

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 המשק 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-הידעה 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 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 מ-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)

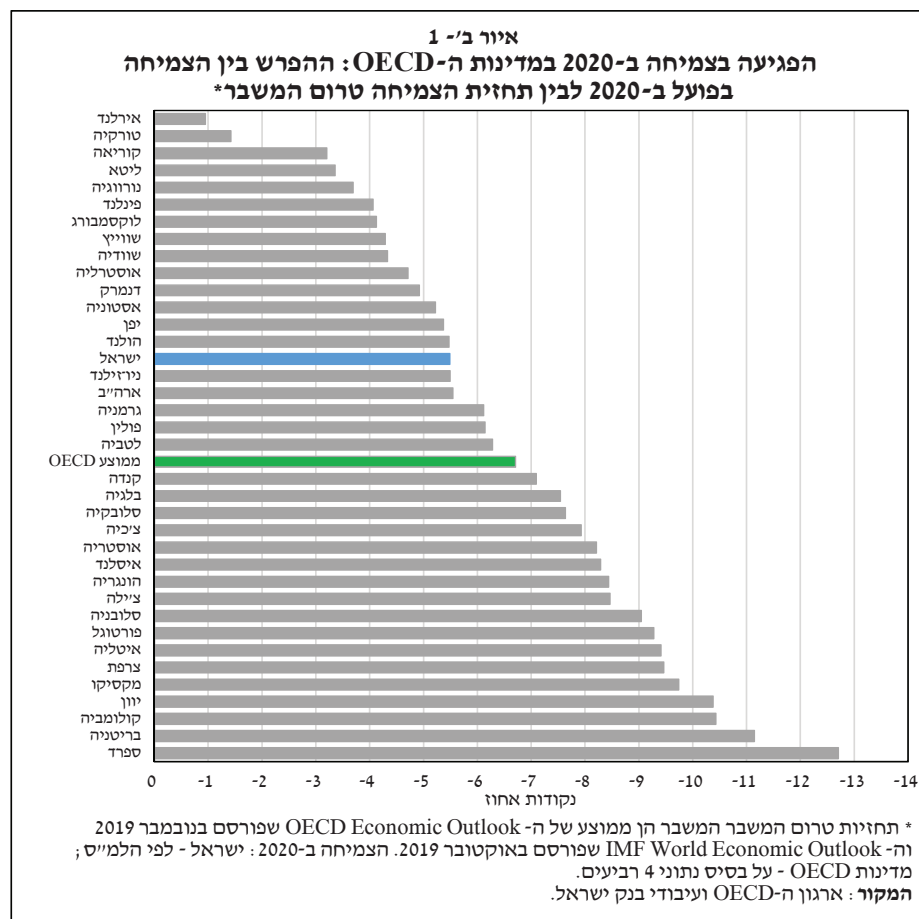
2020 ²	2019	2018	2017	2016	2015	1995 עד 2014	
							המדינות המפותחות
-5.5	1.6	2.3	2.6	1.8	2.3	2.4	התוצר המקומי הגולמי
-10.1	1.4	3.0	4.7	2.2	4.3	5.6	הסחר ³
							ארה"ב
-3.4	2.4	2.9	2.4	1.6	2.9	2.8	התוצר המקומי הגולמי
							גוש האירו
-7.2	1.2	1.9	2.5	1.9	2.1	1.6	התוצר המקומי הגולמי
							המדינות המתפתחות
-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

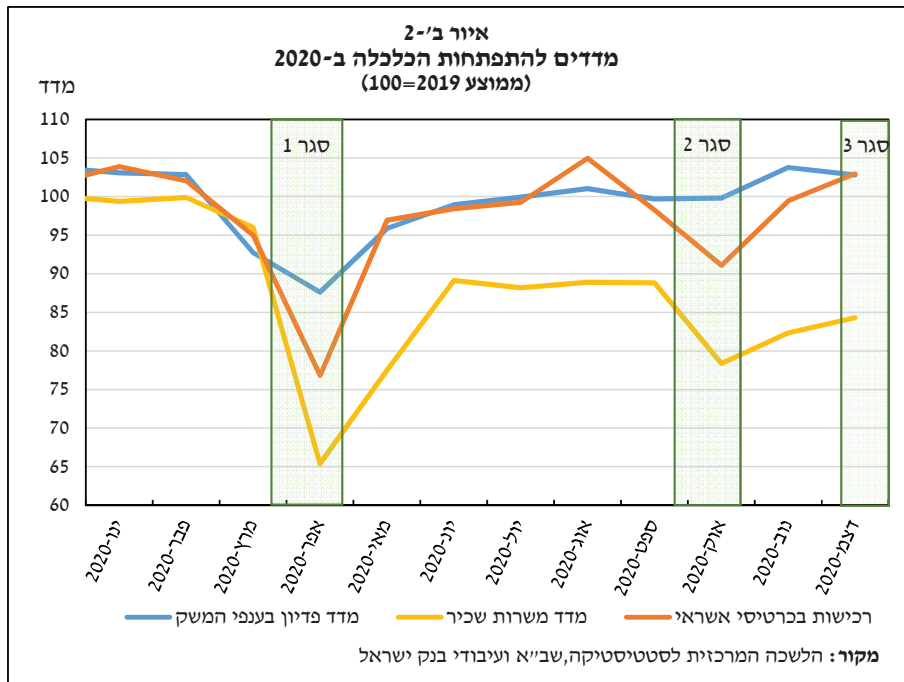
בתחילת 2020 מצב המשק היה טוב, למעט הגירעון המבני הגדול ופריון העבודה הנמוך.

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 2(2020)	
-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.

בין הסגרים התחזקה הפעילות הכלכלית והאבטלה ירדה.

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

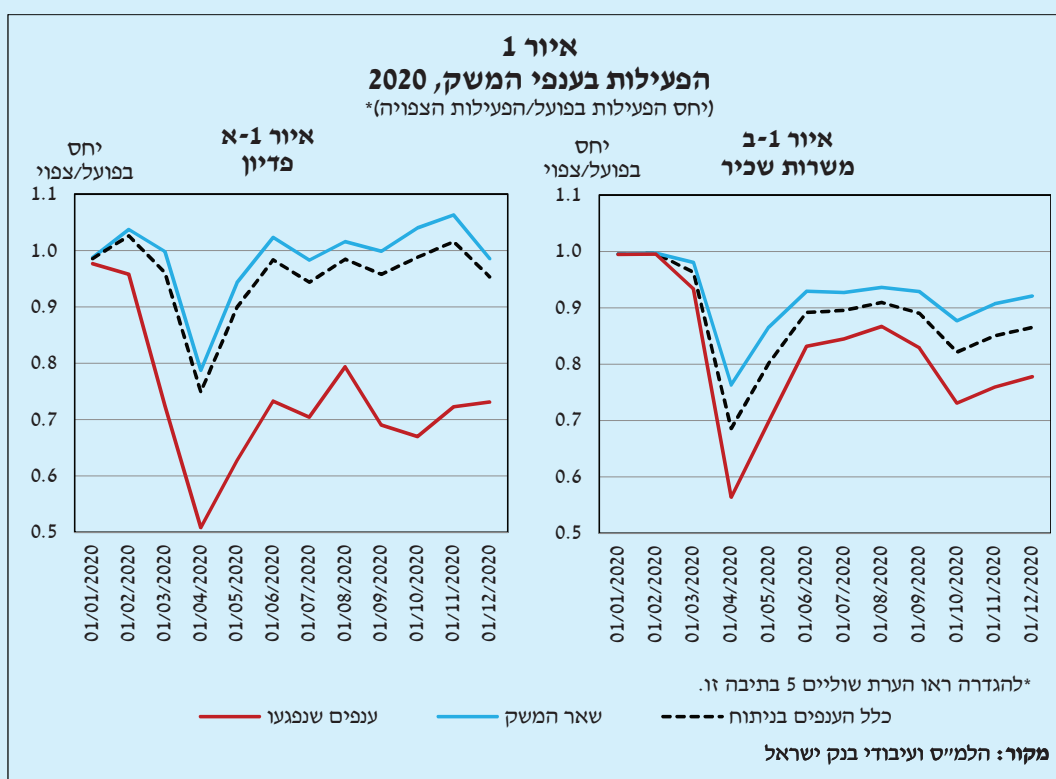
³ מהניתוח הושמטו הענפים: מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה; משקי בית כמעסיקים; משקי בית שמייצרים מגוון טובין ושירותים. לשימוש עצמי וארגונים וגופים חוץ מדינתיים. נתוני הפדיון מתייחסים למגזר העסקי בלבד ונתוני משרות השכיר לעובדים במגזר הציבורי והפרטי בכל ענף.

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 תנדתית 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 שרידתן.

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.

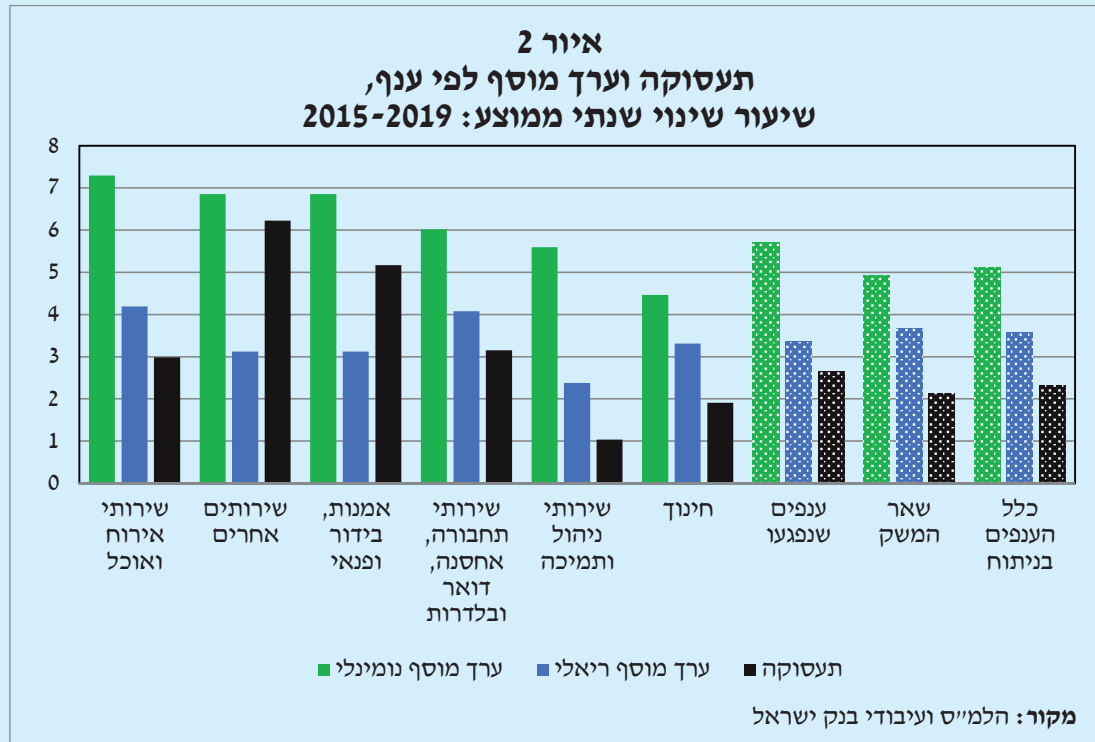
¹ היחס השוטף מוגדר כסך הנכסים השוטפים (כגון מלאי, מזומנים וחובות של לקוחות) חלקי סך ההתחייבויות השוטפות (כגון הלוואות לטווח קצר, תשלומים תקופתיים וחובות לספקים) של החברה. הוא מבטא את יכולתה של החברה לשלם את חובותיה בשנה הקרובה. הנתון שמופיע עבור קבוצות הענפים הוא ממוצע פשוט של הענפים בקבוצה.

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.

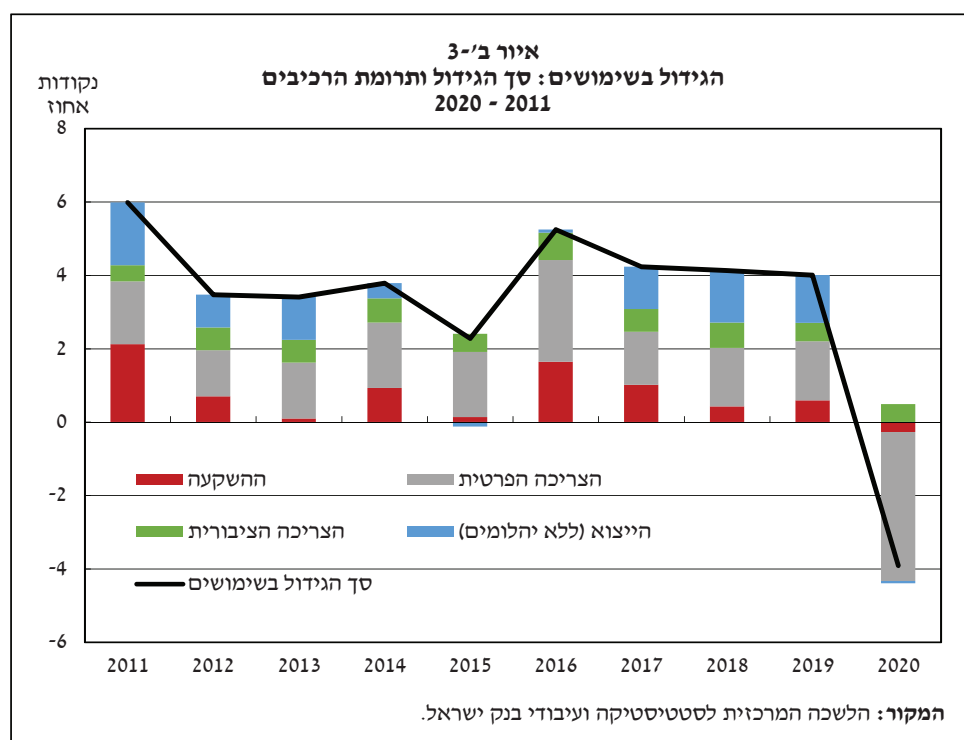
Dingel, J. I. & B. Neiman, (2020). "How many jobs can be done at home?", *Journal of Public Economics*, 189: 104235.

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.

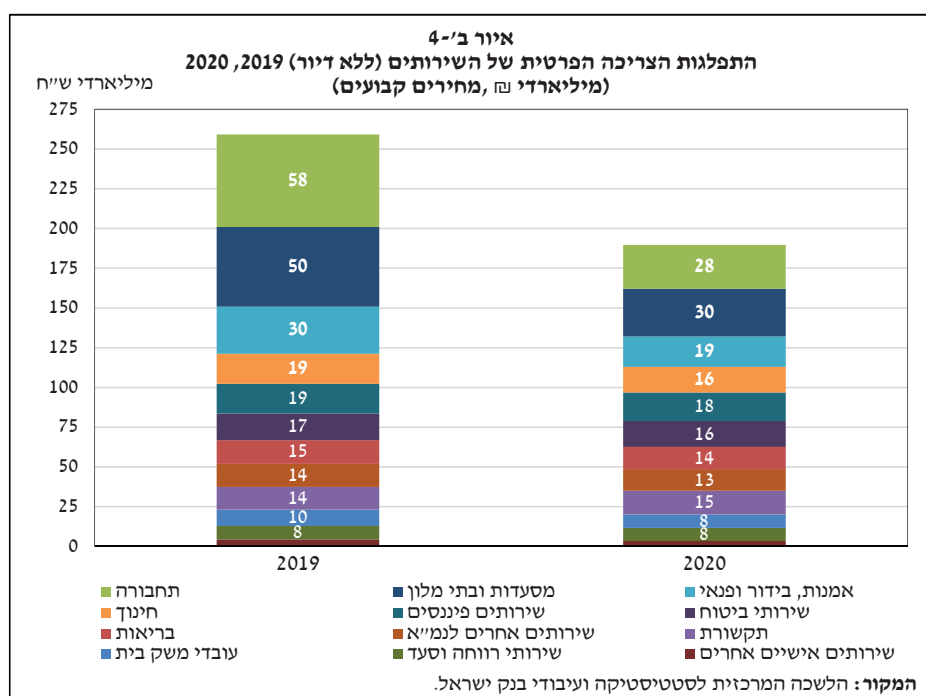
לוח ב'-4

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 ולאיפוס 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 אנוניות 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.

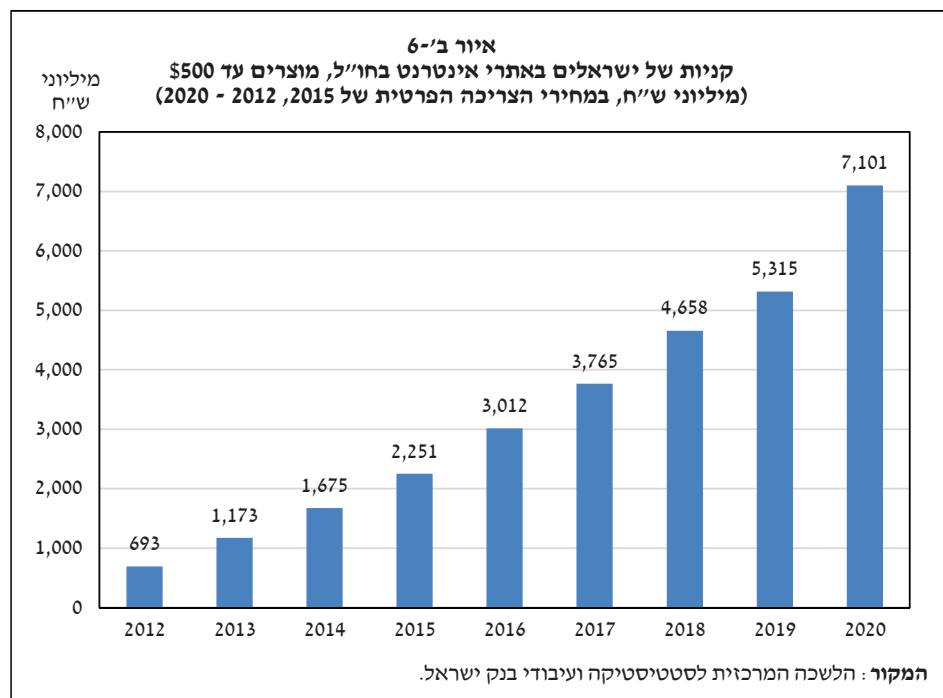
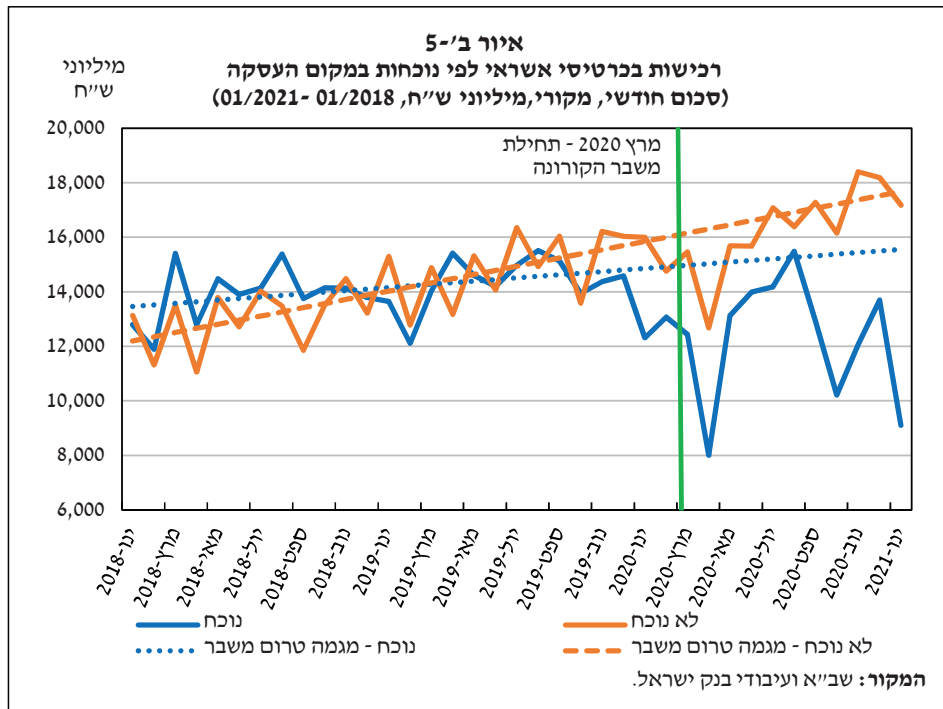
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר אמון הצרכנים של KANTAR ובנק הפועלים, סקר החברות של בנק ישראל, סקר מנהלי הרכש של ארגון מנהלי הרכש ובנק הפועלים, ועיבודי בנק ישראל.

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.

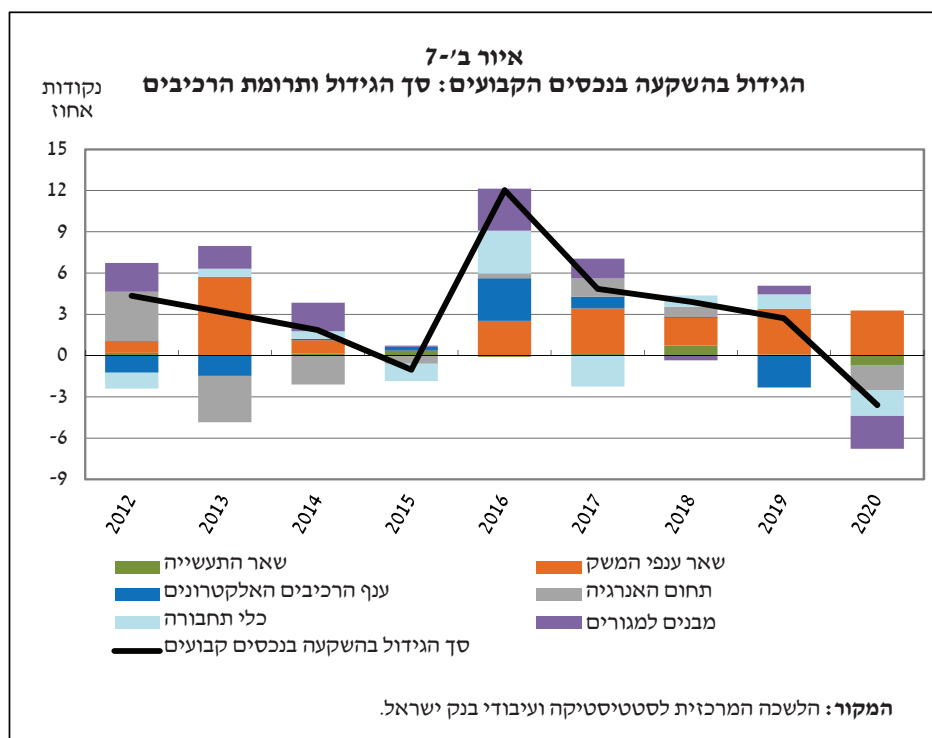
לעומת זאת מצאו קיין ושותפיו שהגדלת תשלומי ההעברה בזמן משבר יש מכפיל של 0.2–0.6 במקרה של העברות כלליות ושל 1.5–1 במקרה של העברות מכוונות-מטרה למשקי בית שנפגעו. Gunter Coenen et al. (2012). "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models." *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(1): 22–68.

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:

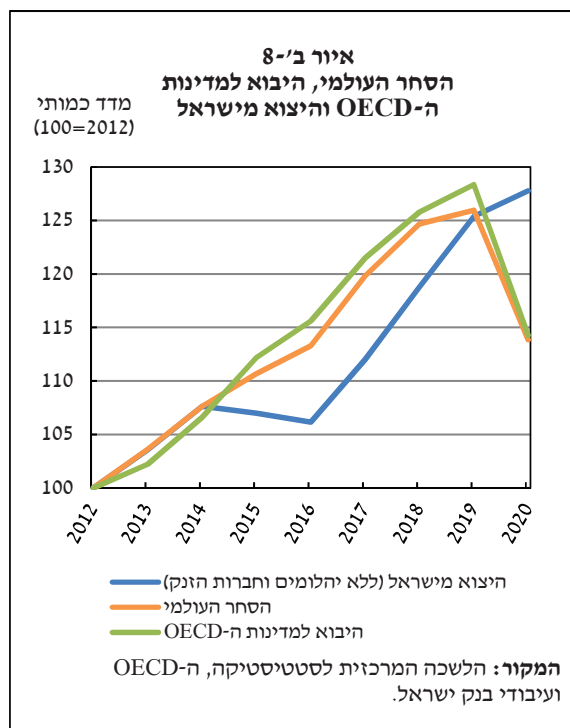
²² המצרף מוגדר כ"שירותים עסקיים אחרים", והיה כ-81% בממוצע מיצוא השירותים בשנים 2016-2019. (שאר יצוא השירותים הוא שירותי תיירות, צריכת עובדים זרים ויצוא של חברות הזנק). רובו הוא יצוא ענפי ההיי-טק, אך הוא כולל גם את היצוא של שירותים פיננסיים, שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים נבחרים ושל ענפים אחרים.

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

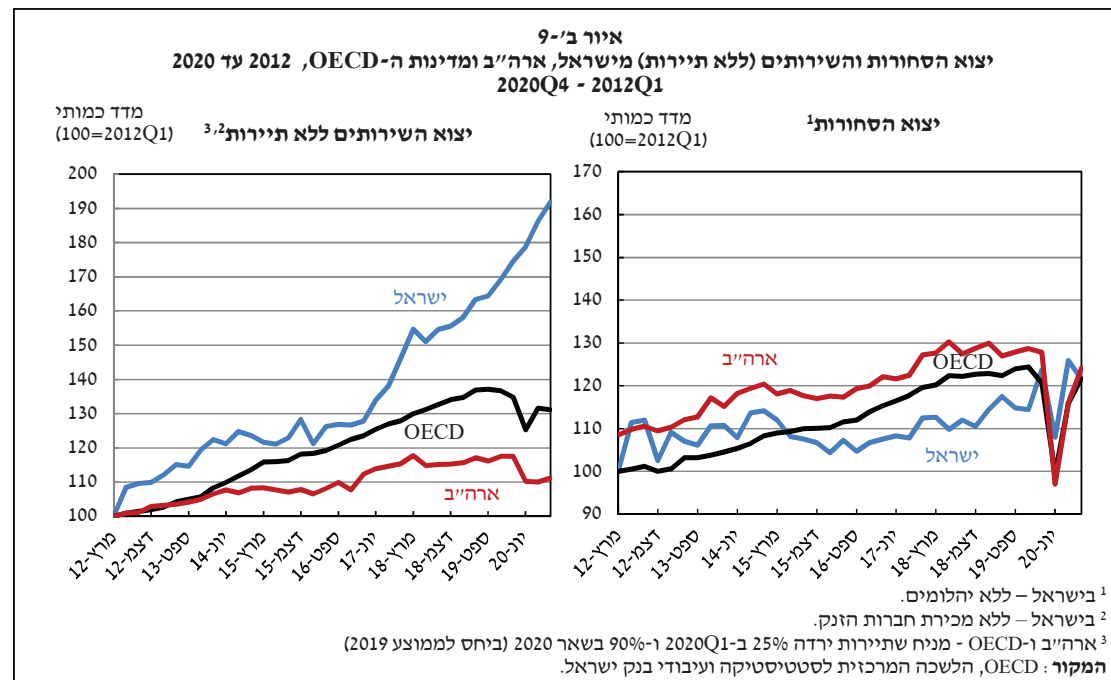
1. שיעור יצוא התיירות של ישראל בתוצר היה קטן יחסית למרבית מדינות ה-OECD לפני המשבר (1.7% תוצר לעומת ממוצע של 3.3% תוצר). לכן פגיעת הירידה הגלובלית של התיירות ביצוא, וכך בתוצר, של ישראל הייתה קטנה יותר מאשר באותן מדינות.

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

היי-טק. הביקוש העולמי לשירותים, ובמיוחד לשירותי 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, שחוו 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

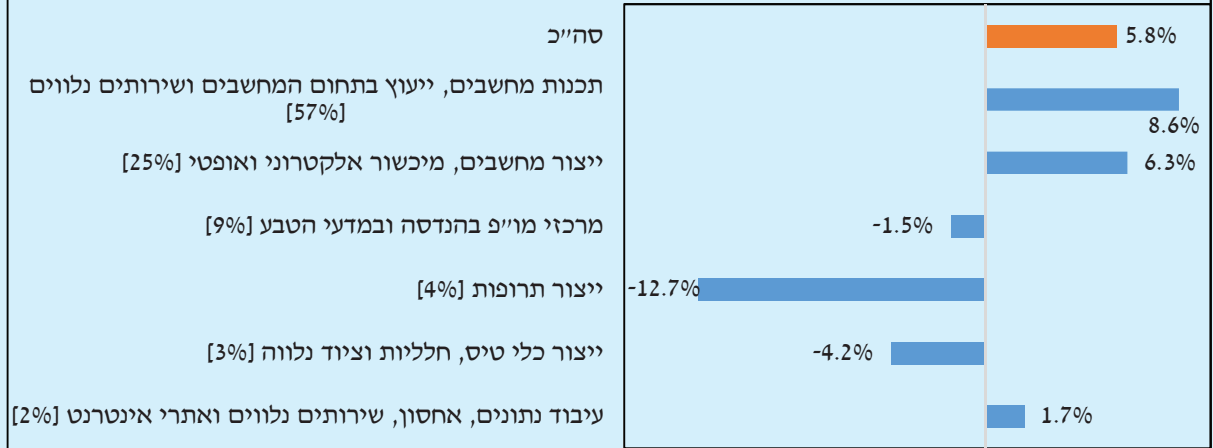
2019	2010		2019	2010	
321	212	מספר השכירים (באלפים)	12.6%	11.2%	שיעור מהתוצר הכולל
9.2%	7.6%	שיעור מכלל השכירים במשק	17.0%	15.1%	שיעור מהתוצר העסקי
85%	80%	שיעור בעלי השכלה על-תיכונית	4.0%		שיעור צמיחה שנתי ממוצע (2010–2019)
2018	2011				
21,289	16,493	שכר ממוצע לעובד בהיי-טק (שקלים, במחירי 2018)	45,765	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.

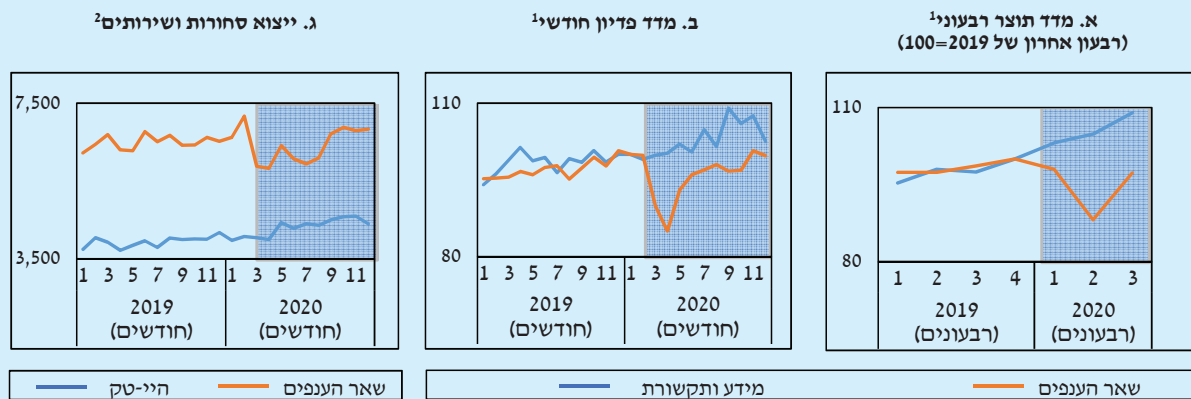
² תוצר הענפים האלה הוא כ-16% בלבד מתוצר ההיי-טק. ענף ייצור התרופות התכווץ ב-12.7%, המשך למגמה שנרשמה בשנים הקודמות, ללא קשר לקורונה, בעיקר עקב היחלשות חברת "טבע".

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.

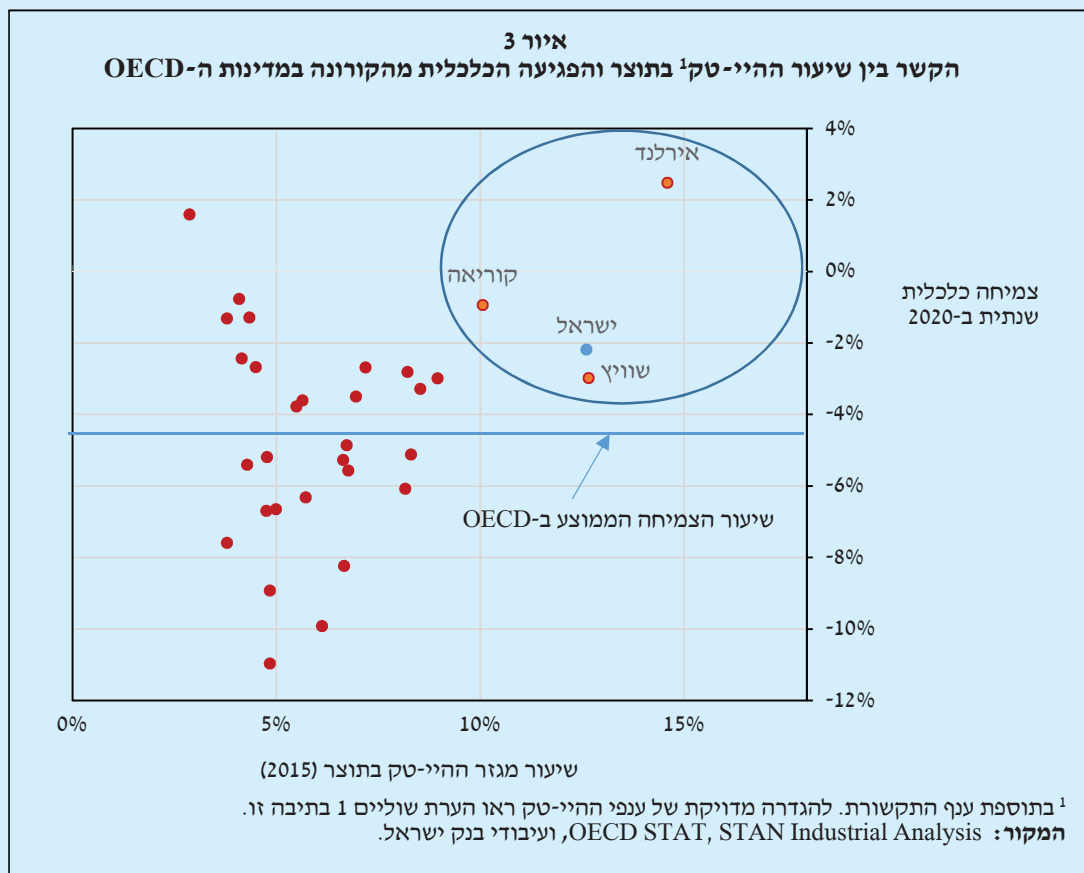
איור 2 התפתחות התוצר, הפדיון, והייצוא במגזר ההיי-טק במהלך שנת 2020



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

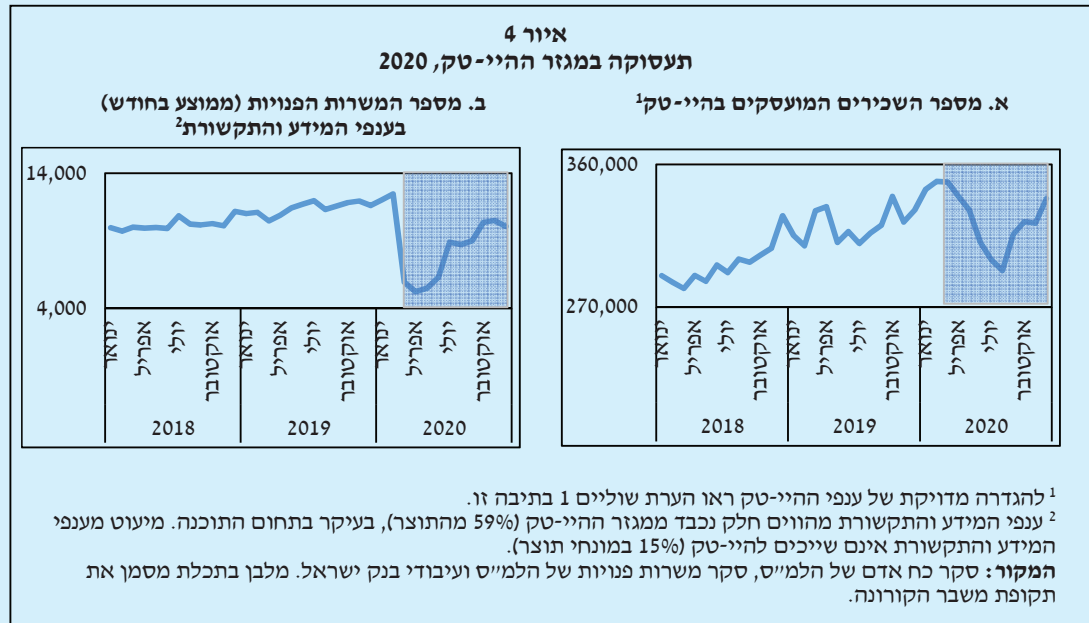


³ "מעצמות היי-טק" הוגדרה כמדינה הנמצאת סביבת תקן ומעלה מעל השיעור הממוצע של ההיי-טק במדינות ה-OECD.

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 5א-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 ולאי-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.

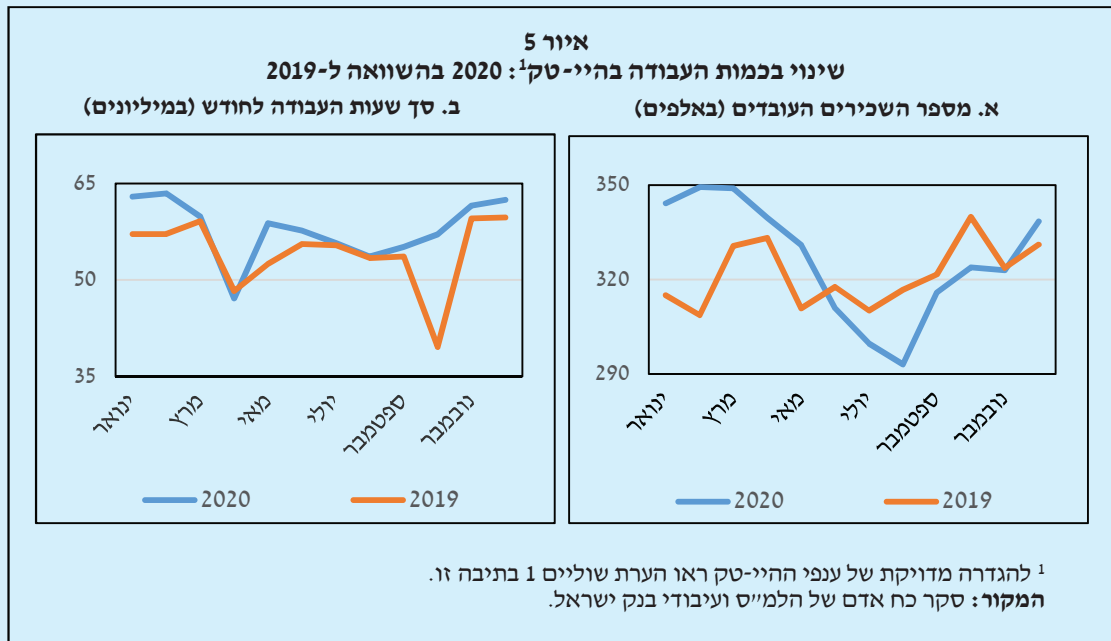
לסיכום, מגזר ההיי-טק הישראלי צמח השנה והפגין עמידות גבוהה, בממוצע, מול המשבר הכלכלי של הקורונה, בניגוד לזעזועים משמעותיים יותר שחוו מגזרים אחרים במשק. עם זאת ניכרה הטרונגיות בהשפעת המשבר על חברות וענפים שונים בתוך המגזר, והתעסוקה הכוללת בו ירדה עד חודש ספטמבר, אך התאוששה ונסקה לאחר מכן.

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, Uber ו-Lyft), 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

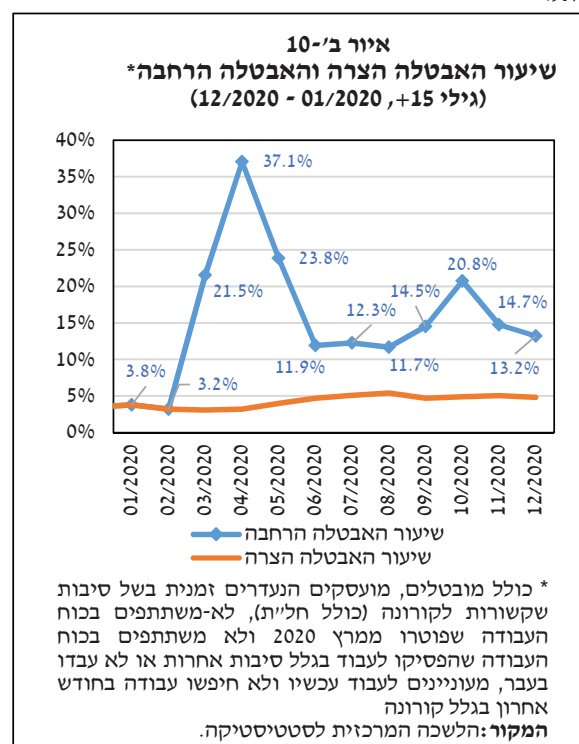
היצע התוצר הכולל והעסקי, 1995 עד 2020

(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.



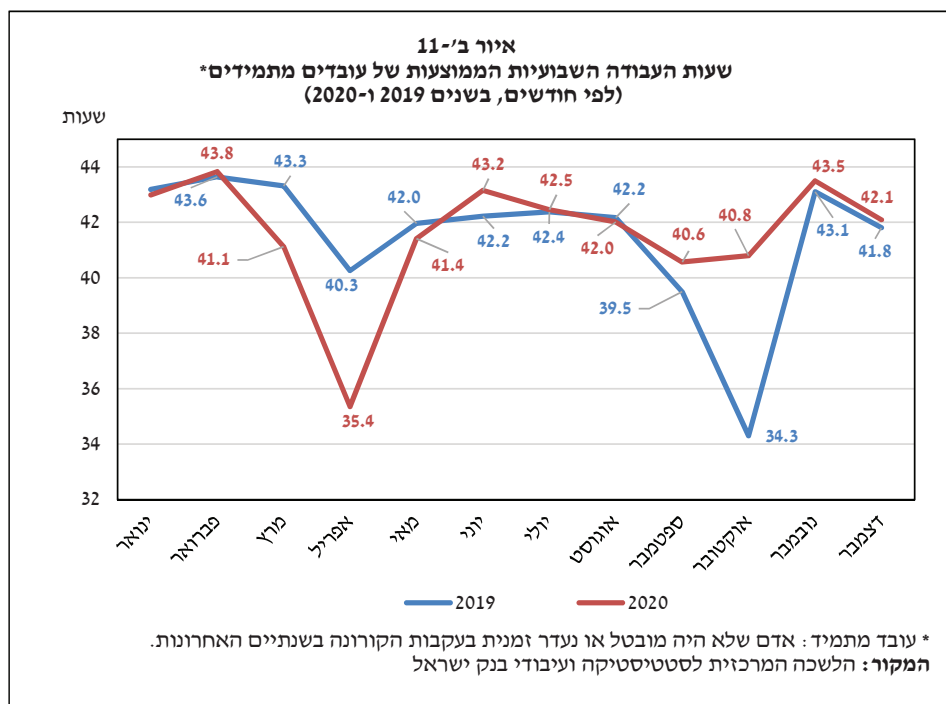
משרות השכיר (שאינו כולל עובדים בחל"ת)
ירד ב-2020 ב-10% בממוצע.

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 אך בגלל התמשכות חלק מהחל"תים, 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.

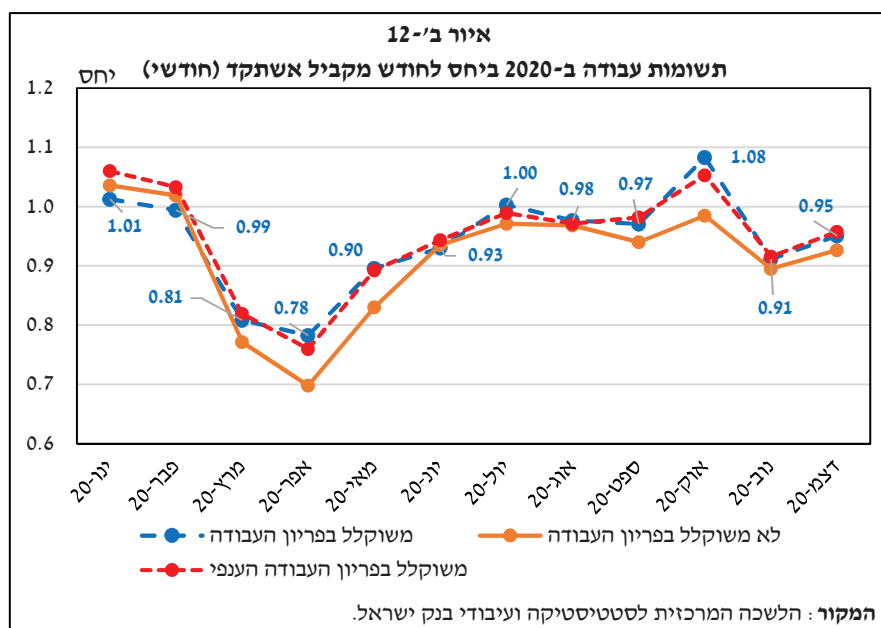
² כולל מובטלים, מועסקים הנעדרים זמנית בגלל סיבות הקשורות לקורונה (כולל חל"ת), לא משתתפים בכוח העבודה שפוטרו ממרץ 2020 ולא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש אחרון בגלל קורונה. נתון זה הוגדר ב-2020 בעקבות משבר הקורונה ולכן לא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

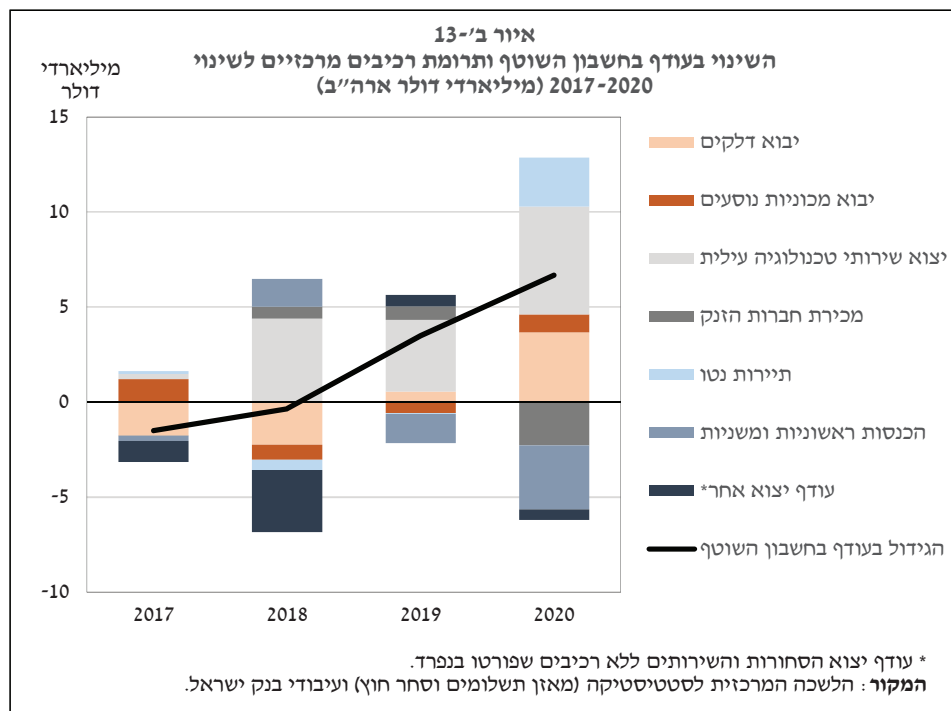
א. החשבון השוטף

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.

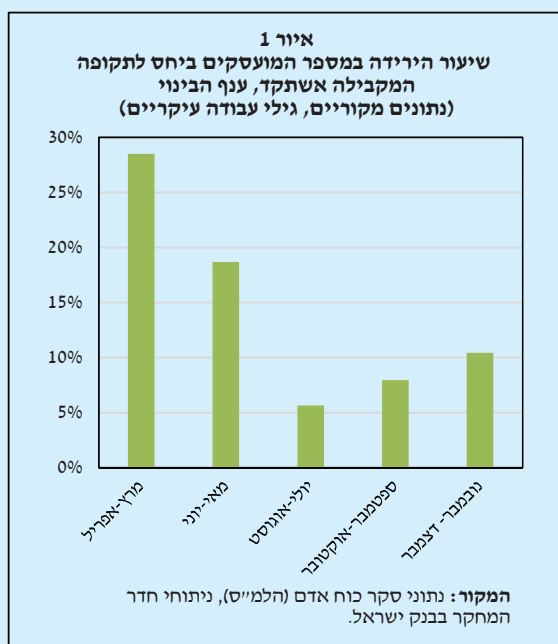
⁴ כולל מענקי השקעה.

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

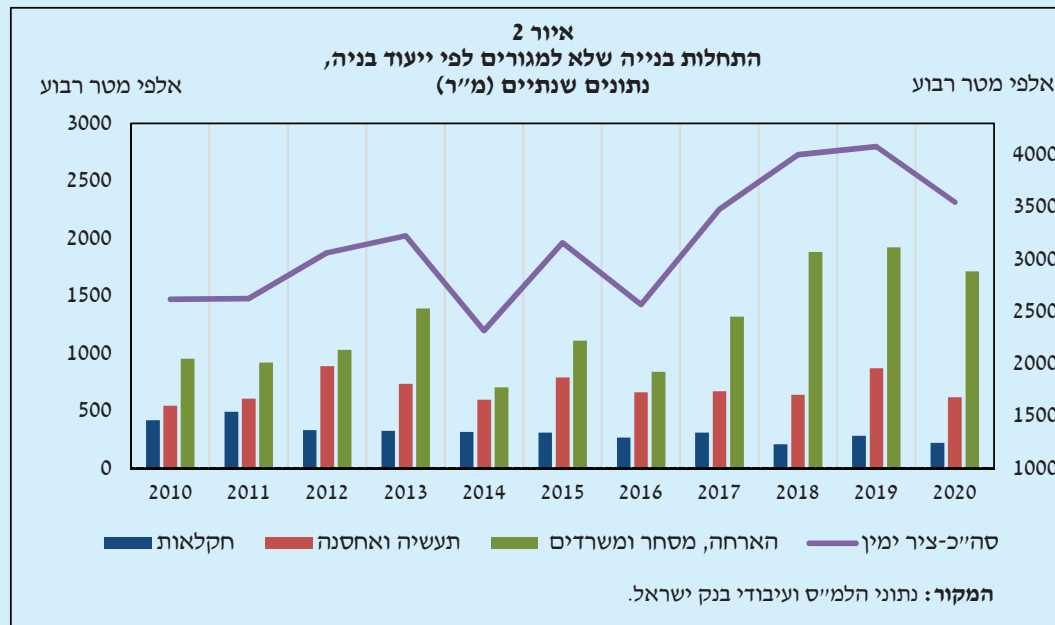
¹ סך שעות העבודה.

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.

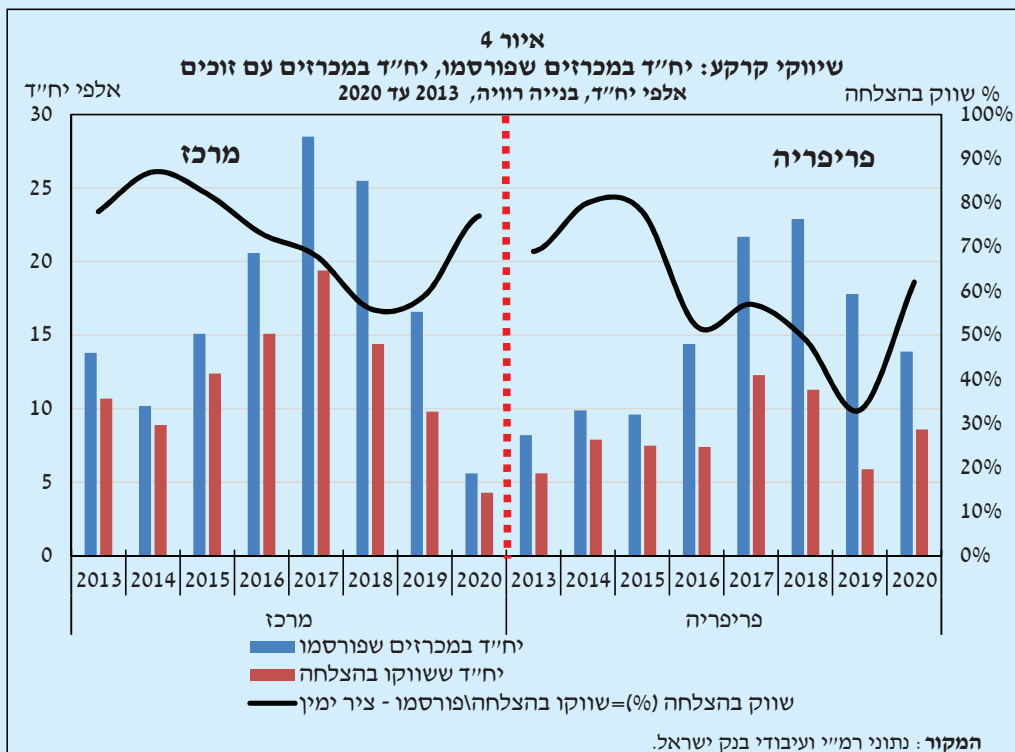
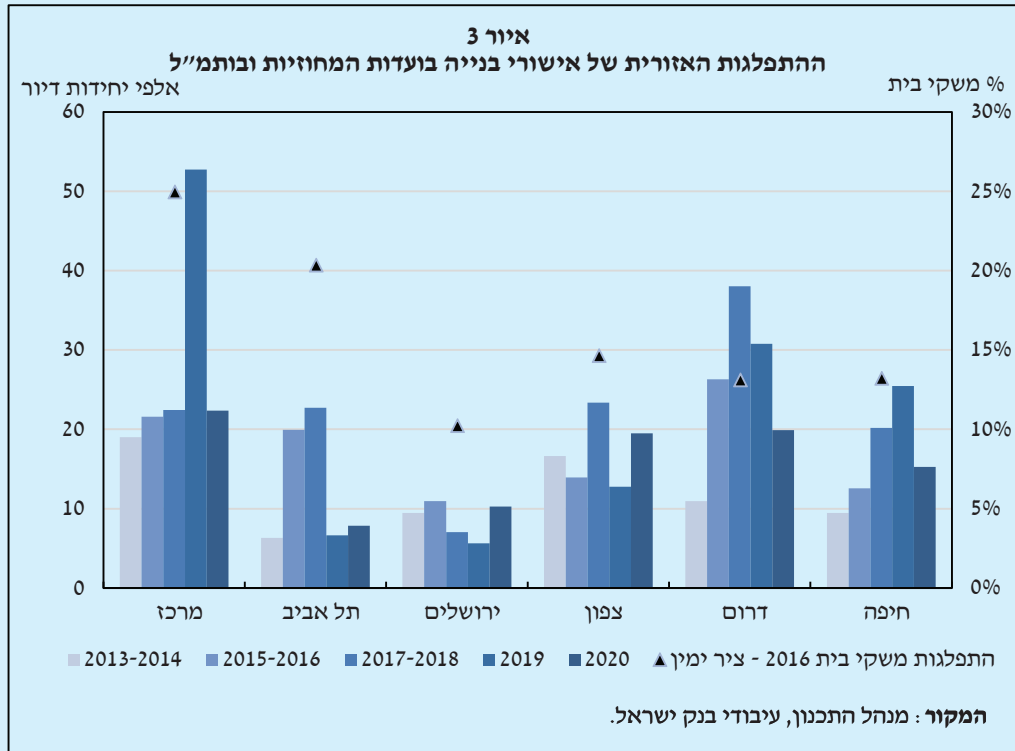
2. שיווקי הקרקעות על ידי רמ"י: בשנת 2020 עלה השיעור של יחידות הדיור ששווקו בהצלחה מתוך אלו שפורסמו במכרזים הן במרכז והן בפריפריה. בפריפריה אחוז השיווק היה נמוך יחסית למרכז, אולם מספר יחידות הדיור ששווקו בה בהצלחה היה גבוה מאשר ב-2019 (איור 4). רמ"י שיווקה השנה קרקעות לבניית כ-14.2 אלף יחידות דיור בלבד⁹, 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.

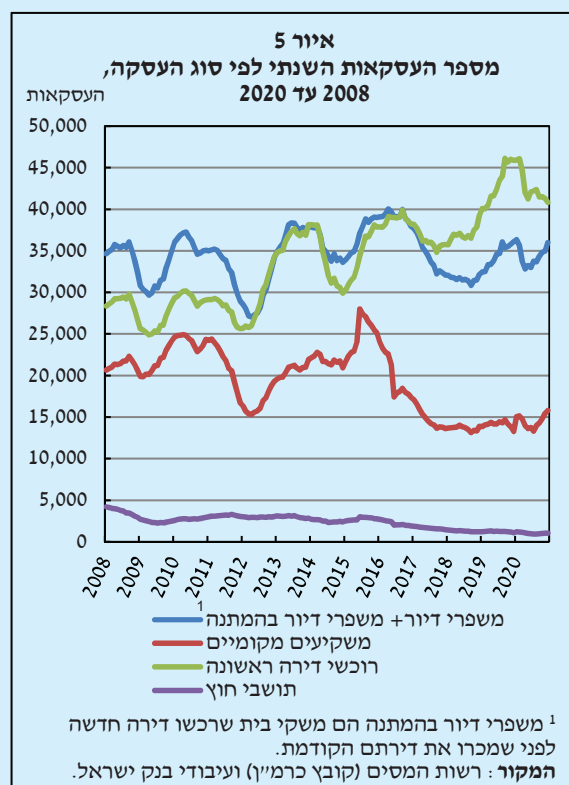
¹⁵ גורם נוסף שתרגם ככל הנראה לירידה בסיומי הבנייה הוא ירידה של כ-4% בהתחלות הבנייה בשנת 2018.

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 2019,¹⁹ 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

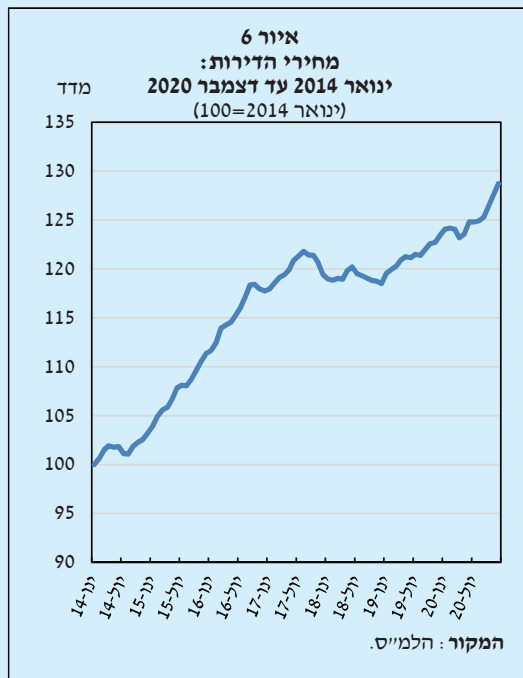
¹⁶ למשל הדרישה שהעובדים הפלסטינים בתחומי ישראל לא יחזרו לבתיהם ברשות הפלסטינית במשך מספר שבועות והגבלת האישור של הגעתם לתחומי ישראל לחלונות זמן ספציפיים. דרישות אלו נועדו לצמצם את ההדבקה בקורונה בין הרשות הפלסטינית לישראל. לפרטים ראו חגי אטקס, "תעשוקת פלסטינים בכלכלה הישראלית במשבר הקורונה":

<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 לראשונה.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.

