

# השפעת הקורונה על הכלכלה בישראל: מבט-על

**בנימין בנטל ולביב שאמי**

פרק מתוך דוח מצב המדינה 2020

---

ירושלים, טבת תשפ"א, דצמבר 2020

## מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: [info@taubcenter.org](mailto:info@taubcenter.org)

אתר אינטרנט: [www.taubcenter.org.il](http://www.taubcenter.org.il)

# השפעת הקורונה על הכלכלה בישראל: מבט-על

## בנימין בנטל ולביב שאמי

כאשר פרץ משבר הקורונה הייתה כלכלת ישראל במצב סביר ובהיבטים מסוימים אפילו שפיר. במצגת שהציג נגיד בנק ישראל פרופ' אמיר ירון ב-20 בינואר 2020 בפני ועדת הכספים של הכנסת נחזה קצב צמיחת תוצר של 2.9% לשנת 2020 ו-3.2% לשנת 2021 (ירון, 2020). שוק העבודה היה במצב מעולה. על פי אותה מצגת עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה באוקטובר 2019 על 80.9%, שיעור התעסוקה עמד על 78.3% ושיעור האבטלה על 3.2%. בצד הפיסקלי דיווח הנגיד על התייצבותו של היחס בין החוב הלאומי לתמ"ג ברמה של 1.60% עם זאת, על פי אותה הערכה הגיע הגירעון בתקציב הממשלה ל-3.7% מהתוצר, גבוה במידה ניכרת מיעד הגירעון לשנת 2019, שהיה 2.9%.

באותה מצגת עמד הנגיד על תהליכים מדאיגים המתרחשים במשק. הירידה ביחס החוב-תוצר נבעה בחלקה מתהליכים "טכניים" זמניים שעלולים להשתנות. בפרט, מדד מחירי התוצר עלה מהר יותר ממדד המחירים לצרכן, ובהתאם לכך, במחירים שוטפים, עלה התוצר בקצב מהיר יותר מזה של החוב (ראו גם בנטל וברנד, 2019). אפקט נוסף שפעל לטובת הקטנת החוב היה תיסוף השקל, שהקטין את ערכו של החוב החיצוני בשקלים. תוכניות ההוצאה של הממשלה דאז והתוספת לתקציב הביטחון שדובר עליה היו צפויות להגדיל את הגירעון בחמש השנים הבאות עד לרמה של 5.2% ביחס לתוצר, ואת החוב הלאומי ל-75.5% (ראו שם). רק עמידה ביעד של כלל ההוצאה ועמידה ביעד הגירעון כפי שנקבעו בחוק היו מורידות את הגירעון בהדרגה עד ל-1.5% תוצר בשנת 2025, לצד ירידה קלה בחוב (ביחס למצב הקיים) ל-59.6% מהתוצר.

בהיבט המבני עמד הנגיד על כמה בעיות בסיסיות שעליהן עמדנו גם אנחנו בדוח מצב המדינה ב-2019 (בנטל וברנד, 2019). הראשונה שבהן היא פיריון העבודה הנמוך בישראל והרחבת הפערים בהשוואה למדינות המפותחות על פני זמן. הבעיה השנייה היא ההתייצבות על שיעור השתתפות נמוך של גברים חרדים בשוק העבודה ושיעור ההשתתפות הנמוך

---

\* פרופ' בנימין בנטל, חוקר ראשי וראש תוכנית מדיניות הכלכלה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת חיפה. ד"ר לביב שאמי, חוקר בכיר במרכז טאוב, חבר סגל בחוג לכלכלה באקדמיית גליל מערבי ומרצה בחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה.

של נשים ערביות, למרות העלייה המתמשכת אצלן. הפיריון הנמוך נזקף לחובת רמת ההון האנושי הנמוך כפי שהשתקפה בסקרי PIAAC ובמבחני PISA, ולחובת ההון הפיזי הנמוך, תשתיות התחבורה והרגולציה המכבידה על המגזר העסקי בישראל. ההשתתפות הנמוכה של שתי קבוצות האוכלוסייה הנזכרות מוכרת היטב ונדונה למשל אצל פוקס ואפשטיין (2019). למותר לציין שמשבר הקורונה לא פתר אף אחת מהבעיות האלה, וככל הנראה אף יגרום להחרפתן. לבסוף הצביע הנגיד על האתגרים העומדים בפני בנק ישראל ובנקים מרכזיים בכלל, בין השאר "היווצרות סיכונים חדשים". הוא בוודאי לא העלה על דעתו שהאתגר הזה יוצב לפתחו בתוך זמן כה קצר.

בראשית שנת 2020 נמשכו המגמות של השנה שקדמה לה, אבל אז בא משבר הקורונה ושינה אותן מן היסוד. בהתאם לכך תתמקד השנה סקירת המאקרו בהשלכות המיידיות של משבר הקורונה על הפעילות המשקית בישראל, תוך התייחסות לתהליכים המסתמנים לשנים הקרובות.

## לוח אירועים קצר

המערכת הרפואית החלה להיערך לטיפול בתחלואת הקורונה בסוף ינואר 2020. ב-30 בינואר נאסרו הטיסות מסין, איסור שהורחב למדינות נוספות במהלך חודש פברואר. ב-12 במרץ הושבתה בישראל מערכת החינוך, וב-19 בחודש הוטל סגר שמנע מאזרחים לצאת מבתם למעט במצבים המחייבים זאת. ב-12 באפריל חויבו אזרחי ישראל לעטות מסכות. הקלות מסוימות, שכללו פתיחה מחודשת של בתי עסק במספר ענפים, הונהגו ב-19 באפריל. הקלות משמעותיות נוספות הונהגו ב-26 בחודש. מערכת החינוך הוחזרה לפעילות מוגבלת בתחילת מאי, וב-14 בחודש היא הוחזרה לפעילות מלאה ללא מגבלות. במקביל הוחזרו גם המערכות הכלכליות לפעילות כמעט מלאה, כולל התנועה בנתב"ג, פרט לתיירות הנכנסת שלא חודשה. לקראת סוף חודש יוני, כשניכרה עלייה מחודשת בתחלואה, הוטלו שוב הגבלות על התקהלויות בהיקפים שונים ומגבלות על פעילויות שונות. כישלונם של צעדים אלו הביא לסגר השני. הסגר הוטל ערב ראש השנה ב-18 בספטמבר, והוחמר ב-25 בספטמבר. בפרט, הוחלט לסגור את מקומות העבודה ואת נתב"ג ולהגביל מאוד את הניידות. במחצית חודש אוקטובר הופעלה תוכנית זהירה מאוד של יציאה מהסגר עם הסרת מגבלות התנועה, פתיחת נתב"ג ופתיחת גני הילדים.

## משתנים מאקרו-כלכליים עיקריים

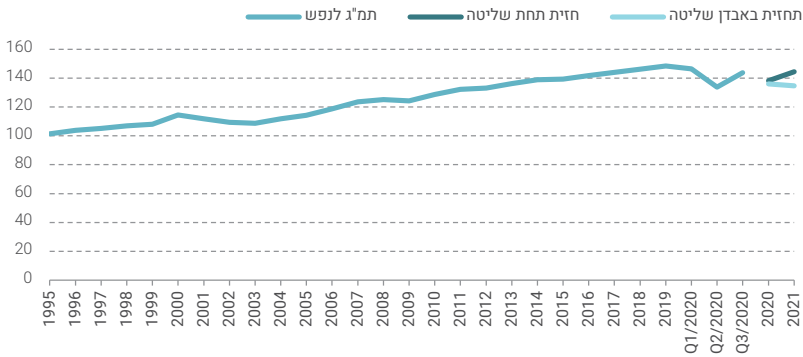
כאמור, משבר הקורונה שינה באופן מהותי את המגמות שעליהן הצבענו בשנים קודמות. התרשימים הבאים מתמקדים בנתוני העשור האחרון מבחינת הצמיחה הכלכלית, האבטלה, החוב, הגירעון והחוב הציבורי. בכל אחד מהתרשימים משתקפת השפעת משבר הקורונה באמצעות תחזיות בנק ישראל (מסוף חודש אוקטובר) לשנים 2020 ו-2021.<sup>2</sup>

### התוצר

תרשים 1 מתאר את מהלך הצמיחה הכלכלית של התוצר לנפש על פי תחזית בנק ישראל ובפועל.<sup>3</sup> הבנק מעריך שאם תהיה שליטה במגפה (התרחיש האופטימי) תסתכם הפגיעה בתוצר בשנת 2020 ב-4.5% בהתחשב בקצב גידול האוכלוסייה, העומד על 1.9% בשנה, מדובר בפגיעה קשה מאוד ברמת החיים כפי שהיא משתקפת בירידת התוצר לנפש בשיעור של 6.9%. פגיעה כזאת מחזירה את התוצר לנפש לרמה ששררה בישראל ב-2014 (כ-139 אלף ש"ח). על פי התרחיש האופטימי, בשנת 2021 יצמח התוצר ב-6.5%, נתון שיעמיד את התוצר בסופה של השנה הבאה ברמה הנמוכה ב-5% מזו שהייתה צפויה ללא משבר הקורונה. במונחים של תוצר לנפש תהיה הרמה דומה לזו של שנת 2017 (כ-144 אלף ש"ח). תרחיש זה דומה לתרחיש המתקבל מהתחזיות של קרן המטבע הבין-לאומית מחודש אוקטובר 2020 לגבי קבוצת המדינות המפותחות.<sup>5</sup> הקרן צופה שבשנת 2020 ירד התוצר לנפש בקבוצה זו ב-6.2% ובשנת 2021 הוא יעלה ב-3.6%. תחזית זו מחזירה את התוצר לנפש בקבוצת המדינות המפותחות בשנה הנוכחית לרמתו בשנת 2015, ובשנה הבאה לרמתו בשנת 2017.<sup>6</sup>

- 
- 2 ראו [התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אוקטובר 2020](#), באתר בנק ישראל.
  - 3 החישובים לשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2020 מבוססים על השינוי בתוצר לנפש בכל אחד מהרבעונים לעומת הרבעון המקביל בשנת 2019. בשלב זה מסתכמת ירידת התוצר ב-3% בהשוואה לשלושת הרבעונים המקבילים בשנת 2019.
  - 4 בעדכון האחרון תיקן בנק ישראל את הערכתו לגבי הפגיעה בתוצר ל-4.5%-5%. ראו את [הרצאת הנגיד בכנס אלי הורוביץ לחברה וכלכלה](#), דצמבר 2020.
  - 5 קרן המטבע הבין-לאומית כוללת בקבוצה זו 36 מדינות, 34 מהן חברות ב-OECD (כל החברות בארגון למעט צ'ילה, קולומביה וטורקיה), וכן הונג קונג וסינגפור.
  - 6 ראו באתר [IMF](#).

### תרשים 1. התוצר לנפש בישראל במחירי 2015, באלפי שקלים



\* נתוני התוצר לנפש השנתיים המיוחסים לכל רבעון מחושבים על סמך שיעור הצמיחה של התוצר לנפש בכל רבעון ביחס לקודמו.  
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל; הלמ"ס

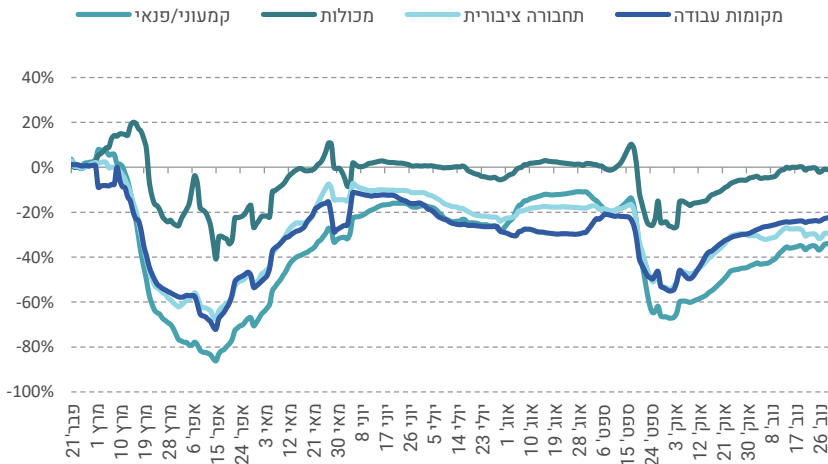
לעומת זאת, אם לא תושג שליטה על המגפה ויוטלו סגרים נוספים לקראת סוף שנת 2020 (התרחיש הפסימי), בנק ישראל חוזה צמיחה שלילית של 6.5% בשנת 2020. בתרחיש כזה יחזור התוצר לנפש בישראל לרמה של שנת 2013 (כ-136 אלף ש"ח). מעבר לכך, בתרחיש זה התוצר צפוי לצמוח בשנת 2021 באחוז אחד בלבד, כלומר בשיעור שלילי של 0.9% במונחים של תוצר לנפש. עקב כך ייסוג התוצר לנפש כמעט עד לרמתו בשנת 2012 (כ-133 אלף ש"ח).

### הפעילות הצרכנית בתקופת משבר הקורונה

לחשש מפני הידבקות בזמן מגפה יש השפעה ממתנת על פעילות כלכלית. לדוגמה, מחקר שנערך לאחרונה בסקנדינביה הראה שהפגיעה בפעילות הצרכנית בשוודיה, שבה לא הוטלו מגבלות מכוח החוק, הייתה נמוכה אך במעט מהפגיעה בפעילות זו בדנמרק, שהטילה סגר פורמלי על אזרחיה (Andersen, Hansen, Johannesen & Sheridan, 2020). עם זאת, לסגר המוטל מכוח החוק יש השפעה מוגברת על הפעילות, כפי שעולה מדיווחי ההתניידות של Google בתרשים 7.2 התרשים מספק מידע על השינוי בתנועת אזרחי ישראל יחסית למצב שקדם למשבר לצורך קניות קמעוניות ופנאי, רכישת מוצרי מזון, מרכזי תחבורה ציבורית ומקומות עבודה. כל העקומות מצביעות על ירידה חזקה בפעילות בסגר הראשון ובסגר השני, ועל רמה נמוכה מזו של טרום המשבר גם בתקופה שבין הסגרים.

פעילות רכישת מוצרי המזון נפגעה במידה הפחותה ביותר ואף חזרה לרמתה המקורית כאשר הסגר הראשון הוסר.<sup>8</sup>

## תרשים 2. תנועת אזרחי ישראל בחודשים פברואר–נובמבר 2020 שינוי באחוזים ביחס למצב המוצא, ממוצע נע של שבועה ימים



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: [Google Community Mobility Report](#)

למגבלות התנועה הייתה השפעה גם על הרגלי הקנייה של הצרכנים בישראל, שהעבירו חלק ניכר מהפעילות לרכישה מרחוק שניתן לבצע רק באמצעות כרטיסי אשראי. בעקבות זאת החל בנק ישראל לדווח על היקף הרכישות בכרטיסי אשראי ברמה יומית, ובכך למעשה מתאפשר מעקב שוטף אחר תגובות הצרכנים להתפתחות המשבר. יתרה מזו, הבנק מפלח את הנתונים על פי ענפי משק שונים וכך ניתן לעמוד לא רק על היקף הפעילות הצרכנית במשק בכלל אלא גם על השפעת המשבר על מרכיבים ספציפיים של סל הצריכה. תרשימים 4–6 מתארים את ממוצע הרכישות היומי בכרטיסי אשראי בענפים המייצגים תחומי פעילות שספגו פגיעה קשה במיוחד (מלונות, פנאי ומסעדות), את ממוצע הרכישות ברשתות המזון, שלא נפגעו כלל, ואת הפעילות בתחנות הדלק, המייצגת את מידת הניידות במשק.<sup>9</sup>

8 לקשר בין עוצמת הגבלות התנועה והפעילות הכלכלית ראו גם IMF, 2020.

9 התרשימים מקבצים ענפים על פי היקף הפעילות שלהם כדי לאפשר השוואה נוחה.

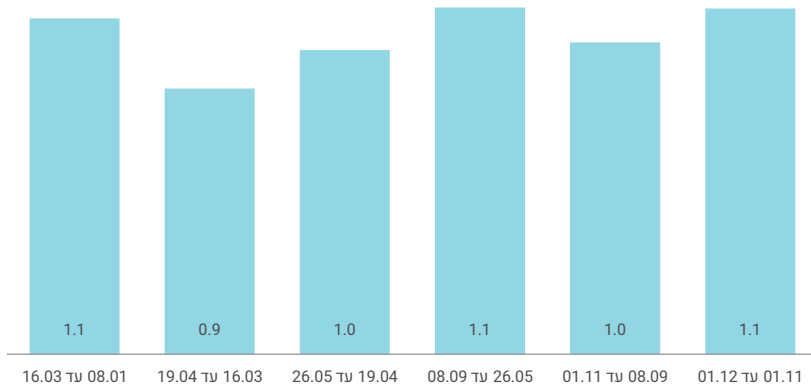
כדי להקל על הדיון חילקנו את הנתונים על ציר הזמן לשש תקופות המייצגות את התפתחות המשבר בישראל:

1. מצב המוצא של המשק: מתחילת שנת 2020 עד ההכרזה על הגבלת הפעילות הראשונה במשק – 8.1.20 עד 16.3.20.
2. תקופת הסגר הראשון: 16.3.20 עד 19.4.20 (לאחר חג הפסח), המתבטאת בירידה חדה בפעילות בתרשים 2.
3. היציאה הראשונית מהסגר עד פתיחת המסעדות, בריכות השחייה והתיירות: 19.4.20 עד 26.5.20, תהליך העלייה בתרשים 2.
4. חזרה לפעילות עם מגבלות: 26.5.20 עד 8.9.20, התייצבות הפעילות בתרשים 2.
5. הכרזה על אזורים מוגבלים (כולל הסגר שני) עד לחזרה מדורגת לשגרה עם מגבלות: 8.9.20 עד 1.11.20, הירידה החדה וההתאוששות בגל השני בתרשים 2.
6. יציאה מהסגר השני וחזרה הדרגתית לשגרה: 1.11.20 עד 1.12.20.

תרשים 3 מציג את סך ההוצאה היומית הממוצעת בכרטיסי אשראי בכל אחת מהתקופות. התרשים מצביע על ירידה חדה בפעילות המשק כפי שהיא באה לידי ביטוי בירידה ברכישות בכרטיסי אשראי בהיקף של 21% עם הכרזת הממשלה על הגבלת הפעילות במשק ב-16 במרץ. בד בבד עם תהליך הסרת המגבלות ניכרת מגמה של חזרה לפעילות כלכלית כפי שהיא באה לידי ביטוי בעלייה בהיקפי הרכישות בכרטיסי אשראי, עד לרמה של טרום המשבר ואף יותר. הגל השני של הסגר, שהחל ב-8 בספטמבר, גרם שוב לירידה בהיקף הפעילות, אך הפעם הייתה הירידה מתונה בהרבה (כ-10%). סביר להניח שההבדל בין תגובה זו לתגובה החריפה לסגר הראשון מייצג את עוצמתו הפחותה של הסגר השני בהשוואה לראשון, אך גם את השינוי בהרגלי הצריכה של הציבור. בד בבד עם תחילת היציאה מהסגר ניכרת מגמה של חזרה לפעילות כלכלית ברמה של טרום הסגר השני.



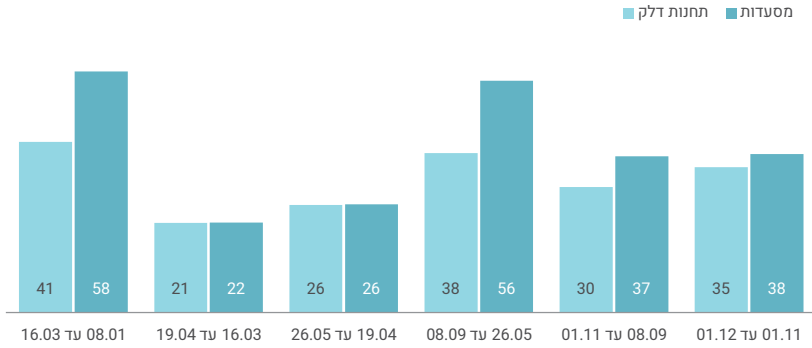
### תרשים 3. ממוצע רכישות יומי בכרטיסי אשראי במיליארדי ש"ח



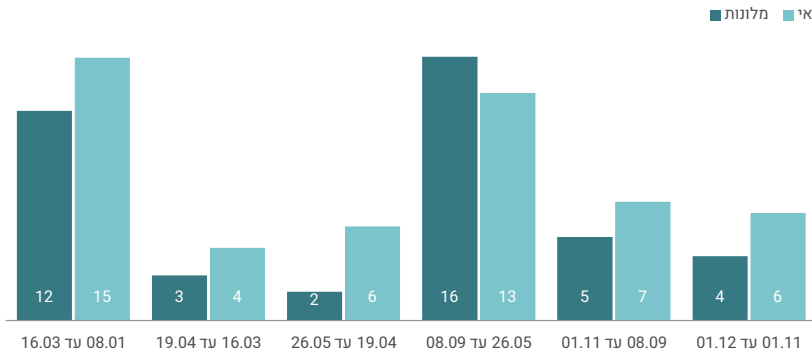
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

דפוס דומה אפיין את ממוצעי ההוצאות בכרטיסי אשראי בפילוח הנתונים לפי ענפים, גם אם במידה שונה. תרשימים 4 ו-5 מתמקדים בארבעה ענפים שרמת הפעילות בהם הייתה רגישה במיוחד למגבלות התנועה (תחנות דלק) ולמגבלות ההתקהלות (מסעדות, פנאי ומלונות). מגבלות התנועה של הסגר הראשון הורידו את הפעילות בתחנות הדלק בכ-49%, אך לאחר ביטולן של מגבלות אלו חזרה פעילותן של תחנות הדלק לרמה הקרובה מאוד לזאת של טרום המשבר. גם כאן הייתה השפעתו של הסגר השני מתונה בהרבה מזאת של הראשון, ופעילות תחנות הדלק ירדה רק ב-21%. בענף המסעדות הייתה התגובה חריפה הרבה יותר. הסגר הראשון הפחית את הפעילות בענף זה לכשליש מרמתה הרגילה, ואילו הסגר השני גרם להפחתה של 34% בלבד. נכון לתחילת חודש דצמבר, ונוכח המשך ההגבלות בענף המסעדות, היקף הפעילות בענף לא שב לרמתו טרום הסגר השני. תרשים 5 מתמקד בענפי המלונות ופעילות הפנאי. בשני הענפים הוריד הסגר הראשון את רמת הפעילות לרבע מהרמה הסדירה. אולם עם הסרת מגבלות הסגר הראשון חלה בענפים אלו התאוששות דרמטית, והפעילות בענף המלונות אף עקפה את רמתה טרום המשבר (כנראה כתחליף לנסיעות הקיץ לחו"ל). הסגר השני, שבו נסגרו המלונות, שוב פגע בענף באופן חריף במיוחד. פעילות הפנאי ירדה במחצית.

#### תרשים 4. ממוצע הוצאות יומי בכרטיסי אשראי על דלק ומסעות במיליוני ש"ח



#### תרשים 5. ממוצע הוצאות יומי בכרטיסי אשראי על מלונות ופנאי במיליוני ש"ח

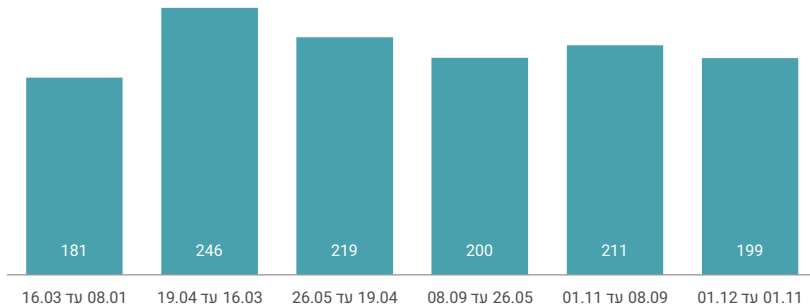


מקור לשני התרשימים: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים לשני התרשימים: בנק ישראל

בהשוואה לענפים שדנו בהם לעיל, המגמות ברשתות המזון שונות לחלוטין. תרשים 6 מראה כי בתקופת הסגר הראשון עלו הרכישות ברשתות המזון בכרטיסי אשראי ביותר משליש. תופעה זו נראית עקבית עם הירידה בניידות שהניעה המרה של קנייה פיזית, שבה ניתן לשלם במזומן, בקנייה מקוונת שניתן לבצע רק בכרטיסי אשראי. נראה גם שלהרגלי רכישה אלו יש השפעה מתמשכת, שכן היקף רכישות האשראי בחודשי הקיץ נותר גבוה בכ-10% מהרמה של טרום המשבר. הסגר השני העלה את הרכישות באשראי בכ-6% נוספים, אך הותיר אותן ברמה הנמוכה בכ-14% מהשיא של תקופת הסגר הראשון.

נתונים אלו, בשילוב עם נתוני תחנות הדלק, מאששים את הסברה שבפועל היה הסגר השני הרבה פחות הדוק מהראשון.

### תרשים 6. ממוצע הוצאות יומי בכרטיסי אשראי ברשתות המזון במיליוני ש"ח

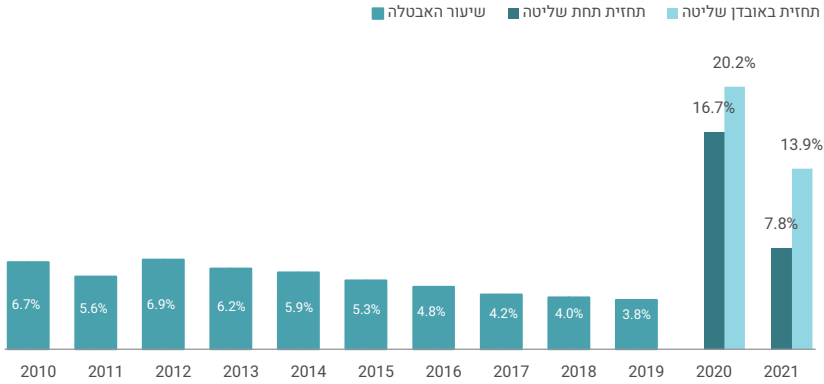


מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

### אבטלה וחל"ת<sup>10</sup>

בימים כתיקונם האבטלה נמדדת על פי שיעור האנשים בגילי העבודה שאינם עובדים אך מחפשים עבודה באופן פעיל. כפי שניתן לראות בתרשים 7, שיעור זה ירד באופן עקבי בעשור האחרון, וגם ברבעון הראשון של שנת 2020 היה שיעור האבטלה ברמה נמוכה. עקב משבר הקורונה הותאם מושג האבטלה לנסיבות החדשות. באמצע חודש מרץ, עם הטלת הסגר הראשון, נשלחו כמיליון ישראלים לחופשה ללא תשלום. בעקבות זאת הוחלט להרחיב את המושג "מובטלים" ולכלול בו גם את אלה שנעדרו ממקום עבודתם לפחות שבוע בגלל המשבר. מעבר לכך כולל המושג המורחב גם את אותם אנשים שעבדו לפני המשבר, פוטרו ונואשו מחיפוש עבודה חדשה (בתנאים רגילים הם היו מוגדרים כמי ש"אינם משתתפים בכוח העבודה"). בנק ישראל צופה שבתרחיש השליטה במגפה יעמוד שיעור האבטלה המורחב על 16.7% בסוף שנת 2020 ועל 7.8% בסוף שנת 2021. אם לא תושג שליטה יהיו השיעורים 20.2% ו-13.9%, בהתאמה. הפעם האחרונה שנמדדה בישראל אבטלה בשיעור העולה על 10% הייתה בזמן האינתיפאדה השנייה. נראה אפוא שגם בהיבט זה מחזיר אותנו משבר הקורונה שנים רבות לאחור.

## תרשים 7. שיעור האבטלה בישראל, 2010–2019 ותחזית ל-2020 ו-2021



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

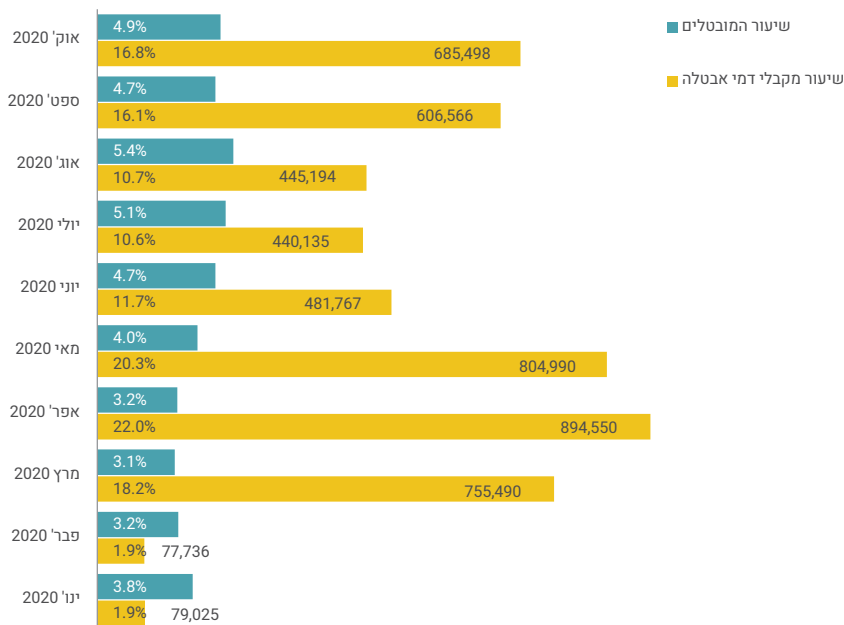
כאמור, עם הטלת הסגר הראשון הוכרז כי עובדים שהוצאו לחל"ת זכאים לדמי אבטלה מהיום הראשון להפסקת העסקתם.<sup>11</sup> תרשים 8 מציג את שיעורם של מקבלי דמי אבטלה בתשעת החודשים הראשונים של השנה. כפי שניתן לראות, שיעור זה קפץ פי עשרה במרץ 2020 לעומת פברואר, והמשיך לטפס לשיא של 22% מכוח העבודה (כמעט 900 אלף עובדים) באפריל 2020. היציאה מהסגר בחודשים יוני, יולי ואוגוסט הורידה את שיעור העובדים הנמצאים בחל"ת ב-50%, אך הסגר השני בספטמבר שוב העלה משמעותית את שיעור מקבלי דמי האבטלה והחזיר לקבוצה זו בחודשים ספטמבר ואוקטובר כ-240 אלף עובדים.<sup>12</sup> התרשים מספק גם תמונה לגבי הפער בין שני האפיונים של חסרי התעסוקה: המובטלים ה"קלאסיים" והיוצאים לחל"ת. בעוד שבתחילת השנה היה שיעור האבטלה גבוה משיעורם של מקבלי דמי אבטלה (עובדה הנובעת ממגבלת הזמן שבה זכאי עובד לקבל דמי אבטלה בימים כתיקונם), הרי מאז פרוץ המשבר נוצר נתק בין שתי ההגדרות. באפריל הגיע נתק זה לשיאו, כאשר שיעור האבטלה עמד רק על 3.2% מכוח העבודה במשק. הירידה בשיעור מקבלי דמי אבטלה בחודשי הקיץ לוותה דווקא בעלייה בשיעור המובטלים, כאשר הסגר השני בחודשים ספטמבר ואוקטובר התאפיין בירידה מסוימת של שיעור המובטלים. נראה שירידה זו משקפת בעיקר את פרישתם מכוח העבודה של אלה שנואשו ממצאי עבודה, כפי שמשקף גם בירידה קטנה בכוח העבודה בחודשים אלו.<sup>13</sup>

11 בימי שגרה דמי אבטלה משולמים לעובדים הנמצאים בחל"ת רק לאחר 30 יום. יש גם לשים לב שישנם מובטלים שאינם עומדים בתנאים לקבלת דמי אבטלה. לעומת זאת, בין מקבלי דמי האבטלה יש כאלה שממשיכים לעבוד (בפרט כעצמאים).

12 להרחבה על רשת הביטחון שפרש הביטוח הלאומי לעובדים בחל"ת ראו גל ומדהלה, 2020.

13 השינוי היה מ-4,126,300 עובדים בחודש אוגוסט ל-4,069,400 בחודש אוקטובר. הלמ"ס, ירחון סטטיסטי לישראל, נובמבר 2020.

## תרשים 8. שיעור מקבלי דמי אבטלה מקרב המשתתפים בכוח העבודה ושיעור האבטלה, ינואר-אוקטובר 2020



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, 2020 | נתונים: המוסד לביטוח לאומי; הלמ"ס

## תקציב הממשלה

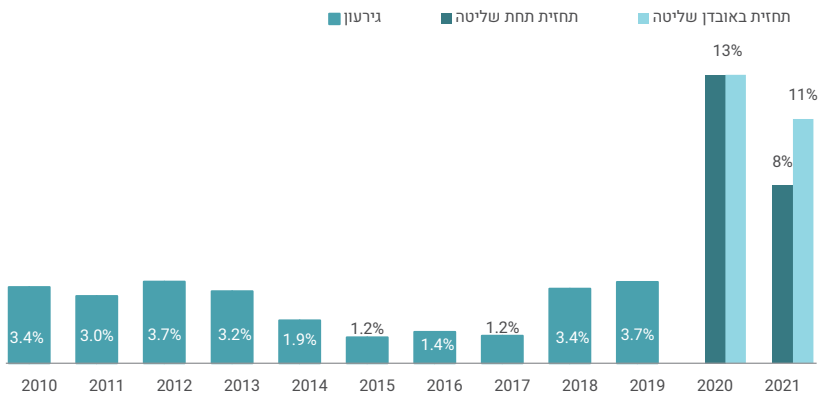
הטיפול בעובדים המוצאים לחל"ת והצרכים הרפואיים הגדולים הנובעים ממשבר הקורונה מאלצים ממשלות רבות בעולם, לרבות ממשלת ישראל, להגדיל את הוצאותיהן בצורה דרמטית. במקביל המשבר גורם לירידה ניכרת בתקבולי המיסים, ועקב כך עולה הגירעון. בתרשים 9 ניתן לראות את תחזיות הגירעון לשנה הנוכחית ולשנה הבאה בהשוואה לנתונים של השנים האחרונות. התרשים מתאר את הגירעון בתקציב כפי שהתבצע בפועל בכל שנה קלנדרית ביחס לתמ"ג במחירים שוטפים לאותה שנה.<sup>14</sup> העלייה בגירעון ל-3.7% שעליה דיווח כאמור גם נגיד בנק ישראל בשנת 2019 הייתה מעבר ליעד שנקבע (שעמד על 2.9%), והתגלתה כמכשלה לנוכח ההתפתחויות במחצית הראשונה של שנת 2020 ואלה הצפויות לכל השנה ולשנים הבאות. תחזית בנק ישראל לגבי הגירעון בשנת 2020

14 לנתוני הגירעון ראו באתר [אגף החשב הכללי במשרד האוצר](#).

בתרחיש שליטה במגפה עומדת על 13% עם ירידה ל-8% בשנת 2021. גם בתרחיש של אובדן שליטה במגפה צפוי הגירעון בשנת 2020 לעמוד על 13%, אך בשנה הבאה הוא ירד רק ל-11%. תוואי גירעון זה דומה למדי לתוואי שצופה קרן המטבע הבין-לאומית לקבוצת המדינות המפותחות, שבהן עמד הגירעון בשנת 2019 על ממוצע של 3.6% מהתמ"ג. בשנה הנוכחית צפוי הגירעון במדינות אלו לעמוד על 11%, אך הירידה הצפויה בשנה הבאה תהיה חדה יותר, ל-5.6%.

את המשאבים החסרים תצטרך הממשלה לגייס בשוק ההון, כלומר להגדיל את החוב הלאומי ולהעביר את נטל החזרת החוב לעתיד (ראו להלן).

### תרשים 9. הגירעון בתקציב הממשלה יחסית לתמ"ג

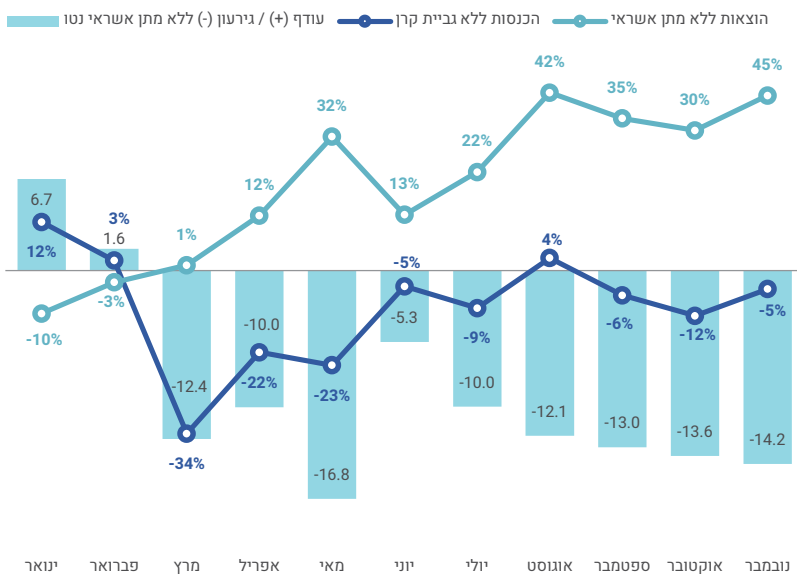


מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

תרשים 10 מתאר את מקור הגידול בגירעון. התרשים מציג את ההפרש בין הכנסות הממשלה, הוצאותיה והגירעון בכל אחד מחודשי שנת 2020 לבין הנתון המקביל בשנת 2019, במיליארדי ש"ח. ניתן לראות כי ברבעון הראשון של שנת 2020 היה מתווה הוצאותיה של הממשלה דומה לזה של הרבעון המקביל בשנה שעברה, עובדה המשקפת את המשך הפעלתו של תקציב 2019 בהיעדר תקציב חדש לשנת 2020, על פי הכלל המתיר הוצאה חודשית של 1/12 מסך התקציב בכל חודש. יתרה מזו, בינואר ובפברואר היה הגירעון נמוך מזה של חודשים אלו בשנה הקודמת. מגמה זו התהפכה באחת עם פרוץ המשבר במלוא עוצמתו בחודש מרץ. ההוצאה עדיין לא הותאמה למצב החדש, אבל הכנסות הממשלה צנחו עקב הסגר שהוטל על המשק ודחיית תשלומי מיסים שונים. כתוצאה מכך היה הגירעון החודשי במרץ גבוה בכ-12 מיליארד ש"ח מזה של מרץ 2019.

באפריל נרשמה עלייה חדה בהוצאה, ובמאי הגיעה תוספת הגירעון החודשי ל-17 מיליארד ש"ח בקירוב. ראוי לציין שעם היציאה מהסגר הראשון הצטמצם הפער בהכנסות הממשלה לעומת אלה של השנה שעברה, אך פער ההוצאות המשיך לגדול ובהתאם לכך המשיכו לגדול גם הגירעונות בהשוואה לאלה של שנת 2019. בשלב זה מסתכם הגירעון המצטבר בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2020 ב-12% מהתמ"ג המצטבר.

### תרשים 10. הכנסות, הוצאות וגירעון בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019 במיליארדי ש"ח



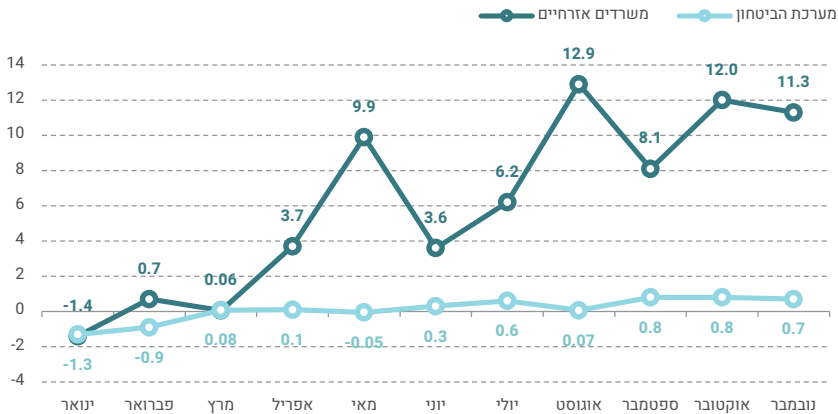
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר

לבסוף, תרשים 11 מראה את ההשפעה הדרמטית של משבר הקורונה על מבנה ההוצאות הציבוריות בישראל. בתרשים ניתן לראות כי בהשוואה לחודשים המקבילים בשנה שעברה, הוצאות הביטחון בתחילת השנה ירדו מעט ובהמשך השנה הן עלו מעט.<sup>15</sup> לעומת זאת, החל בחודש אפריל היו ההוצאות האזרחיות גבוהות בהרבה בהשוואה לאלה של השנה שעברה, עם מגמת עלייה בפער. בהתאם לכך, ההוצאות האזרחיות אחראיות כמעט באופן בלעדי לעליית הגירעון, כפי שעולה מתרשים 11.<sup>16</sup>

15 רוב העלייה נובעת אף היא מפעילות מערכת הביטחון הקשורה בקורונה.

16 הוצאות הרווחה נדונות בהרחבה אצל גל ומדהלה, 2020.

## תרשים 11. ההוצאה האזרחית וההוצאה הביטחונית בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019 במיליארדי ש"ח



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר

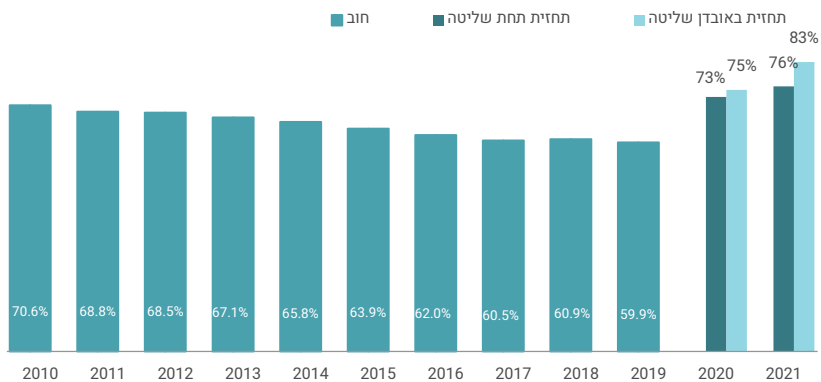
## החוב הלאומי

בניגוד לגירעון החריג בהשוואה למדינות מפותחות אחרות היה החוב הלאומי של ישראל נמוך. תרשים 12 מצביע על הירידה המתמשכת לאורך שנים ביחס החוב-תוצר. מגמת הירידה המאפיינת את המשק הישראלי מאז שנות התשעים של המאה הקודמת הציבה את ישראל בעמדה נוחה מאוד בשוקי ההון הבין-לאומיים (ראו להלן). יחס החוב-תוצר של כ-60%, שישראל הגיעה אליו ערב משבר הקורונה, הוכרז בהסכמי מאסטריכט לפני כשלושה עשורים כקריטריון להצטרפות לגוש האירו – קריטריון שהופר בידי רוב מדינות הגוש בעקבות השפל הגדול של המשבר הפיננסי בשנת 2008. יחס זה נקבע בזמנו לאור העובדה שבנתוני הצמיחה הכלכלית וסביבת הריבית של כ-3% ששררו בעת הקמת גוש האירו ניתן היה לשרת את החוב לאורך זמן בלי לחרוג מגירעון של 3% שהוצב גם הוא כיעד. עם זאת, ברור שהעלייה בגירעון שעליה מצביע תרשים 9 והירידה בתוצר שעליה מצביע תרשים 1 מוליכים בהכרח לעליית יחס החוב-תוצר לרמות הגבוהות מ-70%. על פי הערכות בנק ישראל, בתרחיש השליטה במגפה יעמוד יחס החוב-תוצר בשנת 2020 על 73% ובשנת 2021 הוא יגיע ל-76%. בתרחיש החמור יותר, של אובדן שליטה, היחס יגיע ל-75% ו-83% בהתאמה. כדי לתת פרספקטיבה לחיזויים אלו יש לציין שהפעם האחרונה שיחס החוב-תוצר עמד על רמה הגבוהה מ-70% הייתה בסוף העשור הראשון למאה, ועל רמה של 80% – באמצע עשור זה. מכאן ניתן להבין שבחלוף המשבר תצטרך הממשלה



להפחית את גירעונותיה במהירות ולעודד צמיחה כדי שיחס החוב-תוצר יחזור לרמתו ערב משבר הקורונה בטווח של כעשר שנים. עם זאת, מצב החוב הלאומי של ישראל טוב בהרבה מזה של המדינות המפותחות. על פי נתוני קרן המטבע הבינ-לאומית עמד החוב הלאומי של מדינות אלו בשנת 2019 על 104% יחסית לתמ"ג, וב-2020 ו-2021 הוא צפוי לעלות ל-124%.

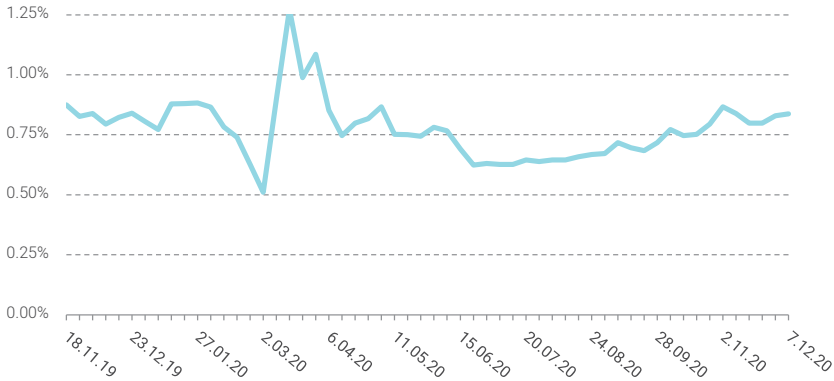
## תרשים 12. יחס חוב-תוצר



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: בנק ישראל

כדי להעריך בצורה נכונה את עליית החוב בישראל ובעולם יש להביא בחשבון את השינוי הגדול שחל בסביבה הכלכלית מאז כינון הסכם מאסטריכט, בייחוד בעקבות המשבר הפיננסי של 2008. ההרחבה המוניטרית הגדולה שאפיינה את מדיניות הבנקים המרכזיים אז הורידה את שערי הריבית הנומינליים קצרי המועד לסביבת הקו התחתון שלהם – אפס – בלי שניכרה עלייה בשיעור האינפלציה. סביבת ריבית זו השפיעה גם על הריביות ארוכות הטווח. תופעה זו תקפה גם לגבי החוב הלאומי של ישראל. תרשים 13 מראה את התפתחות התשואה של איגרות חוב של ממשלת ישראל לפירעון בעוד עשר שנים בשנה החולפת. כפי שניתן לראות, לאחר עלייה חדה באמצע חודש מרץ (בעקבות הטלת הסגר הכולל), ירדה התשואה הנומינלית השנתית על איגרות חוב אלו לכ-0.6% עם תום הסגר הראשון. עם זאת, יש לשים לב לעלייה מתמשכת של כ-25 נקודות בסיס במשך חודשי הקיץ, בפרט לקראת הטלת הסגר השני, עם התמתנות מסוימת לקראת סוף נובמבר. סביבת ריבית זו מפחיתה מאוד את הלחץ ששירות החוב יוצר על תקציב המדינה. בפרט, אם המשק יחזור בטווח הנראה לעין לקצב הצמיחה שאפיינ אותו בשנים שקדמו למשבר הקורונה, כ-3.5% לשנה, יואץ מאוד גם קצב צמצום החוב ביחס לתוצר.

## תרשים 13. התשואה של איגרות חוב עשר-שנתיות



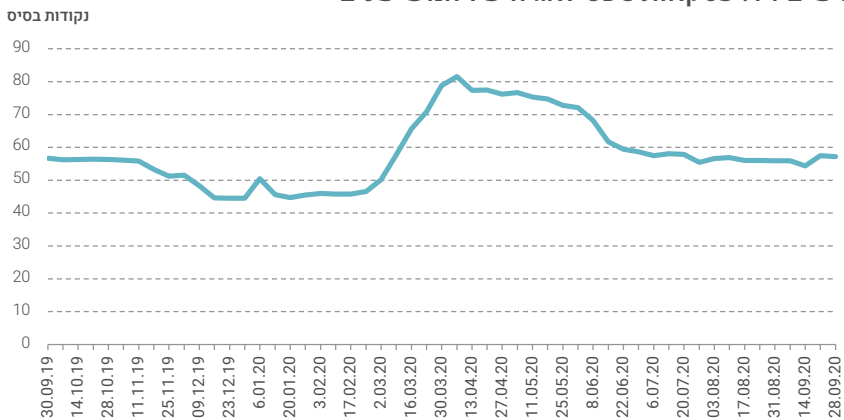
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: [World Government Bond](#)

מדד נוסף המעיד על האמון הרב שהמשק הישראלי זוכה לו בשוק ההון העולמי הוא הפרמיה המשתלמת בעסקאות CDS (credit default swap), שבהן יכול מי שנתן הלוואה לחברה או למדינה לרכוש מעין ביטוח שבמסגרתו המבטח יחזיר למלווה את סכום הלוואה (או חלק ממנו) אם הלווה לא יפרע את חובו. תרשים 14 מראה שבתקופה האחרונה הפרמיה של עסקאות CDS על איגרות חוב חמש-שנתיות של ממשלת ישראל עומדת על כ-57 נקודות בסיס – ירידה מכ-81 נקודות בסיס בתחילת חודש אפריל.<sup>17</sup> את הפרמיות האלה ניתן "לתרגם" להסתברות ששוק ההון מייחס לאירוע שבו הלווה (במקרה זה – ממשלת ישראל) לא יעמוד בהתחייבותו תחת הנחות שונות על היקף החוב המבוטח. למשל, אם המבטח מתחייב להחזיר 40% מהחוב במקרה של אי עמידה בחוזה, על פי הערכת השוק קיימת הסתברות של 0.95% שישאל לא תפרע את חובה כעבור חמש שנים, ירידה מ-1.35% בתחילת אפריל.<sup>18</sup> במקביל השאירו חברות דירוג האשראי S&P-Fitch, Moody's ו-S&P את דירוגה של ישראל ברמות גבוהות למדי (+A, A1, -AA בהתאמה) למרות העלייה החדה בגירעון וביחס החוב-תוצר. רמות אלו מעידות על אמון מרשים שהחברות רוחשות לישראל, והדבר מותיר לה שוליים רחבים למדי המאפשרים הגדלה של החוב. עם זאת, האמון תלוי בהערכת יכולתה של ישראל לשרת את החוב, ויכולת זו תלויה בהשקעת משאבים בתוכניות מעודדות-צמיחה שיצדיקו את האמון הזה.

17 בהיבט זה ישראל דומה לפורטוגל, פולין וספרד. לשם השוואה, ה-CDS על אג"ח חמש-שנתיות של גרמניה עמד בסוף אוקטובר על כ-11 נקודות בסיס, וזה של ארה"ב על 16 נקודות.

18 הסתברות אי העמידה בהתחייבות מתקבלת, בקירוב מסדר ראשון, על ידי חלוקת פרמיית השוק בשיעור חלק הלוואה שלא יוחזר ע"י המבטח במקרה של אי עמידה בחוזה.

### תרשים 14. עסקאות CDS לאג"ח של חמש שנים



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: [World Government Bond](#)

### המדיניות המוניטרית

בתגובה לסימני מצוקה שהתגלו בשוקי הכספים בישראל באמצע חודש מרץ הודיע בנק ישראל על סדרת צעדים שהרגיעו את השוק. הבנק הקצה סכום של 15 מיליארד דולר ל"עסקאות החלף" (swap) מול הבנקים, המאפשרות לבנקים להעביר לידיה של בנק ישראל הלוואות שקליות וללוות כנגדן דולרים. צעד זה הקל את לחץ נזילות הבנקים במט"ח. בנוסף הרחיב בנק ישראל את היקף עסקאות הריפו (repo), המאפשרות לבנקים לקבל נזילות כנגד בטוחה המורכבת מאיגרות חוב ממשלתיות, ובהמשך אפשר לראשונה בתולדותיו להשתמש באג"ח קונצרניות בעלות רמת דירוג גבוהה (AA ומעלה) כבטוחה. לקראת סוף חודש מרץ הודיע הבנק על נכונותו לרכוש בשוק המשני איגרות חוב ממשלתיות בסכום של עד 50 מיליארד ש"ח. צעד זה נועד לייצב את שוק האג"ח הממשלתיות ולהוריד את הריבית ארוכת הטווח. בתחילת אפריל הוריד הבנק את שער הריבית ב-15 נקודות בסיס, לרמה של 0.1%. באותה ריבית הנהיג הבנק תוכנית הלוואות לבנקים המסחריים לשלוש שנים בסכום של 5 מיליארד ש"ח שייעודה מתן הלוואות לעסקים זעירים. בתחילת יולי הרחיב בנק ישראל את התערבותו בשוק ההון והודיע על כוונתו לרכוש אג"ח קונצרניות בשוק המשני בטווח רחב של דירוגים (מדירוג AA ומעלה). במקביל פעל הבנק בחזית הרגולטורית והקל את דרישות ההון של הבנקים. צעדים אלו נועדו "לחזק את התמסורת מהמדיניות המוניטרית אל שוק האשראי, על ידי הפחתת הריבית בה חברות מגייסות אשראי בשוק

ההון, ופינוי מקורות נוספים לאשראי לכלל ענפי המשק".<sup>19</sup> בהמשך לאותה מגמה הותר בנק ישראל בסוף חודש אוקטובר את הריבית ברמה של 0.1%, ובנוסף החליט להגדיל את תוכנית רכישת האג"ח הממשלתיות בשוק המשני בעוד 35 מיליארד ש"ח. כמו כן, כדי להקטין את שער הריבית לעסקים קטנים וזעירים הכריז הבנק על כינונה של תוכנית בהיקף של 10 מיליארד ש"ח שבמסגרתה יקבלו בנקים מסחריים הלוואות לארבע שנים בריבית שלילית של 0.1% כנגד הלוואות שייתנו לעסקים קטנים וזעירים בריבית שלא תעלה על פריים+1.3%.

### תוכנית הממשלה להתמודדות עם משבר הקורונה

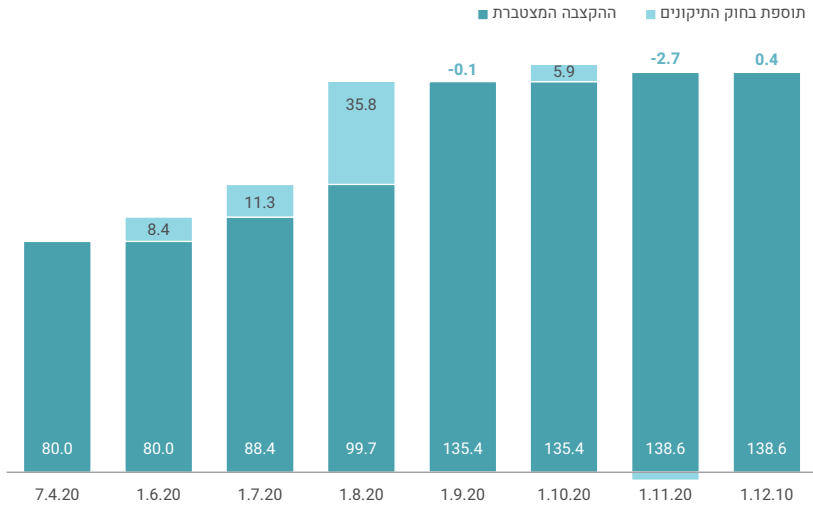
נוכח המשבר הבריאותי והכלכלי החמור שנוצר עקב התפשטות נגיף הקורונה בארץ ובעולם החלה ממשלת ישראל בגיבוש תוכנית כלכלית להתמודדות עם השלכותיו. ב-7 באפריל אושר תיקון לחוק יסוד: משק המדינה, שעל פיו הממשלה יכולה להגדיל את הוצאותיה מעבר למגבלת התקציב המשכי לצורך מימון ההוצאות העודפות הדרושות להתמודדות עם המשבר. מאז אישור התיקון הראשון בחוק נעשו בו חמישה תיקונים נוספים, האחרון שבהם אושר ב-30 בספטמבר. תרשים 15 משקף את מצבת ההקצבה המצטברת בתחילת כל חודש (בכחול כהה) ואת התוספות למצבת זו שנקבעו בתיקונים לחוק יסוד: משק המדינה במהלך התקופה שקדמה לו (בכחול בהיר), וזאת בהתאם לפרסומי אגף החשב הכללי במשרד האוצר עבור ביצועי התקציב לכל אחד מהחודשים.<sup>20</sup> בהתאם לכך עמד ההיקף הכולל של התוכנית הכלכלית לשנת 2020 להתמודדות עם משבר הקורונה בסוף חודש נובמבר על 139 מיליארד ש"ח.<sup>21</sup>

19 ראו [בנק ישראל מכריז על סט צעדים נוסף להרחבת המענה המוניטרי למשבר הקורונה](#), באתר בנק ישראל.

20 התוספת השלילית בתחילת חודש ספטמבר נובעת מביטול תוכנית שנועדה לעודד המשך העסקה. התוספת השלילית בתחילת נובמבר נובעת בעיקר מקיצוץ של שני מיליארד ש"ח במענק הסיוע לעסקים עבור הוצאות קבועות.

21 חשוב לציין כי התיקון האחרון שבוצע בחוק יסוד: משק המדינה כולל תקציבים נוספים המיועדים למימוש בשנת 2021 (כגון הארכת הזכאות לדמי אבטלה ומענק סיוע אחת לחודשיים לעצמאים ולבעלי עסקים עד סוף יוני 2021). תקציבים אלו אינם מופיעים בתקציב התוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה לשנת 2020.

## תרשים 15. התפתחות מסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2020 במיליארדי ש"ח



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, ביצועי תקציב לחודשים מרץ עד דצמבר

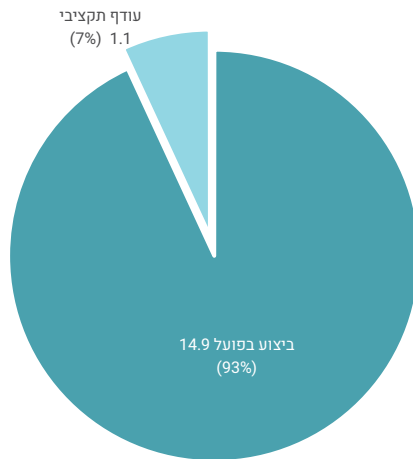
בתוכנית הכלכלית להתמודדות עם משבר הקורונה לשנת 2020 ארבעה סעיפים:<sup>22</sup>

**1. מענה בריאותי ואזרחי: עלות תקציבית בסך כ-16 מיליארד ש"ח**

סעיף זה כולל הוצאות של משרד הבריאות הקשורות להתמודדות עם משבר הקורונה (רכישת מכונות הנשמה וציוד מגן, ביצוע בדיקות וכדומה), הוצאות הקשורות להיערכות משרדי הממשלה וצמצום החשיפה לנגיף, ומענה לאוכלוסיות בסיכון, בהן מבוגרים וקשישים.

תרשים 16 מציג את היקף הביצוע במזומן ובהתחייבויות מתוך סך התקציב המיועד לסעיף זה. מהתרשים עולה כי נכון לסוף חודש נובמבר שיעור הביצוע במזומן ובהתחייבויות מסך התקציב המיועד לסעיף זה תואם את פרק הזמן שעבר מאז כוננה התוכנית ועומד על 93%.

**תרשים 16. מענה בריאותי ואזרחי, ביצוע בפועל ועודף תקציבי לסוף חודש נובמבר 2020 במיליארדי ש"ח**



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר

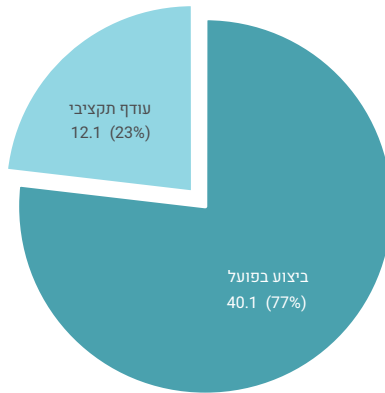
22 להרחבה ראו [התוכנית הכלכלית של משרד האוצר – להתמודדות עם הקורונה](#), באתר משרד האוצר.

## 2. הרחבת רשת הביטחון הסוציאלית: עלות תקציבית בסך כ-52.1 מיליארד ש"ח (מתוכם 12.5 מיליארד ש"ח מממנים תשלום לעובדים בחל"ת מתקציב המוסד לביטוח לאומי)

סעיף זה כולל מענק לעצמאים בפעילות, מענק סיוע חד-פעמי (מענק פסח), הארכה של הזכאות לדמי אבטלה ומענק מיוחד לבני 67+ שהוצאו לחל"ת או פוטרו, סבסוד שכר לעובדים בחל"ת (עד 80% משכר העבודה האחרון), מענק לכל אזרח, וחלוקת תווי מזון לאוכלוסיות מוחלשות (בתהליך יישום נכון לכתיבת פרק זה). שאר הכסף מממן משיכה מוקדמת של פיקדון חיילים משוחררים ומענק לחיילים משוחררים, סיוע תקציבי לעמותות הנתמכות על ידי הממשלה ותוכנית הכשרה מקצועית למובטלים (הנמצאת בתהליך יישום נכון לסוף חודש נובמבר).

תרשים 17 מציג את היקף הביצוע במזומן ובהתחייבות מתוך סך התקציב המיועד לסעיף זה. מהתרשים עולה כי נכון לסוף חודש נובמבר שיעור הביצוע במזומן ובהתחייבויות מסך התקציב המיועד לסעיף זה עומד על 77%. הסיבות לשיעור הביצוע הנמוך יחסית הן בין השאר ניצול נמוך של התקציבים המיועדים לתוכניות הכשרה מקצועית ולמימון משיכה מוקדמת של פיקדון חיילים משוחררים, ואי ניצול התקציבים המיועדים לחלוקת תווי מזון לאוכלוסיות מוחלשות ומענקים לחיילים משוחררים.

### תרשים 17. ביטחון סוציאלי, ביצוע בפועל ועודף תקציבי לסוף חודש נובמבר 2020 במיליארדי ש"ח



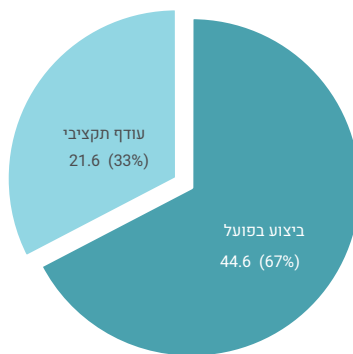
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר

### 3. המשכיות עסקית: עלות תקציבית בסך כ-25 מיליארד ש"ח ואשראי בסך כ-41.2 מיליארד ש"ח (סך הכול כ-66.2 מיליארד ש"ח)

סעיף זה כולל מענק השתתפות במימון הוצאות קבועות לעסק קטן שפעילותו הכלכלית נפגעה עקב משבר הקורונה, מענק סיוע לעסקים לעידוד תעסוקה, מענק לשימור עובדים בעקבות סגר החגים, סיוע לענפי משק במשבר (כגון מלונות), דחיית תשלומי מע"מ, ביטוח לאומי, חשמל ומים לעסקים קטנים ובינוניים, החזר מקדמות מס לרשות המיסים, הפחתה בתשלומי ארנונה לבעלי עסקים שנאסר עליהם לפתוח את העסק על פי חוק, קרן הלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים, קרן הלוואות בערבות המדינה לעסקים גדולים ועסקים בסיכון, הקמת קרנות השקעה משותפות לממשלה ולגופים מוסדיים שיסייעו לחברות ישראליות לגייס מימון לפעילותן (בתהליך יישום נכון לכתיבת פרק זה), התאמת עסקים להנחיות משרד הבריאות, פתרונות מימון למעסיקים גדולים, והקלות רגולציה בחידוש רישיונות והיתרים.

תרשים 18 מציג את היקף הביצוע במזומן ובהתחייבויות מתוך סך התקציב המיועד לסעיף זה. מהתרשים עולה כי נכון לסוף חודש נובמבר שיעור הביצוע במזומן ובהתחייבויות מסך התקציב המיועד לסעיף זה עומד על 67% בלבד. בולט במיוחד תת-ביצוע בסעיפי סיוע לעסקים כגון סיוע לענפי משק במשבר (51% ביצוע) ומענק לעידוד תעסוקה (56% ביצוע), נוסף על שיעורי ביצוע נמוכים בסעיפי הלוואות בערבות המדינה לעסקים גדולים ועסקים בסיכון. יתרה מזו, תקציב המענק לשימור עובדים בעקבות סגר החגים בסך 600 מיליון ש"ח לא נוצל כלל.

#### תרשים 18. המשכיות עסקית, ביצוע בפועל ועודף תקציבי לסוף חודש נובמבר 2020 במיליארדי ש"ח



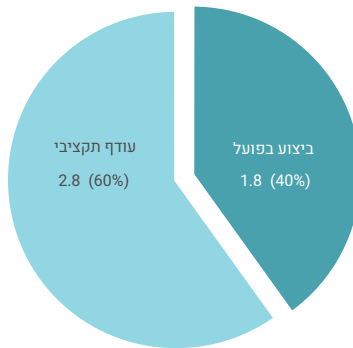
מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר



#### 4. תוכנית האצה ופיתוח המשק: עלות תקציבית בסך 3.1 מיליארד ש"ח ואשראי בסך כ-1.5 מיליארד ש"ח (סך הכול כ-4.6 מיליארד ש"ח)

סעיף זה כולל האצת פרויקטים בתחום התשתיות, האצת פרויקטים של תשתיות להיי-טק (באחריות רשות החדשנות ומשרד הכלכלה), עידוד השקעה של גופים מוסדיים בהיי-טק, ושיפור השירות לאזרח באמצעות דיגיטציה, לרבות למידה מרחוק. תרשים 19 מציג את היקף הביצוע במזומן ובהתחייבויות מתוך סך התקציב המיועד לסעיף זה. מהתרשים עולה כי נכון לסוף חודש נובמבר שיעור הביצוע במזומן ובהתחייבויות מסך התקציב המיועד לסעיף זה עומד על 40%. ראוי לציין שפרט לתת-הסעיפים האצת פרויקטים בתשתיות באחריות משרד התחבורה, ששיעור הביצוע שלו עומד על 100%, והאצת מיזמי היי-טק, ששיעור הביצוע שלו עומד על 86%, שאר סעיפי ההוצאה בסעיף זה כמעט אינם מנוצלים ושיעור ביצועם קטן מ-25%. בניגוד לסעיפים הקודמים, סעיף זה נועד לשרת מטרות ארוכות טווח ולכן יש לקוות שבמשך הזמן יימצאו הפרויקטים שניתן יהיה לממן מהקצבה זו.

תרשים 19. האצה ופיתוח המשק, ביצוע בפועל ועודף תקציבי לסוף חודש נובמבר 2020 במיליארדי ש"ח



מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר

לסיכום, נוכח העובדה שבעת כתיבת הדברים נותר עד לסופה של שנת 2020 רק חודש ימים, שיעור הביצוע הכולל של התוכנית הכלכלית לשנת 2020 לחודשים מרץ עד נובמבר (73%) אינו תואם את לוח השנה. בחינה מדוקדקת של ארבעת סעיפי התוכנית הכלכלית מגלה תמונה מורכבת: מחד גיסא, תת-ביצוע בתוכנית האצה ופיתוח המשק (40%) ובתוכנית ההמשכיות העסקית (67%) עלול לפגוע ביכולת ההתאוששות של המשק ולהגביל את

מנועי הצמיחה העתידיים. מאידך גיסא, למרות ביצוע המתיישב עם לוח השנה בסעיף המענה הבריאותי והאזרחי, קיימות חריגות מתונות בביצוע בתת-הסעיף היערכות משרד הבריאות (109%), בעיקר עקב הוצאות שהתמקדו במענה לצרכים החריגים של מערכת הבריאות במחצית הראשונה של השנה. חריגות אלו, העלולות להתברר כלא יעילות או לא אופטימליות (למשל הוצאה על פריטים שתוקפם פג), עשויות להוביל לגירעון תקציבי ולאי יכולת עמידה בהתחייבויות עתידיות.

### היקף תוכנית הסיוע הישראלית בהשוואה בין-לאומית

קבוצת ברוגל (Bruegel) הבלגית בנה בסיס מידע על תוכניות סיוע במספר מדינות באירופה ובארה"ב.<sup>23</sup> המידע כולל רק נתונים על תוכניות המבוצעות בפועל, ומשווה את תוכנית הסיוע של המדינות השונות על פי סיווג לשלושה אפיקי סיוע. הראשון הוא התמריץ הפיסקלי הישיר, הכולל תמיכות ישירות במשקי בית, מענקים לעסקים, הפחתות מיסים, השקעות במערכת הבריאות וכדומה. ההוצאות באפיק הן הוצאות "אמיתיות" המעלות באופן בלתי אמצעי את הגירעון בתקציב הממשלה. האפיק השני הוא דחיית תשלומי מיסים כמו ארנונה, מע"מ וכדומה, שנועדה להקל על התזרים. ההוצאות באפיק זה מעלות את הגירעון בטווח המידי אך לא לאורך זמן. האפיק השלישי הוא מתן ערבויות מדינה ללווים פרטיים. ערבויות אלו פותרות בעיות של כשל שוק כאשר הסיכון הוא מצרפי – במקרה זה המדינה מספקת ביטוח למלווים כנגד כשל גורף של הלווים הנובע מהמשבר ולא מהתנהלותם העסקית. לאפיק הוצאות זה אין השפעות תקציביות מיידיות אך עלולות להיות לו השפעות כאלה בהמשך אם הלווים לא יחזירו את הלוואותיהם והמדינה תיאלץ לממש את הערבות.<sup>24</sup>

תרשים 20 מציג את מבנה תוכנית התמיכה של המדינות הכלולות בהשוואה של מכון ברוגל, בתוספת ישראל ומספר מדינות הדומות לה בגודל אוכלוסייתן.<sup>25</sup> הנתונים מעודכנים לחודשים יוני ויולי ומחושבים ביחס לתמ"ג של שנת 2019.<sup>26</sup> התרשים מסודר לפי גודל

23 ראו באתר של ברוגל.

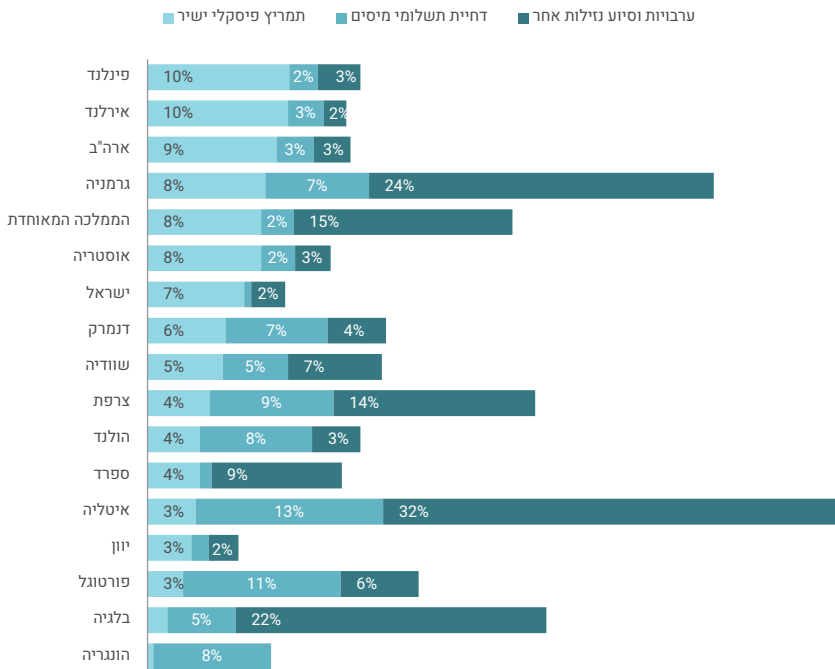
24 להשוואה בין-לאומית נוספת ראו Benmelech and Tzur-Ilan, 2020. בנמלך וצור-אילן מחלקים את תוכניות הסיוע לפי הוצאה פיסקלית, הוצאה רפואית, תמיכה במשקי בית, תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים, תמיכה בעסקים גדולים, הוצאה לתשתיות מלונות, מסעדות ותיירות, ממשל מקומי וערבויות. נתוניהם מכסים 85 מדינות אך יש בהם חוסרים ניכרים.

25 אוסטריה, אירלנד, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה דומות לישראל באוכלוסייתן אך הן עשירות יותר, והונגריה, יוון ופורטוגל גם הן בעלות אוכלוסייה דומה, אך הן עניות יותר. איטליה, ספרד וצרפת הן מדינות גדולות שנפגעו קשה בגל הראשון של המגפה.

26 עבור אירלנד ההתייחסות היא לגודל ה-GNI\* (modified gross national income) הייחודי למדינה זו וכולל, בניגוד לתמ"ג, גם הכנסות מחו"ל. הגדרה זו של ההכנסה הלאומית מתמודדת עם נוכחותן של חברות רב-לאומיות רבות באירלנד, המקשה למדוד תמ"ג בדרך המקובלת.

התמריץ הפיסקלי, וניתן לראות שישראל נמנית עם קבוצת המדינות שבהן תמריץ זה גבוה יחסית.<sup>27</sup> לעומת זאת, בהיקף הכולל נמצאת ישראל בקבוצת המדינות שבהן ההתערבות היא נמוכה. עובדה זו נובעת בעיקר מההיקף הנמוך של הערבויות שהמדינה נותנת ללווים בשוק הפרטי. בהקשר זה בולטת איטליה, שהמדיניות שלה מהווה מעין תמונת מראה לזו של ישראל: שיעור גבוה מאוד של ערבויות ודחייה של תשלומי מיסים, עם שיעור נמוך של תמריצים פיסקליים. בישראל לעומת זאת הממשלה מותירה את ניהול הסיכונים במידה רבה בידי הבנקים. נוכח אופיו של הסיכון נראה שראוי לשקול את הרחבת השימוש בכלי הערבויות כדי לספק למגזר העסקי ודאות ויכולת לגשר על תקופת המשבר.<sup>28</sup>

### תרשים 20. מבנה תוכנית התמיכה במדינות שונות



\* הנתונים מעודכנים לנובמבר 2020. יש לציין שברוב המדינות התייבצו תוכניות הסיוע כבר באביב של שנה זו. מקור: בנימין בנטל ולביב שאמי, מרכז טאוב | נתונים: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, [ברונל; IME](#)

27 נתונים אלו אינם כוללים את התוספת של 50 מיליארד ש"ח (4.2% מהתוצר של 2019) שאישרה ממשלת ישראל בסוף חודש יולי בגין שנת 2021.

28 לדיון נרחב על הצלחתה של תוכנית הסיוע של ארה"ב לעסקים קטנים (שהסתמכה על הלוואות מתבטלות) ראו Hubbard and Strain, 2020.

## סיכום

למשבר הקורונה יש השפעה מרחיקת לכת על כלכלת ישראל, כמו גם על כלכלותיהן של מרבית מדינות העולם. כפי שעולה ממחקרים שנעשו בעולם, די בחשש מפני הידבקות כדי להפחית את הפעילות הכלכלית במידה ניכרת. הגבלות התנועה והסגרים שנקטו מדינות רבות כדי לצמצם מגע גרמו להפחתה נוספת בפעילות זו. על פי קרן המטבע הבין-לאומית, כתוצאה מכך כלכלת העולם צפויה להצטמק השנה ב-4.4%.

כלכלת ישראל ספגה פגיעה קשה, גם אם יש מדינות ב-OECD שנפגעו קשה יותר. יש לזכור שקצב גידול האוכלוסייה בישראל, 1.9% בשנה, גבוה פי שלושה ויותר מזה של ממוצע מדינות ה-OECD, העומד על 0.6% בלבד, ולכן במונחי התוצר הנפש הפגיעה בכלכלת ישראל היא משמעותית מאוד.

המשבר הקשה הביא את שיעורי האבטלה במדינה לממדים חסרי תקדים וחייב את הממשלה לפרוש רשת ביטחון סוציאלית לטובת מאות אלפי עובדים שאיבדו את פרנסתם. במקביל כוננו הממשלה ובנק ישראל תוכניות סיוע למגזר העסקי. השוואה בין-לאומית מראה שהיקף תוכנית הסיוע הפיסקלית (זאת שיש לה השפעה ישירה על תקציב המדינה, על הגירעון ועל החוב הלאומי) בישראל דומה לזה של מדינות אחרות ב-OECD, ולעיתים אף גבוה ממנו. עם זאת, תוכניות הסיוע למגזר העסקי, בפרט מתן ערבויות, נופלות בהיקפן מאלה של מדינות אחרות. דבר זה מחליש את יכולת העמידה של העסקים, בייחוד הקטנים שבהם, ועלול להקשות על תהליך ההתאוששות מהמשבר עם יישומו של חיסון נרחב.

תהליך ההתאוששות תלוי גם בסיוע פעיל בהחזרת עובדים לשוק העבודה. סיוע כזה מחייב תוכניות להכשרה מקצועית ושכלול מערכות המידע על מנת לקצר את תהליך החיפוש, ההשמה וההתאמה של עובדים למקומות עבודה חדשים. שיפור מערכות המידע הוא רק חלק מרפורמת מידע כוללת שהממשלה צריכה ליישם כדי לשפר את התקשורת בין האזרחים לרשויות, את יכולת העבודה מהבית ואת יכולת הלמידה מרחוק. משבר הקורונה הוא משבר חסר תקדים גם בהיסטוריה הסוערת של מדינת ישראל. אולם עם כל הקושי הכרוך בדבר, הממשלה והחברה בישראל מוכרחות למצוא את הכוח לתקן ליקויים ולחדש את פני המשק כדי לאפשר חזרה לתעסוקה מלאה ולעלות מחדש על מסלול של צמיחה.

## מקורות

בנטל, ב', וברנד, ג' (2019). [מצב המשק: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 19–43). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, ג', ומדהלה, ש' (2020). **מערכת הרווחה מתמודדת עם הקורונה: מבט-על**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זונטג, נ', אפשטיין, ג', ווייס, א' (2020). **שוק העבודה בישראל 2020 על רקע משבר הקורונה: מבט-על**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

ירון, א' (2020). [סקירה על מצב המשק](#). ירושלים: בנק ישראל.

פוקס, ה', ואפשטיין, ג' (2019). [שוק העבודה: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2019** (עמ' 125–145). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Andersen, A. L., Hansen, E. T., Johannesen, N., & Sheridan, A. (2020). [Pandemic, shutdown and consumer spending: Lessons from Scandinavian policy responses to COVID-19](#).

Benmelech, E., & Tzur-Ilan, N. (2020). [The determinants of fiscal and monetary policies during the COVID-19 crisis](#). NBER Working Paper No. 27461.

Hubbard, R. G., & Strain, M. R. (2020). [Has the paycheck protection program succeeded?](#) NBER Working Paper No. 28032.

IMF (2020). [The Great Lockdown: Dissecting the economic effects](#). Chapter 2. In *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Washington DC: International Monetary Fund.