

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה

2021

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

29-30 ביוני

סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה

קרנית פלוג | דפנה אבירס־ניצן | יותם מרגלית
גבריאל גורדון | רחל זקן | ירדן קידר
עידו חי | רועי קנת־פורטל | זק הירש



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

דברי פתיחה

שלום לכם,

בכל שנה אנו שבים ומתכנסים בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה מתוך מטרה לעבוד במשותף עם הממשלה כדי לטייב את ההחלטות המתקבלות בה ואת סדרי העדיפויות בתקציב המדינה. השנה יש לכך חשיבות עליונה - יציבות הממשלה תיקבע במידה רבה על ידי הצלחתה בהעברת התקציב ובביצוע רפורמות יסודיות וחשובות להנעת המשק והחזרתו לצמיחה.

השנה החולפת הייתה יוצאת דופן הן במישור הכלכלי-חברתי על רקע משבר הקורונה, והן במישור הפוליטי - חוסר היציבות במישור זה הוביל לתקופה ממושכת שהמדינה התנהלה בה ללא תקציב, מתוך הקצאת סכומים חסרי תקדים להתמודדות עם המשבר הכלכלי מחוץ למסגרת התקציב (ההמשכי); ובחלק מהמקרים אף התקבלו החלטות על פי שיקולים של כלכלת בחירות. משבר הקורונה גם חשף ביתר שאת את השסעים בחברה הישראלית ואת בעיית המשילות. כל אלו מציבים לפני המשק והחברה בישראל אתגרים יוצאי דופן ומחדדים את הצורך בחיזוק הסולידריות, ביציבות שלטונית ובהתנהלות כלכלית אחראית.

את הכנס הנוכחי נפתח בהתייחסות לאתגרי הממשלה החדשה ולסדרי העדיפויות הרצויים לצורך חזרה מהירה למסלול של צמיחה ותעסוקה, בד בבד עם התכנסות מחדש לתוואי של עמידה ביעדים ארוכי הטווח של יחס חוב-תוצר. בהמשך הכנס נתעמק בכמה תהליכים מחוללי צמיחה מכלילה, בהם קידום החדשנות בחלקים נרחבים של המשק המסורתי, במטרה לתמוך בהעלאת פירון העבודה ובכך לאפשר את עליית השכר ולסייע בצמצום פערים. כמו כן, נתייחס לפוטנציאל הגלום בצמיחה ירוקה, בדגש על שיפור בכושר התחרות

של עסקים וייעול יכולתם לגייס הון בשווקים הפיננסיים, הודות למעבר לפעילות יצרנית או עסקית העומדת בסטנדרטים ירוקים.

ביומו השני של הכנס נדון באתגרי ההון האנושי בישראל ובאתגרי שוק העבודה ומערכת החינוך בתקופה שאחרי משבר הקורונה. בסיום הכנס נארח פוליטיקאים ממגוון מפלגות ודעות למושב שבו נשאף לקיים שיח פתוח ומאתגר על תפיסות העולם החברתיות והכלכליות.

כנס אלי הורביץ של שנה זו מעניק לכולנו אפשרות למפגש בלתי אמצעי, פנים אל פנים - ראשונה לאחר יותר משנה של שמירה על כללי הריחוק החברתי. הכנס הוא הזדמנות מצוינת לחזור לדיון מקצועי ומפרה לאחר למעלה משנתיים של היעדר יציבות שלטונית והתנהלות ללא תקציב מדינה.

אנו מברכים על הקמת הממשלה, וכתמיד נשמח לעמוד לרשותה ולסייע לה בהתמודדות עם האתגרים שבהם עוסק הכנס.

זהו הכנס התשיעי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

תודתנו לצוות החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס, וכן לכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה על שאפשרו את קיומו של כנס מקצועי זה.

בברכה,

דפנה אבירסניצן
מנהלת הכנס



פרופ' יוג'ין קנדל
יו"ר הכנס



פרופ' קרנית פלוג
יו"ר הכנס



יוחנן פלסנר
נשיא המכון הישראלי
לדמוקרטיה



אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב' 21 בנובמבר 2011, בגיל 79.



סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה

קרנית פלוג | דפנה אבירם-ניצן | יותם מרגלית | גבי גורדון
חלי זקן | ירדן קידר | עידו חי | רועי קנת-פורטל | זק הירש

סקירה זו רואה אור במימון עמותת צורים יוצרים מציאות (ע"ר)

כּוֹתְבֵי הַסְקִירָה

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.

דפנה אבירם־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 בראילן ומכהנת כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.

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

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

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 באוניברסיטת תל אביב.

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

זק הירש הוא עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר ראשון בתוכנית פכ"מ באוניברסיטת תל אביב.

תוכן העניינים

11	הקדמה
14	פרק א: שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה – תמונת מצב
83	פרק ב: ההשפעה של משבר הקורונה על העבודה מהבית
100	פרק ג: מדיניות שוק העבודה בימי הקורונה – סקירה משווה
133	פרק ד: המלצות מדיניות
143	נספחים
149	רשימת המקורות

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 (דוח בנק ישראל, 2020).

עם פרוץ מגפת הקורונה, תמונת המצב בעולם ובישראל השתנתה באופן דרמטי בעקבות המגפה שהביאה לרתיעה מפעילויות הכרוכות בהתקהלות ולשורת הגבלות שהטילו הממשלות על הפעילות במשק.

בישראל, התגלה המקרה המאומת הראשון של חולה קורונה ב־21 לפברואר 2020 (ישראלי שחזר מאיטליה), ובתוך שבועות ספורים 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 5 שבועות, עד ל־17 באוקטובר 2020. מאז ועד 3 בדצמבר נפתח המשק בהדרגה (ושוב, יש שיאמרו בקצב מדיי מהיר). כשחזר קצב ההדבקה לעלות

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

הוחלט על "ריסון מהודק", ומשזה לא השיג את מטרתו הוטל סגר נוסף על המשק. הסגר השלישי החל ב־28 דצמבר ועבר הידוק ב־7 בינואר. לאחר חודש ימים ב־7 בפברואר הסתיים הסגר והוסרו חלק ממגבלותיו, וב־21 בפברואר הופעל הדרכון הירוק.²

בחודש דצמבר החל מבצע החיסונים בישראל, כשהמשלוח הראשון של חיסונים הגיע לארץ ב־9 בדצמבר. בתחילת המבצע חוסנו אנשי צוות הרפואי ואוכלוסיות בסיכון, ועם ההתקדמות במבצע החיסון נפתח בהדרגה לקהל הרחב (לפי קבוצות גיל). נכון לתחילת חודש מאי חוסנו בישראל כ־5.4 מיליון איש (כאשר כ־5.1 מיליון מתוכם חוסנו פעמיים), המהווים כ־83.7% אחוזים מהאוכלוסייה בגילאי 16 ומעלה (הגיל ממנו ניתן להתחסן) ו־59.9% מהאוכלוסייה הכללית.

למעשה מאז היציאה מהסגר השלישי ולאור הצלחת מבצע החיסונים בישראל, חוזר המשק בהדרגה לפעילות כמעט מלאה. ב־30 במרץ, לראשונה מאז השקת תוכנית הרמזור, לא נרשמו ערים "אדומות" בישראל. ונכון לתחילת מאי 2021 כל הערים בישראל היו ירוקות.

כאמור, מאחר ולא ניתן לאפיין את התקופה שבין מרץ 2020 למרץ 2021 כתקופה אחידה (ישנם חודשים שבהם המשק היה נתון בסגר מלא, כשבחודשים אחרים הוסרו המגבלות באופן מלא או חלקי). יש מקום להשוות בין שיעורי האבטלה בתקופות "חודשי הסגר" לעומת "שגרת קורונה".³

בפרק הראשון של המסמך נסקור את השינויים המרכזיים שעבר המשק, ובעיקר שוק העבודה ואת ההתפתחויות הכלכליות שחלו בתקופת משבר הקורונה. בתוך כך, נצביע על 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. בחלק האחרון של הפרק נעסוק בתחזיות לשנה הקרובה לגבי התפתחויות בשוק העבודה וקצב צמיחת המשק.

בפרק השני נציג את ההשפעות של משבר הקורונה על אופי העבודה והמעבר לעבודה מהבית, תוך אפיון האוכלוסיות שמצבם הורע (או הוטב) כתוצאה מהמעבר. נצביע על האתגרים והקשיים, וכן על התועלות, הן מנקודת מבט של העובדים והן של המעסיקים.

2 מסמך שהוענק למחוסן לאחר שבוע מהחיסון השני.

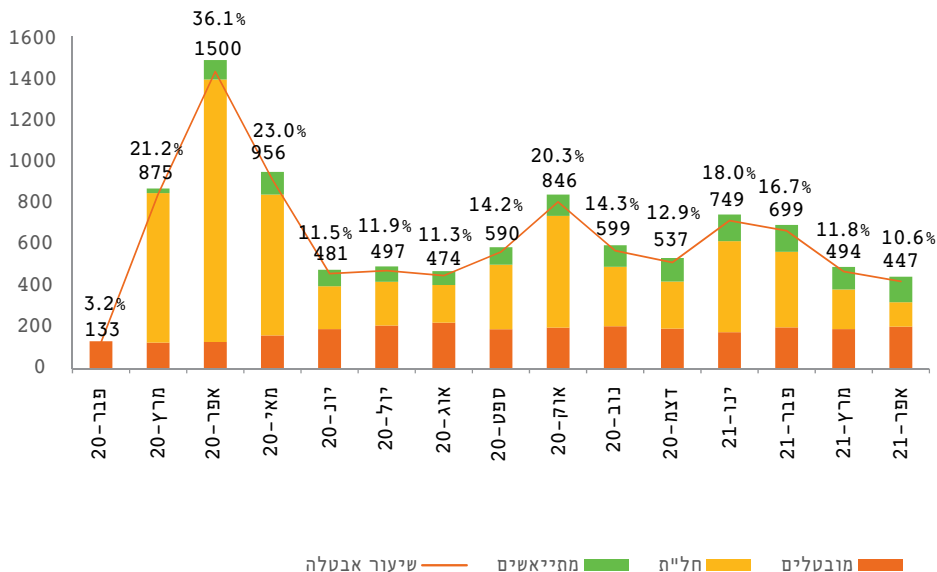
3 החודשים מרץ-אפריל, אוקטובר וינואר-פברואר 2021 הוגדרו "חודשי הסגר", כאשר חודשי "שגרת קורונה" הם יוני-אוגוסט, נובמבר-דצמבר וכן חודש מרץ 2021. חודש מאי 2020 מאופיין במעבר הדרגתי מסגר לשגרה, ובחודש ספטמבר 2020 היה מעבר משגרת קורונה לסגר שנכנס לתוקף באמצע החודש.

בפרק השלישי נעסוק בכלי מדיניות ובצעדים שנקטו ממשלות שונות מסביב לעולם במטרה להקטין את נזקי המשבר.

בפרק האחרון של המסמך נציג את התוכנית הכלכלית הנדרשת ואת המלצותינו לצעדי המדיניות בצל המשבר, הן בטווח המיידי והן בטווח הבינוני והארוך.

חרשים 1

שיעורי האבטלה בפברואר 2020-אפריל 2021 לפי הגדרות הלמ"ס, נחונים חודשיים



מקור: סקר כוח אדם, הלמ"ס

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

גבריאל גורדון, עידו חי, ירדן קידר, רועי קנת-פורטל

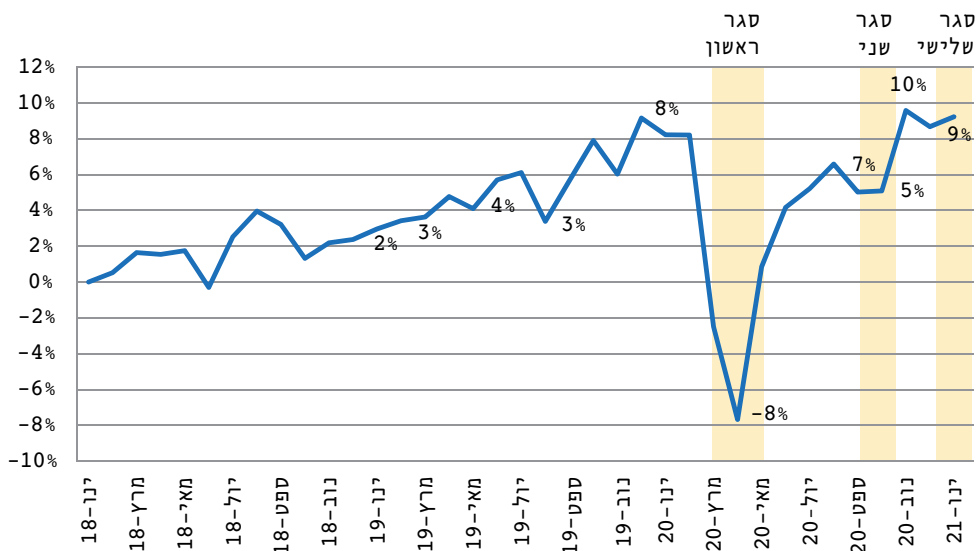
חלק 1: סקירת ענפי המשק ומצב העסקים

ההתמודדות עם משבר הקורונה דרשה הטלת מגבלות על הפעילות הכלכלית וחופש התנועה למען מניעת התפרצויות בלתי נשלטות של וירוס הקורונה וקריסה של מערכת הבריאות. מגבלות אלו, מטבע הדברים, פגעו באופן משמעותי בחוסנם הכלכלי של עסקים בתקופות שהיו בתוקף. אולם, כפי שנראה בפרק זה, ענפים שונים של המשק נבדלו זה מזה הן ברמת הפגיעה בפעילות שסבלו ממנה בשל ההגבלות והן בקצב ההתאוששות מהפגיעה בתקופות של הסרת המגבלות בין הסגרים ולאחריהם. כעת נסקור הבדלים אלו לאורך תקופת משבר הקורונה ועד ההווה (חודשי מרץ-אפריל 2021).

עם הסגר הראשון שהטילה הממשלה בחודש מרץ 2020, הציבור ציית במידה רבה להנחיות והפעילות העסקית בארץ הצטמצמה באופן דרמטי. צמצום זה ניכר היטב בפדיון ענפי המשק, שהתכווץ ב־8% לעומת מצבו בתחילת 2018 וב־10% ביחס לתחילת 2019 (תרשים 2). החזרה המהירה לשגרה בחודשים אפריל-מאי הביאה להתאוששות מרשימה של הפדיון, שספג פגיעה מתונה בלבד במהלך הסגר השני, וכמעט לא סבל מפגיעה בפדיון במהלך הסגר השלישי ברמת המשק כולו. התמתנות הפגיעה משקפת את הסתגלות חלק לא מבוטל מענפי המשק למצב החדש, כמו גם ציות רופף של הציבור להנחיות.

חרשים 2

פדיון סך ענפי המשק (שיעורי שינוי מצטברים לעומת ינואר 2018, נחונים מנוכי עונתיות) (ב-%)

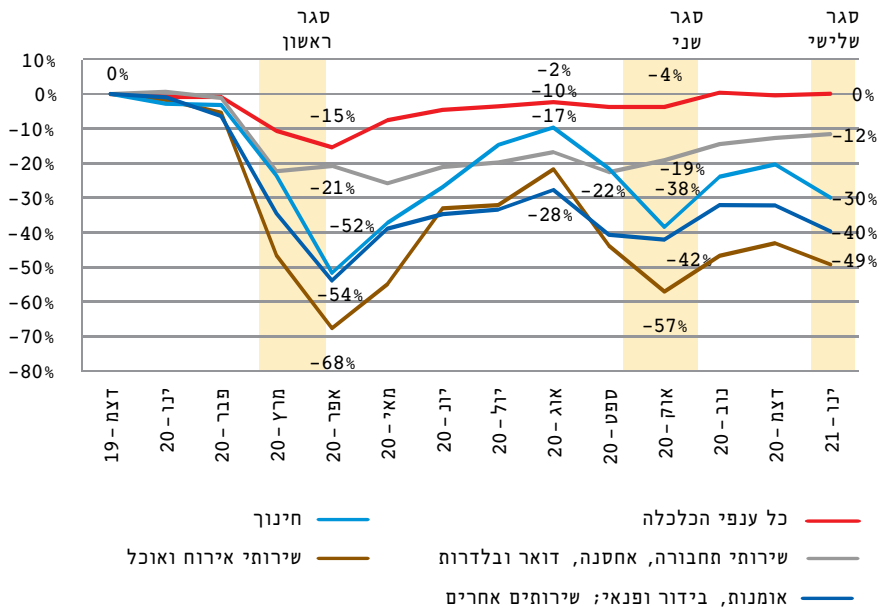


מקור: נתוני הירחון הסטטיסטי לישראל - מרץ 2021 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אף שברמת המשק כולו העסקים נהנו בין הסגרים מהתאוששות מרשימה מנזקי הפדיון (משבר "בצורת V"), כאשר אנחנו מסתכלים על הפגיעה ברמה הענפית, מתברר כי קיים שוני רב בין מצבם של ענפי המשק השונים (תרשים 3). הענפים שנפגעו קשה ביותר במהלך הסגר ראשון ביחס למצבם בתחילת 2020 היו ענפי האירוח והאוכל (-68%) האומנות הבידור והפנאי (-54%)⁴ וענף החינוך (-52%). ענפים אלו פיתחו עמידות חלקית בלבד לפגיעה בסגרים הבאים, ולא הצליחו לחזור להיקף פדיון רגיל גם בתקופת שגרת הקורונה. גם ענף שירותי התחבורה, אכסנה דואר ובלדרות הפגין באופן דומה פגיעה "בצורת L" והפגין התאוששות חלקית בלבד, וסבל נכון לתחילת 2021 מפגיעה של -12% בפדיון לעומת תחילת שנת 2020, וזאת בניגוד להתאוששות חזרה לפדיון שאפיין את תחילת שנת 2021 עבור מרבית ענפי המשק.

תרשים 3

פדיון ענפי המשק שנפגעו קשה ביותר במשבר
(שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נחונים מנוכי עונתיות) (ב-%)

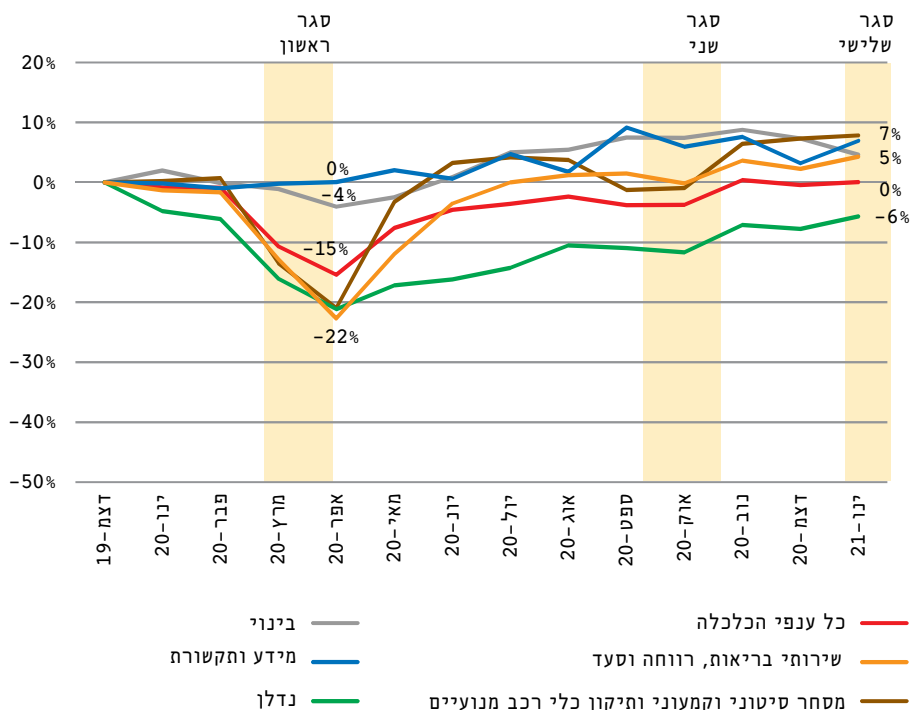


מקור: נחוני הירחון הסטטיסטי לישראל - מרץ 2021 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בזמן שענפים אלו סבלו מפגיעה מתמשכת גם בתקופת שגרת הקורונה, חלק מענפי המשק הצליחו להפגין התאוששות עקבית ואף עלייה בפדיון בזמן המשבר (תרשים 4). ענף הנדל"ן למשל, אף שסבל מפגיעה קשה של -21% בסגר הראשון לעומת תחילת שנת 2020, הפגין עמידות מפגיעות נוספות במהלך הסגרים הבאים והצליח לצמצם את הפגיעה לכדי -6% ביחס לתחילת שנת 2020 בלבד עד תחילת שנת 2021.⁵ לעומתם, ענף המסחר וענף הבריאות הצליחו לא רק להתאושש מהפגיעה הראשונית של הסגר הראשון אלא אף ליהנות מעלייה מסוימת של הפדיון ביחס לתחילת שנת 2020. ביטוי מסוים להתאוששות זאת ניתן לזהות בנתוני השימוש באשראי, בהם ניתן לראות

כי ההוצאה באשראי על רשתות מזון, ריהוט ביגוד וחשמל, ולעיתים גם על בתי מרקחת הייתה גבוהה במהלך שנת 2020 מזו שנרשמה בתחילתה (תרשים 5).⁶

תרשים 4
פדיון ענפי המשק שהפגינו התאוששות
(שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נחונים מנוכי עונתיות) (ב-%)



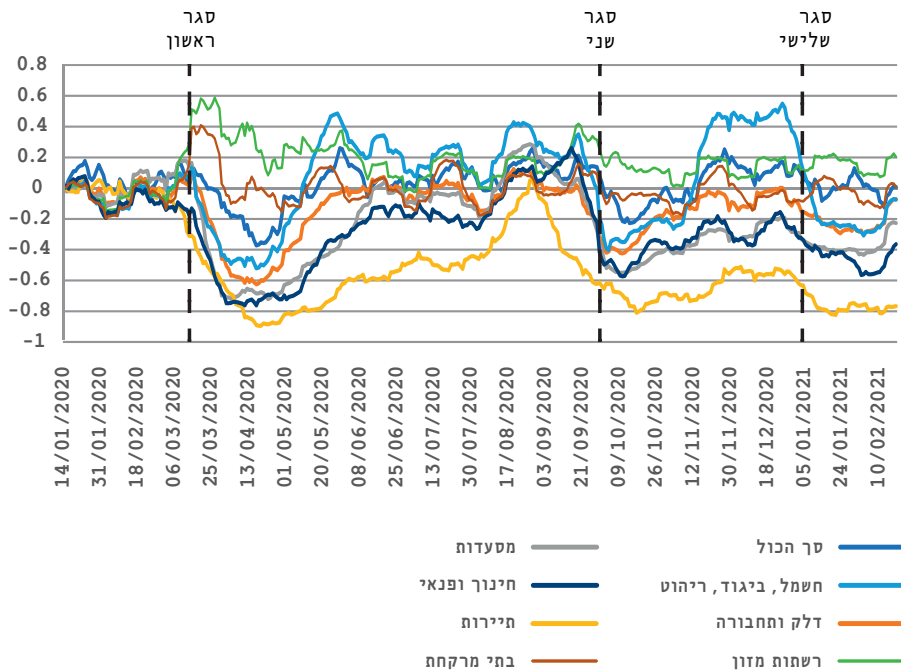
מקור: נחוני הירחון הסטטיסטי לישראל - מרץ 2021 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

6 יש לשער שבפילוח הענפים לענפי משנה הפגיעה בפדיון הייתה הטרוגנית עוד יותר. למשל, סביר כי רשתות המזון נהנו מעלייה בפדיון (בשל הגדרת פעילותן כחינוכה), בעוד רשתות הביגוד סבלו מפגיעה בפדיון.

ענף הבינוי וענף התקשורת, בניגוד לשאר הענפים, הצליח להגיע לעלייה בפדיון עוד במהלך שנת 2020. ענף הבינוי סבל מפגיעה של 4%– בפדיון במהלך הסגר הראשון, אך הודות להגדרת פעילותו כחיונית, עסקי הבינוי נהנו במהלך 2020 מעלייה בפדיון ביחס לתחילת השנה, שהגיע לעלייה של 8% בתחילת שנת 2021 ביחס לתחילת שנת 2020.⁷ ענף התקשורת לא סבל מפגיעה בפדיון ביחס לתחילת המשבר אפילו במהלך הסגר הראשון, ולאחר מרץ הוא הרחיב את פעילותו ונהנה מעליית פדיון בכל חודשי השנה, אותה הוא סיים בתור הענף העמיד ביותר, והיה הענף שפדיונו צמח בשיעור הגבוה ביותר בשנת 2020 ביחס לתחילת השנה. זאת בשל עלייה בביקוש לפתרונות טכנולוגיית מידע ותמיכה בעבודה מרחוק, כמו גם בזכות התשתיות הטכנולוגיות והכישורים הטכניים הגבוהים של ענף התקשורת ביחס לשאר המשק.

7 מגמה דומה, אך בעלייה מחוונה יותר, ניכרת גם בענף השירותים המדעיים והטכניים.

תרשים 5 השינוי בהוצאה בכרטיס אשראי ביחס לחחילת 2020, ענפים נבחרים (ב-%)

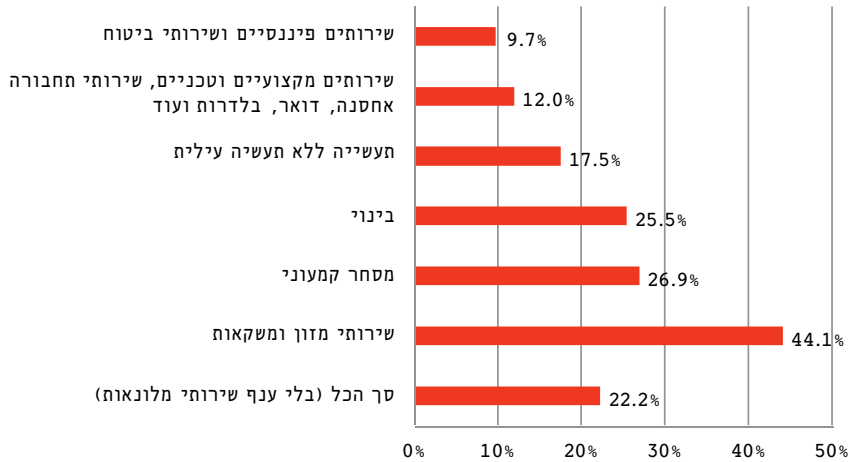


מקור: שב"א ועיבודי בנק ישראל, תאריך אחרון בסדרת הנתונים 16.2.2021.

את אותה תמונת מצב של שוני גדול בעוצמת הפגיעה של המשבר ניתן לראות גם בהערכה של בעלי העסקים את שרירותם העסקית. על פי "סקר מצב העסקים" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנערך בתחילת חודש ינואר 2021 (בעת הסגר החלקי, טרם סגירת מערכת החינוך), 22% מבעלי העסקים העריכו כי לא יוכלו לקיים את העסק במצבו הנוכחי ליותר משלושה חודשים. הערכה זו הייתה נמוכה בהרבה בענפי השירותים המקצועיים וטכניים ובענפי התחבורה והבלדות (12%), כמו גם בענפי השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (10%). לעומת זאת בענף שירותי המזון, שטרם נהנה בינואר מהקלות "התו הירוק", 44% מבעלי העסקים העריכו כי לא יוכלו להמשיך לקיים את העסק שלהם במצב הנוכחי (תרשים 6).

תרשים 6

שיעור העסקים שהעריכו כי לא יוכלו לקיים את העסק במצב הקיים (של הסגר החלקי בתחילת ינואר) ליותר משלושה חודשים (ב-%)



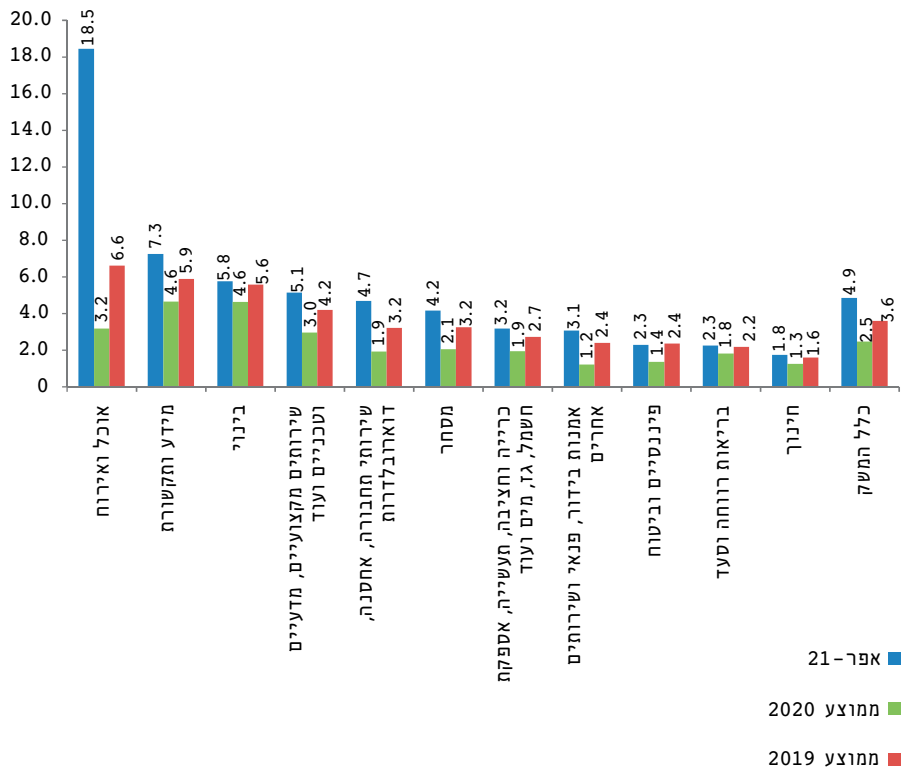
מקור: למ"ס, סקר מצב העסקים בזמן הפשטות משבר הקורונה (גל 10), 11.1.2021.

סימנים ראשוניים להתאוששות

בחודש מרץ 2021 החלו להתגלות סימנים ראשוניים להתאוששות של הפעילות הכלכלית במשק, ובפרט בענפים שפעילותם הוגבלה עד כה גם בין הסגרים. משיעורי המשרות הפנויות במשק (תרשים 7) ניתן לראות כי במקביל לפתיחת פעילות המסעדות ומוסדות התרבות לבעלי "תו ירוק", שיעור המשרות בענף הבידור, הפנאי והשירותים האחרים יותר מהכפיל את עצמו, ובענף האירוח והאוכל כמעט פי ששה. גידול משמעותי של מעל 20% בשיעור המשרות הפנויות נצפה גם בשאר ענפי המשק.

7 תרשים

סיעור המשרות הפנויות החודשי הממוצע בשנים 2019, 2020 ואפריל 2021
(מכלל המשרות הפנויות והמאוישות בענף) (ב-%)

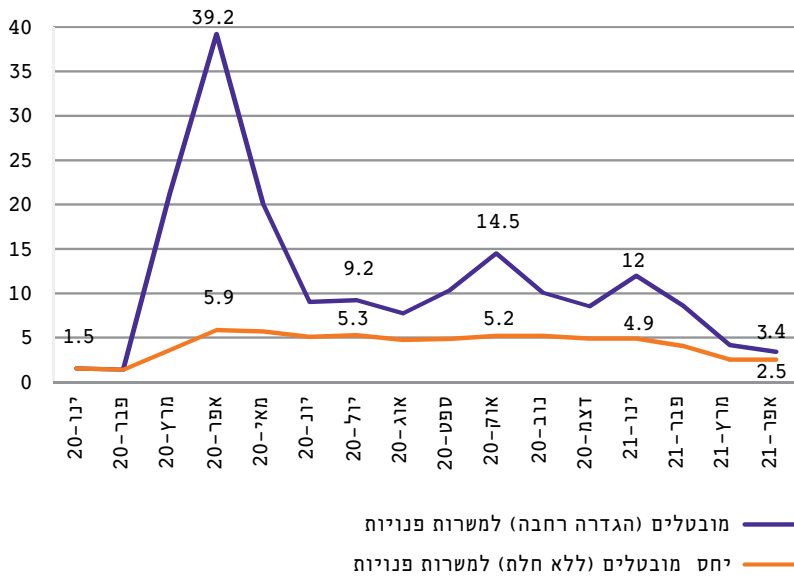


מקור: למ"ס, סקר משרות פנויות, 19.5.2021.

חשוב לזכור לנוכח תמונת מצב מעודדת זו כי המידה בה התאוששות הפעילות הכלכלית והגידול בהיצע המשרות שבא איתה תצליח לחלץ את המשק מהמשבר תלויה גם במדיניות הממשלה. לפי נתוני למ"ס מספר המובטלים לכל משרה פנויה עמד בחודש אפריל 2021 על כ-3.4 לכל משרה פנויה, ערך גבוה פי 2 מהיחס בין מובטלים ומשרות פנויות בשנת 2019. נציין, כי גם בניכוי המובטלים שנעדרים זמנית מעבודתם בגלל הקורונה – בעיקר שכירים בחל"ת (המושפעים מהתמריצים

השליילים לתעסוקה שיוצר מנגנון החל"ת), עדיין ישנם כ־2.5 מובטלים לכל משרה פנויה, יחס גבוה הרבה מממוצע שנת 2019. ממצא זה ממחיש את הסיכון לאבטלה גבוהה יחסית ומתמשכת בעקבות המשבר.

חרשים 8
יחס מובטלים למשרות פנויות, נהוני סקר משרות פנויות וסקר כוח אדם



מקור: למ"ס, סקר משרות פנויות אפריל 2021, סקר כוח אדם אפריל 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סיכום

מגפת הקורונה ושורת המגבלות שהטילה הממשלה במטרה למנוע את התפשטות הנגיף הביאו לירידה חדה בפעילות הרוב המכריע של ענפי המשק. פדיון ענפי המשק צנח דרמטית, כאשר הפגיעה התחלקה באופן גס לארבע קבוצות:

- הענפים שנפגעו את הפגיעה הקשה ביותר 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. ענפים אלו החלו להראות סימני התאוששות רק בחודשי פברואר-מרץ של 2021 עם הכניסה לתוקף של תקנות "התו הירוק". אולם ענפים אלה טרם חזרו לרמת הפעילות שאפיינה אותם טרום הקורונה.
- ענפי הנדל"ן ושירותי הניהול והתמיכה נפגעו פגיעה קשה, אך הציגו התאוששות הדרגתית ועקבית לאורך כל שנת 2020, שנמשכה גם בתחילת 2021. עם זאת, הם טרם הצליחו לחזור לרמת הפדיון של טרם המשבר.
- ענפי המסחר, הבריאות, והשירותים המקצועיים סבלו מפגיעה קשה עם הסגר הראשון, אך הצליחו להסתגל למציאות החדה ולפתח עמידות מסוימת לאורך השנה, וחלקם אף הצליחו ליהנות מעלייה בפדיון לקראת סוף שנת 2020 ובתחילת 2021.
- ענפי המידע והתקשורת והבינוי הצליחו לשמור על עלייה בפדיון לאורך כל שנת 2020, והפגיעה בהם הייתה מינימלית בהשוואה לשאר ענפי המשק.

עם כניסתן לתוקף של תקנות "התו הירוק" בפברואר 2021 והמשך פתיחת המשק בתחילת מרץ, במקביל להמשך מבצע החיסונים, סביר כי נראה המשך של המגמות החיוביות. עם זאת, חשוב לזכור כי למרות המגמה החיובית בפעילות הכללית, ענפים רבים טרם התאוששו מהפגיעה של משבר הקורונה. לכן נדרשת מדיניות הן לשילוב חזרה בתעסוקה של היקף מובטלים חסר תקדים והן לטיפול בקשיים כלכליים עימם מתמודדים חלק ניכר מהעסקים, שנוצרו בתקופת המשבר עצמו. אלה ידרשו מדיניות זהירה של עידוד העובדים בחל"ת חזרה אל המשק.

חלק 2: סקירת מצב התעסוקה בתקופת הקורונה

שוק התעסוקה במשבר הקורונה

עם פרוץ המשבר, השילוב של עליית התחלואה, ההימנעות מצריכת שירותים הכרוכה בקרבה, המגבלות על הפעילות והפגיעה בביקושים המקומיים והעולמיים הובילו בתוך שבועות ספורים לירידה חסרת תקדים בפעילות חלק ניכר מענפי המשק ולגידול חד באבטלה: החל מחודש מרץ 2020 מאות אלפי עובדים הוצאו לחל"ת, רבים פוטרו, ועצמאים רבים נותרו ללא מקור פרנסה.

מספר המובטלים בהגדרה הרחבה⁸ (הכוללת מובטלים, עובדים בחל"ת ועצמאים שאינם עובדים בשל המצב וכן מתייאשים מחיפוש אחר עבודה שהפסיקו לעבוד החל מחודש מרץ 2020) זינק מ-133 אלף בחודש פברואר 2020 לכמיליון וחצי איש בסגר הראשון – באפריל 2020. 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 480 אלף איש. מספר המובטלים זינק מחדש עם הטלת מגבלות הסגר השני – והגיע עד לכ-846 אלף איש בחודש אוקטובר 2020.

היציאה מהסגר השני הובילה לירידה מחודשת במספר המובטלים לכ-537 אלף בחודש דצמבר, אך עם התגברות התחלואה הוחלט על סגר נוסף אשר הביא את מספר המובטלים לכ-749 אלף בינואר 2021. עם פתיחת המשק בחודש מרץ 2021 מספר המובטלים חזר לרדת לרמות של קיץ 2020, והגיע לכ-494 אלף מובטלים.

בהתאם, שיעור האבטלה (בהגדרתו הרחבה) אשר זינק לשיא של 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 ל-20.3% בחודש אוקטובר 2020 (זאת, לעומת 3.2% בתקופה שלפני פרוץ המשבר). עם היציאה מהסגר השני ופתיחת המשק מחדש, שיעור האבטלה חזר וירד ל-12.9%. בדומה למקרים הקודמים, פתיחת המשק הובילה לעלייה מחודשת בתחלואה וכתוצאה מכך הוחלט על סגר שלישי שנכנס לתוקף בסוף דצמבר 2020. הסגר הוטל באופן חלקי כשמערכת החינוך המשיכה לפעול, והסקטור הפרטי פעל במתכונת חלקית. בינואר 2021 כאשר הוחלט על הידוק הסגר (הכולל סגירת מערכת החינוך) למעט מקומות עבודה חיוניים, נסק שיעור האבטלה ל-18%.

מבצע החיסונים שהחל בחודש דצמבר 2020 תרם באופן מכריע לסיום הסגר השלישי ולהחזרת המשק בהדרגה לכמעט שגרה מלאה נכון לתחילת מאי 2021. עם פתיחת המשק בחודש מרץ 2021 חזר שיעור האבטלה לרדת ל־11.8%.

מספר המובטלים בתקופת הקורונה⁹

בחודשים שלפני המשבר עמד שיעור האבטלה בקרב גילאי העבודה העיקריים¹⁰ (25–64) על 3.3% (שהם כ־106.3 אלף מובטלים), עם פרוץ המשבר במרץ 2020 ועד חודש מרץ 2021, שיעור האבטלה הממוצע בקבוצה זו (בהגדרה הרחבה) זינק ל־16.4% (שהם כ־525.5 אלף מובטלים בממוצע חודשי). ניתוח מעמיק של הנתונים מלמד כי רכיב האבטלה המשמעותי ביותר הינו העובדים שהוצאו לחל"ת או נעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות לקורונה, שעמד על שיעור של 10.6% בממוצע התקופה (שהם כ־339.7 אלף עובדים שהוצאו לחל"ת או נעדרו זמנית). עוד נמצא כי שיעור האבטלה "המסורתי" (מחפשי העבודה באופן אקטיבי שאינם עובדים)¹¹ בממוצע התקופה עמד על 4.0% (כ־128.6 אלף פרטים), שיעור מעט גבוה בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר, בעוד ששיעור המתאימים מחיפוש אחר עבודה היה 1.8% (57.1 אלף).

מהממצאים עולה כי שיעור האבטלה לפי ההגדרה הרחבה (להלן "שיעור האבטלה הרחב") ב"חודשי הסגר" (21.8%, שהם 701.2 אלף מובטלים) היה גבוה באופן משמעותי משיעור האבטלה הרחב ב"שגרת קורונה" (11.4%, שהם כ־366.6 אלף מובטלים). נתונים אלה מצביעים על הצלחת כמחצית מהמובטלים (47.7% מהם) לחזור לעבודה בתקופות של "שגרת קורונה".

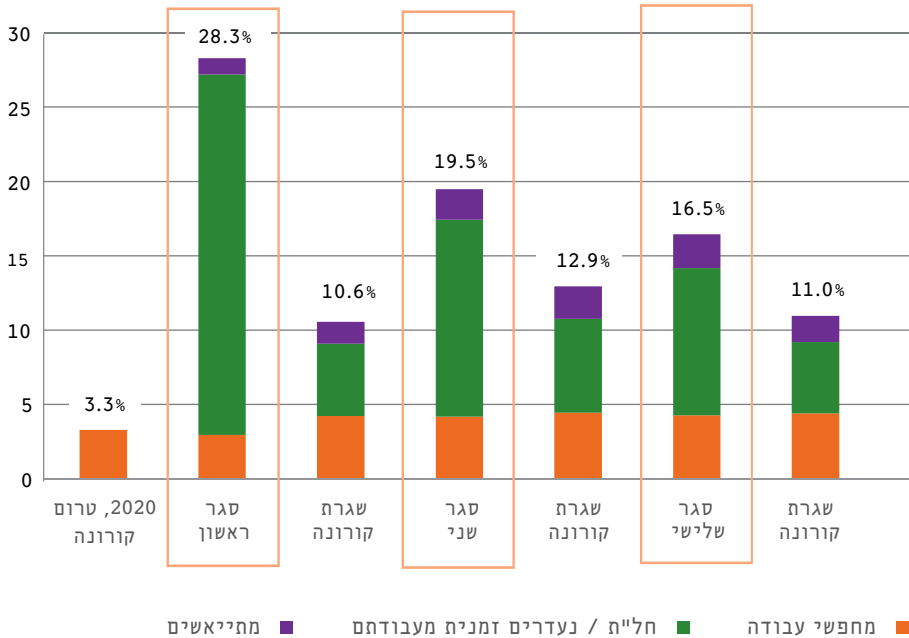
ניתוח של מרכיבי האבטלה מעלה תמונה מעניינת ולפיה שיעור האבטלה בהגדרה "המסורתית" הינו גבוה יותר ב"שגרת קורונה" לעומת "חודשי הסגר" (4.3% לעומת 3.7% בהתאמה), וכי שיעור המתאימים הינו דומה בשתי התקופות (1.8%). מאידך, שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת או נעדרו זמנית מעבודתם ב"חודשי הסגר" גבוה באופן ניכר בתקופות הסגר בהשוואה ל"שגרת הקורונה" (16.3% לעומת 5.3% בהתאמה).

9 ראו בנספח א הנותן פירוט על שיטות חישוב מובטלים לפי גופי הממשלה השונים, וכן את המרכיבים של שיעור האבטלה לפי ההגדרות השונות של הלמ"ס.

10 ללא האוכלוסייה הקבועה במדגם סכ"א.

11 ללא השתייכות למקום עבודה.

תרשים 9
שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה) לפי תקופות, בגילים 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה על נתוני סכ"א של הלמ"ס.

לוח 1
השוואת רכיבי אבטלה לפי תקופות בקרב כלל האוכלוסייה, גילאי 25-64

כלל האוכלוסייה		
4.3%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
3.7%	"חודשי הסגר"	
4.0%	מרץ 20 - מרץ 21	
5.3%	"שגרת קורונה"	חל"ת
16.3%	"חודשי הסגר"	
10.6%	מרץ 20 - מרץ 21	
1.8%	"שגרת קורונה"	מחייאשים
1.8%	"חודשי הסגר"	
1.8%	מרץ 20 - מרץ 21	
11.4%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
21.8%	"חודשי הסגר"	
16.4%	מרץ 20 - מרץ 21	

יחס מובטלים למשרות פנויות לפי תקופות שונות במשבר הקורונה

אחת הדרכים לבחון את הסיכוי של מחפשי העבודה למצוא עבודה היא באמצעות ההתייחסות למספר המובטלים ביחס למספר המשרות הפנויות הקיימות במשק.¹²

בחלק זה נציג את ההתפתחויות ביחס של מספר מחפשי העבודה למספר המשרות הפנויות לפי התקופות השונות במשבר הקורונה, ולפי ענפי הכלכלה השונים.¹³

בתקופה שקדמה למשבר (בינואר-פברואר 2020) היו כ-1.5 מחפשי עבודה על כל משרה פנויה, כאשר מספר המשרות הפנויות במשק¹⁴ עמד על כ-99 אלף ומספר מחפשי העבודה, או הבלתי מועסקים, היה כ-145 אלף. המשמעות היא שבתקופה זו ניתן היה למצוא תעסוקה עבור מחפשי העבודה ללא קושי רב.

בתקופת הקורונה (בממוצע ממרץ 2020 ועד מרץ 2021) זינק יחס מחפשי עבודה למשרות פנויות במשק והגיע ל-12. כצפוי, בתקופות "חודשי הסגר" זינק יחס מחפשי העבודה למשרה פנויה במשק ל-18 (53.3 אלף משרות פנויות אל מול 933.5 מובטלים), כאשר עם החזרה ל"שגרת הקורונה" ירד היחס ל-8 מחפשי העבודה לכל משרה פנויה במשק.

בשל אופי מגבלות הפעילות, שהתבטא בחלק מהזמן בהשבתה כמעט מוחלטת של ענפי האומנות בידור ופנאי, חינוך מלונאות והסעדה, בלט הקושי למצוא עבודה בענפים שהיו במוקד המגבלות: כך, במהלך תקופת הקורונה (ממוצע מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק היחס בענף "אומנות בידור ופנאי ושירותים אחרים"¹⁵ זאת בדומה למצב בענף החינוך. ענפים נוספים שבהם קשה היה למצוא עבודה, אם כי במידה פחותה מהשניים הראשונים, היו ענפי אוכל ואירוח וענף התחבורה. (ראו תרשים 10).

12 עקומת בוורידג' מתארת קשר זה כאשר על הציר האופקי מופיע שעור 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.

13 חשוב להדגיש כי בשונה מהגדרת האבטלה שהוצגה בחלק הקודם, הגדרת "אבטלה לפי ענף כלכלי" מורכבת מפרטים אשר היו משויכים לענף הכלכלי עד לשנתיים שקדמו לעזיבת העבודה (כולל עובדים שהוצאו לחל"ת או שהתיאשו מחיפוש עבודה בתקופת הקורונה). נבחר כי ניתוח של "אבטלה לפי ענף כלכלי" עשוי להיות מטעה במעט, מהסיבה שאין הכרח שמובטל אשר עבד בענף כלכלי מסוים ימשיך לעבוד באותו ענף.

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

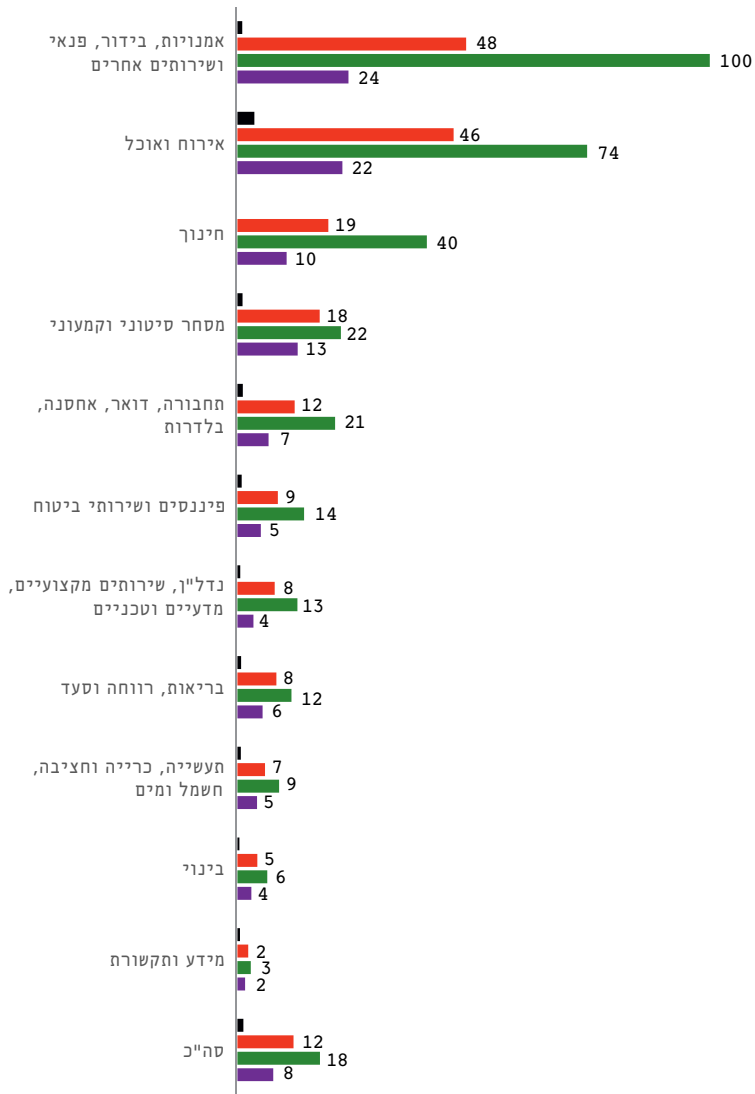
15 ענף "שירותים אחרים" כולל פעילויות של ארגוני חברים, תיקון מחשבים, תיקון ציוד אישי, תיקון ציוד לבית וכן מגוון שירותים אישיים אחרים

בתקופת "חודשי הסגר" זינק היחס באופן חסר תקדים בענף "אומנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים" והגיע ל-100 מחפשי עבודה למשרה פנויה, זאת לעומת יחס של 74 מחפשי העבודה למשרה פנויה בענף החינוך, יחס של 40 בענף האירוח ואוכל.

למרות הירידה ביחס זה בכלל המשק בתקופות שבין הסגרים (ב"שגרת הקורונה"), נותר יחס מחפשי העבודה למשרה פנויה גבוה באופן ניכר בענפי אומנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים, החינוך, אירוח ואוכל ותחבורה בהשוואה ליתר ענפי המשק בהם נע היחס בשגרת הקורונה בין 4 ל-7 מחפשי עבודה לכל משרה פנויה.

נציין כחריג את ענף המידע והתקשורת אשר כמעט ולא הושפע מהמשבר, וגם בתקופות הסגר נותר היחס על רמה נמוכה ביותר של 3 מחפשי עבודה לכל משרה פנויה. הדבר משקף את עמידות הענף במהלך המשבר הנוכחי.

10 חרשים יחס מחפשי עבודה (גילי +15) למשרה פנויה לפי תקופות



■ טרום קורונה ■ מרץ 2020 - מרץ 2021 ■ "חודשי הסגר" ■ "שגרת קורונה"

ניתוח שיעורי אבטלה לפי מאפיינים (בקרוב גילאי 25-64)

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

מגדר

בחלק זה נציג ממצאים המעידים על פגיעה משמעותית יותר בתעסוקת הנשים לעומת הפגיעה בתעסוקת הגברים בתקופות הסגרים, לעומת פגיעה יותר "שוויונית" בקרב המינים בתקופות שבין הסגרים, בדומה לממצאי האגף הכלכלן הראשי (בץ וגבע, 2021) ובנק ישראל (דוח בנק ישראל 2020). עם זאת, ראוי לציין כי בבקרה על משלח היד והענף הכלכלי של העובד, בנק ישראל מצא כי סיכוייהן של נשים לעבוד בשנת 2020 נמוכים באופן מובהק ב-2.5 נקודות אחוז. כלומר, אף שמצבן של נשים לא הורע יותר מזה של גברים באופן כולל, בהשוואה בין נשים וגברים שעבדו באותו משלח יד ואותו ענף, מצבן של נשים הורע יותר.

ערב משבר הקורונה¹⁶ היה שיעור האבטלה בקרב הנשים מעט יותר גבוה לעומת הגברים (3.5% לעומת 3.1%, בהתאמה). במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק שיעור האבטלה הממוצע בקרב הנשים (בהגדרה הרחבה) ל 17.4% לעומת 15.3% אצל הגברים (בגילאי 25-64), כאשר הפער בין המינים גדל מ-0.4 נקודות אחוז ערב המשבר ל-2.1 נקודות אחוז בתקופת המשבר. לכאורה, הדבר משקף פגיעה קשה יותר בקרב הנשים בשוק העבודה לעומת הגברים. עיקר הפער בין המינים משקף שיעור גבוה יחסית של נשים שהוצאו לחל"ת¹⁷ (12.0%) לעומת הגברים (9.3%). למעשה, שיעור האבטלה "המסורתי" הממוצע לאורך כל המשבר היה נמוך יחסית בקרב הנשים (3.6%) בהשוואה לגברים (4.4%), בעוד שיעור "המתאישים" (שהפסיקו לחפש עבודה) היה דומה בין המינים. (1.9% מהנשים בהשוואה ל-1.7% מהגברים).

עיקר הפער בין המינים התרחש ב"חודשי הסגר" ושיקף יציאה בשעורים גבוהים יותר של נשים לחל"ת (19.0%), ובפרט עת מערכת החינוך הושבתה, לעומת הגברים (13.8%). בעוד שבתקופת "שגרת הקורונה" המצב התהפך, כאשר שיעור הנמצאים בחל"ת בקרב הנשים היה מעט נמוך

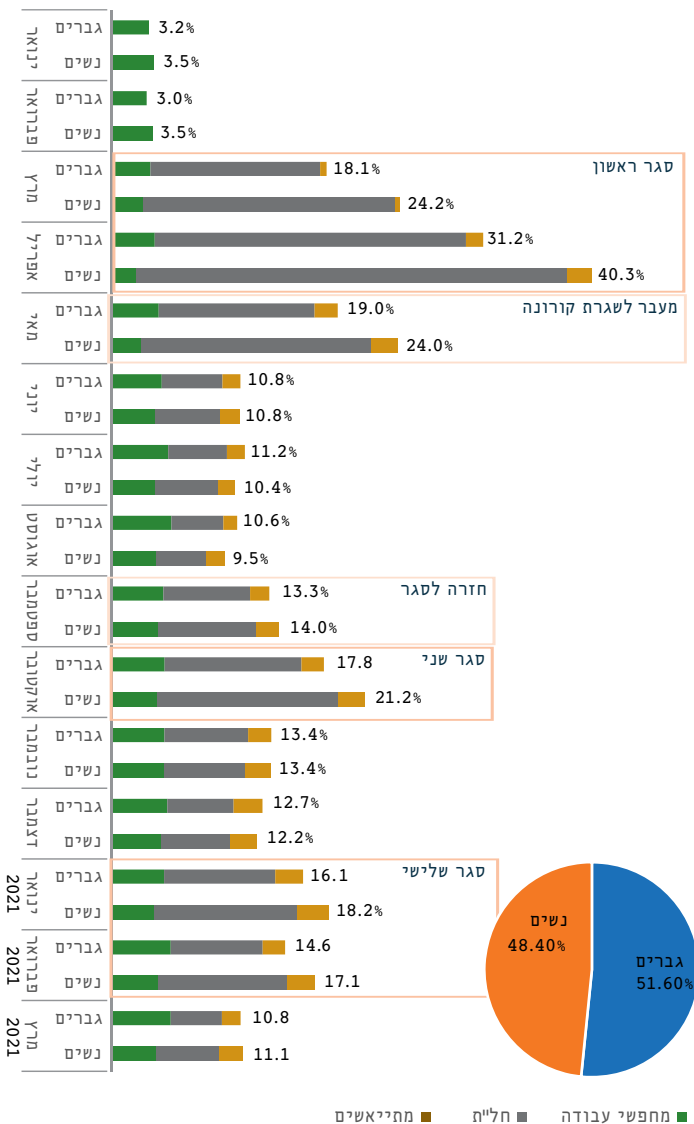
16 ינואר-פברואר 2020.

17 לא מועסקים זמנית מסיבות הקשורות לקורונה ועדיין משויכים למקום עבודתם

בהשוואה לגברים. כלומר - נשים חזרו מחל"ת לתעסוקה מהר יותר עם החזרה ל"שגרת קורונה" בהשוואה לגברים.

ממצאים אלה מהווים אינדיקציה לכך שפגיעות היתר בקרב נשים אפיינה את חודשי הסגר בלבד אך לא את התקופות שאופיינו ב"חזרה לשגרת קורונה". לפיכך, ניתן להניח שהפגיעה ביום שאחרי הקורונה לא תהיה קשה יותר בקרב נשים לעומת גברים, שכן הממצאים מצביעים על כך שהנשים מצליחות מהר יחסית לחזור לעבודה בתקופות של "שגרת קורונה", וזאת ככל הנראה הודות לכך שמרביתן היו בחל"ת ושמרו על יחסי עובד-מעסיק.

11 חרשים שיעור אבטלה בהגדרה הרחבה לפי מין, גילי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני סכ"א

לוח 2
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי מין (גילי 25-64)

נשים	גברים		
3.9%	4.7%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
3.3%	4.2%	"חודשי הסגר"	
3.6%	4.4%	מרץ 20-מרץ 21	
5.5%	5.2%	"שגרת קורונה"	חל"ח
19.0%	13.8%	"חודשי הסגר"	
12.0%	9.3%	מרץ 20-מרץ 21	
1.8%	1.7%	"שגרת קורונה"	מחייאשים
1.9%	1.6%	"חודשי הסגר"	
1.9%	1.7%	מרץ 20-מרץ 21	
11.2%	11.6%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
24.2%	19.5%	"חודשי הסגר"	
17.4%	15.3%	מרץ 20-מרץ 21	

קבוצות גיל

בפרק זה נדון בשיעורי האבטלה לפי קבוצות גיל, ונצביע על מגיעות יתר בקרב הצעירים (בגילאי 34-25) בהשוואה לקבוצות גיל היותר מבוגרות. עוד נראה כי קבוצות גיל החסינות ביותר מבחינת התעסוקה במשבר הן גילאי 44-35 ו־45-54, עם שיעורי האבטלה הנמוכים מבין הקבוצות. זאת בדומה לממצאי בנק ישראל (בנק ישראל, 2020) שמצא בנוסף כי גם חלקה של האוכלוסייה מבוגרת (55-64) בפגיעה התעסוקתית היה גדול יותר מאשר במשברים קודמים.

מתחילת המשבר ועד חודש מרץ 2021 עמד ממוצע שיעור האבטלה בהגדרתו הרחבה על 19.2% בקרב הצעירים, בגילאי 25-34, כשבשאר קבוצות הגיל שיעור האבטלה היה נמוך יותר.¹⁸ אך שיעור האבטלה בקרב הצעירים היה גבוה בהשוואה לקבוצות הגיל האחרות גם טרם המשבר (4.6% לעומת 2.3%-3.2%), הנתונים מצביעים על התרחבות הפער בין קבוצות הגיל כתוצאה מהמשבר (מ' 1.8 נקודות אחוז ערב המשבר ל' 3.9 נקודות אחוז בתקופת המשבר).

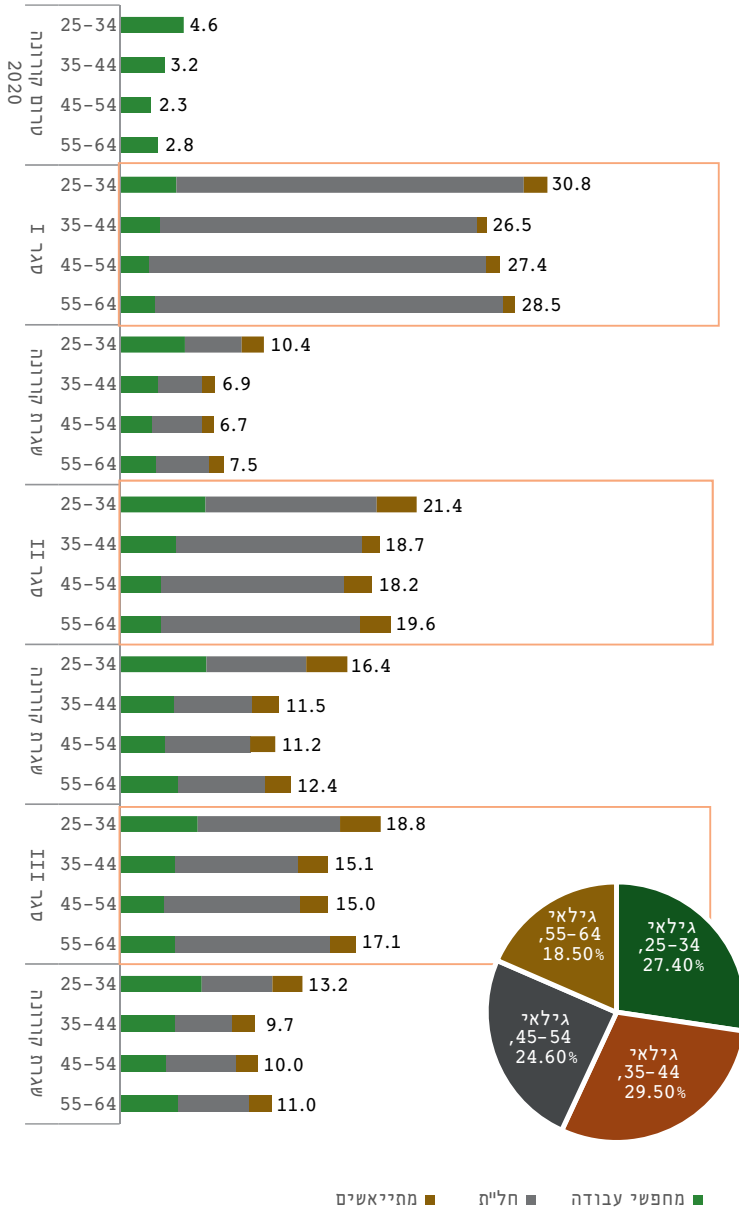
הנתון המדאיג שנמצא הוא שרוב הגידול באבטלה בקרב הצעירים במהלך המשבר משקף גידול באבטלה "המסורתית" (כלומר צעירים שפוטרו). שיעור זה עלה ל' 5.6% בקרב הצעירים בני 25 עד 34, לעומת 3.0%-3.5% בגילאים המבוגרים יותר. הדבר נובע ככל הנראה מהשיעור הגבוה יחסית של צעירים בענפים שהושבתו חלק ניכר מהזמן במהלך משבר הקורונה: למשל ענפי הבילוי ופנאי, הסעדה, מלונאות אירועים וכדומה.

גם בתקופת "שגרת הקורונה" ניתן לזהות כי הצעירים נפגעו יותר מהמבוגרים (שיעור אבטלה רחב של 14.6% לעומת 9.9%-10.9% ביתר הקבוצות). יתרה מכך, שיעור הצעירים שהצליחו לחזור לעבודה בתקופות שבין הסגרים עמד על כ' 39% לעומת 50%-52% ביתר קבוצות הגיל. כלומר, גם שיעורי החזרה שלהם לעבודה היו נמוכים יחסית.

לסיכום, קבוצת הצעירים, אשר אופיינה בשיעורי אבטלה גבוהים יחסית גם בתקופה שקדמה למשבר, ספגה פגיעה קשה ביותר בתקופת המשבר, מבחינת שיעורי האבטלה והיכולת לחזור לעבודה בין הסגרים.

18 16.2% בקרב גילאי 55-64 (95.7 אלף), 15.1% בקרב גילאי 45-54 (119.3 אלף) ו-14.9% בקרב גילאי 44-35 (141.6 אלף).

12 חרשים שיעור מחוסרי תעסוקה לפי קבוצות גיל (ב-%)



לוח 3
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב קבוצות הגיל

55-64	45-54	35-44	25-34		
3.9%	3.2%	3.8%	6.2%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
3.2%	2.8%	3.6%	5.1%	"חודשי הסגר"	
3.3%	3.0%	3.5%	5.6%	מרץ 20-מרץ 21	
5.5%	5.3%	4.7%	6.0%	"שגרת קורונה"	חל"ת
17.4%	16.3%	15.4%	16.6%	"חודשי הסגר"	
11.1%	10.4%	9.8%	11.2%	מרץ 20-מרץ 21	
1.6%	1.4%	1.5%	2.4%	"שגרת קורונה"	מחייאשים
1.5%	1.6%	1.4%	2.4%	"חודשי הסגר"	
1.6%	1.5%	1.5%	2.4%	מרץ 20-מרץ 21	
10.9%	9.9%	10.0%	14.6%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
22.1%	20.6%	20.4%	24.1%	"חודשי הסגר"	
16.2%	15.1%	14.9%	19.2%	מרץ 20-מרץ 21	

מעמד תעסוקתי

בפרק זה נבחן את מידת הפגיעה בתעסוקה של השכירים לעומת הפגיעה בעצמאים בעקבות משבר הקורונה.¹⁹ בעוד ערב המשבר היה שיעור האבטלה (בהגדרתו המסורתית) גבוה יותר בקרב השכירים (2.7%) לעומת העצמאים (1.0%), הרי שבתקופת המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) ספגו העצמאים זינוק חד יותר בשיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה) תוספת של 19.9 נקודות אחוז לעומת גידול של 15.2 נקודות אחוז בקרב השכירים.

אמנם שיעור המובטלים לפי ההגדרה "המסורתית" בקרב השכירים היה כפול מהעצמאים (3.6% לעומת 1.8%) אולם, שיעור הנעדרים זמנית מעבודתם בשל הקורונה היה גבוה באופן ניכר אצל העצמאים בהשוואה לשכירים²⁰ (16.7% לעומת 9.8%). יש להוסיף כי לא קיים הבדל משמעותי בשיעור המתייאשים בקרב שתי הקבוצות (1.8% אצל השכירים, ו-1.4% בקרב העצמאים).

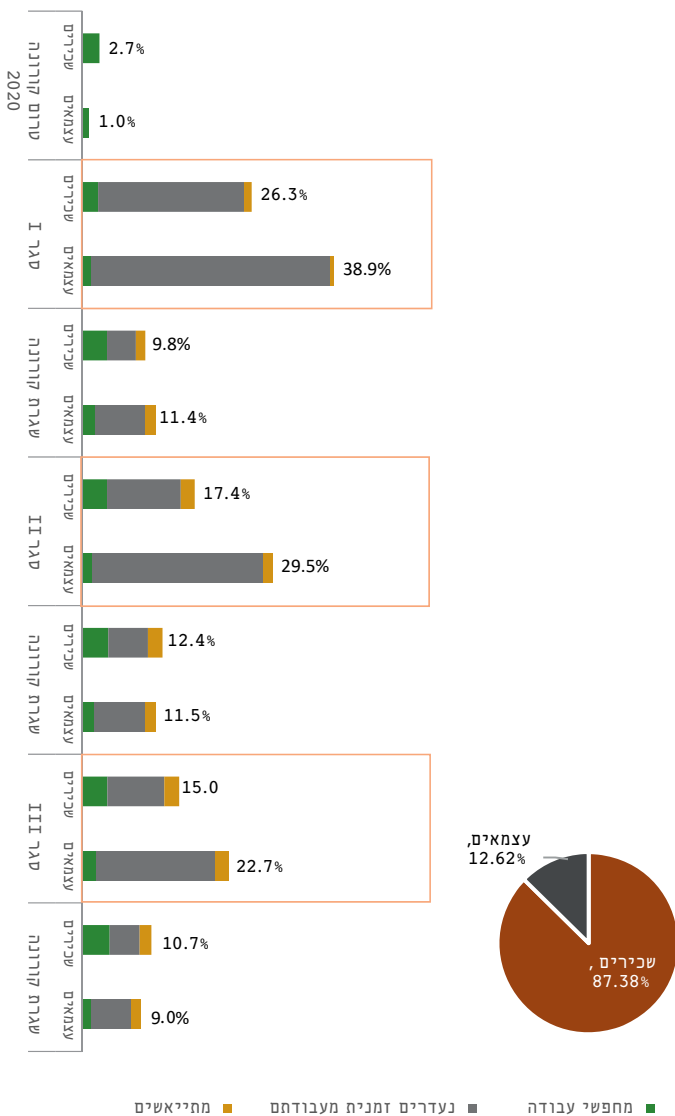
הנתונים מצביעים על יכולת התאוששות מהירה יחסית של העצמאים, כאשר בעוד ב"חודשי הסגר" ספגו העצמאים פגיעה משמעותית בתעסוקתם ביחס לשכירים, הרי שהפער בין הקבוצות כמעט נסגר בין הסגרים, ב"שגרת הקורונה", כאשר שיעור אבטלה בקרב העצמאים (11.0%) כמעט והשתווה לזה של השכירים (10.8%).

19 השכירים מהווים כ-87.4% מכוח העבודה בגילאי 25-64, כשהעובדים העצמאים מהווים כ-12.6% מכוח העבודה. בנייר זה אין המייחסות לחברי קואופרטיב ולחברי קיבוץ.

20 יש לציין כי העובדים השכירים אשר נעדרו זמנית מעבודתם הינם עובדים שהוצאו לחל"ת, בניגוד לעובדים העצמאים שנעדרו מעבודתם שלא במסגרת החל"ת.

13 הרשים

שיעור מחוסרי תעסוקה לפי מעמד תעסוקתי, גילי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני סכ"א מהלמ"ס

לוח 4
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר לפי מעמד תעסוקתי

עצמאיים	שכירים		
1.9%	4.0%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
1.8%	3.3%	"חודשי הסגר"	
1.8%	3.6%	מרץ 20-מרץ 21	
7.6%	5.1%	"שגרת קורונה"	חל"ת
27.4%	14.9%	"חודשי הסגר"	
16.7%	9.8%	מרץ 20-מרץ 21	
1.6%	1.8%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
1.3%	1.8%	"חודשי הסגר"	
1.4%	1.8%	מרץ 20-מרץ 21	
11.0%	10.8%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
30.6%	20.0%	"חודשי הסגר"	
19.9%	15.2%	מרץ 20-מרץ 21	

מחוז מגורים

פרק זה יעסוק ברמת הפגיעה כתוצאה ממשבר הקורונה לפי מחוז מגורים.²¹ הנתונים מצביעים על כך שמחוז ירושלים נפגע באופן הקשה ביותר בהשוואה לשאר המחוזות. כמוכך לא ניתן להצביע על הבדלים בשיעורי האבטלה בין המרכז והפריפריה²² בתקופת הקורונה.

21 בקרב המשתתפים בכוח העבודה בגילאי 25-64.

22 אזור "מרכז" מורכב מהמחוזות מרכז ותל-אביב. אזור ה"פריפריה" מורכב משאר המחוזות (צפון, חיפה, ירושלים, דרום ויו"ש).

ערב משבר הקורונה היה שיעור האבטלה במחוז ירושלים (4.0%) גבוה יחסית לשאר המחוזות (3.2%), אולם המשבר הוביל להעמקת הפערים בין המחוזות, כאשר שיעור האבטלה במחוז ירושלים זינק ל-19.4%, לעומת 15.1% בשאר המחוזות (עלייה מפער של 0.8 נקודות אחוז ל-4.3 נקודות אחוז במשבר).

מצב זה, בו שיעור האבטלה בירושלים גבוה משאר המחוזות אפיין הן את "שגרת הקורונה" והן את "חודשי הסגר" (ראו לוח א5).

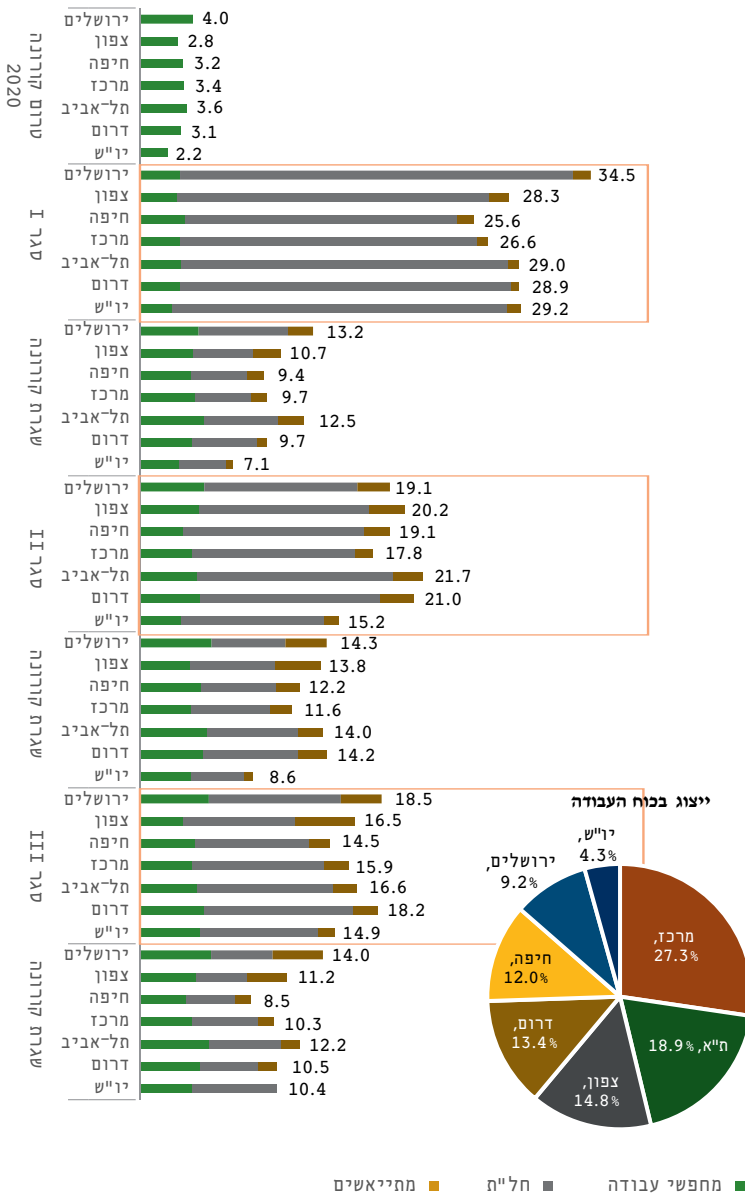
כמו כן, התעמקות במרכיבי האבטלה מצביעה על אחוז גבוה יותר של עובדים שהוצאו לחל"ת וכן של אחוז המובטלים לפי ההגדרה ה"מסורתית" במחוז ירושלים.²³ ממצא זה מפתיע לאור המשקל הגבוה (במעט) של עובדי המנהל הציבורי בירושלים (8% לעומת 6% בממוצע בשאר המחוזות), ובענף החינוך (18% בירושלים לעומת 12% בממוצע בשאר המחוזות).

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בשיעורי האבטלה בתקופת הקורונה בין המרכז והפריפריה (לוח א5): בעוד שיעורי האבטלה היו כמעט זהים ב"שגרת הקורונה" (11.4% במרכז ו-11.5% בפריפריה), ניתן להבחין בפער קטן שנפתח ב"חודשי הסגר" לרעת הפריפריה (22.1% לעומת 21.4% במרכז). ממצע זה בולט לנוכח העובדה שבתקופות מיתון קודמות, נפערו פערים גדולים בין שיעורי האבטלה בין המרכז והפריפריה

מעניין לראות שכמעט אין הבדל בשיעור העובדים שהוצאו לחל"ת, וכן בשיעור המובטלים לפי ההגדרה ה"מסורתית", בין המרכז לפריפריה. לעומת זאת, שיעור העובדים שהתייאשו מחיפוש עבודה הינו גבוה יותר בפריפריה בהשוואה למרכז (2.0% בפריפריה לעומת 1.5% במרכז בממוצע תקופת המשבר), מה שאחראי לפער הקטן בשיעור האבטלה בין שתי הקבוצות.

23 נעיר כי הן ב"שגרת הקורונה" והן ב"חודשי הסגר" שיעור האבטלה לפי ההגדרה ה"מסורתית" במחוז תל אביב דומה לשיעור בירושלים.

14 חרשים שיעור אבטלה לפי מחוז מגורים, גילי 25-64 (ב-%)



לוחות 5א ו-5ב
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב מחוזות מגורים, ולפי מרכז-פריפריה

ירושלים	צפון	חיפה	מרכז	ת"א	דרום	יו"ש		
5.0%	3.9%	4.2%	4.0%	5.0%	4.5%	3.4%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
4.3%	3.4%	3.7%	3.6%	3.9%	4.1%	3.5%	"חודשי הסגר"	
4.6%	3.7%	3.9%	3.8%	4.4%	4.3%	3.2%	מרץ 20 מרץ 21	
6.1%	5.2%	4.7%	4.9%	6.1%	5.6%	4.2%	"שגרת קורונה"	חל"ת
18.4%	15.6%	14.6%	15.6%	17.2%	17.4%	16.1%	"חודשי הסגר"	
12.3%	10.2%	9.3%	10.1%	11.4%	11.1%	9.8%	מרץ 20 מרץ 21	
2.7%	2.7%	1.4%	1.4%	1.8%	1.3%	0.5%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
2.3%	3.0%	1.5%	1.3%	1.5%	1.5%	1.1%	"חודשי הסגר"	
2.4%	2.9%	1.5%	1.4%	1.7%	1.4%	0.9%	מרץ 20 מרץ 21	
13.8%	11.9%	10.3%	10.3%	12.9%	11.5%	8.1%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
25.0%	21.9%	19.9%	20.6%	22.6%	23.1%	20.7%	"חודשי הסגר"	
19.4%	16.7%	14.8%	15.2%	17.5%	16.8%	13.9%	מרץ 20 מרץ 21	

לוח 15

פריפריה	מרכז		
4.3%	4.4%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
3.8%	3.7%	"חודשי הסגר"	
4.0%	4.0%	מרץ 20 - מרץ 21	
5.3%	5.4%	"שגרת קורונה"	חל"ח
16.3%	16.3%	"חודשי הסגר"	
10.5%	10.6%	מרץ 20 - מרץ 21	
1.9%	1.6%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
2.1%	1.4%	"חודשי הסגר"	
2.0%	1.5%	מרץ 20 - מרץ 21	
11.5%	11.4%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
22.1%	21.4%	"חודשי הסגר"	
16.5%	16.1%	מרץ 20 - מרץ 21	

קבוצות אוכלוסייה

בפרק זה נבחן את שיעורי האבטלה בחלוקה לפי קבוצות האוכלוסייה בישראל: יהודים שאינם חרדים, האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.²⁴ מהנתונים עולה כי האוכלוסייה שנפגעה באופן החד ביותר במשבר הקורונה הייתה האוכלוסייה החרדית. לעומת זאת, החרדים (בדומה לשאר האוכלוסיות) הצליחו לחזור באחוזים גבוהים לעבודה. בקרב האוכלוסייה הערבית ניתן לראות

24 האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית היא הגדולה ביותר ומהווה 78.4% מכוח העבודה בגילאי 25-64, אחריה האוכלוסייה הערבית שמהווה 14.1%, ולבסוף האוכלוסייה החרדית שמהווה 7.5% מכוח העבודה.

שיעור המתייאשים היה גבוה באופן ניכר ביחס לאוכלוסיות היהודיות. זאת בדומה לממצאי בנק ישראל (דוח בנק ישראל, 2020)

ערב המשבר שיעור האבטלה בקרב האוכלוסייה החרדית היה הגבוה ביותר (4.3%) בהשוואה ליהודים שאינם חרדים (3.4%) ולאוכלוסייה הערבית (2.5%). במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) שיעור האבטלה ע"פ ההגדרה הרחבה זינק בקרב כל אחת מהקבוצות, וכך גם הפערים ביניהן, כששיעור האבטלה באוכלוסייה הערבית עלה בקצב במידה הרבה ביותר.

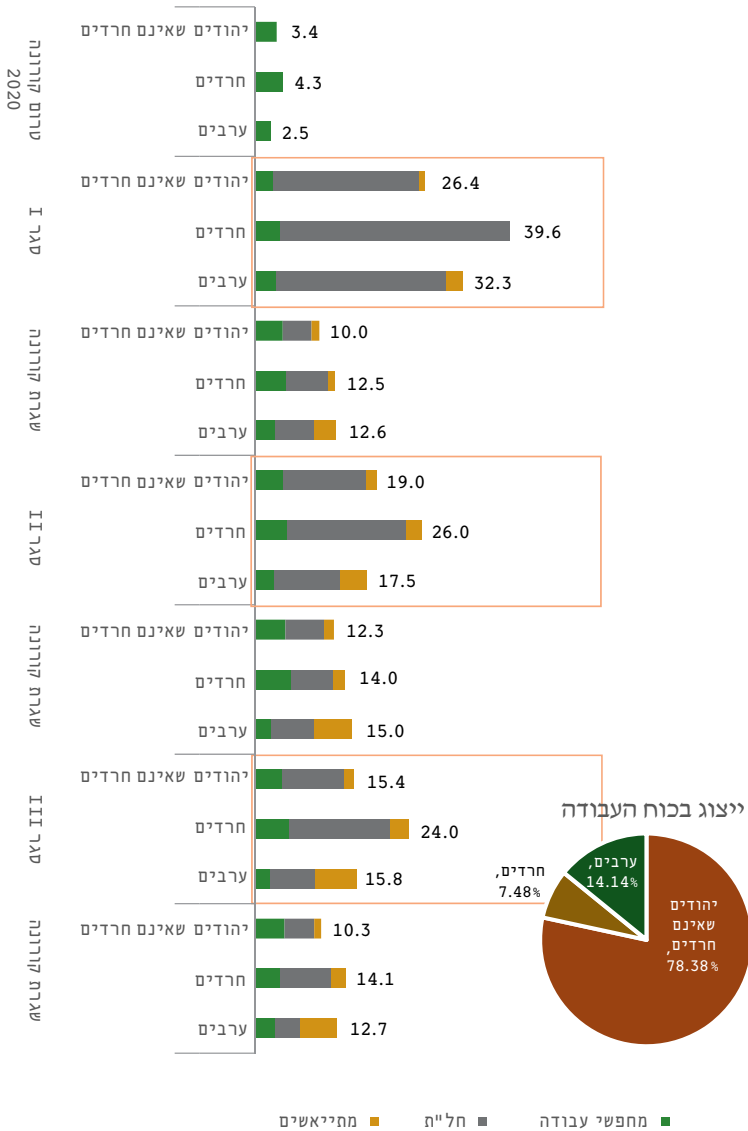
שיעור האבטלה הרחב היה הגבוה ביותר באוכלוסייה החרדית (21.2%), ואחריה באוכלוסייה הערבית (18.0%). האוכלוסייה עם שיעור האבטלה הנמוך ביותר בתקופת המשבר הייתה האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית (15.5%).

הממצאים מעידים על שיעור גבוה מקרב האוכלוסייה החרדית שהוצאו לחל"ת (15.0%) בהשוואה לאוכלוסייה הערבית (10.7%) וכן בהשוואה לאוכלוסייה היהודית שאינה חרדית (10.0%). פערים אלו בלטו במיוחד ב"חודשי הסגר" (24.3% בחל"ת בקרב החרדים לעומת 15.5% בקרב יהודים שאינם חרדים וכן בקרב האוכלוסייה הערבית).

בנוסף, בעוד ששיעור האבטלה בהגדרתו "המסורתית" בקרב האוכלוסייה הערבית היה במהלך המשבר נמוך מזה של האוכלוסיות היהודיות (2.8% לעומת 4.6% בקרב החרדים ו-4.1% בקרב היהודים שאינם חרדים), אחוז המתייאשים בקרב הערבים הינו גבוה בהרבה (4.5% לעומת 1.6% ו-1.3% בהתאמה). ממצאים אלה מעלים את החשש כי הישארות ממושכת מחוץ לכוח העבודה עלולה להקשות על ההתאוששות בקרב האוכלוסייה הערבית (אגף הכלכלן הראשי, דצמבר 2020).

הממצאים עוד מלמדים כי שיעור העובדים שהצליחו לחזור לעבודה במעבר בין "חודשי הסגר" ו"שגרת הקורונה" היה הגבוה ביותר בקרב האוכלוסייה החרדית (57.2%) בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא־חרדית והערבית (47.3% ו-42.4% בהתאמה). מאידך, נציין כי שיעור האבטלה בקרב החרדים ב"חודשי הסגר" היה הגבוה ביותר בהשוואה לאוכלוסיות האחרות (30.6% לעומת 22.7% בקרב האוכלוסייה הערבית ו-20.5% בקרב האוכלוסייה היהודית הלא־חרדית, בהתאמה).

15 חרשים שיעור מחוסרי תעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, גילי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני סכ"א

לוח 6

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב קבוצות האוכלוסייה

ערבים	חרדים	יהודים שאינם חרדים		
2.9%	4.9%	4.5%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
2.8%	4.7%	3.8%	"חודשי הסגר"	
2.8%	4.6%	4.1%	מרץ 20-מרץ 21	
6.0%	6.9%	5.0%	"שגרת קורונה"	חל"ח
15.5%	24.3%	15.5%	"חודשי הסגר"	
10.7%	15.0%	10.0%	מרץ 20- מרץ 21	
4.6%	1.5%	1.3%	"שגרת קורונה"	מחייאשים
4.4%	1.7%	1.3%	"חודשי הסגר"	
4.5%	1.6%	1.3%	מרץ 20-מרץ 21	
13.5%	13.3%	10.8%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
22.7%	30.6%	20.5%	"חודשי הסגר"	
18.0%	21.2%	15.5%	מרץ 20-מרץ 21	

מגזר תעסוקה²⁵

בחלק זה נציג ניתוח של שיעורי האבטלה לפי הסקטורים השונים בצל השינויים בשוק העבודה, ונראה כי כצפוי, המועסקים בסקטור הפרטי נפגעו בתקופת המשבר באופן יותר משמעותי מאלה שהועסקו בסקטור הציבורי, סקטור שכמעט ולא נפגע לאורך המשבר (אחדות ואחרים, 2020).

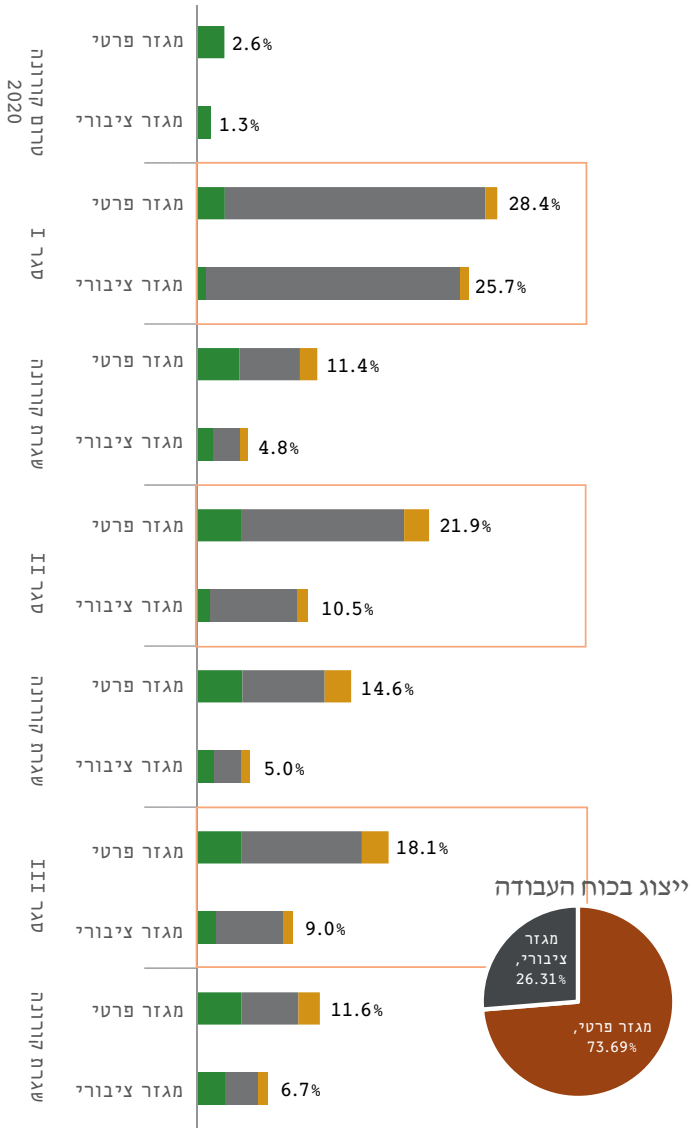
בתקופה שקדמה למשבר שיעור האבטלה²⁶ (המסורתי) בסקטור הציבורי היה נמוך יחסית לסקטור הפרטי (1.3% לעומת 2.6%, בהתאמה). משבר הקורונה הוביל לנסיקה משמעותית בשיעורי האבטלה בשתי הקבוצות ואף הגדיל את הפער ביניהם: שיעור האבטלה בהגדרה הרחבה זינק ל-17.5% בקרב העובדים ששויכו לסקטור הפרטי ו-10.3% בקרב העובדים ששויכו לסקטור הציבורי, בממוצע התקופה שבין מרץ 2020 לבין מרץ 2021.

בחודשי ה"סגר" שיעורי האבטלה זינקו עוד יותר בכל המגזרים, ועמדו על 23.0% בקרב העובדים במגזר הפרטי לעומת 16.0% בסקטור הציבורי. עובדים רבים הצליחו לחזור לעבודה ב"שגרת הקורונה" ושיעורי האבטלה חזרו לרדת, אולם בעוד בסקטור הפרטי הם נותרו על רמה גבוהה של 12.5% בממוצע התקופה, הרי שבסקטור הציבורי ירדו שיעורי האבטלה לרמה נמוכה יחסית - 5.2%.

25 פרק זה אינו מתייחס למגזר השלישי.

26 בפרק "יחס מובטלים למשרות פנויות לפי תקופות שונות במשבר הקורונה" ניתן למצוא את ההגדרה של "אבטלה לפי ענף כלכלי". "שיעור אבטלה" בפרק זה מתייחס למספר המובטלים עם שיוך לענף כלכלי (משם נגזר שיוך למגזר תעסוקתי) מתוך כלל הפרטים במגזר התעסוקה (ראו הערה 13 להרחבה).

16 הרשים
שיעור מחוסרי תעסוקה לפי מגזר תעסוקתי, גילי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנחוני סכ"א מהלמ"ס

לוח 7
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר לפי מגזר תעסוקה

סקטור פרטי	סקטור ציבורי		
4.1%	1.8%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
3.6%	1.3%	"חודשי הסגר"	
3.9%	1.5%	מרץ 20-מרץ 21	
6.3%	2.6%	"שגרת קורונה"	חל"ת
17.5%	13.8%	"חודשי הסגר"	
11.7%	7.9%	מרץ 20-מרץ 21	
2.1%	0.7%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
1.9%	0.9%	"חודשי הסגר"	
2.0%	0.8%	מרץ 20-מרץ 21	
12.5%	5.2%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
23.0%	16.0%	"חודשי הסגר"	
17.5%	10.3%	מרץ 20-מרץ 21	

ענפי כלכלה²⁷

קיימת שונות רבה בעוצמת הפגיעה הכלכלית בין ענפי הכלכלה במשק, כפי שראינו בסקירת 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

27 למעט ענפי הכלכלה עם פחות מ-50 אלף עובדים.

של עובדים רבים שהיו מועסקים בענפים אלה, כפי שעולה ממחקר של הביטוח הלאומי המצביע על פגיעות יתר בענפי הכלכלה אומנות, בידור ופנאי, ענפי השירותים ובראשם אירוח ואוכל, וענפי המסחר בסגר הראשון וכן בסגר השני (אנדבלד והלר, 2020).²⁸ מנגד, ענפי כלכלה אחרים כמו אלה המשתייכים לסקטור ענף ההייטק הושפעו באופן מצומצם יותר 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.

במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינקו שיעורי האבטלה הרחבה בכל ענפי הכלכלה²⁹ בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר. עלייה ניכרת נרשמה בענף האירוח והאוכל (ל-51% לעומת 3% בתקופת טרום-קורונה)³⁰ בענף אומנות, בידור ופנאי (ל-40% לעומת 3% טרום קורונה), ועד לעלייה מתונה בענף מידע ותקשורת ובענף מינהל מקומי וציבורי (ל-9% ו-5%, בהתאמה, לעומת 2% בתקופה שקדמה למשבר).

כפי שהיה ניתן לצפות, שיעור האבטלה הרחב ב"חודשי הסגר" היה גבוה יותר בכל הענפים, כשבראשם ענפי אירוח ואוכל ואומנות, בידור ופנאי (עם שיעורי אבטלה של 61% ו-50% בהתאמה). מנגד, ענפים שאפשרו עבודה מהבית (כגון ענף מידע ותקשורת ושירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים) וענפים שבהם אחוז גבוה של "עובדים חיוניים" (כגון מינהל מקומי וציבורי, שירותים פיננסיים ושירותי בריאות ורווחה) חוו גידול מתון יחסית בשיעורי האבטלה ב"חודשי הסגר". לפי הערכות בנק ישראל, הענפים בהם הפגיעה הקשה ביותר בתעסוקה היו גם אלו שסבלו מקיצוצי שכר במהלך המשבר, אף כי ברמת המשק כולו לא זוהתה פגיעה בשכר (דוח בנק ישראל 2020).

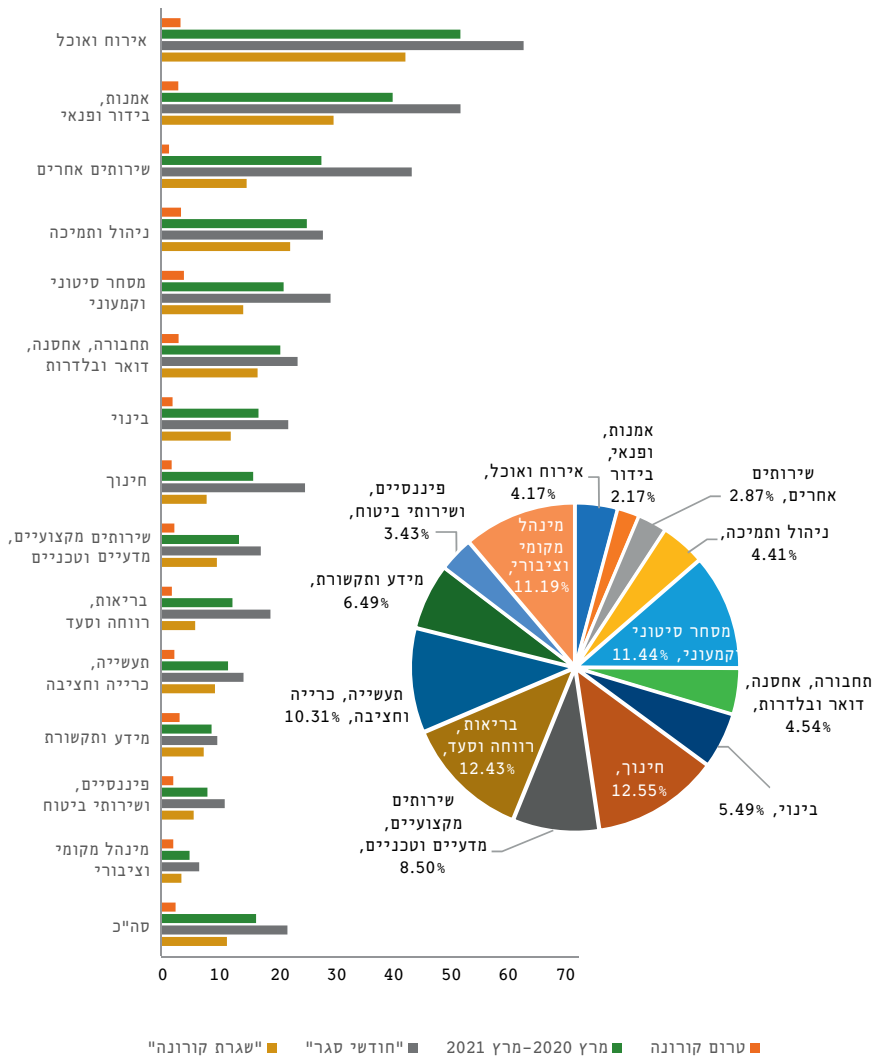
כצפוי חלה ירידה משמעותית בשיעורי האבטלה ב"שגרת הקורונה" בקרב העובדים ברוב הענפים, אם כי שיעור האבטלה בענפי האירוח ואוכל ואומנות, בידור ופנאי, המשיך להיות גבוה גם בתקופות ה"שגרה".

28 המחקר התבצע לאחר הסגר השני, ולכן הוא בחן את שני הסגרים הראשונים בלבד.

29 בפרק "יחס מובטלים למשרות פנויות לפי תקופות שונות במשבר הקורונה" ניתן למצוא את ההגדרה של "אבטלה לפי ענף כלכלי". "שיעור אבטלה ענפי" הינו מספר המובטלים בענף מחוץ כלל הפרטים המשויכים לאותו ענף.

30 ינואר-פברואר 2020.

17 חרשים
שיעור אבטלה בקרב ענפי הכלכלה ותקופות, גילי 15+ (ב-%)³¹



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה על סקר כוח אדם של הלמ"ס.

31 ניתן למצוא את הנחונים עבור חרשים זה בנספח ב.

ענפי ההיי־טק³²

מהנתונים עולה כי סקטור ההיי־טק "צלח" את משבר הקורונה עם שיעורי אבטלה יחסית נמוכים בהשוואה לרוב ענפי הכלכלה במשק. סקטור ההיי־טק הינו ייחודי בכך שהוא מושפע מביקושים עולמיים שהמשיכו עלות גם בתקופת המשבר (דרוקר, 2021), בשל הצורך למעבר מהיר לדיגיטציה ולשילוב מערכות סייבר בתהליך המעבר לעבודה מרחוק של עובדים רבים ברחבי העולם, כולל במקומות עבודה עם גישה למערכות מידע רגישות ביותר.

בממוצע חודשי המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) עמד שיעור האבטלה בקרב העובדים בענפי ההיי־טק (בהגדרה הרחבה) על כ־6.8%. עם שיעורי אבטלה שהגיעו לשיא של 7.6% ב"חודשי הסגר" וירדו לפחות מ־6% (5.9%) עם החזרה לפעילות ב"שגרת קורונה"

עשירוני הכנסה

בחלק זה נתייחס לפגיעה באוכלוסיות לפי רמות ההכנסה, ונראה כי משבר הקורונה החריף באופן משמעותי את אי־השוויון בכך שהוא פגע באוכלוסיות שממילא היו בעלות הכנסות נמוכות עוד לפני המשבר. בנייתו זה חולקו הפרטים ל־3 קבוצות בהתאם לעשירוני ההכנסה משנת 2018. קבוצת "הכנסות נמוכות" מורכבת מעשירוני ההכנסה 1-4. בקבוצת "הכנסות בינוניות" משתייכים עשירוני הכנסה 5 עד 8. קבוצת "הכנסות גבוהות" מורכבת מעשירוני ההכנסה 9-10.

מהניתוח עולה כי לכל אורך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) שיעור האבטלה הרחב בקרב קבוצת "ההכנסות הנמוכות" היה גבוה באופן משמעותי בהשוואה לעשירונים העליונים (ראו גם אנדבלד והלר, 2020).

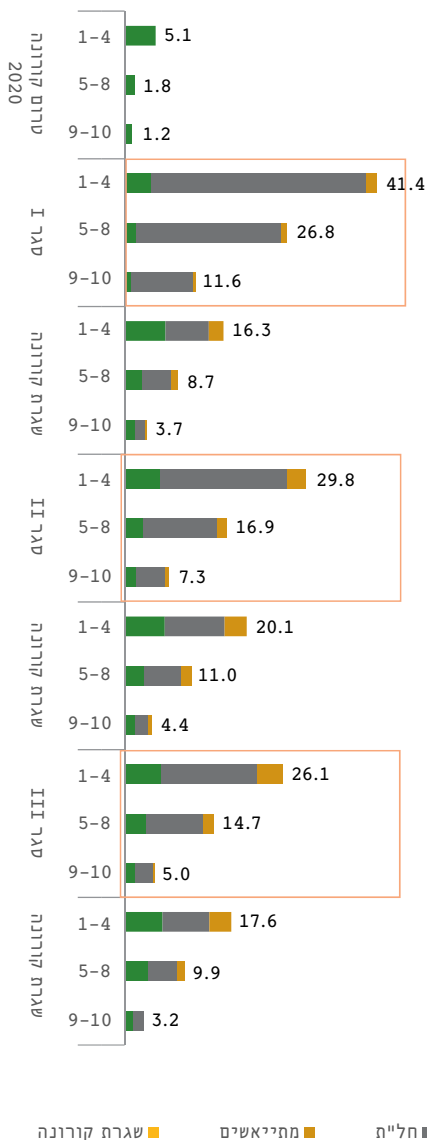
חשוב לזכור שגם לפני תקופת הקורונה, היה שיעור האבטלה בקרב קבוצת "ההכנסות הנמוכות" גבוה ביחס לקבוצת ההכנסות הבינוניות והגבוהות (5.1% לעומת 1.8% ו־1.2% בהתאמה), אולם הנתונים ממחישים כיצד המשבר העמיק את הפערים בין הקבוצות: כשיעור האבטלה הממוצע ע"פ ההגדרה הרחבה זינק בתקופת המשבר (מרץ 20 עד מרץ 21) בקרב קבוצת ה"הכנסות הנמוכות"

32 עובדי ה"היי־טק" משויכים לענפי הכלכלה הבאים: תעשיית ההיי־טק (כולל ייצור כלי טיס), תכנות מחשבים וייעוץ בתחום, מחקר מדעי ופיתוח.

בכ־20 נקודות האחוז (ל 25.0%), לעומת זינוק קרוב ל־13 נקודות האחוז (ל־14.6% בקרב קבוצת ה"הכנסות הבינוניות") וזינוק של פחות מ־5 נקודות האחוז (ל־5.8% בקרב ההכנסות "הגבוהות". מכאן ניתן ללמוד כי האוכלוסייה שממילא מוחלשת מבחינה כלכלית נפגעה יותר במשבר הקורונה, לעומת העשירונים העליונים (החזקים יותר מבחינה כלכלית).

יתרה מכך, קבוצת ה"הכנסות הנמוכות" נפגעה בצורה החזקה ביותר בשלושת מרכיבי האבטלה הן ב"שגרת הקורונה" והן ב"חודשי הסגר" בהשוואה לשתי הקבוצות האחרות (לוח 7), ושיעור המובטלים בתקופות הסגר שהצליחו לחזור לעבודה ב"שגרת הקורונה" נמצא נמוך יחסית (45.2%) בקרב בעלי ה"הכנסות הנמוכות" זאת לעומת 51.4% ו־53.3% מהמובטלים בקרב קבוצת ה"הכנסות הבינוניות" ו"הגבוהות".

18 הרשים
שיעור מחוסרי תעסוקה לפי עשירוני הכנסה, גילי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה על סקר כוח אדם של הל"מ"ס ורשות המיסים.

לוח 8
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב קבוצות ההכנסה

הכנסות גבוהות	הכנסות בינוניות	הכנסות נמוכות		
1.7%	3.2%	6.6%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
1.5%	2.8%	5.3%	"חודשי הסגר"	
1.6%	3.0%	6.0%	מרץ 20-מרץ 21	
1.8%	5.2%	8.1%	"שגרת קורונה"	חל"ת
6.3%	15.8%	24.7%	"חודשי הסגר"	
3.9%	10.3%	15.9%	מרץ 20-מרץ 21	
0.3%	1.3%	3.0%	"שגרת קורונה"	מחייאשים
0.4%	1.4%	2.9%	"חודשי הסגר"	
0.4%	1.3%	3.1%	מרץ 20-מרץ 21	
3.9%	9.7%	17.8%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
8.1%	20.0%	33.0%	"חודשי הסגר"	
5.8%	14.6%	25.0%	מרץ 20-מרץ 21	

השכלה ומשלח יד

הפגיעה בתעסוקה באה לידי ביטוי בכל רמות ההשכלה ובמגוון רחב ביותר של מקצועות (או משלחי יד) אם כי בעוצמות שונות. מניתוח הנתונים עולה כי האוכלוסייה בעלת ההשכלה האקדמית נפגעה פחות בתעסוקה בהשוואה לאוכלוסייה בעלת השכלה בסיסית³³ ובהשוואה לבעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית. בהתאם, נמצא שיעור נמוך יחסית של מובטלים בקרב מנהלים ובעלי משלח

יד אקדמי, לעומת העובדים בתחומים אחרים, כאשר פגיעה בולטת נרשמה בתחומי המכירות והשירותים, שספגו את הפגיעה הקשה ביותר במשבר.

ה ש כ ל ה

שיעור האבטלה הממוצע (בהגדרה הרחבה, בקרב גילאי 25–64) היה נמוך יותר בקרב בעלי השכלה אקדמית (11.2%) לעומת בעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית על-תיכונית (19.6%) ובעלי השכלה בסיסית (22.2%) (ראו לוח 9).

אם נשווה את שיעורי האבטלה במשבר לאלה שקדמו למשבר נמצא כי הפער בין קבוצת ההשכלה הבסיסית לבעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית לא השתנה באופן משמעותי (מפער של 1.6 נקודות אחוז טרם המשבר ל-2.6 נקודות אחוז בממוצע תקופת המשבר). לעומת זאת הפער בין בעלי השכלה אקדמית לשתי הקבוצות האחרות התרחב באופן ניכר (מפער של 1.5 נקודות אחוז ערב המשבר ל-9.4 נקודות אחוז בממוצע חודשי המשבר). מכאן עולה שעיקר הפער התחדד בין בעלי השכלה האקדמית ליתר האוכלוסייה, בעלת השכלה הנמוכה יותר, אשר נפגעו בעוצמה חזקה יותר במשבר הקורונה. זאת בדומה לממצאי בנק ישראל, שמצא פגיעה עודפת של נקודת אחוז בתעסוקה בשנת 2020 עבור פרטים עם פחות מ-12 שנות לימוד, וזאת גם בבקרה על משלח היד והענף, ולהפך עבור בעלי השכלה של 15 שנות לימוד או יותר (דוח בנק ישראל, 2020).

מנגד, לא נמצאו הבדלים מהותיים בסיכויי החזרה לעבודה לפי קבוצות השכלה, כאשר קרוב למחצית מהעובדים הצליחו לחזור לעבודה בכל קבוצת השכלה.

שיעור האבטלה הרחב היה הגבוה ביותר בקרב בעלי השכלה בסיסית גם בתקופות של "חודשי הסגר" (29.9%) וגם ב"שגרת קורונה" (15.5%), אחריהם בעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית (26.6% ב"חודשי הסגר" לעומת 13.4% ב"שגרת הקורונה"), ולבסוף בעלי השכלה אקדמית עם שיעור האבטלה הנמוך ביותר בשתי התקופות (14.5% ב"חודשי הסגר" ו-8.0% ב"שגרת הקורונה"). בהתאם, בדיקה של אגף הכלכלן הראשי מצא כי שיעורי האבטלה גבוהים בקרב פרטים ללא תעודה אקדמית בהשוואה לבעלי תעודה אקדמית, וכי הפער בשיעורי האבטלה מתרחב בסגרים³⁴ (אגף הכלכלן הראשי, 2020).

ניתוח לפי מקצוע (משלחי יד)³⁵

בעוד שיעורי האבטלה הרחבה היו גבוהים במיוחד בקרב עובדי ענף המכירות והשירותים בתקופת המשבר (26.6%), הרי ששיעור החזרה לעבודה של עובדי ענף זה היה הגבוה ביותר בהשוואה לשאר משלחי היד (57.7%).

מנגד, משלחי היד שנפגעו בצורה הקלה ביותר הם מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי (עם שיעורי אבטלה של 9.2% ו-9.6% בהתאמה (ראו לוח 10א). גם הם רשמו שיעורי חזרה גבוהים יחסית (54.9%).

שיעורי חזרה לעבודה נמוכים נמצאו בקרב העובדים הבלתי מקצועיים (31.5%) (ראו לוח 10ב לפירוט מלא).

לסיכום, ניתן לקבוע שהשכלה אקדמאית ותעסוקה במשלחי יד הדורשים רמות השכלה גבוהות הגבירה את הביטחון התעסוקתי במשבר הקורונה, כאשר שיעור הפגיעה החד ביותר נמצא ברמות ההשכלה הנמוכות ובמשלחי יד שלא דורשים השכלה גבוהה, ועוצמת הפגיעה התמתנה ככל שרמת ההשכלה עלתה.

35 בדומה לפרק "ענפי הכלכלה", חשוב להדגיש כי "שיעור האבטלה" בהקשר של משלחי היד מורכב מפרטים שהיו משויכים למשלח יד עד לשנתיים שקדמו לעזיבת העבודה מתוך כלל הפרטים המשויכים לאותו משלח יד. ניתוח של "שיעור אבטלה לפי משלחי יד" עשוי להיות מטעה במעט, מהסיבה שאין הכרח שמובטל אשר עבד במשלח יד מסוים ימשיך לעבוד באותו משלח יד.

לוח 9
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב קבוצות השכלה

תעודה אקדמית	תעודת בגרות או תעודה מקצועית	ללא בגרות		
3.5%	4.9%	5.2%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
2.9%	4.1%	5.0%	"חודשי הסגר"	
3.2%	4.5%	5.0%	מרץ 20-מרץ 21	
3.5%	6.6%	7.2%	"שגרת קורונה"	חל"ת
10.6%	20.3%	22.0%	"חודשי הסגר"	
7.0%	13.1%	14.1%	מרץ 20-מרץ 21	
1.0%	1.9%	3.1%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
1.0%	2.2%	2.9%	"חודשי הסגר"	
1.0%	2.1%	3.1%	מרץ 20-מרץ 21	
8.0%	13.4%	15.5%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
14.5%	26.6%	29.9%	"חודשי הסגר"	
11.2%	19.6%	22.2%	מרץ 20-מרץ 21	

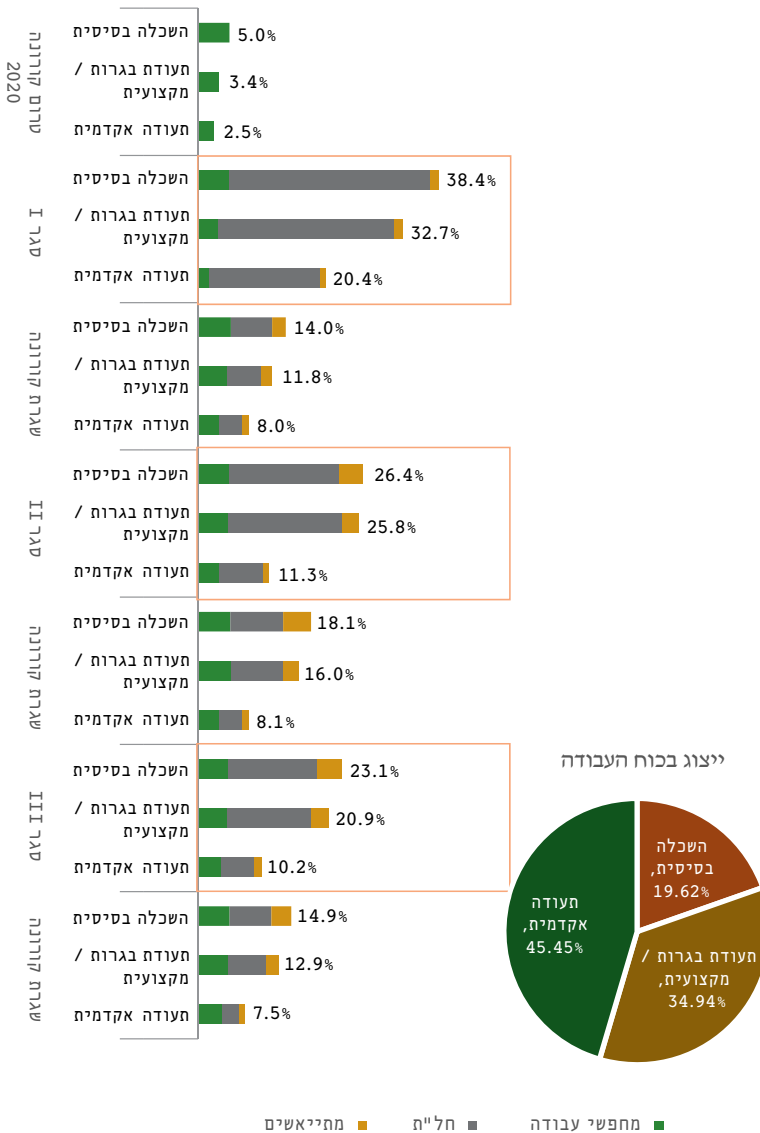
לוח 10א
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר בקרב משלחי יד

עובדים בלתי מקצועיים	עובדים מקצועיים	עובדי מכירות ושירותים	פקידים כלליים ועובדי משרד	הנדסאים, טכנאים, במ"י נלווה	בעלי משלח יד אקדמי	מנהלים		
5.4%	3.9%	4.7%	5.7%	3.5%	2.5%	2.7%	"שגרת קורונה"	מחפשי עבודה
4.8%	3.1%	4.1%	4.0%	3.2%	2.1%	2.5%	"חודשי הסגר"	
5.2%	3.5%	4.3%	4.8%	3.3%	2.3%	2.6%	מרץ 20- מרץ 21	
7.3%	5.5%	8.5%	7.9%	7.0%	2.8%	3.5%	"שגרת קורונה"	חל"ת
18.0%	15.9%	31.0%	19.7%	18.2%	10.4%	9.0%	"חודשי הסגר"	
12.6%	10.3%	19.1%	13.2%	12.4%	6.5%	6.2%	מרץ 20- מרץ 21	
5.4%	2.7%	2.9%	2.0%	1.4%	0.8%	0.3%	"שגרת קורונה"	מתייאשים
3.1%	2.3%	3.4%	2.2%	1.4%	0.7%	0.5%	"חודשי הסגר"	
4.4%	2.7%	3.2%	2.1%	1.4%	0.8%	0.5%	מרץ 20- מרץ 21	
18.1%	12.2%	16.1%	15.6%	11.9%	6.1%	6.5%	"שגרת קורונה"	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
25.9%	21.4%	38.5%	25.9%	22.8%	13.3%	12.0%	"חודשי הסגר"	
22.2%	16.5%	26.6%	20.1%	17.1%	9.6%	9.2%	מרץ 20- מרץ 21	

לוח 10
שיעור חזרה לעבודה מ"חודשי הסגר" ל"שגרת קורונה" בקרב משלחי היד

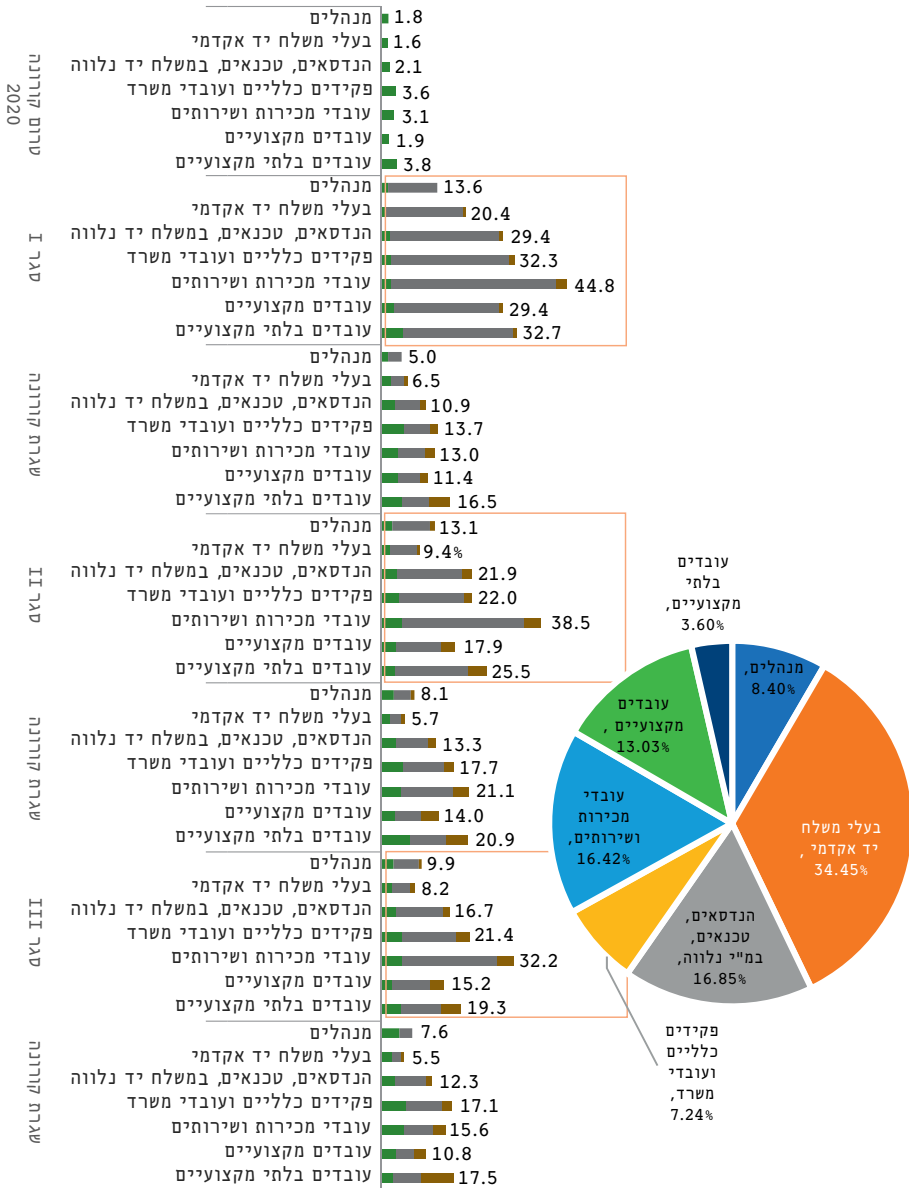
עובדים בלתי מקצועיים	פקידים כלליים ועובדי משרד	עובדים מקצועיים	מנהלים	הנדסאים, טכנאים, במ"י נלווה	בעלי משלח יד אקדמי	עובדי מכירות ושירותים	
19571	33855	48457	16849	60714	63209	80214	מובטלים ב"שגרת קורונה"
28579	58786	84374	30720	118334	140269	189690	מובטלים ב"חודשי הסגר"
31.5%	42.4%	42.6%	45.2%	48.7%	54.9%	57.7%	שיעור חזרה לעבודה

19 חרשים שיעור מחוסרי תעסוקה לפי קבוצות השכלה, גילאי 25-64 (ב-%)



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני סכ"א.

הרשים 20 שיעור מחוסרי תעסוקה לפי משלחי יד, גילאי 25-64 (ב-%)



מחקרי המשך

ניתוח מעמיק של ההבדלים בין קבוצות אוכלוסייה הכולל את תחילת שנת 2021 צפוי להתפרסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודשים הקרובים במסגרת מחקר על השתלבות המובטלים חזרה בשוק העבודה בעקבות משבר הקורונה.

סיכום

הנתונים מלמדים כי הפגיעה בתעסוקה, בדגש על "חודשי הסגר", הייתה משמעותית יותר בקרב האוכלוסיות המוחלשות ביחס לאוכלוסיות החסינות. מבין האוכלוסיות שנפגעו ניתן למנות את הצעירים, האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, בעלי הכנסה נמוכה, בעלי השכלה בסיסית, תושבי מחוז ירושלים, עובדים בענפי המזון, האירוח וכן בענפי הבידור.

עוד ראינו שבין 40% ל-45% מהמובטלים בקרב רוב הקבוצות המוחלשות מצליחים לחזור לעבודה עם ה"חזרה לשגרה", לעומת שיעור של כ-50% בקרב הקבוצות החסינות יותר. מכאן ניתן להסיק כי בתקופות משבר העובדים שנפגעים יותר הם בעלי השכלה הנמוכה, שעוסקים במשלחי יד/ מקצועות בסיס, שאינם דורשים ידע ייחודי, מקרב העשירונים הנמוכים וגם צעירים נוטים להיפגע יותר ממשברים (אף כי במשבר הקורונה נבע הדבר בעיקר מאפיים של הענפים שנאלצו להיסגר). קבוצות אלו גם מצליחות פחות לחזור לעבודה עם תום המשבר, בהשוואה למובטלים מקבוצות חסינות יותר.

ממצאים אלו מציבים אתגר גדול בפני קובעי המדיניות להימנע מגלישה לאבטלה כרונית בקרב אותן אוכלוסיות חלשות ולמצער את הנזקים ארוכי הטווח לתעסוקה של האוכלוסיות שנפגעו קשה במיוחד במהלך המשבר.

חלק 3: השפעה על הכנסות העובדים במשק

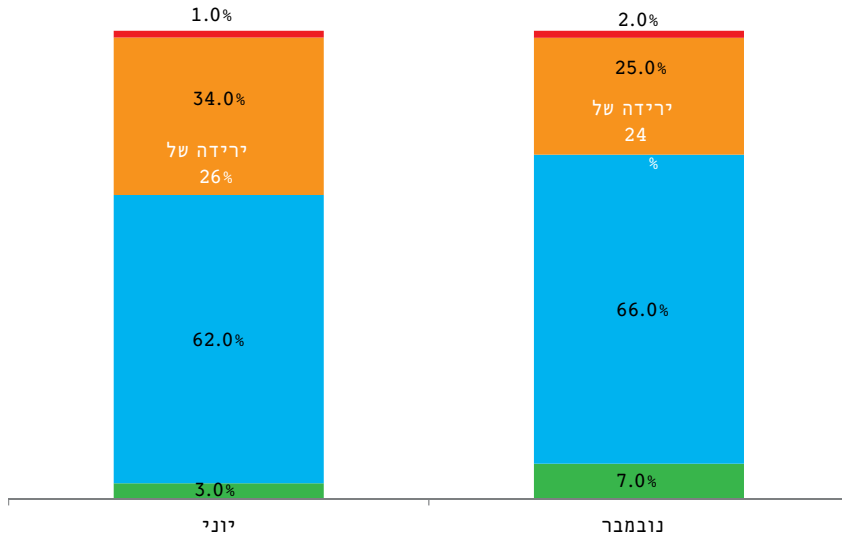
בסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה³⁶ נמצא, באופן לא מפתיע, כי הן בחודש יוני 2020 (בעת היציאה האופטימית מהסגר הראשון) והן בחודש נובמבר 2020 (בין הסגר השני והשלישי כשעדיין היו הגבלות רבות על המשק) הייתה פגיעה משמעותית בשכר של השכירים במשק. כשני שלישי מהשכירים שעבדו בתחילת חודש דצמבר (66% מהם) דיווחו כי לא חל שינוי בשכרם החודשי בנובמבר 2020 לעומת המצב טרום-הקורונה (החודשים ינואר-פברואר 2020) וכרבע מהם (26%) רשמו פגיעה בשכר יחסית לשכרם טרום-הקורונה (מרביתם רשמו ירידה וכ־2% לא קיבלו כלל שכר). מצב זה טוב יחסית לדיווחי השכירים בחודש יוני 2020, אז דיווחו כ־35% מהשכירים העובדים על פגיעה בשכר (מרביתם רשמו ירידה, ורק 1% לא קיבלו כלל שכר). תוצאות אלו מתיישבות עם ממצאי מחקר של ביטוח לאומי, שהשתמש בנתונים מינהליים בכדי לבחון את שכרם של השכירים שיצאו לחל"ת וחזרו אחריו לעבודה בחודשים מרץ-יוני 2020, ומצא כי 38% מהם סבלו מהפחתת שכר ממוצעת של 24% ביחס לשכרם בשנת 2019 (רוזנברג ודמרי, 2020).

ירידת השכר הממוצעת (בקרב השכירים שחוו ירידה בשכר) עמדה בנובמבר 2020 על כ־24%, בדומה לירידה הממוצעת שחוו המשיבים ביוני (26%).

36 לדוחות המלאים של סקר דצמבר ראו "סקר מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה, [אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה](#).

הרשים 21

השינוי בשכר של שכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, % מתוך השכירים שעבדו בתקופה בנובמבר)

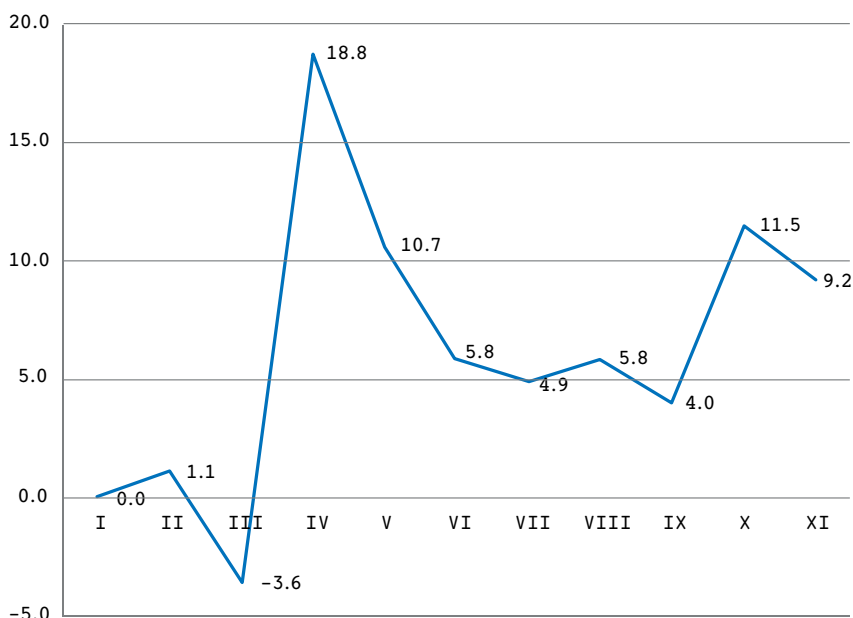


■ חל גידול בשכר ■ לא חל שינוי בשכר ■ חלה ירידה בשכר ■ לא קיבלו שכר כלל

לכאורה נתונים אלו עומדים בסתירה לנתוני הלמ"ס, המצביעים על עלייה של כ-10% בשכר הממוצע למשרת שכיר בחודש נובמבר 2020, בהשוואה לרמתו בתקופה המקבילה שנה לפני כן, ונתונים דומים על ינואר 2021 שמראים על עלייה של 10.5% בשנה החולפת (בנתונים מקוריים). גם בחינת נתוני השכר הממוצע לשכיר מתחילת המשבר (נתונים מנוכי עונתיות) מצביעים על תמונה דומה: מאז פרוץ המשבר זינק, כביכול, השכר הממוצע לשכיר בכ-19% בחודש אפריל 2020, ולאחר מכן בחודשי הקיץ נותר ברמה גבוהה בכ-5% לעומת ערב המשבר, והתייצב בחודשים אוקטובר-נובמבר (במהלך הסגר השני) על רמה הגבוהה בכ-10% מהשוואה לרמתו בחודש ינואר 2020 ערב המשבר.

הרשים 22

שכר ממוצע למשרת שכיר, שיעורי שינוי מצטברים ינואר-נובמבר 2020, נחונים מנוכי עונתיות (ב-%)



מקור: נחוני הלמ"ס.

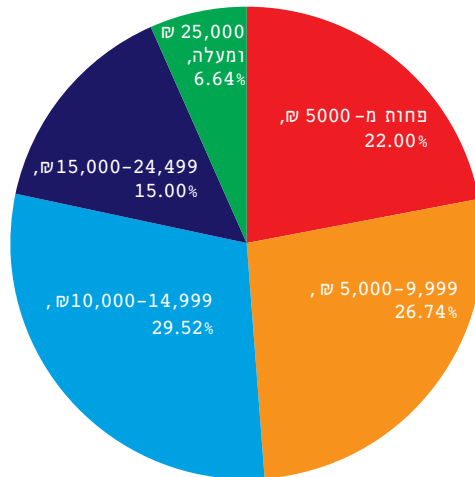
לכאורה, נראה כי ישנה סתירה בין המציאות בשטח, כפי שעולה מסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, המציגים פגיעה ניכרת (-24%) בשכרם של כרבע מהשכירים במשק בחודש נובמבר 2020, לבין נתוני הלמ"ס לאותה תקופה, המצביעים על גידול חד בשכר הממוצע במשק. הסבר לפער ניתן לייחס לעובדה שהנפטים משוק העבודה בתקופת הקורונה מאופיינים ברמות שכר נמוך יחסית לממוצע. כך, היעדרותם של משתכרי השכר הנמוך משוק העבודה, ולכן גם מתחשיבי השכר הממוצע של הלמ"ס בהכרח מובילה לעלייה (טכנית) בשכר הממוצע במשק, מפני ששכרם של אלו שנשארו מועסקים היה מלכתחילה גבוה יותר והם אלו שנכנסים לתחשיב כיום. גם אם השכר של רבע מהשכירים שנותרו בשוק העבודה נפגע, רובם (66% מהם) לא חוו שינוי בשכר ומיעוטם (7%) רשמו עליית שכר.

לעומת נתוני הלמ"ס סקר המכון בחן בשאלה ממוקדת את השכירים שנותרו בשוק העבודה: מה קרה לשכרם בנובמבר 2020 לעומת התקופה שטרם המשבר. השאלה נשאלה באופן אישי ולכן ניתן לאפיין את הירידה בשכר בפועל של הפרטים, לעומת הנתון הממוצע שהיכולת שלו לתאר את המצב נפגמת כאשר בעלי שכר נמוך יוצאים משוק התעסוקה. לפיכך, ממצאי הסקר משקפים את מצב הכנסתם של אותם פרטים שנותרו במהלך המשבר בשוק העבודה, אשר לפי הסקר כאמור חלק גדול מהם נאלצו לספוג ירידה בשכר.

בדיקה של מובטלי הקורונה (בהגדרתם הרחבה) על פי סקר המכון מספקת חיזוק לכך שחלק גדול מהם הם מהעשירונים הנמוכים: כמחצית (48%) מהמשיבים לסקר שנמצאים בחל"ת או מובטלים היו ממשקי בית עם הכנסה נמוכה יחסית של עד 10,000 ש"ח לחודש, מהם 22% עם הכנסה של עד 5,000 ש"ח לחודש. ממצא זה מחזק את המסקנה כי עליית השכר הממוצע הושפעה מיציאתם של אותן אוכלוסיות עם הכנסה נמוכה משוק העבודה ושניתן ליישב את הסתירה בין נתוני הלמ"ס הממוצעים לנתוני הסקר.

תרשים 23

התפלגות המובטלים והנמצאים בחל"ת, לפי רמת ההכנסה של משק הבית (ב-%)



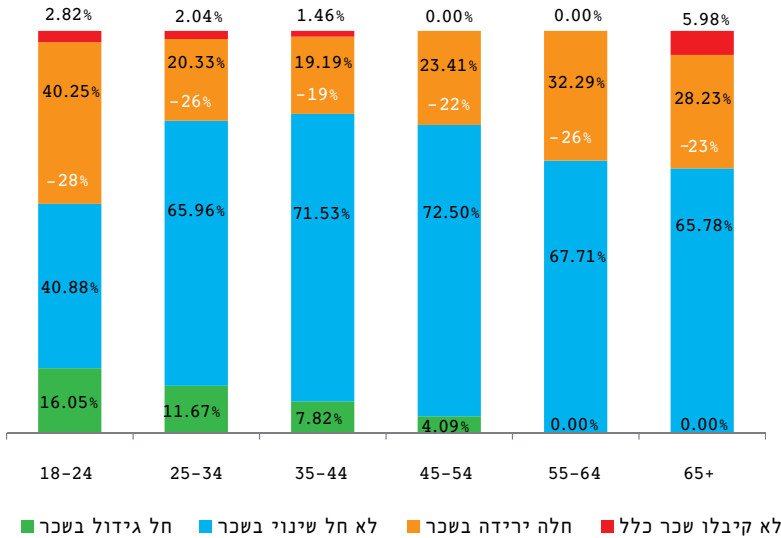
מקור: סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בנוסף לסתירה לכאורה עם נתוני הלמ"ס, ממצא זה בא במתח גם עם תוצאות הסימולציה שערך בנק ישראל, לפיה בממוצע ובבקרה על תמהיל השכירים במשק לא היה שינוי ניכר לרעה בשכר העובדים השכירים המתמידים בין חודשי מרץ ודצמבר בשנת 2020 (דוח בנק ישראל 2020). אולם, בפירוק תוצאות הסימולציה לענפים, עולה כי נכון לרבעון האחרון של שנת 2020 כ־25.7% מהעובדים השכירים השתייכו לענפים שבנק ישראל אמד בהן פגיעה בשכר הממוצע,³⁷ ומכאן כי תוצאות סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה והסימולציה של בנק ישראל בתחום השכר מתיישבות.

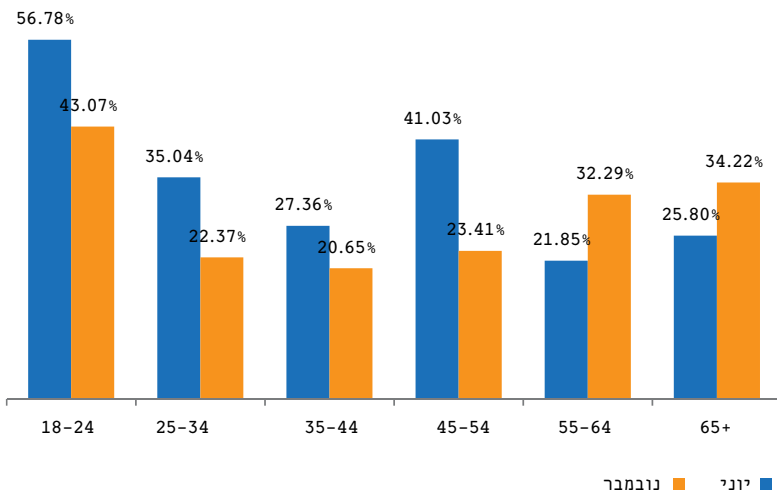
בנוסף לפגיעה העודפת בעשירונים הנמוכים, פגיעה בולטת נרשמה בנובמבר 2020 גם בשכרם של הצעירים, בני 18 עד 24, והמבוגרים בני 55+: 43% מהצעירים דיווחו על ירידה בשכר יחסית לטרומ המשבר, כאשר עוצמת הירידה בשכר גבוהה ועמדה על 28% בממוצע. כשליש (32%) מהמבוגרים נפגעו בשכרם: מבין בני 55-64 דיווחו על פגיעה בשכרם, ושיעור דומה (34%) בקרב בני 65+, כאשר עוצמת הירידה חדה (כ־25%). בהשוואה למצב ביוני, נראה כי מצבן של אוכלוסיות מסוימות הוטב (בדומה לממוצע הכללי שהוצג לעיל והראה שבנובמבר הפגיעה הייתה מצומצמת יחסית ליוני), אך מנגד ישנן קבוצות שמצבן הורע, בעיקר המבוגרים בני 55 ומעלה: 32% מבני 55-64 דיווחו בנובמבר על פגיעה בשכרם לעומת 22% בלבד ביוני, ו־34% מבני 65 ומעלה דיווחו בנובמבר על פגיעה לעומת 26% ביוני.

24 חרשים

השינוי של שכר של שכירים בשל משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, % מחוץ השכירים שעבדו בנובמבר, לפי גיל)



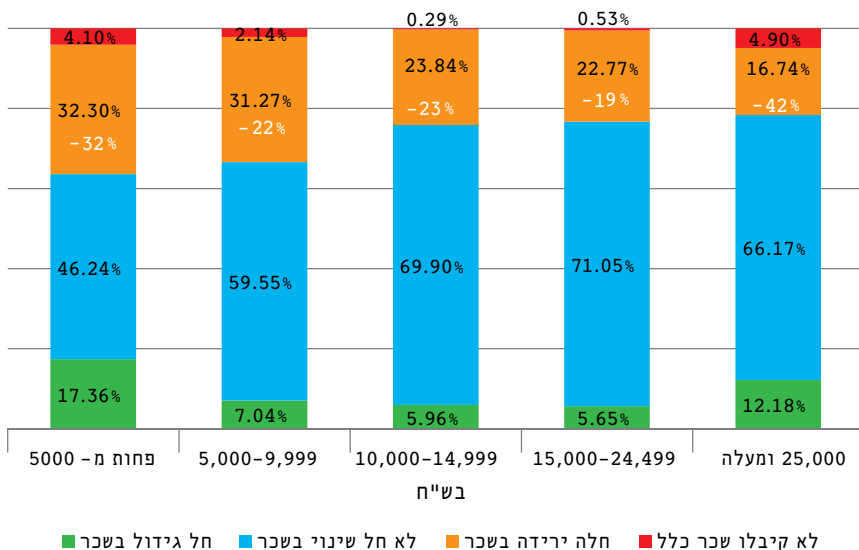
שיעור השכירים ששכרם נפגע (% שחוו ירידת שכר או לא קיבלו כלל שכר מחוץ כלל השכירים, לפי גיל)



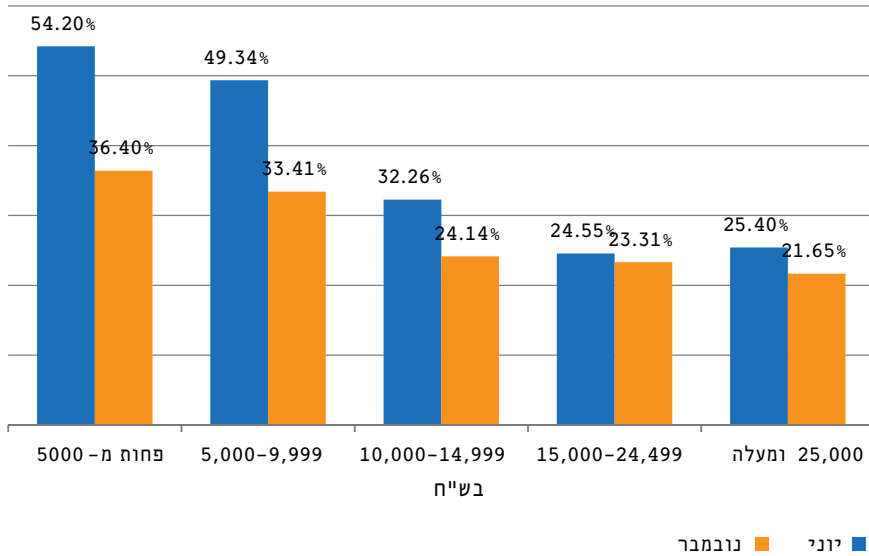
נתוני הסקר שופכים אור גם על מצב השכירים בעלי השכר הנמוך שהמשיכו לעבוד: 36% ממשקי הבית עם הכנסה חודשית של עד 5,000 ש"ח דיווחו על פגיעה בשכרם, וכך גם 33% בקרב משקי בית עם הכנסה חודשית של 5,000-9,999 ש"ח. גם עוצמת הפגיעה הייתה קשה יותר בקרב משתכרי השכר הנמוך - ירידה של כ-32% לעומת ירידה של כ-24% בממוצע כלל השכירים ששכרם ירד. עם זאת בהשוואה למצב ביוני נראה שבעלי שכר נמוך של 10,000 ש"ח ומטה למשק בית (אלו מהם שהמשיכו לעבוד) חוו שיפור בשכרם - מכמחצית מהם שדיווחו על פגיעה ביוני לכשליש מהם שדיווחו על פגיעה בנובמבר. מצב זה של שיפור בין יוני לנובמבר דומה בכל רמות ההכנסה.

תרשים 25

השינוי בשכר של שכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי הכנסה חודשית ברוטו של משק בית)

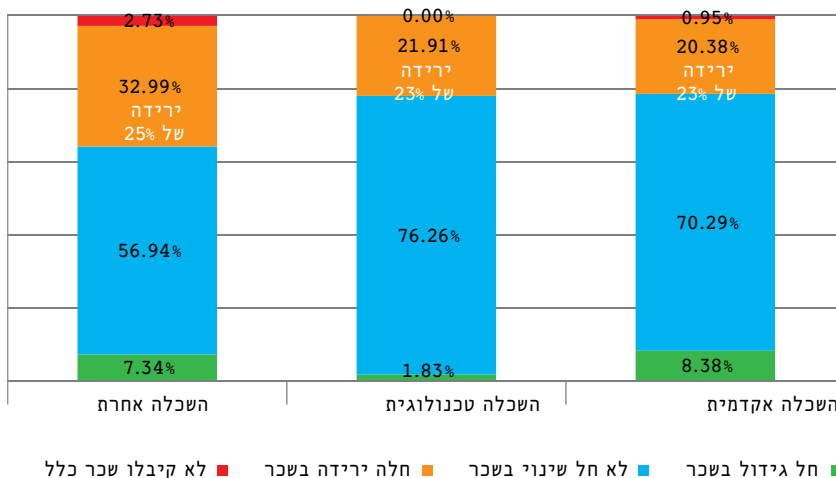


שיעור השכירים ששכרם נפגע
 (% מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי הכנסה חודשית ברוטו של משק בית)

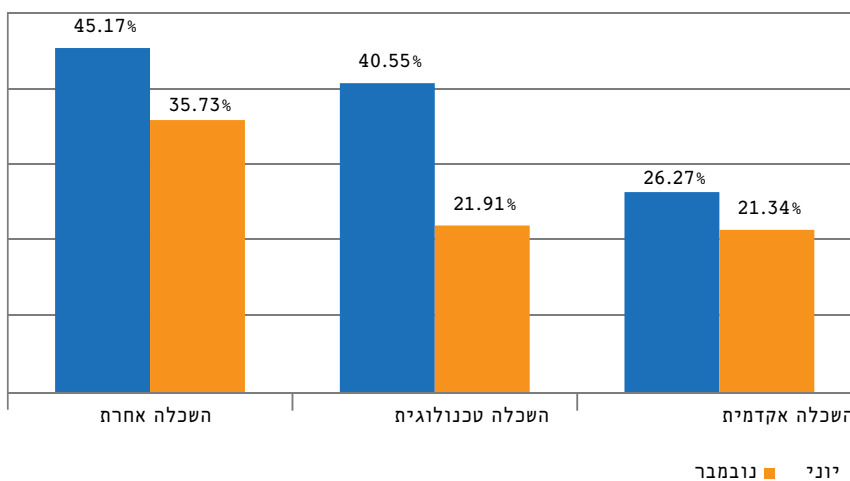


שיעור המדווחים על פגיעה בשכר בנובמבר פוחת ככל שעולה רמת ההשכלה: מ-36% מהשכירים בעלי השכלה נמוכה, ל-22% מבעלי ההשכלה הטכנולוגית ועד ל-21% בקרב בעלי ההשכלה האקדמית. ההשוואה למצב ביוני מעלה ממצא מעניין של בעלי ההשכלה הטכנולוגית: בעוד שנתוני הסקר הראו כי השיעור מתוכם שנפגעו בתעסוקה עלה בקרבם מאז יולי, מצב השכר שלהם בנובמבר 2020 השתפר משמעותית יחסית למצבם ביוני: כמחצית מבעלי השכלה טכנולוגית שדיווחו על פגיעה ביוני כבר לא מדווחים על פגיעה בנובמבר (ירידה מ-41% שמדווחים על פגיעה ל-22%). שיפור זה משמעותי ומובהק יותר מהשיפור שחל במצבם של בעלי השכלה גבוהה מצד אחד והן של בעלי השכלה נמוכה יותר. בבדיקה של עוצמת הפגיעה, לא נמצאו הבדלים מובהקים לפי רמת השכלה בעוצמת הפגיעה בשכר בנובמבר 2020.

26 חרשים
השינוי בשכר של שכירים על רקע משבר הקורונה
 (יחסית למצב טרום-קורונה, % מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי השכלה)



שיעור השכירים ששכרם נפגע (% שחוו ירידת שכר או לא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי השכלה)

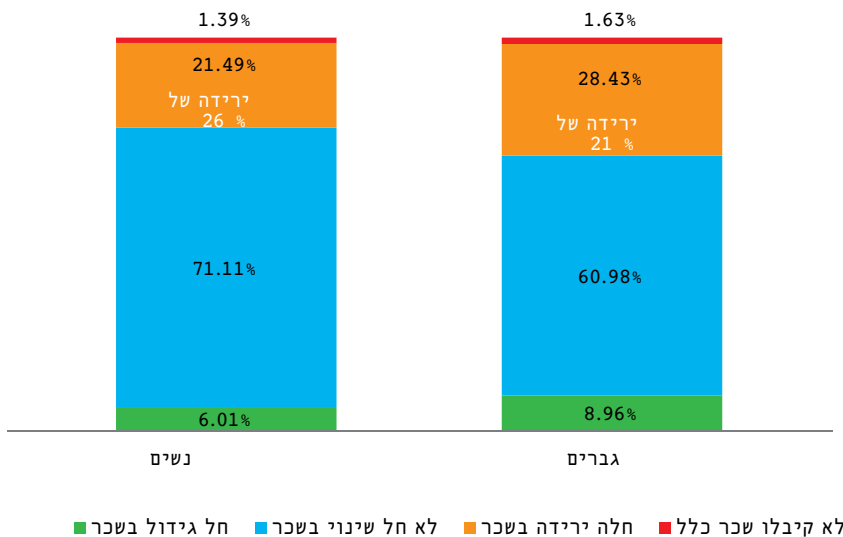


בעוד נראה כי מבחינת תעסוקה, הנשים לא נפגעו משמעותית יותר מהגברים בתקופות שאינן סגר, נמצא כי בתחום השכר הייתה אף פגיעה גבוהה יותר בקרב הגברים. כך, כ־30% מהגברים דיווחו על פגיעה בשכרם בחודש נובמבר, לעומת כ־23% מהנשים. לעומת זאת, שיעור גבוה יותר של גברים גם דיווחו על עלייה בשכרם בנובמבר - 9% לעומת 6% אצל הנשים. בהמשך לכך, אמנם שיעור הנשים שספגו פגיעה בשכרן היה קטן יחסית לגברים, אך הפגיעה בהן הייתה חדה יותר: הנשים שנפגעו דיווחו על ירידה ממוצעת של 26% בשכרן, לעומת ירידה של 21% אצל הגברים שנפגעו.

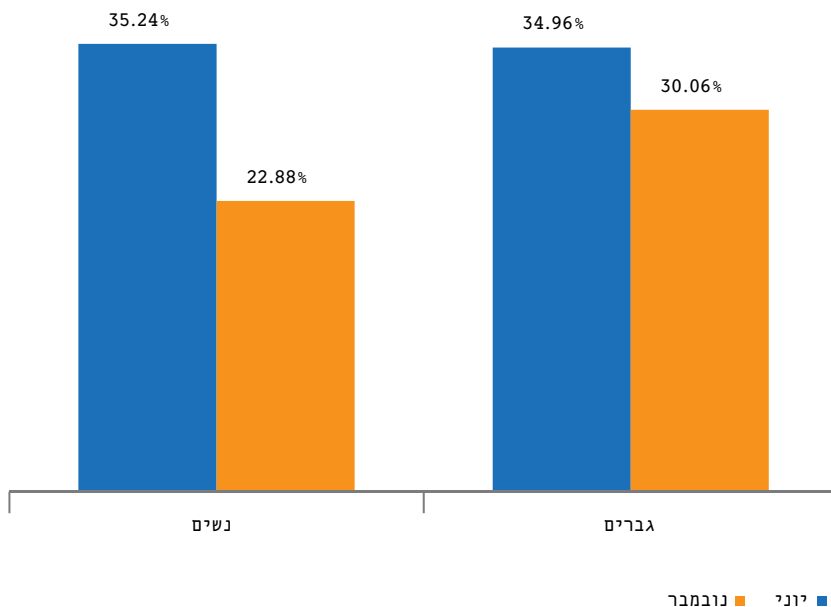
נראה שמצבן של הנשים בהיבט של הפגיעה בשכר השתפר מאז יוני 2020, אז שיעור המדווחים על פגיעה היה זהה ועמד על 35% בקרב שני המינים, בעוד, כאמור, בנובמבר 2020 נוצר פער לטובת הנשים ושיעור נמוך יותר מהן דיווחו על פגיעה בשכר לעומת הגברים.

חרשים 27

השינוי בשכר של שכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי מגדר) %



שיעור השכירים ששכרם נפגע (% שחוו ירידת שכר או לא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי מגדר)



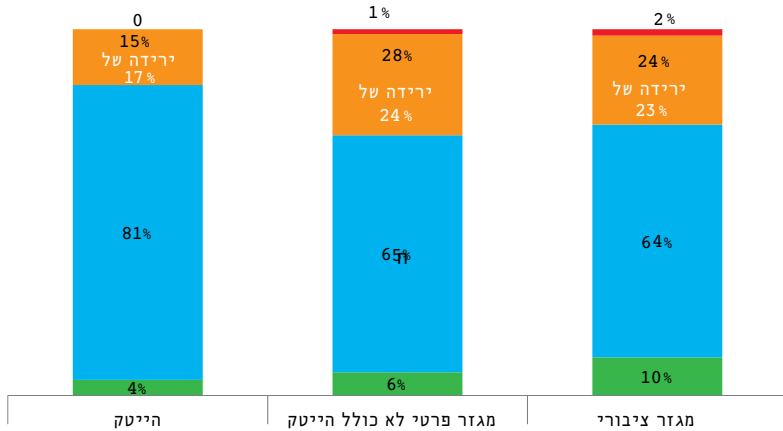
הפערים בין ענפי ההייטק ליתר ענפי המשק ניכרים גם בהתייחס להשפעה על השכר: שיעור המדווחים על פגיעה בשכר בענפי ההייטק עמד על 15% בלבד וזוהי הקבוצה ששכרה נפגע הכי פחות בכל ניתוחי הסקר. זאת לעומת 29% ביתר ענפי המגזר העסקי שדיווחו על פגיעה בשכרם (כמעט פי 2) ו-26% במגזר הציבורי.³⁸ כך, גם שיעור הירידה הממוצע בשכר היה מתון יחסית בענפי ההייטק – 17% ירידת שכר בקרב אלו שנפגעו בשכרם, לעומת 24%-23% ירידה בשכר ביתר ענפי המשק.

גם ההתאוששות של ענף ההייטק בנובמבר יחסית למצבו ביוני הייתה מהירה יותר מאשר יתר המשק: שיעור המדווחים על פגיעה ירד באופן משמעותי בהייטק (מ'24% ל'15%) לעומת יתר המגזר הפרטי (מ'35% ל'29%), כך שהפער לטובת מגזר ההייטק רק גדל ככל שהתארך המשבר.

38 נציין כי ירידת שכר יכולה לנבוע גם מהפחתה של שעות נוספות וחוספת משמרות, ולא בהכרח משקפת ירידה בשכר הבסיס.

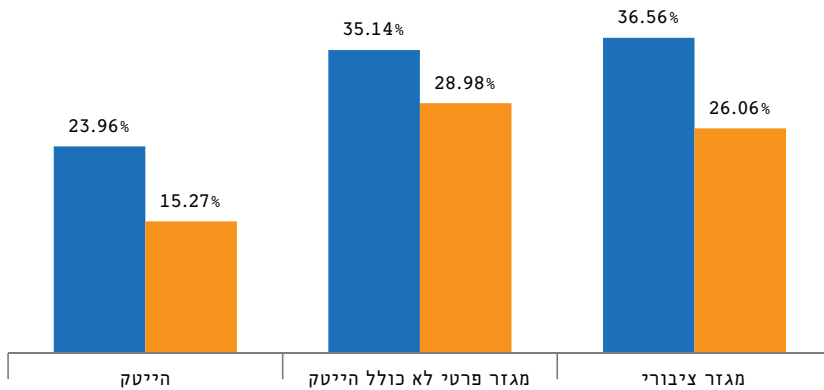
הרשים 28

השינוי בשכר של שכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, % מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי סקטור)



■ לא קיבלו שכר כלל ■ חלה ירידה בשכר ■ לא שינוי בשכר ■ חל גידול בשכר

שיעור השכירים ששכרם נפגע (% שחוו ירידת שכר או לא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי סקטור)

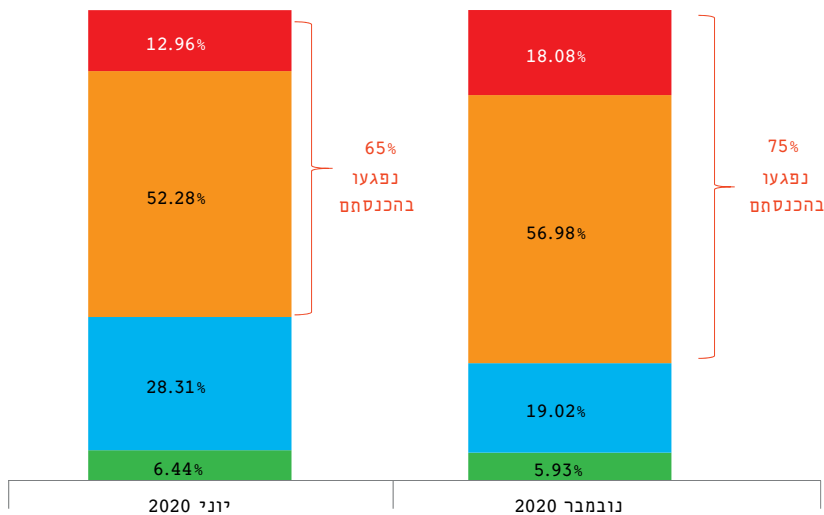


■ יוני ■ נובמבר

באשר לעצמאים, לאורך כל סבבי הסקר של המכון עולה תמונה של פגיעה קשה בהכנסותיהם: כ-75% מהעצמאים דיווחו על פגיעה בהכנסתם בחודש נובמבר 2020, מהם 57% שרשמו ירידה בהכנסתם וכ-18% שכלל לא משכו הכנסה מהעסק. זאת לעומת 65% שדיווחו על פגיעה בהכנסה בחודש יוני, מהם 52% שדיווחו על ירידה בהכנסתם ו-13% נוספים שדיווחו כי לא הייתה להם כלל הכנסה.

גם שיעור הירידה בהכנסות העמיק, במעט, בנובמבר יחסית ליוני: העצמאים שהכנסתם ירדה דיווחו על ירידה ממוצעת של 47% בהכנסתם בחודש נובמבר 2020, זאת לעומת ירידה מדווחת של 44% בחודש יוני.

תרשים 29
השינוי בהכנסתם של עצמאים על רקע משבר הקורונה (המצב בנובמבר לעומת יוני 2020) (ב-%)

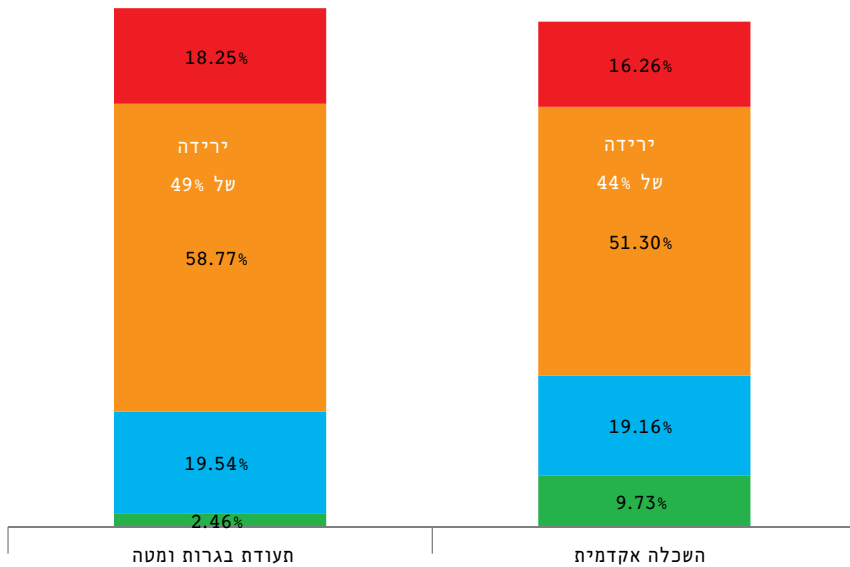


■ לא גידול בהכנסה ■ לא חל שינוי בהכנסה ■ חלה ירידה בהכנסה ■ לא הייתה כלל הכנסה

בדומה למצב בקרב השכירים, גם אצל העצמאים השכלה תרמה ליכולתם לצמצם את הפגיעה בהכנסה, אם כי צמצום הפגיעה אצל העצמאים מתון יותר בהשוואה להשפעת ההשכלה על מצב השכירים: לעומת 75% מהעצמאים בעלי הכנסה נמוכה שדיווחו בנובמבר על פגיעה בהכנסתם, 67% מבעלי השכלה אקדמית דווחו כך. בדומה עוצמת הפגיעה מעט נמוכה יחסית אצל האקדמאים: עצמאים בעלי השכלה אקדמית דווחו בנובמבר על ירידה ממוצעת של 44% בהכנסותיהם, לעומת ירידה של 49% בממוצע בקרב בעלי השכלה נמוכה.

חרשים 30

השינוי בהכנסתם של עצמאים על רקע משבר הקורונה (נובמבר 2020, לפי השכלה) (ב-%)



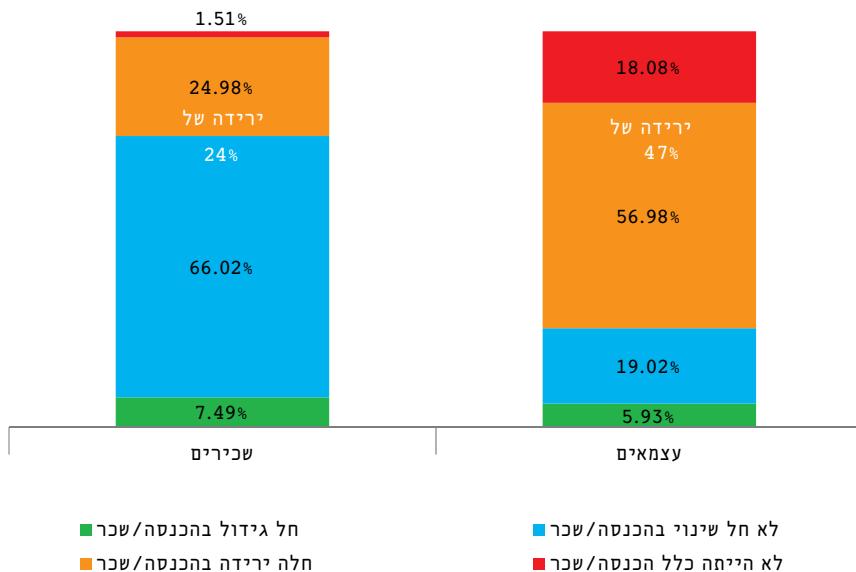
■ לא הייתה כלל הכנסה ■ חלה ירידה בהכנסה ■ לא חל שינוי בהכנסה ■ חל גידול בהכנסה

הפגיעה ברמות ההכנסה בולטת בקרב העצמאים בהשוואה לשכירים: 75% מהעצמאים נפגעו בהכנסתם בחודש נובמבר 2020, לעומת 27% בקרב השכירים שעבדו בנובמבר. יתרה מכך, שיעור המדווחים שלא משכו כלל הכנסה אישית מהעסק בקרב העצמאים עומד על 18% לעומת כ-1.5% שלא קיבלו כלל שכר בקרב השכירים. למעשה כשני שלישי מהשכירים שעבדו בנובמבר (66%) מדווחים שלא נפגעו כלל בשכר, זאת לעומת כ-19% מהעצמאים בלבד שלא נפגעו בהכנסתם בחודש נובמבר.

גם שיעור הפגיעה בהכנסתם של העצמאים (אלו שדיווחו על ירידה בחודש נובמבר 2020) היה חד בהשוואה לשכירים - 47% ירידה לעומת 24% ירידה בקרב השכירים.

תרשים 31

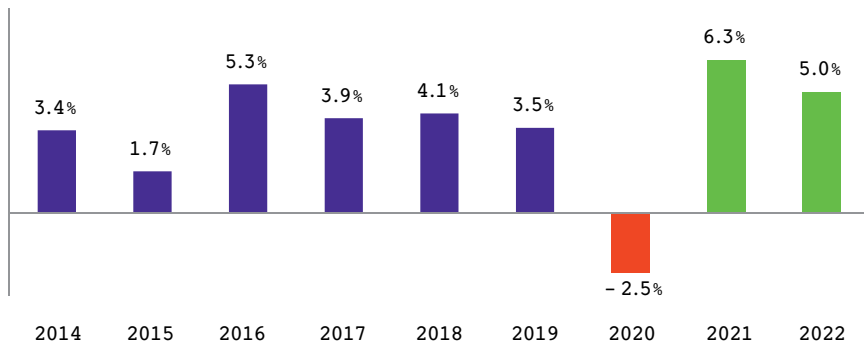
כיצד משבר הקורונה השפיע על הכנסתך האישית מהעסק/על שכרך בחודש נובמבר 2020? (שכירים לעומת עצמאים, על פי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה) (ב-%)



חלק 4: תחזיות להתפתחות בשוק העבודה

בשנתיים הבאות המשק צפוי להתאושש בקצב מהיר, לאחר התכווצות התוצר בכ-2.5% בשנת 2020. בתרחיש הצמיחה המרכזי של בנק ישראל הצמיחה הצפויה לשנת 2021 היא 6.3%, שיעור גבוה אף מהתרחישים האופטימיים שהתפרסמו לאורך שנת 2020 וצמיחה בשיעור של כ-5% צפויה בשנת 2022.³⁹ שיעור האבטלה הרחב שנע במהלך השנה החולפת בטווח שבין 36% בשיא הסגר הראשון ל-11% בתקופה שבין הסגרים, הגיע בחודש מרץ 2021 ל-11.8%⁴⁰ וצפוי לפי תחזית בנק ישראל להמשיך ולרדת לשיעור של 7.5% עד סוף שנת 2021. אף שאין ודאות בנוגע למתווה ההתאוששות, ההתחסנות המהירה של האוכלוסייה ואפקטיביות החיסונים מפחיתה מאוד את הסבירות של תרחיש של עלייה מחודשת בתחלואה שתחייב הטלת מגבלות נוספות על המשק או חזרה לתרחיש של סגרים בשנת 2021.

32 חרשים
תחזיות צמיחה למשק הישראלי (ב-%)



מקור: תחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל, אפריל 2021.

39 תחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל, אפריל 2021.

40 נחונים מסקר כוח אדם לחודש מרץ 2021, אפריל 2021.

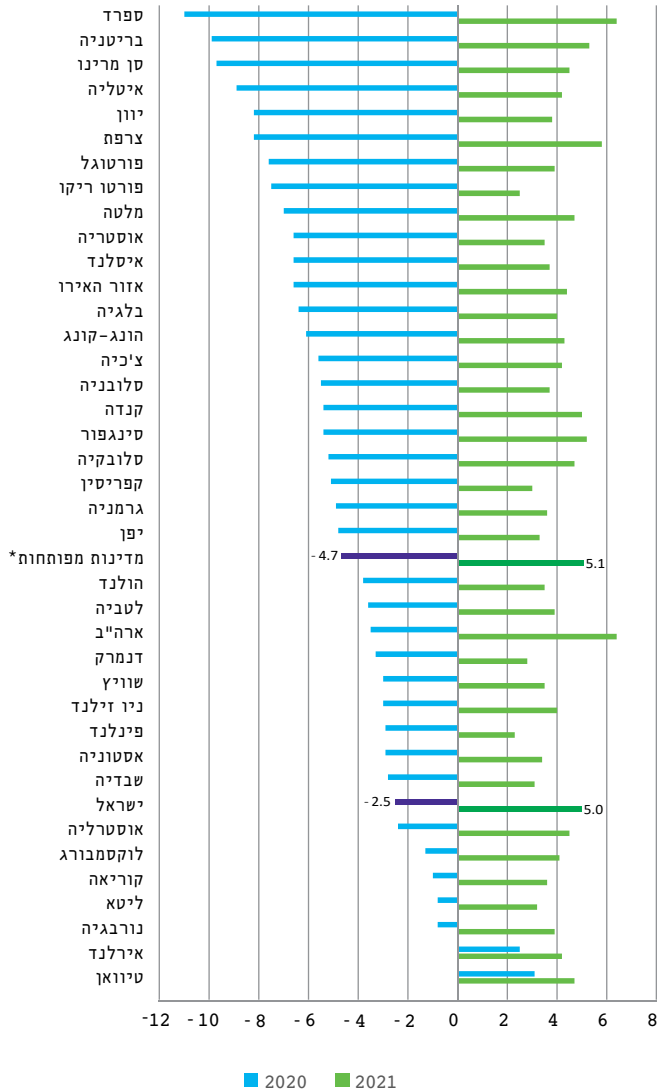
עם זאת, תרחיש הצמיחה האופטימי חשוף לשלושה איומים מרכזיים. ראשית, במידה ויתפתחו ויתפסטו לישראל מוטציות עמידות לחיסוני נגיף הקורונה, התחלואה עלולה לעלות מחדש ואיתה המגבלות על הפעילות הכלכלית. שנית, במידה ויתברר כי משך ההגנה שמעניקים החיסונים ידרוש סבב חיסונים נוסף, התחלואה עלולה לעלות בתקופה בה חלקים מהציבור לא ייהנו מהגנת החיסון. שלישית, קיימת סכנה של פגיעה במסחר הבינלאומי בשל מגפת הקורונה גם בשנת 2021, ובפרט בקרב חלק משותפות הסחר המשמעותיות של ישראל שהמגפה טרם דעכה בהן, כמו חלק ממדינות אירופה, טורקיה וארצות הברית.

הפגיעה בתוצר המשק (תמ"ג) הישראלי הייתה מתונה בהשוואה למרבית מדינות ה־OECD, זאת בעיקר הודות להרכב הענפי של המשק – משקלו הגבוה יחסית של ענף ההייטק שזכה לביקושים מוגברים במהלך המשבר, ומשקל נמוך יחסית של ענף התיירות, שהיה מהנפגעים המרכזיים של המשבר. במונחי תוצר לנפש, הפגיעה בישראל דומה לזו הממוצעת במדינות המפותחות.⁴¹

41 השינוי בתוצר לנפש בשנת 2020 בישראל היה -4.2%, וממוצע המדינות המפותחות היה -5.1%. נתוני דוח הכלכלה העולמית (World Economic Outlook) לשנת 2021 של קרן המטבע העולמית.

33 הרשים

חחזית צמיחה של ה-IMF לשנים 2020-2021 (אפריל 2021)



מקור: IMF Economic Outlook 2021, צמיחת ישראל לפי נתוני הלמ"ס.

פרק ב: ההשפעה של משבר הקורונה על העבודה מהבית

דפנה אבירם ניצן, רחל זקן

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 המשפרת את האיזון בין העבודה לחיים האישיים של העובדים הודות לחיסכון בזמן הנסיעה אל/ממקום העבודה וליכולת לנהל באופן עצמאי את הזמן; החיסכון בעלויות למעסיקים הודות להפחתת השימוש באנרגיה, בציוד משרדי ברכב (החזר הוצאות נסיעה) וכדומה, ובימי שגרה (טרם קורונה) גם הנאה מכוח עבודה יעיל יותר כתוצאה מהעלייה בפריורן העבודה של העובדים מהבית. זאת ועוד, כלל התושבים נהנים מהפחתה משמעותית בעומסים בכבישים, מצמצום זמן העמידה בפקקים ומהפחתת זיהום האוויר המובילה לירידה בתחלואה ובתמותה (דוח הממונה, 2018). במציאות רגילה (שאינה תקופת קורונה) הזמן הנחסך, לצד הגדלת הפנאי, עשוי להביא לשיפור בפריורן העבודה וכושר התחרות המשקי ולהאצת הצמיחה והתעסוקה (המשרד להגנת הסביבה, 2018), אולם בתקופת הקורונה ניצב בפני העובדים עם ילדים קטנים אתגר ייחודי, והם נאלצו לעבוד מהבית חלק ניכר מהתקופה כאשר הילדים מחוץ למסגרות החינוכיות (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 פריורן 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, עובדים היו מוכנים "לזוותר" על 8% במונחי שכר בתמורה לאפשרות של עבודה מהבית (Mas and Pallais, 2017). בישראל טרום המשבר, נערכו ניסויים בקרב עובדי המגזר הציבורי אשר הראו אף הם שביעות רצון גוברת

בקרב המנהלים והעובדים ועליה בתפוקות.⁴² בנוסף, נצפו ירידה במספר ההיעדרויות מהמשרד, חיסכון במשאבים והצלחה גדולה יותר בגיוס עובדים חדשים (אתר הנציבות, 2020; דוח הממונה, 2018; דוח שנתי של רשות הפטנטים, 2018).⁴³ ואולם בתקופת המשבר נחשפו האתגרים השונים בעבודה מהבית עימם יש להתמודד במטרה להביא את החזקות בצורת עבודה זו למיצוי מקסימלי.

עם פרוץ משבר הקורונה, הוטלו מגבלות שונות על הפעילות במשק הישראלי, כשבחלק מהתקופה הוא הגיע לסגר כמעט מלא. המגבלות כללו צמצום דרסטי של הפעילות העסקית תוך מתן היתר לפעילות של עסקים חיוניים בלבד, הוצאת מאות אלפי עובדים לחל"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 למשל, סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחן בין היתר האם עבודה מרחוק פועלת לצמצום האי שוויון. מהסקר עולה כי בתקופת הקורונה העבודה מהבית הייתה בעיקר נחלתם של החזקים ונמצא כי מרבית העובדים מהבית הם בעלי תואר אקדמי או בעלי 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. חשוב לציין כי בחלק מהמקרים הדבר קשור לאופי עבודתם, המחייב הגעה פיזית לבית העסק ולא מאפשר עבודה מרחוק (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020).

סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה חשף עוד כי חלק ניכר מהעובדים מהבית, בעיקר בעלי הכנסות נמוכות, נתקלו בקשיים שנבעו מהעדר ציוד או ריהוט משרדי ופינת עבודה שקטה. לעומתם, בעלי הכנסות גבוהות העובדים מהבית דיווחו בעיקר על הקושי בהעדר הקשר הפיסי, כלומר העדר מפגשים פנים מול 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. זאת ועוד, בדיקה של רמת התמיכה שמקבלים העובדים מהבית ממקום העבודה העלתה כי 49% מהשכירים העובדים מהבית לא קיבלו סיוע כלל. לפיכך, ליישום מיטבי של צורת עבודה זו נדרש

42 ["יימשך הפיילוט להכרה בשעות עבודה נוספות מהבית"](#), אתר נציבות שירות המדינה.

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

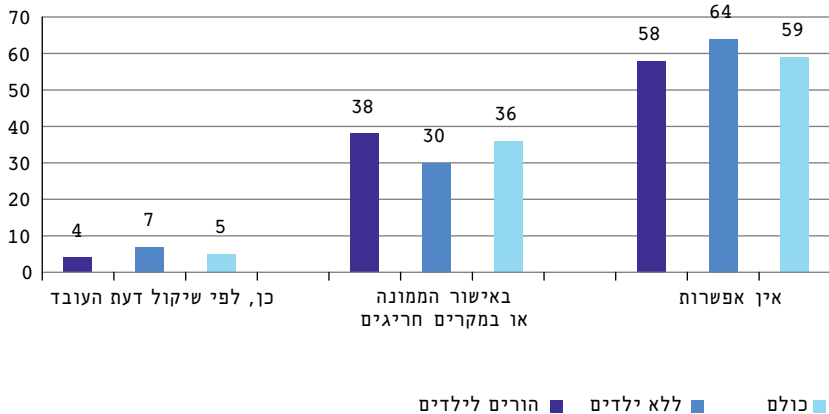
מהארגונים לייצר פלטפורמה נוחה לתקשורת בין עובדי החברה, להכשיר את העובדים ולספק להם את הציוד הדרוש כך שהן התפוקות והן שביעות הרצון של העובדים יגדלו.

עבודה מהבית בישראל טרום-קורונה

במטרה לבחון את השפעת משבר הקורונה על העבודה מהבית השווינו 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), מעט נמוך מהמדינות שוודיה 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.⁴⁴ באשר לעבודה מהבית במדינות האיחוד האירופי, שיעור העובדים "לפעמים" (sometimes) מהבית לפני המשבר עמד על כ-9% בעוד שלאחר פרוץ המשבר עברו לעבוד רק מהבית קרוב ל-40% מכלל העובדים (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).

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. 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 34).

34 הרשים
**שיעור היכולים לעבוד מהבית כתחליף חלקי או מלא לעבודה במשרד,
 לפי הורים לילדים וללא ילדים (ב-%)**



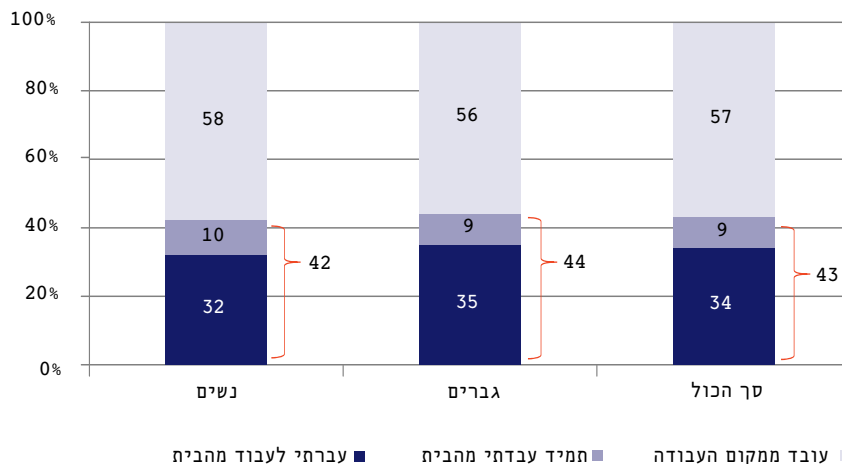
מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

השפעת המשבר: מעבר לעבודה מהבית

בתקופת המשבר חל גידול מואץ בשיעור העבודה מהבית. במסגרת סקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה דיווחו בתחילת חודש אפריל 2020 כ־30% מהעובדים שהם עובדים מהבית או משלבים עבודה מהבית, 32% מהגברים ו־28% מהנשים, כאשר בחודש יולי 2020 עלה שיעורם ל־43%, 44% מהגברים ו־42% מהנשים (תרשים 35). עוד עולה מסקרי המכון כי ביולי 2020 גדל שיעור העצמאים שעבדו מהבית מכ־60% בחודש אפריל ל־71% בחודש יולי, ושיעור השכירים מ־30% בחודש אפריל ל־38% בחודש יולי. בסקטור העסקי (ללא הייטק) שיעור העובדים מהבית היה גבוה יחסית ועמד על 46%. בפרט, בלט שיעור העובדים מהבית בענפי ההייטק אשר עמד על 70% לעומת 33% בסקטור הציבורי (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).⁴⁵

45 הסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה במהלך השבוע שלפני חג הפסח (בין 29.3.2020 ל-2.4.2020) ובשבוע השני של יולי בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה העובדת בישראל.

35 הרשים השפעת משבר הקורונה על מיקום העבודה, יולי 2020 (ב-%)



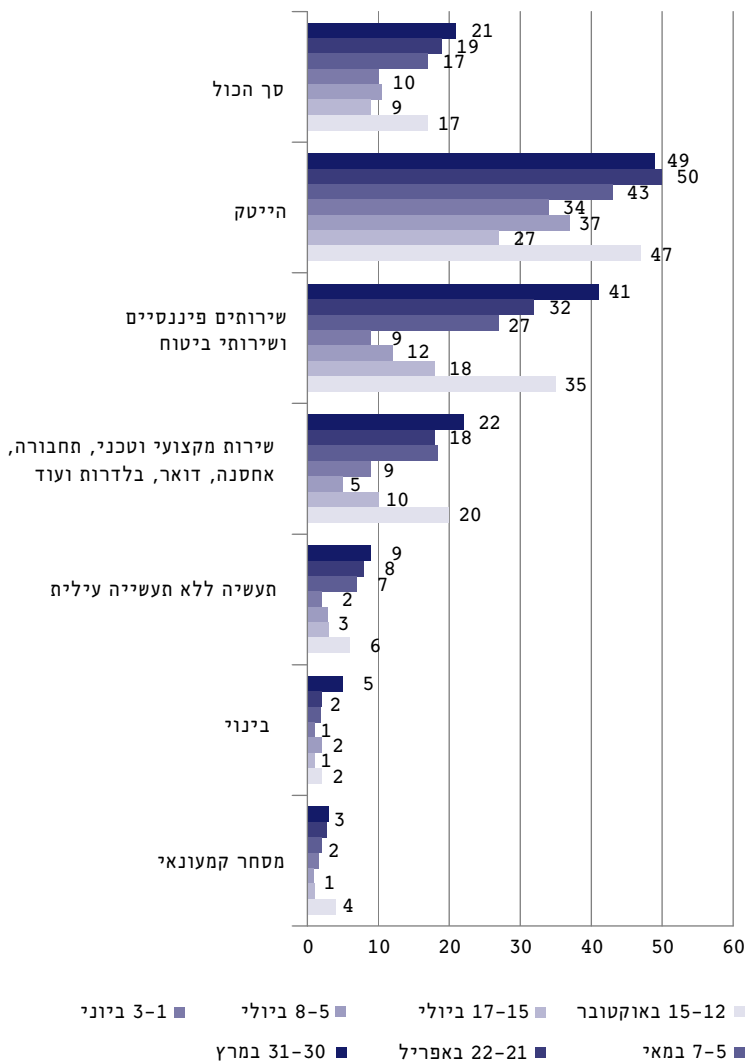
מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

במטרה לזהות את המגמות והתפתחות התופעה של העבודה מהבית לנוכח משבר הקורונה, בחנו את הממצאים של סקרי הבזק שנערכו בלמ"ס 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, בין השאר, הוא בכך שניתן לראות את השינויים על פני טווחי זמן קצרים במיוחד בתקופה הנחקרת.

תרשים 36 מציג את השינויים בשיעור העובדים מהבית בענפי הכלכלה השונים. לפי נתוני הלמ"ס בעקבות הקורונה עלה באחת שיעור העובדים מהבית, מ-4% בימי שיגרה ל-21% בחודש מרץ 2020. בענפים מסחר קמעוני, בינוי ותעשייה (ללא ענפי הטכנולוגיה העלית) שיעור העבודה מהבית עלה מעט יחסית לענפים האחרים והגיע בשיא לכ-10% בלבד. עם ההקלה במגבלות ירד השיעור

בהדרגה עד חודש יוני 2020, בקרב כלל העובדים והתייצב על כ־10% בחודשים יוני יולי אך עלה שוב בחודש אוקטובר עם העלייה בתחלואה שהובילה לריסון מהודק וסגר בסוף חודש דצמבר. בחלוקה לענפים: בענפי השירותים המקצועיים, הטכניים, שירותי תחבורה, אחסנה דואר וכדו', שיעור העובדים מהבית היה דומה בשיאו לשיעור הממוצע של כלל האוכלוסייה (22%) ואילו בענפי ההיי־טק, השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח שיעור העובדים מהבית הגיע בשיא ל־49% ו־41%, בהתאמה. עוד מראים הנתונים כי לאחר ההקלה במגבלות ולאחר הירידה בשיעור העובדים מהבית, שיעור העובדים מהבית עודנו גבוה יחסית בענפי ההיי־טק (27%) וענפי השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (18%) ובחודש אוקטובר הוא עולה בדומה לתחילת המשבר.

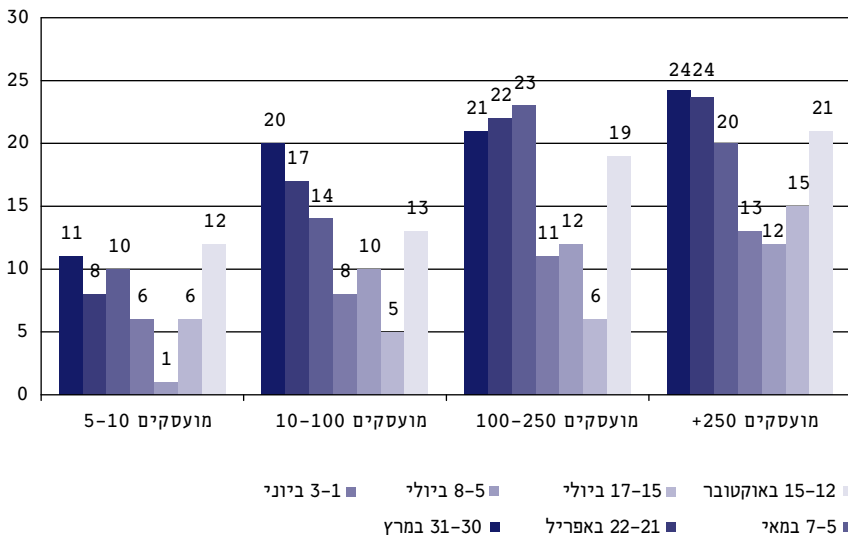
36 הרשים
שיעור העובדים המביח לפי ענף כלכלי בעסקים עם 5 עובדים ומעלה, מרץ עד אוקטובר 2020 (ב-%)



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

בחינה לפי גודל החברה מראה כי שיעור העובדים מהבית בתקופת משבר הקורונה היה נמוך יחסית בחברות זעירות, שמעסיקות 5-10 עובדים. בתרשים 35 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. בחברות המעסיקות מעל 250 עובדים נותר שיעור העבודה מהבית בחודש יולי 2020 גבוה יחסית - 15% בהשוואה ל-5%-6% בחברות שבהן מועסקים עד 250 עובדים.

חרשים 37
שיעור העובדים מהבית לפי גודל העסקים עם 5 עובדים ומעלה,
מרץ עד יולי 2020 (ב-%)



מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

ברור למדי כי משבר הקורונה הביא לכך שהתהליך המזדחל של המעבר לעבודה מהבית יואץ. 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 הדריכו מטופלות בזום ועוד). ואולם לצד כל אלו עלו באחת, מלבד היתרונות בעבודה מהבית, גם החסרונות והאתגרים עימם נדרשו להתמודד השחקנים בשוק העבודה: המעסיקים והעובדים.

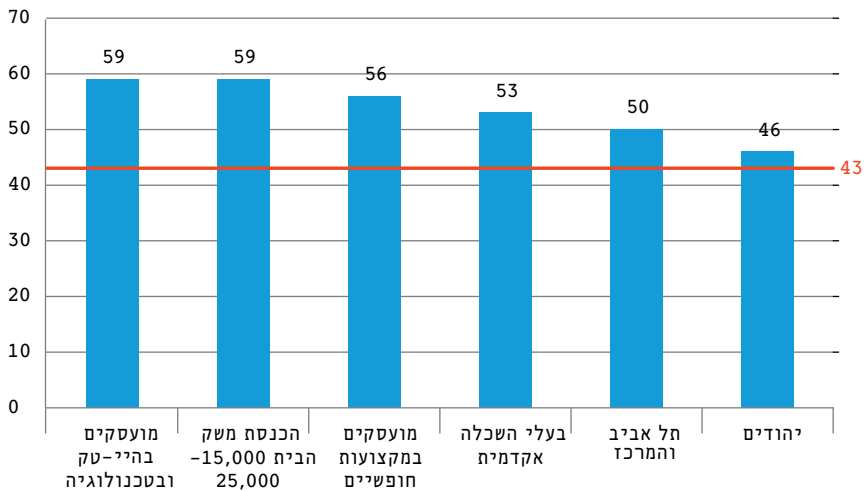
העמקת האי־שוויון בעבודה מהבית

בתקופת טרום־הקורונה 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 להתנדל (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 38). כך, 53% מהעובדים בעלי השכלה גבוהה עבדו מהבית בהשוואה ל־16% בלבד בקרב עובדים עם השכלה אחרת ו־59% מעובדים ממשקי בית עם הכנסות של 15,000–25,000 ש"ח לחודש עבדו מהבית לעומת 30% מהעובדים ממשקי בית עם רמת הכנסה נמוכה מ־10,000 ש"ח.⁴⁶ הממצאים מהסקר בחודש דצמבר דומים: 54% מבעלי תואר אקדמי מלא עבדו מהבית לעומת 20% מבעלי 12 שנות לימוד (ללא בגרות) ו־66% מבעלי רמת שכר הרבה מעל הממוצע עבדו מהבית לעומת 35% בקרב בעלי שכר מינימום ומטה. עוד עלה מהסקר בחודש יולי כי שיעור העובדים מהבית במקצועות ההיי־טק, הטכנולוגיה והמקצועות החופשיים היה גבוה יחסית ועמד בממוצע על כ־57%, לעומת כ־24% בלבד במקצועות שדורשים נוכחות פיזית כמו בתחום הבינוי, החקלאות, הטיפול והרפואה. כמו כן, שיעור העובדים מהבית מאזור תל אביב והמרכז עמד על 50% בהשוואה ל־38% ביתר האזורים, ושיעור היהודים העובדים מהבית היה גבוה יחסית לשיעורם בקרב הערבים, 46% ו־30% בהתאמה. ניתן להסביר זאת בעיקר בשל השיעור הנמוך של הגברים הערבים שעבדו מהבית (18%). יש לציין כי רק 10% מהגברים הערבים מועסקים

46 ההגדרה של השכלה אחרת בניתוח הממצאים כוללת מי שיש להם עד 12 שנות לימוד והם עס־בלי תעודת בגרות או מי שענו שהם תלמידי ישיבה.

במשלח יד אקדמי, ושיעור גבוה מהם (48%) עוסק בעבודות מקצועיות בחקלאות, בינוי, תעשייה ובתחומים שונים (חדאד חאג' יחיא ובכרכהן, 2018).

תרשים 38
מאפייני העובדים מהבית בתקופת הקורונה, יולי 2020 (ב-%)

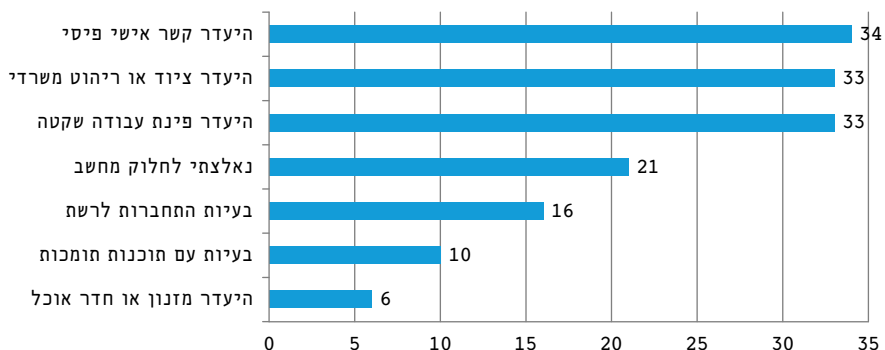


מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

בעבודה מהבית נדרשים לעובד תנאים בסיסיים שאינם בנמצא אצל כולם, כשליש דיווחו שנתקלו בעיקר בקשיים הנובעים מהיעדר קשר פיסי, ציוד או ריהוט משרדי ופינת עבודה שקטה (תרשים 39). בנוסף, ניתן ללמוד מהנתונים שהאוכלוסיות החזקות נתקלו בפחות קשיים בהשוואה לאוכלוסיות החלשות. נמצא כי בעוד שבקרב כלל האוכלוסייה 74% מכלל העובדים מהבית דיווחו שנתקלו בקשיים פיסיים בעבודה מהבית, בקרב בעלי ההכנסות נמוכות 84% דיווחו על קשיים פיסיים בעבודה מהבית. קשיים אלה נבעו בעיקר מהיעדר ציוד או ריהוט משרדי ופינת עבודה שקטה. בקרב בעלי הכנסות גבוהות דיווחו 70% מהעובדים מהבית על קשיים שנבעו בעיקר מהיעדר קשר פיסי. הבדלים אלה ניכרים גם לפי אזור מגורים כאשר 37% מהעובדים מהבית בפריפריה דיווחו על הקושי לעבוד מהבית בהיעדר פינת עבודה שקטה בהשוואה ל-29% באזור תל אביב והמרכז.

39 הרשים

שיעור המדווחים על קשיים בעבודה מהבית לפי סוג, יולי 2020 (ב-%)

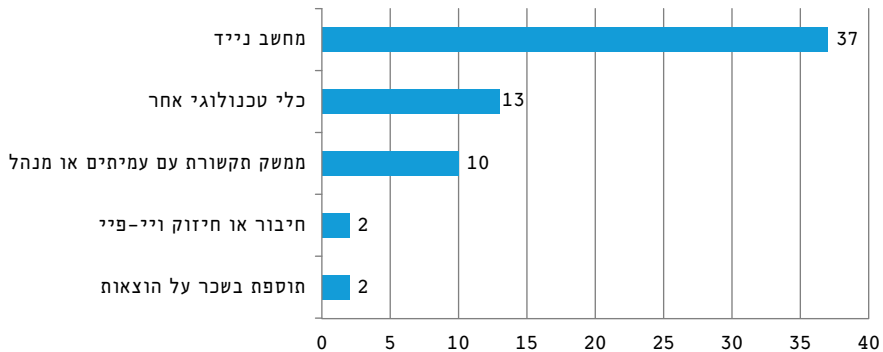


מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

באשר לרמת התמיכה שמקבלים העובדים מהבית ממקום העבודה, כמחצית (49%) מהשכירים העובדים מהבית השיבו שלא קיבלו מהמעסיק סיוע כלל, 37% דיווחו שהם קיבלו מחשב נייד, 13% קיבלו כלי טכנולוגי אחר ו-10% קיבלו ממשק מיוחד ליצירת קשר עם עמיתים לעבודה או מנהל. 2% בלבד ציינו שהם מקבלים חיזוק או חיבור או חיזוק לרשת ואחוז דומה דיווחו שקיבלו תוספת שכר על הוצאות בעבודה מהבית (תרשים 40).

40 הרשים

שיעור המדווחים על תמיכה בעבודה מהבית לפי סוג, דצמבר 2020 (ב-%)



נתונים אלה מלמדים שהעבודה מהבית בתקופת הקורונה הינה בעיקר נחלתם של האוכלוסיות החזקות בשוק העבודה ומחדדים את הצורך בביצוע צעדים שינגישו את העבודה מהבית לכלל האוכלוסייה, יתמכו בהם במתן ציוד מתאים לעבודה ויפעלו לצמצום הפערים ביכולת לעבוד מהבית. האתגרים העומדים בפני הארגונים ועובדיהם, שנחשפו בעקבות המשבר, מובילים לצורך בזהיה פתרונות שעשויים לסייע ליישום מיטבי של צורת עבודה זו.

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 בדידות והיעדר תקשורת בין אישית ישירה, הסחות דעת וטשטוש גבולות בין העבודה לחיים האישיים; למעסיקים, חסמים טכניים ובטיחותיים (כולל אבטחת מידע), שינוי תרבות ארגונית, חוסר בידע והצורך באמצעים טכנולוגיים; ולמנהלים, פגיעה ביכולת ניהול העובדים, חשש מאיבוד הפוקוס בעבודה, פגיעה בפריון, פגיעה 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

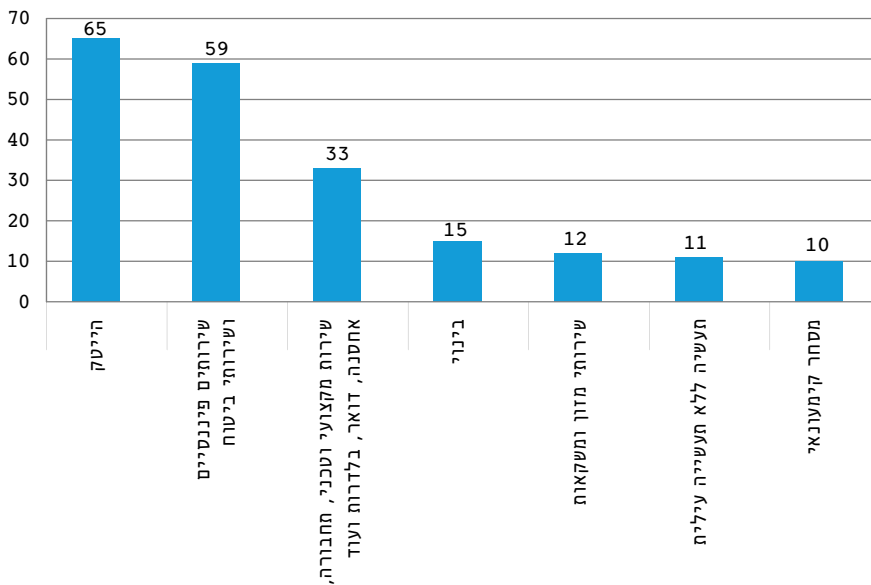
הישראלי לדמוקרטיה נמצא כי במהלך המשבר השתפר בהדרגה פריון העובדים מהבית: בעוד שבתחילת אפריל 2020 כ־40% מהעובדים מהבית ענו שהם מצליחים במידה די רבה עד רבה לבצע את עבודתם מהבית באפקטיביות דומה לזו שאפיינה את עבודתם ממקום העבודה, הרי שבתחילת יולי 2020 עלה שיעור זה ל־52%. הסיבות לכך נובעות מפתיחת הסגר לאחר 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 תנאים נוחים יותר לעבודה מהבית. לבסוף, ישנה אפשרות שהעובדים סיגלו לעצמם, עם הזמן, הרגלים שהקלו על העבודה מהבית כגון ארגון פינת עבודה שקטה ונוחה.⁴⁷ מהצד השני של המתרס, בדומה לתשובות העובדים, בחינת יעילות העבודה מהבית מנקודת מבטם של המעסיקים באותו חודש (אפריל) מראה שביעות רצון גבוהה יחסית, כאשר 47% מהמעסיקים העידו שהעבודה מהבית בוצעה במידה רבה\ 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%).

חשיפת העובדים שמעולם לא עבדו מהבית לצורת עבודה זו היא אחת ההשפעות המרכזיות של משבר הקורונה. בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה מחודש יולי, שכאמור חנן 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 הל"מ⁴⁸ שנערך ב־21 עד 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 להיות לכך מספר סיבות, החשש שהעובדים יאבדו את המיקוד שלהם בעבודה ורמת הפריון תרד, הרצון לשמור על התרבות הארגונית הקיימת, הדרישות הטכנולוגיות ועוד (WEF, 2020). בכל זאת, בעקבות המשבר והגידול בהיקף העבודה מהבית, 24% מהמעסיקים ביצעו שינויים אשר

⁴⁷ 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 וחלמידים צעירים השתתפו ב"בית הספר של החופש הגדול" מ־1 ביולי עד 6 באוגוסט 2020.

מאפשרים נגישות מרחוק למערכות החברה, בעיקר מעסיקים בחברות גדולות, עם למעלה מ־250 עובדים (54%). בענפי ההיי־טק ובענף השירותים הפיננסיים והביטוח השיעור גבוה במיוחד ועומד על 65% ו־59%, בהתאמה (תרשים 39) (למ"ס, 2020).

תרשים 41
שינוי בעקבות המשבר – עבודה מהבית עם נגישות למערכות החברה בעקבות המשבר,
% מעסיקים, יולי 2020

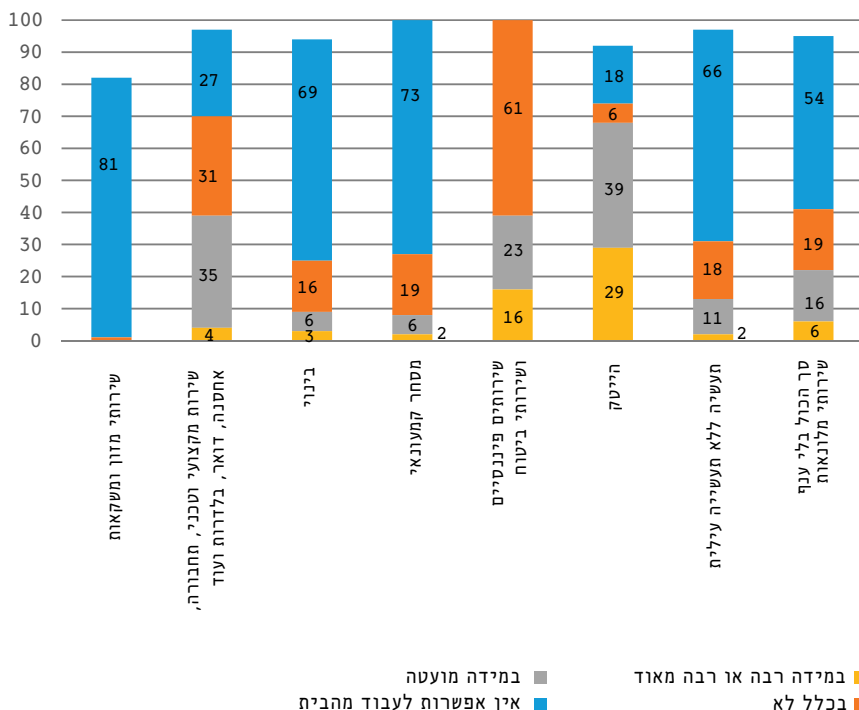


מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

במסגרת סקר של הלמ"ס בתחילת חודש ינואר נשאלו המעסיקים באיזה מידה החברה שלהם תרצה להגדיל את היקף העבודה מהבית בסיום המשבר בהשוואה למצב לפני המשבר. בענף שירותי המזון והמשקאות למרבית העובדים אין אפשרות כלל לעבוד מהבית וכך גם בענפים בינוי ותעשייה מסורתית. לעומת זאת, בענפי ההיי־טק והפיננסיים ושירותי הביטוח הנכונות גבוהה יחסית (תרשים 42).

42 הרשים

הנכונות להגדלת היקף העבודה מהבית בסיום המשבר בהשוואה למצב שלפני המשבר בקרב המעסיקים (ב-%)

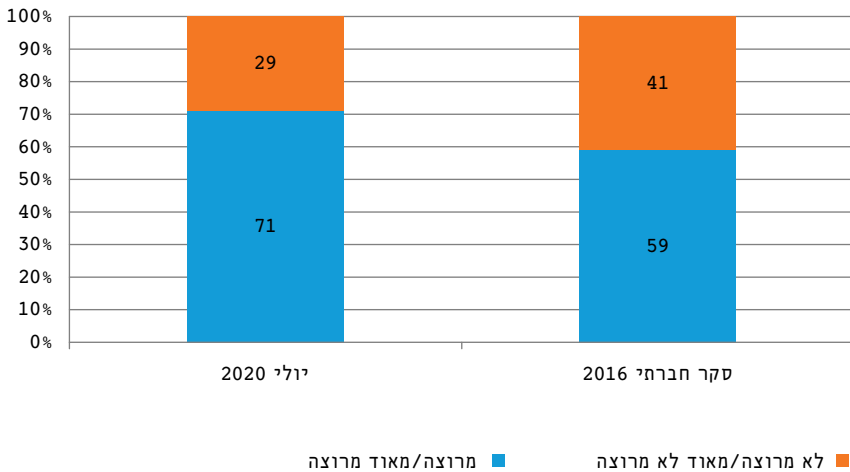


מקור: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

בין התועלות המרכזיות של העובדים מהבית נכללים לוח זמנים גמיש, יכולת לעבוד מכל מקום וחיסכון בזמן הנסיעות שעשוי לאפשר הגדלה של שעות הפנאי. תרשים 43 מציג את התפתחות שביעות הרצון של העובדים מהאיזון בין החיים האישיים שלהם לבין העבודה לאורך זמן. כך, בעוד שבשנת 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).⁴⁸ 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.

תרשים 43
שביעות רצון מאיזון עבודה חיים אישיים בשנת 2016 ובחודש יולי 2020 (ב-%)



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

למעשה, 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

⁴⁸ 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.

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, והתאמת 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. הסיוע יכול להתבצע באמצעות הטבות מס או השתתפות בעלויות.
- פיתוח שיטות לבקרת והערכת ביצועים ותפוקות בזמן העבודה מהבית - על הממשלה כמעסיק הגדול ביותר להבטיח מנגנוני הערכת תפוקות לעובדי הסקטור הציבורי. הצלחת הסקטור הציבורי תוביל למהפך ממשי שיתרום ליעול עבודת הסקטור הציבורי כולו ולשיפור 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.

פרק ג: מדיניות שוק העבודה בימי הקורונה - סקירה משווה

יותם מרגלית, עידו חי, זק הירש

הקדמה

מגפת הקורונה הביאה עמה נזק כלכלי יוצא דופן בחומרתו שאינו דומה בהיקפו לשום משבר שפקד את הכלכלה העולמית מאז מלחמת העולם השנייה. המשבר הנוכחי גרם לאבטלה גואה, ירידה חדה בהכנסות של משקי בית רבים ולשינויים חדים באופן פעילות העסקים ובאופן בו עובדים נדרשים לבצע את מטלותיהם. בתגובה לשינויים אלה, ממשלות ברחבי העולם הציגו תוכניות 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 תוכניות תעסוקה והכשרה והן בסיוע למעסיקים באמצעות תמיכות ישירות והקלות שונות. גם אם באופן עקיף, התוכניות 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 ותדגיש את הדומה והשונה ביחס למדיניות שאומצה בישראל.

בדומה למדינות אחרות, ממשלת ישראל התמודדה עם משבר חריף שפרץ ללא התראה והצריך ייזום של תוכניות 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 אדי-הוק אשר קשה לאפיינם כתוכנית סדורה. בעקבות מבצע החיסונים ופתיחת המשק מחדש ניתן יהיה להתחיל לבחון את השלכות של המדיניות ואת מידת הצלחתה בצמצום פגיעת המגפה במשק. עם זאת, הנתונים הבינלאומיים שפרסמה קרן המטבע העולמית ואשר מתייחסים

לתקופה בה רוב רובה של האוכלוסייה טרם חוסן, מציגים תמונה קודרת למדי לגבי השכלות המגפה על רמת הפעילות הכלכלית ועל שוק העבודה. בלוח 11 מוצגים הנתונים לסוף שנת 2020 לגבי שיעור הגידול בתוצר לנפש, אחוז האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר, בישראל ובמדינות נוספות בעלות אוכלוסייה בגודל דומה.

לוח 11

שיעור הגידול בתוצר לנפש, אחוז האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר

מדינה	שיעור הגידול בתוצר לנפש (%)	אבטלה (%)	גירעון ממשלתי (% מהתוצר)
אוסטריה	-7.0	5.3	9.6
דנמרק	-3.6	5.6	3.5
פינלנד	-3.0	7.8	4.8
ישראל	-4.1	4.3	11.8
אירלנד	1.6	5.6	5.3
שוודיה	-3.3	8.3	4.0
הולנד	-4.5	3.8	5.6

הערה: המדינות שנבחרו להשוואה דומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובהון האנושי, אך עם תוצר גבוה יותר לנפש ושיעורי עוני נמוכים יותר.⁴⁹

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

כפי שמוצג בלוח, ישראל רושמת בשנת 2020 פגיעה של 4.1% בתוצר לנפש, כאשר עוצמת הפגיעה קרובה לממוצע המדינות. לפי נתוני קרן המטבע, אחוז האבטלה בישראל בשנת 2020 היה נמוך ביחס ליתר המדינות ועמד על 4.3%. 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 בדצמבר 2020 הגיע לשיעור של 13.2%). הגירעון הממשלתי בישראל בתום השנה היה 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.

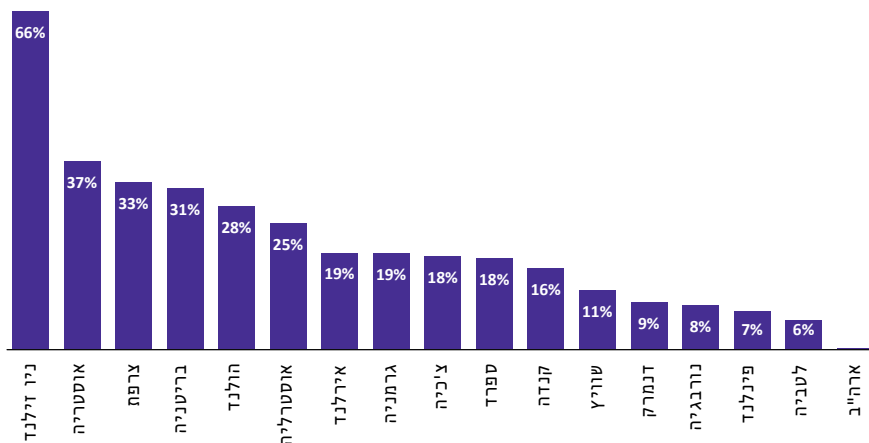
1. סיוע לעובדים

1.1 תוכניות לשימור משרות

הצניחה בביקושים בעקבות המשבר הביאה לכך שמעסיקים רבים אינם יכולים להרשות לעצמם להמשיך ולהעסיק את כל עובדיהם במשרה מלאה. תוכניות לשימור משרות (Job retention schemes (JRS) הן כלי מדיניות מרכזי בידי ממשלות במדינות OECD שנועד למנוע קריסה בשוק העבודה ואבטלה המונית. תוכניות מסוג זה נועדו לשמר משרות בעסקים שחוו ירידה זמנית בפעילות באמצעות סבסוד של התשלום לעובדים. ישנם מספר סוגים של תוכניות לשימור משרות אשר ממשלות אימצו מאז פרוץ המגפה. הבולטות שבהן הן תוכניות להעסקה חלקית בהשתתפות ממשלתית (Short-Time Work – STW), בהן הממשלה מסבסדת את השעות שנגרעו באופן זמני מהמשרה של העובד (תוכניות כמו ה־Kurzarbeit הגרמני, תוכניות לסבסוד שכר אשר מסייעות למעסיק במימון חלק משכר העובדים עבור שעות העבודה שנתנו). בשונה מתוכניות STW, תוכניות סבסוד השכר מאפשרות סבסוד גם במקרים שבהם היקף המשרה של העובד לא צומצם. דוגמאות לתוכניות סבסוד שכר הן Emergency Bridging Measure ההולנדית או תוכנית ה־Job Keeper Payment האוסטרלית. התוכניות שונות זו מזו בגובה הסבסוד שניתן למעסיקים ובתנאים בהם נדרשים המעסיקים לעמוד על מנת שיהיו זכאים ליהנות מהתמיכה הממשלתית. עד חודש ספטמבר, כ־90% ממדינות OECD הפעילו תוכניות לשימור משרות וכ־60 מיליון עובדים במדינות OECD לקחו חלק בתוכניות הללו דרך מעסיקיהם.⁵⁰ תרשים 44 מציג את שיעור העובדים, מתוך כלל העובדים השכירים, המשתתפים בתוכניות לשימור משרות.

44 הרשים

שיעור העובדים, מחוץ כלל העובדים השכירים, המשתתפים בתוכניות לשימור משרות (ב-%)



מקור: OECD Employment Outlook, 2020

משבר 2008 מלמד כי לתוכניות ההעסקה החלקית תפקיד מרכזי במיתון השפעות המשבר על אבטלה. בחלק מהמדינות נאסר על מעסיקים המשתתפים בתוכניות לפטר עובדים מסיבות כלכליות בזמן שהם לוקחים חלק בתוכניות (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 תוכניות שונות לשימור משרות.⁵¹ ל-21 מדינות ב-OECD היו תוכניות לשימור משרות עוד טרם המשבר ו-10 מדינות נוספות אימצו תוכניות חדשות לחלוטין (לוח 10). כל המדינות עם תוכניות קיימות התאימו אותן לעוצמת המשבר הנוכחי בשלושה היבטים:

- (1) הרחבת הגישה לתוכניות - 19 מדינות הקלו את התנאים לקבלת זכאות להשתתפות בתוכניות 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 תוכניות STW היו מוגבלות לחברות בגודל מסוים ובענפים מסוימים, הרחיבה את הגישה לחברות בכל הגדלים ולכל הסקטורים.
- (2) הכללת עובדים זמניים - 9 מדינות הרחיבו את התוכניות כך שיחולו גם על עובדים בצורות העסקה לא סטנדרטיות, כמו עובדים זמניים ולעיתים אף עצמאים.
- (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 בתוכניות שימור העובדים יעמדו על כנם כל עוד המשבר נמשך.⁵²

לוח 12 הרחבה או ייסוד של תוכניות לשימור משרות

תוכניות סבסוד שכר חדשות	תוכניות STW חדשות	הכללת עובדים לא- סטנדרטיים	הגדלת הסבסוד	הרחבת הגישה	תוכניות STW קיימות	
•						אוסטרליה
			•	•	•	אוסטריה
			•	•	•	בלגיה
•					•	קנדה
	•			•	•	דנמרק
		•	•	•	•	פינלנד
		•	•	•	•	צרפת
		•	•	•	•	גרמניה
•					•	אירלנד
		•		•	•	איטליה
		•	•	•	•	יפן
			•	•	•	קוריאה
•					•	הולנד
•						ניו-זילנד
			•	•	•	שוודיה
		•		•	•	שוויץ
	•					בריטניה
			•	•	•	ארצות הברית ⁵³

הערה: באירלנד ובהולנד תוכניות STW קיימות הוחלפו בתוכניות לסבסוד שכר.

מקור: OECD Employment Outlook, 2020

53 מדובר בתוכניות שזכו למימוש נמוך ביותר. עיקר התכנית האמריקאית לסיוע עובדים (Paycheck Protection Program (PPP הייתה שונה במהותה מה-STW והתמקדה בסיוע לעסקים קטנים ובינוניים

כאמור, תוכנית מרכזית מקרב שלל התוכניות לשימור משרות היא התוכנית להעסקה חלקית או עבודה מסובסדת לטווח קצר (STW). תוכניות STW מאפשרות למעסיק להמשיך ולהעסיק את עובדיו, גם אם בהיקף מופחת של שעות, מתוך הבנה כי מצב זה עדיף על פני פיטורין או חל"ת. ככלל, המעסיק משלם לעובד את החלק היחסי בשכר עבור השעות בהן עבד, והמדינה משלמת לעובד קצבה נוספת שתקרב אותו לשכרו המלא טרום המשבר.⁵⁴ למעשה, תוכניות STW מהוות מסלול ביניים בין העסקה מלאה מצד אחד לבין פיטורין/חל"ת מצד שני. 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.

תוכניות לשימור עובדים בגרמניה, יפן וצרפת

תוכניות 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 הורים), 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

למימון שכר עובדיהם. הלוואות אלו הופכות למענקים אם בעל העסק שומר על אחוז העסקה ועל אחוז השכר המשולם לעובדים.

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

במקום עבודה אחר בזמן ההעסקה במסגרת התוכנית, כל עוד סך ההכנסות החדש לא עולה על סך ההכנסות המקורי.⁵⁵

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.⁵⁶

צרפת

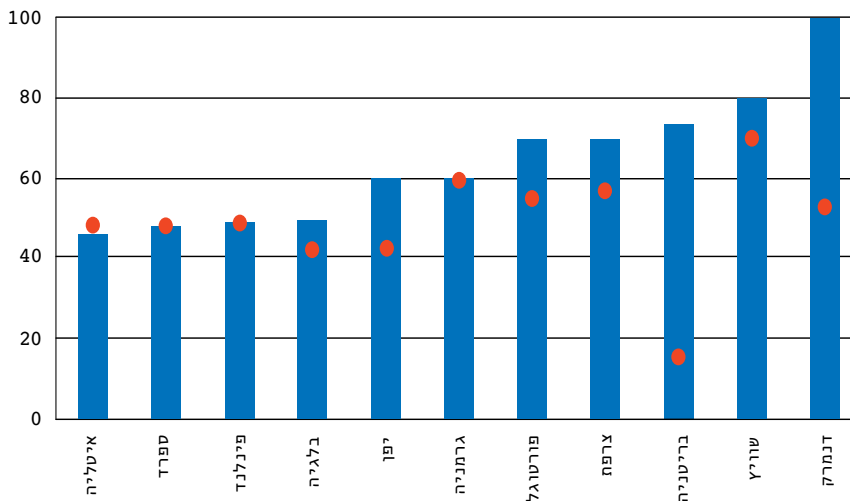
כל עובד החתום על חוזה עבודה בכפוף לחוק העבודה הצרפתי זכאי להשתתף בתוכנית STW, לרבות עובדים במשרה חלקית או במסגרת חוזה עבודה לתקופה קצובה. במסגרת התוכנית הצרפתית, המדינה מממנת 70% משכר הברוטו של העובדים (השווים לכ-84% משכר הנטו). עובדים בשכר מינימום זכאים להשלמה של 100% משכר הנטו שלהם. את התשלום מעביר 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.

OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020, 62 55

מרבית תוכניות ה-STW רושמות הצלחה ברחבי מדינות ה-OECD. בין אם מדובר בתוכניות חדשות, או תוכניות 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 45). 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"⁵⁷. הצלחת התוכניות 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.

45 הרשים

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



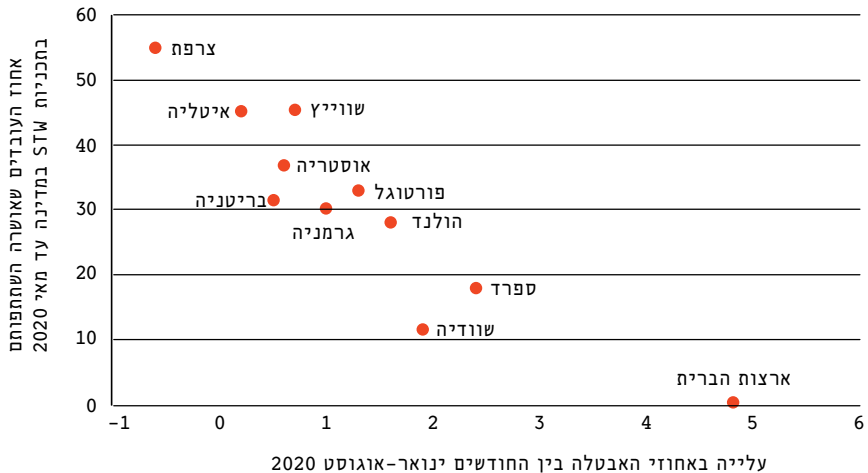
הערה: העמודות בכחול כהה (משמאל) מציינות מדינות שהתמקדו בתוכניות לשימור משרות. על הציר האנכי מופיע אחוז השכר שמקבל העובד מתוך שכרו המלא טרום המשבר. הנקודה הכתומה מציינת את אחוז השכר שהיה מקבל העובד לו נסמך על דמי אבטלה בלבד. ניתן לראות כי הכנסת העובד בתוכניות לשימור משרות נוטה להיות גבוהה יותר מאשר במצב של קבלת דמי אבטלה בלבד, מגמה הבולטת כמעט בכל המדינות.

מקור: OECD, "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond"

תרשים 46 מציג את הקשר ההפוך שנמצא בין אימוץ תוכניות STW רחבות ובין שיעור האבטלה. על הציר האופקי - העלייה באחוזי האבטלה בין החודשים ינואר-אוגוסט 2020; על הציר האנכי - אחוז העובדים שאושרה השתתפותם בתוכניות STW במדינה עד מאי 2020, מתוך סך העובדים השכירים במדינה. בארצות הברית, לדוגמה, בה לא הוצגו תוכניות STW ברמה הפדרלית, העלייה באחוז האבטלה הייתה החדה ביותר מבין המדינות שנסקרו. בצרפת, לעומת זאת, בה אחוז השכירים שלקחו חלק בתוכניות הללו היה גבוה, שיעור האבטלה אף ירד בין ינואר לאוגוסט 2020.

46 הרשים

הקשר ההפוך שבין אימוץ תוכניות STW רחבות ובין שיעור האבטלה⁵⁸



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

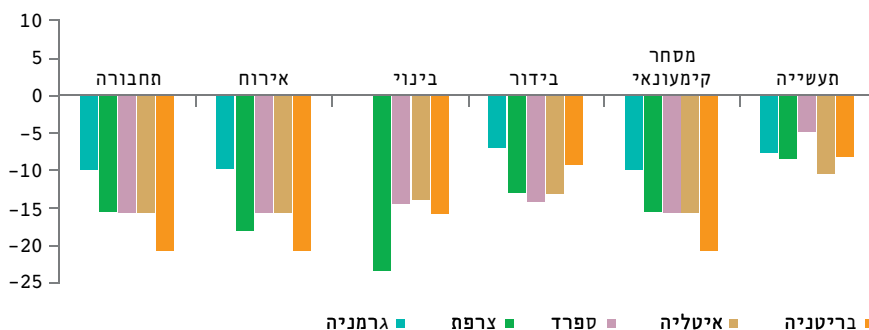
חסרונות תוכניות ה-STW והסיבות לאי-אימוצן בישראל

לצד היתרונות והניסיון החיובי ממשברים בעבר, תוכניות STW מציבות אתגר לקובעי המדיניות שיש לתת עליו את הדעת. קיימים סקטורים שנפגעו בצורה קשה מהמשבר, ושזמן ההתאוששות שלהם צפוי להיות ארוך משל היתר. (בחודש אפריל 2021, תחום הנדל"ן, שירותים פיננסיים ושירותים מקצועיים עמדו בראש הרשימה). בנייתו של השלכות המשבר על ענפי הפעילות השונים במשק, חישה מחלקת המחקר של תאגיד הביטוח האירופאי Allianz שכ-20% מהעובדים המשתתפים כיום בתוכניות 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

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

זומבי" כיוון שהן כביכול מוחזקות בחיים בצורה מלאכותית. לטענת החוקרים, בעיה זו צפויה לפגוע בקצב התאוששות המשק עם תום המשבר כיוון שהסבסוד שמציעות תוכניות ה-STW מונע מעסקים להיסגר ומעובדים לעבור לסקטורים צומחים אחרים. בכך, נדחית ההתאמה של השוק למצב החדש.⁵⁹ תרשים 47 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 על פי ממצאי המחקר בסיכון גבוה יותר לעלייה באבטלה במהלך 2021.

תרשים 47
שיעור המשרות שצפויות להיעלם, בחלוקה לסקטורים מתוך סך המשרות באותו הסקטור
 (ב-%)



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 תוכניות להעסקה חלקית, בנימוקים דומים לאלו שהוצגו לעיל. לפי מסמך של אגף התקציבים במשרד האוצר, החיסרון העיקרי בתוכניות מסוג STW הוא "כבילה" של עובדים למעסיק, גם אם הם אינם עובדים בפועל. על פי הטענה, התוכניות מעודדות עובדים להישאר במקום עבודתם, אף על פי שיתכן שהמסבר יביא להיעלמותן של משרות מסוימות. כך, לפי המשרד, ייתכן שתוכניות לשימור משרות רק יאריכו את זמן ההתאוששות של המשק מהמסבר.⁶⁰

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 422 שקלים ליום). עובד שבחר להשתתף בהכשרה מקצועית זכאי גם כן לדמי האבטלה במשך תקופת ההכשרה. עוד קבעה התוכנית שעובדים מעל גיל 67 שפוטר או הוצא 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.⁶¹

בנוסף, על מנת לתמרץ מעסיקים להשיב עובדים לתעסוקה (חלקית או מלאה) עם התאוששות המשק, הוחלט על העברת מענק למעסיק על כל עובד ששב לעבודה בשנת 2020 באחד משני מסלולים, לבחירת המעסיק: במסלול א המעסיק היה 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 אפשר לקבל מענק בגין עובדים שהוחזרו לעבודה או נקלטו בחודשים יולי עד אוקטובר 2020. המעסיק היה זכאי למענק חודשי של 1,875 שקלים לחודש לעובד (עד 7,500 שקלים ב-4 פעימות). החיסרון המרכזי בצעד מדיניות שכזה הוא שסביר שהוא היווה תמריץ למעסיקים להוציא עובדים רבים לחל"ת בכדי להיות זכאים לקבלת מענק מהמדינה עם החזרתם לעבודה. תחת מדיניות זו עמד

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

61 מדינת ישראל - משרד האוצר, "רשת ביטחון לשכירים".

באוקטובר 2020 שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת והמובטלים במחצית הראשונה של החודש על כ-26% מכוח העבודה במדינת ישראל (כמיליון ושבע מאות אלף עובדים).⁶² האוכלוסיות הבולטות מקרב המובטלים בתקופת המשבר הן עובדים בשכר נמוך, גברים, מבוגרים ובעלי משפחות.⁶³

1.2 תוכניות לסבסוד השכר

מספר מדינות השיקו תוכניות חדשות לשימור משרות, המשלבות אלמנטים של סבסוד שכר סטנדרטי, עבור שעות עבודה שניתנו על ידי העובד. תוכניות מסוג זה מעניקות סיוע גם לעובדים שלא עבדו כלל. אוסטרליה, קנדה, אירלנד וניו־זילנד אימצו תוכניות 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 שחווייה ירידה של 30% במחזור (או, לחלופין, 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.⁶⁴

על פי רוב, תוכניות לסבסוד שכר נוחות יותר ליישום בהשוואה לתוכניות STW ומאפשרות גמישות גדולה יותר למעסיק, משום שהמעסיק בעצמו בוחר את גובה הסבסוד שבו הוא מעוניין, עבור שעות שבהן העובד נכח או עבור שעות בהן לא נכח (כמו בתוכניות STW). התוכניות לא בהכרח תלויות בהפחתה בשעות העבודה ואינן פרופורציוניות לפגיעה בפעילות העסק, ולכן גם חובות הדיווח של המעסיק מזעריות.

מדינות שבוחרות לאמץ תוכניות לסבסוד שכר ולא תוכניות STW עושות זאת משלוש סיבות מרכזיות: האחת, חוסר ניסיון עם תפעול תוכניות STW (באוסטרליה מעולם לא היו קיימות תוכניות STW; בקנדה, אירלנד וניו זילנד התוכניות 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.⁶⁵

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

63 משרד האוצר – אגף הכלכלן הראשי, "[מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020](#)", ירושלים 2020.

64 OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020: 63

65 שם: 64.

כאמור, ממשלת ישראל לא אימצה תוכניות סבסוד ש"ח 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. 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.⁶⁶ עם זאת, ניתן יהיה להעריך את יעילות המענק לשימור עובדים שניתן בישראל בהשוואה לזו של תוכניות המקובלות בעולם לסבסוד עובדים רק בעוד זמן.

1.3 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 לרוב העובדים שפוטרו 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

66 ממשלת ישראל, "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה".

זמניים או עובדים במשרה חלקית גרוע בהרבה. עובדים אלו לא יקבלו לרוב תמיכה ממשלתית של השלמת הכנסה לאחר שאיבדו את מקומות עבודתם.⁶⁷

כמעט שני שלישים ממדינות ה־OECD הרחיבו כבר בשבועות הראשונים של המשבר הנוכחי את תמיכות הכנסה לעובדים (לוח 3). צעדים אלו היטיבו בעיקר עם העובדים הסטנדרטיים, אך בחלק מהמדינות השיקו גם תוכניות 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.⁶⁸

בישראל, נקבע שעובד 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

OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020: 66 67

מענק חד-פעמי בגובה 2,000 שקלים לכל עובד שכיר ששולמו לו דמי אבטלה בעד תקופה של לפחות 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.⁶⁹

לוח 13 כשני שלישים ממדינות 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

69 מדינת ישראל – משרד האוצר, "רשת ביטחון לשכירים".

זכאות עצמאים לדמי אבטלה

בעקבות המשבר התחבטו מדינות רבות בשאלה איזו מדיניות תמיכה יש להפעיל (אם בכלל) לטובת עצמאים, אשר נותרו כמעט חסרי הגנות כלכליות וסוציאליות במקרים של אבטלה. ישנן מספר טענות עקרוניות כנגד החלת דמי אבטלה לעצמאים. בשונה משכירים למשל, עצמאים שולטים לרוב בהחלטה לגבי סיוע 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.

במדינות רבות, המגמה במשבר הקורונה הייתה להעביר מענק אבטלה לעצמאים הדומה בגובהו לזה שהיו זכאים לו אילו עבדו כשכירים. מדובר בתוכניות אד־הוק זמניות שאינן חלק אינטגרלי מרשת הביטחון הסוציאלית לעובד במדינה, אך מסתמכות על תוכניות קיימות. בהולנד הושקה תוכנית זמנית למענקים לשלושה חודשים והוארכה עד למחצית 2021. באוסטרליה ובגרמניה הוסרו או הוקלו באופן משמעותי מבחני הזכאות לצורך קבלת המענק.⁷⁰ באיטליה מקבלים עצמאים סכום נקי של 600 אירו בכל חודש, ובבריטניה – מענקים המסתכמים בכ־80% מההכנסה החודשית טרם המשבר.⁷¹ 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.⁷²

בישראל הושק מענק סיוע סוציאלי שאמור לכסות 70% מהשכר הדו־חודשי של הפרט, עד לתקרה של 15,000 שקלים. כמו כן, נקבע גם מענק השתתפות בהוצאות שיינתן גם לעצמאים שסבלו מירידה בהכנסות של 40% – בהשוואה לתקופה המקבילה ב־2019.⁷³ טענות רבות נשמעו בישראל ביחס להיקף תוכניות הסיוע לעצמאים, אך כפי שצוין לעיל, לא מדובר בבעיה ייחודית לישראל. היות שתוכניות הסיוע לעצמאים נוצרו יש מאין, קשיים רבים ניצבו בפני מימוש התוכניות, בהם: הקריטריונים לקבלת המענקים אינם ברורים לחלוטין; קבלת המענק כרוכה בבירוקרטיה רבה;

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

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

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

73 ממשלת ישראל, "מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה".

ישנה אי ודאות לגבי זכאותם של עצמאים לממן גם הוצאות אישיות באמצעות המענקים.⁷⁴ מסיבות אלה ועוד, ארגוני העצמאים בישראל הביעו תרעומת רבה על תוכנית הסיוע לעצמאים ותארו אותה כמסורבלת ובלתי מספיקה.

1.4. שירותי תעסוקה והכשרות מקצועיות

העלייה החדה במספר דורשי העבודה והשימוש הנרחב בתוכניות 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 תוכניות תעסוקה, ולהתאימן לעידן של ריחוק חברתי ופיזי.⁷⁵

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).⁷⁶

המשבר הנוכחי מהווה הזדמנות עבור עובדים לשדרוג המיומנויות ואף לעבור הסבה מקצועית. ככלל, משבר הקורונה מציב אתגרים מיוחדים לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, עובדים זמניים ועובדים במשרות חלקיות, שלעיתים אף לא נכללים בתוכניות STW.⁷⁷ עוד לפני המגפה, מדינות רבות באירופה זיהו את החשיבות הרבה של הכשרות מקצועיות, בעיקר עבור קבוצות אוכלוסייה אלו, והפעילו מערך הכשרות נרחב המותאם לצורכי המעסיקים ומתעדכן באופן קבוע. מערך שכזה מתאפשר הודות לקשר הדוק למדי בין מערכות ההכשרה לארגוני המעסיקים. כפועל יוצא, אותן

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

OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020: 73

76 שם: 77.

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

מדינות אירופיות יכלו להכשיר ולהסב עובדים שנפלטו ממעגל העבודה בעקבות משבר הקורונה למקצועות חדשים באופן יעיל ומהיר יחסית.

כאמור, במרבית הסקטורים בשוקי העבודה בעולם חלה ירידה חדה בגיוס עובדים חדשים בעקבות המשבר. 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.⁷⁸

גורמים ממשלתיים ולא-ממשלתיים במספר מדינות פיתחו במהירות קורסי הכשרה במטרה לטפל בלחצי הביקוש המידיים. כמו כן, בתגובה למגפה הוקצו משאבים לתמיכה במיומנויות של אנשי מקצוע בתחום הבריאות. למשל, באנגליה הציעו תוכניות לימוד מקוונות בחינם לכוח העבודה בבריאות בנושא מניעה ובקרת זיהומים. תוכניות 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 מטרות רווח, מכשיר אלף עובדים כחוקרים אפידמיולוגים, עיסוק שנמצא כעת בביקוש גדול. אוניברסיטת Sophiahemmet השוודית פיתחה קורס להכשרה רפואית של עובדים מפוטרים בענף התעופה, וקורס נוסף להכשרת טיפול בקשישים של עובדי אירוח.⁷⁹

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

OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020: 77 79

תוכניות תעסוקה והכשרה מקצועית בפינלנד, ליטא ואוסטרליה

פינלנד

בפינלנד לימודי ההכשרה המקצועית ניתנים ללא תשלום. תלמיד שלומד תוכנית 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 לזמנים בכדי לאפשר למובטלים להתחיל עסקים חדשים בתקופת המשבר.⁸⁰

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 שיסכימו 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 ההכשרה מקצועית - כ־117 אלף עובדים מתמחים אצל כ־70,000 עסקים קטנים, זאת לתקופה של עד 9 חודשים עד ספטמבר 2020.⁸¹ מחוז קווינסלנד מציע שירותי הנחיה, וסדנאות להתנהלות כלכלית נכונה לעסקים קטנים ובינוניים. משרד החינוך והתעסוקה באוסטרליה יצר פלטפורמה דיגיטלית דרכה מפוטרים 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

Rijksoverheid, "[NOW: Inspanningsverplichting – NL leert door](#)" 80

Australian Department of Education, Skills and Employment, "[Support for small businesses to retain apprentices and trainees](#)" 81

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.⁸²

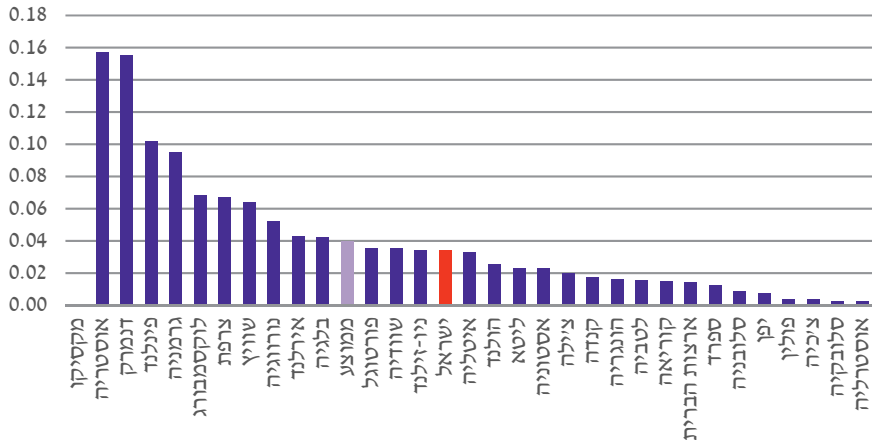
בשונה מהמתואר לעיל, מערך ההכשרות בישראל דל וסובל שנים מתת־תקצוב ממשלתי. תרשים 48 מציג את אחוז ההוצאה על תוכניות הכשרה לעובד כאחוז מהתוצר לנפש. כפי שניתן לראות בתרשים, אחוז ההוצאה בישראל עומד על 3.4% – נמוך מממוצע המדינות שנסקרו. כמו כן, הקשר הממוסד בין מערך ההכשרות למעסיקים מצומצם ביחס למדינות אחרות. בעיה זו, אשר תועדה ונידונה עוד טרם המשבר, מקבלת ביטוי חריף בימים 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.⁸³

⁸² Australian Department of Education, Skills and Employment, "[JobTrainer package announced](#)"

⁸³ דפנה, אבירס־ניצן, "שדרוג ההון האנושי עובר בהכשרות מקצועיות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרשים 48

ההוצאה על תוכניות הכשרה בישראל נמוכה בהשוואה למדינות OECD



מקור: OECD Economic Surveys: Israel, 2020

כפי שניתן לראות, מדינות רבות מנצלות את שעה בכדי 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 – נחזה בשווקים צומחים, חזקים ויעילים יותר.

1.5. 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 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.⁸⁴

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%.⁸⁵

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.⁸⁶

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.⁸⁷

84 OECD, "OECD Employment Outlook", Paris 2020: 54

85 ש.ס.

86 ש.ס: 55.

87 ש.ס: 56.

בישראל, בתחילת משבר הקורונה, עובד היה רשאי לנצל ימי מחלה בתקופת הבידוד, אך לעובדים ללא מכסת ימי מחלה לא ניתן מענה. החל מנובמבר 2020 הוחלט שעובד שנדרש לבידוד יהיה זכאי לתשלום דמי בידוד (בגובה שכרו המקורי) למעט ביום הראשון להעדרו.⁸⁸ כמו כן, נקבע שהמעסיק רשאי לנכות עד 4 ימי מחלה בכל תקופת בידוד, ובמידה ולעובד אין מספיק ימי מחלה צבורים ימי ההיעדרות ינוכו מהצבירה העתידית. המוסד לביטוח לאומי יעביר למעסיק החזר מלא עבור יום הבידוד השני של עובד, החל מהיום השלישי והילך של תקופת הבידוד עסק שהעסיק עד 20 עובדים באוגוסט 2020 יהיה זכאי להחזיר של 75% מגובה התשלום לעובד, בעוד עסק שהעסיק יותר מ־20 עובדים יהיה זכאי להחזר של 50%.

1.6 סיוע להורים עובדים

סגירתם של מוסדות חינוך ומסגרות אחרות לטיפול בילדים ביותר מ־190 מדינות ברחבי העולם הציבה קושי משמעותי בפני הורים עובדים שנאלצו להשיג על ילדיהם שבבית במהלך היום ולעתים אף לסייע להם בלימודים. הקושי ניצב בפני הורים שצריכים לעבוד מבתם 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 אוסטרליה, 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). **בלגיה, 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.⁸⁹

88 כל זכות, "תשלום דמי בידוד לעובד אשר שוהה בבידוד עקב חשש להידבקות בנגיף הקורונה".

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 ההורים עובדים בימי הקורונה.

1.7. 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.⁹⁰ 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 התוכניות האחרות לשימור משרות לא הועילו לעסק. כמו כן, כפי שנטען גם ביחס לתוכניות 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).⁹¹

90 שם: 64.

91 שם.

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.⁹²

1.8 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 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.⁹³

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.⁹⁴

ס י ו ע ל ע ס ק י ם

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 12 מוצג היקף הסיוע הממשלתי שהעניקה מדינת ישראל, בתוכניות 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).

93 שם: 65-66.

94 משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "נחתמה הוראת שעה המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות", אוקטובר 2020.

לוח 14

היקף הסיוע הממשלתי כאחוז מהתוצר

מדינה	סך הסיוע הממשלתי (% מהתוצר ב־2019)	סיוע מיידני (% 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 שונקטו

1. **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.⁹⁵

OECD, "Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support 95 Taxpayers", Paris 2020: 67

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.⁹⁶

2. **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 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, ישהו אותו, או יסיימו בהסכמה.⁹⁷ 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.⁹⁸

3. **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 הלוואות השונות הותאמו לגודל החברה ויועדו בעיקר לעסקים קטנים ובינוניים. שיעורי הערבויות משתנים ונעים מ-15% ועד 100%.⁹⁹ למשל בארצות הברית, הסוכנות לעסקים קטנים (SBA) מפעילה תוכנית הלוואות בערבות המדינה המיועדת לעסקים המעסיקים עד 500 מועסקים ולעצמאים. שיעור הערבות הוא 100% וההלוואות

Eckstein et al., 2020: 42 96

97 מדינת ישראל - משרד המשפטים, "המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעת הקורונה על חוזים: הקורונה היא אירוע לא צפוי אך אינה פוטרת אוטומטית מקיום חוזים".

Eckstein et al., 2020: 42 98

OECD, [Covid19 Update by Country](#) 99

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.¹⁰⁰

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 ההלוואות ל-14 מיליארד, ובחודש ספטמבר ל-40 מיליארד.¹⁰¹ 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 ההלוואות. ככלל, ניתן לומר כי בהשוואה לתוכניות של מדינות אחרות, תוכניות ההלוואות 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.¹⁰² תרשים 49 מציג את שיעור ערבות המדינה מתוך סך ההלוואות.

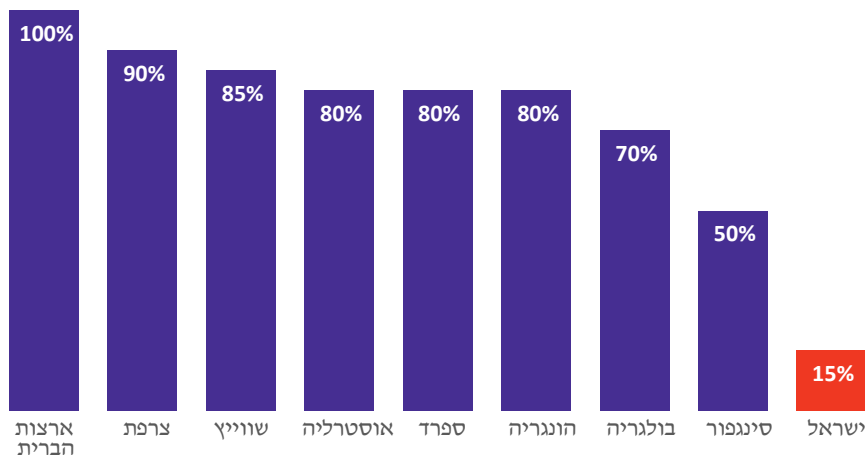
100 CRS, "[Small Business Administration 7\(a\) Loan Guaranty Program](#)"

101 משרד האוצר, "מענה כלכלי לתקופת הסגר: ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את רשת הביטחון הכלכלית", ספטמבר 2020.

Eckstein et al., 2020: 42 102

49 הרשים

שיעור ערבות המדינה מתוך סך ההלוואות (ב-%)



מקור: נתוני OECD.

התקופה שלאחר סיום הגל הראשון של מגפת הקורונה התאפיינה בפתיחה מהירה של עסקים ועובדים רבים הוחזרו מחל"ת לעבודה בפרק זמן קצר. אך בתוך חודשים ספורים קצב התפשטות המגפה הואץ מחדש והממשלה הכריזה על סגר שני. בזמן כתיבת שורות אלה, המדינה נמצאת לאחר מבצע חיסונים נרחב ופתיחת המשק מחדש. על אף הפתיחה הזריזה של חלקים נרחבים של המשק, עדיין שוררת אי וודאות בנוגע להשלכות ארוכות הטווח והשפעת הצעדים שנקטו במהלך המשבר על עובדים ומעסיקים כאחד.

סקירה זו הציגה את הצעדים שנקטו ממשלות במדינות שונות מאז פרוץ המגפה בכדי למזער את נזקי המשבר. כפי שמעידה הסקירה, קשה 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 מצביעה על כך שישראל, בשונה מהרוב המכריע של מדינות עם כלכלות מפותחות, הגיעה למשבר כשאין באמתחתה תוכנית עידוד עבודה קצרת טווח (לא STW ולא העסקה מסובסדת) וגם לא פיתחה תוכנית שכזו בעקבות פרוץ המשבר. כתוצאה מכך, שיעור העובדים בחל"ת מלא היה גבוה מאד, וההשלכות של גישה זו על קצב חזרת שוק העבודה לתעסוקה ועל איכות התעסוקה של

העובדים יתבררו בחודשים ובשנים הקרובות. מבחינה פיסקאלית, הצעדים בהם נקטה ממשלת ישראל היו ברובם בהיקפים צנועים בהשוואה לאלו שננקטו ברוב הכלכלות המתקדמות (במדידה של ההשקעה כאחוז מהתוצר, כפי שהוצג בחלק 2 של הסקירה לעיל). כמו כן, מדובר במדיניות שמשנתה באופן תדיר, ולכן זכתה לביקורת על היותה מקור לאי ודאות, בעיקר מצד המעסיקים. כפי שקבע דוח 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.

פרק ד: המלצות מדיניות

קרנית פלוג, דפנה אבירם-ניצן, יותם מרגלית

התוכנית הכלכלית הנדרשת

מדיניות הממוקדת בשלב היציאה מהמשבר ומוכוונת למזעור נזקיו ארוכי הטווח

עם ירידת התחלואה והסרת המגבלות על הפעילות הכלכלית במרבית ענפי המשק, המדיניות הממשלתית צריכה לכוון להתאוששות מכלילה ובת קיימא, תוך הדגשת גידול מהיר בתעסוקה. כלומר, התאוששות שתביא להשתלבות מהירה בתעסוקה של הקבוצות שנפלטו משוק העבודה במהלך המשבר. לצד זאת, כל עוד המגפה במדינות רבות עדיין מגבילה את הפעילות הכלכלית בחלק מענפי המשק לא ניתן לזנוח את רשתות הביטחון הממוקדות למי שהכנסתו נפגעה בשל הקורונה; וחשוב להמשיך לתמוך בהישרדותם של עסקים ברי קיימא, שעדיין אינם פעילים זמנית.

חלק מכלי המדיניות שהחלו להיות מופעלים במהלך המשבר יסייעו גם ביציאה ממנו, ואחרים צריכים להיות מותאמים לשלב ההתאוששות, ועוד אחרים טרם גובשו וטרם הופעלו.

המדיניות המקרו-כלכלית בשלב היציאה ממשבר הקורונה ותהליך ההתאוששות כוללת ארבעה נדבכים מרכזיים:

1. כל עוד פער התוצר משמעותי יש להמשיך בהרחבה פיסקלית והרחבה מוניטרית כדי למנוע העצמה של הנזק והשלכות ארוכות טווח של המשבר;
2. כבר השנה (2021) ההוצאה הממשלתית צריכה לעבור ממיקוד ברשתות הביטחון לתמיכה בהתאוששות (בדגש על התאוששות ירוקה) - השקעה בתשתיות, השקעה בהון אנושי, רפורמות לשיפור הסביבה העסקית והגברת התחרותיות במשק.
3. הימנעות ממענקים גורפים בשל עלותם הגבוהה, יעילותם הנמוכה, וחוסר הצדק הגלום בהם.

4. עם הגשת התקציב הבא יש להציג תוואי להחזרת החוב הציבורי לרמה בת קיימא (לפי תחזית בנק ישראל עד שנת 2022 יגיע משקל החוב בתוצר ל-77 אחוזי תוצר). יישום התוואי צריך להתחיל כשההתאוששות בפעילות הכלכלית תתבסס.

צעדי מדיניות פרעניים

שוק העבודה והון האנושי

מעבר מרשת ביטחון צפופה לתמרוץ חזרה לתעסוקה

בשלב מוקדמים של ההתאוששות, עם הסרת המגבלות על הפעילות, יש להעביר את הדגש מרשת ביטחון צפופה לתמרוץ החזרה לתעסוקה. זאת כדי שלא נצעד במהירות בדרך חזרה – מעבודה לרווחה, לאחר כעשור וחצי של התקדמות בכיוון ההפוך. לצורך כך נדרשת מדיניות רב ממדית הכוללת תמריצים וכלים; הן גזרים והן מקלות.

האתגר העיקרי שניצב כיום בפני קובעי המדיניות הוא להביא לחזרה מהירה לתעסוקה של כמה שיותר אנשים שנפלטו משוק העבודה בתקופת המשבר.

עתה, כאשר המשק חוזר בהדרגה לפעילות, עסקים רבים החוזרים לפעול רואים בפניהם אי וודאות גדולה וביקוש ממותן, אשר מקשים עליהם להתחייב לקליטת עובדים במשרה מלאה. מנגד, חלק לא מבוטל מהמעסיקים מתמודדים עם מחסור בעובדים לנוכח התחרות מול דמי החל"ת שמהווים תמריץ שלילי לחזרה לעבודה.

לכן, חשוב לעודד ולאפשר גמישות בשוק העבודה, תוך יצירת תמריץ למובטלי הקורונה לחזור לעבוד גם אם מדובר במשרה חלקית. תמריץ שכזה נעשה לרוב באמצעות מסלול חל"ת גמיש שמאפשר למובטלים לחזור לתעסוקה חלקית לצד קבלת השלמה של דמי האבטלה חלקיים.

החל"ת הגמיש יכול לשרת גם תעסוקה משולבת עם הכשרה מקצועית (בחלק מימי השבוע) תוך קבלת דמי קיום בימי ההכשרה.

על פי החוק הקיים כפי שנחקק בחודש יולי 2020, מובטלי הקורונה זכאים לדמי האבטלה עד יוני 2021 (זכאות מיוחדת). דמי האבטלה בזכאות המיוחדת יופחתו ב-10% כאשר שיעור האבטלה

(המורחב) ירד מתחת ל-10%. הזכאות המיוחדת תתבטל כאשר שיעור האבטלה ירד מתחת ל-7.5% או בסוף יוני 2021 (המוקדם מבין השניים).

החוק במתכונת זו משמר את רשת הביטחון הנוכחית בחודשים הקרובים, כל עוד האבטלה גבוהה מאוד ומספר המובטלים על כל משרה גבוה ביותר, אך מאותת למובטלים, באמצעות הפחתה מסויימת של דמי האבטלה, ותאריך תפוגה של הזכאות, שההישענות על רשת הביטחון תעשה אטרקטיבית פחות או תבוטל ביולי, ובכך אמור לתמרץ אותם להתפשר.

הסוגיה המרכזית היא מה יקרה החל מיולי 2021:

אם שיעור האבטלה יישאר ברמה גבוהה (דו־ספרתית) גם אחרי חודש סוף יוני, חשוב יהיה למצוא את האיזון הראוי בין חיזוק התמריץ לחזור לתעסוקה, לצד המשך קיומה של רשת ביטחון אך פחות נדיבה או מותנית בעמידה בקריטריונים מחמירים יותר.

איזון כזה יוכל להיות מושג באמצעות הארכה נוספת של הזכאות לדמי האבטלה תוך הפחתה הדרגתית של דמי האבטלה, בהתאם למוצע בלוח 1, כאשר שיעור ומשך הזכאות לדמי האבטלה הופכים לתלויים במצב שוק העבודה. מודל שכזה יוצר אי וודאות בקרב מובטלי הקורונה באשר למשך הזכאות והיקפי דמי האבטלה ובכך צפוי להניע לפחות את חלקם לחפש עבודה ואף להתפשר על תנאי העבודה במידת הצורך. האיודאות לגבי משך קיומה של רשת הביטחון כשלעצמה תתמרץ את החזרה לעבודה ככל שמועד פקיעתה של הזכאות המיוחדת יתקרב.

כדי למנוע גידול חד של אוכלוסיית הרווחה חשוב שתהליך ה"גמילה" מדמי האבטלה יהיה הדרגתי ותואי ההפחתה יתמרץ מובטלים לחזור לתעסוקה גם אם יאלצו להתפשר על שכרם במשרה הבאה.

לוח 1

מחווה מוצע להפחתת דמי האבטלה באופן מדורג החל מ-1.7.2021

שיעור האבטלה	זכאות "מיוחדת" לדמי אבטלה (למי שאינו זכאי במסגרת חוק דמי אבטלה)	משך הזכאות לדמי אבטלה תנאים משקיים	משך הזכאות לדמי אבטלה תנאי הפרט	גובה דמי אבטלה ביחס לרמתם על פי החוק	תקופת אכשרה
מעל 10%	כן	כל עוד שיעור האבטלה מעל 10%	אין	הפחתה של 10% החל מ-1.7.21	אין
החל מ-10% ועד 7.5%	כן	כל עוד שיעור האבטלה מעל 7.5%	אין	הפחתה של 10% נוספים + הפחתה נוספת עם כל ירידה של 1% בשיעור האבטלה	אין
החל מ-7.5%	לא (למעט מובטלים חדשים בעלי תקופת אכשרה)	בהתאם לתקופת האכשרה	תוספת של חודש זכאות על כל שלושה חודשי אכשרה	בהתאם לחוק דמי אבטלה	3 חודשי עבודה במהלך השנה החולפת (לא בהכרח רצופים)
החל מ-5%	לפי החוק הקודם	לפי חוק ביטוח אבטלה	לפי חוק ביטוח אבטלה	אין	לפי חוק ביטוח אבטלה

המודל המוצע יביא לידי ביטוי את מצבו של שוק העבודה: כאשר גם אם שיעור האבטלה יישאר גבוה תחול הפחתה בדמי האבטלה, זאת לנוכח הצפי לירידה ברמות השכר במשק במצב של עודף ההיצע של עובדים. ההפחתה בדמי האבטלה תביא לידי ביטוי את ההתפשרות המשמעותית שיידרשו החוזרים לשוק העבודה לספוג ברמות השכר ותנאי העבודה, כדי לצאת לעבודה.

בנוסף, יש לחזור ולאנוף את מבחני התעסוקה ע"י שירות התעסוקה. צעד זה יהיה אפקטיבי ככל ששירות התעסוקה יצליח להפוך למוקד לחיפוש עובדים ע"י מעסקים.

לצורך כך, חשוב לחזק את שירות התעסוקה כדי שיוכל לתפקד היטב כגורם מרכזי בהשמת עובדים. תנאי הכרחי לכך הוא חיזוק מערך הקשר שלו עם מעסיקים באופן שיהפוך לגורם הראשון אליו יפנו מעסיקים בעת חיפוש עובדים, וחיזוק הקשר עם מנהלות המעסיקים בכל הקשור להפניה להכשרה מקצועית.

לפי המתווה המוצע בלוח 1, כאשר שיעור האבטלה ירד אל מתחת ל-7.5% (כ־300,000 מובטלים) תבוטל הזכאות המיוחדת, ומי שיישאר ללא תעסוקה - ייוותר ללא דמי אבטלה, אלא אם כן יהיה זכאי לכך בהתאם לתקופת האכשרה (עם הקלה בתקופת ההכשרה למי שהיה מובטל בחלק מהשנה החולפת) או אם יהיה זכאי לאבטחת הכנסה, כלומר יעמוד במבחני ההכנסה המשפחתית, העדר בעלות על רכב וכו'.

לאור העובדה ששיעור האבטלה יוותר כנראה גבוה לתקופה ממושכת, מה שיקשה על צבירת תקופת האכשרה, נכון יהיה להציג מתווה זמני על פיו תקופת האכשרה המינימלית תקוצר מאוד ותתארך בהדרגה בשנים הבאות, עם החזרה של המשק לפעילות נורמלית וירידת שיעור האבטלה בהתאם (לאבטלה שהיא חיכוכית בעיקרה).

הרציונל להקלה בתקופת האכשרה (חודש זכאות על כל שלושה חודשי עבודה בשנה החולפת) נובע מכך שבשלב זה קרוב לוודאי שהרוב המוחלט של המועסקים שחזרו לעבודה לאחר תקופת אבטלה לא יהיו זכאים לדמי אבטלה, במידה ויפוטרו החל מיולי 2021, (גם ביחס למי שנשאר מובטל) וזאת עד שיצברו שוב תקופת אכשרה.

בהתאם לכך, מוצע במתווה המפורט לעיל כי גם תקופת הזכאות תותאם בצורה מדורגת לתקופת האכשרה שנצברה. מתווה כזה, יאפשר לחזור ולצבור זכאות לדמי אבטלה על בסיס עבודה מדווחת, מה שיחזק את התמריץ לא רק לתעסוקה, אלא בפרט לתעסוקה מדווחת.

בנוסף, חשוב להציע למובטלים שיישארו מחוץ לשוק העבודה הכשרות מקצועיות במימון ממשלתי (וואצ'רים) ומסלולים שונים שיכללו מתן דמי קיום (זכאות מיוחדת לדמי אבטלה במהלך ההכשרה), בפרט כאשר מדובר במשרות עם ביקוש גבוה בשוק העבודה. מוצע שגובה דמי הקיום והוואצ'רים יהיו מתואמים עם רמות הביקוש למקצוע שיילמד, כך אם ההכשרה תהיה לתחומים בהם ידוע שיש מחסור במשק, יש לאפשר קבלת דמי קיום גבוהים יותר או לתקופה ממושכת יותר (כלומר, לקורס שנמשך זמן רב יותר).

כדי להשיא את האפקטיביות של הכשרה מקצועית להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה חשוב שהיא תתבסס על העקרונות הבאים ותכלול :

• הכשרה כללית: מיומנויות יסוד, כישורי שפה (עברית לערבים ולעולים חדשים, אנגלית בסיסית בהתאם לצורך), אוריינות דיגיטלית – תינתן בקורסים שיונגשו ע"י שירות התעסוקה, באחריות ומימון ממשלתי מלא.

• הכשרה מונחית מעסיקים: הקמת מערך מידע על צורכי המעסיקים וגיבוש תכנים בשיתוף המנהלת מעסיקים, באחריות מנהלות המעסיקים ובמימון ממשלתי, לצד מעורבות המעסיקים שתכלול התחייבות לקיום התמחויות במקום העבודה ((OJT והשמה בחברה/פירמה.

• התאמת תוכני ההכשרה על בסיס ניתוח כיווני התפתחות עתידיים והטמעתם במערך ההכשרות – באחריות מנהלות המעסיקים בשיתוף עם הממשלה, והמעסיקים.

• חיזוק הכלים התומכים ביזמות ובהקמת עסקים זעירים וקטנים, לרבות הלוואות בתנאים מועדפים, וחיזוק הכלים שמעניקה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בתחום היזמות – באחריות הממשלה.

• על ההכשרות המקצועיות שמציעה המדינה להיות מותאמות לצורכי השוק המשתנים, ולכן: יש ליישם את ההחלטות שהתקבלו עם הקמת מנהלת המעסיקים ולגבש את תחומי ההכשרה ותוכניות הלימוד בשיתוף עם המעסיקים, לצד הכשרות כלליות לשדרוג מיומנויות יסוד, בדגש על אוריינות דיגיטלית וכישורי שפה (אנגלית, ועברית לאוכלוסייה הערבית); ומתן הכשרות לתחומים חדשים, שהממשלה מקדמת במסגרת תוכניות ממשלתיות ומחויבויות בינלאומיות, ואשר צפויים ליהנות מביקושים ערים בארץ ובעולם, כגון 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:¹⁰³

• מערך מסודר של מעקב ואיסוף נתונים אמיינים בזמן אמת אודות המקצועות הנוחצים, במטרה לצמצם את מידת חוסר הלימה בין צורכי המעסיקים בשוק העבודה לתמהיל ההכשרות ותוכניות הלימוד וסט המיומנויות הנרכשות בהן.

• הפעלת מנהלת המעסיקים תחת גוף מתכלל במטרה להגביר את 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 ניגשים אליהם. הקמת מנהלת המעסיקים תחת זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה (שהוקמה ביוזמת הפורום הכלכלי-חברתי) הינה צעד בכיוון הנכון, שכן המנהלת התניעה את המנגנון הנדרש לשיתוף פעולה בין המעסיקים, הממשלה וההסתדרות ליצירת מערך המידע והנתונים, וגיבוש התכנים של מערך ההכשרה המקצועית. הקמת גוף מקביל תחת משרד האוצר¹⁰⁴ יוצרת כפילות אשר תפגע באפקטיביות הטיפול בסוגיית ההכשרה המקצועית. לפיכך, יש לפעול לאיחוד המערכות תחת גוף אחד, שיהיה הגורם המתכלל את כלל הפעילויות בתחום ההכשרות, תחת זרוע העבודה במשרד העבודה.

• **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.

• **שילוב של העסקה 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 הנוותרים), כאשר עבור הימים בהם העובד עובר הכשרה הממשלה תשלם לו בהתאם לזכאותו לדמי אבטלה. הדבר יסייע למעסיקים שאינם יכולים להציע בשלב זה משרה מלאה לשמר עובדים הודות להקטנת עלות העסקת העובדים, ובמקביל יעודד שדרוג של ההון האנושי והתאמתו לצורכי שוק העבודה.

• **קידום העבודה מהבית**. המעבר לעבודה מהבית גם בימי שגרה לפחות יום בשבוע יתרום להעלאת פריון העבודה, להנגשת מקומות עבודה לאוכלוסיות חלשות (ערבים, הורים לילדים קטנים וכו') וכן יתרום להפחתת העומסים בכבישים ולהקטנת זיהום האוויר. לצורך זה מומלצים הצעדים הבאים:

○ הסדרת הרגולציה במגזר הציבורי שתאפשר לשמר את היתרונות שבעבודה חלקית מהבית גם לאחר המשבר.

○ התאמת חקיקת העבודה כך שתתמוך ותאפשר הסדרים לעבודה גמישה (כמקובל בעולם).

○ שדרוג רשת האינטרנט לפס מהיר, תוך מציאת פתרון לבעיות הקיימות בתחום ההשקעה בתשתיות תקשורת.

104 שמתרחו הכשרת עובדים למקצועות בפריזון גבוה, לתעשיית ההיי-טק, תשתיות לאומיות, בינוי ומקצועות בפריזון גבוה בתעשייה.

- הנגשת הדרכות וקורסים לעובדים ולמנהלים בשיטות של ניהול זמן ועבודה מהבית והטמעת כלים דיגיטליים הנדרשים לעבודה מרחוק.
 - סיוע תקציבי לעסקים (בעיקר קטנים ובינוניים) לבצע את ההשקעה הנדרשת בהתאמת העסק לעבודה מרחוק (אבטחת מידע, מערכות תקשורת, גישה מרחוק וכו').
 - פיתוח שיטות לבקרת והערכת ביצועים ותפוקות בזמן העבודה מהבית - ובפרט על הממשלה כמעסיק הגדול ביותר להבטיח מנגנוני הערכת תפוקות לעובדי הסקטור הציבורי.
 - סיוע לאוכלוסיות חלשות ליהנות מהאפשרות לעבוד מהבית - באמצעות הבטחת נגישות למחשב, חיבור לאינטרנט וכדומה.
- לממצאי המחקרים ולהמלצות - לחץ כאן.¹⁰⁵

השקעות בהון ובטכנולוגיה

התוכנית הכלכלית לטיפול במשבר הקורונה ("הקופסה") שאושרה על ידי הממשלה ל-2020-2021 כללה הוצאה בהיקף מצומצם יחסית-כ־9.6 מיליארד ש"ח בסעיפים שהוגדרו "האצת ופיתוח המשק" (מתוך תקציב כולל של 202.3 מיליארד, אך גם מתקציב זה, בוצעו עד מרץ 2021 רק 27% מהתכנון הכולל.¹⁰⁶ יש להאיץ את שיעורי ביצוע ההוצאה בסעיפים אלו והיכן שהביצוע נתקל בחסמים רגולטוריים, יש להסיט את הכסף לסעיפים חלופיים - בדגש על סעיפים מחוללי תעסוקה.

כאמור, עם הסרת המגבלות על הפעילות הדגש של המדיניות צריך לעבור מרשתות הביטחון לתמיכה בהאצת הפעילות באמצעות השקעה ישירה של הממשלה ועידוד השקעות של המגזר הפרטי.

תמיכה בצמיחה ופיתוח המשק באמצעות:

1. האצת ההשקעה הממשלתית בתשתיות, בדגש על צמיחה ירוקה (האצת פרויקטים ברשויות מקומיות ותחבורה, תקשורת - סיבים אופטיים, מחזור ואנרגיות מתחדשות, דיגיטציה של

105 המכון הישראלי לדמוקרטיה, עבודה מהבית - בעיקר למשכילים ובעלי הכנסה גבוהה, פברואר 2021: <https://www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/december-2020/33795>

106 משרד האוצר, אומדן ראשוני לביצוע תקציב ההוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-מרץ 2021, אפריל 2021: https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_12042021/he/PressReleases_files_press_12042021-file.pdf

השירותים הציבוריים, חדרי מיון, שיקום אתרי תיירות ועוד). לינק לתוכנית המלאה המוצעת: [תוכנית חילוץ ירוקה](#).¹⁰⁷

2. השקעה משולבת בתשתיות ציבורית בשיתוף המגזר העסקי (כגון B.O.T).

3. תמרוץ ועידוד השקעות פרטיות (במכונות, בציוד, בהתייעלות אנרגטית, בשדרוג לתהליכים ירוקים ועוד). בין היתר באמצעות הבטחת התקציבים הנדרשים, למרכז השקעות ועידוד השקעות המגזר הפרטי בעזרת תוכנית פחת מואץ. (ניתן לבחון את האפשרות להציע פחת מואץ בתנאים מועדפים להשקעות בתחום הכלכלה הירוקה).

4. עידוד היזמות במשק - יש להפעיל תוכנית מקיפה שמטרתה עידוד בעלי עסקים שנסגרו בתקופת הקורונה ליזום את התנעת העסק הבא, תוך התאמה למציאות החדשה שנוצרה. היזמות והעסקים הקטנים והבינוניים מהווים מנוע צמיחה חשוב למשק. לפיכך, יש להציג עבורם, באמצעות הסכנות לעסקים קטנים ובינוניים, סט של כלי סיוע להקמה מהירה של עסקים חדשים וחדשניים.

5. עידוד חדשנות בתצורת העבודה, באמצעות השתתפות בהשקעות הנדרשות לעסקים במעבר לעבודה מרחוק ולמתן שירותים דיגיטליים (בסקטור הציבורי והפרטי). משבר הקורונה היה עבור חברות לא מעטות גם הזדמנות לצמיחה. מעסיקים ברחבי העולם התאימו את פעילותם למגבלות הריחוק החברתי באמצעות השקעה בכלים דיגיטליים שיאפשרו את המשך העבודה מרחוק גם ביום שאחרי המשבר.¹⁰⁸ חשוב לעקוב אחר המגמות העולמיות בתחום ולהבטיח שהמשק הישראלי לא יישאר מאחור. לשם כך, יש לעודד את החברות שהצליחו לבצע קפיצת מדרגה ולעבור שדרוג טכנולוגי/דיגיטלי בתקופת הקורונה שלא לחזור לאחור, אלא לפתח את הפוטנציאל העסקי שטמון בשינויים הללו. וכן לעודד חברות נוספות להשקיע בכך, כדי למקסם את הפוטנציאל העסקי שלהן. הדבר רלוונטי לא רק למגזר העסקי, אלא גם למגזר הציבורי - יש לפעול לשימור קפיצת המדרגה שעשו קופות החולים ובתי החולים בתחום הרפואה מרחוק, מתן שירותים דיגיטליים לאזרח ברשות המיסים, העברת קורסים ומערכי שיעור בזום במערכת החינוך ובקאדמיה ועוד.

6. המשך מסלול ההלוואות בערבות מדינה. זאת כחלק מהצעדים התומכים בעסקים שינסו להחיות את עסקיהם בשלב החזרה לשגרה (למשל בשביל שיפוץ מבנים וציוד בבתי מלון, מסעדות, אולמות אירועים ותחומים נוספים, אשר נפגעו במהלך השנה בה נאלצו להיות סגורים).

107 המכון הישראלי לדמוקרטיה, תוכנית חילוץ ירוקה 2020 - צעדים לקידום בתקציב המדינה: <https://www.idi.org.il/books/33047>

108 מסקר המעסיקים שערך ה־WEF במחצית הראשונה של 2020 עולה כי בטווח של כ־5 שנים כוונת הרבים המעסיקים (83%) לפעול להגדלת היקף העבודה מרחוק. כשליש מהמעסיקים דיווחו שבכוונתם לנקוט בצעדים לשמירה על תקשורת בין העובדים ותחושת שייכות לארגון באמצעות כלים דיגיטליים.

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 בכלל היעדים ובחזון שגיבשו משרדי הממשלה להשגת צמיחה תוך הפחתת פליטות גזי חממה (מדדים יעדים וחזון לאומי למעבר למשק דל פחמן).¹⁰⁹ חשוב לזכור שתעשיות שלא יעמדו בסטנדרט הירוק הנדרש כבר היום במדינות המפותחות, לא יוכל להתחרות ולזכות במכרזים יתמודדו עם פגיעה בכושר התחרות שלהן. מנגד, מדינות שישכילו להיות בין המובילות את התחומים הירוקים בכלכלה העולמית – תצלחנה לזכות בנתחי שוק בינלאומיים ולהאיץ את הצמיחה.

רפורמות להגברת התחרות, להסרת חסמים לצמיחה ולתמיכה בשילוב אוכלוסיות (חלקן מופיעות בטיטות חוק ההסדרים שאמור היה ללוות את תקציב 2021)

העלאת גיל הפרישה וצעדים משלימים. העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים, ואח"כ הצמדה של גיל הפרישה לתוחלת החיים. זאת בליווי צעדים שיקלו את המעבר על נשים מבוגרות, לרבות הארכת דמי האבטלה לקבוצה זו. גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים.

הסרת חסמים בתחום הבנייה. האצת שיווק קרקעות על בסיס יצירת מלאי תכנוני גדול.

התחדשות עירונית ועידוד לבנייה בתקן ירוק. לרבות גיבוש תוכנית מחליפה לתמ"א 38 והעברת סמכויות לשלטון המקומי; הקלה במעבר של עסקים מדירות מגורים למשרדים.

תמיכה בצמיחה מקלילה: תוכנית המשך ל-922 ותוכניות לחברה הדרוזית והצ'רקסית. תוכניות המשך לצמצום הפערים בתשתיות ובהון האנושי ותוכניות למיגור האלימות.

API – בנקאות פתוחה להגברת התחרות בשירותים הפיננסיים. חיוב גופים פיננסיים להעביר מידע שברשותם לפי דרישת הלקוח).

נספחים

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

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"ס,¹¹⁰ 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 העצמאים שאיבדו את עבודתם מחושבים בנתונים של הלמ"ס. מנגד, אוכלוסיית העצמאים 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 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.

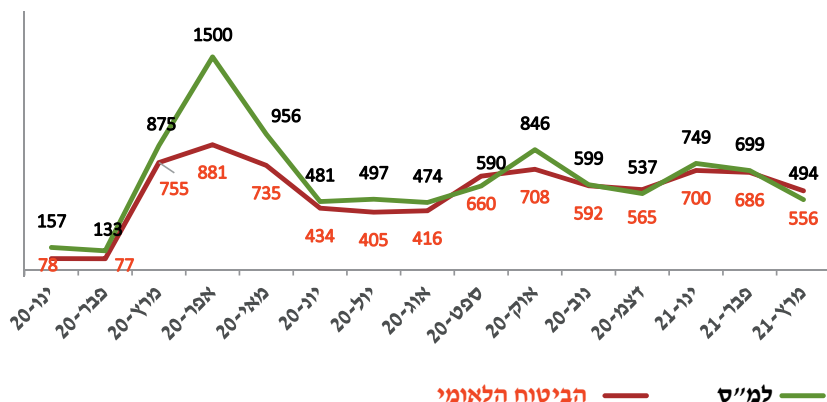
110 הגדרה זו אינה כוללת את הפרטים אשר לא השתתפו בכוח העבודה, שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש באחרון בגלל הקורונה

נתוני האבטלה לפי הגופים השונים

עם פרוץ המשבר נתגלו פערים משמעותיים בנתוני האבטלה שדיווחו הגופים השונים, מה שהקשה על מקבלי ההחלטות 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 למ"ס לשירות התעסוקה לכמאה אלף איש. מאז חודש אוקטובר הפסיק שירות התעסוקה לפרסם את מספר דורשי העבודה.

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 שעור האבטלה בהגדרה רחבה המשקף את תמונת המצב של האבטלה בצורה מהימנה.

מספר המובטלים לפי הלמ"ס (גילאי 15+) והביטוח הלאומי, מספר אבסולוטי (באלפים)



מקור: סקר כוח האדם של הלמ"ס והביטוח הלאומי.

נספח ב

שיעור אבטלה ענפי לפי תקופות

	חלק באוכלוסייה	טרום קורונה	מרץ 2020 - מרץ 2021	"חודשי סגר"	"שגרת קורונה"
אירוח ואוכל	4%	3%	51%	61%	42%
אומנות, בידור ופנאי	2%	3%	40%	50%	30%
שירותים אחרים	3%	1%	28%	42%	15%
ניהול ותמיכה	4%	3%	25%	28%	22%
מסחר סטוני וקמעוני	11%	4%	21%	29%	14%
תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	5%	3%	21%	24%	17%
בינוי	5%	2%	17%	22%	12%
חינוך	13%	2%	16%	25%	8%
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	8%	2%	14%	17%	10%
בריאות, רווחה וסעד	12%	2%	12%	19%	6%
תעשייה, כרייה וחציבה	10%	2%	12%	15%	9%
מידע ותקשורת	6%	3%	9%	10%	7%
פיננסיים, ושירותי ביטוח	3%	2%	8%	11%	5%
מינהל מקומי וציבורי	11%	2%	5%	7%	4%
סה"כ	100%	2%	16%	22%	11%

פרק ד: המלצות מדיניות

נספח ג

פרויקטי תשתית לקידום

- **קידום פרויקטים ברשויות המקומיות.** פרויקטים זמינים עם מרכיבי רכש מקומי ותעסוקה גבוהים. כמו הצללה, הקמת פארקים, יצירת שבילי אופניים, שיפוץ כבישים, בניין כיתות, מעונות יום, מעונות סטודנטים, שיפוץ מבנים, הפיכת מבנים למאופסי אנרגיה, התקנת פאנלים סולאריים על מבני ציבור ועוד (יש לרכז ולמפות את כל הפרויקטים שיש תב"ע מאושרות וזמינות לביצוע ולהוציא קול קורא לפרויקטים זמינים לשנים 2020-2021).
- **האצת פרויקטים של תשתיות לאומיות.** למשל נמלי ים, שדות תעופה, רכבות, כבישים, גשרים, פאנלים סולאריים, מתקני תקשורת, מתקני התפלת מים וביוב, תחנות כוח, בתי חולים, תשתיות של אנרגיה מתחדשת בערים, במחלפים ובמבני ציבור.
- **תשתיות תרבות פנאי.** פרויקטים עם מרכיב תעסוקה גבוה מהסוג של פארקים, שמורות טבע, אתרים ארכיאולוגיים, מתקני משחקים, בריכות, תנועות נוער.
- **תיירות.** שיפוץ בתי מלון, הפיכתם למאופסי אנרגיה, התקנת פאנלים סולאריים או אנרגיה מתחדשת מסוג אחר.
- **היערכות למשבר הבא – (רעידת אדמה/משבר האקלים).** תמיכה תקציבית בתמ"א בפריפריה לחיזוק מבנים ושדרוגם. תקצוב התוכנית הממשלתית "ישראל 2050" לעמידה בחוביביות בינלאומיות להפחתת פליטות גזי חממה, חיזוק הביטחון התזונתי, תמיכה בחקלאות מקומית, חיזוק וייעול מערכת הבריאות ועוד.
- **חיזוק תשתית האינטרנט.** פס רחב, דור 5, סיבים אופטיים וכן אסדרה מתאימה.
- **עידוד תעשיות לצידו רפואי ולביורטק.** ניצול הפוטנציאל הקיים בתחום בישראל, לפיתוח מוקד ידע לצמיחה, בדומה להתפתחות תעשיית ההייטק שהייתה מבוססת על מוקדי ידע ויזמות בתחומי ICT.

- **פיתוח תעשיות חדשות כמו ענף המיחזור ותחומים חדשים של אנרגיות מתחדשות, שיתמכו גם בהפחתת פליטות גזי חממה.** יש להקדים יישום של תוכניות אסטרטגיות שגובשו במשרדי התחבורה, אנרגיה, כלכלה ומנהל תכנון במשרד האוצר, בשת"פ עם המשרד להגנת הסביבה, להפחתת פליטות ועמידה ביעדים הלאומיים שקבעו המשרדים. זאת, בדגש על יישום של התוכנית בתחום התחבורה להפחתת העומסים בכבישים ולהקטנת הנסועה ברכב פרטי, אנרגיות מתחדשות (סולאריות בעיקר) ותכנון המרחב העירוני והמבנים בסטנדרט ירוק.
- **חינוך.** פרויקטים שנוגעים להקטנת צפיפות הכיתות, לימוד מרחוק.

רשימת המקורות

פרק א: שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה - תמונת

מצב

אגף הכלכלן הראשי, דצמבר 2020. "השפעת הסגר השני על שוק העבודה: נתוני חודש אוקטובר 2020", סקירות תקופתיות.

אנדבלד, מרים, וארון הלר, דצמבר 2020. "משבר הקורונה: מאפייני המובטלים והחוזרים לשוק העבודה בגל הראשון והמובטלים בגל השני". פרסומים בתקופת הקורונה, המוסד לביטוח הלאומי, מנהל המחקר והתכנון.

אחדות, לאה, רמסיס גרא, נועם זוסמן, ושיר קמינצקי, ספטמבר 2020. "משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל", בנק ישראל.

בנק ישראל, מרץ 2021. "דוח בנק ישראל 2020".

בץ, כפיר, ואסף גבע, אפריל 2021. "פערים מגדריים בשוק העבודה במשבר הקורונה", סקירות תקופתיות, אגף הכלכלן הראשי.

דרוקר, לב, ינואר 2021. "סיכום שנת 2020 ותחזית ל-2021", סקירות תקופתיות, אגף הכלכלן הראשי.

רוזנברג, מרק, ונעם דמרי, נובמבר 2020. "מאפייני עובדים אשר חזרו למשרתם ושכרם נפגע עקב הקורונה", ביטוח לאומי.

פרק ב: ההשפעה של משבר הקורונה על העבודה מהבית

אבירם ניצן, דפנה, ורחל (חלי) זקן, 2020. "המלצות מדיניות לעידוד עבודה מהבית", אתר 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.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020. סקרי מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גלים שונים.

משרד האוצר, 2018. דוח הממונה על השכר.

משרד המשפטים, 2018. דוח שנתי של רשות הפטנטים.

פלוג, קרנית, דפנה אבירם-ניצן, וירדן קידר, 2020. השפעת משבר הקורונה: עצמאים־שכירים, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קנדל, יוג'ין, 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, Sarra Ben Yahmed, and Francesco Berlingieri, 2019.

"Working from Home: Heterogeneous Effects on Hours Worked and Wages," ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper 19-015.

Bloom, Nicholas, James Liang, John Roberts, and Zhichun Jenny Ying, 2015.

"Does working from home work? Evidence from a Chinese Experiment," *The Quarterly Journal of Economics* 130 (1): 165-218.

Eurostat, 2020. Your Key to European Statistics.

Mas, Alexandre, and Amanda Pallais, 2017. "Valuing Alternative Work Arrangements," *American Economic Review* 107 (12): 3722-3759.

Milasi, Santo, Ignacio González-Vázquez, and Enrique Fernández-Macías, 2020. "Telework in the EU Before and After the Covid-19: Where We Were, Where We Head to," *Science for Policy Brief*.

Sentz, Kristen, 29 July, 2019. "[How Companies Benefit when Employees Work Remotely](#)," *Harvard Business School*.

World Economic Forum (WEF), 2020. "6 Charts that Show what Employers and Employees Really Think about Remote Working."

פרק ג: שוק העבודה בימי הקורונה - סקירה משווה

אבירס־ניצן, דפנה, 7 בספטמבר 2020. "[שדרוג ההון האנושי עובר בהכשרות מקצועיות](#)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד האוצר, (בלא ציון תאריך). "[רשת ביטחון לעסקים קטנים](#)".

משרד האוצר, (בלא ציון תאריך). "[רשת ביטחון לשכירים](#)".

משרד המשפטים, 7 ביולי 2020. "[המלצות הצוות הבין־משרדי לבחינת השפעת הקורונה על חוזים: הקורונה היא אירוע לא צפוי אך אינה פוטרת אוטומטית מקיום חוזים](#)".

ממשלת ישראל, (בלא ציון תאריך). "[מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה](#)".

משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, 2020. "[מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020](#)".

משרד האוצר, אגף תקציבים, 2020. "השוואה בין"ל - מצב התעסוקה בעקבות משבר הקורונה".

משרד האוצר, ספטמבר 2020. "[מענה כלכלי לתקופת הסגר: ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את רשת הביטחון הכלכלית](#)".

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אוקטובר 2020. "[נחתמה הוראת שעה המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות](#)".

Allianz Research, 2020. ["The Risk of 9 Million Zombie Jobs in Europe."](#)

Australian Department of Education, Skills and Employment, 16 July, 2020. ["JobTrainer Package Announced."](#)

Australian Department of Education, Skills and Employment, 13 March 2020. ["Support for Small Businesses to Retain Apprentices and Trainees."](#)

Congressional Research Service, CRS, Updated February 25, 2021. ["Small Business Administration 7\(a\) Loan Guaranty Program."](#)

Eckstein et al., 2020. "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): 33-46

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

OECD, (n.d). [Covid19 Update by Country.](#)

OECD, 2020a. "Flattening the Unemployment Curve? Policies to Support Workers' Income and Promote a Speedy Labour Market Recovery," OECD Publishing.

OECD, 2020b. "OECD Employment Outlook," OECD Publishing.

OECD, 2020c. "Supporting Livelihoods During the COVID-19 Crisis: Closing the Gaps in Safety Nets," OECD Publishing.

OECD, 2020d. "Skill Measures to Mobilize the Workforce During the COVID-19 Crisis," OECD Publishing.

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

Rijksoverheid, 2020. "NOW: Inspanningsverplichting - NL Leert Door."

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.

דפנה אבירס-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 ומכנתה כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.

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

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

רחל 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 באוניברסיטת תל אביב.

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

זק הירש הוא עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר ראשון בתוכנית פכ"מ באוניברסיטת תל אביב.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

