



בנק ישראל

דין וחשבון 2020

ניסן התשפ"א - מרץ 2021



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיציינו את המקור.

סדר ועיצוב: יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל
נדפס בישראל
בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250

מס' קטלוגי 103042

www.boi.org.il

לכבוד

הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2020, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

מגיפת הקורונה, שטלטה את העולם בשנת 2020, פגעה בעוצמה גם בישראל. מעבר לתחלואה הקשה ולתמותה שהיא חוללה המשבר פגע קשות הן בפעילות הכלכלית והן במישורים רבים של החברה והרווחה. הממשלה הטילה מגבלות חמורות על הפעילות, ששיאן בשלושה סגרים, כדי לצמצם את ההדבקה. מגבלות אלה התמקדו ביצירת ריחוק פיזי, ולכן פגיעתן התמקדה בענפים ובפעילויות עתירי קרבה פיזית. הפגיעה ביתר המשק הייתה מוגבלת. התנודות בחומרת המגבלות התבטאו גם בתנודות של רמת הפעילות הכלכלית במהלך השנה, בייחוד ירידה חדה בסגר הראשון.

המשבר פקד את ישראל בהיותה במצב כלכלי נוח מבחינות רבות. אף על פי כן הפגיעה במשק הייתה חמורה מאוד, והתוצר ירד ב-2.5%. את הפגיעה בתוצר הובילה ירידה חריגה של הצריכה הפרטית בשיעור של 9.5%, שהתבטאה גם בעלייה חדה של שיעור החיסכון. לעומת זאת היצוא מילא תפקיד חשוב במיתון הפגיעה של המשבר במשק, בעיקר בזכות המשך הגידול המהיר של יצוא השירותים המתקדמים. ביצועי היצוא לצד ירידה חדה של היבוא הביאו להתרחבות משמעותית של העודף בחשבון השוטף. שיעור האינפלציה השנה היה -0.7%, נמוך משמעותית מאשר בשנים האחרונות. לירידתו תרמו השפעת המשבר על הפעילות במשק ועל מחירי הדלקים והמזון בעולם וכן ייסוף השקל.

הפגיעה בתעסוקה הייתה חריפה הרבה יותר מן הפגיעה בתוצר. עובדים רבים הוצאו לחל"ת, והאבטלה הרחבה נסקה ל-15.7% בממוצע שנתי. הפגיעה בתעסוקת עובדים בעלי שכר נמוך הייתה קשה במיוחד, מפני מספרם הגדול של עובדים אלה בענפים שספגו את עיקר הירידה בפעילות. הפגיעה באותם ענפים גרמה גם פגיעה נרחבת בעצמאיים ובעסקים קטנים. עסקים קטנים התקשו לגייס אשראי, בייחוד בטרם הופעלו הקרנות בערבות מדינה.

המדיניות הפיסקלית הגיבה בעוצמה רבה, בעיקר באמצעות תשלומי העברה, שנועדו לסייע למשקי הבית ולעסקים. אלה כללו, בין היתר, סיוע נרחב למובטלים ומענקים לעצמאיים ולעסקים. הממשלה גם העמידה ערבויות לצורך מתן הלוואות לעסקים, בייחוד לעסקים קטנים שנפגעו קשות מן המשבר, ונקטה צעדים נוספים לסייע לעסקים, ביניהם הנחה בארנונה והאצת החזרי מס. גידולם של תשלומי ההעברה היה הגורם המרכזי לעליית הגירעון התקציבי ל-11.6% ולגידול של יחס החוב הציבורי לתוצר מ-60% ל-72.6%. בהעדר תקציב מדינה מאושר התנהלה המדיניות במסגרת תקציב המשכי. אישורן של תוספות תקציב חד-פעמיות ("קופסאות קורונה") איפשר לממשלה להגדיל את הוצאותיה בשיעור ניכר לצורך התמודדות עם המשבר.

המדיניות המוניטרית הגיבה אף היא בעוצמה רבה. ריבית בנק ישראל הופחתה ב-0.15 נקודת אחוז, ל-0.1%. המדיניות התמקדה בתחילה בייצוב השווקים הפיננסיים, ובהמשך היא פעלה במגוון כלים להקלת תנאי המימון. הבולט שבהם מבחינת היקפו היה רכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני. בנק ישראל הפעיל גם כלים נוספים, חלקם לראשונה בישראל, ביניהם רכישת אג"ח קונצרניות והלוואות לבנקים בריבית נמוכה-במיוחד בתנאי שאלה יעניקו אשראי לעסקים קטנים. בהמשך הבנק אף הודיע כי יספק הלוואות אלה בריבית

שלילית (0.1%-), וקבע תקרה לריבית שהבנקים יכולים לגבות מהעסקים במסגרת זו. נוסף על כך רכש בנק ישראל מט"ח בהיקף ניכר כדי למתן את ייסוף השקל ואת השפעתו השלילית על הפעילות במשק. לצד הצעדים בכלים המוניטריים פעל בנק ישראל להגדלת היקף האשראי הבנקאי באמצעות הקלות רגולטוריות על הבנקים. כמו כן, במסגרת המתווים לדחיית תשלומי הלוואות, אשר יזם בנק ישראל, נדחו תשלומים בהיקף ניכר – בעיקר בגין הלוואות לדיוור, אך גם בגין אשראי לעסקים קטנים וזעירים. בסוף שנת 2020 החלה ישראל במבצע רחב היקף לחיסון האוכלוסייה. השפעתו על הורדת התחלואה ניכרה היטב כבר במהלך הרביע הראשון של 2021, מעבר לתקופה המנותחת בדוח הנוכחי, ועל רקע זה הנהיגה הממשלה הקלות ניכרות במגבלות על הפעילות.

עם היציאה מהמשבר תידרש התאמה של המדיניות הפיסקלית כדי להבטיח תוואי פוחת של יחס החוב הציבורי לתוצר. לשם כך לא יהיה די בדעיכת ההוצאות המיוחדות הקשורות למשבר. הגירעון המבני הגדול והמתרחב ערב המשבר מלמד כי תתחייבנה התאמות נוספות. יתר על כן, על המדיניות הפיסקלית לשוב ולהתנהל במסגרות סדורות ובהתאם לכללים פיסקליים ארוכי טווח כדי לשמר את אמינותה לאורך זמן ולתמוך בתהליכים של קביעת סדרי עדיפויות. אישור תקציב המדינה לשנת 2021 הוא צעד חיוני בהקשר זה.

חשוב להיערך להתמודדות עם השלכות מתמשכות אפשריות של המשבר, כגון אבטלה מתמשכת, שינויים מבניים במשק ופגיעה מצטברת בהישגים הלימודיים של חלק מהתלמידים. מעבר לכך, עם היציאה מהמשבר ישוב ויעלה הצורך להתמקד בבעיות היסוד של המשק, ובראשן הפריון הנמוך, פערי הפריון בין מגזרים ואי-השוויון. חלק מבעיות אלה התחדד במהלך המשבר – למשל בשל הפער בהשפעתו בין עובדים משכילים לעובדים בעלי שכר והשכלה נמוכים, ולנוכח חשיבות ההשכלה והמיומנות לצורך פעילות מקוונת. כל אלה מדגישים את החשיבות של שיפור מערכת החינוך וצמצום הפערים בתוכה. הגדלת ההשקעה במשק, ובפרט בתשתיות התחבורה הציבורית, התקשורת והאנרגיה, נדרשת אף היא לשם הגדלת הפריון בישראל. נוסף על כך, וכלקח מהמשבר, חשוב לשדרג את תשתית הנתונים המשמשת לעיצוב מדיניות הממשלה וליישומה. המשבר הבליט את האפשרויות הגלומות בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות לשיפור פעילות הממשלה והשירות לאזרח, וראוי להעמיק תהליכים אלה.

פרופ' אמיר ירון



נגיד בנק ישראל

תוכן העניינים

פרק א' המשק בצל נגיף הקורונה

1. התמונה הכללית 2
2. ההתפתחויות הכלכליות 4
3. המדיניות הכלכלית 12
- תיבה א'-1: המגיפה בישראל והמדיניות האפידמיולוגית להתמודדות עמה 17
4. משבר הקורונה ושני המשברים שקדמו לו - מבט משווה 25
5. עבודה מהבית בתקופת הקורונה והשלכותיה 28
6. אתגרים בעת יציאה מהמשבר 33

פרק ב' הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה

1. ההתפתחויות העיקריות 36
- תיבה ב'-1: ענפים שפעילותם נפגעה קשות ממגיפת הקורונה 42
2. הפעילות המצרפית 48
- תיבה ב'-2: מגזר ההיי-טק בצל משבר הקורונה 57
3. ההתפתחויות המקרו-כלכליות בשוק העבודה 63
4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף 67
- תיבה ב'-3: ההתפתחויות בענף הבינוי 70

פרק ג' המדיניות המוניטרית והאינפלציה

1. המדיניות המוניטרית 80
2. האינפלציה 90
3. בסיס הכסף ומצרפי הכסף 98
- תיבה ג'-1: אינפלציית "סל-הקורונה" בישראל 101
- תיבה ג'-2: הקלה כמותית – התערבות הבנק המרכזי בשוק האג"ח 101
- הממשלתיים 106

פרק ד' ההתפתחויות בשוק האשראי של המגזר העסקי ומשקי הבית

1. מבוא וההתפתחויות העיקריות 112
2. התפתחות החוב העסקי 114
3. חוב משקי הבית 121
- תיבה ד'-1: משיכות ממוצרי החיסכון השונים בתקופות משבר 126
- תיבה ד'-2: אומדן מספר העסקים שהסיכון שלהם להיסגר עלה משמעותית 126
- בעת משבר הקורונה 134
- תיבה ד'-3: "קינמורטופוביה" בימי המגפה או: מי מפחד מחברות "זומבי"? 141

פרק ה' שוק העבודה בתקופת הקורונה

147	חלק א' - ההתפתחויות בתעסוקה ובשכר
148	1. מבוא
151	2. התפתחות התעסוקה ברמה הענפית
155	3. השכר
157	4. דפוסי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה שונות
160	5. השתלבות המובטלים חזרה במעגל התעסוקה
166	חלק ב' - המדיניות שננקטה בישראל בשוק העבודה
166	א. תמיכה בעובדים שהעסקתם הופסקה
170	ב. עידוד החזרת עובדים לתעסוקה
171	ג. מודל התמיכה במדינות מפותחות אחרות
179	ד. ניתוח מודל החל"ת ביחס למודל התמיכה במדינות אחרות

פרק ו' המגזר הציבורי ומימונו

183	1. עיקרי ההתפתחויות
191	2. צעדי המדיניות הפיסקלית להתמודדות עם משבר הקורונה בישראל
202	3. הכנסות הממשלה ממסים
203	4. גירעון הממשלה הרחבה לפי רכיביה
205	5. החוב הציבורי ומימונו
207	6. אתגרי המדיניות הפיסקלית לאחר השגת השליטה במגיפה
214	תיבה ו'-1: המרווח הפיסקלי של ישראל
	תיבה ו'-2: התאוששות "ירוקה" כמענה להשלכות הכלכליות של מגיפת
220	הקורונה במדינות המפותחות ובישראל

פרק ז' סוגיות ברווחה

224	חלק א': השפעת משבר הקורונה על רווחת משקי הבית – מבוא
	חלק ב': ההשפעה ארוכת הטווח של שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה
227	על התלמידים בישראל
235	חלק ג': הבדלים מגדריים בהשפעת הקורונה
240	חלק ד' - קשישים בתקופת הקורונה
243	חלק ה': החברה הערבית
252	תיבה ז'-1: המאפיינים הדמוגרפיים-חברתיים-כלכליים של החולים בקורונה

רשימת הלוחות

פרק א' המשק בצל נגיף הקורונה	
לוח א'-1	ההתפתחויות העיקריות, 2015 עד 2020..... 8
לוח א'-2	אינדיקטורים כלכליים : השוואה בין-לאומית, 2011 עד 2020..... 9
לוח א'-3	הנזק המצטבר במשברים..... 26
פרק ב' הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה	
לוח ב'-1	מדדים נבחרים לפעילות המשק, 1995 עד 2020..... 38
לוח ב'-2	ההתפתחויות הכלכליות בעולם, 1995 עד 2020..... 38
לוח ב'-3	השינוי בתוצר של ע נפי המשק במחירי בסיס, 1995 עד 2020..... 41
לוח ב'-4	התפתחות המקורות והשימושים, 1995 עד 2020..... 49
לוח ב'-5	הביקוש המקומי : תנאי הרקע ומדדים עיקריים להתפתחותו, 1995 עד 2020..... 51
לוח ב'-6	יבוא ויצוא הסחורות והשירותים הכמותי והשינויים ב 2020..... 63
לוח ב'-7	היצע התוצר הכולל והעסקי, 1995 עד 2020..... 64
לוח ב'-8	הנתונים העיקריים על שוק העבודה, 1995 עד 2020..... 66
לוח ב'-9	החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף, 1995 עד 2020..... 69
פרק ג' המדיניות המוניטרית והאינפלציה	
לוח ג'-1	התפתחות המחירים לפי רכיבים שונים 2016 עד 2020..... 91
לוח ג'-2	המקורות לשינוי בבסיס הכסף, 2016 עד 2020..... 99
לוח ג'-3	מצרפי הכסף בערכים נומינליים - שיעורי השינוי ב-12 החודשים האחרונים..... 100
פרק ד' ההתפתחויות בשוק האשראי של המגזר העסקי ומשקי הבית	
לוח ד'-1 :	אפיקי הגיוס של המגזר העסקי..... 115
לוח ד'-2	קרנות בערבות מדינה - לוח מסכם..... 125
לוח ד'-3	יתרות החוב של משקי הבית..... 125
פרק ה' שוק העבודה בתקופת הקורונה	
לוח ה'-1	אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה..... 150
לוח ה'-2	אינדיקטורים למידת הפגיעה הענפית במגזר העסקי במשבר..... 151
לוח ה'-3	אינדיקטורים למאפייני הענפים במגזר העסקי ערב המשבר..... 152
לוח ה'-4	אינדיקטורים לפעילות הענפית של במגזר העסקי..... 154
לוח ה'-5	שיעור התעסוקה, לפי קבוצות אוכלוסייה..... 158
לוח ה'-6	מטריצת מעברים בין תכונות כוח העבודה..... 160

לוח ה'-7	שיעור החזרה לעבודה ומשך היעדרות/אבטלה בטווחי זמן שונים,
162	בקרב קבוצות הבלתי מועסקים/ות.....
לוח ה'-8	צעדי המדיניות והסיוע בתחום שוק העבודה
168	צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD
לוח ה'-9	174

פרק ו' המגזר הציבורי ומימון

לוח ו'-1	הרכיבים העיקריים בהכנסות והוצאות הממשלה הרחבה,
186	2014 עד 2020
לוח ו'-2	פרטי מענק ההוצאות הקבועות במסגרת תכנית "רשת הביטחון הכלכלית".....
196	רכיבי הגרעון הכולל, לפי יחידה, 2019 – 2020
לוח ו'-3	204
לוח ו'-4	רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2015 עד 2020
205	

פרק ז' סוגיות ברווחה

לוח ז'-1 :	שינוי במצב תעסוקתי, פרטים שהיו מועסקים/ות בשנה הקודמת.....
236	
לוח ז'-2 :	מאפיינים של קשישים/ות (+65)
240	
לוח ז'-3 :	הבדלים במאפייני משקי בית ופרטים, יהודים וערבים, 2018
244	
לוח ז'-4 :	החיסכון (בשקלים) בקרב יהודים וערבים, 2020
245	
לוח ז'-5 :	הבדלים בין יהודים וערבים בפגיעת הקורונה במצב הכלכלי ובצריכת, המזון, לפי חתכים
248	

בכתיבת הדוח השתתפו: גיא אלמוג, איל ארגוב, גולן בדיחי, שירה בוזגלו אליעזר בורנשטיין ספי בכר, אלון בנימיני, קובי ברוידא, דביר בריס, ניר גודין, מיכאל גורקוב, עדי גלמן, אלעד דה מלאך, מאיה הרן-רוזן, דארין וייסמן, דימה וסילייב, נעם זוסמן, הדס זון דויטש, אדית זנד, מעיין טרפר-וכטל, עודד כהן, איתמר כספי, יובל לוין, יובל מזר, יוסי מרגונינסקי, סיגל נוראני, דניאל נתן, גל עמדי, יהודה פורת, עדי פינקלשטיין, אסנת פלד, נעה קולרמן, קונסטנטין קוסנקו, מיקי קהן, ישי שור, עדי שנרב, אלון רשתי.

תודות לעדי ברנדר, מישל סטרבצ'ינסקי, מיקי קהן וסיגל ריבון על העריכה; לעמי הולצמן ורותי זקוביץ על העריכה הלשונית; לאילנה לוי וסימה ניסים על העיצוב; למאיר דוביצקי ויהודה פאש על התרגום; לחטיבה למידע ולסטטיסטיקה על הפקת נספח הנתונים וחלק נכבד מהלוחות והאיורים; לכלכלנים בחטיבת המחקר על הסיוע ביצירת התשתית המחקרית ובניתוחים הכלכליים; לכלכלנים בחטיבות המחקר, השווקים, המידע והסטטיסטיקה, הפיקוח על הבנקים והדוברות על הרבה הערות מועילות בדיונים; לסטודנטים בחטיבת המחקר על התמיכה המחקרית האיכותית; למיכל בן-סימון, הודיה בר-נוי, סיגל צור ואילנית שרון על תכנון ותיאום העבודה.

פרק א'

המשק בצל נגיף הקורונה

- מגיפת הקורונה טלטלה את העולם ואת ישראל. מעבר לתחלואה הקשה והתמותה שהיא חוללה, הצעדים שנקטו הממשלות כדי לרסן את המגיפה ושינויי התנהגות של הפרטים הביאו לפגיעה עצומה בכלכלה, ברווחה ובכל אורחות החיים.
- בישראל הטילה הממשלה מגבלות חמורות על הפעילות, ששיאן בשלושה סגרים. מגבלות אלה התמקדו ביצירת ריחוק פיזי, ולכן פגיעתן התמקדה בענפים ובפעילויות עתירי קירבה פיזית. הפגיעה ביתר המשק הייתה מוגבלת. התנודות בחומרת המגבלות התבטאו גם בתנודות חריפות של רמת הפעילות הכלכלית במהלך השנה, בייחוד בסגר הראשון.
- התוצר בישראל ירד השנה ב-2.5%. את הפגיעה בתוצר הובילה ירידה חריגה של הצריכה הפרטית בשיעור של 9.5%. עוצמתה משקפת בראש וראשונה את השפעת מגבלות הריחוק החברתי, והיא התבטאה גם בעלייה חדה של שיעור החיסכון.
- הפגיעה בתעסוקה הייתה חריפה בהרבה מהפגיעה בתוצר. עובדים רבים הוצאו לחל"ת, והאבטלה הרחבה זינקה ל-15.7% בממוצע שנתי. הפגיעה בתעסוקת עובדים בעלי שכר נמוך הייתה חריפה במיוחד, משום ריבוי עובדים אלה בענפים שספגו את עיקר הפגיעה בפעילות. הפגיעה בענפים אלה גרמה גם לפגיעה נרחבת בעצמאיים ובעסקים קטנים. עסקים אלה התקשו לגייס אשראי בייחוד בטרם הופעלו הקרנות בערבות מדינה.
- היצוא מילא תפקיד חשוב במיתון הפגיעה של המשבר במשק, בעיקר בזכות המשך הגידול המהיר של יצוא השירותים המתקדמים. ביצועי היצוא לצד ירידה חדה של היבוא הביאו להתרחבות משמעותית של העודף בחשבון השוטף.
- המדיניות הפיסקלית הגיבה בעוצמה רבה, בעיקר באמצעות תשלומי העברה, שנועדו לסייע למשקי הבית ולעסקים. מדיניות זו הגדילה את ההכנסה הפרטית הפנויה ומיתנה את הפגיעה בתוצר. הממשלה גם העמידה ערבויות לצורך מתן הלוואות לעסקים. הגירעון התקציבי גדל ל-11.6%, ויחס החוב הציבורי לתוצר עלה מ-60% ל-72.6%.
- המדיניות המוניטרית הגיבה אף היא בעוצמה רבה. בתחילת המשבר היא התמקדה בייצוב השווקים הפיננסיים, ובהמשך פעלה במגוון כלים להקלת תנאי המימון. הבולט שבהם מבחינת היקפו היה רכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני. בנק ישראל הפעיל גם כלים נוספים, ביניהם רכישת אג"ח קונצרניות והלוואות מוניטריות לסיוע לעסקים קטנים. כן הפחית בנק ישראל את הריבית ב-0.15 נקודות אחוז, ל-0.1%, ורכש מט"ח בהיקף ניכר.
- שיעור האינפלציה השנה היה -0.7%, נמוך משמעותית מאשר בשנים האחרונות. לירידת האינפלציה תרמו השפעת המשבר על הפעילות במשק ועל מחירי הדלקים והמזון בעולם וכן ייסוף השקל. שכר הדירה עלה השנה בשיעור מתון בלבד.
- השוונות הניכרת בין מגזרים במשק ובחברה הן במידת הפגיעה הכלכלית והן בפגיעה בהיבטים אחרים של הרווחה נבעה ממאפייני המשבר. עם זאת היא הבליטה חולשות של רשת הביטחון הכלכלית-חברתית וכן פערים קיימים בין מגזרים במשק ובחברה.
- אישור תקציב המדינה לשנת 2021 חיוני כדי לקבוע סדרי עדיפויות וליישם תוכניות להאצת הצמיחה בייחוד בתחומי ההון האנושי ההשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית, התקשורת, האנרגיה ואיכות הסביבה.

1. התמונה הכללית

משבר הקורונה שפקד השנה את העולם ייחודי בעוצמתו, במאפייניו ובהשלכותיו הרב-ממדיות. הגורם היסודי למשבר, וגם המפתח לסימומו, אינו כלכלי. מעבר לתחלואה הקשה ולתמותה שהוא מחולל, המשבר פגע קשות לא רק בפעילות הכלכלית אלא גם במישורים רבים של החברה והרווחה. הפגיעה בפעילות הכלכלית וברווחה נבעה הן מהצעדים שנקטו הממשלות כדי לרסן את התפשטות הנגיף והן משינויי התנהגות רצוניים של הציבור לנוכח החשש להידבק.

גם האתגרים שהמשבר הציב בפני קובעי המדיניות בעולם מייחדים אותו ממשברים אחרים. קובעי המדיניות פעלו בשני ערוצים במקביל: בריאותי – מגבלות על הפעילות, שנועדו להקטין את התחלואה הקשה והתמותה; וכלכלי – תגובה פיסקלית ומוניטרית נרחבת, שמטרתה להפחית את הפגיעה הכלכלית. שני הערוצים נועדו להקל את הפגיעה ולהרוויח זמן עד שיימצא הפתרון היסודי למשבר. להבדיל ממשברים אחרים, הם לא נועדו לקדם פתרון; זה טמון במציאת חיסון או תרופה. רכיב מרכזי במדיניות לריסון המגיפה במדינות רבות היה הטלת מגבלות על הציבור כדי ליצור ריחוק פיזי. שיאן היה בהטלת סגרים מלאים או חלקיים, ששיתקו חלק ניכר מהפעילות והגבילו מאוד את חופש התנועה של הציבור. פגיעתן בפעילות הכלכלית וברווחה הייתה מוקד למחלוקת עמוקה בכל העולם על מדיניות זו ועל האזיון הראוי בין הצלת חיים לבין הפגיעה בכלכלה וברווחה הכרוכה בכך. המחלוקת נסבה גם על התחלקות נטל הפגיעה של המגבלות בין קבוצות שונות בחברה. הגברת הריחוק הפיזי, בין שנבעה מהמגבלות ובין שנבעה מהתנהגות רצונית, היא שהכתיבה את מאפייני הפגיעה בפעילות הכלכלית וברווחה ובפרט את אופיה הדיפרנציאלי. המשבר פקד את ישראל בהיותה במצב כלכלי נוח מבחינות רבות. אף על פי כן הפגיעה במשק הייתה חמורה מאוד: התוצר ירד ב-2.5%, והצריכה הפרטית ירדה ב-9.5%. האבטלה הרחבה¹ נסקה ל-15.7%, ובלט פער בין הפגיעה בתוצר לפגיעה החמורה יותר בתעסוקה. עוצמת הפגיעה בתוצר הייתה מתונה יחסית לחששות ששררו בשלבים מסוימים של המשבר, בין היתר בזכות תגובת המדיניות הפיסקלית והמוניטרית, ומשום שהפגיעה התמקדה בענפי השירותים המקומיים, אשר נפגעו במישרין מהמגבלות שהטילה הממשלה ומהשינויים בהתנהגות הציבור, ואשר פרינס נמוך יחסית. גלי ההדבקה אשר אפיינו את המגיפה התבטאו גם בתנודות בחומרת המגבלות, ששיאן היה בשלושה סגרים, ובהתאם לכך – גם בתנודות חריפות של רמת הפעילות הכלכלית במהלך השנה, בייחוד בסגר הראשון.

המדיניות הפיסקלית והמדיניות המוניטרית הגיבו בעוצמה רבה והתמקדו בסיוע למשקי הבית ולעסקים לצלוח את המשבר, הן במישרין והן בהקלת תנאי המימון. המדיניות הפיסקלית פעלה לשם כך בעיקר באמצעות תשלומי העברה ומתן ערבויות להלוואות. תשלומים אלה היו הגורם המרכזי לעליית יחס החוב הציבורי לתוצר מ-60% ל-72.6%. נוסף על כך הוגדל תקציב מערכת הבריאות. המדיניות הפיסקלית התנהלה תחת תקציב המשכי, שהוא מרסן מטבעו, והשתמשה בהסדרים חריגים כדי לאפשר את הגדלת ההוצאות להתמודדות עם המגיפה. המדיניות המוניטרית התמקדה תחילה בייצוב השווקים הפיננסיים, ובהמשך פעלה במגוון כלים להקלת תנאי המימון. הבולט שבהם מבחינת היקפו היה רכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני. בנק ישראל הפעיל גם כלים ממוקדים למגזרים מוגדרים, חלקם לראשונה בישראל, כדוגמת רכישות אג"ח קונצרניות והלוואות מוניטריות לסיוע לעסקים קטנים. לקראת סוף השנה הבנק אף הודיע כי יספק אותן

התוצר ירד בשנת 2020 ב-2.5%, והצריכה הפרטית ירדה ב-9.5%. האבטלה הרחבה נסקה ל-15.7%.

המדיניות הפיסקלית והמדיניות המוניטרית הגיבו על המשבר בעוצמה רבה והתמקדו בסיוע למשקי הבית ולעסקים לצלוח אותו.

¹ הגדרה זו כוללת את הבלתי מועסקים (האבטלה בהגדרתה הרגילה), הנעדרים זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות לקורונה (בעיקר עובדים שהוצאו לחל"ת) והלא משתתפים בגלל הקורונה. הגדרה זו מתייחסת לנתוני 2020 בלבד. שיעור האבטלה בשנים הקודמות מתייחס רק לבלתי מועסקים, כמקובל.

לבנקים לצורך זה בריבית שלילית (0.1%-). נוסף על כך רכש בנק ישראל מט"ח בהיקף ניכר כדי למתן את ייסוף השקל ואת השפעתו השלילית על הפעילות במשק.

מעבר לנזק הכלכלי המשבר פגע קשות ברווחת הפרטים בשלל תחומים – בחופש התנועה, בפעילות הפנאי, בקשרים החברתיים ובמצב הנפשי. המשבר אף הביא להחמרה במצב הבריאותי שאינה תוצאה מהידבקות בנגיף ואשר עלולה אף להתבטא בגידול התמותה בעתיד (למשל בשל הימנעות מקבלת טיפולים או אי אבחון מוקדם של מחלות), להחמרת האלימות במשפחה, ולפגיעה בילדים עקב השבתת מערכת החינוך. היבטים אחדים של הפגיעה ברווחה מפורטים בפרק ז'. פגיעות אלה החריפו את המחלוקת לגבי מגבלות הריחוק החברתי. למחלוקת נוסף גוון מגזרי, אשר נגע גם למידת הציות למגבלות ולאכיפתן, והן עוררו סוגיות של לכידות חברתית. פגיעתו של המשבר במגזרים שונים במשק ובחברה לא הייתה אחידה. שונות זו התבטאה הן בכלכלה והן בהיבטים אחרים של הרווחה.

השונות בפגיעה הכלכלית נבעה במידה רבה ממאפייני הענפים שספגו את עיקר הפגיעה: ענפים אלה מתאפיינים בריבוי עובדים בעלי שכר נמוך, ולפיכך הפגיעה בתעסוקת עובדים אלה הייתה חריפה במיוחד. הפגיעה בענפים אלה גרמה גם פגיעה נרחבת בעסקים קטנים ובעצמאיים. הפגיעה בהכנסות משקי הבית ובתעסוקה הייתה חמורה במיוחד בעשירונים הביניים ולא בעשירונים הנמוכים ביותר, הן בגלל מענקים אוניברסליים שניתנו השנה והן בגלל מאפייני הפגיעה בתעסוקה. תוכניות הסיוע הנרחבות שהפעילה הממשלה הקלו על משקי הבית ועל העסקים. עם זאת, המשבר הדגיש את חשיבות ביסוסה של רשת ביטחון כלכלית הניתנת לפריסה מהירה בעת הצורך ומאפשרת להגיש סיוע מהיר, הממוקד בנפגעי המשבר.

גם ביחס לרווחה הלא-כלכלית ניכרה הפגיעה הלא-אחידה. כך, למשל, בלטה פגיעת הריחוק החברתי בקשריהם החברתיים של הקשישים. להגברת הפגיעה ברווחת משקי בית בעלי הכנסה נמוכה תרמו מאפיינים נוספים שלהם, כגון צפיפות דיור וזמינות פחותה של מחשבים. מאפיינים אלה הגדילו את פגיעותם, למשל משום שהקשו על עבודת ההורים מהבית, על למידה מקוונת של הילדים ועל התמודדות עם שהות ממושכת בבית.

המשבר הזניק את השימוש בטכנולוגיות מקוונות לפעילות מרחוק במגוון תחומים, בהם: עבודה, לימודים, אספקת שירותים מסחריים וציבוריים, קניות וקשרים חברתיים. הדבר הפחית את פגיעת המשבר בכלכלה וברווחה, וכן האיץ תהליכים שהחלו עוד קודם כגון התרחבות העבודה מהבית, הרחיב את מעגל המשתמשים בטכנולוגיות אלה והקנה ניסיון רב בשימוש בהן. עם זאת, התרחבות הפעילות המקוונת הבליטה פערים ניכרים לפי הכנסה, השכלה, ענפים, מקצועות, גיל ומגזר ביכולת להשתתף בה וליהנות מיתרונותיה ("השסע הדיגיטלי"). חלק מפערים אלה משקף פערים במיומנויות בעבודה בסביבה מתקשבת ובזמינות ציוד ותשתיות (כגון מחשבים ותקשורת). התרחבות הפעילות המקוונת עלולה להחריף פערים חברתיים-כלכליים קיימים ומשליכה על המדיניות הנדרשת בהסתכלות קדימה.

עוצמת המשבר חייבה את קובעי המדיניות להתמקד בהתמודדות המיידית עמו, ובמסגרת זו ננקטו צעדים בהיקף חריג, שמטרתם לסייע לעסקים ולמשקי הבית. מטבע הדברים, הושם דגש בשיקולי רשת הביטחון גם במחיר עיוות אפשרי של התמריצים. כאשר המשק יתחיל להתאושש מן המשבר, יהיה חשוב להתאים את היקף תוכניות הסיוע ומאפייניהן כך שלא יפגעו בתמריצים להאצת הפעילות וכדי להפחית את עלותן. בהיבט המצרפי תידרשנה מדיניות פיסקלית שתוביל לתוואי פוחת של החוב הציבורי והתאמה של היקף השימוש בכלים המוניטריים שהופעלו בעת המשבר. חשוב להיערך להתמודדות הן עם השלכות מתמשכות אפשריות של המשבר, כגון אבטלה מתמשכת, שינויים מבניים במשק ופגיעה מצטברת בהישגים הלימודיים של חלק מהתלמידים, והן עם בעיות היסוד ארוכות הטווח של המשק – ובראשן הפריון הנמוך, פערים מגזריים ואי-

הענפים שספגו את עיקר
הפגיעה מתאפיינים
בריבוי עובדים בעלי שכר
נמוך.

שוויון – שחלקן התחדדו בעת המשבר. אישור תקציב המדינה לשנת 2021 במקום ההתנהלות באמצעות תקציב המשכי הוא צעד הכרחי להתמודדות עם אתגרים אלה.

2. ההתפתחויות הכלכליות

א. הפעילות הריאלית

התפרצות המגיפה בישראל, הצעדים הבריאותיים שנקטה הממשלה להתמודדות עמה והשינויים בהתנהגות הציבור טלטלו את המשק. התוצר ירד ב-2.5%, התוצר לנפש ירד ב-4.2%, והאבטלה הרחבה נסקה לשיעור הגבוה ביותר מזה 50 שנה לפחות.² חרף עוצמתו של המשבר פגיעתו התמקדה בענפים מסוימים, ולא התפשטה לכדי סחרור כלפי מטה של כלל המשק. למרות הבהלה שאחזה תחילה בשווקים הפיננסיים, המשבר הריאלי לא התפתח למשבר פיננסי, בין היתר הודות לכלי המדיניות המוניטרית שהופעלו באותה עת.

ערב המשבר המשק ניצב בנקודת מוצא נוחה.

בגלל מספר גורמים הפגיעה המצרפית במשק הייתה מתונה יחסית לעוצמת הזעזוע, ואף יחסית לביצועי מדינות מתקדמות רבות אחרות (איור ב'-1 בפרק ב'). ערב המשק ניצב בנקודת מוצא נוחה: צמיחה מתמשכת, רמת פעילות גבוהה ושיעור אבטלה נמוך במיוחד בסביבת תעסוקה מלאה, עודף מתמשך בחשבון השוטף ורמה גבוהה מאוד של יתרות מט"ח. יחס החוב הציבורי לתוצר איפשר למדיניות הפיסקלית להגיב בהיקף חסר תקדים. המדיניות המוניטרית הגיבה אף היא בעוצמה רבה. בכך תרמה המדיניות הכלכלית להקטנת הפגיעה במשק, אף כי תרומה זו לא הייתה ייחודית לישראל. מאפיינים מבניים שפעלו לטובת המשק הם משקלו הנמוך של ענף התיירות ומשקלם הגבוה של ענפי יצוא השירותים המתקדמים, ובפרט התמחותם בשירותים שהביקוש העולמי להם גבר על רקע המשבר. המשק נהנה גם מההתפתחויות הטכנולוגיות שאיפשרו עבודה מהבית בהיקף נרחב, בפרט בענפי היצוא האמורים, ומירידת מחירי הנפט בעולם, אף כי גם גורמים אלה לא היו ייחודיים לישראל. כנגד זאת, חוסר היציבות הפוליטי הקשה על ההתמודדות.

התגובה לנגיף – שהתבטאה בראש וראשונה במגבלות שהטילה הממשלה – היא הבסיס להפרדה הברורה אשר נוצרה בין הענפים שפעילותם כרוכה בקירבה פיזית רבה, והם נפגעו קשות, לבין אלה שנפגעו במידה מועטה או לא נפגעו כלל. הבדל זה בין הענפים בא לידי ביטוי גם בהשפעתו הדיפרנציאלית של המשבר על השימושים במשק, על עובדים בעלי רמות שכר שונות ועל עסקים לפי גודלם. הוא השליך גם על הפער הניכר בין הפגיעה בתוצר לפגיעה בתעסוקה.

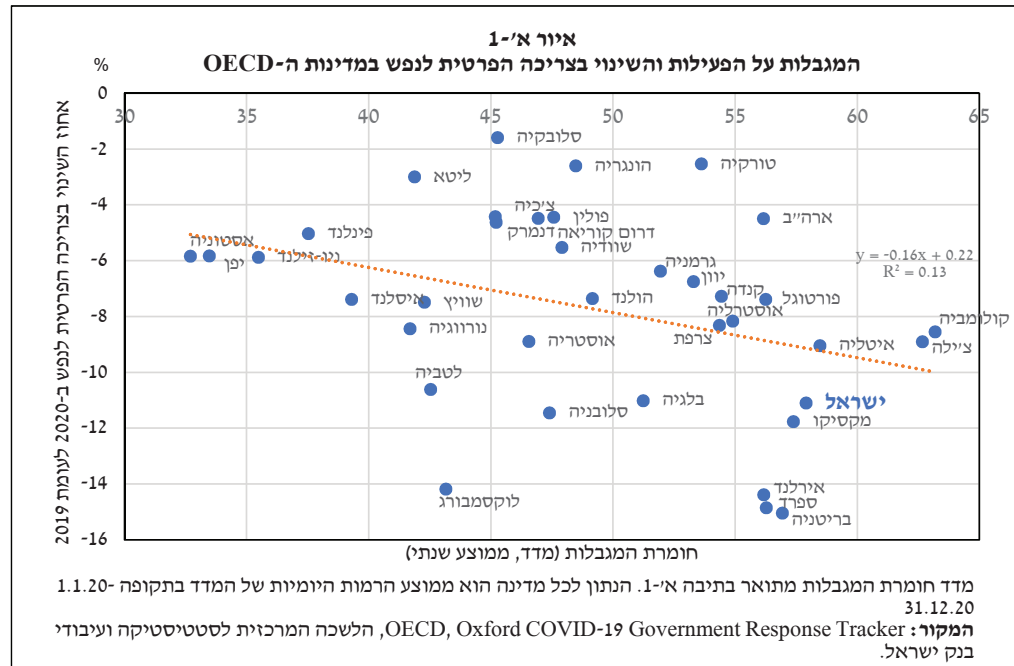
גלי המגיפה והשינויים בחומרת המגבלות שהטילה הממשלה – ששיאן בשלושת הסגרים – התבטאו בתנודות חריפות של הפעילות במהלך השנה בעת הכניסה לסגרים והיציאה מהם. (ראו איור 1 בתיבה א'-1 וביתר פירוט בפרק ב'). הפגיעה המיידית של הסגר הראשון בפעילות (הנאמדת בירידה של 20% ברמתה) הייתה החזקה ביותר, והיא פחתה בסגרים הבאים (אף שהסגר השני היה להלכה מחמיר מקודמו), ככל שחלקים במשק הסתגלו לפעילות תחת המגבלות באמצעות עבודה מהבית, היערכות העסקים למתן שירותים מקוונים, הרחבת השימוש במשלוחים ועוד. ייתכן שגם מידת הציות לסגרים פחתה. בסוף השנה החל סגר שלישי, במתכונת מקלה, שהוחמרה רק בתחילת 2021.

² כפי שמוסבר בהערה לעיל, ההגדרה הרחבה, הכוללת שני רכיבים נוספים מלבד הבלתי מועסקים, מתייחסת לנתוני 2020 בלבד. שיעור האבטלה, הכולל את הבלתי מועסקים ואת הנעדרים זמנית בגלל הקורונה, אך אינו כולל את הלא-משתתפים בגלל הקורונה, הגיע השנה ל-14%, גבוה רק במעט מהשיא שאליו הגיעה האבטלה בהגדרתה הרגילה (הבלתי מועסקים) ב-2003 (13.4%).

ירידת הצריכה הפרטית
הייתה חריפה במיוחד,
גם בהשוואה למדינות
אחרות.

עוצמתה החריגה של הפגיעה בצריכה הפרטית, אשר ירדה ב-9.5%, שמשמעותה ירידה של כ-11% בצריכה לנפש, היא אחד ממאפייניו הייחודיים של המשבר הנוכחי.³ הצריכה הפרטית על פי רוב רגישה פחות משימושים אחרים למחזורי העסקים, ובכך פועלת לריסון התנודות בתוצר, ואילו הפעם היא הייתה מוקד הזעזוע. הדבר נבע מהעובדה שלא הפגיעה בהכנסה – ההכנסה הפרטית הפנויה אף עלתה השנה – אלא המגבלות שהוטלו על הפעילות, הן שהובילו את הירידה בצריכה הפרטית. הירידה החדה של צריכה זו בישראל בהשוואה למדינות אחרות עולה בקנה אחד עם חומרת המגבלות שהוטלו בה בהשוואה למדינות אלה (איור א'-1). ירידה זו בולטת ביתר שאת בהתחשב בעובדה שהפגיעה בתוצר בישראל הייתה נמוכה מהפגיעה הממוצעת במדינות OECD. עם זאת, האיור מראה כי חומרת המגבלות עשויה להסביר רק חלק קטן מההבדלים בין מדינות OECD בעוצמת הירידה בצריכה הפרטית. שינויים רצוניים בהתנהגות הפרטים לנוכח חששם להידבק תרמו אף הם לירידת הצריכה הפרטית בעולם.⁴ סביר להניח כי שינויים אלה השפיעו במידה מסוימת על הצריכה גם בישראל.⁵

פגיעה בהכנסה צפויה לפעול להחלקת צריכה, כלומר לפגיעה בצריכה שהיא קטנה מן הפגיעה בהכנסה, וזאת באמצעות הפחתת שיעור החיסכון; לעומת זאת המגבלות פועלות למעין חיסכון כפוי. ירידתה של צריכת בני-הקיימא בשיעור נמוך מזה של יתר הצריכה, עלייתו של שיעור



³ מאז 1965 נרשמה ירידה שנתית בצריכה לנפש 11 פעמים. שיעור הירידה לא עלה על 1.7%, למעט פעמיים, בהן 1984, שנה שבה צריכה זו ירדה בכ-9%.

⁴ מספר מחקרים מצביעים על תרומתו של הריחוק החברתי מרצון לירידת הניידות, בייחוד במדינות מפותחות. חלקם אף מראים כי השפעתו במדינות אלה הייתה גבוהה מזו של הסגרים. ראו: IMF (2020), World Economic Outlook, October, Ch. 2.

⁵ שינויי התנהגות של הציבור הפוגעים בצריכה מעבר להשפעה הישירה של הירידה בהכנסה ניכרו בישראל, אף כי במידה פחותה, גם במשבר 2001–2003 (סעיף 4 להלן).

החיסכון הפרטי במשק, וכן העובדה שהחוב של משקי הבית אשר אינו לדירור הצטמצם עולות בקנה אחד עם האבחנה שהשפעת המגבלות ושינויי ההתנהגות גברה על ההשפעה העשויה לנבוע מהפגיעה בהכנסה.⁶ יתר על כן, ההכנסה הפרטית הפנויה עלתה השנה, בין היתר בזכות הגידול של תשלומי ההעברה. ההרכב הענפי של הפעילות שנפגעה הביא לפגיעה קשה במיוחד בתעסוקת עובדים בעלי שכר נמוך, כלומר בעלי נטייה שולית גבוהה לצרוך, אולם הסיוע הממשלתי הנרחב מיתן את הפגיעה בהכנסתם ולפיכך בצריכה המצרפית. הירידה בצריכה התמקדה בשירותים המיוצרים במשק, דבר שהיה בו כדי להגדיל את הפגיעה בתוצר. עם זאת, חלק חשוב מהירידה בצריכה הפרטית נבע מצמצום חד בנסיעות ישראלים לחו"ל, אשר הקטין בעיקר את היבוא ולא את התוצר.

היצוא מילא תפקיד מפתח במיתון הפגיעה של המשבר במשק. חרף הירידה החדה בסחר העולמי וביבוא של מדינות OECD (איור ב'-8) ושיתוקה של התיירות הנכנסת, היצוא של ישראל (ללא יהלומים והזנק) גדל השנה ב-1.9%. ביצועי היצוא הישראלי בלטו לטובה גם בהשוואה למדינות המפותחות ושיקפו בעיקר את המשך הגידול המהיר של יצוא השירותים המתקדמים, שמשקלם ביצוא של ישראל גבוה. יצוא זה נהנה מהביקוש העולמי שנותר איתן, בייחוד במספר תחומים שבהם ישראל מתמחה, כגון תקשורת מחשבים ואבטחת מידע, אשר הביקוש להם גבר לנוכח התגברות הפעילות המקוונת בעת המשבר. בה בעת הפגיעה של המגבלות הבריאותיות בתפקוד של ענפי יצוא אלה הייתה מועטה בהשוואה לענפים אחרים, בין היתר משום יכולתם להסתמך על עבודה מהבית בהיקף נרחב ומשום שהמדיניות פעלה להימנע ככל הניתן מפגיעה של המגבלות בפעילותם במהלך הסגרים. הפיריון והערך המוסף הגבוהים של היצוא המתקדם חידדו את תרומתו לתוצר השנה ולפער שנפער בין הפגיעה בתוצר לפגיעה בשוק העבודה. עם זאת ניכרה שונות בתוך ענפי היצוא המתקדמים, וחלק מהחברות בענף נפגעו מהמשבר, הפחיתו שכר וצמצמו את מספר עובדיהן (תיבה ב'-2).

השפעתן של הצריכה הציבורית וההשקעה על השינויים בפעילות המצרפית השנה הייתה מועטה. הצריכה הציבורית גדלה השנה בשיעור מתון בלבד, שלא שיקף את עוצמת התגובה הפיסקלית להתמודדות עם המשבר – תגובה אשר התמקדה בתשלומי העברה וכלים נוספים כמפורט בהמשך. ההשקעה בנכסים קבועים (למעט אוניות ומטוסים) ירדה ב-3.6%. רק חלק מירידה זו (כגון הירידה בהיקף הבנייה למגורים) קשור למשבר, וחלקה מוסבר בגורמים אחרים (כגון השלמת פיתוחו של מאגר לווייתן). חלק חשוב מירידת ההשקעה (בתחומי האנרגיה וכלי התחבורה) התבטא בירידת תשומות מיובאות, כך שהשפעתו על התוצר הייתה מועטה. בענפים אחרים ההשקעה המשיכה לגדול גם השנה.

המגבלות שהטילה הממשלה על הפעילות והשינויים בהתנהגות הציבור מיקדו את פגיעתו של המשבר בענפים שפעילותם כרוכה בקירבה פיזית, כגון ענפי האירוח והאוכל, שירותים אישיים מסוימים, התחבורה וחלק מהמסחר. פגיעה מיוחדת נרשמה בענפים שפעילותם כרוכה בהתקהלות וריבוי משתתפים, כגון ענפי האמנות הבידור והפנאי, משום שהמגבלות על פעילותם נותרו מחמירות יחסית במהלך התקופה כולה – גם בעת ההקלות שבין הסגרים. חלק מהענפים האלה נפגעו קשות גם משיתוק התיירות הנכנסת. לתיאור מאפייני הענפים שנפגעו במיוחד ראו תיבה ב'-1. כנגד זאת, הפגיעה בענפים מסוימים, לא רק ענפי היצוא המתקדמים, הייתה מועטה, וחלקם אף הגדילו את פדיונם במהלך המשבר ביחס לתקופה המקבילה אשתקד (לוח ה'-2 בפרק ה').

היצוא מילא תפקיד מפתח במיתון הפגיעה במשק. בלט המשך הגידול המהיר של יצוא השירותים המתקדמים.

המגבלות שהטילה הממשלה על הפעילות מיקדו את פגיעתו של המשבר בענפים שפעילותם כרוכה בקרבה פיזית.

⁶ הגידול באי-הוודאות עשוי להגדיל אף הוא את שיעור החיסכון משיקולי זהירות. עם זאת, חיסכון ממניע זה היה צפוי לפגוע בצריכת בני קיימא במידה רבה יותר מאשר ביתר הצריכה. צמצום החוב שאינו לדירור משקף ירידה בביקוש לחוב זה, שכן גם הריביות עליו ירדו.

הענפים מוטי הקירבה הפיזית מעסיקים עובדים רבים, ולכן הפגיעה בהם גרמה לעלייה חדה של שיעור האבטלה הרחבה. הרכב המועסקים בענפים אלה התבטא בפגיעה קשה במיוחד בתעסוקת עובדים בעלי שכר נמוך. פיריון העבודה הנמוך בענפים אלה תרם להקטנת הפגיעה בתוצר יחסית לצמצום של מספר המועסקים, ולפיכך גם לפער בין הירידה בתוצר לנסיקת האבטלה. הגידול שנמדד השנה בפיריון נובע במידה רבה מתופעה זו, ולא מגידול אמיתי של פיריון העובדים שהמשיכו לעבוד. חלק מהענפים האמורים מתאפיינים בריבוי עסקים קטנים ועצמאיים. דבר זה מסביר את הפגיעה הקשה במיוחד שספגו עסקים אלה במהלך המשבר ואת התמקדותם של כמה מצעדי המדיניות בסיוע להם, כמתואר בהמשך. תיבה ד'-2 ממחישה כי הפגיעה בעסקים קטנים וזעירים הייתה חמורה מאשר בעסקים גדולים יותר.

ב. שוק העבודה

ייחודו של המשבר הנוכחי בא לידי ביטוי גם בשוק העבודה, הן בעוצמת הפגיעה בתעסוקה והן בתופעות נוספות. התופעות בשוק זה, הנובעות ממאפייני הענפים שנפגעו, ובראשן הפגיעה הדיפרנציאלית בעובדים והפער בין התוצר לתעסוקה, נדונו לעיל. האבטלה, שב-2019 הגיעה לרמתה הנמוכה ביותר מזה עשרות שנים, נסקה (בהגדרתה המורחבת) השנה ל-15.7% בממוצע שנתי. הזינוק בשיעור האבטלה – כ-12 נקודות אחוז – חסר תקדים בישראל.

כתוצאה מהמגבלות שהממשלה הטילה על הפעילות תגובת שוק העבודה הייתה עזה ומיידידת, להבדיל ממחזורי עסקים רגילים ומשברים קודמים, שבהם שוק העבודה מגיב על האטת הביקושים במשק בפיגור מסוים. השוק הגיב ישירות על המגבלות, בפרט על אלה שנגעו לסגירת עסקים ולהגעה אל מקום העבודה. בהתאם לכך נרשמו במהלך השנה תנודות חריפות בשיעור האבטלה הרחבה, והוא הגיע לשיאו בסגר הראשון – כמיליון מובטלים.

מאפיין ייחודי נוסף של המשבר הוא היקף השימוש בהסדר החל"ת – מנגנון שהיה קיים עוד לפני המשבר, אך נוצל עד אז בהיקף מצומצם בלבד. כמעט כל השינוי באבטלה השנה נובע מהוצאת עובדים לחל"ת (להבדיל מפיטורין), ומכאן הצורך להתייחס לשיעור האבטלה הרחבה, הכולל עובדים אלה.⁷ הממשלה נקטה צעדים נוספים מלבד מתן האפשרות לשימוש נרחב בהסדר החל"ת, בהם הגמשת התנאים לקבלת דמי אבטלה והארכת תקופת הזכאות להם עד יוני 2021. צעדים אלה הקלו על המובטלים, סייעו בהפחתה של הפגיעה בהכנסתם ושל אי-הוודאות בקרבם, ובכך סייעו גם לשימור הביקושים במשק. לצד זאת ננקטו במהלך השנה צעדים שנועדו לעודד החזרת עובדים לתעסוקה ולהפחית את החשש כי הצעדים האמורים יפגעו יתר על המידה בתמריצי העובדים לחפש עבודה ובתמריצי המעסיקים להעסיקם. הרחבה לגבי היתרונות והחסרונות של מודל החל"ת (גם בהשוואה למודלים שהונהגו בחו"ל) ולגבי מכלול הצעדים שהממשלה נקטה בשוק העבודה ראו בפרק ה'.

כאמור, בשל מאפייני הענפים שנפגעו הפגיעה בתעסוקה הייתה חריפה במיוחד בקרב עובדים בעלי שכר נמוך והשכלה מועטה. תופעה זו גם גרמה לעליית השכר הממוצע, שאינה משקפת עלייה של שכר המועסקים המתמידים. עם זאת המשבר פגע בעובדים חזקים, יחסית לאלה המועדים לאבטלה בזמנים רגילים: מאפייניהם החברתיים-כלכליים והקשר התעסוקתי שלהם לשוק העבודה היו חזקים מאלה של המובטלים ערב המשבר. תופעה זו אינה בהכרח ייחודית למשבר הנוכחי, וסביר שהיא קשורה לעצם הגידול הניכר של מספר המובטלים.

⁷ שיעור זה כולל, כאמור, גם פרטים שיצאו מכוח העבודה בעקבות המשבר.

כמעט כל הגידול
באבטלה השנה נבע
מהוצאת עובדים לחל"ת.
הממשלה הגמישה את
התנאים לקבלת דמי
אבטלה והאריכה את
תקופת הזכאות להם עד
יוני 2021.

הפגיעה בתעסוקה הייתה
חריפה במיוחד בקרב
עובדים בעלי שכר נמוך
והשכלה מועטה.

הפגיעה בתעסוקת עובדים צעירים הייתה גדולה יותר מאשר בתעסוקת יתר העובדים, תופעה המוכרת גם ממשברים קודמים בישראל. הפגיעה בתעסוקת עובדים מבוגרים (בני 55–65) הייתה קטנה מאשר בתעסוקת העובדים הצעירים מהם. עם זאת, הפגיעה בתעסוקת המבוגרים יחסית לפגיעה בעובדים צעירים (בני 25–34) הייתה חזקה מאשר במשברים קודמים. ייתכן שתרמו לכך מאפייני המשבר הנוכחי בגלל הסכנה המוגברת הנשקפת לעובדים מבוגרים מהידבקות ובגלל יכולתם הפחותה לעבוד מהבית.

לוח א'-1 ההתפתחויות העיקריות, 2015 עד 2020					
2020	2019	2018	2017	2016	2015
9.2	9.1	8.9	8.7	8.5	8.4
1,384	1,407	1,330	1,269	1,224	1,167
150.1	155.4	149.8	145.8	143.2	139.3
688.8	762.2	728.6	694.6	670.9	634.3
301.3	300.4	288.8	273.1	258.5	232.4
333.6	317.8	304.1	286.5	273.4	261.4
372.9	384.2	363.5	335.6	332.4	337.6
310.2	357.4	353.0	319.1	307.4	292.7
-2.5	3.4	3.5	3.6	3.8	2.2
-9.5	3.8	3.6	3.3	6.4	4.1
-1.6	3.5	2.5	6.0	10.4	0.9
2.7	2.8	3.9	3.5	4.2	2.8
1.9	5.5	6.0	5.5	-0.8	-0.6
-8.0	5.0	5.1	6.8	9.2	2.1
20.1	13.4	9.9	10.3	11.8	16.3
11.9	4.5	4.3	2.1	2.0	1.6
72.6	60.0	60.9	60.6	62.1	63.8
3,913.4	3,966.9	3,905.1	3,824.8	3,736.9	3,643.8
7.8	2.0	2.7	2.8	2.8	2.9
15.7	3.8	4.0	4.2	4.8	5.3
-0.7	0.6	0.8	0.4	-0.2	-1.0
0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
0.1	-0.8	-0.8	-0.1	-0.1	-0.5
0.82	1.59	2.16	2.11	2.00	2.18
-0.50	-0.01	0.51	0.57	0.43	0.50
-3.1	-2.5	2.1	-4.4	-1.5	0.4
3.44	3.56	3.59	3.60	3.84	3.89
-3.0	21.3	-2.3	6.4	-2.5	2.0
-9.6	1.0	3.6	5.7	2.3	2.8

- 1 ללא יהלומים וחברות הזנק.
 - 2 ללא יבוא ביטחוני, אוניות, מטוסים ויהלומים
 - 3 מספר המועסקים בשנת 2020 כולל גם את הנעדרים זמנית מעבודתם בגלל סיבות הקשורות לקורונה.
 - 4 הנתון לשנת 2020 מתייחס לאבטלה הרחבה הכוללת את הבלתי מועסקים (האבטלה בהגדרתה הרגילה), הנעדרים זמנית מעבודתם בגלל סיבות הקשורות לקורונה והלא משתתפים בגלל הקורונה.
 - 5 שיעור השינוי הנומינלי – היום האחרון בדצמבר לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד.
- המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

לוח א'-2
אינדיקטורים כלכליים: השוואה בין-לאומית, 2011 עד 2020

	2020				2019				2018-2011			
	מדינות OECD	גוש האירו	ישראל	מדינות OECD	גוש האירו	ישראל	מדינות OECD	גוש האירו	ישראל	ארה"ב	גוש האירו	ישראל
שעור הגידול של התוצר (באחוזים)	-5.5	-6.6	-3.5	-2.5	1.6	1.3	2.2	3.4	2.1	1.3	2.3	3.6
שעור הגידול של התוצר לנפש (באחוזים)	-6.0	-6.9	-4.0	-4.2	1.1	1.0	1.7	1.5	1.4	1.1	1.6	1.6
התוצר לנפש (באלפי דולרים, במחירים שוטפים)	-	-	63.1	43.7	39.5	50.7	65.3	43.6	37.3	41.7	55.9	36.9
שעור הגידול של האוכלוסייה (באחוזים)	0.5	0.3	0.5	1.8	0.5	0.3	0.5	1.9	0.6	0.3	0.7	1.9
שעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי, בני 64-25	-	-	-	79.2	78.4	80.6	78.2	80.4	77.1	79.0	77.2	79.3
שעור האינפלציה (במשך השנה, באחוזים)	1.4	0.3	1.2	-0.6	2.1	1.2	1.8	0.8	1.9	1.3	1.8	0.9
היצוא (כאחוז מהתוצר) ²	-	45.4	-	27.1	29.8	48.3	11.7	28.1	28.8	45.2	12.9	29.5
החשקעה הגולמית (כאחוז מהתוצר)	22.4	21.3	20.3	21.8	23.3	22.3	21.0	21.4	22.3	20.6	20.4	20.9
החיסכון הלאומי (כאחוז מהתוצר)	23.4	23.7	17.7	26.8	24.5	25.2	18.6	24.7	23.3	23.5	19.0	23.9
החשבון השוטף (כאחוז מהתוצר)	-0.2	3.0	-3.4	5.0	0.3	3.1	-2.2	3.4	0.0	2.9	-2.3	3.0
ההוצאה הציבורית (כאחוז מהתוצר) ³	49.4	-	47.2	46.9	42.1	-	35.7	39.8	43.0	48.2	36.1	39.6
המסים (כאחוז מהתוצר) ⁴	34.9	36.6	25.8	29.9	35.9	37.7	25.3	30.3	35.4	37.2	25.5	30.9
החוב הציבורי ברינטו (כאחוז מהתוצר) ³	-	-	131.2	72.6	82.5	84.0	108.7	60.0	84.4	89.8	104.6	64.7

¹ הנתונים על גוש האירו ועל OECD הם ממוצעים משוקללים של הנתונים של המדינות שה-OECD Economic Outlook מפרסם על המדינות המשתייכות לכל קבוצה.

² בישראל – היצוא ללא יחלומים.

³ נתוני הגידול וההוצאה של ישראל התאמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.

⁴ הנתונים על גוש האירו הם ממוצע פשוט של הנתונים על המדינות המשתייכות אמין, למעט לטביה, מלטה וקפריסין. הנתונים על OECD הם ממוצע פשוט של המדינות המשתייכות לארגון.

המקור: קרן המטבע הבין-לאומית, OECD, ובנק ישראל.

ג. החשבון השוטף והחיסכון הלאומי

המשק מקיים זה שנים עודף בחשבון השוטף, והמשבר תרם לגידולו הניכר השנה. היצוא אמנם גדל בשיעור נמוך בהשוואה לשנים הקודמות, אולם היבוא צנח בשיעור חד. תרומתו של המשבר לירידת היבוא נבעה בראש וראשונה מהירידה החדה בנסיעות של ישראלים לחו"ל (אשר קיזזה, ויותר מכך, את הפגיעה בתקבולי המט"ח מתיירות נכנסת), וכן מירידת מחירי הנפט בעולם ומהירידה בצריכת הדלק בגלל ירידה בנסועה. גורמים זמניים אלה, לצד גורמים אחרים, בהם ארוכי טווח, לחצו לייסוף השקל. הצלחתו המתמשכת של היצוא המתקדם תורמת לאורך זמן לעודף בחשבון השוטף, ותורמתה בהקשר זה התחדדה השנה.

התרחבות העודף בחשבון השוטף השנה משקפת גידול חריג של שיעור החיסכון הלאומי הן בהשוואה לשנים האחרונות (לצד גידול קטן של ההשקעה) והן בהשוואה בין-לאומית (לוח א'-2). הוא נובע מגידול משמעותי עוד יותר של החיסכון הפרטי, אשר קיזז, ויותר מכך, את הירידה בחיסכון הציבורי. דבר זה מלמד כי מלבד השפעתם האפשרית של שיקולי החלקת צריכה ושל שיקולים ריקרדיאניים,⁸ החיסכון הפרטי השנה הושפע כנראה במידה רבה גם ממאפייני המשבר, שפעלו להקטנת הצריכה הפרטית ולהגדלת חיסכון זה (חיסכון כפוי או ממניע הזהירות), כמתואר לעיל.

ד. האינפלציה ושער החליפין

האינפלציה

השפעת משבר הקורונה ניכרה גם בהתפתחות האינפלציה. שיעור האינפלציה השנה היה -0.7% , שיעור נמוך משמעותית מאשר אשתקד והנמוך ביותר מאז 2016. אמנם הירידה של סביבת האינפלציה החלה כבר בחודשים שקדמו למשבר, אך היא התעצמה בחודשיו הראשונים, והאינפלציה התייצבה ברמה נמוכה בהמשך השנה. ירידות מחירים נרשמו במרבית סעיפי המדד, עובדה התואמת את השפעתו הרוחבית של המשבר על הצריכה הפרטית כמתואר לעיל. חלק חשוב מהשפעת המשבר על האינפלציה נובע מהשפעתו על הכלכלה העולמית: לירידת מחירי האנרגיה והמזון בעולם, בעיקר בתחילת המשבר, הייתה תרומה ניכרת לירידת האינפלציה בישראל. הייסוף המואץ של השקל, שנבע רק בחלקו מהמשבר, תרם אף הוא לירידת האינפלציה. ירידה בקצב האינפלציה בתחילת המשבר נרשמה גם במדינות OECD, אך הירידה בישראל הייתה חדה יותר. (להרחבה ראו פרק ג').

שכר הדירה עלה השנה בשיעור מתון בלבד, בניגוד לעלייתו המהירה יחסית בשנים האחרונות, שבהן בלטה תרומתו לאינפלציה. נראה כי השינוי משקף את השפעת המשבר על שוק הדירה, בין היתר משום הפגיעה המיוחדת בתעסוקת צעירים ובעלי שכר נמוך, ששיעורי השכירות בקרבם גבוהים, משום שסטודנטים חזרו לגור עם הוריהם, וייתכן שאף בגלל ירידת הביקוש לדירות להשכרה מצד תיירים. ההתמתנות הניכרת של עליית שכר הדירה בולטת לנוכח האצת העלייה של מחירי הדירות (שאינם נכללים במדד המחירים לצרכן) השנה, ואפשר שזו עדות נוספת לפגיעתו היתירה של המשבר בשכבות החלשות: רוכשי דירות מתאפיינים בהכנסה גבוהה יחסית, ועליית מחירי הדירות, לצד המשך הגידול המואץ של החוב לדירה, מתיישבת עם פגיעה מועטה יחסית

העודף בחשבון השוטף גדל מאוד. היבוא צנח בשיעור חד, בראש וראשונה בגלל הירידה בנסיעות של ישראלים לחו"ל.

השנה נרשם גידול חריג של שיעור החיסכון הלאומי.

שיעור האינפלציה השנה היה נמוך מאשר בשנים האחרונות.

⁸ שיקולים ריקרדיאניים הם אלה הצפויים להניע את הפרטים להגדיל את החיסכון הפרטי לנוכח ירידה בחיסכון הציבורי, בידיעה כי יידרשו בעתיד לממן את החזר החוב הציבורי שגדל.

בביקוש לדירות בבעלות (להבדיל מהביקוש לשירותי דיור) מצד אוכלוסייה זו, שנפגעה פחות מן המשבר.⁹

שער החליפין

לאחר פחות קצר וחד בחודש מרץ, הקשור למצוקת הנזילות הדולרית בשווקים הפיננסיים בתחילת המשבר (כמתואר בהמשך), נרשם במהלך השנה ייסוף של השקל, אשר הואץ לקראת סופה, ובסך הכול השקל יוסף במונחי שער החליפין הנומינלי האפקטיבי ב-5.5%. לייסוף זה תרמו העודף המתמשך בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, שאליו התווספה השנה השפעת המשבר על התרחבותו, כמתואר לעיל, ההשקעות הזרות הישירות בישראל, בייחוד בענפי היצוא המתקדמים, שנמשכו השנה בהיקף מוגבר, תנועות הון זמניות שאינן קשורות בהכרח למשבר או לשינויים בגורמי יסוד של המשק וכן היחלשות הדולר בעולם. בנק ישראל פעל למיתונו של קצב הייסוף באמצעות רכישות מוגברות של מט"ח.

בין תנועות ההון הזמניות שלחצו לייסוף בלטה השנה מכירת מט"ח על ידי המשקיעים המוסדיים במסגרת התאמות שהם ביצעו בתיקי הנכסים שלהם לנוכח העלייה של ערך נכסיהם בחו"ל. אף כי הכיוון של התאמות אלה הוא זמני באופיו, היקפן הגדל משקף גורם יסוד במשק – עלייה מתמשכת בעודף הנכסים של המשק מול חו"ל, ובכללה גידול של השקעות הגופים המוסדיים בחו"ל. צירוף ישראל למדד האג"ח העולמי WGBI, אשר הגדיל את ההשקעות של זרים באג"ח של ממשלת ישראל, תרם אף הוא ללחצי הייסוף השנה.

ה. מימון המגזר העסקי

בתחילת המשבר נרשמה טלטלה בשווקים הפיננסיים בישראל ובעולם. התערבות מהירה של בנק ישראל ובנקים מרכזיים בחו"ל ותוכניות מתמשכות ונרחבות הביאו לייצוב השווקים בישראל ובחו"ל, בהתאמה. הממשלה ובנק ישראל הפעילו תוכניות נרחבות להקלת תנאי המימון, ובזכותן – בין השאר – השפעתו של המשבר על היקף המימון ועל עלותו הייתה בסופו של דבר מתונה. היקף החוב הכולל של המגזר העסקי נותר כמעט זהה להיקפו בשנה הקודמת, ועלות המימון, חרף הבדלים בין רכיבים שונים ותנודות במהלך השנה, נותרה גם היא ללא שינוי ניכר. נראה אפוא שהכוחות השונים אשר השפיעו על הביקוש לאשראי ועל היצע קיזוז זה את זה במידה רבה: הירידה בפעילות ובביקוש להשקעות לנוכח המשבר פעלה להקטנת הביקוש; לעומת זאת המצוקה שאליה נקלעו עסקים רבים הגדילה את הביקוש לאשראי לצורך נזילות והישרדות. עליית רמת הסיכון פעלה להקטנת היצע האשראי ולייקורו, ואילו התערבות הממשלה ובנק ישראל פעלו להרחבתו.

אף כי בהסתכלות שנתית החוב הבנקאי, הן של העסקים הגדולים והן של העסקים הקטנים, גדל בשיעור נמוך, התפתחותו במהלך השנה שיקפה הבדלים חשובים בקשיים שהמשבר הציב בפניהם ואת השפעת צעדי המדיניות שנקטו. העסקים הגדולים הצליחו במידה רבה להיעזר באשראי הבנקאי להתמודדות עם המשבר: הם ניצלו מסגרות אשראי קיימות בהיקף גבוה בתחילת המשבר, ובהמשך הם צמצמו את יתרתו. לעומתם העסקים הקטנים, שנפגעו קשה מהמשבר, התקשו בתחילה לקבל אשראי בנקאי, והוא ניתן ברובו במסגרת הקרנות בערבות המדינה, שפעילותן הורחבה, אך לאט מדי. גם בנק ישראל הפעיל תוכניות להקלת תנאי המימון לעסקים אלה בעיקר באמצעות מתן הלוואות לבנקים בריבית נמוכה-במיוחד, ובהמשך אף

⁹ הפחתת שיעור מס הרכישה לרוכשי דירה שנייה ומעלה (משקיעים) וירידת הריבית על המשכנתאות תמכו אף הן בביקוש לדירות.

לאחר פחות קצר וחד בחודש מרץ נרשם בהמשך השנה ייסוף של השקל.

היקף החוב הכולל של המגזר העסקי היה כמעט זהה להיקפו אשתקד, ועלות המימון נותרה גם היא ללא שינוי ניכר.

העסקים הקטנים התקשו בתחילה לקבל אשראי בנקאי, והוא ניתן ברובו במסגרת הקרנות בערבות המדינה. בנק ישראל הפעיל תוכניות להקלת תנאי המימון לעסקים אלה.

שלילית, כמפורט בסעיף הבא. הריבית של הבנקים לעסקים הגדולים נותרה דומה לזו של השנה הקודמת, ואילו זו לעסקים הקטנים ירדה מעט, עדות להשפעה של הקרנות שבערבות המדינה ושל התוכניות שהפעיל בנק ישראל ביחס לעסקים אלה.

לצד צעדים בכלים מוניטריים, המפורטים בהמשך, פעל בנק ישראל, במסגרת הפיקוח על הבנקים, להגדלת היקף האשראי הבנקאי באמצעות הקלות רגולטוריות על הבנקים. כמו כן, במסגרת המתווים לדחיית תשלומי הלוואות, אשר יזם בנק ישראל, נדחו תשלומים בהיקף ניכר – בעיקר בגין הלוואות לדירה, אך גם בגין אשראי לעסקים קטנים וזעירים. בהמשך השנה חידשו מרבית העסקים הללו את תשלום החזרי ההלוואות שדחו בתחילת המשבר.

3. המדיניות הכלכלית

א. המדיניות הפיסקלית¹⁰

היקף התגובה והמצרפים הפיסקליים

מצבו הנוח של המשק ערב המשבר, ובייחוד רמתו הנמוכה של יחס החוב הציבורי לתוצר (אף כי הגירעון המבני היה גבוה), אפשרו לממשלה לנקוט הרחבה פיסקלית רבת עוצמה וחסרת תקדים בישראל לצורך התמודדות עם השלכות הכלכליות של המשבר. תגובה זו גם שיקפה את ההערכה כי מדובר במשבר לזמן מוגבל, למרות אי-הוודאות לגבי משכו המדויק, משבר שאינו נובע מבעיה מבנית במשק. תגובה זו התמקדה בהגדלה של הוצאות הממשלה, בעיקר של תשלומי ההעברה. הממשלה פעלה גם למתן הלוואות לעסקים בערבות המדינה, אשר עלותן התקציבית המיידית מועטה.¹¹ גידול ההוצאות ולצדו השפעה קטנה יותר של הירידה בהכנסות הממשלה ושל ירידת התוצר הזניקו את הגירעון בתקציב מ-3.7 ל-11.6 אחוזי תוצר ואת יחס החוב הציבורי לתוצר מ-60% ל-72.6%.

מאפייניה העקרוניים של תגובת המדיניות הפיסקלית בישראל – גידול ניכר של ההוצאות והגירעון, התמקדות ברשתות ביטחון לעובדים ולעסקים באמצעות תשלומי העברה, ערבות מדינה להלוואות, וכן הגדלת ההוצאה על בריאות – דמו למאפייניה בשאר המדינות המפותחות. הגידול של יחס החוב הציבורי לתוצר היה נמוך אך במקצת מגידולו הממוצע במדינות ה-OECD. בהעדר תקציב מדינה מאושר התנהלה המדיניות במסגרת תקציב המשכי, המונע את הגדלת ההוצאה. הממשלה אימצה הסדרים אשר איפשרו לה להגדיל את התקציב לצורך התמודדות עם המשבר ("קופסאות קורונה"). השימוש בקופסאות סייע לממשלה להבהיר כי מדובר בהוצאות חד-פעמיות לנוכח המשבר. עם זאת, העדר תקציב מאושר לתקופה כה ממושכת פוגע ביכולת לתקצב סעיפים רבים ולקבוע סדר עדיפויות ברור. הדבר מדגיש ביתר שאת את הצורך לאשר תקציב לשנת 2021 ולשמר את המסגרות המוסדיות החיוניות לניהול המדיניות הפיסקלית ולביסוס אמינותה לאורך זמן.

חרף גידולו הניכר של החוב, התשואות עליו לא עלו, ודירוג האשראי של ישראל נותר בעינו. תרמו לכך גורמים שקדמו למשבר, בהם מצבו הבסיסי האיתן של המשק והירידה המתמשכת של יחס החוב הציבורי לתוצר, וכן התפתחויות במהלך המשבר, בהן התערבות בנק ישראל בשוק המשני של האג"ח הממשלתיות (והתערבות של בנקים מרכזיים אחרים בשווקים העולמיים, בעינו).

הממשלה נקטה הרחבה פיסקלית רבת עוצמה. יחס החוב הציבורי לתוצר עלה ל-72.6%.

חרף גידולו הניכר של החוב הציבורי התשואות עליו לא עלו, ודירוג האשראי של ישראל נותר בעינו.

¹⁰ מדיניות הממשלה בערוץ הבריאותי, כלומר לצמצום היקפי ההדבקה, מתוארת בהרחבה בתיבה א'-1.

¹¹ תפקיד המדינה כמבטח מאפשר לממן מתן הלוואות על ידי הבנקים באמצעות הוצאה תקציבית קטנה יחסית, כל עוד הסיכונים לא התממשו בהיקף ניכר.

אשר תרמה לסביבת הריביות הנמוכה במדינות המפותחות), תפיסת המשקיעים בדבר אופיה הזמני והמתחייב של ההרחבה הפיסקלית והעובדה שגידול החוב לא היה חריג בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.

מאפייני ההתערבות ואילווציה

להבדיל מתקופות שפל או משברים אחרים, שבהם הגדלת ההוצאה (או הפחתת מסים) מיועדת במידה רבה לתמוך בביקוש המצרפי, השיקולים המובילים בעיצוב ההוצאות במשבר הנוכחי היו שרירות (רשת ביטחון) ופיצוי ולא הגדלת ביקושים, וזאת מפני מאפייניו של משבר זה. מאפיינים אלה קשורים למגבלות על ההיצע, לתפקידה של הממשלה בהטלתן, להבנה שהתנאי לשיקום הפעילות הוא פתרון לזעזוע האקסוגני, וההנחה, משלב מוקדם של המשבר, שפתרון זה, כלומר חיסון, ימצא בטווח הנראה לעין, ולפיכך המשבר קצוב בזמן. לאור שיקולים אלה גידול ההוצאה התמקד בתשלומי העברה ולא בצריכה או השקעה ציבורית. עם זאת הוגדל מאוד תקציב מערכת הבריאות כדי להתמודד עם המגיפה.

המשקל הנמוך שניתן לעידוד ביקושים נבע מהתועלת המועטה בכך לנוכח המגבלות שהטילה הממשלה על פעילות העסקים והשינויים בהתנהגות הציבור, וכן מהמתח שבין עידוד הפעילות הכלכלית לבין הרצון להימנע מהגדלת התחלואה הכרוכה בכך. זאת ועוד, להבדיל ממשברים אחרים, שבהם הגורם האקסוגני הוא שמצית את המשבר, אך עידוד הביקושים יכול לשקם בהדרגה את הפעילות, במשבר הנוכחי הסיכוי לשיקומה נמוך כל עוד המגיפה לא מוגרה או לפחות רוסנה. הסיוע לעסקים נועד במידה רבה לסייע להם לשרוד את המשבר. סוגיית השרידות הייתה מרכזית מכמה טעמים: עוצמת הפגיעה בעסקים מקשה גם על האיתנים שבהם לשרוד; המגבלות על הפעילות הפחיתו מאוד את יכולתה של הממשלה לסייע בעקיפין לעסקים, כפי שנעשה במקרים אחרים, באמצעות עידוד הביקושים; שימור העסקים יאפשר חידוש של פעילותם במהירות בבוא העת, ויפחית את העלויות והעיכובים הכרוכים בהקמה-מחדש של עסקים.

שיקול השרידות בלט גם בצורך לסייע למשקי בית רבים לצלוח את התקופה לנוכח הפגיעה הקשה בפרנסתם: עובדים פוטרו או הוצאו לחל"ת, ופעילותם של עצמאיים ובעלי עסקים שותקה או נפגעה קשות. בלט הצורך בסיוע מיוחד לעצמאיים, כי הם אינם זכאים לדמי אבטלה. התפקיד הישיר והברור שהממשלה מילאה בפגיעה בתעסוקה ובעסקים דרך המגבלות שהטילה על הפעילות הגביר את מחויבותה הציבורית לפצות את הנפגעים מהחלטותיה.

מאזן השיקולים בא לידי ביטוי בעיצוב הצעדים. הצעדים בעניין דמי האבטלה והחל"ת, המענקים לעצמאיים והסיוע הישיר לעסקים (כגון הנחות בארנונה ומענק הוצאות קבועות) התמקדו באלה שנפגעו ישירות מהמגבלות על הפעילות. לעומת זאת ננקטו רק צעדים מעטים, בעיקר לקראת סוף השנה, להגדלת הכנסתם של בעלי הכנסה נמוכה, המאופיינים בנטייה שולית גבוהה לצורך (כגון הקדמת מענק העבודה בגין 2021). גם ההרכב הענפי של הסיוע (למשל לענפי התחבורה והתיירות) משקף את שיקולי השרידות והפיצוי. לעומת זאת לא נעשה שימוש משמעותי בהרחבת השקעות ציבוריות כאמצעי להגדלת הביקושים.¹² במהלך המשבר הונהגו מספר חבילות סיוע רוחביות (מענקים לכלל האזרחים), וככאלה הן לא היו יעילות לצורך מיקוד הסיוע בנפגעים מהמשבר.

¹² זאת אף על פי שכבר בחבילת הצעדים הראשונה תוקצבו סכומים לשם כך. אמנם הואץ ביצועם של מספר מיזמי תשתית, בעיקר תשתית הרכבת ונתיבים לתחבורה ציבורית, אולם בהקשר זה בלט השיקול התפעולי – ניצול הירידה בתנועה לנוכח המגבלות והסגרים.

השיקולים המובילים
בעיצוב הוצאות
הממשלה במהלך
המשבר היו סיוע ופיצוי
ולא הגדלת הביקושים
במשק.

עיצוב צעדי הסיוע לעסקים ולמשקי הבית כרוך במתח מובנה בין שיקולים מנוגדים. מתח זה והאיזון שנבחר הושפעו ממאפייני המשבר והשתקפו בכמה ממאפייני הצעדים : סיוע רוחבי או ממוקד : זכאות רחבה על סמך אמות מידה פשוטות ומועטות מאפשרת הושטת סיוע מהיר ונרחב, אך פוגעת במיקודו. אמות מידה מורכבות יותר (למשל לפי מידת הפגיעה בעסק) מאפשרות למקד את המשאבים באוכלוסיית היעד, אך מצריכות מידע פרטני, כרוכות בסרבול, מאטות את היישום ועלולות לפגוע בשיעורי המיצוי. בעיות מסוג זה באו לידי ביטוי בעת יישום של חלק מצעדי הסיוע. בשל מאפייני המשבר והעדר תשתית נתונים נאותה ניתן משקל רב יחסית לסיוע הרוחבי, בייחוד בשלביו המוקדמים.

סיוע לעסקים מול פגיעה ביעילות : ככלל, בעת משבר רצוי לייעד את הסיוע לעסקים שהם איתנים ביסודם, ומצוקתם היא זמנית ונובעת מהמשבר. סיוע לא בררני עלול לתמוך בקיומם של עסקים לא יעילים. מצב המשק ערב המשבר הגדיל את ההסתברות לקיומם של עסקים כאלה, ומשברים נתפסים כהזדמנות להגדלת הפריזון במשק בכך שהם מביאים להחלפתם בעסקים יעילים יותר ("הרס יצירתי"). הנסיבות הקיצוניות של המשבר הנוכחי והפגיעה בעסקים כתוצאה מהמגבלות שהממשלה עצמה הטילה הקשו מאוד על ההבחנה בין עסקים יעילים לבלתי יעילים, הפחיתו את חשיבותו של שיקול זה ותמכו בקביעת אמות מידה מקלות לסיוע לעסקים.

סיוע נדיב למובטלים מול פגיעה בתמריץ לעבוד : הגמשת התנאים לדמי האבטלה, הגדלת נדיבותם, ההתחייבות להעניקם עד יוני 2021 והיישום הנרחב של מנגנון החל"ת סיפקו סיוע חשוב למובטלים, סייעו להפחית עכור את אי-הוודאות ביחס להכנסתם, וחשיבותם התחדדה לנוכח הקושי של הממשלה לפעול להקטנת האבטלה באמצעות הגדלת הביקושים. בכך הסיוע גם תרם לשימור הביקושים במשק. בתנאים רגילים עומד מול שיקולים אלה החשש כי סיוע נדיב יפגע בתמריץ לעבוד, אולם במשבר הנוכחי צמצום הגעתם של עובדים למקום העבודה עלה בקנה אחד עם תכלית המגבלות שהטילה הממשלה ועם המאמצים להפחתת ההדבקה במשק. עם זאת עלו במהלך השנה חששות כי הצעדים כפי שעוצבו עלולים לפגוע יתר על המידה בתמריץ של חלק מהעובדים לחזור למקום עבודתם או לחפש עבודה חלופית, וכן בנכונות של המעסיקים לשמר תעסוקת עובדים בעת החמרת המגבלות או להחזירם לעבודה בעת הקלתן. לנוכח חששות אלה נקטה הממשלה מספר צעדים לעידוד שימור תעסוקה והחזרת עובדים וכן לעידוד עובדים לחזור לעבודה (בפרט כאשר שיעור האבטלה יפחת), כמפורט בפרק ה'.

הפגיעה הקשה במיוחד בענפי המסחר והשירותים, אשר מתאפיינים בריבוי עסקים בינוניים וקטנים, מיקדה תשומת לב רבה בסיוע לעסקים אלה. הדבר התבטא בתוכניות הסיוע של הממשלה (מענקים והלוואות בערבות המדינה באמצעות קרנות ייעודיות) ואף בצעדים שנקט בנק ישראל, כמתואר בהמשך. הפגיעה בענפים האמורים מסבירה גם את עוצמת הפגיעה בעצמאיים, ובהתאם לכך – את התקדימים שנקבעו במהלך המשבר בסיוע להם.

דגש רב הושם בסיוע לעסקים קטנים באמצעות הלוואות בערבות חלקית של המדינה, אולם הושטת הסיוע בערוץ זה הייתה בתחילת המשבר איטית ומוגבלת מדי. היקף הקרן הוגדל מספר פעמים במהלך השנה, ושיעור הערבות הוגדל באמצעות הקרן לעסקים קטנים בסיכון מוגבר. תרומת הקרנות להקלת תנאי המימון לעסקים קטנים תוארה לעיל ונדונה ביתר פירוט בפרק ד'. מנגנון סיוע זה מעביר חלק מן הסיכון אל הממשלה, אך השפעתו על היקף הוצאותיה מועטה, כל עוד הסיכון לא התממש בהיקף משמעותי.

תגובת המדיניות התקשתה לפרקים להדביק את קצב ההתפתחויות במשק הן בקבלת ההחלטות והן ביישומן. התפתחות התגובה במהלך השנה שיקפה בין היתר את התפתחות המשבר,

לנוכח הפגיעה הקשה
בענפי המסחר
והשירותים, המתאפיינים
בריבוי עסקים קטנים
ועצמאיים, ננקטו מגוון
צעדים לסיוע להם.

את חוסר הוודאות לגבי משכו, את הניסיון המצטבר מיישום הצעדים ואת המאמץ למקד את הסיוע באוכלוסיות היעד. איטיות התגובה והקושי למקדה באוכלוסיות היעד נבעו בין היתר מהעדר תשתית נתונים הולמת הנדרשת לעיצוב יעיל ומהיר של תוכניות סיוע ממוקדות. בלט גם חסרונה של תשתית מוסדית מובנית לפריסה מהירה ואוטומטית של רשת ביטחון חברתית-כלכלית רחבה. חסרון זה הורגש למשל לנוכח הצורך לסייע לעצמאיים והצורך להרחיב מאוד את הסיוע לעסקים קטנים. הסיוע למובטלים אמנם ניתן במהירות, אך הוא התבסס על מנגנון (חל"ת) שלא נועד ביסודו להתמודדות עם משברים מסוג זה. תשתית מוסדית מובנית תאפשר גם להגדיר מראש את התנאים שבהם הסיוע ישוב ויצטמצם – למשל את מידת הירידה של שיעור האבטלה. (לדיון נרחב ראו פרקים ה', ו').

ב. המדיניות המוניטרית והתערבותה בשווקים הפיננסיים

בתחילת המשבר
התמקדה המדיניות
המוניטרית בייצוב
השווקים הפיננסיים,
ובהמשכו – בהקלת תנאי
המימון.

המדיניות המוניטרית התמקדה בייצוב השווקים הפיננסיים בתחילת המשבר ובהקלת תנאי המימון בהמשך. הדגש בהקלת תנאי המימון משקף, בדומה לדגש של המדיניות הפיסקלית על שרירות כמתואר לעיל, את הצורך לסייע לעסקים ולמשקי הבית לצלוח את תקופת המשבר. לשם השגת יעדים אלה הפעילה המדיניות המוניטרית במהלך השנה מגוון כלים לא-שגרתיים, חלקם חסרי תקדים במשק.

בנק ישראל הפחית את
הריבית ב-0.15 נקודת
אחוז ורכש מט"ח בהיקף
ניכר.

נוסף על הכלים האמורים הפחית בנק ישראל את הריבית המוניטרית פעם אחת ב-0.15 נקודת אחוז ל-0.1%, והיא נשמרה ברמה זו עד סוף השנה. כמו כן התמיד הבנק במדיניותו להתערבות בשוק מט"ח כדי למנוע ייסוף חריג, ובמסגרת זו רכש השנה 21 מיליארדי דולרים. היקף זה גדול בהרבה מהרכישות בכל אחת מהשנים מאז חזר הבנק להתערב בשוק המט"ח ב-2008 (למעט 2009 בעת המשבר הפיננסי העולמי, אז היו הרכישות קטנות רק במעט והסתכמו בכ-19 מיליארד דולר).¹³ השימוש הנרחב בכלים האמורים בלט על רקע ההפחתה היחידה בריבית. תמהיל זה שיקף מספר שיקולים. קרבתה של הריבית המוניטרית לאפס הגבילה, אף כי לא שללה, את מרחב התמרון בכלי זה. הכלים האמורים תואמים במידה רבה יותר את צרכי המדיניות הייחודיים שנבעו מהמשבר, כמתואר להלן. הניסיון שנצבר בעולם ובישראל בשימוש בכלים כמותיים ולא שגרתיים מאז משבר 2008 וכן העובדה כי גם במשבר הנוכחי בנקים מרכזיים מובילים בעולם הרבו להשתמש בהם הקלו על הפעלתם במשבר הנוכחי.

ייצוב השווקים והבטחת תפקודם התקין

התפשטותה המהירה של המגיפה בתחילת המשבר חוללה בהלה בשווקים הפיננסיים בעולם ובישראל. הפדיונות הנרחבים מקרנות הנאמנות יצרו בהן בעיית נזילות שקלית, והירידות בחו"ל, שהזניקו את הביקוש של המשקיעים המוסדיים לדולרים, יצרו בעיית נזילות דולרית, שהחריפה בשל בעיית הנזילות הדולרית בעולם. התפתחויות אלה הניעו הן את הקרנות והן את הגופים המוסדיים למכור אג"ח ממשלתיות בהיקף ניכר, עד כדי פגיעה בתפקודו התקין של השוק, וכן יצרו לחצים חזקים לפיחות השקל. בנק ישראל פעל באמצע חודש מרץ כדי לייצב את השווקים ולהקל את שתי בעיות הנזילות, בהתאמה – הודיע כי ירכוש אג"ח ממשלתיות בשוק המשני וכי יבצע עסקות החלף (SWAP) מול מוסדות פיננסיים עם אג"ח ממשלתיות כבטוחה, וכן הודיע כי יבצע עסקות החלף דולר/שקל מול הבנקים עד לסך של 15 מיליארדי דולרים. צעדים אלה תרמו לרגיעה בשווקים הפיננסיים, כמפורט בפרק ג'. הרגיעה התבטאה גם בשער החליפין, ונסתייעה בהשקת תוכניות החלף בין הבנקים המרכזיים הגדולים בעולם באותה עת.

¹³ ב-14 בינואר 2021, מעבר לתקופה הנסקרת בדוח זה, הצהיר הבנק כי ירכוש 30 מיליארד דולרים בשנת 2021.

הקלת תנאי המימון

בהמשך המשבר התמקדה המדיניות המוניטרית בהפחתת עלויות המימון והרחבת היצע האשראי במשק. לצורך זה הכריז בנק ישראל על תוכנית לרכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני בהיקף של 50 מיליארדי ש"ח. התוכנית נועדה להשפיע על התשואות לטווחים הארוכים יותר, ובכך להפחית את עלויות המימון לטווחים אלה. בהמשך הורחבה התוכנית ב-35 מיליארדי ש"ח נוספים. הרכישות בפועל במהלך השנה הסתכמו בכ-46 מיליארדי ש"ח. השימוש בכלי זה על ידי בנק ישראל לא היה חסר תקדים, שכן הבנק ביצע רכישות מסוג זה גם ב-2009, במהלך המשבר הקודם. ואולם היקף הרכישות במשבר הנוכחי היה גדול הרבה יותר, ולהכרזה בחודש מרץ על היקפן הגדול הייתה תרומה מיידיית וניכרת להורדת התשואות על האג"ח הממשלתיות.¹⁴ בנק ישראל הפעיל במהלך המשבר, לראשונה בישראל, שני כלים נוספים להקלת תנאי המימון. ייחודם בניסיון לרתום כלים מוניטריים להקלת תנאי המימון לפלחים מוגדרים של המגזר העסקי, להבדיל מאופיה הרוחבי, בדרך כלל, של המדיניות המוניטרית.

הכלי האחד התמקד בעסקים קטנים על רקע הפגיעה המיוחדת של המשבר בעסקים אלה. במסגרתו הודיע בנק ישראל על מתן הלוואות לבנקים לטווח ארוך בריבית נמוכה במיוחד (0.1%), בתנאי שאלה יעניקו אשראי לעסקים קטנים וזעירים. הבנק גם פעל להרחבת מגוון הנכסים שהבנקים יכולים להעמיד כבטוחה כנגד אשראי במסגרת תכנית זו, כך שיכללו גם תיקי משכנתאות (בנוסף לנכסים שהם נוילים ברמה גבוהה כדוגמת אג"ח ממשלתיות). בהמשך הורחבה התוכנית, ותנאיה חודדו כדי לוודא כי הוזלת הריבית תגיע לעסקים אלה: הריבית שבה בנק ישראל יספק את ההלוואות לטווח ארוך הופחתה לשיעור שלילי (-0.1%), והוצבה תקרה לריבית שהבנקים יכולים לגבות מהעסקים האמורים במסגרת זו.¹⁵ בסוף השנה הכריז הבנק על ערוץ נוסף של סיוע לעסקים קטנים וזעירים, שיופעל בתחילת 2021 – עסקות החלף עם גופי אשראי חוץ-בנקאיים מפוקחים בכפיפות לאשראי שהם יעמידו לעסקים אלה.

הכלי השני הוא תוכנית שהשיק הבנק לרכישת אג"ח קונצרניות בשוק המשני בהיקף של עד 15 מיליארדי ש"ח. הוא נועד בעיקר לסייע בהפחתת עלויות המימון לעסקים גדולים המגייסים אשראי בשוק ההון. ניתוח מפורט מראה כי ההתערבות אכן הביאה להפחתה של מרווחי התשואות על אג"ח אלה.¹⁶

בנק ישראל הכריז על תוכנית לרכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני וביצע במסגרתה רכישות בהיקף ניכר.

בנק ישראל הפעיל תוכנית של סיוע לעסקים קטנים באמצעות מתן הלוואות לבנקים בריבית נמוכה-במיוחד.

בנק ישראל השיק תוכנית לרכישת אג"ח קונצרניות בשוק המשני.

¹⁴ להרחבה בעניין התערבות בנקים מרכזיים בשוקי אג"ח ממשלתיות ראו תיבה ג'-1.

¹⁵ התקרה נקבעה בשיעור נמוך מהשיעור שנקבע בקרנות בערבות המדינה. תוכנית זו השלימה את הנגישות לאשראי במסגרת הקרן לעסקים קטנים, ובפרט היא איפשרה נגישות לאשראי גם לפירמות בענפים שהתקשו לגייס אשראי (ראו פרק ד').

¹⁶ ראו פרק ג' וביתר הרחבה דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020.

תיבה א'-1: המגיפה בישראל והמדיניות האפידמיולוגית להתמודדות עמה

תיבה זו סוקרת את התפתחות המגיפה ואת הצעדים הבריאותיים שנקטה הממשלה להתמודדות עמה. זאת משום חשיבותם המכרעת להבנת ההתפתחויות הכלכליות השנה הנסקרות בדוח זה.

א. התפתחות המגיפה ומאפייניה

נגיף הקורונה אותר לראשונה בסין בסוף 2019, התפרץ שם בעוצמה במהלך ינואר 2020 והתפשט במהירות בעולם. מקרים ראשונים נתגלו בישראל בסוף פברואר, ובחודש מרץ החל מספרם לגדול במהירות. התנועות בהיקף ההדבקה במהלך השנה התאפיינו בשלושה גלים. (ראו איור 2 בתיבה ז-1). עד סוף שנת 2020 אותרו בישראל כ-426 אלף נדבקים ומתו מהמחלה כ-3,300 איש, שהם כ-0.8% מסך הנדבקים המאומתים. ההדבקה והתמותה נסקו בינואר-פברואר 2021, ומספר הנפטרים מהמחלה בחודשיים אלה הסתכם בכמעט 70% מהתמותה ממנה בשנת 2020 כולה. ב-20 בדצמבר החלה ישראל במבצע רחב היקף לחיסון האוכלוסייה, וזה החל לתת את אותותיו כעבור זמן קצר. מספר תכונות של הנגיף, הנוגעות הן למאפייני ההדבקה והן למאפייני המחלה שהוא מחולל, מרכזיות להבנת התפתחות המגיפה והמדיניות להכלתה, וכן להבנה של דילמות המדיניות ושל סוגיות שנגעו להתנהלות הפרט והציבור ולקשר שבין אלה לבין נזקי הכלכליים של המגיפה.

ההדבקה מתרחשת בעיקר בעת קירבה פיזית בין אנשים, ולפיכך האמצעי המרכזי לצמצומה (מלבד עטיית מסיכות ושמירת היגיינה) הוא יצירת ריחוק ביניהם. גם נדבקים חסרי תסמינים עלולים להדביק, דבר המגדיל מאוד את כושר ההתפשטות של המגיפה ומקשה על המדיניות להכלתה. קצב ההדבקה מושפע מההתנהלות האישית של הפרט, שבחלקה הגדול אינה ניתנת לאכיפה, אלא תלויה ברצונו הטוב. כאשר מקדם ההדבקה (מספר האנשים שכל אדם שנדבק צפוי להדביק) גדול מ-1, מספר הנדבקים עלול לגדול בקצב מעריכי, והמגיפה עלולה לצאת משליטה. הבדלים משמעותיים בשיעורי ההדבקה והתחלואה בין מגזרי אוכלוסייה בישראל נוצרו ככל הנראה גם בגלל הבדלים בהתנהלות הציבור ובמידת ציותו להנחיות. (לניתוח דפוסי תחלואה מגזריים ראו תיבה ז-1).

הסכנה הבריאותית הנשקפת מהנגיף (תחלואה קשה ותמותה), כפי שהצטייר במהלך 2020, נגעה בעיקר לאוכלוסייה המבוגרת ולקבוצות סיכון נוספות, ואילו ליתר האוכלוסייה היא הייתה נמוכה בהרבה. סיכויי החולים קשה לשרוד מושפעים מאיכות הטיפול הרפואי שניתן להם בבתי החולים. איכות זו תלויה, בין היתר, במספר החולים קשה בכל נקודת זמן יחסית לקיבולת של מערכת האשפוז. הואיל והמחלה מתפתחת בהדרגה, היקף התחלואה הקשה בכל עת משקף הדבקה שאירעה ימים עד שבועות קודם לכן. מכאן החשיבות הרבה שיוחסה למניעת האמרתו של מספר הנדבקים בכל נקודת זמן מעבר לרף מסוים ("השטחת העקומה").

בתחילת המשבר שררה אי-וודאות רבה לגבי מידת מסוכנותה של המחלה, וההערכות בעניין זה השתנו עם הצטברות המידע בארץ ובעולם, וכן עם הצטברות הניסיון בטיפול בחולים קשה.¹ המשמעות של מספר המתים מקורונה להערכת המסוכנות של המחלה הייתה אף היא נתונה למחלוקת. כך, למשל, הערכת התמותה העודפת מחייבת מסגרת זמן ארוכה דיה לניתוח הנתונים. יש הטוענים כי שיעורי התמותה הגבוהים-במיוחד מן המחלה בקרב קשישים ובעלי מחלות רקע קשות עלולים להטות כלפי מעלה את התמותה המיוחסת לנגיף. כנגד זאת ייתכן כי חלק ממקרי המוות בעולם שנבעו מהנגיף לא זוהו ככאלה.

¹ המסוכנות יכולה להשתנות גם בגלל שינויים בנגיף. כך, למשל, גם מוטציה מדבקת יותר שאינה מגדילה את סיכויי התמותה של נדבק עלולה להגדיל את היקף התמותה הכולל מהנגיף.

ב. צעדי הממשלה להקטנת ההדבקה

- המדיניות האפידמיולוגית התמקדה במאמצים להקטין את היקף ההדבקה, ובפרט, כאמור, בניסיון למנוע את עלייתו מעל רף מסוים בכל נקודת זמן. ניתן להבחין בארבעה סוגי צעדים שננקטו לשם כך:
- מגבלות על פעילות כלכלית ואחרת – איסורים על קיום פעילויות או הנחיות לקיומה תחת מגבלות.
 - הוראות להתנהלות הפרט – עטיית מסכה, שמירת מרחק והמלצות לשמירה על היגיינה.
 - צעדים לקטיעה ממוקדת של שרשרות הדבקה – חובת בידוד, בדיקות לאבחון נדבקים, חקירות אפידמיולוגיות לאיתור אנשים שבאו במגע עם נדבק מאומת.
 - מאמצי הסברה לעידוד התנהגות המפחיתה את הסיכוי להדביק ולהידבק.

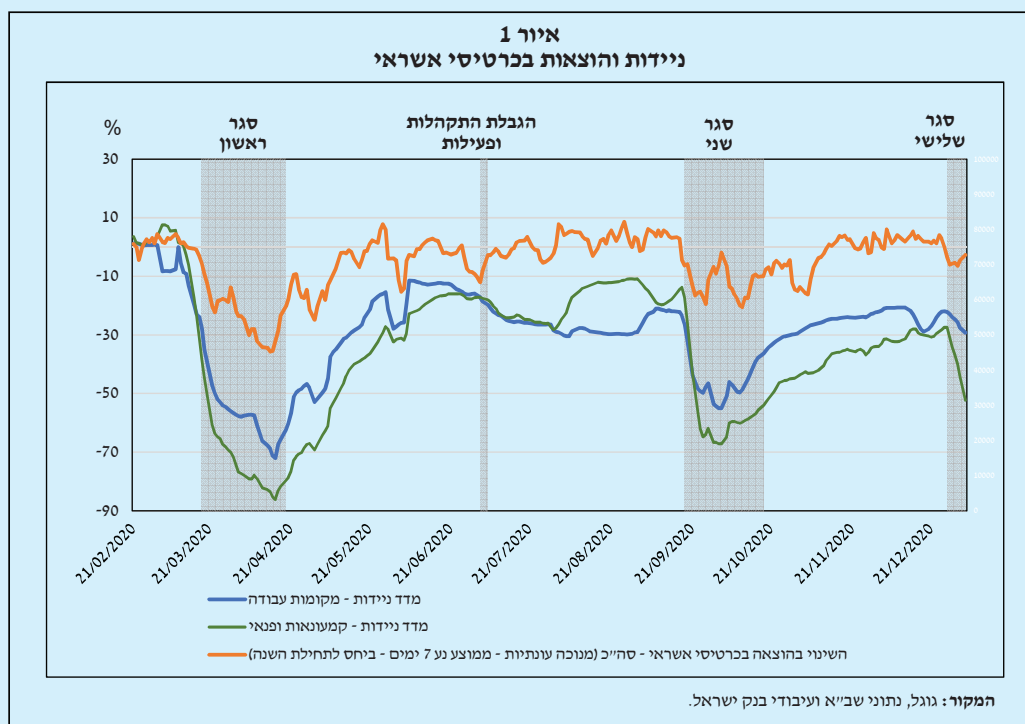
מגבלות על הפעילות

עיקר ההשפעה של המדיניות האפידמיולוגית על המשק קשור להטלת מגבלות על פעילות כלכלית ואחרת ועל חופש התנועה.² ניתן לחלק מגבלות אלה לשני סוגים:

1. איסורים על קיום פעילויות (לדוגמה, סגירת עסקים מקבלי קהל, איסור על טיסות, איסור על פעילויות מסוימות של העסקים כגון הסעדה בהושבה, סגירת מקומות עבודה, סגירת מערכת החינוך כולה או חלקה, מגבלות על התרחקות מהבית, איסור על פעילויות הכרוכות בהתקהלות).
 2. הנחיות לקיום הפעילות תחת מגבלות (לדוגמה, מגבלות על צפיפות והתנהלות בחנויות, במרכזי קניות, בעסקים ובמקומות עבודה אחרים, כגון כללי התו הסגול, קפסולות במערכת החינוך, "איים ירוקים" בתיירות הפנים).
- ההישענות על איסור פעילויות ככלי המדיניות המרכזי בלטה בתחילת המשבר. איסורים אלה הורחבו במהירות והגיעו לשיא בסגר הראשון. הדבר שיקף בין היתר את קצב האירועים, את אי-הוודאות ואת הקושי לעצב וליישם במהירות חלק מהכלים האחרים. עם היציאה מהסגר גדל משקלן של ההנחיות שנועדו לאפשר היקף רחב יותר של פעילות תוך הפחתת סכנת ההדבקה ("שגרת קורונה"). מאז נרשמו עליות ומורדות בחומרת המגבלות ובתחולתן, והן הגיעו לשני שיאים נוספים – הסגר השני, שהחל בערב ראש השנה, והסגר השלישי, שהחל במתכונת חלקית בסוף דצמבר והודק בתחילת ינואר 2021. השפעת המגבלות על הפעילות משתקפת היטב בירידות החדות של הניידות והצריכה בשני הסגרים הראשונים (איור 1). עליית הניידות במהלך הסגר השני, לאחר ירידתה החדה בתחילתו, אינה ייחודית לישראל, ונרשמה גם במדינות נוספות.³ עיתוי השינויים בחומרת המגבלות שיקף את הבחירה של הממשלה בכל נקודת זמן בין השיקולים האפידמיולוגיים לבין השיקולים הנוגעים לכלכלה ולהיבטים אחרים של הרווחה. מפאת הזמן הנדרש מהחמרת המגבלות עד השפעתן על מספר הנדבקים, וכן מהשיקול האפידמיולוגי להחמיר את המגבלות כאשר שיעורי ההדבקה עולים, אף אם שיעורי התחלואה עודם נמוכים, הרי מבחינה אפידמיולוגית בלבד נכון להחמיר את המגבלות מוקדם יחסית. עם זאת הפגיעה בכלכלה וברווחה והעובדה ששיעורי התחלואה באותה עת אינם בהכרח גבוהים עשויות להטות את הכף לטובת דחייה של ההחמרות, או להקשות על גיוס תמיכה ציבורית בהן. גורמים אלה פעלו גם להאצת ההקלה במגבלות יחסית לנגזר מהשיקולים האפידמיולוגיים בלבד, כפי שבלט ביציאה מהסגר הראשון. שני הסגרים הראשונים הוטלו בתקופות חגים גם משום הרצון להקטין את פגיעתם במשק, שכן בתקופות אלה פעילותו פוחתת ממילא. הקושי לגייס היענות ציבורית לסגר חלקי ולאכוף אותו בלט בתחילת הסגר השלישי.
- לעתים התאפיינו ההחלטות על המגבלות בשינויים רבים ותכופים ובהתרעה קצרה בין מועד ההחלטה לבין כניסתה לתוקף, ואף לקו בחוסר בהירות או במורכבות יתר של פרטיהן. אלה הגבירו את חוסר הוודאות והבלבול, החמירו את הפגיעה הכלכלית, ונראה שפגעו גם בהיענות הציבור.

² מגבלות רבות הוטלו גם על פעילות לא כלכלית, ופגיעתן ברווחה רבה, אולם הדיון כאן מתמקד בהיבטים הכלכליים.

³ ראו IMF (2020), עמ' 68–69.



התאמה של חומרת המגבלות ביישוב למצב ההדבקה בו עשויה להקטין מאוד את הפגיעה הכוללת במשק וברווחה. היגיון זה עמד מאחורי "תוכנית הרמזור", שבמסגרתה גובשה שיטה לסיווג היישובים לפי מצבם האפידמיולוגי. גישה דיפרנציאלית מעין זו אמנם יושמה במהלך השנה (למשל בהטלת סגרים ומגבלות מחמירות על יישובים אדומים), אך במידה מוגבלת בלבד. מידת ישימותה לאורך זמן ובהיקף נרחב בישראל ויכולתה להניב מאזן בריאות-כלכלה משופר לא הועמדו אפוא למבחן המציאות.

אף כי ההערכה הרווחת הייתה כי המענה הבריאותי למגיפה (חיסון או תרופה) יימצא בטווח הנראה לעין, שררה אי-ודאות רבה לגבי משך הזמן שיידרש עד למציאת פתרון זה. ייתכן כי אי-ודאות זו תרמה לקושי לקבל החלטות שיאיצו יצירת מנגנונים להתמודדות מתמשכת עם המגיפה (כגון הרחבת מערך החקירות האפידמיולוגיות, שיפור יכולת האכיפה של המגבלות שהוטלו, שינויי חקיקה והתאמות במערכת החינוך). מנגנונים אלה היו יכולים לשמש תחליף חלקי למגבלות על הפעילות, או להניח תשתית סדורה יותר להחמרה והקלה בהן בהתאם לשינויים בחומרת המגיפה.

צעדים לקטיעת שרשרת ההדבקה

להבדיל מהמגבלות שנדונו לעיל, שהן רוחביות באופיין, ולכן פגיעתן בפעילות רבה, הצעדים לקטיעת שרשרת ההדבקה מתמקדים באיתור אנשים שהסיכוי כי ידביקו אחרים גבוה יותר (מי שנדבקו או נחשפו לאדם שנדבק) ובבידודם. צעדים כאלה, מלבד תרומתם הישירה לריסון המגיפה, עשויים להוות תחליף לחלק מהמגבלות על הפעילות. לאחר שיהיו מסוים בתחילת המשבר, מערך הבדיקות, שהיה צורך להקימו מן המסד, התרחב מאוד, ובסוף דצמבר הגיע מספרן עד לכ-100,000 ביום. מערך החקירות האפידמיולוגיות הורחב לאט יותר. יעילותו תלויה גם במידת שיתוף הפעולה של הציבור, והיא פוחתת כאשר מספר הנדבקים גדול מאוד. אמות המידה להכנסת אנשים לבידוד ומשכו משפיעים על המאזן של תרומתו לריסון המגיפה מול פגיעתו בפעילות הכלכלית וברווחה ואף על מידת הציות לחובת הבידוד. גם כללים אלה השתנו במהלך המשבר והיו נתונים לוויכוח ציבורי.

ג. התנהגות האוכלוסייה

למידת ההקפדה של הפרטים על ההנחיות הבריאותיות (כגון עטיית מסיכה ושמירת מרחק) ומידת הציות למגבלות, בראשן המגבלות על התקהלות, נודעת השפעה רבה על שיעור ההדבקה. רמה גבוהה של הקפדה אף עשויה לאפשר הקלה במגבלות, ובכך להקטין את הפגיעה במשק. בעיה יסודית היא שרמת הציות אשר הפרט בוחר עלולה להיות נמוכה מזו הרצויה לכלל החברה: ציות מועט מגדיל את הסיכוי שהוא ידביק אחרים – השפעה חיזונית שהוא לא בהכרח מפנים. נוסף על כך, מידת הציות של הפרט או המגזר עשויה להשפיע על זו של אחרים.

הפתרון המקובל לבעיות של השפעה חיזונית הוא אכיפה ותמריצים כלכליים, אולם היכולת להפעילם על ההתנהלות היומיומית של הציבור הרחב מוגבלת ביותר. בנסיבות אלה בולטת חשיבותן של נורמות כלליות בעניין הציות להנחיות ושל סולידריות חברתית. סולידריות אמורה להניע את הפרטים להקפיד על ההנחיות כדי להקטין את הסיכון לאחרים. היא משפיעה גם על נכונות הפרטים לספוג פגיעה כלכלית ואחרת כדי להקטין סיכון זה. לפיכך היא נוגעת לא רק לציות אלא גם לוויכוח על היקפן הרצוי של המגבלות. (ראו בהמשך.) שאלת הסולידריות עלתה גם בהקשר של הבדלים בין מגזרים ברמת הציות והאכיפה והחשש להשפעות הדדיות שליליות על רמת הציות וכן בהקשר של הנכונות לקבל מגבלות דיפרנציאליות בהתאם למצב ההדבקה המקומי. פגיעה בסולידריות עלולה להשליך בעתיד על המדיניות הכלכלית והחברתית.

הנשיאה בעלות הכלכלית של בידוד העובדים הנדרשים לכך מדגימה את סוגיית ההשפעה החיזונית, ומייצגת מקרה חריג בהקשר הנוכחי, שבו ניתן להעניק תמריץ כלכלי לציות. הבידוד לא נועד להגן על המבודד, אלא על אחרים. לעומת זאת המנגנון שנקבע בתחילת המשבר – מימון ימי הבידוד באמצעות ימי המחלה של העובד – הפיל את מלוא הנטל הכלכלי על העובד ומעסיקו. שיפוי המעסיק (למשל כפי שנחקק בנובמבר) או העובד יכול לספק תמריץ לציות.⁴

ד. המחלוקת על מדיניות המגבלות והסגרים

המגבלות על הפעילות, ובראשן הסגרים שהוטלו בישראל ובמדינות רבות אחרות, כרוכות בפגיעה קשה בפעילות הכלכלית ובמישורים אחרים של הרווחה. לפיכך הן עוררו מחלוקת נוקבת על האיזון הראוי בין השיקולים הכלכליים והאחרים לאלה הבריאותיים והציבו דילמות משמעותיות בפני קובעי המדיניות. המחלוקת השפיעה על תהליך קבלת ההחלטות לגבי המגבלות והתבטאה לא פעם בשינויים תכופים של החלטות אלה, אשר הגבירו את אי-הוודאות במשק. המחלוקת נגעה הן להערכת התועלת של המגבלות ועלותן והן לאיזון ביניהן ולשאלות עקרוניות בדבר גבולות המחיר הכלכלי (והאחר) שנכון לשלם כדי להציל חיי אדם.

המחלוקת לגבי התועלת: תרומת הסגרים לצמצום ההדבקה

סגרים אומצו במדינות רבות כאמצעי לבלימת התפשטות המגיפה, ויש עדויות רבות לתרומתם להפחתת הניידות וההדבקה.⁵ עם זאת, אין תמימות דעים מחקרית בעניין זה, וגורמים שונים מקשים על הזיקוק של תרומת הסגר לירידה בהדבקה.⁶ כך, למשל, מאחר שסגרים הוטלו בדרך כלל בעתות של עלייה חדה בהדבקה, אפשר שהציבור החל לנקוט באותה עת משנה זהירות, שתרמה גם היא לצמצום ההדבקה. כמו כן אפשר שדעיכת הגלים קשורה בחלקה למהלכה הטבעי של מגיפה.⁷

⁴ בסקר שנערך בישראל בסוף פברואר 2020 השיבו 94% מהנשאלים כי יצייתו לחובת בידוד אם יקבלו פיצוי כספי, אך רק 57% יצייתו אם לא יקבלו פיצוי: Bodas and Peleg (2020). לממצאים שלפיהם תשלום עבור ימי מחלה בגין בידוד (וסיבות נוספות הקשורות למגיפה) שהונהג בארה"ב במהלך המשבר הפחית את שיעור היציאה לעבודה ראו: Andersen et al. (2020).

⁵ לסקירה של מחקרים בעניין זה ראו IMF (2020).

⁶ לדוגמה, מחקרים מצאו כי לסגרים לא הייתה השפעה מובהקת על התמותה או על קצב הגידול של מספר הנדבקים: Bjornskov (2020). Bendavid et al. (2021).

⁷ לתיעוד של מהלך טבעי זה ראו: Atkeson et al. (2020).

המחלוקת לגבי העלות המשקית של הסגרים

הקושי לאמוד את השפעת הסגרים וחילוקי הדעות ביחס לאומדנים אלה נוגעים גם לעלותם הכלכלית. מספר ממצאים מהעולם מלמדים כי הסגרים פגעו במידה ניכרת בפעילות הכלכלית, וכי מדינות שהנהיגו סגרים מחמירים יותר חוו ירידה חדה יותר בקצב הצמיחה.⁸ העלות הכלכלית המיידית של הסגר הראשון בישראל הייתה גבוהה מאוד, אך פחתה בסגרים הבאים.

חשוב להביא בחשבון את המגבלות של האומדנים. ראשית, אומדנים לעלותו של סגר במונחי הפעילות, שירדה במהלכו, אינם משקפים את הפגיעה בפעילות שהייתה נגרמת בגין החרפת המגיפה (והשפעתה על התנהגות הפרטים) אלמלא הוטל הסגר.⁹ במקרה של ישראל יש לשקול אפשרות זו גם בהתחשב בהיענות הציבור להנחיות, בקושי שהתגלה באכיפת מגבלות רכות יותר, ביישום המוגבל של סגרים דיפרנציאליים ועוד. נוסף על כך ייתכן כי חלק מירידת הפעילות הכלכלית בעת הסגר – בדומה לירידה בהדבקה – אינו תוצאה של הסגר עצמו אלא של שינוי בהתנהגות הפרטים לנוכח עוצמת המגיפה באותה עת.¹⁰ כמו כן, האומדנים אינם מביאים בחשבון את מלוא העלויות העקיפות והמצטברות של הסגרים.

המחלוקת העקרונית: האיזון הראוי בין שיקולים בריאותיים לכלכליים

הסוגיות העקרוניות והערכיות המתמקדות בחלק זה של המחלוקת אינן ייחודית לעניין הסגרים, אלא עולות בשאלות מדיניות רבות. הן התחדדו מאוד במשבר לנוכח ממדי העלויות הכלכליות והאחרות ואובדן חיי אדם המונחים על כפות המאזניים. יש הטוענים כי המחיר ששילמה החברה בישראל עבור הצלת חיי אדם במשבר הנוכחי מופרז. המחלוקת התחדדה גם משום הבידול בין הנושאים בנטל הכלכלי (אלה שפרנסתם נפגעה) והאחר לבין המפיקים את עיקר התועלת הבריאותית מריסון המגיפה (הקשישים ואוכלוסיות אחרות בסיכון). בהתאם לכך התחדדה גם שאלת הסולידיות החברתית, שהוזכרה לעיל. פגיעתם הקשה של הסגרים ושאר המגבלות ברווחת הפרט, מעבר לפגיעה הכלכלית, מילאה תפקיד חשוב במחלוקת. גם פגיעה זו הייתה דיפרנציאלית מאוד (פרק ז').

ההחלטות שהתקבלו מלמדות על נקודת האיזון שקובעי המדיניות בחרו הלכה למעשה ועל ההבדלים במשקל שניתן במדיניות שונות לשיקול הבריאותי. בהקשר זה ראוי לזכור, בייחוד ביחס לתחילת המשבר וההחלטה על הסגר הראשון בישראל, את הצורך לפעול במהירות ובתנאי אי-הוודאות הגבוהה ששררה באותה עת לגבי חומרת המגיפה, וכאשר זמינותם של כלים אחרים לריסונה, כגון חקירות אפידמיולוגיות ובדיקות לאיתור הנגיף, הייתה נמוכה מאוד. כל אלה השפיעו על ניהול הסיכונים כפי שהוא נתפס בזמן אמת. קצב ההתפתחויות, חשיבותה המכרעת של מהירות התגובה ואי-הוודאות הקיצונית מצביעים על קווי דמיון למשבר הפיננסי של 2008 ולנסיבות שבהן נדרשו אז קובעי המדיניות לקבל החלטות, והם שונים מאלה המאפיינים משברים כלכליים, שהם ריאליים ביסודם ומתפתחים לרוב לאט יותר. בדומה למשבר של 2008, חשוב לשפוט את המדיניות לא רק בהתאם לחומרת המשבר בדיעבד, אלא גם בהתחשב בתמונת המצב ששררה בזמן אמת ובתוצאה שהייתה עלולה להתקבל אלמלא ננקטה המדיניות שנבחרה.

המתח שבין השיקולים הכלכליים לבריאותיים ליווה גם את ההחלטות על מגבלות וסגרים בהמשך השנה, אולם במונחים מסוימים המאזן ביניהם השתנה. אשר לשיקולים הבריאותיים – פחתה אי-הוודאות לגבי חומרת המגיפה, שופרו הכלים האחרים לריסונה, ושופרה היכולת של מערכת הבריאות לטפל בחולים קשה. התברר גם המחיר ששילמו מדינות מסוימות אשר ניסו להימנע מסגרים או התעכבו בהטלתם. אשר לעלות הסגרים – בהמשך השנה פחתה כאמור פגיעתם בפעילות הכלכלית בישראל (גם בזכות הסתגלות גוברת לעבודה מהבית ולקניות מקוונות), ושוכללו מנגנוני הסיוע הכלכלי לנפגעים. עם זאת הלכה והצטברה הפגיעה בענפים ובעסקים שנותרו סגורים לאורך זמן, או נסגרו ונפתחו לסירוגין, וכן הפגיעה האחרת ברווחה. נראה שגם מסיבות אלה המחלוקת לגבי מדיניות הסגרים לא הועמו, ואף החרפו במהלך השנה.

⁸ IMF (2020).

⁹ לדיון בממצאים התומכים בטענה כי התרומה של הסרת הסגר להגדלת הניידות והפעילות הכלכלית תהיה מוגבלת אם רמת ההדבקה לא ירדה ראו IMF (2020).

¹⁰ באופן דומה ניתן לטעון כי גם התועלת הבריאותית של הסגר נמוכה יותר, משום שהשינויים בהתנהגות מפחיתים גם את היקף ההדבקה.

המחלוקת על סגירת מערכת החינוך הדגישה ממדים רבים של המחלוקת הכללית. הסגירה נועדה לרסן את ההדבקה, אך התעוררו חילוקי דעות לגבי יעילותה בכך. עלותה הכלכלית הישירה נובעת מפגיעתה ביכולת ההורים לצאת לעבודה וביעילות עבודתם מהבית. פגיעתה הכלכלית אינה אחידה גם משום ההבדלים בין ענפים, עיסוקים ורמות השכלה מבחינת היכולת לעבוד מהבית. סגירת מערכת החינוך הבליטה את הפגיעה שאינה כספית ברווחת הילדים ובלימודיהם ואת הפגיעה העודפת בשכבות החלשות, למשל בגלל פערים בזמינות מחשבים ובגישה לאינטרנט, החינוכיות ללמידה מרחוק. היא עלולה לפגוע גם בהישגי התלמידים בטווח הארוך ולהגביר את הפערים ביניהם (פרק ז'). הלמידה מרחוק משקפת את המאמצים להקטין את הפגיעה שגרמו המגבלות הבריאותיות, אך גם מדגישה את החסרונות של דרך זו ואת הקושי להבטיח כי היא תסייע לכולם באותה מידה. הניסיון לרכז את המגבלות באמצעות קפסולות בבתי הספר נתקל גם הוא בקשיי יישום. פערי הציות הבין-מגזריים והאכיפה החלקית בלשונו ביחס לסגירת מערכת החינוך, בעיקר במגזר החרדי, ותרמו למחלוקת הכללית. אי-הוודאות לגבי משך המשבר, בייחוד בשלבי הראשונים, הקשתה על הכרעה בין יצירת מנגנונים להתמודדות ממושכת של מערכת החינוך עם המגיפה (למשל למידה מרחוק וקפסולות) לבין השבתה של הלימודים בהמתנה לסיומה המהיר והחזרת ימי לימודים על חשבון חופשות עתידיות. לאחר שבתחילת המשבר השבתה גורפת של ההוראה הפרונטלית במערכת החינוך רווחה בכל העולם, בהמשכו פעלו מדינות רבות לחידוש הלימודים הפרונטליים בהיקף נרחב. לעומת זאת ישראל בלטה בהיקף הנמוך של ימי לימוד פרונטליים מאז פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2020 בהשוואה למדינות ה-OECD. (להרחבה ראו פרק ז').

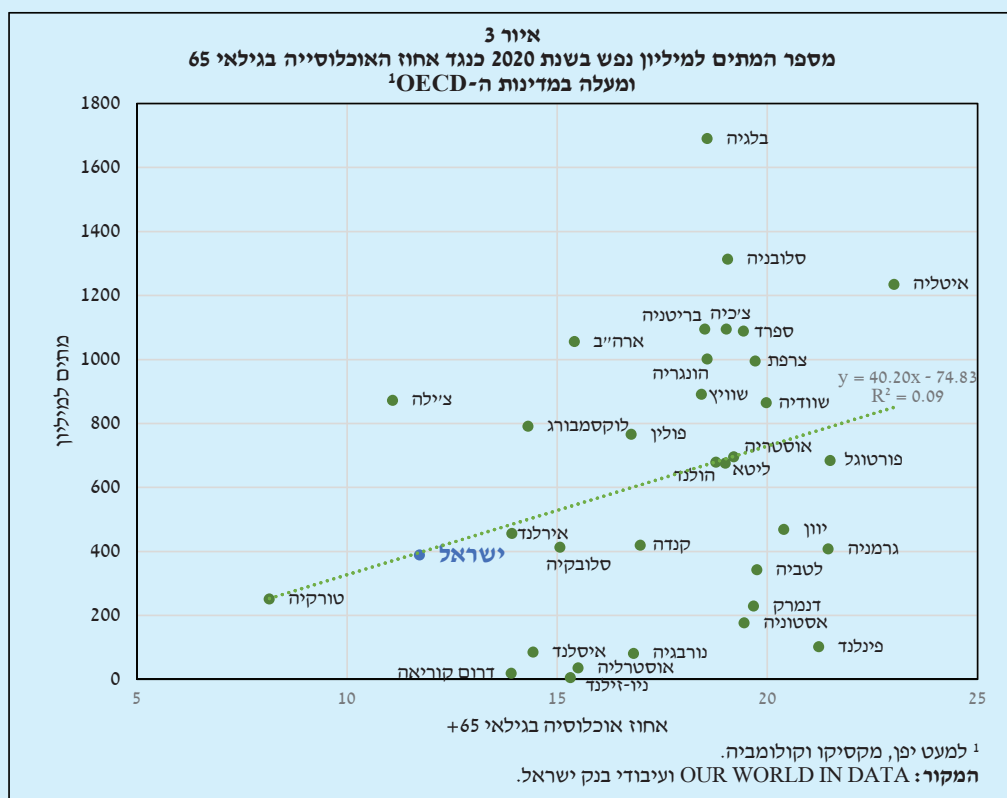
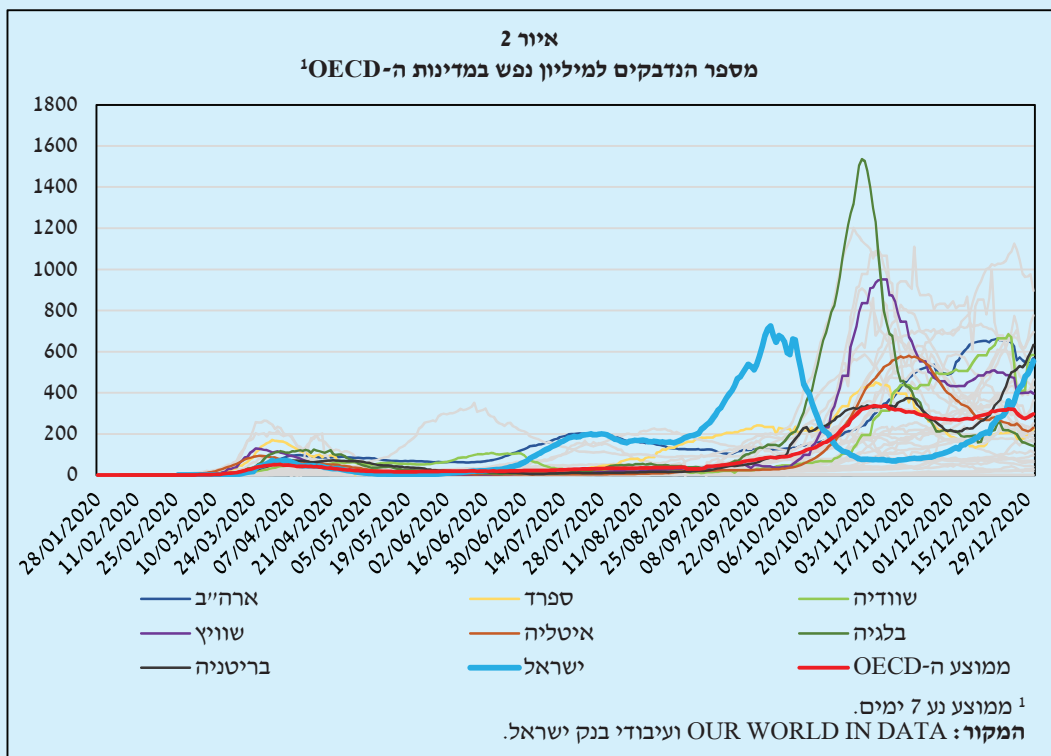
ה. המגיפה והמדיניות האפידמיולוגית בפרספקטיבה בין-לאומית

איור 2 מראה את הדמיון הרב בין המדינות בהתפתחות המגיפה: היא התפשטה במהירות והתאפיינה בשני גלים עיקריים במהלך השנה.¹¹ עם זאת יש הבדלים משמעותיים בין המדינות בהיקף ההדבקה בזמן הגלים וביניהם וכן הבדלים מסוימים בעיתוי הגלים ובמשכם. שונות זו משקפת, בין היתר, הבדלים במדיניות ובהתנהגות האוכלוסייה. בהשוואה לעולם, ישראל היטיבה לצאת מהגל הראשון במונחים של היקף ההדבקה, אך הישג זה התפוגג במהרה: בתוך זמן קצר הפך היקף ההדבקה בישראל לאחד הגבוהים במדינות המפותחות, והיא הקדימה להיכנס לגל השני (ולצאת ממנו). בסוף 2020 ובתחילת 2021 החל בישראל גל שלישי. מצב התחלואה החמיר בה מאוד, וכן במדינות רבות אחרות. כאמור, הנתונים המוצגים כאן מתייחסים רק ל-2020, התקופה הנסקרת בדוח.

משקלה הנמוך של האוכלוסייה המבוגרת בישראל תרם להפחתת מספר המתים מקורונה יחסית לגודל האוכלוסייה, אולם שיעור התמותה בה בהתחשב בהרכב הגילים לא היה נמוך בהשוואה למדינות המפותחות. (ראו איור 1 בתיבה ז'-1). עם זאת, ההבדלים במשקל האוכלוסייה המבוגרת מסבירים רק חלק קטן מהשונות בשיעורי התמותה בין המדינות המפותחות (איור 3).¹² הבדלים בין המדינות בשיעורי התמותה יכולים לנבוע גם מהבדלים במגבלות שהטילו הממשלות, בהתנהגות האוכלוסייה, בקיבולת מערכת האשפוז ואיכות הטיפול הרפואי, בהתפלגות התחלואה על פני זמן (המשפיעה על מספר החולים קשה יחסית לספיקת מערכת האשפוז), מהבדלים במוטציות ובייחוס סיבת המוות ועוד.

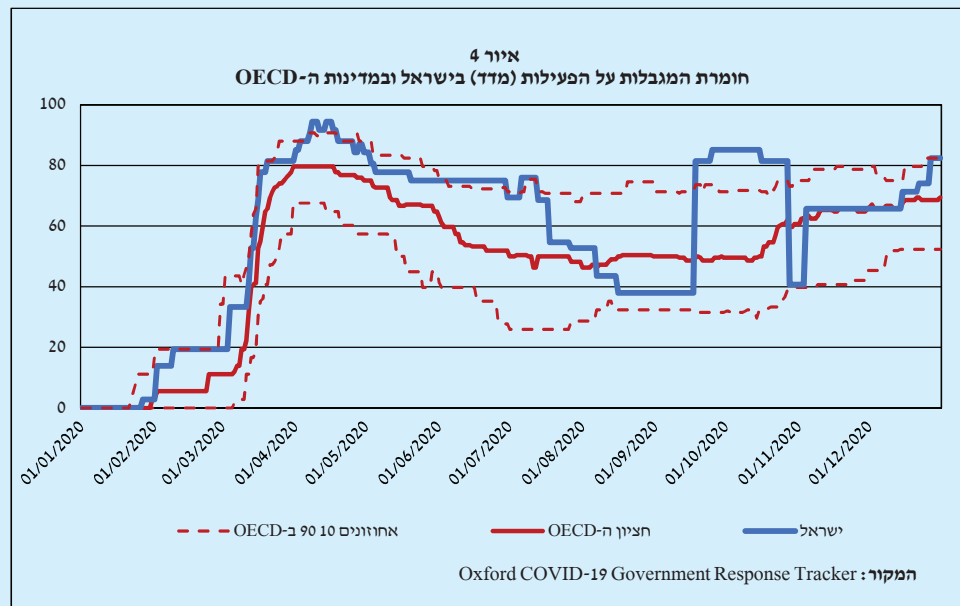
¹¹ האיור מתאר את מספר המאומתים. תוצאות דומות מתקבלות גם כאשר בוחנים את שיעור המאומתים מסך הבדיקות. ההבדלים במספר המאומתים על פני זמן ובין המדינות בכל נקודת זמן מושפעים גם מהיקף הבדיקות.

¹² מהאיור הושטמו שלוש מדינות חריגות: קולומביה ומקסיקו, שבהן משקל האוכלוסייה הקשישה נמוך במיוחד אך שיעור התמותה מקורונה היה גבוה, ויפן, שבה שיעור התמותה מקורונה היה כמעט אפסי למרות משקלה הגבוה במיוחד של האוכלוסייה הקשישה. הכללת שלוש מדינות אלה מבטלת לחלוטין את כושר ההסבר של שיעור האוכלוסייה המבוגרת באיור זה ($R^2=0.002$). נתוני התמותה באיור מתייחסים כאמור לשנת 2020 בלבד. התייחסות למספר המתים עד אמצע פברואר 2021 מחמירה את מקומה של ישראל בסולם (בגלל הגידול הניכר של התמותה בה בתחילת 2021) ומשנה את מקומן של מדינות נוספות. עם זאת, המתאם החלש בין משקל האוכלוסייה בגילים 65 ומעלה לבין שיעור התמותה למיליון נפש נותר בעינו.



מרבית המדינות הטילו מגבלות וסגרים במאמץ לרסן את המגיפה, אולם בחומרתם הייתה שונות ניכרת בין המדינות (איור 4). גם בהן, בדומה לישראל, היקף המגבלות וחומרתן השתנו במהלך השנה, ובולט המתאם בעיתוי בין ההחמרה לגלי המגיפה.¹³ בסוף השנה ובתחילת 2021 החמירו מדינות רבות את הסגרים או הודיעו על הארכתם.

הסגר בישראל במהלך הגל הראשון היה מהמחמירים ביותר, והיא הייתה בין המקדימות להטילו. במהלך הקיץ ירדה חומרת המגבלות בישראל לרמה נמוכה בהשוואה בין-לאומית. גם הסגר השני בישראל היה פתאומי ומחמיר במיוחד, ואילו חומרת המגבלות אחריו (למעט בסוף השנה) לא הייתה חריגה בהשוואה בין-לאומית. בהסתכלות על פני השנה כולה במוצג המגבלות בישראל היו מהחמורות ביותר שהוטלו במדינות OECD (איור א'-1), ותרומתן האפשרית לעוצמת הירידה של הצריכה הפרטית בישראל נדונה לעיל. יצוין כי המדד מתייחס למצב החוקי של המגבלות, אך לא למידת אכיפתן או הציות להן. ייתכן שבחלק מהמדינות שינויים רצוניים בהתנהגות הציבור היוו תחליף חלקי להחמרת המגבלות החוקיות.¹⁴



מקורות

Andersen, M., J. Maclean, M. Pesko and K. Simon (2020). Working and Staying at Home During the COVID-19 Pandemic: Evidence from Cellular Device Data, NBER Working Paper 27138.

Atkeson, A., K. Kopecky and T. Zha (2020). *Four Stylized Facts about COVID-19*, NBER Working Paper 27719.

Bendavid, E., C. Oh, J. Bhattacharya, J. Ioannidis (2021). "Assessing Mandatory Stay-at-Home and Business Closure Effects on the Spread of COVID-19", European Journal of Clinical Investigation.

Bjornskov, C. (2020). Did Lockdown Work? An Economist's Cross-Country Comparison, SSRN.

Bodas, M. and K. Peleg (2020). "Self-Isolation Compliance in the COVID-19 Era Influenced by Compensation: Findings from a Recent Survey in Israel", *Health Affairs* 39(6).

International Monetary Fund *World Economic Outlook*, October (2020).

¹³ המדד לחומרת המגבלות מתייחס ל-9 תחומים, בהם: סגירת מקומות עבודה, סגירת בתי ספר, מגבלות על התקהלות, השבתת התחבורה הציבורית, מגבלות על התנועה בתוך המדינה, מגבלות על התנועה אל המדינה וממנה ומגבלות על יציאה מהבית. חומרת המגבלות בכל תחום בכל נקודת זמן מסווגת לאחת מכמה דרגות ומביאה בחשבון אם הן הוטלו בכל המדינה או רק בחלקים ממנה. המדד המוצג באיור סוכם את חומרת המגבלות בכל התחומים. הוא משקף את המגבלות שהוטלו, אך לא את מידת האכיפה או הציות להן. לפירוט נוסף ראו: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker#data>

¹⁴ ראו הערה בגוף הפרק על חשיבות ההתנהגות הרצונית במדינות אחרות.

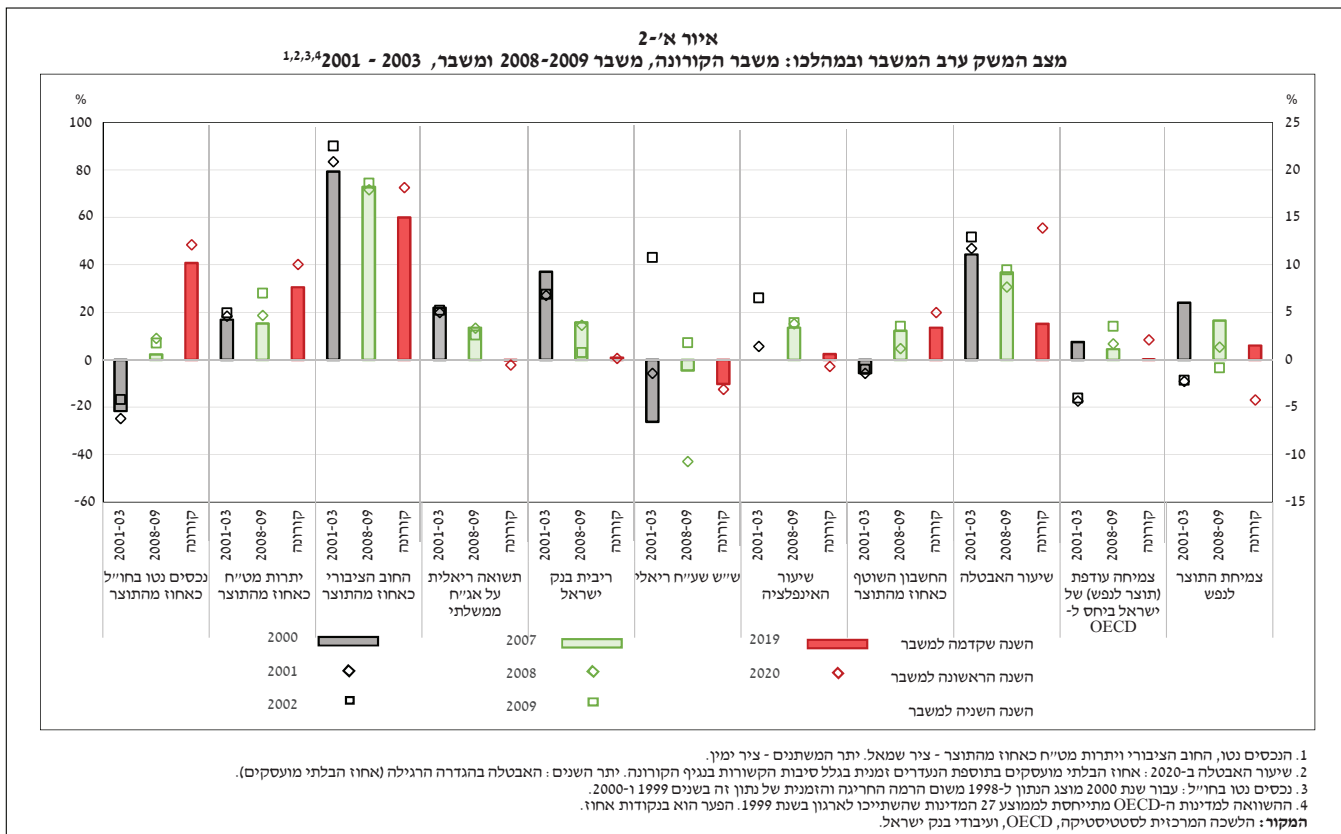
4. משבר הקורונה ושני המשברים שקדמו לו – מבט משווה

בשני העשורים האחרונים פקדו את ישראל שלושה משברים כלכליים רבי-עוצמה. סעיף זה משווה את משבר הקורונה לשני קודמיו – משבר 2001–2003 ומשבר 2008–2009. ההשוואה מספקת קנה מידה לעוצמת המשבר הנוכחי ולטיבו, ומצביעה על מספר תובנות הנוגעות להתמודדות עם משברים. בייחוד היא מבליטה את השפעתה של המדיניות בשנים שקדמו למשבר על יכולתו של המשק להתמודד עם המשבר.

מצב המוצא

מצב המשק ערב משבר הקורונה היה נוח יותר מאשר שני המשברים הקודמים.

כמעט מכל בחינה אפשרית מצבה של ישראל ערב משבר הקורונה היה נוח יותר מאשר בשני קודמיו, ומצבה ערב משבר 2001–2003 היה הקשה ביותר (איור א'-2).¹⁷ ההבדלים במצב הפיסקלי, המתבטאים בין היתר ביחס החוב לתוצר ובתשואה על החוב ערב המשבר, השפיעו מאוד על מרחב התמרון של תגובת המדיניות הפיסקלית. יתרות המט"ח היו גבוהות במיוחד ערב המשבר האחרון, כתוצאה מהרכישות הנרחבות שביצע בנק ישראל מאז 2008. בולט המעבר של ישראל מגירעון לעודף ניכר של נכסים על התחייבויות של המשק מול חו"ל. עם זאת, שלושת המשברים לא היו משברים של מאזן התשלומים, ומצב החשבון השוטף היה סביר אף במשבר הראשון (חרף הפיחות החד).



¹⁷ ביצועי המשק בשנת 2000 היו חריגים ולא שיקפו את מצבו הבסיסי. התוצר לנפש ב-1998 ו-1999 גדל ב-1.7% ו-0.9%, בהתאמה. יחס החוב הציבורי לתוצר, כפי שנמדד באותה עת, היה גבוה במידה ניכרת מהנתונים הידועים כיום ביחס לאותה תקופה. במובן זה המצב הפיסקלי בזמן אמת נתפס כחמור יותר מכפי שהוא נראה בדיעבד.

עוצמת המשבר

משבר הקורונה הוא העז מבין שלושת המשברים: התכווצות התוצר ב-2020 הייתה חריפה מאשר בכל פרק זמן מקביל במשברים הקודמים, ושיעורי הצמיחה הרבעוניים השליליים שנרשמו במהלך השנה היו חסרי תקדים. הנזק המצטבר משנתו הראשונה של משבר הקורונה (5 אחוזי תוצר) גדול פי ארבעה מזה של משבר 2008–2009 כולו ודומה לנזק שהצטבר במשך שנתיים במשבר 2001–2003 (לוח א'-3). הואיל ומשבר הקורונה טרם הסתיים בעת כתיבת הדוח, וקצב ההתאוששות ממנו איננו ידוע עדיין, מוקדם לקבוע אם הנזק המצטבר ממנו יהיה גבוה או נמוך מזה שנגרם במשבר הממושך של 2001–2003 (12 אחוזי תוצר). אף שמשבר 2008–2009 נראה בדיעבד קל יחסית, בעת התרחשותו החשש היה כי יתפתח למשבר חריף הרבה יותר. חומרתו הפחותה בדיעבד נבעה במידה רבה מצעדי המדיניות שננקטו.

לוח א'-3
הנזק המצטבר במשברים (אחוזי תוצר)

פער תוצר מצטבר בשנה הראשונה למשבר	פער תוצר מצטבר שנתיים מתחילת המשבר	פער תוצר מצטבר מכל המשבר
משבר 2001–2003	-2.4	-6.2
משבר 2008–2009	-0.9	¹ -1.3
משבר הקורונה	-5.3	לא ידוע

הנזק מוגדר כפער בין התוצר הפוטנציאלי בכל רביעי לבין התוצר בפועל. הנזק המצטבר הוא סכום הנזקים הרבעוניים. הנזק מיוחס למשבר רק כאשר הפער הוא שלילי ולפיכך הוא נצבר בפיגור מסוים, כלומר לא מעת שיש האטה בצמיחה בגין המשבר אלא רק מעת שהתוצר בפועל נמוך מהפוטנציאל. באופן זה, נזקי המשבר נצברים גם כאשר קצב הצמיחה עולה בעת היציאה מהמשבר כל עוד התוצר נמוך מזה הפוטנציאלי.
1. הפער המצטבר בתום 7 רבועים. ברביעי השמיני הפער כבר היה חיובי.
המקור: עיבודי בנק ישראל.

מאפייני הזעזוע והשפעותיו על המשק

משבר 2001–2003 פרץ כתוצאה משילוב של גורם ייחודי לישראל (האינפלציה השנייה) וגורם כלכלי עולמי (האטה שבמוקדה משבר בענף ההייטק העולמי).¹⁸ משבר 2008–2009 נבע כולו מגורם חיצוני לישראל – המשבר הפיננסי העולמי. המשבר הנוכחי משלב הן את השפעת הנגיף בתוך ישראל והן את השפעת המשבר העולמי שהנגיף חולל. הבדל זה במקור הזעזוע מסייע להסביר מדוע הפגיעה בישראל יחסית לעולם הייתה החמורה ביותר במשבר הראשון והמתונה ביותר במשבר השני. השוני בפגיעה היחסית תרם גם להבדלים בהתפתחות שער החליפין, אשר השפיעו על המדיניות המוניטרית.

שני המשברים הקודמים היו בעיקרם משברי ביקוש: הראשון בגלל הפגיעה בביקוש העולמי ליצוא המתקדם ופגיעת האינפלציה בביקושים (צריכה, תיירות); השני בגלל הפגיעה בביקוש העולמי ליצוא הישראלי וצמצום הצריכה הפרטית בתחילת המשבר. בשני המשברים הפגיעה בהיצע (הצמצום בהגעת פועלים פלסטינים וקשיי מימון של המגזר העסקי על רקע המשבר הפיננסי) הייתה קטנה בהשוואה לירידה בביקוש. משבר הקורונה הוא ייחודי מבחינת השילוב של פגיעה בביקושים ובהיצע, שנבעה מהמגבלות שהטילה הממשלה. דבר זה יצר דילמות שלא התעוררו במשברים הקודמים בעניין נקיטת מדיניות לעידוד ביקושים.

שני המשברים הקודמים היו בעיקרם משברי ביקוש; משבר הקורונה מתאפיין בשילוב של פגיעה בביקושים ובהיצע, אשר נבעה מהמגבלות שהטילה הממשלה.

¹⁸ מלחמת המפרץ השנייה (שהחלה במרץ 2003) ואי-הוודאות בחודשים שקדמו לה הוסיפו אף הם לפגיעה במשק.

בדומה למשבר הנוכחי, אף כי כמובן לא באותה עוצמה, גם משבר 2001–2003 התאפיין בצמצום הפעילות במרחב הציבורי (בגלל החשש מפיגועים), אשר פגע בצריכה הפרטית ובענפי המסחר מעל ומעבר לירידה הנובעת מהפגיעה בהכנסה. הפגיעה הישירה בפעילות בלטה ביתר שאת בתחום התיירות הנכנסת: זו נפגעה קשות בגלל האינתיפאדה ופיגועי 11 בספטמבר ושוקקה כמעט לחלוטין במשבר הקורונה.

שלושת המשברים הדגישו את מרכזיותו של היצוא בהעברת השפעתו של הזעזוע העולמי אל המשק, אולם טיבה של השפעה זו לא היה אחיד. משקלם הגבוה של ענפי היצוא המתקדמים פעל להחמרת הפגיעה במשק במשבר 2001–2003 ולצמצומה במשבר הקורונה: ההאטה העולמית ב-2001 התמקדה בענפים אלה, ואילו במשבר הנוכחי ביצועי היצוא המתקדם של ישראל בלטו לטובה. הפגיעה ביצוא במשבר 2008 הובילה את הפגיעה במשק באותה עת, אולם הדבר לא נבע מהרכב היצוא אלא מהירידה החדה בסחר העולמי.

בתגובה של שוק העבודה שלושת המשברים נבדלו זה מזה, ותגובתם נבעה גם מאופי המעורבות הממשלתית. במשבר הראשון הגיב שוק העבודה בירידה חדה של השכר הריאלי ובעלייה באבטלה. הממשלה לא פעלה לריכוך הפגיעה; להפך, במהלך המשבר (אף כי לא בתחילתו) היא הפחיתה במידה ניכרת את תשלומי ההעברה לרבות דמי האבטלה. במשבר השני בלטה גמישות שוק העבודה, אשר סייעה למתן את העלייה באבטלה – הפחתת שעות העבודה למועסק שהקטינה את הצורך בפיטורין והסטה של עובדים מיומנים בין ענפים.¹⁹ מעורבות הממשלה בשוק העבודה הייתה זעומה, והתנאים לקבלת דמי אבטלה כמעט לא השתנו במהלך אותו משבר. עוצמת משבר הקורונה ופתאומיותו גרמו לעלייה חסרת תקדים של שיעור האבטלה הרחבה. עלייה זו, ובפרט חלקה של הממשלה בגרימתה באמצעות המגבלות שהיא הטילה, הניעו אותה לנקוט צעדים חסרי תקדים, כדוגמת ההחלטה להבטיח דמי אבטלה עד יוני 2021. הון אנושי גבוה סייע למתן את הפגיעה בתעסוקה בשני המשברים האחרונים: ב-2008 סייעה לכך ניידותם הגבוהה של עובדים מיומנים בין ענפים; במשבר הקורונה – יכולתם לעבוד מהבית.

תגובת המדיניות

השוואה של תגובת המדיניות המוניטרית והפיסקלית בשלושת המשברים מלמדת על חשיבותם של מצב המשק והמדיניות שנקטה בשנים שלפני המשבר ליכולת להפעיל כלי מדיניות לשם התמודדות עמו. ההשוואה גם מצביעה על גורמים נוספים המשפיעים על משקל המדיניות המוניטרית לעומת זו הפיסקלית בתמהיל המדיניות הכולל, וכן על חשיבות הניסיון המצטבר, שבלט במדיניות המוניטרית.

מצב המשק ערב משבר 2001–2003 היה הנחות ביותר הן מבחינת המצב הפיסקלי והן משום שאמינות הבנק המרכזי טרם נבנתה אז די הצורך, ולפיכך הגבילה את יכולתו להפחית את הריבית בעת משבר. אלה פגעו ביכולת לנהל מדיניות אנטי-מחזורית ובעיצומו של אותו משבר העלה בנק ישראל את הריבית, והממשלה העלתה את נטל המס וקיצצה בהוצאותיה. (הקיצוץ הנרחב בתשלומי ההעברה נבע גם משיקולים נוספים.) בשני המשברים הבאים מצב המוצא של המשק היה נוח בהרבה, ואיפשר תגובת מדיניות נמרצת. עם זאת בלט ההבדל ביניהם בתמהיל המדיניות – במשקלות המדיניות המוניטרית והפיסקלית.

השוואה של המשברים
מדגישה את חשיבות
מצב המשק והמדיניות
שנקטה בשנים שקדמו
למשבר ליכולת לנקוט
מדיניות להתמודדות
עמו.

¹⁹ תרמה לכך העובדה שהמשבר פגע בענפי היצוא המתקדמים, שהם המגזר הגמיש ביותר בשוק העבודה (דוח בנק ישראל לשנת 2009, פרק ה'). עדות לגמישות זו (לאו דווקא בעת משבר) היא העובדה שמצבם התעסוקתי של הערבים בענפי היצוא יציב משל יתר העובדים במגזר העסקי, אף כי תנודתיות התעסוקה בענפים אלה גבוהה יותר. אבחנה זו תקפה גם כאשר מביאים בחשבון שהשכלת העובדים בענפים אלה גבוהה יותר (דוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ה').

בתגובת המדיניות למשבר השני בלט חלקה של המדיניות המוניתרית – הן בעוצמתה והן בסוג הכלים שהופעלו. הדבר נבע מאופי המשבר, שחייב בראש וראשונה פעולה בשווקים הפיננסיים, מה שהתאפשר גם בזכות האמינות הגבוהה שצבר בנק ישראל בשנים שקדמו למשבר, ומשום שבנקים מרכזיים בכל העולם נקטו מדיניות דומה. השימוש בכלים פיסקליים היה מוגבל ביותר, בין היתר בגלל העדר תקציב מדינה מאושר.

במשבר הקורונה, מעצם אופיו של הזעזוע הריאלי, עלה מאוד משקל המדיניות הפיסקלית בתגובת המדיניות, כמתואר לעיל. גם המדיניות המוניתרית הגיבה בעוצמה במגוון כלים, אולם מרחב התמרון להפחתת הריבית היה מצומצם בהרבה מאשר ב-2008 בגלל הקרבה לריבית אפס. לאור הצלחת הצעדים המוניתריים שננקטו בתחילת המשבר לייצוב השווקים הפיננסיים, לא נדרשה בהמשך פעולה נוספת בתחום זה, שבו הכלים המוניתריים, ולא הפיסקליים, ממלאים תפקיד מרכזי.

השימוש של המדיניות המוניתרית בכלים כמותיים, שהחל במשבר 2008, נמשך גם במשבר הקורונה, היקפם גדל, ובנק ישראל אף הפעיל כלים כמותיים נוספים. רכישות המט"ח הנרחבות בשני המשברים נבעו מהצורך להתמודד עם לחצים לייסוף. זאת לעומת התמודדות עם פיחות חד במשבר 2001–2003.

אשר למדיניות הפיסקלית – במשבר הראשון בלט כאמור אופיה הפרו-מחזורי. במשבר השני תגובתה הייתה סבילה: המייצבים האוטומטיים פעלו להקטנת ההכנסות ממסים, אולם הממשלה לא פעלה להגדלת הוצאותיה. במשבר הנוכחי בלטה התגובה הפעילה והנמרצת, שהתמקדה בהגדלת תשלומי ההעברה ולא בהגדלת הצריכה או ההשקעה הציבורית.

5. עבודה מהבית בתקופת הקורונה והשלכותיה

אילוץ הריחוק החברתי הביאו לזינוק אדיר בפעילות מרחוק בתחומים רבים – בהם למידה, מתן שירותים, רפואה וקניות. התפתחות זו סייעה להתמודדות עם המשבר באמצעות הקטנת סיכויי ההידבקות יחד עם שימור פעילויות אלה, וצפויות לה השפעות נרחבות גם בחלוף המשבר. בהקשר זה בלטה העלייה המשמעותית בהיקף העבודה מהבית.

ממצאים מהעולם

עם התפתחות האפשרויות הטכנולוגיות, התרחבה בשנים האחרונות העבודה מהבית ובמדינות מסוימות היא הגיעה להיקפים לא-זניחים עוד לפני משבר הקורונה.²⁰ היקף העבודה מהבית נסק בתקופת המשבר, תוך שונות ניכרת בין המדינות המפותחות, והגיע בכמה מהן עד 50%–60% מהמועסקים.²¹ כמחצית מהשכירים במדינות האיחוד האירופי עבדו בעת המגיפה מהבית לפחות חלק מהזמן, וכשליש מהם עבדו רק מהבית. לשם השוואה, ב-2018 פחות מ-5% מהשכירים באיחוד עבדו מהבית דרך קבע, ופחות מ-10% עבדו מהבית מדי פעם.²² שיעור העובדים מהבית בארה"ב

היקף העבודה מהבית במדינות רבות נסק בתקופת המשבר.

²⁰ על היקפי העבודה מרחוק ומאפייניה במדינות OECD בשנים האחרונות ראו: OECD (2020). Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen

²¹ V. Galasso and M. Foucault (2020). Working during COVID-19: Cross-Country Evidence from Real-Time Survey Data OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 246

²² שיעורי העבודה מהבית בעת המשבר על סמך סקר שנערך במאי–יולי ב-27 מדינות האיחוד: Eurofound (2020). Living, working and Covid-19

באפריל-מאי נאמד ב-50%, לעומת 15% לפני המשבר, ושיעור העובדים רק מהבית במאי נאמד ב-35% לעומת 8% ערב המשבר.²³

התרחבות העבודה מהבית הקטינה את פגיעתו של המשבר בפעילות הכלכלית ובתעסוקה, ונתפסה כאמצעי חשוב להקטנת סיכויי ההידבקות הן במקום העבודה והן בעת השימוש בתחבורה ציבורית לצורך ההגעה לעבודה. עם זאת הדבר תרם להגדלת השונות בעוצמת הפגיעה בין ענפים ובין סוגי עובדים, מפני ההבדלים ביניהם ביכולת לעבוד מהבית. מספר מחקרים על ארה"ב ואירופה מראים כי עובדים בעבודות שהיכולת לבצען מהבית נמוכה מתאפיינים בהשכלה נמוכה ובהכנסה נמוכה.²⁴ שיעור העובדים מהבית בקרב בעלי השכלה והכנסה נמוכות אכן היה נמוך יותר בעת המשבר, והם סבלו מירידה גדולה יותר בתעסוקה, בשעות העבודה ובהכנסה.²⁵ העובדה שענפים מסוימים אשר נפגעו במיוחד ממגבלות הריחוק החברתי (כגון אירוח ואוכל ושירותים נוספים) הם עתירי עובדים לא משכילים הגבירה את הפגיעה באוכלוסיית עובדים זו. ייתכן שצפיפות הדיור הגבוהה יחסית, המאפיינת מעוטי השכלה, פגעה אף היא ביכולתם לעבוד מהבית.²⁶ שיעורים גבוהים יותר של עבודה מהבית בקרב צעירים פעלו להקטנת הפגיעה בשכבת גיל זו.²⁷

ממצאים מישראל

גם בישראל האמיר שיעור העובדים מהבית בעקבות המשבר. בארבעת החודשים האחרונים של השנה, בממוצע, כ-22% מהשכירים עבדו מהבית. השיעור היה גבוה יותר באוקטובר (26%) בהשפעת הסגר השני.²⁸

השונות בין הענפים (פרק ה', לוח ה'-2) ובין משלחי היד²⁹ בהיקף העבודה מהבית בתקופת המשבר רבה ומתיישבת עם ההבדלים שתוארו לעיל בהיקף עבודה זו לפי רמות ההשכלה וההכנסה. העלייה של שיעור הבלתי מועסקים הייתה גדולה יותר במשלחי יד שבהם האפשרות לעבוד מהבית מועטה.³⁰ גם המגזר הציבורי עבר לעבודה מהבית בהיקף נרחב במהלך המשבר, אך לא בסגר הראשון, אז הוצאו רבים מעובדיו לחופשה.

סקרי עסקים שערכה הלמ"ס בתקופת המשבר מלמדים על היחס לעבודה מהבית מנקודת הראות של המעסיקים: כ-57% מהעסקים ציינו כי אצלם אין אפשרות לעבוד מהבית, ובולטת

ביחסם של העסקים
לעבודה מהבית בולטת
שונות בין הענפים.

²³ E. Brynjolfsson, J. Horton, A. Ozimek, D. Rock, G. Sharma, H. TuYe (2020). Covid-19 and Remote Work: An Early Look at US Data, NBER Working Paper 27344; A. Bick, A. Blandin, and K. Mertens (2020), Work from Home After the COVID-19 Outbreak, Federal Reserve Bank of Dallas Working Paper No. 2017.

²⁴ J. Dingel and B. Neiman (2020). How Many Jobs Can be Done at Home? White Paper, BFI, U. of Chicago; S. Mongey, L. Pilossoph, and A. Weinberg (2020), Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies? NBER Working Paper 27085.

²⁵ ראו, A. Adams-Prassl, T. Boneva, M. Golin, and C. Rauh (2020), Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys, IZA Discussion Paper 13183 (Mongey et al. (2020). מוצאים כי הירידה בתעסוקה אצל חסרי השכלה אקדמית בארה"ב הייתה גדולה ב-4 נקודות אחוז מאשר אצל בעלי השכלה אקדמית. לפי סקר Eurofound (2020) 75% מבעלי ההשכלה האקדמית באיחוד האירופי עבדו מהבית באפריל, לעומת 34% מבעלי השכלה תיכונית, ו-14% מבעלי השכלה נמוכה יותר.

²⁶ צפיפות המגורים פגעה בשיעורי העבודה מהבית אצל מעוטי השכלה בקנדה בעת המשבר: P. Baylis et al. (2020). The Distribution of COVID-19 Related Risks, NBER Working Paper 27881.

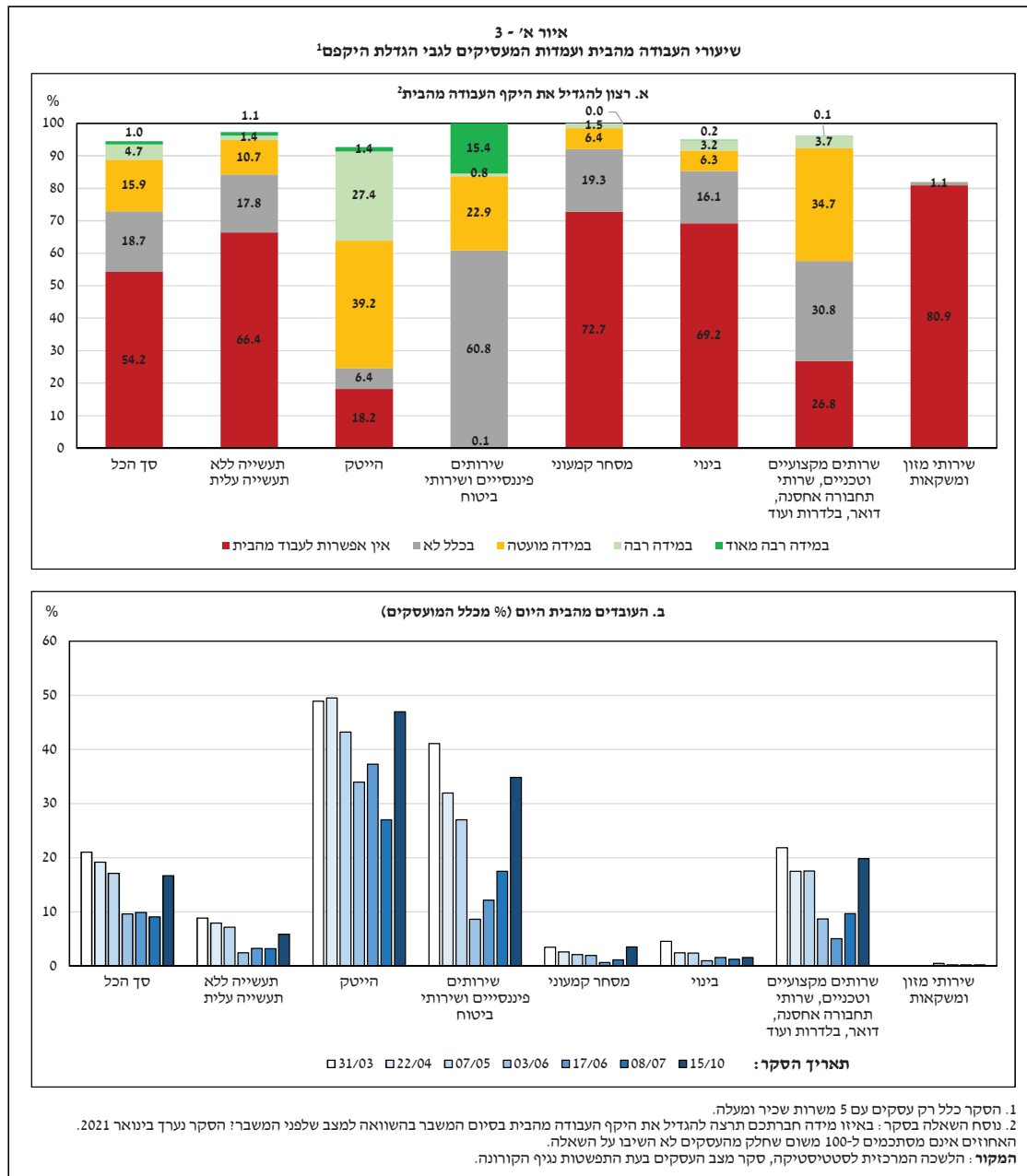
²⁷ Brynjolfsson et al. (2020). Eurofound (2020).

²⁸ הנתונים הם מסקרי כוח אדם חודשיים של הלמ"ס. אין בסקרים אלה נתונים על שיעור זה לפני ספטמבר.

²⁹ להמחשה: אחוז העובדים מהבית בנובמבר בקרב בעלי משלח יד אקדמי היה 43%, בקרב פקידים כלליים ועובדי משרד 18.8%, בקרב אנשי מכירות ושירותים 6.5%, ובקרב עובדים מקצועיים בתעשייה ובבניין 2.3%.

³⁰ בנק ישראל (2020). משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות.

שונות בין הענפים (איור א'-3). תשובות המעסיקים לגבי רצונם להגדיל את היקף העבודה מהבית בסיום המשבר בהשוואה למצב ששרר לפני מעידות כי לפחות חלק מעבודה זו בזמן המשבר נתפס כאילוץ, הפוגע בפעילות העסקים. בחלוף המשבר הם צפויים לצמצם את היקפה, אולם היא תיוותר ברמה גבוהה מזו ששררה לפניו.³¹ גם בעניין זה ניכרת השונות הרבה בין הענפים. ענף ההייטק בולט בשיעור הגבוה של המעסיקים המתכוונים להגדיל את היקף העבודה מהבית לאחר המשבר. הדבר



³¹ שאלה זו נשאלה בסקר שנערך בינואר 2021. לפיכך התשובות משקפות ניסיון מצטבר של המעסיקים בעבודה מהבית על פני תקופה ארוכה יחסית של המשבר.

עולה בקנה אחד עם עצימות השימוש של הענף בטכנולוגיות מידע, עם מאפייני העובדים בו ועם ביצועיו הגבוהים בעת המשבר. ואולם גם בענף זה רק כשליש מהמעסיקים מעריכים כי יגדילו את היקף העבודה מהבית במידה רבה. הירידה של שיעורי העבודה מהבית בענפים השונים בחודשי הקיץ (איור א'-33), כאשר הדבר התאפשר הודות להקלה במגבלות התנועה, עשויה לרמז גם היא על הצפוי לאחר המשבר. השיעור הגבוה של העובדים מהבית בענפי השירותים הפיננסיים יחד עם הירידה החדה של שיעור זה במהלך הקיץ תואמים את תשובתם הגורפת של המעסיקים כי עבודה מהבית אפשרית, בד בבד עם מיעוט המעסיקים המתכוונים להגדיל את היקפה לאחר המשבר.

עבודה מהבית – הסתכלות קדימה לאחר המשבר

לצד יתרונות העבודה מהבית להתמודדות עם המגיפה, מאזן היתרונות והחסרונות שלה בהיבטים אחרים – בראיית העובד והמעסיק – יתברר רק בעתיד וישפיע על היקפה בחלוף המשבר.³² ראשית, אין זה ברור אם הפיריון של עבודה מהבית זהה לפיריון במקום העבודה. עם הגורמים העשויים להשפיע על כך נמנים השפעת החיסכון ביוממות על ביצועי העובד, יכולת המנהלים לנטר את ביצועי העובד בבית והערך של מפגשי פנים אל פנים בין העובדים. העבודה מהבית בתקופת המשבר עדיין נשענה על קשרים חברתיים והשפעות נוספות שנבנו בעת שהעובדים נכחו במקום העבודה, ואלה עשויים לדעוך לאורך זמן. כנגד זאת, ההסתגלות לעבודה מהבית והצטברות הניסיון בכך הן מצד העובד והן מצד המעסיק וכן שיפורים טכנולוגיים עשויים להגדיל את פיריון עם הזמן. גורמים נוספים עשויים להשפיע על מידת התמיכה בעבודה מהבית בחלוף המשבר, ושביעות הרצון הכללית של העובדים מהסדר זה עשויה להשתנות לאורך זמן. כך, למשל, ההגעה למקום העבודה עשויה לספק צרכים נוספים, כגון קשרים חברתיים. עבודה מהבית עשויה גם להשפיע בכיוונים מנוגדים על האיזון בין פנאי לעבודה, ולפיכך על שביעות הרצון ממנה. בסקר אירופי שנערך בעת המשבר ציינו מעל 75% מהנשאלים כי יעדיפו לעבוד מהבית לפחות מדי פעם גם בחלוף המגיפה. עובדים שעבדו רק מהבית נטו פחות להרגיש שהם עושים עבודה משמעותית ונטו יותר לחוש מבודדים. עובדים מהבית נטו יותר לעבוד על חשבון זמנם הפנוי, בייחוד אם ישנם ילדים בבית.³³

עבור הורים רבים בישראל העבודה מהבית בחלק ניכר מתקופת הקורונה התנהלה כאשר גם הילדים נשארו בו בגלל סגירת מערכת החינוך או בידוד. הדבר מחייב תשומת לב בבואנו להקיש מתקופה זו לעבודה מהבית בחלוף המשבר, כאשר מערכת החינוך תתפקד כרגיל. מצד אחד, הדבר הקל על הורים להשגיח על ילדיהם הקטנים בהעדר מסגרות אחרות, ובכך תרם כנראה לנכונותם לעבוד מהבית. מצד שני, נוכחות הילדים בבית מקשה על ההורים להתרכז בעבודתם. סקר שנערך בישראל בעת המשבר העלה כי שיעור המדווחים כי הם מצליחים לעבוד מהבית באותה מידת יעילות כמו במקום העבודה היה נמוך יותר בקרב הורים, בייחוד לילדים קטנים.³⁴ בסקר אחר ציינו הורים רבים כי קשה לעבוד מהבית כשהילדים נמצאים בו.³⁵

לנוכח האמור לעיל סביר להניח כי היקף העבודה מהבית בחלוף המשבר יגדל במידה ניכרת ביחס לתקופה שקדמה לו, אף כי לפחות בעתיד הקרוב הוא יהיה קטן מההיקף שנרשם בעת המגיפה. סביר גם להניח כי עובדים רבים ישלבו בין עבודה מהבית להגעה אל מקום העבודה.

היקף העבודה מהבית
בחלוף המשבר צפוי
להיות גדול יותר מאשר
לפניו, אך קטן מהיקפה
בעת המגיפה.

³² לדיון נוסף ביתרונות וחסרונות של עבודה מהבית ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2020). עבודה מהבית במגזר הציבורי והפרטי נוכח משבר הקורונה – תמונת מצב בישראל ומבט משווה.

³³ Eurofound (2020).

³⁴ המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020). משבר הקורונה: עבודה מהבית, <https://www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/march-april-2020/31797>

³⁵ בנק ישראל (2020). מערך חופשות התלמידים בישראל והשלכותיו על שוק העבודה, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות.

לגידול משמעותי של היקף העבודה מהבית עשויות להיות השלכות ניכרות על המשק ועל המדיניות הנדרשת. להלן נציין כמה מהן, הנוגעות בעיקר לתשתיות, להשכלה ולשוק העבודה. עבודה מהבית עשויה להפחית את היוממות, ובכך לסייע בהקטנת הגודש התחבורתי וזיהום האוויר ופליטת גזי חממה הנלווים אליו. הואיל והפרטים אינם מפנימים את תרומתה של הפחתת היוממות להשגת תועלות אלה (השפעות חיצוניות), יהיה מקום לשקול מדיניות ממשלתית לתמרוץ מושכל של עבודה מהבית.³⁶

התרחבות העבודה מהבית, כמו פעילות מקוונת בתחומים אחרים, מדגישה את הצורך שהממשלה תפעל, בין באסדרה ובין בהקצאת משאבים במקרים המתאימים, להבטחת רמה נאותה של תשתיות תקשורת, החיוניות לכך. כנגד זאת, הפחתת היוממות עשויה לתמוך בהתאמות מסוימות של ההשקעה בתשתיות תחבורה.

התרחבות העבודה מהבית מדגישה את חשיבותן של מיומנויות בעבודה בסביבה מתוקשבת. היא אף עלולה להגדיל עוד את הפערים בין עובדים משכילים לעובדים מעוטי-השכלה, ויש הרואים בכך שלב נוסף בתרומת השינויים הטכנולוגיים של העשורים האחרונים להגדלת פערים אלה. המשבר עשוי להקצין את התהליכים הללו בחדדו את החשיבות של טכנולוגיות המידע לשימור פעילות העסקים,³⁷ ולפיכך הוא עשוי להאיץ את אימוצן ובכך גם את הדרישה למיומנויות מתאימות אצל העובדים. נציין כי היכולת לעבוד מהבית מושפעת גם מתכונות אישיות של העובדים.

לתובנות אלה השלכות מדיניות לגבי האוכלוסייה בגילי העבודה ולגבי מערכת החינוך. הן מחדדות את הצורך לשפר את המיומנויות האמורות בקרב העובדים באמצעות הכשרות מתאימות, ומה עוד שמיומנות העובדים בישראל בפתרון בעיות בסביבה מתוקשבת נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD ופוגעת בפרינציפ. התרחבות העבודה מהבית עלולה להרע גם את מצבם היחסי של עובדים מבוגרים, אשר נוטים פחות לעבודה כזו. ככל שהדבר קשור למיומנויות בסביבה מתוקשבת, יש חשיבות מיוחדת להכשרות מתאימות עבורם. הדברים גם מדגישים את החשיבות של הקטנת הפערים בהישגים בין התלמידים בישראל בכלל ושל חינוך מיומנויות ההתנהלות בסביבה מתוקשבת והקטנת הפערים ביניהם במיומנויות אלה בפרט.

העבודה מרחוק עשויה לסייע בצמצום הפערים בין המרכז לפרפריה ולשפר את הנגישות של משרות עתירות הכנסה במרכז לתושבי הפרפריה. הדבר מחדד את החשיבות של תשתיות תקשורת איכותיות בפרפריה, ובה ייתכן שנדרשת ביתר שאת התערבות ממשלתית.

יש הסבורים כי התרחבות העבודה מהבית עשויה לעודד פירבור ולפגוע בערים המרכזיות בטווח הארוך, מפני שהיא מקטינה את היתרון של מגורים בסמיכות למרכזי התעסוקה או של התמקמות העסקים שם. היא אף עשויה להשפיע על התכנון הפנים-עירוני ולמתן את הביקוש לשטחי משרדים, ובכך להשפיע גם על בסיס הארנונה של הרשויות המקומיות.

התפתחות העבודה מרחוק עשויה להרחיב מאוד את היכולת של ישראלים לעבוד מביתם בארץ עבור מעסיקים בחו"ל, ואת היכולת של חברות הנמצאות בישראל להעסיק ישירות עובדים המתגוררים בחו"ל. התפתחויות אלה עשויות להעניק ממד חדש לגלובליזציה של שוקי העבודה,

³⁶ ראו, למשל, האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה, יישום מדיניות עבודה מרחוק בישראל – סיכום ותובנות של ועדת מומחים, אפריל 2020.

³⁷ במהלך המשבר התעסוקה בארה"ב נפגעה פחות באזורים שבהם הפירמות משתמשות בטכנולוגיות מידע בעצמיות גבוהה. עם זאת, חלקן של טכנולוגיות אלה בשימור הפעילות נבע לא רק מתרומתן לעבודה מרחוק אלא גם מתרומתן לקניות מקוונות ועוד. אימוץ מוגבר של טכנולוגיות אלה על ידי הפירמות הקטן את הפגיעה בתעסוקה כל סוגי העובדים חוץ מאשר בזו של עובדים מעוטי השכלה, דבר המלמד על תפקידן בהגדלת הפערים בין סוגי העובדים. ראו: N. Pierri and Y. Timmer (2020). IT Shields: Technology Adoption and Economic Resilience during the Covid-19 Pandemic, IMF Working Paper WP/20/208.

³⁸ בנק ישראל (2016). מיומנויות היסוד של העובדים בישראל והפריון בענפי המשק, הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים, אוגוסט.

התרחבות העבודה מהבית מדגישה את חשיבות המיומנויות של עבודה בסביבה מתוקשבת.

להשפיע במיוחד על עובדים משכילים ומיומנים ולהגביר את החשיפה של מגזרים נוספים בשוק העבודה לתחרות בין-לאומית.

6. אתגרים בעת יציאה מהמשבר

ריסון משמעותי של המגיפה בישראל, המותנה בשיעור ההתחסנות של האוכלוסייה ובעמידות החיסון למוטציות של הנגיף, יאפשר את התאוששות המשק. ככל שהמגיפה תרוסן בעולם, תוכל גם הכלכלה העולמית להתאושש, וכך תוסיף ותואץ הפעילות בישראל.

עם היציאה מהמשבר תידרש התאמה משמעותית של המדיניות הפיסקלית כדי להבטיח תוואי פוחת על פני זמן של יחס החוב הציבורי לתוצר. לשם כך לא יהיה די בדעיכת ההוצאות המיוחדות הקשורות למשבר. הגירעון המבני הגדול והמתרחב ערב המשבר מלמד כי תחייבנה התאמות נוספות. לנוכח רמתה הנמוכה יחסית של ההוצאה הציבורית האזרחית (ללא ריבית) והפחתת שיעורי המס בשנים שקדמו למשבר, וכן למטרת מימון החוב, אשר תפח במהלכו, ייתכן שיעלה הצורך בבוא העת גם להעלאה של שיעורי המס. יתר על כן, על המדיניות הפיסקלית לשוב ולהתנהל במסגרות סדורות ובהתאם לכללים פיסקליים ארוכי טווח כדי לשמר את אמינותה לאורך זמן ולתמוך בתהליכים של קביעת סדרי עדיפויות. גם המדיניות המוניטרית תידרש להתאים את היקף הכלים המיוחדים שהיא הפעילה בזמן המשבר ולשמר את האמון ביכולתה להשיג את יעדיה.

רבות מהתוכניות שהופעלו בעת המשבר נתנו עדיפות לשיקולי הסיוע והפיצוי על פני שיקולי יעילות ותמריצים. בעת היציאה מהמשבר חשוב יהיה להפסיק תוכניות אלה או לצמצמן ולהתאים את מאפייניהן כך שהם לא יפגעו בתמריץ לעבוד ולא ינציחו את קיומם של עסקים לא יעילים. חשוב להתאים את קצב הסגת התוכניות לקצב ההתאוששות, בשל הנזקים הכרוכים בהקדמה או בעיכוב של הסגה זו. בחלק מהתוכניות כבר הוטמעו מנגנונים מסוג זה, כגון התניית דמי האבטלה בשיעור האבטלה במשק והתניית הסיוע לעסקים בשיעור ירידת הפדיון. הצורך בהתאמות נוגע גם לצעדי המדיניות שנועדו להקל על תנאי המימון.

עם התאוששות המשק שיעור האבטלה צפוי לרדת, אך הוא עלול להישאר גבוה בהרבה מזה ששרר במשק ערב המשבר. עם הגורמים העשויים לתרום לכך נמנים התייעלות העסקים במהלך המשבר, שינויים במבנה המשק והקושי של מובטלים לאורך זמן להשתלב מחדש בשוק העבודה. מדיניות לשיפור ההון האנושי והתאמתו לשינויים במשק תסייע להתמודד עם השלכות אלה. המשבר הבליט את היעדרה של רשת ביטחון כלכלית רחבה, הניתנת להפעלה מהירה בעת משבר, ואת המחסור בתשתית נתונים הולמת הנדרשת לעיצוב יעיל של תוכניות סיוע ממוקדות. התמודדות עם חולשות אלה חשובה לשיפור ההיערכות למשבר עתידי.

עם היציאה מהמשבר ישוב ויעלה הצורך להתמקד בבעיות היסוד של המשק, ובראשן הפריון הנמוך, פערי הפריון בין מגזרים ואי-השוויון. חלק מבעיות אלה התחדד במהלך המשבר – למשל בשל הפער בהשפעתו בין עובדים משכילים לעובדים בעלי שכר והשכלה נמוכים, ולנוכח חשיבות ההשכלה והמיומנות לצורך פעילות מקוונת, בפרט עבודה מהבית. כל אלה מדגישים את החשיבות של שיפור מערכת החינוך וצמצום הפערים בתוכה. הגדלת ההשקעה במשק ובפרט בתשתיות, ובראשן בתשתיות לתחבורה ציבורית, נדרשת אף היא לשם הגדלת הפריון בישראל. המשבר הדגיש גם את חשיבותן של תשתיות התקשורת. על כל אלה יש להוסיף את האתגר המתמשך של שימור קצב התחלות בנייה התואם את צורכי האוכלוסייה לאורך זמן.

עם היציאה מהמשבר
תידרש התאמה של
המדיניות הפיסקלית
כדי להבטיח תוואי פוחת
של יחס החוב הציבורי
לתוצר.

עם היציאה מהמשבר
ישוב ויעלה הצורך
להתמקד בבעיות היסוד
של המשק, ובראשן
הפריון הנמוך, פערי
הפריון בין מגזרים ואי-
השוויון.

פרק ב'

הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה

- נגיף הקורונה וההתמודדות עמו חוללו משבר כלכלי חמור, שהתבטא בירידת התוצר המקומי הגולמי ב-2.5% תוך ירידה ממוצעת של 9.4% במספר המועסקים שעבדו בפועל.
- לשם התמודדות עם הנגיף החילה הממשלה סגרים ומגבלות, מרביתם על "ענפי קירבה" (ענפים שפעילות רגילה בהם כרוכה בקירבה ממושכת, שהייה של אנשים רבים בחלל סגור או מעבר גבולות). בהשפעתן של מגבלות אלו ירדה הצריכה הפרטית בשיעור שיא של 9.5%, והתיירות הנכנסת ירדה בכ-90% החל ממרץ.
- הרוב המוחלט של הפגיעה בפעילות הכלכלית התרכז בקבוצת "ענפי הקירבה", ואילו הפעילות בשאר ענפי המשק התאוששה כמעט לחלוטין לאחר הסגר הראשון.
- התמודדות העסקים עם המגבלות התבטאה בהוצאת עובדים רבים לחל"ת. שיעור האבטלה הרחבה בשנת 2020 היה בממוצע 16%, ובשיאו, בסגר הראשון, הגיע ל-37% מכוח העבודה.
- מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת הועסקו לפני המשבר ב"ענפי הקירבה" שבהם הפריון הממוצע נמוך. לכן ירידת התוצר הייתה נמוכה מהירידה של סך שעות העבודה ושל מספר המועסקים שעבדו בפועל. טיפול ממוקד בפגיעה בתעסוקה הוא אתגר מרכזי לטווח הקצר, הניצב בפני הממשלה שתקום.
- אף שירידתה של הצריכה הפרטית בישראל עלתה על הממוצע ב-OECD, הפגיעה הכוללת בתוצר בישראל הייתה קטנה מזו שחוו מרבית מדינות ה-OECD. תוצאה זאת נזקפת בעיקר להמשך הגידול המהיר של יצוא שירותי ההיי-טק ולתלות הנמוכה של ישראל בתיירות נכנסת.
- הממשלה פעלה לריכוך המשבר באמצעות תמיכה חסרת תקדים במובטלים ובעסקים, לצד סיוע נוסף למשקי הבית. ניתן להעריך שתוספת ההוצאה הציבורית להתמודדות עם המשבר חסכה ירידה של 1.9–2.6 אחוזי תוצר בשנת 2020. לפיכך למרות המשבר עלתה ההכנסה הפרטית הפנויה (כלומר אחרי תשלומי מס וקבלת תשלומי העברה) ב-3.9%.
- ירידת הצריכה ועליית ההכנסה הפנויה הגדילו את החיסכון הפרטי. עלייה זו כנראה שיקפה חיסכון כפוי, תוצאת המגבלות שהוטלו על הפעילות במשק, יחד עם תחלופה נמוכה בין שירותי הענפים שפעילותם הוגבלה לצריכה אחרת. הדבר מאותת על יכולת לחזור לרמת פעילות גבוהה כשהמשק ייפתח לגמרי.
- עליית החיסכון הפרטי הייתה גדולה מירידת החיסכון הציבורי, כך שהחיסכון הלאומי גדל, ותמך בהתרחבות העודף בחשבון השוטף ל-5% מההכנסה הלאומית. סגירת השמיים תרמה 2.6 מיליארד דולרים לגידול העודף בחשבון השוטף, תוצאת עודף יבוא על יצוא בתיירות לפני המשבר.
- תוצר ההיי-טק צמח בשנת 2020 ב-6%, עם הטרוגניות בקרב החברות והענפים, וסייע בצמצום הפגיעה במשק. הפדיון והיצוא של ענפי ההיי-טק עלו ברצף במהלך השנה, ואילו התעסוקה בהם ירדה מתחילת המשבר ועד אוגוסט, ואז התאוששה ושב לרמה של טרם המשבר.
- מחודש מרץ הואטה פעילותו של ענף הבינוי, אולם החרגת הענף מהסגרים סייעה לצמצם את הפגיעה בו. בשנת 2020 ירדו התחלות הבנייה למגורים בכ-3.5%, מספר הדירות שבנייתן הסתיימה ירד בכ-8% והתחלות הבנייה שלא למגורים ירדו בכ-13% בהשוואה ל-2019. פחתו גם אישורי התוכניות בוועדות המחוזיות ושיווקי הקרקע של רמ"י.

1. ההתפתחויות העיקריות

הפעילות המצרפית בישראל בשנת 2020 שיקפה את השפעות מגפת הקורונה והמאבק בה, וכן גם בעולם. בעטייה של המגפה ירד התוצר המקומי הגולמי השנה בשיעור חסר תקדים של 2.5% (4.2% בתוצר לנפש), שמשמעותו אובדן תוצר של כ-5.5% ביחס לפוטנציאל הצמיחה – כ-77 מיליארד ש"ח. מדובר במשבר מיוחד במינו, שכן תחילתו בזעזוע אקסוגני – גילוי נגיף ה-Covid19 בסין והתפשטותו המהירה לכל העולם ולישראל החל מסוף פברואר. התפרצות המגיפה חוללה משבר כלכלי בעיקר דרך תגובת המדיניות, שפעלה כדי להאט את התפשטות המגיפה. תגובת המדיניות החלה בסגירת השמיים לכניסת תיירים ואיסור על פעילות רבת משתתפים, והגיעה למלוא עוצמתה בשלושה סגרים בני כחודש וחצי כל אחד (מרץ-אפריל, ספטמבר-אוקטובר ודצמבר 2020-ינואר 2021), שבהם עסקים רבים חויבו לסגור את שעריהם או לצמצם את פעילותם. אזרחי ישראל נקראו להישאר בביתם, הוטלו מגבלות על התקהלות, ומערכת החינוך לכל הגילים נסגרה לפעילות פיזית, תוך מעבר ללימודים מרחוק. סגירת מערכת החינוך, נוסף על פגיעתה הישירה בלימודים, חייבה הורים רבים להיעדר מעבודתם כדי להשגיח על ילדיהם הקטנים. עיקר המגבלות הושטו על עסקים מהענפים שפעילותם כרוכה בקירבה פיזית והתקהלות, או מעבר גבולות (להלן "ענפי קירבה" – כגון שירותי אירוח ואוכל, בידור ופנאי, תחבורה, חינוך ומסחר לא-חיוני). ענפים אלה משרתים בעיקר את הצריכה הפרטית, שירדה השנה ב-9.5%, ואת התיירות הנכנסת, שכמעט התאפסה החל מפרוץ המגיפה. בסגר הראשון אף צומצמה מאוד העבודה במגזר הציבורי, ובשני הסגרים הראשונים הוגבלה כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל, מה שהקשה על הפעילות בענף הבנייה (תיבה ב'-3). עיקר הפגיעה הכלכלית מיוחסת אפוא למגבלות שהושטו על קיום פעילות עסקית בענפי הקירבה לצורך הטיפול במשבר הבריאותי. המגבלות השונות על הפעילות בכלל והסגרים בפרט פגעו בהכנסה, בצריכה וברווחה של פרטים רבים. לא ניתן לקבוע מה הייתה עוצמת הפגיעה הכלכלית – והבריאותית – ממשבר הקורונה אילמלא ננקטה אותה מדיניות. סביר שבמצב כזה הפגיעה הבריאותית הייתה קשה יותר, אך איננו יודעים כיצד הציבור היה מתאים את התנהגותו הכלכלית למשבר הבריאותי – הן מבחינת אופי התגובה והן מבחינת עוצמתה. עוצמות הפגיעה הכלכלית של הסגרים לא הייתה אחידה לאורך כל השנה. לסגר הראשון המשך נכנס חסר כל הכנה, ועל כן השפעתו הכלכלית הייתה עצומה, ואילו הסגרים הבאים הוטלו לאחר שהעסקים והממשלה נערכו לעבודה מרחוק (בתחומים המאפשרים זאת), ולכן השפעתם הכלכלית פחתה. נציין שגם בין הסגרים נאסרה חלק מהפעילות המאופיינת בהתקהלות, והוטלו מגבלות על אופן פתיחתם של עסקים ("התו הסגול"), כך שהיקף הפעילות המקרו-כלכלית לא היה מלא. לצד הפגיעה הישירה הברורה בעסקים מענפי הקירבה ההשפעה על עסקים אחרים התאפיינה בשונות. חלק מהם חוו עלייה בפעילות כתוצאה מתחלופה, כי צרכנים ניתבו הוצאות אשר נחסכו מפעילות שהוגבלה (נופש ומסעדות) לרכישת מוצרים שמכירתם הותרה (כגון מזון שלא ממסעדות, ומוצרי חשמל). אחרים חוו ירידה של הביקוש למוצריהם, משום שהם מספקים מוצרים ושירותים לענפים שנפגעו ישירות או בגלל שינויים בהרגלי הצריכה שנובעים מהמשבר. בולטת הירידה השנה בצריכת דלק.

המגבלות על קיום פעילות עסקית סדירה, לצד ירידת הביקוש בחלק מהעסקים עקב הימנעות של אנשים מיציאה או פגיעה בהכנסתם, הביאו לפגיעה ישירה ומשמעותית בהכנסות העסקים. בשל כך, עם הכניסה לסגר הראשון צמצמו עסקים רבים את הוצאותיהם השוטפות, בפרט על מועסקים שעבודתם לא התאפשרה או לא נדרשה. כדי למנוע פיטורים המוניים ולהרגיע את השווקים הקלה הממשלה את התנאים לקבלת דמי אבטלה, ובכלל זה לעובדים שהוצאו לחל"ת. ואכן, שיעור האבטלה הרחבה (הכולל הן את המפוטרים, הן את היוצאים לחל"ת בשל הקורונה והן את המתאישים מחיפוש עבודה) נסק. שיעורו במוצא שנת עמד על כ-16%, ובשיאו עלה

משבר הקורונה, שפרץ בפברואר, הביא לירידה חסרת תקדים בתוצר, 2.5%

הממשלה הטילה שלושה סגרים ומגבלות רבות. אלו פגעו פגיעה קשה בענפי הקירבה.

הפגיעה הכלכלית הייתה עצומה בסגר הראשון ופחותה בסגרים הבאים.

המשבר והמגבלות השפיעו על ענפים שונים באופנים שונים.

שיעור האבטלה הרחבה נסק ל-16%, ובשיאו עלה ל-37%. מרבית המוצאים לחל"ת היו עובדים בשכר נמוך יחסית.

על 37%. השכר הממוצע של העובדים שהוצאו לחל"ת נמוך משל אלה שהמשיכו לעבוד, משום שבענפים אשר נפגעו באופן חמור מהמשבר השכר נמוך יחסית. משום כך נפער פער בין הירידה החדה של סך שעות העבודה (כ-9%) לבין הפגיעה המתונה יותר בתוצר. הדבר אמנם התבטא בעלייה טכנית של פריון העבודה והשכר הממוצע במשק, אך בפועל שכרם של העובדים שהתמידו בתעסוקה עלה לכל היותר בשיעור זעום. (לפירוט ראו פרק ה' בדוח זה.)

תחילת משבר הקורונה אופיינה באי-וודאות בריאותית גבוהה מאוד. כביטוי לכך, מדד ת"א 35, כמו מדדים מובילים בעולם, ירד ב-30% בין אמצע פברואר לאמצע מרץ 2020. מדד ה-VIX עלה בתחילת מרץ 2020 לרמתו בשיא משבר 2008–2009, והמקביל הישראלי שלו, מדד VTA-35, האמיר גם הוא.¹ אי-הוודאות התמתנה לאחר הגל הראשון, ושוקי ההון התייצבו והחלו לעלות, אך המשך 2020 התאפיין באי-וודאות גבוהה, בגלל התנודות בתחלואה, הסגרים ואי-הידעיה מתי יימצא טיפול או חיסון בטוח ואפקטיבי. כל זאת לצד המשך חוסר היציבות השלטונית בזמן המשבר. ייתכן כי מעבר לחיסכון שהמגבלות והסגרים כפו על הציבור, החששות מהמצב והחיסכון המניעתי (precautionary saving) בעטיים תרמו גם הם לירידה בצריכה הפרטית.

כדי לצמצם את הנזק מהמשבר הפעילו הממשלה ובנק ישראל כלים חסרי תקדים. הממשלה הגדילה את התמיכה במובטלים ובעסקים שנפגעו, גם כדי למנוע את התגלגלות של הפגיעה בהם אל המשק כולו. היא ביצעה תוכניות רבות לתמיכה במגזרים שונים במשק, כולל הקמת קרנות למתן הלוואות לעסקים בערבות חלקית של המדינה; הקלת התנאים לקבלת דמי אבטלה, גם לעובדים בחל"ת; מענקים לעצמאיים; מענקי פיצוי לעסקים; מענקים רוחביים לאזרחים; מענק שימור עובדים; ותוספת תקציבים למערכת הבריאות.² בנק ישראל הפחית מעט את הריבית, שעוד לפני המשבר עמדה על שיעור אפסי, והפעיל מספר כלים לא שגרתיים ונרחבים: העמיד לבנקים המסחריים הלוואות בריבית נמוכה בגין מתן הלוואות לעסקים קטנים, רכש אג"ח ממשלתיות וקונצרניות כדי להותיר את הריביות בשוק ברמה נמוכה יחסית, רכש מטבע חוץ כדי להגביל את ייסוף השקל, קבע מתווה לדחיית החוזי הלוואות, הפעיל צעדים להגדלת האשראי במשק ועוד. (לסקירה מלאה של פעולות בנק ישראל להתמודדות עם משבר הקורונה ראו פרק ג' בדוח זה.)

בסיכומה של השנה הפגיעה בתוצר הישראלי הייתה מתונה יחסית למרבית מדינות ה-OECD אף שירידת הצריכה הפרטית הייתה בישראל תלולה יותר (לוח ב'-1, איור ב'-1). הבדלים אלה מראים שהמגבלות על הפעילות הכלכלית בישראל היו חזקות מאשר במדינות האחרות. יתר על כן, העובדה שהפרש הירידה בצריכה עלה משמעותית על ההפרש בעוצמת המגבלות מלמדת שתגובת הפרטים למשבר ולמגבלות בישראל הייתה חזקה יותר מאשר ב-OECD, וכך גם הפגיעה ברווחתם. לעומת זאת, מספר התפתחויות פעלו השנה לריכוך הפגיעה בתוצר הישראלי, אבל תרומתן לצריכה, ולכן לרווחה של הפרטים בישראל בטווח הקצר, הייתה קטנה הרבה יותר. בראש התפתחויות אלו עמד המשך צמיחתו של מגזר ההיי-טק הישראלי (תיבה ב'-2). מגזר זה, שעיקרו יצוא שירותים עסקיים, מוביל בעשור האחרון את הצמיחה הישראלית, וגם השנה היקף היצוא שלו גדל, כך שסך יצוא השירותים (ללא תיירות) גדל השנה ב-11.0%. גידול זה בתקופת המגיפה מוסבר בהתגברות הצרכים הטכנולוגיים בעולם בהשפעתה וביכולתו של ענף ההיי-טק לקיים עבודה נרחבת מהבית. גם החשיפה הנמוכה יחסית של המשק הישראלי לתיירות נכנסת צמצמה את עוצמת פגיעתה של ההקפאה הגלובלית של ענף זה בישראל. גורמים מבניים אלו, יחד עם הירידה של מחיר הנפט בעולם, העובדה שערב המשבר התיירות היוצאת מישראל הייתה גדולה מהנכנסת וירידת הביקוש לכלי רכב תרמו לגידול העודף בחשבון השוטף של ישראל השנה (לוחות ב'-1 וב'-2).

¹ מדד ה-VIX מודד את סטיית התקן הגלומה באופציות על מדד המניות S&P500, ובאמצעותה – את התנודתיות בשוק ההון. לכן הוא מכונה גם "מדד הפחד". מדד VTA-35 ממלא את אותו תפקיד לגבי מדד ת"א 35.

² לפירוט צעדי הממשלה ראו פרקים ה', ו' וז'.

משבר הקורונה יצר
אי-וודאות גבוהה מאוד
– בריאותית, ובעקבותיה
גם כלכלית.

הממשלה ובנק ישראל
הפעילו כלים חסרי
תקדים לצמצום נזקי
המשבר.

התוצר בישראל נפגע
פחות מאשר במדינות
ה-OECD, אך הצריכה
נפגעה הרבה יותר מאשר
בהן.

לוח ב'-1

מדדים נבחרים לפעילות המשק, 1995 עד 2020

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

2020	2019	2018	2017	2016	1995 עד 2015	
-2.5	3.4	3.5	3.6	3.8	3.7	התוצר המקומי הגולמי
-5.5	1.6	2.3	2.6	1.8	2.2	התוצר במדינות ה-OECD ¹
-4.2	1.5	1.5	1.6	1.8	1.6	התוצר לנפש
-6.1	1.1	1.7	2.0	1.2	1.5	התוצר לנפש במדינות ה-OECD ¹
-11.1	1.7	1.7	1.4	4.2		הצריכה הפרטית לנפש
-6.0	1.6	2.2	1.8	1.2		הצריכה הפרטית לנפש במדינות ה-OECD ¹
1.9	5.5	6.0	5.5	-0.8	6.4	הייצוא ללא יהלומים והזנק
-4.7	3.5	3.3	4.2	6.6	3.3	השימושים המקומיים
4.4	3.8	4.0	4.2	4.8	7.8	שיעור האבטלה (גילים +15, רמה)
15.7						שיעור האבטלה הרחבה (גילים +15, רמה) ⁴
7.8	2.0	2.7	2.8	2.8	0.9	השכר הריאלי למשרת שכיר
5.0	3.4	2.7	2.9	3.7	0.9	העודף בחשבון השוטף (באחוזי תוצר)
-3.1	-2.5	2.1	-4.4	-1.5	0.0 ²	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ³

¹ ממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD. הנתונים ל-2020 מבוססים על אומדן.

² הנתון מתייחס לשנים 1999-2014.

³ עלייה פירושה פחות.

⁴ כולל מובטלים, מועסקים הנעדרים זמנית בגלל סיבות הקשורות לקורונה (כולל חל"ת), לא משתתפים בכוח העבודה שפוטר ממרץ 2020 ולא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש אחרון בגלל קורונה. נתון זה הוגדר ב-2020 בעקבות משבר הקורונה ולכן לא מדווח לשנים קודמות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ה-OECD, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

לוח ב'-2

ההתפתחויות הכלכליות בעולם, 1995 עד 2020¹

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

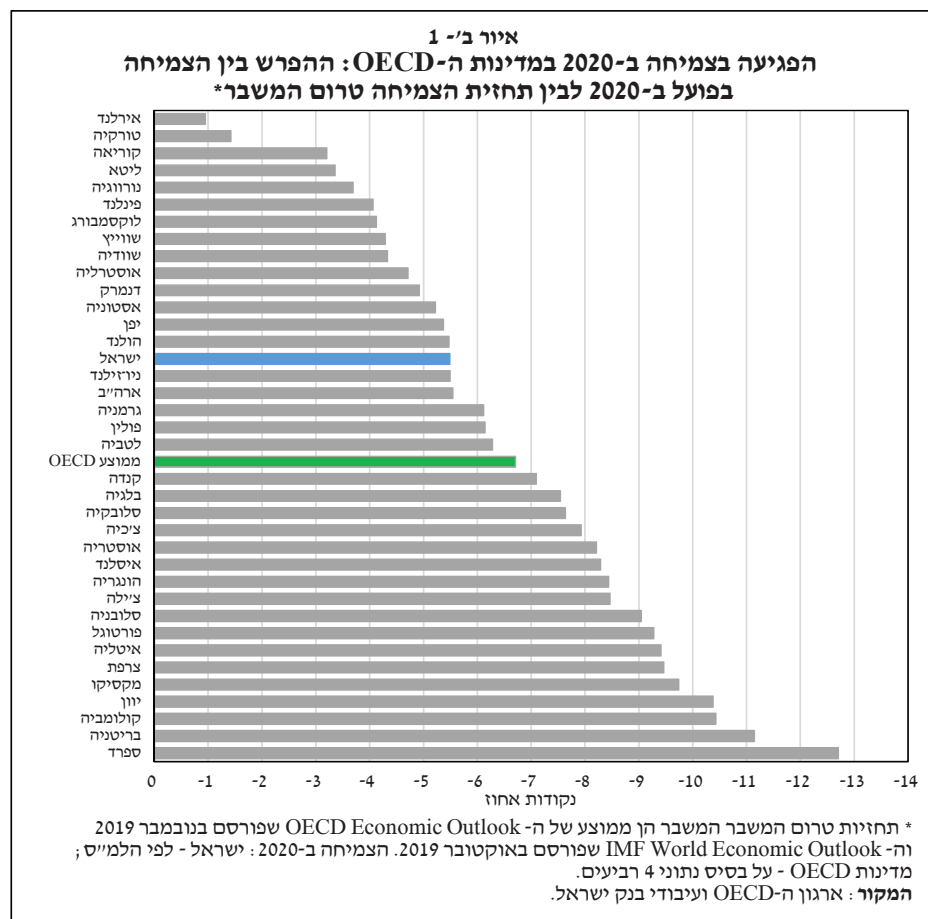
2020 ²	2019	2018	2017	2016	2015	1995 עד 2014	
							המדינות המפותחות
-5.5	1.6	2.3	2.6	1.8	2.3	2.4	התוצר המקומי הגולמי
-10.1	1.4	3.0	4.7	2.2	4.3	5.6	הסחר ³
							ארה"ב
-3.4	2.4	2.9	2.4	1.6	2.9	2.8	התוצר המקומי הגולמי
							גוש האירו
-7.2	1.2	1.9	2.5	1.9	2.1	1.6	התוצר המקומי הגולמי
							המדינות המתפתחות
-2.4	3.9	4.5	4.8	4.6	4.3	6.1	התוצר המקומי הגולמי
-8.9	1.3	4.5	7.4	2.4	0.3	8.4	הסחר ²
-9.6	1.0	4.0	5.8	2.4	2.8	6.4	הסחר העולמי

¹ הממוצעים של המצרפים השונים הם ממוצעים משוקללים. הנתונים ל-2020 מבוססים על אומדן.

² הנתונים ל-2020 מבוססים על אומדן.

³ ממוצע פשוט של שיעור השינוי בייצוא ובייבוא של סחורות ושירותים.

המקור: ה-OECD, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.



א. תנאי הרקע

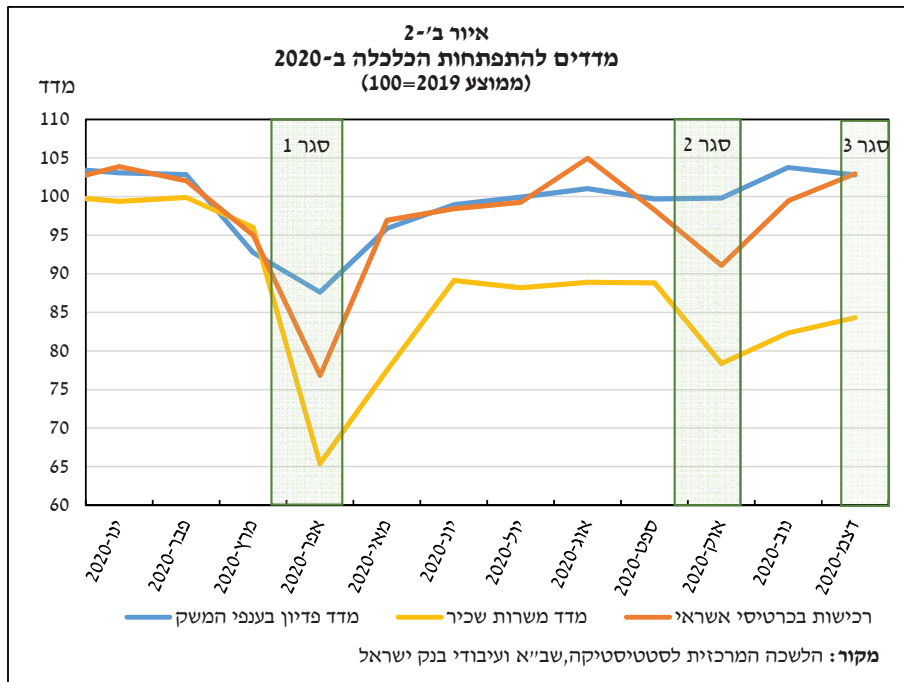
בתחילת 2020 מצב המשק היה טוב, למעט הגירעון המבני הגדול ופריון העבודה הנמוך.

בינואר-פברואר 2020 מצב המשק הישראלי היה טוב, והמגמות החיוביות במרבית המשתנים הכלכליים נמשכו. שיעור האבטלה היה נמוך, המשק צמח בקצב יציב, היה עודף בחשבון השוטף, יתרות המט"ח היו גבוהות, ויחס החוב הציבורי לתוצר היה נמוך. זאת לצד שתי בעיות מבניות מתמשכות: הגירעון המבני גדל במשך כמה שנים והגיע לרמה גבוהה, ופריון העבודה היה נמוך וגדל בקצב איטי. בתחילת מרץ 2020 אפפה אי-ודאות את המצב הפוליטי, שכן ישראל עמדה לפני מערכת בחירות שלישית בתוך שנה, והתנהלה מתחילת 2020 ללא תקציב מדינה מאושר.

ב. התפתחות הפעילות הכלכלית בתוך משבר הקורונה ב-2020

בגלל המגיפה הגבילה הממשלה את הפעילות, בפרט בענפי הקירבה.

בסוף פברואר 2020 התפרץ נגיף הקורונה בישראל. מנקודה זו ואילך התנהלה הפעילות הכלכלית בצל הנגיף, ובעיקר הגיבה עליו והתמודדה עמו (איור ב'-2). במטרה למנוע את המשך התפשטותו של הנגיף בישראל הטילה הממשלה מגבלות חולקות ומחמירות על הפעילות במשק, ובמיוחד על פעילויות הכרוכות בהתקהלות. הענפים העיקריים שבהם מרבית הפעילויות מחייבות קירבה פיזית בין אנשים, או מעבר גבולות, מוגדרים בדוח זה כענפי קירבה – תחבורה, מסעדות, מלונות, אמנות ופנאי, סוכני נסיעות וחלקי ענף המסחר שהוגדרו כלא-חיוניים. ענפים אלו הוגבלו במידה



רבה או אף נסגרו לאורך מרבית שנת 2020, במסגרת התמודדות הממשלה עם הקורונה, ולכן נפגעו מאוד (לוח ב'-3). תיבה ב'-1 בפרק זה סוקרת את הפגיעה בהם ואת מאפייניהם המרכזיים. באמצע מרץ הטילה הממשלה סגר כללי, אשר חייב סגירה מוחלטת של ענפי הקירבה, והגביל ענפים אחרים בהתאם לחיוניותם למשק ולאפשרויות העבודה בהם בריחוק חברתי. בגלל פתאומיות ההתפרצות, יחד עם העדר ההכנה ואי-היכולת של מרבית הגופים במשק לעבוד מרחוק, צמצמו עסקים רבים את פעילותם. בחודש מרץ נרשמו גם ירידות חדות בשוקי ההון. במרץ ובאפריל הוציאה הממשלה את מרבית עובדי המגזר הציבורי לחופשה כפויה על חשבון ימי החופשה שלהם, ובכך הקטינה מאוד את מספר עובדי הציבור שעבדו בפועל.³ בתחילת סגר זה הוכרזה, במסגרת ההתמודדות עם המשבר, התוכנית הראשונה לתמיכה במשק: הוחלט להקל בתנאים לקבלת דמי אבטלה, גם לעובדים שהוצאו לחל"ת. במהלך סגר זה הוצאו כמיליון עובדים לחל"ת, ושיעור האבטלה הרחבה⁴ האמיר ל-36.4%. הואיל וענפי הקירבה, שנסגרו או הוגבלו מאוד, העסיקו עובדים רבים בשכר (פריון) נמוך יחסית, הפגיעה בתעסוקה הייתה גדולה מהפגיעה בפעילות הכלכלית. מכל הסיבות הללו ירדה רמת הפעילות במשק (במונחי תוצר) בחודש אפריל (ממוצע חודשי) ל-80% מזו השגרתית, וזאת בעיקר בגלל ירידה חדה של הצריכה הפרטית. ואולם הסגר הראשון השיג את מטרתו מבחינת צמצום התחלואה.⁵

הסגר הראשון פגע בפעילות הכלכלית באופן נרחב, והיא ירדה ל-80% מרמתה השגרתית.

³ לפירוט ראו פרק ו', סעיף 2' בדוח זה.

⁴ שיעור האבטלה הרחבה: המובטלים (שיעור האבטלה ה"צרה"), המועסקים שנעדרים זמנית מסיבות הקשורות לקורונה (כולל חל"ת), הלא-משתתפים בכוח העבודה מאז פוטרו במרץ 2020 והלא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד מסיבות אחרות או לא עבדו בעבר, המעוניינים לעבוד עכשיו שלא חיפשו עבודה בחודש האחרון בגלל קורונה - כאחוז מהמשתתפים בשוק העבודה בתוספת שתי קבוצות הלא-משתתפים שנכללים כמובטלים בהגדרה זו.

⁵ מאמצע מאי עד סוף יוני ב-17 ימים לא היו כלל נפטרים מקורונה.

לוח ב'-3

השינוי בתוצר של ענפי המשק במחירי בסיס, 1995 עד 2020

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים, מחירים קבועים)¹

2020	2019	2018	2017	2016	עד 1995 2015	המשקל בסך התוצר 2020) ²	
-2.1	3.3	3.4	3.9	3.0	3.7		סך הכול
-3.3	1.4	2.6	2.7	3.5	2.1	16.4	השירותים הציבוריים
-2.7	3.8	3.6	4.3	2.9	4.1	70.2	המגזר העסקי
2.5	2.5	2.6	5.1	-4.4	2.7	11.8	התעשייה, הכרייה והחציבה
-5.1	2.8	2.8	5.1	3.9	5.4	11.7	המסחר, שירותי האירוח ואוכל
-3.2	5.9	3.1	4.2	3.9	4.0	17.4	השירותים העסקיים
-4.2	3.8	5.8	6.5	7.2	1.5	6.3	הבנייה
-20.5	1.1	4.7	6.3	4.2	4.4	3.1	התחבורה והאחסנה
6.1	6.0	6.2	2.0	7.0	8.4	11.2	המידע והתקשורת
-2.0	1.9	-3.7	1.9	5.2	2.3	1.2	החקלאות
-4.6	1.8	5.2	-1.5	7.0	3.9	1.7	החשמל והמים
-9.1	2.1	3.3	3.1	3.1	2.9	5.7	החינוך, הבריאות והאמנות

¹ הנתונים על השינוי בסך התוצר שונים מהנתונים בלוח ב'-1, ב'-4 וב'-7 כיוון שמקורם בנתוני ענפים, ולא בנתוני השימושים.² נוסף לתוצר השירותים הציבוריים ותוצר המגזר העסקי המופיעים בלוח, סך התוצר כולל גם את תוצר שירותי הדיור. המשקל מחושב על נתונים במחירים שוטפים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

פגיעת הסגר השני הייתה קטנה מזו של הראשון אך חזקה גם היא.

בסגר השני (אמצע ספטמבר עד אמצע אוקטובר) המגבלות הפורמליות היו חמורות יותר, אולם הפגיעה בפעילות הייתה קטנה יותר מאשר בסגר הראשון. בחודש אוקטובר, בממוצע, ירדה הפעילות (במונחי תוצר) ל-93.5% מהיקפה בשגרה, ושיעור האבטלה הרחב עלה ל-20.3%. למתניותה של הפגיעה ביחס לזו שבסגר הראשון מספר סיבות אפשריות, שמרביתן קשורות ללמידה מהגל הראשון ולהפנמת השפעותיה של הקורונה. הסיבה העיקרית היא התאמות של עסקים לעבודה בזמן הקורונה. לפי גל 7 (חודש יולי) של סקרי הבזק שהלמ"ס עורכת בקרב עסקים מתחילת הקורונה, עסקים רבים בכל הענפים שינו משמעותית את שיטות הייצור ואספקת מוצריהם ושירותיהם. שינויים אלה כללו מעבר לשליחויות (בענפי המסחר והמזון והמשקאות), הנגשת אמצעי עבודה מהבית (בענפי ההיי-טק והשירותים הפיננסיים), מעבר לעבודה במשמרות (בתעשייה, במסחר הקמעוני ובענף המזון והמשקאות) והגברת המכירה באינטרנט (בהיי-טק ובמסחר הקמעוני).⁶ לפי גל 9 של הסקר שנערך באוקטובר, כ-10% מהחברות השיקו אתר או אפליקציה או הרחיבו את פעילותן באינטרנט. בענף המסחר שיעור זה הגיע ל-24%, ובענף שירותי המזון – ל-13%.⁷ סיבות נוספות אפשריות לפגיעה הפחותה של הסגר השני היו ככל הנראה: תחולתו בחגי תשרי (שהם ארוכים מחג הפסח, אשר נכלל בסגר הראשון), התאמות הפרטים לעבודה וצריכה בזמן קורונה וציות ואכיפה חלשים יותר. לצד הפגיעה הכלכלית הקטנה יותר הסגר השני אמנם הוריד את התחלואה, אבל פחות מאשר הסגר הראשון.⁸

בין הסגרים הפעילות הכלכלית התחזקה והאבטלה ירדה. בין הסגר הראשון לשני (מאי–ספטמבר) גדלה הפעילות עם ההקלות במגבלות, והיא המשיכה להתרחב עד החלת הסגר השני. ב-19

⁶ תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 7), 14/07/2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁷ תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 9), 22/10/2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁸ לפרטים על התפתחות היקפי התחלואה לאורך השנה ראו פרק א' ותיבה ז'-1 בדוח זה.

באפריל הוחל בהקלת המגבלות שהוטלו בסגר הראשון, ובמהלך אפריל ומאי הרחיבה הממשלה את תוכניות התמיכה במשק. תהליך היציאה מהסגר נמשך עד אמצע יוני, אז הגיע היקף המגבלות למינימום (פתיחת עסקים על פי "התו הסגול", מגבלות על אירועים גדולים ועל התיירות). במהלך חודשי הקיץ (יוני-אוגוסט) עלתה רמת הפעילות במשק ל-95.5% מרמתה בשגרה, והאבטלה הרחבה ירדה ל-11.7% עם חזרת כ-85% מהעובדים מחל"ת. הפעילות נותרה חזקה יחסית גם כאשר התחלואה החלה להאמיר, ביולי, והוחזרו מגבלות מעטות בלבד – מה שמרמז כי החשש מתחלואה לא היה הגורם שהניע את מרבית הצמצום בצריכה הפרטית. גם ביציאה מהסגר השני, שהחלה באמצע אוקטובר, עלה שיעור הפעילות בהדרגה, עד ל-97% במוצע בנובמבר-דצמבר, ושיעור האבטלה הרחבה ירד שוב והגיע ל-13.2%. המגבלות לא הוסרו לגמרי, ואכן התחלואה החלה לעלות שוב מאמצע נובמבר, ובסוף דצמבר הוחלט על סגר שלישי.

חזרת הפעילות הכלכלית בין הסגרים לרמה גבוהה יחסית (אף כי לא כבימי שגרה) התאפשרה בזכות מספר גורמים: ראשית, מאחר שרק מעט משקי בית ועסקים קרסו – בין היתר בזכות התמיכה הממשלתית וההקלות הפיננסיות – הסרת המגבלות איפשרה את פתיחת העסקים והחזרה של הציבור למרכזי הצריכה; שנית, חלק מאי-הוודאות שאפף את תחילת המגפה הוסר, ודומה שהפחד בציבור מהתחלואה ירד, וכך שההימנעות העצמית מפעילות שהותירה הייתה מעטה. יחד עם זאת יש לזכור שנתונים אלה משקפים את הפעילות הממוצעת בציבור, וחשוב לציין את השונות: בחלק מהעסקים ומשקי הבית ניכרה גם בחודשי הקיץ מצוקה כלכלית קשה.

התמיכות הציבוריות
וירידת אי-הוודאות
איפשרו, בין הסגרים,
חזרה של חלק ניכר
מהפעילות.

תיבה ב'-1: ענפים שפעילותם נפגעה קשות ממגיפת הקורונה

מגיפת הקורונה פגעה בענפי המשק במידות חומרה שונות. תיבה זו עוסקת בזיהוי הענפים שספגו את הפגיעה החמורה ביותר ובהשוואת מאפייניהם לאלה של שאר ענפי המשק.

הפגיעה הדיפרנציאלית

הפגיעה העיקרית של המשבר התרכזה בקבוצת ענפים שהמשותף להם הוא היותם "ענפי קירבה": אופן הפעילות הרגיל בהם כרוך בפוטנציאל הדבקה גבוה במהלך המגפה, למשל בגלל מעברי גבול, קירבה ממושכת בין אנשים או שהייה של אנשים רבים בחלל סגור. אפיון נוסף של ענפים אלה הוא שרק מעטים מעובדיהם יכולים לעבוד מהבית.¹ פגיעת המשבר התמקדה בקבוצה זו גם במשקים מפותחים אחרים למרות הבדלים ביניהם בהרכב הענפי של המשק, בעיתוי פגיעתה של המגיפה, בעוצמתה ובמדיניות האפידימיולוגית ובשוק העבודה.² לוח 1 מציג את התפלגות הפגיעה בענפים השונים בישראל לעומת התקופה המקבילה אשתקד. ענפי הקירבה ספגו את הרוב המכריע של הפגיעה במשק, פגיעה זו לא התגלגלה לענפי משק אחרים – עקב תלות נמוכה יחסית של שאר המשק בפעילותם.³ יוצא דופן משמעותי הוא ענף החינוך, שאמנם אינו קשור

¹ יוצא דופן הוא ענף החינוך, אף כי ההגדרה של העוסקים בענף, בעיקר מורים, כעובדים היכולים לעבוד מהבית, שנויה במחלוקת. ההערכה מבוססת על אפיון משלחי היד אצל Dinkel & Neiman (2020), והמעבר לסיווג הישראלי מתבסס על בנק ישראל (2021). המעבר לחלוקה ענפית מבוסס על התפלגות משלחי היד המפורטים בכל ענף בסקר כוח אדם.

² להרחבה על מדיניות שוק העבודה בהשוואה בין-לאומית ראו פרק ה'.

³ חישוב מספר המשרות בשאר המשק התלויות בתעסוקה בענף מתבסס על המתודולוגיה של ברנד וולר (2020) ושרשראות הייצור במשק כפי שהן משתקפות בלוחות תשומה-תפוקה. הלוחות העדכניים ביותר מייצגים את נתוני 2006, וייתכן שהערכים אשר היו מתקבלים מחישוב דומה לפי נתונים עדכניים היו שונים בחלק מהענפים.

לוח 1

ריכוז נתונים ענפיים

ענף	שם	ענף קירבה	שיעור העובדים שיכולים לעבוד מהבית	התעסוקה בשאר המשק שתלויה בפעילות הענף ¹	תוצר תעסוקה	פדיון	תעסוקה	שיעור שינוי מרץ-דצמבר 2020 לעומת התקופה המקבילה אשתקד
A	חקלאות, ייעור ודיג		10.9	0.67	1.2	1.7	-0.6	-4.1
B_C	תעשייה כרייה וחציבה		27.0	0.49	12.0	9.7	3.7	-6.5
D_E	חשמל ומים		37.4	0.66	1.9	0.7	3.2	-0.2
F	בינוי		14.9	0.74	6.5	7.4	5.7	-13.7
G	מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים		26.0	0.30	9.9	10.7	1.9	-15.2
H	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	✓	20.1	0.29	3.7	4.2	-19.4	-14.9
I	שירותי אירוח ואוכל	✓	5.7	0.31	2.6	4.7	-43.2	-49.1
J	מידע ותקשורת		87.9	0.29	9.9	5.4	4.1	-3.6
K	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח		83.0	0.39	4.3	3.1	1.8	-7.6
L	פעילויות בנדל"ן		85.2	0.94	2.5	0.8	-7.8	-12.9
M	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים		79.7	0.16	7.4	7.3	2.4	-10.0
N	שירותי ניהול ותמיכה	✓	33.1	0.13	3.8	4.5	-22.9	-16.0
P	חינוך	✓	74.9	0.09	6.4	11.9	-23.2	-6.0
Q	שירותי בריאות, רווחה וסעד		14.4	0.17	6.0	10.7	-1.4	-1.1
R	אמנות, בידור ופנאי ²	✓	36.4	0.34	1.3	2.0	-35.6	-43.0
S	שירותים אחרים ²	✓	30.7	0.43	1.3	2.6	-35.6	-20.5
	כל הענפים שנפגעו		43.6	0.20	19.1	29.9	-27.4	-19.6
	כלל המשק ללא ענפים שנפגעו		38.7	0.38	61.7	57.5	2.6	-7.7
	כלל הענפים בניתוח ³		40.7	0.32	80.8	87.4	-1.7	-12.3

מקור: הלמ"ס, משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל

¹ חישובי בנק ישראל על בסיס המתודולוגיה אצל ברנד וולר (2020). התוצאות שמדווחות עבור קבוצות הענפים הן ממוצע משוקלל במספר המועסקים של הענפים בקבוצה

² אין אפשרות להפריד בין נתוני הפדיון של ענפים אלה. כמו כן, נתון התוצר עבורם, מקובץ יחד עם ענף משקי בית כמעסיקים. המשקל שמופיע בתוצר התקבל על ידי חלוקת הנתון עבור שנת 2019 ביחס ביניהם, כפי שמופיע בסקר ענפי הכלכלה משנת 2017

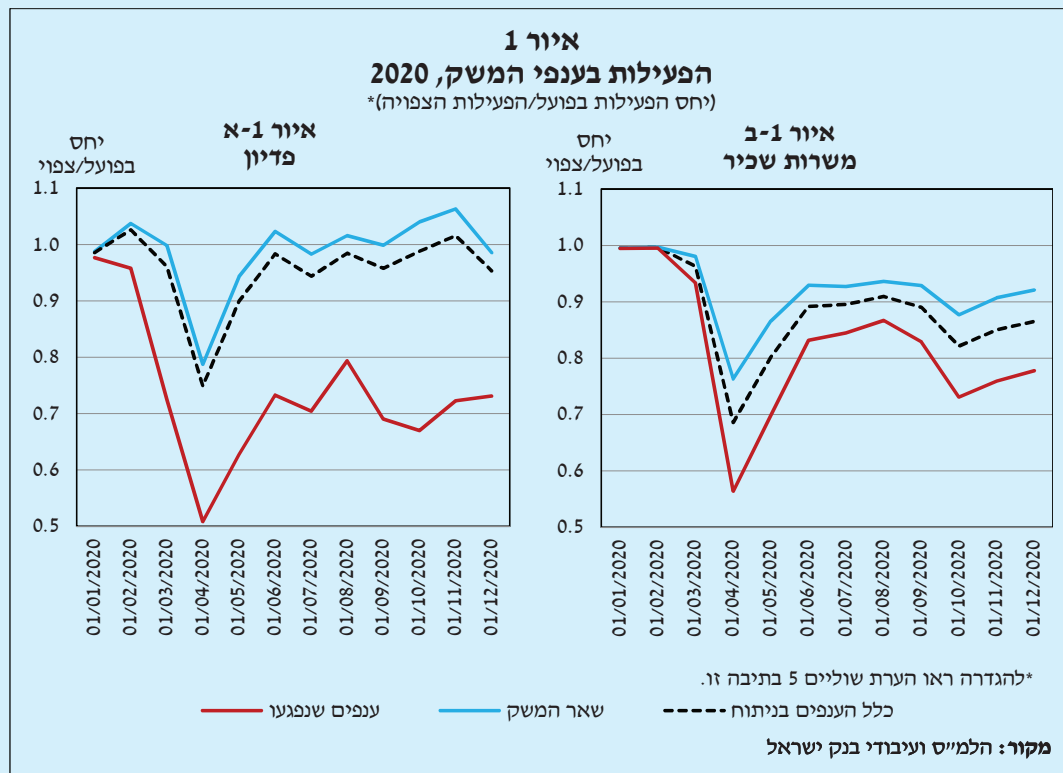
³ מהניתוח הושמטו הענפים: מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה; משקי בית כמעסיקים; משקי בית שמייצרים מגוון טובין ושירותים. לשימוש עצמי וארגונים וגופים חוץ מדינתיים. נתוני הפדיון מתייחסים למגזר העסקי בלבד ונתוני משרות השכיר לעובדים במגזר הציבורי והפרטי בכל ענף.

בקשרי תשומה-תפוקה עם שאר ענפי המשק, אך השבתתו פוגעת ביכולת של עובדים בענפים אחרים לעבוד.⁴ קבוצת ענפי הקירבה הקיפה ערב המשבר כ-30% מהתעסוקה וכ-19% מהתוצר במשק – בדומה למשקלם הממוצע במדינות ה-OECD. הפגיעה בקבוצת ענפים זו התבטאה בפדיון הענפי יותר מאשר בתעסוקה, בניגוד לשאר ענפי המשק, שבהם עיקר הפגיעה הנצפית היא בתעסוקה.

גם תוואי הפעילות לאורך השנה חושף דפוסים שונים של פעילות בין הקבוצות. באיור 1 מוצגת רמת הפעילות בקבוצת ענפי הקירבה ובשאר ענפי המשק במונחי התעסוקה והפדיון. הנתון המוצג הוא היחס בין רמת הפעילות בכל חודש בשנת

⁴ להרחבה ראו פרק ז'.

2020 לבין הנתון הצפוי, כך שערך 1 בחודש מסוים משקף רמת פעילות זהה לרמתה הצפויה.⁵ להוציא את הפגיעה במהלך שני הסגרים, הפגיעה בפעילות ענפי המשק שלא ספגו פגיעה קשה הייתה יציבה ונמוכה יחסית: אפסית במונחי פדיון, וכ-7% במונחי תעסוקה. בענפי הקירבה רמת הפגיעה בפעילות ערב הסגר השני הייתה כ-21% במונחי פדיון וכ-14% במונחי תעסוקה. במהלך הסגר הראשון הפגיעה הייתה חמורה יותר מאשר בסגר השני (49% במונחי פדיון, ו-44% במונחי תעסוקה בשיא הסגר הראשון, 33% במונחי פדיון ו-27% במונחי תעסוקה בסגר השני). נראה שהשיעור הנמוך של עובדים היכולים לעבוד מהבית בענפי הקירבה לא מאפשר התאוששות מלאה בענפים אלה כל עוד סיכון ההדבקה משמעותי. מצויים מקורות מעטים בלבד של נתונים ברזולוציה המאפשרת להבחין בשונות הפגיעה בתוך הענפים הראשיים. המקיף שבהם הוא תשומת העבודה (סך שעות העבודה) הענפית על פי סקר כוח אדם.⁶ בלוח 2 מוצגת הירידה של תשומת העבודה בענפי הקירבה בתקופת הקורונה ברמת הפירוט הגבוהה ביותר האפשרית. ניתן לראות שגם בתוך ענפי הקירבה עיקר הפגיעה מתרכז בענפי משנה שפעילותם כרוכה בסיכון אפידמיולוגי. תופעה שונה נצפית בענף התעשייה. הפעילות הכלכלית בענף התעשייה⁷ לא נפגעה באופן קשה, יחסית לשאר המשק, אך נצפתה פגיעה משמעותית בכמה מענפי המשנה של הענף. הפגיעה גדלה ככל שהעצמות הטכנולוגית יורדת, ולאו דווקא בתיאום עם רמת הסיכון האפידמיולוגי בענף (לוח 3).



⁵ הרמה הצפויה של נתון בחודש מסוים מוגדרת כרמת הפעילות בחודש המקביל בשנת 2019 כפול קצב הגידול הממוצע בשנים 2015-2019.

⁶ אינדיקציות נוספות, כדוגמת ההוצאה בכרטיסי אשראי והפדיון בענפי משנה, ישנן רק לגבי חלק מהענפים. הן אינן מוצגות, אך התמונה העולה מהן דומה לזו המתקבלת מתשומת העבודה. שימוש בפדיון של ענפי המשנה חושף פגיעה אחידה יחסית בתוך ענף החינוך. לא הייתה אפשרות להפריד בין ענפי האמנות הבידור והפנאי.

⁷ ישנם נתונים דומים גם על ענף הכרייה והחציבה. לא נראית בו פגיעה משמעותית, אף כי פעילותו תנדנדית ומושפעת בעיקר מהתקדמות מיזמי הגז הטבעי. לכן בדיקת שיעורי השינוי השנתיים בו אינה מהימנה.

לוח 2

שונות הפגיעה בתוך ענפי הקרבה: שיעור שינוי בתשומת עבודה לפי ענף, מרץ-דצמבר 2020
לעומת התקופה המקבילה אשתקד

שיעור שינוי	שם הענף	קוד	ענף ראשי
-19.7	כלל הענף: שירותי תחבורה אחסנה דואר ובלדרות	49-53	H
-26.5	הובלה יבשתית והובלה באמצעות קווי צינורות, הובלה ימית והובלה אווירית	49-51	H
-5.4	אחסנה ושירותי עזר לתחבורה, שירותי דואר ובלדרות	52-53	H
-50.9	כלל הענף: שירותי אירוח ואוכל	55-56	I
-52.9	שירותי אירוח	55	I
-48.3	שירותי מזון ומשקאות	56	I
-21.5	כלל הענף: שירותי ניהול ותמיכה	77-82	N
-59.2	שירותי השכרה והחכרה, שירותי תעסוקה, פעילויות של סוכנויות נסיעות ומארגני טיולים	77-79	N
-9.1	שירותי שמירה, אבטחה וחקירה, שירותי תחזוקה לבניינים ועבודות גינון, שירותי ניהול ותמיכה למשרדים ולעסקים	80-82	N
-11.4	חינוך	85	P
-36.8	אמנות, בידור ופנאי	90-93	R
-22.8	שירותים אחרים	94-96	S
-23.1	ענפי הקרבה		
-6.8	שאר המשק		
-12.2	כלל הענפים בניתוח		

המקור: סקר כוח אדם ועיבודי בנק ישראל.

לוח 3

מדד הייצור התעשייתי ורכיבים נבחרים לפי עצימות טכנולוגית, שיעור שינוי
מרץ-דצמבר 2020 לעומת התקופה המקבילה אשתקד

מסורתית	מעורבת מסורתית	מעורבת עילית	עילית	
-3.2	-2.5	0.8	6.3	מדד הייצור התעשייתי
-13.0	-8.0	-5.4	-2.6	משרות שכיר
-13.5	-9.2	-5.3	-0.3	שעות עבודה למעשה
-9.1	-5.6	-3.2	-1.9	סך השכר

המקור: הלמ"ס.

מאפייני הענפים שנפגעו

כאמור, המאפיין המשותף הבולט של הענפים שנפגעו הוא אפידמיולוגי. עם זאת, ניתן למצוא כמה קווים משותפים כלכליים לענפים שנפגעו קשה: רובם בלתי-סחירים ופריון העבודה בהם נמוך – השכר הממוצע בהם נמוך (לוח 4), ומשקלם בתעסוקה גבוה יותר מאשר בתוצר (לוח 1). גם מספר השעות למועסק בענפים שנפגעו נמוך בהשוואה לשאר המשק, נתון המצביע על קשר רופף יחסית של חלק מהעובדים בענפים אלו למקום העבודה.⁸

מאפיין משותף נוסף של קבוצת הענפים שנפגעו קשות הוא יחסי נזילות נמוכים.⁹ החברות בענפים אלו אופיינו אפוא ערב המשבר ביכולת נמוכה יחסית לספוג פגיעה כלכלית זמנית. יתירה מכך, ישנן עדויות שלפיהן גם בתוך כל ענף עיקר הפגיעה התרכזת בחברות קטנות ובינוניות, ובכאלה עם יחסי נזילות נמוכים.¹⁰ על כן הייתה חשיבות לפריסה המהירה של רשת הביטחון שסופקה להן במהלך המשבר ונועדה לאפשר את שרידותן.

מאפיין נוסף של ענפי הקירבה הוא צמיחה מהירה בשנים שלפני המשבר. באיור 2 ניתן לראות שהן הערך המוסף במחירים שוטפים והן התעסוקה בענפים אלו צמחו בשנים האחרונות מהר יותר מאשר בשאר המשק, והערך המוסף במחירים קבועים צמח בהם בדומה לקצב צמיחתו בשאר המשק. משמע שבשנים האחרונות חלקם של ענפי הקירבה בתוצר ובתעסוקה עלה, אבל צמיחתו של פריון העבודה בהם הייתה נמוכה מאשר בשאר המשק. נראה אפוא שהענפים אשר נפגעו ביותר ממשבר הקורונה אינם כאלה שדעכו ממילא; אדרבה, למרות קצב הגידול הנמוך של הפריון בהם הביקוש לתוצרם, ובעיקר ביקושם לעובדים, גבר ותרם לצמיחת המשק. תמונה זו מחדדת את החשיבות של שימור השרידות של העסקים בענפים אלה בזמן המשבר באמצעות סיוע ממשלתי, במקום מדיניות פסיבית הנשענת על טיעון בדבר "הרס יצירתי" (creative destruction).¹¹

לוח 4

מאפייני הענפים שנפגעו

יחס שוטף - 2017 ¹	שעות עבודה שבועיות - למועסק - 2019	שכר ממוצע למשרה (באלפים) - 2019	שיעור תמורה למשרות מערך מוסף - 2017	
1.00	39.7	11.75	0.63	H שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
0.64	33.5	5.17	0.74	I שירותי אירוח ואוכל
0.86	35.5	6.19	0.69	N שירותי ניהול ותמיכה
0.98	27.0	8.31	0.81	P חינוך
0.97	30.3	6.48	0.56	R אמנות, בידור ופנאי
0.92	30.8	5.84	0.89	S שירותים אחרים
0.89	33.3	7.36	0.69	כל הענפים שנפגעו
1.29	38.0	12.74	0.58	כלל המשק ללא ענפים שנפגעו
1.15	36.5	10.59	0.60	כלל הענפים בניתוח

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

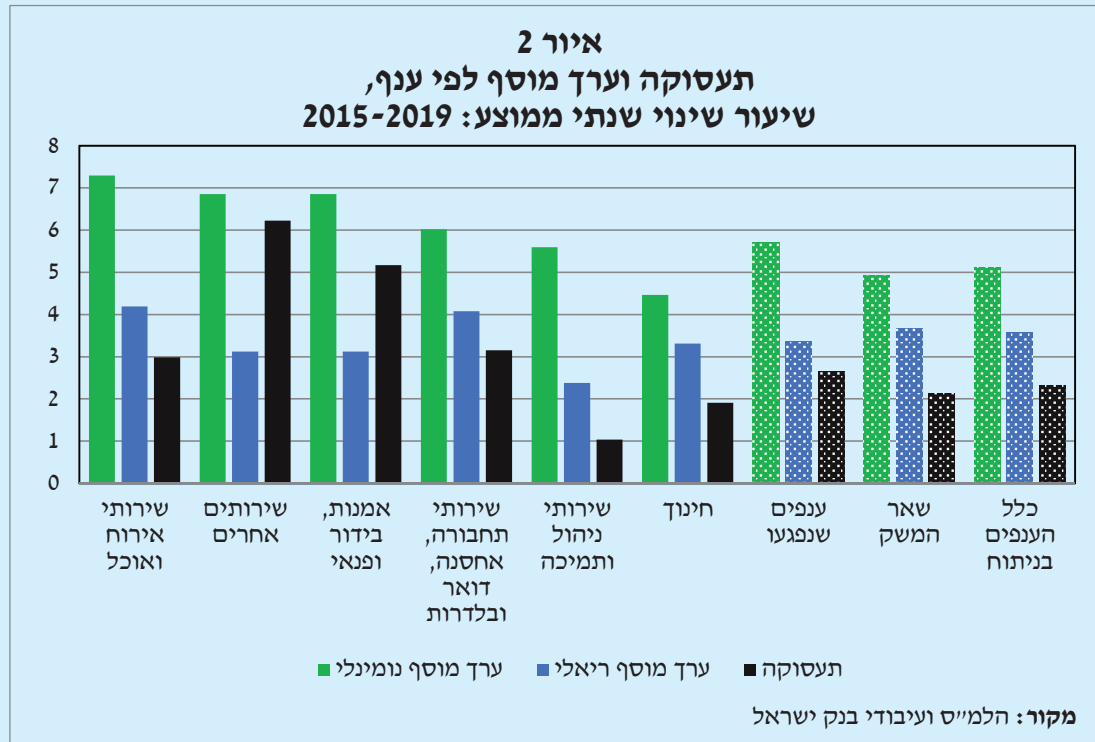
¹ היחס השוטף מוגדר כסך הנכסים השוטפים (כגון מלאי, מזומנים וחובות של לקוחות) חלקי סך ההתחייבויות השוטפות (כגון הלוואות לטווח קצר, תשלומים תקופתיים וחובות לספקים) של החברה. הוא מבטא את יכולתה של החברה לשלם את חובותיה בשנה הקרובה. הנתון שמופיע עבור קבוצות הענפים הוא ממוצע פשוט של הענפים בקבוצה.

⁸ לדיון נרחב במאפייני העובדים בענפים שנפגעו ראו פרק ה'.

⁹ יחסי נזילות מוגדרים כיחס בין סך הנכסים של החברה לסך ההתחייבויות שלה. היחס השוטף מתייחס לסך הנכסים וההתחייבויות השוטפים (עד תקופה של שנה). נוסף על היחס השוטף נבדק גם היחס המהיר. (לא מוצג). הוא מוגדר בדומה ליחס השוטף, וההבדל הוא שצד הנכסים שלו אינו כולל את המלאי) לא היה הבדל בממצאים.

¹⁰ להרחבה בנושא השונות בפגיעה בין פירמות כתלות במצבן הפיננסי, והשפעת פגיעה זו על סיכוני אשראי ראו בנק ישראל (2021ב).

¹¹ עם זאת ייתכן שבמקומות נקודתיים תשתנה מגמת הצמיחה הכלכלית בחלק מתת-הענפים עקב שינויי טעמים שנוצרו במהלך הקורונה.



מקורות

בנק ישראל (2021א). "משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל", בתוך לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות.

בנק ישראל (2021ב). "סקירה בנושא חשיפת אשראי בענפים נבחרים לאור נגיף הקורונה".

ברנד, גלעד וולר, אלעד (2020). "קשרים בין ענפים כאינדיקציה להשפעות העקיפות של מגבלות הקורונה", משרד האוצר.

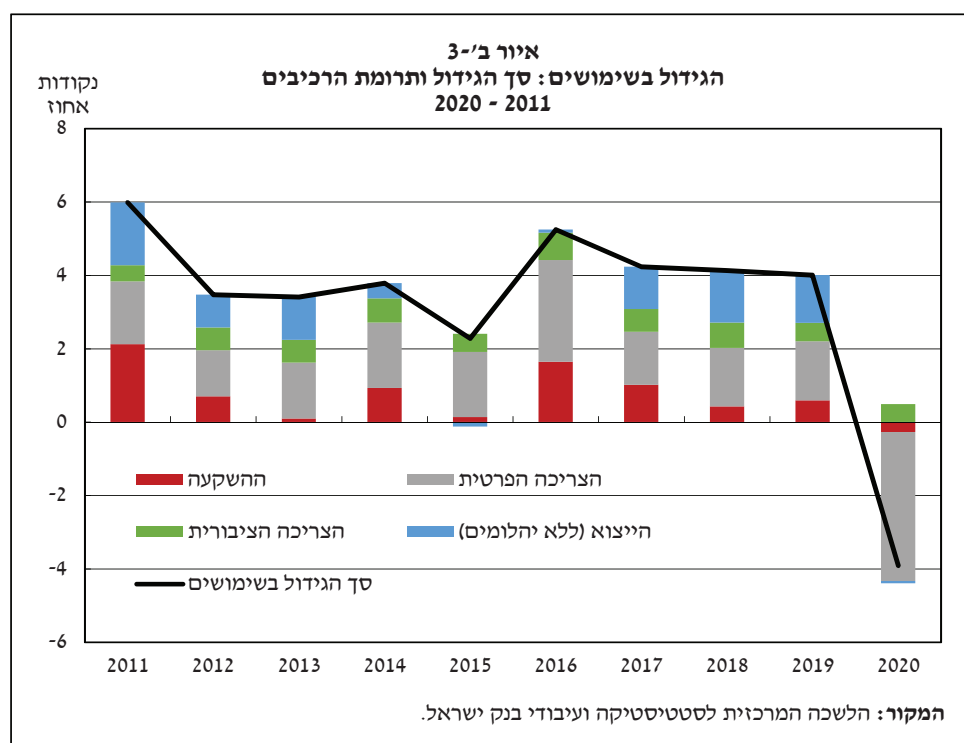
Dingel, J. I. & B. Neiman, (2020). "How many jobs can be done at home?", *Journal of Public Economics*, 189: 104235.

2. הפעילות המצרפית

א. הרכב השימושים

משבר הקורונה הביא לירידה חסרת תקדים של 3.6% בשימושים ב-2020.⁹ התרומה העיקרית לירידה בשימושים הייתה של ירידת הצריכה הפרטית, ולצדה הצטמצמו במידה מסוימת גם ההשקעות (איור ב'-3). לעומת זאת היצוא נותר כמעט ללא שינוי, והצריכה הציבורית עלתה, כתוצאה מגידול הקניות הציבוריות. ההבדלים בין השימושים השונים בפגיעת המשבר מבטאים את ערוצי ההשפעה שלו: מחד גיסא מגבלות חזקות על ענפי הקירבה, שמשרתים בעיקר את הצריכה הפרטית, ומאידך מגבלות מתונות יותר על ענפים הפועלים בתחומים אחרים, כגון השקעות, למשל בבנייה למגורים, ויצוא – בעיקר בענפי ההיי-טק, שאותם המשבר הגביל במידה קלה בלבד, והביקוש לתפוקתם אף עלה.

המשבר הביא לירידה חסרת תקדים בשימושים ובפרט בצריכה הפרטית.



(1) הצריכה הפרטית

הצריכה הפרטית התכווצה השנה ב-9.5% – 71 מיליארדי ש"ח – הירידה השנתית הגדולה ביותר מאז תחילת רישום הנתונים ב-1950. זה השימוש שהושפע השנה מהמשבר במידה הרבה ביותר, שכן עיקר מגבלות הפעילות, בייחוד בסגרים, הוטלו על פעילות של צריכה פרטית (לוח ב'-4). מרבית רכיבי הצריכה הפרטית קטנו, אך עיקר הירידות היו בצריכת השירותים (ללא דיור); זו ירדה ב-26.7% – 69.7 מיליארד ש"ח (כ-5 אחוזי תוצר). הירידה בצריכת השירותים התרכזה בענפי הקירבה, שנפגעו בשל המגבלות החמורות אשר הוטלו על הפעלתם (איור ב'-4). כך, למשל, צריכת שירותי התחבורה ירדה בכ-52%, ובזאת תרמה 1.8 נקודות אחוז לירידת השימושים ב-2020. (אלה ירדו ב-3.6%). חלק ניכר מהירידה בצריכת שירותי התחבורה היה ירידה ברכישת

שיעור הירידה של הצריכה הפרטית היה הגדול ביותר מאז 1950 – 9.5%.

⁹ מאז תחילת רישום הנתונים ב-1950. באה אחריה ירידה של 3.2% ב-2009.

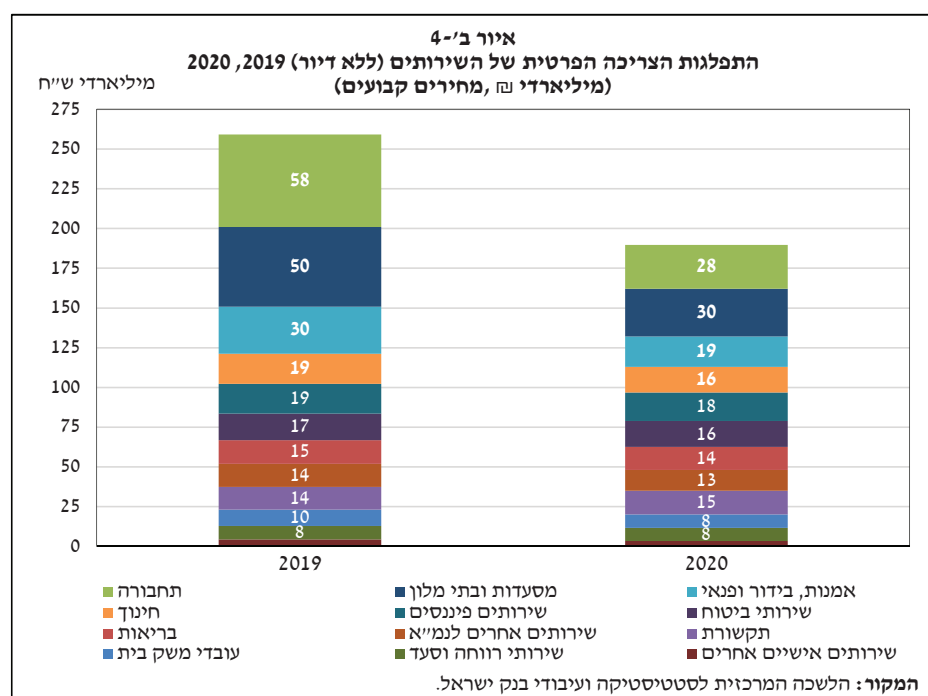
לוח ב'-4

התפתחות המקורות והשימושים, 1995 עד 2020

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

2020	2019	2018	2017	2016	עד 1995 2015	
-2.5	3.4	3.5	3.6	3.8	3.7	התוצר המקומי הגולמי
-8.0	5.0	5.1	6.8	9.2	4.5	היבוא ללא אוניות, מטוסים ויהלומים וללא היבוא הביטחוני
-4.7	3.5	3.3	4.2	6.6	3.3	השימושים המקומיים
-9.5	3.8	3.6	3.3	6.4	4.1	מזה: הצריכה הפרטית
-3.6	2.7	3.9	4.9	12.0	2.4	ההשקעה בנכסים קבועים (למעט אוניות ומטוסים)
0.1	0.0	0.0	0.4	0.1	0.3	ההשקעה במלאי ללא יהלומים והזנק (אחוזי תוצר)
12.2	29.1	13.9	-3.6	20.3	13.3	התוצר של חברות ההזנק
2.9	2.7	4.3	4.4	4.2	2.2	הצריכה הציבורית, למעט היבוא הביטחוני
1.9	5.5	6.0	5.5	-0.8	6.4	היצוא ללא יהלומים והזנק

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



הירידה העיקרית של
הצריכה הפרטית הייתה
בצריכת השירותים ללא
דיור – 70 מיליארד ש"ח.

כרטיסי טיסה על ידי ישראלים בעקבות סגירת השמיים.¹⁰ גם הצריכה של מוצרים בני קיימא ובני קיימא למחצה הצטמצמה ב-2020, ובתוכם בעיקר רכישת כלי רכב (שירדה ב-15%) וצריכת מוצרים כגון ריהוט, הלבשה והנעלה, שלרוב נרכשים פיזית בחנויות. המשבר גרם למגבלות תנועה בין-לאומיות ולסגירת השמיים במדינות רבות. לפיכך ירדו הנסיעות של ישראלים לחו"ל ירידה קיצונית, וכן גם הגעת תיירים לישראל. הירידה בנסיעות

¹⁰ כ-9 מיליארד ש"ח מתוך הירידה של 31 מיליארד ש"ח בצריכת שירותי התחבורה נבעו מירידת הצריכה של כרטיסי טיסה בעקבות הפסקת התיירות היוצאת. מתוך סכום זה כ-6.5 מיליארד ש"ח היו יבוא כרטיסי טיסה – רכישות ישראלים מחברות בחו"ל – וכ-2.5 מיליארד ש"ח היו ירידות ברכישות כרטיסי טיסה של ישראלים מחברות ישראליות.

לחוו"ל צמצמה את הצריכה הפרטית באופן ישיר דרך ירידת הצריכה של שירותי תיירות בחו"ל ורכישת כרטיסי טיסה. מרבית ירידות אלו היו בשירותים מיובאים, כך שפגיעתן בביקוש המקומי הייתה קטנה בהרבה מפגיעתן בצריכה הפרטית. מנתוני הלינות במלונות תיירות בישראל עולה שבאוגוסט, כשהמגבלות על הפעילות היו מינימליות, מספר הלינות של ישראלים במלונות תיירות בישראל היה נמוך ב-3.0% מאשר באוגוסט אשתקד. ירידה זו מעידה שכמעט לא הייתה הסבה של צריכת תיירות בחו"ל לצריכת תיירות פנים בישראל, אף שברמה הארצית שיעורי התפוסה של המלונות היו נמוכים מאוד בגלל היעדרם של התיירים. הישראלים לא מילאו אפוא את מקומם של התיירים, וזאת, ככל הנראה, משום שעיקר החדרים הפנויים לא היו במוקדי תיירות פנים, אלא בערים הגדולות – תל אביב, ירושלים וחיפה – שבעיני הישראלים אינם תחליף לנסיעה לחו"ל.¹¹ לעומת זאת באילת, מוקד תיירות הפנים המרכזי של הקיץ, שיעורי התפוסה של המלונות דמו לשיעוריהם בשיאי הביקוש של חודשי אוגוסט בשנים קודמות, ולכן סביר שמגבלת היצע היא אשר השפיעה על היקף ההסבה של תיירות ישראלים לאילת. הממצא בדבר ירידה קטנה בלבד של סך לינות הישראלים בחודש שבו התחלואה כבר עלתה ושברה שיאים קודמים מבהיר שבשלבם אלה של השנה לא החשש מתחלואה היה הגורם העיקרי לצמצום הצריכה, אלא המגבלות על פעילות הענפים.

נראה שחלק קטן מהחיסכון מצריכת השירותים שהוגבלו או נסגרו הופנה לצריכת מוצרים שהם תחליפיים, לפחות חלקית, לצריכה מחוץ לבית. צריכת ציוד חשמלי ואחר ומוצרי תעשייה לצריכה שוטפת¹² גדלה ב-2020 ב-11.8% ו-11%, בהתאמה (2.3 ו-3.4 מיליארד ש"ח, בהתאמה). השירות היחיד שצריכתו עלתה היה שירותי תקשורת – עלייה ב-3.0%, שאינה מפתיעה כאשר ריחוק חברתי וצריכה מרחוק היו צו השעה.¹³

גם הממצא האומר שירידת הצריכה הפרטית של בני קיימא לא הובילה את ירידת הצריכה (שלא כמו במשברים כלכליים רגילים) מלמד שהירידה בצריכה הפרטית במשבר הקורונה נבעה בעיקרה מהיענות – בכפייה או מרצון – למגבלות הממשלתיות על צריכת שירותיהם של ענפי הקירבה, ולא מהשפעות ההכנסה והעושר על הצריכה. כאשר חוסכים מטעמי זהירות או מטעמי פגיעה בהכנסה, לרוב מתחילים את החיסכון בהימנעות מרכישות גדולות של בני קיימא, שבדרך כלל קל לדחות. למעשה ההכנסה הפרטית הגולמית עלתה השנה ב-3.9%, וגם שווי תיק הנכסים של הציבור לא נפגע (לוח ב'-5). כ-40% מעלייה זו נבעה מגידול חד של תשלומי ההעברה למשקי הבית, ואלה כנראה מנעו אצל מרבית בעלי ההכנסות הנמוכות קשיים בצריכת מוצרים ושירותים בסיסיים, כגון מזון ומשקאות. ואכן, צריכתם גדלה השנה בשיעור שעלה על גידול האוכלוסייה. חשוב להדגיש שמדובר כאן בנתונים ממוצעים. ההכנסות והצריכה של פרטים רבים נפגעו במשבר וישנן אוכלוסיות שפגיעת המשבר בהם הייתה חזקה. (לתיאור מקיף של השפעת משבר הקורונה על משקי הבית ראו פרק ז' בדוח זה.)

תמיכה נוספת לטענה בדבר השפעתן המכרעת של המגבלות ניתן לראות באיור ב'-5, שבו מוצגים סכומי העסקאות בכרטיסי אשראי בישראל בחלוקה לפי נוכחות פיזית בביצוע העסקה. העסקאות בנוכחות ירדו בתחילת המשבר, בהמשכו התאוששו חלקית, ואז צנחו שוב, בהתאם לסגרים והמגבלות שמנעו פעילות. לעומת זאת העסקאות שלא בנוכחות ירדו בסגר הראשון, שבו אי-הוודאות הייתה הגבוהה ביותר, ואז חזרו והתקרבו למגמתן לפני המשבר. העסקאות שלא

המשבר גרם לסגירת השמיים ולאפוס התיירות. המגבלות גרמו לצמצום הצריכה הפרטית.

המגבלות הן שהקטינו את הצריכה הפרטית. סך ההכנסה הפנויה עלתה, אך פרטים רבים נפגעו מהמשבר ונאלצו להקטין את צריכתם.

הרכישות באשראי בהצגת כרטיס ירדו, ואילו הרכישות מרחוק חזרו למגמתן – עדות להשפעת המגבלות.

¹¹ ייתכן שהיו חדרי פנויים מעטים במוקדים כגון ים המלח וטבריה.

¹² מוצרים אלו כוללים, בין השאר: תרופות, מוצרים לאחזקה שוטפת של משק הבית, מוצרים לטיפול אישי, מוצרי גינה ומוצרים לבעלי חיים.

¹³ אופן המדידה של צריכת שירותי התקשורת אינו מביא לידי ביטוי את הגידול בזמן השימוש של הצרכנים הקיימים, אלא בעיקר את מספר המנויים בשירותים השונים. לכן ניתן להעריך שבפועל גידול הצריכה של שירותי תקשורת במונחי זמן שימוש היה השנה רב יותר.

לוח ב'-5

הביקוש המקומי: תנאי הרקע ומדדים עיקריים להתפתחותו, 1995 עד 2020

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

2020	2019	2018	2017	2016	1995 עד 2015	
-9.5	3.8	3.6	3.3	6.4	4.1	הצריכה הפרטית
-9.7	3.7	3.5	4.4	5.2	3.9	מזה: הצריכה, למעט בני קיימא
-5.9	4.9	5.6	-7.9	19.5	5.6	צריכת בני-קיימא
3.9	5.1	6.6	2.6	5.6	3.7	ההכנסה הפרטית הגולמית הפנויה מכל המקורות
16.1	5.5	3.2	9.0	4.6	4.2	תשלומי ההעברה השוטפים לציבור
4.4	5.2	5.1	5.5	6.7	¹ 7.1	האשראי למשקי הבית
-1.9	2.3	3.0	4.8	6.1	¹ 3.5	מזה: האשראי למשקי הבית שלא לדיור
0.1	-0.8	-0.8	-0.1	-0.1	2.8	הריבית הריאלית לשנה (אג"ח ממשלתיות, רמה)
5.1	6.4	4.6	4.4	1.8	10.5	ערך תיק הנכסים של הציבור
-14.0	-0.4	2.9	3.7	1.9	² 3.8	המדד לאמון הצרכנים
-3.6	2.7	3.9	4.9	12.0	2.4	ההשקעה בנכסים קבועים (למעט אוניות ומטוסים)
2.5	4.0	5.5	4.1	3.5	¹ 4.2	האשראי למגזר העסקי
-0.5	0.0	0.5	0.6	0.4	3.5	הריבית הריאלית ל-10 שנים (אג"ח ממשלתיות, רמה)
48.5	51.3	53.3	55.2	52.3	² 50.5	מדד מנהלי הרכש (רמה)
-14.0	-7.0	5.1	5.7	-0.1	-3.0	השינוי בניצולת ההון בתעשייה (מאזן הנטו מסקר החברות של בנק ישראל)
2.9	2.7	4.3	4.4	4.2	2.2	הצריכה הציבורית, למעט הייבוא הביטחוני
30.0	30.3	30.9	32.4	31.0	32.7	סך המסים ³
11.9	4.5	4.3	2.1	2.0	4.9	הגירעון הכולל בתקציב הממשלה הרחבה ³

¹ הנתון מתייחס לשנים 2005-2015.² הנתון מתייחס לשנים 2002-2015.³ באחוזי תוצר.

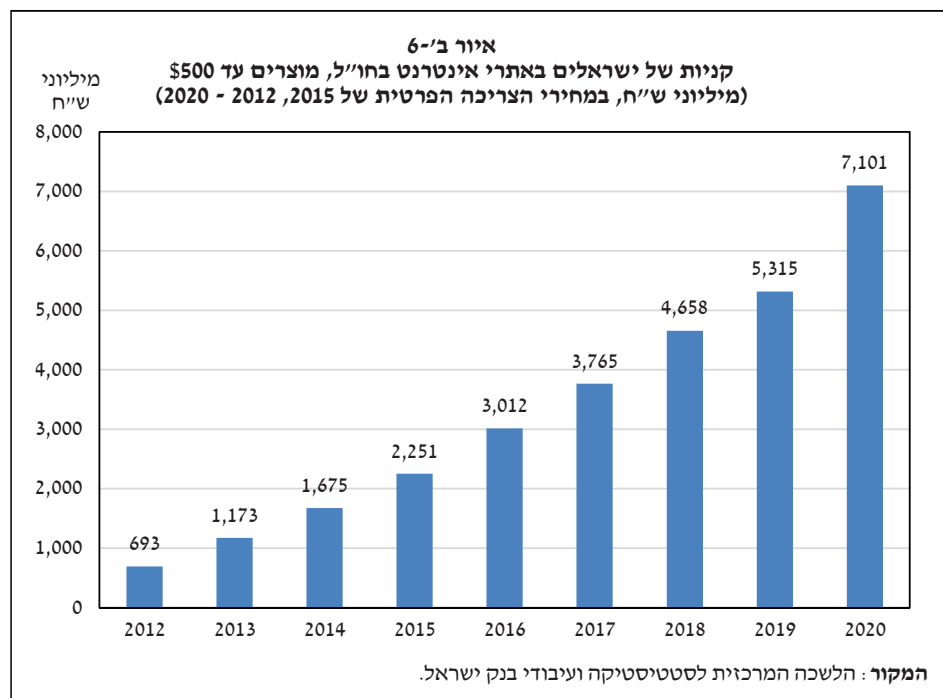
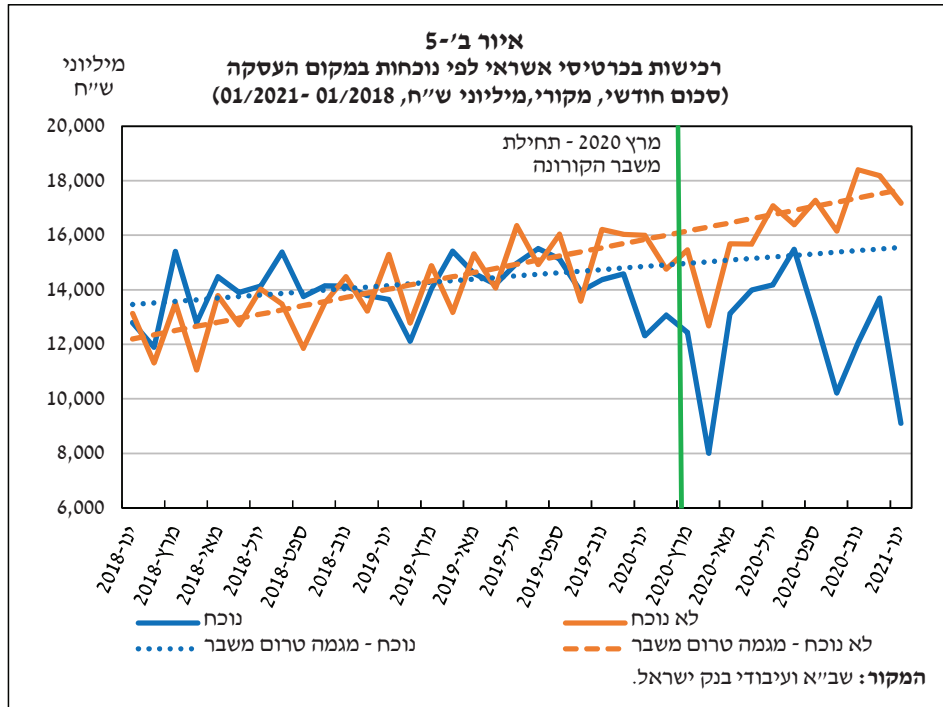
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר אמון הצרכנים של KANTAR ובנק הפועלים, סקר החברות של בנק ישראל, סקר מנהלי הרכש של ארגון מנהלי הרכש ובנק הפועלים, ועיבודי בנק ישראל.

בנוכחות בתקופת המשבר הושפעו מצד אחד ממגבלות הפעילות (ירידת עסקאות שהיו מתבצעות מרחוק בענפים סגורים כגון הזמנות במלונות) ומצד שני – מתחלופה (מעבר מעסקאות בנוכחות לעסקאות ללא נוכחות בתוך אותו ענף ו/או מעבר חלקי של צריכה בין ענפים), אך בסך הכול הן דמו למגמתן לפני המשבר.

הרכישות מחו"ל עלו,
אך הרבה פחות משירדו
הרכישות בהצגת כרטיס.

בחינת נתוני הרכישות של ישראלים בחו"ל מעלה תמונה דומה. באיור ב'-6 מוצגים סכומי הרכישות השנתיות של ישראלים מחו"ל באינטרנט בעסקאות של עד 500 דולרים, עסקאות שגם הן נעשות ללא נוכחות (להבדיל מעסקאות עם נוכחות בזמן שהות בחו"ל). סכומי העסקאות השנתיות מאופיינים במגמת עלייה מתמדת, והעלייה ב-2020 הייתה גדולה יחסית למגמה. עסקאות אלו אינן מושפעות מהמגבלות בישראל,¹⁴ וסביר שחלק מהעלייה בהן ב-2020 היה הסטת רכישות לחו"ל כחלופה לעסקאות פיזיות בארץ. עם זאת, הגידול השנתי של סכום הרכישות הללו בין 2019 ל-2020 היה כ-1.8 מיליארד ש"ח בלבד, לעומת ירידה שנתית של 21 מיליארד ש"ח בסכום הרכישות בנוכחות בישראל באותה תקופה וסך הירידה של 70 מיליארדי ש"ח בצריכה מענפי השירותים (ללא דיור). מכאן שאפילו אם כל גידולן של הרכישות מחו"ל נבע מהשפעת תחלופה, מה שאינו סביר, שיעור התחלופה היה נמוך מאוד. נתונים אלו מאותתים על סבירות גבוהה שעם סיום משבר הקורונה וביטול המגבלות על פעילות ענפי הקירבה הצריכה הפרטית תתאושש במהירות.

¹⁴ בינואר–פברואר 2020, בעקבות התפרצות נגיף הקורונה בסין, היו עיכובים במשלוח חבילות מסין לכל העולם, כולל לישראל. עיכובים אלו חלפו במרץ, עם ביטול הסגרים בסין, במהלך הסגר הראשון בישראל.



(2) הצריכה הציבורית

הצריכה הציבורית למעט יבוא ביטחוני גדלה ב-2020 ב-2.9% (8.4 מיליארד ש"ח). עלייה זו נבעה בעיקר מהגדלת הקניות הממשלתיות האזרחיות, בין השאר לצורכי מערכת הבריאות, כחלק מהתוכניות להתמודדות עם הקורונה. את ההגדלה מיתנה ירידת סך שעות העבודה במגזר הציבורי – ככל הנראה תוצאת שילוב של העדר תקציב והוצאת חלק ניכר מעובדי מגזר זה לחופשה כפויה בסגר הראשון.¹⁵

חלק הארי של התוכניות הכלכליות להתמודד עם משבר הקורונה התרכז בתמיכה בעסקים, העברות למשקי בית ותוכניות לעידוד ושימור תעסוקה (שאינם חלק מהצריכה הציבורית).¹⁶ ב-2020 הוציאה הממשלה למטרות אלו כ-66 מיליארד ש"ח. בנוסף הוקמו קרנות המספקות למגזרי עסקים שונים אשראי בערבות המדינה. (לפירוט נרחב על צעדי הממשלה להתמודדות עם המשבר ראו פרקים ג' ו' בדוח זה).

באמצעות צעדים אלו מיתנה הממשלה (לפחות חלקית) את זעזועי המשבר. ההעברות והמענקים לפרטים, ובראשם דמי האבטלה, מימנו צריכה או חיסכון פרטיים ומנעו קריסה של משקי בית חלשים, שהייתה פוגעת לא רק בהם אלא גם בעסקים שמהם הם קונים. כפי שניתן לראות לעיל (לוח ב'-5) ההכנסה הפרטית הפנויה עלתה ב-2020 למרות המשבר, בעקבות העלייה החדה של תשלומי ההעברה. המענקים, התמיכות וההלוואות לעסקים מימנו המשך פעילות עסקית, איפשרו לאלו להמשיך להעסיק עובדים ולרכוש מוצרים ושירותים, וכך מנעו את התרחבות המשבר הכלכלי עוד יותר – לפגיעה במשכירים, בספקים ובבנקים.¹⁷ תמיכות אלו גם עזרו לעסקים שנסגרו זמנית בשל סגרים או מגבלות במימון הוצאותיהם והתחייבויותיהם כדי לאפשר להם לחזור לפעול במהירות כשיוסרו המגבלות.

אין זה פשוט להעריך מה הייתה התרומה הכוללת של הרחבת ההוצאה הציבורית לתוצר בשנת משבר זו ומה היה קורה בלעדיה. אומדנים רגילים של המכפיל הפיסקלי (כמה כל שקל תוספת לצריכה הציבורית תורם בסופו של דבר לתוצר) הם 0.6–0.8;¹⁸ אך כיוון שמרבית ההרחבה של פעילות הממשלה לא הייתה ישירה, מהצריכה הציבורית לתוצר, אלא עקיפה – דרך תשלומי העברה – אין זה נכון להשתמש באותם אומדנים. הספרות על מכפילים לתשלומי העברה היא

¹⁵ במהלך הסגר הראשון הוצאו עובדי המגזר הציבורי לחופשה בתשלום. בחשבונאות הלאומית מהלך זה אינו מקבל ביטוי ברכיב הוצאות השכר של הצריכה הציבורית במחירים שוטפים, שכן תשלומי השכר נמשכו. לעומת זאת במחירים קבועים מתקבלת ירידה, המבטאת את הירידה של מספר שעות העבודה בפועל במגזר הציבורי.

¹⁶ הצריכה הציבורית כוללת את הוצאותיה של הממשלה לצריכה עצמית של המשרדים, כולל תשלומי שכר, קניות ובלאי. ההוצאה הציבורית כוללת את הצריכה הציבורית וכן את כל הוצאות הממשלה האחרות (שאינם צריכה עצמית) – ההשקעה הממשלתית, תשלומי הריבית על החוב הציבורי ותשלומי ההעברה לפרטים והתמיכות לעסקים. תשלומי ההעברה והתמיכות אינם צריכה ציבורית, אלא צריכה של הפרטים והעסקים שמקבלים אותם.

¹⁷ בגל 9 של סקר הבזק של הל"מס מאוקטובר (לקראת סוף הסגר השני) 48% מהעסקים דיווחו שפנו לקבל מענקים מהממשלה (לא כולל הלוואות בערבות המדינה). כ-8% מהחברות דיווחו שמענקים ממשלתיים להשאר עובדים השפיעו עליהן במידה רבה או רבה מאוד.

¹⁸ Valerie A. Ramey (2019). "Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research?" *Journal of Economic Perspectives* 33.2: 89–114.

מעטה ולא חד-משמעית.¹⁹ זאת ועוד, במשבר הקורונה, שלא כמו במשברים אחרים, הממשלה לא ניסתה לעודד את הביקושים באופן נרחב כדי להתניע את הפעילות הכלכלית (מדיניות קיינסיאנית), אלא בעיקר ניסתה למנוע את הקריסה של עסקים ומשקי בית.

הספרות על משבר הקורונה מפיצה אור על נושא זה. מספרות זו עולה כי כשחלק מהמשק סגור, המכפיל של מדיניות פיסקלית רגילה, דהיינו הגדלת הצריכה הציבורית, קטן מהרגיל.²⁰ כן מדווח בספרות שבזמן משבר הקורונה לתשלומי העברה כלליים (כגון מענק לכל אזרח) יהיה מכפיל של כ-0.15, ואילו להעברות מכוונות-מטרה (כגון דמי אבטלה) יהיה מכפיל של כ-0.6.²¹ כיוון שתוכניות הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה הושתתו על תשלומי העברה ותמיכות לפרטים ולעסקים, שימוש במכפילים האמורים לתשלומי ההעברה בתקופת זו מאפשר להעריך שתוספת ההוצאה הציבורית להתמודדות עם המשבר חסכה באופן ישיר ירידה של 1.9–2.6 אחוזי תוצר בשנת 2020. במילים אחרות: התוספת בתשלומי ההעברה וגידול הצריכה הציבורית יחד מנעו, ככל הנראה, ירידה נוספת של 26–35 מיליארדי ש"ח בתוצר. זאת נוסף על ההשפעה הפוטנציאלית למניעת קריסת עסקים וחדלות פירעון של משקי בית בשנים הבאות. ואולם העובדה שהפעילות הכלכלית בזמן המשבר נתמכה במידה משמעותית על ידי ההוצאה הציבורית תציב אתגר עם סיום תוכניות הסיוע ביציאה מהמשבר – החזרת המשק מפעילות הנתמכת בהיקף חריג על ידי ההוצאה הציבורית לפעילות רגילה, הנסמכת על הצריכה הפרטית.

צעדי הממשלה ככל הנראה מנעו ירידה נוספת של התוצר ב-26–35 מיליארד ש"ח, אך מציבים אתגר ביציאה מהמשבר.

(3) ההשקעה

ההשקעה בנכסים קבועים ללא אוניות ומטוסים ירדה השנה ב-3.6%. מקורה של ירידה זו בשלושה תחומים מרכזיים – בנייה למגורים, השקעות בתחום האנרגיה ורכישת כלי רכב יבשתיים לעסקים (איור ב-7). הפגיעה בהשקעה קוזה מעט בזכות גידול ההשקעות בקניין רוחני ובתשתיות תחבורה. סך ההשקעה בבנייה ירד ב-4.0% בשל ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה שלא למגורים ובשל האטה בבנייה למגורים החל מפרוץ המשבר (לוח ב-3). ניתוח מקיף של ההתפתחויות שהיו השנה בענף הבינוי ובשוק הדיור מובא בתיבה ב-3 שבסוף פרק זה. הסיבה לירידת ההשקעה בתחום האנרגיה היא, ככל הנראה, סיום העבודה על מאגר לווייתן, שאיפשר להתחיל בהפקת גז מהמאגר בדצמבר 2019. אולם כ-97% מהשקעות אלו הן מיובאות, ולכן השפעתן על התוצר קטנה. ההשקעה בכלי רכב פחתה בכ-28% – ככל הנראה ביטוי לתגובה של חברות הליסינג על ירידת הביקוש לכלי רכב חכורים בשל צמצום הנסועה.

ההשקעה בנכסים קבועים ללא או"מ ירדה ב-3.6%.

¹⁹ רומר ורומר מצאו שהגדלה זמנית בתשלומי העברה אינה משפיעה על הצריכה הפרטית הכוללת או על התוצר. Christina D. Romer and David H. Romer. (2016). "Transfer Payments and the Macroeconomy: The Effects of Social Security Benefit Increases, 1952–1991." *American Economic Journal: Macroeconomics* 8(4): 1–42.

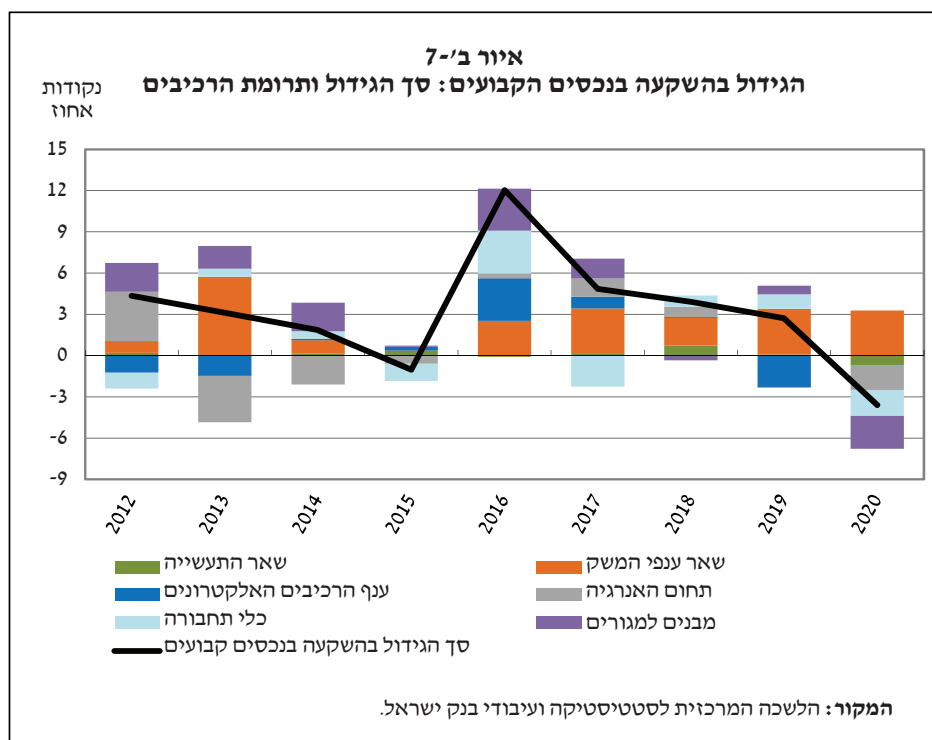
לעומת זאת מצאו קיין ושותפיו שהגדלת תשלומי ההעברה בזמן משבר יש מכפיל של 0.2–0.6 במקרה של העברות כלליות ושל 1.5–1 במקרה של העברות מכוונות-מטרה למשקי בית שנפגעו. Gunter Coenen et al. (2012). "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models." *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(1): 22–68.

²⁰ Raj Chetty et al. (2020). "How did covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data." No. w27431. National Bureau of Economic Research.
Veronica Guerrieri et al. (2020). *Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages?* No. w26918. National Bureau of Economic Research.

²¹ Christian Bayer et al. (2020). The Coronavirus Stimulus Package: How large is the transfer multiplier? Working Paper.

ההשקעות בבנייה,
באנרגיה וברכישת כלי
רכב ירדו.

לעומת זאת, ההשקעה ביתר ענפי המשק (ללא תעשייה) גדלה. גידולה זה כולל גידול של ההשקעה בתשתית רכבות וכבישים, שהתאפשר בעזרת ניצול תקופת הסגרים וצמצום פעילות הרכבת לקידום העבודות. גדלו גם ההשקעות בקניין רוחני (2.1%), ביטוי לביקוש הרב לתוצרי ענפי ההיי-טק בתקופת המשבר.



(4) היצוא

היצוא ללא תיירות גדל,
בניגוד לירידה בסחר
העולמי.

היצוא של ישראל המשיך לגדול ב-2020 למרות הירידה בסחר העולמי וביבוא של מדינות ה-OECD (איור ב'-8). פגיעת המשבר ביצוא השתקפה בעיקר בסגירת השמיים, אשר הביאה את יצוא שירותי התיירות לחו"ל לפעילות קרובה לאפסית. לעומת זאת, יתר חלקי יצוא הסחורות והשירותים (ללא תיירות, יהלומים והזנק) צמחו בקצב מהיר של 6.7%, השיעור הגבוה ביותר מאז 2011. לאחר מספר שנים שבהן יצוא הסחורות של ישראל (ללא יהלומים) תאם את הקצב העולמי, השנה עלייתו, ב-3.3%, הייתה חזקה מזו של ארה"ב וממוצע ה-OECD (איור ב'-9א'). התמונה מתעצמת ביחס ליצוא השירותים (ללא תיירות והזנק),²² שגדל השנה ב-11.0%. יצוא זה מישראל גדל עוד לפני המשבר בקצב מהיר בהרבה משל ארה"ב וה-OECD. ב-2020 הפרש זה התעצם:

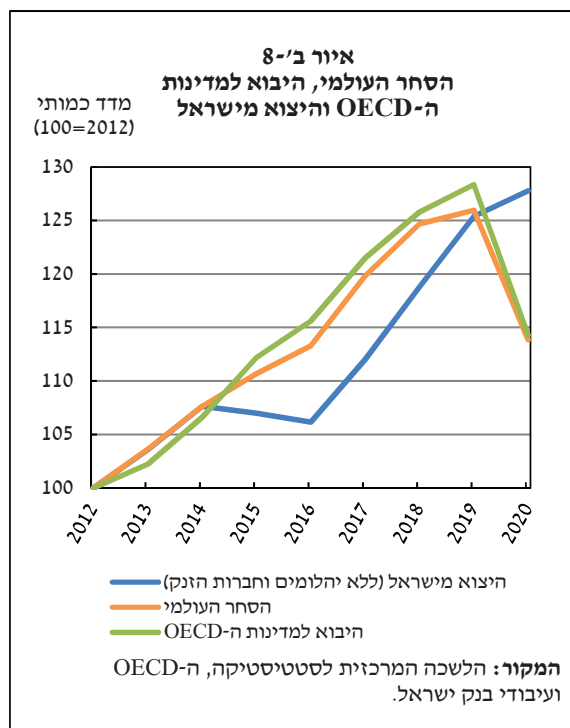
²² המצרף מוגדר כ"שירותים עסקיים אחרים", והיה כ-81% בממוצע מיצוא השירותים בשנים 2016-2019. (שאר יצוא השירותים הוא שירותי תיירות, צריכת עובדים זרים ויצוא של חברות הזנק). רובו הוא יצוא ענפי ההיי-טק, אך הוא כולל גם את היצוא של שירותים פיננסיים, שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים נבחרים ושל ענפים אחרים.

יצוא השירותים (בניכוי תיירות) של ארה"ב וה-OECD ירד, ואילו זה של ישראל הואץ (איור ב'-9). ההבדלים החדים בהשפעת המשבר בין היצוא של ישראל לבין זה של מדינות ה-OECD ושל העולם בכלל מדגישים את המאפיינים הייחודיים של היצוא הישראלי:

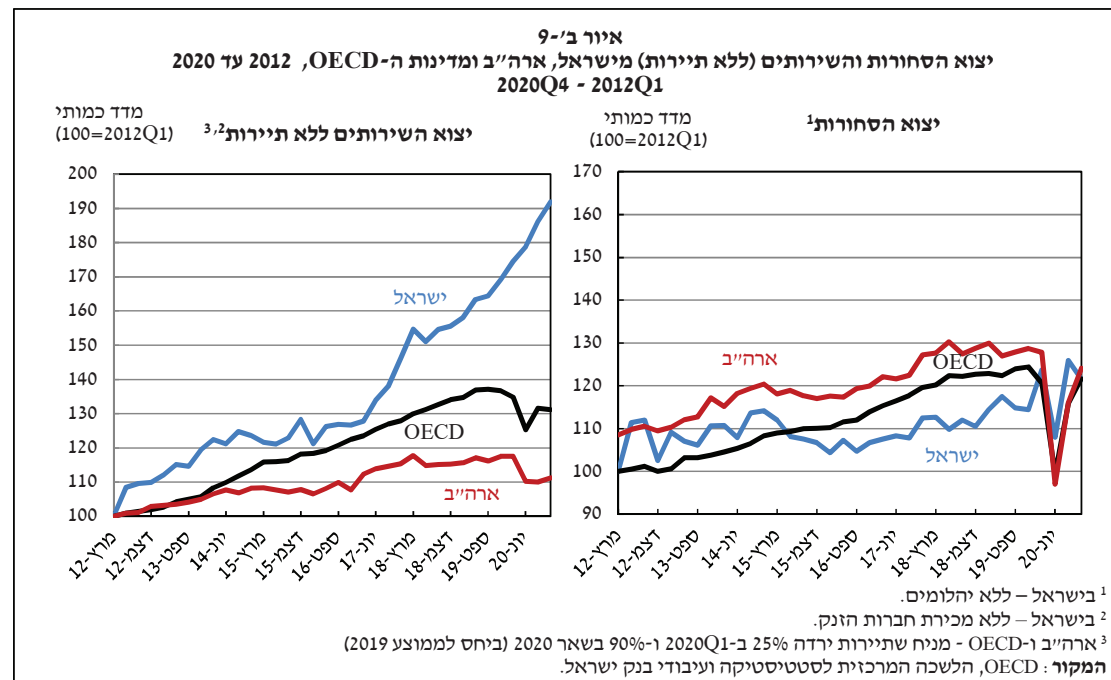
1. שיעור יצוא התיירות של ישראל בתוצר היה קטן יחסית למרבית מדינות ה-OECD לפני המשבר (1.7% תוצר לעומת ממוצע של 3.3% תוצר). לכן פגיעת הירידה הגלובלית של התיירות ביצוא, וכך בתוצר, של ישראל הייתה קטנה יותר מאשר באותן מדינות.

2. חלקם של השירותים ביצוא של ישראל גבוה יחסית למדינות ה-OECD, ומרביתו יצוא שירותי

היי-טק. הביקוש העולמי לשירותים, ובמיוחד לשיירותי היי-טק, הלך וגדל עם מגמת ההתעשרות העולמית, והאפשרויות הגדולות להספקתם מרחוק מאפשרות יצוא שירותים באופנים ולמרחקים שלא היו אפשריים לפני שנים לא רבות, בפרט בתקופה של מגבלות נידות בין-לאומיות. אחד



יצוא התיירות של ישראל, ולכן גם הפגיעה של סגירת השמיים בתוצר הישראלי, נמוכים ביחס ל-OECD.



יצוא ענף ההיי-טק של ישראל גדול, והביקוש העולמי לשירותי הענף ממשיך לגדול, במיוחד בתקופת הקורונה.

הביטויים המובהקים לכך הוא הצמיחה החזקה והמתמשכת של תעשיית חברות ההזנק (startup) הישראלית. התוצר של חברות אלה (שאינו חלק מהיצוא) צמח ב-12.2% ב-2020, המשך לגידול דו-ספרתי ממוצע בשנים 2014–2019. הצרכים הטכנולוגיים העולמיים שנוצרו בשל הקורונה תרמו השנה ככל הנראה לגידול הביקוש ליצוא שירותי ההיי-טק. תיבה ב'-2 מביאה מבט ממוקד יותר על ההתפתחויות בהיי-טק בשנת 2020.

תיבה ב'-2: מגזר ההיי-טק בצל משבר הקורונה¹

מגזר ההיי-טק, אשר מאופיין בפריור ושכר גבוהים (מאפיינים עיקריים של הענף מוצגים בלוח 1), המשיך לצמוח בשנת 2020 למרות המשבר הכלכלי, שפרץ עקב התפשטות נגיף הקורונה. שיעור הצמיחה השנתי הכולל בהיי-טק עמד על כ-5.8%, מעל לממוצע הצמיחה בעשור האחרון (איור 1). ענף התכנות, שהוא החלק הגדול ביותר של המגזר (57%), צמח בשיעור גבוה במיוחד של 8.6%. בענפי ההיי-טק מסוימים ירד התוצר (תרופות, ייצור כלי טיס, מו"פ בהנדסה ומדעי הטבע), אך אלו מהווים יחד חלק קטן מהמגזר.² התוצר, היצוא והפדיון בהיי-טק צמחו ברציפות לאורך כל השנה, שלא כענפים רבים אחרים, שחוזו זעזוע שלילי עם התפרצות המשבר והתאוששו רק בהמשך השנה (איור 2). גם גיוסי ההון בהיי-טק נסקו

לוח 1
מאפייני מגזר ההיי-טק¹, 2019–2010

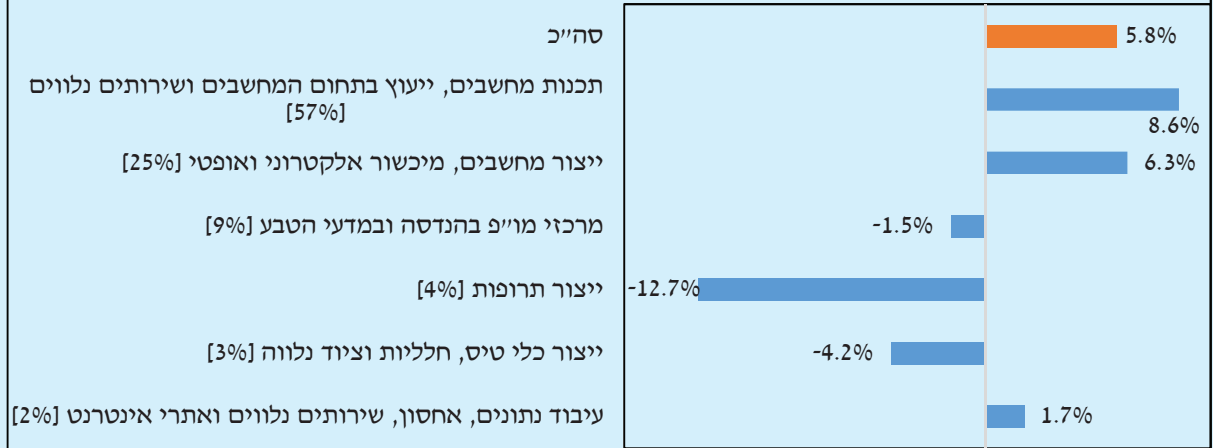
2019	2010		2019	2010	
321	212	מספר השכירים (באלפים)			תוצר ההיי-טק:
9.2%	7.6%	שיעור מכלל השכירים במשק	12.6%	11.2%	שיעור מהתוצר הכולל
85%	80%	שיעור בעלי השכלה על-תיכונית	17.0%	15.1%	שיעור מהתוצר העסקי
2018	2011		4.0%		שיעור צמיחה שנתי ממוצע (2010-2019)
21,289	16,493	שכר ממוצע לעובד בהיי-טק (שקלים, במחירי 2018)	45,765	27,449	יצוא ההיי-טק (בדולר של ארה"ב)
			40%	34%	אחוז מסך הייצוא

¹ להגדרה מדויקת של ענפי ההיי-טק, ראו הערת שוליים 1 בתיבה זו.
המקור: הלמ"ס, רשות המיסים, רשות החדשנות ועיבודי בנק ישראל.

¹ ההיי-טק מוגדר כקבוצת ענפי הכלכלה הבאים, לפי הסיווג של הלמ"ס (2011): ייצור תרופות קונבנציונליות ותרופות הומאופתיות (21), ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי (26), ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה (303), תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים (62), עיבוד נתונים, אחסון שירותים נלווים ואתרי אינטרנט (631), מרכזי מו"פ בהנדסה ובמדעי הטבע (720+721). הגדרה זו זהה להגדרת רשות החדשנות ודומה להגדרת הלמ"ס של מגזר ההיי-טק בניכוי ענף התקשורת. עם זאת, חלק מהעובדים כוללים גם את ענף התקשורת – במקרים שלא ניתן לעשות את ההבחנה בנתונים.

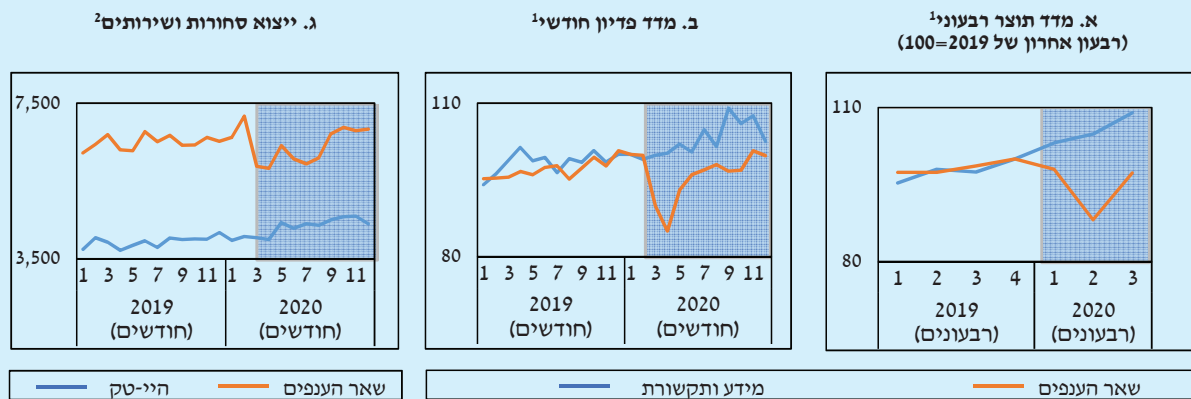
² תוצר הענפים האלה הוא כ-16% בלבד מתוצר ההיי-טק. ענף ייצור התרופות התכווץ ב-12.7%, המשך למגמה שנרשמה בשנים הקודמות, ללא קשר לקורונה, בעיקר עקב היחלשות חברת "טבע".

איור 1 צמיחה כלכלית במגזר ההיי-טק, לפי ענפים¹, 2019–2020



¹ המספר בסוגריים מרובעים מייצג את שיעור הענף בתוצר (שנת 2019).
המקור: הלמ"ס, רשות החדשנות ועיבודי בנק ישראל.

איור 2 התפתחות התוצר, הפדיון, והייצוא במגזר ההיי-טק במהלך שנת 2020

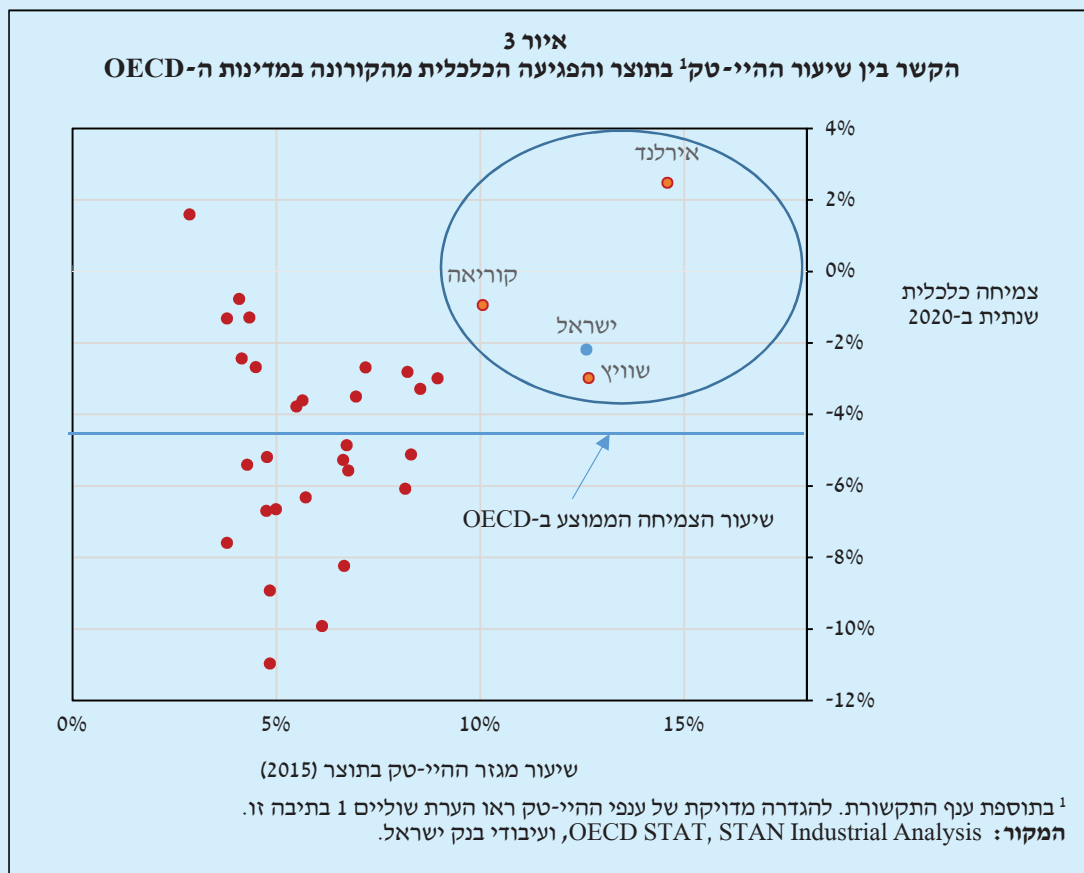


¹ ענפי המידע והתקשורת הם חלק נכבד מתוצר מגזר ההיי-טק (59% ממנו), בעיקר בתחום התוכנה. מיעוט מתוצר ענפי המידע והתקשורת אינו שייך להיי-טק (15%).
² מנוכה עונתיות. ייצוא כל ענפי ההיי-טק, בתוספת ענף התקשורת, ללא חברות הזנק. להגדרה מדויקת של ענפי ההיי-טק ראו הערת שוליים 1 בתיבה זו. ייצוא שאר הענפים לא כולל יהלומים.

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל. המלבנים בתכלת מסמנים את תקופת משבר הקורונה.

ב-2020. שיעור גידולם הגיע ל-27%, והיקפם – ל-9.9 מיליארד דולרים (IVC, 2020). רוב ההשקעות היו בחברות בשלבי צמיחה מתקדמים, ולכן הן יכלו להמשיך ולהרחיב את פעילותן העסקית.

חלקו הניכר של מגזר ההיי-טק במשק הוא כנראה אחד הגורמים לפגיעה הכלכלית המתונה של המשבר בישראל ביחס לפגיעתו במדינות המפותחות. איור 3 מציג את הקשר בין שיעור ההיי-טק בתוצר לבין ירידת התוצר בשלושת הרבעונים הראשונים של 2020. ישראל נמצאת בקבוצה של ארבע "מעצמות היי-טק", הנהנות ממשקל גבוה במיוחד של תוצר הטכנולוגיה העילית בתוצר.³ במדינות הללו נפגע התוצר במידה מתונה, פחות מממוצע הפגיעה בו ב-OECD. בשאר המדינות, שבהן שיעור ההיי-טק אינו גבוה במידה חריגה, לא נמצא כל מתאם בין שיעור ההיי-טק לבין הפגיעה בתוצר. מספר המועסקים בהיי-טק בישראל ירד בזמן הסגרים והמגבלות החריפות על התנועה פחות מאשר מספרם בענפים אחרים, בעיקר משום שרוב החברות בענף הסתגלו במהירות לעבודה מרחוק. לפי סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה שערך הלמ"ס (להלן "סקר הבזק"), 58% מעובדי הענף יכלו לעבוד מהבית מייד עם פרוץ המשבר במרץ, לעומת 26% בשאר המשק.⁴ מסקר הבזק של חודש ינואר 2021 עולה כי כ-80% מהמועסקים בהיי-טק עובדים בחברות שדיווחו כי הן מעוניינות להגדיל את האפשרות לעבוד מהבית גם בתום המשבר.⁵

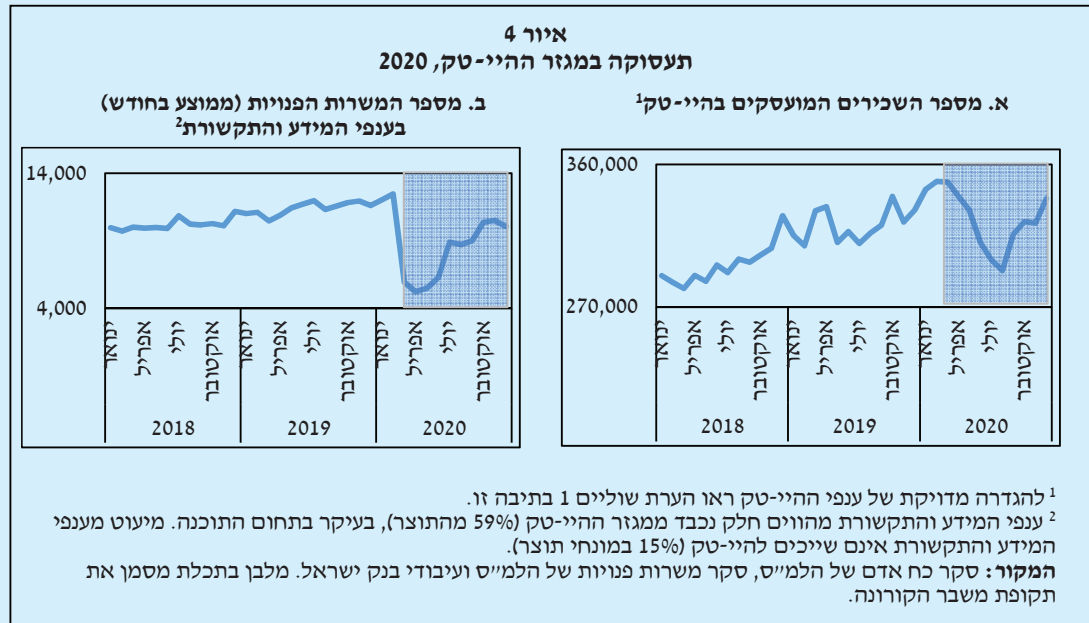


³ "מעצמת היי-טק" הוגדרה כמדינה הנמצאת סביבת תקן ומעלה מעל השיעור הממוצע של ההיי-טק במדינות ה-OECD.

⁴ היה זה נוהג מקובל בחברות רבות בענף להעניק אפשרות לעבודה חלקית מהבית, עוד בטרם משבר הקורונה. לפי סקר של חברת ההשמה אתוסיה משנת 2014, 58% מחברות ההיי-טק התירו לעובדים לבצע חלק מעבודתם מהבית, במיוחד בענפי התוכנה, התקשורת והביוטק.

⁵ ענו "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד" על השאלה: "להערכתך, באיזו מידה חברתכם תרצה להגדיל את היקף העבודה מהבית בסיום המשבר, בהשוואה למצב שלפני המשבר?".

למרות היכולת הגבוהה לעבודה מהבית, ובשונה מהתמונה החיובית העולה ממדדי התוצר, הפדיון והיצוא, תמונת התעסוקה השנתית בהי-טק היא מורכבת, עקב שינויים חדים במגמה במהלך השנה (איור 4א). החל מחודש מרץ ירד מספר העובדים בהי-טק, והתעסוקה הגיעה לשפל בחודש אוגוסט, אז מספר המועסקים עמד על כ-293 אלף – נמוך ב-7% מאשר בחודש אוגוסט ב-2019. לאחר מכן, בשליש האחרון של השנה, נרשמה התאוששות מהירה, ובחודש דצמבר 2020 מספר המועסקים כבר עלה לכ-339 אלף – גבוה ב-2% מאשר בדצמבר 2019, אך עדיין נמוך ב-3% ממספרם ערב משבר הקורונה (פברואר 2020).



הירידה הזמנית של היקף התעסוקה בהי-טק התבטאה בין השאר בגל של פיטורין ויציאה לחל"ת. לפי סקרי הבזק, שיעור הפרטים שעבדו בהי-טק ערב המשבר אך היו מחוסרי עבודה עקב פיטורין או חל"ת, עמד על כ-14% בחודשים מרץ-אפריל, ו-9% בחודש יולי. ירידת התעסוקה במגזר ההי-טק נבעה לא רק מפוטורי עובדים, אלא גם מירידה חדה בגיוסי עובדים חדשים. כך, למשל, מספר המשרות הפנויות בענפי המידע והתקשורת ירד ירידה תלולה בחודשים מרץ-יוני (בממוצע חודשי) והיה נמוך ב-48% מאשר בתקופה המקבילה ב-2019 (איור 4ב). לקראת סוף השנה הייתה התאוששות חדה, אך גם בחודש אוקטובר 5% מהעובדים שהועסקו בהי-טק ערב המשבר היו מחוסרי עבודה (לפי סקר הבזק). יתר על כן, המספר החודשי של המשרות הפנויות באוקטובר-דצמבר היה עדיין נמוך בכ-13% ממספרן בתקופה המקבילה אשתקד. ממצא נוסף המעיד על קשיים בהי-טק בעת משבר הקורונה, הוא שלפי סקר הבזק, שיעור משמעותי מהמעסיקים במגזר (שבחברות שלהם מועסקים 28% מהעובדים במגזר) דיווחו בשלב מוקדם של המשבר (בחודש מאי) כי ביצעו הפחתה יזומה מהשכר של חלק מעובדיהם שלהם, יותר מאשר בכל ענף אחר שנבדק.⁶

נתונים אלו מעלים את השאלה כיצד הצמיחה השנתית הנאה של התוצר, הפדיון והיצוא בענפי ההי-טק לאורך השנה כולה מתיישבת עם הירידה הלא מבוטלת של מספר המועסקים בהם עד חודש ספטמבר. הסבר אפשרי לכך הוא שתשומת העבודה (סך שעות העבודה למעשה) לא פחתה במהלך השנה ביחס לשנה הקודמת, למרות הירידה המשמעותית של מספר המועסקים, וכך נמנעה פגיעה פוטנציאלית בתוצר המגזר (איור 4א-ב). הגדלת היקף העבודה בקרב העובדים הקיימים

⁶ ממצא זה עולה בקנה אחד עם מחקרו של פרידמן (2017), שמצא כי השכר הגבוה בהי-טק מקנה לעסקים גמישות מסוימת לצמצם אותו בעת משבר, וכך הוא למעשה משמש כ"כרית ביטחון", המאפשרת להם לעיתים להימנע מפוטורי עובדים.

ניתנת להסבר במספר גורמים אפשריים: גמישות רבה יותר בשעות העבודה וזמן נסיעות שנחסך בזכות עבודה מהבית; לחץ מצד המעסיקים ומוטיבציה מוגברת להתאמץ בשל חשש מפיטורין; תמריץ נמוך יותר לקחת חופשות בגלל מגבלות רבות על התנועה ופעילות הפנאי.⁷

נוסף על אלה, ייתכן שהעובדים אשר פוטרו היו אלה שפריונם נמוך מזה של שאר העובדים, וכך נמנע חלק מהפגיעה. מבדיקה שנערכה על פי סקרי כוח האדם של הלמ"ס אמנם נמצא כי הירידה בתעסוקתם של בעלי שכר נמוך במגזר הייתה גבוהה במקצת מן הירידה בתעסוקת שאר העובדים, אך ההבדל אינו משמעותי. ביולי-אוגוסט 2020, שיא השפל בתעסוקת ההיי-טק, נרשמה ירידה של כ-12% (בהשוואה למוצע החודשי של 2019) בתעסוקת השכירים ששכרם ב-2018 היה בשליש התחתון של השכר במגזר לעומת ירידה של כ-8% בתעסוקת יתר העובדים בין שתי תקופות אלה. זאת ועוד, שיעור הירידה בתעסוקת עובדי הליבה (7%) היה נמוך יותר מהשיעור המקביל בקרב עובדי המעטפת (10%). ואולם גם כאן לא מדובר בהבדל גדול.⁸ לכן שינוי תמהיל המועסקים אינו הסבר מספק לפערים בין השינוי בתוצר ההיי-טק לשינוי בתעסוקה בו השנה.

הסבר אפשרי נוסף לפער בין צמיחת תוצר ההיי-טק לפגיעה הזמנית בתעסוקה קשור להטרונגיות בפגיעת משבר הקורונה במגזר. מצד אחד, יישומים טכנולוגיים רבים בתחומים, כגון שיחות וידאו, לימודים אינטראקטיביים, משחקי וידאו, צפייה ישירה, קניות מקוונות, בנקאות טכנולוגית ("פינטק") ושליחויות מזון, שגשגו בזכות הריחוק הפיזי שיצר המשבר. (לפירוט מעמיק ראו CB Insights, 2020). המעבר לעבודה ולימודים מרחוק הביא לנסיקת הביקוש למחשבים וחומרה וכן למשרות טכנולוגיות ראו: פיתוח שירותי ענן, Cyber Security, תחזוקת מערכות מידע, מדעי נתונים ועוד (ראו למשל: Dice, 2020).

כנגד זאת יש במגזר ההיי-טק גם חברות שנפגעו משמעותית מהמשבר. בפרט, נפגעו ממנו ישירות ענפים טכנולוגיים מסוימים בעיקר בתחומי טכנולוגיית התחבורה והתיירות.⁹ כמו כן, חברות שפדיון נפגע משמעותית היו לרוב חברות קטנות עם מעט עובדים, שיכולתן לספוג זעזועים תוך שימור התעסוקה קטנה יותר.¹⁰ רבות מהחברות שנפגעו הן חברות הזנק בתחילת דרכן, שסבלו מקשיי פעילות עם פרוץ המשבר בשל העדר מימון מצד משקיעים פוטנציאליים, אשר העדיפו "לשבת על הגדר" בתקופה של אי-וודאות קיצונית. תמיכה בטענה זו ניתן למצוא בירידה החדה (35%) בשנת 2020 בסכום גיוסי ההון של חברות הזנק בשלבי פעילות מוקדמים (Seed). (לפירוט, ראו פרק ד' בדוח זה).

ההטרונגיות בפגיעת משבר הקורונה בהיי-טק יכולה לסייע להבין מדוע התעסוקה במגזר נפגעה למרות הצמיחה הכוללת של תוצרו (אף כי קשה להוכיח זאת בוודאות, בהעדר נתונים פרטניים על העסקים). סביר כי חברות שנקלעו לקשיים ולא-וודאות נאלצו לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת כדי להתמודד בדחיפות עם קשיי הנזילות. לעומתן בחברות אשר ייצרו שירותים שהתאימו ל"ביקושי הקורונה" הפדיון עלה במידה ניכרת, אך הן לא יכלו להגדיל מייד את מספר המועסקים באותם סדרי גודל.

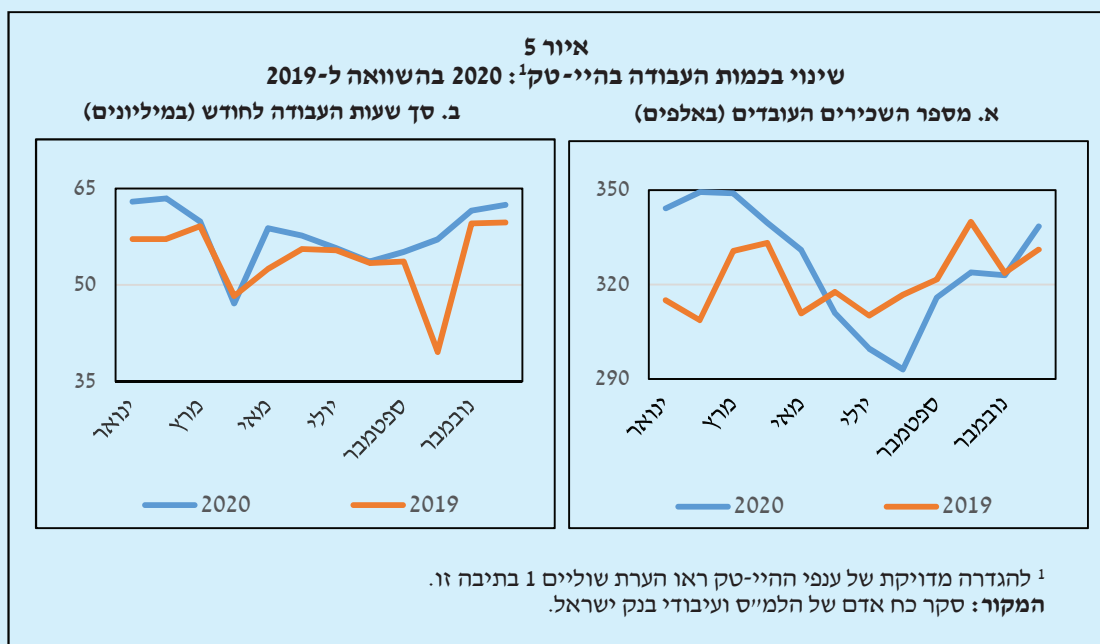
לסיכום, מגזר ההיי-טק הישראלי צמח השנה והפגין עמידות גבוהה, בממוצע, מול המשבר הכלכלי של הקורונה, בניגוד לזעזועים משמעותיים יותר שחוו מגזרים אחרים במשק. עם זאת ניכרה הטרונגיות בהשפעת המשבר על חברות וענפים שונים בתוך המגזר, והתעסוקה הכוללת בו ירדה עד חודש ספטמבר, אך התאוששה ונסקה לאחר מכן.

⁷ כך, למשל, בחגי תשרי של 2020 לא ירד כלל מספר שעות העבודה, בניגוד מוחלט לתקופת החגים של 2019.

⁸ עובדי ליבה הם מנהלים, מתכנתים, מהנדסים, הנדסאים, טכנאים ועובדי מו"פ. עובדי המעטפת הם כל שאר העובדים.

⁹ בארה"ב למשל, חברות של יישומונים לשיתוף נסיעה (למשל, Lyft ו-Uber), או לתיירות (למשל, Tripadvisor) או חברות שניסו לקדם חללי עבודה משותפים (כמו WeWork) ועוד עסקים בתחומים נוספים חוו פגיעה חדה בפעילות ונאלצו לפטר עובדים. ראו McBride and Cannon (2020).

¹⁰ מסקר הבזק עולה כי שיעור הפגיעה החמורה בפדיון (מעל 50%) בחברות ההיי-טק במונחי עסקים היה גבוה פי 2-4 (עם הבדלים בין החודשים) משיעור הפגיעה המשוקללת במספר המועסקים. משמע שהפגיעה בפדיון הייתה בעיקר בחברות המעסיקות מעט עובדים.



מקורות

פרידמן, י' (2017). "ענפי טכנולוגית המידע: עובדים, שכר והתמודדות עם זעזועים". הרבעון לכלכלה, גיליון 61, חוברת 1/2 (מרץ-יוני).

CB Insights (2020). *24 Industries & Technologies That Will Shape the Post-Virus World*.

Dice (2020). Dice Tech Job Report: The Early Impact of COVID-19 on Tech Hiring.

IVC (2020). *The Israeli Tech Review 2020*.

McBride Sarah and Christopher Cannon (2020). Covid-19 Brings a Reckoning of Layoffs to Silicon Valley, Bloomberg (May 28).

ב. הרכב המקורות – התוצר, היבוא והמלאי

היבוא ירד ב-8%, הרבה יותר מאשר התוצר. זאת משום שמרבית הירידה בביקושים הייתה בביקוש ליבוא.

נוסף על ירידת התוצר, היבוא (ללא מסים) ירד ב-8.0%, שהם 29 מיליארדי ש"ח. משמע שהיבוא, אשר היווה ב-2019 כרבע מהמקורות, מסביר כ-53% מהירידה של המקורות ב-2020. היבוא ספג אפוא חלק ניכר מירידת הביקושים.

הירידה החדה ביבוא השנה משקפת שני גורמים: ירידה בנסיעות לחו"ל (23 מיליארדי ש"ח) וירידה בניידות, שגררה ירידה בצריכת הדלק (5 מיליארדי ש"ח) בשל צמצום הנסועה במשק לאורך השנה. סך יבוא השירותים האחרים (שאינם תיירות) והסחורות האחרות (שאינן דלק) לא השתנה לעומת 2019 (לוח ב'-6).

לוח ב'-6: יבוא ויצוא הסחורות והשירותים הכמותי והשינויים ב-2020¹

שינוי ב-2020 במיליארדי ש"ח	%	משקל ביבוא/יצוא במיליארדי ש"ח - במחירי 2019			
		2020	2019	2019	
-28.4	-8.0%	329.0	357.4	100%	יבוא ללא יבוא ביטחוני, אנויות, מטוסים ויהלומים
-22.9	-79.1%	6.0	29.0	8%	יבוא שירותים - תיירות
-1.2	-1.4%	84.5	85.8	24%	יבוא שירותים - סח"כ למעט תיירות
-6.2	-17.9%	28.3	34.5	10%	יבוא סחורות - דלק
1.5	0.7%	223.8	222.4	62%	יבוא סחורות אחרות
0.3	-2.5%	-12.5	-12.8	-4%	מעבר מסי"פ לפו"ב
-1.1	-0.3%	394.0	395.1	100%	יצוא ללא יהלומים
-8.5	-78.1%	2.4	10.9	3%	יצוא שירותים - מכירת חברות הזנק
7.4	1.9%	391.6	384.2	97%	יצוא ללא יהלומים והזנק
6.4	3.3%	203.7	197.3	50%	יצוא סחורות - תעשייה וחקלאות
-17.7	-65.2%	9.4	27.1	7%	יצוא שירותים - תיירות וצריכת זרים
18.6	11.6%	178.5	159.9	40%	יצוא שירותים - אחרים

¹הערה טכנית: יש לשים לב כי המספרים של הרכיבים ביבוא מסתכמים לסה"כ רק בקירוב. זה נובע מכל מיני סיבות, ובעיקר הטיפול במעבר בין סי"פ לפו"ב (שכולל גם יהלומים, או"מ).

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל

3. ההתפתחויות המקרו-כלכליות בשוק העבודה

המשבר פגע בתעסוקה הרבה יותר מאשר בתוצר. האבטלה הרחבה הייתה גבוהה ונעה עם הסגרים.

משבר הקורונה זעזע את שוק העבודה בישראל, תוך תנודות, שהעמיקו במיוחד בעת הסגרים. פגיעת המשבר בתעסוקה הייתה חזקה בהרבה מפגיעתו בתוצר, כפי שניכר מירידת סך שעות העבודה פי 3.5 מירידת התוצר (לוח ב'-7). הסגר הראשון הביא להוצאת יותר ממיליון עובדים ממסגרות תעסוקה (רובם לחל"ת) והעלה את שיעור האבטלה הרחבה ל-37.1% מהמשתתפים בשוק העבודה בגילים 15+²³ (איור ב'-10). בין הסגרים הראשון והשני חזרו רובם לעבוד, ושיעור האבטלה הרחבה ירד ל-11.7%, אך בסגר השני היא נסקה שוב, ל-20.8%. רבים מאלו שהוצאו לחל"ת חזרו לעבודה אחרי הסגר השני, כך שבסוף השנה האבטלה הרחבה ירדה ל-13.2%, לפני ששבה לעלות בתחילת 2021, עם החמרת הסגר השלישי ולרדת עם פתיחת המשק בפברואר. מספר

²³ להגדרה ראו הערת שוליים 4 בפרק זה.

לוח ב'-7

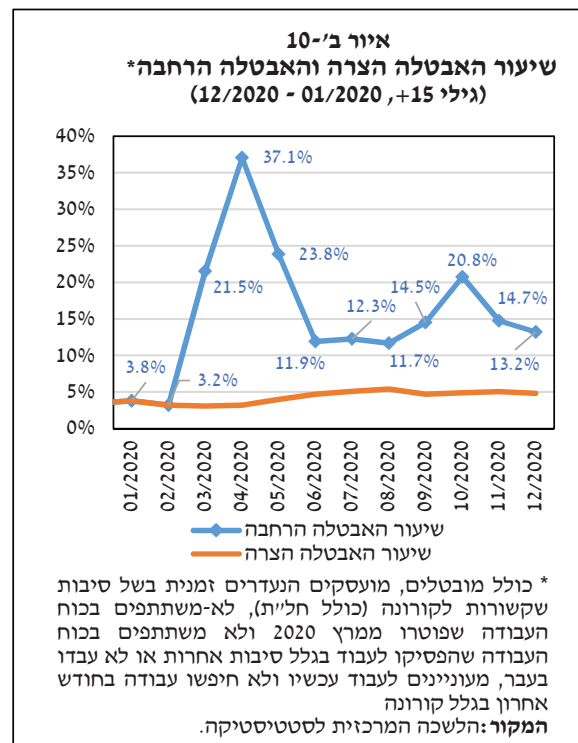
היצע התוצר הכולל והעסקי, 1995 עד 2020

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

2020	2019	2018	2017	2016	1995 עד 2015	
-2.5	3.4	3.5	3.6	3.8	3.7	התוצר המקומי הגולמי
-3.1	4.0	3.7	3.8	4.0	4.1	מזה: התוצר במגזר העסקי
-3.3	1.4	2.6	2.7	3.5	2.1	התוצר בשירותים הציבוריים
4.0	3.9	3.9	3.9	3.4	4.4	מלאי ההון הפיזי סה"כ
-0.8	1.4	1.9	1.7	2.1	2.5	כוח העבודה
-8.0	0.9	1.3	2.2	3.8	2.7	סך שעות העבודה
-9.7	1.1	0.8	2.0	4.2	2.6	סך שעות העבודה במגזר העסקי
2.3	1.4	1.2	1.1	-0.6	0.5	הפריזון הכולל
7.3	5.2	3.5	2.2	1.1	4.5	התוצר לשעת עבודה (נומינלי)
5.8	3.8	4.4	3.3	2.0	3.9	התמורה לשעת עבודה (נומינלית)
-1.4	-1.4	0.8	1.1	0.8	-0.6	שיעור התמורה לעבודה סה"כ
55.1	55.7	56.5	56.0	55.4	58.6	שיעור התמורה לעבודה סה"כ (רמה)
3.0	3.5	3.5	3.2	3.4		התוצר הפוטנציאלי ¹
-5.3	0.3	0.6	0.3	0.1	0.0	פער התוצר ^{1,2}

¹אומדן. התוצר הפוטנציאלי שווה לתוצר שמתקבל בשינוי משקל היפוטטי, שבו רמת הניצולת של כל גורמי הייצור דומה לממוצע ארוך הטווח. בשלב זה קשה להאריך האם משבר הקורונה הביא לשינוי ארוך טווח בתוואי התוצר הפוטנציאלי. פער התוצר מושקף את המידה שבה התוצר בפועל סוטה מהתוצר הפוטנציאלי. השינוי שחל משנה לשנה בפער התוצר, אינו זהה להפרש שבין הצמיחה בפועל לבין הצמיחה הפוטנציאלית, מפני שקיימים פערים בין הנתונים הרבעוניים והשנתיים של החשבונאות הלאומית.

²שינוי שלילי בפער התוצר מתקבל כשהתוצר בפועל נמוך מהתוצר הפוטנציאלי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



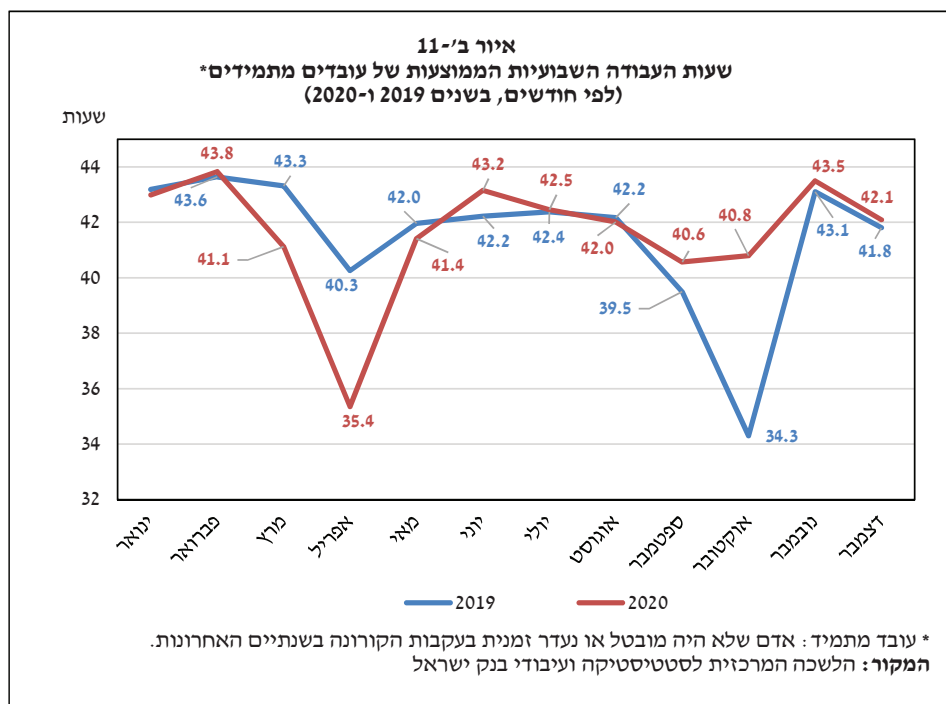
משרות השכיר (שאינו כולל עובדים בחל"ת) ירד ב-2020 ב-10% בממוצע.

חלק מהמובטלים היו בחל"ת במרבית 2020, וחלקם אף מובטלים ברציפות החל מהסגר הראשון, כך שחזרתם לעבודה שממנה הם יצאו לחל"ת אינה מובטחת. מודל החל"ת נועד להקל על חזרת העובדים לתעסוקה בסוף הסגרים, וכדי למנוע נזקים מתמשכים לכלכלה (צילוק – scarring) כתוצאה מהפיכת חל"ת או אבטלה זמניים לאבטלה ארוכת טווח, נקטה הממשלה צעדים שונים לעידוד החזרת עובדים – בעיקר צעדים לתמרוץ עסקים לגייס אותם. (ראו פרק ה' חלק ב' - המדיניות שננקטה בישראל בשוק העבודה.) זאת לנוכח סימנים כי חלק ניכר מהפגיעה שנמשכה בתעסוקה (בין הסגרים) ביטאה ביקוש נמוך

של מעסיקים לעובדים – כפי שעולה מירידת שיעור המשרות הפנויות במשק ומהיחס בין מספר המובטלים לשיעור המשרות הפנויות.

מספרן של שעות העבודה ירד, אבל מעט פחות משירד מספר העובדים.

הירידה הגדולה של מספר העובדים בפועל התבטאה גם בירידה של מספר שעות העבודה (לוח ב'-8). הירידה בשעות מתונה יותר, משום ששיעור המועסקים היוצאים לחל"ת שעבדו לפני המשבר במשרות חלקיות גבוה משיעורם של שאר המועסקים, וגם משום שמספר שעות העבודה של חלק מאותם המועסקים שהושארו בעבודה גדל. הדבר בלט במיוחד במהלך הסגר השני, שחל בחגי תשרי – אז עובדים שלא הוצאו לחל"ת עבדו יותר מאשר בשנה שגרתית, בשל אי-היכולת לצאת לחופשות והיכולת לעבוד מהבית. לעומת זאת בסגר הראשון, שאליו המשק לא היה ערוך – בלטה ירידה בשעות העבודה גם של העובדים שלא הוצאו לחל"ת (איור ב'-11).



העלייה הגדולה של האבטלה מעבר לירידת התוצר נובעת מההוצאה הנרחבת לחל"ת בענפי הקירבה, ששכר עובדיהם נמוך.

כאמור, הפגיעה בתעסוקה השנה הייתה חמורה יותר מאשר בתוצר. בחינה של תשומת העבודה משוקללת-הפריזון²⁴ מעלה שהיא ירדה פחות מאשר תשומת העבודה הרגילה (סך שעות העבודה), מפני שהשכר (הפריזון) של העובדים אשר יצאו לחל"ת היה בממוצע נמוך מזה של האנשים שנשארו בעבודה. כדי להבין את המקור לתופעה זו, חשוב לבדוק אם היא נובעת רק מהעובדה שענפי הקירבה, אשר ספגו את עיקר המגבלות, מאופיינים בפריזון נמוך, או שמא בתוך כל ענף הוצאו לחל"ת עובדים בעלי פריזון נמוך ביחס לעמיתיהם באותו ענף. נבדוק זאת באמצעות תשומת העבודה המשוקללת בשכר הענפי הממוצע. בבחינה זו שעות העבודה של כל עובד משוקללות לפי השכר הממוצע בענף שבו הוא עובד במקום לפי שכרו שלו. באיור ב'-12 ניתן לראות שעקומה זו כמעט וזהה לעקומה המשוקללת פריזון. זאת אומרת שעיקר ההפרש בין הירידה המתונה של התוצר

²⁴ השקלול הוא לפי השכר ב-2018 כיוון שזו השנה האחרונה שלגביה יש נתוני שכר זמינים נכון לפרסום דוח זה.

לבין הגידול הניכר של שיעור האבטלה הרחבה מקורו במגבלות על ענפים ספציפיים שבהם השכר הממוצע נמוך, כלומר בהוצאה הנרחבת של עובדי ענפי הקירבה לחל"ת. ניתן אפוא לשער שלא הייתה, כתופעה כללית, הוצאה-לחל"ת של עובדים בעלי פריון (שכר) נמוך ביחס לענף שבו הם הועסקו. (על השכר הענפי בענפי הקירבה מול האחרים ראו תיבה ב'-1 ולוח ה'-3.)

לוח ב'-8

הנתונים העיקריים על שוק העבודה, 1995 עד 2020¹

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

2020	2019	2018	2017	2016	1995 עד 2015	
1.9	2.1	2.0	1.9	2.0	2.1	האוכלוסייה בגילים +15
61.8	63.5	63.9	64.0	64.1	56.7	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בגילים +15 (רמה)
59.1	61.1	61.4	61.3	61.1	55.6	שיעור התעסוקה בגילים +15 (רמה)
4.4	3.8	4.0	4.2	4.8	7.8	שיעור האבטלה בגילים +15 (רמה)
15.7						שיעור האבטלה הרחבה (גילים +15, רמה) ²
-1.9	1.7	1.7	2.4	2.3	2.7	המועסקים (כולל לא-ישראלים) ³
-3.9	1.5	0.8	2.2	2.8	2.6	מזה: המועסקים במגזר העסקי ³
1.9	2.0	3.5	2.8	1.4	3.0	המועסקים בשירותים הציבוריים ³
-9.4	1.3	1.6	3.0	2.6	2.7	מועסקים ישראלים בגילים +15 שעבדו בפועל (מועסקים שלא נעדרו זמנית)
-8.0	0.9	1.3	2.2	3.8	2.7	סך שעות העבודה (כולל לא-ישראלים)
-9.7	1.1	0.8	2.0	4.2	2.6	מזה: סך שעות העבודה במגזר העסקי
-2.2	0.4	2.9	2.8	2.5	3.2	סך שעות העבודה בשירותים הציבוריים
34.2	36.4	36.7	36.9	37.0	36.7	השעות למועסק (כולל לא-ישראלים, רמה)
39.6	42.2	42.4	42.4	42.5	42.1	מזה: השעות למועסק במגזר העסקי (רמה)
24.2	25.2	25.6	25.7	25.7	25.0	השעות למועסק בשירותים הציבוריים (רמה)
-10.0	2.0	2.5	3.3	3.5	2.7	משרות השכיר
-13.5	1.4	2.1	3.0	3.6	2.6	מזה: המשרות במגזר העסקי
-3.2	3.2	3.4	3.8	3.3	3.1	המשרות בשירותים הציבוריים
2.5	3.5	3.7	3.8	3.7		שיעור המשרות הפנויות (רמה)
6.8	2.9	3.5	3.0	2.2	3.9 ⁵	השכר הנומינלי למשרת שכיר ⁴
7.8	2.0	2.7	2.8	2.8	0.9	השכר הריאלי למשרת שכיר ⁴

¹ נתוני התעסוקה בלוח זה מוצגים לגילי +15 בהתאם להגדרות הלמ"ס.

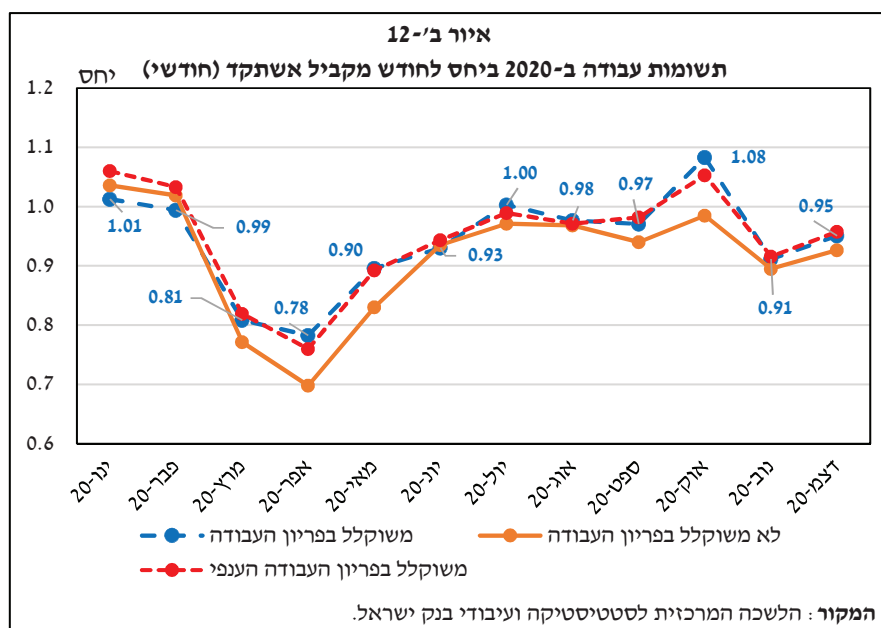
² כולל מובטלים, מועסקים הנעדרים זמנית בגלל סיבות הקשורות לקורונה (כולל חל"ת), לא משתתפים בכוח העבודה שפוטרו ממרץ 2020 ולא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש אחרון בגלל קורונה. נתון זה הוגדר ב-2020 בעקבות משבר הקורונה ולכן לא מדווח לשנים קודמות.

³ מספר המועסקים בשנת 2020 כולל גם את הנעדרים זמנית מעבודתם בשל סיבות שקשורות לקורונה.

⁴ ב-2020 מציגים נתוני השכר האלה מצג שווא. עליות השכר ב-2020 הן מכניות, בעקבות הוצאות עובדים רבים בשכר נמוך מהממוצע לחל"ת. לכן הממוצע כולל משמעותית פחות פרטים והם בשכר ממוצע גבוה יותר.

⁵ בשנים 1995-1999 הושפע השכר הנומינלי מאינפלציה גבוהה ואילו מ-2000 עולה השכר הנומינלי בקצב שנתי ממוצע של 2.5%.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



4. החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף

המגבלות והסגרים היו
הסיבה העיקרית לעליית
החיסכון הפרטי.

כפי שנכתב בסעיפים הקודמים, ההכנסה הפרטית הפנויה עלתה השנה עלייה ניכרת (לוח ב' 5), וכתוצאה מכך החיסכון הפרטי הגולמי גדל ב-8.6% מההכנסה הלאומית (לוח ב' 9). לעלייה זו בחיסכון שתי סיבות אפשריות. הראשונה היא חיסכון כפוי בגלל המגבלות הענפיות שהוטלו בעקבות המשבר, כפי שנידון בסעיף 1 ובתת-סעיף הצריכה הפרטית בסעיף 2, לעיל. הואיל והתפיסה הרווחת הייתה שהמשבר לא יימשך תקופה ארוכה, סביר שהציבור המתין, ולא הסיט את הצריכה במידה ניכרת אל המוצרים והשירותים שהיו זמינים.

החיסכון הפרטי עלה –
ככל הנראה גם ממניעי
זהירות.

הסיבה השנייה היא חיסכון מניעתי (precautionary saving). נגיף הקורונה והניסיונות השונים להתמודד עמו ולמגר אותו יצרו אי-ודאות, שלה כמה פנים – אי-ודאות לגבי השאלות כמה זמן המשבר יארך וכיצד הוא ייראה בהמשכו, מה יהיה הנזק הכלכלי אשר ייגרם עד שיסתיים, ואם יהיו עוד סגרים ומתי. אין יודעים גם מתי ואיך ימומנו הוצאות הממשלה הגבוהות להתמודדות עם המשבר. מצב כזה יכול להניע את הפרטים לחסוך גם מתוך הידיעה שהחזר החוב אשר הוגדל לצורך מימון אותן הוצאות יכול להביא בעתיד להעלאת מסים ו/או להקטנת הגידול בשירותי הממשלה או ההעברות שלה למשקי הבית (האפקט הריקרדיאני). ירידת החיסכון הציבורי בשנים 2018–2019 באה בד בבד עם עלייה מקבילה של החיסכון הפרטי. התאמה זו יכולה לאותת על מידה של תגובה ריקרדיאנית להגדלת הגירעון בשנים האחרונות, ולפיכך סביר שחלק מגידול החיסכון הפרטי ב-2020 היה מאותה סיבה.

החיסכון הלאומי עלה,
וההשקעה הלאומית
עלתה רק מעט. לכן גדל
העודף בחשבון השוטף.

הוצאותיה הגבוהות של הממשלה על התמודדות עם הקורונה התבטאו בירידת החיסכון הציבורי ב-6.4% מההכנסה הלאומית. סך החיסכון הלאומי הגולמי עלה לשיעור שיא (לפחות מ-1965) של 26.8% מההכנסה הלאומית. ההשקעה הגולמית גדלה ב-2020 רק מעט, וזאת עקב

גידול ההשקעה במלאי חברות ההזנק, שנבע רק מירידה בהיקף של מכירת חברות כאלה.²⁵ הואיל וגידול החיסכון הלאומי היה גבוה מגידול ההשקעה הלאומית, מרבית גידולו של החיסכון הופנה להשקעה בחו"ל, שמשמעותה גידול העודף בחשבון השוטף מ-3.3% מההכנסה הלאומית ב-2019 ל-5.0% ב-2020.²⁶

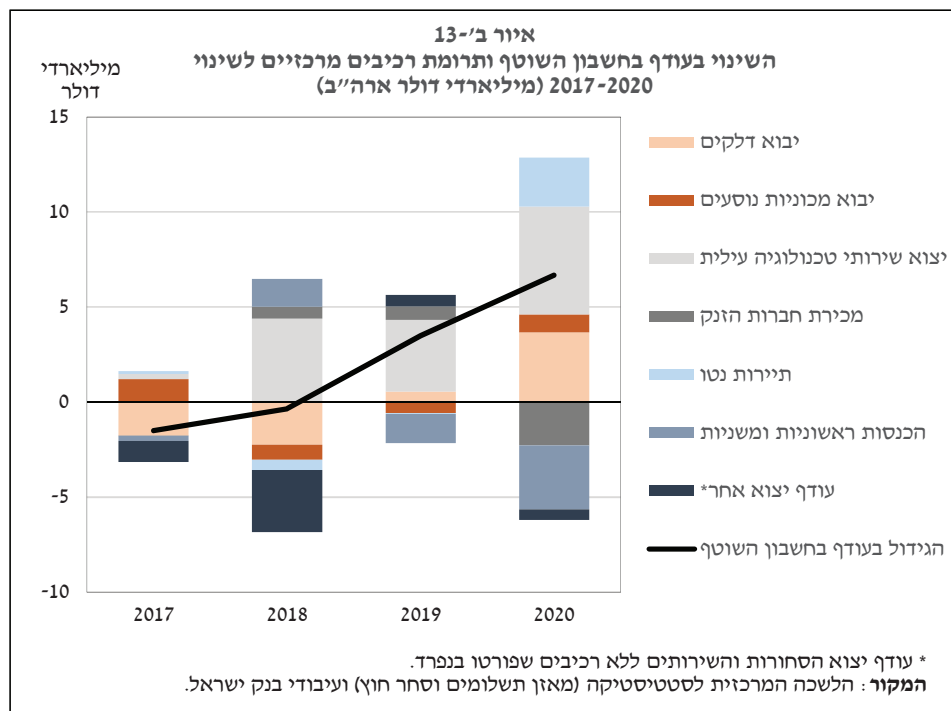
א. החשבון השוטף

העודף בחשבון השוטף הסתכם בשנת 2020 ב-20 מיליארד דולרים – 6.7 מיליארד יותר מאשר ב-2019 (איור ב'-13).²⁷ גידולו נבע ממספר התפתחויות, הקשורות ברובן למשבר הקורונה בעולם: שיפור בתנאי הסחר כתוצאה מירידת מחיר הנפט, ירידה בנסועה, סגירת השמיים והמשך הצלחתם של שירותי ההיי-טק הישראליים.

ערכו הכספי של יבוא חומרי האנרגיה ירד ב-2020 ב-3.7 מיליארד דולרים. מרבית ירידה זו (2.5 מיליארד דולרים) היא תוצאה של ירידת מחירי הנפט בתחילת המשבר, ואלה חברה ירידת הנסועה במהלך השנה, אשר הפחיתה את היבוא הכמותי של דלק. במקביל ירד גם היקף היבוא של מכוניות נוסעים ב-0.9 מיליארד דולרים, ובמידה פחותה – יבוא הרכבים המסחריים. את השפעת המחיר של הירידה במחירי הדלק קיזזה מעט היחלשות הדולר בעולם, ובפרט מול האירו. זו פעלה להרעת תנאי הסחר של ישראל, משום שביחס ליבוא, היצוא של ישראל מוטה לכיוון ארה"ב. על פי אומדנים המבוססים על הקשר הסטטיסטי בין שינויים בשער החליפין לשינויים בתנאי הסחר,

העודף בחשבון השוטף היה גדול מאשר ב-2019.

ירידתם של יבוא חומרי האנרגיה והמכוניות ושל מחיר הנפט הגדילו את העודף בחשבון השוטף.



²⁵ מכירת חברות הזנק (אקזיטים) נרשמת כיצוא וכירידה במלאי חברות ההזנק במשק – כלומר השקעה שלילית במלאי שלהן. כאשר מכירת חברות ההזנק יורדת יותר משגדלה תפוקתן (זו גדלה במיוחד בשלב הפיתוח של החברות) – סך ההשקעה במלאי של חברות ההזנק במשק יורד.

²⁶ עודף זה נע בשנים האחרונות סביב 3% מההכנסה הלאומית.

²⁷ הדיון בחשבון השוטף מובא במונחי דולרים כדי לנטרל השפעות של ייסוף השקל על התנועות בחשבון. בחישוב גס, כל מיליארד דולרים שווים 0.25% מההכנסה הלאומית.

שינויים אלו בשער החליפין תרמו להרעה בתנאי הסחר של ישראל 0.6 נקודת אחוז, גורם הגורע כ-0.8 מיליארד דולרים מהעודף בחשבון השוטף.

סגירת השמיים תרמה לגידול העודף בחשבון השוטף, תוצאת עודף של יבוא תיירות על יצוא הענף לפני המשבר.

אירוע מרכזי שהשפיע על מאזן התשלומים של ישראל היה הסגירה הכמעט מוחלטת של השמיים לתיירות נכנסת ויוצאת. סגירה זו, שכמעט איפסה את תנועת התיירות לישראל וממנה החל מהרביע השני של השנה, תרמה ישירות כ-2.6 מיליארד דולרים לגידול העודף בחשבון השוטף, לצד פגיעה של כאחוז בתוצר.²⁸ התרומה לעודף בחשבון השוטף נבעה מהעובדה שיבוא שירותי התיירות של ישראל (10.4 מיליארד דולרים ב-2019) היה גדול מן ההכנסות מתיירות נכנסת (7.3 מיליארד דולרים ב-2019). אולם ההשפעה של סגירת השמיים על התוצר ב-2020 תלויה בתגובת הצרכנים הישראלים להעדר האפשרות לצאת לחו"ל, כפי שתואר בסעיף 2 בעניין הצריכה הפרטית, ובפרט במידה שבה הם החליפו נופש בחו"ל בחופשה מקומית או ברכישת סחורות אחרות.

לוח ב'-9

החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף, 1995 עד 2020

(באחוזים מההכנסה הלאומית)

2020	2019	2018	2017	2016	עד 1995 2015	
26.6	24.4	23.9	24.0	24.3	22.1	החיסכון הלאומי הגולמי
-7.6	-1.2	-0.8	1.2	1.0	-1.3	מזה: הציבורי
34.2	25.6	24.7	22.8	23.3	23.5	הפרטי
21.6	21.0	21.3	21.2	20.7	21.2	ההשקעה הגולמית
14.3	14.2	14.5	13.6	13.6	14.6	מזה: בענפי המשק
4.8	3.8	3.9	3.7	3.4	3.8	מזה: השקעות הממשלה הרחבה ⁴
6.1	6.4	6.5	6.7	6.6	5.9	בדיור
1.3	0.5	0.3	0.8	0.5	0.7	במלאי
5.0	3.3	2.6	2.9	3.6	0.9	החשבון השוטף נטו
4.3	1.8	0.6	1.2	1.7	-1.0	מזה: מאזן הסחורות והשירותים
-1.1	-0.5	-0.1	-0.5	-0.9	-2.5	חשבון ההכנסות נטו
1.5	1.7	1.8	2.0	2.6	3.5	ההעברות השוטפות נטו
1.0	3.9	-3.0	-1.6	3.2	0.1	תנאי הסחר ¹
-3.1	-2.5	2.1	-4.4	-1.5	0.0 ³	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ^{2,1}

¹ שיעורי השינוי השנתיים באחוזים.

² עלייה פירושה פחות.

³ הנתון מתייחס לשנים 1999-2015.

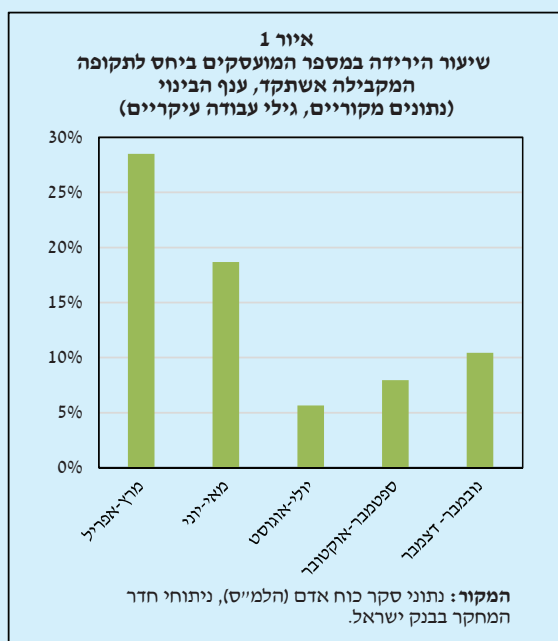
⁴ כולל מענקי השקעה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

²⁸ נובע מירידה של כ-20 מיליארד ש"ח ביצוא התיירות, בהנחה של כ-75% ערך מוסף בתיירות.

תיבה ב'-3: ההתפתחויות בענף הבינוי

א. שרשרת הייצור בענף הבנייה



בשל משבר הקורונה, אי-הוודאות שנוצרה והסגרים שהושטו בעטיו הואטה פעילות הבנייה, אולם החרגת הענף מהסגרים, מהלך שבנק ישראל ראה בו חשיבות לאורך המשבר, סייעה לצמצם את הפגיעה בו. תוצר ענף הבינוי ירד בשנת 2020 בכ-4.3%, סך ההשקעה בבנייה ירדה בכ-4.2%, ותשומת העבודה בענף¹ – בכ-14%. מספר הדירות שבנייתן החלה ב-2020 היה נמוך בכ-3.5% מאשר בשנה הקודמת.² הירידה של מספר המועסקים בענף הבינוי הייתה תלולה במיוחד סביב הסגר הראשון, לאחר מכן, ביולי-אוגוסט, היא התמתנה לכ-5.6%, ואז שבה ועלתה (כל תקופה ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, איור 1). לפי סקרי הבזק של הלמ"ס (גל 7, שנערך ביולי 2020) הגורם המרכזי לפגיעה בפעילות של ענף הבינוי היה ירידה בביקוש³.

אי-הוודאות לגבי עתיד הנדל"ן המניב בשל משבר הקורונה והתרחבות היקף העבודה והמסחר מרחוק פגעו בתחום הבנייה שלא למגורים. לאחר שבשנים 2016–2019 גדל השטח השנתי של התחלות הבנייה שלא למגורים בכ-40% – בהובלת הבנייה למסחר, הארחה ומשרדים – בשנת 2020, עם פרוץ משבר הקורונה, החלה ירידה של מספרן, וברביעים השני והשלישי הן ירדו בכ-30% (ביחס לרביעים השני והשלישי של 2019).

עיקר הירידה הייתה בהתחלות הבנייה למסחר, הארחה ומשרדים – כ-40%⁴. ברביע הרביעי הייתה התאוששות, והירידה השנתית ביחס ל-2019 הסתכמה בכ-13% (איור 2). הפגיעה בבנייה שלא למגורים התבטאה גם בירידה של שווי חברות הנדל"ן המניב, במיוחד של חברות הנדל"ן המניב למסחר.⁵ זו הגיעה בשיאה לכ-40%, אולם המגמה השתנתה באוקטובר, ושיעור הירידה בסוף דצמבר היה 20%.

האינדיקטורים השונים להיקף הבנייה למגורים מצביעים על האטה בפעילות, שהחלה עם פרוץ המשבר והתמתנה ברביע הרביעי: מספר יחידות הדיור שבנייתן החלה ב-2020 היה נמוך בכ-3.5% ממספרן ב-2019, בעיקר בשל ירידה של כ-20% ברביע השני; מספר יחידות הדיור שבנייתן הסתיימה ב-2020 היה נמוך בכ-8% מאשר ב-2019, וההשקעה בבנייה למגורים פחתה בין שתי התקופות בכ-7.7%. בשנת 2020 פחתו גם אישורי התוכניות בוועדות המחוזיות ושיווקי הקרקע של רמ"י. הליכי הייצור של **דירות למגורים** נמשכים זמן רב ומורכבים ממספר שלבים, ולכן העיכובים שהיו השנה בשלבים

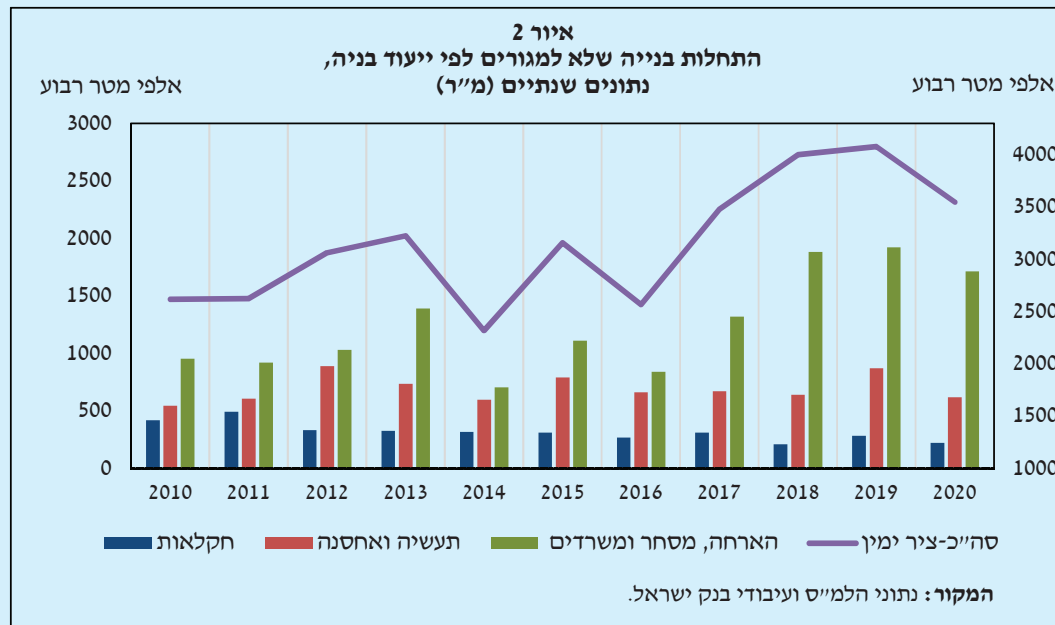
¹ סך שעות העבודה.

² היות שנתוני התחלות הבנייה שמפרסמות הלמ"ס מתעדכנים כלפי מעלה, מדובר כנראה בירידה קטנה יותר.

³ בסקרי הלמ"ס לא ניתן להבדיל בין החברות העוסקות בבנייה למגורים לבין החברות הפועלות בענף הבנייה שלא למגורים (או החברות שפועלות בשניהם).

⁴ סיומי הבנייה שלא למגורים, המושפעים במידה רבה מהתחלות בשנים הקודמות, גדלו בשנת 2020 בכ-3%, וההשקעה בבנייה לא למגורים גדלה בכ-0.5%.

⁵ ראו התיבה "ירידת השווי בחברות הנדל"ן המניב על רקע משבר קורונה" בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020.



שונים של שרשרת הייצור בשל המשבר עלולים להשפיע בעתיד. להלן נדון בשלבים העיקריים של התהליך ובתמורות שחלו בהם בגלל משבר הקורונה.

1. אישור התוכניות בוועדות המחוזיות ובותמ"ל:⁶ בשנת 2020 ירד מספר יחידות הדיור שאישרו הוועדות המחוזיות והותמ"ל בכ-30% (בהשוואה לשנים 2017–2019), והסתכם בכ-95 אלף. מספרן של יחידות הדיור שאושרו ירד במחוזות חיפה, המרכז והדרום (איור 3). חלקם של אזורי הביקוש באישורי הוועדות נותר יציב יחסית; עם זאת בולטת ירידה של האישורים באזור המרכז, אשר מספרם ב-2019 היה גבוה באופן חריג⁷. ניתן לשער שהירידה בפעילות ועדות התכנון בתקופה של התפרצות משבר הקורונה⁸ נבעה מקשיים לוגיסטיים בניהול המערך התכנוני תחת המגבלות הבריאותיות שהוטלו, ובפרט המגבלות על היקף ההתכנסות בישיבות ובדיונים. ואולם נראה שהמעבר לדיונים מקוונים איפשר לצמצם במידה ניכרת את הפגיעה בפעילות הוועדות המחוזיות עם התמשכות המשבר.

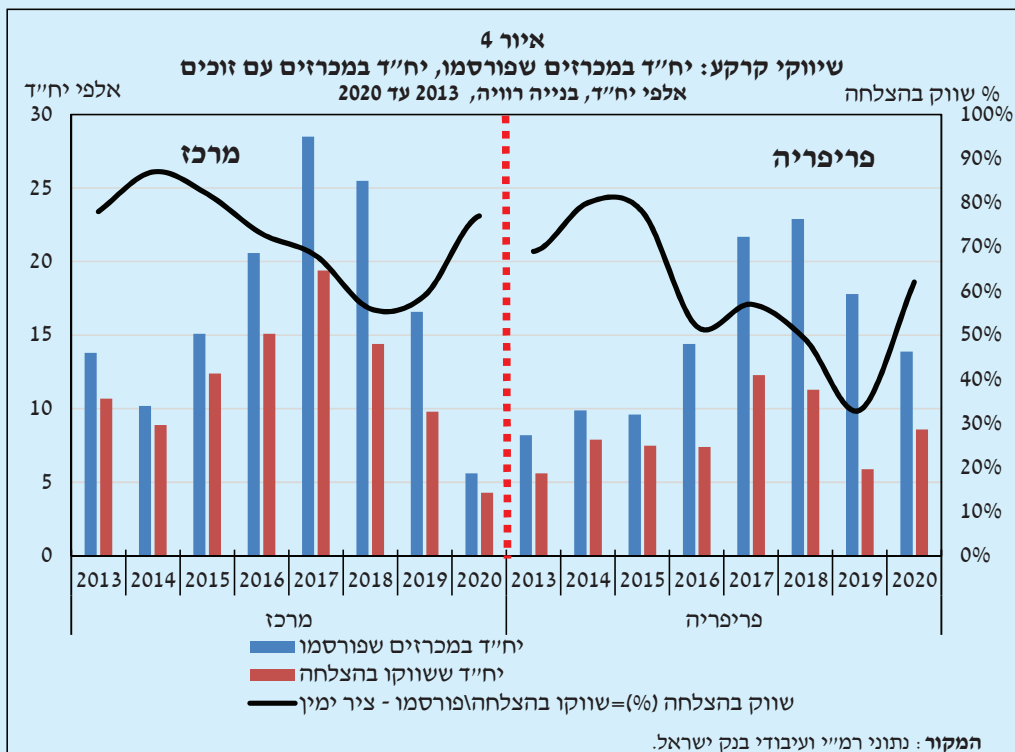
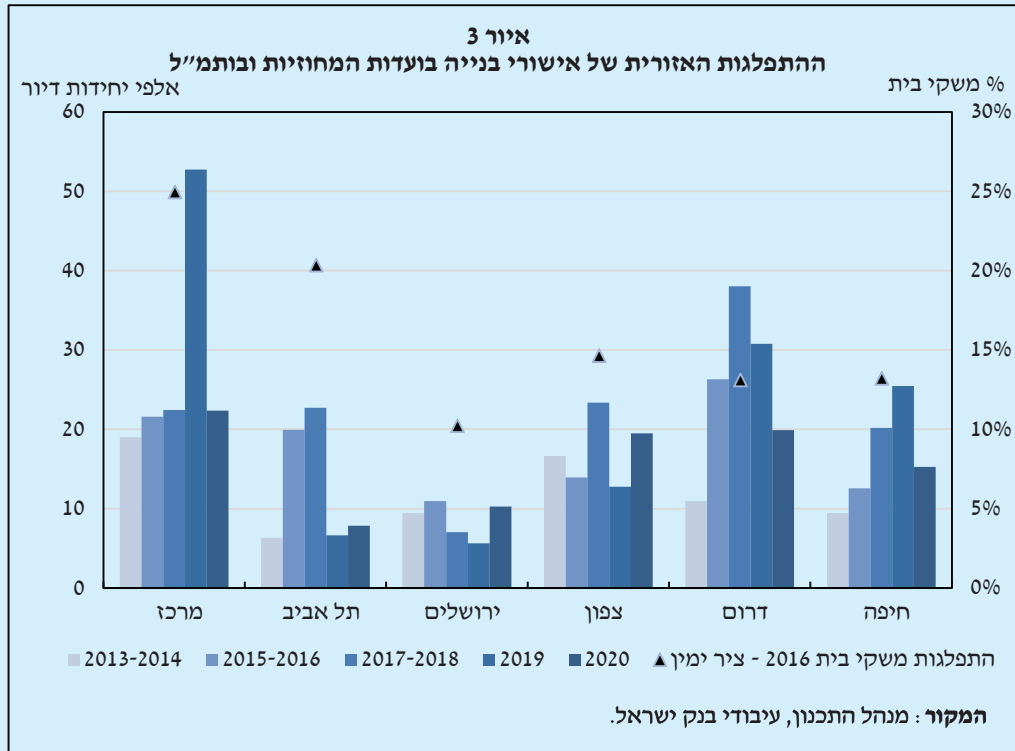
2. שיווקי הקרקעות על ידי רמ"י: בשנת 2020 עלה השיעור של יחידות הדיור ששווקו בהצלחה מתוך אלו שפורסמו במכרזים הן במרכז והן בפריפריה. בפריפריה אחוז השיווק היה נמוך יחסית למרכז, אולם מספר יחידות הדיור ששווקו בה בהצלחה היה גבוה מאשר ב-2019 (איור 4). רמ"י שיווקה השנה קרקעות לבניית כ-14.2 אלף יחידות דיור בלבד⁹, לעומת כ-20 אלף ב-2019 – המשך מגמת הירידה אשר החלה ב-2018–2019 (איור 4). בשל התפרצות נגיף הקורונה והסגר הראשון נאלצה רמ"י לדחות את מועדי הסגירה של המכרזים במהלך השנה; עיכוב בגיבוש ואישור של התוכנית החדשה "דיור במחיר מופחת", שמחליפה את "מחיר למשתכן", ובהסבת המכרזים הפתוחים של "מחיר למשתכן" למכרזים של התוכנית החדשה תרם גם הוא לירידה של מספר המכרזים.

⁶ בשלב זה נוצרים המלאי התכנוני לטווחים הבינוני והארוך, ונקבעת ההתפלגות המרחבית שלו. הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) הייתה אמורה לסיים את תפקידה ביולי 2019, אך פעילותה הוארכה מספר פעמים, וייתכן שהיא תמשיך לדון בפרויקטים של התחדשות עירונית ובפרויקטים ייחודיים נוספים.

⁷ בשנים 2016–2019 פעל "מטה הדיור הלאומי", גוף שהוקם ב-2015 ומטרתו לתאם את פעילות הגופים הממשלתיים והחוז-ממשלתיים הרלוונטיים כדי לאפשר קידום מהיר של תוכניות בתחום הדיור.

⁸ לפי "פעילות מוסדות התכנון והבנייה בתקופת משבר הקורונה", מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ירד מספר הדיונים בוועדות המחוזיות בחודשים מרץ–אפריל 2020 בכ-60%, ומספר יחידות הדיור שאושרו בוועדות המחוזיות בתקופה זאת ירד בכ-50%.

⁹ בניה רוויה, מכרזים עם זוכה.



3. הוצאת היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות: נתוני הנפקת ההיתרים (לבנייה למגורים) לרביעים השני והשלישי של 2020 יציבים ביחס לתקופה המקבילה אשתקד ומעידים שמגבלות הקורונה לא פגעו משמעותית בפעילות הרישוי של הוועדות המקומיות.¹⁰ ייתכן שהמעבר לרישוי מקוון (מערכת רישוי זמין) לפני פרוץ המגיפה מנע שיבושים בפעילות הרישוי של הוועדות,¹¹ וכך גם העדר עלות ליזמים בהמשך הטיפול בהיתר לאחר שהבקשות כבר הוגשו. מספר ההיתרים שהונפקו במהלך 2020 עמד על כ-51.7 אלף, ירידה של כ-8% לעומת 2019, שמקורה בירידה של כ-24% במספר ההיתרים שהונפקו ברביע הרביעי.¹²

4. הבנייה: השלב האחרון בשרשרת ייצור הדירה הוא שלב הבנייה. החרגתו של ענף הבנייה מדרישות צמצום הפעילות הכלכלית הפחיתה את הפגיעה בו, אך במהלך הסגרים הואטה פעילותו,¹³ במקביל לירידה של מספר המועסקים בו. מספר התחלות הבנייה ב-2020 הסתכם בכ-51.6 אלף יחידות דיור, ירידה של כ-3.5% לעומת 2019.¹⁴ התפתחות ההתחלות לא הייתה אחידה לאורך השנה (לוח 1): הירידה העיקרית הייתה ברביע השני, עם התפרצות הקורונה: במהלכו

לוח 1
התחלות וגמר הבנייה ומספר המועסקים בענף הבניה

ענף הבנייה	עובדים ישראלים (אלפים)	עובדים זרים (אלפים)	עובדים פלסטינים (אלפים) ¹	התחלות הבנייה (אלפי יחיד)	גמר הבנייה (אלפי יחיד)
רביע רביעי 2019	195	20	68	14	11.9
רביע ראשון 2020	189	19	62	15	12.2
רביע שני 2020	155	18	37	10.4	12.9
רביע שלישי 2020	175	18	58	12	10.5
רביע רביעי 2020	170	19	66	14.2	12.2

¹עובדים פלסטינים בעלי היתר. המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

פחת מספר ההתחלות בכ-20%. ברביע השלישי התמתנה הירידה לכ-12%, וברביע הרביעי נרשמה יציבות (כל רביע ביחס לרביע המקביל אשתקד).

במהלך 2020 הסתיימה בנייתן של כ-47.9 אלף דירות, ירידה של כ-8% לעומת 2019. הגורם המרכזי לירידה של סיומי הבנייה בשנת 2020 הוא התארכות הבנייה:¹⁵ משך הבנייה עלה מ-29.5 חודשים בממוצע ב-2019 ל-33.3 חודשים ברביע הרביעי של 2020. העיכובים בבנייה נגרמו בשל מגבלות הקורונה: למרות החרגת הענף מדרישות צמצום הפעילות הכלכלית, העבודה בו לא נמשכה כרגיל. מספר העובדים הפלסטינים שהועסקו בבנייה היה נמוך מהמכסה במהלך הסגרים, ובעיקר

¹⁰ שלא כמו בשלבים אחרים הכרוכים בהוצאה כספית משמעותית, העלות של הנפקת היתר בנייה נמוכה יחסית, ולכן על אף אי-הוודאות לא היה בהנפקת היתרי בנייה סיכון ממשי לקבלנים.

¹¹ לפי הפרסום "פעילות מוסדות התכנון והבניה בתקופת משבר הקורונה", שהוציא מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בחודשים מרץ-אפריל 2020 ירד מספר התוכניות המאושרות בוועדות המקומיות בכ-30%, לעומת ירידה של כ-50% במספר אלה שאושרו בוועדות המחוזיות.

¹² מספר ההיתרים שהונפקו ברביע הרביעי של 2019 הסתכם בכ-16.8 אלף, רמת שיא שתרגמה גם היא לירידה החריגה ברביע הרביעי של 2020 יחסית לתקופה המקבילה אשתקד.

¹³ ראו תיבה "השפעת משבר הקורונה על ענף הבנייה" בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020.

¹⁴ ובשל צפי לעדכון כלפי מעלה בנתון ההתחלות ככל הנראה הירידה בפועל אף קטנה יותר.

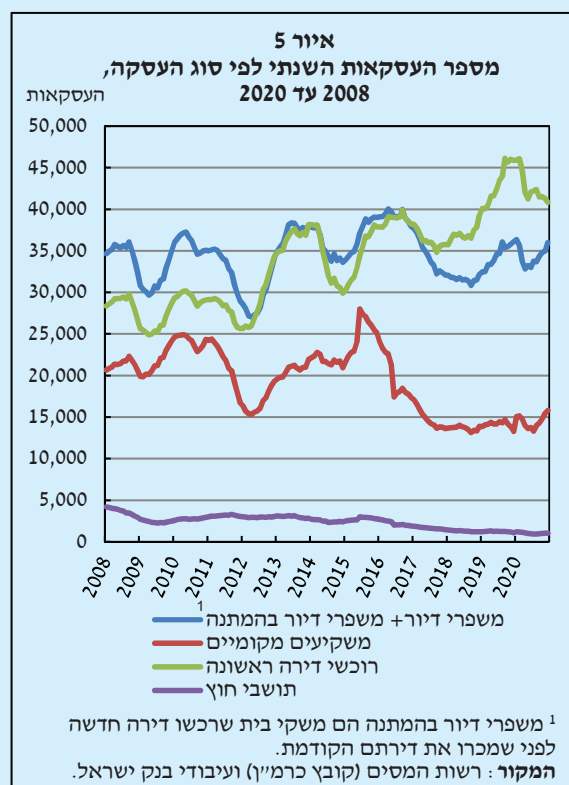
¹⁵ גורם נוסף שתרגם ככל הנראה לירידה בסיומי הבנייה הוא ירידה של כ-4% בהתחלות הבנייה בשנת 2018.

במהלך הסגר הראשון באפריל – ככל הנראה בשל המגבלות שהוטלו על העסקתם.¹⁶ בלוח 1 מוצגים מספרי המועסקים בענף הבנייה לצד התחלות הבנייה וסיומיה. להבדיל מהתחלות הבנייה, שמושפעות במידה רבה מהצפי לגבי הביקוש לדירות, מספר סיומי הבנייה נגזר ממספר ההתחלות שנתיים-שלוש קודם לכן ומושפע מזמינות העובדים; לפיכך נראה שבתחילת המשבר הגורם המרכזי לירידה המשמעותית בהתחלות הבנייה היה אי-הוודאות לגבי השלכות משבר הקורונה בכלל והשלכותיו על הביקוש לדירות בפרט.

על אף התמתנות ההאטה בהתחלות הבנייה, ירידה בשיווקי הקרקעות לבנייה למגורים, שהחלה ב-2019 ונמשכה ב-2020, עלולה לפעול להפחתת התחלות הבנייה בשנתיים הקרובות.¹⁷ הדבר מציב אתגר מפני הצורך לספק את הביקוש תוך מניעת המשך עלייתם של מחירי הדיור – אשר חזרו לעלות לאחר הירידה של שנת 2018.

ב. העסקאות והמחירים בשוק הדיור

בחודשים ינואר ופברואר נמשכו המגמות שאפיינו את שנת 2019 – רמת פעילות גבוהה, שנבעה מהמשך מימוש העסקאות במסגרת "מחיר למשתכן" ומהגורמים שעודדו את הביקוש בשוק החל מ-2015¹⁸ (לוח 2). החל מחודש מרץ המשבר הפך לגורם הדומיננטי בשוק הדיור.



מספר העסקאות התאפיין מאז פרוץ משבר הקורונה בתנודתיות רבה, שהייתה מתואמת עם עיתוי הסגרים: ירידה בתקופות שבהן הוטלו סגרים ועלייה בתקופות שבהן הסגרים, שפיצתה כמעט על מלוא הירידה בחודשי הסגר. בסיכום שנתי מספר העסקאות בדירות מגורים הגיע לכ-94 אלף, נמוך בכ-4% מאשר בשנת 2019, וכ-40% מסך העסקאות ב-2020 היו רכישות של דירות חדשות, בדומה לשיעור ב-2019.

הירידה בסך העסקאות נבעה בעיקר מירידה ברכישות של דירה ראשונה, שמספרן ירד בכ-4.5 אלף (כ-10%) יחסית לשנת 2019; זאת במידה רבה בעקבות הירידה של מספר העסקאות במסגרת "מחיר למשתכן", אשר פחת בכ-4 אלפים בהשוואה ל-2019. עם פרוץ המגיפה לא היה ניתן לקיים כנסים של שיווק "מחיר למשתכן" במתכונתם הרגילה, וכעבור זמן מה הם הועברו למתכונת מקוונת. כתוצאה מכך ירד מספר המשתתפים בכנסים, וייתכן שהדבר תרם לירידה של מספר העסקאות במסגרת התוכנית ברביע השני; השפעה זו דעכה במחצית השנייה של 2020. סיבה אפשרית נוספת לירידה בעסקאות במסגרת "מחיר למשתכן" היא ששיעור משקי הבית

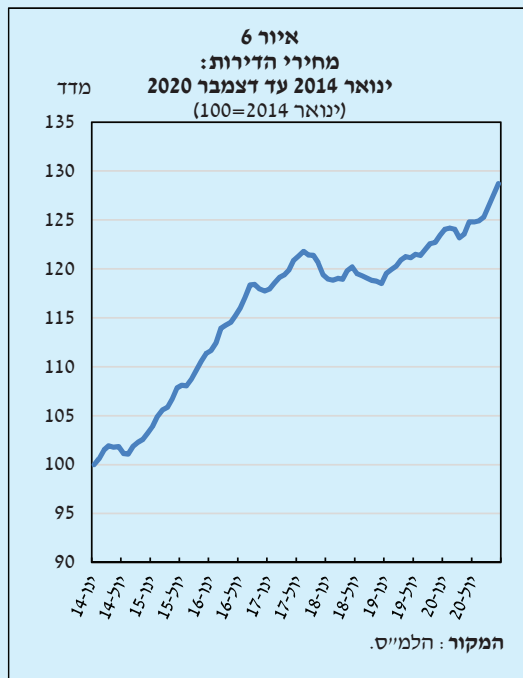
¹⁶ למשל הדרישה שהעובדים הפלסטינים בתחומי ישראל לא יחזרו לבתיהם ברשות הפלסטינית במשך מספר שבועות והגבלת האישור של הגעתם לתחומי ישראל לחלונות זמן ספציפיים. דרישות אלו נועדו לצמצם את ההדבקה בקורונה בין הרשות הפלסטינית לישראל. לפרטים ראו חגי אטקס, "תעשוקת פלסטינים בכלכלה הישראלית במשבר הקורונה":

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/29-12-20.aspx>

¹⁷ בממוצע עוברים כשנתיים בין שיווק הקרקע לבין הנפקת היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות ועמה התחלת הבנייה. (לפרטים ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2019).

¹⁸ גידול האוכלוסייה בגילי עבודה העיקריים (25–64), גידול ההכנסה הריאלית של משקי הבית, שיעור האבטלה הנמוך והרמה הנמוכה של הריבית.

¹⁹ עסקות מכר בדירות של 1.5–5 חדרים לפי כרמ"ן.



שבהם לפחות אחד מבני הזוג הוצא לחל"ת בקרב רוכשי דירות התוכנית גבוה יותר מאשר בין יתר הרוכשים דירה לראשונה, עקב גילם הצעיר ביחס לגיל של כלל רוכשי דירה ראשונה.²⁰ מספר עסקאות הרכישה שביצעו המשקיעים הסתכם בכ-17 אלף, ומספר העסקאות של משקיעים מקומיים עלה לקראת סוף השנה בעקבות הפחתת מס הרכישה בסוף יולי (איור 5). בחודש דצמבר רכישות המשקיעים אף היו גדולות במקצת ממכירותיהם, לראשונה מאז 2016.

במהלך 2019–2020 מחירי הדירות חזרו לעלות, לאחר ירידה ב-2018, ועלייתם במהלך השנה הסתכמה ב-4%. התפתחות מחירי הדירות מוצגת באיור 6.

מדד מחירי הדירות החדשות עלה בכ-3.1%, במקביל לירידה מתונה של שיעור העסקאות בתמיכה ממשלתית.

ג. התוכניות "מחיר למשתכן" ו"דור במחיר מופחת"

בעקבות עלייה מתמשכת של מחירי הדור בשנים 2008–2015 פתרון משבר הדור הפך לאחת המטרות המרכזיות של הממשלה,

והיא נקטה שורה של צעדים להרחבת היצע הדור ולהוזלתו. הצעד המרכזי היה הפעלת התוכנית "מחיר למשתכן" בסוף 2015, במטרה לסייע למשקי בית שלא החזיקו זכויות במקרקעין במשך שש השנים האחרונות לרכוש דירה.²¹ התוכנית פעלה בשנים 2015–2020, עד שבדצמבר 2020 אושרה התוכנית "דור במחיר מופחת", שנועדה להחליף אותה.

מתוך כ-76 אלף משקי בית שזכו באפשרות לרכוש דירה במסגרת "מחיר למשתכן"²² כ-50 אלף מימשו את זכיותם עד סוף 2020 ורכשו דירות. כ-25% מכלל העסקאות של רוכשי דירה לראשונה בשנים 2016–2020 היו במסגרת תוכנית זו. כ-26 אלף מהזוכים טרם מימשו את זכותם לרכוש דירה במסגרת זו,²³ ולכן אף שהתוכנית סייעה את פעילותה צפוי עדיין מימוש של יותר מ-20 אלף זכויות.

במקביל להפעלת התוכנית נקטה הממשלה צעדים להרחבת ההיצע. אחד מהם הוא הגדלה משמעותית של שיווקי הקרקעות על ידי רמ"י (איור 3), שהקצתה את רוב קרקעות המדינה המיועדות לבנייה רוויה למסלול "מחיר למשתכן". לאחר הבשלת הפרויקטים במסגרת התוכנית והגעתם לשלב הבנייה גדל שיעור התחלות הבנייה שמקורן בפרויקטים של "מחיר למשתכן" ועמד בשנת 2020 על כ-30% מתוך סך ההתחלות.

²⁰ לפי הפרסום של הכלכלן הראשי "רוכשי דירה ראשונה שהוצאו לחל"ת/פוטרו עם פרוץ מגיפת הקורונה". תוצאות דומות התקבלו בניתוח התפ' לגות הגילאים של רוכשי "מחיר למשתכן" לעומת הרוכשים בשוק החופשי, ניתוח שנערך בבנק ישראל באמצעות מיזוג קובץ העסקאות עם נתוני כרמ"ן ושע"מ. לדיון בקשר בין גיל העובדים לסיכון היציאה לחל"ת ראו פרק ה'.

²¹ החל משנת 2018 התקופה קוצרה ל-3 שנים.

²² מבוסס על הנתונים השבועיים לגבי התוכנית, שמתפרסמים באתר של משרד השיכון.

²³ החישוב מבוסס על הנתונים השבועיים לגבי התוכנית (מספר הזוכים בהגרלות), שמתפרסמים באתר של משרד השיכון, ועל מספר העסקאות במסגרת התוכנית.

לוח 2
שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2011 עד 2020

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	ממוצע ממוצע עד 1997 2010	
(אם לא צוין אחרת)											
גורמי הביקוש											
63.8	56.4	54.8	57.2	57.6	51.4	67.8	49.3	39.8	60.3	71.8	האוכלוסייה בגילים 64-25 (שינוי באלפים) ¹
1.6 ⁶	2.1	2.7	2.9	2.9	2.8	1.3	1.1	0.6	0.4	0.93	השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ישראלי (שיעור השינוי)
	3.1	3.5	4.6	2.7	2.5	3.1	4.1	3.5	-0.2	2.7	ההכנסה הריאלית הממוצעת נטו של משק בית (שיעור השינוי)
4.3	3.4	3.5	3.7	4.1	4.5	5.0	5.4	5.9	6.3	9.1	שיעור האבטלה בקרב גילים 64-25 (הרמה, באחוזים)
1.0	1.5	1.7	1.9	1.5	1.0	1.3	1.6	2.2	2.5	3.4	הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתות החדשות ² (הרמה)
-4.1	1.5	1.5	1.6	1.8	0.2	2.0	2.4	0.7	2.8	1.6	התוצר הריאלי לנפש (שיעור השינוי)
7.8	8.3	8.4	7.3	7.6	7.0	7.3	7.4	7.7	6.6		שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הבאים ³ (באחוזים)
גורמי ההיצע											
51.6	53.5	53.6	55.1	56.5	53.7	47.7	47.9	43.5	46.6	36.8	התחלות הבנייה ⁴ (באלפי יח"ד)
47.9	52.1	50.6	48.5	46.1	43.9	44.7	42.5	37.4	34.1	39.7	סיומי הבנייה ⁴ (באלפי יח"ד)
126.8	122.8	121.3	119.9	115.3	105.7	96.9	94.1	89.0	83.2	69.4	מלאי הדירות בבנייה פעילה (סוף שנה, באלפי יח"ד)
51.7	55.5	51.9	55.9	54.1	55.3	47.6	50.1	45.5	50.3	29.3	היתרי בנייה ⁴ (באלפי יח"ד)
-7.7	2.0	-1.1	4.4	9.1	0.2	6.5	5.3	6.8	9.7	0.04	ההשקעה בבנייה למגורים (שיעור השינוי)
נתונים תוצאתיים											
107.0	110.0	102.6	101.5	112.0	121.1	99.6	114.4	102.7	86.5	92.4	העסקות בדירות מגורים ⁵ (באלפים)
39.4	33.8	22.6	24.8	29.7	31.7	23.5	24.3	22.5	19.5	17.6	דירות חדשות שנמכרו (באלפים)
13.9	18.0	18.3	18.5	19.8	18.9	18.3	19.5	20.2	20.3	14.7 ⁷	דירות שלא למכירה שהחל בנייתן (באלפים)
4.8	2.6	-1.0	1.0	5.9	9.0	4.5	5.4	6.9	1.8	-0.23	מחיר הדירות (שיעור השינוי הריאלי)
		27.5	28.2	27.4	27.5	27.9	27.9	28.0	27.6	28.6 ⁸	שיעור משקי הבית שאין בבעלותם דירה
		10.1	10.0	9.7	9.9	9.1	8.4	7.9	6.4	3.3 ⁸	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם שתי דירות ומעלה
205.0	218.3	220.5	173.4	194.4	189.8	203.5	167.7				משך זמן למכירת דירה (ימים)
16.9	15.5	16.5	16.9	18.7	24.9	25.0	22.6	22.2	23.8		שיעור הרכישות להשקעה (מסך הרכישות)

¹השבר בסדרת האוכלוסייה בגילים 64-25 נובע מהשינויים במפקד האוכלוסין שנערך ב-2008.

²הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתות מחושבת בהנחה ששיעור האינפלציה השנתי עומד על 2%.

³שיעור המתכננים לרכוש דירה, מתוך המדד לאמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴נתונים ארעיים

⁵מספר העסקות בדירות מגורים מבוסס על נתוני מס רכוש ומס שבח.

⁶השינוי בשכר הריאלי הממוצע מוצג בנטרול השפעת השינוי בהרכב המועסקים (ראו את פרק ה' להרחבה), השכר הריאלי ללא נטרול ההשפעה עלה בכ-8.5% - עלייה שלא משקפת את השינוי בשכר של הפרטים שהיו מועסקים ב-2019 והמשיכו להיות מועסקים ב-2020.

⁷ממוצע 2004 עד 2010.

⁸ממוצע 2003 עד 2010.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון והבנייה, רשות המסים ובנק ישראל.

סבסוד משקי הבית במסגרת התוכנית אינו אחיד: ההנחה הגלומה במחיר שונה במידה ניכרת מפרויקט לפרויקט, ולרוב בפרויקטים שבאזורי הביקוש היא משמעותית יותר מאשר בפריפריה.²⁴ התוכנית, ועמה הרחבת ההיצע בפריפריה, צמצמו משמעותית את המחסור בדירות שהיה שם וסיפקו מענה לביקושים; לעומת זאת לפרויקטים באזורי המרכז היה לרוב ביקוש גדול, והמחסור בדירות שם עדיין משמעותי.²⁵ בשנים 2017–2018, במקביל להפעלת התוכנית, מחירי הדיור התמתנו מאוד, וב-2018 הם אף ירדו. ואולם בשנים 2019–2020 התחדשה עליית המחירים בקצב של כ-4% לשנה. על פי נתוני הדוחות הכספיים של הממשלה עלות התוכנית מ-2015 ועד ה-2020.31 הסתכמה בכ-9.3 מיליארדי ש"ח.²⁶ כשני שלישים מהעלות מבטאים אובדן הכנסות בגין ההנחות במחיר הקרקע; העלות הסופית של התוכנית צפויה לעלות על 10 מיליארד ש"ח.

התוכנית "דיור במחיר מופחת" של משרד השיכון אושרה בתחילת דצמבר 2020.²⁷ מחליפה את "מחיר למשתכן", ומציעה מספר שינויים בהתבסס על הניסיון שנצבר במסגרת "מחיר למשתכן". עד תחילת ינואר שווקו במכרזי "דיור במחיר מופחת" כ-4.2 אלף יחידות דיור. חלק מהמכרזים נסגרו בדצמבר 2020, ואחרים ייסגרו בהמשך. מהשוואה בין שתי התוכניות עולה:

- א. תנאי הזכאות בתוכנית "דיור במחיר מופחת" דומים מאוד לאלה של "מחיר למשתכן". זכאי "מחיר למשתכן" יוכלו לגשת להגרלות של "דיור במחיר מופחת".
- ב. במחיר למשתכן הייתה התחייבות להנחה של לפחות 200 אלף לדירה. ב"מחיר מופחת" אין התחייבות להנחה מינימלית.
- ג. במסגרת מכרזי "מחיר למשתכן" שווקו פרויקטים בכל הארץ בשיטת שיווק אחידה: מחיר הקרקע נקבע מראש על ידי רמ"י (מחיר קרקע מסובסד), והקבלנים התחרו על המחיר (המכירה) למ"ר; מגיש ההצעה הנמוכה זכה במכרז. "דיור במחיר מופחת" מחלקת את הארץ לשלושה אזורים, שבכל אחד מהם שיטת השיווק שונה. באזורי יוקרה²⁸ לא יינתנו הנחות על הקרקע, והקרקעות ישווקו במכרז פומבי לכל המרבה במחיר. באזורי הביקוש מכרזי "מחיר מופחת" הם דו-שלביים: במכרז נקבעים מחיר מינימום ומחיר מקסימום למ"ר, בשלב הראשון היזמים מגישים הצעות למחיר למ"ר, ובשלב השני היזמים שהגישו את ההצעה הנמוכה ביותר (לפי המכרזים שהתקיימו עד כה מדובר לרוב בהצעת מחיר מינימום) מציעים תשלום נוסף עבור הקרקע, מעבר למחירה המופחת שרמ"י הציעה במכרז. באזורי פריפריה מחיר הקרקע והמחיר למ"ר אמורים להיקבע על ידי המדינה, והיזמים יתחרו על גובה התשלום בגין הוצאות הפיתוח.
- ד. מחירי הקרקע ב"מחיר למשתכן" נגזרו משומות שערך השמאי הממשלתי בשנת 2015, ולא עודכנו מאז, מה שהביא לעיתים להנחות משמעותיות, תוצאת התפתחות המחירים במרוצת השנים. בתוכנית "דיור במחיר מופחת" ההנחות על הקרקע נגזרות משומה מעודכנת, ולכן לא צפויות הנחות בסדר גודל דומה לזכאים.
- ה. במסגרת התוכנית "דיור במחיר מופחת" תמהיל הדירות משתנה, כך שכמחצית מהן יימכרו במחירי שוק.

²⁴ לפי סקירת ענף הנדל"ן למגורים של אגף הכלכלה הראשי במשרד האוצר שפורסמה בדצמבר 2018, דירות באזורי הביקוש נרכשו בהנחה של כ-30% ביחס לדירות בשוק החופשי, בעוד שבפריפריה מדובר ב-7% בלבד. ניתוח שנערך בבנק ישראל בהתבסס על עסקות "מחיר למשתכן" עד 8/2020 מצביע על פער הנחות דומה. כמו כן עולה מהניתוח שדירות אשר נרכשו במסגרת "מחיר למשתכן" הן, בממוצע, בעלות שטח גדול יותר ומספר חדרים גדול יותר מאשר הדירות שנרכשו בידי רוכשי דירה ראשונה בשוק החופשי, ולכן שיעור ההנחה עצמו מוטא כלפי מטה. בהשוואת דירות בעלות גודל דומה מתקבלים שיעורי הנחות גדולים יותר.

²⁵ הביקוש לדירות בפריפריה במסגרת "מחיר למשתכן" היה נמוך מהביקוש במרכז, הן משום שההנחות הגלומות במחיר באזורי הביקוש גבוהות יותר מאשר בפריפריה והן משום שהביקוש לדירות במרכז גבוה מן הביקוש בפריפריה. ניתן ללמוד זאת מנתונים על היחס בין הנרשמים להגרלות לבין מספר הדירות המוגרלות, על מספר הדירות שנותרו על המדף ועל שיעור ההצלחות בשיווקי הקרקעות. לפירוט ראו פרק ט' בדוח בנק ישראל לשנת 2018 ופרק ח' בדוח לשנת 2019.

²⁶ מתוכם כ-7 מיליארד ש"ח אובדן הכנסות בגין ההנחות בקרקע וכ-2.3 מיליארד מקורם בתוספת סבסוד ומענקי רוכשים, לא כולל את עלות הערבויות שהמדינה מעניקה במסגרת התוכנית ואת ההוצאות במסגרת הסכמי הגג.

²⁷ התוכנית אושרה בספטמבר על ידי רמ"י, ובתחילת דצמבר אישר אותה שר האוצר.

²⁸ רף המחיר המגדיר אזורי יוקרה, שבהם ישווקו קרקעות במחירי שוק, הוא 20–22 אלף ש"ח למ"ר. דוגמאות לערים המוגדרות כאזורי יוקרה הן תל אביב, הרצליה ורמת השרון.

פרק ג'

המדיניות המוניתרית והאינפלציה

- בנק ישראל, בדומה לבנקים מרכזיים מובילים בעולם, הפעיל במהלך 2020 שורה של כלים שנועדו להתמודד עם השלכות משבר הקורונה. חלקם היו חדשים והופעלו בפעם הראשונה, וחלקם אמנם הופעלו בעבר, אך הפעם הם יושמו בהיקפים גדולים וחסרי תקדים. הפעלת הכלים נועדה למנוע משבר נזילות בתחילתו של המשבר ולהקל על תנאי האשראי במשק באמצעות הורדת הריביות לטווחים הבינוניים והארוך בשוק. כלים אלה כללו, מעבר להורדת הריבית ל-0.1%, רכישת אג"ח ממשלתיות וקונצרניות בשוק המשני; עסקות ריפו; עסקות החלף שקל-דולר עם הגופים הבנקאיים ומתן הלוואות לטווח ארוך למערכת הבנקאית בריבית של 0.1% ולאחר מכן גם בריבית שלילית של 0.1% - כנגד הלוואות שהבנקים יעמידו לעסקים קטנים וזעירים; זו האחרונה ניתנה כנגד התניה של הורדת הריבית ללווים.
- בדיקה אמפירית מראה כי צעדי בנק ישראל – ובעיקר ההכרזה עצמה על התוכנית של רכישת האג"ח הממשלתיות ב-23 במרץ – הורידו את תשואות האג"ח הממשלתיות, סיפקו נזילות לשוק האג"ח הממשלתיות והורידו את פרמיית הנזילות.
- מדד המחירים לצרכן ירד בשנת 2020 ב-0.7%. רמה זו משקפת ירידת מדרגה בשיעור האינפלציה ביחס לשנים קודמות בעיקר כתוצאה מפגיעתו של משבר הקורונה בפעילות בארץ ובעולם.
- עם הכוחות העיקריים שפעלו למיתון האינפלציה נמנות הירידה של מחירי האנרגיה והמזון בעולם וירידת הפעילות והביקושים במשק – גורמים הקשורים ישירות למשבר הקורונה. גורמים נוספים שתורמו למיתון האינפלציה הם הירידה המתונה של שכר הדירה, גם היא על רקע המשבר, וייסוף השקל.
- למרות הירידה החדה שהייתה השנה באומדני הציפיות לאינפלציה לשנה ולשנתיים, האומדן לציפיות האינפלציה ל-5 שנים בעוד 5 שנים משוק ההון נותר יציב לאורך השנה סביב אמצע היעד, עדות לאמינותו של יעד האינפלציה.
- השקל יוסף ב-5.5% במונחי שער החליפין הנומינלי האפקטיבי במהלך 2020. תמכו בייסוף היחלשות הדולר בעולם, גורמי היסוד של המשק, ובהם גידול העודף בחשבון השוטף, וירידה בפרמיית הסיכון של המשק.
- בתחילת 2020 אותת בנק ישראל לשווקים כי ימשיך להתערב בשוק המט"ח אם יעריך שייסוף השקל נובע מגורמים פיננסיים. במהלך שנת 2020 רכש הבנק 21.2 מיליארד דולר.
- מצרפי הכסף במשק עלו, על רקע הגידול של ביקוש הציבור לנזילות.

1. המדיניות המוניטרית

א. צעדי המדיניות שננקטו בשנת 2020

משבר הקורונה חולל משבר כלכלי, שאיים לגלוש למשבר פיננסי. בנק ישראל נקט במהלך 2020 צעדים רבים אשר חלקם ננקטו בפעם הראשונה, וחלקם, אמנם ננקטו בעבר, אך הפעם הם יושמו בהיקפים גדולים וחסרי תקדים¹. כל זאת כדי למנוע משבר פיננסי ולהקל על תנאי האשראי של הציבור והעסקים. הסכום צפוי לגדול עקב התחייבויות נוספות שבנק ישראל קיבל על עצמו, כדוגמת המשך הרכישות של אג"ח ממשלתיות.

במהלך 2020, ובפרט בשבועות הראשונים של המגיפה, פעל בנק ישראל לשמירת התפקוד התקין של שוקי האג"ח. ב-15 במרץ רכש הבנק אג"ח ממשלתיות בשוק המשני, לראשונה מאז 2009, כדי להזרים נזילות לשווקים אלו. הרקע לרכישות היה עליית התשואות המהירה בשוקי האג"ח הממשלתיים, בין היתר, כתוצאה מהפדיונות הרבים בקרנות הנאמנות המתמחות באג"ח ממשלתיים. אל אלה חברו, בשונה מאשר בתחילת המשבר הפיננסי של 2008, מכירות רבות של אג"ח ממשלתיים מצד הגופים המוסדיים לשם השגת נזילות. מכירות אלה גרמו ללחץ מחירים בשוק האג"ח הממשלתיים, שבא לידי ביטוי בפגיעה בנזילות ובירידות חדות של מחירי האג"ח הממשלתיים. ככלי משלים איפשר הבנק למוסדות הפיננסיים לבצע מולו עסקאות ריפו (repo) באג"ח ממשלתיים כבטוחה. בהמשך לצעדים שננקטו ב-15 במרץ הודיע בנק ישראל ב-23 במרץ על תוכנית התערבות נוספת – רכישת אג"ח ממשלתיים בשוק המשני בסך 50 מיליארד ש"ח. בניגוד לתוכנית הקודמת, הפעם הכריז הבנק על הכמויות שהוא מתחייב לרכוש.

משבר הקורונה השפיע גם על שער החליפין של השקל-דולר, כפי שתועד בהרחבה בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020. בתחילת המשבר נוצר ביקוש גבוה לדולרים מצד הגופים המוסדיים, משום שאלה נאלצו להפקיד בטוחות בבורסות זרות (בעיקר בארה"ב) בגלל ירידות חדות של מדדי המניות. על כן סיפק להם בנק ישראל דולרים, ב-16 במרץ, דרך עסקאות החלף. ב-18 במרץ הוא אף הרחיב תוכנית זו באפשרו עסקאות לטווחים ארוכים יותר.

בנקודת הפתיחה של המשבר ריבית בנק ישראל כבר הייתה כמעט אפסית, ברמה של 0.25%. מרווח התמרון של הבנק באמצעות הריבית המוניטרית היה אפוא מוגבל, ועל כן הוא פעל בדרכים אחרות כדי להקל על המגזר העסקי לקבל אשראי. ראשית, רכישות האג"ח הממשלתיים בשוק המשני, מעבר לתרומתן ליציבות הפיננסית, פעלו להורדת התשואות, ובכך גם להורדת הריביות במשק. בחודש אפריל הוריד בנק ישראל את הריבית לרמה של 0.1%, באותו החודש הוא הכריז על תוכנית של מתן הלוואות לבנקים לטווח של שלוש שנים בריבית של 0.1%, שתהיה מותנה בהעמדת אשראי לעסקים קטנים וזעירים על פי הקריטריונים שהוגדרו.

תוכניות הקלת תנאי האשראי במשק נמשכו לאורך 2020. ב-22 באוקטובר הכריז בנק ישראל כי ירכוש עוד 35 מיליארד ש"ח באג"ח ממשלתיים. כן הוא הודיע כי יספק לבנקים הלוואות לטווח של ארבע שנים בריבית קבועה של 0.1% כנגד הלוואות שהם יעמידו לעסקים קטנים וזעירים, בתנאי שהריבית על אותן הלוואות לא תעלה על פריים +1.3%².

במהלך 2020, ובפרט בשבועות הראשונים של המגיפה, פעל בנק ישראל לשמירת התפקוד התקין של שוקי האג"ח. ב-15 במרץ רכש הבנק אג"ח ממשלתיים בשוק המשני, לראשונה מאז 2009, כדי להזרים נזילות לשווקים אלו.

¹ בפרט, עסקאות החלף דולר-שקל (7.5 מיליארד דולר), עסקאות ריפו כבטוחה (1.5 מיליארד ש"ח), רכישות אג"ח ממשלתיות (41.6 מיליארד ש"ח), רכישות אג"ח קונצרניות (3.5 מיליארד ש"ח) והלוואות למערכת הבנקאית לשם העמדת אשראי לעסקים קטנים (16.3 מיליארד ש"ח).

² נציין כי במקביל לתוכנית זאת הופעלה תוכנית ממשלתית להלוואות עם ערבות מדינה בריבית פריים +1.5%, כלומר במרווח מקסימלי של 1.5 נקודות האחוז מריבית הפריים. כיוון שהבנק הוזיל את עלויות המימון לבנקים ב-0.2 נקודת אחוז, הוא דרש כי המרווח יורד ב-0.2 נקודת אחוז.

זאת ועוד, מתחילת המשבר יצר הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל מתווים שונים כדי לאפשר דחייה של תשלומי משכנתאות, אשראי צרכנים ואשראי לעסקים. האחרון שבהם היה ב-10 בדצמבר. להרחבה על המתווים השונים של הפיקוח, ראו פרק ד' בדוח זה.

כחלק מצעדיו לעידוד מתן אשראי במשק וחיזוק התמסורת מהמדיניות המוניטרית אל שוק האשראי התערב בנק ישראל ב-2020, לראשונה בשוק האג"ח הקונצרניות. ב-6 ביולי הודיע הבנק שירכוש 15 מיליארד ש"ח באג"ח של חברות בדירוג A- ומעלה. צעד זה נועד גם לתמוך בהמשך פעילותו התקינה של שוק האג"ח הקונצרניות והוא חבר אל צעד שננקט עוד ב-6 באפריל – מתן אפשרות למוסדיים לעשות עסקאות ריפו עם בנק ישראל ובאלה להשתמש באג"ח קונצרניות כבטוחה.

ב-2020 הגדיל בנק ישראל את מעורבותו בשוק המט"ח באופן ניכר: במשך השנה רכש הבנק כ-21.2 מיליארד דולר, על רקע הייסוף המתמשך של השקל במונחי שער החליפין הנומינלי אפקטיבי. בחודש פברואר, לאור מגמת הייסוף של השקל, הבנק חידד מדיניות זו ואותת לשוק כי הוא יוסיף להשתמש ברכישות המט"ח בפרט אם הייסוף ינבע מגורמים פיננסיים. בתחילתו של משבר הקורונה נרשם פחות חד בשקל כתוצאה ממשבר נזילות דולרית שבמהלכו בנק ישראל איפשר אספקת דולרים לגופים המוסדיים על ידי ביצוע עסקאות ריפו מולו. לאחר מכן, מגמת הייסוף התחדשה ובשלב מסוים בנק ישראל חזר להתערב בשוק המט"ח. בינואר 2021, מעבר לתקופה המנותחת בדוח זה, הכריז בנק ישראל כי במהלך 2021, הוא ירכוש סכום של 30 מיליארד דולר. מגמת הייסוף הריאלי של השקל בשנים האחרונות נובעת מגורמים יסודיים במשק, כדוגמת עודף מתמשך בחשבון השוטף, וירידה ב-CDS, ועל כך נרחיב בהמשך.

ב. התערבויות בנק ישראל בשוק האג"ח הממשלתיות והקונצרניות

(1) הרקע להתערבויות של בנק ישראל בשוק האג"ח הממשלתי במהלך השנה

משבר הקורונה, בדומה למשבר הפיננסי של 2008, חולל תנודתיות חריפה בשווקים הפיננסיים. עם זאת נצפתה בשווקים הפיננסיים בישראל (ובעולם) בתחילת המשבר, במרץ 2020, תופעה ייחודית שהבדילה אותו מתחילת המשבר של 2008 (לאחר נפילת Lehman Brothers) – ירידה חדה הן של מחירי המניות והן של מחירי האג"ח הממשלתיות בו-זמנית.³ תקופות של משברים בשוקי ההון מאופיינות בדרך כלל בירידת מחירי המניות ועלייה של מחירי האג"ח הממשלתיות. זאת משום שבעתות משבר המשקיעים רוצים להיפטר מהנכס המסוכן ולעבור לנכס הסולידי – תופעה המתועדת בספרות ומכונה "בריחה אל חוף מבטחים"⁴. מהו אפוא ההסבר לירידות החדות של מחירי האג"ח הממשלתיות בישראל במהלך חודש מרץ במקביל לירידה במניות? אחת הסיבות לכך היא מכירות מן המשקיעים המוסדיים ובפרט מקרנות הנאמנות. במרץ 2020, משהתברר כי הקורונה מתפשטת בארץ ובעולם, החלה יציאת כספים מסיבית מקרנות הנאמנות בכל האפיקים.⁵ גם הגופים המוסדיים, שהם חלק מהרוכשים ה"טבעיים" של

³ לדוגמה, בישראל, בשיאו של המשבר של 2008, לאחר נפילת Lehman Brothers, מדד האג"ח הממשלתיות הלא צמודות ירד בכ-1% (15.9.2008–06.10.2008) לעומת ירידה של כ-5% בשיא המשבר במרץ 2020 (08.03.2020–22.03.2020).

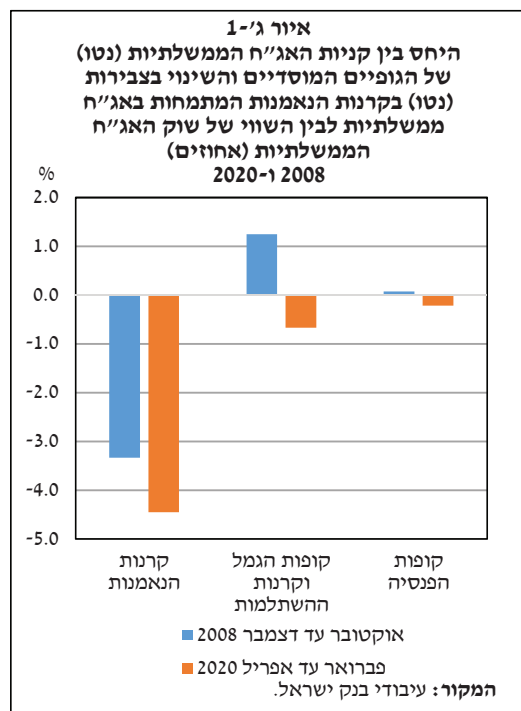
⁴ ראו לדוגמה:

Baeke, Bekaert, Inghelbrecht, and Wei (2020), "Flights to safety", *Review of Financial Studies*.

⁵ להרחבה בנושא זה ראו: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/3-6-2020A.aspx>.

ב-2020 הגדיל בנק ישראל את מעורבותו בשוק המט"ח באופן ניכר: במשך השנה רכש הבנק כ-21.2 מיליארד דולר, על רקע הייסוף המתמשך של השקל במונחי שער החליפין הנומינלי אפקטיבי.

בתחילת המשבר נצפתה ירידה חדה הן של מחירי המניות והן של מחירי האג"ח הממשלתיות.



אג"ח ממשלתיות, מכרו אג"ח אלה⁶. בכך הם יצרו לחץ מחירים, שהחמיר את ירידת המחירים בשוק. זאת בניגוד לדרך שבה הם פעלו במשבר של 2008 (איור ג'-1)⁷. הסיבה למכירותיהם של המשקיעים המוסדיים, בניגוד למשבר של 2008, היא היקף החשיפה ההולך וגדל⁸ שלהם למניות בחו"ל – בפרט עלייה של השקעתם במניות בחו"ל דרך השקעה בחוזים עתידיים. היקף ההחזקות של המוסדיים במניות בחו"ל עלה מכ-5% ב-2010 ל-32% ב-2020, וחלקם של החוזים העתידיים בתיק הלך וגדל. בעקבות חשיפתם לחוזים אלו, יחד עם ירידות השערים החדות בבורסות בעולם, היה על המוסדיים להגדיל את הבטחות הדולריות בהיקפים גדולים ומייד. לשם כך הם נאלצו תחילה למכור נכסים נזילים כדוגמת אג"ח ממשלתיות ולהמיר את התקבולים באופן מיידי לדולרים. מנגנון זה גם גרם למצוקת נזילות דולרית בשוק ההחלף. (על כך נרחיב בהמשך).

לחץ המחירים הביא לעליית תשואות האג"ח הממשלתיות בכל הטווחים במהלך חודש מרץ. במוצע עלו התשואות בעקום הנומינלי ובעקום הריאלי מ-8 עד 22 למרץ ב-0.7% ו-1.5%, בהתאמה. עליית התשואות לוותה בעלייה של מדדים רבים, המעידים על ירידת הנזילות בשוק האג"ח, כדוגמת מרווח המחיר בין ההיצע לביקוש ותנודתיות המחירים התוך-יומית. נדגיש כי לא ניתן לשייך את כל עליית התשואות בארץ במהלך חודש מרץ רק ללחץ המחירים של קרנות הנאמנות והגופים המוסדיים. ראשית, על רקע הדיונים בממשלה על הפעלת תוכניות סיוע בעקבות המשבר, התגברו ההערכות בשווקים שהגרעון יגדל, וכפי שמלמדת עבודה אמפירית של ברנדר וריבון (2015)⁹, הגדלת הגירעון מעלה את התשואות בשוק האג"ח הממשלתיות. זאת ועוד, כיוון שישראל היא משק קטן ופתוח, התשואות העולמיות משפיעות מאוד על התשואות בארץ (עוד כל כך בסעיף ו). איור ג'-2 מראה שהתשואות בכל רחבי העולם עלו באותה תקופה (15 למרץ) ותרמו לעליית התשואות בארץ.

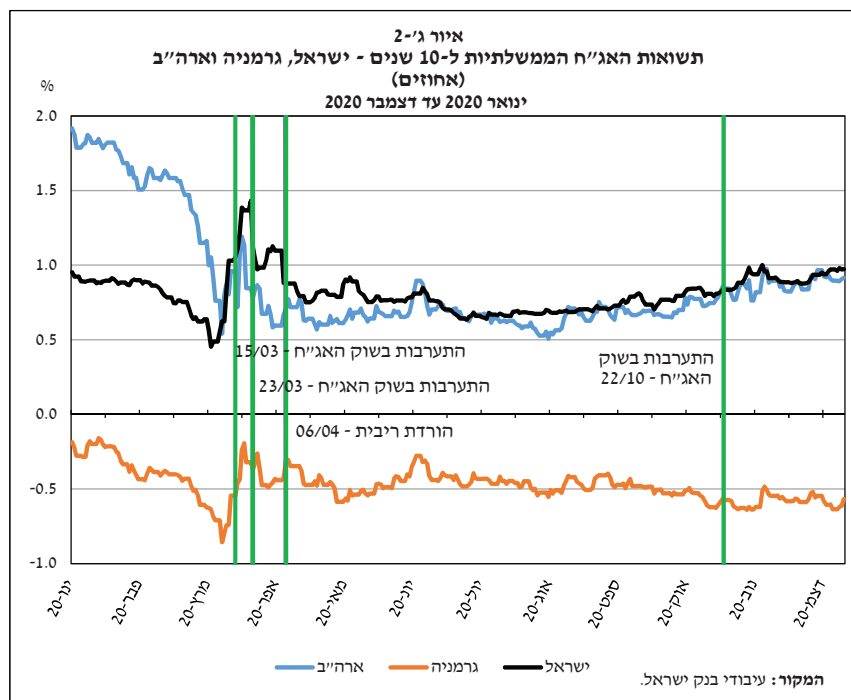
לחץ המחירים של גופי ההשקעות הביא לעליית תשואות האג"ח הממשלתיות בכל הטווחים במהלך חודש מרץ.

⁶ גופים נוספים הפעילים בשוק זה הם הבנקים וקרנות הגידור, וכן פעילים בו משקיעים פרטיים ומשקיעים מחו"ל.

⁷ אין לנו נתונים של המכירות של קרנות הנאמנות אלא רק של הצבירות. עם זאת, הואיל וקרנות הנאמנות הן נזילות מאוד, סביר להניח שהפדיונות הרבים תורגמו למכירות בשוק.

⁸ להרחבה בנושא זה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020.

⁹ ראו ע' ברנדר וס' ריבון (2015), "השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית בישראל ושל הכלכלה הגלובלית על התשואות הריאליות של האג"ח הממשלתיות בישראל: בחינה מחודשת לאחר עשור", סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל.



(2) התערבות בנק ישראל בשוק האג"ח הממשלתיות והקונצרניות

לאחר המשבר הפיננסי של 2008 התפתחה ספרות תיאורטית רבה הדנה במנגנונים שמאפשרים לבנק מרכזי להשפיע על התשואות. בתיבה ג'-2 (הקלה כמותית – התערבות הבנק המרכזי בשוק האג"ח הממשלתיות), מתוארים, בין היתר, המנגנונים שדרכם הכרזת בנק ישראל בדבר התערבות בשוק האג"ח הממשלתיות ורכישותיהן בפועל צפויות להשפיע על התשואות. בסעיף זה נתאר בפירוט את צעדי בנק ישראל בשוקי האג"ח ותוצאותיהם – את השפעת התערבותו של הבנק ישראל על תשואות האג"ח. בסעיף הבא נציג בחינה מדוקדקת של הערוצים שבהם בנק ישראל משפיע על תשואות האג"ח וזאת על רקע הדיון התיאורטי בתיבה ג'-2.

שוק האג"ח הממשלתיות
היה נתון בעיצומו של
משבר נזילות תוך עליית
תשואות במרץ 2020.

שוק האג"ח הממשלתיות היה נתון, כאמור, בעיצומו של משבר נזילות תוך עליית תשואות במרץ 2020. האג"ח הממשלתיות היא נכס פיננסי חשוב, משום שהיא משמשת למשקיעים סמן לריבית נטולת הסיכון בתמחור כל הנכסים הפיננסיים בשוק. (על ריבית זו הם מוסיפים התאמה לסיכון). על כן היא משפיעה על מחירי כל הנכסים הפיננסיים בשוק. זאת אחת הסיבות להתערבותו של בנק ישראל בשוק האג"ח הממשלתיות ב-15 במרץ, לראשונה מאז 2009.

כדי לספק נזילות לשוקי האג"ח נקט בנק ישראל שני צעדים המשלימים זה את זה: (1) רכישת אג"ח ממשלתיות לכל הטווחים לפדיון. (2) ביצוע עסקות ריפו באג"ח ממשלתיות כבטוחה מול מוסדות פיננסיים¹⁰. בעסקת ריפו המוסדיים יכולים ללוות כסף מבנק ישראל תמורת אג"ח ממשלתיות כבטוחה. שני הצעדים נועדו לספק נזילות לשוקי האג"ח: הראשון – "לספוג" את מכירות האג"ח הממשלתיות הרבות של קרנות הנאמנות והגופים המוסדיים בשוק המשני; השני – לספק לגופים המוסדיים ערוץ נוסף של גיוס נזילות, כדי שהם לא יצטרכו למכור את האג"ח הממשלתיות בשוק המשני.

¹⁰ להודעה ראו <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/15-03-2020.aspx>

ניכר כי התערבות בנק ישראל ב-15 במרץ (איור ג'-2) בלמה באופן זמני את עליית התשואות, ובחינה של מדדי הנזילות בשוק האג"ח הממשלתי (מרווחים, מהירות המחזור, וכדומה) הצביעה על שיפור חלקי. בעקבות זאת, ב-23 במרץ הודיע בנק ישראל על תוכנית התערבות נוספת, שבמסגרתה הוא ירכוש אג"ח ממשלתיות בסך 50 מיליארד ש"ח. ניתן לראות באיורים שלאחר ההצהרה על התוכנית התשואות ירדו.¹¹

מטרתה המוצהרת של התוכנית, מעבר להספקת הנזילות, היא לשמש כלי משלים לריבית הקצרה. רואים כי הפעם, שלא כמו אחרי ההודעה של 15 במרץ, התשואות ירדו מייד לאחר ההכרזה. כן הראתה בחינה של מדדי הנזילות ירידה משמעותית של מדדי עלות הנזילות. מלבד זאת, כפי שמפורט בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020, הכרזת 23 במרץ על תוכנית הרכישות של בנק ישראל גרמה גם לירידת המרווחים באגרות החוב הקונצרניות בכל המגזרים ובכל הדירוגים.

ב-22 באוקטובר, לאחר שהתוכנית שהוכרז עליה התקרבה למיצוי, הכריז הבנק כי ירכוש עוד 35 מיליארד שקלים באג"ח ממשלתיות.¹² מטרת התוכנית הייתה להשפיע על תשואות האג"ח בשוק לכל אורך העקומים השקלי והצמוד, ובכך להזיל את עלויות האשראי לטווחים הארוכים יותר עבור החברות ומשקי הבית, ככלי משלים למדיניות הריבית של הטווח הקצר. לא נראית השפעה מיידית של הכרזת התוכנית על תשואות האג"ח הממשלתיות.

ב-6 ביולי הודיע בנק ישראל כי ירכוש אג"ח קונצרניות בשוק המשני בהיקף של 15 מיליארד ש"ח, ועד סוף 2020 הוא רכש אג"ח כאלה בסך כ-3.5 מיליארד ש"ח.¹³ מטרת התערבותו המוצהרת של הבנק הייתה כפולה – להזרים נזילות לשוק האג"ח הקונצרניות ולהוריד את מרווחי התשואות כדי להקל על תנאי האשראי של החברות המגייסות בשוק. בחינה שנערכה בבנק ישראל מראה כי מייד לאחר ההכרזה עלו מחירי האג"ח, כלומר התשואות עליהן ירדו, וכי הן המשיכו וירדו גם ביום שאחריה.

3) בדיקה אמפירית של השפעת רכישות האג"ח הממשלתיות בידי בנק ישראל על תשואותיהן

להלן נבחן אמפירית את מידת ההשפעה של בנק ישראל על תשואות האג"ח הממשלתיות מה-23 במרץ ועד סוף השנה. הערוץ הראשון שנבחן הוא ערוץ הנזילות. על פי ערוץ זה הרכישות של בנק ישראל לאורך השנה סיפקו נזילות לשווקים, ובכך תרמו למיתון התנודתיות בהם. נדגיש כי בערוץ זה בנק ישראל פועל למיתון זעזועי היצע בשווקים בימים שבהם הוא מתערב ולא בהכרח משפיע פרמננטית על המחירים. כך עולה מניתוח שחטיבת המחקר של בנק ישראל פרסמה ב-3 ביוני.¹⁴ האמידה כאן נערכה בעזרת מודל של רגרסיה ליניארית, בדומה לעבודתם של D'amico and King (2013).¹⁵ המשתנה המוסבר ברגרסיה הוא השינוי היומי בתשואות האג"ח לטווחים של 1–10, 15, ו-20 שנה על פי עקום האפס הריאלי והנומינלי המחושב בבנק ישראל. המשתנה

¹¹ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/22-3-20a.aspx>

¹² להודעה ראו <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/22-10-20b.aspx>

¹³ ראו: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/6-7-2020.aspx>

¹⁴ ראו: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/3-6-2020A.aspx>. תיתכן גם השפעה פרמננטית של חלק מהקניות הללו דרך הערוצים האחרים המוזכרים בתיבה (לדוגמה ערוץ האיתות) – אם הפעילים בשוק מחכים להתערבויות בפועל כי אינם מאמינים שהבנק אכן יתערב בכמויות שעליהן הכריז.

¹⁵ ראו:

D'amico and King (2013), "Flow and stock effects of large-scale treasury purchases: Evidence on the importance of local supply". *Journal of Financial Economics*.

המסביר הוא סך ההתערבות היומית שהייתה באותו היום בעקום הצמוד ובעקום הלא-צמוד.¹⁶ את תקופת האמידה אנו מתחילים מה-23 במרץ כדי למתן חשש לסיבתיות הפוכה.^{17,18}

כאשר בנק ישראל רוכש 100 מיליון שקלים של אג"ח ממשלתיות נומינליות וצמודות, הוא גורם במוצע לירידת תשואות מובהקת של 0.01 נקודת האחוז (נקודת בסיס אחת) בתשואות הנומינליות ו-0.014 נקודת האחוז בעקום הצמוד בהתאמה. בכך בנק ישראל למעשה מוריד את התשואות בימים שבהם הוא מתערב בספקו נזילות בשוק. כן מלמדות התוצאות שבערוץ הנזילות ההשפעה על העקום הנומינלי נמוכה מההשפעה על העקום הריאלי.¹⁹ משמע שהתערבות בנק ישראל משפיעה גם בעקיפין על האומדן לציפיות האינפלציה הנגזרות משוק ההון – תורמת לעליית הציפיות הנמדדת בימים שבהם הוא מתערב (קונה 100 מיליון ש"ח של אגרות חוב ממשלתיות צמודות ולא צמודות) ב-0.004 נקודת אחוז במוצע לאורך העקום, אם כי ההשפעה שנמצאה אינה מובהקת.

כדי לאמוד את השפעת ההכרזה על תוכניות ההתערבות של בנק ישראל (להבדיל מהבדיקה הקודמת, שנסבה על השפעת ההתערבויות עצמן לאורך השנה), ננקוט את הגישה של חקר מקרה (event study): נבדוק את השינוי בתשואות יום לפני ההודעה של בנק ישראל ומספר ימים אחריה. ההנחה הסמויה בגישה זו היא שההשפעה הפרמנטית של התוכנית תתבטא בהתנהגות המשקיעים בשוק בתקופת הזמן המצומצמת שנבחרת.²⁰ הגישה שלנו דומה מאוד לגישתם של Gagnon, Raskin, Remache and Sack (2010)²¹ שבחנו את השפעת ההתערבויות של הבנק המרכזי בארה"ב בזמן המשבר הפיננסי של 2008. אנו נערוך מספר התאמות לשוק הישראלי ולעובדה שלמוטיבציה של ההתערבויות של בנק ישראל במשבר זה, מעבר להעמקת ההרחבה המוניטרית הייתה גם כדי לספק נזילות לשווקים. ישראל, כמשק קטן ופתוח, מושפעת מאוד מהריביות בעולם. מדינות רבות נקטו מדיניות של רכישות אג"ח ממשלתיות. כך, לדוגמה, הודיע ה-Federal reserve על תוכנית של רכישת אג"ח ממשלתיות שעה לפני ההודעה של בנק ישראל על התערבותו ב-23 במרץ. כדי לחשב את השפעת השינוי בריביות בארה"ב על הריביות בארץ אמדנו מודל של גרסיה ליניארית משנת 2017 עד פברואר 2020, וכך אמדנו את ההשפעה של שינוי בתשואה היומית בארה"ב על התשואה המקבילה בארץ בתקופה קצרה לפני המשבר. אמידת הקשר בין התשואות בארץ לאלה בארה"ב תאפשר לנו להבין כמה מהירידה בתקופת המקרה הנבדק נובעת משינוי חיצוני למשק שאינו בשליטתו של בנק ישראל.

¹⁶ הורצו גרסיות פאנל נפרדות לעקומים הנומינלי והריאלי. כיוון שאנו מניחים אותו מקדם לכל התשואות בעקום הנומינלי, אנו למעשה אומדים את ההשפעה הממוצעת. הוא הדין בעקום הריאלי. משתנה מסביר נוסף שנכנס לגרסיה הוא השינוי בתשואות המקבילות בארה"ב.

¹⁷ בנק ישראל התערב, כאמור, עוד ב-15 במרץ תוך כדי עליית התשואות בשוק. אמידת מודל הגרסיה הליניארית בתקופה זו גורמת למקדם ההתערבות להיות חיובי. במילים אחרות: ההתערבויות של בנק ישראל מביאות לעלייה בתשואות.

¹⁸ עם זאת נדגיש כי אמידת המדגם לאחר ה-23 במרץ לא בהכרח מבטלת לחלוטין את בעיית הסיבתיות ההפוכה. ייתכן כי בנק ישראל פעל בעיקר כדי למתן עליית תשואות בתקופה שלאחר מכן. משום כך אנחנו מניחים כי האומדן שלנו הוא אומדן-חסר להשפעה של בנק ישראל על הנזילות בשוק.

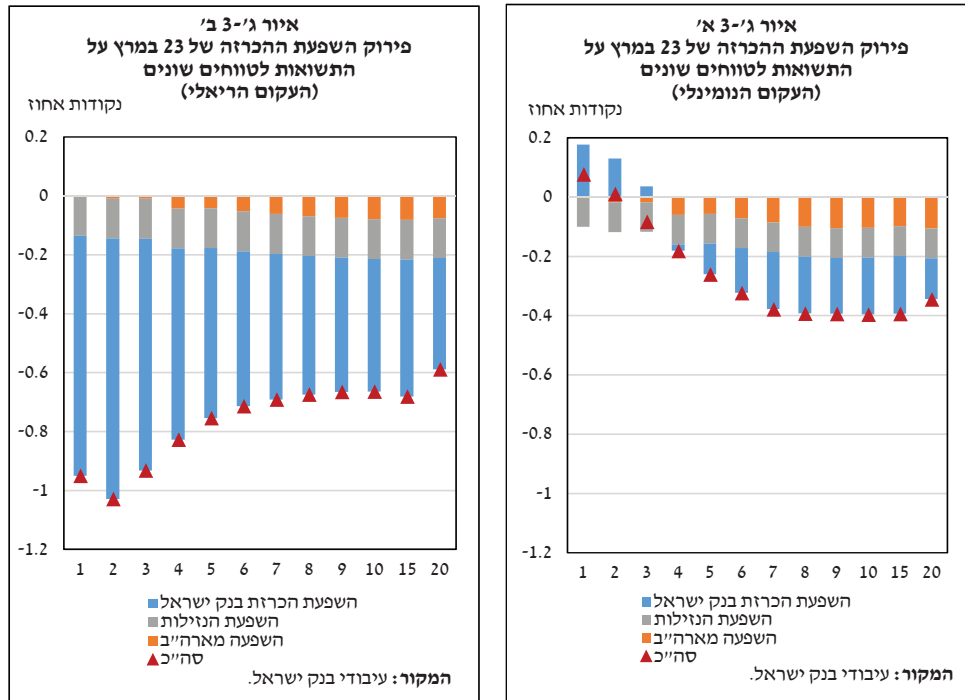
¹⁹ תוצאה מובהקת סטטיסטית.

²⁰ החיסרון של הגישה הוא שיכול לעבור זמן רב עד שהמשקיעים יבינו את המשמעות של תוכנית הרכישות, מעבר לחלון הזמן המצומצם שנבדק.

²¹ ראו:

Gagno, Raskin, Remache, and Sack (2011), "The Financial Market Effects of the Federal Reserve's Large-Scale Asset Purchases", *IJCB*.

עוד גורם שבו נרצה לשלוט במסגרת האמידה של השפעת הודעות בנק ישראל הוא כמויות ההתערבות של הבנק בתקופה הקצרה שאנו בוחנים. כאמור, מעבר להשפעת ההודעה והערוצים השונים שבהם היא פועלת, בנק ישראל גם סיפק נזילות לשווקים בזמן הודעותיו. כדי לחשב את ההשפעה של שיפור הנזילות נשתמש באומדנים ממודל הרגרסיה הליניארית שאותו אמדנו לשם בדיקת ערוץ הנזילות.²² נבחן תחילה את ההודעה של 23 במרץ בדבר התוכנית לרכישת 50 מיליארד ש"ח. התוצאות של השפעת הערוצים על תשואות האג"ח מוצגות באיורים ג'3-א' וג'3-ב'.²³



ננתח תחילה את התוצאות המתקבלות מהעקום הנומינלי (איור ג'3-א'). התשואות, למעט אלו לשנה ולשנתיים, ירדו לאחר ההודעה בדבר התערבות בנק ישראל בשיעורים שבין 0.1 נקודת האחוז בטווח לפדיון של שלוש שנים, ל-0.4 נקודת האחוז בטווח לפדיון של 20 שנה. עוד רואים כי חלק קטן מהשינוי בתשואות הנומינליות ניתן להסביר בשינוי שחל בתשואות בארה"ב באותה התקופה, וחלק נוסף – בהתערבות דרך ערוץ הנזילות. עם זאת, חלק גדול מהשינוי בתשואות, המחושב כפער בין ירידת התשואות בתקופה הנאמדת לבין השפעת ערוץ הנזילות והשפעת התשואות בארה"ב, ניתן להסביר בהכרזת בנק ישראל. בממוצע על פני הטווחים לפדיון בעקום הנומינלי ירדו התשואות ב-0.25 נקודת האחוז. 0.07 נקודת האחוז מהירידה ניתן להסביר בשינוי התשואות בארה"ב באותה התקופה, 0.1 נקודת האחוז ניתן להסביר בהשפעת בנק ישראל על הנזילות, ו-0.08 נקודת האחוז – כתוצאה של הכרזת בנק ישראל.

לאחר הכרזת בנק ישראל ב-23 במרץ, בממוצע על פני הטווחים לפדיון בעקום הנומינלי, ירדו התשואות ב-0.25 נקודת האחוז.

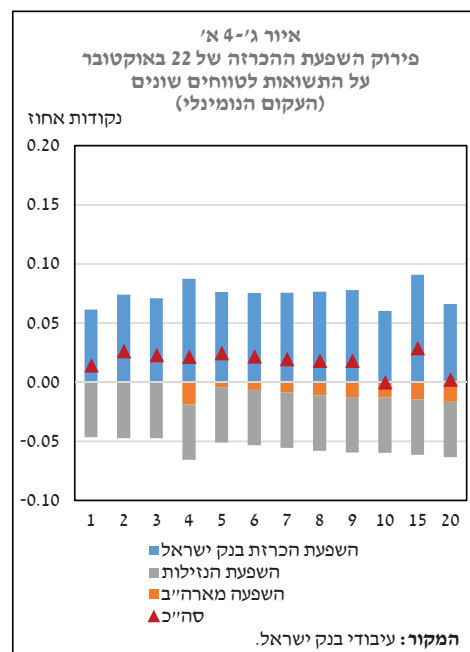
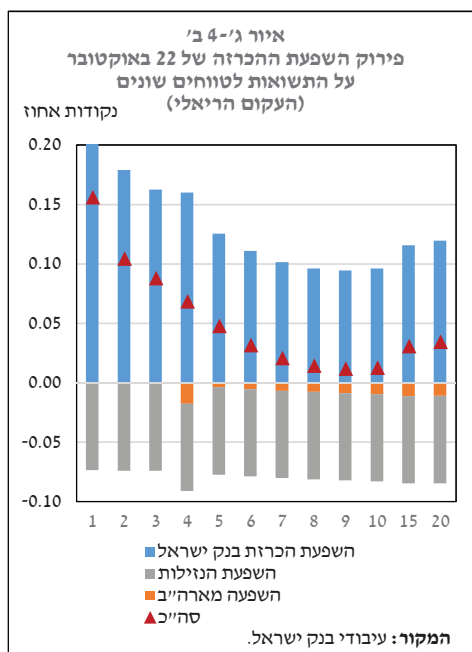
²² ייתכן גם שהירידה התשואות במהלך התקופה נבעה מגורמים מקרו-כלכליים ומפרמיות סיכון, לאו דווקא מההתערבות עצמה. לדוגמה, אינפורמציה שלפיה המשבר לא יהיה נורא כמו שחשבו בתחילתו. בזאת לא נוכל לשלוט בבדיקה שלנו.

²³ בנייתו של חטיבת המחקר שפורסם ב-3 ביוני נבדקה גם השפעת הודעתו של בנק ישראל ברמת התוך-יומית. התוצאות שם תומכות בגרסיה היומית המוצגת כאן, אשר לפיה לא כל ההשפעה נבעה מהכרזת הבנק המרכזי של ארה"ב שעה לפני הודעת בנק ישראל.

התשואות בעקום
הריאלי ירדו ב-0.76
נקודת האחוז בממוצע
על פני הטווחים לפדיון
לאחר הכרזת בנק ישראל
ב-23 במרץ.

הניתוח של העקום הריאלי (איור ג'-3-ב') מציג ירידה דרמטית יותר של התשואות לאחר הודעת בנק ישראל – במיוחד בחלק הקצר של העקום, שירד בנקודת אחוז. כמו בתוצאות שהצגנו לגבי התשואות הנומינליות, גם כאן אנו רואים השפעה חלקית של התשואות הריאליות בארה"ב, וכן של ההתערבות על ידי ערוץ הנזילות. את רוב הירידה ניתן להסביר בהכרזת ריבית בנק ישראל. בממוצע על פני הטווחים לפדיון בעקום הריאלי ירדו התשואות ב-0.76 נקודת האחוז. 0.05 נקודת האחוז מהירידה ניתן להסביר בשינוי שחל בתשואות בארה"ב באותה התקופה, 0.14 נקודת האחוז כתוצאה מהשפעת בנק ישראל על הנזילות, ו-0.57 נקודת האחוז כתוצאה מהשפעת ההכרזה. בחלק זה נבחן את השפעת ההודעה ב-22 לאוקטובר בדבר המשך הרכישות באותה מסגרת אמפירית שבחנו לעיל. נקדים ונאמר שאיור ג'-2 אינו מראה השפעה של ההודעה בדומה לזו של הודעת ה-23 במרץ. איורים ג'-4-א' ו-ג'-4-ב' מציגים את תוצאות הפירוק שהצגנו באיור ג'-3 ומאמתות תחושה זו. במודל שאמדנו לא מצאנו השפעה של הכרזת בנק ישראל. המודל מייחס השפעה חיובית של בנק ישראל על התשואות, מפני שבשוק התשואות לא ירדו באותם ימים (אלא עלו בממוצע ב-0.02 נקודת האחוז בעקום הנומינלי וב-0.05 נקודת האחוז בעקום הריאלי). כן ניתן לראות שהייתה השפעה שלילית של הרכישות על התשואות דרך ערוץ הנזילות וגם השפעה של ירידת התשואות בארה"ב. מדוע לא זיהינו השפעה של הכרזת בנק ישראל ב-22 באוקטובר? ראשית, ייתכן שהשוק ציפה כי בנק ישראל יתערב פעם נוספת, ולכן לא הופתע מההצהרה. שנית, ההצהרה על המשך הרכישות באה ביחד עם הכרזת ריבית בנק ישראל, שבה הבנק הודיע על אי שינוי הריבית (0.1%). חלק מהחזאים המקצועיים חזו ירידה של ריבית בנק ישראל לרמה נמוכה מ-0.1%. ייתכן שאי ההורדה הייתה עבור השוק הפתעה שלילית, שקוזה במידה מסוימת עם תוכנית הרכישות.

לסיכום חלק זה – נמצא כי ההכרזה של בנק ישראל ב-23 במרץ השפיעה במידה מהותית על התשואות בשוק האג"ח הממשלתי. ההכרזה הורידה את התשואות הן בעקום הנומינלי והן בעקום הריאלי. נוסף על כך מראה איור ג'-2 כי להכרזה הייתה השפעה פרמנטית על התשואות: במשך התקופה הנסקרת שבו התשואות לרמות ששררו לפני המשבר. כן נמצא שהתערבויות



בנק ישראל עצמן לאורך התקופה סיפקו נזילות לשוק האג"ח הממשלתיות והורידו את פרמיית הנזילות בימים שבהם הבנק התערב.

אותם מנגנונים שצינו בדיון על בחינת ההשפעה של התערבויות בשוק האג"ח הממשלתיות צפויים לפעול גם בשוק האג"ח הקונצרניות. הרחבה על השפעות התערבות של בנק ישראל בשוק זה ראו בפרק ד' של דוח זה ובדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020.

ג. התערבות בנק ישראל בשוק מטבע החוץ

בנק ישראל התערב במסחר השקל-דולר ב-2020 על ידי קניית סכום שיא של כ-21.2 מיליארד דולרים (סכום שווה ערך לסך ההתערבויות של בנק ישראל בשוק המט"ח מ-2016 עד 2019)²⁴. כמו כן, מדיוני הריבית שנערכו ב-24 בפברואר 2020 (סיכום הדיונים פורסם ב-9 במרץ), עולה כי הבנק משתמש בהתערבות בשוק המט"ח ככלי נוסף לניהול המדיניות המוניטרית, וכי הוא יתערב כדי למנוע ייסוף חריג של השקל באמצעות רכישת מט"ח ככל שידרש, במיוחד אם הייסוף ינבע מגורמים בעלי אופי פיננסי.²⁵ השינוי במדיניות ההתערבות בא על רקע ייסוף השקל במונחי שער החליפין הנומינלי האפקטיבי ב-1.35% מתחילת השנה ועד סוף פברואר. הייסוף משנת 2008 – תקופת תחילתה של ההתערבות בשער החליפין – ועד סוף 2020 הגיע ל-39%, והוא אחד הגורמים המקשים על חזרה של האינפלציה ליעדה.

עם הגורמים אשר תרמו לייסוף השקל במונחי שער החליפין הנומינלי ב-2020 נמנה המשך הירידה בפרמיית הסיכון של המשק. סיכון המדינה, כפי שהוא מתבטא במרווח ה-CDS של ישראל, ירד בשנים האחרונות. ירידת סיכון המדינה מקטינה את הפרמיה הנדרשת על השקעה בשקל, וכך מביאה לייסוף. ירידת הסיכון מתבטאת גם בהמשך גידולן של השקעות תושבי חוץ בארץ. כן נמשך גידול העודף בחשבון השוטף. זה גדל השנה ב-6.6 מיליארד דולרים ביחס ל-2019. (להרחבה ראו פרק ב'). גידול העודף נבע מהתפתחויות הקשורות למשבר הקורונה בעולם ומהמשך הצמיחה של יצוא שירותי ההיי-טק הישראליים. עוד גורם שתורם לייסוף הוא היחלשות הדולר מול רוב המטבעות בעולם, וגם בישראל, ב-2020, בין היתר על רקע צעדי ההרחבה המוניטרית בארה"ב ומשבר הקורונה.

גורם נוסף שתורם לייסוף ב-2020, מעבר לגורמים שהוזכרו לעיל, הוא שיעור החשיפה של הגופים המוסדיים להשקעות בחו"ל דרך חוזים עתידיים, כפי שמתואר בהרחבה בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020. השקעה בחוזה עתידי מאפשרת מינוף של ההשקעה הראשונית. כתוצאה מכך תשואות חיוביות בחו"ל (כפי שהיו בשנים האחרונות) מתורגמות לזרמי כספים משמעותיים, שאותם המוסדיים ממירים בחזרה לשקלים. ואכן, זרמי המט"ח של המוסדיים מגלים כי הם הפכו בשנתיים האחרונות למוכרים נטו של מט"ח (קנו שקלים), ובכך תמכו במגמת הייסוף. חלק נוסף מרכישות השקלים נטו של המוסדיים נובע מההתאמות שהם עושים בתיק ההחזקות שלהם, כדוגמת הקטנת היקף החשיפה לנכסים המט"חיים (כלומר קניית שקלים) כאשר ערכם עולה. נציין עם זאת שעיקר הביקוש לשקלים מגיע ממשקיעים זרים.

²⁴ נוסף על כך, ב-14 לינואר 2021, מעבר לתוקפה הנסקרת בדוח זה, הצהיר הבנק כי ירכוש 30 מיליארד דולרים ב-2021. נדגיש כי הרכישות של בנק ישראל מעוקרות ואינן מגדילות את כמות הכסף.

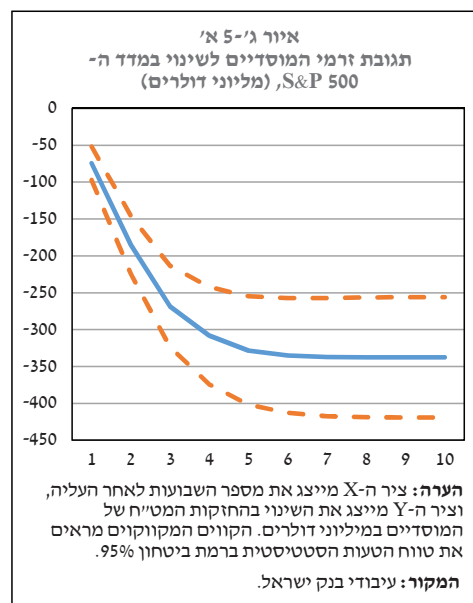
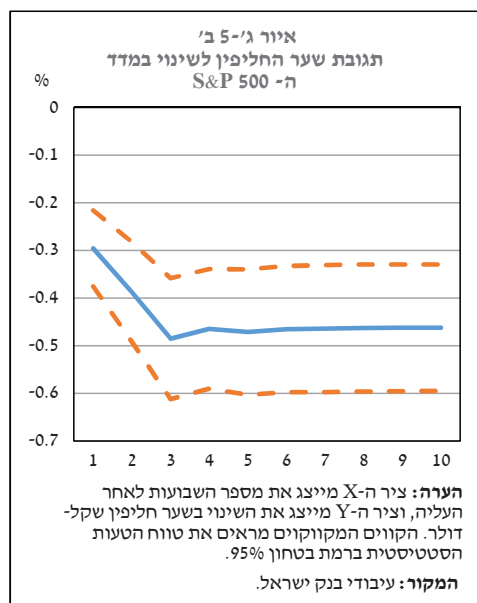
²⁵ בחלק הרלוונטי בסיכום דיוני הוועדה לציבור נכתב: "הם הדגישו כי בנק ישראל ערוך למנוע ייסוף חריג של השקל באמצעות רכישת מט"ח ככל שידרש, ובפרט אם הייסוף ינבע מגורמים בעלי אופי פיננסי".

בנק ישראל התערב במסחר השקל-דולר ב-2020 על ידי קניית סכום שיא של כ-21.2 מיליארד דולרים (סכום שווה ערך לסך ההתערבויות של בנק ישראל בשוק המט"ח מ-2016 עד 2019).

כדי להבין את סדרי הגודל ואת ההשפעה הפוטנציאלית של התאמות אלו בדקנו את הקשר בין עלייה בערכו של מדד ה-S&P 500 (מדד 500 החברות בעלות שווי השוק הגבוה ביותר מבין החברות הנסחרות בבורסות של ארה"ב) לבין זרמי המט"ח של המוסדיים והתפתחות שער החליפין של השקל-דולר בתדירות שבועית²⁶ באמצעות מודל $Vector Autoregression$ ²⁷.

איורים ג'-5-א' וג'-5-ב' מציגים את התגובה הדינמית המצטברת של זרמי המוסדיים ושל שער החליפין שקל-דולר בשבוע שלאחר עלייה של סטיית תקן אחת בתשואה השבועית של מדד ה-S&P 500 (תשואה של 2.6%). ניתן לראות באיור ג'-5-א' שהתגובה לעליית תשואות טיפוסית במדד ה-S&P 500 (סטיית תקן אחת) היא קניית שקלים (מכירת דולרים) בהיקף של 100 מיליון עד כ-350 מיליון דולרים בעשרת השבועות הבאים. איור ג'-5-ב' מראה כי השקל מול הדולר מתייסק בכ-0.4% וכי הייסוף הולך ונמשך עד שהוא מצטבר לכ-0.5% במהלך עשרת השבועות הבאים. העובדה שהתשואה על מדד ה-S&P 500 הייתה בשנים האחרונות חיובית (כ-9% ב-2020 ו-56% במצטבר מ-2017 עד 2020) תומכת בהערכה שזרמי המוסדיים תרמו למגמת הייסוף בשנים האחרונות בכלל וב-2020 בפרט.

למגמת הייסוף של השקל תרמו השנה גם אירועים חד-פעמיים, בהם צירוף ישראל למדד ה-WGBI (World Government Bond Index) באפריל 2020.²⁸ עוקב אחרי הביצועים של האג"ח הממשלתיות של כ-20 מדינות. קרנות אג"ח רבות בעולם עוקבות אחר המדד, ועל כן משמעות צירופה של ישראל היא שהביקוש לשקל צפוי היה צפוי לגדול, למגמת הייסוף של השקל תרמו השנה גם אירועים חד-פעמיים, בהם צירוף ישראל למדד ה-WGBI (World Government Bond Index) באפריל 2020.



²⁶ אלה נתונים שבועיים מתחילת 2008 עד סוף דצמבר 2020.

²⁷ השתמשנו בשני פיגורים לכל אחד מהמשתנים (מבחן ה-AIC הראה ששניים הוא מספר הפיגורים האופטימלי) על כן השתמשנו בשער האירו-דולר כמשתנה אקסוגני נוסף. סדר פירוק הצילסקי (Cholesky) שנבחר הוא: השינוי במדד ה-S&P 500, זרמי המוסדיים, ושער החליפין שקל-דולר. בדיקה נוספת מראה שהתוצאות אינן משתנות גם אם מוציאים מהמדגם את חודשי מרץ ואפריל 2020.

²⁸ אין הכוונה לטעון שההצטרפות ל-WGBI אינה מוצדקת. אדרבה, היא צפויה לשפר את הנזילות של שוק האג"ח הממשלתיות.

ופוטנציאלית – להביא לייסוף.²⁹ ואכן, על פי נתוני בנק ישראל החזקות הזרים של אג"ח ממשלתיות עלו מ-5.2% מאפריל 2020 עד 7.1% ביולי 2020. עלייתן מבטאת, בחישוב גס, ביקוש של כ-13 מיליארד שקלים (כ-4 מיליארד דולרים) במהלך שלושת החודשים מאי עד יולי.³⁰ כדי לשים מספר זה בפרספקטיבה נציין כי באותם חודשים הביקוש של המגזר הריאלי למט"ח, שהוא חלק ניכר מסך הביקוש למט"ח בשנים האחרונות, היה כ-3 מיליארד דולרים. נציין גם כי בנק ישראל רכש באותה תקופה כ-3.2 מיליארד דולרים.

משבר הקורונה השפיע רבות גם על שוק המט"ח, ואף תרם לפיחות מהיר בחלק מהתקופה, כפי שתואר כבר בתחילת הפרק. הביקוש הרב לדולרים לא היה ייחודי לישראל והתפתח במדינות רבות.³¹ בישראל, בנק ישראל היה יכול לספק נזילות בעצמו בזכות יתרות המט"ח הגדולות שצבר, אשר סיפקו לו כרית ביטחון. הפיחות החד והמהיר של השקל גרם לכך שהגופים המוסדיים היו נאלצים לקנות דולרים במחיר יקר ובכך לפגוע בחיסכון של הציבור. לכן, כדי לספק את הנזילות החסרה, בנק ישראל עשה עסקאות החלף עם הבנקים המקומיים בהיקף של 7.5 מיליארד דולרים.³² פעולות בנק ישראל הוכחו כיעילות: לאחר שב-17 במרץ הגיע שער השקל-דולר לשיא של 3.86 ש"ח, בשבוע שלאחר מכן הוא כבר נסחר ברמה של 3.65 ש"ח.

2. האינפלציה

האינפלציה השנה הושפעה במידה רבה ממשבר הקורונה: ראשית, מחירי האנרגיה והמזון בעולם ירדו כתוצאה מירידת הביקושים בעולם בשל המגיפה; שנית, אופיה של המגיפה וההתמודדות עמה התבטאו בפגיעה משמעותית במגזרים מסוימים כדוגמת התיירות והמסעדות הן מצד הביקושים הממותנים יותר של הציבור והן מצד ההיצע – בגלל מגבלות אשר הוטלו על מגזרים אלו במטרה למנוע הדבקה. מעבר לפגיעה הישירה בהם השפיעה ירידת הכנסתם של העובדים שהועסקו בהם על ביקושיהם ממגזרים אחרים, שלא נפגעו ישירות, כגון התעשייה וההי-טק.³³

אפקט זה מועצם שכן המועסקים בענפים הפגיעים מוגבלים ביכולת להחליק את צריכתם באמצעות נטילת הלוואות. חלק מהאפקט הזה קוּוּז על ידי המדיניות הפיסקלית (דמי אבטלה) והמדיניות המוניטרית (הקלה בתנאי האשראי) שננקטו השנה. נציין כי זהו רק אחד המנגנונים שסביר כי פעלו במהלך המשבר. הביקושים הממותנים יכולים לנבוע גם מגורמים נוספים, כדוגמת חיסכון מניעתי (precautionary savings), שמשמעותו דחיית צריכה היום בגלל חוסר וודאות לגבי העתיד.

מגיפת הקורונה יצרה גם קושי במדידת האינפלציה השנה, וזאת ממספר סיבות: (1) הציבור שינה את הרכב סל הצריכה שלו, ואילו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מחשבת את

האינפלציה השנה
הושפעה במידה רבה
ממשבר הקורונה.

²⁹ ניתן לטעון כי צירופה של ישראל למדד ה-WGBI הוא בבחינת חדשות טובות למשק הישראלי, ולכן הוא מביא להתחזקות השקל (ייסוף). עם זאת, ההודעה על ההצטרפות הוכרזה כבר בספטמבר 2019. משמע שהחדשות הטובות כבר היו ידועות כאשר הזרמים הגיעו באפריל 2020. ראו <https://www.ftserussell.com/press/ftse-russell-announces-results-country-classification-review-equities-and-fixed-income>

³⁰ לנתוני החזקות הזרים בשוק האג"ח הממשלתיים ראו <https://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=48&SubjectType=2>

³¹ להרחבה בנושא משבר הנזילות הדולרית ראו:

Avdjiev, Eren, and McGuire (2020). "Dollar Funding Costs During the Covid-19 Crisis Through the Lens of the FX Swap Market", BIS Bulletins.

³² בעסקת החלף (SWAP) בשוק המט"ח צד אחד לווה דולרים לתקופה מוגבלת ונותן ביטחונות בשקלים. הרחבה על צעדי בנק ישראל בשוק החלף ראו בדוח המדיניות המוניטרית למחצית הראשונה של 2020.

³³ להרחבה ראו פרקים א', ב' ו-ה' בדוח זה.

לוח ג'-1

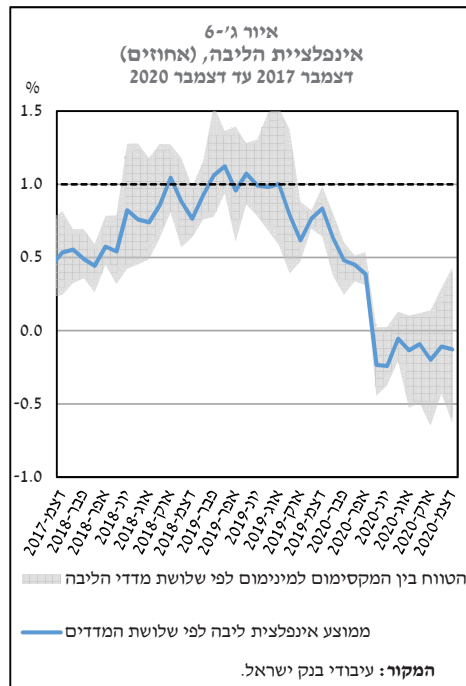
[illegible]

¹ רכיב האנרגיה כולל דלק ושמונים לרכב, חשמל, גז וסולר לצריכה ביתית.

כפי שמחשבים זאת בחטיבת המחקר בבנק ישראל (ראו תיבה 1 בדוח האינטלציה לרבעון הראשון של 2010)

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

מדד המחירים לצרכן על סמך הרכב סל קבוע. לכן בחינת שינויי המחירים על פי המדדים שהלמ"ס מפרסמת יכולה להקשות על הפרשנות של נתוני האינפלציה. להרחבה בנושא זה ראו תיבה ג'-1. (2) כיוון שחלק מהענפים הושבתו במהלך הסגרים (לדוגמה הנסיעות לחו"ל והאירוח), לא ניתן היה למדוד את שינויי המחיר בהם בחלק מהזמן. כדי להתגבר על קושי זה זקפה הלמ"ס את השינוי במחירים בענפים אלו על פי השינוי במדד הכללי.³⁴



א. התפתחות האינפלציה

האינפלציה השנתית ב-2020 הושפעה במידה ניכרת ממשבר הקורונה. היא הייתה שלילית לאורך רוב שנת 2020, ובסיכומה ירדה ב-0.7% (לוח ג'-1). ירידת המדרגה באינפלציה משקפת את ההשפעה הדומיננטית של צד הביקוש – ובכלל זה של המגבלות – על פעילותם של מגזרים מסוימים בגלל המגיפה. למעשה רוב סעיפי מדד המחירים לצרכן ביטאו ירידות מחירים במהלך 2020.

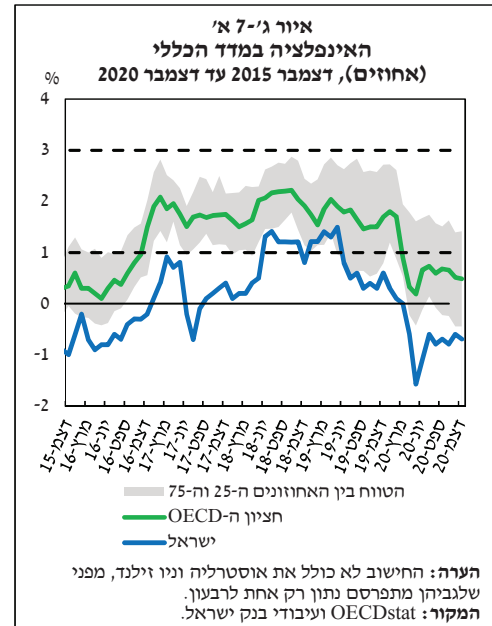
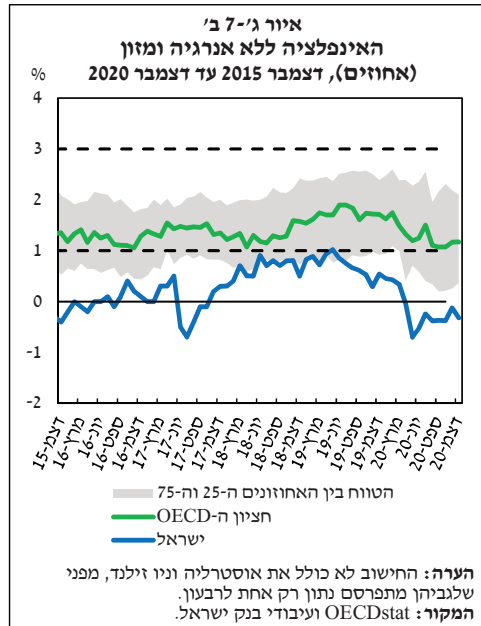
ההערכה בדבר פגיעה בביקושים נתמכת בירידה חסרת תקדים של משקל הצריכה הפרטית בתוצר במחצית הראשונה של 2020 – הרבה מעבר לירידה במשבר של 2008, למרות הצעדים המרחיבים המשמעותיים שנקטו. גם אומדנים לאינפלציה הליבה, המנכים גורמים חיצוניים למשק, מראים ירידה משמעותית לאחר תחילת משבר הקורונה (איור ג'-6).³⁵ נוסף על כך, ניתוח של המחירים והכמויות

ברכיבים המרכזיים של סעיפי המדד מראה כי בשליש עד מחצית מהסעיפים שנפגעו ישירות מהמשבר ירדו גם הכמויות וגם המחירים. (עוד על כך בסעיף ד.)

התפתחות האינפלציה בישראל תאמה במגמותיה את התפתחותה במדינות ה-OECD. עם זאת, ירידות המחירים בישראל היו חדות יותר מאשר ברוב מדינות ה-OECD. איור ג'-7 א' מראה שהאינפלציה השנתית בישראל הייתה במהלך 2020 מתחת לאחוזון ה-25 בקרב מדינות ה-OECD, בדומה לשנים עברו. כדי לוודא שתוצאה זו אינה נובעת מהשפעות חיצוניות על המשק הישראלי, שהן שונות מאשר על שאר המשקים ב-OECD, איור ג'-7 ב' מציג את האינפלציה ללא אנרגיה ומזון – הסעיפים המושפעים ביותר מבחוץ. התמונה העולה ממנו דומה לזו העולה מאיור ג'-7 א', הכולל סעיפים אלה. הסיבות להבדלים בשנים האחרונות וגם השנה קשורות, בין היתר, לייסוף המשמעותי, כפי שנראה בסעיף ב.2.

³⁴ עוד קושי במדידה הנוצר בעטיו של משבר הקורונה קשור לירידת איכות של מוצרים – לדוגמה, איכות האירוח במלון, סביר שנפגעה במהלך משבר הקורונה. להרחבה על בעיות המדידה השונות ראו גם תיבה 2 בדוח המדיניות המונית למחצית השנייה של 2020.

³⁵ אינפלציה הליבה המוצגת באיור היא מדד המבוסס על ממוצע של שלושה מדדים סטטיסטיים: (1) האינפלציה בניכוי חודשי של רכיבים שבהם שינויי המחירים חדים; (2) האינפלציה המבוססת על שינויי המחיר החציוני ברכיבי המדד; (3) האינפלציה המבוססת על הרכיב המיטיב ביותר להסביר את כל רכיבי האינפלציה (הרכיב הראשון שנאמד באמצעות ניתוח גורמים משותפים (principal component analysis)).



ב. הגורמים העיקריים שמיתנו את האינפלציה

(1) ביקושים מקומיים ממותנים כתוצאה ממגיפת הקורונה

מפאת הסגרים הרבים והחשש הבריאותי, חלק מהענפים (לדוגמה ענף המלונאות) חוו ביקושים נמוכים לאורך השנה. הפגיעה בפעילות התבטאה בעלייה חדה של האבטלה הרחבה³⁶. שוק העבודה עד ראשית 2020 התאפיין בירידה מתמשכת של האבטלה תוך עליות שכר בשנים האחרונות. (להרחבה ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 2019). בשל משבר הקורונה התהפכה תמונת שוק העבודה בשנת 2020. מספר הבלתי מועסקים בהגדרה הרחבה עלה משמעותית, בעיקר בשל הוצאת עובדים רבים לחל"ת ובשל פיטורים. (ראו פרק ב'). העלייה החדה באבטלה (ועמה הירידה בהכנסות) חלחלה גם לענפים שלא נפגעו ישירות מהמשבר, וכך וגרמה לעליית האבטלה בענפים נוספים. ניתוח של מספר המובטלים מצביע על עלייה של האבטלה בכל ענפי המשק (לעומת פברואר 2020), ולא רק בענפים שנפגעו ישירות. הירידה בתעסוקה, ובעטיה פגיעה בהכנסותיהם של מי שהועסקו בענפים אלו, לצד ירידת הביקוש לעובדים, שמיתנה את הלחץ על השכר, פעלו למיתון עלייתם של המחירים.

(2) מחירי האנרגיה והסחורות

הסחורות האחדות (commodities) המיובאות מהעולם משמשות חומר גלם לייצור, ולכן מחיריהן משפיעים על עלויות הייצור בעולם ובמשק הישראלי. המגיפה פגעה בפעילות הכלכלית ברבות ממדינות העולם, והביקוש העולמי לסחורות הצטמצם. מלוח ג'-1 עולה כי מחירי האנרגיה ומחירי

³⁶ האבטלה בהגדרה הרחבה כוללת, נוסף על הבלתי מועסקים, את המועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות לקורונה ואת אלה שהפסיקו לעבוד בגלל פיטורים או סגירת מקום עבודתם ממרץ 2020 (ולכן אינם נמנים עם המשתתפים בכוח העבודה).

המזון המקומיים ירדו במהלך 2020 – בעיקר בחודש אפריל ומאי, בהשפעת משבר הקורונה.³⁷ ניתן להעריך כי סעיפי האנרגיה והמזון תרמו יחד למדד בשנת 2020 כ-0.6%.³⁸ נציין כי לקראת סוף השנה נרשמה התאוששות במחירי הסחורות העולמיים.

(3) שער החליפין

שער החליפין משפיע על האינפלציה בישראל דרך מחירי היבוא. ייסוף השקל, שפועל להוזלת המחירים של המוצרים המיובאים, הקשה על חזרת האינפלציה ליעד בשנים האחרונות. מ-2013 ועד סוף 2020 יוסף השקל במונחי שער החליפין הנומינלי האפקטיבי בכ-32%. (להרחבה על הגורמים שהשפיעו על שער החליפין ראו חלק 1 בתחילת הפרק.)

גם השנה תרמו לחצי הייסוף לירידת מדד המחירים לצרכן. בשנת 2020 יוסף השקל במונחי שער החליפין הנומינלי אפקטיבי ב-5.5%. הראינו כי לאורך שנת 2020 כולה האינפלציה בישראל הייתה מתחת לאחוזון ה-25 בקרב מדינות ה-OECD. אם הייסוף אכן היה גורם משמעותי המסביר את הפער באינפלציה בינינו לבין מדינות ה-OECD האחרות בשנים האחרונות והשנה, נצפה כי במדינות הארגון שחווי ייסוף משמעותי יותר תהיה האינפלציה, בממוצע, באחוזונים נמוכים יותר ולהפך. כדי לבחון זאת בדקנו את הקשר בין השינוי המצטבר באינפלציה ללא מזון

ייסוף השקל, שפועל להוזלת המחירים של המוצרים המיובאים, הקשה על חזרת האינפלציה ליעד בשנים האחרונות.



וללא פירות וירקות מול השינוי המצטבר בשער החליפין הנומינלי האפקטיבי של כל מדינה ב-OECD (כולל ישראל) מ-2015 עד סוף 2020.³⁹

התוצאות מוצגות באיור 8-ג. כל נקודה באיור מציינת, לגבי כל מדינה, שילוב של שיעור השינוי המצטבר באינפלציה והשינוי בשער החליפין הנומינלי (שינוי חיובי מבטא פחות). ניתן לראות קשר חיובי בין השינוי בשער החליפין לבין האינפלציה השנתית.⁴⁰ משמע שבממוצע, במדינות שבהן האינפלציה הייתה נמוכה היה גם ייסוף גדול יותר, ולהפך. מכאן שהשינוי בשער החליפין הנומינלי האפקטיבי יכול להסביר חלק נכבד מהשונויות באינפלציה בשנים האחרונות במדינות ה-OECD בכלל ובישראל בפרט. האיור תומך בטענה שהייסוף היה גורם משמעותי במיתון האינפלציה ב-2020.

³⁷ הירידות החדות במחירי האנרגיה והמזון בעולם התרחשו במרץ. אך, הן באות לידי ביטוי במדד בפיגור. ההשפעה על המחירים המקומיים כוללת גם את השינוי בשער החליפין.

³⁸ נציין כי חלק מהירידה מקורה גם בייסוף השקל ולא רק מהירידה במחירים הדולריים של האנרגיה והמזון.

³⁹ נכון ל-2020, ב-OECD יש 37 חברות. השמטנו מהחישוב את טורקיה בגלל השינוי הקיצוני בשער החליפין והאינפלציה שהיו בה ואת הונגריה בגלל מחסור בנתון האינפלציה לדצמבר 2020. מקור הנתונים לאינפלציה הוא ה-OECD ולשערי החליפין ה-BIS.

⁴⁰ התוצאות מובהקות. ה-R-squared של הרגרסיה הוא 49%, ומקדם הרגרסיה הוא 0.46. ברור כי יש עוד גורמים המשפיעים על ההטרוגניות בין המדינות.

סיבה נוספת לאינפלציה הנמוכה בישראל בשנים האחרונות, אף כי אולי במידה פחותה השנה, היא התגברות התחרות במשק, כפי שנכתב בהרחבה כבר בדוח של בנק ישראל לשנת 2016. עם זאת, ובעקבות משבר הקורונה, ההסבר להתגברות התחרות השנה שונה מזה של שנים קודמות. על פי סקר שבנק ישראל עורך בקרב חזאי האינפלציה המקצועיים בעניין הגורמים הצפויים להשפיע על האינפלציה בשנה הקרובה עולה כי התגברות התחרות היותה גורם הצפוי למתן את האינפלציה בתחילת השנה (לפני תחילת משבר הקורונה) ולקראת סופה. ניתן לשער שבכל פעם שהמשק נפתח מחדש (בעיקר בקיץ) הפירמות נטו להוריד מחירים כדי להימנע מלהישאר עם מלאים – לנוכח אי-הוודאות לגבי התפתחות התחלואה והחשש מסגרים בעקבותיה. בנוסף, צעדי המדיניות של בנק ישראל התמקדו בעיקר בייצוב השווקים ובמיתון הפגיעה בעסקים ובמשקי הבית כתוצאה מהמשבר, ובאופן טבעי בשיאו של המשבר, שמו פחות דגש על האצת האינפלציה.

(4) שוק הדיור

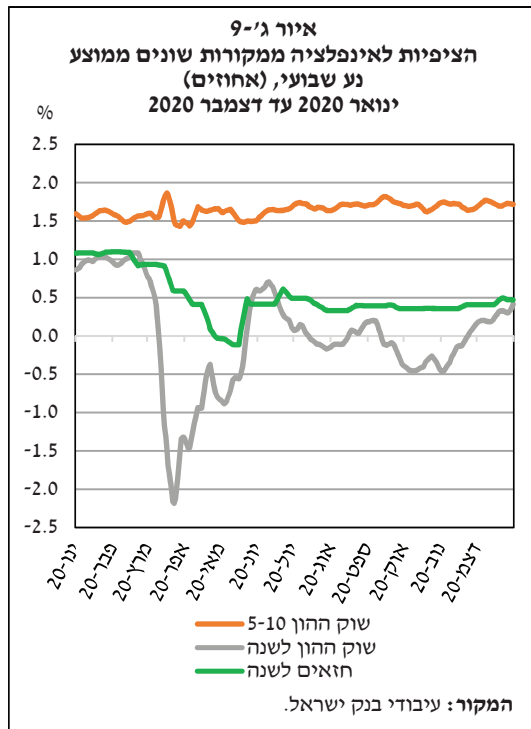
בשנים האחרונות שכר הדירה היה מן הגורמים שתמכו באינפלציה (לוח ג'-1), וזאת במקביל לעליית מחירי הדירות, שנבעה, בין היתר, ממחסור בהיצע דירות. עם זאת, ב-2020 הקצב השנתי של עליית שכר הדירה התמתן לאורך השנה ובסיומה אף ירד במעט. סעיף הדיור כולו תרם לאינפלציה ב-0.05 נקודות האחוז, לאחר שבתחילת השנה הוא תרם לה 0.5 נקודות האחוז. גורם שמיתן את קצב עלייתו של שכר הדירה ב-2020 הוא משבר הקורונה. בגלל המשבר, שפגע בהכנסה של משקי בית רבים, ניתנו הנחות לשוכרי דירות בחוזים קיימים, ולכך הייתה כנראה השפעה ממתנת גם על חוזי שכירות חדשים או על כאלה שחודשו במשך השנה. ייתכן גם כי חלק מהירידה נבע מהפחתת הביקוש כתוצאה מיציאה של שוכרים מאזורי ביקוש (לדוגמה סטודנטים שחזרו לגור עם הוריהם) וכן מירידה של הביקוש התיירותי לדירות להשכרה בשל מגבלות הקורונה, השפעה שהתבטאה בעיקר בתל אביב. גורם נוסף שפעל למיתון עלייתו של שכר הדירה ב-2020 הוא מלאי הדירות. על פי מסמך פנימי, שעתיד להתפרסם בקרוב כנייר לדיון, ב-2019 הצטמצם המחסור במלאי הדירות, ששרר זה כמה שנים, והיה בין הגורמים לעליית מחירי הדיור. ייתכן שהצטמצמות גרמה גם למיתון עלייתו של שכר הדירה ב-2020.

גורם שמיתן את קצב עלייתו של שכר הדירה ב-2020 הוא משבר הקורונה.

ג. הציפיות לאינפלציה משוק ההון

ציפיות הציבור לאינפלציה משפיעות על התפתחות האינפלציה בהווה. לדוגמה, אם הציבור צופה אינפלציה נמוכה בעתיד, ייתכן שהוא ידחה צריכה לעתיד. דחיית צריכה יכולה להאט את קצב האינפלציה והצמיחה במשק כבר היום. הציפיות משפיעות גם על קביעת המחירים וקביעת השכר בהווה. המנגנון שתואר מבהיר מדוע קובעי המדיניות בבנק המרכזי מייחסים חשיבות רבה לציפיות האינפלציה.

הציפיות לאינפלציה לשנה הנגזרות משוק ההון נעו בתחילת השנה בסביבות 1%, בדומה לתחזיות החזאים (איור ג'-9), ואילו עם פרוץ משבר הקורונה הן ירדו בחדות בחודש מרץ עד ל-2.5%, הרבה מתחת לציפיות החזאים באותה התקופה. בתקופה שלאחר מכן נרשמה עלייה הדרגתית בציפיות לשנה, ובסוף השנה הן עלו לרמה של 0.5%. הירידה החדה בחודש מרץ של האומדן לציפיות לאינפלציה הנגזרות משוק ההון לא שיקפה הערכה של ציבור המשקיעים שהאינפלציה תרד ב-2.5% בשיאו של המשבר, והייתה מנוגדת



לחלוטין לציפיות החזאים. זאת משום שבשונה מציפיות החזאים, ציפיות האינפלציה משוק ההון כוללות גם פרמיית נזילות.⁴¹

פרמיית הנזילות על האג"ח הממשלתיות הצמודות (שמהן גוזרים את הריבית הריאלית) גבוהה מזו שעל האג"ח השקליות (שמהן גוזרים את הריבית הנומינלית). הראשונה גדלה ככל הנראה בגלל לחצי המכירות של קרנות הנאמנות והגופים המוסדיים במהלך המשבר, כך שהריבית הריאלית עלתה הרבה יותר מאשר הריבית הנומינלית, ובכך היא גררה ירידה דרמטית של ציפיות האינפלציה הנגזרות משוק ההון (שכן אלה נגזרות כפער בין הריבית הנומינלית לריאלית). תופעה זו נצפתה גם בשווקים אחרים בעולם וגם במשבר הפיננסי של 2008. (להרחבה על לחצי המכירות בשוק האג"ח הממשלתיות במשבר ראו חלק 1 בפרק זה).

למרות הירידות של ציפיות האינפלציה של החזאים לרמות אפסיות, הציפיות לאינפלציה פורוורד לחמש שנים בעוד 5 שנים נותרו יציבות לכל אורך השנה, וגם ברגעי השיא של המשבר.⁴² בנקים מרכזיים נוטים להסתכל על האומדן לציפיות לטווחים אלו, משום שלא מתבטאות בהם השפעות זמניות (לדוגמה זעזועים במחירי הנפט), והם מראים השפעות ארוכות טווח. היציבות של הציפיות לאינפלציה פורוורד בטווח הארוך הנמוכות במעט ממרכז יעד האינפלציה היא עדות לאמון שהציבור רוחש לבנק המרכזי, כלומר לעמידתו ביעד האינפלציה בטווח הארוך.⁴³

ד. ההשפעה ההטרוגנית של משבר הקורונה על המחירים

משבר הקורונה השפיע במידות שונות על מחיריהם של מוצרים ושירותים שונים בהתאם למידת גגעתו בענפים המייצרים או המספקים אותם. מצבם של חלק מהענפים אף השתפר במשבר עקב

למרות הירידות של תחזיות האינפלציה של החזאים לרמות אפסיות, הציפיות לאינפלציה פורוורד, לחמש שנים בעוד 5 שנים נותרו יציבות לכל אורך השנה, וגם ברגעי השיא של המשבר.

⁴¹ הן כוללות גם פרמיית סיכון אינפלציונית, אך זו פחות משמעותית בטווחים הקצרים. ראו דניאל נתן (2021) "פירוק עקום התשואות העיתי בישראל", נייר לדיון של בנק ישראל.

⁴² נציין כי גם בציפיות לאינפלציה פורוורד ל-5 שנים בעוד 5 שנים בארה"ב הנגזרות מחוזי ה-SWAP נרשמה ירידה בחודש מרץ, וזאת מרמה של 2% לרמה של 1.4%. בחודש אפריל ציפיות הפורוורד חזרו לרמתן שלפני המשבר. עם זאת, הירידה בארה"ב ככל הנראה נובעת מחוסר הנזילות היחסי באג"ח הריאליות לעומת הנומינליות גם בתשואות הארוכות, מצב שונה מאשר ישראל. ראו לדוגמה

Kim and Wei (2018), "Tips from TIPS: The Informational Content of Treasury Inflation-Protected Security Prices", *JFQA*.

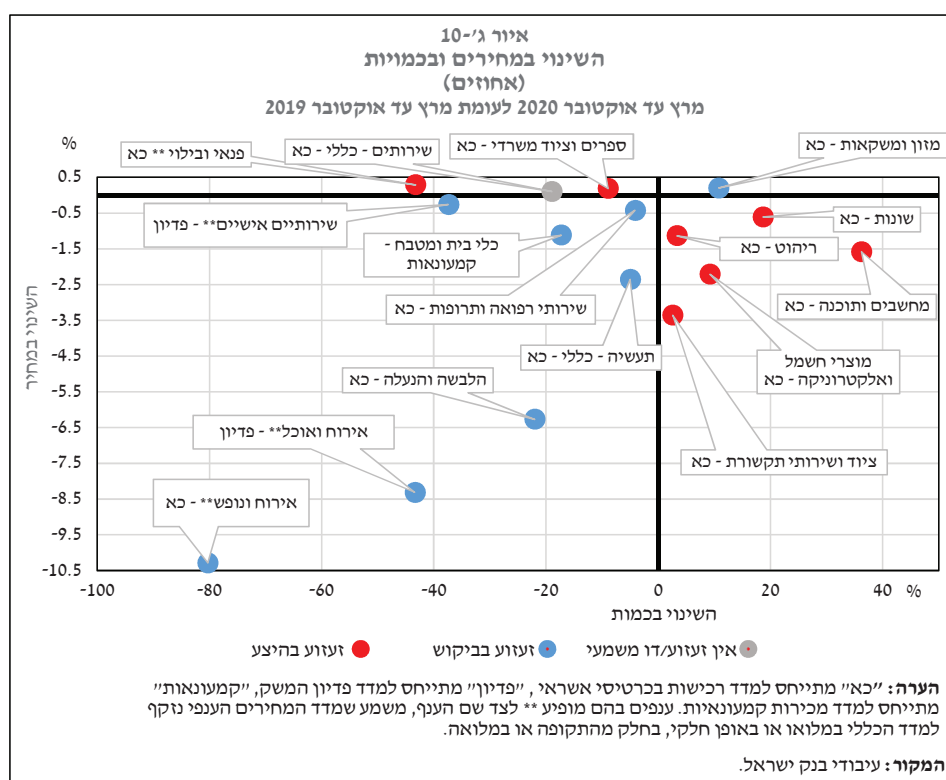
⁴³ אמנם הניתוח שהצגנו בחלק 1 הראה כי בנק ישראל משפיע ברכישותיו על האומדן לציפיות לאינפלציה הנגזרות משוק ההון, ההשפעה על החלקים הארוכים יותר הינה נמוכה הרבה יותר, כיוון שהנזילות בעקום הנומינלי והיראלי בטווחים הארוכים דומה.

משבר הקורונה השפיע
במידות שונות על
מחיריהם של מוצרים
ושירותים שונים בהתאם
למידת פגיעתו בענפים
המייצרים או המספקים
אותם.

הסטת צריכה אליהם. להלן נבחן את ההשפעה ההטרוגנית של המשבר על הכמויות המיוצרות והמחירים ב-17 ענפים ותת-ענפים במשק הישראלי, המסתכמים בכ-60% ממדד המחירים לצרכן. תוצאות הניתוח מוצגות באיור ג'-10. האיור מראה את השינוי במחירים (ציר ה-Y) ובכמויות (ציר ה-X) ב-17 ענפים בתקופה מרץ עד אוקטובר 2019 מול מרץ עד אוקטובר 2020.⁴⁴ רואים שאת הענפים הנמצאים ברביע השמאלי התחתון של האיור פקד זעזוע ביקוש שלילי (נקודות כחולות מציינות רביע המאופיין בשינוי שלילי במחיר ובירידה של הכמות). כנגד זאת, הענפים הנמצאים ברביע הימני התחתון נהנו מזעזוע היצע חיובי. (נקודות אדומות מציינות רביע המאופיין בשינוי שלילי במחיר ובעליית הכמות).

נמצא כי בשליש עד מחצית מהסעיפים שנכללו בניתוח – ביניהם ענפי התעשייה, האירוח והאוכל, האירוח והנופש, וההלבשה וההנעלה – ירדו הכמויות והמחירים, תוצאה התואמת זעזוע ביקוש שלילי. נסייג ונאמר כי בסעיפי האירוח והנופש והאירוח והאוכל, בחלק מהזמן, הלמ"ס לא מדדה את השינוי במחירים אלא זקפה אותו על פי השינוי במדד הכללי. כיוון שהמדד הכללי היה שלילי, ייתכן כי השינוי בסעיפים אלו מוטה כלפי מטה.

בענפים אחדים, למשל מוצרי חשמל וריהוט, ירדו המחירים תוך עלייה של הכמויות, ומכאן שגידולו של היצע מוצריהם עלה על זה של הביקוש להם (זעזוע היצע חיובי). הרקע לכך הוא, ככל הנראה, שהות ממושכת יותר בבית וצורך במכשירים טכנולוגיים כדי לתקשר מרחוק. מעניין שלמרות הסטת הצריכה ועליית הביקוש מחיריהם של מוצרים אלו לא עלו אלא דווקא ירדו. זאת אולי עקב מעבר לרכישה באינטרנט, שם המחירים זולים יותר, עם סגירת החנויות בשל הסגרם,



⁴⁴ אנו משווים את תקופת הסגר לתקופה המקבילה בשנה הקודמת ולא ל-8 החודשים שקדמו למשבר כדי להתחשב בעונתיות המחירים.

וגם עקב הייסוף, שייתכן כי הקל על הורדת המחירים. מעבר לכך ייתכן שצמצום הביקושים של המגזר העסקי למוצרים שונים, ביניהם ריהוט וציוד תקשורת, הביא להגדלת ההיצע למשקי הבית, ועמה לירידת המחירים.

כפי שצינו בתחילת הפרק, משבר הקורונה גרם לשינוי בהרכב סל הצריכה של משקי הבית, ולפיכך הסל המייצג של הלמ"ס עלול להקשות על פירוש נתוני האינפלציה הרשמיים. ואולם כפי שמלמדת תיבה ג'-1, למרות הזעזוע בסל הצריכה בישראל, הדומה במגמותיו לאלה הרווחות ברחבי העולם, ההטיה באינפלציה הכללית בארץ זניחה יחסית.

3. בסיס הכסף ומצרפי הכסף

הריבית היא מחיר הכסף – העלות האלטרנטיבית של החזקת נזילות – ולכן שינויים בה, נוסף על שינויים בפעילות, משפיעים על הביקוש לנזילות. כאשר הריבית הנומינלית משמשת כלי מדיניות, הבנק קובע היצע כסף גמיש לחלוטין בריבית שהוא מצהיר עליה, ובסיס הכסף – דהיינו סך השטרות והמעות שבמחזור ופיקדונות העו"ש של הבנקים המסחריים בבנק ישראל⁴⁵ – נקבע על פי הביקוש שיש לנזילות בריבית של הבנק המרכזי.

א. בסיס הכסף

בסיס הכסף מושפע הן מזרמים שאינם בשליטת בנק ישראל, כגון חשבונות הממשלה⁴⁶, והן מזרמים שהם בשליטתו, כגון רכישות המט"ח והאג"ח והנפקות המק"ם. הבנק סופג נזילות או מזרים אותה כדי לספק את הביקוש לבסיס הכסף בהתאם לריבית בנק ישראל. הוא מתאים את בסיס הכסף לריבית בהתחשב בסך ההזרמות האחרות, וזאת באמצעות פיקדונות נושאי ריבית שהוא מציע לבנקים במכרז, אשר אינם נכללים בבסיס הכסף, ובאמצעות הנפקת מק"ם. בשנת 2020 גדל בסיס הכסף בכ-27 מיליארדי שקלים (25.8% לעומת 2019), לאחר שבשנת 2019 הוא גדל בכ-4.7 מיליארדים (לוח ג'-2). הגידול שיקף עלייה של 18.6 מיליארדי שקלים במזומן (לעומת 1.3 מיליארדים אשתקד) ו-8.2 מיליארדים בפיקדונות העו"ש של הבנקים בבנק ישראל (לוח ג'-3) המוחזקים לצורך חובת הנזילות ומשקפים את העלייה בפיקדונות הציבור. עליית הביקוש למזומן שיקפה שני גורמים: (1) הביקוש של הציבור לכסף בשל אי-הוודאות שיצר משבר הקורונה. כפי שניתן לראות בלוח ג'-3, נרשם זינוק בהחזקת המזומן בידי הציבור לאחר חודש מרץ. (2) הורדת הריבית של בנק ישראל. הפחתת הריבית הוזילה את העלות של החזקת מזומן. לוח ג'-2 מראה את הזרמת השקלים הרבה של בנק ישראל למשק במסגרת התוכניות הרבות שהוא הוציא לפועל. עם אלה נמנות ההלוואות לבנקים כנגד הלוואותיהם לעסקים קטנים (הלוואות מוניטריות בסך 19.6 מיליארד ש"ח), רכישת אג"ח (כ-50 מיליארד ש"ח) וכן רכישת דולרים בהיקף של כ-72 מיליארד ש"ח. עוד ניתן לראות בלוח שהיקף הנפקות המק"ם הצטמצם. כדי לשמור על רמת הריבית שנקבעה ספג בנק ישראל את עודף הנזילות של הבנקים במכרזי פז"ק בהיקף של 171 מיליארד ש"ח.

⁴⁵ הבנקים מחויבים להפקיד בפיקדונות העו"ש בבנק ישראל כחלק מחובת הנזילות שלהם.

⁴⁶ פעולות הממשלה משפיעות על בסיס הכסף, שכן חשבונות הממשלה מנוהלים בבנק ישראל (על פי חוק בנק ישראל).

לוח ג'-2
המקורות לשינוי בבסיס הכסף, 2016 עד 2020
 (מיליארדי ש"ח)

2020				2019	2018	2017	2016	
IV	III	II	I	2020	2019	2018	2017	
13.96	-9.09	20.96	-4.44	21.39	7.17	1.81	-3.86	3.54
13.96	-9.09	20.96	-4.44	21.39	7.17	1.81	-3.86	3.54
22.35	28.50	27.95	-6.66	72.14	13.67	11.69	24.09	23.44
22.35	28.50	27.95	-6.66	72.14	13.68	11.67	24.03	23.09
12.01	19.41	48.92	-11.10	93.53	20.84	13.49	20.22	26.98
-33.68	-11.88	-43.36	22.10	-66.82	-16.33	-8.69	-7.82	-15.81
7.32	7.65	4.59	0.00	19.56	0.00	0.00	0.00	0.00
4.01	2.01	19.01	8.04	33.08	-11.63	-15.77	13.13	11.14
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
-59.00	-34.00	-78.00	0.00	-171.00	-6.00	6.00	-22.00	-28.00
0.13	0.13	0.12	0.12	0.51	0.44	0.21	0.17	0.14
13.84	12.32	14.90	8.48	49.53	0.00	0.00	0.00	0.00
0.02	-0.01	-3.98	5.46	1.50	0.00	0.00	0.00	0.00
-21.68	7.52	5.56	11.00	26.71	4.78	4.93	12.18	10.79

5. סך השינוי בבסיס הכסף

¹ סעיף זה כולל בין השאר תקבולים/תשלומים במט"ח שבנק ישראל והממשלה מקבלים מן/מעבירים אל המגזר הפרטי, למשל מס הכנסה. תשלומים אלה אינם משנים את בסיס הכסף, הם מופיעים בסעיף הזרמת הממשלה וכן בסעיף זה, בסימן הנגדי.

² ללא מק"ם.

המקור: בנק ישראל.

ב. מצרפי הכסף

כמות הכסף, המצרף M1, כוללת את המזומן שבידי הציבור ואת פיקדונות העו"ש של הציבור בבנקים. המצרף M1 גדל ב-28.3% ב-2020 לעומת 5.1% ב-2019. לוח ג'-3 מראה כי הביקוש של הציבור לנזילות במהלך 2020 השתקף הן בגידול היקף המזומן, כפי שכבר הראינו בסעיף הקודם, והן בגידול היקף העו"ש. היקף העו"ש גדל בשנת 2020 ב-29.4%, לעומת גידול של 5.8% ב-2019. ביטוי נוסף לביקוש של הציבור ניתן לקבל מהמצרף M2, הכולל את M1 ואת הפיקדונות הלא-צמודים עד שנה. ניתן לראות ירידה בקצב הגידול השנתי של הפיקדונות עד שנה לאורך השנה. מכאן שעל רקע רמתה הנמוכה של הריבית הציבור העדיף להחזיק את כספו בנכסים בעלי נזילות גבוהה. במשך השנה גדלו הפיקדונות לשנה ב-12.3%, לאחר שב-2019 הם גדלו ב-33.2%. כנגד זאת נרשם גידול חד של הפח"ק, שהוא פיקדון יומי מתחדש, הניתן למשיכה בכל יום, וכן של הפז"ק שעד 3 חודשים.

על פי המסגרת המקובלת כיום לניתוח מדיניות מוניטרית, לשינויים בכמות הכסף כשלעצמם אין חשיבות מיוחדת ביחס להשפעה על הכלכלה: המשתנה הרלוונטי להחלטות הכלכליות של השחקנים הוא תוואי הריבית הצפוי, עליו משפיע הבנק המרכזי באמצעות קביעת הריבית המוניטרית, ואילו השינוי בכמות הכסף הוא רק תוצאת לוואי של שינויים בריבית המוניטרית שנקבעה ושל שינויים בביקוש הציבור לנזילות. אמנם, בסיטואציה שבה ריבית הבנק המרכזי מגיעה לגבולה התחתון ייתכנו שינויים בכמות הכסף שאינם נובעים מהגורמים המצוינים לעיל, אלא מהפעולות של הבנק המרכזי כגון רכישת נכסים (QE); עם זאת, העובדה שהריבית נמצאת בגבול החיובי התחתון משקפת את העובדה שהכלכלה כבר רוויה בנזילות. סביר להניח כי כשהריבית תשוב לעלות, הנזילות שהוזרמה קודם לכן תיספג בחלקה חזרה.

לוח ג'-3

מצרפי הכסף בערכים נומינליים - שיעורי השינוי ב-12 החודשים האחרונים (באחוזים)

	0	1	2	1+2=3	4	5	6	3+4+5+6=7
השנה (דצמבר מול דצמבר)	בסיס הכסף	מזומן ביד	עו"ש	M1	פז"ק עד 3 חודשים	פז"ק עד שנה פח"ק	M2	
2017	6.4	6.5	14.2	12.6	-2.0	-2.8	16.2	8.4
2018	6.0	6.6	13.6	12.2	-15.6	-4.3	1.1	2.0
2019	2.9	1.8	5.8	5.1	-4.0	33.2	7.0	6.3
2020	25.8	23.3	29.4	28.3	25.6	12.3	28.5	26.2
ינואר 2020	3.4	2.1	5.3	4.7	-2.5	30.1	3.3	5.2
פברואר 2020	3.9	2.4	7.1	6.2	-0.9	28.0	2.3	6.0
מרץ 2020	8.6	3.9	16.9	14.4	-0.2	22.9	5.7	10.5
אפריל 2020	10.4	5.9	23.4	20.1	4.1	11.7	15.5	15.4
מאי 2020	14.7	9.9	23.5	21.0	10.9	12.4	16.2	17.3
יוני 2020	14.7	11.3	23.3	21.1	18.6	11.1	15.0	18.2
יולי 2020	17.1	13.4	25.0	22.8	18.7	13.4	15.4	19.4
אוגוסט 2020	19.8	18.0	27.5	25.7	19.6	11.5	18.8	21.6
ספטמבר 2020	21.5	19.2	28.3	26.6	20.4	14.6	17.8	22.2
אוקטובר 2020	22.7	19.7	28.0	26.5	22.3	16.1	20.8	23.4
נובמבר 2020	23.1	22.4	30.2	28.8	23.8	16.5	21.6	24.9
דצמבר 2020	25.8	23.3	29.4	28.3	25.6	12.3	28.5	26.2

המקור: בנק ישראל.

תיבה ג'-1: אינפלציית "סל-הקורונה" בישראל

עיקרים

- שינויים חדים בהרכב סל הצריכה של הצרכנים על רקע משבר הקורונה עלולים להקשות על פרשנות נתוני האינפלציה הרשמיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת על סמך הרכב סל קבוע.
- תיבה זו אנו משתמשים בנתונים על ההוצאה בכרטיסי אשראי לפי ענפי צריכה כדי לבנות סל צריכה שמייצב יותר לייצג את הרכב הצריכה השוטפת בתקופת הקורונה, ומחשבים באמצעותו את שיעור האינפלציה המותאם לסל השוטף (להלן "אינפלציית הקורונה").
- אנו מוצאים שאינפלציית הקורונה אינה שונה מהותית מזו שנמדדת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. רק התרומות של הרכיבים השונים לאינפלציה – ובפרט של רכיבי הדיור והתחבורה – שונות מהותית, בפרט בזמני הסגרים הראשון והשני.
- ההטיה של האינפלציה הנמדדת בתקופת הקורונה בישראל קטנה יחסית בהשוואה להטייה במדינות המפותחות.

מבוא

בזמני סגרה מדד המחירים לצרכן שמחשבת הלמ"ס מבוסס על משקלות קבועים של רכיביו, שמעדכנים אותם אחת לשנתיים על פי סל הצריכה הממוצע המתקבל מסקר הוצאות משקי הבית.¹ השימוש במשקלות קבועים שמשנים אחת לשנתיים הגיוני אם ברצוננו למדוד שינויי מחירים של סל קבוע ולא שינויים זמניים בעלות של סל הצריכה, המבטאים התאמות של דפוסי הצריכה – למשל עקב שינויים במחירים היחסיים.

מגפת הקורונה חוללה שינויים מיידיים באורח חייהם של צרכנים רבים, לרבות שינויים חדים בהרגלי הצריכה (Chetty, et al., 2020; Goolsbee and Syverson, 2020), הסגרים, המגבלות והשינויים בהתנהלות הכלכלית של הציבור הביאו לירידה של חלק המוצרים והשירותים הנצרכים מחוץ לבית וכן של משקל המוצרים הלא חיוניים. כפועל יוצא עלה המשקל של ההוצאות על דיור, וירד משקלן של ההוצאות על תחבורה בסל הצריכה הממוצע (בעיקר בעת הסגרים הראשון והשני).² בגלל שינויים אלה סל הצריכה הקבוע שבנתה הלמ"ס ומשמש לחישוב מדד המחירים לצרכן כבר אינו מייצג את סל הצריכה בפועל, ובשל כך עלול לגרום ל"הטיית שקלול" – לחישוב מוטה של האינפלציה בשל שינוי חד בהרכב הסל באותה העת.³ כדי למדוד את השינוי בהרכב סל הצריכה השוטף של משקי הבית ואת השפעתו על מדידת האינפלציה אנו משתמשים בתיבה זו בנתונים על ההוצאה בכרטיסי אשראי לפי ענפים ומתאימים בעזרתם את משקל סעיפי מדד המחירים כך שהם ישיקפו ביתר דיוק את הרגלי הצריכה השוטפת בתקופת הקורונה.

מספר מחקרים עדכניים עוסקים בהטיות במדידת האינפלציה בתקופת משבר הקורונה. תיבה זו חוברת לספרות שמתמקדת במדידת הטיית השקלול תוך שימוש במשקלות דינמיים שנאמדים בעזרת נתונים שוטפים על הוצאות הצרכנים. Cavallo (2020) השתמש בנתונים על ההוצאות בכרטיסי אשראי ודביט בארה"ב לשם אמידת השינויים בסל הצרכנים

¹ העדכון האחרון לפני תקופת הקורונה היה בחודש ינואר 2019. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדכנה בחודש ינואר 2021 את משקלות המדד. במסגרת העדכון נעשו התאמות במספר מצומצם של סעיפי מדד ששיקפו את השפעת משבר הקורונה על סמך נתונים מחברות כרטיסי האשראי.

² ההוצאה על דיור נותרה קבועה בקירוב, אך חלקה בסל הצריכה גדל בשל הירידה בהוצאה על יתר הרכיבים. כנגד זאת ירדה ההוצאה על תחבורה ירידה אבסולוטית בעקבות מגבלות התנועה, וגם ביחס ליתר ההוצאות על רכיבי הסל.

³ הטיות נוספות במדד המחירים לצרכן יכולות לנבוע מבעיות מדידה של מחירים במגזרים הסגורים ומשינויי איכות בשירותים הנצרכים בגלל הסיכון הבריאותי הכרוך בהם. להרחבה ראו תיבה 2 בדוח המדיניות המוניטרית למחצית הראשונה 2020 – "אינפלציה בימי הקורונה – אתגרי מדידה ופרשנות".

בזמן הקורונה ומצא הטיה שלילית בנתון הרשמי: אינפלציית הקורונה גבוהה משמעותית מהנתון הרשמי. בהנחה שהשינויים בצריכה בארה"ב התקיימו גם במדינות אחרות בעולם הוא מצא הטיה שלילית באינפלציה של חודש מאי גם ברוב המדינות האחרות שבדק, אך בשיעור ההטיה נמצאה שונות ביניהן. Seiler (2020) מציג אישוש נוסף לכך בעזרת נתוני רכישות כרטיסי האשראי בשווייץ, ו-Reinsdorf (2020) מחזק טענה זו על ידי בדיקה דומה אך בתוספת השוואה לנתוני השינויים בדפוסי הצריכה בקנדה, קיבוץ המדינות לקבוצות גיאוגרפיות והרחבת זמן המדגם לתקופה שמפברואר עד מאי (תקופה המכסה את כל הסגר הראשון ברוב העולם). ככלל, ברוב המדינות הנבדקות, עיקר ההטיה באומדני האינפלציה נובע מעלייה בשיעור ההוצאות על מזון וירידה בשיעור ההוצאות על תחבורה.

מתודולוגיה ונתונים

כחלק מתהליך ההתמודדות עם משבר הקורונה הוקמה בבנק ישראל תשתית מידע למעקב אחר אינדיקטורים ריאליים ופיננסיים שונים.⁴

כדי לאמוד את השינוי במשקלו של ענף בסל הצריכה לעומת חודשי הבסיס (ינואר עד פברואר),⁵ כלומר לקבל את משקלו המותאם, אנו משתמשים בנפח העסקאות היומי בכרטיסי אשראי. בפרט, בעקבות Cavallo (2020), אנו מכילים את שיעור השינוי החודשי של כל סעיף (כפי שהוא נמדד על ידי הלמ"ס) במשקל המותאם ומקבלים את תרומתו המותאמת לאינפלציית סל הקורונה.⁶

כדי לתרגם את השינויים במשקלות סעיפי ההוצאה בכרטיסי אשראי למשקלות במדד נדרשות מספר התאמות, שכן סיווג הרכישות בכרטיסי אשראי אינו זהה לסיווג סעיפי מדד המחירים לצרכן של הלמ"ס.⁷ לצד התאמות אלו אנו מניחים שההוצאות על סעיף המזון (ללא ארוחות מחוץ לבית) וסעיף הפירות והירקות השתנו באותו שיעור, ההוצאות על הדיור נותרו קבועות,⁸ וההוצאות על סעיף ה"שונות" השתנו באותו שיעור שהשתנה סך כל ההוצאות.

הממצאים

באיור 1 מוצגים האומדנים להתפתחות המשקלות השוטפים של סעיפי המדד. ניתן לראות בבירור את השפעת הסגרים בחודשים מרץ עד מאי וספטמבר עד אוקטובר. לעומת זאת בדצמבר לא נרשמה השפעה משמעותית על הרכב הסל. פגיעה בהכנסה והגבלות כבדות על צריכה של מוצרים רבים הביאו להפחתת ההוצאה עליהם, וכפועל יוצא – לעלייה משמעותית של משקל סעיף הדיור, לצד ירידות של משקלות שאר הסעיפים, בייחוד התחבורה והבידור. איור 2 מציג את האומדנים לאינפלציית הקורונה לצד האינפלציה הרשמית ברמות החודשית והשנתית. כפי שניתן לראות, ירידת השימוש באמצעי תחבורה בעקבות הגבלות התנועה וסגירת עסקים ומקומות עבודה

⁴ הודעה לעיתונות בדבר הקמת תשתית הנתונים להתמודדות עם משבר הקורונה:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/20-5-2020.aspx>

⁵ יש לסייג את הממצאים ולהזכיר שהם אינם מביאים בחשבון שינויים בתדירות השימוש במדד במהלך המשבר. אם, למשל, הציבור לא שינה את ההוצאה שלו על אחד הסעיפים, אך עבר לרכישה בעיקר במזון במקום בכרטיס אשראי, נקבל הטיה כלפי מטה של המשקל שחישבנו.

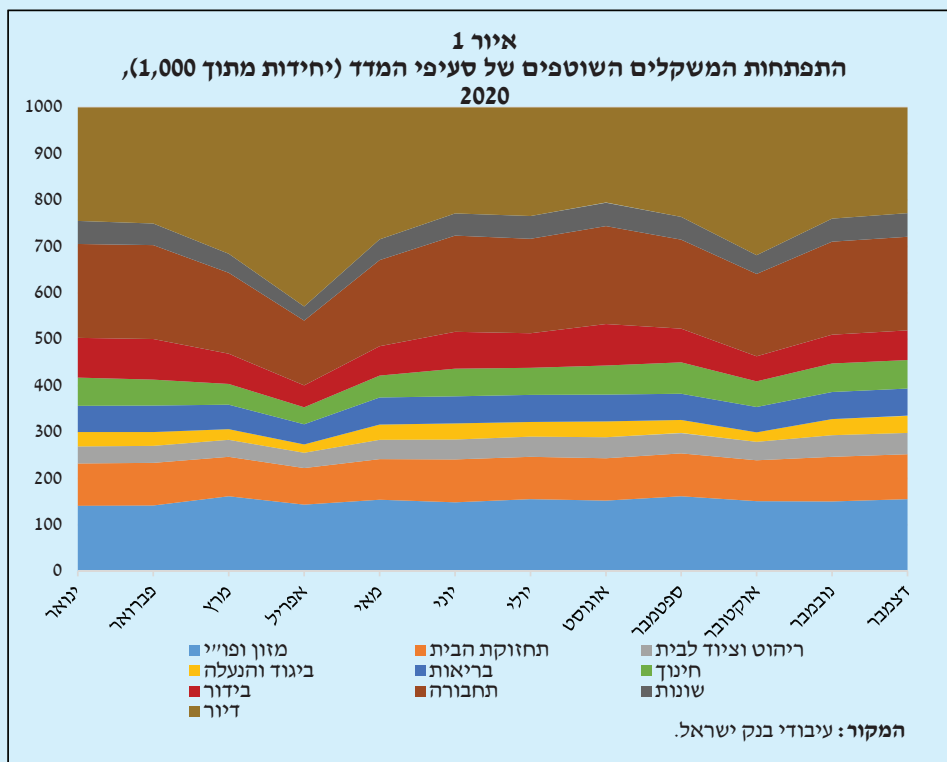
⁶ נוסחת עדכון המשקלות היא

$$w_{COVID,t}^i = \frac{e_t^i}{e_0^i} w_{LAMAS}^i / \sum_i \frac{e_t^i}{e_0^i} w_{LAMAS}^i$$

כאשר e_0^i מסמן את ההוצאה הממוצעת על סעיף i בכרטיסי אשראי בחודשים ינואר-פברואר 2020, e_t^i מסמן את ההוצאה בכרטיסי אשראי על סעיף i בחודש t , ו- w_{LAMAS}^i מסמן את המשקל הרשמי של סעיף i בחישוב מדד המחירים לצרכן.

⁷ מרבית הסעיפים הראשיים של מדד המחירים הותאמו לסעיפים המקבילים של נתוני כרטיסי האשראי. סעיפי תחזוקת הדירה והריהוט והציוד לבית הורכבו משני סעיפים. תת-הסעיף ארוחות מחוץ לבית הוחסר מסעיף המזון וחובר לסעיף התרבות והבידור כדי לשפר את התאמתם לנתוני כרטיסי האשראי.

⁸ במדד אפריל הלמ"ס ערכה בדיקה לגבי הנחות בשכר הדירה. נמצאו הנחות בשיעור נמוך של החוזים (3%). מאז לא נערך סקר נוסף לבחינת הנחות, אולם במסגרת הפקידה הרגילה של הסגר השוכרים נשאלים אם הם מקבלים הנחה. בחודשים האחרונים נמצא שיעור מאוד נמוך של הנחות (0.3%).



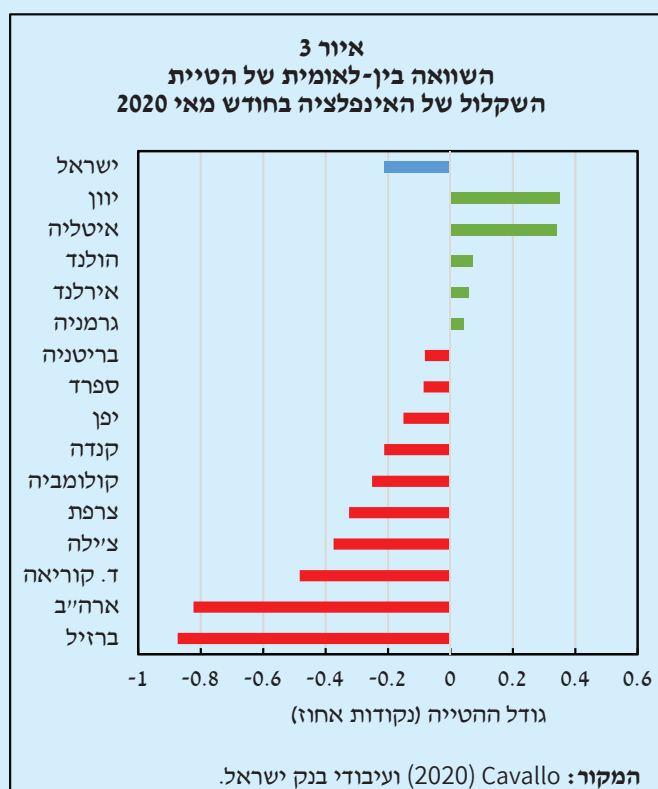
לצד ירידה חדה של מחירי האנרגיה מביאות להטיה שלילית זניחה של מדידת האינפלציה על ידי הלמ"ס.⁹ בסיכום שנתי – נמצאה הטיה כלפי מטה של האינפלציה הרשמית, אך היא זניחה: שיעור השינוי השנתי של האינפלציה הרשמית נמוך רק בכ-0.2 נקודות אחוז מאינפלציית הקורונה. כנגד זאת הסתכלות על מדד הליבה המנוכה מסעיפי המזון, הפירות והירקות וסעיפי האנרגיה (לא מוצג), שצריכתם הושפעה רבות (יחסית לשאר הסעיפים), מגלה הטיה חיובית קטנה של מדידת האינפלציה, בעיקר בשל העדר סעיף האנרגיה ממדד זה.

כאמור, משבר הקורונה וההגבלות הכלכליות הנלוות אליו הוא משבר גלובלי, וניתן לשער שהשפעותיו יהיו דומות במדינות שונות. איור 3 מציג השוואה בין-לאומית של הטיית השקלול של האינפלציה בחודש מאי 2020. הנתון של ישראל חושב בידינו, והנתונים של יתר המדינות נלקחו מ-Cavallo (2020). רואים הטרוגניות בגודל ההטיה ואף בכיוונה, אולם לרוב ההטיה שלילית (האינפלציה הרשמית נמוכה מאינפלציית הקורונה), כפי שנמצא גם בישראל, עדות להשפעה אחידה למדי של התמודדות הציבור והממשלות עם המגפה על סל הצריכה.

סיכום

עד לריסון מלא של המגפה השינויים בהרכב סל הצריכה שאנו רואים בישראל ובעולם עלולים להתמיד בייחוד בשיאי גלי ההידבקות, ולכן יש להביאם בחשבון בהסתכלות על האינפלציה בטווח הקצר. אף על פי כן אנו מוצאים כי למרות הזעזוע בסל הצריכה בישראל, שדומה במגמותיו למגמה הרווחת ברחבי העולם, נוצרת הטיה זניחה יחסית באינפלציה הכללית.

⁹ גם כאשר מניחים משקלות קבועים לאורך כל השנה על פי סל הצריכה בחודש אפריל (החודש שבו התחולל הזעזוע הגדול ביותר עבהרכב סל הצריכה) מגיעים לתוצאות דומות, בעיקר לבהשפעת עליית מחירי האנרגיה החל מחודש יוני.



מקורות

Cavallo, A. (2020). Inflation with Covid Consumption Baskets. Harvard Business School BGIE Unit Working Paper, (20-124).

Hendren, and M. Stepner (2020). Real-time economics: A new platform .Friedman, N .Chetty, R., J. N to track the impacts of COVID-19 on people, businesses, and communities using private sector data. NBER Working Paper, 27431.

Goolsbee, A. and C. Syverson, (2020). "Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020", *Journal of Public Economics*, 193, 104311.

Reinsdorf, M. B. (2020). COVID-19 and the CPI: Is Inflation Underestimated? (No. 20/224). International Monetary Fund.

Seiler, P. (2020). "Weighting bias and inflation in the time of Covid-19: Evidence from Swiss transaction data", *Covid Economics* 35: 96–115

תיבה ג'-2: הקלה כמותית – התערבות הבנק המרכזי בשוק האג"ח הממשלתיות

1. הקדמה

ירידת הריבית המוניטרית לרמה כמעט אפסית מקשה על ביצוע הרחבה במסגרת מדיניות מוניטרית מסורתית. לפיכך, על רקע משבר הקורונה נקט השנה בנק ישראל, בדומה לבנקים מרכזיים רבים אחרים, צעדי מדיניות לא מסורתיים, וביניהם "הקלה כמותית" (Quantitative Easing, QE), שבמסגרתה הוא רכש אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני.¹ מספר מדינות הפעילו תוכניות מסוג זה בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי של 2008, ומדינות נוספות עשו כך ב-2020, בגלל משבר הקורונה. בתיבה זו נתאר את מטרות השימוש בהקלה כמותית ככלי להרחבה מוניטרית,² כולל ממצאים כמותיים מהעולם, וכן נסקור מספר סיכונים פוטנציאליים הכרוכים בהרחבה כזאת.

2. ערוצי השפעה

כאשר הריבית המוניטרית קרובה לגבולה התחתון, בנקים מרכזיים עשויים לנסות להשפיע ישירות על התשואות לטווחים הבינוניים והארוך באמצעות רכישת אג"ח ממשלתיות. את השפעתן של הרכישות מקובל לחלק לשני ערוצים עיקריים: "ערוץ האיתות", המשפיע בעיקר על התוואי הצפוי של הריבית המוניטרית, ו"ערוץ התאמת תיק הנכסים", המשפיע בעיקר על המרווח שבין תשואת האג"ח לבין הריבית המוניטרית הצפויה לשרור בממוצע במהלך חיי האג"ח.

דרך ערוץ האיתות רכישת אג"ח ממשלתיות ארוכות בידי הבנק המרכזי מורידה את עקום התשואות, משום שהיא גורמת לציבור להאמין כי הבנק המרכזי יעלה את הריבית מאוחר יותר או לאט יותר מכפי שהוערך קודם לכן. ההסבר המקובל לכך הוא שהעלאת הריבית המוניטרית בקצב מהיר מזה שמחירי האג"ח מגלמים תביא לירידה של ערכן, ולכן בנקים מרכזיים שרכשו כמות גדולה של אג"ח ארוכות יימנעו מהעלאת ריבית כזאת.³

ערוץ התאמת תיק הנכסים (Portfolio rebalancing channel) כולל מספר תת-ערוצים, שדרכם רכישת אג"ח הממשלתיות מביאה לירידה בתשואות לא עקב ירידת התוואי הצפוי של הריבית המוניטרית, אלא עקב השפעה על המרווח שמעל תוואי זה. אחד מאלה הוא ערוץ ה-Duration risk: הירידה של כמות האג"ח הארוכות שמחזיקים המשקיעים בשוק, לאחר שהבנק המרכזי רכש חלק מהן, מקטינה את סיכון המח"ם, ולכן פרמיית הסיכון שהם ידרשו על נכסים אלה תהיה נמוכה יותר. תת-ערוץ נוסף שעשוי להביא להשפעה של הרכישות על המרווח הוא ערוץ ה-"Safety": אחד המניעים של משקיעים להחזיק באג"ח ממשלתיות הוא השימוש בהן כבטוחות לעסקאות רבות בשוק. כאשר הבנק המרכזי רוכש אג"ח ממשלתיות הוא מקטין את ההיצע שלהן בשוק, ולכן מביא לעליית המחיר שמשקיעים מוכנים לשלם עבורן, ובהתאם לכך – לירידת התשואה הנדרשת עליהן.

בין אם הירידה בעקום התשואות הממשלתי נובעת מערוץ האיתות ובין אם היא נובעת מערוץ התאמת תיק הנכסים, מספר מנגנונים עשויים להעצים את השפעתה על התשואות ועל הריביות האחרות בשוק: ראשית, ככל שירידת העקום תביא לשיפור בפעילות הכלכלית, היא תתרום לירידה בסיכון האשראי של פירמות ומשקי בית; שנית, ככל שעליית מחירי האג"ח תקל על מגבלות ההון של מתווכים פיננסיים שונים, הם יוכלו להגדיל את היקף האשראי שהם מעמידים.

¹ תוכנית דומה הפעיל בנק ישראל גם במהלך 2009. כלי נוסף שבנק ישראל הפעיל השנה היה רכישה של אג"ח קונצרניות. תיבה זו לא תדון ברכישות אג"ח מסוג זה.

² רכישות אג"ח עשויות לסייע גם במקרים של מצוקת נזילות נקודתית בשווקים.

³ אמנם מקובל לטעון שבנקים מרכזיים לא צריכים להתחשב בשיקולי רווח והפסד בניהול המדיניות המוניטרית, אולם נראה כי בפועל רבים מהם מייחסים חשיבות לרמת ההון העצמי שלהם, שכן הון עצמי נמוך מדי עלול לפגוע בעצמאותם. (כך, למשל, ירידה אל מתחת לרמת הון מסוימת עלולה לחייב הזרמת הון מהרשות הפיסקלית.)

3. השפעות נאמדות של רכישות אג"ח ממשלתיות בעולם

מרבית הספרות מוצאת שרכישת נכסים בידי בנקים מרכזיים אכן הביאה לירידה ניכרת של תשואות האג"ח הממשלתיות הארוכות.⁴ באשר לערוץ ההשפעה על התשואות – נמצאו עדויות הן להשפעה דרך ערוץ האיתות והן להשפעה דרך ערוץ התאמת תיק הנכסים.⁵

שאלה מרכזית היא מה מידת ההתמדה של ירידת התשואות, שכן ירידה לזמן קצר בלבד לא צפויה לתמוך משמעותית בפעילות ובאינפלציה. ההכרעה האמפירית בשאלת ההתמדה אינה פשוטה: ככל שמתרחקים ממועד ההכרזה על תוכנית הרכישות או ממועד הפעלתה, כך קשה יותר לייחס את התפתחות התשואות דווקא לה. Bernanke 2020 מסיק, על סמך מכלול הממצאים בספרות, כי ההשפעה על התשואות הייתה ברובה מתמידה. שאלה מרכזית נוספת היא אם רכישות אג"ח אפקטיביות רק בזמנים של מצוקה פיננסית בשווקים, למשל כאשר מרווחי התשואות גבוהים, או גם בשגרה. הואיל וערוץ התאמת תיק הנכסים פועל דרך הקטנת מרווחי התשואות, סביר שהאפקטיביות של הרכישות דרך ערוץ זה תהיה חלשה יותר בתקופות שגרה, כאשר המרווחים נמוכים יחסית. עם זאת, D'Amico and Seida 2020 מצאו עדויות שלפיהן ההשפעה של רכישות האג"ח בארה"ב לא נחלשה כאשר המצב בשווקים הפיננסיים השתפר, וגם לא כאשר בוצעו סבבי רכישות נוספים. ממצאים דומים התקבלו גם במחקרים אחרים, ועדויות מחקריות מלמדות שההשפעה של רכישות הנכסים לא נחלשת במידה ניכרת בתקופה של רגיעה בשווקים הפיננסיים. להרחבה ראו Bernanke 2020 וכן Gagnon 2016.

באשר להשפעה על משתנים נוספים, מספר מחקרים מצאו כי ירידת התשואות של האג"ח הממשלתיות הביאה לירידת התשואות של האג"ח הפרטיות, לעלייה של מחירי המניות ולפיחות שער החליפין.⁶ מעבר לכך מצאו רוב המחקרים בנושא כי לתוכניות ה-QE השונות הייתה השפעה חיובית על הפעילות ועל האינפלציה.⁷

4. סיכונים אפשריים של הקלה כמותית

במקביל להשפעות שתוארו לעיל, השיח האקדמי והציבורי כולל התייחסות גם לסיכונים אפשריים של הקלה כמותית. בסעיף זה נתייחס לעיקרים שבהם.⁸

סיכונים פיננסיים

כמו מדיניות מוניטרית קונבנציונלית, גם הקלה כמותית מורידה את עקום התשואות, ובכך עלולה לעודד נטילת סיכונים מעבר לרצוי – למשל מתוך "רדיפה אחר תשואה", בעקבות הורדת התשואה על אלטרנטיבות ארוכות-טווח סולידיות. עידוד נטילת סיכונים הוא אמנם אחד הערוצים שדרכם המדיניות המוניטרית תורמת להרחבת הפעילות, אך המדיניות נדרשת לאזן בין עידוד ביקושים לבין שמירה על יציבות המערכת הפיננסית. מבחינה זו מעניין לציין דווקא יתרון מסוים של הקלה כמותית על פני מדיניות מוניטרית קונבנציונלית: שלא כהשפעתה של מדיניות קונבנציונלית,

⁴ לדוגמה, Gagnon et al. (2011), Krishnamurthy and Vissing-Jorgensen (2011), Gagnon (2016) וכן Kuttner (2018). בהקשר עדכני יותר, ראו Hartley and Rebucci (2020).

⁵ ראו Bauer and Rudebusch (2014) וכן Krishnamurthy and Vissing-Jorgensen (2011).

⁶ ראו Neely (2010) ו-Gagnon et al. (2011).

⁷ מסקירת 54 מחקרים על ידי Fabo et al. (2020) (על ארה"ב, בריטניה וגוש האירו) עולה כי רכישת אג"ח בהיקף של 1% תוצר הביאה בממוצע לגידול מצטבר של 0.14% ברמת התוצר, ושל 0.12% ברמת המחירים. מהתוצאות עולה כי קיימת שונות ניכרת בין מדינות, בין תכניות שונות באותה מדינה ולעיתים גם בין מחקרים שונים שבוצעו על אותה תכנית. הממצא העיקרי של העבודה הוא שמחקרים שבוצעו על ידי חוקרים בבנקים מרכזיים הציגו בממוצע אפקטים חזקים יותר מאלו שבוצעו בידי חוקרים מהאקדמיה.

⁸ סעיף זה מבוסס בחלקו על Bernanke (2020), שם מתוארים הסיכונים שבכירי ה-Fed עסקו בהם במסגרת דיוניהם על תוכניות ההקלה הכמותית.

ההשפעה של הקלה כמותית ממוקדת בחלקו הארוך של העקום; לכן היא מביאה להשטחת שיפועו (כלומר מקטינה את המרווח שבין התשואות הארוכות לקצרות). בכך היא מקטינה את חשיפת מאזני הבנקים לחוסר התאמת מח"ם (maturity mismatch), הנובע משימוש של הבנקים המסחריים בהתחייבויות קצרות טווח לשם העמדת אשראי ארוך טווח. Bernanke 2020 מציין כי בסיכומו של דבר נראה שלתוכניות ההקלה הכמותית הייתה עד כה השפעה מיטיבה על גופים פיננסיים, בלי שזו התבטאה בנטילת סיכונים עודפים.

השפעה על תפקוד השוק

סיכון נוסף הוא שהתערבות הבנק המרכזי בהיקף גדול תביא לצמצום היקף המסחר של שחקנים פרטיים, ובכך תפגע במנגנון ה-"price discovery" ובנזילות בשווקים שבהם הבנק התערב.⁹ משיקולים כאלה, מציין Bernanke 2020, תוכניות רכישה כוללות לרוב גם מגבלות ביחס להיקף ההחזקה באג"ח מסוג נתון או למועד פדיון מסוים. השפעה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא צמצום עתידי של מאזן הבנק המרכזי. בין אם המאזן מצטמצם באופן אוטומטי, כשהאג"ח שבידי הבנק מגיעות לפדיון,¹⁰ ובין אם הבנק מוכר את האג"ח בשוק, יש לוודא שההיקף והעיתוי של צעדי הצמצום יהיו כאלה שלא ישפיעו לרעה על תפקוד השווקים.

עצמאות הבנק המרכזי ומשטר יעד האינפלציה

היציבות של משטר יעד אינפלציה נשענת על הפרדת רשויות, הכוללת עצמאות של הבנק המרכזי. העיסוק בתוכניות הקלה כמותית מלווה בדיון על סיכונים לעצמאות הבנק המרכזי משתי סיבות. ראשית, רכישות אג"ח מביאות להתרחבות מאזן הבנק. זו מביאה עמה חשיפה לסיכונים ריבית ושערך (כלומר להפסדי הון עקב עלייה לא צפויה של עקום התשואות).^{11,12} יש חשש שהפסדים משמעותיים יצריכו התערבות פיסקלית, אשר עלולה לאיים על עצמאות הבנק המרכזי.^{13,14} שנית, הקלה כמותית מוזילה את העלויות של מימון גירעונות ממשלתיים. הוזלת העלויות של מימון הממשלה אמנם יכולה להיות תוצאה נלווית של חתירת הבנק המרכזי לעמידה ביעדיו, ובראשם יעד האינפלציה, אולם יש סיכון שמימון הגירעונות יהפוך לשיקול בפני עצמו ("דומיננטיות פיסקלית"), כך שייפגע האמון ביכולתו של הבנק המרכזי לשמור על ערך המטבע, ויגדל הסיכון להתפרצות אינפלציונית.

מהניסיון העולמי שהצטבר נראה שהשימוש בתוכניות QE לא הביא, עד כה, לערעור יציבותה של המערכת הפיננסית, לפגיעה משמעותית בתפקוד השוק או להתפרצויות אינפלציוניות. כמו כן נראה שלא נפגעה עצמאות הבנקים המרכזיים או יכולתם להפעיל את המדיניות הנדרשת.

⁹ המונח price discovery מתייחס ליכולת של שחקנים בשוק להגיע להסכמה על המחיר הנכון של נכס, ואחד הביטויים שלו הוא המהירות שבה אינפורמציה חדשה מגולמת במחירו.

¹⁰ מקובל שפדיון אג"ח ממשלתי מלווה בהנפקה מקבילה כחלק מ"גלגול" החוב – הנפקת חוב חדש כנגד החוב שהגיע לפדיון. פדיון אג"ח שמוחזקת בידי הבנק המרכזי ו"גלגול" מחדש, משמעם גידול פתאומי של היקף האג"ח שמוצע בשוק.

¹¹ הפסד פוטנציאלי כזה אף עלול להתרועע את הבנק המרכזי מהעלאת הריבית גם כשהתנאים המקרו-כלכליים מצדיקים העלאה כזאת.

¹² למרות זאת חשוב להבין שהפסדים של הבנק המרכזי אין פירושם הפסדים לציבור או למשק בכללותו. כפי שמתאר (Bernanke 2020), הציבור מגודר באופן טבעי מפני הפסדים כאלה של הבנק המרכזי, שכן אלו ממילא ייווצרו רק כאשר יחול מפנה, והפעילות הכלכלית תתרחב. המשמעות של התפתחות כזאת היא שהמדיניות המוניטרית למעשה השיגה את יעדה, והתרחבות הפעילות הכלכלית מלווה, ככל הנראה, גם בגידול של הכנסות הציבור ושל בסיס המס, אשר יקזזו את ההפסד המאזני של הבנק המרכזי. במילים אחרות: הדיון בהפסדי הבנק המרכזי רלבנטי בגלל הפוטנציאל לחצים שונים על הבנק, ולא משיקולים כלכליים גרידא.

¹³ Bernanke (2020) מציין חששות מפורשים של חלק מחברי ה-Fed מפני איום על עצמאותו כתוצאה מרכישת נכסים בהיקפים גדולים.

¹⁴ החשש שהבנק המרכזי יאלץ להחזיק כמות נכסים גדולה מאוד מוזכר לעיתים כטיעון בעד גישה מקובלת של יישום תוכניות QE – הגדרת יעד כמותי לסך האג"ח שיירכש. האלטרנטיבה שלפיה הבנק המרכזי יכריז על תשואת מטרה ויקנה את כמות האג"ח הנדרשת כדי להשיג אותה ("Yield curve control") עלולה להצריך התערבות בהיקפים גדולים מאוד.

מקורות

- Bauer, Michael and Glenn D. Rudebusch (2014). "The signaling channel for Federal Reserve bond purchases", *International Journal of Central Banking*.
- Bernanke, Ben S. (2020). "The new tools of monetary policy", *American Economic Review* 110, no. 4, 943–983.
- D'Amico, Stefania and Tim Seida (2020). "Unexpected Supply Effects of Quantitative Easing and Tightening". FRB of Chicago Working Paper, 2020-17.
- Fabo, Brian, Martina Jančoková, Elisabeth Kempf and Luboš Pástor (2020). "Fifty Shades of QE: Conflicts of Interest in Economic Research". No. w27849. National Bureau of Economic Research.
- Gagnon, Joseph E. (2016). "Quantitative easing: An underappreciated success", *PIIE Policy Brief* 16.
- Gagnon, Joseph, Matthew Raskin, Julie Remache and Brian Sack (2018). "The financial market effects of the Federal Reserve's large-scale asset purchases", *24th issue (Mar 2011) of the International Journal of Central Banking*.
- Hartley, Jonathan S. and Alessandro Rebucci (2020). "An Event Study of COVID-19 Central Bank Quantitative Easing in Advanced and Emerging Economies". No. w27339. National Bureau of Economic Research.
- Kuttner, Kenneth N. (2018). "Outside the box: Unconventional monetary policy in the great recession and beyond", *Journal of Economic Perspectives* 32, no. 4, 121–246.
- Krishnamurthy, Arvind and Annette Vissing-Jorgensen (2011). "The effects of quantitative easing on interest rates: channels and implications for policy". No. w17555. National Bureau of Economic Research.
- Neely, Christopher J. (2010). "The large scale asset purchases had large international effects". St. Louis: Federal Reserve Bank of St. Louis, Research Division.

פרק ד'

ההתפתחויות בשוק האשראי של

המגזר העסקי ומשקי הבית

- משבר הקורונה היה אירוע מרכזי שהשפיע על החוב הפרטי השנה. כדי להתגבר על השלכות המשבר ולתמוך בהיצע האשראי ננקטו מספר צעדים לעידוד מתן אשראי – הקמת קרנות להלוואות בערבות המדינה, התערבות בשוקי האג"ח, הקלות הוניות למערכת הבנקאית, הלוואות מוניטריות לעידוד העמדת אשראי ואימוץ מתווה לדחיית החזרי הלוואות. צעדים אלה הצליחו לייצב את השווקים, תמכו בהיצע האשראי ותרמו לפעילות.
- השפעת המשבר עשויה לבוא לידי ביטוי הן בצד הביקוש (גידול עקב הצורך למימון הוצאות שוטפות מחד גיסא והקטנת הביקוש עקב אי הוודאות הרבה מאידך) והן בצד ההיצע (עקב עלייה אפשרית של סיכון הלווים והרעה של מצב המלווים), ולכן יש קושי בזיהוי ההשפעות של ההיצע והביקוש.
- החוב העסקי צמח השנה בשיעור נמוך. העסקים הגדולים ניצלו את מסגרות האשראי בהיקף גבוה בתחילת המשבר, אך פרעו את תוספת החוב לאחר מכן. העסקים הקטנים קיבלו אשראי מהקרנות שבערבות המדינה (בנוסף על האשראי מהמערכת הבנקאית). בריביות על החוב הבנקאי נשמרה השנה יציבות.
- יחס החוב הפרטי לתוצר עלה הן עקב גידול החוב משקי הבית והעסקים והן עקב ירידת התוצר. יחס החוב הפרטי לתוצר ממשיך להיות נמוך בהשוואה בין-לאומית.
- תחילת המשבר אופיינה במשיכה של חסכוניות מהגופים המוסדיים. גובה המשיכות היה תלוי בטיבו של מוצר החיסכון: ככל שהטבות המס בו גבוהות יותר ורמת נזילותו נמוכה יותר שיעור המשיכה היה נמוך יותר. כך בקרנות הפנסיה החדשות לא היו משיכות חריגות לאורך כל התקופה.
- במחצית הראשונה של 2020 נסגרו באופן רשמי מעט יותר מתשעת אלפים עסקים. מהשוואה לשנת 2019 עולה כי המחזוריים של כשבעים אלף עסקים נוספים – מרביתם מענפי המסחר והשירותים – ירדו בחודש אוגוסט בשיעור של לפחות 80%, ונראה כי הסיכון לסגירתם עלה מאוד. למעלה ממחצית מהעסקים שרשמו ירידה של 80% ומעלה במחזוריהם בחודש אוגוסט הם עסקים זעירים, שההשפעה הנאמדת של סגירתם על התוצר, על הסיכון למערכת הפיננסית ועל שוק העבודה מוגבלת.
- סיוע למגזר העסקי הוא כלי מדיניות מרכזי וגורם מכריע בניסיון לשמור על תפקוד השווקים וההמשכיות העסקית בעת הנוכחית. עם זאת, מתן רוחבי, ממושך ולא סלקטיבי של מענקים והלוואות עלול לעודד את תופעת חברות ה"זומבי" (zombie firms)¹ – חברות שביצועיהן נמוכים לאורך זמן, אך כאלה שממשיכות לפעול בשוק תוך גלגול חובותיהן. להתרחבות התופעה בעיקר בעת היציאה מהמשבר יש השלכות על תהליך ההתאוששות, הקצאת המקורות והפריון במשק.
- נמצא כי חברות זומבי (שמספרן השנתי הממוצע בישראל ערב המשבר מוערך בכ-7% מסך החברות הפעילות במשק) היא תופעה מוכרת ויציבה יחסית, לא חריגה בהשוואה בין-לאומית, שאינה בבחינת איום רחב. ואולם ראוי לפתח מנגנוני מיון יעילים ובני יישום, אשר יבטיחו שהתמיכה בפעילות העסקית תגיע למגזרים הזקוקים לה באמת.

¹ המונח "זומבי" זכה לחשיפה נרחבת בעקבות משבר שפרץ ביפן בשנות התשעים: קריסת מחירי הנדל"ן ותקופה ממושכת של צמיחה נמוכה (סטגנציה) וירידה בפריון בעקבותיה הביאו לעלייה של מספר העסקים ה"זומבים", להיחלשות של המערכת הבנקאית ולצמצום של ההשקעה בחברות בריאות. (Banerjee and Hofmann, 2020; Giannetti and Simonov, 2013; Caballero, Hoshi and Kashyap, 2008). לדיון חוזר ועדכני ברקע ובסכנות הכרוכות בתופעת חברות ה"זומבי" ראו פרסומים רבים ב-BIS, Financial Times, Economist (2020).

1. מבוא והתפתחויות העיקריות

פרק זה עניינו בניתוח השינויים במקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי (משקי הבית והעסקים) בישראל. המימון משמש את משקי הבית ואת המגזר העסקי לצריכה והשקעה, ומכאן חשיבותו הרבה לפעילות הכלכלית. הפרק מתאר את השינויים המרכזיים שחלו בחוב של המשק בשנת 2020. האירוע המרכזי שהשפיע על החוב השנה היה משבר הקורונה, שפרץ בתחילתה, וגרם לצמצום משמעותי של הפעילות הכלכלית במשק ולאיבוד הכנסות כתוצאה מכך.

בצד הביקוש לאשראי המשבר היה צפוי להביא לגידול הביקוש של העסקים ומשקי הבית לאשראי לשם מימון הוצאות שוטפות, אך בה בעת אי-הוודאות הרבה הייתה עלולה להביא להקטנת הביקוש לאשראי – מצד העסקים עקב צמצום צורכי ההון החוזר וההשקעות העתידיות ומצד משקי הבית עקב ירידה בצריכה. בצד ההיצע המשבר היה עלול לפגוע בהיצע האשראי בגלל עלייה אפשרית של סיכון הלווים (והרעה של מצב המלווים). בנק ישראל וממשלת ישראל נקטו צעדים רבים לשם ייצוב השווקים ותמיכה במתן אשראי כגון: התערבות בשוקי האג"ח, הורדת דרישות ההון במערכת הבנקאית, העמדת הלוואות מוניטריות ייעודיות להרחבת היצע האשראי, יצירת תשתית להרחבת מגוון הנכסים שהבנקים יוכלו להעמיד כבטוחה כנגד אשראי, הקלות רגולטוריות, הקמת קרנות להלוואות בערבות המדינה וגיבוש מתווה לדחיית החזרי הלוואות. על רקע צעדים אלה חזר השוק של הנפקות האג"ח לפעילות, לאחר שקפא בתחילת המשבר, העסקים ומשקי הבית דחו תשלומים לפירעון הלוואות בהיקף משמעותי (אולם בינואר 2021 מעל 80% מתוכם כבר חזרו לשלם), ועסקים (בעיקר קטנים) פנו בין היתר, בנוסף לתמיכה הבנקאית לקבלת אשראי מקרנות בערבות המדינה. ניתוח ענפי, המוצג בהמשך הפרק, מראה שצעדי המדיניות אשר תמכו בהיצע האשראי תרמו להמשך הפעילות.

בהתפתחות החוב השנה נצפתה מגמה מעורבת: כך, למשל, העסקים הגדולים ניצלו מסגרות אשראי בנקאיות בהיקף גבוה בתחילת המשבר, בדומה לפעילותם של עסקים גדולים במדינות נוספות בעולם ובתקופות קודמות של תחילת משבר, התנהגות שביטאה את אי-הוודאות הגדולה שאפפה אז את המשך תפקודם היעיל של שוקי האשראי. בהמשך, עם הירידה באי הודאות, הם פרעו את תוספת החוב. על רקע ירידה בצריכה הפרטית צמצמו משקי הבית את חובם שאינו לדיור, אך המשיכו להגדיל את החוב לדיור בקצב גבוה יחסית. במהלך השנה, על רקע הירידה בתוצר, גדל יחס החוב הפרטי לתוצר (תוצאת גידול הן של יחס חוב משקי הבית לתוצר והן של יחס החוב העסקי לתוצר). בריביות על החוב של העסקים הגדולים והבינוניים נשמרה יציבות, ורמתן דמתה לזו של השנה הקודמת, והריביות על חוב העסקים הקטנים אף ירדו מעט.

בתיבה ד'-1 מנותחות המשיכות של חסכוניות מהגופים המוסדיים במהלך שנת 2020, בעיקר בתחילתו של משבר הקורונה, בחודש מרץ. נמצא שגובה המשיכות תלוי בטיבו של מוצר החיסכון: ככל שיש במוצר יותר הטבות מס ורמת נזילותו נמוכה יותר, שיעור המשיכה היה נמוך יותר. בקרנות הנאמנות שיעור המשיכה במרץ היה גבוה, אף יותר מאשר במשבר הפיננסי של 2008, וזאת, כנראה, בעיקר בהשפעת הזעזועים בשווקים, אשר בעטיים נצפו משיכות מכל מסלולי ההשקעה. לעומת זאת בקרנות הפנסיה החדשות לא היו משיכות חריגות אלא רק ירידות בהפקדות לאור הסגרים. בקופות הגמל וקרנות ההשתלמות, לצד שיעור משיכה נמוך, נצפו העברות משמעותיות למסלולים סולידיים, מעבר שמנע מהמשקיעים ליהנות מהתיקון בשווקים וקיבע הפסדים.

בחינת המגמות העיקריות במימון של המגזר העסקי מלווה השנה בניתוח של שתי סוגיות מרכזיות: (א) היקף סגירת העסקים במשק בעת משבר הקורונה (תיבה ד'-2); ו-(ב) הסכנה בשימור וטיפול של תופעת חברות ה"זומבי" (zombie firms) – חברות בעלות ביצועים נמוכים, אשר אינן מצליחות לכסות את עלויות שירותי החוב שלהן לאורך זמן, אך ממשיכות לפעול בשוק הודות ל"הנשמה מלאכותית", תוך גלגול חובותיהן (תיבה ד'-3).

הדינמיקה של האשראי במשק נפגעה השנה הן בצד הביקוש לאשראי והן בצד ההיצע. בנק ישראל וממשלת ישראל נקטו צעדים רבים לייצוב השווקים ותמיכה במתן אשראי כגון: התערבות בשוקי האג"ח, העמדת הלוואות מוניטריות, מתווה דחיית החזרים והקמת קרנות להלוואות בערבות המדינה.

התפתחות החוב השנה לא הייתה אחידה. העסקים הגדולים פנו לאשראי בנקאי, ואילו הקטנים נעזרו בהלוואות שבערבות המדינה. משקי הבית הגדילו את החוב לדיור וצמצמו את החוב שאינו לדיור.

יחס החוב הפרטי לתוצר עלה, אולם רמתו נמוכה בהשוואה בין-לאומית.

מספר העסקים שהפסיקו את פעילותם או פעילותם נפגעה ב-80 אחוזים ומעלה, מוערך בכ-80,000. מרביתם עסקים זעירים, שהשפעה הנאמדת של סגירתם על התוצר, על הסיכון למערכת הפיננסית ועל שוק העבודה מוגבלת.

זיהוי ההיקף של שתי תופעות אלה השנה מאתגר במיוחד. זאת בשל קושי להעריך את השלכות המשבר על המודל העסקי ועל הציפיות של הפירמות בטווחים הבינוני והארוך, וכן להגדיר את הסטטוס המשפטי העדכני שלהן. סגירתן של חברות לצמיתות, מעבר למגמה המזוהה עם מחזור העסקים הסטנדרטי (המתבטאת בסגירת כ-40-50 אלף עסקים בשנה), פיטורי עובדים, תהליכי חדלות פירעון ותשלומים לנושים – כל אלה עלולים להעמיק את המיתון הנוכחי ולהפוך אותו לשפל מתמשך. כנגד זאת מימון חברות שאינן בנות קיימא טומן בחובו פוטנציאל לעיוות של מנגנוני השוק, הקצאה מוטת של המשאבים וכספי הסיוע וכן פגיעה במאמצי ההתאוששות ובפריון בטווח הארוך.² על פי דיווחי רשות המסים במחצית הראשונה של שנת 2020 נסגרו רשמית כתשעת אלפים עסקים – בכ-33% פחות מהנתון בתקופה המקבילה אשתקד. (בתיבה ד'-2) התבססנו על נתוני הירידות של המחזוריים בחודשים יולי-אוגוסט, שבהם הגבלות התנועה במרבית הענפים היו מצומצמות, ובנינו אומדן למספר העסקים שאמנם לא נסגרו באופן רשמי, אולם מצבם הורע משמעותית, כך שהסיכון שלהם להיסגר עלה במידה ניכרת. על פי אומדן זה, כשבעים אלף עסקים – מרביתם מענפי המסחר והשירותים – חוו ירידה של המחזור בשיעור של 80% ומעלה ביולי-אוגוסט 2020 יחסית לנתון המקביל בשנת 2019. כ-60% מהעסקים שנראה כי הסיכון לסגירתם עלה הם עסקים זעירים שהמחזור השנתי שלהם עד 300 אלפי ש"ח. המחזור המצרפי של עסקים אלו נאמד בסכום נמוך יחסית של כ-5 מיליארדי ש"ח בלבד, דבר המשקף תרומה נמוכה יחסית שלהם לתוצר וכן סיכון אשראי מצומצם הנשקף מסגירתם למערכת הפיננסית. אשר להשפעה על שוק העבודה – ניתן להעריך כי שיעור גבוה מהעסקים הזעירים שהסיכון לסגירתם עלה הם עצמאיים שלא מעסיקים שכירים. על רקע זה, ועל אף הפגיעה הלא מבוטלת במחזור החיים של הפירמות, מאמצי הבנקים המרכזיים והממשלות להקחות את ההשפעות ההרסניות של משבר ה-COVID-19 באמצעות תוכניות סיוע למגזר העסקי היוו כלי מדיניות חשוב וגורם מכריע בניסיון לשמור על תפקוד השווקים וההמשכיות העסקית. ואולם הן העלו את הנטל התקציבי, ועלולות, בשל אופיין הרוחבי, לייצר סיכון מוסרי. זאת בהעדר מנגנון סלקטיבי יעיל, שמטרתו להבטיח סיוע ממוקד לחברות הזקוקות לו באמת. במילים אחרות: צעדי מדיניות רוחביים שננקטו לצורך התמיכה בפעילות העסקית מעלים חששות באשר לטיפוח ושימור של חברות שאינן בנות קיימא – חברות ה"זומבי".

תופעת חברות ה"זומבי" בישראל ערב המשבר (שמוערכת בכ-7% מסך החברות הפעילות במשק, שיעור שאינו חריג בהשוואה בין-לאומית) היא תופעה מוכרת ויציבה יחסית, שאינה בבחינת איום רחב. יתר על כן, מפני אופיו השונה של המשבר חברות רבות המסווגות כיום כחברות "זומבי" אינן אלא עסקים בני קיימא שחווים זעזוע נזילות זמני בשל מגבלות שהביאו לקריסת הביקוש המצרפי. עוצמת הזעזוע הנוכחי מחייבת התערבות רחבה למניעת הסלמה של המצוקה הפיננסית במשק – התערבות שהיא אפוא פשרה בין השמירה על תפקוד המשק לבין הסיכון שבהמשך המימון של חברות הסובלות ממצוקה מתמשכת ואינן עומדות בעלויות שירות החוב. ואולם על מקבלי החלטות לבחור בחירות קשות על פי עקרונות המובילים וביניהם: לצמצם תמיכה רחבה בעסקים ולעבור לצעדים ממוקדים במגזרים ובחברות שהפוטנציאל שלהם להיות בני קיימא גבוה יחסית, להגביל תמיכה רק למגזרים שבהם יש עדויות מוצקות לכשלי שוק, לפעול לחיזוק הרכיב ההוני של החברות ולהתנות את הסיוע בו, וכן להמשיך ולחזק את מנגנוני חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי.

המגמות העיקריות במימון המגזר העסקי מלוות השנה בשתי סוגיות עיקריות: היקף סגירת העסקים במשק בעת משבר הקורונה והיקף תופעת חברות ה"זומבי" – חברות שביצועיהן נמוכים, אך הן ממשיכות לפעול בשוק הודות ל"הנשמה מלאכותית", תוך גלגול חובותיהן.

² המונח "זומבי" זכה לחשיפה נרחבת בעקבות משבר שפרץ ביפן בשנות התשעים: קריסת מחירי הנדל"ן ותקופה ממושכת של צמיחה נמוכה (סטגנציה) וירידה בפריון בעקבותיה הביאו לעלייה של מספר העסקים ה"זומבים", להיחלשות של המערכת הבנקאית ולצמצום של ההשקעה בחברות בריאות. (Banerjee and Hofmann, 2020; Giannetti and Simonov, 2013; Caballero, Hoshi and Kashyap, 2008). לדיון חוזר ועדכני ברקע ובסכנות הכרוכות בתופעת חברות ה"זומבי" ראו פרסומים רבים ב-BIS, Financial Times, Economist (2020).

2. התפתחות החוב העסקי

א. החוב הבנקאי

ניתוח החוב העסקי לבנקים מראה הבדל בהשפעת המשבר הקורונה בין העסקים הגדולים לקטנים. העסקים הגדולים הגדילו משמעותית את יתרות החוב שלהם בתחילת המשבר – כנראה באמצעות ניצול מיידי של קווי אשראי, ובהמשך המשבר הם פרעו את תוספת החוב (איור איור ד'-2), כך שבמהלך השנה צמחה יתרת חובם בשיעור נמוך. התנהלות זו יכולה להעיד כי העסקים הגדולים לא חוו מחנק אשראי, אלא גייסו חוב בתחילה כדי להיערך למשבר. התנהלות זו מאפיינת עסקים גדולים בתחילת משבר במדינות נוספות, ומצביעה על היקף אי-הוודאות שלהם בתחילת המשבר באשר להמשך יכולתם של השווקים להמשיך ולספק את הביקוש לאשראי בהמשכו. הירידה בניצול מסגרות אשראי אלו עם הזמן מעידה על ירידה באי-הוודאות, לנוכח העובדה שהבנקים ושווקי ההון המשיכו בפעילותם התקינה.

ניתוח ענפי מראה שהענפים אשר התאפיינו בצמיחה גבוהה של יתרת חובם במהלך שנת 2020 היו מלונאות והסעדה (ענפים שהיו סגורים, ולכן כנראה גייסו חוב לצורכי מימון ההוצאות השוטפות) ונדל"ן ובינוי (אשר המשיכו בפעילות בהיקף משמעותי). ענף הבנייה הוחרג ממגבלות הפעילות, ולא עוד אלא שכדי לתמוך בפעילותו על רקע צורכי המשק בתקופת המשבר ואחריה העלה הפיקוח על הבנקים את המגבלה הענפית לגבי³. צעד זה איפשר לנתק את קצב גידולו של האשראי לענף הבנייה מזה של סך האשראי העסקי הבנקאי. עם הענפים שצמצמו את יתרת חובם נמנים ענף התעשייה וענף השירותים הפיננסיים, הכולל את גופי האשראי המוסדרים – גופים המספקים אשראי חוץ-בנקאי לעסקים קטנים ולמשקי בית. כפי שיתואר בהמשך נותני האשראי המוסדרים נפגעו קשה ממשבר הקורונה, ויתרת האשראי שהעמידו ירדה בשיעור חד – בין היתר בעקבות הקושי לגייס מימון ועליית סיכון הלקוחות.

העסקים הקטנים ככל הנראה התקשו לקבל אשראי מהבנקים בתחילת המשבר. במהלך חודש מרץ הוקמו קרנות ייעודיות, אשר סיפקו ערבויות מדינה לאשראי הבנקאי הניתן לעסקים הקטנים לצורך התמודדותם עם מחנק האשראי. (להרחבה ראו בחלק על הקרנות בערבות המדינה). במקביל החל בנק ישראל להפעיל תוכניות מוניטריות להרחבת היצע האשראי לעסקים. בחינה ענפית מראה שענפי המסחר והתעשייה קיבלו מהקרנות הללו אשראי בשיעור שעלה על שיעורם באשראי הבנקאי הכולל.

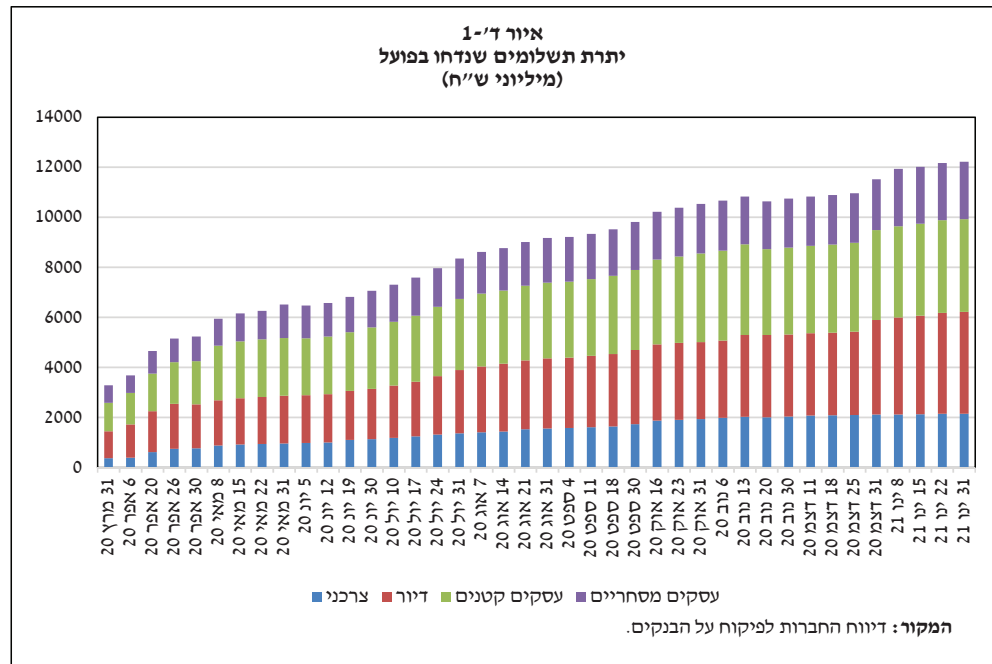
העסקים הקטנים גם לקחו חלק במתווה דחיית התשלומים (ראו איור ד'-1) שבנה הפיקוח על הבנקים כחלק מהצעדים להתמודדות עם משבר הקורונה. היקף האשראי לעסקים קטנים שהתשלומים בגינו נדחו הגיע בשיאו לכרבע מיתרת האשראי של מגזר זה, אך עד סוף השנה חודשו התשלומים בגין כשני שלישים מהאשראי שנדחה (כ-80% בינואר 2021).

האשראי לעסקים קטנים צמח בקצב איטי (1% במהלך שלושת הרבעים הראשונים של שנת 2020). בחינה של הקושי לגייס אשראי לפי גודל העסק מראה שהעסקים הקטנים (והבינוניים) התקשו לגייס אשראי בנקאי (איור ד'-3), והאשראי להם הגיע ברובו מקרנות בערבות המדינה⁴. האשראי הבנקאי הופנה בעיקר לעסקים גדולים, ובמהלך שלושת הרבעים הראשונים של השנה צמח האשראי הבנקאי לעסקים אלה ב-9%. סך החוב הבנקאי העסקי צמח השנה ב-28 מיליארד ש"ח – שיעור של כ-6.2% (לעומת 6.4% בשנת 2018 ו-4.6% ב-2019).

העסקים הגדולים פנו אל הבנקים לשם קבלת אשראי, ואילו העסקים הקטנים נעזרו בקרנות בערבות המדינה. בריביות, הן לעסקים הגדולים והן לעסקים הקטנים, נשמרה יציבות.

³ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/7-12-2020.aspx>

⁴ התייחסות נרחבת לקרנות בערבות המדינה מובאת בהמשך.



לוח 1: אפיקי הגיוס של המגזר העסקי²

יתרות, סוף תקופה, מיליארדי ₪										שינוי ביתרה, במהלך התקופה, % ⁴
Q4/2020	Q3/2020	Q2/2020	2020	2019	12-2020	9-2020	6-2020	12-2020	12-2019	
4.1%	-0.6%	-1.5%	6.2%	4.6%	487	468	470	487	459	1. הלוואות מהבנקים
0.2%	2.0%	1.9%	3.8%	0.1%	212	212	208	212	205	2. אג"ח סחירות בישראל
2.9%	-2.2%	-0.7%	-3.0%	8.0%	112	109	112	112	116	3. אג"ח לא סחירות והלוואות לא בנקאיות ⁵
5.7%	-2.7%	1.5%	-0.5%	11.2%	86	82	84	86	87	מזה: הלוואות מהגופים המוסדיים
0.0%	6.4%	-6.3%	-4.8%	4.9%	174	174	164	174	183	4. חוב שגויס בחו"ל ³
0.5%	-0.2%	-6.9%	-10.9%	7.2%	139	138	138	139	156	מזה: הלוואות מתושבי חוץ
-1.7%	42.5%	-3.0%	30.5%	-7.0%	35	36	25	35	27	מזה: אג"ח
2.4%	1.0%	-1.5%	2.5%	4.1%	986	963	953	986	962	סך החוב של המגזר העסקי

¹ הלוואות מהבנקים מוצגות לפני הפרשה לחומ"ס (מבוסס על נתוני סולו, תו"י בלבד). יתרות אג"ח מוצגות ע"פ ערך נקוב מתואם (הון רשום למסחר בתוספת הפרשי הצמדה וריבית שטרם שולמה).

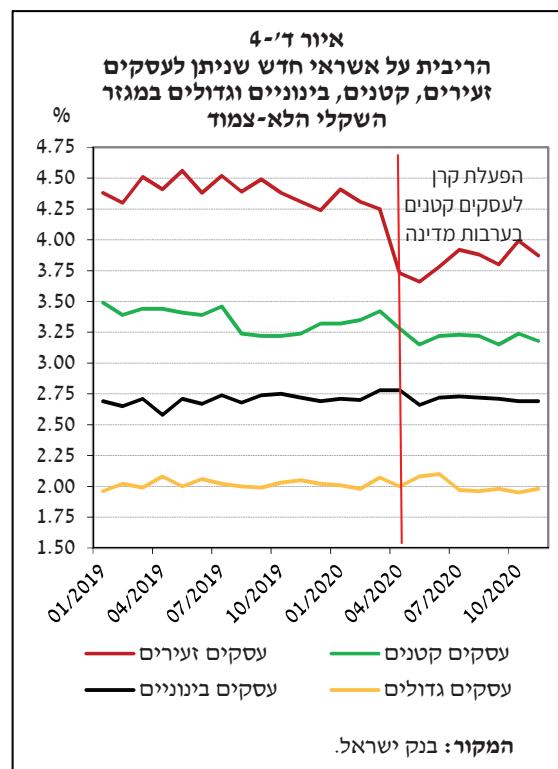
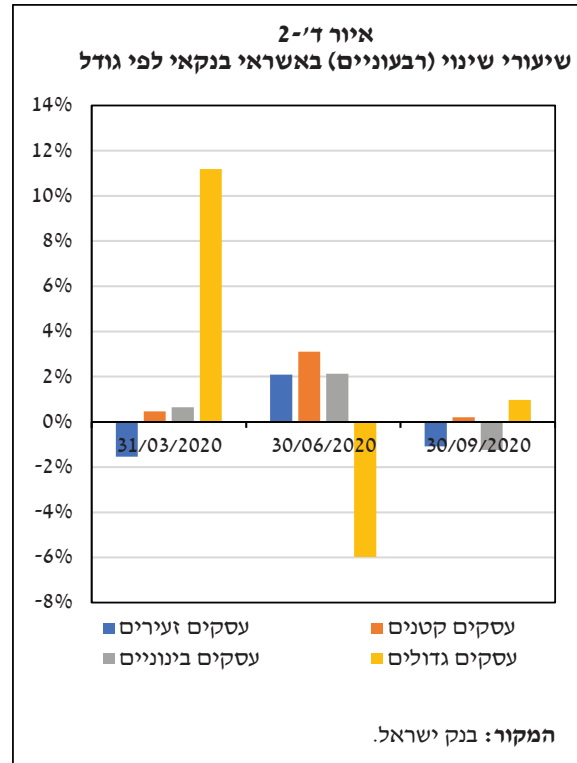
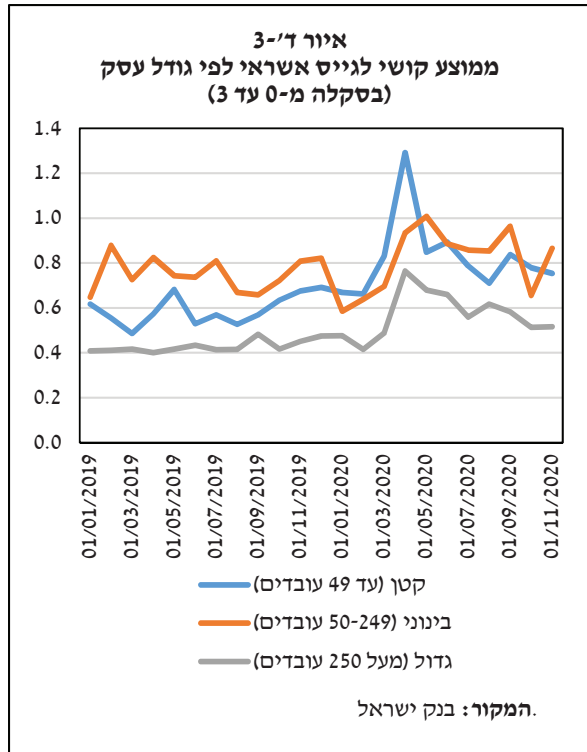
² ללא בנקים וחברות ביטוח.

³ כולל אחזקות באג"ח חברות ישראליות בחו"ל והלוואות מחו"ל.

⁴ היתרה המדווחת עבור אשראי מתו"ח לסקטור העסקי מתבססת על דיווחים של חברות עסקיות במשק הישראלי.

⁵ בשנה הנוכחית השינוי מתחילת השנה.

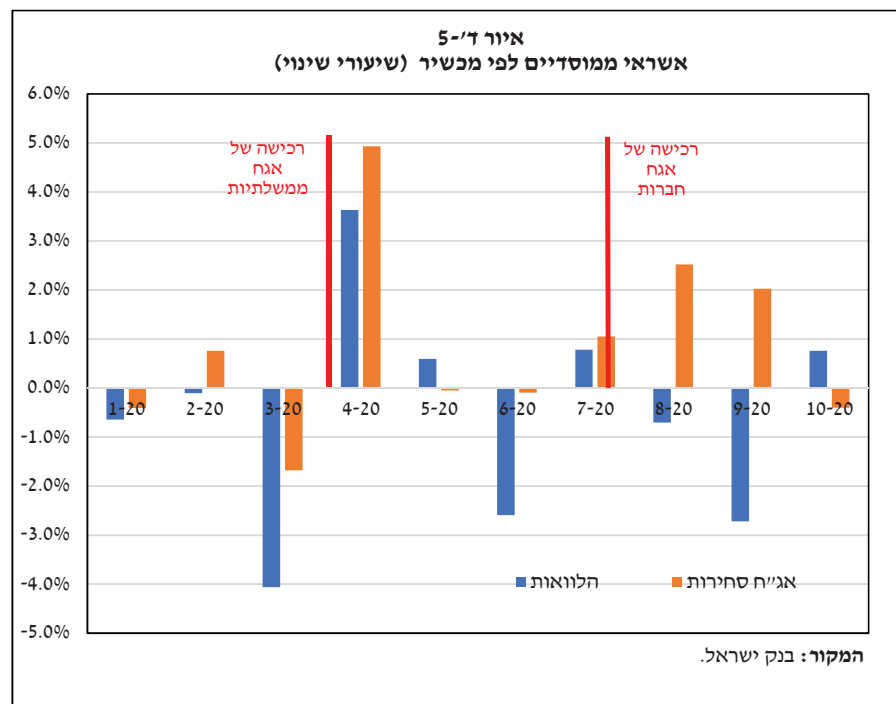
⁵ מורכב מהלוואות ממוסדיים ומחברות כרטיסי אשראי. עד אוגוסט 2013 סעיף הלוואות מובטחות במשכנתא מגופים מוסדיים שוייך לחוב של משקי הבית.



ב. החוב החוץ-בנקאי

החוב (העסקי) החוץ-בנקאי מתקבל ברובו ממשקיעים מוסדיים ומתושבי חוץ. (חלק נוסף, קטן, מתקבל מנותני האשראי המוסדניים ומחברות כרטיסי האשראי). בתחילת המשבר, בחודש מרץ, התמודדו המשקיעים המוסדיים עם קשיי נזילות ופדיונות גבוהים מקרנות הנאמנות. בנק ישראל נקט מספר צעדים (המתוארים בפרק ג' של דוח זה), ביניהם השקת תוכנית לרכישת אג"ח ממשלתיות (בהיקף 50 מיליארד ש"ח, שהורחבה מאוחר יותר ב-35 מיליארדים נוספים), אספקת נזילות דולרית באמצעות עסקות החלף בחודש מרץ ותוכנית לרכישת אג"ח חברות (בהיקף של 15 מיליארד ש"ח) בתחילת חודש יולי. פעילות בנק ישראל תרמה לייצוב השווקים. התשואות בשוק האג"ח, שעלו בחדות בתחילת המשבר, החלו לרדת לאחר השקת תוכנית לרכישת אג"ח ממשלתיות, ולאחר הכרזת בנק ישראל על תוכנית לרכישת אג"ח חברות הגיעו לרמות דומות לאלה שלפני המשבר. על רקע התייצבות השווקים חזרו המשקיעים המוסדיים להעמיד אשראי. סך החוב למשקיעים המוסדיים גדל השנה לאט, אך נצפו שינויים בתמהילו. בשנים קודמות המוסדיים העדיפו להעמיד אשראי דרך הלוואות ישירות על פני אג"ח סחירות, מה שבא לידי ביטוי בקצב צמיחה גבוה יותר של ההלוואות הישירות. השנה, על רקע המשבר וצעדי התמיכה של בנק ישראל, מגמה זו התהפכה: בעוד שיתרת החוב למוסדיים דרך הלוואות פרטיות הצטמצמה, יתרת האג"ח הסחירות צמחה במהירות. נראה שהצמיחה בפעילות באג"ח חברות הגיעה לאחר הכרזתו של בנק ישראל ביולי 2020 על רכישת אג"ח חברות לצורך תמיכה בשוק. העדפת מכשיר האג"ח הסחירות על פני ההלוואות במהלך משבר הקורונה אפיינה מספר מדינות בעולם, וייתכן שהיא קשורה לצעדים שנקטו הבנקים המרכזיים שלהן לשם תמיכה בשווקים הפיננסיים⁵. בישראל התופעה באה לידי ביטוי באשראי מהמוסדיים ומתושבי חוץ, על רקע צעדי תמיכה בשוק האג"ח, שנקט בנק ישראל בדומה לבנקים מרכזיים אחרים בעולם.

בנק ישראל התערב
בשווקים בהיקפים
משמעותיים ורכש אג"ח
ממשלתיות, ובהמשך
אף אג"ח חברות, לצורך
הספקת נזילות לשווקים
וייצובם.



⁵ T. Goel and J. Garralda (2020), "Bonds and syndicated loans during the Covid-19 crisis: decoupled again". BIS Bulletin, April

המשבר השפיע גם על החיסכון ארוך הטווח של הציבור, כפי שהתבטא בשינויים בתמהיל תיק נכסיו. על רקע תנודתיות של מחירי הנכסים גדל משמעותית רכיב הפיקדונות בבנקים בתיק, ואילו רכיבי המניות והאג"ח המקומיות ירדו. גם שיעור התיק שמנוהל בידי הגופים המוסדיים הצטמצם מעט, כשנעצרה עלייתו, אשר שררה בשנים הקודמות⁶.

החיסכון של הציבור גדל במידה משמעותית. גידולו בא לידי ביטוי ברכיב הפיקדונות, על חשבון רכיבי המניות והאג"ח.

ג. שוק האג"ח – החוב החוץ-בנקאי הסחיר

משבר הקורונה בא לידי ביטוי בשוק האג"ח בירידות מחירים חדות (עליית המרווח בין אג"ח חברות לבין אג"ח ממשלתיות), שהחלו בסוף חודש פברואר. הדבר נבע בין היתר ממכירות משמעותיות של קרנות הנאמנות לצורכי נזילות. בשיאם הגיעו המרווחים לרמות דומות לאלה שנצפו במשבר החוב האירופי בשנת 2011 (אך עדיין מתחת לרמות שנצפו במשבר 2008–2009). בחודש מרץ המרווחים שעלו בדירוגים הגבוהים של האג"ח החלו לרדת, ואילו המרווחים בדירוגים הנמוכים נותרו גבוהים, והחלו לרדת רק בהמשך השנה, כך שבמשך התקופה פער המרווחים בין הדירוגים גדל. עליית המרווחים באג"ח בעלות הדירוגים הנמוכים בתקופה זו הייתה עלולה להגביר את הקושי לגייס בשוק הראשוני, כפי שיורחב בהמשך.

במסגרת התמודדות עם משבר הקורונה נקט בנק ישראל מספר צעדי מדיניות לצורך הספקת נזילות וייצוב של השווקים הפיננסיים. (להרחבה ראו תיבה 3 בדוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020). במרץ 2020 השיק בנק ישראל תוכניות לרכישת אג"ח ממשלתיות ועסקות החלף דולריות מול המשקיעים המוסדיים, ובהמשך (בתחילת יולי 2020) אף הכריז כי יפעיל תוכנית לרכישות אג"ח חברות. בהשפעת רכישת האג"ח הממשלתיות ואספקת הנזילות הדולרית החלו המרווחים בדירוגים הגבוהים לרדת, ואילו המרווחים בדירוגים הנמוכים ירדו רק לאחר התערבות בנק ישראל בשוק אג"ח החברות בהמשך.

בשוק הראשוני ירדו ההנפקות ירידה חדה עם תחילת המשבר (בחודש מרץ), אך התאוששו לאחר מכן. החברות הלא-פיננסיות גייסו אג"ח בהיקפים דומים לאלו של השנים הקודמות, בעוד שהבנקים וחברות הביטוח צמצמו מאוד את גיוסיהם. בסך הכול גויסו בשנת 2020 כ-52 מיליארד ש"ח (41 מיליארדים ללא הבנקים וחברות הביטוח) לעומת 62 מיליארד ש"ח (44 מיליארדים ללא הבנקים וחברות הביטוח) בממוצע בשלוש השנים הקודמות. בחינה של ההנפקות נטו (ההנפקות בניכוי פדיונות הקרן) מראה שסך אלו של החברות היצרניות בשנת 2020 היה גבוה ב-1.5 מיליארד ש"ח מן הממוצע של שלוש השנים הקודמות; לעומת זאת ההנפקות נטו של החברות הפיננסיות היו נמוכות בכ-18 מיליארד ש"ח מן הממוצע של שלוש השנים הקודמות.

ההנפקות התרכזו בעיקר בדירוגים הגבוהים, ואילו שיעור ההנפקות בדירוגים הנמוכים פחת. חלקו של הדירוג AA- ומעלה הגיע בשנת 2020 ל-58% (ביחס לממוצע של 46.8% בשלוש השנים הקודמות) והדירוגים בין A- ל A+ הגיעו לשיעור של 38% (לעומת 33% בממוצע בשלוש השנים הקודמות). נראה אפוא ששוק האג"ח בדירוגים הגבוהים תפקד היטב, וההנפקות בו גדלו תוך שמירה על מרווחים קרובים לרמות של טרם המשבר, מה שמעיד כי לא הייתה בעיה לגייס. לעומת זאת בדירוגים הנמוכים נצפתה ירידה בהנפקות, שלווה בעליית המרווחים, התפתחות המאותתת על מגבלה מסוימת בהיצע האשראי, ואולי על קושי של החברות הפחות טובות במשק בגיוסו. נראה שמדובר בחלק מתופעה רחבה יותר: בתקופת משבר גוברת שנאת הסיכון, והאשראי מוקצה לעסקים שסיכונם נמוך (חברות ציבוריות בעלות דירוג גבוה) ופחות לעסקים קטנים ולחברות ציבוריות בדירוג נמוך.

⁶ להרחבה על השינויים בתיק הנכסים של הציבור ראו מבט סטטיסטי 2020.

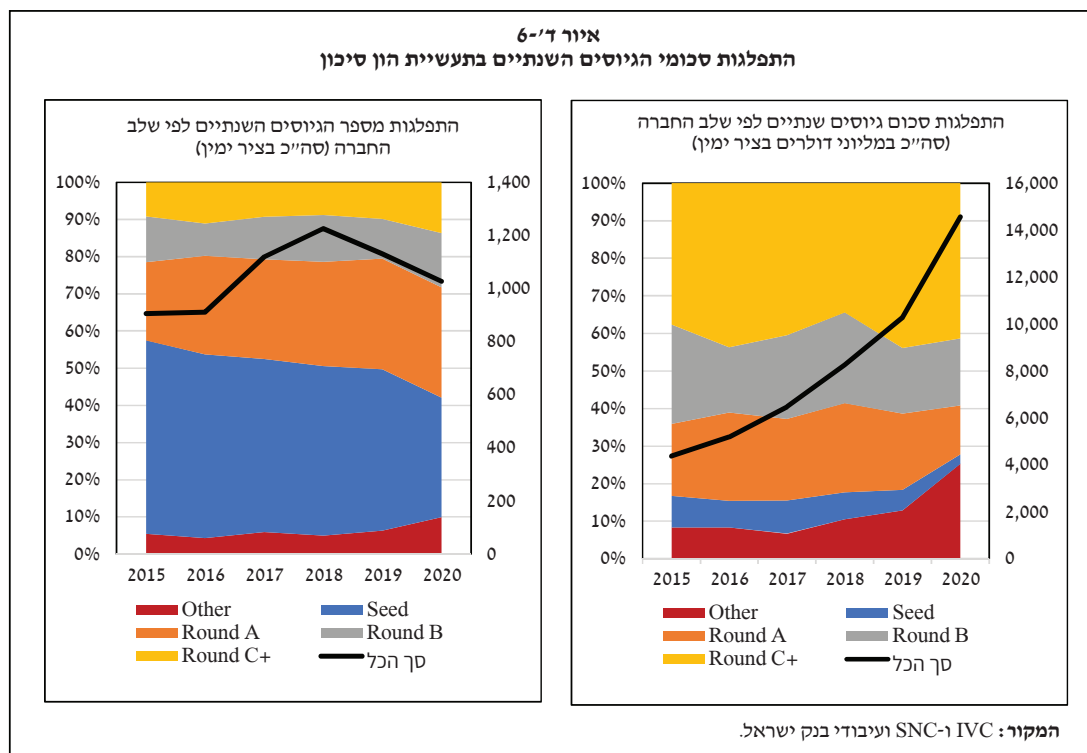
מספר ההנפקות הראשוניות בשנת 2020 הגיע לשיא של העשור האחרון. גבוה במיוחד היה היקף גיוסי ההון במגזר ההיי-טק – דרך הבורסה ודרך קרנות הון-סיכון.

אשר להיבט הענפי – אותם ענפים שנטלו הלוואות מהבנקים פנו גם לשוק האג"ח הקונצרניות וגייסו חוב באמצעות אג"ח. הענפים שבלטו בהיקף גיוסיהם ביחס לשנים הקודמות הם הנדל"ן, ובמידה פחותה התעשייה. ענף שגייס פחות ביחס לשנים הקודמות (מלבד ענפי הפיננסים, הבנקים וחברות הביטוח) היה ענף המסחר והשירותים. כפי שמראה תיבה ב'1 בפרק ב' של דוח זה, ענפי הנדל"ן והתעשייה נפגעו פחות מהענפים האחרים, ואילו ענף המסחר והשירותים נפגע יותר, משום שחלק משמעותי מפעילותו מתנהל עם קהל ולכן הוטלו עליו מגבלות. גם בבחינה של ההנפקות נטו הענפים שבלטו בגיוס מעל לממוצע של שלוש השנים הקודמות הם הנדל"ן והבנייה, ובמידה פחותה ענפי התעשייה והמסחר והשירותים. לעומתם ענף הגז והנפט וענף ההשקעות גייסו פחות מאשר בשלוש השנים הקודמות.

ד. שוק המניות

ההנפקות בשוק המניות הושפעו מהמשבר באופן דומה להנפקות בשוק האג"ח. היקף ההנפקות ירד בשיעור חד בחודשים מרץ עד מאי והתאושש לאחר מכן. מבחינת היקף ההנפקות היו גיוסי ההון בשנת 2020 גבוהים משמעותית ביחס לשנה הקודמת, והסתכמו בכ-12 מיליארד ש"ח (עלייה של 43% לעומת 2019). השנה התאפיינה גם במספר שיא של הנפקות ראשוניות (IPO) – 26 הנפקות (המספר הגדול ביותר מאז 2008), שבהן גויסו כ-4.5 מיליארד ש"ח. רוב ההנפקות (95% מהסכום) בוצעו בדרך של הצעה לא אחידה למשקיעים מוסדיים (Book Building) – שיטה חדשה, שהונהגה בבורסה החל משנת 2019 (בשנת 2019 29% מסך ההנפקות החדשות גויסו בשיטה זו). במאי 2019 פרסמה הבורסה הנחיות חדשות, שמאפשרות להנפיק יחידות השתתפות של שותפויות מו"פ, וארבע שותפויות כאלה נרשמו למסחר במחצית השנייה של 2020. 18 חברות מתוך 26 המנפיקות החדשות הגיעו מתחום ההיי-טק. ענף זה, המאופיין ביכולת עבודה גם מרחוק ונהנה מביקוש הולך וגובר למוצריו, צמח בעקבות משבר הקורונה. ההנפקות בתחום הטכנולוגיה הסתכמו השנה ב-4.7 מיליארד ש"ח (כולל 1.7 מיליארדים שגויסו בחו"ל). תנועות הון אלה, שחברו אל רכישה מוגברת של נכסים פיננסיים בידי זרים, עקב כניסת ישראל למדד ה-WGBI, ואל עודף בחשבון השוטף, תרמו לייסוסן בשער החליפין כפי שמפורט בפרקים ב' ו-ג' של דוח זה.

שנת 2020 הייתה שנת שיא מבחינת שוויים של גיוסי ההון סיכון על ידי חברות ההיי-טק ישראליות (איור ד'6, צד ימין). עם זאת, ירדו היקף המימון ומספר סבבי הגיוס (איור ד'6, צד שמאל) של חברות בשלבי המימון הראשוניים (Seed ו-Round A). הירידה התלולה ביותר נרשמה במימון של חברות הזנק בשלב ה-Seed: ירידה של 35% בסכומי הגיוס ו-33% במספר הגיוסים. הסיבה לכך היא, כנראה, שכדי להימנע מסיכונים נוספים הקרנות שומרות את כספן להשקעה בחברות שבהן הן השקיעו בעבר במטרה לאפשר להן לצלוח את תקופת המשבר. העלייה במימון של חברות בשלבי חיים מתקדמים יותר והירידה במימון של חברות צעירות מתיישבות עם התמונה העולה מתיבה ב'2 בדבר הפגיעה המצומצמת יחסית בחברות ההיי-טק בישראל השנה והתמקדות הפגיעה בעיקר בחברות קטנות. נוסף על כך ניכרת לאורך השנה מגמת ירידה של מספר העסקאות בכל רבעון יחד עם עלייה של סכומי הגיוס. מגמה זו מצביעה על התאוששות בגובה הגיוסים לקראת סוף השנה אך גם על הצטמצמות מספר החברות המקבלות מימון. על רקע משבר הקורונה נקטה הממשלה צעדים מיוחדים בתחום ההיי-טק. העיקרי שבהם היה מתן ערבות לקרנות השקעה מקומיות. צעד זה התמקד בחברות בשלבי חייהן המאוחרים יחסית, ולא נתן פתרון לחברות בשלבי חיים ראשוניים. אם המגמה בשווקים תחזור ותדמה למגמה של השנים האחרונות נראה שמימון חברות ההזנק בשנת 2020 לא ייפגע משמעותית. לעומת זאת אם מגמות המימון של 2020 יימשכו, המחסור במימון בשלבי החיים הראשוניים עלול לפגוע בהתפתחותן של



חברות ההזנק בשנים הקרובות. יחד עם זאת, ייתכן שהעלייה בגובה סכומי הגיוס דווקא יכולה לעזור לחברות ההזנק להתפתח ולהרחיב את פעילותן. להרחבה על מימון חברות היי-טק וצעדי הממשלה שנקטו השנה ראו סוגיה בנושא מאפייני המימון של חברות ההיי-טק בישראל בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

נותני האשראי המוסדרים

גופים נוספים המספקים אשראי חוץ-בנקאי הם נותני האשראי המוסדרים, המעמידים אשראי בעיקר לעסקים קטנים (להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020). בשנים האחרונות נרשמה צמיחה משמעותית של היקפי האשראי שהם נותנים (בשיעור שנתי ממוצע של 38% בארבע השנים האחרונות), וערב המשבר הם סיפקו אשראי בהיקף של 5.6 מיליארד ש"ח⁷ (לעתה עתה שיעור זניח מסך האשראי). נותני האשראי המוסדרים נפגעו קשה ממשבר הקורונה, ויתרת האשראי שהעמידו ירדה בשיעור חד (של 1.2 מיליארד ש"ח, ירידה שנתית של כ-28%). הפגיעה קשורה ככל הנראה לקושי לגייס מימון,⁸ וזאת על רקע ירידות חדות בגיוסי האשראי של ענף הפיננסים בכללותו – הן של הגיוסים דרך הבנקים והן של אלה דרך הנפקות האג"ח. איור ד'-7 מציג את הריביות על פי המלווים השונים על סמך ניתוח נתונים של מאגר נתוני האשראי שהחל לפעול בשנת 2019, (מאגר הכולל מידע על משקי הבית ועוסקים מורשים). ניתן לראות כי אצל נותני האשראי המוסדרים, בניגוד לבנקים ולחברות כרטיסי האשראי, הריביות עלו במהלך שנת 2020 (עלייה חדה בתחילת המשבר ותיקון מסוים לאחר מכן). השילוב של צמצום האשראי ועליית הריביות משמש אינדיקציה לצמצום ההיצע; זאת בתנאי שהרכב הלווים לא השתנה, שכן שינוי

⁷ הנתונים מתייחסים רק לחברות הציבוריות בענף שדוחותיהם הכספיים מתפרסמים לציבור.

⁸ להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020.

גופי האשראי המוסדרים
נפגעו באופן קשה
במשבר וצמצמו את
היצע האשראי לעסקים
הקטנים ולמשקי הבית.
בניגוד להלוואות מספקי
אשראי אחרים, הריביות
על האשראי ממלווים
אלו עלו.

בו היה יכול להשפיע על הריבית. בבדיקה שנערכה בבנק ישראל (להרחבה ראו "הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי") נמצא כי שינוי הרכב הלווים אינו מסביר את כל השינוי בריבית; ממצא זה, ועמו הממצא בדבר התגברות הקושי בגיוס מימון אצל נותני האשראי המוסדרים, מעידים שההיצע מנותני האשראי המוסדרים נפגע.

בחודש דצמבר 2020 הודיע בנק ישראל כי יבצע עסקות ריפו עם נותני האשראי המוסדרים במטרה להגדיל את היצע האשראי לעסקים קטנים וזעירים גם באמצעות גופי האשראי החוץ-בנקאיים המפוקחים. הצעד מכוון לעודד תחרות ולחזק את יכולתם של נותני האשראי המוסדרים להעמיד אשראי אטרקטיבי ללקוחותיהם על ידי הוזלת מקורות המימון שלהם. מדובר על תוכנית שמציעה לנותני האשראי המוסדרים מקור אשראי זול לצורך תמיכה בעסקים קטנים. במסגרת עסקות הריפו יקבל בנק ישראל מהגופים בטוחות סחירות – אג"ח ממשלתיות, מק"ם ואג"ח תאגידיות – על פי קריטריונים מסוימים.

3. חוב משקי הבית

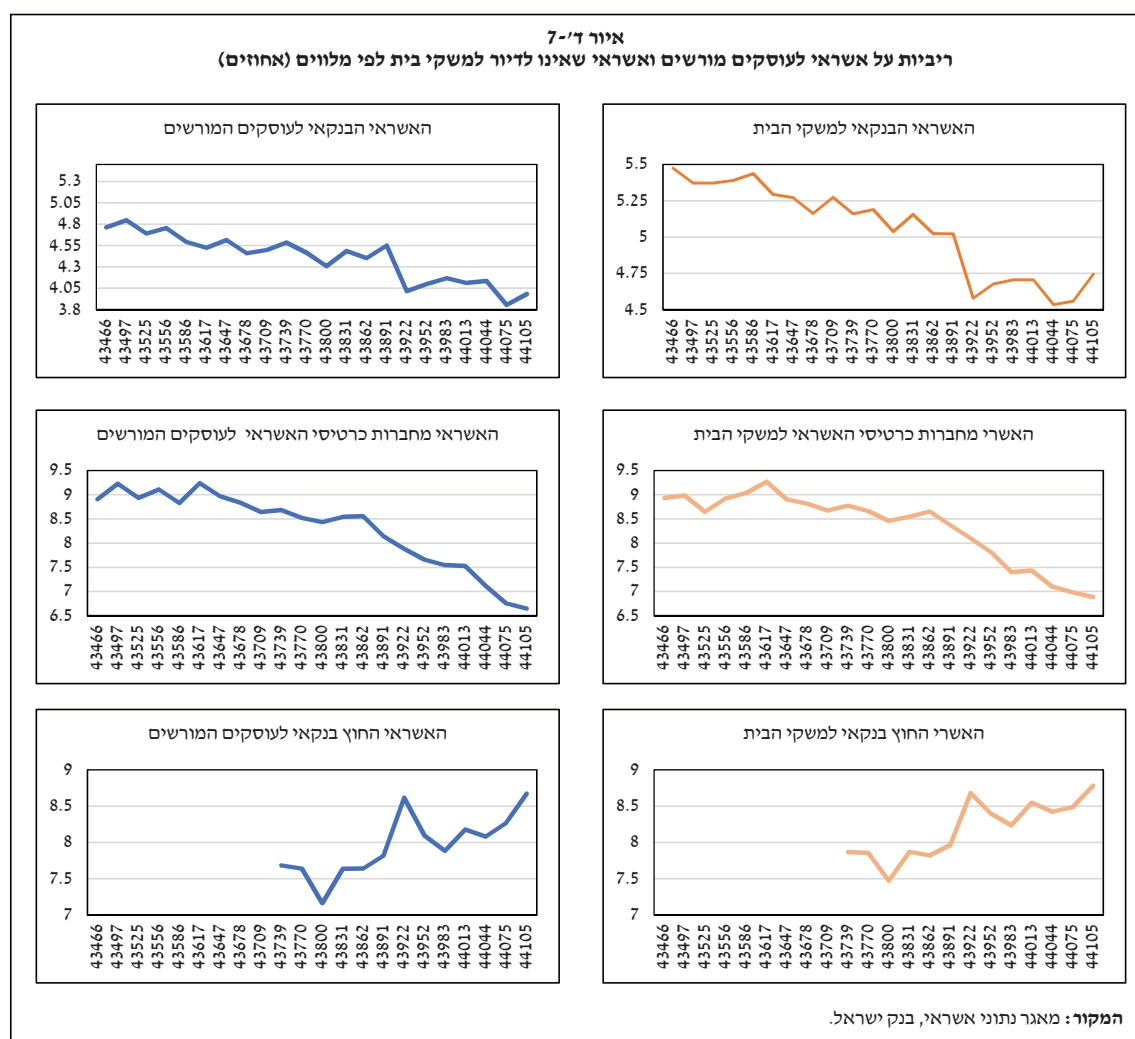
יתרת החוב של משקי הבית (לדיור ושלא לדיור) הגיעה בשנת 2020 לרמה של 612 מיליארד ש"ח, עלייה של 24 מיליארד ש"ח, שהם 4.1%, שיעור נמוך במקצת מאשר בשנים קודמות (5.5% ב-2019 ו-5.3% ב-2018). יחס החוב לתוצר עמד בשנת 2020 על 43.7% (לעומת 41.8% ב-2019). בהתפתחות רכיבי החוב של משקי הבית ניכרה שונות במהלך המשבר ובהשפעתו: החוב לדיור המשיך לצמוח בקצב גבוה למרות המשבר (להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020). האשראי לדיור צמח ללא עליית הריביות, ומכאן אפשר להסיק כי הביקוש נענה בהיצע מספק, ואין אינדיקציות למחנק אשראי במגזר זה. לא כן החוב שאינו לדיור: חוב זה ירד יחד עם ירידה של הריביות, ולכן נראה שהתאפיין בירידה של הביקוש. ככל הנראה, בשל הסגרים והמגבלות פחתה הצריכה הפרטית, ועמה פחת הצורך באשראי צרכני. עדות נוספת לירידת הביקוש לאשראי שאינו לדיור היא גידול בפיקדונות העו"ש של הציבור לצד ירידה ביתרות משיכת היתר והגידול העצום של שיעור החסכון הפרטי השנה (ראו פרק ב').

א. החוב לדיור

החוב לדיור עיקרו מהבנקים (חלק זניח מתקבל מהגופים המוסדיים). יתרת החוב הבנקאי לדיור צמחה בשנת 2020 בשיעור של 9% (גידול של 33 מיליארד ש"ח), שיעור גבוה יחסית לשנים הקודמות (7.5% ב-2019 ו-7% ב-2018). בריביות על משכנתאות נמשכה מגמת הירידה בתחילת השנה, אך בחודשים מרץ ואפריל הן עלו, ולאחר מכן, על רקע צעדי המדיניות המוניטרית, שבו וירדו ברוב מסלולי המשכנתה לרמות ששררו לפני המשבר. על רקע הריביות הנמוכות הסתכם הגידול של היקף המשכנתאות החדשות בשנת 2020 ב-70 מיליארד ש"ח (גבוה בכ-15% מאשר ב-2019 וב-17% מאשר ב-2018; לניתוח תמהיל המשכנתאות ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020).

ב. החוב שאינו לדיור

החוב הצרכני למשקי הבית מתקבל בעיקרו מהבנקים (78%), מהגופים המוסדיים (10.5%), מחברות כרטיס האשראי (7.8%) ונותני אשראי מוסדרים (2.1%).⁹ בחינה של מקורות החוב מראה שהחוב הבנקאי והחוב לחברות כרטיסי האשראי התאפיינו במהלך 2020 בשיעורי שינוי שליליים (ירידות של 5%-4%, בהתאמה), בעוד שהחוב למוסדיים המשיך לצמוח, אף כי בשיעור נמוך ביחס לשנים הקודמות (7%-ב-2020 לעומת ממוצע של 25% בשלוש השנים הקודמות). בחינה של הריביות מראה כי הריבית על האשראי הבנקאי והאשראי מחברות כרטיסי האשראי הולכת ויורדת מאז תחילת 2019, וייתכן שהירידה של יתרות החוב על רקע ירידת הריבית מצביעה על ירידה של הביקוש לחוב צרכני מהבנקים ומחברות כרטיסי האשראי. הסבר נוסף עשוי להיות שינוי בהרכב הלווים – פנייה של הלווים המסוכנים למקורות אשראי אחרים – אבל בבדיקה שנערכה בבנק ישראל נמצא כי שינוי הרכב הלווים אינו מסביר את כל השינוי בריבית (הרחבה ראו ב"דוח ועדת היישום להגברת התחרות במשק").

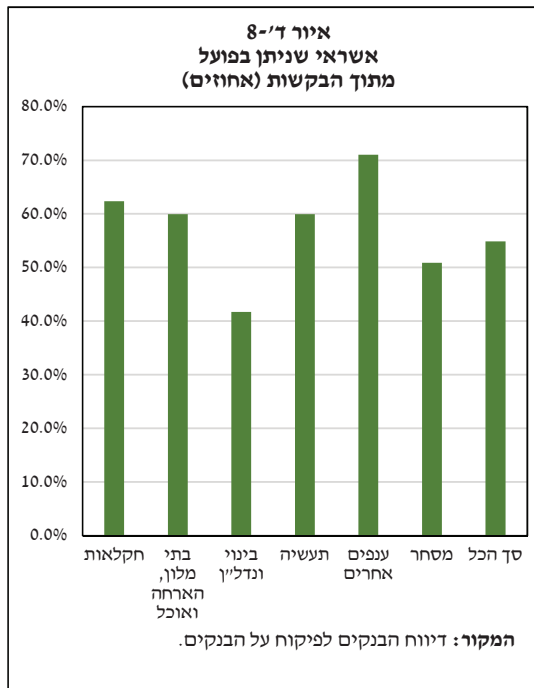


⁹ שאר האשראי מגיע מהממשלה.

ג. פעילות הקרנות בערבות המדינה¹⁰

במסגרת הצעדים להתמודדות עם משבר הקורונה העמידה המדינה ערבויות להלוואות למגזר העסקי במטרה להגדיל את היצע האשראי לעסקים ולאפשר להם להתמודד עם דרישות הנוזלות. ההלוואות ניתנו דרך קרנות ייעודיות, משבעה בנקים ומשלושה גופים שאינם בנקים. נפתחו קרנות לטיפול בעסקים גדולים ובעסקים קטנים ובינוניים, ונוסף עליהן נפתחה קרן ייעודית לשם הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בסיכון מוגבר.

הגדולה בקרנות אלה היא הקרן לעסקים קטנים ובינוניים במסלול רגיל, המאופייין בשיעור ערבות מצרפי של 15%. הסכום המרבי הורחב מספר פעמים במהלך שנת 2020 והגיע להיקף כולל של 36 מיליארד ש"ח. הקרן אישרה 58,314 בקשות (שהן כ-62% מסך הבקשות שטופלו) בהיקף כספי של כ-20 מיליארד ש"ח (שהם כ-31% מסכום הבקשות הכולל). נציין כי בעוד שהעסקים הקטנים קיבלו מהקרן אשראי בסך 20 מיליארד ש"ח, יתרת האשראי הבנקאי צמחה בכ-1.5 מיליארד ש"ח בלבד. על רקע הריביות הנמוכות ותנאי האשראי הנוחים שאפיינו את הקרן ייתכן שממצא זה מלמד כי חלק מהאשראי נוצל לשם מיחזורי חוב ולא לשם תמיכה בפעילות. תופעה דומה במדינות באירופה מוצאת ביטוי בניתוח של ה-ECB¹¹.



איור ד'-8 מראה שהענפים אשר פגיעת המשבר בהם הייתה הקשה ביותר (המסחר ובתי המלון) התאפיינו בשיעור גבוה של אשראי שניתן מתוך זה שביקשו, יחסית לענפים אחרים (הבינוי והנדל"ן). מכאן שהסיוע התמקד בענפים שנפגעו יותר. באיור ד'-9 מוצג חלקו של כל ענף באשראי הכולל שהעמידה הקרן. ענף המסחר בולט בשיעור הגבוה ביותר (כ-30%). כל הענפים שפנו אל הקרן (למעט ענף הנדל"ן והבינוי, איור ד'-9)¹² קיבלו אשראי מעבר לחלקם בהתפלגות האשראי הכולל, וההפרש משמעותי במיוחד בענפי המסחר המלונאות – שני הענפים שנפגעו ביותר במשבר. ייתכן שממצא זה מלמד גם שבענפים הללו חלקו של האשראי שנועד להתמודדות עם ההרעה בפעילות ולא למיחזור חוב היה גבוה יותר מאשר באחרים.

בסוף חודש יוני הוקמה קרן נוספת – קרן לעסקים קטנים בסיכון מוגבר. הקרן העניקה ערבות בשיעור של 60% ונועדה לסייע לעסקים שלא אושר להם אשראי בתנאי המסלול הכללי,

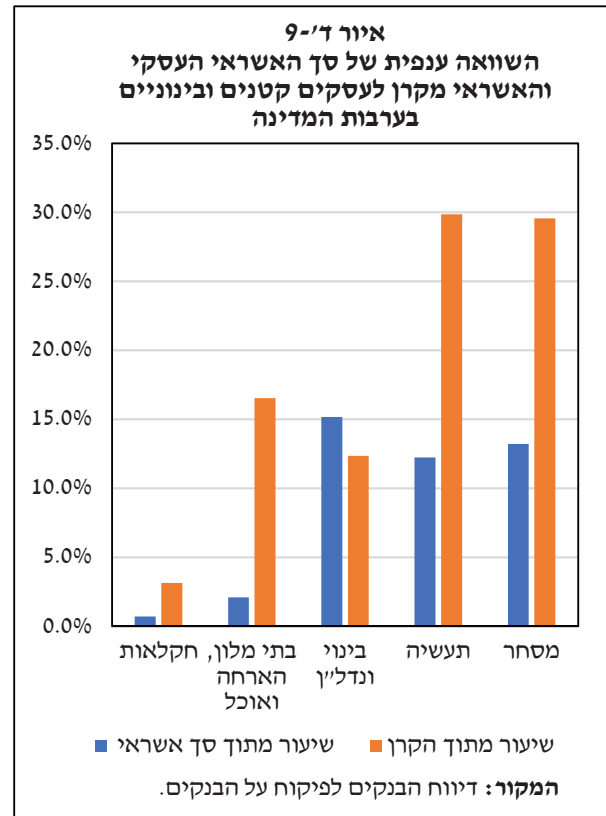
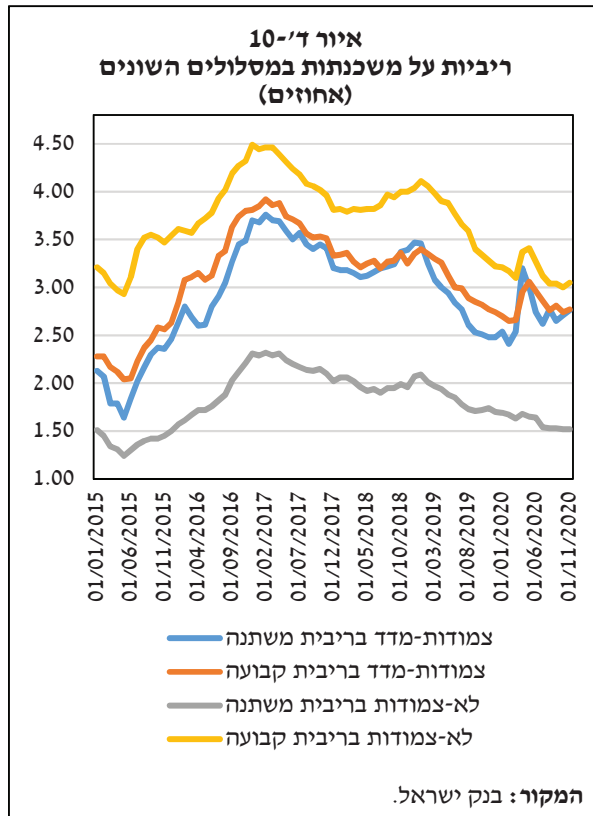
¹⁰ הנתונים בחלק זה נכונים לסוף שנת 2020.

¹¹ https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb_ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

¹² עם זאת, ענף זה קבל תמיכה משמעותית מההלוואות הניתנות במסגרת תכנית בנק ישראל לעסקים קטנים וזעירים אשר הסתכמו בסך הכול בין דצמבר 2020 עד פברואר 2021 ב-3.9 מיליארד ש"ח. בתקופה זו – החופפת עם תחילת הסגר השלישי בסוף דצמבר ועם היציאה ממנו בשבוע השני של פברואר – חלקו של ענף הבינוי והנדל"ן בסכום זה הגיע ל-32 אחוזים, המהווה מספר שהוא יותר מכפול מחלקו של ענף זה בסך האשראי הניתן לסקטור העסקי.

או שהאשראי אשר קיבלו לא סיפק את כל צורכיהם. הקרן אישרה 3,662 בקשות (כ-81% מתוך סך הבקשות שהוגשו לה) בהיקף כספי של כ-1.5 מיליארד ש"ח (כ-50% מהיקף הבקשות הכולל). קרן זו מאופיינת בקריטריונים נוקשים יותר מאשר במסלול הרגיל (עסקים חדשים ועסקים שנפגעו משמעותית במשבר). בפילוח ענפי בולט חלקם של ענפי בתי המלון, האירוח והאוכל ביתר האשראי שניתן דרך הקרן.

קרן נוספת, **הקרן לעסקים גדולים**, התאפיינה במספר נמוך יחסית של בקשות להעמדת אשראי (ובשיעורי ניצול נמוכים יחסית), אולי משום שהעסקים הגדולים נהנים ממקורות מימון עדיפים.



לוח 2: קרנות בערבות מדינה - לוח מסכם

מסלול כללי (ייעודי לקרונה)	מסלול מוגבר- קטנים ובינוניים	מסלול קרונה – עסקים גדולים
עד 400	עד 400	מעל 200
קושי תזרימי	פגיעה משמעותית	קושי תזרימי +
36	4	6
85	95-85	75
15	60	12
99,645	4,766	73
-63.4	-3.9	-3
58,314	3,877	39
-19.9	-1.93	-1.6
55	48	26.6

המקור: דיווח הבנקים לפיקוח על הבנקים

לוח 3: יתרות החוב של משקי הבית (מיליארדי ₪)

שיעורי שינוי		יתרות					
רביע אחרון ²	מתחילת השנה	12-2020	9-2020	6-2020	5-2020	2019	
1.6%	4.1%	612	602	595	594	588	סה"כ החוב של משקי בית ³ לפי מקורות:
1.8%	4.9%	545	535	528	526	520	מבנקים ¹
2.4%	9.1%	397	388	380	379	364	מזה: לדיור
0.3%	-5.0%	148	147	148	147	155	מזה: לא לדיור ⁴
-4.0%	-25.8%	9	9	10	10	12	מזה: עו"ש
0.5%	0.7%	33.0	32.8	33.0	33.4	32.8	מגופים מוסדיים
-1.5%	-7.6%	12.9	13.1	13.4	13.7	14.0	מזה: לדיור ⁷
1.8%	6.8%	20.1	19.7	19.6	19.7	18.8	מזה: לא לדיור
0.0%	-3.5%	22.9	22.9	22.7	22.9	23.7	מחברות כרטיסי אשראי ⁵
-1.3%	-5.7%	10.7	10.9	11.0	11.1	11.4	ממשלה (אשראי מכוון) ⁶
-1.9%	-7.4%	6.7	6.8	7.0	7.0	7.3	מזה: לדיור ⁰
							לפי שימושים:
2.2%	8.2%	417	408	400	400	386	סך חוב לדיור
0.4%	-3.7%	195	194	195	194	202	סך חוב שלא לדיור

¹ פרטיים שאינם עסקיים.² 3 חודשים אחרונים.³ לא כולל אשראי מתושבי חוץ - עקב חוסר בנתונים.⁴ כולל הלוואות שלא למטרת מגורים שניתנו בבטחון דירת מגורים.⁵ אשראי באחריות חברות כרטיסי אשראי (האשראי באחריות/ערבות הבנקים נכלל בנתוני הבנקים).⁶ הלוואות מהממשלה ללווים עוברות לרוב דרך מערכת הבנקאות, המשמשת צינור להעברת תשלומים. החלק העיקרי הוא הלוואות מהממשלה, אך הסעיפים כוללים גם הלוואות ממעסיקים (שאינם חלק מהממשלה והרשויות המקומיות) לעובדים שאין באפשרותנו להפריד.⁷ סעיף הלוואות מובטחות במשכנתא. עד אוגוסט 2013 הנתון לא הבחין בין הלוואות מובטחות למשקי בית לבין כאלו למגזר העסקי. בחודש אוגוסט 2013, נעשתה ההבחנה והנתונים עודכנו רטרואקטיבית, מה שהעביר חלק מהיתרה אל החוב של המגזר העסקי.

תיבה ד'-1: משיכות ממוצרי החיסכון השונים בתקופות משבר

- המשיכה של חסכונות מהגופים המוסדיים במהלך שנת 2020 התרכזה בעיקר בחודש מרץ, בתחילתו של משבר הקורונה.
- גובה המשיכות תלוי במוצר החיסכון: ככל שהטבות המס במוצר משמעותיות יותר, ורמת נזילותו נמוכה יותר, שיעור המשיכה קטן יותר. כך בקרנות הפנסיה החדשות לא היו משיכות חריגות לאורך כל התקופה, לעומתן בקרנות הנאמנות שיעור המשיכה במרץ היה גבוה, ונצפו משיכות מכל מסלולי ההשקעה.
- בקופות הגמל וקרנות ההשתלמות, לצד שיעור משיכה נמוך, נצפו העברות משמעותיות למסלולים סולידיים. בדיעבד העברות אלו גרמו לחוסכים, בממוצע, הפסד תשואות משמעותיות.

בעשרים השנים האחרונות שיעור החיסכון שהציבור מנהל באמצעות הגופים המוסדיים מתיק הנכסים שלו כמעט הוכפל.¹ בתקופות משבר גדלות לעיתים המשיכות של כספי חיסכון, הן מחשש להפסדים והן מפאת גידולו של הצורך בכספים נזילים, עקב עלייה באבטלה. לגובהן ולמאפייניהן של משיכות הכספים בתקופות משבר יכולה להיות השפעה על שווי החסכונות של משקי הבית ועל התנודתיות בשווקים הפיננסיים. לכן חשוב לעמוד על מאפייני המשיכה בתקופות כאלה מהמוצרים השונים – ביטוחי חיים, קרנות פנסיה ותיקות וחדשות,² קופות גמל,³ קרנות השתלמות, קופות גמל להשקעה,⁴ פוליסות חיסכון וקרנות נאמנות.⁵ ניתן לשער כי לנוכח המאפיינים השונים של המוצרים (מבחינת טווחי החיסכון, הנזילות והמיסוי) הם נבדלים זה מזה גם במאפייני המשיכה, ואולי גם במאפיינים של מושכי החסכונות. אנו מצפים להבדלים במשיכות בין המוצרים, ובפרט בין מוצרי החיסכון ארוכי הטווח לקצרי הטווח, מעניין לבדוק את גודלם של הבדלים אלו ואם הם מקבלים ביטוי בשווקים בתקופות משבר. בתיבה זו נציג את הבדלי המגמות בין מוצרי החיסכון השונים במשיכת הכספים בתקופות משבר הקורונה והמשבר הפיננסי של שנת 2008. נציג את גובה המשיכות ואת אפיקי ההשקעה שמהם נמשכו כספים או הועברו בתקופת המשבר. כן נציג, לראשונה, מידע על הגודל והמאפיינים של החיסכון בקופות הגמל להשקעה – שהן מוצר חדש במשק הישראלי – ועל פעילות החוסכים בהן.

רקע – המוצרים

הציבור יכול להשקיע בשוק ההון באופן ישיר או באמצעות מתווכים – הגופים המוסדיים. בחירה בהשקעה באמצעות הגופים המוסדיים כרוכה בהעברה של יכולת הניהול בתיק אל הגוף המנהל.⁶ הגופים המוסדיים מנהלים מספר מוצרי השקעה, השונים זה מזה, בין השאר, בהטבות המס הכלולות בחלקם וברמת הנזילות – הבדלים הצפויים להשפיע על טווח ההשקעה.

מקובל לחלק את החיסכון האזרחי לשלושה רבדים: הרובד הראשון הינו חיסכון באמצעות הביטוח הלאומי המאפשר קבלת קצבת זקנה (חיסכון חובה לפי חוק)⁷; הרובד השני הינו חיסכון תעסוקתי באמצעות מכשירי חיסכון פנסיוניים (חיסכון חובה לפי חוק)⁸; הרובד השלישי הינו חיסכון אישי נוסף על הרבדים הקודמים, במסגרתו כל אזרח ראשי לבחור האם

¹ מ-35% בראשית שנות האלפיים ל-54.2% בתחילת 2020. שאר נכסי הציבור הם החזקות ישירות של הציבור, שעיקרן פיקדונות בנקאיים, אך הן כוללות גם החזקה ישירה של ניירות ערך.

² לא התייחסנו כאן לקרנות החדשות הכלליות, אלא רק לקרנות המקיפות, שבהן מנוהלים רוב הנכסים.

³ לאורך כל התיבה כללנו בנתונים אלו את המוצרים: תגמולים ואישית לפיצויים, מרכזית לפיצויים וקופות למטרה אחרת.

⁴ לאורך כל התיבה כללנו בנתונים אלו את קופות הגמל להשקעה "חיסכון לכל ילד", וכולן סווגו במסלול הכללי.

⁵ בניתוח ובנתונים המוצגים אנו כוללים בקרנות הנאמנות גם קרנות מחקות, העוקבות אחרי מדדים באופן פסיבי.

⁶ למעט שיעור זניח של משקיעים בקופות גמל וקרנות השתלמות בניהול אישי – IRA.

⁷ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968.

⁸ צו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

וכמה ברצונו לחסוך. בעוד מרבית המוצרים המנוהלים על ידי המבטחים והחברות המנהלות של קופות הגמל (ביטוחי חיים, קרנות פנסיה וקופות גמל) מנוהלים ברובד השני יש גם מוצרים המנוהלים ברובד השלישי (קרנות השתלמות וקופות גמל להשקעה). לעומת זאת, קרנות נאמנות הם מוצרים המנוהלים ברובד השלישי בלבד וגם לא זוכות להטבת מיסוי לחיסכון לפרישה בשונה מהמוצרים המנוהלים בשאר הגופים המוסדיים. המבטחים והחברות המנהלות של קופות הגמל (ביטוחי חיים, קרנות פנסיה וקופות גמל) שייכים לרובד השני (קריטריון עיקרי הוא חובת הפקדה והטבות מיסוי לפרישה), קרנות הנאמנות שייכות לרובד השלישי גרידא. לוח 1 מתאר את המוצרים השונים לפי תכונותיהם.

לוח 1					
טווח ההשקעה	שם המוצר	הטבות מס במשיכה	הטבות נוספות	הטבות מס במעבר בין מסלולי השקעה (ניוד)	שיעור הכספים הנית- נים למשיכה ללא קנס ¹ ומספר הימים מביצוע פקודת המשיכה עד לקבלת הכספים.
השקעה לטווח קצר/חיסכון פרטי	קרנות נאמנות	אין.	אין.	אין הטבה. ²	100% כספים ללא קנס. קבלת כספים בתוך יום עסקים אחד.
	קופת גמל להשקעה (קיים מנובמבר 2016)	פטור ממס רווח הון למושכים כספים כקצבה לאחר גיל 60.	אין.	יש.	100% כספים ללא קנס. קבלת כספים בתוך 4 ימי עסקים.
	פוליסות חיסכון	אין.	אין.	יש.	100% כספים ללא קנס. קבלת כספים תוך 30 יום.
	קרנות ההשתלמות	פטור ממס רווח הון לחיסכון שמעל ל-6 שנים.	החיסכון של שכירים לרוב ממומן בחלקו על ידי המעסיק. הטבת מס הכנסה על ההפקדות.	יש.	75% מהכספים נחסכו מעל ל-6 וללא קנס מיסויי. ³ קבלת כספים תוך 4 ימי עסקים.
	קופות גמל	פטור מתשלום מס רווח הון. קנס בגובה 35% למוש- כים לפני גיל פרישה לכספים שנחסכים החל מ-2008.	הטבות מס הכנסה.	יש.	80% מהכספים ללא קנס. ⁴ קבלת כספים תוך 4 ימי עסקים.

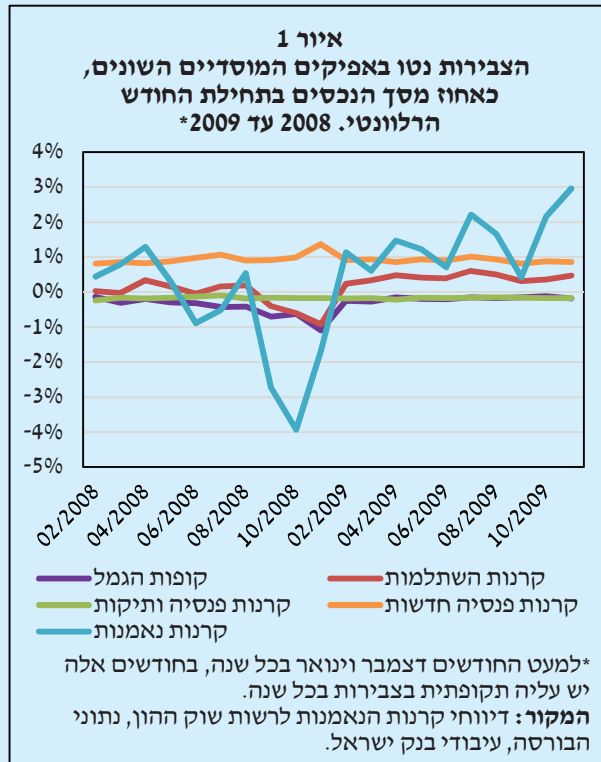
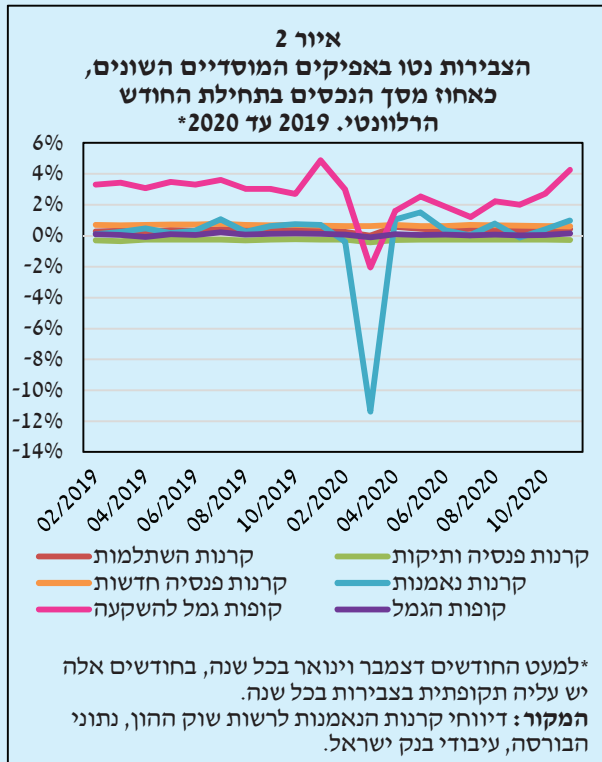
טווח ההשקעה	שם המוצר	הטבות מס במשיכה	הטבות נוספות	הטבות מס במעבר בין מסלולי השקעה (ניוד)	שיעור הכספים הניתנים למשיכה ללא קנס ¹ ומספר הימים מביצוע פקודת המשיכה עד לקבלת הכספים.
השקעה לטווח ארוך	קרן פנסיה חדשה	פטור מתשלום מס רווח הון. קנס בגובה של 35% במקרה של משיכת כספים לפני אירוע ביטוחי או פרישה מעבודה.	הטבות מס הכנסה: 30% מסך הנכסים מושקע עם באג"ח ממשלתיות מיועדות, המס- פקות תשואה גבוהה מתשואות השוק.	יש.	הכספים לא ניתנים למשיכה ללא קנס. קבלת כספים בתוך 4 ימים.
השקעה לטווח ארוך	פוליסת ביטוח פנסיונית (ביטוח מנהלים)	פטור מתשלום מס רווח הון. קנס בגובה של 35% במקרה של משיכה של כספים לפני אירוע ביטוחי או פרישה מעבודה.	הטבות מס הכנסה: ישנן פוליסות ישנות שלא ניתן להצטרף אליהן יותר.	יש. בחלק מהפוליסות אין אפשרות לעבור מסלול השקעה.	הכספים לא ניתנים למשיכה ללא קנס. קבלת כספים תוך 7 ימים ממועד תום הביטוח (גיל הפרישה) או 30 ימים אם לפני כן.
	קרן פנסיה ותיקה	פטור מתשלום מס רווח הון. אובדן זכויות ⁵ במקרה של משיכה של כספים לפני אירוע ביטוחי או פרישה מעבודה.	הטבות מס הכנסה: 30% מסך הנכסים מושקע עם באג"ח ממשלתיות מיועדות. מוצר ישן שלא ניתן להצטרף אליו יותר.	לא רלוונטי.	הכספים לא ניתנים למשיכה ללא קנס. רוב החוסכים מבוגרים.
1. לא כולל משיכות לפי תנאי מסכנות – מצבים המאפשרים משיכה מוקדמת של כספי החיסכון הפנסיוני בעקבות פגיעה כלכלית או בריאותית. 2. אין אפשרות להעביר כספים בין מסלולים. תיאורטית ניתן למשוך כספים ואז להשקיע אותם מחדש בגוף מוסדי, או בקרן נאמנות אחרת. 3. בתקופת משבר הקורונה הקלו על המשיכה של סכומים מוגבלים מקרן ההשתלמות כך שניתן היה למשוך סכום מוגבל גם אם לא חלפו 6 שנים מתחילת החיסכון. 4. בעיקר לגבי חיסכון שהופקד החל משנת 2008. חסכוניות לפני שנה זו ניתנים למשיכה ללא קנסות אחרי 15 שנה. 5. חישוב הזכויות בקרנות הפנסיה הוותיקות תלוי בקרן הספציפית, וכך גם הקנס. המקור: עיבודי בנק ישראל על בסיס התשתית החוקית של מוצרי החיסכון השונים.					

התנהלות החוסכים בגופים המוסדיים בתקופות משברים

כדי לאפיין את התנהלות החוסכים בתקופת משבר נבחן שתי פעולות: (1) משיכה שהיא הוצאת כספים ממוצר ההשקעה, לרוב כמזומן לחשבון הבנק; (2) נידוד, שהוא העברה בין מסלולי השקעה בתוך אותו מוצר.

(1) משיכות

איורים 1 ו-2 מציגים את סדרות שיעורי הצבירה נטו (סך הכסף שנכנס פחות הכסף שיוצא) בכל מוצר בסביבת המשבר הפיננסי של 2008 (איור 1) ובסביבת משבר הקורונה (איור 2) לפי מוצרי החיסכון השונים בגופים המוסדיים.⁹ מהאיורים ניתן לראות את ההבדלים בהתנהגות החוסכים במוצרים השונים: המשיכות החריגות ב-2020 התמקדו בחודש מרץ. נתון זה מעיד על נתק בין השווקים הפיננסיים, שהמשבר בהם נגמר בתחילת השנה, לשווקים הריאליים, שבהם המשבר מתמשך.



אף שהסגרים הביאו לעלייה באבטלה ובחל"ת (מצבים שבהם אין חובת הפקדה פנסיונית), משבר הקורונה לא גרר שינוי משמעותי בשיעורי הצבירה בקרנות הפנסיה החדשות בהשוואה לחודשים שקדמו למשבר (איור 2), וזאת בדומה לצבירות בקרנות הפנסיה ב-2008. מדובר בנתון מפתיע במיוחד על רקע היציאה של כשליש מהמשק לחל"ת בחודש זה. כדי להסביר עובדה זו בחנו בנפרד את היקף ההפקדות בקרנות הפנסיה והמשיכות מהן בהשוואה למגמה מהשנים האחרונות. מצאנו כי החל מחודש אפריל נצפתה ירידה של שיעור ההפקדות בהשוואה לחודשים המקבילים בשנה הקודמת:¹⁰ מהשנים

⁹ בגלל התקינה החשבונאית אין נתונים על משיכות מפוליסות ביטוח מנהלים. בעתיד, עם כניסתה לתוקף של שיטת התקינה החדשה IFRS17, יהיה ניתן לעקוב אחר המשיכות ממוצרי החיסכון, בחברות הביטוח, סביר שפעילות החוסכים בהם דומה לפעילותם במוצרים המקבילים בגופים המוסדיים.

¹⁰ בדיקה דומה לגבי שאר המוצרים שבתיבה לא הניבה תוצאות דומות. בפרט: בהפקדות לקרנות ההשתלמות לא נצפו ירידות בהפקדות או עליות במשיכות ביחס למגמה בחודשים אפריל-יוני.

2017 עד מרץ 2020 נצפתה עלייה ממוצעת של כ-11% בהפקדות ביחס לחודש המקביל בשנה הקודמת, ואילו בחודשים אפריל עד דצמבר 2020 עמד הגידול הממוצע על כ-3.5% בלבד. שיעור הירידה הגבוה ביותר ביחס למגמה היה בחודשים אפריל עד יוני¹¹ ונובמבר, כך שהירידה בהפקדות מופיעה בנתוני החודש העוקב בשני הסגרים. נציין כי שיעור הירידה בהפקדות ביחס למגמה נמוך משמעותית מהעלייה בשיעור האבטלה בחודשים הללו. יחד עם זאת, בחודשי המשבר שיעור המשיכה מקרנות הפנסיה החדשות נשאר דומה למגמה ואף נמוך ממנה. ממצא זה מפתיע אך מתאים לידוע מהספרות: ההשפעה של ברירות המחדל והאינרציה מתבטאת במיעוט משיכות כספים אפילו בתקופות משברים.¹² בקרנות הוותיקות, שנמצאות בשנים האחרונות בתקופה של run-off (לא מצטרפים חוסכים חדשים, והאוכלוסייה מתבגרת ופורשת), יש זרם משיכות קבוע של כמיליארד וחצי ש"ח,¹³ אך בחודש מרץ נצפה, באופן חד-פעמי, היקף משיכות גבוה של 2.3 מיליארד ש"ח, השני בגובהו בעשור האחרון. בתשעת החודשים הנותרים של השנה המשיכות דמו לממוצע של השנים האחרונות. מכאן שמדובר במשיכה יוצאת דופן של כספים פנסיוניים היכולת להיות כרוכה בעלות כלכלית ניכרת (לוח 1), ולא בפרישה מוקדמת של חוסכים. ואולם לנוכח ההיקף הגבוה של הנכסים בקרנות הוותיקות שיעורה של זו מהנכסים זניח (כ-0.5%, לעומת 0.35% בחודש ממוצע).

כנגד זאת בולטים בשני המשברים שיעורי משיכה גבוהים יחסית מקרנות הנאמנות. ממצא זה אמנם תואם את היותן מכשיר חיסכון לטווח קצר, ואת העדר תמריצים להשארת הכספים בחסכונות (פרט לדחיית תשלום המס), אך שיעור המשיכות במשבר הנוכחי גבוה פי שלושה מאשר במשבר הפיננסי של 2008, והתיקון בחודש אפריל 2020 נמוך מהתיקון בחודשים שלאחר המשבר ההוא. שיעורי הצבירה נטו בקרנות ההשתלמות (0%) ובקופות הגמל (-0.21%) הם בין החיסכון ארוך הטווח לקצר. הצבירות במוצרים אלו לרוב חיוביות מרבית הכספים בהן נזילים, אך משיכתם כרוכה בהפסד של הטבות המס שמוצרים אלה מקנים, והנזילות בהם אינה מיידית. שיעורי המשיכה מגופים אלה במשבר הקורונה נמוכים יותר מאשר במשבר הקודם. בפרט, לא נצפו שיעורי משיכה גבוהים בקרנות ההשתלמות מחודש אוגוסט 2020, אף שבגלל המשבר ניתנו מחודש זה הקלות ביחס למשיכת כספים מהם קודם להבשלת החיסכון.¹⁴

הצבירה נטו בקופות הגמל להשקעה הייתה נמוכה במידה משמעותית מהצבירה במוצרי החיסכון לטווחים הבינוניים והארוך, אך גבוהה מהצבירה בקרנות הנאמנות. לפיכך נראה כי תמריצי המיסוי הגלומים בהן (בהשוואה לקרנות נאמנות) – בעיקר הפטור ממס לחוסכים לטווח ארוך, ואולי גם העיכוב בנזילות – הם שגרמו לחוסכים להימנע ממשיכת החסכונות. נציין כי סך הכספים המנוהלים במוצר זה עדיין נמוך – 15 מיליארד ש"ח.

על רקע הצבירה השלילית בגופים המוסדיים גדלו משמעותית היקפי המזומנים והפיקדונות הבנקאיים, מה שמעיד כי מרבית הכספים שנמשכו מהגופים המוסדיים לא הושקעו מחדש בטווח הקצר.

(2) מסלולי ההשקעה

החוסכים בגופים המוסדיים אמנם אינם בוחרים את השקעותיהם באופן ישיר, אך הם יכולים לבחור את מסלול ההשקעה. במוצרי החיסכון לטווחים הבינוניים והארוך, וכן בקופות הגמל להשקעה, מסלולי ההשקעה הם מסלול כללי (שבו תמהיל ההשקעות נקבע בידי הגוף המוסדי), ומסלולים המוטים להתמחות בסוג השקעה מסוים – מניות, אג"ח או מכשירים שקליים.¹⁵ בין קרנות הנאמנות אין קרנות המוגדרות ככלליות, אלא רק קרנות מתמחות. התבוננות בהתפלגות החיסכון על פני מסלולי ההשקעה האפשריים בתוך מוצרי ההשקעה יכולה לאפשר תובנות נוספות לגבי מאפייני החיסכון והחוסכים.

¹¹ בחודש אפריל נצפתה גם ירידה חדה של שיעור המשיכות, כך ששיעור הצבירה נטו ירד ביחס למגמה רק בחודשים מאי עד יולי.

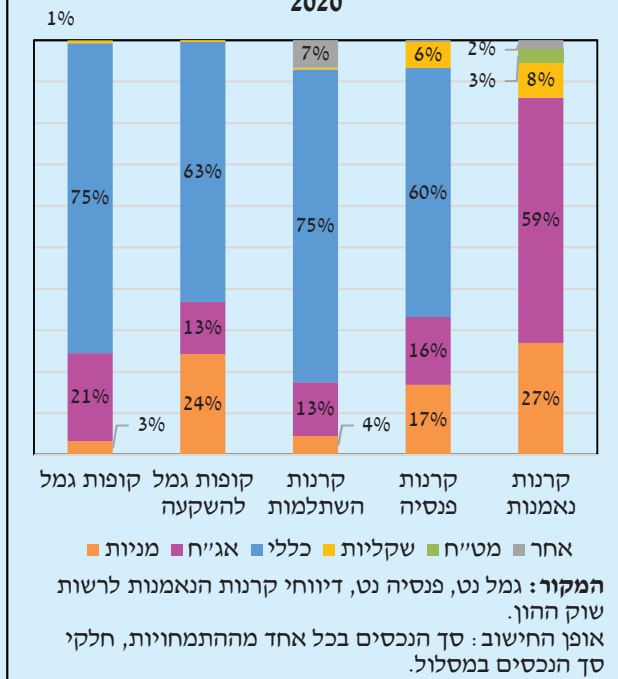
¹² לדוגמה: (2014) Chetty, Friedman, Leth-Petersen, Nielsen and Olsen. Blanchett, Finke and Reuter (2020).

¹³ בממוצע של שלוש השנים האחרונות.

¹⁴ לשם השוואה: הקלות על משיכת כספים פנסיוניים בארה"ב הביאו לעלייה דרמטית של המשיכות בתקופת משבר הקורונה.

¹⁵ כללנו במסלול הכללי גם את המסלולים הבאים: פנסיונרים, מדרגות, חו"ל, ישראל, הלכתי, וקוהורטות ("המודל החכם"). מסלולי האג"ח והמניות כוללים גם מסלולים כאלה המתמקדים בישראל בלבד או בחו"ל בלבד. קרנות שהתמחותן מוגדרת כמדד הוגדרו כמניות. נתוני הקופות המבטיחות תשואה הושמטו. הקטגוריה "אחר" כוללת את המסלולים הבאים: אחר, תושבי חוץ, ללא סיווג, גמישות. סיווג הקרנות למסלולים השונים נעשה לפי הסיווג של רשות שוק ההון, והקופות המחולקות (לדוגמה 20: 80) סווגו לפי רוב הנכסים.

איור 3
התפלגות הנכסים בין מסלולי ההתמחות לפי
מוצר חסכון ערב משבר הקורונה - פברואר
2020



את העיון בהיבט זה של קרנות הפנסיה החדשות נמקד בקופות הגמל והגמל להשקעה, בקרנות ההשתלמות ובקרנות הנאמנות.¹⁶

בקרנות הפנסיה החדשות, בקופות הגמל ובקרנות ההשתלמות מרבית הכספים מושקעים במסלולים כלליים (איור 3).¹⁷ בקופות הגמל להשקעה שיעור הנכסים המושקעים במסלולים המתמחים במניות גבוה משמעותית מאשר בקופות הגמל ובקרנות ההשתלמות ודומה יותר לשיעור הנכסים המושקעים במסלולים כאלה בקרנות הנאמנות. נתון זה כשלעצמו מצביע על מאפיינים ייחודיים של קופות הגמל להשקעה ועל אופי ייחודי של החוסכים בהן: הם אולי יותר אקטיביים בבחירותיהם או פחות שונאי סיכון.

איור 4 מציג את הצבירה נטו (חיובית או שלילית) במסלולי ההשקעה השונים בכל מוצר בנפרד כאחוז מסכום התנועות בערכים מוחלטים באותו המסלול. הצבירות נטו בערכים מוחלטים בכל המסלולים ובכל המוצרים מסתכמות ב-100%. ניתן להבחין כי בקרנות הפנסיה החדשות הייתה צבירה חיובית בכל המסלולים. מכאן שלא היו משיכות רבות ממוצר זה, וככל הנראה לא היו בו גם מעברים בין מסלולי ההשקעה בהיקף משמעותי.¹⁸ לעומת זאת בקופות הגמל ובקרנות

ההשתלמות הצבירה בקרנות השקליות¹⁹ והאגרסיביות (מסלולים שנחשבים סולידיים יותר) חיובית, והיא כמעט תמונת ראי של הצבירה השלילית במסלולים הכלליים ובמסלולי המניות. נראה כי החוסכים במסלולי הגמל וההשתלמות נמנעו מלמשוך את כספיהם כדי לא לאבד את הטבות המס, ובחרו למתן את הסיכון באמצעות מעבר למסלולים סולידיים. מעבר למסלולים סולידיים בעתות משבר אינו ייחודי למשבר הקורונה; תופעה דומה נצפתה בחודשי המשבר הפיננסי של 2008 בקרנות הנאמנות, בקופות הגמל ובקרנות ההשתלמות, ואז המעבר היה נרחב יותר. החוסכים עלולים לשלם על כך מחיר כבד, שכן בספרות נמצא כי מעברים למסלולים סולידיים בעת משבר כרוכים לרוב בהפסדים פיננסיים.²⁰ חוסך בקופת הגמל, בקופת הגמל להשקעה או בקרן השתלמות שהעביר את כספו בחודש מרץ 2020 ממסלול מנייתי לשקלי הפסיד בתוך חצי שנה תשואה של כ-19.5% במומוצע.²¹

¹⁶ גם כאן לא מוצגים הנתונים על חברות הביטוח אך גם בפוליסות החדשות, בדומה לקרנות הפנסיה החדשות, מרבית הכספים מושקעים בעיקר במסלולים כלליים.

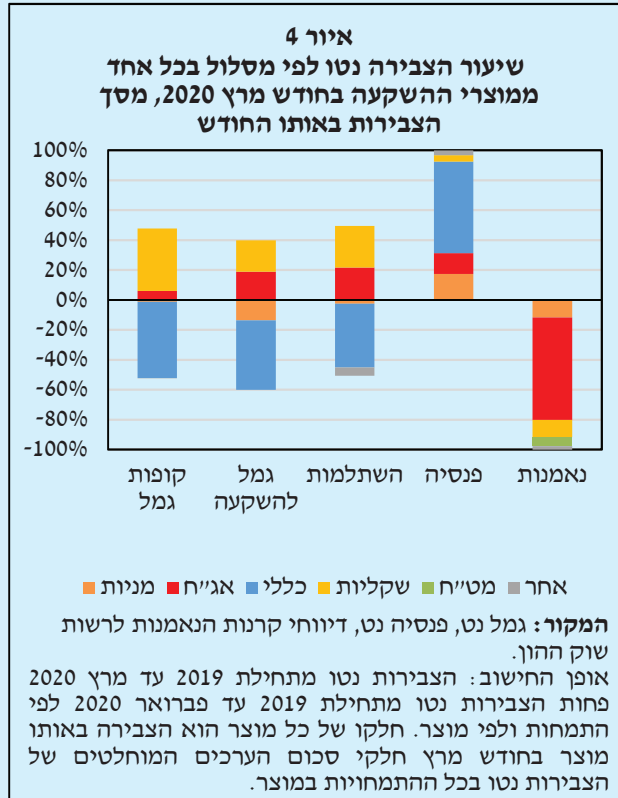
¹⁷ אין בידינו פירוט על מסלולי ההשקעה ב-2008, אך ישנן אינדיקציות שלאורך כל התקופה מרבית הכספים מושקעים במסלולים כלליים.

¹⁸ בדיקה דומה עבור החודשים אפריל ומאי העלתה כי למרות הירידה של ההפקדות בחודשים הללו יחסית למגמה, ההתפלגות בין המסלולים בצבירה נשארה בעינה.

¹⁹ נתונים אלה בולטים על רקע שיעור הנמוך של הקרנות השקליות במוצרים אלה ערב המשבר. סך הנכסים בקופות הגמל השקליות עמד בסוף חודש פברואר על 1.77 מיליארד ש"ח, ורק במרץ צברו קופות אלה 1.9 מיליארד ש"ח (איור 2).

²⁰ נמצא בעבר שמעבר ממסלולים "מסוכנים" למסלולים "סולידיים" פוגע בתשואות: Ben-Rephael, Kandel and Wohl (2012). Bucher-Koenen and Ziegelmeyer (2014).

²¹ חושב כממוצע פשוט של התשואות במסלולים המנייתיים של כל מוצר, פחות ממוצע פשוט של התשואות במסלולים השקליים בו, מתוך האתר "גמל נט". התשואות חושבו לתקופה שמתחילת 2019 עד ספטמבר 2020 פחות התשואה של אותה קרן מתחילת 2019 עד מרץ 2020. קופות וקרנות שאחד הנתונים חסר לגביהן הושמטו מחישוב הממוצע.



לעומת זאת בקרנות הנאמנות צבירות נטו שליליות (משיכות/פדיונות) נצפו בכל המסלולים (איור 4), כולל שיעור משיכה גבוה של 15% מהנכסים מהמסלול השקלי, וזאת בניגוד מהתנהגות החוסכים במהלך המשבר הפיננסי, אז נצפתה במסלול זה גם בקרנות הנאמנות צבירה חיובית של כ-15%. דווקא במסלול המנייתי המשיכות במשבר הנוכחי היו נמוכות מאשר בשאר ההתמחויות. ניתן להציע שני הסברים אפשריים להתנהגות זו. האפשרות הראשונה היא שהמשקיעים בקרנות הנאמנות מגיבים ביתר שאת לשינויים במחיר, המוצגים יום יום ואף במהלך היום בדיווח על התשואה של הקרן, בניגוד לשאר מוצרי ההשקעה של הגופים המוסדיים, שבהם לא מפורסמות תשואות קצרות טווח. מהספרות אנחנו יודעים שכאשר התשואות מדווחות בתדירות נמוכה יותר, יש פחות משיכות ומעברים בין מסלולי השקעה, ולכן לא רואים את אותה התופעה במוצרי החיסכון האחרים.²² בעת משבר הקורונה ירדו מחירי הנכסים השקליים ירידה תלולה, ובלטה ירידת מחירי האג"ח הממשלתיות בחודש מרץ. (ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2020 ותיאור בגוף פרק זה בקרנות הנאמנות היו גם משיכות מהמסלולים המנייתיים והאג"חיים, שספגו גם הם

זעזוע בשווקים, אך הזעזוע בשווקים השקליים היה דרמטי יותר ויוצא דופן, מה שכנראה השפיע על גובה המשיכות ממסלולים אלו ביתר עוצמה. בשאר הגופים המוסדיים העדר גישה נוחה לתשואות קצרות הטווח אולי מנע משיכות מהמסלולים השקליים והסולידיים. הסבר אפשרי אחר הוא שהחוסכים אשר בבעלותם קרנות נאמנות צפו צורך בנזילות והעדיפו למשוך כספים ממסלולים סולידיים, ורק לאחר מכן ממסלולים מסוכנים, שנפגעים יותר מהמשבר אך צפויים להתאושש בטווח הבינוני. ייתכן גם שמשקיעים אלה הם פחות שונאי סיכון, כפי שמעיד פיזור ההשקעות בין מסלולי ההשקעה השונים מלכתחילה.

אשר לקופות הגמל להשקעה – למרות הדמיון לקרנות הנאמנות בהתפלגות הנכסים בין מסלולי ההשקעה, המעברים בין המסלולים במהלך משבר הקורונה דומים יותר למעברים אלה בקופות הגמל וקרנות ההשתלמות, וניכר מעבר למסלולים סולידיים (איור 4).

סיכום ודיון

במשבר הקורונה, בדומה למשבר הפיננסי של 2008, המשיכות החריגות של החוסכים מהגופים המוסדיים בישראל היו מתואמות עם הזעזועים בשווקים. הן התרכזו בחודש מרץ, ואילו לאחר מכן, עם ההתאוששות בשווקים, לא נצפו משיכות חריגות למרות התמשכות המשבר הריאלי. אף על פי כן, בחינת האוכלוסיות שנפגעו מהמשבר ריאלי מול האוכלוסיות המחזיקות חיסכון בגופים המוסדיים מעידה שמאפייני המשיכה מתיישבים עם אופי המשבר הנוכחי. סקר ארוך טווח של הלמ"ס לשנת 2018 מראה, בדומה לסקרים מהשנים הקודמות, כי מרבית החיסכון בכל המוצרים שייך לשני חמישונים ההכנסה הגבוהים במדינה, בעוד שהמשבר הנוכחי פגע בעיקר בבעלי ההכנסות הנמוכות. (ראו פרקים ה' ו' בדוח זה

²² Shaton, Maya. (2017) פורת ושטיינברג (2011).

מלבד זאת, שיעור ההחזקה של החמישונים הגבוהים גבוה יותר ככל שהמוצר נזיל יותר. כך שיעור החזקתם בקרנות ההשתלמות הוא 70%, ובקרנות הנאמנות – קרוב ל-80%. מתברר שהעלייה של מספר המובטלים והעובדים בחל"ת אמנם גררה ירידה בהפקדות ביחס למגמת הגידול של השנים האחרונות אך לא הייתה עלייה במשיכות מקרנות הפנסיה ואף הייתה ירידה, כך שבסך הכול ההשפעה על הצבירות הייתה בשיעור נמוך. בקרנות הוותיקות הייתה עלייה חד-פעמית של המשיכות בחודש מרץ, שככל הנראה אינה מבטאת שיעור גבוה של אנשים שהקדימו את פרישתם.

הסיבות להבדלים בגובה המשיכות ובמעברים בין מסלולי ההשקעה בגופים המוסדיים קשורות לדעתנו במאפייני המוצרים (בעיקר מבחינת הטבות המס והתמריץ לחסוך לטווח ארוך) ולנגישות המידע לחוסכים (תדירות זמינותו של המידע למשקיעים), ואולי גם לאופי החוסכים (נוכחות רבה יחסית של משקיעים אקטיביים ופחות שונאי סיכון בקרנות הנאמנות). ממצאים אלו מדגישים את החשיבות של הבנת מאפייני המוצרים, הרגולציה עליהם ורמת שקיפותם, שנודעת להם השפעה ניכרת על התנהגות החוסכים.

קופת גמל להשקעה היא מוצר ביניים חדש, שבו שיעור המשיכה היה נמוך ביחס לקרנות הנאמנות, אך שיעור המעבר למסלולים סולידיים היה גבוה, בדומה להתנהגות העמיתים בקופות הגמל.

ככלל, ניודים בין התמחויות במוצרי החיסכון השונים גררו הפסדים ניכרים לחוסכים. שיעור המשיכה הנמוך בחלק מהמוצרים והשיעורים הגבוהים של המעבר בין מסלולים בהם נעשים רלוונטיים עוד יותר ליציבות השווקים ולתשואות החוסכים בעתיד עם גידול ההשקעות באמצעות הגופים המוסדיים. בפרט, הדבר נכון ביחס לקופות הגמל להשקעה שלמרות משקלן הקטן צפויות לצמוח ולתפוס נתח שוק רחב יותר בשנים הקרובות.

משיכה בתקופה של זעזוע בשווקים ככל הנראה כרוכה בהפסדים, ואינה מומלצת, אלא אם כן החוסך זקוק לכסף נזיל בתקופה הקרובה, ואין לו מקור אחר. התזמון ואופי המסלולים שמהם נמשכו או הועברו כספים מעידים שפעולות אלו נבעו לא רק מצורך בנזילות אלא גם מחששות לנוכח הזעזועים בשווקים.

מקורות

פורת, י' ונ' שטינברג (2011). רודפים אחר זנבם: רדיפת תשואות ומומנטום בצבירות בקרב המשקיעים בקופות גמל בישראל, סדרת מאמרים לדיון של בנק ישראל 2011.07.

Ben-Rephael, A, S. Kandel and A. Wohl (2012). "Measuring investor sentiment with mutual fund flows", *Journal of Financial Economics*, 104(2), 363–382.

Blanchett, D., M. S. Finke and J. Reuter (2020). Portfolio delegation and 401 (k) plan participant responses to COVID-19 (No. w27438), National Bureau of Economic Research.

Bucher-Koenen, T. and M. Ziegelmeyer (2014). "Once burned, twice shy? Financial literacy and wealth losses during the financial crisis", *Review of Finance*, 18(6), 2215–2246.

Chetty, R., Friedman, J.N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T.H. and Olsen, T (2014). "Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark", *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), pp.1141-1219.

Shaton, M (2017). "The display of information and household investment behavior", Working Paper. SSRN.

תיבה ד'-2: אומדן מספר העסקים שהסיכון שלהם להיסגר

עלה משמעותית בעת משבר הקורונה

- על פי דיווחי רשות המסים נסגרו במחצית הראשונה של השנה כתשעת אלפים עסקים – 33% פחות מאשר בתקופה המקבילה אשתקד.
- הנתון הרשמי של סגירות עסקים במהלך משבר הקורונה הוא כנראה אומדן חסר, משום שבעלי עסקים רבים, המעוניינים להימנע מתשלום ההוצאות הכרוכות בהפעלת העסק ויחד עם זאת לשמר את זכותם לקבלת הסיוע שהמדינה מעניקה לעסקים, הפסיקו את פעילותם בלי לסגור את תיקיהם ברשות המסים.
- אומדן מספר העסקים שאמנם לא נסגרו באופן רשמי, אולם נראה כי מצבם הורע כך שהסיכון שלהם להיסגר עלה במידה ניכרת, מבוסס על נתוני הירידות של המחזורים בחודשים יולי-אוגוסט, שבהם הגבלות התנועה במרבית הענפים היו מצומצמות. על פי אומדן זה, כשבעים אלף עסקים – מרביתם מענפי המסחר והשירותים – חוו ירידה במחזור של 80% ומעלה ביולי-אוגוסט 2020 יחסית לנתון המקביל בשנת 2019.
- כ-60% מהעסקים שחוו ביולי-אוגוסט ירידה של 80% ומעלה במחזור הם עסקים זעירים, שהמחזור השנתי שלהם עד 300 אלפי ש"ח. המחזור המצרפי של עסקים אלו נאמד בכ-5 מיליארדי ש"ח, ומשקלו במחזור העסקי המצרפי במשק נאמד בכ-0.25% בלבד. עוד ניתן להעריך כי שיעור גבוה מהעסקים הזעירים הללו הם של עצמאיים שאינם מעסיקים שכירים. מכאן שחרף הצורך למתן את הפגיעה במצבם של בעלי העסקים שפעילותם התכווצה, ההשפעה של סגירת עסקים אלו על התוצר, על סיכון האשראי הנשקף למערכת הפיננסית ועל שוק העבודה מוגבלת.

מגיפת הקורונה ומגבלות התנועה בעטיה משפיעות לרעה על הפעילות הכלכלית. ההשפעה מתבטאת, בין היתר, בעליית מספר העסקים שחווים האטה משמעותית בפעילותם ושהסיכון שלהם להיסגר עלה. התממשות של הסיכון וסגירה של אותם עסקים עלולה להשתקף בפגיעה במשתנים כלכליים ריאליים כגון התוצר ושוק העבודה, ולהביא לגידולם של הפסדי האשראי בקרב ספקי ההון. אמידת מספר העסקים שחוו הרעה משמעותית בפעילותם בעקבות המשבר וניתוח הרכבם עשויים לשפוך אור על המידה שבה יושפע המשק אם הסיכון יתממש ועסקים אלו ייסגרו.

הגדרת "סגירה" של עסק

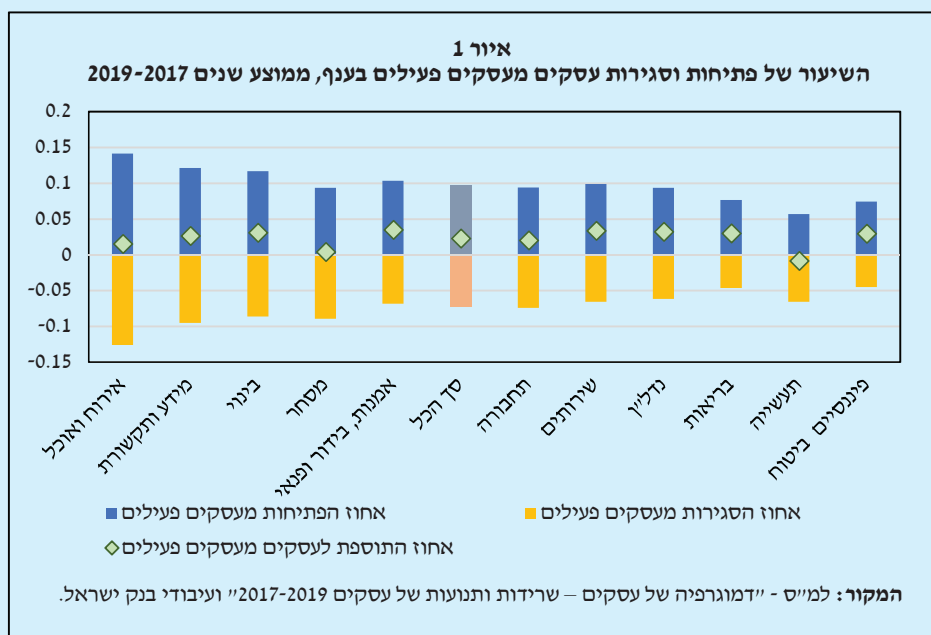
מבחינה רשמית עסק ייחשב כסגור לאחר סגירת תיק העוסק שלו ברשות המסים. בהתאם לכך נתאר בחלק הראשון של התיבה את המספר הממוצע השנתי של העסקים שנסגרו באופן רשמי טרם משבר הקורונה. מספר זה משקף את היקף הסגירות הטבעי של עסקים בישראל בזמן שגרה ומשמש אמת מידה לדיון המובא בהמשך על מספר העסקים שנסגרו באופן רשמי בתקופת הקורונה.

אומדן של היקף העסקים שנסגרו בתקופת הקורונה על בסיס נתוני הסגירות הרשמיים עלול להיות אומדן חסר של מספר העסקים שהפסיקו את פעילותם הכלכלית. זאת משום שישנם עסקים המשתתפים בסגירת התיק ברשות המסים כדי להמשיך וליהנות מהזכאות לקבלת מענקים מהמדינה במסגרת רשת הביטחון לעסקים. כדי לאמוד את מספר העסקים שהפסיקו את פעילותם הכלכלית גם אם לא נסגרו רשמית נבדוק את מספר העסקים שחוו בתקופת הקורונה התכווצות משמעותית של הכנסותיהם – בשיעור גבוה מ-80% – לעומת מספרם בתקופה המקבילה אשתקד. אמנם שלא כמו בסגירה רשמית, ירידה חדה במחזורים של עסק עשויה ללמד על הפסקת פעילות זמנית, ולא בהכרח על סגירה פרמנטית, אך ניתן יהיה לומר כי התכווצות משמעותית של המחזורים משקפת לכל הפחות הרעה משמעותית של מצב

העסק במהלך הקורונה ועלייה בהסתברות לסגירתו.¹ בחלק האחרון של התיבה ננקוט הנחה מחמירה, אשר לפיה כלל העסקים שמצבם הורע משמעותית ייסגרו, ונעריך את ההשפעה על המשק.²

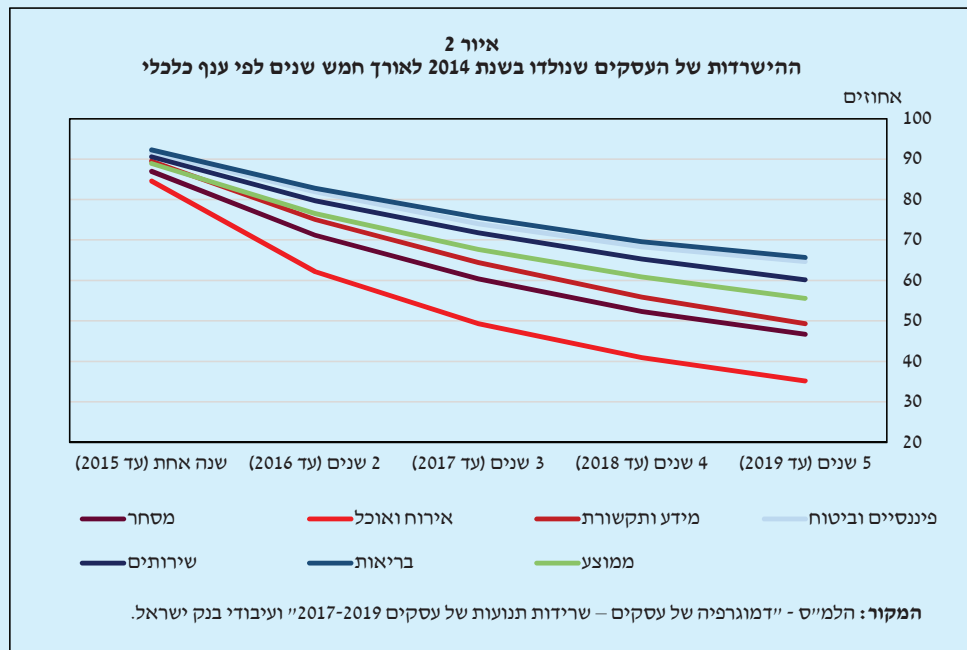
סגירות עסקים טרם משבר הקורונה – הנתונים הרשמיים

הממוצע השנתי של עסקים שנפתחו ונסגרו באופן רשמי טרם הקורונה עמד על 56 אלף ו-43 אלף, בהתאמה. בולטת שונות בין ענפים: בעוד שענפי האוכל והתקשורת מאופיינים בתחלופה גבוהה של עסקים (מספר גבוה יחסית של פתיחות וסגירות בשנה), התחלופה בענפי הפיננסים והתעשייה נמוכה (איור 1). השונות בשיעורי התחלופה משקפת שונות בין-ענפית ברמת הסיכון של הפעילות העסקית. באיור 2 מוצגים שלושת הענפים המסוכנים ביותר – אלו שבהם שיעור ניכר מהעסקים שורדים רק תקופה קצרה לאחר לידתם – שלושת הענפים הבטוחים ביותר וממוצע של כלל הענפים. ניתן לראות כי 54% מהעסקים שנפתחו בשנת 2014 לא שרדו בחמש השנים לאחר מכן. העסקים בענפי האירוח והאוכל, המידע והתקשורת והמסחר, המאופיינים, כאמור, בשיעורי התחלופה הגבוהים ביותר, מאופיינים גם בכושר השרידות הנמוך ביותר. לדוגמה: 65% מהעסקים בענף האירוח והאוכל שנפתחו בשנת 2014 נסגרו עד לשנת 2019.



¹ נציין כי הסיכון של עסק להיסגר עלול לעלות גם לאחר ירידה נמוכה מ-80% במחזור שלו. במסגרת התיבה אנו מתמקדים בקבוצת העסקים שהסיכון שלהם להיסגר עלה במידה הניכרת ביותר, ולכן הניתוח מתמקד בקבוצת העסקים שחוותה ירידה של 80% ומעלה במחזור.

² הניתוח יתבסס, בין היתר, על שלושה דוחות שפרסמה רשות המסים לחודשים מרץ-אפריל, מאי-יוני ויולי-אוגוסט 2020, שבמסגרתם נותחו דיווחי מע"מ של עוסקים מורשים, כדי לאמוד את ההשפעה של משבר הקורונה על מחזורי העסקים בגדלים ובענפים שונים. הניתוחים בדוחות מבוססים על שיעור גבוה מאוד מהעסקים, ולכן נניח כי ניתן ללמוד מהאומדנים המחושבים על פיהם על כלל אוכלוסיית העסקים בישראל. כך הדוח לחודשים יולי-אוגוסט, שסביבו נרכז את עיקר הניתוח, מבוסס על 447,459 עסקים, שהם 73% מכלל העסקים בישראל ו-82% מכלל העסקים הפעילים (כלומר אלו שהיה להם מחזור חיובי בשנת 2019).



מספר העסקים שנסגרו במהלך משבר הקורונה – הנתונים הרשמיים

ככלל ניתן היה לצפות כי המשבר הנוכחי יביא לעלייה של מספר העסקים הנסגרים באופן רשמי מעבר לרמתו בזמן שגרה. אולם על פי הדיווחים הרשמיים של רשות המסים נסגרו במהלך ששת החודשים הראשונים של 2020 רק 9,384 עסקים – 33% פחות מאשר בתקופה המקבילה אשתקד. במקביל נפתחו בתקופה זו 17,928 עסקים חדשים – 15% פחות מאשר בתקופה המקבילה אשתקד. התוספת נטו של עסקים למשק במחצית הראשונה של 2020 הייתה אפוא חיובית – 8,544 עסקים לעומת 6,964 עסקים בתקופה המקבילה אשתקד.

הממצא בדבר ירידה חדה של מספר העסקים שנסגרו דווקא בתקופת המשבר מנוגד לציפיות. הסבר אפשרי לממצא זה הוא שבעלי עסקים המעוניינים להימנע מתשלום ההוצאות הקבועות והמשתנות הכרוכות בהפעלת העסק ועם זאת לשמר את זכותם לקבל את הסיוע שהמדינה מעניקה באמצעות רשת הביטחון לעסקים, מפסיקים את פעילותם הכלכלית ללא סגירת רשמית של תיקיהם ברשות המסים. אם כך, הנתון הרשמי בדבר היקף הסגירות של העסקים לא משקף את מלוא מספרם של העסקים שפעילותם הכלכלית הופסקה. בחלק הבא של התיבה נתבסס על נתוני הירידות במחזורים של עסקים כדי לאמוד את מספר העסקים שאמנם לא נסגרו באופן רשמי, אולם מצבם הורע במידה משמעותית במהלך משבר הקורונה, כך שהסיכון לסגירתם עלה במידה ניכרת.

אומדן מספר העסקים שמצבם הורע משמעותית במהלך משבר הקורונה והסיכון לסגירתם עלה

על פי נתוני רשות המסים נרשמה בקרב חלק ניכר מהעסקים בישראל ירידה של המחזורים בשנת 2020 יחסית לנתון המקביל בשנת 2019. סביר כי העסקים שרשמו את הירידה החדה ביותר במחזורים חוו את ההרעה המשמעותית ביותר במצבם, והסיכון שלהם להיסגר גבר. דיווחי רשות המסים על שיעורי הירידות של המחזורים לא מובאים כנתונים רציפים אלא כטווחי ירידות. טווח הירידות במחזור הגבוה ביותר מתייחס לירידות של 80% ומעלה. בהנחה שירידה

של המחזור בשיעור של 80% ומעלה משקפת הרעה משמעותית של מצב העסק, ניתן ללמוד ממספר העסקים הנכללים בטווח הירידות האמור על מספר העסקים שהסיכון שלהם להיסגר עלה.³

מטרת הניתוח היא לזהות את העסקים שהמחזור שלהם ירד כתוצאה מהרעה קבועה במצבו של העסק – כזאת שלא צפויה לחלוף גם לאחר הסרת ההגבלות שהוטלו בעקבות הקורונה – ולהבדיל אותם מעסקים שבהם המחזורים ירדו על רקע האטה ארעית בפעילותם בשל הגבלות התנועה. ירידות המחזורים במרץ–אפריל ובמאי–יוני עשויות לשקף הרעה זמנית בפעילותו של העסק כתוצאה מהגבלות התנועה שהוטלו בשל המגיפה, ולא בהכרח מעידות על פגיעה פרמנטית בפעילותו; ואולם ירידות של המחזורים ביולי–אוגוסט, חודשים שבהם הגבלות התנועה שהוטלו על מרבית הענפים היו מזעריות,⁴ עשויות לרמז כי העסק התקשה להתאושש מההגבלות שהוטלו על פעילותו בחודשים הקודמים, וכי מצבו הורע והסיכון שלו להיסגר עלה.

על פי הנתונים, 12% מהעסקים – 68,766⁵ במספר – רשמו ביולי–אוגוסט ירידה של המחזור בשיעור של 80% ומעלה יחסית לנתון המקביל אשתקד, ואף כי הם לא נסגרו רשמית, ההסתברות שלהם להיסגר כנראה עלתה במידה ניכרת.⁶

בחינת השפעה הכלכלית של סגירת העסקים⁷

שאלת המשך טבעית לניתוח דלעיל היא באיזו מידה העלייה בסיכון של עסקים להיסגר פגעה במשתנים כלכליים שונים, ובהם התוצר, האבטלה והיקף הפסדי האשראי שרושמים ספקי ההון. בניתוח להלן נניח כי כל העסקים שרשמו ביולי–אוגוסט ירידה של 80% ומעלה במחזורם אכן נסגרו, ונציע הערכה מושכלת של השפעת סגירתם על משתנים כלכליים שונים. באיור 3 מוצגים המספר והמשקל של העסקים שרשמו ביולי–אוגוסט ירידה במחזור בשיעור של 80% ומעלה בכל קבוצת גודל. מהאיור עולה כי חלק ניכר מאלה הם עסקים זעירים וקטנים; בפרט – 57% הם עסקים זעירים, שהמחזור השנתי שלהם עד 300 אלפי ש"ח, ו-80% הם עסקים קטנים, שהמחזור שלהם הוא עד מיליון ש"ח. אומדני המחזור המצרפי של העסקים הזעירים והקטנים שנסגרו בשנת 2019⁸ נמוכים יחסית – 5 ו-8 מיליארדי ש"ח, בהתאמה. זאת בעוד שהמחזור העסקי המצרפי במשק הוא כ-2 טריליון ש"ח. בהנחה שהמחזור של עסק הוא החסם העליון לערך המוסף שלו ניתן להסיק מהמחזור המצרפי הנמוך של העסקים הקטנים והזעירים שחוו האטה משמעותית בפעילותם כי השפעת סגירתם על התוצר העסקי אינה גבוהה.⁹

בהנחה שהיקף האשראי הניתן לעסק מתואם עם המחזור שלו ניתן לשער שגם ההשפעה של סגירת העסקים הקטנים והזעירים על הפסדי האשראי במערכת הפיננסית אינה גבוהה.¹⁰

בשלב הבא ננסה להעריך את השפעת סגירה אפשרית של העסקים שהמחזור שלהם ירד ב-80% ומעלה על שוק העבודה. באיור 4 מוצג הפילוח של העסקים בישראל לפי מספר משרות השכיר, ובאיור 5 – הפילוח שלהם לפי קבוצות גודל (במונחי

³ נציין כי המידה שבה עולה הסיכון של עסק להיסגר לאחר ירידה נתונה במחזורו נגזרת מהמאפיינים הפיננסיים והתפעוליים הייחודיים לו, לרבות מבנה העלויות שלו, ובייחוד משקל ההוצאות הקבועות בסך הוצאותיו, יחס המינוף ויחס הנוזליות.

⁴ נציין כי תוצאות הניתוח לא משתנות מהותית גם לאחר ניכוי ענפים שפעילותם הייתה מוגבלת במהלך חלק ניכר מהחודשים יולי–אוגוסט, כגון ענף האמנות והבידור.

⁵ חישוב המספרים המוחלטים של העסקים מבוסס על אוכלוסיית העסקים בישראל בניכוי 86,170 עסקים שהמחזור שלהם ביולי–אוגוסט 2019 היה אפס, ואנו מניחים כי הם חדלו לפעול עוד לפני פרוץ הקורונה.

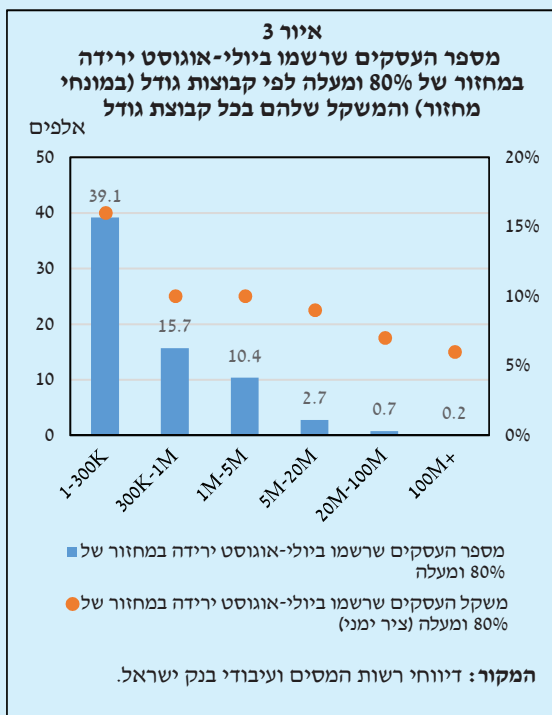
⁶ נציין כי לצד ההאטה בפעילותם של חלק מהעסקים, נרשמה צמיחה בפעילותם של אחרים. כך, על פי נתוני רשות המסים רשמו 42% מהעסקים בחודשים יולי–אוגוסט צמיחה של מחזוריהם. 34% מהעסקים אף רשמו צמיחה בשיעור משמעותי – שמעל 10%.

⁷ מגבלות נתונים מקשות על ביצוע פילוחים שונים הנדרשים להערכת ההשפעה של הפסקת הפעילות ב-9,384 העסקים שנסגרו פורמלית במחצית הראשונה של 2020 על משתנים כלכליים שונים. לכן נתמקד בחלק זה של התיבה רק ב-68,766 העסקים שלא היו סגורים רשמית ביולי–אוגוסט אלא הציגו ירידה של 80% ומעלה במחזור בתקופה זו.

⁸ האומדן נבנה כמכפלה של מספר העסקים שהציגו ירידה של לפחות 80% במחזוריהם ביולי–אוגוסט במחזור החציוני של העסקים בכל קבוצת גודל. המחזור החציוני לשנת 2019 נאמד על בסיס נתוני המחזור החציוני לחודשים מאי–אוגוסט 2019, המופיעים בדיווחי רשות המסים.

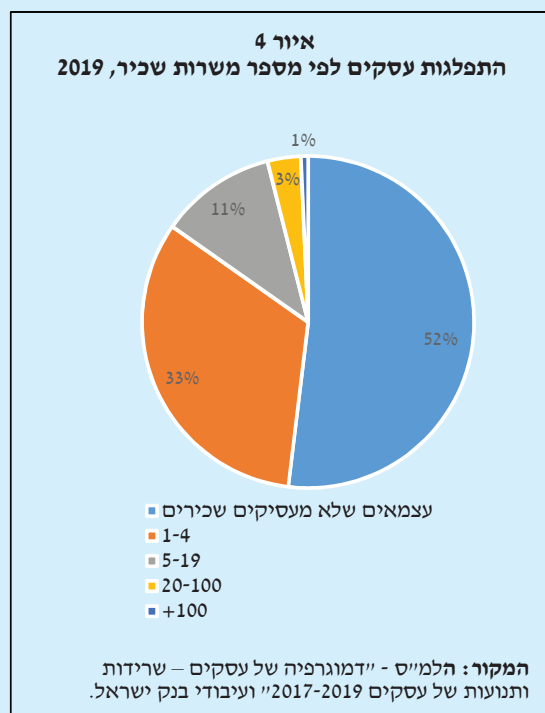
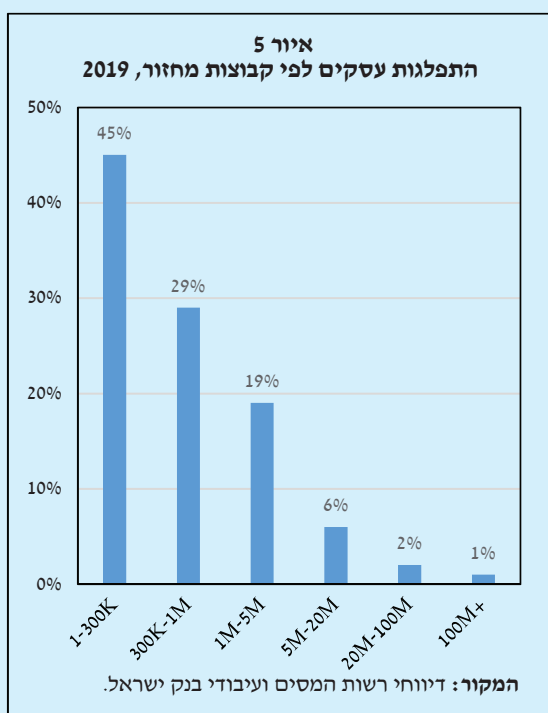
⁹ מפת מגבלת נתונים אין באפשרותנו לחשב באופן ישיר את הערך המוסף המצרפי של העסקים שהסיכון לסגירתם עלה.

¹⁰ יצוין כי לא כל סגירה של עסק צפויה להשתקף בהפסדי אשראי אצל ספקי ההון. הדבר תלוי, בין היתר, בסיבת הסגירה – סגירה על רקע קשיים פיננסיים או תפעוליים לעומת סגירה מתוך בחירה; במאפיינים הפיננסיים של העסק; בטיב הבטוחות ועוד.

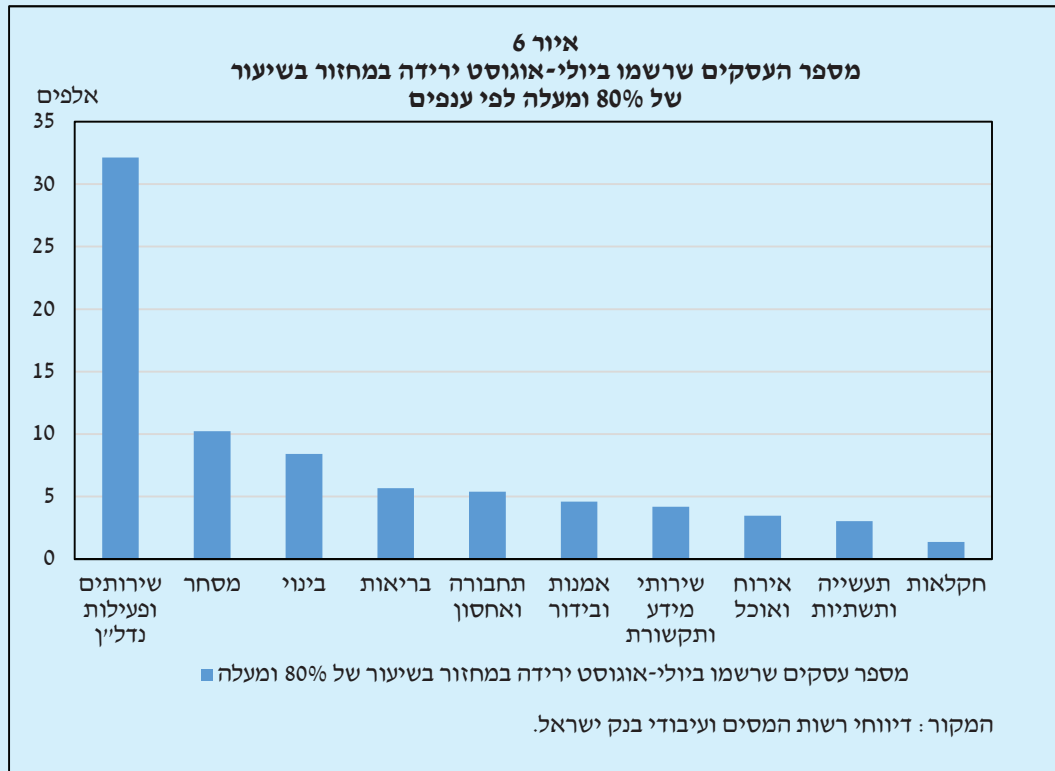


מחזור). מאיור 4 עולה כי 52% מהעסקים בישראל הם של עצמאיים שאינם מעסיקים שכירים. מאיור 5 עולה כי 45% מהעסקים בישראל הם עסקים זעירים שהמחזור שלהם עד 300 אלפי ש"ח. סביר כי יש חפיפה גבוהה בין שתי הקבוצות – כי שיעור ניכר מקבוצת העסקים שמחזורם עד 300 אלפי ש"ח הם של עצמאיים שאינם מעסיקים שכירים. לפיכך הערכה סבירה היא שחלק ניכר מקבוצת העסקים שמחזורם עד 300 אלפי ש"ח ולא הייתה בהם פעילות ביולי-אוגוסט הם של עצמאיים שאינם מעסיקים שכירים.

ההשפעה של סגירת עסקים על שוק העבודה בענף מסוים נגזרת ממספר העסקים שנסגרו באותו ענף וממספר השכירים שעבדו בכל אחד מהם.¹¹ ניתן אפוא לגזור את השפעת סגירה אפשרית של העסקים שרשמו במהלך המשבר ירידה של 80% ומעלה במחזורם על שוק העבודה מהשילוב שבין הנתונים המוצגים באיור 6 על מספר העסקים שרשמו ירידה משמעותית של מחזורם בכל ענף לנתוני איור 7 על התפלגות העסקים על פי מספר משרות השכיר.



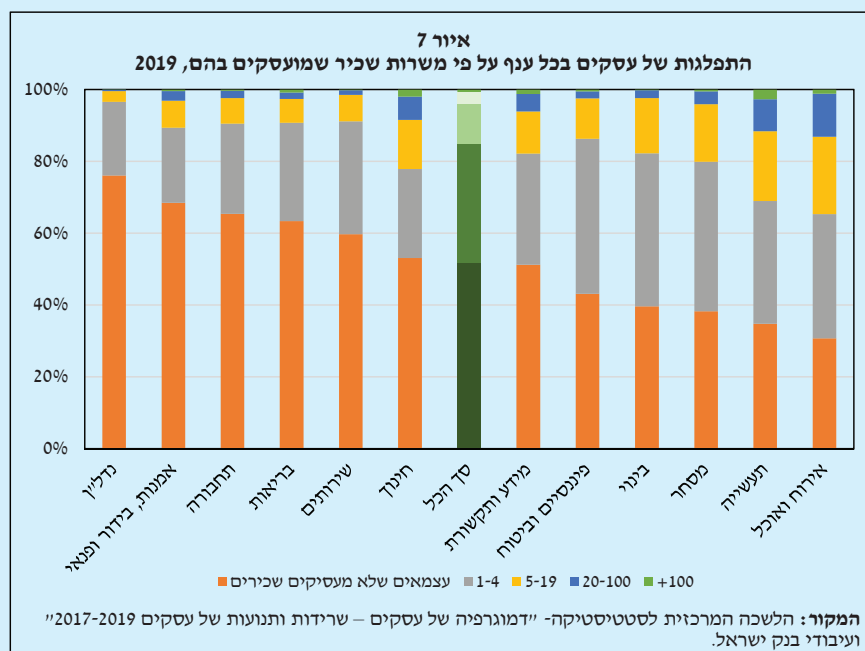
¹¹ מובן שמצבו של שוק העבודה בענף מסוים מושפע גם ממספר העסקים שנפתחו, אולם במועד כתיבת התיבה הנתון לא נמצא בידינו.



ניתן לראות כי העסקים שמצבם הורע עד כדי סגירה בענף הנדל"ן ובענף השירותים רבים יחסית¹². עם זאת, על רקע השיעור הגבוה של עצמאיים שלא מעסיקים שכירים בענפים אלו ההשפעה הממוצעת של סגירת עסק הנכלל בהם על שוק העבודה מוגבלת. לעומת זאת בענף האירוח והאוכל היקף לא גבוה של עסקים חווה האטה משמעותית בפעילותו, אולם מפני השיעור הגבוה יחסית של עסקים שמעסיקים שכירים בענף זה ההשפעה הממוצעת של סגירת עסק על שוק העבודה גבוהה יותר מאשר בענפי הנדל"ן והשירותים. בענף האמנות והבידור שילוב של עסקים מועטים יחסית שהסיכון שלהם להיסגר עלה עם שיעור גבוה יחסית של עצמאיים שלא מעסיקים שכירים עשוי ללמד כי ההשפעה של סגירת העסקים בענף זה על שוק העבודה אינה גבוהה. כנגד זאת נראה כי הסיכון להיסגר עלה בקרב עסקים רבים יחסית בענף המסחר, וכי שיעור העצמאיים שלא מעסיקים שכירים בענף זה קטן יחסית; מכאן שההשפעה הממוצעת של סגירות העסקים בענף זה במהלך המשבר על שוק העבודה אינה מבוטלת.

לסיכום, על רקע משבר הקורונה גדל מספר העסקים שחוו האטה משמעותית בפעילותם והסיכון שלהם להיסגר עלה. עם זאת, שיעור ניכר מן העסקים הללו הם עסקים קטנים וזעירים, שההשפעה של סגירה אפשרית שלהם על התוצר, על סיכון האשראי של ספקי ההון ועל שוק העבודה מוגבלת. עם זאת, הגבלת פעילותם של עסקים לתקופות נוספות עלולה לייצר אפקט מצטבר שלילי על מצבם, להשפיע לרעה על כושר השרידות שלהם ולהגדיל את ההסתברות שהסיכון שלהם להיסגר יתממש.

¹² ענף השירותים מורכב בעיקרו מעסקים המעמידים שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים. ענף הפעילויות הנדל"ן עיקרו עסקים המשכירים נכסי דלא נייד. ההכנסות של עסקים בענפים אלו תלויות במידה רבה בהכנסות של עסקים בענפים רבים אחרים, להם הם מספקים שירותים. לפיכך הפגיעה הגורפת בפעילותו של המגזר העסקי בתקופת הקורונה השתקפה בפגיעה חדה יחסית בפעילות העסקים בענף השירותים ובענף הפעילויות הנדל"ן.



תיבה ד'-3: "קינמורטופוביה"¹ בימי המגפה או: מי מפחד מחברות "זומבי"?

בסביבה של שוק תחרותי הנוף העסקי משתנה באופן מתמיד. תשומות ותהליכי ייצור יעילים וחדשים מחליפים את קודמיהם, ועסקים פחות יציבים ופחות תחרותיים חדלים להתקיים; תעשיות חדשות עולות, וותיקות דועכות. במילותיו של Schumpeter (1950): מתרחש תהליך המכונה "הרס יצירתי" (creative destruction). פגיעה במנגנון אבולוציוני זה, בין אם היא יזומה ובין אם היא אנדוגנית, משבשת את תהליך הקצאת המקורות במשק. בהקשר זה, ובפרספקטיבה של ההתפתחויות הדרמטיות במגזר העסקי בשנה החולפת, אנו מתמקדים באחת הסוגיות המפורסמות הנדונות בספרות הכלכלית: תופעת חברות ה"זומבי" (zombie firms) – חברות בעלות ביצועים נמוכים, אשר אינן מצליחות לכסות את עלויות שירותי החוב (הקרן) לאורך זמן, אך ממשיכות לפעול בשוק הודות ל"הנשמה מלאכותית", תוך גלגול חובותיהן². תופעת חברות ה"זומבי" מוכרת עוד משלהי שנות ה-80 של המאה הקודמת, אך השיח הכלכלי בנושא זה התרחב משמעותית בעשור האחרון: על רקע סביבת ריבית נמוכה (מאוד) לאורך זמן רב נשמעו התרעות הולכות וגוברות לגבי השפעתה על ההתנהלות העסקית בכללותה ועל מחזור החיים של הפירמות בפרט. נטען כי גישה ל"כסף קל" והקצאה מוטה של האשראי גרמו לשימור ואף להעצמה של תופעת ה"זומבי" (Midrigan and Xu, 2014). מאמצי הבנקים המרכזיים והממשלות להקחות את ההשפעות ההרסניות של משבר ה-COVID-19 באמצעות תוכניות סיוע למגזר העסקי³ הגבירו את עוצמת הקולות: אף כי סיוע הוא כלי מדיניות חשוב וגורם מכריע בניסיון לשמור על תפקוד השווקים וההמשכיות העסקית בעת הנוכחית, המענקים וההלוואות בערבות המדינה החזירו לדיון שאלה ישנה בדבר הסכנה הטמונה ב"זומביפיקציה" (zombification) של המשק (Caballero, Hoshi and Kashyap, 2008)⁴ – עלייה בפרוטנציאל לעיוות של מנגנוני השוק ופגיעה במאמצי ההתאוששות ובפיריון בטווח הארוך (Andrews et al. 2018; Banerjee and Hoffmann 2018, 2020; Schivardi, Caballero et al. 2008, Andrews and Petroulakis, 2019 Blattner et al. 2019; Acharya et al. 2019, 2020 et al. 2020, Tracey, 2019)⁵.

סיוע כספי מצד הממשלות והבנקים המרכזיים יכול אפוא להשפיע על היקף התופעה: תוכניות תמיכה ממשלתיות, שהיקפן בישראל היה כ-40 מיליארד ש"ח (ושיעור ניצולן עלה על 52%), אמנם מקלות על חברות הסובלות ממצוקת מזומנים זמנית (cash-strapped) ומאפשרות לחברות בנות קיימא שחוו מחסור בניזילות לשרוד את הזעזוע, אולם הן

¹ מיוונית: קינה – תנועה; מורטו – מוות; פוביה – פחד. קינמורטופוביה – "פחד ממתים מהלכים", כלומר מ"זומבי".

² הספרות הכלכלית מציעה שיטות שונות למדידה והגדרה של "זומבי" (OECD, 2018). ההגדרה הרווחת תלויה בשני פרמטרים: (1) יחס כיסוי הריבית של החברה ששיעורו נמוך מ-1 במשך שנתיים ו-2) Tobin's Q, נמוך מהחציון בענף שבו פועלת החברה, אם היא ציבורית (בורסאית) במשך שנתיים. הגדרה אחרת היא "חברה בעלת ותק מעל 10 שנים שלא מצליחה לעמוד בתשלומי הריבית (ICR > 1)".

³ לפי OECD (2020) היקף הסיוע שניתן לחברות במאמץ לייצב את פעילותן של המגזר העסקי מאופיין בשונות גדולה. כך, לדוגמה, בשבדיה המענקים הניתנים מסתכמים ב-320 מיליון דולרים (0.06% מהתוצר), ובניו-זילנד הם מסתכמים ב-1.7 מיליארד NZD (0.6% מהתוצר); לעומת זאת בגרמניה הם מגיעים ל-610 מיליארד דולרים (כ-15% מהתוצר), בקנדה ל-30 מיליארד (1.3% מהתוצר) ובשווייץ ל-40 מיליארד (6% מהתוצר). אפילו מדינות מתפתחות כגון ברזיל, דרום אפריקה ותאילנד מקצות את המשאבים הנדרשים לתמיכה בעסקים במסגרת תוכנית סיוע ממשלתיות. להרחבה ראו גם: Support for business during the coronavirus crisis, 2020.

⁴ "זומביפיקציה" של הכלכלה מתארת מצב שבו תוכניות תמיכה ציבורית והלוואות בנקאיות מחזיקות בחיים חברות שאינן בנות קיימא – חברות "זומבי". מונח זה זכה לחשיפה נרחבת בעקבות משבר שפרץ ביפן בשנות התשעים: קריסת מחירי הנדל"ן ותקופה ממושכת של צמיחה נמוכה (סטגנציה) וירידה בפיריון בעקבותיה הביאו לעלייה של מספר העסקים ה"זומבי", להיחלשות של המערכת הבנקאית ולצמצום של ההשקעה בחברות בריאות. לדיון חוזר ועדכני ברקע ובסכנות הכרוכות ב"זומביפיקציה" ראו פרסומים רבים ב-Financial Times, Economist and BIS (2020).

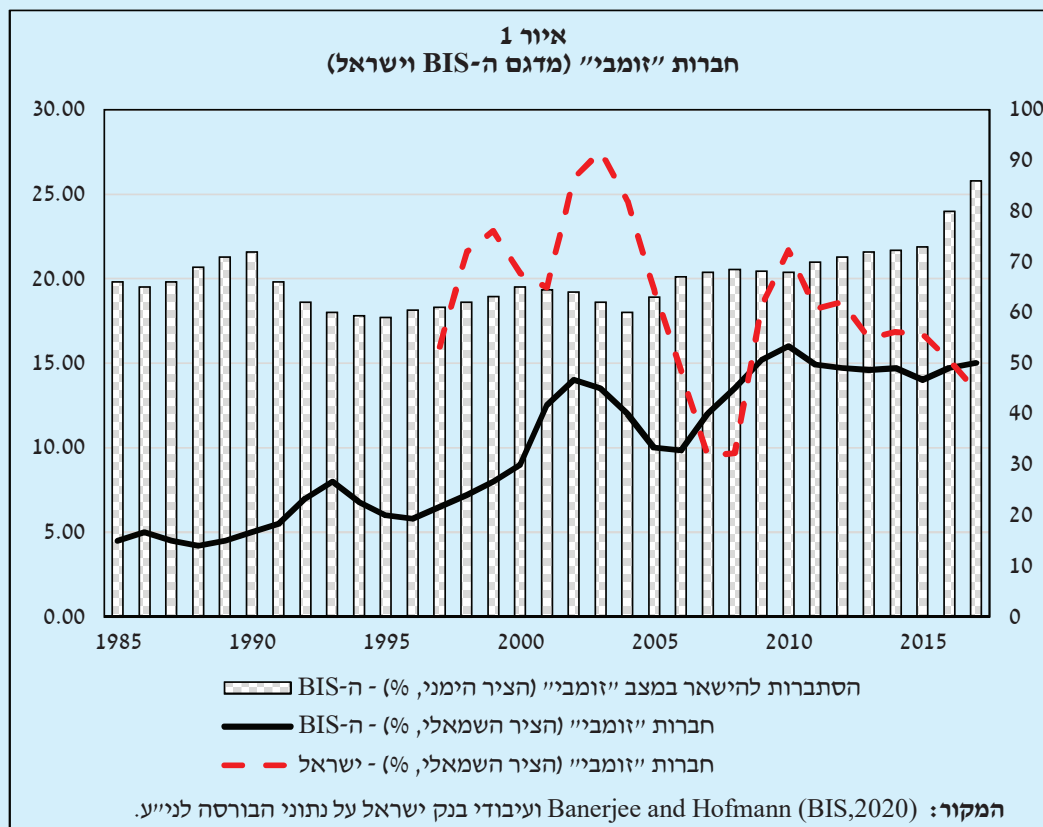
⁵ ממצאים אמפיריים מראים כי חברות "זומבי" מהוות חסם משמעותי לצמיחה במשק: כך לפי BIS (2020) עלייה של 1% בשיעור חברות ה"זומבי" במשקים מפותחים מורידה את הפיריון ב-0.3% בממוצע. על פי ניתוח שנערך ב-OECD הפיריון באיטליה ובספרד היה גבוה ביותר מ-1% מאשר בפועל לולא פעלו בהן חברות ה"זומבי", וביפן יותר משליש מירידת התפוקה המצרפית בעשור האחרון מיוחס ל"זומבי".

מעכבות את ה"הרס היצירתי"⁶, מעלות את הנטל התקציבי, ועלולות, בשל אופיין הרחבי, לייצר סיכון מוסרי. זאת בהעדר מנגנון סלקטיבי יעיל, שמטרתו להבטיח סיוע ממוקד לחברות הזקוקות לו באמת. תוכניות של הבנק המרכזי לאספקת נזילות לבנקים (באמצעות הלוואות מוניטריות, שמטרתן להגדיל את היצע האשראי לחברות תוך ניצול מנגנוני ההקצאה של מערכת הבנקאות) פועלות בכיוון דומה: מאחר שבסביבת ריבית נמוכה חברות ממונפות נהנות מפוטנציאל קיימות (שרידות) גבוה יחסית, צעדי מדיניות אלה עלולים להסוות את התפתחותם של "זומבים", למנוע היערכות מחודשת ולשמר את ה"זומבים" לפרק זמן ממושך (Acharya et al., 2020). עם זאת נדגיש כי בבחינה אמפירית לא נמצא קשר מובהק בין רמת הריבית הנמוכה לשכיחות תופעת ה"זומבים" בעולם (Obstfeld and Duval, 2018, Bindseil and Schaaf, 2020). לעומת זאת ישנה הסכמה רחבה כי כריות הון (capitalization) רחבות די הצורך לצד יעילות של המסגרות הרגולטוריות לטיפול בחדלות פירעון מצמצמות את התמריצים של הבנקים ל"ריענון מתמיד" (evergreening) – טיפוח החברות וגלגול של הלוואות כדי למנוע הכרה בהפסדי האשראי ומימון של ה"זומבים" (Acharya et al. 2020, Caballero et al. 2008, Andrews and Petroulakis, 2019, Giannetti and Simonov, 2013, Schivardi et al. 2019).

על רקע סיוע מסיבי מצד הממשלות, שאכן נדרש בשנת 2020, נראה כי תופעת חברות ה"זומבי" הפכה לתופעה כלל-עולמית: דויטשה בנק (T.Slock, DB Securities 2020) מעריך כי כ-20% מהחברות הנסחרות בבורסות בארה"ב כיום הן חברות "זומבי" – פי שניים מאשר בשנת 2013. הנתון תואם גם את ההערכה של חברת "Bloomberg", אשר לפיה כ-15% מהחברות במדד Russell 3000 של התאגידים הגדולים בארה"ב, שהיקף חובותיהן מסתכם ב-1.36 טריליון דולרים, הן כאלה – לעומת 8% בלבד בשנת 2008 – שיעור דומה לזה שנרשם בתחילת המילניום ("בועת הדוטקום") – 17%. על פי הערכות (Creditreform, 2020), שישית מכלל החברות הפעילות בגרמניה – כ-550,000 עסקים – יכולות להיקרא "זומבים". בבריטניה, קנדה, ספרד ויוון הנתון גבוה מ-20%, וביפן וקוריאה שיעורי ה"זומבים" הם 21% ו-18%, בהתאמה. כן נמצא כי 25% מהחברות האירופיות סיימו את שנת 2020 ללא רוברות כספיות, כלומר עם הון חוזר אפסי וללא יתרות מזומנים. בהתפלגות הענפית בולטות, ולא במפתיע, חברות בענפי השירותים, התחבורה והנדל"ן. התפרצות ה-COVID-19 הגדילה את מספר העסקים הנמצאים על סף כשל פיננסי וייצרה "סופר זומבים" – עסקים מדממים שהתיאבון שלהן לחוב גדול במיוחד: מאז התפרצות הנגיף הקפצו ה"זומבים" את היקפי החוב בעולם בכמעט טריליון דולרים (Bloomberg, 2020). ברם, כאמור, ה"זומבים" התפשטו בעולם הרבה לפני שמשבר ה-COVID-19 פקד את הכלכלה העולמית: כך בניתוח של החברות מ-79 מדינות לשנים 2005 עד 2016 נמצא כי כ-10% מהן, בממוצע, הוגדרו כ"זומבים" (Ghoul et al., 2020). מחקרם החדש של Banerjee and Hofmann (BIS, 2020) העריך, אמנם על בסיס מדגם של חברות ציבוריות בלבד, שחלקן של חברות ה"זומבי" במדינות המפותחות גדל מ-1% בשנת 1990 ל-15% בשנת 2017 (איור 1)⁷. הסיבות המרכזיות לתוואי הנצפה היו, לדעת החוקרים, הריביות הנמוכות, שהפחיתו את החוזר החוב, ובחירתם של הבנקים באסטרטגיה של "ריענון מתמיד" (evergreening).

⁶ בשנת 2020 לא נרשם גל פשיטות רגל של חברות בישראל. מספר בקשות חדלות הפירעון שהוגשו לבתי המשפט לגבי תאגידים (בעיקר חברות) היה מועט, והוא גדל אשתקד ב-2% בלבד – מ-1,180 ב-2019 ל-1,200 ב-2020 – הרבה פחות ממה שניתן היה לצפות לנוכח התפרצות המגיפה. הנתון אף נמוך יחסית לציפיות, עקב התיקונים בחוק חדלות הפירעון, שנכנסו לתוקף בספטמבר 2019, והפכו את ההליך למסודר ומהיר הרבה יותר. ההסבר העיקרי לכך הוא שהמשק נתון להשפעה של משככי כאבים כלכליים: החל"טים, שחוסכים לעסקים את ההוצאה העיקרית, מענקים והלוואות לעסקים, דחיית תשלומי חובות ועוד.

⁷ המחקר מוצא כי חברות "זומבי" הן, לרוב, חברות קטנות יותר, ממונפות ובעלות פריז נמוך יחסית; הן צומחות פחות במזומנים של היקף הנכסים ומספר העובדים, ומשקיעות פחות בהון מוחשי ולא מוחשי. חברות "זומבי" מקבלות אשראי "מסובסד", כי שיעור הריבית שהן משלמות דומה לשיעור הריבית של חברות אחרות למרות פריז נמוך יותר וסיכון גבוה יותר לחדלות פירעון. חלקן של חברות ה"זומבי" בסך הנכסים ובסך החבות הוא 6%-7% בממוצע למדינה.



בחינת הסוגייה בישראל ערב המשבר מלמדת כי שיעור חברות ה"זומבי" בקרב החברות הציבוריות היה לא מבוטל. בדומה לממצאים של ה-BIS, שיעורן בעשור האחרון הגיע לשיאו בשנת 2010, ומאז הוא הלך וירד (איור 1). יחד עם זאת, נתון קצה (12% בשנים 2018 ו-2019) מצביע על התהפכות המגמה. השיעור הגדול ביותר של חברות "זומבי" בקרב החברות הציבוריות בישראל נמצא בענפים חיפוש גז ונפט וביו-מד (22%) ובענפי התעשייה והנדל"ן (17% ו-10%, בהתאמה). עם זאת נציין כי לחברות בענפי הביו-מד (וגם בענפי הגז והנפט) מבנה עלויות ייחודי, המאופיין בהכנסות מועטות בלבד בשנות פעילותן הראשונות, ולכן היקף התופעה מוטה, כנראה, כלפי מעלה. מבחינת המספרים המוחלטים ענפי התעשייה והנדל"ן מרכזים את המספר הגדול ביותר של חברות "זומבי". נראה שבדומה לממצאים של ה-BIS - חברות אלה בישראל ממונפות יותר ומשקיעות פחות במחקר ופיתוח. משקלן של חברות ה"זומבי" בסך ההתחייבויות בעשור שקדם למשבר הנוכחי היה כ-20% בממוצע – בתחילת התקופה בהובלת החברות והפירמידות בתחום החזקה וההשקעה ובשנים המאוחרות בהובלת חברות הביו-מד וחיפושי הגז והנפט, שכאמור מאופיינות במבנה עלויות ייחודי. שיעור ההתחייבויות (הערך הנקוב) של חברות הזומבי בשוק האג"ח הקונצרניות עומד על כ-10%. נדגיש כי אוכלוסיית החברות הציבוריות אינה בהכרח המדגם המייצג, ולא רק בישראל⁸. זאת מפני גודלן הגבוה יחסית של חברות אלה וחלופות המימון המגוונות העומדות בפניהן. ואכן, בחינה של היקף התופעה באוכלוסייה של כלל העסקים הפעילים בישראל (יותר מ-600,000 עסקים) על בסיס מודלים להערכת העמידות הפיננסית של פירמות (נתוני ה-failure score של חברת D&B) מעלה כי

⁸ זיהוי חברות "זומבי" הוא מורכב במיוחד כיום, משום שקשה להעריך כיצד ישליך משבר הקורונה על המודל העסקי של חברות רבות בטווחים הבינוני והארוך; זאת בגלל שינויים בדפוסי הביקוש העתידיים במגוון תחומים, כגון תחבורה, תיירות, שירותים ונדל"ן מסחרי. נוסף על כך ההתערבות של הבנקים המרכזיים בשווקים מעוותת את שווי החברות ואת היכולת להעריך את היקף הנוזילות הזמינה להן לפירעון החובות.

בשנים שקדמו למשבר הקורונה (2014–2019) קרוב ל-40,000 עסקים (כ-7% מכל החברות הפעילות) בממוצע הוגדרו כ"זומבים" – עסקים בעלי כושר פירעון נמוך ואף נמוך במיוחד – וכ-98% מתוכם הם עסקים זעירים. משמע שלצד הדינמיקה הטבעית במחזור החיים של הפירמות במשק, שבאה לידי ביטוי בסגירה של עסקים פעילים, שמספרם נאמד בכ-40–50 אלף בממוצע בשנה, אחוז דומה של החברות נמצא בכל שנה בסטטוס של חברות בעלות כושר פירעון נמוך במיוחד (חברות "זומבי").

הנזק מקיומן של חברות "זומבי" הוא מתמשך. על פי ממצאים (BIS, 2020) החברות שוהות במצב זה זמן רב יותר מאשר בשנים עברו (איור 1), ולא עוד אלא שמתוך כ-60% מהחברות שמצליחות להיפטר מהכינוי הלא מחמיא, רבות חוות בכל זאת חולשה ממושכת בפירעון, ברווחיות ובצמיחה, מה שמביא לביצועים נמוכים בטווח הארוך. יתר על כן, נמצא כי הסיכוי של חברות "זומבי" לחזור למעמד זה גבוה פי שלושה מהסיכוי של חברות שמעולם לא היו כאלה להגיע לכך. נראה אפוא שמחלת ה"זומבים" גורמת נזק ארוך טווח גם לעסקים שמתאוששים ממנה. ההסתברות להישאר במעמד של חברת "זומבי" בישראל, שחושבה על בסיס נתוני ה-failure scores, בעזרת מטריצות מעבר דו-שנתיות בין קטגוריות הסיכון, עלתה משמעותית בשנים האחרונות, בדומה לממצאים של BIS, והתייצבה בטווח שבין כ-65% ל-78% בממוצע (לוח 1).

לוח 1

מטריצת המעבר בין קטגוריות הסיכון (דו-שנתית, 2017–2019) (אחוזים)

המצב בשנה הקודמת/המצב בשנה הנוכחית	סיכון לכשל נמוך מהממוצע	סיכון לכשל גבוה מהממוצע	סיכון לכשל גבוה במיוחד	עסק לא פעיל
סיכון לכשל נמוך מהממוצע	89	0.2	1.1	9.9
סיכון לכשל גבוה מהממוצע	8.1	78	5.6	8.4
סיכון לכשל גבוה במיוחד	0.8	15	64.8	19.4

מקורות: D&B Israel ועיבודי בנק ישראל.

בהינתן מכלול הממצאים עולה השאלה: איך ניתן להתמודד עם "המתים המהלכים"? צעדי מדיניות שנועדו להתמודד עם התופעה על ידי סגירתן של חברות לצמיתות, פיטורי עובדים ותשלומים לנושים, עלולים להעמיק את המיתון הנוכחי ולהפוך אותו לשפל מתמשך. בנסיבות מסוימות תופעה של חברות ה"זומבי" בישראל כיום נראית כבעיה מוגבלת יותר מאשר איום מתמשך. בהנחה שהסטייה מתהליך ה"הרס היצירתי" תימשך זמן קצר בלבד – עד לתום ההתמודדות עם הנגיף ופתיחת המשק בהיקפים נרחבים באופן רציף – היקף ההקצאה הלא אופטימלית של המשאבים צפוי להיות סביר. אולם ככל שהמגיפה תימשך זמן רב יותר, על רקע המשך מדיניות הסגרים, הנזק לכלכלה הריאלית ולמנגנוני הסלקציה הטבעית יהיה רב יותר. עם זאת, להבדיל מאשר במשברים הקודמים, יש לפחות שלוש סיבות שאמורות להקל על תהליך ההתאוששות ולהפחית את התופעה שנידונה בסוגיה זו:

- ראשית, הזעזוע הפנדמי פגע בחברות בתחומים וענפים שהפוטנציאל השיקומי שלהם גבוה יחסית. הוא לא נגרם על ידי נטילת סיכונים מוגזמת מצד חברות או בנקים, כמו במשברים פיננסיים. האופי השונה של המשבר פירושו שחברות רבות המסווגות כיום לכאורה כחברות "זומבי" אינן אלא בני קיימא שחווים זעזוע נזילות זמני בשל מגבלות שהובילו לקריסה של הביקוש המצרפי.
- שנית, בהשוואה למשברים הקודמים (2008–2009, 2011–2012), המשבר הנוכחי פקד את הבנקים בישראל כשכריות ההון שלהם ועמידותם גבוהות יחסית, ולכן הם מסוגלים לספוג הפסדי אשראי במידה רבה יותר, וכן יש בכוחם לספוג אף את העלייה הצפויה בשנה הקרובה בהיקף של מקרי חדלות הפירעון. הדבר אמור לצמצם גם את תמריציהם לעסוק ב"ריענון מתמיד" ובמימון של ה"זומבים".
- שלישית, ההשלכות הבריאיות והכלכליות של המגיפה הביאו לתמיכה ממשלתית בממדים גדולים במיוחד, שצמצמה את הצניחה של רמת הנזילות והפחיתה משמעותית את הסיכון שמשבר הנזילות יהפוך למשבר סולבנטיות. בחינת היקפי הניצול של הקרנות שבערבות המדינה מעלה כי דווקא בפלח החברות בעלות הסיכון המוגבר – עסקים זעירים, שבהם חלקן של חברות ה"זומבי" הוא הגבוה ביותר – שיעור הניצול של הקרן במסלול הייעודי נמוך, פחות ממחצית מהסכום שהוקצה לה: 1.7 מיליארד ש"ח על ידי 4,195 חברות שבקשותיהן אושרו. נראה כי שיעור הניצול הנמוך של קרן זו מוסבר בקריטריונים נוקשים יותר מאשר במסלול הרגיל.

לסיכום, עוצמת הזעזוע הנוכחי מחייבת התערבות ממשלתית רחבה למניעת הסלמה של המצוקה הפיננסית במשק (Gourinchas et al. 2020). ראוי לפתח מנגנוני מיון יעילים ובני יישום, אשר יבטיחו שהתמיכה תגיע רק לחברות שאמנם אינן נזילות, אך הן בנות קיימא. העמידה במשימה זו במהלך המשבר מאתגרת במיוחד. מכאן שההתערבות הממשלתית היא פשרה בין השמירה על תפקוד המשק לבין הסיכון של המשך מימון החברות שנמצאות על סף חדלות פירעון (Gagnon 2020). כנגד זאת גוברים הקולות הקוראים להקדים תרופה למכה (G30, December 2020), עמדה שלפיה על מקבלי ההחלטות לנתב את הבחירה הקשה בהתאם לעקרונות מובילים, וביניהם: צמצום התמיכה הרחבה והישירה בעסקים ומעבר לצעדים הממוקדים במגזרים ובחברות שהפוטנציאל שלהם להיות בני קיימא גבוה יחסית, הגבלת התמיכה רק למגזרים והחברות שלגביהם יש עדויות מוצקות לכשלי שוק, יצירת שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי לצורכי מימון וארגון-מחדש של חובות, צעדים להגדלת הרכיב ההוני של החברות והתניית הסיוע בשיעורו בסך הנכסים, וכן המשך חיזוקם של המנגנונים הרגולטוריים להתמודדות עם חדלות פירעון מזה ולשיקום כלכלי מזה.

מקורות

- Acharya, Viral V., M. Crosignani, T. Eisert, and C. Eufinger (2020). Zombie credit and (dis-) inflation: evidence from Europe., No. w27158. National Bureau of Economic Research.
- Acharya, Viral V, T. Eisert, C. Eufinger, and C. Hirsch (2019). Whatever It Takes: The Real Effects of Unconventional Monetary Policy., *The Review of Financial Studies*, Volume 32, Issue 9, pp. 3366–3411.
- Andrews, D, M., A. McGowan, and V. Millot (2017). Confronting the zombies., OECD Economic Policy Paper No. 21.
- Andrews, D and F. Petroulakis (2019). Breaking the Shackles: Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe., ECB Working Paper 2240.
- Banerjee, R. N. and B. Hofmann (2018), "The rise of zombie firms: causes and consequences", *BIS Quarterly Review*, September: 67–78.
- Banerjee, R. N. and B. Hofmann (2020). Corporate zombies: Anatomy and life cycle, BIS Working Paper No. 882.

- Blattner, L., L. Farinha, and F. Rebelo (2019), "When losses turn into loans: *The cost of undercapitalized banks*", ECB Working Paper No. 2228.
- Caballero, R., T. Hoshi and A. Kashyap (2008). "Zombie lending and depressed restructuring in Japan", *American Economic Review*, 98 (5), 1943–1977.
- Ghoul, S., Fu Zhengwei and G. Omrane (2020). *Zombie Firms: Prevalence, Determinants, and Corporate Policies*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3740950>.
- Giannetti, M. and A. Simonov (2013). "On the real effects of bank bailouts: Micro evidence from Japan", *American Economic Journal: Macroeconomics* 5(1): 135–167
- Gourinchas, P-O, S. Kalemli-Ozcan, V. Penciakova, and N. Sander (2020). *Covid-19 and SME failures*, NBER Working Paper No. 27877.
- Midrigan V. and D. Yi Xu (2014). "Finance and Misallocation: Evidence from Plant-Level Data," *American Economic Review*, *American Economic Association*, 104 (2), 422–458.
- Obstfeld, M. and R. Duval (2018). "Tight monetary policy is not the answer to weak productivity growth.", VoxEU.org, 10 January.
- Schivardi, F., E. Sette and G. Tabellini (2019). *Credit misallocation during the European financial crisis*, Working Paper.
- Schivardi, F., E. Sette and G. Tabellini (2020). "Identifying the Real Effects of Zombie Lending", *Review of Corporate Finance Studies* 9(3): 569–592.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, socialism and democracy*, 3rd edition, Harper.
- Tracey, B. (2019). *The real effects of zombie lending in Europe*, Bank of England Working Paper No. 783.

פרק ה'

שוק העבודה בתקופת הקורונה

חלק א': ההתפתחויות בתעסוקה ובשכר

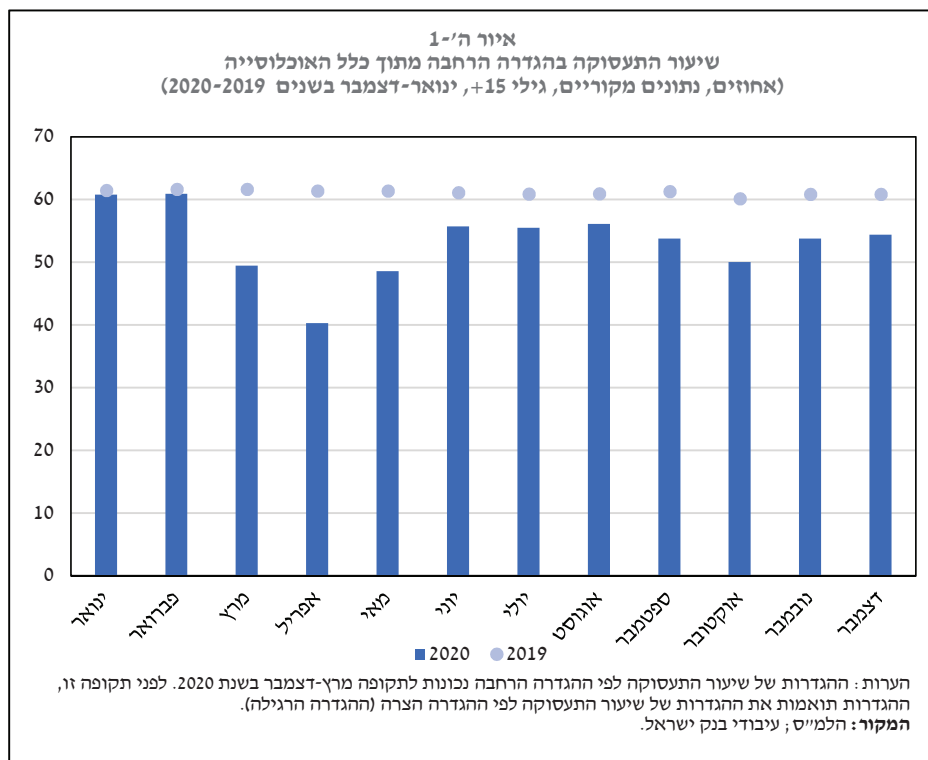
- בשל משבר הקורונה הוטלו על הפעילות הכלכלית מגבלות, שפגעו בעסקים וביכולתם להמשיך ולהעסיק עובדים. כפועל יוצא צנח בחדות שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים.
- כלי הסיוע הממשלתיים שהופעלו בלמו במידה רבה את הזעזוע בשוק העבודה. מרבית העובדים לא פוטרו, בזכות יישום מנגנון החל"ת והארכת תקופת הזכאות לדמי האבטלה ל"נעדרי קורונה". הירידה של שיעור ההשתתפות הייתה מתונה.
- האבטלה הרחבה בקרב גילאי 15+ עלתה מ-3.4% ל-37% בסגר הראשון ולאחר ירידתה הזמנית בסוף הסגר עלתה שנית ל-21% בסגר השני. מספר הבלתי מועסקים בהגדרה הרחבה לא ירד מתחת לכ-500 אלף איש לאורך כל המשבר (כ-12% מכוח העבודה).
- פגיעת משבר הקורונה הייתה עוצמתית במיוחד בענפים המצריכים נוכחות פיזית ועבודה עם אנשים. בענפים אחרים ההגבלות היו מתונות יותר, ובחלקם הצליחו העסקים להתאים את הפעילות למגבלות הריחוק הפיזי – בין היתר, באמצעות מעבר לעבודה מהבית.
- ענפים שבהם השכר הממוצע והפריון נמוכים נפגעו יותר במהלך המשבר, הן מפני שהם מאופיינים באינטראקציה בין אישית גבוהה, והן בשל ניסיונה של הממשלה לווסת את המגבלות על הפעילות כדי שהפגיעה בה תתמתן. מצב זה מיתן את הפגיעה בתוצר, אך בעטיו נפלטו רבים ממעגל העבודה, במיוחד עובדים מרקע חברתי-כלכלי חלש.
- כתוצאה מהרכב אוכלוסיית המובטלים עלה בשיעור חריג השכר הממוצע למשרת שכיר. סימולציה המנטרלת את השפעת השינוי בהרכב התעסוקה על השכר הממוצע מצביעה על עלייה קלה בלבד בזה של העובדים שהמשיכו לעבוד. עם זאת, בחלק מהענפים ירד שכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד. התפתחות שכרם של אלה הייתה מתואמת עם ההתפתחות של מספר המועסקים בענף.
- משך ההיעדרות מהעבודה של כל קבוצות הבלתי מועסקים בסוף התקופה היה ארוך מאשר בשנה הקודמת. בפרט, שיעור העובדים בחל"ת שנשארו מובטלים מעל 27 שבועות ביחס לסך העובדים בחל"ת עמד בחודש דצמבר על 45%; זאת בדומה ליחס זה אצל יתר הבלתי מועסקים – 51%. לעומת זאת, בדצמבר 2019 שיעור הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) מעל 27 שבועות מסך הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) עמד על 36% בלבד.
- החזרה של כלל הבלתי מועסקים לתעסוקה עלולה להיות מלווה בקשיים במיוחד, בגלל מספרם הגבוה ומשך ההיעדרות הארוך שלהם.

1. מבוא

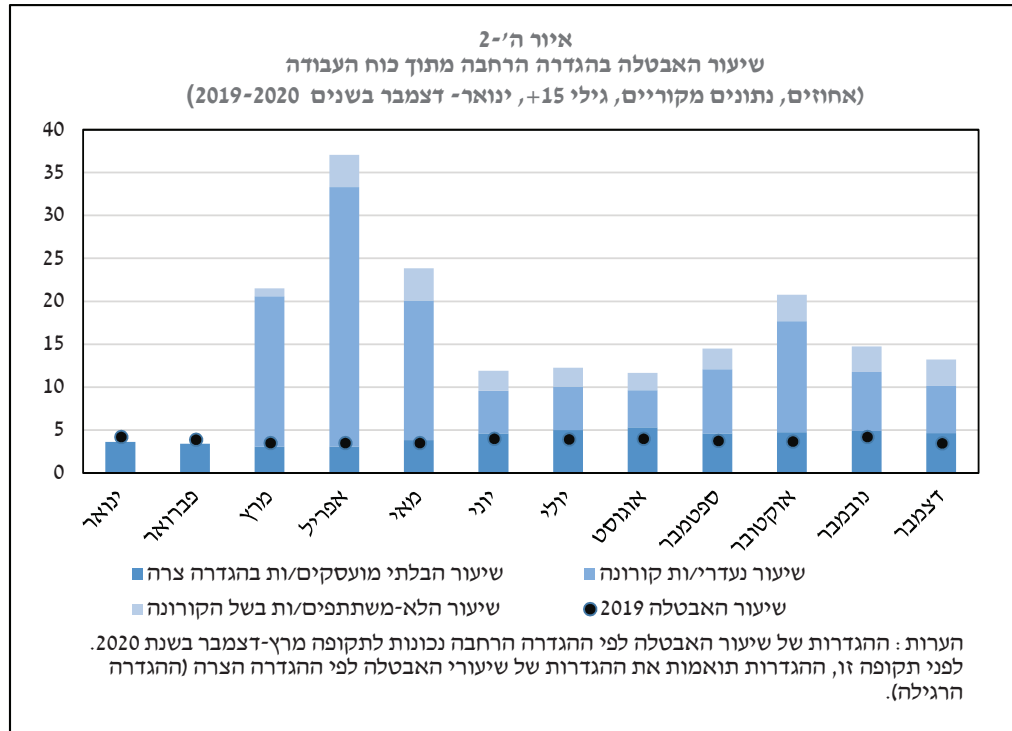
המשבר הבריאותי שפקד את העולם במהלך שנת 2020 חולל זעזוע עמוק בשוק העבודה הישראלי. לאחר מספר שנים של גאות, שהתבטאה בהתרחבות ניכרת של התעסוקה וירידה של שיעור האבטלה, חל שינוי חד בעקבות מגיפת הקורונה. התפשטות הנגיף בישראל לקראת סוף פברואר חייבה צעדים של ריחוק פיזי, וכדי להאט את קצב ההדבקה צומצמה הפעילות הכלכלית החל מחודש מרץ, ואף הוטלו שלושה סגרים כוללים, שבמהלכם הושבת חלק ניכר של הפעילות במשק. במקביל הופעלו מספר כלי סיוע שנועדו לתמוך בעסקים ובעובדים שנפגעו מצמצום הפעילות הכלכלית. הסיוע הממשלתי בשוק העבודה, ובראשו הפעלת מנגנון החל"ת (חופשה ללא תשלום) והארכת הזכויות לקבלת דמי אבטלה, אמנם אפשרו לספוג חלק מהפגיעה של המשבר, אך משכו ועוצמתו של המשבר הם ייחודיים.

השימוש במגבלות היה מתואם עם קצב התפשטות הנגיף במשק. ההתפשטות המהירה של הנגיף והיקפי התחלואה, שהלכו וגדלו, כפו השבתה של חלק ניכר מהפעילות במשק במהלך חודש מרץ. עסקים רבים נאלצו להשבית או לצמצם את היקף פעילותם, לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת. כתוצאה מכך שיעור התעסוקה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי 15+, שערב המשבר עמד על 61%, ירד באופן חסר תקדים בכ-20 נקודות אחוז במהלך הסגר הראשון (איור ה'-1)¹. שיעור האבטלה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי 15+, שלפני המשבר ירד לשפל היסטורי של 3.4% מכוח העבודה, נסק

המשבר הבריאותי
חולל זעזוע עמוק
בשוק העבודה. שיעור
התעסוקה צנח במקביל
לעלייה חסרת תקדים של
שיעור האבטלה הרחבה.



¹ הניתוח מתבסס על הגדרות הלמ"ס, שהשתנו לנוכח המשבר. קבוצת המועסקים בהגדרה הרחבה כוללת את כל הנסקרים שעבדו באופן מלא או חלקי בשבוע הקובע או נעדרו מסיבות שאינן קשורות למשבר. קבוצה זו אינה כוללת את מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת, כלומר את "נעדרי הקורונה" – מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות למשבר: צמצום היקף העבודה, השבתה של העסק וכיו"ב.



בחודש אפריל ל-37%, ומספר המובטלים בהגדרה הרחבה האמיר ליותר ממיליון וחצי (איור ה'-2).² כחודש לאחר הטלת הסגר נפתחו בהדרגה עסקים שונים בהתאם לתנאי תקנות החירום, אך התפשטותו המחודשת של הנגיף הביאה להשבתה נוספת של הפעילות מאמצע ספטמבר. השלכות הסגר השני על המשק ובייחוד על התעסוקה היו מתונות ביחס לסגר הראשון; זאת ככל הנראה עקב התאמה גדולה יותר של הפעילות ל"שגרת הקורונה" לצד מגבלות פחות חמורות ואולי אף עקב ציות רופף יותר להנחיות הריחוק הפיזי. לאחר היציאה מהסגר השני שבו ועלו שיעורי התחלואה והביאו שוב להידוק המגבלות בסוף השנה ובתחילת 2021. בסיכום שנתי, שיעור התעסוקה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי +15 צנח מ-61.1% ב-2019 ל-53% השנה, והאבטלה בהגדרה הרחבה נסקה משיעור נמוך היסטורית של 3.8% ל-15.7% (לוח ה'-1). מספר הבלתי מועסקים בהגדרה הרחבה לא ירד מתחת לכ-500 אלף איש מפרוץ המשבר.

² האבטלה בהגדרה הרחבה כוללת שלושה רכיבים: (א) בלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) – אנשים שלא עבדו כלל בשבוע הקובע, וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לפקידתם בסקר; (ב) "נעדר/ות קורונה" – מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות למשבר: צמצום היקף העבודה, השבתה של העסק וכיו"ב; (ג) "לא משתתפים מסיבות הקשורות לקורונה" – לא משתתפים בכוח העבודה בגלל פיטורים או סגירת מקום עבודתם החל ממרץ ואחרים שלא משתתפים בכוח העבודה מסיבות אחרות, שהיו מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה מסיבות הקשורות במגיפה.

לוח ה-1
אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה

(גילי 15 ומעלה, ממוצעים שנתיים, אלפים, 2018-2020)

שיעור השינוי ביחס לאשתקד (אחוזים)					
2020	2019	2020	2019	2018	
1.9	2.1	6,620	6,494	6,363	האוכלוסייה ¹
-1.7	-0.4	61.8	63.5	63.9	שיעור ההשתתפות ^{2,3}
-7.8	-0.3	53.3	61.1	61.4	האבטלה בהגדרה ^{2,3}
11.9	-0.2	15.7	3.8	4.0	שיעור האבטלה ^{2,3}
-11.1	1.6	3,525	3,967	3,905	מספר המועסקים/ות ³
-9.5	2.9	141,959	156,863	152,515	תשומת העבודה בשבוע (שעות) ³
7.1	2.9	11.2	10.5	10.2	השכר הנומינלי למשרת שכיר ^{3,4}
7.8	2.0	10.8	10.0	9.8	השכר הריאלי למשרת שכיר ^{3,5}
9.9	5.1	120	109	104	התמ"ג הנומינלי לשעת עבודה במגזר העסקי ⁶
-4.0	-1.2	96	100	101	עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי ⁶
-9.9	2.0	3,583	3,979	3,900	משרות שכיר ³
-40.5	-3.1	59	99	103	משרות פנויות

האבטלה בהגדרה הרחבה כוללת את שלושת הרכיבים הבאים: (1) הבלתי מועסקים/ות בהגדרה הצרה (מובטלים/ות שמחפשים/ות עבודה); (2) נעדרים/ות קורונה (מועסקים/ות שנעדרו זמנית מעבודתם/ן בשל סיבות שקשורות לקורונה שכוללת את רוב העובדים/ות שהוצאו לחל"ת); (3) לא-משתתפים/ות בכוח העבודה בשל סיבות שקשורות לקורונה.

1. האוכלוסייה כוללת תושבים קבועים, תושבי קבע ללא אזרחות ישראלית שגרים בישראל ובחו"ל פחות משנה, תיירים ותושבים ארעיים ששוהים בישראל למעלה משנה.

2. שיעורי התעסוקה ואבטלה מוצגים באחוזים והשינוי בהשוואה לתקופה מקבילה אשתקד בנקודות אחוז. ההגדרות של שיעורי האבטלה והתעסוקה לפי ההגדרה הרחבה, נכונות לתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020. לפני תקופה זו, ההגדרות תואמות את ההגדרות של שיעורי האבטלה והתעסוקה, לפי ההגדרה הצרה (ההגדרה הרגילה). הגדרת שיעור ההשתתפות נותרה ללא שינוי גם בשנת 2020 (כלומר אינה כוללת את קבוצת "לא משתתפים בגלל סיבות הקשורות לקורונה").

3. כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים.

4. שקלים שוטפים.

5. שקלים קבועים, בסיס 2011 = 100.

6. בסיס 2017 = 100.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

הניתוח להלן מבוסס ברובו על נתונים מסקרי כוח אדם חודשיים של הלמ"ס, שמוזגו עם נתוני השכר מקובץ עובד-מעביד לשנת 2018.³ סקרים אלה מאפשרים לעקוב אחר מצבם התעסוקתי של הנסקרים לאורך זמן.⁴ הניתוח מתמקד באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (גילי 25–64) ומתבסס על הגדרת האבטלה הכוללת רק את הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) ואת "נעדרי הקורונה". (ככאלה מוגדרים, כאמור, רוב העובדים שהוצאו לחל"ת). הגדרה זו (להלן "אבטלה") אינה כוללת את קבוצת ה"לא משתתפים מסיבות הקשורות לקורונה".⁵ לעומת זאת כוללת קבוצת המועסקים (להלן "מועסקים") את כל הנסקרים שעבדו בשבוע הקובע (השבוע שבו נערך הסקר) באופן מלא או חלקי, או נעדרו מסיבות שאינן קשורות למשבר (כלומר אינה כוללת את "נעדרי הקורונה"). הניתוח יתמקד בבחינת ההתפתחויות בשוק העבודה בחודשים מרץ עד דצמבר 2020. הואיל והנתונים מסקרי כוח האדם אינם מנוכחי עונתיות, נערכה השוואה לתקופה המקבילה אשתקד.⁶ נתונים אלה שולבו עם אינדיקטורים נוספים לשוק העבודה ממקורות מידע אחרים.

³ נתוני השכר מקובץ עובד-מעביד לשנת 2018 הם נתוני השכר הזמניים המעודכנים ביותר. העיבודים נערכו בחדר המחקר של הלמ"ס בבנק ישראל.

⁴ סקרי כוח האדם אינם כוללים את דיירי המוסדות (פנימיות ובתי אבות) ובדואים המתגוררים מחוץ ליישובי קבע בדרום הארץ. בסקרים נכללים העובדים הזרים והמסתננים הגרים בדירות, אבל לא הפלסטינים (שאינם תושבי קבע במזרח ירושלים) העובדים בישראל.

⁵ רכיב זה לא נכלל בניתוח, משום שהוא מוגדר ספציפית רק מחודש מרץ 2020 ולכן הכללתו לא הייתה מאפשרת לשמור על עקיבות בהגדרת האבטלה ולהשוות לשנים קודמות. שיעור הלא משתתפים בגלל הקורונה מכלל האוכלוסייה במרץ-דצמבר 2020 היה כ-1.7% בשתי קבוצות הגיל (גילי העבודה העיקריים ובגיל 15 ומעלה).

⁶ בהתאם לכך ישתנו הגדרת המועסקים והבלתי מועסקים בשנים קודמות כדי לשמור על עקיבות.

2. התפתחות התעסוקה ברמה הענפית

בשל המגבלות על הפעילות הכלכלית צנח שיעור התעסוקה בחודשים מרץ–דצמבר בחדות מ-78.2% בתקופה המקבילה ב-2019 ל-67.6%.

הפעלת מודל החל"ת הניעה מעסיקים להוציא עובדים לחל"ת כתגובה למשבר, במקום לצמצם את מספר שעות העבודה השבועי של המועסקים תוך השארת יותר עובדים במקום העבודה. (ראו דיון בהמשך פרק זה.) ירידתה של תשומת העבודה (סך שעות העבודה השבועי של המועסקים) הייתה מתונה במקצת מהירידות של מספר המועסקים ומספר משרות השכיר, בעיקר משום שרבים מהיוצאים ממגל העבודה עבדו במשרות חלקיות, ומספר שעות העבודה הממוצע של העובדים שנשארו במקומות העבודה נותר כמעט ללא שינוי.⁷

החמרת המגבלות ושחרורן השפיעו באופנים שונים על ענפים שונים, בראש ובראשונה כתוצאה מיכולתם להתאים את פעילותם למגבלות הריחוק הפיזי. כך נוצרה פגיעה דואלית במשק – ענפים שנפגעו במידה משמעותית מההגבלות מזה וענפים שהמשיכו לצמוח (גם אם בקצב מתון יותר מאשר בשנים עברו) מזה. הפגיעה באה לידי ביטוי בירידה של מספר המועסקים בענף ובפדיונו (לוח ה'-2).

לוח ה'-2
אינדיקטורים למידת הפגיעה הענפית במגזר העסקי במשבר
(אחוזים, נתונים מקוריים, ממוצע תקופתי, מרץ–דצמבר בשנים 2019 ו-2020)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף ראשי	משקל מסך המועסקים/ות (%) ¹	מועסקים/ות ¹	משרות שכיר ²	פדיון ענפי ³
			אחוז השינוי הממוצע במרץ–דצמבר 2020 ביחס לתקופה המקבילה אשתקד		
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותי אירוח ואוכל	3	-48	-47	-43
	אומנויות, בידור ופנאי	2	-31	-42	-37
	שירותים אחרים	3	-26	-21	-37
	שירותי מנהל ותמיכה	4	-27	-16	-23
	סה"כ	13	-33	-30	-32
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	תחבורה ואחסון	5	-18	-15	-20
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	11	-15	-16	1
	בינוי	6	-14	-14	6
	נדל"ן	1	-14	-13	-6
	חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	11	-13	-6	2
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	9	-8	-10	3
	סה"כ	64	-13	-12	0
	מידע ותקשורת	7	1	-4	4
	פעילות פיננסית וביטוח	4	-5	-8	1
	חשמל ומים	1	-1	0	4
סה"כ כלל הענפים ⁴		100	-15	-16	-2

1. גיל העבודה העיקרי, נתוני סקר כוח אדם ועיבודי חדר המחקר בבנק ישראל. המשקל מסך המועסקים מבוסס על נתוני שנת 2019.

2. גילי 15+, עובדים/ות ישראלים/ות, נתונים של הלמ"ס.

3. מחירים קבועים, נתונים של הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

4. ענפים נבחרים. לא כולל את כלל הענפים במשק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

בחינה של הפגיעה בפדיון הענפי מצביעה על מתאם חיובי בינה לבין הפגיעה בתעסוקה. עם זאת, כפי שעולה מלוח ה'-2, ברוב הענפים שנפגעו באופן ממוצע וגם באלו שנפגעו פחות מהממוצע הירידה בתעסוקה הייתה חדה יותר מאשר בפדיון.

⁷ מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים שעבדו ברצף בשנתיים האחרונות היה דומה למספרן בשנה הקודמת – כ-40 שעות.

מספר שעות העבודה פחת, בעיקר עקב ירידת התעסוקה של עובדים שעבדו במשרות חלקיות. מספר שעות העבודה של אלה שהמשיכו לעבוד נותר יציב.

מגבלות הריחוק יצרו פגיעה דואלית בענפי הכלכלה: חלק מהענפים ספגו פגיעה ניכרת בביקוש למוצריהם ושירותיהם, ובענפים אחרים הביקוש נותר יציב.

לוח ה'-3
אינדיקטורים למאפייני הענפים במגזר העסקי ערב המשבר

(נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, ממוצע תקופתי, שנת 2019 וספטמבר-נובמבר 2020)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף ראשי	אחוז הייצוא מהפדיון ¹	שכר ריאלי ממוצע למשרת שכיר ²	אחוז עובדי/ות מכירות, שירותים וכללי ³	אחוז העובדים/ות מהבית ³
נתונים לשנת 2019					
ספטמבר - דצמבר 2020					
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותי אירוח ואוכל	17.0	4,870	62.5	4.0
	אמנויות, בידור ופנאי	9.7	6,118	13.9	21.1
	שירותים אחרים	7.4	5,517	43.8	19.5
	שירותי מינהל ותמיכה	22.1	5,827	51.7	8.8
	סה"כ	18.3	5,494	46.5	12.2
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	תחבורה ואחסון	38.6	11,082	10.6	6.7
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	11.8	8,690	38.9	9.9
	בינוי	2.0	9,455	6.2	4.6
	נדל"ן	8.0	11,270	7.1	31.4
	חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	43.9	13,204	8.0	12.9
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	28.1	14,167	0.8	37.8
	סה"כ	22.8	11,164	14.2	15.7
	מידע ותקשורת	48.9	20,865	2.0	54.2
	פעילות פיננסית וביטוח	18.0	17,804	2.7	34.0
	חשמל ומים	2.1	17,904	13.9	12.9
סה"כ					
סה"כ - כלל הענפים⁴					
		23.7	10,605	18.3	20.0

1. אחוים, שיעור הפדיון ששיעור המע"מ עליו הוא אפס מכלל הפדיון, נתוני הלמ"ס, נתונים משנת 2018.

2. שקלים קבועים. שנת בסיס 2011.

3. אחוז העובדים מהבית בחודשים ספטמבר-דצמבר 2020 ביחס לסך המועסקים בתקופה המקבילה אשתקד, נתוני סקר כוח אדם, הלמ"ס ועיבודי חדר מחקר בבנק ישראל.

4. ענפים נבחרים. לא כולל את כלל הענפים במשק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה'-3 מציג את ההבדלים במאפייני הענפים ערב המשבר לפי מידת הפגיעה בעקבות המשבר. חלק מהענפים ספגו פגיעה מתונה יחסית, והביקוש למוצריהם ולשירותיהם נותר יציב. בין הענפים שבהם הפדיון והתעסוקה נותרו איתנים בולטים ענף המידע והתקשורת, ענפי השירותים הפיננסיים והביטוח, ענפי החשמל והמים. הביקוש למוצרים בענפים אלה נותר יציב בין היתר בזכות שיעור גבוה של יצוא מהפדיון הענפי (ענף המידע והתקשורת) וקשיחות בביקושים המקומיים (ענפי השירותים הפיננסיים והביטוח, ענף החשמל והמים).

פגיעת המשבר הייתה עוצמתית במיוחד בענפים המצריכים נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית גבוהה. עם הענפים שנפגעו בצורה הקשה ביותר נמנים ענף שירותי האירוח והאוכל וענף האמנות, הבידור והפנאי. ענפים אלה הושבתו כמעט לחלוטין במהלך הסגרים ופעלו באופן חלקי בלבד ביניהם. בחינת המאפיינים של ענפים אלו ערב המשבר בלוח ה'-3 מעלה כי שיעור עובדי המכירות והשירותים והעובדים הכלליים בהם היה גבוה ביחס לשיעורם בענפים האחרים. מספר המועסקים במשלחי יד אלה ירד בכ-20% בהשוואה לשנה הקודמת, יותר מאשר בשאר משלחי היד. גם ממחקרים שנערכו במדינות אחרות עולה כי רבים מהעובדים באותם משלחי יד, ובייחוד

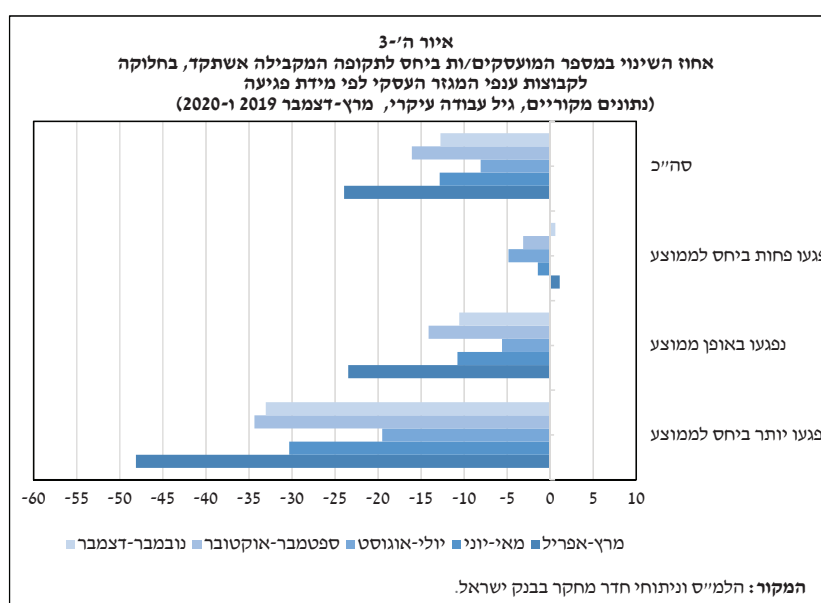
את עיקר הפגיעה ספגו הענפים המצריכים נוכחות פיזית ועבודה עם אנשים, ולא ניתן לעבוד בהם בשיעורים גבוהים מהבית.

באלה המצריכים נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית, איבדו את מקום עבודתם במשבר
(Brussevich et al., 2020 and Tsvetkova et al., 2020).⁸

גם בשיעור העובדים שעבדו מהבית ניכרים הבדלים בין הענפים שספגו פגיעה קשה לאלה שספגו
פגיעה מתונה יותר. לוח ה'-3 מציג את שיעור העובדים שעבדו במהלך החודשים ספטמבר–דצמבר
מהבית ביחס לסך העובדים בתקופה המקבילה אשתקד. בענפים שספגו פגיעה משמעותית יחס
זה עמד על 12%, ואילו בענפים שספגו פגיעה מתונה שיעורם עמד על כ-44%.⁹

פרופילי ההשתכרות ופיריון העבודה של העובדים שהמשיכו לעבוד ושל אלה שעבודתם
הופסקה בשל המשבר הושפעו במידה רבה ממשלחי היד שלהם ומיכולתם לעבוד מהבית. בעוד
שמרבית עובדי המכירות והשירותים והעובדים הכלליים מועסקים בשכר נמוך יחסית,¹⁰ בחלק
ניכר מהענפים שספגו פגיעה מתונה, כגון ענף המידע והתקשורת וענפי השירותים והביטוח,
מועסקים בעיקר עובדי צווארון לבן בעלי יכולת גבוהה יחסית לעבוד מהבית וכושר השתכרות
גבוה (Dingel and Neiman 2020).¹¹ תופעה זו מיתנה את הפגיעה בפיריון העבודה ובתוצר של
ענפים אלה (על פי השכר, אשר משמש קירוב לתפוקת העובדים), אך העמיקה את פערי ההכנסות
בין העובדים. (ראו פרק ז').

העובדה שהמשבר פגע
בענפים שבהם הן השכר
הממוצע והן הפיריון היו
נמוכים ערב המשבר
מיתנה את הפגיעה
בתוצר, אך העמיקה
את פערי ההכנסה בין
העובדים.



⁸ A. Tsvetkova, S. Grabner and W. N. Vermeulen (2020). "Labour demand weakening during the COVID-19 pandemic in US cities", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*; M. Brussevich, E. Dabla-Norris and S. Khalid (2020). "Who will bear the brunt of lockdown policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries", *IMF Working Paper No. 20/88*.

⁹ הנתונים על עבודה מהבית זמינים רק לחודשים ספטמבר–דצמבר 2020. ברמת הענף שיעור העובדים שעבדו מהבית מתוך סך העובדים שהמשיכו לעבוד בתקופה זו אינו משקף את יכולת הענף להרחיב את העבודה מהבית, משום שהעובדים אשר המשיכו לעבוד בתקופה זו הם מלכתחילה אלה המאופיינים ביכולת גבוהה יחסית של עבודה מהבית. לכן חושב במקום זאת היחס בין העובדים שעבדו מהבית בתקופה זו לבין סך העובדים שעבדו בענף בתקופה המקבילה אשתקד.

¹⁰ בחינת התפלגות העובדים המשתייכים לחמישוני ההכנסה 4 ו-5 לפי משלחי יד בשנת 2019 מלמדת שבחמישוני הכנסה אלה שיעור העובדים שהועסקו כעובדי מכירות ושירותים ועובדים כלליים נמוך יחסית: נמצא כי רק כ-10% מהעובדים בשני חמישוני ההכנסה האלה הועסקו כעובדים כלליים, וכ-20% הועסקו כעובדי מכירות ושירותים, בעוד ששיעורם של חמישוני הכנסה אלה ביתר משלחי היד עמד על 30% לפחות.

¹¹ J. Dingel, B. Neiman (2020). "How many jobs can be done at home?" *Journal of Public Economics*, 189.

המבנה התעסוקתי של כל ענף השפיע גם על תוואי ההתפתחות של הפעילות בו במהלך השנה. לכן יש מתאם חיובי בין שיעור הירידה של מספר המועסקים במהלך הסגר הראשון לשיעורן בסגר השני (איור ה'-3): הענפים שנפגעו יותר במהלך הסגר הראשון הם אלו שנפגעו יותר גם בסגר השני, והתאוששותם מהסגרים הייתה איטית משל שאר הענפים.

ההבדלים במידת הפגיעה התעסוקתית בין שני הסגרים יכולים לנבוע מאופנים שונים של התאמת הפעילות למגבלות הריחוק הפיזי. על פי סקר הבזק (גל 7) העסקים התאימו את פעילותם במהלך התקופה במספר אופנים, כוללות בפעילות המרכזית של הענף.¹² בעוד שענף המידע והתקשורת, ענף השירותים המקצועיים והטכניים וענף השירותים הפיננסיים והביטוח הגדילו משמעותית את שיעורי העבודה מהבית, פנו למכירות מקוונות, נכנסו לשווקים חדשים, ושינו את תמהיל הלקוחות – ענפים אחרים, כגון המסחר הקמעוני וענף שירותי מזון ומשקאות, התאימו את פעילותם בעיקר בדרך של מעבר לעבודה במשמרות והגדלת המכירות באמצעות שליחים. לפיכך ייתכן שמעבר לאופי של הפעילות הענפית ושל המגבלות, ההתאמות שביצעו הענפים שספגו פגיעה מתונה יותר סייעו להם יותר לחזור לפעילות.

ההבדלים הענפיים בתוואי ההתפתחות התעסוקתית במהלך המשבר יכולים לנבוע מאופי הפעילות הענפית, אך גם משוני בהתאמות שהענפים נקטו בתגובה על מגבלות הריחוק הפיזי.

לוח ה'-4 אינדיקטורים לפעילות הענפית של במגזר העסקי

(נתונים מקוריים, גיל עבודה העיקרי, שיעורי שינוי מרץ-דצמבר 2020 בהשוואה לשנת 2019)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף	היחס בין הכניסות לבין העזיבות מהענף ¹			היחס בין מספר המובטלים/ות לבין המשרות הפנויות בענף (%) ²	
		2019	2020	שיעור השינוי 2019-2020	2019	2020
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותי אירוח ואוכל	1.01	0.38	-0.62	0.66	21.34
	אמנויות, בידור ופנאי	1.06	1.12	0.05	2.27	62.62
	שירותים אחרים	0.96	0.63	-0.34	2.20	35.73
	שירותי מינהל ותמיכה	1.32	0.70	-0.47	0.73	7.24
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	סה"כ	1.12	0.62	-0.45	0.88	16.97
	תחבורה ואחסון	1.14	1.85	0.62	0.95	17.55
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	1.03	1.09	0.06	1.26	11.36
	בינוי	1.17	1.22	0.04	0.68	4.47
	נדל"ן	0.67	1.10	0.64	3.31	45.61
	חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	0.88	1.16	0.32	1.34	7.49
	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	1.41	1.00	-0.29	1.19	9.69
	סה"כ	1.07	1.17	0.09	1.12	9.11
	מידע ותקשורת	1.45	1.75	0.21	0.57	2.49
	פעילות פיננסית וביטוח	1.14	1.41	0.23	1.42	7.24
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	חשמל ומים	5.95	0.86	-0.86	0.90	3.80
	סה"כ	1.45	1.55	0.07	0.72	3.16
	סה"כ - כלל הענפים ³	1.13	1.07	-0.05	0.98	9.44

1. מספר הכניסות של עובדים/ות לענף X: מספר העובדים/ות שעבדו בסבב הפקידה הקודם של הסקר בענף אחר מענף X שבו הם/הן עובדים/ות בחודש הפקידה הנוכחי. מספר העזיבות של עובדים/ות את ענף X לטובת ענפים אחרים: מספר העובדים/ות שעבדו בסבב הפקידה הקודם של הסקר בענף X ועברו לעבוד בחודש הפקידה הנוכחי בענף אחר.

2. נתוני משרות פנויות ברמה הענפית מבוססים על אומדני הלמ"ס ומספר המובטלים/ות מבוססים על נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס) וניתוחי חדר מחקר בבנק ישראל (מובטלים/ות בקרב גילי 15+).

3. ענפים נבחרים, לא כולל את כלל הענפים במשק. המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

¹² סקר בזק גל 7 נערך בימים: 5-7 באוגוסט 2020.

הפגיעה הדיפרנציאלית בענפים, שהתבטאה בצמצום מספר המועסקים ומספר המשרות הפנויות המוצעות בהיקפים שונים מענף לענף, הביאה למעבר של עובדים בין ענפים בהתאם למידת הפגיעה הענפית.

מספר המובטלים
למשרה פנויה במשק עלה
עלייה חדה.

ברמה המשקית – היחס של מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות (מדד הלחץ התעסוקתי) עלה בחודשים מרץ–דצמבר השנה ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 מ-1 ל-10 (לוח ה'-4). עלייה זו נבעה הן מירידה של מספר המשרות הפנויות והן מעלייה של מספר המובטלים, והיא משקפת את הקושי במציאת עבודה במהלך התקופה. בחינה ענפית מלמדת שהענפים אשר נפגעו יותר במהלך המשבר, ונרשמה בהם עלייה של מדד הלחץ התעסוקתי (יחס מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות) התאפיינו גם ביציאה נטו של עובדים שהועסקו בהם לפני המשבר ומעבר שלהם אל ענפים אחרים. מעברים אלה בין ענפים לאורך כל התקופה נבעו ככל הנראה מאפשרויות תעסוקה נרחבות יותר בענפים שספגו פגיעה מתונה יותר.¹³

3. השכר

השכר הממוצע למשרת
שכיר עלה בשיעור
חריג כתוצאה מהרכב
אוכלוסיית המועסקים.

השכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים, כפי שמדווחת עליו הלמ"ס, עלה בשיעור חריג במהלך התקופה (ב-8.2% בכל הענפים וב-10.5% בענפי המגזר העסקי, בחודשים מרץ–דצמבר ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019). עלייה זו משקפת את השינוי בהרכב המועסקים ואינה מעידה על עלייה בשכר של העובדים שנשארו מועסקים לאורך כל התקופה. בעקבות הסגר הראשון ירד תחילה השכר הממוצע, כנראה כתוצאה מירידה בשעות העבודה ובתשלומים של החזרי הוצאות לעובדים שהמשיכו לעבוד, חלקם מהבית. אולם עם חזרתם של העובדים – בעלי פרופיל השכר הגבוה יותר – לעבודה מלאה עלה השכר הממוצע עלייה חדה. התייצבות השכר הממוצע ברמה גבוהה יותר מאשר לפני המשבר נבעה בראש ובראשונה מהעובדה שהמובטלים החדשים (רובם עובדים בחל"ת) התאפיינו ערב המשבר בשכר נמוך מזה של אלה שנשארו מועסקים. התפתחויות אלה אירעו הן במגזר העסקי והן במגזר השירותים הציבוריים, אך העלייה הכוללת של השכר הממוצע במגזר השירותים הציבוריים הייתה מתונה יותר עקב היקפים מצומצמים יותר של פיטורים והוצאות לחל"ת במגזר זה.¹⁴

פריון העבודה הושפע אף הוא מהבדלי השכר (המשמש קירוב לתפוקת העובדים) ערב המשבר בין אלו שהפכו למובטלים לאלו שהמשיכו לעבוד. מאחר שקצב העלייה של פריון העבודה במגזר העסקי היה גבוה מקצב עליית השכר למשרת שכיר של מגזר זה, עלות העבודה ליחידת תוצר בו ירדה מעט (לוח ה'-1). זוהי עדות לגמישותו הרבה של שוק העבודה בישראל בתקופות משבר, תכונה שהתגלתה גם במשברים של ראשית שנות ה-2000 וב-2008-2009.¹⁵

¹³ כיוון שמדובר במעבר בין ענפים של עובדים שהמשיכו לעבוד לאורך כל התקופה היחס בין הכניסות לעזיבות בכל הענפים מסתכם ל-1.

¹⁴ במהלך המשבר נחתמו מספר הסכמי שכר קיבוציים, אשר הגדירו את מתווה העבודה במגזר הציבורי בתקופת זו. במסגרת ההסכם הראשון הוצאו כ-70% מעובדי המגזר הציבורי שלא הוגדרו כעובדים חיוניים לחופשה בתשלום, אך זאת על חשבון ימי החופשה הצבורים או העתידיים שלהם. במסגרת ההסכם השני הוארכו החופשות של העובדים הבלתי חיוניים, אך הוסכם כי ניצול ימי החופשה יהיה בחלקו על חשבון המעסיק. במסגרת ההסכם השלישי חזרו לעבודה כל העובדים, למעט אלה שהעסקתם אינה נדרשת בשגרת החיים החדשה. (מעסיקיהם של אותם עובדים נדרשו לשלם כ-67.5% משכר הבסיס שלהם). לצד הסכמים אלה נחתמו גם מספר הסכמים נפרדים לגופים ספציפיים, כגון הסכמים לעובדי מערכות הבריאות והחינוך. (ראו הנחיות הממונה על השכר, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר).

¹⁵ ראו דוח בנק ישראל (2011) "עדויות להתייעלות שוק העבודה בישראל", דוח בנק ישראל פרק ה, ודוח ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132 (2011), "חישוב הגמישות בשיטת OECD", ספטמבר עד דצמבר 2011, בנק ישראל.

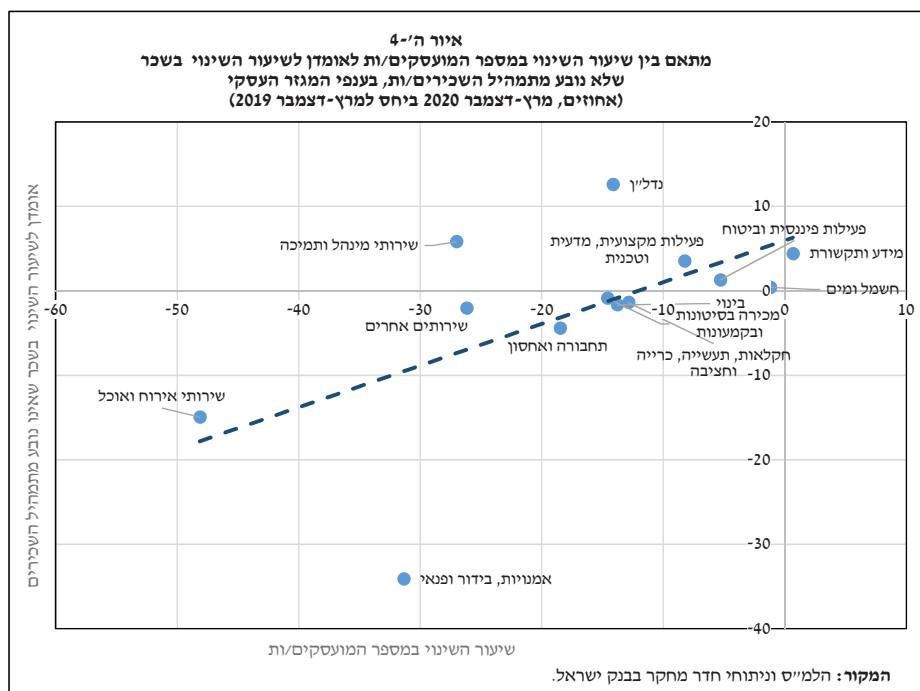
סימולציה המנטרלת את השפעת השינוי בהרכב התעסוקה על השכר הממוצע מצביעה על עלייה קלה בלבד בשכר של העובדים שהמשיכו לעבוד.

אחת השאלות המעניינות לגבי השינוי בשכר עניינה בהתפתחות השכר הממוצע במגזר העסקי בנטרול השפעת השינוי בהרכב המועסקים. הואיל ואין נתונים מפורטים על השכר של כל שכיר בשנים 2019–2020, אמדנו השפעה זו. בסימולציה קיבענו את שכר השכירים שעבדו במהלך התקופה לפי שכרם בשנת 2018 (לפי נתוני קובץ עובד-מעביד של הלמ"ס לשנת 2018), וחישבנו את השינוי בשכר הממוצע לאורך התקופה במצב זה.¹⁶ (ההנחה היא שכל השינוי בחישוב המתואר נובע משינוי בתמהיל השכירים, כי השכר של כל עובד נותר קבוע). לאחר מכן הפחתנו את האומדן שהתקבל מהשינוי בשכר הממוצע למשרת שכיר בפועל, כדי לקבל את השינוי בשכר הממוצע שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים.¹⁷

אמידת השינוי בשכר הממוצע במגזר העסקי – זה שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים – מצביעה על עלייה של 2.6% בחודשים מרץ–דצמבר ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019. בשל מגבלות הנתונים ניתן לשער על פי ממצא זה שעיקרה של העלייה בשכר הממוצע היה תוצאה סטטיסטית של השינוי בהרכב המועסקים, ואילו בשכרם של העובדים המתמידים לא היה ככל הנראה שינוי ניכר.

בחינה ענפית של אומדן השינוי בשכר הממוצע שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים מראה כי בחלק מהענפים ירד מעט שכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד. בנוסף, התפתחות שכרם של אלה מתואמת עם מידת הפגיעה בענף. במילים אחרות, הענפים שבהם ירד אומדן השכר הממוצע הם אלה שבהם הירידה של מספר המועסקים ביחס למספרם ב-2019 הייתה גדולה יותר מאשר בענפים האחרים (איור ה'-4).

הסימולציה אף מצביעה על ירידה של שכר העובדים שהמשיכו לעבוד בחלק מהענפים. התפתחות שכרם של אלה מתואמת עם ההתפתחות של מספר המועסקים בענף.



¹⁶ השכר החודשי של השכירים בקובץ עובד-מעביד חושב על בסיס השכר השנתי חלקי מספר החודשים שהשכירים עבדו בפועל בשנת 2018. יש הבדל בין שני הקבצים בהגדרת השכירים. נתוני משרות השכיר לפי פילוח ענפי מתייחסים לעובדים ישראלים בלבד, ואילו הנתונים בחדר המחקר כוללים גם עובדים זרים ומסתננים הגרים בדירות, אבל לא את הפלסטינים (שאינם תושבי קבע במזרח ירושלים) העובדים בישראל.

¹⁷ השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר מחושב במוסד לביטוח לאומי על בסיס כל המשרות של השכירים שמעסיקיהם דיווחו למוסד על שכרם בכל חודש. לפיכך הסימולציה כללה את כל הנסקרים בסקרי כוח האדם החודשיים שהיו שכירים ועבדו בפועל בכל חודש בתקופה הרלוונטית. הואיל ומספר משרות השכיר של הנסקרים בכל חודש גם הוא אינו ידוע, הנחנו לצורך החישוב שלכל עובד משרה אחת בלבד.

תוצאה זו מלמדת שהפגיעה בביקוש לעובדים בענפים שסבלו ממגבלות על פעילותם בעת המשבר הייתה קשה יותר מן הפגיעה בהיצעם. ממצא זה מחזק אינדיקציות ללחצים תעסוקתיים להורדת שכר בענפים שנפגעו יותר במשבר. כך עולה גם מהשינויים הענפיים ביחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במרץ–דצמבר 2020 בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2019 (לוח ה'-4).

4. דפוסי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה שונות

המגיפה וצעדי המדיניות שנקטו בעטיה הביאו לצניחה חדה בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים בחודשים מרץ עד דצמבר ביחס לתקופה המקבילה ב-2019. שיעור האבטלה נסק מ-3.6% בשנת 2019 ל-15.3% ב-2020. הירידה בשיעור ההשתתפות הייתה מתונה בלבד (מ-81.1% ל-79.7%).

את העובדים שיצאו מכוח העבודה בעטיו של המשבר אפשר לחלק לשתי קבוצות: (1) לא משתתפים בכוח העבודה בגלל פיטורים או סגירת מקום עבודתם החל ממרץ 2020 (78% מסך הירידה של שיעור ההשתתפות עקב המשבר). (2) לא משתתפים בכוח העבודה מסיבות אחרות, שהיו מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה מטעמים הקשורים בנגיף הקורונה (22% מסך הירידה של שיעור ההשתתפות בעקבות המשבר). מגוון סיבות אלה כולל, בין היתר, שיקולים בריאותיים, מחסור בעבודה התואמת את כישורי העובד עקב צמצום מספר המשרות הפנויות במשק, ואולי גם סיבות הקשורות להרחבת התמיכה הממשלתית במובטלים, שיצרו תמריץ שלילי לחזור למעגל העבודה.¹⁸

הפגיעה בפעילות השפיעה בצורות שונות על קבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם למאפיינים האישיים והתעסוקתיים שלהן ולמגמות התעסוקה וההשתתפות הקודמות בשוק העבודה (לוח ה'-5).

הירידה בשיעור התעסוקה של הנשים הייתה מתונה במקצת משל הגברים. אצל הגברים התבטאה הירידה בתעסוקה גם ביציאה משמעותית יותר מכוח העבודה, המשך להתמתנות קלה של שיעור השתתפותם עוד לפני המשבר. לעומתם הנשים יצאו בשיעורים גבוהים יותר לחל"ת. התפתחויות אלה מבטאות התפתחויות מגדריות מנוגדות במגזרים השונים: אמנם הירידה בתעסוקה בקרב נשים יהודיות – לא חרדיות וחרדיות – הייתה חדה יותר מאשר בקרב הגברים היהודים, אבל בחברה הערבית בלטה ירידה חדה יותר בשיעורי התעסוקה של הגברים, שגם שיעורי השתתפותם ירדו בחדות, ב-6 נקודות אחוז.

המשבר אמנם הקצין מגמות קודמות בדפוסי העבודה של האוכלוסייה הערבית, אולם ייתכן שהירידה של שיעורי השתתפותם בכוח העבודה נבעה בחלקה ממאפיינים ייחודיים של המשבר. עוד לפני המשבר ירדו שיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית, בעיקר בקרב גברים צעירים.¹⁹ ייתכן שחלקה של מגמה זו מוסבר בגידול מספר העובדים מהרשות הפלסטינית בישראל, מרביתם

המשבר הקצין את
מגמת הירידה בשיעורי
התעסוקה וההשתתפות
של האוכלוסייה הערבית,
בפרט של הגברים
הערבים.

¹⁸ קבוצת העובדים שיצאו מכוח העבודה מסיבות בריאותיות מהווה כ-0.2% מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי.

¹⁹ בשיעורי ההשתתפות של גברים ערבים בני 20–24 נרשמו ירידות של 6% בשנת 2019 ושל 18% בשנת 2020.

בתחום הבינוי, שהחל עוד לפני המשבר.²⁰ לפיכך התחזקות המגמה הייתה יכולה להיגרם מתנאי העסקה שונים של שתי האוכלוסיות במהלך המשבר, ובפרט מתנאי ההעסקה של העובדים הפלסטינים אחרי הסגר הראשון, שחלק ממעסיקיהם קיבלו היתרים להלין אותם בישראל.²¹ ניתוח לפי גיל מצביע על פגיעה קשה יותר בתעסוקה של עובדים צעירים. משברים מלווים לרוב בירידה חדה יותר בתעסוקה של עובדים צעירים, כפי שמעידים שיעורי הירידה של התעסוקה בשני המשברים הקודמים.²²

לוח ה'-5
שיעור התעסוקה, לפי קבוצות אוכלוסייה
(אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, מרץ-דצמבר, 2019-2020)

שיעור התעסוקה 2019	שיעור התעסוקה 2020	השינוי בין השנים 2019-2020 ¹
כל האוכלוסייה	78.2	67.6
גברים	82.4	71.5
נשים	74.1	63.8
יהודים לא-חרדים	85.4	74.7
מזה : גברים	87.4	77.7
מזה : נשים	83.4	71.8
חרדים	64.3	54.3
מזה : גברים	52.3	43.6
מזה : נשים	76.4	65.3
ערבים	56.3	45.6
מזה : גברים	76.0	60.0
מזה : נשים	36.8	31.1
השכלה של מתחת ל-12 שנות לימוד	69.1	56.7
עם השכלה של 13-14 שנות לימוד	81.2	68.8
עם השכלה של מעל 15 שנות לימוד	85.3	76.3
גילים 25-34	77.9	64.7
גילים 35-54	82.4	72.2
גילים 55-65	68.2	59.9

¹ השינוי נתון בנקודות אחוז.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

עם זאת, במשבר הנוכחי הפגיעה בשיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת (בגילים 55-65) ביחס לאוכלוסייה הצעירה (25-34) הייתה חריפה יותר מאשר במשברים קודמים. זאת אולי מפני שבני גילים אלו חשופים יותר לסיכון במקרה של הידבקות בקורונה. ואולם הפגיעה התעסוקתית של המשבר עיקרה בצעירים ולא במבוגרים.

הפגיעה בשיעורי התעסוקה של המבוגרים הייתה אמנם קטנה יותר מאשר באלה של הצעירים, אבל עוצמת הפגיעה באלה של המבוגרים ביחס לצעירים הייתה חזקה יותר מאשר במשברים קודמים.

²⁰ ש' כהן גולדנר (2019) מצביעה על יחסי תחלופה בין עובדים פלסטינים לעובדים ערבים ישראלים בענף הבנייה. לפי המאמר בשנים 1998-2006 24% מהעובדים הערבים הישראלים הועסקו בבנייה, לעומת פחות מ-7% מן הגברים היהודים. (ש' כהן-גולדנר (2019). "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים". נייר מדיניות 2019.05, מכון אהרון למדיניות כלכלית). נתונים מעודכנים מחדר המחקר של הלמ"ס בבנק ישראל לשנת 2018 מראים כי שיעורי הגברים העובדים בענף הבנייה בקרב ערבים ישראלים ובקרב יהודים ישראלים עומדים על 23.3% ו-5.9%, בהתאמה, ובקרב בני 20-24 שיעורים אלה עומדים על 30.3% ו-2.7%, בהתאמה.

²¹ לפי מחקר של ח' אטקס (2020) הירידה במספר משרות השכיר של עובדים ישראלים בענף הבינוי במהלך הסגר הראשון הייתה חדה יותר מירידת מספרן בקרב הפלסטינים. יתר על כן, על רקע החלת החובה על מעסיקים להלין את עובדיהם הפלסטינים במהלך הסגר הראשון גדל שיעור ההיתרים הכוללים אפשרות לשון בישראל, ועובדים רבים המשיכו ללון בישראל גם אחרי הסגר (סקר עובדים פלסטינים, חברת PCPO). לכן, לאחר שבחודש ספטמבר התעסוקה הפלסטינית חזרה לרמתה ערב המשבר, התעסוקה של ישראלים בענף הבנייה נותרה נמוכה מרמתה ערב המשבר. (ח' אטקס (2020) "תעסוקת פלסטינים בכלכלה הישראלית במשבר הקורונה". נייר לדיון, בנק ישראל).

²² בשיא האינתיפאדה השנייה ובמשבר הפיננסי הגלובלי עלו שיעורי האבטלה בגילים הצעירים (בקר בני 25-34) מ-9.3% ל-10.8% ומ-5.8% ל-8%, בהתאמה. לעומתם שיעורי האבטלה בגיל מבוגר (בקר בני 55-65) עלו מ-5.5% ל-6% ומ-4.3% ל-5.1%, בהתאמה.

ככלל, לאוכלוסייה המבוגרת נטייה נמוכה יותר לעזוב מקומות עבודה גם בשגרה²³, ככל הנראה מתוך הרצון לשמור על הזכויות הפנסיוניות ומפאת הקושי הכללי במציאת עבודה חדשה בגילים מבוגרים. כמו כן אפשר שגם המעסיקים נוטים לדבוק יותר בעובדים המבוגרים בזמן משבר, בזכות היכרות ממושכת עמם או בזכות הניסיון המקצועי שלהם. העובדה שהמשבר הביא למספר גדול של הפסקות עבודה בקרב האוכלוסייה המבוגרת עלולה להתבטא לאחר המשבר בקשיים בהשמתם מחדש.

מגבלות הריחוק החברתי פגעו בעיסוקים ובענפים מסוימים יותר מאשר באחרים. לפיכך חשוב להבין עד כמה המאפיינים התעסוקתיים (משלח היד והענף) השפיעו על מידת הפגיעה בתעסוקה של אותן אוכלוסיות. כדי לבדוד את השפעותיהם של גורמים אלה השתמשנו ברגרסיות הבוחנות כיצד הסיכוי להיות מועסק הושפע מהמאפיינים הסוציו-כלכליים והתעסוקתיים של העובדים במהלך המשבר בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.²⁴

תוצאות הרגרסיה מראות כי לגבי קבוצות אוכלוסייה מסוימות ההשפעות המתקבלות בהכללת משתני הפיקוח לפי הענף ומשלחי היד מנוגדות להשפעות המתקבלות בלי משתנים אלה. מכאן שההרכב התעסוקתי של האוכלוסיות משפיע על השינוי בשיעורי התעסוקה. בפרט, נמצא כי כאשר כוללים את משתני הפיקוח ההסתברות של נשים לעבוד נמוכה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (ב-2.5 נקודות אחוז). ממצא דומה מתקבל לגבי ההסתברות של ערבים לעבוד שהייתה נמוכה באופן מובהק מזו של יהודים בהשוואה לתקופה מקבילה בשנת 2019 (2.6 נקודות אחוז) וכן לגבי האוכלוסייה החרדית ביחס ליהודים הלא חרדים (3.2 נקודות אחוז).²⁵

במילים אחרות, ממצאים אלה מראים כי ההרכב התעסוקתי של האוכלוסיות משפיע על השינוי בהסתברות לעבוד. שיעור התעסוקה הכולל של נשים אמנם נפגע פחות מזה של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 (לוח ה'-5), אולם השוואה של נשים וגברים העוסקים באותו משלח יד ובאותו ענף מלמדת שהירידה בהסתברות לעבוד בקרב נשים הייתה חדה יותר מזו של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019. ממצאים דומים כאמור מתקבלים גם בהשוואת ההסתברות לעבוד של ערבים ביחס ליהודים ושל חרדים ביחס ליהודים לא חרדים. בשאר קבוצות האוכלוסייה משתני הפיקוח התעסוקתיים אינם משפיעים על הכיוונים של ההשפעות שתוארו בלוח ה'-5. הירידה בהסתברות לעבוד בהשוואה ל-2019 הייתה גדולה יותר בקרב אוכלוסיות מעוטות השכלה ובקרב צעירים בהשוואה לאוכלוסיות משכילות יותר ולמבוגרים.²⁶

²³ עובדים מבוגרים יש נטייה להחזיק באותן משרות זמן רב יותר, והסיכוי שלהם למצוא משרה חדשה נמוך יחסית. כך עולה מהשוואת מאפיינים תעסוקתיים של עובדים בני 60–64 ביחס לאלה של עובדים בני 55–59 במדינות ה-OECD בשנים 2008, 2012, 2016 ו-2018.

OECD (2019), "Working Better with Age", Ageing and Employment Policies, OECD Publishing.

²⁴ האמידות נערכו לגבי כל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (לוח נספח ה'-1). המשתנה המוסבר הוא ההסתברות להיות מועסק, והמשתנים המסבירים הם המאפיינים הסוציו-כלכליים של העובדים והאינטראקציה בינם לבין משתנה דמי לשנת 2020. הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים, משתני דמי לכל חודש ומשתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין משתני הדמי לענף, למשלח היד ולמשתנה הדמי, שמקבל את הערך אחת אם העובד היה בעיסוקו האחרון או הנוכחי שכיר. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי שיעוריהן באוכלוסייה) כללו את כל הנסקרים בגילי העבודה העיקריים לפי סקרי כוח האדם בחודשים מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

²⁵ נערכה אמידה נוספת, שכללה גם את משתני האינטראקציה בין המגדר למגזרים הערבי והחרדי (יחד עם משתני הפיקוח התעסוקתיים לפי הענף ומשלח היד). מרגרסיה זו עולה כי ההסתברות של נשים לעבוד נמוכה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד רק במגזר היהודי הלא-חרדי. הן במגזר הערבי והן במגזר החרדי ההסתברות של נשים לעבוד גבוהה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

²⁶ הפער בהסתברות לעבוד בהשוואה לשנת 2019 בקרב בני 25–34 היה נמוך מאשר בקרב גילי 35–54 ב-0.8 נקודות אחוז, והפער בהסתברות לעבוד בקרב בעלי 12–15 שנות לימוד היה גבוה מאשר באוכלוסייה בעלת פחות מ-12 שנות לימוד, ונמוך ביחס לאוכלוסייה בעלת 15 שנות לימוד (ב-1.02 ו-1.04 נקודות אחוז, בהתאמה).

הירידה בהסתברות לעבוד בקרב נשים, בנטרול המאפיינים התעסוקתיים, הייתה חדה יותר מזו של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.

ממצא דומה מתקבל לגבי ההסתברות של ערבים לעבוד. הירידה בהסתברות לעבוד בקרב ערבים, בנטרול המאפיינים התעסוקתיים, הייתה חדה יותר מזו של יהודים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 וכן לגבי האוכלוסייה החרדית ביחס ליהודים הלא חרדים.

5. השתלבות המובטלים חזרה במעגל התעסוקה

מנגנון החל"ת והארכת התקופה של קבלת דמי האבטלה מיתנו במידה רבה את הנתק בין המעסיקים למועסקים במהלך המשבר ותרמו ליצירת גמישות תעסוקתית. חלק ניכר מהעובדים שהוצאו לחל"ת במהלך הסגרים שבו לעבודתם עם שחרור מגבלות הריחוק החברתי. כנגד זאת, אי-המחויבות של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) למעסיקים הקודמים יכלה להגדיל את הסיכוי למצוא עבודה חלופית, בעיקר בענפים שפעילותם הוגבלה לתקופה ארוכה ולא רק בסגרים עצמם. בחינת דפוסי התעסוקה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) עשויה לשפוך אור על סיכויי השתלבותם בחזרה במעגל העבודה עם תום המשבר הבריאותי והסרת מגבלות הריחוק החברתי.

לוח ה'6-
מטריצת מעברים בין תכונות כוח העבודה
(אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, מרץ-דצמבר, 2019 ו-2020)

לא משתתף/ת בכוח העבודה	בלתי מועסק/ת	מועסק/ת	תקופה
7.1	29.6	97.2	שיעור המועסקים/ות
4.4	44.4	0.9	שיעור הבלתי מועסקים/ות מרץ-דצמבר 2019
88.6	26.0	2.0	שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה
7.8	47.2	92.7	שיעור המועסקים/ות
6.8	40.9	5.0	שיעור הבלתי מועסקים/ות מרץ-דצמבר 2020
85.3	11.9	2.2	שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה

הערות: הטבלה מציגה את הסיכוי של מועסק/ת, מובטל/ת ולא משתתף/ת בכוח העבודה, לשנות את הסטטוס התעסוקתי שלה/ו כעבור ארבעה חודשים מחודש הפקידה הראשון במהלך תקופת המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. עמודה 1 מציינת בקרב המועסקים/ות בחודש הפקידה הראשון את שיעור המועסקים/ות כעבור ארבעה חודשים (שורה ראשונה), את שיעור הבלתי מועסקים/ות כעבור ארבעה חודשים (שורה שנייה) ואת שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה כעבור ארבעה חודשים (שורה שלישית). עמודה 2 מציינת באופן דומה את אותם שיעורים בקרב הבלתי מועסקים/ות בחודש הפקידה הראשון ועמודה 3 מציינת באופן דומה את אותם השיעורים בקרב הלא משתתפים/ות בכוח העבודה בחודש הפקידה הראשון. החלק העליון בטבלה מתייחס לתקופה שבין מרץ לדצמבר של שנת 2019 והחלק התחתון בטבלה מתייחס לתקופה שבין מרץ לדצמבר של שנת 2020.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

תחילה נבדוק כיצד השתנו דפוסי התעסוקה במהלך המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (לוח ה'6-). במילים אחרות: נשווה את הסיכויים של מועסקים, מובטלים ולא משתתפים בכוח העבודה לשנות את הסטטוס התעסוקתי שלהם במהלך תקופת המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לסיכוייהם בתקופה המקבילה אשתקד. בדיקה זו נערכה בדרך של מעקב אחר הסטטוס התעסוקתי האחרון של הנסקרים בסקרי כוח האדם, כלומר כעבור ארבעה חודשים מדגימתם הראשונית.²⁷

²⁷ נבחנה תקופה של ארבעה חודשים, משום שבפנל של סקרי כוח האדם דוגמים את הנסקרים במהלך ארבעה חודשים רצופים. אחרי תקופה זו ישנה הפסקה של שמונה חודשים, ואחריה אותם נסקרים נדגמים שוב במהלך ארבעת החודשים הבאים. אם הנסקר אינו משתתף בכל הסקרים, הסטטוס התעסוקתי שלו נקבע לפי הסטטוס האחרון שבו הוא השתתף בסקר.

בחינה של סיכויי ההשתלבות במעגל התעסוקה במהלך המשבר (מרץ–דצמבר) מצביעה על הבדלים בולטים בסיכויים של בלתי מועסקים לכך ביחס לסיכוייהם בתקופה המקבילה בשנת 2019. בפרט, עקב מספרם הגבוה של נעדרי הקורונה בקרבם, הסיכוי של בלתי מועסק לחזור לעבוד כעבור ארבעה חודשים במהלך המשבר היה גבוה מאשר בתקופה המקבילה אשתקד, והסיכוי שלו לצאת מכוח העבודה היה נמוך יותר. זאת בעוד שהסיכוי של מועסק להישאר בתעסוקה ירד רק מעט, והסיכוי של לא משתתף בכוח העבודה לחזור לעבודה נותר יציב בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

לפיכך נתמקד באוכלוסיית הבלתי מועסקים שסיכוייהם לחזור לתעסוקה השתנו משמעותית ביחס לשנה הקודמת, ונבחן את שיעורי החזרה לתעסוקה של הקבוצות המרכיבות אותה, כלומר קבוצת "נעדרי הקורונה" וקבוצת הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה). כדי לבחון את השתלבותם בחזרה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) במעגל התעסוקה ביחס לבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד נסתכל על ההבדלים בין אוכלוסיות אלו בדפוסי החזרה לעבודה וכן במשכי האבטלה/ההיעדרות שלהם.

החלק הראשון של לוח ה-7 מציג את שיעורי החזרה לעבודה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) בהשוואה לשיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים בשנה הקודמת. שיעורי החזרה לעבודה נבחנו בפרקי זמן שונים – תחילה כעבור ארבעה חודשים במהלך כל תקופת המשבר ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, בדומה למוצג בלוח ה-6; ולאחר מכן בחודש מרץ בלבד בטווח הקצר ובטווח הארוך, כלומר כעבור ארבעה חודשים (ביוני) וכעבור שמונה חודשים (בדצמבר).

החלק השני של לוח ה-7 מציג את משך ההיעדרות/האבטלה (שיעור הנעדרים/המובטלים מעל 27 שבועות מסך הנעדרים/מובטלים) של אותן קבוצות בפרקי זמן שונים. תחילה מוצג משך ההיעדרות/האבטלה לאורך כל תקופת המשבר בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, ולאחר מכן מוצגים פרקי זמן נוספים – משכי ההיעדרות/האבטלה בתחילת התקופה (במרץ) ובסופה (בדצמבר). התנודתיות הגבוהה של מספר "נעדרי הקורונה" ביחס לבלתי מועסקים בהגדרה הצרה בעקבות השינויים בהנחיות הריחוק החברתי מרמזת על קשרים הדוקים יותר של "נעדרי הקורונה" לשוק העבודה (איור ה-2). ממצא זה נתמך בנתונים המוצגים בלוח ה-7 (השורה הראשונה בחלק הראשון של הלוח); אלה מראים כי שיעורי החזרה לעבודה של "נעדרי הקורונה" במהלך התקופה מרץ–דצמבר היו גבוהים מאלו של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה), ושיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) היו נמוכים מאלה של הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד. מסקנה זו עולה גם מנתוני משך ההיעדרות/האבטלה במהלך התקופה שבין מרץ לדצמבר (השורה הראשונה בחלק השני של הלוח).²⁸

עם זאת, ההבדלים בשיעורי החזרה לעבודה של קבוצות הבלתי מועסקים השונות שהוגדרו ובמשכי ההיעדרות/האבטלה שלהן אינם מעידים בהכרח על השפעת הסטטוס התעסוקתי (בלתי מועסק/"נעדר קורונה") על הקשר (הדוק יותר או פחות) לשוק העבודה, משום שקבוצות אלו נבדלות במאפייניהן התעסוקתיות והאישיים. ייתכן אפוא שהבדלים אלו הם שמסבירים במידה רבה את דפוסי החזרה לעבודה ומשך ההיעדרות/האבטלה של קבוצות המובטלים, ולא הסטטוס התעסוקתי שלהן.

²⁸ שיעור הנעדרים / הבלתי מועסקים מעל 27 שבועות מסך הנעדרים / מובטלים במהלך כל התקופה בקרב הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד היה גבוה יותר מאשר בקרב "נעדרי הקורונה", ונמוך יותר מאשר בקרב הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) השנה.

"נעדרי הקורונה" חזרו לעבוד במהלך המשבר בשיעורים גבוהים יותר מאשר הבלתי מועסקים האחרים. לעומת זאת, שיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים האחרים היו נמוכים מאלה של הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד.

לוח ה'7

שיעור החזרה לעבודה ומשך היעדרות/אבטלה בטווחי זמן שונים, בקרב קבוצות הבלתי מועסקים/ות (אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, שנים 2019 ו-2020)

2020		2019		תקופה	
נעדר/ות" קורונה"	בלתי מועסקים/ות (הגדרה צרה)	בלתי מועסקים/ות	בלתי מועסקים/ות		
56	20	30	חודש מרץ עד דצמבר	שיעור חזרה לעבודה	
52	15	29	חודש מרץ - טווח קצר		
77	24	63	חודש מרץ - טווח ארוך		
7	37	31	חודש מרץ עד דצמבר	שיעור הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות מעל ל-27 שבועות	
0	30	26	חודש מרץ		
45	51	36	חודש דצמבר		

הערות: החלק הראשון של הטבלה מציג את שיעורי החזרה לעבודה כעבור ארבעה חודשים מהדגימה הראשונית, בקרב הבלתי מועסקים/ות בשנת 2019 (עמודה 1) והבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה, עמודה 2) ו"נעדרים/ות קורונה" (עמודה 3) בשנת 2020. השורה הראשונה מתייחסת לשיעורי החזרה לעבודה כעבור ארבעה חודשים של הנסקרים/ות בתקופה מרץ עד דצמבר; השורה השנייה מתייחסת לשיעור החזרה לעבודה של הנסקרים/ות בחודש מרץ בטווח הקצר כעבור ארבעה חודשים (כלומר שיעורי החזרה בחודש יוני); השורה השלישית מתייחסת לשיעור החזרה של הנסקרים/ות בחודש מרץ בטווח הארוך - כעבור שמונה חודשים (כלומר שיעורי החזרה לעבודה בחודש דצמבר). החלק השני של הטבלה מציג את שיעור הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות מעל ל-27 שבועות מתוך כלל הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות בקרב הבלתי מועסקים/ות בהגדרה הרחבה בשנת 2019 (עמודה 1), הבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה, עמודה 2) ונעדרים/ות קורונה (עמודה 3) בשנת 2020. השורה הראשונה מתייחסת לתקופה שבין מרץ לדצמבר; השורה השנייה מתייחסת לחודש מרץ בלבד; השורה השלישית מתייחסת לחודש דצמבר בלבד.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס), ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

כדי לנטרל את השפעת המאפיינים הסוציו-כלכליים והתעסוקתיים (הענף ומשלח היד) השונים של אותן קבוצות נאמדו רגרסיות נפרדות הבוחנות את ההבדלים בהסתברות שלהן לחזור למעגל העבודה מזה ולהיות מובטלים מעל ל-27 שבועות מזה. רגרסיות אלה מאפשרות להשוות את ההסתברות של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) ושל "נעדר קורונה" לחזור לעבודה בתוך ארבעה חודשים (ולחלופין, להיות נעדר/מובטל מעל ל-27 שבועות) לזו של בלתי מועסק בתקופה המקבילה אשתקד, בהינתן שיש להם את אותם מאפיינים סוציו-כלכליים ותעסוקתיים, והם נדגמו באותו חודש.²⁹ חשוב לציין שהשוואה זו איננה מאפשרת לנטרל את כל המאפיינים הלא נצפים שהיו יכולים להשפיע על השתייכותם לכל אחת מקבוצות הבלתי מועסקים מלכתחילה. ממצאי הרגרסיה מאששים את המסקנה שזיקתו של "נעדר קורונה" לשוק העבודה חזקה מזו של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה), גם כאשר יתר המאפיינים הנצפים קבועים. בדומה לכך הסיכוי של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) לחזור לעבוד נמוך מזה של בלתי מועסק בשנת 2019.

²⁹ נערכו אמידות נפרדות לגבי ההסתברות לחזור למעגל העבודה וההסתברות להיות מובטל מעל ל-27 שבועות (לוח נספח ה'2) המשתנים המסבירים הם משתני דמי לנעדר קורונה, בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) ובלתי מועסק בשנת 2019 (קבוצת הבסיס). הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים את משתני הדמי לכל חודש ומשתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין מאפייני הפרט, משתני הדמי לענף, משלח היד ומשתנה דמי שמקבל את הערך אחת אם העובד היה בעיסוקו האחרון או הנוכחי שכיר. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי שיעוריהן באוכלוסייה) כללו את כל הנסקרים הבלתי מועסקים בגיל העבודה העיקריים בסקרי כוח האדם לחודשים מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

ממצאים דומים מתקבלים מניתוח ההסתברות להיות מובטל/נעדר מעל 27 שבועות.³⁰ לפיכך הכללת משתני הפיקוח הענפיים ומשלחי היד רק הקטינה את הפערים בהסתברויות האמורות בין קבוצות הבלתי מועסקים השונות.

ייתכן שאחד ההסברים לזיקה של "נעדרי הקורונה" לשוק העבודה הוא תנודתיות תעסוקתית גבוהה יותר של קבוצה זו סביב הכניסה לסגרים והיציאה מהם ביחס לבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה). כדי לנטרל עד כמה שניתן השפעה זו, נערכה השוואה נוספת של המשתנים האלה בין תחילת התקופה לסופה, אשר בוחנת את ההשתנות שלהם על פני זמן.

בחינת השינויים על פני זמן מעלה שהנתק מהתעסוקה התארך ביחס לשנת 2019 ושהייתה התכנסות בין סיכויי ההשתלבות בתעסוקה של "נעדרי הקורונה" לאלה של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) במהלך 2020. לוח ה'-7 מציג את שיעורי החזרה לעבודה בחודש מרץ בטווח הקצר (כעבור ארבעה חודשים) ובטווח הארוך (כעבור שמונה חודשים). מהלוח עולה כי ב-2019 שיעור הבלתי מועסקים שחזרו לעבוד כעבור ארבעה חודשים עלה פי שניים כעבור שמונה חודשים. בשנת 2020 גידולו של שיעור החזרה לעבודה היה מתון יותר בשתי קבוצות הבלתי מועסקים כאחת. השוואת משכי ההיעדרות/האבטלה של קבוצות הבלתי מועסקים בין חודש מרץ לחודש דצמבר בשנת 2020 מצביעה על התכנסות במשכי ההיעדרות/האבטלה שלהן על פני זמן (מוצג בשתי השורות התחתונות של לוח ה'-7). בפרט, שיעור "נעדרי הקורונה" שנשארו מובטלים מעל 27 שבועות ביחס לסך "נעדרי הקורונה" עמד בחודש דצמבר על 45%. זאת בדומה ליחס זה אצל הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) – 51%. לעומת זאת בדצמבר 2019 שיעור הבלתי מועסקים מעל 27 שבועות בסך הבלתי מועסקים עמד על 36% בלבד.

לסיכום, "נעדרי הקורונה" בחודש מרץ 2020 הסיכוי לחזור לעבודה בתוך זמן קצר היה גדול הרבה יותר מזה של מובטלים במרץ 2019. עם זאת, ככל שחלף הזמן במהלך השנה ההסתברות של "נעדרי הקורונה" לחזור לעבודה פחתה בשיעור ניכר, והפער בין "נעדרי הקורונה" לבלתי מועסקים האחרים במרץ 2020 הצטמצם. ייתכן שממצא זה מעיד שככל שהחל"ת הופך לממושך יותר כך המצויים בחל"ת הופכים להיות דומים יותר למובטלים "רגילים" מבחינת מצבם בשוק העבודה. עם זאת חשוב לזכור שחלק ניכר מ"נעדרי הקורונה" במרץ 2020 הועסקו בענפים שפעילותם הייתה מוגבלת גם בדצמבר, ולכן הישארותם מחוץ לעבודה אינה מעידה בהכרח על סיכויי חזרתם לתעסוקה כאשר ענפים אלו ייפתחו.

מעבר למאפייני הפרט, שוררת אי-וודאות לגבי שרידותם של העסקים בתום המשבר, ולגבי היכולת של העסקים שישרדו את המשבר להעסיק את כל העובדים אשר הוצאו לחל"ת. מלבד זאת, להיעדרות ממושכת משוק העבודה יכולות להיות השלכות שליליות ארוכות טווח; היא יכולה להפחית את המוטיבציה של המובטלים להמשיך לחפש עבודה, לשחוק את הונם האנושי ולהקטין את פריון עבודתם העתידית. המוטיבציה של מעסיקים להעסיק מובטלים שהקשר שלהם לשוק העבודה היה רופף במשך תקופה ארוכה צפויה אף היא לקטון. לכן האבטלה החיכוכית עלולה לגדול (Miyamoto and Suphaphiphat (2020)).³¹

³⁰ ההסתברות של בלתי מועסק לחזור לעבוד הייתה בשנת 2019 גבוהה באופן מובהק מההסתברות של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) לחזור לעבוד בשנת 2020 (ב-11.8 נקודות אחוז) ונמוכה באופן מובהק מההסתברות של נעדר קורונה לחזור לעבוד (ב-15.7 נקודות אחוז). בדומה לכך נמצא כי אצל הבלתי מועסקים ב-2019 ההסתברות להיות מובטל מעל 27 שבועות הייתה נמוכה באופן מובהק מאשר אצל הבלתי מועסקים השנה (ב-8.4 נקודות אחוז) וגבוהה מאשר אצל נעדרי קורונה (ב-15.7 נקודות אחוז).

³¹ H. Miyamoto and N. Suphaphiphat (2020). "Mitigating Long-term Unemployment in Europe", IMF Working Paper No. 20/168.

הנתק מהתעסוקה
התארך ביחס לשנת
2019, וסיכויי
ההשתלבות בתעסוקה
של "נעדרי הקורונה"
התקרבו לאלה של
הבלתי מועסקים
האחרים במהלך 2020.

להיעדרות ממושכת
משוק העבודה יכולות
להיות השלכות שליליות
ארוכות טווח, והיא
עלולה להגדיל את
האבטלה החיכוכית.

לוח נספח ה'-1
המתאם בין ההסתברות להיות מועסק/ת, לפי מאפיינים סוציו-כלכליים

ההסתברות להיות מועסק/ת		
-0.111*** (0.0110)	-0.122*** (0.00458)	משתנה דמי לשנת 2020
-0.0256*** (0.00249)	-0.0883*** (0.00249)	משתנה דמי לאישה
-0.0447*** (0.00307)	-0.0578*** (0.00350)	משתנה דמי לגילים 25-34
-0.0308*** (0.00260)	-0.119*** (0.00289)	משתנה דמי לגילים 54-65
-0.0370*** (0.00334)	-0.264*** (0.00333)	משתנה דמי לערבי/ה
-0.0226*** (0.00453)	-0.240*** (0.00469)	משתנה דמי לחרד/ית
-0.00438 (0.00310)	-0.0945*** (0.00343)	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד
0.00493 (0.00302)	0.00809** (0.00332)	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד
-0.0256*** (0.00350)	0.00329 (0.00351)	משתנה דמי לאישה X דמי לשנת 2020
-0.00782* (0.00434)	-0.0388*** (0.00494)	משתנה דמי לגילים 25-34 X משתנה דמי לשנת 2020
0.00463 (0.00364)	0.0247*** (0.00407)	משתנה דמי לגילים 54-65 X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0259*** (0.00469)	0.0136*** (0.00469)	משתנה דמי לערבי/ה X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0326*** (0.00633)	0.00430 (0.00660)	משתנה דמי לחרד/ית X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0104** (0.00435)	-0.00893* (0.00482)	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0102** (0.00423)	0.0386*** (0.00467)	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
V	X	פיקוח על מאפיינים תעסוקתיים
190,927	190,927	מספר תצפיות (לא משוקללות)

הערות: הטבלה מציגה את התוצאות ההסתברות להיות מועסק/ת בקרב כלל האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי. המשתנים המסבירים הם המאפיינים הסוציו-כלכליים של העובדים/ת והאינטראקציה בינם לבין הדמי לשנת 2020 ומשתני הדמי לחודש. בעמודה 2 נכללו גם משתני הפיקוח התעסוקתיים: משתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין משתני הדמי לענף, למשלחי היד ולמשתנה הדמי שמקבל את הערך אחד, אם העובד/ת היה/הייתה בעיסוק/ה האחרון או הנוכחי שכיר/ה. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי גודלן באוכלוסייה), כללו את כל הנסקרים/ות בגילי העבודה העיקריים בסקרי כוח אדם בתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

לוח נספח ה'-2		
ההסתברות לחזור למעגל העבודה ולהיעדר/להיות בלתי מועסק/ת מעל 27 שבועות בקרב קבוצות הבלתי מועסקים/ות (הגדרה רחבה)		
ההסתברות לחזור למעגל העבודה	ההסתברות להיעדר/להיות בלתי מועסק/ת מעל 27 שבועות	
0.118*	0.0836**	משתנה דמי לבלתי מועסק/ת (הגדרה צרה) בשנת 2020
0.0674	0.0386	
0.157**	-0.157***	משתנה דמי לנעדר קורונה בשנת 2020
0.0678	0.0387	
-0.109***	0.0742***	משתנה דמי לאישה
0.0274	0.0154	
0.054*	-0.0425**	משתנה דמי לגילים 25-34
0.0307	0.0172	
-0.00392	0.115***	משתנה דמי לגילים 54-65
0.0313	0.0179	
-0.0393	0.0316	משתנה דמי לערבי/ה
0.0446	0.0267	
-0.034	0.00618	משתנה דמי לחרד/ית
0.0467	0.0268	
0.0264	-0.0177	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד
0.0332	0.0188	
0.326	0.0351*	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד
0.326	0.0186	
0.0974***	-0.0654***	משתנה דמי לאישה X דמי לשנת 2020
0.0299	0.0168	
-0.069**	0.0361*	משתנה דמי לגילים 25-34 X משתנה דמי לשנת 2020
0.0339	0.0189	
-0.0232	-0.095***	משתנה דמי לגילים 54-65 X משתנה דמי לשנת 2020
0.0337	0.0192	
-0.0386	-0.0364	משתנה דמי לערבי/ה X משתנה דמי לשנת 2020
0.0477	0.0283	
0.0151	0.00669	משתנה דמי לחרד/ית X משתנה דמי לשנת 2020
0.0503	0.0289	
-0.0167	0.0277	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0359	0.0203	
-0.0342	-0.0321	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0357	0.0204	
V	V	פיקוח על מאפיינים תעסוקתיים
9205	14,537	מספר תצפיות (לא משוקללות)

הערות: הטבלה מציגה את תוצאות הרגרסיות מאמידות נפרדות עבור ההסתברות לחזור למעגל העבודה ועבור ההסתברות להיות מובטל/ת מעל 27 שבועות. המשתנים המסבירים הם משתני דמי עבור נעדר/ות קורונה, בלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה) ובלתי מועסקים/ות (בהגדרה הרחבה) בשנת 2019 (קבוצת הבסיס). הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים את משתני הדמי לכל חודש, את הדמי לשנת 2020 ואת משתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין מאפייני הפרט, משתני הדמי לענף, המשתנה למשלח יד ומשתנה הדמי שמקבל את הערך אחד, אם העובד/ת היה/הייתה בעיסוק/ה האחרון או הנוכחי שכיר/ה. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי גודלן באוכלוסייה), כללו את כל הנסקרים/ות הבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הרחבה) בגילי העבודה העיקריים בסקרי כוח אדם בתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר מחקר בבנק ישראל.

חלק ב': המדיניות שננקטה בישראל בשוק העבודה³²

- לנוכח הירידה הניכרת של הביקוש לעובדים בעטיו של המשבר הבריאותי הגמישה הממשלה מייד עם פרוץ המשבר את המנגנון של תשלום דמי אבטלה לעובדים בחל"ת כדי לשמר את הקשר בין העובדים למעסיקהם ולהקל על החזרה לפעילות כשהמשבר ישכך.
- הממשלה הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה הן ליוצאים לחל"ת והן למובטלים, העלתה את שיעור דמי האבטלה והאריכה מספר פעמים את משך הזכאות. במסגרת "רשת הביטחון", שנפרסה בסוף יולי, הוארך משך הזכאות לדמי אבטלה, עם כל ההקלות והתוספות שאושרו, עד לסוף יוני 2021, או עד ששיעור האבטלה במשק יירד מתחת ל-7.5%.
- כתוצאה מצעדים אלו 79% מסך דורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודשים מרץ-דצמבר היו בגין חל"ת, ולא בשל פיטורין או התפטרות.
- כמו ישראל, מדינות מפותחות רבות התאימו בתחילת המשבר מנגנוני סיוע קיימים לעובדים שהצורך בהם פחת, תוך הגמשת הקריטריונים לזכאות לסיוע, שיפור התנאים והארכת משך הזכאות.
- שלא כמו בישראל, במרבית המדינות המפותחות מדיניות הסיוע לעובדים התבססה על אפשרות להמשך העסקה חלקית, כאשר המעסיק משלם את השכר והממשלה משתתפת בתשלום חלקי או מלא עבור שעות העבודה שהופחתו.
- למרות השוני במנגנונים הירידה בסך שעות העבודה בישראל לא הייתה חריגה ביחס למדינות אחרות.

א. תמיכה בעובדים שהעסקתם הופסקה

הצמצום החד בפעילות הכלכלית עם תחילת המשבר חייב לנקוט מהלכים מהירים, שנועדו להשיג מספר יעדים: 1. מניעת פגיעה ניכרת בהכנסות העובדים, הן משיקולים חברתיים והן כדי למתן את ירידת הצריכה הפרטית, שתעמיק עוד יותר את המשבר; 2. הגנה על שרידות העסקים כדי שהם יוכלו לחזור לפעול כאשר המגבלות הבריאותיות יוסרו, ובכך תימנע פגיעה מתמשכת בתוצר ובתעסוקה; 3. סיוע להתמודדות עם המגיפה על ידי הקטנת התמריצים לעובדים להגיע למקום העבודה ולמעסיקים ללחוץ עליהם להגיע; 4. שימור הקשר בין העובדים לבין מעסיקהם בתחילת המשבר, מתוך הכרה שהזעזוע למשק אינו נובע מבעיות כלכליות מבניות, וגם יהיה מוגבל בזמן, ובסופו הענפים שפעילותם הוגבלה ישובו לפעול. (ראו דיון בתיבה ב'-1 בדוח זה).

הצורך לפעול במהירות ומגבלות מידע אילצו את הממשלה להתבסס על התאמה של מנגנונים מוסדיים קיימים. לפיכך היא הגמישה מייד את המנגנון של תשלום דמי אבטלה לעובדים בחופשה ללא תשלום (חל"ת),³³ תוך הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה והגדלת סכומי הקצבה

משבר הקורונה חייב לנקוט מהלכים מהירים לתמיכה בעובדים.

להסדר החל"ת היו מספר יתרונות משקיים לעת משבר.

³² סעיף זה מתמקד בכלי המדיניות שמוקדו ישירות בתמיכה בתעסוקה או בסיוע לעובדים שתעסוקתם נפגעה בתקופת המשבר. שוק העבודה הושפע כמובן גם מצעדי מדיניות רבים אחרים שהממשלה הפעילה, לרבות ההחלטה לאילו מבין מקומות העבודה יותר לפעול בשלבים השונים של המגיפה ובאיזה היקף. הרחבה על כלי סיוע אחרים לעסקים ולמשקי הבית ניתן למצוא בפרק ו'.

³³ ההגמשה התבטאה בויתור על חובת המעסיקים לשלם קודם לכן על מלוא ימי החופשה והזכויות לעובדים. כך התאפשר למעסיקים לצמצם את עלויות השכר מייד, בלי להתמודד עם קשיי נזילות בתקופה שבה נמנע מהעסק לפעול.

לאוכלוסיות ספציפיות – הן ליוצאים לחל"ת והן למובטלים³⁴ (לוח ה'-8). למהלך זה היו מספר יתרונות: למעסיקים נחסכו זמנית תשלומי השכר בשעה שעסקיהם סגורים או כמעט סגורים, אך נשמר הקשר עם העובדים שהמעסיקים כבר מצאו כמתאימים למקום העבודה. ההסדר הפחית לחצים מצד מעסיקים ועובדים להגיע למקומות העבודה, ובכך צמצם התקהלות והדבקה. לצד זאת נחסכו ההוצאות הנלוות לפיטורין (כגון פיצויים) וההוצאות על חיפוש עובדים חדשים והכשרתם. בכך הציב ההסדר את המשק בנקודת זינוק נוחה לחידוש הפעילות עם צמצום הסגרים, והדבר אכן התבטא בגידול המהיר של הפעילות והתעסוקה עם פתיחתם. יתרונות ההסדר הניעו את המעסיקים והעובדים לבחור בו באופן גורף: 79% מסך דורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודשים מרץ–דצמבר היו בגין חל"ת, ולא בשל פיטורין או התפטרות.³⁵

חסרונות החל"ת נובעים גם מקשיחותו של ההסדר.

לצד יתרונותיו היו להסדר שהופעל מספר חסרונות: הוא הופעל בתחילה רק לתקופה מוגבלת, כך שחוסר הביטחון של העובדים לגבי הכנסתם במקרה שהמשבר יתארך גרם לחששות לגבי הכנסותיהם עם תום ההסדר ולפגיעה פוטנציאלית בצריכה; ומה עוד שתקופת הזכאות לדמי אבטלה בישראל קצרה בהשוואה למקובל בעולם.³⁶ חוסר היכולת להחזיר את העובדים למשרה חלקית כאשר המגבלות הוקלו בלי שהם יאבדו את מלוא הזכאות לדמי האבטלה, וגם הסיכון לעובד שאם יחזור בשכר חלקי, שכר זה יהיה הבסיס לחישוב דמי האבטלה שלו במקרה של חל"ת נוסף, הקטינו את הגמישות של המעסיקים והעובדים ויצרו תמריצים להחזיר לעבודה פחות עובדים בהיקף משרה מלא במקום לחלק את העבודה בין יותר עובדים. מלבד זאת, עובדים שחזרו "מוקדם מדי" מהחל"ת איבדו את הזכאות לדמי אבטלה על כל התקופה שבה נעדרו מהעבודה.³⁷ כך, ככל שהניתוק ממקום העבודה התארך, והביקושים במשק התאוששו רק חלקית, הצטבר מספר רב של עובדים שלא הועסקו זמן ממושך והקשר שלהם עם המעסיק נשחק. זאת בניגוד למודלים שהופעלו במדינות אחרות (ראו להלן), אשר איפשרו תעסוקה חלקית לצד קבלת דמי אבטלה חלקיים.

בהמשך המשבר ננקטו צעדים רבים להתאמת הסדר החל"ת לעומקו

בין מארס ליוני הוארכה תקופת הזכאות לדמי אבטלה בשלבים עבור מי שתקופת זכאותם הסתיימה; בכל פעם הוארכה תקופת הזכאות לתקופה של עד כחודש וחצי קדימה. רק בסוף יולי, כחלק מהתוכנית "רשת הביטחון הכלכלית 2020–2021", הוחלט להאריך את משך הזכאות לדמי אבטלה, עם כל ההקלות והתוספות שאושרו, עד לסוף יוני 2021 או עד ירידת שיעור האבטלה במשק מתחת ל-7.5% (לוח ה'-8). בחודש יולי גם ניתנו מספר הקלות נוספות בקביעת הזכאות לדמי אבטלה ובחישוב סכום הקצבה, ונקבעה קבלת דמי אבטלה מלאים גם במהלך השתתפות בהכשרה מקצועית מטעם שירות התעסוקה (לעומת קיזוז בגובה 30% מדמי האבטלה בשגררה). יחס התחלופה בין דמי האבטלה לשכר בישראל אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית,³⁸ אך דמי האבטלה אינם תחליף מלא לאובדן השכר. משום כך, ככל שהמשבר התארך, הפגיעה המצטברת במובטלים תקופה ארוכה התעצמה. לאחר שבסגר השני חזרו לאבטלה עובדים רבים שכבר

הסדר "חזרה גמישה מחל"ת" הוסיף גמישות חשובה לשוק העבודה, אך הגיע באיחור.

³⁴ עלות החל"ת על בסיס הקריטריונים לדמי אבטלה שהיו בתוקף לפני המשבר עמדה על כ-10.5 מיליארד ש"ח, והצעדים להרחבת הזכאות הוסיפו לה עוד 9.5 מיליארד ש"ח, כך שסך העלות של דמי האבטלה ב-2020 הייתה גבוהה בכ-20 מיליארדי ש"ח (כ-1.5 אחוזי תוצר) מאשר לפני המשבר.

³⁵ עובד שמעסיקו הוציא לחל"ת זכאי להתפטר על פי דין מפורט.

³⁶ תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה בישראל, 175 ימים, היא מהקצרות ב-OECD; החציון בקרב חברות הארגון הוא 12 חודשים, ורק בהונגריה, סלובקיה, צ'כיה, בריטניה וארה"ב משך הזכאות המרבי (לפני המשבר) היה קצר יותר. מדינות רבות, וביניהן ארה"ב ובריטניה, האריכו את תקופת הזכאות המרבית מייד עם פרוץ המשבר.

³⁷ הזכאות לדמי אבטלה הותנתה בהימשכות החל"ת לפחות 30 ימים, ורק באוגוסט קוצרה התקופה ל-14 ימים.

³⁸ ברמות השכר ומאפייני הפרט הנוגעים למרבית העובדים בישראל דמי האבטלה המשולמים בארץ הם מעל החציון במדינות ה-OECD. העובדים שעבורם הפיצוי בישראל נמוך יחסית הם בעיקר צעירים מתחת לגיל 28, ובפרט אלו שלהם ילד אחד או שניים.

לוח ה'-8: צעדי המדיניות והסיוע בתחום שוק העבודה	
16.3.2020	תחילת הסגר הראשון
16.3.2020	הסכמות בין ארגוני העובדים והמעסיקים על אי פיטורים בתקופה הקרובה, מענק מיוחד למפוטרים. קיצור תקופת האכשרה המקנה זכאות לדמי אבטלה מ-12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים טרם היציאה לאבטלה ל-6 חודשים. ¹ הבהרה שיציאה לחל"ת ל-30 יום לפחות מזכה בדמי אבטלה, וכי אין צורך לממש קודם את ימי החופשה שצבורים לרשות העובד. הרישום בשירות התעסוקה לצורך אישור הזכאות לדמי אבטלה יתבצע באופן דיגיטלי, ללא התייבשות פיסית.
27.3.2020	הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה עד סוף אפריל, למי שזכאותו פקעה. ²
30.3.2020	מענק הסתגלות חודשי לבני 67 ומעלה שהוצאו לחל"ת או פוטרו (בנוסף לקצבת הזקנה). ³
19.4.2020	תחילת היציאה מהסגר הראשון
24.4.2020	הארכת מענק ההסתגלות המיוחד לבני 67 ומעלה גם לחודש מאי (עד 4,000 ₪). ⁴
8.5.2020	תכנית לעידוד התעסוקה בהיקף של 6 מיליארד ₪, שתכלול מענק לעסקים בגין כל עובד שייקלט במהלך החודשים אפריל-ספטמבר לאחר שהיה מובטל או בחל"ת. ⁵
9.5.2020	ההקלות בזכאות לדמי אבטלה – תקופת האכשרה המקוצרת ומשך הזכאות – הוארכו עד סוף מאי. ⁶
28.6.2020	ההקלות בזכאות לדמי אבטלה – תקופת האכשרה המקוצרת ומשך הזכאות – הוארכו עד ה-15.8.
30.06.2020	1. תשלום כפל קצבאות – לזכאים לדמי אבטלה במקביל לקצבאות זקנה, נכות, הבטחת הכנסה או מזונות. תוקן רטרואקטיבית ממאסר ויישאר בתוקף עד ה-15.8. 2. מענק ההסתגלות המיוחד לבני 67 ומעלה שאיבדו את מקום עבודתם בעקבות משבר הקורונה הוארך עד ה-15.8. ⁷
9.7.2020	רשת הביטחון למובטלים ושכירים בחל"ת הוארכה עד סוף יוני 2021 או עד ירידת שיעור האבטלה מתחת ל-7.5% ^{8,9} לרבות תשלום כפל קצבאות עד סוף יוני 2021. כמו כן: 1. נוספו לרשת הביטחון גם זכאי אבטלה מינואר ופברואר (החל מחודש יולי 2020). 2. קוצר הזמן המינימלי בחל"ת המזכה בדמי אבטלה ל-14 יום. ¹⁰ 3. ביטול 5 ימי המתנה בין תקופות אבטלה, למעט ביציאה הראשונה לאבטלה בתקופת המשבר. ¹¹
29.7.2020	אושר חוק התוכנית לסיוע כלכלי במסגרתו ¹² 1. הנמצאים בהכשרה מקצועית יהיו זכאים לדמי אבטלה מלאים ולא 70%. 2. צעירים מתחת לגיל 28 עם ילד יקבלו דמי אבטלה מלאים ולא מופחתים. 3. חישוב דמי האבטלה שונה כך שהסכום ייקבע לפי השכר הגבוה שהתקבל לאחר היציאה הראשונית לחל"ת ולא יופחת לאחר פרק זמן מסוים כפי שקורה בשגרה, או כאשר העובד חוזר לתקופה מסוימת לעבוד בשכר נמוך יותר.
18.9.2020	תחילת הסגר השני
22.9.2020	הרחבת רשת הביטחון הכלכלית ¹³ 1. הגמשת הזכאות למענק עידוד תעסוקה ¹⁴ 2. מענק שימור עובדים שיינתן בפעימה אחת ¹⁵ 3. דחיית ההפחתה בדמי האבטלה ¹⁶

29.9.2020	הגדלת מענק העבודה ב-62% לעובדים שזכאים למענק עבור חודש אחד לפחות מהחודשים אפריל עד דצמבר 2020. כמו כן תשולם לעובדים מקדמה של 25% מהמענק (ולא פחות מ-1,000 ₪), שלא יהיה צורך להחזירה אם יתברר בדיעבד שהעובד אינו זכאי למענק.
18.10.2020	תחילת היציאה מהסגר השני
11.11.2020	מענק חד פעמי למי שקיבלו דמי אבטלה או מענק הסתגלות לתקופה ממושכת (100 ימים לפחות) במהלך המשבר. ^{18,17}
15.11.2020	מענק "חזרה גמישה מחל"ת" לעבודה ¹⁹ למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית עד סוף דצמבר, לרבות אצל המעסיק שהוציא אותם לחל"ת. ²⁰
30.11.2020	הארכת הזכויות למענק "חזרה גמישה מחל"ת" לעבודה עד סוף פברואר 2021.
27.12.2020	תחילת הסגר השלישי
¹ https://www.gov.il/he/departments/news/press_16032020_b ² https://www.gov.il/he/departments/news/press_27032020 ³ בני 67 ומעלה אינם זכאים לדמי אבטלה מפאת זכאותם לקצבת אורח ותיק. המענק ניתן לחודשים מארס (עד 2,000 ₪) ואפריל (עד 4,000 ₪). ⁴ https://www.gov.il/he/departments/news/press_24042020_b ⁵ המענק שולם עבור כל עובד מזכה מעל מצבת העובדים בחודש מאי, לכל חודש בו העובד היה מועסק ביוני-ספטמבר. העובד היה חייב להשתכר לפחות 3,300 ₪ לחודש. המעסיקים יכלו לבחור מסלול חליפי של קבלת המענק עבור עובדים שגויסו בחודשים יולי-אוקטובר באותם תנאים. ⁶ https://www.gov.il/he/departments/news/press_09052020, https://www.gov.il/he/departments/news/press_11052020 ⁷ https://www.gov.il/he/departments/news/press_30062020 ⁸ שיעור האבטלה בהגדרת החוק כולל את הבתלי מועסקים (האבטלה הצרה) בתוספת הנעדרים זמנית מסיבות הקשורות לנגיף הקורונה. ⁹ במידה ואחוז האבטלה יהיה בין 10% ל-7.5%, יופחת לאחר 30 יום סכום הזכויות לדמי אבטלה (למובטלים ולמוצאים לחל"ת שמשך תקופת האבטלה שלהם הסתיים) ל-90%. במידה ואחוז האבטלה ירד מ-7.5%, סיום ההקלות בזכויות לדמי אבטלה יכנס לתוקף 30 יום לאחר מועד ההכרזה. המוסד לביטוח לאומי, "הארכת תשלום דמי האבטלה", 29.7.2020. ¹⁰ https://www.btl.gov.il/About/news/Pages/haraca-june-21.aspx ¹¹ לעומת 30 יום טרם המשבר ועד ל-31.7.2020. כמו כן, היציאה לחל"ת אינה תלויה בפדיון שארית ימי החופשה. ¹² https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/pay.aspx ¹³ https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2143895 ¹⁴ https://www.gov.il/he/departments/news/spoke_joint220920 ¹⁵ בשל הסגר השני נקבע כי מי שעבדו בחודש ספטמבר 15 ימים לפחות לא ינוכו ממצבת העובדים שנבנתה לצורך חישוב המענק גם אם פוטרו או הוצאו לחל"ת. רף השכר בגינו עובד נחשב כמזכה למענק הורד ל-2,500 ש"ח. ¹⁶ מענק חד-פעמי בעד המשך העסקתם של עובדים בחודשים ספטמבר ואוקטובר. עוסק זכאי למענק אם המחזור שלו לא עולה על 400 מיליון ₪ ומחזור עסקאותיו בתקופת הזכויות ירד בלפחות 25% מהתקופה המקבילה אשתקד. סכום המענק שווה למכפלה של 5,000 ש"ח במספר העובדים המזכים, כאשר מספר העובדים המזכים תלוי במידת הפגיעה של העסק, ככל שהעסק נפגע יותר – אחוז המועסקים שמעבר לו משולם המענק על כל עובד נוסף (סך ההעסקה) נמוך יותר; ברמת פגיעה העולה על 80%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-40%. ברמת פגיעה במחזור החברה בגובה 80%-60%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-70%. ברמת פגיעה במחזור החברה בגובה 40%-25%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-80%. המענק ישולם דרך הרשות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה. ¹⁷ רף הירידה ייבדק רק החל מה-16.10.2020, כך שנדחתה ההפחתה בגין שיעור האבטלה הנמוך בספטמבר. ¹⁸ המענק ניתן גם למובטלים שחזרו לעבוד וגם לכאלה שלא, ובלבד שמשך התקופה עומד בתנאי הזכויות ושהשכר הקובע היה נמוך מהשכר היומי הממוצע במשק. ¹⁹ 100 ימי האבטלה ייספרו בין התאריכים 1.3.2020 עד 1.10.2020. ²⁰ https://www.btl.gov.il/Corona/Pages/MaanakAvtCont1122-4416.aspx ¹⁹ המענק הוא עבור כל יום העסקה, למשך עד 4 חודשים, ומהווה השלמה של החלק היחסי של דמי האבטלה ביחס לשכר שהעובדים קיבלו ערב המשבר (עם תקרות). זכאי מי שהיה מובטל במשך 75 יום רצופים לפני ה-1.11. קיבל דמי אבטלה ל-75 יום מאז 1 במרץ (גם אם לא רצופים), והתחיל לעבוד עד ה-31 לדצמבר. ²⁰ המענק הוא עבור כל יום העסקה, למשך עד 4 חודשים, ומהווה השלמה של החלק היחסי של דמי האבטלה ביחס לשכר שהעובדים קיבלו ערב המשבר (עם תקרות). זכאי מי שהיה מובטל במשך 75 יום רצופים לפני ה-1.11. קיבל דמי אבטלה ל-75 יום מאז 1 במרץ (גם אם לא רצופים), והתחיל לעבוד עד ה-31 לדצמבר.	

הוצאו לחל"ת במהלך השנה, החליטה הממשלה בחודש נובמבר לתת לכך מענה מסוים באמצעות מענק חד-פעמי למי שקיבלו דמי אבטלה (או מענק הסתגלות לבני +67) לתקופה של 100 ימים לפחות במהלך המשבר.³⁹ כדי לעודד חזרה לעבודה ולהתמודד עם התמריץ השלילי שגלום בדמי האבטלה, הוסף הסדר של "חזרה גמישה מחל"ת". כלי זה נועד למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית בתקופת משבר הקורונה, כולל אצל המעסיק שהוציאם לחל"ת, ואיפשר תשלום דמי אבטלה על חלק השכר שהופחת ביחס לשכר שקיבלו ערב המשבר (עם תקרות).⁴⁰ מהלך זה הוסיף גמישות חשובה לשוק העבודה, אך הגיע באיחור (אחרי הסגר השני), והיה כפוף לתנאים מחמירים, שאמנם הקטינו את החשש לניצולו לרעה, אך גם הקטינו את האפקטיביות שלו.

ב. עידוד החזרת עובדים לתעסוקה

במהלך הסגר הראשון השימוש בכלי החל"ת היה נרחב ביותר: מספר העובדים שהוצאו לחל"ת התקרב למיליון ועמד על כ-22% מכוח העבודה, בעוד שרק 115 אלף עובדים פוטרו או התפטרו.⁴¹ חלק מעובדים אלה הוחזרו לעבודה כאשר הוסרו המגבלות מאמצע אפריל, אך מספרם נותר גבוה, כך שכנגד כל משרה פנויה במשק היו במאי כ-20 מובטלים או עובדים בחל"ת.^{42,43} כדי למנוע התייצבות של שוק העבודה בשיווי משקל של תעסוקה נמוכה יחסית – בשל החששות לגבי מגמות התחלואה ובשל זמניות ההסדר וחלק ממאפייניו – הוחלט לתמרץ מעסיקים לקלוט עובדים באמצעות מענק. המענק שולם למעסיקים שבמהלך החודשים אפריל–ספטמבר⁴⁴ קלטו עובדים אשר עמדו במספר תנאים, ביניהם קבלת דמי אבטלה לאחר הסגר. ההכרזה המקורית הייתה כי המענק יהיה בהיקף של כ-6 מיליארדי ש"ח, אך התוכנית שאושרה הייתה מוגבלת יותר, כך שההוצאה בפועל הסתכמה בכ-1.6 מיליארדי ש"ח, אשר שולמו בגין החזרת 430 אלף עובדים. מענק התעסוקה שאושר במאי נתן מענה מהיר לצורך להחזיר עובדים לאחר הסגר, כדי להימנע מאבטלה מתמשכת וגם לצמצם את תשלומי דמי האבטלה, חסרונו היה שהפיצוי התבסס על עצם ההחזרה של עובדים מחל"ת/אבטלה, בלי להתחשב במידת הפגיעה בעסק ובמספר המועסקים בפועל. כך מעסיקים שנמנעו מלהוציא עובדים לחל"ת אף על פי שנפגעו בזמן המשבר, ולעתים גם לא יכלו להעסיקם בפועל בהיקף מלא, נפגעו פעמיים: הם גם נשאו בהוצאות ההעסקה בתקופת הסגר, במקום שהמדינה תשלם דמי אבטלה לעובדיהם, וגם לא זכו למענק על העסקת העובדים אחרי הסגר, כי לא הפסיקו אותה במהלכו. מבנה המענק גם פגע במעסיקים שהזדרזו להחזיר את העובדים אחרי הסגר, שכן מי שהחזיר את העובדים באפריל ובמאי קיבל מענק נמוך מזה אשר ניתן למי שהמתין עד יוני.⁴⁵ בכך הממשלה גם העבירה למעסיקים מסר, שבמקרה של גל תחלואה ומגבלות נוסף הדרך לקבלת סיוע היא שליחת העובדים לחל"ת ולא מאמץ לשמרם.

לאחר הסגר הראשון הוחלט לתמרץ מעסיקים לקלוט עובדים באמצעות מענק.

מענק החזרה לעבודה נתן מענה מהיר לצורך להחזיר עובדים לתעסוקה לאחר הסגר הראשון, אך היו לו מספר חסרונות בולטים.

³⁹ המענק ניתן גם למובטלים שחזרו לעבוד וגם למקבלי דמי אבטלה שעובדים במשרה חלקית. <https://www.btl.gov.il/Corona/Pages/MaanakAvtCont.aspx>

⁴⁰ המענק ניתן לכאלה שהיו מובטלים למשך 75 ימים רצופים לפני 1 בנובמבר וקיבלו דמי אבטלה ל-75 ימים מאז 1 במרץ (גם אם אינם רצופים), והתחילו לעבוד עד ה-31 לדצמבר.

⁴¹ כולל עובדים שצינו כסיבת ההתייצבות בשירות התעסוקה "אחר".

⁴² על בסיס נתוני סקר כוח האדם – האבטלה הרחבה.

⁴³ בחודשי הקיץ ירד היחס ל-9. לפני המשבר היחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במשק היה כ-1.5.

⁴⁴ גובה המענק היה 1,875 ש"ח לחודש לעובד שהשתכר לפחות 3,300 ש"ח לחודש, והוא שולם עד 4 חודשים. מעסיקים יכלו לבחור בין מסלול זה לבין מסלול שני של קבלת אותו מענק בגין עובדים שגויסו בחודשים יולי–אוקטובר באותם תנאים. בפועל ביקשו 95% ממקבלי המענק לקבלו בגין יוני–ספטמבר.

⁴⁵ 875 ש"ח לחודש בגין עובד שגויס באפריל מעל המצבה במארג או שגויס במאי מעל המצבה באפריל.

בשל החשש ש"רשת הביטחון" תפגע במוטיבציה של מובטלים לחזור לשוק העבודה נקבע כי החלטה תופסק כאשר שיעור האבטלה יירד מתחת ל-7.5%.

לאור תובנות מהסגר הראשון הופעל, עם הכניסה לסגר השני, מנגנון מענק לשימור עובדים.

במרבית המדינות הופעלו תוכניות שסיפקו לעובדים השלמת הכנסה בלי לנתק את קשריהם עם המעסיקים.

"המודל הגרמני" משלים, דרך המעסיקים, את הכנסות העובדים שהיקף משרתם צומצם.

אחד החששות שעלו כתוצאה מהגמשת מנגנון החל"ת והקריטריונים לקבלת דמי האבטלה והארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה עד יוני 2021 היה, שהביטחון של המובטלים לגבי התמשכות תשלום דמי האבטלה יפחית את המוטיבציה שלהם לחפש עבודה חליפית, ואף להסכים לחזור למקום עבודתם המקורי. זאת בפרט על רקע המגבלות על פעילותו של שירות התעסוקה בתקופת המשבר. על רקע חשש זה הפעילה הממשלה מנגנון הפחתה אוטומטית של דמי האבטלה בהתאם לשיעור האבטלה (לוח ה'-8), וכן הגדילה בסוף ספטמבר את מענק העבודה ("מס ההכנסה השלילי") לשנת 2020 ב-62% כדי לתמרץ את היצע העבודה. כמו כן הוחלט על תשלום מיידי של מקדמה בגין מענק העבודה עבור שנת 2020, שאמור להיות משולם רק במחצית השנייה של 2021, וכי מי שבדיעבד ימצא לא זכאי למענק לא יידרש להחזירה.

לאור התובנות שהופקו ממענק התעסוקה בסוף הסגר הראשון, ועל בסיס השיפור בזמינות המידע, החליטה הממשלה, עם הכניסה לסגר השני, לפעול כדי לצמצם הוצאת עובדים לחל"ת באמצעות מענק לשימור עובדים בסכום של 5,000 ש"ח. המענק שולם בגין כל עובד (מעל סף מסוים) שהעסקתו נמשכה בחודשים ספטמבר-אוקטובר. הזכאות של מעסיק למענק נקבעה בהתאם לפגיעה בפדיון שלו ולאחוז העובדים ששימר במהלך התקופה. (לפירוט ראו לוח ה'-8). סך המענקים ששולמו עד סוף פברואר 2021 (במזומן ובהתחייבויות) הוא כ-400 מיליוני ש"ח, מתוך אומדן מקורי של 800 מיליון.

ג. מודל התמיכה במדינות מפותחות אחרות

בדומה לישראל, גם מדינות אחרות הפעילו תוכניות לתמיכה בשוק העבודה. כדי לבחון את כלי המדיניות שהופעלו בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית בחנו את כלי המדיניות ששימשו ב-14 מדינות OECD (לוח ה'-9).⁴⁶ מהסקירה עולה כי במרבית המדינות האלה הופעלו תוכניות שמטרתן העיקרית הייתה לספק השלמת הכנסה לעובדים שפרנסתם נפגעה, בלי לנתק את קשריהם עם המעסיקים. עוד נמצא כי תוכניות אלו התבססו לרוב על הרחבה או עדכון של מסלולי תמיכה ורשתות ביטחון שהיו קיימים באותו משק לפני התפרצות המשבר הנוכחי והארכתם והתאמתם ככל שהמשבר התמשך. (תקופת הסיוע הראשונה ברוב המדינות הייתה ארוכה משמעותית מאשר בישראל, שבה התוכנית אושרה בתחילה לכמה שבועות בכל פעם.)

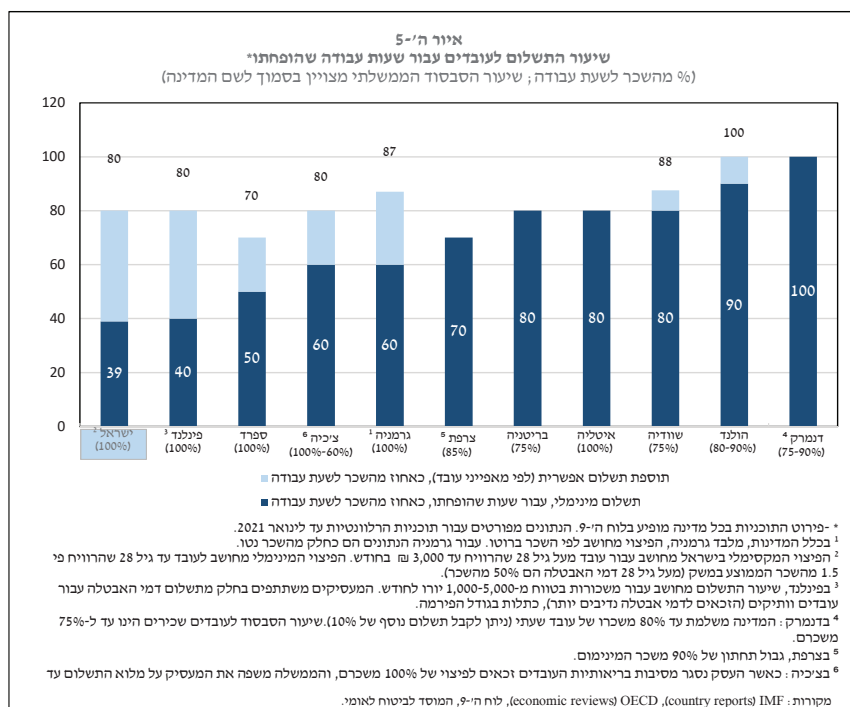
תוכנית החל"ת שהופעלה בישראל הייתה שונה מהמדיניות שהופעלה במרבית המדינות, בעיקר במדינות ממערב אירופה וקנדה, שהתמקדו בהשלמת ההכנסות לעובדים שהיקף תעסוקתם ירד, באופן חלקי או מלא, דרך המעסיק. הבולטת שבתוכניות אלה היא ה-Kurzarbeit הוותיקה של גרמניה,⁴⁷ ועל כן הן זכו בישראל לכינוי "המודל הגרמני". המודל תומך בשימור עובדים בעת פגיעה בהכנסות בשל ירידה זמנית של הביקושים. במסגרת התוכנית בגרמניה מעסיקים שהצורך שלהם בתשומת עבודה פחת יכלו לצמצם את מספר שעות ההעסקה של עובדיהם תוך תשלום שכר מלא על שעות העבודה בפועל ותשלום של 60% עד 87% משכר העובד על שעות העבודה שהופחתו ביחס להיקף תעסוקתו לפני המשבר. התשלום על השעות שהופחתו כוסה באופן מלא על ידי המדינה

⁴⁶ ארה"ב, אוסטרליה, איטליה, גרמניה, צרפת, בריטניה, פינלנד, קנדה, ספרד, דנמרק, הולנד, שבדיה, פולין וצ'כיה. בחירת המדינות הוכתבה על ידי זמינותם של דוחות כלכליים שנכתבו על המדינות בקרן המטבע הבין-לאומית ובארגון ה-OECD. לצד אלה בדקנו נתונים ממדינות נוספות ב-OECD, אך המידע עליהן לא היה זמין בפורמט האחיד של המדינות שנבחרו.

⁴⁷ ראו תיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

בכל המדינות הוגדלה השתתפות הממשלה בתוכניות התמיכה ביחס לתקופה שקדמה למשבר.

(כולל ויתור על תשלום דמי ביטוח לאומי בגין שעות אלו), כך שהמעסיק לא נשא בעלויות נוספות מעבר לתשלום עבור שעות העבודה שלהן נזקק בפועל.⁴⁸ מנגנונים דומים הופעלו בצרפת (תוכנית ה-Short Time Work), בבריטניה ("Coronavirus Job Retention Scheme"), באיטליה, בספרד, בקנדה, בשבדיה ובצ'כיה. בכולם המדינה משלמת, באמצעות המעסיקים, עבור שעות עבודה שהופחתו. אזור ה-5 מציג שני פרמטרים מרכזיים של התוכניות – שיעור התשלום לעובדים בגין שעות שהופחתו ושיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות אלו בתקופת משבר הקורונה. כך, למשל, בספרד מועסקים קיבלו בגין שעות עבודה שהופחתו 70% משכרם הרגיל (נוסף על תשלום מלא בגין השעות שעבדו בפועל) במחצית השנה הראשונה, ואחר כך 50%; המדינה מכסה עלויות אלו במלואן. גם בשאר המדינות קיבלו המועסקים 70%–90% משכרם בגין שעות שהופחתו.⁴⁹ בכל המדינות הוגדלה השתתפות הממשלה בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר, וכמעט בכולן המעסיק קיבל מהמדינה שיפוי מלא לשכר ששולם בגין השעות שהופחתו. בצרפת, למשל, הסבסוד המלא החליף סבסוד של עד 90% משכר המינימום לפני המשבר,⁵⁰ ובבריטניה שיעור ההשתתפות של המדינה היה 75%–80%.⁵¹ שיעור העובדים שהשתתפו בתוכניות אלה היה גדול בכל המדינות; בצרפת, למשל, הוא הגיע ל-50% מסך המועסקים ובגרמניה – לרבע.



⁴⁸ שיעור התשלום תלוי באורך התקופה שבה העובד הועסק בהיקף שצומצם ובשאלה אם יש לו ילדים. לפירוט ראו לוח ה-8.

⁴⁹ בהולנד השתתפות הממשלה בשכר בגין שעות שהופחתו הייתה 90%, והיקף שעות העבודה שבגינן ניתן לקבל את המענק נקבע בהתאם לפגיעה בפדיון העסק. באוסטרליה שולם סכום קבוע, בשווייץ כ-45% מהשכר הממוצע במשק, בגין כל עובד שהמעסיק שימר ולא פגע בשכרו, אך רק לעסקים שפדיונם נפגע לפחות ב-30%.

⁵⁰ החל מיוני השתתפות הממשלה פחתה ל-85%, ומינואר 2021 מעסיקים בצרפת יקבלו רק 60% החזר, פרט בענפים שנפגעו קשות; באלה החזר נשאר 100%.

⁵¹ בקנדה הסיוע היה מורכב; שיעור התמיכה בהעסקה היה תלוי במידת הפגיעה בעסק, ובמקביל שולמו לחלק ניכר מהמובטלים, ולמי שהכנסתם נפגעה במשבר, מענקים של 500 דולרים קנדיים לשבוע, מעבר לדמי האבטלה הרגילים.

בקרב המדינות שסקרנו רק פינלנד נקטה מדיניות דומה לשלנו (עם הבדלים מסוימים בפרמטרים, ולתקופה של עד 90 יום), שבה כלי המדיניות המרכזי היה תשלום דמי האבטלה ישירות מהמדינה למועסקים שהוצאו לחל"ת מלא – כלומר לעובדים שלא פוטרו ממקום עבודתם, אך אינם עובדים בפועל כלל. לצד זאת שולם בפינלנד מענק של 1,000 אירו למי שהעסיק עובד שהיה מובטל. בדנמרק הופעלה במהלך המשבר תוכנית דומה לחל"ת עבור מעסיקים שנדרשו לפטר מספר רב של עובדים,⁵² אך זאת במקביל לתכנית ה-STW הוותיקה, שתנאיה אף שופרו מספטמבר.

ארה"ב פעלה באופן שונה במידת מה מאשר שאר המדינות. כלי המדיניות העיקרי שם היה הגדלת דמי האבטלה למועסקים שפוטרו לצד הארכת משך הזכאות ביחס לעבר. הממשלה הפדרלית הוסיפה לדמי האבטלה שמשלמות המדינות סכום של 600 דולרים לשבוע בחודשים אפריל–יוני 2020 ו-300 דולרים לשבוע מתחילת אוגוסט 2020 למשך 5 שבועות. נוסף על כך הוארכה הזכאות לדמי אבטלה "רגילים" מ-26 שבועות ל-39 שבועות, וניתנה זכאות גם לעצמאיים. כמו כן איפשרה תוכנית ה-Paycheck Protection Program (PPP) לעסקים להמיר הלוואות פדרליות שקיבלו בתחילת המשבר למענקים – בתנאי שלפחות 60% מההלוואה שימשו להוצאות שכר, שמספר העובדים ב-24 השבועות המזכים היה גדול ממספרם הממוצע בפברואר–יוני 2019 ובינואר–פברואר 2020, וששכר כל עובד היה לפחות 75% מרמתו לפני המשבר.

בדומה לישראל, גם שאר המדינות הקלו על נגישות הסיוע ביחס לתנאי הזכאות בתקופה שלפני התפרצות המגיפה (לוח ה'-9). בכל המדינות הוקלו תנאי הזכאות והתוכניות הוארכו (בשלבם) עד לסוף הרביעי הראשון של שנת 2021 (לפחות). כך, למשל, בגרמניה ניתנה הזכאות לפירמות שבהן ירד ב-10% מספר שעות העבודה של 10% מהעובדים, לעומת התניית הזכאות בירידה של מצבת העובדים ב-30% לפחות לפני המשבר. כן הותר לעובדים ששעות תעסוקתם הופחתו לעבוד במקום נוסף במקביל בלי לאבד את הזכאות לדמי אבטלה על השעות שהופחתו.⁵³ בבריטניה הועלו דמי האבטלה ל-63% מהשכר נטו, לעומת 56% לפני המשבר.

מעבר לתוכניות התמיכה בהכנסה ובהעסקה, שנסקרו לעיל, הפעילו המדינות תוכניות משלימות, שנועדו לעודד שימור והחזרה של עובדים למעגל העבודה (לוח ה'-9). בבריטניה הוכרזה התוכנית Kickstart scheme, המסבסדת את ההעסקה של עובדים צעירים, וקנדה סבסדה את שכר העובדים המועסקים בשיעור התלוי במידת הירידה של הכנסות החברה.

מהסקירה עולה שרוב המדינות התבססו במהלך המשבר על תוכניות סיוע ותמיכה בהכנסות העובדים שהיו קיימות לפניו, עם התאמות והרחבות. חלק מהן הוסיפו תוכניות חדשות, אך אלה לא החליפו את כלי המדיניות המרכזי שנהג לפני המשבר. ממצא זה מצביע על החשיבות של יצירת מנגנונים המספקים מענה בעת משבר בעוד מועד – בתקופות השגרה. כשהמשבר פורץ מהירות התגובה ומתן המענה לעובדים, למובטלים ולעסקים היא קריטית, ופיתוח מנגנונים לוקח זמן יקר, שכן הוא דורש במקרים רבים התאמות מוסדיות ומידע שאינו זמין. כך ניסיונות להנהיג בישראל במהלך המשבר מערכי סיוע מדויקים לעובדים שנפגעו, אפקטיביים יותר מהכלים שנבחרו, נתקלו בחסמים – בפרט מחסור בנתונים על מידת הפגיעה בעסקים, על שיוכם הענפי, על שכר העובדים בתחילת המשבר ועל שעות העבודה. גם חלקי המידע שהיו בנמצא היו מפורזים בין גופים ממשלתיים שונים.⁵⁴

⁵² בתוכנית זו המעסיק המשיך לשלם את השכר, ועל 75% ממנו קיבל סיפוי מהממשלה.

⁵³ זאת בתנאי שסך ההכנסות אינו עולה על המשכורת נטו הקודמת.

⁵⁴ צוות ממשלתי ("ועדת המנכ"לים") המליץ על מספר שיפורים בדיווח ובניהול המידע בממשלה, אשר יאפשרו שכלול ומיקוד של כלי המדיניות; ביניהם: 1. דיווח חודשי של המעסיקים למוסד לביטוח לאומי על השכר והיקף שעות העבודה של כל מועסק; 2. דיווח חודשי אם העובד מצוי בחל"ת; 3. הכללת יישוב העבודה-בפועל של המועסק בדיווח השנתי של המעסיק לרשות המסים (טופס 126); 4. טיוב והסדרה של דיווח העסקים על ענף פעילותם; 5. ביטול אפשרות הדיווח של עוסקים נפרדים לרשות המסים כ"איחודי עוסקים"; 6. מיזוג נתוני התעסוקה, מאפייני העסקים והמובטלים במאגר אופרטיבי אחיד, שינוהל על ידי הלמ"ס ויוגש לגופים העוסקים בעיצוב המדיניות בזמן אמת.

התנהלותה של ארה"ב
ביחס לשוק העבודה
במשבר הייתה שונה מזו
של המדינות האחרות.

בכל המדינות הוקלו
תנאי הזכאות לסיוע,
והתוכניות הוארכו.

המדינות הפעילו תוכניות
משלימות לשימור
והחזרה של עובדים.

חשוב ליצור בעוד מועד
מנגנונים שיספקו מענה
בעת משבר.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
אוסטרליה ¹	Job Keeper Payment: תכנית חדשה במסגרתה משולמים 1,500 דולר בכל שבועיים (כ-45% מהשכר הממוצע) לכל עובד אצל מעסיקים שפדיונם ירד ב-30% ביחס לתקופה שלפני המשבר. מעסיקים שמחזורים מעל מיליארד דולר לשנה זכאים רק אם הפדיון נפגע ב-50% לפחות. המעסיק חייב להמשיך לשלם את מלוא שכרם של העובדים, ואם הם השתכרו פחות מ-1,500 דולר לשלם להם לפחות 1,500 דולר. ניתן להחזיר עובדים שפוטרו, ולשלם להם לפחות 1,500 דולר בכל שבועיים, כל עוד המעסיק מקבל את המענק בגינם.	תוספת של 150 דולר בכל שבועיים לדמי האבטלה עד מארס 2021.
איטליה ²	Cassa Integrazione Guadagni (CIGO and CIGS programs) תוכנית שהייתה קיימת: המעסיק משלם 80% מהשכר על שעות עבודה שהופחתו והמדינה מחזירה לו את מלוא הסכום. (המענק המקסימלי 1,199 יורו, למשתכרים במקור מעל 2,159 יורו שהם כ-60% מהשכר הממוצע). הקלות במשבר: פטור למעביד מתשלום דמי ביטוח לאומי על המענק. הרחבה גם למי שלא הפריש לתוכנית ולכלל המשק, בעוד שבעבר יועד לענפים ספציפיים ופירמות בינוניות וגדולות. האישור מבוסס על פגיעה במחזור והשגת הסכם עם ועד העובדים, לעומת דרישות מחמירות לפני המשבר. הזכאות הוארכה מ-13 שבועות לפני המשבר ל-42 שבועות (בתוקף עד ינואר 2021).	
ארה"ב ³	Paycheck Protection Program (PPP): עסקים קיבלו הלוואות פדרליות והורשו להמיר אותן למענקים בתנאי שלפחות 60% מההלוואה שימשו להוצאות שכר, שכמות העובדים ב-24 השבועות המזכים הייתה גדולה מהכמות הממוצעת בפברואר-יוני 2019 ובינואר-פברואר 2020, וששכר כל עובד היה לפחות 75% מרמתו לפני המשבר.	הממשלה הפדרלית הוסיפה לדמי האבטלה שמש-למות המדינות סכום של \$600 לשבוע בחודשים אפריל-יולי 2020, ו-\$300 לשבוע מתחילת אוגוסט 2020 למשך 5 שבועות. בנוסף, הזכאות לדמי אבטלה "רגילים" הוארכה מ-26 שבועות ל-39 שבועות, וניתנה זכאות גם לעצמאים.
בריטניה ⁴	(Coronavirus Job Retention Scheme furlough scheme) פיצוי של 80% על שעות שהופחתו (עד 2,500 פאונד, שהם 125% מהשכר הממוצע). עד לאוגוסט, המדינה מימנה 100% מעלויות השלמת השכר לפירמות, מספטמבר 87.5% (עד 2,187 פאונד) ובאוקטובר 70% (עד 1,875 פאונד). התוכנית נסגרה ב-31 לאוקטובר. 30.6.2021–1.11.2020: "Job Support Scheme" המעסיק והמדינה משלמים כל אחד 33% משכר העובד - עבור שעות שהופחתו, והעובד חייב לעבוד לפחות 33% משעות העבודה המקוריות. מיועד לעסקים קטנים ובינוניים, ועסקים גדולים שנפגעו קשה במשבר. מענק ממשלתי של 1,000 פאונד למעסיק עובד שהוחזר מח"ת והועסק ברציפות מנובמבר 2020 ועד לינואר 2021 בשכר ממוצע של לפחות 520 פאונד לחודש. Kickstart scheme: סבסוד שכר של עובדים בני 16–24 שבסכנה להיכנס לאבטלה ממושכת.	הגדלה זמנית של דמי האבטלה ל-63% מהמשכורת נטו, במקום 56% לפני כן.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
גרמניה ⁵	Kurzarbeit תוכנית קיצור שעות העבודה. ניתן לפנות כאשר 10% מהעובדים חווים ירידה של 10% בשעות העבודה, לעומת ירידה של לפחות 30% בשעות העבודה. בנוסף, התוכנית הורחבה לעובדים זמניים. לעובדים שחוו ירידה של יותר מ-50% בשעות העבודה השלמת ההכנסה עלתה מ-60% (67% עם ילד) לפני המשבר, ל-70% (77) מהחודש הרביעי ול-80% (87) מהשביעי. תשלום דמי ביטוח לאומי של המעסיק על השעות שהופחתו בוטל, לעומת 80% לפני המשבר. בוטלה הדרישה למצות ימי חופשה לפני הכניסה לתוכנית. הותר לעבוד במשרה נוספת כל עוד סך השכר אינו חורג מהשכר לפני המשבר. תוקף התוכנית עד לסוף 2021.	
דנמרק ⁶	Wage Compensation Scheme: פיצוי לעובדים בעסקים שנפגעו בצורה ניכרת. עסק שעומד לפטר לפחות 30% מעובדיו, או לפחות 50 עובדים, יכול לשלוח אותם לחלי"ת בשכר מלא, והממשלה תפצה אותו על 75% משכרם, (90%, אם מדובר בעובד שעות) עד סך של 30,000 קרונות (כ-75% מהשכר הממוצע). העובד חייב להשתמש ב-5 ימי חופשה שנתית, ואסור לו לעבוד אצל המעסיק או במקום אחר. תקופת האבטלה נחשמה בהתחלה ב-90 יום, אך הוארכה לאחר מכן (עד יוני 2021). STW: התכנית המשיכה לפעול במתכונתה מלפני המשבר, והורחבה מספטמבר. המעסיקים יכולים להפחית את המשרה עד ל-3 ימים בשבוע, והממשלה משלמת דמי אבטלה מוגדלים עבור הימים שהופחתו.	
הולנד ⁷	Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid ("NOW") ("van Werkgelegenheid"): שלושה שלבים דומים ועוקבים (מרץ-מאי; יוני-ספטמבר; אוקטובר-2020-יוני 2021). המענק מיועד להמשך העסקה בחברות שפדיון נפגע בלפחות 20%. הוא מחושב כמכפלת שיעור הפגיעה בפדיון ב-90% מהשכר, בתוספת 30% בגין ההפרשות הסוציאליות (40% מיוני). הוא משולם עבור שכר חודשי עד ל-9,538 יורו (בערך כפול מהשכר הממוצע), ויפחת ל-4,845 יורו מאפריל 2021. התשלום מותנה בכך שהמעסיק לא יפטר עובדים במשך התקופה. (מיוני 2020 מותר לפטר וגם להפחית עד 10% מהשכר, והמענק יופחת בהתאם (החל מאפריל 2021 ניתן להפחית 20%). מתחילת אוקטובר מקדם המענק הופחת ל-80% מהשכר (כפול שיעור הפגיעה בפדיון), ובאפריל 2021 הוא יופחת ל-60%. מעסיק שמקבל את המענק אינו יכול לחלק דיבידנדים, לבצע רכש עצמי של מניותיו או לחלק בונוסים למנהלים.	ללא שינוי.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
ספרד ⁸	ERTE תוכנית שהייתה קיימת: תשלום לעובד עבור שעות שהופחתו: 70% מהשכר ברוטו. יורד ל-50% לאחר 180 יום (עד ל-1,412 יורו). תקרת השכר המבוטח היא בקירוב 75% מהשכר הממוצע). המדינה מממנת 100%. תקופת הזכאות בלתי מוגבלת, לעומת 120–720 יום לפני פרוץ המגיפה (כפונקציה של תקופת ההפרשה של המעסיק). בוטלה הדרישה לירידה של 10% לפחות בשעות העבודה של כלל העובדים בעסק, אך עדיין מותנה בכך שלפחות לעשרה עובדים הופחתו שעות העבודה.	
פולין ⁹	הלוואות לעסקים כש-75% מההלוואה ניתנים להמרה למענק אם מספר המועסקים לא פחת במשך 12 חודשים. מנובמבר: הוארך עבור ענפים שנפגעו עד יוני 2021. בנוסף, בענפים אלו ניתן להמיר למענק 100% מההלוואה. סבסוד שכר: עד 40% מתשלומי השכר הממוצעים של הפירמה לפני המשבר. עד נובמבר: ויתור על הפרשות סוציאליות ל-3 חודשים.	הגדלת דמי האבטלה ב-35% בספטמבר-נובמבר. מדצמבר עד יוני 2021 התוספת קטנה יותר. מענק סולידריות למובטלים עד יוני.
פינלנד ¹⁰	Temporary layoff scheme לא שינוי: עובדים שמוצאים לחל"ת של עד 90 יום זכאים לדמי אבטלה. ניתן להוציאם לחל"ת בשנית אם חזרו לעבוד בין התקופות. העובד רשאי לעבוד חלקית בתקופת החל"ת ועדיין להיות זכאי לדמי אבטלה. שינויים בתוכנית מאז פרוץ המשבר: האפשרות לפיטורים זמניים הורחבה לעובדים המועסקים בחוזים קצרי טווח. תקופת ההודעה המינימלית והמו"מ הצטמצמו מ-5 שבועות לפני המשבר, ל-5 ימים.	שינויים מפרוץ המגיפה: לא חל שינוי בתנאים לזכאות ובסכומי הקצבה. תקופת ההמתנה לדמי אבטלה בוטלה.
צ'כיה ¹¹	Antivirus Employment Protection: מענק למעסיקים שחויבו להמשיך לשלם שכר במקרה של פגיעה בפעילות בגין המשבר. המענק תלוי בסיבת הפגיעה. כאשר העסק נסגר בשל מגבלות בריאותיות שקבעה הממשלה העובדים היו זכאים למלוא שכרם (עד 50,000 קרונות) והממשלה שיפתה את המעסיק במלוא הסכום עד 800,000 קרונות (ומעל 800,000 ב-80%). אם סיבת הצמצום היא כמות גדולה של עובדים בבידוד, העובדים האחרים זכאים ל-100% משכרם; אם הסיבה היא מחסור בחומרי גלם או שירותים מספקים אחרים העובדים זכאים ל-80% משכרם; ואם היא ביקוש נמוך הם זכאים ל-60%. בכל המקרים האלה המעסיק היה זכאי לשיפוי על 60% מהשכר ששילם, עד 29,000 קרונות לחודש (כ-80% מהשכר הממוצע).	לא שינוי

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
צרפת ¹²	Short-time work (STW) התוכנית עודכנה במארס וביוני 2020 ובינואר 2021. התוכנית התחלתית הייתה הנדיבה ביותר וההטבות הופחתו בכל ערכון. התוכנית נגישה לפירמות שהפחיתו את שעות העבודה, או סגרו חלק מסניפיהן. במסגרת התוכנית העובדים משתכרים 84% משכר הנטו (לעומת 65% שמקבלים בדמי אבטלה), ולא פחות ממשכורת מינימום, עד לחצי שנה (עם אפשרות להארכה לשנה). מינואר 2021 השלמת השכר ירדה ל-71%. מיולי 2020 הונהגה תקרת שכר מזכה של 4,608 יורו, שהם כ-110% מהשכר הממוצע. הזכאות לתוכנית הורחבה במארס לכל סוגי החוזים (ללא קשר לוותק), והגשת הבקשה הפכה לפשוטה יותר. פירמה קיימת זכאית להגיש בקשה מוקדמת לרשויות לתשלום שעות שהופחתו ולעדכן למפרע שעות שהופחתו בפועל עד שנה אחת רנית. במארס 2020, ההחזר מהמדינה למעסיק עלה ל-100% מהעלות בפועל של התשלום עבור השעות שהופחתו לעומת כ-90% משכר המינימום לפני המשבר. ביוני 2020 הופחת ההחזר ל-85% מעלויות המעסיק. בענפים שנפגעו קשה במיוחד – מלונאות, תיירות, תרבות ועוד, או שהוגבלו בשל החלטות הממשלה, ההחזר נשאר 100%. בינואר 21 ההחזר פחת ל-60% (בעסקים וענפים שנפגעו במיוחד הוא הוא נותר 100%). התוכנית העדכנית תקפה לשישה חודשים. מיולי 21, תינתן אפשרות להצטרף להסכם קיבוצי חלופי: עסקים שיחתמו על הסכם להעסקה בהיקף של לפחות 40% מהשעות הרגילות, לתקופה של 24 חודשים מתוך 3 השנים הקרובות, יקבלו החזר בגובה של 85%.	אין שינוי משמעותי; כ-65% מהמשכורת הקודמת.
קנדה ¹³	Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS) תוכנית חדשה המסבסדת לעסקים שחוו ירידה של 15% בפדיון במארס או 30% באפריל ואילך, 75% משכר העבודה (עד 1,129 דולר לשבוע לעובד, בערך כפול מהשכר הממוצע). יש שיעור נפרד לעובדים בחל"ת. עסקים שאינם זכאים להטבה יכולים לקבל הטבה בהיקף של 10% משכר העובדים. התוכנית עודכנה ביולי, כך שהסיוע מותאם יותר לירידה בפדיון, ופוחת ככל שתקופת התמיכה מתארכת. בנובמבר התוכנית הוארכה עד ליוני 2021.	הארכת התקופה המקסימאלית לקבלת דמי האבטלה, ביטול תקופות ההמתנה, הקלה והרחבה של תנאי הזכאות. Work Sharing Program: השלמת שכר לעובדים במשרה חלקית אצל מעסיקים שהכנסותיהם נפגעו. Canada Emergency Response Benefit (CERB) מה-1.4: מענק של 500 דולר לשבוע למשך 16 שבועות, לעובדים שאיבדו את עבודתם כתוצאה מהמגפה (או מרוויחים עד 1,000 דולר לחודש מלבד המענק). המענק הוארך ל-28 שבועות נוספים לאחר מיצוי ופקיעת התוכנית.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
שבדיה ¹⁴	Short term work allowance : הסדר בו המעסיקים יכולים להגיע להסכם עם ועד העובדים המפעלי (או לגייס הסכמה של לפחות 70% מהעובדים) על הפחתה של 20, 40, 60 או 80 אחוזים שעות העבודה, לצד הפחתה של 4, 6, 7.5 ו-12 אחוזים בשכר ביחס לשכר לפני המשבר, בהתאמה. הממשלה מפצה את המעסיק ב-15, 30, 45 ו-60 אחוזים מהשכר (75% מהשכר עבור השעות שהופחתו), בכפוף לכך שקודם יפוטרו עובדים זמניים ויועצים ושהחברה תימנע מחלוקת דיבידנדים וברו נוסים למנהלים. הפיצוי משולם עד שכר של 44,000 קרונות לחודש (דומה לשכר הממוצע) ולתקופה של עד 9 חודשים, שאחריה יש להמתין שנתיים עד לחידוש הזכאות (דרישה שבוטלה זמנית בתחילת 2021). הזכות להפחתה של 80% הונהגה בשנת 2020 רק לחודשים מאי, יוני ויולי, והונהגה שוב מינואר עד אפריל 2021. במאי 2021 האפשרות תבוטל והשתתפות הממשלה במדרגות האחרות תפחת ל-10, 20 ו-30 אחוזים מהשכר (50% מהשכר עבור השעות שהופחתו).	תנאי האכשרה לזכאות לדמי אבטלה הוקלו, תקרת ההכנסה המבוטחת הועלתה והתנאי של היעדר פיצוי עבר 6 ימי האבטלה הראשונים הוקפא עד ינואר 2021.
¹ Australian Government Fact Sheet, Economic Response to the coronavirus. https://treasury.gov.au/coronavirus/jobkeeper ² IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022 ³ https://www.ny.gov/services/get-unemployment-assistance#what-you-need-to-know ⁴ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: United Kingdom 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2f684241-en IMF (2020), IMF Country Report: UNITED KINGDOM 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/12/18/United-Kingdom-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Supplement-and-49971 IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64 https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022 ⁵ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Germany 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/91973c69-en IMF (2020), IMF Country Report: GERMANY 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/Germany-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50020 IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022 ⁶ https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/denmark/covid-19-guidance-for-employers-in-denmark https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202048/289705_2214196_53_2.pdf ⁷ https://business.gov.nl/corona/overview/the-coronavirus-and-your-company ⁸ https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/coronavirus/Coronavirus-further-extension-emergency-measures-Netherlands IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022 ⁹ IMF (2021), IMF Country Report: Republic of Poland 2020, IMF Publishing, Washington, D.C.: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/02/05/Republic-of-Poland-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50066 ¹⁰ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Poland 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0e32d909-en ¹¹ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Finland 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/673aeb7f-en Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses Kyyrä, Tomi; Pesola, Hanna; (Rissanen, Aarne (2017-02-20) (https://www.doria.fi/handle/10024/149406 ¹² .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en ¹³ https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/publications/shownews.page?News=en/czech-republic/en/Coronavirus_a_practical_guide_for_employers IMF (2021), France, Staff Report. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022 ¹⁴ OECD, (2021), Economic Review of Canada 2021. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-canada_19990081 IMF (2020), IMF Country Report: CANADA 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://tillvaxtverket.se/english/short-time-work-allowance-2021.html		

ד. ניתוח מודל החל"ת ביחס למודל התמיכה במדינות אחרות

מבחן חשוב של המודלים
השונים לתמיכה
בתעסוקה הוא עד כמה
הפגיעה בתעסוקה
תתמיד.

יתרונות מודל החל"ת
הישראלי התבטאו
בגידול מהיר של
התעסוקה בין הסגרים.

אחד הסיכונים החמורים במשבר תעסוקה מתמשך הוא הפיכה של אבטלה מחזורית לאבטלה מבנית. אבטלה ארוכת טווח מביאה לשחיקת ההון האנושי, לפגיעה בהכנסות לטווח ארוך ולעיתים להתייאשות וליציאה מכוח העבודה. זאת מעבר להיבטים החברתיים של התופעה. משום כך מבחן חשוב של המודלים השונים שהופעלו להתמודדות עם משבר התעסוקה במדינות השונות (החל"ת בישראל; פיטורים ותשלום דמי אבטלה למשל בארה"ב; תשלום דמי אבטלה למי שממשיכים לעבוד, עבור השעות שהופחתו ממשרתם – "המודל הגרמני"; סבסוד שכר כמו באוסטרליה או בהולנד) הוא עד כמה הפגיעה בתעסוקה שנוצרה במשבר תתמיד אחריו.

למודל החל"ת מספר יתרונות, שהתבטאו גם בגידול המהיר של התעסוקה בין הסגרים בישראל בענפים שפתיחתם התאפשרה: 1. הוא העביר את נטל הוצאות שכר העובדים שזמנית לא היה בהם צורך מהעסקים אל המדינה, ובכך מנע פיטורים המוניים; 2. כיוון שהזכאות להסדר הייתה רק ליציאה לחל"ת מלא, והיות ששיעור התחלופה (נטו) של דמי האבטלה היה סביר, ההסדר הקטין לחצים של העובדים והמעסיקים להגיע למקומות העבודה למרות המגבלות, בפרט על רקע סגירת הגנים ובתי הספר וצמצום התחבורה הציבורית; 3. הוא חסך מהמעסיקים את הצורך לממן מייד את עלויות הפסקת ההעסקה של העובדים (פיצויי פיטורין, חובות בגין חופשה צבורה וזכויות אחרות) ואת ההתדיינויות המשפטיות שהיו נגזרות מכך, בשעה שהם סבלו מקשיי נזילות; 4. הוא שימר את הקשר בין העובדים למעסיקים – שהתאמה ביניהם נבנתה בתהליכי המיון לפני המשבר, ומנע אובדן הון אנושי ספציפי שהעובדים צברו במקום העבודה. מצד העובדים, קבלת דמי אבטלה בזמן החל"ת איפשרה פגיעה מוגבלת בלבד בהכנסה – אף כי גדולה יותר מאשר במרבית המדינות שאימצו מודלים של סבסוד תעסוקה חלקית – בלי להידרש לחיפוש עבודה חלופית בהקדם, כאשר שוק העבודה שרוי בשפל היסטורי. המנגנון איפשר להם לשמור על קשר עם מקום העבודה שבו צברו ידע ומיומנויות (הון אנושי) ספציפיים, ולשמר סיכוי סביר לחזרה אל מקום עבודתם, אם העסק ישרוד את המשבר. לעובדים בעלי ותק ארוך במקום העבודה המשכיות הקשר עמו מנעה הפסדי הכנסה משמעותיים וארוכי טווח (Lachowska et al., 2020).⁵⁵

למנגנון שבו המדינה משלמת דמי אבטלה רק למי שפוטר בפועל יש יתרון על פני החל"ת: הוא מחייב את המעסיקים והעובדים להתאמה מהירה בזמן משברים, ומונע מחברות כושלות להחזיק עובדים לאורך זמן גם כשאין להן סיכוי גבוה לשרוד. תחלופה זו של עובדים ומעברים של עובדים מחברות יעילות פחות לחברות יעילות יותר יכולים להגדיל את הפריור ולתרום ליציאה מהירה יותר של המשק ממשברים (Carrillo-Tudela et al. 2020, Barrero et al. 2020).⁵⁶ עם זאת, במשבר הקורונה – ששורשיו לא היו כלכליים, והציפייה הייתה כי עיקר השפעתו תחלוף בתוך זמן מוגבל – יתרון זה היה כנראה חשוב פחות. מרבית העסקים שפעילותם הצטמצמה לא עשו זאת בגלל בעיות בנייהול העסק אלא בשל מגבלות בריאותיות וצניחה זמנית של הביקוש. לכן במקרה זה שחרור מהיר של העובדים היה משית על העובדים והמעסיקים עלויות גבוהות ומיותרות, כפי שפורט לעיל. לעובדים עצמם היה ככל הנראה סיכוי נמוך למצוא עבודה חלופית, בגלל המספר המצומצם של משרות פנויות ביחס למספר המובטלים. עם זאת, כשיוסרו המגבלות

⁵⁵ M. Lachowska, A. Mas, & S. A. Woodbury (2020). "Sources of displaced workers' long-term earnings losses", *American Economic Review*, 110(10), 3231–3266.

⁵⁶ J. M. Barrero, N. Bloom, & S. J. Davis (2020). "COVID-19 is Also a Reallocation Shock", *Brookings Papers on Economic Activity* conference draft, June 25.

C. Carrillo-Tudela, G. Hermann, & L. Kaas (2020). "Recruitment Policies, Job-Filling Rates and Matching Efficiency", CEPR Discussion Paper No. DP14727.

האפידמיולוגיות על הפעילות ולאחר תקופת התאוששות, תפחת התועלת המשקית מהמשך התמיכה הממשלתית בשימור קשרי העובדים והמעסיקים שנוצרו לפני המשבר ותוחזקו באמצעות החל"ת, ותגדל התועלת של תוכניות השמה-מחדש, הכשרות מקצועיות וסבסוד זמני של קליטת עובדים מקבוצות פגיעות.

חיסרון עקרוני נוסף של החל"ת הוא שהשילוב של חל"ת והבטחת דמי אבטלה לתקופה ממושכת עלול לתמרץ עובדים שלא לחזור לעבודה, וגם לגבש אצלם הרגלים המקשים עליהם לשוב ולעבוד כשהדבר מתאפשר (במיוחד כאשר הגנים ובתי הספר סגורים, התחבורה הציבורית מוגבלת, ועבודה מהבית אינה רלוונטית). על מובטל מוטלת האחריות לחפש עבודה, ואם הוא מסרב להצעות עבודה משירות התעסוקה הוא חשוף לשלילת דמי האבטלה – מנגנון שאינו רלוונטי לעובד בחל"ת. עם זאת גם חיסרון זה היה פחות רלוונטי במשבר הנוכחי, שכן הצעות העבודה הפוטנציאליות היו מעטות, וממילא שירות התעסוקה התקשה להתמודד אפילו עם הרישום הדיגיטלי של מסות העובדים שפוטרו והוצאו לחל"ת, בייחוד בהינתן המגבלות הפיזיות על התייצבות בשירות התעסוקה בעטייה של המגיפה.

למודל החל"ת מספר חסרונות בהשוואה למודל סבסוד ההעסקה החלקית, שהופעל כאמור במדינות רבות באירופה. במודל החל"ת הפסקת העבודה הזמנית אמנם משמרת יחסי עובד ומעביד במידה מסוימת, אך הריחוק שנוצר בין הצדדים עלול להקל על מעבר לפיטורים ועל יצירת תודעה ארוכת טווח של אבטלה אצל העובד. אי היכולת להוציא עובדים לחל"ת חלקי מחייב את המעסיקים לנתק משמעותי יותר מחלק מהעובדים, במקום שכולם יוכלו להגיע למקום העבודה חלק מהזמן. לא ידוע אם החל"ת גורם להשפעות אלו באותה העצימות שגורמת אבטלה, אך ייתכן שההשפעות של אבטלה ממושכת מתקיימות גם במצב של חל"ת ממושך. נוסף על כך, התהליך הפשוט שבו מתאפשרת הוצאת עובדים לחל"ת והחזרתם מתמרץ את המעסיק להוציא עובדים לחל"ת בכל שלב שבו הם לא נדרשים, וכך להטיל את הוצאות שכרם על המדינה.

רבים מהחסרונות הללו משמעותם יתרון לחלופה של "המודל הגרמני". גם מודל זה מקנה למעסיקים גמישות בהעסקת העובדים, אך פגיעתו בהכנסת העובדים לרוב נמוכה מאשר בחל"ת מלא, ונשמרים בו יחסי עובד-מעביד קרובים יותר מאשר בחל"ת. היכולת של החברות להתאים את שעות התעסוקה של העובדים לצורכיהן בכל עת גדולה יותר, שכן העובדים כבר נמצאים במקום העבודה. אסטרטגיה כזאת מאפשרת לפירמה שימור טוב יותר של כישורי העובדים ואת עובדת הצוות.

יתרון חשוב של מודל החל"ת המלא שהופעל בישראל הוא שהמעסיק פטור מכל ההוצאות בגין העובד בתקופת החל"ת. בזמן המשבר הנוכחי הייתה לכך חשיבות רבה, שכן העסקים שפעילותם הוגבלה מאוד לא נדרשו להשתמש ברזרבות הפיננסיות שלהם כדי לשאת בחלק מעלויות ההעסקה, ועדיין שמרו על הקשר עם העובדים. המדינות שהפעילו את מודל התעסוקה החלקית הכירו בבעיה, ורובן עברו במהלך המשבר מהשתתפות חלקית בתשלום השעות שהופחתו לכיסוי מלא (לוח ה-9). עם זאת, מדינות כמו שבדיה, אוסטרליה והולנד חייבו את המעסיקים לשאת בחלק מעלות השכר על השעות שהופחתו, ובהמשך השנה חלק מהמדינות האחרות החזירו באופן חלקי את השתתפות המעסיקים בעלויות, מה שעלול לפגוע ביכולתם להאיץ את הפעילות כשהמגבלות יוסרו.

על השאלה אם עדיף היה לישראל לאמץ בזמן המשבר את "המודל הגרמני" מוקדם לענות. לצד יתרונותיו, יישום מודל זה סבוך בהרבה מיישום מודל החל"ת (בפרט בישראל, שבה לא היו נתונים על שעות העבודה ועל שכר העובד סמוך לפרוץ המשבר). כיוון שחלק מהתשתית המוסדית להפעלת המודל חסרה בישראל, אין זה מפתיע שכמו במדינות אחרות גם כאן הממשלה פנתה לכלים שהיו זמינים לה מייד ומוכרים למקבלי ההחלטות. גם התשובה לשאלה אם המודל מעודד הפחתה גדולה או קטנה יותר של שעות העבודה אינה ברורה. במודל רציף, שאינו מחייב את

בעיית תמריצי העבודה בהסדר החל"ת פחות רלוונטית בעת משבר.

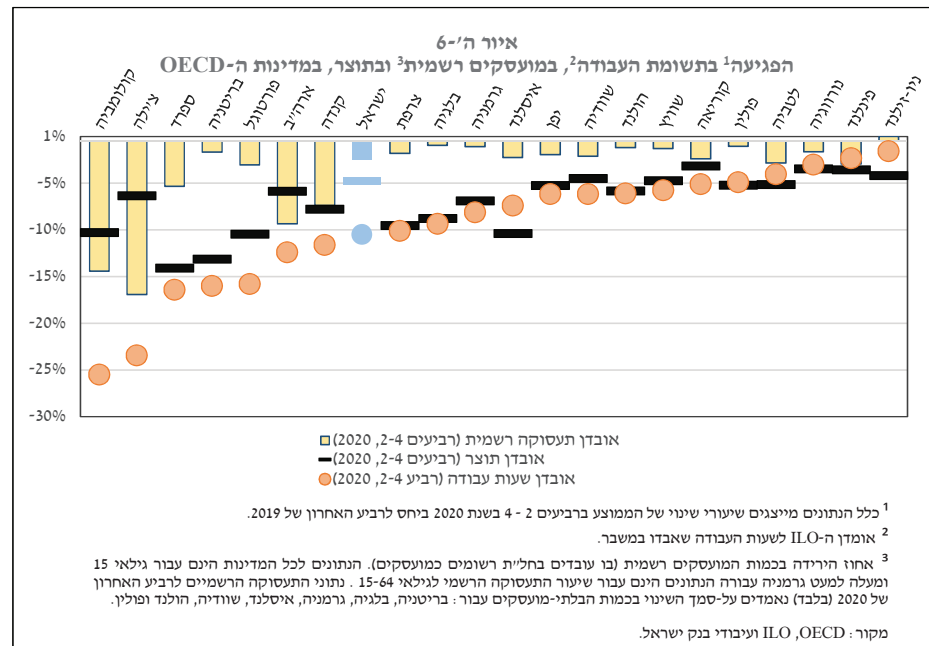
הריחוק שנוצר בין המעסיק לעובד בהסדר החל"ת עלול להקל על מעבר לפיטורים.

"המודל הגרמני" מאפשר לפירמה שימור טוב יותר של כישורי העובדים ואת עובדת הצוות.

המדינות שהפעילו את "המודל הגרמני" עברו במהלך המשבר להשתתפות מלאה של המדינה בתשלום עבור השעות שהופחתו.

מוקדם לענות על השאלה אם מוטב היה לישראל לאמץ את "המודל הגרמני".

המעסיק לבחור בין העסקה לבין אבטלה, יש כדי להניע מעסיקים לעשות שימוש יתר בהטבות שהמודל מציע, ובכך דווקא להגדיל את הפגיעה בתעסוקה ואת העלויות למדינה, בהשוואה למודל החל"ת, המחייב החלטה בינארית אם להעסיק את העובד או לא. האפקט הכולל תלוי בהתפלגות הפגיעה בעסקים, במספר העובדים, המשפיע על המידה שבה המעסיק יכול לחלק את הפגיעה בין העובדים, ובתעסוקה האופטימלית, שהיא משתנה לא ידוע – ודאי בעת זעזוע גדול למשק.⁵⁷ בזמן המגיפה המודל גם היה עלול לתמרץ הפעלת עסקים במקומות שבהם נדרשה השבתה מלאה משיקולי בריאות, וגם להגדיל את מספר האינטראקציות בין עובדים ועמם את פוטנציאל ההדבקה. יתר על כן, כיוון שחלק ניכר מצמצום התעסוקה בישראל היה ממילא בענפים שנסגרו באופן מלא לאורך זמן (לוח ה'-2 בחלק א של פרק זה), ישימות "המודל הגרמני" בישראל הייתה כנראה מוגבלת ממילא.



ישראל ממוקמת מעט
מעל מרכז התפלגות
המדינות מבחינת סך
הפגיעה בשעות העבודה.

איור ה'-6 מציג אומדן של הירידה הכוללת של מספר שעות העבודה במדינות ה-OECD בשלושת הרבעונים האחרונים של שנת 2020 (לאחר פרוץ המשבר) בהשוואה לרבעון האחרון של 2019. זאת לצד הירידה בתוצר ובסך המועסקים באופן רשמי (לפי ההגדרה שבה עובדי חל"ת ועובדים מסובסדים נספרים כמועסקים). מהאיור עולה כי ישראל ממוקמת מעט מעל מרכז התפלגות המדינות מבחינת סך הירידה בשעות העבודה, וכי בחלק מהמדינות שהפעילו מודלים של השלמת הכנסה ("המודל הגרמני") הפגיעה בשעות העבודה הייתה קטנה מאשר בישראל, ובחלק (בריטניה וספרד) – גדולה יותר. עוד עולה שבמרבית המדינות התעסוקה הרשמית נפגעה הרבה פחות מאשר שעות העבודה בפועל – ביטוי למדיניות שצמצמה את שעות העבודה של כל עובד (בדרך של חל"ת חלקי או הסדרי השלמת הכנסה) ללא פטורים. נציין כי בישראל, בניגוד למדינות האחרות, התעסוקה בפועל (הגדרה שאינה כוללת את העובדים בחל"ת) ירדה בשיעור

⁵⁷ בגרמניה, למשל, ועד העובדים המפעלי ולשכת התעסוקה המקומית מנטרים את היישום ברמה הפרטנית במקומות תעסוקה שבהם יותר מ-10 עובדים. גם במדינות אירופיות אחרות – ביניהן דנמרק, הולנד, צ'כיה ושבדיה – ניתן לוועדי העובדים המפעליים או לגופים מקומיים תפקיד בהסדרים שהופעלו.

הקרוב לזה של ירידת שעות העבודה. (ראו פרק ב' בדוח זה.) משמע שמלוא הירידה של שעות העבודה בישראל מבטאת נתק בין המעסיק לעובד, בעוד שבמדינות שהפעילו את "המודל הגרמני" רק הירידה בתעסוקה הרשמית משקפת פגיעה בקשר זה.

עוד ניתן לראות כי בהשוואה למרבית המדינות, בישראל שעות העבודה פחתו במידה יתירה בהתחשב בשיעור הפגיעה בתוצר. תופעה דומה נצפית גם בארה"ב – שגם היא לא הפעילה תוכניות השלמת הכנסה, ואף הנהיגה דמי אבטלה בסכום קבוע וגבוה יחסית וללא תלות בשכר הקודם. אולם בניגוד לארה"ב, שבה גם לא היה הסדר חל"ת, התעסוקה הרשמית בישראל בהכללת מי שיצאו לחל"ת נפגעה מעט – גם בהתחשב בשיעור ירידת התוצר. לעומת זאת בפינלנד, שגם בה לא הופעל מודל השלמת הכנסה, הפגיעה בשעות העבודה ובתעסוקה הייתה קטנה.

בישראל שעות העבודה פחתו במידה יתירה בהתחשב בשיעור הפגיעה בתוצר.

לסיכום, ריבוי הגורמים שהשפיעו על שוק התעסוקה מקשה לקבוע לעת עתה אילו מנגנוני מדיניות הביאו תוצאות מיטביות. מבחן חשוב יהיה כנראה מידת המהירות והיעילות שבה המדינות ייצאו מהמשבר עם תום חלקו האפידמיולוגי – הן מבחינת הימנעות מאבטלה ארוכת טווח (מלאה או בצורת תעסוקה בהיקף חלקי) והן מבחינת הימנעות מבעיות מבניות כעסקים שאינם בני-קיימא כלכלית וממשיכים לפעול רק בזכות הסדרי תמיכה ממשלתיים. אולם כהיערכות לטווח ארוך יותר, רצוי לבנות את התשתית שתאפשר ליישם כלי תמיכה מגוונים וממוקדים יותר, כדי להרחיב את האופציות שיעמדו לרשות הממשלה לניהול משברים בשוק העבודה.

ראוי לבנות את התשתית שתאפשר הפעלת כלי תמיכה מגוונים וממוקדים יותר.

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה הרחבה בישראל הסתכם ב-2020 ב-11.9 אחוזי תוצר, לעומת 4.5 אחוזי תוצר ב-2019. הגירעון התקציבי הסתכם השנה ב-11.6 אחוזי תוצר, לעומת 3.7 אחוזים ב-2019. הגידול של גירעון הממשלה הרחבה ביטא בעיקר גידול של ההוצאות בשיעור של 7.1 אחוזי תוצר.
- הרחבת הוצאות הממשלה תרמה להפחתה משמעותית של הפגיעה בפעילות הכלכלית ולצמצום הסיכונים לשרידות העסקים והיווצרות אבטלה ממושכת.
- יחס החוב לתוצר עלה בשנת 2020 מ-60 ל-72.6 אחוזי תוצר – רמת החוב הגבוהה ביותר מאז 2009, ומעט מעל לחציון ב-OECD. גידולו של יחס זה השנה היה נמוך מעט מהגידול הממוצע במדינות ה-OECD.
- ישראל היא המדינה השישית מבין מדינות ה-OECD מבחינת גובהו של שיעור הגירעון בשנת 2020. גודלו היחסי של הגירעון משקף בעיקר את רמת הגירעון הגבוהה בישראל עוד לפני המשבר, ופחות את גידולו בשל המשבר.
- מחמת הדחיפות, שנבעה ממצב החירום הבריאותי, אישרה הכנסת "קופסאות קורונה" כתוספות תקציביות זמניות לשנים 2020 ו-2021 במספר פעימות לאורך השנה. חוסר הוודאות לגבי משך המשבר הקשה על תכנון המדיניות, וזו עודכנה לאורך השנה, כמו במרבית המדינות, בהתאם להתפתחויות.
- כלקח מהעיסובים והקשיים במתן הסיוע לעסקים ולעובדים חשוב לבנות מנגנון סיוע קבוע, המופעל על-בסיס מדדים כלכליים, כך שלא יהיה פיגור בהפעלתו, והתמיכה תופסק אוטומטית כשהצורך בה ידעך.
- המגיפה העמידה בסיכון את יכולת הספיקה של מערך האשפוז, שסובל ממחסור כרוני בכוח אדם ובתשתיות. כדי לשפר את עמידות המערכת נדרשים קיבוע של תקני כוח האדם הזמניים והמיטות שניתנו לבתי החולים במהלך המשבר, הרחבת ההכשרה האקדמית של אחיות, תגבור מערך הטיפול הנמרץ ותכנון ובינוי של מבנים רפואיים באופן שיאפשר גמישות במצבי חירום.
- הפעילות השוטפת במערכת החינוך נפגעה מאוד במהלך הסגרים וביניהם. השקעה בתהליכי דיגיטציה של בתי הספר וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולמנהלי בתי הספר תוך מתן אוטונומיה ניהולית ופדגוגית יוכלו לתרום להעלאת איכות החינוך בישראל.
- שינוי הכללים הפיסקליים, שנדרש להתמודדות עם משבר הקורונה, גלש גם לתחומי התקציב הרגיל, וחלק מהשינויים בכללי התקציב המשכי מחלישים את המגבלות המוסדיות אשר מתמרצות את הממשלה להעביר תקציב במועד. חשוב שהממשלה הבאה תאשר תקציב רגיל בהקדם ותשיב את מנגנוני השליטה והבקרה, תוך התאמת הכללים הפיסקליים למצב המשק וליעדי גירעון אחראיים ועקביים עם היעדים שתקבע לטווח הארוך.
- שחיקת התוספת ליחס החוב לתוצר שהצטברה בשל משבר הקורונה תהיה איטית, גם אם שיעור הריבית יהיה נמוך בהרבה משיעור הצמיחה. לכן יחס החוב לתוצר בעשורים הקרובים צפוי להוסיף להיות גבוה יותר מרמתו החזויה ערב המשבר, והדבר עלול להגביל את המרווח הפיסקלי להתמודדות עם משברים נוספים.
- במסגרת ההיערכות להתאוששות מהקורונה נרשמת במדינות המפותחות כוונה לפעול ל"התאוששות ירוקה" – על מנת להפיק גם תועלות ארוכות טווח מהמהלכים לעידוד הפעילות הכלכלית. חשוב לקדם תהליך דומה גם בישראל.

1. עיקרי ההתפתחויות

גירעון הממשלה הרחבה בישראל הסתכם ב-2020 ב-11.9 אחוזי תוצר, לעומת 4.5 אחוזי תוצר ב-2019. הגירעון התקציבי הסתכם השנה ב-11.6 אחוזי תוצר לעומת 3.7 אחוזי תוצר ב-2019.¹ יחס החוב לתוצר עלה מ-60 ל-72.6 אחוזי תוצר ומחק ירידה של כעשור. (איור ו'-1). בסוף השנה היה הגירעון נמוך מהצפי במהלכה, וזאת בשל ירידה מתונה מהצפוי של התוצר הנומינלי, שהביאה לגביית מסים גבוהה מהצפוי, וביצוע לא מלא של התוספות התקציביות אשר הוקצו להתמודדות עם משבר הקורונה ושל התקציב ההמשכי, שהיה ממילא נמוך ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק. הגידול של גירעון הממשלה הרחבה – שהוא גבוה בראייה היסטורית – ביטא גידול של ההוצאות בשיעור של 7.1 אחוזי תוצר (16% ביחס לשנה הקודמת) וירידה של ההכנסות בשיעור של 0.3 אחוזי תוצר בלבד (ירידה נומינלית של 2% ביחס להכנסות אשתקד). גידול ההוצאות נבע בעיקר מהגידול של התמיכות בעסקים ושל תשלומי ההעברה למשקי הבית (4.8 אחוזי תוצר), אך גם מגידול הצריכה האזרחית (1.5 אחוזי תוצר) ומגידול של אחוז תוצר בהשקעה הציבורית (לוח ו'-1).² כתגובה למגיפת הקורונה נקטו מרבית הממשלות בעולם צעדים חסרי תקדים – מחד גיסא צעדים חריגים למניעת התפשטות המחלה, כולל סגרים והגבלות על הפעילות העסקית,³ ומאידך התגייסות פיסקלית מסיבית להגדלת הוצאות מערכת הבריאות, סיוע למשקי בית פגיעים ושימור עסקים בענפים שהושבתו. קרן המטבע הבין-לאומית מעריכה כי עלות הצעדים התקציביים שהוכרוזו בעולם עד סוף 2020 עומדת על כ-8.4 אחוזים מהתוצר העולמי.⁴ נוסף עליהם הופעלו צעדים חוץ-תקציביים בהיקף של 6.1 אחוזי תוצר בתוכניות כגון הלוואות ישירות, הלוואות בערבות המדינה והלאמות. בדומה לממשלות של מדינות מפותחות אחרות הכריזה ממשלת ישראל על צעדים לשנים 2020–2021. סכומם הכולל נאמד בכ-15 אחוזי תוצר (כ-208 מיליארדי ש"ח) – 11 אחוזי תוצר תקציביים ועוד 4 אחוזי תוצר חוץ-תקציביים. התמיכה חסרת התקדים במובטלים ובעסקים לצד סיוע נוסף למשקי הבית חסכו, ככל הנראה, ירידה של 1.9–2.6 אחוזי תוצר בשנת 2020.⁵

הגידול של גירעון
הממשלה הרחבה ביטא
גידול של ההוצאות
בשיעור של 7.1 אחוזי
תוצר וירידה של
ההכנסות בשיעור של 0.3
אחוזי תוצר בלבד.

¹ הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה הרחבה, מהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה.

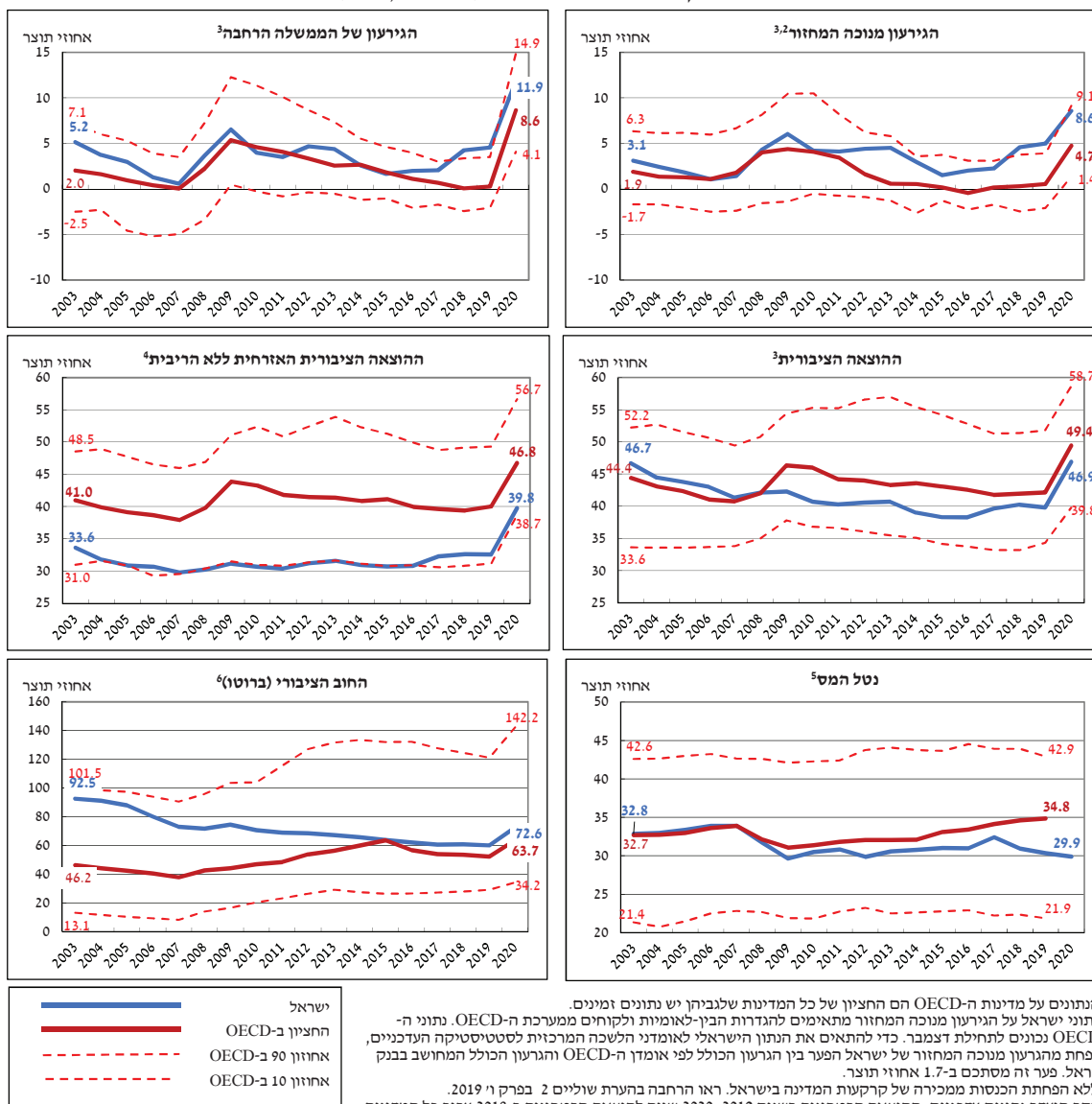
² הגדלת ההשקעה הציבורית, אף שהתקציב היה המשכי, התאפשרה הודות להבשלה של מיזמי תשתיות משמ' עותיים ברכבת ישראל וברכבת הקלה של גוש דן, וגם, במידה פחותה יותר, בזכות תוכניות ההאצה שהממשלה קידמה עם פרוץ המשבר.

³ להשוואה בין-לאומית של חומרת המגבלות ראו פרק א'.

⁴ הדיווח של קרן המטבע הבין-לאומית במונחי תוצר מחלק את סך התוכנית שהוכרזה בתוצר של שנה בודדת. זאת משום שפריסת התוכניות שונה בין מדינות (בין שנה לארבע שנים), אך הכוונה היא להשוות בין מדינות את סך כל הצעדים שהוכרוזו.

⁵ לדיון באומדנים של המכפילים הפיסקליים במהלך המשבר ראו פרק ב'.

איור ו'-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD¹, 2003 עד 2020



¹ נתונים על מדינות ה-OECD הם החציון של כל המדינות שלגביהן יש נתונים זמינים.
² נתוני ישראל על הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להגדרות הבין-לאומיות ולקוחים ממערכת ה-OECD. נתוני ה-OECD נכונים לתחילת דצמבר. כדי להתאים את הנתון הישראלי לאומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העדכניים, הופחת מהגירעון מנוכה המחזור של ישראל הפער בין הגירעון הכולל לפי אומדן ה-OECD והגירעון הכולל המחושב בבנק ישראל. פער זה מסתכם ב-1.7 אחוזי תוצר.
³ ללא הפחתת הכנסות ממכירה של קרקעות המדינה בישראל. ראו הרחבה בהערות שוליים 2 בפרק ו' 2019.
⁴ עקב היעדר נתונים עדכניים, ההוצאה הבטחונית בשנים 2020–2019 שווה להוצאה הבטחונית ב-2018 עבור כל המדינות למעט ישראל.
⁵ התרשימים מוצגים עד לשנה האחרונה לגביה קיימים נתונים במערכת ה-OECD.
⁶ נתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע הבין-לאומית ולקוחים ממאגריה.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס, ה-OECD (Revenue Statistics) Economic Outlook 108 December 2020, וקרן המטבע הבין-לאומית. (2020)

לוח ו'1
הרכיבים העיקריים בהכנסות והוצאות הממשלה הרחבה, 2014 עד 2020
(באחוזי תמ"ג)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
35.0	35.3	36.0	37.6	36.3	36.7	36.4	סך ההכנסות הציבוריות
0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7	מזה: ההכנסות מרכוש
29.9	30.3	30.9	32.4	31.0	31.0	30.8	סך המסים
11.5	11.9	12.2	12.3	12.1	12.6	12.5	המסים העקיפים על הייצור המקומי
2.8	2.7	2.8	2.7	3.4	3.0	3.2	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.5	10.5	10.7	12.1	10.4	10.3	10.0	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.1	5.3	5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.0	1.0	1.1	1.1	1.4	1.4	1.3	מענקים
3.6	3.4	3.5	3.5	3.4	3.5	3.6	אחר ¹
46.9	39.8	40.3	39.6	38.3	38.3	39.0	סך ההוצאות הציבוריות²
41.5	35.3	35.7	35.2	34.3	34.4	35.0	ההוצאות השוטפות
19.0	17.5	17.6	17.4	16.9	16.8	16.9	הצריכה האזרחית
4.4	4.3	4.5	4.4	4.4	4.5	4.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.7	0.7	0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	היבוא הביטחוני
4.2	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	התמיכות הישירות
11.3	9.7	9.7	9.7	9.3	9.4	9.5	תשלומי ההעברה השוטפים
2.0	2.2	2.4	2.2	2.1	2.1	2.5	תשלומי הריבית ³
0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ⁴
4.9	3.9	4.0	3.8	3.5	3.3	3.5	השקעות הממשלה הרחבה ²
39.8	32.6	32.6	32.3	30.8	30.7	30.9	ההוצאה האזרחית ללא ריבית²
11.9	4.5	4.3	2.1	2.0	1.6	2.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה²
11.6	3.7	2.9	2.0	2.1	2.1	2.7	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ⁵
10.1	3.5	3.1	1.1	1.4	1.2	1.9	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
8.6	5.0	4.6	2.3	2.0	1.5	3.0	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{6,2}
68.4	57.9	58.1	57.5	59.0	60.6	62.5	החוב הציבורי (נטו) ^{7,8}
72.6	60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	65.7	החוב הציבורי (ברוטו) ⁷

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.

² ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

³ הלמ"ס עדכנה ב-2018 את חישוב הוצאות הריבית, החל מ-1995 והן מחושבות על בסיס צבירה נומינלית בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

⁴ כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

⁵ גרעון הממשלה התקציבי מחושב על בסיס ביצוע במזומן וכולל רק את גרעונות הממשלה והביטוח הלאומי (ללא רשויות מקומיות, מלכ"רים ומוסדות לאומיים). היעדים הפיסקליים מתייחסים למדד זה ולא לגרעון הממשלה הרחבה.

⁶ מבוסס על אומדן ה-OECD, תוך התאמה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים. להרחבה ראו הערת שוליים 2 באיור ו'1.

⁷ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

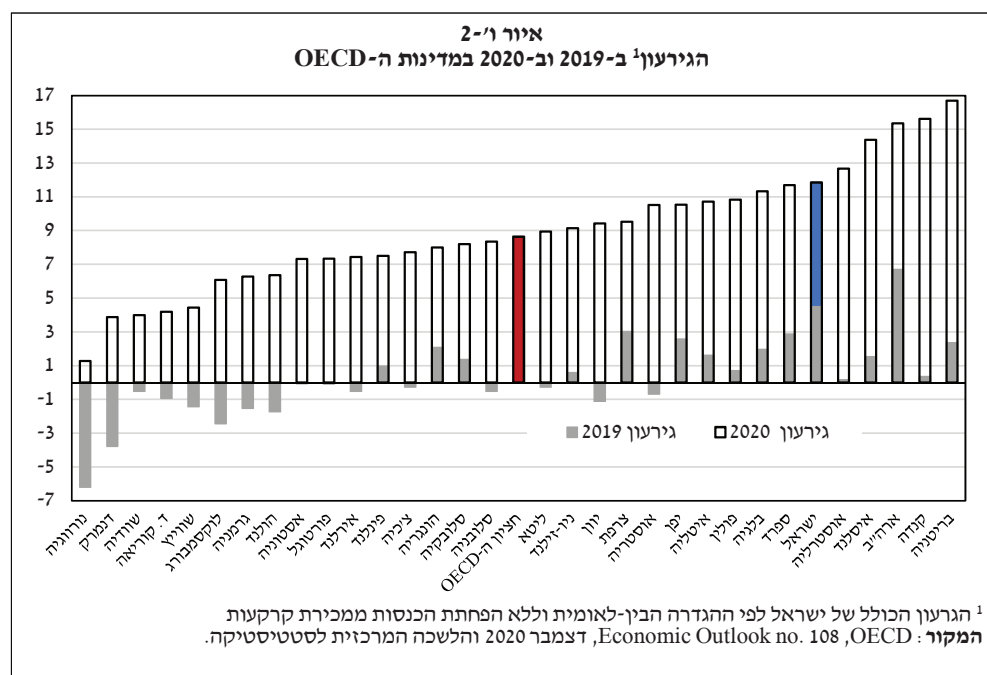
⁸ החוב הציבורי ברוטו פחות הלוואות פעילות ופחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

השוואה בין-לאומית של המצרפים הפיסקליים מעלה כי גידול הגירעון ב-2020 היה נמוך במקצת מהממוצע במדינות ה-OECD – גידול של 7.4 אחוזי תוצר לעומת החציון במדינות ה-OECD (9 אחוזי תוצר) – אך בשל הגירעון הגבוה ששרר בשנת 2019 שמרה ישראל על מקומה בחלק העליון של התפלגות המדינות מבחינת גובה הגירעון (איור ו'2). נדגיש כי גידול הגירעון השנה, שנבע מהחלטות הממשלות ומהמייצבים האוטומטיים בישראל ובמדינות אחרות, הוא זמני, וצפוי לקטון בהדרגה עם התאוששות המשקים. לעומת זאת, הטיפול בגירעון המבני (ללא הוצאות

גידול הגירעון ב-2020
היה נמוך במקצת מהממוצע במדינות ה-OECD אך בשל הגירעון הגבוה ששרר בשנת 2019 שמרה ישראל על מקומה בחלק העליון של התפלגות המדינות מבחינת שיעור הגירעון.

הקורונה) נדחק מטה בסדר העדיפויות הציבורי, והממשלה לא התייחסה אליו השנה – בין היתר מפאת הצורך להימנע מריסון פיסקלי שיחריף את הפגיעה במשק. עם התאוששות הפעילות, ובפרט בעקבות העלייה של רמת החוב השנה, יהיה צורך לשוב ולדון בדרכים לצמצום הגירעון המבני.



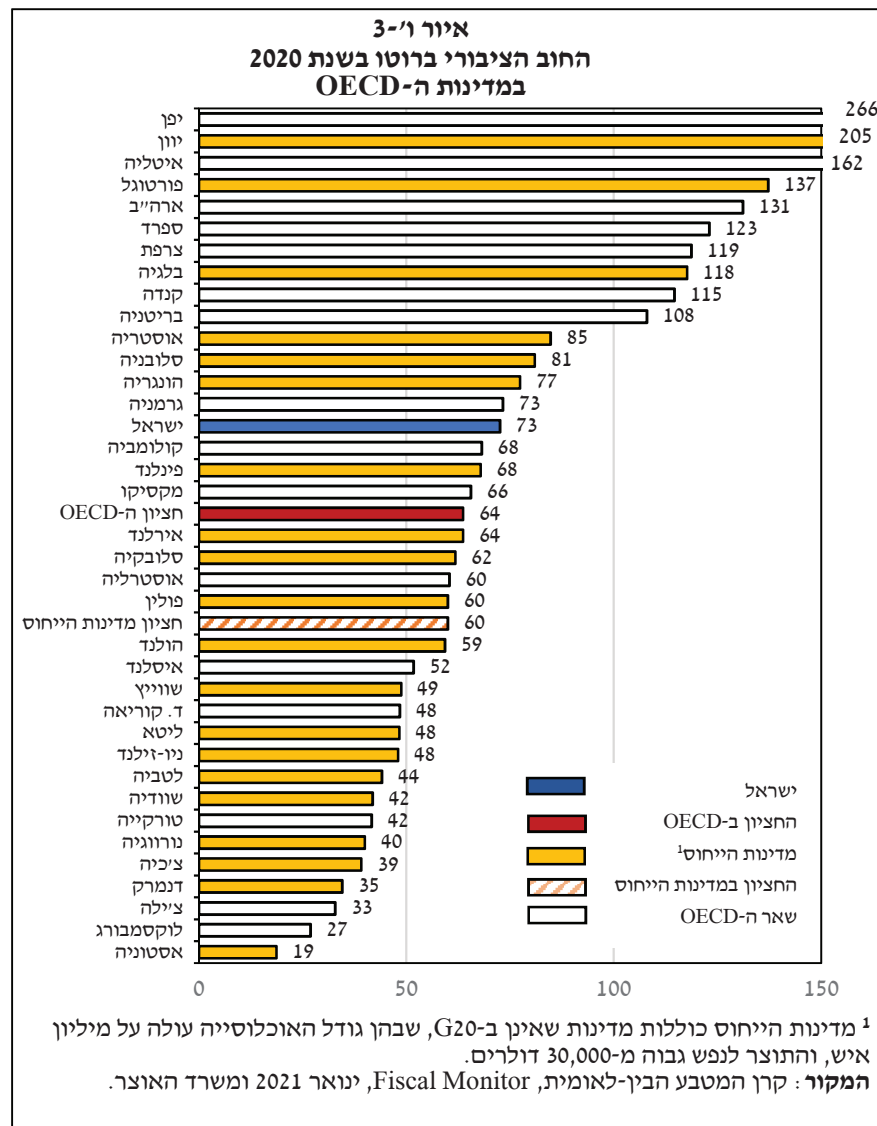
יחס החוב לתוצר
בישראל, שאמנם הלך
וירד מאז 2003, גבוה
מהחציון בהתפלגות
המדינות המפותחות. בין
מדינות הייחוס ישראל
מדורגת במקום עוד
פחות טוב.

ההשוואות הבין-לאומיות כוללות לרוב בחינה של הגירעון מנוכה המחזור והגירעון המבני, שנועדה להציג את התמונה הפיסקלית בניכוי ההשפעה של תנודות במצב הכלכלי וגורמים חד-פעמיים. השנה אין טעם רב בהשוואות כאלה, שכן הזעזוע המשקי היה חריג בגודלו, ולכן קשה להעריך את השפעתו על מצרפי התקציב, ובכל המדינות הופעלו צעדי מדיניות חריגים – שמועד הסרתם אינו ברור במקרים רבים, אך סביר שאינו רחוק. משום כך מוטב לבחון את התמונה הפיסקלית הבסיסית על סמך נתוני 2019, ולא בהתבסס על התאמות אד-הוק לנתוני 2020. החוב הציבורי ברוטו עלה בשנת 2020 ל-72.6 אחוזי תוצר, בעיקר בשל הגירעון הגבוה.⁶ יחס החוב לתוצר בישראל, שאמנם הלך וירד מאז 2003, גבוה מהחציון בהתפלגות המדינות המפותחות. בין מדינות הייחוס⁷ ישראל מדורגת במקום עוד פחות טוב (איור ו'-3).

המדיניות שנקטה הממשלה השנה הייתה שונה מההתמודדות של ממשלות ישראל עם משברים כלכליים בעבר. במשבר של תחילת שנות ה-2000 רמות החוב והגירעון הגבוהות, הריבית הגבוהה על החוב הממשלתי והצורך של המדיניות המוניטרית למנוע עלייה באינפלציה ובריחה של מטבע חוץ אילצו את הממשלה לנקוט מדיניות מרסנת – בעיקר דרך צמצום ההוצאה הציבורית – וזו החמירה בתחילה את המשבר הכלכלי. למרות התזמון הבעייתי מבחינת מחזור העסקים הרפורמות שהונהגו ב-2003 פתרו בעיות מבניות, מה שהקטין את הגירעון לאורך זמן.

⁶ ירידת התוצר תרמה נקודת אחוז מתוך סך הגידול של 12.6 נקודות אחוז.

⁷ מדינות הייחוס כוללות מדינות שאינן ב-G20, שבהן גודל האוכלוסייה עולה על מיליון איש, והתוצר לנפש גבוה מ-30,000 דולרים.



כך הגיעה ישראל למשבר הפיננסי העולמי ב-2008 עם מרווח פיסקלי גדול יותר, לאחר צמצום ניכר של יחס החוב לתוצר ועליית דירוג האשראי הריבוני של המדינה. כמו כן ב-2009, הממשלה, בהיותה ממשלת מעבר, הייתה מוגבלת ביכולתה להגיב למשבר עד לאישור תקציב הממשלה החדשה באמצע השנה, ולכן החליטה לא להפחית את הגירעון אלא לאפשר למייצבים האוטומטיים לפעול. כך מרבית גידולו של הגירעון במהלך אותה שנה נבעה מירידה של ההכנסות ממסים, לעומת ניטרליות של ההוצאה הציבורית.

בפרוץ מגיפת הקורונה האבטלה הייתה בשפל היסטורי, האינפלציה הייתה נמוכה ולמשק היה עודף בחשבון השוטף. יחס החוב הציבורי לתוצר היה נמוך בראייה היסטורית כמו גם שיעורי הריבית על החוב הממשלתי – בין היתר עקב התערבויות של בנקים מרכזיים בשוקי האג"ח מאז המשבר הפיננסי הגלובלי. עם זאת מ-2015 עד 2019 הגדילה הממשלה את הגירעון המבני בשיעור

ניכר, לרמה גבוהה בהשוואה בין-לאומית,⁸ ואף אישרה תוכניות שהיו צפויות להגדיל אותו עוד יותר בשנים הבאות.⁹

למרות הגירעון הגבוה בשנת 2020, הבשלות שאליה הגיע המשק הישראלי איפשרה לממשלה לממן אותו בעלויות נמוכות יחסית לעלויות הגיוס במשברים הקודמים. גם אופי הפגיעה בפעילות, שהייתה צפויה להיות זמנית,¹⁰ איפשר תגובה פיסקלית מסיבית. בגישה זו של הגדלת ההוצאה הציבורית וגיוס חוב נרחב למימוןה תמכו כל הגופים הכלכליים הרב-לאומיים וחברות הדירוג, מתוך תפיסה של שיפור קיימות החוב¹¹ באמצעות מדיניות אנטי-מחזורית, אפילו במדינות שבהן יחס החוב לתוצר היה גבוה.¹² שימור התשואות הנמוכות על האג"ח הממשלתיות של ישראל במהלך שנת 2020 שיקף תפיסה זו, והתאפשר הודות להקלה הכמותית (Quantitative easing, QE), שבמסגרתה רכש בנק ישראל אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני, וירידת התשואות בעולם על רקע תוכניות מקבילות של בנקים מרכזיים אחרים.¹³

אמנם בסיכומה של השנה הצעדים שננקטו בישראל היו בהיקף הולם לגודל הזעזוע, אך בתחילת המשבר התגובה של המדיניות הפיסקלית בישראל הייתה איטית ביחס למדינות מפותחות אחרות, במיוחד בהתחשב בחומרת המגבלות שהושנו על הפעילות בישראל ביחס לעולם באותה תקופה.¹⁴ בגל התחלואה הראשון אופיינה המדיניות ב"מתן עזרה ראשונה" בלבד לנפגעי הסגר באמצעות מקדמות של דמי אבטלה ומענקים לעצמאיים, ולאחר הגל הראשון אושרה שורה של צעדים תוספתיים ללא מסגרת הוצאה ברורה, פעמים רבות תוך עיכוב ניכר בקבלת ההחלטות ויישומן – התנהלות שהחמירה את אי-הוודאות במשק. בתחילת יולי אישרה הממשלה את רשת הביטחון המורחבת, שסיפקה ודאות למובטלים ולבעלי עסקים עד יוני 2021, כך שלגל השני בספטמבר המשק כבר הגיע עם רשת ביטחון יציבה. לצד זאת אישרה הממשלה גם מענקים לכלל אזרחי המדינה ללא תלות במידת הפגיעה בהם. ברבעון האחרון של השנה התמקדה המדיניות בעיקר בהקצאה מחדש של תקציבים שלא נוצלו: במקום מענק למעסיקים שיחזירו עובדים מחל"ת אושרו מענק שימור עובדים במהלך הסגר השני (שגם הוא נוצל חלקית) ופחת מואץ זמני לעסקים. כן הוחלט על דמי אבטלה חלקיים לחוזרים לעבודה במשרה חלקית לאחר אבטלה ממושכת, הקדמת מענק העבודה מ-2021, הגדלת המענקים לחיילים משוחררים והגמשת התנאים למענקים לעצמאיים על

⁸ ראו פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

⁹ ראו בנק ישראל (2020). הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: מגמות ומתווים למדיניות הפיסקלית לשנת 2021 ולטווח הבינוני, נובמבר 2020.

¹⁰ להשוואת מאפייני המשבר הנוכחי למשברים הקודמים בישראל ראו פרק א'.

¹¹ חוב ציבורי נחשב לבר-קיימא כאשר הגירעון ללא ריבית שנדרש לפחות לייצב את רמתו בתרחישי המקרו הסבירים הוא אפשרי מבחינה כלכלית ופוליטית, רמתו תואמת סיכוני מיחזור נמוכים ושומרת על צמיחת התוצר הפוטנציאלי בקצב נאות. IMF (2013) Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market Access Countries (Section I).

¹² Auerbach and Gorodnichenko (2017) בודקים את השפעת שינויים לא צפויים בהוצאה הציבורית על יחס החוב לתוצר מספר שנים אחרי שהתרחשו, ומוצאים כי הגדלה לא צפויה של ההוצאה הציבורית בעת שהכלכלה במיתון מתואמת דווקא עם ירידה של יחס החוב לתוצר בארבע השנים הבאות. הם מסבירים תוצאה זו בתמיכה של הממשלה בפעילות הכלכלית – כלומר שיפור קיימות הפיסקלית באמצעות הגדלת הגירעון בעתות משבר. A. J. Auerbach, & Y. Gorodnichenko, (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability (No. w23789). National Bureau of Economic Research

¹³ לרכישות השפעה שלילית על התשואות. על כך ראו פרק ג' של דוח זה. המנגנונים שדרכם משפיעה ההקלה הכמותית על התשואה מתוארים בתיבה ג'-2.

¹⁴ מתוך 25 מדינות OECD שנכללו בבסיס הנתונים של קרן המטבע הבין-לאומית שפורסם ביוני 2020 ישראל הייתה מדורגת במקום ה-19 מבחינת גודל התוכנית התקציבית ביחס לתוצר ובמקום ה-20 מבחינת גודל התוכנית החוץ-תקציבית. משמע שגודל התוכנית שאושרה עד סוף יוני היה מהנמוכים ב-OECD.

הגופים הכלכליים הרב-לאומיים וחברות הדירוג תמכו בהגדלת ההוצאה הציבורית וגיוס חוב נרחב למימוןה, מתוך תפיסה של שיפור קיימות החוב באמצעות מדיניות אנטי-מחזורית, אפילו במדינות שבהן יחס החוב לתוצר היה גבוה.

בסיס יתרות לא מנוצלות בסעיף מענקי הוצאות קבועות. ההקצאה מחדש של סעיפים בתוכנית סייעה במיקוד יעיל יותר של התמיכה באוכלוסיות שנפגעו פגיעה מתמשכת.

שינוי חשוב נוסף, שהביא לשיפור השירות לאזרח בין הגל הראשון לשני, היה ביזור נרחב יותר של סמכויות מהממשלה המרכזית לגופים ציבוריים אחרים. העברת הסמכות לעריכת בדיקות הקורונה אל קופות החולים בחודש מאי העלתה משמעותית את מספר הבדיקות המקסימלי שהיה ניתן לבצע, הקופות גם תפעלו את עיקרו של מערך החיסונים הנרחב, ואשפוזי הבית הוכחו ככלי יעיל לטיפול בחולים שמצבם קל עד בינוני. ברבעון האחרון של השנה אישר שר האוצר הגדלה של ההעברות לרשויות המקומיות, מעבר לשיפוי בגין ההנחה בארנונה שניתנה עד יוני 2021, עבור הקמת מערך חקירות אפידמיולוגיות מקומי, והוחלט כי הפיקוח והסדר העירוני יתוגברו בהתאם לרמת התחלואה. כמו כן הוסכם על העברת תקציבים לשם הצטיידות וקשר עם התושב לרשויות מקומיות בעלות דירוג סוציו-אקונומי נמוך (5 ומטה).¹⁵ במערכת החינוך הורחבה במידת מה הגמישות הניהולית והפדגוגית לאחר חופשת הקיץ: למנהלי בתי הספר הותר לשנות את הכמות וההרכב של שעות ההוראה כאשר בתי הספר נפתחו מחדש בכפיפות למגבלות שהטילה הממשלה (ראו דיון בנושא החינוך בפרק ז').

לאחר שתי מערכות בחירות ב-2019, שהסתיימו ללא הקמת ממשלה, הוקמה במאי 2020 ממשלה חדשה. בגלל אי הקמתן של ממשלות בעקבות בחירות 2019 לא אושר תקציב לשנת 2020 במועד, וזו החלה עם תקציב המשכי מרסן, שהיה נמוך ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק בכ-0.8 אחוז תוצר (כ-12 מיליארדי ש"ח). העדר תקציב מטיל מגבלות על תוכנית העבודה של המשרדים, ומחייב אותם לפנות לוועדות חריגים לגבי פעולות שגרתיות, לא כל שכן חדשות, תוך אי-וודאות לגבי עצם אישורן ומועד האישור. כמו כן נוהלי התקציב ההמשכי מגבילים התקשרויות ארוכות טווח בשל האופי הזמני של תקציב זה. הם גם קובעים סדר קדימויות להוצאות לפי התחייבויות חוזיות קיימות, וכך, מטעמים טכניים, מוחל קיצוץ של פעילויות המבוצעות על ידי גופים חוץ-ממשלתיים במיקור חוץ אף שהן ממומנות באופן שוטף על ידי הממשלה. אי-הוודאות המקור-כלכלית שנבעה ממשיבר הקורונה החריפה בשל העדר הסמכות של ממשלות המעבר לבצע רפורמות משמעותיות ולקבוע יעדים ארוכי טווח. למרות חוסר ההסכמה על חוק התקציב לשנים 2020–2021, הקואליציה הרחבה שהורכבה אחרי בחירות מרץ 2020 הקלה על הממשלה לשנות חוקי יסוד וחוקים רגילים בהוראות שעה, כדי לתקצב את התוכניות הקשורות לקורונה בתקציב נפרד וזמני ולמתן את הריסון הפיסקלי שהחילו כללי התקציב ההמשכי בשנת 2020. חקיקת התקציב הרגיל נדחתה מאוגוסט לדצמבר בשל אי הסכמות בממשלה, ומשלא אושרה בדצמבר, פוזרה הכנסת ונקבעו בחירות נוספות בפעם הרביעית בתוך שנתיים.

משפוזרה הכנסת בשל אי-אישור תקציב לשנים 2020–2021, הביאה הממשלה לאישורה תיקון קבע של חוק יסודות התקציב שקובע את מסגרת התקציב ההמשכי, כדי למנוע ריסון כלכלי נוסף, שהתקציב ההמשכי היה צפוי לכפות עד לחקיקת תקציב ביוני 2021 לכל המוקדם. למרות הגדלת המסגרת כמעט עד לתקרת ההוצאה, עדיין חסרים בתקציב ההמשכי מאפיינים חשובים של תקציב רגיל, וביניהם: יעדי גירעון שמגדירים את המסגרת נוסף על מגבלת ההוצאה, תוכנית כלכלית (חוק הסדרים) שמאגדת את הצעדים הנדרשים להשגת יעדי התקציב, תהליך עבודה

שינוי חשוב, שהביא לשיפור השירות לאזרח בין הגל הראשון לשני, היה ביזור נרחב יותר של סמכויות מהממשלה המרכזית לגופים ציבוריים אחרים.

למרות הגדלת המסגרת כמעט עד לתקרת ההוצאה, עדיין חסרים בתקציב ההמשכי מאפיינים חשובים של תקציב רגיל כגון: יעדי גירעון, חוק הסדרים, שקיפות ציבורית של סדרי העדיפויות בתקציב וניהול עצמי של תקציבי המשרדים.

¹⁵ להמלצות לשיפור נוסף בביזור סמכויות לרשויות המקומיות ראו: א' פינקלשטיין (2020). "כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.11.2020. <https://www.idi.org.il/articles/32785>. מדובר בהמלצות שקיימות כבר שנים רבות. ראו למשל ע' רזין וע' ברנרד (2004). "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואיזון לנחשלים", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מסודר, שכולל תכנון מפורט ושיקול דעת בחלוקת התקציב לפי מטרות המדיניות של הממשלה, שקיפות ציבורית, שמתבטאת בדיוני הכנסת על סדרי העדיפויות בתקציב וניהול עצמי של תקציבי המשרדים לעומת ניהולם על ידי החשב הכללי. פיזור הכנסת גם מקשה על קידום רפורמות מבניות שיתמכו בהגדלת יעילותו של המגזר הציבורי ובהעלאת הפריזון במשק.

2. צעדי המדיניות הפיסקלית להתמודדות עם משבר הקורונה בישראל

א. שינויים במסגרות התקציב במהלך השנה

"קופסת הקורונה" חוקקה לראשונה ב"חוק יסוד: משק המדינה" כתוספת תקציבית זמנית בחודש אפריל והוגדלה מאז חמש פעמים. תחילה תוקצבו התוכניות הממשלתיות רק לשנת 2020, בהמשך נוספה "קופסה" גם לשנת 2021, והיא הוגדלה פעמיים במהלך 2020. ה"קופסאות" הופרדו משאר התקציב, כיחידה הממומנת באמצעות חוב ולא באמצעות העלאת מסים, אשר תשמש רק לצרכים שלהם ה"קופסאות" מיועדות: תגבור מערכת הבריאות והמשרדים האזרחיים המסייעים בהתמודדות עם המשבר הבריאותי, העברות למשקי בית ותמיכות במובטלים, בעובדים בחל"ת, בעצמאיים ובעסקים, האצת מיזמי תשתיות וזקיפת הסיכון בגין הערבויות שנתנה המדינה לקרנות שהלוו לעסקים בתנאים מועדפים.

השימוש ב"קופסאות" כדי לממן את הוצאות הטיפול במשבר מבהיר לשווקים ולציבור כי מחויבות הממשלה להגדלת ההוצאות בגין המשבר היא זמנית. לדוגמה, מסמך הנומרטור, שפרסם משרד האוצר במרץ 2021, אשר מציג את התחייבויות הממשלה על בסיס ההחלטות הקיימות, מעריך כי ההוצאות הישירות בגין משבר הקורונה שיתמשכו אחרי שנת 2021 יהיו זניחות.¹⁶ היתרון של השימוש ב"קופסאות" בא לידי ביטוי בעובדה שאמון השווקים במדיניות הפיסקלית של ישראל, אשר נבנה במשך שנים, נשמר גם במהלך המשבר. בגלל עוצמתו של המשבר והיקף הפתרונות שנדרשו, "קופסה" תקציבית הייתה נדרשת ללא תלות בהיותו של התקציב רגיל או המשכי, אך חשוב לזכור כי זהו כלי חריג, שנועד לזמני חירום; תקצוב חוזר ונשנה של צרכים חדשים באמצעות "קופסאות" במקום הקצאה-מחדש של המקורות הקיימים עלול לפגוע באמינות הפיסקלית של הממשלה.

המשבר לווה באי-וודאות עצומה מפני חוסר היכולת של הממשלות בעולם לחזות את התפשטות המגיפה ולשלוט בה, וכפועל יוצא – גם במשבר הכלכלי. חוסר הוודאות לגבי משך המשבר הבריאותי הקשה על תכנון המדיניות. במרבית המדינות זו עודכנה לאורך השנה בהתאם להתפתחויות במקביל להקפאת הכללים הפיסקליים. השינויים בגודל ובהרכב של תקציב הקורונה היו תכופים ורבים והקשו על ניטור שוטף של קצב ביצוע התוכניות. סכום ה"קופסה" גדל מ-50 מיליארדי ש"ח באפריל ל-64 מיליארדים ביוני, ל-94 מיליארדים ביולי, ובסופו של דבר התייצב על 97 מיליארדי ש"ח בספטמבר¹⁷. רשת הביטחון שאושרה ביולי 2020 נועדה להסדיר את הצורך בפתרונות חוזרים ונשנים ולהקנות ביטחון וודאות.¹⁸ עם זאת, גם לאחר מכן הוסיפה הממשלה ואישרה עוד שלוש "קופסאות", שנועדו לממן את התוכנית "מענק לכל אזרח", את היערכות

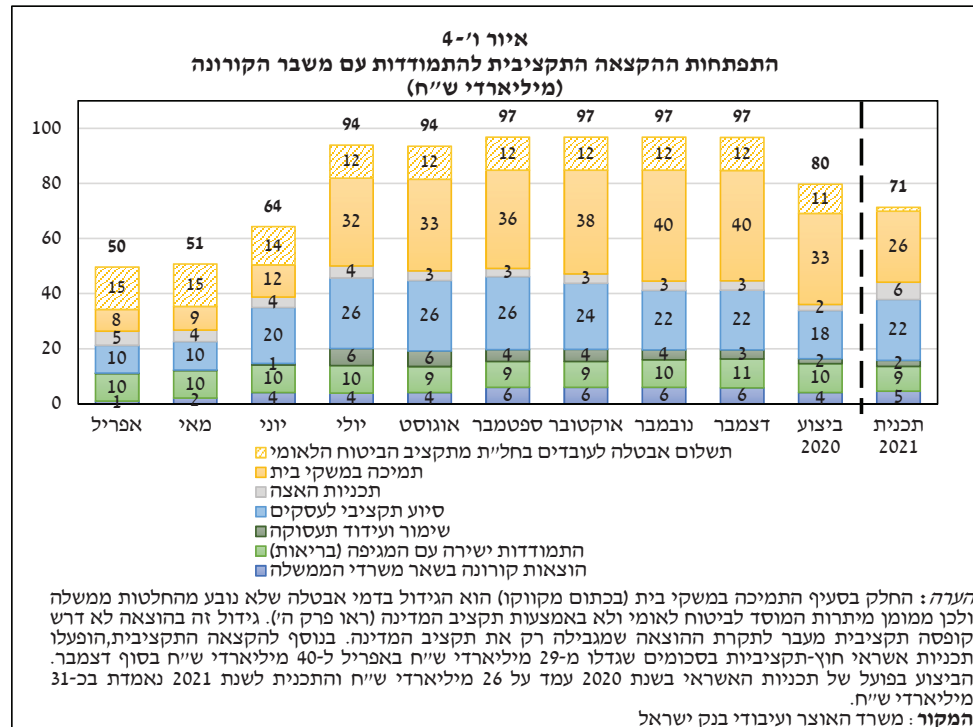
¹⁶ משרד האוצר, תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022 – 2024 מחודש מרץ 2021.

¹⁷ המספרים כוללים את חלקו של הביטוח הלאומי אך אינם כוללים תוכניות חוץ תקציביות (לפירוט ראו איור ו-4).

¹⁸ פירוט רב על התוכניות שאושרו בקיץ ותקציבן מובא בהחלטת ממשלה מס' 326 מיום 16.08.2020.

השימוש ב"קופסאות" כדי לממן את הוצאות הטיפול במשבר מבהיר לשווקים ולציבור כי מחויבות הממשלה להגדלת ההוצאות בגין המשבר היא זמנית. תקצוב חוזר ונשנה של צרכים חדשים באמצעות "קופסאות" במקום הקצאה-מחדש של המקורות הקיימים עלול לפגוע באמינות הפיסקלית של הממשלה.

מערכת החינוך לשנת תשפ"א ואת הרחבת תנאי רשת הביטחון לשנים 2020–2021. בחודש אוקטובר הופסקה ההגדלה התדירה של המסגרת, והרכבה הותאם לקצב הביצוע של התוכניות, כך שסכומים אשר לא נוצלו הוקצו מחדש למימון תוכניות ממשלה חדשות (איור ו-4).¹⁹ בסיכום השנה נרשמו הוצאות בסך 80 מיליארדי ש"ח והתקשרויות בסך 5 מיליארדי ש"ח נוספים. העודפים הועברו לקופסת הקורונה לשנת 2021, שתוקצבה במקור (ביולי) בכ-42 מיליארדי ש"ח ועומדת כיום על 71 מיליארדים (כולל העודפים).



נוסף על "קופסאות" הקורונה שינתה הממשלה את כללי התקציב ההמשכי בחוק יסוד משק המדינה וחוק יסודות התקציב. בספטמבר הוגדלה מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2020 ב-11 מיליארדי ש"ח כדי לממן הוצאות שאינן קשורות בקורונה, ובדצמבר – לאחר פיזור הכנסת – אושרו באופן קבוע שינויים בחוק, כגון הפרדת סעיפי החזרי החוב ותקציבי המפעלים העסקיים מבסיס התקציב ההמשכי. היו אלה שינויים מתבקשים, בלי קשר לתקופת המשבר, בגלל העיוות

¹⁹ השינויים בהרכב התרחשו לאורך כל התקופה: באוגוסט החליטה על הממשלה על תקציב של 1.75 להערכות מערכת החינוך לשנת תשפ"א, בעוד שהתקציב לשנת תשפ"ב בסך 1.2 מיליארד ש"ח, שלא נוצל במלואו, צומצם בכ-0.7 מיליארד ש"ח, ותקציב ההכשרות המקצועיות צומצם ב-0.3 מיליארד ש"ח. בסוף ספטמבר הורחבה רשת הביטחון לשנת 2020 ב-2.5 מיליארדי ש"ח, כדי לממן את התוכנית לשימור עובדים בחודשים ספטמבר–אוקטובר, את הקדמת תשלום מענק העבודה לשנת 2020 ואת הרחבת הזכויות למענק הוצאות קבועות עבור עסקים שמחזורם נפגע ב-25%-40%. כנגד זאת צומצמה ב-2 מיליארדי ש"ח תוכנית עידוד התעסוקה, שתוקצבה במקור ב-5.5 מיליארדי ש"ח. תקציב תוכנית זו צומצם בכמיליארד ש"ח נוספים בחודשים נובמבר–דצמבר כנגד העלאה של תקציב הבריאות בסכום דומה. בחודשים אוקטובר–נובמבר הוגדל תקציב הסיוע לעצמאיים ב-4 מיליארדי ש"ח במצטבר, וכנגד זאת צומצמו סעיפי ההוצאות הקבועות בסכומים זהים (בחודשי מאי–יוני 2021). בדצמבר שולם מענק לעובדים ששהו באבטלה ממושכת כנגד צמצום תקציב צעדי האבטלה שהוכרוזו ברשת הביטחון בשל תת-ביצוע, ובאופן דומה חולקו מענקים לחיילים משוחררים במקביל לצמצום בתקציב ההיתר למשיכת פיקדון מוקדם מהקרן לחיילים משוחררים.

שהסעיפים האמורים יוצרים בתוואי ההוצאה החודשי של משרדי הממשלה, כאשר התקציב מוגבל ל-1/12 מהסכום השנתי.²⁰ נקבע גם כי "קופסאות" הקורונה לא יהיו כפופות למסגרת המותרת לפי התקציב ההמשכי, בדומה לתקצוב של "קופסאות" מעל תקרת ההוצאה בשנת תקציב רגילה. נוסף על השינויים הטכניים בהגדרות התקציב ההמשכי הוגדלה מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 בכ-20 מיליארדי ש"ח. לפי התיקון לחוק יסודות התקציב, מסגרת ההוצאה של תקציב המשכי תתבסס על ההוצאה המותרת בחוק לשנה הקודמת, וזו תוגדל לפי קצב הגידול הממוצע של האוכלוסייה הידוע בתחילת שנת התקציב ההמשכי.²¹ התיקון הגדיל את מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 מ-400 ל-420 מיליארדי ש"ח, בעוד שתקרת ההוצאה על פי חוק לשנת 2021 היא 426 מיליארדי ש"ח. נוסף על כך הוגדל שיעור התמיכות שניתן לחלק ואושרו הקלות הנוגעות להרשאות להתחייב ולהעברת עודפים במהלך שנת תקציב המשכי. משמעות השינויים בחוק היא הגדלה משמעותית בפועל של התקציב ההמשכי על כל חלקיו והפיכתו לפחות מרסן ממה שהתכוון המחוקק במקור.

התנהלות הממשלה השנה מדגישה את התחלופה (trade off) בין גמישות ליציבות ואמינות – שני עקרונות מדיניות חשובים ורצויים אך לעיתים סותרים: מחד גיסא, הגמישות המוסדית איפשרה לממשלת המעבר לשנות חוקי יסוד כדי להקצות משאבים להתמודדות עם משבר כלכלי ובריאותי חסר תקדים; מאידך, אותה גמישות טומנת בחובה סכנה לאמינות הפיסקלית, שכן היא מחלישה את הכללים שמשמשים עוגן ארוך טווח לקובעי המדיניות. בעוד שהפעולה הלא שגרתית שנועדה לתת מענה למצב החירום הייתה הכרחית, ודומה להתנהלות במדינות המפותחות האחרות, הגלישה של שינוי הכללים גם לתחומי התקציב הרגיל, שנדחה שוב ושוב בשל חוסר הסכמה פוליטית בתוך הממשלה, מבליטה את הסיכונים שבגמישות. ההתנהלות סביב אישור התקציב הרגיל נמשכה באותה מגמה של קבלת החלטות ברגע האחרון וללא דיון ציבורי מקיף, ומסגרת התקציב ההמשכי הוגדלה ללא ביסוס של סדרי עדיפויות שקופים או אסטרטגיה ארוכת טווח. אף שמבחינה כלכלית קצרת טווח היה יתרון בהסרת המגבלות על פעילות משרדי הממשלה בנסיבות החריגות של המשבר, הרי מבחינה מוסדית ובראיה ארוכת טווח השינויים כלאחר יד שנעשו במסגרת החוקית – לרבות חוקי יסוד – אשר מתמרצת את הממשלה להעביר תקציב מסודר, יוצרת פוטנציאל להתנהלות מתמשכת ללא תקציב מאושר או לשינויים במסגרות התקציב גם בשגרה. תופעה זו מגדילה את אי-הוודאות בתקופה שבה המשק זקוק דווקא ליציבות. אחד האתגרים המשמעותיים של הממשלה הבאה יהיה להתכנס למסגרת פיסקלית מוגדרת ולבנות תוכנית רב-שנתית אמינה לתמיכה במשק עד חזרתו לתעסוקה מלאה בלי לערער את הקיימות הפיסקלית של מדינת ישראל.²²

²⁰ לפירוט על השפעת התוואי החודשי של החזרי החוב ראו: א' בר (2020). מנגנון התקציב ההמשכי ותקציב התוכנית הממשלתית לטיפול במשבר הקורונה – ניתוח השינויים המוצעים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

²¹ הצעת החוק המקורית של הממשלה כללה הגדלה של המסגרת לפי מדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות (0.6%), אך ועדת הכספים ביקשה לשנות את ההצעה כדי להגדיל אותה לפי גידול האוכלוסייה באותן שנים (1.9%). הצעת החוק הממשלתית הייתה מעמידה את מסגרת התקציב על 414 מיליארד ש"ח, לעומת 420 מיליארד שדרשה ועדת הכספים.

²² דוגמה לסיכון זה עלתה בהודעתה של חברת הדירוג S&P בדבר אשור דירוג האשראי של ישראל בסוף אוקטובר: החברה ציינה כי למרות התחזית ליציבות הדירוג, לחצים להורדת הדירוג יכולים לגבור; זאת אם מעבר לצעדים הקשורים במגיפה, ישראל לא תגבש תוכנית קונסולידציה לטווח הבינוני, ואם החוב ימשיך לעלות לעומת התחזית של החברה, שלפיה הוא יתייצב מתחת ל-80 אחוזי תוצר.

ב. הרחבת רשת הביטחון הכלכלית

לעומת משברים כלכליים הנובעים מצניחה של הביקוש המצרפי – שבהם מדיניות אנטי-מחזורית מאופיינת בעיקר בהגדלת הצריכה הציבורית, הזעזוע החריג והזמני שנובע מפנדמיה עולמית, ולא מבעיות מבניות בכלכלה, מיקד את תפקיד המדיניות הכלכלית באספקת נזילות ובסיוע לפרטים ולעסקים שנדרשו להפסיק לפעול באמצעות תשלומי העברה ותמיכות. זאת במטרה לגשר על פני התקופה שבה המשק מושבת כדי לשמר את ההון האנושי והפיזי, לסייע לפרטים להחליק תצרוכת למרות אובדן ההכנסה הזמני, ולמנוע אובדן לא יעיל של משרות.²³ משכך, צעדים הננקטים בתקופות שבהן מוטלות מגבלות על הפעילות צריכים להיות זמניים וקצרי טווח באופיים, להתמתן בין הסגרים ולהצטמצם בהדרגה לאחר הסרת המגבלות עם סגירת פער התוצר השלילי. כיוון שלזעזוע הבריאותי ולמגבלות על ההיצע יש התחלה וסוף – אף כי מועדו אינו ידוע מראש – מטרת המדיניות השנה הייתה להגביל את הפעילות באופן זמני, ובמקביל למנוע פגיעה חמורה יותר בביקוש המצרפי²⁴ ולמזער את הצלקות (Scarring) שגורם הזעזוע למשק, כדי לאפשר לו להתאושש במהירות לאחר השגת שליטה במגיפה.

משבר הקורונה אופיין בהטרונגיות רבה במידת הפגיעה הכלכלית במשק. (ראו פרקים ב', ה' ו-ז). לנוכח מאפיין זה, בשילוב עם מגבלת תקציב ממשלתית, מדיניות כלכלית יעילה אמורה למקד את הסיוע, במידת האפשר, בנפגעים העיקריים.²⁵ עם זאת, העדר אינפורמציה מלאה בידי הרשויות פוגם ביכולת של הממשלה לספק את הפתרון היעיל ביותר – תופעה המלווה את מנגנוני התמיכה הממשלתית גם בשגרה, אך הייתה נכונה ביתר שאת השנה, בגלל מהירות פגיעתו של המשבר והיקפה. לכן, אם בתחילת המשבר הייתה נחוצה תגובה מהירה ונרחבת באמצעות מנגנונים פשוטים כדי לספק ביטחון למשקי הבית²⁶ – גם במחיר של מתן מענקים בהיקף נרחב למי שלא נפגע מהמשבר – הרי ככל שהמצב נמשך נדרשה הממשלה לבצע התאמות כדי לספק את הסיוע המיטבי למי שזקוק לו יותר.

ביוזמה החליטה הממשלה לחלק מענקים אוניברסליים ("מענק לכל אזרח"), שעלותם התקציבית עמדה על כ-6.5 מיליארדי ש"ח, אך התועלת השולית מהוצאה זו – בפרט בחודש שבו חומרת המגבלות הייתה נמוכה מאוד ביחס לשאר השנה, ורשת הביטחון למי שנפגעו מהמשבר כבר הורחבה משמעותית – הייתה מוגבלת. המטרה המוצהרת של תשלום המענקים האוניברסליים הייתה להאיץ את הצריכה הפרטית, אך בהעדר היכולת להבחין בזמן אמת בין בעלי הכנסות גבוהות (או רכוש ומקורות נזילים) למעוטי הכנסה ורכוש, רבים ממקבלי המענקים היו משקי בית שממילא לא הקטינו את צריכתם – למעט הרכיבים שנבעו מהמגבלות הבריאותיות שהטילה

אם בתחילת המשבר הייתה נחוצה תגובה מהירה ונרחבת באמצעות מנגנונים פשוטים כדי לספק ביטחון למשקי הבית ככל שהמצב נמשך נדרשה הממשלה לבצע התאמות כדי לספק את הסיוע המיטבי למי שזקוק לו יותר.

²³ V. Guerrieri, G. Lorenzoni, L. Straub & I. Werning (2020). Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages? (No. w26918). National Bureau of Economic Research

²⁴ A. J., Auerbach, Y. Gorodnichenko & D. Murphy (2020). Fiscal policy and covid19 restrictions in a demand-determined economy (No. w27366). National Bureau of Economic Research. P. O. Gourinchas, S. Kalemli-Özcan, V. Penciakova & N. Sander (2020). Covid-19 and SME failures (No. w27877). National Bureau of Economic Research.

²⁵ העברות אוניברסליות במהלך סגר צפויות להגדיל את החיסכון של הפרטים ולא את התעסוקה, ולכן האפקטיביות שלהן נמוכה יחסית. Bayer et al. (2020), The Coronavirus stimulus package: How large is the transfer multiplier, NBER WP; Chetty et al. (2020). The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data; Wu et al. (2020). Consumption Vouchers during COVID-19: Evidence from E-Commerce. Alstadsæter, et al. (2020.) Norwegian and US Policies Alleviate Business Vulnerability Due to the Covid-19 Shock Equally Well.

²⁶ כמו תשלום המענקים הרוחבי לקראת פסח למשפחות עם ילדים, לקשישים, לנכים ולמקבלי קצבאות זקנה, הבטחת הכנסה, נכות ומזונות.

הממשלה. (ראו פרק ב'). Feldman and Heffetz (2020) מוצאים בסקר אינטרנטי כי המענק עודד רק רבע ממשקי הבית להגדיל את צריכתם בטווח הקצר, ואילו השאר השתמשו בו בעיקר להגדלת החיסכון הפרטי (כולל תשלום חובות) או תרמו אותו לאחרים.²⁷

לצד הקלת תנאי הזכאות לדמי אבטלה והרחבת הסיוע למובטלים (כפי שמפורט בפרק ה'), הרחבת רשת הביטחון הייתה משמעותית עוד יותר לעצמאיים, שבמרבית המדינות אינם זכאים לדמי אבטלה אלא במקרים מיוחדים, בשל קושי בפיקוח על יכולת ההשתכרות של העובד.²⁸ כחלק מתוכנית הסיוע הראשונית שולמו לעצמאיים שהצהירו כי מחזורם ירד ב-25% לפחות מענקים בשיעור של 65% מהכנסתם החודשית הממוצעת ועד 6,000 ש"ח.²⁹ בהמשך הורחבה הזכאות גם לשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים³⁰ והמענק הוגדל ל-70% עד לסכום של 10,500 ש"ח, וכן ניתנה תוספת לבעלי הכנסות נמוכות מ-300 אלף ש"ח בשנה. בתוכנית "רשת הביטחון הכלכלית", שאושרה ביולי, הוסדר מנגנון המענקים לעצמאיים, כך שאחת לחודשיים עצמאיים אשר מחזורם בחודשיים האחרונים ירד בלפחות 40% לעומת התקופה המקבילה אשתקד קיבלו מענק. סכום המענק החודשי נקבע ל-70% מההכנסה החודשית הממוצעת אשתקד עד לסך של 15 אלף ש"ח לפעימה (אחת לחודשיים). בדצמבר אושר מענק חד-פעמי לעצמאיים ולעסקים קטנים שחוו פגיעה ממושכת.³²

נוסף על המענקים הנזכרים, ששימשו תחליף לדמי אבטלה עבור עצמאיים ובעלי עסקים קטנים, שולמו מענקים גם לעסקים עצמם, כדי לפצות על ההפסדים שנגרמו בשל תשלום ההוצאות הקבועות כאשר הפעילות העסקית מוגבלת. מענקים אלו התבססו על מנגנונים שהופעלו בעבר לפיצוי עסקים שנפגעו בזמן עימותים ביטחוניים, וחושבו על סמך דוחות המע"מ התקופתיים, תוך התחשבות בעלויות הקבועות של העסק. לפעימה הראשונה היו זכאים עסקים שמחזורם השנתי נמוך מ-20 מיליון ש"ח, ובהמשך הורחבה הזכאות גם לעסקים גדולים יותר, אך בתנאי שהם חוו פגיעה של 60% לפחות. תנאי המענק ששולם בגין החודשים מאי 2020 עד יוני 2021 במסגרת רשת הביטחון הכלכלית מסוכמים בלוח ו'-2. הטבות נוספות לעסקים כללו: הלוואות בערבות מדינה, הנחה בארנונה העסקית, הארכת אוטומטית של רישיון העסק, פריסת תשלומי חובה, האצת החזרי מס הכנסה ומע"מ ותמיכות שונות של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן ניתנו לעסקים מענקים בגין החזרת עובדים מחל"ת (ללא תלות בשיעור הירידה במחזור), שימור עובדים במהלך הסגר השני בלבד (כתלות בפגיעה) ומענק לעסקים בינוניים וגדולים על פגיעה ממושכת.³³

²⁷ Naomi E. Feldman and Ori Heffetz, A Grant to Every Citizen: Survey Evidence of the Impact of a Direct Government Payment in Israel (December 28, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3752364>

²⁸ דמי אבטלה על-פי חוק נגישים לעצמאיים ב-11 מדינות OECD, אך פעמים רבות מדובר בהסדר וולונטרי ומותנה בסגירת העסק וחיפוש עבודה כשכיר. בשנים האחרונות גוברים הדיונים לגבי החלת מנגנון דמי אבטלה לעצמאיים, והוא אף יושם בצרפת וספרד ב-2019.

²⁹ פירוט על תנאי הפעימה הראשונה של המענקים לעצמאיים: <https://www.gov.il/he/departments/news/sa020420-1>

³⁰ בעלים של עסק קטן שגם מועסקים בו כשכירים.

³¹ https://www.gov.il/he/departments/news/sa240420_0

³² עסק שמחזור עסקאותיו בשנת 2019 היה מעל 18 אלף ש"ח ולא עלה על 300 אלף ש"ח וירד בשיעור של לפחות 25% בין פעילות העסק בתקופה שמחודש מרץ עד דצמבר 2020 לפעילותו בתקופה המקבילה בשנת 2019. סכום המענק נע בין 3,000 ל-9,000 ש"ח בהתאם לעומק הפגיעה.

³³ עסק שמחזור עסקאותיו בשנת 2019 היה בין 300 אלף ש"ח ל-400 מיליון ש"ח, אשר היה זכאי לשלושה או יותר מבין מענקי הסיוע להשתתפות בהוצאות שניתנו באמצעות רשות המסים. גובה המענק עומד על 60% מממוצע מענק ההוצאות הקבועות שניתן לעסק עד כה בגין תקופות זכאות בשנת 2020, עד לגובה של 50 אלף ש"ח.

לוח ו'-2

פרטי מענק ההוצאות הקבועות במסגרת תכנית "רשת הביטחון הכלכלית"

עסקים קטנים (18 – 300 אלף ₪)	עסקים בינוניים (300 אלף – 1.5 מיליון ₪)	עסקים גדולים (1.5 – 400 מיליון ₪)	
לפי המחזור השנתי:			
עד 100 מיליון ₪: ירידה של לפחות 25% ¹			
ירידה של לפחות 25% ¹ במחזור העסקות	ירידה של לפחות 25% ¹ במחזור העסקות	100-200 מיליון ₪: ירידה של לפחות 60%	סף הפגיעה במחזור
200-400 מיליון ₪: ירידה של לפחות 80%			
מקדם ההוצאות הקבועות במחזור ² (עד 30%) כפול המחזור המקביל ב-2019 כפול 0.1 – 0.5, כתלות בשיעור הירידה במחזור.			
3-6 אלפי ₪, כתלות בגובה המחזור השנתי ב-2019.	3%-15% מהמחזור המקביל ב-2019, כתלות בשיעור הירידה במחזור	500 אלפי ש"ח	סכום המענק לפעימה (אחת לחודשיים)
6 אלפי ₪	500 אלפי ש"ח	500 אלפי ש"ח	תקרת המענק

¹ במקור התנאי היה ירידה של 40% במחזור, אך זה נשאר בתוקף רק בפעילות של החודשים מאי עד אוגוסט 2020. החל מחודש ספטמבר הורחב מעגל הזכאים לכאלה שחוו ירידה של 25% במחזור בשל הסגר השני והקלה זו הוארכה מדי חודשיים, גם כשלא היה סגר.

² שיעור ממחזור העסקות שמשקף את העלויות הקבועות בעסק, אותן עלויות שלא ניתן לחסוך גם כשהפעילות פוחתת או מופסקת (למשל: שכר דירה, הוצאות מימון וכד'). מקדם זה לא יעלה על 30%. המקדם חושב לפי הנוסחה:

$$1 - \frac{\text{הוצאות שכר של עובדים בחל"ת} + \text{תשומות } X \cdot 0.9}{\text{מחזור חודשי}}$$

המקור: משרד האוצר.

הרחבת רשת הביטחון על ידי הממשלה הייתה חיונית ותרמה בעיקר למשקי הבית ולעסקים הפגיעים ביותר. עם זאת, העדר מנגנון מוכן מראש והדחיפות שבה נדרשו צעדי הסיוע גרמו קשיים בעיצוב המדיניות וביישומה;³⁴ ראשית, תגובתה הראשונית של המדיניות עם פרוץ המשבר הייתה איטית. ממרץ עד יולי הורחבה התמיכה במספר פעימות לתקופות קצרות, ורק ביולי הוכרזה תוכנית רשת הביטחון, שקבעה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ומענקים לעסקים ועצמאיים עד יוני 2021. שנית, הקריטריונים שנקבעו למתן התמיכות ותשלומי ההעברה לא סיפקו כיסוי מלא לכל מי שנפגע מהמשבר,³⁵ והממשלה נדרשה לתיקוני חקיקה נוספים לאורך השנה כדי להכליל קבוצות נוספות במעגל הזכאים; שלישית, ההיקפים הגדולים של תביעות האבטלה והמענקים גרמו בעיות טכניות במערכי הביטוח הלאומי, שירות התעסוקה ורשות המסים, ואלה עיכבו את יישום המדיניות בתחילת המשבר; לבסוף, גורם נוסף, המקשה על האזרחים למצות את זכויותיהם בעתות שגרה ובמיוחד בתקופות משבר, היה ריבוי הרשויות שאליהן היו צריכים לפנות.³⁶

³⁴ מנגנון הפיצוי לעסקים של קרן מס רכוש היה הבסיס לתוכנית המענקים השנה, אך נדרש זמן להרחבתו ממנגנון קצר טווח המוגבל לאזור גיאוגרפי מסוים למערך כוללני ומתמשך ברמה הארצית.

³⁵ למשל לבעלי עסקים חדשים שפתחו בינואר-פברואר 2020 ולנשים שהיו בחופשת לידה ב-2019 – אשר לגביהם אין יכולת להשוות את עוצמת הפגיעה במחזור עם התקופה המקבילה אשתקד

³⁶ מובטלים נדרשו להירשם גם בשירות התעסוקה וגם במוסד לביטוח לאומי; עסקים נדרשו להירשם ברשות לעסקים קטנים כדי לקבל הנחה בארנונה ומענק שימור עובדים במקביל להגשת בקשה למענק הוצאות קבועות מרשות המסים ולדיווח למוסד לביטוח לאומי על הוצאת עובדים לחל"ת; מעסיקים שהיו זכאים למענק עידוד תעסוקה היו צריכים לדווח לשירות התעסוקה על חזרת עובדיהם במקביל לדיווח של העובדים וכו'.

העיכובים והקשיים ביישום רשת הביטחון מדגישים את החשיבות של מנגנוני מייצבים אוטומטיים, ובפרט כאלו שמרחיבים את רשת הביטחון בעת משבר ומצמצמים אותה לאחר מכן. למנגנון אוטומטי מספר יתרונות על פני שינויים ברשת הביטחון על פי שיקול דעת. ראשית, הזמן הנדרש כדי לעצב, לחקק ולהוציא לפועל תוכניות סיוע מחריף את אי-הוודאות, וזו מאיטה את הפעילות³⁷ ופוגעת באפקטיביות של המדיניות הממשלתית. חיזוק רשת הביטחון מבטח את הפרטים נגד זעזועים מקרו-כלכליים שאינם בשליטתם ומצמצם את החיסכון המניעתי (precautionary saving) גם בתקופות שגרה.³⁸ שנית, בצעדי מדיניות שתוקפם נתון לשיקול דעת הממשלה ולא מתואם עם אינדיקטורים מקרו-כלכליים כרוכה סכנה כי יופסקו בטרם עת, לפני שהפעילות העסקית תתחזק די הצורך, או שיימשכו גם כשמצב המשק ישתפר והם לא יידרשו עוד. הפקת הלקחים מהמשבר הנוכחי צריכה לכלול עיצוב מנגנוני רשת ביטחון המופעלים על ידי טריגרים כלכליים, כגון שיעור האבטלה, כך שמחד גיסא לא יהיה פיגור ביישום, ומאידך התמיכה תופסק אוטומטית כשלא יהיה בה עוד צורך. קביעת מדיניות בתקופה שאינה משברית צפויה להיות מוצלחת יותר גם מבחינת תכנונה וגם מבחינת התקשור שלה לציבור. יישום מיטבי של המדיניות יכלול היערכות מראש תוך השארת מקום לשיקול דעת של קובעי המדיניות בהתאמת הפרמטרים של המערכת לסוג המשבר, במקום לבנות כל פעם יש מאין. תופעה זו בלטה בנטייה של מרבית המדינות המפותחות להפעיל עם תחילת המשבר מנגנוני סיוע קיימים בשוק העבודה (כפי שמתואר בפרק ה'), תוך התבססות על מסגרת מוסדית קיימת והתאמת פרמטרים כגון סכומי המענקים ותנאי הזכאות להם.

קידום מערך מידע ממשלתי משותף לכל הגופים העוסקים בסיוע, שיכול להיות חלק מפריקט הדיגיטציה הממשלתית,³⁹ יאפשר לגופים אלה לתת מענה מהיר על סמך בחינה של כל הקריטריונים הרלוונטיים להענקת סיוע ממוקד. נוסף על כך ראוי להקים אתר אחד (one stop shop), שבו מופיע כל המידע הרגולטורי בשפה נגישה לפי קהל היעד, אשר באמצעותו ניתן למלא ולהגיש את כל הטפסים הנדרשים, ודרכו מתנהלת תקשורת ישירה עם הגופים הרלוונטיים, כך שהמשתמש הוא במרכז, ואינו צריך לפנות לכל גוף בנפרד.

הפקת הלקחים מהמשבר
הנוכחי צריכה לכלול
עיצוב מנגנוני רשת
ביטחון המופעלים על
ידי טריגרים כלכליים,
כגון שיעור האבטלה,
כך שמחד גיסא לא
יהיה פיגור ביישום,
ומאידך התמיכה תופסק
אוטומטית כשלא יהיה
בה עוד צורך.

³⁷ A. Fatás & I. Mihov (2003). "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1419–1447, IMF (2015). "Can Fiscal Policy Stabilise Output?" in *Fiscal Monitor April 2015: Now is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*.

³⁸ Baker et al. (2016). מוצאים באמצעות ניתוח קטעי עיתונות מאז 1985 בארה"ב וב-12 מדינות מפותחות אחרות שאי-וודאות לגבי המדיניות הביאה לירידה בהשקעה, בתוצר ובתעסוקה. S. R. Baker, N. Bloom, & S.J. Davis. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593–1636. Villaverde et al. (2015). משתמשים בזעזועים זמניים לא צפויים במדיניות הפיסקלית של ארה"ב ומוצאים שהערך המרכזי לפגיעה בצמיחה הוא השקעה פחותה בחון וייצור מתחת לפוטנציאל. J. Fernández-Villaverde, P. Guerrón-Quintana, K. Kuester & J. Rubio-Ramírez. (2015). Fiscal volatility shocks and economic activity. *American Economic Review*, 105(11), 3352–84.

³⁹ ראו החלטת ממשלה מס' 260 מיום 26.7.2020.

ג. הגדלת ההוצאה הציבורית על בריאות

שירותי הבריאות בישראל מאופיינים ברפואה אוניברסלית ובתוצאות טובות בהשוואה בין-לאומית, גם כשמפקחים על הרכב הגילים הצעיר בישראל ביחס לשאר המדינות המפותחות.⁴⁰ עם זאת, המערכת מתמודדת עם מספר אתגרים שסיכנו את יכולת הספיקה שלה בעת התפשטות הנגיף. קיבולת החסר של מערך האשפוז, ובפרט של המחלקות הפנימיות עולה לכותרות בכל שנה בחודשי החורף, כאשר נוצר ביקוש יתר עקב מיעוט מיטות תקניות במחלקות הפנימיות ובמוסדות להמשך הטיפול והעדר חלופות אשפוז ביתי.⁴¹ תיקון מדדים בין-לאומיים לפי הרכב הגילים באוכלוסייה⁴² מעלה כי מספר האחיות לאלף נפש בישראל נמוך בהשוואה בין-לאומית, וכן גם מספר מיטות הטיפול האקוטי (איור ו-5).⁴³

נקודות התורפה של מערך האשפוז באו לידי ביטוי ביתר שאת השנה בשל היקפי התחלואה הנרחבים, הגבירו את החשש מחוסר יכולת לספק מענה מיטבי לחולים והניעו את הממשלה לבחור במגבלות ריחוק חברתי חריפות בהשוואה בין-לאומית. (ראו פרק א'). כשאובחן, בסוף פברואר 2020, חולה הקורונה הראשון בישראל, ובתוך 22 ימים הגיע מספר החולים הפעילים ל-200, החליטה הממשלה להטיל את הסגר הכללי הראשון, בשל החשש מאי ספיקה של מערכת אשפוז.⁴⁴ גם הטיעונים בעד הסגר השני נשענו על התפוסה המלאה של מחלקות הקורונה במחוז הצפון, ובגל התחלואה השלישי הגיעו מחלקות הקורונה בירושלים לתפוסה מלאה, למרות ההיערכות במהלך השנה, וחולים רבים נאלצו לעבור לבתי חולים במחוזות אחרים.

עם הגידול המהיר של התחלואה בתחילת מרץ תוקצבה מערכת הבריאות בכ-10 מיליארדי ש"ח, תוספת חד-פעמית של כ-27% לתקציב משרד הבריאות.⁴⁵ תוספת זו נועדה תחילה לרכש חירום של ציוד מיגון לצוותים הרפואיים ומכונות הנשמה ולהקמת מערך בדיקות קורונה, שהקיבולת שלו במהלך הגל הראשון הייתה אלפים בודדים של בדיקות ביום. בהמשך הוגדל מערך הבדיקות לכמאה אלף דגימות ביום, נוספו תקני כוח אדם בבתי החולים (כ-600 רופאים ו-2,000 אחיות), הוכשרו מערכי אשפוז חלופיים (מלונות קורונה), נרכשו חיסוני קורונה, ואלה הגיעו לארץ לקראת סוף דצמבר. (ראו פירוט באיור ו-6). שיעור הביצוע של התקציב בסוף השנה עמד על 113%. ניתוח פרטני של סעיפי התקציב מעלה כי מרבית ההוצאה שימשה להתמודדות קצרת טווח עם המגיפה; חלק נוסף נועד לשיפוי המוסדות הרפואיים בשל הפסדים פיננסיים שנגרמו עקב שיבוש בפעילות השגרתית והתאמות למגבלות הקורונה; 4% מהתקציב יועד להגדלה זמנית של תקני כוח האדם בבתי החולים, במוסדות הגריאטריים, הפסיכיאטריים ובמעבדות, ורק כ-11%

עם הגידול המהיר של התחלואה בתחילת מרץ תוקצבה מערכת הבריאות בכ-10 מיליארדי ש"ח, תוספת חד-פעמית של כ-27% לתקציב משרד הבריאות.

⁴⁰ OECD (2019), Health at a Glance, עמודים 25 ו-35.

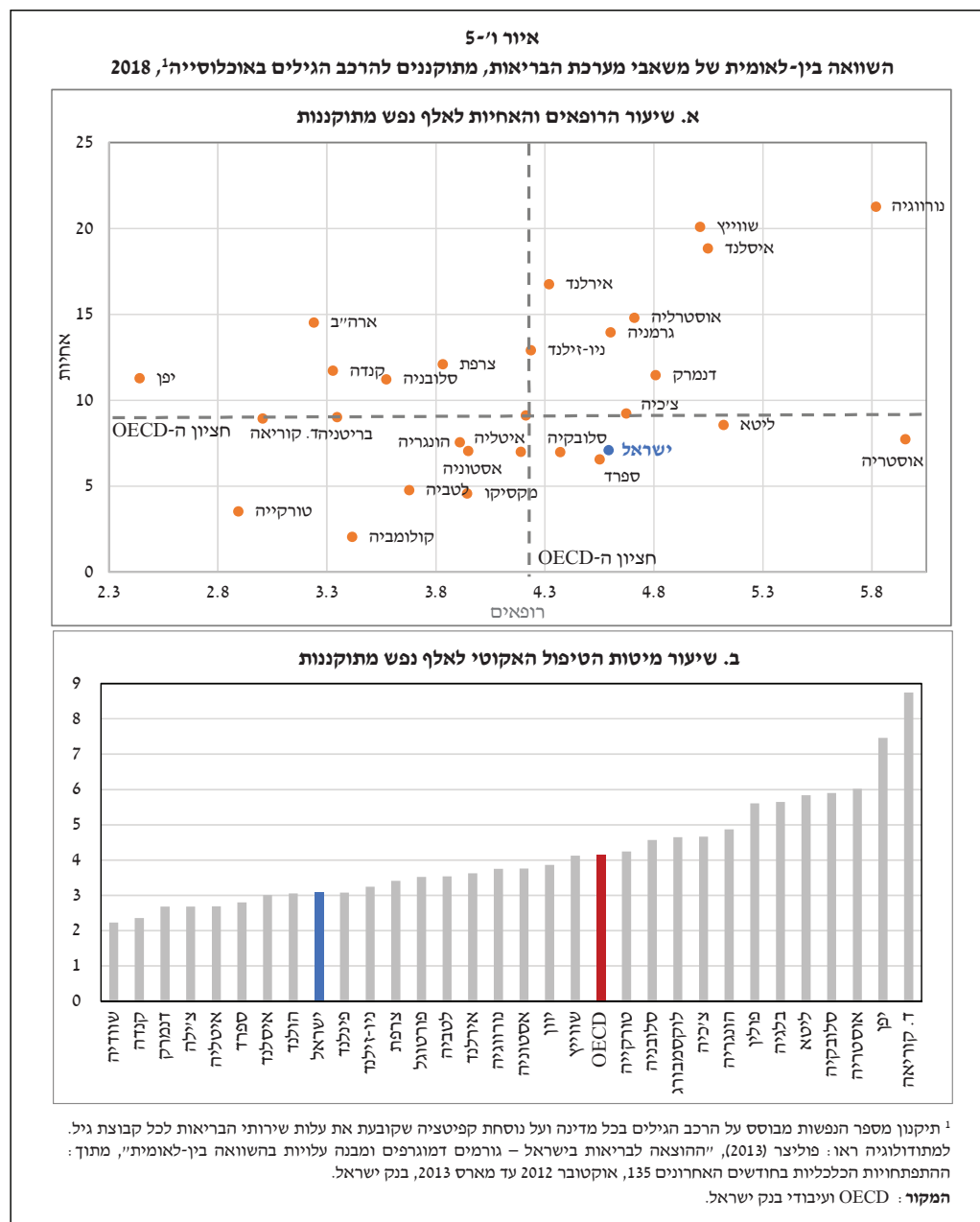
⁴¹ ראו את ההמלצות "הוועדה לשיפור הטיפול במערך האשפוז הפנימי במדינת ישראל, 2019", שנקראה גם ועדת טור-כספא על שם היושב בראשה.

⁴² תיקון מספר הנפשות מבוסס על הרכב הגילים בכל מדינה ועל נוסחת קפיטציה, הקובעת את עלות שירותי הבריאות לכל קבוצת גיל. למתודולוגיה ראו: ערן פוליצר (2013). "ההוצאה לבריאות בישראל – גורמים דמוגרפיים ומבנה עלויות בהשוואה בין-לאומית", מתוך: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 135, אוקטובר 2012 עד מארס 2013, בנק ישראל.

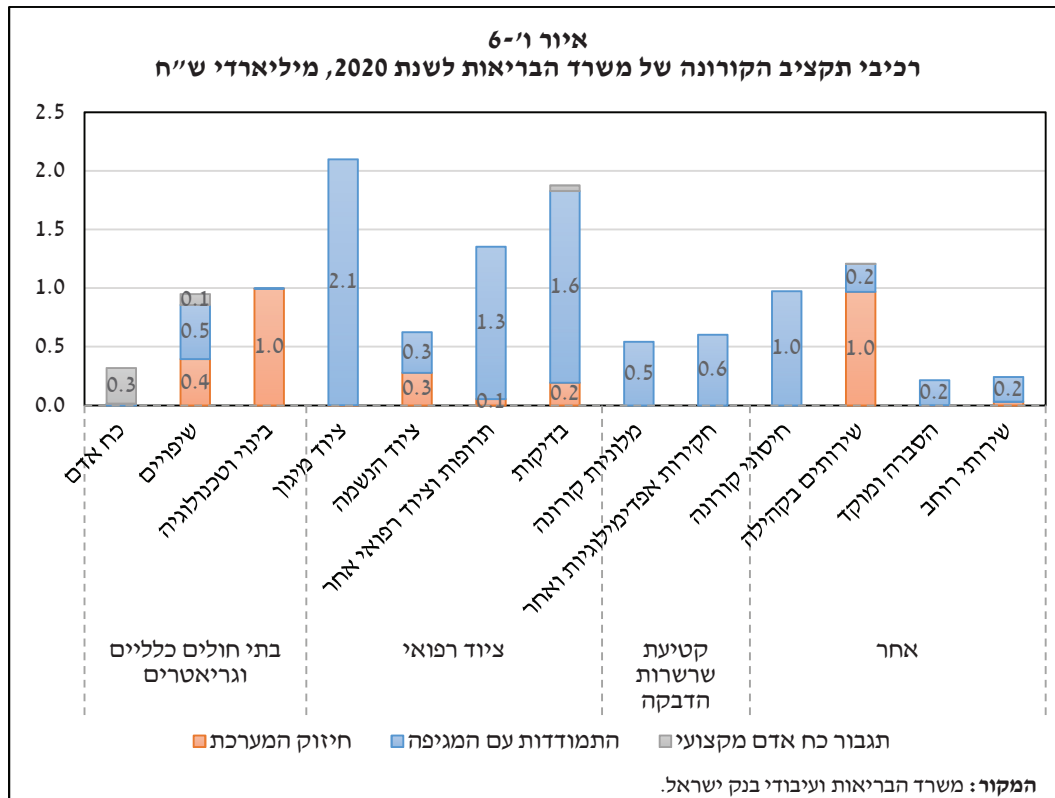
⁴³ שיעור הרופאים גבוה יחסית, אך בישראל שיעור הרופאים המבוגרים (מעל גיל 60) ומשקל הרופאות – שתי קבוצות שתשומת העבודה שלהן נמוכה מהממוצע – גדל בשנים האחרונות. (אביעד טור-סיני ואחרים, "רופאים בישראל: מגמות במאפייניהם ובהכשרתם", פרק מתוך דוח מצב המדינה, מרכז טאוב, דצמבר 2020). לפי נתוני ה-OECD לשנת 2018 שיעור הרופאים המבוגרים (מעל גיל 65) בישראל מתוך סך הרופאים הוא הגבוה ביותר ב-OECD, ושיעור הרופאות מתוך סך הרופאים נמוך מהממוצע.

⁴⁴ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4891_2020

⁴⁵ התקציב נטו לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה ומפעלים עסקיים לרבות בתי החולים הממשלתיים. התקציב הנוסף יועד בעיקר למערכת האשפוז הכללית, אך גם למוסדות הגריאטריים והפסיכיאטריים.



מהתקציב התוספתי נועדו לפתיחת "מחלקות מתפרצות" ופרויקטי בינוי ורכישת מכשור רפואי שיחזקו את מוכנות מערכת הבריאות גם בטווח הארוך. החוסן והגמישות של מערכת הבריאות הישראלית אותגרו במהלך שנת 2020. מאפיינים אלו הם רכיב חשוב בהתמודדות עם הטיפול בחולי הקורונה, אך גם ביכולת של המערכת להמשיך לספק שירותי בריאות שגורתיים. למשל, במהלך גל התחלואה הראשון הורה משרד הבריאות לעצור את הפעילות האלקטיבית בבתי החולים בשל הצורך להקצות משאבים למקרים הדחופים בלבד. אף על פי שתרחישי הקיצון שאליהם נערך משרד הבריאות לא התממשו, כניסת אנשי צוות רבים לבידוד הובילה לשינוי אופן הניהול של מצבת כוח האדם בבתי החולים, ונעשה שימוש מלא בתקנים הזמניים שנוספו.



לעומת מגיפה, שהיא אירוע מתגלגל אשר אפשר להיערך במהלכו, מצבי חירום אחרים כגון רעידת אדמה מתרחשים בבת אחת וצפויים להעמיד בסיכון גבוה אף יותר את יכולת הספיקה של מערך האשפוז. למערך זה אין מספיק מרווח ביטחון בשגרה, והבעיות המבניות בו לא טופלו ואף החמירו בשל התמשכות האירוע והשחיקה של הצוותים הרפואיים. כדי להפוך את החיזוק מזמני לקבוע, נדרש תקצוב שוטף של מערך האשפוז על בסיס פרמטרים שקופים ואחידים לכלל הגופים, במקום מימון הגירעונות המבניים של הגופים השונים באמצעות מבחני תמיכה אד-הוקיים. כמו כן מומלץ לקבע את תקני כוח האדם הזמניים שניתנו לבתי החולים והרחבת ההכשרה האקדמית של אחיות, להוסיף חלק מהמיטות שנוספו במסגרת מחלקות הקורונה לתקן של המחלקות הפנימיות, לתגבר את מערך הטיפול הנמרץ ולתכנן ובינוי מבנים רפואיים באופן שיאפשר גמישות של מערך האשפוז (כגון "מחלקות מתפרצות", שחלקן הוקמו בחניוני בתי החולים).⁴⁶

לעומת מגיפה, שהיא אירוע מתגלגל אשר אפשר להיערך במהלכו, מצבי חירום אחרים כגון רעידת אדמה מתרחשים בבת אחת וצפויים להעמיד בסיכון גבוה אף יותר את יכולת הספיקה של מערך האשפוז.

ד. התמודדות מערכת החינוך בזמן המשבר

מרבית מדינות העולם סגרו את מערכות החינוך בגל התחלואה הראשון בשל חוסר מוכנות, אך לאחר חופשת הקיץ רבות מהן ערכו התאמות כדי להימנע מהמשך הסגירה. לעומת זאת ישראל בחרה בחלופת הסגירה והלמידה מרוחק במהלך התפרצות גלי התחלואה הבאים.⁴⁷ הלמידה

⁴⁶ להמלצות נוספות בנושא: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020). "חיזוק מוכנות מערכת הבריאות למצבי משבר", כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה. <https://www.idi.org.il/media/15311/health.pdf>.

⁴⁷ מספטמבר עד פברואר הייתה מערכת החינוך בישראל סגורה ב-40% מימי הלימודים, לעומת ממוצע של 14% במדינות ה-OECD. (לפירוט ראו פרק ז').

מרחוק לא הייתה מיטבית,⁴⁸ וההשלכות של חסרונותיה עלולות להשפיע על התלמידים גם בטווח הארוך. (ראו פרק ז'). תוספת התקציב למשרד החינוך במהלך הסגר הראשון עמדה על 88 מיליון ש"ח בלבד,⁴⁹ והיא הורחבה רק ביוני ל-1.2 מיליארדי ש"ח עבור מה שנשאר משנת הלימודים תש"פ.⁵⁰ באוגוסט הוקצה תקציב נוסף של 4.2 מיליארדי ש"ח עבור שנת תשפ"א. בסופו של דבר הסתכם תקציב הקורונה של משרד החינוך בכ-2.4 מיליארדי ש"ח בשנת 2020 ועוד כ-3 מיליארדי ש"ח בשנת 2021. התקציב התוספתי יועד בעיקר להאצת התקשוב של בתי הספר, ציוד תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש במחשבים וטאבלטים שיאפשרו למידה מרחוק, גיוס זמני של כוח אדם נוסף כדי לקיים מתווה קפסולות בגילים הצעירים וכדי להאריך את שנת הלימודים בשלושה שבועות עד כה ד' (תוכנית "בית-ספר של החופש הגדול" וצהרונים) כפיצוי על אובדן ימי הלימוד במהלך הסגר הראשון.

קשיים ביישום הנהלים החדשים⁵¹ ועיכובים ברכישת המחשבים, שנבעו מההיקפים הגדולים שהוזמנו בבת אחת ומהביקוש העולמי הגבוה, הביאו לתת-ביצוע של תקציב הקורונה בשנת 2020 והעברת עודפים בסך 0.6 מיליארד ש"ח לשנת 2021. מחצית מהתקציב שבוצע שימשה לגיוס כוח אדם נוסף, והמחצית השנייה – לשיפור מערך התקשוב ורכישת המחשבים. שינויים נוספים שבוצעו החל מספטמבר במערכת החינוך ללא עלות תקציבית כללו את הגדלת הגמישות הניהולית והפדגוגית של מנהלי בתי הספר, מיקוד תוכני הלימוד בכל שכבות הגיל (צמצום של 10%–30% בחומר הלימוד) וצמצום מספרן של בחינות הבגרות החיצוניות ל-6 בלבד.

הפעילות השוטפת של מערכת החינוך נפגעה, וההתנהלות של משרד החינוך והממשלה לאורך כל התקופה יצרה אי-וודאות גדולה בקרב צוותי ההוראה, ההורים והתלמידים. אובדן ימי הלימוד והקשרים החברתיים עלולים להשפיע על התלמידים לאורך זמן. עם זאת, האצת התהליכים של האצלת הסמכויות למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות, הדיגיטציה – גם אם זו תשמש בעתיד כלי משלים ולא תחליפי ללמידה בכתה – והמסקנות שיופקו ממיקוד חומר הלימוד והבגרות יוכלו להוות תשתית לרפורמות משמעותיות לשם העלאת איכות החינוך בישראל בשנים הקרובות. אם תקופת המשבר תנוצל להחזרתה של הפעילות השוטפת לשגרה תוך הרחבת ההשקעה בתקשוב בתי הספר ובהכשרת המורים להוראה דיגיטלית, הטמעת השינויים הפדגוגיים שהוכחו כמוצלחים בתוכנית הלימודים והנגשת מחשבים ותשתיות אינטרנט לתלמידים מכל קבוצות האוכלוסייה, מערכת החינוך יכולה לצאת ממשבר הקורונה מחוזקת ומותאמת יותר למאה ה-21.

האצת התהליכים של האצלת הסמכויות למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות, הדיגיטציה והמסקנות שיופקו ממיקוד חומר הלימוד והבגרות יוכלו להוות תשתית לרפורמות משמעותיות לשם העלאת איכות החינוך בישראל בשנים הקרובות.

ה. העסקת עובדי המגזר הציבורי בכפוף למגבלות

גם ההמשכיות העסקית של רשויות המגזר הציבורי אותגרה עם פרוץ המגיפה וההחלטה על מגבלות ריחוק חברתי במקומות העבודה. מספר הסכמים קיבוציים לאורך השנה איפשרו לשכלל את אופן ההעסקה של עובדי המגזר הציבורי בתקופת הקורונה באופן שיגמיש וייעל אותו גם בעתיד. לאחר תקופה קצרה של עמימות נחתם בסוף מרץ הסכם קיבוצי, שבמסגרתו הוצאו לחופשה כפויה 50%–70% מהעובדים.⁵² לאחר פסח נחתם הסכם נוסף, שהאריך את החופשה, אך ניכה לעובדים רק מחצית מימי החופשה שנאלצו לקחת מסוף פסח עד תחילת מאי.

⁴⁸ ראו ספי בכר, "מוכנות ללמידה מרחוק ברמת התלמיד ובתי הספר – תובנות מ-PISA 2018 וסקר הוצאות משק הבית", מתוך: סדרת ניתוחים של חטיבת המחקר בבנק ישראל (יוני 2020).

⁴⁹ ראו החלטת ממשלה מס' 5013 מיום 24.04.2020.

⁵⁰ ראו החלטת ממשלה מס' 326 מיום 16.08.2020.

⁵¹ כך, למשל, חלק מהתקציב המקורי לגיוס כוח אדם לא היה נחוץ בסופו של דבר עקב ביטול מתווה הקפסולות בצהרונים, והוא הוקצה ליעדים אחרים בתקציב המדינה.

⁵² למועט מערכת הבריאות, מערכת הביטחון ושירותים חיוניים אחרים, שעבדו בשיעורים גדולים יחסית או אף במתכונת מלאה.

עם סיום הסגר הראשון נחתם הסכם "התו הסגול" אשר נועד לאפשר את המשך פעילות השירות הציבורי תוך התמודדות עם המגבלות שהוטלו על ההתייחסות במקומות העבודה. על פי ההסכם, הועמדו לרשות המעסיקים כלי גמישות ניהולית כגון התאמת שעות העסקת העובדים, לרבות העסקה במשמרות, התאמת שבוע העבודה, שינוי הגדרות ותכולות של התפקיד, ניווד עובדים והטמעת טכנולוגיות חדשניות. כל זאת על פי החלטת המעסיק, תוך שקט תעשייתי וללא תשלום תוספת שכר. במקרים שבהם עובדים לא יכלו להמשיך את עבודתם בשל המגבלות גם לאחר מיצוי כל כלי הגמישות הניהולית, ההסכם איפשר למעסיקים להוציאם לחל"ת פנימי זמני, או לצמצם את משרתם.⁵³ תקופה ייחודית זו, שבה בוצעו תהליכים משמעותיים רבים, כגון עבודה מהבית, דיגיטציה של השירותים הממשלתיים ושינוי תנאי העבודה, מדגימה את הפוטנציאל לבצע התאמות שיתרמו לפירוק העבודה במגזר הציבורי גם בתקופות שגרה; יהיה חשוב לבסס את ההסכמים הקיבוציים הבאים במגזר הציבורי על שינויים מבניים כאלה.

3. הכנסות הממשלה ממסים

בראייה שנתית גביית המסים בשנת 2020 ירדה בדומה לירידת התוצר. המשתנים הראליים המשפיעים על ההכנסות ממסים, כגון יבוא מוצרי הצריכה, ומצב שוק ההון, לא השתנו משמעותית בשנת 2020 לעומת הצפי טרם המשבר, והעלייה במכירת הדירות ברבעונים שקדמו למשבר תמכה בגידול של הגבייה. בהתחשב במשתנים המשפיעים על ההכנסות ממסים לפי מודל המס של חטיבת המחקר,⁵⁴ הירידה בהכנסות הייתה גדולה במקצת מהצפי, במיוחד ברבעון השני של השנה. בטווח הקצר תפנית חדה בפעילות גורמת לרוב פגיעה לא ליניארית בגביית המסים, שכן הגמישויות הרגילות המוכרות לנו מעתות שגרה אינן תקפות במשברים, והירידה בתקבולי המסים גדולה מהירידה בתוצר. פירוק אובדן ההכנסות ממסים לעומת 2019 לתקופות לפי חומרת המגבלות (איור ו-7) מעלה כי גביית מס ההכנסה (ברוטו) אכן ירדה בחדות במהלך הסגר הראשון, אך בתקופת ההתאוששות בקיץ (יוני-אוגוסט) ואפילו בתקופת הסגר השני גביית המסים הישירים הייתה גבוהה מהסכום המקביל אשתקד עד כדי סגירת הפער של הסכום השנתי לעומת 2019. המסים העקיפים, שמגיבים מהר יותר לשינויים בפעילות הכלכלית, ספגו פגיעה קשה יותר במהלך הסגר הראשון, ואף שתקבולי המע"מ המקומי התאוששו עם התחזקות הפעילות, מסי היבוא נותרו נמוכים וגדלו רק בדצמבר בשל הקדמת יבוא כלי רכב לחודש זה לפני העלאת המסים עליהם בינואר 2021. הטלת המגבלות על התנועה ניכרה גם בגביית מס הדלק, שצנחה במהלך הסגרים. בעשרת החודשים מפרוץ המשבר (מרץ-דצמבר), הגבייה הייתה נמוכה ביחס לשנה הקודמת בכ-7 מיליארדי ש"ח, אך גבוהה מהצפוי במהלכו, וזאת משתי סיבות עיקריות, הקשורות זו בזו: ראשית, הפגיעה בתוצר הייתה נמוכה מהצפוי במהלך השנה; שנית, האופי הדואלי של הפגיעה בשוק העבודה בא לידי ביטוי בגביית המסים: מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו היו בעלי שכר נמוך, שאינו מגיע לסף השכר החייב במס הכנסה, או שמשלמים מעט יחסית. (ראו הרחבה בפרקים ב' ו-ה'). כך, למרות הפגיעה החמורה בתשומת העבודה, עלתה הגבייה של מס ההכנסה בניכויים משכר בחודשים מרץ-דצמבר לעומת התקופה המקבילה אשתקד.⁵⁵

בעשרת החודשים מפרוץ המשבר (מרץ-דצמבר), הגבייה הייתה נמוכה ביחס לשנה הקודמת בכ-7 מיליארדי ש"ח, אך גבוהה מהצפוי במהלכו.

⁵³ בתקופת חל"ת פנימי העובד ממשיך לקבל משכורת מהמעסיק, אך רק בשיעור של 70% מהשכר הקובע להשלמת פיצויי פיטורים. למרות מתן האפשרות, שיעורי המימוש היו די נמוכים.

⁵⁴ לפירוט על מודל המס, ראו: A. Brender, & G. Navon (2010). "Predicting government tax revenues and analyzing forecast uncertainty", *Israel Economic Review*, 7(2), 81-111.

⁵⁵ רשות המסים (2021), הכנסות המדינה ממסים בשנת 2020 בצל המשבר – סקירה מיוחדת.

אבטלה לו פוטר. ⁵⁸ נוסף על כך, הצמצום האוטומטי בהעברות השוטפות למוסד לביטוח לאומי, הצמודות לגבייה מהציבור, פינה 2.3 מיליארדי ש"ח מתקציב המדינה ההמשכי שהוסטו להוצאות אחרות מול הציבור. אף שמדובר בהעברה בין רכיבי הממשלה הרחבה, שאינה משפיעה על הגירעון הכולל, שינויים אלו השפיעו על המאזן הכולל של המוסד לביטוח לאומי, והוא הפך לראשונה לשלילי ומומן באמצעות צמצום יתרות העודפים שנצברו בעבר (לוח ו'-3).

הואיל ובענף האבטלה אין בשגרה צבירת עודפים, שאמורה לשמש במקרה של משבר כלכלי, מימון הגירעון של המוסד לביטוח לאומי באמצעות יתרות האג"ח של המוסד הוא על חשבון הקרנות שנצברו לצורך ההתחייבויות האקטואריות בענפים אחרים. השימוש בקרן הביטוח הלאומי למימון גירעונות שנובעים מזעזועים כלכליים בהווה מחליש את המנגנון המחייב את הממשלה לכסות חלק מעלות הקצבאות בטווח הארוך באמצעות תשלומי קרן וריבית, ויחייב בעתיד להגדיל את ההעברות השוטפות של הממשלה למוסד לביטוח לאומי, להעלות את דמי הביטוח או לפגוע בקצבאות. ⁵⁹ אם המדינה מעוניינת לשמר את המוסד לביטוח לאומי כמערכת הצוברת חסכוניות של הציבור בהווה לצורך תשלום קצבאות בעתיד, ההתפתחויות בשנה זו מדגישות את הצורך בגידור מקורות המימון של ענפים כגון זיקנה ושארם באמצעות הפרדה בינם לבין ענפים קצרי טווח. זאת כדי למנוע סבסוד צולב, הנותן משקל יתר להווה על חשבון העתיד, בשל קוצר ראות של מקבלי ההחלטות, ללא שיקוף ההשלכות לציבור.

הואיל ובענף האבטלה אין בשגרה צבירת עודפים, שאמורה לשמש במקרה של משבר כלכלי, מימון הגירעון של המוסד לביטוח לאומי באמצעות יתרות האג"ח של המוסד הוא על חשבון הקרנות שנצברו לצורך ההתחייבויות האקטואריות בענפים אחרים.

לוח ו'-3
רכיבי הגרעון הכולל, ¹ לפי יחידה, 2019-2020
(אחוזי תוצר)

מלכ"רים ציבוריים ומוסדות לאומיים	הרשויות המקומיות	הביטוח הלאומי	הממשלה המרכזית		
1.1	4.0	5.3	24.8	2019	ההכנסות מהציבור
1.2	4.0	5.1	24.7	2020	
7.3	6.0	6.7	19.9	2019	ההוצאות מול הציבור
7.6	6.3	9.5	23.5	2020	
6.1	2.0	1.3	-4.8	2019	הגרעון/העודף (+/-) מול הציבור
6.4	2.4	4.3	-1.2	2020	
-6.0	-1.9	-2.1	9.9	2019	ההעברות/התקבולים (+/-) נטו בתוך הממשלה הרחבה
-6.4	-2.4	-3.4	12.2	2020	
0.2	0.1	-0.8	5.1	2019	הגרעון/העודף (+/-) הכולל
0.0	0.0	0.9	11.0	2020	

¹ ללא הפחתת הכנסות ממכירת קרקעות
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁵⁸ שיפוי האוצר את הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה השנה כלל רק את התוספת ששולמה בגין צעדים להרחבה הזכאות לדמי אבטלה: קיצור תקופת האכשרה מ-12 ל-6 חודשים, קיצור תקופת החל"ת המינימלית המזכה בדמי אבטלה מ-30 יום ל-14, הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה בהתאם לשיעור האבטלה הרחב וכו'.

⁵⁹ לפירוט ראו: ע' פינקלשטיין, תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל, בתוך: לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, בנק ישראל אוקטובר 2019.

5. החוב הציבורי ומימונו

לאחר עשור של ירידה מתמשכת של יחס החוב לתוצר, גדל החוב הציבורי ברוטו בשנת 2020 ב-12.6 אחוזי תוצר כתוצאה מגירעון בגובה 11.6 אחוזי תוצר וצמצום בתוצר הנומינלי (אפקט המכנה), שהגדיל את היחס באחוז תוצר. כנגד זאת, האינפלציה השלילית והייסוף החד של השקל פעלו לשערוך החוב הציבורי כלפי מטה בשיעור כולל של 0.7 אחוז תוצר. נוסף על כך גייסה הממשלה חוב עודף בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר, בשל תחזיות גירעון גבוהות מהגירעון בפועל והרצון להבטיח זמינות של מקורות נזילים למקרה שהמשבר יתמשך ויעמיק. גיוס עודף זה מצד אחד מגדיל את נטל תשלומי הריבית בשנת 2021, שבה הגירעון צפוי להישאר גבוה בסטנדרטים היסטוריים, ומצד שני מקל על גיוס החוב בשנה זו ומצמצם את אי-הוודאות לגבי תנאי הגיוס העתידיים.

לוח ו'-4

רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2015 עד 2020 (אחוזי תוצר)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	
60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	65.7	החוב בסוף השנה הקודמת
1.0	-3.3	-2.8	-2.2	-3.0	-3.2	הגידול בתוצר (נומינלי)
13.1	3.2	2.5	1.2	1.8	1.7	גיוסי הון נטו
11.6	3.7	2.9	2.0	2.1	2.1	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.5	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
0.0	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.3	תקבולי הפרטה
1.6	-0.4	-0.1	-0.5	0.1	0.4	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
-0.2	0.2	0.2	0.1	-0.1	-0.3	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
-0.5	-0.7	0.5	-0.6	-0.2	-0.1	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.4	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	התאמה לעלויות הנפקה
-0.5	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	0.2	שארית ⁴
72.6	60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

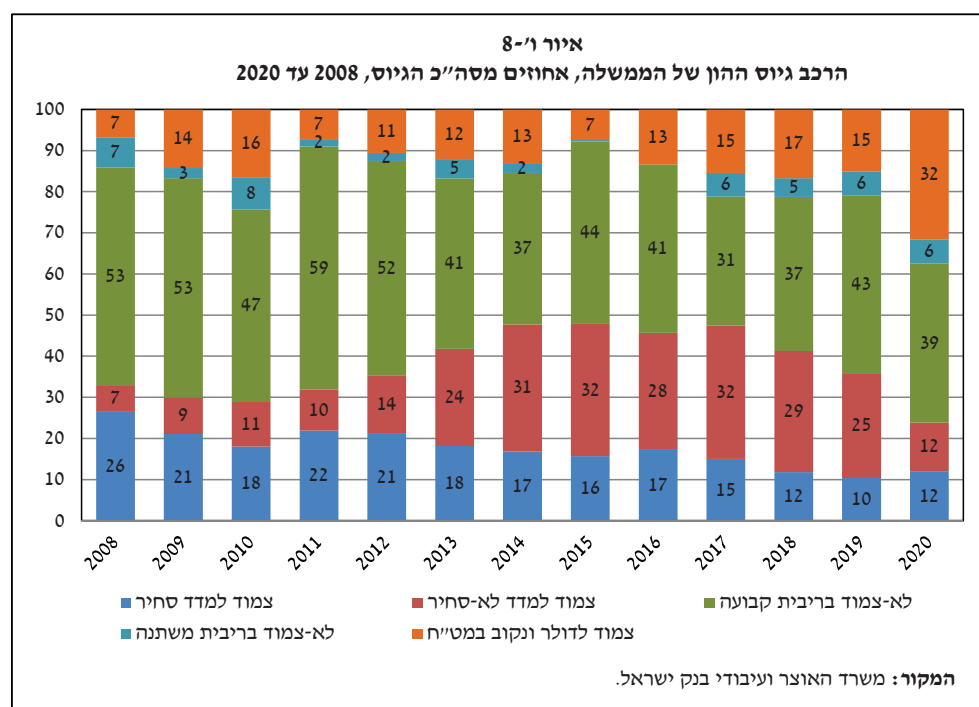
³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

מלבד היקף הגיוס חסר התקדים⁶⁰ בלט ב-2020 גם פרופיל הגיוס הייחודי, שבהיקפים אלו משפיע גם על הרכב החוב הציבורי ועל מאזן סיכוני החוב. השינוי החד ביותר השנה היה הגידול החד של גיוס ההון במט"ח. לעומת שיעור ממוצע של כ-13% בסך גיוס ההון השנתי בעשור האחרון, נסק השנה חלקו של גיוס ההון במט"ח ל-32% מסך הגיוס השנתי (איור ו-8), וכתוצאה מכך מלאי החוב הנקוב במט"ח גדל מ-8 אחוזי תוצר ל-12 אחוזי תוצר (איור ו-9). הגידול בגיוס ההון החיצוני, למרות עלותו הגבוהה יחסית, שיקף את אי-הוודאות הניכרת ששררה בתחילת המשבר ואת החששות מקושי לממן את היקפי הגירעון הגדולים בשוק המקומי ומהתפתחות קשיי גיוס בשוק העולמי במידה שהמשבר יתמשך.⁶¹ הפניית תוספת הגיוס לחו"ל, במקביל להקלה כמותית (Quantitative easing, QE), שבמסגרתה רכש בנק ישראל אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני הקלה את הלחץ על השוק המקומי והתבטאה בשימור התשואות ברמה נמוכה יחסית במהלך שנת 2020.

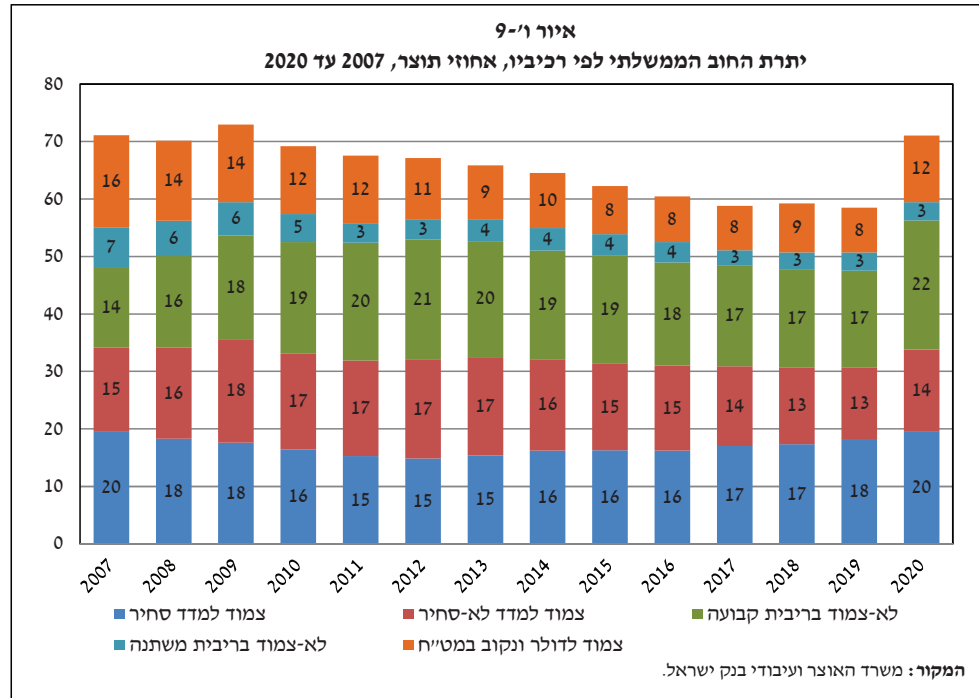
גידול משקל ההנפקות העצמיות ארוכות הטווח בחוב החיצוני האריך את טווח הפדיון הממוצע של מלאי החוב החיצוני מ-8.8 שנים ב-2019 ל-15.6 שנים ב-2020. זאת בהמשך למגמה ארוכת הטווח של הארכת טווח הפדיון הממוצע של כלל החוב הממשלתי משפל של 6.6 שנים ב-2011 ל-9.3 שנים בסוף 2020. הארכת חיי החוב היא אינדיקטור חיובי בעיני חברות הדירוג והשווקים, משום שהיא תורמת לצמצום הסיכון של מיחזור החוב. כנגד זאת, אג"ח ארוכות טווח מגדילות בטווח הקצר את נטל תשלומי הריבית על החוב (בשל פרמיית סיכון המגולמת בעלויות הגיוס של חוב ארוך טווח). הגדלת שיעור החוב במט"ח גם חושפת את הממשלה לפיחות עתידי ומניעה את משרד האוצר לבצע עסקות גידור בהיקפים ההולכים וגדלים כדי לצמצם סיכון זה.



⁶⁰ סך הגיוס המקומי הסחיר (ללא מכרזי החלף) היה גבוה בשנת 2020 בכ-89% מאשר ב-2019.

⁶¹ נוסף על הגירעון הגבוה היה בתחילת המשבר חשש לגבי היקף גיוס ההון באמצעות אג"ח לא סחירות בשל הירידות בשוק ההון ואי-הוודאות הגבוהה לגבי התפתחות תשלומי השכר במשק. למרות הירידה החדה בתחילת המשבר, סך הגיוס השנתי (2 אחוזי תוצר) היה דומה לממוצע השנים הקודמות. להרחבה על הסדר האג"ח המיועדות ראו בנק ישראל (2017). דין וחשבון לשנת 2016, פרק ו', בסעיף "הרכב החוב והגיוסים".

השינוי החד ביותר השנה היה הגידול החד של גיוס ההון במט"ח. לעומת שיעור ממוצע של כ-13% בסך גיוס ההון השנתי בעשור האחרון, נסק השנה חלקו של גיוס ההון במט"ח ל-32% מסך הגיוס השנתי.



6. אתגרי המדיניות הפיסקלית לאחר השגת השליטה במגיפה

א. צמצום בר-קיימא של רשת הביטחון הכלכלית המורחבת

משבר הקורונה הוא זעזוע חריג בהיקפו בפרספקטיבה היסטורית – ישראלית ועולמית. עם זאת יש להבחין בין תקופת החירום – שבה הממשלה נדרשת לנקוט צעדים חריפים לשם התמודדות עם המגיפה והשלכותיה על הפעילות הכלכלית – לבין תקופת ההתאוששות, שתגיע כאשר תושג שליטה על המגיפה, והמגבלות על העסקים יוסרו באופן קבוע.

התמיכה המשמעותית של הממשלה במשקי הבית ובעסקים מעלה את השאלה מתי צריכה הממשלה להתחיל בהקטנתן של אותן העברות והלוואות מורחבות. הארכת יתר של התמיכות עלולה לפגוע בתמריצים לעבודה, לשמר "חברות זומבי"⁶², לפגוע בהקצאה-מחדש של גורמי הייצור ולהגדיל את יחס החוב לתוצר. כנגד זאת, צמצום התמיכות מוקדם מדי עלול לחולל גל של פשיטות רגל בענפים שנפגעו ביותר, לצמצם את הביקוש לעובדים גם כאשר יוסרו המגבלות ולפגוע בצריכה הפרטית. גם ללא תרחיש זה שיעור האבטלה עלול להישאר גבוה בטוח הבינוני, בעיקר בקרב האוכלוסיות המוחלשות ביותר, בפריפריה ובקרב העובדים הלא-משכילים.⁶³

ניסיון העבר של מדינות אחרות מלמד כי נסיגה מהירה מדי מהמדיניות המרחיבה עלולה לפגוע בהתאוששות המשק. החשש בארה"ב מ"מצוק פיסקלי" (Fiscal Cliff), שהיה אמור להיווצר בתחילת 2013, עקב קיצוץ משמעותי בהוצאות הפדרליות ופקיעת תוקפן של הפחתות מס זמניות, הוסיף אי-וודאות רבה, אשר מיתנה את הפעילות בארה"ב עוד לפני מועד כניסתה

ניסיון העבר של מדינות באירופה וגם של ארה"ב מלמד כי נסיגה מהירה מדי מהמדיניות המרחיבה עלולה לפגוע בהתאוששות המשק.

⁶² חברות שביצועיהן נמוכים לאורך זמן, אך הן ממשיכות לפעול בשוק תוך גלגול חובותיהן. להרחבה בסוגיה ראו תיבה ד'-3.

⁶³ ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2017, "האבטלה והתעסוקה באזורים השונים בישראל".

של הקונסולידציה לתוקף.⁶⁴ Fatás and Summers (2018) מוצאים כי מדיניות הצנע, שהונהגה במדינות גוש האירו אחרי המשבר הפיננסי העולמי, פגעה בצמיחה. גם ניסיונה של יפן ב-1997 לצמצם את הגירעון באמצעות העלאת שיעור המע"מ ב-2% כשל, והביא אותה למיתון, אשר החריף את מצבה אף יותר.⁶⁵

כיום רשת הביטחון לעסקים ועצמאיים מוגדרת על פי חוק עד יוני 2021, והתנאים המקלים לקבלת דמי האבטלה חלים עד יוני 2021, או עד ששיעור האבטלה הרחבה יירד מתחת ל-7.5%, המוקדם מבין השניים. הדוגמאות דלעיל ממחישות כי אם שיעור האבטלה הרחבה יהיה עדיין גבוה ביוני 2021, לא יהיה נכון כלכלית להסיר את מלוא רשת הביטחון בבת אחת,⁶⁶ אלא ראוי למקד את הסיוע הממשלתי בהחלקת המעבר של המשק ממצב החירום לתקופת ההתאוששות באמצעות כלים לעידוד תעסוקה והכשרות מקצועיות למי שנפלטו משוק העבודה, תוך הגברת הבקרה על אי יכולת החזרה למעגל התעסוקה; זאת תוך מיקוד התמיכה בענפים שנפגעו משמעותית ובעסקים המתקשים בביצוע השקעות ובשמירה על נזילות.

ראוי למקד את הסיוע הממשלתי בהחלקת המעבר של המשק ממצב החירום לתקופת ההתאוששות באמצעות כלים לעידוד תעסוקה והכשרות מקצועיות למי שנפלטו משוק העבודה, תוך תמיכה בענפים שנפגעו ביותר ובעסקים המתקשים בביצוע השקעות. רצוי לחזק את המייצבים האוטומטיים, כך שמידת ההתאמה הפיסקלית תהיה הדרגתית ומתואמת עם התאוששות הכלכלה.

ב. תיקון המסגרות הפיסקליות – תקציב מדינה ותוכנית רב-שנתית

גמישות מוסדית מאפשרת לממשלה להתמודד עם משברים בלתי צפויים וכך למנוע פגיעה ארוכת טווח במשק. על אף היתרונות הגלומים בגמישות של המדיניות, הניסיון בעולם ובישראל לימד כי היכולת לממן פעילות ציבורית באמצעות גירעונות מביאה במקרים רבים לבחירה בהוצאות שאינן בהכרח היעילות ביותר יחד עם הטלת נטל ההחזר על הממשלות העתידיות ועל הדורות הבאים. הדבר הניע את כל המדינות המפותחות לאמץ כללים פיסקליים שמטרתם להגביר את אמינות המדיניות.⁶⁷

חוסר היציבות הפוליטית שאפיין את השנתיים האחרונות מדגיש את הצורך במסגרת מוסדית-כלכלית ארוכת טווח, שיכולה להתקיים במנותק ממגבלות קצרות טווח. מסגרת זו צריכה לכלול כללים פיסקליים אפקטיביים, שמתחשבים בתנודתיות של הסביבה המקרו-כלכלית ושל תקבולי המסים, תהליך עבודה מסודר על תקציב המדינה והפעלה-מחדש של כללי הנומרטור,⁶⁸ תוך מניעת מעקפים, שפוגעים ביעילותם.⁶⁹ מסגרת כזאת תתמוך בהשגת יעדים ארוכי טווח של הממשלה, כגון העלאת פריון העבודה בישראל וצמצום הגירעון המבני באמצעות כלי מדיניות מבניים ארוכי טווח ולא באמצעות צעדים זמניים באופיים.

T. Davig & A. Foerster (2019). Uncertainty and fiscal cliffs. *Journal of Money, Credit and Banking*, 51(7), 1857-1887.⁶⁴

A. Fatás & L. H. Summers (2018). "The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238-250.⁶⁵

איננו עוסקים כאן בהתאמות שיידרשו בכל מקרה, כגון קביעת הזכויות בביטוח האבטלה בשנים הקרובות למי שמיצו בתקופת המשבר את כל הזכויות שצברו בעבר.⁶⁶

ע' ברנדר (2021). המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה בתוך א' בן-בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), *אורות וצללים בכלכלת השוק – המשק הישראלי 1995-2015*, עם עובד.⁶⁷

כללי הנומרטור קובעים על פי סעיף 40 א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 כי הממשלה לא תקדם חקיקה, הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, אלא אם כן יאושרו פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי.⁶⁸

לפירוט ראו הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: ההתפתחויות התקציביות בשנתיים האחרונות והתוואי הצפוי לשנים הקרובות, אוגוסט 2018.⁶⁹

בסקירה הפיסקלית של בנק ישראל⁷⁰ הותוו העקרונות שצריכים להנחות את קובעי המדיניות הפיסקלית בשנת 2021 ולאחר מכן: המשך הפרדת רשת הביטחון ממסגרת ההוצאות הרגילות בתקציב וניצולה ככלי אנטי-מחזורי לפי קצב ההתאוששות של המשק; הימנעות של הממשלה מהחלטות שיגדילו את הגירעון המבני ב-2021, מצד אחד, ומהתאמות פיסקליות, כגון העלאת מסים ב-2021, מצד שני; בטווח הבינוני רצוי להחליף את כלל ההוצאה בכלל חדש, שיתמקד בהתכנסות יחס החוב לתוצר ליעד ארוך טווח שתקבע הממשלה, תוך התאמה של הגירעון המבני ליעד זה תוך התייחסות סימטרית לשינויים סטטוריים בהוצאות ובשיעורי המס.

ג. צמצום הגירעון המבני

המדיניות במהלך המשבר נועדה לספק ביטחון למשקי הבית ולתמוך בשרידות העסקים כל עוד הפעילות הכלכלית מוגבלת מטעמים אקסוגניים. לעשות זאת בזמן הקורונה דחק את הטיפול בגירעון המבני הגבוה ששרר במשק ערב המשבר למטה בסדר העדיפויות הציבורי. ואולם לנוכח הגידול הניכר של יחס החוב לתוצר הנושא מקבל חשיבות מחודשת, שכן כעת המרווח הפיסקלי מצומצם יותר משהיה לפני שנה, מה שמחליש את עמידות המשק בפני משברים עתידיים. (ראו תיבה ו-1.) הערוצים העיקריים שבהם הממשלה משפיעה על המרווח הפיסקלי הם צמצום הגירעונות המבניים העתידיים והגדלת שיעור הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי. נושא זה מציף את שאלת הליבה שעומדת בפני קובעי המדיניות בשנים הקרובות: כיצד ראוי לצמצם את הגירעון המבני של ישראל, הן מבחינת הרכב הקונסולידציה והן מבחינת התזמון והקצב שלה.

(Alesina and Ardagna (2013) מסווגים אירועי קונסולידציה ב-21 מדינות OECD בשנים 1970–2010 למוצלחים (אם הורידו את יחס החוב לתוצר) ולא מוצלחים. הכותבים מסיקים כי קונסולידציה פיסקלית מצליחה יותר לצמצם את החוב ככל שהיא נמשכת זמן ארוך יותר, גידול הצמיחה במהלכה רב יותר, הקיצוץ בכל רכיבי ההוצאה הממשלתית (פרט להשקעה הציבורית) גדול יותר, וגידול התעסוקה במגזר הציבורי מואט יותר.⁷¹ הרלוונטיות של ממצא זה לישראל מוטלת בספק, משום שתוצאות המחקר נבעו בעיקר ממדינות שהמגזר הציבורי בהן היה גדול (הוצאה ציבורית גבוהה) – כפי שהיה גם בישראל עד שנת 2003; במצב כזה התועלת השולית מהגדלה של ההוצאה הציבורית בשקל נוסף קטנה יותר מאשר ממדינות שבהן ההוצאה נמוכה.

בישראל של שנת 2020 הגירעון המבני הגבוה בהשוואה בין-לאומית נובע בעיקר מנטל מס נמוך יחסית, ולא מהוצאה ציבורית גבוהה במיוחד. מאחר שהוצאות הביטחון והריבית בישראל גבוהות יחסית לשאר המדינות המפותחות, ההוצאה האזרחית ללא ריבית נמוכה מאוד, והדבר מצמצם את היכולת להפחית את הגירעון המבני דרך אפיק זה. ב-2012 ניסתה ממשלת ישראל לצמצם את הגירעון באמצעות הפחתת הוצאות, אך צעדים אלו לא שרדו לאורך זמן, והממשלה הבאה ביטלה את הצמצום ואף הרחיבה את הגירעון המבני עוד יותר. לכן את צמצום הגירעון המבני יהיה קשה להשיג ללא העלאה של שיעורי המס, אך הדבר לא מבטל את הצורך בהתייעלות ההוצאה הממשלתית על ידי הקטנה של הוצאות מסוימות לטובת הוצאות פרודוקטיביות יותר, שיתרמו לצמיחת המשק בטווח הארוך וישפרו את שירותי הממשלה.

התזמון הראוי של תחילת הקונסולידציה תלוי במידה רבה במידע שיתבהר בשנה הקרובה לגבי מועד סיום המשבר ועומק הצלקות הכלכליות שהוא יותיר. ייתכן שבשנים 2021–2022 עדיין

⁷⁰ הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: מגמות ומתווים למדיניות הפיסקלית לשנת 2021 ולטווח הבינוני, נובמבר 2020.

⁷¹ A. Alesina & S. Ardagna (2013). "The design of fiscal adjustments". *Tax policy and the economy*, 27(1), 19–68.

בישראל של שנת 2020
הגירעון המבני הגבוה
נובע בעיקר מנטל
מס נמוך יחסית, ולא
מהוצאה ציבורית
גבוהה במיוחד. מאחר
שהוצאות הביטחון
והריבית בישראל גבוהות
יחסית לשאר המדינות
המפותחות, ההוצאה
האזרחית ללא ריבית
נמוכה מאוד, והדבר
מצמצם את היכולת
להפחית את הגירעון
המבני דרך אפיק זה.

התזמון הראוי של
תחילת הקונסולידציה
תלוי במידה רבה
במידע שיתבהר בשנה
הקרובה לגבי מועד סיום
המשבר ועומק הצלקות
הכלכליות שהוא יותיר.

יידרשו צעדים להאצת היציאה של המשק מהמשבר. אם אכן יידרשו צעדים כאלה, חשוב שהם יתמקדו במהלכים התומכים בהשגת יעדים ארוכי טווח של המשק, ובהם צמיחה בת קיימא, המבוססת על גידול הפריזון, צמצום פערים והפחתת הפליטות של גזי החממה, כפי שפועלות רבות מהמדינות המפותחות. (ראו תיבה ו-2). ניתן להתנות את תחילת הקונסולידציה ואת קצב התקדמותה במדדים מקרו-כלכליים באופן שיגביר את הצעדים ככל שהמשק יתקרב לתעסוקה מלאה, וישהה אותם במקרה שהפעילות הכלכלית מואטת, אם בשל גורם חיצוני ואם בשל הקונסולידציה עצמה.

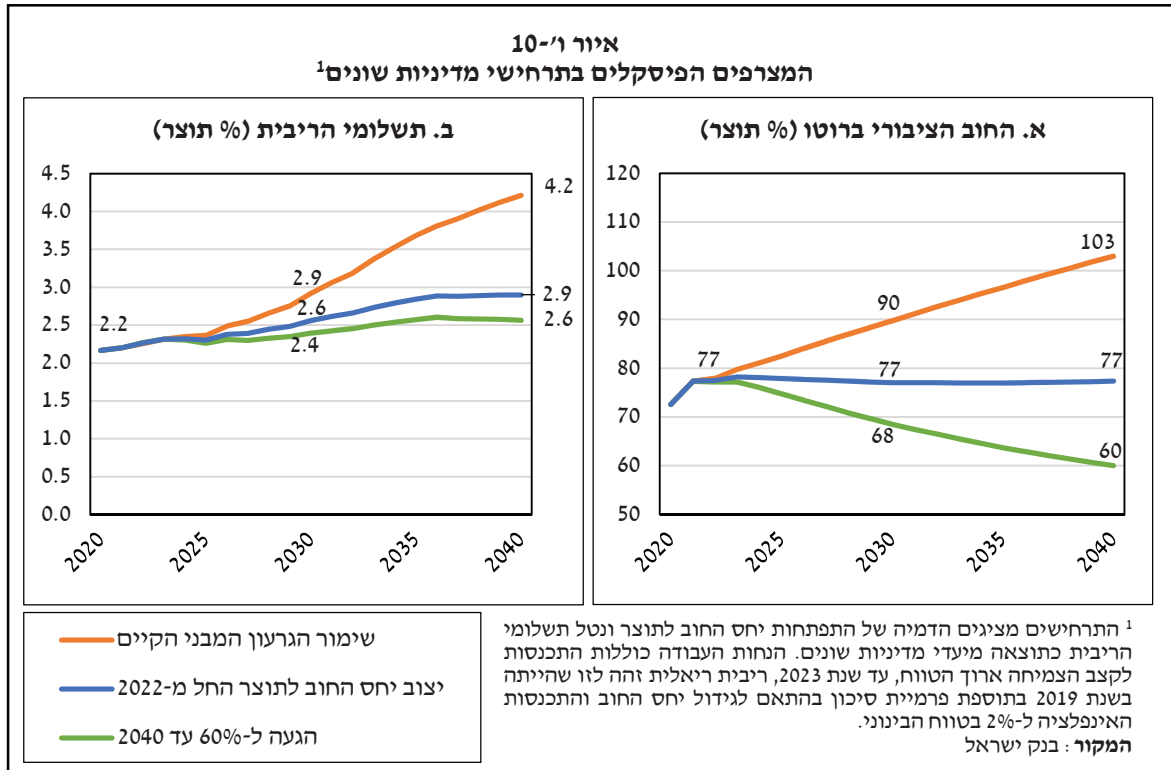
ההחלטה על הקצב הרצוי של צמצום הגירעון המבני אמורה להיקבע על פי המרווח הפיסקלי של המדינה מצד אחד והאמינות הפיסקלית מצד שני. המרווח הפיסקלי הוא אמנם מדד שקשה לכמת, אך נראה כי היכולת של הממשלה בישראל להפעיל מדיניות פיסקלית מרחיבה בעת משבר גדלה מאז 2003. התשואות והמרווחים על החוב של ממשלת ישראל ירדו בשנים האחרונות ונותרו יציבים גם בעת המשבר – עדות לאמון של השווקים ביכולת של המדינה לשלם את חובה. מאפיין חיובי זה מצמצם את הדחיפות בקונסולידציה ומאפשר לבצע אותה בהדרגה, כדי למזער את פגיעתה בפעילות הכלכלית וברווחת האזרחים. החיסרון בתוכנית הדרגתית נובע מבעיית חוסר העקביות (time inconsistency): תוכנית הדרגתית דורשת מממשלות עתידיות להתמיד בתוכניות שנקבעו בעבר, ולפיכך, מטעמים של אמינות פיסקלית, יש מקום להקדים את רכיבי הקונסולידציה העיקריים ככל האפשר לזמן הקרוב (frontloading). ההשפעות המנוגדות של המרווח הפיסקלי, מצד אחד, ואי-היציבות הפוליטית, שפוגעת במוניטין של המדיניות הפיסקלית, מצד שני, ניתנות לגישור באמצעות בניית תוכנית רב-שנתית, המכילה צעדים קונקרטיים, ולא רק קביעה של יעדי גירעון/הוצאה, שאותם הממשלה בחרה לשנות שוב ושוב מאז שחוקקו לראשונה.⁷²

סימולציה של תוואי יחס החוב ותשלומי הריבית (איור ו-10) ממחישה כי שימור הגירעון המבני הקיים⁷³ צפוי להוסיף ולהגדיל את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך באופן שאינו בר-קיימא, ויחד עמו יגדל גם נטל תשלומי הריבית, וידחק לאורך זמן הוצאות אחרות או יחייב העלאה של נטל המס כדי לממנו (בכתום). כדי לייצב את יחס החוב לתוצר ברמה שאליה הוא צפוי להגיע בסוף 2021 נדרש צמצום הדרגתי של הגירעון לכ-2.5 אחוזי תוצר (בכחול). זאת ועוד, התכנסות יחס החוב לתוצר ליעד ארוך טווח – למשל 60 אחוזי תוצר בשנת 2040 – תדרוש הפחתה של הגירעון לכ-1.3 אחוזי תוצר (בירוק). יעדים אלה הם שאפתניים ביחס לאופן ההתנהלות של הממשלה בשנים האחרונות, ויהיו כרוכים בהתאמות פיסקליות משמעותיות. ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם תוכנית פיסקלית רב-שנתית, כך ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות באופן הדרגתי, כדי שהשפעתן על המשק תהיה מתונה יותר.

ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם תוכנית פיסקלית רב-שנתית, כך ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות באופן הדרגתי, כדי שהשפעתן על המשק תהיה מתונה יותר.

⁷² לפירוט על השינויים התכופים ביעדי הגירעון וכללי ההוצאה ראו ע' ברנדר (2021) "המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה" בתוך: א' בן-בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק – המשק הישראלי 1995–2015, עם עובד.

⁷³ על פי אומדני בנק ישראל הגירעון המבני הנוכחי, שאינו כולל את ההוצאות ואובדן ההכנסות בגין משבר הקורונה, הוא בין 4 ל-4.5 אחוזי תוצר.



ד. מימון הרפורמות וההשקעות להעלאת פריון העבודה בישראל

כדוגמה להשקעות הנדרשות להעלאת הפריון אנו בוחנים בסעיף זה תרחישי מדיניות שעוקבים אחרי המלצות בנק ישראל להעלאת פריון העבודה⁷⁴ – המלצות להשקעות ולרפורמות שעיקר התועלת מביצוען צפויה להתקבל בטווח הארוך (אחרי 2030), אך הן כרוכות בעלות פיסקלית משמעותית כבר בעשור הנוכחי.⁷⁵ הניתוח כולל שלוש חלופות בהן בוחנים מימון על ידי: העלאת מיסים, גיוס חוב או שילוב בין השניים.

בכל החלופות בסימולציה להלן משקיעה הממשלה כ-3.3 אחוזי תוצר באופן מתמשך⁷⁶ בשיפור מערכת החינוך, בתמרוץ המגזר הפרטי להשקיע בהון פיזי, בשדרוג תשתיות התחבורה והתקשורת ובטיפול הסביבה העסקית בישראל. ההשקעות משפיעות על הצמיחה בשני ערוצים: דרך הגדלת ביקושים ישירים על-ידי הממשלה, בעיקר באמצעות השקעה מאסיבית בתשתיות, ודרך העלאת פריון העבודה, שמעודדת השקעה בהון גם של המגזר הפרטי ומגדילה בטווח הארוך את התוצר הפוטנציאלי. בהנחה שתרחיש המדיניות הבסיסי (ללא הרפורמות) הוא כזה שבו הממשלה מחליטה להתכנס לגירעון מבני שמייצב את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך (הקו הכחול באיור ו'-10), איור ו'-11 ממחיש את השלכות אופן המימון של אותן רפורמות על המצרפים הפיסקליים ועל התוצר הפוטנציאלי.

⁷⁴ בנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.

⁷⁵ לפירוט תחשיבי העלות והתועלת מהרפורמות להעלאת פריון העבודה ראו לוח 1 בבנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.

⁷⁶ ההשקעה מוגדלת בהדרגה לאורך חמש השנים הראשונות של התוכנית.

החלופה הראשונה היא מימון מלא של הרפורמות באמצעות העלאת שיעורי המס (בשחור). חלופה זו שומרת על אותו גירעון מבני כמו בתרחיש ללא רפורמות, אך גידול נטל המס מקוזז חלקית את גידול הביקושים הישירים של הממשלה, הנובע מההשקעות, ובכך מצמצם זמנית את תרומתן של הרפורמות לצמיחה. לצד הקונצנזוס בספרות הכלכלית, כי העלאת שיעורי המס מאיטה את הצמיחה בטווח הקצר, וכי השפעה זו דועכת לאחר מספר שנים, אין הסכמה בנוגע להשפעת נטל המס (הרמה) על הצמיחה בטווח הארוך. מחקרים הנסקרים בבנק ישראל (2019) לא מצאו קשר אמפירי בין נטל המס לצמיחה הכלכלית, ואילו אחרים הסיקו שגידול של אחוז תוצר בנטל המס מתואם עם ירידה של 0.05–0.1 נקודות אחוז בקצב הצמיחה במדינות מפותחות, אף כי מדובר במתאם ולא בהסקה סיבתית. שימוש במתאם זה מעלה כי מימון מלא של ההשקעה בתשתיות באמצעות הגדלת נטל המס בטווח הארוך בכ-2 אחוזי תוצר עלול להקטין את קצב הצמיחה השנתי ב-0.1–0.2 נקודות אחוז, כלומר: אף אם ההשפעה קיימת, היא תקוזז רק חלק מהאצת קצב הצמיחה שנאמדת בכ-0.5 נקודות אחוז לשנה.⁷⁷ הקו השחור באיור ו-11 ממחיש כי שמירה על גירעון מבני נמוך בצירוף הגידול המהיר של התוצר כתוצאה מהעלאת הפירון בחלק מהענפים כבר בעשור הראשון לרפורמה מפחית בהתמדה את יחס החוב לתוצר תוך השקעה לטווח ארוך בהעלאת רמת החיים בישראל. בשנת 2040 התוצר צפוי להיות גבוה בכ-15% מאשר בתרחיש ללא רפורמות וללא העלאת מסים, ויחס החוב לתוצר צפוי לעמוד, בתרחיש זה, על 69 אחוזי תוצר, לעומת 77 אחוזי תוצר בתרחיש ללא רפורמות.

החלופה שמייצג הקו האדום באיור ו-11 – מימון ההשקעות בתשתיות באמצעות גיוס חוב – ממחישה כי למרות הגידול המהיר של התוצר, מימון ההשקעות להעלאת פירון העבודה באמצעות הגדלה פרמנטית של הגירעון המבני יטיל נטל פיסקלי הולך וגדל על המשק ויביא לעלייה מתמשכת של יחס החוב לתוצר ושל נטל תשלומי הריבית. הסיבה לכך היא שמדובר בגידול פרמנטטי של ההוצאות ולא בהשקעה חד-פעמית. אמנם התשובה על ההשקעות הציבוריות גבוהה מהריבית שמשלמת הממשלה, אך המסים שהיא גובה מאותו גידול בתוצר לא מממנים את ההוצאה הנוספת במלואה, משום שהם מהווים רק שליש מהתוצר. במילים אחרות: על גידול פרמנטטי של מיליארד ש"ח בתוצר, הממשלה גובה רק 0.3 מיליארד נוספים. לפי הערכות בנק ישראל הרפורמות המוצעות צפויות להאיץ את קצב הצמיחה השנתי בחצי אחוז במוצע. גידול זה של התוצר אינו מספיק כדי לקזז את גידול הגירעון המבני הדרוש למימון אותן רפורמות.⁷⁸ נוסף על כך נטל תשלומי הריבית עלול לגדול, בשל עליית שיעור הריבית בתגובה לגידול החוב הציבורי,⁷⁹ וגידול זה ידחק הוצאות אחרות או יחייב העלאת מסים כדי לא להגדיל את הגירעון המבני מעבר להגדלה הנחוצה למימון ההשקעות.

כחלופה שלישית נבחן מימון מחצית מעלות ההשקעות באמצעות מיסים. כצעד מקדים לאימוץ תוכנית כלכלית זו יש לקבוע יעד ממשלתי ארוך טווח ליחס החוב לתוצר. היעד צריך להביא בחשבון הן את חשיבות אמון השווקים באחריות הפיסקלית של הממשלה והן את הצורך בביצוע רפורמות רחבות היקף. את התכניות הממשלתיות יש לממן באמצעות תמחיל חוב ומסים או התייעלות בהוצאה הציבורית כדי להביא להתכנסות יחס החוב לתוצר ליעד שתקבע הממשלה.

שמירה על גירעון מבני
נמוך בצירוף הגידול
המהיר של התוצר
כתוצאה מהעלאת הפירון
בחלק מהענפים כבר
בעשור הראשון לרפורמה
מפחית בהתמדה את יחס
החוב לתוצר תוך השקעה
לטווח ארוך בהעלאת
רמת החיים.

מימון ההשקעות
להעלאת פירון העבודה
באמצעות הגדלה
פרמנטית של הגירעון
המבני יטיל נטל פיסקלי
הולך וגדל על המשק.

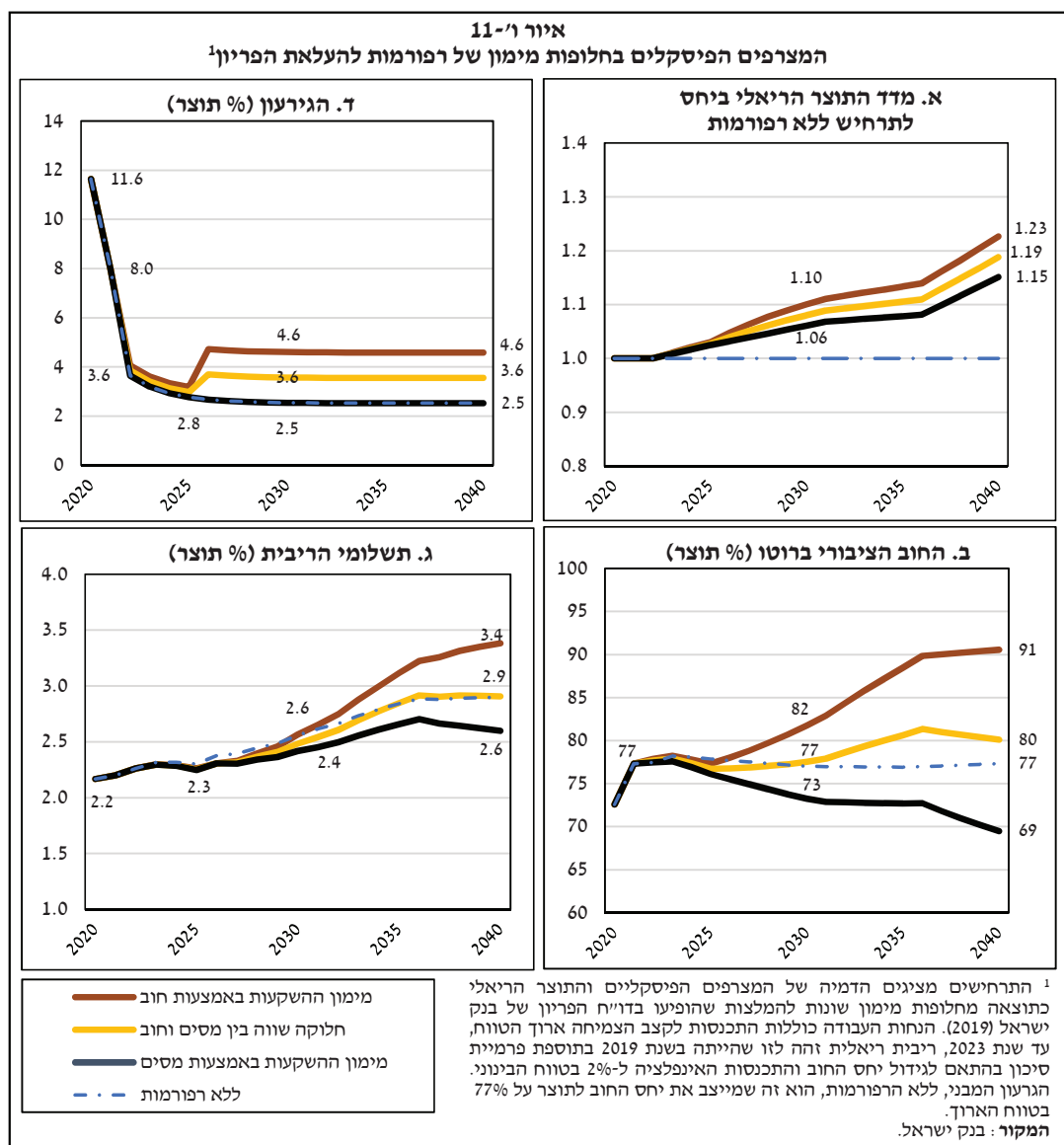
כצעד מקדים לאימוץ
תוכנית כלכלית יש
לקבוע יעד ממשלתי
ארוך טווח ליחס החוב
לתוצר. היעד צריך להביא
בחישוב הן את חשיבות
אמון השווקים באחריות
הפיסקלית של הממשלה
והן את הצורך בביצוע
רפורמות רחבות היקף.

⁷⁷ לדיון נרחב יותר ראו: בנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פירון העבודה, עמ' 10.

⁷⁸ לשם המחשה: כאשר יחס החוב לתוצר עומד על 75 אחוזי תוצר, האצת קצב הצמיחה בחצי אחוז תוצר תורמת לירידת יחס זה 0.3–0.4 אחוז תוצר (אפקט המכנה). לעומת זאת הגירעון שנוסף שיעורו 2.3 אחוזי תוצר במוצע, כך שהחוב גדל בכ-2 אחוזי תוצר בשנה, וזאת עוד לפני שמביאים בחשבון את התייקרות תשלומי הריבית על כלל החוב.

⁷⁹ ראו הערת שוליים 11 בתיבה ו-1.

בחלופה זו ניתן לראות כי גדל במתינות יחס החוב לתוצר עד לתקופה שבה התשוואה מההשקעה בחינוך מתחילה לשאת פרי, ולאחר מכן הצמיחה המהירה מסייעת בשינוי המגמה לעבר הפחתת המותנה של יחס החוב לתוצר. (הקו הצהוב באיור ו'-11).



תיבה ו'-1: המרווח הפיסקלי של ישראל

המושג "מרווח פיסקלי" (Fiscal Space) מתאר את היכולת של הממשלה לנקוט מדיניות אנטי-מחזורית ולמנוע מיתון מתמשך לאחר משברים כלכליים בלי להגדיל משמעותית את הסיכון להיקלע למשבר חוב.¹ קיומו של מרווח פיסקלי מאפשר גם התמודדות עם לחצים פיסקליים ארוכי-טווח, אך חולפים, כגון הזדקנות האוכלוסייה או תמיכה בהגדלת התוצר הפוטנציאלי באמצעות פרויקטים של השקעה ממשלתית.

לנוכח העלייה המהירה ברמות החוב של ממשלות רבות בעולם עולה השאלה אם נותר מרווח פיסקלי להתמודדות עם צרכים עתידיים – בהינתן הגידול של רמת החוב, מחד גיסא, ועלותו הנמוכה מאידך – ומהי מדיניות החוב הרצויה בשנים הקרובות. גם בישראל קיומו של מרווח פיסקלי משליך על יכולת הממשלה להמשיך ולתמוך במשק ולבצע את ההשקעות הנדרשות לטיפול בסוגיות מבניות בלי לפגוע בקיימות החוב הציבורי (Debt Sustainability).² תיבה זו מנתחת את הגורמים שסייעו בהגדלת המרווח הפיסקלי של ישראל מאז 2004 ומציגה את הסיכונים שמעיבים על המשך מגמה זו.

א. גורמי היסוד של המרווח הפיסקלי

העקרון שעומד בבסיס התיאורטי של המרווח הפיסקלי הוא מגבלת התקציב הרב-שנתית של הממשלה. מגבלה זו כופה על הממשלה לנהל תקציב מאוזן על פני אינסוף תקופות, אך מאפשרת לה לקיים גירעונות ועודפים בתקופות מסוימות כל עוד הם מקזזים זה את זה בראייה רב-שנתית. היכולת של הממשלה לגייס חוב תלויה באמון השווקים (המלווים) ביכולתה להחזיר אותו בעתיד. אמון זה הוא שמאפשר לממשלה למחזר את החוב הקיים, והיעדרו עלול להביא למשבר חוב.

להעברת נטל תשלומי החוב הממשלתי מההווה לעתיד יש עלות – הריבית על החוב. עלות זו מגלמת בתוכה, בין היתר, את פרמיית הסיכון של המדינה (שמסקפת את אמון השווקים ביכולתה להחזיר את החוב), ואת התשואות על נכסים פיננסיים או פיזיים אחרים בארץ ובעולם. העלות מקוזזת כאשר הכלכלה צומחת בטווח הארוך.³ חוב שנצבר בתקופה הנוכחית צפוי להשית נטל קטן יותר על הדורות הבאים, הודות לגידול ביכולת הייצור והמימון של המשק. אם הריבית על החוב גבוהה משחיקתו הודות לצמיחת התוצר, הממשלה נדרשת לקבוע עודפים תקציביים גדולים יותר בעתיד כדי לממן את גירעונות ההווה. לעומת זאת, אם הריבית נמוכה מהצמיחה העתידית, סכום העודפים העתידיים יכול להיות קטן מסכום הגירעונות.

אמון השווקים מייצר מנגנון של ציפיות שמגשימות את עצמן. ב-2008 נקראו הממשלות להרחבה פיסקלית משמעותית בגלל חוסר התפקוד של המערכת הפיננסית, וכדי לרכך את הזעזועים המקרו-כלכליים. ואולם ביציאה מהמשבר, אף כי הייתה הסכמה רחבה שהסרת התמיכה צריכה להיות הדרגתית, השווקים "איבדו סבלנות", הגיבו מוקדם מן הצפוי לשיעורי הגירעון והחוב הגבוהים, וחלק מהממשלות באירופה נאלצו להחיל מדיניות צנע מחמירה כך שהקונסולידציה הייתה הרבה מעבר להסרת התמריצים אשר ניתנו ב-2008 (Marcel, 2014). ניסיונות לאמוד את תקרת החוב האפקטיבית שמעבר לה צפוי משבר חוב בכל מדינה (Fournier and Fall, 2017) העלו טווח גדול מאוד של אפשרויות,⁴ בשל אי-הוודאות הגדולה סביב התפתחות גורמי היסוד של המרווח הפיסקלי ובשל הקשר הדו-כיווני של אותם משתנים עם רמת החוב בפועל. יתר על כן, יחס חוב שגדל במהירות עלול להוליך לתגובה חריפה בשווקים הרבה

¹ Benmelech and Tzur-Ilan (2020) מוצאים כי עוצמת התגובה הפיסקלית למשבר הנוכחי מתואמת חיובית עם רמת התוצר לנפש ועם דירוג האשראי של המדינה. Auerbach and Gorodnichenko (2017) מוצאים שהמכפילים הפיסקליים נוטים להיות גדולים יותר כשהמרווח הפיסקלי גדול יותר, משום שהפרטים פחות מצפים לקונסולידציה פיסקלית עתידית ועל כן חוסכים פחות ממניעי זהירות.

² להגדרת מושג קיימות החוב ראו הערת שוליים 11 בפרק זה.

³ צפי לצמיחה מהירה יותר בטווח הארוך עשוי להגדיל את התשואה על השקעות במשק, ולכן גם את הריבית הבסיסית על החוב הממשלתי. ריבית בסיסית נמוכה לטווח ארוך עלולה לשקף ציפיות לצמיחה איטית יותר בעתיד.

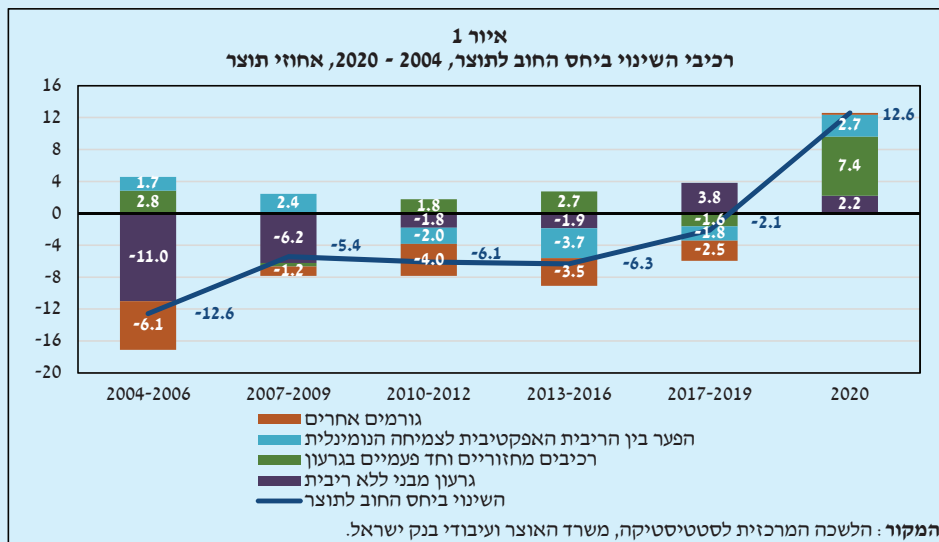
⁴ התוצאה לגבי ישראל למשל היא שתקרת החוב האפקטיבית נעה בטווח שבין 193 ל-250 אחוזי תוצר.

לפני שהמדינה מגיעה לתקרת החוב האפקטיבית. על כן קשה לכמת את המרווח הפיסקלי, אך מובן שככל שהחוב נמוך יותר, כך הסיכויים למשבר חוב פוחתים.

ב. צמצום יחס החוב לתוצר של ישראל

הגורם המשמעותי ביותר בצמצום החוב בשנים 2004 – 2008 היה העודף ללא ריבית בתקציב המדינה.⁵ בשנים אלו ישראל שמרה על משמעת פיסקלית מחמירה במטרה לצמצם את יחס החוב לתוצר, בהתבסס על צעדי המדיניות שנקטו במסגרת תוכנית הייצוב הפיסקלית של 2002–2003. עם זאת, הפחתות המסים מ-2005 התבטאו בצמצום תרומת העודף המבני ללא ריבית להפחתת יחס החוב; מ-2017 העודף המבני ללא ריבית כבר הפך לגירעון, וזה הגיע ב-2019 לכ-2.3 אחוזי תוצר,⁶ כך שהגירעונות שהצטברו בשנים 2017 – 2019 מחקו לחלוטין את תרומת העודפים המבניים שהונהגו בשנים 2010 – 2016 לצמצום יחס החוב לתוצר. (בסגול באיור 1.)

ירידת שיעורי הריבית האפקטיבית על החוב הממשלתי⁷ בשילוב עם צמיחה מהירה של התוצר הנומינלי החל מ-2010 תרמו להמשך ירידתו של יחס החוב לתוצר, אך תרומתם המצטברת בשנים 2010–2019 מסבירה רק מחצית מירידת יחס החוב לתוצר בשנים אלו. שאר הירידה נגרמה בעיקר בזכות הכנסות הון חוץ-תקציביות (פירעון משכנתאות שהלוותה הממשלה לציבור בעבר ותקבולי מכירת קרקעות), שיערוך החוב הנקוב במט"ח והאטת האינפלציה ביחס לעליות מדד מחירי התוצר.⁸ גורמים אלו מוצו עם צמצום מלאי המשכנתאות וירידת שיעור החוב החיצוני שאינו מגודר, ולכן השפעתם על השינויים ברמת החוב בעתיד צפויה להיות שולית.⁹



⁵ גישה זו אל הגירעון שונה מהכללים הפיסקליים הנהוגים בישראל: אנו מתמקדים בגירעון ללא ריבית (primary deficit), בעוד שהגירעון התקציבי אשר עליו מדווחת הממשלה כולל את תשלומי הריבית. ההבדל בין הגירעון התקציבי שדווח באותן שנים לגירעון ללא ריבית המוצג פה נובע מתשלומי הריבית, שהיו באותה תקופה גבוהים מאוד (בממוצע 5.8 אחוזי תוצר לשנה).

⁶ לפירוט מתודולוגיית החישוב של הגירעון המבני בבנק ישראל ראו מזר (2014).

⁷ המתקבלת על ידי חלוקת תשלומי הריבית השנתיים במלאי החוב של סוף השנה הקודמת.

⁸ כמחצית מהחוב הממשלתי צמודה למדד המחירים לצרכן.

⁹ לניתוח מפורט של הגורמים לירידת יחס החוב לתוצר בשני העשורים האחרונים ראו Brender (2021).

שנת 2020 חריגה מאוד בתקופה הנסקרת. בשנה זו השיעור השלילי של הצמיחה הנומינלית תרם לגידול יחס החוב לתוצר במקום לשחיקתו, וההוצאות הזמניות הגדולות השיבו את החוב במהירות רבה בחזרה לרמה של שנת 2009. אך בעוד שהצמיחה החזויה בשנים הבאות צפויה לשוב ולתרום לצמצום יחס החוב לתוצר, שחיקת החוב שגויס למימון הגירעון הגבוה תימשך שנים רבות, אלא אם כן הממשלה תחליט לצמצם את הגירעון המבני במטרה לצמצם את מלאי החוב. (ראו איור ו-10 בגוף הפרק).

הדיון על הפער בין הריבית לצמיחה בעתיד

ההתמדה של שיעורי צמיחה הגבוהים משיעורי הריבית מאז 2008 אינה ייחודית רק לישראל, והיא עוררה בתקופה האחרונה דיון ער בקרב כלכלנים לגבי מידת הצורך בצמצום אקטיבי של החוב. Blanchard (2019) טוען כי השיח הכלכלי על צמצום החוב נבע מתפיסה בדבר עלות הולכת וגדלה של מיחזורו. זאת אף על פי שהיסטוריה הריבית היו נמוכות מהצמיחה, משמע שללא צבירת גירעונות נוספים יחס החוב היה מצטמצם מעצמו בטווח הארוך, ולכן ניתן לקיים משטר גירעוני ובה בעת לייצב את יחס החוב לתוצר. Furman and Summers (2020) טוענים שהירידה של שיעור הריבית היא שינוי מבני (Secular Stagnation), ולכן ניתן לצבור חוב בלי שנטל תשלומי הריבית יגדל משמעותית. מסיבה זו, לטענתם, הממשלה יכולה לשפר את הקיימות הפיסקלית על ידי הרחבה פיסקלית, שמממנת את עצמה אם תשואתה (התוספת לצמיחת התוצר כתוצאה מתוכניות ממשלתיות) גבוהה משיעור הריבית על החוב הציבורי. הטענות המרכזיים של המאמרים הנזכרים מניחים ודאות מלאה ושימור הפער בין שיעור הריבית לצמיחה ברמתו הנוכחית גם בעשורים הבאים. האם הריביות ושיעורי הצמיחה הנוכחיים יתמידו גם בעתיד? קשה להכריע בוודאות, אך יש סבירות גבוהה כי התערבות הבנקים המרכזיים בשוקי האג"ח תיפסק בשלב כלשהו, הציפיות לאינפלציה ישובו לעלות, הביקוש להשקעות יגדל, ועמו גם הריביות הנומינליות שהממשלה תשלם על החוב החדש אשר תגייס בעתיד. נוסף על כך, שיעור נמוך של הריבית הנומינלית יש בו כדי להצביע על ציפיות לצמיחה נומינלית נמוכה בעתיד, כלומר הוא עשוי לרמוז ששיעור הריבית של היום מתואם עם צמיחה עתידית נמוכה מן הנוכחית. שיעורי הצמיחה הגבוהים בישראל ביחס למדינות המפותחות נובעים בעיקר מקצב גידול מהיר של האוכלוסייה, בעוד שצמיחתו של התוצר לנפש אינה גבוהה באופן יחסי. בתרחיש הבסיס של ארגוב וצור (2019), למשל, שיעורי הצמיחה הולכים ופוחתים בגלל ירידה של התוצר לנפש, שנובעת מהזדקנות האוכלוסייה ומגידול שיעור האנשים בכוח העבודה שהונם האנושי אינו רלוונטי לתעסוקה.

Blanchard et al. (2020) ו-Sergeyev and Mehrotra (2020) טוענים שגם אם בעתיד הריבית הטבעית תישאר נמוכה מהצמיחה הפוטנציאלית, יכולה להיווצר בעיה בקיימות החוב, ותקרת החוב האפקטיבית נמוכה הרבה יותר בגלל ההיזון החוזר שבין שיעורי הריבית והצמיחה ליחס החוב לתוצר. המנגנונים העיקריים שבהם הצמיחה עלולה להיפגע מחוב ממשלתי גבוה הם דחיקת השקעות פרטיות, הגדלת פרמיית הסיכון על החוב במגזר הפרטי וצמצום הנוזליות בשוק.¹⁰ רמות חוב גבוהות מעלות את פרמיית הסיכון של המדינה, והפרמיה מעלה את הריבית,¹¹ כך שהפער השלילי בין הריבית לשיעור הצמיחה עלול להצטמצם או אפילו להתהפך. משברי חוב קודמים הראו שכאשר רמת החוב עוברת סף מסוים הריביות עולות בצורה אקספוננציאלית עם גידול החוב, כך שנוצר מנגנון של ציפיות למשבר חוב, אשר מגשימות את עצמן. בגלל אי-הוודאות הרבה לגבי המשתנים המקרו-כלכליים, קיימות החוב היא מושג הסתברותי: משמעו שיש סיכוי – אמנם קטן אך לעזעזעים גדולים, שיכולים ליצור משבר חוב במהירות רבה. גם אם בממוצע הריבית נמוכה מהצמיחה, הרי

¹⁰ במודל של Liu et al. (2020) להגדלת היצע האג"ח הממשלתיות יש יתרון, בשל הורדת פרמיית הנוזליות לחברות, אך חוב ציבורי גבוה עלול לפגוע בצמיחה דרך הגדלת פרמיית הסיכון של הממשלה ושל החברות המקומיות. הם מוצאים, במודל המכויל לנתוני ארה"ב, כי רמת החוב האופטימלית מבחינה זו היא 60 אחוזי תוצר.

¹¹ בישראל מצאו ברנדר וריבון (2015) כי ההשפעה של יחס החוב הציבורי לתוצר הפוטנציאלי על התשואה הריאלית גדלה במהלך שני העשורים האחרונים. לאחר שבשנים 2001–2008 גידול של אחוז ביחס החוב לתוצר הפוטנציאלי הוביל לעלייה של 0.05 נקודת אחוז בתשואה הריאלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים, אחרי 2009 האפקט עמד על כ-0.1 נקודת אחוז.

בתקופות של מיתון עמוק, או במקרה שהשווקים מאבדים את האמון ביכולתה של הממשלה לשלם את התחייבויותיה, הפער יכול להפוך לחיובי וגדול, ואז רמת חוב גבוהה משמעה נטל תשלומי ריבית גבוה מאוד, שלא ניתן לתקנו בזמן קצר. אפשרות זו יוצרת שני סוגים של שיווי משקל – שיווי משקל "טוב", שאליו החוב מתכנס בטווח הארוך, ושיווי משקל "רע" (לא יציב), בו עולה יחס החוב עד למקרה של אובדן גישה לשווקים, שגורם לריבית להיות גבוהה הרבה יותר משיעור הצמיחה ולסחרור כלפי מעלה של החוב הציבורי.

טיעונים אלו מבטאים את הסיכון בצבירת רמות חוב גבוהות, משום שהפער בין הריבית לצמיחה עלול לקטון ואף להפוך לחיובי, כלומר להגדיל את יחס החוב לתוצר נוסף על גידולו כתוצאה ממימון גירעונות הממשלה השוטפים. אמצעי אפשרי לצמצום סיכון זה הוא הגדלת טווח הפדיון של החוב הממשלתי באופן ש"נועל" את הריביות הנמוכות השוררות היום לטווח ארוך – בהנחה שאלו משקפות תופעת שוק זמנית ולא ציפייה לירידת הצמיחה הנומינלית בעתיד – ועל ידי כך מגדיל את המרווח הפיסקלי. גם פתרון זה הוא זמני בראייה ארוכת טווח, ולכן חשוב שתוואי החוב שממשלות בוחרות יביא בחשבון את הסיכונים האפשריים, כדי להקטין את ההסתברות להיקלע לסביבה המסוכנת. בכל תרחיש חשוב כי תקציבי הממשלה ישמשו למטרות יעילות, שיגדילו את התוצר באופן בר-קיימא, ובכך יגדילו את כושר ההחזר בעתיד.

ג. גידול חד-פעמי של הגירעון לעומת גירעון מבני מתמשך

הגדלה חד-פעמית של החוב בשל גירעון זמני שמטרתו תמיכה בכלכלה בעת משבר או השקעה ציבורית זמנית אינה צפויה לפגוע בקיימות הפיסקלית, הודות ליכולת לפרוס את ההחזר שלה על פני תקופה ארוכה, וכך לשחוק אותה ביחס לתוצר. עם זאת, קצב השחיקה של אותו גידול חד-פעמי תלוי בפערים בין הריבית לצמיחה, שתוארו לעיל.

סימולציה של התפתחות החוב השולי שצפוי להתווסף למלאי החוב הקיים בשל משבר הקורונה¹² (ללא גירעונות עתידיים) מעלה כי שחיקתו היא איטית מאוד גם כאשר שיעור הריבית נמוך משיעור הצמיחה. לוח 1 מציג צירופים אפשריים של שיעורי ריבית וצמיחה נומינליות ממוצעים ב-20 השנים הקרובות. ניכר ממנו כי גם בתנאי מקרו נוחים מאוד של צמיחה נומינלית ממוצעת בגובה 5.5% ושיעור ריבית נומינלית ממוצעת של 0.5% עדיין הגירעונות העודפים בסך 13.6 אחוזי תוצר שיצטברו בשנים 2020–2021 יגדילו את החוב ב-2040 ב-5.4 אחוזי תוצר. זאת נוסף על השפעות הגירעון שהממשלה תקיים במהלך שני עשורים אלו. לשם המחשה: אם הממשלה תקיים תוואי גירעונות שלפני 2020 היה מייצב את יחס החוב ב-60 אחוזי תוצר בשנת 2040, הרי שהגירעונות העודפים שיצטברו בשנים 2020–2021 יביאו את רמת החוב באותה שנה ל-65.4 אחוזי תוצר. לעומת זאת, אם הפער בין הצמיחה לריבית יהיה קטן יותר – למשל שיעור צמיחה ממוצע של 3% ושיעור ריבית ממוצע של 3% – החוב העודף לא יישחק, ויחס החוב יעמוד על 73.6 אחוזי תוצר בשנת 2040. ככל שתנאי המקרו יהיו פחות נוחים, נטל החוב אשר נצבר בעת המשבר צפוי להיות כבד יותר בטווח הארוך. גידול החוב שנוצר בעת משבר הקורונה אמנם לא מסכן את הקיימות הפיסקלית של ישראל, אך הוא מצמצם את המרווח בין רמת החוב בפועל לתקרה האפקטיבית שלו לאורך זמן.

כפי שתואר בסעיף ב', הגורם הדומיננטי בצמצום המשמעותי של יחס החוב לתוצר בעשור הראשון של שנות ה-2000 לא היה היחס בין הריבית לצמיחה או שינויים מחזוריים בגירעון אלא הגירעון המבני הנמוך. שחיקת יחס החוב באמצעות צמיחת התוצר תקוּזָז לגמרי אם הממשלה תמשיך לקיים גירעונות מבניים ברמה הנוכחית. על אף עלותו הנמוכה של החוב בעת הנוכחית, גידול מתמשך של החוב הציבורי מעיב על היציבות הפיננסית של ישראל בשל הערוצים שהוזכרו לעיל, והדבר עלול להגביל את המרווח הפיסקלי להתמודדות עם משברים נוספים.

¹² 13.6 אחוזי תוצר, שהם הגירעונות ללא ריבית המצטברים בשנתיים אלו פחות אחוז תוצר לשנה, שהוא הגירעון ללא ריבית שהיה צפוי לפני המשבר, זה הדומה ליעדי הגירעון בשנים האחרונות.

לוח 1

תוספת החוב ב-2040 כתוצאה מגירעונות הקורונה

הריבית הנומינלית הממוצעת							
3.0	2.5	2.0	1.5	1.0	0.5	הצמיחה הנומינלית הממוצעת	
14.9	13.6	12.4	11.3	10.3	9.4		
13.6	12.4	11.3	10.3	9.4	8.5		
11.3	10.3	9.4	8.6	7.8	7.1		
9.4	8.6	7.8	7.1	6.5	5.9		
8.6	7.9	7.2	6.5	5.9	5.4		
						2.5	
						3.0	
						4.0	
						5.0	
						5.5	

הערך: הלוח מציג סימולציה של התפתחות החוב העודף (13.6 אחוזי תוצר) שנוצר כתוצאה ממשבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021. בסימולציה זו שיעורי הריבית והצמיחה קבועים על פני השנים 2022 - 2040, אך מדובר בהנחה פשטנית לשם המחשה בלבד, שכן הריבית על ההון שגויס ב-2020 כבר ידועה. משתנים אלה יושפעו בעתיד מגורמים שונים, ביניהם רמת החוב, כפי שמוסבר בתיבה זו.

ד. סיכום

אף שאין עדיין אומדן כמותי מוסכם למרווח הפיסקלי של מדינה, נראה כי היכולת של הממשלה בישראל להפעיל מדיניות פיסקלית מרחיבה בלי להסתכן במשבר חוב גדלה מאז 2003. יכולת זו יצרה תנאים נוחים הן להתמודדות עם המשבר הכלכלי הנוכחי והן עם הצורך בהגדלה ניכרת של ההשקעה הממשלתית בהון אנושי ובתשתיות, שדרושה כדי לסגור את פערי הפיריון בין ישראל למדינות מפותחות אחרות. הגדלת המרווח הפיסקלי הושגה בזכות צמצום יחס החוב לתוצר בשני העשורים האחרונים, שהוביל בתחילת התקופה בעיקר על ידי עודפים מבניים, אך גם בזכות ירידת הריביות בכל העולם, ובישראל בפרט, וצמיחה מהירה של התוצר הנומינלי. מגמה חיובית זו עלולה להאט ואף להתהפך בשל הגירעון המבני הגבוה של הממשלה והקושי לצמצמו, וההאטה הצפויה של קצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי בעשורים הקרובים – מצב שעלול להביא גם לעליית הריבית על החוב בעתיד.

שנת 2020 כשלעצמה לא החמירה את סיכון החוב של ישראל באופן ניכר. אם גידול הגירעון השנה ובשנה הבאה הוא זעזוע חולף, והממשלה תפעל לצמצום הגירעון המבני באמצעות תוכנית רב-שנתית אמינה, החוב שגויס למימון הגירעונות ב-2020–2021 יישחק בהדרגה. לעומת זאת, שמירה על גירעון מבני גבוה לאורך זמן צפויה להביא למגמת עלייה של יחס החוב לתוצר מהרמה שאלה הוא נסק במהלך המשבר, וזאת גם בתנאים הנוחים ביותר (ריביות נמוכות וצמיחה גבוהה). על רקע הסיכונים הגיאופוליטיים הייחודיים לישראל יש לנקוט משנה זהירות כדי למנוע התפתחות של מגמה כזאת.

מקורות

ארגוב, א', ושי' צור (2019). מודל צמיחה ארוכת טווח למשק הישראלי נייר לדיון מס' 2019.04. בנק ישראל.
ברנדר, ע' וסי' ריבון (2015). השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית בישראל ושל הכלכלה הגלובלית, על התשואות הריאליות של האג"ח הממשלתיות בישראל: בחינה מחודשת לאחר עשור נייר לדיון מס' 2015.02. בנק ישראל.
מזר, י' (2014). התפתחותו של הגרעון המבני בישראל במרוצת השנים 2000 – 2012. נייר תקופתי מס' 2014.02. בנק ישראל.

- Auerbach, A. J. & Y. Gorodnichenko, (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability (No. w23789). National Bureau of Economic Research.
- Benmelech, E. & N. Tzur-Ilan (2020). The determinants of fiscal and monetary policies during the COVID-19 crisis (No. w27461). National Bureau of Economic Research.
- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Blanchard, O., A. Leandro & J. Zettelmeyer (2020). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. PIIE Working Paper 21–1.
- Brender, A. (2021). "Fiscal policy: the journey toward a low debt to GDP ratio and smaller government" in *The Israeli Economy, 1995-2017: Light and Shadow in a Market Economy*, eds., Ben-Bassat, A., Gronau, R. and A. Zussman, pp. 41-72, Cambridge University Press.
- Fournier, J. M. & F. Fall (2017). Limits to government debt sustainability in OECD countries. *Economic Modelling*, 66, 30–41.
- Furman, J. & L. Summers (2020). A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates. Discussion Draft, Harvard University.
- IMF (2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market Access Countries. Section I.
- Kose, M. A., R. Huidrom, F. Ohnsorge & J. Lim (2020). "Do Fiscal Multipliers Depend on Fiscal Position?", *Journal of Monetary Economics*, 114, 109–125.
- Liu, Y., L. Schmid & A. Yaron (2020). The risks of safe assets. Available at SSRN 3699618.
- Marcel, M. (2014). "Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession", *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 9–47.
- Sergeyev, D. & N. Mehrotra (2020). Debt Sustainability in a Low Interest Rate World. CEPR Discussion Paper 15282.

תיבה ו'-2: התאוששות "ירוקה" כמענה להשלכות הכלכליות של מגיפת

הקורונה במדינות המפותחות ובשראל

הרחבה פיסקלית שימשה ב-2020 וצפויה להמשיך ולשמש בשנים הקרובות כלי מרכזי לטיפול בהשלכות הכלכליות של משבר הקורונה במדינות מפותחות רבות. הרחבה זו נועדה בתחילה לטפל בפגיעה המיידית של המגיפה בתעסוקה ובפעילות, אך בשלב היציאה והשיקום, אחרי מיתון התחלואה, היא צפויה להתמקד יותר בהשקעות להאצת הצמיחה וביצירת מקומות עבודה.

ההרחבה מתבצעת על רקע רמה גבוהה יחסית של אבטלה במשק, שאותה היא נועדה לצמצם, ורמת ריביות נמוכה; על כן העלות למשק של המקורות הדרושים להשקעה נמוכה מאשר בתקופות של גאות כלכלית. לצד זאת, ההיגיון הכלכלי מחייב לנצל את ההוצאה לקידום הצמיחה והפרייון של המשק בטווח הארוך, על ידי הקצאתה להתמודדות עם בעיות מבניות של המשק, שממילא מחייבות פתרון, ולהימנע מבזבז מקורות בשל השקעות שאינן תואמות את אסטרטגיית הצמיחה ארוכת הטווח של המדינה.

תיעול חלק מצעדי ההאצה לכיוונים סביבתיים מכונה "התאוששות ירוקה".¹ הוא משתלב בצורך לטפל בבעיות סביבתיות ארוכות טווח, ובראשן ההתמודדות עם ההתחממות הגלובלית והשפעותיה הפוטנציאליות – הישירות והעקיפות – על המשק הישראלי. בין היתר, ייתכן שישראל תצטרך לקבל על עצמה נורמות בין-לאומיות הולכות ומחמירות, שמדינות מפותחות מנהיגות בתחום זה ושוקלות לאכוף על שותפות הסחר שלהן.² בנוסף, ישנן גם בעיות סביבתיות נוספות, מקומיות יותר באופיין, שהטיפול בהן נדרש ממילא, וניתן לקדמו כבר עתה.

מימון תקציבי של מיזמי התאוששות ירוקה עלול לעורר דילמות הקשורות להבדלים בין שיקולי הטווח הקצר לאלה של הטווח הארוך. שיקולי הטווח הקצר מצביעים לכיוון של תמיכה בפרויקטים שמגדילים בראש ובראשונה את התעסוקה. לעומתם מצביעים שיקולי הטווח הארוך לטובת פרויקטים, שלא בהכרח ממקסמים את גידול התעסוקה והתוצר ואת צמצום פער התוצר; אולם הם משפיעים בטווח הארוך על איכות הסביבה ועל איכות החיים, וכן מחישים את התאמת המשק לנורמות סביבתיות נוקשות מהנוכחיות.

החלטות בדבר אפיקי ההתאוששות הירוקה הרצויים לישראל ותיעדוף מיזמי התאוששות ירוקה ספציפיים הם אפוא סוגיית מדיניות מורכבת ורב-פנים, אשר תחייב שיג ושיח בין משרדי ממשלה שונים; ובפרט לגבי ההתאמה לנסיבות החדשות של היציאה ממשבר הקורונה.

תיבה זו בוחנת את האפשרות של השתלבות ישראל במגמת ההתאוששות הירוקה במסגרת המענה למגיפת הקורונה, לאור הנעשה במדינות אחרות.

א. על מה מדברים בעולם, כשמדברים על "התאוששות ירוקה"³

בסקירה של קרן המטבע הבין-לאומית, שמתייחסת לחבילות הסיוע הפיסקלי במדינות אירופה, תוארה המסגרת המושגית הרלוונטית: חבילות הסיוע הגדולות, שבכוונת הממשלות האירופאיות ליישם כדי לתמוך במאמצי ההתאוששות ממשבר הקורונה. חבילות אלה מספקות הזדמנות להאצת ההשקעות בפרויקטים ירוקים ובטכנולוגיות ירוקות, אשר יתמכו בבלימת ההתחממות הגלובלית – יעד מדיניות מרכזי שהאיחוד האירופי אימץ. מדובר, למשל, במתן עדיפות לבניית

¹ רשימה ארוכה של צעדים כאלה (שמידת הרלוונטיות שלהם שונה ממדינה למדינה) ניתן למצוא בנספחים לנייר של קרן המטבע הבין לאומית: Green Recovery: Making the Post-Coronavirus Global Economy Sustainable

² דוח בנק ישראל 2019 "המאבק העולמי בהתחממות הגלובלית והשלכותיו על ישראל"; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

³ סעיף זה מתבסס על: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/09/16/Sectoral-Policies-for-Climate-Change-Mitigation-in-the-EU-49640>

תשתיות תחבורה ציבורית עתירות-נוסעים ותשתיות לתנועה לא-מוטורית; אלה יתמכו הן בתעסוקה והן בהפחתת הפליטות, ויהיו חלק מההיערכות למגבלות בעתיד הלא רחוק על פליטת גזי חממה באמצעות מסי פחמן, סחר במכסות ועוד. צעדי המדיניות הנדרשים בכל הקשור למאבק בהתחממות הגלובלית ולהתאוששות ירוקה מתפרשים באופן סכמטי על פני חמישה תחומים כלכליים, שמידת הרלוונטיות שלהם שונה ממדינה למדינה:

- הפקת אנרגיה וייצור תעשייתי: הרחבה משמעותית של יכולת הייצור של אנרגיות מתחדשות, חיזוק תשתיות רשת החשמל, וכן יצירת יכולת אגירה של אנרגיה מתחדשת, שנדרשת בשל האופי הבלתי אחיד של ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות על פני היממה;
- תחבורה: תמרוץ רכישת כלי רכב חשמליים ופיתוח תשתיות טעינה עבורם;
- מבני מגורים ועבודה: תהליכי בנייה שישפרו את הבידוד של מבנים;
- מגזר החקלאות: הפחתת פליטות גזי החממה כגון מתאן, ממשיק החי והרחבת ענפים קולטי פחמן כגון יערות במבוק;
- פרויקטים סביבתיים שאמנם אינם קשורים להתחממות הגלובלית, אך משפיעים על איכות החיים של התושבים, כטיפול בזיהומים סביבתיים.

ב. פעולות ספציפיות במדינות המפותחות

במרבית המדינות שהכריזו על מדיניות התאוששות ירוקה זו מצויה עדיין בשלבי גיבוש. חלק מההקצאות התקציביות אינן 'ירוקות' באופן מלא, אלא משמשות לצרכים נוספים, כגון תמיכה במגזרים המצויים בקשיים. להלן מספר דוגמאות של הקצאות תקציביות להתאוששות ירוקה במסגרת ההתמודדות עם מגיפת הקורונה:

הקצאות תקציביות לפרויקטים של "התאוששות ירוקה" במדינות OECD (אחוזים מהתוצר ב-2019)

הוסכם בלבד	יושם	אופי הפרויקט	
-	0.4%	השקעה במחקר ופיתוח, השקעה באנרגיה מתחדשת ופיתוח תחבורה ירוקה	בריטניה
-	0.57%	השקעה בפיתוח אנרגיה מתחדשת	קולומביה
-	0.25%	השקעה בפיתוח אנרגיה מתחדשת, בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ציבורית ירוקה	קנדה
0.7%	0.6%	השקעה בפיתוח אנרגיה ירוקה, בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ירוקה	צרפת
1.1%	-	השקעה בפיתוח אנרגיה מימנית, בידוד מבנים, מחקר ופיתוח תחבורה ירוקה	גרמניה
1.53%	-	שיפור בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ירוקה	שוודיה
3.42%	-	השקעות ורפורמות ירוקות (37% מתוך תכנית השיקום וההתאוששות מקורונה)	האיחוד האירופי

* לוח הזמנים לביצוע הפרויקטים השונים משתנה בין המדינות, מרבית הפרויקטים מיועדים להתבצע עד סוף שנת 2023. רפורמות האיחוד האירופי ייושמו לפי ההחלטה עד שנת 2026.

ג. השלכות לישראל

כאמור, יש שונות רבה בין המדינות באשר להגדרות הרלוונטיות, ליעדים ולתועלות של ההתאוששות הירוקה, ועדיין אין מסגרת אחידה ומקובלת בעניין זה. במידה שהכוונות בעולם בדבר צעדי התאוששות ירוקה יחלו לצאת מן הכוח אל הפועל, הדבר עשוי להשפיע גם על הרצון של ישראל לפעול באותו אופן. לצד הבחינה של התועלות ארוכות הטווח אין להתעלם מהצורך שהתוכניות יתרמו לפעילות ולתעסוקה בזמן ההתאוששות מהמשבר, כפי שהוסבר לעיל. כמו כן יש להעדיף פרויקטים אשר לצד תועלתם בזמן הארוך כבר אושרו סטאטוטורית, והם בשלים לביצוע.

תיעדוף הפרויקטים לפי אומדנים ברורים ומנומקים – של השפעתם על התעסוקה והתוצר מחד גיסא ושל תועלתם ארוכת הזמן לסביבה מאידך – צריך אפוא להיות הבסיס ליישום צעדי התאוששות ירוקה בישראל. אלו עשויים לכלול: האצה של פרויקטים לקידום התחבורה הציבורית; מעבר לאוטובוסים חשמליים בערים; ניקוי ושיקום נחלים, שיקום אתרי טבע עירוני ובשטחים פתוחים; ושיפור הבידוד של מבנים (בתי מגורים ומבנים המשמשים לעבודה). המשרד להגנת הסביבה פרסם רשימה של עשרים הצעות – לא מתועדפות – בתחומים שונים.⁴ ברשימה מוזכרים חמישה תחומים, תוך אזכור פרויקטים, שניתנים לביצוע בשנים הקרובות. להלן דוגמאות בכל תחום: (1) התמודדות עם משבר האקלים – מעבר לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, תוך עידוד אגירת אנרגיה מתחדשת; (2) ניהול משאבים – חיזוק תעשיית המיחזור; (3) שיפור הסביבה העיסקית וקידום טכנולוגיות קלינטק – קידום פיילוטים, מו"פ ומעבדות חדשנות של קלינטק; (4) הגנה על שטחים פתוחים ועל המגוון הביולוגי – שיקום נחלים ואתרי טבע; (5) הפחתת זיהום האוויר מתחבורה – אוטובוסים חשמליים.

נתיב שני של התאוששות ירוקה הוא האצה הטיפול הרגולטורי וביסוס האסדרה בתחומים סביבתיים, שיכולים לקדם את ההשקעה הפרטית בצעדים בעלי תועלת סביבתית. מהלך כזה עשוי להקדים לתקופת ההתאוששות השקעות משקיות בסוגי פעילות חדשים, שנדרשות ממילא בטווח הארוך. האצה כזאת אמנם תחייב תשומת לב ומאמץ שלטוניים, אך יתרונה בכך שהיא אינה מחייבת בהכרח תוספת הוצאה תקציבית. פעולה בדרך זו תתרום להגדלת התעסוקה במגזר העסקי באמצעות פתיחת הדרך לסוגי פעילות חדשים. לדוגמה, ניתן להאיץ את אסדרת מתקני הטעינה של מכוניות חשמליות; להתקין תקנות במסגרת חוק אוויר נקי, שיחייבו את המזהמים לפעול להקטנת הפליטות; ולפעול להתקנת "מונים חכמים" אצל צרכני החשמל, שיאפשרו ייעול של אספקתו בעתיד, לכשיגדל חלקן של האנרגיות מתחדשות.

⁴ ראו: מתווה יציאה ממשבר הקורונה באמצעות השקעה בסביבה, המשרד להגנת הסביבה, 31.5.20

פרק ז'

סוגיות ברווחה

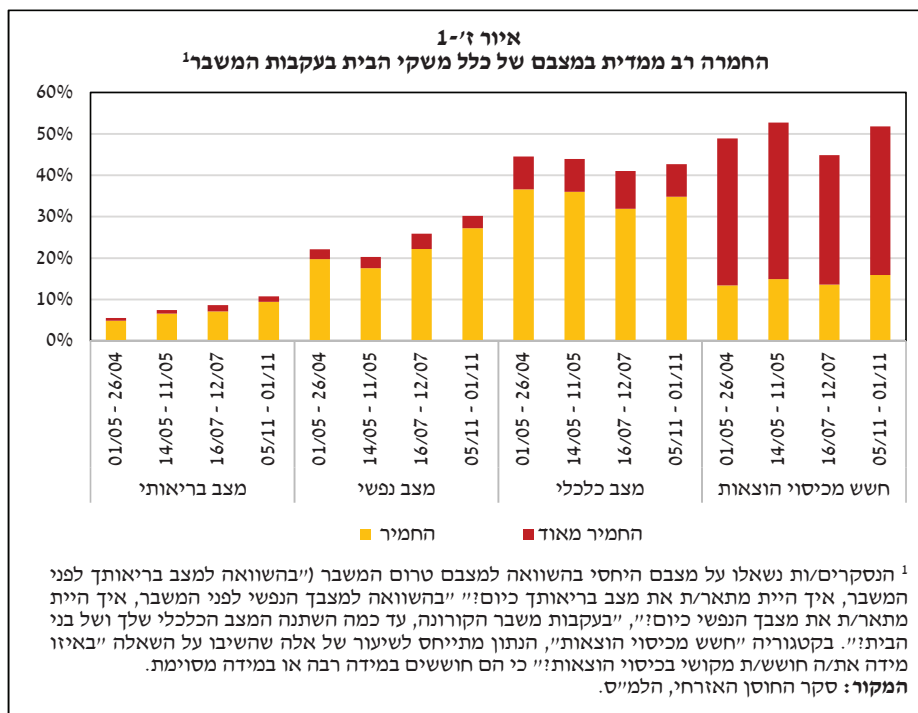
- פגיעת משבר הקורונה ברווחתם של משקי הבית בישראל הייתה רב-ממדית וחריגה בהיקפה ובעוצמתה. לצד פגיעה בתעסוקה ובהכנסות נפגעו גם הבריאות, החינוך, שעות הפנאי וחופש התנועה.
- היקף הפגיעה ועוצמתה לא היו אחידים. התעסוקה במשקי בית מהחמישונים האמצעיים נפגעה יותר מאשר התעסוקה בחמישונים האחרים, אולם משקי בית מהחמישון התחתון נפגעו יותר בתחומי חיים נוספים, ובעיקר בחינוך ובבריאות.
- מערכת החינוך בישראל נסגרה למשך מספר חודשים בשל מגיפת הקורונה. הדבר פגע משמעותית ברווחת התלמידים בטווח הקצר ועלול לגרום לפגיעה ארוכת טווח בהשכלה הממוצעת. ואף עלול להוביל לפגיעה בהכנסת התלמידים והגיעם לשוק העבודה. הפגיעה של הפסקת הלימודים הפרונטליים ממוקדת בשכבות החלשות – בתלמידים שאינם מצוידים די צורכם באמצעים הדרושים לשם למידה מרחוק, ולכך עלולה להיות השפעה המגדילה את אי השוויון.
- בראייה לעתיד, וכדי למזער את הפגיעה של משברים מכל סוג ראוי לנסות ולשמר את שגרת הלימודים ככל שניתן – תוך איזון בינה למגבלות המשבר. יש לפעול לשיפור מערך הלמידה מרחוק ולהגדיל את ההשקעה בצמצום פערים.
- שיעור הנעדרות זמנית בתקופת הסגרים היה גבוה יותר מזה של הנעדרים זמנית, בעיקר בתקופת הסגר הראשון. המתאם בין שיעור הנשים במשלח היד ובענף לבין עוצמת הפגיעה בתעסוקה נמוך מאוד: שיעור הנשים המועסקות גבוה גם בענפי השירותים, שהתעסוקה בהם נפגעה מאוד וגם בענפים ומשלחי יד חיוניים, כגון בריאות וחינוך שבהם התעסוקה נפגעה פחות, אם בכלל. יחד עם זאת, יתכן שנשים נפגעו יותר מגברים בממדים אחרים, כגון הגדלת הנטל הטיפולי והתגברות האלימות במשפחה, שאין בידינו נתונים לכמתם בשלב זה.
- בשל מאפייני המשבר רווחתם של קשישים הייתה פגיעה במיוחד. הכנסתם נפגעה פחות, מפני מעורבותם הנמוכה יחסית בשוק העבודה; אולם הם היו חשופים יותר מבחינה בריאותית – פיזית ונפשית.
- משקי בית ערביים רבים סבלו מהכנסות נמוכות עוד טרם המשבר ולכן נותרו פגיעים לזעזועים כלכליים. כתוצאה מכך הביא משבר הקורונה למצוקה כלכלית רבה בקרב הערבים, וכרבע מהם דיווחו על צמצום בצריכת המזון. נרשמה גם פגיעה משמעותית בלימודיהם של תלמידים וסטודנטים ערבים בשל נגישות נמוכה לאמצעי למידה מרחוק.
- פתיחת בתי הספר תרמה כפי הנראה לעלייה של כ-4% בסיכוי של התלמידים להיות מאומתים (תיבה ז'-1). במשקי בית שכבר יש בהם מאומת כ-1/3 עד 1/4 מהנפשות הנוספות מאומתות; שיעור המאומתים במשקי הבית הללו גבוה בהרבה מהממוצע באוכלוסייה, שעמד על כ-7% עד סוף ינואר 2021.

חלק א': השפעת משבר הקורונה על רווחת משקי הבית – מבוא

פגיעת משבר הקורונה ברווחתם של משקי הבית חריגה לא רק בעוצמתה ובהיקפה, אלא גם בהיותה רב-ממדית: היא התבטאה בתחומי חיים שונים בו-זמנית, וצפויות להיות לה גם השלכות ארוכות טווח. המשבר חשף והעצים נקודות תורפה ברשת הביטחון החברתית-כלכלית, לצד גורמים ומאפיינים שפעלו למיתון השפעותיו השליליות. בפרק זה של הדוח יתוארו אותם היבטים של הפגיעה ברווחה שניתן להעריכם בעזרת הנתונים המצויים בידינו כיום. תיאור זה הוא חלקי, שכן לצד מחסור בנתונים מבוססים שוררת גם אי-וודאות רבה לגבי תוואי היציאה מהמשבר, וכן לגבי אופני השפעתו על משקי הבית בטווחים הבינוני והארוך.

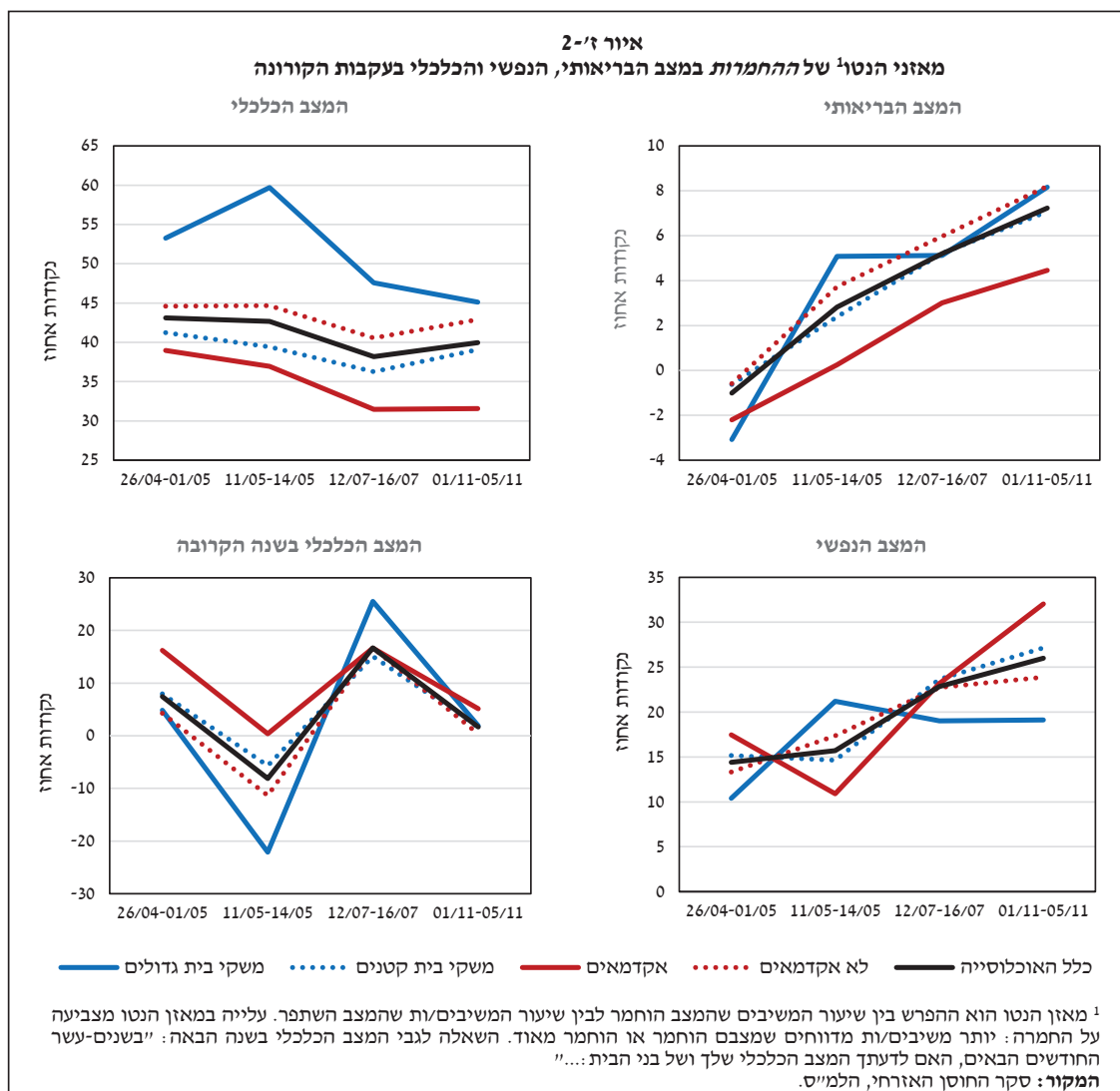
פגיעתו הרב-ממדית של המשבר השתקפה בסקרי החוסן האזרחי שערכה הלמ"ס, וממצאים מתוכם מוצגים באיור ז'-1. סקרים אלו נערכו בשינויים קלים בארבעה גלים – בסוף אפריל, באמצע מאי, באמצע אוגוסט ובתחילת נובמבר, והנסקרים בהם נשאלו שאלות שונות על מצבם והשינויים שחלו בו בשל משבר הקורונה. מבין השינויים שתועדו בסקר הבולט ביותר הוא החמרת המצב הכלכלי: כמעט מחצית מכלל המשיבים העידו על החמרה של מצבם הכלכלי בעקבות המשבר. רוב המשיבים, בכל אחד מגלי הסקר, השיבו שהם חוששים מקושי בכיסוי ההוצאות. יותר משליש מהמשיבים העידו שהם חוששים מקושי כזה במידה רבה. רק חלק קטן מהמשיבים העידו על החמרה של מצב בריאותם, אך עם התמשכות משבר הקורונה, התפשטות המגיפה והמגבלות שנלוו אליה עלה שיעור המדווחים על החמרה כזאת. לעומת כ-10% מכלל המשיבים שענו כי החמיר מצבם הבריאותי, כ-20% העידו על החמרה של מצבם הנפשי, ומשקלם בקרב המשיבים גדל עם התארכות המשבר. יותר מרבע מכלל המשיבים בנובמבר העידו על החמרה של מצבם הנפשי בעקבות הקורונה.

סקרי החוסן האזרחי
שערכה הלמ"ס מצביעים
על החמרת המצב הכלכלי
של משקי הבית. כמחצית
מהמשיבים חוששים
שלא יוכלו לכסות את
הוצאותיהם.



סקרי החוסן חושפים גם את הפערים בין משיבים השייכים למשקי בית גדולים (המונים יותר מ-6 נפשות) לבין משיבים ממשקי בית אחרים וכן בין משיבים שאינם אקדמאים למשיבים אקדמאים (איור ז'-2). הפערים בולטים במיוחד בהחמרת המצב הכלכלי. הם עולים בקנה אחד עם ממצאים שהוצגו בפרקים אחרים של הדוח (פרק ב' ופרק ה') ומעידים כי בגלל אופיו של המשבר הבריאותי והמגבלות שהוטלו על פעילות העסקים ומשקי הבית בלטה פגיעה גדולה במיוחד בתעסוקה של מי שאינם יכולים לעבוד מהבית, של אלו החיים בצפיפות רבה ושל מי שנדרשו לטפל בילדים כאשר מוסדות החינוך היו סגורים.

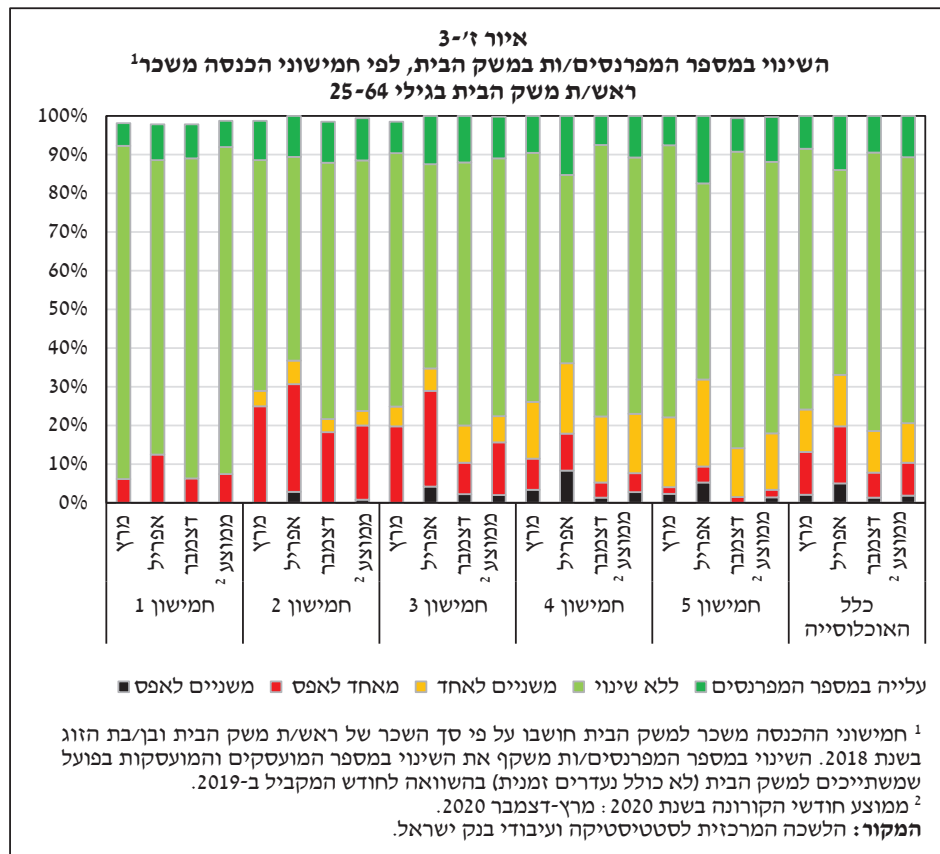
אחד הרכיבים הבולטים של הפגיעה ברווחת משקי הבית הוא פגיעה מיידית בהכנסותיהם, בעיקר כתוצאה מתגובת שוק העבודה על המשבר הבריאותי ועל המדיניות הממשלתית שנועדה לצמצם את התפשטות המגיפה.¹ הפגיעה בתעסוקה ובהכנסות משקי הבית לא הייתה אחידה,



¹ בשלב זה אין בידינו נתונים ישירים על הכנסות משקי הבית בשנת 2020, ועל כן נעריך את הפגיעה בהכנסות דרך אומדן הפגיעה בהיקף התעסוקה של משקי הבית (נתונים מסקרי כוח אדם) יחד עם נתונים לגבי הכנסות משק הבית משכר בשנת 2018, הנתון האחרון שיש בידינו. יש מתאם גבוה בין הכנסות משק הבית משכר לבין סך ההכנסות של משק הבית. ראו פרק ה' של דוח זה לניתוח ההתפתחויות בשוק העבודה ופרק ו' לניתוח של המדיניות הפיסקלית ושל התמיכה במשקי הבית והעסקים.

הפגיעה בתעסוקה
הייתה משמעותית בכל
רמות ההכנסה, אולם
בלטה במיוחד בחמישוני
ההכנסה האמצעיים.

ועוצמתה הושפעה ממגוון של גורמים ומאפיינים, שיש ביניהם קשרי גומלין הדוקים – ביניהם הרכב משק הבית ותנאי המגורים, מאפייני התעסוקה של ראש משק הבית ובן זוגו, הסיכון הבריאותי, המקום הגיאוגרפי, הגיל, המגדר ועוד. נתונים מסקרי כוח אדם מראים כי הפגיעה בתעסוקה הייתה משמעותית בכל רמות ההכנסה, אולם בלטה במיוחד בחמישוני ההכנסה האמצעיים.² איור 3-ז מרחיב את ההיקף הרחב של הפגיעה בתעסוקה בכל רמות ההכנסה. כ-20% ממשקי הבית שנדגמו שנית בדצמבר איבדו מפרנס אחד לפחות בהשוואה לחודש דצמבר 2019. למרות הירידה של שיעורי האבטלה במהלך התקופה, כ-20% ממשקי הבית בחמישון השני וכ-10% ממשקי הבית בחמישון השלישי נותרו ללא מפרנסים גם בחודש דצמבר, לפני הסגר השלישי. להבדיל ממשברים קודמים, הכנסותיהם של משקי הבית המצויים בתחתית ההתפלגות נפגעו פחות מההכנסות של משקי הבית במעמד הבינוני-נמוך, בשל זיקתם הנמוכה לשוק העבודה. חלק ממשקי הבית האלו אף חוו עלייה של הכנסתם הכוללת, בעקבות חלוקה של מענקים אוניברסליים לכלל האוכלוסייה. עם זאת ישנם אינדיקטורים המראים שהפגיעה הכוללת ברווחתם הייתה בלתי מבוטלת. הם היו פגיעים יותר להידבקות בקורונה ולתחלואה קשה (בשל המתאם בין מצב כלכלי רעוע לבין גורמי סיכון לתחלואה קשה), למגבלות על התנועה ועל התחבורה הציבורית, וכן לפגיעה משמעותית יותר וארוכת טווח בחינוך של ילדיהם.



² בכל חודש חילקנו את האוכלוסייה לחמישוניים על פי הכנסת משק הבית משכר בשנת 2018. (למשקי בית שלא היו בהם עובדים נרשמה הכנסה אפס, והם שויכו לחמישון התחתון). לאחר החלוקה לחמישוניים איתרנו את הפרטים ומשקי הבית שנדגמו בחודש המקביל ב-2019 ובדקנו מה היו השינויים בהיקף התעסוקה שלהם. נציין כי למשקי הבית בחמישוניים התחתונים ייצוג חסר בפאנל. משמע שמתוך החמישוניים התחתונים זיהינו פחות משקי בית אשר נדגמו גם בחודש המקביל ב-2019.

כפי שראינו, משבר הקורונה פגע ברווחתם של משקי הבית דרך ערוצים שונים ובעוצמות שונות, שהושפעו במידה רבה ממאפייניהם הייחודיים. בחלקים הבאים של הפרק מובא ניתוח של חלק מערוצי הפגיעה הללו, וכן של השפעת המשבר על אוכלוסיות ספציפיות. בחלק השני של הפרק מנותחת ההשפעה ארוכת הטווח של שיבוש הלימודים בתקופת המשבר על התלמידים. לשיבוש הלימודים הייתה גם השפעה קצרת טווח על משקי הבית, ובפרט על אימהות, שבאופן מסורתי נושאות בחלק גדול יותר של נטל הטיפול בילדים וחינוכם. בחלק השלישי של הפרק נדונים ההבדלים המגדריים בפגיעתו של משבר הקורונה. החלקים הרביעי והחמישי דנים בשני אוכלוסיות שהיו פגיעות במיוחד במהלך המשבר – הקשישים והערבים. תיבה ז'-1 בפרק מציגה זווית נוספת על הפגיעה הדיפרנציאלית של משבר הקורונה באוכלוסיות שונות, ומנתחת את המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים-חברתיים של חולי הקורונה בישראל.

חלק ב': ההשפעה ארוכת הטווח של שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה על התלמידים בישראל

1. רקע

מגיפת הקורונה הביאה לשיבוש מהלך הלימודים התקין בשנות הלימודים תש"פ (2019/20) ותשפ"א (2020/21). השיבוש בא לידי ביטוי בשני אופנים: בתקופות הסגר בתי הספר נסגרו כליל ועברו ללמוד מרחוק, ובין הסגרים הם פעלו ב"שגרת קורונה", שכללה לימוד פרונטלי בהיקף מצומצם ולמידה מרחוק במשך רוב הזמן. תקופה קצרה לאחר שינוי שיטת הלמידה התברר שיישומה כרוך בקשיים, בגלל גישה מוגבלת של התלמידים לתשתית המאפשרת למידה מרחוק, העדר מיומנות של המורים בשיטת הלימוד החדשה והשפעות שליליות נוספות, שפגעו ברווחת התלמידים וביכולתם ללמוד בתקופת שיבוש הלימודים.

בשנת תש"פ (הסגר הראשון) נסגרה מערכת החינוך סמוך לחג הפסח, וכל הלימודים החלו מתנהלים מרחוק. באותו פרק זמן הפסידו התלמידים 25–35 ימי לימוד פרונטליים (בממוצע כ-15% משנת הלימוד). כיתות א'-ב' ו-י"א-י"ב חזרו ראשונות ללימודים, מטעמים של שחרור ההורים לעבודה וצמצום הפגיעה בבחינות הבגרות. כעבור שבועיים חזרו שאר התלמידים ללמוד בהיקף מלא, עם מספר התאמות לשגרת הקורונה (הקפדה על כללי היגיינה, שמירת מרחק ועטיית מסכות), חוץ מאשר במספר יישובים שסבלו מתחלואה גבוהה.

שנת תשפ"א נפתחה במועדה, אך בלוויית אי-ודאות רבה. במהלך הקיץ פרסם משרד החינוך מתווה למידה היברידית, המשלב למידה פרונטלית ולמידה מרחוק באופן דיפרנציאלי בהתאם לגיל התלמידים. התלמידים בגנים ובכיתות הנמוכות (א'-ד') חזרו ללמוד ראשונים באופן פרונטלי בהיקף של 80%–85% מהשעות הרגילות, וכיתות ג' ו-ד' למדו 80% משעות הלימוד בקפסולות, ולשם כך גויסו באופן מיוחד צוותי הוראה נוספים, חלקם בלי שהוסמכו כמורים. תלמידי כיתות ה'-י"ב היו אמורים ללמוד את מרבית השעות (כ-75%) מרחוק, ואת היתר – באופן פרונטלי בקפסולות. מספר ימים לאחר תחילת הלימודים החל מספר החולים מקרב התלמידים לעלות. כעבור שבועיים נסגרה מערכת החינוך ועברה למתכונת של למידה מרחוק בהיקף של 30–62 ימי לימוד (כתלות בדרגת הכיתה), ואז חזרה לפעול בשגרת קורונה למשך כ-21–53 יום,³ עד שנסגרה בשלישית במהלך תחילת חודש ינואר. המערכת שבה לפעול חלקית (כיתות א'-ד') במהלך חודש פברואר (כיתות א'-ו'; י"א ו-י"ב).

³ מספר הימים חושב על פי החלטות הממשלה לגבי מערכת החינוך. ייתכן שבפועל חלק מבתי הספר בחינוך שאינו חרדי פעלו בהיקף מצומצם יותר, בשל תחלואה במוסד הלימודים או החלטה של הנהלת בית הספר או הרשות המקומית.

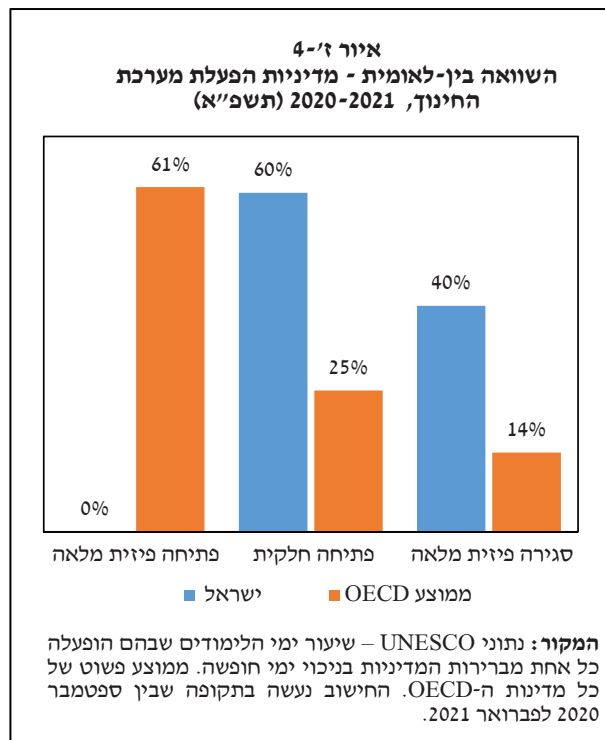
בשנת 2020 נסגרה מערכת החינוך פיזית בחלק ניכר מהזמן ועברה למתכונת של למידה מרחוק. שינוי זה לווח בהשפעות שליליות על רווחת התלמידים.

במהלך שנת תשפ"א השתנה אופן פעולתה של מערכת החינוך כמה פעמים, ובעת היציאה מהסגרם התקבלו ההחלטות רק זמן קצר לפני תחילת הלימודים. דפוס פעולה זה, אופן החזרה ללימודים ושינוי תכופ של המתווים נבעו מהעדר הסכמה לגבי מידת התרומה של פתיחת בתי הספר לגידול התחלואה ולגבי כוחו של משרד הבריאות ביחס לזה של משרד החינוך בהקשר של סגירת בתי הספר. (להרחבה על היקף התחלואה בקורונה והשפעת פתיחת הלימודים על התחלואה בקרב התלמידים ראו תיבה ז'-1). בהעדר הסכמה בין הגופים לא הצליחה הממשלה לגבש תוכנית פעולה טובה שתצמצם את הפגיעה בלימודים ואת התפשטות התחלואה.

ממשלות בעולם בחרו להתמודד עם השפעת המשבר על מערכות החינוך באחת משלוש דרכים: פתיחה פיזית מלאה של המוסדות בכפיפות להגבלות קורונה ובכל שכבות הגיל, פתיחה חלקית (וניחול חלק מהלימודים מרחוק), או סגירה פיזית מלאה וניחול הלמידה כולה מרחוק. סגירת פיזית של מערכת החינוך רווחה בעולם בשנת הלימודים 2019/20 (תשפ"פ), ובתחילת המגיפה נשאר כ-1.6 מיליארד תלמידים בבתי במקום במוסדות החינוך. שיבוש הלימודים הנרחב השפיע מייד על רווחת התלמידים, במיוחד על אלו מהשכבות החלשות, והנזקים העיקריים הם: ⁴ התגברות הסיכונים לאלומות במשפחה עקב שהייה הממושכת בבית; צמצום או הפסקה של מערך הטיפול המסייע הבית ספרי ושל שירותי הרווחה (יועצות, קציני ביקור סדיר, עובדות סוציאליות וכו'); הפסקת מפעל ההזנה, המספק רכיב חשוב בתזונה היומית של התלמידים הזכאים לשירות זה; מניעת מפגשים חברתיים והשפעות סביבתיות שליליות, שכן בית הספר הוא "המשווה החברתי הגדול" ("the Great Equalizer"), בהיותו מקום המפגש המרכזי בין תלמידים משכבות אוכלוסייה שונות. על השפעות אלו מעידים ממצאים מסקרי החוסן החברתי של הלמ"ס (בגלים 1-4): 27% מהמשיבים ציינו כי המצב הנפשי של ילדיהם החמיר, והשיא נמדד בתקופת הסגר השני, אז דיווחו על ההחמרה שליש מהמשיבים. ערוץ פגיעה נוסף בתלמידים היה בתחום הלימודים – תוצאה של צמצום זמן הלמידה ביחס לשגרה ועלייה של היקף הנשירה בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות.

בגלל ההשפעות השליליות של סגירת מערכת החינוך נטשו מדינות רבות בשנת הלימודים 2020/21 (תשפ"א) את גישת הסגירה המוחלטת של מערכת החינוך, ועברו לגישה של רציפות לימודית תוך הימנעות, ככל שניתן, משיבוש נרחב של הלימודים הפרונטליים בבתי הספר. השוואת צעדי המדיניות בין ישראל למדינות ה-OECD מלמדת כי בעוד שתלמידי ישראל סבלו משיבוש לימודים ניכר, ישנן

בגלל מגבלות הריחוק החברתי סבלה מערכת החינוך בישראל משיבוש נרחב של הלימודים. לעומת זאת מדינות רבות ב-OECD הצליחו לשמור על שגרת למידה פרונטלית.



⁴ נחום בלס, "סיכויים וסיכונים במערכת החינוך בערבות משבר הקורונה: מבט-על", פרק מתוך דוח מצב המדינה 2020, מכון טאוב.

מדינות שהצליחו למזער את הפגיעה בתלמידים. עד סוף פברואר תשפ"א לא פעלה מערכת החינוך בישראל במתכונת מלאה בכל שכבות הגיל אפילו יום אחד; ב-40% מימי הלימוד המערכת הייתה סגורה פיזית והתנהלה למידה מרחוק בלבד, וב-60% הייתה פתוחה חלקית. ברבות ממדינות ה-OECD התמונה שונה: בממוצע ביניהן בכ-60% מימי הלימוד התנהלו הלימודים במתכונת פרונטלית מלאה בכל שכבות הגיל, בכ-15% הייתה סגורה פיזית מלאה, ובכרבע פתיחה חלקית (איור ז'-4).

פער זה בהיקף שיבוש הלימודים לא נובע רק ממדיניות אלא גם משוני בתנאים האובייקטיביים בין המדינות, ובפרט בצפיפות הכיתות בבתי הספר. אך בהינתן תנאים אלו חשוב לשקול פתרונות אשר נועדו להחזיר את כלל התלמידים ללמידה פרונטלית על בסיס צמצום מספר התלמידים בכיתה ותוך הפחתה של שעות ההוראה. עם הפתרונות שהציעו מומחי חינוך בישראל, ואף יושמו בחלק ממדינות ה-OECD, נמנים מתווה הקטנת גודל הכיתה באמצעות שימוש בחללים ציבוריים והפחתת שעות הלימוד לתלמיד⁵ ומתווה המשמרת השנייה, שאמנם חוסך את הצורך בבניית כיתות והתאמת מבנים, אך כרוך בהפחתה משמעותית של שעות הלימוד לכל תלמיד.⁶

2. הפגיעה של הפסקת הלימודים: ממצאים מישראל ומהעולם

מקרי עבר מעידים
ששיבוש נרחב של
הלימודים גורם פגיעה
ארוכת טווח בהשכלת
התלמידים.

שיבוש הלימודים הנרחב עלול להשפיע על התלמידים בטווח הארוך, בפרט כתוצאה מירידה בכמות ובאיכות של ההון האנושי שיצברו במהלך חייהם. ערוץ ההשפעה העיקרי של שיבוש שגרת הלימודים על הישגי התלמידים הוא הפסד שעות הוראה. Lavy (2015) בחן את השוני במספר שעות הלימוד ובהישגים בין מערכות חינוך שונות בעולם, ומצא שזמן ההוראה של מקצועות הליבה משפיע לחיוב ובאופן מובהק על הישגי התלמידים: תוספת שעת הוראה שבועית היא שוות ערך לכ-0.15 סטיית תקן בהישגי התלמיד.⁷ בשנת 2020 פורסמו מחקרים רבים שבחנו את ההשפעה של שיבושים בשנת הלימודים בעקבות אירועים חיצוניים (מגיפות, שביתות, רפורמות וכו'). המסקנה העיקרית מהמחקרים היא שאירועים אלו פגעו בהשכלתם של התלמידים בטווחים הקצר והארוך, פגיעה שלרוב נאמדה ב-0.2–0.4 סטיית תקן, כתלות באורך האירוע ובאופיו.⁸ בחינה שנערכה בהולנד בתקופת הסגר הראשון העלתה שלמרות הנגישות הגבוהה של הלמידה מרחוק הפסקת לימודים של 8 שבועות באותה תקופה הביאה לירידה ממוצעת של 0.08 סטיית תקן בהישגי התלמידים, והפסד ההשכלה של תלמידים מרקע חלש היה גבוה ב-55% מזה של האחרים. ממצאי המחקר הראו שהלמידה מרחוק בזמן הסגר הראשון כמעט לא תרמה לצמצום הנזק מהפסד הלימודים.¹⁰

⁵ יחס התלמידים למשרת הוראה מלאה היה בשנת תש"ף 15.0 בבית הספר היסודי ו-11.4 בעל יסודי.

⁶ נ' בלס (2020). מערכת החינוך בישראל בזמן משבר הקורונה: שלושה מתווים חלופיים. פרק מתוך דוח מצב המדינה 2020, מכון טאוב.

⁷ V. Lavy (2015). "Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries", *The Economic Journal*, 125(588), F397–F424.

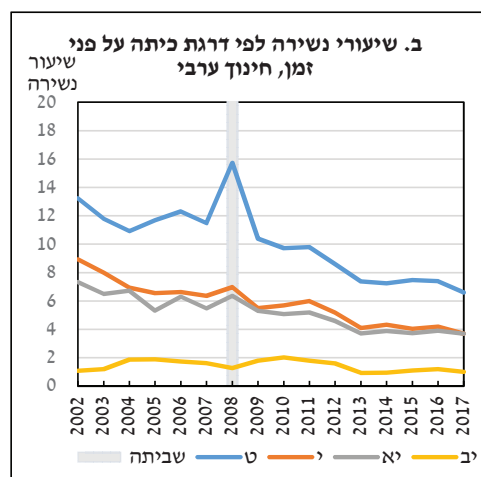
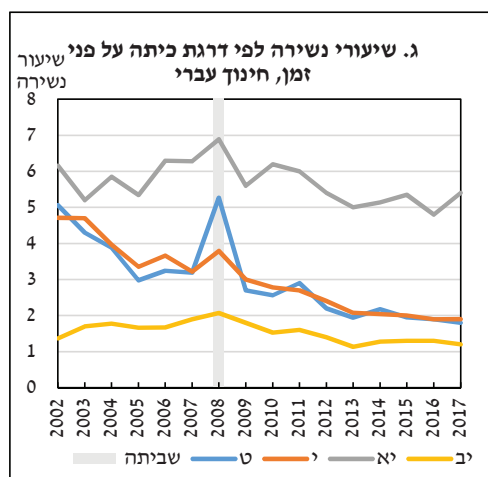
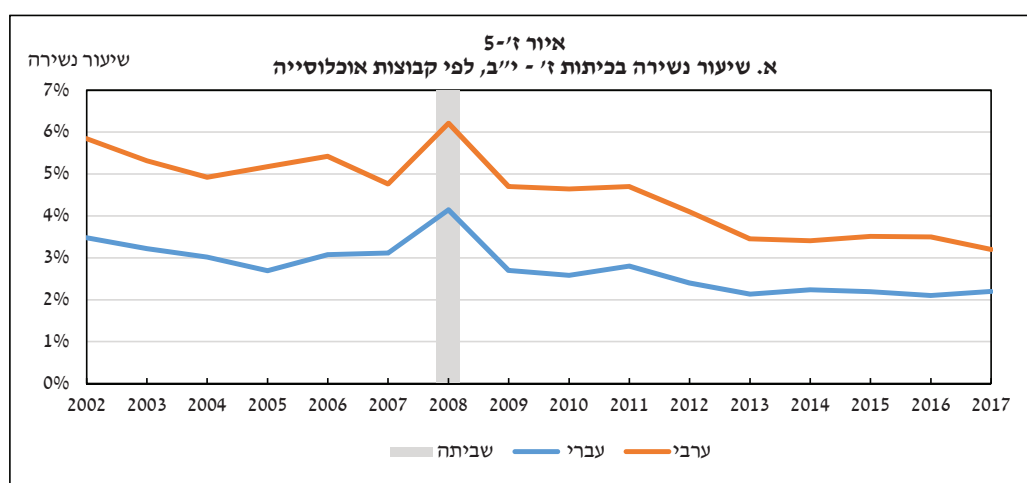
⁸ נהוג להתייחס לתוספת שנת לימוד כשוות ערך לשליש סטיית תקן.

⁹ W. Cook (2020). "School disruption and pupil academic outcomes – evidence from the 2001 foot and mouth disease epidemic in England. F. Hampf (2019). *The effect of compulsory schooling on skills: Evidence from a reform in Germany* (No. 313). Ifo Working Paper. D. Jaume & A. Willén (2019). "The long-run effects of teacher strikes: evidence from Argentina", *Journal of Labor Economics*, 37(4), 1097–1139. K. Meyers & M. A. Thomasson (2020). "Can pandemics affect educational attainment? Evidence from the polio epidemic of 1916", *Clometrica*, 1–35.

¹⁰ P. Engzell, A. Frey & M. D. Verhagen (2020). Learning inequality during the COVID-19 pandemic. Mimeo, University of Oxford.

בישראל לא נערך מחקר מקיף הבוחן את ההשפעה של שיבוש במהלך הלימודים על הישגי התלמידים לא בטווח הקצר ולא בטווח הארוך. על פי בחינה של אירועי עבר ייתכן שיש מתאם בין אירועים של שיבוש בלימודים להישגי התלמידים. בשנת תשס"ח (2007/08) השבית ארגון המורים את הלימודים בחינוך העל-יסודי למשך 48 ימי לימוד, ושגרת הלימודים של כ-550 אלף תלמידים בחטיבות הביניים ובתיכונים נפגעה. בתום השביתה הוסכם, במסגרת הסכם קיבוצי, שהמורים יחזירו את כל ימי הלימוד האבודים על בסיס קיצור חופשות החגים והחופש הגדול. איור ז'-5, המציג את שיעורי הנשירה בכיתות ז'-י"ב בחינוך העברי ובחינוך הערבי, מראה שבשנת השביתה, המסומנת באפור, עלה שיעור הנשירה בנקודת אחוז בשתי קבוצות האוכלוסייה. איורים ז'-5 ו-ז'-5ג מציגים את שיעורי הנשירה במעבר בין דרגות כיתה שונות בחינוך הערבי ובחינוך העברי, בהתאמה. ניתן לראות שוני בדפוסי הנשירה בין החינוך העברי לערבי: בחינוך העברי שיעור הנשירה הגבוה ביותר הוא בכיתה י"א, ובחינוך הערבי – בכיתה ט'. בשתי הקבוצות עלה שיעור הנשירה במרבית שכבות הלימוד עליה משמעותית, וזאת בפרט בכיתה ט' (המעבר בין חטיבת הביניים לתיכון), שבה שיעורה עלה ב-2 נקודות אחוז בחינוך העברי ובנקודות אחוז בחינוך הערבי.

שביתת ארגון המורים ב-2008 לוותה בעלייה של שיעור הנשירה משכבות הלימוד השונות של בתי הספר העל-יסודיים.

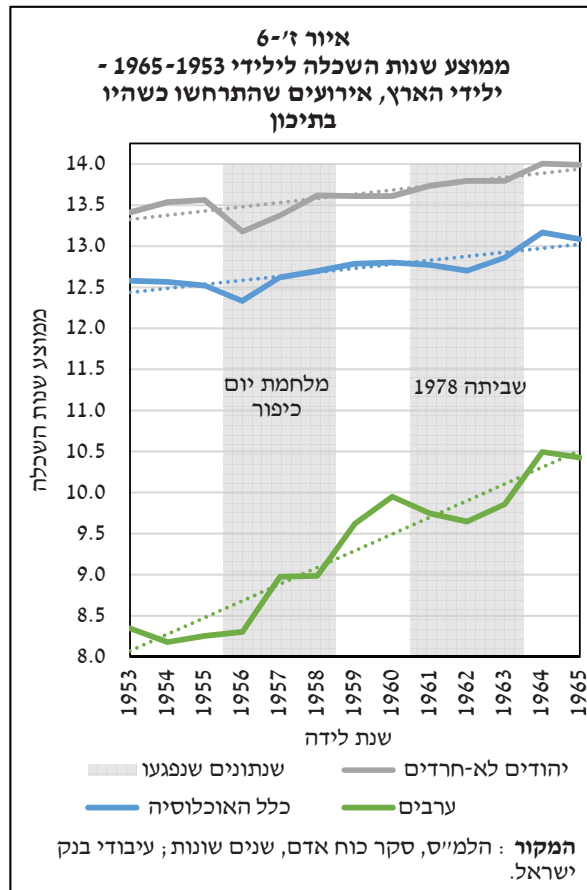


המקור: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל, לוח 4.26 - תלמידים בכיתות ז' - י"ב שנשרו ממערכת החינוך של משרד החינוך, שנים שונות.

איור ז'-5 עסק בטווח הקצר, אך חשוב לבדוק אם יש לשיבוש בלימודים גם השפעה ארוכת טווח. לשם כך נחזור לשני אירועים של הפסקת לימודים שהתרחשו במהלך שנות ה-70, ונבדוק את ההשכלה של מי שהיו אז תלמידים לימים, כשהם בני 50–60. האירוע הראשון הוא מלחמת יום הכיפורים. אז נשלחו חלק מתלמידי התיכון היהודים לבצע עבודות הגנה אזרחית (הג"א) ולהחליף עובדים חיוניים למשק (בתחומי המזון, התעשייה, החינוך והביטחון) ונעדרו מהלימודים במשך כחודש וחצי. בכך שיבוש הלימודים לא תם, ובמשך כחצי שנה מורים נעדרו מעבודתם בשל שירות מילואים.¹¹ מלבד השבתת הלימודים המלחמה הייתה אירוע טראומטי לחברה בישראל בשל מספר ההרוגים הגבוה והפחד ששרר, מה שהיה צפוי להקשות על התלמידים להתרכז בלימודים. כדי להתמודד עם השיבושים בוטלו בתיכונים בחינות פנימיות, והופחת חומר הלימוד הנדרש לבחינות הבגרות. האירוע השני הוא שביתת

המורים הגדולה של שנת 1978. אז הופסקו הלימודים בחינוך העל-יסודי למשך 45 ימים קלנדריים; רוב רובם (כ-90%) הושבו באותה השנה על חשבון חופשים שקוצרו, והיתר הושבו בשנות הלימודים העוקבות.¹² מכאן עולה השאלה: האם אירועים אלו "צילקו" (Scarred) את השנתונים שנפגעו משיבוש הלימודים?

איור ז'-6 מציג את ממוצע שנות ההשכלה של ילידי השנתונים 1953–1965 בישראל בכלל האוכלוסייה ללא חרדים, יהודים לא חרדים וערבים. האירועים המסומנים בתוכן של הפרטים האמורים בתיכון. המשטחים האפורים מסמנים את השנתונים שנפגעו מהעזוץ של הפסקת הלימודים בהיותם בתיכון, והקו הכחול – את ממוצע ההשכלה של כלל האוכלוסייה ללא חרדים. מהאיור עולה שההשכלה הממוצעת של כלל האוכלוסייה ללא חרדים ירדה בשני האירועים, עם שונות בהשפעה בין הקבוצות.



¹¹ תלמידי י"א-י"ב נרתמו למאמץ האזרחי, שכלל מיגון אזורים בשקי חול וחפירת שוחות, אריזה של מנות קרב והחלפת עובדים בתחומים חיוניים (חקלאות, מזון, תחמושת, חינוך ועוד). בשיא התקופה הועסקו במסגרת זו כ-30 אלף תלמידים, שהם מעל מחצית מתלמידי כיתות י"א-י"ב בחינוך העברי, ותלמידים אחרים נשלחו לסייע בפעילויות אזרחיות אחרות. סביבו סוף נובמבר החלה חזרה לשגרה, אך עדיין חלק מהתלמידים היו מועסקים במשימות שהוגדרו כשירות לאומי, ומשרד החינוך החזיר לפעילות את מוסד הגדנ"ע, אשר במסגרתו תלמידים נשלחו ל-10 ימים לסייע בחקלאות. במהלך שנת 1974 הוחלט על צמצום החומר ומספר מקצועות הבגרות במטרה למתן את ההשפעה של שיבוש הלימודים. המקור – העיתונים "מעריב" ו"דבר" בתקופה 07.10.1973 עד 30.06.1974; הספרייה הלאומית, אוסף העיתונות.

¹² ארגון המורים (2009). יובל לארגון המורים העל יסודיים, הוצאת ידיעות אחרונות 2009.

כדי לבחון אם ההשפעה של האירועים האמורים הייתה מובהקת אמדנו את המודל הבא:

$$Y_{it} = a_0 + a_1Trend + a_2Trend^2 + a_3 Shock_t + a_4X + \varepsilon_{it}$$

כאשר:

Y_{it} הוא משתנה התוצאה של פרט i יליד שנתון t . משתני התוצאה שנבחנו הם: מספר שנות הלימוד; נשירה או סיום תיכון ללא בגרות; זכאות לתעודת בגרות ותואר אקדמי¹³. $Trend$ היא מגמת הזמן, משתנה שנועד לפקח על העלייה ארוכת הטווח ברמת ההשכלה של האוכלוסייה. $Shock$ הוא משתנה דמי, המקבל את הערך 1 אם התלמיד היה בחינוך העל יסודי בזמן האירועים כתלות בדרגת הכיתה (י"ב-ו) ו-0 אחרת. הוא מערך מאפיינים של התלמיד: המגדר, הלאום ויבשת המוצא של האב. (משתנה זה הושמט באמידות על מדגם הערבים).

תוצאות האמידה מראות שתלמידים אשר היו בכיתה י"ב בזמן מלחמת יום כיפור צברו כרבע שנת לימוד פחות ביחס למגמה, אך לא נמצאה השפעה מובהקת על יתר קבוצות הגיל (תלמידים שהיו ב-י"ב וב-י"א). בחינה של השונות בין יהודים לערבים מעלה שעיקר הפגיעה הייתה בבנים יהודים – הפסד של 0.3 שנת השכלה ושל כ-4 נקודות אחוז בשיעור הזכאות לתעודת בגרות. אך כפי שציינו, ייתכן שההשפעה של המלחמה מגלמת השפעות נוספות – פחד, חרדה וכו'.¹⁴ לכן בדקנו גם את השפעת השביתה של 1978. תוצאות הרגרסיה על השפעת השביתה העלתה שתלמידים שהיו בכיתה י"א ובכיתה י"ב סבלו מהפסד השכלה של רבע וחמישית שנת לימוד, בהתאמה. בחינת השונות בין יהודים לערבים מעלה שבחינוך העברי הפגיעה העיקרית הייתה בתלמידי כיתה י"א, שהפסידו 0.18 שנת השכלה, ובחינוך הערבי נפגעו הן התלמידים שהיו בכיתה י"א והן אלה שהיו בכיתה י"ב – הפסד השכלה של כ-0.4 שנת לימוד בכל אחד מהשנותונים, עקב עלייה בנשירה. ניתוח קצר זה מלמד, שאירועי העבר של שיבוש בלימודים היו מתואמים עם פגיעה ארוכת טווח בהשכלתם של התלמידים.

3. שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה

בעת שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה, שלא כמו באירועי העבר, אפשרו התמורות הטכנולוגיות למדינות רבות לעבור בן לילה לשיטה של למידה מרחוק כדי לצמצם את ההשפעה של שיבוש הלימודים. מכאן עולה השאלה מהי רמת התחליפיות בין למידה פרונטלית ללמידה מרחוק. מחקרים שבחנו את האפקטיביות של הלמידה מרחוק העלו תוצאות סותרות: ישנן עדויות שלומדות המותאמות אישית לרמה של התלמיד עשויות להביא לשיפור ההישגים ביחס ללמידה מסורתית;¹⁵ לעומת זאת השיטה שאומצה בישראל, המוגדרת בספרות כ"למידה פרונטלית מרחוק", נתפסת כפחות יעילה מלמידה מסורתית.¹⁶ ואולם מחקרים אלו ניתחו את המצב של

שיבוש הלימודים
בתקופת הקורונה נבדל
מאירועי שיבוש קודמים
ביכולת הלמידה מרחוק,
אך סביר שהמעבר
המהיר לשיטת הלימוד
החדשה הביא להישגים
נמוכים מאלה של למידה
פרונטלית.

¹³ המשתנים חושבו לפי סוג התעודה האחרונה של הפרט.

¹⁴ ייתכן שיש דמיון בין ההשפעות הנוספות של המלחמה לאלה של הקורונה, שכן בתחילת המגיפה זרעה הממשלה פחד בקרב הציבור באמצעות תחזיות בדבר "רבות של רבבות" מתים, ובסופו של דבר סך המתים במגיפה היה גבוה מאשר במלחמת יום הכיפורים.

¹⁵ K. Muralidharan, A. Singh & A. J. Ganimian (2019). "Disrupting education? Experimental evidence on technology-aided instruction in India", *American Economic Review*, 109(4), 1426–1460.

¹⁶ למידה פרונטלית מרחוק כוללת שיעור פרונטלי שהתלמידים משתתפים בו מרחוק באמצעות תוכנות תקשורת שונות. מתוך תוספת תקציבית של כ-4.2 מיליארד ש"ח בחרו במשרד החינוך להשקיע רק כ-35 מיליון ש"ח בתוכן ייעודי המותאם ללמידה מרחוק, ומרבית הלמידה נעשתה באופן פרונטלי מרחוק עם התאמה חלקית של חומרי הלימוד. להרחבה בנושא: I. Chirikov, T. Semenova, N. Maloshonok, E. Bettinger & R. F. Kizilcec (2020). "Online education platforms scale college STEM instruction with equivalent learning outcomes at lower cost", *Science Advances*, 6 (15), eaay5324.

מעבר מסודר ללמידה מרחוק בעת שגרה, אך לנוכח המעבר המהיר ללמידה מרחוק בהיקף נרחב בזמן הקורונה לא יהיה זה מופרך להעריך כי יעילותם של הפתרונות המוצעים הייתה נמוכה יותר.¹⁷ בסקר שערכה ראמ"ה [הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך] ציינו כ-80% מהמורים שהם זקוקים לפיתוח מקצועי בנושא ההוראה והלמידה מרחוק, ורק 37% מהמורים ו-40% מההורים ציינו שבזמן הלמידה מרחוק מערכת החינוך הצליחה לעמוד בתוכנית הלימודים.¹⁸ פילוח לפי קבוצות אוכלוסייה ושכבות לימוד מלמד שלדעת המשיבים האפקטיביות הגבוהה ביותר הייתה בקרב תלמידי ז'-י"ב בחינוך העברי, והאפקטיביות הנמוכה ביותר – בקרב תלמידי א'-ו' בחינוך הערבי.

עם התארכות הפסקת הלימודים בשל הקורונה החלה הספרות לעסוק בהשפעות הדיפרנציאליות של השיבוש בלימודים. יעילות הלמידה מרחוק, הגורם האמור למתן את ההשפעה של הפסקת הלימודים, תלויה מאוד בגישתם של התלמידים לתשתית (זמינות של מקום שקט ללמידה ומחשב המחובר לאינטרנט) ובסיוע הניתן להם בבית, שהם גבוהים יותר במשקי בית מבוססים, וכן ברמת המיומנות של המורים בשיטת ההוראה החדשה.¹⁹ מחקרים בארה"ב ובריטניה מלמדים כי המעבר ללמידה מרחוק לוהו בירידה של מעורבות התלמידים (Pupil engagement) והגישות, וכי רמת הסיוע הייתה נמוכה יותר במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. גורם נוסף התורם לפגיעה הדיפרנציאלית הוא "אפקט השווים" (Peer effect), בפרט איבוד קשרים עם ילדים מרקע חזק ועלייה בקשרים עם ילדים מהסביבה.²⁰ לטענת החוקרים, בגלל ריבוי הגורמים האלה התלמידים החלשים לא רק לא לומדים את החומר החדש, אלא צפויים לסבול מאיבוד חלק מהידע שצברו עד כה עקב הפסקת הלימודים הממושכת (בדומה להשפעה של חופשות הקיץ). מבחינת פערי ההישגים החוקרים מעריכים שרמת ההסתגלות לשיטת הלמידה החדשה גבוהה יותר במשקי בית מדירוג סוציו-אקונומי גבוה, בזכות סביבה התומכת יותר בשיטת הלימוד הזאת (תשתית טובה, סיוע מההורים, מורים פרטיים וכו'). על סמך נתונים מארצות הברית, להערכתם של Doepke et al. (2020) שיבוש הלימודים בשנת 2020/2021 עלול לגרום לתלמידים מרקע חלש הפסד ידע השווה ל-1.2 שנות לימוד (0.4 ס"ת), בעוד שתלמידים מרקע חזק לא ייפגעו כלל.

גם נתונים ראשוניים מישראל מצביעים על הפגיעה הדיפרנציאלית בתלמידים. בסקר שנערך בקרב 6,000 מורים בישראל עלה ש-75% מהמורים הרגישו כי הלמידה מרחוק פחות אפקטיבית מלמידה פרונטלית, ו-73% הצהירו שהלמידה מרחוק פגעה בתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש.²¹ נתונים אלו בדבר הפגיעה הדיפרנציאלית נתמכים בממצאים מסקר משקי בית ארוך טווח, המלמדים שככל שהשכלת ההורים או הכנסתם גבוהות יותר, סביר יותר שהילד יקבל מהם סיוע בשיעורי הבית וכן יקבל שיעורים פרטיים מגורם חיצוני. מהסקר עולה שהפערים בסיוע הניתן לתלמידים שהוריהם שונים בהשכלתם (אקדמאים לעומת לא אקדמאים) מתרחבים ככל שהתלמידים מתקדמים בשלבי החינוך.²²

¹⁷ E. A. Hanushek & L. Woessmann (2020). The economic impacts of learning losses.

¹⁸ ראמ"ה (2020). הוראה ולמידה מרחוק בתקופת משבר הקורונה – סקר מורים והורים. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, אוקטובר 2020.

¹⁹ J. Anders, L. Macmillan, P. Sturgis & G. Wyness (2020). Homeschooling during lockdown deepens inequality. LSE Covid 19 Blog.

²⁰ M. Doepke, F. Agostinelli, G. Sorrenti & F. Zilibotti (2020). When the Great Equalizer Shuts Down: Schools, Peers, and Parents in Pandemic Times.

²¹ מכון טאוב (2020). הודעה לעיתונות: סקר מורים המאוגדים בהסתדרות המורים.

²² הלמ"ס (2020). הודעה לעיתונות: מעורבות הורים והצלחה בלימודים – ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2012-2017.

פערים ברמת הגישה
לתשתית למידה מרחוק
ובסביבה התומכת
בלמידה צפויים להגדיל
את הפערים החברתיים-
כלכליים בהישגי
התלמידים.

חוקרים רבים ערכו סימולציות להיקף הפגיעה הצפוי בשל שיבוש הלימודים בשנת 2020. מעבודות אלה עולה שכדי למזער את הפגיעה על המדיניות לצמצם את משך סגירת בתי הספר, להעלות את רמת הנגישות של הלמידה מרחוק לתלמידים ולהגביר את האפקטיביות של הלמידה מרחוק.²³ Hanushek & Woessmann (2020) משתמשים בנתונים בין-לאומיים ומעריכים ששיבוש הלימודים בעקבות הקורונה צפוי "לצלק" את השנתונים שנפגעו משיבוש לימודים נרחב והעריכו שהפסד השכלה השווה בערכו לרבע עד שני שלישים של שנת לימוד צפוי להפחית את הכנסת התלמידים בעתיד ב-2%-5%. בישראל בתקופה שבין מרץ 2020 למרץ 2021 בתי הספר היו סגורים פיזית ופעלו במתכונת של למידה מרחוק 40%-90% מהזמן, כתלות בשכבת הלימוד. מידת האפקטיביות של הלמידה מרחוק בזמן הקורונה ומדיניות עתידית לצמצום הפסד הלימודים ישפיעו על היקף הפגיעה הצפוי בתלמידי ישראל.

לסיכום, למדיניות של הפעלת מערכת החינוך בשנים תש"פ ותשפ"א עלולה להיות השפעות ארוכות טווח, אשר יתבטאו בירידת ההכנסה של הפרטים שנפגעו לאורך כל חיי העבודה שלהם ובגידול של אי-השוויון. נוסף על כך, השוני בהיקף שיבוש הלימודים בין ישראל למדינות אחרות ב-OECD, אשר הצליחו לשמור על פעילות רציפה יחסית של מערכת החינוך, עלול להגדיל את פערי ההישגים בין השנתונים שנפגעו בישראל למקביליהם ב-OECD. ממצאים אלו מעלים את הצורך בבחינה מחודשת של מדיניות הממשלה בתחום החינוך, שכן הפגיעה בתלמידים צפויה להיות ארוכת טווח. לכן על המדיניות לשאוף לשמירה על שגרת למידה סדירה ככל הניתן, תוך אימוץ פתרונות אלטרנטיביים לשמירה על ריחוק חברתי. כדי להיטיב ולהתמודד עם אירועים עתידיים של שיבוש נרחב בלימודים (למשל בשל מצבי חירום ביטחוניים), מומלץ לפעול במספר אופנים:

- שיפור מערך הלמידה מרחוק:
- שיפור הגישה של התלמידים הן למכשירי הקצה והן לתשתיות התקשורת;
- הדרכה לצוותי ההוראה – חלק הארי של המורות והמורים חשו צורך בפיתוח מקצועי בתחום ההוראה מרחוק.
- התאמת חומרי הלימוד ללמידה מרחוק – התועלת הגדולה ביותר היא מלומדות המותאמות לרמה של התלמיד; מומלץ להגדיל את ההשקעה בכלים מסוג זה.
- צמצום הפגיעה בלימודים בכלל ובקבוצות הנתונות בסיכון מוגבר לנשירה בפרט:
- הסדרים עם ארגוני המורים בעניין התחלופה בין מועדי החופשה של מערכת החינוך לימי סגירתה של המערכת כדי להגדיל את מספר ימי הלימודים הפרונטליים.
- בעת קבלת החלטה על חזרה ללימודים – התמקדות תחילה בשכבות הנתונות בסיכון מוגבר לנשירה, למשל תלמידי כיתות ט', שנמצאים בשלב מעבר בין מוסדות.

נוסף על אלה, כדי לצמצם את פערי ההישגים מומלץ להגדיל את התקצוב של תוכניות לצמצום הפערים במערכת החינוך, וזאת לנוכח ההשפעה השלילית החזקה של הפסקת הלימודים על תלמידים מרקע חברתי נמוך.

השפעה נוספת של שיבוש הלימודים בתקופת הקורונה היא פגיעה בהורים עובדים, אשר נדרשו לסייע לילדים באופן נרחב בהתמודדות עם שגרת הלימודים הייחודית ששררה בשנת 2020. ממצאים מהסקר ארוך הטווח של הלמ"ס מלמדים שבימי שגרה מידת המעורבות של אימהות גבוהה משל אבות. בסעיף הבא נדון בהבדלים מגדריים בהשפעת הקורונה.

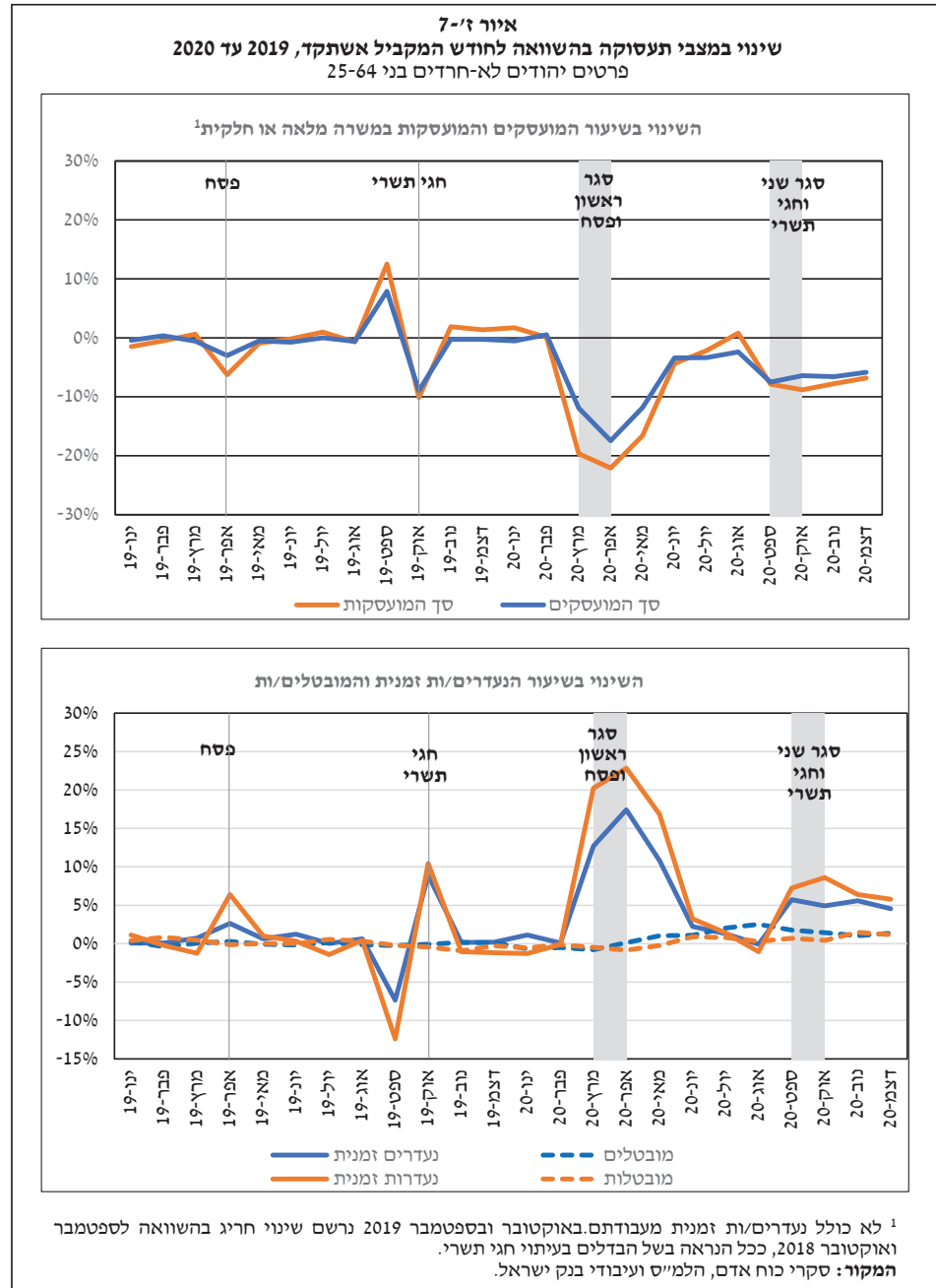
אם לא יינקטו צעדי מדיניות לצמצום פערי ההישגים שנצברו בתקופת הקורונה התלמידים עלולים לספוג פגיעה ארוכת טווח בכושר ההשתכרות שלהם, ופערי המיומנויות בין ישראל ל-OECD צפויים לגדול.

²³ J. P. Azevedo, A. Hasan, D. Goldemberg, S. A. Iqbal & K. Geven (2020). Simulating the potential impacts of covid-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates. The World Bank, 2020.

חלק ג': הבדלים מגדריים בהשפעת הקורונה

העלייה של שיעור
הנעדרים זמנית
מהעבודה ביחס לשיעורם
בחודשים המקבילים
ב-2019 הייתה גדולה מזו
של שיעור הנעדרים.

בשל מאפייני מגיפת הקורונה והמגבלות שהוטלו כדי למנוע את התפשטותה הפגיעה בתעסוקה לא הייתה אחידה. כך, בין היתר, בחודשים הראשונים של המשבר נדמה היה כי תעסוקתן של נשים נפגעה יותר מתעסוקתם של גברים: בהשוואה לחודשים המקבילים ב-2019 שיעור המועסקות בפועל ירד יותר מאשר שיעור המועסקים, בעיקר משום ששיעור הנעדרות זמנית עלה על שיעור הנעדרים (איור ז'-7).



זאת ועוד, אצל הגברים הירידה החדה של שיעור המועסקים במשרה מלאה במרץ ובאפריל קווצה חלקית על ידי עלייה של שיעור המועסקים במשרה חלקית (שינוי המבטא, ככל הנראה, הפחתה של מספר שעות העבודה ולא היעדרות מלאה).²⁴ בקרב הנשים לא נצפה שינוי דומה. לאחר סיום הסגר הראשון פחת שיעור הנעדרות מעבודתן בקצב מהיר יותר מאשר שיעור הנעדרים הגברים, כך שבשלהי אוגוסט שיעורי ההיעדרות של נשים וגברים מהעבודה דומים לשיעוריהם בשנת 2019. השינוי בשיעור הנעדרים שב והאמיר כבר בספטמבר, אולי בשל המגבלות בתחום החינוך. העלייה של שיעורי ההיעדרות בקרב הורים לילדים צעירים משני המגדרים הייתה גבוהה יותר מאשר בקרב האחרים. מניתוח נוסף שנעשה עולה כי העלייה בהיעדרות של הורים יחידיניים הייתה גדולה מזו של הורים החיים עם בן זוג.

לוח ז'-1 מציג את השינויים במצב התעסוקה של נשים וגברים, יהודים לא חרדים שהיו מועסקים בחודש המקביל ב-2019. נשים נעדרו יותר מאשר גברים, והפער בלט במיוחד אצל הגילאים הצעירים יחסית ובתחילת המשבר. נשים, ובמיוחד נשים צעירות, אימהות לילדים צעירים ובגילי הפריז נטות להיעדר יותר מאשר גברים בעלי מאפיינים דומים גם בתקופות של שגרה. הפער בין נשים לגברים בשיעורי ההיעדרות בולט במיוחד בחודשי החגים ובחודשי החופש הגדול (ובמיוחד באוגוסט). דפוס זה מתיישב עם העובדה שנשים רבות הן המטפל העיקרי במשפחתן (בגילים צעירים טיפול בילדים ובגילים מבוגרים יותר טיפול גם בבני משפחה אחרים, בעיקר בקשישים). ואולם הפער בשיעורי ההיעדרות בין נשים לגברים בתחילת תקופת הקורונה היה גבוה משמעותית מהפער בתקופה המקבילה ב-2019. הפער בין שיעור הנשים הצעירות שהפכו למובטלות או ללא-משתתפות לבין שיעור הגברים שהפכו למובטלים או ללא-משתתפים לא היו יציבים לאורך התקופה. משמע שככל הנראה לא היה הבדל מגדרי בולט בפרישה מכוח העבודה ובאבטלה (אצל יהודים לא חרדים שאינם קרובים לגיל הפרישה).

מאלה שהיו מועסקים בחודש המקביל ב-2019 נשים נעדרו ב-2020 יותר מאשר גברים, והפער בלט במיוחד אצל הגילאים הצעירים יחסית ובתחילת המשבר.

לוח ז'-1: שינוי במצב תעסוקתי, פרטים שהיו מועסקים/ות בשנה הקודמת (אחוז מסך המועסקים/ות בשנה הקודמת)

נשים בגילי 50-64				נשים בגילי 25-49				
ממוצע חודשי קורונה ¹	דצמבר	אפריל	מרץ	ממוצע חודשי קורונה ¹	דצמבר	אפריל	מרץ	
5%	5%	4%	3%	3%	4%	2%	3%	לא בכוח העבודה
1%	2%	-	-	2%	4%	1%	1%	מובטלות
14%	9%	35%	19%	16%	11%	37%	18%	נעדרות זמנית מעבודתן
79%	83%	60%	78%	78%	81%	60%	78%	מועסקות במשרה מלאה/חלקית
גברים בגילי 50-64				גברים בגילי 25-49				
ממוצע חודשי קורונה ¹	דצמבר	אפריל	מרץ	ממוצע חודשי קורונה ¹	דצמבר	אפריל	מרץ	
3%	2%	5%	4%	2%	1%	4%	2%	לא בכוח העבודה
2%	4%	-	-	3%	3%	2%	1%	מובטלים
11%	9%	26%	12%	10%	7%	23%	13%	נעדרים זמנית מעבודתם
83%	85%	68%	83%	85%	89%	72%	84%	מועסקים במשרה מלאה/חלקית

- מעט תצפיות המהוות כ-1%

1. ממוצע חודשים מרץ עד דצמבר 2020

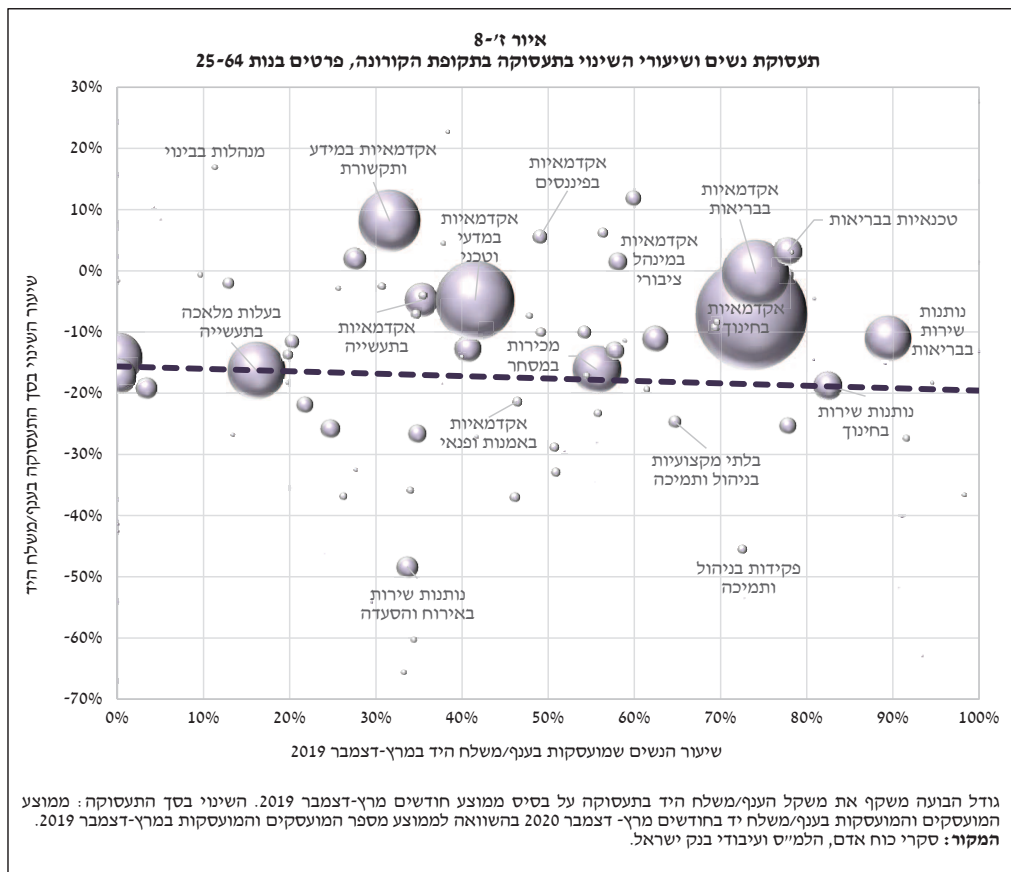
המקור: סקרי כוח אדם, הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

²⁴ השוואה זו מתבססת על השוואת שיעורי התעסוקה המצרפיים בכל אחד מהחודשים, ולכן מציגה את השינויים נטו. זאת אומרת שלא ניתן להבחין בין סוגים שונים של מעברים בין מצבי תעסוקה.

גם בקבוצה המבוגרת יותר, בני 50–64, נרשמו בתחילת התקופה פערים ניכרים בין נשים לגברים בשיעורי ההיעדרות, אך הם הצטמצמו מאוחר יותר. בשל הבדלים בגילי הפרישה היינו מצפים שנשים יפרשו מכוח העבודה יותר מאשר גברים, אולם ההבדלים בשיעורי הפרישה אינם יציבים לאורך התקופה.

הבדלים בין גברים ונשים בהשפעת הקורונה על התעסוקה נמצאו גם במדינות מפותחות אחרות,²⁵ בעיקר בתחילת המשבר, והעלו את השאלה מה המקור של פערים אלו. מעבר להבדלים בתפקידים המסורתיים של נשים וגברים בטיפול בילדים ובני משפחה אחרים (שיכלו לתרום להתרחבות הפער המגדרי בתקופת הקורונה, כאשר נטל הטיפול גדל), הצביעו חלק מהמחקרים בעולם על הבדלים מגדריים בהתפלגות משלחי היד והענפים שנפגעו: ענפים שבהם מועסקות נשים רבות יותר סבלו מצמצום גדול יותר בתעסוקה. איור ז'-8 מציג את שיעור השינוי במספר המועסקים על פי קומבינציה של משלחי היד והענפים בהתאם לשיעור הנשים המועסקות בהם. גודל הבועות מייצג את גודל הענף בהתאם למספר המועסקים בתקופה המקבילה בשנה הקודמת (מרץ–דצמבר 2019). כפי שניתן לראות, המתאם בין שיעור הנשים המועסקות בענף/משלח היד לבין עוצמת הפגיעה בתעסוקה בו הוא חיובי, אך קלוש. חלק מההסבר למתאם הנמוך הוא שיעורן הגבוה של נשים המועסקות בשירותים הציבוריים ובמשלחי יד חיוניים, שהתעסוקה בהם לא נפגעה בתקופת הקורונה ובחלקם אף התרחבה. לצד היתרון שבתעסוקה הבטוחה-יחסית בענפים

המתאם בין שיעור
הנשים המועסקות בענף/
משלח היד לבין עוצמת
הפגיעה בתעסוקה בו
הוא חיובי, אך קלוש.



²⁵ T. M. Alon, M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey & M. Tertilt (2020). The impact of COVID-19 on gender equality (No. w26947). National Bureau of Economic Research.

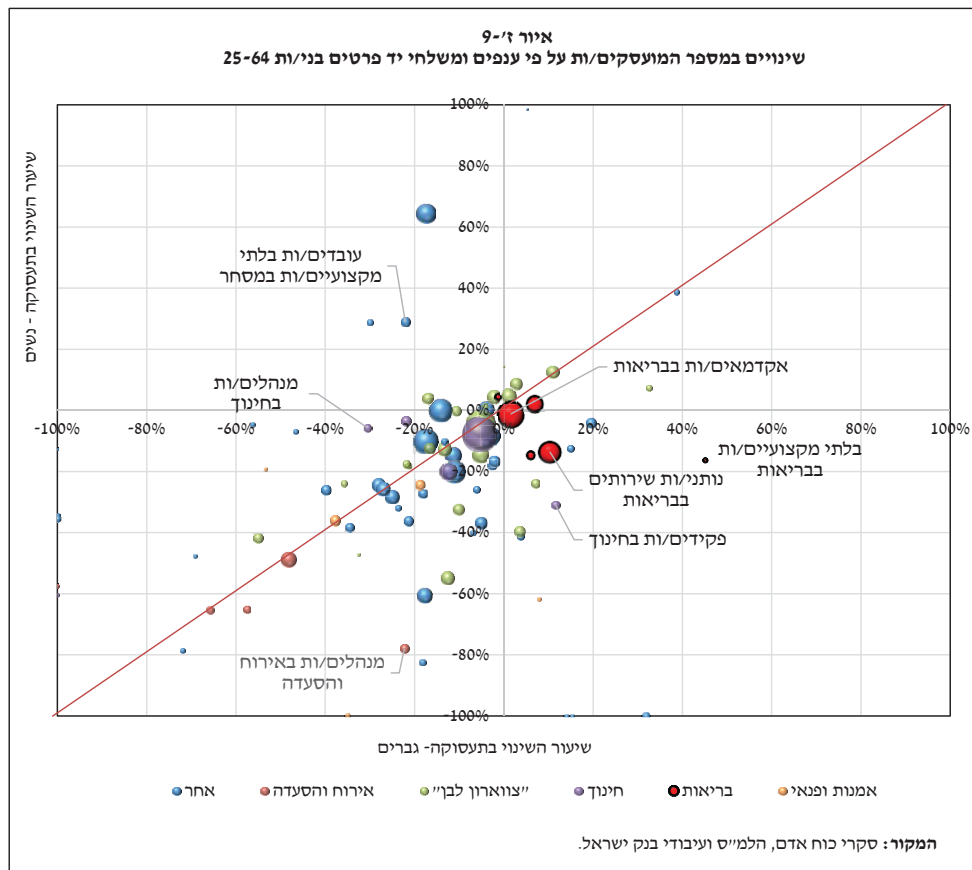
ומשלחי יד חיוניים, היה בכך גם קושי, שכן היא הציבה את הנשים בחזית המאבק במגיפה והגדילה משמעותית את הסיכון שלהן להידבקות ולבידוד.²⁶

ראינו אפוא כי מקצועות וענפים שבהם שיעור הנשים גבוה לא נפגעו יותר מאשר מקצועות וענפים אחרים. זאת ועוד, נראה כי הפגיעה בתעסוקה בתוך רובם של משלחי היד והענפים הייתה דומה בין נשים לגברים, עם מספר חריגים בולטים. איור ז'-9 מציג השוואה בין שיעור השינוי במספר המועסקות בכל ענף/משלח יד לבין שיעור השינוי במספר המועסקים. מרבית הענפים/משלחי היד נמצאים סביב קו ה-45 מעלות; משמע שברוב הענפים המשמעותיים השינויים בתעסוקה של נשים וגברים היו דומים.

הבדלים מגדריים יכולים להשתקף לא רק בהיקף התעסוקה (מספר המועסקים) אלא גם במספר שעות העבודה (intensive margin). בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, יש פער משמעותי בין נשים לגברים במספר הממוצע של שעות העבודה, אולם הפער הולך ויורד לאטו לאורך השנים. לנוכח הפערים המגדריים בשכר ובחלוקת מטלות הבית והטיפול בילדים ובבני משפחה אחרים היה צפוי כי הנשים, ובמיוחד האימהות, יושפעו מהמשבר יותר מאשר הגברים, וכי הירידה בממוצע שעות העבודה שלהן תהיה חדה יותר. איור ז'-10 מציג את מספר שעות העבודה הממוצע של נשים וגברים על פי מצבם המשפחתי. ההבדל הבולט הוא בין גברים (הקווים הכחולים) לנשים (הקווים האדומים), ואילו המצב המשפחתי בתוך כל מגדר משפיע הרבה פחות.

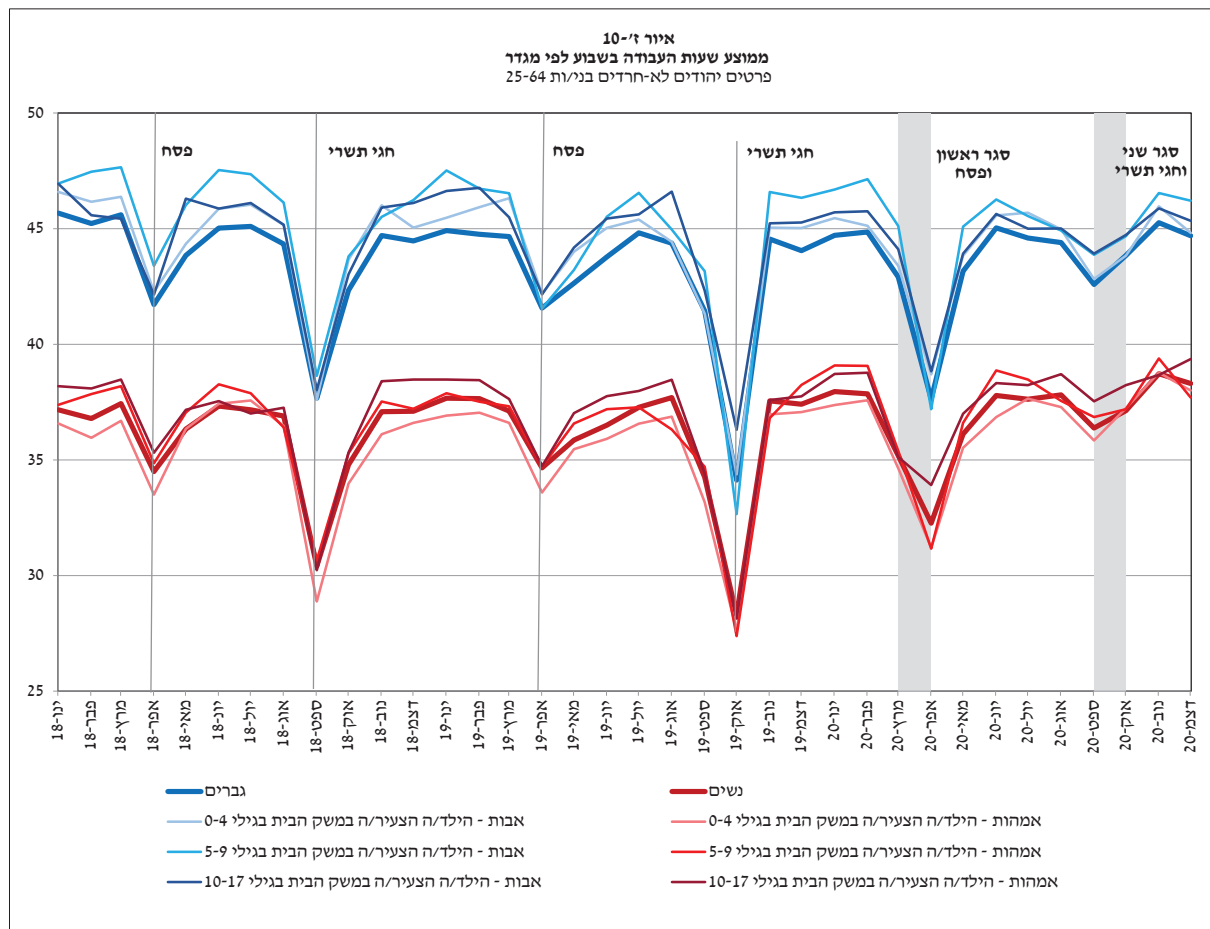
ברוב הענפים ומשלחי היד הגדולים השינויים בתעסוקה של נשים ושל גברים היו דומים.

ירידת ממוצע שעות העבודה של הנשים דמתה לזו של הגברים, והפער ביניהם לא התרחב.



²⁶ OECD (2020). Women at the core of the fight against COVID-19 crisis.

בקרב הגברים אבות עבדו ברוב החודשים מעט יותר מהממוצע, ואצל הנשים ההבדלים בין אימהות ללא אימהות אינם משמעותיים. ניתן לראות כי סביב חגי תשרי ופסח יורד משמעותית ממוצע שעות העבודה, הן של גברים והן של נשים, ככל הנראה עקב שעות העבודה המקוצרות בערבי החגים ובחול המועד. הירידה בספטמבר–אוקטובר 2019 הייתה חדה במיוחד. בתחילת תקופת הקורונה, בסגר הראשון, הירידה בשעות העבודה סביב פסח הייתה גדולה יותר מאשר בשנים קודמות. ואולם ירידת ממוצע שעות העבודה של הנשים דמתה לזו של הגברים, והפער ביניהם לא התרחב. בתקופת הסגר השני, בספטמבר–אוקטובר, הירידה בממוצע שעות העבודה הייתה מתונה מאשר בחגי תשרי בשנים הקודמות. ניתן גם להבחין שהורים (הן אבות והן אימהות) שילדם הצעיר ביותר בן 10 עד 17 עבדו יותר שעות מהממוצע. אימהות לפעוטות (עד גיל 4) עובדות בדרך כלל פחות שעות נשים אחרות, אולם בתקופת הקורונה פער זה הצטמצם.



המקור: סקרי כוח אדם, הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

לסיכום, ניתן לומר כי בתקופות הסגרים, שהיו חופפות ברובן לתקופות החגים, תעסוקתן של נשים נפגעה יותר מזו של גברים, ויותר נשים נעדרו מעבודתן. אין עדות לכך שפגיעה זו נבעה מהרכב משלחי היד והענפים שבהם מועסקות נשים בהשוואה לגברים. גם מבחינת הצמצום בשעות העבודה לא ניכרת התרחבות של הפער בין נשים לגברים. יחד עם זאת ייתכן כי נשים נפגעו יותר מגברים בממדים אחרים, כגון הגדלת הנטל הטיפולי והתגברות האלימות במשפחה, שאין בידינו נתונים לכמתם בשלב זה.

חלק ד': קשישים בתקופת הקורונה

בשנת 2020 חיו בישראל כ-930 אלף קשישים בני 65 ומעלה,²⁷ כמחציתם במשקי בית זוגיים. כרבע מהם (רובם נשים) חיו בגפם באופן עצמאי, ורבע נוסף – במשקי בית הכוללים גם אחרים: מטפל, צאצאים או בני משפחה אחרים (לוח ז'-2).²⁸ בין הקשישים הצעירים יחסית, בני 65–75, כרבע היו מועסקים בשלושת הרבעונים האחרונים של 2019. רק כ-20% מהקשישים היו מועסקים ב"חודשי הקורונה", מרץ–דצמבר 2020. גברים החיים בגפם בלטו בשיעורי תעסוקה גבוהים יותר,

לוח ז'-2: מאפיינים של קשישים/ות (+65)

היתר ²	חיים/ות לבד גבר	אישה	גרים עם בן/בת זוג	כלל הקשישים/ות ¹	
נתונים מסקר כוח אדם, 2020					
232,555	57,239	179,381	458,021	927,196	מספר הפרטים ³
25	6	19	49		שיעור מתוך כלל הקשישים/ות (%)
75.2	76.9	77.0	73.3	74.7	גיל
16%	1%	6%	6%	8%	ערבים (%)
3%	2%	2%	4%	3%	חרדים (%)
82%	59%	70%	83%	79%	בעלות על דירה
בני 65-74					
25%	28%	22%	25%	25%	מועסקים/ות ⁴ מרץ-דצמבר 2019
21%	25%	18%	21%	21%	מועסקים/ות ⁴ מרץ-דצמבר 2020
בני 75+					
2%	3%	1%	4%	3%	מועסקים/ות ⁴ מרץ-דצמבר 2019
2%	3%	2%	4%	3%	מועסקים/ות ⁴ מרץ-דצמבר 2020
נתונים מסקר הוצאות משקי בית, 2018					
12%	30%	31%	16%	18%	חמישון תחתון (%) ⁵
19%	23%	18%	20%	20%	חמישון 2 (%)
19%	19%	14%	16%	17%	חמישון 3 (%)
26%	15%	14%	19%	20%	חמישון 4 (%)
24%	14%	23%	29%	25%	חמישון עליון (%)
1%	1%	3%	2%	2%	פריפריאלי מאוד
11%	11%	11%	10%	10%	פריפריאלי
21%	21%	19%	19%	20%	ישובי ביניים
22%	23%	30%	22%	23%	מרכזי
45%	44%	39%	47%	46%	מרכזי מאוד
35%	19%	19%	37%	32%	יש ביטוח בריאות פרטי
2%	4%	5%	3%	3%	משקל ההוצאה על ביטוח בריאות פרטי מההכנסה נטו
2%	3%	3%	2%	2%	משקל ההוצאה על ביטוח בריאות פרטי מסך ההוצאה לתצרוכת

1. פרטים מעל גיל 65

2. קבוצה זו כוללת את הקשישים/ות שחיים/ות במשקי בית עם מטפל/ת, ילדים או בן/בת זוג ונוספים

3. הנתונים מחודש פברואר 2020

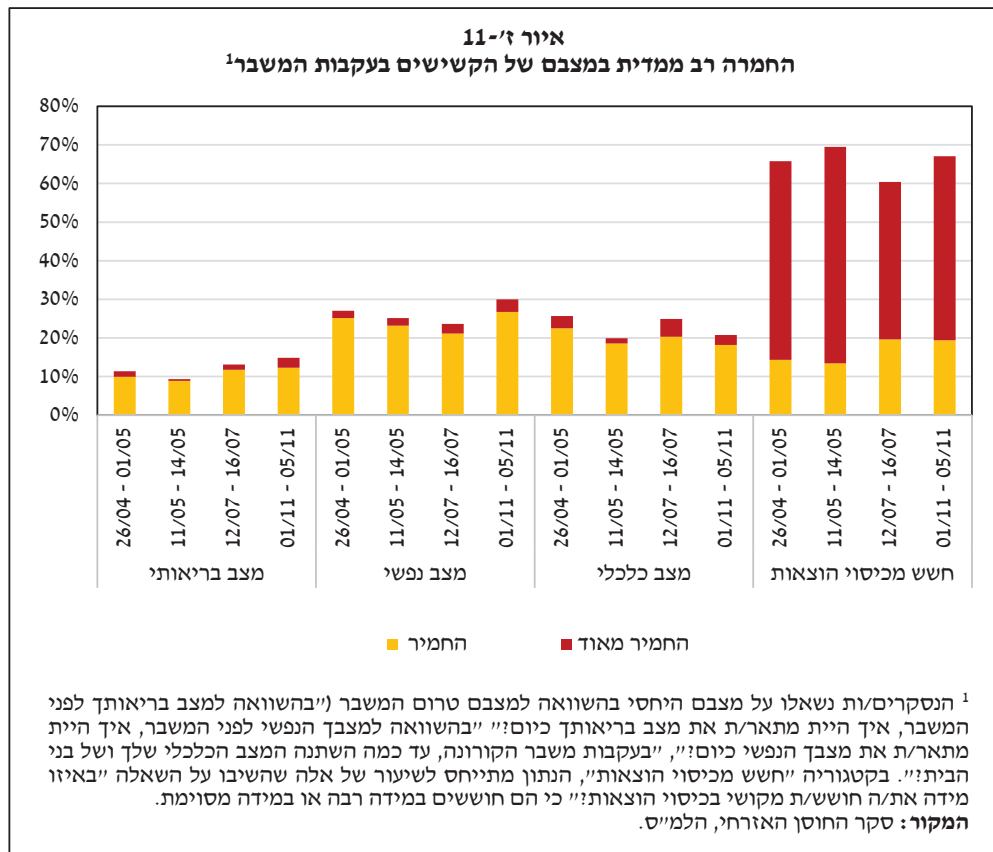
4. שיעור המועסקים/ות בפועל במשרה מלאה או חלקית (ללא נעדרים/ות)

5. חמישוני הכנסה נטו לנפש תקינת של פרטים (20% מהפרטים בכל חמישון)

²⁷ בפרסומים שונים בארץ ובעולם השתמשו בהגדרות שונות של אוכלוסיית הקשישים, לפי ההקשר. על פי רוב, כאשר מוקד הדיון היה ההיבט הבריאותי הגדירו את הקשישים כבני 60 ומעלה, קבוצת גיל שנמצא כי היא פגיעה במיוחד לקורונה. פרסומים אחרים התייחסו לאוכלוסיית הקשישים בגיל הפרישה החוקי (62 לנשים ו-67 לגברים). בפרק זה, לשם פשטות ההצגה ועקביות עם פרקים אחרים, נתייחס לבני 65 ויותר – נשים וגברים – כאל קשישים.

²⁸ אין ברשותנו נתונים על קשישים בבתי אבות.

הן לפני המשבר והן אחריו. על פי נתונים מסקר ההוצאות ל-2018, לקשישים הגרים עם בן זוג או עם אחרים ייצוג גבוה יחסית בחמישון ההכנסות העליון. לעומתם, כמעט שליש מהקשישים החיים בגפם נמצאים בחמישון ההכנסות התחתון, שמשמעותו על פי רוב הימצאות מתחת לקו העוני. קשישים אלו פגיעים במיוחד גם בימים רגילים, בגלל הקושי שלהם לכסות את הוצאותיהם. כבר מתחילת התפשטות המגפה היה ברור כי אוכלוסיית הקשישים היא הפגיעה ביותר לתחלואה קשה וסיבוכיה. מעבר לכך, מגבלות הריחוק החברתי והחשש מהידבקות צמצמו את הקשרים החברתיים של הקשישים והגבירו את תחושת הבדידות והמצוקה, במיוחד בקרב קשישים החיים בגפם. בהשוואה למדינות נבחרות באירופה²⁹ אוכלוסיית בני ה-60 ומעלה בישראל בשנת 2017 צעירה יחסית, אולם סובלת בממוצע ממספר רב יותר של מחלות, שעלולות להגביר את הסיכון לתחלואת קורונה קשה, ונוטלת יותר תרופות. מדדי הבריאות האובייקטיביים עומדים בניגוד להערכה הסובייקטיבית של הנסקרים: יותר מבוגרים בישראל מדווחים כי מצב בריאותם מצוין. בהיבטים החברתיים והנפשיים ישראל מובילה בכל המדדים: המבוגרים בישראל פעילים יותר, מועסקים יותר, פחות נוירוטיים, פחות מבודדים ובעלי עורף משפחתי (אף כי חלק גדול יחסית מהם מדווחים על תחושת בדידות). עם זאת ייתכן כי דווקא המעבר של מבוגרים ישראלים משגרת חיים פעילה יחסית לשגרת חיים מבודדת ופסיבית יותר עלול להציב בפניהם אתגר גדול יותר מאשר למבוגרים באירופה, ששגרת חייהם הייתה מבודדת ופסיבית יותר לפני המשבר.



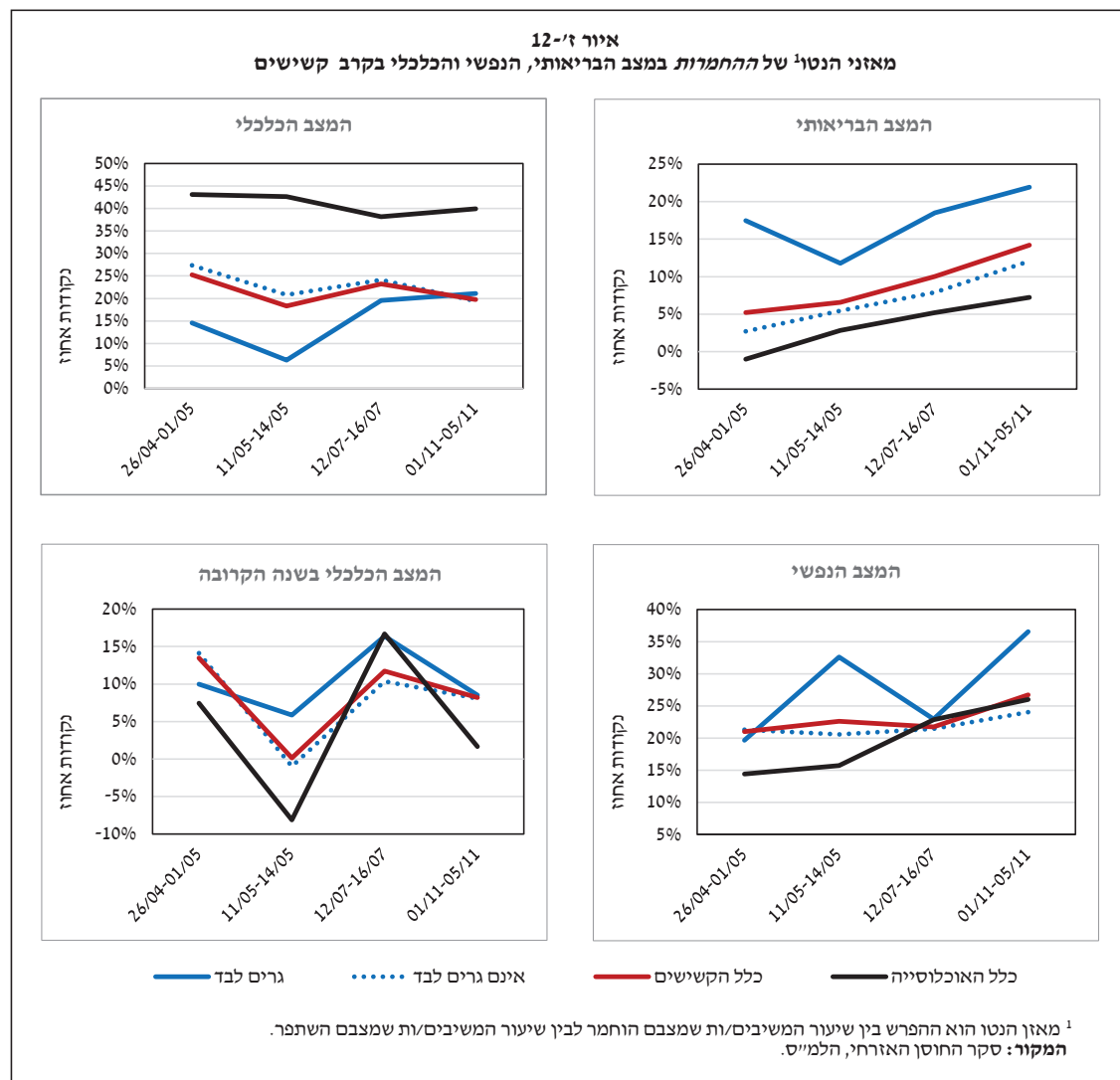
²⁹ מ. לוינסקי (2020). מאפייני האוכלוסייה המבוגרת בישראל ובאירופה בראי משבר הקורונה (Covid-19). מרכז ידע לחקר הזדקנות האוכלוסייה בישראל. סקירה המבוססת על נתוני הגל החמישי בישראל (גל שביעי באירופה) של פרויקט SHARE- סקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה, הכולל אוכלוסיות של בני חמישים ומעלה במדינות אירופה ובישראל.

בסקר החוסן החברתי שערכה הלמ"ס ניכרת פגיעה רב-ממדית במצבם של הקשישים, והממד הבולט ביותר הוא החמרת החשש שלא יוכלו לכסות את הוצאותיהם. רוב המשיבים הקשישים השיבו כי הם חוששים כי לא יוכלו לכסות את הוצאותיהם, ולהבדיל משאלות אחרות, בולטת בשאלה זו עוצמת החשש: כמעט חצי מהנסקרים העידו כי הם חוששים מכך במידה רבה (איור 11-ז).

בהשוואה לכלל האוכלוסייה, יותר קשישים דיווחו כי מצב בריאותם החמיר, ופחות קשישים דיווחו על החמרה של מצבם הכלכלי. זאת משום שעיקר הפגיעה בהכנסות משקי הבית נבע מההתפתחויות בשוק העבודה, שמרבית הקשישים פחות מושפעים מהן ישירות, כי אינם עובדים (איור 12-ז). בולטים ההבדלים בין קשישים החיים לבדם לקשישים אחרים: חלק גדול יחסית של החיים בגפם דיווח על החמרה של המצב הבריאותי והמצב הנפשי, וחלק קטן יחסית – על החמרה במצב הכלכלי. נדגיש כי באיור זה מוצגים מאזני הנטו, והם מעידים על עלייה בשיעור המדווחים על החמרה של מצבם הבריאותי והנפשי ולא על עלייה בעוצמת ההחמרה. על כן ניתן לשער שעלייה זו משקפת את השפעת משבר הקורונה ולא הרעה שגרתית וצפויה במצבם של קשישים עם תהליך ההזדקנות.

כמחצית מהקשישים דיווחו שהם חוששים במידה רבה כי לא יוכלו לכסות את הוצאותיהם.

בהשוואה לקשישים אחרים, יותר קשישים הגרים לבד דיווחו על החמרת מצבם הבריאותי, ופחות על החמרה במצבם הכלכלי.



חלק ה': החברה הערבית

1. מצבה הכלכלי של החברה הערבית ערב המשבר

החברה הערבית הייתה
במצב כלכלי פגיע עוד
טרם המשבר, בגלל
הכנסתם הנמוכה של
רבים ממשקי הבית.

החברה הערבית הייתה במצב כלכלי פגיע עוד טרם המשבר. מאפיינים רבים של החברה הזאת הגבילו מאוד את יכולתה להתמודד עם זעזועים יחסית לשאר האוכלוסייה. לוח ז'-3 מסכם את ההבדלים העיקריים בין יהודים לערבים במשתנים חברתיים-כלכליים שונים. מן הלוח עולה שאחד הגורמים העיקריים המקשים על ערבים לספוג זעזועים הוא הכנסתם הנמוכה, הממוצעת את יכולתם לחסוך לעתות מצוקה. לפי סקר הוצאות משק הבית של הלמ"ס ל-2018 הכנסתו החודשית הממוצעת (נטו) של משק בית ערבי היא כ-12 אלף שקלים בחודש, לעומת כ-18 אלף שקלים בקרב היהודים, פער של כ-32.30%³⁰. כתוצאה מכך, 45% ממשקי הבית הערביים היו בעלי הכנסות שהן מתחת לקו העוני. פער זה בהכנסות משמעותו גם פער בעמידות הכלכלית, שכן הכנסתם הנמוכה של משקי הבית הערביים מקשה עליהם לחסוך לתקופות של שפל כלכלי.

חלק מפערי ההכנסות בין משקי בית יהודיים לערביים נובעים מהעובדה שבמשפחות רבות בחברה הערבית יש מפרנס יחיד. הדבר מקשה על החלקת זעזועים כלכליים, משום שתעסוקה של בן הזוג מגינה חלקית מפגיעה בתעסוקה של המפרנס השני. הפער בין יהודים לערבים בולט במיוחד בקרב הורים לילדים. בחברה הערבית רק ב-29% מהמשפחות שיש בהן ילדים שני ההורים עובדים, לעומת 66% בחברה היהודית, וזאת בגלל מיעוט השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה: בשנת 2018 כ-38% בלבד מהנשים הערביות בגילי העבודה העיקריים (25–64) היו מועסקות. על האיתנות הכלכלית של המשפחות הערביות מקשה גם מספר הילדים הגבוה יחסית. היבט נוסף הפוגע בחוסן הכלכלי של האוכלוסייה הערבית הוא ההיקף הגבוה של עבודות זמניות ועונתיות. כ-56% מהעובדים הערבים דיווחו ב-2016 על העסקה ללא חוזה או העסקה בחברת כוח אדם, לעומת 28% מהעובדים היהודים. 9% מהערבים דיווחו באותה השנה על קבלת שכר יומי (ולא שכר חודשי או שעתי), לעומת 2% מהיהודים.³¹ מדובר בעבודות בעלות אופי ארעי ותנודתי, אשר אינן מקנות למועסקים בהן זרם הכנסה יציב, המאפשר תכנון כלכלי ארוך טווח, ולא עוד אלא שבעתות משבר קל יחסית לצמצם את היקפן או לקצץ בשכר.

ב-2018 40% ממשקי
הבית הערביים דיווחו
שהם שרויים בחובות,
לעומת 10% בלבד
בחברה היהודית, ורק
חלק קטן מהערבים
העידו שהם מצליחים
לחסוך.

רבות מהמשפחות בחברה הערבית חסכוניות מועטים בלבד שיכולים לשמש רשת ביטחון. ממצאים מהסקר ארוך הטווח של הלמ"ס למשקי בית בשנת 2018 מעידים על מצוקת נזילות והעדר חסכוניות בחברה זו. כמעט 40% ממשקי הבית הערביים דיווחו כי הם שרויים בחובות, לעומת 10% בחברה היהודית, וחלק קטן בלבד מהאוכלוסייה הערבית (11%) העיד שהוא מצליח לחסוך, לעומת 38% בחברה היהודית (איור ז'-13).

בדקנו באיזו מידה ההיקף הנמוך של החסכוניות אצל הערבים ניתן להסבר במאפייני הפרט שלהם, וזאת באמצעות סקר ההוצאות של משקי הבית לשנת 2018 (האחרון שזמין). לשם כך נקטנו שתי הגדרות שונות של חיסכון – החיסכון המדווח והחיסכון בפועל. החיסכון המדווח (לפי הגדרת הלמ"ס) הוא סך התשלומים שמשקי הבית מעבירים לאפיקי חיסכון מוחשיים ומוגדרים כגון קרנות השתלמות, קופות גמל, תוכניות חיסכון והחזרי משכנתאות והלוואות אחרות.³²

³⁰ פער השכר השעתי בין יהודים לערבים הוא גדול, ועמד ב-2018 על כ-37%. מחקרים הראו כי רובו של פער השכר השעתי (כשני שלישים) מקורו בהשכלה ומיומנויות נמוכות של הערבים המשתתפים בשוק העבודה. י' הקט (טרם פורסם), פירוק פערי השכר בין גברים יהודים וערבים; בנק ישראל (2019). דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פיריון העבודה.

³¹ עיבוד מתוך הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

³² כולל גם ביטוח חיים, ביטוח מנהלים, השקעות בנדל"ן, תנועת חובות והלוואות, הפרש כספי ממכירה וקנייה של ריהוט, ציוד, אופנועים ומכוניות. התשלומים באפיקי החיסכון הפיננסי לא כוללים את הפרשות המעסיק.

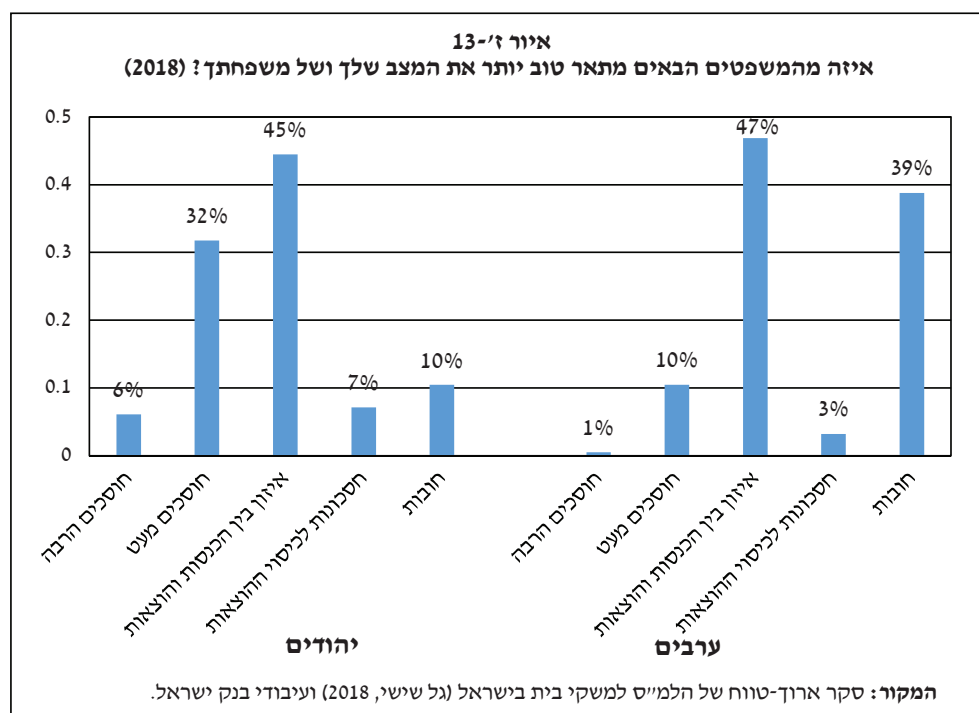
לוח ז'-3: הבדלים במאפייני משקי בית ופרטים¹, יהודים וערבים, 2018

ערבים	יהודים	
11,883	20,046	הכנסה ברוטו לחודש (בש"ח)
12,260	18,132	הכנסות נטו לחודש (בש"ח)
0.45	0.13	שיעור משקי הבית שהכנסתם היא מתחת לקו העוני
0.29	0.66	שיעור משקי הבית בהם שני ההורים עובדים
		(בקרב משקי בית עם ילדים עד גיל 18)
2.68	2.33	מספר ילדים עד גיל 18 למשק בית עם ילדים
39.51	62.67	שכר שעתי של גברים (בש"ח)
0.77	0.86	שיעור תעסוקה של גברים
0.38	0.82	שיעור תעסוקה של נשים
0.56	0.28	שיעור המועסקים ללא חוזה או בחברת כוח אדם (מקרב השכירים, 2016) ²
0.09	0.02	שיעור המועסקים בעבודות יומיות (מקרב השכירים, 2016) ²
11.78	14.89	מספר שנות לימוד
0.48	0.75	שיעור בעלי תעודת בגרות או תעודה גבוהה יותר

¹ הנתונים לקוחים מסקר הוצאות משקי הבית לשנת 2018, אלא אם כן מצוין אחרת. נתונים ברמת משק הבית מחושבים עבור כלל משקי הבית. נתונים ברמת הפרט מחושבים עבור פרטים בגילאי עבודה עיקריים (25-64).

² הסקר החברתי של ישראל.

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.



החסרון בהגדרת החיסכון המדווח הוא שאינו כולל את החסכונות הנצברים בחשבונות העובר ושב, משום שקשה לתעד אותם. החיסכון בפועל הוגדר בדרך אחרת: סך ההכנסה הכספית ברוטו בניכוי תשלומי החובה (מסים ודמי ביטוח לאומי) וההוצאות השוטפות על תצרוכת ועל העברות למשקי בית אחרים. פער החיסכון (בש"ח) בין משקי בית יהודיים לערביים נבחן לפי שתי ההגדרות. לאחר מכן נערכה אמידה הבדקת עד כמה פער החיסכון בין יהודים לערבים מוסבר בהכנסת משק הבית ובמאפיינים נוספים כבעלות על דירה, הגיל, המצב המשפחתי, התעסוקה וההשכלה של ראש משק הבית, מספר הנפשות ומספר המפרנסים בו.

מלוח ז'-4 עולה כי סך החיסכון המדווח במשק בית ערבי הוא בממוצע כ-1,300 ש"ח, פחות מרבע מאשר במשק בית יהודי. יתירה מכך, החיסכון בפועל בחברה הערבית עומד (לפי הגדרתו לעיל) על סכום שלילי של כ-1,700 ש"ח. משמע שמשק הבית הערבי הממוצע נמצא בחובות, וזאת לעומת חיסכון ממוצע בפועל של כ-4,400 ש"ח אצל היהודים. פערי החיסכון מצטמצמים במידה ניכרת כשמתחשבים בהכנסה הנמוכה של הערבים ובמאפייניהם (אך עדיין נותרים משמעותיים ומובהקים סטטיסטית). משק בית ערבי ממוצע חוסך בפועל בחודש כ-2,100 ש"ח פחות מאשר משק בית יהודי בעל מאפיינים דומים בהכנסה, בתעסוקה, בבעלות על דירה, בהשכלה ובדמוגרפיה. הפער המקביל בחיסכון המדווח הוא כ-2,700 ש"ח בחודש. עקב מגבלות רבות באיכות הנתונים על החיסכון והצריכה לפי דיווח עצמי, יש להתייחס לאומדנים המספריים בזירות. עם זאת, התמונה הכללית של פערי חיסכון בין יהודים לערבים נותרת עקבית ומובהקת בכל ההגדרות והאמידות. ממצא בולט נוסף שעולה מהסקר ארוך הטווח של הלמ"ס הוא השיעור הגבוה של משקי בית ערביים שאין להם חשבונות בנק (12%), לעומת שיעור זעיר בחברה היהודית (1%). נוסף על כך, שיעור משקי הבית שדיווחו כי חשבונות הבנק שלהם חסומים בחברה הערבית הוא 6%, פי שלושה מהשיעור המקביל בחברה היהודית (איור ז'-14).³³ בקרב החסומים ל-41% מהערבים החסימה כבר נמשכת יותר משנה, לעומת 12% בקרב היהודים. פרטים ללא חשבון בנק פעיל או נגיש מתנהלים כמעט אך ורק במזומן, והם פגיעים במיוחד – כמעט אינם יכולים לקבל הלוואות בדרכים חוקיות, ובעתות מצוקה נאלצים לפנות לקרובי משפחה או לגופים שאינם מוסדרים. התנהלות ללא חשבונות

חלק לא זניח ממשקי הבית בחברה הערבית דיווחו ב-2018 שהם מתנהלים ללא חשבון בנק או שחשבון הבנק שלהם נחסם לשימוש.

לוח ז'-4: החיסכון (בשקלים) בקרב יהודים וערבים, 2018

חיסכון מדווח ¹	חיסכון בפועל ²	
5,823	4,344	יהודים (ממוצע)
1,344	-1,673	ערבים (ממוצע)
4,479	6,017	פער בין יהודים לערבים, גולמי
2,719	2,676	פער בין יהודים וערבים לאחר התחשבות בהבדלים בהכנסה ³
2,909	2,093	פער בין יהודים וערבים לאחר התחשבות בהבדלים בהכנסה, בהשכלה, בבעלות על דירה ובמשתני דמוגרפיה ותעסוקה ⁴

¹ החיסכון המדווח הוא סך החיסכון על פי הגדרת הלמ"ס בסקרי הוצאות והכנסות. מדובר בחיסכון באפיקים של תוכניות חיסכון, קופות גמל, קרנות פנסיה, ביטוח חיים, השקעות בנדל"ן, החזרי משכנתאות והלוואות לדיר, רכישת כלי רכב, תנועת חובות, הפרש כספי ממכירה וקנייה של ריהוט, רכבים וציוד אחר.

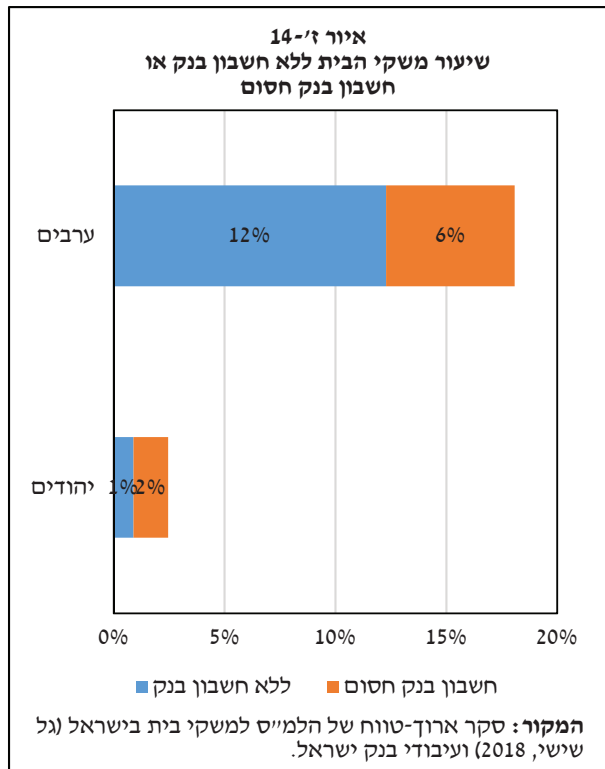
² החיסכון בפועל מחושב כהכנסה הכספית נטו בניכוי ההוצאות לצריכה שוטפת.

³ מקדם משתנה דמי לערבי באמידת רגרסיה על סכום החיסכון, לאחר פיקוח על גובה ההכנסה הפנויה.

⁴ מקדם משתנה דמי לערבי באמידת רגרסיה על סכום החיסכון, לאחר פיקוח על הכנסה פנויה, מספר נפשות ומספר מפרנסים של משק הבית, וכן גיל, השכלה, תעסוקה ומצב משפחתי של ראש משק הבית.

המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

³³ משקי הבית נשאלו ישירות אם אחד או יותר מחשבונות העובר ושב הפרטיים שלהם נחסם לשימוש בידי הבנק.



בנק גם מקשה מאוד על הפרטים להסתייע במערכת הרווחה, בייחוד בתקופת הקורונה, שבה הממשלה פרשה רשת ביטחון של מענקים, דמי אבטלה ודמי קיום לעצמאיים.

אמנם שיעורים דומים של יהודים וערבים העידו ב-2018 על משיכת יתר מהבנק (42% ו-44%, בהתאמה), אך בקרב הפרטים הערבים אשר העידו שהם נמצאים במינוס שכיחה מאוד התופעה של "משיכת יתר כרונית". 68% מהם מדווחים שהם בחריגה במשך שנה או יותר, לעומת 46% מהיהודים. מכאן שמצוקת נזילות קשה שררה בחברה הערבית עוד קודם למשבר הקורונה, וזו העצימה את פגיעותן של המשפחות הערביות כשהמשבר פרץ.

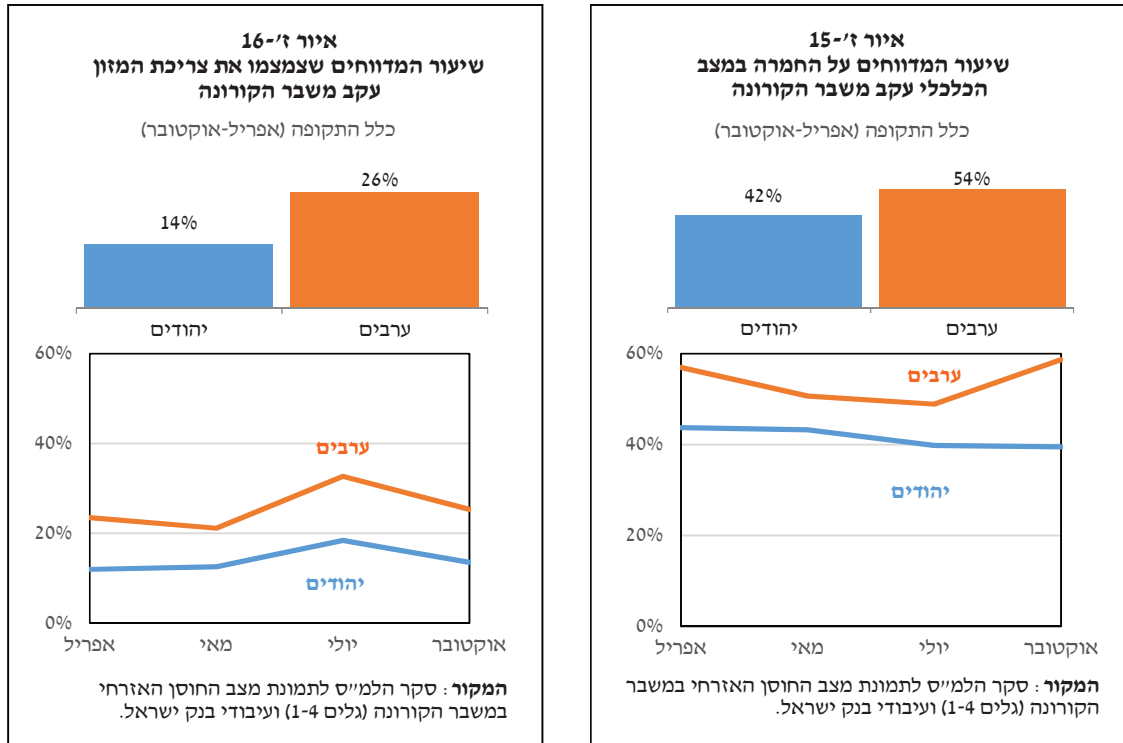
2. הפגיעה הכלכלית של משבר הקורונה בחברה הערבית

בגלל הקשיים של החברה הערבית, שנסקרו לעיל, הפגיעה הכלכלית שהיא ספגה בזמן המשבר חזקה יותר מאשר בחברה היהודית, וזאת נוסף על התחלואה הגבוהה מהנגיף בקרבה (ראו תיבה ז'-1). ממצאים מסקר החוסן האזרחי מלמדים שכ-54% מהערבים דיווחו במהלך השנה על החמרה של מצבם הכלכלי, לעומת 42% מהיהודים (איור ז'-15). ממצא בולט נוסף הוא ששיעור הערבים המדווחים על החמרה כלכלית גבוהה מאוד הוא 17%, כמעט פי שלושה מהשיעור המקביל בקרב היהודים. מלוח ז'-5 (טורים 1–4) עולה כי כאשר מתחשבים במאפייני הפרט (הגיל, המין, ילדים בבית ההשכלה והתעסוקה) הפער בין הקבוצות בפגיעה הכלכלית של משבר הקורונה מצטמצם בחצי, אך נותר גדול ומובהק. זאת אומרת שהפגיעה הכלכלית העודפת בקרב הערבים בהשוואה ליהודים אינה נובעת רק מתכונותיהם הנצפות.³⁴ יתר על כן, עולה מהלוח כי פגיעה כלכלית עודפת באוכלוסייה הערבית, מעל ומעבר לפגיעה הקשורה למאפייני הפרט, נרשמה בקבוצות הבאות:

גברים, גילאי 44+, חסרי השכלה אקדמית, משקי בית עם ילדים ושכירים מועסקים. אינדיקציה לקשיים בהחלקת התצרוכת בחברה הערבית היא שרבים מדווחים על קשיים בשמירה על צריכת המזון שלהם ברמה שהם קיימו לפני המשבר. כרבע (26%) מהפרטים הערבים בכל תקופות המדגם דיווחו שצמצמו את כמות המזון והארוחות שלהם, לעומת 14% בלבד בקרב היהודים, ופער זה נותר יציב יחסית על פני זמן (איור ז'-16). נוסף על כך ניתן ללמוד מלוח ז'-5 (טורים 5–8) כי חלק הארי של הפער (3/4) אינו מוסבר על ידי מאפייניהם הנצפים של הפרטים

שיעור הפרטים הערבים שדיווחו כי נפגעו כלכלית ממשבר הקורונה וכן שיעור הערבים שדיווחו כי צמצמו את צריכת המזון גבוהים מהשיעורים המקבילים בחברה היהודית.

³⁴ עם זאת ייתכן שישנם מאפיינים אשר אינם נצפים בסקר, אך מתואמים עם היותו של הפרט ערבי וגם עם פגיעה כלכלית עודפת של משבר הקורונה – למשל רמת ההכנסה בתקופה הקודמת למשבר.



במדגם. פגיעה זו ניכרת בקרב צעירים ומבוגרים כאחד, והיא חזקה במיוחד בקרב פרטים עם ילדים במשק הבית ובקרב פרטים שאין להם השכלה אקדמית. בחברה היהודית השיעור של המדווחים על הפחתה בצריכת המזון בשל משבר הקורונה נמוך יותר (12%), ושיעוריהם של אלה דומים יחסית ברוב הקבוצות השונות של האוכלוסייה היהודית. הקורונה למעשה החמירה חוסר ביטחון תזונתי שהיה קיים בחברה הערבית גם טרם המשבר.³⁵ קשיי הנזילות והחלקת התצרוכת בחברה הערבית מתיישבים עם ממצאים של סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה מיולי 2020, אשר הראו כי לאחר פרוץ משבר הקורונה שיעור הערבים שדיווחו כי אין ברשותם כסף נזיל (46%) היה כפול משיעורם בקרב היהודים הלא-חרדים (23%).³⁶

לוח ז'-5 מציג גם הבדלים בפגיעת משבר הקורונה בין יהודים לערבים לפי תת-קבוצות שונות באוכלוסייה. מהלוח עולה גם ששיעור המדווחים על החמרת מצבם הכלכלי בחברה הערבית הוא משמעותי גם בקרב המועסקים (46%), ולא רק אצל חסרי התעסוקה,³⁷ ולא עוד אלא ששיעורי הפגיעה התזונתית בשתי הקבוצות כמעט זהים. מכאן ניתן ללמוד כי פגיעתו של המשבר בחברה הערבית אינה מוגבלת רק לאלה שאיבדו את עבודתם; נפגעו גם רבים שהמשיכו לעבוד. עדות לפגיעתו של משבר הקורונה בשכירים ערבים שלא איבדו את מקום עבודתם אך צמצמו את תעסוקתם עולה מבדיקה שנערכה בקרב עובדים מתמידים (פרטים שעבדו בכל חודשי דגימתם

³⁵ למשל סקר של המוסד לביטוח לאומי מצא כי כמעט מחצית מהמשפחות בחברה הערבית סבלו עוד ב-2016 מחוסר ביטחון תזונתי. מ' אנדבלד, א' הלר, נ' ברקלי וד' גוטליב; "סקר ביטחון תזונתי 2016: ממצאים סוציו-כלכליים עיקריים". ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

³⁶ ד' אברם-ניצן וי' קידר (2020). "סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה". ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

³⁷ לא ניתן להבחין בסקר באופן עקבי בין בלתי מועסקים שאיבדו את מקום עבודתם בגלל משבר הקורונה לבין פרטים שהיו בלתי מועסקים עוד קודם לכן.

פגיעתו של המשבר הכלכלי בחברה הערבית אינה מוגבלת רק לאלה שאיבדו את עבודתם; נפגעו גם רבים שהמשיכו לעבוד.

לוח ז'-5: הבדלים בין יהודים וערבים בפגיעת הקורונה במצב הכלכלי ובצריכת המזון, לפי חתכים

	שיעור המדווחים על צמצום בצריכת המזון (%)				שיעור המדווחים על החמרה במצב הכלכלי (%)			
	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
	פער נקי ²	פער גולמי ¹	ערבים	יהודים	פער נקי ²	פער גולמי ¹	ערבים	יהודים
סה"כ	8.6**	11.6**	25.7	14.1	6.2**	12.2**	53.8	41.6
גילאי 25-44	8.9**	12.3**	26.1	13.8	2.2	6.2**	53.5	47.3
גילאי +44	7.8**	10.6**	25.0	14.4	12.2**	18.0**	54.2	36.3
גברים	10.8**	14.0**	27.4	13.3	10.5**	16.9**	59.2	42.3
נשים	6.4**	9.2**	24.0	14.8	0.9	7.7**	48.6	40.9
יש ילדים בבית	10.8**	14.0**	27.1	13.8	6.7**	11.3**	56.6	45.3
אין ילדים בבית	3.4	7.7**	22.1	14.4	1.9	10.8**	47.8	37.0
השכלה אקדמית	0.2	4	13.2	9.2	5.4	14.0**	50.1	36.1
ללא השכלה אקדמית	10.1**	11.3**	27.4	16.1	5.8*	10.5**	54.3	43.8
מועסקים (שכירים בלבד) ³	9.1**	10.6**	23.0	12.5	7.8**	9.2**	46.0	36.7
לא מועסקים ⁴	8.3**	9.5**	25.0	15.4	3.3	9.0**	57.6	48.5

** מובהק ברמה של 5%, * מובהק ברמה של 10%

¹ הפער הגולמי אינו בהכרח זהה להפרש בין עמודות היהודים והערבים בלוח בגלל עיגול הספרות לאחר הנקודה.

² הפער הנקי הוא הפער בין הקבוצות לאחר התחשבות (באמצעות רגרסיה) במאפייני הפרט: קבוצת גיל, מין, ילדים בבית, השכלה אקדמית ותעסוקת הפרט.

³ מספר העצמאים הערבים בסקר נמוך מאוד, ולכן הם הושמטו בעיבוד זה.

⁴ לא ניתן להבחין באופן עקבי ומהימן בין פרטים שאיבדו את עבודתם עקב משבר הקורונה לפרטים שהיו ללא תעסוקה עוד קודם לכן.

המקור: סקר הלמ"ס לתמונת מצב החוסן האזרחי במשבר הקורונה (גלים 1-4) ועיבודי בנק ישראל.

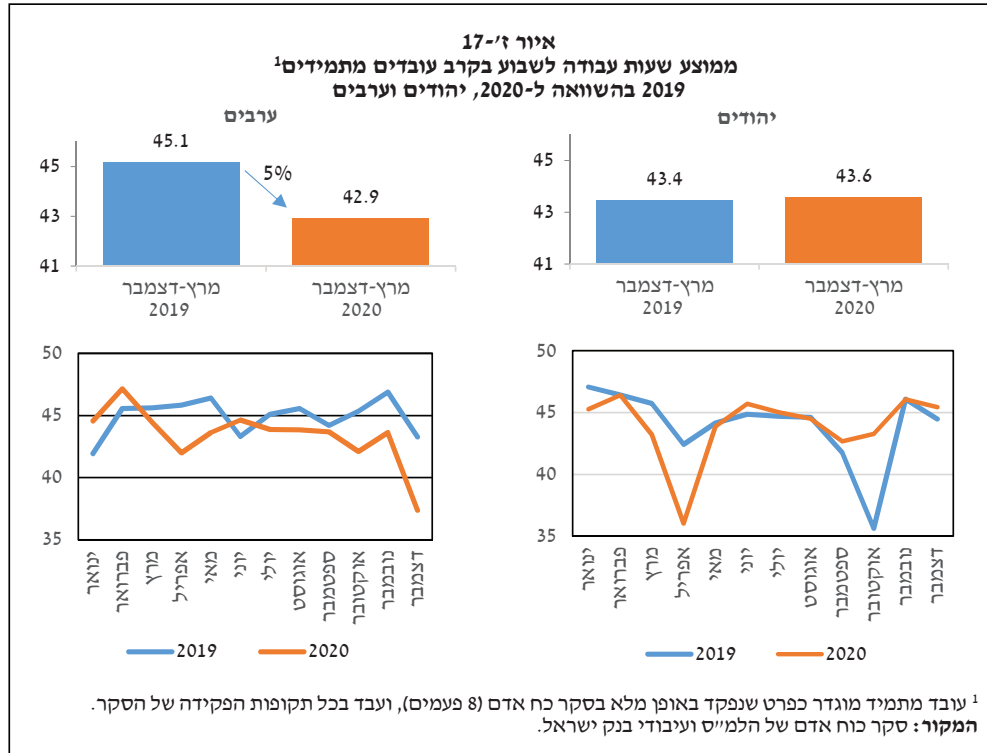
בשנים 2019 ו-2020) בסקרי כוח האדם. מהניתוח עולה כי בעוד שהעובדים היהודים המתמידים עבדו בחודשים מרץ עד דצמבר בהיקף כמעט זהה לעבודתם בתקופה המקבילה אשתקד, בקרב הערבים ירד מספר שעות העבודה השבועיות בחודשים אלו ב-5% (איור ז'-17).³⁸ גם צמצומי שכר רווחו כנראה יותר בקרב העובדים הערבים. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה באוגוסט 2020 דיווחו 43% מהשכירים הערבים על צמצום שכרם לעומת 33% מהשכירים היהודים. בקרב הפרטים ששכרם נפגע שיעור הפגיעה הממוצע אצל הערבים עמד על כ-33%, לעומת 24% אצל היהודים.³⁹

3. פגיעת הקורונה ברווחת תלמידים וסטודנטים בחברה הערבית

החברה הערבית נפגעה במיוחד מהשבתת הלימודים (שנסקרה באופן כללי בחלק ב' של הפרק) בשל גישתה המוגבלת ללימודים מרחוק. לפי נייר מדיניות של בנק ישראל (2020), המתבסס על סקר ההוצאות של משקי בית בתקופה שקדמה למשבר, רק ל-30% ממשקי הבית הערביים

³⁸ יש לציין שהירידה החדה בשעות העבודה שנצפתה באוקטובר 2019 נובעת מחופשת חגי תשרי. בתקופה המקבילה ב-2020 לא נצפתה ירידה דומה עקב מגבלות הקורונה על התנועה והפנאי.

³⁹ אבירם-ניצן וקידר (2020). ראו הערה 36.



הייתה גישה גבוהה לתשתית המאפשרת למידה מרחוק, לעומת 75% באוכלוסייה היהודית הלא חרדית (איור ז'-18).⁴⁰

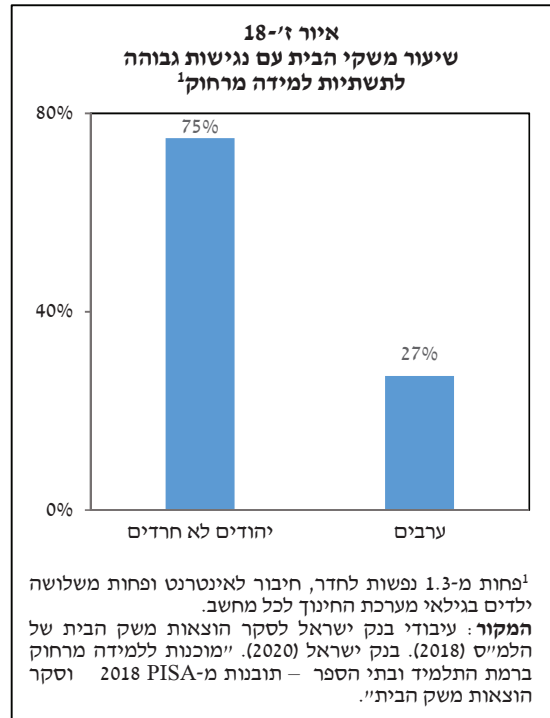
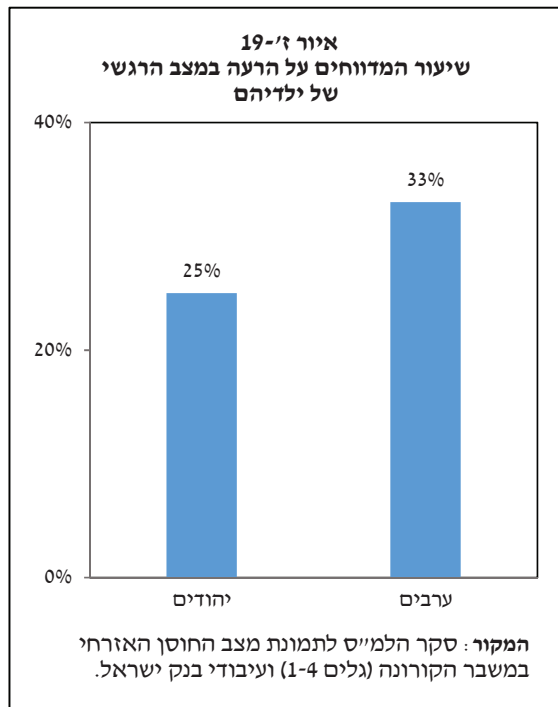
סקר הורים של הרשות הארצית למדידה ולהערכה בחינוך (ראמ"ה) מצא כי בשנת הלימודים תש"פ 41% מההורים לתלמידי בתי הספר הערביים דיווחו שילדיהם לא השתתפו באופן סדיר בלמידה מרחוק, ו-15% דיווחו כי בכיתות של ילדיהם לא התקיימה כלל למידה מרחוק.⁴¹ כמו כן, לפי הערכות ועדת המעקב לענייני חינוך ערבי, אפילו בתקופות שבהן התקיימו הלימודים הפיזיים באופן רשמי בחלק מהכיתות (בחודשים מאי עד יוני), 85% מהילדים לא חזרו ללמוד, משום שתנאים פיזיים קשים בבית הספר לא מאפשרים את קיום הוראות משרד הבריאות.⁴² ממצאי סקר החוסן האזרחי של הלמ"ס מעידים על פגיעה משמעותית במצב הרגשי של ילדים ונוער בחברה הערבית בעת המשבר. 33% מהערבים מדווחים על הרעה במצב הרגשי של ילדיהם, לעומת 23% בקרב היהודים (איור ז'-19). הפגיעה הקשה ברצף הלימודי בחברה הערבית עלולה

⁴⁰ בנק ישראל (2020). "מוכנות ללמידה מרחוק ברמת התלמיד ובתי הספר – תובנות מ-PISA 2018 וסקר הוצאות משק הבית". אוכלוסיית הבדווים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב לא נדגמה בסקר ההוצאות, אך מצבה חמור במיוחד, שכן חלק ניכר מהכפרים לא מחוברים אפילו לתשתית החשמל הארצית.

⁴¹ משרד החינוך, ראמ"ה (2020). "הוראה ולמידה מרחוק: לקחים מתקופת הסדר בעקבות מגיפת הקורונה, סקר הורים". תלמידים שלא השתתפו באופן סדיר הם תלמידים שלא הגיעו למחצית או יותר מהשיעורים או שלא התקיימה בכיתותיהם למידה מרחוק כלל.

⁴² ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי (2020). "החינוך הערבי בישראל: צרכים ובעיות המחייבות טיפול מיידי לקראת פתיחת שנת הלימודים 2020-2021".

לימודיהם של הערבים
במערכת החינוך
ובאקדמיה נפגעו במידה
ניכרת, וזאת בשל גישה
מוגבלת לתשתיות
ואמצעים המאפשרים
למידה מרחוק.



לפגוע בהצלחתם של הילדים בטווח הארוך ולהעצים את אי-השוויון בהישגים הלימודיים, שכבר קיים כיום בין הקבוצות.⁴³

פגיעה נרשמה גם בקרב הסטודנטים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה. בסקר מיוחד שערך "מכון אהרן" נמצא כי שיעור ההשתתפות של הערבים בשיעורים ירד דרמטית לאחר משבר הקורונה – מ-74% ל-48%, מעל לשינוי המקביל בקרב היהודים (איור ז'-20).⁴⁴ בסקר זה נמצא גם כי בקרב 35% מהערבים תשתית האינטרנט במקום מגוריהם אינה מאפשרת להם לקיים שגרת לימודים תקינה, לעומת 12% מהסטודנטים היהודים. נוסף על כך, בעוד ש-83% מהסטודנטים היהודים מתחברים לשיעורים המקוונים באמצעות מחשב אישי, רק ל-31% מהסטודנטים הערבים יש מחשב כזה; השאר נאלצים להשתמש לצורכיהם האקדמיים בטלפון הנייד, במחשב המשפחתי או בדרכים אחרות.

הפגיעה של משבר הקורונה במערכת החינוך הערבית ובסטודנטים הערבים באה על רקע הפערים הגדולים ששררו זה מכבר בין המגזרים, אך בעשור האחרון נצפו גם מגמות חיוביות מסוימות. כך, למשל, פערי הציונים בין יהודים לערבים הצטמצמו במידה משמעותית בין 2008 ל-2017 הן במבחני המיצ"ב והן במבחני TIMSS,⁴⁵ ושיעור הזכאות לתעודת בגרות בחברה הערבית עלה בין שנת 2000 ל-2015 מ-29% ל-50% בשנתוני הלידה הרלוונטיים. כמו כן גדל מספר

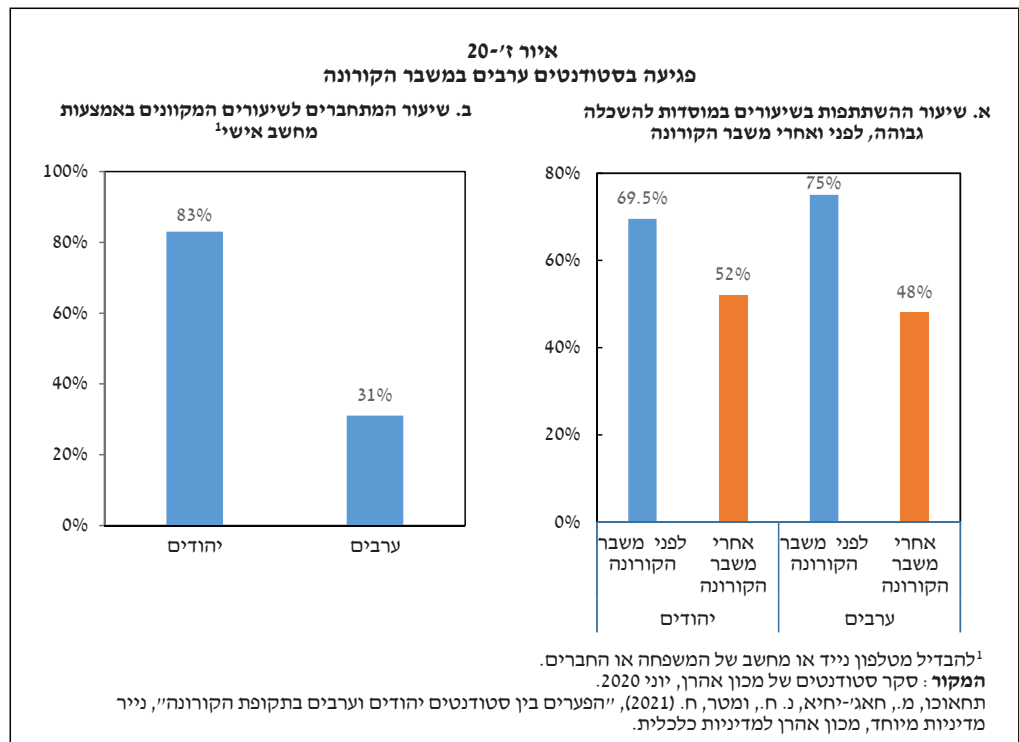
⁴³ ראו למשל: נ' בלס (2020). "הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב". נייר מדיניות 01.2020. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

⁴⁴ מ' תחאוכו, נ' ח' חאג' יחיא וח' מטר (2021). "הפערים בין סטודנטים יהודים וערבים בתקופת הקורונה", נייר מדיניות מיוחד, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴⁵ נ' בלס (2020). ראו הערה 43. יוצאת דופן מהמגמה הכללית ירידה מפתיעה וניכרת בציוני פיז"ה של התלמידים הערבים בשנת 2018, תופעה שטרם נחקרה לעומק.

הסטודנטים הערבים במשך העשור 2008–2018 יותר מפי שניים, ושיעור הסטודנטים החדשים עלה באותן שנים מ-21% ל-25% מהשנתונים בגילי הלימודים.⁴⁶ חשוב לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי שהפגיעה במהלך המשבר לא תתורגם לפגיעה מתמשכת בהישגים הלימודיים והאקדמיים, שתסיג את המערכת מהשיפור שנרשם קודם לכן.

כחלק מיישום לקחי המשבר יש צורך בהגדלה משמעותית של ההשקעה הממשלתית בצידוק תקשוב ומחשבים כדי לתת לכל ילד גישה למחשב ואינטרנט, וכן נדרשת השקעה נרחבת בשיפור תשתיות האינטרנט ביישובים הערביים. השקעה זו חיונית גם לעתיד, לעת החזרה אל הלימודים הפרונטליים, שכן היא תגדיל את היכולת להשתמש בתכנים דיגיטליים ומקוונים בלימוד בבתי הספר ובמוסדות להשכלה גבוהה בשנים הקרובות. חשוב גם להפעיל בהקדם תוכנית מעקב וסיוע לתלמידים שנפגעו בתקופת המשבר במערכת החינוך בכלל, ובפרט בחברה הערבית, שבה נפגעו ככל הנראה תלמידים רבים. כן יש לפעול כדי להדביק את הפיגור האקדמי ולמלא את החסכים הלימודיים שנוצרו בקרב סטודנטים ערבים בתקופת המשבר.



⁴⁶ המועצה להשכלה גבוהה (2018). "מהפכת הנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית". ז' קריל ונ' עמרייה (2019), "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר. יש לסייג שקודם לכן, בעשור הראשון של שנות ה-2000, שיעור ההשכלה הגבוהה בקרב היהודים עלה הרבה יותר מאשר בקרב הערבים, והפערים התרחבו.

תיבה ז'-1: המאפיינים הדמוגרפיים-חברתיים-כלכליים של החולים בקורונה

- שכיחות התחלואה בקורונה (מאומתים, מאושפזים ונפטרים) במגזרים החרדי, הערבי והדרוזי הייתה עד סוף ינואר 2021 גבוהה יותר מאשר אצל היהודים הלא-חרדים.
- כמו כן, ההסתברות של מגזרים אלו להתאשפז הייתה גבוהה פי שלושה, וזאת לאחר שמביאים בחשבון מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים-כלכליים של האנשים. מכאן שהתחלואה הושפעה גם מגורמים התנהגותיים.
- פתיחת בתי הספר תרמה כפי הנראה לעלייה של כ-4% בסיכוי של התלמידים להיות מאומתים, והסיכוי גדל עם הגיל.
- במשקי בית שכבר יש בהם מאומת כ-1/3 עד 1/4 מהנפשות הנוספות מאומתות. שיעור המאומתים במשקי הבית הללו גבוה בהרבה מהמוצע באוכלוסייה, שעמד על כ-7%.
- בהשוואה בין-לאומית שיעור הנפטרים מקורונה בישראל עד אמצע פברואר 2021 היה מעל אמצע מדרג השיעורים במדינות OECD (לא כולל את אלו במזרח אירופה, במרכז אמריקה ובדרום אמריקה). זאת לאחר שמביאים בחשבון שהאוכלוסייה בארץ צעירה והתמותה מהמחלה ברחבי העולם ובארץ רובה המכריע בגילים מבוגרים.

מגיפת הקורונה התפשטה לישראל בשלהי חודש פברואר 2020, ומאז רשמה עליות וירידות – בהתאם לצעדי הריחוק החברתי שנקטו והציות להם, למוטציות של הנגיף ולהשפעותיהן על תפוצתו ומסוכנותו, להתקדמות מבצע החיסונים, שהחל בסוף השנה, ולגורמים נוספים. בשכיחות התחלואה בארץ (וגם בעולם) ניכרה שונות לפי מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים-כלכליים, ובתיבה זו נעמוד עליהם בקצרה. הניתוח מבוסס על זיווג קובצי חולים מאומתי קורונה של משרד הבריאות עד סוף ינואר 2021 עם מקורות מידע מינהליים וסקרי כוח אדם המצויים בלמ"ס.¹ כיוון שמספר החולים המאומתים לא משקף את התמונה המלאה, כי הוא תלוי בין השאר במספר בדיקות הקורונה,² רצוי להתבסס גם על נתוני המאושפזים והנפטרים, המשקפים טוב יותר את היקף התחלואה ואת חומרתה.³ בתקופה הנסקרת, עד סוף ינואר 2021, אובחנו בישראל כ-646 אלף חולי קורונה וכ-30 אלף מהם אושפזו בבתי חולים. מספר הנפטרים מקורונה עמד על כ-4.7 אלפים, והתמותה העודפת במרץ עד דצמבר 2020 (בהשוואה לתמותה בתקופות המקבילות בשנים 2017–2019) הגיעה לכ-10% (וינר, 2021).⁴

שיעור התמותה מקורונה בישראל היה מעל אמצע מדרג שיעוריה ב-25 מדינות OECD (לא כולל אלו במזרח אירופה, במרכז אמריקה ובדרום אמריקה – ראו הערת שוליים 1 לאיור 1), וזאת לאחר שמביאים בחשבון שהאוכלוסייה בישראל צעירה יחסית והתמותה מקורונה ברחבי העולם ובארץ מרוכזת בגילים מבוגרים (איור 1). יותר משלושה רבעים מהנפטרים בישראל היו בני 70 ומעלה; בקרב בני 70–79 שיעור הנפטרים בישראל נמצא בשליש העליון של מדינות ההשוואה, ואצל בני 80 ומעלה השיעור בארץ מעל אמצע המדרג.

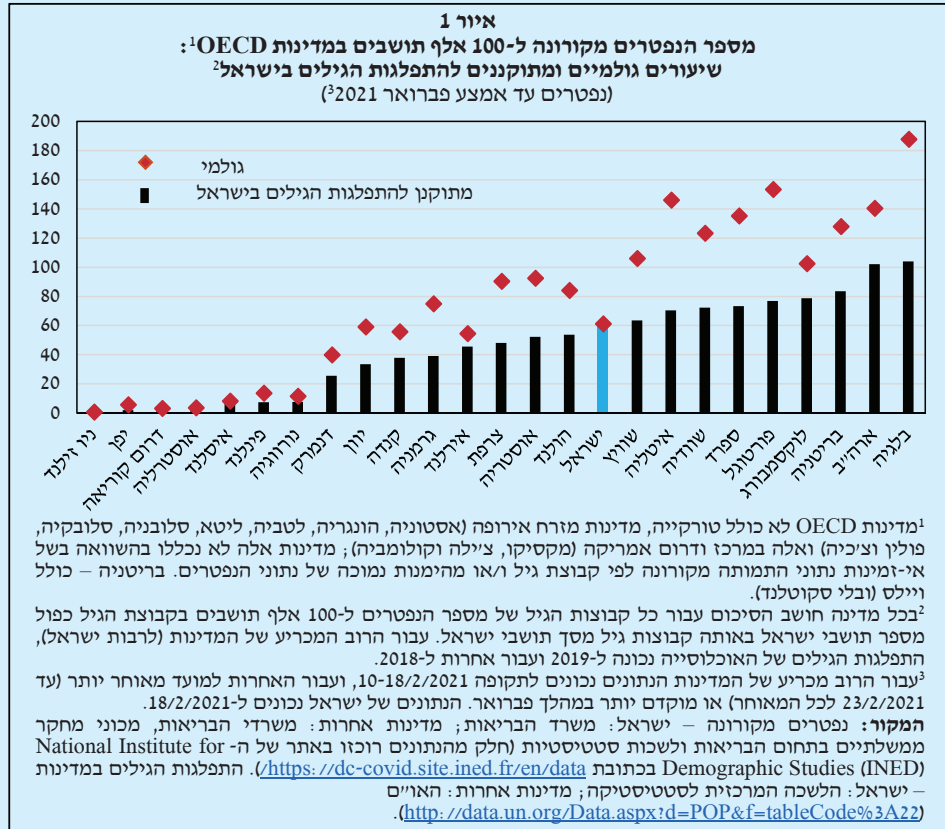
ניתן להצביע על מספר אבני דרך בהתפשטות הנגיף בארץ (איור 2). התחלואה התגברה בחודש מרץ, הובילה לסגר ראשון, ובעקבותיו היא דעכה בשלהי אפריל וניתנו הקלות במגבלות הריחוק החברתי. מחודש יוני עלתה התחלואה בהתמדה עד שבאמצע ספטמבר הוטל סגר שני למשך חודש. במהלך דצמבר החל מבצע החיסונים המהיר, במקביל להאמרת התחלואה לממדים שלא נרשמו לפני כן, בין השאר בשל חדירת מוטציות מדבקות יותר של הנגיף לארץ, ובעקבות זאת הוטל בסוף החודש סגר שלישי. סגר זה הודק שבוע לאחר מכן למשך כחודש, ויציאה הדרגתית ממנו החלה ב-7 בפברואר 2021.

¹ ניתוח דומה, אבל מצרפי ברמה של אזורים סטטיסטיים (שכונות), מופיע בדוח הוועדה המייעצת למועצה לביטחון לאומי, אוקטובר 2020. אנו מודים לעובדי הלמ"ס על הכנת הנתונים והעמדתם בחדר המחקר.

² לא התקבלו ממשרד הבריאות נתוני נבדקים לקורונה שנמצאו שליליים.

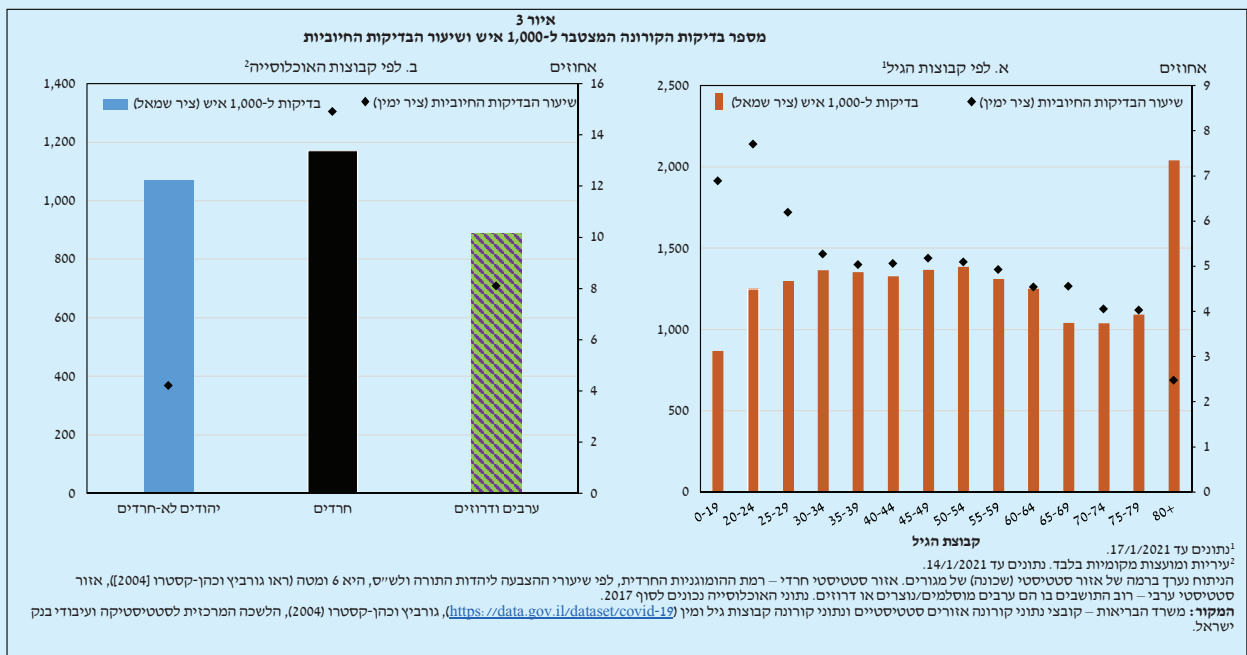
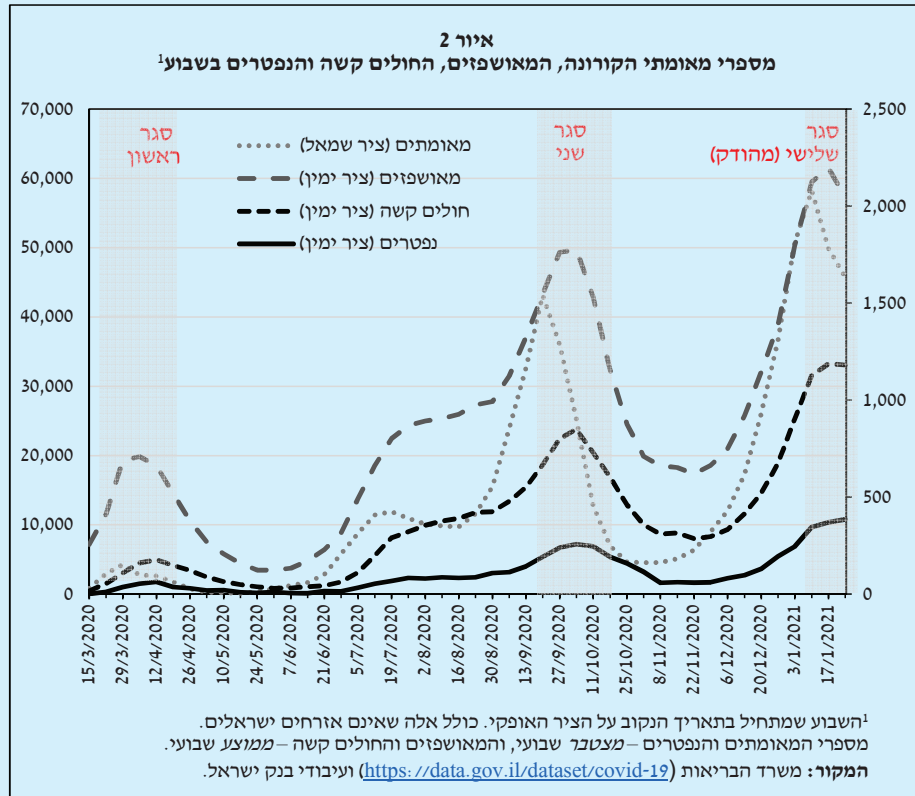
³ חלק מהחולים הם באשפוז ביתי או במלונות קורונה, ואין לנו מידע עליהם. התמותה תלויה גם במצב הרפואי הקודם ובטיב הטיפול הרפואי.

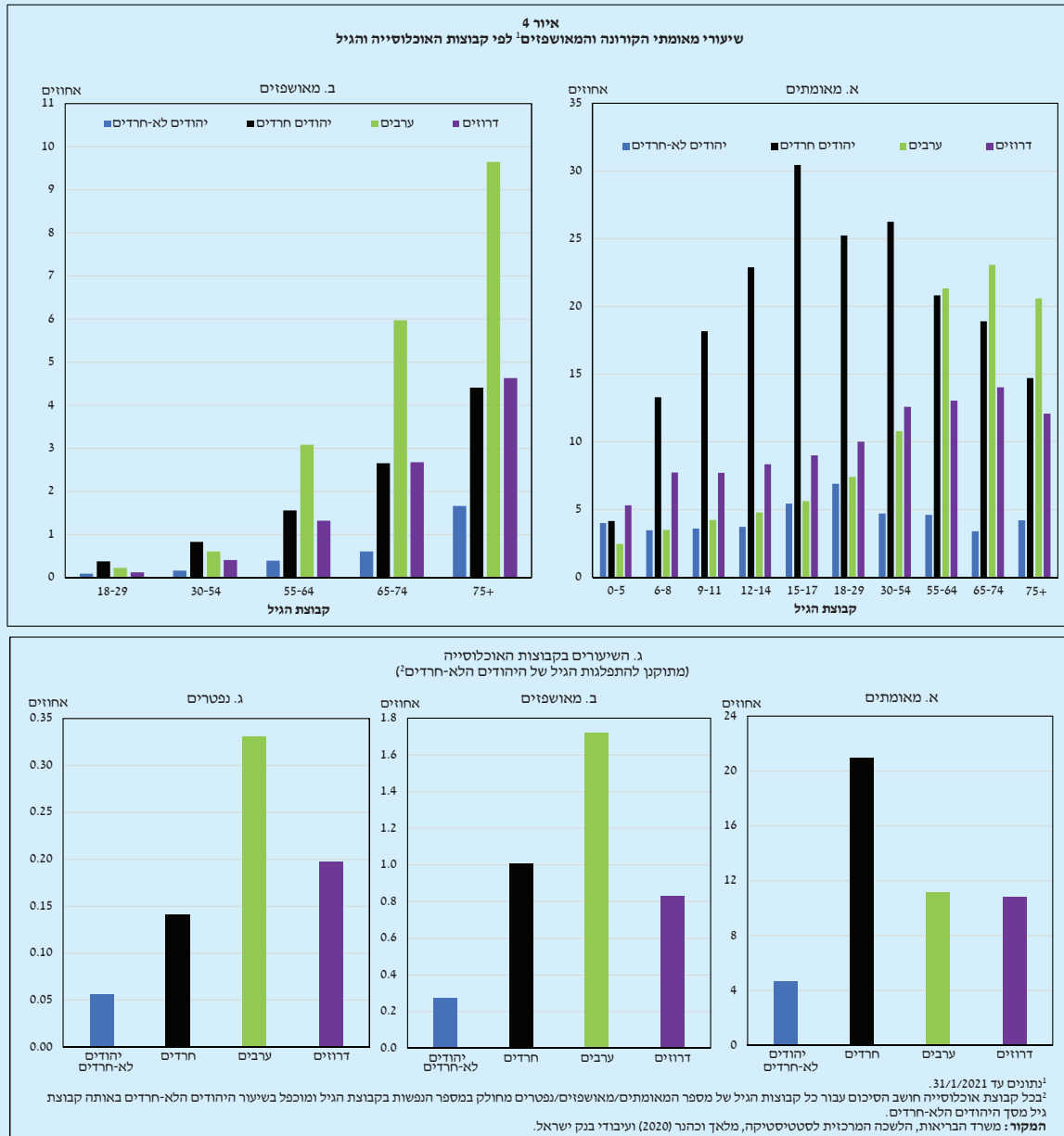
⁴ ראו גם: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020) ו-Haklai ואחרים (2021).



איור 3 מלמד שמספר בדיקות הקורונה לנפש בקרב הצעירים עד גיל 29 היה נמוך יחסית, אף ששיעור החיוביים גבוה, ואצל המבוגרים יותר שיעורי הבדיקות ואלו החיוביות ירדו במתינות עם הגיל. לבני השמונים ומעלה נערכו בדיקות רבות, ושיעור החיוביים בקרבם נמוך יחסית; זאת, בין השאר, בזכות התוכנית "מגן אבות ואימהות", שניטרה את התחלואה של דיירי בתי האבות ומוסדות נוספים, ונקטה צעדים נמרצים למניעת התפרצויות של המגיפה בקרבם, שהביאו לצניחת התחלואה אצלם מהרביע השלישי של 2020 ואילך. איור 3 מראה שמספרי בדיקות הקורונה לנפש במגזר החרדי והיהודי הלא-חרדי היו דומים, והמספר היה נמוך בהרבה בקרב הערבים (והדרוזים); זאת חרף העובדה ששיעורי המאומתים החרדים והערבים מכלל האוכלוסייה במגזרים אלו היו גבוהים יחסית, ובהתאם לכך גם שיעור הבדיקות החיוביות. שיעורי המאומתים והמאושפזים (מכלל האוכלוסייה ולא רק מבין המאומתים) בחלוקה לקבוצות גיל ואוכלוסייה מוצגים באיור 4 (חלקים א' ו'ב'). בתוך כל קבוצת גיל הם בדרך כלל בסדר היורד הבא: חרדים⁵ או ערבים, דרוזים ויהודים לא-חרדים. שיעורי המאומתים גבוהים יחסית אצל חרדים בגילים 15–17, ובולטים השיעורים הגבוהים בקרב מבוגרים ערבים ודרוזים. תמונה דומה עולה גם מנתוני המאושפזים. שיעורי האשפוז עולים בתלילות מהעשור השישי לחיים. כיוון ששיעורי התחלואה תלויים בגיל, והאוכלוסיות הערבית ובמיוחד החרדית צעירות יחסית, מוצגים (באיור 4) שיעורי המאומתים, המאושפזים והנפטרים מקורונה שהיו מתקבלים בכל קבוצת אוכלוסייה אילו התפלגות הגילים שלה הייתה כמו של היהודים הלא-חרדים. בולטים השיעורים הגבוהים מאוד של מאומתים חרדים, ובמידה פחותה של ערבים ודרוזים. שיעורי המאושפזים והנפטרים היחסיים גבוהים במיוחד אצל הערבים: בעוד ששיעור המאומתים הערבים גבוה

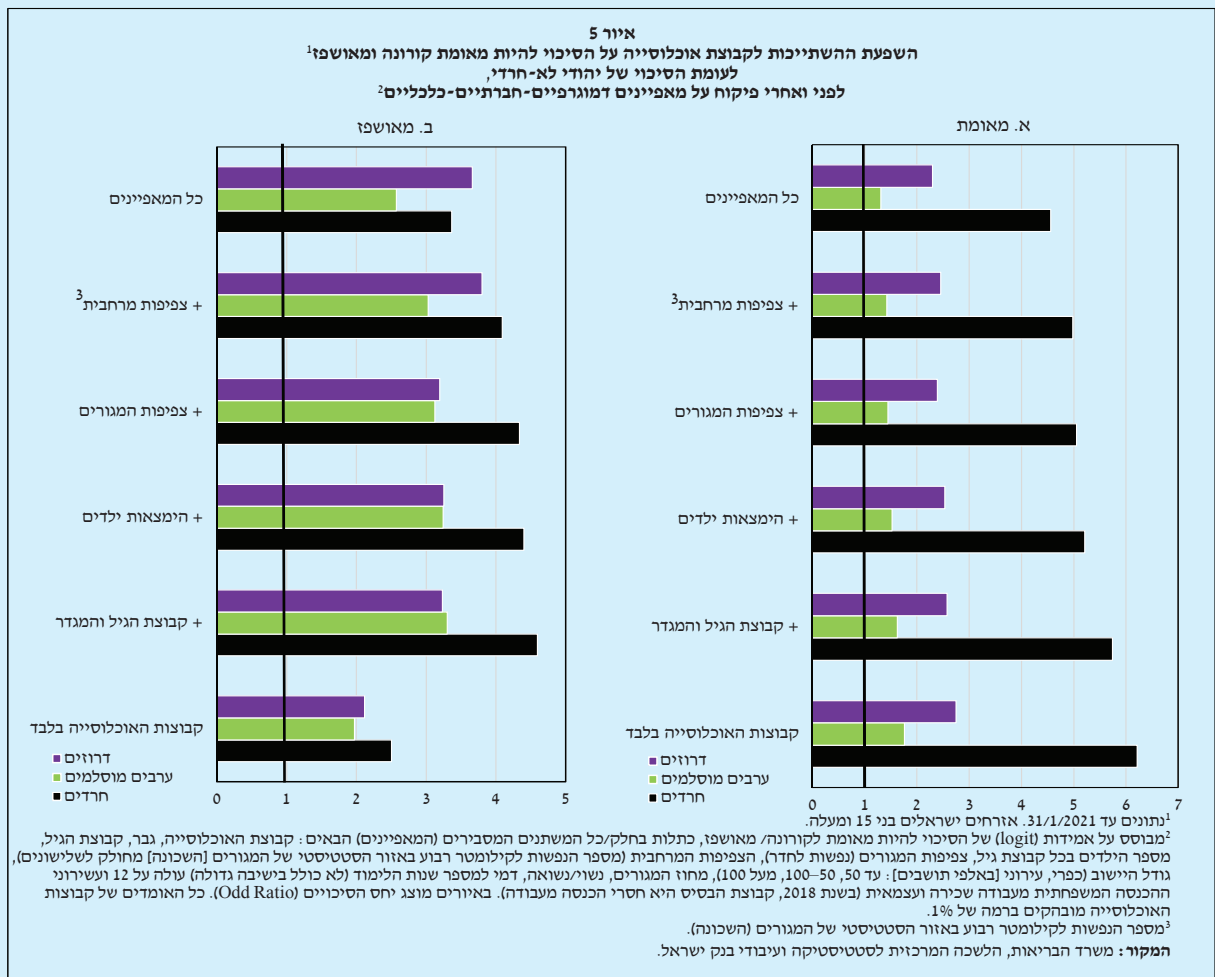
⁵ חרדים הם אלו שסווגו כך במרשם הדתיות של הלמ"ס, המסתמך בין השאר על מוסדות החינוך שבהם למד הפרט (למשל ישיבה גדולה) או למדו קרובי משפחתו. באמידות שתוצאותיהן יוצגו בהמשך, המבוססות על סקרי כוח אדם, חרדים הם לפי הגדרה עצמית של הנסקרים.





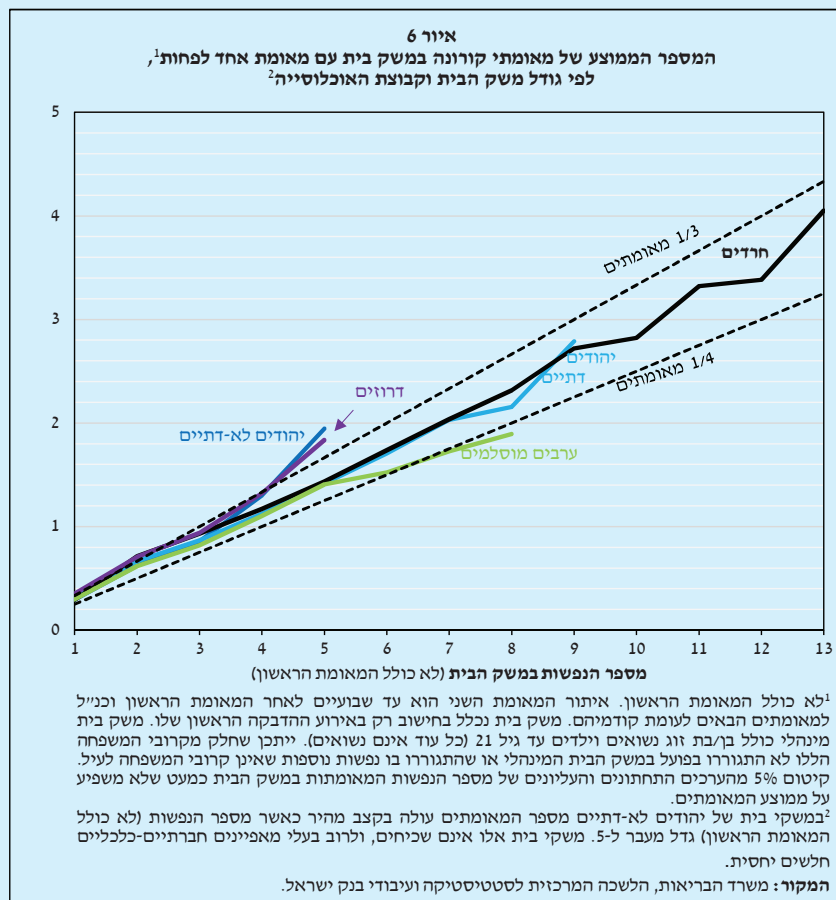
רק פי 2.4 מזה של היהודים הלא-חרדים, בגלל שכיחות נמוכה של בדיקות קורונה אצל הראשונים (איור 3 לעיל), שיעורי המאושפזים והנפטרים בקרבם גבוהים מאשר בקרב היהודים הלא-חרדים בערך פי 6. בסך הכול, כ-47% מהמאושפזים וכ-29% מהנפטרים היו חרדים, ערבים ודרוזים, בעוד שחלקם באוכלוסיית בני ה-65 ומעלה הוא פחות מ-10%. בהסתמך על סקרי כוח אדם לשנים 2018–2020 – המהווים מדגם מייצג של בני 15 ומעלה – מוצגות באיור 5 תוצאות אמידות של הסתברות המשתייכים לקבוצות האוכלוסייה השונות להיות מאומתים יחסית להסתברות של יהודים לא-חרדים. בכל אמידה מוסיפים למשתנים המפקחים עוד מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים-כלכליים של הפרטים. סיכוייהם של חרדים להיות מאומתים גבוהים פי 6.2 מאלו של יהודים לא-חרדים לפני שמתחשבים במאפיינים (העמודה

השחורה התחתונה בחלק א'; כאשר מביאים בחשבון את הגיל והמגדר הסיכוי היחסי של החרדים יורד לפי 5.7, שכן רבים מהחרדים צעירים, ובקבוצת גיל זו שיעור המאומתים כאמור גבוה; כאשר מפקחים גם על מספר הילדים וצפיפות המגורים במשק הבית, וכן על הצפיפות בשכונת המגורים, הסיכוי היחסי יורד מעט, ממצא שעשוי להצביע על כך שריבוי ילדים במשפחות ומגורים בדירות ובשכונות צפופות כמעט אינם תורמים לתחלואה. (ראו גם בהמשך.) לאחר שמתחשבים גם במאפיינים נוספים (גודל היישוב, מחוז המגורים, המצב המשפחתי, רמת ההשכלה וההכנסה המשפחתית מעבודה [בשנת 2018]) הסיכוי של חרדים להיות מאומתים לקורונה עדיין גבוה פי 4.6 מזה של יהודים לא-חרדים – ממצא העשוי ללמד שלגורמים התנהגותיים הייתה כפי הנראה תרומה לשיעורי המאומתים הגבוהים בקרבם. לערבים מוסלמים היה סיכוי גבוה פי 1.8 מזה של יהודים לא-חרדים להיות מאומתים, לפני שמתחשבים במאפיינים האישיים, ולדרוזים – פי 2.7. פערים אלו מצטמצמים לפי 1.3 ולפי 2.3, בהתאמה, אחרי שמביאים בחשבון את המאפיינים.



הסיכוי היחסי של קבוצות האוכלוסייה להתאשפז (בבית חולים) בעקבות הידבקות בקורונה – מדד המשקף את שכיחות התחלואה טוב יותר מהסיכוי להיות מאומת – מוצג באיור 5. מתברר שלמספר הילדים במשק הבית ולצפיפות המגורים הייתה השפעה מועטה יחסית על הסיכוי להתאשפז עד סוף ינואר 2021, בדומה לממצאים לגבי המאומתים. לאחר התחשבות במאפיינים האישיים סיכוייהם של חרדים, ערבים מוסלמים ודרוזים להתאשפז היו גבוהים פי 3 מאלו של יהודים לא-חרדים. עוד מלמדת האמידה, שהסיכוי של משכילים (+13 שנות לימוד, לא כולל בישיבה גדולה) להתאשפז היה נמוך בשליש משל האחרים, וזאת לאחר שמפקחים על שאר המאפיינים האישיים. יצוין כי התקבלו תוצאות דומות של הסיכויים להיות מאומת ומאושפז לגבי התקופה שעד תחילת מבצע החיסונים בדצמבר.

חלק לא מבוטל מההדבקה בקורונה התרחש בתוך משקי הבית: במחצית ממשקי הבית בני 2 נפשות ויותר אשר היה בהם מאומת היה לפחות עוד מאומת. באיור 6 מוצגים מספרי המאומתים הממוצעים במשקי בית שנמצא בהם מאומת אחד לפחות לפי גודל משק הבית וקבוצת האוכלוסייה. כל נפש נוספת במשק הבית הלכה יד ביד עם 1/3 עד 1/4 מאומת נוסף, וזאת בניגוד להשערה שככל שמשקי הבית גדולים יותר ההדבקה שכיחה יותר.⁶ נדגיש ששיעורי המאומתים במשקי הבית הללו גבוהים בהרבה משיעור הממוצע באוכלוסייה, שעמד על כ-7% עד סוף ינואר 2021.



⁶ ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה בשיעור המאומתים הממוצע במשק הבית תלוי גם בשיעור הנבדקים לקורונה.

קורונה במערכת החינוך

אחת הסוגיות המרכזיות בניהול משבר הקורונה הייתה פעילות מוסדות החינוך. מחד גיסא, פתיחתם מאפשרת לימודים אפקטיביים יותר מלמידה מרחוק (ראו חלק ב' בפרק), מצמצמת את הפגיעה ברווחת הילדים, ותומכת בתעסוקה של ההורים (מניעת הצורך במסגרות השגחה על ילדים קטנים ופניות לעבודה מהבית); מאידך ייתכן שפתיחת מוסדות החינוך מגבירה את התחלואה.⁷

בלוח 1 מוצגים שיעורי התלמידים והמורים המאומתים לפי דרגת הכיתה (השכבה) וזרם החינוך. שיעורי התלמידים המאומתים בחינוך החרדי גבוהים הרבה יותר מאשר בחינוך העברי הממלכתי והממלכתי-דתי וגם מאשר בחינוך הערבי. בכל זרמי החינוך השיעור האמיר בחינוך העל-יסודי, ובכיתות י"ב בחינוך החרדי הוא הגיע לכ-30% מהתלמידים (יותר משליש מהבנים וכרבע מהבנות). בשיבות הגדולות (ובכוללים) קרוב ל-30% מהתלמידים היו מאומתים; מדובר על כ-7% מסך המאומתים, בעוד שחלקם בכלל האוכלוסייה קטן מ-2%.

שיעור המורים המאומתים בחינוך החרדי גדול פי 4–5 מאשר בחינוך העברי הממלכתי, ושיעור המורים הערבים המאומתים כפול משיעורם בחינוך העברי הממלכתי, בשני המקרים בסדר גודל דומה ליחס שכיחויות המאומתים בקרב כל בני ה-30–54 (איור 3א לעיל). חלקם של המורים המאומתים ירד עם שלב החינוך, למרות הגידול של שיעור התלמידים המאומתים עם העלייה בדרגת הכיתה.⁸

לוח 1

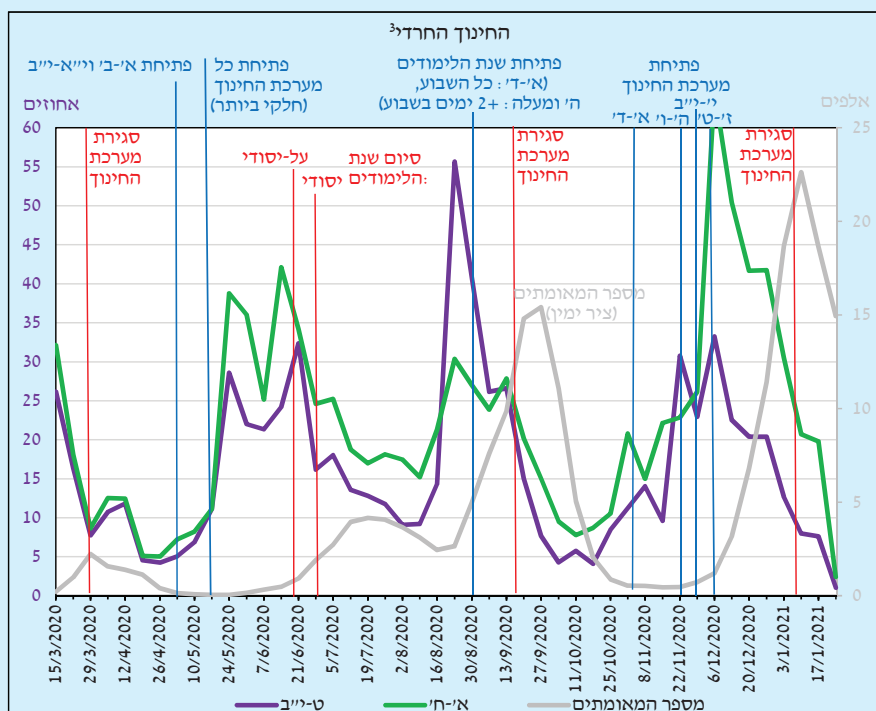
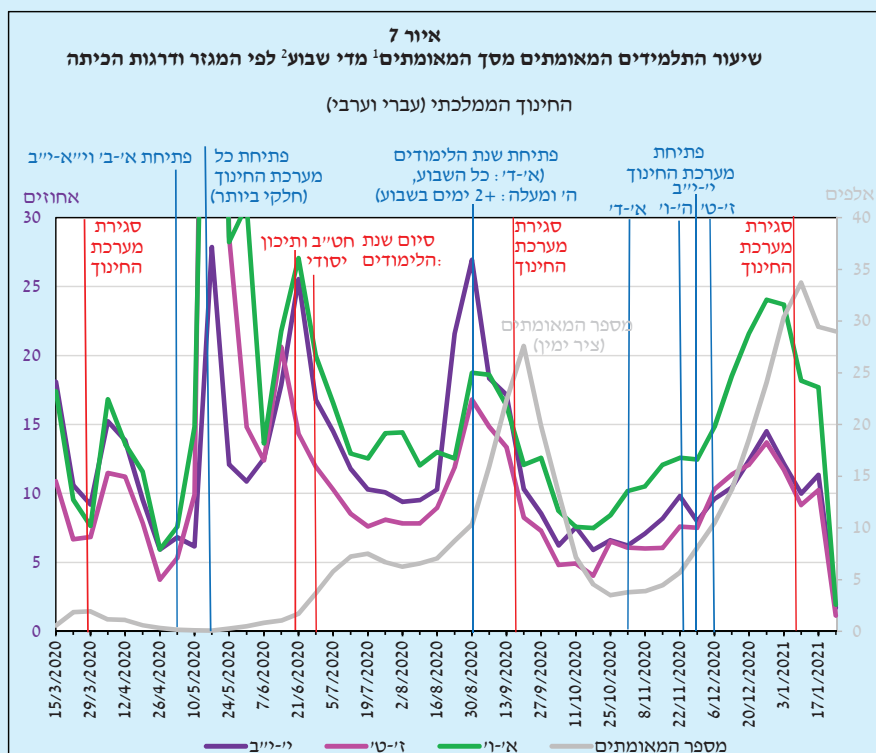
שיעורי התלמידים והמורים מאומתים קורונה לפי דרגות הכיתה והמגזר¹
(אחוזים)

החינוך העברי			דרגות הכיתה
החינוך הערבי	חרדי	ממלכתי וממלכתי-דתי	
תלמידים			
3.4	14.5	4.0	א'-ג'
3.9	18.3	4.2	ד'-ו'
4.7	26.6	5.4	ז'-ט'
5.8	29.9	8.2	י'-י"ב
	28.9		ישיבות גדולות ²
מורים			שלב החינוך
13.6	29.8	8.6	יסודי
11.6		3.9	חט"ב
12.5	29.3	5.8	תיכון/ישיבה קטנה

(1) עד 31/1/2021. אזרחים ישראלים בלבד.
נתוני התלמידים נכונים לשנת הלימודים 2019/2020 (תש"פ) ואלה של המורים גם לשנת הלימודים 2020/2021 (תשפ"א).
(2) וכוללים לאברכים.
המקור: משרד הבריאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁷ לסקירה של מחקרים מהעולם אשר בחנו את הקשר בין דפוסי הפעילות של בתי הספר לבין התחלואה בקורונה ראו Goldhaber ואחרים (2021).

⁸ נערכו אמידות של הסיכוי להיות מאומת ומאושפז לפי המאפיינים הדמוגרפיים-חברתיים-כלכליים שפורטו באיור 5 לעיל, וכן לפי משלח היד. התברר שלמורים היה סיכוי הגבוה ב-15% מזה של מנהלים (קבוצת ההשוואה) להיות מאומתים (שיעור הבדיקות של מורים כנראה גבוה), אך סיכוייהם להתאשפז לא היו שונים באופן מובהק. עם זאת יש לזכור שמספר הימים שבהם בתי הספר היו אמורים להיות פתוחים בהתאם להנחיות היה מצומצם. (ראו חלק ב' בפרק).



¹ שיעור התלמידים המאומתים מסך המאומתים בכל מגזר.

² השבוע שמתחיל בתאריך שנקוב על הציר האופקי. אזרחים ישראלים בלבד.

³ עבור רוב הבנות בחינוך החרדי מועדי פתיחת שנת הלימודים וסיומה בשגרה הם כמו בחינוך הלא-חרדי. כך גם ביחס לבנים שלומדים במעיין החינוך התורני ובחינוך העצמאי. בנים במוסדות הפטור היו אמורים לסיים את שנת הלימודים תשי"פ אלמלא הקורונה בח' באב (29/7/2020).

המקור: משרד הבריאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור 7 מציג את שיעורי התלמידים המאומתים מסך המאומתים לאורך זמן לפי המגזר ודרגות הכיתה. עם הפתיחה הרשמית של בתי הספר במאי 2020, לאחר היציאה מהסגר הראשון, נסק בחינוך הממלכתי (העברי והערבי) והחרדי שיעורם של התלמידים המאומתים מכלל המאומתים בכל מגזר, ולאחר סיום שנת הלימודים ירדו שיעוריהם ירידה חדה, בעוד שמספר המאומתים הכללי עלה בהתמדה. עוד לפני פתיחת שנת הלימודים תשפ"א עלה חלקם של התלמידים המאומתים בחינוך הממלכתי ובחרדי מכלל המאומתים עלייה בולטת, וזו נבלמה עוד לפני סגירת מערכת החינוך כעבור שבוע, עם הטלת הסגר השני. במהלך נובמבר שבה ונפתחה מערכת החינוך בהדרגה. עוד לפני כן האמיר שיעור התלמידים המאומתים מכלל המאומתים, והוא הוסיף ועלה במהלך פעילותה של המערכת, במקביל לעלייה תלולה של מספר המאומתים הכללי. חלקם של התלמידים המאומתים בחינוך החרדי מכלל המאומתים במגזר פחת עוד לפני שבתי הספר היו אמורים להיסגר עם הטלת הסגר השלישי, ואילו בחינוך הממלכתי הדבר קרה בעיקר לאחר שהם נסגרו. התמונה העולה מהאיור אפוא מעורבת: רק בחלק מהמקרים העלייה בתחלואה המדווחת הלכה יד ביד עם הפתיחה הרשמית של בתי הספר, ונסיגתה – עם סגירתם.

לפיכך נערכו אמידות סטטיסטיות שבחנו את הזיקה בין פעילות בתי הספר לסיכוי של התלמידים להיות מאומתים לקורונה. הוגדרו ארבע תקופות סביב כל אחד מאירועי הפתיחה/סגירה של בתי הספר לפי החלטות הממשלה, אירועים המסומנים גם באיור 7 (אין בנמצא מידע על פעילות בתי הספר בפועל): (א) שבועיים לפני הפתיחה; (ב) התקופה שבמהלכה בתי הספר היו פתוחים; (ג) שבועיים לאחר סגירתם (אז יכולים להתגלות מאומתים שנדבקו בתקופה הקודמת); (ד) 2–4 שבועות לאחר סגירת בתי הספר. נערכו אמידות של הסיכוי היומי של ילד בגיל בית ספר (בני 5–17 המשתייכים למשקי בית שהופיעו בסקרי כוח האדם) להיות מאומת בתקופות לעיל כתלות בגורמים הבאים⁹: התקופה, המגזר (הממלכתי-עברי והממלכתי-דתי [להלן העברי הממלכתי], חרדי וערבי [כולל דרוזי]), קבוצת הגיל, הימצאות מאומת במשק הבית בשבועיים שקדמו ליום הנאמד (במטרה לפקח על הידבקות במשק הבית) ומספר המאומתים היומי בני 18 ומעלה במגזר שהילד משתייך אליו (היהודי-לא-חרדי, החרדי או הערבי), כדי לשקף את התמורות בתחלואה של בוגרים, שחלקן כנראה אינן נובעות מפתיחת/סגירת בתי הספר.¹⁰ מכאן שנאמד הסיכוי של תלמיד להיות מאומת בעת שבתי הספר אמורים היו להיות פתוחים לעומת הסיכוי שלו לכך כשהם היו סגורים, שהוא מעל ומעבר לסיכוי הכללי שלו להיות מאומת.

מלוח 2 עולה שבסך הכול בתקופה שבה בתי הספר היו פתוחים הסיכוי להיות מאומת עלה בכ-2% (הערך 1.023 בטור 1א) יחסית לשבועיים שקדמו לפתיחת בתי הספר; הסיכוי היחסי גדל לכ-7% בשבועיים שלאחר סגירתם, ובהמשך הוא נותר גבוה יותר מאשר טרם הפתיחה.¹¹ יוצא אפוא שבתקופה שבתי הספר היו פתוחים ועד שבועיים לאחר סגירתם הסיכוי היחסי להיות מאומת גדל בקרוב ל-4% (טור 1ב).¹² מאמידות נפרדות לכל מגזר עולה שבאותה תקופה הסיכוי היחסי של תלמיד להיות מאומת גדל בחינוך העברי הממלכתי בכ-5% (טור 2), בחינוך החרדי בכ-2% (טור 3) ובחינוך הערבי בכ-1% (טור 4). גידול הסיכוי להיות מאומת בחינוך החרדי והערבי נמוך בכ-2% מאשר בחינוך העברי הממלכתי (טור 5). עוד עולה מהאמידות שפתיחת בתי הספר הביאה לגידול של כ-4% בסיכוי של בני 10–14 להיות מאומתים – מעל ומעבר לגידול בקרב בני 5–9 – ולגידול יחסי של כ-6% בקרב בני 15–17.

⁹ ילד שנמצא מאומת מושמט מהאמידות מן היום שלאחר מכן.

¹⁰ מספר המאומתים המבוגרים מתואם עם הנעשה במערכת החינוך משלושה טעמים: חלק מהמבוגרים נדבקו מתלמידים; עיתוי בדיקות הקורונה של מבוגרים מושפע מהימצאות תלמידים מאומתים בבתי הספר שבהם לומדים ילדיהם; ההחלטה על עיתוי פתיחת/סגירת בתי הספר תלויה במספר המאומתים, לרבות המבוגרים. ההנחה הסמויה באמידות היא שעובר פרק זמן מסוים ממועד האימות של התלמיד ועד שהוא מדביק מבוגר, אם בכלל.

יצוין כי באמידות שבהן המשתנה המפקח של מספר המאומתים היומי בני 18 ומעלה במגזר שאליו משתייך הילד ביום השוטף הוחלף במשתנה זה יום קודם התקבלו אומדים דומים לאלו שיוצגו להלן.

¹¹ באמידות שלא כללו את התקופה סביבת פתיחת בתי הספר בנובמבר נמצא שבמהלך 2–4 השבועות לאחר סגירתם האומד לא היה מובהק יחסית לתקופה שלפני פתיחת בתי הספר. ייתכן שהסיבה לאומד החיובי והמובהק שנמצא באמידות המוצגות בלוח 2, הכוללות גם את התקופה לעיל, היא שהחל מחודש דצמבר התפשט בארץ הווריאנט הבריטי, המדבק מאוד בקרב ילדים, והתחלואה גאתה, במקביל לתחילת מבצע החיסונים של המבוגרים; כפועל יוצא הזיקה בין התחלואה של מבוגרים (אחד המשתנים המפקחים באמידות) לזו של ילדים נחלשה.

¹² לשם המחשה, אילו בשבועיים שקדמו לפתיחת בתי הספר היו בממוצע 100 ילדים מאומתים מדי יום, כאשר בתי הספר נפתחו ועד שבועיים לאחר סגירתם החוזרת נוספו בממוצע כ-4 מאומתים מדי יום (בהנחה שהתחלואה של מבוגרים הייתה יציבה בכל התקופות).

לוח 2
הסיכויים של תלמידי בתי הספר להיות מאומתים לקורונה לפי התקופה,
בהשוואה לסיכוייהם בשבועיים שקדמו לפתיחת בתי הספר
(יחס ההסתברויות)

התקופה הנאמדת	סה"כ	החינוך העברי		סה"כ	
		ממלכתי	חרדי	ממלכתי	חרדי
	א1	ב1	2	3	4
(ב) ביה"ס פתוחים	1.023***	1.036***	1.052***	1.018***	1.008***
(ג) עד 2 שבועות לאחר סגירתם	1.073***				
(ד) 2-4 שבועות לאחר סגירתם	1.019***	1.019***	1.036***	0.998	0.952***
[(ב)+(ג)] × חרדי					0.976***
[(ב)+(ג)] × ערבי					0.980***

*** מובהק ברמת של 1%.
המקור: משרד הבריאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מקורות

גורביץ, נ' וא' כהן-קסטרו א' (2004). החרדים תפרוסת גאוגרפית ומאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים של האוכלוסייה החרדית בישראל, סדרת ניירות עבודה מספר 5, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). עלייה בסך התמותה בישראל בתקופת הקורונה: נתונים עד סוף אוקטובר 2020, הודעה לתקשורת 390/2020.

וינרב, א' (2021). תמותה עודפת ותוחלת חיים בישראל בשנת 2020, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות מס' 02.2021, ירושלים.

מלאך, ג' ולי' כהנר (2020). שנתון החברה החרדית בישראל 2020, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

Goldhaber, D., S.A. Imberman, K.O. Strunk, B. Hoptkins, N. Brown, E. Harbatkin and T. Kilbride (2021). To What Extent Does In-Person Schooling Contribute to the Spread of COVID-19? *Evidence from Michigan and Washington*, NBER Working Paper 28455.

Haklai, Z., M. Aburbeh, N. Goldberger and E.S. Gordon (2021). "Excess Mortality During the COVID-19 Pandemic in Israel, March–November 2020: When, Where, and for Whom?" *Israel Journal of Health Policy Research*, 10: 17, <https://doi.org/10.1186/s13584-021-00450-4>.

