

לצאת מהסגר

בחוכמה

צעדי הממשלה

לטיפול במשבר הכלכלי

בעקבות הקורונה:

ניתוח כלכלי והמלצות

מדיניות לאירועים

דומים בעתיד

ד"ר הודיה למפרט



אלול תש"פ – ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 62

ד"ר הודיה למפרט חוקרת בפורום קהלת לכלכלה

חוקרת בפקולטה להנדסת תעשייה
וניהול בטכניון. סיימה דוקטורט
באוניברסיטת בן גוריון בנושא
מדיניות קניין רוחני והייתה חוקרת
אורחת באוניברסיטת לובן בבלגיה.



**לצאת מהסגר
בחוכמה
צעדי הממשלה
לטיפול במשבר הכלכלי
בעקבות הקורונה:
ניתוח כלכלי והמלצות
מדיניות לאירועים
דומים בעתיד**

ד"ר הודיה למפרט



אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 62

**לצאת מהסגר בחוכמה: צעדי הממשלה לטיפול במשבר הכלכלי בעקבות הקורונה:
ניתוח כלכלי והמלצות מדיניות לאירועים דומים בעתיד
ד"ר הודיה למפרט**

נדפס בישראל, אלול תש"פ - ספטמבר 2020

מסת"ב 2-77-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	מבוא והמלצות
5	א. רקע
5	מצב המשק לפני המשבר
5	החלטות בדבר השבתת המשק
7	השלכות הסגר
9	ב. תיאור צעדי המדיניות
13	ג. ניתוח צעדי המדיניות
13	דיון מאקר-כלכלי
16	מטרותיהם של צעדי המדיניות
18	ניתוח כלכלי של השלכות המדיניות
30	סיכום
33	ד. השוואה בינלאומית
39	ה. הצעת סל צעדים אלטרנטיבי
40	שוק העבודה
44	פיצוי וסיוע לבעלי עסקים
49	יצירת סביבה עסקית נוחה
51	הערות





מבוא והמלצות

**”תכליתו של
נייר מדיניות זה
אפוא היא לסייע
למשלה לנקוט
צעדים מושכלים
לטובת התאוששות
המשק לאחר
אירועים ממין
זה ולמזער את
הפגיעה הכלכלית
באזרחים.”**

מגפת הקורונה שזוהתה לראשונה בדצמבר 2019 בוואהן שבסין הגיעה ארצה בשלהי פברואר 2020. שבועות ספורים לאחר מכן, החל לעלות מספר הנדבקים היומי בישראל, ועקב חשש מהתפשטות לא מבוקרת של הנגיף, החליטה הממשלה – באמצעו של חודש מרץ 2020 – להטיל סגר חלקי על המשק. הסגר כלל הגבלות על טיסות ממדינת ישראל ואליה; סגירת חנויות, מסעדות ועסקי תרבות ופנאי; וביטול אירועים, מופעים והתקהלויות אחרות. התפשטותו המהירה של הנגיף, יחד עם הסגר שהטילה הממשלה, גרמו לעלייה חדה בשיעור האבטלה במדינת ישראל – מכ-3.5% לפני המגפה ועד לכ-26% בשיא הסגר – והעמידו עסקים רבים בפני קשיים כלכליים. כדי לסייע למעסיקים, לעצמאים ולשכירים, נקטה הממשלה צעדים מספר. תכליתו של נייר מדיניות זה היא לנתח את הצעדים שנקטה הממשלה; להבין לעומק את השלכותיהם קצרות הטווח וארוכות הטווח; ולגבש מתווה מדיניות מסודר למקרה של סגר נוסף. בחינה מדוקדקת של הצעדים שננקטו תוכל לשמש אותנו גם בתרחישים נוספים – כגון הסלמה ביטחונית חמורה, שריפות, רעידת אדמה וכיוצא באלו – שהמשותף להם הוא הצורך המיידי בעצירה (מוחלטת או חלקית) של הפעילות הכלכלית במשק.

תכליתו של נייר מדיניות זה אפוא היא לסייע לממשלה לנקוט צעדים מושכלים לטובת התאוששות המשק לאחר אירועים ממין זה ולמזער את הפגיעה הכלכלית באזרחים. כלקח ממשבר הקורונה, חיוני שיהיה בידי קובעי המדיניות ארגז כלים זמין שבו יוכלו להשתמש באופן מיידי על מנת לסייע למשק לשוב למתווה של צמיחה.

המסקנות העולות מנייר מדיניות זה הן כי הצעדים שנקטה הממשלה הדגישו את אלמנט הפיצוי לבעלי העסקים שנפגעו – כלומר תכליתם הייתה לאפשר לעסקים לשרוד – ובמרכזם לא עמדה הצמחת המשק

”המסקנות הן כי הצעדים שנקטה הממשלה הדגישו את אלמנט הפיזיו לבעלי העסקים שנפגעו – כלומר תכליתם הייתה לאפשר לעסקים לשרוד – ובמרכזם לא עמדה הצמחת המשק והתאוששותו.”

והתאוששותו. לא זו אף זו: במידה מסוימת, הצעדים שנקטה הממשלה גורמים לעיכוב בהתאוששות המשק ובהתאמתו לשינויים בביקושים ובהרגלי הצריכה הנובעים מן המשבר. עיכוב זה נובע מתמריצים לא נכונים שניתנו – או ניתנים – לבעלי עסקים, ובכללם התמריץ להוציא עובדים לחופשה-ללא-תשלום (חל"ת) ולצמצם ייצור למינימום בתקופת הסגר. נראה אפוא כי ללא תוכנית מסודרת ושקופה – ובראשה מדיניות מוצהרת וברורה – להתמודדות עתידית עם אירוע דומה, תמריצים ממין זה יגרמו למיתון עמוק יותר בגל תחלואה שני, לאחר שבעלי העסקים למדו את צעדי הממשלה בגל הראשון ועתידים להגיב בהתאם. עיקרה של הבעיה מצוי בהרחבת הזכאות לדמי האבטלה בחל"ת (הן מבחינת הקריטריונים לזכאות, הן מבחינת משך הזכאות) ובמענקים אשר תלויים בשיעור הירידה בהיקף ההכנסות. שני הצעדים הללו אינם יוצרים את התמריץ הרצוי בעת הזו: מקסום התוצר בשעת המשבר והתאוששות מהירה לאחריו. אדרבה, הם גורמים לבעלי העסקים להיתלות בחסדי הממשלה ומענקה ולהציג היקף הכנסות נמוך ככל האפשר.

סקירה של כלי המדיניות שנקטו בישראל, וכן ניתוח השוואתי שלהם ביחס למדינות אחרות, פורסמה ב-16 ביוני 2020 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.¹ בסקירה פורטו כל צעדי הסיוע שעליהם הוחלט בממשלה וכן הצעדים המוניטריים שנקט בנק ישראל. הצעדים הפיסקליים והמוניטריים הושוו לצעדים שנקטו במדינות אחרות, ונערכה השוואה מפורטת בין כלי המדיניות שנקטו בישראל לעומת מדינות אחרות. הסקירה דיווחה גם על הביקורת שנמתחה על צעדים אלו בוועדת הכספים בישיבותיה השונות.² לפי המתואר שם, ביקורת זו עסקה בעיקר בפרטי הסיוע (כגון: הקריטריונים לקבלתו וכיצד מטפלים ב"אלו שנפלו בין הכיסאות"; קצב חלוקת הסיוע; היקף הסיוע). במילים אחרות: הביקורת שמתחו חברי הכנסת על פעילות הממשלה לא בחנה את האסטרטגיה של מדיניות הסיוע ואת מטרותיה אלא התמקדה בנקודות ספציפיות באשר ליישומה. בנייר מדיניות זה אבקש לדון באסטרטגיית הסיוע ובמטרותיה: האם צעדי המדיניות היו נכונים מבחינה עקרונית והאם יצרו תמריצים מתאימים?

**”ניתוח הצעדים
שננקטו לשם סיוע
למשק מורה כי
חלק מהם לא סייעו
– ולא יסייעו –
לעידוד התעסוקה
והייצור, ולפיכך יש
להציע תחתייהם סל
צעדים חלופי.”**

ניתוח הצעדים שננקטו לשם סיוע למשק מורה כאמור כי חלק מהם לא סייעו – ולא יסייעו – לעידוד התעסוקה והייצור, ולפיכך יש להציע תחתייהם סל צעדים חלופי. סל הצעדים שיוצע בנייר מדיניות זה כולל את הפעולות הבאות:

1. הגמשת שוק העבודה בטווח הקצר: הגמשת השכר כלפי מטה על ידי הפחתה זמנית של שכר המינימום; העברת חובת תשלום המעסיקים לביטוח לאומי בעבור עובדיהם – לעובדים עצמם; פטור זמני למעסיקים מהפרשות לפנסיה ולקרנות השתלמות בעבור עובדיהם.

2. הרחבת הפטור מארנונה לבעלי עסקים הזכאים לכך, לתקופה ארוכה יותר (חצי שנה נוספת).

3. מתן אפשרות לקזז הפסדים לאחור, כלומר להחשיב את ההפסדים שנגרמו בגין פעילות עסקית ב־2020 כדי לקבל חוזר מיסים ששולמו בעבור רווחים בשנת 2019.

4. מתן הלוואות לעסקים, בערבות מדינה, בשיעור של 15%.

5. מתן מענקי סיוע לעסקים לפי שייכות ענפית: הצבת סוג העסק והמוצרים או השירותים שהוא מציע כקריטריון לקבלת מענק, במקום קריטריון היקף הנזק שנגרם לעסק מסוים.

6. מתן דמי אבטלה לעצמאים בענפים שנפגעו בצורה פרמננטית מהקורונה ולבעלי לעסקים שייסגרו.

7. ביטול הרחבת הקריטריונים לדמי אבטלה בחל"ת.

8. ביטול המענקים הנוספים שניתנו למשפחות, לקשישים ולנכים.

9. הפחתת בירוקרטיה ורגולציה על עסקים.

10. מימון הכשרות מקצועיות והסבת עובדים לענפים שבהם ישנו ביקוש גבוה לעובדים (אם כי נדרשת תחילה רפורמה לשיפור איכות מערך ההכשרות ויעילותו).

נייר מדיניות זה עוסק בהתמודדות עם השלכות המגפה והסגר בטווח הקצר. נוסף על צעדי המדיניות המוצעים בו, נדרשים מקבלי ההחלטות לשבת על המדוכה ולהתוות צעדי מדיניות לטווח הבינוני ולטווח הארוך. צעדי מדיניות אלה צריכים לכלול רפורמות-עומק ותיקון עיוותי-יסוד המצויים במשק – כדי לאפשר חזרה מהירה למתווה של צמיחה ומילוי המאגרים הריקים של משאבי המשק.

רפורמות מסוג זה הצעתי במאמרי "אפשרי והכרחי: תוכנית חירום כלכלית" שהתפרסם לאחרונה בכתב העת "השילוח"³.

הפרקים בנייר המדיניות כוללים:

פרק א: רקע – מצב המשק לפני המשבר, ההגבלות שהוטלו על הכלכלה בפרוץ המשבר, והשלכותיהן על מצב המשק.

פרק ב: תיאור צעדי המדיניות – תיאור היקף הסיוע שאושר, התנאים לקבלת הסיוע, ומימוש הסיוע בפועל נכון להיום.

פרק ג: ניתוח צעדי המדיניות – ניתוח עלות-תועלת של צעדי המדיניות שתוארו, וכן ניתוח מהותי של התמריצים הנובעים מאותה מדיניות, וכיצד הם צפויים לשנות את התנהגותם העתידית של בעלי עסקים נוכח משבר דומה.

פרק ד: השוואה בינלאומית – תיאור הצעדים הכלכליים שנקטו במדינות מתקדמות אחרות, ניתוחם והשוואתם לצעדים שנקטו בישראל; השוואת נתוני הפתיחה במדינות השונות והשלכותיהם על טווח אפשרויות הפעולה העומד בפני הממשלות בזמן המשבר.

פרק ה: הצעת אלטרנטיבות – הצעת ארגז כלים אלטרנטיבי שיעמוד לרשות הממשלה במידה שנגיע שוב למצב של סגר ואשר יאפשר לה לקבלת החלטות במהירות ובאופן מושכל (בין במקרה של גל תחלואה נוסף, בין במקרה אחר שבו תורה הממשלה על סגירת עסקים). הדגש העיקרי של ארגז כלים זה הוא מדיניות שתניב תמריצים נכונים לשחקנים במשק ואשר תביא לצמיחה ארוכת טווח תוך שמירה על גירעון מינימלי.



א. רקע

מצב המשק לפני המשבר

לפני פרוץ משבר הקורונה, היה המשק הישראלי במצב כלכלי טוב באופן יחסי – לאחר למעלה מעשור של צמיחה רציפה. שיעור האבטלה היה נמוך מאוד (כ-3.5%); שיעור ההשתתפות בשוק העבודה היה גבוה (כ-63%); ויחס החוב-תוצר היה נמוך אף הוא (באופן יחסי; כ-60%). הבעיה העיקרית שממנה סבל המשק הייתה גירעון תקציבי גבוה. גירעון זה לא נבע מזעזועים זמניים קצרים ההכנסות של תקציב המדינה, או בצד ההוצאות שלו, אלא מהגירעון המובנה בתקציב – מחמת עלייה בהוצאות הממשלה שלא לזותה בעלייה מתאימה בגביית המיסים. על פי בנק ישראל, הגירעון של הממשלה הרחבה עמד על כ-4.5 אחוזי תוצר.⁴ בעיה נוספת הייתה קצב צמיחה-לנפש איטי, ביחס למדינות ה-OECD (1.4% בישראל לעומת 2.3% במוצע במדינות ה-OECD, לשנים 2016–2018).⁵

ההחלטות בדבר השבתת המשק

ב-21 בפברואר 2020 התגלה חולה הקורונה הראשון בישראל; ובימים לאחר מכן החלה התחלואה להתפשט במהירות. חודש לאחר מכן כבר התגלו מאות חולים חדשים מדי יום, ועלה החשש שמא מערכת הבריאות לא תעמוד בעומס.

הפעולה הראשונה שננקטה כדי לעצור (או למצער להאט) את התפשטות המגפה, סגירת שמי מדינת ישראל לטיסות נכנסות מסין, נעשתה כבר ב-30 בינואר; בהמשך, נוספו לאיסור מדינות אסייתיות נוספות. לאחר מכן הוטלה חובת בידוד על השבים מאיטליה, ואליה הצטרפה בהמשך חובת בידוד לשבים ממדינות אירופיות נוספות. לבסוף, הוטלה חובת בידוד על הנכנסים ארצה מכל המדינות.

”הבעיה העיקרית שממנה סבל המשק הייתה גירעון תקציבי גבוה. גירעון זה לא נבע מזעזועים זמניים קצרים ההכנסות של תקציב המדינה, או בצד ההוצאות שלו, אלא מהגירעון המובנה בתקציב – מחמת עלייה בהוצאות הממשלה שלא לזותה בעלייה מתאימה בגביית המיסים.”

במהלך חודש מרץ הוטלו מגבלות רבות נוספות כמפורט בטבלה הבאה. בין היתר, ב־12 במרץ הושבתה מערכת החינוך, וב־16 במרץ הוגבל שיעור העובדים ברוב המשק ל־30% בלבד.

טבלה 1: התפתחות המגפה ועיקרי ההגבלות בארץ

אירוע	יום
צו לפי פקודת בריאות העם, המאפשר למנכ"ל משרד הבריאות, לראש שירותי בריאות הציבור ולרופאי המחוזות לבצע, במידת הצורך, את הצעדים הנדרשים, כולל כפיית אשפוז בבידוד של חולים.	27 בינואר
30 בינואר משרד הבריאות הודיע על איסור כניסת טיסות מסין לישראל ולאחר מכן נאסרו גם כניסות תיירים מהונג קונג, מקאו, יפן, תאילנד, סינגפור וקוריאה הדרומית.	30 בינואר
מקרה ראשון של חולה קורונה בישראל, אדם שחזר מאיטליה ב-23 בפברואר. בעקבות הדבקת אנשים נוספים התקבלה החלטה על איסור כניסה לישראל לתיירים גם מאיטליה.	27 בפברואר
משרד הבריאות הודיע על הרחבת הבידוד הביתי לכל הישראלים שחזרו בשבועיים האחרונים מצרפת, אוסטריה, גרמניה, שווייץ וספרד, איסור על זרים ממדינות אלה להיכנס לישראל והנחיות נוספות. בעקבות כך, עשרות אלפי אנשים שחזרו מארצות אלו נכנסו לבידוד בייתי.	4 במרץ
הנחייה לפיה כל ישראלי החוזר מחו"ל נדרש להיכנס לבידוד בייתי למשך 14 ימים.	9 במרץ
ארגון הבריאות העולמי (WHO) הכריז על המחלה כמגפה עולמית (פנדמיה), אור ירוק לממשלות בעולם להפעיל תוכניות התמודדות להגנת הציבור, לרבות הטלת מגבלות קשות על נסיעות וסחר.	11 במרץ
השבת מערכת החינוך למעט מעונות, גני ילדים, חינוך מיוחד ונוער בסיכון. הגבלה על התקהלות של מעל מאה אנשים. לאחר יומיים הושבתה כל מערכת החינוך.	12 במרץ
איסור על התקהלות של מעל 10 אנשים, וסגירת כל מקומות הבילוי והפנאי כולל מסעדות, אולמות קולנוע, חדרי כושר וקניונים.	14 במרץ
נקבעו תקנות לשעת חירום לפיהן יותרו בעבודה כ-30% מהעובדים , מלבד שירותים חיוניים. צעד זה הוביל ליציאה של מאות אלפי עובדים לחופשה ללא תשלום ולגידול חד בכמות דורשי העבודה.	16 במרץ
משרד הבריאות הורה על הימנעות מיציאה מהבית למעט במצבים המחייבים זאת (עבודה חיונית, הצטיידות במזון, תרופות ועוד). הימנעות מיציאה לפארקים, לגינות משחקים, לחוף הים, לבריכה, לספריות, למוזאונים, לשמורות טבע וגנים או למרחבים ציבוריים אחרים, למעט יציאה של ילדים במסגרת המשפחה בלבד.	19 במרץ
כניסה לתוקף של תקנות חירום, לפיהן אין לצאת ממקום המגורים למרחק הגדול מ-100 מטרים ולזמן קצר.	25 במרץ

(מקור: חדוה קפלינסקי ועמי צדיק, התמודדות המשק מול משבר נגיף הקורונה בהשוואה למדינות המפותחות: סקירה מקרו־כלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7.4.2020, עמ' 3)

”הפגיעה הכלכלית

שחוה המשק
כתוצאה מהגבלות
אלו הייתה מיידית
וחרیפה; קשה מכול
הייתה העלייה
החדה ברמת
האבטלה. מספר
הנרשמים החדשים
בשירות התעסוקה
נסק מ-24,636
דורשי עבודה
חדשים בפברואר
2020, ל-824,794
דורשי עבודה
חדשים במרץ
2020 ול-201,984
דורשי עבודה
חדשים באפריל
2020.”

הפגיעה הכלכלית שחוה המשק כתוצאה מהגבלות אלו הייתה מיידית וחריפה; קשה מכול הייתה העלייה החדה ברמת האבטלה. מספר הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה נסק מ-24,636 דורשי עבודה חדשים בפברואר 2020, ל-824,794 דורשי עבודה חדשים במרץ 2020 ול-201,984 דורשי עבודה חדשים באפריל 2020. כל זאת אף שהמגזר הציבורי נמנע מפיטורים ומהוצאה לחל"ת לאורך כל התקופה.

מעיון בנתוני הצמיחה של הרבעון הראשון של 2020 (שהתפרסמו על ידי הלמ"ס ב־16 ביוני 2020),⁶ מתקבלת תמונה מדאיגה: ירידה בשיעור של 1.75% בתוצר (ירידה בשיעור שנתי של 6.8%). זוהי הירידה החדה ביותר שנמדדה בעשרים השנים האחרונות; גם במשבר 2001 לא נמדדה ירידה בתוצר בשיעור כזה. ירידה חדה עוד יותר בשיעור שנתי של 28.7 נרשמה ברבעון השני של 2020. סיבתה של חלק מהירידה בתוצר היא ירידה משמעותית בביקושים, שבאה לידי ביטוי בצניחה חדה – בשיעור של 12.5% – ברכישות בכרטיסי אשראי בחודש מרץ; ירידה זו מלמדת על ההאטה הכלכלית החמורה שנגרמה בעטיו של משבר הקורונה. גם השוק הפיננסי סבל מירידה חדה במדדי המניות המובילים, אולם לאורך זמן חלה בהם התאוששות חלקית.⁷

מצד ההיצע, הירידה בתוצר מתבטאת בכך שעסקים רבים הושבתו במהלך הסגר או נאלצו לצמצם את פעילותם במידה ניכרת – הן כתוצאה מחששות בריאותיים, הן מחמת הירידה בביקושים. חלק ניכר מעסקים אלה נפגעו מאוד מהמשבר וצפויים להיסגר. על פי תחזית שהציגה חברת דן־אנד־ברדסטריט (חברה בתחום פתרונות המידע העסקי), בשנת 2020 צפויים להיסגר כ־70 אלף עסקים, ורק כ־40 אלף עסקים חדשים ייפתחו.⁸ נתון זה חריג מאוד ביחס לשנים הקודמות: לפי נתוני הלמ"ס,⁹ ועל פי דו"ח התחזית של חברת דן־אנד־ברדסטריט, בשנים 2006–2019 שיעור העסקים שנפתחו היה גבוה בכ־30% משיעור אלה שנסגרו.

הנתונים באשר למיתון העמוק שבו שרוי המשק מדגישים את חשיבות תכנון צעדי הסיוע בחוכמה ובשום־שכל. בה בעת הם מבהירים את הצורך בהימנעות מצעדים הנשלפים־מהמותן העשויים שלא לשפר את המצב – ואולי אף להחמיר אותו.





ב. תיאור צעדי המדיניות

**”הירידה החדה
בביקוש ובהיצע
בחודשי הסגר
הציבה קשיים
כלכליים בפני
עסקים רבים.
כתוצאה מכך,
החליטו הממשלה
ובנק ישראל
על שורת צעדים
מוניטריים
ופיסקליים.”**

הירידה החדה בביקוש ובהיצע בחודשי הסגר הציבה קשיים כלכליים בפני עסקים רבים. במקביל, גל הפיטורים וההוצאה-לחל"ת הסב ירידה חדה בהכנסותיהם של משקי בית רבים – שהתקשו לעמוד בהתחייבויות המשכנתא ובהוצאות שוטפות. כתוצאה מכך, החליטו הממשלה ובנק ישראל על שורת צעדים מוניטריים ופיסקליים. את הצעדים הללו ניתן לחלק לכמה קטגוריות וכדלהלן.¹⁰

1. הרחבת הקריטריונים לקבלת אבטלה בחל"ת. הרחבת משך הזמן בו ניתן לקבל קצבת אבטלה

הממשלה החליטה להקצות 15.2 מיליארד שקלים לצורך תשלום דמי אבטלה לעובדים בחל"ת, וכן הקלה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה. בכלל זאת: קיצור תקופת האכשרה לדמי אבטלה מ-12 חודשי תעסוקה ל-6 חודשים; ויתור על הדרישה למימוש ימי חופש של העובד; וזכאות לדמי אבטלה גם לעובדים שגילם מעל 67.

2. מענקי הביטוח הלאומי

בערבו של חג הפסח הודיע ראש הממשלה על מענקים לאזרחים אשר ישולמו באמצעות המוסד לביטוח לאומי: מענק בשיעור של 500 שקלים בעבור כל ילד (עד גיל 18; עד 4 ילדים במשק בית); ומענק בסכום זהה שיינתן לקשישים ונכים. עלותו של צעד זה מוערכת בכ-2.5 מיליארד שקלים.

3. סיוע לעצמאים ולעסקים קטנים

הממשלה הודיעה על מתן מענקי סיוע לעצמאים ובעלי עסקים שנפגעו במשבר. מענקים אלו ניתנו בשלוש פעימות והופנו לעסקים קטנים ובינוניים. המענק הותנה במידת ההפסדים שנגרמו לעסק בגין משבר הקורונה, בגובה ההכנסות החייבות במס של העסק בעבר, במחזורי המכירות של העסק, ובהכנסות משק הבית של העצמאי. עלות התקציב שאושר לצורך מתן הסיוע היא 3.8 מיליארד שקלים.

4. סיוע לעסקים במימון הוצאות קבועות

עוד החליטה הממשלה כי יינתן מענק לבעל עסק (חברה, שותפות, עצמאי) שמחזור העסקאות שלו לשנת 2019 היה בין 300 אלף שקלים ל-20 מיליון שקלים ואשר מחזור העסקאות שלו בחודשים מרץ-אפריל ירד ב-25% לפחות – בהשוואה לשנה שעברה. המענק ניתן בעבור השתתפות בהוצאות קבועות שלא ניתן להפחית אותן כאשר נפח הפעילות יורד. התקציב שאושר לצורך המענק לעסקים הוא 5.2 מיליארד שקלים.

5. הלוואות בערבות מדינה

הוקמו קרנות להלוואות בערבות מדינה במטרה למצוא פתרונות אשראי לעסקים. הקרנות מעניקות הלוואות משני סוגים: (א) הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בסכום כולל של 14 מיליארד שקלים עם ערבויות של 2.1 מיליארד שקלים (ערבות של 15%); (ב) הלוואות בסכום כולל של 4 מיליארד שקלים עם ערבויות מדינה בהיקף 2.4 מיליארד שקלים (ערבות של 60%) שנועדו לעסקים קטנים ובינוניים שמחזור הפעילות שלהם פחת ב-50% או יותר. נוסף על כך, הוחלט על דחייה של חלק מתשלומי המיסים וביטול תשלומי מיסים אחרים; והוחזרו תשלומים של מקדמות מס בשיעור 12 מיליארד שקלים.

6. הפחתת רגולציות

עוד הוחלט להפחית רגולציות שאינן הכרחיות, להאריך באופן אוטומטי רישיונות והיתרים, ולעצור תכנון רגולציות חדשות המקשות על המגזר העסקי.

7. מענקים לעידוד החזרה מחל"ת

כדי לעודד מעסיקים לשוב ולהעסיק עובדים, הוחלט כי מעסיקים שיחזירו עובדים שהוצאו לחל"ת, או יעסיקו עובדים חדשים, בחודשים אפריל-יוני, יקבלו מענק בעבור כל עובד. המענק יינתן על פני ארבעת החודשים הראשונים שבהם יועסק העובד. שיעורו יהא 7,500 שקלים בעבור כל עובד שיוחזר החל מ־1 ביוני 2020, ו־3,500 שקלים בעבור כל עובד שהוחזר למן ה־19 באפריל 2020. המענק יינתן בעבור כל העובדים שיוחזרו לחצי משרה לפחות, בשכר חודשי של 3,300 שקלים לפחות.

8. תמיכה בכלכלה באמצעות כלים מוניטריים

בנק ישראל נקט מגוון רחב של צעדים מוניטריים: הורדת ריבית; רכישת אג"ח ממשלתיות (ובשלב מאוחר יותר גם קונצרניות); מתן הלוואות לבנקים המסחריים; הרחבת כלי הֶרִיפּו (הלוואות עם בְּטוּחָה לגופים המוסדיים) כך שיכלול גם אג"ח תאגידיות בבטוחה; ואספקת דולרים לשם הקלה על בעיות נזילות.¹¹ צעדים אלה נועדו בין היתר לתמוך בפעילות הכלכלית במשק על ידי מתן אשראי לעסקים (דרך המערכת הבנקאית ודרך הוזלת אשראי עסקי) ולאפשר את המשך הרחבת האשראי למשקי הבית. להלן נתמקד בצעדים הפיסקליים ולא נדון בצעדים המוניטריים.





ג. ניתוח צעדי המדיניות

דיון מאקרו־כלכלי

ראשית, נפתח בדיון עקרוני בנוגע למדיניות המאקרו־כלכלית הרצויה בעת הזו. אין ספק כי המשבר האחרון – בדומה למשברים שקדמו לו, ב־2002 וב־2008 – הוכיחו את חשיבותה של היכולת הציבורית לגייס מימון רחב היקף בזמן קצר. בצד ההוצאות – עוד לפני הדיון באשר לצעדים האקטיביים שהממשלה צריכה הייתה לנקוט – נוצר צורך מידי לרכוש ציוד רפואי רב, לגייס כוח אדם מיומן, לפתח טכנולוגיות חדשות ולשלם דמי אבטלה למובטלים חדשים ורבים. בצד ההכנסות, נוצרה ירידה חדה בהיקף הפעילות הכלכלית במשק, וכתוצאה מכך גם בהיקף גביית המיסים. במילים אחרות: הבור בתקציב היה בלתי־נמנע.

בשנת 2002, כאשר נקלע המשק הישראלי למשבר כלכלי, מחמת סיבות גלובליות ומקומיות, ונוצר צורך דחוף לגייס כספים ציבוריים, הייתה נתונה מדינת ישראל במצב פסקלי ומוניטרי גרוע־בהרבה ממצבה כיום: יחס החוב-תוצר עמד על 103%; הגירעון זינק; ושיעורי הריבית (הן לטווחים קצרים, הן לטווחים ארוכים) היו גבוהים מאוד. משום כך, התקשתה הממשלה למכור אג"ח כדי לממן את פעילותה, ומרחב התמרון שלה היה מצומצם למדי. בין השנים 2002–2008 השכילו קברניטי המדינה לצמצם את החוב הלאומי ולהביא את המשק ליציבות רבה יותר; ואכן למשבר הכלכלי הבא, משבר הסאב־פריים ב־2008, הגיעה כלכלת ישראל כשהיא מוכנה יותר. מכאן אנו למדים כי כדי להגיע מוכנים למשבר כלשהו – יהא זה משבר ביטחוני, אקלימי או רפואי – נדרשת הממשלה להחזיר עוד ועוד מחובותיה בעיתות צמיחה ושגשוג ולשמור על תקציב מאוזן ככל האפשר. אומנם למשבר הנוכחי הגענו עם יחס חוב-תוצר המאפשר למשק גמישות באמצעות גיוס כספים נרחב (ביחס

”המשבר האחרון –
בדומה למשברים
שקדמו לו, ב־2002
וב־2008 – הוכיחו
את חשיבותה של
היכולת הציבורית
לגייס מימון רחב
היקף בזמן קצר.
כדי להגיע מוכנים
למשבר כלשהו
– יהא זה משבר
ביטחוני, אקלימי
או רפואי – נדרשת
הממשלה להחזיר
עוד ועוד מחובותיה
בעיתות צמיחה
ושגשוג ולשמור
על תקציב מאוזן
ככל האפשר.”

למשברים הקודמים); אלא שבשנים האחרונות – אף שהיו אלו שנות צמיחה כלכלית רציפה – לא נהגו קברניטי המשק באחריות ולא צמצמו את החוב הלאומי בצורה משמעותית יותר.

האם סיוע פיסקלי רחב היקף הוא המעשה הנכון בעת הזאת? יש שיגידו כי על פי המודל הקיינסיאני, בתקופות של מיתון כלכלי תפקידם של הממשלה והבנק המרכזי הוא להגדיל את הביקושים במשק. הגדלת הביקושים מתבצעת על ידי הזרמת ממון לצרכנים במשק כדי שיגדילו את צריכתם (הורדת מיסים, תשלום קצבאות); על ידי הגדלת ההוצאה הציבורית (העלאת משכורות ורכישת ציוד במגזר הציבורי, גידול בהשקעות ציבוריות); ועל ידי הרחבה מוניטרית והגדלת הנגישות לאשראי עסקי וצרכני. על פי מודל זה, הגדלת הביקושים נעשית מתוך מחשבה כי כאשר הצריכה תעלה, יהיה בה כדי איתות לבעלי עסקים להגדיל את הייצור: הללו בתורם יעסיקו עוד עובדים וישלמו להם משכורות שבהם יוכלו להגדיל את הצריכה – וחוזר חלילה.

דברים ברוח זאת השמיע ח"כ ניר ברקת ב-8 ביולי 2020, במסגרת הצגת התוכנית הכלכלית שיזם. לטענתו, כל הוצאה הקשורה למשבר הקורונה אינה צריכה להיחשב כהוצאה ציבורית אלא כהשקעה: המענקים הניתנים לעצמאים ולשכירים יגרמו להגדלת מקומות התעסוקה ולגידול בגביית המיסים, וכך תחזיר המדינה הוצאות אלו לכיסה תוך שנים ספורות. אלא שתוכניתו של ח"כ ברקת צפויה להגדיל את החוב הציבורי בצורה ניכרת, והערכתו כי ההשקעה תחזיר את עצמה תוך שלוש שנים נשמעת מוגזמת וחסרת ביסוס. הערכה זו משקפת הנחת מכפיל קיינסיאני גבוה מאוד, אך לא ברור אם היא מציאותית; במידה שהמכפיל אכן כה גבוה, לא ברור מדוע הדבר נכון דווקא בהקשר של הצעדים המוצעים בתוכנית, בניגוד לכל הרחבה פיסקלית אחרת (כגון: הגדלת תשלומי רווחה, הגדלת צריכה ציבורית, או הפחתת מיסים לעסקים ולמשקי הבית). ההערכה שהציג, שלפיה שליש מהכסף המוזרם למשק יחזור לממשלה באמצעות גביית מיסים, אינה מביאה בחשבונה כי הנספים המדוברים יופנו בעיקר לשכבות החלשות – שאינן משלמות מס הכנסה. כמו כן, הערכה זו אינה מתחשבת בעיוותים בשוק העבודה שיווצרו כתוצאה מהנשמה מלאכותית של עסקים ללא כדאיות כלכלית ובגין הקצאה לא יעילה בשוק העבודה. הלכה למעשה, עיוותים אלה יקטינו את הצמיחה ויאטו את התאוששות המשק.

**”הגדלת החוב
בצורה ניכרת
עשויה להיות
מכשול אמיתי
בפני יציבות המשק
- בייחוד בעיתות
משבר. הגדלת
הגירעון תקשה על
הממשלה לגייס
מימון נוסף -
במידה שהמשבר
הנוכחי יחריף
וימשך זמן רב
או שמשבר אחר
יפגע במשק
בתקופה הקרובה.”**

הגדלת החוב בצורה ניכרת, כפי שהציע ח"כ ברקת, וכפי שנובע מהחלטת ראש הממשלה ב־9 ביולי בדבר רשת ביטחון כלכלית לזמן ארוך, עשויה להיות מכשול אמיתי בפני יציבות המשק - בייחוד בעיתות משבר. מלבד הבעייתיות שבגלגול חובות בגין צריכה־בהווה על בני דורות העתיד, הרי שהגדלת הגירעון בצורה פרמננטית (וכתוצאה מכך הגדלת החוב הציבורי) תקשה על הממשלה לגייס מימון נוסף - במידה שהמשבר הנוכחי יחריף ויימשך זמן רב או שמשבר אחר יפגע במשק בתקופה הקרובה. מסיבה זו, כאשר גדל הגירעון בממדים חריגים, צופה הציבור כי הוא עתיד לשלם את החשבון בקרוב - אם בדמות העלאת מיסים אם בדמות קיצוצים בשירותים שהוא מקבל מהממשלה - ולכן הוא נמנע מלהוציא את כספו בצריכה מוגברת ושומר אותו ליום סגריר (השפעת שקילות ריקרדו). כך נחלשת ההשפעה שיש לגידול בהוצאות ממשלה על הצמיחה.

נוסף על כך, המודל הקיינסיאני מתייחס למצב של משבר ביקושים בלבד ללא פגיעה בצד ההיצע, כלומר למשבר שאינו כולל פגיעה ביכולת היצרנית של המשק. במשבר הנוכחי, ההגבלות שהטיל משרד הבריאות, לצד קריסתם של עסקים, הקטינו את יכולת הייצור של המשק. במקרה כזה, הגדלת הביקושים מעבר לרמה מסוימת - בפרט אם היא מהירה מקצב הגידול של ההיצע - אינה צפויה להשפיע באופן ממשי על הכלכלה גם על פי המודל הקיינסיאני (מעבר למעט אינפלציה); אך למרות זאת אנו עתידים לשלם את המחיר של הגדלת הגירעון והחוב הלאומי. בשורה התחתונה: על סיוע פיסקלי רחב היקף ברוח המודל הקיינסיאני אנו עתידים לשלם מחיר גבוה ללא כל תמורה בצידו.

סיבה נוספת שבעטייה ראוי להימנע מהגדלת החוב הציבורי בצורה מופרזת היא סכנת האינפלציה. כיום, הסביבה הכלכלית בישראל מאופיינת בריבית אפסית, בדפלציה ובאבטלה גבוהה. זוהי סביבה אידיאלית להרחבה מוניטרית, אולם לא לעולם חוסן. תוך שנים ספורות נוכל לצפות לאינפלציה - כתוצאה מצמצום האבטלה, או מעליית מחירי האנרגיה או מוצרי יבוא. אם תרחיש כזה יתממש, יורה בנק ישראל על העלאת הריבית, כדי לשמור על יציבות המחירים, אלא שאם לא נשכיל להקטין עד אז את החוב הציבורי ולהביאו לממדים סבירים, ניאלץ לשאת אותו עם ריבית גבוהה שתפגע בצורה קשה בתקציב המדינה השוטף. תופעה דומה אירעה במהלך שנות השבעים, כאשר החוב הציבורי תפח בהדרגה - ועובדה זו גרמה לאינפלציה אדירה בתחילת שנות השמונים.

”הממשלה נדרשת להקצות משאבים כדי לתמרץ את הביקושים במשק, אך אֵל לה להפריז יתר על המידה בהיקף המשאבים הללו – הן מפני שצעד זה אפקטיבי פחות משנדמה בתחילה; הן כדי להותיר למשק די משאבים כדי להתמודד עם גל תחלואה שני (או תרחיש חירום אחר); הן על מנת להשאיר את המשק במצב פיננסי יציב. קשה לכמת במדויק את רף היקף הסיוע הפיסקלי הרצוי, אך ייתכן בהחלט שההרחבה הפיסקלית שבוצעה בגל התחלואה הראשון מתקרבת לרף זה.

”הממשלה נדרשת להקצות משאבים כדי לתמרץ את הביקושים במשק, אך אֵל לה להפריז יתר על המידה בהיקף המשאבים הללו – הן מפני שצעד זה אפקטיבי פחות משנדמה בתחילה; הן כדי להותיר למשק די משאבים כדי להתמודד עם גל תחלואה שני (או תרחיש חירום אחר); הן על מנת להשאיר את המשק במצב פיננסי יציב.”

מסקנתו של דיון מקדים זה היא כי הממשלה נדרשת להקצות משאבים כדי לתמרץ את הביקושים במשק, אך אֵל לה להפריז יתר על המידה בהיקף המשאבים הללו – הן מפני שצעד זה אפקטיבי פחות משנדמה בתחילה; הן כדי להותיר למשק די משאבים כדי להתמודד עם גל תחלואה שני (או תרחיש חירום אחר); הן על מנת להשאיר את המשק במצב פיננסי יציב. קשה לכמת במדויק את רף היקף הסיוע הפיסקלי הרצוי, אך ייתכן בהחלט שההרחבה הפיסקלית שבוצעה בגל התחלואה הראשון מתקרבת לרף זה.

מטרותיהם של צעדי המדיניות

להלן, בהמשכו של פרק זה, אציע ניתוח כלכלי של השלכות צעדי המדיניות הפיסקלית על הגורמים השונים במשק. קודם שנתייחס לכל צעד כזה בנפרד, יהא עלינו לענות על השאלה החשובה ביותר והיסודית ביותר: מהי המטרה שהממשלה מעוניינת להשיג באמצעות הצעדים שהיא נוקטת? מסתבר כי ישנן כמה מטרות עיקריות שלהן כיוונו קובעי המדיניות. נפרט אותן אחת לאחת ונדון ביישומן.

פיצוי לעסקים על נזקי הסגר

בתקופת הסגר, החליטה הממשלה לסגור חלק מהעסקים באופן זמני, בצורה מלאה או חלקית, וייתכן שמחובתה לפצות את מי שנפגעו מהחלטתה. לדוגמה, ברור כי האיסור על מסעדות לארח סועדים פגע בהכנסות בעלי המסעדה בצורה ישירה, וראוי ונכון שהממשלה תפצה אותם – לפחות באופן חלקי – על אובדן הכנסותיהם. יש אפוא היגיון כלכלי בציפייה מהממשלה לפצות עסקים שנפגעו באופן ישיר מהחלטותיה, בייחוד משום שהחלטות אלו התקבלו לטובת כלל הציבור.

סיוע למשקי הבית שנפגעו מהמשבר

המשבר גרם לעובדים רבים לאבד את מקור הכנסתם ולהסתמך על דמי אבטלה, אולם חלק מהעובדים השכירים – וכל העובדים העצמאיים – אינם זכאים לדמי אבטלה. בצעדים שנקטה הממשלה – ועודנה נוקטת – היא מבקשת לפצות (ולו באופן חלקי) עובדים אלה על הירידה החדה בהכנסתם.

המשכיות עסקית של עסקים

”פשיטות הרגל יכולות להיגרם כתוצאה ממשבר נזילות, כלומר חוסר יכולת זמני לקבל אשראי ולבצע השקעות ורכישת חומרי גלם שהכרחיים להמשך קיום העסק, או מירידה בכוח הפירעון של העסק, כלומר מעבר מתזרים מזומנים חיובי לתזרים שלילי. יש אפוא היגיון כלכלי בסיוע לעסקים כדי שלא יגיעו לפשיטת רגל מן הסוג הראשון.”

משבר הקורונה גרם לירידה חדה בהכנסותיהם של עסקים שונים, ועובדה זו עלולה ליצור גל פשיטות רגל. המשבר טלטל את ספינת המשק באופן משמעותי ועסקים רבים ספגו פגיעה קשה בהכנסותיהם – ובכלל זאת גם עסקים טובים שבשגרה מצליחים לייצר ערך כלכלי ולהרוויח. מכיוון שפתיחת עסקים חדשים, תחת עסקים ישנים, יוצרת עלות קבועה גבוהה של השקעות – בציוד, בידע, במציאת עובדים מתאימים ובבניית קהל לקוחות – יש חשיבות לשמירה על חייהם של עסקים קיימים עד יעבור זעם. פשיטות הרגל יכולות להיגרם כתוצאה ממשבר נזילות, כלומר חוסר יכולת זמני לקבל אשראי ולבצע השקעות ורכישת חומרי גלם שהכרחיים להמשך קיום העסק, או מירידה בכוח הפירעון של העסק, כלומר מעבר מתזרים מזומנים חיובי לתזרים שלילי. יש אפוא היגיון כלכלי בסיוע לעסקים כדי שלא יגיעו לפשיטת רגל מן הסוג הראשון: העסק הלוא רווחי בסך הכול ואינו זקוק אלא סיוע שיגשר על חודשי המשבר. מובן כי לצד זאת אין כל היגיון בסיוע לעסקים שאיבדו את כושר הפירעון שלהם. כל סיוע שיינתן לעסקים אלה רק ידחה את פשיטת הרגל – ולא יוכל למנוע אותה.

התאוששות מהירה של המשק מהמשבר

אין ספק שמשבר הקורונה עתיד להביא – וכבר הביא – לירידה בתוצר ובהכנסות הפרטים במשק. משמעותה של עובדה זו היא אובדן הכנסות של מאות אלפי ישראלים, ירידה בתקבולי המיסים של הממשלה, וכתוצאה מכך גם ירידה באיכות השירות הציבורי. מסתבר אפוא כי אחד מיעדיה של הממשלה – בבואה לקבוע אילו צעדי מדיניות תנקוט – היא למזער את הפגיעה בתוצר ולאפשר התאוששות מהירה של המשק. אומנם התאוששות מהירה עשויה להיווצר באמצעות סיוע לעסקים ולעובדים לחזור למסלול של ייצור וצמיחה, אולם לצידם נדרשת גם יצירת תמריצים מתאימים שיתמכו בצמיחה בת קיימא – כלומר תמריצים שיגרמו למעסיקים ולעובדים למקסם את כושר הייצור של המשק.

תמיכה בביקושים במשק

יעד נוסף העשוי להיות כלול ביעדים העומדים ביסוד הצעדים שנקטה הממשלה הוא העלאת הביקושים במשק באמצעות הרחבה פיסקלית (מדיניות קיינסיאנית). מדיניות זו רלבנטית במיוחד לאחר תקופת הסגר, כאשר היקף הפעילות עשוי לגדול (על רקע ההקלה במגבלות) אך הביקושים במשק נותרים נמוכים – מכיוון שמשקי

הבית חוששים לצרוך, הפירמות חוששות להתחייב להשקעות חדשות, וגם הביקוש ליצוא נותר חלש כתוצאה מהשפעות המשבר על מדינות אחרות. הרחבה פיסקלית תואמת יכולה להתבטא בהגדלה זמנית של הוצאות הממשלה (בין היתר בתוכניות סיוע למשקי בית ולעסקים) או בהקטנה זמנית של ההכנסות ממיסים (למשל פטור מארנונה לעסקים והחזר מקדמות מס ששולמו על ידי העצמאים). אלא שלמדיניות זו – כאמור בראשית הפרק – חסרונות לא מעטים.

המטרות שנזכרו עתה שלובות זו בזו לעיתים, אך במקרים רבים הן סותרות זו את זו. להלן בסמוך נבחן אילו מטרות אמור היה לשרת כל צעד, האם מטרות אלו הושגו – ובאיזה מחיר.

ניתוח כלכלי של השלכות המדיניות

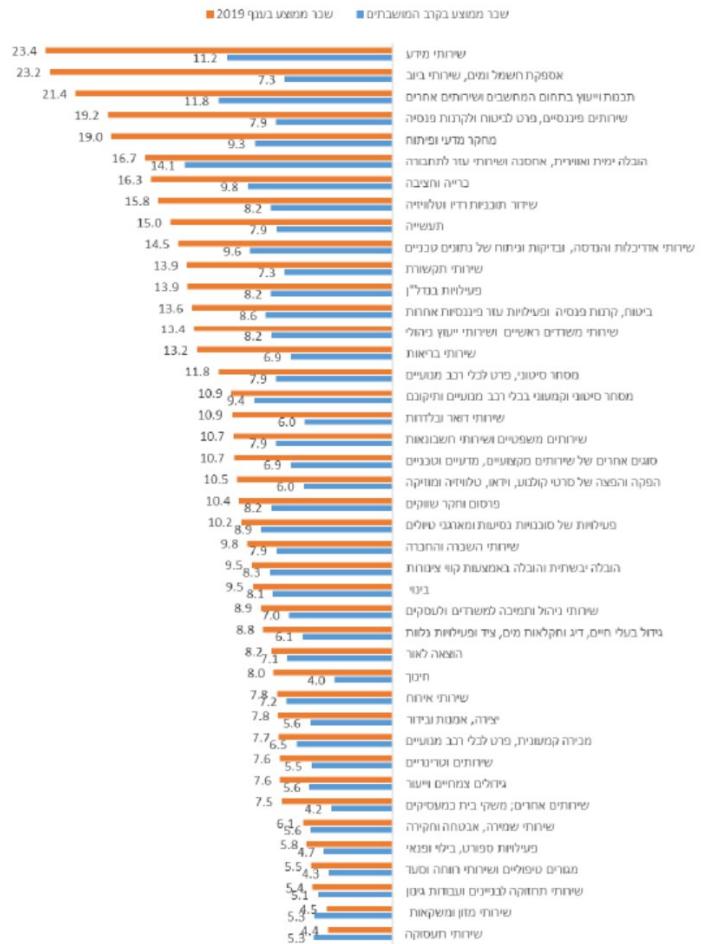
1. הרחבת הקריטריונים לקבלת אבטלה בחל"ת והרחבת משך הזכאות

כאמור, אחד מן הצעדים שנקטה הממשלה עם פרוץ המשבר היה הרחבת הקריטריונים לקבלת אבטלה בחל"ת והרחבת משך הזכאות. צעד זה נועד להקל על מעסיקים שחוו ירידות חדות בהכנסותיהם ולסייע לעובדים שנותרו ללא הכנסה מעבודה וללא זכאות לדמי אבטלה על פי הקריטריונים הרגילים. באמצעות הוצאת העובדים לחל"ת, חוסכים המעסיקים את עלויות ההעסקה של השכירים ומשיתים אותן (לפחות את רובן) על קופת המדינה. בדרך זו מתאפשרת להם גמישות זמנית המסייעת להם לצלוח חודשים מספר עד להתאוששות המשק. הוצאה לחל"ת מונעת את חוסר הנעימות והפרמננטיות הנובעים מפיטורין. מהנתונים בדו"ח ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת הקורונה, שפרסם משרד האוצר,¹² ניתן ללמוד כי מעסיקים רבים הסתייעו בצעד זה, וכי רוב מוחלט (88%) של המובטלים החדשים שנוספו למשק הוגדרו כעובדים שהוצאו לחל"ת.

נתונים נוספים המובאים בדו"ח ומוצגים בתרשים 1 מאפשרים להשוות בין שכרם הממוצע של עובדים שהוצאו לחל"ת לבין שכר העובדים בכל אחד מענפי המשק. מניתוח הנתונים עולה כי שכרם הממוצע של העובדים שהוצאו לחל"ת – בכל ענפי המשק – זהה וקרוב לשכר המינימום. לתופעה זו שתי סיבות עיקריות: ראשית, עובדים בשכר מינימום הם העובדים בעלי הפריון הנמוך ביותר (כלומר אין אפשרות להוריד את שכרם יותר), וככלל אופי עבודתם אינו מאפשר עבודה מהבית; שנית, ככל ששכר העבודה נמוך יותר,

כך העובד מקבל אחוז גבוה יותר ממנו כדמי אבטלה ולכן במקרים רבים המעסיק אינו מרגיש שהוא פוגע בעובד כאשר הוא מוציא אותו לחל"ת – ולפיכך עובדים ממין זה מוצאים לחל"ת בקלות יחסית.

תרשים 1: השוואת שכר ממוצע לשכר ממוצע בקרב המושבתים



(מקור: ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת הקורונה: מאי 2020, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, עמ' 7)

”מעסיקים רבים השתמשו בכלי ההוצאה לחל”ת וכתוצאה מכך שיעור האבטלה (עקב חל”ת ועקב פיטורין) עלה בצורה תלולה. אולם, מי שציפה כי לאחר הקלת הסגר ועם פתיחתם המחודשת של העסקים, ישובו לעבודה כל העובדים שהוצאו לחל”ת (או לפחות רובם), נחל אכזבה גדולה.”

כוונת הממשלה בצעד הנזכר, הרחבת ההקלות לקבלת דמי אבטלה בחל”ת והרחבת משך הזכאות, הייתה לסייע לבעלי עסקים להגמיש את מצבת כוח האדם שלהם בקלות ולהימנע מהוצאות על שכר בזמן הסגר. הרחבת הקריטריונים לקבלת אבטלה בחל”ת לא הותנתה בהשבת העסק על ידי הממשלה, ולכן מטרתה לא הייתה רק לפצות עסקים על החלטת הממשלה אלא גם לסייע להם לצלוח את המשבר הכלכלי. נוסף על כך, מאחורי צעד זה עמדה הכוונה לסייע לשכירים שמצאו עצמם באופן זמני מחוץ לשוק העבודה, ואילולא הרחבת הקריטריונים לדמי אבטלה – היו נותרים ללא הכנסה כלל.

מהן ההשלכות של צעד מדיניות זה?

מדו”ח הלמ”ס¹³ ניתן ללמוד כי מעסיקים רבים השתמשו בכלי ההוצאה לחל”ת וכתוצאה מכך שיעור האבטלה (עקב חל”ת ועקב פיטורין) עלה בצורה תלולה. אולם, מי שציפה כי לאחר הקלת הסגר ועם פתיחתם המחודשת של העסקים, ישובו לעבודה כל העובדים שהוצאו לחל”ת (או לפחות רובם), נחל אכזבה גדולה: חוסר הוודאות האופף את המשק, ואשר עתיד ללוות אותנו עוד חודשים ארוכים, נתן – ועודנו נתן – את אותותיו ומונע מהמעסיקים להחזיר את העובדים. לפי נתוני סקר כוח אדם לחודש מאי של הלמ”ס¹⁴ מספר העובדים במרץ 2020 היה כ־80% ממספר העובדים שנה קודם לכן, במרץ 2019. באפריל 2020 פחת עוד יותר שיעור המועסקים, ועמד על 70% ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. בחודש מאי נרשמה התאוששות, ושיעור המועסקים עמד שוב על 80% (ביחס למאי 2019). חשוב לציין כי נתון זה מתייחס לתקופה שבה כמעט כל המגבלות הוסרו, כחודש וחצי לאחר שהוסר הסגר שהוטל על המשק, וייתכן אפוא שיש בכך כדי להעיד כי אין זה מצב חולף. יתרה מכך: ככל שעובר הזמן, המובטלים החדשים מאבדים מהונם האנושי, הגורם להם להיות מוערכים בשוק העבודה, והם מתקשים יותר ויותר לחזור אליו.

דומה אפוא כי לאורך זמן, הרחבת הקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה בחל”ת האטה – במידה משמעותית – את התאוששות התוצר במשק ופגעה בשיבה למתווה של צמיחה. אילולא היו המעסיקים מוציאים את עובדיהם לחל”ת בצורה כה גורפת, חלק מהעובדים היו ממשיכים להיות מועסקים ומוחזרים במהירות רבה יותר לתפוקה מלאה. נוסף על כך, האפשרות הנרחבת להוציא עובדים לחל”ת גרמה לירידה חדה בתוצר במשק בזמן הסגר עצמו. עובדים שהיו יכולים להמשיך ולעבוד, ולו במשרה חלקית, הוצאו לחל”ת, ולפיכך נקודת הפתיחה להתאוששות המשק הייתה נמוכה יותר. מצד שני, עסקים רבים היו

ודאי מתקשים לשלם את תשלומי השכר ועלויות העסקה, ובכך היו גורמים לקשיים נוספים בהתאוששות המשק לאחר המשבר. אומנם לטווח הארוך ישנו יתרון להוצאת עובדים רבים לחל"ת: הקלות היחסית שבה ניתן לשנות את הקצאת העובדים במשק לאחר משבר הקורונה. נדון ביתרון זה בפרק ד, במסגרת השוואת הצעדים שננקטו בישראל לצעדים שננקטו על ידי ממשלות במדינות אחרות. אם כן, במקרה של הוצאת העובדים לחל"ת, הושגה מטרת הסיוע לעובדים ועסקים וכן הושגה מטרת הסיוע להמשכיות עסקית – אולם תכלית זו הושגה (במידה מסוימת) על חשבון יצירת תמריצים לשמירה על מקומות תעסוקה ולחזרה מהירה לשגרת העבודה לאחר הסגר.

ההוצאה בגין צעד זה הושתה על המוסד לביטוח לאומי, ששילם לעובדים בחל"ת 15.4 מיליארד שקלים.¹⁵ חלק מהסכום עבר למעסיקים שללא הרחבת הקריטריונים היו ממשיכים לשלם בעצמם את המשכורות; חלק מהסכום הועבר לעובדים שהיו מפוטרים בכל מקרה.

2. תוספות לקצבאות הילדים, הנכים והקשישים שניתנו ערב חג הפסח

תכליתן של התוספות לקצבאות הילדים, הנכים והקשישים הייתה לסייע למשפחות, לקשישים ולנכים לחגוג את חג הפסח למרות הירידה בהכנסות כתוצאה ממשבר הקורונה, אולם צעד זה נעשה בחיפזון וללא מחשבה מעמיקה, ולא הוסדרו בעבורו קריטריונים כלשהם העשויים לנתב את הכסף דווקא למי שפרנסתם נפגעה מחמת המשבר. הקריטריונים היחידים שנקבעו – גיל ומספר ילדים – אינם מצויים בהכרח בקורלציה חיובית עם חשש לפגיעה מהמשבר: אין כל סיבה לחשוב כי לעובדים ומעסיקים שנפגעו מהמשבר יש יותר ילדים מאשר אלו שלא נפגעו מהמשבר. לא זו אף זו, במקרה של קריטריון הגיל מדובר בקורלציה שלילית: קשישים, המתפרנסים לרוב מקצבאות פנסיה וביטוח לאומי, או מרכוש שצברו במהלך חייהם, אינם נמצאים בדרך כלל בסיכון לפגיעה כלכלית מחמת פיטורין או ירידה בהכנסותיהם; הוא הדין לגבי קצבאות הנכים שאינם צפויים לסבול בצורה מיוחדת ממשבר הקורונה. ובכן, הלכה למעשה צעד זה לא שירת נאמנה את מטרתו ולא סייע דווקא לנפגעים מהמשבר. יתרונו היחיד של צעד זה היה הזרמת כסף במהירות ללא מנגנון בירוקרטי; אלא שניתן להציע צעדים נוספים שינהגו בדרך זו ויתמקדו יותר בהגשמת המטרות שצוינו בתחילה. צעדים כאלה יוצגו בפרק ה.

”עצמאים

שהכנסתם נפגעה

בשיעור של 25%

(או מעט יותר

משיעור זה),

ואשר הכנסתם

המקורית הייתה

נמוכה באופן יחסי,

קיבלו פיצוי שעלה

על הנזק שנגרם

להם. פיצוי כזה

מעוות את התמריץ

הבסיסי המניע

את בעלי העסקים

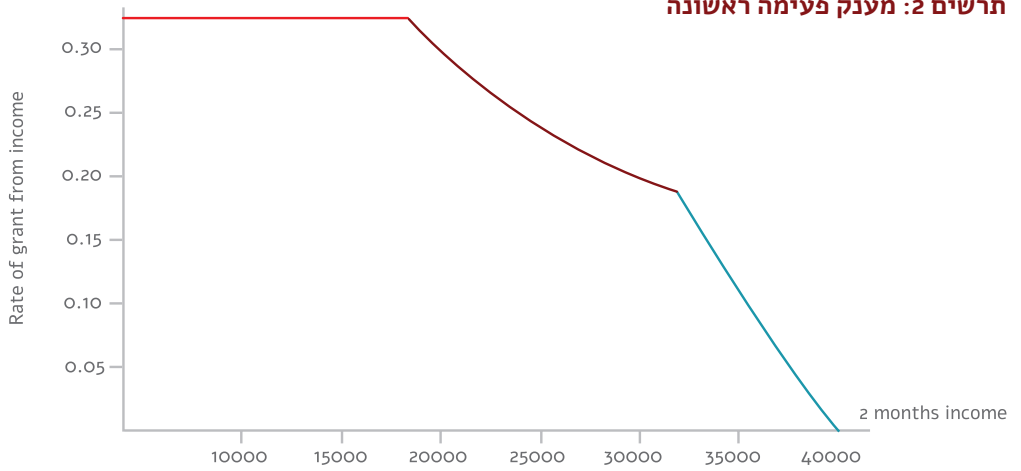
לצמצם את הפגיעה

בהכנסותיהם.”

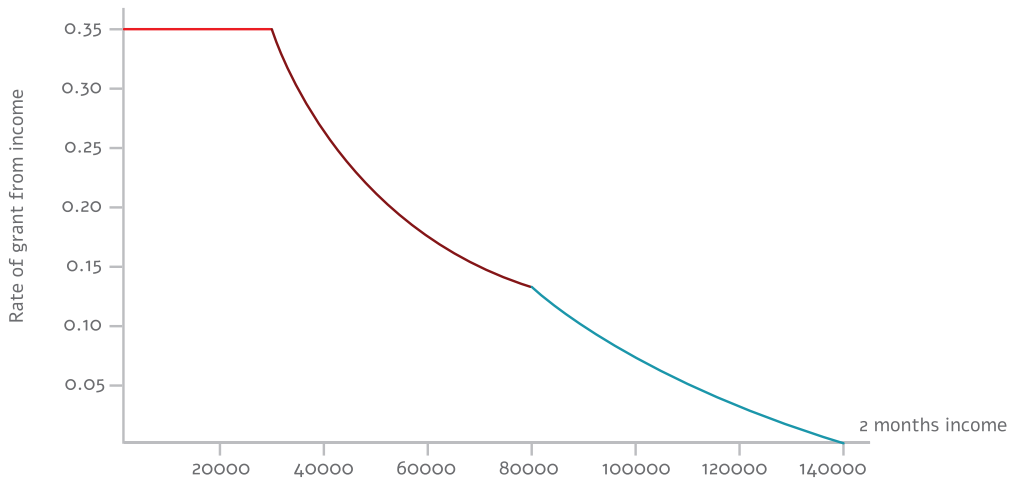
3. סיוע לעצמאים

השאלה הראשונה שיש לשאול באשר למענקי הסיוע לעצמאים היא: מהו גובה הפיצוי שראוי שהמדינה תעניק לעסק מסוים כשיעור מתוך הנזק שנגרם לו? כדי להבין את המצב השורר כיום, ערכתי כמה סימולציות לשלוש הפעילות הראשונות שניתנו לעצמאים, בעלי עסקים קטנים ובינוניים. את התוצאות ניתן לראות בתרשימים 2-4. הסימולציות מראות את שיעור הפיצוי של העסק מתוך הרווחים הדו־חודשיים שלו ב־2018 – פיצוי שאותו קיבלו העצמאים כתלות ברווח החודשי שלהם (בפעימה הראשונה ובפעימה השנייה) וכתלות בפדיון הדו־חודשי (בפעימה השלישית). בשלוש הפעילות, המענק הותנה בירידה בת 25% לפחות בפדיון. בפעילות אלו המענק היה חד־פעמי אך ניתן על אובדן הכנסות שנמדד בחודשים מרץ–אפריל, כלומר הפסדים של חודשיים; בהתאם, בגרף נלקחו בחשבון הכנסות (או פדיון) של חודשיים. הגרף מראה את שיעור הפיצוי החד־פעמי מתוך הכנסות החודשים מרץ–אפריל בשנה שעברה. טיב הפיצוי היה תלוי במדרגות הכנסה שונות. הצבעים השונים מתארים את שיעור הפיצוי בכל מדרגת שכר. ניתן לראות כי בחלק מהמקרים, שיעור הפיצוי מתוך ההכנסה היה מעל 25%; ומכאן שעצמאים שהכנסתם נפגעה בשיעור של 25% (או מעט יותר משיעור זה), ואשר הכנסתם המקורית הייתה נמוכה באופן יחסי, קיבלו פיצוי שעלה על הנזק שנגרם להם. נוסף על כך, עצמאים רבים עמדו בקריטריונים של יותר מפעימה אחת ולכן טווח ההכנסות של עצמאים שקיבלו פיצוי העולה על שיעור הנזק שנגרם להם עשוי להיות רחב אף יותר מזה שמתואר בגרף. מנגד, ברור כי אומנם חישוב הפיצוי התבסס על ההכנסות בחודשים מרץ–אפריל, שבמהלכם הוטל הסגר, אולם רבים מהעצמאים חוו ירידה בפדיון גם לאחר מכן, לכן ייתכן כי טווח ההכנסות דווקא יקטן. מכל מקום, במקרים רבים גובה הפיצוי עולה על גובה הנזק ולפיכך הפיצוי אינו יעיל ויש בו משום הקצאת משאבים לא נכונה. לא זו אף זו: פיצוי כזה מעוות את התמריץ הבסיסי המניע את בעלי העסקים לצמצם את הפגיעה בהכנסותיהם. בחלק האחרון של נייר מדיניות זה אציג חישוב מספרי המדגים את טענתי.

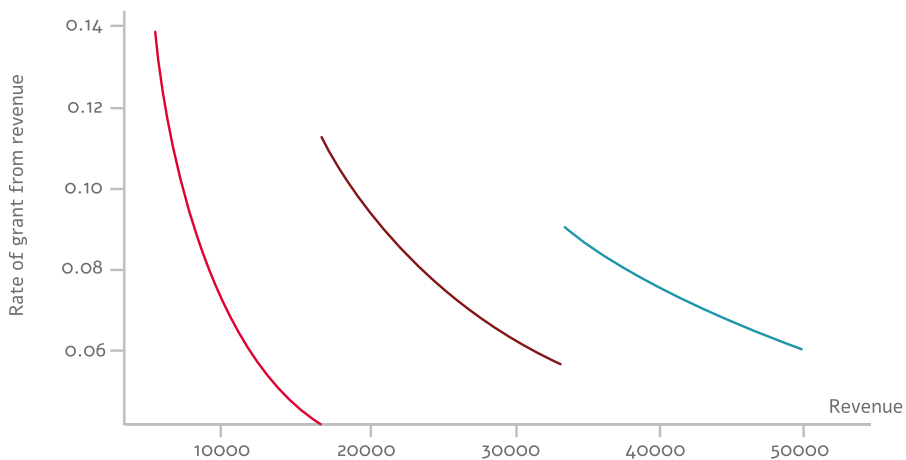
תרשים 2: מענק פעימה ראשונה



תרשים 3: מענק פעימה שנייה



תרשים 4: מענק פעימה שלישית



**”כמו בכל הזדמנות
שבה דרושים
משאבים כדי
לממש זכאות
לסיוע, גם כאן
מימוש הזכאות
נעשה בצורה לא
שוויונית: עסקים
חלשים, שאין
לבעליהם הכסף
והידע הנחוצים
למימוש הזכאות,
נעזרו בסיוע פחות
מאשר עסקים
מסודרים, בעלי
רואה חשבון
צמוד ומודעות
תקשורתית,
היכולים לפנות
מזמנם כדי לטפל
בנושא בצורה
אינטנסיבית יותר.”**

בעיה דומה מתקבלת מעצם קיומם של קריטריונים קשיחים למענק. המענק ניתן כאמור בשלוש פעימות שבכל אחת מהן נקבעו קריטריונים שונים לקבלת המענק. הקריטריונים כללו את: (א) גובה המחזור של העסק (ולפיכך עסקים שלהם היקף מכירות נמוך באופן יחסי קיבלו סיוע גבוה יותר כאחוז מתוך הכנסתם); (ב) עומק הפגיעה בפדיון העסק בהשוואה לשנה שעברה. תכלית של קריטריון ב הייתה מיקוד הסיוע בעסקים שנפגעו בצורה קשה ממשבר הקורונה – ולא באחרים. במסגרת זו נקבע שכדי לקבל סיוע, יש להוכיח ירידה של 25% לפחות בפדיון בחודשים מרץ-אפריל של 2020 לעומת החודשים המקבילים ב-2019. מלבד קריטריון זה, נדרש מבקש הסיוע למלא אחר רשימת תנאים נוספים: רמת ההכנסה החודשית של העסק; רמת ההכנסה השנתית של משק הבית; תאריך הקמת העסק; וניהול רציף ומדוקדק של כל המסמכים והדו"חות הקשורים לעסק. רשימת התנאים הללו נועדה לוודא שהסיוע ינותב למי שזקוקים לו ביותר, אולם היא יוצרת כמה בעיות. ראשית, בעלי עסקים רבים התקשו בהבנת התנאים הללו ובמילוי כל המסמכים הנדרשים כדי לוודא שהם עומדים בדרישות לקבלת המענק; לשם כך הם נזקקו לעיתים קרובות לסיועם של בעלי מקצוע – דוגמת רואי חשבון – שגבו על כך תשלום. בעלי עסקים שהיו טרודים בהחזרת העסק שלהם לפעילות ובמזעור הנזקים שנגרמו בעטיו של המשבר לא תמיד מצאו את הזמן והממון הדרושים כדי לממש את זכאותם למענק. מנתונים שאסף מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתברר כי כחודשיים לאחר שנפתחה האפשרות לקבל מענק, רק חלק קטן מבעלי העסקים פנה לקבל אותו וזכאותם של רבים לא מוצתה. נתונים אלו באים לידי ביטוי בטבלה 16.2 בדו"ח שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת נכתב כי "לפי סקר מצב העסקים שערכה הלמ"ס בתחילת יוני 2020, כ-15% מהעסקים דיווחו על קבלת מענק, בהשוואה לכ-4.5% בסקר שנערך בתחילת חודש מאי 2020".¹⁷ נראה כי כמו בכל הזדמנות שבה דרושים משאבים כדי לממש זכאות לסיוע, גם כאן מימוש הזכאות נעשה בצורה לא שוויונית: עסקים חלשים, שאין לבעליהם הכסף והידע הנחוצים למימוש הזכאות, נעזרו בסיוע פחות מאשר עסקים מסודרים, בעלי רואה חשבון צמוד ומודעות תקשורתית, היכולים לפנות מזמנם כדי לטפל בנושא בצורה אינטנסיבית יותר.

טבלה 2: נתוני ביצוע תוכנית הסיוע בחודשים מרץ-מאי 2020

סעיף	תקציב המדינה	אשראי ותזרים	ביטוח לאומי	סך תוכנית	ביצוע במזומן מרץ-מאי	אחוז ביצוע מזומן	התקשרויות והתחייבויות	אחוז ביצוע כולל
סך מענה בריאותי אזרחי	12,124			12,124	2,358	19%	4,427	56%
סך האצה ופיתוח המשק	3,536			3,536	273	8%	689	27%
המשכיות עסקית - סיוע לעצמאים (רשות המסים)	3,800			3,800	2,638	69%	65	71%
המשכיות עסקית - סיוע לעסקים (רשות המסים)	5,200			5,200	952	18%	94	20%
סיוע להתאמות משרד הבריאות (משרד הכלכלה)	700			700				
ביטול תשלומי ארנונה ורשויות מקומיות	2,800			2,800	2,573	92%	6	92%
הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים גדולים (משרד האוצר והבנקים)		6,000		6,000	250	4%		4%
הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים קטנים ובינוניים (משרד האוצר והבנקים)		14,000		14,000	12,075	86%		86%
ביטוח אשראי ספקים ואשראי נוסף		3,425		3,425	768	22%		22%
קרנות מנוף (משרד האוצר)		4,500		4,500				
מזה: עלות תקציבית של פתרונות אשראי	2,250			-2,250				
דחיות תשלומים (רשות המיסים ואחרים)	9,000			9,000	3,834	43%		43%
החזר מקדמות (רשות המיסים)	3,000			3,000				
סך המשכיות עסקית	14,750	37,675		52,425	23,090	44%	165	44%
מענק פסח - המוסד לביטוח לאומי	2,300			2,300	2,335	102%		102%
צעדי אבטלה - המוסד לביטוח לאומי	2,240			2,240	1,200	54%		54%
תשלום לעובדים בחל"ת - המוסד לביטוח הלאומי			15,400	15,400	3,779	25%		25%
תוכנית הכשרה מקצועית	200			200		0%	59	30%
סיוע למגזר השלישי	200			200		0%		0%
סך בטחון סוציאלי	4,940		15,400	20,340	7,314	36%	59	36%
סך-הכול תוכנית סיוע	35,350	37,675	15,400	88,425	33,035	37%	5,340	43%

(מקור: מאיר אזנקוט ונעם בוטוש, **סקירת וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות המפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה: סקירה כלכלית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16.6.2020, עמ' 15).

**”הבעיה הגדולה –
ביותר הטמונה
בצעד מדיניות זה
היא הדרך שבה
הוא משפיע על
תמריציהם של
בעלי העסקים.
סיוע מהמין הנזכר
עשוי לשנות את
ההתנהגות היזמית
והחדשנית של
בעלי העסקים:
אם הללו ידעו
כי ככל שיציגו
פגיעה קשה יותר
בפדיונם, כך יגדל
הסיכוי שיקבלו
סיוע לאחר הסגר,
הם עשויים להתנהג
בצורה שונה.”**

בעיה נוספת היא השרירותיות הכרוכה בקריטריונים הנזכרים. כמו כל רשימת קריטריונים, גם רשימה זו לוקה בשרירותיות ולפיכך גם בחוסר הוגנות. מדוע נפקדו מהסיוע עסקים שפדיונם ירד ב-24% ולא ב-25%? מדוע בעלי עסקים שהרוויחו מעט יותר מהטווח העליון הדרוש לקבלת הסיוע לא יזכו לקבלו, אף שההבדלים בינם לבין מי שזכאים למענקים עשויים להיות קטנים מאוד? נוסף על כך, הקריטריונים הקבועים בחוק יכולים להשפיע על חלק מבעלי העסקים לקבוע את מועד רישום התקבולים באופן שיאפשר להם לקבל את המענק. לדוגמה, ניתן לרשום הכנסות כאילו התקבלו במועד מאוחר יותר, או לרשום הוצאות במועד מוקדם יותר, כך שלפי המדווח הספרים הנזק ממשבר הקורונה ייראה חמור יותר. גם כאן, אלו שיכולים לעשות זאת (באופן חוקי) הם בדרך כלל בעלי עסקים עם סיוע מקצועי, המודעים יותר לאפשרויות העומדות בפניהם.

בעיה נוספת הכרוכה בקריטריון לקבלת מענק התלוי בירידה בפדיון היא גביית הכנסות מאוחרת. בעוד הירידה בפדיון נמדדה לפי החודשים מרץ-אפריל, הרי שעסקים רבים קיבלו בחודשים אלו הכנסות מעבודה שהתבצעה חודשיים קודם לכן ואילו הירידה בפדיון – עקב המשבר – באה לידי ביטוי רק מאוחר יותר.

הבעיה הגדולה ביותר הטמונה בצעד מדיניות זה היא הדרך שבה הוא משפיע על תמריציהם של בעלי העסקים. בזמן הסגר, וגם אחרי שהוסר באופן חלקי, גילו בעלי עסקים רבים יוזמה וחדשנות מתוך ניסיון לייצר מכירות גם במצב הביש שאליה נקלעו. מסעדות החלו לספק משלוחים לבתי הלקוחות, ערכות “עשה זאת בעצמך” נמכרו בבתי עסק רבים כמענה לצורכיהם של הלקוחות הסגורים בבית, ובעלי עסק רבים החלו למכור את מוצריהם ברשת האינטרנט. אלמלא יוזמות אלו, הייתה הירידה בתוצר חמורה הרבה יותר; והלכה למעשה בעלי עסקים אלה מיתנו את הפגיעה המאקרו-כלכלית במשק. אולם סיוע המותנה בקריטריונים מהמין הנזכר עשוי לשנות את ההתנהגות היזמית והחדשנית של בעלי העסקים: אם הללו ידעו כי ככל שיציגו פגיעה קשה יותר בפדיונם, כך יגדל הסיכוי שיקבלו סיוע לאחר הסגר, הם עשויים להתנהג בצורה שונה. מן הסימולציות שערכתי, המוצגות בתרשימים 2-4, עולה כי בעלי עסקים שהפסידו מעט פחות מ-25% מהכנסותיהם, מרוויחים פחות מאלו שהפסידו מעט יותר מ-25% מהכנסותיהם – כתוצאה מהמענקים שיקבלו האחרונים. להלן פרק ה אביא דוגמה מספרית הממחישה נקודה זו. היעדר היוזמה שמטרתה למקסם את רווחי העסקים תחת מגבלות הסגר עשוי לגרום לפגיעה חריפה יותר בכלכלה במקרה זה. יתרה מכך: בעלי העסקים עשויים לקוות לסיוע נוסף בעתיד שיהיה תלוי

**”ככל ששיעור
המענק מתוך
ההפסד נמוך יותר,
כך התמריצים
השליליים שהוא
יוצר נמוכים יותר.
לכן אם מבקשים
לפצות בעלי
עסקים כתלות
בגובה ההפסד
שלהם, מן הראוי
שפיצוי זה יהיה
נמוך באופן יחסי,
כדי לא לייצר
תמריצים להפחתת
הכנסות, ובמקביל
להעלות את שיעור
הסיוע שאינו
תלוי ישירות
בגובה הנזק.”**

במידת אי-התאוששותם מהמשבר, ועובדה זו תחליש את התמריץ שלהם להשקיע מאמצים רבים להגברת הפעילות העסקית. ובכך בעוד המטרה של סיוע להמשכיות עסקים מושגת באמצעות צעד המדיניות הנזכר, הרי שצעד זה יפגע ככל הנראה בתמריציהם של בעלי עסקים למקסם את הכנסותיהם בזמן הסגר ובסיומו. בפרק ה אציע חלופה לפיצוי זה.

4. מענק לעסקים גדולים לטובת מימון הוצאות קבועות

כאמור, אחד מצעדי המדיניות שננקטו היה מתן מענק לעסקים שלהם הוצאות קבועות גבוהות שלא ניתן לצמצמן בתקופת הסגר. הדרך לסייע לעסק עם הוצאות קבועות גבוהות היא לשפות אותו על ירידה בפדיון, במקום על ירידה בהכנסות. חסרונותיו של מענק זה דומים לחסרונות שצוינו לעיל בסמוך: הקריטריונים מסובכים ושרירותיים, והמענק יוצר תמריצים להפחתת הכנסות. כאן הנזקים חמורים יותר מכיוון שמדובר בסכומים גבוהים העשויים להגיע לכדי 400,000 שקלים. כדי לסבר את האוזן, נמחיש זאת באמצעות דוגמה. הבה נניח כי לפנינו עסק שפדיונו השנתי בשנת 2019 עמד על 16 מיליון שקלים ולו הוצאות משתנות בגובה 12.5 מיליון שקלים (כלומר רווח שנתי הנמוך מ־3.5 מיליון, אם נלקחות בחשבון גם ההוצאות הקבועות). על פי החלטת הממשלה, זכאי עסק זה למענק בגובה 400,000 שקלים – אם היקף מכירותיו ירד ביותר מ־80% בחודשים מרץ–אפריל.

עוד יש לציין – הן בנוגע למענקים לעצמאים, הן בנוגע למענקים לעסקים – כי ככל ששיעור המענק מתוך ההפסד נמוך יותר, כך התמריצים השליליים שהוא יוצר נמוכים יותר. לכן אם מבקשים לפצות בעלי עסקים כתלות בגובה ההפסד שלהם, מן הראוי שפיצוי זה יהיה נמוך באופן יחסי, כדי לא לייצר תמריצים להפחתת הכנסות, ובמקביל להעלות את שיעור הסיוע שאינו תלוי ישירות בגובה הנזק.

5. הקמת קרן להלוואות בערבות מדינה

מטרתה של הקרן להלוואות בערבות מדינה הייתה כפולה: (א) לסייע לבעלי העסקים לצלוח את התקופה שבה ההוצאות גבוהות כרגיל אך ההכנסות נמוכות – באמצעות אשראי זמין; (ב) לאפשר להם לבצע את ההשקעות הנדרשות על מנת לחזור ולייצר אחר המשבר. יתרונה של הלוואה על פני מענק הוא שעסקים המצויים בסיכון גבוה לפשיטת רגל לא יצליחו לקבל הלוואה מכיוון שהבנק יתנגד לכך, גם אם המדינה תהיה ערבה להלוואה באופן חלקי (כפי שאירע לחברת אל־על). לכן, ההלוואות מנותבות לעסקים שלהם סיכוי גבוה

**”מתן הלוואות
אינו נחשב לפיצוי
מלא של בעלי
העסקים, שהרי הם
מחויבים להחזיר
את ההלוואה, אולם
יש בהן בהחלט
כדי אוויר לנשימה
והן מאפשרות
לעסקים מוצלחים,
שהרוויחו לפני
המשבר, להמשיך
ולייצר גם לאחריו
– ולא להיסגר.”**

לשרוד את המשבר ושהבעיה העיקרית העומדת בפניהם היא בעיית נזילות. התמריץ של בעל העסק הנוטל את ההלוואה הוא לעבוד ביעילות כדי להחזיר את ההלוואה בעתיד; ותמריץ זה מאפשר צמיחה והתאוששות של המשק לאחר המשבר. אומנם מתן הלוואות אינו נחשב לפיצוי מלא של בעלי העסקים, שהרי הם מחויבים להחזיר את ההלוואה, אולם יש בהן בהחלט כדי אוויר לנשימה והן מאפשרות לעסקים מוצלחים, שהרוויחו לפני המשבר, להמשיך ולייצר גם לאחריו – ולא להיסגר.

בהקשר זה נכון להבדיל בין שני סוגי ההלוואות שהציעה כאמור המדינה (באמצעות ערבויות): (א) הלוואות בערבות מדינה בגובה 15% שניתנו לעסקים קטנים ובינוניים ”רגילים”; (ב) הלוואות בערבות מדינה של 60%, שניתנו לעסקים קטנים ובינוניים שמחזור פעילותם ירד ב-50% לפחות. בעוד הלוואות מן הסוג הראשון אפשרו לעסקים הלווים להמשיך ולהתקיים והקלו עליהם את ההתאוששות מהסגר, הרי שההלוואות מן הסוג שני ניתנו בעיקר לעסקים המשתייכים לענפים דוגמת התיירות והמלונאות – עסקים שלחלקם לא צפויה הצדקה כלכלית (בחודשים הקרובים ואולי אף בשנים הקרובות) נוכח משבר הקורונה. הנשמה מלאכותית לעסקים מסוג זה אינה יעילה מבחינה כלכלית, שהרי אין הצדקה להמשך פעילותם הרגילה של הענפים הללו. ערבות בסך 60% גורמת לבנקים ליטול על שכמם סיכונים גבוהים מדי ולהעניק הלוואות גם לעסקים בסיכון גבוה הנמצאים במשבר ריאלי חמור. ערבות זו מעכבת את התמורות הטבעיות הצפויות במשק שעבר טלטלה – כאשר ענפים מסויימים מתכווצים בעוד אחרים נשארים על כנם ואולי אף מתרחבים.

6. הפחתת רגולציות

הפחתת רגולציות היא צעד נכון שראוי היה לכל הדעות לעשותו כבר לפני זמן רב. אין סיבה להמשיך להתעמר בבעלי עסקים באמצעות רגולציות שונות ומשונות, ולעיתים סותרות. אדרבה, יש לאפשר להם להקדיש את מלוא זמנם וממונם לפיתוח העסק ולצמיחתו, לרווחת לקוחותיהם ולרווחת המשק כולו. אומנם מוטב היה אילו הממשלה הייתה נפטרת מעולן של רגולציות מיותרות עוד לפני משבר הקורונה, ובכל זאת טוב מאוחר מלעולם לא. משברים הם שעת הכושר לטלטל את המוסכמות הישנות במערכת ולהפוך אותה לידידותית יותר לעסקים.

**”משברים הם שעת
הכושר לטלטל את
המוסכמות הישנות
במערכת ולהפוך
אותה לידידותית
יותר לעסקים.”**

7. מענקים לחברות שהחזירו את העובדים מחל"ת

**”מעסיקים
מחזירים עובדים
כדי לקבל את
המענק, אף שייתכן
כי אלמלא המענק
לא הייתה הצדקה
כלכלית להשבתם.
לעומת זאת,
עובדים שהעסק
זקוק להם
יוחזרו לעבודה
גם ללא המענק
– ולכן המענק
בעבורם מיותר.”**

בעקבות לחץ של בעלי עסקים – רשתות ותעשיינים – ומתוך מטרה להוריד את היקף האבטלה באופן מהיר, הוחלט לתת מענקים לחברות שהחזירו את עובדיהן מחל"ת. מיד לאחר הקמת הממשלה, ב־25 במאי 2020, הכריז ראש הממשלה כי ”המשימה הראשונה היא קודם כל להחזיר את מקומות העבודה שהלכו לאיבוד בגלל משבר הקורונה”.¹⁸ למימוש מטרה זו הוקצו 6 מיליארד שקלים, והוחלט כי כל מעסיק שיחזיר עובדים מחל"ת יזכה למענק – בלי קשר למידת הפגיעה שחוה אותו עסק בגין המשבר. גובה המענק תלוי בכמות העובדים שיוחזרו, בהיקף העסקתם ובמשכה. מכיוון שהוחלט על צעד זה רק לאחרונה, לא ניתן לדעת את מידת השפעתו על התעסוקה במשק. כך או כך, מסתבר כי עצם הדיבור על מענק מסוג זה עיבב במידה רבה את חזרתם של חלק מהמובטלים לעבודה. על החוק דובר כבר בסוף אפריל, אולם הוא עבר בכנסת רק ב־9 ביוני. חלק מבעלי העסקים חיכו בסבלנות לשמוע מהם התנאים לקבלת המענק, וכיצד הם יכולים לתזמן את מועד החזרת העובדים ואת היקף העסקתם כך שהרווח מהמענק יהיה מרבי. ניתן להניח אפוא כי המענק עיבב את צמיחת המשק והאט את קצב החזרת העובדים לעבודתם.

הבעיה החמורה יותר הנלווית למענק ממין זה היא התמריצים שעתידיים להיווצר למעסיקים במקרה של גל תחלואה נוסף או סגר נוסף. מעסיקים שעד כה חרקו שיניים ונמנעו מהוצאת עובדיהם לחל"ת נרמזו בפועל כי לא כדאי שינהגו כן בפעם הבאה. המענק ניתן כאמור רק למעסיקים שהוציאו את עובדיהם לחל"ת וכעת מחזירים אותם, ולא לאלו שמלכתחילה לא עשו כך והמשיכו להעסיק את עובדיהם. הלכה למעשה, בכל השבתה עתידית של המשק (חלקית או מלאה), מעסיקים רבים יותר יקטינו את מצבת כח האדם שלהם. התנהגות זו עתידה להביא לפגיעה גדולה יותר בתוצר ביחס לפגיעה שהתרחשה בסגר הקודם.

אם כן, בעוד הסיוע לעובדים ולמעסיקים שנפגעו מהמשבר ישיג את תכליתו בטווח הקצר, הרי שבטווח הארוך הצמיחה תיפגע (במידה שנידרש לסגר נוסף). נוסף על כך, בדומה להלוואות בערבות מדינה של 60%, ולהרחבת הזכאות לדמי אבטלה, תמריצים להחזרת עובדים פוגעים בגמישות שוק התעסוקה וגורמים לעיוותים בהקצאת עובדים. מעסיקים מחזירים עובדים כדי לקבל את המענק, אף שייתכן כי אלמלא המענק לא הייתה הצדקה כלכלית להשבתם, ומיד כשתסתיים התקופה המינימלית הנדרשת להעסקה על פי תנאי המענק, עובדים אלה יפוטרו בשנית. למעשה מדובר בדחיית הבעיה ולא בפתרונה. לעומת זאת, עובדים שהעסק זקוק להם יוחזרו לעבודה גם ללא המענק – ולכן המענק בעבורם מיותר.

סיכום

בפרק זה ראינו כי לעיתים קרובות המטרות המונחות ביסוד צעדי המדיניות האפשריים – סיוע לנפגעי המשבר, מתווה לשמירת המשכיות עסקית, ועידוד צמיחה בת קיימא – אינן שלובות זו בזו. כפי שראינו, צעדי המדיניות שנקטה הממשלה עד כה נוטים באופן מובהק למימוש שתי המטרות הראשונות, ונכשלים במימוש האחרונה. יוצאים מכלל זה הם הסיוע בהלוואות ובאשראי לעסקים (המממש את מטרת הסיוע לעסקים, מעודד המשכיות עסקית, ומייצר תמריצים לצמיחת המשק), והתוספת לקצבאות הביטוח הלאומי (שאינה מסייעת לנפגעים העיקריים מהמשבר ואיננה מעודדת צמיחה). בצעדים שנקטה הממשלה יש משום הרחבה פיסקלית: הם גורמים להרחבת הביקושים במשק ומתוך כך להשפעה קיינסיאנית על התוצר. אכן אפשר שיש דרכים יעילות יותר לעשות זאת, ולעודד ביקושים ולהרחיב את הצמיחה במחיר נמוך יותר.

ב־9 ביולי 2020, לאחר גידול מתמשך בתחלואה והחזרת כמה מהמגבלות, הכריזו ראש הממשלה ושר האוצר על חבילת סיוע נוספת הכוללת כמה צעדים שעיקרם הרחבת הצעדים שננקטו בחודשים מרץ–אפריל: המשך הזכאות לחל"ת לשנה נוספת; הרחבת הקרן להלוואות בערבות מדינה; מתן מענקים לעצמאים ולבעלי עסקים; מתן מענק להחזר הוצאות קבועות; והרחבת הפטור מארנונה למשך שנה נוספת. חלק מהצעדים הם צעדים חדשים: ביטול קנס על משיכת כספים מקרן השתלמות; פטור מחידוש רישיון עסק עד חודש יוני 2021; והשקעה בהכשרות לעובדים.

”ב־9 ביולי 2020, לאחר גידול מתמשך בתחלואה והחזרת כמה מהמגבלות, הכריזו ראש הממשלה ושר האוצר על חבילת סיוע נוספת הכוללת כמה צעדים שעיקרם הרחבת הצעדים שננקטו בחודשים מרץ–אפריל. חבילת צעדים זו איננה מציגה כל כיוון או רמז בנוגע לשאלה מניין יגיע הכסף. פיזור הכספים הבזבזני, ללא הצגת מקורותיו כלכליים, עלול להגביר את אי־הוודאות במשק.”

הכיוון הכללי של חבילת הצעדים ברור. המדינה מרחיבה את הסיוע הפיסקלי בצורה ניכרת, כולל לשנת 2021, על אף הבעיות הקשות שהרחבה זו גוררת. נוסף על כך, חבילת צעדים זו איננה מציגה כל כיוון או רמז בנוגע לשאלה מניין יגיע הכסף. בעת הצגת התוכנית נטען כי מטרתה העיקרית היא לתת ודאות לעובדים ולבעלי עסקים, ולכן הוחלט כי המענקים וההטבות המוצעים בתוכנית יינתנו במשך שנה תמימה. לעומת זאת, אני סבורה כי דווקא פיזור הכספים הבזבזני, ללא הצגת מקורותיו כלכליים, עלול להגביר את אי-הוודאות במשק. החוב העצום הוא משקולת כבדה המעיקה על גבו של המשק. מן הסיבות שפורטו בהרחבה לעיל הוא יקשה על הכלכלה להתרומם ולצמוח.

בנוגע לצעדים עצמם: חלקם לוקים בפגמים שפירטתי לעיל, וחלקם ראויים ונכונים. הארכת משך תקופת החל"ת לשנה נוספת גורמת להתחזקות התמריץ השלילי ליציאה לעבודה. המובטלים מקבלים הכנסה מובטחת לשנה בלי לעבוד, ולכן התמריץ שלהם לשוב למעגל התעסוקה נפגע. המעסיקים מצידם מקבלים תמריץ להוציא את העובדים לחל"ת מתוך ידיעה כי הפגיעה בעובדים אינה משמעותית. כמו כן, כל המענקים לעצמאים ולבעלי עסקים תלויים בגובה הירידה בהכנסות או בפדיון, ולכן מעודדים אותם לא להתאמץ ולא לצמצם הפסדים. לגבי הרחבת הקרן הלוואות בערבות מדינה, לא ניתן פירוט לגבי גובה הערבות והתנאים לזכות בה, לכן קשה לומר בנקודת זמן זו האם זהו צעד בכיוון הנכון.

מנגד, מתן פטור מרישוי עסקים לשנה קדימה הוא צעד מבורך הפוטר עסקים מעלויות בירוקרטיות מיותרות, ומאפשר להם להתרכז בהבראת העסק. השקעה בהכשרות עובדים עשויה להיות צעד חיובי משום שהיא מעודדת תעסוקה ומאפשרת את הגמשת שוק העבודה, אולם, הדבר צריך להתבצע בזהירות תוך הקפדה על איכות ההכשרות ושילוב מנגנוני בקרה ומחקר. מערך ההכשרות הקיים כיום אינו איכותי ואינו יעיל.¹⁹ הארכת הפטור מארנונה מסייעת לעסקים ואינם פוגעת בתמריצים שלהם להרוויח; לכן מדובר בצעד חיובי. לבסוף, הפטור ממס שניתן על משיכת כספים מקרן השתלמות יוצר השפעה מעורבת: מצד אחד הוא משפר את הנזילות של משקי הבית, שיכולים להשתמש בחסכונות שעד כה לא היו נזילים, ללא פגיעה בערך החיסכון; מצד שני הוא פוגע מעט בהיצע ההון הזמין להשקעות בידי חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה.





ד. השוואה בינלאומית

משבר הקורונה הוא משבר כלל-עולמי, וממשלותיהן של מדינות רבות נדרשו לסוגיית הטיפול בבעיות הכלכליות שנגרמו בעטיו. להלן נחלק את אופי צעדי הסיוע שנקטו ממשלות שונות לשני תחומים נבדלים, ונבחן את מדיניותן של הממשלות בתחומים אלה – ביחס לצעדים שנקטה ממשלת ישראל.

התחום הראשון הוא תחום התעסוקה. כמו בישראל, גם במדינות אחרות המשבר הכלכלי הקשה מאוד על מעסיקים להמשיך להעסיק את עובדיהם. אבטלה המונית גורמת לירידה בביקושיהם של העובדים לצריכה פרטית וכך פוגעת בצמיחה. דרך אחת לפתור את הבעיה היא הדרך שנקטה ממשלת ישראל: הרחבת תשלומי קצבאות האבטלה לזמן ממושך יותר ולזכאים רבים יותר. באופן זה קיוותה הממשלה לתמוך מבחינה כלכלית במי שאיבדו את מקום עבודתם באופן זמני – מתוך הנחה שהפיטורין יהיו זמניים בלבד – ולהקטין את הפגיעה בביקושים כתוצאה מאיבוד מקומות העבודה. כאמור, בצעדים אלה תמכה הממשלה למעשה בהגדלת מספר העובדים שהוצאו לחל"ת. כפי שראינו, דרך זו אינה נכונה בהכרח, מכיוון שהשחיקה בהון האנושי של העובדים במהלך תקופת החל"ת, וחוסר הוודאות של המעסיקים בנוגע לעתיד עסקיהם, גרמו לכך שמעסיקים לא מיהרו להחזיר את העובדים לעבודה כאשר נפתח הסגר. ואכן, במדינות אחרות התמודדו הממשלות באופן שונה עם סוגיה זו.

בארצות הברית הכריז הממשל הפדרלי על "תוכנית ההגנה על המשכורת" (Paycheck Protection Program). לפי תוכנית זו, הממשל מתחייב לתת הלוואה לעסקים קטנים בתנאים נוחים, וזו תהפוך למענק אם העסק יוכיח שהשתמש ברוב הלוואה כדי לשלם משכורות ואם לא פיטר את עובדיו – או הפחית את משכורתם – במשך 8 שבועות. ממשלת בריטניה נקטה צעדים דומים למניעת פיטורי עובדים: היא

קבעה מענק של עד 2,500 ליש"ט לחודש, שיינתן לחברות שיוכחו כי לא פיטרו את עובדיהן.

בגרמניה קיימת תוכנית לשימור מקומות עבודה (Kurzarbeit).²⁰ לפי התוכנית, עובד יכול לקבל דמי אבטלה חלקיים גם אם אחוזי המשרה שלו פחתו ולא רק אם פוטר לגמרי. מטרת התוכנית היא לתמרץ מעסיקים לשמור על היצע המשרות גם בתקופות של ירידה בביקוש. בזכות דמי האבטלה החלקיים, עובד שהיקף משרתו פחת ב-30%, מאבד רק 10% משכרו. זוהי תוכנית ותיקה (הקיימת כבר כמאה שנה), ובאמצעותה הצליחה גרמניה לצלוח את משבר 2008 ללא עלייה משמעותית באבטלה, וזאת למרות ירידה בתוצר. הסיבה לכך היא שבמודל זה גם עובדים המועסקים במשרה חלקית בלבד נחשבים חלק ממעגל העבודה ואינם נספרים כמובטלים. התוכנית לשימור מקומות עבודה הייתה קיימת כאמור עוד לפני המשבר הנוכחי, אולם הקריטריונים שלה שונו ומעתה אין צורך שהיקף משרתו של העובד יפחת ב-30% כדי שיוכל לקבל את השלמת השכר מהממשלה; עתה די שהיקף המשרה יפחת ב-10%. כמו כן במסגרת הרחבת התוכנית, המדינה משלמת 100% מדמי הביטוח הלאומי בגין השעות שהופחתו (המשולמים בדרך כלל על ידי המעסיק).

באוסטרליה ניתן מענק דו-שבועי לעסקים בגין כל עובד בעסק שחווה ירידה של לפחות 30% במחזור העסקאות ובתנאי שהלה קיבל שכר גבוה דיו באותה תקופה. ממשלת הולנד נקטה גישה דומה והעניקה סיוע למעסיקים בגין תשלומי שכר של עובדים (עד 90%) אם הייתה ירידה בהיקף הפדיון של העסק. שיטות דומות נקטו גם ממשלות שבדיה ודנמרק וממשלות אחרות.

למעשה ניתן לזהות שתי גישות עיקריות במדיניות הסיוע לשוק העבודה שננקטה על ידי הממשלות: (א) הגישה שנקטו מדינות כגון גרמניה, אוסטרליה ורבות נוספות, שהקצו מענקים – למעסיקים או לעובדים – שתמרצו את שימור מקום העבודה; (ב) גישתה של מדינת ישראל המגדילה את הסיוע למובטלים זמניים על ידי הארכת משך זמן קבלת דמי אבטלה והגדלת מספר העובדים הזכאים לו, כלומר מענקים המתמריצים דווקא פיטורי עובדים. לכל גישה היגיון פנימי משלה.

”ניתן לזהות שתי גישות עיקריות במדיניות הסיוע לשוק העבודה שננקטה על ידי הממשלות: (א) הגישה שנקטו מדינות כגון גרמניה, אוסטרליה ורבות נוספות, שהקצו מענקים – למעסיקים או לעובדים – שתמרצו את שימור מקום העבודה; (ב) גישתה של מדינת ישראל המגדילה את הסיוע למובטלים זמניים על ידי הארכת משך זמן קבלת דמי אבטלה והגדלת מספר העובדים הזכאים לו, כלומר מענקים המתמריצים דווקא פיטורי עובדים. לכל גישה היגיון פנימי משלה.”

לפי הגישה הראשונה, משבר הקורונה הוא משבר זמני ועל המדינה לסייע למעסיקים, ככל האפשר, לשמור על מקומות העבודה, משום שהרבה יותר קל לשמר מקום עבודה מאשר להחזיר למעגל העבודה עובד שפוטר. עובד שלא עבד במשך פרק זמן ממושך מאבד חלק מההון האנושי שלו, ועסקים החוששים מפני חוסר הוודאות אינם ממהרים להחזיר עובדים לעבודה. נוסף על כך, סיוע למקומות עבודה באמצעות סבסוד שכר עשוי להיות זול יותר. בדרך זו המעסיק משתתף באופן חלקי בתשלום השכר, והמדינה אינה צריכה לפצות את העובד על מלוא שכרו.

מצד שני, לפי הגישה שנקטה ישראל, סיועה של הממשלה למובטלים אינו צריך להיעשות דווקא באמצעות שימור מקום עבודתם אלא באופן ישיר – בדמות קצבאות. אף ששיטה כזאת עשויה להיות יקרה יותר ולמנוע את התאוששות שוק העבודה בטווח קצר, הרי שנודע לה יתרון לטווח הארוך. משבר הקורונה אינו פוגע במידה שווה בכל מגזרי התעסוקה אלא משנה את הקצאת העובדים האופטימלית בין הענפים השונים: ענפים כגון תיירות ותרבות עתידים להיכנס למשבר ממושך, שגם אחריו ייתכן בהחלט כי הביקוש בהם לעובדים ירד; לעומתם, ענפים דוגמת מזון, שליחיות וטכנולוגיה חוו עלייה בביקושים כתוצאה מהמשבר, ועלייה זו עשויה להיתרגם לעלייה בביקוש לעובדים גם בטווח הארוך. מדיניות הרחבת החל"ת שנקטה ממשלת ישראל גוררת אפוא גמישות גדולה יותר בשוק העבודה וזו עשויה לעודד צמיחה בטווח הארוך. המדינה אינה מתמרצת מעסיקים לשמור עובדים לא יעילים בעסק שלהם, אלא מאפשרת להם לצאת מחוזה ההעסקה ולחפש עבודה שבה תגדל תפוקתם. בכך היא מאפשרת הקצאת עובדים יעילה יותר בשוק שהעדפות הצרכנים בו משתנות בצורה משמעותית. להלן בפרק הבא אפרט צעדים נוספים שהמדינה יכולה לנקוט כדי לשמור על גמישות בשוק העבודה מצד אחד, ולהשאיר כמה שיותר עובדים תחת רצף תעסוקתי מצד שני.

על פי ניתוח של ה-OECD, המוצג בתרשים 2¹,5 מדיניות השמירה על עובדים הניבה תוצאות חיוביות (במדדי השמירה על רמת תעסוקה) במדינות שבהן הופעלה, והשינוי בשיעור האבטלה כתוצאה ממשבר הקורונה היה נמוך ביחס למדינות שלא נקטו צעדים לשימור מקומות עבודה. התרשים מציג גם (בעמודות כתומות) את השינוי בשיעור האבטלה (בעמודות מקווקוות מוצגים שיעור העובדים הנהנים מביטוח אבטלה מורחב). ניתן לראות כי בישראל הגידול באבטלה היה הגבוה ביותר. בעמודות הכחולות מוצגים שיעורי העובדים הנמצאים תחת תוכניות שונות של שמירה על מקומות העבודה; כאשר בישראל תוכניות כאלו אינן בנמצא.

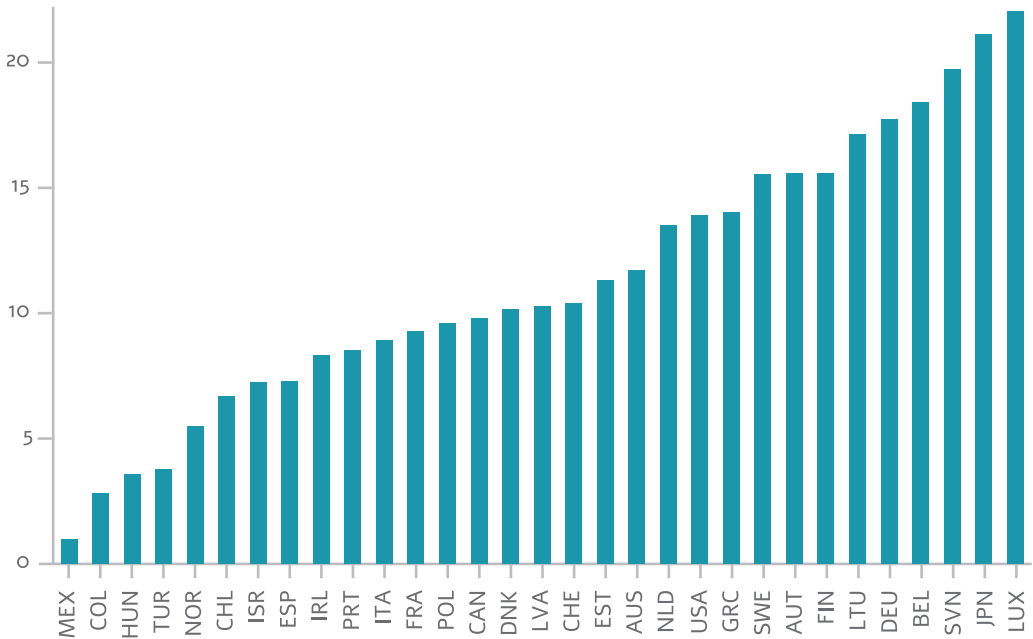
תרשים 5: שיעור האבטלה בעקבות משבר הקורונה כתלות בצעדים לשימור מקומות עבודה במדינות ה-OECD



התחום השני שבו ניתן לעשות השוואה בינלאומית הוא גובה הסיוע הפיסקלי. רוב ככול מדינות העולם המערבי נקטו צעדים פיסקליים דומים לזו שהנהיגה ממשלת ישראל: מענקים לעסקים במצוקה; דחייה של תשלומי מיסים או ביטולם החלקי; והקמת קרן הלוואות לעסקים בערבות מדינה. ההבדל העיקרי בין המדינות הוא היקף הסיוע הניתן, כאחוז מתוך התוצר. מנתונים שהתפרסמו לאחרונה,²² ועיקרם מובא בתרשים 6, ניתן לראות כי בישראל היקף הסיוע היה נמוך יחסית למדינות ה-OECD (כ-7.2 אחוזי תוצר). כתוצאה מניתוח זה, יש הטוענים כי ממשלת ישראל נדרשת להגדיל את היקף הסיוע ולהתאים אותו לגובה הסיוע הנהוג במדינות מפותחות אחרות.

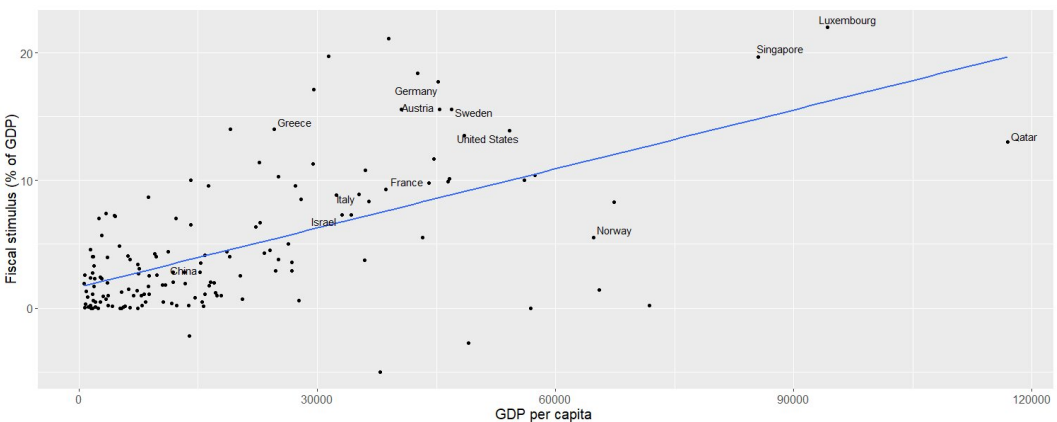
אלא שטיעון זה לוקה בשני פגמים עיקריים. ראשית, לא ברור שסיוע גבוה הוא הדבר הנכון כעת. סיוע גבוה מגדיל את הגירעון, ועובדה זו כשלעצמה עשויה לפגוע בצמיחה בטווח הארוך. נוסף על כך, במצב העניינים הנוכחי אין כל ודאות שהשעה הקשה מכול במשבר הקורונה כבר מאחורינו; אדרבה, יש היגיון כלכלי בהותרת משאבים לסיוע כלכלי נוסף, אם יהיה צורך בכך. שנית, השוואה בינלאומית ממין זה היא שטחית למדי. ישנם הבדלים דרמטיים בין המדינות העשויים להסביר היקפי סיוע שונים; ההבדל הבולט מכולם הוא התוצר לנפש. ייתכן כי ככל שהמדינה עשירה יותר, כך היא יכולה להרשות לעצמה סיוע גבוה יותר במונחי תוצר. בתרשים 7 ניתן לראות כי אכן כך פני הדברים. התרשים מציג את היחס בין גובה התוצר לנפש במדינה לבין גובה הסיוע הפיסקלי שהממשלה מעניקה, כאחוז מתוך התוצר. ניתן לראות כי בין השניים קיים מתאם חיובי. מלבד זאת, התרשים מראה כי ישראל נמצאת קרוב מאוד, ביחס למדינות אחרות, לקו הרגרסיה, כלומר לא ניתן לומר כי גובה הסיוע נמוך ביחס למדינות אחרות – בהתחשב בגובה התוצר לנפש בישראל.

תרשים 6: היקף הסייע לאזרחים במשבר הקורונה במדינות ה-OECD



מקור: עיבודי המחברת לנתונים המובאים במאמרם של Ceyhun Elgin et al., "Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index", *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers*, 3 [May 2020], pp. (40–54)

תרשים 7: היחס בין גובה התוצר לגובה הסייע הפיסקלי שהמשלה מעניקה, כאחוז מתוך התוצר



מקור: עיבודי המחברת לנתונים המובאים במאמרם של Ceyhun Elgin et al., "Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index", *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers*, 3 [May 2020], pp. (40–54)

צעד נוסף שראוי לדון בו הוא הפחתת המע"מ שבוצעה לאחרונה בגרמניה – ב-3% (מ-19% ל-16%) כהוראת שעה עד לסוף השנה. צעד זה נועד להגביר את הביקוש לצריכה פרטית במשק כדי להעלות את הפעילות העסקית. בישראל, צעד כזה צפוי לעלות לקופת המדינה כ-12 מיליארד שקלים (כ-4 מיליארד לכל אחוז מע"מ בקירוב). בדומה לתוספת לקצבאות ילדים, הזקנה והנכות שניתנה לפני חג הפסח, גם צעד זה נועד להגדיל את הביקושים במשק ולעודד צריכה. מצד שני, בדומה לאותו מענק, ההטבה אינה תלויה במידת הנזק הנגרם מהמשבר אלא ניתנת לכלל הצרכנים ובעלי העסקים. נוסף על כך, כאשר הפחתת המע"מ ניתנת לזמן קצר בלבד, השפעתה על הביקוש להשקעות המגזר העסקי קטנה באופן יחסי, מכיוון שהיא אינה כוללת השקעות שנושאות פירות בטווח ארוך יותר ומועילה בעיקר להגדלת הביקוש לצריכה פרטית – שאינה ממוקדת באוכלוסיות שנפגעו במידה קשה מהמשבר. משתי סיבות אלו סבורתני כי הפחתת מע"מ באופן זמני היא צעד שיעילותו מוטלת בספק – בעיקר נוכח עלותו הגבוהה.



ה. הצעת סל צעדים אלטרנטיבי

**”כל התערבות
שתכליתה לסייע
לפרטים במשק
המצויים במצב
x להגיע למצב y
מתמרצת אותם
בהכרח להיות
לכתחילה במצב
x כדי לקבל את
התנאים וההטבות
המיועדים לנמצאים
במצב זה.”**

בפרק זה אציע צעדים אלטרנטיביים לסיוע למשק ואדון בהשלכותיהם ובמטרות השונות שהם עשויים להשיג. תחילה נשוב לדיוננו לעיל בדבר המטרות העומדות בפני הממשלה בבואה לקבוע צעדי מדיניות הולמים. כפי שנוכחנו לדעת בפרק ג, לעיתים קרובות קיימת סתירה בין הרצון לסייע לעסקים ומשקי הבית שנפגעו במשבר, לבין הצורך לייצר תמריצים שיתמכו בצמיחה. כל התערבות שתכליתה לסייע לפרטים במשק המצויים במצב x (פרטים שחוו 25% ירידה בהכנסות, פרטים שפוטרו ממקום עבודתם, עסקים שהפסיקו לייצר וכל כיוצא בזה) להגיע למצב y (גידול בייצור, הקטנה בעלויות שבר, החזרת עובדים וכל כיוצא בזה) – מתמרצת אותם בהכרח להיות לכתחילה במצב x כדי לקבל את התנאים וההטבות המיועדים לנמצאים במצב זה. תמריצים כאלה יגרמו לבעלי העסקים לייצר פחות ולהמעיט את מספר עובדיהם, אם יחוו כי סגר נוסף מתקרב, כדי לעמוד בקריטריונים הנדרשים לקבלת סיוע. הלכה למעשה, צעדים אלה עתידים להגדיל את הפגיעה בתוצר, בהשוואה למצב הרגיל שבו בעלי העסקים מבקשים להרוויח עוד ועוד. מצד שני, אי אפשר להתעלם מהמטרה החשובה של סיוע לעסקים שנפגעו. בין אם הפגיעה בעסקים אלה נבעה ישירות מהחלטת הממשלה בדבר הסגר, בין אם נגרמה בעקיפין, נרצה שהמשאבים שיוקצו לטיפול במשבר – ובהנחה המובנת־מאליה כי משאבים אלה מוגבלים בהיקפם – יופנו למי שניזוקו ביותר מן המשבר.

בעוד סל הצעדים שנקטה הממשלה הדגיש את מטרת פיצוי העסקים שנפגעו לבדה – וכמעט שלא התייחס ליצירת תמריצים נכונים שיבאו לצמיחה בטווח הארוך – הצעדים שיובאו בפרק זה מבקשים לאזן בין שתי המטרות. לאיזון זה שמורה חשיבות רבה בהינתן ההנחה כי הצמיחה בטווח הקצר תלויה בעיקר ביכולתם של העסקים שנפגעו

”בתחומים הטכנולוגיים, כגון שירותי מידע, מחשבים ופיננסים, הוצאו לחל”ת מעט עובדים – באופן יחסי – מאשר בתחומים אחרים. העובדה שהעובדים אינם מאוגדים, ואף מוכנים לפגיעה מיידית וזמנית בשכרם, מאפשרת למעסיקים גמישות בהחלטה לגבי היקף העובדים שברצונם לשמר.”

להתאושש, ואילו הצמיחה בטווח הארוך תלויה בעיקר במתן תמריצים נכונים לעסקים. סיוע לעסקים המלווה בתמריצים לא נכונים עלול להביא את המשק למיתון קשה יותר. לעומת זאת, התמקדות בתמריצים בלבד תביא להתאוששות איטית יותר, אם כי יציבה לאורך זמן, שתיפגע פחות מזעזועים.

בהיקף הפגיעה בתוצר העסקי יש כדי אומדן לחסם העליון של גובה הסיוע הרצוי. זהו חסם עליון בלבד משום שבפועל אין לצפות מהממשלה כי תפצה את העסקים על מלוא שיעור הנזק; די בכך שתאפשר לעסקים להמשיך לפעול באמצעות פיצוי חלקי.

שוק העבודה

לעיל ראינו כי מדינת ישראל נקטה גישה המרחיבה את הזכאות לקבל דמי אבטלה ואפשרה למעסיקים להוציא את עובדיהם לחל”ת בצורה נרחבת. עוד ראינו כי גישה כזו פוגעת ביכולתו של המשק להתאושש בצורה מהירה מהמשבר, מכיוון שהעובדים מאבדים חלק מהונום האנושי במהלך התקופה שבה הם אינם חלק ממעגל העבודה וקשה יותר להחזיר אותם אליו. גישה זו גורמת גם לאבטלה המונית ולירידה דרסטית בייצור, אף מעבר לירידה בייצור הנובעת מהסגר שהטילה הממשלה.

כפי שראינו לעיל פרק ד, ישנה גישה שונה – שננקטה על ידי מדינות אחרות דוגמת גרמניה – שלפיה הממשלה מסייעת לעסקים לשמר את עובדיהם באמצעות סבסוד שכרם, במידה שאחוזי המשרה שלהם נפגעו. גישה זו בעייתית אף היא, מכמה סיבות. ראשית, עלותה למשק גבוהה; חלק מהעובדים היו נשארים במקום העבודה גם ללא סבסוד מיוחד ולכן בחלק מהמקרים, הממשלה משלמת מימון עודף. נוסף על כך, גישה זו מתמרצת עסקים להמשיך לשמור על עובדיהם, אף שמבחינה כלכלית לא כולם מייצרים תפוקה המצדיקה את המשך העסקתם. הבעיה הקשה ביותר הכרוכה בגישה זו היא התמריץ למעסיקים להפחית את היקף המשרה של עובדיהם כתוצאה מהסבסוד, במקרים שבהם אין לכך הצדקה כלכלית. גישתה של גרמניה ודומותיה יוצרת תמריצי צמיחה שליליים, בדומה לגישה הישראלית, הגם שבמידה מתונה יותר. בעוד בישראל מתמרצת הממשלה את המעסיקים להוציא את עובדיהם לחל”ת וכך להפחית את הייצור, בגרמניה הממשלה מתמרצת את המעסיקים להוריד את אחוזי המשרה של עובדיהם וכך גורמת להפחתה בייצור.

אני מציעה גישה אחרת. בתרשים 8, הלקוח מנתוני שירות התעסוקה, ניתן לראות את התפלגות העובדים שהוצאו לחל”ת על פי ענפי המשק השונים. מהתרשים עולה כי בתחומים הטכנולוגיים, כגון שירותי

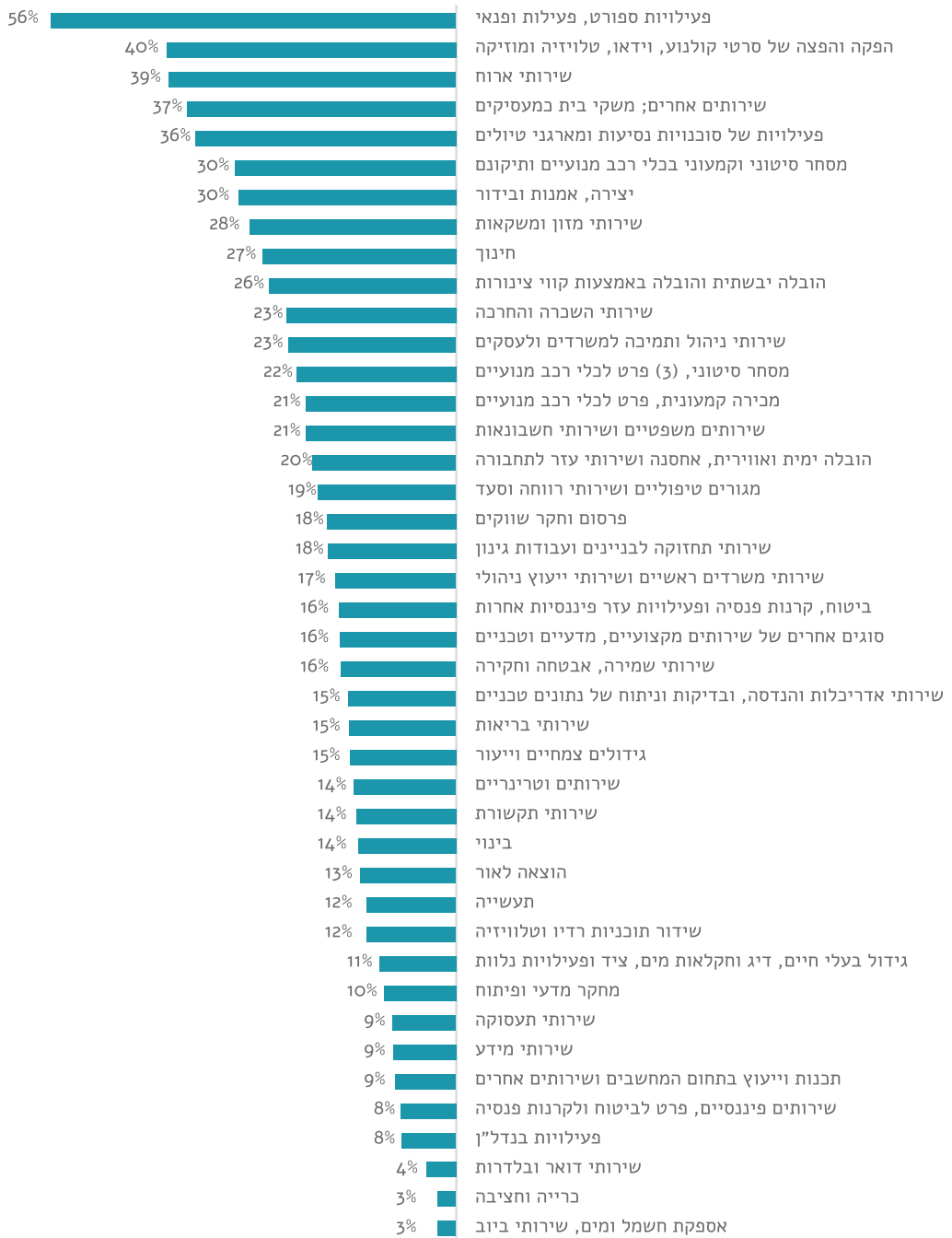
**”לפיכך הצעתי
בנוגע לשוק
העבודה היא
להגמיש את שכר
העובדים באופן
זמני כלפי מטה.”**

מידע, מחשבים ופיננסים, הוצאו לחל”ת מעט עובדים – באופן יחסי – מאשר בתחומים אחרים. כמה סיבות לדבר. ראשית, תחומים אלה נפגעו פחות במשבר הקורונה והאפשרות לעבוד בהם מהבית הייתה נגישה יותר. סיבה נוספת עולה מעיון בתרשים 9,23 המורה כי שיעור העובדים שחוו ירידה בשכרם בענף ההייטק היה הגבוה ביותר מבין כל הענפים – והגיע לכ-25% ירידה בשכר. בדו”ח מעודכן יותר נמסר כי שיעור העובדים בהייטק שחווה הורדה בשכר עלה אף ל-30.9%²⁴. זאת ככל הנראה מכיוון שהמשכורות בענף זה גבוהות מכלתחילה ומפני שענף זה מתאפיין בגמישות תעסוקתית גדולה ובשיעור התאגדות נמוך. מעובדות אלו אפשר ללמוד כי העובדה שהעובדים אינם מאוגדים, ואף מוכנים לפגיעה מיידית וזמנית בשכרם, מאפשרת למעסיקים גמישות בהחלטה לגבי היקף העובדים שברצונם לשמר. במילים אחרות: הורדת השכר שחוו העובדים בענף ההייטק הייתה בעבורם מגן בפני פיטורין. הם הסכימו להורדה משמעותית בשכרם מכיוון שידעו כי הוצאה לחל”ת מניבה שכר נמוך אף יותר וכי ישנו סיכוי נמוך יותר לחזור לעבודה לאחר המשבר.

מכאן ניתן ללמוד כי גמישות שכר היא מנגנון המייצב באופן אוטומטי ירידות בביקושים – בשילוב עם האפשרות להוציא לחל”ת עובדים שזכאים לכך ואינם מוכנים להפחתת שכרם. בהקשר זה ניתן לראות כי בענפים שבהם העובדים מאוגדים, והפחתת שכר בהם צפויה הייתה להניב התנגדות של ועדי העובדים, שיעורי הוצאה לחל”ת היו גבוהים יותר. לפיכך הצעתי בנוגע לשוק העבודה היא להגמיש את שכר העובדים באופן זמני כלפי מטה – באמצעות הורדת שכר המינימום שתוביל ללגיטימציה להפחתת שכר גם לעובדים המרוויחים מעל שכר המינימום.

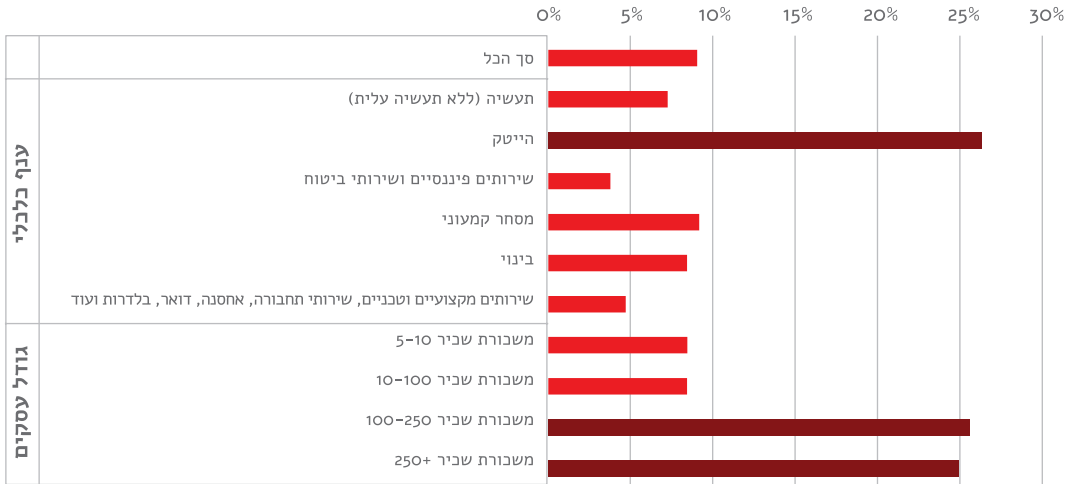
תרשים 8: התפלגות העובדים שהוצאו לחל"ת על פי ענפי המשק השונים

אחוז המושבתים בכל ענף, בחלוקה לפי ענפים (מושבתיים/מועסקים 2019)



(מקור: ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת הקורונה: מאי 2020, אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, עמ' 5)

תרשים 9: שיעור העסקים שהפחיתו בשכר לפי ענף כלכלי וגודל חברה



”הפחתה זמנית זו בעלויות ההעסקה תתאים את שוק העבודה לתנאים הכלכליים החדשים ותעודד גידול בכמות המשרות. היא תאפשר למחירי המוצרים לרדת בהתאמה ותגדיל את כוח הקנייה של השקל. בעקבותיה, יוסרו מגבלות וחסמים על ניידות עובדים, ושוק העבודה יוכל להגיב באופן בריא יותר למשבר.”

(מקור: הודעה לתקשורת: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 4), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.5.2020.)

דרך נוספת המובילה להורדת שכר והעלאת הביקוש לעובדים והעלתה בנייר מדיניות קודם על ידי ד"ר מיכאל שראל,²⁵ שהציע להשית את מלוא תשלומי הביטוח הלאומי על העובדים ובכך להוריד דה־פקטו את שכרם. הורדת שכר דה־פקטו יכולה להתבצע גם באמצעות הוזלה זמנית של עלויות העסקה, כגון ביטול זמני של הפרשות לפנסיה וקרן השתלמות של העובדים. בניגוד להפחתת שכר המינימום, צעדים אלה עשויים להגביר את הביקוש גם לעובדים המשתכרים ברמות גבוהות יותר משכר המינימום, שהם מרבית העובדים במשק.

הפחתה זמנית זו בעלויות ההעסקה תתאים את שוק העבודה לתנאים הכלכליים החדשים ותעודד גידול בכמות המשרות. היא תאפשר למחירי המוצרים לרדת בהתאמה ותגדיל את כוח הקנייה של השקל. בעקבותיה, יוסרו מגבלות וחסמים על ניידות עובדים, ושוק העבודה יוכל להגיב באופן בריא יותר למשבר. במקביל, יש לאפשר לעובדים הזכאים לכך ומעוניינים בכך להתפטר ולקבל דמי אבטלה כפי שהיה עוד לפני המשבר. מאידך גיסא, לא מומלץ להרחיב את הקריטריונים לזכאות ואת משך תקופת האבטלה מעבר לכך. תקופת אבטלה מצומצמת תתמרץ עובדים לחפש עבודה גם בענפים אחרים שנפגעו פחות מהמשבר.

עלותו של צעד זה בעבור המדינה תהא נמוכה באופן משמעותי מעלותם של הצעדים שנקטו הן ממשלת ישראל הן ממשלת גרמניה ודומותיה, משום שחלק מהירידה בשכר יושת על העובד, חלק על המעסיק, ורק היתרה תושת על המדינה. צעד מדיניות דומה הוצע בנייר מדיניות של

מכון אהרון (המרכז הבינתחומי הרצליה) כבר במרץ 2020.²⁶ חוקרי המכון הציעו לבחון מול ההסתדרות האם ניתן לקבוע הסדרי עבודה גמישים שיצמצמו את הצורך בהוצאה מלאה לחל"ת לפחות של חלק מהעובדים (ובכלל זאת הפחתה זמנית של שכר המינימום). כפי שצוין לעיל, עלותם הנוספת של דמי האבטלה – בעקבות הרחבת הקריטריונים והרחבת משך האבטלה – הייתה כ-15.4 מיליארד שקלים.²⁷ גם אילו לא הייתה מרחיבה הממשלה את הזכאות לאבטלה, הייתה צפויה עלייה בדורשי העבודה כתוצאה מהמשבר, אך היא הייתה פחותה מהעלייה בהוצאות בעקבות הרחבת הזכאות לאבטלה ועלותה מוערכת במיליארדים בודדים.

לסיכום, צעד מדיניות שראוי ונכון לנקוט עתה בשוק העבודה הוא הפחתת עלויות העסקה. נוסף על כך, מומלץ להשאיר את חוקי האבטלה על כנם (מבלי להרחיב את תנאי הזכאות) כדי שרק עובדים הזכאים לדמי אבטלה, ומעוניינים לממש את זכאותם, יוכלו לעשות כך. באופן כזה, מספר העובדים היוצא לחל"ת מצטמצם, ונמנעת אבטלה המונית וירידה חדה בתוצר – בדומה למה שאירע בגל התחלואה הראשון.

פיצוי וסיוע לבעלי עסקים

במידה שהממשלה תחליט כי היא מעוניינת לפצות בעלי עסקים שנפגעו הן מהסגר הן בעקיפין מהתפשטות הנגיף, להלן כמה צעדים המממשים מטרה זו. הצעדים שיפורטו להלן נבחרו על פי עמידה בקריטריונים הבאים (ככל הניתן):

1. תמריצים – צעדים היוצרים בקרב בעלי העסקים תמריצים להגדיל את ההשקעות והייצור.
2. יעילות – תמיכה בעסקים בני קיימא בלבד, דהיינו עסקים שלא היו במצב קשה עוד לפני המשבר ואשר מצבם כעת מאפשר להם להתאושש בשנה הקרובה.
3. הוגנות – סיוע לעסקים שנפגעו במידה רבה מהמשבר מסיבות שאינן תלויות בהם.
4. פשטות – סיוע שבעלי העסקים יכולים לקבל בקלות יחסית ואשר אינו דורש מהם פעולות בירוקרטיות סבוכות.

**”קיזוז מס לאחור
הוא כעין הלוואה
לבעלי עסקים
שקודם המשבר היו
להם רווחים אולם
המשבר גרם להם
להפסדים.”**

בצד הכנסות המדינה, אני מציעה לבצע הרחבה פיסקלית באמצעות ויתור על הכנסות באופן הבא:

1. קיזוז הפסדים לאחור של ההפסדים הצפויים ב־2020 על חשבון הרווחים שנרשמו בשנת 2019. עסק שספג הפסדים בשנת 2020 כתוצאה מהמשבר, במישורין או בעקיפין, יוכל לקזז את ההפסדים כנגד הרווחים שהיו לו בשנה הקודמת, וכך לקבל החזר על תשלומי המס ששילם על רווחים אלה. מנגנון קיזוז הפסדים מול רווחים פועל כבר כיום, אלא שהקיזוז נעשה לעולם קדימה ולא אחורה: עסק שמפסיד כסף בשנה אחת יכול לקזז הפסדים אלה כנגד רווחיו בשנים הבאות, וכך להקטין את הרווח שבגיבו עליו לשלם מס. למעשה, קיזוז מס לאחור הוא כעין הלוואה לבעלי עסקים שקודם המשבר היו להם רווחים אולם המשבר גרם להם להפסדים. על פי הנוהג הרגיל, בעלי עסקים אלה היו עתידיים לקזז את הפסדיהם בשנה הבאה, אך על פי הצעתי יתאפשר להם לקזז הפסדים אלה כבר עתה. עסקים שלא היו רווחיים ב־2019 לא ייהנו מהטבה זו, ולכן ככל שההפסד גבוה יותר – כך מרוויח העסק יותר מהטבה זו. מצד שני, לעסקים שעתידיים להיסגר (או להפסיד) גם בשנים הקרובות, ייחשב קיזוז המס כמענק – ולא כהלוואה – משום שבכל מקרה הללו לא יוכלו לקזז את הפסדיהם קדימה; הטבה זו מסייעת אפוא גם לעסקים שאין להם תקומה. מאידך גיסא, הצעה זו יוצרת תמריצים שליליים לעסק – להפסיד כמה שיותר ב־2020 כדי שיוכל לקזז הפסד גדול יותר – ומשום כך סבורתני שיש להגביל את האפשרות לקיזוז מס אחורה למיליארדים בודדים בסך הכול, וכן להגביל את הקיזוז לאחוז נמוך מההפסדים בלבד (כ־30%).

2. הקלה בתשלומי ארנונה. כיום, בעלי עסקים מענפים מסוימים²⁸ קיבלו פטור מארנונה לשלושה חודשים. אני מציעה להאריך את הפטור לתקופה ארוכה יותר – חצי שנה נוספת. עלותו של צעד זה היא 7.8 מיליארד שקלים, במקום 2.6 מיליארד כיום. צעד זה יוזיל את עלויות התפעול של עסקים ויעלה את התמריצים להשקיע ולהגדיל ייצור. כמו כן מתקיים בו עקרון הפשטות: הוא אינו דורש בירוקרטיה מסובכת מצד בעל העסק. נוסף על כך: עסקים שלא נפגעו כלל מהמשבר אינם זכאים להטבה זו, ולכן היא עומדת בקריטריון ההוגנות. אכן, צעד זה אינו עומד בקריטריון היעילות: ייהנו ממנו גם עסקים שהיו כושלים אלמלא המשבר וגם עסקים שעתידיים להיסגר בהסתברות גבוהה בחודשים הקרובים.

בצד הרחבת הוצאות הממשלה, אני מציעה לתת מענקים והלוואות לבעלי עסקים אך בתוספת השינויים הבאים:

- מתן מענקים ישירים על פי ענף. לעיל ראינו כי כשמענק כזה תלוי בגובה הנזק הנגרם לעסק, הוא יוצר תמריצים בעייתיים. לכן אני מציעה כי מענק זה יינתן על פי מאפייני העסק, כלומר כתלות בגובה הפגיעה הממוצע שחוו בעלי עסקים עם מאפיינים דומים. הצעתי מבוססת על ההנחה המסתברת כי הפגיעה בעסקים מתואמת בצורה טובה עם מאפיינים ענפיים. למעשה, אין מדובר בתיאום גרידא אלא בקשר סיבתי הנובע מהעובדה הפשוטה שהמגבלות שהוטלו על המשק היו תלויות במפורש בסוג הענף הכלכלי שאליו העסק משתייך. הממשלה נדרשת אפוא לדרג את גובה הפגיעה בענפים השונים במשק, וכך לחשב את הזכות למענק לכל עסק בנפרד. לדוגמה, הבה נניח כי הממשלה תחליט שמדריכי תיירים בחו"ל חוו ירידה של כ-90% מהכנסותיהם, שמסעדות המצויות בקניונים ספגו נזק של כ-25% מהכנסותיהם, כי מספרות הממוקמות ברחוב חוו נזק בשיעור של כ-20% מהכנסותיהם, וכי בתי המרקחת לא ספגו בממוצע שום נזק. שיעורי הנזק הממוצע של כל ענף יאפשרו לחשב את המענק שיינתן לכל עסק באמצעות הכפלת שיעור הנזק בגובה ההכנסות בתקופה המקבילה אשתקד ובשיעור הפיצוי שהממשלה מעוניינת להעניק. בדרך זו, עסק שהצליח להרוויח יותר משאר העסקים בקטגוריה שלו לא יענש על כך – בדמות מענק מופחת – ומצד שני, עסק שהפסיד הכנסות מעבר להכנסות שהפסידו עסקים דומים לשלו לא יתגמל על כך. המענק עומד בקריטריון ההוגנות ויוצר תמריצים נכונים. מצד שני, הוא אינו עומד בקריטריון היעילות: עסקים שונים עשויים לקבל את המענק גם אם הם עתידיים להיסגר בחודשים הקרובים וגם אם מדובר בעסק שהיה על סף סגירה בכל מקרה. עלות של צעד זה מוערכת במיליארדים בודדים, באותו סדר גודל של עלות המענקים שניתנו עד עתה (כ-9 מיליארד שקלים).²⁹
- הלוואות עם ערבות מדינה לכלל העסקים. אני מציעה כי ימשיכו להינתן ההלוואות שניתנות כיום בערבות מדינה – אך בגובה 15% מההלוואה בלבד. הלוואות בערבות המדינה מסייעות לעסקים לגשר על בעיות תזרימיות כתוצאה מהמשבר. הן עומדות במבחן היעילות, משום שכאשר שיעור הערבות הוא 15% בלבד, נדרשים העסקים לקבל את אמון הבנק. הלוואות אלו יוצרות תמריצים נכונים להבריאת העסק – כדי להצליח להחזיר את ההלוואות. היקף ההלוואות צפוי להיוותר כפי שהוא כיום, כ-14 מיליארד שקלים, או לגדול במידה שהמשבר יימשך.

”שיעורי הנזק הממוצע של כל ענף יאפשרו לחשב את המענק שיינתן לכל עסק באמצעות הכפלת שיעור הנזק בגובה ההכנסות בתקופה המקבילה אשתקד ובשיעור הפיצוי שהממשלה מעוניינת להעניק.”

”הלוואות בערבות המדינה מסייעות לעסקים לגשר על בעיות תזרימיות כתוצאה מהמשבר. הן עומדות במבחן היעילות, משום שכאשר שיעור הערבות הוא 15% בלבד, נדרשים העסקים לקבל את אמון הבנק.”

3. סדרת מענקים חודשיים לעצמאים כתחליף לדמי אבטלה. אני מציעה כי בעלי עסקים בענפים שבהם אין תעסוקה כלל בעת הזו (כגון תיירות והופעות המוניות) אשר יצהירו כי הם סוגרים את העסק, באופן זמני, יקבלו סדרת מענקים חודשיים כתחליף לדמי אבטלה. מטרתו של צעד זה היא לאפשר לבעלי עסקים להחזיק את העסק בהמתנה, ולהתפרנס בינתיים ממלגת קיום צנועה. היא מיועדת לעסקים בענפים שאין להם אופק מניב בחודשים הקרובים. בעלי עסקים שיצהירו על כך יהיו מנועים מקבלת הלוואות; במידה שכבר קיבלו מענקים כלשהם במסגרת תוכניות הסיוע – יקוזזו הללו מסדרת המענקים החודשיים. בכך תימנע הנשמה מלאכותית ומיותרת של עסקים שאין להם תקומה בזמן הקרוב. משך הזמן שבו העסק יהיה סגור יהיה תלוי במשבר הבריאותי ובמגבלות על הפעילות העסקית. גובה המענק יהיה שווה לדמי האבטלה שמקבלים השכירים, לפי גובה ההכנסה החודשית המוכרת למס של העצמאי. הזכאות לקבלת דמי האבטלה תעמוד תחת תנאים זהים לתנאים של שכירים. מרכז המידע והמחקר של הכנסת בחן בשנת 2015 מהי העלות התקציבית המשוערת של דמי אבטלה לעצמאים והעריך אותה בכ-500 מיליון שקלים בשנה.³⁰ אומנם, בעקבות משבר הקורונה מספר העצמאים הזכאים לדמי אבטלה צפוי לגדול, אך מצד שני אותם עצמאים יהיו זכאים למענקים והלוואות אם לא יקבלו דמי אבטלה. לכן ניתן להעריך את עלותו של צעד זה בכמיליארד שקלים נוספים.

כדי להדגים את השפעת התמריצים על הצמיחה בטווח ארוך, נבחן כיצד תושפע התנהגותם של בעלי עסקים בכל אחד מתרחישי הסיוע הממשלתי. ניטול לדוגמה בעל פיצרייה. בימי שגרה, הכנסותיו החודשיות עומדות על 50,000 שקלים. הוא משלם משכורות בסך 18,000 שקלים (6,000 שקלים ל-3 עובדים); קונה חומרי גלם ב-10,000 שקלים; ומשלם הוצאות קבועות בסך 10,000 שקלים. רווחיו החודשיים מסתכמים אפוא ב-12,000 שקלים. בתקופת משבר הקורונה עומדות בפניו שתי אפשרויות: (א) הוא יכול להמשיך להעסיק את שלושת עובדיו ולספוג ירידה בהכנסות של 15%; (ב) הוא יכול להוציא לחל"ת את אחד העובדים ולספוג ירידה בהכנסות של 33%. נבחן באיזו אפשרות יבחר תחת שני תרחישים: בתרחיש הראשון, הסיוע מהמדינה זהה לזה הניתן כיום; בתרחיש השני, הסיוע זהה לזה המוצע כאן.

תחת התרחיש הראשון, הרי שאם יבחר מיודענו להוציא עובד לחל"ת, ירדו הכנסותיו ל-33,333 שקלים בחודש. עתה הוא ישלם 6,666 שקלים על חומרי גלם; 10,000 שקלים על הוצאות קבועות; ו-12,000 שקלים כמשכורות לשני העובדים הנותרים. בסך הכול מרוויח מיודענו עתה

”חבילת הצעדים שפורטו לעיל אינה חפה מחסרונות. חלקם עשויים להוביל לסיוע לעסקים שאינם זקוקים לסיוע, או לעסקים שיפשטו רגל למרות אותו סיוע. אני סבורה כי יש לצמצם את סך הסיוע הישיר הניתן לעסקים, כדי להימנע במידת האפשר מיצירת תמריצים לא נכונים ומסיוע פזרני ולא יעיל.”

4,667 שקלים לחודש. אולם, מכיוון שהכנסותיו ירדו ביותר מ-25% הוא זכאי למענקים בשלוש פעימות השווים בסך הכול 17,400 שקלים,³¹ בעבור ירידה בהכנסות החודשים מרץ-אפריל, כלומר **8,700 שקלים** לחודש. רווחיו החודשיים מסתכמים אפוא ב-**13,367 שקלים** – יותר מרווחיו בימים רגילים. לעומת זאת, אם יבחר מיודענו להמשיך להעסיק את שלושת עובדיו, הכנסותיו החודשיות ירדו מ-50,000 ל-42,500 שקלים. עלות חומרי הגלם תהיה 8,500 שקלים; עלות תשלומי השכר 18,000 שקלים (שכר העובדים לא משתנה); וההוצאות הקבועות נותרות 10,000 שקלים. הרווח החודשי שלו עתה הוא **6,000 שקלים**. אולם, כעת הוא אינו זכאי למענקי שלוש הפעימות מכיוון שהכנסותיו ירדו בפחות מ-25%. לכן, תחת תרחיש הסיוע הראשון, הוא בוחר להוציא עובד לחל”ת, ולהקטין את היקף פעילותו ב-33%.

בתרחיש השני ניתנת לו האפשרות להגמיש את שכר העובדים כלפי מטה. העובדים יודעים כי אם יצאו לחל”ת הם יקבלו בין 55% ל-72% משכרם (כתלות בשאלה האם גילם מעל 28). מכוח ידיעה זו, הם מוכנים לוותר על 1,200 שקלים כל אחד, ולהוותר עם 80% משכרם. כעת, רווחיו של בעל הפיצרייה עולים ל-**7,067 שקלים** (כאשר הוא מוציא עובד לחל”ת) או **10,000 שקלים** (כאשר הוא ממשיך להעסיק את כל העובדים). בתרחיש השני הוא יבחר להמשיך להעסיק את כל העובדים (תוך הפחתת שכרם) ולצמצם את הפעילות ב-15% ולא ב-33%.

חבילת הצעדים שפורטו לעיל אינה חפה מחסרונות. חלקם עשויים להוביל לסיוע לעסקים שאינם זקוקים לסיוע, או לעסקים שיפשטו רגל למרות אותו סיוע. למעשה, תכנון מרכזי של מנגנון סיוע לעולם לא יוכל לממש את ארבעת הקריטריונים שצוינו לעיל בצורה מושלמת. לפיכך אני סבורה כי יש לצמצם את סך הסיוע הישיר הניתן לעסקים, כדי להימנע במידת האפשר מיצירת תמריצים לא נכונים ומסיוע פזרני ולא יעיל.

יצירת סביבה עסקית נוחה

נוסף לצעדים אלו, אני סבורה כי ראוי להשקיע מאמץ נוסף בהפחתת בירוקרטיה ורגולציה כדי לאפשר סביבה עסקית נוחה יותר; כאמור, צעד זה הוצע על ידי הממשלה וראוי לקדמו – גם בלי קשר למשבר הנוכחי. כמו כן מומלץ להשקיע בהסבת עובדים לתחומים שבהם הביקוש לעובדים גבוה, כפי שמציעה גם התוכנית שהציג ראש הממשלה בתחילת יולי.

כמו כן, בעקבות ניתוח צעדי המדיניות, אני סבורה כי יש לבטל את המענקים הנוספים שניתנו למשפחות, לקשישים ולנכים כתוספת לקצבאות הביטוח הלאומי.

כפי שצוין בפתחו של נייר מדיניות זה, ההמלצות המוצעות כאן אינן כוללות אלא צעדים המתאימים לטווח הקצר – כתגובה להטלת סגר זמני על ענפי המשק השונים מסיבות שונות. על המלצות קצרות טווח אלו מן ההכרח להוסיף המלצות לטווח הבינוני ולטווח הארוך. תכליתן של ההמלצות הללו – שבהן עסקתי כאמור במקום אחר³² – היא יצירת מקורות חדשים למימון הצעדים המוצעים כאן, שיפור היעילות והקצאת המשאבים של המשק, ותמיכה בצמיחה כלכלית בת קיימא.



- 1 מאיר אזנקוט ונעם בוטוש, סקירת וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות המפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה: סקירה כלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16.6.2020. (<https://tinyurl.com/y4rw6rqm>)
- 2 פרוטוקול מס' 51 משיבת ועדת הכספים, 12.5.2020 (<https://tinyurl.com/yyxqzr8w>); פרוטוקול מס' 53 משיבת ועדת הכספים, 21.5.2020. (<https://tinyurl.com/y699zsa>)
- 3 הודיה למפרט, "אפשרי והכרחי: תוכנית חירום כלכלית", השילוח, 20 (יוני 2020), עמ' 62-37.
- 4 בנק ישראל: פעילות המגזר הציבורי - התקציב, הגרעון והחוב (<https://tinyurl.com/yxhlvk3>)
- 5 דוח מצב המדינה 2019, ירושלים: מכון טאוב, 2019, פרק "מצב המשק: מבט-על", עמ' 20. (http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/theisraelieconomyanoverview2019.pdf)
- 6 הודעה לתקשורת: חשבונות לאומיים - אומדן ראשון לרבעון הראשון של שנת 2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 25.5.2020.
- 7 ראו להלן תרשים 2.
- 8 מערכת דן אנד ברדסטריט, ניתוח מיוחד: השפעת משבר הקורונה על המשק, 17.5.2020. (<https://www.dbisrael.co.il/db-experts/db-report/coronai7-05-2020/>)
- 9 דמוגרפיה של עסקים: מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים, 2011-2017, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019.
- 10 פירוט הצעדים מופיע בנייר המדיניות של מאיר אזנקוט ונעם בוטוש, סקירת וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות המפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה: סקירה כלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16.6.2020 (<https://tinyurl.com/y4rw6rqm>), עמודים 13-15, וכן בהודעה לעיתונות של אנף התקציבים במשרד האוצר, "תוכנית שר האוצר ישראל כ"ץ לעידוד התעסוקה יוצאת לדרך", 26.5.2020. (https://www.gov.il/he/departments/news/press_26052020_c)
- 11 ראו הודעה לעיתונות של בנק ישראל, דיווח חודשי בדבר התכניות שבנק ישראל מפעיל בשווקים הפיננסיים לאור משבר הקורונה, 7.6.2020 (זמין בכתובת <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/7-6-20a.aspx>)
- 12 ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת הקורונה: מאי 2020, אנף הכלכלית הראשית במשרד האוצר.
- 13 עופרי יחיאל, הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית, שירות התעסוקה הישראלי, מאי 2020, עמ' 2.
- 14 הודעה לתקשורת: נתונים מסקר כוח לחודש מאי 2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 22.6.2020. (<https://tinyurl.com/y4erf6c2>)
- 15 אזנקוט ובוטוש, סקירת וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל, עמ' 15.
- 16 שם, עמ' 15.

- 17 שם, עמ' 16.
- 18 "נתניהו בפתיחת ישיבת סיעת הליכוד: המשימה הראשונה - להחזיר משרות", News1, 25.5.2020.
- 19 ראו טיוטת חוק ההסדרים: התוכנית הכלכלית לשנת 2020, פרק "שיפור ההון האנושי בישראל", עמ' 47-53. התוכנית מציעה רפורמה לשיפור איכות מערך ההכשרות ויעילותו.
- 20 ניתן למצוא פירוט בעברית על התוכנית בכתובת <https://www.industry.org.il/files/marketing/SOS/may/mao405.pdf> (נספח ב).
- 21 Issue Note 5: Flattening the unemployment curve? Policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery (<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery-3dbd4087/>)
- 22 Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic", Ceyhan Elgin et al Covid Economics: Vetted and Real Time Papers, 3 (May 2020), pp. 40-54, "Stimulus Index
- 23 הודעה לתקשורת: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 4), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 13.5.2020.
- 24 הודעה לתקשורת: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 6), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 22.6.2020.
- 25 מיכאל שראל, תשלום ביטוח לאומי של מעסיקים עבור עובדים: הצעה להתמודדות עם השלכות משבר הקורונה, פורום קהלת, 16.4.2020 (<https://bit.ly/zyfzfCC>).
- 26 שמואל אבן ואחרים, משבר הקורונה: המלצות למדיניות כלכלית, מכון אהרן, המרכז הבינתחומי הרצליה, מרץ 2020.
- 27 אזנקוט ובוטוש, סקירת וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל.
- 28 הפטור ניתן לכל העסקים פרט למקום למכירת מזון, בית מרקחת, חנות אופטיקה, חנות שעיקר עיסוקה מכירת מוצרי היגיינה, מעבדה לתיקון מוצרי תקשורת או מחשבים, נכסים המסווגים כבנק או חברת ביטוח, מערכת סולארית, נכסי מדינה, חברות ממשלתיות, גופים מתוקצבים ותאגידים שהוקמו על פי דין.
- 29 זהו אומדן גס. חישובים מדויקים יותר יתאפשרו על פי נתוני רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי.
- 30 ענת לוי, הבדלים עיקריים בזכויות ובחובות של עצמאים ושכירים בביטוח הלאומי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1.12.2015.
- 31 החישוב התבצע על פי מחשבוני של רשות המיסים.
- 32 ראו לעיל הערה 3.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת לכלכלה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי והכנת וקידום הצעות מדיניות. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולקדם שגשוג כלכלי וחברתי.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

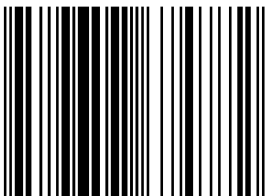
טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-77-2



9 789657 674772