

17 בספטמבר 2020

כלכלת ישראל לקראת הסגר השני - תמונת מצב ומתאר אסטרטגי להמשך

שמואל אבן

ישראל איבדה את השליטה על מגפת הקורונה והממשלה החליטה על סגר כללי שני. המשבר הכלכלי והחברתי פוגע באוכלוסייה רחבה, ובמיוחד במעמד הביניים מהסקטור הפרטי. עוצמת המשבר על שלושת רבדיו - הרפואי, הכלכלי והחברתי - מושפעת גם מהיעדר היציבות הפוליטית, ניהול תזזיתי ואי-ציות בקרב חלקים מהציבור להנחיות. נגיף הקורונה הוא אמן אסון טבע, אבל השלכות המשבר ועוצמת השפעתו נובעות במידה רבה מדרך ניהולו. מאמר זה מתאר את עיקרי המצב הכלכלי לפני הסגר ומציג מתאר להמשך ניהול המשבר והיחלצות ממנו מההיבט הכלכלי. בנקודת השפל הנוכחית יש הכרח לנהל את המשבר בנחישות, ביעילות ובראייה קדימה, ואף להתכונן להאצת הצמיחה ליום שהקורונה תחדל להיות גורם משפיע על הכלכלה והחברה. גישה זו תומכת למשל בגיבוש ואישור תקציב המדינה לשנת 2021, עוד לפני תום שנת 2020.

המצב הכלכלי

המשק הישראלי נמצא במיתון ובפתחו של סגר כללי נוסף, כפי שהחליטה הממשלה. המשמעות הכלכלית היא הוצאות והפסדי תוצר נוספים של מיליארדי שקלים¹ ועלייה בשיעור האבטלה. ישראל תיכנס לסגר הקרוב במצב כלכלי פחות טוב בהרבה, בהשוואה לתקופה שקדמה לסגר הראשון. כיום, הצלחת הסגר השני להפחית בחדות את עוצמת המגפה נתונה באי-וודאות רבה (מאמר זה לא עוסק בהיבט הרפואי).

לפי תחזית בנק ישראל (מ-24 באוגוסט 2020), התוצר בשנת 2020 יתכווץ ב-4.5 אחוזים בתרחיש האופטימי וב-7 אחוזים בתרחיש הפסימי - המניח הרעה בשליטה במגפה,² המאפיינת ימים אלה. לפי תחזית משרד האוצר (מ-4 אוגוסט), התוצר יתכווץ ב-5.9 אחוזים ו-7.2 אחוזים בהתאמה.³ לשם השוואה, בשנת 2019 הצמיחה של התוצר עמדה על 3.4 אחוזים.

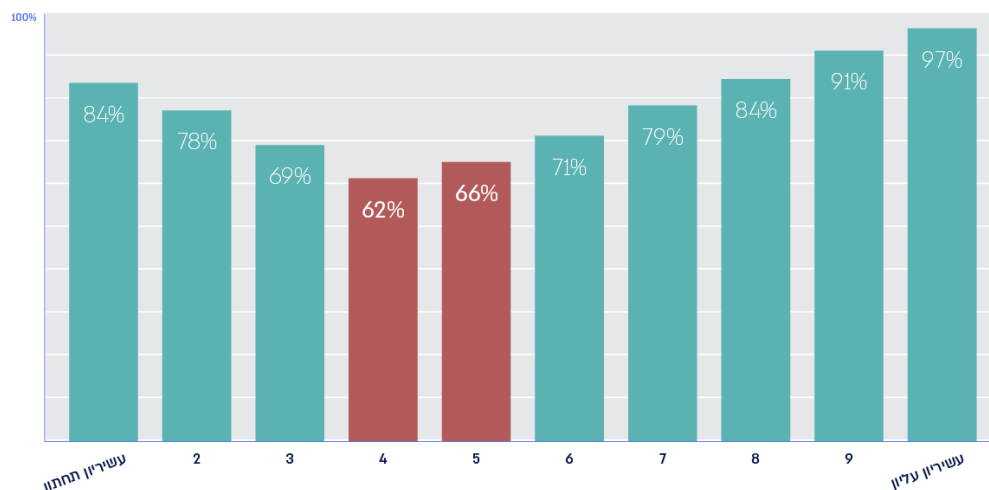
המשבר הגדיל את הוצאות המדינה, פגע בהכנסותיה והביא לגידול בגירעון התקציבי ובחובות המדינה. עד כה, הממשלה הבטיחה מסגרות סיוע, מסוגים שונים, בסך 135 מיליארד שקלים, מתוכם כבר הוציאה 65 מיליארד שקלים. לצורך זה הממשלה כבר לוותה 98 מיליארד שקלים.⁴ לפי תחזית בנק ישראל, יחס חוב-תוצר צפוי להגיע ל-78 אחוזים בסוף 2020, בתרחיש האופטימי, ול-87 אחוזים בתרחיש הפסימי. זאת, לעומת 60 אחוזים בשנת 2019. עם זאת, לעת עתה, מטבע השקל מפגין איתנות (מול "סל המטבעות") וכך גם איגרות החוב של ממשלת ישראל.

התעסוקה של האוכלוסייה היא התחום המרכזי הקושר בין הכלכלה לחברה. הירידה החריפה בהיקף התעסוקה משליכה על כל תחומי החיים של הלא-מועסקים ומשפחותיהם. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), נכון ליולי 2020, יש כחצי מיליון לא-מועסקים (מובטלים, חל"ת ואחרים). מדובר בכ-12 אחוזים מכוח העבודה.⁵ האבטלה בשנת 2019 עמדה על 3.8 אחוזים בלבד. מחוסרי העבודה נמנים בעיקר עם הסקטור הפרטי ועם ענפים שנפגעו מצעדי "הריחוק החברתי",

בהם: תיירות, מסעדות, תרבות ופנאי, תחבורה, קמעונאות. הפגיעה החריפה יותר היא בעשירונים 4-6 הנמנים עם מעמד הביניים (ראו הלוח הבא). ככלל נראה שמצבו של מעמד זה הורע במיוחד: בשונה מהעשירונים הנמוכים הוא לא נתמך בשגרה על ידי תשלומי העברה (סיוע) מהמדינה ולהבדיל מהעשירונים העליונים אורך הנשימה הכלכלי שלו נמוך בהרבה. נתונים אלה מחייבים התמקדות של המדיניות הממשלתית לכיוונו.

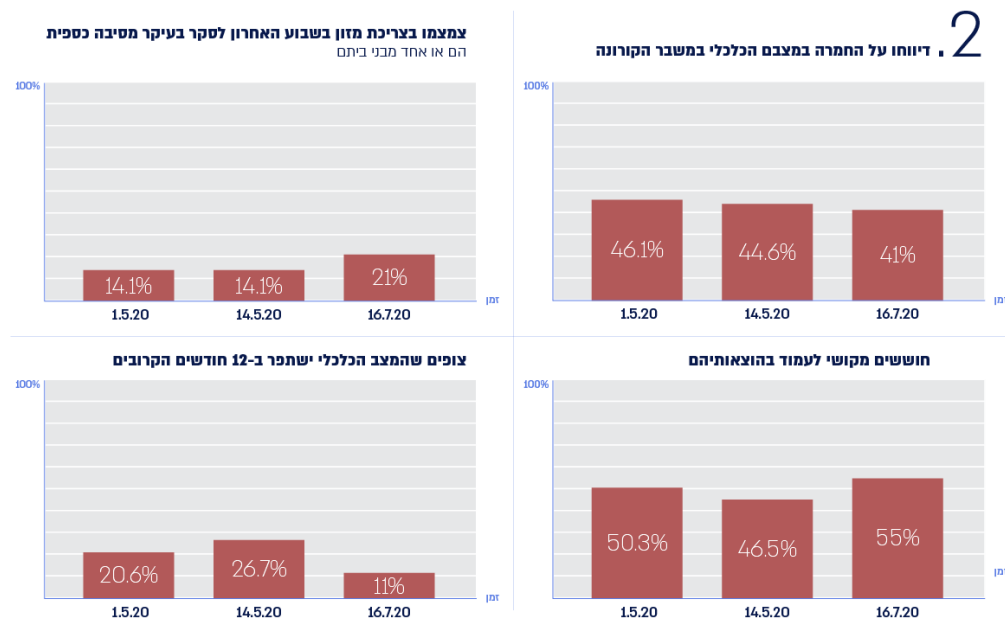
1. הירידה בתעסוקה

היחס בין מספר המועסקים בישראל בתקופת מארס - מאי 2020 למספרם בתקופת מארס - מאי 2019 באחוזים, לפי עשירונים של שכר



המקור: סקר כוח אדם של למ"ס, ועיבודי בנק ישראל.⁶

מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, על פי דיווחיה, נוטר על ידי הלמ"ס בשלושה סקרים שנערכו מתחילת מאי ועד אמצע יולי 2020. בשלושתם, 40 אחוזים ויותר מהנשאלים דיווחו על החמרה במצבם הכלכלי בשל משבר הקורונה. אמנם ההיקף של המתלוננים על החמרה במצבם פחת (מ-46 אחוזים בתחילת מאי ל-41 אחוזים באמצע יולי), אולם ממדי המצוקה העמיקו. למשל, שיעור המדווחים על צמצום בצריכת המזון, בעיקר מסיבות כלכליות, גדל מ-14 אחוזים באמצע מאי 2020 ל-21 אחוזים באמצע יולי 2020. כן חלה צניחה בחלקם של אלה הצופים לשיפור במצבם הכלכלי ב-12 החודשים הקרובים (האופטימיים), מ-27 אחוזים באמצע מאי ל-11 אחוזים בלבד באמצע יולי. מגמות כאלה ניכרות גם בכלכלת החברה הערבית - שם דווח שהמצב קשה יותר, אך האופטימיות גבוהה יותר (16 אחוזים בסקר של יולי). נתונים אלה ואחרים מלמדים כי המשבר הכלכלי אינו פוקד את כל האוכלוסייה במידה שווה וכי ניתן לזהות את רוב הנפגעים מהמשבר ולנקוט כלפיהם מדיניות ממוקדת.



המקור: למ"ס.⁷

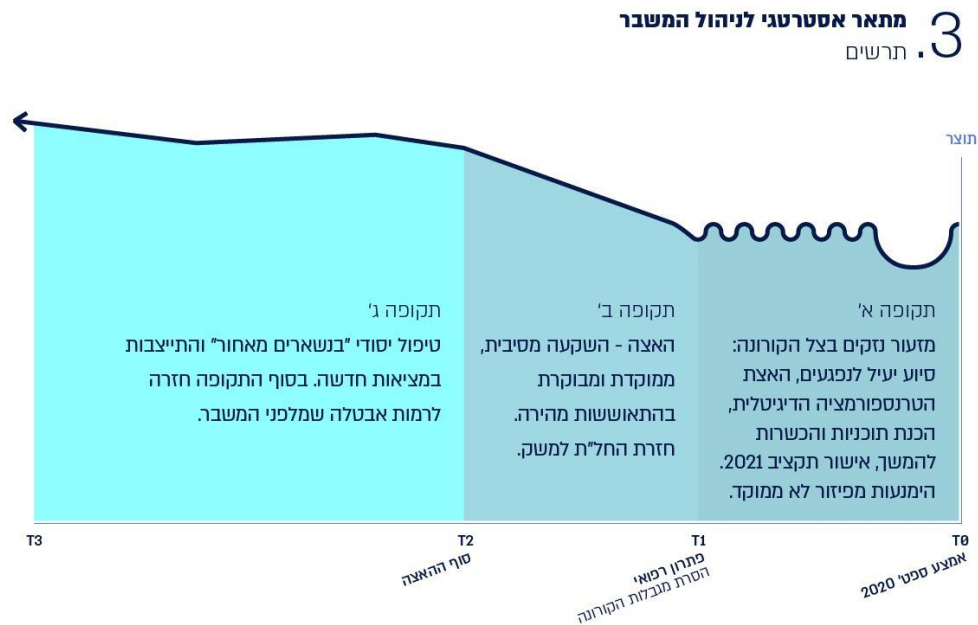
המדיניות הכלכלית שנוקטת ממשלת ישראל היא קצרת טווח, אינה סדורה והיא מושפעת גם מלחצים פוליטיים. למשל, לא אושר תקציב מדינה לשנת 2020 והמדינה מתנהלת לפי "תקציב המשכ" משנת 2019 (אושר במאסר 2018), שהוארך לאחרונה והוגדל ב-11 מיליארד שקלים לצורך פעולות שוטפות. יצוין שחלק ניכר מהוצאות הממשלה הנוגעות למשבר ממומנות באמצעות "קופסאות חוץ תקציביות" (שיטה העוקפת את תקרת ההוצאה המוגדרת בחוק התקציב). בנוסף, טרם גובשה הצעת תקציב המדינה לשנת 2021 ולעבודה בשיתוף תקציב המשכ" גם בשנת 2021 עלולות להיות השלכות שליליות על יכולת תפקוד הממשלה וגופים הכפופים לה.⁸ סיוע כספי לאזרחים ניתן באופן רוחבי (כל אזרחי ישראל קיבלו מענק של 750 ש"ח), בעוד שעל סיוע יעיל להיות דיפרנציאלי וממוקד בנפגעי המשבר. בנוסף נשמעת ביקורת על מודל החל"ת - על כך שאינו כולל מרכיבים המעודדים חזרה של לא-מועסקים לשוק העבודה.

מתאר אסטרטגי להמשך ניהול המשבר

הניהול הכלכלי של המשבר כפוף לגורמים חיצוניים לכלכלה ובעיקר למצב התחלואה מצד אחד, ולמצב הפוליטי הלא-יציב מצד שני. נגיף הקורונה הוא אסון טבע, אבל השלכות המשבר ועוצמת השפעתו נובעות, במידה רבה, גם מדרך ניהולו בכל היבטיו ולטווחי זמן שונים, כפי שיומחש במתאר הבא.

האתגר העומד כיום בפני ישראל הוא להתעשת ולצלוח את תקופה הקורונה, תוך מזעור נזקים, ואחר כך - בתהליך הדרגתי - להשיב את כמה מהפרמטרים הכלכליים העיקריים של המשק (אבטלה, צמיחה, יחס חוב - תוצר) למצבם שלפני המשבר. אולם בכך אין די, גם ערב פרוץ המשבר התאפיינה ישראל בכמה נתונים בסיסיים מדאיגים, ביניהם שיעור השתתפות נמוך יחסית בכוח העבודה ורמת פריון נמוכה בעבודה, בקרב חלק לא מבוטל מהאוכלוסייה. מדובר בעיקר במגזר החרדי ובמגזר הערבי, הגדלים בקצב מהיר משאר האוכלוסייה (למ"ס).⁹ כמו כן, יהיה צורך

להסתגל למציאות חדשה ואף להשתתף ביצירתה (למשל, קפיצת מדרגה בטרנספורמציה הדיגיטליות, שוק עבודה חדש, האצה בתחרות במשק הגלובלי והתנהגות צרכנית חדשה). לפיכך, האתגר הנוסף הוא לנצל את תהליך היציאה מהמשבר כדי לעצב משק וחברה חזקים יותר.



בלוח 3 להלן מוצג מתאר רב-שנתי סכמתי לניהול משבר הקורונה. הנחת היסוד היא, שבמועד מסוים (T1), נגיף הקורונה יחדל להוות גורם משפיע על המצב הרפואי של האוכלוסייה, ומכאן גם על המצב הכלכלי והחברתי. המועד T1 אינו ידוע ותלוי בישום נרחב של פתרון רפואי או בהיחלשות הנגיף. חוסר הוודאות לגבי מועד זה מחייב גופים כלכליים, כגון בנק ישראל ומשרד האוצר, להציג ולעדכן תרחישים שונים להיחלצות כלכלית, כתלות במועד T1. יצוין כי לפי תרחישי האמצע של גופים אלה, בשנת 2021 תתרחש צמיחה חזקה ביחס לסוף שנת 2020. מבחינה ניהולית, לאי-הוודאות לגבי T1 יש משמעויות כלכליות, שיש להביאן בחשבון. למשל היקף המשאבים ומשך הזמן הדרושים להחזיק "מעל פני המים" את העסקים והאזרחים שנפגעו קשה מצעדי "הריחוק החברתי" הנמשכים, ואלה שעתידים להיגזר עד למיגור המגפה או לפחות היחלשותה.

במתאר מוצגות שלוש תקופות: תקופה א' - מזעור נזקים אגב חיים עם הקורונה (מהיום ועד T1); תקופה ב' - זינוק כלכלי לאחר הפסקת השפעתה של הקורונה (T1 עד T2), ותקופה ג' - טיפול "בנשאים מאחור" וצמיחה יציבה במציאות החדשה (T2 עד T3). משכה של תקופה הראשונה תלוי במצב הרפואי, אך מידת הנזקים הכלכליים והחברתיים תלויים גם בדרך ניהול המשבר. משכן של התקופות האחרות תלוי בדרך ניהול המשבר בכל תקופה כשלעצמה ובזו שקדמה לה. התקופה האחרונה T3 עלולה להיות ארוכה - בסופה עשויה רמת האבטלה לחזור לרמתה שמלפני המשבר. אולם יהיו פרמטרים, כמו יחס חוב-תוצר, שתידרשנה שנים רבות על מנת להחזיר את מצבם לקדמותו.

להלן המאמצים המומלצים בכל אחת משלוש התקופות המתוארות במודל:

תקופת T0 (היום) ועד T1: המאבק במגפה

עתה המגפה בעיצומה והממשלה הורתה על סגר שני. הניסיון מאז מארס 2020 מראה שעד שימצא וייושם פתרון רפואי מקיף למגפה, המשק עלול לסבול מתנודתיות חריפה, נוכח שינויים בתחלואה וצעדי הממשלה לרסן את המגפה. הפגיעה באזרחים, בעסקים ובסקטורים שונים תמשיך להיות סלקטיבית, ולהשפיע באופן שונה על החוסן האזרחי ויכולת ההתאוששות של מגזרים שונים. ברור שאם יתרחב המשבר הכלכלי עלולות להיות לכך השלכות מערכתיות קשות על כלל המשק והחברה.

בתקופה זו קיימים שני אתגרים עיקריים:

אתגר אחד הוא לאזן באופן שוטף בין צרכי המאבק בנגיף ובין צרכי המשק והחברה, כלומר לנהל בו זמנית את העקומה הרפואית, הכלכלית וחברתית. יודגש שצעדי ריחוק חברתי למטרות רפואיות אינם אנטי-כלכליים, כי אם תואץ המגפה יהיו לכך השלכות כלכליות וחברתיות חמורות. הקושי הוא למצוא את נקודת האיזון, כאשר המומחים בתחום הרפואי חלוקים בדעותיהם, באשר לאפקטיביות של צעדים כמו הסגר, ועל מקבלי ההחלטות מופעלים לחצים פוליטיים.

ההתמודדות עם אתגר זה בתקופת T0 - T1 מחייבת התייחסות לשלושה פרקי זמן: ניהול המערכה ברמה יומית ושבועית, ניהול לטווח 2-3 חודשים קדימה וניהול להמשך התקופה ועד T1. המדיניות הרצויה כוללת: הרחבת היכולות של המערכת הרפואית המיועדת למאבק בקורונה (הקיבולת של מערכת זו משפיעה על היכולת לקבל החלטות בעלות השלכות כלכליות); הסברה אמינה והדוקה (שתשיג את אמון הציבור); מזעור נזקים ומניעת התרחבות המשבר, למשל לתחום הפיננסי (לדוגמה: יש להימנע מהתנהלות המסכנת את דירוג האשראי של ישראל); סיוע ממוקד ומבוקר לנפגעים - רצוי להמעיט בסיוע רוחבי, שאינו מרוכז, ולשמור על משאבים שיאפשרו מעבר לשלבים הבאים. מיקוד הסיוע מותנה במידה רבה בשיפור המידע על מצבה של האוכלוסייה.

אתגר שני בתקופה זו הוא לתכנן ולבצע צעדים מעשיים שיועילו לשלבים הבאים. בכלל זאת ביצוע הכשרות מקצועיות בהיקף נרחב, והאצת תהליכי הטרנספורמציה הדיגיטלית, שתתרום לפעילות הכלכלית והחברתית הן בתקופה זו והן בתקופות הבאות. למשל, שיפור תשתיות תקשורת וסבסוד אמצעי תקשוב ירחיבו את האפשרות לעבודה ולימודים מרחוק. על כן, כבר עתה יש להכין תוכניות מראש לתקופות הבאות, הכוללות יעדים, מדדים, שליטה, כוחות, משימות ותקציבים.

תקופת T1 ועד T2: צמיחה מהירה

למן התפוגגות אילוף הקורונה, ניתן יהיה להחזיר לעבודה חלק גדול מהאוכלוסייה שנותרה בחל"ת. האתגר בתקופה זו הוא צמיחה מהירה וצמצום חד-באבטלה. ההכנות שתעשה בתקופה הקודמת ישפיעו על יכולת ניהול משבר בתקופה זו, וכך גם על הצלחתו בתקופה הבאה. על כן, מומלץ להגיע לתקופה זו מוכנים טוב ככל שניתן.

בתקופת T2 ועד T3: טיפול בנשארם מאחור וחזרה לנתיב של יציבות

תקופה זו נחלקת לשתיים. בראשונה יש לתת את הדגש לטיפול יסודי "בנשארם מאחור" ולמיצוי המאמץ מהשלב הקודם, ובהמשך הדגש יושם על מעבר לצמיחה מאוזנת המבוססת על המציאות החדשה. אחד המאמצים העיקריים יהיה ליצור מקומות עבודה לעובדים שהיו במעמד חל"ת ולא

נקלטו חזרה למעגל העבודה וכן למובטלים אחרים. המטרה היא להשיב את רמת האבטלה לפחות מ-4 אחוזים מכוח העבודה בסוף התקופה ואף להעלות את פריון העבודה. כלומר, להעביר עובדים לענפים מתקדמים טכנולוגית, ולקדם תעסוקת חרדים וערבים.

בהמשך התקופה יהיה הכרח לצמצם את הגירעון התקציבי ואת היחס חוב-תוצר, כלומר להתכנס שוב למסגרות שהיו מקובלות לפני המשבר, המתאימות לניהול ארוך טווח. תהליך ההשבה של פרמטרים מסוימים לערכם טרם המשבר, כמו יחס חוב-תוצר של 60 אחוזים, עשוי להימשך שנים רבות.

משמעויות כלליות

את הפעילות בכל שלוש התקופות במתאר זה יש לתכנן הן בנפרד והן כמקשה אחת, ולעדכן את התכנון עם הזמן. כבר עתה יש לעסוק בשלושת השלבים. יש לנהל את המשבר ביעילות ובראייה קדימה, בין היתר כדי להותיר משאבים להאצת הצמיחה ביום שהקורונה תחדל להיות גורם משפיע על הכלכלה והחברה. מדיניות כלכלית מרחיבה ומבוקרת נחוצה ומומלצת עתה כדי להתמקד בנפגעים הקשים ובהכנות לשלבים הבאים, אולם מדיניות מרחיבה מדי (לא דיפרנציאלית) עלולה ליצור נזקים לטווח ארוך ומחסור במשאבים לשלבים הבאים. כך למשל, אם ממשלת ישראל תפזר עתה כסף באופן לא ממוקד, על חשבון העמקת החובות, היא תתקשה להאיץ את המשק ביום שלאחר הקורונה, תתקשה להחזיר לא-מועסקים למשק, תגדיל את תשלומי החוב והריבית בתקציב המדינה ותאריך את משך השיקום.

גישה של ראייה קדימה תומכת באישור תקציב המדינה לשנת 2021 עד לסוף שנת 2020. הכנת תקציב היא אמנם אתגר קשה בתנאי אי-הוודאות הבריאותית, הכלכלית והפוליטית הנוכחית, אך יש בה כדי להסדיר את כל פעילויות הממשלה באופן מערכתי ומבוקר, תוך ראייה לעתיד. תקציב עדכני הוא כלי ניהולי מהמעלה הראשונה וחסרונו פוגע בניהול המשבר. ברור שאין קשר בין T1 (מועד התפנית במצב הרפואי) לתחילת שנת הכספים בינואר 2021, מה שמקשה על הכנת תקציב לשנת הכספים. עם זאת, כאשר T1 יהיה ידוע ניתן יהיה לעדכן את תקציב המדינה.

רצוי לבחון הזדמנויות בכל שלב, לתכנן ולהתחיל לממש את אלה שמתאימות למתאר. המשבר יכול להעניק הזדמנות לשינויים במשק, שקשה מאוד לעשותם בימי שגרה, דוגמת יעול הסקטור הציבורי.¹⁰ חשוב להתאים את ההשקעות לצורכי ההתמודדות עם המשבר לפי סדר עדיפויות. למשל, ברור הצורך לשפר את תשתיות התקשורת במדינה כדי לאפשר עבודה ולמידה מרחוק, מה שתורם גם לצמצום עומסי התחבורה. לנוכח המצב, ספק אם נכון עתה להגדיל את הוצאות הממשלה על השקעות בתשתיות דרכים. הן אמנם הכרחיות, כפי שהיו גם לפני המשבר, אך ידוע שעלותן אדירה והן אינן בראש סדר העדיפויות התקציבי. השקעות כאלה יכולות להיעשות בשיטה של מתן זיכיונות (BOT).

על ישראל לשמור על יכולות תחרותיות במשק הגלובלי (הייצוא הישראלי היווה 29 אחוזים מהתוצר בשנת 2019). יש להביא בחשבון את הגברת התחרות במשק הגלובלי, מאחר שמדינות שנפגעו פועלות להגביר את הייצור והתעסוקה גם באמצעות הגברת הייצוא. על ישראל להביא בחשבון שדרך ניהול הכלכלה שלה במשבר אינו נתון רק לביקורת ציבורית פנימית, אלא גם מנוטר על ידי

מדינות זרות, גופים בינלאומיים וחברות דירוג האשראי. כך שניהול כלכלי שייתפס כלא-אחראי או כלא-מקצועי עלול לעלות ביוקר למשק לשנים רבות קדימה.

¹ סיון קלינגבייל, האוצר: "הסגר יעלה 6.5 מיליארד שקל"; ייתכן מענק למעסיקים שלא יוציאו עובדים לחל"ת, המרקר, 13 בספטמבר 2020.

<https://www.themarker.com/coronavirus/1.9152608>

² בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 24 באוגוסט 2020.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/24-8-20b.aspx>

³ משרד האוצר, עדכון תחזיות מאקרו כלכליות, 4 באוגוסט 2020.

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

⁴ שאול אמסטרדמסקי, "משחקי הכיס", כאן 11, 10 ספטמבר 2020.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, 24 באוגוסט 2020.

https://old.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=202020263

⁶ סיון קלינגבייל "אחד משלושה ללא פרנסה: המעמד שספג את הפגיעה הקשה ביותר מהקורונה", המרקר, 30 יולי 2020.

<https://www.themarker.com/career/.premium-1.9031164>

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל השלישי של הסקר שנערך באמצע יולי בצל המשבר, הודעה לתקשורת 26 ביולי 2020.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/225/19_20_225b.pdf

⁸⁸ בנק ישראל, "דברי הנגיד בישיבת הממשלה 9.9.20", הודעה לעיתונות, 10 בספטמבר 2020.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/10-9-20.aspx>

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065, הודעה לתקשורת, 21 במאי 2017.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2017/138/01_17_138b.pdf

¹⁰ ראו אמיר לוי, יורם טייץ ומור יהלום, הזדמנויות כלכליות, בתוך משבר הקורונה - המלצות למדינת ישראל וצוות מומחים בהובלת רא"ל (מיל) גדי איזנקוט, פרסום מיוחד באתר INSS, 13 באוגוסט 2020.

https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/CoronaOpportunities_e4-30-39.pdf