

# מדינת ישראל



י"ז בניסן תש"פ

11 באפריל 2020

## מצע לדיון בצעדים אופרטיביים ליציאה מהסגר לצורך הצלת הכלכלה

מבוא:

1. מסמך זה דן בצורך לשחרר את הסגר על מקומות העבודה מיד לאחר הפסח, וזאת על בסיס המתווה שיוצע להלן. הסגר היה צעד מתחייב ואפקטיבי שהיה נכון בעיתו על מנת לבלום את התפשטות המגפה, לשטח את העקומה ולאפשר לממשלה זמן הערכות מספק, אך לצעדים שננקטו יש מחיר כלכלי וחברתי כבד מאד, והמשכם צפוי להוות פגיעה חסרת תקדים בכלכלה הישראלית. עם זאת, אין הדבר אומר כי יש לבחור בבריאות על פני כלכלה או להיפך. ניהול סיכונים נכון יכול לאפשר את המשך ניהול המאבק במגיפה תוך שחרור חמצן למשק הישראלי, כפי שננסה להראות במתווה המוצג במסמך זה. המתווה שיוצג גובש בידי משרד האוצר, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הכלכלה.
2. מגבלות התנועה בישראל, בדגש על התקנות וההנחיות המגבילות את הפעילות במקומות העבודה, צפויות להביא את מדינת ישראל לצמיחה השלילית הגבוהה ביותר בתולדותיה. בתוך כך, עומד מספרם של דורשי העבודה<sup>1</sup> על כמיליון (25% אבטלה), וההערכה היא שיותר מ-350,000 מתוכם יישארו מובטלים גם לאחר תום הסגר, גם אם הסגר יפתח באופן מהיר. בכל שבוע של דחיית היציאה מהסגר נגרעים מהתוצר 10.3 מיליארד ₪ ועלותו הישירה למדינה מהדחייה, בסכימת הגידול בהוצאות ואובדן ההכנסות עומד על כ-5.1 מיליארד ₪. עלות הדחייה תחריף ככל שהסגר ימשך, או ככל שפתיחתו המדורגת תהיה איטית<sup>2</sup>.
3. על פי סקר הלמ"ס מיום 31.3.2020, 42% מהעסקים חוו בשבועות האחרונים ירידה של מעל ל-50% בהכנסותיהם וכ-50% מהעסקים ציינו שהם ייסגרו באופן מוחלט את בית העסק אם המצב הקיים יימשך חודש נוסף. עיקר העסקים הללו הם עסקים קטנים ובינוניים, שכן אלו חווים קשיים גדולים יותר בהתמודדות עם קשיי תזרים, גיוס חוב או הון ויכולת להגיב באפקטיביות לשינויים דרמטיים בהיקפי הפעילות אל מול הוצאותיהם הקבועות. בהתאם, אי חזרה מהסגר אחרי פסח תוביל בסבירות גבוהה לגידול של עשרות אלפי מובטלים עד מאות אלפי מובטלים חדשים נוספים, כתלות במשך הזמן עד לחזרה מלאה. לצד זאת, גם עסקים גדולים מתמודדים עם קשיים חסרי תקדים, הנובעים מעצירת הפעילות הכלכלית באופן מוחלט או כמעט מוחלט. כך, לדוגמא, ענפי הבילוי, תרבות ופנאי, תיירות, קמעונאות, נותני שירותים מקרוב (כמו ספרים וקוסטיקאיות) ועוד. היקף העובדים בענפים אלו ובענפים נוספים אשר פעילותם נעצרה עומד על כ-800,000 מועסקים<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> יודגש כי עובדים בחופשה ללא תשלום עדיין נחשבים כמועסקים על ידי מקום העבודה.

<sup>2</sup> אומדנים אלו נכונים לתרחיש בו התאוששות המשק מהירה יחסית, יתכנו גם תרחישים גרועים יותר.

<sup>3</sup> כרבע מכלל המועסקים במשק בניכוי עובדי המגזר הציבורי, כחמישית כולל המגזר הציבורי.

4. למגבלות יש גם השלכות משמעותיות בתחום החברתי – כ-270 אלף תלמידים בחינוך המיוחד נמצאים ללא מסגרת מסודרת<sup>4</sup>, 12 אלף ילדים במשפחות בסיכון נמצאים מלוא הזמן בביתם אשר מהווה את מוקד הסיכון עבורם<sup>5</sup>, ובמקביל נרשמה עלייה של 30% בדיווחים על פגיעה מינית בילדים<sup>6</sup>. כמו כן, חלק ניכר ממסגרות הרווחה אינן פועלות ולכן כ-30 אלף בעלי מוגבלויות מקבלים טיפול חלקי בלבד<sup>7</sup>. בנוסף, יכולת הדיווח על אלימות במשפחה מוגבלת בשל הגישה המצומצמת למוסדות הסיוע והמצאות בן או בת הזוג במוקד הסיכון כל הזמן. זאת ועוד, אבטלה ממושכת והדרדרות לעוני כתוצאה מהמשך המגבלות ותוצאותיהן, צפויים גם הם להביא להחמרה בפשיעה<sup>8</sup>.
5. במקביל להגבלות על תנועה במרחב ותעסוקה, הרי שקיימות גם מגבלות נרחבות נוספות כגון סגירת מערכת החינוך, מסגרות לגיל הרך וצמצום משמעותי (ירידה להיקף פעילות של 25%) בפעילות התחבורה הציבורית. פעילות מערכת החינוך, הגיל הרך והתחבורה הציבורית הינה קריטית ליכולת של המשק לחזור לתפקוד. אי החזרתם לפעילות בצורה תומכת תעסוקה, תפגע בצורה דרמטית בפעילות הכלכלית של המשק, ובפרט באוכלוסיות החלשות שלא יוכלו למצוא מסגרות חלופיות לילדים ואמצעי הגעה לעבודה בדגש על משפחות חד הוריות, אשר בשל כך עלולות להתדרדר במהירות יחסית לאבטלה ולעוני.

### עבודת הצוות המשותף:

6. בימים אלו פרסם את מסקנותיו צוות עבודה משותף שכלל את משרד האוצר, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה, צוות טיפול במגפות במשרד הבריאות, מכון גרטנר (מכון לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות) וצוות תרחישים ומודלים. עבודת הצוות הוקדשה ליצירת מתווה ליציאה מדורגת של שוק העבודה לאחר הסגר, באופן שיפחית את הסיכון הבריאותי להתפשטות המגפה תוך מקסום התועלות הכלכליות מהקלת המגבלות.
- א. בעבודתו<sup>9</sup> בחן הצוות את המשמעות הכלכלית והחברתיות של המשך הסגר וכן בנה מתודולוגיה על בסיסה נבנו מדדים כלכליים ובריאותיים המשקפים אופטימיזציה בריאותית-כלכלית ליציאה מהסגר. הצוות מיפה את סוגי מקומות העבודה בישראל על פי הסיכון להתפשטות המחלה כתוצאה מחזרה לעבודה בכל אחד מהענפים וכן, על פי תרומתם לתוצר (פיריון, וקישוריות ענפית) ותרומתם לתעסוקה (משתכרים מתחת לשכר החציוני, קשיי נזילות ומספר מועסקים). כמו כן, הצוות ניתח את חשיבותן של מוסדות החינוך בגילאים הצעירים<sup>10</sup> והתחבורה הציבורית ליכולת של המשק לחזור לעבודה.
- ב. מבחינה בריאותית, מנתונים ראשוניים שהוצגו עולה כי מרבית מקומות העבודה תורמים בצורה פחותה יחסית להידבקויות הנצפות בישראל. טענה זו מתחזקת כאשר לוקחים בחשבון צעדי מניעה נוספים שבתי העסק ידרשו לאמץ כגון מדידת חום בכניסה למבנה, עטיית מסכות,

<sup>4</sup> מקור: משרד החינוך

<sup>5</sup> מקור: משרד הרווחה

<sup>6</sup> מקור: משרד הרווחה

<sup>7</sup> מקור: משרד הרווחה

<sup>8</sup> Raphael, Steven, and Rudolf Winter-Ebmer. "Identifying the Effect of Unemployment on Crime." *The Journal of Law & Economics*, vol. 44, no. 1, 2001, pp. 259–283. JSTOR, www.jstor.org/stable/10.1086/320275. Accessed 9 Apr. 2020.

<sup>9</sup> מצורפת כנספח א'

<sup>10</sup> גיל הרך, גנים ובתי ספר יסודיים עד כיתה ג'

צמצום ישיבות, הגברת ההיגיינה והחיתוי ועוד. נתונים אלו גם מעידים כי הציבור אימץ אמצעים של ריחוק חברתי (Social Distancing) שהמשך יישומם יצמצם את הסיכון הבריאותי עם פתיחת מקומות העבודה.

### **המלצות למתווה יציאה מדורג:**

7. בהתאם, אנו מאמצים את כלל המלצות ומסקנות הצוות וקוראים לפעול בהתאם להמלצות הבאות:

#### **א. עקרונות המתווה:**

1. **בשל הפגיעה הנרחבת במשק כתוצאה מהסגר, והסיכון להרחבה לא פרופורציונית שלה ככל שהסגר יתמשך, יש להתחיל בתהליך שחרור הדרגתי של מקומות העבודה בהקדם האפשרי.** יש לייצר מתווה המאפשר חזרה משמעותית של מועסקים לעבודתם, תוך צמצום הפרוטנציאל להתפשטות מחודשת של המגיפה. המתווה צריך להתבסס הן על יעד של שיעור התוצר שהוחזר והן על יעד של מספר המועסקים במשק.
2. **המתווה המדורג צריך למקסם תועלת כלכלית תוך מועור פוטנציאל הסיכון הבריאותי לחזרה לקצב הרבקה גבוה.** בראייה משקית נדרש להתבונן הן על המשך ההתאוששות של התוצר והן על החזרת עובדים רבים למעגל העבודה.
3. **יצירת ודאות למגזר העסקי הינה קריטית** – על מנת לאפשר לעסקים להיערך בהתאם, מבחינה לוגיסטית (העסקת כוח אדם, רכש מלאים, חידוש התקשרויות, ביצוע ההתאמות הנדרשות על מנת לעמוד בהנחיות משרד הבריאות ועוד) ושיווקית. על כן על המתווה להיות מתוכנן וידוע מראש, וקבלת ההחלטות במהלכו צריכה להיות שקופה, מבוססת על נתונים גלויים ככל הניתן ולפי מדדים בריאותיים וכלכליים מדידים המפורסמים לציבור.

#### **ב. בשלב הראשון יש להחזיר את הענפים הבאים:**

1. **החזרת הענפים בעלי פוטנציאל הסיכון הבריאותי הנמוך ביותר, התורמים בצורה הרבה ביותר לתוצר המשקי** – הייטק, פיננסים, משרדים, תעשייה, יבוא ומסחר סיטונאי. יש לייצר הערכה מהו שחרור המגבלות המינימאלי שיאפשר את החזרת הענפים האלו לתפוקה גבוהה. חשוב להדגיש שהיכולת של ענפים אלו לתרום לתוצר תלויה במידה רבה בפעילות של יתר הענפים במשק, מוסדות החינוך בגילאים הרלבנטיים והתחבורה הציבורית.
2. **החזרת ענפים שיש בחזרתם תרומה רבה לצמצום היקף האבטלה וכן בעלי שיעור עובדים גבוה בשכר נמוך** - בשלב הראשון, לצד העובדה כי יש להחזיר לפעולה את הענפים בעלי פוטנציאל הסיכון הבריאותי הנמוך ביותר, יש להחזיר גם את הענפים שבהם יש שיעור עובדים גבוה בשכר נמוך וקושי נזילות חריפים. ענפים אלו חשופים לסיכון גבוה מהשבתה בפעילות לאורך זמן, וכן יש בחזרתם תרומה רבה לצמצום היקף האבטלה במשק בשל מספר המועסקים הרב בהם. בקטגוריה זו שני הענפים שניבו את התועלת הרבה ביותר למשק הם ענפי המסחר והקמעונאות. על אף שצמצום הסיכון להדבקה בעת הפעילות בענפים אלה מורכב יותר, יש חשיבות כלכלית גדולה לחזרתם של ענפים אלו לשגרה – והם כוללים כ- 350 אלף מועסקים שתרומתם לסך התוצר ולפעילות בענפים אחרים רבה. כמו כן, לעסקים אלו יש חשיבות לגידול בצריכה המשקית שגם לה השפעה על הצמיחה, וכן השפעה ניכרת על הייבוא והסיטונאות, שתלויים בהם כחלק משרשרת

הערך, וגם במידה בלתי מבוטלת על התעשייה, שחלקים ממנה מייצרים עבור השוק המקומי והמסחר והקמעונאות מהווה חלק משרשרת הערך שלה.

ג. **הסרה מדורגת של המגבלות על הציבור** - במקביל ליציאה לעבודה יש להוריד באופן הדרגתי גם את המגבלות על הציבור כך שיתאפשר לו לצאת מהבית גם לצורך רכישת מוצרים שאינם מוגדרים כחיוניים. ללא הפחתת המגבלות על הציבור לא ניתן יהיה לפתוח את ענפי המסחר והקמעונאות, שכמור מהווה תנאי בסיסי להגדלת הצריכה הפרטית ודרכה את התוצר. להפחתת המגבלות על הציבור קיימות גם תועלות חברתיות ורווחתיות כפי שתואר בקצרה לעיל.

ד. **יש לוודא המשך העסקתם של עובדים זרים** - העבודה באוויר הפתוח כיום מתקיימת בצורה יחסית סדירה, היא בעלת תרומה גבוהה לתעסוקה ובעלת סיכון נמוך מבחינת התפשטות המחלה. מכיוון שענפים אלו תלויים, בין היתר, בעובדים זרים (לרבות עובדים מהרש"פ), יש לוודא את המשך היכולת להעסיק אותם.

ה. **פרסום מתווה היציאה לציבור לצורך יצירת ודאות למגזר העסקי ולאזרחים** - חשוב לייצר ודאות למגזר העסקי ולפרסם בהקדם האפשרי את מדיניות החזרה לעבודה והצפי לחזרת סוגי מקומות העבודה השונים לפעילות, בכפוף למעקב אחר הנתונים הבריאותיים וציות הציבור למגבלות הבריאותיות. סוגיה זו הינה קריטית לצורך היערכות וקבלת החלטות של הענפים השונים במגזר העסקי כבר בעת זו, החלטות כגון קצב החזרת עובדים לעבודה, רכישת ציוד ומלאי, הערכות פיזית במקומות העבודה ועוד. בנוסף, נדרש לגבש ולפרסם בהקדם הנחיות ברורות לגבי צורת העבודה החדשה במקומות אלו, וכן להיערך לרכישה מאסיבית של ציוד הנדרש לצרכים אלו (מסכות, מדי חום וכדומה).

ו. **מערכות החינוך והתחבורה הציבורית הינן קריטיות לחזרת המשק לפעילות** - לתחבורה הציבורית ולמערכת החינוך בגילאים הצעירים יש חשיבות ליכולת של המשק לחזור לפעילות ויש להחזיר אותם לפעילות באופן מותאם ומדורג תוך צמצום הפוטנציאל להתפשטות מחודשת של המגיפה, ובפרט תוך שימת לב למענה שיינתן במהלך חודשי הקיץ על מנת לייצר יציבות לשוק העבודה ועל מנת לסייע למשק להתאושש.

ז. **שילוב השלטון המקומי** - אנחנו ממליצים לרתום את הרשויות המקומיות לתהליך היציאה מההסגר, עם דגש על ליווי ופיקוח על עסקים ומוסדות חינוך, לוודא שהם עומדים בכללים. הרשויות המקומיות נמצאות במגע מתמיד "עם השטח" ומכירות הכי טוב את הפעילות בתחומן. יש להן כבר היום את הסמכויות הרלוונטיות לפקח על הנ"ל, וצריך לוודא שהן ערוכות ומטפלות בכך.

#### 8. בהמשך למסקנות אלו להלן המלצתנו למתווה מדורג אופרטיבי וצעדים נדרשים:

א. **על משרד הבריאות להוציא הנחיות וכללים** לפיהם יצטרכו מקומות העבודה השונים, מוסדות החינוך והתחבורה הציבורית לפעול:

1. יש להוציא הנחיות אלו בהקדם על מנת שמקומות העבודה ומערכת החינוך יוכלו להיערך.

2. על ההנחיות להיות כאלו שמערכת החינוך ועיקר העסקים יוכלו לקיימם תוך תשומת לב לעסקים קטנים ובינוניים, ועליהם להיכתב תוך שיתוף פעולה מקסימלי עם המגזר העסקי בחלוקה לענפים השונים על מאפייניהם.
  3. מקומות העבודה, העסקים ומוסדות החינוך, יפעלו על פי המתווה המפורט להלן, בכפוף לכך שיוכלו לשמור על הנחיות משרד הבריאות, ובכפוף למעקב בריאותי.
  4. כלל מקומות העבודה יתבקשו להמשיך לאשר עבודה מהבית ככל הניתן.
- ב. **הממשלה תגדיר יעדים ברורים של חזרה לפעילות לפי הפרמטרים הבאים:**

1. **אסטרטגיה ומדדי בריאות** – יש לקבוע אסטרטגיה בריאותית ברורה ומדידה, אשר תתווה מדיניות בעלת מדדים איכותניים, כמותיים ושקופים, הנדרשים לשם מעבר למדרגה הבאה בפתיחת הסגר. בתוך אסטרטגיה זו יש להתייחס לסוגיות כגון היקף בדיקות ליום והאוכלוסייה הנבדקת, סגירת ממוקדת של אזורים בעלי קצב התפשטות גבוה (אזורים אדומים, וזאת אל מול אזורים ירוקים בהם תתאפשר תנועה חופשית יותר) על מנת לאפשר למשק לפעול ביעילות מקסימלית, תחקור ובידוד יעיל ומהיר של נדבקים, הנחיות להתנהלות במרחב (עטיית מסיכות, שימוש בכפפות וכו') ועוד.

כשלושה ימים לפני מעבר משלב לשלב תתבצע בדיקה של מדדים שיסוכמו מראש בין משרד הבריאות למשרד האוצר (כגון קצב ההכפלה בימים של הנדבקים בנרמול כמות הבדיקות או/ו קצב העלייה בכמות המונשמים), והחלטה על השלב הבא תתבצע כדלקמן:

- א. עמידה במדדים – מעבר לשלב המקל הבא.
  - ב. טווח שאינו עומד במדדים אך אינו מסכן בריאותית-הארכת המצב הקיים
  - ג. טווח שאינו עומד במדדים ומסכן בריאותית – הפחתה מדורגת.
- את המדדים יש לקבוע מראש טרם היציאה למתווה המוצע בהסכמה בין משרד האוצר למשרד הבריאות כדי לייצר וודאות והכוונת התנהגות לכלל העסקים במשק.
2. **מדדים כלליים של תוצר ותעסוקה וכן מדדים גלויים** – לצורך מעקב אחר האסטרטגיה הכלכלית. גם את המדדים הללו יש לפרסם לציבור בצורה שקופה, שיבין את הצעדים המבוצעים.
  3. **מגבלות גילאים** – יש לשקול החלת מגבלה גילאית במשותף עם משרד הבריאות.
- ג. **הממשלה תפרסם מתווה ליציאה מהסגר ובהתאם יש לתקן את תקנות שעת החירום כ<sup>1</sup> 1:**
1. **החל מיום ראשון מיד לאחר פסח - 19.4.2020 ובהתאם להנחיות משרד הבריאות:**
1. במקום עבודה יוכלו להגיע 50% מכלל המועסקים בו או 10 עובדים<sup>12</sup>, הגבוה מבניהם.

<sup>11</sup> יש לשקול חלופות המדרגות את פתיחת הענפים גם מבחינה גיאוגרפית וגם מבחינה גילאית. חשוב לשקול את התועלת של הצעות אלו במשותף עם משרד הבריאות.

<sup>12</sup> כלומר שעסק בעל 10 עובדים יוכל להעסיק את כולם בו זמנית.

2. יפתחו החנויות שאינן נמצאות בקניונים ובשווקים, וכן מרכזים מסחריים פתוחים או מקומיים עד 15 חנויות, לרבות משלוחים, וכן יחזרו שירותי האיסוף העצמי בכלל העסקים.
3. לציבור יתאפשר לצאת מהבית גם לצורך רכישות בעסקים הפתוחים ולאיסוף עצמי.
4. מערכות החינוך בגיל הרך ובגילאי הגן, וכן מסגרות החינוך המיוחד, יחזרו לפעילות פיזית תוך התאמה לצמצום הסיכון הבריאותי בקצב התפשטות המגיפה, בין היתר על ידי הקטנת מספר הילדים בכיתה או בגן. המערכות ימשיכו לפעול גם במהלך חודשי הקיץ.
5. היקף התחבורה הציבורית יגדל תוך מיקוד במקומות התעסוקה שנפתחו ובמקרי חירום בלבד.
6. יבוצע פיילוט של הפעלת קניונים, בצורה מצומצמת ב-3 אתרים ברחבי המדינה.

**החל מיום ראשון ה- 3.5.2020, בכפוף למדדים שסוכם בסעיף 8(ב)(1) לעיל, ובהתאם להנחיות משרד הבריאות כפי שייקבעו מעת לעת:**

1. למקום עבודה יוכלו להגיע 85% מכלל המועסקים בו או 10 עובדים<sup>13</sup>, הגבוה מבניהם.
2. ביטול תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.
3. יפתחו כלל החנויות לרבות הקניונים. שאר העסקים ימשיכו לעבוד במתכונת איסוף עצמי.
4. מערכת החינוך בכיתות א' עד ג' תחזור לפעילות פיזית תוך התאמה לצמצום הסיכון הבריאותי להתפשטות המגיפה. הפעילות תמשיך גם בחודשי הקיץ.

**החל מיום ראשון ה- 17.5.2020, בכפוף למדדים שסוכם בסעיף 8(ב)(1) לעיל, ובהתאם להנחיות משרד הבריאות כפי שייקבעו מעת לעת:**

1. למקום עבודה יוכלו להגיע 100% מכלל המועסקים בו.
2. פתיחת השווקים.

**הערות:**

נדרשת עבודה ממשלתית על מנת לגבש אסטרטגיה להמשך פתיחת המשק החל מה-31.5 בנוגע לענפים שטרם נדונו במסמך זה, כגון הסעדה, תרבות ופנאי.  
 ככל השלבים יימשך עידוד העבודה מהבית ויפותח של חלופות משלוח ורכש מקוון מוגבר.

**לסיכום**, אנו סבורים כי אתגר חסר תקדים לפנינו, הן במונחי המדינה והן במונחים עולמיים. האיזון שבין כלכלה, בריאות וחברה מעולם לא היה מורכב יותר. עם זאת, אנו בטוחים כי רק קביעת יעדים ברורים ומדידים, לצד תכנית פעולה מוגדרת אשר מאזנת בין הצדדים השונים, תאפשר לממשלה לנהל סיכונים

<sup>13</sup> כלומר שעסק בעל 10 עובדים יוכל להעסיק את כולם בו זמנית.

ולנקוט בצעדים מדודים אשר יפתחו את המשק בהדרגה ובמהירות גבוהה כל הניתן, לצד שמירה על בריאות הציבור. המשק והציבור הישראלי נמצאים בקרב בלימה מזה כחודש. בנוסף, יש לציין כי עד כה נמדד הנזק הבריאותי הישיר כתוצאה מנגיף הקורונה אך יחד עם זאת, ישנו נזק בריאותי משמעותי עקיף שעלול להיגרם ממשבר כלכלי עמוק ומתמשך, שלא נלקח בחשבון. כעת נדרש להתקדם לפתיחת המשק והחזרת הפעילות הכלכלית בהקדם ובאופן זהיר ומבוקר.

**נספח א' – עבודת הצוות הבין-משרדי למתווה ליציאה מדורגת לשוק העבודה לאחר הסגר**

**אסטרטגיית יציאה: מתווה לחזרה מדורגת לעבודה  
ניתוח כלכלי-בריאותי**

**חברי הצוות**

**מכון גרטנר (מכון לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות)**

**צוות תרחישים ומודלים**

**צט"מ, משרד הבריאות**

**אגף התקציבים, משרד האוצר**

**אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר**

**בנק ישראל**

**המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה**

**משרד הכלכלה**

**ד"ר אורן סתר**

**רקע**

כחלק מההיערכות ליציאה מהסגר והפחתת המגבלות, הוקם צוות בהשתתפות משרד האוצר, בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה, מכון גרטנר (מכון לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות), צוות תרחישים ומודלים וצוות טיפול במגפות במשרד הבריאות. כחלק מעבודתו בחן הצוות את המשמעות הכלכלית והחברתיות של המשך הסגר, בדגש על המשמעות הכלכלית של הפעילות המצומצמת במקומות העבודה השונים, המשמעות הבריאותית של חזרה מדורגת לפי אופי העבודה וכן את חשיבותן של מערכת החינוך והתחבורה הציבורית לפעילות מקומות העבודה. במסגרת עבודה זו מציע הצוות אופטימיזציה כלכלית-בריאותית לתהליך השחרור המדורג מהסגר.

עבודת הצוות התמקדה בחיבור הכלכלי-בריאותי ובאסטרטגיית הטווח הקצר ובהתאם התעלמה מהצעדים התומכים ביציאה מהסגר בתחום הבריאות (בדיקות, בידודים וכדומה) ובהיערכות הנדרשת ליישומם, וכן מהטווח הבינוני-ארוך.

**הסגר מהווה נטל כלכלי חסר תקדים על המשק הישראלי**

כבר עתה מגבלות התנועה בישראל, בדגש על המגבלות על פעילות מקומות העבודה, צפויות להביא את מדינת ישראל לצמיחה השלילית ביותר בתולדותיה. השבתה של 5 שבועות צפויה להביא לפגיעה כוללת בתוצר בהיקף של כ- 88 מיליארד ש"ח (6% תוצר) ולגרעון תקציבי של כ-144 מיליארד ש"ח (10% תוצר). במקביל עומד מספרם של דורשי העבודה על יותר ממיליון (25%) וההערכה היא שיותר מ-400,000 מתוכם יישארו מובטלים גם לאחר תום הסגר, אם הסגר יפתח באופן מהיר. כמו כן, כלכלני בנק ישראל, משרד האוצר וקרן המטבע הבין לאומית מעריכים כי ככל שהשבתה תמשך ותרחב כך יגדל הנזק



ארוך הטווח שייגרם למשק הישראלי, וייפגע קצב ההתאוששות לאחר הסרת המגבלות. הסיבה לכך היא, שמעבר לסף מסוים של הפסקת פעילות, הסיכון שהחברות שנפגעות מהמגבלות יקרוסו פיננסית, או יחליטו להפסיק את פעילותן, גדל באופן חד ובמצב כזה האצת הפעילות במשק תתעכב בשל הצורך ליצור מחדש קשרי עובד-מעביד, לבסס התקשרויות חוזיות ולרכוש או להשמיש ציוד. לצד אלה יידרש טיפול בהתחייבויות הפיננסיות שלא יכובדו. משום כך, הימשכות הסגר מקרבת את ישראל לנקודת אל חזור מבחינת ההשפעה הכלכלית לטווח ארוך של המשבר על הכלכלה.

הפגיעה המקרו כלכלית מתבטאת גם בפגיעה מוחשית בפעילות העסקית בישראל; על פי סקר שנערך בלמ"ס בתאריך 31.3.2020, 42% מהעסקים חוו בשבועות האחרונים ירידה של מעל 50% בהכנסות ועיקר הפגיעה הייתה בעסקים קטנים ובינוניים. בהתאם, נתוני תשלומים באשראי, מעידים על ירידה של 26% בצריכה הפרטית, כאשר ישנה ירידה בהיקפים שונים בכל הענפים במשק למעט ענף המזון. כמו כן, על פי סקר הלמ"ס, ציינו כ-50% מהעסקים שהם ייסגרו אם המצב הקיים יימשך חודש נוסף.

לפי הערכות משרד האוצר ובנק ישראל שלושה שבועות נוספים של סגר יגדילו את הפגיעה בתוצר בכ-37 מיליארד ש"ח (2.5% תוצר) נוספים ויביאו את הגרעון בתקציב המדינה למעל 161 מיליארד ש"ח (11%) תוצר. לחזרה איטית מהסגר יש גם משמעויות קריטיות מבחינת האבטלה, ככל שהחזרה למקומות העבודה תתעכב, מספר העסקים שלא יוכלו להיפתח מחדש יגדל, עסקים נוספים יוציאו עובדים לחל"ת וצפויים מאות אלפי מובטלים נוספים. לאבטלה מתמשכת יש גם השלכות חברתיות חמורות, שכן הפגיעה בהכנסתם של מאות אלפי משקי בית בעלי הכנסות נמוכות ורזרבות פיננסיות מוגבלות עלולה לפגוע בנכונות הציבור לציית למגבלות הבריאותיות הנדרשות להתמודדות עם המגפה, במיוחד לאור התפיסה שסיכוני המחלה אינם מתפלגים באופן אחיד על פני כל הרבדים באוכלוסייה.

מבחינה בריאותית, מנתונים ראשוניים שהוצגו בצוות זה עולה כי מקומות עבודה תורמים בצורה פחותה יחסית להידבקות הנצפות בישראל. טענה זו מתחזקת כאשר לוקחים בחשבון צעדי מניעה נוספים שבתו העסק ידרשו לאמץ כגון עטיית מסכות, צמצום ישיבות, הגברת ההיגיינה והחיתוי ועוד. נתונים אלו גם מעידים כי הציבור אימץ אמצעים של ריחוק חברתי (Social Distancing) שהמשך יישומם יצמצם את נזקי הבריאות עם פתיחת מקומות העבודה.

לסיכום, על מנת לאפשר מרחב נשימה למדינה להמשיך ולהתמודד עם המגיפה, יש לאפשר לחלקים נרחבים של המשק לשוב לפעול תחת קיום של הוראות הבטיחות של משרד הבריאות. לשם כך יש לייצר תכנית סדורה למועדי חזרה לפעילות לענפים השונים על מנת לייצר ודאות וכן, לחדש באופן מבוקר גם את פעולת התשתיות הבסיסיות הנדרשת ליציאה לעבודה: מענה למסגרות לילדים קטנים להורים עובדים ותחבורה ציבורית תומכת תעסוקה. אלו צריכים להוות רכיב מוביל באסטרטגיית היציאה מהסגר. לעמדת הגורמים הכלכליים בצוות זה, נדרש להתחיל להחזיר את המשק לפעילות באופן הדרגתי, בהתאם למתווה שיפורט, מיד לאחר חג הפסח על מנת למנוע קריסה כלכלית ונזק בלתי הפיך.

#### **ניתוח כלכלי-בריאותי של מקומות העבודה – מתווה יציאה**

כדי לאזן בין האלמנטים הכלכליים לאלמנטים הבריאותיים יש למצוא שילוב שמפחית את המגבלות על מקומות העבודה ומאפשר חזרה לשגרה, אך עושה זאת בהדרגה ובצמוד להנחיות בריאותיות, שיאפשרו

למנוע התפשטות מחודשת של המגיפה. לשם כך, הצוות מיפה את סוגי מקומות העבודה השונים בישראל על פי מאפיינים כלכליים-בריאותיים, בהתייחס ליכולת לשמור על היקף הדבקה נמוך ואיתור מהיר של הנדרשים להיכנס לבידוד. בנוסף, ניתח הצוות את החשיבות הכלכלית של החזרת מערכות החינוך והתחבורה הציבורית לפעילות, שכן המגבלות עליהן פוגעות באופן רוחבי ביכולת לחזור לעבודה.

לצורך הניתוח מופו ענפי המשק העסקי בישראל לפי סוגי מקומות העבודה (למשל: עבודה במפעל, עבודה במשרד, עבודה באוויר הפתוח ועוד) מתוך תפיסה לפיה ניתן לאפיין את יחס העלות-תועלת: החשש הבריאותי העולה מצורת עבודה זו מול התועלת הכלכלית בחזרתו של הענף לפעולה.

לצורך הניתוח הצוות השתמש בשני מדדים כלכליים מרכזיים לתרומת הקלת מגבלות הפעילות על הענף: מדד **תרומה לתוצר** ומדד **תרומה לתעסוקה**. במדד התרומה לתוצר נכללו התוצר הישיר, התוצר למועסק ושיעורי הקישוריות הענפית (המעידה על מידת התרומה של הענף לתוצר של ענפים אחרים). במדד התרומה לתעסוקה שוקללו היקף המועסקים בענף ששכרם נמוך מהשכר החציוני במשק והנזילות של כל אחד מהענפים על מנת לשקף את יכולת שרידות הענף לאורך זמן ואת המשמעות הכלכלית של פגיעה במועסקים בו. מדד זה מתואם עם מספר המועסקים בענף מכיוון שלזה מתאם חיובי גבוה עם שיעור המשתכרים שכר נמוך.

הצוות יצר מדד בריאותי המורכב מפרמטרים המשקפים את היכולת לשמור על הכללים הבריאותיים במקום העבודה (כמות מגעים, כמות מגעים עם אנשים אקראיים, מעניק לגיטימיות לתנועה). הפרמטרים הבריאותיים משקפים את הסיכון להידבקות במקום העבודה וכן את ההשפעה של מקום העבודה על התנועה של פרטים נוספים. מדד בריאותי גבוה משמעותו שהענף בטוח יחסית מבחינת סיכוני ההתפשטות, וכן נוח יחסית למעקב ובקרה במקרה של הדבקה.

תחת ההנחה כי הפעילות הכלכלית תמשיך להתנהל לצד מגבלות הנובעות מהיעדים הבריאותיים, נדרש לייצר אופטימיזציה לפעילות המשקית. כלומר, לשחרר את המשק באופן המביא למקסימום את התועלות הכלכלית בהינתן העלויות הנובעות מהמגבלות הבריאותיות. במקרה כזה נכון להסתכל על תרומת הפעילות של מועסק בענף לתוצר, ממנה נגזרות גם הכנסות המדינה ממיסים ויכולתה לממן הוצאות בריאות, רשתות ביטחון סוציאליות, תכניות סיוע ופעילויות אחרות של הממשלה. במילים אחרות, תחת ההנחה שניתן להחזיר לעבודה מספר מוגבל של עובדים, אילו עובדים צפויים לתרום הכי הרבה למשק. תרומה זו משוקפת במדד הכלכלי – **תרומה לתוצר**. לצד זאת, מכיוון שמדובר על סגר כפוי המשפיע על כלל העובדים במשק נדרש גם להתבונן על החוסן של העסקים והמועסקים לשרוד תקופות ארוכות ללא הכנסות עסקיות ועל מספר העובדים החוזרים לעבודה. תרומה זו משוקפת במדד הכלכלי – **תרומה לתעסוקה**. כלומר, האם קיים סיכון לעסק, או למועסק לצאת ממעגל העבודה בשל השבתה ממושכת (בדגש על האוכלוסיות החלשות בשוק העבודה). מעבר לכך, המשק עצמו והחברה בישראל אינם יכולים לשרוד לאורך זמן עם שיעורים גבוהים של מובטלים ועסקים קורסים, ולכן יש לשים דגש גם על האפשרות להחזיר מספר רב של מועסקים לעבודה.

כאשר מסתכלים על הקשר בין התרומה של ענף לתוצר למדד הבריאותי (גרף א') ניתן לראות כי הענפים בעלי התרומה היחסית הרבה ביותר לתוצר הם גם בעלי מדד בריאותי גבוה. כלומר, במונחי כלכלה-בריאות יש תועלת כלכלית גבוהה ועלות בריאותית נמוכה שראוי לנצל. ענפים אלו כוללים את ההייטק, הפיננסים, שירותים עסקיים (דוגמת עורכי דין ורואי חשבון) ואת התעשייה. בפועל ענפים אלו לא נסגרו לחלוטין בתקופה המדוברת אך תפוקתם נפגעה משמעותית. זאת, הן בשל מגבלת התעסוקה שהוטלה עליהם, הן בשל היעדר המסגרות החינוכיות, הן בשל מחסור בתשומות והן בגלל ירידת הביקוש מצד ענפים שפעילותם הושבתה לחלוטין. יותר מכך, ניתוח של הסגר בפועל בענפים אלו מראה כי גם שחרור חלקי של המגבלות על ענפים אלו יאפשר הגדלה משמעותית של התוצר. זאת, מכיוון שענפים אלו הצליחו להרחיב את מידת העבודה מהבית ואת המשמרות במקום העבודה.

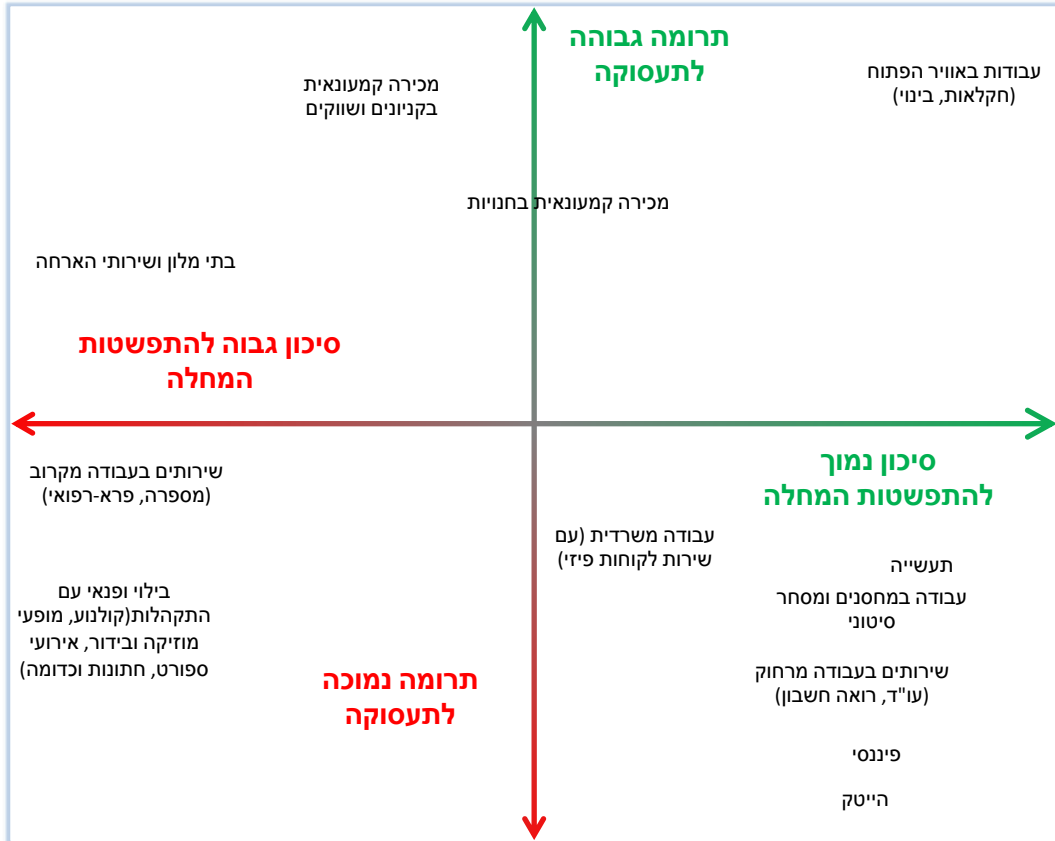
גרף א' – מדד כלכלי (תרומה לתוצר) - בריאותי



מניתוח בגישת התרומה לתעסוקה (גרף ב') עולה כי המתאם בין המדד הכלכלי למדד הבריאותי הוא חלש יותר. ניתן לראות כי בקבוצת הענפים שלהן תרומה גבוהה לתעסוקה ישנם ענפים שנפגעו מאוד מהמגיפה הנוכחית – תיירות ופנאי. ענפים אלו אינם צפויים להתאושש בתקופה הקרובה הן בשל הביקושים הנמוכים והן בשל פוטנציאל ההתפשטות הרב הקיים בהם. בקטגוריה זו שני הענפים שיניבו את התועלת הרבה ביותר למשק הם ענפי המסחר והקמעונאות בחנויות ובקניונים. על אף שהפעילות בענפים אלו מורכבת יותר בריאותית, יש חשיבות כלכלית גדולה לחזרתם של מועסקים אלו לשגרה, בין היתר עקב השפעתם הרבה על הצריכה, וכן על היקפי התעסוקה בישראל, שכן, שני הענפים הללו כוללים כ-350 אלף מועסקים, חלק ניכר מהם בשכר נמוך. מבחינה משקית וחברתית יש חשיבות מכרעת לא רק

לתרומה לתוצר אלא גם לחזרתם למעגל העבודה של מסה גדולה של עובדים ובפרט עובדים הנמצאים בסיכון גבוה להיפלט ממעגל העבודה ולהיקלע לעוני.

גרף ב' – מדד כלכלי (תרומה לתעסוקה) - בריאותי



לסיכום: בשלב הראשון יש לתת קדימות לענפים שלהם חשיבות גדולה לתוצר והסיכון הבריאותי מפעילותם הוא יחסית נמוך וכן לפתוח מחדש ענפים שיש חשש להמשך הישרדותם וליכולת המועסקים בהם להתמודד עם תקופות אבטלה ממושכות. זאת, תוך קביעת כללים להקטנת הסיכון להדבקה. בקטגוריה זו שני הענפים שנייבו את התועלת הרבה ביותר למשק הם ענפי המסחר והקמעונאות בחנויות ובקניונים שנפח התוצר שלהם גדול מאוד בשל ריבוי המועסקים בהם. בראייה משקית נדרש להתבונן הן על המשך התאוששות התוצר באמצעות החזרת הפעילות של עובדים בפריזון גבוה, והן על החזרת עובדים רבים למעגל העבודה, שתרומתם לתוצר ולעמידות החברתית גדולה גם כן.

תרשים א' – תכנית פעולה מדורגת



מלבד מקומות העבודה נבחנו החשיבות של התחבורה הציבורית ומערכת החינוך ליכולת החזרה לשגרת העבודה. מהניתוח עולה כי בממוצע כחמישית מהמועסקים מגיעים לעבודה באמצעות התחבורה הציבורית. גם אם נניח שכמחצית מהם ימצאו פתרון חלופי ויוכלו להגיע למקום העבודה עדיין צפויה פגיעה של כ-10% בתעסוקה בימים בהם התחבורה הציבורית תהיה מושבתת. פגיעה זו צפויה להגדיל משמעותית את אי השוויון ולפגוע באוכלוסיות החלשות שכן אלו הן עיקר האוכלוסיות שמשמשות בתחבורה הציבורית. בנוסף, היעדר תחבורה ציבורית יפגע ככל הנראה גם בהגעת הלקוחות לבתי העסק שייפתחו.

למערכת החינוך חשיבות גדולה ליכולת של המועסקים לחזור למקומות העבודה; ליותר מ-384,000 משקי בית בישראל יש ילדים בגילים 0-9 שלא ניתן להשאיר ללא מסגרת ולצאת לעבודה (מסגרות של הגיל הרך, הגנים וכיתות א'-ג'). כתוצאה מכך אחד מההורים יאלץ להישאר בבית ולא יוכל להגיע למקום העבודה. יתר על כן, במשקי בית בהם הורים עברו לעבוד מהבית, יכולתם לעבוד בצורה יעילה תוך טיפול בילדים מוגבלת מאוד, ומעסיקים ועובדים מעידים על פגיעה משמעותית בפריזון העבודה. ההערכה היא שהפגיעה העקיפה בתוצר היומי (לא כולל תוצר מערכת החינוך עצמה) כתוצאה מסגירת מערכת החינוך תהיה כ-9.4%. יש לציין גם כי ישנה גם פגיעה משמעותית בתעסוקה בענף החינוך, בעיקר בגילאי 0-6 שבהם חלק גדול מהעובדים יצא לחל"ת ולא לחופשה.

במשפחות חד הוריות הפגיעה תהיה חמורה במיוחד ויש חשש כי ההורה יהפוך למובטל בשל הצורך להישאר עם הילדים. כמו כן, צפויה פגיעה בעיקר בנשים שעל פי ניסיון העבר הן אלו שיישארו יותר עם הילדים. על כן מלבד ההשפעות הכלכליות המשמעותיות ישנן השפעות חברתיות שעיקרן הן פגיעה ביכולת הפרנסה של המשפחות החד הוריות, ופגיעה בשיעורי התעסוקה של נשים והגדלת אי השוויון בין נשים לגברים. כמו כן, עולה החשש שהורים שלא יוכלו לוותר על הגעה לעבודה ישלחו את הילדים לסבא ולסבתא שהם אוכלוסייה בסיכון.

## מסקנות והמלצות

- 1. בשל הפגיעה הנרחבת במשק כתוצאה מהסגר, והסיכון להרחבה לא פרופורציונית שלה ככל שהסגר יתמשך, יש להתחיל בתהליך שחרור הדרגתי של מקומות העבודה בהקדם האפשרי.** יש לייצר מתווה המאפשר חזרה משמעותית של מועסקים לעבודתם, תוך צמצום הפוטנציאל להתפשטות מחודשת של המגיפה. המתווה צריך להתבסס הן על יעד של שיעור התוצר שהוחזר והן על יעד של מספר המועסקים. לעמדת הגורמים הכלכליים יש להתחיל בשחרור מיד לאחר חג הפסח על מנת למנוע קריסה כלכלית.
- 2. החזרה לעבודה במתכונת זו מהווה סיכון מבוקר - מנתונים ראשוניים שהוצגו בצוות זה עולה כי מרבית מקומות העבודה תורמים להידבקויות הנצפות בישראל פחות מפעילויות אחרות.** טענה זו מתחזקת כאשר לוקחים בחשבון צעדי מניעה נוספים שבתי העסק ידרשו לאמץ כגון עטיית מסכות, הגבלת מספר עובדים ולקוחות בחלל, צמצום ישיבות, הגברת ההיגיינה והחטיטוי ועוד.

3. **המתווה המדורג צריך למקסם תועלת כלכלית תוך מזעור פוטנציאל הסיכון הבריאותי לחזרה לקצב הרבקה גבוה.** בראייה משקית נדרש להתבונן הן על המשך ההתאוששות של התוצר והן על החזרת עובדים רבים למעגל העבודה.

4. בשלב הראשון יש להחזיר לעבודה את הענפים הבאים:

א. **הענפים בעלי פוטנציאל הסיכון הבריאותי הנמוך ביותר, התורמים בצורה הרבה ביותר לתוצר המשקי – הייטק, פיננסים, משרדים, תעשייה, יבוא ומסחר סטונאי.** יש לייצר הערכה מהו שחרור המגבלות המינימאלי שיאפשר את החזרת הענפים האלו לתפוקה גבוהה. כך לדוגמה עולה כי בענף ההיטק ניתן להתבסס חלקית על עבודה מהבית ועדיין להתקרב לתפוקה מלאה, אך הדבר כרוך בהנהגת הסדרים להשגחה על הילדים מחוץ לבית. כמו כן, חשוב להדגיש שהיכולת של ענפים אלו לתרום לתוצר תלויה במידה רבה בפעילות של יתר הענפים במשק ובמערכת החינוך והתחבורה הציבורית.

ב. **ענפים שיש בחזרתם תרומה רבה לצמצום היקף האבטלה במשק** בשל מספר המועסקים הרב בהם, שבהם יש שיעור עובדים גבוה בשכר נמוך וקשיי נזילות חריפים. ענפים אלו חשופים לסיכון גבוה מהשבתה בפעילות לאורך זמן. בקטגוריה זו שני הענפים שיניבו את התועלת הרבה ביותר למשק הם ענף המסחר והקמעונאות בחנויות וענף המסחר והקמעונאות בקניונים. על אף שצמצום הסיכון להדבקה בעת הפעילות בענפים אלה מורכב יותר, יש חשיבות כלכלית גדולה לחזרתם של ענפים אלו לשגרה – הם כוללים כ-350 אלף מועסקים שתרומתם לסך התוצר ולפעילות בענפים אחרים רבה. כמו כן, לעסקים אלו יש חשיבות לגידול בצריכה המשקית שגם לה השפעה על הצמיחה.

ג. **במקביל ליציאה לעבודה יש למתן באופן הדרגתי גם את המגבלות על הציבור כך שיתאפשר לו לצאת מהבית גם לצורך רכישת מוצרים,** שהופכת אקוטית יותר ככל שהמסחר נשאר סגור לאורך זמן. שחרור מגבלות נדרש כדי לפתוח את ענפי המסחר והקמעונאות ולתמוך בצריכה הפרטית, שהיא מאבני היסוד של הפעילות הכלכלית במשק. הפחתת מגבלות אלה חייבת להיות מלווה בדגש על צעדי הינמעות אישיים, כגון עטיית מסיכות, שמירה על ריחוק חברתי, הגיינה ובניטור ההענות של הציבור.

ד. העבודה באוויר הפתוח כיום מתקיימת בצורה יחסית סדירה, היא בעלת תרומה גבוהה לתעסוקה ובעלת סיכון נמוך מבחינת ההתפשטות. מכיוון שענפים אלו תלויים, בין היתר, בעובדים זרים (לרבות עובדים מהרש"פ), יש לוודא את המשך היכולת להעסיק אותם.

5. **חשוב לייצר ודאות למגזר העסקי ולפרסם בהקדם האפשרי את מדיניות החזרה לעבודה והצפי לחזרת סוגי מקומות העבודה השונים לפעילות,** בכפוף לכך שיתברר כי הציבור נענה והעסקים נענים למגבלות הבריאותיות. סוגיה זו הינה קריטית לצורך ההיערכות וקבלת ההחלטות של הענפים השונים במגזר העסקי כבר בעת זו. בנוסף, נדרש לגבש ולפרסם בהקדם הנחיות ברורות לגבי צורת העבודה החדשה במקומות אלו, וכן להיערך לרכישה מאסיבית של ציוד הנדרש לצרכים אלו (מסכות, מדי חום וכדומה).

6. **הפעלת התחבורה הציבורית ומערכת החינוך בגילים הצעירים חשובות ליכולת של המשק לחזור לפעילות.** יש לבחון כיצד ניתן להחזיר אותן לפעילות באופן מותאם ומדורג תוך צמצום

הפוטנציאל להתפשטות מחודשת של המגיפה, ובפרט תוך שימת לב למענה שיינתן במהלך חודשי הקיץ כדי לייצב את שוק העבודה ולסייע למשק להתאושש.

**7. המערכות צריכות להירתם ליצירת יציבות באפשרות לחזור לעבוד** ולכן נדרש לשמור על ציות מקומות העבודה לכללים לצמצום ההדבקה, כך שיישארו "נקיים". יש לייצר מערכות בקרה (בדיקות ושאלונים) ופיילוטים במקומות העבודה הפעילים כבר בשלב זה על מנת ללמוד בצורה מדויקת על מדיניות ההפעלה המיטבית, ולנטר מקרוב את היקף ההדבקות במקומות העבודה. רצוי מאוד שמתווה השחרור יאפשר גם הוא למידה על מקומות מורכבים יותר כבר בתחילת הדרך.

**8. את חידוש העבודה בענפים המורכבים יותר בריאותית, ניתן גם לדרג על פי אזורי גיאוגרפיים,** כך שמקומות התעסוקה ייפתחו מוקדם יותר באזורים בהם התחלואה נמוכה יותר. באופן כזה, ניתן גם יהיה לבחון שיטות שונות להפחתת סיכוני ההידבקות, ולאמצן לאחר מכן בשאר אזורי הארץ.

**9. מסמך זה התמקד בפעילות המגזר העסקי בישראל.** חשוב לבחון במקביל את חזרת המגזר הציבורי לפעילות רחבה, בדגש על תחומים שמשפיעים על תפקוד המגזר העסקי. בפרט בתחום הבינוי והתשתיות, יש חשיבות לחזרה מהירה לעבודה בהיקפים משמעותיים של וועדות התכנון המחוזיות והארציות וכן של יחידות הרישוי והוועדות המקומיות ברשויות המקומיות.

### נספח א' לדו"ח – מתודולוגית הניתוח הכלכלי

לצורך הניתוח בשלב הראשון הומרו הענפים הכלכליים לפי סדרי הלמ"ס לענפים לפי אופי מקום העבודה (לדוגמה עבודה במשרד עם לקוחות, באוויר פתוח וכדומה). בהתאם נעשה עיבוד לכל נתוני הלמ"ס כך שיתאמו להצגה הענפית. בשלב השני יוצרו שני מדדים כלכליים – מדד תרומה לתוצר ומדד תרומה לתעסוקה

בשלב השני נאספו הנתונים ונבנו המדדים בהתאם למפורט להלן:

1. **מדד תרומה לתוצר:** לצורך ניתוח תרומה לתוצר של הקלת המגבלות וכדי לחשב את המדד,

נעשה שימוש בפרמטרים הבאים -

א. התרומה לתוצר לפי כל ענף -

(1) תרומה לתוצר ל-10 אלפים מועסקים - נותחה התרומה היחסית לענף לפי הפיריון היחסי, כאשר הפיריון נאמד באמצעות השכר הממוצע בענף. כך, אם השכר הממוצע בענף מסוים גבוה יותר מהשכר הממוצע במשק, הפיריון היחסי שלו יהיה גבוה מ-1 ולהפך. לצורך החישוב של התוצר ל-10 אלפים מועסקים, חושב התוצר לעובד בהתבסס על נתוני הלמ"ס של שנת 2019. התרומה לתוצר היא המכפלה של הפיריון היחסי בתוצר לעובד.

(2) תרומה לתוצר של 10% מהמועסקים לחודש - החישוב דומה לחישוב שפורט לעיל אך הוא לוקח בחשבון גם את מספר המועסקים בכל ענף על מנת לנרמל את התוצאה גם לגודל הענף וחיבתו מבחינת היקף המועסקים בו.

ב. רמת הקישוריות של הענף -

באמצעות סקר תשומות תפוקות של הלמ"ס חושב הקשר בין כל ענף לענפים האחרים על פי היקף הקנייה והיקף המכירה לענפים האחרים. המדד משקף את חשיבות כל אחד מהענפים לתוצר של שאר הענפים במשק. מכיוון שהקישוריות משפיעה רק באופן עקיף על התוצר הכנסנו אותה למדד עם מקדם מופחת של 15%.

2. **מדד תרומה לתעסוקה:** לצורך חישוב המדד, השתמשנו בפרמטרים הבאים ביחס שווה-

א. שיעור המועסקים בענף שהם בגילי העבודה העיקריים (מ-25 עד 64) המשתכרים מתחת לחציון המשקי. השיעור משקף את היקף העובדים בענף שיהיה להם יותר קשה להתמודד עם תקופה של אבטלה ממושכת וחשוב להחזיר אותם לעבודה בהקדם.

ב. נזילות הענף - היחס של נכסי החברה להתחייבויות החברה בממוצע לפי כל ענף. ככל שהיחס הזה הוא גבוה יותר, כך החברות בענף פחות ממונפות בממוצע ויותר נזילות. הפרמטר משקף את היכולת של החברות בענף להמשיך לממן הוצאות קבועות ולהחזיר חובות ללא הכנסות.

בשלב השלישי על מנת להפוך את הנתונים שהיו במונחים שונים למדד, חושב ציון תקן Z כדי לתרגם כל אחד מהפרמטרים לציון סטיית תקן בהתפלגות.



בשלב האחרון חושבו הציונים לכל ענף בכל אחד מהמדדים ונבנה אינדקס על מנת לחלק את הענפים ל- 4 קבוצות בכל אחד מהמדדים כאשר ציון גבוה יותר משקף תרומה גבוהה יותר לתוצר או לתעסוקה בהתאם. להלן האינדקס והתוצאות שהתקבלו:

אינדקס	
1 >	■
1 - 0	■
0 - 1-	■
1 <-	■

ממד תרומה לתוצר	ממד תרומה לתעסוקה	ענף
ציון	ציון	תעשייה
3.21	- 0.65	שירותים בעבודה מרחוק (עו"ד, רואה חשבון)
2.11	-3.20	שירותים בעבודה מקרוב (מספרה, פרא-רפואי)
-1.58	0.54	עבודות באוויר הפתוח (חקלאות, בינוי)
0.42	0.98	מכירה קמעונאית בחנויות
- 0.70	2.25	מכירה קמעונאית בקניונים ושווקים
- 0.62	2.23	עבודה משרדית (עם שירות לקוחות פיזי)
0.53	- 0.98	בילוי ופנאי עם התקהלות(קולנוע, מופעי מוזיקה ובידור, אירועי ספורט, חתונות וכדומה)
- 1.64	0.35	בתי מלון ושירותי הארחה
- 1.41	2.51	עבודה במחסנים ומסחר סיוני
0.97	- 0.76	הייטק
4.29	- 3.56	פיננסי
2.00	-1.60	

### נספח ב' לדו"ח: מתודולוגיית הניתוח הרפואי/בריאותי

בניתוח הרפואי/בריאותי התייחסנו לענפי התעסוקה לפי פרמטרים של:

- א. היקף מגעים - "ציון" הכולל בתוכו את מספר המגעים, משכם ואיכותם/סוגם - מידת הקירבה הפיזית, הצורך במגע פיזי.
- ב. היקף המגעים האקראיים (מבקרים, לקוחות, וכו') - אלמנט רלבנטי לקטימת שרשראות הידבקות במקרי התפרצות.
- ג. מידת ההשפעה של חידוש הפעילות בענף על הלגיטימציה להתנער מצעדי הבטיחות - חשש שמא הציבור יראה באישור לסיכון שאוצרת פעילות בענפים שיש בהם אלמנט של בילוי, כאישור לסיכונים שאינם הכרחיים.

ככל שהיקפי המגעים בכלל והאקראיים בפרט נמוכים יותר, וההשלכה הרוחבית של שחרור הענף נמוכה יותר, כך הציון הבריאותי שלו גבוה יותר (כלומר, סיכון נמוך להתפשטות מגיפה). להיפך, ענפים בהם מתקיימים מגעים של מספר רב של אנשים, ביניהם רבים שהם מבקרים/לקוחות, ובעלי נראות רוחבית גבוהה יותר – כך הציון הבריאותי יהיה נמוך יותר.

ההתייחסות היתה לפעילות הענפים השונים כפי שמוכרת לנו עד כה, ובהנחה שעם חידוש הפעילות, הציבור ימשיך לשמור על כללי הריחוק החברתי והמיגון האישי, דהיינו עטיית מסיכות, היגיינה (רחצת ידיים תכופה, עיטוש באופן שאינו מתפזר), מרחק של 2 מטרים מאדם לאדם רוב העת ולעולם לא פחות מכך בזמן בו לא נעטיית מסיכה (למשל בעת אכילה). כמו כן, הנחנו מגבלות של צפיפות מופחתת בחללים השונים.

נדגיש, כי בענפים שבהם יש קשיים שהכללים הללו אינם מספיקים בהם, נכון לנצל את הדחייה בפתחתם על מנת לגבש כללים נוספים, שיהפכו את הענפים לבטוחים יותר. כך תחבורה ציבורית (ניתן לחשוב על חיטוי כלי הרכב, הגבלת מספר הנוסעים, יצירת חציצה בין הנוסעים), מסגרות חינוכיות (קבוצות קטנות משמעותית וקבועות), רפואת שיניים (הכרח במיגון ברמה גבוהה יותר, ניתן לשקול בדיקות קורונה למטופלים סמוך לפני הטיפול).

נעיר, כי קיימת אפשרות לחשיבה נוספת ויצירתית על האופן בו יופעלו הענפים השונים, לצורך הפחתת סיכונים נוספת. אלמנטים שעשויים להיות שימושיים הם, בנוסף לכללי הריחוק החברתי והמיגון האישי, גם מעקב קל יחסית אחר שרשראות הידבקות, ולחילופין הפחתה ניכרת בפעילות מסכנת במהלך פרק זמן סביר רפואית לאחר פעילות מסכנת – למשל בשבוע שאחרי יציאה לחנויות הימנעות מריבוי מגעים.