

כנס אלי הורביץ 2021 לכלכלה וחברה

קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

29-30 ביוני

ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה הישראלי

חוקר ראשי: איתמר יקיר
כותבים: גל זהר | רועי קנת-פורטל
גבריאל גורדון | ניסן אברהם



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



שירות התעסוקה הישראלי

איתק בדרך אסכולה

טיוטה לדיון

יושבי ראש הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל | פרופ' קרנית פלוג
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-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 פיריון 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 - לראשונה 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,

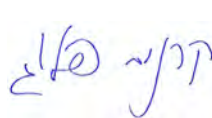
דפנה אבירסניצן
מנהלת הכנס



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.



ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה הישראלי

חוקר ראשי: איתמר יקיר

כותבים: גל זהר | רועי קנת-פורטל | גבריאל גורדון | ניסן אברהם

מחקר זה רואה אור במימון עמותת צורים יוצרים מציאות (ע"ר)

נייר זה הוא טיוטה לדיון המובאת במסגרת כנס אלי הורביץ 2021. הטיוטה כוללת סדרה של ממצאים ראשוניים, והיא מהווה בסיס לגרסה מקיפה יותר שתפורסם במהלך החודשים הקרובים. הצעות והמלצות לכיוונים נוספים לבחינה וניתוח יתקבלו בברכה.

תוכן העניינים

9	תקציר
11	פרק 1. הקדמה
13	פרק 2. סקירה על ממצאים בישראל ובעולם
27	פרק 3. ממצאים
62	פרק 4. סיכום
64	פרק 5. המלצות מדיניות
66	נספח: גיבוש תמונת התעסוקה על־בסיס נתוני סקר ועל־בסיס נתונים מנהליים
70	רשימת המקורות

תקציר

בנייר זה נבחנים שיעורי היציאה ושיעור החזרה לתעסוקה במהלך משבר הקורונה בשנים 2020/21. הניתוח מתבסס על נתונים מנהליים של שירות התעסוקה ועל נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומתמקד באוכלוסיית השכירים בגילאי העבודה העיקריים. אנו מוצאים ששיעורי היציאה היו גבוהים יותר בקרב נשים ועובדים ללא השכלה אקדמית, וכי לא ניכר פער של ממש מבחינה זו בין שכירים יהודים לערבים. הן בחתך המגדר והן בחתך הלאום, שיעור היציאה מתעסוקה יורד עם הגיל. בקרב מי שיצאו מתעסוקה, שיעורי החזרה היו גבוהים יותר בקרב נשים ובעלי השכלה אקדמית. בקרב עובדים ערבים, ובפרט בקרב גברים, שיעורי החזרה לתעסוקה נכון לסוף חודש מאי 2021, היו נמוכים באופן משמעותי בהשוואה ליהודים. ככלל, מגמות אלו היו דומות על-פני ענפים כלכליים. עוד מצאנו כי משך השהות מחוץ לתעסוקה היו גבוה יותר בקרב ערבים, בהשוואה ליהודים, אך דומה בין נשים לגברים. הן בחתך המגדר והן בחתך הלאום, משך הזמן מחוץ לתעסוקה עולה עם הגיל. לבסוף, נדמה כי משך הזמן מחוץ לתעסוקה כשלעצמו הוא בעל השפעה שלילית על סיכויי החזרה לעבודה, גם כאשר התנאים בשוק העבודה משתפרים. ממצאי המחקר יסייעו לגבש מדיניות שתתמקד באתגרים המרכזיים בשוק העבודה בתקופת היציאה מהמשבר, ובראשם חזרה לשיעורי התעסוקה שנצפו ערב המשבר, בפרט בקרב צעירים וקבוצות מיעוט, ובאופן מיוחד בקרב ערבים.

אנו חבים תודה למספר רב של גורמים שתרמו תרומה משמעותית לקידומו של הנייר. לעובדי סמנכ"ל לוח תכנון ומחקר בשירות התעסוקה, ובראשם ד"ר אופיר פינטו, סמנכ"ל מחקר ומדיניות, על שיתוף הפעולה הפורה בהנגשת הנתונים בצורה מקצועית וחלקה, ועל מתן משוב מקצועי; לרמי גראור, מנכ"ל שירות התעסוקה, על שאיפשר ותמך בשיתוף הפעולה, תוך ראיית המטרה של קבלת החלטות מבוססת נתונים; ולפרופ' קרנית פלוג ולדפנה אבירם-ניצן על הערות מצוינות לגרסה הנוכחית; ואחרונים חביבים, לעובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על העזרה הרבה בהעמדת סט הנתונים במהירות ויעילות. לכולם תודה, והאחריות לשגיאות נותרת שלנו, המחברים.

הקדמה

פרק 1

התפרצות מגפת הקורונה בראשית שנת 2020 הביאה להיווצרותו של משבר כלכלי חסר תקדים בעוצמתו. בהשוואה למשברים כלכליים אחרים שהתרחשו לאורך המאה העשרים והמאה העשרים ואחת, מתייחד משבר זה בשני ממדים עיקריים. ראשית, העיתוי של תחילת המשבר הכלכלי – כתולדת החלתם של צעדי סגר על-ידי ממשלות, וההימנעות הוולונטרית של האזרחים מצריכת שירותים הכרוכה בקרבה פיסיית – היה אחיד למדי במדינות שונות. ברוב המדינות המפותחות פרץ המשבר במהלך חודש מרץ 2020. שנית, ברוב המדינות מחוללי המשבר היו דומים מאוד או משותפים: סגירתם של אותם ענפים כלכליים (למשל, תיירות ותרבות), על-פי קריטריונים דומים (ריחוק חברתי, חיוניות, היתכנותה של עבודה מרחוק); וצמצום ניכר בתנועה בינלאומית של בני-אדם וסחורות. מנגד, ניכר פער משמעותי בהשלכות הכלכליות והחברתיות של המשבר במדינות שונות. מקורו של פער זה בהבדלים במבני השווקים (למשל, ההרכב הענפי), אך גם בהבדלים ניכרים במדיניות הבריאות, במדיניות הכלכלית שבה נקטו הממשלות; ובמידת הציות של האזרחים להוראות הממשלה.

נקודת הפתיחה של הכלכלה הישראלית בפרוץ המשבר הייתה טובה מכמה בחינות: שיעור אבטלה נמוך ושיעור תעסוקה גבוה, לצד רמה נמוכה יחסית של חוב ציבורי. גם ההרכב הענפי היה בעל ערך חיובי מבחינה זו: גודלו הקטן יחסית של ענף התיירות שהושבת כליל, לצד גודלם המשמעותי של ענפי הטכנולוגיה העלית שרובם המשיכו לפעול בהיקף מלא. לאלו יש להוסיף את יתרונותיה המבניים של מערכת הבריאות הישראלית, ובראשם: ניהול ריכוזי לצד אספקה מבוזרת בבתי החולים ובקהילה, שאפשרו לישראל להכיל את ההשלכות של ציוד חלקי להוראות הממשלה, ולנהל במהירות וביעילות את פרויקט החיסונים. מנגד, עמדו לרעתה של ישראל חוסרי-היציבות הפוליטית, וההתנהלות בתקציב המשכי משנת 2019. בנוסף לכך, חוסר הניסיון של המערכת הישראלית בשימוש בכלי מדיניות שונים בתחום התעסוקה – ובפרט, תעסוקה גמישה והפעלת מערך הכשרות רחב היקף ומגוון – העלה ספק לגבי אופן היציאה של ישראל מהמשבר הכלכלי, ולגבי יכולתה לצמצם את עוצמת הפגיעה הכלכלית של המשבר בפירמות ובמשקי-בית.

אחת מן הסוגיות המרכזיות המעסיקות חוקרים וקובעי מדיניות מאז פרוץ המשבר, בישראל כמו במדינות רבות אחרות, היא השונות בפגיעה של המשבר בתעסוקה ובשכר, ובהמשך גם ביכולת ההשתקמות, בין קבוצות שונות בחברה: מגזרים חברתיים וטיפוסים של עובדים. הטרוגניות

הפגיעה משקפת תחילה את המאפיינים המבניים של כלכלת המדינה ערב המשבר, למשל, כמה אנשים, ואילו טיפוסים וקבוצות, מועסקים בכל ענף. בנוסף לכך, היא מושפעת גם מהאפקטיביות של כלי המדיניות שנוקטו בתגובה למשבר, וממידת התאמתם למאפיינים הייחודיים של כלכלה. הצבעה על השוני בין קבוצות במידת הפגיעה וביכולת ההשתקמות, ועל מקורותיו של שוני זה, חיוניים לצורך אפיון האתגרים עמם צריכה המדינה להתמודד בתקופת היציאה מן המשבר, אך גם לצורך תיאור ההזדמנויות שנוצרו להטמעת רפורמות ושינויים שנייבו תועלת בטווח הארוך.

לנייר זה שלוש מטרות עיקריות. המטרה הראשונה היא לאפיין את האוכלוסייה אשר השתלבה מחדש בשוק העבודה בתקופה של היחלשות המגיפה ופתיחת המשק; ואת האוכלוסייה אשר נותרה מחוץ לתעסוקה גם בשלב זה, במהלך הרבעון הראשון והשני של שנת 2021. המטרה השנייה היא לבחון קשרים אפשריים בין מאפייני השבים והנשארים לבין המדיניות שנוקטה בישראל לאורך תקופת המשבר. לבסוף, המטרה השלישית של הנייר היא להצביע על מדיניות שראוי לבחנה על-מנת להאיץ את ההשתקמות הכלכלית של פרטים ומשקי-בית, בהתחשב באפיון האמור ובנזקים שאפשר שנגרמו במהלך תקופת המשבר.

הנייר מורכב מן הפרקים הבאים: פרק 2 כולל סקירה של ממצאים עיקריים מן הספרות המחקרית ומן הפרסומים של גופים רשמיים וממשלתיים, בישראל ובעולם, בנוגע לפיזור הפגיעה ולהשתלבות מחדש של מפוטרי הקורונה בשוק העבודה. פרק 3 כולל את הממצאים העיקריים. בפרק 4 מוצע סיכום קצר ומסקנות, ובפרק 5 נדונות מספר הצעות מדיניות קונקרטיות, הרלוונטיות לטווח הקצר והארוך.

סקירה על ממצאים בישראל ובעולם

פרק 2

2.1. יציאה מתעסוקה ופיזור הפגיעה

לאורך המשבר פורסמו מחקרים רבים בנוגע לעוצמת הפגיעה בתעסוקה של קבוצות שונות של עובדים ומגזרים בחברה. רבים מן הדוחות והמאמרים שהתפרסמו בנושא מאז מרץ 2020 מתמקדים בשתי שכבות של ניתוח. השכבה הראשונה עניינה אפיון של השפעת המשבר על התעסוקה בחלוקה לענפים ומשלח-יד. בחלק מן הענפים הפגיעה בתעסוקה הייתה דרמטית על רקע השבתה מלאה או כמעט מלאה של פעילותם (למשל, תעופה), או על רקע אופי השירותים שהם מספקים הכרוכים בקרבה פיזית. ענפים אחרים התאפיינו בפגיעה בעוצמה משתנה בהתאם להרכב משלח-היד בענף, אופי וגודל הפירמות, והיקף השימוש בטכנולוגיות של עבודה מרחוק. ערב המשבר ובמהלכו.

השכבה השנייה של הניתוח עניינה השפעת המשבר על התעסוקה של קבוצות שונות באוכלוסייה, בהתחשב בתכונות ובמאפיינים סוציו-דמוגרפיים וכלכליים שונים. בחלק מן המקרים שנבחנו, הפגיעה בקבוצת אוכלוסייה מסוימת (למשל: נשים ומיעוטים) או בקבוצה של עובדים (למשל: מעוטי השכלה, עובדים צעירים) נובעת במידה רבה מן השיעור היחסי של קבוצת אוכלוסייה זו בענפים כלכליים שונים, בהתחשב בעוצמת הפגיעה (האקסוגנית) שחוו ענפים אלו. כך למשל, אם שיעור הגברים בענפים שהושבתו או בענפים שבהם העבודה מהבית מוגבלת, גבוה ממשקלם בקרב כלל המועסקים, הרי שמכוח עובדה זו לבדה הפגיעה ברמת התעסוקה של גברים צפויה להיות גבוהה יותר, כשכל שאר הדברים שווים. בנוסף לכך, נבחנת בספרות הפגיעה בתעסוקה של קבוצות שונות אשר לא ניתן לייחסה לשיוכן הענפי. במקרה זה מקור הפער עשוי להיות ההתמיינות של קבוצות שונות למשלח-יד שונים בתוך ענף בודד. בהמשך לכך מזהה "הפגיעה העודפת", כלומר פערים ברמת התעסוקה בתוך קבוצות של ענפים ומשלח-יד אשר לא ניתן לייחסם למאפיינים נצפים אחרים, כמו השכלה או ניסיון.

הן לצורכי אפיון מדויק של השלכות המשבר לאור התיאוריה הכלכלית והן לצורכי מדיניות, שני סוגי הממצאים – הפערים הגולמיים והפערים הנקיים בין קבוצות – וההבחנה ביניהם, הם בעלי חשיבות רבה. כך למשל, במידה שמזוהה בקרב פירמות נטייה חזקה יותר לפטר מהגרים (או

מיעוטים), בהשוואה לעובדים מקומיים, הרי שנטייה זו עשויה לנבוע מן העובדה שבעתות משבר פירמות נוטות לפטר עובדים צעירים ועובדים חדשים, בתוספת העובדה שמהגרים הם צעירים יותר או בעלי ותק מועט יותר. ואולם, אם גם בתוך קבוצות של גילה-השכלה-ניסיון-ומשלח יד, מהגרים מפוטרים בשיעורים גבוהים יותר, כי אז נטייה זו עשויה להעיד על קיומה של אפליה בשוק העבודה, וממילא מתחדדת החשיבות בבידוד השפעתם של מאפיינים שונים.

החתכים העיקריים שבהם נבחנת השפעת המשבר על התעסוקה, בין ובתוך ענפי כלכלה, הם: משלח-יד, מגדר, גיל, השכלה והשתייכות אתנית ודתית. משתנים אלו מתואמים ביניהם, ובמידה המשתנה ממדינה למדינה. כך למשל, קבוצות מיעוט, ולכל הפחות קבוצות של מהגרים, הן לעתים קרובות צעירות יותר ומשכילות פחות; והעובדים הצעירים ביותר הם בעלי ניסיון תעסוקתי מועט יחסית. על רקע זה מתחדד הצורך לאמוד את השפעתה של תכונה או של מאפיין בודד, על-מנת להעריך את חשיבותה בין ובתוך תאים רלוונטיים, חשיבות הנובעת בין השאר מן הצורך לבחון כלי מדיניות מתאימים. כך למשל, ככל שהפגיעה בעובדים צעירים נובעת בעיקרה מהשתייכותם לענפים שהושבתו, וככל שעובדים אלו יפגינו סתגלנות ויעברו במהירות בין ענפים, כי אז מצבה של אוכלוסייה זו אינו צריך להוות סיבה לדאגה. מנגד, הסתמנות של אבטלת צעירים ממושכת מצריכה שימוש בכלי מדיניות הרלוונטיים לעולמם של הצעירים.

לצד החשיבות של אמידת ההשפעה של תכונה או מאפיין בודד, אין להתעלם גם מהפערים הגולמיים, שעשויים להיות בעלי השלכות פוליטיות וחברתיות נרחבות. קיטון ניכר בתעסוקה של קבוצות שונות בחברה, בחתך אתני, דתי או גיאוגרפי, עשוי ליצור אתגר חברתי ופוליטי מיוחד, גם אם קיטון זה מקורו בעיקר בהשתייכות ענפית, וגם אם אין מדובר בקיטון עודף בתוך ענפים.

נזכיר מספר ממצאים מרכזיים מן הספרות הרלוונטית. במספר רב של מחקרים תועדה פגיעה מתונה יותר של המשבר בעובדים משכילים, המתמיינים לענפים ולמשלח-יד שבסבירות גבוהה יותר יוגדרו כחיוניים, תלויים פחות בקרבה פיזית, ומאופיינים באפשרויות נרחבות יותר לעבוד מרחוק. צעירים, על-פי רוב, נפגעים במידה רבה יותר משום שהם משכילים פחות, משום שהם נוטים יותר להיות מועסקים בענפים שהושבתו לאורך זמן (פנאי, תרבות, ותיירות), או משום שהם בעלי ותק מועט יותר בפירמות שבהן הועסקו ערב המשבר (Casarico & Lattanzio, 2020).

המחקר הנרחב שנעשה בנוגע למידת ההיתכנות של עבודה מהבית, העלה כי נשים ובעלי השכלה אקדמית מאיישים בשיעור גבוה יותר משרות שניתן לבצען מהבית, ולכן קבוצות אלו צריכות היו להיפגע פחות מן המשבר (Hatayama, Viollas & Winkler, 2020). ואכן, עובדים משכילים נפגעו פחות בהשוואה לעובדים לא-משכילים. עם-זאת, במדינות רבות תועדה דווקא פגיעה נרחבת יותר בתעסוקת נשים, אם כי בעיקר במשלח-יד ובעיסוקים שלא ניתן לבצעם מרחוק. עובדה זו

הוסברה בין היתר על רקע סגירת מוסדות החינוך, המצטרפת לנטל הרב יותר החל על נשים, ברוב המדינות, בתחום הטיפול בילדים (Titan, Coskun, Doepke, Koll & Tertilt, 2020). הניגוד בין שני כיוונים אלו – השכיחות הגבוהה יותר של נשים במשרות שניתן לבצען מרחוק, מחד, והמרכזיות של מוסדות החינוך במשבר, מאידך – עשוי להסביר את הממצאים המגוונים בין ובתוך מדינות ועל-פני זמן. כך למשל, נשים בבריטניה נפגעו פחות מגברים בממד היקף המשרה ובמידה שווה לגברים בשיעור התעסוקה (Hupkau and Petrongolo, 2020). נשים בארצות הברית נפגעו יותר בשלבים המוקדמים של המשבר אך פער זה הצטמצם בהמשך (Lee, Park & Shin, 2020). ממצא זה עקבי עם ההסתגלות ההדרגתית של פירמות וענפים לעבודה מרחוק, וגם עם ההתאמות שביצעו מערכות חינוך במהלך המשבר. בדומה לכך, נמצא כי הקיטון בתעסוקה בארצות הברית היה חזק במיוחד בקרב נשים צעירות עם ילדים (Fabrizio, Gomes and Tavares, 2020). ביפן תועדה פגיעה נרחבת יותר בתעסוקת נשים, וזו הוסברה על רקע השיוך הענפי ואופן ההעסקה הנפוצים בקרב נשים, ובפרט בהתחשב בכך שבקרב הנשים (ביפן) שיעור האיוש של משרות עם קביעות וחוזים לטווח ארוך הוא נמוך יותר בהשוואה לגברים (Kikuchi, Kitao and Mikoshiba, 2021). באיטליה, נמצא שנשים, לאחר פיקוח על המשתנים הרלוונטיים, לא נפגעו באופן חזק יותר מגברים (Casarico & Lattanzio, 2020).

אשר לקבוצות מיעוט, בארצות הברית תועדה פגיעה נרחבת יותר בשחורים ובהיספאנים, בהשוואה ללבנים ואסיאתיים, וזו יוחסה בראש ובראשונה לשכיחות של קבוצות אלו במשלח-יד ובענפים כלכליים שמוגבלים בעבודה מרחוק (Almagro and Orane- Hershbein and Holzer, 2020; Hutchinson, 2020; Montenovio et al., 2020). במחקר אחר נמצא שהפגיעה בתעסוקה של קבוצות מיעוט בארצות הברית נותרה חזקה יותר, בהשוואה ללבנים, גם לאחר התחשבות בשיוך לענפים (Montenovio et al., 2020).

2.2 חזרה לתעסוקה והפגיעה הנובעת מהימצאות ממושכת מחוץ לתעסוקה

בחינה מלאה של החזרה לעבודה איננה אפשרית, בהתחשב בכך שבמרבית המדינות לא התקיימה עדיין, נכון למועד כתיבת שורות אלה, חזרה מלאה לשגרה, ובכלל זה הסרה מלאה של המגבלות הבריאותיות. על רקע זה ניתן להצדיק את החלוקה בין יציאה מתעסוקה וחזרה לתעסוקה, גם אם חלוקה זו מלאכותית במידת-מה, ובפרט על יסוד ההבחנה בין טווח קצר לטווח ארוך, ובמיוחד על-מנת לזהות את המנגנונים ההסבריים הרלוונטיים לתיאור התופעות. בזיהויים של מנגנונים אלו תלוי עיצוב המדיניות הרלוונטית ליציאה מהמשבר, ובפרט כזו שיש בה כדי למזער את הנזקים ארוכי הטווח לתעסוקה.

ניתן להצביע על שלושה מנגנונים עיקריים שעשויים להסביר את הפערים בין קבוצות באופן וקצב ההשתקמות. ראשית, הבדלים בהתמיינות של עובדים בשלב היציאה ובשלב החזרה. כך למשל, אפשר שהמשבר פגע באופן חזק יותר בתעסוקה של קבוצת-משנה אחת (למשל, העובדים הצעירים ביותר), ובדיוק משום-כך, קצב ההשתקמות בקרב קבוצת-המשנה השנייה (למשל, המבוגרים ביותר) תהיה **בממוצע** איטית יותר, שכן אלו מבין חברי קבוצה זו שיצאו מתעסוקה הם החלשים או הפגיעים יותר בקבוצה זו (negative selection). שנית, משך השהות מחוץ לתעסוקה עשוי להביא לפגיעה בסיכויי ההשתלבות מחדש, בשל שחיקת הזיקה בין העובד לבין מקום העבודה (Hall & Kudlyak, 2020). הזיקה הנמוכה יחסית של עובדים צעירים ועובדים מעוטי ניסיון למשרותיהם מקורה בכך שלעובדים אלו יש בממוצע פחות מיומנויות שהן ייחודיות לפירמה (הון אנושי ספציפי), ולכן גם קל יותר לפירמות למצוא להם מחליפים. לכך ניתן להוסיף את האפשרות שגם מבחינה בין-אישית תחושת המחויבות של מעסיקים כלפי עובדים ותיקים גבוהה יותר. שלישית, שחיקת הזיקה לשוק העבודה באופן כללי, בין השאר על רקע שחיקה בהון האנושי הכללי ("מחסור בתרגול") או בשל פגיעה בכישורים רכים, למשל הרגלי עבודה, או היחלשות של קשרים חברתיים שהם בעלי חשיבות במציאת עבודה (Boyce et al, 2015; Dosi et al., 2018) שירות התעסוקה, אוגוסט 2020) או בשל היות תקופת אבטלה ארוכה איתות שלילי לגבי האטרקטיביות של מחפשי-עבודה בעיני מעסיקים (Van Bell et al, 2018).

על-אף המיעוט היחסי בכתיבה הנוגעת לחזרה לעבודה בתום המשבר, ראוי לציין מספר ממצאים מן החזרה לתעסוקה לאורך שנת המשבר. אפיון החזרה לעבודה נעשה כבר לגבי השלב המוקדם של המשבר: עבור החזרה שהתרחשה במהלך חודש מאי יחסית ליציאה שחלה במהלך מרץ ואפריל. מניתוח זה עולה כי החזרה לעבודה בארצות הברית במאי פרופורציונלית ליציאה מעבודה באפריל, כלומר, ענפים, או קבוצת עובדים שנפגעו במידה הרבה ביותר היו גם אלו ששיעור החזרה בקרבם היה הנרחב ביותר (Montenovo et al., 2020). היוצאים מכלל זה היו עובדים שחורים שעבורם היחס בין שיעור החזרה לתעסוקה לבין שיעור היציאה מתעסוקה היה נמוך בהשוואה לנתון המקביל בקרב קבוצות אחרות. פרופורציונליות זו בחזרה לעבודה של קבוצות שונות בארצות הברית במהלך מאי 2020 מתועדת גם על-ידי (Cheng et al., 2020) אשר עוסקים גם בזיקה בין עובדים למעסיקים. הם מוצאים כי רוב העובדים שחזרו לתעסוקה עשו כן באמצעות חזרה אל המעסיק האחרון; וכי שיעור החזרה קטן ככל שמתארך המשך מאז אובדן העבודה. המחברים מסיקים כי שימור הזיקה בין עובד למעסיק האחרון אפשרי, ולכן גם מומלץ, לכל הפחות בטווח הקצר, משום שקל יותר לפירמות לחזור לפעילות במהירות על-בסיס העובדים הקיימים. מנגד, בטווחי זמן ארוכים יותר, חלק גדול יותר מן הפירמות עשויות להיסגר והזיקה בין עובדים למעסיקים נחלשת. במצב זה נדרש שידוך מחדש בהיקף נרחב בין עובדים למשרות, שהוא מאתגר במיוחד כשהדברים אמורים

בקבוצות מסוימות של עובדים שגם נפגעו חזק יותר במשבר, ובראשן: שחורים, היספאנים, הצעירים והמבוגרים ביותר. קבוצות אלו חוו תנודתיות תעסוקתית רבה יותר במשבר זה בדומה למשברים קודמים.

אם כן, אופיו הקיצוני של המשבר (השבתה מלאה או חלקית של ענפים שלמים) התגלם בצורה שונה ככל שהתארך. Hall & Kudlyak (2020) מציעים להבחין בין *recall unemployment*, כלומר המצב הייחודי שבו האבטלה נובעת בעיקרה ממגבלות (חוקיות) על הגעה לעבודה, ולכן שיעורה צפוי להתכווץ במהירות כשהגבלות יוסרו, לבין המצב של *jobless unemployment*, שבו ניכר גם קיטון משמעותי בהיקף המשרות הפנויות (כתולדת תהליכים המתרחשים בשווקים עצמם), כך שהיציאה הצפויה מהמשבר היא הדרגתית יותר. משבר הקורונה התייחד בכך שחלק גדול מן המובטלים השתייכו לסוג הראשון, הקל יותר של אבטלה. עם זאת, התמשכות המשבר הגדילה את חלקה של הקבוצה המצויה ב-*jobless unemployment*. נכון למועד כתיבת שורות אלה, השאלה "האם הפעם זה שונה?" והאם התמשכות המשבר אכן הגדילה באופן עמוק ומתמשך את חלקם של הפרטים המצויים באבטלה מן הסוג השני, לא קיבלה עדיין תשובה מלאה וברורה, בישראל כמו במדינות מפותחות אחרות. עם זאת, פרק הזמן שעבר מאז פרוץ המשבר, והממצא העשיר שנצבר בישראל ובעולם לגבי תוואי התעסוקה והאבטלה של קבוצות שונות, מאפשרים להרכיב תמונה מפורטת למדי, ובעלת ערך לצורך אפיון האתגרים המרכזיים בשוק העבודה בתקופת היציאה מן המשבר.

לוח 1
ממצאים נבחרים לגבי פיזור הפגיעה במדינות המפותחות

מאמר	מדינה ותקופה	משתנה תוצאה	תוצאות (פגיעה עודפת מסומנת +)
Casarico & Lattanzio, 2020	איטליה, מרץ מאי 2020	אובדן משרה	צעירים, עובדים זמניים, ובעלי מיומנות נמוכות (+) נשים (=)
Fabrizio, Gomes and Tavares, 2020	ארה"ב, דצמבר 2020	תעסוקה בזמן המשבר	אמהות לילדים קטנים (+), וביניהן לא משכילות (+) ושחורות (+)
Hershbein and Holzer, 2020	ארה"ב, דצמבר 2020	אבטלה (ללא חל"ת)	שחורים (+) היספאנים (+) תחומי הבידור וההארחה (+) בעלי הכנסה נמוכה (+) נשים (-) משכילים (-)
Cheng et al., 2020	ארה"ב, מאי 2020	אבטלה	עובדים עם זיקה למעסיק (-)
Montenovo et al., 2020	ארה"ב, מאי 2020	תעסוקה	שחורים (+)
Lee, Park & Shin, 2020	ארה"ב, נובמבר 2020	תעסוקה	נשים (=) משכילים (=) צעירים (=) שחורים (+)
Titan, Coskun, Doepke, Koll & Tertilt, 2020	בין לאומי, רבעון שני 2020	תעסוקה	נשים (+)



מאמר	מדינה ותקופה	משתנה תוצאה	תוצאות (פגיעה עודפת מסומנת +)
Hupkau and Petrongolo, 2020	בריטניה, יוני 2020	היקף משרה ושכר	נשים (-)
		תעסוקה	נשים (=)
IMF World Economic Outlook	המדינות המפותחות, דצמבר 2020	אבטלה והשתתפות בשוק העבודה	צעירים (+) בעלי מיומנויות נמוכות (+) נשים (-)
Kikuchi, Kitao and Mikoshiba, 2021	יפן, יוני 2020	תעסוקה ורווחה	נשים (+) בעלי מיומנויות נמוכות (+) עובדים זמניים או עצמאים (+)
Nunes et al 2021	פורטוגל, אוגוסט 2020	אבטלה	צעירים (+) בעלי חוזי עבודה זמניים (+) משכילים (-)

* "פגיעה עודפת" מסומנת על-מנת לשמור על עקביות בין משתני התוצאה. בצורה זו, קבוצה המאופיינת בשיעורי אבטלה גבוהים יותר או בשיעורי תעסוקה נמוכים יותר יסומנו באופן דומה כמי שנפגעו באופן חזק יותר.

2.3. ממצאים קודמים לגבי שוק העבודה הישראלי במהלך משבר

הקורונה

מספר סקירות וניתוחים על המצב בישראל שפורסמו לאורך המשבר מעלים תמונה הדומה בקווים כלליים לתמונה המקבילה ברבות מן המדינות המפותחות. עובדים משכילים נפגעו פחות, צעירים, נשים וקבוצות מיעוט, ובכלל זה חרדים וערבים, נפגעו יותר. עם זאת, ניתוח מעמיק של המצב, ובפרט כשלב ראשון לדיון במדיניות, תלוי בפירוק למרכיבים קטנים יותר של ההתרחשות בשוק העבודה – כפי שהדבר נעשה על-ידי מספר גופים; וכפי שמוצע בנייר זה.

פירוק לגורמים מעין זה נוגע תחילה לניתוח המגמות בקרב קבוצות־משנה הנוצרות מחיתוך של מספר מאפיינים, ובראשם מגדר, מגזר וגיל (נשים ערביות צעירות; גברים חרדים משכילים וכך הלאה). שנית, טיב הניתוח תלוי בבחירתם של משתני תוצאה רלוונטיים (שיעור תעסוקה, אי־תעסוקה, אבטלה רחבה או אבטלה צרה). ולבסוף, נודעת חשיבות רבה לבחירת תקופת הייחוס (שנה מול שנה, סגר מול סגר); וקבוצת הייחוס (כלל המועסקים בנקודת המוצא, כלל המשתתפים וכך הלאה). מגוון הפרסומים בנושא בישראל נבדלים זה מזה בשלושה ממדים אלו, והרכבת התמונה המלאה מתאפשרת על־בסיס התייחסות לחלוקות השונות שנבחרו על־ידי כל אחד מהגופים.

בשני חתכים – גיל והשכלה – התמונה בישראל עקבית כאמור עם התמונה המקבילה במדינות מפותחות אחרות, אך גם עקבית למדי כשנלקחים בחשבון משתני תוצאה שונים ותקופות ייחוס שונות. בשני חתכים אחרים – מגדר ומגזר – התמונה מורכבת יותר וכוללת כמה וכמה דקויות והתפתחויות חשובות שחלקן גם ייחודיות למקרה הישראלי.

ראשית, בחלוקה למגזרים חברתיים, תועדה פגיעה משמעותית, הן במונחי תעסוקה והן במונחי אבטלה, בקרב האוכלוסייה החרדית, בפרט בקרב גברים, ובקרב האוכלוסייה הערבית, ובאופן מיוחד בשלבים המוקדמים של המשבר (וייס ואחרים, 2020; זרוע העבודה, 2020). בתחילת המשבר נרשמה פגיעה קשה במיוחד בתעסוקת גברים ערבים צעירים (שירות התעסוקה, אפריל 2020). בחינה של התקופות המאוחרות יותר העלתה שערבים בישראל, בדומה לשחורים בארצות הברית, חזרו לתעסוקה בשיעורים נמוכים יותר בהשוואה ליהודים (ביטוח לאומי, 2021). בחלוקה לקבוצות־משנה זוהתה פגיעה חזקה במיוחד באוכלוסייה הערבית בנגב ובמזרח־ירושלים (אברהם, 2021).

בחתך מגדרי, עולים מספר ממצאים חשובים בחלוקה לקבוצות־משנה ובהתחשב בשיוך הענפי. בהשוואה לגברים, הירידה בשיעור התעסוקה של נשים בגילאי העבודה העיקריים (25–64) במהלך החודשים מרץ–דצמבר 2020 – בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2019 – הייתה מצומצמת יותר, בנקודות אחוז, אך נרחבת יותר יחסית לרמת המוצא. עוד נמצא כי פער התעסוקה הגולמי, בנקודות אחוז, לטובת הנשים, מתהפך כאשר נלקח בחשבון השיוך הענפי (בנק ישראל, 2021). ניתוח מקביל מתעד מגמה דומה בקרב קבוצת הגיל 15 ומעלה, לאורך שנת 2020 בהשוואה לינואר של אותה שנה, ובפרט, מוצא שעיקר הפער הורגש במהלך הסגר הראשון, סביב חודש אפריל, ונסגר בהמשך. בנוסף לכך, בקרב מועסקים בגילאי ההורות, לא נמצא פער מתמשך בשיעורי התעסוקה בקרב עובדים ללא ילדים; אם כי ניכר פער לרעת אימהות לילדים קטנים, בהשוואה לאבות לילדים קטנים, בשני הסגרים; ופער, במהלך הסגר הראשון בלבד, לרעת אימהות לילדים גדולים (הכלכלנית הראשית, 2021). בניתוח של כלל התקופה, ממרץ 2020 ועד מרץ 2021, נמצא כי הפגיעה בתעסוקת נשים הייתה חזקה יותר במהלך הסגרים ודומה לפגיעה המקבילה בתעסוקת גברים בתקופות שבין הסגרים (גורדון ואחרים, 2021; שירות התעסוקה, דצמבר 2020).

אשר לשיעורי האבטלה בקרב נשים – אלו היו גבוהים יחסית לגברים, אך בעיקר בתקופות הסגרים, פער בגודל של 7-11 נקודות אחוז (וייס ואחרים, 2020). פער באבטלה בין נשים לגברים על-פני מגזרים חברתיים תועד גם בפרסומי הכלכלנית הראשית וגם על-ידי זרוע העבודה (זרוע העבודה, 2020).

בחתך הגיל תועדו שיעורי אבטלה גבוהים יותר בקרב קבוצות הגיל הצעירות, ובפרט שיעורים גבוהים יותר של אבטלה בגין פיטורין. אבטלת הצעירים בלטה גם בתקופות הסגרים וגם ביניהן (גורדון ואחרים, 2021).

לבסוף, יש לציין גם את משקלם של המאפיינים התעסוקתיים של הפרטים וההיסטוריה התעסוקתית שלהם. מבחינה זו מצבם של שכירים היה על-פי רוב טוב מזה של העצמאים, במיוחד בתקופת הסגרים (גורדון ואחרים, 2021); וזה של עובדי המגזר הציבורי והמועסקים במשרה מלאה (בנקודת המוצא) טוב ממצבם של עובדי המגזר הפרטי והמועסקים במשרה חלקית, בהתאמה (וייס ואחרים, 2020).

לוח 2

ממצאים נבחרים לגבי פיזור הפגיעה ואופן ההשתקמות בישראל

מקור, נושא ותקופה	מגדר	השכלה
המכון הישראלי לדמוקרטיה (תעסוקה ושכר לאורך המשבר)	פגיעה בתעסוקת נשים בזמן הסגרים, אך פגיעה דומה בגברים ונשים בין הסגרים.	פגיעה קלה יותר בשכרם של משכילים ביחס לפגיעה בשכרם של לא משכילים
בנק ישראל (שיעורי תעסוקה בגילאי עבודה עיקריים, מרץ-דצמבר 2020 מול 2019)	פגיעה בתעסוקת נשים מעט נמוכה יותר ביחס לתקופה המקבילה (בנקודות אחוז אם כי יחסית לרמת הבסיס גבוהה יותר). פגיעה שונה ע"פ מגזרים חברתיים. פגיעה גולמית נמוכה יותר בקרב נשים, נעשית גבוהה יותר לאחר החחשבות בענף	משכילים נפגעו פחות, גם בנקודות אחוז וגם יחסית לרמת הבסיס
בנק ישראל (השתלבות המובטלים חזרה במעגל התעסוקה)	בפיקוח על מאפיינים תעסוקתיים ודמוגרפיים, הסיכוי של נשים לחזור לשוק העבודה לאחר אבטלה בשנת 2020 היה גבוה מזה של גברים, והסיכוי שלהן לסבול מהיעדרות או אבטלה של מעל 27 שבועות לאורך השנה היה קטן יותר.	
מרכז טאוב (אבטלה לאורך המשבר ינואר-אוקטובר 2020 מול 2019)	אבטלת נשים חזקה יותר במיוחד בסגר הראשון	פערים של יותר מ-20 נקודות אחוז בין אקדמאים לבין פרטים ללא תעודת בגרות בסגר הראשון, ושל כמעט 15 נק' אחוז בסגר השני
זרוע העבודה (אבטלה ותעסוקה, באפריל ואוגוסט 2020 מול 2019)	אבטלת נשים גבוהה ב-11 נקודות אחוז בסגר הראשון וב-7 נקודות אחוז בסגר השני, אך לא בשאר הזמן	גידול באבטלה נרחב יותר ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר (אוגוסט לאוגוסט)

מאפיינים תעסוקתיים	גיל	מיעוטים
פגיעה קשה יותר בעצמאים בזמן הסגרים וקלה יותר או דומה בין הסגרים.	פגיעה קשה יותר בצעירים 25-34 ובפרטים לקראת גיל הפרישה (55-64). פגיעה קשה יותר בשכרם של צעירים מאוד (18-24)	פגיעה קשה יותר בחרדים. פגיעה קשה יותר בערבים בסגר הראשון, שהתמחנה עם הזמן. פגיעה קשה יותר בעשירונים נמוכים.
	צעירים נפגעו יותר (מונוטוני).	בנקודות אחוז פגיעה דומה; יחסית לרמת הבסיס פגיעה גבוהה יותר במיעוטים: חרדים וערבים.
נעדרי קורונה נהנו מסיכוי גבוה בהרבה לחזור לשוק העבודה ולהימנע מהיעדרות מעבודה של מעל 27 שבועות ביחס לשאר המובטלים	בפיקוח על מאפיינים תעסוקתיים ודמוגרפיים, הסיכוי של אנשים בגיל 25-34 לחזור לשוק העבודה לאחר אבטלה בשנת 2020 היה נמוך מהסיכוי של שאר קבוצות גיל העבודה, והסיכוי של אנשים בגיל 54-65 להיעדרות של מעל 27 שבועות היה נמוך יותר.	
שיעור לא-מועסקים ביוני 2020 היה גבוה יותר בקרב מי שביוני 2019 עבדו במגזר העסקי ובקרב עובדי משרה חלקית	בקרב מבוגרים (+65) אבטלה חזקה במיוחד בתחילת המשבר; בהמשך חזקה במיוחד בקרב צעירים	שיעורי אבטלה חזקים בקרב חרדים, במיוחד בקרב גברים
	בגילאי העבודה העיקריים, אבטלה אחידה בקרב קבוצות הגיל באפריל 2020; וחזקה יותר בקרב צעירים באוגוסט 2020	שיעורי אבטלה חזקים בקרב חרדים, במיוחד גברים; ובקרב ערבים - דומים לרמת האבטלה בקרב יהודים לא-חרדיים או נמוכים ממנה



השכלה	מגדר	מקור, נושא ותקופה
<p>במהלך הסגר הראשון נשים הושבתו בשיעורים גבוהים משמעותית מגברים, אך הפערים הצטמצמו בסגר השני, ובין הסגרים נשים חזרו לעבודה בשיעורים גבוהים יותר מגברים. בסיכומה של השנה הפערים המגדריים בתעסוקה לא התרחבו</p>		<p>הכלכלנית הראשית (פערים מגדריים בשוק העבודה במשבר הקורונה)</p>
	<p>כבר בשלבים המוקדמים של המשבר, מאי בהשוואה למרץ-אפריל נשים התאפיינו בשיעורי יציאה גבוהים יותר ובשיעורי חזרה גבוהים יותר, ביחס לגברים.</p>	<p>שירות התעסוקה (מצבן של אוכלוסיות שונות בחודשים הראשונים של המשבר)</p>
	<p>בסיכום שלושה רבעונים, נשמרת התוצאה המוקדמת. נשים יצאו יותר משוק העבודה אך גם חזרו אליו יותר. ביחס לגברים.</p>	<p>שירות התעסוקה (דופק שוק העבודה, דצמבר 2020)</p>
<p>לאחר שיצאו לאבטלה בשיעורים גבוהים, נשים גם חזרו לעבודה בשיעורים גבוהים משל גברים בחודשי פברואר-מרץ.</p>		<p>ביטוח לאומי (מי נשאר ומי יצא ממערכת דמי אבטלה)</p>

מאפיינים תעסוקתיים	גיל	מיעוטים
<p>נכון לחודש אפריל 2020, ניכרת עלייה בשיעור הצעירים הנרשמים בשירות התעסוקה ביחס לחלקם בשנה רגילה. הצעירים ביותר (עד גיל 24) גם חזרו לעבודה בשיעור נמוך משאר קבוצות הגיל.</p>		<p>פגיעה קשה במיוחד בגברים ערבים צעירים בחודשי מרץ-אפריל 2020</p>
<p>שיעור החזרה לעבודה מתוך היוצאים היה נמוך יותר בקרב האוכלוסייה המבוגרת (+55) והאוכלוסייה הצעירה (עד 24)</p>		<p>שיעור החוזרים לעבודה בקרב ערבים ברבעון האחרון של השנה נשחק ביחס לרבעון השלישי</p>
<p>גילאי 25-44 חזרו לתעסוקה בחודשי פברואר-מרץ בשיעור נמוך ביחס לחלקם בקרב מקבלי דמי אבטלה באותם החודשים</p>		<p>ערבים חזרו לתעסוקה בחודשי פברואר-מרץ בשיעור נמוך ביחס לחלקם בקרב מקבלי דמי אבטלה באותם החודשים</p>

2.4. מה חסר ומה עדיין איננו יודעים?

על רקע הממצאים שנסקרו, התרומה העיקרית של נייר זה תמונה באפיון הדינמיקה לאורך המשבר. בעוד שהשוואת נתוני חתך מאפשרת להעריך את מצב שוק העבודה, ניתוח המבוסס על נתוני פאנל מאפשר להתמקד במצבם של הפרטים. הפער בין שני ההקשרים נובע תחילה מן הכניסה והיציאה של פרטים אל ומחוץ לתעסוקה לאורך המשבר, כך ששיעורים זהים של תעסוקה בשתי נקודות זמן שונות על־פני השנה אינם שקולים להרכב זהה של המועסקים (למשל, סטודנטים שנכנסו לשוק העבודה במהלך המשבר ועובדים שיצאו לגמלאות במהלכו). שנית, פער זה קשור במידה רבה לסוגיות של התמיינות. כיוון שבנקודת המוצא קיימים פערים ניכרים בשיעור ההשתתפות ובשיעור התעסוקה של קבוצות בחברה – ובמיוחד יש לציין מבחינה זו את השיעורים הנמוכים בקרב גברים חרדים ונשים ערביות – ניתן לשער כי קיים שוני מהותי בטיפוסי הפרטים המועסקים בכל קבוצה בנקודת מוצא. משמעות הדבר היא, למשל, שגברים חרדים אינם רק שונים באופן כללי מגברים יהודים לא־חרדים במגוון של מאפיינים סוציודמוגרפיים והשכלתיים, אלא שגם קיים שוני בין סוגי הפרטים המועסקים מתוך כל אחת מהקבוצות. לבסוף, ההבדל בין מצב השוק למצב הפרטים קשור גם לכך שמשך הזמן מחוץ לתעסוקה כשלעצמו עשוי להשפיע על סיכויי החזרה לעבודה – עם וללא קשר למאפייני העובדים. הנה כי כן, עיצוב המדיניות בשלהי המשבר ובהתכוננות למשברים הבאים צריך להביא בחשבון את התובנות העולות במסגרת הניתוח האמור: את השפעת המשך ללא תעסוקה על סיכויי החזרה ואת הפער ביכולת ההשתקמות בין טיפוסים של עובדים וקבוצות בחברה בהתחשב בהתמיינות השונה לתעסוקה ולענפי־כלכלה בנקודת המוצא (ערב המשבר).

3.1. סטטיסטיקה תיאורית והשוואה בין מקורות הנתונים

בשלב ראשון אנו מציגים מספר תוצאות מצרפיות בחתכים העיקריים – על־מנת לבחון את הפערים בין נתוני שירות התעסוקה (נתונים מנהליים) לבין נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). הגם שהאיסוף של נתוני סקר כוח אדם והאיסוף של נתוני שירות התעסוקה מכוונים למטרות שונות (ראו נספח), השוואת מקורות הנתונים, ובפרט אפיון הפער בין המקורות, מאפשרים לגבש מספר תובנות חשובות.

על־בסיס נתוני שירות התעסוקה חושבו שיעורי הנרשמים בשירות התעסוקה במהלך המשבר מתוך כלל השכירים שהיו מועסקים בשנת 2019 בקבוצת הגיל 25-64. "נרשם" לעניין זה הוא מי שנרשם לפחות פעם אחת במהלך התקופה, מאז ה־15 במרץ 2020, ואשר הוגדר על־ידי שירות התעסוקה כ"פעיל" במשך חודש אחד לפחות. שיעור הנרשמים, לפי נתוני שירות התעסוקה, מושווה לשני משתני תוצאה המחושבים על־בסיס נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס. משתנה התוצאה הראשון הוא השיעור המקסימלי של האבטלה הרחבה לאורך התקופה (מרץ 2020 עד מרץ 2021). המשתנה השני הוא השיעור המקסימלי של אי־תעסוקה בתקופה הנזכרת. שיעור האי־תעסוקה הוא המשלים לשיעור התעסוקה, כלומר, כלל הפרטים שאינם מועסקים, מכל סיבה שהיא, מתוך כלל האוכלוסייה. שני מדדי התוצאה שמקורם בלמ"ס מחושבים עבור כלל האוכלוסייה ובנפרד עבור אוכלוסיית השכירים שהיו מועסקים בשנת 2019 בקבוצת הגיל הרלוונטית.¹ משתנה התוצאה שמקורו בשירות התעסוקה מחושב אך ורק עבור אוכלוסיית השכירים שהיו מועסקים ב־2019.

1 ההצדקה להתמקדות באוכלוסיית השכירים (קרי, מי שעיקר הכנסתם מעבודה שכירה) היא ששירות התעסוקה, ככלל, אינו מטפל באוכלוסיית העצמאים. אמנם, חלק מן הפרטים שעיקר הכנסתם מעבודה עצמאית אך יש להם גם הכנסה כשכירים נרשמו בשירות התעסוקה. ואולם, שיעור הנרשמים בשירות בקרב קבוצה זו נמוך במיוחד וקשה להעריך האם הסיבה לכך היא שיעור נמוך של מובטלים או שיעור נמוך של זכאים. על־מנת לקבל רושם כללי לגבי השפעת העצמאים מוצגים בנוסף לכך שני משתני התוצאה המבוססים על סקר כוח אדם עבור כלל האוכלוסייה בטורים 1-2 בטבלה 3.

יש לציין כי שיעור הפרטים שנרשמו אי־פעם בשירות התעסוקה הוא נתון צובר על־פני התקופה (מלאי), ושיעור האבטלה המקסימלי הוא נתון בחודש מסוים (זרם). בנוסף לכך, לא כל מי שמצוי במצב של אבטלה ניגש בהכרח לתבוע דמי אבטלה. הוא עשוי לשוב לעבודה בטרם הספיק לתבוע, או שיימנע לעשות כן מסיבות אחרות: מסיבות תדמיתיות או על רקע תכנון והקצאה־מחדש של זמנו (למשל, יציאה מוקדמת לפנסיה).

על־אף השוני בין סוגי הנתונים, שיעור הפרטים שנרשמו לפחות פעם אחת בשירות התעסוקה במהלך המשבר נמוך בכנקודת אחוז בלבד בהשוואה לשיעור המקסימלי של האבטלה הרחבה (לוח 3).² בתוך כך יש לציין כי התאמה זו ניכרת ברמת הנתונים המצרפיים ואינה שקולה להתאמה בתקופות המשנה, למשל, ברמת החודש.

אשר לפערים הקיימים בתוצאות משני המקורות בקרב חלק מקבוצות המשנה – ניתן להציע לאלו מספר הסברים. כך למשל, העובדה ששיעור הצעירים שנרשמו במהלך המשבר גבוה משיעור האבטלה המקסימלי בקבוצה עשוי ללמד על כך שצעירים רבים (כ־40%) היו במצב של אבטלה בנקודה כלשהי לאורך המשבר אך חפיפת הזמנים ביניהם הייתה חלקית, ומכאן השיעור הנמוך יותר בחתך אבטלה (34%). מנגד, בקרב המבוגרים שיעור הנרשמים נמוך מהשיעור המקסימלי של האבטלה, ואפשר שמקורו של פער זה טמון לפחות בחלקו בפרטים שיצאו לחל"ת אך לא תבעו.

עתה נדונים הממצאים על־בסיס נתוני שירות התעסוקה בלבד. שיעור הנשים החרדיות שנרשמו בשירות התעסוקה גבוה מהשיעור המקביל בקרב נשים ערביות ונשים יהודיות לא־חרדיות. גם בקרב הגברים, שיעור החרדים שנרשמו אי־פעם גבוה בהשוואה לנתון המקביל בקרב שאר הגברים. בחתך השכלה, שיעור האקדמאים אשר נרשמו בשירות התעסוקה נמוך באופן משמעותי – בכ־50% – בהשוואה לפרטים ללא השכלה אקדמית (לוח 3).

בשלב הבא נבחנים שיעורי הנרשמים בחתך מגזר ומגדר בחיתוך עם קבוצת הגיל. שיעור הפרטים שנרשמו לפחות פעם אחת בשירות התעסוקה במהלך התקופה הנזכרת יורד עם הגיל, והוא גבוה יותר, כמעט בכל קבוצות הגיל, בקרב נשים בהשוואה לגברים (ראו תרשים 1). בהשוואה בין ערבים ליהודים עולה כי שיעור הנרשמים גבוה יותר בקרב יהודים בקבוצות הגיל הצעירות ביותר (21–29), ובקרב שאר קבוצות הגיל הוא גבוה יותר בקרב הערבים.

2 יש לציין כי במסגרת החישוב הנזכר נמנו אך ורק הפרטים אשר נרשמו בשירות התעסוקה החל מה־15 במרץ 2020 ועד ה־31 במרץ 2021, ואשר אופיינו לפחות במהלך חודש אחד כ"פעילים" בשירות התעסוקה.

במערכות שירות התעסוקה מוגדרים פרטים כ"פעילים", בתקופת המשבר, לאחר שנרשמו בשירות התעסוקה – בשל פיטורין או יציאה לחל"ת – וכל זמן שלא תועדה עבורם חזרה לעבודה. משכך, סכימה של מספר הפרטים הפעילים מידי תקופה מאפשרת לקבל אומדן טוב לגבי מספר הפרטים שמקבלים בתקופה זו דמי אבטלה, ולגבי מספר הפרטים שמחוץ לתעסוקה. כאשר נבחן המספר הממוצע של "חודשים פעילים" בשירות התעסוקה (להלן גם: "חודשי אבטלה" לצורך הפשטות), בחלוקה לפי גיל ומגדר מתקבלת תמונה הפוכה בהשוואה לשיעור הנרשמים. מספר חודשי הפעילות בקרב הפרטים בגילאי העבודה העיקריים (להוציא את קבוצת הגיל הצעירה ביותר) עולה באופן מונוטוני עם הגיל, בקרב גברים ונשים כאחד, וכמעט שלא קיים פער מבחינה זו בין נשים לגברים (תרשים 2). משמעות הדבר היא ששיעור העובדים שנפגעו אמנם גבוה יותר בקרב הצעירים בהשוואה למבוגרים, אך בקרב מי שנפגעו משך האבטלה היה, בממוצע, גבוה יותר בקרב המבוגרים.

בעוד שהפערים במשך הזמן ללא תעסוקה בחתך המגדר היו קטנים יחסית, התוויית מספר חודשי האבטלה הממוצע (מתוך 14 חודשים אפשריים) מעלה פער משמעותי בין יהודים לערבים. בכל קבוצות הגיל, עובדים ערבים היו בממוצע ללא עבודה למשך זמן רב יותר בהשוואה ליהודים – הפרש של כחודש – ובאופן אחיד למדי בכל קבוצות הגיל (תרשים 2).

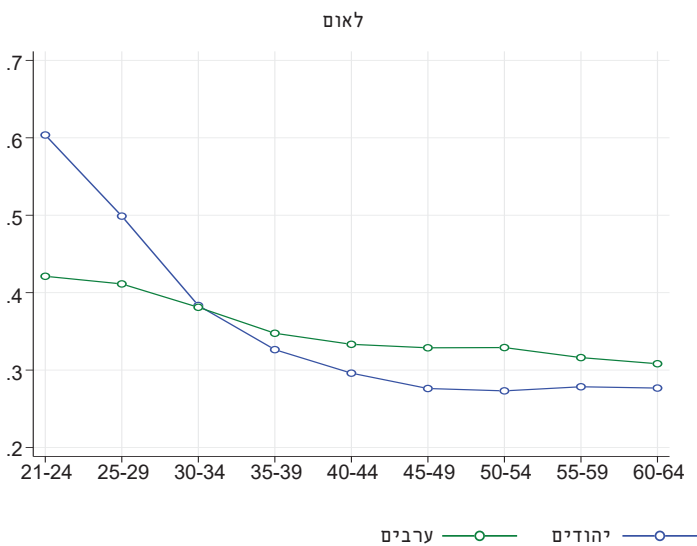
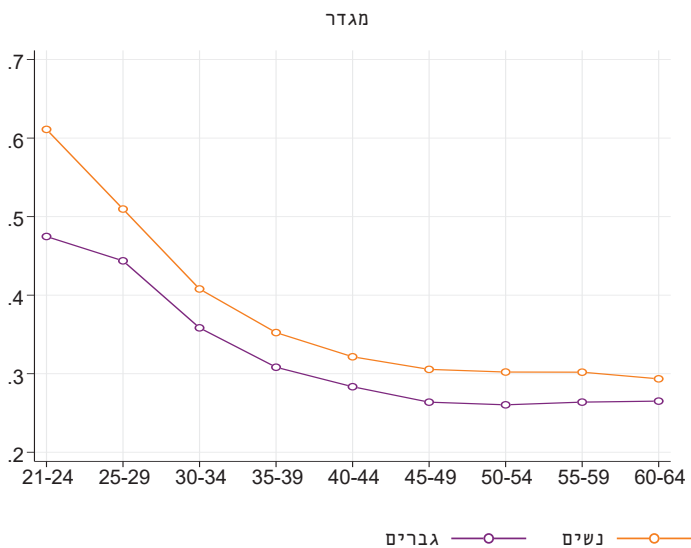
לוח 3
תוצאות מצרפיות על-בסיס נהוני סקר כוח אדם ועל-בסיס נהונים מנהליים,
גילאי 25-64

קבוצת אוכלוסייה	שיעור אי-התעסוקה מקסימלי בתקופה	שיעור אבטלה רחבה מקסימלי בתקופה	שיעור הנרשמים בתקופה בשירות התעסוקה*	פער בנק' אחוז
כלל האוכלוסייה	שכירים שעבדו ב-2019	כלל האוכלוסייה שעבדו ב-2019	שכירים שעבדו ב-2019	(4)-(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
גב' יהודים ל"ח	34.8%	29.1%	28.8%	0.2%
גב' ערבים	49.6%	35.7%	34.3%	1.9%
גב' חרדים	69.0%	48.0%	44.4%	-0.5%
גברים	40.8%	34.1%	30.7%	0.8%
נש' יהודיות ל"ח	46.9%	41.0%	37.4%	-2.5%
נש' ערביות	77.3%	57.7%	43.3%	-8.1%
נש' חרדיות	58.5%	48.5%	46.4%	1.1%
נשים	53.8%	43.7%	38.8%	-2.8%
אקדמאים	29.8%	26.6%	23.5%	-3.2%
לא-אקדמאים	56.0%	46.2%	41.5%	-1.0%
44-25	45.6%	38.5%	33.9%	5.9%
64-45	49.6%	39.4%	35.6%	-6.8%
סך הכל	47.4%	38.9%	35.7%	-0.8%

הערות: טורים 1-4 מבוססים על נהוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וטור 5 על נהוני שירות התעסוקה. איתור השכירים בטורים 2, 4 ו-5 נעשה עפ"י אותו מקור מקובץ נהונים מנהליים של הלמ"ס. "נרשמים" הם מי שנרשמו בשירות התעסוקה לאחר מחצית מרץ 2020 ואשר סומנו כ"פעילים". מקור: עיבודים לנהוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

תרשים 1

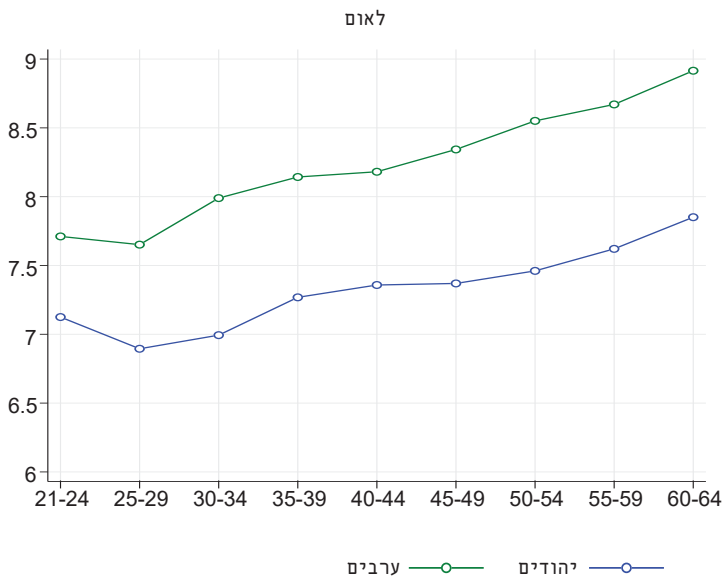
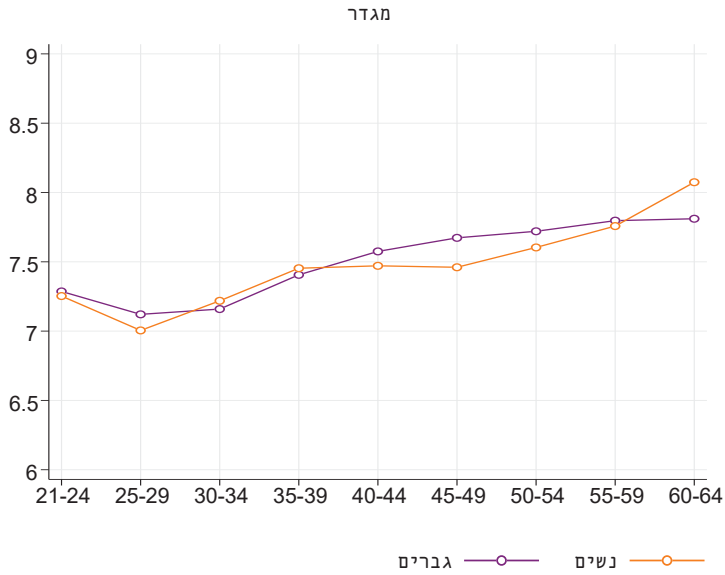
שיעור הפרטים שנרשמו לפחות פעם אחת במהלך תקופת המשבר בשירות התעסוקה, מתוך השכירים שהיו מועסקים במהלך 2019, לפי קבוצת-גיל, מגדר ולאום



מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה

תרשים 2

מספר חודשי האבטלה ("החודשים הפעילים") בקרב הנרשמים בשירות התעסוקה, שכירים שהיו מועסקים במהלך 2019 לפי קבוצת-גיל, מגדר ולאום



3.2. הסתברות ליציאה וחזרה

בסעיף זה נדונים שיעורי היציאה מתעסוקה ושיעורי החזרה לתעסוקה בקרב קבוצות שונות של עובדים.

שיעור הנשים שנרשמו בזמן כלשהו במהלך המשבר בשירות התעסוקה גבוה בכ־5 נקודות אחוז בהשוואה לגברים; ושיעור הערבים גבוה בכ־4 נקודות אחוז בהשוואה ליהודים לא־חרדים (בשני המקרים – מתוך השכירים שהיו מועסקים בשנת 2019). ממצאים אלו עקביים עם ממצאים קודמים בנוגע לישראל (ראו לוח 4).

אמידת ההסתברות לרישום בשירות התעסוקה באמצעות רגרסיית OLS תוך פיקוח על מספר מאפיינים מאפשרת לנטרל את השפעת ההתמיינות הבלתי־אחידה של גברים ונשים, יהודים וערבים, משכילים ולא־משכילים, לענפי כלכלה שונים. בעוד שהמודל הראשון (מודל 1) כולל פיקוח על מאפיינים אישיים בלבד, במודלים 2-4 נוספים משתני דמי עבור ענפים כלכליים.

תוצאות האמידה מעלות כי ההסתברות הגבוהה יותר של נשים להירשם בשירות התעסוקה במהלך המשבר (פער של כ־6.5 נקודות אחוז) גדלה בכ־1 עד 3 נקודות אחוז כאשר נבחן הפער בהתחשב בשייך לענפים כלכליים (לוח 7). מנגד, ההסתברות של נשים לחזור אי־פעם לעבודה (כאשר הקבוצה הנבחנת היא כלל הנרשמים), גבוהה בכ־3 נקודות אחוז בהשוואה לגברים, באופן גולמי, או בכ־2 נקודות אחוז כשנלקחת בחשבון ההתמיינות לענפים (לוח 8).

בשונה מן המצב בחתך המגדר, ניכרים פערים משמעותיים בשיעורי החזרה המתועדת בחתך הלאום. בקרב ערבים, שאצלם שיעור היציאה מתעסוקה אינו גבוה מזה של היהודים, ואף נמוך בנקודות אחוז לפי מודל הבסיס, שיעור החזרה נמוך באופן משמעותי, בכ־11 עד 13 נקודות אחוז, בהשוואה ליהודים. אפשר שפער זה נובע בחלקו מקצב דיווח איטי יותר על חזרה לעבודה בקרב עובדים ערבים, אשר חלקם מועסקים בחברות קטנות. מנגד, השוואת הממצאים לממצא המקביל המבוסס על סקר כוח אדם מעלה תמונה דומה (תרשים 11).

חשיבות רבה מאוד נמצאה גם למרכיב ההשכלה. בעלי השכלה אקדמית נוטים בהסתברות נמוכה באופן משמעותי להירשם בשירות התעסוקה בהשוואה לחסרי־השכלה אקדמית (כ־20 נקודות אחוז פחות במודל הבסיס). פער זה הולך ונחלש, אך נותר נרחב למדי, ככל שנבחנים ענפי כלכלה ברמת פירוט גבוהה יותר (לכל הפחות 11 נקודות אחוז). מבחינת משתנה התוצאה של חזרה לתעסוקה המקדם עבור אקדמאים גם־כן משמעותי למדי סביב 4-5 נקודות אחוז.

ההצטלבות בין השכלה לבין מגדר וקבוצת־אוכלוסייה מעלה כי – בקרב השכירים – השכלה אקדמית מספקת חסינות גבוהה במיוחד לעובדים ערבים וחרדים. עובדה זו קשורה כנראה בכך ששיעור בעלי ההשכלה הגבוהה בקרב קבוצות אלו בגילי העבודה העיקריים עודנו נמוך יחסית כך שהשכלה אקדמית משקפת סלקציה חיובית חזקה (לוח 6).

לבסוף, בחינת סטטוס היציאה משוק העבודה והחזרה אליו בקרב נשים שכירות בגילאי הורות – מבלי להביא בחשבון את מאפייני ההשכלה והלאום – מעלה כי אמנם גיל הילד הצעיר ביותר מעלה את הסיכוי של קבוצה זו להירשם אי־פעם בשירות (לוח 5) ממצא זה עקבי עם ממצאי הכלכלנית הראשית ועם ניתוחים מקבילים בעולם.

לוח 4

התפלגות סטטוסים, עבור התקופה מחצית מרץ 2020 עד סוף מאי 2021, בקרב שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019

סה"כ	נרשמו ולא תועדה עבורם חזרה מעולם	נרשמו וחזרו לעבודה ושבו ונרשמו (גם אם יותר מפעם אחת)	נרשמו וחזרו לעבודה	לא נרשמו בתקופה בשירות התעסוקה	קבוצת אוכלוסייה
מגדר					
100%	12.0%	5.4%	18.4%	64.2%	נשים
100%	12.3%	4.3%	14.6%	68.8%	גברים
קבוצת אוכלוסייה					
100%	10.4%	4.7%	16.8%	68.1%	יהודים לא-חרדים
100%	17.5%	4.9%	13.3%	64.2%	ערבים
100%	19.6%	6.7%	19.5%	54.1%	חרדים

לוח 5

התפלגות סטטוסים, נשים שכירות בגילאי 30-54 שהיו מועסקות ב-2019

סה"כ	נרשמו ולא תועדה עבורם חזרה מעולם	נרשמו וחזרו לעבודה ושבו ונרשמו (גם אם יותר מפעם אחת)	נרשמו וחזרו לעבודה	לא נרשמו בתקופה בשירות התעסוקה	
100.0%	12.4%	5.7%	19.4%	62.5%	ללא ילדים בטווח הגיל 0-18
100.0%	12.6%	5.1%	17.1%	65.1%	ילד אחד לפחות עד גיל 5
100.0%	10.9%	4.8%	16.7%	67.7%	ילד אחד לפחות בין 6-9 (אך לא מתחת ל-6)
100.0%	9.6%	4.6%	16.7%	69.1%	ילד אחד לפחות בין 10 ל-18 (אך לא מתחת ל-10)

לוח 6
 התפלגות סטטוסים בתקופה 15 במרץ 2020 עד סוף מאי 2021,
 בקרב שכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019

סה"כ	נרשמו ולא תועדה עבורם חזרה מעולם	נרשמו וחזרו לעבודה ושבו ונרשמו (גם אם יותר מפעם אחת)	נרשמו וחזרו לעבודה	לא נרשמו בתקופה בשירות התעסוקה	השכלה אקדמית	קבוצת אוכלוסייה
נשים						
100.0%	7.2%	3.0%	12.5%	77.4%	אקדמאיות	יהודיות לא-חרדיות
100.0%	13.3%	7.1%	23.9%	55.7%	לא	
100.0%	7.3%	2.6%	8.6%	81.5%	אקדמאיות	ערביות
100.0%	20.4%	6.3%	16.4%	56.8%	לא	
100.0%	11.7%	4.2%	14.6%	69.5%	אקדמאיות	חרדיות
100.0%	20.3%	7.9%	22.7%	49.2%	לא	
גברים						
100.0%	5.3%	1.9%	9.7%	83.1%	אקדמאים	יהודים לא-חרדים
100.0%	12.4%	5.2%	17.3%	65.1%	לא	
100.0%	7.4%	2.3%	8.3%	82.0%	אקדמאים	ערבים
100.0%	20.1%	5.2%	13.7%	61.1%	לא	
100.0%	9.1%	3.3%	12.0%	75.6%	אקדמאים	חרדים
100.0%	21.7%	6.3%	17.8%	54.2%	לא	

לוח 7

תוצאות רגרסיית OLS עבור שכירים בגילאי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019

	נרשמה/בשירות התעסוקה במהלך התקופה			
	(4)	(3)	(2)	(1)
אישה	0.0773*** (0.001)	0.0828*** (0.001)	0.0914*** (0.001)	0.0655*** (0.001)
ערבי	0.00377*** (0.001)	-0.00431*** (0.001)	0.00126 (0.001)	-0.00794*** (0.001)
בעל השכלה אקדמית	-0.106*** (0.001)	-0.117*** (0.001)	-0.134*** (0.001)	-0.195*** (0.001)
קבוע	0.562*** (0.006)	0.712*** (0.005)	0.697*** (0.005)	0.856*** (0.005)
N	2655959	2655959	2655959	2655959
R ²	0.170	0.142	0.121	0.062
משתני דמי לענף כלכלי	שלוש ספרות	שתי ספרות	ספרה אחת	ללא

שגיאות תקן בסוגריים. * $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, $p < 0.05$, משחני הבקרה בכל המודלים כוללים גיל, גיל בריבוע, ומשחנים בינאריים עבור עולה משנת 1989+, ו־נשוי/אה.

לוח 8

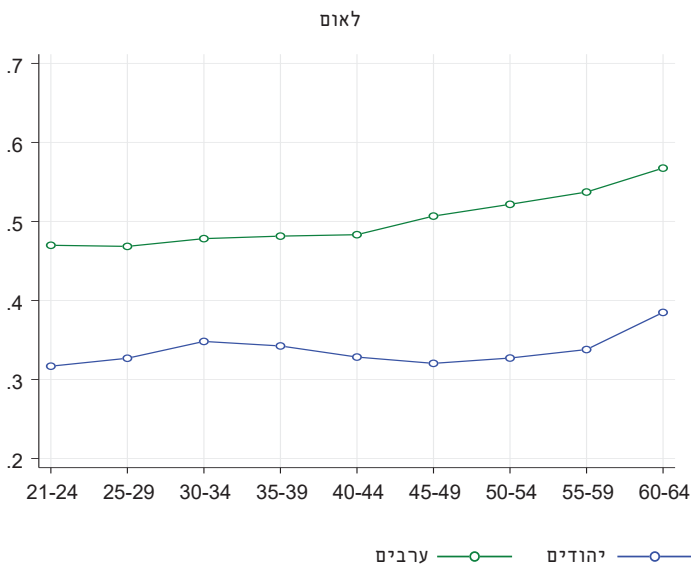
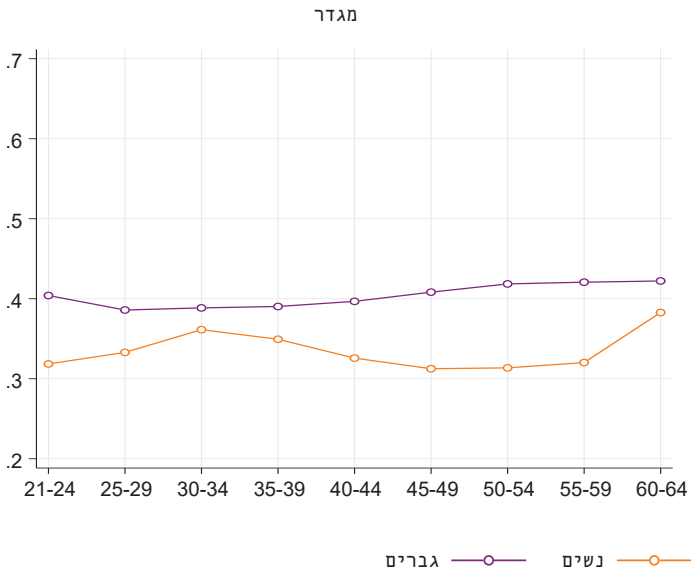
תוצאות רגרסיית OLS עבור שכירים בגילאי 25–64 שהיו מועסקים בשנת 2019
ואשר נרשמו בשירות התעסוקה במהלך התקופה

שב/ה לעבודה ללא רישום מאוחר יותר					
	(4)	(3)	(2)	(1)	
אישה	0.0194*** (0.001)	0.0233*** (0.001)	0.0220*** (0.001)	0.0288*** (0.001)	
ערבי	-0.113*** (0.001)	-0.119*** (0.001)	-0.117*** (0.001)	-0.127*** (0.001)	
בעל השכלה אקדמית	0.0404*** (0.001)	0.0434*** (0.001)	0.0445*** (0.001)	0.0494*** (0.001)	
קבוע	0.299*** (0.013)	0.422*** (0.009)	0.411*** (0.009)	0.369*** (0.008)	
N	904855	904855	904855	904855	
R ²	0.032	0.026	0.020	0.015	
משחני דמי לענף כלכלי	שלוש ספרות	שתי ספרות	ספרה אחת	ללא	

שגיאות תקן בטוגריים. * $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, $p < 0.05$
משחני הבקרה בכל המודלים כוללים גיל, גיל בריבוע, ומשחנים בינאריים עבור עולה משנת 1989+,
ר־נשוי/אה.

תרשים 3

שיעור הפרטים שמעולם לא תועדה עבורם חזרה לעבודה (עד סוף מאי 2021), מתוך כלל השכירים שהיו מועסקים בשנת 2019 ואשר נרשמו במהלך התקופה בשירות התעסוקה, לפי קבוצת־גיל לאום ומגדר



3.3 שרירות

אופן נוסף שבו ניתן לאפיין ולהעריך את הפגיעה של המשבר בתעסוקה מביא בחשבון את תזמון היציאה של הפרטים משוק העבודה וחזרתם אליו לאורך שנת המשבר. לשם כך אנו עושים שימוש בניתוח שרירות, שבמרכזו חישוב ההתפלגות המצטברת של משתני התוצאה המרכזיים – ובראשם, רישום בשירות התעסוקה ותיעוד חזרה לעבודה – עד לכל נקודת זמן.

חשיבותו של הניתוח בהבנת התפתחות המשבר לאורך זמן, ובפרט משום שהתוצאות המצרפיות המקובלות – למשל, שיעור התעסוקה או שיעור האבטלה – בנקודות זמן שונות, אינן רגישות לעובדה שבמהלך השנה אנשים שונים נכנסים אל שוק העבודה ויוצאים ממנו לסירוגין, וביתר שאת במשבר ממושך. יתרון נוסף של ניתוח מעין זה טמון בהגדרת קבוצת הייחוס או קבוצת הבסיס שעבורה מוגדרת רמה של 100% או 0%, בנקודת הזמן של ראשית המשבר (או עבור הרישום הראשון). בצורה זו נבחנת ההשפעה של המשבר על קבוצת אוכלוסייה מוגדרת היטב **בנפרד** מבחינה כללית של השפעת המשבר על מאפייני שוק העבודה.

בניתוח הראשון קבוצת הבסיס היא השכירים בגילאי 25-64 אשר היו מועסקים בשנת 2019. קבוצה זו מוגדרת כ-100% במועד תחילת המשבר בישראל (15 במרץ 2020), ונבחנת עבורה ההישרדות בשוק העבודה לאורך תקופת המשבר. לפיכך, "שורד" הוא מי שמשתייך לקבוצה זו, ואשר לאורך תקופת המשבר, בין ה-15 במרץ 2020 לבין ה-25 במאי 2021, לא נרשם ולו גם פעם אחת במערכות שירות התעסוקה.

הניתוח מעלה כי כ-25% מקבוצת הבסיס – המהווים למעלה משני שלישי מכלל הנרשמים לאורך המשבר – נרשמו לראשונה בשירות התעסוקה ב-45 ימים הראשונים מאז פרוץ המשבר (ראו תרשים 4). יתר הפרטים נרשמו על-פני תקופה ארוכה יותר, וגידול בשיעורם חל סביב הסגר השני, שהוכרז בספטמבר 2020 (כ-190 ימים מפרוץ המשבר).

בחלוקה לקבוצות, עולה כי השרידות של ערבים ונשים בשוק העבודה לאורך המשבר נמוכה מזו של יהודים וגברים, בהתאמה. ואולם, הפער בשני חתכים אלו הוא קטן בהשוואה לפערים משמעותיים בהרבה בחתך השכלה (אקדמאים מול לא-אקדמאים) ובחתך הענף הכלכלי כאשר הענפים הכלכליים הם ענפי המוצא שבהם הפרטים היו מועסקים בשנת 2019, והם מחולקים לשתי קבוצות: הענפים הכלכליים שתלויים במידה רבה בקרבה פיזית ואלו שתלויים בה פחות (תרשים 7).³

בניתוח השני, קבוצת הבטיס כוללת את השכירים בגילאי 25-64 אשר היו מועסקים בשנת 2019 ואשר נרשמו לפחות פעם אחת בשירות התעסוקה לאחר פרוץ המשבר, וסומנו כ"פעילים" לפחות חודש אחד במהלך המשבר. עתה, התוצאה הנבחנת היא השיעור המצטבר מתוך קבוצת בטיס זו של מי שחזרו לתעסוקה, ואשר לא נרשמו פעם נוספת לאחר־מכן בשירות התעסוקה, עד לכל נקודת זמן לאורך התקופה, בין ה־15 במרץ 2020 לבין ה־25 במאי 2021.⁴

מן הניתוח עולה כי כ־15% מקבוצת הבטיס חזרו לתעסוקה בתוך 90 יום מפרוץ המשבר. ב־90 הימים הבאים שבו פחות מ־10% נוספים. במהלך חודשים פברואר-מרץ 2021 ניכר גידול משמעותי בחזרה לתעסוקה של כ־20% נוספים מקבוצת הבטיס. בסך הכל, למעלה ממחצית מן הנרשמים שבו לעבודה בתקופה של שנה וחודשיים מפרוץ המשבר. נתון זה אינו משקף באופן מלא את המציאות באותה נקודת־זמן (סוף מאי 2021) בהתחשב במשך הזמן הדרוש לאיסוף האינדיקציות ממקורות שונים לגבי חזרה של הפרטים לתעסוקה. לפיכך ניתן לומר שהנתון המוצג מהווה רף תחתון, והיקפי החזרה בפועל הם מעט גבוהים יותר (תרשים 5).⁵

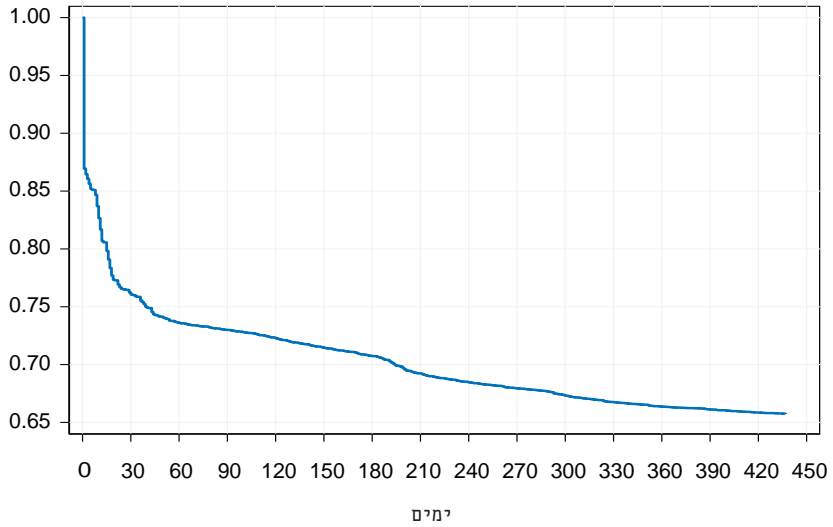
בחלוקה לקבוצות, השיעור המצטבר של נשים ששבו לעבודה היה גבוה יותר, בהשוואה לגברים; בקרב היהודים גבוה בהשוואה לערבים; ובקרב המשכילים בהשוואה ללא־משכילים. ברמת הענף, הפערים בשיעור המצטבר של חזרה לעבודה בין ענפים כלכליים (ענפי המוצא) המאופיינים בקירבה פיסיית רבה לאלו שאינם – מעט מתונים יותר במבט על סוף התקופה (תרשים 8).

4 במקרה של פרטים שחזרו מספר פעמים לעבודה נלקח של התאריך של החזרה האחרונה.

5 מנגד, אפשר שהמבצע הצבאי "שומר חומות" שהתרחש בחודש מאי ריסן באופן זמני את החזרה לעבודה בקרב קבוצות ואזורים גיאוגרפים שונים במדינה, בפרט באזור הדרום.

תרשים 4

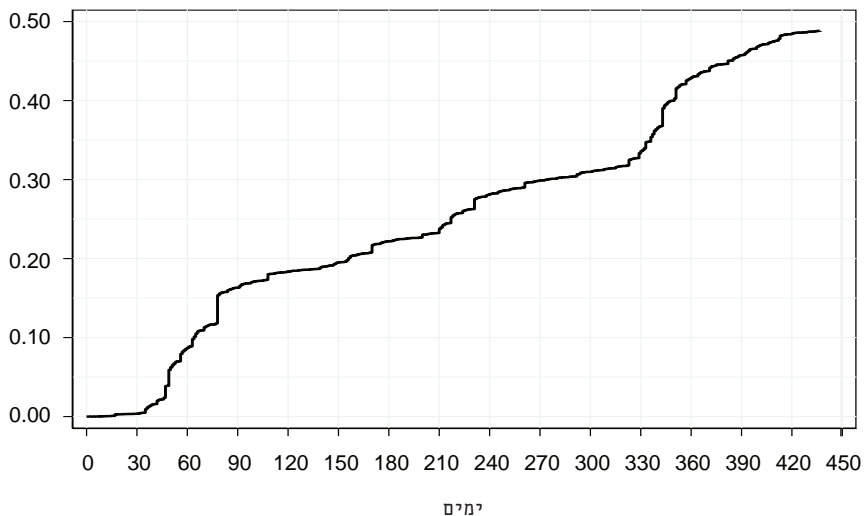
שיעור מצטבר של הפרטים אשר ממועד פרוץ המשבר לא נרשמו בשירות התעסוקה - מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019



מקור: עיבודים לנחוני שירות התעסוקה והלמ"ס

תרשים 5

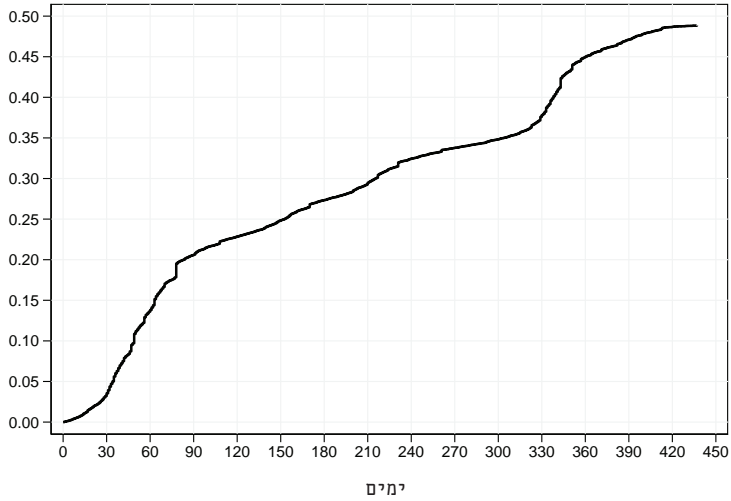
שיעור מצטבר של הפרטים שעבורם תועדה חזרה לעבודה (ללא רישום מאוחר יותר), ממועד פרוץ המשבר - מתוך כלל השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 ואשר נרשמו בשירות התעסוקה במהלך התקופה



הערה: עבור פרטים ששבו מספר פעמים לעבודה נלקחה חזרה אחרונה
מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס

תרשים 6

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

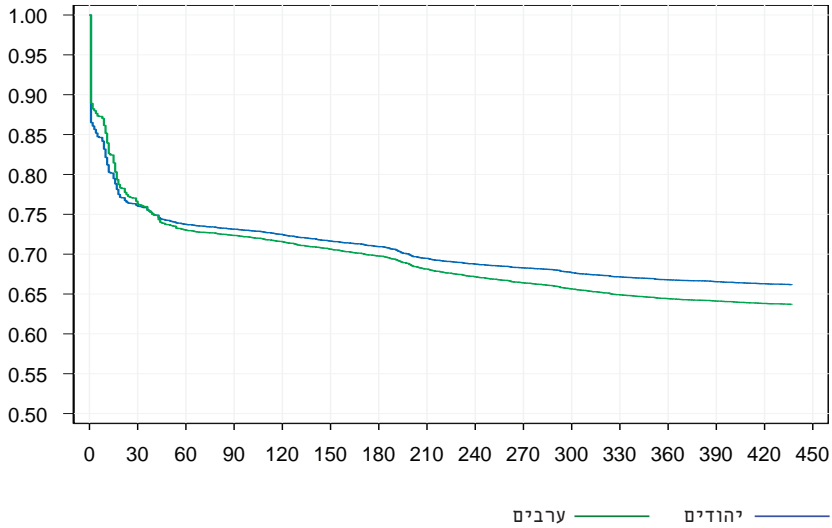


מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס

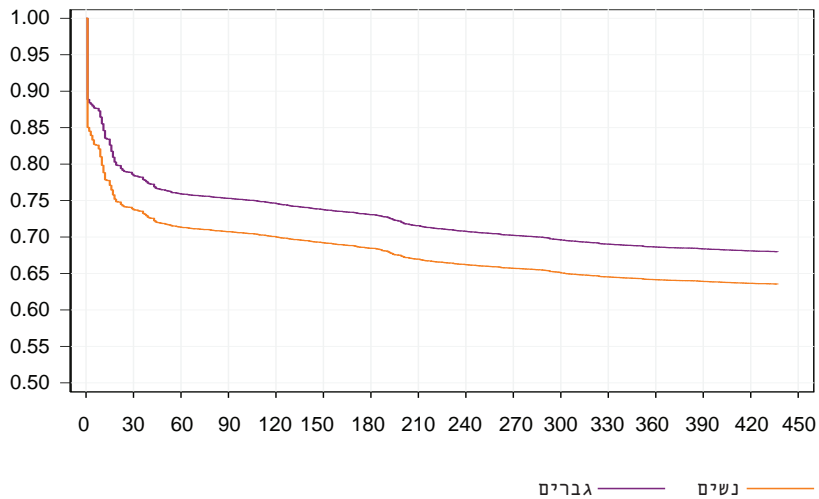
תרשים 7

שיעור מצטבר של הפרטים שלא נרשמו בשירות התעסוקה מאז פרוץ המשבר - מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019, חתכים נבחרים

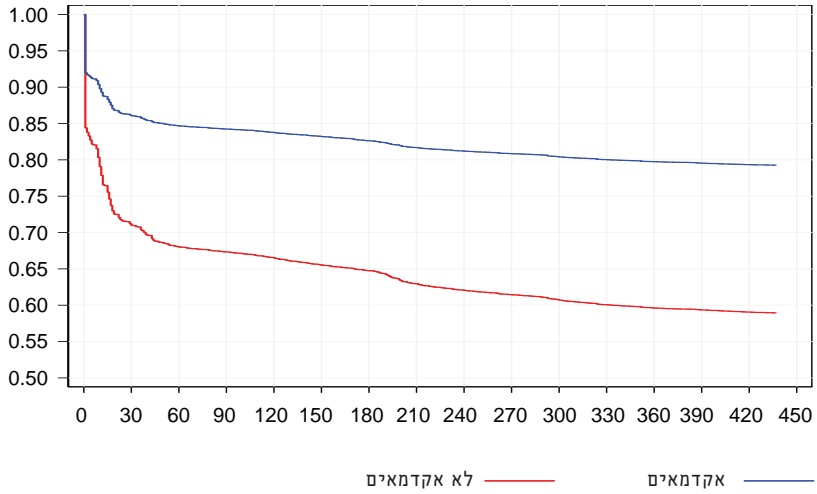
לאום



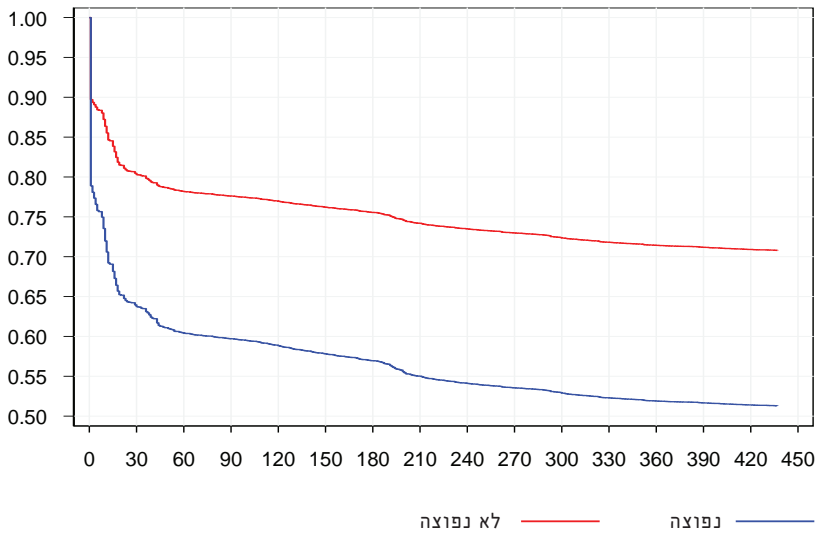
מגדר



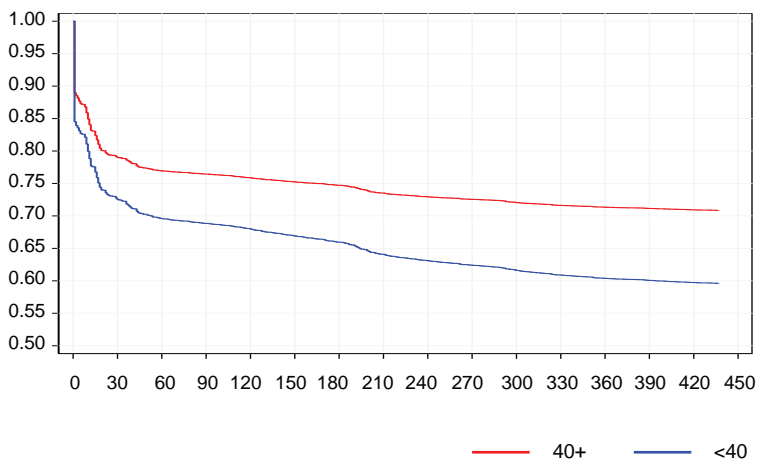
השכלה



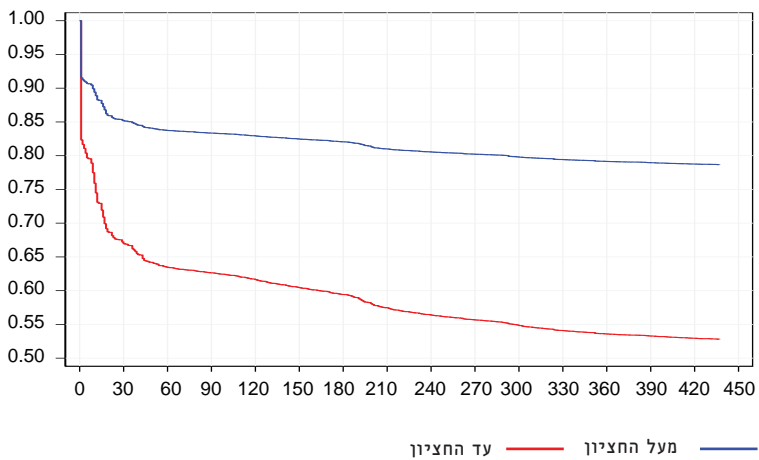
ענפי כלכלה לפי קרבה פיזית



גיל



שכר בשנת 2019

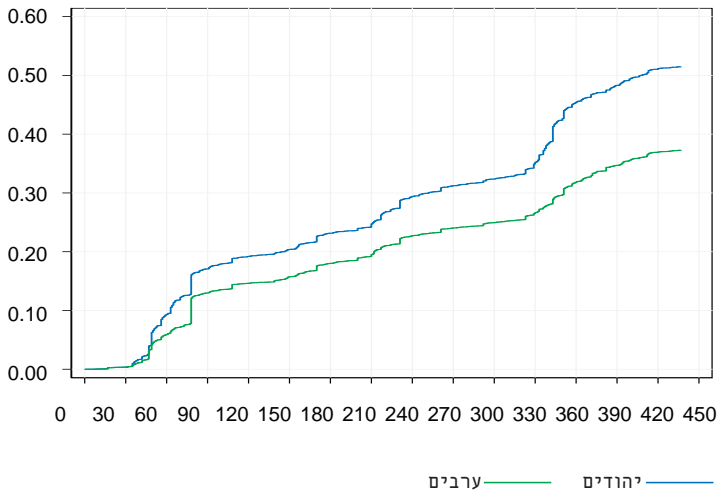


מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס

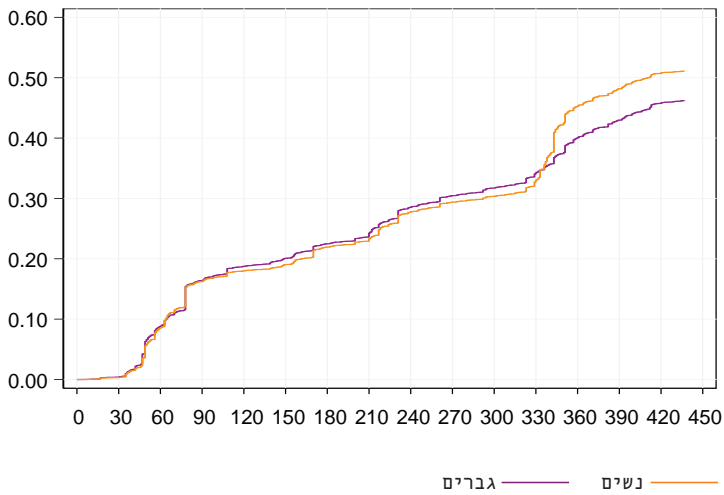
תרשים 8

שיעור מצטבר של הפרטים שעבורם תועדה חזרה לעבודה (ללא רישום מאוחר יותר), מפרוץ המשבר, חתכים נבחרים

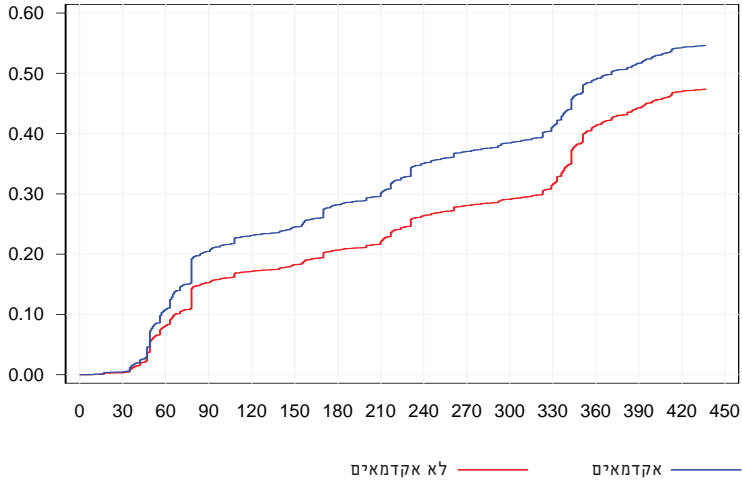
לאום



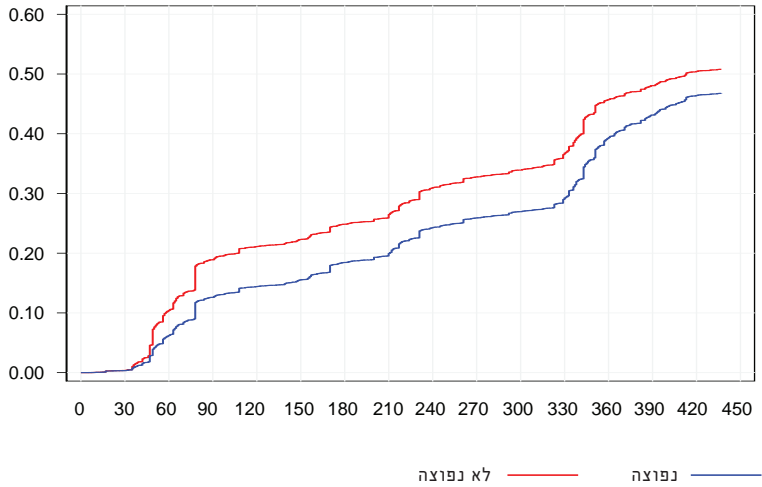
מגדר



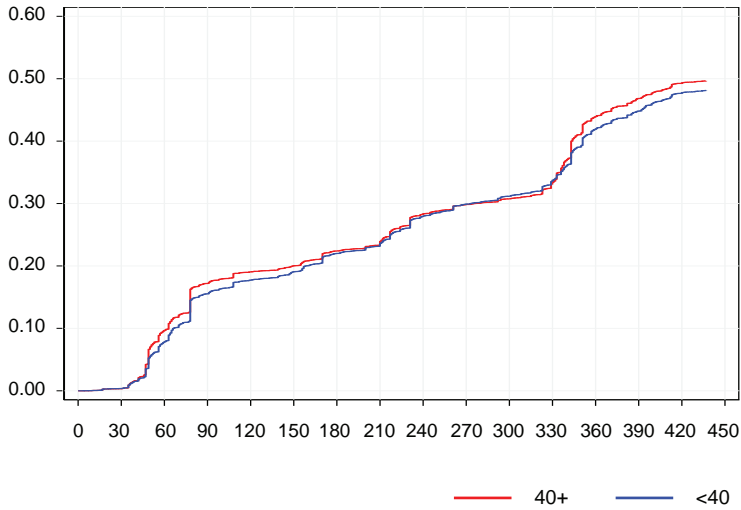
השכלה



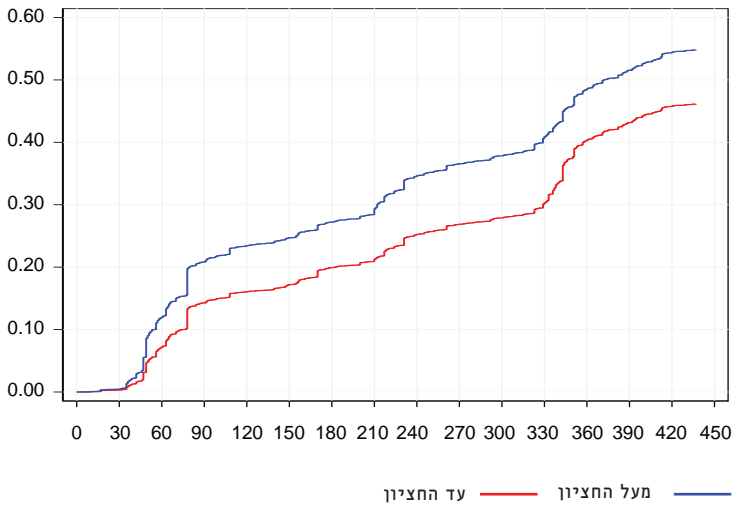
ענפי כלכלה לפי קרבה פיזית



גיל



שכר בשנת 2019



הערה: מתוך כלל השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים בשנת 2019 ואשר נרשמו בשירות התעסוקה במהלך התקופה.

יש לציין כי הרמה המוגדרת כ-0% בנקודת הזמן הראשונה אינה אותה רמה בפאנלים השונים, ובדומה לכך, בכל פאנל היא אינה אותה רמה עבור שתי הקבוצות הנבחנות.

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס

3.4. חזרה לתעסוקה ופרופורציונליות ברמת קבוצות וברמת ענפים כלכליים

בהמשך לבחינת הדינמיקה של המשבר על-פני זמן, נבחנו שיעורי היציאה והחזרה על-פני התקופה בכללותה. ראשית, על-סמך נתוני סקר כוח-אדם מוצגים שיעורי התעסוקה במהלך חודשי מרץ בשנים 2019, 2020 ו-2021 (תרשים 9). ההשוואה ברמת החודש מאפשרת לבחון את רמות התעסוקה בחתכים הרלוונטיים תוך החלשת מרכיב העונתיים.⁶ התוויית שיעור התעסוקה לפי גיל ומגדר מעלה שבקרב נשים כבר במרץ 2021 שיעורי התעסוקה היו קרובים יותר לרמה בשנת 2019, בהשוואה לרמה בשנת 2020. בקרב גברים, הגידול בתעסוקה הביא את קבוצות הגיל העיקריות לאמצע הטווח בין 2019 ל-2020.

בקבוצת הגיל הצעירה ביותר ובקבוצות הגיל המבוגרות ביותר, ההתאוששות, בקרב גברים ונשים, הייתה מתונה יותר, ועובדה זו עקבית עם שיוך ענפי ועם הארכת דמי האבטלה (צעירים); ועם קושי למצוא עבודה חדשה או נטייה להימנע מחזרה לעבודה הכרוכה בקירבה פיסית (מבוגרים).

חלוקה מפורטת יותר לקבוצות חברתיות מעלה כי נשים חרדיות ברוב קבוצות הגיל, ובמידת-מה גם נשים ערביות, קיזזו כמעט באופן מלא את הקיטון שחל בתעסוקה בתקופת המשבר כבר במרץ 2021. מנגד, שיעור התעסוקה בקרב גברים ערבים נותר בחודש זה קרוב מאוד לרמה המקבילה במרץ 2020 (תרשים 10). שאר הקבוצות היו מצויות בחודש מרץ 2021 בערך במחצית הטווח בין מרץ 2019 לבין מרץ 2020.

על רקע זה אנו שבים לבחון את הממצאים על-בסיס נתוני שירות התעסוקה. בתרשים 12 מוצג שיעור הנרשמים בשירות התעסוקה אל מול שיעור הפרטים שלא תועדה עבורם חזרה לעבודה (מתוך כלל הנרשמים) ברמה של ענף כלכלי ומגדר.

בהשוואה על-פני ענפים נדמה כי שיעורי הנרשמים (מן השכירים) דומים באופן כללי בין נשים לגברים, אך שיעורי הפרטים שלא שבו כלל לתעסוקה לאורך המשבר (מתוך הנרשמים) גבוה יותר בקרב גברים. במספר ענפים – ענפים השירותים המקצועיים ובמידת-מה גם בענפי הבידור והפנאי, האירוח והאוכל – שיעור הנרשמות גבוה משיעור הנרשמים. עם-זאת, שיעורן הגדול יחסית של

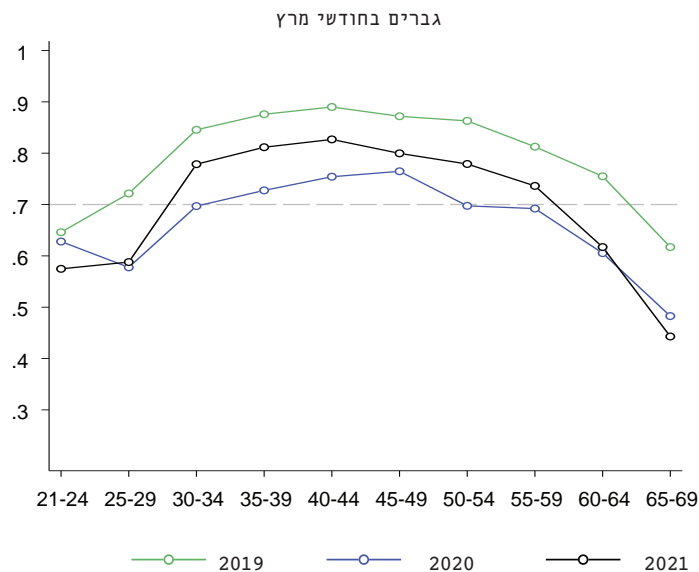
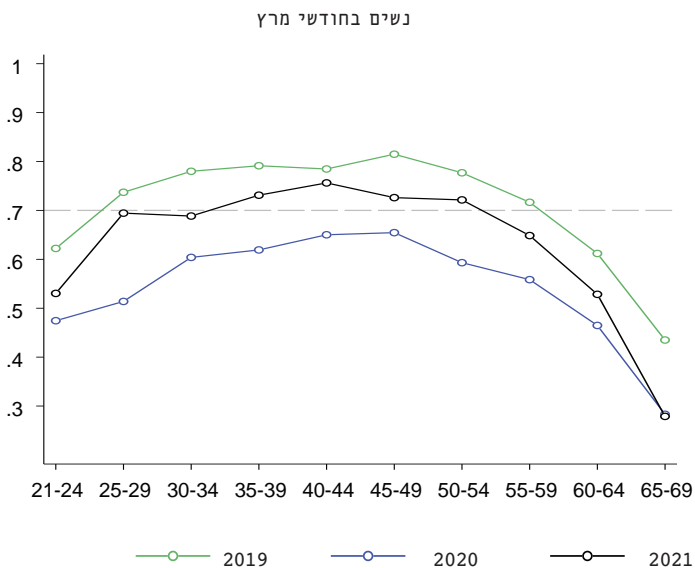
6 אמנם חודש אפריל 2020 מסמן את שיא המשבר מבחינת רוב משחני החוצאה ורוב הקבוצות, ואולם דווקא משום-כך הוא מהווה נקודת-ייחוס קיצונית במיוחד שאינה משקפת את המצב במהלך רוב זמן המשבר, לרבות הסגרים. ומכאן הצדקה נוספת להשוואה בין חודשי מרץ. חודש מרץ 2020 מרוכז מכוח המחצית הראשונה של החודש שהייתה עדיין טרום-המשבר.

נשים בענפים הציבוריים שבהן שיעור היציאה נמוך ושיעור החזרה גבוה, משפיע בכיוון ההפוך. בסך הכל, שיעור הנשים שנרשמו בשירות התעסוקה גבוה מזה של הגברים, אך גם שיעור השבות לעבודה (מתוך הנרשמות) גבוה מהשיעור המקביל בקרב הגברים. לעומת זאת, ברוב הענפים הכלכליים שיעור הערבים שנרשמו גבוה יותר וכך גם שיעור הפרטים שלא תועדה עבורם כל חזרה לעבודה – עד לסוף מאי 2021 (תרשים 13).⁷

7 יש להביא בחשבון את העובדה שהשיוך הענפי נוגע לנקודת המוצא בלבד (הענף העיקרי של הפרט נכון לשנת 2019), ולכן נבחן למעשה שיעור היוצאים ושיעור השבים לפי הענף בנקודת המוצא.

תרשים 9

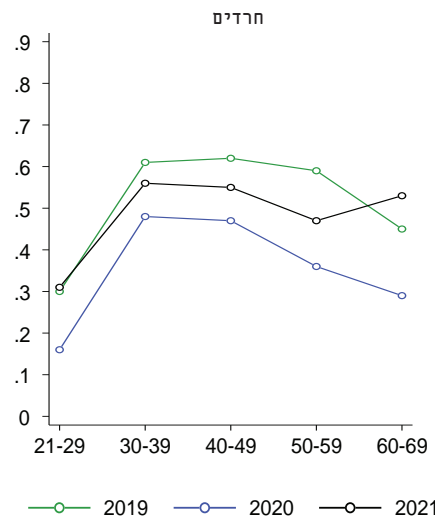
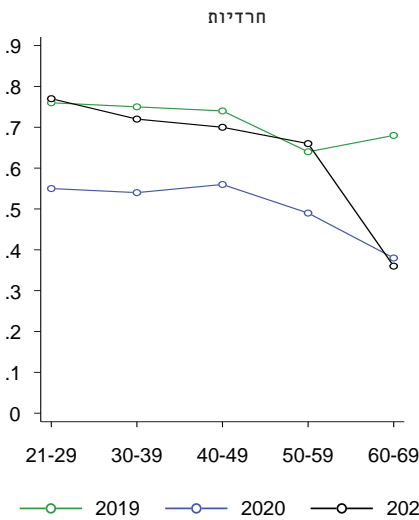
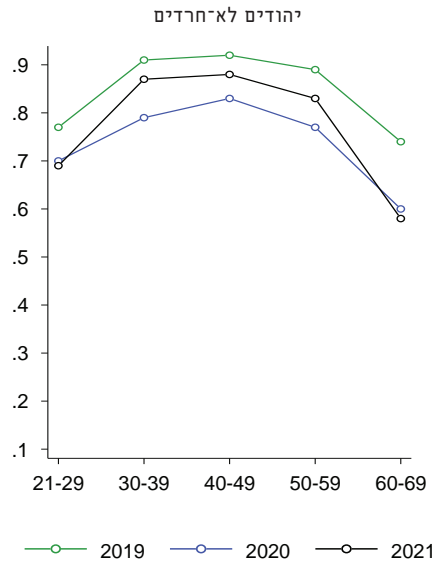
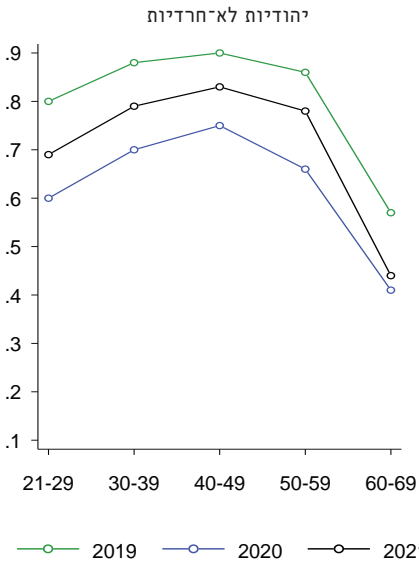
שיעורי תעסוקה לפי קבוצת־גיל ומגדר, במהלך חודשי מרץ



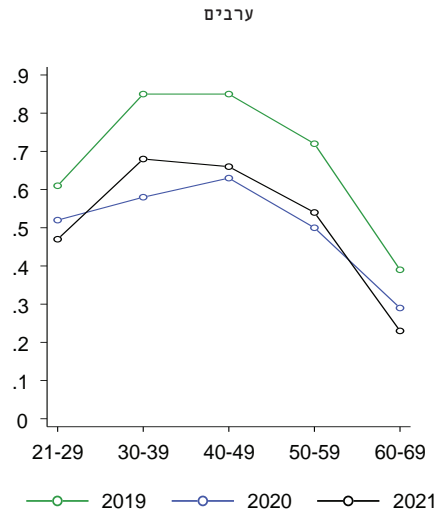
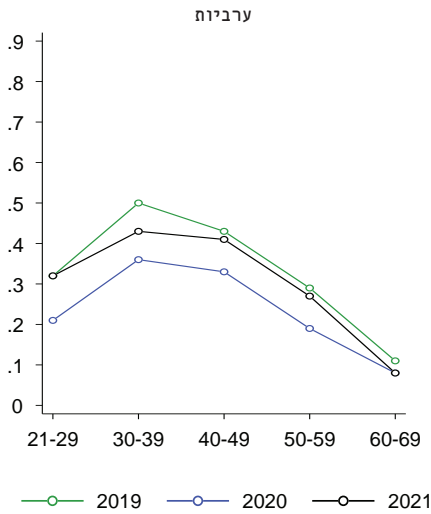
מקור: עיבודים לנחוני סקר כוח אדם.

תרשים 10

שיעורי תעסוקה לפי קבוצת-אוכלוסייה גיל ומגדר, במהלך חודשי מרץ, 2019-2021⁸



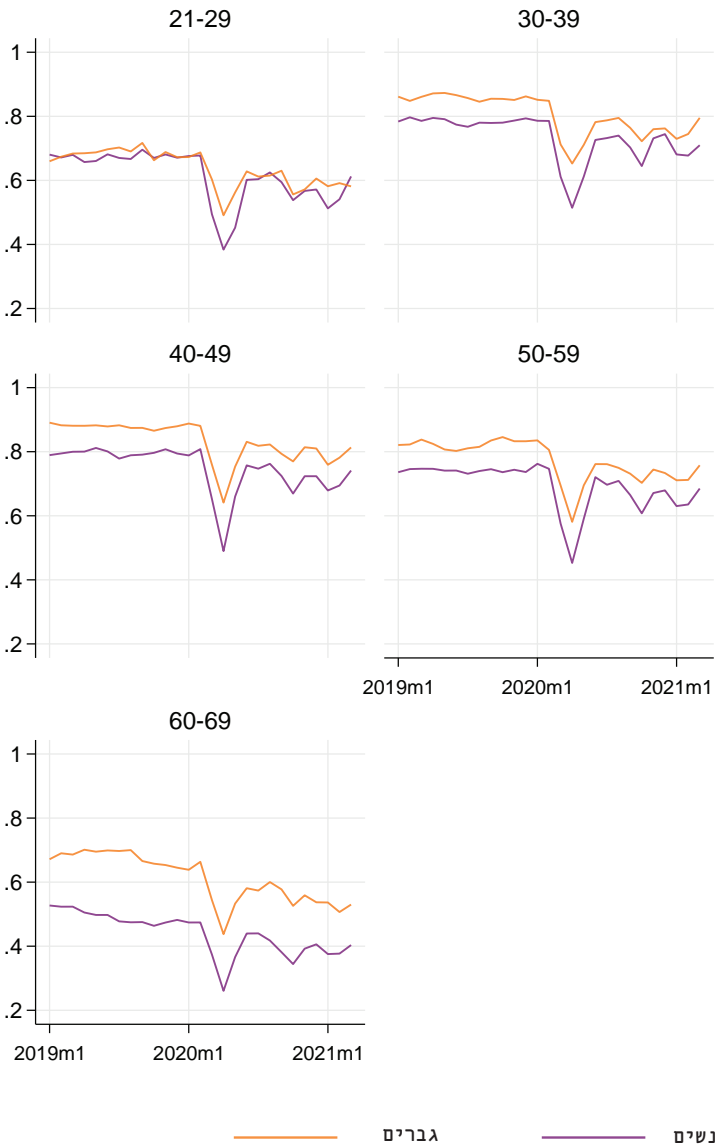
8 בניגוד לשנים 2019-2020 שבהן חל חג הפסח במהלך חודש אפריל, בשנת 2021 ארבעה מימי חופשת הפסח נפלו בחודש מרץ. משמעות הדבר היא שהפוטנציאל להשתקמות התעסוקה בחודש מרץ 2021 היה מוגבל במידת-מה בשל החודש המקוצר.



מקור: עיבודים לנתוני סקר כוח אדם.

תרשים 11

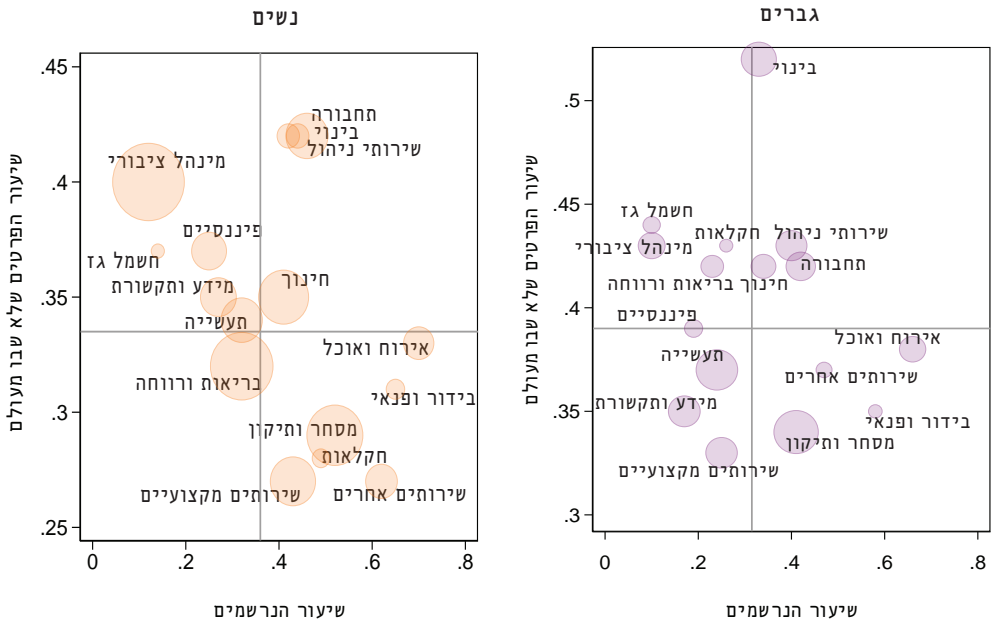
שיעורי תעסוקה לפי קבוצת-גיל ומגדר, ינואר 2019-מרץ 2021



מקור: עיבודים לנתוני סקר כוח אדם.

תרשים 12

שיעור הפרטים אשר נרשמו בשירות התעסוקה (מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019) ושיעור הפרטים שלא שבו מעולם במהלך התקופה לעבודה (מתוך הנרשמים), לפי מגדר והענף כלכלי בנקודת המוצא (ענף כלכלי ברמת ספרה אחת)

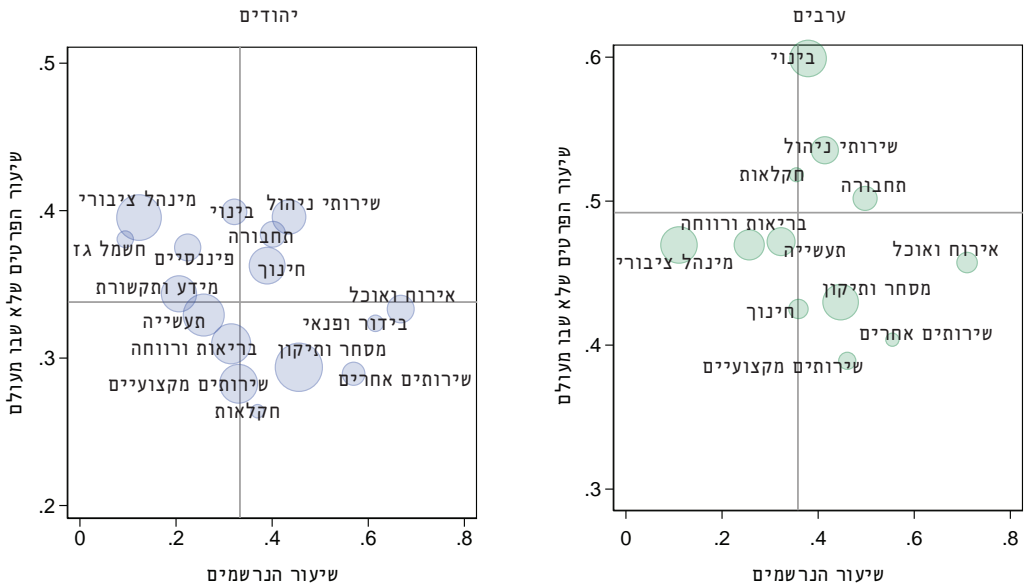


הערה: הקווים בתרשים מסמנים את הערך הממוצע בקבוצה.

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

תרשים 13

שיעור הפרטים אשר נרשמו בשירות התעסוקה (מתוך השכירים בגילי 25-64 שהיו מועסקים ב-2019) ושיעור הפרטים שלא שבו מעולם במהלך התקופה לעבודה (מתוך הנרשמים), לפי מגדר והענף כלכלי בנקודת המוצא (ענף כלכלי ברמת ספרה אחת)



הערה: הקווים בתרשים מסמנים את הערך הממוצע בקבוצה.

מקור: עיבודים לנתוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

3.5. השפעת משך השהות מחוץ לתעסוקה על סיכויי החזרה

"הזיקה של 'מובטלי קורונה' לשוק העבודה גדולה בהרבה מזו של מובטלים בהגדרה הצרה, גם בבקרה על משלח יד וענף. עם זאת, הפער בין שתי הקבוצות הצטמצם לאורך שנת 2020" (בנק ישראל, 2021). אפיון זה המופיע בדוח בנק ישראל עולה בקנה אחד עם ההבחנה של (Hall & Kudlyak, 2020), שמציינים כי לאורך המשבר חלק מן הפרטים שהיו מצויים במצב של אבטלה מבוססת מגבלות (recall unemployment) עברו למצב של אבטלה טיפוסית המבוססת על מצב המשק (jobless unemployment). מחקרים על משברים כלכליים קודמים העלו כי תופעת ה-hysteresis, כלומר, קשר בין מצב האבטלה בעבר ומצבה בהווה, מסבירה יותר ממחצית העלייה באבטלה בעקבות המשבר הכלכלי של שנת 2007 בארצות הברית (Yagan, 2019). תוצאה דומה עולה ממחקרם של Zhang et al (2021) שמצאו כי קיימות ראיות לקיומה של hysteresis בארצות הברית בתקופת הקורונה. קיומו של קשר כזה עשוי להצביע על כך שהשלכות משבר הקורונה על התעסוקה בקרב חלק מן הקבוצות יהיו ארוכות טווח.

על רקע זה אנו מבקשים להעריך את ההשפעה שהייתה לעצם התמשכותו של המשבר ולעצם השהות הממושכת מחוץ לתעסוקה על סיכויי השתקמות של המובטלים. לצורך כך ניתן לחלק את הסטאטיסטים של הפרטים לשתי תקופות-משנה: תקופת המשנה הראשונה כוללת את החודשים מרץ עד דצמבר 2020, ותקופת המשנה השנייה, את החודשים מרץ עד אפריל 2021. בצורה זו ניתן לבחון באופן כללי האם משך השהות מחוץ לתעסוקה בתקופה הראשונה השפיע על הסיכויים להימצא מחוץ לתעסוקה בתקופה השנייה.

בחינה זו מעלה כי אמנם מי שבמהלך עשרת החודשים הראשונים של המשבר היו לפי נתוני שירות התעסוקה מובטלים ("פעילים") לאורך זמן ממושך יותר, היו בעלי סיכוי גבוה יותר להיות פעילים גם בתקופה השנייה (לוח 9). בחינה זו היא כמובן כללית בלבד, וסביר להניח שאותם גורמים שהביאו לשהות ממושכת יותר מחוץ לתעסוקה בתקופה הראשונה היו אותם גורמים שהגדילו את הסיכויים להימצא מחוץ לתעסוקה בתקופה השנייה. פיקוח על גורמים אלו, כלומר בחינת ההשפעה של משך השהות בקרב טיפוסים דומים של עובדים, יאפשר הערכה נקייה יותר של השערה זו (ניתוח זה ייעשה במסגרת גרסה מתקדמת יותר של נייר זה).

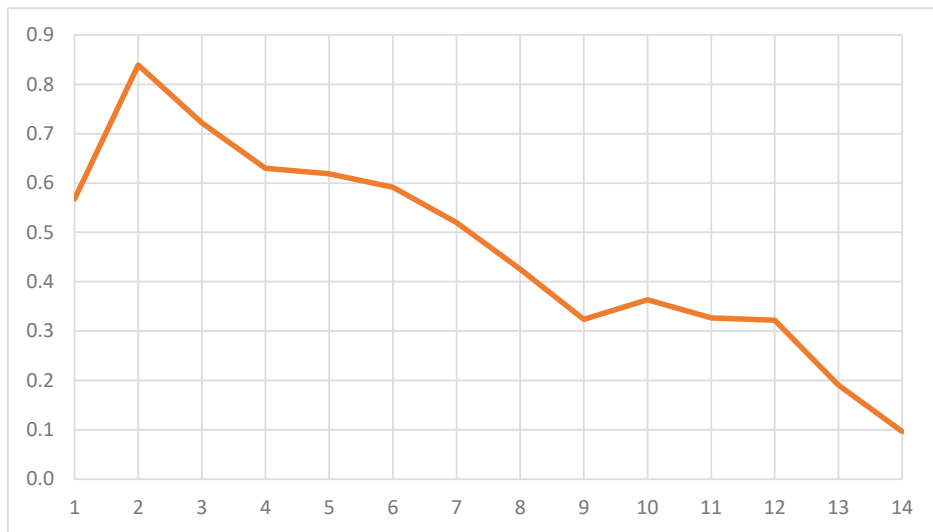
לוח 9
 התפלגות סטטוסים, עבור התקופה 15 במרץ 2020 עד 25 במאי 2021
 (שכירים בגילאי 25-64 שהיו מועסקים בשנתי 2019)

שיעור הפרטים שתועדה עבורם חזרה לעבודה		שיעור הפרטים שעדיין "פעילים" (-מובטלים) בשנת 2021 בחודש:		מס' חודשי אבטלה ("חודשים פעילים" בשירות), בין מרץ לדצמבר 2020
ללא רישום נוסף אחריה	כלשהי אי־פעם	מרץ	אפריל	
68%	80%	23%	20%	2-1
65%	75%	23%	19%	4-3
54%	80%	46%	37%	6-5
44%	76%	58%	46%	8-7
19%	25%	84%	76%	10-9

מקור: עיבודים לנחוני שירות התעסוקה והלמ"ס.

תרשים 14

שיעור החזרה לתעסוקה, ללא רישום נוסף מאוחר יותר (מתוך הנרשמים),
לפי מספר החודשים הפעילים בשירות התעסוקה



מספר החודשים הפעילים

פרק 4 סיכום

נייר זה משרטט את דפוסי היציאה ודפוסי החזרה לעבודה בתקופת משבר הקורונה בקרב קבוצות שונות בחברה הישראלית – על-בסיס נתונים מנהליים של שירות התעסוקה אשר מוזגו עם מאגר הנתונים של המכון הישראלי לדמוקרטיה. מטרת הנייר להוסיף על פרסומים קודמים המבוססים בעיקרם על נתוני סקר כוח אדם תובנות ייחודיות שמקורן במיזוג שני מקורות הנתונים. תובנות אלו קשורות בין היתר לאפיון הדינמיקה לאורך המשבר, ובפרט למשך ההימצאות מחוץ לתעסוקה, ולשיעורי החזרה בהתניה על יציאה.

הניתוחים העיקריים נעשו בקרב אוכלוסיית שכירים שהיו מועסקים ערב המשבר, ובחלוקה לחתכים שונים: מגדר, גיל, השכלה, לאום וקבוצת-אוכלוסייה. בקרב נשים שכירות בגילי העבודה העיקריים שיעור היציאה אמנם גבוה יותר אך כך גם שיעור החזרה, ומשך ההימצאות מחוץ לתעסוקה אינו שונה באופן משמעותי בהשוואה לגברים. לעומת-זאת, בקרב שכירים ערבים שיעור היוצאים גבוה יותר ושיעור החוזרים נמוך יותר, ובנוסף לכך משך ההימצאות מחוץ לתעסוקה ארוך יותר – בהשוואה לשכירים יהודים.

השכלה אקדמית סיפקה הגנה משמעותית מפני יציאה מתעסוקה, ובאופן חזק במיוחד בקרב קבוצות המיעוט, חרדים וערבים, שבקרנן שיעור האקדמאים נמוך בהשוואה לשיעור המקביל בקרב קבוצת היהודים הלא-חרדים (סלקציה).

גיל מהווה גורם מפתח הן בחתך המגדר והן בחתך הלאום. בעוד שצעירים יצאו בשיעורים גבוהים יותר מתעסוקה, השכירים המבוגרים שיצאו מתעסוקה היו, בממוצע, ללא תעסוקה למשך זמן ארוך יותר.

הגם שהפער הנקי בין הקבוצות בשיעורי היציאה והחזרה, המביא בחשבון הבדלים במאפיינים ובתכונות בין הקבוצות, ובכלל זה התמיינות שונה לענפים כלכליים, נמוך מן הפער הגולמי ביניהן – קיימת חשיבות רבה גם לפערים הגולמיים. שכן פגיעה מרוכזת בתעסוקה של אזור או קבוצה בחברה עשויים להוות אתגר מיוחד גם כשלא קיימת שארית משמעותית בלתי-מוסברת שלא ניתן לייחסה לגורמים נצפים.

לבסוף, הצגנו עדויות ראשוניות לכך שהתארכות משך השהות מחוץ לתעסוקה כשלעצמה עשויה להשפיע באופן שלילי על סיכויי החזרה לתעסוקה.

הממצאים האמורים מלמדים מיהן האוכלוסיות שנפגעו במידה הרבה ביותר ולכן גם מיהן האוכלוסיות הפגיעות ביותר באופן כללי, לאורך זמן, ובמשברים דומים שעשויים להתרחש בעתיד. במקרה של משבר הקורונה, פגיעה מובהקת ניכרת כאמור בתעסוקת עובדים לא־משכילים ובתעסוקת ערבים (שיעור מובטלים ומשך אבטלה), ובקבוצות הגיל הצעירות ביותר (שיעור) והמבוגרות ביותר (משך). דפוסי הפגיעה בתעסוקה ודפוסי החזרה לעבודה בקרב קבוצות שונות צריך לכן גם להדריך את עיצוב המדיניות בשלב זה של התמודדות עם תוצאות המשבר בטווח הקצר – בחודשים הקרובים, ובטווח הבינוני והארוך.

פרק 5

המלצות מדיניות

השינוי הצפוי במתן דמי אבטלה החל מה-1 ביולי 2021 עשוי להביא למספר התפתחויות משמעותיות בשוק העבודה. על רקע זה, מוצעות להלן מספר המלצות מדיניות כלליות. המלצות אלו מנוסחות על רקע הממצאים המובאים בנייר זה, ונדמה כי הרלוונטיות שלהן תיותר גבוהה גם במידה שההתפתחויות המשוערות בשוק העבודה תהיינה חיוביות למדי.

5.1. הצדקה חדשה לטענה מוכרת: העלאת רמות ההשכלה והמיומנות בקרב קבוצות המיעוט על-מנת להגדיל את החסינות כלפי משברים. בשנים האחרונות נוסחו הצדקות רבות בנוגע לצורך להעלות את רמת המיומנות בקרב האוכלוסייה החרדית והערבית – על-מנת להגדיל את פריון העבודה ולצמצם פערים ברמת החיים. לאור המשבר מתווספת הצדקה חדשה להצדקות המקובלות: הקטנת הפגיעות של קבוצות אלו כלפי משברים ממושכים ונרחבים. שיפור ההשכלה, או למצער רמת המיומנות, בקרב קבוצות אלו, ובקרב קבוצות נוספות בעלות רמת מיומנות נמוכה, תגדיל את החסינות שלהן כלפי משברים עתידיים – דרך הקטנת הפגיעה בתעסוקה מחד, והגדלת יכולת ההסתגלות וההשתקמות בחלוף המשבר, מאידך.

5.2. סימון הקריטריונים המרכזיים לעיצוב התמיכה והתמריצים במהלך המשבר ובסופו. אמנם תעסוקת מבוגרים התכווצה במידה מועטה יותר בהשוואה לצעירים, ואולם בקרב המבוגרים שיצאו משוק העבודה, משך הזמן מחוץ לתעסוקה היה רב יותר ושיעור החזרה לעבודה נמוך יותר. בנוסף לכך, גיל, ובטווח הקצר גם הרכב משפחתי, הם מאפיינים קשיחים למדי. משום-כך, ובהתחשב בקשר בין דפוסי הפגיעה בתעסוקה לבין גיל ובאילוצים החלים על רמת הצריכה מכוח ההרכב המשפחתי, ניתן להצדיק הסתמכות על מרכיבים אלו כמפתח לתמיכה דיפרנציאלית במהלך המשבר ובתקופות המשך לאחר מכן.

5.3. התאמת כלים לאוכלוסיות. בטווח הקצר והבינוני, ההקצאה של טיפוסים מובטלים לתכניות שונות צריכה להביא בחשבון את ההתפתחויות העיקריות שהסתמנו במהלך המשבר, ואת סוג האתגרים עמן מתמודדת כל קבוצת אוכלוסייה. חלק מן האתגרים הללו היו קיימים גם קודם המשבר אך הוחרפו בעקבותיו. בפרט, לאור הממצאים, ובהתחשב בממצאים מקבילים ממשברים קודמים המתועדים בספרות, נדמה כי למובטלים מבוגרים, ששהו מחוץ לתעסוקה לאורך זמן ממושך יותר, דרושה בראש ובראשונה תמיכה בהשתדכות-מחדש למשרות ובחיזוק ההתמצאות

בשוק העבודה באופן כללי. לעומת זאת, למובטלים צעירים, ובפרט לצעירים חסרי השכלה אקדמית – שעבור חלקם שוק העבודה שלאחר המשבר שונה מזה שהכירו קודם־לכן, למשל מבחינת סוג המשרות הפנויות – ניתן להציע הכשרות, ובכלל זה הכשרות גנריות (למשל, מיומנויות דיגיטליות), או הכשרות מקצועיות ספציפיות (רכישת מקצוע). הצעת הכשרות רלוונטיות יכולה להיעשות על־בסיס התייחסות למקצועות ולמשרות שבהן עבדו הפרטים ערב המשבר, אשר תועדו במועד הרישום בשירות התעסוקה.

5.4. כיצד לנהל משבר: מדיניות בהירה, פשוטה שקופה וגמישה. בתקופה המוקדמת של המשבר ניתנה עדיפות לצעדי מדיניות פשוטים שהוצאתם לפועל מהירה. בנוסף לכך, ניתן דגש מיוחד למתן וודאות לאזרחים בנוגע לרציפות התמיכה הממשלתית לאורך זמן. הגם שחשיבותם של עקרונות אלו רבה, השוני בתוואי התעסוקתי של קבוצות שונות לאורך תקופת המשבר מלמד שהממשלה צריכה לשמור לעצמה את הזכות לבצע התאמות גם אם דיפרנציאליות במערך התמיכה שהיא מספקת לאורך זמן בהתאם להתפתחויות. זכות זו צריכה להיות מגובה היטב בבסיס נתונים אמין, לצד תיאוריה וסדרי עדיפויות ברורים, ובתוך־כך גם להיות מתווכת באופן פשוט ומשכנע לציבור הרחב.

5.5. שיפור רמת הסנכרון של מקורות המידע: הרחבת השימוש בנתונים מנהליים כמצע לעיצוב מדיניות. ניכר כי ישנו ערך רב בשימוש בנתונים מנהליים במקביל לשימוש בנתוני הסקרים המקובלים, ובמיוחד בתקופת משבר שבה נדרש שרטוט תכוף יותר של תמונת המצב. התבססות על נתונים מנהליים מאפשרת לעקוב אחר מצבם של פרטים לאורך מספר נקודות זמן, ובצורה זו גם לחשב נתונים מצרפיים שונים בתדירות גבוהה מזו המקובלת היום (high-frequency data). כתנאי לקידומו של מהלך זה נדרשת קפיצת מדרגה נוספת בסנכרון בין גופי התפעול והמידע השונים, ובמיוחד בתרגום קפדני של מערכות המושגים המקבילות, אפיון הפערים המובנים בין מקורות הנתונים והאנומליות הצפויות במצבים שונים, באופן שיאפשר לסמן הן את פוטנציאל השימוש והן את מגבלות השימוש של כל מקור. בצורה זו יובהר מה ניתן ומה לא ניתן ללמוד מכל מקור נתונים בנפרד, ומה ניתן להסיק מההצלבה ביניהם (ראו הרחבה בנספח).

גיבוש תמונת התעסוקה על-בסיס נתוני סקר ועל-בסיס נתונים מנהליים

א. מקורות הנתונים, ומהפכת הנתונים המנהליים

אחד מן התנאים הקריטיים לגיבוש תמונת המצב הכלכלית במהלך המשבר היה קיומו של זרם נתוני תעסוקה אמינים ומפורטים בטווחי זמן קצרים. אחת הדרכים לספק צורך זה הייתה באמצעות הסתמכות על מספר מקורות נתונים במקביל. המקור העיקרי לפרסומים במהלך המשבר היה נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוסף אליהם נעשה שימוש בתקופת המשבר בנתוני שירות התעסוקה, ובנתוני הביטוח הלאומי.⁹

לאורך המשבר, ובמיוחד בשלבים הראשונים, הושמעה ביקורת לגבי אי-ההתאמה בין מקורות הנתונים השונים, אשר הציגו תמונות מצב שונות לגבי ממדי האבטלה בתקופת הקורונה. בנוסף לכך, אחת ההצדקות למתן מענקים אוניברסליים, ולא כאלו המבוססים על רמת-הכנסה, הייתה הספקות לגבי רמת הדיוק או מהירות האספקה של נתונים מנהליים עקביים ואמינים. המשמעות המעשית של ספקות אלו היא כי מוטב לתת מענק לעשיר שאינו זקוק לו מאשר למנוע מענק זה מן העני הזקוק לו – משעה שאין בטחון מלא לגבי השאלה מי עני ומי עשיר או מי נפגע ונזקק לסיוע במהלך המשבר ומי לא. על רקע זה ראוי לבחון את סוגיית ההסתמכות על נתונים מנהליים בהקשר רחב.

בעשורים האחרונים מורגשת באקדמיה ובקרב ממשלות "מהפכת הנתונים המנהליים", כלומר הסתמכות הולכת וגדלה על נתונים המיוצרים על-ידי גופי הממשלה השונים במסגרת פעילותם השוטפת ושלא במסגרת סקרים יזומים או איסוף מידע למטרות מחקריות. חשיבותם של נתונים אלו טמונה בכך שהם מקיפים על-פי רוב את כלל אוכלוסיית המדינה; ונאספים לאורך שנים. בצורה זו הם מאפשרים להתחקות אחר מציאות החיים של פרטים ומשפחות – ובפרט, אחר ההתנהלות הכלכלית שלהם – לאורך זמן. בין שאר היתרונות הגלומים בנתונים המנהליים יש לציין גם את

9 בחור מקור רביעי ניתן להביא בחשבון גם סדרה רחבה למדי של סקרים עצמאיים גם אם קטנים שנעשו לאורך המשבר באקדמיה ובמכוני המחקר ויכלו לשמש כעזר לצורך הצלבת נתונים.

האפשרות לזהות קבוצות־משנה באוכלוסייה בתזמון שהוא קרוב יותר לזמן התרחשותה של התופעה הנחקרת (למשל על־בסיס רישום המגורים של האזרחים); ואת התדירות הגבוהה יחסית של נקודות התצפית על האוכלוסייה (high frequency data).

משבר הקורונה פרץ בתקופה שבה ישראל נמצאת בעיצומה של מהפכת נתונים מנהליים משלה. ואולם מהפכה זו טרם הושלמה. בפרט, לא הושלם סנכרון שלם ומקיף בין עולמות המושגים של הגופים השונים ואפיון הפערים המובנים בין המערכות. עובדה זו יכולה להסביר חלק מן הפער לכאורה שהתגלה בין תמונת ממדי האבטלה שייצרו הגופים השונים, אך יש לפער זה מקורות נוספים, שראוי לפרטם (ראו בסעיף הבא)

ב. מטרתו של כל מקור נתונים והסיבות לפער

סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנוהלים ברצף מאז סוף שנות ה־60 של המאה ה־20 על־פי סטנדרטים בינלאומיים מקובלים בתחום סטטיסטיקת עבודה. לאורך השנים הוכנסו עדכונים שונים במבנה הסקר ובתדירותו, אך יחד עם־זאת חשיבותו של הסקר גלומה בעקביות המתודולוגית שלו, למשל בתוכן השאלון ובנוסח שאלות הליבה הכללות בו. מטרתו העיקרית של הסקר היא לאפשר שרטוט של המצרפים המרכזיים של שוק העבודה כמו תעסוקה ואבטלה, באמצעות איסוף מגוון שאלות ובראשן האם הפרט מועסק, במה הוא עוסק, ולמשך כמה שעות, מדוע אינו מועסק, וכך הלאה.¹⁰

בשונה מנתוני סקר כוח אדם, הנתונים המנהליים שמקורם במערכות שירות התעסוקה והביטוח הלאומי מופקים במסגרת אספקת שירותים לאזרחים. כלומר, מטרת הפקתם היא בראש ובראשונה תפעולית: מי תובע ומאיזו סיבה, מי מן התובעים כבר הוכר כזכאי, למי מן הזכאים כבר ניתנה קצבה, וכך הלאה. נתונים אלה אכן משמשים גם לצרכים תכנוניים ואסטרטגיים של גופים אלו, ושל המערכת הממשלתית בכללותה. ואולם, גם במקרה זה הדבר נעשה על־פי רוב במסגרת עולם המושגים הפנימי־התפעולי של הגופים ובהתאם להגדרות מחייבות הנובעות מן התקנות והחוקים אליהם כפופים גופים אלה. רק בתור מטרה משנית משמשים הנתונים גם לצורכי סיכום הפעילות השנתית או החודשית – עבור גופי השלטון אחרים ובמידת־מה גם עבור הקהל הרחב, ותוך תרגום מינימאלי הכרחי – במסגרת פרסום סקירות שנתיות וירחונים סטטיסטיים.

10 בחוֹך־כך, גלומה בסקר האפשרות לאפיון קשרים מתאמיים וסיבתיים על־בסיס מגוון משתנים כלכליים וסוציו־דמוגרפיים.

בנייר זה, מסד הנתונים המרכזי בו אנו משתמשים מקורו בשירות התעסוקה, ששונה במספר היבטים מנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המהווים את המקור לרוב הפרסומים הרשמיים בנושא התעסוקה בעתות שגרה וגם בתקופת המשבר. חשוב לציין כי שירות התעסוקה, ככלל, לא אוסף נתונים מפורטים על אוכלוסיית המועסקים ועל מי שלא פנו ללשכות הארגון לצורך תביעת אבטלה והבטחת הכנסה או על-מנת לקבל את שירותיו. משום-כך, בתקופות שגרה גוף זה אינו אמון על הפקת נתוני שיעור האבטלה, שכן הוא צופה במונה (מובטלים) אך לא במכנה (משתתפים).

על רקע זה קיים פער מובנה בין מקורות הנתונים שהכרח לאפיינו לפני מעבר להסקת מסקנות על-בסיס מקורות הנתונים השונים במקביל. הגם שפערים מעין אלה קיימים גם בימות שגרה, בתקופת משבר הקורונה הם התרחבו על-רקע מספר אנומליות ייחודיות למשבר. ניתן להזכיר שלוש דוגמאות לפערים מובנים שיוצרים אנומליות מעין אלה: (א) **קטגוריית החל"ת**: אדם המקבל קצבת אבטלה בגין חל"ת יופיע כתובע, כזכאי, וכמקבל קצבה בנתוני הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה, אך עשוי להעיד על עצמו בסקר כוח אדם של הלמ"ס שהוא מועסק, משום שהוא עדיין שומר על קשר עם המעסיק וגם משום שמעולם לא פוטר על-ידו. (ב) **רזולוציה ויחידות מידה**: גופי התפעול מפיקים נתונים לגבי הסטטוס של הפרט ברמה החודשית: אדם שקיבל קצבה בגין מצבו בתחילת החודש, חזר לעבוד באמצע החודש, ונדגם בסקר כוח אדם בסוף החודש ידווח במסגרת הסקר שעבד בשבוע האחרון, כפי שאכן קרה. אם התנאי המספיק להגדרתו באותו חודש על-ידי גופי התפעול כמקבל קצבה או כ"פעיל" הוא על-סמך יום אחד או אפילו שבוע אחד של זכאות או קבלת קצבה הרי שהחודש כולו יוגדר עבורו באופן הסותר את נתוני הלמ"ס. למרות שגם בימות שגרה אפשר שאדם יתחיל לעבוד באמצע החודש כדי יצירת סתירה בין מקורות הנתונים ברמה החודשית (ואמנם מקובל להתחיל העסקה בתחילת חודש), ההיקפים העצומים של הפרטים ששינו סטטוס תעסוקתי בתקופת משבר הקורונה והתזמון המשתנה של הסגרים במהלך החודש (למשל, האם הסגר הוחל בתחילת החודש או בסופו) הביאו להשפעה דרמטית של פער מעין זה; (ג) **תזמון הזרמת המידע**: גופי התפעול מזרימים מידע זה לזה, ובפרט מטייבים (למפרע) את הנתונים שבידם באופן שוטף וסדרתי, בתגובה לנתונים האחד של האחר. טיוב זה כולל פערים מובנים שהם בחלקם בלתי-נמנעים. למשל, פרט שתבע במהלך המשבר אבטלה בגין חל"ת או פיטורין אך בתוך זמן קצר מצא עבודה חדשה או ששב לעבודתו. הנתונים המעודכנים לאותו יום ושבוע של התביעה יהיו שונים מן הנתונים שיפורסמו כעבור חודש או חודשיים לאחר עדכון הסטטוס בהתאם להצלבת המידע מכל המקורות.¹¹

11 אנומליות מעין אלה מתחזקות במיוחד כאשר לא קיימת סימטריה בין סטטוסים, למשל, כאשר מספר הזכאים שאינם חובעים שונה באופן ניכר ממספר החובעים שאינם זכאים, וכך הלאה.

ג. עקביות בין ובתוך מקורות הנתונים, וניסוח שאלות רלוונטיות

על רקע הפערים המובנים, הסתמכות על נתונים מנהליים בעתות שגרה ובעתות משבר, במקביל לנתוני הסקרים הרשמיים, דורשת מתן מענה לשלוש סוגיות עיקריות. ראשית, סימון העקביות ואי־העקביות בין מקורות הנתונים השונים. שנית, אפיון אי־העקביות והאנומליות המובנות, בפרט מכוח פערי הזמנים, בתוך כל מסד נתונים כשלעצמו. ולבסוף, נדרשת, לפני הכל, הגדרה חדה של השאלה, והתמקדות במה שניתן לשאול על־בסיס כל אחד ממקורות הנתונים בנפרד ובמקביל – בצד סימון שאלות שגיבוש מענה עבורן יכול להיעשות אך ורק על־בסיס מאגר נתונים אחד. כך למשל, אם מסד נתונים מנהלי יכול לספק – במסגרת חלון זמנים מסוים – מידע ישיר אך ורק לגבי מספר תובעי האבטלה, ולא לגבי מספר המובטלים, הקפדה על מינוח חד ומדויק עשויה למנוע חלק ניכר מאי ההבנות בנושא.

רשימת המקורות

- נ. אברהם (יוני 2021), התמודדות האוכלוסייה הערבית עם משבר הקורונה בשוק העבודה, שירות התעסוקה".
- בנק ישראל (אפריל 2021) דוח בנק ישראל 2020.
- כ. בץ וא. גבע (אפריל 2021), "פערים מגדריים בשוק העבודה במשבר הקורונה", אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
- ג. גורדון, ע. חי, י. קידר ור. קנת פורטל (מאי 2021), "שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה: תמונת מצב", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נ. זונטג, ג. אפשטיין וא. וייס (דצמבר 2020), "שוק העבודה בישראל 2020 על רקע משבר הקורונה: מבט על", מרכז טאוב.
- ע. יחיאל (מאי 2020), "הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין האוכלוסייה הערבית והיהודית", שירות התעסוקה.
- ע. יחיאל וג. זוהר (יולי 2020), "הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה במשבר הקורונה: השוואה בין קבוצות גיל והתמקדות בקרב הצעירים", שירות התעסוקה.
- מינהל המחקר והתכנון ביטוח לאומי (מרץ 2021), "מי נשאר ומי יצא ממערכת דמי אבטלה", ביטוח לאומי.
- ה. פוקס, ע. אליאב, נ. בן-טובים מ. ברוט ור. וולף (פברואר 2021), "דוח שוק העבודה לשנת 2020: תעסוקה בימי קורונה", משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.
- שירות התעסוקה (אוגוסט 2020), "התמשכות משבר הקורונה: הצורך בהתערבות מהירה וממוקדת לטובת עידוד תעסוקה ופיתוח הון אנושי".
- Alon, T., Coskun, S., Doepke, M., Koll, D., & Tertilt, M. (2021). *From Mancession to Shecession: Women's Employment in Regular and Pandemic Recessions* (No. w28632). National Bureau of Economic Research.

Boyce, C. J., Wood, A. M., Daly, M., & Sedikides, C. (2015). *Personality change following unemployment*. *Journal of Applied Psychology*, 100(4), 991.

Casarico, A., & Lattanzio, S. (2020). The heterogeneous effects of COVID-19 on labor market flows: Evidence from administrative data. *Covid Economics*, 52, 152–174.

Cheng, W., Carlin, P., Carroll, J., Gupta, S., Rojas, F. L., Montenovo, L., ... & Weinberg, B. (2020). *Back to business and (re) employing workers? Labor market activity during state COVID-19 reopenings* (No. w27419). National Bureau of Economic Research.

Dosi, G., Pereira, M. C., Roventini, A., & Virgillito, M. E. (2018). *Causes and consequences of hysteresis: aggregate demand, productivity, and employment*. *Industrial and Corporate Change*, 27(6), 1015–1044.

Fabrizio, M. S., Gomes, D. B., & Tavares, M. M. M. (2021). *COVID-19 She-Cession: The Employment Penalty of Taking Care of Young Children*. International Monetary Fund.

Hershbein, B., & Holzer, H. J. (2021). The COVID-19 Pandemic's Evolving Impacts on the Labor Market: Who's Been Hurt and What We Should Do.

Hupkau, C., & Petrongolo, B. (2020). Work, care and gender during the Covid-19 crisis. *Fiscal studies*, 41(3), 623–651.

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

Kikuchi, S., Kitao, S., & Mikoshiba, M. (2021). Who suffers from the COVID-19 shocks? Labor market heterogeneity and welfare consequences in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 59, 101117.

Lee, S. Y. T., Park, M., & Shin, Y. (2021). *Hit harder, recover slower? Unequal employment effects of the Covid-19 shock* (No. w28354). National Bureau of Economic Research.

Montenovo, L., Jiang, X., Rojas, F. L., Schmutte, I. M., Simon, K. I., Weinberg, B. A., & Wing, C. (2020). Determinants of disparities in COVID-19 job losses (No. w27132). *National Bureau of Economic Research*.

Nunes, C., Carvalho, B. P., dos Santos, J. P., Peralta, S., & Tavares, J. (2021). Failing Young and Temporary Workers: The Impact of Covid-19 on a Dual Labour Market, *Covid Economics* 77 pp. 100-144.

Van Belle, E., Di Stasio, V., Caers, R., De Couck, M., & Baert, S. (2018). *Why are employers put off by long spells of unemployment?* *European Sociological Review*, 34(6), 694-710.

Yagan, D. (2019). Employment hysteresis from the great recession. *Journal of Political Economy*, 127(5), 2505-2558.

Zhang, X., Gozgor, G., Lu, Z., & Zhang, J. (2021). Employment hysteresis in the United States during the COVID-19 pandemic. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 1-13.

איתמר יקיר הוא חוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. דוקטורנט בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. בוגר תואר ראשון בתוכנית פכ"מ ובתוכנית אמירים במדעי הרוח ובעל תואר שני במדיניות ציבורית. תחומי המחקר שלו הם כלכלה פוליטית, כלכלת עבודה ומדיניות חברתית.

גל זהר הוא מנהל יחידת המחקר והמדיניות בשירות התעסוקה.

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

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

ניסן אברהם הוא כלכלן שוק עבודה בשירות התעסוקה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

