

אל: היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל

עקרונות ניהול ההיבט הכלכלי במשבר הקורונה בגל השני

חזרה לגידול מהיר בתחלואה בנגיף הקורונה (COVID-19) מחייבת תגובה מהירה של הממשלה על מנת לבלום את התפשטות הנגיף. לצעדי הסגר יש השפעה קשה על פעילות המשק ועל הרווחה האישית והכלכלית של האוכלוסייה. מסמך זה מרכז את העקרונות לניהול המשבר בגל החדש של המגפה בהתבסס על הידע והניסיון שנצברו בשלב הקודם בארץ ובעולם.

העיקרון המרכזי הוא **איזון בין השפעת הצעדים בתחום הבריאות ובתחום הכלכלה**. חשוב למגר את התחלואה בקורונה תוך מזעור הפגיעה בפעילות המשק ושקלול היעילות בצמצום המגפה והעלות הכלכלית בישומם. מומלץ, ככל שמתאפשר להימנע מסגר מלא, לבצע **הגבלות ממוקדות** (כגון הגבלת התקהלויות באזורים ציבוריים) וסגרים מקומיים באזורי התפרצות התחלואה שפגיעתם בפעילות הכלכלית קטנה יותר בהשוואה לסגר מלא. אפשר להקטין את פגיעת המגפה בפעילות המשקית על ידי **צמצום אי הוודאות** של העסקים והפרטים למגבלות המתוכננות ואודות הפיצוי שיועבר להם בעקבות יישומן. לשם כך על הממשלה לפרסם מתווה צעדים מפורט לפי תרחישים שונים של התפשטות המגיפה המתבססים על מדדים זמינים וברורים, תוך פירוט צעדי הסגר הצפויים שיינקטו ולצידה מדיניות התמיכות ורשת הביטחון הכלכלית שיוענקו לנפגעים מצעדים אלו.

מרכיבי התוכנית מתייחסים לסיוע לאנשים שנקלעו לקשיים כלכליים בעקבות המשבר, לצד מדיניות שתסייע לפתיחת המשק ותמנע אבטלה כרונית. לנוכח המציאות הכלכלית, נדרשים **צעדים רחבים לעידוד הפעילות המשקית והתעסוקה**. העקרונות המועלים בנייר זה הם כלליים ואינם מתמקדים בפתרונות ייחודיים לאוכלוסיות ספציפיות (לדוגמה פריסה ושיפור תשתיות אינטרנט בחלק מהיישובים הערבים).

א. צמצום אי ודאות משקית

ודאות לגבי העתיד היא אחד מההיבטים החשובים ביותר לפעילות כלכלית משגשגת. אי ודאות משפיעה על התנהגות של עסקים ופרטים. הפרטים חוששים לגבי הכנסותיהם העתידיות ומקטינים את הצריכה ועסקים לא יודעים להעריך את הפעילות בעתיד ומצמצמים את הפעילות ומצבת כוח האדם. מעגל זה גורם לפגיעה קשה יותר בתוצר, לצמצום תעסוקה אשר גורם לירידה בהכנסות של משקי בית שמקטינים את הצריכה. חשוב לצמצם את הפגיעה על ידי פרסום רשימת צעדי הממשלה שיינקטו ברמות שונות של המגפה בהתבסס על מדדים ברורים המפורסמים מעת לעת ובאופן קבוע, כגון מספר/שיעור נדבקים/חולים/קשים/מונשמים ואפיון של תתי אוכלוסיות בסיכון גבוה לחלות.

הרשימה תכלול מידע על כל הצעדים כגון מגבלות על התקהלות בסוגים שונים של מקומות ציבוריים, מגבלות על שימוש בתחבורה (אחוז צמצום בקווי תחבורה עם פירוט הקווים שיתבטלו), הכרזה על אזורים מסוימים כ"אזורים מוגבלים" (בהם שיעור החולים/קצב הדבקה יגיע לרף מסוים). עם פרסום הצעדים תפרסם המדינה את רשימת התמיכות ורשת הביטחון הכלכלית שיקבלו העסקים והפרטים בגין הנזקים הכלכליים בעקבות הצעדים. כל הצעדים האלו אמורים להתלוות במערך הסברתי המותאם לכל קבוצת אוכלוסייה.

ב. רקע – נקיטת צעדי הסגר ממוקדים שנמצאו כיעילים בבלימה של תחלואה בקורונה

בגל הראשון של התחלואה נקטה הממשלה בסגירה כמעט כללית של המשק שיעילה מאוד במיגור התפשטות הנגיף אך פוגעת קשות בפעילות המשקית. הצטברו בעולם מחקרים המראים אלו צעדים מקטינים את היקף התחלואה. חשוב להימנע מסגירה חוזרת של כלל המשק ולבחור בצעדים המאטים את התחלואה תוך מזעור העלות הכלכלית. יש להתמקד בצמצום פעילות וסגירת מקומות עבודה ובתי עסק שבהם יש אינדיקציה לפוטנציאל הדבקה גבוה וסיכוי גבוה לפגיעה ברמת הפרט וברמת הציבור כולו. כמו כן, יש להביא בחשבון את התרומה המשקית של העסקים, תוך מתן התייחסות מיוחדת לענפי כלכלה שמשקלם בתוצר הוא גדול, כך שיהיה אפשר לשקול באופן מושכל עלות מול תועלת. מתוך כך, כאשר יסגרו באופן ממוקד מקומות שבהם ההדבקה גדולה או שקיים בהם סיכון גבוה לחלות, יתאפשר להשאיר מקומות אחרים פתוחים, ולמקד את צעדי הסיוע הכלכלי במקומות הסגורים.

להלן צעדים שנמצאו בעולם כאפקטיביים לצמצום ולמיגור התחלואה:

1. מגבלות על התקהלות¹

- ביטול אירועים המוניים (מוריד במקסימום כ-20% במספר נדבקים). איסור אירועים ציבוריים בדגש על מקומות עם תשואה כלכלית נמוכה. הגבלת מספר מתקהלים במקומות ציבוריים (מוריד במקסימום כ-12% במספר נדבקים).
- סגירת בתי ספר (מוריד במקסימום כ-15% במספר נדבקים). למרות שצעד זה נמצא אפקטיבי מאוד במחקר, יש לשקול בכובד ראש את החשיבות שיש להמשך שגרת הלימודים בצל הקורונה (לימודים בקבוצות קטנות, למידה מרחוק וכו').
- מעבר לעבודה מהבית לצמצום התקהלויות במקומות העבודה.

2. מגבלות על עבודה ותעסוקה²

- גישה דיפרנציאלית בהטלת מגבלות לפי ענפים תוך התחשבות במאפיינים: צפיפות (כמדד לסיכוי להדבקות) ותרומה כלכלית למשק
- בענפים עם צפיפות נמוכה ותרומה גדולה לצמיחת המשק (למשל תעשייה) יש לצמצם את המגבלות לעומת ענפים עם אינטראקציה בין אישית גבוהה (הסעדה, מסחר קמעונאי).
- 3. יישום דרכים לנקיטת ריחוק חברתי כגון מנגנון של קפסולות (עבודה/לימודים בקבוצות קטנות קבועות).
- 4. שימוש מקסימלי באמצעים טכנולוגיים

- פיתוח טכנולוגיות המאפשרות לפקח על רמת הצפיפות באזור (בקניון, בתחבורה, באולמות אירועים וכו').
- שימוש בטכנולוגיות מבוססות מיקום המאפשרות לקטוע את שרשראות ההדבקה.
- שימוש באמצעים טכנולוגיים התומכים בריחוק חברתי ומשמשים בתי עסק בפעולתם, כדוגמת אפליקציות תשלומים ומשלוחים. הגברת השימוש בבתי עסק שכבר הטמיעו טכנולוגיות אלה ותמיכה בפיתוח טכנולוגיות אלה עבור בתי עסק שטרם עושים שימוש.

ג. עקרונות מומלצים לעידוד פעילות המשק בישראל

הפעילות הכלכלית בישראל הצטמצמה באופן משמעותי, יש חשיבות גדולה לעידוד פעילות המשק על ידי הממשלה בתקופת המשבר הכלכלי ולאחריו.

1. להקטין פגיעה בצד ההיצע:

- **עסקים שהיקף פעילותם נפגע** - לפעול לצמצום העלויות של העסקים כדי להעלות כדאיות הפעילות כגון המשך הפטור מארנונה, הורדה זמנית של מע"מ, דחייה/הקפאה של תשלומי מיסים, הורדת הוצאות מימון (קרן הלוואות לעסקים בקשיים). התמיכות יתבססו על דיווחי החברות בזמן אמת (ע"ב דיווח מכירות) ויעודכנו על בסיס רווחיות החברה ב-2020 לאחר הגשת דוח שנתי.
- **עסקים מושבתים** (בענף תיירות, הסעדה, תרבות ופנאי) - לבחון תמיכה באמצעות מענקים בתוואי יורד בהתאם להתפתחויות במשק ולפי קריטריונים ברורים.

2. להקטין פגיעה בצד הביקוש:

- כצעד לעידוד הצריכה במשק אפשר לשקול חלוקת וואוצ'רים לצריכה בבתי עסק שהמחזור הכספי שלהם נפגע מהמשבר. בדרך זו אפשר לעודד ביקושים ולהזרים כסף לעסקים, שימשיכו לפעול ולהעסיק עובדים*.

*מדיניות זו נשקלת בבריטניה ונוסתה בהונג קונג וסין, ראו: <https://www.davar1.co.il/233751>

¹ Nikos Askitas, Konstantinos Tatsiramos, Bertrand Verheyden, "Flattening the COVID-19 curve: What works", CEPR, 05 June 2020,

² Anton Pichler, Marco Pangallo, R. Maria del Rio-Chanona, François Lafond, J. Dooyne Farmer, "Production networks and epidemic spreading: Re-opening the UK economy", CEPR, 07 June 2020

3. הגדלת הביקושים במשק על ידי המדינה (מדיניות "ניו דיל")

- להקדים פרויקטים קיימים וליזום פרויקטים חדשים שתורמים לצמיחת התוצר וכדאיים כלכלית. להעניק עדיפות לפרויקטים שמעודדים תעסוקה בטווח המידי וכאלה שתורמים להגדלת הפריון במשק גם בעתיד (כמו תשתיות תחבורתיות).

4. העלאת אפקטיביות של תוכניות תמיכה בעסקים

- מתחילת המשבר יזמה המדינה מגוון תוכניות תמיכה בעסקים שנפגעו (כגון קרנות הלוואות/הקפאת הלוואות/מענקים). חלק גדול מהתקציבים שהוקצו במסגרת התוכניות לא נוצל בין היתר בגלל חוסר ידע של עסקים לגבי הקרטיונים לזכאות, כדאיות כלכלית של מימושן (כגון הגדלת תעסוקה בתנאי המשק הנוכחיים, עלויות דחיית החזר הלוואות) ודרך מימוש הזכאות. מימוש הטבות אלו דורש ידע מקצועי שחסר לעסקים ובמיוחד לעסקים קטנים המופעלים על ידי עצמאיים. כדי להעלות את האפקטיביות של התוכניות חשוב מאוד לספק שירותים של יועצים עסקיים במימון המדינה שינגישו לעסקים מידע הנדרש ובכך יביאו לגידול במימוש ההטבות שמטרתן לעודד פעילות משקית ותעסוקה.

ד. שוק העבודה ורווחה

הפגיעה העיקרית ברווחה הכלכלית של האוכלוסייה בגיל העבודה מתרחשת באמצעות שינויים בשוק העבודה בעקבות המגבלות שהטילה הממשלה והירידה בביקושים. הכנסתם של הפרטים בגיל העבודה שלא עבדו לפני המשבר כמעט ולא נפגעה³. לפיכך את הפיצוי העיקרי יש להפנות לאנשים שהכנסתם מעבודה קטנה בעקבות המשבר. את התמיכה בעובדים ובעסקים יש ללוות ככל שאפשר, בצעדים שיעודדו ויתמרוצו תעסוקה במשק. כך למשל, יש להנהיג כללים הקובעים באלו מקרים מסבסדים שכר, באלו מקרים מאפשרים חל"ת מלא ובאלו מקרים מאפשרים חל"ת גמיש, במטרה לשמור על רציפות הקשר בין העובד למעביד ככל שאפשר.

1. סבסוד שכר

- לתמרץ מעסיק להמשיך להעסיק עובדים ובמקביל להקשיח תנאי הוצאה לחל"ת. לאפשר סבסוד שכר של עובדים במקומות עבודה שנפגעו יותר, לפי קרטיונים מוגדרים ותוך קביעת אמות מידה לכך (למשל היקף משרה מעל סף מסוים ובענפים מסוימים שנפגעו). צעד זה יתרום לשמירת ההון האנושי והמשך העסקת עובדים כשיש ירידה בפעילות העסק.

2. הקשחת תנאי הוצאה לחל"ת מלא

- לאפשר הוצאה לחל"ת מלא רק במקרים שבהם המדינה סוגרת בתי עסק באופן כפוי ולעובדים אין אפשרות לבצע את עבודתם מרחוק, ולא לאפשר זאת באופן גורף. לאחר מיפוי גס של ענפי המשק ומצבם, המדינה יכולה לאפשר חל"ת גמיש (למשל העסקה בחצי משרה והוצאה של חצי משרה לחל"ת). העובדים בחל"ת יתמרוצו לחפש עבודה בשכר שנמוך מזה של דמי אבטלה ובכך להישאר במעגל העבודה.

3. מענק חזרה לעבודה

- המענק יינתן עבור כל עובד על מנת לא לפגוע בתמריץ המעסיק להחזיר עובדים מחל"ת. עבור העסקת עובדים מעל למספר מועסקים בחברה לפני המשבר ישולם מענק גבוה יותר.

³ למעט הבנסות משוק ההון.

4. סבסוד עלויות העסקת עובדים

- על מנת להעלות תעסוקה בענפים שנפגעו במשבר הקורונה מומלץ להקטין הוצאות מעסיק שכרוכות בהעסקת עובדים על ידי סבסוד זמני של תשלומי חובה שחלים על המעסיק. לפרק זמן מוגבל אפשר לסבסד הפרשות המעסיק לקרן הפנסיה של העובד ובכך להוזיל עלות העסקת עובדים עד 12.5% או לסבסד הפרשות מעסיק לביטוח לאומי ובכך להוזיל העסקת עובדים בכ- 3.55% ויותר.

5. הכשרה מקצועית

- בתקופת המגפה נפגעה התעסוקה בעיקר בענפים בהם מועסקים בעלי השכלה נמוכה ובינונית (מסחר קמעונאי, הסעדה, מלונאות). חשוב לנצל את תקופת אבטלה/חל"ת כדי לסייע למובטלים לרכוש מיומנויות חדשות בהתאם לצרכי המשק המיידיים - אלו שהביקוש להם עלה בתקופת המגפה (כישורי מחשב, אינטרנט, מסחר דרך אינטרנט, הענקת שירותים דרך אינטרנט וכו'). חשוב להגדיר קבוצות אוכלוסייה ספציפיות ולהתאים להן הכשרה מקצועית תוך איתור אופרטיבי של ביקוש מידי לעובדים בתקופת המשבר. בנוסף על כך, אפשר לערוך הכשרה למקצועות שהיו בעודף ביקוש טרם המשבר שאמור לחזור לאחר סיום המגפה (נהגי אוטובוסים, רתכים, כוח עזר רפואי וכו'). יש "לתפור" תוכניות הכשרה המותאמות לכל פלחי אוכלוסייה בהתאם למאפיינים התרבותיים ותכונות ספציפיות.
- מומלץ לבנות מאגר מידע דינאמי של ביקוש למקצועות שמתעדכן באופן שוטף לגבי המקצועות המבוקשים, השכר הצפוי וסיכויי העסקה לאחר ההכשרה. זאת על מנת לתת למועמד להכשרה מידע שיתרום להתאמה מרבית של בחירת המועמד לסיכויי עבודתו בהמשך במקצוע החדש.

6. הסדרה ועידוד הרחבת העבודה מרחוק

- עבודה מרחוק מקטינה סיכוי הדבקה בתקופת המגפה, אך יש לה יתרונות ברורים גם בתקופה רגילה כגון: צמצום עומס בכבישים, חיסכון בזמן הנסיעה, הקטנת זיהום אוויר, הורדת ביקוש לדלקים, פתרון למצוקת חניה באזורי תעסוקה, ירידה בהוצאות מעסיק על חשמל, שטח עבודה וכו'. לפיכך מומלץ להסדיר כללי עבודה מרחוק כדי להטמיע אותה בתקופת המגפה ולאחר סיומה תוך בניית מנגנון המבטיח רמת תפוקה גבוהה. חלק מהעלויות המשולמות בשגרה על ידי המעסיק (כגון חשמל, השתתפות בהוצאות מזון) מוטלות על העובדים במצב של עבודה מרחוק, ויש לשקול הגדרה של החזרי הוצאות אלו לעובד (בדומה להחזרי הוצאות נסיעה). יש להגדיר צעדי מדיניות המעודדים עבודה מרחוק (לפחות בחלק מימות השבוע) בתחומים בהם זה אפשרי על ידי סיוע בהקמת תשתית נדרשת (הלוואות/מענקים לפיתוח והטמעת תוכנה היכן שנדרש, הכשרת עובדים, מחשוב). כמו כן, בחלק מהיישובים, בעיקר בפריפריה, נדרש שיפור של תשתיות האינטרנט כדי לתמוך באפשרות לעבוד מרחוק. השקעות אלה כדאיות משום שיקטינו עלויות הקשורות לעומסים בכבישים ובתחבורה ציבורית ולזיהום אוויר.

רווחה

1. הארכה של תקופת הזכאות לדמי אבטלה

- להאריך תקופת התשלום של דמי אבטלה בתוואי יורד של אבטלה עד לסף מסוים. ניתן להגדיר קבוצת מובטלים רלבנטית שעבורם להתנות המשך תשלום דמי אבטלה בהשתתפות פעילה **בהכשרה מקצועית**, באופן פרונטלי או דרך האינטרנט, שתעלה את פריון העבודה ותקנה כישורים שמגדילים את הסיכוי למצוא עבודה תוך התחשבות בגיל העובדים. יתרון בהכשרה פרונטלית על פני אינטרנטית הוא בשימור הרגלים של יציאה מהבית וחברות, המקנים ערך עצמי ומסייעים למנוע בעיות פסיכולוגיות ואחרות.

2. תמיכה בעצמאים שעבודתם הושבתה

3. פרישה לפנסיה בתקופת מגפה

- פרישה לפנסיה בשיא המשבר מקטינה משמעותית את ערך החיסכון הפנסיוני. כדי לצמצם את הפגיעה מומלץ לדחות את הפרישה עד להתייצבות בשווקים הפיננסיים (לקבוע מדד ברור לדוגמה 3 חודשים לאחר התייצבות ב"מדד הפחד" (מדד ויקס המבטא תנודתיות במסחר ני"ע).

4. עידוד התנדבות בקרב אנשים שנפלטו משוק העבודה, בתמורה למלגה שתסייע להם כלכלית,

לתמיכה באוכלוסיות הזקוקות לסיוע בעקבות המשבר

- התנדבות עשויה לסייע בהפחתה של הסיכונים הכרוכים במצב של אבטלה – השפעה שלילית על המצב הנפשי, ירידה בערך העצמי והתנתקות לצמיתות משוק העבודה. במסגרת זו, יוענקו מלגות סיוע כלכלי למתנדבים, שלא יקוזזו מדמי האבטלה, בדומה לנהוג במערכי התנדבות של סטודנטים. לצד זאת, עידוד פעילות התנדבותית יכולה לתמוך רבות במשימות הנובעות מצורך השעה, ובעיקר בתחום רווחת אוכלוסיות הנפגעות מהמשבר, כמו חולים, קשישים ועוד. מתנדבים יכולים לסייע רבות בצרכים היומיומיים של אוכלוסיות אלה כמו קניות מזון ותרופות, טיפול במשק הבית והפגת בדידות. מוצע להעניק מענקים כספיים לגופים וארגונים (כמו עיריות ועמותות סיוע) שיש להם ניסיון, ידע ויכולת בהפעלה של מערך מתנדבים, כך שיוכלו להגדיל את מערך המתנדבים ולהעניק מלגות שיסייעו כלכלית למתנדבים שנפלטו משוק העבודה. נוסף על כך, המענקים יסייעו רבות להמשך הפעילות של המגזר השלישי שחלקו נקלע לקשיים בשל המצב הכלכלי. יש לציין שהצורך בארגוני הסיוע גדל משמעותית בתקופה זו.

שמות חברי הוועדה מייעצת למל"ל

שם	תפקיד	מקום עבודה ותפקיד
1. גב' ניצה (קלינר) קסיר	יו"ר הועדה	משנה ליו"ר המכון החרדי למחקרי מדיניות
2. גב' דבורה אייפרמן	חברת ועדה	ראש אגף מבני דת במשרד לשירותי דת
3. מר דרור בן משה	חבר ועדה	ראש חטיבת data במשרד הבריאות
4. ד"ר נסרין חדאד חאג' יחיא	חברת ועדה	מנהלת התוכנית ליחסי יהודים-ערבים, המכון הישראלי לדמוקרטיה
5. ד"ר מאיה חושן	חברת ועדה	חוקרת בכירה במכון ירושלים למחקרי מדיניות
6. ד"ר אחמד חליחל	חבר ועדה	סגן מנהלת אגף בכיר דמוגרפיה ומפקד בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
7. גב' מיכל יניב	חברת ועדה	ראש מחלקה במטה לביטחון לאומי
8. גב' טליה לנקרי	חברת ועדה	ראש חטיבה במטה לביטחון לאומי
9. גב' ורד פולק	חברת ועדה	ראש חטיבה במטה לביטחון לאומי
10. מר אסף צחור-שי	חבר ועדה	חוקר במכון החרדי למחקרי מדיניות
11. ד"ר אלה שחר	חברת ועדה	חוקרת באגף מקרו- כלכלה ומדיניות בחטיבת המחקר בבנק ישראל
12. ד"ר איזבלה קרקיס	חברת ועדה	מנהלת המחלקה לאפידמיולוגיה סביבתית במשרד הבריאות
13. מר יאיר אסף שפירא	חבר ועדה	חוקר ממכון ירושלים למחקרי מדיניות
גב' אפרת מיניביצקי-טיין	מרכזת הועדה	המטה לביטחון לאומי
גיל אבריאל	יועמ"ש	המטה לביטחון לאומי