

30 במארס 2020

משבר הקורונה: המלצות למדיניות כלכלית

שמואל אבן, צבי אקשטיין, ששון חדד, אביחי ליפשיץ וסרגיי סומקין¹

ישראל מצויה לא רחוק מהסגר מלא. מדיניות זו מונחית על ידי שיקולי מערכת הבריאות, במטרה לבלום את התפשטות הנגיף, אולם כרוכים בה מחירים כלכליים וחברתיים הולכים וגדלים. בעקבות המשבר נוספו לאחרונה למשק קרוב ל-900 אלף דורשי עבודה (כולל חל"ת) ומספרם עולה. בשלב זה, כאשר המערכת הרפואית אינה יודעת לחזות מתי יחלוף שיא המגפה, נדרשת מדיניות כלכלית-רפואית זהירה ומשולבת, שתאפשר התנהלות בנוכחות קורונה תוך שמירה לאורך זמן של המארג המשקי, מזעור הפגיעה במשק, מרווח נשימה כלכלי ארוך בתקופת המשבר ויכולת לצאת לצמיחה מהירה עם סיומו. לפיכך, מומלץ לבחון את המשך צעדי הסגר על בסיס ניתוח עלות-תועלת, שיביא בחשבון היבטים הכלכליים לטווח קצר וארוך כאחד. הצעדים המוצעים, ביניהם ביצוע דיפרנציאציה על ידי בדיקות, תמיכה כלכלית בביצוע הריחוק החברתי ותכנון מראש של השלב שבו יינקטו הקלות במדיניות זו, עשויים לצמצם במידה ניכרת את עלויות המשבר למדינה, לשמור על היציבות הכלכלית והחברתית במהלכו, ולסייע בשלב היציאה ממנו. מסמך זה הינו חלק מעבודה רחבה, המתמקדת בניסיון לאזן בין שיקולי בריאות הציבור, לשיקולים כלכליים ושיקולים חברתיים במסגרת ההתמודדות עם המשבר והחשיבה על השלב הבא – חיים בנוכחות נגיף הקורונה.

מגיפות הנגרמות מהדבקה של וירוס תוקפני, כמו Covid-19, גורמות לעלייה מהירה מאד בהיקף ההדבקות ולרמה גבוהה של חוסר ודאות לגבי היקף המגיפה והשפעותיה. מהספרות הכלכלית ידוע כי במצב זה יכולים להיווצר שלוש סיבות לכשלי שוק כלכליים הפוגעים ביכולת התנהלות השוק החופשי ומחייבים התערבות ממשלתית²:

1. **מחסור במידע** - כל פרט אינו יודע את מצבו הרפואי ואת מצב הפרטים בסביבתו.

¹ שמואל אבן וששון חדד מהמכון למחקרי ביטחון לאומי, . צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ וסרגיי סומקין ממכון אהרן למדיניות כלכלית.

² Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo, and Mathias Trabandt. *The Macroeconomics of Epidemics*. No. w26882. National Bureau of Economic Research, 2020.
https://sites.google.com/site/mathiastrabandt/home/downloads/EichenbaumRebeloTrabandt_EpidemicsMacro.pdf

2. פרט הנושא את הנגיף גורם **להשפעה חיצונית שלילית** (externality) בכך שהוא מדביק פרטים אחרים.

3. **אי הוודאות** לגבי היקף ומשך המגיפה **עלול לגרום לתגובת יתר**, אף יותר מכפי המוצדק ע"י המגיפה, כפי שידוע ממחקרי כלכלה התנהגותית.

היכולות והטכנולוגיות הרפואיות של ימינו מאפשרות להשתמש באמצעים טכנולוגיים הכוללים מערכת בדיקות מקיפה ומערכת המאפשרת לוודא את מצבו הרפואי של כל אדם במרחב הציבורי. כך, ניתן לצמצם את התפשטות המגיפה במחיר כלכלי נמוך יותר משמעותית, תוך המשך תפקוד סביר של מירב הפעילות הכלכלית. למשל, באמצעות מודיעין וניטור של האוכלוסייה, ניתן כיום למקד את הבידוד והטיפול באנשים מסוימים, ולשחרר אנשים אחרים לשוק העבודה, לפי סדר עדיפויות משקי, מבלי לרתק את כל האוכלוסייה לבתים. אמצעים כאלה, בווריאציות שונות, ננקטו במדינות במזרח הרחוק (סין, דרום קוריאה, טאיוואן, וסינגפור), ונראה שהיום זוהי הדרך המומלצת על ידי ה-WHO. יצוין כי בדיקות מעבדה למיפוי האוכלוסייה מבוצעות אמנם בישראל, אולם הגדלת היקף הבדיקות לוקחת זמן רב. חוסר המידע מחייב את הממשלה לבצע צעדי הפרדה חברתיים באופן קולקטיבי, שעלותם למשק גבוהה מאוד והמשכם לאורך זמן עלול לסכן את יציבות המשק והחברה.

נכון לכתיבת שורות אלה, ישראל מצויה לא רחוק מהסגר מלא. מדיניות זו מובלת על ידי שיקולי מערכת הבריאות, במטרה להאט את התפשטות הנגיף ובעיקר למנוע הצפת מערכת הבריאות בחולים קשים הזקוקים להנשמה וקריסתה. אולם למדיניות זו נלווים מחירים כלכליים וחברתיים הולכים וגדלים. למשל, בעקבות המשבר נוספו לאחרונה למשק קרוב ל-900 אלף דורשי עבודה (כולל חל"ת) ומספרם עולה. בשלב זה, כאשר המערכת הרפואית אינה יודעת לחזות מתי יחלוף שיא המגפה, נדרשת מדיניות כלכלית-רפואית זהירה משולבת ומדורגת, לשם שמירה לאורך זמן של המארג המשקי המאפשר את הקיום במדינה, מזעור הפגיעה במשק, מרווח נשימה כלכלי ארוך בתקופת המשבר ויכולת לצאת לצמיחה מהירה עם סיומו.

עקרונות המדיניות המוצעת

גישה שלבית ומשולבת בהתמודדות עם המשבר, בשלב הנוכחי עדיפות לבלימת ההתפשטות הנגיף על חשבון פגיעה בכלכלה, בשלב השני עדיפות להנעת הפעילות הכלכלית, תוך לקיחת סיכון לעליה מחודשת בהתפשטות הנגיף. נדרש **תכנון מראש של השלב שבו תחל הקלה** בצעדי ההסגר והריחוק החברתי למען שיקום הכלכלה והחברה.

א. **בשלב הראשון, תמיכה כלכלית** בביצוע מדיניות הריחוק חברתי, כפי שתחליט הממשלה, **תוך צמצום הפגיעה המשקית למינימום** ההכרחי. למשל, תמיכה משאבית בתפקוד מערכות המדינה ובדגש על המערכות הרפואיות במשבר, תמיכה בהעלאת כושר העמידה של משקי בית, חיזוק כלל התשתיות של המשק ובמיוחד אלו של חשמל, מים, מזון ותקשורת, שבהן תלויה עיקר הפעילות במשק.

ב. **בשלב השני, שימוש ביכולות רפואיות וטכנולוגיות שימזערו את הפגיעה במשק**. נדרשת תשתית של בדיקות נרחבות, יכולות ניטור וטכנולוגיה כדי לאסוף תמונת המצב של התפתחות

המגפה, כדי לגבש את ההקלות בצעדי ההרחקה החברתית למינימום ההכרחי ולאפשר הגברת הפעילות הכלכלית של ענפים חיוניים במשק. באופן זה יפחת גם הסיכון האישי והכללי של הידבקות כתוצאה מחוסר ידע.

ג. **בשני השלבים**, חשוב שהמדינה תסייע לחוליות החלשות במשק ובחברה **באופן מדוד וממוקד**. ראוי שהמדינה לא תיזום באופן חסר הבחנה הקלות בתשלום עבור התחייבויות חוזיות של העסקים במגזר העסקי (שכירויות, תשלומים לבנקים ולספקים וכדומה). יש לזכור, שגם לבנקים ולמשכירים יש אינטרס שהלקוחות הטובים שלהם לא יקרסו.

ד. **ניהול סיכונים** - נטילה מבוקרת של סיכונים בממדי ההסגר. זאת, תוך הגברת הבקרה על אכיפת צעדי ההסגר, בדיקות למיניהן ואמצעי מעקב אלקטרוניים.

ה. **צמצום אי הוודאות** למשק - באמצעות קביעה מראש ולזמן ארוך יחסית של כמה שיותר פרמטרים הנלקחים בחשבון בתהליך העסקי, כגון משך דחיית תשלומים לרשויות, פרסום בהיר של כללי הסיוע למשק ולפרט ולכמה זמן הם תקפים.

ו. **התערבות מבוקרת** במשק שלא תיצור נזקים בלתי הפיכים או קשיים ארוכי טווח, תוך ראיית היום שאחרי. יש למקד את ההתערבות בעובדים, בחברות ובענפים שנפגעו בצורה הקשה ביותר, בעיקר על פי הפגיעה בביקושים.

ז. **הסברה מקצועית** – כדי לרכוש את אמון האוכלוסייה - צרכנים, יצרנים וכו'.

ח. **יעילות** - השגת תפוקות משקיות גבוהות יותר באותה רמת סיכונים בריאותית ומטה, באמצעות מדיניות המשלבת בין צרכי המערכת הרפואית לצרכי המערכת הכלכלית.

המלצות לצעדי מדיניות כלכלית לניהול המשבר

לדעתנו, עד כה נקטה הממשלה צעדים אחראיים³ והם בסך הכול טובים.⁴ נדרש לוודא ניהול של משאבי המשק באופן מבוקר, בכפוף לאי-וודאות בתחום הבריאותי (נכון לכתובת שורות אלה, לא ברור מתי יסתיים המשבר) ובהינתן שכלכלת ישראל סובלת גם מהשלכות משבר הקורונה על המשק העולמי.

להלן רשימת הצעדים הנוספים שאנו ממליצים לנקוט לקראת מעבר לשלב השני של חזרה לפעילות

משקית בנוכחות הקורונה ובמהלכו:

1. **הגדלת היקף העבודה** - לאפשר התנהלות טובה יותר של המשק בנוכחות הקורונה, ליותר עובדים במגזר הציבורי לעבוד מרחוק, לתמוך ככל הניתן בחברות מהמגזר הפרטי בהרחבת היכולת לעבודה מרחוק ולהוסיף אמצעי הגנה שיאפשרו לעובדים לפעול בצורה בטוחה יותר במקומות העבודה שבהן לא ניתן לבצע עבודה מרחוק.

³ רשימת הצעדים – מה זה? משפט מקדים.

https://www.gov.il/he/departments/news/press_16032020_b

⁴ חלק מחברי הצוות סבורים שאין צורך היום לתת תמיכות רוחביות לענפי היצוא להבדיל מיתר ענפי המשק. אחרים סבורים שעל ישראל לתמוך בייצוא (כ-30 אחוזים מתמ"ג) כדי להגן על מקומה של ישראל, בשווקי העולם המתכווצים, לימים שלאחר המשבר.

2. **להקל על בעיות נזילות** של עסקים שיש סיכוי שישרדו ולמתן את הפגיעה בכוח הקנייה של עובדים שאיבדו את מקום עבודתם. ניתן לשקול פעולות לצמצם את ההוצאות הקבועות של עסקים ועידוד התעסוקה, כמו דחיית מסים כולל ארנונה עסקית, דחיית הפרשות פנסיה, אולי הורדת שכר מינימום תוך פיצוי העובדים דרך מס הכנסה שלילי. על הממשלה להבהיר לציבור את מסגרת הזמן שבה חלה דחיית התשלומים שכבר הוכרזה (תשלומי מסים, הפרשות לפנסיה וכד'). בשלב זה אנו ממליצים על דחייה עד נובמבר 2020.

3. במידה שהמדינה תחליט לסייע בהון (כסף) לחברה גדולה בענף שנפגע באופן חריג, עליה לגבות בתמורה חלק מהבעלות (מניות) בחברה, כפי שנעשה במהלך חילוצי הבנקים וחברות הביטוח בארה"ב ובאנגליה ב- 2008 - 2009.

4. **מתן הנחיות בהירות ומדויקות** למשק ברזולוציה גבוהה ככל הניתן. לצורך זה נדרש:

- להקים וועדות מקצועיות לפי ענף כדי להגיע, בשיתוף המעסיקים, לכללים שיאפשרו פעילות מרבית בסיכון מזערי. למשל באולמות יצור גדולים אין סיבה להגביל את מספר העובדים לעשרה בלבד.

- לתעדף תחילה בענפים חיוניים ומערכתיים (משק הבריאות, המזון, האנרגיה, החשמל, המים, ותעשיות בטחון), ענפים עם מספר עובדים רב, ענפים שהאטת הפעילות בהם תייצר פגיעה מערכתית או סיכון גדול אחר. ראוי לשתף את הציבור בשיקולים בקבלת ההחלטות ולהיעזר באנשי מקצוע. סביר שככל שהציבור יהיה משוכנע שההנמקות ראויות ומידתיות, רמת הציות תהיה גבוהה יותר.

- לבצע אכיפה ובקרה על ההוראות ולסייע במימושם, ולמזער את הצורך באכיפה באמצעות משטרה ובתי משפט. כמו כן, יש להסתייע בגופי אכיפה אזרחיים בעלי סמכויות מנהליות (בזרוע העבודה, במשרד הכלכלה וכדומה). ניתן להגדיל בזמן קצר את המערכים הללו. כדאי לערב את המנכ"לים והבעלים של החברות, ולהטיל עליהם אחריות לביצוע ההוראות. על כל חברה להכין נוהל אכיפה פנימי ליישום ההנחיות הממשלה.

- להקים מערך הסברה ולשלב בו מושגי כלכלה התנהגותית. מדובר בצעד העשוי לשפר את מידת הציות להנחיות.

5. **ביצוע צעדי אבחון וריחוק פיזי שיאפשרו למקסימום עובדים לחזור למקומות העבודה** – כגון בדיקות וניטור רציף במקומות העבודה, בדיקות מעבדה, מעקב סלולרי ואמצעי מיגון לעובדים. בעזרתם לבצע דיפרנציאציה ע"י הבדיקות ולאפשר "התנהלות תחת קורונה" ובמעטפת בריאותית מתאימה.

6. **בידול אוכלוסיות** – אוכלוסיות רגישות יותר למחלה ותורמות פחות לשוק העבודה ולתוצר, יחויבו בהרחקה חברתית חמורה יותר ולא יגיעו לעבודה. לעומת זאת, רוב עובדים האחרים יוחזרו לעבודה על פי הנחיות משרד הבריאות שיוגדרו ובכך לאפשר התנהלות המשק בנוכחות קורונה.

7. **ניוד מהיר של עובדים** – מודל החל"ת הוא בעל עלות גבוהה למדינה ואינו נותן גמישות לעבודה חלקית, להתאמה מהירה של עובדים למקומות עבודה פנויים, לעובדים בפנסיה ולעובדים חדשים. למשל, ישנם מספר ענפים שחווים עלייה בביקוש לעובדים, כמו קמעונאות ומשלוחים. ניתן לאפשר לעובדים בחל"ת להיות מועסקים בעבודה אחרת תוך הטלת מגבלות למשל, שכר עד 90% מהעבודה המקורית. בתוך כך, יש לבחון עם ההסתדרות האם ניתן לקבוע הסדרי עבודה גמישים שיצמצמו את הצורך בהוצאה לחל"ת מלא לפחות של חלק מהעובדים, כולל הורדה זמנית של שכר המינימום.

8. **שירותים ציבוריים** - נדרשת בהירות אצל האוכלוסייה לגבי אילו שירותים ממשלתיים ומוניציפאליים פועלים, ולפעול כך שיינתנו מקסימום שירותים.

9. **מדיניות בנק ישראל** - אנו תומכים בצעדים שנקט הבנק לייצוב שוק האג"ח הממשלתי ושוק המט"ח. כמו כן ההחלטה על קניית 50 מיליארד שקל של אג"ח ממשלתי היא חשובה ויש לבחון באם זה גרם להורדה מספקת במרווחים בשוק אג"ח החברות על מנת למנוע קשיים בגיוס חוב לחברות בדירוג גבוה. כרגע נראה שהמרווחים עדיין גבוהים ומומלץ לשקול קניית קרנות סל אגרות חוב של חברות בדירוג גבוה. להערכתנו, הורדת הריבית תהווה אות מהותי לנכונות של הבנק לשמור לאורך זמן על ריביות נמוכות בשוק. בנוסף, הצעדים שהבנק נקט להקלה על הבנקים והלווים למיניהם הם מבורכים, אך יש לבחון את האפשרות שעלות האשראי לבנקים תפחת באם דרישות ההון להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים ולמשקי הבית כולל משכנתאות יותאמו כלפי מטה כחלק ממדיניות פיקוח אנטי-מחזורית. מדיניות זו הומלצה במיוחד עקב המשבר של 2008 וזהו הזמן המתאים לנקוט בה כשאר הון הבנקים הוא גבוה יחסית להיקפי תיק האשראי שלהם.

10. לקראת התייצבות המגיפה יש לבצע **הערכת מצב מפורטת** לכלל ענפי המשק. יש להכין תכניות קונקרטיות להחזרת המשק לשגרה, בהתאם לקצב דעיכת המגפה. את התוכנית הכללית יש להכין כבר עכשיו.

אסטרטגיה כלכלית לתהליך היציאה מהמשבר

המטרה היא להשיב את המשק למסלולו במהירות מרבית, בכפוף למגבלות שנגזרות מהמדיניות הרפואית. אסטרטגיית היציאה צריכה להיות חלק מהחלטות שיתקבלו מוקדם ככל האפשר, על מנת לספק מקסימום ודאות לעסקים לגבי הצעדים שינקטו בשלבים הבאים. במסגרת היציאה יש להכין מראש מערכת רפואית, טכנולוגית ולוגיסטית, והיציאה תבוצע בהדרגה, תוך שילוב בין צעדי המערך הרפואי למערכים כלכליים וחברתיים. התחלת יישום האסטרטגיה בפועל – על פי החלטה, הכפופה להערכת המצב הרפואית והמשקית.

נקודות עיקריות לאסטרטגיה:

1. השבה מבוקרת של מירב כוח העבודה למשק באמצעים הבאים:

- מעטפת רפואית מתאימה, מגובה בבדיקות נרחבות לעובדים במקום העבודה ובני משפחותיהם, על מנת ליצור ביטחון והרגשת בטחון לאנשים העובדים ולמנוע עלייה מחודשת של קצב ההדבקה.

- שימוש באמצעים טכנולוגיים – כמו זו שמפעילה ישראל עתה ואחרים. למשל, בסין נהוגה אפליקציה, המציגה את המצב הרפואי של האדם, כך שניתן לאפשר לאנשים שהחלימו או שנבדקו לאחרונה לפעול באופן חופשי במרחב הציבורי ובשוק העבודה, ללא סיכון הסביבה.
 - תכנית אסטרטגית לשימוש במשאבי הבדיקות תגובש בראייה לאומית כוללת, ובכללה שיקולי חיוניות למשק. בעדיפות ראשונה הצוותים הרפואיים ומקומות העבודה החיוניים לתפקוד המשק, ועל מנת לאפשר תעסוקה בהיקף נרחב.
 - אחרונים לצאת מההסגר יהיו אוכלוסיות בעלות סיכונים תחלואה קשה ושיעורי תמותה גבוהים שברובם אינם דורשי עבודה, ובפרט אוכלוסיות בסיכון שממילא השתתפותן בשוק העבודה מצומצמת, כגון מבוגרים מגיל 67 ואנשים עם מחלות רקע. מוסדות החינוך עדיין סגורים.
2. עידוד תעסוקה והגברת הצמיחה – בתהליך היציאה מהמשבר, מבנה הביקושים של מעסיקים לעובדים עשוי להיות שונה משהיה לפני המשבר. כמו כן ייתכנו חיכוכים משמעותיים בתהליך ההתאמה של עובדים למעסיקים. לכן יש לבצע צעדים להקלת התהליך:
- צמצום מהותי של הבירוקרטיה על פעילות עסקים, ובפרט עסקים בתחום המסחר והשירותים - שהם הנפגעים העיקריים מהמשבר. זאת, לרבות צמצום הבירוקרטיה על הקמת והרחבת עסקים.
 - המשך בצעדים מקלים, כגון: דחיית תשלומי מסים, כגון מס חברות וארנונה, עד לקראת סוף השנה.
 - המשך והרחבת מנגנון ההלוואות לעסקים לתקופה של מספר שנים.
 - הגדלת תקציבי רשות החדשנות על מנת לתמוך ביציאת ענף ההיי טק מהמשבר.
 - הרחבת מנגנון ההכשרה המקצועית על בסיס המלצות ועדת 2030 לכל המובטלים והנכנסים לשוק התעסוקה.
 - התחלה מהירה ככל האפשר של פרויקטים גדולים של תשתיות תומכות צמיחה, ובפרט הרכבות הקלות במטרופולין ת"א, נתיבי תחבורה ציבורית וכד', על מנת לאזן את הירידה בביקושי המגזר הפרטי תוך עידוד הצמיחה לטווח ארוך.
3. החוב והגירעון בתקציב המדינה: -
- יש לחתור לכינוס מחדש של יחס החוב תוצר. בשלב זה, אנו מעריכים עלייה של היחס לסביבות 75% (עם טווח טעות משמעותי מסביב למספר זה) בסוף שנת 2020. יש לתכנן שהעלייה הנוספת ב-2021 תהיה מינימלית ובשנת 2022 תחל ירידה.

- בנושא הגירעון – לתכנן שהחל משנת 2021 הגירעון יחזור לתחומים שמאפשרים את הירידה הנ"ל. יש לשאוף שהגירעון ב-2021 יהיה 4% (צפויה צמיחה משמעותית מהרמות הנמוכות של 2020) ו-2.5% החל משנת 2022.

לסיכום: עד היום, כ-900 אלף נרשמו כדורשי עבודה (מובטלים או בחל"ת), ויתכן ויהיה גל נוסף בסוף אפריל כך שיהיו כמיליון דורשי עבודה - כרבע מהמועסקים לפני המשבר. בישראל מעולם לא היה משבר בסדר גודל כזה (במשבר הפיננסי ב-2008 הגיעו שיעורי האבטלה בחלק ממדינות אירופה לכ-25%).

הערכת בנק ישראל למקרה שהממשלה תמשיך בצעדים הנוכחיים (כלומר לא ממומשות ההמלצות שלנו וגם אין החמרה נוספת בהסגר) היא הפסד תוצר של כ-40 מיליארד ש"ח בחודש. הערכת בנק ישראל למקרה של החמרה נוספת בהסגר היא הפסד תוצר של 58 מיליארד ש"ח בחודש (כלומר ירידה בתוצר של 50% בחישוב שנתי).⁵

לפיכך, יש לנצל את הזמן עד סוף חג הפסח להתארגנות הנדרשת למימוש הצעדים שהומלצו לעיל. במידה וינקטו צעדים אלו, ובפרט הרחבת ההקלות שיתאפשרו כתוצאה מכך, הפסד התוצר יגיע לכ-20 מיליארד שקל בחודש (החל מחודש מאי), ומאמצע יוני ניתן יהיה לבצע הקלות נוספות ובכך למזער את הפגיעה במשק תוך שאיפה לחזור לתפקוד כמעט מלא באוגוסט.

אנו ממליצים לבחון את המשך צעדי הסגר על בסיס ניתוח עלות-תועלת, המביא בחשבון גם את ההיבטים הכלכליים לטווח קצר וארוך, ומצמצם את הסיכון הבריאותי באמצעות מעטפת רפואית מתאימה. מימוש הצעדים המוצעים לעיל עשוי לצמצם באופן משמעותי את העלויות המשבר למדינה (ביחס להערכות בנק ישראל), לשמור על היציבות הכלכלית והחברתית במהלכו ולסייע בשלב היציאה מהמשבר.

⁵ מצגת בנק ישראל שהוצגה לצוות ב-24.3.2020 (לא פורסם).