



תכנית יציאה כלכלית ממשבר הקורונה בישראל

אתגרי הטווח הקצר לצד פתרון ארוך טווח לחסמים בשוק העבודה המקומי

אפריל-מאי 2020

מאת:

ד"ר רובי נתנזון

ינאי ויס

3 תכנית היציאה הישראלית ממשבר הקורונה – שינוי סדר העדיפויות הכלכלי-חברתי

9 התפשטות הקורונה בישראל

10 תמונת מצב בריאותית

12 תמונת מצב כלכלית

20 שוק העבודה ויחסי עבודה

20 עידוד תעסוקה

25 בחינה מגדרית

26 שיפור פרוץ העבודה בישראל

32 הגברת ההוצאה על שירותים חברתיים

32 מערכת הבריאות

36 מערכת החינוך

37 השוואה בינלאומית – תכנית יציאה

49 נספח א' - גל שני של התפרצות הקורונה

51 ביבליוגרפיה

תכנית היציאה הישראלית ממשבר הקורונה – שינוי סדר העדיפויות הכלכלי-חברתי

התפשטות נגיף הקורונה והמשבר הבריאותי והכלכלי שזו יצרה פגשו את הכלכלה והחברה הישראלית בצומת דרכים משמעותי – מחד גיסא הנתונים המאקרו-כלכליים של ישראלים טרום המשבר היו בשיא של כל הזמנים – נתוני האבטלה היו בשפל ועמדו על 3.4%, יחס החוב תוצר עמד על 60.0% בלבד, המערכת הבנקאית יציבה והשכר הממוצע במשק מצוי במגמת עלייה מתמדת. מאידך גיסא, הפערים הכלכליים בישראל נותרו גבוהים והצטמצמו רק במעט בשנים האחרונות, ומערכות ציבוריות שונות כמו הבריאות והחינוך נותרו מאחור ותוקצבו בחוסר דבר המנע התייעלות ושיפור השירותים לאזרח במערכות אלו.

בעקבות הנחיות הריחוק החברתי והסגר שיושמו על ישראל עלו שיעורי האבטלה לשיא של כל הזמנים – 26.3% המהווים 1.14 מיליון איש. הערכת מרכזו מאקרו היא כי רק בשנת 2020 יחס החוב תוצר צפוי לזנק לכל הפחות ל-65.8% והתוצר צפוי להתכווץ בכ-5.3%. החל מסוף חודש אפריל עושה הרושם כי הגל הראשון של התפשטות הנגיף הסתיים וכי המחלה מצויה בנסיגה. כעת, לאחר ההתאוששות הבריאותית, על ישראל לגבש תכנית יציאה אסטרטגית מהמשבר הכלכלי, שלא רק תספק מענה לטווח הקצר אלא גם לטווח הארוך של הכלכלה הישראלית. חשוב לזכור, כי לצד האתגר הכלכלי שמשבר הקורונה סיפק, משבר זה מהווה גם הזדמנות לשינוי סדר העדיפויות החברתי-כלכלי בישראל, כך שיאפשר הן התאוששות מהירה יותר והן מענה מוצלח יותר לאתגרים עתידיים דומים. להלן עיקרי התכנית המבוססים הן על נתונים מקומיים והן על השוואה בינלאומית אשר תפורט בהמשך מסמך זה.

מסמך זה מציג את אסטרטגיית היציאה מהמשבר הכלכלי שנוצר כתוצאה מהתפשטות הקורונה בישראל. המסמך כולל צעדים שיש לממשם באופן מידי בכדי להבטיח את המשך תפקודו של המשק וחזרה מהירה למדדים המאקרו-כלכליים שהיו נהוגים בו ערב פרוץ המשבר. לצד זאת, ישנם צעדים ארוכי טווח שאמורים להפוך את אתגר הקורונה להזדמנות לצמיחה ברת קיימא של המשק הישראלי. עיקר הצעדים של הטווח הקצר, אשר צריכים להתקיים באופן מידי הם מעבר ממצב של עידוד אבטלה והוצאת עובדים לחל"ת לתכנית של עידוד תעסוקה ועידוד קליטתם של עובדים מחדש בשוק העבודה. לצד זאת, נדרשת חבילת סיוע מהירה לעסקים ולעצמאים. לפי הערכת מרכזו מאקרו לכלכלה מדינית העלות הכלכלית של תכנית עידוד התעסוקה היא כ-3.4 מיליארד ₪ יותר בהשוואה לעלות של תשלום דמי אבטלה לתקופה של 3 חודשים, לצד עלות של 14.0 מיליארד ₪ לתכנית לסיוע לעסקים ולעצמאים לתקופה של 3 חודשים גם כן. ההערכה היא כי ללא מימוש התכנית שיעור האבטלה צפוי לעמוד בסוף 2020 על 10% לעומת 6% במידה והיא תמומש. כמו כן, מימוש התכנית צפוי להוריד את הפגיעה בצמיחה מפגיעה של 5.2% לפגיעה של 3.2% בלבד.

לצד זאת, התכנית ארוכת הטווח כוללת את שיפור פריון העבודה במשק הישראלי באמצעות השקעה משמעותית בתשתיות התחבורה הציבורית במדינה ושיפור ההון האנושי באמצעות הכשרות מקצועיות-טכנולוגיות. לצד זאת, מוצע לשנות סדר עדיפויות בכל הנוגע להוצאה הציבורית על שירותים דוגמת בריאות וחינוך. היכולת של מערכת הבריאות להתמודד עם המשבר הוכחה כחיונית גם לבריאות הציבור אך גם לבריאות המשק. מערכת חינוך יעילה תתרום בחזרה גם היא לפריון העבודה ותאפשר חזרה מהירה יותר למנגנון של צמיחה. על תכנית זו להיות ממומשת במסגרת תקציב המדינה הקרוב שיאושר ועלותה 67 מיליארד ₪. מימושה צפוי להוביל לתרומה של 1.5% לגידול בתמ"ג.

לוח 1: עיקרי תכנית אסטרטגיית היציאה ארוכת הטווח ממשבר הקורונה תוך שינוי סדר העדיפויות הלאומי

עלות	פירוט	צעד	רכיב
טווח מיידי			
תוספת של 3.4 מיליארד ₪ לתשלום דמי אבטלה לתקופה של 3 חודשים	מעבר מעידוד אבטלה לעידוד תעסוקה בהסכמת הממשלה, המעסיקים והעובדים. מתן פיצוי למעסיקים הקולטים עובדים בחזרה ועד לשיעור של 80% מהשכר בתמורה להתחייבות העדר פיטורין. במידת הצורך עובדים הזכאים לשכר כתוצאה מהמענק ידרשו לוותר על ימי חופש בדומה למודלים בגרמניה, דנמרק ובריטניה.	תכנית עידוד תעסוקה	שיקום המשק
14 מיליארד ₪ לתקופה של 3 חודשים	מתן פיצוי לעסקים ולעצמאים בגין הפסד רווחים בדומה למנגנון הפיצוי בעתות משבר ביטחוני. בטווח הארוך יש לקדם דמי אבטלה לעצמאים.	פיצוי עסקים ועצמאים	
סך הכל עלות התוכנית בטווח המיידי – 17.4 מיליארד ₪			
טווח בינוני-ארוך			
הגברה של 2% תוצר מההשקעה הנוכחית, 28 מיליארד ₪ (תרומה של 7.5% לפריון)	פתרון הגודש בכבישים המוביל לאובדן תוצר בשיעור של 2%, 28 מיליארד ₪ בשנה. נדרש לספק פתרון הוליסטי באמצעות השקעה בתחבורה ציבורית, תמריצים שליליים לשימוש בכלי רכב פרטיים ועידוד אמצעי תחבורה אלטרנטיביים ואקולוגיים.	השקעה בתשתיות פיזיות	שיפור פריון העבודה
הגברה של 0.5% תוצר מההשקעה הנוכחית, 7 מיליארד ₪	שדרוג מערך הכשרות מקצועיות בדגש על עובדים בלתי מיומנים; הקמת תכניות לימוד בשיתוף הממשלה, המעסיקים ומוסדות אקדמאיים המספקים מענה לצרכים של המשק ומסייעים לעובדים אל מול תהליכי דיגיטציה ואוטומציה. בעל פוטנציאל של תרומה של 1.5% לתוצר, קרי 21 מיליארד ₪.	שיפור ההון האנושי והכשרות מקצועיות	
25 מיליארד ₪	מערכת בריאות יעילה מאפשרת מרחב נשימה למשק המקומי בזמן משבר. שיקום מערכת הבריאות והשוואת ההוצאה למוצע ב-OECD בעלות של 25 מיליארד ₪ בדגש על הוספת תקנים לאחיות והגברת מספר מיטות האשפוז לצד רכש של ציוד טכנולוגי רפואי מתקדם.	מערכת הבריאות	רפורמה במערכות ציבוריות והגברת הוצאה בהן
הגברה של 0.5% תוצר מההוצאה הנוכחית, 7 מיליארד ₪	מערכת חינוך יעילה מאפשרת חזרה מהירה לשגרה ומעודדת תעסוקה. השקעה במערכת החינוך תתרום לפריון העבודה ולצמצום פערים חברתיים. יש לשמר מצב של כיתות קטנות גם בעת שגרה תוך אימוץ של כלים טכנולוגיים ללימוד, שכן אלו מאפשרים מיומנויות וכלים לילדים הנדרשים בהמשך בשוק העבודה.	מערכת החינוך	
סך הכל עלות בטווח הבינוני-ארוך – 67 מיליארד ₪			

עידוד המשק לחזרה לתעסוקה מלאה וסיוע לעצמאים

עידוד תעסוקה ויחסי עבודה – עד כה בניגוד למדינות אחרות בעולם, המדיניות הישראלית בזמן משבר הקורונה, תוך שימוש במנגנון החופשה ללא תשלום (חל"ת), היתה של **עידוד אבטלה**. עם זאת, נדרש לשנות את המדיניות לכזאת **המעודדת תעסוקה**. מניסיון עבר, ניתן להניח כי בין 20%-ל-30% מהעובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום אינם צפויים לחזור לשוק העבודה באופן מידי. קרי, מספר המובטלים צפוי לעמוד על כ-400,000 איש לאחר המשבר. בכך, אף יתכן ונפגמו מאמצי הממשלה בעשור האחרון לעודד תעסוקה בקרב אוכלוסיות עם שיעור השתתפות נמוך דוגמת גברים חרדים ונשים ערביות. על תכנית העידוד חזרה לתעסוקה להיות טרילטרלית ולהיכתב בשיתוף של הממשלה, המעסיקים והעובדים. בדומה למודל שאומץ במדינות כמו גרמניה, דנמרק ואף בריטניה, מוצע כי הממשלה תאפשר סיוע ופיצוי לעסקים אשר נפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה, בתנאי שאלו יחזירו לעבודה מספר גבוה ככל הניתן של עובדים. במסגרת תכנית הפיצוי יש לאפשר לעסקים שנפגעו **החזר של עד 80% מסך עלויות השכר של העובדים** ועד לסכום של 10,000 ₪ לעובד, כך שאלו יוכלו להמשיך ולהעסיקם, כתלות בשיעור הפגיעה של המעסיקים. התשלומים הינם תחליפיים לתשלומי דמי אבטלה אשר המדינה משלמת במצב הנוכחי. בתמורה לפיצוי הממשלתי, מעסיקים יתחייבו שלא לפטר עובדים. במידת הצורך, בדומה למבצע במדינות אחרות עובדים ידרשו לוותר על חלק מימי החופשה שלהם בכדי להיות זכאים לשכר המשולם באמצעות מענקים אלו. **שיתוף פעולה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים הינו חיוני לצורך עידוד התעסוקה והחזרת המצב שהיה קיים טרום משבר הקורונה**. הערכת מרכז מאקרו היא כי עלותה הכלכלית של תכנית זו היא 1.14 מיליארד ₪ יותר בהשוואה למצב של תשלומי דמי אבטלה, ולתקופה של 3 חודשים 3.4 מיליארד ₪ יותר ממצב של תשלום דמי אבטלה.

פיצוי וסיוע לעצמאים – לצד סיוע בתהליך קליטה מחדש של עובדים ומעבר לתכנית **עידוד תעסוקה** חשוב לזכור כי הפגיעה לעצמאים כתוצאה מחודש וחצי של סגר הינה משמעותית ונדרש לספק פיצוי לעסקים רבים בכדי שאלו יוכלו להמשיך להתקיים, בדגש על עסקים קטנים ועצמאים אשר אינם זכאים לדמי אבטלה. כמו כן, ישנם ענפי תעסוקה שהפגיעה בהם ממושכת הרבה יותר דוגמת התיירות (תעופה, מלונאות, ספנות וענפי משנה כמו סוכני נסיעות, מדריכי טיולים וכיו"ב), האירוח (מסעדות, גני ואולמות אירועים וכיו"ב), המסחר והתרבות (אומני במה כמו שחקנים, זמרים וכיו"ב). **בכדי להבטיח את המשך הפעילות של המגזר העסקי נדרש ליישם מנגנון פיצוי בדומה לזה הניתן בעקבות משברים ביטחוניים ולהבטיח פיצוי מלא לעסקים שהמחזור שלהם נפגע בשיעור של 25% ויותר בהשוואה למחזור שלהם בתקופה המקבילה אשתקד**. בכל הנוגע לעצמאים, מדובר באוכלוסייה הסובלת מהיעדר ביטחון סוציאלי בדומה לאוכלוסיית השכירים. **יש להחיל דמי אבטלה לעצמאים**. החלה של דמי אבטלה לעצמאים תבטיח להם תנאים סוציאליים במשברים עתידיים. כמו כן, הוצאות אלו ימומנו באופן זה באמצעות הפרשותיהם לביטוח לאומי ולא יידרש סעיף תקציבי מיוחד בכדי לממן את הסיוע לאוכלוסיית העצמאים. **העלות הצפויה היא בסך 14 מיליארד ₪ לתקופה של 3 חודשים**.

אחד החסמים המרכזיים בשוק העבודה הישראלי הוא פריון העבודה הנמוך במשק. פריון העבודה הוא מדד הבוחן את התוצר לעובד ליחידת זמן מוגדרת. בשנים האחרונות הפך פריון העבודה הנמוך במשק הישראלי לבעיה מהותית לשיפור הצמיחה, לעליות שכר ולצמצום פערים חברתיים כלכליים, שכן מרבית הבעיה היא בשיפור פריון העבודה של עובדים בלתי מיומנים. כמו כן, היעדר טיפול בסוגיות שורש המונעות שיפור בפריון העבודה מובילות לכך שהפער בפריון העבודה לבין המדינות המתקדמות ב-OECD הולך וגובר. קרי פריון העבודה בישראל הולך ונשחק בהשוואה למדינות המפותחות. **הפריון לעובד בישראל עמד בשנת 2018 על 41.2 דולר לשעת עבודה בהשוואה ל-53.4 במוצע בקרב מדינות ה-OECD.** שיפור פריון העבודה יכול לסייע רבות בחזרה מהירה יותר לתעסוקה מלאה ולאפשר התמודדות מוצלחת יותר עם משברים דומים בעתיד. מעבר לזאת, משבר הקורונה פוגע פחות בענפים חזקים עם פריון עבודה גבוה כמו ההייטק, הפיננסים והתעשייה. עם זאת, עיקר הפגיעה במשבר הקורונה הוא גם כך בענפים עם פריון עבודה נמוך יחסית. על כן, לשיפור פריון העבודה חשיבות מהותית בצמצום אי השוויון במשק הישראלי. כמו כן, מדובר בהזדמנות לשפר את אחד המדדים הבעייתיים ביותר בשוק העבודה המקומי. בכדי לשפר את פריון העבודה מוצעות שתי תוכניות מרכזיות – **השקעה בתשתיות פיזיות ושיפור ההון האנושי באמצעות הכשרות מקצועיות.**

השקעה בתשתיות פיזיות – בעיית הגודש בכבישים בישראל הינה בעיה חמורה, אשר לפי הערכות ה-OECD גובה מחיר כבר מהצמיחה הכלכלית של ישראל – כ-2% מהתמ"ג המהווים 28 מיליארד ₪ בשנה. אובדן התוצר כתוצאה מהגודש בכבישים בישראל הינו חמור במיוחד בישראל, כאשר ההערכה היא כי במוצע הנזק הכלכלי למדינות ה-OECD עומד על 1% מהתוצר. ישראל היא המדינה עם עומס המכוניות ביחס לאורך כביש סלול החמור ביותר בקרב המדינות החברות בארגון. על כן, מוצע כי במסגרת אסטרטגיית היציאה של ישראל ושינוי סדר העדיפויות פרויקטים בתחום התשתית התחבורתית יקודמו באופן משמעותי. פרויקטים אלו כוללים השקעה משמעותית הרבה יותר בתשתיות תחבורה ציבורית, הגברת צי האוטובוסים של חברות שונות, תעדוף תחבורה ציבורית, שימוש בתמריצים שליליים לשימוש בתחבורה ציבורית ועידוד תחבורה אלטרנטיבית וסביבתית. כאמור הרווח למשק צפוי להגיע לעד 28 מיליארד ₪ בשנה ובשיפור אורח החיים של ישראלים רבים. **העלות הנדרשת היא של 28 מיליארד ₪, עלות אשר בטווח הארוך צפויה לחזור למשק במלואה.**

השקעה בהון האנושי והכשרות מקצועיות – דרך חיונית נוספת לשפר את פריון העבודה במשק היא באמצעות הכשרות מקצועיות ולמידה ארוכת טווח בקרב העובדים במשק. אחת הדרכים להשיג זאת היא באמצעות שדרוג תכנית הלימודים והאפשרויות של הכשרות מקצועיות הקיימות במשק. על תכניות ההכשרה המקצועית לעבור ריענון מהותי – הן שדרוג והוספה של תכנים והן אופן הבנייה שלהן צריך להתבצע בשילוב של הממשלה, המעסיקים והאקדמיה המקומית. הכשרות אלו צריכות לספק לעובדים כלים שיאפשרו להם להתמודד עם מהפכות הדיגיטציה והאוטומציה ששוק העבודה חווה בשנים

האחרונות ולרכוש מיומנויות טכנולוגיות מתקדמות לצד שיפור מיומנויות בסיסיות. קיום של תכניות הכשרה מקצועית בדומה למתקיים במדינות מרכז אירופאיות כמו גרמניה ואירופה צפוי לתרום באופן משמעותי לתוצר, לפי הערכות התרומה צפויה להגיע לכ-1.5% מהתוצר המקומי ולעמוד על 21 מיליארד ₪ בשנה. על כן נדרש להגביר את התקציבים המושקעים בתכניות אלו, לשלב מעסיקים בבנייה של תכניות הלימוד ולהציע לאלו לשלוח עובדים להכשרות שימומנו באופן משותף על ידי המדינה והמעסיקים. **העלות של התכנית צפויה לעמוד על 7 מיליארד ₪, והתרומה לטווח הארוך אך צפויה להיות גדולה יותר מעלותה.**

רפורמה במערכות ציבוריות מרכזיות

משבר הקורונה היווה דוגמא נוספת לכך שהתפקוד היעיל של מערכות ציבוריות מרכזיות הינו חיוני בכדי לאפשר לחברה ולכלכלה להתקיים באופן מסודר בעתות שגרה ובעתות משבר כאחד. ראשית, המערכת שעמדה בבסיס המאבק בהתפשטות המחלה הינה מערכת הבריאות. מערכת בריאות איתנה ומתפקדת מהווה שורש להתמודדות יעילה עם משבר מסוג זה גם בכך שהיא מצליחה לבלום את התפשטות המחלה וגם בכך שהיא מאפשרת קליטה של חולים מבלי שזו תקרוס מעומס של חולים. שנית, המערכת המרכזית שמאפשרת חזרה מהירה לשגרה ושיקום כלכלי היא מערכת החינוך. תפקודה של מערכת החינוך בתקופה של לאחר הגל הראשון של התפרצות הנגיף הינה חיונית בכדי לאפשר חיים כתיקונם, הפחתה של שיעורי אבטלה וחזרה למסלול של צמיחה ברת קיימא. על כן, במסגרת תכנית היציאה מהמשבר, ובמסגרת שינוי סדר העדיפויות ארוך הטווח של מדינת ישראל מומלץ לטפח מערכות אלו ולקדמן באמצעות הוצאה מוגברת על שירותים ציבוריים אלו ובאמצעות ייעול המערכות

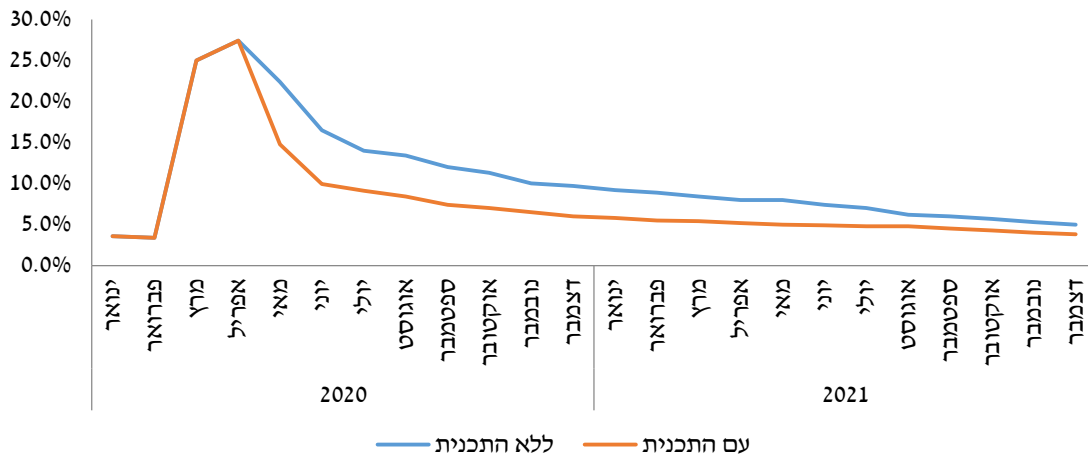
מערכת הבריאות – מערכת בריאות איתנה ומתפקדת הינה חיונית למאבק בנגיף זה באופן ספציפי או בתחלואות שונות שעלולות לפקוד את ישראל. מעבר לטיפול שבשגרה בחולים ובמטופלים שונים, המערכת מהווה את הרכיב המרכזי ביותר בהתמודדות עם מצבי משבר מסוג זה. כפי שניתן לראות בגרמניה, מערכת בריאות חזקה ובעלת יכולת קליטה מרובה של חולים והסתגלות מהירה למצב חירום, הצליחה להוביל לשיעורי תמותה נמוכים מהמחלה ולמתן מענה מהיר ומקיף הן מבחינה בריאותית והן מבחינה כלכלית. **בישראל, מערכת הבריאות סובלת מהזנחה ארוכת טווח** כאשר בשני מדדים מרכזיים היא מצויה בתחתית מדינות ה-OECD – מספר האחיות ביחס למספר התושבים, ומספר מיטות האשפוז ביחס למספר התושבים. ההוצאה הציבורית על מערכת הבריאות בישראל עומדת על 4.8% מהתוצר כאשר ממוצע ה-OECD עומד על 6.6% מהתוצר. **בכדי להשתוות להוצאה הממוצעת על בריאות של ה-OECD על ישראל להגביר את התקציב של מערכת הבריאות בכ-25 מיליארד ₪. עם זאת, חשוב לזכור כי הגברת ההוצאה היא האמצעי ואינו היעד ולצורך הבטחה שתוספת התקציב תהיה יעילה יש להקים צוות בשיתוף גופי הבריאות המובילים שיבטיח כי הוצאה זו תהיה יעילה.**

מערכת החינוך – בדומה למערכת הבריאות, למערכת החינוך תפקיד קריטי בתהליך החזרה לשגרה ממשבר הקורונה שכן החזרתו של המשק לשגרה תלויה בהחזרתם של הילדים, במיוחד בגיל הרך, למוסדות החינוך השונים. לכן, מערכת חינוך איתנה ומתפקדת הינה חיונית בכדי לאפשר חזרה לשגרה. עם זאת, ישנן מספר מגבלות על מערכת החינוך בעידן הקורונה – כיתות קטנות ואפשרויות למידה מרחוק. **על ישראל לקדם תכנית המאפשרת שמירה על כיתות קטנות גם לאחר תום משבר הקורונה ולקדם תהליכי דיגיטציה ושילוב טכנולוגיה במערך הלימודים באופן מואץ גם בימי שגרה.** בהתאם למחקרים רבים מדובר בהשקעה אשר בטווח הארוך תבוא לידי ביטוי בפריון עבודה גבוה יותר, בכוח אדם מיומן ובשיפור התוצר לנפש במדינה. **העלות הצפויה לשיפור מערכת החינוך והשוואת ההוצאה לתלמיד לנהוג בקרב מדינות ה-OECD היא 7 מיליארד ₪.**

לסיכום, תכנית יציאה ארוכת טווח מהמשבר צריכה לכלול שלושה רכיבים מרכזיים – שיקום המשק באמצעות תכניות עידוד תעסוקה ופיצוי עסקים ועצמאים, שיפור פריון העבודה הנמוך במשק באמצעות השקעות בתשתית פיזית ושיפור ההון האנושי באמצעות הכשרות מקצועיות, ורפורמה והגברת הוצאה על מערכות ציבוריות חיוניות כמו מערכת הבריאות ומערכת החינוך המקומית והשוואתן לסטנדרט הנהוג בקרב מדינות ה-OECD. העלות של הטווח המידי של התוכנית צפוי להסתכם בכ-17.4 מיליארד ₪ וזו תבטיח את התאוששות המשק בצורה מהירה. לצד זאת, מומלץ לקיים תכנית ארוכת טווח של שינוי סדר העדיפויות הכלכלי בישראל תוך מתן עדיפות לשיפור פריון העבודה ושיפור השירותים הציבוריים בעלות של 67 מיליארד ₪.

כפי שניתן לראות, הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית היא כי שיעורי האבטלה צפויים להתכנס בקצב מהיר הרבה יותר לנתוני האבטלה המקוריים לפני טרום המשבר במידה ותאומץ אסטרטגיית יציאה התומכת בעידוד תעסוקה ובסיוע למגזר העסקי ולעצמאים. כמו כן, נקיטה בצעדים לשיפור פריון העבודה במשק, בעוד חלקם באים לידי ביטוי רק בטווח הארוך יכולים לסייע ככל שהכשרות מקצועיות תתמקדנה בחודשים הקרובים בהקניית מיומנויות רכות כגון כתיבת קורות חיים, מיומנויות של ראיון עבודה ומתן כלים פשוטים יחסית אך חיוניים למשק במצב הנוכחי. כך, התחזית היא כי במידה והצעדים שיינקטו יהיו מידיים עד סוף חודש יוני שיעור האבטלה במשק צפוי לעמוד על כ-10.0% בהשוואה ל-16.5% במידה ולא ינקטו צעדים המעודדים תעסוקה. **מדובר בפער של מעל לרבע מיליון אנשים.** עד סוף שנת 2020 נקיטה בצעדים אלו צפויה להפחית את שיעורי האבטלה ל-6.0% בהשוואה ל-10.0% במידה וצעדים אלו לא ינקטו, פער של 150 אלף איש. ככל שלא תהיה התפרצות נוספת שיעורי האבטלה צפויים להמשיך ולהצטמצם בשנת 2021 והפער צפוי לעמוד על 1.2 נקודות אחוז בדצמבר 2021 – קרוב ל-50,000 איש.

תרשים 1: תחזית שיעורי האבטלה עם וללא מימוש התכנית



באופן טבעי, קליטה מהירה יותר של עובדים לתעסוקה וסיוע למגזר העסקי צפויים לסייע לנתונים המאקרו כלכליים של ישראל בדגש על נתוני הצמיחה. בשנת 2019 הסתכמה הצמיחה ב-3.6%. מדובר בנתון מרשים בהשוואה לכלכלות מפותחות אחרות. עם זאת, ההערכה היא כי לאור משבר הקורונה, וללא צעדים המעודדים תעסוקה באופן מידי התוצר בשנת 2020 צפוי להתכווץ בכ-5.3%. עם זאת, במידה וינקטו הצעדים הללו הפגיעה בתוצר צפויה להיות פחותה יותר ולעמוד על 3.2%. בשנת 2021 צפויה התאוששות למשק, אך זה תהיה מהירה יותר ככל שינקטו הצעדים – נקיטתם תוביל לצמיחה מהירה של 6.8% ובכך המשק יצליח להתאושש מהמשבר באופן מלא. לעומת זאת, ללא צעדים המעודדים תעסוקה ומסייעים למגזר העסקי זו תסתכם בכ-4.9% בלבד, נמוכה במעט מהפגיעה בתוצר בשנת 2020.

לוח 2: מדדים מאקרו-כלכליים מובילים עם וללא מימוש אסטרטגיית היציאה

שנה	צמיחה ללא התכנית	צמיחה עם התכנית	אבטלה ללא התכנית בסוף השנה	אבטלה עם התכנית בסוף השנה
2019	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%
*2020	-5.2%	-3.2%	10.0%	6.0%
*2021	4.9%	6.8%	5.0%	3.8%

* תחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

התפשטות הקורונה בישראל

נגיף הקורונה התגלה לראשונה בחודש נובמבר 2019 בעיר ווהאן שבמחוז חובאי בסין. החל מסוף חודש ינואר 2020 החל הנגיף להתפשט ברחבי העולם כאשר מוקד ההתפשטות הראשוני היה באירופה, ולאחר מכן הגיע גם לארה"ב ולישראל. לאור שיעור ההדבקות הגבוה והשיעור הגבוה של חולים אשר נדרשו לטיפול נמרץ בבתי חולים, במדינות רבות החלו להינקט צעדים של ריחוק חברתי, בידוד וסגר. מחד גיסא, צעדים אלו הובילו לירידה בשיעורי התחלואה, ומאידך גיסא הובילו לפגיעה משמעותית בכלכלות של

מדינות רבות. מסמך זה יסקור את התפשטות הנגיף, בדגש על הפגיעה כלכלית למשק, כמו גם יציג את עיקרי התכנית הכלכלית ליציאה מהמשבר בדגש על תנאי תעסוקה, מעבר למדיניות מעודדת תעסוקה והתמודדות עם חסמים ארוכי טווח בשוק העבודה המקומי כגון פיריון העבודה, הוצאה נמוכה על שירותים ציבוריים ושיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה.

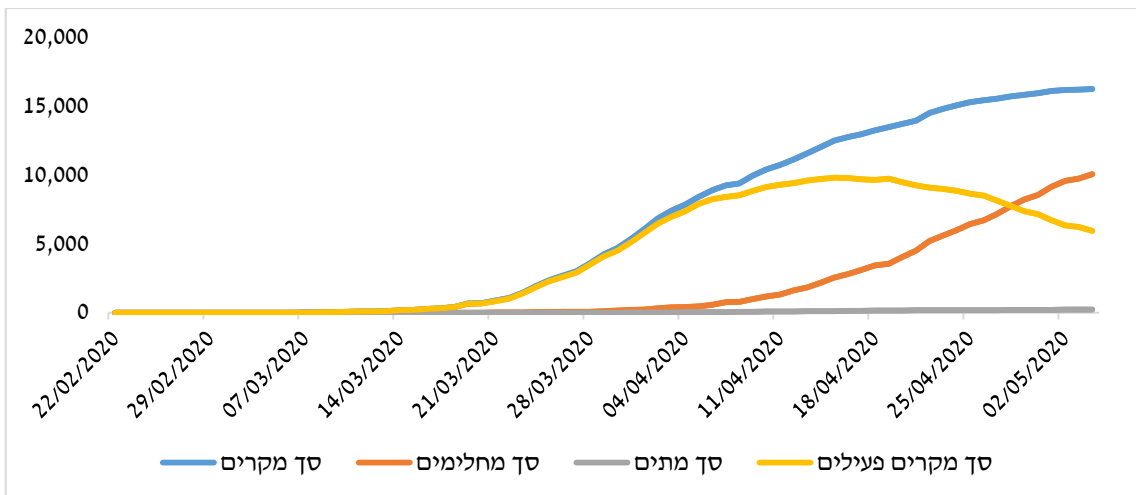
תמונת מצב בריאותית

התפשטות נגיף הקורונה בעולם לא פסחה על ישראל. כך, ב-22.02.2020 התגלה המקרה הראשון של נגיף הקורונה במדינה. החל מגילוי החולה הראשון בישראל ננקטו שורה של צעדים במטרה למנוע את התפשטות הנגיף. תחילה הצעדים כללו הגבלות על השבים מחו"ל וכתוצאה מכך, הנפגעים הראשונים מהמשבר הם העסקים והעובדים בענף התיירות. חרף המגבלות על השבים מחו"ל, הנגיף המשיך להתפשט באוכלוסייה ועבר להדבקה קהילתית. ב-12.03.2020 מספר הנדבקים חצה את סף ה-100 ועמד על 109 נדבקים. כתוצאה מכך, ובמטרה לשמר את יכולתה של מערכת הבריאות הציבורית בישראל לעמוד בעומס החולים הצפוי, הוחלט ב-15.03.2020 על שורה של צעדים שמטרתם להגביר את הריחוק החברתי – סגירה משמעותית של המסחר, סגירת גני הילדים, בתי הספר והאוניברסיטאות, והגבלות על התקהלות. בהמשך השבוע, ב-19.03.2020 הוחרפו המגבלות ונאסר על התושבים לצאת מהבתים למעט למטרות הצטיידות, יציאה לעבודה במקומות בהם היא מותרת, סגירת כל מקומות הבילוי ופעילויות ספורטיביות. המגבלות המשיכו לאורך כל תקופת הפסח, בה נאסר על התכנסות משפחות שאינן מתגוררות ביחד.

לצד המגבלות, הנגיף התפשט באופן משמעותי באוכלוסייה לאורך החלק השני של חודש מרץ 2020 ובחלקו הראשון של חודש אפריל 2020. כך, עד ה-31.03.2020 סך המקרים שהתגלו בישראל עמד על 5,358, כאשר 224 מהחולים החלימו ו-20 נפטרו. קרי, סך המקרים הפעילים עמד על 5,114 בכלל האוכלוסייה. שיעור התמותה מסך המקרים שהתגלו עמד באותה תקופה על 0.4%. במהלך חודש אפריל עלה מספר המקרים שהתגלו בישראל עד ה-18.04.2020 ל-13,265 מקרים, כאשר 3,456 חולים החלימו ו-164 נפטרו. קרי, סך המקרים הפעילים עמד על 9,645 בכלל האוכלוסייה. שיעור התמותה מסך המקרים שהתגלו עלה במעט במהלך חודש אפריל ועמד באותו יום על 1.2% מסך המקרים שהתגלו. החל מ-10 הימים האחרונים של חודש אפריל החל מספר המקרים הפעילים של החולים בנגיף לרדת ובסוף אפריל מספר המחלימים עלה על מספר החולים. כמו כן, קצב ההדבקה הואט בצורה משמעותית. **על כן, נכון ל-04.05.2020 מספר החולים עמד על 16,246 איש, כאשר מספר המחלימים עמד על 10,064 איש, מספר המתים על 235 איש. לכן, מספר המקרים הפעילים עמד על 5,947 איש ושיעור התמותה על 1.4% מסך המקרים שהתגלו.**

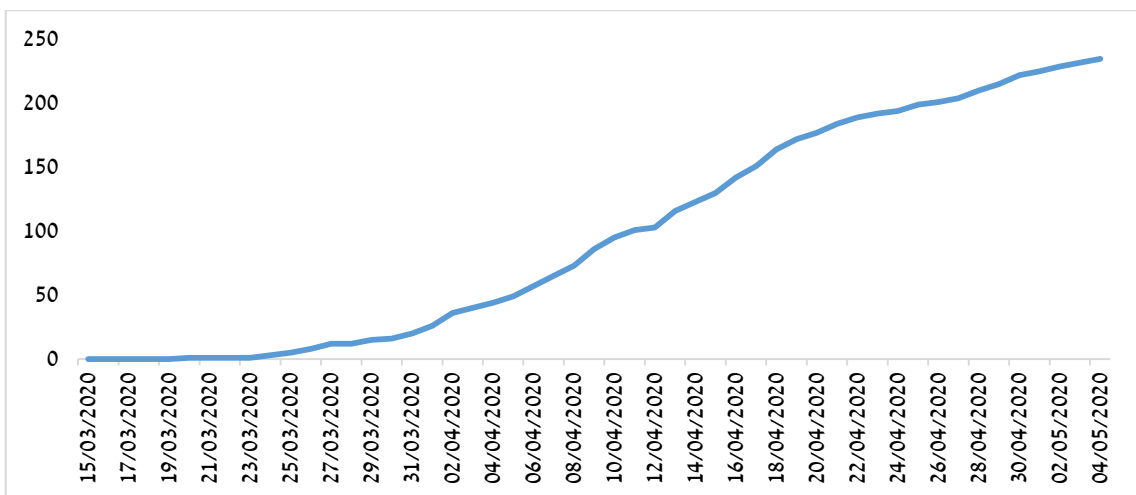
כפי שניתן לראות, קצב הגידול היומי במספר החולים היה בשיאו בשבוע שבין ה-19.3.2020 ל-26.3.2020 ועמד בממוצע באותו שבוע על 26.5%. לעומת זאת, בתקופה שבין ה-11.04.2020 ל-18.04.2020 קצב הגידול היומי במספר החולים ירד בצורה משמעותית ועמד בממוצע על 3.1%. **קצב הגידול היומי בשבוע שבין ה-27.04.2020 ל-04.05.2020 עמד על 0.2% בלבד.** לאור ההצלחה של צעדי הסגר שנקטה הממשלה בבלימת התפשטות הנגיף, הוחלט כי החל מה-19.04.2020 ינקטו שורה של צעדים מקלים שיאפשרו תהליך של חזרה לשגרה המתקיימת לצד נגיף הקורונה. הצעדים כוללים פתיחה חלקית של המסחר, הרחבת הפעילות בענפי התעשייה, ההייטק והשירותים וצמצום הגבלות התנועה על הציבור. בתחילת חודש מאי הוחלט על המשך צעדים של החזרת המשק לשגרה עד לסוף החודש או לכל המאוחר עד לאמצע חודש יוני 2020.

תרשים 2: סך המקרים, סך המחלימים וסך המתים מקורונה בישראל, פברואר-אפריל 2020



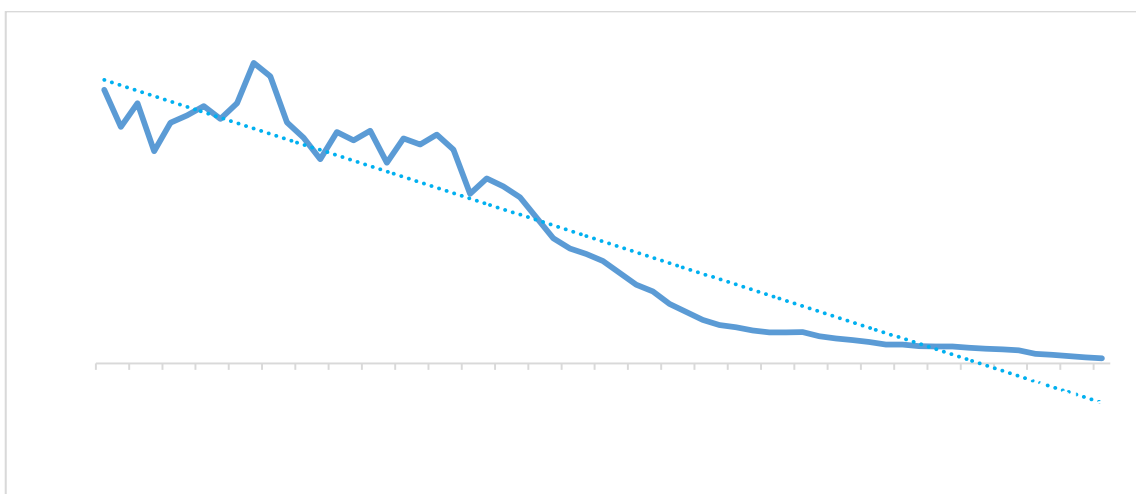
מקור: משרד הבריאות

תרשים 3: סך המתים כתוצאה מהסתבכות של נגיף הקורונה בישראל, פברואר-אפריל 2020



מקור: משרד הבריאות

תרשים 4: ממוצע שיעור הגידול היומי במספר החולים בשבוע הקודם, מרץ-אפריל 2020



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני משרד הבריאות

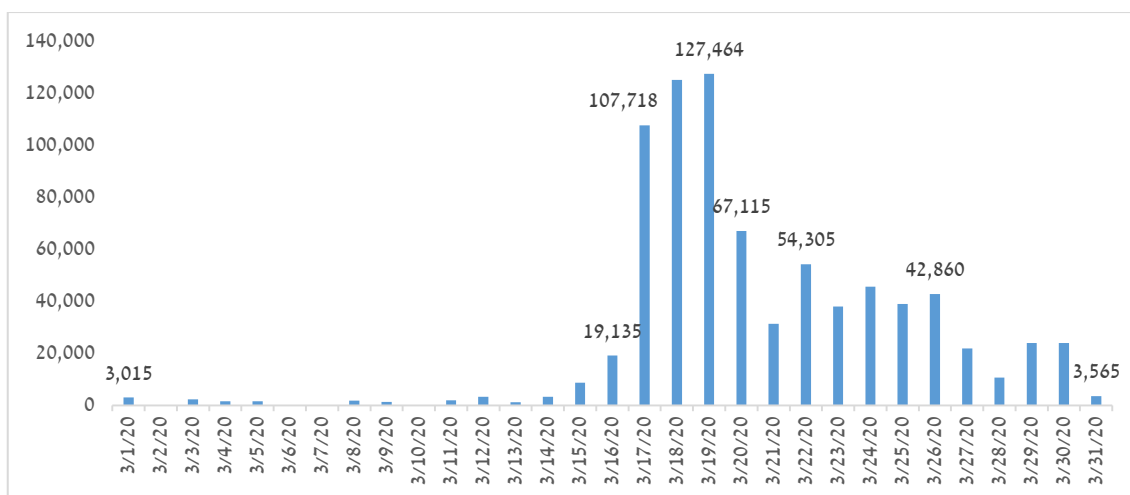
תמונת מצב כלכלית

לצד ההצלחה של הצעדים שננקטו בבלימת המחלה ובמניעה של קריסת מערכת הבריאות הישראלית, לצעדים שננקטו היתה השלכה הפוכה על הכלכלה הישראלית. בעוד הכלכלה נכנסה למשבר עם נתונים מאקרו כלכליים חיוביים, אלו החלו להידרדר באופן משמעותי עם פרוץ המשבר. בראש ובראשונה ניתן למנות את העלייה המשמעותית בשיעורי האבטלה. בחודש פברואר 2020, ערב פרוץ המשבר, שיעור האבטלה בישראל עמד על שפל של כל הזמנים – 3.4%. עם זאת, מתחילת מרץ ועד ל-21.03.2020, כשבוע לאחר פרסום המגבלות הראשונות, גדל מספר המובטלים בכ-572,600 איש ועמד על 16.5%. עד סוף החודש מספר המובטלים החדשים עמד על 831,106 ומספר המובטלים הכולל על 988,957 איש. שיעור האבטלה צמח ל-23.8%. עד ערב הפסח, ה-7.04 עמד מספר המובטלים על 1,059,429 איש, 25.3% מכלל המועסקים במשק. עד ה-16.4 נרשמו בחודש אפריל עוד כ-103,000 מובטלים ושיעור האבטלה במשק עומד על 26.3%. בעוד בחודש מרץ רוב של קרוב ל-90% מהזכאים לדמי אבטלה הוצאו לחופשות ללא תשלום (חל"ת), באפריל כ-80% הוצאו לחל"ת. קרי, גדל שיעור הזכאים לדמי אבטלה שפוטרו ממקום עבודתם ולא צפויים לחזור אליו.

הגידול המשמעותי ביותר במספר המובטלים נרשם בימים ה-17.3.2020 עד ה-19.3.2020. כך ב-17.3 מספר המובטלים החדשים עמד על 107,718, ב-18.3 עמד על 125,168 וב-19.3 על 127,464 איש. לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית שיעורי האבטלה צפויים להישאר גבוהים לאורך כל שנת 2020. מבלי שינקטו הצעדים המופיעים בתכנית היציאה מהסגר שיעורי האבטלה בסוף 2020 צפויים לעמוד על 10.0% ושיעור האבטלה הממוצע במהלך השנה צפוי לעמוד על 14.1%. לעומת זאת, במידה וינקטו הצעדים שיעור האבטלה בסוף השנה צפוי לעמוד על 6.0% ושיעור האבטלה הממוצע במהלך השנה על 10.7%.

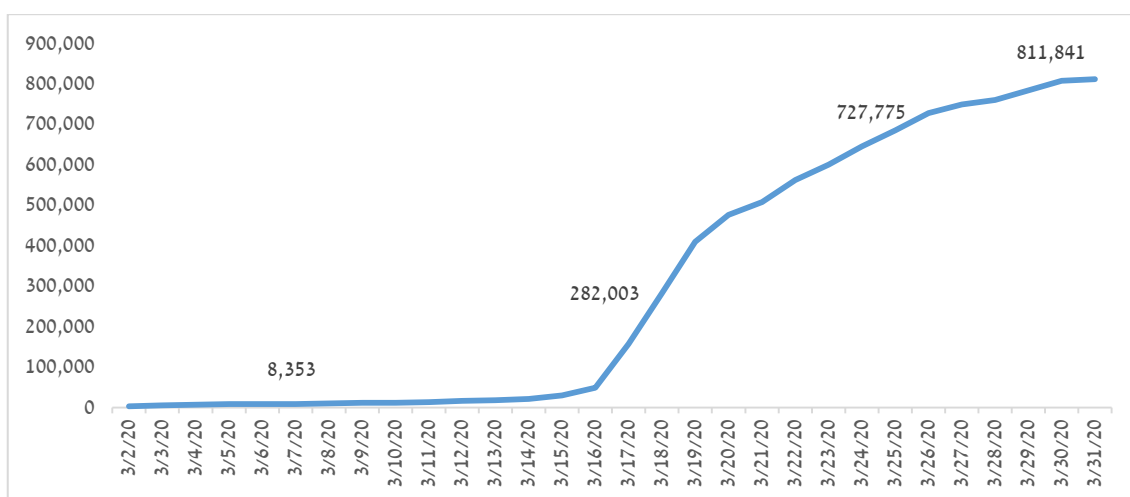
בעוד העלייה בשיעורי האבטלה נרשמה בכלל הארץ, ישנם אזורים שנפגעו במיוחד כתוצאה מהעלייה בשיעור האבטלה. כך לדוגמא, אילת, עיר שהכלכלה בה מבוססת כמעט לחלוטין על תיירות דיווחה בחודש מרץ 2020 על שיעור אבטלה של 69.5% לעומת 3.3% בינואר 2020. 5 ערים נוספות בהם נרשמו שיעורי אבטלה גבוהים במיוחד הם בית"ר עלית (52.3%), נצרת (46.8%), מודיעין עלית (35.1%), רהט (33.5%) ואום אל-פאחם (30.7%). לעומת זאת, במודיעין מכבים-רעות שיעור האבטלה על בחודש מרץ 2020 ל-15.9% בלבד בהשוואה ל-2.2% בינואר 2020. חמש ערים נוספות בהם העלייה בשיעורי האבטלה היתה נמוכה יחסית הן גבעתיים (16.7%), כפר-סבא (17.3%), הוד השרון (18.3%), הרצליה (19.3%) ורחובות (20.3%). בשלוש ערים מרכזיות, תל-אביב, חיפה ובאר שבע שיעור האבטלה נמוך מהממוצע הארתי ועמד על בין 21% ל-22% בסוף חודש מרץ 2020.

תרשים 5: מספר דורשי אבטלה חדשים על בסיס יומי, מרץ 2020



מקור: שירות התעסוקה

תרשים 6: מספר כולל של מבקשי עבודה חדשים בעקבות משבר הקורונה, מרץ 2020



מקור: שירות התעסוקה

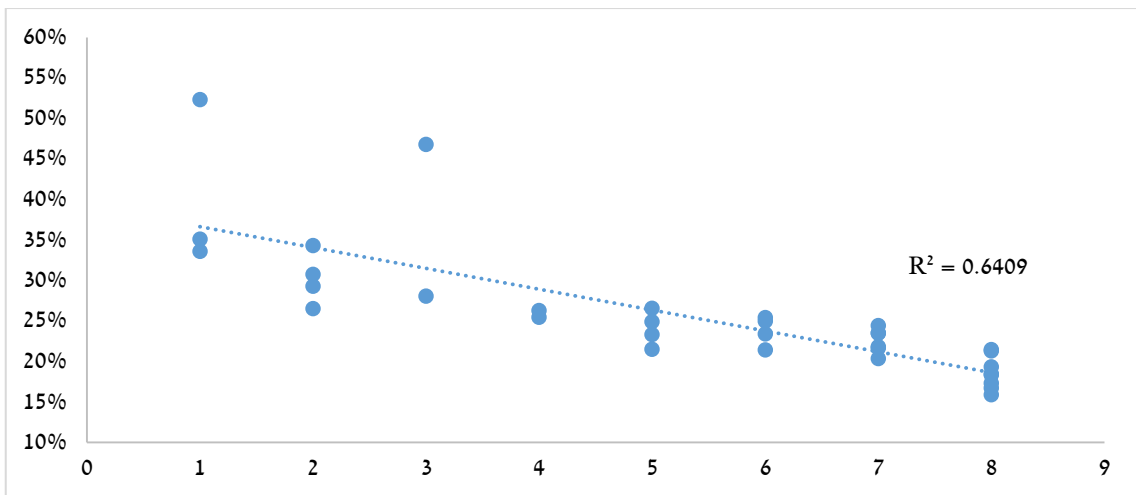
לוח 3: שיעור האבטלה בינואר 2020 ובמרץ 2020, חלוקה לערים מרכזיות

עיר	שיעור אבטלה, ינואר 2020	שיעור אבטלה, מרץ 2020	עיר	שיעור אבטלה, ינואר 2020	שיעור אבטלה, מרץ 2020	אשכול חברתי-כלכלי
אילת	3.33%	23.51%	חולון	69.54%	7	אשכול חברתי-כלכלי
ביתר עלית	3.32%	23.46%	ראשון לציון	52.29%	7	אשכול חברתי-כלכלי
נצרת	6.30%	23.36%	חדרה	46.76%	6	אשכול חברתי-כלכלי
מודיעין עלית	2.55%	23.30%	אשקלון	35.08%	5	אשכול חברתי-כלכלי
בני ברק	2.30%	21.78%	פתח תקווה	34.30%	7	אשכול חברתי-כלכלי
רהט	9.52%	21.64%	חיפה	33.56%	7	אשכול חברתי-כלכלי
אום אל-פאחם	8.97%	21.47%	באר שבע	30.71%	5	אשכול חברתי-כלכלי
בית שמש	2.93%	21.45%	תל אביב	29.26%	8	אשכול חברתי-כלכלי
לוד	4.11%	21.40%	קריית אתא	28.04%	6	אשכול חברתי-כלכלי
בת ים	2.66%	21.29%	רמת גן	26.55%	8	אשכול חברתי-כלכלי
ירושלים	2.65%	20.34%	רחובות	26.50%	7	אשכול חברתי-כלכלי
רמלה	3.37%	18.43%	הרצלייה	26.25%	8	אשכול חברתי-כלכלי
קריית גת	5.52%	19.30%	רעננה	25.44%	8	אשכול חברתי-כלכלי
נתניה	2.54%	18.31%	הוד השרון	25.40%	8	אשכול חברתי-כלכלי
נהרייה	2.50%	17.30%	כפר סבא	24.95%	8	אשכול חברתי-כלכלי
אשדוד	2.49%	16.72%	גבעתיים	24.89%	8	אשכול חברתי-כלכלי
ראש העין	3.48%	15.86%	מודיעין מכבים	24.42%	8	אשכול חברתי-כלכלי

מקור: עיבוד מרכזי מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס

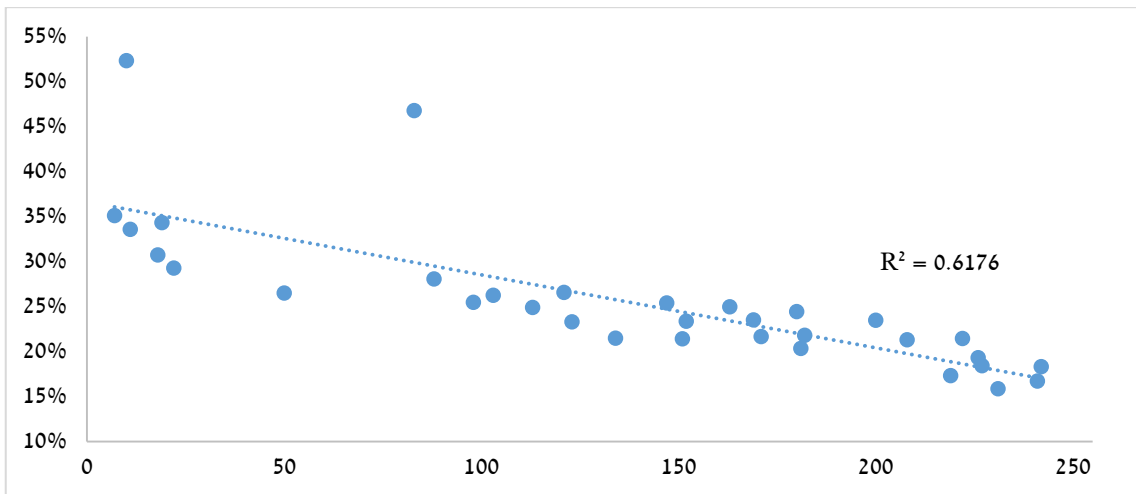
אחד החששות העולים מנתוני האבטלה ברמה העירונית במהלך חודש מרץ 2020 היא כי הפגיעה לאור משבר הקורונה באוכלוסיות מוחלשות, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, תהיה גבוהה יותר בהשוואה לפגיעה של אוכלוסיות חזקות מאשכולות גבוהים. כך, אפשר לראות כי קיים מתאם במסגרתו שיעור האבטלה גבוה יותר בעירויות בעלות דירוג חברתי-כלכלי נמוך בלמ"ס בהשוואה לשיעור האבטלה בעירויות בעלות דירוג חברתי-כלכלי גבוה. אילת מהווה מקרה חריג של עיר באשכול 6 עם שיעור אבטלה המתקרב ל-70% וזאת בעיקר לאור העובדה שמדובר בעיר בה רבים מועסקים בתיירות. ללא אילת, קיים מתאם גבוה של $R^2=0.64$ בין שיעורי האבטלה במרץ 2020 לבין הדירוג החברתי-כלכלי של העירייה.

תרשים 7: שיעורי האבטלה בעיריות נבחרות לצד האשכול החברתי-כלכלי של הלמ"ס¹



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני רשות התעסוקה והלמ"ס

תרשים 8: שיעורי האבטלה בעיריות נבחרות לצד הדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס^{2,3}



מקור: עיבוד מרכז מאקרו לכלכלה מדינית לנתוני רשות התעסוקה והלמ"ס

כמו כן, הלמ"ס דירג את העיריות בדירוג חברתי-כלכלי כך ש-1 מהווה הדירוג הנמוך ביותר ו-255 הדירוג הגבוה יותר. בחינת שיעורי האבטלה בהתאם למדרג זה מובילה לתוצאה דומה ומתאם של $R^2=0.617$. ביתר עלית ונצרת הן שתי הערים עם שיעורי האבטלה הגבוהים ביותר (למעט אילת) ומצויות הרבה מעל קו המגמה. מנגד, שיעורי האבטלה בבאר שבע ובאשקלון נמוכים בהשוואה לדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס. **המתאם בין דירוג חברתי-כלכלי נמוך לשיעורי אבטלה גבוהים אינו מפתיע.** מגבלות התנועה שהוצבו במהלך מרץ מהוות בעיקר נטל על ענפי תעסוקה חלשים יותר בעוד ענפים חזקים כמו הייטק, שירותים ותעשייה המשיכו לפעול בתקופת המגבלות במסגרת של עבודה מהבית או עבודה חלקית. לכן, הפגיעה היא בעיקר באזורים עם אוכלוסייה מוחלשת יותר. **כל תכנית להשבת המשק לפעילות צריכה להתמודד עם עובדה זו, כמו גם עם העובדה כי אותם ענפים חלשים הם הענפים האחרונים לחזור לפעילות.**

¹ ללא אילת, עם שיעור אבטלה חריג של 70%

² דירוג 1 מייצג את המועצה האזורית החלשה ביותר בעוד הדירוג 255 מייצג את המועצה האזורית החזקה ביותר.

³ ללא אילת עם שיעור אבטלה חריג של 70%.

כמו כן, העלייה בשיעורי האבטלה אינה אחידה בכלל ענפי התעסוקה במשק. בשלב זה טרם פורסמו שיעורי האבטלה בחלוקה לענפי המשק השונים. עם זאת, צעדי הבידוד החברתי עליהם הוחלט ב-15.3.2020 לא פגעו בכלל ענפי המשק באופן זהה. ראשית, ישנם ענפי משק שבאופן טבעי מאפשרים העסקה מהבית בשיעורים גבוהים יותר ובדגש על הענפים החזקים ביותר במשק – הייטק, פיננסים ושירותים מתקדמים. כמו כן, ענפי הבניין, החקלאות והמגזר הציבורי שמרו על פעילות בשיעורים גבוהים באופן יחסי ולכן העלייה בשיעורי האבטלה התבטאה פחות בענפים הללו. לעומת זאת, ענפים שנפגעו באופן משמעותי הרבה יותר הם התיירות (ענף הכולל את התעופה, המלונאות והספנות), המסעדנות, האירועים והמסחר. **כך, הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית היא כי עיקר הפגיעה בתחומי התעסוקה מתרכזת בענפים הללו ובענפים המספקים שירותי משנה לענפים הללו.** על כן, גם הצעדים המקלים אשר הוחלט עליהם ב-19.04.2020 השפיעו באופן מתון בלבד על האבטלה. חלקים משמעותיים מענפי המסחר, התיירות, האירוח והאירועים נשארו באבטלה גם לאחר ההקלות עליהן הוכרזו ההקלות עליהן הוחלט בתחילת חודש מאי יכולות להתחיל להוביל מגמה של ירידה בשיעורי האבטלה. באופן כללי בשיא המשבר ההערכה היא כי שיעורי האבטלה במגזר הפרטי הגיעו ל-45%-50%.

העלייה החדה בשיעורי האבטלה מהווה נקודה כואבת במיוחד בישראל, לאור מאמץ מתמשך להוריד את שיעורי האבטלה ולעודד יציאה לתעסוקה של מגזרים שונים בחברה הישראלית ובדגש על גברים חרדים ונשים ערביות. העובדה ששיעורי האבטלה גבוהים במיוחד דווקא בערים עם אוכלוסייה חרדית ו/או ערים ערביות מעלה חשש שהמאמץ של העשור האחרון יתבטל כתוצאה מהמשבר. כמו כן, ההערכות הן כי גם עם שוך המשבר מועסקים רבים לא יחזרו לעבודה באופן מידי וכי שיעורי האבטלה צפויים להיות גבוהים באופן משמעותי משיעורי האבטלה שהיו נהוגים לפני פרוץ המשבר. הערכת מרכז מאקרו היא כי בין 20% ל-30% מהזכאים החדשים לדמי אבטלה לא ישובו למקום עבודתם גם עם הסרתם הכוללת של המגבלות. השיבה לתעסוקה מלאה צפויה להיות ארוכה. ככל שהמשבר ימשך פרק זמן ממושך יותר או שיהיה גל התפרצות נוסף, כך שיעור השבים לתעסוקה צפוי להיות קטן יותר ותהליך ההתאוששות של שוק העבודה צפוי להיות ארוך יותר. בהקשר זה, מדיניות ממשלתית מושכלת אודותיה פורט בתכנית היציאה מהמשבר יכולה לתרום לצמצום מהיר יותר של שיעורי האבטלה.

חטיבת המחקר של בנק ישראל פרסמה כי שיעורי האבטלה צפויים לעמוד בממוצע במחצית השנייה של 2020 על כ-8%, קרי מספר המובטלים צפוי לעמוד על 335,000, יותר מכפול ממספר המובטלים ערב פרוץ המשבר. בהתאם לאותה תחזית, שיעורי האבטלה צפויים לשוב לממדים של פברואר 2020 רק לקראת סוף שנת 2021. מדובר בתחזית אופטימית במיוחד. **לפי הערכת מרכז מאקרו, ללא נקיטה במדיניות מעודדת תעסוקה שיעורי האבטלה צפויים לעמוד בסוף 2020 על כ-10% ומספר המובטלים צפוי לעמוד על מעל ל-400,000 איש.** שיעורי האבטלה בשנת 2021 תלויים באפשרות להתפרצות נוספת של הנגיף בחורף הקרוב ובאפשרות למציאת חיסון. ככל שלא תהיה התפרצות נוספת או במידה וימצא חיסון שיעורי האבטלה צפויים להצטמצם בהדרגה בשנת 2021 ולעמוד על שיעור של בין 5.0% ל-3.8% כתלות במדיניות שתינקט. במידה ותהיה התפרצות נוספת של הנגיף שיעורי האבטלה צפויים להמשיך ולעלות. **במסגרת מסמך זה הוצגה תכנית יציאה מהמשבר לטווח הארוך, אשר במידה ותינקט תאפשר צמצום מהיר יותר של היקף האבטלה בשנת 2020 והתמודדות לקראת אפשרות להתפרצות נוספת של הנגיף ב-2021.**

לצד העלייה בשיעורי האבטלה אחד המדדים המאקרו-כלכליים המרכזיים שצפויים לספוג מכה משמעותית במהלך שנת 2020 הוא הצמיחה בתוצר. בשנת 2019 הצמיחה בתוצר במשק הישראלי עמדה על

3.6% לעומת צמיחה של 1.6% בתוצר בממוצע בקרב מדינות ה-OECD. נתוני הצמיחה הגבוהים במשק הישראלי מכניסים אותה לנקודת פתיחה חיובית ביחס למדינות אחרות למשבר הקורונה. עם זאת, חשוב לציין כי שיעורי הצמיחה הגבוהים אינם בהכרח מתרגמים לשיעורי צמיחה גבוהים לנפש. כך, לפי נתוני ה-OECD שיעור הצמיחה לנפש בישראל עמד על 3.3% בעוד שיעור הצמיחה הממוצע לנפש בקרב מדינות ה-OECD עומד על 3.5%. קרי, חלק משמעותי מהצמיחה בישראל מקורה בשיעורי גידול גבוהים יותר באוכלוסייה מאשר מביצועים כלכליים יעילים יותר או שיפור בפריון העבודה.

עד לפרוץ משבר הקורונה, תחזית הצמיחה של חטיבת המחקר של בנק ישראל היתה כי המשק המקומי יצמח בשיעור של 2.9%. עם זאת, מאז פרוץ המשבר עודכנה התחזית באופן דרמטי וכעת התחזית היא כי המשק יצטמצם בשיעור של 5.3% בשנת 2020. עם זאת, בבנק ישראל קיימת אופטימיות בנוגע לצמיחה הכלכלית של שנת 2021 ואלו צופים צמיחה של 8.7% בשנה זו (לעומת צמיחה של 3.2% בתחזית הקודמת שפורסמה ערב פרוץ המשבר). מימוש התחזית האופטימית של בנק ישראל תלויה כאמור בכך שלא תהיה התפרצות נוספת של הנגיף במהלך 2021 או לחילופין שימצא חיסון לנגיף. ככל שתהיה התפרצות נוספת הרי שתחזית הצמיחה המהירה של 2021 צפויה להיעלם ומגמת המיתון צפויה להעמיק. **תחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית היא כי ניתן לצמצם את הפגיעה בתוצר במהלך 2020 לכ-3.2% ככל שתינקט מדיניות המעודדת תעסוקה.**

המיתון והאבטלה הולכים כמובן יד ביד. כך ההערכה היא כי הצמיחה הפרטית צפויה להצטמצם בכ-3.9% במהלך 2020 והסחר צפוי להצטמצם אף הוא – היבוא צפוי להצטמצם בכ-13.5% והיצוא בכ-15.0%. גם ההשקעה בנכסים קבועים צפויה להצטמצם בכ-10.5%. כלל התחזיות הפסימיות בכל הנוגע ל-2020 צפויות להתקזז במהלך 2021 לפי תחזית בנק ישראל. כך הצריכה הפרטית צפויה לעלות בכ-9.5% בשנת 2021, ההשקעה בנכסים קבועים בכ-4.5%, היצוא צפוי לצמוח בכ-15.5% והיבוא בכ-9.0%. כמובן התחזיות לשנת 2021 תלויות לחלוטין בהתפתחויות הבריאותיות ומבטאות תמונה אופטימית מאוד בנוגע לאפשרות לחזרה לשיווי המשקל שהיה נהוג במשק עד לפרוץ המשבר. בפועל, ככל ששיעורי האבטלה לא יצליחו להצטמצם ולחזור בהדרגה לשיעורים שהיו נהוגים במהלך 2019 ותחילת 2020, אזי הצריכה הפרטית לא צפויה לחזור ולעלות בקצב מהיר, ולכן גם היצוא והיבוא צפויים להמשיך ולהיפגע. קרי, יש להתחשב בכך שמדובר בתחזית אופטימית במיוחד בנוגע ל-2020 וכי בפועל הנתונים צפויים להיות עם מגמות מעורבות יותר.

לוח 4: תחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל בנוגע לנתונים מאקרו-כלכליים עיקריים, 2019-2021

מדד	2019	תחזית 2020	תחזית 2021
צמיחה בתוצר	3.5%	5.3%-	8.7%
צריכה פרטית	3.9%	5.0%-	9.5%
ההשקעה בנכסים קבועים (ללא אניות ומטוסים)	1.2%	10.5%-	4.5%
יצוא (ללא יהלומים והזנק)	5.7%	15.0%-	15.5%
היבוא האזרחי (ללא יהלומים, אניות ומטוסים)	4.5%	13.5%-	9.0%
אינפלציה	0.4%	0.8%-	0.9%
ריבית בנק ישראל	0.25%	0%-0.1%	0%-0.25%

מקור: בנק ישראל

רכיב מהותי נוסף אליו יש להתייחס בכל הנגוע להתמודדות עם המשבר הוא ההוצאות הממשלתיות. שנת 2019 אופיינה בחוסר ודאות פוליטית משמעותית בכל הנוגע לישראל, לא נקבע תקציב חדש, וכתוצאה מכך המדינה פעלה על בסיס תקציב המשכי של שנת 2018. כתוצאה מכך, אחת הסוגיות הכלכליות המרכזיות של אותה שנה היתה החריגה מיעד הגרעון של משרד האוצר. במרץ 2020, עמד הגרעון על 4.0% מהתוצר, בעוד יעד הגרעון שנקבע היה 3.0%. את שנת 2019 סיכמו באוצר עם גרעון של 3.7%, אשר הצטמצם מעט בחודשים ינואר ופברואר 2020, אך חזר לעלות בחודש מרץ. לאור משבר הקורונה, צפויות הוצאות הממשלה לגדול בצורה משמעותית דבר אשר בטווח הקצר צפוי להגדיל את הגרעון הממשלתי ובטווח הארוך יותר להגדיל את יחס החוב-תוצר של ישראל. **בהתאם לתכנית משרד האוצר שפורסמה עד כה צפויות ההוצאות הממשלתיות לגדול בכ-32.8 מיליארד ש"ח – 11 מיליארד ש"ח מתוכם צפויים להתווסף לתקציב מערכת הבריאות למען המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה, וכ-21.8 מיליארד ש"ח יועברו למשק במסגרת תכנית לעידוד המשק באמצעות מענקים לעסקים לעצמאים, תכניות יציאה מהמשבר ותמיכה בתשתיות. גידול בסדר גודל זה בהוצאות, לצד ירידה של 5.3% בתוצר בשנה הקרובה צפוי להעלות את יחס החוב תוצר משיעור של 60.0% ב-2019 לשיעור של 65.8% בשנת 2020.**

בכדי לאפשר את הגמישות התקציבית עם ההתמודדות עם משבר הקורונה דורשת הממשלה להגביר את ההוצאה שלה במסגרת התקציב הנוכחי בכ-34.2 מיליארד ₪ במהלך שנת 2020 בחודשים מרץ-דצמבר ובאופן הבא:

חודש	השיעור בהצעת החוק	התוספת במיליארדי ₪
אפריל	2.65%	10.5
מאי	1.78%	7.1
יוני	1.31%	5.2
יולי	0.85%	3.4
אוגוסט	0.61%	2.4
ספטמבר	0.35%	1.4
אוקטובר	0.35%	1.4
נובמבר	0.35%	1.4
דצמבר	0.35%	1.4
סך הכל		34.2

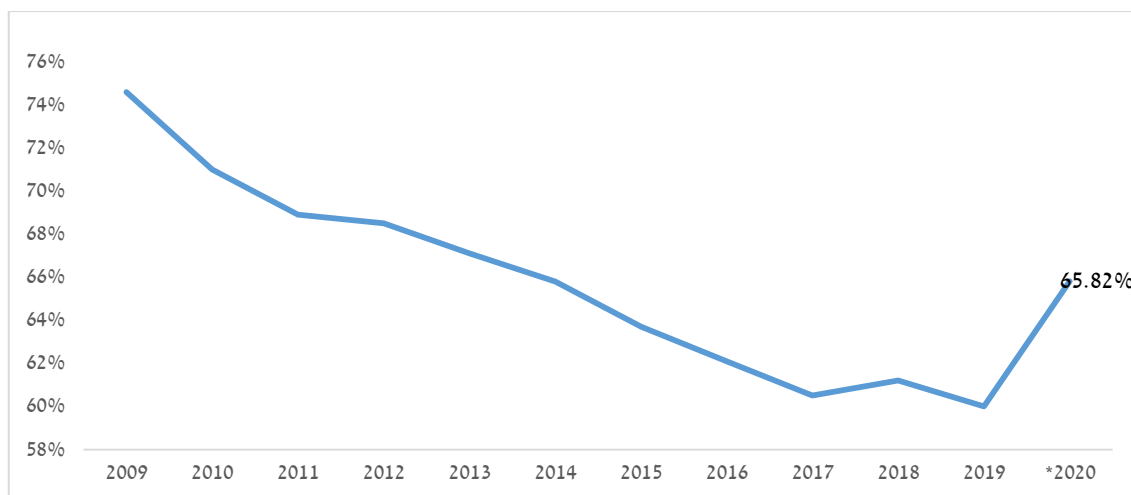
כמו כן, בכדי להגביר את התקציב המועבר לביטוח הלאומי, ולאור ההוצאות הרבות הצפויות כתוצאה מהעלייה החדה בשיעורי האבטלה, צפוי לעמוד על 30 מיליארד ₪ (לעומת תחזית של 14 מיליארד ₪). קרי, סך הכל מוצע להגביר את ההוצאות התקציביות של הממשלה בסכום של כ-50 מיליארד ₪ - 34 מיליארד מתוכם למימון הוצאות בתחומים השונים בעוד שכ-16 מיליארד ₪ ילכו באמצעות החזרה נוספת של חובות לביטוח הלאומי⁴.

לצד הגידול בהוצאות, הממשלה סובלת מירידה משמעותית בהכנסות ממסים. כך, כבר בחודש מרץ 2020 הסתכמו ההכנסות ממסים ומאגרות בכ-22.7 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-28.9 מיליארד ש"ח במרץ 2019. מדובר בירידה של 21% בסך הכנסות המדינה ממסים ומאגרות. הנתונים האלו של חודש מרץ עדיין לא משקפים את מלוא הפגיעה במשק שכן המגבלות הושמו רק ב-15.3.2020 ובנוסף לכך חלק גדול מהפגיעה במשק צפוי לבוא לידי ביטוח בחודשים הקרובים, במיוחד ככל שהשגרה החדשה לא תאפשר פעילות

⁴ שוורץ א. (2020) "ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020), מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עסקית ברמה דומה לפעילות שהתרחשה ערב פרוץ המשבר. כתוצאה מהעלייה בהוצאות והירידה בהכנסות ב-7.4.2020 אושר כי הממשלה תהיה רשאית להגדיל את ההוצאה מעבר למגבלת התקציב המשכי וכי הממשלה תעביר את החוב שיש לה לביטוח הלאומי עד לסכום של 16.1 מיליארד ש"ח וזאת במטרה לסייע בתשלום דמי האבטלה.

תרשים 9: יחס החוב תוצר של ישראל, 2009-2020



מקור: משרד האוצר

* תחזית לשנת 2020 של מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

מבחינם מצבם הכלכלי של מרבית הישראלים בשבועיים הראשונים של המשבר, בסקר שבוצע על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה עלה כי 58% מהשכירים המשיכו לעבוד בין אם מהבית ובין אם מהמשרד. עם זאת, הערכות שונות הן כי שיעור זה ירד מאוחר יותר ובשיאו של המשבר כ-50% מהמועסקים במגזר הפרטי הוצאו לחופשה ללא תשלום. **בהקשר של יחסי עבודה, עולה כי 36% מהשכירים הלא מאוגדים הוצאו לחל"ת בהשוואה ל-17% מהמאוגדים בלבד.** כמו כן, רק 63% מהשכירים שהוצאו לחל"ת הביעו ביטחון כי יחזרו למקום עבודתם עם סיום המשבר. יתכן ונתון זה הושפע מכך שעובדי המגזר הציבורי לא הוצאות לחל"ת. בקרב עצמאים, 40% המשיכו לעבוד וכ-90% מהעצמאים צופים ירידה בהכנסתם בחודשים מרץ-אפריל 2020. כמו כן, 46% מהשכירים העידו כי כספם הנזיל יכול להספיק לתקופה של עד חודשיים ו-59% מהעצמאים⁵.

לסיכום, מבחינת תמונת המצב הבריאותית, משבר הקורונה החל להתפשט בישראל בסוף חודש פברואר 2020 ועד לסוף חודש התפשט בצורה מהירה באוכלוסייה הכללית. כתוצאה מהתפשטות זו ב-15.03.2020 הוחלט על שורה של צעדים של ריחוק חברתי וסגר, אשר נמשך באופן מקיף עד ל-19.04.2020. כתוצאה מאותם צעדים התפשטות נגיף הקורונה נבלמה וקצב ההדבקה ירד בצורה משמעותית. עם זאת, הצעדים הללו הובילו לפגיעה משמעותית בכלכלה הישראלית. בעוד הנתונים המאקרו כלכליים של ישראל ערב פרוץ המשבר היו חיוביים, אלו החלו להתדרדר באופן מהיר. עד פרוץ המשבר שיעורי האבטלה במשק היו בשפל היסטורי ועמדו על 3.4%, יחס החוב-תוצר היה נמוך משמעותי מהממוצע במדינות המערב ועמד על 60.0% בהתאם להמלצות ה-OECD והמערכת הפיננסית המקומית אופיינה ביציבות. מאז פרוץ המשבר

⁵ אבירם-ניצן ד., פלוג, ק., קידר, י. (2020). "מצבם של העובדים (שכירים ועצמאיים) במשבר הקורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה

זינק שיעור האבטלה לשיעור של 26.3%, שיא של כל הזמנים בישראל. הפגיעה אינה זהה בכל האוכלוסייה – האבטלה באזורים עם דירוג חברתי-כלכלי נמוך גבוהה יותר והאבטלה גבוהה יותר בענפי משק עם שכר נמוך יותר כמו תיירות, מלונאות, מסעדות, אירוח ואירועים. לעומת זאת, הפגיעה בענפי משק חזקים כגון הייטק, פיננסים ושירותים מתונה הרבה יותר. כמו כן, ההוצאות הישירות עליהן הכריזה הממשלה, בסך 32.8 מיליארד ש"ח, לצד הפגיעה הצפויה בתוצר בשיעור של 5.3% צפויים להגדיל את יחס החוב תוצר ל-65.85 מיליארד ש"ח. **לאור האמור לעיל, במסמך זו יוצגו הצעדים הנדרשים, קרי אסטרטגיית היציאה מהמשבר, במטרה להבטיח חזרה מהירה ככל הניתן למודל של צמיחה יציבה תוך ביצוע של טיפול עומק בסוגיות מהותיות בשוק העבודה המקומי – פרויקט העבודה הנמוך, היעדר השקעות בתשתיות פיזיות וכיוב'.**

שוק העבודה ויחסי עבודה

כל תכנית עבודה צריכה לספק מענה לתפנית השלילית שהתרחשה בשוק העבודה תוך הידוק שיתוף הפעולה הטריטורלי בין הממשלה, ארגוני המעסיקים וארגוני העובדים. בראש ובראשונה, מוצע כי תוקם תכנית סיוע שתאפשר למעסיקים לקלוט כמה שיותר מהעובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום במהלך משבר הקורונה.

עידוד תעסוקה

בהתאם לנתוני הביטוח הלאומי, ההוצאה השנתית של דמי אבטלה בשנת 2017 עמדו על 3.2 מיליארד ש"ח. בממוצע, מספר הבלתי מועסקים החודשי ב-2017 (השנה האחרונה לגביה התפרסמו נתוני הביטוח הלאומי) עמד על 168.3 אלף איש אשר היוו 4.6% מכוח העבודה. עם זאת, מספר המבקשים דמי אבטלה עמד על כ-39.6% מכלל הבלתי מועסקים – 66,701 בחודש. סך הכל, היו זכאים לדמי אבטלה במהלך השנה 211,822 מובטלים. קרי, התשלום הממוצע למובטל עמד על 15,107 ש"ח במהלך השנה. ההוצאות החודשיות עמדו בממוצע על 4,000 ש"ח למובטל⁶. בהתחשב בעלויות השכר שהתרחשו מאז ובאינפלציה, תשלומי דמי אבטלה חודשיים לכ-1.14 מיליון מובטלים, המהווים 26.3% מכוח העבודה צפויים להסתכם ב-4.8 מיליארד ש"ח בחודש (בהשוואה ל-286 מיליון ש"ח במידה ושיעור האבטלה היה נותר כפי שהיה בפברואר 2020) קרי מדובר בהוצאה נוספת בסך 3.46 מיליארד ש"ח להוצאות החודשיות של הביטוח הלאומי. עם זאת, סביר להניח כי השכר הממוצע של מבקשי דמי האבטלה החדשים הינו גבוה מהשכר הממוצע של מבקשי דמי האבטלה עד פרוץ המשבר ולכן הסכום אף צפוי להיות גבוה מכך.

מכיוון שממשברי עבר ידוע כי לא כלל המובטלים חוזרים לתעסוקה מלאה מיד עם תום המשבר, גם אם מעמדם מוגדר כעת ככאלו המצויים בחופשה ללא תשלום, ישנה חשיבות עליונה לשמירה על תעסוקה של עובדים ועל מצבת כוח האדם בחברות ככל הניתן. ניתן לראות כי ממשלות מסביב לעולם פועלות תחת ההבנה הזו. בדנמרק, נחתם הסכם טריטורלי בין המדינה, המעסיקים והעובדים שמטרתו צמצום ההשפעה השלילית של הסגר על התעסוקה. במסגרת ההסכם הוחלט כי הממשלה תשלם 75% מהשכר של העובדים שאינם יכולים לעבוד לאור הגבלות הריחוק החברתי, ועד לסכום של 11,700 ש"ח. ה-25% הנותרים יועברו למעסיקים ועד לסכום של 8,500 ש"ח. כמו כן, הוחלט כי המועסקים שיהיו זכאים

⁶ דו"ח שנתי 2018, המוסד לביטוח לאומי, https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2018/Pages/default.aspx

להטבה זו יוותרו על חמישה ימי חופשה והמעסיקים יתחייבו שלא לפטר עובדים כל עוד הם מקבלים את הפיצוי הממשלתי. לפי הערכות הממשלה, עלות התכנית היא בסדר גודל של 950 מיליון ש"ח. **באירלנד**, בכדי שהמעסיקים יוכלו להמשיך לשלם שכר לעובדים באמצעות מתן מענקים למעסיקים והקלות במתן אשראי. במקביל ניתנת קצבת אבטלה על בסיס מגיפה לשכירים ולעצמאים כאחד לתקופה של 6 שבועות. **בבריטניה**, מעסיקים זוכים לתמיכה מהמדינה כך שיתאפשר להם לשלם שכר לעובדיהם בשיעור של 80% משכרם ועד לסכום של 2,500 פאונד בחודש, מעט מעל השכר החציוני במדינה. **בצרפת**, פותחה מערכת ייחודית של "קצבה זמנית" המאפשרת למעסיקים להמשיך ולהעסיק עובדים והמדינה משלמת את הפרש השכר כדמי אבטלה. קצבה זו מאפשרת למעסיקים שלא לפטר עובדים בשביל שאלו יהיו זכאים לדמי אבטלה.⁷

ארגון העבודה הבינלאומי, ה-ILO, מדגיש את החשיבות של יצירת המשכיות תעסוקתית לעובדים שמקום עבודתם נפגע לאור מגבלות הריחוק החברתי שהושמו לצורך ההתמודדות עם נגיף הקורונה. בין היתר, מונה הארגון סיוע במספר דרכים שונות:

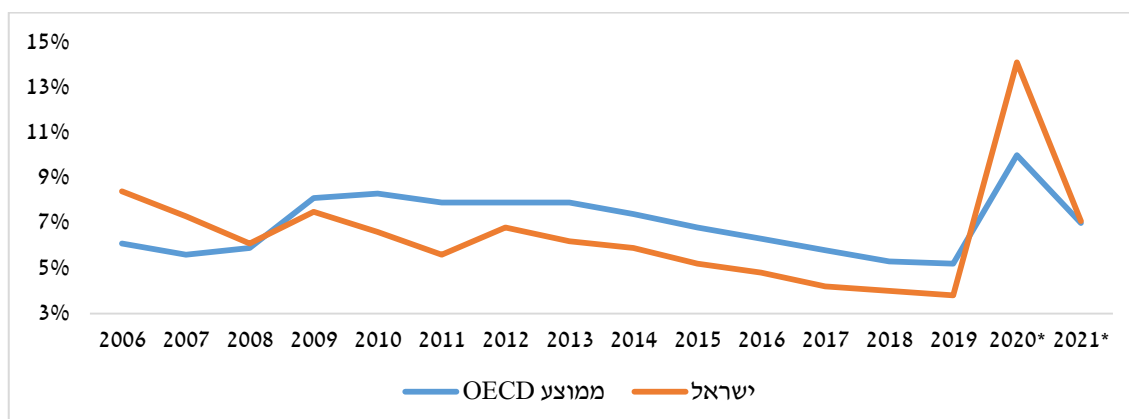
- **סיוע דרך מקומות העבודה** – סיוע דרך מקומות העבודה יכול לבוא לידי ביטוי במספר אופנים שונים – מימון ממשלתי של שכר עבור עובדים המצויים בחופשת מחלה (מיושם בצרפת ובאופן חלקי גם בקנה). כמו כן, ניתן לספר סיוע באמצעות הסדרים ייעודיים שנוצרו בכדי להתמודד עם משבר הקורונה. שתי המדינות הבולטות שיישמו מודלים מסוג זה הן דנמרק ובריטניה. מעבר לזאת, ניתן לסייע באמצעות הסדרים ותמיכה במימון פרטי.
- **סיוע באמצעות מערכות האבטלה** – סיוע באמצעות מערכת האבטלה לא חייב להיות סיוע באופן המסורתי של תשלום דמי אבטלה בלבד. כך ניתן לספק קצבה ייחודית כמו קצבת מגפה. רעיון זה כפי שצוין לעיל יושם באירלנד. מעבר לזאת ניתן לספק מענה באמצעות קצבאות קיימות המאפשרות תשלום דמי אבטלה חלקיים לצד עבודה חלקית, כפי שמיושם בצרפת.
- **סיוע באמצעות מענקים ישירים** – מתן מענקים ישירים לאוכלוסייה שתעסוקתה נפגעת לאור משבר הקורונה. כל, באוסטרליה כל אדם שאיבד את עבודתו זכאי למענק ישיר חד פעמי בסך 750 דולר, לצד תשלום דמי האבטלה.

כפי שעולה ממשברי עבר, תהליך ההתכנסות לשיעורי האבטלה הטבעיים והנמוכים שהיו נהוגים בישראל לפני פרוץ המשבר הינם תהליכים ארוכי טווח. אמנם המשבר הפיננסי של שנת 2008 שונה במהותו מהמשבר הנוכחי, יתכן וניתן להסיק ממנו לגבי תהליך ההתכנסות לשיעורי האבטלה הנמוכים. כך, בשנת 2008, שיעורי האבטלה ערב פרוץ המשבר הכלכלי עמדו בממוצע בקרב מדינות ה-OECD על 5.9%. בשנת 2009, זינקו שיעורי האבטלה ל-8.1% ובשנת 2010 הגיעו לשיא של 8.3% בממוצע בקרב מדינות ה-OECD. מאז החלו שיעורי האבטלה לרדת בצורה הדרגתית. אך רק בשנת 2017, כמעט עשור לאחר פרוץ המשבר הכלכלי חזרו שיעורי האבטלה לרמה דומה לזו שנראתה לפני פרוץ המשבר ואלו עמדו על 5.8%. לעומת זאת, המשבר הכלכלי העולמי פגע בצורה פחותה בישראל. אמנם שיעורי האבטלה עלו בשנת 2009 בהשוואה לשנת 2008 ועמדו על 7.5%, אך באופן כללי המגמה הנצפת במשק הישראלי היא של ירידה בשיעורי האבטלה. כבר בשנת 2011 הצליחו שיעורי האבטלה להגיע לרמה פחותה יותר מזו שהייתה לפני

⁷ זהר, ג. (2020) "המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית", שירות התעסוקה הישראלי.

פרוץ המשבר. ככל שלא ינקטו הצעדים המצויים בתכנית, אזי שיעורי האבטלה בישראל במהלך 2020 צפויים להיות גבוהים משמעותית ממוצע ה-OECD ולהשתוות להם בחזרה בשנת 2021.

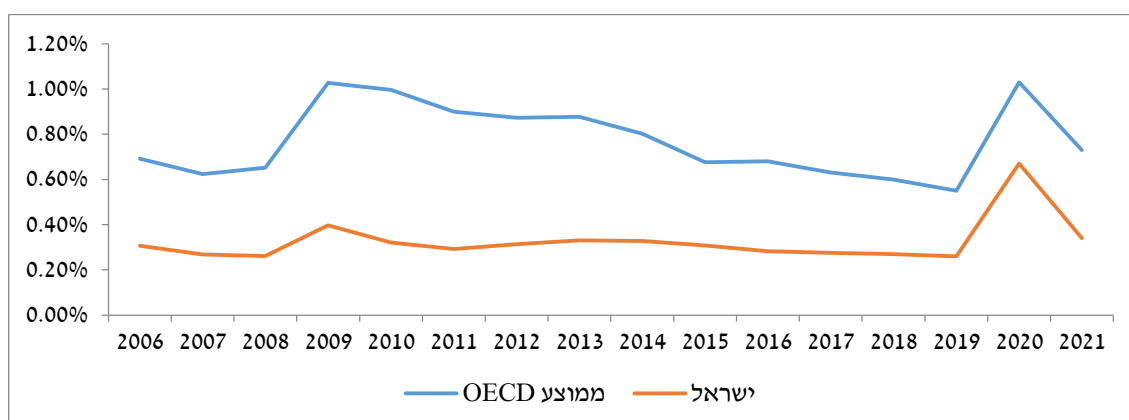
תרשים 10: שיעור האבטלה בישראל ובממוצע בקרב מדינות ה-OECD, 2006-2021



מקור: OECD
* תחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

אחת הסיבות לכך ששיעורי האבטלה בישראל יורדים באופן עקבי ונמוכים יותר בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD היא שאלו נדיבים פחות בהשוואה לרמה הנהוגה ב-OECD. כך, בישראל בשנת 2009, בשיאו של המשבר הגלובלי, עמד שיעור האבטלה על 7.5% ושיעור ההוצאה של דמי אבטלה כאחוז מהתמ"ג עמד על 0.4%. לעומת זאת, שיעור אבטלה דומה נרשם בקרב מדינות ה-OECD ב-2014, אז עמד שיעור האבטלה הממוצע על 7.4% ושיעור ההוצאה של דמי האבטלה כאחוז מהתמ"ג על 0.8%. קרי, דמי האבטלה הנהוגים בממוצע במדינות ה-OECD הם כפולים בנדיבותם בהשוואה לאלו הנהוגים בישראל. עם זאת, לאחר משבר הקורונה, מדינות OECD רבות בחרו במדיניות שמטרתה לעודד תעסוקה ובהתאם לכך שיעורי האבטלה שם עלו באופן משמעותי, אך פחות מאשר בישראל, אשר נקטה במדיניות המעודדת אבטלה. לפי תחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית בשנת 2020 שיעור ההוצאה מהתמ"ג על דמי אבטלה ב-OECD צפויים לעמוד על 1.03% כפי שהתרחש בשיאו של המשבר הכלכלי של 2008. חרף העבודה שהערכה היא ששיעורי האבטלה בישראל הולכים להיות גבוהים יותר, ההוצאה מהתמ"ג צפויה להיות נמוכה יותר ולעמוד על 0.67% מהתמ"ג.

תרשים 11: שיעור ההוצאה על דמי האבטלה מהתמ"ג, ישראל וממוצע ה-OECD, 2006-2021

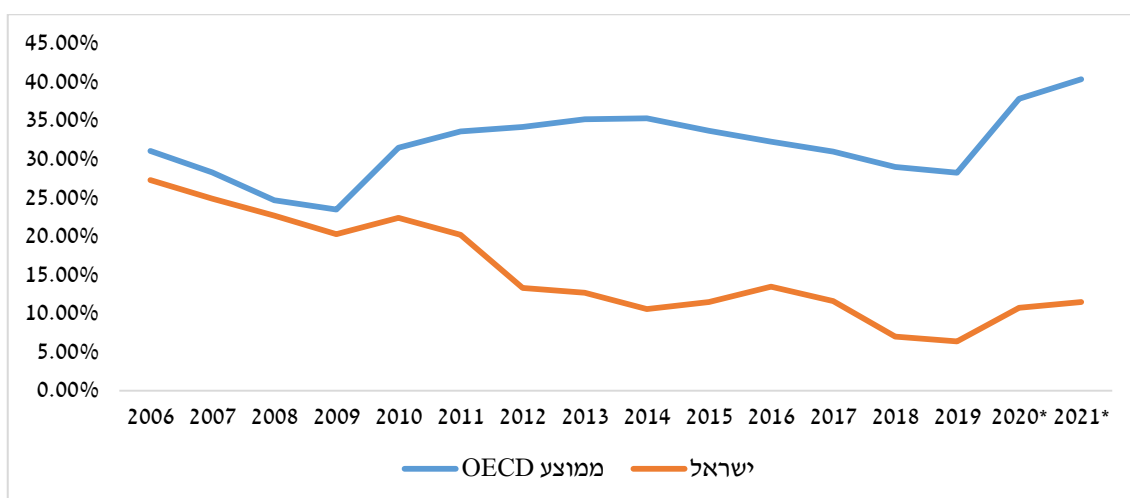


מקור: OECD ותחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

כמו כן, באופן עקבי, ניתן לראות כי לאחר המשבר הכלכלי של שנת 2008 שיעור המובטלים המצויים באבטלה ארוכת טווח היה מצוי במגמת עלייה ותהליך ההתאוששות היה תהליך ממושך. כך, בשנת 2009 שיעור המובטלים שהיו באבטלה ארוכת טווח מכלל המובטלים עמד על 23.5%. מאז המשבר הכלכלי ועד לשנת 2014 נתון זה עמד במגמת עלייה, אז הגיע ל-35.3%. גם בשנת 2018 שיעור המובטלים המצויים באבטלה ארוכת טווח בממוצע בקרב מדינות ה-OECD לא הצליח להגיע לרמתו לפני פרוץ המשבר הכלכלי ועמד על 29.0%. בישראל לעומת זאת, המגמה דומה לזו שרואים בקרב שיעורי האבטלה הכלכליים. המשבר הכלכלי נראה כמהמורה חד פעמית במגמה ברורה של ירידה בשיעור המובטלים המצויים במצב אבטלה לפרקי זמן ממושכים. בעוד שעד המשבר הכלכלי שיעור המובטלים לטווח ארוך בישראל היה דומה לזה הנהוג בממוצע מדינות ה-OECD, גם אם מעט נמוך יותר, הרי שמאז ישנה מגמה של ירידה משמעותית בשיעורי האבטלה הממושכת. כך, בשנת 2018 רק 7.0% מהמובטלים בישראל מצויים באבטלה ארוכת טווח. בהקשר זה חשוב לציין כי שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשק הישראלי נמוכים בהשוואה בינלאומית. **לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, מספר המובטלים המצויים באבטלה ארוכת טווח צפוי לעלות ושיעורם צפוי לעמוד ב-2020 בישראל על 10.8% וב-OECD על 37.8% מכלל המובטלים.**

העלייה באבטלה לאור משבר הקורונה נובעת מפגיעה בצד ההיצע שכן עובדים נאלצו להישאר בבית בהתאם למגבלות הממשלתיות. לעומת זאת, במשבר הכלכלי של 2008 הפגיעה היתה מצד הביקוש, כאשר הביקוש לעובדים בפירמות שונות היה במגמת ירידה. לכן, סביר להניח כי תהליך ההתאוששות וההתכנסות אל עבר שיעורי האבטלה שהיו נהוגים לפני המשבר צפויים להיות מהירים הרבה יותר. עם זאת, **הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית היא כי במהלך שנת 2020, בין 20% ל-30% מהעובדים המקבלים דמי אבטלה אינם צפויים לחזור לשוק העבודה, וכי מספר המובטלים צפוי להישמר על כ-400,000 מובטלים חודשיים במהלך השנה.**

תרשים 12: שיעור המובטלים המצויים באבטלה ממושכת, ישראל וממוצע ה-OECD, 2006-2018



מקור: OECD ותחזית מרכז מאקרו לכלכלה מדינית

בעוד המגמה שנצפתה בישראל היתה של צמצום בשיעורי האבטלה, וצמצום בשיעור המובטלים המצויים באבטלה פרק זמן ממושך, באופן חד ובולט הרבה יותר מאשר בממוצע בקרב מדינות ה-OECD, יתכן ודווקא המגמה תשתנה בעקבות משבר הקורונה. **מדינות רבות ב-OECD בחרו לנקוט בצעדים שמטרתם**

צמצום שיעורי האבטלה ומתן אפשרות לחזרה מהירה לתעסוקה, באמצעות שיתוף של הממשלה, המעסיקים והעובדים. לעומת זאת, ישראל בחרה עד כה במדיניות המדיניות המעודדת אבטלה באמצעות הוצאת עובדים לחופשה ללא תשלום. בכדי להבטיח שמירה על מגמה בה שיעורי האבטלה בישראל נמוכים מהמוצע במדינות ה-OECD והתאוששות מהירה של שוק העבודה המקומי, במסגרת תכנית היציאה מהמשבר על ישראל לנקוט בצעדים המעודדים תעסוקה.

על ישראל לנקוט בשני צעדים עיקריים בכדי לעודד חזרה לתעסוקה מלאה במשק:

1. **אימוץ המודל הבריטי והמודל הדני בענפים שנשארים סגורים** – תהליך החזרה לשגרה צפוי

להיות הדרגתי ולפי מומחים יתכנו אף מספר גלים של פתיחה וסגירה של המשק עד להתאוששות מלאה ממשבר הקורונה. על כן, בענפי משק שנותרים סגורים יש לאמץ מודל במסגרתו המדינה מסייעת למעסיקים לשמור על כוח האדם שלהם שאינו יכול להגיע למקומות העבודה. הדגש צריך להינתן לענפי משק שהיו הראשונים להיפגע וככל הנראה יהיו האחרונים לחזור לפעילות – התיירות, המלונאות, התעופה, האירוח וכיוב'. כך, על המדינה לספק מענק למעסיקים בשיעור דומה של עד 80% משכר העובדים ועד לשכר של 10,000 ש"ח בחודש. התכנית צריכה להתקיים תוך דיאלוג טרילטרלי בין הממשלה, המעסיקים והמועסקים. ככל שיידרש, כפי שסוכם בדנמרק, עובדים הזכאים לתכנית עבודה זו יוכלו לוותר על מספר ימי חופשה בכדי להיות זכאים לכספים הניתנים במסגרת התכנית.

2. **עידוד קליטת מועסקים באמצעות מענקים** – ההערכות הן כי שיעור סגירת העסקים בעקבות

משבר הקורונה צפוי להיות גבוה במיוחד. עסקים רבים, במיוחד עסקים קטנים ועצמאים, מתקשים לחזור לפעילות עם הסרת המגבלות. על כן, נדרש לספק סיוע לעסקים בכדי לעודד חזרה לשגרה באופן הנרחב ביותר. כך, על המדינה לספק הטבות דומות לאלו הניתנות לענפי משק סגורים לעסקים שהוכח ששיעור הפגיעה בהם הוא 25% ויותר בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. כלומר, עסקים שהרווח שלהם נחתך ב-25% או יותר כתוצאה ממשבר הקורונה יהיו זכאים למענק שמטרתו תשלום שכר לעובדים לתקופה של 3 חודשים. כך, עסקים אלו יצליחו לחזור ולהעסיק עובדים ולחזור באופן מהיר יותר לשגרה של צמיחה בת קיימא. קרי, ישנה חשיבות עליונה לסייע לעסקים לחזור לשגרה לאחר משבר הקורונה הן בכדי שאלו יוכלו לחזור למסלול של צמיחה והן בכדי שאלו יוכלו להעסיק את כלל העובדים שהוצאו לחל"ת במהלך המשבר.

גם אם מענקים אלו יצליחו להפחית את מספר המובטלים בחצי, קרי יאפשרו העסקה מחדש של 500,000 עובדים אז סך התשלומים הצפויים במסגרת מענק זה צפויים לעמוד על 3.58 מיליארד ש"ח בחודש, לצד תשלומי דמי אבטלה בסך 2.15 מיליארד ש"ח לאותם חצי מיליון מובטלים נוספים. סך הכל מדובר בהוצאה של 5.7 מיליארד ש"ח בחודש. מדובר בתוספת תקציב של לכל היותר 1.14 מיליארד ש"ח בחודש בהשוואה למצב הקיים בו ניתנים דמי האבטלה. לתקופה של שלושה חודשים מדובר בהוצאה של 17.2 מיליארד ש"ח לעומת 13.6 מיליארד ש"ח עבור דמי אבטלה, קרי לתקופה של רבעון מדובר בתוספת של 3.6 מיליארד ש"ח. עם זאת, מכיוון שההנחה שההוצאה עבור המובטלים צפויה להיות גבוה יותר מההוצאה הנהוגה עד ככה ביטוח הלאומי, שכן השכר שלהם גבוה יותר, סביר כי תוספת התקציב הנדרשת תהיה אפילו נמוכה יותר.

כלומר, העלות הכלכלית של מעבר מתכנית עידוד לאבטלה באמצעות חופשות ללא תשלום, לעידוד לתעסוקה, באמצעות מענקים לקליטת עובדים וסיוע לעסקים במשבר בהעסקת העובדים צפויה לעמוד על 1.14 מיליארד ש"ח יותר בהשוואה למצב של חלוקת דמי אבטלה, ולתקופה של רבעון העלות צפויה להסתכם בג-3.6 מיליארד ש"ח לכל היותר.

גם ההסתדרות ממליצה לאמץ מודל שמטרתו לתקן את העיוותים של המנגנון הקיים המעודד מעסיקים להוציא עובדים לחל"ת על בסיס "המודל הגרמני" אשר אפשר התאוששות כלכלית מהירה בגרמניה לאחר המשבר הכלכלי של 2008. במסגרת מודל זה מאפשרת הממשלה סבסוד זמני של שכר עובדים אשר חווים הפחתה זמנים במספר שעות העבודה וכתוצאה מכך גם בשכרם במקום מימון של דמי אבטלה מלאים במקרה בו המעסיקים נאלצים להוציא את עובדיהם לחופשה ללא תשלום. מודל זה דומה בעיקרו למודל אשר הוצע לעיל. במסגרת אימוץ "המודל הגרמני" בישראל, מציעה ההסתדרות:

- בתקופה שתוגדר בחוק תשולם תוספת שכר בגין הפחתה זמנית של היקף המשרה של העובדים
- הזכאות להשלמת השכר מהמדינה לא תגרע ממכסת ימי האבטלה של עובד זכאי
- היקף העבודה בפועל יקבע על ידי המעסיקים לפי צרכי העבודה בפועל והאילוצים השונים הכרוכים בנגיף הקורונה.
- המעסיקים ישופו בשיעור של 125% משכר הברוטו שישולם לעובדים. מקדם זה נועד לספק מענה לצורך של המעסיק לקיים הפרשות לביטוח לאומי, פנסיה, זכויות סוציאליות אחרות ותנאים נלווים.

המודל המוצע על ידי ההסתדרות צפוי להוות תמריץ חיובי לשמירה על כוח אדם ולהפחית את שיעורי האבטלה, בעוד מנגנון החל"ת מעודד אבטלה. כמו כן, המודל מאפשר גמישות תעסוקתית למעסיקים ולעובדים כאחד אשר מקבלים וודאות בנוגע לעלויות העסקת העובדים ושמירה על שלד עסקי מתפקד⁸.

בחינה מגדרית⁹

אחת מהנקודות המהותיות אליהן יש לתת את הדעת במסגרת תכנית יציאה מהמשבר היא נקודת המבט המגדרית. אחת המסקנות מתכניות השיקום של המשבר הכלכלי של שנת 2008 היא כי שוק העבודה מיטיב עם גברים יותר מאשר עם נשים בכל הנוגע להתמקמות מחדש בשוק העבודה לאחר משברים כלכליים. מחקרים שונים מראים כי תכניות הצנע שאומצו לאחר המשבר פגעו במיוחד בביטחון התעסוקתי של נשים והגבירו אפליית נשים בהיריון במקומות העבודה. בין היתר ניתן לראות כי המשבר של 2008 הוביל לשורה של צעדים הכוללים:

- **העמקת הפער המגדרי באבטלה** – צעדי צנע שאומצו ביוון, איטליה, אירלנד ואנגליה פגעו בעיקר במגזר הציבורי, כאשר 70% מעובדי המגזר הציבורי הם נשים. כמו כן, קריטריונים לפיטורים במסגרת מדיניות הצנע העדיפו הימנעות מפיטורים של עובדים בעלי ותק רב, אוכלוסייה שהיא בעיקר גברים, דבר שהוביל לכך ששיעור המובטלות הנשים במגזר הציבורי במדינות אלו היה גבוה

⁸ סבסוד תעסוקה חלקית – טיוטת הצעה למנגנון עידוד החזרת (וצמצום הוצאת) עובדים מחל"ת, אגף כלכלה בהסתדרות

⁹ אוקסנברג, ש. (2020) "נשים בצל הקורונה: השפעתם של משברים על שוויון מגדרי", שדולת הנשים בישראל

משיעור הגברים. כמו כן, לאור הפגיעה בשירותים הציבוריים, נשים רבות נאלצו לעזוב את מקום עבודתם בכדי לטפל במשק הבית ובעיקר בילדים, בקשישים ובנתמכים אחרים.

- **אפליית נשים בהריון** – פגיעה בזכויות נשים לחופשת לידי ולדמי לידה בעקבות המשבר הכלכלי. כמו כן, חלה עלייה באפליה כנגד נשים בהריון במקומות העבודה.

לצד הצעדים הללו, במדינות מסוימות ננקטו צעדים אשר מטרתם להגביר את הביטחון התעסוקתי ואת רשת הביטחון הסוציאלי של נשים לאור המשבר הכלכלי. בין היתר, ישנן מדינות בהן הוחלט על הגדלת היקף התעסוקה של נשים במגזר הציבורי, על השקעה בתכניות לימוד ורכישת מיומנויות חדשות לנשים מובטלות, שיפור מיומנויות של יזמות בקרב נשים וכיו"ב. **בכדי ללמוד מהלקחים של תכניות ההתאוששות מהמשבר הכלכלי של 2008 נדרש ליישם במסגרת תכנית היציאה מהמשבר סעיפים שמטרתם הגנה על נשים באופן ספציפי:**

- **יישום אמצעי חירום לסיוע להורים עובדים** – בין היתר אמצעי החירום יכולים לכלול סיוע כספי, שמירה של פעילות מינימלית במערכת החינוך, קבלת ואוצר למימון הסדרים חלופיים לילדים וכיו"ב.

- **הרחבת רשת הביטחון הסוציאלי** – הקלה בגישה לקצבאות למשקי בית עם רקע סוציו-אקונומי קשה והעברת כספים חד פעמיים לעובדים נזקקים. כמו כן, יש לשקול לאפשר למשפחות המתקשות לעמוד בתשלומי שכירות להישאר במקום מגוריהם בדגש על משפחות חד הוריות. באופן כללי, יש לבחון את ההיבט המגדרי בעת מתן הטבות שמטרתן לשמר ולהרחיב את רשת הביטחון הסוציאלי בישראל. כמו כן, נדרש לשקול להגביר את שיעור דמי האבטלה לנשים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך.

- **שימור תעסוקת נשים** – עולה החשש באופן כללי כלפי נשים ובאופן ספציפי כלפי נשים ערביות, כי מאמצים לשילובם בשוק העבודה צפויים להיות במגמת נסיגה לאור התפשטות נגיף הקורונה. על כן, יש לבצע מעקב הדוק אחר שיעורי ההשתתפות של נשים ולהבטיח מניעה של אפליית נשים במקומות העבודה.

- **שילוב ארגוני נשים ונשים בתהליכי קבלת החלטות** – אחד החששות הוא שהעדר התייעצות בארגוני נשים ובנשים בעת תהליך קבלת החלטות מוביל לכך שגם אם המניעים של מקבלי ההחלטות חיוביים, אלמנטים מגדריים עלולים להתפסס. על כן ישנה חשיבות לשלב ארגוני נשים בתהליכי קבלת ההחלטות בעת עדכון ופיתוח של תכנית יציאה ארוכת טווח ממשבר הקורונה.

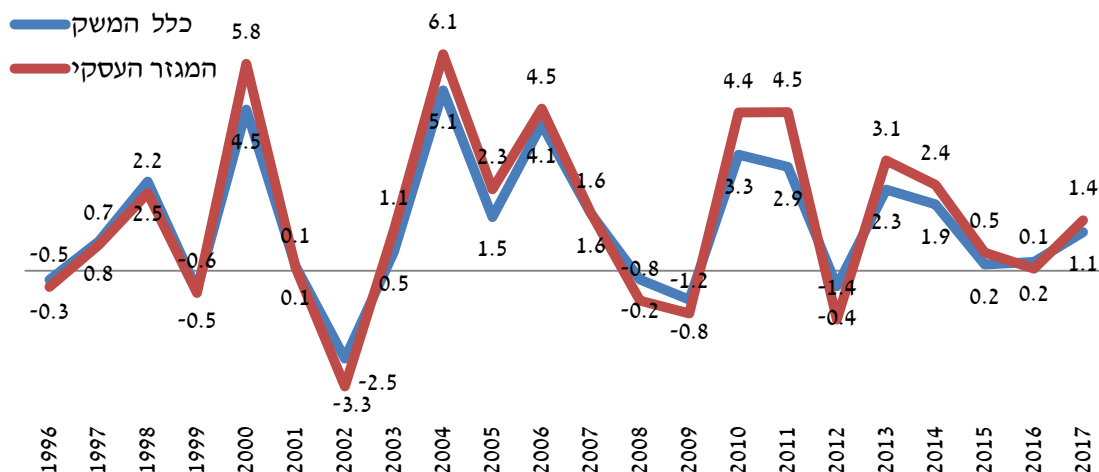
שיפור פריון העבודה בישראל

פריון העבודה מוגדר כתוצר לשעת עבודה בפועל, והוא מודד את כושר הייצור של המשק בהינתן תשומות העבודה שברשותו. פריון העבודה מחושב על ידי חלוקה של התמ"ג ברמת העסק או ברמת המדינה, בסך שעות העבודה. שעות העבודה של מועסק לצורך זה הן שעות במשרה מלאה או במשרה חלקית, בתוספת שעות נוספות ובתוספת שעות של תעסוקה בעבודה אחרת. פריון העבודה תלוי **בטכנולוגיה, בהון הפיזי ובהון האנושי.**

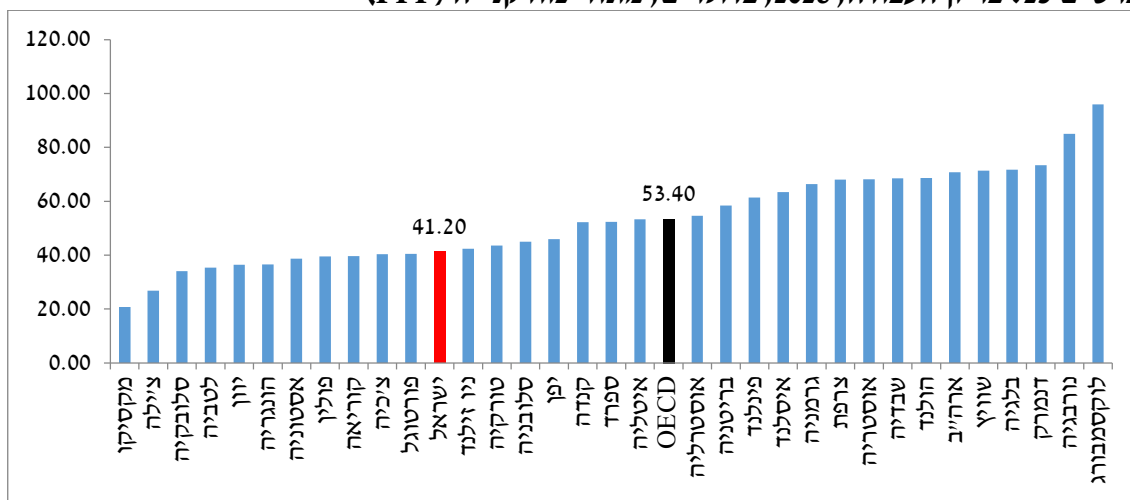
מדינת ישראל היא אחת החממות המרכזיות של העולם המפותח ליצירתיות ולחדשנות, שתי תכונות שהן מרכיבים מרכזיים בהגברת פריון העבודה, שמניע את הצמיחה הכלכלית. **למרות זאת, פריון העבודה בישראל הוא בין הנמוכים בעולם המפותח, והפער לעומת המדינות המובילות מתרחב לאורך העשורים האחרונים.** בתרשים הבא מופיע הממוצע הגיאומטרי של קצב הצמיחה בתמ"ג לשעת עבודה מאז שנת 1996. קו המגמה מראה כי זה כבר כמעט 30 שנים (לפחות) ממוצע קצב הגדילה של פריון העבודה במגזר העסקי עומד על כ-1.5%, ובכלל המשק אין עלייה בקצב. הדבר נכון לא רק לגבי הממוצע אלא גם לגבי שיעור השינוי השנתי.

בשנת 2018 עמד פריון העבודה בישראל על כ-41.2 דולרים לשעת עבודה, והיה נמוך בכ-22% מזה של מדינות ה-OECD, ובכ-40% מזה של ארצות הברית. רמת פריון העבודה הנמוכה בישראל דומה יותר לפריון במדינות כגון צ'כיה, סלובקיה ניו-זילנד ופורטוגל, ורחוקה מהרמה במדינות המובילות ב-OECD. הממוצע בקרב ה-OECD עמד על 53.4 דולרים לשעת עבודה. יש לציין כי בחישוב התוצר לעובד הפער קטן יותר, מכיוון שמספר שעות העבודה השנתי של העובד הישראלי גדול משל המועסקים במדינות המפותחות. קרי, ישראלים מצליחים לצמצם את הפער בפריון העבודה רק באמצעות מספר רב יותר של שעות עבודה לעובד. כמו כן, קצב גידול פריון העבודה בישראל אף הוא נמוך יחסית למדינות המפותחות.

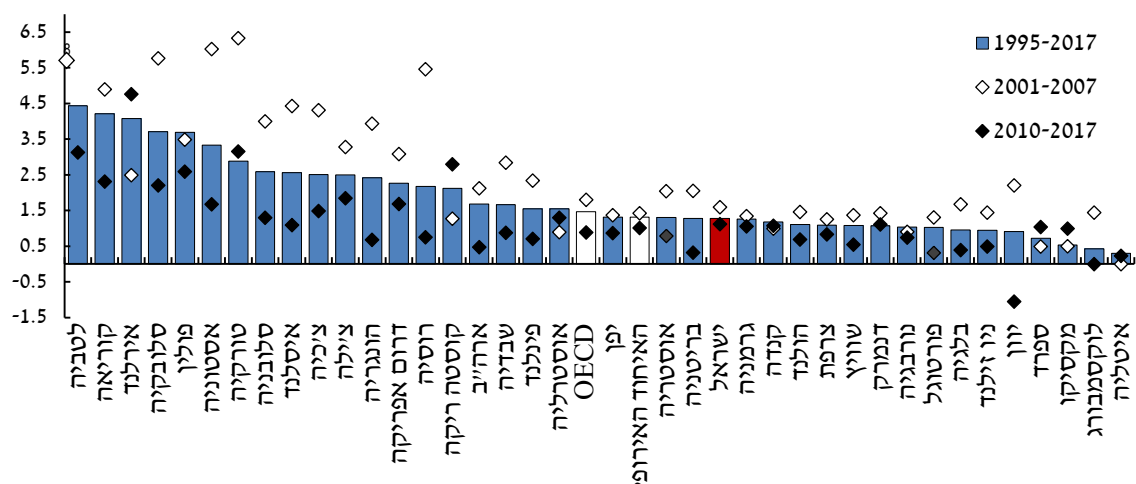
תרשים 14: תוצר מקומי נקי לשעת עבודה, שיעור שינוי שנתי



תרשים 15: פריון העבודה, 2018, בדולרים, מונחי כוח קנייה (PPP)



תרשים 16: שיעורי שינוי שנתיים בפריון העבודה, בדולרים, מונחי כוח קנייה (PPP)



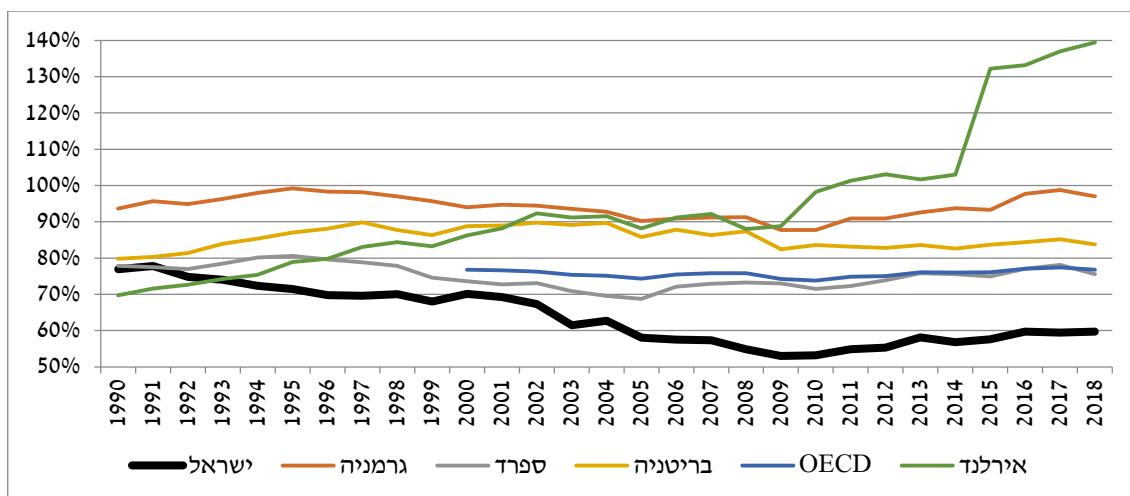
מקור: עיבודי מרכז מאקרו לנתוני OECD, Productivity Statistics (database).

כמו כן, מדד נוסף המאפשר לראות את ההתדרדרות בתוצר העבודה בישראל לאורך השנים הוא מדד הבוחן את התוצר לשעת עבודה בישראל כאחוז מהתוצר לשעת עבודה בארה"ב. כך, בשנת 1990 עמד התוצר לשעת עבודה בישראל על 76.9% מהתוצר לשעת עבודה בארה"ב. לאורך השנים נתון זה הלך ונשחק עד שעמד בשנת 2009 על שפל של 53.0% מהתוצר לשעת עבודה של עובד בארה"ב. מאז חלה השתפרות מסוימת עם כי איטית במיוחד בתוצר לשעת עבודה בישראל ביחד לזה של ארה"ב ובשנת 2018 הנתון עמד על 59.7%. קרי, לכל הפחות במשך שלושה עשורים נרשמת שחיקה בתוצר לשעת עבודה של עובד בישראל בהשוואה לארה"ב, שחיקה שמגמת הבלימה שלה איטית במיוחד בשנים האחרונות.

לצורך השוואה, מדינה כמו ספרד שעמדה בשנת 1990 על תוצר לשעת עבודה ביחס לארה"ב דומה לתוצר לשעת עבודה של ישראל -77.8%, הצליחה פחות או יותר לשמר נתון זה, ובשנת 2018 התוצר לשעת עבודה בספרד עמד על 75.5% מזה של ארה"ב. לעומת זאת, באירלנד, התוצר לשעת עבודה ביחס לארה"ב בשנת 1990 היה אף נמוך בהשוואה לישראל ועמד על 69.7% בלבד. לאורך השנים הצליחה אירלנד לשפר את התוצר לשעת עבודה ובשנת 2011 לראשונה התוצר לשעת עבודה במדינה היה גבוה אף יותר ממה שנרשם בארה"ב ועמד על 101.3%. בשנים האחרונות נרשם זינוק משמעותי בתוצר לשעת עבודה באירלנד וזה עמד בשנת 2018 על 139.5%. בממוצע בקרב מדינות ה-OECD מאז שנת 2000 ועד 2018 נשמר התוצר לשעת עבודה ועומד בממוצע על 75.7% מהתוצר לשעת עבודה בארה"ב. קרי, היחס של התוצר לשעת עבודה בישראל לזה של ארה"ב היה דומה לממוצע ה-OECD בשנת 1990 ומאז חלה שחיקה משמעותית בנתון הישראלי בהשוואה לממוצע ה-OECD.

עולה השאלה מדוע הפריון לשעת עבודה בישראל נמוך יחסית, ומדוע אינו מתכנס לרמות גבוהות יותר. סוגיה זו הינה בעלת חשיבות מקרו כלכלית רבה הואיל והפריון לעובד משפיע באופן ישיר ומשמעותי הן על הצמיחה במשק בטווח הארוך והשגשוג הכלכלי של ישראל והן על רמת החיים הממוצעת של אזרחי ואזרחיות המדינה, אם דרך השכר נטו ואם דרך השירותים הציבוריים המוצעים לציבור הרחב. בהקשר הקורונה, השאלה מקבלת חשיבות מרכזית אף יותר, שכן אחת הדרכים להתמודד עם הפגיעה בצמיחה שצפויה להיווצר כתוצאה מהמשבר היא באמצעות שיפור פריון העבודה במשק. שיפור של פריון העבודה במשק יוכל לאפשר צמיחה גבוהה יותר כמו גם הפחתה של שיעורי האבטלה.

תרשים 17: התוצר לשעת עבודה במדינות נבחרות ביחס לתוצר לשעת עבודה בארה"ב, 1990-2018



מקור: OECD.statas

רמת הפרייון מורכבת משלושה "מקורות"; הראשון הוא עצימות ההון הפיזי; השני הוא ההון האנושי; והשלישי הוא הפרייון הכולל, אשר נהוג ליחסו להתפתחות טכנולוגית, יעילות בייצוא ועוד. שינויים ברמת הפרייון נובעים לכן משינויים באחד מגורמים אלו. לכן, במסגרת תכנית היציאה ממשבר הקורונה מוצע לקדם את הצעדים הבאים בכדי לשפר את פרייון העבודה הישראלי ולאפשר התגברות מהירה יותר על המשבר תוך טיפול באחד מהחסמים המרכזיים במשק הישראלי:

השקעה בתשתיות פיזיות

אחד החסמים המרכזיים לשיפור פרייון העבודה במשק הישראלי היא השקעה ירודה בתשתיות הון פיזי במדינה. אחת התשתיות המשמעותיות ביותר, אשר ללא טיפול נרחב בה, יהיה קשה לשפר את פרייון העבודה היא השקעה בכבישים ובתחבורה ציבורית בישראל. לפי דוח של ה-OECD, פקקי תנועה בישראל גוררים לפגיעה בתוצר בסך של 2%, קרי של 28 מיליארד ₪ בשנה. ניתן לראות כי יחס הצפיפות של מספר כלי רכב ביחס לאורך דרכים סלולות בישראל הוא החמור ביותר ב-OECD. כמו כן, למרות ההשקעות הגוברות בתחבורה ציבורית בשנים האחרונות מרבית הנסיעות מתבצעות במכוניות, ולמרות שמדובר במדינה קטנה מספר הקילומטרים לרכב בשנה בישראל הוא השני הגבוה ביותר ב-OECD, שני רק לארה"ב.

תרשים 18: צפיפות כלי רכב ביחס לאורך הכבישים הסלולים, מדינות ה-OECD, 2015



מקור: OECD Environmental Outlook 2015

כחלק מתהליך ההתמודדות עם משבר הקורונה, החליטו משרד האוצר ומשרד התחבורה בישראל על קידום מספר פרויקטים בתחום התחבורה הציבורית במשך הסגר עליו הוכרז כתהליך ההתמודדות עם משבר הקורונה. העלות התקציבית שהוקצתה לקידום פרויקטים בתחום התשתית התחבורתית בישראל היא בסך 1.1 מיליארד ₪. בין היתר הפרויקטים אשר האצתם אושרה כוללים: (1) הקדמת החשמול של קו הרכבת בין ירושלים לתחנות תל-אביב השלום וסבידור מרכז, ובהמשך גם לתל אביב האוניברסיטה והרצליה; (2) תחזוקת כבישים דוגמת תיקום בורות, ריבודים ומעקות; (3) שדרוג ותחזוקת תחנות ומסילות הרכבת; (4) קידום מסילת הרכבת בתוואי הכביש המחבר בין מודיעין לראשון לציון; (5) האצת העבודות במקטעים העילאיים בקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב ו- (6) תקצוב פרויקט "נתיבים מהירים" מראשון לציון לתל אביב ומתניה ושפיים לתל אביב¹⁰.

מדובר בצעד ראשון חיובי, אשר נדרש להמשיך ולהעמיקו עם החזרה לשגרה גם בזמן קורונה. שורת הצעדים הנדרשת בין היתר הם:

- 1. הגברת השקעה - הגברה מסיבית של ההשקעה בתשתיות של תחבורה ציבורית והאצת פרויקטים בתחום התשתיות ברמה הלאומית דוגמת האצת פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן, שדרוג מערך הרכבות והחיבוריות לתשתית תחבורה ציבורית עירונית.**
- 2. תמריצים שליליים - בהתאם להמלצות ה-OECD, נדרש לקדם מערך של תמריצים שליליים לשימוש בכלי רכב במרכזי המטרופולין בישראל בתצורות שונות**
 - גביית תשלומים עבור נסיעה במרכזי המטרופולין בישראל בשעות העומס.
 - העלאת המחיר עבור חנייה במרכזי הערים לתושבים המגיעים מחוצה להם.
 - הפחתת הטבות מס על שימוש ברכב

את הרווחים שיווצרו לממשלה כתוצאה מאותם תמריצים שליליים לשימוש בכלי רכב בשעות עומס יש להשקיע בשדרוג תשתיות התחבורה הציבורית.

¹⁰ הודעה לעיתונות: משרד האוצר אישר: האצת פרויקטי תחבורה בגובה 1.1 מיליארד שקל, https://www.gov.il/he/departments/news/press_07042020_f30

3. **שדרוג צי האוטובוסים - שדרוג מערך התחבורה הציבורית הנוכחי בדגש על שדרוג צי האוטובוסים של החברות המובילות בישראל**

4. **תחבורה אלטרנטיבית** – בשנים האחרונות, ובעיקר בגוש דן ישנה פריחה של שירותי תחבורה אלטרנטיביים אשר בכוחם להפחית את העומס הקיים על הכבישים. בין היתר מדובר במסלולי אופניים, שירותי אופניים וכלי רכב חשמליים, מערך תחבורה שיתופית וכיו"ב. נדרש להגביר את הנגישות של מערכים אלו במטרה להפחית את העומס הקיים על הכבישים תוך מתן פתרונות והתחשבות באוכלוסיית הולכי הרגל (במקרה של אופניים וכלי רכב חשמליים אחרים).

כאמור, נקיטה בצעדים אלו והפחתה של עומסי התנועה בישראל פוטנציאל לתרום 28 מיליארד ₪ למשק מדי שנה ובכך להגביר בצורה משמעותית את פריון העבודה כמו גם את הרווחה של אזרחי ישראל. יש להמשיך ולהעמיק את המגמה אשר התחילה במהלך משבר הקורונה בכדי לקדם פתרונות לכך שישראל הפכה להיות המדינה הצפופה ביותר במערב על הכבישים.

הכשרה מקצועית ושיפור ההון האנושי

אחד הבעיות המרכזיות בדרך לשיפור פריון העבודה בישראל היא ההשקעה הנמוכה בהכשרות מקצועיות וטיפול מיומנויות בקרב עובדים, בעיקר בלתי מיומנים בשוק העבודה המקומי. בניגוד לישראל, במדינות רבות דוגמת גרמניה ואוסטריה הכשרה מקצועית בתיכון והתנסות בדמות פרקטיקום מאפשר צוהר לעולם העבודה והתנסות ברכישת מקצוע, בעיקר לתלמידים המתקשים במקצועות עיוניים. לצד מערכת החינוך העיונית המרכזית, בה יש לשאוף לשמר את החלק המרכזי של התלמידים בתיכון, יש לאפשר פיתוח מיומנויות מתקדמות בתחומים מקצועיים.

על הכשרה מקצועית במסגרת בתי הספר להיות כזו המאפשר רכישה מגוון רחב של מיומנויות. מצד אחד, על התלמידים הלוקחים בו חלק לרכוש מיומנויות הנחשבות "רכות" כגון עבודת צוות, יכולות תקשורת, משעת, פתרון בעיות, כתיבת קורות חיים, מיומנויות ראיון עבודה וכיו"ב. רכישה של מיומנויות כלליות מסוג אלו מאפשרת גמישות תעסוקתית בעתיד ולא מסלילה את התלמידים למקצוע מסוים. מצד שני, על התלמידים הלוקחים חלק במערכת הכשרות זה ליכות להכשרה טכנולוגית מתקדמת שתאפשר להם להשתלב בשוק העבודה העתידי אשר חשוף לתהליכי דיגיטציה ואוטומציה. בהקשר זה חשוב לציין, כי ללא עדכון משמעותי של תכניות הלימוד כך שיאפשרו לימוד טכנולוגי מתקדם כלל לא בטוח שהכשרות מקצועיות במתכונתן הנוכחית יתרמו לשיפור פריון העבודה.

על כן, יש לשאוף כי תכניות הלימוד של ההכשרות המקצועיות ושל בתי הספר הטכנולוגיים-עיוניים תתעדכן בשיתוף הממשלה, מוסדות אקדמיים ומעסיקים. לאור האמור לעיל, ממליץ בנק ישראל בדו"ח מיוחד בנושא הפריון לשמר את האפשרות ללמוד במגמות לימוד מקצועיות לצד מתן אפשרות להעדפה מתקנת בתיכון. כמו כן, יש לחזק את ההכשרות המקצועיות בדגש על הכשרות טכנולוגיות. יש לקדם את המכללות הטכנולוגיות ולהגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים בהם. באופן כללי מוצא דו"ח בנק ישראל כי תוספת תקציבית של 0.05% מהתוצר לשינוי סדרי עדיפויות ועדכון תכני לימוד בכל הנוגע להכשרות מקצועיות טכנולוגיות יכולה לתרום לתוספת של 4% בפריון העבודה במשק. טווח הזמן בין ההשקעה לבין התוצאות צפוי לעמוד על כ-10 שנים. כמו כן, הוצאה תקציבית משמעותית יותר בשיעור של 1% לשיפור ההון האנושי בישראל מסך התוצר, אשר תאפשר השוואה של ההוצאה לתלמיד בישראל לממוצע בקרב

מדינות ה-OECD, תוביל לעליה של 6.6% בפריון העבודה. שיפור ההון האנושי מתמקד בשלושה סעיפים מרכזיים:

- שיפור איכות החינוך – יוביל לתרומה של 2.8% בפריון העבודה
- הגדלת מספר שנות הלימוד של חרדים וערבים – יוביל לתרומה של 1.8% בפריון העבודה
- תרומה לשיפור ההשקעה בהון הפיזי כתוצאה מהשקעה בהון האנושי – יוביל לתרומה של 2% בפריון העבודה.

עם זאת, הצעדים הללו צפויים להתמש בטווח הבינוני והארוך. חשוב לציין כי השקעה בתחום ההכשרות המקצועיות יכולה להיות בעלת עלות תקציבית נמוכה באופן יחסי ביחס לתרומה של ההשקעה לפריון העבודה, ככל שתכניות ההכשרה המקצועית מאפשרות רכישת של מיומנויות רכות לצד מיומנויות טכנולוגיות מתקדמות.

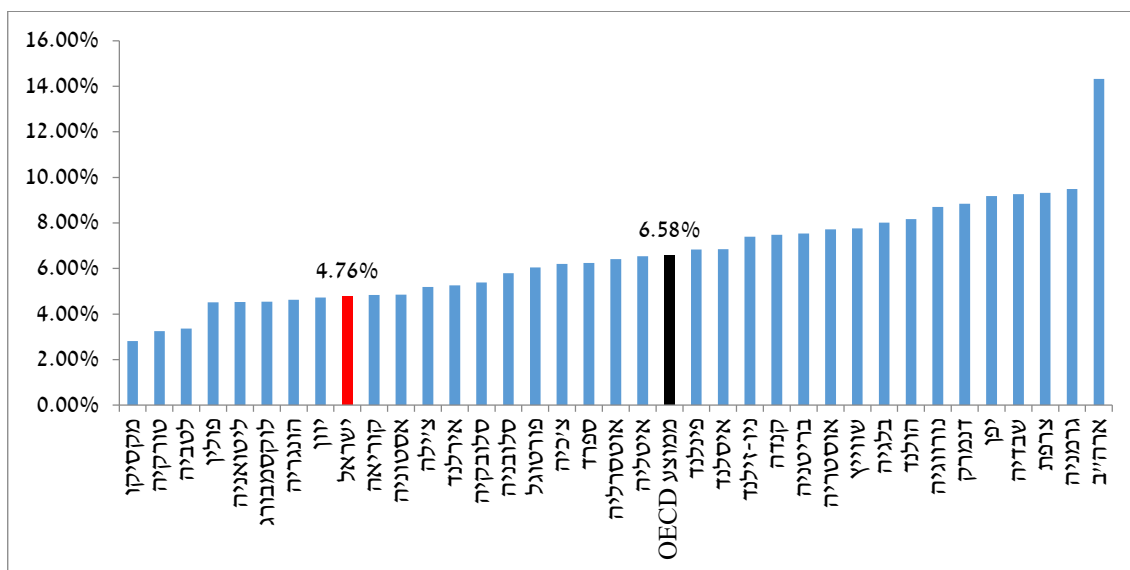
הגברת ההוצאה על שירותים חברתיים

מערכת הבריאות

בחזית המאבק בקורונה מצויה מערכת הבריאות הישראלית. עם פרוץ המשבר, אחד החששות המרכזיים אשר עמדו בקרב מקבלי ההחלטות בישראל היא חוסר היכולת של מערכת הבריאות הישראלית לעמוד בהתפרצות המחלה וכי מספר החולים הקריטיים הצפויים להתקבל בבתי החולים השונים, חולים אשר נדרשים להנשמה ולטיפולים מתקדמים אחרים, צפויים להוביל לקריסת המערכת. לאור חשש זה, הוחלט על מדיניות הבידוד החברתי והסגר על המשק. קרי, ליכולת של מערכת הבריאות הישראלית לעמוד בפני עומס של חולים חשיבות מיוחדת בעת מקבלי ההחלטות שוקלים את צעדיהם השונים. ככל שמערכת הבריאות הישראלית תזכה למשאבים הנדרשים בכדי להתכונן למשברים מסוג זה, הרי שהגזרות הכלכליות העתידיות מהתפרצויות נוספות של מגפות באופן כללי ושל מגפת הקורונה באופן ספציפי, צפויות להיות נמוכות יותר. תקצוב נוסף למערכת הבריאות הינו חיוני לצורך שמירה על הכלכלה בריאה בעת התפרצות של נגיף.

בפועל, ההוצאה הציבורית של ישראל על בריאות עומדת על 4.76% מהתוצר, בעוד ההוצאה הממוצעת בקרב מדינות ה-OECD היא 6.58% מהתוצר. קרי, בכדי להגיע להוצאה הציבורית הממוצעת של שירותי בריאות, על ישראל להגביר את הוצאות הבריאות שלה ב-25 מיליארד ש. עם זאת, הוצאה כשלעצמה אינה תעודת ביטוח למערכת יעילה ואפקטיבית אשר מצליחה לטפל במשבר הקורונה. כך, שיעור ההוצאה הציבורי על מערכת הבריאות בארה"ב עומד על 14.32% ומערכת זו נחשבת ללא יעילה ובוודאי לא לכזאת שהצליחה להתמודד בצורה יעילה עם משבר הקורונה. לכן, בכדי להבטיח שתוספת התקציבית לה משוועת מערכת הבריאות המקומית, נדרש להבטיח כי תוספת התקציב תתועל באופן כזה שיגביר את היעילות של המערכת ויאפשר לה להתמודד בצורה מוצלחת או עם גל שני של התפרצות נגיף הקורונה או אם התפרצות של תחלואה מסוג אחר. מעבר לזאת, שיפור היעילות של מערכת הבריאות הציבורית בישראל צפוי לסייע לביצועים של מערכת הבריאות גם בזמן שגרה.

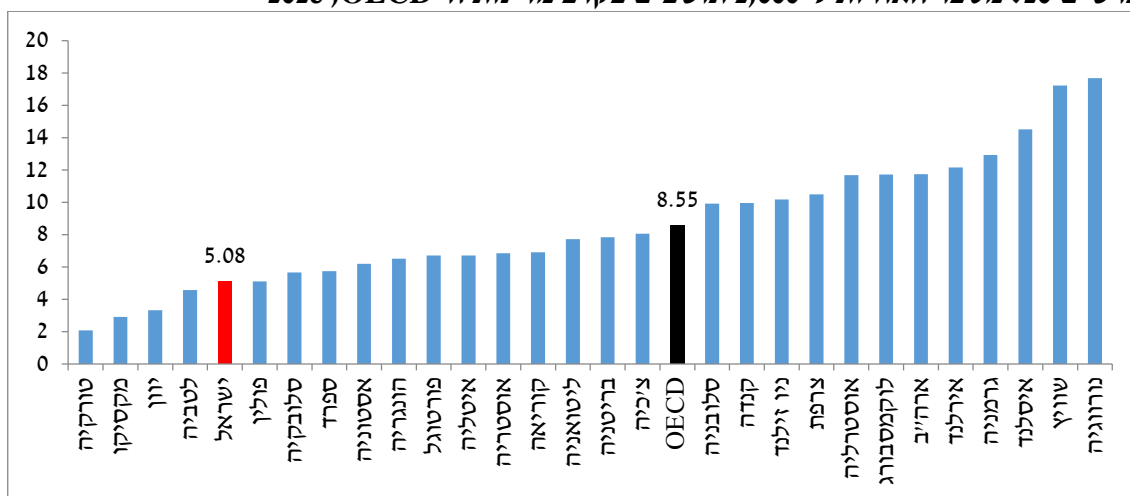
תרשים 19: שיעור ההוצאה הציבורית על בריאות כאחוז מהתמ"ג, מדינות ה-OECD, 2018



מקור: OECD

גם מבחינת ההוצאה לנפש, ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל מפגרת אחר הממוצע בקרב מדינות ה-OECD. כך, ההוצאה הממוצעת לאזרח בישראל על שירותי בריאות ציבורית עומדת על 1,773 דולר בעוד ההוצאה הממוצעת בקרב מדינות ה-OECD עומדת על 3,040 דולר. אחת הבעיות החמורות ביותר, אשר דורשת טיפול מידי במסגרת תכנית היציאה מהמשבר היא הגברת מספר התקנים לאחיות העובדות במערכת הבריאות הציבורית. כך, מספר האחיות ל-1,000 תושבים בישראל הוא 5.08 בהשוואה ל-8.55 בממוצע בקרב מדינות ה-OECD. מבחינה היסטורית ניתן לראות כי שיעור האחיות באוכלוסייה בישראל היה נמוך בהשוואה בינלאומית מאז שנת 2000. גם העלייה המתונה בשיעור האחיות מאז 2010 אינה מקרבת את ישראל אל ממוצע ה-OECD וניכר כי נדרש שינוי מגמה מהותי בכדי להדביק את הפער הקיים.

תרשים 20: מספר האחיות ל-1,000 תושבים בקרב מדינות ה-OECD, 2018

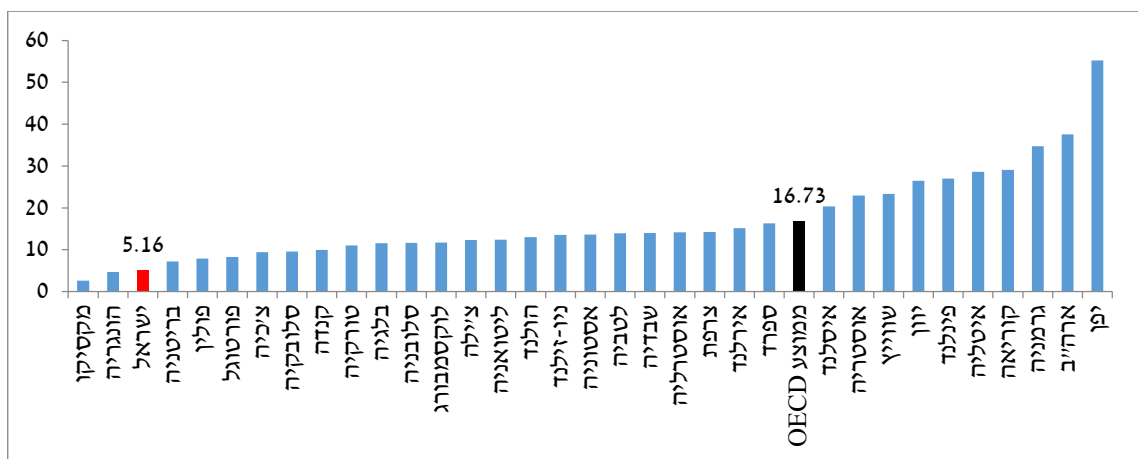


מקור: OECD

מבחינת תמונת המצב של מספר הרופאים בישראל, התמונה מחמיאה מעט יותר כאשר מספר הרופאים ל-1,000 תושבים עומד על 3.1 בהשוואה ל-3.2 בקרב מדינות ה-OECD. עם זאת, התמונה בכל הנוגע לבוגרים של לימודי רפואה עגומה הרבה יותר וככל שמגמה זו תשמר צפויה לייצר בעיה בעתיד בכל הנוגע לשיעור הרופאים באוכלוסייה. כך, מספר הבוגרים של לימודי רפואה בישראל הוא הנמוך ביותר בקרב כלל מדינות ה-OECD ועומד על 6.9 לכל 100,000 תושבים.

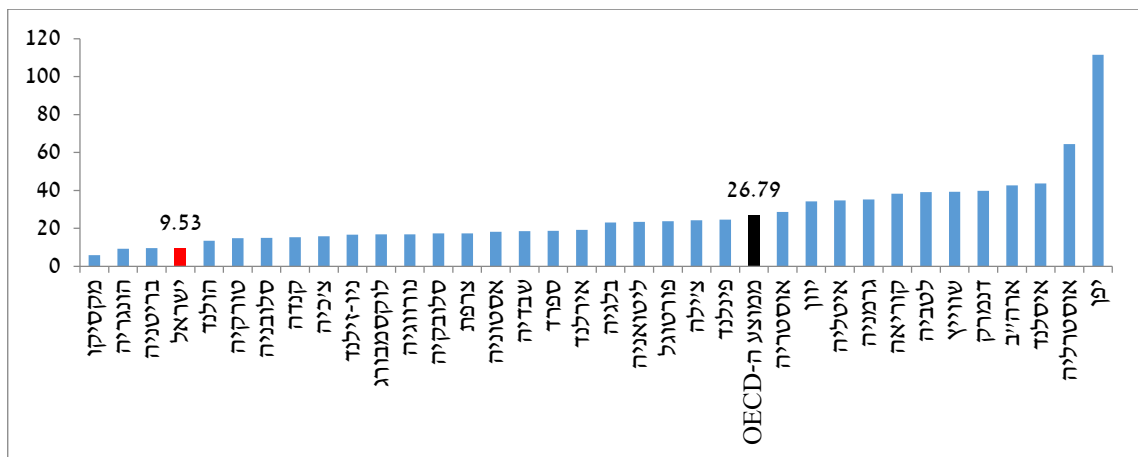
בכל הנוגע לבדיקות רפואיות ניתן לראות כי ישראל מפגרת במדדים המובילים אחר מרבית מדינות ה-OECD. בישראל מתקיימות בשנה 38.4 בדיקות MRI לכל 1,000 תושבים בעוד הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עומד על 64.71 בדיקות ל-1,000 תושבים. מאחורי ישראל מצויות רק פולין, קוריאה, צ'ילה וניו-זילנד. הדבר נובע מכך שישנו מחסור משמעותי במכונות MRI בישראל – רק 5.2 מכונות לכל מיליון תושבים כאשר הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עומד על 16.7. רק מקסיקו והונגריה מסתרכות אחרי ישראל. כמו כן, מספר מכשירי ה-CT לנפש בישראל נמוך במיוחד בהשוואה בינלאומית – 9.52 מכשירים למיליון תושבים בהשוואה לממוצע של 26.79 בקרב מדינות ה-OECD. רק מקסיקו, הונגריה ובריטניה מסתרכות אחרי ישראל.

תרשים 21: מספר מכשירי MRI למיליון תושבים, OECD, 2018



מקור: OECD

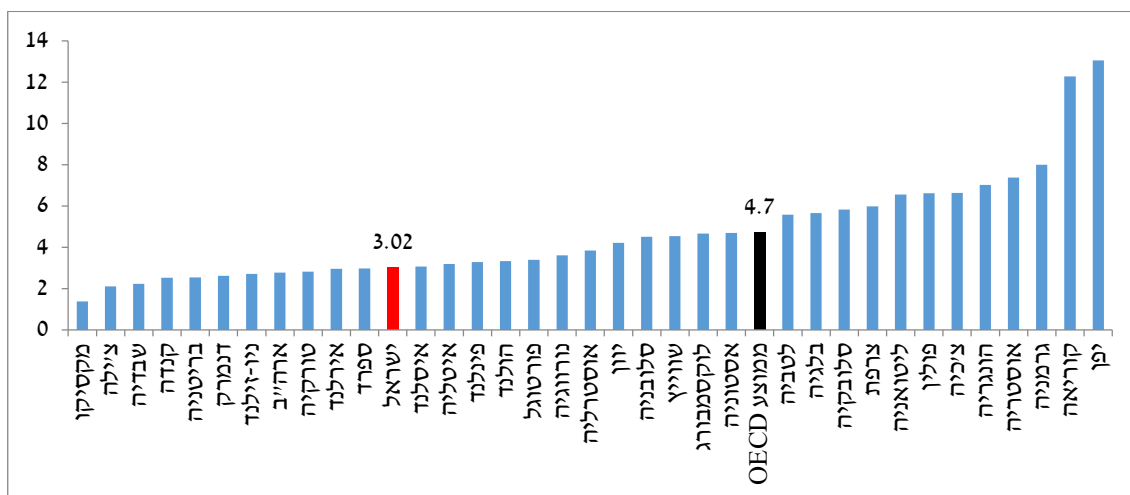
תרשים 22: מספר מכשירי CT למיליון תושבים, OECD, 2018



מקור: OECD

כמו כן, נתון בעייתי נוסף הוא מספר מיטות האשפוז בבתי החולים. נתון זה הוכח כקריטי בכדי להתמודד עם התפרצות מגפות דוגמת הקורונה. בישראל מספר מיטות האשפוז עומד על 3.02 לעומת ממוצע של 4.7 בקרב מדינות ה-OECD. ככל שניתן יהיה להגדיל את מספר מיטות האשפוז הדבר ייטיב גם עם מצבה של מערכת הבריאות בזמן שגרה, אך במיוחד יאפשר אורח נשימה למדינה בזמן התפרצות של תחלואה שכן האיום על תפוסה מלאה בבתי החולים ירד בצורה משמעותית.

תרשים 23: מספר מיטות אשפוז בבתי חולים ל-1,000 תושבים, OECD, 2018



מקור: OECD

לסיכום, הקורונה היוותה דוגמא נוספת לכך שמערכת בריאות ציבורית יעילה ומתפקדת הינה חיונית הן בכדי להבטיח את בריאותם של התושבים במדינה, אך גם בשביל לאפשר מרווח פעולה למקבי החלטות לפני החלטה על סגר כללי והפסקת הפעילות הכלכלית. בישראל, נוצר חשש מכך שמערכת הבריאות הציבורית, אשר תקציביה אינם מספיקים לימי שגרה, תקרוס באופן מהיר לאור התפרצות התחלואה, ובין היתר על כן הוחלט על סגר כללי באופן מהיר. עם זאת, המחיר הכלכלי של החלטה זו היה משמעותי במיוחד. בכדי לאפשר בעתיד, בין אם בהתפרצות נוספת של נגיף הקורונה או התפרצות תחלואה אחרת, ובין אם בזמן שגרה, פעילות יעילה יותר של מערכת הבריאות יש להגביר בצורה משמעותית את התקציב שלה. בכדי להשוות את ההוצאה הציבורית על בריאות לזו הנהוגה בקרב מדינות ה-OECD נדרשת תוספת תקציב של 25 מיליארד ₪. בכדי להבטיח שתוספת התקציב תפעל ביעילות יש להבטיח שני רכיבים מרכזיים – הרכיב הראשון הוא תגבור כוח האדם הקיים במערכת בדגש על הגדלת מספר התקנים של אחיות, אך גם מספר התקנים של רופאים באמצעות הגברת מספר הבוגרים של תכניות הרפואה בארץ. הרכיב השני, והלא פחות חשוב הוא הגברת הרכש של ציוד רפואי מתקדם דוגמת מכשירי MRI ו-CT לצד הגברת מספר מיטות האשפוז. שני רכיבים אלו יחדיו – הגברת כוח האדם והגברת מלאי הציוד הרפואי – יאפשרו מרווח נשימה מוצלח יותר לישראל בזמן שגרה ובהתפרצות עתידית.

מערכת החינוך

סוגיה מרכזית נוספת היא התפקוד של מערכת החינוך בעת משבר הקורונה. במסגרת צעדי הריחוק החברתי, ובכדי להימנע ממצב בו ילדים משמשים כנשאים של הנגיף ומהעברתו למבוגרים, הוחלט בישראל, בדומה למדינות אחרות בעולם, כבר באמצע חודש מרץ על סגירת מערכת החינוך המקומית. הסגירה כללה את כלל מערכות החינוך החל מהגיל הרך ועד האוניברסיטאות. אחד הדיונים המרכזיים בעת משבר הקורונה הוא המועד הנכון ביותר לפתיחה מחדש של מערכת החינוך, שכן פתיחתה חיונית בכדי להחזיר את המשק לפעילות מלאה כפי שהיה נהוג לפני משבר הקורונה. **במדינות שונות נבחרו אסטרטגיות שונות לאסטרטגיית היציאה למערכת החינוך:**

באופן כללי, ניתן לראות כי תהליך החזרת מערכת החינוך לפעילות הינו תהליך הדרגתי אשר מתרחש בכיתות קטנות המאפשרות לקיים ריחוק חברתי. **במדינות צפון אירופה** ניתנה עדיפות על החזרתם של ילדים צעירים לבתי ספר וזאת בכדי לאפשר להורים לחזור לעבודה ולאור הטענה שלמידה מרחוק מוכחת כפחות אפקטיבית בקרב ילדים בגילאים צעירים יותר. לעומת זאת, **במדינות מרכז אירופה** דוגמת גרמניה ואוסטריה, ניתנה עדיפות להחזרת תלמידי התיכון המסיימים את לימודיהם השנה והחזרת תלמידים המצויים במעבר בין חטיבה לחטיבה (יסודי לחטיבת ביניים, וחטיבת ביניים לתיכון). ישנן מדינות אחרות כמו **טאיוואן** בהן החזרה לשגרת לימודים היתה מהירה תוך שמירה על כללי התנהגות קפדניים ביותר.

בישראל הוחלט בשלב הראשוני על החזרה משולבת של ילדים בכיתות א'-ג' ושל תלמידי תיכון המתכוננים לבגרויות. עם זאת, לאור הצורך להקטין את מספר התלמידים בכיתה והחשש מהתפרצויות נקודתיות של המחלה, מערך הלמידה מרחוק ממשיך להיות משולב במסגרת הלימוד. בין היתר עולה כי במסגרת תכנית היציאה נדרש כי בתי הספר יעמדו בתנאים הבאים¹¹:

- הקפדה על ריחוק פיזי בכיתות ומרחק בין שולחנות כאשר השאיפה היא לתלמיד אחד לכל שולחן.
- במידת הצורך לימודים במשמרות בשתי קבוצות שילמדו בימים נפרדים.
- שמירה על ציוד אישי ומניעה ככל הניתן משימוש בציוד ציבורי המצוי בכיתות.
- סידורי כניסה מיוחדים בכניסה למוסדות הלימוד תוך מניעה של התקהלות.
- חיטוי וחלוקת חומרי הגנה לתלמידים תוך שמירה על כללי היגיינה מחמירים.

בכל מקרה, תהליך החזרה לשגרה של מערכת החינוך צפוי להיות הדרגתי ואיטי. מדובר בהזדמנות להתמודד עם מספר חסרונות של מערכת החינוך המקומית

¹¹ סקירה מיוחדת של משרד החוץ – אסטרטגיית יציאה – מערכת החינוך – מבט השוואתי בינלאומי

השוואה בינלאומית – תכנית יציאה

לאור התפשטות נגיף הקורונה מדינות רבות בוחרות לנקוט בצעדים של ריחוק חברתי אשר בין היתר מייצרים מגבלות על המגזר העסקי ומאטות את הפעילות הכלכלית. מגבלות התנועה שיושמו על הציבור במדינות רבות הובילו לעצירה כמעט מוחלטת של שווקים כלכליים רבים. ברחבי העולם ממשלות נוקטות בצעדים שונים במטרה לסייע למגזר העסקי. המטרה של הסיוע הינה כפולה – ראשית אפשרות למגזר העסקי להמשיך ולפעול תחת תקנות החירום השונות ולמנוע הקפאה מוחלטת של המשק. שנית, מתן אפשרות לחזרה מהירה לשגרה עם תום התפשטות הנגיף במטרה להבטיח קליטה מהירה של עובדים וחזרה לפעילות עסקית מלאה.

ניתן לחלק את התכנית להתמודד עם משבר הקורונה של מדינות רבות לשלושה רכיבים מרכזיים – התמודדות בריאותית עם התפשטות הנגיף; תכנית פיצוי וסיוע לעסקים ולאנשים בזמן משבר הקורונה ולאור מגבלות הסגר והריחוק החברתי; ותכנית שיקום ופיתוח המשק לאחר תום תקופת הסגר והמגבלות החברתיות. מסמך זה יתמקד בצעדים הכלכליים שנקטים במדינות שונות בדגש על תכנית פיצוי וסיוע לעסקים בזמן המשבר והתכנית ליציאה ממנו.

באופן כללי עולות שתי מסקנות מהשוואה בינלאומית זו. המסקנה הראשונה היא שהתכנית הכלכלית אשר הוצגה בישראל דלה באופן יחסי בהשוואה בינלאומית. גובה התכנית אשר מוערכת על ידי האוצר בכ- 80 מיליארד ש"ח מהווה כ-5.7% מהתמ"ג המקומי. בכדי להשוות את היקף החבילה לזו הנהוגה במדינות רבות עליה להוות לפחות 12% מהתמ"ג, קרי עליה לגדול ל-170 מיליארד ש"ח. הדגש בתכנית צריך להיות על עידוד תעסוקה וקליטת עובדים בקרב מעסיקים. המסקנה השנייה היא שמדינות רבות מתקשות לאמץ תכנית יציאה סדורה ומרכזת תשומת הלב נתון לטווח הקצר. עם זאת, נדרשת חשיבה לטווח הארוך ולצעדים שישקמו את הכלכלות לא רק באופן מידי אלא יאפשרו שיקום ממושך, הפחתה של האבטלה וחזרה לצמיחה ברת קיימא.

להלן הממצאים העיקריים.

ארה"ב

בשבועות הראשונים לאחר התפשטות הקורונה בארה"ב נרשמה שאננות בקרב ההנהגה הפוליטית האמריקאית בכל הנוגע להתפשטותו. כתוצאה מכך בעוד שב-15.03.2020 מספר המקרים הכולל בארה"ב עמד על 3,124, הרי שב-31.03.2020 מספר המקרים עמד על 187,899 מקרים וב-15.04.2020 על 641,594. כתוצאה מכך, מספר המתים ב-15.04.2020 כתוצאה מהסתבכות של נגיף הקורונה בארה"ב עמד על 40,587. המדינה בארה"ב אשר ספגה את הנזק המשמעותי ביותר היא ניו יורק בה ב-15.04.2020 היו קרוב לרבע מיליון נדבקים, וקרוב למחצית ממספר המתים הוא מניו יורק. מדינות נוספות עם חשיפה משמעותית לקורונה הן ניו-ג'רזי, מסצ'וסטס, פנסילבניה וקליפורניה. לאור ההערכות המוגבלות של הממשל אל מול התפתחות הקורונה הפכה ארה"ב למדינה עם ההתפשטות הנרחבת ביותר של הנגיף. כך, רק ב-16.03.2020 הומלץ על הימנעות מהתכנסות של מעל 10 אנשים וב-19.03.2020 על הימנעות מנסיעות אל מחוץ למדינה. החלטה על מדיניות של סגר הושארה בידי מושלי המדינות. המדינה הראשונה שהחליטה על צעד זה היתה קליפורניה ב-19.3.2020. עם זאת, חלק משמעותי יותר של מדינות החליט על

מדיניות של סגר רק ב-23.03.2020. עד לסוף חודש מרץ, כ-31 מדינות בארה"ב החליטו על סגר, וב-7.4.2020 מספר המדינות שהחליט על סגר עמד על 43. לאור משבר הקורונה, מספר המובטלים בארה"ב קפץ ל-16 מיליון אנשים ולשיעור של 14.7%, שיא שלא נראה מאז 1940.

לצד התגובה והצעדים הבריאותיים שננקטו אושרו בארה"ב מספר חבילות סיוע לכלכלה. ראשית, עוד ב-13.03.2020 אושרה חבירה סיוע על ידי הקונגרס בסך 50 מיליארד דולר. ההצעה זכתה לתמיכה של כל חברי המפלגה הדמוקרטים ולתמיכתכם של 100 מתוך 140 חברים הקונגרס הרפובליקאים. בסך הכל, מדובר בתמיכה גורפת של הקונגרס בחבילת הסיוע הראשונה. ההצעה כללה תשלום ימי מחלה לתקופה של שבועיים לעובדים הנאלצים להפסיק את עבודתם לאור מחלה בקורונה, תשלום דמי אבטלה מוגברים וקיום בדיקות חינוך בנגיף לאנשים ללא ביטוח בריאות. מדובר היה רק בתכנית סיוע ראשונית כאשר מאז אושרה תכנית כלכלית נרחבת לייצוב הכלכלה האמריקאית בסך של 2 טריליון דולר, כ-10% מסך התמ"ג של המדינה. לצורך השוואה, תכנית החילוץ של הנשיא אובמה מהמשבר הפיננסי של 2008 עמדה על 800 מיליארד דולר בלבד.

בראש סדר העדיפויות של התכנית היא למצוא דרך להבטיח המשך קבלת שכר למיליוני עובדים שעבודתם הופסקה או הופרעה לאור המשבר. החבילה כוללת שלושה רכיבים מרכזיים – סיוע למערכת הבריאות האמריקאית, סיוע למגזר העסקי האמריקאי וסיוע לאזרחים. כך, נקבע בתכנית כי יוקצו 130 מיליארד דולר לסיוע לתעשיות הרפואיות ולבתי החולים בהתמודדות עם משבר הקורונה. כמו כן הוקמה קרן הלוואות בסך 500 מיליארד דולר המיועדת לעסקים קטנים ובינוניים כמו גם למדינות ולעיריות בהן ישנה התפרצות משמעותית של הנגיף, 50 מיליארד דולר חבילות חילוץ לחברות התעופה האמריקאית ועוד 349 מיליארד דולר הלוואות לעסקים קטנים. בכל הנוגע לסיוע לפרטים, הוחלט על תשלום של עד 1,200 דולר לאזרחים המרוויחים עד 99,000 דולר בשנה. כמו כן, משפחות תקבלנה סיוע בסך 500 דולר עבור כל ילד עד גיל 17. משך הזכאות לדמי אבטלה הוארך והקצאה גדלה בעד 600 דולר בשבוע. סיוע מיוחד יינתן לסטודנטים המתקשים בתשלומי שכר הלימוד.

לוח 5: עיקרי תכנית הסיוע האמריקאית להתמודדות עם משבר הקורונה

סיוע למערכת הבריאות	סיוע למגזר העסקי	סיוע לאזרחים
130 מיליארד דולר לתעשיות הרפואיות ובתי החולים	500 מיליארד דולר לקרנות לייצוב המשק לעסקים, מדינות ועיריות. התכנית מיועדת לעסקים הפועלים בארה"ב עם פחות מ-10,000 עובדים ומחזור של עד 2.5 מיליארד דולר.	תשלום חד פעמי בסך 1,200 דולר לאמריקאים או 2,400 דולר לזוגות המרוויחים עד 99,000 דולר בשנה (תשלומים מופחתים לבעלי הכנסות גבוהות).
חיוב חברות הביטוח הבריאותי לכלול בדיקות לנגיף הקורונה במסגרת הביטוח	חברות שיסתייעו בכספי החילוץ הפדרליים לא יוכלו לקנות בהם מניות של החברות בחזרה ושכר הבכירים בהם יוגבל.	הטבה בסך 500 דולר עבור כל ילד עד גיל 17.
1.32 מיליארד דולר מענקים לשירותי בריאות קהילתיים	תכנית חילוץ של 50 מיליארד דולר לחברות התעופה האמריקאיות.	דמי אבטלה מוגברים למובטלים חדשים – תוספת של 600 דולר בשבוע והארכת משך תקופת הזכאות.
	הקצאה של 349 מיליארד דולר להלוואות לעסקים קטנים.	הקמת קרן סיוע בסך 14 מיליארד דולר לסיוע לסטודנטים

לצד תכנית החילוץ משרד האוצר האמריקאי ביחד עם רשות המסים (IRS) נוקטים בצעדים הבאים:

- מועד דיווחי מס ותשלומי מס למס הכנסה פדרלי, **כולל מס עצמאים** נדחה בשלושה חודשים מה- 15.4.2020 ל-15.7.2020.
- אזרחים הזכאים להחזר מס מרשויות המס יהיו זכאים להחזר באופן מידי לאחר הגשת הטפסים הנדרשים.
- שיפוי לעסקים ולעובדים בעסקים קטנים ובינוניים (עד 500 מועסקים) אשר לא יכולים להגיע לעבודה בהתאם לקטגוריות הבאות:
 - שבועיים תשלום של ימי מחלה מלאים לעובדים המצויים בסדר או חולים בקורונה עד לסכום של 5,110 דולר.
 - שבועיים תשלום של ימי מחלה בשיעור של 67% מסך שכר העובד לעובדים המטפלים בקרוב משפחה המצוי בסגר ולעובדים המטפלים בילד שבית הספר שלו נסגר לאור הנחיות קורונה עד לסכום של 2,000 דולר.
 - אפשרות לזכאות ל-67% מהשכר לתקופה של 10 שבועות נוספים לאור חופשת מחלה או משפחה בנסיבות רלוונטיות, עד לסכום של 10,000 דולר.

כמו כן, לצד המאמצים שמבצעת הממשלה, התגייס גם הבנק הפדרלי האמריקאי, ה-fed, למאמצים לתמוך בפעילות העסקית במשק. כך, הוריד ה-fed בשתי פעימות את הריבית לשיעור של 0% ופתח בהרחבה מוניטרית בסך של 700 מיליארד דולר – 500 מיליארד מתוכן של בטחונות ו-200 מיליארד דולר של חוב המגובה במשכנתאות. ההכרזה והצעדים של ה-fed וגם של הממשל חריגים בהיקפם ומדובר בתכניות הסיוע הנרחבות ביותר מאז המשבר של 2008.

בכל הנוגע לתכנית היציאה של ארה"ב מהמשבר וחזרה לשגרה הנשיא טראמפ הכריז על תכנית בת שלושה שלבים. החזרה לשגרה לא מתרחשת בבת אחת אלא באופן הדרגתי ומחושב ולא כל המדינות בארה"ב יחזרו לשגרה באותו פרק זמן. מעבר בין שלב לשלב יכול להתרחש לאחר שהתרחשה **ירידה במספר החולים היומי במשך 14 ימים** ותוך הבטחה של היכולת של מערכת הבריאות במדינה להתמודד עם עומס החולים. השלבים הם:

1. **השלב הראשון** – המשך בידוד של האוכלוסייה המצויה בסיכון, מיקסום מרחק בין אנשים המצויים במרחב ציבורי, הימנעות מהתקהלויות של מעל ל-10 אנשים, צמצום נסיעות לא חיוניות, להמשיך לעודד עבודה מהבית ככל האפשר, קיום חזרה הדרגתית לעבודה מהמשרד, טיפול מיוחד בעבודה לאוכלוסיות המצויות בסיכון, המשך סגירת בתי הספר ומוסדות החינוך, הימנעות מביקור של אוכלוסיות מבוגרות בדיור מוגן ובבתי חולים, אולמות התקהלות (קולנוע, חדרי כושר וכו') יכולים לפעול תוך נקיטה באכיפה של שמירת מרחק בין אנשים, סגירה של מסעדות ומקומות בילוי וחזרה לפעילות של ניתוחים יזומים.

2. **השלב השני** – ככל שלא התקיימה נסיגה בתהליך בלימת הקורונה מדינות יכולות לעבור לשלב השני. בדומה לשלב הראשון נדרש המשך בידוד של האוכלוסייה המצויה בסיכון ונדרש מיקסום של מרחק בין אנשים המצויים במרחב הציבורי. הדרישה להימנעות מהתקהלות היא לכזו של 50 איש ומעלה תוך שמירה על מרחק בין אנשים. כמו כן, ניתן לחזור ולבצע נסיעות לא חיוניות בשלב זה. מבחינה עסקית נדרש להמשיך ולעודד תעסוקה מהבית ככל הניתן, ובמידה וחוזרים לעבודה משרדית נדרש לסגור מתחמים משותפים ולאסור על התקהלות במהלך העבודה. כמו כן, יש למצוא פתרונות לאוכלוסיות בסיכון במקומות העבודה. בשלב זה בתי הספר יפתחו לציבור, עם זאת, עדיין יש לאסור פגישה עם אוכלוסיות בסיכון בדיור מוגן, בתי חולים ובתי אבות. ניתן לפתוח מסעדות, בתי קולנוע וחדרי כושר תוך שמירה על מרחק מסוים מאנשים אחרים. ברים יכולים להיפתח תוך שמירה על מרחק בין אנשים.

3. **השלב השלישי** – ככל שאין נסיגה בתהליך בלימת הקורונה במהלך השבועיים של השלב השני, מדינות יכולות לעבור לשלב זה. בשלב זה אוכלוסיות בסיכון יכולות לחזור לשגרת החיים שלהם תוך שמירה על מרחק חברתי מאוכלוסיות אחרות. אוכלוסיות שלא בסיכון גם כן צריכות לשקול להימנע מהתקהלויות המוניות שלא לצורך ומקומות עבודה רשאים לחזור לעבודה כמו בשגרה.

לוח 6: עיקרי תכנית היציאה ממשבר הקורונה של הממשל האמריקאי

שלב III	שלב II	שלב I	סעיף
אוכלוסייה			
אין חובת בידוד, המלצה לשמירת מרחק חברתי	✓	✓	בידוד אוכלוסייה בסיכון
בהתאם לשיקול דעת	עד 50 אנשים	עד 10 אנשים	הימנעות מהתקהלות
✓	✓	✗	קיום נסיעות לא חיוניות
מעסיקים			
✗	✓	✓	עידוד עבודה מהבית
✓	✗	✗	פתיחת מתחמים משותפים כמו מטבחונים
✗	✓	✓	שקילת סידורים מיוחדים לאנשים בסיכון במקום העבודה
סידורים נוספים			
✓	✓	✗	פתיחת בתי ספר ותנועות נוער
✓	✗	✗	ביקורים בבתי אבות, דיור מוגן ובתי חולים
תחת פרוטוקול ריחוק חברתי מסוים	תחת פרוטוקול ריחוק חברתי בינוני	תחת פרוטוקול ריחוק חברתי נוקשה	פתיחת מקומות גדולים (קולנוע, אירועי ספורט, מסעדות, בתי תפילה)
✓	✓	✓	קיום ניתוחים אלקטיביים
תחת פרוטוקול סניטציה רגיל	תחת פרוטוקול ריחוק חברתי וסניטציה נוקשים	תחת פרוטוקול ריחוק חברתי וסניטציה נוקשים	פתיחת חדרי כושר
✓	אפשרי במידה וניתן לצמצם שטח עמידה	✗	פתיחת ברים

בעוד בארה"ב פורסמה תכנית יציאה מהמשבר בת שלושה שלבים, לא פורסמו בשלב זה צעדים ארוכי טווח שמטרתם למגר התפשטות הנגיף בעתיד במידה ויתפרץ כמו גם לא נרשמה התמודדות עם חסמים ופגמים שהובילו להתפרצות המשמעותית במדינה. בין היתר, נדרש במדינה לקיים חשיבה בנוגע למערכת הבריאות במדינה ולשקול לבצע רפורמות המוזילות את הליך הטיפול הרפואי לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסיות בסיכון במיוחד.

בריטניה

גם בבריטניה, בדומה לארה"ב, הממשלה ברשות בוריס ג'ונסון תחילה ניסתה להפחית מחומרת המשבר. ב-15.03.2020 מספר החולים במדינה עמד על 1,391. בניגוד לישראל, בה הוחלט באותו יום על צעדים של בידוד חברתי כולל, בבריטניה שר הבריאות הודיע כי הודעה על בידוד האוכלוסייה המבוגרת מעל גיל 70 תצא "בשבועות הקרובים". יום לאחר מכן, ב-16.03.2020 הודיע ראש הממשלה בוריס ג'ונסון על בקשה להימנעות מנסיעות לא חיוניות. החלטה על סגירה של מקומות בילוי התקבלה ב-20.03.2020 והודעה על סגר כללי רק ב-23.03.2020, כאשר מספר החולים במדינה עמד על 6,650 ומספר המתים על 335. כתוצאה מהתגובה המאוחרת על הנחיות של ריחוק חברתי וסגר, המשיך מספר החולים והמתים בבריטניה לעלות

באופן משמעותי. ב-31.03.2020 מספר החולים עמד על 25,521 ומספר המתים על 2,352. ב-15.04.2020 מספר החולים עמד כבר על 98,476 ומספר המתים על 13,729.

חרף התגובה האיטית של הממשל בכל הנוגע להנחיות הבריאותיות, התגובה הכלכלית הבריטית היתה מהירה. תכנית כללית להתמודדות עם נזקי המשבר הוצגה כבר ב-17.3.2020 על ידי משרד האוצר ברשות שר האוצר רישי סונאק. לפי הערכות העלות התקציבית של התכנית צפויה להסתכם בכ-400 מיליארד פאונד, כתלות באורך המשבר. הצעדים של התכנית כוללים:

- תשלום ממשלתי בסך 80% מהשכר של עובדים כדי שאלה לא יפוטרו ממקום עבודתם ועד לסכום של 2,500 פאונד לחודש (קצת מעל לשכר החציוני בבריטניה). התכנית תהיה תקפה לתשלומי שכר החל מה-1.3.2020 ופתוחה לכל מעסיק במדינה לתקופה של לפחות 3 חודשים. סך העלות המוערכת של הצעד היא 78 מיליארד פאונד, עם זאת העלות תשתנה כתלות במשך התקופה שהצעדים המגבילים על המשק יימשכו. אין תקרה לסך ההוצאה שצעד זה יוביל.
 - תשלום של עד 80% מסך ההכנסות של עצמאים שנפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה ועד לסכום של 2,500 פאונד בחודש – בדומה לשכירים.
 - חבילת חילוץ לעסקים בסך **330 מיליארד פאונד** סייע לעסקים הסובלים כתוצאה מהמשבר. הקרן תאפשר הלוואות בסכומים של עד 5 מיליון פאונד ללא תשלום ריבית בחצי השנה הראשונה.
 - דחייה ברבעון של תשלומי מע"מ בשווי של 30 מיליארד פאונד או 1.5% מהתמ"ג הבריטי.
 - ביטול מסים על עסקים בתחום המסחר הקמעונאי ואירוח ופנאי לכל שנת 2020.
 - מענקים של עד 10,000 פאונד ל-700,000 העסקים הקטנים ביותר בבריטניה. עסקים בתחום המסחר הקמעונאי, האירוח והפנאי זכאים למענקים גבוהים יותר ועד לסכום של 25,000 פאונד.
 - הגברת הביטחון הסוציאלי של עובדים – הגברת דמי האבטלה בסך 1,000 פאונד בשנה והרחבת הזכאות לדמי אבטלה ל-4 מיליון משקי בית בסך כולל של 7 מיליארד פאונד. כמו כן, ימי מחלה ישולמו מהיום הראשון ולא מהיום הרביעי כפי שנהוג בחוק.
 - סיוע לעצמאים באמצעות מתן זכאות לסכום השווה לימי מחלה המוענק לשכירים. עלות הצעד מוערכת ב-6 מיליארד פאונד. כמו כן, הערכות ערך של עצמאים נדחית לינואר 2021.
 - תמיכה בסך 1 מיליארד פאונד לשוכרים כך שלפחות 30% מהשוק ישולם על ידי הממשלה.
- לאור ביקורת על העדר תמיכה בחברות סטרט-אפ במסגרת התכנית, הוכרז ב-19.04.2020 על תכנית מיוחדת בסך 1.25 מיליארד פאונד לסיוע לחברות סטרט-אפ שנקלעו לקשיים כתוצאה ממשבר הקורונה. כמו כן, מתגברת הביקורת על סרבול והעדר בהירות בנוגע לתנאי הזכאות למענקים השונים וכי אלו מתעכבים ולא מגיעים ליעד בפרק זמן מהיר. כמו כן, לאור העובדה שההתפרצות מצויה עדיין בשיאה, והן לאור העובדה שראש הממשלה, בוריס ג'ונסון חלה בקורונה בשלב זה לא הוצגה תכנית יציאה סדורה מהמשבר בבריטניה. ב-16.04.2020 הוחלט על המשך הסגר לתקופה של שלושה שבועות נוספים, אך לא הוצגה כל תכנית יציאה מהמשבר. העיתונות במדינה מונה ארבעה תרחישים אפשריים ליציאה מהמשבר:
- **הרחקות חברתיות לסירוגין** – קיומן של מגבלות ריחוק חברתי לאורך כל השנה עם תקופות הפסקה בהן החיים יחזרו לשגרה. בין היתר במסגרת התכנית הזו ניתן ליישם בידוד וריחוק

חברתי באזורים גיאוגרפיים בהם ההתפרצות נרחבת. באופן זה מערכת הבריאות הציבורית הבריטית, ה-NHS זוכה לסיוע ונמנעת מהגעה למצב הקצה של המערכת.

- **החזרת בריאים ומחוסנים לשגרה** – אנשים שחלו ופתחו חיסון טבעי למחלה יורשו לחזור לצאת ולהסתובב. לצד מדיניות זו מומלץ לקיים בדיקות לאוכלוסיות בסיכון
- **איתור ובלימה** – החזרה לשגרה רק כאשר מספר מאוד מצומצם של חולים מתגלה מדי יום וקיום מדיניות אגרסיבית של בדיקות ובידוד של אנשים חולים כדי למנוע התפרצות שנייה, בדומה למתרחש בסינגפור ובדרום קוריאה.
- **המתנה לחיסון וטיפול** – חזרה לשגרה בטווח הארוך תהיה אפשרית רק לאחר פיתוח חיסון למחלה.

עם זאת, לא הוצגה תכנית כלכלית סדורה ליציאה מהמשבר מעבר לתכנית הסיוע הכלכלית שהוצגה במהלך חודש מרץ.

גרמניה

בגרמניה, המדיניות של הממשלה בראשות אנגלה מרקל הובילה לשיעורי תמותה נמוכים משמעותית מהנגיף בהשוואה למדינות אחרות. בין היתר הצעדים אשר תרמו לשיעורי התמותה הנמוכים הם בדיקות בהיקף משמעותי, האוכלוסייה המבוגרת אינה מתגוררת עם שאר המשפחה (בניגוד לאיטליה), ושיעור גבוה של מספר מיטות בבתי חולים ביחס לגודל האוכלוסייה. נכון ל-15.04.2020 מספר החולים במדינה עמד על 127,548 ומספר המתים על 3,254. לאור האפשרות לבצע בדיקות ומערכת הבריאות היעילה של גרמניה, מדיניות הסגר במדינה מתירנית יותר בהשוואה למדינות אחרות. במדינות שונות בתוך גרמניה המדיניות מעט שונה, אך באופן כללי דוגמא היא שבעוד בתי הספר סגורים, אזרחים רשאים להסתובב בפארקים.

מבחינה כלכלית בגרמניה ישנו דגש מרכזי ארוך שנים של שמירה על תקציב מאוזן. עם זאת, חרף המשבר המשמעותי ננקטים צעדי הרחבה פיסקאלית משמעותיים במטרה להתמודד עם המשבר. התוספת לתקציב לאור הצעדים השונים צפויה לעמוד על 356 מיליארד יורו לצד מתן הלוואות בסך 600 מיליארד יורו. בכך למעשה גרמניה מפרה את המדיניות התקציבית הנוקשה בה נקטה מאז המשבר הפיננסי של 2008. התכנית ככל הנראה תכלול:

- 100 מיליארד יורו שיושקעו בקרן לייצוב המשק ויספקו חילוץ לעסקים הנקלעים למשבר לאור התפרצות הקורונה.
- הלוואות בערבות ממשלה בסך 600 מיליארד יורו לעסקים במשבר.
- סיוע בסך 40 מיליארד יורו לעצמאים ולעסקים קטנים – מתוכם 10 מיליארד יורו יינתנו בצורה של מענקים ו-30 מיליארד יורו באמצעות הלוואות בערבות מדינה.

בכל הנוגע לתכנית היציאה מהמשבר, הגרמנים מעריכים כי יש להתמודד עם המשבר כשם שמדובר בריצת מרתון ולא בריצת ספרינט. ההערכות הן כי ההשלכות הכלכליות של המשבר צפויות להיות מורגשות לאורך כל השנה ולאורך שנת 2021. הדגש המרכזי בנוגע לכלכלה הוא לאפשר לתעשיות בהן לגרמניה יתרון

תחרותי לחזור באופן מהיר יותר לפעילות – ובראשן חברות תקשורת וחברות ייצור הרכבים. בין היתר מצוין כי יש להגביר ייצור של אמצעי מיגון באופן מקומי בכדי לאפשר לעובדים בתעשיות הללו לעשות בהם שימוש כאשר אלו יצאו לעבודה בשלב הראשוני. כמו כן, ההמלצות בשלב הנוכחי הן על חזרה מהירה באופן יחסי של תלמידים לבתי ספר בכדי לאפשר את התנעת המשק. **במסגרת אסטרטגיית היציאה של המדינה, הדגש הוא על שקיפות ומתן מידע ככל הניתן לציבור. לוח הזמנים שהתקבל במדינה הוא כזה:**

- פתיחת עסקים קטנים ברחובות החל מה-20.04.2020
- פתיחת בתי ספר ב-04.05.2020
- איסור התקהלויות המוניות עד ה-31.08.2020
- החלטה בנוגע למסעדות ומתחמים נוספים תתקיים בהמשך

צרפת

גם בצרפת הוחלט על תכנית סיוע משמעותית לפרטים אשר יפגעו כתוצאה מהמשבר ולמגזר העסקי. התכנית כוללת הטבות בסך 385 מיליארד דולר ומהווה כ-15% מהתמ"ג של המדינה. התכנית כוללת חבילת סיוע בסך 50 מיליארד דולר (45 מיליארד יורו) ומיועדת בעיקר לתמיכה בעסקים קטנים ובינוניים. לצד תכנית הסיוע בסך 45 מיליארד יורו המדינה תספק הלוואות בערבות מדינה בסך 300 מיליארד דולר. הצעדים כוללים בין היתר:

- הפחת בסך 35 מיליארד יורו בתשלומים לביטוח הלאומי הצרפתי
- דמי האבטלה אשר ישולמו מוערכים בכ-8.5 מיליארד יורו. במסגרת התכנית מוצע לשלם "דמי אבטלה חלקיים" בסך של עד 84% מהשכר של עובדים ובתמורה מעסיקים יוכלו להמשיך ולהעסיק עובדים.
- עצמאים קרן לסיוע ולתמיכה בעצמאים בסך 2 מיליארד יורו.
- בשלב זה נשקלים צעדים נוספים בתצורה של תמיכה ישירה בעסקים הנפגעים באופן ישיר מהקורונה. בין היתר מצוין כי תישקל תמיכה ב-Air France ש-90% מסך הפעילות שלה הופסק בלב הנוכחי.

תכנית היציאה מהמשבר של צרפת צפויה להתחיל ב-11.05.2020, שכן לטענת הנשיא הצרפתי, עמנואל מקרון, בשלב הנוכחי המדינה עדיין לא הצליחה להשיג שליטה על התפשטות המגיפה. תהליך החזרה לשגרה של בתי הספר ומקומות העבודה מגובש בימים אלו ויפורסם לקראת סוף אפריל. עם זאת, לאור התמשכות המשבר הוחלט על הרחבת תכנית הסיוע הכלכלית למשק הצרפתי וזו עומדת בשלב הנוכחי על 110 מיליארד יורו וזו כוללת בשלב הנוכחי:

- סיוע בסך 8 מיליארד יורו להוצאות בריאותיות הקשורות בהתפשטות נגיף הקורונה:
 - בונוס לשכר של רופאים המטפלים בחולי קורונה בסך 1,500 יורו.
 - השכר של עובדים בבתי חולים בכל המדינה יעלה ב-500 יורו.
 - העלאה בשכר בגין שעות נוספות של צוותים רפואיים.
 - תוספת לשכר למטפלים בבתי אבות ובבתי דיור מוגן

- עובדים ציבוריים אשר נאלצים להמשיך לעבוד בעבודה לאור משבר הקורונה יקבלו תוספת שכר של עד 1,000 יורו. מדובר בכ-400,000 עובדים במגזר הציבורי והתכנית כוללת שוטרים, עובדי מכס ומורים הדואגים לילדים של צוות רפואיים.
- תמיכה כלכלית למשפחות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך החל מה-15.5.2020 – תמיכה בסך 150 יורו למשפחה בתוספת 100 יורו נוספים עבור כל ילד.
- **עידוד תעסוקה** – ניתן להכריז על אבטלה חלקית ולהיות זכאים לדמי אבטלה במטרה לעודד מעסיקים להמשיך להעסיק עובדים גם במשרות חלקיות. ההערכה היא כי העלות הכלכלית של הצעד הנ"ל הוא 24 מיליארד יורו וכי מספר הזכאים לדמי אבטלה יעלה מ-4 מיליון ל-8 מיליון אנשים. גובה ההחזר יהיה עד 84% מגובה השכר.
- **סיוע לעצמאים ולעסקים קטנים** – הגברה של תקרת הסיוע לעצמאים ולעסקים קטנים מ-1,500 יורו לעסק ל-3,500 יורו בשתי פעימות שונות – הראשונה עד לסכום של 1,500 יורו והשנייה עד לסכום של 2,000 יורו. יותר מ-900,000 הגישו בקשות לסיוע בהתאם לתכנית זו, כאשר מספר הזכאים המוערך יסתכם ב-600,000 – מתוכם 160,000 מתחום המסעדות, 140,000 חנויות, ו-100,000 עסקים בתחום התיירות.
- דחייה בתשלומי חשמל, גז ושכר דירה לעצמאים.

איטליה

איטליה היא המדינה האירופית הראשונה שחוותה התפשטות משמעותית של נגיף הקורונה וספגה את אחת מההתפרצויות הקשות ביותר. המקרה הראשון במדינה התגלה ב-31.01.2020. מוקד ההתפרצות היה במחוז לומברדיה. ב-08.03.2020 מספר החולים במדינה היא 7,353 ומספר המתים עמד על 366. באותו יום הוכרז על סגר כללי במחוז ההתפרצות. כל פעילות מסחרית במדינה נאסרה החלה מה-11.03.2020 וב-21.03.2020 הוכרז על סגר כללי במדינה. עד סוף חודש מרץ מספר החולים במדינה עמד 105,792 ומספר המתים על 12,428. ב-15.04.2020 מספר החולים עמד על 165,155 ומספר המתים על 21,645. תהליך הבלימה של המגיפה באיטליה איטי באופן יחסי ולכן בשלב זה המגבלות עדיין לא הוסרו ועוד לא הוצגה תכנית ליציאה מהמשבר.

כמו כן, בשלה הראשוני, תכנית הסיוע האיטלקית שהוצגה היתה צנועה בהרבה מזו של מדינות אחרות. עם זאת, בהתאם לחבילות הסיוע שניתנו במדינות אחרות, התכנית הראשונית הורחבה באופן משמעותי ועומדת על 435 מיליארד דולר (400 מיליארד יורו). תכנית הסיוע באיטליה כוללת בין היתר הלוואות אשראי בערבות מדינה, סיוע כלכלי בהכנסה לפרטים שהכנסתם נפגעת, ודחייה בתשלומי מסים. תכנית סיוע זו כוללת 200 מיליארד יורו לקרנות הלוואות בערבות מדינה לעסקים ו-200 מיליארד יורו לסיוע לסחר החוץ.

מעבר לזאת הוצגה תכנית של 25 מיליארד יורו שמימונה ישירות מהתקציב וכוללת בין היתר:

- 3.5 מיליארד יורו תמיכה בבתי חולים ובצוותים המטפלים בחולי קורונה
- 10 מיליארד יורו תכנית תמיכה בתעסוקה

- ניתן להירשם לדחיית תשלומי משכנתא במידה ומשק הבית מוכיח פגיעה בהכנסות לאור פגיעה ממשבר הקורונה.
- תשלום של עד 600 יורו לעצמאים שעובדים באופן עונתי (כנראה בעיקר חקלאים) עבור חודש מרץ.
- הארכת חופשת מחלה להורים לתקופה של עד 15 יום.
- הלאמת Alitalia.

המדיניות שראש הממשלה האיטלקי ג'וזפה קונטה מבקש לאמץ במסגרת תהליך החזרה לשגרה היא של חזרה הדרגתית וקיום לצד הנגיף. תהליך הסרת המגבלות צריך להתרחש באופן הדרגתי ומחושב כדי לא לפגוע בהצלחה בתהליך הבלימה של התפשטו הנגיף. בשלב זה, המגבלות הקיימות באיטליה תקופת עד ה-03.05.2020.

ספרד

ראש הממשלה הספרדי הכריז על שורה של צעדים במטרה לסייע למשק המקומי בסך כולל של 200 מיליארד יורו. מטרת הצעדים הן לסייע למגזר העסקי, לעובדים ולקבוצות פגיעות נוספות כתוצאה מהנגיף. חבילת הסיוע כוללת תמיכה משותפת של הממשלה ושל המגזר העסקי. הממשלה תעמיד לצורך ההתמודדות 117 מיליארד יורו כאשר חברות פרטיות יספקו את התמיכה הנוספת (83 מיליארד יורו):

- 100 מיליארד יורו יסופקו בצורה של הלוואות מגובות בערבות ממשלתית
- 600 מיליון דולר יוזרמו במטרה להגביר את שירותי הביטחון הסוציאלי במדינה. הזכאות לדמי אבטלה תתגמש.
- פטור מתשלומי מס לחברות בגין עובדים שיוצאים לחופשה זמנית.
- עצמאים יורשו להגדיר את העסק שלהם ככה שנפגע מ"כוח עליון" (force majeure) וכתוצאה מכך יהיו זכאים לדמי אבטלה. עד כה מצב זה היה אפשרי רק לקבוצה מאוד קטנה של עובדים עצמאיים. מדובר בהרחבה משמעותית של התנאים הסוציאליים הניתנים לקבוצת העצמאים במדינה.
- דחיית תשלומי משכנתא לאנשים שעבודתם הופסקה לאור משבר הקורונה.

דנמרק

בדנמרק נעשה מאמץ מיוחד בכדי להבטיח את שרידות המגזר העסקי במדינה לצד קיום של בדיקות נרחבות לקורונה באוכלוסייה. החלטה על סגר חלקי התקבלה במדינה כבר ב-13.03.2020. תכנית הסיוע הכלכלי כוללת הוצאות פיסקאליות בסדר גודל של 59 מיליארד דולר, כ-18% מהתמ"ג של המדינה. התכנית כוללת:

- דחיית תשלומי מע"מ וביטוח לאומי
- העלאת סף המס
- הבטחת הכנסה וימי מחלה של מועסקים – כיסוי של 90%-75% מהשכר של עובדים. התשלומים יתבצעו דרך חברות שיבחרו לשמור על התעסוקה של עובדיהם לתקופה של שלושה חודשים.

כמו כן, ישנה תכנית הלוואות בערבות מדינה נרחבת במטרה לשמור על הנזילות של המגזר העסקי.

המדינה החלה ביישום תכנית היציאה מהמשבר ובתי הספר ועסקים שונים כולל מספרות החלו לחזור לפעילות. במסגרת תכנית היציאה מהמשבר במדינה מדווחים על כוונה לבצע בדיקות קורונה לכל אזרח שידווח על סימפטומים של המחלה. עד שלב החזרה לשגרה הבדיקות התמקדו בקרב אנשים עם תסמינים חמורים. עם פתיחת המשק הכוונה היא לבדוק כל מי שמדווח על סימפטומים. דנמרק היתה אחת מהמדינות הראשונות ליישם מדיניות של סגר וכעת היא אחת הראשונות ליישם התחלה של חזרה הדרגתית לשגרה. מדינה המיישמת מדיניות דומה למדיניות הדנית היא נורבגיה.

לוח 7: השוואה בינלאומית של תכניות הסיוע למשקים של מדינות נבחרות לאור משבר הקורונה

מדינה	סך הסיוע	אחוז מהתמ"ג	צעדים מרכזיים
ישראל	80 מיליארד ש"ח	5.7%	<ul style="list-style-type: none"> • תשלום דמי אבטלה והרחבת דמי הזכאות לדמי אבטלה • 11 מיליארד ש"ח תוספת למערכת הבריאות • תכנית הלוואות בערבות מדינה • מענק לעצמאים בשתי פעימות.
ארה"ב	2 טריליון דולר	10%	<ul style="list-style-type: none"> • סיוע ישיר לאנשים עם הכנסות נמוכות בסך 1,200 דולר ודמי אבטלה מוגברים. • קרנות לעסקים קטנים ובינוניים - 350 מיליארד דולר. • הלוואות בערבות מדינה בסך 500 מיליארד דולר לסקטורים נפגעים.
בריטניה	394 מיליארד פאונד	17%	<ul style="list-style-type: none"> • תמיכה בתשלומי שכר למועסקים בסכום של עד 2,500 פאונד לחודש. • חבילת חילוץ לעסקים בסך 350 מיליארד פאונד • תכנית הלוואות משמעותית לעסקים בערבות מדינה. • דחיית תשלומי מסים ליוני 2020.
ספרד	200 מיליארד יורו	15%	<ul style="list-style-type: none"> • 100 מיליארד יורו בתצורה של הלוואות מגובות ממשלה • 600 מיליון דולר להגברת תשלומי ביטחון סוציאלי • סיוע מוגבר לעצמאים
צרפת	400 מיליארד יורו	16%	<ul style="list-style-type: none"> • 300 מיליארד יורו הלוואות בערבות ממשלה • 35 מיליארד יורו ביטול תשלומי ביטוח לאומי • 8.5 מיליארד יורו תשלום דמי אבטלה מוגברים • 2 מיליארד יורו תמיכה בעצמאים
גרמניה	600 מיליארד יורו	17%	<ul style="list-style-type: none"> • מתן הלוואות בערבות מדינה בסך 500 מיליארד יורו. • תמיכה ישירה בעסקים בסך 100 מיליארד יורו. • מתוכו – סיוע של 40 מיליארד יורו לעצמאים
איטליה	425 מיליארד יורו	21%	<ul style="list-style-type: none"> • תמיכה במערכת הבריאות • תמיכה בעצמאים.
דנמרק	59 מיליארד יורו	18%	<ul style="list-style-type: none"> • כיסוי שכר לעובדים דרך חברות שימשיכו להעסיק אותם בשיעור של בין 75% ל-90% מהשכר • הקלות בתשלומי מסים לחברות

לסיכום, ישנן שתי מסקנות העולות מההשוואה הבינלאומית הנ"ל.

- 1. נדרש להרחיב את תכנית הסיוע הישראלית** – תכנית הסיוע הישראלית צפויה להסתכם לפי הצהרות משרד האוצר בסכום של 80 מיליארד ש"ח. מדובר בחבילה בהיקף של 5.7% מהתמ"ג המקומי. בפועל, התכניות הנהוגות במרבית המדינות הן משמעותיות הרבה יותר. בכדי להשתוות להיקף הסיוע הכלכלי הנהוג על ישראל להשקיע לפחות 12% מהתמ"ג בסיוע כלכלי. מדובר בהרחבה של התכנית לסכום של 170 מיליארד ש"ח. עיקר הדגש בתכנית צריך להיות תמיכה בעסקים ובעצמאים בכדי לעודד תעסוקה ולהבטיח חזרה לצמיחה ברת קיימא.
- 2. היעדר חשיבה לטווח ארוך** – במרבית המדינות הדגש כיום הוא על חשיבה לטווח הקצר בלבד – הוצאת הציבור הכללי מהבידוד והחזרת המשק לפעולה. עם זאת, בכדי להתמודד עם ההשלכות של המשבר תקופה ממושכת נדרשת חשיבה ארוכת טווח. על מדינות לאמץ תכניות שיאפשרו ביטחון הן למעסיקים והן למועסקים לפרקי זמן ממושכים תוך התמודדות עם סוגיות שורש בכלכלות המקומיות השונות.

נספח א' – גל שני של התפרצות הקורונה

במדינות מסוימות בהן הושגה השתלטות ראשונית על התפרצות הנגיף, עם החזרת המשק לפעילות, גם אם חלקית, הובילה לעלייה בתחלואה. ניתן לראות כי מגמה זו התרחשה גם בקרב מדינות באסיה, בהן ההתפרצות התרחשה מוקדם יותר ביחס למדינות מערביות, אך גם בקרב מדינות במערב אשר החלו בתהליכי שחרור הסגר דוגמת גרמניה. אחד החששות, הוא כי תתרחש התפרצות של גל שני אשר תאיים על התפקוד של מערכות הבריאות הציבוריות, בדומה להתפרצות הראשונית של המחלה. רבים מעריכים כי התפרצות שנייה אפשרית בעיקר לקראת החורף הבא, קרי לקראת אוקטובר או נובמבר 2020. לכן, ישנה חשיבות לגיבוש תכנית התמודדות עם התפרצות נוספת של הקורונה כך שניתן יהיה להימנע מסגירת המשק בדומה לסגירה שהתרחשה בחודשים מרץ ואפריל 2020 לצד מתן אפשרות לטיפול יעיל בחולים.

עיקרי התוכנית אשר הוצגה לעיל אמורה לספק פתרון גם להתפרצות הגל השני במידה וזו תתרחש ולמנוע מצב בו גל שני מחמיר בצורה משמעותית את המצב הבריאותי והכלכלי של המדינה. כך, בין היתר מומלץ על שורה של צעדים שיכולים לסייע למשק בעת התפרצות גל שני:

1. **עידוד תעסוקה** – בכדי להבטיח ששיעורי האבטלה ימשיכו ויצטמצמו במידה ותתרחש התפרצות קורונה נוספת או שהעלייה באלו תהיה מינימלית יש להבטיח את מימוש תכנית עידוד התעסוקה אשר הוצגה במסגרת מחקר זה. מדינות אשר אימצו תכניות עידוד תעסוקה, דוגמת גרמניה, דנמרק ובריטניה, חוות שיעורי אבטלה נמוכים בצורה משמעותית בהשוואה לישראל, אשר נקטה במדיניות של עידוד אבטלה באמצעות מנגנון החל"ת. **לכן, בעת משברי עתיד יש לבטל את האפשרות של מנגנון החל"ת לצורך קידום תכנית המעודדת תעסוקה – פיצוי בשיעור של עד ל-80% מעלויות השכר של עסקים שנפגעים כתוצאה מהמשבר ועד לעלות של 10,000 ₪ לעובד.** כאמור, העלות של תכנית עידוד תעסוקה גבוהה מהעלות של מנגנון החל"ת, אך מימושה צפוי להוביל לתהליך ירידה מהיר יותר בשיעורי האבטלה, ולהבטיח חזרה מהירה יותר למסלול של צמיחה ברת קיימא.

2. **עצמאים ופריילנסרים** – אחת האוכלוסיות שהוכחה כפגיעה ביותר כתוצאה ממשבר הקורונה היא אוכלוסיית העצמאים שכן אלו לא נהנים ממנגנון של ביטחון סוציאלי. לכן, ובכדי להתמודד עם אפשרות של גל שני של התפרצות נגיף הקורונה, או לצורך התמודדות עם כל משבר כלכלי עתידי, יש להחיל דמי אבטלה לעצמאים באופן מידי. מתן אפשרות לזכאות לדמי אבטלה לעצמאים צפויה לשפר את מצבם באופן משמעותי ולהשוות אותם למצבם של השכירים. כמו כן, ככל שתקום קרן דמי אבטלה לעצמאים, וזו תמומן באמצעות הפרשות של מעסיקים, אזי ההוצאה הממשלתית בעת משבר תהיה נמוכה יותר והפיצוי שיינתן לעצמאים יבוסס לפחות בחלקו על הפרשות אותם אלו מעבירים לביטוח הלאומי. כמו כן, יש לספק דמי הבראה לעצמאים כבר החל מיום המחלה השני לאור משבר הקורונה (או עבור ימי בידוד נדרשים) בכדי להבטיח את הכנסתם במידה של התפרצות בריאותית נוספת. לצד זאת, יש ללמוד מלקחי העבר ולאפשר לעצמאים הלוואות בערבות מדינה בשיעור משמעותי הרבה יותר מזה הניתן כיום בכדי להבטיח כי

המוסדות הפיננסיים השונים מספקים לאוכלוסיית העצמאים אשראי ושה יינתן בשיעורי ריבית הוגנים.

3. **מערכת הבריאות** – כפי שצוין במסגרת התכנית שהוצגה לעיל, מערכת בריאות יציבה ואיתנה, מושקעת ואפקטיבית הינה משמעותית בכדי לאפשר התמודדות עם המשבר. מערכת שכזו, מאפשרת מצד אחד קליטה של מאושפזים רבים ללא קריסה, ומצד שני מאפשרת את המשך פעילות המשק מבלי שקיים החשש מקריסתה של המערכת. כחלק מהתכנית שישראל אימצה הוחלט כבר על העברה של 11 מיליארד ₪ לתגבור מערכת הבריאות. לפי הערכת מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, בכדי להשוות את ההוצאה על מערכת הבריאות להוצאה הממוצעת ב-OECD נדרשת הוצאה נוספת של 14 מיליארד ₪. נדרש להבטיח כי ההוצאה הזו תהיה אפקטיבית באמצעות הקמת של צוות מומחים מגופי הבריאות השונים במדינה. בין היתר נדרש לספק פתרונות מהירים למספר הנמוך של מיטות האשפוז בבתי החולים ביחס לגודל האוכלוסייה, למספר האחיות הנמוך ביחס לגובה האוכלוסייה, ולשיעור הבוגרים המועט של רופאים בשנים האחרונות במוסדות האקדמאיים. **בכדי להבטיח התמודדות יעילה עם התפרצות גל שני של נגיף הקורונה יש לספק למערכת הבריאות את המשאבים הנדרשים ולתעדף מערכת זו על פני אחרות.**

4. **מערכת החינוך** – המשך תפקוד של מערכת החינוך בזמן חירום הינה חיונית לצורך פעילות המשק. אחד הקשיים בהחזרת המשק הישראלי לשגרה היא חוסר היכולת להבטיח את חזרת מערכת החינוך כולה לפעילות. יש להפיק את הלקחים מהקשיים שהמערכת נתקלה בהם בסבב הקורונה הראשון בכדי להבטיח מוכנות רבה יותר לסבב הבא, ככל שזה יתרחש. בין היתר ישנה חשיבות להקטנת גודל הכיתות, שכן כיתות קטנות ויחס נמוך של תלמידים למורה הם המפתח להחזרה של מערכת החינוך לפעילות. כמו כן, נדרש להבטיח קידום של דיגיטציה וטכנולוגיה שתאפשר למידה מרחוק באופן יעיל יותר בפעם הבאה. העלות המוערכת לצורך יצירה של מערכת כזו כאמור היא 7 מיליארד ₪.

לסיכום, התכנית אשר הוצגה לעיל מספקת מענה לא רק להתמודדות עם האתגרים המיידים וארוכי הטווח שהקורונה יצרה והדגישה, אלא מימוש הסעיפים השונים שבה צפויים לאפשר התמודדות יעילה ונכונה יותר עם גל שני של משבר הקורונה. **מבחינה כלכלית, בראש ובראשונה נדרש להבטיח כי התפרצות נוספת של הקורונה לא תוביל לשיתוק של המשק או לעלייה המשמעותית בשיעורי האבטלה כפי שנראה במהלך הגל הראשון. לצורך כך הממשלה צריכה לאמץ כבר מהשלב הראשון של הגל השני מדיניות המעודדת תעסוקה. מעבר לזאת, נדרש כבר כעת לגבש תכנית סיוע לעצמאים להגברת הביטחון הסוציאלי שלהם ולהבטיח את הנגישות שלהם לאשראי. טיפול מיוחד נדרש במערכת הבריאות ובמערכת החינוך בכדי שאלו יפעלו באופן שתומך בהפעלת המשק ולא מהווים גורם הפוגם בפעילות של המשק.**

ביבליוגרפיה

אבירם-ניצן ד., פלוג, ק., קידר, י. (2020). "מצבם של העובדים (שכירים ועצמאיים) במשבר הקורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה

אוקסנברג, ש. (2020) "נשים בצל הקורונה: השפעתם של משברים על שוויון מגדרי", שדולת הנשים בישראל.

דו"ח שנתי 2018, המוסד לביטוח לאומי, https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2018/Pages/default.aspx

הודעה לעיתונות: משרד האוצר אישר: האצת פרויקטי תחבורה בגובה 1.1 מיליארד שקל, https://www.gov.il/he/departments/news/press_07042020_f

התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר בבנק ישראל, אפריל 2020, <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/06-04-20.aspx>

זהר, ג. (2020) "המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית", שירות התעסוקה הישראלי.

סבסוד תעסוקה חלקית – טיוטת הצעה למנגנון עידוד החזרת (וצמצום הוצאת) עובדים מחל"ת, אגף כלכלה בהסתדרות.

סקירה מיוחדת של משרד החוץ – אסטרטגיית יציאה – מערכת החינוך – מבט השוואתי בינלאומי.

שוורץ א. (2020) "ניתוח הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020), מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

OECD (2019), OECD Compendium of Productivity Indicators 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2774f97-en>.

OECD (2015), Environment at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264235199-en>.

OECD Unemployment data, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>