

דוח מחקר
דצמבר 2021



ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה

איתמר יקיר | גל זהר | רועי קנת - פורטל |

גבריאל גורדון | ניסן אברהם



ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה

דוח מחקר

איתמר יקיר | גל זהר | רועי קנת־פורטל |
גבריאל גורדון | ניסן אברהם

דצמבר 2021

Return of the COVID-Unemployed to Work

Itamar Yakir | Gal Zohar | Roe Kenneth Portal | Gabriel Gordon | Nisan Avraham

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-383-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), לעמותת צורים (ע"ר) ולשירות התעסוקה, 2021

נדפס בישראל, תשפ"ב/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

דוא"ל: orders@idi.org.il

עמותת צורים

גן תעשייה לבון, לבון 2011800

טל': 074-7020123

אתר האינטרנט: <https://zurim.org.il>

שירות התעסוקה

ת"ד 6158, ירושלים 9106101

טל': 077-2718800 או *9687

אתר האינטרנט: www.taasuka.gov.il

דוא"ל: info@ies.gov.il

כל פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

עמותת צורים

עמותת צורים, מיסודו של התעשיין סטף ורטהימר, שמה לה למטרה לקדם את ההכשרה וההשכלה הטכנולוגית ואת החינוך המקצועי והטכנולוגי במדינת ישראל, לצד מטרות נוספות כמו עידוד היזמות, פיתוח הפריפריה וצמצום הפערים באוכלוסייה בישראל. העמותה תומכת ומפעילה את פעילויותיה ומעורבותיה לנוער ולמבוגרים בכל הגילים, וממגוון רמות יכולת והישגים. עמותת צורים מניעה ומקדמת תהליכים בתחומים אלו דרך הפעלת פרויקטים משלה ודרך יצירת שיתופי פעולה תקציביים ומקצועיים עם ארגונים נוספים בעלי מטרות דומות.

עמותת צורים פועלת לקידום נושאים ולהעלאת תחום ההכשרה המקצועית וההשכלה המקצועית-הטכנולוגית על סדר היום הציבורי. העמותה חברה למכון הישראלי לדמוקרטיה למען קידום המלצות שימושיות לקובעי המדיניות בתחום ההכשרה בישראל.

שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הישראלי הוא תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. השירות הוקם בעקבות חתימתה של מדינת ישראל, סמוך להקמתה, על אמנה בינלאומית המחייבת את המדינות החתומות עליה להקים שירות תעסוקה ממלכתי שיעניק שירותי השמה ללא תשלום לעובדים ולמעסיקים כאחד. השירות נתון לפיקוח משרד הכלכלה והתעשייה ומטפל בשנה סדירה בכ־400,000 דורשי עבודה.

הדברים המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה, את עמדת שירות התעסוקה או את עמדת עמותת צורים.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	הקדמה
11	פרק 1. סקירת ממצאים בישראל ובעולם
11	1.1. יציאה מתעסוקה
14	1.2. חזרה לתעסוקה והפגיעה הנובעת מהימצאות ממושכת מחוץ לתעסוקה
18	1.3. ממצאים קודמים על שוק העבודה הישראלי במהלך המשבר
24	1.4. מה חסר ומה עדיין איננו יודעים?
25	פרק 2. ממצאים
25	2.1. סטטיסטיקה תיאורית והשוואה בין מקורות הנתונים
34	2.2. הסתברות ליציאה ולחזרה לתעסוקה
43	2.3. שרידות בשוק העבודה וקצב החזרה לעבודה
51	2.4. דינמיקה תעסוקתית מהיציאה ועד החזרה
60	2.5. השפעת משך השהות מחוץ לתעסוקה על סיכויי החזרה
61	2.6. השפעת תמריצים על החזרה לתעסוקה
73	פרק 3. סיכום
75	פרק 4. המלצות מדיניות
78	נספח א. ממצאים נוספים
88	נספח ב. גיבוש תמונת התעסוקה על בסיס נתוני סקר ועל בסיס נתונים מינהליים
92	נספח ג. נתונים ומתודולוגיה
94	רשימת המקורות

ת ק צ י ר

בדוח מחקר זה נבחנים שיעורי היציאה מתעסוקה ושיעורי החזרה לתעסוקה במהלך משבר הקורונה בשנים 2020-2021. הניתוח מתבסס על נתונים מינהליים של שירות התעסוקה ועל נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והוא מתמקד באוכלוסיית השכירים בגילי העבודה העיקריים. אנו מוצאים ששיעורי היציאה היו גבוהים יותר בקרב נשים ובקרב עובדים ללא השכלה אקדמית. נוסף על כך, שיעור היציאה מתעסוקה ירד עם הגיל. מתוך מי שאיבדו את מקום עבודתם היו שיעורי החזרה לתעסוקה גבוהים יותר בקרב נשים ובקרב בעלי השכלה אקדמית, ואילו שיעורי החזרה לתעסוקה של עובדים ערבים, ובפרט של גברים, נכון לסוף יולי 2021, היו נמוכים במידה ניכרת בהשוואה ליהודים. עוד מצאנו כי משך השהות מחוץ לתעסוקה היה ארוך יותר בקרב ערבים בהשוואה ליהודים, אך דומה בקרב נשים וגברים, ושמשך הזמן מחוץ לתעסוקה עלה עם הגיל. לבסוף, מצאנו עדות לקשר שלילי בין משך הזמן מחוץ לתעסוקה לבין סיכויי החזרה לעבודה, ועדות ישירה להשפעה שלילית של הארכת דמי האבטלה על סיכויי החזרה לעבודה. ממצאי המחקר נבחנים במסגרת הצעות מדיניות הרלוונטיות לאתגרי שוק העבודה בתקופת היציאה מהמשבר, ובראשם חזרה לשיעורי התעסוקה שנצפו ערב המשבר, בפרט בקרב צעירים וקבוצות מיעוט, ובמיוחד בקרב ערבים.

אנו מבקשים להודות לגורמים רבים שתרמו תרומה משמעותית לקידומו של המחקר – לעובדי סמנכ"לות תכנון ומחקר בשירות התעסוקה, ובראשם ד"ר אופיר פינטו, סמנכ"ל מחקר ומדיניות, על שיתוף הפעולה הפורה בהנגשת הנתונים ועל מתן משוב מקצועי; לרמי גראור, מנכ"ל שירות התעסוקה, על התמיכה בשיתוף הפעולה; לפרופ' קרנית פלוג ולדפנה אבירס־ניצן על הערות מצוינות לאורך הדרך; ואחרונים חביבים, לעובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על העזרה הרבה בהעמדת סט הנתונים במהירות וביעילות.

התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020 הביאה למשבר כלכלי חסר תקדים בעוצמתו. בהשוואה למשברים כלכליים אחרים במאה ה־20 ובמאה ה־21, מתייחד משבר זה בשני ממדים עיקריים: ראשית, העיתוי של תחילת המשבר: בעקבות החלתם של צעדי סגר על ידי ממשלות וההימנעות הוולונטרית של האזרחים מצריכת שירותים הכרוכים בקרבה פיזית פרץ המשבר הכלכלי ברוב המדינות המפותחות באותו הזמן, במהלך מרץ 2020. שנית, ברוב המדינות היו מחוללי המשבר דומים מאוד או משותפים: סגירתם של אותם ענפים כלכליים (למשל, תיירות ותרבות), על פי קריטריונים דומים (ריחוק חברתי, חיוניות, היתכנותה של עבודה מרחוק); וצמצום ניכר בתנועה בינלאומית של בני אדם וסחורות. לעומת זאת, ניכר פער משמעותי בהשלכות הכלכליות והחברתיות של המשבר במדינות שונות. מקורו של פער זה בהבדלים במבני השווקים (למשל, ההרכב הענפי), אך גם בהבדלים ניכרים במדיניות הבריאות ובמדיניות הכלכלית שנקטו הממשלות ובמידת הציות של האזרחים להוראות הממשלה.

נקודת הפתיחה של הכלכלה הישראלית בפרוץ המשבר הייתה טובה מכמה בחינות: שיעור אבטלה נמוך ושיעור תעסוקה גבוה, לצד רמה נמוכה יחסית של חוב ציבורי. גם ההרכב הענפי היה בעל ערך חיובי מבחינה זו: קוטנו היחסי של ענף התיירות, שהושבת כליל, לצד גודלם המשמעותי של ענפי הטכנולוגיה העילית, שרובם המשיכו לפעול בהיקף מלא. לאלו יש להוסיף את יתרונותיה המבניים של מערכת הבריאות הישראלית, ובראשם הניהול הריכוזי, לצד אספקה מבוזרת של שירותי בריאות בבתי החולים ובקהילה, שאפשרו לישראל להכיל את ההשלכות של צינת חלקי ההוראות הממשלה, ולנהל במהירות וביעילות את מבצע החיסונים. מנגד עמדו לרעתה של ישראל חוסר היציבות הפוליטית וההתנהלות בתקציב המשכי משנת 2019. נוסף על כך, לנוכח חוסר הניסיון של המערכת הישראלית בשימוש בכלי מדיניות שונים בתחום התעסוקה – ובמיוחד העובדה שכמעט שלא התאפשרה תעסוקה גמישה לאורך המשבר, ולא הופעל מערך הכשרות רחב היקף בין הסגרים ובשלהי המשבר, הועלה ספק בדבר יכולתה של ישראל לצמצם את עוצמת הפגיעה הכלכלית בעסקים ובמשקי בית בתקופת היציאה מן המשבר.

אחת הסוגיות המרכזיות המעסיקות חוקרים וקובעי מדיניות מאז פרוץ המשבר, בישראל וגם במדינות רבות אחרות, היא השונות במידת הפגיעה של המשבר בתעסוקה ובשכר במגזרים חברתיים ובטיפוסים שונים של עובדים. הטרוגניות

הפגיעה משקפת תחילה את המאפיינים המבניים של כלכלת המדינה ערב המשבר, למשל, כמה אנשים ואילו טיפוסים וקבוצות מועסקים בכל ענף (למשל, כמה מהעובדים בכל ענף הם בעלי רמה גבוהה של הון אנושי ספציפי, שההפרדה בינם לבין המעסיק תהיה כרוכה בעלות גבוהה לשני הצדדים). נוסף על כך, שונות זו מושפעת גם מהאפקטיביות של כלי המדיניות שנקטו בתגובה למשבר, וממידת התאמתם למאפיינים הייחודיים של כלכלה. הצבעה על השוני בין הקבוצות במידת הפגיעה וביכולת ההשתקמות, ועל מקורותיו של שוני זה, חיוניים לשם אפיון האתגרים שעומדים בפני המדינה להתמודד בתקופת היציאה מהמשבר, והיא גם חלק מההיערכות למשברים עתידיים – בריאותיים, ביטחוניים ואחרים.

לדוח מחקר זה שלוש מטרות עיקריות. המטרה הראשונה היא לאפיין את האוכלוסייה שהשתלבה מחדש בשוק העבודה עם היחלשות המגפה ופתיחת המשק, כלומר במחצית הראשונה של שנת 2021, ואת האוכלוסייה שנותרה מחוץ לשוק העבודה גם בשלב הזה. המטרה השנייה היא לבחון קשרים אפשריים בין מאפייני השבים ומאפייני הנשארים לבין המדיניות שנקטה בישראל לאורך המשבר. ולבסוף, המטרה השלישית היא להצביע על המדיניות שראוי לבחון כדי להאיץ את ההשתקמות הכלכלית של פרטים ושל משקי בית, וכדי להגביר את העמידות בפני משברים עתידיים.

בדוח ארבעה פרקים: בפרק 1 אנו סוקרים את הממצאים העיקריים מהספרות המחקרית ומפרסומים של גופים רשמיים וממשלתיים, בישראל ובעולם, בנוגע לפיזור הפגיעה של המשבר ולהשתלבות מחדש של מפורטי הקורונה בשוק העבודה, בפרק 2 מובאים הממצאים העיקריים של המחקר, בפרק 3 אנו מציעים סיכום קצר ומסקנות, ובפרק 4 – דנים בכמה הצעות מדיניות הרלוונטיות לטווח הקצר ולטווח הארוך.

סקירת ממצאים בישראל ובעולם

1.1. יציאה מתעסוקה

לאורך המשבר פורסמו מחקרים רבים שעסקו בעוצמת הפגיעה בתעסוקה של קבוצות שונות בחברה. רבים מהדוחות והמאמרים שהתפרסמו בנושא ממרץ 2020 מתמקדים בשני סוגים של ניתוח. הסוג הראשון עניינו אפיון של השפעת המשבר על התעסוקה בחלוקה לענפים ומשלחי יד. בחלק מן הענפים הפגיעה בתעסוקה הייתה דרמטית על רקע ההשבתה המלאה, או הכמעט מלאה, של הפעילות (למשל, בענף התעופה), ועל רקע אופי השירותים שהם מספקים והיותם כרוכים בקרבה פיזית. ענפים אחרים התאפיינו בפגיעה בעוצמה משתנה, בהתאם להרכב משלחי היד בענף, אופי וגודל הפירמות, והיקף השימוש בטכנולוגיות של עבודה מרחוק ערב המשבר ובמהלכו.

הסוג השני של הניתוח עניינו השפעת המשבר על התעסוקה של קבוצות באוכלוסייה, בהתחשב בתכונות ומאפיינים סוציודמוגרפיים וכלכליים שונים. בכמה מקרים שנבחנו הפגיעה הקשה יותר בקבוצת אוכלוסייה מסוימת (למשל, נשים ומיעוטים), או בקבוצה מסוימת של עובדים (למשל, מעוטי השכלה, עובדים צעירים), נבעה במידה רבה מהשיעור היחסי של קבוצת אוכלוסייה זו בענפים הכלכליים שנפגעו יותר. למשל, עצם העובדה ששיעור הגברים בענפים שהושבתו ובענפים שבהם העבודה מהבית מוגבלת גבוה משיעורם בכלל הענפים מעלה את עוצמת הפגיעה ברמת התעסוקה של גברים, בממוצע, כשכל שאר הדברים שווים. נוסף על כך נבחנת בספרות הפגיעה בתעסוקה של קבוצות שונות שלא ניתן ליחסה לשיוכן הענפי. במקרה זה מקור הפער עשוי להיות ההתמיינות של קבוצות שונות למשלחי יד שונים בתוך ענף אחד. בהמשך לכך מזהה "הפגיעה העודפת", כלומר הפערים ברמת התעסוקה בתוך קבוצות של ענפים ומשלחי יד שלא ניתן ליחסם למאפיינים נצפים אחרים, כמו השכלה או ניסיון.

הן לשם אפיון מדויק של השלכות המשבר לנוכח התאוריה הכלכלית, והן לצורכי מדיניות, שני סוגי הממצאים – הפערים הגולמיים והפערים הנקיים בין קבוצות – וההבחנה ביניהם, הם בעלי חשיבות רבה. למשל, אם מזהה בקרב פירמות נטייה

חזקה יותר לפטר מהגרים או מיעוטים, בהשוואה לעובדים מקומיים, הרי שנטייה זו עשויה לנבוע מהעובדה שבעיתות משבר פירמות נוטות לפטר עובדים צעירים ועובדים חדשים, בצירוף העובדה שמהגרים הם לעיתים קרובות צעירים יותר או בעלי ותק תעסוקתי קצר יותר בהשוואה לאוכלוסייה המקומית. ואולם, אם מהגרים מפוטרים בשיעורים גבוהים יותר גם בתוך קבוצות של גיל-השכלה-ניסיון ומשלח יד, הרי שנטייה זו עשויה להעיד על אפליה בשוק העבודה, וממילא מתחדדת החשיבות שבבידוד השפעתם של המאפיינים השונים. בדומה לכך, אם הפגיעה בעובדים צעירים נובעת בעיקר מהשתייכותם לענפים שהושבתו, ואם לעובדים אלו יש יכולת להסתגל במהירות לענפים חדשים, הרי שמצבה של אוכלוסייה זו אינו צריך להיות סיבה לדאגה מנקודת מבטם של קובעי המדיניות. לעומת זאת, הסתמנות של אבטלת צעירים ממושכת מצריכה שימוש בכלי מדיניות מיוחדים הרלוונטיים לעולמם של העובדים הצעירים.

לצד החשיבות של אמידת ההשפעה של תכונה או של מאפיין מסוים, אין להתעלם גם מהפערים הגולמיים, העשויים להיות בעלי השלכות פוליטיות וחברתיות נרחבות. קיטון ניכר בתעסוקה של קבוצות מסוימות בחברה, בחתך אתני, דתי או גאוגרפי, עשוי ליצור אתגר חברתי ופוליטי מיוחד, גם אם קיטון זה מקורו בעיקר בהשתייכות ענפית, וגם אם אין מדובר בקיטון עודף בתוך ענפים. במילים אחרות, עצם העובדה שרמת התעסוקה של קבוצה או של אזור מסוים נפגעת באופן ניכר עשויה ליצור אתגר חברתי ופוליטי ראשון במעלה, גם אם הדבר אינו נובע מאפליה, וגם אם הגורמים לפגיעה הם קשיחים ובלתי ניתנים לשינוי בטווח הקצר.

נזכיר כמה ממצאים מרכזיים מהספרות הרלוונטית. במספר רב של מחקרים תועדה פגיעה מתונה יותר של המשבר בעובדים משכילים, הנוטים לעבוד בענפים ובמשלחי יד שבסבירות גבוהה יותר יוגדרו חיוניים, ענפים התלויים פחות בקרבה פיזית ומאופיינים באפשרויות נרחבות יותר לעבוד מרחוק. צעירים, על פי רוב, נפגעים במידה רבה יותר משום שהם בממוצע משכילים פחות, משום שהם נוטים יותר להיות מועסקים בענפים שהושבתו לאורך זמן (פנאי, תרבות ותיירות), ומשום שהם בעלי ותק מועט יותר בפירמות שבהן הועסקו ערב המשבר (Casarico and Lattanzio, 2020).

המחקר הנרחב שנערך בנוגע למידת ההיתכנות של עבודה מהבית, העלה כי נשים ובעלי השכלה אקדמית מאיישים בשיעור גבוה יותר משרות שאפשר

לבצען מהבית, ולכן קבוצות אלו צריכות היו להיפגע פחות מהמשבר (Hatayama, Viollaz, and Winkler, 2020). ואכן, עובדים משכילים נפגעו פחות בהשוואה לעובדים לא משכילים. עם זאת, במדינות רבות תועדה פגיעה נרחבת יותר בתעסוקת נשים, אם כי בעיקר במשלחי יד ובעיסוקים שאי אפשר לבצעם מרחוק. עובדה זו הוסברה, בין היתר, על רקע סגירת מוסדות החינוך, שהצטרפה לנטל הרב יותר המוטל על נשים, ברוב המדינות, בתחום הטיפול בילדים (Titan et al., 2020). הניגוד בין שני כיוונים אלו – השכיחות הגבוהה יותר של נשים במשרות שניתן לבצען מרחוק, מצד אחד, והמרכזיות של מוסדות החינוך במשבר, מצד שני – עשוי להסביר את הממצאים המגוונים בין מדינות ובתוכן, לאורך זמן. כך, למשל, נשים בבריטניה נפגעו פחות מגברים מבחינת היקף המשרה, ובמידה שווה לגברים מבחינת שיעור התעסוקה (Hupkau and Petrongolo, 2020). נשים בארצות הברית נפגעו יותר בשלבים המוקדמים של המשבר, אך פער זה הצטמצם בהמשך (Lee, Park, and Shin, 2020). ממצא זה עקבי ותואם את ההסתגלות ההדרגתית של פירמות וענפים לעבודה מרחוק, וגם את השינויים שערכו מערכות חינוך במהלך המשבר. כך, נמצא כי הקיטון בתעסוקה בארצות הברית היה גבוה במיוחד בקרב אימהות צעירות (Fabrizio, Gomes, and Tavares, 2020). ביפן תועדה פגיעה נרחבת יותר בתעסוקת נשים, וזו הוסברה על רקע השיוך הענפי ואופן ההעסקה הנפוצים בקרב נשים, ובפרט על רקע העובדה ששיעור הנשים ביפן המאיישות משרות שיש בהן קביעות וחוזים לטווח ארוך נמוך יותר בהשוואה לגברים (Kikuchi, Kitao, and Mikoshiha, 2021). באיטליה נמצא שלאחר פיקוח על המשתנים הרלוונטיים, נשים לא נפגעו קשה יותר מגברים (Casarico and Lattanzio, 2020).

אשר לקבוצות מיעוט, בארצות הברית תועדה פגיעה נרחבת יותר בשחורים ובהיספאנים בהשוואה ללבנים ולאסיאתיים, וזו יוחסה בראש ובראשונה לשכיחות של קבוצות אלו במשלחי יד ובענפים כלכליים שעבודה מרחוק בהם מוגבלת (Almagro and Orane-Hutchinson, 2020; Hershbein and Holzer, 2020). במחקר אחר נמצא שהפגיעה בתעסוקתן של קבוצות מיעוט בארצות הברית נותרה קשה יותר בהשוואה ללבנים, גם לאחר התחשבות בשיוך לענפים (Montenovo et al., 2020).

1.2 חזרה לתעסוקה והפגיעה הנובעת מהימצאות ממושכת מחוץ לתעסוקה

אפשר להצביע על שלושה מנגנונים עיקריים העשויים להסביר את הפערים בין קבוצות האוכלוסייה באופן החזרה לתעסוקה ובקצבה.

ראשית, הבדלים בהשתייכות ובהתמיינות של עובדים למקצועות ולענפים ערב המשבר ובשלב החזרה לעבודה. כך, למשל, אפשר שהמשבר פגע קשה יותר בתעסוקה של קבוצת משנה אחת (למשל, העובדים הצעירים ביותר), ובדיוק משום כך קצב ההשתקמות הממוצע של קבוצת המשנה השנייה (למשל, המבוגרים ביותר) יהיה איטי יותר, שכן מי מחברי קבוצה זו שיצאו מתעסוקה הם החלשים או הפגיעים יותר בקבוצה זו (negative selection).

שנית, משך הזמן מחוץ לתעסוקה עשוי להביא לפגיעה בסיכויי ההשתלבות מחדש בשל שחיקת הזיקה בין העובד לבין מקום העבודה (Hall and Kudlyak, 2020). לעובדים צעירים ולעובדים מעוטי ניסיון זיקה נמוכה יחסית למשרותיהם משום שלעובדים אלו יש בממוצע פחות מיומנויות שהן ייחודיות לפירמה (הון אנושי ספציפי), ולכן גם קל יותר לפירמות למצוא להם מחליפים. לכך אפשר להוסיף את האפשרות שגם מבחינה רגשית בין־אישית תחושת המחויבות של מעסיקים כלפי עובדים ותיקים גבוהה יותר.

שלישית, שחיקת הזיקה לשוק העבודה בכלל, בין השאר על רקע שחיקה כללית בהון האנושי ("מחסור בתרגול")¹, או בשל פגיעה בכישורים רכים, למשל, הרגלי עבודה, או היחלשות של קשרים חברתיים שהם בעלי חשיבות במציאת עבודה (שירות התעסוקה, אוגוסט 2020; Dosi et al., 2018; Boyce et al., 2015). דוגמה נוספת גלומה באפשרות שבעיני מעסיקים תקופת אבטלה ארוכה תהווה איתות שלילי לגבי האטרקטיביות של מחפשי עבודה (Van Bell et al., 2018).

ממצאי מחקרים בנושא חזרה לתעסוקה שפורסמו לאורך המשבר מספקים עדות למנגנונים אלו. אפיון החזרה לעבודה נבחן כבר בשלב המוקדם של

1 אפשר לחשוב, למשל, על המצב שבו העובדים שמגיעים לעבודה בפירמה ממשכים לפתח ידע ומיומנות כלליים וספציפיים לפירמה, בעוד שהעובדים שבחופשה אינם שותפים להתקדמות זו ונותרים מאחור.

המשבר: במהלך חודש מאי 2020. מניתוח זה עולה כי החזרה לעבודה בארצות הברית במאי הייתה פרופורציונלית ליציאה מעבודה באפריל, כלומר, ענפים או קבוצות עובדים שנפגעו במידה הרבה ביותר היו גם מי ששיעור החזרה בקרבם היה הנרחב ביותר (Montenovo et al., 2020). היוצאים מכלל זה היו עובדים שחורים, שהיחס בין שיעור החזרה לתעסוקה לבין שיעור היציאה מתעסוקה בקרבם היה נמוך בהשוואה לנתון המקביל בקרב קבוצות אחרות.

גם Cheng ואח' (2020) חקרו את הפרופורציונליות בחזרה לעבודה של קבוצות שונות בארצות הברית במהלך מאי 2020. הם בחנו גם את הזיקה בין עובדים למעסיקים, ומצאו כי רוב העובדים שחזרו לתעסוקה חזרו אל המעסיק האחרון; וכי שיעור החזרה קטן ככל שהתארך משך הזמן ממועד היציאה מעבודה. המחברים מסיקים כי שימור הזיקה בין העובד למעסיק האחרון אפשרי, ולכן גם מומלץ, לכל הפחות בטווח הקצר, משום שקל יותר לפירמות לחזור לפעילות במהירות על בסיס העובדים הקיימים. לעומת זאת, בטווחי זמן ארוכים יותר, חלק גדול יותר מן הפירמות עשויות להיסגר או לשנות את אופי העבודה שלהן, והזיקה בין עובדים למעסיקים נחלשת. במצב זה נדרש שידוך מחדש בהיקף נרחב יותר בין עובדים למשרות, שהוא מאתגר במיוחד כשהדברים אמורים בקבוצות מסוימות של עובדים שגם נפגעו קשה יותר במשבר, ובראשן שחורים, היספאנים, הצעירים יותר והמבוגרים ביותר. קבוצות אלו חוו תנודתיות תעסוקתית רבה יותר במשבר זה, כמו במשברים קודמים.

בארצות הברית תועד גם פער בין קבוצות הכנסה שונות במידת הפגיעה בתעסוקה. Chetty ואח' (2020) מצאו כי שני רביעוני ההכנסות העליונים בארצות הברית נפגעו פחות (ירידה של 14% ו-20% בתעסוקה עבור הרביעון העליון והשני בהתאמה), ולקראת סוף שנת 2020 חזרו לרמת תעסוקה זהה כמעט לזו של תחילת המשבר. שני הרביעונים הנמוכים, לעומת זאת, ובייחוד התחתון, נפגעו פגיעה קשה (ירידה של 27% ברביעון ההכנסה השלישי ו-37% בתחתון), והתאוששו במידה חלקית בלבד עד סוף שנת 2020. רמת התעסוקה בקרב קבוצות אלו הייתה רק 92% מהיקפה טרום המשבר, ברביעון השני, ו-80% בקרב הרביעון התחתון של ההכנסות.

אם כן, אופיו הייחודי של המשבר הזה (השבתה מלאה או נרחבת של ענפים שלמים) הביא להשלכות חמורות יותר ככל שהתארך. Hall and Kudlyak (2020) מציעים להבחין בין recall unemployment, כלומר אבטלה הנובעת בעיקרה ממגבלות (חוקיות) על הגעה לעבודה, ולכן שיעורה צפוי לכאורה להתכווץ במהירות

כשהגבלות יסורו, לבין jobless unemployment, אבטלה שבה ניכר גם קיטון משמעותי בהיקף המשרות הפנויות – תולדה של השינויים המתרחשים בשווקים עצמם (למשל, שינוי בביקוש למוצרים ושירותים מסוימים). במצב זה היציאה הצפויה מהמשבר הדרגתית יותר. משבר הקורונה התייחד בכך שחלק גדול מן המובטלים השתייכו לסוג הראשון והקל יותר של אבטלה – לפחות בשלבים המוקדמים יותר של המשבר. עם זאת, הימשכות המשבר הגדילה את חלקה של הקבוצה שסבלה מ־jobless unemployment, בשל קריסת עסקים שהמגבלות הממושכות הביאה לסגירתם. במועד כתיבת שורות אלה השאלות "האם הפעם זה שונה?" ו"האם התמשכות המשבר אכן הביאה לגידול עמוק ומתמשך בחלקם של המובטלים מהסוג השני?", עדיין לא קיבלו תשובה מלאה וברורה, בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות. עם זאת, פרק הזמן שעבר מפרוץ המשבר והידע המחקרי העשיר שנצבר בישראל ובעולם בעניין תוואי התעסוקה והאבטלה של קבוצות שונות, מאפשרים להרכיב תמונה מפורטת למדי ובעלת ערך לשם אפיון האתגרים המרכזיים בשוק העבודה בתקופת היציאה מהמשבר.

לוח 1

ממצאים נבחרים על פיזור הפגיעה במדינות המפותחות

תוצאות (פגיעה עודפת מסומנת +)*	משחנה תוצאה	מדינה ותקופה	המקור
צעירים, עובדים זמניים ובעלי מיומנות נמוכות (+) נשים (=)	אובדן משרה	איטליה, מרץ מאי 2020	Casarico and Lattanzio, 2020
אימהות לילדים קטנים (+), ובהן לא משכילות (+) ושחורות (+)	תעסוקה בזמן המשבר	ארה"ב, דצמבר 2020	Fabrizio, Gomes, and Tavares, 2020
שחורים (+) היספאנים (+) תחומי הבידור וההארחה (+) בעלי הכנסה נמוכה (+) נשים (-) משכילים (-)	אבטלה (ללא חל"ח)	ארה"ב, דצמבר 2020	Hershbein and Holzer, 2020





תוצאות (פגיעה עודפת מסומנת +)*	משחנה תוצאה	מדינה ותקופה	המקור
עובדים עם זיקה למעסיק (-)	אבטלה	ארה"ב, מאי 2020	Cheng et al., 2020
שחורים (+)	תעסוקה	ארה"ב, מאי 2020	Montenovo et al., 2020
נשים (=) משכילים (=) צעירים (=) שחורים (+)	תעסוקה	ארה"ב, נובמבר 2020	Lee, Park, and Shin, 2020
נשים (+)	תעסוקה	בינלאומי, רבעון שני 2020	Titan et al., 2020
נשים (-)	היקף משרה ושכר	בריטניה, יוני 2020	Hupkau and Petrongolo, 2020
נשים (=)	תעסוקה		
צעירים (+) בעלי מיומנויות נמוכות (+) נשים (-)	אבטלה והשתתפות בשוק העבודה	המדינות המפותחות, דצמבר 2020	IMF, 2021
נשים (+) בעלי מיומנויות נמוכות (+) עובדים זמניים או עצמאים (+)	תעסוקה ורווחה	יפן, יוני 2020	Kikuchi, Kitao, and Mikoshiba, 2021
צעירים (+) בעלי חוזי עבודה זמניים (+) משכילים (-)	אבטלה	פורטוגל, אוגוסט 2020	Nunes et al., 2021

* "פגיעה עודפת" מסומנת כדי לשמור על עקביות בין משחני התוצאה. כך, קבוצה המאופיינת בשיעורי אבטלה גבוהים יותר, או בשיעורי תעסוקה נמוכים יותר, בהשוואה לממוצע במדינה חסומן כמי שחוותה פגיעה עודפת.

1.3 ממצאים קודמים על שוק העבודה הישראלי במהלך המשבר

כמה סקירות וניתוחים של המצב בישראל שפורסמו לאורך המשבר מעלים תמונה הדומה בקווים כלליים לתמונה המקבילה ברבות מהמדינות המפותחות. עובדים משכילים נפגעו פחות, צעירים, נשים וקבוצות מיעוט, ובכלל זה חרדים וערבים, נפגעו יותר. עם זאת, ניתוח מעמיק של המצב, ובמיוחד כשלב ראשון לדיון במדיניות, תלוי בפירוק המגמות בשוק העבודה למרכיבים קטנים יותר.

פירוק לגורמים מעין זה נוגע קודם כול לניתוח המגמות בקרב קבוצות משנה שונות, למשל, נשים ערביות צעירות; גברים חרדים משכילים, וכך הלאה. נוסף על כך, ממצאי הניתוח תלויים בבחירה של משתני תוצאה רלוונטיים (שיעור תעסוקה, אייטעסוקה, אבטלה רחבה או אבטלה צרה). ולבסוף, נודעת חשיבות רבה לבחירת תקופת הייחוס (שנה מול שנה, סגר מול סגר) וקבוצת הייחוס (כלל המועסקים בנקודת המוצא, כלל המשתתפים, וכך הלאה). מגוון הפרסומים בנושא בישראל נבדלים זה מזה בשלושה ממדים אלו, והרכבת התמונה המלאה מתאפשרת על בסיס החלוקות שבחרו כל אחד מהגופים המנתחים.

כאמור, בשני חתכים – גיל והשכלה – התמונה בישראל דומה לתמונה המקבילה במדינות מפותחות אחרות, וגם עקבית למדי כשמובאים בחשבון משתני תוצאה שונים ותקופות ייחוס שונות. בשני חתכים אחרים – מגדר וקבוצת אוכלוסייה – התמונה מורכבת יותר וכוללת כמה התפתחויות חשובות, שחלקן ייחודיות למקרה הישראלי.

ראשית, בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה תועדה פגיעה משמעותית, הן במונחי תעסוקה הן במונחי אבטלה, בקרב האוכלוסייה החרדית, בפרט בקרב גברים, ובקרב האוכלוסייה הערבית, במיוחד בשלבים המוקדמים של המשבר (זונטג, אפשטיין ווייס, 2020; זרוע העבודה, 2021). בתחילת המשבר נרשמה פגיעה קשה במיוחד בתעסוקת גברים ערבים צעירים (שירות התעסוקה, דצמבר 2020). בחינה של התקופות המאוחרות יותר העלתה שערבים בישראל, בדומה לשחורים בארצות הברית, חזרו לתעסוקה בשיעורים נמוכים יותר בהשוואה ליהודים (הביטוח הלאומי, מרץ 2021). בחלוקה לקבוצות משנה זוהתה פגיעה קשה במיוחד באוכלוסייה הערבית בנגב ובמזרח ירושלים (אברהם, 2021).

בחתך מגדרי עולים כמה ממצאים חשובים בחלוקה לקבוצות משנה ובהתחשב בשיוך הענפי. בהשוואה לגברים, הירידה בשיעור התעסוקה של נשים בגיל העבודה העיקרי (25-64) במהלך החודשים מרץ-דצמבר 2020 – בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2019 – הייתה מצומצמת יותר בנקודות אחוז, אך נרחבת יותר יחסית לרמת המוצא. עוד נמצא כי פער התעסוקה הגולמי, בנקודות אחוז, לטובת הנשים, מתהפך לרעתן אם מובא בחשבון השיוך הענפי והמקצועי, כלומר בתוך אותו ענף ובאותו משלח יד נשים נפגעו יותר מגברים (בנק ישראל, 2021). ניתוח מקביל מצביע על מגמה דומה בקרב כלל האוכלוסייה (בני 15 ומעלה) לאורך שנת 2020 בהשוואה לינואר באותה השנה, ומוצא שעיקר הפער הורגש במהלך הסגר הראשון, סביב חודש אפריל, ונסגר אחר כך. נוסף על כך, מתוך המועסקים בגיל ההורות לא נמצא פער מתמשך בין נשים לגברים בשיעורי התעסוקה בקרב עובדים ללא ילדים; אך ניכר פער לרעת אימהות לילדים קטנים, בהשוואה לאבות לילדים קטנים, בשני הסגרים הראשונים; ובמהלך הסגר הראשון בלבד, ניכר פער לרעת אימהות לילדים גדולים (הכלכלנית הראשית, 2021). בניתוח של כל התקופה, ממרץ 2020 ועד מרץ 2021, נמצא כי הפגיעה בתעסוקת נשים הייתה קשה יותר במהלך הסגרים ודומה לפגיעה בתעסוקת גברים בתקופות שבין הסגרים (שירות התעסוקה, דצמבר 2020; פלוג ואח', 2021).

שיעורי האבטלה הרחבה בקרב נשים היו גבוהים בכך-11 נקודות אחוז מהשיעור המקביל בקרב גברים, אך בעיקר בתקופות הסגרים (זונטג, אפשטיין ווייס, 2020). פער בשיעור האבטלה בין נשים לגברים בתוך קבוצות אוכלוסייה שונות תועד גם בפרסומי הכלכלנית הראשית וגם במחקרי זרוע העבודה (זרוע העבודה, 2021).

בחתך הגיל נמצאו שיעורי אבטלה גבוהים יותר בקבוצות הגיל הצעירות, ובמיוחד שיעורים גבוהים יותר של אבטלה בגין פיטורין ולא במסגרת חל"ת. אבטלת הצעירים בלטה גם בתקופות הסגרים וגם ביניהם (פלוג ואח', 2021). ממצא זה עקבי עם הזיקה הנמוכה יותר, בממוצע, של עובדים צעירים לפירמות, ובמיוחד עם הנטייה של מעסיקים לצמצם את מצבת העובדים על בסיס העובדים שהצטרפו לפירמה מאוחר יותר.

לבסוף נציין את משקלם של המאפיינים התעסוקתיים של הפרטים ואת ההיסטוריה התעסוקתית שלהם. מבחינה זו מצבם של שכירים היה על פי רוב טוב מזה של העצמאים, במיוחד בתקופת הסגרים (פלוג ואח', 2021), ומצבם של עובדי המגזר הציבורי ומי שהיו מועסקים במשרה מלאה ערב המשבר, היה טוב ממצבם של עובדי המגזר הפרטי ושל המועסקים במשרה חלקית, בהתאמה (זונטג, אפשטיין ווייס, 2020).

לוח 2

ממצאים נבחרים על פיזור הפגיעה ואופן ההשתקמות בישראל

השכלה	מגדר	מקור והתוצאות הנבחרות
פגיעה קלה יותר בשכרם של משכילים ביחס לפגיעה בשכרם של לא־משכילים.	פגיעה בחעסוקת נשים בזמן הסגרים, אך פגיעה במידה דומה בגברים ונשים בין הסגרים.	פלוג ואח'י, 2021 (העסוקה ושכר לאורך המשבר)
משכילים נפגעו פחות, גם בנקודות אחוז וגם בהשוואה לרמת הבסיס.	פגיעה קלה מעט יותר בתעסוקת נשים ביחס לתקופה המקבילה (בנקודות אחוז, אם כי יחסית לרמת הבסיס גבוהה יותר). פגיעה שונה במגזרים חברתיים שונים.	בנק ישראל, 2021 (שיעור התעסוקה בגיל העבודה העיקרי, מרץ-דצמבר 2020 בהשוואה ל-2019)
	פגיעה גולמית נמוכה יותר בקרב נשים, נעשית גבוהה יותר לאחר התחשבות בענף.	
	בפיקוח על מאפיינים תעסוקתיים ודמוגרפיים, הסיכוי של נשים לחזור לשוק העבודה לאחר אבטלה בשנת 2020 היה גבוה מזה של גברים, והסיכוי שלהן לסבול מהיעדרות או אבטלה של מעל 27 שבועות לאורך השנה היה קטן יותר.	בנק ישראל, 2021 (השתלבות מובטלים חזרה בשוק התעסוקה)
פערים של יותר מ־20 נקודות אחוז בין אקדמאים לעובדים ללא תעודת בגרות בסגר הראשון, ושל כמעט 15 נקודות אחוז בסגר השני.	אבטלת נשים גבוהה במיוחד במהלך הסגרים, ונמוכה יותר ביניהם.	וייס, 2021 (אבטלה לאורך המשבר, ינואר-אוקטובר 2020 בהשוואה ל-2019)

מאפיינים תעסוקתיים	גיל	מיעוטים
פגיעה קשה יותר בעצמאים בזמן הסגרים, וקלה יותר או דומה בין הסגרים.	פגיעה קשה יותר בצעירים (25-34) ובעובדים לקראת גיל הפרישה (55-64). פגיעה קשה יותר בשכרם של צעירים מאוד (18-24).	פגיעה קשה יותר בחרדים. פגיעה קשה יותר בערבים בסגר הראשון, שהתמתנה עם הזמן. פגיעה קשה יותר בעשירונים נמוכים.
	צעירים נפגעו יותר (מונטוני).	בנקודות אחוז פגיעה דומה; פגיעה קשה יותר במיעוטים: חרדים וערבים, יחסית לרמת הבסיס.
נעדרי קורונה נהנו מסיכוי גבוה בהרבה לחזור לשוק העבודה ולהימנע מהיעדרות מעבודה של מעל 27 שבועות ביחס לשאר המובטלים.	בפיקוח על מאפיינים תעסוקתיים ודמוגרפיים, הסיכוי של בני 25-34 לחזור לשוק העבודה לאחר אבטלה בשנת 2020 היה נמוך מהסיכוי של שאר הקבוצות בגיל העבודה, והסיכוי של בני 54-65 להיעדרות של מעל 27 שבועות היה נמוך יותר.	
שיעור הלא-מועסקים ביוני 2020 היה גבוה יותר בקרב מי שביוני 2019 עבדו במגזר העסקי ובקרב בעובדים במשרה חלקית.	פגיעה קשה יותר בעובדים צעירים (18-29) ובעובדים בגיל הפרישה (64-74). בקרב מבוגרים (+65) אבטלה גבוהה במיוחד בתחילת המשבר; בהמשך גבוהה במיוחד בקרב צעירים.	פגיעה קשה יותר בחרדים ובערבים; בקרב חרדים, שיעורי אבטלה גבוהים במיוחד של גברים.





השכלה	מגדר	מקור והתוצאות הנבחנות
הגידול באבטלה נרחב יותר ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר (אוגוסט 2020 בהשוואה לאוגוסט 2019).	שיעור אבטלת נשים גבוה ב־11 נקודות אחוז בסגר הראשון וב־7 נקודות אחוז בסגר השני, אך לא בשאר הזמן.	זרוע העבודה, 2021 (אבטלה ותעסוקה באפריל ובאוגוסט 2020 בהשוואה ל־2019)
במהלך הסגר הראשון נשים הושבתו בשיעורים גבוהים יותר מגברים, אך הפערים הצטמצמו בסגר השני, ובין הסגרים נשים חזרו לעבודה בשיעורים גבוהים יותר מגברים. בסיכומה של השנה הפערים המגדריים בתעסוקה לא התרחבו.	כבר בשלבים המוקדמים של המשבר (מאי 2020 בהשוואה למרץ־אפריל) היו שיעורי היציאה מעבודה ושיעורי החזרה לעבודה של נשים גבוהים יותר, ביחס לגברים.	הכלכלנית הראשית, 2021 (פערים מגדריים בשוק העבודה במשבר הקורונה) עופרי, 2020; עופרי וזוהר, 2020; אברהם, 2021 (מצבן של אוכלוסיות שונות בחודשים הראשונים של המשבר)
משבר הקורונה פגע בעיקר בבעלי מיומנויות דיגיטליות בסיסיות.	בסיכום שלושה רביעונים נשמרת התוצאה המוקדמת. נשים יצאו יותר משוק העבודה, אך גם חזרו אליו יותר בהשוואה לגברים.	שירות התעסוקה, דצמבר 2020
לאחר שיצאו לאבטלה בשיעורים גבוהים, נשים גם חזרו לעבודה בשיעורים גבוהים משל גברים בחודשים פברואר-מרץ.		הביטוח הלאומי, מרץ 2021

מיעוטים	גיל	מאפיינים תעסוקתיים
שיעורי אבטלה גבוהים בקרב חרדים, במיוחד גברים; ובקרב ערבים - דומים לרמת האבטלה בקרב יהודים לא-חרדים או נמוכים ממנה.	בגיל העבודה העיקרי, שיעור אבטלה אחיד בקרב קבוצות הגיל באפריל 2020; ושיעור גבוה יותר בקרב צעירים באוגוסט 2020.	
פגיעה קשה במיוחד בגברים ערבים צעירים בחודשים מרץ-אפריל 2020.	באפריל 2020 ניכרה עלייה בשיעור הצעירים שנרשמו בשירות התעסוקה ביחס לחלקם בשנה רגילה. הצעירים ביותר (עד גיל 24) גם חזרו לעבודה בשיעור נמוך משאר קבוצות הגיל.	
שיעור החוזרים לעבודה בקרב ערבים ברבעון האחרון של השנה נשחק ביחס לרביעון השלישי.	שיעור החזרה לעבודה מתוך היוצאים ממנה היה נמוך יותר בקרב המבוגרים (+55) ובקרב צעירים (עד 24).	
שיעור הצעירים מבין מקבלי הבטחת הכנסה עלה במהלך הסגרים.		
ערבים חזרו לתעסוקה בחודשים פברואר-מרץ בשיעור נמוך ביחס לחלקם בקרב מקבלי דמי אבטלה בחודשים.	בני 25-44 חזרו לתעסוקה בחודשים פברואר-מרץ בשיעור נמוך ביחס לחלקם בקרב מקבלי דמי אבטלה באותם החודשים.	
דמי אבטלה באותם החודשים.		

1.4 מה חסר ומה עדיין איננו יודעים?

על רקע הממצאים שנסקרו, התרומה העיקרית של דוח זה היא אפיון הדינמיקה לאורך המשבר. בעוד שהשוואת נתוני חתך מאפשרת להעריך את מצב שוק העבודה, ניתוח המבוסס על נתוני פאנל מאפשר להתמקד במצבם של הפרטים. הפער בין שני ההקשרים נובע קודם כול מכניסה של פרטים אל שוק התעסוקה ומיציאתם ממנו לאורך המשבר, ולכן שיעורים זהים של תעסוקה בשתי נקודות זמן לאורך השנה אינם שקולים להרכב זהה של מועסקים (למשל, סטודנטים נכנסו לשוק העבודה במהלך המשבר ועובדים יצאו לגמלאות במהלכו). שנית, פער זה קשור במידה רבה לסוגיות של התמיינות. כיוון שבנקודת המוצא היו פערים ניכרים בשיעור ההשתתפות ובשיעור התעסוקה של קבוצות בחברה – ובמיוחד יש לציין את שיעורי התעסוקה הנמוכים של גברים חרדים ונשים ערביות – ניתן לשער כי יש שוני מהותי במאפייני הפרטים המועסקים בכל קבוצה בנקודת המוצא. משמעות הדבר היא, למשל, שגברים חרדים אינם רק שונים מגברים יהודים לא־חרדים במגוון מאפיינים סוציו־דמוגרפיים והשכלתיים, אלא גם שיש שוני בין סוגי הפרטים המועסקים מתוך כל אחת מהקבוצות. לבסוף, ההבדל בין מצב השוק למצב הפרטים קשור גם לעובדה שמשך הזמן מחוץ לתעסוקה עשוי להשפיע על סיכויי החזרה לעבודה – עם וללא קשר למאפייני העובדים. אם כן, עיצוב המדיניות בשלהי המשבר ובהתכוננות למשברים הבאים צריך להביא בחשבון את התובנות העולות מהניתוח: את ההשפעה השלילית של משך הזמן ללא תעסוקה על סיכויי החזרה, ואת הפער ביכולת ההשתקמות בין טיפוסים שונים של עובדים וקבוצות בחברה בהתחשב בהתמיינות השונה לתעסוקה ולענפי כלכלה בנקודת המוצא (ערב המשבר).

2.1. סטטיסטיקה תיאורית והשוואה בין מקורות הנתונים

בשלב ראשון אנו מציגים כמה תוצאות מצרפיות בחתכים העיקריים, כדי לבחון את מידת ההתאמה בין נתוני שירות התעסוקה (נתונים מינהליים) לבין נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). אף שאיסוף נתוני סקר כוח אדם ואיסוף נתוני שירות התעסוקה נועדו למטרות שונות (ראונספחב), השוואת מקורות הנתונים, ובמיוחד אפיון הפער בין המקורות, מאפשרים לגבש כמה תובנות חשובות.

על בסיס הנתונים המינהליים חושבו שיעורי הנרשמים בשירות התעסוקה במהלך המשבר, מתוך כלל השכירים שהיו מועסקים ב־2019 בקבוצת הגיל 25-64. "נרשם" לעניין זה הוא מי שנרשם פעם אחת לפחות במהלך התקופה, מ־15 במרץ 2020 ועד 31 במרץ, והוגדר "פעיל" בשירות התעסוקה במשך חודש אחד לפחות.² שיעור הנרשמים, לפי נתוני שירות התעסוקה, השווה לשני משתני תוצאה שחושבו על בסיס נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס. משתנה התוצאה הראשון הוא השיעור המקסימלי של האבטלה הרחבה לאורך התקופה (מרץ 2020 עד מרץ 2021). המשתנה השני הוא השיעור המקסימלי של איתעסוקה בתקופה הנזכרת. שיעור האייתעסוקה הוא המשלים לשיעור התעסוקה, כלומר, כל הפרטים שאינם מועסקים, מכל סיבה שהיא, מתוך כלל האוכלוסייה. שני מדדי התוצאה שמקורם בלמ"ס מוצגים בלוח 3, והם חושבו עבור כלל האוכלוסייה (טורים 1, 3), וגם בנפרד עבור אוכלוסיית השכירים שהיו מועסקים

2 "פעיל" במערכת שירות התעסוקה, כלומר נמצא - כמעט בוודאות - מחוץ למעגל התעסוקה.

בשנת 2019 בקבוצת הגיל הרלוונטית (טורים 2, 4)³. משתנה התוצאה שמקורו בשירות התעסוקה חושב אך ורק עבור אוכלוסיית השכירים שהיו מועסקים ב־2019.

יש לציין כי שיעור הפרטים שנרשמו אי פעם בשירות התעסוקה הוא נתון צובר על פני התקופה, ושיעור האבטלה המקסימלי הוא נתון בחודש מסוים (זרם). נוסף על כך, לא כל המובטלים ניגשים בהכרח לתבוע דמי אבטלה. הם עשויים לשוב לעבודה בטרם הספיקו לתבוע, או להימנע מתביעת אבטלה מסיבות אחרות: מסיבות תדמיתיות, או על רקע תכנון והקצאה מחדש של זמנם (למשל, יציאה מוקדמת לפנסיה).

למרות השוני בין סוגי הנתונים, שיעור הפרטים שנרשמו פעם אחת לפחות בשירות התעסוקה במהלך המשבר נמוך בכניקודת אחוז בלבד בהשוואה לשיעור המקסימלי של האבטלה הרחבה (לוח 3)⁴. יש לציין כי התאמה זו ניכרת ברמת הנתונים המצרפיים ואינה שקולה להתאמה בתקופות המשנה, למשל, ברמת החודש (ראו להלן). אשר לפערים בתוצאות משני המקורות בקרב חלק מקבוצות המשנה – אפשר להציע להם כמה הסברים. למשל, העובדה ששיעור הצעירים שנרשמו במהלך המשבר גבוה משיעור האבטלה המקסימלי בקבוצה עשוי ללמד שצעירים רבים (כ־40%) אומנם היו מובטלים (לפי הרישום המנהלי) בנקודת זמן כלשהי לאורך המשבר, אך חפיפת הזמנים ביניהם הייתה חלקית, ומכאן הנתון הנמוך יותר של שיעור האבטלה בחודש כלשהו לאורך המשבר (34%). לעומת זאת, בקרב המבוגרים שיעור הנרשמים נמוך מהשיעור

3 ההצדקה להתמקדות באוכלוסיית השכירים (קרי, מי שעיקר הכנסתם מעבודה שכירה) היא שככלל שירות התעסוקה אינו מטפל באוכלוסיית העצמאים. אומנם חלק מהפרטים שעיקר הכנסתם מעבודה עצמאית אך יש להם גם הכנסה כשכירים נרשמו בשירות התעסוקה, אולם שיעור הנרשמים מקבוצה זו נמוך במיוחד, וקשה להעריך אם הסיבה לכך היא שיעור נמוך של מובטלים או שיעור נמוך של זכאים. כדי לקבל רושם כללי על השפעת העצמאים מוצגים בטורים 1 ו־3 בלוח 3 גם שני משתני התוצאה המבוטלים על סקר כוח אדם עבור כלל האוכלוסייה.

4 יש לציין כי במסגרת החישוב הנזכר נמנו אך ורק הפרטים שנרשמו בשירות התעסוקה מ־15 במרץ 2020 ועד 31 במרץ 2021, והוגדרו "פעילים" בשירות התעסוקה חודש אחד לפחות.

המקסימלי של האבטלה, ואפשר שמקורו של פער זה טמון לפחות בחלקו בפרטים שיצאו לחל"ת אך לא תבעו דמי אבטלה בשירות התעסוקה.

לצד ההתאמה ברמת הנתונים המצרפיים, ניכרת מידה גבוהה למדי של התאמה בין שני המקורות גם ברמת החודשית (ראו תרשים 1). שיעורי התעסוקה לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס דומים מאוד לשיעור הפרטים שאינם מובטלים (אינם "פעילים") לפי נתוני שירות התעסוקה. במיוחד, הנתונים משני המקורות מאופיינים במגמה דומה, והפער הגדול ביותר ניכר בחודש אפריל, שהיה חודש השיא של המשבר מבחינת רוב מדדי התעסוקה המקובלים. ברוב התקופות היה שיעור התעסוקה (על פי סקר כוח אדם) נמוך מעט משיעור הפרטים הלא-מובטלים (על פי שירות התעסוקה). כיוון זה של פער מניח את הדעת מכיוון שלא כל מי שאינו מועסק בחודש מסוים היה בהכרח בקשר עם שירות התעסוקה, אך סביר מאוד שמי שהיה בקשר עם השירות לא היה מועסק באותה הזמן. יש לציין שההתאמה האמורה ניכרת עבור כלל אוכלוסיית המחקר, אולם היא נמוכה למדי בקרב האוכלוסייה הערבית בהשוואה לשאר הקבוצות (ראו תרשים 28).

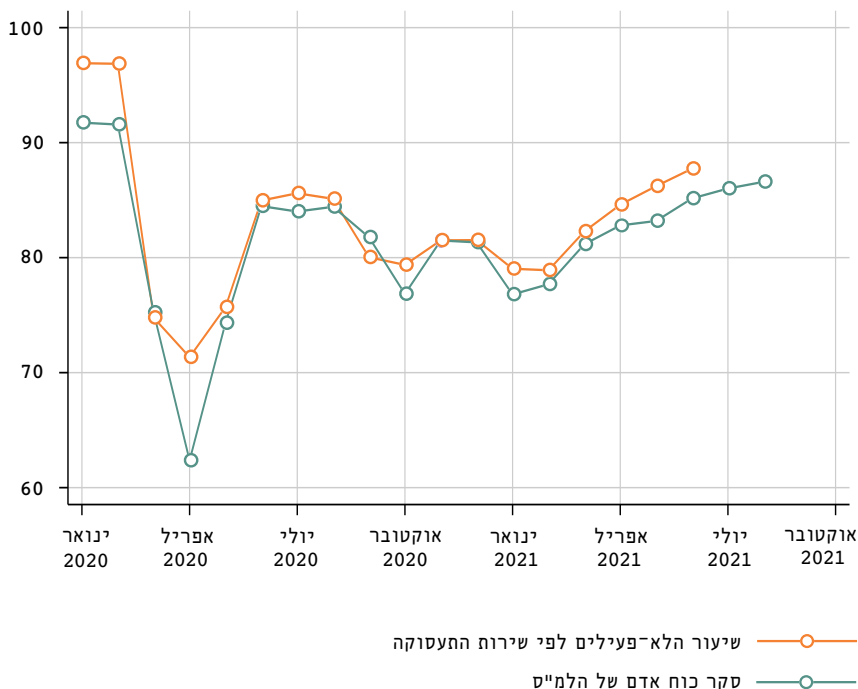
לוח 3
חוצאות מצרפיות על בסיס נחוני סקר כוח אדם ועל בסיס נחונים
מינהליים, גילי 25-64 (ב-%)

קבוצת אוכלוסייה	שיעור אי-תעסוקה מקסימלי בתקופה		שיעור אבטלה רחבה מקסימלי בתקופה		שיעור הנרשמים בתקופה בשירות התעסוקה, שכירים שעבדו ב-2019	פער בנק' אחוז
	כלל האוכלוסייה	שכירים	כלל האוכלוסייה	שכירים		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5)-(4)
גברים	40.8	34.1	31.4	30.7	31.5	0.8
נשים	53.8	43.7	40.3	38.8	36.0	-2.8
אקדמאים	29.8	26.6	24.4	23.5	20.3	-3.2
לא-אקדמאים	56.0	46.2	42.4	41.5	40.5	-1.0
44-25	45.6	38.5	34.8	33.9	39.8	5.9
64-45	49.6	39.4	36.8	35.6	28.8	-6.8
סך הכול	47.4	38.9	35.7	34.6	33.8	-0.8

הערות: טורים 1-4 מבוססים על נחוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, וטור 5 על נחוני שירות התעסוקה. איתור השכירים בטורים 2, 4 ו-5 נעשה על פי אותו מקור מקובץ נחונים מינהליים של הלמ"ס. "נרשמים" הם מי שנרשמו בשירות התעסוקה לאחר מחצית מרץ 2020 וסומנו "פעילים". "שכירים" - מי שכל הכנסתם או עיקר הכנסתם מעבודה שכירה; "מועסקים" - בעלי הכנסה שנתי הגבוהה מ-1,000 ש"ח בחודש, בממוצע. מקור: עיבודים לנחוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

תרשים 1

שיעור התעסוקה לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס, ושיעור הפרטים שאינם מובטלים (אינם "פעילים"), לפי רישומי שירות התעסוקה, מתוך שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב־2019 (ב-%)



עתה נדונים הממצאים המבוססים על נתוני שירות התעסוקה בלבד, בחתך קבוצת אוכלוסייה, מגדר וגיל, בהתניה על תעסוקה במעמד שכיר בשנת 2019. שיעור הפרטים שנרשמו פעם אחת לפחות בשירות התעסוקה בתקופה הנזכרת יורד עם הגיל, והוא גבוה יותר בקרב נשים בהשוואה לגברים כמעט בכל קבוצות הגיל. בהשוואה בין קבוצות אוכלוסייה עולה כי בקרב יהודים לא־חרדים היה שיעור הנרשמים גבוה במיוחד בקבוצות הגיל הצעירות ביותר (20-29), ובשאר קבוצות הגיל הוא היה גבוה יותר בקרב הערבים (ראו תרשים 2). נוסף על כך, שיעור הנרשמים בקרב החרדים היה גבוה יותר בהשוואה לשאר האוכלוסייה,

בכל קבוצות הגיל. הרקע לרמה החריגה בקרב החרדים אינו מתמצה בעובדה ששיעור המועסקים בקבוצה זו מועסקים בענף החינוך (ראו תרשימים 4-5). סיבות אחרות שאפשר להביא בחשבון הן שיעורי מיצוי גבוהים של אפשרויות הרישום, השתייכות למשלחי יד וענפים פגיעים יותר, מחסור בציוד לעבודה מרחוק ומגורים בערים ובאזורים שהמגפה התפרצה בהם מוקדם.

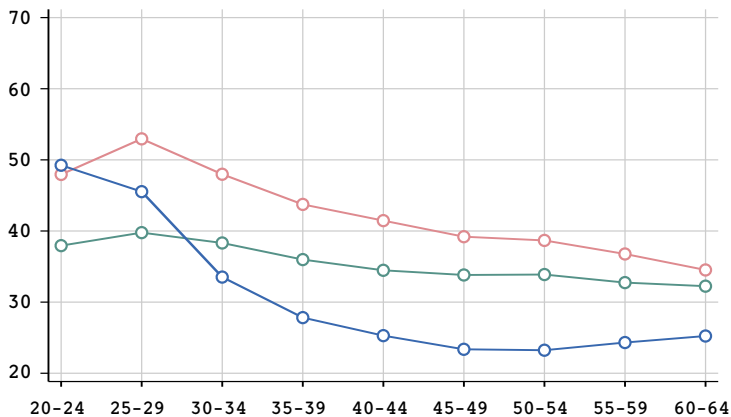
שיעור הנרשמים משקף את כל מי שנרשמו בנקודה כלשהי במהלך המשבר, גם אם שהו למשך זמן קצר בלבד מחוץ לתעסוקה. משום כך נתון משלים חשוב הוא משך האבטלה. במערכות שירות התעסוקה מוגדרים פרטים כ"פעילים" בתקופת המשבר לאחר שנרשמו בשירות התעסוקה – בשל פיטורין או יציאה לחל"ת – וכל זמן שלא תועדה חזרתם לעבודה. משום כך, סכימה של מספר הפרטים הפעילים בכל תקופה מאפשרת לקבל אומדן טוב של מספר הפרטים המקבילים דמי אבטלה בתקופה זו, ולכן גם של מספר הפרטים שמחוץ לתעסוקה.

כאשר נבחן המספר הממוצע של "החודשים הפעילים" בשירות התעסוקה (להלן גם "חודשי אבטלה") לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר מתקבלת תמונה הפוכה בהשוואה לשיעור הנרשמים. מספר חודשי הפעילות בקרב הפרטים בגילי העבודה העיקריים (להוציא קבוצת הגיל הצעירה ביותר) עולה באופן מונוטוני עם הגיל, בקרב גברים ונשים כאחד. משמעות הדבר היא שאומנם שיעור העובדים שנפגעו גבוה יותר בקרב הצעירים בהשוואה למבוגרים, אך מתוך מי שנפגעו משך האבטלה הממוצע של המבוגרים היה גבוה יותר. נוסף על כך, משך האבטלה של שכירים ערבים היה ארוך במידה ניכרת בהשוואה לשאר האוכלוסייה (תרשים 3). בכל קבוצות הגיל היה מספר חודשי האבטלה הממוצע, מתוך 16 החודשים האפשריים, גבוה יותר בקרב שכירים ערבים, במיוחד בקרב גברים, ובעיקר בקרב גברים מבוגרים (תרשים 3).

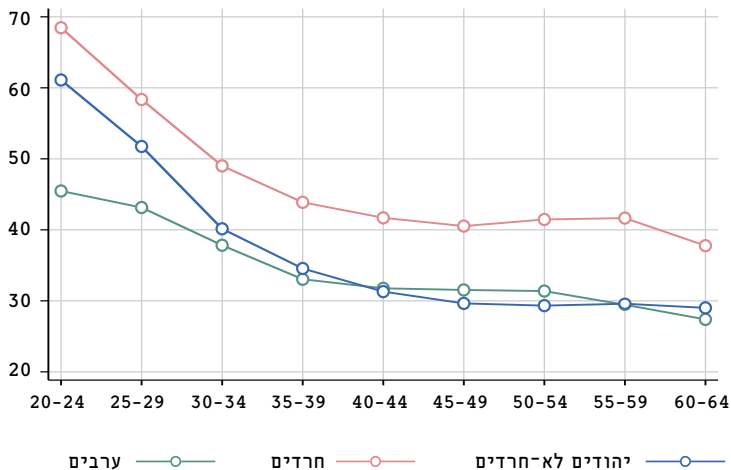
חרשים 2

שיעור הנרשמים בתקופת המשבר בשירות התעסוקה, מתוך השכירים שהיו מועסקים ב-2019, לפי קבוצת אוכלוסייה, גיל ומגדר (%)

גברים



נשים



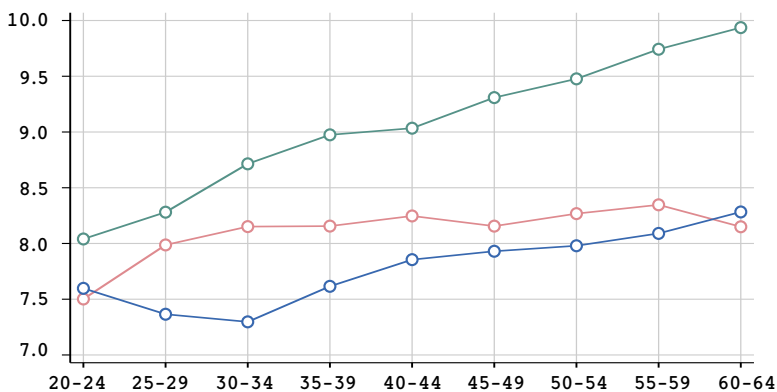
ערבים — ערבים חרדים — חרדים יהודים לא-חרדים — יהודים לא-חרדים

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה.

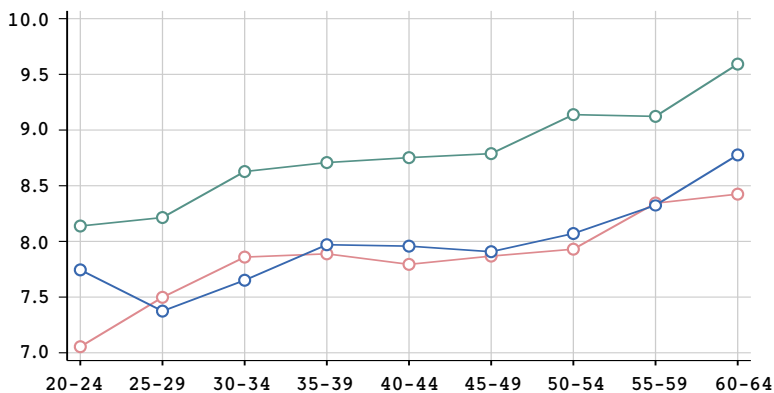
חרשים 3

מספר חודשי האבטלה ("החודשים הפעילים") הממוצע בקרב הנרשמים בשירות התעסוקה שהיו מועסקים כשכירים ב-2019, לפי קבוצת אוכלוסייה, גיל ומגדר

גברים



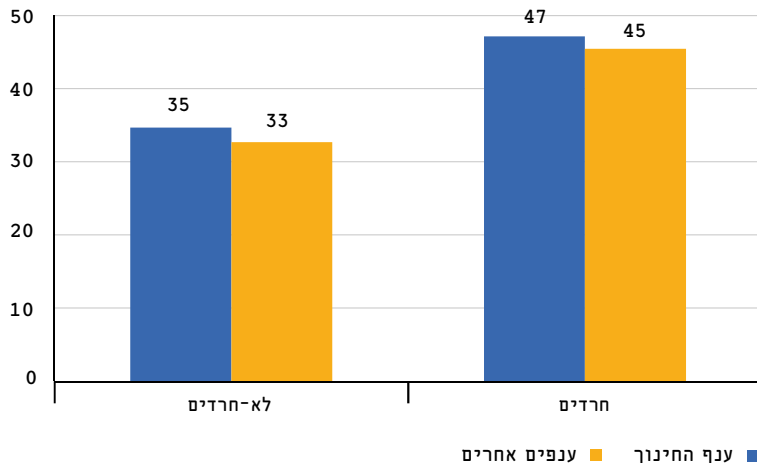
נשים



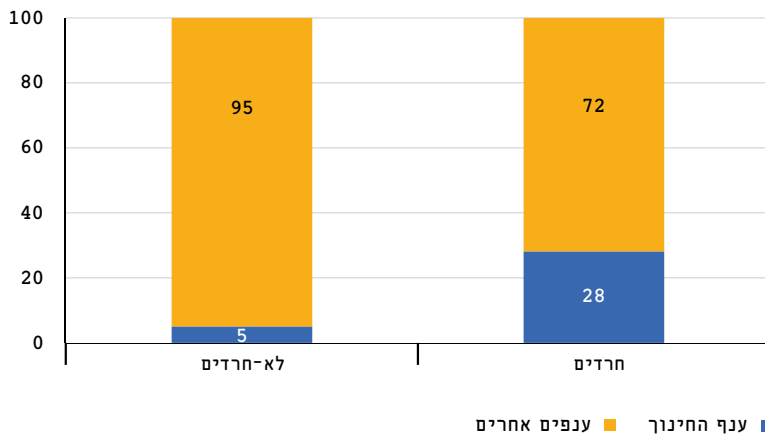
ערבים — ערבים חרדים — חרדים יהודים לא-חרדים — יהודים לא-חרדים

מקור: עיבודים לנחוני שירות התעסוקה.

4 חרשים
שיעור הנרשמים בשירות התעסוקה, לפי קבוצת אוכלוסייה וענף כלכלי, בקרב שכירים שהיו מועסקים ב-2019



5 חרשים
השתייכות לענף כלכלי בקרב קבוצות אוכלוסייה, בקרב שכירים שהיו מועסקים ב-2019 (ב-%)



2.2. הסתברות ליציאה ולחזרה לתעסוקה

בסעיף זה נדונים שיעורי היציאה מתעסוקה ושיעורי החזרה לתעסוקה בקרב קבוצות שונות של עובדים על בסיס עיבודים של נתוני שירות התעסוקה. הניתוח עוסק באוכלוסיית השכירים שהיו מועסקים במהלך שנת 2019.⁵

שיעור הנשים שנרשמו בזמן כלשהו במהלך המשבר בשירות התעסוקה גבוה בכ־5 נקודות אחוז משיעור הגברים; ושיעור הערבים גבוה בכ־4 נקודות אחוז משיעור היהודים הלא־חרדים. ממצאים אלו עקביים ותואמים את הממצאים הקודמים מישראל (ראו לוח א4).

שיעור הנשים החרדיות שנרשמו בשירות התעסוקה – בנקודה כלשהי לאורך המשבר – גבוה מהשיעור המקביל בקרב נשים ערביות ונשים יהודיות לא־חרדיות. גם בקרב הגברים, שיעור החרדים שנרשמו אי־פעם גבוה מהנתון המקביל בקרב שאר הגברים.

שיעור הפרטים שלא תועדה אפילו חזרה אחת שלהם לשוק העבודה במהלך המשבר עמד על פחות מ־10% בקרב יהודים לא־חרדים, ואילו בקרב קבוצות המיעוט, ערבים וחרדים נע בין 15% ל־20%, (בין 39% ל־47%, מתוך הנרשמים, ראו לוח ב4).

העובדה ששיעור הנשים הערביות שלא חזרו לעבודה נמוך יחסית לשאר קבוצות המיעוט, מקורה ככל הנראה בכך שאוכלוסיית המחקר כללה רק את מי שהיו מועסקים בשנת 2019. התניה זו יוצרת סלקציה חיובית חזקה במיוחד עבור נשים ערביות ששיעור התעסוקה שלהן הוא הנמוך ביותר בהשוואה לכל חמש הקבוצות האחרות.

5 יש לציין כי זרם האינדיקציות על עדכון החזרה לתעסוקה של הפרטים שהגיע לידי שירות התעסוקה נחלש במהלך החודשים יוני ויולי 2021, בהשוואה לזרם עד חודש מאי. משום כך, חלק מן התוצאות המצרפיות עשויות להיות מוטות מעט כלפי מטה.

לוח 4א

התפלגות מצב הרישום ממחצית מרץ 2020 עד יולי 2021, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, בקרב שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019 (ב-%)

קבוצה	חלקה היחסי של הקבוצה	לא נרשמו במהלך המשבר	נרשמו במהלך המשבר	חלוקת הנרשמים: נרשמו...		סך הכול
				ושבו לעבודה	ולא תועדה חזרתם לעבודה	
	(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ערבים	10.6	63.8	36.2	14.5	4.6	17.0
חרדים	3.4	56.1	43.9	18.5	5.8	19.7
יהודים לא-חרדים	35.7	71.0	29.0	15.9	3.9	9.1
ערביות	7.0	64.7	35.3	14.6	5.3	15.4
חרדיות	4.3	52.5	47.5	21.5	7.6	18.4
יהודיות לא-חרדיות	39.0	65.1	34.9	19.8	5.2	9.8
סך הכול (2,799,994)	100	66.2	33.8	17.5	4.8	11.4

לוח 4
החפלות הנרשמים בלבד (ב-%)

סך הכול	נרשמו		חלקה היחסי של הקבוצה	קבוצה
	ומעולם לא חזרתם לעבודה	שבו ונרשמו בשנית ללא חזרה ממועדת		
100	47.1	12.8	40.1	ערבים
100	44.8	13.1	42.0	חרדים
100	31.6	13.6	54.9	יהודים לא-חרדים
100	43.6	15.0	41.4	ערביות
100	38.7	16.1	45.2	חרדיות
100	28.0	15.0	56.9	יהודיות לא-חרדיות
100	33.8	14.3	51.9	סך הכול (945,746)

הסבר מבוסס סלקציה הוא גם ההסבר העיקרי לממצאים ברמת ההשכלה. בלוח 5 מוצגת החלוקה לסטטוסים במהלך המשבר בחתך ההשכלה. שיעור השכירים בעלי השכלה אקדמית שנרשמו בשירות התעסוקה היה נמוך בכ-50% משיעור השכירים ללא השכלה אקדמית (גם כאן מתוך שכירים שעבדו בשנת 2019). בחינת דפוסי היציאה מעבודה והחזרה אליה בחתך השכלה וקבוצת אוכלוסייה מעלה כי יש מתאם בין השכלה אקדמית לחסינות גבוהה מאבטלה גם (ואפילו במיוחד) בקרב עובדים ערבים וחרדים (פערים דומים בנקודות אחוז, אך גבוהים יותר מבחינת שיעור הפער). נראה שהסיבה לכך היא ששיעור בעלי ההשכלה הגבוהה בקרב קבוצות אלו בגילי העבודה העיקריים עודנו נמוך יחסית, ולכן השכלה אקדמית משקפת סלקציה חיובית חזקה. עם זאת, בהתניה על רישום בשירות התעסוקה, שיעור החזרה לעבודה של יהודים לא-חרדים שאינם אקדמאים גבוה יותר בהשוואה לשיעור האקדמאים מקבוצות המיעוט, פער שעשוי להיות קשור להתמיינות לענפים (ראו לוח 6).

לוח 5א
התפלגות מצב הרישום ממרץ 2020 עד יולי 2021,
לפי קבוצת אוכלוסייה והשכלה, שכירים בגילי 25-64
שהיו מועסקים ב־2019 (ב־%)

סך הכול	חלוקת הנרשמים: נרשמו...			נרשמו במהלך המשבר	לא נרשמו במהלך המשבר	חלקה היחסי של הקבוצה	קבוצה השכלה
	ולא תועדה עבורם חזרה לעבודה	שבו לעבודה ונרשמו בשנית	ושבו לעבודה				
(2)+(1)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	(0)	
100	20.2	5.5	14.6	40.4	59.6	14.0	ערבים לא אקדמאים
100	7.4	2.4	8.5	18.3	81.7	3.7	ערבים אקדמאים
100	21.3	6.8	20.4	48.5	51.5	6.7	חרדים לא אקדמאים
100	11.3	3.5	13.9	28.7	71.3	1.0	חרדים אקדמאים
100	12.9	6.1	20.4	39.4	60.6	45.9	יהודים לא־חרדים לא אקדמאים
100	6.5	2.5	11.4	20.3	79.7	28.7	יהודים לא־חרדים אקדמאים
100	12.4	4.8	16.5	33.8	66.2	100.0	סך הכול (2,799,994)

לוח 5 ב
החפלות הנרשמים בלבד (ב-%)

סה"כ	נרשמו			חלקה היחסי של הקבוצה	קבוצה והשכלה
	ולא תועדה עבורם חזרה לעבודה	ושבו ונרשמו בשנית	ושבו לעבודה		
100	50.2	13.6	36.2	16.7	ערבים לא אקדמאים
100	40.6	13.0	46.4	2.0	ערבים אקדמאים
100	43.8	14.1	42.1	9.6	חרדים לא אקדמאים
100	39.5	12.3	48.3	0.9	חרדים אקדמאים
100	32.8	15.4	51.8	53.6	יהודים לא-חרדים לא אקדמאים
100	32.0	12.1	55.9	17.3	יהודים לא-חרדים אקדמאים
100	36.8	14.4	48.8	100.0	סה"כ (945,763)

כדי לבחון את המתאם בין תכונות שונות לבין הסיכוי לצאת משוק העבודה ולשוב אליו, נבחנו המגמות הנזכרות גם באמצעות רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). אמידת ההסתברות לרישום בשירות התעסוקה באמצעות רגרסיית OLS תוך פיקוח על מספר מאפיינים מאפשרת לנטרל את השפעת ההתמיינות

הבלתי אחידה של גברים ונשים, יהודים וערבים, משכילים ולא־משכילים, לענפי כלכלה שונים. המודל הראשון (מודל 1) כולל פיקוח על מאפיינים אישיים בלבד, ובמודלים 2-4 נוספים משתני דמי עבור ענפים כלכליים ברמות פירוט שונות.

תוצאות האמידה מעלות כי ההסתברות הגבוהה יותר של נשים להירשם בשירות התעסוקה במהלך המשבר (פער של כ־6.5 נקודות אחוז) גדלה ב־1 עד 2.5 נקודות אחוז כאשר נבחן הפער בהתחשב בשיוך לענפים כלכליים (לוח 6). לעומת זאת, ההסתברות של נשים לחזור אי־פעם לעבודה (כאשר הקבוצה הנבחנת היא כלל הנרשמים), הייתה גבוהה בכ־1.5 נקודות אחוז בהשוואה לגברים, לפי המודלים השונים (לוח 7). בתוך כך, אפשר שהפער האמור הוא רף תחתון בהתחשב בעובדה ששיעור לא מבוטל מהנשים בגיל העבודה העיקרי אינן משתתפות בכוח העבודה, ושיעור זה גבוה מהשיעור בקרב הגברים. קבוצה זו אינה משתייכת כלל לקבוצת הבסיס באמידה הנזכרת.

שלא כמו בחתך המגדר, בחתך הלאום ניכרים פערים גדולים במיוחד בשיעורי החזרה המתועדת. בקרב ערבים, ששיעור היציאה מתעסוקה שלהם לא היה גבוה מזה של היהודים (לוח 6), ואף נמוך בנקודות אחוז לפי מודל הבסיס, היה שיעור החזרה לעבודה נמוך במידה ניכרת: המאפיין "ערבי" מתואם עם שיעור חזרה הנמוך בכ־11 עד 12 נקודות אחוז בהשוואה לשאר האוכלוסייה (לוח 7). ממצא זה עקבי עם ממצאים מקבילים המבוססים על סקר כוח אדם (ראו להלן תרשים 13).

חשיבות רבה מאוד נמצאה גם למרכיב ההשכלה. בעלי השכלה אקדמית נוטים פחות להירשם בשירות התעסוקה בהשוואה לחסרי השכלה אקדמית (כ־20 נקודות אחוז פחות במודל הבסיס). פער זה הולך ומצטמצם, אך נותר נרחב למדי, כשנבחנים ענפי כלכלה ברמת פירוט גבוהה יותר (לכל הפחות 11 נקודות אחוז). מבחינת החזרה לתעסוקה, המאפיין "אקדמאי" מתואם עם תוספת של 4 נקודות אחוז בשיעור החזרה.

לוח 6
תוצאות רגרסיית OLS עבור שכירים בגילי 25-64
שהיו מועסקים ב־2019

נרשם או נרשמה בשירות התעסוקה במהלך התקופה				
(4)	(3)	(2)	(1)	
***0.0778 (0.006)	***0.0834 (0.008)	***0.0920 (0.012)	***0.0665 (0.001)	אישה
0.00268 (0.006)	-0.00566 (0.012)	-0.000393 (0.016)	***-0.00944 (0.001)	ערבי
-0.000351 (0.004)	-0.00595 (0.007)	-0.00873 (0.008)	-0.000834 (0.001)	עולה משנת 1989+
***-0.106 (0.010)	***-0.116 (0.019)	***-0.133 (0.018)	***-0.194 (0.001)	בעל השכלה אקדמית
***0.658 (0.036)	***0.682 (0.040)	***0.685 (0.060)	***0.829 (0.005)	קבוע
2655955	2655958	2655959	2655959	N
0.171	0.143	0.122	0.063	R2
שלוש ספרות	שתי ספרות	ספרה אחת	ללא	משתני דמי לענף כלכלי

בסוגריים - שגיאות תקן מקובצות ברמת הענף הכלכלי שבו נעשה שימוש.

* $p > 0.1$, ** $p > 0.05$, *** $p > 0.01$

משתני הבקרה בכל המודלים כוללים גיל, גיל בריבוע, נשוי/אה, משתנים בינאריים לילדים בני 1-5 (לכל מספר משתנה נפרד) ו-6+.

לוח 7

תוצאות רגרסיית OLS עבור שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019 ונרשמו בשירות התעסוקה במהלך המשבר

שב/ה לעבודה ללא רישום מאוחר יותר				
(4)	(3)	(2)	(1)	
0.0120 (0.004)	**0.0150 (0.005)	**0.0149 (0.005)	*0.0162 (0.001)	אישה
***-0.107 (0.005)	***-0.113 (0.006)	***-0.112 (0.008)	***-0.121 (0.001)	ערבי
***0.0152 (0.004)	**0.0136 (0.004)	**0.0161 (0.006)	***0.0172 (0.001)	עולה משנת 1989+
***0.0365 (0.004)	***0.0380 (0.004)	***0.0404 (0.005)	***0.0417 (0.001)	בעל השכלה אקדמית
***0.331 (0.037)	***0.323 (0.052)	***0.312 (0.056)	***0.292 (0.009)	קבוע
904834	904834	904836	904836	N
0.034	0.028	0.023	0.019	R2
3	2	1	ללא	משחני דמי לענף כלכלי

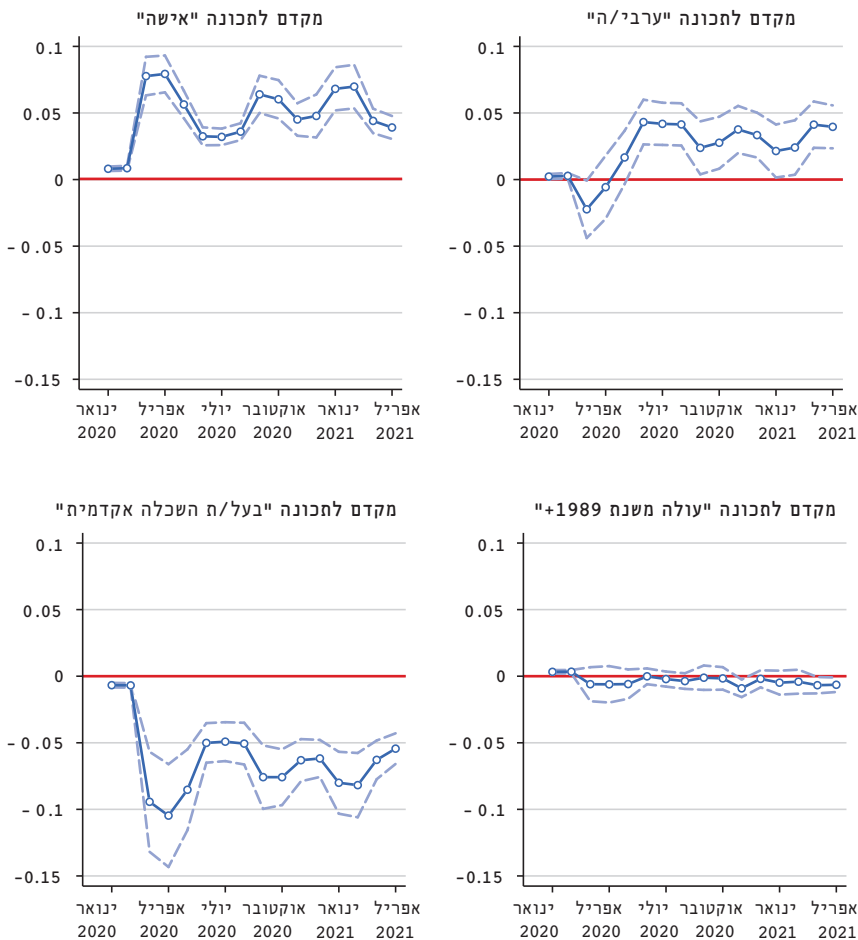
בסוגריים - שגיאות תקן מקובצות ברמת הענף הכלכלי שבו נעשה שימוש.
* >0.1, ** >0.05, *** >0.01

משחני הבקרה בכל המודלים כוללים גיל, גיל בריבוע, נשוי/אה, משחנים בינאריים לילדים בני 1-5 (לכל מספר משחנה נפרד) ו-6+.

כדי להשלים את החלוקה לסטטוסים, מוצגות בתרשים 6 תוצאות האמידה של הסיכויים להימצא באבטלה בכל חודש לאורך שנה וחצי, בין ינואר 2020 ליוני 2021. התרשים מציג את הגידול בהסתברות להימצא מחוץ לשוק העבודה המתואם עם המאפיינים "אישה", "ערבי", "אקדמאי" ו"עולה", לאחר התחשבות במספר מאפיינים אישיים ובהשתייכות לענף כלכלי ברמת 2 ספרות.

חרשים 6

**מקדמים לתכונות נבחרות, מתוך אמידת ההסתברות לאבטלה
(פעילות בשירות התעסוקה)**



הערה: מקדמים ורווח-סמך 95%, מרגרסיית הבסיס שנאמדה עבור כל חודש בנפרד (לפירוט משתני הבהרה, ראו לוחות 6-7) עם פיקוח על ענף כלכלי ברמת 2 ספרות.

אפשר לראות כי הנטייה העודפת של נשים להימצא באבטלה עלתה במהלך הסגרים, גם לאחר התחשבות במגוון מאפיינים. כך גם היתרון היחסי של אקדמאים הורגש יותר בתקופות האלה. התנודתיות של המקדם למאפיין "ערבי" נמוכה מעט יותר, אך הסיכוי של ערבים להיות מובטלים היה גבוה יותר לאורך רוב תקופת המשבר. ממצא זה משלים את הממצאים שהוצגו לעיל בנוגע לסיכוי לצאת משוק העבודה ובנוגע למשך האבטלה: מצירוף הממצאים עולה כי הנטייה העודפת של ערבים להימצא באבטלה מקורה איננו בשיעור גבוה במיוחד של פרטים שיצאו מתעסוקה בנקודה כלשהי (בהשוואה ליהודים), אלא בעיקר בשיעורים נמוכים יותר של חזרה לעבודה ומחזרה איטית יותר לתעסוקה. לבסוף, לתכונה "עולה משנת 1989+" לא היה תפקיד בהסבר הנטייה להימצא באבטלה.

2.3 שרידות בשוק העבודה וקצב החזרה לעבודה

דרך נוספת להעריך את פגיעת המשבר בתעסוקה מביאה בחשבון את תזמון היציאה של הפרטים משוק העבודה וחזרתם אליו לאורך שנת המשבר. לשם כך אנחנו משתמשים בניתוח שרידות, שבמרכזו חישוב ההתפלגות המצטברת של משתני התוצאה המרכזיים – ובראשם, רישום בשירות התעסוקה ותיעוד חזרה לעבודה – עד כל נקודת זמן.

חשיבותו של ניתוח זה היא בהבנת התפתחות המשבר לאורך זמן. בעוד שהתוצאות המצרפיות המקובלות, למשל שיעור התעסוקה או שיעור האבטלה, בנקודות זמן שונות, אינן רגישות לעובדה שבמהלך השנה אנשים שונים נכנסים אל שוק העבודה ויוצאים ממנו לסירוגין, ניתוח השרידות מתמקד באוכלוסייה קבועה המוגדרת בנקודת המוצא (תחילת המשבר או הרישום הראשון בשירות התעסוקה). כך נבחנת השפעת המשבר על קבוצת אוכלוסייה מוגדרת היטב **בנפרד** מבדיקה כללית של השפעת המשבר על מאפייני שוק העבודה.⁶

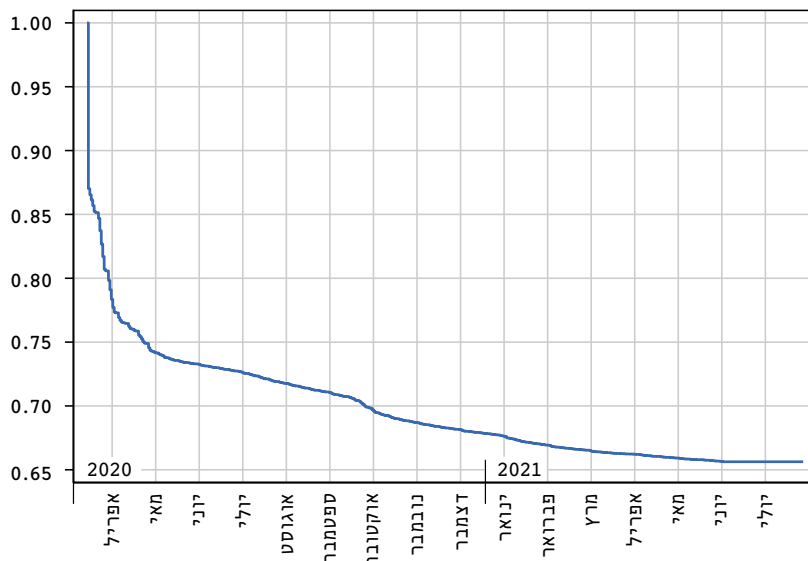
6 אפיון שוק העבודה רלוונטי, למשל, להערכת סיכויי מציאת העבודה של פרטים שסיימו את לימודיהם או את שירותם הצבאי במהלך תקופת המשבר ולא היו בשוק העבודה ערב המשבר.

במסגרת ניתוח השרידות קבוצת הבסיס היא השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019. קבוצה זו מוגדרת כ-100% במועד תחילת המשבר בישראל (15 במרץ 2020), ונבחנת עבורה ההישרדות בשוק העבודה לאורך תקופת המשבר. לפיכך, "שורד" הוא מי שמשתייך לקבוצה זו, ושלאורך תקופת המשבר, בין 15 במרץ 2020 ל-26 ביולי 2021, לא נרשם ולו פעם אחת במערכות שירות התעסוקה.

מהניתוח עולה כי כ-25% מקבוצת הבסיס – שהם למעלה משני שלישים מכלל הנרשמים לאורך המשבר – נרשמו בשירות התעסוקה בפעם הראשונה ב-45 ימים הראשונים מפרוץ המשבר (ראו תרשים 7). יתר הפרטים נרשמו על פני תקופה ארוכה יותר, וגידול בשיעורם חל סביב הסגר השני, בספטמבר 2020.

תרשים 7

שיעור מצטבר של הפרטים שלא נרשמו כלל בשירות התעסוקה מפרוץ המשבר – מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019

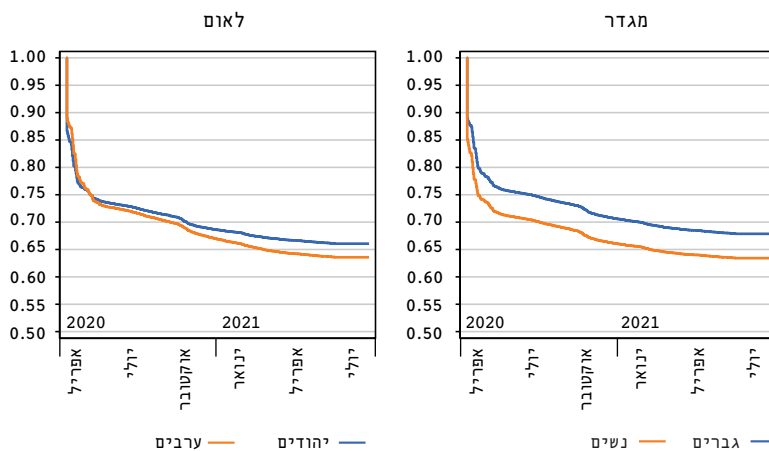


מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

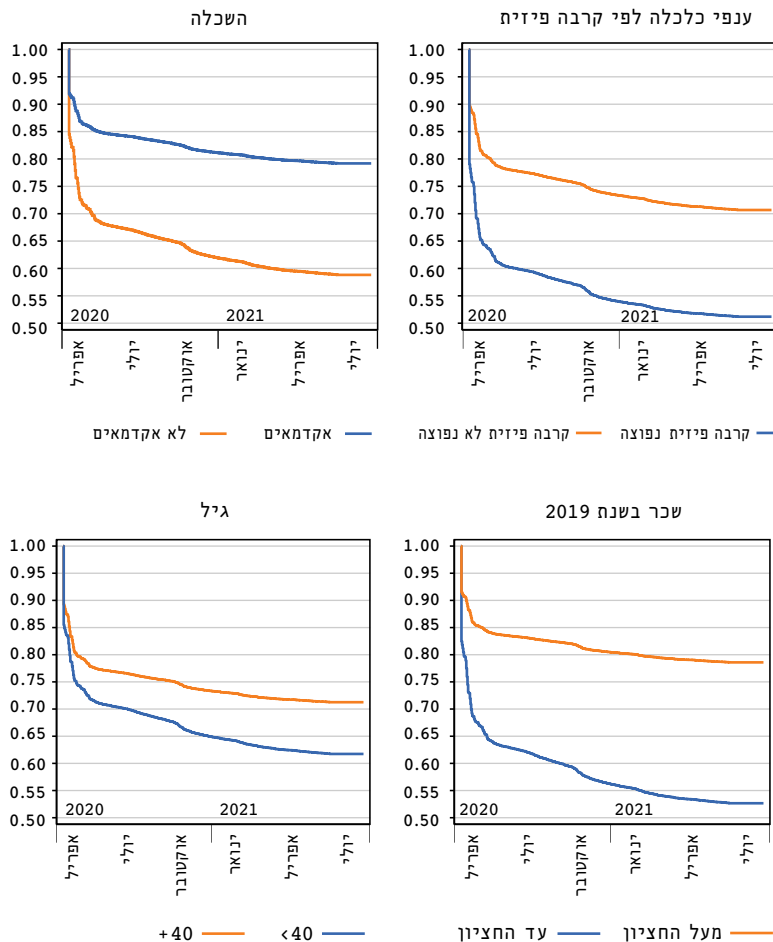
בחלוקה לקבוצות (תרשים 8), עולה כי השרידות של ערבים ושל נשים בשוק העבודה לאורך המשבר הייתה נמוכה מזו של יהודים ושל גברים, בהתאמה. ואולם, הפער בשני חתכים אלו, מגדר ולאום, קטן בהשוואה לפערים גדולים בהרבה בחתך השכלה (אקדמאים מול לא־אקדמאים) ובחתך הענף הכלכלי. הענפים הכלכליים הם ענפי המוצא שבהם היו הפרטים מועסקים בשנת 2019, והם מחולקים לשתי קבוצות: הענפים הכלכליים התלויים במידה רבה בקרבה פיזית לבני אדם אחרים והענפים התלויים בה פחות.⁷ כצפוי, בקרב הפרטים שהיו מועסקים בענפים הכרוכים בקרבה פיזית השרידות נמוכה בהרבה. עוד עולה כי מקרב השכירים, השרידות של צעירים (25-40) בשוק העבודה הייתה נמוכה מזו של המבוגרים (40-64). לבסוף, פער גדול מאוד בשרידות ניכר גם בחלוקה לרמות השכר ב־2019, אם כי תוצאה זו נובעת, ככל הנראה, מצירופים של שאר החתכים, ובראשם, השכלה וענף כלכלי (בתוך כך יש לציין כי עקומות השרידות משקפות שיעורים יחסית לנקודת המוצא. רמות התעסוקה בנקודת המוצא של כל שתי קבוצות משנה, למשל גברים ונשים, שונות זו מזו).

תרשים 8

שיעור מצטבר של הפרטים שלא נרשמו כלל בשיירות התעסוקה מפרוץ המשבר - מחוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019, חתכים נבחרים



7 החלוקה נעשתה על פי חלוקת ענפי הכלכלה המוצעת בדוח בנק ישראל 2020 (בנק ישראל, 2021).



מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

כהשלמה לניתוח השרידות בחנו את החזרה ההדרגתית של פרטים מאבטלה לתעסוקה. קבוצת הבסיס במקרה זה היא השכירים בני 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019, נרשמו פעם אחת לפחות בשירות התעסוקה לאחר פרוץ המשבר, וסומנו כ"פעילים" חודש אחד לפחות במהלך המשבר. התוצאה הנבחנת – המוצגת בתרשים 9 – היא השיעור המצטבר מתוך קבוצת בסיס זו של מי

שחזרו לתעסוקה ולא נרשמו פעם נוספת לאחר מכן בשירות התעסוקה, עד כל נקודת זמן לאורך התקופה, מ־15 במרץ 2020 ועד 26 ביולי 2021. בתרשים 10 מוצג השיעור המצטבר של החוזרים ממועד הרישום הראשון ועד מועד החזרה האחרונה.⁸ העקומה בתרשים זה חלקה מעט יותר בהשוואה לעקומה המקבילה בתרשים 9, שכן משך הזמן מחושב עבור כל פרט בנפרד יחסית למועד היציאה.

מתרשים 9 עולה כי כ־15% מקבוצת הבסיס חזרו לתעסוקה עד תחילת יוני 2020, כלומר בתוך 90 יום מפרוץ המשבר, וב־90 הימים הבאים שבו פחות מ־10% נוספים. בחודשים פברואר-מרץ 2021 ניכר גידול של ממש בחזרה לתעסוקה, של כ־20% נוספים מקבוצת הבסיס, ובחודשים מאי ויוני נמשכה העלייה בקצב אחיד למדי. בסך הכול, יותר ממחצית מהנרשמים שבו לעבודה בתוך 14-15 חודשים מפרוץ המשבר, בין מרץ 2020 למאיינוני 2021. נתון זה אינו משקף את המציאות בנקודת הזמן האחרונה המוצגת בתרשים (סוף יולי 2021) במלואה, בשל משך הזמן הדרוש לאיסוף האינדיקציות על חזרה של הפרטים לתעסוקה ממקורות שונים; ומשום שבמהלך הרבעון השני של 2021 השתנה טיבם והיקפם של הדיווחים על חזרה לעבודה שהגיעו לשירות התעסוקה. לפיכך אפשר לומר שהנתון המוצג הוא רף תחתון, והיקפי החזרה בפועל גבוהים מעט יותר. ואומנם, מנתונים שפרסמה הלמ"ס באוגוסט 2021 עולה כי במחצית השנייה של יולי נרשמה ירידה משמעותית נוספת באבטלה, מ־9% במחצית הראשונה של יולי ל־7.6% במחצית השנייה של החודש (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021).

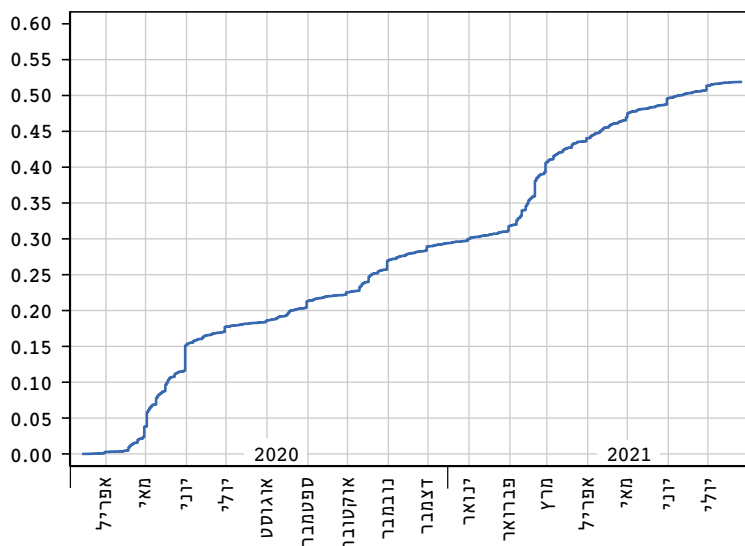
בתרשים 11 מופיעים שיעורי החזרה לתעסוקה המצטברים בחלוקה לקבוצות. השיעור המצטבר של נשים ששבו לעבודה היה גבוה יותר משיעור הגברים (בעיקר במהלך 2021), שיעור היהודים גבוה משיעור הערבים, ושיעור המשכילים משיעור הלא־משכילים. ברמת הענף הכלכלי בנקודת המוצא, הפערים בשיעור המצטבר של חזרה לעבודה בין ענפים כלכליים המאופיינים בקרבה פיזית רבה לענפים שאינם כאלה מתונים מעט יותר במבט על סוף התקופה, מה שעשוי ללמד על השתקמות, שעם הזמן נעשתה אחידה יותר בין הענפים, או לחלופין, על מעבר הדרגתי של העובדים מהענפים שנפגעו במידה רבה לענפים אחרים. מבחינת חלוקה לפי שכר בשנת 2019, עולה כי בעלי שכר שמעל לחציון חזרו

8 עבור פרטים שחזרו לעבודה כמה פעמים הובא בחשבון תאריך החזרה האחרונה.

לעבודה בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לבעלי שכר שמתחת לחציון. כיוון שהראשונים גם שרדו יותר בשוק העבודה, הפער בין שתי הקבוצות בסך הכול גדל בהשוואה למצב ערב המשבר. לבסוף, בחתך הגיל, עולה כי קצב החזרה ומועדה דומים בין צעירים (פחות מ־40) למבוגרים (+40). עם זאת, יש לשוב ולציין כי צעירים שרדו פחות בשוק העבודה, ולכן מבחינת שיעורי החוזרים, הרמה המוגדרת 0 שונה בין שתי הקבוצות.

תרשים 9

שיעור מצטבר של הפרטים שחזרו לתעסוקה (ללא רישום מאוחר יותר), ממועד פרוץ המשבר - מתוך כלל השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 ונרשמו בשירות התעסוקה במהלך התקופה

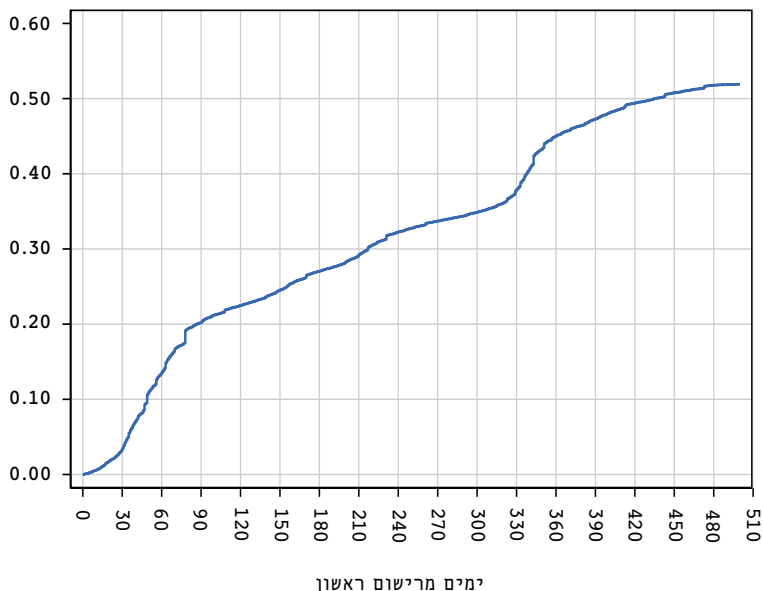


הערה: מי שנכללים בחישוב השיעור המצטבר הם אך ורק פרטים שמועדה חזרתם לעבודה ושלא נרשמו מאוחר יותר בשירות התעסוקה פעם נוספת. עבור פרטים ששבו לעבודה כמה פעמים הובאה בחשבון החזרה האחרונה.

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

תרשים 10

שיעור מצטבר של הפרטים שעבורם תועדה חזרה לעבודה (ללא רישום מאוחר יותר), ממועד הרישום הראשון בשירות התעסוקה ועד מועד החזרה האחרונה - מתוך כלל השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 ונרשמו בשירות התעסוקה במהלך התקופה



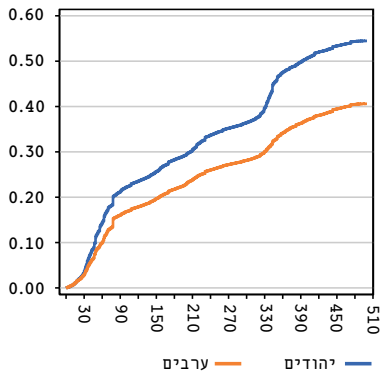
הערה: מי שנכללים בחישוב השיעור המצטבר הם אך ורק פרטים שתועדה חזרתם לעבודה, ולא נרשמו מאוחר יותר בשירות התעסוקה. עבור פרטים ששבו לעבודה כמה פעמים הובאה בחשבון החזרה האחרונה.

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

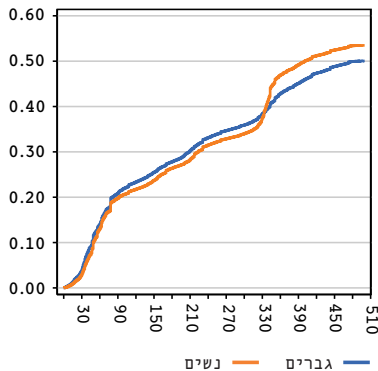
11 חרשים

שיעור מצטבר של הפרטים שעבורם תועדה חזרה לעבודה (לא רישום מאוחר יותר), ממועד הרישום הראשון ועד מועד החזרה האחרונה, חתכים נבחרים

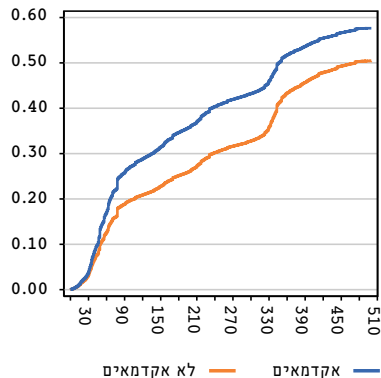
לאום



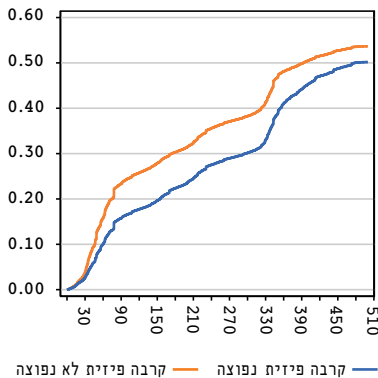
מגדר

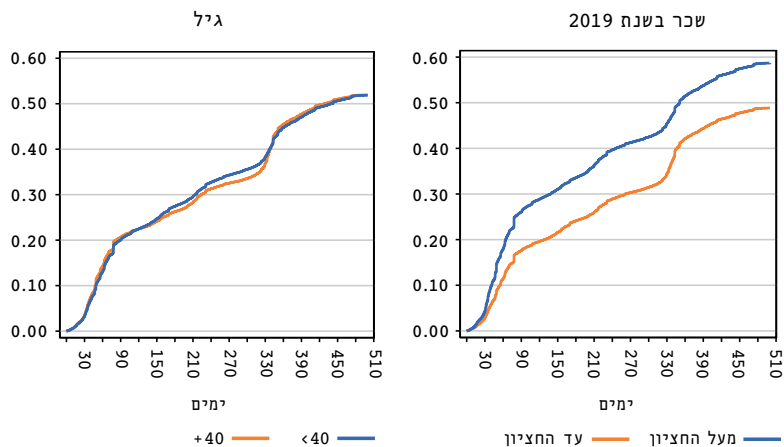


השכלה



ענפי כלכלה לפי קרבה פיזית





הערה: מחוך כלל השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב־2019 ונרשמו בשירות התעסוקה במהלך תקופת המשבר. יש לציין שהרמה המוגדרת 0 בנקודת הזמן הראשונה אינה אותה הרמה בכל הלוחות, ובכל לוח היא אינה אותה רמה עבור שמי הקבוצות הנבחנות.

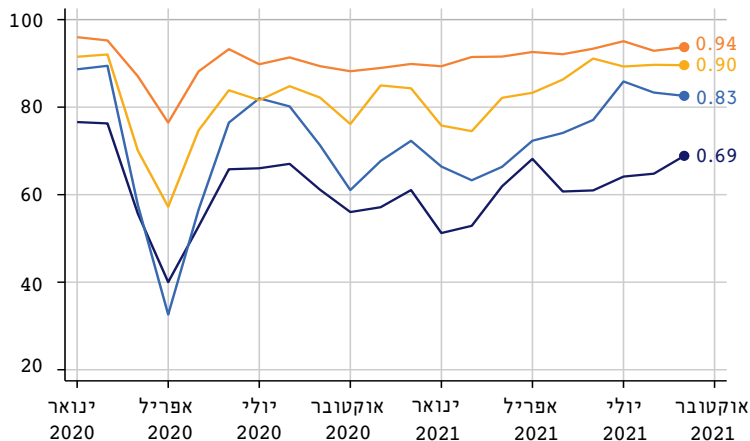
מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

2.4 דינמיקה תעסוקתית מהיציאה ועד החזרה

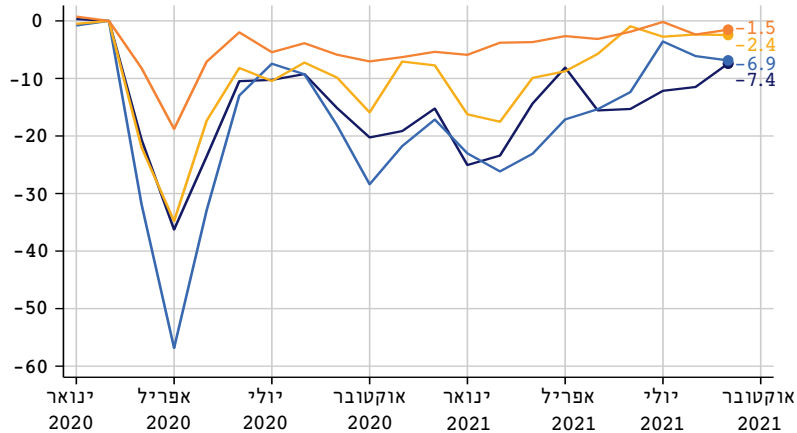
בסעיף זה נבחנת הדינמיקה במשך המשבר בנתוני חתך (cross-section) על בסיס סקרי כוח אדם של הלמ"ס. על סמך נתונים אלו מוצגים שיעורי התעסוקה החודשיים מינואר 2018 עד אוגוסט 2021. מטרתו של ניתוח זה היא לבחון את מגמות התעסוקה בתקופת המשבר בהקשר רחב יותר, המביא בחשבון גם את רמת התעסוקה בשנתיים שקדמו למשבר.

בתרשים 12 מוצגים שיעורי התעסוקה לאורך זמן בחלוקה לרביעוני השכר של שנת 2019. ניכר כי היקף הפגיעה בתעסוקה היה מתואם במידה רבה ביותר עם קבוצת ההכנסה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם ממצאים דומים שתועדו בארצות הברית (Chetty et al., 2020). משמעות הדבר היא שהמשבר הרחיב את פערי התעסוקה ולכן גם את הפערים ברמת החיים בין קבוצות הכנסה (לפחות במחנכי הכנסות לפני תמיכות ממשלתיות).

חרשים 12א
שיעור התעסוקה לפי רביעוני הכנסה חיובית בשנת 2019



חרשים 12ב
פער התעסוקה בנקודות אחוז יחסית לפברואר 2020, לפי רביעוני הכנסה בשנת 2019



רביעון תחתון (1) — רביעון 2 — רביעון 3 — רביעון עליון (4)

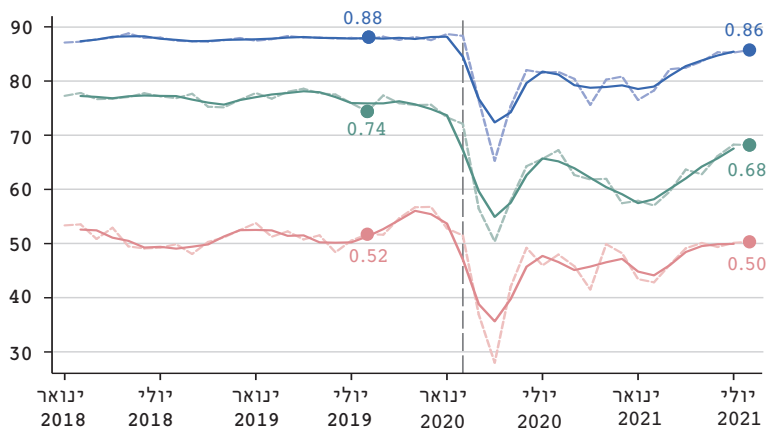
בחינת שיעור התעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר מעלה שהקיטון הניכר ביותר אצל גברים הורגש בקרב ערבים (תרשים 13). במבט על 44 חודשים שנבחנו, שיעור התעסוקה של גברים ערבים באוגוסט 2021, לאחר השתקמות ניכרת, היה נמוך בכ־10 נקודות אחוז יחסית לרמת השיא שתועדה בתקופה זו. כאשר נבחן שיעור התעסוקה רק בקרב השכירים שהיו מועסקים בשנת 2019, מתחדדת שוב העובדה שהקיטון הדרמטי בתעסוקה ייחודי לגברים ערבים. שיעור התעסוקה באוגוסט 2021 היה נמוך בכ־13 נקודות אחוז בהשוואה לאוגוסט 2019, קיטון ניכר בהשוואה לתמונה המקבילה בקרב גברים יהודים חרדים ולא־חרדים.

הפערים בין מגמות התעסוקה של הקבוצות לאורך המשבר בקרב הנשים היו מצומצמים יותר, גם בקרב כלל האוכלוסייה (תרשים 14א) וגם בהתמקדות בקבוצת השכירות שהיו מועסקות בשנת 2019 (תרשים 14ב).

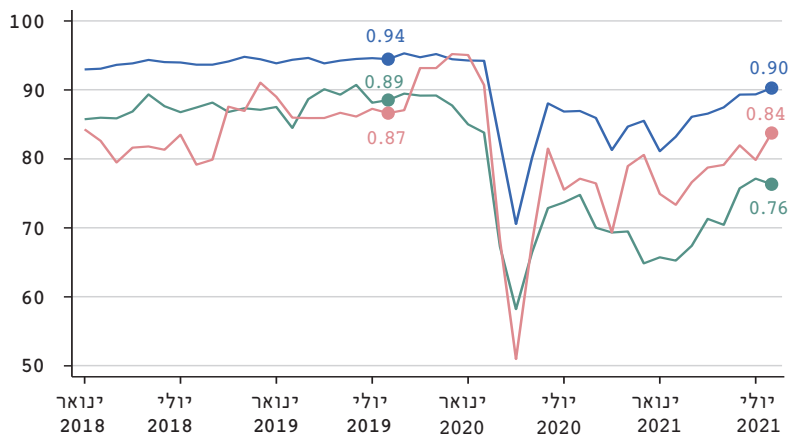
תרשים 13

שיעורי התעסוקה של גברים בגילי 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה, נחוני הגלם וממוצע נע שלושה חודשים, ינואר 2018-אוגוסט 2021

א. כלל האוכלוסייה



ב. בקרב שכירים שהיו מועסקים ב-2019

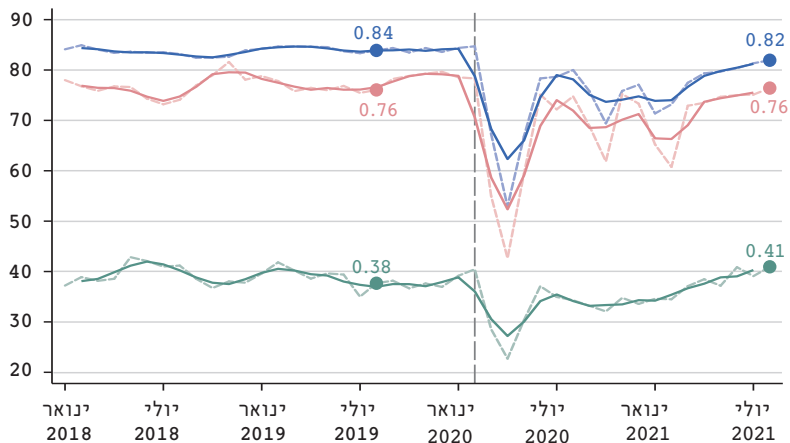


ישראלים לא-חרדים (כחול) חרדים (אדום) ערבים (ירוק)

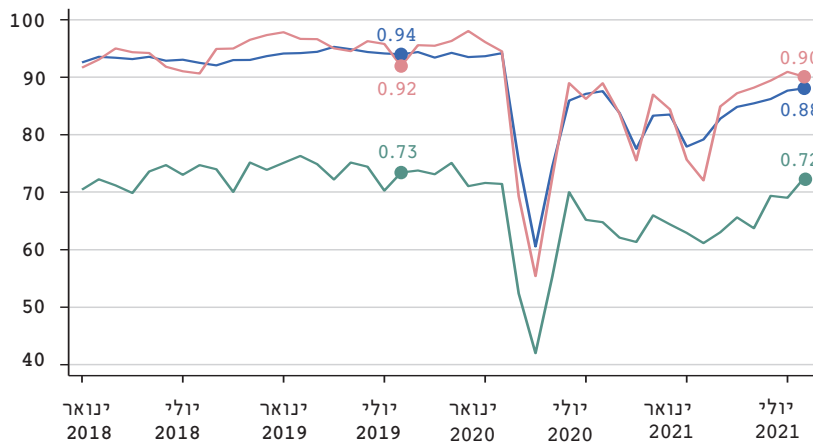
14 חרשים

שיעורי התעסוקה של נשים בגילי 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה, נחוני הגלם וממוצע נע שלושה חודשים, ינואר 2018-אוגוסט 2021

א. כלל האוכלוסייה



ב. שכירות שהיו מועסקות ב-2019

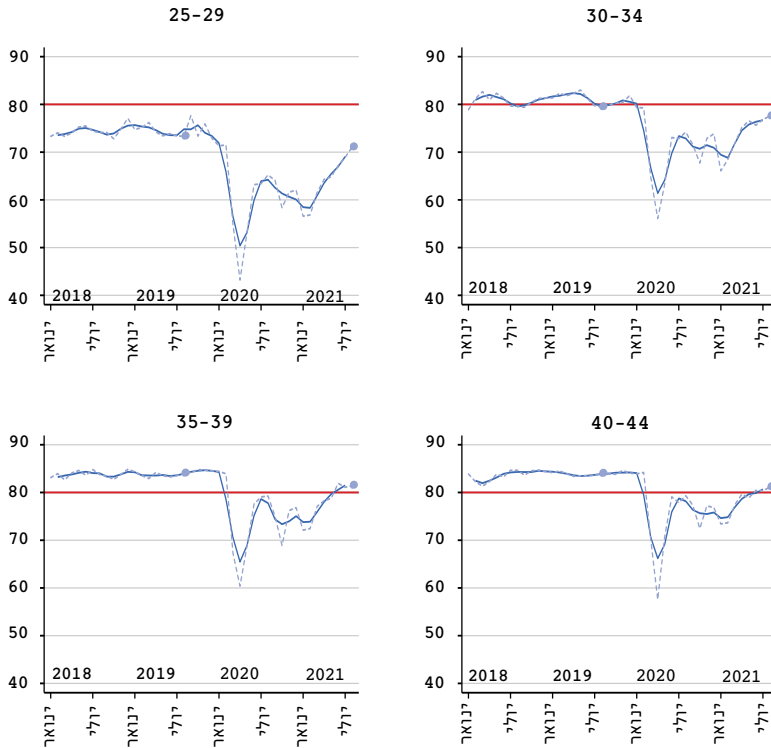


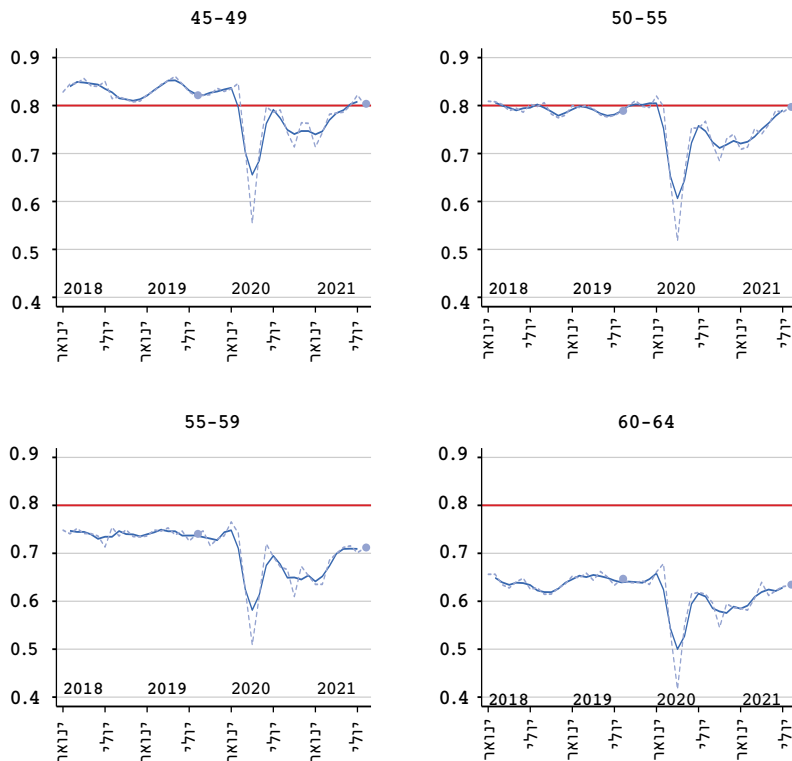
● ערבים ● יהודים לא-חרדים ● חרדים

עדה אנו בוחנים את שיעור התעסוקה לפי קבוצות גיל – ללא התניה על מצב התעסוקה בשנת 2019 (תרשים 15). קבוצת גיל הביניים, 30-49, התאפיינה לפני המשבר ברמות תעסוקה גבוהות, שנעו סביב 85% בתקופה שקדמה למשבר. סביב מחצית 2021 עוד היה שיעור התעסוקה בקבוצות אלו נמוך בכ־5 נקודות אחוז בהשוואה למצב ערב המשבר (ובכ־2-3 נקודות אחוז באוגוסט 2021). בקבוצת הגיל המבוגרת, 50-64, היה שיעור התעסוקה בנקודת המוצא נמוך יותר, ופער התעסוקה שנוצר בסוף התקופה הנבחנת היה דומה בהיקפו לשאר קבוצות הגיל. בקבוצת הגיל הצעירה, 25-29, תועדה הירידה החדה ביותר, אך נצפתה השתקמות ניכרת בין מאי לאוגוסט 2021, ככל הנראה, על רקע השינויים במתכונת החל"ת (ראו להלן).

מגמות התעסוקה בחתך קבוצות הגיל תואמות את המתואר לעיל בתרשים 2, המסכם את ההתרחשות לאורך כל התקופה (מרץ 2020 עד יוני 2021). הצעירים ביותר יצאו משוק העבודה בהיקפים הגבוהים ביותר, ואולם, העובדה שהמבוגרים יותר שיצאו מתעסוקה שהו במצב זה פרקי זמן ארוכים יותר בהשוואה לצעירים אינה משתקפת במלואה בממצאים המבוססים על נתוני החתך.

15 חרשים
שיעורי התעסוקה לפי קבוצת גיל





הערה: הקו המקווקו מציג את נחוני הגלם, והקו הרציף - ממוצע נע של שלושה חודשים.

בלוח 8 מוצג שיעור הפרטים שלא שבו לעבודתם עד יוני 2021 (עם אינדיקציה חלקית לחודש יולי 2021), לפי הענף הכלכלי שבו עבדו בנקודת המוצא (2019). הענפים שבהם שיעור הנרשמים היה הגבוה ביותר, למשל, ענפי הבידור והפנאי, האירוח והאוכל - היו גם הענפים ששיעור הפרטים שיצאו מהם ולא חזרו לעבודה בחלוף כ-16 חודשים מפרוץ המשבר היה הגבוה ביותר.

לוח 8

שיעור הפרטים שלא תועדה עבורם חזרה לעבודה, לפי ענף כלכלי, מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב־2019 ונרשמו בשירות התעסוקה במהלך המשבר* (ב-%)

שיעור הפרטים שלא שבו לעבודה מפרוץ המשבר ועד יוני 2021	חלק יחסי מהמועסקים	ענף כלכלי בשנת 2019
4.6	1.5	אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר
5.0	12.7	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה
5.7	0.1	ארגונים וגופים חוץ־מדינתיים
6.0	0.1	כרייה וחציבה
7.1	0.0	משקי בית כמעסיקים; משקי בית המייצרים מגוון טובין ושירותים לשימוש עצמי
7.3	6.4	מידע ותקשורת
8.7	3.6	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
9.6	10.0	תעשייה
10.0	7.8	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
10.3	9.5	שירותי בריאות, רווחה וסעד
12.4	1.3	חקלאות, ייעור ודיג
14.5	13.7	מסחר סטיוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים
14.7	7.2	חינוך
17.4	2.9	שירותים אחרים
17.4	5.8	בינוי
18.0	4.3	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
18.3	7.1	שירותי ניהול ותמיכה
20.5	1.4	אומנות, בידור ופנאי
24.2	4.5	שירותי אירוח ואוכל

* עד סוף יולי 2021

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

2.5. השפעת משך השהות מחוץ לתעסוקה על סיכויי החזרה

בדוח בנק ישראל האחרון נטען כי "הזיקה של 'מובטלי קורונה' לשוק העבודה גדולה בהרבה מזו של מובטלים בהגדרה הצרה, גם בבקרה על משלח יד וענף. עם זאת, הפער בין שתי הקבוצות הצטמצם לאורך שנת 2020" (בנק ישראל, 2021). אפיון זה עולה בקנה אחד עם האבחנה של Hall and Kudlyak (2020), המציינים כי לאורך המשבר עברו חלק מהפרטים שהיו ב"אבטלה מבוססת מגבלות" (recall unemployment) ל"אבטלה טיפוסית המבוססת על מצב המשק" (jobless unemployment).

מחקרים על משברים כלכליים קודמים העלו כי תופעת ה-hysteresis, כלומר, הקשר בין מצב האבטלה בעבר למצבה בהווה, מסבירה יותר ממחצית העלייה באבטלה בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 בארצות הברית (Yagan, 2019). תוצאה דומה עולה ממחקרם של Zhang et al. (2021), שמצאו ראיות ל-hysteresis בארצות הברית בתקופת הקורונה. קשר כזה עשוי להצביע על כך שהשלכות משבר הקורונה על התעסוקה בקרב חלק מהקבוצות יהיו ארוכות טווח.

על רקע זה ביקשנו להעריך את ההשפעה שהייתה לעצם התמשכותו של המשבר ולעצם השהות הממושכת מחוץ לתעסוקה על סיכויי החזרה לתעסוקה של המובטלים. לשם כך אפשר לחלק את מצבם של הפרטים לשתי תקופות משנה: הראשונה – מרץ 2020 עד פברואר 2021, והשנייה – מרץ עד יוני 2021. על בסיס חלוקה זו ניתן לבחון את השאלה אם משך השהות מחוץ לתעסוקה בתקופה הראשונה השפיע על הסיכויים להימצא מחוץ לתעסוקה בתקופה השנייה.

בחינה זו מעלה כי אומנם מי שהיו מובטלים ("פעילים") לפי נתוני שירות התעסוקה לאורך זמן ממושך יותר במהלך השנה הראשונה של המשבר, היו בעלי סיכוי גבוה יותר להיות מובטלים בתקופה השנייה – גם לאחר התחשבות בסדרה של מאפיינים אישיים (לוח 9).⁹

לוח 9
המתאם בין מספר חודשי האבטלה במרץ 2020-פברואר 2021
לבין הסיכוי להיות מובטל במרץ-יוני 2021

לא תועדה כל חזרה	מובטל/ת בחודש				
	מרץ 2021	אפריל 2021	מאי 2021	יוני 2021	
מספר חודשי אבטלה בין מרץ 2020 לפברואר 2021	***0.0781 (0.001)	***0.0752 (0.000)	***0.0704 (0.000)	***0.0615 (0.000)	***0.0439 (0.001)
N	904650	904650	904650	904650	904650
R-sq	0.415	0.396	0.366	0.300	0.175

* 0.1 > p, ** 0.05 > p, *** 0.01 > p

משטני בקרה: אישה, ערבי, עולה, אקדמאי, גיל, גיל בריבוע, נשוי/אה, משתנים בינאריים לילדים 1-5 ו-6+. שגיאות החקן מקובצות ברמת הענף הכלכלי ברמה של 2 ספרות.

2.6 השפעת תמריצים על החזרה לתעסוקה

לאורך המשבר, ובמיוחד במהלך המחצית הראשונה של שנת 2021, נדונה בהרחבה שאלת האיזון בין פרישת רשת ביטחון לבין הימנעות מפגיעה בתמריצים לחזרה לעבודה. בנקודות זמן שונות לאורך המשבר לבשה שאלה זו צורה אחרת, על פי המגבלות שחלו על המשק באותה עת והשפיעו על היקף ועל סוג המשרות הפנויות שהיו זמינות למחפשי עבודה.

במהלך הרבעון השני של 2021 הובהר כי ב־1 ביולי 2021 תסתיים מתכונת החל"ת עבור פרטים שגילם פחות מ־45. שינוי זה אפשר לבחון את ההשפעה של התמריץ הכלכלי (דמי החל"ת) על הנטייה לשוב לעבודה.¹⁰ בחינה זו אפשרית באמצעות

10 הדברים אמורים בגובה דמי האבטלה לפי גיל; ואינם נוגעים לתמריץ החיובי - מענק חזרה לעבודה שמציע המוסד לביטוח לאומי.

השוואת התגובה לשינוי המדיניות של פרטים בגילים הקרובים מספיק לנקודת החיתוך (בני 45 ב־1 ביולי 2021) ונמצאים משני צידיה, על בסיס רגרסיית אי־רציפות (regression discontinuity; Lee and Lemieux, 2010). התוצאה הנבחנת היא אם תועדה חזרה של הפרט לעבודה במהלך יולי 2021 (משתנה בינארי), המשתנה הרץ (או "משתנה ההשמה") הוא גילו של הפרט בשנת 2021 יחסית לנקודת החיתוך, ונקודת החיתוך היא גיל 45.

בחינה זו מעלה כי, אכן, הנטייה של פרטים הצעירים מעט מ־45 – מי שדמי החל"ת שלהם הופסקו – לשוב לעבודה הייתה גבוהה בכ־30% בהשוואה לפרטים המבוגרים מעט מ־45. השפעת התמריץ הכלכלי על החזרה לעבודה הייתה חזקה יותר בקרב גברים בהשוואה לנשים, ובקרב ערבים בהשוואה ליהודים (ראו לוח 10, תרשים 18 ותרשים 19 להלן).

כתנאי לפירוש האפקט הנאמד כאפקט סיבתי יש להניח שתי הנחות בסיסיות. ראשית, שגיל הפרטים אינו ניתן לשינוי, ולכן אין ביכולתם להשפיע על זכאותם לדמי חל"ת מוארכים. הנחה זו נראית סבירה למדי. שנית, יש להניח, או להראות, שפרטים משני צידי נקודת החיתוך, למשל בני 43 ובני 46¹¹, הם מלכתחילה בעלי סיכויים שווים למצוא עבודה, או לחזור לעבודתם, וגם בעלי סיכויים שווים להימצא באבטלה בנקודת המוצא (יוני 2021). כפי שניתן לראות בתרשים 16, תוואי האבטלה של פרטים בני 42, 43, 46 ו־47 היה זהה כמעט לחלוטין לאורך כל חודשי המשבר. נוסף על כך, כפי שניתן לראות בתרשים 17, אומנם שיעור הפרטים שנרשמו בשירות התעסוקה לאורך המשבר יורד עם הגיל, אך הירידה רציפה וחלקה למדי, ולא ניכרת התנהגות מיוחדת סביב נקודת החיתוך בתקופות מוקדמות יותר. נוסף על כך, מתוך הנרשמים, שיעור הפרטים שהיו מובטלים בחודש יוני אחיד למדי על פני גיל ולכל הפחות בטווח (+5, -10), כלומר בגילים 35–50. כיוון שנראה כי גם ההנחה השנייה מתקיימת, ניתן לפרש את הפער הנאמד בתור האפקט הסיבתי, או ההשפעה הישירה של התמריץ הכלכלי על הנטייה לחזור לעבודה.

11 לא נעשה שימוש בגיל 44, כיוון שבחור קבוצת גיל זו לא ניתן להבחין בין מי שבחאריך הרלוונטי מלאו להם 45, לבין מי שעדיין לא.

ממצא זה מאשר כי התמריץ הכלכלי אכן המשיך להיות בעל משקל וחשיבות בעיצוב התנהגותם של הפרטים גם בתקופה זו, כ־17 חודשים מפרוץ המשבר, למרות פתיחת המשק, ולמרות התועלות השונות הגלומות בחזרה לתעסוקה מעבר לתוספת השכר על הקצבה – תועלות שבשלבן ניתן לצפות לרצון לחזרה לעבודה כשהדבר מתאפשר.

את הממצא המרכזי יש לסייג לנוכח כמה שיקולים. ראשית, מבחינת התוקף החיצוני של הממצא, יש לזכור כי הוא נוגע לתוצאה עבור חודש יולי 2021 בלבד, ולא עבור תקופה ממושכת יותר. אפשר שהאפקט הנאמד ייחלש לאורך הרבעון או במהלך הרבעון האחרון של שנת 2021. שנית, מבחינת המכאניזם ההסברי, אי אפשר לקבוע אם מקורו של הפער הנאמד הוא בהתנהגות של מחפשי העבודה, או שהוא מושפע גם, או בעיקר, מהתנהגותם של המעסיקים. ולבסוף, זרם הדיווחים על חזרה לעבודה שהגיעו לשירות התעסוקה נחלש מעט בחודשים מאי-יולי 2021, בהשוואה לחודשים שקדמו להם – או למצער, השתנה. לפיכך תקפות הממצאים תלויה בכך שהיחלשות זו הייתה אחידה בשנתונים שונים משני צדי נקודת החיתוך.

תרשים 20 מעלה שהפער בין קבוצות גיל סביב נקודת החיתוך נשמר גם כאשר נבחנת חזרה מצטברת על פני תקופה ארוכה יותר (ממאי עד יולי 2021). תרשים 21 מראה שהאפקט בקרב ערבים היה חזק יותר, אם כי בקרב שכירים ערבים ההיפרדות בין שנתוני הגיל בהיקפי החזרה ניכרת כבר לאורך חודש יוני.

כדי להעריך את מספר הפרטים שלא שבו לעבודה, אך היו צפויים לעשות כן לולא היו ממשיכים לקבל דמי החל"ת, ניתן לבחון את הכמות המצטברת של הפרטים ששבו לעבודתם מתחילת מאי 2021 ועד סוף יולי 2021 בכל אחת מקבוצות הגיל סביב 45 (יש לשוב ולציין כי על החוזרים בחודש יולי התקבלה אינדיקציה חלקית בלבד).

בהתחשב בפער שנצבר בין השנתונים מה־1 ביולי (ראו תרשים 20) ובהתחשב בגודל השנתונים, ניתן להעריך שללא הארכת דמי החל"ת היו צפויים לשוב לעבודה כ־920 (בין 640 ל־1,200) פרטים נוספים, כלומר 1% נוסף מתוך 88 אלף

הפרטים בגילים 46-60 שעדיין היו מובטלים בחודש יוני 2021.¹² פער זה, שגודלו נקודת אחוז אחת, משקף שיעור חזרה בקרב קבוצת הגיל המבוגרת הנמוך בשיעור של כ־24% בהשוואה לשיעור החזרה בקרב קבוצת הגיל הצעירה.

החישוב נעשה כך: בקבוצת הגיל 30-44 תועדו כ־6,200 חזרות, ובקבוצת הגיל 46-60 תועדו כ־2,900 חזרות. אם שיעור החזרה של הקבוצה הבוגרת היה זהה לזה של הקבוצה הצעירה (או זהה לממוצע בחמשת השנתונים שמתחת לנקודת החיתוך), היה מספר החזרות המתקבל עומד על כ־4,100 (או 3,520). ההפרש בין הנתון המחושב לבין הנתון בפועל נע בין 640 ל־1,200. עם זאת, כיוון שמסד הנתונים שבו נעשה שימוש נחתם לפני סוף חודש יולי,¹³ מספר החזרות המתועדות במסגרתו קטן יותר, ככל הנראה, בהשוואה לחזרות שבוצעו בפועל במהלך חודש זה. בהתחשב בעובדה זו, ועל פי מספר החוזרים הממוצע בחודשים הקודמים, אפשר להעריך שההפרש הנזכר הוא סף תחתון, ואומדן הפער יכול להימצא גם בטווח של 3,700-7,400 (1,900-3,900) חזרות.

גם אם מובא בחשבון מספר החזרות מהקצה העליון של האומדן, אין משמעות הדבר שאין הצדקה להחלטה לפצל את מתן דמי האבטלה לפי גיל. בין השאר אפשר להזכיר שתי הצדקות עיקריות למדיניות זו. ראשית, על סמך הניסיון ממשברים קודמים, וגם ממשבר זה, יש עדויות שלעובדים מבוגרים אכן קשה יותר בממוצע לחזור לשוק העבודה. שנית, היתרון שבקביעת גיל או תאריך לידה כקריטריון להקצאת משאבים הוא שהוא עמיד למניפולציות בהשוואה לקריטריונים חלופיים, שהם גם מורכבים יותר לאימות ולאכיפה, כמו למשל הכנסה מדווחת.¹⁴ עם זאת, השאלה אם מדיניות זו היא המדיניות האופטימלית נותרת בעינה. אפשר שעיצובה

12 נוסף על כך, ככל שמתרחקים מנקודת החיתוך השנתונים נעשים שונים זה מזה וגורמים נוספים עשויים להשפיע על התנהגותם, על העדפותיהם ועל מצבם בפועל.

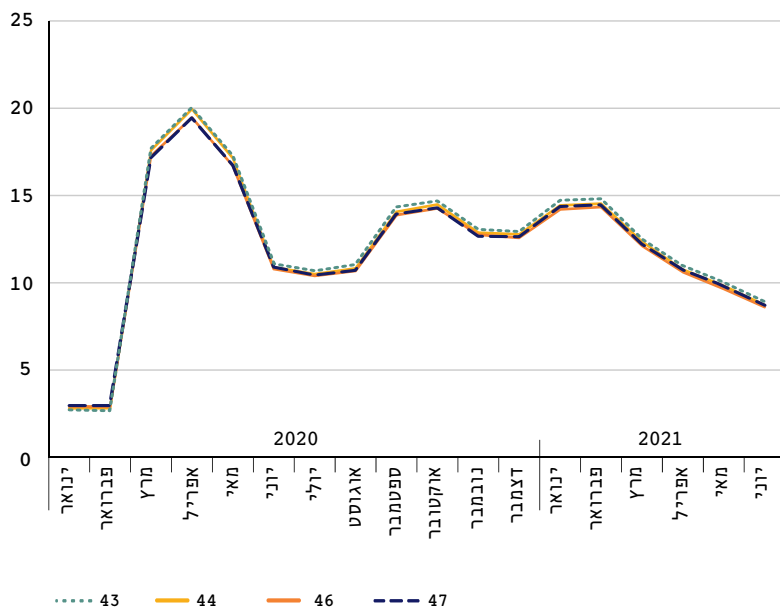
13 נתוני חודש יולי, שבהם נעשה שימוש לצורך אמידה זו, הם נתוני הגלם (עד 26 ביולי) לפני שלב טיוב הנתונים הנעשה בכל חודש בין שירות התעסוקה לבין גורמים אחרים.

14 יצירת תלות בין היקף התמיכה לבין הפגיעה בפועל לאורך המשבר, למשל, קביעת גובה הקצבה בתקופה ב כפונקציה של מספר חודשי האבטלה בתקופה א, תיצור תמריץ להגדלת משך האבטלה בתקופה א. לעומת זאת, הכרזה פתאומית על מדיניות מעין זו כדי להימנע משינוי ההתנהגות, גם היא איננה רצויה, בהתחשב בערך הטמון במתן ודאות והבטחת אופק תכנוני לאזרחים.

המדויק של מדיניות זו צריך להישען על המצב בפועל לאורך המשבר, ועל שיעורי האבטלה הנצפים בחלוקה לפי גיל במהלך השלבים המוקדמים יותר של המשבר; ושעל פי נתונים אלו יש להזיז את נקודת החיתוך לגיל 50 או ליצור כמה מדרגות גיל, כדי שהפחתת דמי האבטלה תהיה מדורגת. ואולם, התנאי למהלך מעין זה הוא שמצב המשק בתקופת שינוי המדיניות יהיה דומה מספיק למצבו בתקופה שעל בסיסה תנוסח ההקצאה החדשה, והנחה זו לא קל להבטיחה.

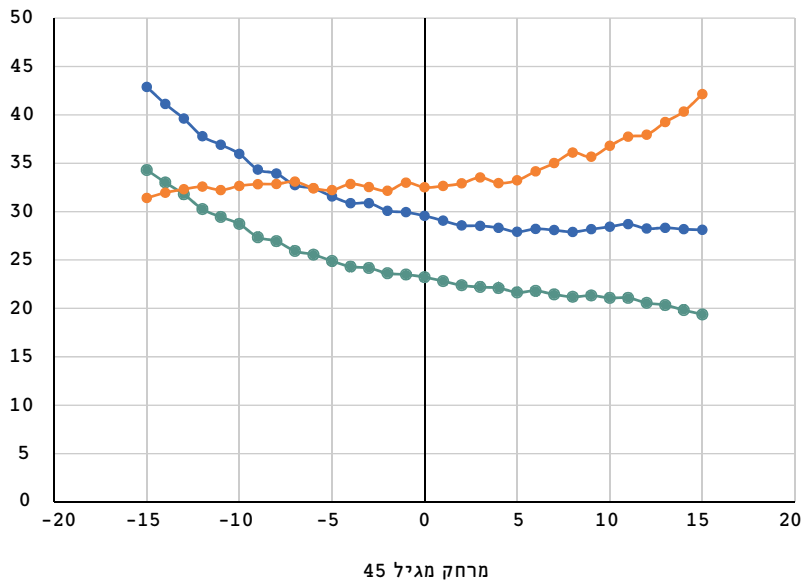
לבסוף, יש לשוב ולציין כי אף שהאפקט הנאמד הוא מובהק מבחינה סטטיסטית, חשיבותה הכלכלית של התופעה המתועדת עשויה להיות מוגבלת בהתחשב במספרים האבסולוטיים הנמוכים יחסית; ובהתחשב בכך שהפער המתועד ניכר בטווח הקצר בלבד.

תרשים 16
שיעור האבטלה (מצב "פעיל" בשירות התעסוקה)
לאורך חודשי המשבר (ינואר 2020-יוני 2021),
בקרב השנחונים סביב 45, לפי גיל בשנת 2020



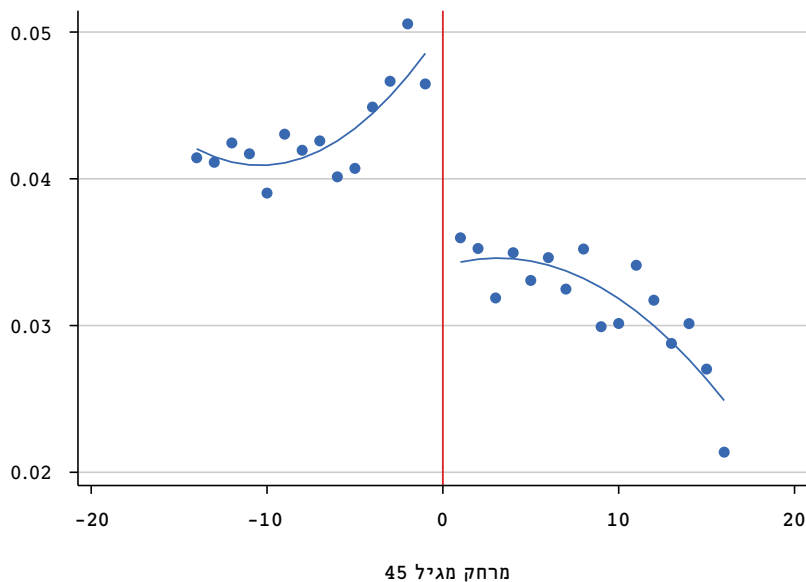
תרשים 17

בחינת הרציפות של משתני תוצאה שונים, לפי המרחק מגיל 45
(נתוני הגלם, ללא אמידה)



- שיעור הפרטים בכל שנחון שנרשמו בשירות התעסוקה במהלך המשבר, מחוץ שכירים שהיו מועסקים ב-2019
- שיעור הפרטים בכל שנחון שנרשמו בשירות התעסוקה במהלך המשבר
- שיעור הפרטים בכל שנחון שהיו מובטלים ביוני 2021, מחוץ מי שהיו מובטלים במהלך המשבר

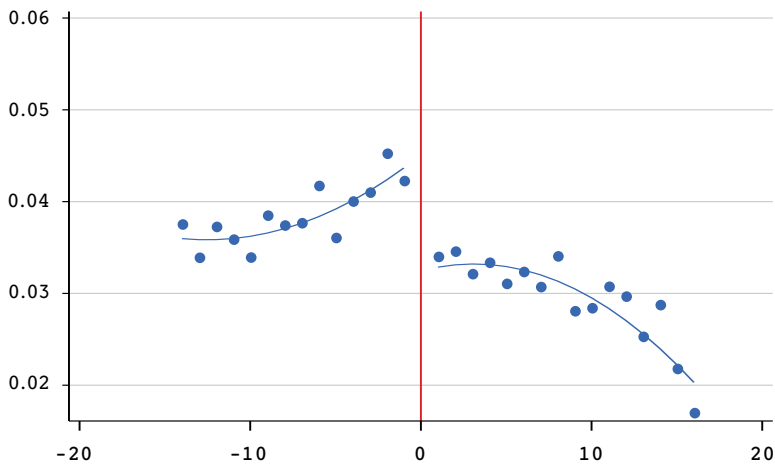
תרשים 18
שיעור הפרטים שתועדה עבורם חזרה במהלך חודש יולי 2021,
מתוך הפרטים שהיו מובטלים במהלך חודש יוני 2021,
בקרוב שכירים בגילי 30-60 (שהיו מועסקים ב־2019)



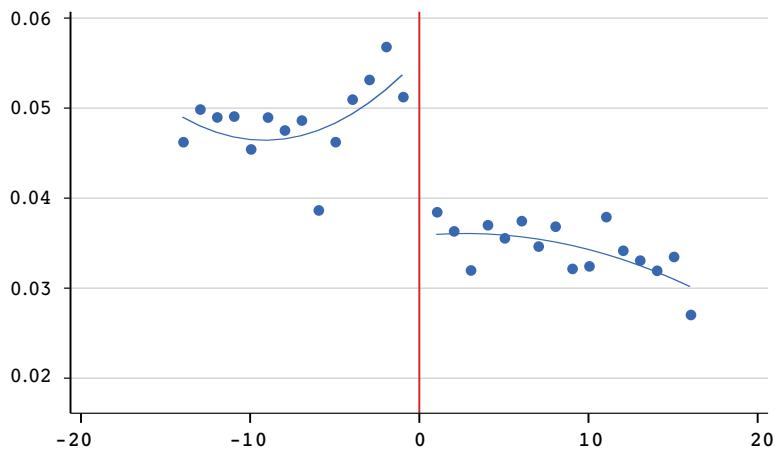
הערה: כל אחת מהנקודות משקפת את הנתון הממוצע בשנתון. הקווים משקפים את הערכים החזויים מתוך רגרסיית RD ריבועית.

תרשים 19
שיעור הפרטים שתועדה עבורם חזרה במהלך חודש יולי 2021,
מתוך הפרטים שהיו מובטלים במהלך חודש יוני 2021, בקרב שכירים
בגילי 30-60, לפי מגדר

נשים



גברים

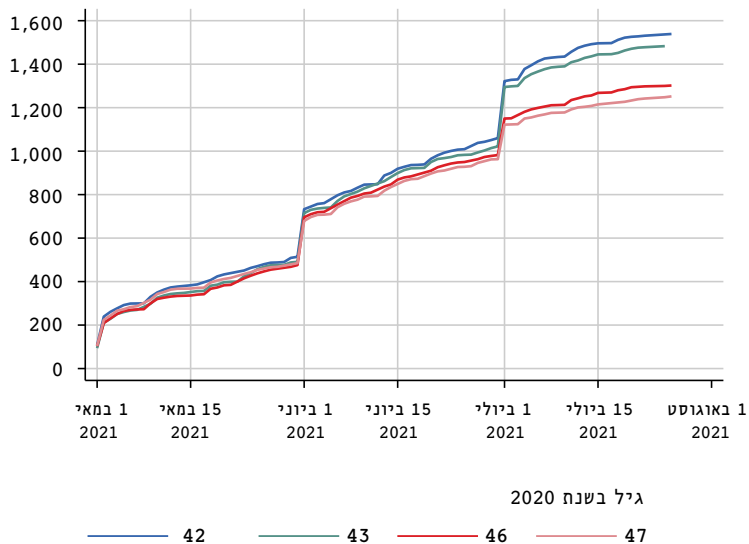


לוח 10
תוצאות מרגרסיית אי-רציפות עבור הסיכוי לחיזור
חזרה לעבודה במהלך יולי 2021

מדגם	N	ממוצע קבוצת הביקורת (חמישה שנתונים לאחר נקודת החיתוך)	מקדם	שגיאת התקן	שיעור האפקט (המקדם יחסית לממוצע קבוצת הביקורת)
כולם	235,097	0.034	***0.010	(.002)	30%
שכירים שהיו מועסקים ב־2019	216,490	0.036	***0.011	(.002)	31%
ערבים	49,510	0.029	***0.014	(.004)	49%
יהודים	166,980	0.038	***0.009	(.002)	25%
גברים	102,483	0.037	***0.016	(.003)	42%
נשים	114,007	0.034	**0.007	(.002)	20%

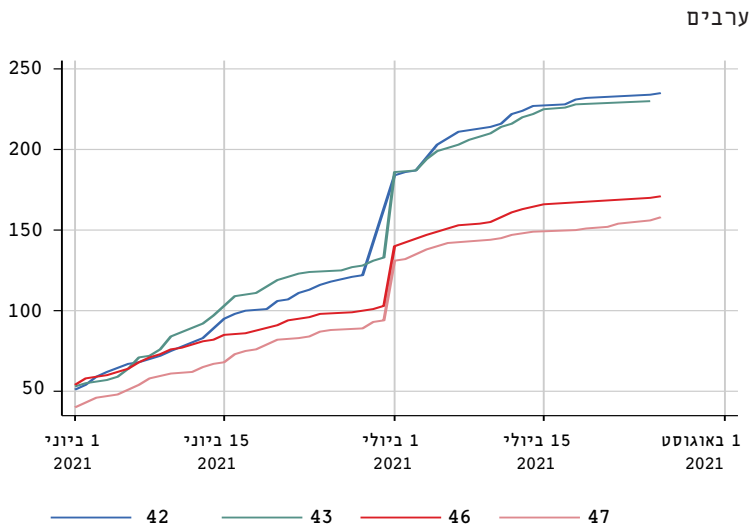
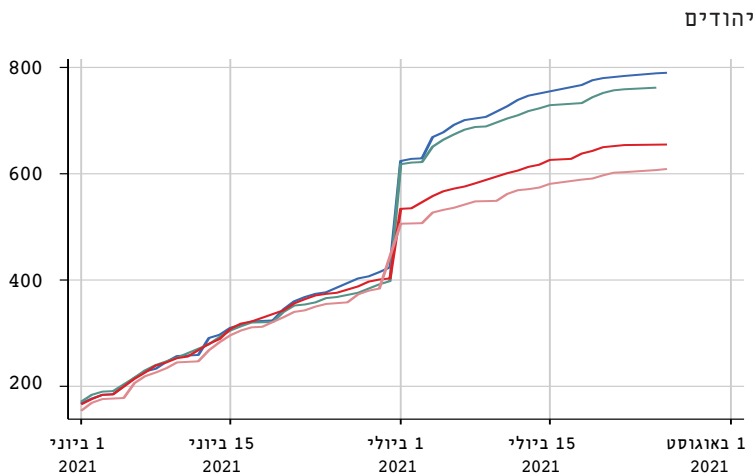
הערה: פרטים שהיו מובטלים ביוני 2021, בגילי 30-60; המשוואה שבבסיס האמידה כוללת פולינום מדרגה 1. אמידה הכוללת פולינום מדרגה 2 מניבה תוצאות דומות מבחינת סדר הגודל של האפקט ורמת המובהקות הסטטיסטית.

תרשים 20
מספר מצטבר של פרטים שחועדה עבורם חזרה בין מאי ליולי 2021,
לפי גיל (השנחונים שסביב גיל 45)



הערה: זרם הדיווחים על חזרה לעבודה נחלש במהלך הרבעון השני והשלישי של 2021. משום כך תקפותו של הממצא העולה מתרשים זה תלויה בכך שלא היה פער שיטתי בנטייה לדווח על חזרה בין שנחוני גיל (למשל, אם 20% מן השבים לעבודתם בגיל 46 מדווחים לשירות, אך גם 20% מגיל 43 השבים לעבודה עושים כן, אפשר ללמוד מהתרשים על השפעת הקיצור הדיפרנציאלי של דמי האבטלה על הנטייה לחזור לעבודה; ואחרת - לא).

תרשים 21
מספר מצטבר של פרטים שחועדה עבורם חזרה, בין יוני ליוני 2021, לפי גיל (סביב גיל 45), בקרב יהודים וערבים



תיבה 1

תועלות חיוביות ושיליות מהארכת הזכאות לדמי אבטלה

בספרות יש הערכות שונות בדבר השפעת גובה דמי אבטלה ומשך הענקתם על התנהגות המובטלים ועל שיעור האבטלה בפועל. אף שעל פי רוב העלאת גובה דמי האבטלה, או הארכת משך הזכאות להם, צפויות להאריך את משך האבטלה של הפרטים, אפשר לציין שני מנגנונים שונים היכולים להסביר את ההארכה הזאת. ראשית, דמי אבטלה מעלים בפועל את המס על עבודה, כיוון שהפרט יכול לבחור לקבל שיעור מסוים משכר העבודה מבלי לוותר על פנאי. שנית, דמי אבטלה מאפשרים למחפשי עבודה להמשיך בחיפוש עבודה זמן ארוך יותר בלי לסבול ממצוקה כלכלית, וכך לא להתפשר על מידת ההתאמה שלהם למשרה ועל רמת השכר המוצעת להם.

Chetty (2008) מצא כי דמי אבטלה אכן מאריכים את תקופת האבטלה של מובטלים, אך גם שיותר ממחצית מהארכה זו ניתן לייחס להשקעה בחיפוש אחרי משרה איכותית יותר.

Marinescu and Skandalis (2021) מצאו כי דמי אבטלה בצרפת מובילים מובטלים לחיפוש עבודה ממושך יותר ולחיפוש שכר מטרה גבוה יותר. ממצא זה מאשש את ההנחה שדמי האבטלה אינם תמריץ שלילי ליציאה לעבודה גרידא, אלא גם מסייעים ביצירת "שידוכים" טובים יותר בשוק העבודה.

גם ברמת המקרו, לא ברור מהי ההשפעה הצפויה של מתן דמי אבטלה על התעסוקה במשק. Chodorow-Reich ואח' (2019) מעריכים כי הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה בשפל הגדול בארצות הברית העלתה את האבטלה במדינה רק במידה מועטה – כ-0.02 נקודות אחוז לכל חודש הארכה. מעבר לכך יש הערכות שלפיהן אחד הגורמים לאבטלה מתמשכת בתקופת מיתון הוא ריבוי מחפשי עבודה המגישים קורות חיים למשרות שאינן מתאימות להם, וכך מקשים על יצירת שידוכים מוצלחים בין מחפשי עבודה למעסיקים (Engbom, 2021). במצב כזה, אי אפשר לצפות שחיתוך חד של דמי האבטלה יוביל לשיפור חד במצב שוק העבודה. למעשה, ריבוי מחפשי עבודה "נואשים" עשוי דווקא להרע את מצב שוק העבודה (גם אם יפתור בטווח הקצר את מצוקת העובדים של ענפים המשוועים לכוח אדם בעל כישורים בסיסיים).

סיכום

דוח מחקר זה משרטט את דפוסי היציאה מעבודה ואת דפוסי החזרה לעבודה בתקופת משבר הקורונה בקרב קבוצות שונות בחברה הישראלית, על בסיס נתונים מינהליים של שירות התעסוקה שמוזגו עם מאגר הנתונים של המכון הישראלי לדמוקרטיה. מטרת הדוח היא לבחון לעומק את מאפייני הפרטים היוצאים מתעסוקה והחוזרים אליה ולאפיין את הדינמיקה התעסוקתית בקרב קבוצות שונות לאורך המשבר, כדי לסייע למקבלי ההחלטות בעיצוב המדיניות בתקופה זו ובמשברים דומים. הניתוחים העיקריים נעשו בקרב אוכלוסיית שכירים בגיל העבודה העיקרי שהיו מועסקים ערב המשבר, ובכמה חתכים: מגדר, גיל, השכלה, לאום וקבוצת אוכלוסייה.

שיעור היציאה מתעסוקה של נשים שכירות בגילי העבודה העיקריים היה אומנם גבוה יותר מזה של גברים, אך גם שיעור החזרה שלהן היה גבוה יותר, כך שבסך הכול במחצית שנת 2021 לא נותר פער משמעותי בתעסוקה בין גברים לנשים בהשוואה למצב ערב המשבר.¹⁵ נוסף על כך, משך ההימצאות הממוצע מחוץ לתעסוקה לא היה שונה במידה ניכרת בין נשים לגברים. לעומת זאת, בקרב שכירים ערבים היה שיעור היוצאים גבוה יותר ושיעור החוזרים נמוך יותר בהשוואה לשכירים יהודים לא־חרדים. בהתאם לכך, משך ההימצאות מחוץ לתעסוקה היה ארוך יותר בקרב שכירים ערבים בהשוואה לשאר האוכלוסייה, ובמיוחד בקרב גברים. הפיגור בהיקף ובקצב החזרה לעבודה של גברים ערבים תקף גם לאחר התחשבות במשתני בקרה שונים, וגם על סמך נתוני סקר כוח אדם.

רמת התעסוקה של שכירים בעלי השכלה אקדמית נפגעה פחות בהשוואה לשכירים ללא השכלה אקדמית. כיוון שבעלי השכלה אקדמית גם חזרו לעבוד בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לחסרי השכלה אקדמית, גדל פער התעסוקה בין משכילים ללא־משכילים, בהשוואה למצב ערב המשבר.

15 עם זאת, יש לציין כי שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, ערב המשבר וגם בשלהי המשבר, עודנו נמוך בהשוואה לגברים, ואם כך, גם קבוצת הבסיס של המועסקים אינן דומות לגמרי בחתך המגדר.

מלבד הפערים שנמצאו בחתכי מגדר, לאום והשכלה, היה הגיל גורם מפתח בהסבר הסיכוי ליציאה מתעסוקה ובחזרה לתעסוקה. צעירים יצאו מתעסוקה בשיעורים גבוהים יותר, אולם השכירים המבוגרים שיצאו מתעסוקה היו, בממוצע, מחוץ לתעסוקה זמן ארוך יותר.

ולבסוף, הצגנו עדויות לכך שמשך השהות מחוץ לתעסוקה בתקופה מוקדמת מתואם באופן שלילי עם סיכויי החזרה לתעסוקה בתקופה מאוחרת יותר, ולכך שההארכה הדיפרנציאלית של דמי האבטלה לקבוצות הגיל המבוגרות אכן הקטינה את סיכויי החזרה לעבודה של קבוצות אלו, אם כי לא ניתן עדיין להעריך אם פער זה יישמר לאורך זמן.

הממצאים מאפשרים אפוא ללמוד כיצד נראתה השפעתו של משבר הקורונה על התעסוקה של אוכלוסיות שונות עד כה, ומיהן האוכלוסיות הפגיעות יותר בשוק העבודה הישראלי. פגיעה קשה במיוחד הורגשה, כאמור, בתעסוקת עובדים לא־משכילים ובתעסוקת ערבים (שיעור מובטלים גבוה ומשך אבטלה ארוך), ובקבוצות הגיל הצעירות ביותר (שיעור מובטלים גבוה) והמבוגרות ביותר (משך אבטלה ארוך). דפוסי הפגיעה בתעסוקה ודפוסי החזרה לעבודה בקרב קבוצות שונות צריכים לכן להדריך את עיצוב המדיניות במסגרת ההתמודדות עם תוצאות המשבר בטווח הבינוני והארוך, וגם את ההיערכות למשברים דומים העשויים להתרחש בעתיד.

המלצות מדיניות

לפי התוצאות שפרסמו הגופים הרשמיים עבור חודש יולי 2021, ניכר כי השינוי שחל במתן דמי אבטלה (סיום מתכונת החל"ת למי שגילם פחות מ-45) ב־1 ביולי 2021 הביא לירידה נוספת ומשמעותית בהיקפה בשיעור האבטלה במהלך המחצית השנייה של החודש. מגמת ירידה מתונה יותר משתקפת בנתונים שבהם נעשה שימוש בדוח זה. על רקע זה מוצעות להלן כמה המלצות מדיניות כלליות, שהרלוונטיות של רובן תלויה במידה מועטה בהתפתחויות שונות שאפשר שיחולו בשוק העבודה בטווח הקצר.

(1) העלאת רמות ההשכלה והמיומנות בקרב קבוצות המיעוט כדי להגדיל את חסינותן מפני משברים: הצדקה חדשה לטענה מוכרת. בשנים האחרונות הועלו הצדקות רבות לצורך להעלות את רמת המיומנות של האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית כדי להגדיל את פריון העבודה ולצמצם פערים ברמת החיים. לנוכח המשבר מתווספת הצדקה חדשה להצדקות המקובלות: הקטנת הפגיעות של קבוצות אלו ממשברים. שיפור ההשכלה, או למצער רמת המיומנות, בקרב קבוצות אלו, ובקרב קבוצות נוספות בעלות רמת מיומנות נמוכה, תגדיל את החסינות שלהן מפני משברים עתידיים – דרך הקטנת הפגיעה בתעסוקה, ועל בסיס שיפור יכולת ההסתגלות וההשתקמות בחלוף המשבר.

(2) הגדרת הקריטריונים העיקריים לעיצוב התמיכה והתמריצים במהלך המשבר ובסופו. משך הזמן מחוץ לתעסוקה היה ממושך יותר בקרב המבוגרים שיצאו משוק העבודה. נוסף על כך, גודל משק הבית (או ההרכב המשפחתי) מהווה אילוץ על רמת הצריכה. ולבסוף, גיל, ובטווח הקצר גם הרכב משפחתי, הם מאפיינים קשיחים. משום כך ניתן להצדיק הסתמכות על מרכיבים אלו – גיל ומצב משפחתי – כמפתח לתמיכה דיפרנציאלית בתקופת משברים (בכפוף לאיזון הנכון בין רשת ביטחון לבין שימור התמריצים לעבודה). ואולם, חלופה זו היא החלופה המשנית (second best). החלופה המיטבית צריכה להתבסס על ההכנסה בפועל של משקי הבית, ומימושה תלוי בזמינותם של נתונים מינהליים איכותיים ועדכניים (ראו להלן).

(3) הגמשת תזמון החזרה לתעסוקה לאורך החודש. ממצאי המחקר מראים עד כמה רווחת הנטייה לחזור לעבודה או להתחיל תעסוקה בתחילת חודש (ראו נספח א). ואולם, מציאות זו אינה מיטבית בהכרח, שכן היא עשויה להיות כרוכה במתן תשלומי העברה לא הכרחיים ובעיכוב של חזרה לעבודה. יש מקום לבחון לעומק את הסיבות שמאחורי נטייה זו, ובהתאם לכך לבחון דרכים לעודד את המעסיקים ואת השכירים לחזור לעבודה ולהחזיר עובדים לאורך כל ימי החודש. כיוון זה הוא בעל ערך רב במיוחד במשבר בריאותי, שיש בו סדרה של גלי תחלואה או סגרים המונעים פעילות כלכלית, וכמותו אירועים ביטחוניים ואקלימיים, שהם אינם צפויים ועשויים להתחיל ולהסתיים בימים שונים לאורך החודש. התנסות נרחבת יותר בחלופת החל"ת הגמיש ("המודל הגרמני") עשויה לשרת מטרה זו. פישוט של תהליכי ההתחשבות בין המעסיקים והשכירים לבין מוסדות המדינה (רשויות המס וביטוח לאומי) עבור משכי עבודה קצרים, ובמיוחד חודשים ושבעות לא מלאים, ישרת גם הוא את הכיוון הזה.

(4) שיפור רמת הסנכרון של מקורות המידע: הרחבת השימוש בנתונים מינהליים כמצע לעיצוב מדיניות. ניכר כי יש ערך רב בשימוש בנתונים מינהליים לצד השימוש בנתוני הסקרים המקובלים, ובמיוחד בתקופת משבר שבה נדרש שרטוט תכוף יותר של תמונת המצב. התבססות על נתונים מינהליים מאפשרת לעקוב אחר מצבם של פרטים לאורך כמה נקודות זמן, וכך גם לחשב נתונים מצרפיים שונים בתדירות גבוהה מזו המקובלת כיום (high-frequency data). כתנאי לקידומו של מהלך זה נדרשת קפיצת מדרגה בסנכרון בין גופי התפעול והמידע, ובמיוחד בתרגום קפדני של מערכות המושגים המקבילות, באפיון הפערים המובנים בין מקורות הנתונים והאנומליות הצפויות במצבים שונים, כדי שיהיה אפשר לסמן הן את פוטנציאל השימוש בכל מקור, והן את מגבלות השימוש בו. כך יובהר מה אפשר ומה אי אפשר ללמוד מכל מקור נתונים בנפרד, ומה ניתן להסיק מההצלבה ביניהם (ראו הרחבה בנספח).

(5) שימוש בניסויים לשם הערכת אפקטיביות של תוכניות לעידוד תעסוקה. העובדה שבנקודת הזמן הנוכחית מספר המובטלים עדיין גבוה מספקת תנאי בסיס נוחים לשימוש בהקצאה אקראית (של מחפשי עבודה לתוכניות) כפלטפורמה להערכת האפקטיביות של תוכניות תעסוקה שונות. בהנחה שהתקציב הממשלתי שיוקצה לתוכניות מעין אלו לא יהיה מספיק כדי להפנות את כל המובטלים לתוכניות מתאימות, מתחדדת גם ההצדקה המוסרית להפניית

פרטים על בסיס הגרלה. נוסף על כך, המגוון הרחב של האתגרים שהממשלה ניצבת בפניהם (מיעוטים, מבוגרים; פיתוח מיומנויות; השמה במשרות) מצדיק להוציא לפועל מגוון רחב של תוכניות ומסגרות על בסיס RCT, ובכלל זה לעדכן תוכניות שהצליחו במהלך העשור החולף וליישם תוכניות חדשניות שיש טעם בהערכתן. הקצאה אקראית במקרה זה תאפשר הערכת אפקטיביות לפי אמות מידה מחמירות ובעלות נמוכה למדי.¹⁶

(6) **תיווך המדיניות לציבור ועיצוב מדיניות פשוטה, שקופה וגמישה.** בתקופה המוקדמת של המשבר ניתנה עדיפות לצעדי מדיניות פשוטים שהוצאתם לפועל מהירה. נוסף על כך, ניתן דגש מיוחד למתן דאות לאזרחים בנוגע לרציפות התמיכה הממשלתית לאורך זמן. אף שחשיבותם של עקרונות אלו רבה, השוני בתוואי התעסוקתי של קבוצות שונות לאורך תקופת המשבר מלמד שהממשלה צריכה (לשמור לעצמה את הזכות) לבצע התאמות, גם אם דיפרנציאליות, במערך התמיכה שהיא מספקת לאורך זמן על פי ההתפתחויות. הדיפרנציאליות צריכה להיות מגובה היטב בבסיס נתונים אמין, לצד ביסוס תאורטי וסדרי עדיפויות ברורים, ובתוך כך גם להיות מתווכת באופן פשוט ומשכנע לציבור הרחב.

חשיבות רבה במיוחד צריכה להינתן גם לתזמון של הודעות על המדיניות.¹⁷ עדכונים בנוגע למדיניות הצפויה צריכים להינתן לאזרחים די זמן מראש כדי לאפשר להם לתכנן את צעדיהם כראוי (ובמיוחד אם הנטייה של מעסיקים היא להתחיל העסקה בתחילת החודש, והחזרה לעבודה איננה גמישה לחלוטין). עם זאת, צריכה להישמר לממשלה הזכות להתאים את המדיניות בתגובה לשינויים לא צפויים בשוק העבודה, כדי שהמדיניות תהיה מבוססת מצב (state-dependent) ולא מבוססת תאריך (date-dependent) עד כמה שאפשר.

16 עיקר העלות של הערכת אפקטיביות על בסיס זה היא עלות בירוקרטיה ומחקרית, שבה כרוך סימון הפרטים בקבוצת הביקורת ומעקב אחר התוצאות בשתי הקבוצות.

17 שר האוצר היוצא הודיע על עדכון המדיניות בנוגע לחל"ת ב-1 ביוני 2021, ופעם נוספת ב-15 ביוני (דרך התקשורת). ב-22 ביוני יצאה הודעה רשמית של שר האוצר הנכנס, והחקיקה עצמה הועברה ב-1 ביולי, ביום שבו חל השינוי.

ממצאים נוספים

בנספח זה מובאת סדרה נוספת של ממצאים, המרחיבה ומשלימה את הממצאים העיקריים שנדונו בדוח המחקר.

בתרשים 22 מוצג מספר היציאות משוק העבודה (כלומר מספר הנרשמים השבועי בשירות התעסוקה), ובתרשים 23 מספר החזרות המתועדות. היציאות משוק העבודה ממוקדות מאוד סביב גלי התחלואה והסגרים (שוק אקסוגני ובלתי צפוי), ואילו החזרות מפוזרות יותר לאורך התקופה, אף שהן רבות יותר בתקופות הסמוכות לגלים, לאחר הקיטון בתחלואה וחזרת המשק לפעילות. חלק מפיזור החזרה לעבודה נובע מכך שתזמון החזרות כפוף לאילוצים, או להרגלים הרווחים בקרב מעסיקים. כפי שניתן לראות בתרשים 25, המציג את היקף החזרות היומיות, אנשים חוזרים לעבודה בעיקר בתחילת חודש, בחלק קטן מהמקרים באמצע חודש, ובתחילת שבוע יותר מבהמשכו. אף שתמונה זו אינה מפתיעה, ויש לה כמה הסברים (משיקולים של התנהלות חשבונאית, ואולי גם מבחינת חניכה והכנסה לעבודה, מעסיקים מעדיפים את ראשית השבוע, ובמידה רבה מאוד את ראשית חודש), אפשר שבהגמשת מועדי הקליטה טמון פוטנציאל להגדלת הרווחה החברתית, במיוחד במציאות תנדוטית של ריבוי הפסקות ומשברים. תרשים 24 מציג את התמונה המקבילה של מספר הנרשמים היומי. הזינוק ברישומים היומיים ניכר סביב הסגרים, ובמידת מה בתחילת השבוע. ממרץ 2021 התייצב קצב הנרשמים החדשים ונותר על רמה יומית נמוכה יחסית.

תרשים 26 ותרשים 27 מאפשרים להתמקד בהיקפי החזרה (או לכל הפחות בהיקפי הדיווח על חזרה) בחתך מגדר ולאום. נשים המשיכו לחזור בהיקפים גדולים יותר מגברים גם בשלבים המאוחרים של המשבר, לאחר הגל השלישי; ויהודים – יותר מערבים.

לבסוף, בתרשים 28 מוצגים שיעור התעסוקה לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס ושיעור הלא־מובטלים לפי נתוני שירות התעסוקה בחלוקה לקבוצת אוכלוסייה ומגדר (הרחבה של המובא בתרשים 1). אומנם ניכרת התאמה גבוהה למדי בין שתי סדרות הנתונים – במונחי רמה ומגמה – עבור יהודים לא־חרדים, גברים ונשים, ובמידה רבה גם עבור יהודים חרדים – אולם ניכר פער בין הסדרות כאשר הן נבחנות עבור ערבים (ראו תיבה 2).

תיבה 2

פערי סקרים ונתונים מינהליים עבור האוכלוסייה הערבית

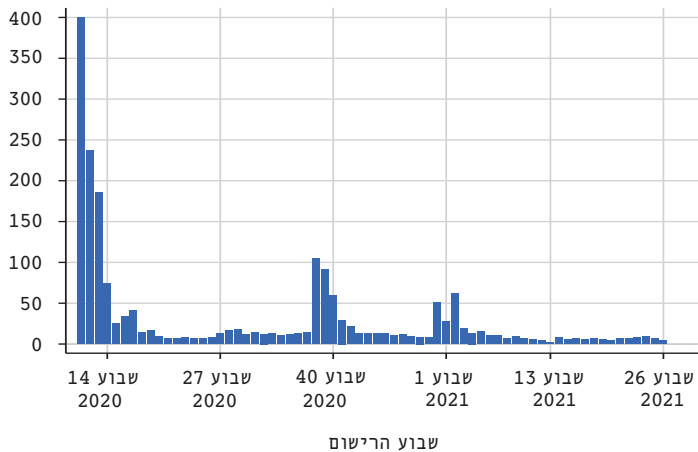
את הפער בין נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס לבין נתוני שירות התעסוקה (נתונים מינהליים) במה שנוגע לאוכלוסייה הערבית – להבדיל מהחפיפה הרבה של הנתונים על האוכלוסייה היהודית – יש לבחון לנוכח ממצאים קודמים בנושא.

פער בין נתוני הסקרים לנתונים המינהליים בכל הנוגע לתעסוקת ערבים תועד בעבר בכמה מקומות. ב־2018, במסגרת פרסומי הכלכלן הראשי, נטען כי יש פערים משמעותיים בין סקרי הלמ"ס לנתוני הביטוח הלאומי, במיוחד בשני היבטים. ראשית, לפי הנתונים המינהליים שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות היה גבוה במידה ניכרת בהשוואה לנתוני הסקרים. שנית, לפי הנתונים המינהליים היה שכר השכירים הערבים גבוה בהרבה משכרם על פי התוצאות המבוססות על סקר הכנסות משקי בית, בעיקר בקרב נשים (הכלכלן הראשי, 2018).

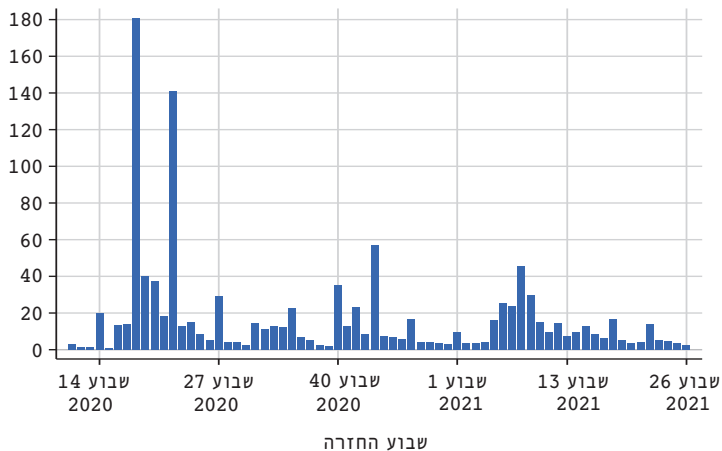
שנית, בסקר הכנסות משקי בית נמצא גם שההוצאות של משקי בית ערביים גבוהות מהוצאותיהם של משקי בית יהודיים בגודל וברמת הכנסה דומים (דהן, 2012). הסבר מקובל לפער זה הוא הכנסה בלתי מדווחת, אך הכלכלן הראשי הצביע על האפשרות שהדבר נובע מקושי מובנה של הסקרים למדוד במדויק את משקי בית מהאוכלוסייה הערבית.

לבסוף יש לציין כי במסגרת השינויים שחלו בסקר כוח אדם בשנת 2012 נוצר פער משמעותי בין תמונות שונות של ממדי האבטלה בישראל. לפי חוקרי הלמ"ס, חלק מהפער יש לשייך לשיפור הסקירה של האוכלוסייה הערבית (כהן, בורק ומקובקי, 2017). פער זה עשוי לנבוע ממגבלות דגימה, אך גם מגורמים אחרים, כמו הבדלים תרבותיים בהשבה לסקרים (למשל, נטייה שלא לדווח על תעסוקת נשים בשל תפיסות של חלוקה מגדרית בשוק העבודה).

תרשים 22
מספר הנרשמים בשירות התעסוקה בכל שבוע
(באלפים, לרבות נרשמים בפעם השנייה)

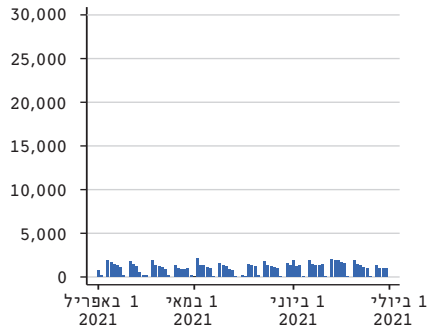
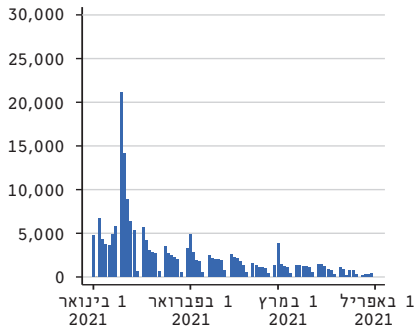
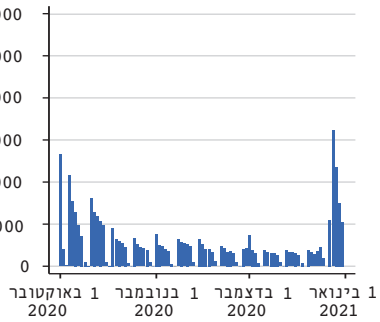
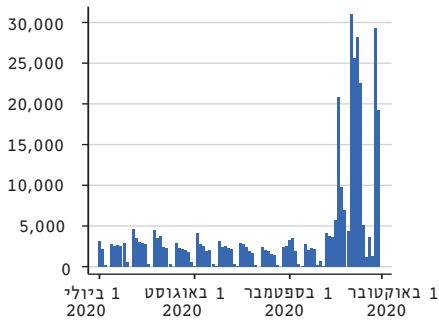
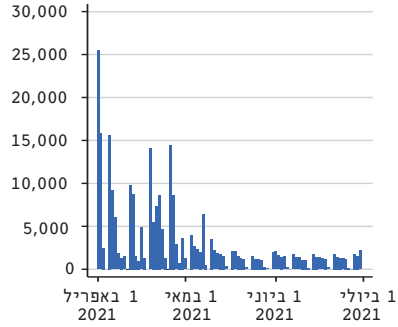
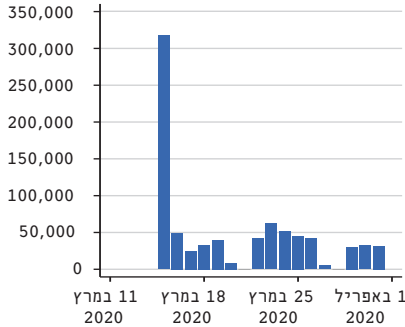


תרשים 23
מספר החזרות לעבודה המתועדות בכל שבוע
(באלפים, לרבות חזרה נוספת)

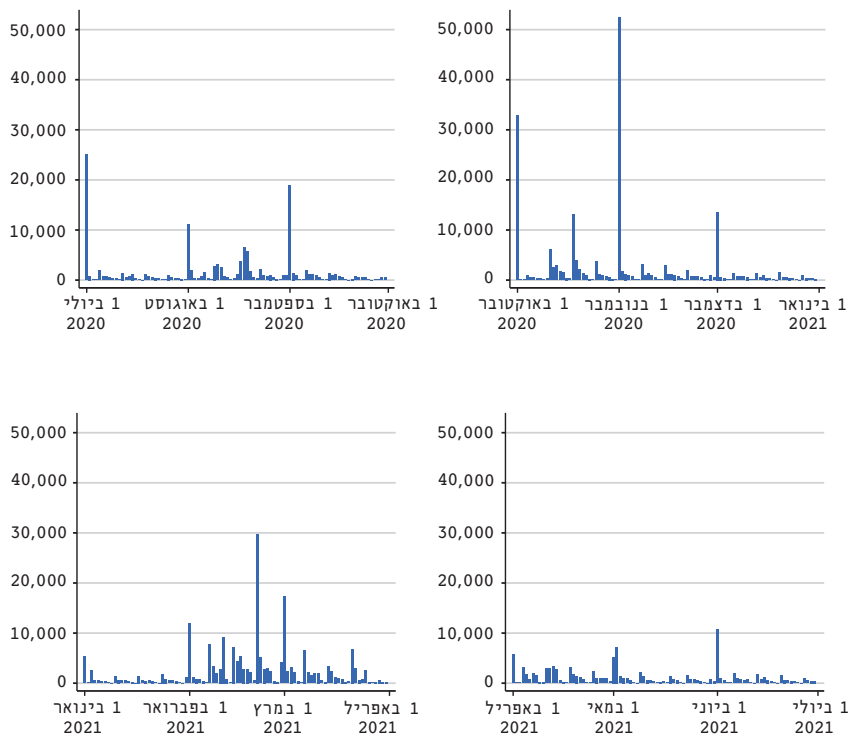


חרשים 24

מספר הנרשמים היומי בשירות התעסוקה, לפי רבעון (רבעון ראשון של 2020 בקנה מידה נפרד)

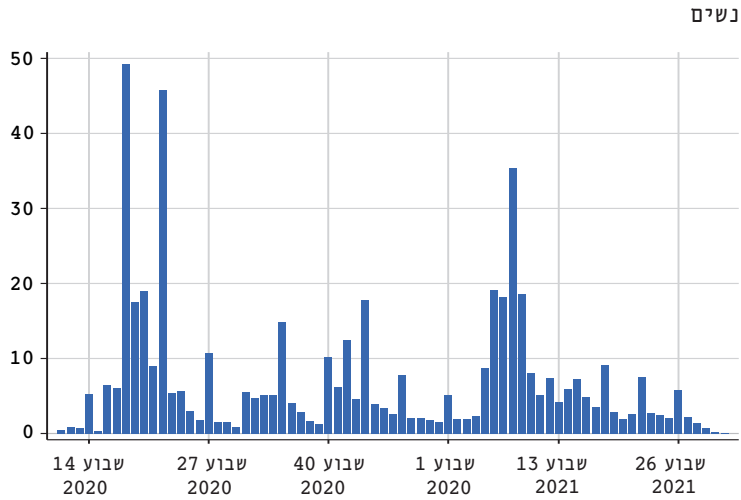
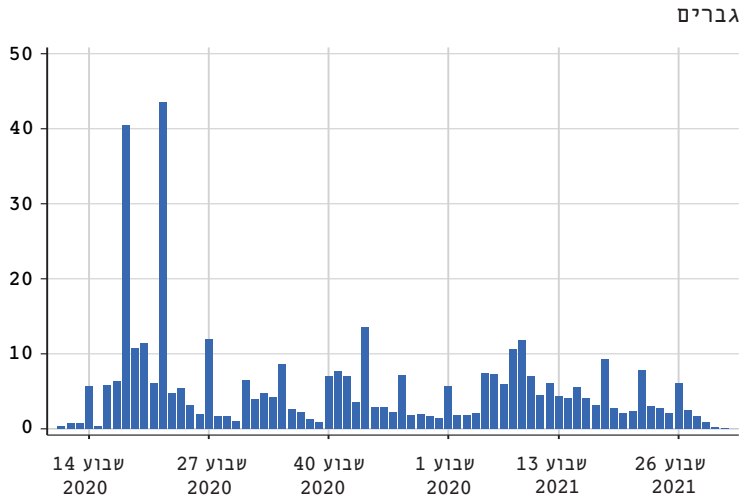


25 חרשים
מספר החזרות לעבודה הממועדות בכל יום, לפי רבעון

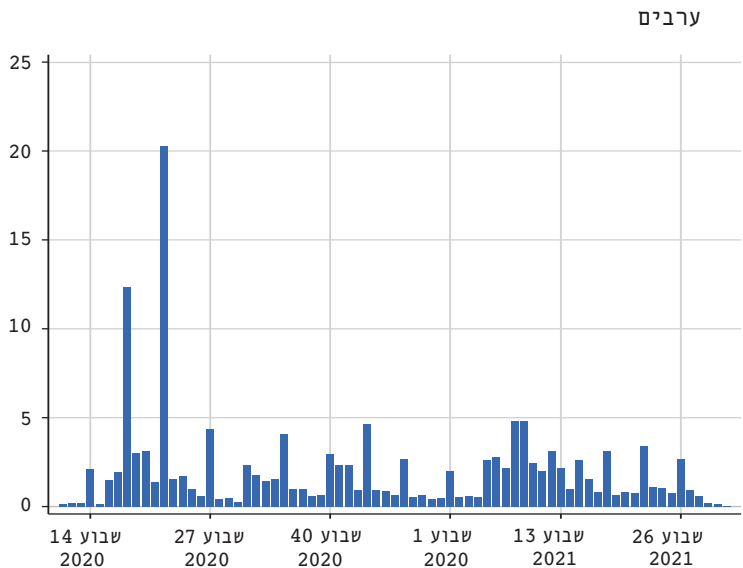
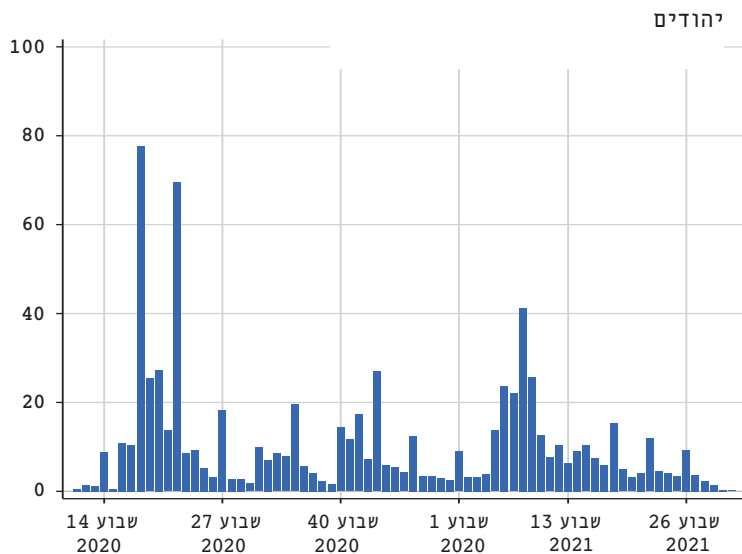


תרשים 26

מספר החזרות לעבודה בכל שבוע (חזרה אחרונה), לפי מגדר (באלפים)



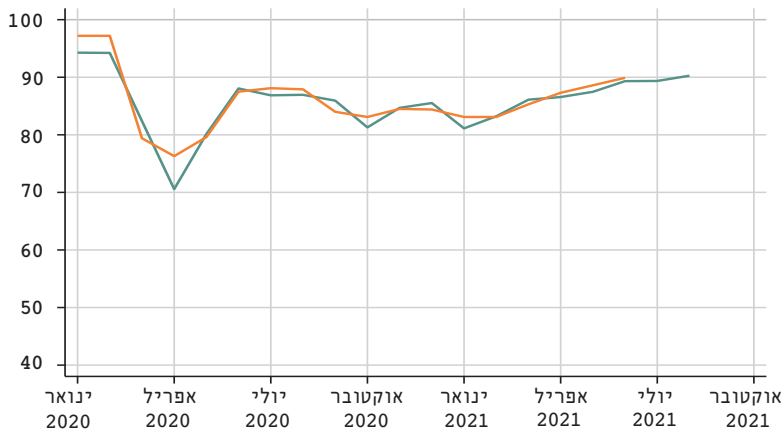
תרשים 27
מספר החזרות לעבודה בכל שבוע (חזרה אחרונה), לפי לאום (באלפים)



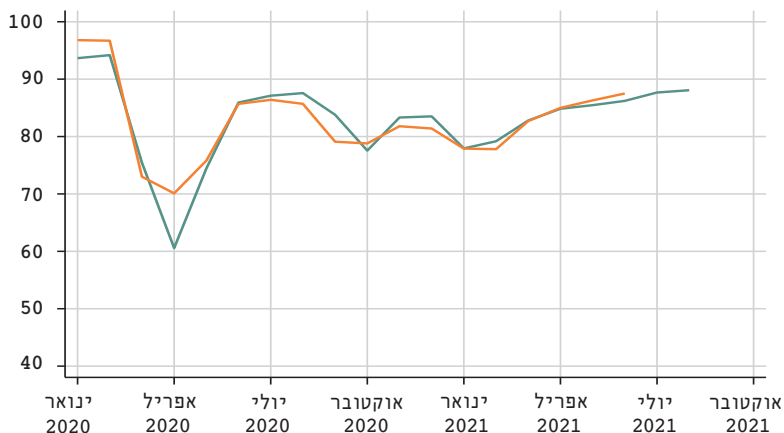
תרשים 28

שיעור התעסוקה לפי סקר כוח אדם, ושיעור הלא-מובטלים לפי שירות התעסוקה, בקרב שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019

יהודים לא-חרדים

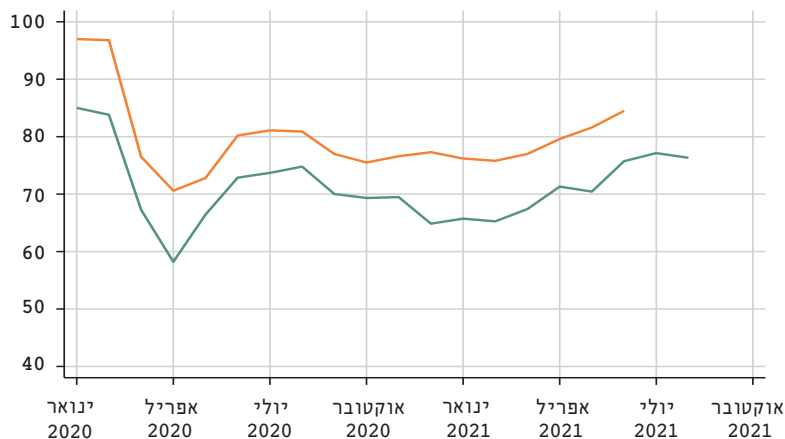


יהודיות לא-חרדיות

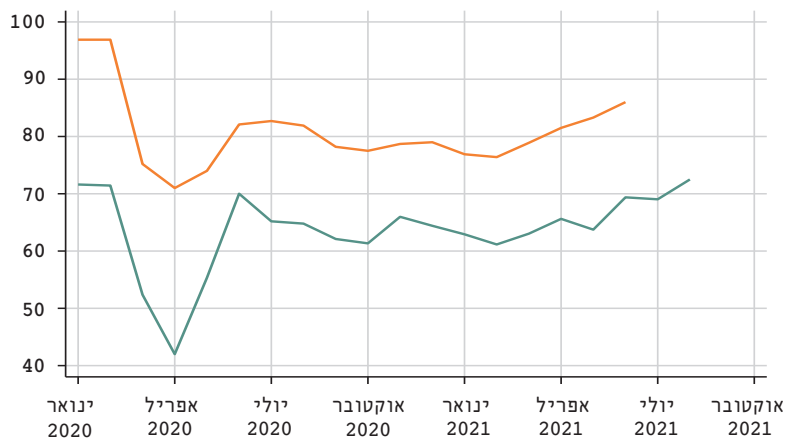


— שיעור הלא-פעילים לפי שירות התעסוקה
— סקר כוח אדם של הלמ"ס

ערבים



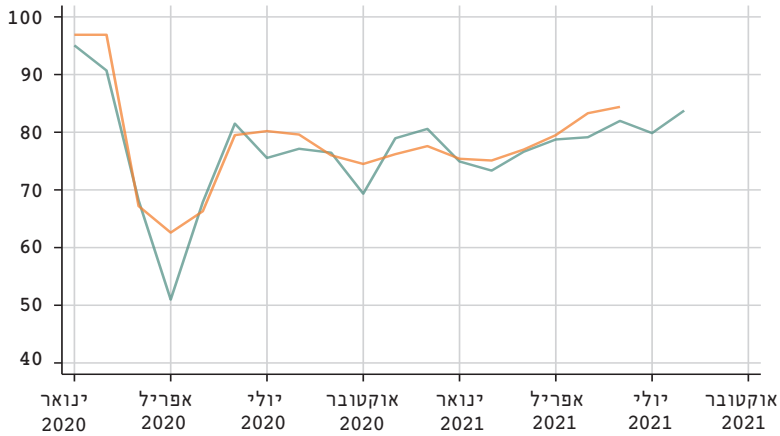
ערביות



שיעור הלא-פעילים לפי שירות החעסוקה —

סקר כוח אדם של הלמ"ס —

חרדים



חרדיות



— שיעור הלא-פעילים לפי שירות התעסוקה
 — סקר כוח אדם של הלמ"ס

גיבוש תמונת התעסוקה על בסיס נתוני סקר ועל בסיס נתונים מינהליים

מקורות הנתונים ומהפכת הנתונים המינהליים

אחד התנאים החיוניים לגיבוש תמונת המצב הכלכלית במהלך המשבר היה קיומו של זרם נתוני תעסוקה אמינים ומפורטים בטווחי זמן קצרים. אחת הדרכים להבטיח אספקת נתונים הייתה הסתמכות על כמה מקורות נתונים. המקור העיקרי לנתונים במהלך המשבר היה נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס. נוסף אליו נעשה שימוש בנתוני שירות התעסוקה ובנתוני הביטוח הלאומי.

לאורך משבר הקורונה, ובמיוחד בשלבים הראשונים, הושמעה ביקורת על אי ההתאמה בין מקורות הנתונים, שכל אחד מהם הציג תמונת מצב אחרת על ממדי האבטלה. נוסף על כך, אחת ההצדקות למתן מענקים אוניברסליים, ולא מענקים המבוססים על רמת הכנסה, הייתה הספקות בדבר רמת הדיוק או בדבר מהירות האספקה של הנתונים המינהליים. המשמעות המעשית של ספקות אלו הייתה שכל עוד אין מידע מבוסס בשאלה מי עני ומי עשיר, או מי נפגע ונזקק לסיוע במהלך המשבר ומי לא, מוטב לתת מענק לעשיר שאינו זקוק לו מלמנוע מענק זה מעני הזקוק לו מאוד. על רקע זה ראוי לבחון את סוגיית ההסתמכות על נתונים מינהליים בהקשרה הרחב.

בעשורים האחרונים מורגשת באקדמיה ובקרב ממשלות "מהפכת הנתונים המינהליים", כלומר הסתמכות הולכת וגדלה על נתונים הנואספים על ידי גופי הממשלה השונים במסגרת פעילותם השוטפת, ולא במסגרת סקרים יזומים או במסגרת איסוף מידע למטרות מחקריות. חשיבותם של נתונים אלו טמונה בכך שהם מקיפים על פי רוב את כלל אוכלוסיית המדינה ונואספים לאורך שנים. כך הם מאפשרים להתחקות אחר מציאות החיים של פרטים ושל משפחות – ובמיוחד אחר ההתנהלות הכלכלית שלהם – לאורך זמן. בין שאר היתרונות הגלומים בנתונים המינהליים יש לציין גם את התדירות הגבוהה יחסית של נקודות התצפית על האוכלוסייה (high frequency data).

משבר הקורונה פרץ בעיצומה של מהפכת הנתונים המינהליים בישראל. מהפכה זו טרם הושלמה, ובמיוחד לא הושלם סנכרון מלא ומקיף בין עולמות המושגים של הגופים השונים ואפיון הפערים המובנים בין המערכות. עובדה זו יכולה להסביר חלק מהפער שהתגלה בין תמונת ממדי האבטלה שייצרו הגופים השונים, אך יש לפער זה מקורות נוספים שראוי לפרטם.

מטרתו של כל מקור נתונים והסיבות לפער

סקרי כוח אדם של הלמ"ס מנוהלים ברצף מסוף שנות ה־60 של המאה ה־20 על פי סטנדרטים בינלאומיים מקובלים בתחום סטטיסטיקת העבודה. לאורך השנים הוכנסו עדכונים שונים במבנה הסקר ובתדירותו, אך עם זאת חשיבותו של הסקר גלומה בעקביות המתודולוגית שלו, למשל, בתוכן השאלון ובנוסח שאלות הליבה הכללות בו. מטרתו העיקרית של הסקר היא לאפשר שרטוט של המצרפים המרכזיים של שוק העבודה, כמו תעסוקה ואבטלה, באמצעות איסוף מגוון שאלות, ובראשן: האם הפרט מועסק, במה הוא עוסק ולמשך כמה שעות, מדוע אינו מועסק, וכך הלאה.

להבדיל מנתוני סקר כוח אדם, הנתונים המינהליים המצויים במערכות שירות התעסוקה והביטוח הלאומי מופקים אגב אספקת שירותים לאזרחים. כלומר, מטרת הפקתם היא בראש ובראשונה תפעולית: מי תובע דמי אבטלה ומאיזו סיבה, מי מהתובעים כבר הוכר זכאי, למי מהזכאים כבר ניתנה קצבה, וכך הלאה. נתונים אלו אכן משמשים גם לצרכים תכנוניים ואסטרטגיים של גופים אלו, ושל המערכת הממשלתית בכללותה. ואולם, גם שימוש זה נעשה על פי רוב במסגרת עולם המושגים הפנימי־תפעולי של הגופים ועל פי הגדרות מחייבות הנובעות מהתקנות ומהחוקים שגופים אלו כפופים להם. רק בתור מטרה משנית משמשים הנתונים גם לצורכי סיכום הפעילות השנתית או החודשית עבור גופי השלטון אחרים, ובמידת מה גם עבור הקהל הרחב, ותוך תרגום מינימלי הכרחי של המושגים במסגרת פרסום סקירות שנתיות וירחונים סטטיסטיים.

מסד הנתונים המרכזי שבו אנו משתמשים בדוח מחקר זה מקורו בשירות התעסוקה. מקור זה שונה בכמה היבטים מנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס,

שהוא המקור לרוב הפרסומים הרשמיים בנושא התעסוקה בעיתות שגרה, וגם בתקופת המשבר. חשוב לציין כי שירות התעסוקה, ככלל, אינו אוסף נתונים מפורטים על אוכלוסיית המועסקים ועל מי שלא פנו ללשכות הארגון לשם תביעת אבטלה והבטחת הכנסה או כדי לקבל את שירותיו. משום כך בתקופות שגרה גוף זה אינו אמון על הפקת נתוני שיעור האבטלה, שכן הוא צופה במונה (מובטלים) אך לא במכנה (משתתפים בכוח העבודה).

על רקע זה יש פער מובנה בין מקורות הנתונים, פער שיש לאפיינו לפני מעבר להסקת מסקנות על בסיס מקורות הנתונים השונים.

אף שיש פערים מעין אלו גם בימות שגרה, בתקופת משבר הקורונה הם התרחבו על רקע כמה אנומליות ייחודיות למשבר. אפשר לציין שלוש דוגמאות לפערים מובנים שיוצרים אנומליות מעין אלו:

(1) **קטגוריית החל"ת.** אדם המקבל קצבת אבטלה בגין חל"ת יופיע בנתוני הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה בקטגוריות "תובע", "זכאי" ו"מקבל קצבה", אך בסקר כוח אדם של הלמ"ס הוא עשוי להעיד על עצמו שהוא מועסק, משום שהוא עדיין שומר על קשר עם המעסיק וגם משום שמעולם לא פוטר.

(2) **רזולוציה ויחידות מידה.** גופי התפעול מפיקים פרסומים שונים המשקפים את מצבם של הפרטים ברמה החודשית. התנאי המספיק להגדרה "מקבל קצבה" או "פעיל" במהלך חודש מסוים הוא שבוע אחד או אפילו יום אחד של זכאות. כך, אדם שקיבל קצבה בגין מצבו בתחילת החודש אך חזר לעבוד באמצע החודש יוגדר על פי הנתונים המינהליים "מובטל", אך אם יידגם בסקר כוח אדם בסוף החודש ידווח בצדק שעבד בשבוע האחרון. על רקע זה עשויה להיווצר סתירה בין אפיון מצב הפרט לפני שני המקורות, וזו תתורגם לפערים ברמה המצרפית. אף שגם בימות שגרה אפשר שאדם יתחיל לעבוד באמצע החודש ותיווצר סתירה בין מקורות הנתונים ברמה החודשית (ואכן מקובל להתחיל העסקה בתחילת חודש), ההיקפים העצומים של הפרטים ששינו מצב תעסוקתי בתקופת משבר הקורונה והתזמון המשתנה של הסגרים במהלך החודש (למשל, אם הסגר החל בתחילת החודש או בסופו) הביאו להשפעה דרמטית של פער זה.

(3) **תזמון הזרמת המידע.** גופי התפעול מזרימים מידע זה לזה, ומטייבים את הנתונים שבידם באופן שוטף, בתגובה לנתונים של הגופים האחרים. טיוב זה

כולל פערים מובנים שהם בחלקם בלתי נמנעים. למשל, פרט שתבע במהלך המשבר אבטלה בגין חל"ת או פיטורין, אך בתוך זמן קצר מצא עבודה חדשה, או ששב לעבודתו – הנתונים המעודכנים ליום ולשבוע של התביעה יהיו שונים מהנתונים שיפורסמו כעבור חודש או חודשיים לאחר עדכון המעמד בהתאם להצלבת המידע מכל המקורות.¹⁸

עקביות בין מקורות הנתונים ובתוכם וניסוח שאלות רלוונטיות

על רקע הפערים המובנים, הסתמכות על נתונים מינהליים בעיתות שגרה ובעיתות משבר, לצד נתוני הסקרים הרשמיים, תלויה במתן מענה לשלוש דרישות עיקריות: ראשית, סימון העקביות ואי־העקביות בין מקורות הנתונים השונים, ובכלל זה אלו הנובעות מפערי הזמנים. שנית, אפיון אי־העקביות והאנומליות המובנות בתוך כל מסד נתונים. ולבסוף, נדרשת הגדרה ברורה של הסוגיה הנבחנת, והתמקדות במה שניתן לשאול על בסיס כל אחד ממקורות הנתונים בנפרד ועל בסיס כמה מקורות יחד – לצד סימון שאלות שגיבוש מענה עליהן יכול להיעשות אך ורק על בסיס מאגר נתונים אחד. למשל, אם בחלון זמנים מסוים מסד נתונים מנהלי יכול לספק מידע ישיר אך ורק על מספר **תובעי האבטלה**, ולא על מספר **המובטלים**, הקפדה על מינוח חד ומדויק עשויה למנוע חלק ניכר מאי־ההבנות בנושא.

18 אנומליות מעין אלו מתחזקות במיוחד כאשר אין סימטריה בין מצבי רישום, למשל, כאשר מספר הזכאים שאינם חובעים שונה מאוד ממספר החובעים שאינם זכאים, וכך הלאה.

מקורות הנתונים

הניתוח שבמרכזו של דוח זה מבוסס על שלושה מסדי נתונים:

נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס. סקר זה הכולל נתונים חודשיים מינואר 2018 ועד אוגוסט 2021. נתונים אלו מאפשרים להתוות תוצאות מצרפיות של תמונת התעסוקה, וגם להפיק תוצאות שונות ברמת הפרט על בסיס הצלבת נתוני סקר עם הנתונים המינהליים.

בסיס נתונים מינהליים של שירות התעסוקה. נתונים מינהליים מהחודשים מרץ 2020 עד יולי 2021 על כמיליון וחצי פרטים שיש תיעוד של פעילותם במסגרת מערכות שירות התעסוקה במהלך התקופה. בסיס נתונים זה כולל את יולי 2021, אך לא את כולו. נוסף על כך, מחודש מאי 2021 נחלש זרם הדיווחים על חזרה לעבודה.

בסיס נתונים מינהליים של הלמ"ס. נתונים אלו מאפשרים להרכיב משתני רקע סוציו־דמוגרפיים, הון אנושי והיסטוריה תעסוקתית על כלל הפרטים המופיעים בנתוני סקר כוח אדם ובנתוני שירותי התעסוקה.

אוכלוסיית המחקר

האוכלוסייה העומדת במרכזו של מחקר זה היא קבוצה ב (ראו לוח 11). קבוצת המשנה העיקרית הנדונה במחקר היא קבוצה ו.

לוח 11 גודל האוכלוסיות הרלוונטיות למחקר

מקור	קבוצה	אוכלוסייה	N	מתוך (ב)	מתוך (ג)
קובץ המכון הישראלי לדמוקרטיה	א	פרטים בגילי 25-64	4,149,593		
	ב	פרטים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 כשכירים (או בעיקר כשכירים) (מוכלת בקבוצה א)	2,799,994		
קובץ שירות התעסוקה	ג	פרטים בקובץ	1,578,048		
קובץ שירות התעסוקה, לאחר מיזוג	ד	פרטים בקובץ בגילי 25-64 (מוכלת בקבוצה ג ובקבוצה א)	1,257,323	79.7%	
	ה	פרטים בקובץ, בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 כשכירים (מוכלת בקבוצה ד)	1,068,980	38.2%	67.7%
	ו	פרטים בקובץ שירות התעסוקה בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 כשכירים, נרשמו בשירות התעסוקה בין מרץ 2020 למרץ 2021, והוגדרו לפחות חודש אחד כפעילים (מוכלת בקבוצה ה)	945,746	33.8%	59.9%

רשימת המקורות

אברהם, ניטן, יוני 2021, "התמודדות האוכלוסייה הערבית עם משבר הקורונה בשוק העבודה", אתר שירות התעסוקה.

בנק ישראל, אפריל 2021, דוח בנק ישראל 2020.

דהן, מומי, 2012. האם יש הצדקה לנכות עניים ממדד העוני?, האוניברסיטה העברית.

הביטוח הלאומי, מרץ 2021. מי נשאר ומי יצא ממערכת דמי אבטלה, הביטוח הלאומי.

הכלכלן הראשי, 2018. סקירה כלכלית שבועית 24.6.2018, אגף הכלכלן הראשי.

הכלכלנית הראשית, 2021. בץ, כפיר, ואסף גבע (אפריל 2021), פערים מגדריים בשוק העבודה במשבר הקורונה, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2021. נחונים מסקר כוח אדם למחצית השנייה של חודש יולי ולחודש יולי 2021, הודעה לתקשורת, 16.8.2021.

וייס, אבי, 2021. דוח תמונת מצב המדינה 2021: תרשימים בנושאי חברה וכלכלה בישראל, ירושלים: מרכז טאוב.

זונטג, נעם, גיל אפשטיין ואבי וייס, דצמבר 2020. **שוק העבודה בישראל 2020 על רקע משבר הקורונה: מבט-על**, ירושלים: מרכז טאוב.

זרוע העבודה, 2021. הדס פוקס ואח', שוק העבודה 2020: תעסוקה בימי קורונה ופעילות זרוע העבודה, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

יחיאל, עופרי, מאי 2020. "הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית", שירות התעסוקה.

יחיאל, עופרי וגל זוהר, יולי 2020. "הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין קבוצות גיל והתמקדות בקרב הצעירים", שירות התעסוקה.

כהן, נועם, לואיזה בורק, ויצחק מקובקי, 2017. "בחינת הגידול באבטלה במעבר לסקר כוח אדם חודשי", הרבעון לכלכלה 61 (2/1): 179-202.

פלוג, קרנית, דפנה אבירם-ניצן, יותם מרגלית, גבי גורדון, חלי זקן, ירון קידר, עידו חי, רועי קנת-פורטל, זק הירש, 2021. **סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה**, מחקר מדיניות 172, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שירות התעסוקה, אוגוסט 2020. **התמשכות משבר הקורונה: הצורך בהתערבות מהירה וממוקדת לטובת עידוד תעסוקה ופיתוח הון אנושי**.

שירות התעסוקה, דצמבר 2020. **דופק שוק העבודה: פרסום חודשי דצמבר 2020**, שירות התעסוקה הישראלי.

שירות התעסוקה, יוני 2021. **שירות התעסוקה סיכום שנת 2020**.

Almagro, Milena, and Angelo Orane-Hutchinson, 2020. "JUE Insight: The Determinants of the Differential Exposure to COVID-19 in New York City and their Evolution over Time," *Journal of Urban Economics*, 103293.

Boyce, Christopher J., Alex M. Wood, Michael Daly, and Constantine Sedikides, 2015. "Personality Change Following Unemployment," *Journal of Applied Psychology* 100 (4): 991-1011.

Casarico, Alessandra, and Salvatore Lattanzio, 2020. "The Heterogeneous Effects of COVID-19 on Labor Market Flows: Evidence from Administrative Data," *Covid Economics* 52: 152-174.

Cheng, Wei, Patrick Carlin, Joanna Carroll, Sumedha Gupta, et al., 2020. *Back to Business and (re)Employing Workers? Labor Market Activity during State COVID-19 Reopenings*, Working Paper No. 27419, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Chetty, Raj, 2008. Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance, *Journal of political Economy* 116 (2): 173-234.

Chetty, Raj, John Friedman, Nathaniel Hendren, Michael Stepner, and The Opportunity Insights Team, 2020. *The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built from Private Sector Data*, Working Paper No. 27431, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Chodorow-Reich, Gabriel, John Coglianesi, and Loukas Karabarbounis, 2019. "The Macro Effects of Unemployment Benefit Extensions: a Measurement Error Approach," *The Quarterly Journal of Economics* 134 (1): 227-279.

Dosi, Giovanni, Marcelo C. Pereira, Andrea Roventini, and Maria Enrica Virgillito, 2018. "Causes and Consequences of Hysteresis: Aggregate Demand, Productivity, and Employment," *Industrial and Corporate Change* 27 (6): 1015-1044.

Engbom, Niklas, 2021. *Contagious Unemployment*, Working Paper No. 28829, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Fabrizio, Stefania, Diego B. P. Gomes, and Marina M. Tavares, 2021. *COVID-19 She-Cession: The Employment Penalty of Taking Care of Young Children*, Working Paper No. 21/58, International Monetary Fund.

Hall, Robert E., and Marianna Kudlyak, 2020. *Unemployed with Jobs and without Jobs*, Working Paper No. 27886, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Hatayama, Maho, Mariana Viollaz, and Hernan Winkler, 2020, *Jobs' Amenability to Working from Home: Evidence from Skills Surveys for 53 Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 9241.

Hershbein, Brad J., and Harry J. Holzer, 2021. *The COVID-19 Pandemic's Evolving Impacts on the Labor Market: Who's Been Hurt and What We Should Do*, Discussion Paper No. 14108, IZA.

Hupkau, Claudia, and Barbara Petrongolo, 2020. "Work, Care and Gender during the Covid-19 Crisis," *Fiscal Studies*, 41 (3): 623-651.

IMF (International Monetary Fund), April 2021. *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*, Washington, DC.

Kikuchi, Shinnosuke, Sagiri Kitao, and Minamo Mikoshiba, 2021. "Who Suffers from the COVID-19 Shocks? Labor Market Heterogeneity and Welfare Consequences in Japan," *Journal of the Japanese and International Economies* 59 Article 101117.

Lee, David S., and Thomas Lemieux, 2010. "Regression Discontinuity Designs in Economics," *Journal of Economic Literature* 48 (2): 281–355.

Lee, Sang Yoon (Tim), Minsung Park, and Yongseok Shin, 2021. *Hit Harder, Recover Slower? Unequal Employment Effects of the Covid-19 Shock*, Working Paper No. 28354, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Marinescu, Ioana, and Daphné Skandalis, 2021. "Unemployment Insurance and Job Search Behavior," *The Quarterly Journal of Economics* 136 (2): 887–931.

Montenovo, Laura, Xuan Jiang, Felipe Lozano Rojas, Ian M. Schmutte, Kosali I. Simon, Bruce A. Weinberg, and Coady Wing, 2020. *Determinants of Disparities in COVID-19 Job Losses*, Working Paper No. 27132, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Nunes, Carolina, Bruno P. Carvalho, João dos Santos, Susana Peralta, and José Tavares, 2021. "Failing Young and Temporary Workers: The Impact of Covid-19 on a Dual Labour Market," *Covid Economics* 77: 100–144.

Titan, Alon, Sena Coskun, Matthias Doepke, David Koll, and Michèle Tertilt, 2021. *From Mancession to Shecession: Women's Employment in Regular and Pandemic Recessions*, Working Paper No. 28632, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Van Belle, Eva, Valentina Di Stasio, Ralf Caers, Marijke De Couck, and Stijn Baert, 2018. "Why are Employers Put off by Long Spells of Unemployment?," *European Sociological Review* 34 (6): 1–17.

Yagan, Danny, 2019. "Employment Hysteresis from the Great Recession," *Journal of Political Economy* 127 (5): 2505-2558.

Zhang, Xinyi, Giray Gozgor, Zhou Lu, and Jinhua Zhang, 2021. "Employment Hysteresis in the United States during the COVID-19 Pandemic," *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, HEAD-OF-PRINT 1-13.

איתמר יקיר הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו הם כלכלה פוליטית ומדיניות חברתית.

ד"ר גל זהר הוא מנהל יחידת המחקר והמדיניות בשירות התעסוקה. בעל תואר דוקטור מבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר שוק העבודה.

רועי קנת-פורטל הוא עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר ראשון בתוכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית בירושלים.

גבריאל גורדון הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה ובמרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה ולימודי סביבה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

ניסן אברהם הוא חוקר שוק העבודה ביחידת המחקר והמדיניות של שירות התעסוקה. בוגר תואר ראשון בכלכלה באוניברסיטת תל אביב ובעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

