

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2020

14-16 בדצמבר

שוק העבודה הישראלי בתקופת הקורונה תמונת מצב ואתגרי מדיניות

קרנית פלוג | יותם מרגלית | דפנה אבירס־ניצן
גבריאל גורדון | חלי זקן | ירדן קידר | עידו חי

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל | פרופ' קרנית פלוג
מנהלת הכנס: דפנה אבירס־ניצן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שוק העבודה הישראלי בתקופת הקורונה

תמונת מצב ואתגרי מדיניות

טיוטה לדיון

קרנית פלוג | יותם מרגלית | דפנה אבירס-ניצן |

גבריאל גורדון | חלי זקן | ירדן קידר | עידו חי



מחקר זה רואה אור במימון עמותת צורים

תוכן העניינים

5	פרק א: שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה: תמונת מצב
5	הקדמה
8	<u>חלק 1: ענפי המשק ומצב העסקים</u>
8	א. הסגר הראשון (מרץ – אפריל 2020)
10	ב. היציאה מהסגר הראשון (מאי – יולי 2020)
12	ג. עלייה בתחלואה וכניסה לסגר השני (יולי – אוקטובר 2020)
15	ד. סיכום
16	<u>חלק 2: סקירת מצב התעסוקה בתקופת הקורונה</u>
15	א. מספר המובטלים בתקופת הקורונה
17	ב. אבטלה לפי קבוצות גיל
19	ג. שכירים
20	ד. עצמאים
23	ה. נעדרים מעבודתם ביחס למשרות פנויות (לפי ענף כלכלי)
27	<u>חלק 3: השפעה על הכנסות העובדים במשק</u>
34	א. מגדר
38	ב. השכלה
38	ג. משקי בית
41	ד. פרישה גיאוגרפית
42	ה. סיכום
43	<u>חלק 4: תחזיות להתפתחות בשוק העבודה</u>
46	נספחים

49 **פרק ב: ההשפעה של משבר הקורונה על העבודה מהבית**

49 הקדמה

50 א. עבודה מהבית בישראל טרום-קורונה

51 ב. השפעת המשבר : מעבר לעבודה מהבית

54 ג. העמקת האי-שוויון בעבודה מהבית

56 ד. אתגרים ותועלת של העבודה מהבית

59 מקורות

60 **פרק ג: שוק העבודה בימי הקורונה: סקירה משווה**

61 הקדמה

61 חלק 1: סיוע לעובדים

א. תכנית לשימור משרות

66 ב. החסרונות של תכניות ה-STW והסיבות לאי-אימוצן בישראל

68 ג. תכנית לסבסוד השכר

69 ד. תמיכות הכנסה למובטלים ולעצמאים

72 ה. שירותי תעסוקה והכשרות מקצועיות

75 ו. תשלום לעובד על ימי מחלה או בידוד

77 ז. סיוע להורים עובדים

78 ח. הגנה על עובדים מפני פיטורים

77 ט. תמיכה בייצור ובשירותים חיוניים

80 חלק 2: סיוע לעסקים

82 סיכום

83 מקורות

86 **פרק ד: המלצות מדיניות**

פרק א: שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה: תמונת מצב

גבריאל גורדון, עידו חי וירדן קידר

הקדמה

ערב משבר הקורונה היה מצבו של המשק בישראל טוב יחסית. התוצר בשנת 2019 צמח ב-3.5% והתוצר לנפש עלה אף הוא והשתקף בעלייה ברמת החיים; יחס החוב הציבורי לתוצר ירד בנקודת אחוז ל-59.9 אחוזי תוצר, על אף שהגירעון גדל; והמשק היה בסביבת תעסוקה מלאה, כאשר שיעור האבטלה ירד לרמתו הנמוכה ביותר זה עשרות שנים, והביקוש הגובר לעובדים הביא לעלייה מתמשכת של השכר (דו"ח בנק ישראל, 2020).

עם פרוץ מגפת הקורונה, תמונת המצב בעולם ובישראל השתנתה באופן דרמטי בעקבות המגפה ושורת הגבלות שהטילו הממשלות על הפעילות במשק.

בישראל, התגלה המקרה המאומת הראשון של חולה קורונה ב-21 לפברואר 2020 (ישראלי שחזר מאיטליה), ובתוך מספר שבועות בודדים התפשט הנגיף עד לרמה שהביאה ב-14 במרץ להטלת הסגר הראשון שנמשך כ-5 שבועות עד 19.4.2020.

במהלך הסגר נסגרה בישראל כמעט כל הפעילות המשקית ומערכת החינוך, למעט עסקים שהוגדרו כחיוניים, ונאסרו התקהלויות. זאת באמצעות תקנות לשעת חירום למאבק בנגיף הקורונה.

החזרה מהסגר הייתה הדרגתית (אף שיש המבקרים שהייתה מהירה מדי). בהדרגה חזרה הפעילות הכלכלית למה שהוגדר כ"שגרת קורונה" – פעילות עסקית תחת מגבלות משתנות של ריחוק חברתי ופעילות עסקית על-פי כללי התו הסגול.¹

גם כאשר בתחילת יולי הותרה פעילות של אירועים ומופעי בידור ותרבות, היה זה תחת הגבלות למספר מצומצם ביותר של משתתפים (עד 20 איש במקום סגור ועד 50 איש במקום פתוח).

ב-11 בספטמבר 2020 הוטל הסגר השני, שנמשך 4 וחצי שבועות, עד ל-13 באוקטובר 2020. מאז ועד למועד כתיבת שורות אלו (תחילת דצמבר) נמצא המשך ומערכות החינוך בתהליך הדרגתי של חזרה ל"שגרת קורונה".

השילוב של עליית התחלואה שהביאה להימנעות מפעילויות הכרוכות במגע עם אנשים אחרים, המגבלות על הפעילות והפגיעה בביקושים המקומיים והעולמיים הובילו בתוך שבועות ספורים לירידה חסרת תקדים בפעילות רוב ענפי המשק ולגידול חד באבטלה: החל מחודש מרץ מאות אלפי עובדים הוצאו לחל"ת, רבים פוטרו, ועצמאים רבים נותרו ללא מקור פרנסה.

¹ התו הסגול הניתן במקומות עבודה וענפי מסחר מסוימים מאפשר התנהלות תחת הגבלות ותנאים הנקבעים בממשלה. מתוך תנאים אלה ניתן למנות מדידת חום, הצבת עמדות חיטוי, הגבלת כמות העובדים או לקוחות, משמרות מקוצרות, רישום ותיעוד של הנוכחים ועוד.

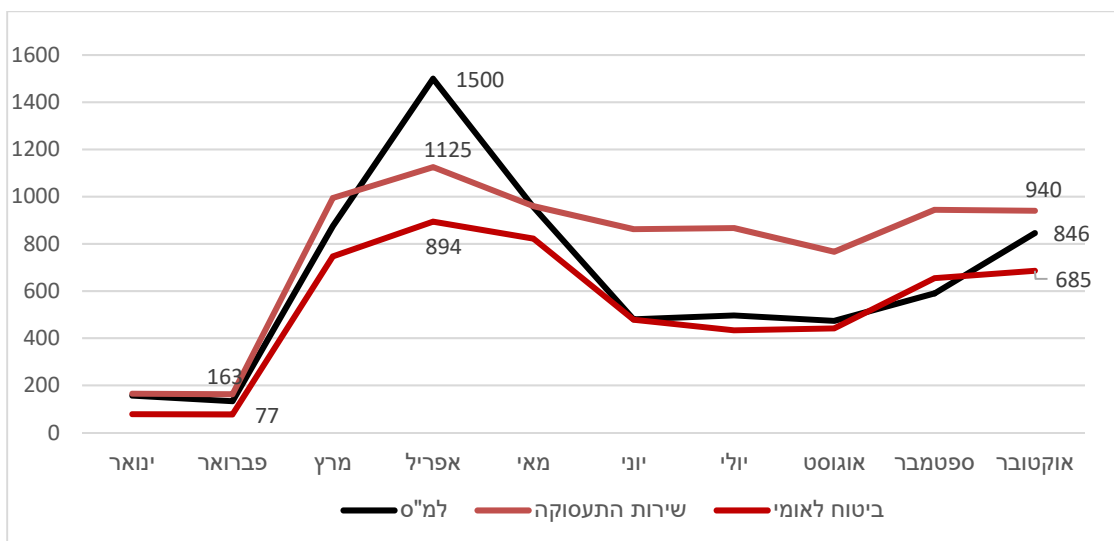
מספר המובטלים בהגדרה הרחבה (הכוללת מובטלים, עובדים בחל"ת ועצמאים שאינם עובדים בשל המצב) זינק מ-133 אלף בחודש פברואר 2020 לכמיליון וחצי איש באפריל.

לאחר שחרור הדרגתי של מגבלות הסגר הראשון, ירד בהדרגה גם מספר המובטלים (בהגדרה הרחבה), אך התייצב בחודשי הקיץ (יוני עד אוגוסט) על רמה גבוהה ביותר – סביב ה-450 אלף איש. מספר המובטלים זינק מחדש עם הטלת מגבלות הסגר השני – והגיע עד לכמעט מיליון איש (938 אלף) במחצית הראשונה של אוקטובר 2020.

בהתאם שיעור האבטלה (בהגדרתו הרחבה) אשר זינק לשיא כל הזמנים באפריל 2020, כאשר הגיע לכ-36%, ירד בהדרגה עם שחרור המגבלות בקיץ 2020, עד ל-11.3% באוגוסט 2020, ושב וזינק עם הטלת הסגר השני לכ-23% במחצית הראשונה של אוקטובר 2020 (זאת, לעומת 3.2% בתקופה שלפני פרוץ המשבר).

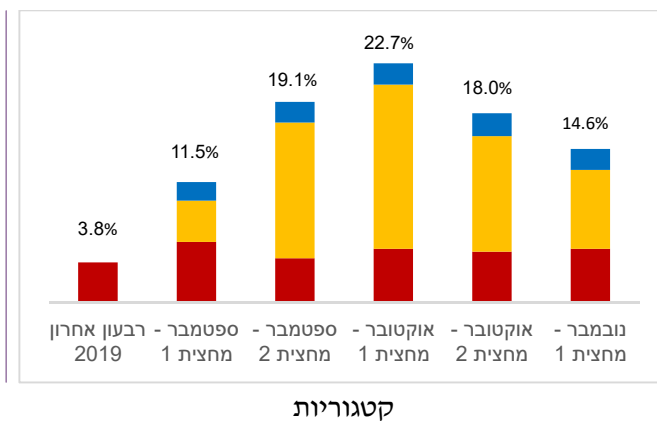
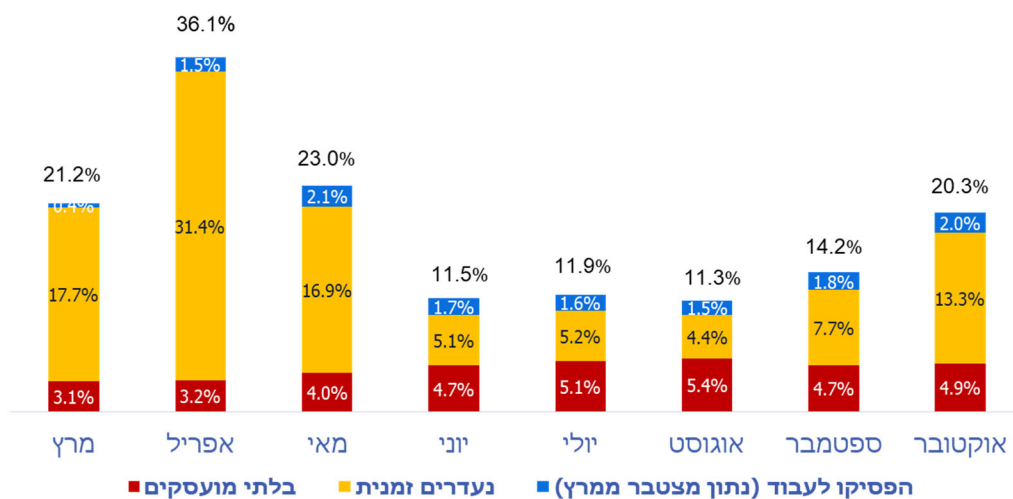
פרק זה סוקר את השינויים המרכזיים שעבר המשק, ובעיקר שוק העבודה ואת ההתפתחויות הכלכליות שחלו בתקופת משבר הקורונה. בתוך כך, נסקור את עוצמת הפגיעה בעסקים בחלוקה לפי קטגוריות נבחרות (ענפי הכלכלה, גודל עסקים ועוד), ואת השפעת הפגיעה בעסקים, לפי ענפים, על ההתפתחויות בשוק העבודה, בכלל זה שיעורי האבטלה (לפי אומדנים של גופי ממשלה שונים). כמו כן, ייבחנו עוצמת הפגיעה בקרב העובדים לפי מאפיינים נבחרים, ורמת פגיעותן של קבוצות אוכלוסייה שונות. הפרק האחרון יעסוק בתחזיות לשנה הקרובה לגבי התפתחויות בשוק העבודה וקצב צמיחת המשק.

תרשים 1: מספר המובטלים לפי הגופים השונים, מספר אבסולוטי (באלפים)



מקור: סקר כוח אדם של הלמ"ס, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה

תרשים 2: שיעור אבטלה בשנת 2020 לפי הגדרות הלמ"ס, נתונים חודשיים ודו-שבועיים



חלק 1: ענפי המשק ומצב העסקים

א. הסגר הראשון (מרץ-אפריל 2020)

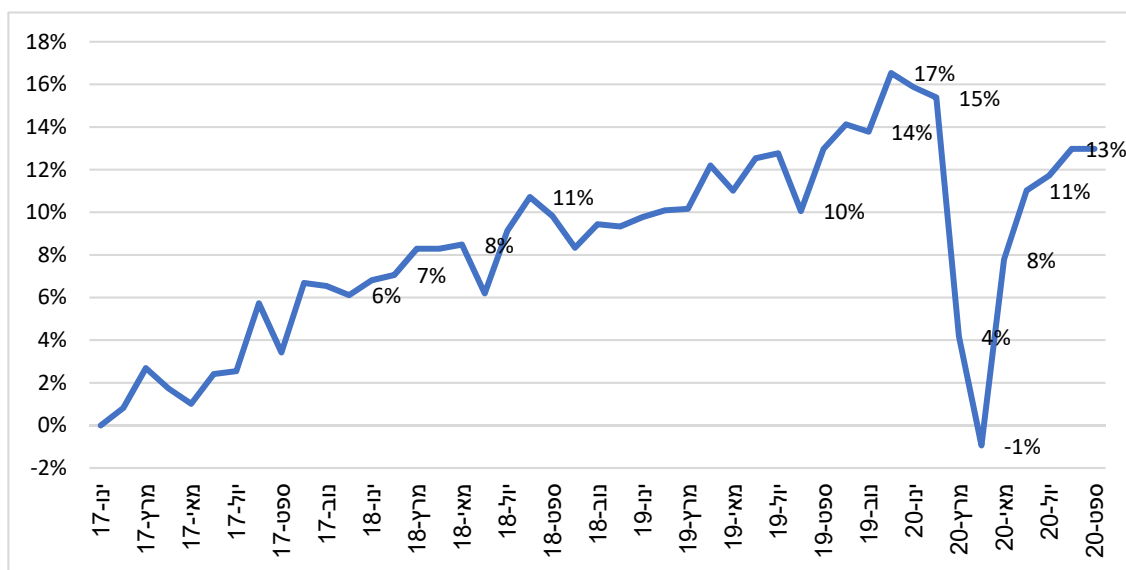
החל מה-10 בחודש מרץ, הוטלו מגבלות שונות על התקהלות, פתיחה של בתי עסק ומוסדות חינוך. כארבעה ימים לאחר מכן הוחלט על סגירה של כלל המשק, למעט שירותים חיוניים – יצרנים וספקים בתעשיית המזון, בתי חולים, רשתות הפארם ובתי המרקחת, חברות תשתיות, שירותי תחבורה (במתכונת מצומצמת) והתעשייה הביטחונית. גם ענפי הבנייה וחלקים מענף ההיי-טק, כמוערים מרכזיים של הכלכלה הישראלית, הוכרזו כענפים חיוניים. לעובדים בענפים הללו ניתנה רשות להגיע למקום העבודה ולהמשיך לעבוד כפי שעבדו בימי שגרה.

העבודה בענפי המשק שלא הוגדרו חיוניים שינתה את אופייה – חלק מהענפים הושבתו כליל, וחלקם עברו למתכונת של עבודה מהבית וקשר עם הלקוחות באופן דיגיטלי/און-ליין. בהתאם לצו החירום של הממשלה, המגזר הציבורי עבר לעבוד במתכונת מצומצמת, ובמגזר הפרטי, מקומות עבודה עם יותר מעשרה עובדים, עברו לעבוד במתכונת לפיה שליש מכוח האדם יכול להגיע לעבוד ממקום העבודה. ככל שיכלו, עובדים שלא הורשו להגיע למקום עבודתם המשיכו לעבוד מביתם הפרטי.

עם ההחמרה במצב התחלואה, ב-8 באפריל הוכרז סגר כללי של 4 ימים שאסר לחלוטין מעבר בין ערים על מנת למנוע התכנסויות משפחתיות בערב חג הפסח. סגר דומה הוכרז גם ב-14 באפריל, לקראת חג שביעי של פסח וחגיגות המימונה. המגבלות על התקהלויות ותנועה תוך השבתת התחבורה הציבורית, והמגבלות על פתיחת העסקים הביאו לירידה חדה בפעילות הכלכלית כאשר השונות בין הענפים הייתה רבה. בהמשך, מספר שבועות לאחר תחילת הסגר, רמת התחלואה הגבוהה והמגבלות הממשלתיות שונתרו על כן איפשרו פעילות חלקית מאוד במשק.

בשיאו של הסגר הראשון, אפריל 2020, חלה ירידה חדה ויוצאת דופן בעוצמתה בפדיון כלל ענפי המשק. נסיגה זו, אשר הגיעה לשיעור מצטבר של 15% מתחילת השנה ועד אפריל 2020, החזירה את רמת הפדיון המשקי כשלוש שנים אחורנית – לרמה הדומה לזו שנרשמה בינואר 2017 (תרשים 3).

תרשים 3: פדיון סך ענפי המשק (שיעורי שינוי מצטברים לעומת ינואר 2017, נתונים מנוכי עונתיות



מקור: נתוני הירחון הסטטיסטי לישראל – נובמבר 2020 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

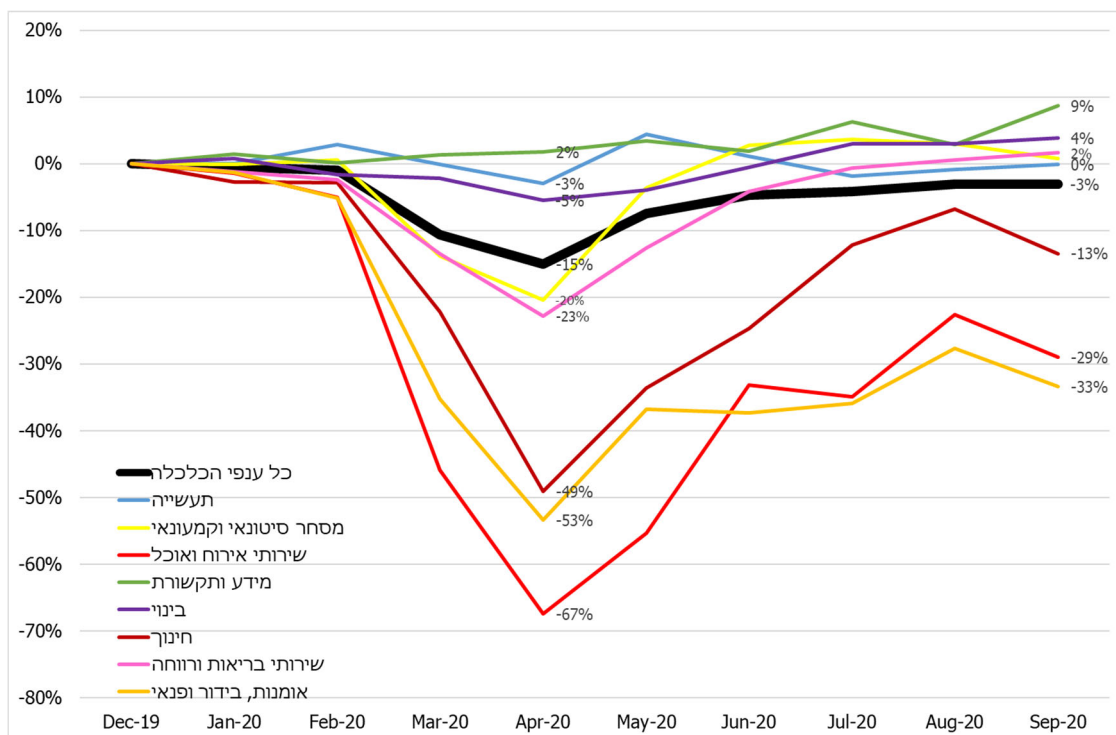
עוצמת הפגיעה לא הייתה זהה בין ענפי הכלכלה השונים: ענפי השירותים בתחום האירוח והאוכל (מסעדות), החינוך, האומנות, הבידור והפנאי ספגו את עוצמת הפגיעה הקשה ביותר כתוצאה מהסגר הראשון ומהימנעות של חלק מהציבור לצרוך שירותים הכרוכים בהתקהלות. סגירתם של מוסדות החינוך, השבתת כל מוסדות ואירועי התרבות יחד עם סגירה כמעט מוחלטת של ענף המסעדות – הביאו לצניחה דרמטית בפדיון ענפים אלה (תרשים 4). מתחילת השנה נרשמה נסיגה מצטברת של 67% בפדיון שירותי האירוח והאוכל, 53% בפדיון שירותי האומנות, הבידור והפנאי ו-49% בענף שירותי החינוך.

בנוסף, נרשמו בשיא הסדר הראשון ירידות חדות גם בענפי המסחר הסיטוני והקמעוני – ירידה מצטברת של כ-20% מתחילת השנה ועד אפריל 2020, לצד נסיגה מצטברת של כ-23% בענפי הבריאות, רווחה וסעד.

לעומתם, רשמו ענפי התעשייה והבינוי נסיגה מתונה יחסית בפדיון בסגר הראשון. כך, מתחילת השנה ועד שיא הסגר הראשון באפריל 2020 חלה נסיגה מצטברת של 3% בתעשייה ו-5% בבינוי.

חריג במיוחד היה ענף שירותי המידע והתקשורת, אשר הציג עלייה קלה בפדיון מתחילת השנה ועד לחודש אפריל 2020 (2%).

תרשים 4: התפתחות הפדיון בענפי המשק מתחילת השנה (שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נתונים מנוכי עונתיות)



מקור: נתוני הירחון הסטטיסטי לישראל – נובמבר 2020 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה

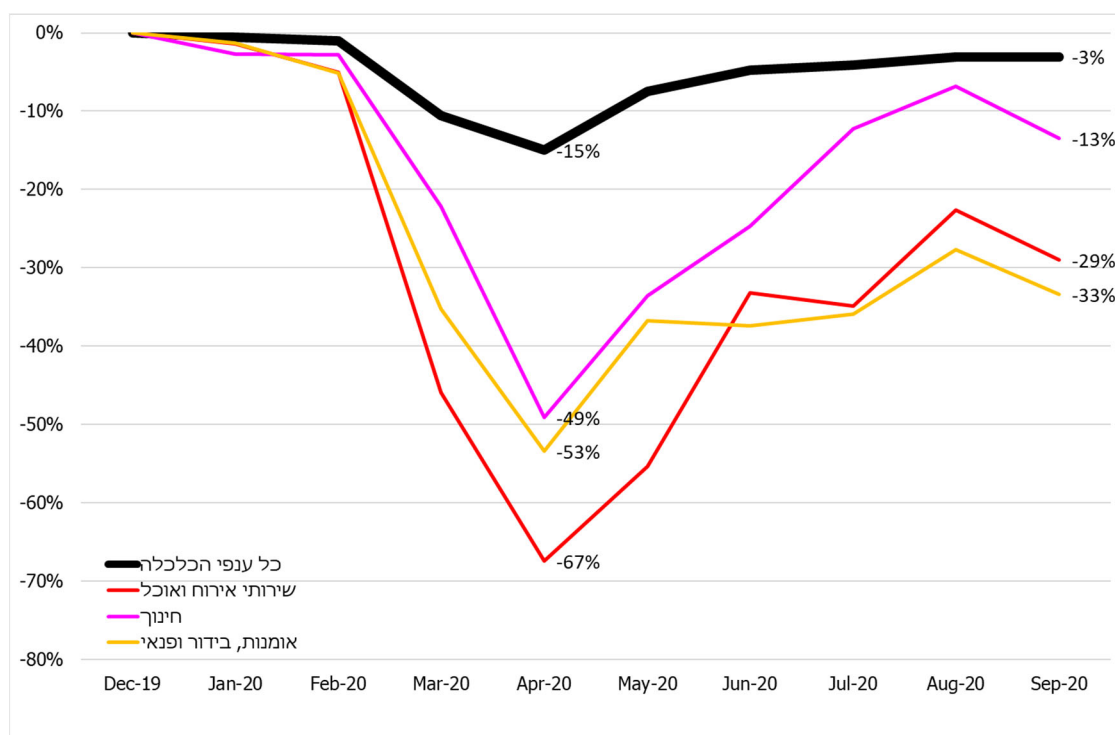
ב. היציאה מהסגר הראשון (מאי – יולי 2020)

ב-18 באפריל החלה ירידה בתחלואה שהובילה להקלות ראשונות במשק. חנויות רהיטים, כלי בית, מכבסות וכדומה נפתחו. מקומות עבודה שאינם מקבלים קהל נפתחו במתכונת מצומצמת של עבודה בהיקף של 30% והלמידה בחינוך מיוחד, עד 3 ילדים בקבוצה, הוחזרה. ב-26 באפריל הותר לפתוח את יתר חנויות הרחוב ומכוני היופי והקוסמטיקה, וכן הותר איסוף עצמי ממסעדות ומבתי קפה; ב-7 במאי נפתחו הקניונים, השווקים וחדרי הכושר; ב-10 במאי נפתחו גני הילדים; ב-17 במאי נפתחו המוזיאונים; ב-14 במאי הוחזרו כל תלמידי בתי הספר והגנים ללימודים; ב-27 במאי נפתחו בתי המלון, המסעדות, בריכות השחייה, הברים וחלק מהאטרקציות התיירותיות; באמצע חודש יוני התאפשרו אירועים באולמות עם עד 250 משתתפים וחזרה מצומצמת של עולם התרבות, ובכך למעשה חזר רובו של המשק לפעילות כמעט סדירה.

ירידת התחלואה והסרת המגבלות על הפעילות שבאה בעקבותיה נתנו את אותותיהן תוך פרק זמן קצר בעלייה ברמת הפעילות במשק. החזרה המהירה לפעילות השתקפה בהתאוששות מרשימה של הפדיון הכללי, כאשר התאוששות בצורת V אפיינה את מרבית ענפי המשק שנפגעו קשה בסגר הראשון (תרשים 3). בחודשים אוגוסט ובמחצית הראשונה של ספטמבר – רגע לפני הסגר השני – המשק חזר לרמת פעילות קרובה לזו שהייתה טרם המשבר. כך, פדיון ענפי המשק היה בספטמבר 2020 נמוך בכ-3% לעומת הרמה בסוף 2019 (תרשים 2), אך זאת תוך שונות בין הענפים.

כך, גם בתהליך ההתאוששות נרשמה שונות בין ענפי המשק השונים. ענפי החינוך, שירותי האירוח והאוכל וענף האומנות, הבידור והפנאי – אלו שרשמו את הפגיעה החמורה ביותר בסגר הראשון – היו גם אלו שלא הצליחו להתאושש לחלוטין ולמרות התיקון המרשים שעשו (התאוששות בצורת V) נותרו עם רמת פדיון רחוקה ביותר מזו שהייתה אותם ערב המשבר. ערב הסגר השני, היה פדיון ענף האומנות, הבידור והפנאי נמוך בכ- 33% לעומת דצמבר אשתקד; פדיון שירותי האוכל והאירוח – נותר נמוך בכ- 29% לעומת סוף 2019; ופדיון ענף שירותי החינוך – נותר נמוך בכ- 13% לעומת דצמבר 2019 (תרשים 5).

תרשים 5: התפתחות הפדיון מתחילת השנה בענפי המשק שעדיין לא חזרו לרמתם טרם המשבר (שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נתונים מנוכחי עונתיות)



מקור: נתוני הירחון הסטטיסטי לישראל – נובמבר 2020 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה

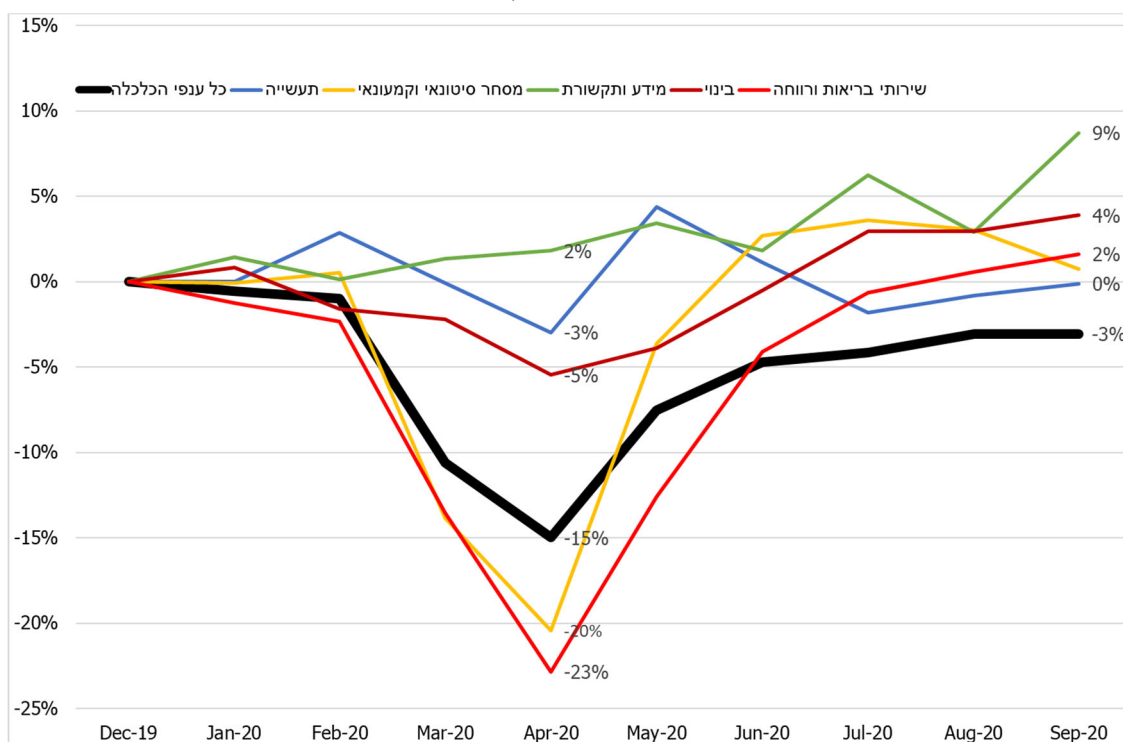
לעומתם, יש לא מעט ענפים שהצליחו להחזיר את רמת הפדיון שלהם לזו שהייתה טרם המשבר, ואף יותר מכך. ענפי התעשייה חזרו בספטמבר לרמת פדיון זהה לזו של סוף 2019, ונראה שאף כי במהלך הסגר הראשון נפגעו בצורה מתונה יחסית התקשו ענפי התעשייה לחזור לצמיחה בחודשי הקיץ, כאשר הירידות בפדיון מיוני נבעה ככל הנראה מהפגיעה בביקושים בארץ ובעולם.

ענפי המסחר הסיטוני והקמעוני, שהצליחו עם היציאה מהסגר הראשון לתקן בחדות את הירידות, והגיעו בחודש יולי לרמת פדיון גבוהה בכ-4% לעומת דצמבר 2019, חזרו למגמת ירידה בפדיון עם חידוש העלייה בתחלואה ובעקבותיה הטלת המגבלות בחודשים אוגוסט וספטמבר.

ענף שירותי הבריאות, הרווחה והסעד רשמו אף הם התאוששות מרשימה בצורת V שנמשכה עד חודש ספטמבר והביאה את רמת הפדיון שלהם ערב הסגר השני לרמה הגבוהה בכ- 2% מרמתה בסוף 2019.

ענף הבינוי שנפגע בצורה מתונה יחסית במשבר, התאושש אף הוא והציג בחודש ספטמבר, ערב הסגר השני רמת פדיון הגבוהה בכ- 4% מרמתה בסוף 2019, וענפי שירותי המידע והתקשורת, שנפגעו בצורה המתונה ביותר במהלך המשבר עד כה, הצליחו להציג את הגידול המרשים ביותר בפדיון – גידול מצטבר של כ- 9% מתחילת השנה ועד חודש ספטמבר. (תרשים 6). הגידול בפדיון של ענף זה משקף את הגידול בביקוש לשירותי תקשורת ששיקף בין היתר את המעבר לעבודה מרחוק ומעבר לשירותים דיגיטליים בתחומים בהם ניתן היה לבצע את המעבר.

תרשים 6: התפתחות הפדיון מתחילת השנה בענפי המשק שחזרו לרמתם טרם המשבר (שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נתונים מנוכחי עונתיים)



מקור: נתוני הירחון הסטטיסטי לישראל – נובמבר 2020 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה

ג. עלייה בתחלואה וכניסה לסגר שני (יולי – אוקטובר 2020)

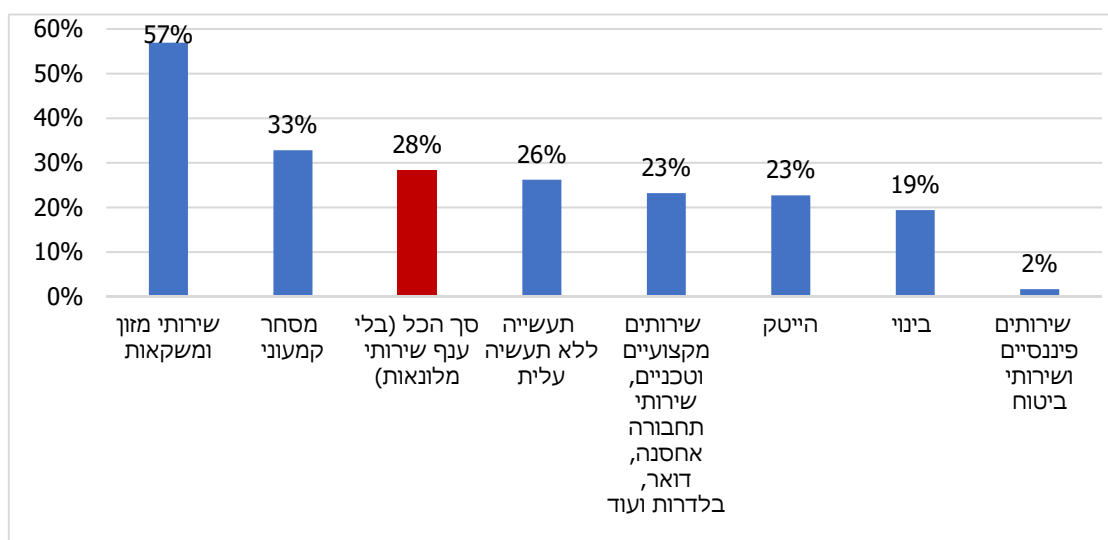
בסוף חודש מאי החלה עלייה בתחלואה בקורונה וחודש לאחר מכן, בסוף חודש יוני, חודשו חלק מההגבלות (לדוגמה, הגבלת התקהלות ל-50 איש בבריות, הלוויות ובבתי תפילה). באמצע חודש אוגוסט נקבע כי בשטח פתוח תוגבל התקהלות ל-עד 30 איש בלבד ובשטח סגור ל-20-10 איש (בהתאם לגודל המרחב). בחודש ספטמבר חלה עלייה חדה בתחלואה, ובאמצע החודש אישרה הממשלה סגר באורך של 3 שבועות לפחות שנכנס לתוקפו ב-18 בספטמבר, ערב ראש השנה. בשלב הראשון של הסגר, העבודה במגזר הפרטי הוגבלה ל-30% ממצבת העובדים ובשלב השני, ב-25 בספטמבר, הודק הסגר, וכלל גם סגירת מקומות עבודה שאינם חיוניים.

החל מ-13 באוקטובר, כשלושה שבועות לאחר תחילת הסגר, החלה הממשלה לאשר הקלות ראשוניות, לרבות פתיחת נתב"ג והחזרת חלק מהעסקים לפעילות ב-17 באוקטובר. ב-1 בנובמבר חזרו תלמידי כיתות א'-ד' לבתי הספר, ונפתחו בתי כנסת, צימרים ופעילויות "אחד על אחד" (מכוני

יופי וקוסמטיקה, לימודי נהיגה וכו'). חנויות הרחוב נפתחו בשבוע לאחר מכן וב-17 בנובמבר נפתחו גם מרכזי הקניות הפתוחים בערים הירוקות.

על פי "סקר מצב העסקים" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנערך באמצע חודש אוקטובר (12.10-15.10), בעוד שיעור נמוך מהעסקים בענף השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח צופים פגיעה של מעל 50% בפדיון העסק שלהם בחודש אוקטובר 2020 (1.7%), שיעורם מזנק לכ-19% בענף הבינוי, לכ-23% בענפי ההיי-טק ולכ-26% בענפי התעשייה (ללא תעשייה עלית). שיעור גבוה במיוחד של העסקים צופים פגיעה של מעל 50% בפדיון בענפי המסחר הקמעוני (כשליש) ובשירותי המזון והמשקאות – 57% (תרשים 8). הפגיעה הצפויה בפדיון בענפים השונים משקפת שילוב של חומרת המגבלה על הפעילות של אותם ענפים, וירידה בביקושים הנובעת הן מההימנעות הוולונטרית מפעילויות הכרוכות בהתקהלות והן מהירידה בהכנסה הפנויה ומהירידה בביקוש מחו"ל.

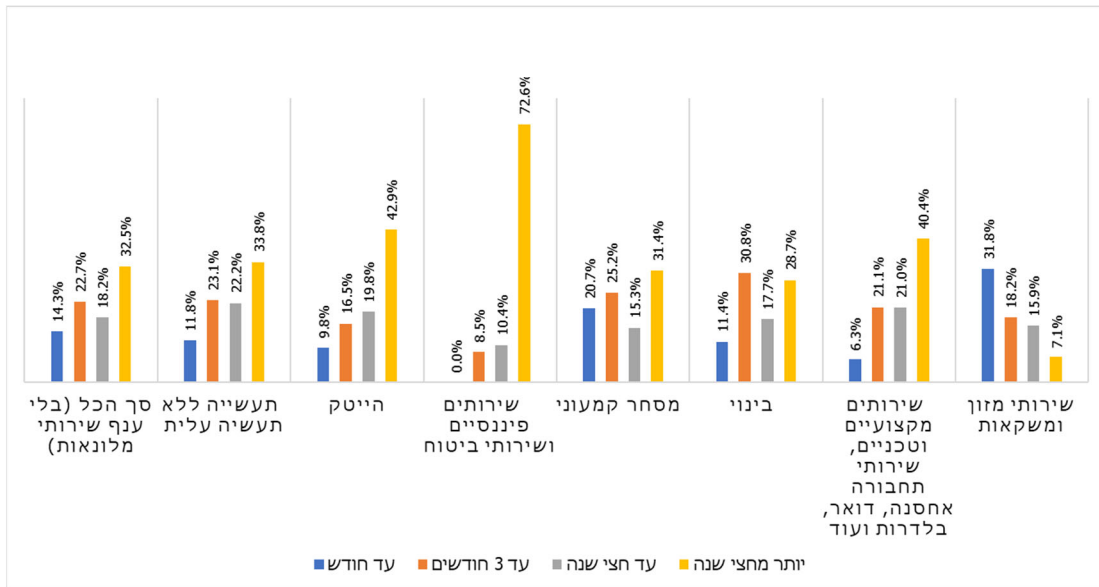
תרשים 8: שיעור העסקים בענף הצופים מעל 50% פגיעה בפדיון בחודש אוקטובר (בהתאם לדיווחי העסקים במסגרת "סקר מצב העסקים")



מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גל 9 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), חישובי המכון הישראלי לדמוקרטיה

במסגרת הסקר, נשאלו מעסיקים כמה זמן תוכל חברתם להתקיים במצב הכלכלי הנוכחי. מתשובות המעסיקים (תרשים 10) עולה כי הענפים האיתנים ביותר, אלו המדווחים כי יוכלו להמשיך ולהתקיים גם יותר מחצי שנה, הם השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (כ-73% מהעסקים דיווחו כי יוכלו להמשיך ולהתקיים גם יותר מחצי שנה), אחריהם ענף ההיי-טק (כ-43% מהעסקים דיווחו כי יוכלו להמשיך ולהתקיים גם יותר מחצי שנה). לעומת זאת, רק 7.1% מהעסקים בענף שירותי המזון והמשקאות דיווחו כי יוכלו להמשיך ולהתקיים גם יותר מחצי שנה. 50% מהעסקים בענף זה דיווחו כי לא יוכלו להמשיך ולהתקיים מעבר ל-3 חודשים, כלומר כמחצית מהענף נמצא בסכנת סגירה.

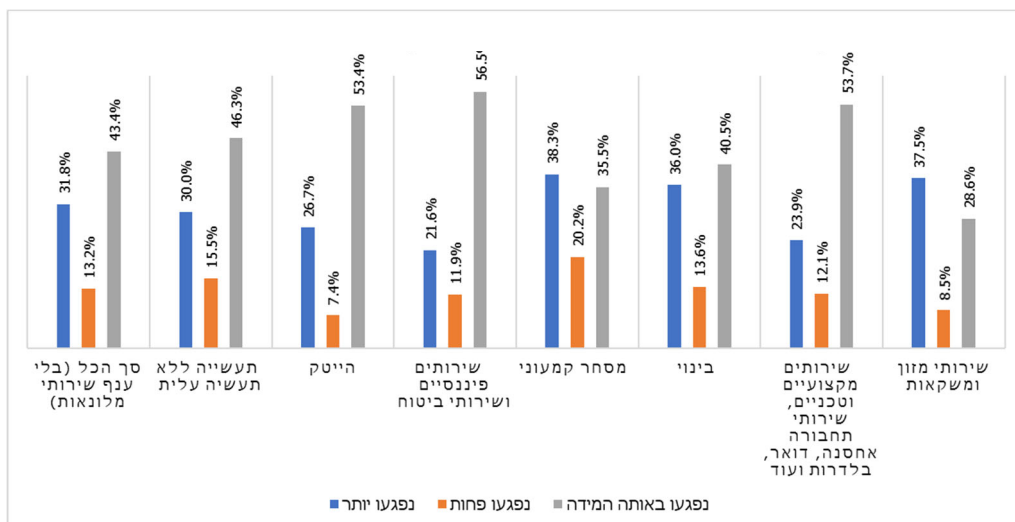
תרשים 10: זמן שניתן להמשיך לקיים את פעילות החברה אם יימשך המצב הקיים



מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גל 9 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), חישובי המכון הישראלי לדמוקרטיה

כאשר נשאלו המעסיקים כיצד הם מעריכים את מידת הפגיעה בפעילותם בסגר השני בהשוואה לסגר הראשון, התשובה השכיחה ביותר הייתה שמידת הפגיעה זהה. יוצאי דופן הם העסקים בענף המסחר הקמעוני וענף שירותי המזון והמשקאות שכ-38% מהם דיווחו על פגיעה חמורה יותר בסגר השני (תרשים 11).

תרשים 11: הפעילות הכלכלית בסגר השני לעומת הסגר הראשון



מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גל 9 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), חישובי המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד. סיכום

מגפת הקורונה ושורת המגבלות שהטילה הממשלה במטרה למנוע את התפשטות הנגיף הביאו לירידה חדה בפעילות ענפי המשק: פדיון ענפי המשק צנח דרמטית, כאשר הענפים המרכזיים שנפגעו בגל הראשון היו החינוך, האומנות, הבידור והפנאי ושירותי האירוח והאוכל (מסעדות). ענפים אלו שצריכת שירותיהן כרוכה בהתקהלות חוו ירידה חדשה בביקושים ופעילותם הוגבלה על ידי הממשלה כאשר חלה עלייה בתחלואה. לכן, ההתאוששות המרשימה שליוותה את היציאה מהגל הראשון של המגפה כמעט ונמחקה עקב אירועי הגל השני.

חלק 2: סקירת מצב התעסוקה בתקופת הקורונה

א. מספר המובטלים בתקופת הקורונה²

על רקע העלייה בתחלואה והחלטת הממשלה להטיל מגבלות על הפעילות במשק ולעבור לעבודה במתכונת מצומצמת, שיעור האבטלה (בהגדרה הרחבה של הלמ"ס) נסק בחודש מרץ ל-21.2%. החלת הסגר בחודש אפריל הביא לזינוק נוסף בשיעור האבטלה, לשיעור של 36.1% שמהווים כ-1.5 מיליון מובטלים לפי נתוני הלמ"ס, מהם כ-129.3 אלף מובטלים בהגדרתם הביני"ל ועוד כ-1.276 מיליון שנמצאים בחל"ת או כפי שהלמ"ס מגדיר אותם "נעדרו זמנית מעבודתם בגלל סיבות הקשורות לקורונה"

החל מחודש מאי הוסרו בהדרגה חלק ניכר מההגבלות ובחודשי הקיץ (יולי-אוגוסט) המשק עבר לעבודה במתכונת של "שגרת קורונה". כמיליון איש חזרו בהדרגה לעבוד ושיעור האבטלה ירד בהתאם עד ל-11.3% באוגוסט – שיעור גבוה ביותר בהשוואה למצב ערב המשבר (שיעור אבטלה של 3.2% בפברואר 2020). מספר המובטלים ירד באוגוסט לכ-474 אלף מובטלים לפי הלמ"ס.

אולם, ב-11 בספטמבר הטילה הממשלה סגר שני על המשק שנמשך כחודש, עד ל-13 באוקטובר אז החלו בהדרגה להסיר את המגבלות על הפעילות. הסגר השני הוביל לעלייה מחודשת במספר המובטלים בהגדרתם הרחבה, כאשר מעסיקים רבים הוציאו מחדש לחל"ת עובדים שאך לא מזמן הוחזרו לעבודה וחלקם החליטו להיפרד סופית מהעובדים (לפטר אותם ולנתק את יחסי העובד-מעסיק).

כך, במחצית הראשונה של אוקטובר עלה מחדש מספר המובטלים בהגדרה הרחבה לכ-938 אלף איש (לפי נתוני הלמ"ס), מהם כ-205 אלף איש מובטלים בהגדרה המסורתית (לפי ההגדרות הבינלאומיות-ראה הסבר מפורט בנספח ב'), וכ-627 אלף איש שנמצאים בחל"ת (או כפי שהלמ"ס מגדיר אותם – נעדרו זמנית מעבודתם בשל הקורונה).

נראה שיותר עסקים ועובדים למדו את "כללי המשחק" והתאימו עצמם למציאות החדשה. כך, במהלך הסגר השני המשיכו חלק לא מבוטל מהעסקים להעסיק את עובדיהם, תוך ניצול האופציה של עבודה מהבית. הודות לכך, מספר המובטלים בסגר השני לא חצה את רף מיליון האיש, לעומת שיא של 1.5 מיליון מובטלים (1.275 מיליון מהם עובדים שהוצאו לחל"ת) בשיאו של הסגר הראשון למרות שהמגבלות על הפעילות היו אף חמורות מאלו שבסגר הראשון.

היציאה מהסגר השני החל מאמצע אוקטובר 2020 הייתה הדרגתית ואיטית יותר בהשוואה ליציאה מהסגר השני. במחצית השנייה של חודש אוקטובר, עם הסרת חלק מהמגבלות, חזרו בהדרגה עסקים רבים לפעילות והחזירו חלק מהעובדים לעבודתם. כך, במחצית הראשונה של חודש נובמבר ירד מספר המובטלים ל-603 אלף.

² ראו נספח ב' הנותן פירוט על שיטות חישוב מובטלים לפי גופי הממשלה השונים, וכן את המרכיבים של שיעור האבטלה לפי ההגדרות השונות של הלמ"ס.

בהתאם ירד שיעור האבטלה בהדרגה, ונכון למחצית הראשונה של חודש נובמבר עמד שיעור האבטלה על 14.6%.

העלייה באבטלה לא הייתה אחידה, וההתפתחויות במהלך המשבר השפיעו בעוצמה שונה על קבוצות אוכלוסייה שונות. מידת הפגיעה נבעה הן מהשונות בעוצמת הפגיעה בענפים השונים (כפי שתואר לעיל) וגם ממאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של המועסקים ערב המשבר, כמו גיל, השכלה, משלח יד, מגדר ומעמד בעבודה, שכירים או עצמאים.

נתוני האבטלה

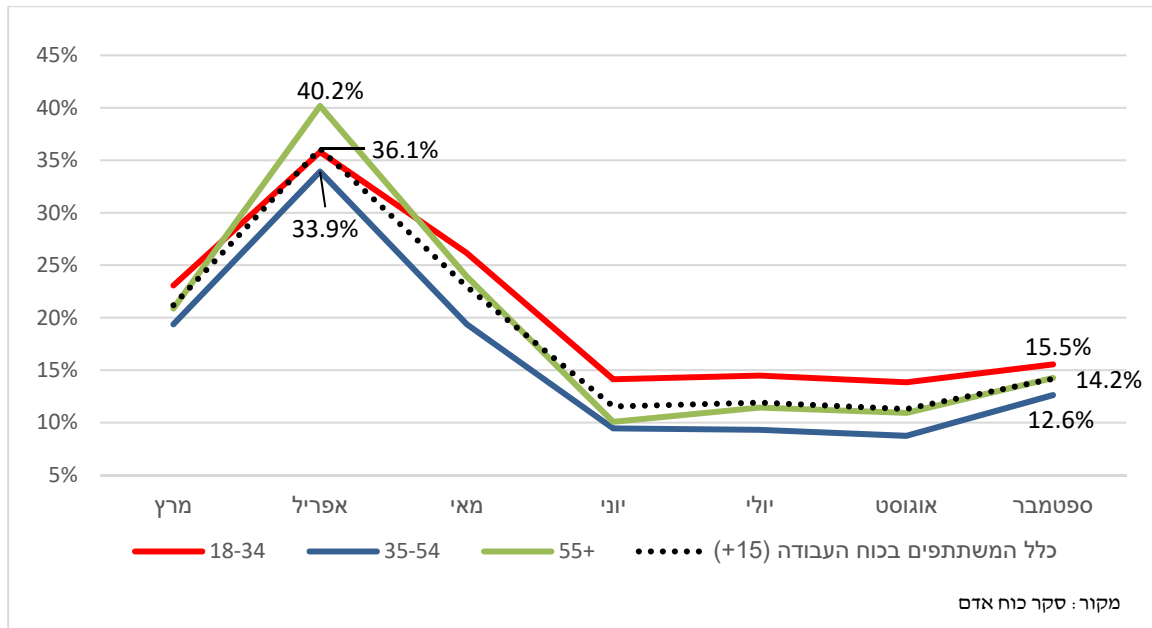
עם פרוץ המשבר נתגלו פערים משמעותיים בנתוני האבטלה שדיווחו הגופים השונים, מה שהקשה על מקבלי החלטות בתחום לקבל תמונה ברורה ומהימנה לגבי מצב שוק העבודה. כך, בעוד בשיא הסגר הראשון הציג שירות התעסוקה נתון של 1.125 מיליון דורשי עבודה, לפי הלמ"ס עמד מספרם על 1.5 מיליון ולפי הביטוח הלאומי 894 אלף. פערים אלו הצטמצמו מאוד בתום הסגר השני, כאשר באוקטובר הצטמצם הפער בין נתוני הלמ"ס לשירות התעסוקה לכמאה אלף איש.

הפערים נבעו, בין היתר משום שהנתונים נוצרו לצרכים אופרטיביים של הגופים השונים, ולא כדי לתת תמונת מצב של שוק העבודה. אולם בתוך מספר שבועות מפרוץ המשבר החלה הלמ"ס לדווח בתדירות דו-שבועית נתון של שיעור האבטלה בהגדרה רחבה המשקף את תמונת המצב של האבטלה בצורה מהימנה.

ב. אבטלה לפי קבוצות גיל

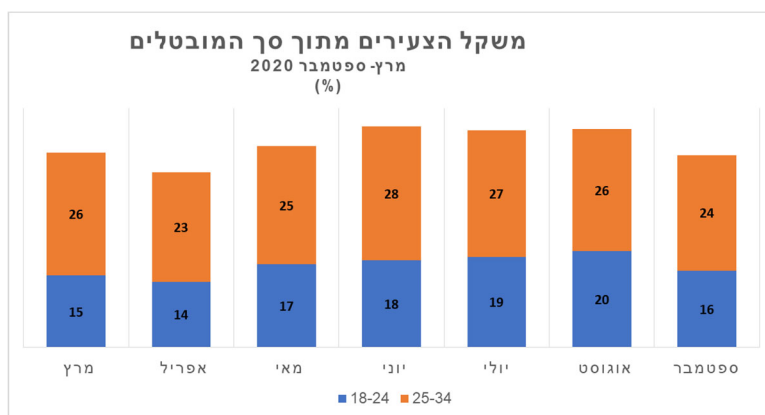
משבר הקורונה הביא לעלייה חדה בשיעורי האבטלה בכל הגילאים (תרשים 12). ואולם, עם פרוץ המשבר, אוכלוסיית גילאי +55 חוותה את הפגיעה הקשה ביותר בתעסוקה בהשוואה לקבוצות גיל האחרות, כשבחודש אפריל שיעור האבטלה בקרב קבוצה זו חצה את ה-40%, בשעה שבקרב גילאי 18-34 ו-35-54 עמד שיעור האבטלה על 35.8% ו-33.9% בהתאמה. עם זאת, החל מחודש מאי נותרו הצעירים עם שיעורי האבטלה הגבוהים בהשוואה לשאר הקבוצות, בעוד אוכלוסיית גילאי 35-54 חזרו יחסית מהר לשוק העבודה, ושיעור האבטלה בגילאים הללו ירד לרמות אבטלה הנמוכות ביותר, באופן יחסי, מאז תחילת המשבר (פחות מ-10% אבטלה בחודשים מאי-אוגוסט בקרב גילאי 35-54 לעומת כ-14% באותה תקופה בגילאי 18-34).

תרשים 12: שיעור אבטלה לפי קבוצות גיל (לפי ההגדרה הרחבה של הלמ"ס)



כאמור, עובדים רבים חזרו לעבוד בתקופה שבין הסגרים ושיעור האבטלה ירד, אך הירידה לא הייתה אחידה על פני קבוצות הגיל השונות. בתרשים 13 ניתן להבחין כי משקל הצעירים מסך המובטלים בחודשים שבין הסגרים עלה, והם פחות הצליחו לחזור לעבודה. סיבה אחת לכך היא שמשקלם של הצעירים בעבודות שנפגעו במשבר באופן חמור ושלא נפתחו אחרי הסגר הראשון הוא גבוה יחסית (כך למשל על פי סקר כוח האדם של הלמ"ס משנת 2018, 7% מגילאי 18-34 עבדו בענף המזון והאירוח, בהשוואה ל-2% בקרב גילאי 35+).

תרשים 13: משקל הצעירים מתוך סך המובטלים



יש לציין כי על אף שיעורי האבטלה הגבוהים של הצעירים לעומת גילאי 55+, הפגיעה במבוגרים הינה מטרידה לא פחות, בין השאר משום שהחזרה לעבודה כרוכה לעתים בהחלפת מקצוע או הכשרה מקצועית, ומכיוון שמבוגרים נוטים להחליף מקצוע פחות מהצעירים. כמו כן, גם המעסיקים שרואים אופק העסקה קצר יותר לעובדים המבוגרים עשויים להעדיף לשמר את

העובדים עם אופק העסקה ארוך יותר, ולוותר יותר בקלות על העובדים המבוגרים, בעיקר ככל שמתקרבים לגיל פרישה. כך ישנו חשש שחלק ניכר מהמובטלים המבוגרים, בגילאי +55, יישארו מחוץ לכוח העבודה גם בתום המשבר.

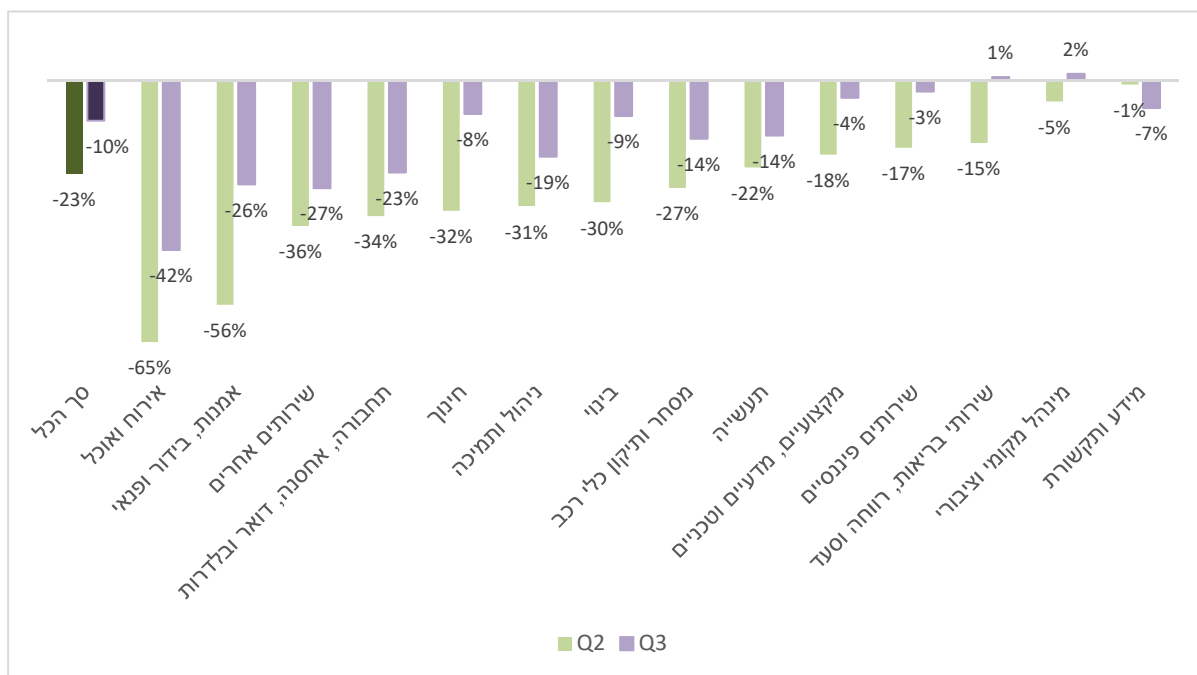
ג. שכירים (לפי ענף כלכלי)

קיימת שונות רבה בעוצמת הפגיעה הכלכלית בין ענפי הכלכלה במשק, כפי שראינו בפרק ענפי המשק ומצב העסקים. החשש מהדבקות, וההגבלה על התכנסויות ועל תנועת האזרחים השפיעה במיוחד על ענפים מסוימים כגון ענף הבידור וענף המזון והאירוח, והובילה לפיטורין והוצאה לחל"ת של עובדים רבים שהיו מועסקים בענפים אלה. מנגד, ענפי כלכלה אחרים כמו ענף ההיי-טק כמעט ולא הושפעו מאותן הגבלות, וחלקם, במיוחד אלו המספקים פתרונות טכנולוגיים המסייעים לעבודה מרחוק ולמעבר לשירותים דיגיטליים, אף חוו עלייה בביקושים. חלק מהתעשיות נפגעו בשל הירידה בביקושים המקומיים והעולמיים וגם זאת בעוצמות משתנות מענף לענף, בהתאם לאופי הענף וביקושו.

בהשוואה בין הרבעון השני של 2020 לרבעון השני של 2019, מספר השכירים ירד (אם באמצעות הוצאה לחל"ת או פיטורין) בכ-23%. מבין הענפים שנפגעו בצורה הקשה ביותר ניתן למנות את ענף שירותי אירוח ואוכל שנאלץ להקטין את מספר השכירים בענף בעקבות הסגר הראשון ב-65% מהשכירים ביחס לרבעון השני בשנה הקודמת. ענף שירותי בידור, תרבות ופנאי צמצם בתקופה זו כ-56% מהעובדים השכירים, ומספר השכירים בענף "שירותים אחרים" וכן תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות ירד בכ-35%. מנגד, מספר העובדים השכירים בענף מינהל מקומי וציבורי וענף המידע והתקשורת ירדו ב-5% ו-1% (בהתאמה) "בלבד" באותה התקופה, מכיוון שההשפעה של ההגבלות על הפעילות השוטפת של הענפים הייתה מצומצמת יחסית והביקושים לתוצר הענף גדלו (תרשים 14).

היציאה מהסגר הראשון השפיע לחיוב באופן מיידי על שוק העבודה, כאשר בסיום הסגר הראשון חלק גדול מהעובדים שהוצאו לחל"ת חזרו למקום עבודתם עקב פתיחה מחודשת של העסקים (לפי שירות התעסוקה, מעל לחצי מיליון עובדים חזרו לעבודה בחודשים מאי-יולי), אך עובדים רבים נותרו מובטלים או בחל"ת (כ-200 אלף מובטלים, 200 אלף בחל"ת ועוד כ-80 אלף שהפסיקו לעבוד עקב הקורונה, ויצאו מכוח העבודה).

תרשים 14: השינוי (באחוזים) במספר השכירים בענפי כלכלה נבחרים* (לעומת הרבעון המקביל אשתקד)



*בניכוי נעדרים מסיבות הקשורות לקורונה

מקור: סקר כוח אדם ועיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה

נתוני הרבעון השלישי רשמו שיפור בקרב כל הענפים לעומת נתוני הרבעון שקדם לו (למעט ענף מידע ותקשורת), עם ירידה בכ-10% במספר השכירים ברבעון השלישי של 2020 בהשוואה לאותו רבעון בשנה הקודמת. ענף האוכל והאירוח צמצם את מספר עובדיו בכ-42% ברבעון השלישי ביחס לאותה התקופה ב-2019, ומספר השכירים בענף הבידור ובענף שירותים אחרים היה נמוך בכ-26%. לעומתם, שני ענפים הגדילו ברבעון השלישי את מספר השכירים בהשוואה לרבעון השלישי של 2019, עם עלייה של 1% בענף שירותי הבריאות, רווחה וסעד וגידול של 2% בענף המינהל המקומי והציבורי.

אומנם הסגר השני אירע בסוף הרבעון השלישי וגרם לירידות חדות בנתוני הקצה של הרבעון, ברוב תקופת הרבעון המגבלות על המשק היו מצומצמות יחסית, ולכן ניתן להעריך כי מצב השכירים אינו שונה באופן משמעותי בתחילת חודש דצמבר, כשהמשק לא נמצא בסגר.

ד. עצמאים (מועסקים שאינם שכירים³, לפי ענף כלכלי)

טרם המשבר היו בישראל כחצי מיליון עצמאיים ופרילאנסרים. המשבר הכלכלי אילץ חלק גדול מהם לסגור את פעילותם לתקופה ממושכת, ואחרים מצאו עצמם נעים בין סגר מוחלט לפעילות תחת מגוון המגבלות המשתנות של הריחוק החברתי. מציאות זו השפיעה באופן ניכר על מצב התעסוקה של העובדים העצמאיים.

³ ראו נספח ב להרחבה

בעקבות כניסת המשק לסגר הראשון, בחודש אפריל נאלצו כ-290 אלף עצמאים, המהווים כ-60% מהעצמאיים, להיעדר מעבודתם בשל סיבות הקשורות בקורונה, זאת לעומת כ-35% מהשכירים, או 1.2 מיליון שכירים (ראו תרשים 16). שיעורים בולטים במיוחד של עצמאים שנעדרו מעבודתם בשל הקורונה (סביב ה-80%) נרשמו בענפי בשירותי הבריאות, רווחה וסעד, שירותי ניהול ותמיכה, שירותים אחרים⁴, אמנות בידור ופנאי וחינוך (לוח א'). במספרים מוחלטים, התרכזו מרבית העצמאים שנעדרו מעבודתם בענפי השירותים המקצועיים, מדעיים וטכניים, ממנו נעדרו באפריל כ-55 אלף עצמאיים מתוך 102 אלף עצמאים בענף⁵, בשירותי בריאות רווחה וסעד וכן בענף השירותים האחרים, כאשר כ-40-35 אלף עצמאים נעדרו מעבודתם בכל אחד מהם, וכן בענפי הבינוי, האמנות בילוי ופנאי, אשר בכל אחד מהם נעדרו כ-25 אלף עצמאים נוספים. בנוסף, נעדרו מענפי המסחר והחינוך כ-22 אלף עצמאים בכל אחד מהענפים.

מכאן ניתן ללמוד כי הפגיעה בתעסוקה באוכלוסיית העצמאים הייתה קשה יותר, שכן שיעור הפגיעה בתעסוקה היה כמעט כפול בהשוואה לשכירים.

בדומה לשכירים, מספר העצמאים שנעדרו מעבודתם בשל הקורונה ירד באופן ניכר בחודשים העוקבים – עד ל-75 אלף איש בחודש יוני, המהווים כ-15% מסך העצמאים.

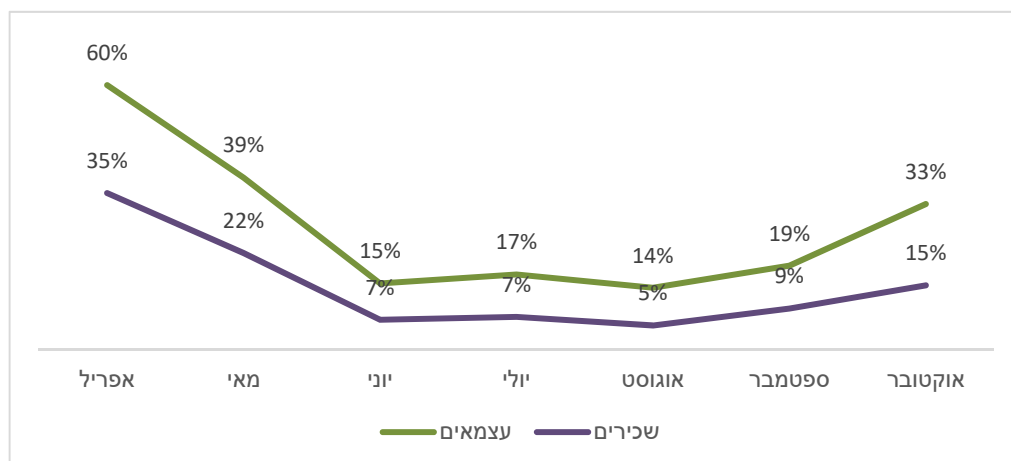
אולם, עם הכניסה לסגר השני, עלה שוב מספר העצמאים שנאלצו להעדר מעבודתם בשל הקורונה ל-156 אלף איש באוקטובר, המהווים 33% מסך העצמאים, שיעור גבוה ביחס ל-15% בקרב השכירים. שיעור גבוה במיוחד (מעל 50%) של עצמאים שנעדרו מעבודתם בשל הקורונה גם בחודש אוקטובר 2020 נרשם בענפי האומנות בידור ופנאי, שירותי הניהול ותמיכה והשירותים האחרים (לוח א'). במספרים מוחלטים, בלטו ענפי השירותים האחרים, מהם נעדרו כ-35 אלף עצמאים, וכן ענפי השירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, וענף האומנות, בידור ופנאי, מכל אחד מהם נעדרו כ-20 אלף עצמאיים. מענפי המסחר ושירותי הבריאות והסעד, נעדרו כ-15 אלף עצמאים מכל אחד מהם.

נראה שהפער הגדול שנראה בתחילת המשבר בין שיעור הנעדרים מעבודתם בקרב השכירים לעומת העצמאים הצטמצם בתקופה שבין הסגרים, אך עלה שוב עם הכניסה לסגר השני. הצמצום היחסי של הפער בחודשים שבהם אין סגר לעומת התרחבות הפער בסגר יכול להעיד על ההסתגלות המהירה של מגזר העצמאים למציאות החדשה והתאמת פעילותם ל"שגרת קורונה" כאשר המשק נפתח, ומאידך על פגיעות יתר כשהפעילות במשק מצטמצמת.

⁴ ענף "שירותים אחרים" כולל פעילויות של ארגוני חברים, תיקון מחשבים, תיקון ציוד אישי, תיקון ציוד לבית וכן מגוון שירותים אישיים אחרים

⁵ (בענף זה נמצאים כ-19% מסך העצמאים, נכון לשנת 2020)

תרשים 16: שיעור העצמאיים והשכירים הנעדרים מעבודתם בשל הקורונה כאחוז מסך העצמאים/שכירים



מקור: סקר כוח אדם

לוח א: אחוז העצמאיים⁶ הנעדרים זמנית מעבודתם מסך העובדים העצמאיים, לפי ענפי כלכלה נבחרים⁷

מספר העצמאים ברבעון הראשון של 2020 (באלפים)	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	יוני	מאי	אפריל	
91.7	22%	17%	12%	14%	11%	32%	54%	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
50.9	30%	17%	6%	9%	6%	29%	43%	מסחר, תיקון כלי רכב
49	27%	25%	9%	17%	12%	54%	81%	שירותי בריאות, רווחה וסעד
49.1	12%	8%	18%	14%	20%	39%	64%	בינוי
48.5	72%	30%	25%	20%	19%	46%	82%	שירותים אחרים
35	52%	33%	28%	43%	38%	49%	82%	אמנות, בידור ופנאי
17.5	29%	5%	8%	9%	12%	24%	44%	תעשייה; כרייה וחציבה
23.2	42%	29%	22%	23%	16%	66%	78%	חינוך
26.3	20%	14%	18%	23%	19%	47%	64%	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
13.6	54%	28%	13%	11%	7%	45%	59%	שירותי אירוח ואוכל
14.4	50%	34%	33%	31%	35%	56%	76%	שירותי ניהול ותמיכה
17.1	44%	11%	14%	8%	17%	25%	60%	פעילויות בנדל"ן
11.8	8%	15%	9%	16%	22%	26%	33%	מידע ותקשורת
12.2	11%	6%	0%	0%	6%	5%	1%	חקלאות, ייעור ודיג
8	20%	0%	2%	6%	6%	25%	21%	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
481.3	33%	19%	14%	17%	15%	39%	60%	סה"כ

מקור: סקר כוח אדם ועיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁶ הנתונים החודשיים מתייחסים למספר העצמאים ברבעון הרלוונטי (לדוג', נתוני אפריל-יוני חושבו לפי מספר העצמאיים ברבעון השני), ראו נספח ד' להרחבה. עקב חוסר נתונים עבור הרבעון הרביעי של 2020, חודש אוקטובר חושב לפי מספר העצמאים ברבעון השלישי.

⁷ ללא ענפי החשמל והמים, מינהל ציבורי ומקומי, משקי בית כמעסיקים

נתוני לוח א' אינם כוללים את העצמאיים אשר סגרו את עסקיהם, ולא חזרו לפעילות מאז תחילת המשבר. לפי סקר "מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה" שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה,⁸ מתוך העצמאיים שדיווחו על סגירת העסק מסיבות הקשורות לקורונה, 27.3% דיווחו על סגירת העסק באופן קבוע.

ה. נעדרים מעבודתם ביחס למשרות פנויות (לפי ענף כלכלי)

אחת מהדרכים לבחון את מידת הרפיון (או ההידוק) בשוק העבודה היא באמצעות ההתייחסות למספר המובטלים ביחס למספר המשרות הפנויות הקיימות במשק.⁹

בתקופה שקדמה למשבר מספר המשרות הפנויות במשק¹⁰ עמד על כ-99 אלף (ממוצע לשנת 2019), כשמספר מחפשי העבודה, או הבלתי מועסקים, היה כ-137.3 אלף (יחס של כ-1.4 מחפשי עבודה על כל משרה פנויה). המשמעות היא שבתקופה זו ניתן היה למצוא תעסוקה עבור מחפשי עבודה רבים ללא קושי רב.

בסגר הראשון, חודש מרץ 2020, הצטמצם מספר המשרות הפנויות במשק (הביקוש לעובדים) בכ-60% ביחס לכמות הממוצעת של המשרות הפנויות ב-2019 (40 אלף משרות לעומת כמאה אלף, בהתאמה). ביציאה מהסגר גדל חזרה מספר המשרות הפנויות, עד לכ-60 אלף באוגוסט (תרשים 17). אולם, הכניסה לסגר השני הוביל לירידה מחודשת לרמה של 55 אלף משרות פנויות בחודש אוקטובר¹¹.

במקביל, זינק מספר הנעדרים מעבודתם בשל הקורונה לאור ההגבלות על הפעילות¹² כשהמשמעות היא נסיקת היחס של נעדר עבודה על כל משרה פנויה מ-1.4 ב-2019 ל-38 בחודש מרץ 2020, וירידה בחודשים העוקבים עד ליחס של 7 נעדר עבודה על כל משרה פנויה בתחילת הסגר השני – בחודש ספטמבר.

⁸ אבירם-ניצן ד. וקידר י. (אוגוסט 2020) סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה. המרכז לכלכלה וממשל, המכון הישראלי לדמוקרטיה

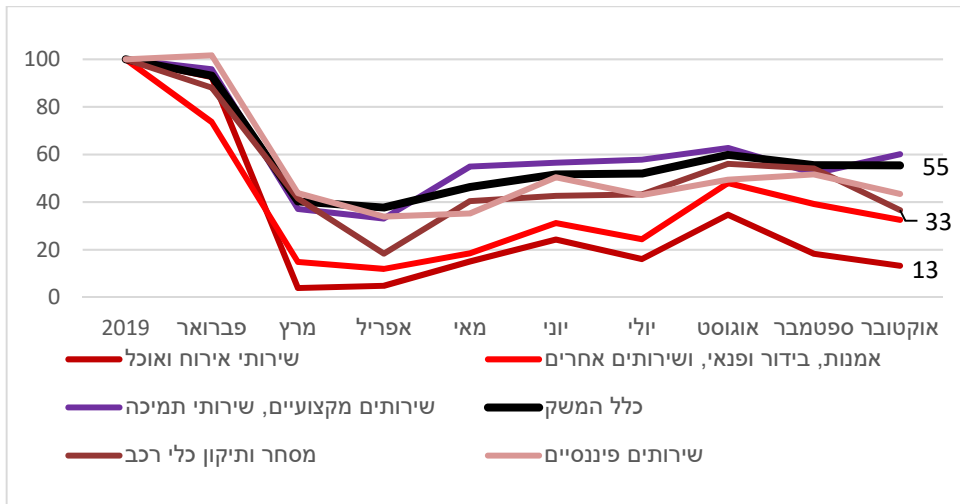
⁹ עקומת בוורידג' מתארת קשר זה כאשר על הציר האופקי מופיע שיעור האבטלה, ועל הציר האנכי שיעור המשרות הפנויות. תנועה לאור העקומה משמאל לימין וכלפי מטה מייצגת מעבר משוק עבודה הדוק לשוק עבודה רפוי, כלומר מגיאות למיתון בפעילות.

¹⁰ משרה שאינה מאוישת או שעתידה להתפנות בקרוב או משרה חדשה שנוצרה והמיועדת לאנשים מחוץ לארגון ושעבורה המעסיק מחפש עובדים באופן פעיל

¹¹ ראו נספח ה' לפירוט מלא של משרות הפנויות לפי ענף כלכלי.

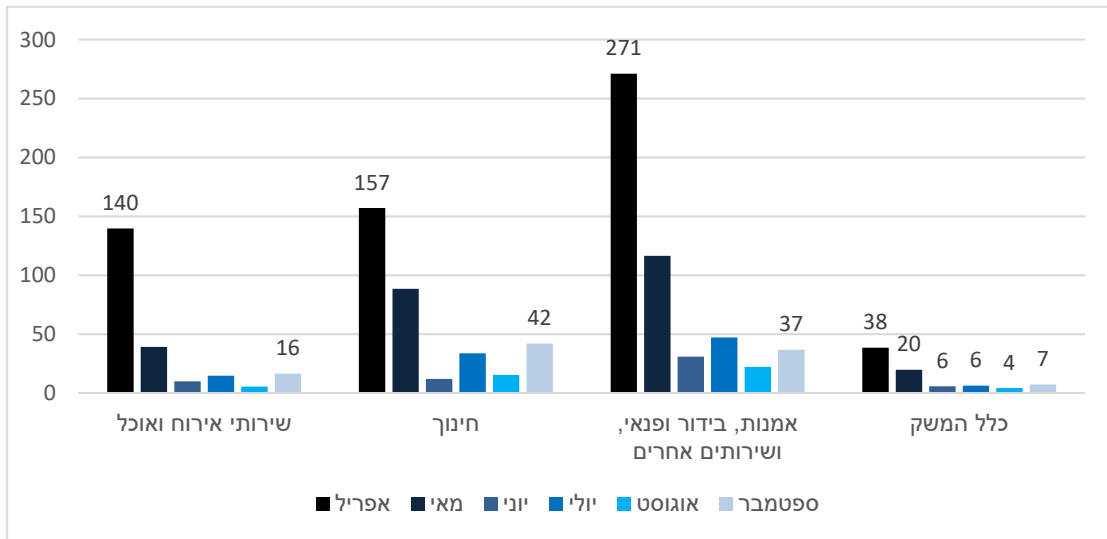
¹² יש לציין כי השוואה ל-2019 איננה שגרתית מכיוון שבתקופת הקורונה אנו מתייחסים למספר הנעדרים זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות לקורונה שלא כולל את המובטלים לפי ההגדרה המצומצמת של הלמ"ס (ייתכן שחלק גדול מהנעדרים ממתניים לחזור לעבודתם הקודמת), כאשר ב-2019 המונח "מחפשי עבודה" מתייחס למספר המובטלים.

תרשים 17: משרות פנויות לפי ענף כלכלי (ענפים נבחרים), מדדים, 2019=100.0



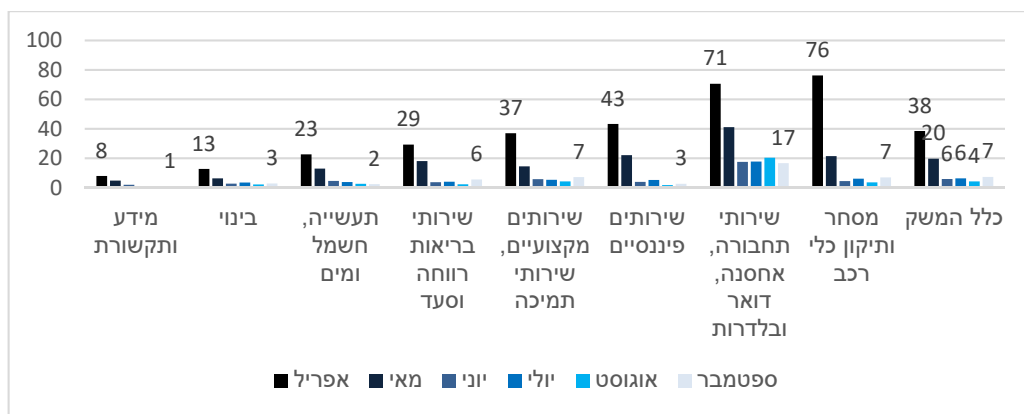
מקור: הלמ"ס ועיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תרשים 18א: נעדרו מעבודה על כל משרה פנויה, לפי ענפי כלכלה נבחרים



מקור: שילוב של סקר כוח אדם וסקר משרות פנויות של הלמ"ס.

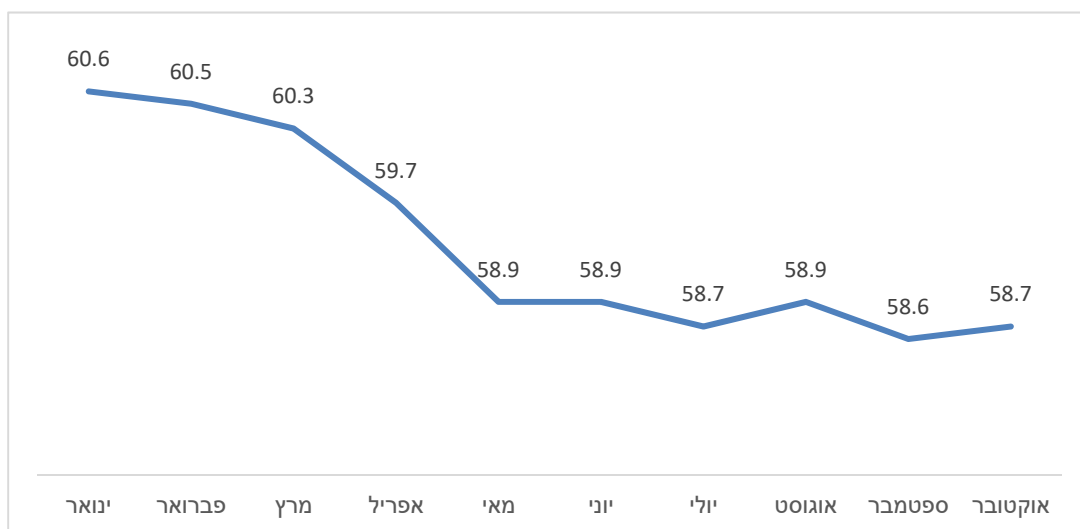
תרשים 18ב: נעדרי עבודה על כל משרה פנויה (שאר הענפים)



מקור: שילוב של סקר כוח אדם וסקר משרות פנויות של הלמ"ס

השיעור הגבוה של נעדרי עבודה על כל משרה פנויה מעיד על המצוקה הקשה בפניה עומדים כיום ישראלים מחוסרי עבודה. נתון זה רלוונטי במיוחד לנוכח הדיון הציבורי לגבי אופן התמיכה הממשלתית הראויה בעובדים שנפגעו במשבר הקורונה. כפי שמעיד המספר המועט של המשרות הפנויות יחסית למספר נעדרי העבודה, שיעור התעסוקה הנמוך במשק (תרשים 19) נובע בראש ובראשונה מירידה בביקוש לעובדים בענפים מסוימים בעקבות פרוץ המגפה; נראה כי הטענה שמדובר בחוסר רצונם של המובטלים לחפש עבודה או בהעדפתם להמשיך ולקבל תנאי חל"ת בסבסוד ממשלתי – אינה הסיבה המרכזית שיכולה להסביר את שיעורי האבטלה הגבוהים, אלא העדר היצע מספק של משרות. זאת גם אם החל"ת, במתכונתו הנוכחית, הנעדרת גמישות לתעסוקה חלקית, וקבלת דמי אבטלה חלקיים, אכן מהווה תמריץ שלילי לתעסוקה בקרב חלק מהעובדים.

תרשים 19: שיעורי תעסוקה במשק, לחודשי 2020

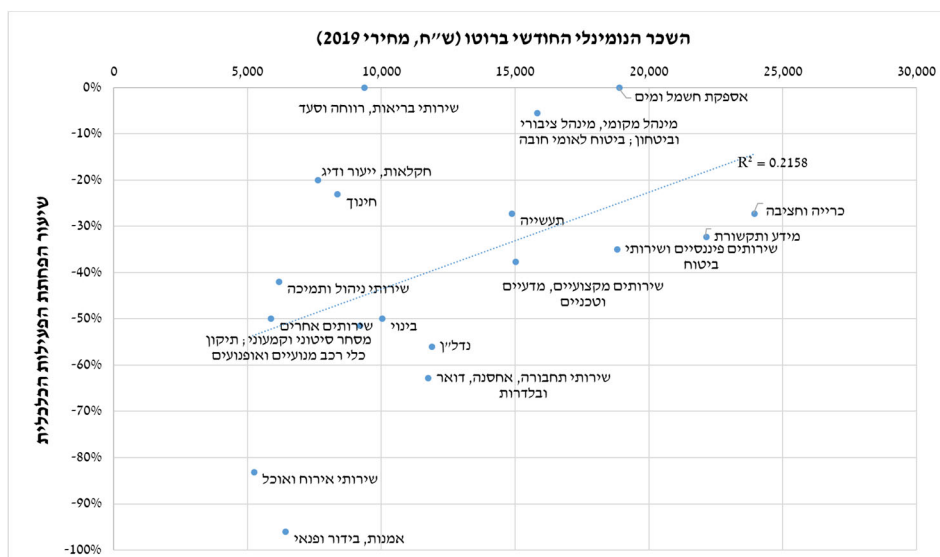


מקור: סקר כוח אדם

על רקע הסגר בחודש אפריל, בנק ישראל¹³ מצא כי קיים מתאם בין השכר הממוצע והאומדנים של אחוז השבתת העובדים בכל ענף כלכלי (בשיא הסגר באפריל) (תרשים 20). ממצאים אלה ממחישים את הפגיעות של העובדים אשר הכנסתם ממילא נמוכה. כפי שמראים הנתונים, חלק משמעותי מהעובדים שנפלטו מכוח העבודה הגיע מענפים שדורשים מיומנויות בסיסיות ושלא קיימת האפשרות לבצע את העבודה מרחוק (כגון ענפי המזון והאירוח, בידור ופנאי). מעבר לעובדה שבענפים אלו שיעור השבתה היה גבוה יתכן גם שהמעסיקים בענפים אלה חששו פחות מהאפשרות שיתקשו לאחר שהמשק יחזור לשגרה למצוא עובדים חדשים למלא את מקום העובדים ששוחררו בזמן הסגר.

לעומת זאת, בענפים בהם שיעור ההפחתה בפעילות הכלכלית היה נמוך יחסית מאופיינים בשכר גבוה יחסית, מה שמהווה אינדיקציה להעסקת עובדים עם מיומנויות גבוהות יותר. שיעור גבוה יותר מעובדים מיומנים אלה יכול לבצע את עבודתו מרחוק, ללא צורך להגיע פיזית למקום העבודה, דבר שתורם גם כן להפחתה מצומצמת בפעילות בקרב ענפים אלו (ראו הרחבה לגבי המעבר לעבודה מהבית בתקופת הקורונה בפרק ב)

תרשים 20: מתאם בין השכר הנומינלי החודשי לבין ההפחתה בפעילות



מקור: בנק ישראל

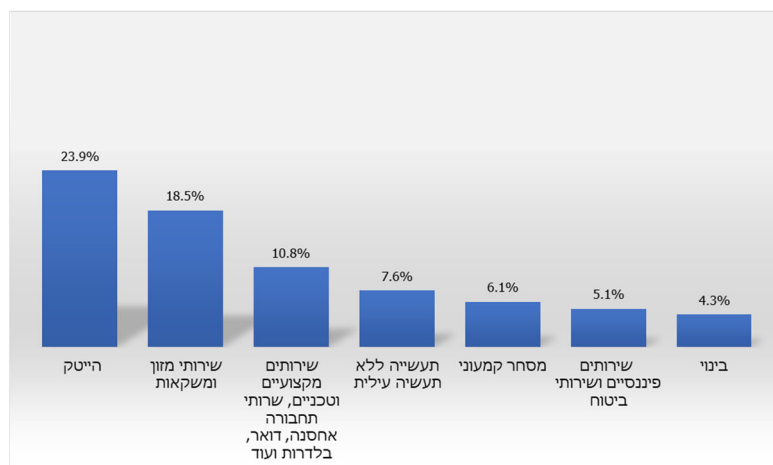
¹³ חטיבת המחקר בנק ישראל. (יוני, 2020). "ניתוח הפגיעה בתעסוקה של משקי בית בעקבות הקורונה והשפעת החזרה ההדרגתית של המשק לפעילות". בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית.

חלק 3: השפעה על הכנסות העובדים במשק

המשבר אילץ את החברות במגזר העסקי להתאים לא רק את מצבת העובדים למציאות החדשה, אלא גם להפחית את השכר של לפחות חלק מהעובדים שנותרו בעבודתם. בעוד חלק מהשינויים בשכר נגזרו מהפחתה בשעות העבודה וירידה בתשלומים עבור שעות נוספות ומשמרות, הרי שחלק לא מבוטל נובע גם מהפחתות יזומות של שכר על ידי המעסיקים.

על פי נתוני הלמ"ס נכון לחודש אוגוסט 2020 כ-10% מהעסקים ביצעו הפחתה יזומה בשכר העובדים¹⁴. שיעור המדווחים על הפחתות שכר בענף היי-טק היה גבוה במיוחד ועמד על כמעט רבע מהעסקים (כ-24%), אולם חשוב לזכור כי רמות השכר בענף היו (ועדיין) גבוהות משמעותית מהממוצע במשק. גם בענף שירותי המזון והמשקאות נרשם שיעור גבוה יחסית של עסקים שדיווחו על הפחתות שכר יזומות (כ-19%), אף כי ענף זה מאופיין ברמות שכר נמוכות יחסית. אם בענף המזון קשורה הפחתת השכר למגבלות הפעילות הנוקשות שהוטלו עליו, שהובילו למצבו הקשה של הענף, הרי שבענפי היי-טק נראה שמדובר בעיקר בתגובה להאטה בביקושים בחלק מתתי הענפים ובתגובה לייסוף בשער השקל מול הדולר שייקר את עלות השכר ביחס לפידיון (הדולרי) (תרשים 21).

תרשים 21: שיעור העסקים שדיווחו על הפחתה יזומה בשכר העובדים (אוגוסט 2020)



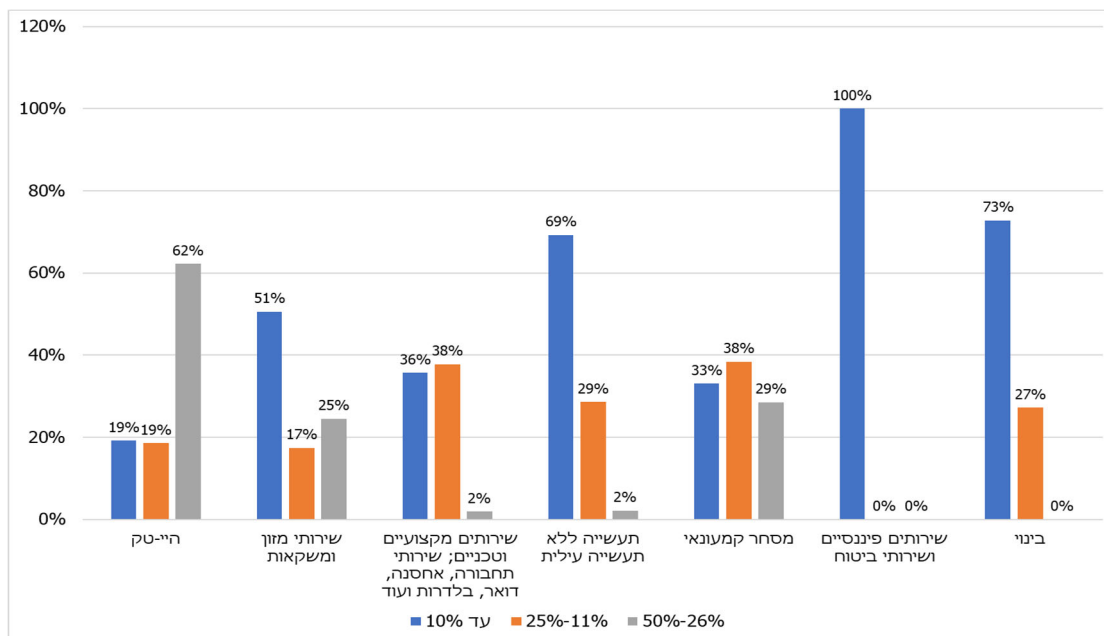
מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גל 8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

בענף היי-טק, בו שיעור העסקים שדיווחו על הפחתה יזומה בשכר העובדים היה הגבוה ביותר, יתכן שההפחתה נבעה מחשש ממשבר כלכלי שיביא לירידה בהכנסות ולקושי בגיוס כספים ומשחיקת הרווחיות עקב התחזקות השקל. אשר לענף שירותי המזון והמשקאות, הפחתת השכר נרשמה, ככל הנראה, על רקע הירידה החדה בהיקף הפעילות של שירותי המלונאות וההסעדה, שהובילה בתורה לצניחה במכירות של חברות מזון לענפים הללו (יש לציין כי לצד הירידה במכירות למלונות, למסעדות ולבתי קפה, חברות המזון רשמו גם עלייה מרשימה במכירות לרשתות הקמעונאות).

¹⁴ , ב"סקר מצב העסקים" שערכה הלמ"ס בחודש אוגוסט (20.08-16.08) המעסיקים נשאלו אם חברתם ביצעה הפחתה יזומה בשכר העובדים, ואם כן, מה האחוז הממוצע של הפחתות השכר שבוצעו.

מקרב העסקים שדיווחו על הפחתת שכר, ענף ההיי-טק ביצע את ההפחתות המשמעותיות ביותר: כ-62% מהמעסיקים בענף דיווחו על קיצוץ של 26%-50% מהשכר. בענף שירותי מזון ומשקאות, לעומת זאת, מרבית העסקים (כ-51%) דיווחו על הפחתת שכר של עד 10%. למעט עסקים בענף ההיי-טק, מרבית העסקים ביתר הענפים מדווחים על קיצוץ של עד 25% (תרשים 22).

תרשים 22: שיעור הפחתת השכר מקרב העסקים שדיווחו על הפחתה



מקור: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גא (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

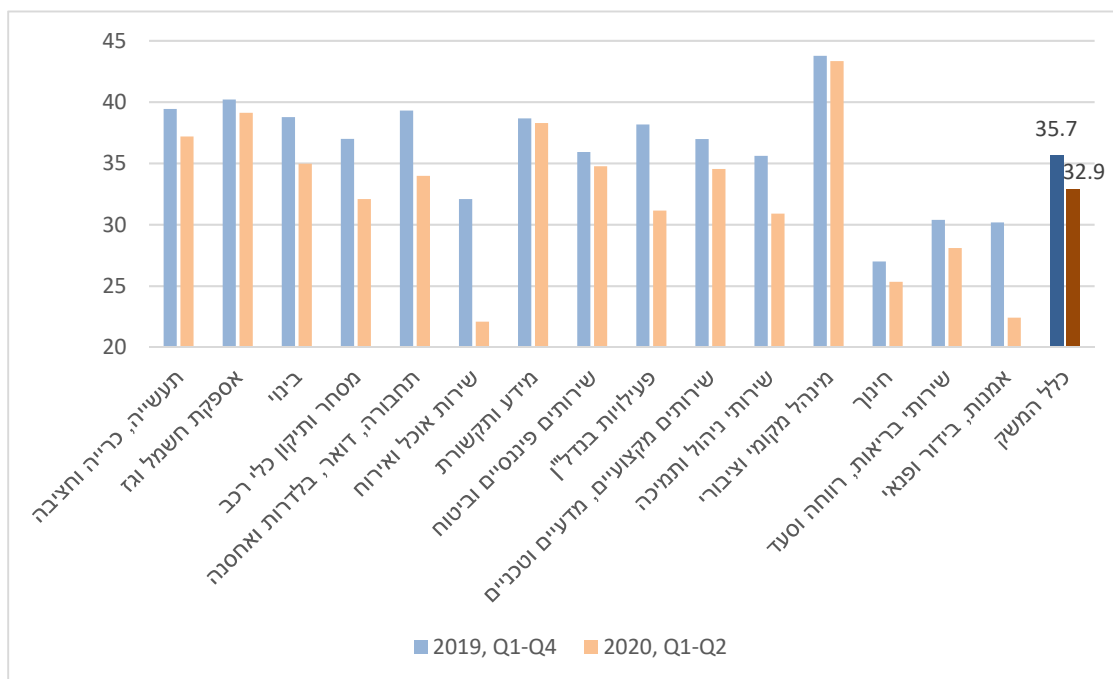
בבחינה של התפתחות השכר ברוטו של השכירים, לפי חוקרי הביטוח הלאומי¹⁵ 42% מהשכירים ספגו ירידה בשכרם במחצית הראשונה של 2020 ביחס לשכרם הממוצע ב-2019, כאשר שיעור הירידה הממוצע עמד על 11% (לוח ב1). עם זאת, יש לזכור כי נתון זה משקף שילוב של ירידות שכר הנגזרות מירידה בהיקפי המשרה, בשעות נוספות ובעבודה במשמרות לצד הורדת שכר יזומות על ידי מעסיקים.

ואכן, לפי נתוני אגף הכלכלן הראשי¹⁶ במשרד האוצר וכן לפי עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני הלמ"ס, נמצא כי חלק ניכר מהירידה בשכר בין 2019 ו-2020 נובע מירידה במספר הממוצע של שעות העבודה, כאשר שיעור הירידה הממוצעת בשכר עומד על 11% ושיעור הירידה בשעות העבודה בקרב השכירים במשק עומד על 8% (תרשים 23).

¹⁵ כדי לאמוד את השפעת המשבר על שכר העובדים, הביטוח הלאומי השווה בין השכר הממוצע בשנת 2019 לבין השכר הממוצע בששת החודשים הראשונים של שנת 2020, בקרב 1.44 מיליון שכירים (מתוך 3.5 מיליון שכירים במשק). כלל הנדגמים במחקר עבדו באופן רציף אצל אותו מעסיק למשך 18 חודשים, החל מינואר 2019.

¹⁶ אגף הכלכלן הראשי. (אוקטובר, 2020). "השפעת משבר הקורונה על שוק העבודה נכון לחודש אוגוסט 2020". משרד האוצר, סקירות תקופתיות

תרשים 23: שעות עבודה ממוצעות לשכיר, לפי ענפי כלכלה – השוואה בין 2019 לבין המחצית הראשונה של 2020



מקור: מחולל הלוחות של סקר כוח אדם ועיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה

מחקר של הביטוח הלאומי¹⁷ אומד את שיעורי הירידה בשכר (לוח ב1) ואת ההסתברות לירידה בשכר מול קבוצות בסיס נבחרות. הממצאים במחקר מצביעים על הסתברות גבוהה יותר (3%) לירידה בשכר בקרב גברים ביחס לנשים (לוח ב2). כמו-כן, ההסתברות לירידה בשכר מעט גבוהה בקרב החרדים בהשוואה ליהודים שאינם חרדים (1%) ויותר גבוהה בהשוואה לערבים (5.1%). בחינה לפי קבוצות גיל מראה כי לגילאי 25-34 ההסתברות הנמוכה ביותר לפגיעה בשכר, עם שיעור של 38.1% שחוו ירידה בשכר. לעומתם לצעירים, בגילאי 15-24, ההסתברות לפגיעה בשכר גבוהה ב-12.4%, ועוד יותר מכך למבוגרים, כאשר בגילאי 55-64 ההסתברות לפגיעה בשכר גבוהה ב-38.6% וזו עולה בחדות בגילאי +65, כאשר ההסתברות לפגיעה בשכר גבוהה ב-67.1%. ההסתברות להפחתת שכר בגיל השלישי הינה הגבוהה ביותר.

עוד נמצא כי הסיכוי לירידה בשכר במקומות עבודה קטנים הינו גבוה משמעותית בהשוואה לעבודה בעסקים גדולים: הסיכוי לירידה בשכר במקומות עבודה קטנים, עם 1–20 עובדים, גבוה בכ-50% עד 62%, בהשוואה לעובדים במקומות עבודה גדולים, עם יותר מאלף עובדים.

כמו כן נמצא, כי סיכוי נמוך יחסית לירידה בשכר לעומת הממוצע במשק בענפי הסקטור הציבורי – אספקת החשמל, והמינהל המקומי והציבורי, לעומת סיכוי גבוה בענפי התחבורה, אחסנה, בלדרות ודואר, ושירותי האירוח והאוכל (לוח ב2).

¹⁷ רוזנברג מ. ודמרי נ. (נובמבר, 2020) "מאפייני עובדים אשר שכרם הופחת בעקבות וירוס הקורונה". המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון

לוח ב1: סטטיסטיקה תיאורית, נתוני הפחתה בשכר בין 2019 ל-2020

קבוצה	מס' עובדים קבועים ⁴	% עובדים עם הפחתת שכר	שכר עבודה ממוצע 2019 ⁵	שיעור הפחתה ממוצע
סך הכל	1,381,366	42.3%	16,734	-11%
מין				
זכר	721,016	45.9%	19,789	-11%
נקבה	660,350	38.4%	12,753	-11%
קבוצת אוכלוסייה				
יהודים לא חרדים	1,126,079	42.8%	17,822	-11%
חרדים	66,372	40.5%	10,728	-14%
ערבים	188,915	39.7%	11,878	-12%
קבוצת גיל				
15-24	56,308	43.4%	7,007	-18%
25-34	256,339	38.1%	12,505	-12%
35-44	375,684	39.5%	17,209	-10%
45-54	357,059	41.6%	19,368	-10%
55-64	248,272	47.0%	18,783	-10%
+65	87,704	55.3%	15,720	-13%
גודל עסק (מספר עובדים)				
1-5 עובדים	106,468	51.4%	15,177	-14%
6-20 עובדים	134,968	52.9%	16,525	-11%
21-100 עובדים	208,217	50.2%	17,042	-11%
101-150 עובדים	58,434	46.6%	16,168	-11%
151-400 עובדים	150,186	44.7%	16,779	-10%
401-1000 עובדים	141,711	43.2%	16,752	-10%
+1000 עובדים	581,382	34.1%	17,133	-11%
ענף כלכלי ראשי				
חקלאות ייעור ודיג	17,988	46.8%	13,181	-10%
כרייה וחציבה	2,297	40.0%	20,036	-9%
תעשייה וחרושת	167,790	51.8%	18,998	-8%
אספקת חשמל גז קיטור ומיזוג אוויר	11,762	23.3%	24,905	-8%
אספקת מים שירותי ביוב טיפול באשפה ובפסולת	4,873	42.7%	19,446	-8%
בנייה	66,198	45.9%	15,906	-10%
מסחר סיטוני וקמעוני תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים	160,502	49.6%	14,772	-11%
שירותי תחבורה אחסנה חזר ובלדרות	46,445	62.1%	18,308	-13%
שירותי אירוח ואוכל	17,041	59.1%	12,403	-16%
מידע ותקשורת	95,633	38.6%	24,981	-10%
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	68,722	35.7%	20,062	-9%
פעילויות בידול	12,855	46.6%	17,057	-12%
שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים	107,791	49.3%	19,904	-12%
שירותי ניהול ותמיכה	56,537	53.9%	9,926	-13%
מינהל מקומי מינהל ציבורי וביטחון ביטוח לאומי חובה	259,735	23.7%	15,230	-11%
חינוך	84,734	39.1%	13,972	-12%
שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד	143,260	42.7%	15,377	-12%
אמנות, בידור ופנאי	12,418	55.5%	14,707	-14%
שירותים אחרים	44,785	45.6%	12,527	-13%

מקור: הביטוח הלאומי

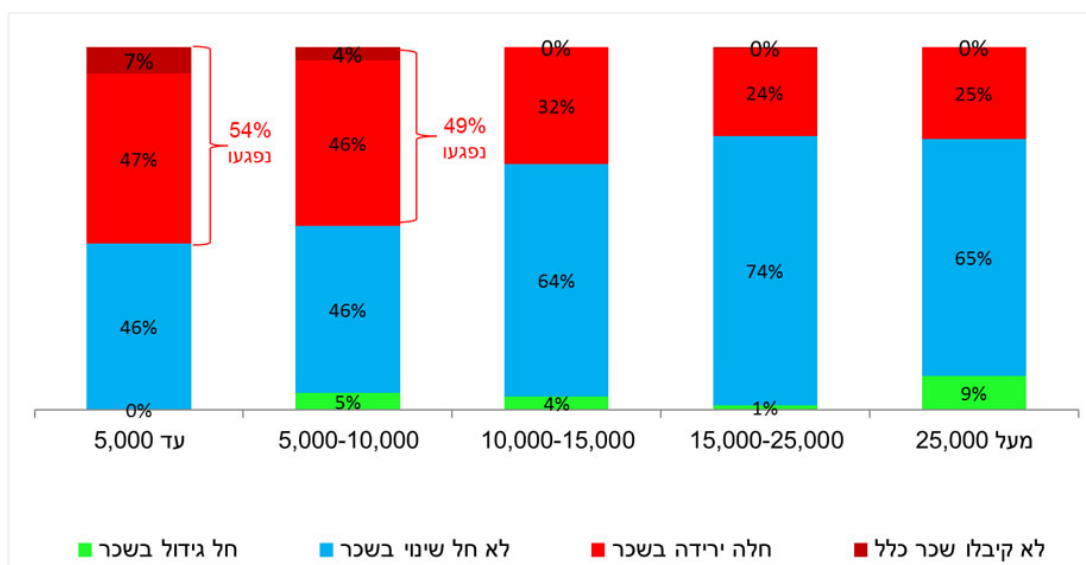
לוח 2ב: אמידת הסתברויות להפחתה בשכר, לפי קבוצות אוכלוסייה

קבוצת השוואה	קבוצה נבדקת	הסתברות להפחתה בשכר ביחס לקבוצת הביקורת
גברים	נשים	3%
חרדים	ערבים	-5.1%
	יהודים שאינם חרדים	-1%
קבוצת גילאי 25-34	35-44	7.0%
	15-24	12.4%
	45-54	15.5%
	55-64	38.6%
	65+	67.1%
גודל עסק +1000 עובדים	151-400 עובדים	25.7%
	401-1000 עובדים	28.8%
	101-150 עובדים	29.5%
	21-100 עובדים	48.6%
	1-5 עובדים	50.4%
	6-20 עובדים	61.7%
חינוך	אספקת חשמל	-49.3%
	מינהל מקומי וציבורי	-43.0%
	שירותים פיננסיים וביטוח	-15.6%
	כרייה וחציבה	-14.9%
	מידע ותקשורת	-10.2%
	אספקת מים וטיפול בפסולת	-0.1%
	בינוי	5.6%
	נדל"ן	6.2%
	חקלאות	6.6%
	שירותים אחרים	17.9%
	שירותי בריאות, רווחה וסעד	19.0%
	שירותים מקצועיים מדעיים וטכניים	19.1%
	תעשייה	33.6%
	מסחר ותיקון כלי רכב	33.7%
	אמנות, בידור ופנאי	67.7%
	שירותי ניהול ותמיכה	76.1%
	שירות אירוח ואוכל	99.8%
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	115.6%	

מקור: הביטוח הלאומי ועיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה¹⁸ בחודש אוגוסט נמצא כי שיעור המדווחים על פגיעה בשכרם גדל ככל שרמת ההכנסה של משק הבית נמוכה יותר: 54% מבין המשיבים שהכנסת משק הבית שלהם היא עד 5,000 ש"ח בחודש, 49% מבין אלו שהכנסת משק הבית נעה בין 5,001 ל-10,000, 32% מהמשיבים שהכנסת משק הבית שלהם היא בין 10,001 ל-15,000 ש"ח בחודש, וכ-25% מהמשיבים שהכנסת משק הבית שלהם היא מעל 15,000 ש"ח בחודש דיווחו על פגיעה בשכרם (תרשים 24).

תרשים 24: השפעת המשבר על השכר בחודש יוני (לעומת ינואר-פברואר 2020), שכירים לפי הכנסת משקי בית

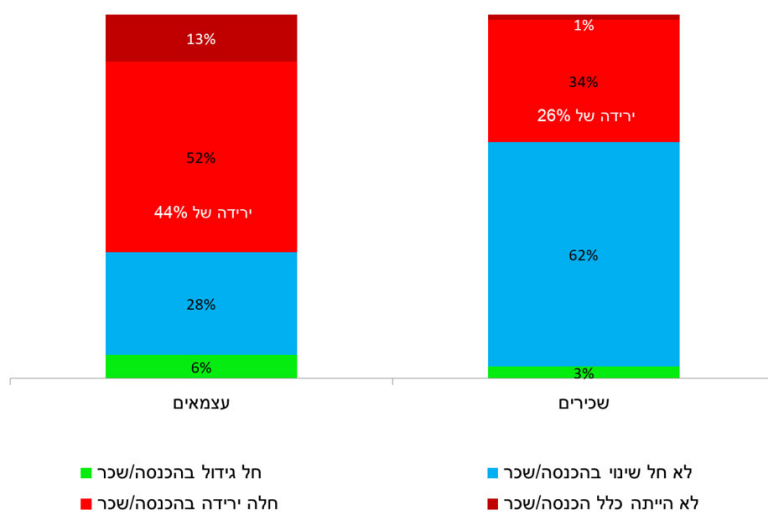


מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

הפגיעה בהכנסות בקרב העצמאיים הייתה בעוצמה רבה יותר בהשוואה לשכירים: כ-65% מהעצמאיים, לעומת כ-35% מהשכירים (שהמשיכו לעבוד ולקבל שכר), רשמו בחודש יוני פגיעה בהכנסתם. זאת ועוד, גם שיעור הירידה הממוצע בהכנסה שספגו העצמאיים היה חד יותר: 44% בקרב העצמאיים לעומת כ-26% בקרב השכירים (תרשים 25).

¹⁸ ראו שם, המכון הישראלי לדמוקרטיה (אוגוסט, 2020)

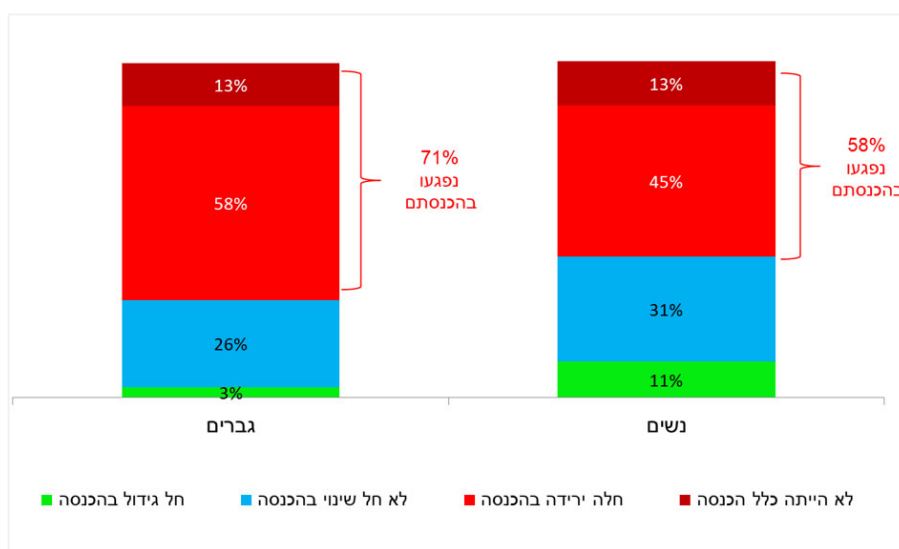
תרשים 25: השינוי בהכנסתם של העצמאים מול השכירים (שעבדו) ביוני 2020



מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

בחינת הפגיעה בהכנסות העצמאים לפי מין מראה כי הפגיעה הייתה גדולה יותר בקרב הגברים העצמאים, כאשר 71% מהם ספגו פגיעה בהכנסה לעומת 58% מהנשים העצמאיות (תרשים 26).

תרשים 26: השפעת המשבר על ההכנסה של העצמאים בחודש יוני (לעומת ינואר-פברואר 2020), לפי מגדר

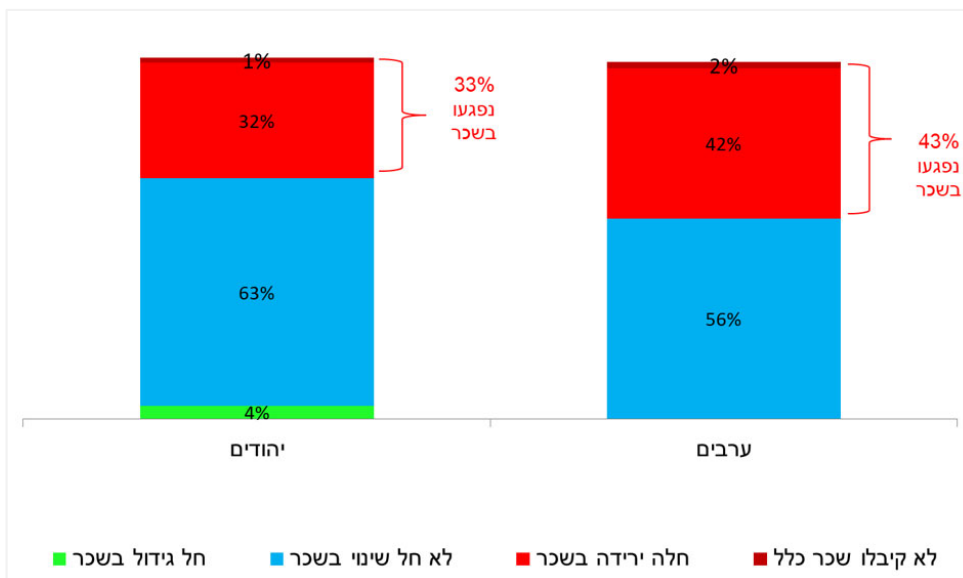


מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

הפערים בין ההי-טק ליתר ענפי המשק ניכרים גם בהתייחס להשפעה על השכר: שיעור המדווחים על פגיעה בשכר בענפי ההי-טק עמד על 24% לעומת 37% ביתר ענפי המשק וכך גם שיעור הירידה הממוצע בשכר היה מתון יחסית בענפי ההי-טק – 14% ירידה, לעומת 28% ירידה בשכר ביתר ענפי המשק (פי 2). בחינה לפי קבוצת אוכלוסייה מראה כי הפגיעה בשכר של השכירים הערבים הייתה

שכיחה ועמוקה יותר : 43% מהם דיווחו על פגיעה בשכר, לעומת 33% בקרב היהודים. כמו כן, שיעור ירידת השכר (מבין אלו שדיווחו על ירידה) עמד בקרב השכירים הערבים על 33% לעומת 24% בקרב השכירים היהודים (תרשים 27).

תרשים 27: השפעה על השכר בחודש יוני, לעומת ינואר- פברואר 2020, שכירים לפי מגזר



מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

אחת המסקנות המדאיגות מממצאי הסקר היא הפוטנציאל הגבוה להעמקת אי השוויון בישראל. שיעורי התעסוקה הגבוהים שאפיינו את המשק לפני המשבר ובפרט הגידול בשיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיית הערבים והחרדים, היוו נקודת פתיחה טובה, אשר סייעה בהקטנת הפערים ובלימת הגידול במדדי האי שוויון בהכנסה הפנוייה של משקי הבית. אולם נתוני הסקר מצביעים בבירור על פגיעה לא פרופורציונלית באוכלוסיות המוחלשות בהשוואה לאוכלוסיות החסינות בישראל והדבר מעלה חשש כבד לעלייה משמעותית באי-השוויון לנוכח המשבר.

לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה, אוגוסט 2020, לחץ כאן.

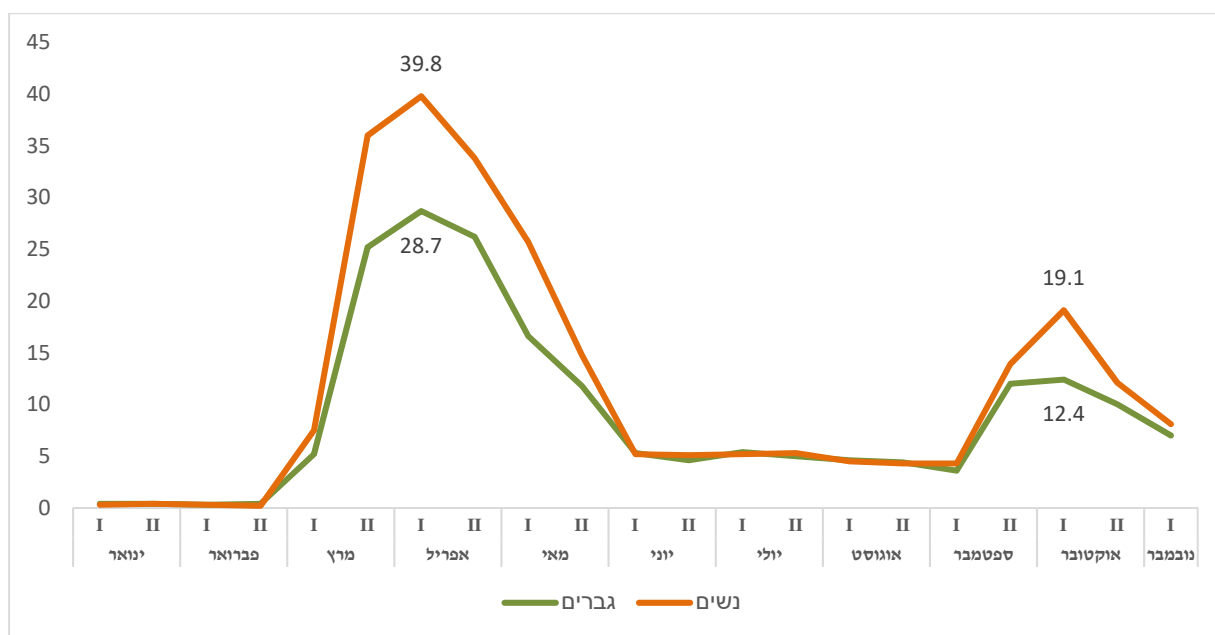
א. מגדר

נתוני הלמ"ס מצביעים על כך שבשני הסגרים היה שיעור הנעדרים זמנית מעבודה בשל סיבות הקשורות לקורונה גבוה יותר בקרב נשים מאשר גברים ועם החזרה ל"שגרת קורונה" משתווים האחוזים. כך, מאמצע חודש מרץ עד מאי עמד בממוצע שיעור הנשים שנעדרו על 30% לעומת 21.7% בקרב הגברים, בחודשים יוני עד אמצע ספטמבר ירד שיעור הנשים שנעדרו זמנית ל 4.8% אחוזים, בדומה לגברים עם שיעור של 4.7%. עם כניסת המשק לסגר השני הפער שב ונפתח, והגיע לשיאו במחצית הראשונה של אוקטובר כששיעור הנעדרים זמנית עלה ל-19.1% בקרב נשים לעומת 12.4% בקרב הגברים. בתחילת נובמבר הפער שב והצטמצם, עם 8.1% נעדרות מהעבודה מסיבות הקשורות לקורונה לעומת 7% בקרב הגברים (תרשים 28).

בהשוואה לסגר הראשון, שיעור הנעדרים מהעבודה בקרב שני המינים היה נמוך יותר בסגר השני (ירידה בקרב הנשים משיעור של 39.8% במחצית הראשונה של אפריל ל-19.1% במחצית הראשונה של אוקטובר, כאשר בקרב הגברים ירידה משיעור של 28.7% ל-12.4% באותן תקופות). בנוסף, הפער בשעורי ההעדרות הזמנית בין המינים בסגר השני הצטמצם ביחס לסגר הראשון (פער של 11.1% בשיאו של הסגר הראשון לעומת פער של 6.7% בשיא הסגר השני).

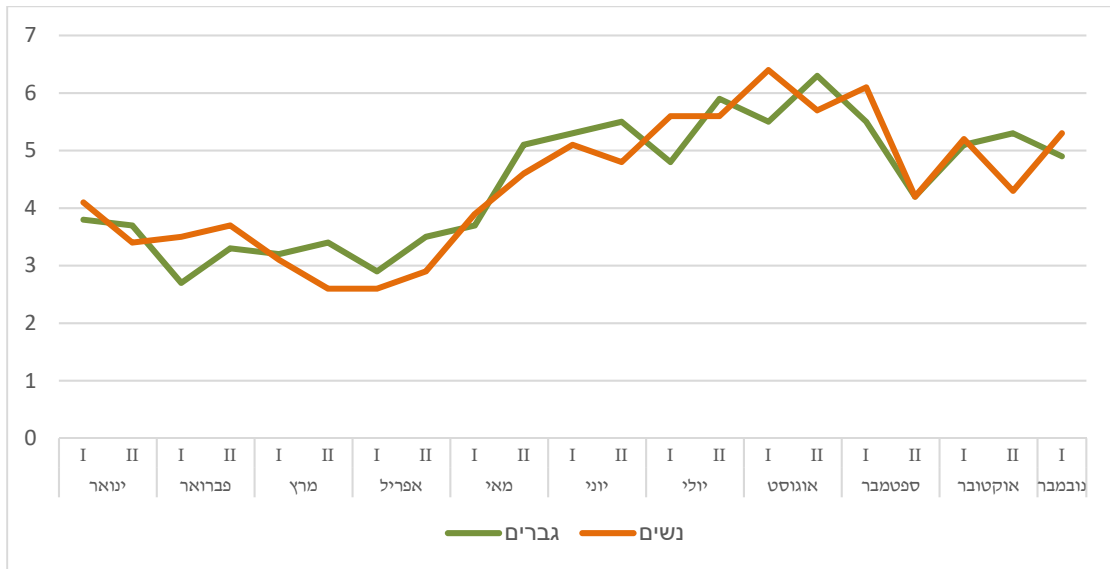
באשר לשיעורי האבטלה (על פי ההגדרה הבינלאומית) לפי מגדר, לא ניכר הבדל משמעותי בין גברים ונשים (תרשים 29).

תרשים 28: אחוז הנעדרים זמנית מעבודה בשל הקורונה מסך המשתתפים בכוח העבודה, לפי מין



מקור: סקר כוח אדם

תרשים 29: שיעור המובטלים, לפי מין

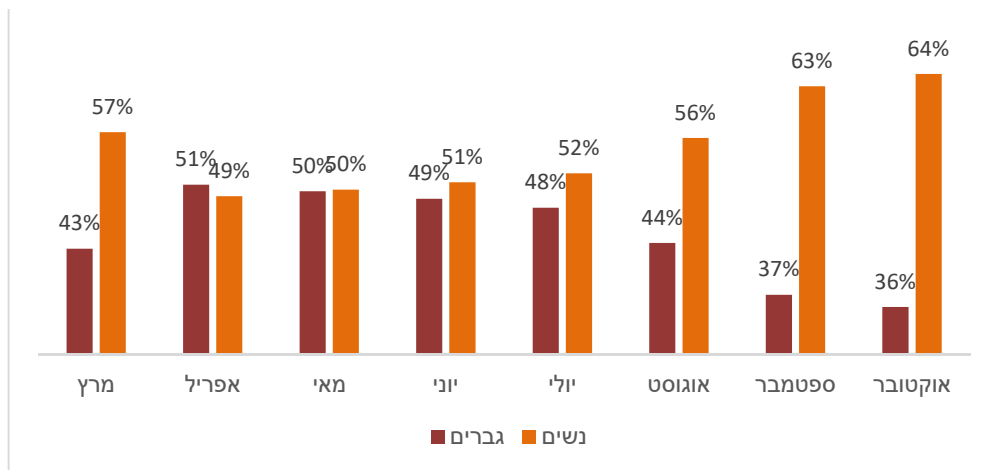


מקור: סקר כוח אדם

אינדיקציה נוספת על פגיעות הנשים במשבר בהשוואה לגברים מתקבלת מנתוני שירות התעסוקה אשר מראים כי בחודשים שבהם הוטל סגר על המשק, אחוז הנשים מכלל הפונים לשירות התעסוקה גדל ביחס לאחוז הגברים (תרשים 30).

57% מכלל הפונים לשירות התעסוקה בתחילת המשבר (בחודש מרץ) היו נשים, כשיחס הפונים בין המינים כמעט השתווה בחודשים אפריל-יולי. עם החזרת המגבלות על המשק במחצית השנייה של אוגוסט והטלת סגר במחצית השנייה של ספטמבר ותחילת אוקטובר, ניכרת העלייה בייצוג הנשים בקרב הפונים לשירות התעסוקה, כאשר מתוך כלל הפונים לשירות התעסוקה שיעור הנשים עמד על 56% באוגוסט, 63% בספטמבר ו-64% באוקטובר.

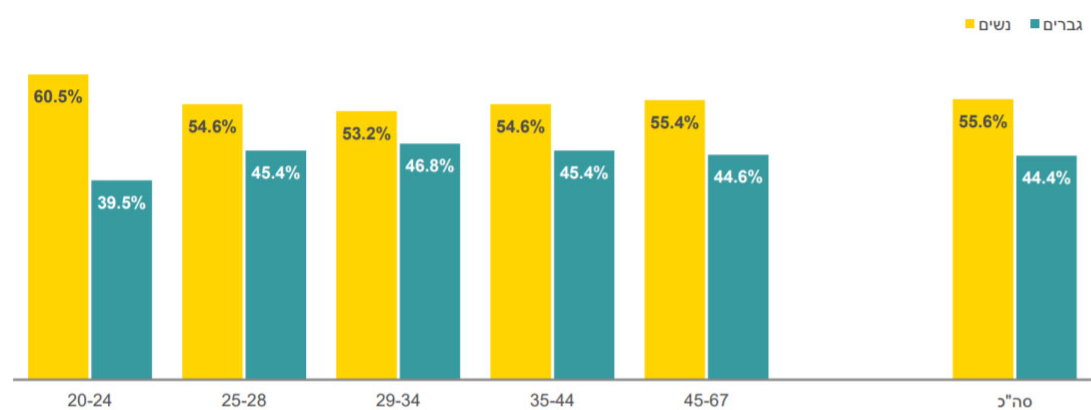
תרשים 30: חלוקת הנרשמים לשירות התעסוקה, לפי חלוקה מגדרית



מקור: שירות התעסוקה

בניתוח שביצע מרכז טאוב לגבי השפעת המשבר לפי מגדר (בוורס, 2020)¹⁹, הממצאים מראים על שיעור גבוה של תביעות לדמי אבטלה בקרב נשים לעומת גברים, בכל קבוצות הגיל ובכל ענפי הכלכלה (למעט ענף פעילויות בנדל"ן). מתחילת המשבר ועד ה-10 במאי, 55.6% מהנשים הגישו בקשה לדמי אבטלה לעומת 44.4% מהגברים (תרשימים א31 ו-ב31). בוורס מסבירה את פגיעות היתר של הנשים במעמדן המעורער בשוק העבודה כאשר הן מועסקות במשרות חלקיות ובתפקידים זוטרים ונדרשות לטפל בילדים בתקופה שבתי הספר סגורים.

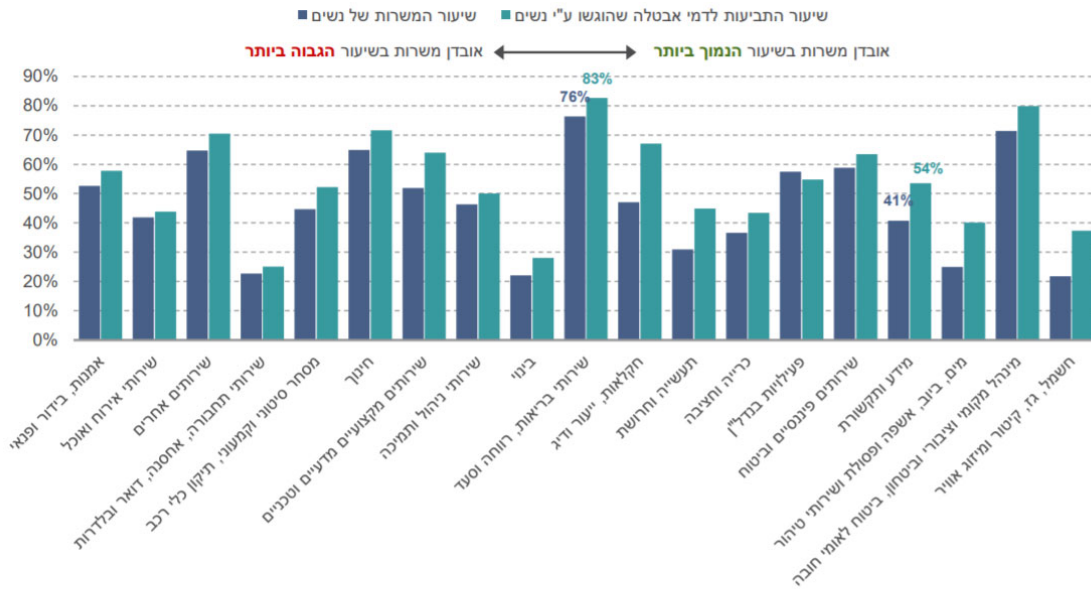
תרשים א31: שיעור תביעות לדמי אבטלה לפי גיל ומגדר, 1 במרץ – 10 במאי 2020



מקור: ליאורה בוורס, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, 2020

¹⁹ בוורס, ל. (יוני, 2020). "משבר הקורונה והשפעתו על נשים בשוק העבודה: נוק בלתי הפיך או ירידה לצורך עלייה". מרכז טאוב

תרשים 33: שיעור תביעות לדמי אבטלה שהוגשו על ידי נשים ושיעור המשרות של נשים, לפי ענף

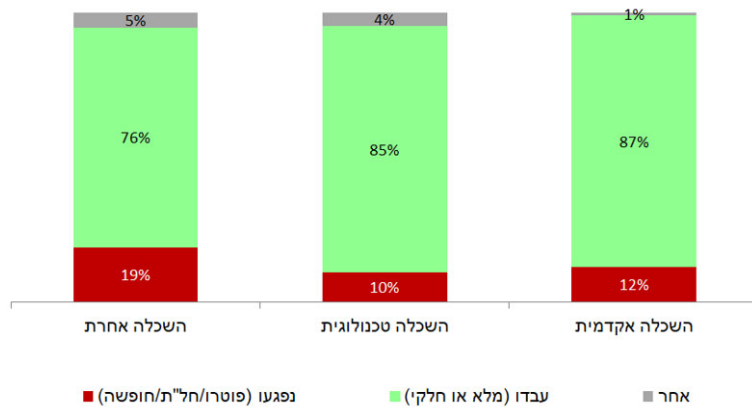


* הנתונים לגבי תביעות לדמי אבטלה מעודכנים ל-10 במאי 2020.
מקור: ליאורה בורס, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי, 2020

ב. השכלה

מסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה לבחינת מצב הציבור בשוק העבודה בחודש יוני, שיעור השכירים בעלי השכלה אקדמאית וטכנולוגית שנפגעו תעסוקתית מהמשבר (12%-ו-10% בהתאמה) נמוך משמעותית בהשוואה לשיעורם בקרב בעלי השכלה הנמוכה יחסית (19%. בנוסף, העלו נתוני הסקר שככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר, כך היה שיעור הפגיעה בשכר נמוך יותר: 26% בקרב בוגרי השכלה אקדמית, 41% בקרב השכלה טכנולוגית ו-45% בקרב השכלה בסיסית יותר. מבין העובדים שחוו הפחתה בשכר, שיעור ההפחתה אצל בעלי השכלה אקדמית עמד על 22% לעומת 25%-ו-31% בקרב השכלה טכנולוגית ובסיסית, בהתאמה (תרשים 33).

תרשים 33: המצב התעסוקתי של שכירים בחודש יוני 2020, לפי רמת השכלה



מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

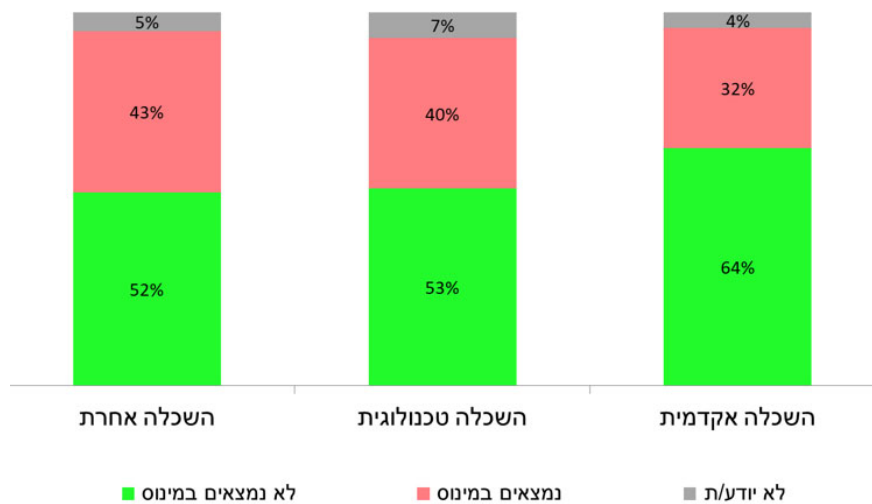
בכל הנוגע לנזילות החסכוניות של העובדים, שיעור המשיבים בעלי השכלה אקדמית שדיווחו כי אין ברשותם כסף נזיל (22%) היה נמוך מזה של בעלי השכלה טכנולוגית (26%) ומזה של בעלי השכלה בסיסית (33%) (לוח ה). כשנשאלו לגבי מצב חשבון הבנק שלהם לאור המשבר, 32% מבעלי השכלה אקדמית השיבו כי הם במינוס, שיעור נמוך באופן ניכר מזה שדיווחו בעלי השכלה בסיסית (43%) (תרשים 34).

לוח ה: גישה לכסף נזיל, לפי רמת השכלה

	אחרת	טכנולוגית	אקדמית
אין ברשותי כסף נזיל	33%	26%	22%
יש ברשותי כסף נזיל	57%	69%	66%
לא יודעת	10%	5%	12%

מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

תרשים 34: מצב החשבון בבנק, לפי רמת השכלה



מקור: סקר מצב הציבור בתקופת הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020

ממצאי הסקר מצביעים בבירור על ביטחון תעסוקתי וכלכלי הגבוה ביותר בקרב בעלי השכלה אקדמית, כאשר הם גם משקפים פגיעות בקרב בעלי השכלה אחרת.

ג. משקי הבית

בסעיפים הקודמים בחנו את הפגיעה של המשבר בתעסוקה ובשכר ברמת הפרט. מעבר לפגיעה ברמת הפרט, ישנה חשיבות לבחינה של עוצמת הפגיעה של המשבר ברמת משק; פגיעה חמורה בתעסוקה ובשכר של משק, בפרט של משקי הבית שמלכתחילה היו ברמת הכנסה נמוכה יחסית עלולה לדרדר לעוני.

במחקר שערך בנק ישראל²⁰ על פגיעות משקי בית בעקבות הקורונה, הצביעו הממצאים על מידת פגיעות גבוהה בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר. על פי הממצאים, 88.1% ממשקי הבית עם שני מפרנסים שעבדו בפברואר 2019, נשארו עם שני מפרנסים ביולי 2019, כאשר 11.3% מתוך אותם משקי הבית נשארו עם מפרנס אחד ו-0.6% נשארו ללא מפרנסים. מתוך משקי הבית שבהם שני מפרנסים עבדו בפברואר 2020, 80.5% נשארו עם שני מפרנסים ביולי 2020, כאשר 17.5% נותרו עם מפרנס אחד ו-1.9% ממשקי הבית הללו היו ללא מפרנסים. מתוך משקי הבית שבהם היה בוגר אחד בלבד, 10.8% איבדו את עבודתם ב-2019 (בין פברואר לאוגוסט) כאשר נתון זה עלה ל-15.3% ב-2020 (לוח ג).

לוח ג: השפעת המשבר על תעסוקה ברמת משקי הבית

התפלגות מספר המועסקים ביולי			מספר המועסקים בפברואר	מספר בוגרים במשק הבית
0	1	2		
1.9	17.5	80.5	2	שני בוגרים
12.6	77.4	10.1	1	בוגר אחד
15.3	84.7		1	
2020				
0.6	11.3	88.1	2	שני בוגרים
9.1	80.8	10.2	1	בוגר אחד
10.8	89.2		1	
2019				

מקור: בנק ישראל

מחקר נוסף שערך בנק ישראל²¹ המתבסס על סקרי הוצאות המשפחה בין 2016-2018, מצביע על פגיעות בקרב משקי בית בעשירונים הנמוכים ביחס לעשירונים העליונים. לפי המחקר, ישנם שני מפרנסים בכ-64% ממשקי הבית בעשירוני ההכנסה 5-7 ובכ-66% ממשקי הבית בעשירוני ההכנסה 8-10, לעומת בכ-42% בלבד ממשקי הבית בעשירוני ההכנסה 1-4. נתונים אלו מעלים את החשש שהמשבר ישפיע באופן לא פרופורציונלי על משקי בית בעלי הכנסות נמוכות (לוח ד).

²⁰ ראו שם, חטיבת המחקר בנק ישראל. (ספטמבר, 2020).

²¹ ראו שם, חטיבת המחקר בנק ישראל. (יוני, 2020).

לוח ד: התפלגות משקי הבית בגילאי העבודה העיקריים, על פי רמת הכנסה ואופן התעסוקה, נתוני 2016-2018

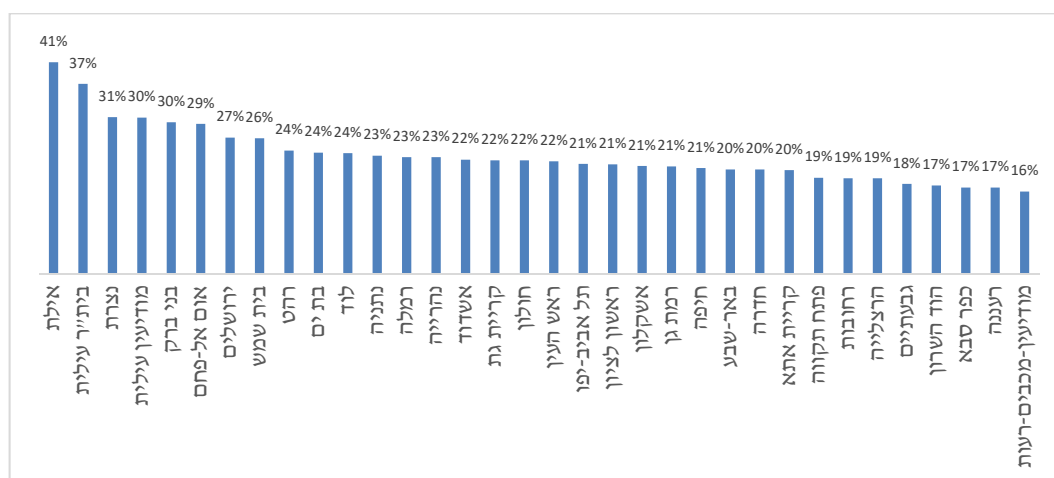
רמת הכנסה גבוהה עשירונים 8 – 10 *(33%)	רמת הכנסה בינונית עשירונים 5 – 7 *(34%)	רמת הכנסה נמוכה עשירונים 1- 4 *(34%)	
100%	100%	100%	כלל משקי הבית
51%	50%	31%	שני מפרנסים שכיר-שכיר
13%	12%	9%	שני מפרנסים שכיר-עצמאי
1.8%	1.7%	1.5%	שני מפרנסים עצמאי-עצמאי
30%	31%	49%	מפרנס אחד שכיר
5%	6%	9%	מפרנס אחד עצמאי

מקור: בנק ישראל

ד. השפעות המשבר על פרישה גיאוגרפית

תקופות בהן המשק צומח ושוק העבודה נעשה הדוק מתאפיינות בירידה נרחבת בשעורי האבטלה תוך צמצום בפערי האבטלה הגיאוגרפיים. לעומת זאת, תקופות של מיתון, מתאפיינות בעלייה חדה יותר בשעורי האבטלה בפריפריה, ובעלייה באי השוויון בתמונת התעסוקה והאבטלה. תופעה דומה, של ההתרחבות בפערי התעסוקה גם במימד הגיאוגרפי מתרחשת גם במשבר הנוכחי. במקרים רבים, נתוני אבטלה של ערים משקפים משברים בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. למשל, שיעור דורשי עבודה גבוה מתוך כוח העבודה באילת (41%) משקף את המשבר המשמעותי בענף התיירות והבילוי בעיר, שכן חלק ניכר מתושבי אילת מתפרנסים מתעסוקה בענף. מעבר לכך, הנתונים מצביעים על שיעורי דורשי עבודה גבוהים בערים חרדיות וערביות, אינדיקציה לכך שהמשבר והתחלואה פוקדים את האוכלוסיות הללו באופן לא פרופורציונלי (תרשים 35).

תרשים 35: שיעור דורשי עבודה מכוח העבודה, לפי יישובים



מקור: שירות התעסוקה

ה. סיכום

הממצאים המוצגים בפרק זה מראים שמרבית הענפים נפגעו במשבר הכלכלי אולם קיימת שונות רבה בעוצמת הפגיעה בין הסקטורים השונים האוכלוסיות השונות(שכירים מול עצמאיים, גברים מול נשים, בעלי שכר נמוך מול גבוה). במסגרת הסקירה הצגנו את המתאם הגבוה (והאינהרנטי) בין רמת הפעילות במשק ובענפים השונים, הקשור במישרין לרמת התחלואה ולעוצמת המגבלות שהוטלו, לבין המצב התעסוקתי, קשר המהווה אתגר משמעותי להתוויית מדיניות מאוזנת. בנוסף, הנתונים מראים כי הסיכון הגבוה בקרב אוכלוסיות מוחלשות, לצד השפעה יחסית מוגבלת על האוכלוסיות החסינות, עלולים להחמיר את האי שוויון בישראל. ממצאים אלו מציבים אתגר גדול בפני קובעי המדיניות לאופן הטיפול במשבר בשוק העבודה באופן שימזער את הנזקים ארוכי הטווח לתעסוקה של האוכלוסיות שנפגעו קשה במיוחד במהלך המשבר.

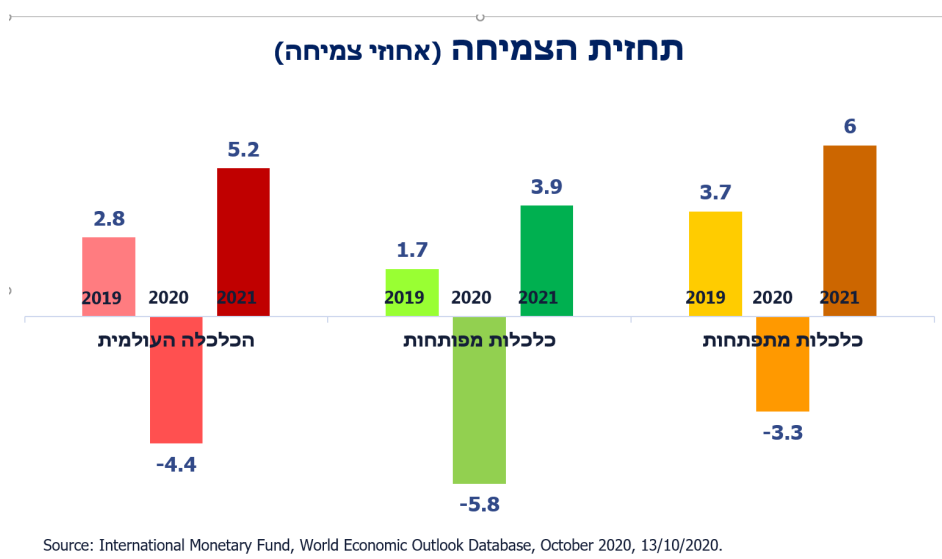
חלק 4: תחזיות להתפתחות בשוק העבודה

התחזיות המקרו כלכליות בעולם מציגות טווח רחב של תרחישים לעוצמת ההתכווצות בפעילות הכלכלית ב-2020, ולעוצמת ההתאוששות הצפויה החל משנת 2021 כאשר הגורמים המרכזיים העומדים בבסיס תחזיות אלו הם מידת השליטה שתושג בהתפשטות התחלואה, המרחב והעוצמה של המגבלות על הפעילות, ועיתוי ההפצה הנרחבת של החיסון. התחזית להתרחשויות בשוק העבודה נגזרות מהתחזיות המקרו כלכליות.

התחזית המקרו כלכלית להתפתחות הכלכלית בישראל נשענת על ההתפתחויות העולמיות, ובדומה לתחזיות הגלובליות גם על מידת השליטה בתחלואה, עד כמה יעשה שימוש בסגרים גורפים או מגבלות נקודתיות, האפקטיביות של המדיניות הממשלתית, וכמובן העיתוי בו יהיה חיסון זמין באופן רחב. לצד הגורמים הללו, הפועלים באופן דומה על מרבית המשקים בעולם, יש למשק הישראלי גם מאפיינים ייחודיים המשפיעים על עוצמת הפגיעה של המשבר, ועל עוצמת ההתאוששות הצפויה. ההרכב הענפי של המשק – משקל גבוה יחסית של ענפי טק בפעילות ובתעסוקה שלא ניפגע במשבר, וחלקים ממנו אף נהנו מביקוש מוגבר (כ-13% אחוזים בתוצר וכ-9% בתעסוקה לעומת כמחצית מכך בממוצע במדינות המפותחות), ומשקל נמוך יחסית של ענף התיירות שנפגע באופן חד מהמשבר (כ-2.8% בתוצר וכ-3.6% בתעסוקה לעומת משקל של 4.4% בתוצר ו-6.8% בתעסוקה בממוצע המדינות המפותחות), הפך את המשק הישראלי לעמיד יותר במשבר בנוכחי.

לפיכך, נציג שני תרחישים להתפתחויות אפשריות בשוק העבודה המהווים מרחב של אפשרויות ברמת סבירות דומה, והנשענים על התחזית המקרו כלכלית שפורסמה על ידי בנק ישראל ב-22.10.20. נקודת המוצא של התחזית היא התחזית להתפתחויות הגלובליות שפורסמה על ידי קרן המטבע הבינלאומית ב-13.10.20 במסגרת ה-World Economic Outlook, על פיה צפוי התוצר הגלובלי להתכווץ ב-4.4% בשנת 2020 ולצמוח ב-5.2% ב-2021. זאת תוך התכווצות חדה יותר – 5.8% במדינות המפותחות, ומתונה יותר, 3.3% בכלכלות המתעוררות והמתפתחות.

על פי תרחיש זה הסחר העולמי צפוי להתכווץ ב-10.4% ב-2020, ולשוב ולהתרחב ב-8.3% ב-2021.



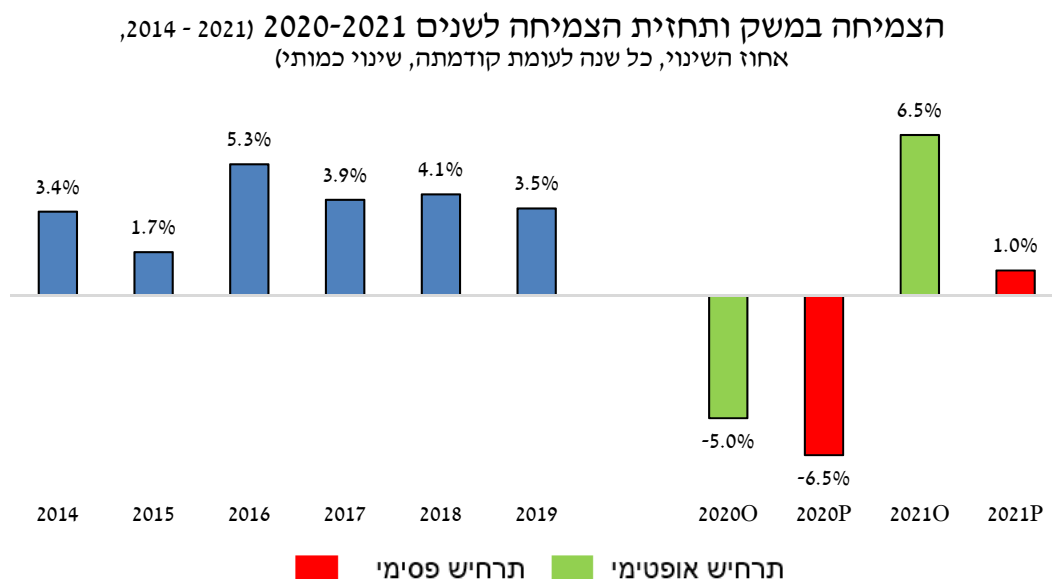
מקור: ה-IMF, World Economic Outlook, 13.10.20.

ראוי לציין כי מאז שפורסמה התחזית חלו שתי התפתחויות העשויות להשפיע עליה בכיוונים סותרים: האחת, קצב התפשטות התחלואה בארה"ב ובמרבית מדינות אירופה עלה משמעותית, והסבירות של הטלת מגבלות נרחבות על הפעילות, עד כדי סגרים, במדינות רבות, עלתה מאוד. השנייה, במהלך חודש נובמבר התבררו התוצאות החיוביות של הניסויים של החיסונים, אלה אושרו לשימוש על ידי ה-FDA ב-11.12.2020, וההערכה היא שאלו יחלו להיות מופצים כבר החל מהמחצית השנייה של חודש דצמבר. עם זאת, עדיין שוררת אי וודאות רבה לגבי קצב הפצתם, והמהירות בה ישפיעו על החזרה של הפעילות המשקית לסדרה.

על בסיס הערכות אלו לגבי ההתפתחויות הגלובליות, פרסם בנק ישראל ב-22.10.2020 תחזית להתפתחויות במשק הישראלי בשני תרחישים: על פי התרחיש ה"אופטימי" תושג שליטה בהתפשטות התחלואה, ולא יהיה צורך בנקיטת מגבלות גורפות/נוספות עם היציאה מהסגר השני שהוטל החל מאמצע ספטמבר. לפי תרחיש זה האפקטיביות של מערכי הבדיקות והתחקור, והתנהגות הציבור יאפשרו להסיר בהדרגה את המגבלות על הפעילות, ולכן החזרה לפעילות של ענפי המשק תמשך. על פי תרחיש זה התוצר ירד ב-2020 ב-5% ויצמח ב-6.5% ב-2021.

לפי התרחיש השני, הפסימי, לא תושג שליטה בתחלואה, והממשלה תשוב ותטיל מגבלות גורפות. התכונות התוצר ב-2020 תהיה חמורה יותר, ירידה של 6.5%, וההתאוששות תחל מאוחר יותר ותהיה חלשה יותר, והמשק יצמח ב-2021 באחוז אחד בלבד.

תרשים 37: תחזית בנק ישראל בתרחיש אופטימי (שליטה בתחלואה) ופסימי (שליטה נמוכה בתחלואה)
לשינוי בתמ"ג ב-2020 וב-2021



על בסיס התחזיות המקרו כלכליות הללו נבנו התחזיות להתפתחויות הצפויות בשוק העבודה: בתרחיש "אופטימי" תחל ירידה הדרגתית באבטלה עם תחילת ההקלות של מגבלות הסגר השני, וזו תרד ל-16.7 אחוזים בסוף השנה, ול-7.8% בסוף 2021. על פי התרחיש הפסימי, שבו המגבלות יוקלו ויוחמרו לסירוגין האבטלה תיוותר גבוהה מאוד עד סוף השנה ורק ב-2021 תחל לרדת בהדרגה ובאיטיות, ותגיע לכ-14% בסוף השנה.

לוח ו: שיעור האבטלה (בהגדרה הרחבה) הצפוי ברבעון האחרון על פי התרחישים השונים

	2021	2020	
תרחיש "שליטה בתחלואה"	7.8	16.7	
תרחיש "שליטה נמוכה"	13.9	20.2	

לנוכח תחזיות אלו, גם בתרחיש האופטימי שיעור האבטלה צפוי להישאר גבוה ביותר (למעלה ממכפלת אותו שיעור ערב המשבר) לפחות עד סוף השנה הבאה. המשמעות היא שרבים מאלו שאיבדו את מקום עבודתם יישארו מובטלים זמן ממושך, מה שכרוך, מעבר למצוקה אישית ומשפחתית, גם באובדן של הון אנושי ושחיקת היכולות להשתלב בתעסוקה. על פי ניסיון העבר, קיים סיכון מוגבר להיווצרות hysteresis – כלומר הפיכתה של עלייה זמנית באבטלה לעלייה מתמשכת כאשר רבים מהמובטלים הופכים למובטלים כרוניים. כדי לצמצם את ממדי התופעה נדרשת לצד מדיניות מקרו כלכלית שתתמוך בהתאוששות מהירה של המשק ובשרידותם של עסקים ברי קיימא, גם מדיניות של הכשרות והסבות מקצועיות בהיקף נרחב כמפורט בחלק השלישי של הסקירה.

נספח א: הגדרת "מובטלים" – שיטות החישוב לפי גופי הממשלה

אחת הסוגיות המורכבות במשבר, בהקשר המאקרו-כלכלי, היא קביעת שיעור האבטלה בישראל. הסוגיה מורכבת מכיוון שאין תמימות דעים בין הגופים העוסקים בנתוני האבטלה באשר להגדרת אוכלוסיית המובטלים. כתוצאה מריבוי ההגדרות, מתקבלות תמונות שונות לגבי מספר המובטלים ושיעור האבטלה בישראל.

לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור האבטלה נגזר מסקרי כוח אדם (עם עשרות אלפי משתתפים בכל מדגם). בימים "כתיקונם" פרט (בגיל 15+) נחשב כמובטל אם הוא לא עבד תמורת שכר למשך שעה אחת לפחות בשבוע שקדם לסקר, ובנוסף גם חיפש עבודה באופן אקטיבי ב-4 שבועות שלפני הסקר. במילים אחרות, פרט הינו מובטל אם הוא שייך לכוח העבודה, אינו מועסק ומחפש עבודה. זוהי ההגדרה "המצומצמת" של אבטלה לפי הלמ"ס (גם בתקופת הקורונה), וכן ההגדרה הבינ"ל לאבטלה.

משבר הקורונה הביא למציאות חדשה של ריבוי מועסקים אשר "נעדרו זמנית מעבודתם" (כלומר, הם שייכים למקום עבודה מסוים אך לא עבדו תמורת שכר למשך שעה אחת לפחות בשבוע שקדם לסקר). לפני המשבר, המשתייכים לקבוצה זו נחשבו כמועסקים, אך בתקופת הקורונה קבוצה זו נחלקה לשניים. לפי ההגדרה הרחבה של הלמ"ס²², קבוצת הנעדרים מעבודה מסיבות הקשורות למשבר הקורונה נוספה לקבוצת המובטלים (של ההגדרה המצומצמת), כאשר קבוצת הנעדרים מעבודה מסיבות שאינן קשורות לקורונה סווגו כמועסקים. קבוצה נוספת שנכללה בהגדרה הרחבה של המובטלים היא העובדים אשר היו משויכים לכוח העבודה מחודש מרץ ופוטרו מסיבות הקשורות לקורונה, וכיום אינם משויכים לכוח העבודה.

לפי המתודולוגיה של שירות התעסוקה, עצם הפנייה וההרשמה בשירות התעסוקה משייכת את הפרט לקבוצת המובטלים (ללא התחשבות באם הפונה זכאי לקצבאות אבטלה).

בשיטת החישוב של ביטוח הלאומי, פרט נחשב כמובטל אם הוא פונה לשירות התעסוקה וגם זכאי לקצבת אבטלה, ולכן מספר המובטלים המסתמן לפי הביטוח הלאומי קטן בהרבה מזה של שירות התעסוקה.

יש לציין כי העובדים העצמאיים שאיבדו את עבודתם מחושבים בנתונים של הלמ"ס. מנגד, אוכלוסיית העצמאיים המובטלים לא מופיעה בנתונים של שירות התעסוקה או של הביטוח הלאומי מכיוון שהיא איננה זכאית לקצבאות.

חל"ת

גופי הממשלה שעוסקים בנתוני האבטלה כמעט ולא השתמשו במונח "חופשה ללא תשלום" (חל"ת) לפני מרץ 2020, שכן ברוב המוחלט של המקרים פרט שהיה משויך לכוח העבודה אך לא מועסק היה

²² הגדרה זו אינה כוללת את הפרטים אשר לא השתתפו בכוח העבודה, שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש באחרון בגלל הקורונה

מוגדר כמובטל. אחת התופעות של השינויים הקיצוניים בשוק העבודה הייתה התרחבות השימוש בהגדרת החל"ת (או לפי הגדרת הלמ"ס – נעדרים זמנית מעבודה בשל הקורונה), שכן עובדים רבים שאיבדו את עבודתם כתוצאה מהצמצום בפעילות חיכו להקלות בהגבלות כדי לחזור למקום העבודה שבו היו מועסקים לפניכן.

נספח ב: הגדרת "עצמאים" ו"שכירים שאינם מועסקים"

לפי סקר כוח האדם של הלמ"ס משנת 2018, המועסקים שאינם שכירים (וחברי קואופרטיבים) היו 12.4% מסך המועסקים בשנת 2018 (סה"כ 484.2 אלפי מועסקים), כאשר 69% מתוך קבוצה זו היו עצמאים שעבדו בעסק משלהם ולא העסיקו אחרים בשכר או תמורה אחרת. 27% מקבוצת הלא-שכירים היו מעבידים שהעסיקו עובדים בשכר או תמורה אחרת. שאר המועסקים בקבוצה זו (4%) היו חברי קיבוצים.

המשמעות היא ששיעור העצמאים ומעסיקי העובדים מהווים את הרוב המוחלט מסך המועסקים שאינם שכירים (96%), ולכן ההתייחסות לעצמאים בסקירה היא בפועל לשכירים שאינם מועסקים.

עצמאים אשר נעדרו זמנית מעבודתם בשל הקורונה

יש לציין כי הנתונים על העצמאיים שנעדרו זמנית מעבודתם בשל הקורונה אינם כוללים את אותם עצמאיים אשר סגרו את עסקיהם, והפסיקו להימנות עם המשתתפים בכוח העבודה.

נספח ג: מספר עצמאים, לפי ענף כלכלי

	2020 Q1	2020 Q2	2020 Q3
שירותים מקצועיים, מדעיים	91.7	101.9	97.7
מסחר, תיקון כלי רכב	50.9	52.3	66.8
שירותי בריאות, רווחה וסעד	49	48.5	46.8
בינוי	49.1	42.7	41.9
שירותים אחרים	48.5	40.4	49.5
אמנות, בידור ופנאי	35	29.8	31.1
תעשייה; כרייה וחציבה	17.5	22.7	28
חינוך	23.2	28.9	23.1
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	26.3	25.5	28
שירותי אירוח ואוכל	13.6	16.8	19
שירותי ניהול ותמיכה	14.4	16.3	15.6
פעילויות בנדל"ן	17.1	16.1	13.6
מידע ותקשורת	11.8	15.8	16.7
חקלאות, ייעור ודיג	12.2	10.9	12.8
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	8	6.7	6.9
משקי בית כמעסיקים	5	4.5	3.6
מינהל מקומי, ציבורי וביטחון וביטוח לאומי	4.4	2.9	2.9
אספקת חשמל	0	0.2	0
אספקת מים, שירותי ביוב וטיהור	0.6	0.7	0.1
ארגונים חוץ מדינתיים	0	0	0
לא ידוע	3	3.3	2.6
סה"כ	481.3	486.9	506.7

נספח ד: משרות פנויות לפי ענף כלכלי (מספרים מוחלטים)

	2019 I-XII	2020									
		ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר
תעשייה, חשמל ומים	10842	10797	9351	5422	5412	5312	5760	6304	6180	6985	6519
אמנות, בידור ופנאי, ושירותים אחרים	3637	3737	2679	541	435	674	1135	889	1746	1426	1184
שירותי בריאות רווחה וסעד	9027	9282	8958	6454	6746	6693	6493	7294	7564	7505	7364
חינוך	2553	2182	2017	1174	1570	1753	2302	1152	1617	1566	1699
שירותים מקצועיים, שירותי תמיכה	17645	17060	16909	6552	5847	9701	9986	10213	11078	9183	10608
שירותים פיננסיים	2316	2375	2355	1015	786	817	1168	996	1146	1197	1006
מידע ותקשורת	11297	11887	12321	5889	5181	5493	6220	8744	8830	8923	9927
שירותי אירוח ואוכל	14777	13941	13672	583	723	2231	3589	2375	5132	2707	1958
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	4015	4063	3533	1766	1163	1288	1677	1807	1361	1964	1975
מסחר ותיקון כלי רכב	13491	13489	11882	5611	2479	5452	5752	5838	7565	7302	4949
בינוי	9502	9556	8644	4924	7064	6546	7147	5915	7102	6326	7710
כלל המשק	99101	98369	92321	39931	37404	45958	51230	51526	59319	55082	54899

פרק ב: ההשפעה של משבר הקורונה על העבודה מהבית

דפנה אבירם ניצן וחלי (רחל) זקן

הקדמה

אחת התופעות המרכזיות עם פרוץ משבר הקורונה הוא המעבר החד של עובדים רבים לעבודה מהבית. בשנים האחרונות הפכה העבודה מהבית לצורת עבודה שלא ניתן להתעלם ממנה ומיתרונותיה הרבים לכלל השחקנים במשק, והיא מהווה פרק חשוב בתכנון שוק העבודה העתידי. בין יתרונות העבודה מהבית ניתן לציין את הגמישות בשעות העבודה ממנה יכולים העובדים ליהנות ומאיזון טוב יותר בין העבודה לחיים האישיים הודות לחיסכון בזמן הנסיעה אל/ממקום העבודה וליכולת לנהל באופן עצמאי את הזמן; המעסיקים חוסכים בעלויות הודות להפחתת השימוש באנרגיה, בציוד משרדי ברכב (החזר הוצאות נסיעה) וכדומה, ובימי שגרה (טרום קורונה) גם נהנים מכוח עבודה יעיל יותר כתוצאה מהעלייה בפריור העבודה של העובדים מהבית; והתושבים כמכלול נהנים מהפחתה משמעותית בעומסים בכבישים, מצמצום זמן העמידה בפקקים ומהפחתת זיהום האוויר המובילה לירידה בתחלואה ובתמותה (דו"ח הממונה, 2018). במציאות רגילה (שאינה תקופת קורונה) הזמן הנחסך, לצד הגדלת הפנאי, אמור להביא לשיפור בפריור העבודה וכושר התחרות המשקי ולהאצת הצמיחה והתעסוקה (המשרד להגנת הסביבה, 2018), אולם תקופת הקורונה הציבה בפני העובדים עם ילדים קטנים אתגר ייחודי, שאילץ אותם בחלק ניכר מהתקופה לעבוד מהבית, כאשר לילדים אין מסגרות חינוכיות (גנים ובתי-ספר). עובדה זו ללא ספק הובילה לפגיעה באפקטיביות העבודה מהבית של הורים לילדים קטנים והציבה בפניהם ובפני המעסיקים אתגר חדש מסוגו.

מחקרים שנעשו לפני פרוץ משבר הקורונה הראו כי העבודה מהבית תורמת לשיפור פריור העבודה (Sentz, 2019), לעלייה בשביעות הרצון בקרב העובדים מהבית (Bloom et al., 2015) ולצמצום הפער בהכנסות בין גברים ונשים (Arntz et al., 2019). כמו כן, נמצא כי לפני הקורונה, כי עובדים היו מוכנים "לוותר" על 8% במונחי שכר בתמורה לאפשרות של עבודה מהבית (Mas and Pallais, 2017). בישראל, נערכו ניסויים בקרב עובדי המגזר הציבורי אשר הראו אף הם שביעות רצון גוברת בקרב המנהלים והעובדים ועליה בתפוקות.²³ בנוסף, נצפו ירידה במספר ההיעדרויות מהמשרד, חיסכון במשאבים והצלחה גדולה יותר בגיוס עובדים חדשים (אתר הנציבות, 2020; דו"ח הממונה, 2018; דו"ח שנתי של רשות הפטנטים, 2018).²⁴ עם זאת, בתקופת המשבר נחשפו האתגרים השונים בעבודה מהבית עימם יש להתמודד במטרה להביא את החוזקות בצורת עבודה זו למיצוי מקסימלי.

עם פרוץ משבר הקורונה, הוטלו מגבלות שונות על הפעילות במשק, כשבחלק מהתקופה הגענו למצב של סגר כמעט מלא, שכלל צמצום דרסטי של הפעילות העסקית ומתן היתר לפעילות בעסקים

²³ <https://www.gov.il/he/departments/news/working-from-home>

²⁴ יש לזכור שכאשר מדובר בפילוט, מקום העבודה ואופי העיסוק אינם נבחרים אקראית והניסוי נעשה בקרב חברות ועובדים להם מתאימה תצורת העבודה הזאת.

חיוניים בלבד, הוצאת מאות אלפי עובדים לחלי"ת וסגירת מערכת החינוך לתקופה ממושכת. צעדים אלו הובילו לגידול משמעותי ומיידי בהיקפה של העבודה מהבית במגוון רחב של ענפים, אוכלוסיות ומשלחי יד. מספר סקרים שנערכו בתקופה זו, מציגים את התפתחות העבודה מהבית ואת אתגריה. כך, לדוגמה, סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחן בין היתר האם עבודה מרחוק פועלת לצמצום האי-שוויון. מהסקר עולה כי בתקופת הקורונה העבודה מהבית היתה בעיקר נחלתם של החזקים ונמצא כי מרבית העובדים מהבית הם אקדמאים או עובדים עם שכר גבוה. כך, למרות שנהוג לחשוב שהעבודה מרחוק המאפשרת נגישות למקומות עבודה מרוחקים מרחיבה את אפשרויות העבודה לאנשים מאוכלוסיות שונות (גרים בפריפריה, אנשים עם מוגבלות פיזית, הורים לילדים קטנים ועוד), ממצאי הסקר מראים כי בתקופת הקורונה דווקא האוכלוסיות החלשות נהנו פחות מהאופציה לעבוד מהבית. בחלק מהמקרים הדבר קשור לאופי עבודתם, המחייב הגעה פיזית לבית העסק ולא מאפשר עבודה מרחוק (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020).

בנוסף, סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה חשף כי חלק ניכר מהעובדים מהבית, בעיקר בעלי הכנסות נמוכות, נתקלו בקשיים שנבעו בעיקר מהעדר ציוד או ריהוט משרדי ופינת עבודה שקטה. לעומתם, בעלי הכנסות גבוהות העובדים מהבית דיווחו בעיקר על הקושי בהעדר הקשר הפיזי, כלומר העדר מפגשים פנים אל פנים. ההבדלים ניכרים גם לפי אזור מגורים כאשר 37% מהעובדים מהבית בפריפריה התקשו לעבוד מהבית בהעדר פינת עבודה שקטה לעומת 29% באזור תל אביב והמרכז. לפיכך, ליישום מיטבי של צורת עבודה זו נדרש מהארגונים לייצר פלטפורמה נוחה לתקשורת בין עובדי החברה, להכשיר את העובדים ולספק להם את הציוד הדרוש כך שהן התפוקות והן שביעות הרצון של העובדים יגדלו.

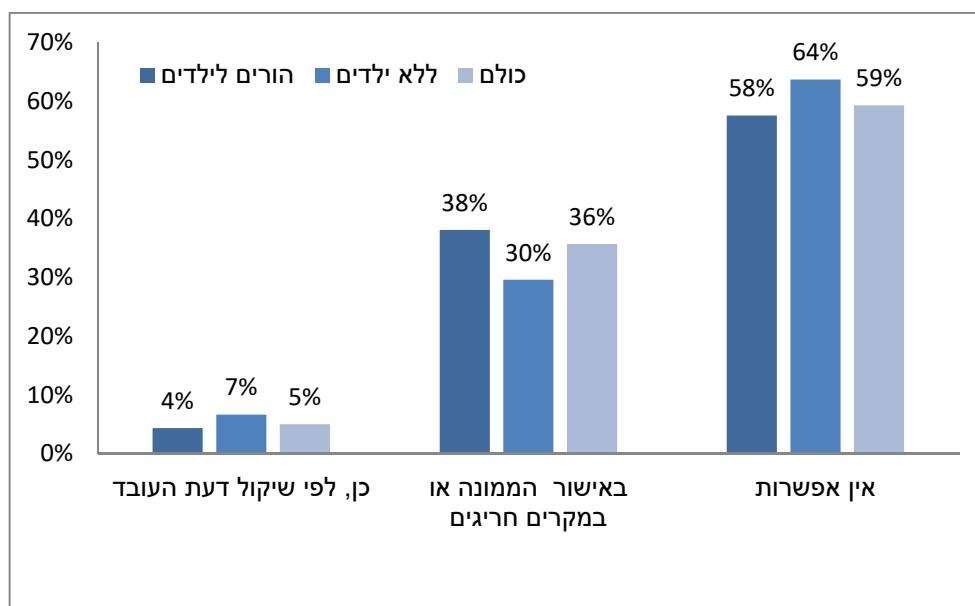
א. עבודה מהבית בישראל טרום-קורונה

במטרה לבחון את השפעת משבר הקורונה על העבודה מהבית השוונו את היקף התופעה לפני המשבר ואת התפתחותה בתקופה האחרונה, מחודש מרץ 2020 תוך שימוש בממצאים של סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בתקופת טרום הקורונה, שיעור העבודה מהבית בישראל היה נמוך יחסית ועמד על 4.4% (5.4% מהנשים לעומת 3.5% מהגברים).²⁵ מעט נמוך מהמדינות שבדיה וגרמניה, דומה לבריטניה (5.3%, 5% ו-4.4%, בהתאמה) ונמוך מאוד יחסית להולנד ופינלנד, שם שיעור העבודה מהבית עמד על 14% בהולנד ועל 13.3% בפינלנד. באשר לעבודה מהבית לפעמים (sometimes), שיעורה לפני המשבר עמד על כ-9% במדינות האיחוד האירופי ואילו לאחר פרוץ משבר הקורונה קרוב ל-40% מכלל העובדים מהבית באיחוד עברו לעבוד מהבית. (Milasi and Fernández-Macías, 2020). גם בישראל, לפני המשבר, שיעור המשיבים מכלל העובדים שעבדו מהבית "לפעמים" עמד על 9% אבל לאחר המשבר, מבין אלה שענו שהם עובדים מהבית, כ-80% עשו זאת בעקבות המגפה, שיעור כפול מזה שבמדינות האיחוד. (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020).

²⁵ שיעור העבודה מהבית בסקרי הלמ"ס מחושב באמצעות השאלה אמצעי הגעה לעבודה = עובד מהבית.

ממצאי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בדצמבר 2019 (מס' חודשים בודדים לפני התפרצות מגפת הקורונה) מספקים תמונה כללית על העבודה מהבית לפני המשבר. כשהתבקשו העובדים להעריך את מידת עצמאותם בהחלטה אם לעבוד מהבית השיבו רק 5% מהשכירים שיש להם אפשרות לעבוד מהבית לפי שיקול דעתם. למרביתם (95% מהם) לא הייתה אפשרות לעבוד מהבית או שהיא ניתנה רק באישור הממונה או במקרים חריגים. כמו כן, שיעור ההורים לילדים שהשיבו שהם יכולים לעבוד מהבית על דעת עצמם עמד על 4% בלבד לעומת 7% בקרב עובדים ללא ילדים, אך לעומת זאת, שיעור ההורים לילדים שיכלו לעבוד מהבית באישור הממונה או במקרים חריגים היה גבוה יחסית לעובדים ללא ילדים, ועמד על 38% ו-30%, בהתאמה (תרשים 1).

תרשים 1: שיעור היכולים לעבוד מהבית כתחליף חלקי או מלא לעבודה במשרד לפי הורים לילדים וללא ילדים



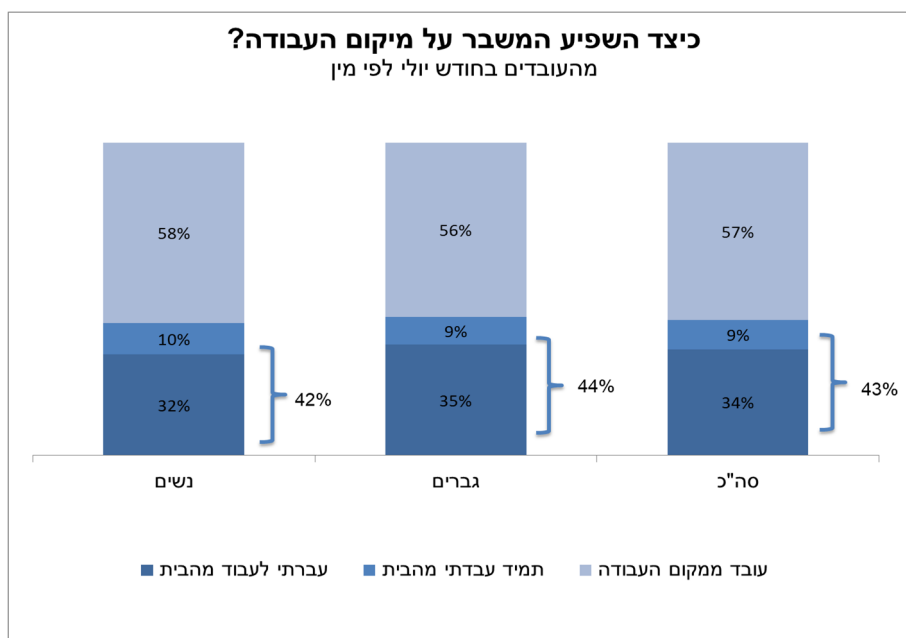
מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019

ב. השפעת המשבר – מעבר לעבודה מהבית

בתקופת המשבר חל גידול מואץ בשיעור העבודה מהבית. מסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה שנערך בתחילת חודש אפריל 2020 דיווחו כ-30% מהעובדים שהם עובדים מהבית או משלבים עבודה מהבית, 32% מהגברים ו-28% מהנשים, ובסקר חוזר שנערך בחודש יולי 2020 עלה שיעורם ל-43%, 44% מהגברים ו-42% מהנשים (תרשים 2). עוד עולה מסקר המכון כי ביולי 2020 גדל שיעור העצמאיים שעבדו מהבית מכ-60% בחודש אפריל ל-71% בחודש יולי, ושיעור השכירים מ-30% בחודש אפריל ל-38% בחודש יולי. בסקטור העסקי (ללא היי-טק) שיעור העובדים מהבית היה גבוה

יחסית – 46% ובפרט בלט שיעור העובדים מהבית בענפי ההיי-טק – 70%, זאת לעומת 33% שעבדו מהבית בסקטור הציבורי (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).²⁶

תרשים 2: השפעת משבר הקורונה על מיקום העבודה, יולי 2020



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020

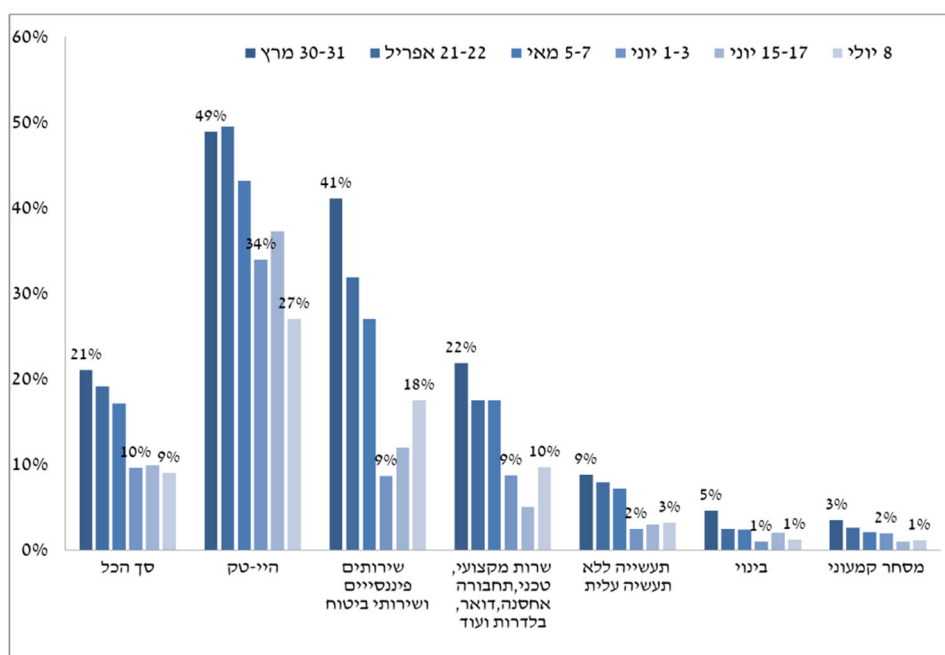
במטרה לזהות את המגמות והתפתחות התופעה של העבודה מהבית לנוכח משבר הקורונה, בחנו את הממצאים של סקרי הבזק של הלמ"ס שהחלו עם פרוץ המשבר. ואולם, סקרי הלמ"ס מציגים שיעורים נמוכים יותר של עבודה מהבית מהשיעורים בסקרי המכון. כך, בעוד שבמסגרת סקרי המכון עבדו מהבית 30% בחודש אפריל ו-43% בחודש מרץ הרי שבמסגרת סקרי הלמ"ס עבדו מהבית באותם חודשים 21% ו-9%, בהתאמה. הבדלים אלו אינם מפתיעים מאחר שהם נובעים משתי סיבות מרכזיות, נוסח השאלה ואוכלוסיית היעד. בעוד סקרי הלמ"ס מדדו את שיעור העובדים מהבית בנקודת זמן נתונה, הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מדד את העבודה מהבית בטווח זמן רחב יותר (בימים אלה). באשר לאוכלוסיית המדגם, סקרי הלמ"ס הופנו למעסיקים ואילו סקרי המכון הופנו לעובדים. כאמור, היתרון בשימוש גם בנתוני הלמ"ס הוא בכך שניתן לראות את השינויים על פני טווחי זמן קצרים במיוחד ובתקופה של מספר חודשים.

תרשים 3 מציג את השינויים בשיעור העובדים מהבית בענפי הכלכלה השונים. לפי נתוני הלמ"ס בעקבות הקורונה עלה באחת שיעור העובדים מהבית ל-21% בחודש מרץ 2020 (בהשוואה לכ-4% בימי שיגרה). בענפים מסחר קמעוני, בינוי ותעשייה (ללא ענפי הטכנולוגיה העלית) שיעור העבודה מהבית עלה פחות יחסית לענפים האחרים והגיע בשיא לכ-10% בלבד. עם ההקלה במגבלות ירד

²⁶ הסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה במהלך השבוע שלפני חג הפסח (בין 29.3.20 ועד 2.4.20) ובשבוע השני של יולי בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה העובדת בישראל.

השיעור בהדרגה עד חודש יוני 2020, בקרב כלל העובדים והתייצע על כ-10% בשלושת החודשים האחרונים. ; בענפי השירותים המקצועיים, הטכניים, שירותי תחבורה, אחסנה דואר וכדומה, שיעור זה דומה לשיעור הממוצע של כלל האוכלוסייה באותו חודש, 22% ; ובענפי ההיי-טק, השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח השיעור היה גבוה במיוחד והגיע ל-49% ו-41%, בהתאמה. עוד מראים הנתונים כי לאחר ההקלה במגבלות ולאחר הירידה בשיעור העובדים מהבית, שיעור זה עודנו גבוה יחסית בענפי ההיי-טק (27%) וענפי השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (18%).

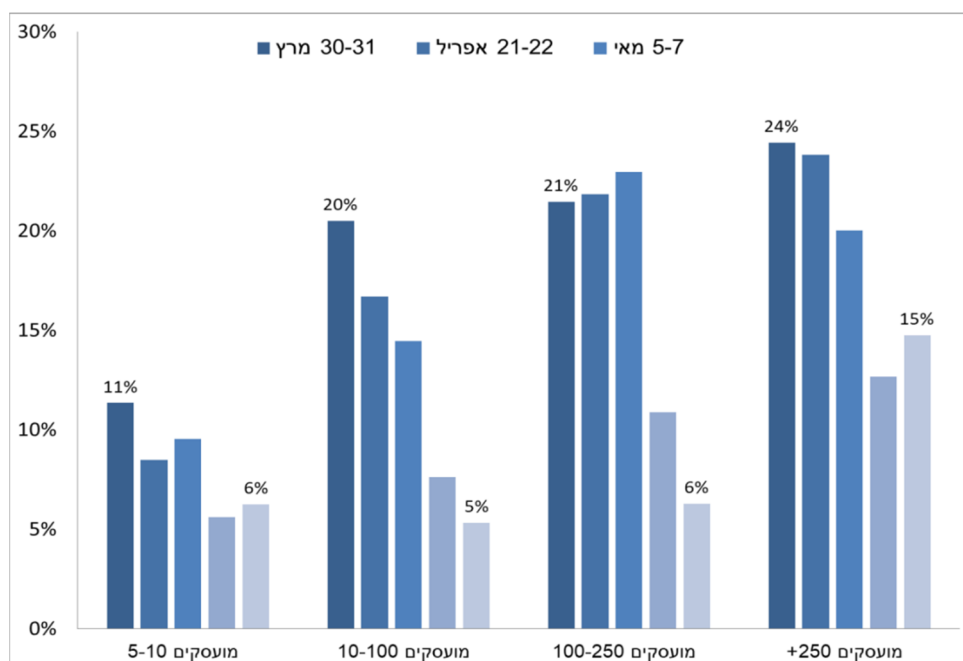
תרשים 3: שיעור העובדים מהבית לפי ענף כלכלי בעסקים עם 5 עובדים ומעלה, מרץ עד יולי 2020



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020

שיעור העובדים מהבית בתקופת משבר הקורונה היה נמוך יחסית בחברות זעירות, שמעסיקות 5-10 עובדים. בתרשים 4 ניתן לראות כי בחברות המעסיקות מעל 10 עובדים שיעור העובדים מהבית הגיע בחודש מרץ 2020 ל-20%-24% ואילו בחברות זעירות, שמעסיקות 5-10 עובדים, הוא הגיע ל-11% בלבד. בחודש יולי 2020 נותר שיעור העבודה מהבית בחברות המעסיקות מעל 250 עובדים גבוה יחסית והוא עמד על 15% בהשוואה ל-5%-6% בחברות בהן מועסקים עד 250 עובדים.

תרשים 4: שיעור העובדים מהבית לפי גודל העסקים עם 5 עובדים ומעלה, מרץ עד יולי 2020



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020

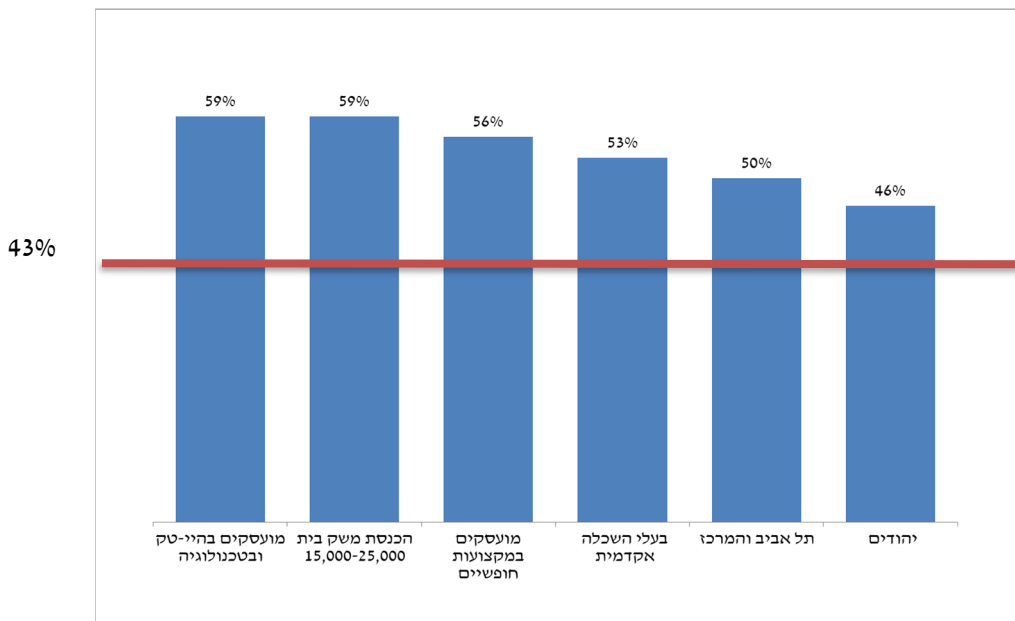
משבר הקורונה הביא לכך שהתהליך המזדחל של המעבר לעבודה מהבית הוא. יתרה מזאת, עסקים שלא ראו אופציה זאת כאפשרית נחשפו בלית ברירה לצורת עבודה זו ועשו מאמצים להמשיך את פעילותם תוך חיפוש אחר דרכים להמשיך לפעול גם מרחוק (לדוגמה, מכון לאבחוני לקויות למידה שמעולם לא ערך אבחון מרחוק עשה זאת בתקופת הסגר, טיפולים פסיכולוגיים עברו לזום, שיעורי כושר שודרו און-ליין, קוסמטיקאיות נתנו הדרכה למטופלות בזום כיצד לעשות זאת בעצמך ועוד). כמו כן, בעקבות זאת עלו באחת, מלבד היתרונות בעבודה מהבית, גם החסרונות והאתגרים עימם נדרשו להתמודד השחקנים בשוק העבודה: המעסיקים והעובדים.

ג. העמקת האי-שוויון בעבודה מהבית

טרם-קורונה נהוג היה להניח שהעבודה מהבית פועלת לצמצום האי שוויון מאחר שהיא פותחת אפשרויות תעסוקה לחלקים רחבים יותר באוכלוסייה, לאנשים עם מוגבלויות, לאוכלוסייה המתגוררת במקומות מרוחקים, להורים לילדים, לקבוצות שמעדיפות להתבדל (נשים חרדיות) וכדו'. ואולם, עם פרוץ משבר הקורונה נראה כי העבודה מהבית היא בעיקר מנת חלקן של האוכלוסיות החזקות. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש יולי 2020 נמצא כי מרבית העובדים מהבית הם אקדמאים או עובדים עם שכר גבוה (תרשים 5): 53% מהעובדים בעלי השכלה גבוהה עבדו מהבית בהשוואה ל-16% בלבד בקרב עובדים עם השכלה אחרת ו-59% מעובדים ממשקי בית עם הכנסות בין 15,000-25,000 ש"ח לחודש עבדו מהבית לעומת 30% מהעובדים ממשקי בית עם רמת הכנסה נמוכה מ-10,000 ש"ח. עוד עולה מהסקר כי שיעור העובדים מהבית במקצועות ההיי-טק, הטכנולוגיה והמקצועות החופשיים גבוה יחסית ועומד בממוצע על כ-57%, לעומת כ-24% בלבד במקצועות שדורשים נוכחות פיזית כמו בתחום הבינוי, החקלאות, הטיפול והרפואה וכי שיעור העובדים מהבית מאזור תל אביב והמרכז עמד על 50%, בהשוואה ל-38% ביתר האזורים. בנוסף, שיעור היהודים העובדים מהבית היה גבוה יחסית לשיעורם בקרב הערבים, 46% ו-30% בהתאמה.

זאת בעיקר בשל השיעור הנמוך של הגברים הערבים שעבדו מהבית (18%).²⁷ רק 10% מהגברים הערבים מועסקים במשלח יד אקדמי, ושיעור גבוה מהם (48%) הוא של העוסקים בעבודות מקצועיות בחקלאות, בינוי, תעשייה ובתחומים שונים (חדאד חאג'י יחיא ובכר-כהן, 2018).

תרשים 5: מאפייני העובדים מהבית בתקופת הקורונה, יולי 2020



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020

בנוסף, בעבודה מהבית נדרשים לעובד תנאים בסיסיים שאינם בנמצא אצל כולם, כאשר גם כאן החזקים נתקלו בפחות קשיים לעומת האוכלוסיות החלשות. בעוד שבקרב כלל האוכלוסייה 74% מכלל העובדים מהבית דיווחו שנתקלו בקשיים פיזיים בעבודה מהבית, בקרב בעלי הכנסות נמוכות 84% דיווחו על קשיים שנבעו בעיקר מהעדר ציוד או ריהוט משרדי ופינת עבודה שקטה ו-70% מבעלי הכנסות גבוהות העובדים מהבית דיווחו על קשיים, בעיקר על הקושי בהעדר קשר פיזי. ההבדלים ניכרים גם לפי אזור מגורים כאשר 37% מהעובדים מהבית בפריפריה התקשו לעבוד מהבית בהעדר פינת עבודה שקטה לעומת 29% באזור תל אביב והמרכז.

נתונים אלה מלמדים על כך שהעבודה מהבית בתקופת הקורונה הינה בעיקר נחלתם של האוכי החזקות בשוק העבודה. המשבר חידד את הצורך בביצוע צעדים שינגישו את העבודה מהבית לכלל האוכלוסייה ויפעלו לצמצומם. האתגרים העומדים בפני הארגונים ועובדיהם שנחשפו באחת בעקבות המשבר מובילים לצורך בזיהוי פתרונות שעשויים לסייע ליישום מיטבי של צורת עבודה זו.

²⁷ ההגדרה של השכלה אחרת בנייתוח הממצאים כוללת מי שיש להם עד 12 שנות לימוד והם עסובלי תעודת בגרות או מי שענו שהם תלמידי ישיבה.

ד. אתגרים ותועלת של העבודה מהבית

משבר הקורונה הפתיע רבים מהעובדים והמעסיקים ואילץ אותם לעבור או לשלב עבודה מהבית. בתוך כך חשף המשבר ביתר שאת את הקשיים והחסמים העומדים בפני העובדים ובפני המעסיקים. לעובדים, הצורך בתנאים בסיסיים, תחושת הבדידות והיעדר תקשורת בין אישית ישירה, הסחות דעת וטשטוש גבולות בין העבודה לחיים האישיים; למעסיקים, חסמים טכניים ובטיחותיים (כולל אבטחת מידע), תרבות ארגונית, חוסר בידע והצורך באמצעים טכנולוגיים; ולמנהלים, פגיעה ביכולת ניהול העובדים, חשש מאיבוד הפוקוס בעבודה, פגיעה בפיריון, בעבודת הצוות, וחשש לתרבות העבודה בחברה (WEF, 2020).

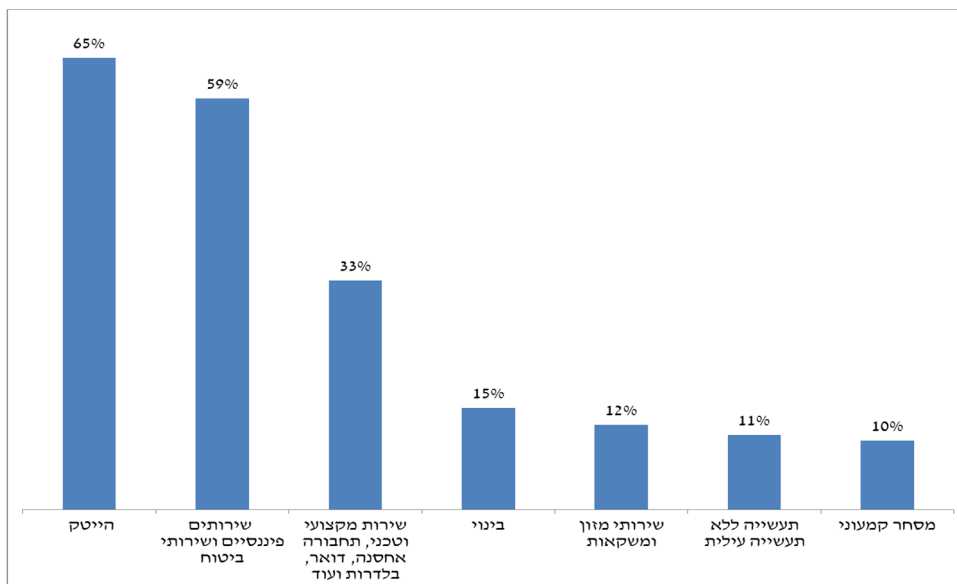
משבר הקורונה חשף כי סביבת עבודה נוחה היא אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני העובדים מהבית, בכלל זה היכולת לעבוד ללא הסחות דעת, ברציפות וביעילות. במסגרת סדרת סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצא כי במהלך המשבר השתפר בהדרגה פיריון העובדים מהבית: בעוד שבתחילת אפריל 2020 כ-40% מהעובדים מהבית ענו שהם מצליחים במידה די רבה עד רבה לבצע את עבודתם מהבית באפקטיביות דומה לזו שאפיינה את העבודה ממקום העבודה, הרי שבתחילת יולי 2020 עלה שיעור זה ל-52%. הסיבות לכך נובעות מפתחת הסגר לאחר הגל הראשון. ראשית, בתקופה בה נערך הסקר הראשון נסגרו מערכות החינוך והילדים נשארו בבית כך שהעובדים מהבית נאלצו להתמודד עם ביצוע המשימות של העבודה בד בבד עם הטיפול בילדים. גם הממצאים מהסקר בחודש יולי מראים כי יעילות העבודה מהבית נפגעת כאשר הילדים בבית: 44% מההורים שילדיהם לא היו במסגרות חינוכיות בעקבות הקורונה ציינו שנוכחות הילדים בבית פגעה מאוד ביעילות עבודתם. כמו כן, ייתכן שהרכב העובדים מהבית השתנה לאחר ההקלות בסגר, כאשר עובדים רבים חזרו לעבוד ממקום העבודה, ואלו שנותרו לעבוד מהבית היו בעלי מסוגלות ותנאים נוחים יותר לעבודה מהבית. לבסוף, ישנה אפשרות שהעובדים סיגלו לעצמם, עם הזמן, הרגלים שהקלו על העבודה מהבית כגון ארגון פינת עבודה שקטה ונוחה.²⁸ בדומה לתשובות העובדים, בחינת היעילות בעבודה מהבית מנקודת מבטם של המעסיקים באותו חודש (אפריל) מראה שביעות רצון גבוהה יחסית כאשר 47% מהמעסיקים העידו שהעבודה מהבית בוצעה במידה רבה מאוד של יעילות, במיוחד בענף ההיי-טק (84%), בקרב חברות בינוניות, המעסיקות 100-250 עובדים (75%) ובקרב החברות הגדולות המעסיקות מעל 250 עובדים (65%).

אחת ההשפעות המרכזיות של משבר הקורונה היא בחשיפת עובדים שמעולם לא עבדו מהבית לצורת עבודה זו. כך, בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה מחודש יולי, שכאמור בחן את עמדות הציבור בשוק העבודה, ענו 73% מהעובדים שהיו רוצים לעבוד מהבית גם בימי שגרה (כאשר בממוצע היו מעוניינים לעבוד כיומיים וחצי בשבוע מהבית) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020). ואולם מסקר המעסיקים של הלמ"ס שנערך ב-21-22 באפריל נמצא כי 17% בלבד מהמעסיקים היו מעוניינים להגדיל את היקף ההעסקה מהבית (33% בענף ההיי-טק). ייתכן שעובדה זו מצביעה על חוסר נכונות של המעסיקים לאפשר עבודה זו בימי שגרה אף על פי שהתנאים מאפשרים זאת (שיעור העבודה מהבית בימי הקורונה היה גבוה משיעור המעסיקים המוכנים להגדיל את היקפה). יכולות

²⁸ הסגר החל באמצע חודש מרץ ועד אמצע אפריל אז החלו בהקלות כך שממצאי הסקר מתייחסים לתקופה בה הילדים בילו בעיקר בבית. בחודש יולי לעומת זאת, ההגבלות היו קלות יותר ותלמידים צעירים השתתפו ב"בית הספר של החופש הגדול" מ-1 ביולי עד 6 באוגוסט 2020.

להיות לכך מספר סיבות, חשש שהעובדים יאבדו את המיקוד שלהם בעבודה ורמת הפריור תרד, רצון לשמור על התרבות הארגונית הקיימת, דרישות טכנולוגיות ועוד (WEF, 2020). בכל זאת, בעקבות המשבר והגידול בהיקף העבודה מהבית 24% מהמעסיקים ביצעו שינויים והחלו לאפשר נגישות למערכות החברה בעבודה מהבית, בעיקר מעסיקים בחברות גדולות, עם למעלה מ-250 עובדים (54%). בענפי ההי-טק ובענף השירותים הפיננסיים והביטוח השיעור גבוה במיוחד ועומד על 65% ו-59%, בהתאמה (תרשים 6) (למ"ס, 2020).

תרשים 6: שינוי בעקבות המשבר – עבודה מהבית עם נגישות למערכות החברה בעקבות המשבר, אחוז מעסיקים ביולי 2020

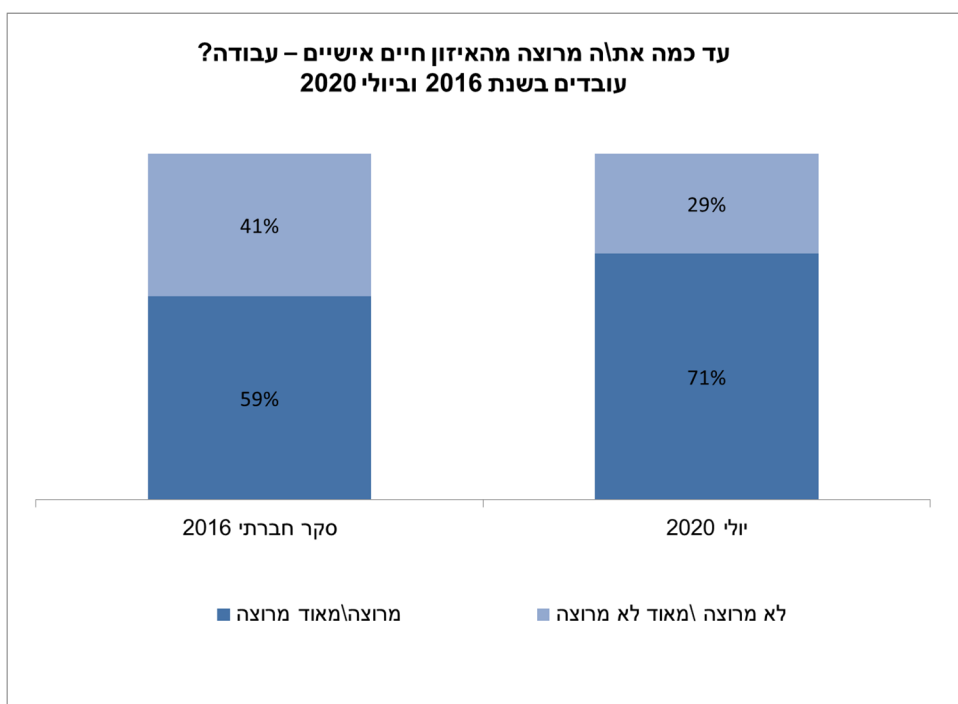


מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020

התועלות המרכזיות לעובדים מהבית כוללות לוח זמנים גמיש, יכולת לעבוד מכל מקום וחיסכון בזמן הנסיעות שעשוי לאפשר הגדלה של שעות הפנאי. תרשים 7 מציג את התפתחות השיעור של העובדים המרוצים מהאיזון בין העבודה לחייהם האישיים לאורך זמן. בעוד בשנת 2016 עמד שיעור העובדים המרוצים מהאיזון בין חייהם האישיים לעבודה על 59%, הרי שביוני 2020 זינק שיעור זה ל-71% (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016; המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020).²⁹ ייתכן שהמשבר שהביא למעבר לעבודה מהבית תרם לשינוי בתחושות העובדים ובטווח הארוך, עם אימוץ אסטרטגיות לשיטות עבודה נוחות, העבודה מהבית תוסיף ותתרום לשיפור האיזון בין העבודה לחיים אישיים של העובדים.

²⁹ לפי הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2016. השאלה בסקר הנוכחי נוסחה מראש בדומה לשאלה בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2016 כדי לאפשר השוואה בין התקופה שלפני המשבר לימים אלה.

תרשים 7: שביעות רצון מאיזון עבודה חיים אישיים בשנת 2016 ובחודש יולי 2020



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2016. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

משבר הקורונה הוביל לשינוי בתרבות העבודה מתוך אילוץ. שינוי שלפי ההערכות יהפוך את העבודה מהבית לנורמה חדשה עבור מיליוני עובדים (באופן מלא או בחלק מימי השבוע). חשיפת המעסיקים והעובדים לצורת עבודה זו במהלך משבר הקורונה שהתברר כמשבר מתמשך ולא אפיזודה חולפת, מאפשרת להעריך את התועלות והאתגרים בצורת עבודה זו. נייר מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020) שהעלה על סדר היום את התפתחות העבודה מהבית בתקופת הקורונה בישראל הציע לפעול במספר מישורים כדי לתת מענה לחסמים בעבודה מהבית ולהוביל את הדרך להסדרה של צורת עבודה זו כך שתביא למקסום התועלות עבור כלל השחקנים במשק:

- גיבוש והסדרת כללי התנהלות בעבודה מהבית, וכן התאמת חקיקת העבודה
- שדרוג רשת האינטרנט לפס מהיר (בעיקר שינוי רגולציה שידגיש השקעה בתשתיות במקום תחרות במחיר).
- הנגשת הדרכות וקורסים לעובדים ולמנהלים בשיטות של ניהול זמן ועבודה מהבית והטמעה ולימוד של הכלים הדיגיטליים הנדרשים לעבודה מרחוק. ניתן לבצע זאת באמצעות מערך המתנ"סים, הכשרות במסגרות הלימוד של מערכת החינוך, השכלה גבוהה והכשרות מקצועיות וכן הכשרות במקומות העבודה תוך השתתפות המדינה בעלותן.
- סיוע תקציבי לעסקים (בעיקר קטנים ובינוניים) לבצע את ההשקעה הנדרשת בהתאמת העסק לעבודה מרחוק (אבטחת מידע, מערכות תקשורת, גישה מרחוק וכו') באמצעות השתתפות בעלויות ההשקעה בשיעור של 30% לפחות. אפשר שהסיוע ייעשה באמצעות הטבות מס או השתתפות בעלות.
- פיתוח שיטות לבקרת והערכת ביצועים ותפוקות בזמן העבודה מהבית – הממשלה כמעסיק הגדול ביותר צריכה להבטיח מנגנוני הערכת תפוקות לעובדי הסקטור הציבורי. אם הסקטור הציבורי יצליח בכך, מדובר במהפך ממשי שיתרום ליעול עבודת הסקטור הציבורי כולו ובכך יתרום לשיפור

השירותים לאזרחים. (הנחת היסוד הינה שהמגזר העסקי ימצא את הדרך לעשות זאת גם ללא סיוע ממשלתי).

- סיוע לאוכלוסיות חלשות ליהנות מהאפשרות לעבוד מהבית – באמצעות הבטחת נגישות למחשב, חיבור לאינטרנט וכדומה.

מקורות

- אבירם ניצן, דפנה, ורחל (חלי) זקן, 2020. המלצות מדיניות לעידוד עבודה מהבית, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אבירם ניצן, דפנה, ורחל (חלי) זקן, 2020. סקר מאפייני העבודה מהבית בתקופת משבר הקורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- המשרד להגנת הסביבה, 2018. הפחתת השימוש ברכבים פרטיים בקרב המגזר הציבורי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. הסקר החברתי. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019. הסקר החברתי. משרד האוצר, 2018. דו"ח הממונה על השכר. משרד המשפטים, 2018. דו"ח שנתי של רשות הפטנטים.
- פלוג, קרנית, אבירם-ניצן, דפנה וירדן קידר, 2020. השפעת משבר הקורונה: עצמאים – שכירים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קנדל, יוגין ודפנה אבירם-ניצן, 2019. סקר עמדות הציבור איזון חיים אישיים – עבודה גמישות במיקום ובשעות עבודה מוכנות לשינויים הצפויים בשוק העבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Arntz, Melanie, Ben Yahmed Sarra, and Francesco Berlingieri. "Working from home: Heterogeneous effects on hours worked and wages." ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper 19-015 (2019).
- Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, and Zhichun Jenny Ying. "Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment." *The Quarterly Journal of Economics* 130, no. 1 (2015): 165-218.
- Eurostat, Your key to European statistics. (2020).
- Mas, Alexandre, and Amanda Pallais. "Valuing alternative work arrangements." *American Economic Review* 107, no. 12 (2017): 3722-59.
- Milasi, S., I. González-Vázquez, and E. Fernández-Macías. "Telework in the EU before and after the covid-19: Where we were, where we head to." *Science for Policy Brief* (2020).
- Sentz, Kristen. "How companies benefit when employees work remotely". Harvard Business school, 29 July, 2019: www.hbswk.hbs.edu/item/how-companies-benefit-when-employees-work-remotely.
- World Economic Forum (WEF). "6 charts that show what employers and employees really think about remote working." (2020)

פרק ג: שוק העבודה בימי קורונה – סקירה משווה

יותם מרגלית ועידו חי

הקדמה

מגפת הקורונה הביאה עמה נזק כלכלי יוצא דופן בחומרתו שאינו דומה בהיקפו לאף משבר שפקד את הכלכלה העולמית מאז מלחמת העולם השנייה. המשבר הנוכחי גרם לאבטלה גואה, ירידה חדה בהכנסות משקי בית רבים ולשינויים קיצוניים באופן פעילות העסקים ובאופן בו עובדים נדרשים לבצע את מטלותיהם. בתגובה לשינויים אלה, ממשלות ברחבי העולם הציגו תכניות מדיניות שונות שמטרתן מיתון ההשפעות השליליות של המשבר ויצירת בסיס להתאוששות מהירה יותר של המשק לאחר החזרה לשגרה.

פרק זה עוסק בצעדים שנקטו ממשלות שונות להתמודדות עם השלכות המשבר על שוק העבודה. הסקירה מתמקדת הן בסיוע ממשלתי לעובדים באמצעות תכניות תעסוקה והכשרה והן בסיוע למעסיקים באמצעות תמיכות ישירות והקלות שונות. גם אם באופן עקיף, התכניות למעסיקים מהוות גם הן חלק ממדיניות התמיכה בעובדים, שכן מטרתן לסייע לבעלי העסקים לעבור את התקופה הקשה מבלי שיצטרכו לפטר עובדים או לסגור את העסק. סקירה זו תתמקד בצעדים השונים שנקטו מדינות אחרות בעלות כלכלות מתקדמות ונדגיש את הדומה והשונה ביחס למדיניות שאומצה בישראל.

בדומה למדינות אחרות, ממשלת ישראל התמודדה עם משבר חריף שהכה תוך זמן קצר והצריך ייזום של תכניות סיוע לשוק העבודה בתנאי אי ודאות גדולים, הן לגבי היקף המשבר הבריאותי, משכו, או השלכותיו על יכולת הענפים השונים לחזור לפעילות כסדרה. כתוצאה, קידמה הממשלה אוסף של צעדי אד-הוק אשר קשה לאפיינם כתכנית סדורה. את ההשלכות של המדיניות ואת מידת הצלחתה בצמצום פגיעת המגפה במשק עוד לא ניתן לסכם כיוון שהמשבר הבריאותי והכלכלי עודנו בעיצומו. עם זאת, תחזיות שפרסמה קרן המטבע העולמית מציגה תמונה קודרת למדי. בלוח 1 מוצגות התחזיות לסוף שנת 2020 לגבי שיעור הגידול בתוצר לנפש, אחוז האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר, בישראל ובמדינות נוספות בעלות אוכלוסייה בגודל דומה.

לוח 1: שיעור הגידול בתוצר לנפש, אחוז האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר

מדינה	שיעור הגידול בתוצר לנפש (%)	אבטלה (%)	גירעון ממשלתי (%) (מהתוצר)
אוסטריה	-7.6	5.8	9.9
דנמרק	-4.6	6.2	4.0
פינלנד	-4.1	8.4	6.8
ישראל	-7.7	6.0	12.9
אירלנד	-4.1	5.6	6.0
שוודיה	-6.3	8.7	5.9
הולנד	-5.7	5.5	8.7

הערה: המדינות שנבחרו להשוואה דומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובהון האנושי, אך עם תוצר גבוה יותר לנפש ושיעורי עוני נמוכים יותר.³⁰

מקור: נתוני קרן המטבע הבין-לאומית, חישובי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כפי שמוצג בלוח, ישראל רושמת בשנת 2020 את הפגיעה החמורה ביותר בתוצר לנפש, כאשר הקרובה לה ביותר מבחינת עוצמת הפגיעה היא אוסטריה. לפי נתוני קרן המטבע, אחוז האבטלה בישראל בשנת 2020 צפוי להיות נמוך ביחס ליתר המדינות ויעמוד על 6%. עם זאת, מדובר בהגדרה "צרה" מאד לאבטלה שאינה מביאה בחשבון עובדים שנעדרו ממקום עבודתם לפרק זמן ממושך בגלל צמצום בהיקף העבודה, עובדים שמקום עבודתם הושבת ועובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום (לפי הגדרות רחבות יותר של הלמ"ס, אחוז האבטלה צפוי להגיע לשיעורים של למעלה מ-25%). הגירעון הממשלתי בישראל בתום השנה הנוכחית צפוי להיות גבוה משמעותית מיתר המדינות, בין היתר משום שמדינת ישראל נכנסה אל המשבר עם גירעון מבני של 4% מהתוצר, שיעור גבוה מרוב מדינות ה-OECD.

בחלק הראשון של הסקירה נדון בצעדים שמטרתם מתן סיוע ישיר לעובדים שנפגעו במשבר. אח"כ נסקור את הצעדים הבולטים שקידמה הממשלה לטובת סיוע למעסיקים במטרה לשמר את פעילותם ואת יכולתם להמשיך ולהעסיק את עובדיהם.

חלק 1: סיוע לעובדים

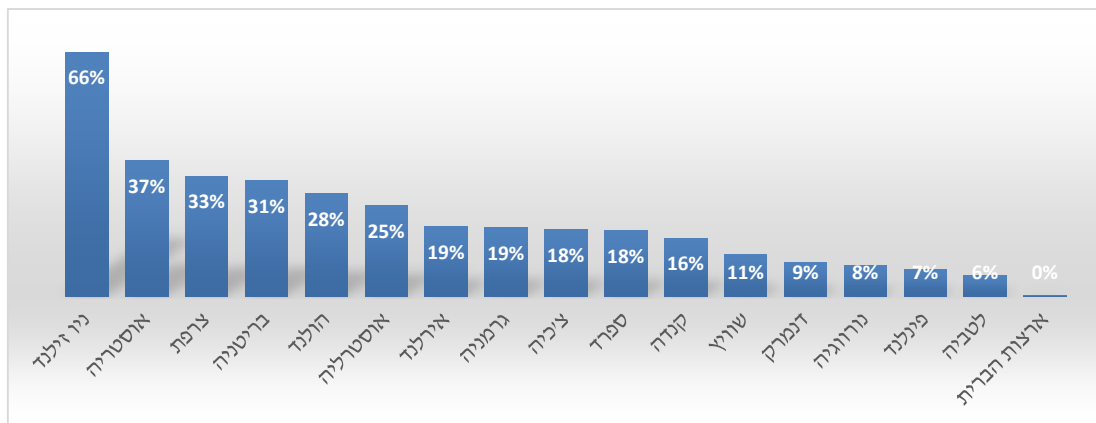
א. תכניות לשימור משרות

הצניחה בביקושים בעקבות המשבר הביאה לכך שמעסיקים רבים אינם יכולים להרשות לעצמם להמשיך ולהעסיק את כל עובדיהם במשרה מלאה. תכניות לשימור משרות (Job retention schemes (JRS)) הן כלי מדיניות מרכזי בידי ממשלות ברחבי ה-OECD שנועד למנוע קריסה בשוק העבודה ואבטלה המונית. תכניות מסוג זה נועדו לשמר משרות בעסקים שחוו ירידה זמנית בפעילות באמצעות סבסוד של התשלום לעובדים. ישנם מספר סוגים של תכניות לשימור משרות אשר ממשלות אימצו מאז פרוץ המגפה. הבולטות שבהן הן תכניות להעסקה חלקית בהשתתפות ממשלתית ((short-time work (STW)), בהן הממשלה מסבסדת את השעות שנגרעו באופן זמני מהמשרה של העובד (תכניות כמו ה-Kurzarbeit הגרמני; תכניות לסבסוד שכר אשר מסייעות

³⁰ Eckstein et al., "What can be learned from the economic policies of other countries in response to the Coronavirus epidemic? Lessons from the first wave", *The Israel Economic Review* 18(1) (2020), 33.

למעסיק במימון חלק משכר העובדים עבור שעות העבודה שנתנו. בשונה מתכניות STW, תכניות סבסוד השכר מאפשרות סבסוד גם במקרים שבהם היקף המשרה של העובד לא צומצם. דוגמאות לתכניות סבסוד שכר הן Emergency Bridging Measure ההולנדית או תכנית ה- Job Keeper Payment האוסטרלית. התכניות שונות זו מזו בגובה הסבסוד שניתן למעסיקים ובתנאים בהם נדרשים המעסיקים לעמוד על מנת שיהיו זכאים ליהנות מהתמיכה הממשלתית. עד חודש ספטמבר, כתשעים אחוז ממדינות ה-OECD הפעילו תכניות לשימור משרות וכ-60 מיליון עובדים ברחבי ה-OECD לקחו חלק בתכניות הללו דרך מעסיקהם.³¹ תרשים 1 מציג את אחוז העובדים, מתוך כלל העובדים השכירים, המשתתפים בתכניות לשימור משרות.

תרשים 1: אחוז העובדים, מתוך כלל העובדים השכירים, המשתתפים בתכניות לשימור משרות



מקור: OECD Employment Outlook 2020

משבר 2008 מלמד כי לתכניות ההעסקה החלקית תפקיד מרכזי במיתון השפעות המשבר על אבטלה. בחלק מהמדינות נאסר על מעסיקים המשתתפים בתכניות לפטר עובדים מסיבות כלכליות בזמן שהם לוקחים חלק בתכניות (ניו-זילנד, פולין), ובמספר מדינות אף זמן קצר לאחר מכן (אוסטריה, צרפת, הונגריה וספרד).

במטרה לסייע לעובדים ולמעסיקים להתמודד עם ההשפעות הבלתי צפויות של המשבר, ממשלות רבות השיקו או התאימו למצב הנוכחי תכניות שונות לשימור משרות.³² ל-21 מדינות ב-OECD היו תכניות לשימור משרות עוד טרם המשבר ו-10 מדינות נוספות אימצו תכניות חדשות לחלוטין (לוח 2). כל המדינות עם תכניות קיימות התאימו אותן לעוצמת המשבר הנוכחי בשלושה היבטים:

(1) הרחבת הגישה לתכניות – 19 מדינות הקלו את התנאים לקבלת זכאות להשתתפות בתכניות מסיבות כלכליות. מדינות אחרות הסתפקו בהצהרה של בית העסק על "כוח עליון" שמונע מהם להמשיך בפעילות שגרתית (כמו בלגיה, צ'כיה וצרפת). גרמניה ונורבגיה הורידו את סף המינימום של הפגיעה הכלכלית הנדרשת לצורך כניסה לתוכנית. איטליה, שבה תכניות STW היו מוגבלות לחברות בגודל מסוים ובענפים מסוימים, הרחיבה את הגישה לחברות בכל הגדלים ולכל הסקטורים.

³¹ Ibid, 49.

³² Ibid, 60.

(2) הכללת עובדים זמניים – 9 מדינות הרחיבו את התכניות כך שיחולו גם על עובדים בצורות העסקה לא סטנדרטיות, כמו עובדים זמניים ולעיתים אף עצמאיים.

(3) הגדלת הסבסוד – 16 מדינות הגדילו את אחוז הסבסוד מתוך השכר שהן מעניקות והפחיתו בעלויות עבור המעסיק. מספר מדינות (כמו צרפת, גרמניה ואיטליה) ביטלו לחלוטין את השתתפות המעסיק בשכר עבור שעות ללא עבודה ובהפרשות סוציאליות.

גם אם מדובר בשינויים זמניים בלבד, מרבית המדינות שאפו לייצר ודאות בכך שהבהירו שהשינויים בתכניות שימור העובדים יעמדו על כנם כל עוד המשבר נמשך.³³

לוח 2: הרחבה או ייסוד של תכניות לשימור משרות

תכניות סבסוד שכר חדשות	תכניות STW חדשות	הכללת עובדים לא- סטנדרטיים	הגדלת הסבסוד	הרחבת הגישה	תכניות STW קיימות	
●						אוסטרליה
			●	●	●	אוסטריה
			●	●	●	בלגיה
●					●	קנדה
	●			●	●	דנמרק
		●	●	●	●	פינלנד
		●	●	●	●	צרפת
		●	●	●	●	גרמניה
●					●	אירלנד
		●		●	●	איטליה
		●	●	●	●	יפן
			●	●	●	קוריאה
●					●	הולנד
●						ניו-זילנד
			●	●	●	שוודיה
		●		●	●	שוויץ
	●					בריטניה
			●	●	●	ארצות הברית ³⁴

הערה: באירלנד ובהולנד תכניות STW קיימות הוחלפו בתכניות לסבסוד שכר.

מקור: OECD Employment Outlook 2020.

³³ Ibid, 61-62.

³⁴ מדובר בתכניות שזכו למימוש נמוך ביותר. עיקר התכנית האמריקאית לסיוע עובדים (Paycheck Protection Program (PPP) היתה שונה במהותה מה-STW והתמקדה בסיוע לעסקים קטנים ובינוניים למימון שכר עובדיהם. הלוואות אלו הופכות למענקים אם בעל העסק שומר על אחוז ההעסקה ועל אחוז השכר המשולם לעובדים.

כאמור, תוכנית מרכזית מקרב שלל התכניות לשימור משרות היא התוכנית להעסקה חלקית או עבודה מסובסדת לטווח קצר (STW). תכניות STW מאפשרות למעסיק להמשיך ולהעסיק את עובדיו, גם אם בהיקף מופחת של שעות, מתוך הבנה כי מצב זה עדיף על פני פיטורין או חלי"ת. ככלל, המעסיק משלם לעובד את החלק היחסי בשכר עבור השעות בהן עבד, והמדינה משלמת לעובד קצבה נוספת שתקרב אותו לשכרו המלא טרום המשבר.³⁵ למעשה, תכניות STW מהוות מסלול ביניים, בין העסקה מלאה, מחד, ופיטורין/חלי"ת, מאידך. לדוגמה, אם עובד מסוים השתכר כ-10,000 ש"ח עבור משרה מלאה לפני פרוץ המגפה, ועתה המעסיק יבחר להעסיקו בהיקף של 50%, ישלם המעסיק את השכר הרגיל עבור חצי המשרה (5,000 ש"ח). אם נניח ששיעור הסבסוד שבחרה המדינה הוא 60%, פירוש הדבר הוא שהמדינה תממן 60% מתוך 5,000 השקלים הנותרים משכרו המלא והעובד ישתכר בסך הכול 8,000 ש"ח לפני ניכויים.

תכניות לשימור עובדים בגרמניה, יפן וצרפת

תכניות שימור העובדים שאימצו המדינות שונות במספר היבטים מרכזיים. להלן פירוט של מספר מודלים מרכזיים שונים שאומצו בשלוש כלכלות מובילות.

גרמניה

מחודש מרץ 2020, חברות יכולות לבקש סיוע אם 10% מכוח העבודה שלהם נפגע כתוצאה מקיצוץ בשעות (ולא 30% לפני המשבר). המעסיק ממשיך לשלם 60% מהפער שנוותר עד לשכר מלא (67% לעובדים הוריים), והמדינה מממנת סכום זה, בנוסף ל-100% מדמי הביטוח הלאומי על השעות שהופחתו (בהשוואה ל-50% בלבד בזמן המשבר של 2008). התוכנית חלה גם על עובדים זמניים ומתמחים. בחודש אפריל, הממשלה הרחיבה את אחוז הכיסוי ל-70% החל מהחודש הרביעי ו-80% מהחודש השביעי ואילך (77% ו-87% בהתאמה להורים עובדים). בחלק מהסקטורים, אחוז הכיסוי מגיע גם ל-90%. כמו כן, ממשלת גרמניה לא אוסרת על תעסוקה במקום עבודה אחר בזמן ההעסקה במסגרת התוכנית, כל עוד סך ההכנסות החדש לא עולה על סך ההכנסות המקורי.¹

יפן

הקלה את התנאים לצורך השתתפות בתוכנית: עד המשבר הנוכחי נדרש בית העסק להצביע על ירידה של 10% בייצור למשך שלושה חודשים לפחות. במשבר הנוכחי, בית העסק נדרש להצביע על ירידה של 5% למשך חודש לפחות. אחוז הכיסוי מטעם המדינה לעובדים עבור שעות שבהן לא עבדו מגיע עד ל-100% בעסקים קטנים ובינוניים ול-80% בעסקים גדולים יותר, ומועבר למעסיקים. התוכנית כיום חלה גם על עובדים לא סטנדרטיים. בצעד יוצא דופן, החליטה הממשלה להעניק השלמת שכר גם לעובדים בעסקים קטנים ובינוניים, שהמעסיק בהם בחר שלא לקחת חלק בתוכנית. העובדים הללו יזכו לקבל ישירות את המענק בגובה 80% משכרם המקורי.¹

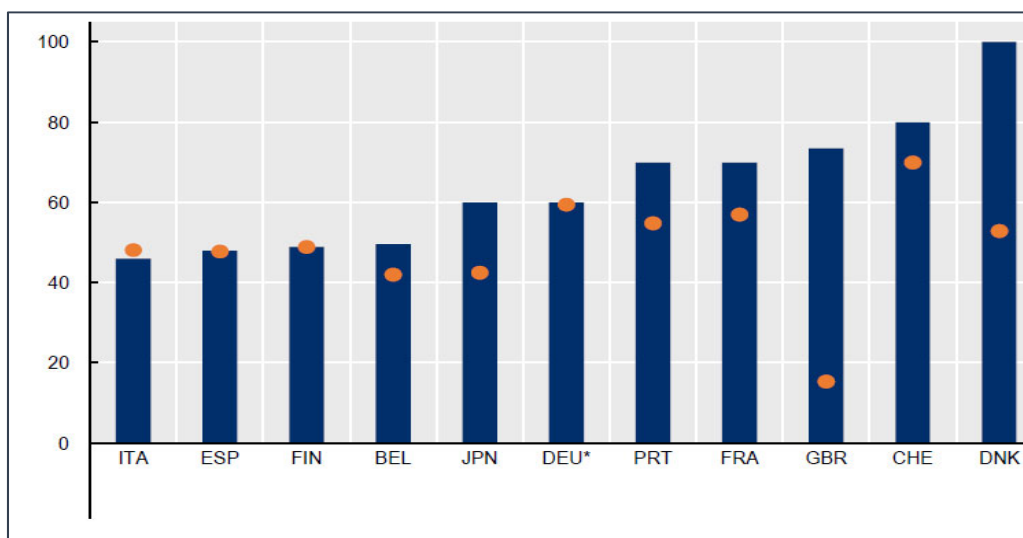
צרפת

כל עובד החתום על חוזה עבודה בכפוף לחוק העבודה הצרפתי זכאי להשתתף בתוכנית STW לרבות עובדים במשרה חלקית או במסגרת חוזה עבודה לתקופה קצובה. במסגרת התוכנית הצרפתית, המדינה מממנת 70% משכר הברוטו של העובדים (השווים לכ-84% משכר הנטו). עובדים בשכר מינימום זכאים להשלמה של 100% משכר הנטו שלהם. את התשלום מעביר המעסיק אל עובדיו, ולאחר מכן המדינה מעבירה למעסיק סכום בגובה השכר ששילם, עד לתקרה של 4.5 פעמים שכר המינימום הקבוע בחוק. כך יוצא שהמעסיק בתוכנית הצרפתית אינו נושא בעלויות ההשתתפות.

³⁵ OECD, "Flattening the unemployment curve? Policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery", OECD Publishing, Paris 2020, 8.

מרבית תכניות ה-STW רושמות הצלחה ברחבי מדינות ה-OECD. בין אם מדובר בתכניות חדשות, או תכניות ותיקות שהורחבו לנוכח המשבר הנוכחי, בין אם מדובר בכיסוי גבוה או נמוך של השכר על ידי המדינה (לרוב בין 60% ל-100% מהשכר), ניכר כי יש בהפעלתן מספר יתרונות בולטים. ראשית, העובדים שומרים על מקום עבודתם ועל מקור פרנסתם ונהנים מהכנסה גבוהה יותר (לרוב) מסכום דמי האבטלה (תרשים 2). כמו כן, המעסיק שומר על קשר עם עובדיו ועל גמישות תפעולית להעסיק עובדים מתי שניתן וכשעולה הצורך, ועם שוך המשבר לא יאלץ לגייס ולהכשיר עובדים חדשים. נוסף על כך, המדינה יוצאת נשכרת בכך שהיא מוציאה סכומים נמוכים יותר מאשר לו נאלצה לשלם לכל העובדים דמי אבטלה מלאים. לבסוף, יש לציין שהמודל מעוגן בחקיקה מדינתית ומספק ודאות גבוהה הן לעובדים והן למעסיקים. ואכן, כאמור, מחקרים מצביעים על כך שבמשבר הכלכלי העולמי ב-2008 רשם המודל הצלחה מרשימה בגרמניה, הן בבלימת הנזק לשוק התעסוקה והן בתרומתו להתאוששות המהירה, ואף כונה "נס התעסוקה"³⁶. הצלחת התכניות לשימור עובדים תימדד בעיקר עם חזרת שוקי העבודה לשגרה, כאשר ניתן יהיה להעריך את תרומתן להתאוששות שוק העבודה ולקצב החזרה לתעסוקה. עם זאת, ניסיון העבר הבין-לאומי מלמד כי תרומתן להתאוששות המשק רבה.

תרשים 2: היחס בין הכנסות העובד במדינות שבהן הופעלו תוכניות לשימור משרות בהשוואה לקבלת דמי אבטלה

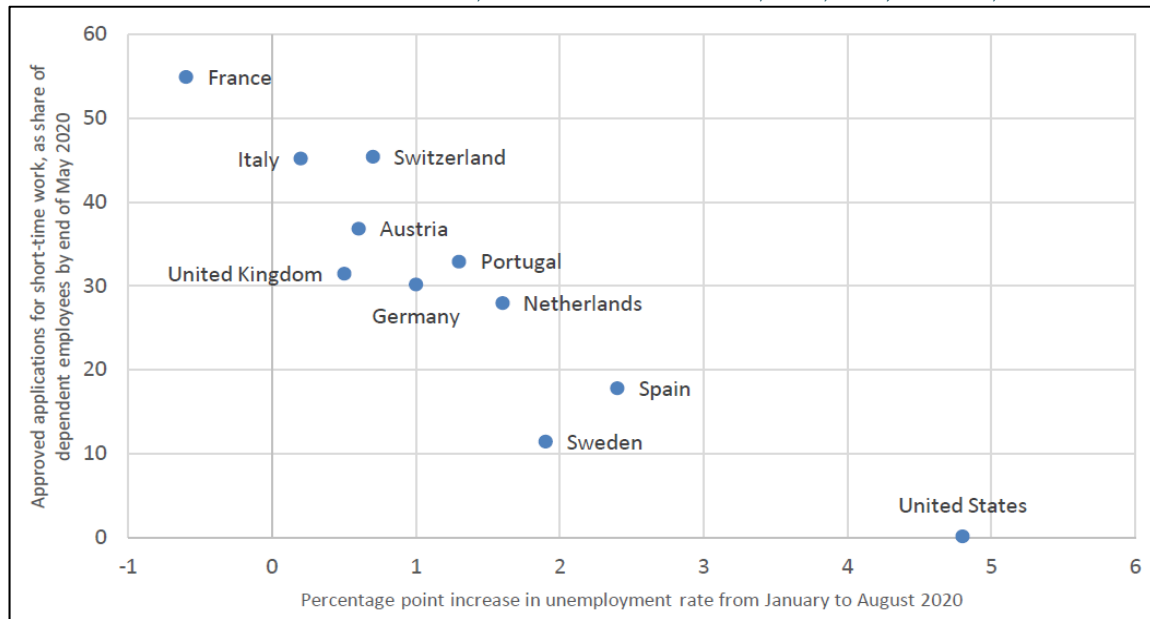


הערה: העמודות בכחול כהה (משמאל) מציינות מדינות שהתמקדו בתכניות לשימור משרות. על הציר האנכי מופיע אחוז השכר שמקבל העובד מתוך שכרו המלא טרום המשבר. הנקודה הכתומה מציינת את אחוז השכר שהיה מקבל העובד לו נסמך על דמי אבטלה בלבד. ניתן לראות כי הכנסת העובד בתכניות לשימור משרות נוטה להיות גבוהה יותר מאשר במצב של קבלת דמי אבטלה בלבד, מגמה הבולטת כמעט בכל המדינות. מקור: OECD, 'Job retention schemes: OECD, 'during the COVID-19 lockdown and beyond'.

³⁶ Eckstein et al., "What can be learned from the economic policies of other countries in response to the Coronavirus epidemic? Lessons from the first wave", *The Israel Economic Review* 18(1) (2020), 43.

תרשים 3 מציג את הקשר ההפוך שנמצא בין אימוץ תכניות STW רחבות ובין שיעור האבטלה. על הציר האופקי – העלייה באחוזי האבטלה בין החודשים ינואר-אוגוסט 2020; על הציר האנכי – אחוז העובדים שאושרה השתתפותם בתכניות STW במדינה עד מאי 2020, מתוך סך העובדים השכירים במדינה. בארצות הברית, לדוגמה, בה לא הוצגו תכניות STW ברמה הפדרלית, העלייה באחוז האבטלה הייתה החדה ביותר מבין המדינות שנסקרו. בצרפת, לעומת זאת, בה אחוז השכירים שלקחו חלק בתכניות הללו היה גבוה, שיעור האבטלה אף ירד בין ינואר לאוגוסט 2020.

תרשים 3: הקשר ההפוך שבין אימוץ תכניות STW רחבות ובין שיעור האבטלה³⁷



מקור: IZA, 'Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic'.

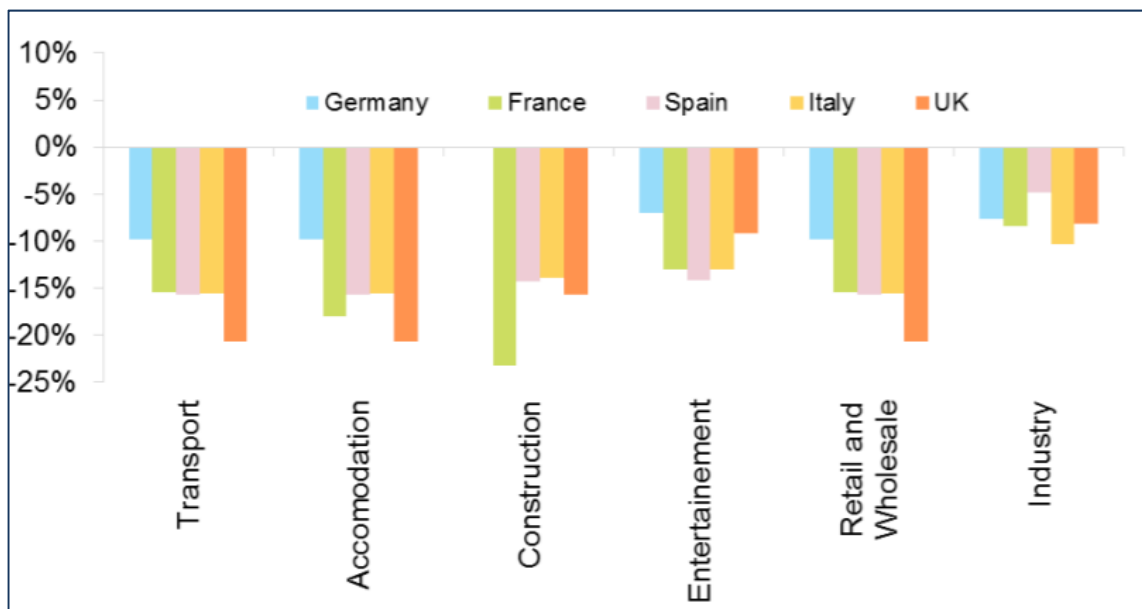
ב. החסרונות של תכניות ה-STW והסיבות לאי-אימוצן בישראל

לצד היתרונות והניסיון החיובי ממשברים בעבר, תכניות STW מציבות אתגר לקובעי המדיניות שיש לתת עליו את הדעת. קיימים סקטורים שנפגעו בצורה קשה מהמשבר, ושזמן ההתאוששות שלהם צפוי להיות ארוך משל היתר. מדובר בעיקר על שירותי התחבורה, האירוח, המזון, האומנות, הבידור והמסחר הקמעונאי והסיטונאי. בניתוח של השלכות המשבר על ענפי הפעילות השונים במשק, חישה מחלקת המחקר של תאגיד הביטוח האירופאי Allianz שכ-20% מהעובדים המשתתפים כיום בתכניות STW ברחבי אירופה (או 6% מכלל העובדים במשק) צפויים להפוך מובטלים במהלך 2021, בשל ההתאוששות האיטית של הענפים בהם הן פועלות. המשרות הללו מכונות "משרות זומבי" כיוון שהן כביכול מוחזקות בחיים בצורה מלאכותית. לטענת החוקרים, בעיה זו צפויה לפגוע בקצב התאוששות המשק עם תום המשבר כיוון שהסבסוד שמציעות תכניות ה-STW מונע מעסקים להיסגר ומעובדים לעבור לסקטורים צומחים אחרים. בכך, נדחית ההתאמה

³⁷ IZA, "Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic", Germany 2020, 1.

של השוק למצב החדש.³⁸ תרשים 4 מציג את אחוז המשרות שצפויות להיעלם, בחלוקה לסקטורים מתוך סך המשרות באותו הסקטור. כפי שניתן לראות בתרשים, שיעור אובדן המשרות בגרמניה, בכל הסקטורים בסיכון שנמדדו הוא הנמוך ביותר. בריטניה, לעומת זאת, נמצאת בסיכון גבוה לעלייה דרמטית באבטלה במהלך 2021 לאור ממצאי המחקר.

תרשים 4: אחוז המשרות שצפויות להיעלם, בחלוקה לסקטורים מתוך סך המשרות באותו הסקטור



מקור: Allianz Research, 'The Risk of 9 Million Zombie Jobs in Europe'

האפשרות של היווצרות משרות זומבי בהחלט קיימת, אך מומחים חלוקים בשאלה לגבי היקף התופעה ומידת הנזק הכרוכה בה ביחס לאלטרנטיבה: האם הסכנה הגדולה למשק טמונה בסבסוד יתר לעבודות ש"צריכות" להעלם, או האם החשש המרכזי היא מסיוע חסר לשימור עובדים בתעסוקה ובכך ליצירת אבטלה המונית גם בקרב עובדים שניתן היה לשמר את משרותיהם.

בישראל בחרו שלא לאמץ תכניות להעסקה חלקית, בנימוקים דומים לאלו שהוצגו לעיל. לפי מסמך של אגף התקציבים במשרד האוצר, החיסרון העיקרי בתכניות מסוג STW הוא "כבילה" של עובדים למעסיק, גם אם הם אינם עובדים בפועל. על פי הטענה, התכניות מעודדות עובדים להישאר במקום עבודתם, אף על פי שייתכן שהמשבר יביא להיעלמותן של משרות מסוימות. כך, לפי המשרד, ייתכן שתכניות לשימור משרות רק יאריכו את זמן ההתאוששות של המשק מהמשבר.³⁹

במקום מדיניות זו, הונהג בישראל מתווה קשיח של חופשה ללא תשלום, בו רשאי המעסיק להוציא עובד לחופשה ללא תשלום, מבלי שיצטרך להמציא עדויות על גובה הנזק שנגרם לו, לתקופה של חודש לכל הפחות. בזמן זה, על העובד נאסר לעבור למעסיק אחר. עובד שפוטר או הוצא לחל"ת (ל-14 יום מינימום) החל מחודש מרץ 2020 קיבל זכאות לדמי אבטלה (עד לסכום יומי מקסימלי של

³⁸ Allianz Research, "The Risk of 9 Million Zombie Jobs in Europe", Germany 2020, 2.

³⁹ משרד האוצר – אגף תקציבים, "השוואה בינ"ל – מצב התעסוקה בעקבות משבר הקורונה", ירושלים 2020, 3.

422 שקלים ליום). עובד שבחר להשתתף בהכשרה מקצועית זכאי גם כן לדמי האבטלה במשך תקופת ההכשרה. עוד קבעה התוכנית שעובדים מעל גיל 67 שפוטרו או הוצאו לחל"ת, והכנסתם מפנסיה לא עולה על 5,000 שקלים בחודש, יהיו זכאים למענק הסתגלות בגובה של עד 4,000 שקלים בנוסף לקצבת הזקנה עד ליוני 2021. עובדים ברמות שכר נמוכות הזכאים למענק עבודה (כלומר, לתוספת הכנסה המשולמת על ידי רשות המיסים ישירות במטרה לשפר את מצבם הכלכלי) יזכו לתוספת למענק של 62% מסכום המענק באותו חודש. רשת הביטחון תמשיך עד ליוני 2021 או עד לירידת שיעור האבטלה מתחת ל-10% – אז ישולמו 90% מדמי האבטלה שאושרו – או עד לירידת שיעור האבטלה מתחת ל-7.5% – אז ישולמו דמי האבטלה למשך 30 ימים ויפסקו.⁴⁰

בנוסף, על מנת לתמרץ מעסיקים להשיב עובדים לתעסוקה (חלקית או מלאה) עם התאוששות המשק, הוחלט על העברת מענק למעסיק על כל עובד ששיב לעבודה באחד משני מסלולים, לבחירת המעסיק: במסלול א' המעסיק יהיה זכאי למענק של 875 שקלים עבור עובדים שנקלטו בחודשים אפריל ומאי (עד 3,500 שקלים ב-4 פעימות) או למענק של 1,875 שקלים עבור עובדים שנקלטו החל מחודש יוני עד ספטמבר (עד 7,500 שקלים ב-4 פעימות). מסלול ב' מאפשר לקבל מענק בגין עובדים שהוחזרו לעבודה או נקלטו בחודשים יולי עד אוקטובר 2020. המעסיק יהיה זכאי למענק חודשי של 1,875 שקלים לחודש לעובד (עד 7,500 שקלים ב-4 פעימות). החיסרון המרכזי בצעד מדיניות שכזה הוא שסביר שהוא מהווה תמריץ למעסיקים להוציא עובדים רבים לחל"ת בכדי להיות זכאים לקבלת מענק מהמדינה עם החזרתם לעבודה. תחת מדיניות זו עמד באוקטובר 2020 שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת והמובטלים במחצית הראשונה של החודש על כ-26% מכוח העבודה במדינת ישראל (כמיליון ושבע מאות אלף עובדים).⁴¹ האוכלוסיות הבולטות מקרב המובטלים בתקופת המשבר הן עובדים בשכר נמוך, גברים, מבוגרים ובעלי משפחות.⁴²

ג. תכניות לסבסוד השכר

מספר מדינות השיקו תכניות חדשות לשימור משרות, המשלבות אלמנטים של סבסוד שכר סטנדרטי, עבור שעות עבודה שניתנו על ידי העובד. תכניות מסוג זה מעניקות סיוע גם לעובדים שלא עבדו כלל. אוסטרליה, קנדה, אירלנד וניו-זילנד אימצו תכניות לסבסוד זמני של השכר. באוסטרליה, מעבירה המדינה 1500 דולר אוסטרלי לכל מעסיק עבור כל עובד הזכאי למענק, בתנאי שהמחזור השנתי של העסק לא חוצה את רף מיליארד הדולר ובתנאי שחוויי ירידה של 30% במחזור (או, לחילופין, מחזור של מעל מיליארד דולר וירידה של 50% במחזור). בקנדה, הסובסידיה מכסה 75% משכר הברוטו; באירלנד גובה הסובסידיה משתנה בהתאם להכנסות המקוריות, ומגיע לתקרה של 85% משכר הנטו עבור עובדים בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר.⁴³

על פי רוב, תכניות לסבסוד שכר נוחות יותר ליישום בהשוואה לתכניות STW ומאפשרות גמישות גדולה יותר למעסיק, משום שהמעסיק בעצמו בוחר את גובה הסבסוד שבו הוא מעוניין, עבור שעות

⁴⁰ מדינת ישראל – משרד האוצר, "רשת ביטחון לשכירים", <https://govextra.gov.il/mof-corona/employees>, גישה: 28 באוקטובר, 2020.

⁴¹ נתונים מסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למחצית הראשונה של חודש אוקטובר 2020.

⁴² משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, "מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020", ירושלים 2020, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-16202020/he/weekly_economic_review_periodic-review-16202020.pdf, גישה: 5 בנובמבר 2020.

⁴³ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 63.

שבהן העובד נכח או עבור שעות בהן לא נכח (כמו בתכניות STW). התכניות לא בהכרח תלויות בהפחתה בשעות העבודה ואינן פרופורציוניות לפגיעה בפעילות העסק, ולכן גם חובות הדיווח של המעסיק מזעריות.

מדינות שבחרות לאמץ תכניות לסבסוד שכר ולא תכניות STW עושות זאת משלוש סיבות מרכזיות: האחת, חוסר ניסיון עם תפעול תכניות STW (באוסטרליה מעולם לא היו קיימות תכניות STW; בקנדה, אירלנד וזי-זילנד התכניות הללו נוסדו רק במשבר 2008 ולא היו בשימוש נרחב). שנית, במדינות שהוזכרו עלויות הפיטורים נמוכות בהשוואה לעלויות הפרוצדורליות הכרוכות ב-STW; לבסוף, הפחתת עלויות השכר עבור שעות עבודה מאפשרות למעסיק להגדיל אותן במהירות עם התאוששות השוק.⁴⁴

כאמור, ממשלת ישראל לא אימצה תכניות סבסוד שכר או STW. עם זאת, בחודש ספטמבר 2020 גיבש משרד האוצר הישראלי "מתווה לשימור עובדים". לפי המתווה, למעסיק יינתן מענק חד פעמי בגובה 5,000 ש"ח לכל עובד עבור החודשים ספטמבר-אוקטובר 2020 וייקבע בהתאם לפגיעה הכלכלית בעסק בשילוב עם אחוז העובדים ששימר העסק במהלך התקופה, בהשוואה למצבת העובדים בחודשים ינואר – פברואר 2020: אם רמת הפגיעה בעסק עולה על 80%, והעסק הצליח לשמר לפחות 40% ממצבת העובדים שלו ביחס לחודשים ינואר-פברואר 2020 – יינתן המענק לכל עובד מעל רף זה. כך באופן דומה יחול במקרה של פגיעה של 60%-80% ושימור של 55% ממצבת העובדים; פגיעה של 40%-60% ושימור של 70% ממצבת העובדים; ופגיעה של 25%-40% ושימור של 80% ממצבת העובדים.

ניתן לטעון שבאופן מסוים המענק יכול לסייע למעסיק לסבסד את שכרם של העובדים שהמשיך להעסיק. יחד עם זאת, כיוון שמדובר במענק חד פעמי בלבד ואופן השימוש בו על ידי המעסיק לא הוגדר על ידי הממשלה – אין מדובר במתווה סדור לשימור עובדים, כמו אלו שנסקרו לעיל.⁴⁵ עם זאת, ניתן יהיה להעריך את יעילות המענק לשימור עובדים שניתן בישראל בהשוואה לזו של תכניות המקובלות בעולם לסבסוד עובדים רק בעוד זמן.

ד. תמיכות הכנסה למובטלים ולעצמאים

חרף מאמצים כבירים של ממשלות לשמר משרות, מיליוני עובדים ברחבי ה-OECD איבדו את מקומות עבודתם. במקביל, עצמאים רבים חוו ירידה דרמטית בהכנסות. דמי אבטלה, לצד תמיכות נוספות בעובדים הללו ובמשקי הבית, הכרחיים לצורך מיתון הפגיעה הכלכלית, שמירה על היציבות והגברת הביקושים.

במרבית מדינות ה-OECD עובדים שכירים תחת הסדרי העסקה מסורתיים (standard employment contracts) מכוסים במקרה של אובדן מקור פרנסתם על ידי זכאות לדמי אבטלה או לתמיכות אחרות. ב-2019 הצביע ארגון ה-OECD על כך שברוב מדינות אירופה החברות בארגון יש

⁴⁴ Ibid, 64.

⁴⁵ ממשלת ישראל, "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה", <https://www.gov.il/he/service/grant-corona-self-employed-and-employees-control-few-companies>, גישה: 28 באוקטובר 2020.

לרוב העובדים שפוטר מעבודה במשרה מלאה גישה לתמיכה ממשלתית כלשהי. יחד עם זאת, בחצי ממדינות ה-OECD מדובר בתמיכות המסתכמות בפחות משני שלישים מהכנסתו המקורית של העובד. יותר מכך, במרבית המקרים מצבם של עובדים בצורות העסקה לא סטנדרטיות, כמו עצמאים, עובדים זמניים או עובדים במשרה חלקית גרוע בהרבה. עובדים אלו לא יקבלו לרוב תמיכה ממשלתית של השלמת הכנסה לאחר שאיבדו את מקומות עבודתם.⁴⁶

כמעט שני שלישים ממדינות ה-OECD הרחיבו כבר בשבועות הראשונים של המשבר הנוכחי את תמיכות ההכנסה לעובדים (לוח 3). צעדים אלו היטיבו בעיקר עם העובדים הסטנדרטיים, אך בחלק מהמדינות השיקו גם תכניות חדשות עבור עובדים בצורות העסקה לא סטנדרטיות:

(1) הרחבת הזכאות למענקי אבטלה ואחוז הכיסוי של שלהם. 16 מדינות OECD הרחיבו את הזכאות למענקי אבטלה על ידי הורדה או ביטול של ההפרשות העצמיות הנדרשות (פינלנד, נורבגיה, ספרד שוודיה וגם ישראל) או הכללה של קבוצות עובדים שקודם לכן לא היו זכאיות, בהן עצמאים (פינלנד וארצות הברית) או עובדים בחל"ת (ישראל). כמו כן, מספר מדינות הקלו או ביטלו (כמו בישראל) את הדרישה לחיפוש אקטיבי אחר עבודה חדשה כתנאי לזכאות לדמי אבטלה.

(2) הרחבת משך זמן הזכאות. 12 מדינות OECD הרחיבו את פרק הזמן המקסימלי שבו ניתן לקבל מענקי אבטלה. חלק מהמדינות הכריזו על הארכה עד לנקודת זמן מסוימת (בלוקסמבורג, עד לשוך המשבר הבריאותי או סיום מצב החירום המדינה) וחלק מהמדינות האריכו את זמן הזכאות במספר נקוב של חודשים (חודשיים ביוון, שלושה חודשים באיטליה). כמו כן, מספר מדינות ביטלו את תקופת ההמתנה הנדרשת לקבלת המענקים, כך שניתן לקבלם כבר מיום האבטלה הראשון.

(3) הגדלת סכומי המענקים. עשר מדינות OECD הגדילו באופן זמני את גובה המענקים למובטלים: אוסטרליה העניקה "תוספת קורונה" דו-שבועית של 550 דולר אוסטרלי למקבלי מענקי אבטלה לפרק זמן של 6 חודשים; ארצות הברית הגדילה את הסכום ב-600 דולר למשך 4 חודשים, וכתוצאה משינוי זה כשני שלישים מהזכאים מקבלים סיוע ממשלתי העולה על הכנסתם המקורית; שוודיה העלתה את הסכום המינימלי בכ-30% ואת הסכום המקסימלי בכ-40%; קנדה השיקה תוכנית אבטלה חדשה המשלמת 500 דולר קנדי לשבוע לתקופה של עד 24 שבועות לאלו שאיבדו את מקומות עבודתם כתוצאה מהווירוס.⁴⁷

בישראל, עובד שפוטר או הוצא לחל"ת של 14 יום לפחות החל מחודש מרץ 2020 יוכל לקבל דמי אבטלה אם היה מועסק לפחות במשך 6 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לפיטורים/לחל"ת. ימי ההמתנה בין תקופות האבטלה – בוטלו. סכום דמי האבטלה המרבי ליום עומד על 422 שקלים. השתתפות בהכשרה מקצועית לא מבטלת את הזכאות לדמי אבטלה. באוקטובר 2020 הוחלט על מענק חד-פעמי בגובה 2,000 שקלים לכל עובד שכיר ששולמו לו דמי אבטלה בעד תקופה של לפחות

⁴⁶ Ibid, 66.

⁴⁷ Ibid, 68-69.

100 ימי אבטלה, בין אם רצופים ובין אם לא, החל מיום 1 במרץ 2020 ועד ליום 17 באוקטובר 2020; ושהשכר היומי הממוצע שלו, שלפיו שולמו דמי אבטלה, היה נמוך מהשכר היומי הממוצע במשק.⁴⁸

לוח 3: כשני שלישים ממדינות ה-OECD הרחיבו את מענקי האבטלה

הגדלת סכומי המענקים	הרחבת משך זמן הזכאות	הרחבת הזכאות למענקי אבטלה ואחוז הכיסוי של שלהם	
●		●	אוסטרליה
		●	אוסטריה
●		●	בלגיה
		●	קנדה
	●		דנמרק
●		●	פינלנד
	●	●	צרפת
	●		גרמניה
		●	אירלנד
		●	ישראל
	●		איטליה
●		●	ניו-זילנד
●		●	שוודיה
	●	●	שוויץ
●			בריטניה
●	●	●	ארצות הברית

הערה: ההתייחסות היא לממשל הפדרלי בארצות הברית. מקור: OECD Employment Outlook 2020.

זכאות עצמאים לדמי אבטלה

בעקבות המשבר, מדינות רבות מתחבטות בשאלה איזו מדיניות תמיכה יש להפעיל (אם בכלל) לטובת עצמאים, אשר נותרים כמעט חסרי הגנות כלכליות וסוציאליות במקרים של אבטלה. קיימות טענות עקרוניות שונות כנגד החלת דמי אבטלה לעצמאים. בשונה משכירים לדוגמא, עצמאים שולטים לרוב בהחלטה לגבי סיום העסקתם; כמו כן, ישנו קושי באמידת ההכנסה על בסיסה תחושב ההפרשה לאבטלה. ואכן לפני המשבר, במרבית ממדינות ה-OECD עצמאים לא היו זכאים לדמי אבטלה.

המגמה במשבר הנוכחי במדינות רבות היא להעביר מענקי אבטלה לעצמאים הדומים בגובה ההטבות הסוציאליות לאלו שהיו זכאים אילו עבדו כשכירים. מדובר בתכניות אד-הוק וזמניות שאינן חלק אינטגרלי מרשת הביטחון הסוציאלית לעובד במדינה, אך מסתמכות על תכניות קיימות.

⁴⁸ מדינת ישראל – משרד האוצר, "רשת ביטחון לשכירים", <https://govextra.gov.il/mof-corona/employees>, גישה: 28 באוקטובר, 2020.

בהולנד הושקה תוכנית זמנית למענקים לשלושה חודשים והוארכה עד למחצית 2021. באוסטרליה ובגרמניה הוסרו או הוקלו באופן משמעותי מבחני הזכאות לצורך קבלת המענק.⁴⁹ באיטליה מקבלים עצמאים סכום נקי של 600 אירו בכל חודש, ובבריטניה – מענקים המסתכמים בכ-80% מההכנסה החודשית טרם המשבר.⁵⁰ באירלנד, עצמאים שאיבדו את מקור הכנסתם זכאים למענק של 350 אירו בשבוע. בגרמניה, עצמאים המעסיקים עד 10 עובדים זכאים לקבל מענק של עד 15 אלף אירו, כתלות במספר העובדים בעסק וכתלות בגובה ההוצאות שהעצמאי אינו מצליח לעמוד בהן כתוצאה מהמשבר.⁵¹

בישראל, הושק מענק סיוע סוציאלי שיכסה 70% מהשכר הדו-חודשי עד לתקרה של 15,000 שקלים. כמו כן, הוצג גם מענק השתתפות בהוצאות, שיינתן גם לעצמאים שסבלו מירידה בהכנסות של 40% בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019.⁵² טענות רבות נשמעו בישראל ביחס להיקף תכניות הסיוע לעצמאים, אך כפי שצוין לעיל, לא מדובר בבעיה ייחודית לישראל. היות שתכניות הסיוע לעצמאים עדיין בחיתוליהן, קשיים רבים ניצבים בפני מימוש התכניות, בהם: הקריטריונים לקבלת המענקים אינם ברורים לחלוטין; קבלת המענק כרוכה בבירוקרטיה רבה; ישנה אי ודאות לגבי זכאותם של עצמאים לממן גם הוצאות אישיות באמצעות המענקים.⁵³ מסיבות אלה ועוד, ארגוני העצמאים בישראל מביעים תרעומת רבה על תוכנית הסיוע לעצמאים ומתארים אותה כמסורבלת ובלתי מספיקה.

ה. שירותי תעסוקה והכשרות מקצועיות

העלייה החדה במספר דורשי העבודה והשימוש הנרחב בתכניות לשימור משרות מציבים אתגר מורכב לרשויות התעסוקה והביטוח הלאומי, שלעיתים הגיעו כמעט לקצה גבול היכולת. בשל כך, מדינות רבות ב-OECD החלו לקדם במהירות ולתעדף תכניות תעסוקה, ולהתאימן לעידן של ריחוק חברתי ופיזי.⁵⁴

הביקוש הגואה לעזרה בחיפוש עבודה מחד, והצורך בריחוק הפיזי כמו גם הקושי במציאת עבודה בזמן מגפה, הביאו את רשויות התעסוקה לשנות את אופן התמיכה שלהם במחפשי עבודה, כמו גם את הפיקוח על התנהגות מחפשי העבודה. ברוב מדינות ה-OECD קיימים הליכי דיווח מפורשים לגבי ניסיון חיפוש עבודה, שמטרתם לעודד את המובטלים לעשות זאת באופן נמרץ ומוקדם ככל האפשר. בעקבות פרוץ משבר הקורונה חלק מרשויות התעסוקה הקלו או התאימו את דרישות החיפוש עבור מחפשי עבודה, במיוחד אלו הנמצאים תחת סגר או שאחראים על ילדים קטנים בבית (אוסטריה, הולנד ובריטניה).⁵⁵

⁴⁹ OECD, "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", Paris 2020, 10.

⁵⁰ IZA, "Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic", Germany, 3.

⁵¹ OECD, "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", Paris 2020, 10.

⁵² ממשלת ישראל, "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה", באוקטובר 2020. <https://www.gov.il/he/service/grant-corona-self-employed-and-employees-control-few-companies>, גישה: 28.

⁵³ IZA, "Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic", Germany 2020, 3.

⁵⁴ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 73.

⁵⁵ Ibid, 77.

המשבר הנוכחי מהווה הזדמנות עבור עובדים לשרוג המיומנויות ולהסבה מקצועית. ככלל, משבר הקורונה מציב אתגרים מיוחדים לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, עובדים זמניים ועובדים במשרות חלקיות, שלעיתים אף לא נכללים בתכניות STW.⁵⁶ עוד לפני המגפה, מדינות רבות באירופה זיהו את החשיבות הרבה של הכשרות מקצועיות, בעיקר עבור קבוצות אוכלוסייה אלו, והפעילו מערך הכשרות נרחב המותאם לצרכי המעסיקים ומתעדכן באופן קבוע. מערך שכזה מתאפשר הודות לקשר ההדוק בין מערכות ההכשרה לארגוני המעסיקים. כעת, בעיצומו של משבר הקורונה יכולות אותן מדינות באירופה להכשיר ולהסב עובדים שנפלטו ממעגל העבודה למקצועות חדשים באופן יעיל ומהיר יחסית.

כאמור, במרבית הסקטורים בשוקי העבודה בעולם חלה ירידה חדה בגיוס עובדים חדשים בעקבות משבר הקורונה. עם זאת, מספר סקטורים המוגדרים "חיוניים" לתקופת המגפה חוו דווקא עלייה במספר הגיוסים, ובהם בריאות, ייצור והפצה של מזון, שיטור ואכיפה. מרבית המקצועות בהם גדל הביקוש היו כאלו המאופיינים במיומנויות נמוכות, כאשר לחלקם אף לא נדרשות 12 שנות לימוד.⁵⁷

גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים במספר מדינות פיתחו במהירות קורסי הכשרה במטרה לטפל בלחצי הביקוש המיידיים. כמו כן, בתגובה למגפה הוקצו משאבים לתמיכה במיומנויות של אנשי מקצוע בתחום הבריאות. למשל, באנגליה הציעו תכניות לימוד מקוונות בחינם לכוח העבודה בבריאות בנושא מניעה ובקרת זיהומים. תכניות אחרות נועדו להשיב עובדים מפוטרים לסייע במילוי זמני של תפקידים בשירותים חיוניים, לרוב בתחומי הבריאות או העזרה הסוציאלית, אך גם בייצור, לוגיסטיקה והפצה, או קמעונאות. במסצ'וסטס (ארצות הברית), Partners in Health, ארגון בריאות ללא מטרת רווח, מכשיר אלף עובדים כחוקרים אפידמיולוגים, עיסוק שנמצא כעת בביקוש גדול. אוניברסיטת Sophiahemmet השבדית פיתחה קורס להכשרה רפואית של עובדים מפוטרים בענף התעופה, וקורס נוסף להכשרת טיפול בקשישים של עובדי אירוח.⁵⁸

⁵⁶ IZA, "Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic", Germany 2020, 2.

⁵⁷ OECD, "Skill measures to mobilize the workforce during the COVID-19 crisis", OECD Publishing, Paris 2020, 3.

⁵⁸ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 77.

תכניות תעסוקה והכשרה מקצועית בפינלנד, ליטא ואוסטרליה

פינלנד

בפינלנד לימודי ההכשרה המקצועית ניתנים ללא תשלום. תלמיד שלומד תכנית מלאה זכאי לתמיכה כספית הכוללת מענק לימודים, סבסוד שכ"ד, סבסוד תחבורה ציבורית, והלוואות בערבות מדינה. כמו כן, מבוגר (שכיר/עצמאי) שמעוניין לעבור הכשרה מקצועית בלי לעבוד יכול לקבל בזמן ההכשרה תשלום בגובה דמי האבטלה להם הוא זכאי. בנוסף, הממשלה מממנת שירותי ייעוץ ותמיכה ליזמים בכדי לאפשר למובטלים להתחיל עסקים חדשים בתקופת המשבר.⁵⁹

ליטא

בליטא ניתנת קצבה בגובה של 200 אירו לאדם לחצי שנה, עבור מחפשי עבודה שפוטרו בשל משבר הקורונה. המדינה הקצתה גם סכום מיוחד עבור הכשרות מקצועיות וקבעה שמעסיקים שישכימו לקבל עובדים שעברו הסבה שכזו יקבלו סובסידיה לשכר העובד בגובה של עד 70% משכרו (אם שכר העובד לא עולה על שכר המינימום ב-150%).

אוסטרליה

אוסטרליה תומכת בעסקים קטנים באמצעות סבסוד של 50% משכר המתמחים שנמצאים באמצע הכשרה מקצועית – כ-117 אלף עובדים מתמחים אצל כ-70,000 עסקים קטנים, זאת לתקופה של עד 9 חודשים עד ספטמבר 2020.⁶⁰ מחוז קווינסלנד מציע שירותי הנחיה, וסדנאות להתנהלות כלכלית נכונה לעסקים קטנים ובינוניים. משרד החינוך והתעסוקה באוסטרליה יצר פלטפורמה דיגיטלית דרכה מפורטים בעקבות המשבר יכולים לברר אילו יכולות ומיומנויות שצברו במהלך עבודות קודמות יכולות להיות בשימוש במשרות פתוחות. הכלי מציע סוגי משרות רלוונטיות למשתמשים, בהתבסס על יכולותיהם. בנוסף, הממשלה מעניקה תמיכה ל-4,000 ספקי הכשרות מורשים דרך הרשות הלאומית לאיכות הכשרות ומיומנויות, כולל היערכות מחדש לקבלת תלמידים והתאמת דרכי ההוראה לפורמט דיגיטלי. כל זאת בשיתוף פעולה מלא עם משרד החינוך, משרד הפנים, משרד התעסוקה, ארגונים חברתיים כמו המועצה להשכלה גבוהה, התאחדות האוניברסיטאות, התאחדות מוסדות ההכשרות המקצועיות, ועוד. ביולי 2020 הכריזה הממשלה על השקעה של 2 מיליארד דולר אוסטרלי ביוזמת JobTrainer – קורסי הכשרות והסבה מקצועית למקצועות בתעשיות צומחות. הקרן עתידה לתמוך בכ-350 אלף מוסדות לימוד להכשרה מקצועית.⁶¹

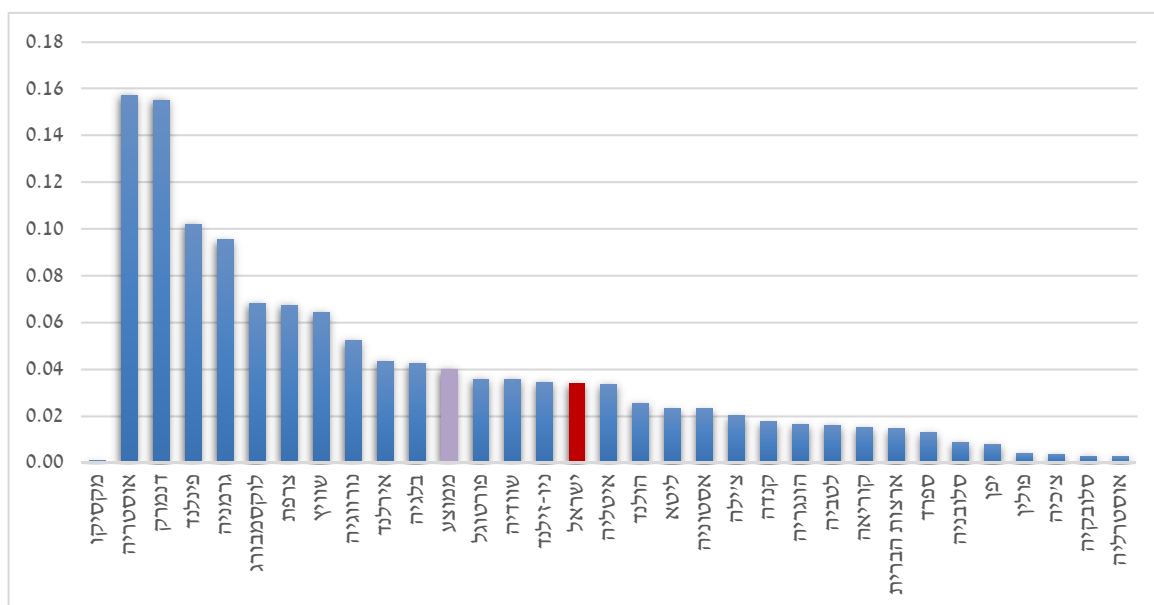
⁵⁹ Rijksoverheid, "NOW: Inspanningsverplichting – NL leert door", <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/nov/nov-nl-leert-door>, accessed: October 28, 2020.

⁶⁰ Australian Department of Education, Skills and Employment, "Support for small businesses to retain apprentices and trainees", <https://www.employment.gov.au/newsroom/support-small-businesses-retain-apprentices-and-trainees>, accessed: October 28, 2020.

⁶¹ Australian Department of Education, Skills and Employment, "JobTrainer package announced", <https://www.desse.gov.au/news/jobtrainer-package-announced>, accessed: October 28, 2020.

בשונה מהמתואר לעיל, מערך ההכשרות בישראל דל וסובל שנים מתת-תקצוב ממשלתי. תרשים 5 מציג את אחוז ההוצאה על תכניות הכשרה לעובד כאחוז מהתוצר לנפש. כפי שניתן לראות בתרשים, אחוז ההוצאה בישראל עומד על 3.4% – נמוך מממוצע המדינות שנסקרו. כמו כן, הקשר הממוסד בין מערך ההכשרות למעסיקים מצומצם ביחס למדינות אחרות. בעיה זו, אשר תועדה ונידונה עוד טרם המשבר, מקבלת ביטוי חריף בימים אלה בהן נדרש מנגנון הכשרות נרחב ויעיל בכדי להתמודד עם שיעור מובטלים גבוה. על מנת לקיים מערך יעיל של הכשרות והסבות מקצועיות יש לדאוג למיפוי תעשיות ותפקידים בעלי ביקוש גובר לעובדים ולהתאים להם מובטלים בעלי רקע תעסוקתי מתאים.⁶²

תרשים 5: ההוצאה על תכניות הכשרה בישראל נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD



מקור: OECD Economic Surveys: Israel, 2020

כפי שניתן לראות, מדינות רבות מנצלות את השעה במטרה לרתום את הזעזועים בשוק העבודה לטובת קידום רפורמות נחוצות. ייתכן שהמשבר יביא לשינויים מרחיקי לכת בשוק העבודה, יביא להיעלמותן של משרות ישנות או רק יאיץ היעלמות שהייתה מתרחשת ממילא. כך או כך, בצעדים שנקטו ממשלות רבות ניכרת ההבנה כי המשבר שמתרחש בשוק העבודה הוא זמן מתאים לחולל שינויים בתחום המיומנויות וההכשרות המקצועיות של עובדים, כך שעם חזרת המצב לשגרה – נוכל לחזות בשווקים יעילים, חזקים וצומחים יותר.

1. תשלום לעובד על ימי מחלה או בידוד

בתקופה של מגפה שבה ישנם קשיים מובנים בהתנהלות עסקים כסדרם, לחופשת מחלה בתשלום ישנם מספר תפקידים חשובים. ראשית, התשלום מגדיל את היקף ההיענות של העובדים למדיניות

⁶² דפנה, אבירם-ניצן, "שדרוג ההון האנושי עובר בהכשרות מקצועיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/policy-recommendations/32411>, גישה: 12 בנובמבר 2020

של בידוד וסגר. סקר שנערך בישראל מצא כי 97% מהמבוגרים ישתפו יותר פעולה עם הנחיות הבידוד של הממשלה אם יפוצו על אובדן השכר, אך רק 57% ישתפו פעולה ללא הפיצוי (Bodas and Peleg, 2020). שנית, התשלום מסייע למניעת ההפצה של הווירוס. מחקר אמריקאי מצא כי חופשת מחלה בתשלום הפחיתה בכ-10% את שכיחותן של מחלות דמויות-שפעת במדינה. לבסוף, התשלום מאפשר למתן את עוצמת הפגיעה הכלכלית בשוק העבודה ואת שיעור האבטלה. מנתונים לגבי ארצות הברית עולה כי במדינות שבהן לא הונהגה חופשת מחלה בתשלום, אחוז המפוטרים היה גבוה יותר.⁶³

בקרב מדינות ה-OECD כ-16 מתוך 38 מדינות ייסדו או הרחיבו את הזכאות לחופשות מחלה בתשלום. הן עשו זאת על ידי הרחבת מעגל הזכאים, קיצור תקופת ההמתנה לקבלת התשלום, הגדלת התשלום או על ידי הארכת פרק הזמן שבו הוא ניתן. בחלק מהמדינות, באופן חסר תקדים, ניתן גם תשלום בגין ימי בידוד ולא רק עבור ימי מחלה שנכפו על העובד עקב מחלת הקורונה. במקרה של חופשת מחלה באורך של כארבעה שבועות, התשלום עבור חופשת המחלה מכסה כ-60%-80% מגובה השכר של העובד, ובחלק מהמדינות הכיסוי יכול להגיע גם ל-100%.⁶⁴

המודלים שאומצו שונים במעט בין המדינות. בארצות הברית למשל הונהגה חופשת מחלה בת שבועיים בתשלום, עבור עובדים עם מחלה המלווה בסימפטומים הדומים לאלו של קורונה (בחברות של עד 500 עובדים). אסטוניה, צרפת, אירלנד ושוודיה ביטלו את תקופת ההמתנה המקובלת לקבלת התשלום עבור ימי מחלה והחילו את הפיצוי כבר מהיום הראשון למחלה. לעומת זאת, קוריאה, שבה לא הייתה נהוגה חופשת מחלה בתשלום, הנהיגה חופשה בתשלום עבור עובדים שאושפזו או נכנסו לבידוד כתוצאה מקורונה. באוסטריה בגרמניה, בפינלנד ובשוודיה הרחיבו באופן ניכר את הגדרת החולים ובתקופת הקורונה שינו את החוק כך שיתייחס גם אל עובדים בבידוד אשר אינם יכולים להמשיך ולעבוד מהבית כ"חולים" לצורך קבלת התשלום.⁶⁵

במרבית מדינות ה-OECD, עובדים עצמאים לא היו זכאים לתשלום עבור ימי מחלה, או שהיו זכאים לתשלום מצומצם. בדנמרק, לטביה ונורבגיה קיצרו או ביטלו לחלוטין את תקופת ההמתנה לתשלום עבור עצמאים, כלומר הקלו מאד את יכולת אותם עצמאים לקבל תמיכה מהמדינה; אירלנד ובריטניה הגדילו את גובה התשלום לעצמאים. יש להדגיש שכמעט בכל המדינות מדובר בצעדים זמניים בלבד לתקופת המגפה.⁶⁶

בישראל, בתחילת משבר הקורונה, עובד היה רשאי לנצל ימי מחלה בתקופת הבידוד, אך לעובדים ללא מכסת ימי מחלה לא ניתן מענה. בחודש ספטמבר 2020 פורסמה תכנית למתווה חדש לפיה עובד בבידוד יהיה זכאי להשתמש בימי המחלה שצבורים לטובתו אצל המעסיק.⁶⁷ על פי המתווה, התשלום בעבור ימי המחלה יהיה בהתאם לקבוע בחוק: 0% מערך יום מחלה על היום הראשון, 50% מערך יום מחלה על היום השני, 50% מערך יום מחלה על היום השלישי ו-100% החל מהיום הרביעי

⁶³ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 54.

⁶⁴ Ibid, 54.

⁶⁵ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 55.

⁶⁶ Ibid, 56.

⁶⁷ אלה, לוי-וינריב, "הוסכם: ימי הבידוד ירדו מימי המחלה, התשלום יתחלק בין העובד למעביד", גלובס, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001344027>, גישה: 12 בנובמבר 2020.

לבידוד. המדינה והמעסיקים יחלקו את עלות הבידוד הנותרת שווה בשווה. כמענה לעובדים שאין ברשותם מכסת ימי מחלה, נקבע כי עובדים אלו יקבלו תשלום עבור ימי הבידוד, בהתאם לחלוקה הבאה: 0% מהשכר על היום הראשון, 50% מהשכר על היום השני, 50% מהשכר על היום השלישי, ו-70% החל מהיום הרביעי והלאה. כאשר העלות תמומן במלואה על ידי המדינה. נכון לזמן כתיבת המסמך, המתווה במחלוקת (ההסתדרות הכריזה על סכסוך עבודה בעניו) והמתווה עצמו טרם נחקק בכנסת.

ז. סיוע להורים עובדים

סגירתם של מוסדות חינוך ומסגרות אחרות לטיפול בילדים ביותר מ-190 מדינות ברחבי העולם הציבה קושי משמעותי בפני הורים עובדים שנאלצו להשגיח על ילדיהם שבבית במהלך היום ולעתים אף לסייע להם בלימודים. הקושי ניצב בפני הורים שצריכים לעבוד מביתם ויותר מכך בפני אלו שאמורים לנכוח פיזית במקומות עבודתם. במרבית מדינות ה-OECD קיימת הגנה על זכויותיהם של הורים עובדים כאשר הם נזקקים להישאר עם ילדיהם בבית, אך במעט מדינות קיימת הגנה דומה במקרים של סגירה מוחלטת של מוסדות הלימוד, כפי שקרה במגפת הקורונה (צ'כיה, ליטא, פולין וסלובקיה).

בשל המצב החריג, מספר מדינות (ביניהן אוסטריה, דנמרק, צרפת וגרמניה) הותירו מסגרות מסוימות פתוחות, עבור ילדים לעובדים חיוניים (בענפי הבריאות וההוראה, לדוגמה). בניו-זילנד, הורים שהם עובדים חיוניים לילדים בגילאים 5-14 קיבלו סבסוד לטיפול והשגחה על הילדים בבית. מספר לא מבוטל של מדינות (ביניהן קנדה, צ'כיה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, שוודיה ועוד) העניקו חופשה בתשלום להורים לילדים שמסגרותיהם הושבתו, ובתנאי שלא קיימת עבורם חלופה זמינה אחרת לטיפול בילדים. אורך התקופה בה ניתן התשלום שונה ממדינה למדינה, מתקופה קצרה של 10 ימים (בקוריאה) ועד לתקופה ממושכת של 4 חודשים (בקנדה). בבלגיה, פינלנד וצרפת, לדוגמה, התשלום אינו קצוב בזמן אלא ניתן כל עוד מסגרות הילדים מושבתות. מבנה התשלום עצמו משתנה אף הוא בין מדינות: בחלקן מדובר בסכום קבוע לכלל האוכלוסייה; בחלקן עומד הסכום על אחוז מהשכר; ובחלקן על שכר מלא. במרבית המדינות, עצמאים מוחרגים מהסדר זה.⁶⁸

בישראל הסיוע שניתן להורים עובדים בסיסי ודל באופן ניכר בהשוואה לרוב המדינות שהוזכרו לעיל. על פי המתווה הממשלתי, מספר מסגרות חינוך מצומצמות נותרו פתוחות עבור ילדים לעובדים חיוניים. מדובר במסגרות לילדים בגילאי לידה עד 3, בכפוף להצהרתם כי הם עובדים חיוניים. לפי "צו בריאות העם" (נגיף הקורונה החדש), המסגרות נועדות אך ורק למקרים שבהם זוג ההורים עובדים חיוניים, הורה חיוני עצמאי, או הורה חיוני שבן/בת זוגו לא יכולים לטפל בילדים מפאת בידוד, מחלה או נכות. עם זאת, חרף בקשות חוזרות ונשנות, ממשלת ישראל אינה מממנת את פעילות המסגרות הללו. מלבד זאת, לא הוקצו משאבים מיוחדים, כמו ביתר המדינות שנסקרו, להתמודדות עם סוגיית הורים עובדים בימי הקורונה.

⁶⁸ Ibid, 58-59.

ח. הגנה על עובדים מפני פיטורים

מספר מדינות ב-OECD החליטו על מספר צעדים שימנעו פיטורים. לאחר ההכרזה על סגר, איטליה לדוגמה אסרה על פיטורים, של יחידים או של קבוצות, מסיבות כלכליות. גם ביוון היה קיים איסור דומה, אך הוא חל רק על חברות שנהנו מתמיכות ממשלתיות בעקבות המשבר. בספרד, כל צעד פיטורים הקשור במשבר הקורונה דינו להיות מוכרז כבטל או כלא הוגן, והמעסיק יידרש לשלם לעובד עבור 33 ימי עבודה על כל שנת ותק.⁶⁹ להבדיל, בישראל לא הוצגה מדיניות ממשלתית סדורה לטיפול בנושא.

הגבלה על פיטורי עובדים עם חוזה קבוע יכולה לתרום לריסון של התנהגות נצלנית מצד מעסיקים, שעשויים להשתמש במשבר כתירוץ להפר הסכמי העסקה לצורך פיטורי עובדים מסוימים. אולם, הגבלה שכזו עשויה להביא גם ליותר פשיטות רגל, אם יתגלה כי התכניות האחרות לשימור משרות לא הועילו לעסק. כמו כן, כפי שנטען גם ביחס לתכניות STW, הגבלה על פיטורי עובדים מסיבות כלכליות עשויה לעכב שינויים מבניים נדרשים בשוק העבודה ולהאט את קצב ההתאוששות. עובדים עשויים להישאר "כלואים" במשרות בלתי נחוצות במקום לעבור למשרות אחרות עם אופק תעסוקתי מבטיח יותר. במיוחד החשש הוא שתפגע הניידות של עובדים מסקטורים שהתאוששותם עשויה להתעכב עוד זמן מה (כמו תעופה, תיירות ובידור) לאלה שעשויים לצמוח במהירות רבה (שירותי בריאות, שירותים מקוונים, שירותי משלוחים).⁷⁰

כמו כן, הגבלה של פיטורים מסיבות כלכליות אינה מונעת פיטורים מסיבות אישיות, כגון עובדים שנעדרו מעבודתם בשל מחלת בני משפחה, עובדים שלא היו יכולים להגיע למשרד או לעבוד מביתם, או עובדים שנאלצים לטפל בילדיהם בהיעדר מסגרות חינוך. לפיכך מספר מדינות אסרו גם על פיטורים מסיבות אישיות. באיטליה למשל, נאסר לפטר הורים לילד עם צרכים מיוחדים אם היעדרותם מהעבודה נועדה לצורך טיפול בו. כמו כן, הורים לילדים בני 12-16 רשאים להיעדר מעבודתם כל זמן שמוסדות החינוך סגורים. בסלובקיה, עובדים שנאלצים לטפל בבן משפחה חולה או הורים לילדים קטנים יכולים להיעדר מעבודתם מבלי שניתן יהיה לפטרם בשל כך.⁷¹

ט. תמיכה בייצור ובשירותים חיוניים

גם בשעה של הגבלות תנועה וסגרים, ענפים מסוימים כמו בריאות, חקלאות ומזון היו חייבים להמשיך ולפעול כרגיל. היעדרותם של עובדים חולים, אלו בבידוד או אלו שנאלצים לטפל בילדיהם מהבית – הקשתה על פעילות שגרתית בענפים אלו. מדינות שונות ב-OECD קידמו מספר צעדים על מנת לקדם ניידות של עובדים בתחומים נחוצים אלה:

(1) תמריצים לעבוד גם בזמן אבטלה או במהלך STW במקום עבודה אחר. במרבית מדינות ה-OECD נאסר על עובדים המקבלים דמי אבטלה או משתתפים בתוכנית STW במקום עבודתם להשלים הכנסה ממקור אחר. אולם, בשעה שבה ענפים מסוימים מתבקשים להמשיך ולפעול

⁶⁹ OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 64.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

כרגיל, ולעיתים אף בתפוקה גבוהה יותר, איסור שכזה עלול להפריע לפעילות תקינה של המשק. ביוון, איטליה וספרד, לדוגמה, שינו את החוק כך שמותר למקבלי דמי אבטלה להשלים הכנסה בעבודת חקלאות; גרמניה התירה לעובדים ב-STW לעבוד במשרה חלקית נוספת כל עוד סך הכנסתם לא חוצה את הכנסתם המקורית טרם המשבר; ובבלגיה ואיטליה התירו לעובדים ב-STW להשלים הכנסה בעבודת חקלאות.

(2) "השאלת" עובדים. בצרפת, שתי חברות ועובד רשאים להסכים ביניהם על השאלת העובד לאחת מהן, מבלי שייפגעו זכויותיו ושכרו במקום העבודה המקורי.

(3) שינוי תקנות שעות העבודה. בצרפת, הוחרגו שירותים חיוניים ממגבלת המקסימום על שעות העבודה האפשריות ועבודה בסופי שבוע. בחודשים אפריל-מאי 2020 עובדים בשירותים חיוניים היו רשאים לעבוד 12 שעות ביום (במקום 10) ו-60 שעות בשבוע (במקום 48).

(4) הרחבת האפשרות לשימוש בחוזים זמניים בשירותים חיוניים. בבלגיה הועלה המספר המקסימלי המותר של חוזי עבודה זמניים עם עובדים בשירותים חיוניים.⁷²

בישראל פרסם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הוראת שעה לחודש אוקטובר המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות. לפי להוראת השעה, אורך שבוע העבודה כולל שעות נוספות לא יעלה על 67 שעות (כלומר, 25 שעות נוספות בשבוע), ותתאפשר העסקת עובדים עד 14 שעות עבודה ביום, כולל שעות נוספות ולא יותר מ-8 פעמים בחודש. מכסת השעות הנוספות החודשיות לא תעלה על 90 שעות.⁷³

⁷² Ibid, 65-66.

⁷³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "נחתמה הוראת שעה המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות", אוקטובר 2020, https://www.gov.il/he/departments/news/extra-hours-update-4-10-2020?utm_source=go.gov.il&utm_medium=referral, גישה: 8 בנובמבר 2020.

חלק 2: סיוע לעסקים

תפקידו של הסיוע הממשלתי בשעת משבר, כמו זה הנוכחי, הוא להקל עד כמה שאפשר בעת הקשה ולאפשר התאוששות מהירה יותר עם חלוף המשבר. לשם כך ממשלות מגדילות את הגירעון ונוטלות הלוואות עבור מענקים והלוואות לעסקים ולמשקי בית. בלוח 4 מוצג היקף הסיוע הממשלתי שהעניקה מדינת ישראל, בתכניות לטווח קצר ובמיוחד באלו לטווח הארוך. כפי שניתן ללמוד מהנתונים, הסיוע הניתן בישראל (כאחוז מהתוצר) הינו נמוך בהרבה מזה הניתן ברוב הכלכלות מתקדמות אחרות (למעט הולנד).

לוח 4: היקף הסיוע הממשלתי כאחוז מהתוצר

מדינה	סך הסיוע הממשלתי (%) (מהתוצר ב-2019)	סיוע מיידי (% מהתוצר ב-2019)	סיוע לטווח ארוך (% מהתוצר ב-2019)
ישראל	6.7	3.3	3.4
גרמניה	23.9	4.0	19.9
בריטניה	17.9	1.4	16.5
דנמרק	12.2	2.1	10.1
ארצות הברית	12.2	5.5	6.7
הולנד	5.2	1.6	3.6

מקור: Eckstein, Bental and Sumkin (2020)

צעדי סיוע שננקטו:

דחיית תשלומי מסים. כבר בגל הראשון של הקורונה, במטרה להקל על התזרים של בתי העסק, אפשרו מדינות שונות לבעלי עסקים לדחות את תשלומי המיסים (מס הכנסה, מס ערך מוסף, הפרשות לביטוח לאומי ועוד). **אוסטרליה** העניקה דחייה של עד 6 חודשים; **קנדה** העניקה דחייה של 5 חודשים; **דנמרק** העניקה לעסקים דחייה של 4 חודשים בהפרשות הקשורות בעובדים, בנוסף לדחייה של עד 12 חודשים בתשלומי המע"מ. כמו כן, הוענקה דחייה של 2-5 חודשים בתשלומי המיסים של עצמאים; **בצרפת**, עסקים רשאים לבקש דחייה של תשלומי מיסים ישירים והפרשות לביטוח לאומי מבלי שיצטרכו לעמוד בתנאי זכאות כלשהם.⁷⁴

גם **בישראל** הוענקה דחייה בתשלומי המיסים אך לתקופה של חודש עד חודשיים בלבד (תלוי במס). דחייה זו כללה דחייה קצרה של תשלומי המע"מ לעסקים קטנים, דחייה קצרה בתשלומים לביטוח לאומי, אך לא כללה דחייה בתשלומי מס הכנסה.⁷⁵

אסדרת שוק השכירות. במציאות שבה עסקים רבים מפסיקים את פעילותם השוטפת, גם העברת תשלומי השכירות הופכת לנטל כבד עבור בעלי עסקים. לאור המצב, מספר מדינות אימצו תקנות חדשות על מנת לאסדר את שוק השכירות בתקופת המשבר. **גרמניה ואוסטריה**, לדוגמה, אימצו תקנות השומרות על תקפות החוזים בין הצדדים, מחד, ומאפשרות דחייה מסוימת בתשלומי

⁷⁴ OECD, "Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers", Paris 2020, 67.

⁷⁵ Eckstein et al.(2020), 42.

השכירות, מאידך. במקביל, מדינות גם מעניקות הלוואות לבעלי עסקים על מנת להקל בתשלומים הקבועים של בית העסק, מלבד השכירות. ממשלת ישראל החליטה לבחון את הנושא ולשם כך הקימה צוות בין-משרדי שהגיש את המלצותיו בחודש יוני 2020. הצוות המליץ לחוקק הסדרים פרטניים לחוזים בתחום המופעים, אולמות האירועים וגני ילדים פרטיים, אך לא להתערב בחקיקה בשווקים מורכבים כדוגמת שוק השכירות העסקית. ככלל, המליץ הצוות כי הצדדים לחוזה יקיימו משא ומתן מחודש במקרה של קושי, יתאימו את החוזה לנסיבות החדשות, יהיו אותו, או יסיימו בהסכמה.⁷⁶ מלבד המלצות הוועדה, הוחלט בישראל, בדומה למדינות אחרות, לסייע לבעלי עסקים בתשלום של הוצאות קבועות, כתלות במידת הפגיעה בהכנסות בית העסק והמשך העסקת העובדים, וכן להפחית בגובה המיסים העירוניים.⁷⁷

מתן הלוואות בערבות מדינה. הלוואות לעסקים בערבות מדינה מעודדות בנקים לספק אשראי לעסקים המצויים בקשיים, וכך מסייעות למניעת סגירת עסקים ופיטורי עובדים. העמדת קרנות הלוואה בערבות המדינה לסקטור העסקי מאפשרת לבנקים להגדיל את היצע האשראי לעסקים מבלי להיקלע לסיכונים חריפים. ברוב המדינות ההלוואות השונות הותאמו לגודל החברה ויעדו בעיקר לעסקים קטנים ובינוניים. שיעורי הערבויות משתנים ונעים מ-15% ועד 100%.⁷⁸ לדוגמה בארצות הברית, הסוכנות לעסקים קטנים (SBA) מפעילה תוכנית הלוואות בערבות המדינה המיועדת לעסקים המעסיקים עד 500 מועסקים ולעצמאים. שיעור הערבות הוא 100% וההלוואות עשויות להפוך למענקים; בצרפת, שיעור הערבות של המדינה נע בין 70% ל-90%; בשוויץ שיעור הערבות נע בין 100% להלוואות של עד חצי מיליון פרנק שוויצרי ל-85% להלוואות מעל חצי מיליון.⁷⁹

במרץ 2020 הציגה ממשלת ישראל תוכנית כלכלית לסיוע במשבר נגיף הקורונה בהיקף של כ-80 מיליארד שקלים, מתוכם 8 מיליארד הוקצו לטובת קרנות סיוע לעסקים קטנים ובינוניים. בחודש מאי הורחב היקף הלוואות ל-14 מיליארד, ובחודש ספטמבר ל-40 מיליארד.⁸⁰ בישראל שיעור ערבות המדינה עומד על 15% בלבד – השיעור הנמוך מבין מדינות ה-OECD. מלבד תוכנית זו, פתחה ממשלת ישראל בחודש אוגוסט מסלול ייעודי לעסקים בסיכון מוגבר במסגרת הקרן לעסקים קטנים ובינוניים. ערבות המדינה במסלול זה היא בשיעור של עד 60% מהיקף הלוואות. ככלל, ניתן לומר כי בהשוואה לתכניות של מדינות אחרות, תכניות הלוואות לעסקים הקטנים והבינוניים של ממשלת ישראל מציבות קשיים לא מבוטלים עבור בעלי העסקים: שיעור ערבות אישית גבוה והימנעות ממעורבות ביחסים שבין הבנק המלווה ובין הלווה.⁸¹ תרשים 6 מציג את שיעור ערבות המדינה מתוך סך הלוואות.

⁷⁶ מדינת ישראל – משרד המשפטים, 'המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעת הקורונה על חוזים: הקורונה היא אירוע לא צפוי אך אינה פוטרת אוטומטית מקיום חוזים', <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/corona-contracts-report>, גישה: 28 באוקטובר, 2020.

⁷⁷ Eckstein et al., "What can be learned from the economic policies of other countries in response to the Coronavirus epidemic? Lessons from the first wave", *The Israel Economic Review* 18(1) (2020), 42.

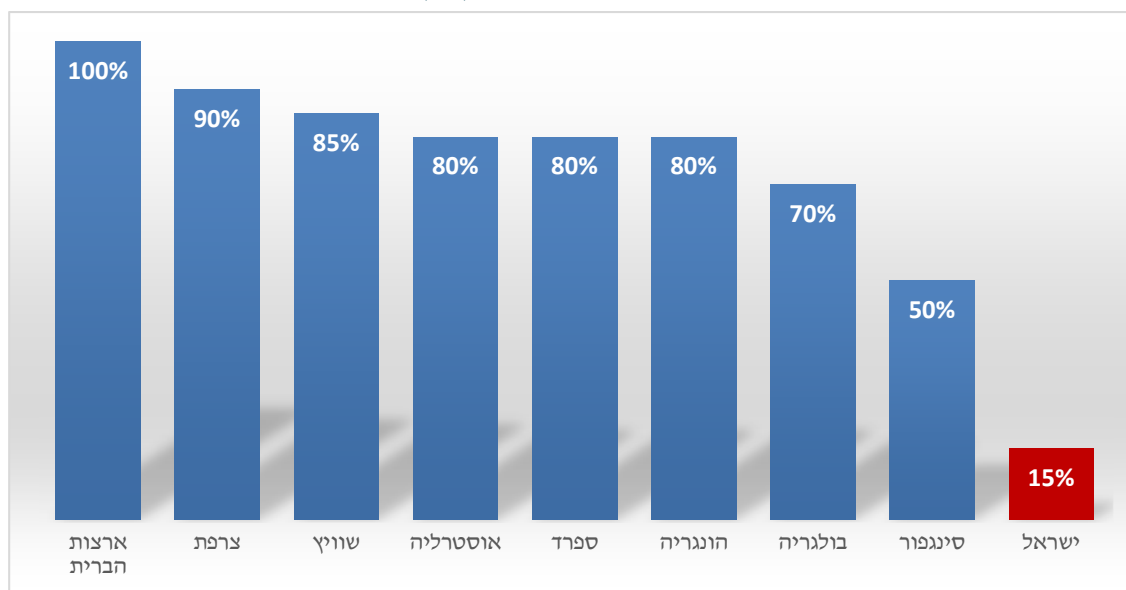
⁷⁸ OECD, https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/data/CoronavirusUpdate_AllCountries_Public.xlsx, accessed: October 25, 2020.

⁷⁹ CRS, "Small Business Administration 7(a) Loan Guaranty Program", <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41146>, accessed: October 28, 2020.

⁸⁰ משרד האוצר, "מענה כלכלי לתקופת הסגר: ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את רשת הביטחון הכלכלית", ספטמבר 2020, https://www.gov.il/he/departments/news/press_17092020_c, גישה: 5 בנובמבר 2020.

⁸¹ Eckstein et al., 2020, p. 42.

תרשים 6: שיעור ערבות המדינה מתוך סך ההלוואות



מקור: נתוני OECD

סיכום

התקופה שלאחר סיום הגל הראשון של מגפת הקורונה התאפיינה בפתיחה מהירה של עסקים ועובדים רבים הוחזרו מחל"ת לעבודה בפרק זמן קצר. אך תוך חודשים ספורים קצב התפשטות המגפה הואץ מחדש והממשלה הכריזה על סגר שני. בזמן כתיבת שורות אלה, המדינה נמצאת בשלבים הראשונים של פתיחת המשק מחדש, אך האי-ודאות לגבי הצפוי גבוהה מתמיד. על פי הערכות המומחים, האתגר הבריאותי שמציבה המגפה צפוי ללוות את המשק עוד חודשים ארוכים, וההשלכות על שוק העבודה צפויות להיות קשות בהתאם.

סקירה זו הציגה את הצעדים בהם נקטו ממשלות במדינות שונות מאז פרוץ המגפה בכדי למזער את נזקי המשבר. כפי שמעידה הסקירה, טרם ניתן לסווג את כלל צעדי המדיניות לכדי מודלים סדורים וקוהרנטיים; מדובר בחבילות של צעדי תגובה שקידמו הממשלות אל מול קשיים וצרכים מידיים שנוצרו בעקבות הסגרים והטלת המגבלות על הפעילות העסקית. באופן השוואתי, הסקירה הצביעה על כך שישראל, בשונה מהרוב המכריע של מדינות עם כלכלות מפותחות, הגיעה למשבר כשאין באמתחתה תכנית עידוד עבודה קצרת טווח (לא STW ולא העסקה מסובסדת) וגם לא פיתחה תכנית שכזו בעקבות פרוץ המשבר. כתוצאה מכך, שיעור העובדים בחל"ת מלא גבוה מאד, ואת ההשלכות על חזרת שוק העבודה לתעסוקה יתבררו בחודשים ובשנים הקרובות. מבחינה פיסקאלית, הצעדים בהם נקטה ממשלת ישראל היו ברובם בהיקפים צנועים בהשוואה לאלו שנקטו ברוב הכלכלות המתקדמות (במדידה של ההשקעה כאחוז מהתוצר, כפי שהוצג בחלק 2 של הסקירה לעיל). כמו כן, מדובר במדיניות שמשתנה באופן תדיר, ולכן זכתה לביקורת על היותה מקור לאי ודאות, בעיקר

מצד המעסיקים. כפי שקבע דו"ח ה-OECD, קיים צפי להחמרה במצבם של העסקים הקטנים והבינוניים בישראל בטווח הזמן הבינוני. הסיוע המוגבל בשילוב עם תנאי זכאות מעורפלים וסרבול בירוקרטי מוסיפים על חוסר הוודאות ומקשים על יכולת ההתאוששות של המגזר העסקי בישראל בתקופה שלאחר המשבר.

בפרק הסיכום נדון בהמלצות לצעדי מדיניות שעשויים לחזק את מצבו של שוק העבודה ולשפר את הסיכויים להתאוששות מהירה של המשק ולחזרה של התעסוקה לרמות דומות לאלו שהכרנו טרום המשבר.

מקורות

אבירם-ניצן, דפנה, "שדרוג ההון האנושי עובר בהכשרות מקצועיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/policy-recommendations/32411>, גישה: 12 בנובמבר 2020

מדינת ישראל – משרד האוצר, "רשת ביטחון לעסקים קטנים", <https://govextra.gov.il/mof-corona/small-business>, גישה: 28 באוקטובר, 2020

מדינת ישראל – משרד האוצר, "רשת ביטחון לשכירים", <https://govextra.gov.il/mof-corona/employees>, גישה: 28 באוקטובר, 2020

מדינת ישראל – משרד המשפטים, "המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעת הקורונה על חוזים: הקורונה היא אירוע לא צפוי אך אינה פוטרת אוטומטית מקיום חוזים", <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/corona-contracts-report>, גישה: 28 באוקטובר, 2020

ממשלת ישראל, "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה", <https://www.gov.il/he/service/grant-corona-self-employed-and-employees-control-few-companies>, גישה: 28 באוקטובר 2020

משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, "מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020", ירושלים 2020, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-16202020/he/weekly_economic_review_periodic-review-16202020.pdf, גישה: 5 בנובמבר 2020.

משרד האוצר – אגף תקציבים, "השוואה בינ"ל – מצב התעסוקה בעקבות משבר הקורונה", ירושלים 2020

משרד האוצר, "מענה כלכלי לתקופת הסגר: ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את רשת הביטחון הכלכלית", ספטמבר 2020, https://www.gov.il/he/departments/news/press_17092020_c, גישה: 5 בנובמבר 2020

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "נחתמה הוראת שעה המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות", אוקטובר 2020,
<https://www.gov.il/he/departments/news/extra-hours-update-4-10-2020>?utm_source=go.gov.il&utm_medium=referral
8 בנובמבר 2020, גישה : 8 בנובמבר 2020

Allianz Research, "The Risk of 9 Million Zombie Jobs in Europe", Germany 2020

Australian Department of Education, Skills and Employment, "JobTrainer package announced", <https://www.dese.gov.au/news/jobtrainer-package-announced>, accessed: October 28, 2020

Australian Department of Education, Skills and Employment, "Support for small businesses to retain apprentices and trainees",
<https://www.employment.gov.au/newsroom/support-small-businesses-retain-apprentices-and-trainees>, accessed: October 28, 2020

CRS, "Small Business Administration 7(a) Loan Guaranty Program",
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41146>, , accessed: October 28, 2020

Eckstein et al., "What can be learned from the economic policies of other countries in response to the Coronavirus epidemic? Lessons from the first wave", *The Israel Economic Review* 18(1) (2020), 33-46

IZA, Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic, Germany 2020

OECD, "Flattening the unemployment curve? Policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery", OECD Publishing, Paris 2020

OECD, https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/data/CoronavirusUpdate_AllCountries_Public.xlsx, accessed: October 25, 2020

OECD, "OECD Economic Surveys: Israel", Paris 2020

OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020

OECD, "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", Paris 2020

OECD, "Skill measures to mobilize the workforce during the COVID-19 crisis", OECD Publishing, Paris 2020

OECD, "Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers", Paris 2020

Rijksoverheid, "NOW: Inspanningsverplichting – NL leert door",
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/now/now-nl-leert-door>, accessed: October 28, 2020

פרק ד: המלצות מדיניות

קרנית פלוג, דפנה אבירס-ניצן, יותם מרגלית

כלי מדיניות שנקטו בישראל בתקופת הקורונה

התוכנית הכלכלית הנדרשת

טוחי הזמן

התוכנית הכלכלית של הממשלה צריכה להתייחס לשלושה טוחי זמן: הטוח המיידי – בו יש לתת מענה לאתגרי המשבר (הוצאות בריאות וטיפול לוגיסטי במשבר) ורשת ביטחון לנפגעי המשבר (כולל חבילת הסיוע הממשלתית שנקבעו על ידי הממשלה); בטוח המיידי והקצר – יש לתמוך באוכלוסיות שנפגעו, תוך נקיטת צעדים שיתמכו בהרחבת הפעילות הכלכלית וצמצום האבטלה (בין היתר בכלים לעידוד החזרת עובדים לתעסוקה והכשרה והסבה מקצועית). זאת, תוך התאמת המשק לשינוי המקומי והעולמי כתוצאה מהתבונות הראשונית שנלמדו בחודשים האחרונים. (הדגש עובר מרשת ביטחון להגדלת ביקושים); בטוח הבינוני הדגש במדיניות יעבור להשקעה בהון פיזי, תוך ביצוע צעדים להגברת הפריון (התמודדות עם חסמי הצמיחה העיקריים של המשק ומניעת "עשור אבוד"). לצורך כך יש להוציא לפועל כבר עכשיו את הרפורמות המתאימות שנדרשות כדי לסייע למשק להתאושש מהר יותר.

התוכנית הפיסקלית צריכה לתמוך הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע, וצריכה לכלול: רשתות בטחון לאוכלוסיות שונות שנפגעו מהמשבר; סיוע לעסקים (בעלי אופק) לעמוד בהתחייבויות קבועות ובשימור עובדים כדי לתמוך בהשרדותם. בנוסף, על רקע האצת קצב השינוי במיומנויות הנדרשות בשוק העבודה במהלך המשבר, יש לפעול לשרוג מיומנויות באמצעות הכשרה והסבה מקצועית כדי לסייע למובטלים בהשתלבות מחדש בשוק העבודה. יש להקצות תקציב מיוחד לשירותים הציבוריים הנדרשים כדי לתת מענה בתקופת המשבר ובראשם מערכת הבריאות וכן מערכות הרווחה והסעד. כמו כן יש לפעול להתאמת הפעילות של משרדים לשגרת הקורונה (למשל במשרד החינוך).

לצד פעילויות אלו יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לתמיכה בביקושים ובהתאוששות הצמיחה המקומית, זאת בעיקר באמצעות שילוב של השקעה ממשלתית בתשתיות, השקעה משולבת ציבורית + המגזר העסקי (כגון B.O.T) וכן תמרוץ ועידוד השקעות פרטיות (במכונות, בציוד, בהתייעלות אנרגטית ועוד).

מטרות התוכנית

בטוח הקצר – הבטחת רשת ביטחון סוציאלית רחבה לצד עידוד חזרה מהירה לתעסוקה כדי לשמר את הקשר בין העובדים למעסיקים (ניסיון, ידע, שימור כושר הייצור) ותמיכה בשרידות העסקים. צעדים אלה יסיעו בשימור כושר הייצור של המשק, ויתמכו בהתאוששות שוק העבודה לכשיוסרו המגבלות על הפעילות הכלכלית והביקושים יחלו להתאושש.

בטווח הבינוני והארוך – עידוד הצמיחה ושיפור כושר התחרות המשקי, אשר יתרום לביקוש בר קיימא לעובדים ובשכר גבוה.

רכיבי התוכנית הכלכלית הנדרשת

(חלק מהצעדים המפורטים כבר הוכרזו/ננקטו באופן מלא או חלקי)

ככלל המרכיבים העיקריים של התוכנית הכלכלית צריכים לכלול:

- רשתות ביטחון לנפגעי המשבר (משקי בית ועסקים);
- תמיכה בצמיחה ובהתאוששות באמצעות השקעות בתשתית ובהכשרות מקצועיות;
- עידוד שימור עובדים ועידוד תעסוקה, לרבות באוכלוסיות בעלות שיעורי תעסוקה נמוכים;
- סיוע לשרידות עסקים באמצעות שיפוי בגין הוצאות ואשראי בערבות מדינה;
- עידוד עסקים להשקיע בתשתית לעבודה מרחוק (למשל בדיגיטציה) והסרת חסמים לעבודה מהבית;
- יצירת כלים להרחבת הביקושים וההשקעות במשק: מתן ערבויות לעסקים, הגברת וודאות וייזום פרויקטים לתשתית לטווח ארוך.

צעדים אלה נדרשים לצד הימנעות מהוצאות שאינן ממוקדות, כמו המענק לכל אזרח שהוכרז בחודש יולי בעלות של 6.7 מיליארד ש"ח שהיווה צעד בזבזני אשר אינו יעיל ואינו צודק.

להלן נפרט על הרכיבים שבתוכנית, וגם על אלו שעדיין חסרים, או שהוכרזו אבל יישומם מתקדם בעצלתיים:

1. **אנו תומכים בהארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה לשכירים ולעצמאים כך שתמשך כל עוד המשק נמצא בשיעור אבטלה של 10% ומעלה⁸².** (כפי שהוחלט בחודש יולי 2020). החשיבות של רשת הביטחון הומחשה היטב כאשר הוטל הסגר השני, ושעור האבטלה שוב נסק, ומספר הנרשמים בשירות התעסוקה שב והתקרב למיליון איש. יחד עם זאת, יש לפעול לצמצום התמריץ השלילי לתעסוקה הגלום בזכאות מתמשכת לדמי אבטלה כפי שיפורט להלן.

- שמירת הזכאות לדמי אבטלה לשכירים;
- שמירת הזכאות לדמי אבטלה לשכירים מעל גיל פרישה;
- המשך המענקים לעצמאים עד יוני 2021 (שהם מעין המקביל של דמי האבטלה לשכירים) – כפי שהוחלט ביולי 2020.⁸³ אולם מענק זה עודכן והוא מותנה בירידה של לפחות 25% במחזור; ביטול הקיזוז של הבטחת הכנסה מדמי האבטלה.

⁸² כאשר שעור האבטלה ירד ל-10% דמי האבטלה יופחתו ב-10%, וכשירד ל-7.5%, הארכת תקופת הזכאות תתבטל.
⁸³ בהחלטה על רשת הביטחון מחודש יולי נקבע שמענק סיוע סוציאלי לעצמאים ובעלי עסקים – עצמאים ובעלי עסקים בעלי הכנסה שנתית חייבת של עד 640 אלף שקל בשנה יינתן רק לאלו שחוו ירידה במחזור של לפחות 40%. הם יקבלו אחת לחודשיים עד לחודש יוני 2021 מענק בגובה 70% מההכנסה החייבת ועד ל-15,000 שקל.

צעדים אלו יסייעו לצמצם את הפגיעה באוכלוסיות שנכנסו לאבטלה ממושכת בעל כורחן, ויקטיף את רמת אי-הוודאות, בתקופה בה לא ברור מתי יסתיים המשבר הכלכלי הגורר אבטלה שאינה בשליטת המעסיק, העובד או העצמאי. בכך, הם ימנעו קריסה כלכלית של משקי בית ועצמאים, וירסנו במקצת את צמצום ההוצאה לצריכה פרטית ויתמכו בפעילות הכלכלית.

מדיווחים מהשטח אנו למדים כי לזכאות לדמי אבטלה לתקופה ממושכת יש גם השפעה שלילית על התעסוקה בשל התמריץ השלילי לחזור לעבוד המגולם בה. אולם, כל עוד שיעור האבטלה גבוה מאוד ומספר המובטלים עולה על חצי מיליון, בעוד מספר המשרות הפנויות עומד על כ-54,000 (הנתונים נכונים לחודש ספטמבר), עיקר הבעיה היא העדר ביקוש לכל מאות אלפי מובטלי הקורונה, וחוסר הנכונות של עובדים לקחת משרות בשכר נמוך היא בעייה מסדר שני.

בבעיית התמריץ השלילי אנו ממליצים לטפל בשתי דרכים:

האחת, הפניית מעסיקים המחפשים עובדים לשירות התעסוקה לצורך הפניית מובטלים, אשר אם ימנעו מלקחת עבודה, זכאותם תפגע. לשם כך, יש לחזק את הקשר בין שירות התעסוקה והמעסיקים, והקפדה על העברת דיווח על כל עובד שמסרב לקבל הצעת עבודה מסיבה זו. יש להגביל את הזאות לדמי האבטלה לעובדים שבאופן עקבי יסרבו להצעות העבודה.

והשנייה: הפעלת חל"ת גמיש אשר ייתן השלמה של החלק היחסי של דמי האבטלה לעובדים שהשכר המוצע כעת להם נמוך משמעותית מזה שקיבלו ערב המשבר.

2. שיפוי עסקים בגין הוצאות קבועות בהתאם להיקף הפגיעה בפעילות: ביולי 2020 הוחלט על שיפוי לעסקים בגין הוצאות קבועות, אולם השיפוי יינתן רק למי שפדיונו נפגע ביותר מ-25% בחודשים מרץ-יוני 2020. יש מקום להאריך את תוקף הזכאות לקבלת השיפוי עד למועד מאוחר יותר אשר יקבע בהתאם למצב הבריאותי במדינה (למשל, הפצת החיסונים) ולחזרת המשק לפעילות תקינה.

3. תמיכה בשימור עובדים: רק באמצע הסגר השני הוכרזו מענקים לשימור עובדים לחודשים ספטמבר-אוקטובר בלבד. נכון להרחיב ולהאריך את השימוש בכלי זה שיכול לסייע למעסיקים לשמר עובדים שהוכשרו ורכשו מיומנויות וניסיון, אך שאין להם בתקופה הנוכחית יכולת להציע להם תעסוקה בהיקף מלא. כדי להגביר את היכולת של מעסיקים לשמר עובדים בעת שפעילותם נתונה למגבלות בשל המשבר או חווים ירידה חדה, אך זמנית, בביקוש, יש להרחיב ולהאריך את התמיכה בשימור עובדים בדומה למנגנון הגרמני של סבסוד שכר בזמני משבר: מוצע להפעיל מסלול של העסקה גמישה בדומה למודל המופעל בגרמניה מאז משבר 2008, והופעל בשנית בהצלחה גם במשבר הקורונה בגרמניה ובמרבית מדינות אירופה. מנגנון זה מאפשר למעסיקים להמשיך ולשמר את עובדיהם, באמצעות סבסוד שכר למעסיקים שיצמצמו את היקף המשרה של עובדיהם בשל ירידת ביקושים. המודל הגרמני, שהוכיח את עצמו במשבר 2008, והורחב במשבר הנוכחי, מקנה למעסיקים גמישות להקטנת שיעורי המשרה ללא צורך בהוצאה לחלי"ת וללא פגיעה בשכר העובדים. בכך המנגנון מסייע לשמירה על הפעילות המשקית, להקטנת שיעור הפיטורין, לצמצום היקפי הפגיעה בתוצר, ולשיפור יכולת ההתאוששות ביום שאחרי המשבר.

4. יש למסד ערוץ של חליית גמיש המאפשר תעסוקה חלקית בשכר נמוך עם השלמה של דמי אבטלה חלקיים.

5. שדרוג מיומנויות בסיס- על משרד העבודה להציע למובטלי הקורונה (שכירים שפוטר או הוצא לחל"ת) מגוון הכשרות של מיומנויות בסיס, בדגש על אוריינות דיגיטלית וכישורי שפה (אנגלית, ועברית לאוכלוסייה הערבית) ולהתנות חלק מהתמיכה הממשלתית במובטלים בשדרוג מיומנויות מצד העובדים. לשדרוג מיומנויות הבסיס תפקיד מכריע בהגדלת הסיכוי לחזרה למעגל התעסוקה עם פרוץ גבוה יחסית.

6. שדרוג כישורי העצמאים בישראל – על משרד העבודה בשיתוף עם משרד הכלכלה (הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים) להציע לאוכלוסיית העצמאים מגוון הכשרות והסבות מקצועיות, שיכללו רכישת מקצוע חדש ו/או שדרוג של מיומנויות הבסיס. בענפים/תחומים מסוימים (בעיקר תחומים שצפויים להשתנות משמעותית או להעלם ביום שאחרי המשבר) יש מקום לשקול התניית חלק מהתמיכה הממשלתית בהשתתפות בקורס/הסבה מקצועית. השתתפות העצמאים בקורסים לשיפור מיומנויות הבסיס (דיגיטציה/שפה וכו') או בהסבות מקצועיות צפויה להגדיל את סיכויי ההישרדות של העסק הקטן או את סיכויי העצמאי (הפרט עצמו) להתאים את עצמו לדרישות השוק המשתנות על רקע הקורונה.

7. התנעה מיידית של מערכי ההכשרה המקצועית בשיתוף עם מעסיקים כדי שההכשרות יהיו מותאמות לצרכי השוק המשתנים, יש לגבש את תחומי ההכשרה ותוכניות הלימוד בשיתוף עם המעסיקים, זאת לצד ובמקביל לאותן הכשרות כלליות לשדרוג מיומנויות יסוד. ההכשרות צריכות לכלול לתחומים חדשים שצפויים לצמוח לפי הערכות המעסיקים, לרבות אנרגיה מתחדשת, אותם הממשלה מקדמת במסגרת תוכניות ממשלתיות ומחויבויות בינלאומיות, ואשר צפויים ליהנות מביקושים ערים בארץ ובעולם (אנרגיה סולרית, תעשיית המחזור, industry 4.0, כלכלה מעגלית ועוד).

מערך ההכשרות הקיים בישראל מתמודד עם חסמים וכשלים מהותיים בתפקודו. להלן סט המלצות יישומיות שנועדו לסייע בהסרת חסמים אלו ולהפוך את ההכשרות המקצועיות ליעילות ורלוונטיות יותר:⁸⁴

- מערך מסודר של מעקב ואיסוף נתונים אמינים בזמן אמת אודות המקצועות הנחוצים, במטרה לצמצם את מידת חוסר הלימה בין צרכי המעסיקים בשוק העבודה לתמהיל ההכשרות ותוכניות הלימוד וסט המיומנויות הנרכשות בהן.

- יצירת מנגנונים מוסדרים להגברת מעורבות המעסיקים – בגיבוש תוכני הלימוד ובעדכון רצוף שלהם וכן בשיקוף הצרכים בענפים השונים, בתהליכי ההכשרה דרך מודלים של חניכות, בדומה לפרקטיקה הרווחת ברבות מהמדינות המפותחות. הדבר יתרום לשיפור ההזדמנויות עבור אוכלוסיות חלשות להשתלב במשרות טובות ובתפקידים שללא ההתמחות לא היו נחשים אליהן.

⁸⁴ תוכנית ברוח העקרונות המפורטים להלן הוכרזה על ידי השר איציק שמולי ב-5.8.2020. עתה נותר לעקוב אחר מימושה.

• בהקשר זה נציין כי לאחרונה התקבלה החלטה מבורכת להקים "מינהלת מעסיקים" בדיוק לטובת מטרה זו, אולם מאבקי הכוח בין משרד האוצר למשרד העבודה מונעים את תחילת פעילותה. זאת בעוד מאות אלפי מובטלים יושבים בבתייהם והיו יכולים לעבור הכשרה או הסבה מקצועית

• סבסוד תשתיות הכשרה רלוונטיות במגזר העסקי – מרכזי הכשרה, ציוד, תקצוב מורים מקצועיים ועוד

• הקמת מערך מקוון להכשרה מקצועית, בשילוב עם מפגשים פרונטאליים בכיתות ייעודיות, ברמה הקהילתית. בשלב ההתנעה (ובתקופת המשבר) מומלץ להפעיל זאת במימון ציבורי, ועם החזרה לשגרה אפשר לממן מערך זה באמצעות קרנות מעסיקים ענפיות וסבסוד חלקי של המדינה.

• תימרוץ כספי לביצוע הכשרות מקצועיות – ביטול הקיזוז של דמי האבטלה (הקנס בשיעור של 30% מדמי האבטלה) בעת השתתפות בהכשרה והפעלת מסלול של הכשרות מקצועיות המעניק דמי קיום, למי שאינו זכאי לדמי אבטלה בתקופת ההכשרה (ההחלטה התקבלה בחודש יולי 2020)

• שילוב של "המודל הגרמני" ו/או החל"ת הגמיש להעסקה חלקית עם הכשרה מקצועית אצל המעסיק ביתר הימים, זאת בהתאם לתחומי ההכשרה הנדרשים למעסיקים – הכוונה לאפשר שילוב של העסקה חלקית (למשל למשך 3 ימי עבודה בשבוע), לצד הכשרה מקצועית ביתרת הימים (ביומיים הנותרים), כאשר עבור הימים בהם העובד עובר הכשרה הממשלה תשלם לו בהתאם לזכאותו לדמי אבטלה. הדבר יכול למנוע מצד אחד גל נוסף של פיטורים וחל"ת, הודות להקטנת עלות העסקת העובדים, ובמקביל יעודד שדרוג של ההון האנושי והתאמתו לצרכי שוק העבודה.

בהקשר זה נציין כי משרד העבודה פרסם בחודש אוגוסט תכנית מקיפה לייעול מערך ההכשרות המקצועיות, אשר כולל בתוכו לפחות חלק מהמלצותינו המפורטות לעיל ואף הוקצו לכך התקציבים הנדרשים (בהיקף של כ-700 מלש"ח).

ראוי היה שמינהלת המעסיקים תותנע באופן מיידי, ושפעילות ההכשרות תצא לפועל במתכונת שהוצעה על ידי משרד העבודה כל עוד דמי האבטלה בתקופת החל"ת הינם בתוקף. כל עיכוב נוסף בהתנתע היוזמות שהניח על השולחן משרד העבודה משמעותה פגיעה באותם מאות אלפי מובטלים, שמפספסים את ההזדמנות להתאים את כישוריהם לשוק העבודה בעידן של "פוסט קורונה".

המחקר המלא וההמלצות המפורטות נמצאים כאן.

8. קידום גמישות בשוק העבודה וקידום עבודה מרחוק/מהבית:

• יש להמשיך ולעודד חברות באמצעות מענקים או סבסוד ההשקעות הנדרשות להטמיע טכנולוגיות לעבודה מרחוק בענפי השירותים, התעשייה, המסחר והעסקים הקטנים והבינוניים.

• הסדרת רגולציה התומכת בעבודה מהבית בתקופות משבר/מגפה, כחלק מההיערכות לגל שני ושלישי, ועידוד מעבר לעבודה לפחות יום בשבוע מהבית גם בימי שגרה.

מנתוני סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש יולי 2020 עולה שלמרות הזינוק החד בשיעור העובדים מהבית מאז פרץ משבר הקורונה, שיעורים נמוכים יחסית מבין תושבי הפריפריה, הערבים ובעלי ההכשלה הנמוכה נהנים מאופציה לעבוד מהבית. ממצא זה מתיישב עם הקשיים הפיזיים

הכרוכים בעבודה מהבית, עליהם מדווחים רוב המשיבים לסקר, בהם העדר ריהוט או ציוד משרדי מתאים, העדר פינת עבודה או חדר שקט, מחסור במחשב אישי, בעיות התחברות ועוד. נתונים אלו מצביעים על הצורך לספק לכל העובדים הזדמנות שווה ליהנות האופציה לעבוד מהבית. האחריות לכך מוטלת בחלקה על המעסיקים שצריכים לדאוג ולסייע לעובדים לקבל את התנאים הנדרשים לעבודה מהבית, אולם בראש ובראשונה מוטלת האחריות על הממשלה, הן כמעסיק הגדול ביותר שצריך להוביל גישה זו מתוך אחריות לשוויון ההזדמנויות בשוק העבודה והן כרגולטור, אשר נדרש להסדיר את כללים ברורים לעבודה מהבית ולהבטיח שהדבר פועל לא רק לטובת העובדים החזקים בשוק העבודה.

המעבר לעבודה מהבית גם בימי שגרה לפחות יום בשבוע, תוך הסדרת הרגולציה התומכת בכך, יתרום להעלאת פרוץ העבודה, להנגשת מקומות עבודה לאוכלוסיות חלשות (ערבים), הורים לילדים קטנים וכו') וכן יתרום להפחתת העומסים בכבישים ולהקטנת זיהום האוויר.

לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא עבודה מהבית בתקופת הקורונה, יולי 2020, לחץ כאן.

9. קידום ועידוד השקעות ירוקות (ממשלתיות ופרטיות) להאצת הצמיחה וליצירת מקומות עבודה חדשים תוך שיפור כושר תחרות – מתן מענקים והשתתפות בסיכון לקידום פרויקטים של כלכלה מעגלית, תעשייה ירוקה, בנייה ירוקה, ייצור מתקדם, אנרגיות מתחדשות בדגש על אנרגיה סולרית, עידוד הקטנת הנסיעה ברכב פרטי, קידום ערים ומבני ציבור ירוקים ומאופסי אנרגיה, ותמיכה ביעדי הממשלה ובצעדים הנדרשים להשגתם, במסגרת המאמץ הלאומי למעבר לכלכלה דלת פחמן. חשוב לזכור שתעשיות שלא יעמדו בסטנדרט הירוק הנדרש כבר היום במדינות המפותחות, לא יוכלו להתחרות ולזכות במכרזים ומנגד, מדינות שישכילו להיות בין המובילות את התחומים הירוקים בכלכלה העולמית – תצלחנה לזכות בנתחי שוק בינלאומיים ולהאיץ את הצמיחה.

בנוסף, הנסיון הבינלאומי מלמד כי ישנם אזורים ואוכלוסיות שצפויים להיפגע מתהליך הגלובלי של מעבר לכלכלה נקייה ודלת פחמן; מדובר באותם עובדים במפעלים או בתחומים עתירי זיהום אוויר, אשר בקרוב יאבדו "זכות קיום". לפיכך, המלצת הארגונים הבינלאומיים בתחום, לרבות ארגון העבודה העולמי (ILO) הינה להיערך למגמה זו מבעוד מועד באמצעות הכשרות לתחומי העתיד של אנרגיות מתחדשות, ולהתאים את כוח האדם לתחומים ולענפים שצפויים לצמוח בעקבות המגמה של הכלכלות המפותחות לעמידה ביעדי הפחתת הפליטות. על משרד העבודה לגבש יחד עם המעסיקים תוכנית הכשרות תומכת למהלך הלאומי שמקודם בימים אלו על ידי 5 משרדי ממשלה: משרד הגנה"ס, הכלכלה, האנרגיה, התחבורה ומינהל תכנון.

להלן התוכניות הממשלתיות לקידום צמיחה ירוקה, כפי שתפורסם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, בדצמבר 2020:

מדדים, יעדים וחזון לישראל בשנת 2050 – משרדי הממשלה, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

השפעת כלכלה ירוקה על הצמיחה המקרוכלכלית בישראל, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

10. עידוד חדשנות כחלק מהמענה למשבר הקורונה וההיערכות לעולם של ריחוק חברתי

בתקופות של האטה/מיתון כלכלי, על המדינה להגדיל את תקציבי התמיכה גם להשקעות מו"פ, זאת כחלק מהמדיניות האנטי-מחזורית, במטרה לשמר את פעילות החברות בתחום למרות הירידה בהיצע מקורות המימון הפרטיים (קרנות הון סיכון ומשקיעים אחרים). מחקר שפרסם אגף הכלכלן הראשי באוצר (דצמבר 2019⁸⁵) מספק חיזוק אמפירי לצורך בעת הזו, בעיצומו של משבר הקורונה, בהגדלת תקציב מענקי המו"פ במסגרת הרשות לחדשנות, שכן דווקא בתקופות של האטה/מיתון כלכלי גוברת חשיבותם כחלופה למקורות המימון הפרטיים. לפיכך, כדי לשמר את מקורות המימון של תעשיית ההיי-טק והסטארט-אפ הישראלית, יש להבטיח שהתקציב המוגדל שהוקצה למענקי המו"פ בשנת 2020 במסגרת הקופסאות המיוחדות (תקציב כולל של 2.25 מיליארד ש"ח), יוקצה ויאושר גם בתקציב 2021, כחלק מחבילות הסיוע.

בתוך כך, יש לעודד חברות לפתח פתרונות חדשניים ויצירתיים שיסייעו ויתנו מענה להתמודדות עם המשבר הבריאותי (חקירות אפידמיולוגיות באמצעות אפליקציה, הגברת הציות וכו') וכן מתן מענה לאתגרים החדשים בעולם של ריחוק חברתי, עבודה מרחוק, רפואה מרחוק, לימוד מרחוק, ניהול מערך מידע מתוחכם בנוגע לשוק העבודה (מיפוי צרכים/היצע מול ביקוש) ועוד. בנוסף, יש להמשיך ולהקצות תקציב ייעודי לקרן ההון האנושי למקצועות ההיי-טק, במטרה לעודד חברות לפתח מערכי הכשרה לתחומי ההיי-טק, אשר מאופיינים ברמות שכר ופריזון גבוהים. מהלכים אלו יוכלו לסייע בזריעת הזרעים לצמיחה העתידית וישפרו את פוטנציאל ההתאוששות של המשק.

11. שילוב חרדים בשוק העבודה

תקופת משבר יכולה להיות הזדמנות לקידום תהליכי שילוב של המגזר החרדי וזאת הודות לשילוב של מספר גורמים בהם החשיפה לאפשרות לעבוד מהבית, תהליכי הדיגיטציה המהירים שחלחלו גם למגזר זה ודגשים חדשים של מערכת החינוך.

בכדי להעצים את תהליך השינוי יש להתבסס על עקרונות של יצירת מודלים של הצלחה ושל שיתוף פעולה קהילתי.

להלן עיקרי המלצות המדיניות לעידוד שילוב חרדים בשוק העבודה בתקופת הקורונה:

• על הרשויות השונות להגביר את השימוש בפלטפורמות אינטרנטיות בפעולתן מול המגזר החרדי, לאור העלייה בשימוש בטכנולוגיה במגזר החרדי. התאמה זו צריכה לקרות הן בתחום החינוך

⁸⁵ המחקר מצא כי "ירידה של אחוז אחד בהיצע מקורות ההון-סיכון במגזר העסקי, מובילה להגברת ביקושים למענקים ממשלתיים בשיעור של בין 0.14 ל-0.3 אחוזים. עם זאת, רוב הביקוש הנוסף איננו מקבל מענה וישנו גידול בהיקף דחיית הבקשות לתמיכה. זאת מכיוון שתקציב הרשות איננו כולל רכיב אנטי מחזורי". עוד עולה מהמחקר כי "היותו של הביקוש למענקי רשות החדשנות אנטי-מחזורי (עבור החברות הקטנות) מגביר את החשיבות בזמינותו בתקופות המאופיינות בהאטה בפעילות ענפי ההי-טק ובזמינות ההון הפרטי". למחקר לחץ כאן.

ולימודי היסוד, הן בהכשרות מקצועיות והן בהכוון תעסוקתי וכן בפיתוח האפשרויות של עבודה מרחוק.

• יש לחזק את המענים הניתנים לחרדים במרכזי ההכוון הייעודיים כולל בתחומי ההסברה השונים בעולם התעסוקה.

• יש לשקול מתן הלוואה מותנית כדי לאפשר ליותר גברים חרדים לפנות ללימודים ולהכשרות מקצועיות.

למסמך המלא, לחץ כאן.

12. שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה

טרם פרוץ המשבר, כ-47% מהמשפחות בחברה הערבית היו מתחת לקו העוני, כאשר במזרח ירושלים ובנגב ממדי העוני גבוהים במיוחד ועמדו על כ-70% בשנים האחרונות. כמו כן, שיעורי התעסוקה והשכר הממוצע בקרב גברים, ובמיוחד נשים, מהחברה הערבית נמוכים באופן משמעותי ממקביליהם בחברה היהודית. כך גם בתחומים נוספים שיידונו בהמלצות שלפניכם – כלכלת היישובים הערביים, מצב החינוך וההשכלה הגבוהה ושירותי הרווחה – בכולם קיימים פערים משמעותיים בין החברה הערבית והיהודית. פערים אלו הם במידה רבה תולדה של אפליה ארוכת שנים כלפי האוכלוסייה הערבית ומוסדותיה.

בשנים האחרונות הצטמצמו הפערים בחלק מהתחומים בעקבות תוכניות ממשלתיות חסרות תקדים בהיקפן לקידום מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית בישראל.

על תוכניות אלו והשפעותיהן אין צורך להרבות במילים, אך נכון יהיה לומר שכדי שההישגים וצמצום הפערים לא ירדו לטמיון נמליץ על אימוץ ההמלצות להלן:

- שקיפות ומיצוי זכויות – בכל תחומי התעסוקה;
- מסלול חדש במשרד הכלכלה – מסלול הגדלת שיעור המשרות המאווישות בישראל:
 - לתמרץ הגדלת אחוז מועסקים ישראלים בחברה על ידי סבסוד שכר
 - לצמצם כמה שניתן את מורכבות תהליך קבלת הסיוע עבור החברות;
- תוכניות הכשרה, העצמה והתמחות;
- תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים;
- צעדים לשיפור מצב הרשויות המקומיות בשגרה ולהעלאת המוכנות לשעת חירום;
- צמצום הפער דיגיטלי;
- השכלה גבוהה ולימודי הנדסאות – מחשב לכל סטודנט, הגדלת מלגות;
- להנגיש מידע אודות היצע העובדים הערבים; ייצוג הולם של האזרחים הערבים בכל מוקדי קבלת ההחלטות.

דגש מיוחד ופרטני לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

את ההמלצות המלאות ראו כאן.

פרופ' קרנית פלוג היא סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל. קודם לכן שימשה מנהלת חטיבת המחקר של הבנק וכלכלנית בקרן המטבע הבינלאומית. תחומי המומחיות שלה הם כלכלת ישראל, מקרו כלכלה, מדיניות מוניטרית, שוק העבודה.

פרופ' יותם מרגלית הוא עמית בכיר במכון הישראלי וחבר סגל בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחום המומחיות שלו הוא כלכלה פוליטית.

דפנה אכירס-ניצן היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2003-2016 הייתה מנהלת האגף למחקר כלכלי של התאחדות התעשיינים. הקימה את היחידה לחקר ההגירה והעלייה במרכז אהרון מאיר לחקר הבנקאות באוניברסיטת בר-אילן ומכהנת כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.

גבריאל גורדון הוא חוקר במרכז ממשל וכלכלה, ובמרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

חלי זקן היא חוקרת במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.

ירדן קידר הוא רכז מחקרים וחוקר בצוות המחקר של המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר העיקריים שלו הם אי-שוויון, שוק העבודה, הכשרות מקצועיות.

עידו חי הוא עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר ראשון בהצטיינות יתרה בתוכנית פכ"מ (פילוסופיה, כלכלה, מדע המדינה ומשפטים) באוניברסיטת תל אביב.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

