

סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה

קשה אולי לזכור, אך ערב פרוץ מגפת הקורונה היה מצב המשק הישראלי טוב למדי: קצב צמיחה איתן, שיעור האבטלה הנמוך ביותר זה עשרות שנים, וביקוש גובר לעובדים שהביא לעלייה מתמשכת בשכר. אך מציאות זו חוותה טלטלה קשה כבר עם זיהוי החולים הראשונים בארץ בפברואר 2020.

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

סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה

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

מחקר מדיניות
172

Review of the Labor Market in Israel During the COVID-19 Pandemic
Karnit Flug | Daphna Aviram-Nitzan | Yotam Margalit | Gabriel Gordon |
Rachel Zaken | Yarden Kedar | Ido Chai | Roe Kenneth-Portal | Zac Hirsh

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 6-375-519-965-978

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

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) ולעמותת צורים (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"ב/1/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

עמותת צורים

גן תעשייה לבון, לבון 2011800

טל': 074-7020123

אתר האינטרנט: <https://zurim.org.il>

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

עמותות צורים

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

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

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה או את עמדת עמותת צורים.

תוכן העניינים

7	מחברי המחקר
9	תקציר
13	מבוא
17	חלק 1. שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה: תמונת מצב גבריאל גורדון, עידו חי, ירדן קידר, רועי קנת־פורטל
85	חלק 2. השפעת משבר הקורונה על העבודה מהבית דפנה אבירם־ניצן, רחל זקן
103	חלק 3. מדיניות שוק העבודה בימי קורונה: סקירה משווה יותם מרגלית, עידו חי, זק הירש
135	חלק 4. המלצות מדיניות קרנית פלוג, דפנה אבירם־ניצן, יותם מרגלית
146	נספח א. אבטלה: הבדלים בהגדרות וההשלכות על הנתונים
149	נספח ב. שיעור אבטלה ענפי לפי תקופות (ב־%)
150	נספח ג. מיזמי תשתית שמומלץ לקדם
152	רשימת המקורות
iii	Abstract

מחברי המחקר

- פרופ' קרנית פלוג**
 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, מקר-כלכלה, מדיניות מוניטרית, שוק העבודה.
- דפנה אבירם-ניצן**
 מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2003-2016 הייתה מנהלת האגף למחקר כלכלי של התאחדות התעשיינים. הקימה את היחידה לחקר ההגירה והעלייה במרכז אהרון מאיר לחקר הבנקאות באוניברסיטת בר-אילן ומכהנת כדירקטורית חיצונית במגוון חברות.
- פרופ' יותם מרגלית**
 עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחום המומחיות שלו הוא כלכלה פוליטית.
- גבריאל גורדון**
 חוקר במרכז ממשל וכלכלה, ובמרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה ולימודי סביבה מהאוניברסיטה העברית בירושלים.
- רחל זקן**
 עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל. בעת כתיבת המחקר הייתה חוקרת במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ירדן קידר**
 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 והכשרות מקצועיות.
- עידו חי**
 בעת כתיבת המחקר היה עוזר מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר ראשון בהצטיינות יתרה בתוכנית פכ"מ באוניברסיטת תל אביב.

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

רועי קנת־פורטל

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

זק הירש

ת ק צ י ר

מגפת הקורונה הובילה לשורת הגבלות על הפעילות הכלכלית בישראל כדי לצמצם את התפשטות הנגיף. הגבלות אלו השפיעו על המשק השפעה דרמטית. סקירה זו בוחנת את ההשפעות האלה מכמה היבטים.

הפגיעה בעסקים

ההגבלות על הפעילות הביאו לירידה של ממש בפעילות העסקית ברוב ענפי הכלכלה, ולצניחה חריגה בפדיון. הסגר הראשון (במרץ-אפריל 2020) היה הקשה ביותר, והוא פגע ברוב ענפי הכלכלה. הנתונים מעידים על כושר הסתגלות של ענפים רבים למדיניות ההגבלות על המשק, כושר שסייע בהקטנת הפגיעה בסגרים שבאו אחר כך. עיקר הפגיעה בפדיון הייתה בענפים שצריכת שירותיהם כרוכה בהתקהלות (החינוך, האומנות, הבידור והפנאי, וכן שירותי האירוח והמזון). עם זאת, היו ענפים מעטים שנהנו מגידול בפדיון לאורך המשבר, כגון ענפי המידע והתקשורת וענף הבינוי.

הפגיעה בעובדים

הפגיעה בעסקים והירידה בביקושים קשורה קשר ישיר לפגיעה בעובדים, והממצאים מצביעים על פגיעת יתר באוכלוסיות מוחלשות (במיוחד בתקופות הסגרים), כגון צעירים, עצמאים, האוכלוסייה הערבית והחרדית, בעלי הכנסה נמוכה, וכן בעלי משלחי יד הדורשים מיומנויות בסיסיות. בהמשך לכך, סקר מיוחד שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה מלמד ששכרם של המשתייכים

לאוכלוסיות המוחלשות, וכן הכנסותיהם של העצמאים, ירדו בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לאוכלוסיות חסינות.

עבודה מהבית

עובדים שהמשיכו להיות מועסקים במהלך המשבר נאלצו להסתגל לשינויים בתרבות העבודה ועבדו מהבית לאורך רוב התקופה. לפי ההערכות, העבודה מהבית תיהפך לנורמה החדשה ותהיה רווחת גם לאחר המשבר, והתפתחות זו מעלה לסדר היום את הצורך לפעול בכמה מישורים כדי להתמודד עם חסמים בעבודה מהבית וכדי להביא למקסום התועלת עבור העובדים והמעסיקים כאחד.

המלצות הפעולה של חוקרי המכון הן –

- (1) לגבש כללי התנהלות בעבודה מהבית ולהתאים לה חקיקת עבודה.
- (2) לשדרג את רשת אינטרנט לפס מהיר.
- (3) להנגיש הדרכות וקורסים לעובדים ולמנהלים בשיטות של ניהול זמן ועבודה מהבית, וללמד ולהטמיע את הכלים הדיגיטליים הנדרשים לעבודה מרחוק.
- (4) לסייע סיוע תקציבי לעסקים (בעיקר קטנים ובינוניים) להשקיע את ההשקעה הנדרשת בהתאמת העסק לעבודה מרחוק (אבטחת מידע, מערכות תקשורת, גישה מרחוק וכו').
- (5) לפתח שיטות להערכת ביצועים ותפוקות בזמן העבודה מהבית – על הממשלה בהיותה המעסיק הגדול ביותר להבטיח מנגנונים להערכת תפוקות לעובדי המגזר הציבורי.
- (6) לסייע לאוכלוסיות חלשות ליהנות מהאפשרות לעבוד מהבית – באמצעות הבטחת נגישות למחשב, חיבור לאינטרנט וכדומה.

השוואה למדינות אחרות

ההשוואה למדינות אחרות מראה שלהבדיל מהרוב המכריע של המדינות בעלות הכלכלות המפותחות, הגיעה ישראל למשבר כשאינן באמתחתה תוכנית לעידוד עבודה קצרת טווח, והיא גם לא פיתחה תוכנית כזאת בעקבות פרוץ המשבר.

מדינות שונות בעולם נקטו מגוון צעדים בתגובה למשבר ולצמצום הפעילות הכלכלית, ובהם הפעלת תוכניות לשימור משרות ותוכניות לסבסוד השכר, תמיכה בהכנסה למובטלים ולעצמאים, מתן שירותי תעסוקה והכשרות מקצועיות, תשלום לעובדים על ימי מחלה ועל ימי בידוד, סיוע להורים עובדים, הגנה על עובדים מפני פיטורים, תמיכה בייצור ובשירותים חיוניים, וכן סיוע לעסקים. באותה העת יישמו בישראל כמה צעדי מדיניות אד-הוק, בין היתר, הסתמכו על "מודל החל"ת", הוקלו התנאים לזכאות לדמי אבטלה לשכירים, ניתנו מענקים שונים לעצמאיים (מענק סוציאלי ומענק השתתפות בהוצאות), ניתן מענק לעידוד מעסיקים להחזיר עובדים, הועבר תשלום לעסקים עבור שכר עובדים בבידוד והוקמו קרנות סיוע שונות לעסקים. עם זאת, לא אימצו תוכניות להעסקה חלקית, לא הושם דגש על הכשרת עובדים, והסיוע להורים עובדים היה מוגבל.

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, אף שהגירעון גדל; המשק היה כמעט בתעסוקה מלאה, שיעור האבטלה ירד לרמתו הנמוכה ביותר זה עשרות שנים, והביקוש הגובר לעובדים הביא לעלייה מתמשכת בשכר (בנק ישראל, 2021).

עם פרוץ מגפת הקורונה השתנה המצב בעולם ובישראל שינוי דרמטי – המגפה הביאה לרתיעה מפעילויות הכרוכות בהתקהלות, לשורת הגבלות שהטילו הממשלות על הפעילות במשק ולעלייה דרסטית בשיעורי האבטלה לאורך כל תקופת המשבר (ראו תרשים 1, ונספח א' העוסק בהגדרת האבטלה ובמדידתה).

בישראל התגלה חולה הקורונה הראשון ב־21 בפברואר 2020 (ישראלי שחזר מאיטליה), ובתוך שבועות ספורים התפשט הנגיף עד רמה שהביאה להטלת הסגר הראשון ב־14 במרץ, סגר שנמשך כחמישה שבועות, עד 19 באפריל 2020.

במהלך הסגר הראשון נסגרה בישראל כמעט כל הפעילות המשקית ומערכת החינוך, למעט עסקים שהוגדרו חיוניים, ונאסרו התקהלויות. סגירה זו נעשתה באמצעות תקנות לשעת חירום למאבק בנגיף הקורונה.

פתיחת הסגר הייתה הדרגתית (אף שיש המבקרים שהייתה מהירה מדי). הפעילות הכלכלית חזרה בהדרגה למה שהוגדר "שגרת קורונה" – פעילות עסקית במגבלות משתנות של ריחוק חברתי, ופעילות עסקית על פי כללי התנו הסגול.¹

גם ההיתר לערוך אירועים ומופעי בידור ותרבות בתחילת יולי 2020 היה מותנה במספר מצומצם ביותר של משתתפים (עד 20 איש במקום סגור, ועד 50 איש במקום פתוח).

ב־11 בספטמבר 2020 הוטל הסגר השני, שנמשך גם הוא חמישה שבועות, עד 17 באוקטובר 2020. מאז ועד ה־3 בדצמבר נפתח המשק בהדרגה (ושוב, יש שיאמרו בקצב מהיר מדי). כשחזר קצב ההדבקה לעלות הוחלט על "ריסון מהודק", ומשזה

1. התו הסגול הניתן למקומות עבודה וענפי מסחר מסוימים מאפשר התנהלות בהגבלות ובחנאים הנקבעים בממשלה, כמו מדידת חום, הצבת עמדות חיטוי, הגבלת מספר העובדים או הלקוחות, משמרות מקוצרות, רישום ותיעוד של הנוכחים ועוד.

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

בדצמבר 2020 החל מבצע החיסונים בישראל. משלוח החיסונים הראשון הגיע לארץ ב־9 בדצמבר 2020. בתחילת המבצע חוסנו אנשי צוות הרפואי ואוכלוסיות בסיכון, ועם ההתקדמות המבצע נפתחה בהדרגה האפשרות להתחסן לקהל הרחב (לפי קבוצות גיל). עד תחילת מאי 2021 חוסנו בישראל כ־5.4 מיליון בני אדם (וכ־5.1 מיליון מהם חוסנו פעמיים), שהם כ־83.7% מהאוכלוסייה של בני 16 ומעלה (הגיל שממנו היה אפשר להתחסן אז) ו־59.9% מהאוכלוסייה הכללית.

למעשה, מהיציאה מהסגר השלישי, ולנוכח הצלחת מבצע החיסונים בישראל, חוזר המשק בהדרגה לפעילות מלאה כמעט. ב־30 במרץ 2021, בפעם הראשונה מאז השקת "תוכנית הרמזור", לא נרשמו ערים "אדומות" בישראל. ובתחילת מאי 2021 כל הערים בישראל היו ירוקות.³

כאמור, מאחר שהתקופה שבין מרץ 2020 למרץ 2021 לא הייתה אחידה (בחלקה המשק היה נתון בסגר מלא, ובחלקה הוסרו כל המגבלות או חלקן), יש מקום להשוות בין שיעורי האבטלה בתקופות "חודשי הסגר" לשיעוריה ב"שגרת קורונה".⁴

בחלק הראשון של המסמך נסקור את השינויים העיקריים שעבר המשק, ובעיקר שוק העבודה, ואת ההתפתחויות הכלכליות שחלו בתקופת משבר הקורונה. בתוך כך נצביע על עוצמת הפגיעה בעסקים, לפי קטגוריות נבחרות (ענפי הכלכלה, גודל עסקים ועוד), ואת השפעת הפגיעה בעסקים, לפי ענפים, על ההתפתחויות בשוק העבודה, ובכלל זה על שיעורי האבטלה (לפי אומדנים של גופי ממשלה שונים). כמו כן, ייבחנו עוצמת הפגיעה בעובדים לפי מאפיינים נבחרים, ורמת פגיעותן של

2 מסמך שהוענק למחוסנים שבוע לאחר החיסון השני.

3 סקירה זו נכתבה בסוף מאי 2021.

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

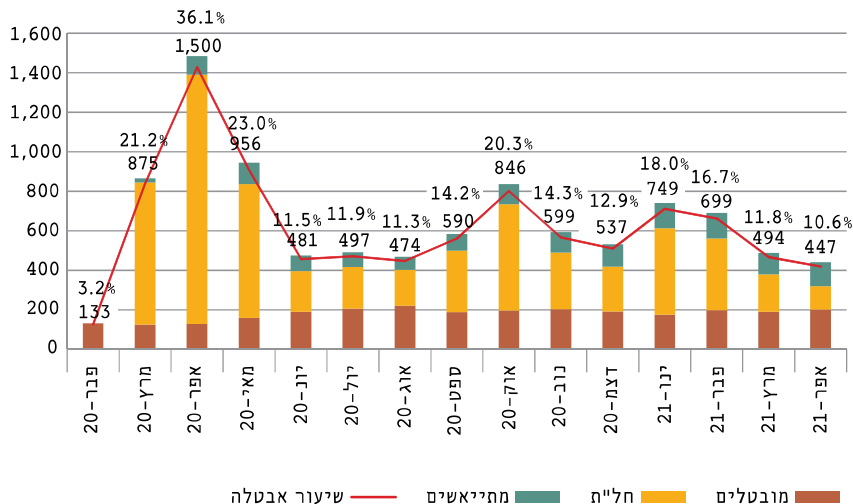
קבוצות אוכלוסייה שונות. בחלק האחרון של הפרק נעסוק בתחזיות להתפתחויות בשוק העבודה ולקצב צמיחת המשק בשנה הקרובה.

בחלק השני נציג את ההשפעות של משבר הקורונה על אופי העבודה ואת המעבר לעבודה מהבית, ונאפיין את האוכלוסיות שמצבם הורע או הוטב בעקבות המעבר. נצביע על האתגרים והקשיים, וכן על התועלות, הן מנקודת מבט של העובדים הן מנקודת המבט של המעסיקים.

בחלק השלישי נעסוק בכלי מדיניות ובצעדים שנקטו ממשלות שונות מסביב לעולם כדי להקטין את נזקי המשבר, ובחלק האחרון של המסמך נציג את התוכנית הכלכלית הנדרשת ואת המלצותינו לצעדי המדיניות בצל המשבר, הן בטווח המידי, הן בטווח הבינוני והארוך.

1 חרשים

מספר הבלתי מועסקים (על פי ההגדרה הרחבה) ושיעורם מתוך כוח העבודה, לפי רכיבי האבטלה (נחונים מקוריים, בקרב בני 15 ומעלה)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם פברואר 2020-אפריל 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוק העבודה והמשק הישראלי במשבר הקורונה: תמונת מצב

חלק 1

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

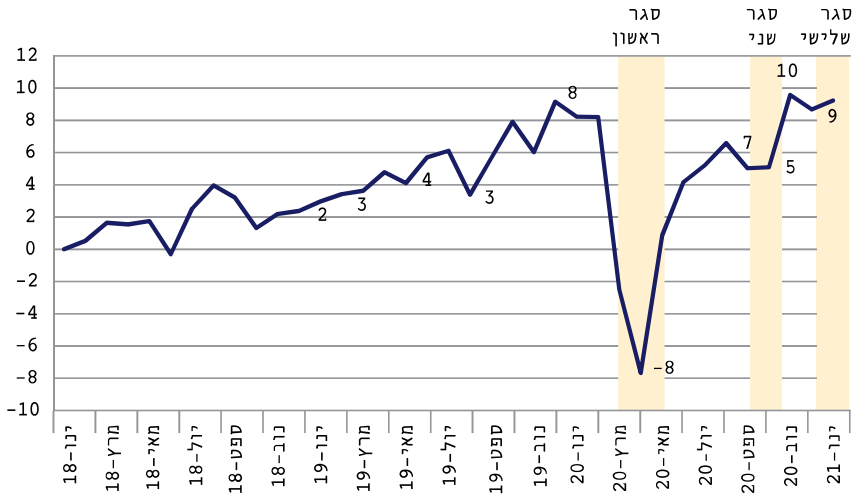
1. סקירת ענפי המשק ומצב העסקים

ההתמודדות עם משבר הקורונה דרשה הטלת מגבלות על הפעילות הכלכלית ועל חופש התנועה כדי למנוע התפרצויות בלתי נשלטות של נגיף הקורונה וקריסה של מערכת הבריאות. מגבלות אלו, מטבע הדברים, פגעו מאוד בחוסנם הכלכלי של עסקים. אולם, כפי שנראה, ענפי המשק נבדלו זה מזה הן ברמת הפגיעה בפעילות שסבלו ממנה בשל ההגבלות, הן בקצב ההתאוששות מהפגיעה כאשר הוסרו המגבלות בין הסגרים ולאחריהם. כעת נסקור הבדלים אלו לאורך משבר הקורונה עד מרץ-אפריל 2021.

בסגר הראשון שהטילה הממשלה במרץ 2020 ציית הציבור להנחיות במידה רבה, והפעילות העסקית בארץ הצטמצמה צמצום דרמטי. צמצום זה ניכר היטב בפדיון ענפי המשק, והוא התכווץ ב-8% לעומת מצבו בתחילת 2018, וב-10% ביחס לתחילת 2019 (תרשים 2). החזרה המהירה לשגרה באפריל-מאי הביאה להתאוששות מרשימה של הפדיון, שנפגע פגיעה מתונה בלבד במהלך הסגר השני, וכמעט שלא סבל מפגיעה בפדיון במהלך הסגר השלישי ברמת המשק כולו. התמתנות הפגיעה משקפת את הסתגלות חלק לא מבוטל מענפי המשק למצב החדש, וגם ציורת רופף של הציבור להנחיות.

תרשים 2

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

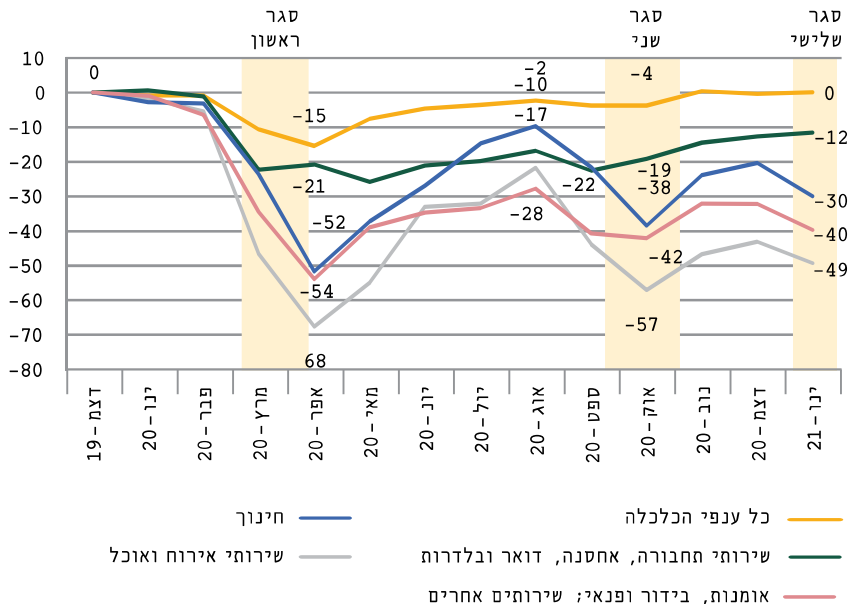


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל, מרץ 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אף שבין הסגרים, ברמת המשק כולו, נהנו העסקים מהתאוששות מרשימה מנזקי הפדיון (משבר "בצורת V"), אם מסתכלים על הפגיעה ברמה הענפית, מתגלה שוני רב בין ענף לענף (תרשים 3). הענפים שנפגעו קשה ביותר בסגר ראשון ביחס למצבם בתחילת 2020 היו ענפי האירוח והמזון (-68%), האומנות הבידור והפנאי (-54%),⁵ והחינוך (-52%). ענפים אלו פיתחו עמידות חלקית בלבד לפגיעה בסגרים הבאים, ולא הצליחו לחזור להיקף פדיון רגיל גם בתקופת שגרת הקורונה. גם ענף שירותי התחבורה, האחסנה, הדואר והבלדרות הפגין פגיעה דומה "בצורת L" והתאוששות חלקית בלבד, ובתחילת 2021 סבל מפגיעה של 12% - בפדיון לעומת תחילת שנת 2020, בניגוד להתאוששות וחזרה לפדיון שאפיין את תחילת שנת 2021 במרבית ענפי המשק.

5 כולל הענף "שירותים אחרים".

תרשים 3
פדיון ענפי המשק שנפגעו קשה ביותר במשבר
(שיעורי שינוי מצטברים לעומת דצמבר 2019, נתונים מנוכי עונתיות)
(ב-%)

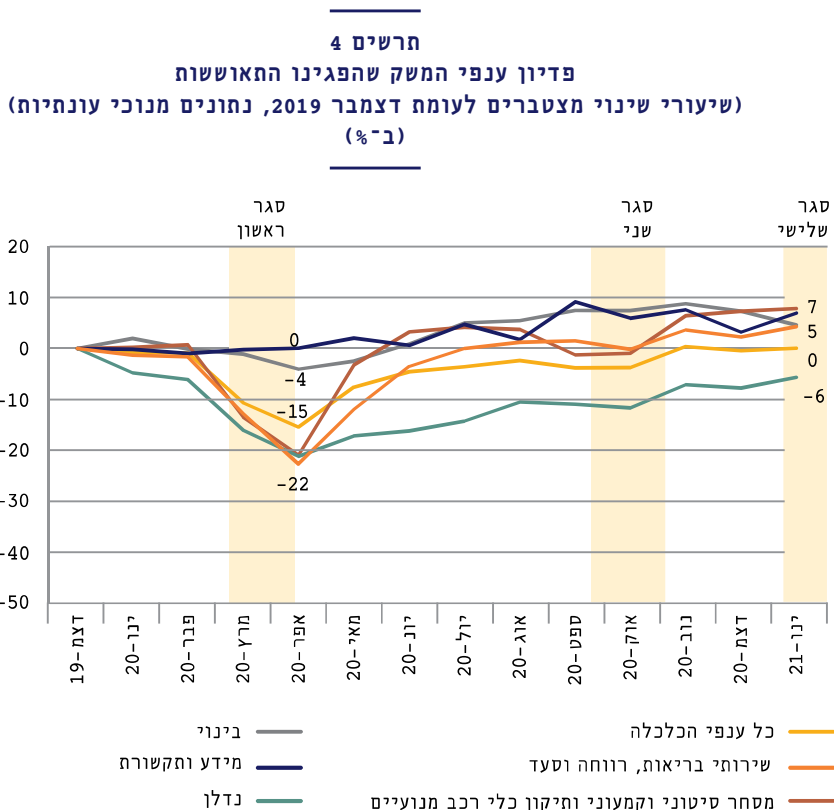


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל, מרץ 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בעת שענפים אלו סבלו מפגיעה מתמשכת גם בתקופת שגרת הקורונה, הפגינו כמה מענפי המשק האחרים 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 ל-6% ביחס לתחילת שנת 2020 בלבד עד תחילת שנת 2021.⁶ ענף המסחר וענף הבריאות הצליחו לא רק להתאושש מהפגיעה הראשונית של הסגר הראשון, אלא אף ליהנות מעלייה

6 מגמה דומה ניכרה גם בענף שירותי הניהול והתמיכה.

מסוימת של הפדיון ביחס לתחילת שנת 2020. ביטוי מסוים להתאוששות הזאת אפשר לזהות בנתוני השימוש באשראי – אפשר להבחין שההוצאה באשראי ברשתות מזון, ריהוט ביגוד וחשמל, ולעיתים גם בבתי מרקחת, במהלך שנת 2020 הייתה גבוהה מהוצאה שבתחילתה (תרשים 5).⁷



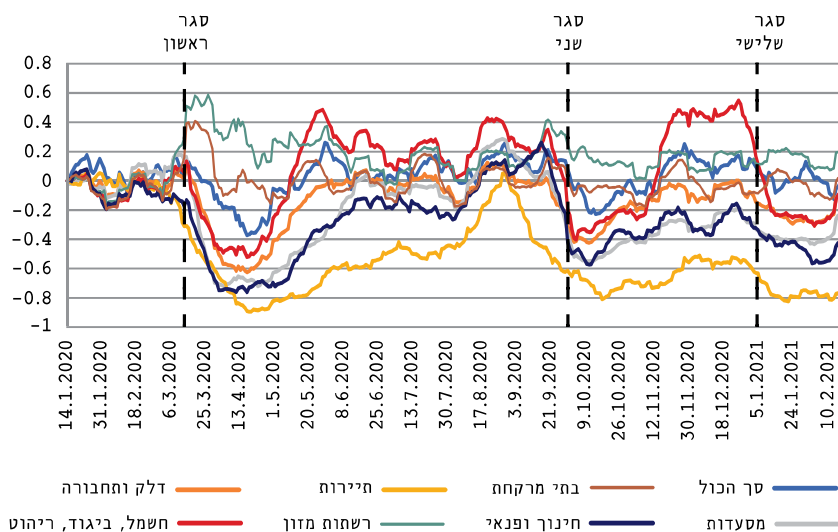
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל, מרץ 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

7 יש לשער שבפילוח הענפים לענפי משנה הייתה הפגיעה בפדיון הטרוגנית עוד יותר. למשל, סביר כי רשתות המזון נהנו מעלייה בפדיון (משום שפעילותן הוגדרה חיונית), ואילו רשתות ההלבשה סבלו מפגיעה בפדיון.

ענף הבינוי וענף התקשורת, בניגוד לשאר הענפים, הצליחו להגיע לעלייה בפדיון עוד במהלך 2020. ענף הבינוי סבל מפגיעה של 4% בפדיון במהלך הסגר הראשון, אך משום שהוגדר חיוני, נהנו עסקי הבינוי במהלך 2020 מעלייה בפדיון ביחס לתחילת השנה, ועד בתחילת 2021 הגיע שיעור העלייה ל-8.8%⁸ ענף התקשורת לא סבל מפגיעה בפדיון ביחס לתחילת המשבר אפילו במהלך הסגר הראשון, לאחר מרץ הוא אף הרחיב את פעילותו ונהנה מעליית פדיון בכל חודשי השנה, ובסופה היה הענף העמיד ביותר, וזה שפדיונו צמח בשיעור הגבוה ביותר בשנת 2020 ביחס לתחילת השנה. הסיבה העיקרית לכך הייתה העלייה בביקוש לפתרונות טכנולוגיים מידע ולתמיכה בעבודה מרחוק, וגם התשתיות הטכנולוגיות והכישורים הטכניים הגבוהים של ענף התקשורת ביחס לשאר המשק.

חרשים 5

השינוי בהוצאה בכרטיס אשראי ביחס לתחילת 2020, ענפים נבחרים (ב-%)



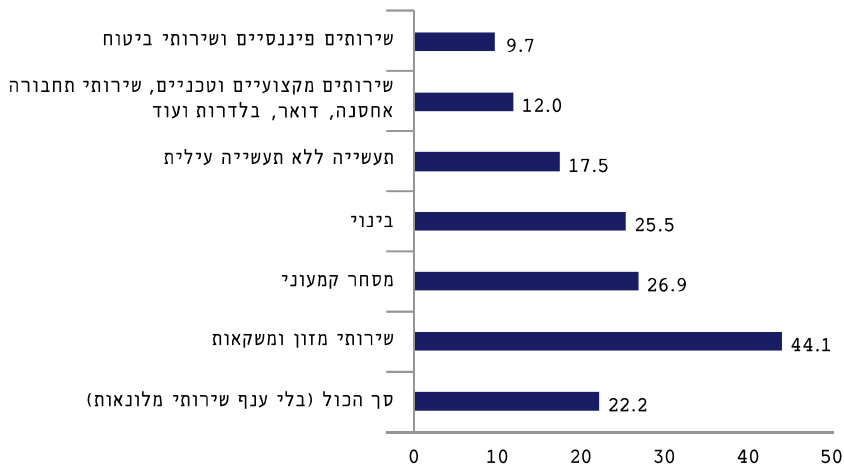
מקור: שב"א (שירותי בנק אוטומטיים), מערכת התשלומים לעסקאות בכרטיסי חיוב בישראל) ועיבודי בנק ישראל, מאריך אחרון בסדרת הנתונים 16.4.2021.

8 מגמה דומה, אך בעלייה מתונה יותר, ניכרה גם בענף השירותים המדעיים והטכניים.

תמונת מצב דומה של הבדלים גדולים בעוצמת הפגיעה של המשבר אפשר לראות גם בהערכה של בעלי העסקים את שרידותם העסקית. על פי "סקר מצב העסקים" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנערך בתחילת ינואר 2021 (בעת הסגר החלקי, לפני סגירת מערכת החינוך), העריכו 22% מבעלי העסקים כי לא יוכלו לקיים את העסק במצבו הנוכחי יותר משלושה חודשים. הערכה זו הייתה נמוכה בהרבה בענפי השירותים המקצועיים והטכניים ובענפי התחבורה והבלדרות (12%), וכן בענפי השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (10%). לעומת זאת, בענף שירותי המזון, שבינואר עוד לא נהנה מהקלות "התו הירוק", העריכו 44% מבעלי העסקים כי לא יוכל ולהמשיך 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) יותר משלושה חודשים (ב-%)



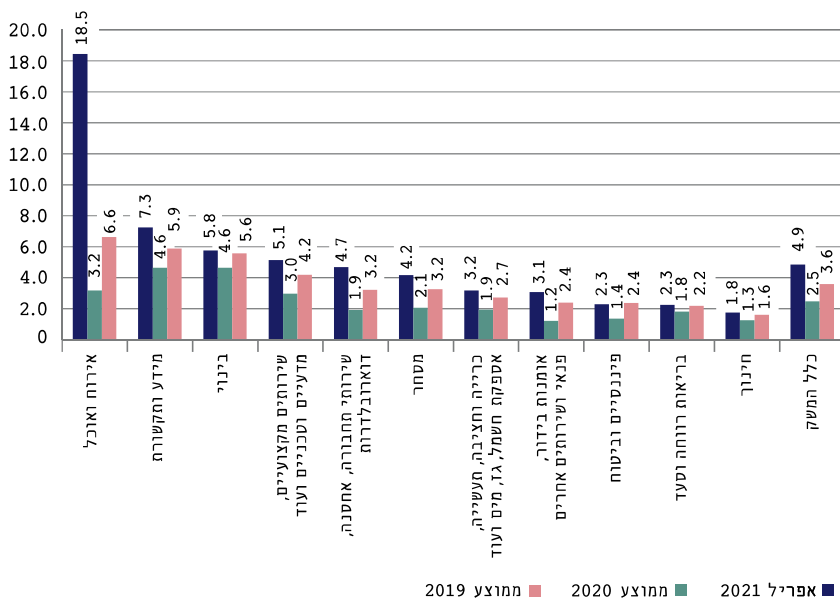
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

סימנים ראשוניים להתאוששות

במרץ 2021 החלו להתגלות סימנים ראשוניים להתאוששות של הפעילות הכלכלית במשק, ובמיוחד בענפים שפעילותם הוגבלה גם בין הסגרים. משיעורי המשרות הפנויות במשק (תרשים 7) אפשר ללמוד כי לצד פתיחת המסעדות ומוסדות התרבות לבעלי "תו ירוק", שיעור המשרות הפנויות בענף הבידור, הפנאי והשירותים האחרים עלה ביותר מ-100%, ובענף האירוח והאוכל הוא עלה כמעט פי שישה. גידול של יותר מ-20% בשיעור המשרות הפנויות נצפה גם בשאר ענפי המשק.⁹

תרשים 7

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



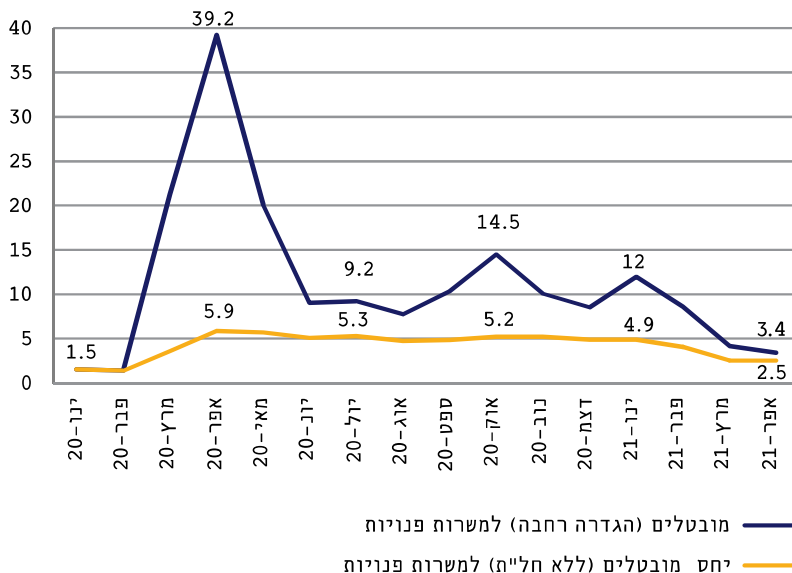
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר משרות פנויות, 19.5.2021.

9 משרה פנויה היא משרה שאינה מאוישת, או שעתידיה להתפנות בקרוב, או משרה חדשה שנוצרה ומיועדת לאנשים מחוץ לארגון ושעבורה המעסיק מחפש עובדים.

לנוכח תמונת מצב מעודדת זו חשוב לזכור כי המידה שבה יצליחו התאוששות הפעילות הכלכלית והגידול בהיצע המשרות שבא איתה לחלץ את המשק מהמשבר תלויה גם במדיניות הממשלה. לפי נתוני הלמ"ס מספר המובטלים לכל משרה פנויה עמד בחודש אפריל 2021 על כ-3.4, פי שניים מהיחס בין מובטלים למשרות פנויות בשנת 2019. נציין כי גם בניכוי המובטלים הנעדרים זמנית מעבודתם בגלל הקורונה – בעיקר שכירים בחל"ת (המושפעים מהתמריצים השלייים לתעסוקה שיוצר מנגנון החל"ת), עדיין ישנם כ-2.5 מובטלים לכל משרה פנויה, יחס גבוה בהרבה מהממוצע בשנת 2019. ממצא זה ממחיש את הסיכון לאבטלה גבוהה יחסית ומתמשכת בעקבות המשבר.

חרשים 8

יחס מובטלים למשרות פנויות, נחוני סקר משרות פנויות וסקר כוח אדם (מובטלי חודש מרץ משוערים) (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר משרות פנויות, אפריל 2021, וסקר כוח אדם אפריל 2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סיכום

מגפת הקורונה ושורת המגבלות שהטילה הממשלה כדי למנוע את התפשטות הנגיף הביאו לירידה חדה בפעילות הרוב המכריע של ענפי המשק. פדיון ענפי המשק צנח צניחה דרמטית, ואת הענפים שנפגעו אפשר לחלק בחלוקה גסה לארבע קבוצות:

(1) הענפים שנפגעו קשה ביותר היו החינוך, האומנות, הבידור והפנאי ושירותי האירוח והאוכל (מסעדנות). בענפים אלו, שצריכת שירותיהם כרוכה בהתקהלות, הייתה ירידה חדה בביקושים והממשלה הגבילה את פעילותם כאשר חלה עלייה בתחלואה. ענפים אלו החלו להראות סימני התאוששות רק בפברואר-מרץ 2021, עם הכניסה לתוקף של תקנות "התנו הירוק", והם עוד לא חזרו לרמת הפעילות שאפיינה אותם לפני הקורונה.

(2) ענפי הנדל"ן ושירותי הניהול והתמיכה נפגעו פגיעה קשה, אך הציגו התאוששות הדרגתית ועקבית לאורך כל 2020, והיא נמשכה גם בתחילת 2021. עם זאת, הם עוד לא הצליחו לחזור לרמת הפדיון שלפני המשבר.

(3) ענפי המסחר, הבריאות ושירותים המקצועיים סבלו מפגיעה קשה עם הסגר הראשון, אך הצליחו להסתגל למציאות החדשה ולפתח עמידות מסוימת לאורך השנה, וחלקם אף הצליחו ליהנות מעלייה בפדיון לקראת סוף שנת 2020 ובתחילת 2021.

(4) ענף המידע והתקשורת וענף הבינוי הצליחו לשמור על עלייה בפדיון לאורך כל שנת 2020, והפגיעה בהם הייתה מינימלית בהשוואה לשאר ענפי המשק.

עם כניסתן לתוקף של תקנות "התנו הירוק" בפברואר 2021 והמשך פתיחת המשק בתחילת מרץ, לצד המשך מבצע החיסונים, סביר שנראה 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 שתקדם חזרה לתעסוקה של היקף המובטלים חסר התקדים, וגם תטפל בקשיים הכלכליים שנוצרו בתקופת המשבר עצמו שחלק ניכר מהעסקים עדיין מתמודדים עימם. כלומר, נדרשת מדיניות זהירה של עידוד העובדים בחל"ת לחזור לעבודה.

2. סקירת מצב התעסוקה בתקופת הקורונה

שוק התעסוקה במשבר הקורונה

בתוך שבועות ספורים מפרוץ המשבר הוביל השילוב של העלייה בתחלואה, ההימנעות מצריכת שירותים הכרוכה בקרבה, המגבלות על הפעילות והפגיעה בביקושים המקומיים והעולמיים, לירידה חסרת תקדים בפעילותם של חלק ניכר מענפי המשק ולגידול חד באבטלה: מחודש מרץ 2020 הוצאו מאות אלפי עובדים לחל"ת, רבים פוטרו, ועצמאים רבים נותרו בלא מקור פרנסה.

מספר המובטלים בהגדרה הרחבה¹⁰ (הכוללת מובטלים, עובדים בחל"ת ועצמאים שאינם עובדים בשל המצב, וכן מתייאשים מחיפוש עבודה שהפסיקו לעבוד ממרץ 2020) זינק מ-133 אלף בפברואר 2020 לכמיליון וחצי איש בסגר הראשון (אפריל 2020). לאחר השחרור ההדרגתי של מגבלות הסגר הראשון ירד בהדרגה גם מספר המובטלים (בהגדרה הרחבה), אך התייצב בחודשי הקיץ (יוני עד אוגוסט) על רמה גבוהה ביותר – 480 אלף איש בערך. מספר המובטלים זינק מחדש עם הטלת מגבלות הסגר השני, והגיע עד כ-846 אלף איש באוקטובר 2020.

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

לפי נתונים אלו, שיעור האבטלה (בהגדרתה הרחבה, להלן "שיעור האבטלה הרחב") שזינק לשיא של כל הזמנים באפריל 2020 והגיע לכ-36%, ירד בהדרגה עם שחרור המגבלות בקיץ 2020 ל-11.3% באוגוסט 2020, ושם זינק עם הטלת הסגר השני ל-20.3% באוקטובר 2020 (לעומת 3.2% לפני פרוץ המשבר).

10 מגיל 15 ומעלה. על הגדרת האבטלה ראו גם נספח א המבהיר את שיטות חישוב המובטלים השונות של גופי הממשלה למיניהם, וכן את מרכיביו של שיעור האבטלה לפי ההגדרות השונות של הלמ"ס.

עם היציאה מהסגר השני ופתיחת המשק מחדש חזר וירד שיעור האבטלה ל-12.9%. כמו במקרים הקודמים הובילה פתיחת המשק לעלייה מחודשת בתחלואה, ובעקבות זאת הוחלט על סגר שלישי, שנכנס לתוקף בסוף דצמבר 2020. הסגר היה חלקי, מערכת החינוך המשיכה לפעול והמגזר הפרטי פעל במתכונת חלקית. בינואר 2021, כאשר הוחלט על הידוק הסגר (לרבות סגירת מערכת החינוך) למעט מקומות עבודה חיוניים, נסק שיעור האבטלה ל-18%.

מבצע החיסונים שהחל בדצמבר 2020 תרם תרומה מכריעה לסיום הסגר השלישי ולהחזרת המשק בהדרגה לשגרה מלאה כמעט (בתחילת מאי 2021). עם פתיחת המשק במרץ 2021 חזר שיעור האבטלה וירד ל-11.8%.

מספר המובטלים בתקופת הקורונה¹¹

בחודשים שלפני המשבר עמד שיעור האבטלה בקרב בני גיל העבודה העיקרי¹² (25-64) על 3.3% (שהם כ-106.3 אלף מובטלים), ועם פרוץ המשבר במרץ 2020 ועד מרץ 2021 זינק שיעור האבטלה הרחב הממוצע בקבוצה זו ל-16.4% (שהם כ-525.5 אלף מובטלים בממוצע חודשי). ניתוח מעמיק של הנתונים מלמד כי רכיב האבטלה המשמעותי ביותר היה שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת או נעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות לקורונה, שעמד על 10.6% בממוצע התקופה (שהם כ-339.7 אלף עובדים). עוד נמצא כי שיעור האבטלה "המסורתי" (מחפשי עבודה פעילים שאינם עובדים)¹³ הממוצע בתקופה זו עמד על 4.0% (כ-128.6 אלף מובטלים), שיעור גבוה מעט בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר, ואילו שיעור המתייאשים מחיפוש עבודה היה 1.8% (57.1 אלף).

מנתונים אלו עולה כי שיעור האבטלה הרחב בחודשי הסגר (21.8%), שהם 701.2 אלף מובטלים) היה גבוה בהרבה משיעור האבטלה הרחב בשגרת הקורונה (11.4% שהם כ-366.6 אלף מובטלים). נתונים אלו מצביעים על הצלחתם של כמחצית המובטלים (47.7%) לחזור לעבודה בתקופות שגרת הקורונה.

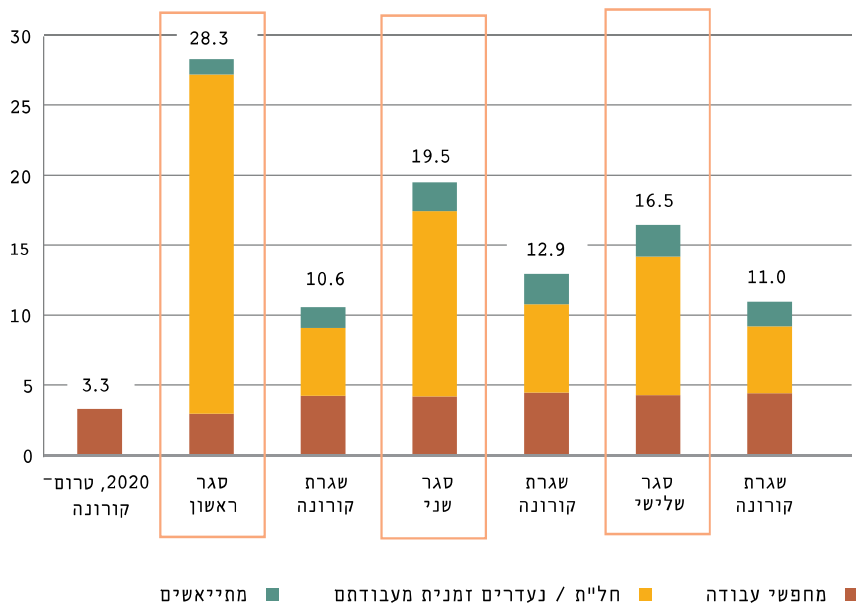
11 ראו נספח א.

12 ללא האוכלוסייה הקבועה במדגם סקר כוח אדם של הלמ"ס.

13 ללא השתייכות למקום עבודה.

ניתוח של מרכיבי האבטלה מעלה תמונה מעניינת, ולפיה שיעור האבטלה בהגדרה "המסורתית" היה גבוה יותר בשגרת קורונה מבחודשי הסגר (4.3% לעומת 3.7%), וכי שיעור המתייאשים היה דומה בשתי התקופות (1.8%). לעומת זאת, שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת או נעדרו זמנית מעבודתם בחודשי הסגר היה גבוה במידה ניכרת בתקופות הסגר בהשוואה לשיעורו בשגרת הקורונה (16.3% לעומת 5.3%).

תרשים 9
שיעור האבטלה הרחב בגילים 25-64, לפי תקופות (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

כלל האוכלוסייה		
4.3%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
3.7%	חודשי הסגר	
4.0%	מרץ 2020-מרץ 2021	
5.3%	שגרת קורונה	חל"ת
16.3%	חודשי הסגר	
10.6%	מרץ 2020-מרץ 2021	
1.8%	שגרת קורונה	מתייאשים
1.8%	חודשי הסגר	
1.8%	מרץ 2020-מרץ 2021	
11.4%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
21.8%	חודשי הסגר	
16.4%	מרץ 2020-מרץ 2021	

יחס מובטלים למשרות פנויות במשבר הקורונה לפי תקופות

אחת הדרכים לבחון את סיכוייהם של מחפשי העבודה למצוא עבודה היא חישוב מספר המובטלים ביחס למספר המשרות הפנויות במשק.¹⁴ סעיף זה נציג את השינויים ביחס שבין מספר מחפשי העבודה למספר המשרות הפנויות לפי התקופות השונות במשבר הקורונה, ולפי ענפי הכלכלה.¹⁵

14 עקומת בוורידג' מתארת את הקשר הזה – על הציר האופקי מופיע שיעור האבטלה, ועל הציר האנכי שיעור המשרות הפנויות. תנועה על פני העקומה משמאל לימין וכלפי מטה מייצגת מעבר משוק עבודה הדוק לשוק עבודה רפוי, כלומר מאות למיתון בפעילות.

15 חשוב להדגיש כי להבדיל מהגדרת האבטלה שהוצגה בסעיף הקודם, בחינת ה"אבטלה לפי ענף כלכלי" כוללת פרטים שהיו משויכים לענף כלכלי מסוים עד השנתיים שקדמו לעזיבת העבודה (ובהם עובדים שהוצאו לחל"ת או שהתייאשו מחיפוש עבודה

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

בתקופת הקורונה (ממרץ 2020 ועד מרץ 2021) עלה יחס מחפשי עבודה למשרות פנויות במשק והגיע ל־12. כצפוי, בחודשי הסגר זינק יחס מחפשי העבודה למשרה פנויה במשק ל־18 (53.3 אלף משרות פנויות ל־933.5 מובטלים), ועם החזרה לשגרת הקורונה ירד היחס ל־8 מחפשי העבודה לכל משרה פנויה במשק.

בשל אופי מגבלות הפעילות, שהתבטא בחלק מהזמן בהשבתה מוחלטת כמעט של ענפי האומנות, הבידור והפנאי, החינוך המלונאות וההסעדה, בלט הקושי למצוא עבודה בענפים שהיו במוקד המגבלות. כך, במהלך תקופת הקורונה (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק היחס בענף האומנות הבידור והפנאי ושירותים אחרים,¹⁶ וגם בענף החינוך. ענפים נוספים שבהם היה קשה במיוחד למצוא עבודה, אם כי במידה פחותה מהשניים הראשונים, היו ענפי האוכל והאירוח וענף התחבורה (ראו תרשים 10).

בחודשי הסגר זינק היחס בענף האמנות, הבידור והפנאי והשירותים האחרים זינק חסר תקדים והגיע ל־100 מחפשי עבודה למשרה פנויה, לעומת יחס של 74 מחפשי העבודה למשרה פנויה בענף החינוך, ושל 40 בענף האירוח והאוכל.

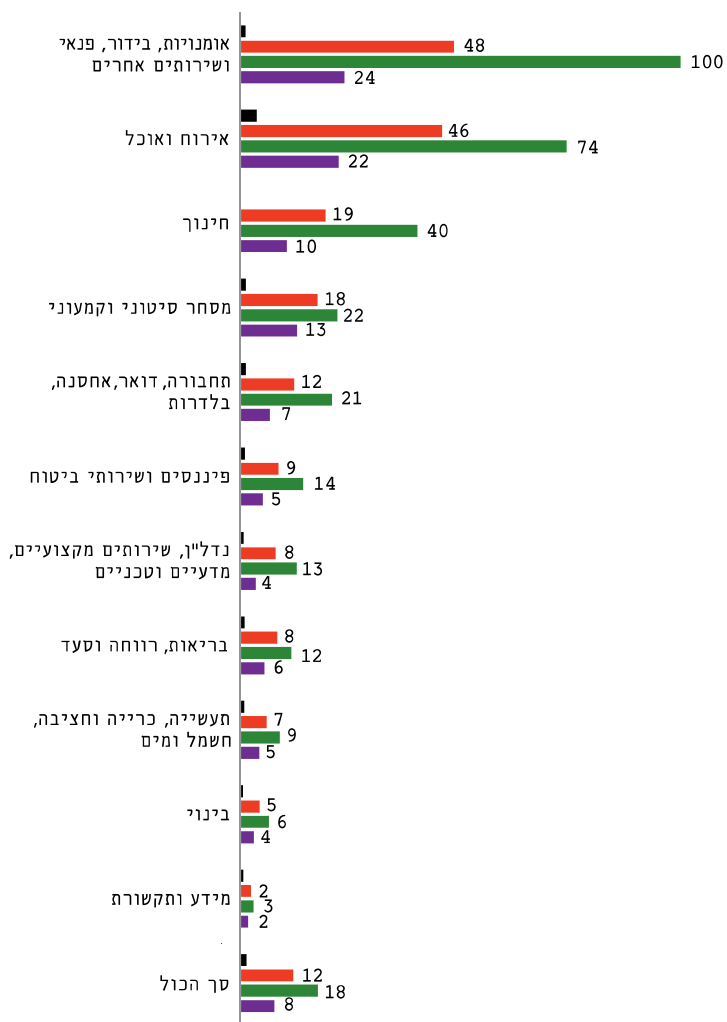
למרות הירידה ביחס זה בכלל המשק בתקופות שבין הסגרים (בשגרת הקורונה), נותר יחס מחפשי העבודה למשרה פנויה גבוה מאוד בענפי האומנות, הבידור והפנאי והשירותים האחרים, החינוך, האירוח והאוכל והתחבורה, בהשוואה ליתר ענפי המשק, שבהם נע היחס בשגרת הקורונה בין 4 ל־7 מחפשי עבודה לכל משרה פנויה.

ענף המידע והתקשורת היה חריג – הוא כמעט שלא הושפע מהמשבר, וגם בתקופות הסגר נותר היחס בו על רמה נמוכה ביותר – 3 מחפשי עבודה לכל משרה פנויה. נתון זה משקף את עמידות הענף במהלך המשבר.

בתקופת הקורונה). נבהיר כי ניתוח ה"אבטלה לפי ענף כלכלי" עשוי להיות מטעה במעט, משום שאין הכרח שמובטל שעבד בענף כלכלי מסוים ימשיך לעבוד בו.

16 הענף "שירותים אחרים" כולל פעילויות של ארגוני חברים, תיקון מחשבים, תיקון ציוד אישי, תיקון ציוד לבית, וכן מגוון שירותים אישיים אחרים.

תרשים 10 יחס מחפשי עבודה (בני 15+) למשרה פנויה, לפי תקופות



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

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם וסקר משרות פנויות, 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ניתוח שיעורי אבטלה לפי מאפיינים (בגילים 25-64)

העלייה באבטלה לא הייתה אחידה, וההתפתחויות במהלך המשבר השפיעו במידה אחרת על קבוצות אוכלוסייה שונות. השונות במידת הפגיעה נבעה הן מהשונות בעוצמת הפגיעה בענפים השונים (כפי שתואר לעיל), הן ממאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של המועסקים ערב המשבר, כמו גיל, השכלה, מקום מגורים, מגדר ומעמד בעבודה.¹⁷

מגדר

הנתונים מעידים על פגיעה רבה יותר בתעסוקת הנשים לעומת הפגיעה בתעסוקת הגברים בזמן הסגרים, לעומת פגיעה "שוויונית" יותר בתקופות שבין הסגרים. ממצאים אלו דומים לממצאי האגף הכלכלן הראשי (בץ וגבע, 2021) ובנק ישראל (בנק ישראל, 2021). עם זאת, ראוי לציין כי בבקרה על משלח היד והענף הכלכלי של העובדים מצא בנק ישראל כי סיכוייהן של נשים לעבוד בשנת 2020 היו נמוכים מסיכוי של גבר ב-2.5 נקודות אחוז. כלומר, אף שבמבט כולל מצבן של נשים לא הורע יותר מזה של גברים, בהשוואה בין נשים לגברים שעבדו באותו משלח יד ובאותו ענף, מצבן של נשים הורע יותר.

ערב משבר הקורונה (ינואר-פברואר 2020) היה שיעור האבטלה בקרב הנשים גבוה מעט יותר מבקרב הגברים (3.5% לעומת 3.1%). במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק שיעור האבטלה הרחב הממוצע בקרב הנשים ל-17.4%, לעומת 15.3% בקרב הגברים (בגילים 25-64), והפער בין המינים גדל מ-0.4 נקודות אחוז ערב המשבר, ל-2.1 נקודות אחוז בתקופת המשבר. פער זה משקף לכאורה פגיעה קשה יותר בנשים בשוק העבודה ועיקרו מעיד על שיעור גבוה יחסית של נשים שהוצאו לחל"ת¹⁸ (12.0%), לעומת שיעור נמוך יותר של גברים (9.3%). אולם, למעשה, שיעור האבטלה "המסורתית" הממוצע לאורך כל המשבר

17 ניתוח מעמיק של ההבדלים בין קבוצות אוכלוסייה הכולל את תחילת שנת 2021 התפרסם במכון הישראלי לדמוקרטיה, במסגרת מחקר על השתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה בישראל, ראו יקיר ואחי, 2021.

18 מי שיוצאים לחל"ת אינם מועסקים זמנית מסיבות הקשורות לקורונה, אך עדיין משויכים למקום עבודתם.

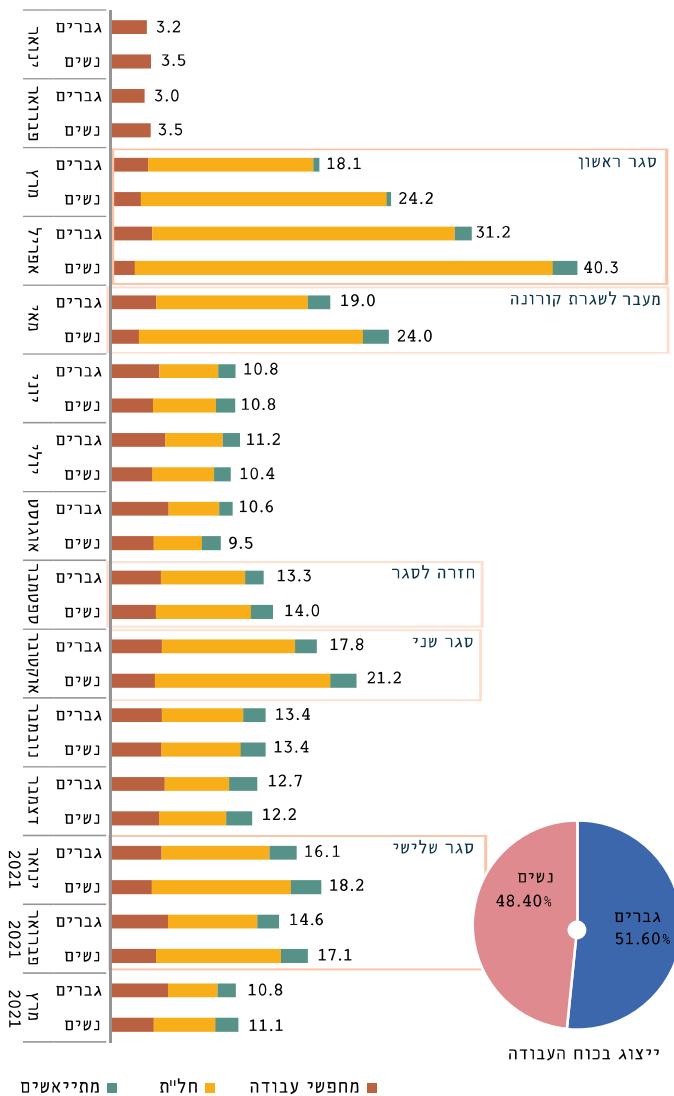
היה נמוך יחסית בקרב נשים (3.6%) בהשוואה לגברים (4.4%), ואילו שיעור "המתייאשים" (שהפסיקו לחפש עבודה) היה דומה בין המינים (1.9% מהנשים בהשוואה ל-1.7% מהגברים).

עיקר הפער בין המינים ניכר בחודשי הסגר ושיקף יציאה לחל"ת של נשים בשעורים גבוהים יותר (19.0%), במיוחד כשהושבתה מערכת החינוך, לעומת שיעור נמוך יותר של גברים (13.8%). בתקופת שגרת הקורונה התהפך המצב, ושיעור הנמצאים בחל"ת בקרב הנשים היה נמוך מעט בהשוואה לשיעור הגברים. כלומר, עם החזרה לשגרת קורונה נשים חזרו מחל"ת לתעסוקה מהר יותר מגברים.

הממצאים האלה מעידים שפגיעות היתר בקרב נשים אפיינה את חודשי הסגר, אך לא את התקופות שאופיינו בחזרה לשגרת קורונה. לפיכך, אפשר להניח שהפגיעה בנשים ביום שאחרי הקורונה לא תהיה קשה יותר מהפגיעה בגברים, שכן הממצאים מראים שנשים הצליחו לחזור לעבודה מהר יחסית בתקופות של שגרת קורונה, ככל הנראה משום שמרביתן היו בחל"ת ושמרו על יחסי עובד-מעסיק.

11 חרשים

שיעור האבטלה הרחב בגילים 25-64, לפי מגדר (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 2

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי מגדר (בגילים 25-64)

נשים	גברים		
3.9%	4.7%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
3.3%	4.2%	חודשי הסגר	
3.6%	4.4%	מרץ 2020-מרץ 2021	
5.5%	5.2%	שגרת קורונה	חל"ת
19.0%	13.8%	חודשי הסגר	
12.0%	9.3%	מרץ 2020-מרץ 2021	
1.8%	1.7%	שגרת קורונה	מתייאשים
1.9%	1.6%	חודשי הסגר	
1.9%	1.7%	מרץ 2020-מרץ 2021	
11.2%	11.6%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
24.2%	19.5%	חודשי הסגר	
17.4%	15.3%	מרץ 2020-מרץ 2021	

קבוצות גיל

בסעיף זה נדון בשיעורי האבטלה לפי קבוצות גיל, ונצביע על פגיעות יתר בקרב הצעירים (בני 25-34) בהשוואה לקבוצות גיל מבוגרות יותר. עוד נראה כי קבוצות גיל החסיונות ביותר מבחינת התעסוקה במשבר היו בני 35-44 ו-45-54, ושיעורי האבטלה בקרבן היו הנמוכים ביותר. ממצאים אלו דומים לממצאי בנק ישראל (בנק ישראל, 2021), שמצא גם שהפגיעה בתעסוקה של האוכלוסייה המבוגרת עוד יותר (55-64) הייתה גדולה יותר מבמשברים קודמים.

מתחילת המשבר ועד מרץ 2021 עמד ממוצע שיעור האבטלה הרחב על 19.2% בקרב הצעירים (25-34), ובשאר קבוצות הגיל היה שיעור האבטלה נמוך יותר.¹⁹ אף ששיעור 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 בעקבות המשבר (מ-1.8 נקודות אחוז ערב המשבר ל-3.9 נקודות אחוז בתקופת המשבר).

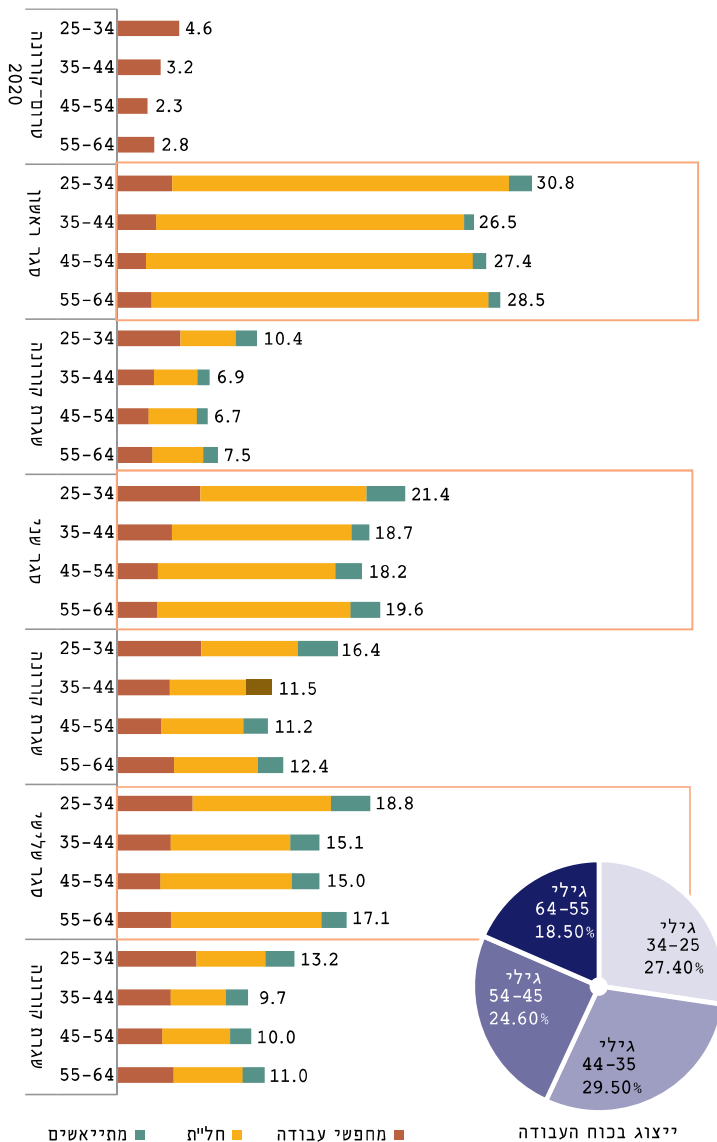
הנתון המדאיג שנמצא הוא שרוב הגידול באבטלה בקרב הצעירים במהלך המשבר משקף גידול באבטלה "המסורתית" (כלומר צעירים שפוטרו). שיעור זה עלה ל-5.6% בקרב הצעירים בני 25 עד 34, לעומת 3.0%-3.5% בגילים המבוגרים יותר. עלייה זו נובעת, ככל הנראה, מהשיעור הגבוה יחסית של צעירים בענפים שהושבתו חלק ניכר מהזמן במהלך משבר הקורונה, למשל, ענפי הביילוי והפנאי, ההסעדה, המלונאות, האירועים וכדומה.

גם בתקופת שגרת הקורונה אפשר לראות כי הצעירים נפגעו יותר מהמבוגרים (שיעור אבטלה רחב של 14.6% לעומת 9.9%-10.9% ביתר הקבוצות). יתרה מזו, 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, שאופיינה בשיעורי אבטלה גבוהים יחסית גם בתקופה שקדמה למשבר, ספגה פגיעה קשה ביותר בתקופת המשבר, הן מבחינת שיעורי האבטלה הן מבחינת היכולת לחזור לעבודה בין הסגרים.

19 16.2% בגילים 64-55 (95.7 אלף), 15.1% בגילים 54-45 (119.3 אלף) ו-14.9% בגילים 44-35 (141.6 אלף).

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



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 3

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי קבוצות גיל

64-55	54-45	44-35	34-25		
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 2020 - פברואר 2021	
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 2020 - פברואר 2021	
1.6%	1.4%	1.5%	2.4%	שגרת קורונה	מתייאשים
1.5%	1.6%	1.4%	2.4%	חודשי הסגר	
1.6%	1.5%	1.5%	2.4%	מרץ 2020 - פברואר 2021	
10.9%	9.9%	10.0%	14.6%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
22.1%	20.6%	20.4%	24.1%	חודשי הסגר	
16.2%	15.1%	14.9%	19.2%	מרץ 2020 - פברואר 2021	

מעמד תעסוקתי

בסעיף זה נבחן את מידת הפגיעה בתעסוקת השכירים לעומת הפגיעה בעצמאים בעקבות משבר הקורונה.²⁰ ערב המשבר היה שיעור האבטלה (בהגדרתו המסורתית) גבוה יותר בקרב השכירים (2.7%) לעומת העצמאים

20 השכירים הם כ-87.4% מכוח העבודה בגילים 25-64, והעצמאים הם כ-12.6%. מסמך זה אינו עוסק בחברי קואופרטיבים ובחברי קיבוץ.

(1.0%), ואילו בתקופת המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק שיעורי האבטלה הרחב של העצמאים זינוק חד ונוספו לו 19.9 נקודות האחוז, לעומת גידול של 15.2 נקודות אחוז בשיעור אבטלת השכירים.

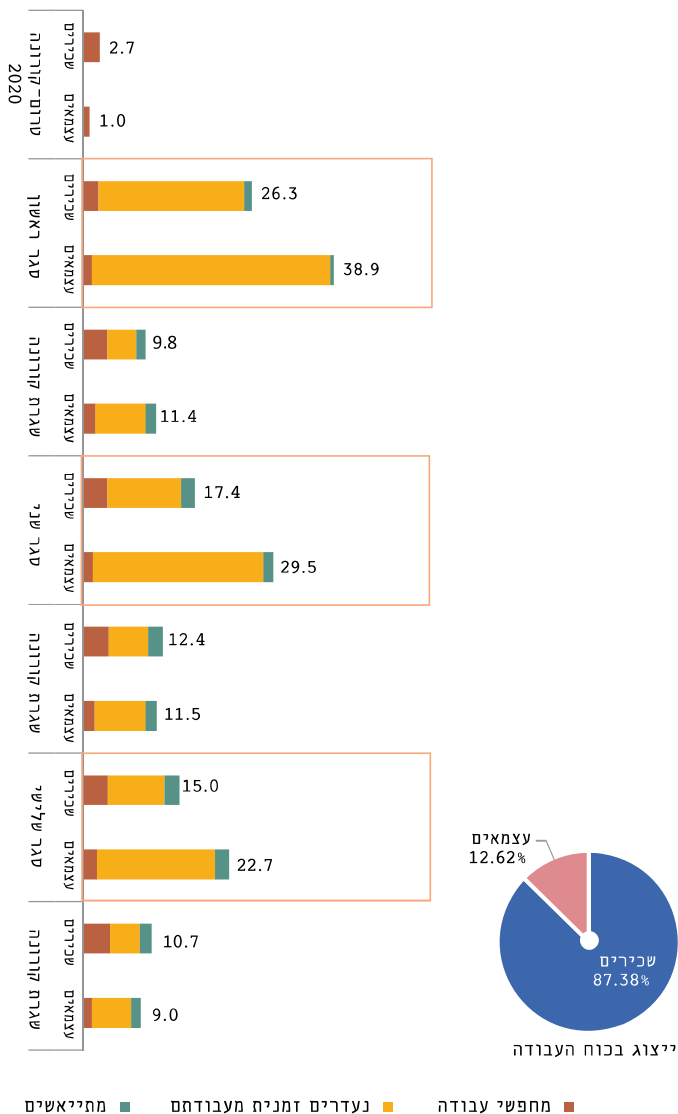
אומנם שיעור המובטלים לפי ההגדרה המסורתית בקרב השכירים היה כפול משיעור זב בקרב העצמאים (3.6% לעומת 1.8%), אולם שיעור הנעדרים זמנית מעבודתם בשל הקורונה היה גבוה במידה ניכרת אצל העצמאים בהשוואה לשכירים (16.7% לעומת 9.8%).²¹ יש להוסיף כי לא היה הבדל של ממש בשיעור המתייאשים בקרב שתי הקבוצות (1.8% אצל השכירים, ו-1.4% בקרב העצמאים).

הנתונים מצביעים על יכולת התאוששות מהירה יחסית של העצמאים – בחודשי הסגר ספגו העצמאים פגיעה קשה יותר בתעסוקתם בהשוואה לשכירים, אך הפער בין הקבוצות כמעט שנסגר בין הסגרים, ואילו בשגרת הקורונה" השתווה כמעט שיעור האבטלה בקרב העצמאים (11.0%) לזה של השכירים (10.8%).

21 יש לציין כי העובדים השכירים שנעדרו זמנית מעבודתם הם עובדים שהוצאו לחל"ת, ואילו עובדים עצמאים נעדרו מעבודתם שלא במסגרת חל"ת.

חרשים 13

שיעור מחוסרי העבודה בגילים 25-64, לפי מעמד העסוקתי (ב-%)



■ מחפשי עבודה ■ נעדרים זמניה מעבודתם ■ מתיישבים

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 4

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי מעמד תעסוקתי

עצמאים	שכירים		
1.9%	4.0%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
1.8%	3.3%	חודשי הסגר	
1.8%	3.6%	מרץ 2020-מרץ 2021	
7.6%	5.1%	שגרת קורונה	חל"ה
27.4%	14.9%	חודשי הסגר	
16.7%	9.8%	מרץ 2020-מרץ 2021	
1.6%	1.8%	שגרת קורונה	מתיאשים
1.3%	1.8%	חודשי הסגר	
1.4%	1.8%	מרץ 2020-מרץ 2021	
11.0%	10.8%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
30.6%	20.0%	חודשי הסגר	
19.9%	15.2%	מרץ 2020-מרץ 2021	

מחוז מגורים

מניתוח רמת הפגיעה של משבר הקורונה לפי מחוז מגורים,²² עולה שהפגיעה הקשה ביותר הייתה במחוז ירושלים. כמו כן נראה שאי אפשר להצביע על הבדלים בשיעורי האבטלה בין המרכז לפריפריה בתקופת הקורונה.²³

ערב משבר הקורונה היה שיעור האבטלה במחוז ירושלים גבוה יחסית לשאר המחוזות (4.0% לעומת 3.2%), אולם המשבר הוביל להעמקת הפערים בין המחוזות. שיעור האבטלה במחוז ירושלים זינק ל-19.4%, לעומת 15.1% בשאר

22 בקרב המשתתפים בכוח העבודה בגילים 25-64.

23 ב"מרכז" כלולים המחוזות מרכז ותל אביב, וב"פריפריה" - שאר המחוזות (צפון, חיפה, ירושלים, דרום ויהודה ושומרון).

המחוזות (עלייה מפער של 0.8 נקודות אחוז לפער של 4.3 נקודות אחוז במשבר). פער זה אפיין הן את שגרת הקורונה, הן את חודשי הסגר (ראו לוח א5).

כמו כן, התעמקות במרכיבי האבטלה מצביעה על שיעור גבוה יותר של עובדים שהוצאו לחל"ת, וכן של שיעור המובטלים לפי ההגדרה המסורתית, במחוז ירושלים.²⁴ ממצא זה מפתיע לנוכח המשקל הגבוה (במעט) של עובדי המינהל הציבורי בירושלים (8% לעומת 6% בממוצע בשאר המחוזות), ובענף החינוך (18% בירושלים לעומת 12% בממוצע בשאר המחוזות). ייתכן שהסיבה לכך היא הריכוז הגבוה של האוכלוסיות החרדיות והערביות בירושלים.

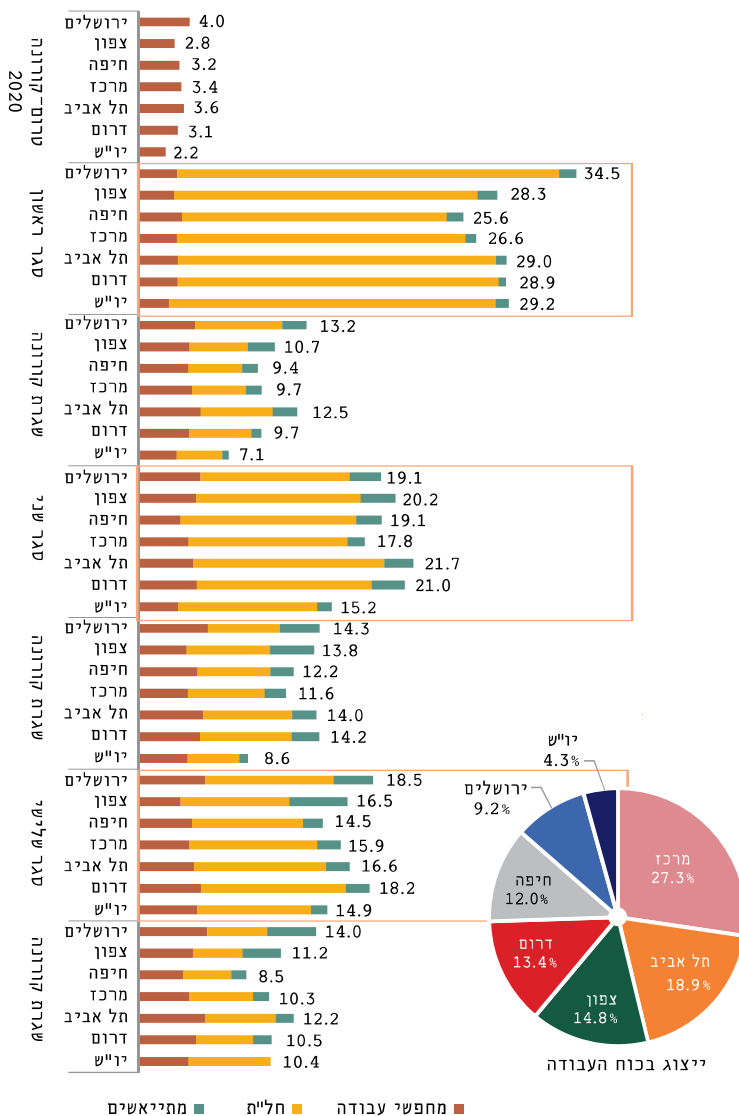
כאמור, לא נמצאו הבדלים ניכרים בשיעורי האבטלה בתקופת הקורונה בין המרכז לפריפריה (לוח ב5): שיעורי האבטלה היו כמעט זהים בשגרת הקורונה (11.4% במרכז ו-11.5% בפריפריה), אך אפשר להבחין בפער קטן שנפער בחודשי הסגר לרעת הפריפריה (22.1% לעומת 21.4% במרכז). ממצא זה בולט לנוכח העובדה שבתקופות מיתון קודמות נפערו פערים גדולים בין המרכז לפריפריה בשיעורי האבטלה.

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

24 נעיר כי הן בשגרת הקורונה הן בחודשי הסגר היה שיעור האבטלה לפי ההגדרה המסורתית במחוז תל אביב דומה לשיעורו בירושלים.

תרשים 14

שיעור מחוסרי תעסוקה בגילים 25-64, לפי מחוז מגורים (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

**לוחות 5 ו-15
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי מחוזות מגורים ולפי
מרכז-פריפריה**

צפון	ירושלים		
3.9%	5.0%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
3.4%	4.3%	חודשי הסגר	
3.7%	4.6%	מרץ 2020-מרץ 2021	
5.2%	6.1%	שגרת קורונה	חל"ה
15.6%	18.4%	חודשי הסגר	
10.2%	12.3%	מרץ 2020-מרץ 2021	
2.7%	2.7%	שגרת קורונה	מתיאשים
3.0%	2.3%	חודשי הסגר	
2.9%	2.4%	מרץ 2020-מרץ 2021	
11.9%	13.8%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
21.9%	25.0%	חודשי הסגר	
16.7%	19.4%	מרץ 2020-מרץ 2021	

יז"ש	דרום	ת"א	מרכז	חיפה
3.4%	4.5%	5.0%	4.0%	4.2%
3.5%	4.1%	3.9%	3.6%	3.7%
3.2%	4.3%	4.4%	3.8%	3.9%
4.2%	5.6%	6.1%	4.9%	4.7%
16.1%	17.4%	17.2%	15.6%	14.6%
9.8%	11.1%	11.4%	10.1%	9.3%
0.5%	1.3%	1.8%	1.4%	1.4%
1.1%	1.5%	1.5%	1.3%	1.5%
0.9%	1.4%	1.7%	1.4%	1.5%
8.1%	11.5%	12.9%	10.3%	10.3%
20.7%	23.1%	22.6%	20.6%	19.9%
13.9%	16.8%	17.5%	15.2%	14.8%

פריפריה	מרכז		
4.3%	4.4%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
3.8%	3.7%	חודשי הסגר	
4.0%	4.0%	מרץ 2020-מרץ 2021	
5.3%	5.4%	שגרת קורונה	חל"ת
16.3%	16.3%	חודשי הסגר	
10.5%	10.6%	מרץ 2020-מרץ 2021	
1.9%	1.6%	שגרת קורונה	מתייאשים
2.1%	1.4%	חודשי הסגר	
2.0%	1.5%	מרץ 2020-מרץ 2021	
11.5%	11.4%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
22.1%	21.4%	חודשי הסגר	
16.5%	16.1%	מרץ 2020-מרץ 2021	

קבוצות אוכלוסייה

בסעיף זה נבחן את שיעורי האבטלה לפי קבוצות האוכלוסייה בישראל: יהודים שאינם חרדים, האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית.²⁵ מהנתונים עולה כי הפגיעה הקשה ביותר הייתה באוכלוסייה החרדית. עם זאת, החרדים (כמו שאר האוכלוסיות) הצליחו לחזור לעבודה באחוזים גבוהים. כמו כן, כמו בממצאי

25 האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית היא הגדולה ביותר - 78.4% מכוח העבודה בגילים 25-64, השנייה בגודלה היא האוכלוסייה הערבית - 14.1%, ואחריה האוכלוסייה החרדית - 7.5% מכוח העבודה.

בנק ישראל, אפשר לראות ששיעור המתייאשים באוכלוסייה הערבית היה גבוה במידה ניכרת משיעורם באוכלוסיות היהודיות. ממצאי בנק ישראל בעניין זה – דומים (בנק ישראל, 2021)

ערב המשבר היה שיעור האבטלה באוכלוסייה החרדית גבוה ביותר (4.3%) בהשוואה ליהודים שאינם חרדים (3.4%) ובהשוואה לאוכלוסייה הערבית (2.5%). במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק שיעור האבטלה הרחב בכל אחת מהקבוצות, וכך גם הפערים ביניהן. שיעור האבטלה באוכלוסייה הערבית עלה במידה הרבה ביותר.

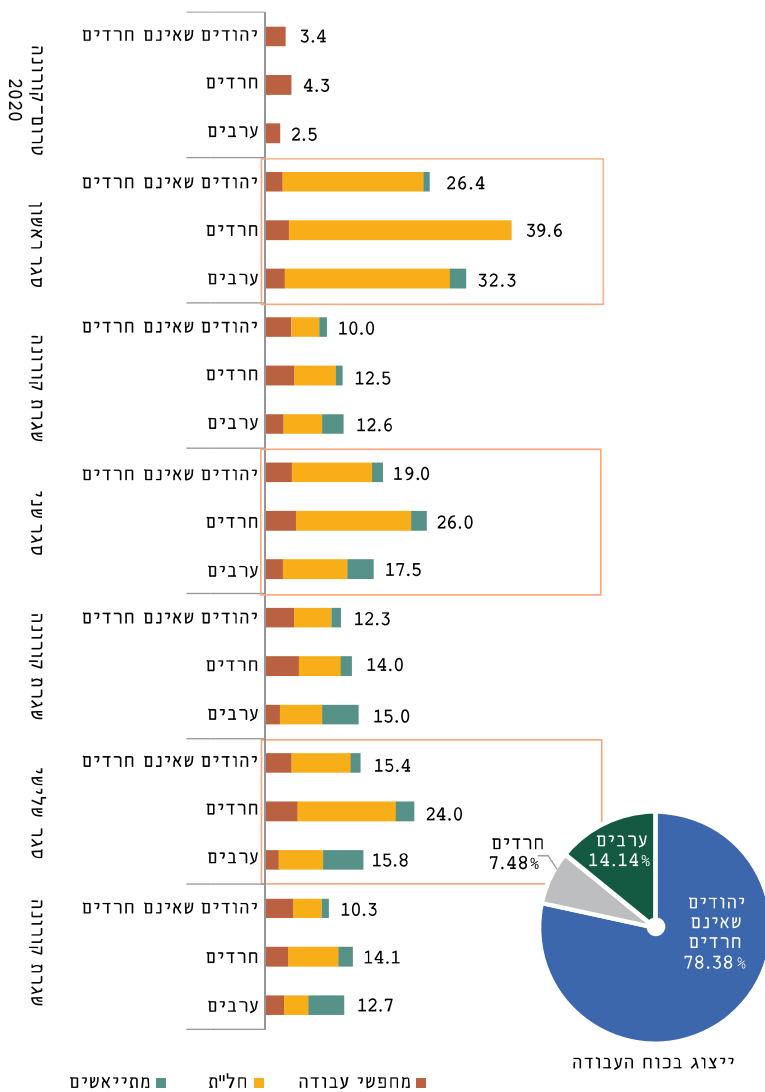
שיעור האבטלה הרחב היה הגבוה ביותר באוכלוסייה החרדית (21.2%), ואחריה באוכלוסייה הערבית (18.0%), ושיעור האבטלה הנמוך ביותר בתקופת המשבר היה באוכלוסייה היהודית שאינה חרדית (15.5%).

גם שיעור היוצאים לחל"ת היה הגבוה ביותר בקרב החרדים – 15.0%, באוכלוסייה הערבית הוא עמד על 10.7%, ובאוכלוסייה היהודית שאינה חרדית על 10.0%. פערים אלו בלטו במיוחד בחודשי הסגר (24.3% עובדים בחל"ת בקרב החרדים, לעומת 15.5% בקרב יהודים שאינם חרדים ובקרב האוכלוסייה הערבית).

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

הממצאים מלמדים עוד כי שיעור העובדים שהצליחו לחזור לעבודה במעבר שבין חודשי הסגר לשגרת הקורונה היה הגבוה ביותר בקרב האוכלוסייה החרדית (57.2%) בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית והערבית (47.3% ו-42.4%). עם זאת יש לציין כי שיעור האבטלה בקרב החרדים בחודשי הסגר היה הגבוה ביותר בהשוואה לאוכלוסיות האחרות (30.6%,) לעומת 22.7% בקרב האוכלוסייה הערבית ו-20.5% בקרב האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית).

חרשים 15
שיעור מחוסרי העסוקה בגילים 25-64, לפי קבוצת אוכלוסייה (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 6

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי קבוצות אוכלוסייה

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 2020 - מרץ 2021	
6.0%	6.9%	5.0%	שגרת קורונה	חל"ת
15.5%	24.3%	15.5%	חודשי הסגר	
10.7%	15.0%	10.0%	מרץ 2020 - מרץ 2021	
4.6%	1.5%	1.3%	שגרת קורונה	מתיאשים
4.4%	1.7%	1.3%	חודשי הסגר	
4.5%	1.6%	1.3%	מרץ 2020 - מרץ 2021	
13.5%	13.3%	10.8%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
22.7%	30.6%	20.5%	חודשי הסגר	
18.0%	21.2%	15.5%	מרץ 2020 - מרץ 2021	

מגזר תעסוקה²⁶

כצפוי, מניתוח שיעורי האבטלה לפי מגזרי התעסוקה לנוכח השינויים בשוק העבודה עולה שהמועסקים במגזר הפרטי נפגעו בתקופת המשבר יותר ממי שהועסקו במגזר הציבורי – מגזר שכמעט שלא נפגע לאורך המשבר (אחדות ואחרים, 2020).

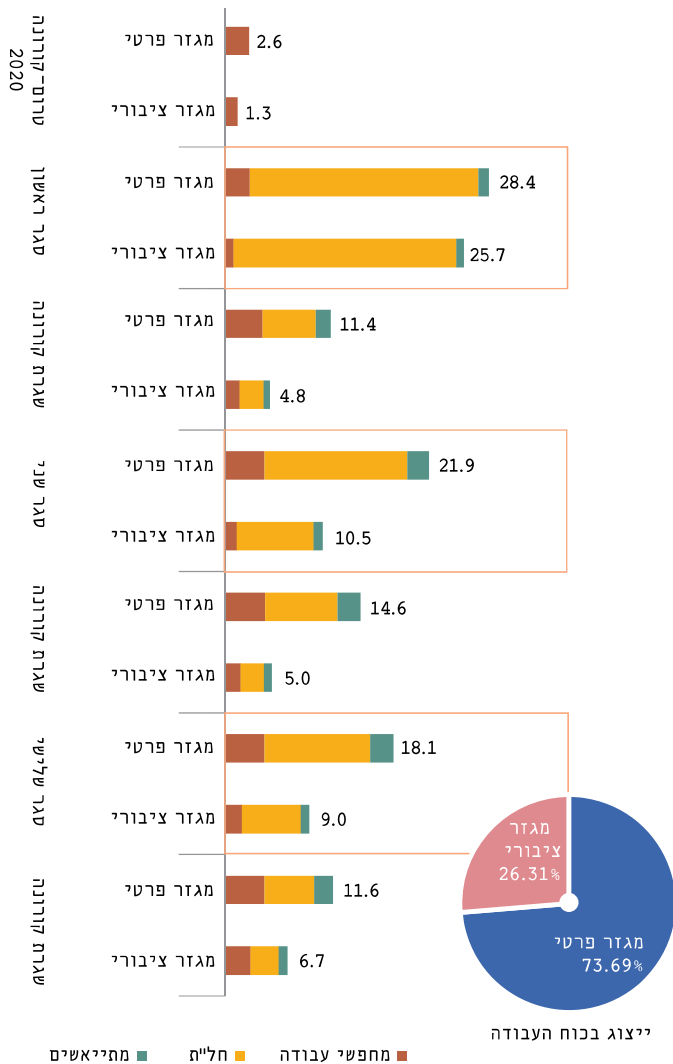
בתקופה שקדמה למשבר היה שיעור האבטלה המסורתי במגזר הציבורי נמוך יחסית למגזר הפרטי (1.3% לעומת 2.6%).²⁷ משבר הקורונה הוביל לנסיקה בשיעורי האבטלה בשתי הקבוצות, ואף הגדיל את הפער ביניהן: שיעור האבטלה הרחב זינק ל-17.5% בקרב העובדים ששויכו למגזר הפרטי ול-10.3% בקרב העובדים ששויכו למגזר הציבורי בממוצע התקופה שבין מרץ 2020 למרץ 2021.

בחודשי הסגר זינקו שיעורי האבטלה עוד יותר בכל המגזרים, ועמדו על 23.0% בקרב העובדים במגזר הפרטי לעומת 16.0% במגזר הציבורי. עובדים רבים הצליחו לחזור לעבודה בשגרת הקורונה ושיעורי האבטלה חזרו לרדת, אולם במגזר הפרטי הם נותרו על רמה גבוהה – 12.5% בממוצע לאורך התקופה, ואילו במגזר הציבורי ירדו שיעורי האבטלה לרמה נמוכה יחסית – 5.2%.

26 פרק זה אינו עוסק במגזר השלישי.

27 להגדרת הביטוי "אבטלה לפי ענף כלכלי" ראו לעיל הערה 15. הביטוי "שיעור אבטלה" בסעיף זה מציין את מספר המובטלים עם שיוך לענף כלכלי (משם נגזר השיוך למגזר התעסוקתי), מתוך כלל הפרטים במגזר התעסוקה.

16 חרשים
שיעור מחוסרי תעסוקה בגילים 25-64, לפי מגזר תעסוקתי (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 7

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי מגזר תעסוקה

מגזר פרטי	מגזר ציבורי		
4.1%	1.8%	שגרת קורונה	מחפשי עבודה
3.6%	1.3%	חודשי הסגר	
3.9%	1.5%	מרץ 2020-מרץ 2021	
6.3%	2.6%	שגרת קורונה	חל"ת
17.5%	13.8%	חודשי הסגר	
11.7%	7.9%	מרץ 2020-מרץ 2021	
2.1%	0.7%	שגרת קורונה	מתייאשים
1.9%	0.9%	חודשי הסגר	
2.0%	0.8%	מרץ 2020-מרץ 2021	
12.5%	5.2%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
23.0%	16.0%	חודשי הסגר	
17.5%	10.3%	מרץ 2020-מרץ 2021	

ענפי כלכלה²⁸

כפי שראינו בסקירת ענפי המשק ומצב העסקים, עוצמת הפגיעה הכלכלית הייתה שונה מאוד מענף לענף. החשש מהידבקות וההגבלה על התכנסויות ועל תנועת האזרחים השפיעה במיוחד על ענפים מסוימים והובילה לפיטורין ולהוצאה לחל"ת של עובדים רבים שהיו מועסקים בענפים אלו. מחקר הביטוח הלאומי מצביע על פגיעות יתר בענפי האומנות, הבידור והפנאי, בענפי השירותים, ובראשם האירוח והאוכל, ובענפי המסחר, בסגר הראשון וכן בסגר השני (אנדבלד והלר, 2020).²⁹ לעומת זאת, ענפי כלכלה אחרים, כמו ענפי ההיי-

28 למעט ענפי הכלכלה שבהם פחות מ-50 אלף עובדים.

29 מחקר זה נערך לאחר הסגר השני, ולכן הוא בחן את שני הסגרים הראשונים בלבד.

טק, הושפעו פחות מאותן ההגבלות, ובחלקם, במיוחד הענפים המספקים פתרונות טכנולוגיים המסייעים לעבודה מרחוק ולמעבר לשירותים דיגיטליים, אף הייתה עלייה בביקושים. חלק מהתעשיות נפגעו בשל הירידה בביקושים המקומיים והעולמיים, וגם זאת בעוצמות משתנות, על פי אופי הענף.

במהלך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) זינק שיעור האבטלה הרחב בכל ענפי הכלכלה בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר.³⁰ עלייה ניכרת באבטלה נרשמה בענף האירוח והאוכל (51% לעומת 3% בתקופה שלפני הקורונה),³¹ בענף האומנות, הבידור והפנאי (40% לעומת 3%), ועלייה מתונה בענף המידע והתקשורת ובענף המינהל המקומי והציבורי (9% ו-5%, בהתאמה, לעומת 2% בתקופה שקדמה למשבר).

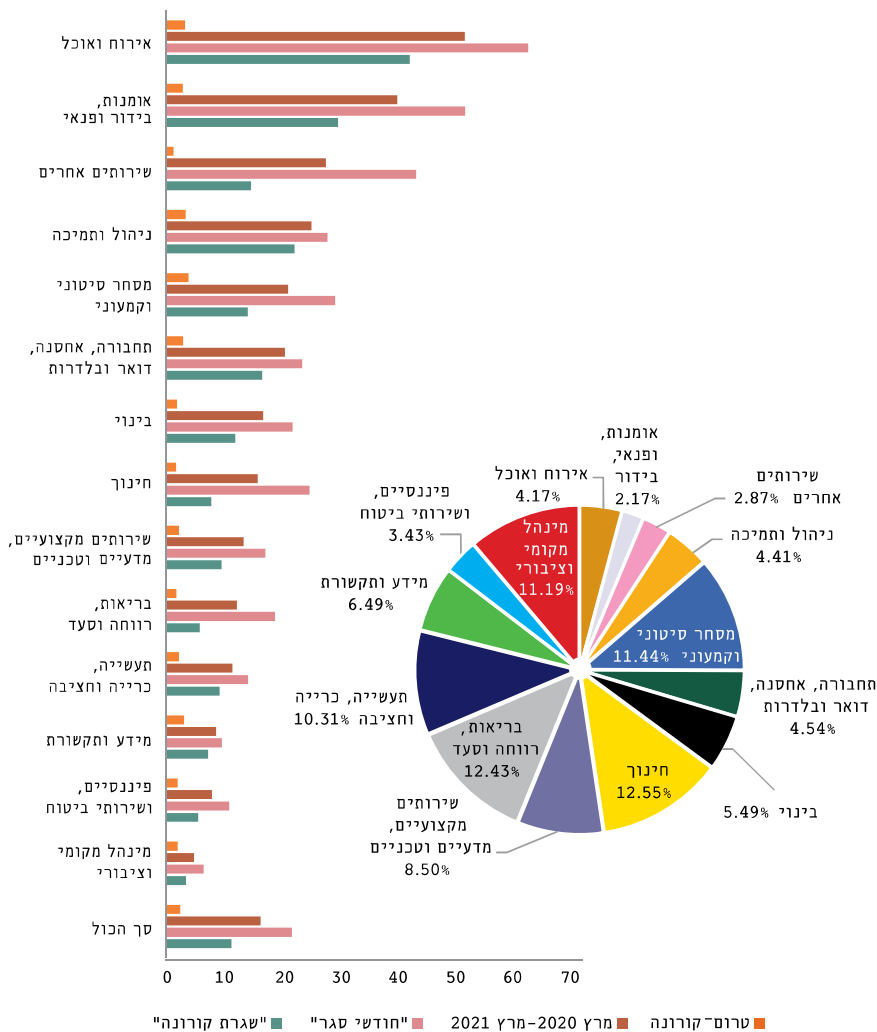
כפי שהיה אפשר לצפות, שיעור האבטלה הרחב בחודשי הסגר היה גבוה יותר בכל הענפים, ובראשם ענפי האירוח והאוכל והאומנות, הבידור והפנאי (61% ו-50% בהתאמה). לעומת זאת, בענפים שאפשרו עבודה מהבית (כגון ענף המידע והתקשורת והשירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים) ובענפים שבהם אחוז גבוה של "עובדים חיוניים" (כגון מינהל מקומי וציבורי, שירותים פיננסיים ושירותי בריאות ורווחה), נצפה גידול מתון יחסית בשיעורי האבטלה בחודשי הסגר. לפי הערכות בנק ישראל, הענפים שהתעסקו בהם נפגעה בפגיעה הקשה ביותר היו גם הענפים שסבלו מקיצוצי שכר במהלך המשבר, אף כי ברמת המשק כולו לא זוהתה פגיעה בשכר (בנק ישראל, 2021).

כצפוי הייתה ירידה חדה בשיעורי האבטלה בשגרת הקורונה ברוב הענפים, אם כי שיעור האבטלה בענפי האירוח והאוכל והאומנות, הבידור והפנאי המשך להיות גבוה גם בתקופות ה"שגרה".

30 להגדרת הביטוי "אבטלה לפי ענף כלכלי", ראו לעיל הערה 15. "שיעור אבטלה ענפי" הוא מספר המובטלים בענף מחוך כלל הפרטים המשייכים אליו.

31 ינואר-פברואר 2020.

תרשים 17 שיעור האבטלה לפי ענפי הכלכלה ותקופות, בני 15 ומעלה (ב-%)



הערה: לנתונים שעליהם מבוסס תרשים זה ראו נספח ב.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ענפי ההיי־טק³²

מהנתונים עולה כי שיעורי האבטלה בענפי ההיי־טק היו נמוכים בהשוואה לרוב ענפי הכלכלה במשק. ענפי ההיי־טק ייחודיים בהיותם מושפעים מביקושים עולמיים, ואלו המשיכו לעלות גם בתקופת המשבר (דרוקר, 2021), בשל הצורך במעבר מהיר לדיגיטציה ולשילוב מערכות סייבר בתהליך המעבר לעבודה מרחוק של עובדים רבים ברחבי העולם, לרבות מקומות עבודה עם גישה למערכות מידע רגישות ביותר.

שיעור האבטלה הרחב הממוצע בחודשי המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) בקרב העובדים בענפי ההיי־טק עמד על כ־6.8%. שיעורי האבטלה בענפים אלו הגיעו לשיא של 7.6% בחודשי הסגר וירדו לפחות מ־6% (5.9%) עם החזרה לפעילות ב שגרת קורונה.

עשירוני הכנסה

בסעיף זה נציג את פגיעת משבר הקורונה באוכלוסיות לפי רמות ההכנסה, ונראה כי הוא החריף במידה רבה את אי־השוויון, משום שפגע יותר באוכלוסיות שהכנסותיהן היו נמוכות עוד לפני המשבר. ביתוח זה חולקו הפרטים לשלוש קבוצות, על פי עשירוני ההכנסה משנת 2018: קבוצת "הכנסות נמוכות" מורכבת מעשירוני ההכנסה 1-4, לקבוצה "הכנסות בינוניות" משתייכים עשירוני הכנסה 5-8, ולקבוצת "הכנסות גבוהות" – עשירוני ההכנסה 9-10. מהניתוח עולה כי לכל אורך המשבר (מרץ 2020 עד מרץ 2021) היה שיעור האבטלה הרחב בקרב קבוצת ההכנסות הנמוכות גבוה בהרבה משיעור זה בקרב עשירונים העליונים (ראו גם אנדבלד והלר, 2020).

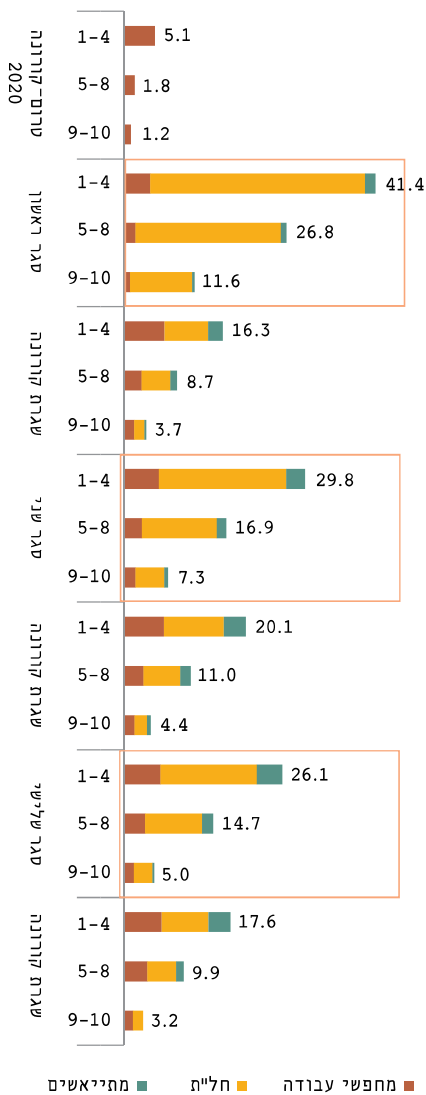
חשוב לזכור שגם לפני תקופת הקורונה היה שיעור האבטלה בקבוצת ההכנסות הנמוכות גבוה ביחס לקבוצת ההכנסות הבינוניות והגבוהות (5.1% לעומת 1.8% ו־1.2% בהתאמה), אולם הנתונים ממחישים כיצד העמיק המשבר את הפערים בין הקבוצות: שיעור האבטלה הרחב הממוצע זינק בתקופת המשבר (מרץ 20 עד מרץ 21) בקרב קבוצת ההכנסות הנמוכות בכ־20 נקודות האחוז (ל־25.0%),

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

לעומת זינוק של קרוב ל-13 נקודות האחוז (ל-14.6%) בקרב קבוצת ההכנסות הבינוניות, זינוק של פחות מ-5 נקודות האחוז (ל-5.8%) בקרב ההכנסות הגבוהות. מכאן אפשר ללמוד כי האוכלוסייה המוחלשת ממילא מבחינה כלכלית נפגעה יותר מעשירונים העליונים, החזקים יותר מבחינה כלכלית.

יתרה מזו, קבוצת ההכנסות הנמוכות נפגעה יותר משתי הקבוצות האחרות בשלושת מרכיבי האבטלה, הן בשגרת הקורונה הן בחודשי הסגר (לוח 7), ושיעור המובטלים בתקופות הסגר מקרב קבוצת ההכנסות הנמוכות שהצליחו לחזור לעבודה בשגרת הקורונה נמצא נמוך יחסית (45.2%), לעומת 51.4% ו-53.3% מהמובטלים מקרב קבוצת ההכנסות הבינוניות והגבוהות.

18 חרשים
שיעור מחוסרי תעסוקה בגילים 25-64, לפי עשירוני הכנסה (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוח 8

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי קבוצות הכנסה

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 2020 - מרץ 2021	
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 2020 - מרץ 2021	
0.3%	1.3%	3.0%	שגרת קורונה	מתייאשים
0.4%	1.4%	2.9%	חודשי הסגר	
0.4%	1.3%	3.1%	מרץ 2020 - מרץ 2021	
3.9%	9.7%	17.8%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
8.1%	20.0%	33.0%	חודשי הסגר	
5.8%	14.6%	25.0%	מרץ 2020 - מרץ 2021	

השכלה ומשלח יד

הפגיעה בתעסוקה באה לידי ביטוי בכל רמות ההשכלה ובמגוון רחב ביותר של מקצועות (או משלחי יד), אם כי בעוצמות משתנות. מנייתוח הנתונים עולה כי האוכלוסייה בעלת ההשכלה האקדמית נפגעה פחות בתעסוקתה בהשוואה לאוכלוסייה בעלת השכלה בסיסית (בעלי תעודה מבית ספר יסודי או תיכון, ללא בגרות), ובהשוואה לבעלי תעודת בגרות או תעודת מקצוע בלבד. כך נמצא שיעור נמוך יחסית של מובטלים בקרב מנהלים ובעלי משלח יד אקדמי, לעומת עובדים בתחומים אחרים. הפגיעה הקשה ביותר במשבר זה הייתה בתחומי המכירות והשירותים.

השכלה

שיעור האבטלה הרחב הממוצע (בגילים 25-64) בקרב בעלי השכלה אקדמית היה נמוך יותר (11.2%), לעומת שיעור זה בקרב בעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית על-תיכונית (19.6%) ובקרב בעלי השכלה בסיסית (22.2%) (ראו לוח 9).

אם נשווה את שיעורי האבטלה במשבר לאלה שקדמו למשבר נמצא כי הפער בין בעלי ההשכלה הבסיסית לבין בעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית לא השתנה שינוי ניכר (מפער של 1.6 נקודות אחוז טרם המשבר ל-2.6 נקודות אחוז בממוצע בתקופת המשבר). לעומת זאת, הפער בין בעלי השכלה אקדמית לשתי קבוצות האחרות התרחב במידה ניכרת (מפער של 1.5 נקודות אחוז ערב המשבר ל-9.4 נקודות אחוז בממוצע חודשי המשבר). כלומר, הפער בין בעלי ההשכלה האקדמית ליתר האוכלוסייה, בעלת ההשכלה הנמוכה יותר, התחדד. גם המחקר של בנק ישראל מצא פגיעה עודפת של נקודת אחוז בתעסוקה בשנת 2020 בעובדים שלמדו פחות מ-12 שנות לימוד, גם בבקרה על משלח היד והענף, ופגיעה קלה יותר בבעלי השכלה של 15 שנות לימוד או יותר (בנק ישראל, 2021). לעומת זאת, לא נמצאו הבדלים מהותיים בין קבוצות ההשכלה בסיכויי החזרה לעבודה, וקרוב למחצית מהעובדים בכל קבוצת השכלה הצליחו לחזור לעבודה.

שיעור האבטלה הרחב הגבוה ביותר היה בקרב בעלי השכלה בסיסית גם בחודשי הסגר (29.9%) וגם בשגרת קורונה (15.5%), אחריהם בקרב בעלי תעודת בגרות או תעודה מקצועית (26.6% בחודשי הסגר, לעומת 13.4% בשגרת הקורונה), ואילו

שיעור האבטלה הנמוך ביותר בשתי התקופות (14.5% בחודשי הסגר ו-8.0% בשגרת הקורונה) נמדד בקרב בעלי ההשכלה האקדמית. גם בדיקה של אגף הכלכלן הראשי מצאה ששיעורי האבטלה בקרב פרטים בלי תעודה אקדמית היו גבוהים בהשוואה לבעלי תעודה אקדמית, ושהפער בשיעורי האבטלה התרחב בסגרים (אגף הכלכלן הראשי, דצמבר 2020).³³

מ ק צ ו ע (מ ש ל ח י ד)³⁴

אף ששיעורי האבטלה הרחבה היו גבוהים במיוחד בקרב עובדי ענף המכירות והשירותים בתקופת המשבר (26.6%), שיעור החזרה לעבודה של עובדי הענף הזה היה הגבוה ביותר בהשוואה לשאר משלחי היד (57.7%). הפגיעה הקלה ביותר הייתה במנהלים ובעלי משלח יד אקדמי (9.2% ו-9.6%, ראו לוח 10א), וגם הם רשמו שיעורי חזרה גבוהים יחסית (54.9%). לעומת זאת, שיעורי חזרה לעבודה נמוכים נמצאו בקרב העובדים הבלתי מקצועיים (31.5%) (ראו לוח 10ב).

לסיכום, אפשר לקבוע שהשכלה אקדמאית ותעסוקה במשלחי יד הדורשים רמות השכלה גבוהות הגבירה את הביטחון התעסוקתי במשבר הקורונה; שיעור הפגיעה החד ביותר נמצא ברמות ההשכלה הנמוכות ובמשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה, ועוצמת הפגיעה התמתנה ככל שעלתה רמת ההשכלה.

33 המחקר נערך לאחר הסגר השני, ולכן הוא בחן את שני הסגרים הראשונים בלבד.

34 בדומה לסעיף "ענפי הכלכלה", חשוב להדגיש כי "שיעור האבטלה" בהקשר של משלחי היד מורכב מעובדים 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, משום שאין הכרח שמובטל שעבד במשלח יד מסוים ימשיך לעבוד בו.

לוח 9

השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי קבוצות השכלה

תעודת תקדמית	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 2020 - מרץ 2021	
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 2020 - מרץ 2021	
1.0%	1.9%	3.1%	שגרת קורונה	מתייאשים
1.0%	2.2%	2.9%	חודשי הסגר	
1.0%	2.1%	3.1%	מרץ 2020 - מרץ 2021	
8.0%	13.4%	15.5%	שגרת קורונה	שיעור האבטלה הרחב
14.5%	26.6%	29.9%	חודשי הסגר	
11.2%	19.6%	22.2%	מרץ 2020 - מרץ 2021	

לוח 10
השוואת רכיבי האבטלה בין תקופות המשבר, לפי משלח יד

בעלי משלח יד אקדמי	מנהלים		
2.5%	2.7%	שגרת קורונה	
2.1%	2.5%	חודשי הסגר	מחפשי עבודה
2.3%	2.6%	מרץ 2020-מרץ 2021	
2.8%	3.5%	שגרת קורונה	
10.4%	9.0%	חודשי הסגר	חל"ח
6.5%	6.2%	מרץ 2020-מרץ 2021	
0.8%	0.3%	שגרת קורונה	
0.7%	0.5%	חודשי הסגר	מחייאשים
0.8%	0.5%	מרץ 2020-מרץ 2021	
6.1%	6.5%	שגרת קורונה	
13.3%	12.0%	חודשי הסגר	שיעור אבטלה (בהגדרה הרחבה)
9.6%	9.2%	מרץ 2020-מרץ 2021	

לוח 11
שיעור חזרה לעבודה מחודשי הסגר לשגרת קורונה בקרב משלחי היד

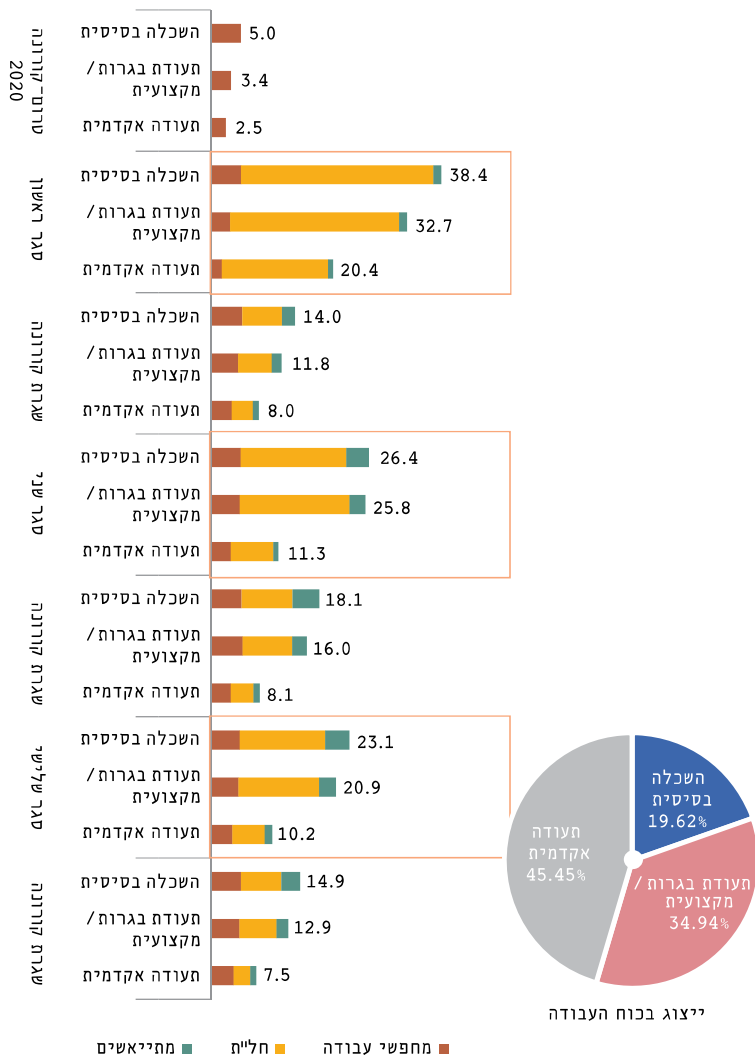
בעלי משלח יד אקדמי	עובדי מכירות ושירותים	
63,209	80,214	מובטלים בשגרת קורונה
140,269	189,690	מובטלים בחודשי הסגר
54.9%	57.7%	שיעור חזרה לעבודה

הנדסאים, טכנאים, בעלי משלח יד נלווה	פקידים כלליים ועובדי משרד	עובדי מכירות ושירותים	עובדים מקצועיים	עובדים בלתי מקצועיים
3.5%	5.7%	4.7%	3.9%	5.4%
3.2%	4.0%	4.1%	3.1%	4.8%
3.3%	4.8%	4.3%	3.5%	5.2%
7.0%	7.9%	8.5%	5.5%	7.3%
18.2%	19.7%	31.0%	15.9%	18.0%
12.4%	13.2%	19.1%	10.3%	12.6%
1.4%	2.0%	2.9%	2.7%	5.4%
1.4%	2.2%	3.4%	2.3%	3.1%
1.4%	2.1%	3.2%	2.7%	4.4%
11.9%	15.6%	16.1%	12.2%	18.1%
22.8%	25.9%	38.5%	21.4%	25.9%
17.1%	20.1%	26.6%	16.5%	22.2%

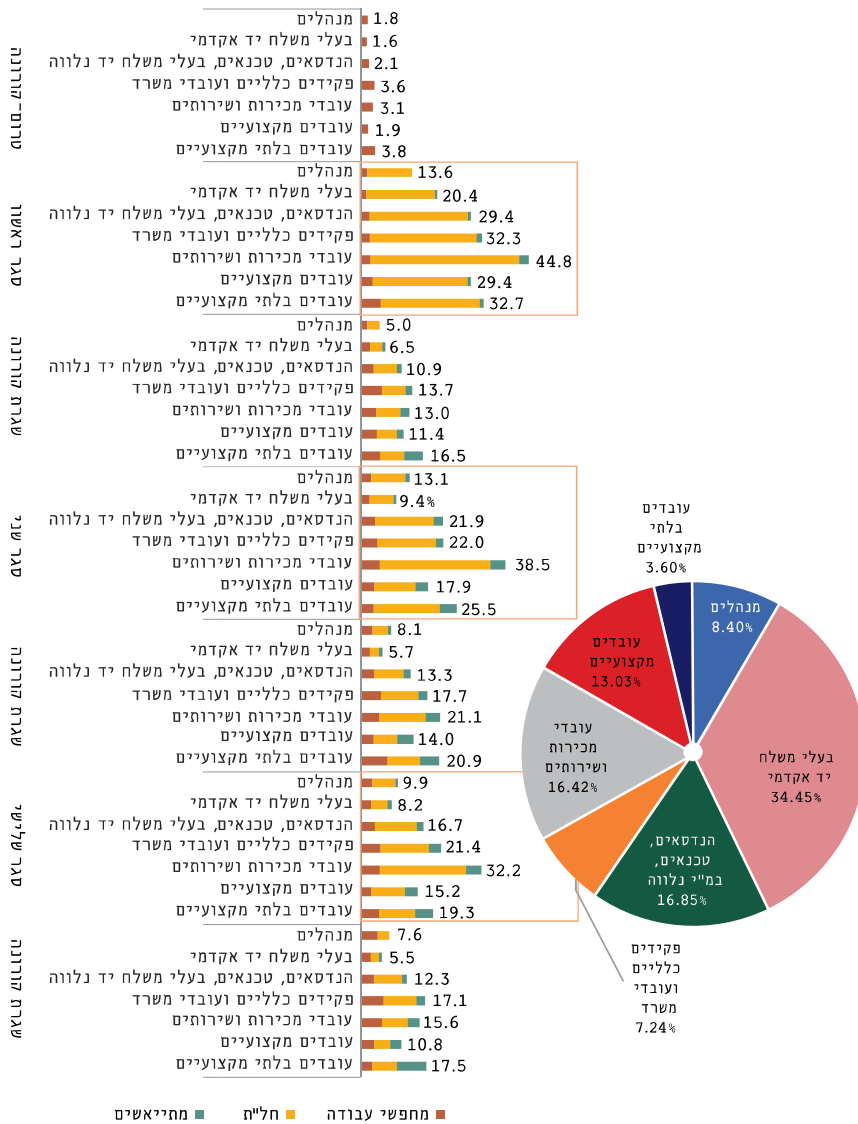
הנדסאים, טכנאים, בעלי משלח יד נלווה	מנהלים	עובדים מקצועיים	פקידים כלליים ועובדי משרד	עובדים בלתי מקצועיים
60,714	16,849	48,457	33,855	19,571
118,334	30,720	84,374	58,786	28,579
48.7%	45.2%	42.6%	42.4%	31.5%

תרשים 19

שיעור מחוסרי תעסוקה בגילים 25-64, לפי קבוצות השכלה (ב-%)



תרשים 20 שיעור מחוסרי תעסוקה בגילים 25-64, לפי משלחי יד (ב-%)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2020-2021, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סיכום

הנתונים מלמדים כי הפגיעה בתעסוקה, בעיקר בחודשי הסגר, הייתה קשה יותר בקרב האוכלוסיות המוחלשות בהשוואה לאוכלוסיות החסינות יותר. האוכלוסיות שנפגעו במיוחד הן הצעירים, האוכלוסייה הערבית, האוכלוסייה החרדית, בעלי הכנסה נמוכה, בעלי השכלה בסיסית, תושבי מחוז ירושלים, ועובדים בענפי המזון, האירוח ובענפי הבידור.

עוד ראינו שבין 40% ל-45% מהמובטלים ברוב הקבוצות המוחלשות הצליחו לחזור לעבודה עם החזרה לשגרה, לעומת שיעור של כ-50% מהמובטלים בקבוצות החסינות יותר. מכאן אפשר להסיק כי העובדים שנפגעים יותר בתקופות משבר הם מי שמשתייכים לעשירונים הנמוכים ועוסקים במשלחי יד שאינם דורשים ידע ייחודי, וכן שצעירים נוטים להיפגע יותר ממשברים (אף כי במשבר הקורונה נבע הדבר בעיקר מאופיים 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 של אוכלוסיות חלשות אלו, ולמזער את הנזקים ארוכי הטווח של השלכות האבטלה על תעסוקה של האוכלוסיות שנפגעו קשה במיוחד במהלך המשבר.

3. השפעת המשבר על הכנסות העובדים במשק

לא מפתיע שבסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצא שהן בחודש יוני 2020 (בעת היציאה האופטימית מהסגר הראשון), הן בחודש נובמבר 2020 (בין הסגר השני לשלישי, כשעדיין היו הגבלות רבות על המשק), נפגע שכר השכירים במשק פגיעה קשה.³⁵ כשני שלישים מהשכירים שעבדו בתחילת דצמבר 2020 (66% מהם) דיווחו כי לא חל שינוי בשכרם החודשי בנובמבר 2020 לעומת המצב

35 לדוחות המלאים של הסקר, ראו אבירס־ניצן וקידר, 2021.

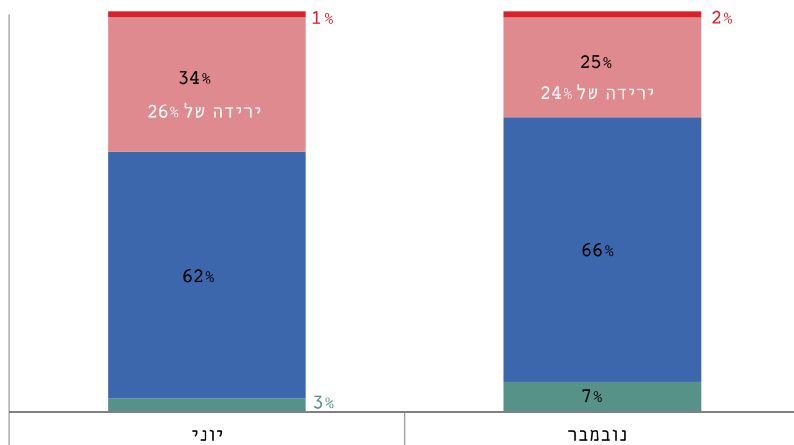
שלפני הקורונה (ינואר-פברואר 2020) וכרבע מהם (26%) דיווחו על פגיעה בשכר יחסית לשכרם לפני הקורונה (מרביתם דיווחו על ירידה וכל-2% לא קיבלו כלל שכר). מצב זה טוב יותר יחסית מדיווחי השכירים ביוני 2020, אז דיווחו כ-35% מהשכירים העובדים על פגיעה בשכר (מרביתם דיווחו על ירידה, ורק 1% לא קיבלו שכר כלל).

ירידת השכר הממוצעת (בקרוב השכירים ששכרם ירד) עמדה בנובמבר 2020 על כ-24%, שיעור דומה לירידה הממוצעת שעליה דיווחו המשיבים ביוני (26%).

ממצאים אלו מתיישבים עם ממצאי המחקר של ביטוח לאומי, שהשתמש בנתונים מינהליים כדי לבחון את שכרם של השכירים שיצאו לחל"ת וחזרו אחריו לעבודה בין מרץ ליוני 2020. מחקר זה מצא כי 38% מהם טבלו מהפחתת שכר ביחס לשכרם בשנת 2019, הפחתה בשיעור ממוצע של 24% (רוזנברג ודמרי, 2020).

תרשים 21

השינוי בשכר השכירים על רקע משבר הקורונה (בהשוואה למצב טרום-קורונה, % מהשכירים שעבדו בתקופה)



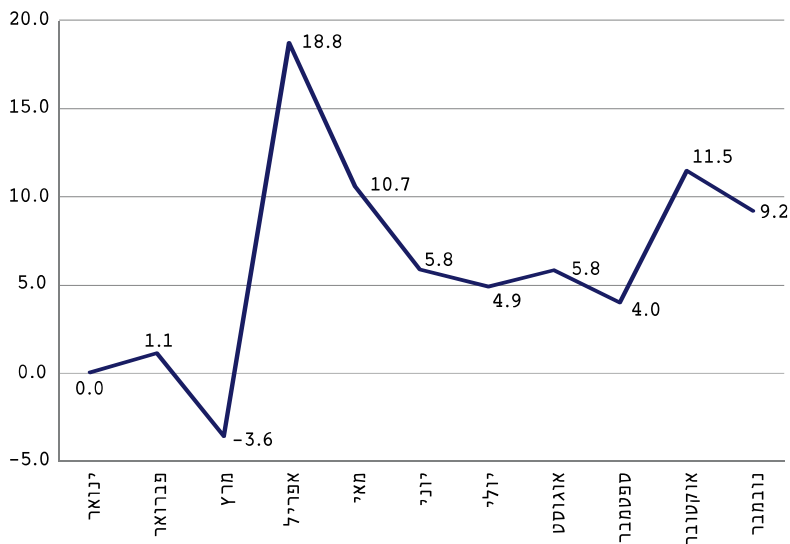
■ חל גידול בשכר ■ לא חל שינוי בשכר ■ חלה ירידה בשכר ■ לא קיבלו שכר כלל

מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

לכאורה, נתונים אלו עומדים בסתירה לנתוני הלמ"ס, המצביעים על עלייה של כ-10% בשכר הממוצע למשרת שכיר בנובמבר 2020, בהשוואה לרמתו בתקופה המקבילה – נובמבר 2019, ובהשוואה לנתונים דומים מינואר 2021, המראים על עלייה של 10.5% בשנת 2020 (בנתונים מקוריים). גם בחינת נתוני השכר הממוצע לשכיר מתחילת המשבר (נתונים מנוכי עונתיות) מצביעים על תמונה דומה: מפרוץ המשבר זינק השכר הממוצע לשכיר, כביכול, בכ-19% בחודש אפריל 2020. לאחר מכן, בחודשי הקיץ, נותר ברמה גבוהה בכ-5% לעומת ערב המשבר, ובאוקטובר-נובמבר (במהלך הסגר השני) התייצב על רמה הגבוהה בכ-10% בהשוואה לרמתו בינואר 2020, ערב המשבר.

חרשים 22

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



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2020, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

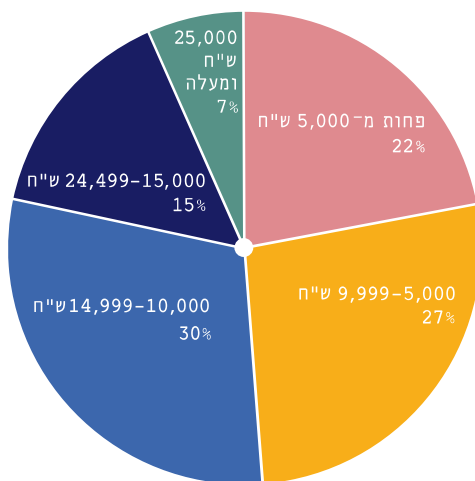
לכאורה יש סתירה בין המציאות בשטח, כפי שעולה מסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, המציגים פגיעה ניכרת (-24%) בשכרם של כרבע מהשכירים במשק בחודש נובמבר 2020, לבין נתוני הלמ"ס לאותה תקופה, המצביעים על גידול חד בשכר הממוצע במשק. הסבר אפשרי לסתירה זו הוא שהנפלטים משוק העבודה בתקופת הקורונה מאופיינים ברמות שכר נמוך יחסית לממוצע. וכך, היעדרותם של משתכרי השכר הנמוך משוק העבודה, ולכן גם מתחשיבי השכר הממוצע של הלמ"ס, מובילה בהכרח לעלייה (טכנית) בשכר הממוצע במשק, שכן שכרם של מי שנשארו מועסקים היה גבוה יותר מלכתחילה, והם מי שנכללים בתחשיב כיום. גם אם בחישוב כולל שכרם של רבע מהשכירים שנותרו בשוק העבודה נפגע, שכרם של רובם (66% מהם) לא השתנה ושל מיעוטם (7%) אף עלה.

לעומת נתוני הלמ"ס, בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה הופנתה שאלה ממוקדת לשכירים שנותרו בשוק העבודה: מה קרה לשכרם בנובמבר 2020 לעומת התקופה שטרם המשבר? השאלה נשאלה כל נשאל ונשאל ולכן אפשר 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 מי שנותרו בשוק העבודה במהלך המשבר, ולפי הסקר, כאמור, חלק גדול מהם נאלצו לספוג ירידה בשכר.

בדיקה של שיעור האבטלה הרחב בתקופת הקורונה בסקר המכון מחזקת את הסברה שהסיבה להבדל בפגיעה בשכר בין נתוני הסקר לנתוני הלמ"ס היא שחלק גדול מהמובטלים הם מהעשירונים הנמוכים: כמחצית (48%) מהמשיבים לסקר שהיו בחל"ת או מובטלים היו ממשקי בית שהכנסתם נמוכה יחסית, עד 10,000 ש"ח בחודש, מהם 22% משקי בית שהכנסתם עד 5,000 ש"ח בחודש. ממצא זה מחזק את המסקנה שעליית השכר הממוצע הושפעה מיציאתם של האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה משוק העבודה, ושפער ליישב את הסתירה בין נתוני הלמ"ס הממוצעים לנתוני הסקר.

תרשים 23

התפלגות המובטלים והנמצאים בחל"ת, לפי רמת ההכנסה של משק הבית, נובמבר 2020 (ב-%)



מקור: אבירס-ניצן וקידר, 2021.

נוסף על הסתירה לכאורה עם נתוני הלמ"ס, ממצא זה כביכול גם אינו מתיישב עם תוצאות הסימולציה שערך בנק ישראל, ולפיה (בממוצע ובבקרה על תמהיל השכירים במשק) לא היה שינוי ניכר לרעה בשכר העובדים השכירים המתמידים בין מרץ לדצמבר 2020 (בנק ישראל, 2021). תוצאה זו לא מאפיינת את הפגיעה בקרב העובדים שנפגעו אלא בממוצע בקרב כלל האוכלוסייה, ועל כן איננה בסתירה לממצאי הסקר. נוסף על כך, בבחינה של הניתוח של בנק ישראל לפי ענפים, עולה כי ברבעון האחרון של שנת 2020 השתייכו כ-25.7% מהעובדים השכירים לענפים שבנק ישראל אמד בהם פגיעה בשכר הממוצע.³⁶

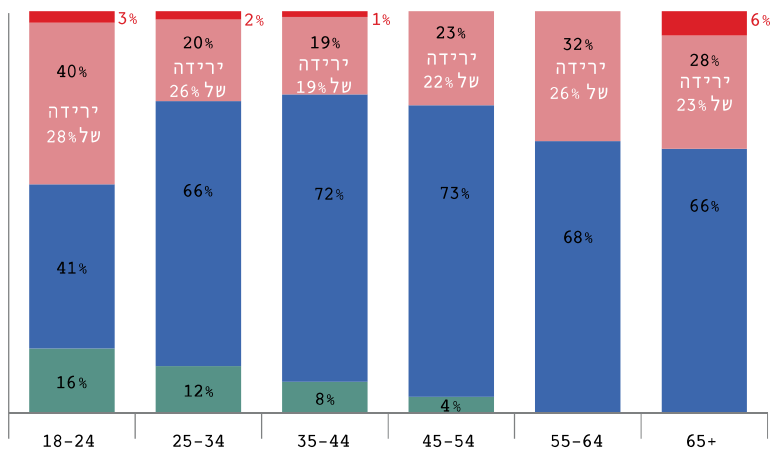
36 דוח בנק ישראל, 2021; סקר כוח אדם דצמבר 2020, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מכאן, שתוצאות סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה והסימולציה של בנק ישראל בתחום השכר אינן סותרות זו את זו.

נוסף על הפגיעה העודפת בעשירונים הנמוכים, גם שכרם של הצעירים בני 18 עד 24, ושל המבוגרים בני 55+ נפגע פגיעה בולטת בנובמבר 2020: 43% מהצעירים דיווחו על ירידה בשכר יחסית לשכרם לפני המשבר, ושיעור הירידה בשכר היה גבוה ועמד על 28% בממוצע. כשליש מהמבוגרים נפגעו בשכרם – 32% מבין בני 64-55 דיווחו על פגיעה בשכרם, ושיעור דומה (34%) דווח בקרב בני 65+. גם שיעור הירידה בקרב המבוגרים היה חד (כ־25%). לעומת זאת, בהשוואה למצב ביוני 2020, נראה כי מצבן של אוכלוסיות מסוימות הוטב, בדומה לממוצע הכללי שהוצג לעיל והראה שבנובמבר הייתה הפגיעה קטנה יותר בהשוואה ליוני. אולם, כאמור, מצבן של קבוצות אחרות הורע, בעיקר של המבוגרים בני 55 ומעלה: בנובמבר דיווחו 32% מבני 64-55 על פגיעה בשכרם לעומת 22% בלבד ביוני, ו־34% מבני 65 ומעלה דיווחו על פגיעה לעומת 26% ביוני.

תרשים 24

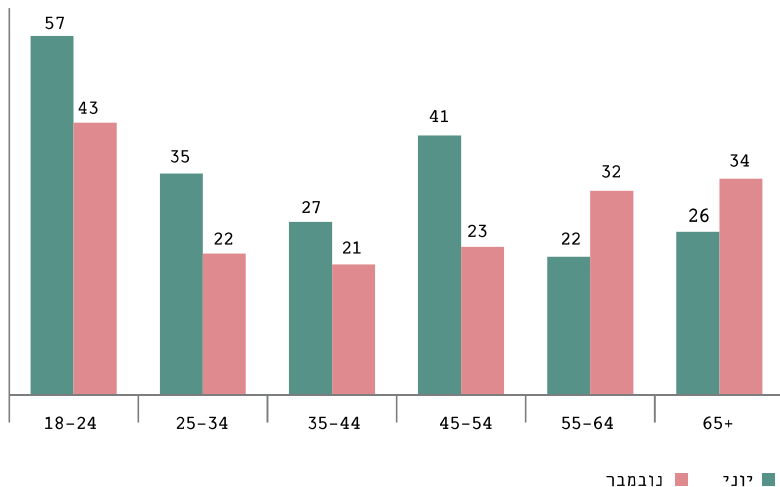
שינוי בשכר השכירים בשל משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, ב־% מתוך השכירים שעבדו בנובמבר, לפי גיל)



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

תרשים 124

שיעור השכירים ששכרם נפגע (ששכרם ירד או לא קיבלו שכר כלל, ב- % מחוץ כלל השכירים, לפי גיל)

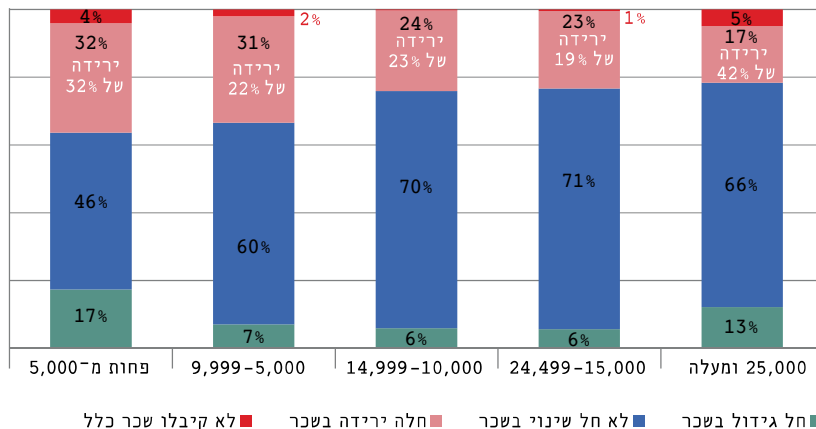


מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

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

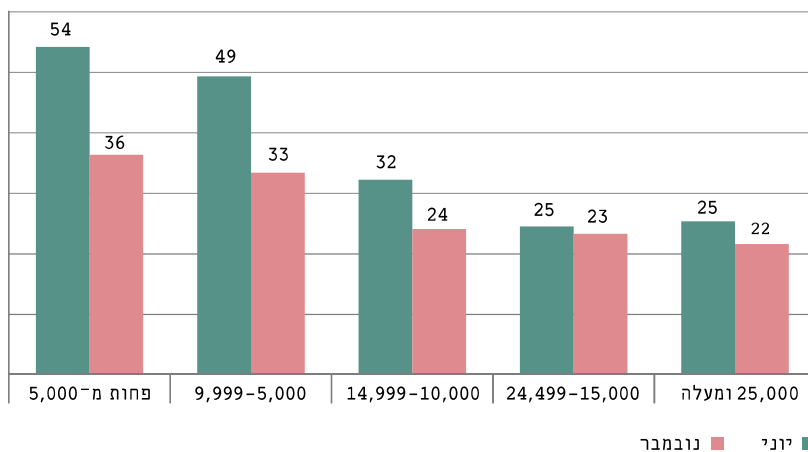
תרשים 25

השינוי בשכר השכירים על רקע משבר הקורונה יחסית למצב טרום-הקורונה, % מהשכירים שעבדו בנובמבר, לפי הכנסה חודשית ברוטו של משק בית (בש"ח)



תרשים 25

שיעור השכירים ששכרם נפגע: % שחוו ירידת שכר או לא קיבלו כלל שכר מחוץ כלל השכירים, לפי הכנסה חודשית ברוטו של משק בית (בש"ח)

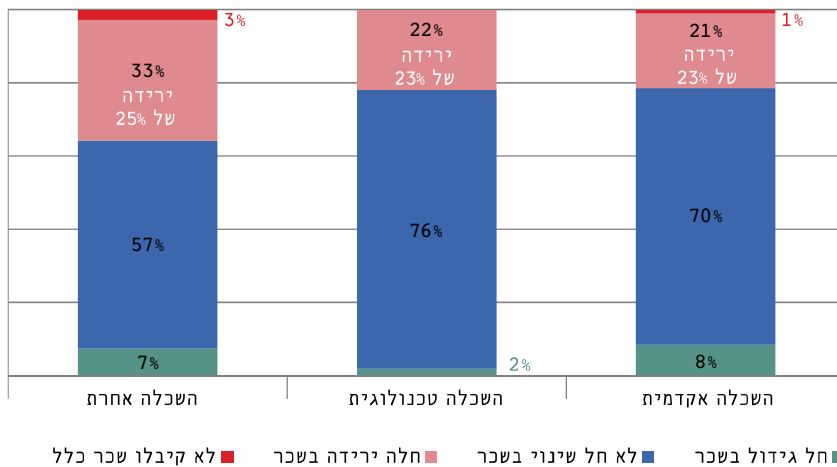


מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

שיעור המדווחים על פגיעה בשכר בנובמבר פוחת ככל שעולה רמת ההשכלה: מ-36% מהשכירים בעלי השכלה נמוכה, ל-22% מבעלי השכלה הטכנולוגית, ועד 21% מבעלי השכלה האקדמית. ההשוואה למצב ביוני מעלה ממצא מעניין על בעלי השכלה הטכנולוגית: אף שנתוני הסקר הראו כי שיעור הנפגעים בקרבם עלה מאז יולי, מצב השכר שלהם בנובמבר 2020 השתפר מאוד יחסית למצבם ביוני – כמחצית מבעלי השכלה הטכנולוגית שדיווחו על פגיעה ביוני לא דיווחו על פגיעה בנובמבר (ירידה מ-41% ל-22%). שיפור זה משמעותי ומובהק יותר מהשיפור שחל במצבם של בעלי השכלה גבוהה, וגם במצבם של בעלי השכלה נמוכה יותר. בבדיקה של עוצמת הפגיעה בשכר בנובמבר 2020 לא נמצאו הבדלים מובהקים לפי רמת השכלה.

תרשים 26

השינוי בשכר השכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, % מהשכירים שעבדו בנובמבר, לפי השכלה)



חרשים 26

שיעור השכירים ששכרם נפגע (% השכירים ששכרם ירד או שלא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי השכלה)



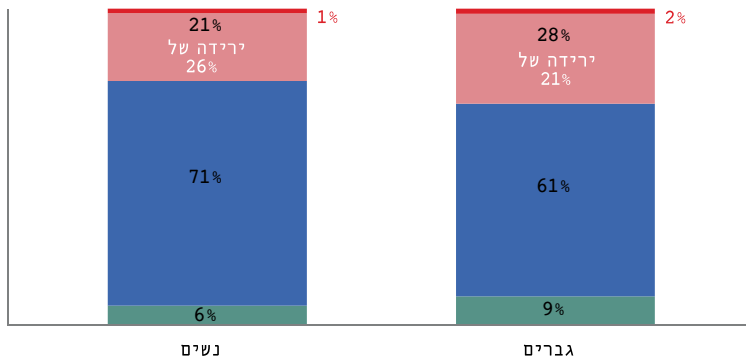
מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

אף שנראה כי מבחינת תעסוקה לא היה הבדל של ממש בין נשים לגברים בתקופות שאינן סגר, נמצא כי בתחום השכר גברים נפגעו קשה יותר. כך, כ-30% מהגברים דיווחו על פגיעה בשכרם בחודש נובמבר, לעומת כ-23% מהנשים. לעומת זאת, שיעור גבוה יותר של גברים דיווחו על עלייה בשכרם בנובמבר – 9% לעומת 6% אצל הנשים. בהמשך לכך, אומנם 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 מבחינת הפגיעה בשכר השתפר מאז יוני 2020, אז היה שיעור המדווחים על פגיעה זהה ועמד על 35% בשני המינים, בעוד שבנובמבר 2020, כאמור, נוצר פער לטובת הנשים ושיעור נמוך יותר מהן דיווחו על פגיעה בשכר.

תרשים 27

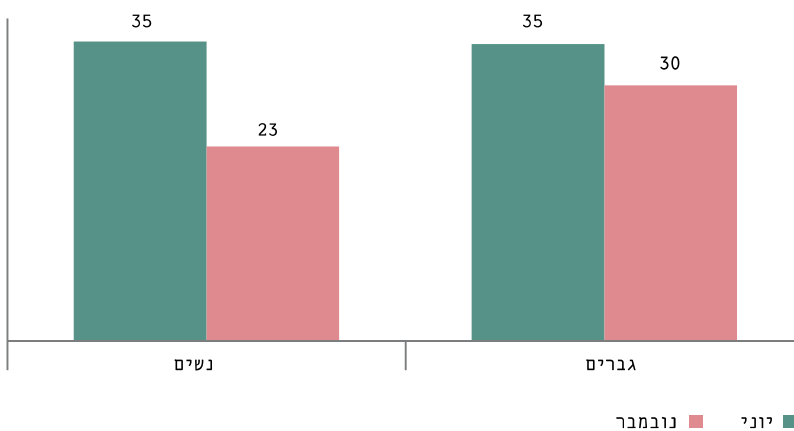
השינוי בשכר השכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום-קורונה, % מהשכירים שעבדו בנובמבר, לפי מגדר)



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

תרשים 27ב

שיעור השכירים ששכרם נפגע (% השכירים ששכרם ירד או שלא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי מגדר)



■ יוני ■ נובמבר

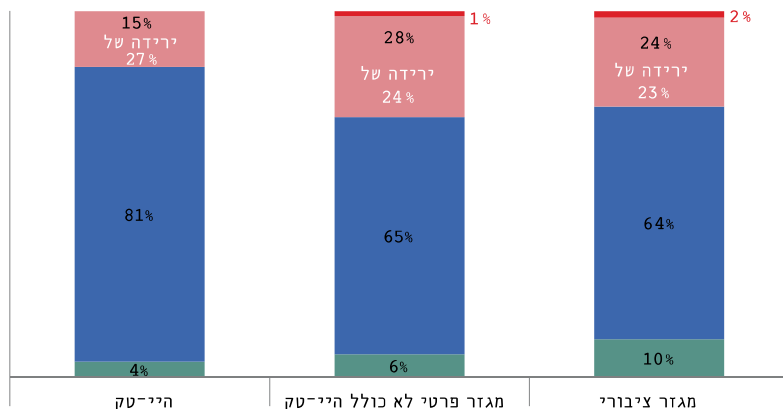
מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

הפערים בין ענפי ההיי־טק ליתר ענפי המשק ניכרים גם בשכר: שיעור המדווחים על פגיעה בשכר בענפי ההיי־טק עמד על 15% בלבד, הפגיעה הנמוכה ביותר שנמדדה בשכר בכל ניתוחי הסקר, בקרב כל האוכלוסיות. זאת לעומת 29% שדיווחו על פגיעה בשכרם ביתר ענפי המגזר העסקי (כמעט פי שניים) ו־26% שדיווחו כך בקרב עובדי המגזר הציבורי.³⁷ גם שיעור הירידה הממוצע בשכר היה מתון יחסית בענפי ההיי־טק – 17% ירידת שכר (בקרב מי שנפגעו בשכרם), לעומת 23%-24% ירידה בשכר ביתר ענפי המשק.

גם ההתאוששות של ענף ההיי־טק בנובמבר יחסית למצבו ביוני הייתה מהירה יותר בהשוואה ליתר המשק: שיעור המדווחים על פגיעה ירד מאוד בהיי־טק (מ־24% ל־15%), לעומת יתר המגזר הפרטי (מ־35% ל־29%), כלומר הפער לטובת מגזר ההיי־טק רק גדל ככל שהתארך המשבר.

תרשים 28

השינוי בשכר השכירים על רקע משבר הקורונה (יחסית למצב טרום־קורונה, % מהשכירים שעבדו בנובמבר, לפי מגזר)

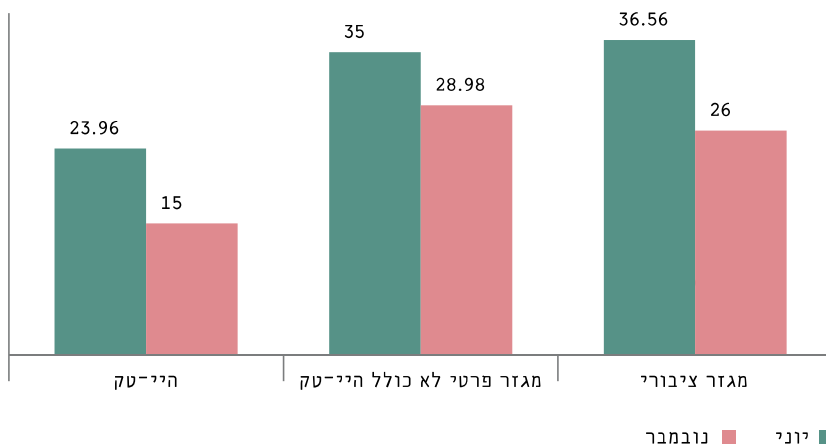


■ חל גידול בשכר ■ לא חל שינוי בשכר ■ חלה ירידה בשכר ■ לא קיבלו שכר כלל

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

תרשים 128

שיעור השכירים ששכרם נפגע (% השכירים ששכרם ירד או שלא קיבלו שכר מתוך כלל השכירים, לפי מגזר)

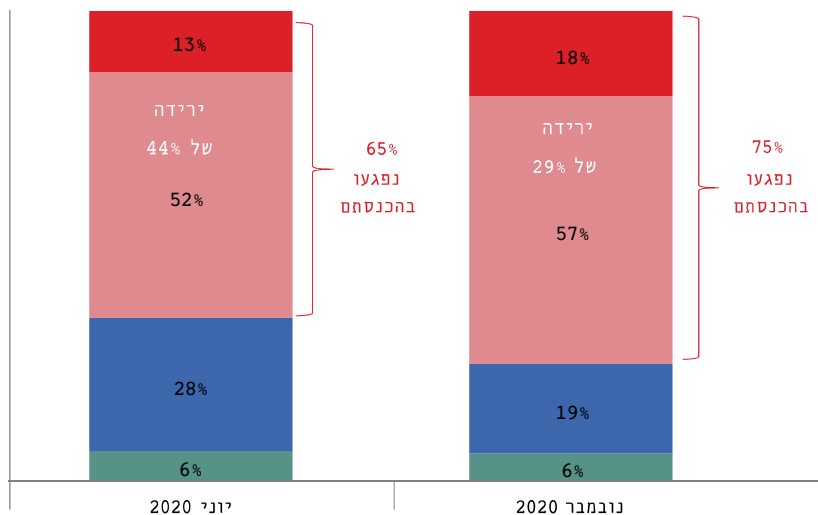


מקור: אבירס-ניצן וקידר, 2021.

באשר לעצמאים, לאורך כל סבבי הסקר עולה תמונה של פגיעה קשה בהכנסותיהם: כ־75% מהעצמאים דיווחו על פגיעה בהכנסתם בנובמבר 2020, ומהם 57% רשמו ירידה בהכנסתם וכ־18% כלל לא משכו הכנסה מהעסק; לעומת 65% שדיווחו על פגיעה בהכנסה ביוני, שמהם 52% דיווחו על ירידה בהכנסתם ו־13% נוספים דיווחו כי לא הייתה להם הכנסה כלל.

גם שיעור הירידה בהכנסות העמיק במעט בנובמבר בהשוואה ליוני: העצמאים שהכנסתם ירדה דיווחו על ירידה ממוצעת של 47% בהכנסתם בנובמבר 2020, לעומת ירידה מדווחת של 44% ביוני.

תרשים 29
השינוי בהכנסתם של עצמאים על רקע משבר הקורונה
(נובמבר לעומת יוני 2020)

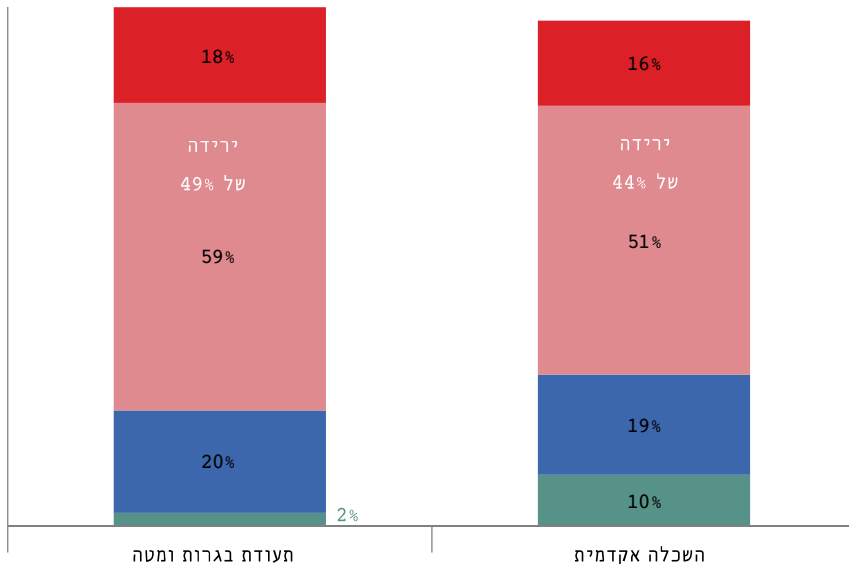


■ חל גידול בהכנסה ■ לא חל שינוי בהכנסה ■ חלה ירידה בהכנסה ■ לא הייתה כלל הכנסה

מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

כמו אצל השכירים, גם אצל העצמאים תרמה ההשכלה לצמצום הפגיעה בהכנסה, אם כי צמצום הפגיעה אצל העצמאים היה מתון יותר בהשוואה להשפעת ההשכלה על מצב השכירים: 75% מהעצמאים בעלי ההכנסה הנמוכה דיווחו בנובמבר על פגיעה בהכנסתם, לעומת 67% מבעלי ההשכלה האקדמית. גם שיעור הפגיעה היה נמוך יותר אצל האקדמאים: עצמאים בעלי השכלה אקדמית דווחו בנובמבר על ירידה ממוצעת של 44% בהכנסותיהם, לעומת ירידה של 49% בממוצע בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה.

תרשים 30
השינוי בשכרם של עצמאים על רקע משבר הקורונה
(נובמבר 2020, לפי השכלה)



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

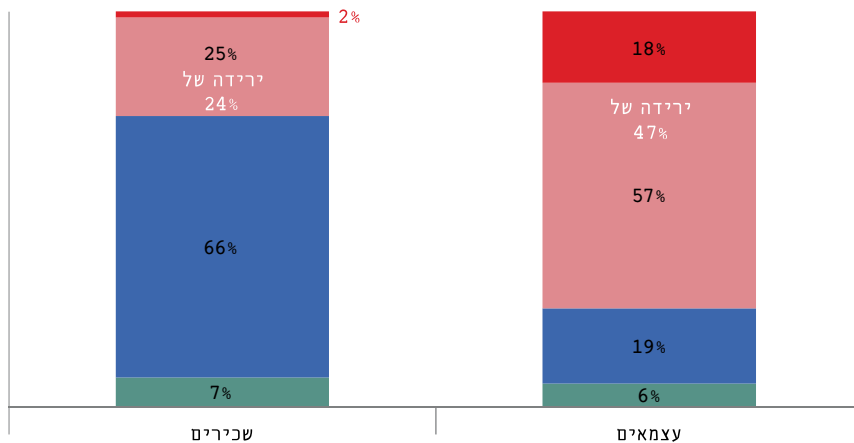
מקור: אבירס-ניצן וקידר, 2021.

הפגיעה בהכנסה בולטת בקרב העצמאים בהשוואה לשכירים: 75% מהעצמאים נפגעו בהכנסתם בחודש נובמבר 2020, לעומת 27% מהשכירים שעבדו בנובמבר. יתרה מכך, שיעור המדווחים שלא משכו כלל הכנסה אישית מהעסק בקרב העצמאים עמד על 18% לעומת כ־1.5% מהשכירים שלא קיבלו כלל. למעשה, כשני שלישים מהשכירים שעבדו בנובמבר (66%) דיווחו שלא נפגעו כלל בשכר, לעומת כ־19% מהעצמאים שלא נפגעו בהכנסתם.

גם שיעור הפגיעה בהכנסתם של העצמאים (מי שדיווחו על ירידה בהכנסה בנובמבר 2020) היה חד בהשוואה לשכירים – 47% ירידה, לעומת 24% בקרב השכירים.

31 תרשים

כיצד השפיעה הקורונה על הכנסתך האישית מהעסק או על שכרך
בנובמבר 2020? (שכירים לעומת עצמאים)



■ לא חל שינוי בהכנסה/שכר
■ לא הייתה כלל הכנסה/שכר

■ חל גידול בהכנסה/שכר
■ חלה ירידה בהכנסה/שכר

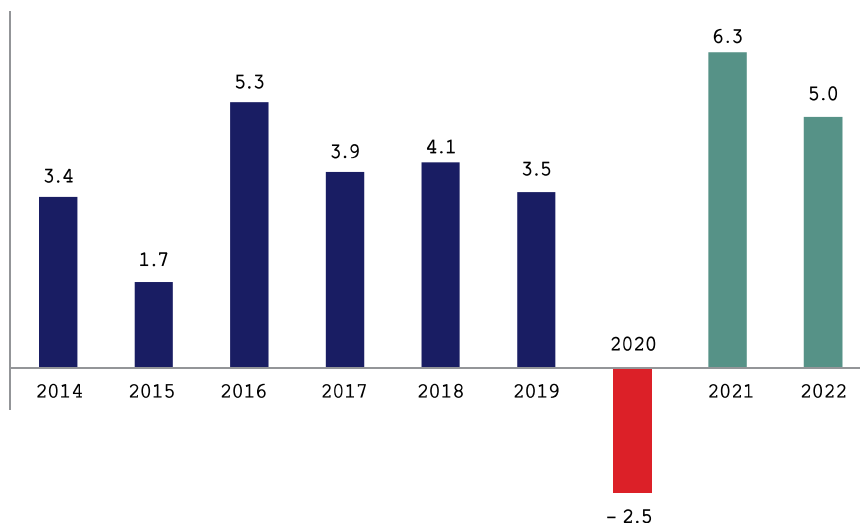
מקור: אבירם-ניצן וקידר, 2021.

4. תחזיות להתפתחות בשוק העבודה

בשנתיים הבאות צפוי המשק להתאושש בקצב מהיר, לאחר התכווצות התוצר בכ־2.5% בשנת 2020. על פי תרחיש הצמיחה המרכזי של בנק ישראל, הצמיחה הצפויה ב־2021 היא 6.3%, שיעור גבוה אך מהתרחישים האופטימיים שהתפרסמו לאורך 2020, וצמיחה של כ־5% צפויה בשנת 2022.³⁸

שיעור האבטלה הרחב, שנע מ-36% בשיא הסגר הראשון, ל-11% בתקופה שבין הסגרים, הגיע במרץ 2021 ל-11.8%³⁹, ולפי תחזית בנק ישראל צפוי להמשיך ולרדת לשיעור של 7.5% עד סוף שנת 2021. אף שאין ודאות בנוגע למתווה ההתאוששות, ההתחסנות המהירה של האוכלוסייה ויעילות החיסונים מפחיתות מאוד את הסבירות של תרחיש של עלייה מחודשת בתחלואה שתחייב הטלת מגבלות נוספות על המשק או חזרה לתרחיש של סגרים בשנת 2021.

תרשים 32
תחזיות צמיחה למשק הישראלי (ב-%)



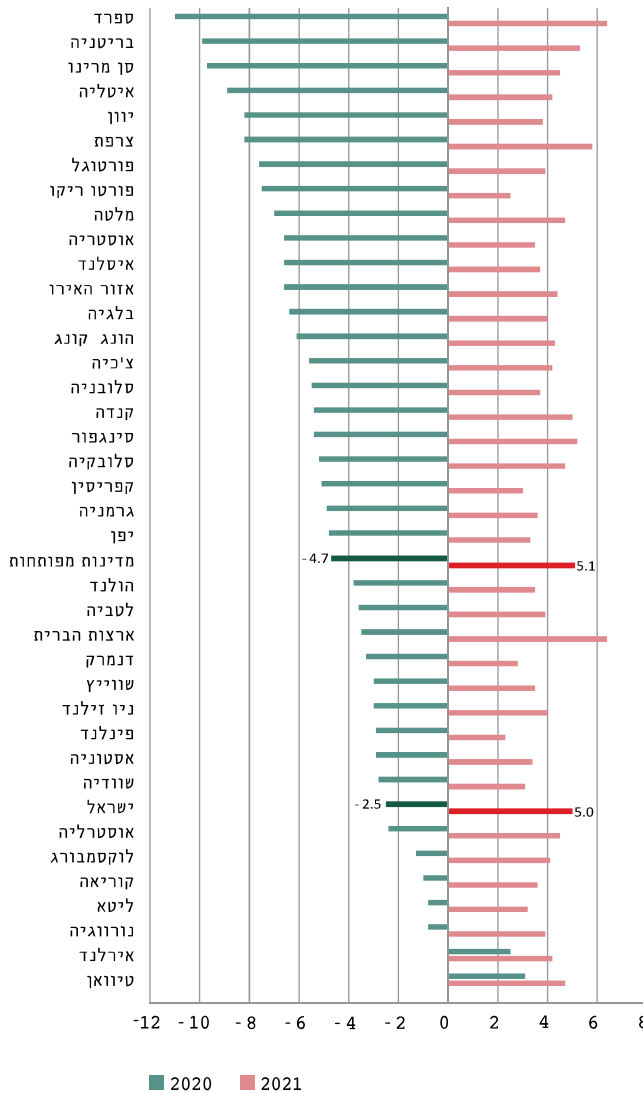
מקור: תחזית חטיבת המחקר של בנק ישראל, אפריל 2021.

עם זאת, תרחיש הצמיחה האופטימי הזה חשוף לשלושה איזמים מרכזיים: ראשית, אם יתפתחו ויתפסטו לישראל מוטציות עמידות לחיסון, עלולה התחלואה לעלות מחדש ואיתה עלולות לחזור המגבלות על הפעילות הכלכלית. שנית, אם יתברר כי משך ההגנה שמעניקים החיסונים ידרוש סבב חיסונים נוסף, עלולה התחלואה לעלות בתקופה שבה חלקים מהציבור לא ייהנו מהגנת החיסון. שלישית, יש סכנה לפגיעה במסחר הבינלאומי בשל מגפת הקורונה גם בשנת 2021, ובמיוחד פרט בחלק מהמדינות שהן שותפות הסחר העיקריות של ישראל שהמגפה טרם דעכה בהן, כמו חלק ממדינות אירופה, טורקיה וארצות הברית.

הפגיעה בתוצר המשק (תמ"ג) הישראלי בעקבות המגפה הייתה מתונה בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD, בעיקר הודות להרכב הענפי של המשק – משקלו הגבוה יחסית של ענף ההיי-טק שזכה לביקושים מוגברים במהלך המשבר, ומשקלו הנמוך יחסית של ענף התיירות, שהיה מהנפגעים המרכזיים של המשבר. במונחי תוצר לנפש, הפגיעה בישראל דומה לפגיעה הממוצעת במדינות המפותחות.⁴⁰

40 השינוי בתוצר לנפש בשנת 2020 בישראל היה -4.2%, ובמדינות המפותחות בממוצע -5.1%. על פי נחוני דוח הכלכלה העולמית (World Economic Outlook) של קרן המטבע העולמית לשנת 2021.

תרשים 33
חחזית צמיחה של ה-IMF לשנים 2021-2021 (אפריל 2021) (ב-%)



מקור: IMF Economic Outlook 2021, הצמיחה בישראל לפי נתוני הלמ"ס.

השפעת משבר הקורונה על העבודה מהבית

דפנה אבירם-ניצן, רחל זקן

אחת התופעות הבולטות במשבר הקורונה הייתה המעבר החד של עובדים רבים לעבודה מהבית. בשנים האחרונות, עוד לפני פרוץ המגפה, נעשתה העבודה מהבית לצורת עבודה שאי אפשר להתעלם ממנה ומיתרונותיה הרבים לכלל הגורמים במשק, והיא פרק חשוב בתכנון שוק העבודה העתידי. בין יתרונות העבודה מהבית אפשר לציין את הגמישות בשעות העבודה, המשפרת את האיזון בין העבודה לבין החיים האישיים של העובדים, גם בזכות החיסכון בזמן הנסיעה אל מקום העבודה וממנו והיכולת של כל עובד ועובדת לנהל בעצמם את הזמן; את החיסכון בעלויות למעסיקים, הודות להפחתת השימוש באנרגיה, בציוד משרדי, ברכב (החזר הוצאות נסיעה) וכדומה; ובימי שגרה (טרום-קורונה) גם את ההנאה מכוח עבודה יעיל יותר בשל העלייה בפרייון העבודה של העובדים מהבית. זאת ועוד, כלל התושבים נהנים מהפחתה של ממש בעומסים בכבישים ומהפחתת זיהום האוויר המובילה לירידה בתחלואה ובתמותה (דו"ח הממונה על השכר, 2018). בזמנים "רגילים" (לא בזמן מגפה) הזמן הנחסך, לצד הגדלת הפנאי, עשוי להביא לשיפור בפרייון העבודה ובכוש התחרות המשקי ולהאצת הצמיחה והתעסוקה (המשרד להגנת הסביבה, 2018), אולם בתקופת הקורונה ניצב בפני העובדים שיש להם ילדים קטנים אתגר ייחודי, והם נאלצו לעבוד מהבית חלק ניכר מהתקופה כאשר גם הילדים היו מחוץ למסגרות החינוכיות (גנים ובתי ספר). עובדה זו פגעה ללא ספק ביעילות העבודה מהבית של הורים לילדים קטנים והציבה בפניהם ובפני המעסיקים אתגר חדש מסוגו.

מחקרים שנעשו לפני משבר הקורונה הראו כי העבודה מהבית תורמת לעלייה בפרייון העבודה (Sentz, 2019), לעלייה בשביעות הרצון של העובדים מהבית (Bloom et al., 2015) ולצמצום הפער בהכנסות בין גברים לנשים (Arntz et al., 2019). כמו כן, נמצא כי לפני הקורונה היו עובדים מוכנים "לוותר" על 8% במונחי שכר תמורת האפשרות לעבוד מהבית (Mas and Pallais, 2017). בישראל נערכו לפני המשבר ניסויים בקרב עובדי המגזר הציבורי שהראו אף הם עלייה בתפוקות ושביעות רצון גוברת של עובדים ומנהלים מהמעבר לעבודה

חלקית מהבית (נציבות שירות המדינה, 2020). נוסף על כך, נצפו ירידה במספר ההיעדרויות מהמשרד, חיסכון במשאבים והצלחה גדולה יותר בגיוס עובדים חדשים (שם, 2020; דו"ח הממונה על השכר, 2018; משרד המשפטים, 2018).⁴¹ ואולם, בתקופת המשבר נחשפו האתגרים שעומים יש להתמודד כדי להביא את היתרונות שבעבודה מהבית למיצוי מרבי.

עם פרוץ משבר הקורונה הוטלו מגבלות שונות על הפעילות במשק הישראלי, ובחלק מהתקופה הוטל סגר מלא כמעט. המגבלות כללו צמצום דרסטי של הפעילות העסקית (ומתן 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. כמה סקרים שנערכו בתקופה זו מציגים את התפתחות העבודה מהבית ואת אתגריה. לדוגמה, סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחן, בין היתר, אם עבודה מהבית פועלת לצמצום האי־שוויון. מסקר זה עולה כי בתקופת הקורונה הייתה העבודה מהבית בעיקרה נחלתם של החזקים, ונמצא כי מרבית העובדים מהבית היו בעלי תואר אקדמי או בעלי שכר גבוה. כך, אף שנהוג לחשוב שהעבודה מהבית, המאפשרת נגישות למקומות עבודה מרוחקים, מרחיבה את אפשרויות העבודה לאנשים מאוכלוסיות שונות (תושבי הפריפריה, אנשים עם מוגבלות פיזית, הורים לילדים קטנים ועוד), ממצאי הסקר מראים כי בתקופת הקורונה נהנו האוכלוסיות החלשות האלה פחות מהאופציה לעבוד מהבית. חשוב לציין כי בחלק מהמקרים קשור הרווח מהעבודה מהבית לאופי העבודה – רוב המשתייכים לאוכלוסיות החלשות עובדים בתפקידים המחייבים הגעה למקום העבודה ואינם יכולים לעבוד מרחוק (אברם־ניצן וזקן, יולי 2020).

סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה חשף עוד כי חלק ניכר מהעובדים מהבית, בעיקר בעלי הכנסות נמוכות, נתקלו בקשיים שנבעו מהיעדר ציוד או ריהוט משרדי מתאימים ופינת עבודה שקטה. לעומתם, בעלי הכנסות גבוהות דיווחו

41 יש לזכור שהיה מדובר בפילוט, ולכן מקום העבודה ואופי העיסוק לא נבחרו אקראית, אלא הניסוי נעשה במקומות עבודה ובקרב עובדים שצורת העבודה הזאת מחאימה להם.

בעיקר על קושי בהיעדר הקשר הפיזי, המפגשים פנים-מול-פנים, עם עובדים אחרים. ההבדלים ניכרים גם בין אזורי מגורים – 37% מהעובדים מהבית בפריפריה התקשו לעבוד מהבית בהיעדר 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, יישום מיטבי של צורת עבודה זו דורש מהארגונים לייצר דרך נוחה לתקשורת בין עובדי החברה, להכשיר את העובדים ולספק להם את הצידוד הדרוש להם כדי שגם התפוקות וגם שביעות הרצון של העובדים יעלו.

1. עבודה מהבית בישראל לפני משבר הקורונה

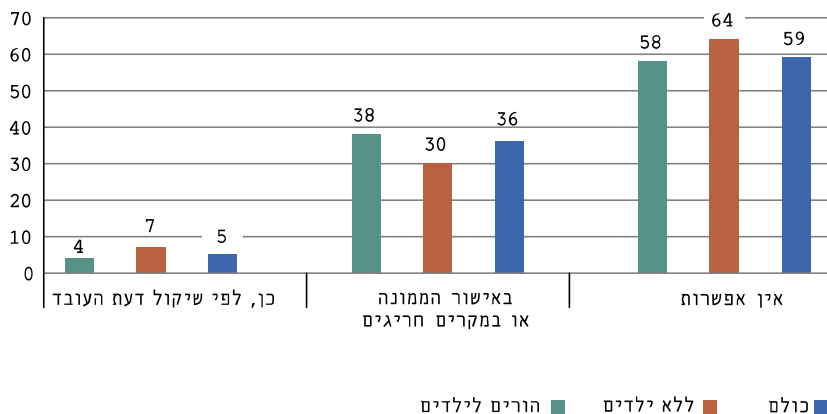
כדי לבחון את השפעת משבר הקורונה על העבודה מהבית השווינו את היקף התופעה לפני המשבר להתפתחותה בתקופה האחרונה, מחודש מרץ 2020, בעזרת ממצאים של סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה ושל הלמ"ס. לפני הקורונה היה שיעור העבודה מהבית בישראל נמוך למדי ועמד על 4.4% (5.4% מהנשים, ו-3.5% מהגברים), נמוך מעט משוודיה ומגרמניה, דומה לבריטניה (5.3%, 5% ו-4.4%, בהתאמה) ונמוך מאוד בהשוואה להולנד ולפינלנד, שם עמד שיעור העבודה מהבית על 14% בהולנד ועל 13.3% בפינלנד.⁴² במדינות האיחוד האירופי עמד שיעור העובדים מהבית "לפעמים" (sometimes) לפני המשבר על כ-9%, ואילו לאחר פרוץ המשבר עברו לעבוד רק מהבית קרוב ל-40% מכלל העובדים (Milasi and Fernández-Macías, 2020). גם בישראל, לפני המשבר, עמד שיעור המשיבים מכלל העובדים שעבדו מהבית "לפעמים" על 9%, אבל לאחר המשבר, מתוך מי שענו שהם עובדים מהבית, כ-80% עשו זאת בעקבות המגפה – שיעור כפול מזה שבמדינות האיחוד (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020).

42 שיעור העבודה מהבית בסקרי הלמ"ס מחושב על פי השאלה בדבר "אמצעי הגעה לעבודה" = "עובד מהבית".

ממצאי סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בדצמבר 2019 (חודשים ספורים 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%) לא ניתנה 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 בלי ילדים. לעומת זאת, שיעור ההורים לילדים שיכלו לעבוד מהבית באישור הממונה או במקרים חריגים היה גבוה יחסית לעובדים בלי ילדים (38% ו-30% בהתאמה) (תרשים 34).

תרשים 34

שיעור היכולים לעבוד מהבית כתחליף חלקי או מלא לעבודה במשרד, לפי הורים לילדים ועובדים בלי ילדים (ב-%)

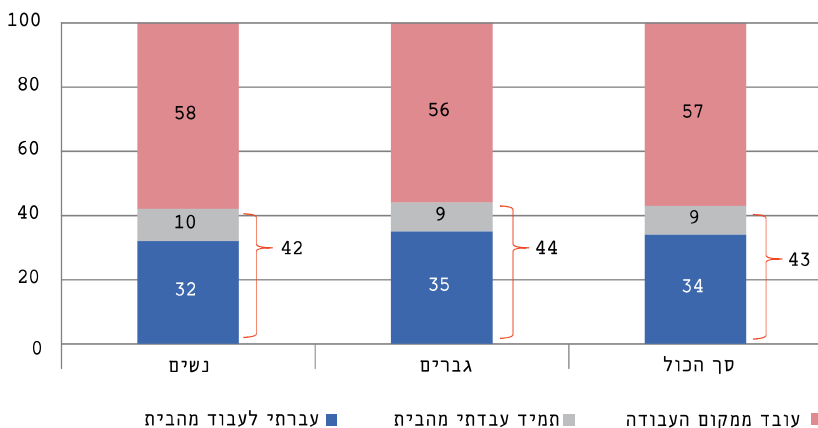


מקור: קנדל ואבירם-ניצן, 2019.

2. השפעת המשבר המעבר לעבודה מהבית

בתקופת המשבר חל גידול מואץ בשיעור העבודה מהבית. בסקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה דיווחו בתחילת אפריל 2020 כ־30% מהעובדים שהם עובדים מהבית או משלבים עבודה מהבית, 32% מהגברים ו־28% מהנשים, וביולי 2020 עלה שיעורם ל־43%, 44% מהגברים ו־42% מהנשים (תרשים 35). עוד עולה מסקרי המכון כי ביולי 2020 עלה שיעור העצמאים שעבדו מהבית מכ־60% באפריל ל־71% ביולי, ושיעור השכירים מ־30% באפריל ל־38% ביולי. במגזר העסקי (ללא היי־טק) היה שיעור העובדים מהבית גבוה יחסית ועמד על 46%. בעיקר בלט שיעור העובדים מהבית בענפי היי־טק – 70%, לעומת 33% במגזר הציבורי (אבירים־ניצן וזקן, 2021).⁴³

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



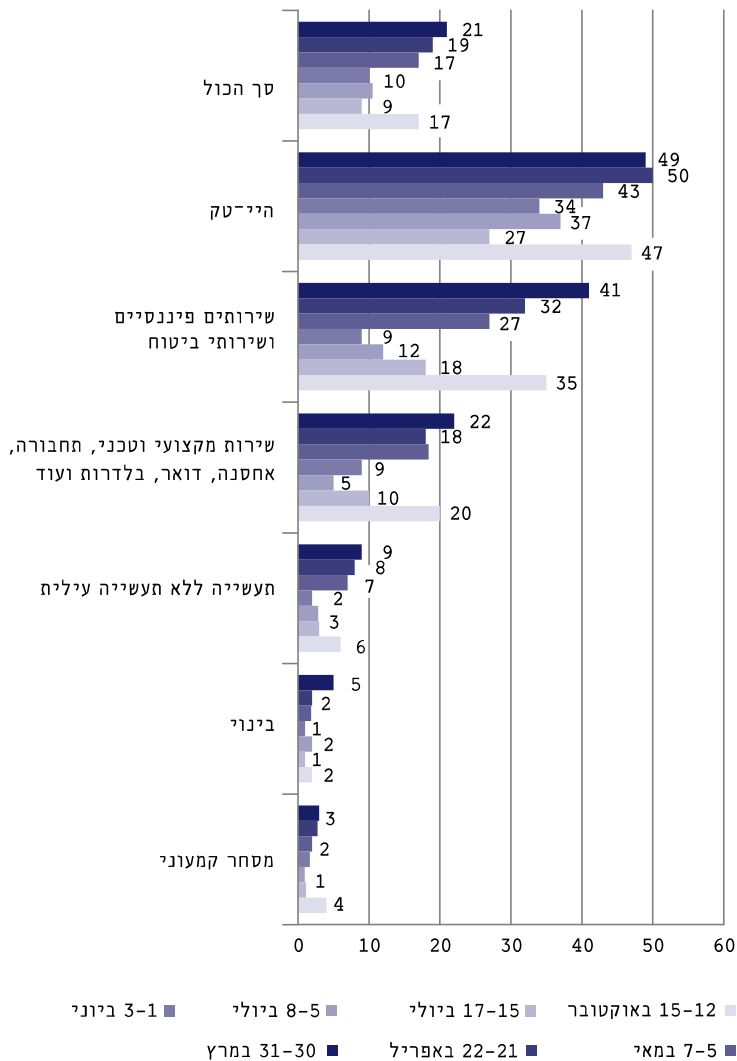
מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

⁴³ הסקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה נערכו בשבוע שלפני חג הפסח (מ־29.3.2020 עד 2.4.2020) ובשבוע השני של יולי 2020, בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה העובדת בישראל.

כדי לזהות את המגמות בהתפתחות 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 – על פי סקרי המכון עבדו מהבית 30% באפריל ו-43% במרץ, ואילו על פי סקרי הלמ"ס עבדו מהבית באותם החודשים 21% ו-9%, בהתאמה. הבדלים אלו אינם מפתיעים, והם נובעים משתי סיבות מרכזיות: נוסח השאלה ואוכלוסיית היעד – סקרי הלמ"ס מדדו את שיעור העובדים מהבית בנקודת זמן נתונה ("כמה עובדים מהבית היום?"), ואילו הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מדד את העבודה מהבית בטווח זמן רחב יותר ("מאין את/ה עובדת/ בימים אלו?"); סקרי הלמ"ס הופנו למעסיקים, ואילו סקרי המכון הופנו לעובדים. כאמור, אחד היתרונות שבשימוש גם בנתוני הלמ"ס, הוא שאפשר לראות את השינויים על פני טווחי זמן קצרים במיוחד בתקופה הנחקרת.

תרשים 36 מציג את השינויים בשיעור העובדים מהבית בענפי הכלכלה למיניהם. לפי נתוני הלמ"ס, בעקבות הקורונה עלה באחת שיעור העובדים מהבית, מ-4% בימי שגרה ל-21% במרץ 2020. בענפים מסחר קמעוני, בינוי ותעשייה (ללא ענפי ההיי-טק) עלה שיעור העבודה מהבית במעט בהשוואה לעלייה בענפים האחרים, והיה בשיאו כ-10% בלבד. עם ההקלה במגבלות ירד השיעור בהדרגה והתייצב על כ-10% בחודשים יוני-יולי 2020, אך עלה שוב באוקטובר עם העלייה בתחלואה שהובילה לריסון מהודק ולסגר בסוף דצמבר. בחלוקה לענפים: בענפי השירותים המקצועיים, הטכניים, שירותי התחבורה, האחסנה, הדואר וכדומה, היה שיעור העובדים מהבית בשיאו דומה לשיעור הממוצע בכלל האוכלוסייה (22%), ואילו בענפי ההיי-טק ובענף השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח הגיע שיעור העובדים מהבית בשיאו ל-49% ול-41% בהתאמה. עוד מראים הנתונים כי גם לאחר ההקלה במגבלות והירידה בשיעור העובדים מהבית שיעור העובדים מהבית עודנו גבוה יחסית בענפי ההיי-טק (27%) ובענף השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח (18%), ובאוקטובר 2020 הוא עלה לשיעור דומה לשיעורו בתחילת המשבר.

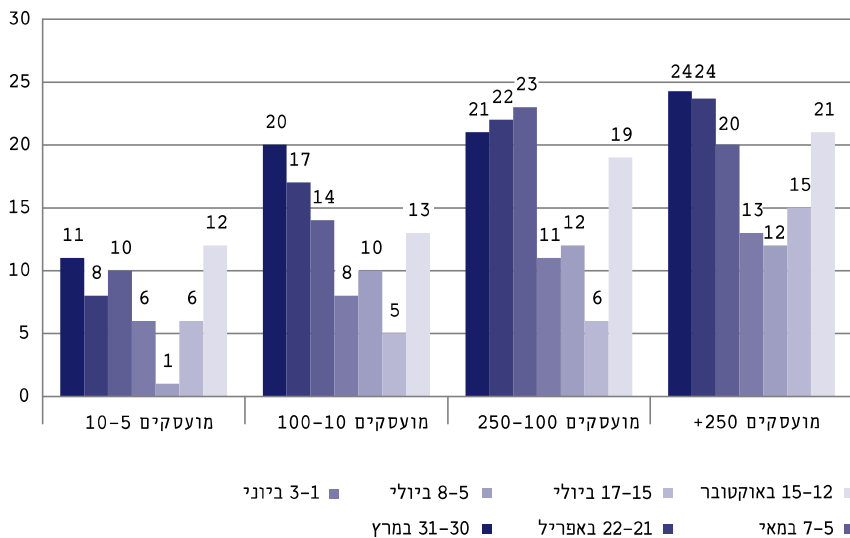
תרשים 36
שיעור העובדים מהבית לפי ענף כלכלי בעסקים שבהם חמישה עובדים ומעלה, מרץ עד אוקטובר 2020 (ב-%)



מקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

בחינה לפי גודל העסק מראה כי שיעור העובדים מהבית בתקופת משבר הקורונה היה נמוך יחסית בחברות זעירות, המעסיקות 5-10 עובדים. בתרשים 37 אפשר לראות כי בחברות המעסיקות מעל 10 עובדים הגיע שיעור העובדים מהבית במרץ 2020 ל-20%-24%, ואילו בחברות זעירות, ל-11% בלבד. בחברות המעסיקות מעל 250 עובדים נותר שיעור העבודה מהבית ביולי 2020 גבוה יחסית - 15%, בהשוואה ל-5%-6% בחברות שבהן מועסקים עד 250 עובדים.

תרשים 37
שיעור העובדים מהבית לפי מספר המועסקים, מרץ עד יולי 2020
 (ב-%)



מקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

ברור למדי כי משבר הקורונה האיץ את תהליך המעבר לעבודה מהבית. יתרה מזו, עסקים שלא ראו בעבודה מהבית חלופה אפשרית נחשפו אליה בליט ברירה ועשו מאמצים להמשיך את פעילותם מתוך חיפוש דרכים להמשיך לפעול גם מרחוק (לדוגמה, מכון לאבחוני לקויות למידה שמעולם לא ערך אבחון מרחוק עשה זאת בתקופת הסגר, טיפולים פסיכולוגים עברו לזום, שיעורי כושר גופני שודרו און-ליין, קוסמטיקאיות הדריכו מטופלות בזום ועוד). ואולם, מלבד היתרונות שבעבודה מהבית, עלו באחת גם החסרונות והאתגרים שעמם נדרשו להתמודד הגורמים בשוק העבודה: המעסיקים והעובדים.

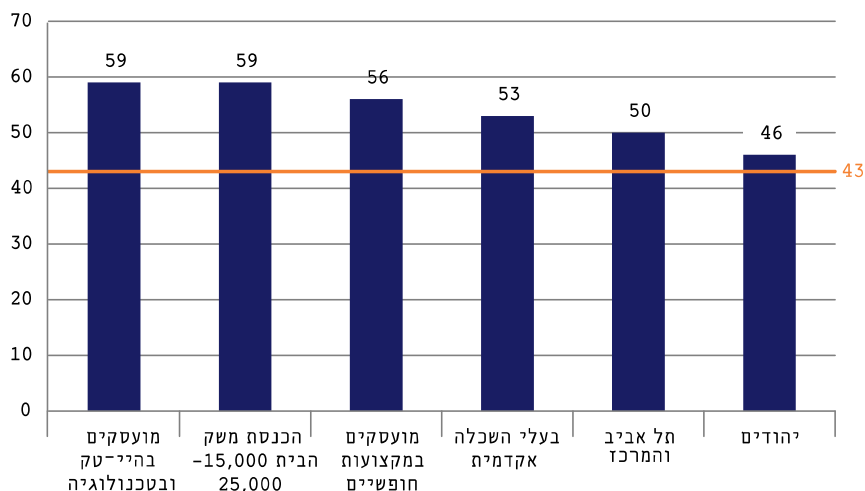
3. העמקת האי־שוויון בעבודה מהבית

כאמור, לפני משבר הקורונה היה מקובל להניח שהעבודה מהבית פועלת לצמצום האי־שוויון, משום שהיא פותחת אפשרויות תעסוקה לחלקים רחבים יותר באוכלוסייה, לאנשים עם מוגבלויות, לאוכלוסייה המתגוררת במקומות מרוחקים, להורים לילדים, לקבוצות שמעדיפות להתבדל (נשים חרדיות) וכדומה. ואולם, עם פרוץ המשבר נמצא שהעבודה מהבית היא בעיקרה מנת חלקן של האוכלוסיות החזקות. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה ביולי 2020 נמצא כי מרבית העובדים מהבית הם אקדמאים או עובדים בעלי שכר גבוה (תרשים 38). כך, 53% מהעובדים בעלי השכלה גבוהה עבדו מהבית, בהשוואה ל־16% בלבד בקרב עובדים בעלי השכלה אחרת, ו־59% מעובדים ממשקי בית עם הכנסות בין 15,000–25,000 ש"ח לחודש עבדו מהבית, לעומת 30% מהעובדים ממשקי בית שרמת הכנסתם נמוכה מ־10,000 ש"ח.⁴⁴ 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, לעומת 35% בקרב בעלי שכר מינימום ומטה. מהסקר ביולי עלה גם כי שיעור העובדים מהבית במקצועות ההיי־טק, הטכנולוגיה והמקצועות החופשיים

44 "השכלה אחרת" = מי שיש להם עד 12 שנות לימוד, בעלי תעודת בגרות ומי שאין להם תעודת בגרות, ומי שענו שהם תלמידי ישיבה.

היה גבוה יחסית ועמד בממוצע על כ-57%, לעומת כ-24% בלבד במקצועות שדורשים נוכחות פיזית במקום העבודה, כמו ענפי 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 לשיעור הערבים, 46% ו-30% בהתאמה. אפשר להסביר זאת בעיקר בשל השיעור הנמוך של הגברים הערבים שעבדו מהבית (18%). יש לציין כי רק 10% מהגברים הערבים מועסקים במשלח יד אקדמי, ושיעור גבוה מזה (48%) עוסק בעבודות מקצועיות, בחקלאות, בבנייה, בתעשייה ובתחומים אחרים (חדאד חאג'־יחיא ובכר־כהן, 2019).

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

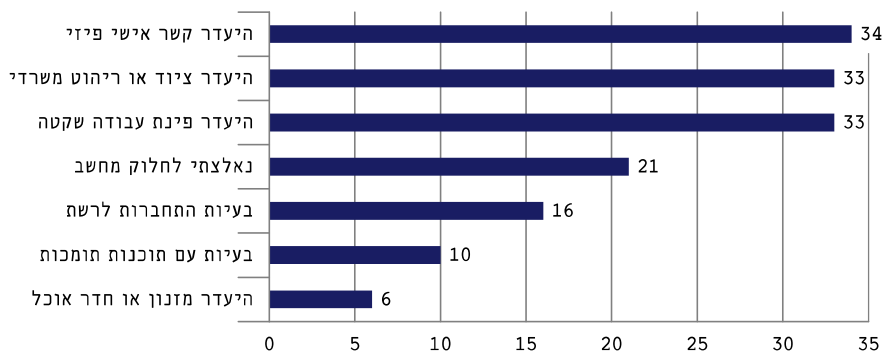


מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

העובדים מהבית זקוקים לתנאים בסיסיים שאינם נמצא בכל בית. כשליש מהעובדים בבית דיווחו שנתקלו בעיקר בקשיים הנובעים מהיעדר קשר פיזי עם

עובדים אחרים, מחוסר בציוד, בריהוט משרדי ובפינת עבודה שקטה (תרשים 39). נוסף על כך, הנתונים מראים שהאוכלוסיות החזקות נתקלו בפחות קשיים בהשוואה לאוכלוסיות החלשות. נמצא כי בקרב כלל האוכלוסייה דיווחו 74% מהעובדים מהבית שנתקלו בקשיים פיזיים בעבודה מהבית, ואילו בקרב בעלי ההכנסות נמוכות – 84%. קשיים אלו נבעו בעיקר מחוסר בציוד, בריהוט משרדי או בפינת עבודה שקטה. בקרב בעלי הכנסות גבוהות דיווחו 70% מהעובדים מהבית על קשיים שנבעו בעיקר מהיעדר קשר פיזי. הבדלים אלו ניכרים גם לפי אזור מגורים – 37% מהעובדים מהבית בפריפריה דיווחו על הקושי לעבוד מהבית בהיעדר פינת עבודה שקטה, בהשוואה ל-29% באזור תל אביב והמרכז.

תרשים 39
שיעור המדווחים על קשיים בעבודה מהבית, לפי סוג הקושי,
יולי 2020 (ב-%)

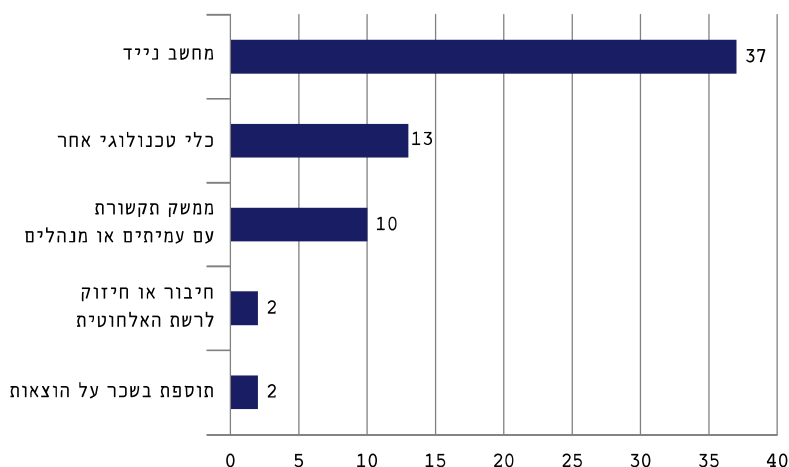


מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020.

באשר לרמת התמיכה שמקבלים העובדים מהבית ממקום העבודה, כמחצית (49%) מהשכירים העובדים מהבית השיבו שלא קיבלו מהמעסיק סיוע כלל, 37% דיווחו שקיבלו מחשב נייד, 13% קיבלו כלי טכנולוגי אחר, ו-10% קיבלו ממשק מיוחד ליצירת קשר עם עמיתים לעבודה או עם מנהלים. 2% בלבד ציינו

שהם מקבלים חיבור או חיזוק לרשת ושיעור דומה דיווחו שקיבלו תוספת שכר על הוצאות הנובעות מעבודה מהבית (תרשים 40).

תרשים 40
שיעור המדווחים על תמיכה בעבודה מהבית, לפי סוג התמיכה, דצמבר 2020 (ב-%)



נתונים אלו מלמדים שהעבודה מהבית בתקופת הקורונה היא בעיקר נחלתן של האוכלוסיות החזקות בשוק העבודה, והם מחדדים את הצורך בנקיטת צעדים שינגישו את העבודה מהבית לכלל האוכלוסייה, יתמכו בעובדים במתן ציוד מתאים לעבודה ויפעלו לצמצום הפערים ביכולת לעבוד מהבית. האתגרים שנחשפו בעקבות המשבר מובילים לצורך בזיהוי פתרונות העשויים לסייע ליישום מיטבי של צורת עבודה זו.

4. אתגרים בעבודה מהבית ויתרונותיה

משבר הקורונה הפתיע רבים מהעובדים ומהמעסיקים ואילץ אותם לעבור לעבודה מהבית, מלאה או חלקית. בתוך כך חשף המשבר ביתר שאת את הקשיים והחסמים העומדים בפני העובדים ובפני המעסיקים. לעובדים – את הצורך בתנאים בסיסיים, את תחושת הבדידות ואת היעדר התקשורת הבינ־אישית הישירה, את הסחות הדעת ואת טשטוש הגבולות בין העבודה לחיים האישיים; למעסיקים – את החסמים הטכניים והבטיחותיים (לרבות אבטחת מידע), את השינוי בתרבות הארגונית, את המחסור בידע בתחום זה, ואת הצורך באמצעים טכנולוגיים מיוחדים; ולמנהלים – את הפגיעה ביכולת ניהול העובדים, את חשש מאיבוד המיקוד בעבודה, את הפגיעה בפיריון ובעבודת הצוות, ואת החשש משינוי תרבות העבודה (World Economic Forum, 2020).

משבר הקורונה חשף כי סביבת עבודה נוחה היא אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני העובדים מהבית, ובכלל זה היכולת לעבוד ללא הסחות דעת, ברציפות וביעילות. בסדרת סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצא כי במהלך המשבר השתפר בהדרגה פיריון העובדים מהבית: בתחילת אפריל 2020 דיווחו כ-40% מהעובדים מהבית שהם מצליחים לעשות את עבודתם מהבית במידה די רבה עד רבה בהשוואה לאפקטיביות שאפיינה את עבודתם במקום העבודה, ואילו בתחילת יולי 2020 עלה שיעור זה ל-52%. הסיבות לכך הן ההקלות בסגר לאחר הגל הראשון – ראשית, בתקופה שבה נערך הסקר הראשון נסגרו מערכות החינוך והעובדים מהבית נאלצו להתמודד עם מילוי המשימות של מקום העבודה בד בבד עם הטיפול בילדים. גם הממצאים מהסקר ביולי 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 – עובדים רבים חזרו לעבוד במקום העבודה, ולמי שנותרו לעבוד מהבית היו תנאים נוחים יותר לעשות זאת. לבסוף, ייתכן שעם הזמן סיגלו העובדים לעצמם הרגלים שהקלו עליהם את העבודה מהבית, כגון

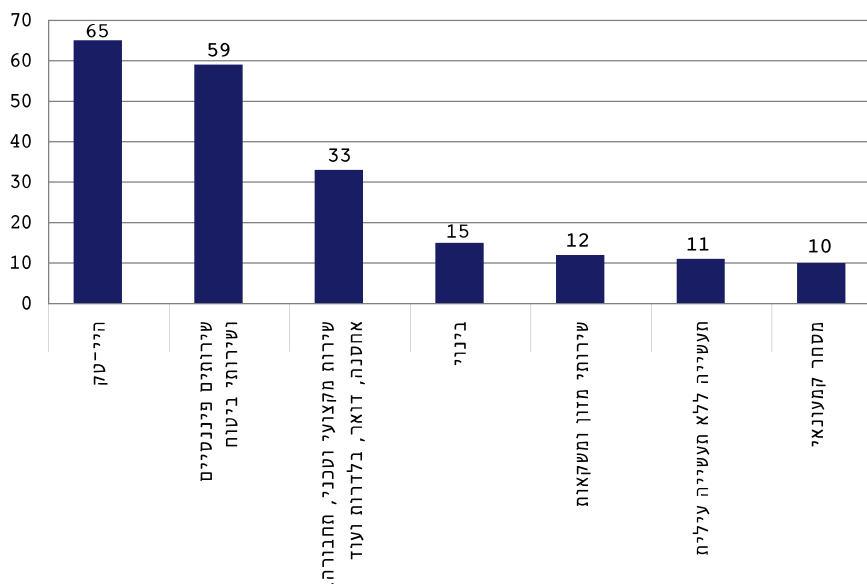
ארגון פינת עבודה שקטה ונוחה.⁴⁵ עם זאת, בדומה לתשובות העובדים, בחינת יעילות העבודה מהבית מנקודת מבטם של המעסיקים באותו החודש (אפריל) מראה שביעות רצון גבוהה יחסית – 47% מהמעסיקים העידו שהעבודה מהבית נעשתה במידה רבה-רבה מאוד של יעילות, במיוחד בענף ההיי־טק (84%), בחברות בינוניות (המעסיקות 100-250 עובדים, 75%) ובחברות הגדולות (המעסיקות מעל 250 עובדים, 65%).

חשיפת העובדים שמעולם לא עבדו מהבית לצורת העבודה הזאת היא אחת ההשפעות המרכזיות של משבר הקורונה. בסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה מיולי 2020, ענו 73% מהעובדים שהיו רוצים לעבוד מהבית גם בימי שגרה (בממוצע הם היו מעוניינים לעבוד מהבית כיומיים וחצי בשבוע) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020). אולם מסקר המעסיקים של הלמ"ס שנערך ב־21-22 באפריל נמצא כי 17% בלבד מהמעסיקים היו מעוניינים להגדיל את היקף ההעסקה מהבית (33% בענף ההיי־טק). סביר להניח שעובדה זו מצביעה על חוסר נכונות של המעסיקים לאפשר עבודה זו בימי שגרה אף שהתנאים מאפשרים זאת (שכן שיעור העבודה מהבית בימי הקורונה היה גבוה משיעור המעסיקים המוכנים להגדיל את היקפה). לחוסר הנכונות של המעסיקים יכולות להיות כמה סיבות: החשש שהעובדים יאבדו את המיקוד שלהם בעבודה ורמת הפיריון תרד, הרצון לשמור על התרבות הארגונית הקיימת, הדרישות הטכנולוגיות ועוד (World Economic Forum, 2020). ובכל זאת, בעקבות המשבר והגידול בהיקף העבודה מהבית ערכו 24% מהמעסיקים שינויים המאפשרים נגישות מרחוק למערכות החברה, בעיקר מעסיקים בחברות גדולות (54%). בענפי ההיי־טק ובענף השירותים הפיננסיים והביטוח שיעור זה גבוה במיוחד (65% ו־59% בהתאמה, ראו תרשים 41) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020).

45 הסגר הראשון החל באמצע מרץ 2020 ונמשך עד אמצע אפריל, ואז החלו בהקלות, ואם כך ממצאי הסקר משקפים את התקופה שבה בילו הילדים בעיקר בבית. ביולי 2020, לעומת זאת, היו הקלות בהגבלות ותלמידים צעירים השתתפו ב"בית הספר של החופש הגדול" מ־1 ביולי עד 6 באוגוסט 2020.

תרשים 41

שינוי בעקבות המשבר - עבודה מהבית עם נגישות למערכות החברה, אחוז מעסיקים ביולי 2020 (ב-%)

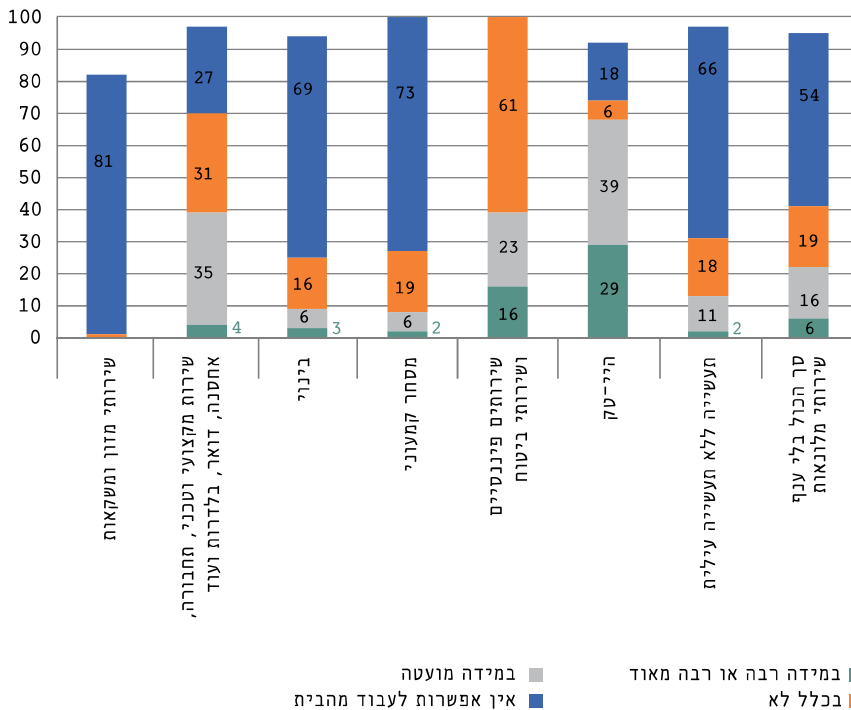


מקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

בסקר הלמ"ס בתחילת ינואר 2021 נשאלו המעסיקים באיזו מידה תרצה 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).

תרשים 42

**נכונות המעסיקים להגדיל את היקף העבודה מהבית בסיום המשבר
בהשוואה למצב שלפני המשבר (ב-%)**

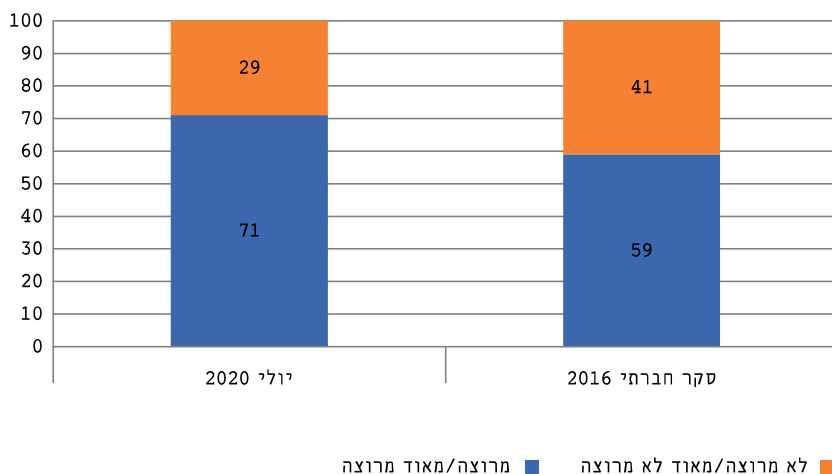


מקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2020.

היתרונות העיקריים של העבודה מהבית הם לוח זמנים גמיש, יכולת לעבוד מכל מקום וחיסכון בזמן הנסיעות, העשוי לאפשר הגדלה של שעות הפנאי. תרשים 43 מציג את התפתחות שביעות הרצון של העובדים מהאיזון בין החיים האישיים לבין העבודה לאורך זמן: בשנת 2016 עמד שיעור העובדים המרוצים מהאיזון בין חייהם האישיים לעבודה על 59%, ואילו ביולי 2020 זינק שיעור זה ל-71% (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016; המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי

46. ייתכן שהמשבר שהביא למעבר לעבודה מהבית תרם לשינוי בתחושות העובדים, ובטווח הארוך, עם אימוץ שיטות עבודה נוחות יותר, תוסיף העבודה מהבית ותתרום לשיפור האיזון בין העבודה לחיים אישיים של העובדים.

תרשים 43
שביעות רצון מהאיזון בין העבודה לחיים אישיים בשנת 2016 ובחודש יולי 2020 (ב-%)



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

משבר הקורונה אילץ את תרבות העבודה להשתנות, ולפי ההערכות יהפוך השינוי הזה את העבודה המלאה או החלקית מהבית לנורמה חדשה עבור

46 לפי הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2016 (הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, 2016). השאלה בסקר של המכון (המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020) נוסחה מראש ניסוח דומה לשאלה שנשאלה בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2016, כדי לאפשר השוואה בין התקופה שלפני המשבר לימים אלו.

מיליוני עובדים. חשיפת המעסיקים והעובדים לצורת העבודה הזאת במהלך משבר הקורונה, שהתברר שהוא משבר מתמשך ולא אפיזודה חולפת, מאפשרת להעריך את התועלות ואת האתגרים שבצורת העבודה הזאת. מחקר מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה (אבירם-ניצן וזקן, יולי 2020), שהעלה על סדר היום את התפתחות העבודה מהבית בתקופת הקורונה בישראל, הציע לפעול בכמה מישורים כדי להתמודד עם החסמים בעבודה מהבית ולסלול את הדרך לאסדרה של צורת עבודה זו ולמקסום התועלות שבה עבור כל הגורמים במשק:

- (1) גיבוש כללי התנהלות בעבודה מהבית והתאמת חקיקת העבודה.
- (2) שדרוג רשת האינטרנט לפס מהיר (בעיקר שינוי רגולציה שידגיש השקעה בתשתיות במקום תחרות במחיר).
- (3) הנגשת הדרכות וקורסים לעובדים ולמנהלים בשיטות של ניהול זמן ועבודה מהבית, ולימוד והטמעה של הכלים הדיגיטליים הנדרשים לעבודה מרחוק. אפשר לעשות זאת דרך מערך המתנ"סים, הכשרות במסגרות הלימוד של מערכת החינוך, מוסדות ההשכלה הגבוהה וההכשרות מקצועיות, וכן בהכשרות במקומות העבודה שהמדינה משתתפת בעלותן.
- (4) סיוע תקציבי לעסקים (בעיקר קטנים ובינוניים) להשקיע את ההשקעה הנדרשת בהתאמת העסק לעבודה מרחוק (אבטחת מידע, מערכות תקשורת, גישה מרחוק וכו') דרך השתתפות ב־30% לפחות מעלויות ההשקעה. הסיוע יכול להינתן באמצעות הטבות מס או דרך השתתפות בעלויות.
- (5) פיתוח שיטות להערכת ביצועים ותפוקות בזמן העבודה מהבית - בהיותה המעסיק הגדול ביותר על הממשלה להבטיח מנגנונים להערכת תפוקות לעובדי המגזר הציבורי. הצלחת המגזר הציבורי בתחום זה תוביל למהפך ממשי שיתרום לייעול עבודת המגזר הציבורי כולו ולשיפור השירותים לאזרחים. הנחת היסוד היא שהמגזר העסקי ימצא את הדרך לעשות זאת גם ללא סיוע ממשלתי.
- (6) סיוע לאוכלוסיות חלשות ליהנות מהאפשרות לעבוד מהבית – באמצעות הבטחת נגישות למחשב, חיבור לאינטרנט וכדומה.

מדיניות שוק העבודה בימי קורונה: סקירה משווה

יותם מרגלית, עידו חי, זק הירש

הקדמה

מגפת הקורונה גרמה נזק כלכלי יוצא דופן בחומרתו – נזק שהיקפו אינו דומה לשום משבר שפקד את הכלכלה העולמית מאז מלחמת העולם השנייה. המשבר הזה הביא לאבטלה גואה, לירידה חדה בהכנסות של משקי בית רבים, ולשינויים חדים באופן פעילות העסקים ובאופן שבו עובדים נדרשים לעשות את מטלותיהם. בתגובה לשינויים האלה הציגו ממשלות ברחבי העולם תוכניות מדיניות שנועדו למתן את ההשפעות השליליות של המשבר וליצור בסיס להתאוששות מהירה יותר של המשק לאחר החזרה לשגרה.

חלק זה עוסק בצעדים שנקטו כמה ממשלות כדי להתמודד עם השלכות המשבר על שוק העבודה. הסקירה מתמקדת הן בסיוע ממשלתי לעובדים באמצעות תוכניות תעסוקה והכשרה, הן בסיוע למעסיקים באמצעות תמיכות ישירות והקלות למיניהן. תוכניות הסיוע למעסיקים גם הן חלק ממדיניות התמיכה בעובדים, שכן מטרתן לסייע לבעלי העסקים לעבור את התקופה הקשה בלי שיצטרכו לפטר עובדים או לסגור את העסק. סקירה זו תתמקד בצעדים שנקטו מדינות בעלות כלכלות מתקדמות ותדגיש את הדומה והשונה בהשוואה למדיניות שאומצה בישראל.

כמו מדינות אחרות, ממשלת ישראל התמודדה עם משבר חריף שפרץ בלא התראה והצריך ייזום של תוכניות סיוע לשוק העבודה בתנאי אי־ודאות גדולים בדבר היקף המשבר הבריאותי, משכו והשלכותיו על יכולת הענפים השונים לחזור לפעילות רגילה. בתנאים אלו קידמה הממשלה אוסף של צעדי אד־הוק שקשה לראות בהם תוכנית סדורה. בעקבות מבצע החיסונים ופתיחת המשק מחדש יהיה אפשר להתחיל לבחון את השלכותיהם של צעדים אלו ואת מידת הצלחתם לצמצם את פגיעת המגפה במשק. עם זאת, הנתונים הבינלאומיים

שפרסמה קרן המטבע הבינלאומית ועוסקים בתקופה שבה רוב רובה של האוכלוסייה טרם חוסן, מציגים תמונה קודרת למדי של השלכות המגפה על רמת הפעילות הכלכלית ועל שוק העבודה. בלוח 11 מוצגים הנתונים בדבר שיעור הגידול בתוצר לנפש, אחוז האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר, בישראל ובמדינות נוספות בעלות אוכלוסייה בגודל דומה בסוף 2020.

לוח 11

שיעור הגידול בתוצר לנפש, שיעור האבטלה והגירעון הממשלתי כאחוז מהתוצר

המדינה	שיעור הגידול בתוצר לנפש (ב-%)	שיעור האבטלה (ב-%)	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 התוצר לנפש בהן גבוה יותר ושיעורי העוני נמוכים יותר (Eckstein, Bental and Sumkin, 2020).

מקור: נתוני קרן המטבע הבינלאומית, עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כפי שמוצג בלוח, בשנת 2020 ירד התוצר הלאומי לנפש בישראל ב-4.1%, ושיעור הירידה היה קרוב לממוצע המדינות. לפי נתוני קרן המטבע, שיעור האבטלה בישראל בשנת 2020 היה נמוך ביחס ליתר המדינות ועמד על 4.3%. עם זאת, מדובר בהגדרה "צרה" מאוד של אבטלה, שאינה מביאה בחשבון עובדים שנעדרו ממקום עבודתם פרק זמן ממושך בגלל צמצום בהיקף העבודה, עובדים שמקום עבודתם הושבת ועובדים שהוצאו לחל"ת (לפי הגדרות רחבות יותר של הלמ"ס

הגיע אחוז האבטלה בדצמבר 2020 ל-13.2%). הגירעון הממשלתי בישראל בתום השנה היה גבוה בהרבה מביתר המדינות, בין היתר, משום שמדינת ישראל נכנסה למשבר 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. אחר כך נסקור את הצעדים הבולטים שקידמה הממשלה לשם סיוע למעסיקים כדי לשמר את פעילותם ואת יכולתם להמשיך להעסיק את עובדיהם.

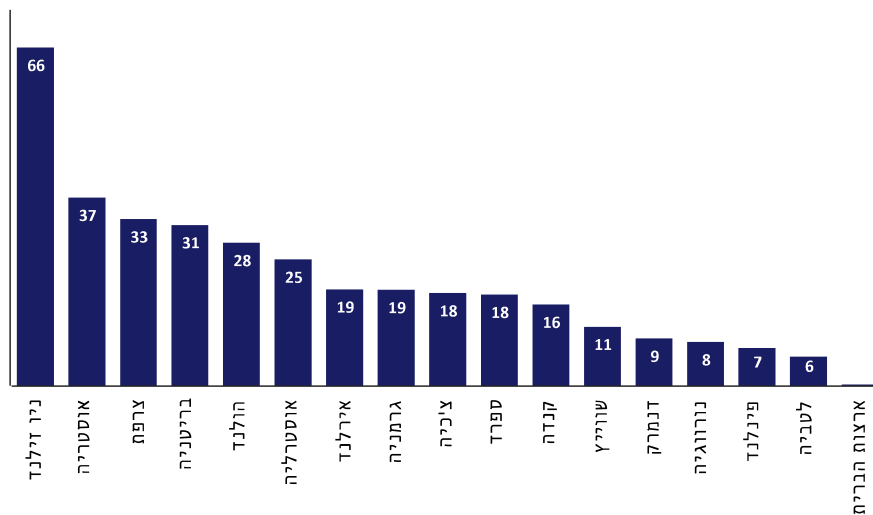
1. סיוע לעובדים

1.1 תוכניות לשימור משרות

בעקבות הצניחה בביקושים לא יכלו מעסיקים רבים להרשות לעצמם להמשיך להעסיק את כל עובדיהם במשרה מלאה. תוכניות לשימור משרות (Job Retention Schemes, JRS) הן כלי מדיניות מרכזי בידי ממשלות ברחבי ה-OECD, שנועד למנוע קריסה בשוק העבודה ואבטלה המונית. תוכניות מסוג זה נועדו לשמר משרות בעסקים שהייתה בהן ירידה זמנית בפעילות באמצעות סבסוד של התשלום לעובדים. אפשר לחלק את התוכניות האלה לכמה סוגים. הבולטות שבהן הן תוכניות להעסקה חלקית בהשתתפות ממשלתית (Short-Time Work, STW), שבהן הממשלה מסבסדת את השעות שנגרעו זמנית מהמשרה של העובד (כמו ה-Kurzarbeit הגרמנית); ותוכניות לסבסוד שכר המסייעות למעסיק במימון חלק משכר העובדים עבור שעות העבודה שעבדו. להבדיל מתוכניות STW, תוכניות סבסוד השכר מאפשרות סבסוד גם במקרים שבהם היקף המשרה של העובד לא צומצם (כמו Emergency Bridging Measure ההולנדית ותוכנית Job Keeper Payment האוסטרלית). התוכניות שונות זו מזו בגובה הסבסוד שניתן למעסיקים ובתנאים בהם נדרשים המעסיקים לעמוד כדי ליהנות מהתמיכה הממשלתית. עד ספטמבר 2020 הפעילו כ-90% ממדינות ה-OECD תוכניות לשימור משרות וכ-60 מיליון עובדים ברחבי ה-OECD השתתפו בתוכניות האלה דרך מעסיקיהם (Eckstein et al., 2020: 49). תרשים 44 מציג את אחוז העובדים מתוך כלל העובדים השכירים, שהשתתפו בתוכניות לשימור משרות.

תרשים 44

שיעור העובדים מכלל העובדים השכירים שהשתתפו בחוכניות לשימור משרות (ב-%)



מקור: OECD, 2020b

משבר 2008 לימד כי לתוכניות ההעסקה החלקית תפקיד חשוב במיתון השפעות המשבר על האבטלה. בחלק מהמדינות נאסר על מעסיקים לפטר עובדים מסיבות כלכליות כל עוד הם משתתפים בתוכניות מסוג זה (ניו זילנד ופולין), ובכמה מדינות אף זמן קצר לאחר מכן (אוסטריה, צרפת, הונגריה וספרד).

כדי לסייע לעובדים ולמעסיקים להתמודד עם ההשפעות הבלתי צפויות של משבר הקורונה השיקו ממשלות רבות תוכניות חדשות לשימור משרות או התאימו אותן למצב החדש (שם: 60). ל-21 מדינות ב-OECD היו תוכניות לשימור משרות עוד טרם המשבר ו-10 מדינות נוספות אימצו תוכניות חדשות לחלוטין (לוח 12). כל המדינות שהיו להן תוכניות כאלה 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" המונע מהם להמשיך בפעילות שגרתית (כמו בלגיה, צ'כיה וצרפת). גרמניה ונורווגיה הורידו את תנאי המינימום של הפגיעה הכלכלית הנדרשת לשם השתתפות בתוכנית. איטליה, שבה היו תוכניות STW מוגבלות לחברות בגודל מסוים ובענפים מסוימים, הרחיבה את הגישה לחברות בכל הגדלים ולכל הענפים.

(2) הכללת עובדים זמניים – 9 מדינות הרחיבו את התוכניות גם לעובדים המועסקים בדרכי העסקה לא רגילות, כמו עובדים זמניים, ולעיתים אף עצמאים. (3) הגדלת הסבסוד – 16 מדינות הגדילו את אחוז הסבסוד מתוך השכר שהן מעניקות והפחיתו בעלויות המעסיק. כמה 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 ולכן הבהירו שהשינויים בתוכניות שימור העובדים יעמדו על כנם כל עוד המשבר נמשך (שם: 61-62).

כאמור, תוכנית מרכזית מקרב שלל התוכניות לשימור משרות היא התוכנית להעסקה חלקית או לעבודה מסובסדת לטווח קצר (STW). תוכניות STW מאפשרות למעסיק להמשיך להעסיק את עובדיו גם אם בהיקף שעות מופחת, מתוך הבנה כי מצב זה עדיף על פיטורין ועל הוצאה לחל"ת בהיקף מלא. ככלל, המעסיק משלם לעובד את החלק היחסי בשכר עבור השעות שבהן עבד, והמדינה משלמת לעובד קצבה נוספת שתקרב אותו לשכרו המלא לפני המשבר (OECD, 2020a: 8). למעשה, תוכניות STW הן מסלול ביניים, בין העסקה מלאה לבין פיטורין או חל"ת. לדוגמה, אם עובד מסוים השתכר כ־10,000 ש"ח למשרה מלאה לפני פרוץ המגפה, ועתה המעסיק בחר להעסיקו בהיקף של 50%, ישלם המעסיק את השכר הרגיל לחצי המשרה (5,000 ש"ח), ובהנחה ששיעור הסבסוד שקבעה המדינה הוא 60%, המדינה תממן 60% מתוך 5,000 השקלים הנוותרים משכרו המלא, והעובד ישתכר בסך הכול 8,000 ש"ח לפני ניכויים.

לוח 12
הרחבה או ייסוד של תוכניות לשימור משרות

המדינה	תוכניות STW קיימות	הרחבת הגישה	הגדלת הטבסוד
אוסטרליה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
אוסטריה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
בלגיה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
קנדה	<input checked="" type="checkbox"/>		
דנמרק	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
פינלנד	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
צרפת	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
גרמניה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
אירלנד	<input checked="" type="checkbox"/>		
איטליה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
יפן	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
קוריאה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
הולנד	<input checked="" type="checkbox"/>		
ניו זילנד			
שוודיה	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
שווייץ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
בריטניה			
ארצות הברית ⁴⁷	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

הערה: באירלנד ובהולנד הוחלפו תוכניות STW קיימות בתוכניות לטבסוד שגר.

מקור: OECD, 2020b

47 מדובר בתוכניות שכמעט שלא מומשו. עיקר התוכנית האמריקאית לסייע לעובדים (Paycheck Protection Program, PPP) הייתה שונה במהותה מה-STW, והתמקדה בסייע לעסקים קטנים ובינוניים לממן את שכר עובדיהם. הלוואות אלו הופכות למענקים אם בעל העסק שומר על אחוז ההעסקה ועל אחוז השכר המשולם לעובדים.

תוכניות סבסוד שכר חדשות	תוכניות STW חדשות	הכללת עובדים לא-סטנדרטיים
<input checked="" type="checkbox"/>		
<input checked="" type="checkbox"/>		
	<input checked="" type="checkbox"/>	
		<input checked="" type="checkbox"/>
		<input checked="" type="checkbox"/>
		<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>		
		<input checked="" type="checkbox"/>
		<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>		
<input checked="" type="checkbox"/>		
		<input checked="" type="checkbox"/>
	<input checked="" type="checkbox"/>	

תוכניות לשימור עובדים בגרמניה, יפן ובצרפת

תוכניות לשימור העובדים שאימצו המדינות שונות זו מזו בכמה היבטים. להלן פירוט של כמה מודלים שאומצו בשלוש כלכלות מובילות.

גרמניה

מחודש מרץ 2020 חברות בגרמניה יכולות לבקש סיוע אם 10% מכוח העבודה שלהם נפגע בעקבות קיצוץ בשעות עבודה (לעומת 30% לפני המשבר). המעסיק ממשיך לשלם 60% מהפער שנוחר עד לשכר מלא (67% לעובדים הוריס), והמדינה מממנת את הסכום הזה, נוסף על 100% מדמי הביטוח הלאומי על השעות שהופחתו (לעומת 50% בלבד במשבר 2008). התוכנית חלה גם על עובדים זמניים ומתמחים. באפריל 2020 הרחיבה הממשלה את שיעור הכיסוי ל-70% החל מהחודש הרביעי ו-80% מהחודש השביעי ואילך (ו-77% ו-87% בהתאמה להורים עובדים). בכמה מגזרים שיעור הכיסוי מגיע גם ל-90%. כמו כן, ממשלת גרמניה אינה אוסרת על תעסוקה במקום עבודה אחר בזמן ההעסקה במסגרת התוכנית, כל עוד סך ההכנסות החדש אינו עולה על סך ההכנסות המקורי (OECD, 2020b: 62).

יפן

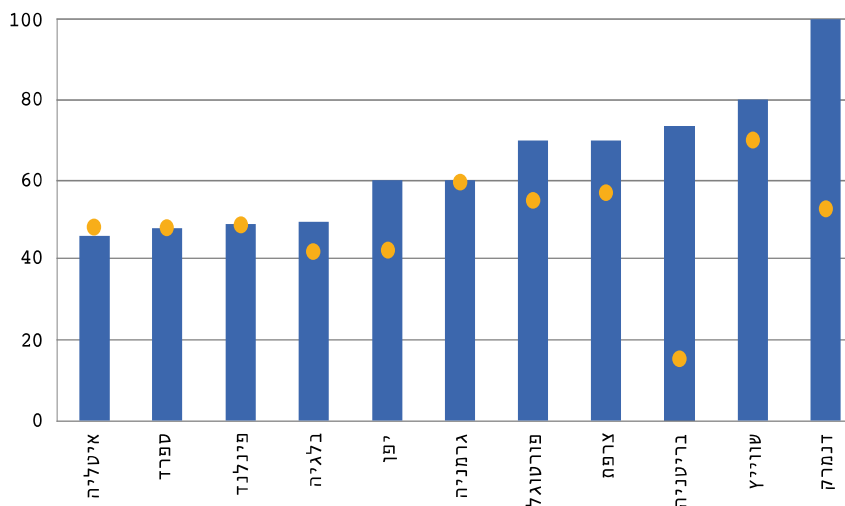
יפן הקלה את התנאים לשם השתתפות בתוכנית: עד המשבר הנוכחי נדרש בית העסק להצביע על ירידה של 10% בייצור במשך שלושה חודשים לפחות. במשבר הנוכחי בית העסק נדרש להצביע על ירידה של 5% במשך חודש לפחות. שיעור הכיסוי מטעם המדינה לעובדים עבור שעות שבהן לא עבדו מגיע ל-100% בעסקים קטנים ובינוניים, ול-80% בעסקים גדולים יותר, ומועבר למעסיקים. התוכנית כיום חלה גם על עובדים זמניים ועל עצמאיים. בצעד יוצא דופן החליטה הממשלה להעניק השלמת שכר גם לעובדים בעסקים קטנים ובינוניים שהמעסיק בהם בחר שלא להשתתף בתוכנית. העובדים האלה יזכו לקבל ישירות מענק בגובה 80% משכרם המקורי (שם).

צרפת

כל עובד החתום על חוזה עבודה הכפוף 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 לעובדיו, ולאחר מכן המדינה מעבירה למעסיק סכום בגובה השכר ששילם, עד תקרה של 4.5 פעמים שכר המינימום הקבוע בחוק. כך יוצא שהמעסיק בתוכנית הצרפתית אינו נושא בעלויות ההשתתפות.

מרבית תוכניות ה-STW רושמות הצלחה במדינות ה-OECD. בין שמדובר בתוכניות חדשות, בין בתוכניות ותיקות שהורחבו לנוכח משבר הקורונה, בין שמדובר בכיסוי גבוה של השכר על ידי המדינה, בין בכיסוי נמוך (לרוב בין 60% ל-100% מהשכר). ניכר כי יש בהפעלתן כמה יתרונות בולטים: ראשית, העובדים שומרים על מקום עבודתם ועל מקור פרנסתם, ולרוב נהנים מהכנסה גבוהה יותר מסכום דמי האבטלה (תרשים 45). כמו כן, המעסיק שומר על קשר עם עובדיו ועל גמישות תפעולית להעסיק עובדים כשאפשר וכשעולה הצורך, ועם שוך המשבר הוא לא יאלץ לגייס ולהכשיר עובדים חדשים. נוסף על כך, המדינה יוצאת נשכרת משום שהיא מוציאה סכומים נמוכים יותר מאלו שהייתה נאלצת לשלם לו שילמה לכל העובדים דמי אבטלה מלאים. לבסוף, יש לציין שהמודל מעוגן בחקיקה מדינתית ומספק ודאות גבוהה הן לעובדים הן למעסיקים. ואכן, כאמור, מחקרים מראים שבמשבר הכלכלי העולמי ב-2008 הצליח המודל הצלחה מרשימה בגרמניה, הן בבלימת הנזק לשוק התעסוקה, הן בתרומתו להתאוששות המהירה, ואף כונה "נס התעסוקה" (Eckstein et al., 2020: 43). הצלחת התוכניות לשימור עובדים תימדד בעיקר עם חזרת שוקי העבודה לשגרה, כאשר יהיה אפשר להעריך את תרומתן להתאוששות שוק העבודה ולקצב החזרה לתעסוקה. עם זאת, הניסיון הבינלאומי מלמד כי תרומתן להתאוששות המשק רבה.

תרשים 45 היחס בין הכנסות העובד בחוכניות לשימור משרות לבין דמי האבטלה



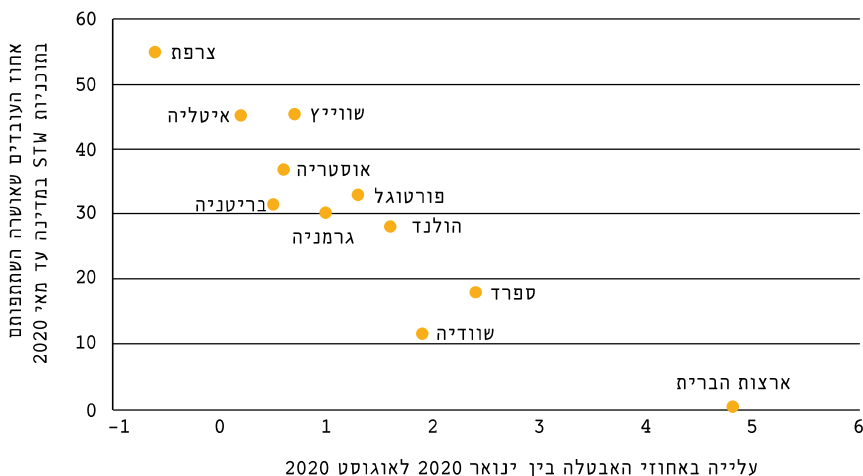
הערה: על הציר האנכי מופיע האחוז מהשכר שמקבל העובד מחוץ שכרו המלא לפני המשבר. העמודה הכחולה מציינת את האחוז מהשכר שעובד מקבל במסגרת תוכניות לשימור משרות, והנקודה הכתומה מציינת את האחוז מהשכר שהעובד היה מקבל לו נסמך על דמי אבטלה בלבד. אפשר לראות כי הכנסת העובד בחוכניות לשימור משרות נוטה להיות גבוהה יותר מהכנסתו אם היה מקבל דמי אבטלה בלבד, ומגמה זו בולטת כמעט בכל המדינות.

מקור: OECD, 2020g

תרשים 46 מציג את הקשר ההפוך בין אימוץ תוכניות STW רחבות לבין שיעור האבטלה. על הציר האופקי – העלייה באחוזי האבטלה בין ינואר לאוגוסט 2020; על הציר האנכי – אחוז העובדים שאושרה השתתפותם בתוכניות STW במדינה עד מאי 2020, מתוך כל העובדים השכירים במדינה. בארצות הברית, לדוגמה, שבה לא הוצגו תוכניות STW ברמה הפדרלית, נרשמה העלייה החדה ביותר באחוז האבטלה מבין המדינות שנסקרו. בצרפת, לעומת זאת, שבה אחוז

השכירים שהשתתפו בתוכניות האלה היה גבוה, שיעור האבטלה בין ינואר לאוגוסט 2020 אפילו ירד.

תרשים 46 הקשר ההפוך שבין אימוץ תוכניות STW רחבות לבין שיעור האבטלה



מקור: IZA, 2020:1

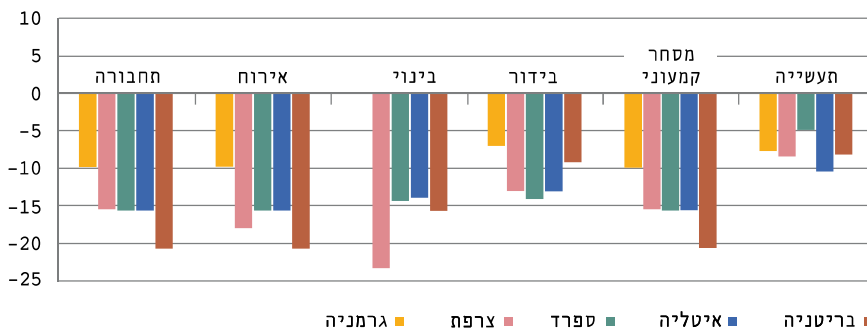
חסרונות תוכניות ה-STW והסיבות לאי-אימוצן בישראל

לצד היתרונות והניסיון החיובי ממשברים בעבר, תוכניות STW מציבות לפני קובעי המדיניות אתגר שיש לתת עליו את הדעת. מגזרים מסוימים נפגעו מהמשבר פגיעה קשה, וזמן ההתאוששות שלהם צפוי להיות ארוך יותר) באפריל 2021 עמדו תחום הנדל"ן, השירותים הפיננסיים והשירותים המקצועיים בראש רשימת הענפים הנפגעים). בניתוח של השלכות המשבר על ענפי הפעילות במשק חישה מחלקת המחקר של תאגיד הביטוח האירופי 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 שבהם הם עובדים. משרותיהם של העובדים האלה מכונות "משרות זומבי" כיוון שהן "מוחזקות בחיים" בדרך מלאכותית. לטענת החוקרים, בעיה זו צפויה לפגוע בקצב התאוששות המשק עם תום המשבר, כיוון שהסבסוד שמציעות תוכניות ה-STW מונע מעסקים להיסגר ומעובדים לעבור למגזרים צומחים אחרים, וכך נדחית ההתאמה של השוק למצב החדש (Allianz Research, 2020). תרשים 47 מציג את אחוז המשרות הצפויות להיעלם בחלוקה למגזרים מתוך כל המשרות באותו המגזר. כפי שאפשר לראות בתרשים, שיעור אובדן המשרות בגרמניה בכל המגזרים בסיכון שנמדדו הוא הנמוך ביותר. בריטניה, לעומת זאת, נמצאת על פי ממצאי המחקר בסיכון גבוה יותר לעלייה באבטלה במהלך 2021.

תרשים 47

שיעור המשרות הצפויות להיעלם, בחלוקה למגזרים מתוך כל המשרות באותו המגזר (ב-%)



מקור: Allianz Research, 2020

"משרות זומבי" יכולות בהחלט להיווצר, אך מומחים חלוקים בשאלה בדבר היקף התופעה ומידת הנזק שבה ביחס לאלטרנטיבה: האם הסכנה הגדולה למשק טמונה בסבסוד יתר של עבודות ה"צריכות" להיעלם, או שהחשש העיקרי הוא מסיוע חסר לשימור עובדים בתעסוקה, ובכך מיצירת אבטלה המונית גם בקרב עובדים שהיה אפשר לשמר את משרותיהם.

בישראל בחרו שלא לאמץ תוכניות להעסקה חלקית, מנימוקים 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, אך על פי שייתכן שהמשבר יביא להיעלמותן של משרות מסוימות. כך, לפי המשרד, ייתכן שתוכניות לשימור משרות רק יאריכו את זמן ההתאוששות של המשבר מהמשבר (אגף תקציבים, 2020).

במקום מדיניות זו הונהג בישראל מתווה קשיח של חופשה ללא תשלום (חל"ת), שבו רשאי המעסיק להוציא עובד לחופשה ללא תשלום, לתקופה של חודש לכל הפחות, בלי שיצטרך להמציא עדויות לגובה הנזק שנגרם לו. בזמן הזה נאסר על העובד לעבור למעסיק אחר. עובד שפוטר או הוצא לחל"ת (ל-14 יום מינימום) ממרץ 2020 קיבל זכאות לדמי אבטלה (עד לסכום יומי מקסימלי של 422 ש"ח ליום). עובד שבחר להשתתף בהכשרה מקצועית זכאי גם הוא לדמי אבטלה במשך תקופת ההכשרה. עוד קבעה התוכנית שעובדים מעל גיל 67 שפוטרו או הוצאו לחל"ת והכנסתם מפנסיה אינה עולה על 5,000 ש"ח בחודש, יהיו זכאים למענק הסתגלות של עד 4,000 ש"ח נוסף על קצבת הזקנה עד יוני 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 החודש. רשת הביטחון נועדה להימשך עד יוני 2021 או עד ירידת שיעור האבטלה מתחת ל-10% – אז ישולמו 90% מדמי האבטלה שאושרו, או עד ירידת שיעור האבטלה מתחת ל-7.5% – אז ישולמו דמי האבטלה ל-30 ימים ויפסקו.⁴⁸

נוסף על כך, כדי לעודד 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 לעובדים שנקלטו באפריל ובמאי (עד 3,500 שקלים בארבע פעימות) או למענק של 1,875 ש"ח לעובדים שנקלטו מיוני עד ספטמבר (עד 7,500 ש"ח בארבע פעימות). מסלול ב' אפשר לקבל מענק בגין

עובדים שהוחזרו לעבודה או נקלטו מיולי עד אוקטובר 2020. המעסיק היה זכאי למענק חודשי של 1,875 ש"ח לחודש לעובד (עד 7,500 ש"ח בארבע פעימות). החיסרון המרכזי של צעד מדיניות זה הוא שסביר שהוא עודד מעסיקים להוציא עובדים רבים לחל"ת כדי להיות זכאים לקבלת מענק מהמדינה עם החזרתם לעבודה. בעקבות מדיניות זו עמד שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת והמובטלים במחצית הראשונה של אוקטובר 2020 על כ-26% מכוח העבודה במדינת ישראל (כמיליון ו-700 אלף עובדים).⁴⁹ האוכלוסיות הבולטות מקרב המובטלים בתקופת המשבר הן עובדים בשכר נמוך, גברים, מבוגרים ובעלי משפחות (אגף הכלכלן הראשי, יוני 2020).

1.2 תוכניות לסבסוד השכר

כמה מדינות השיקו תוכניות חדשות לשימור משרות, המשלבות רכיבים של סבסוד שכר סטנדרטי. תוכניות מסוג זה מעניקות סיוע הן לעובדים שהיקף משרתם נפגע בחלקו והן לעובדים שלא עבדו כלל. אוסטרליה, קנדה, אירלנד וניו זילנד אימצו תוכניות לסבסוד זמני של השכר. באוסטרליה, מעבירה המדינה 1,500 דולר אוסטרלי לכל מעסיק עבור כל עובד הזכאי למענק, בתנאי שהמחזור השנתי של העסק אינו חוצה את רף מיליארד הדולר ובתנאי שהייתה בו ירידה של 30% במחזור (או שהמחזור הוא מעל מיליארד דולר והירידה של 50% במחזור). בקנדה הסובסידיה מכסה 75% משכר הברוטו; באירלנד גובה הסובסידיה משתנה על פי ההכנסות המקוריות, ומגיע לתקרה של 85% משכר הנטו עבור עובדים בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר (OECD, 2020b: 63).

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

49 נתונים מסקר כוח אדם של הלמ"ס למחצית הראשונה של חודש אוקטובר 2020.

מדינות הבוחרות לאמץ תוכניות לסבסוד שכר ולא תוכניות STW עושות זאת משלוש סיבות עיקריות: האחת, חוסר ניסיון עם תוכניות STW (באוסטרליה מעולם לא היו תוכניות STW; בקנדה, באירלנד ובניו זילנד התוכניות האלה הופעלו בפעם הראשונה במשבר 2008 ולא היו בשימוש נרחב). שנית, במדינות שהזכרו עלויות הפיטורים נמוכות מהעלויות הכרוכות ב-STW; ושלישית, הפחתת עלויות השכר עבור שעות עבודה מאפשרות למעסיק להגדיל אותן במהירות עם התאוששות השוק (שם: 64).

כאמור, ממשלת ישראל לא אימצה תוכניות סבסוד שכר או תוכניות STW. עם זאת, בספטמבר 2020 גיבש משרד האוצר "מתווה לשימור עובדים". לפי מתווה זה, למעסיק יינתן מענק חד-פעמי של עד 5,000 ש"ח לכל עובד עבור החודשים ספטמבר-אוקטובר 2020, גובה המענק נקבע בהתאם לפגיעה הכלכלית בעסק בשילוב אחוז העובדים ששימר העסק במהלך התקופה, בהשוואה למצבת העובדים בחודשים ינואר-פברואר: אם רמת הפגיעה במחזור העסק עולה על 80%, והעסק הצליח להחזיק לפחות 40% מהעובדים שלו ביחס לחודשים ינואר-פברואר 2020 – יינתן המענק עבור כל עובד מעבר ל-40% ממצבת העובדים; אם הייתה פגיעה של 60%-80% ושימור של 55% ממצבת העובדים – יינתן המענק עבור כל עובד מעבר ל-55% מהעובדים; אם הייתה פגיעה של 40%-60% ושימור של 70% ממצבת העובדים – יינתן המענק עבור כל עובד מעבר ל-70% מהעובדים; ובדומה עבור פגיעה של 25%-40% ושימור של 80% ממצבת העובדים.

אפשר לטעון שהמענק מסבסד את שכרם של העובדים שהמעסיק המשיך להעסיק. עם זאת, כיוון שמדובר במענק חד-פעמי בלבד והמדינה לא הגדירה כיצד על המעסיק להשתמש בו – אין מדובר במתווה סדור לשימור עובדים, כמו אלו שנסקרו לעיל.⁵⁰ מכל מקום, רק בעתיד נוכל להעריך את יעילות המענק לשימור עובדים שניתן בישראל, בהשוואה ליעילותן התוכניות המקובלות בעולם לסבסוד עובדים.

1.3 תמיכות הכנסה למובטלים ולעצמאים

למרות מאמצים כבירים של ממשלות לשמר משרות, איבדו מיליוני עובדים ברחבי ה-OECD את מקומות עבודתם, ובהכנסותיהם של עצמאים רבים הייתה ירידה דרמטית. דמי אבטלה, לצד תמיכות נוספות בעובדים ובמשקי הבית, הכרחיים למיתון הפגיעה הכלכלית, לשמירה על היציבות ולהגברת הביקושים.

במרבית מדינות ה-OECD עובדים שכירים מועסקים בהסדרי העסקה מסורתיים (standard employment contracts), ואם איבדו את מקור פרנסתם הם זכאים לדמי אבטלה או לתמיכות אחרות. ב-2019 הראה מחקר של ה-OECD שברוב מדינות אירופה החברות בארגון יש לרוב העובדים שפוטרו מעבודה במשרה מלאה גישה לתמיכה ממשלתית כלשהי. עם זאת, בחצי ממדינות ה-OECD מדובר בתמיכות המסתכמות בפחות משני שלישים מהכנסתו המקורית של העובד. יתרה מזו, במרבית המקרים מצבם של עובדים בדרכי העסקה לא סטנדרטיות, כמו עצמאים, עובדים זמניים, או עובדים במשרה חלקית, גרוע בהרבה. עובדים אלו לא יקבלו לרוב תמיכה ממשלתית של השלמת הכנסה אם איבדו את מקומות עבודתם (OECD, 2020b: 66).

כבר בשבועות הראשונים של המשבר הנוכחי הרחיבו כמעט שני שלישים ממדינות ה-OECD את תמיכות ההכנסה לעובדים (לוח 13). צעדים אלו היטיבו בעיקר עם העובדים "הרגילים", אך בכמה מדינות השיקו גם תוכניות חדשות שנועדו לעובדים בצורות העסקה לא רגילות:

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

(2) הרחבת משך זמן הזכאות. 12 מדינות ב-OECD הרחיבו את פרק הזמן המקסימלי שבו ניתן לקבל מענקי אבטלה. חלק מהמדינות הכריזו על הארכה עד נקודת זמן מסוימת (בלוקסמבורג, עד לשוך המשבר הבריאותי או סיום מצב

החירום במדינה), וחלק מהמדינות האריכו את זמן הזכאות במספר נקוב של חודשים (חודשיים ביוון, שלושה חודשים באיטליה). כמו כן, כמה מדינות ביטלו את תקופת ההמתנה הנדרשת לקבלת המענקים, כך שאפשר לקבלם כבר מיום האבטלה הראשון.

(3) הגדלת סכומי המענקים. עשר מדינות ב-OECD הגדילו זמנית את גובה המענקים למובטלים: אוסטריה העניקה "תוספת קורונה" דו-שבועית של 550 דולר אוסטרי למקבלי מענקי אבטלה לפרק זמן של שישה חודשים; ארצות הברית הגדילה את הסכום ב-600 דולר לארבעה חודשים, ובעקבות שינוי 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 למי שאיבדו את מקומות עבודתם עקב המגפה (OECD, 2020b: 68-69).

בישראל, נקבע שעובד שפוטר או הוצא לחל"ת של 14 יום לפחות החל מחודש מרץ 2020 יוכל לקבל דמי אבטלה אם היה מועסק לפחות שישה חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לפיטורים או לחל"ת. ימי ההמתנה בין תקופות האבטלה – בוטלו. סכום דמי האבטלה המרבי ליום עומד על 422 ש"ח. השתתפות בהכשרה מקצועית אינה מבטלת את הזכאות לדמי אבטלה. באוקטובר 2020 הוחלט על מענק חד-פעמי בגובה 2,000 ש"ח לכל עובד שכיר ששולמו לו דמי אבטלה בעד תקופה של לפחות 100 ימי אבטלה, בין רצופים, בין לא רצופים, מ-1 במרץ 2020 ועד 17 באוקטובר 2020; ושהשכר היומי הממוצע שלו, שלפיו שולמו דמי אבטלה, היה נמוך מהשכר היומי הממוצע במשק.⁵¹

לוח 13
כשני שלישים ממדינות ה־OECD הרחיבו את מענקי האבטלה

המדינה	הרחבת הזכאות למענקי אבטלה ואחוז הכיסוי של שלהם	הרחבת משך הזכאות	הגדלת סכומי המענקים
אוסטרליה	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
אוסטריה	<input checked="" type="checkbox"/>		
בלגיה	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
קנדה	<input checked="" type="checkbox"/>		
דנמרק		<input checked="" type="checkbox"/>	
פינלנד	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
צרפת	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
גרמניה		<input checked="" type="checkbox"/>	
אירלנד	<input checked="" type="checkbox"/>		
ישראל	<input checked="" type="checkbox"/>		
איטליה		<input checked="" type="checkbox"/>	
ניו זילנד	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
שוודיה	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
שוויץ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
בריטניה	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
ארצות הברית*	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

* הממשל הפדרלי בארצות הברית.

מקור: OECD, 2020b

זכאות עצמאים לדמי אבטלה

בעקבות המשבר התחבטו מדינות רבות בשאלה איזו מדיניות תמיכה יש לנקוט (אם בכלל) לטובת עצמאים, שנותרו כמעט חסרי הגנות כלכליות וסוציאליות במקרים של אבטלה. כמה טענות עקרוניות נשמעות נגד החלת דמי אבטלה לעצמאים: שלא כמו שכירים, עצמאים שולטים לרוב בהחלטה בדבר סיום העסקתם; כמו כן, יש קושי באמידת ההכנסה שעל בסיסה תחושב ההפרשה לאבטלה. ואכן לפני המשבר, במרבית מדינות ה-OECD לא היו עצמאים זכאים לדמי אבטלה.

במשבר הקורונה נטו מדינות רבות להעביר לעצמאים מענק אבטלה הדומה בגובהו לזה שהיו זכאים לו אילו היו שכירים. מדובר בתוכניות אד-הוק זמניות שאינן חלק אינטגרלי מרשת הביטחון הסוציאלית לעובד במדינה, אך מסתמכות על תוכניות קיימות. בהולנד הושקה תוכנית מענקים זמנית לשלושה חודשים, והיא הוארכה עד מחצית 2021; באוסטרליה ובגרמניה הוסרו, או הוקלו מאוד, מבחינת הזכאות לשם קבלת המענק (OECD, 2020c: 10); באיטליה מקבלים עצמאים 600 אירו נטו בכל חודש, ובבריטניה – מענקים המסתכמים בכ-80% מההכנסה החודשית טרם המשבר (IZA, 2020: 3); באירלנד זכאים עצמאים שאיבדו את מקור הכנסתם למענק של 350 אירו בשבוע; בגרמניה, עצמאים המעסיקים עד 10 עובדים זכאים לקבל מענק של עד 15,000 אירו, תלוי במספר העובדים בעסק ובגובה ההוצאות שהעצמאי אינו מצליח לעמוד בהן בעקבות המשבר (שם: 10).

בישראל הושק מענק סיוע סוציאלי האמור לכסות 70% מהשכר הדו-חודשי של הפרט, עד תקרה של 15,000 ש"ח. כמו כן, נקבע מענק השתתפות בהוצאות שיינתן גם לעצמאים שסבלו מירידה של 40% לפחות בהכנסות בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2019. טענות רבות נשמעו בישראל בעניין היקף תוכניות הסיוע לעצמאים, אך כפי שצוין לעיל, לא מדובר בבעיה ייחודית לישראל. היות שתוכניות הסיוע לעצמאים נוצרו יש מאין, ניצבו קשיים רבים בפני מימושן, ובהם חוסר בהירות של הקריטריונים לקבלת המענקים; הברורקטיה הרבה הכרוכה בקבלת המענק; וחוסר בהירות בדבר זכאותם של עצמאים לממן גם הוצאות אישיות באמצעות המענקים האלה (שם: 3). מסיבות אלה ועוד הביעו ארגוני העצמאים בישראל תרעומת רבה על תוכנית הסיוע לעצמאים וטענו שהיא מסורבלת 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 בכל רחבי העולם. בשל כך החלו מדינות רבות ב־OECD לקדם במהירות תוכניות תעסוקה ולהתאימן לעידן של ריחוק חברתי ופיזי (OECD, 2020b: 73).

הביקוש הגואה לעזרה בחיפוש עבודה מצד אחד, והצורך בריחוק פיזי והקושי במציאת עבודה בזמן מגפה, מצד שני, הביאו את רשויות התעסוקה לשנות את אופן התמיכה שלהם במחפשי עבודה, וגם את הפיקוח על התנהגות מחפשי העבודה. ברוב מדינות ה־OECD יש הליכי דיווח מפורשים על ניסיון חיפוש העבודה, שמטרתם לעודד את המובטלים לחפש עבודה מוקדם ככל האפשר. בעקבות משבר הקורונה הקלו חלק מרשויות התעסוקה את הדרישות ממחפשי עבודה, או התאימו אותן למצב, במיוחד ממי שהיו בסגר או שנדרשו לטפל בילדים קטנים בבית (אוסטריה, הולנד ובריטניה) (OECD, 2020b: 77).

משבר זה הוא הזדמנות לעובדים לשדרג מיומנויות, ואף לעבור הסבה מקצועית. משבר הקורונה מציב אתגרים מיוחדים לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, עובדים זמניים ועובדים במשרות חלקיות, שלעיתים אף אינם נכללים בתוכניות STW (IZA, 2020: 2). עוד לפני המגפה זיהו מדינות רבות באירופה את החשיבות הרבה של הכשרות מקצועיות, בעיקר עבור קבוצות אוכלוסייה אלו, והפעילו מערך הכשרות נרחב המותאם לצורכי המעסיקים ומתעדכן בקביעות. מערך כזה מתאפשר הודות לקשר הדוק למדי בין מערכות ההכשרה לארגוני המעסיקים. כפועל יוצא מכך יכלו אותן מדינות להכשיר עובדים שנפלטו ממעגל העבודה בעקבות משבר הקורונה, או להסב את מקצועם, למקצועות חדשים ביעילות ובמהירות.

כאמור, במרבית המגזרים בשוקי העבודה בעולם חלה ירידה חדה בגיוס עובדים חדשים בעקבות המשבר. עם זאת, בכמה מגזרים שהוגדרו "חיוניים" בתקופת המגפה הייתה דווקא עלייה במספר הגיוסים, ובהם בריאות, ייצור והפצה של מזון, שיטור ואכיפה. מרבית המקצועות שבהם גדל הביקוש היו מקצועות המאופיינים במיומנויות נמוכות, ובחלקם אף לא נדרשות 12 שנות לימוד (OECD, 2020d: 3).

גורמים ממשלתיים ולא ממשלתיים בכמה מדינות פיתחו במהירות קורסי הכשרה כדי לטפל בלחצי הביקוש המיידיים. 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 והעזרה הסוציאלית, אך גם בייצור, בלוגיסטיקה, בהפצה ובקמעונאות. למשל, במסצ'וסטס (ארצות הברית), Partners in Health, ארגון בריאות ללא מטרות רווח, מכשיר אלף עובדים להיות חוקרים אפידמיולוגים, עיסוק שיש לו כעת ביקוש גדול, ואוניברסיטת Sophiahemmet השוודית פיתחה קורס להכשרה רפואית לעובדים מפוטרים מענף התעופה, וקורס נוסף להכשרת עובדי אירוח לטיפול בקשישים (OECD, 2020b: 77).

תוכניות תעסוקה והכשרה מקצועית בפינלנד, בליטא ובאוסטרליה

פינלנד

בפינלנד לימודי ההכשרה המקצועית הם ללא תשלום. תלמיד הלומד תוכנית מלאה זכאי לתמיכה כספית הכוללת מענק לימודים, סבסוד שכר דירה ותחבורה ציבורית, והלוואות בערבות מדינה. כמו כן, מבוגר (שכיר או עצמאי) המעוניין לעבור הכשרה מקצועית בלי לעבוד יכול לקבל בזמן ההכשרה תשלום בגובה דמי האבטלה שהוא זכאי להם (Finnish Ministry of Education and Culture, 2019).

ליטא

בליטא ניתנת למחפשי עבודה שפוטרו בשל משבר הקורונה קצבה של 200 אירו לאדם לחצי שנה. המדינה הקצתה גם סכום מיוחד עבור הכשרות מקצועיות, וקבעה שמעסיקים שיסכימו לקבל עובדים שעברו הכשרה מקצועית יקבלו סובסידיה של עד 70% משכרו של העובד (אם השכר אינו יותר מ-150% משכר המינימום).

אוסטרליה

אוסטרליה תמכה בעסקים קטנים באמצעות סבסוד של 50% משכר המתמחים הנמצאים באמצע הכשרה מקצועית – כ-117 אלף עובדים מתמחים בכ-70 אלף עסקים קטנים, לתקופה של עד תשעה חודשים, עד ספטמבר 2020.⁵² מחוז קווינסלנד הציע שירותי הנחיה, וסדנאות להתנהלות כלכלית נכונה לעסקים קטנים ובינוניים, ומשרד החינוך והתעסוקה באוסטרליה יצר פלטפורמה דיגיטלית שדרכה מפורטים בעקבות המשבר יכולים לברר אילו יכולות ומיומנויות שצברו במהלך עבודות קודמות יכולות להיות רלוונטיות למשרות פתוחות. הכלי מציע למשתמשים משרות רלוונטיות על פי יכולותיהם. נוסף על כך, הממשלה מעניקה תמיכה ל-4,000 ספקי הכשרות מורשים דרך הרשות הלאומית לאיכות הכשרות ומיומנויות, ומסייעת להם להיערך מחדש לקבלת תלמידים ולהתאים את דרכי ההוראה שלהם 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.⁵³

להבדיל 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 שאפשר לראות, אחוז ההוצאה בישראל עומד על 3.4% – נמוך מממצע המדינות שנסקרו. כמו כן, הקשר הממוסד בין מערך ההכשרות

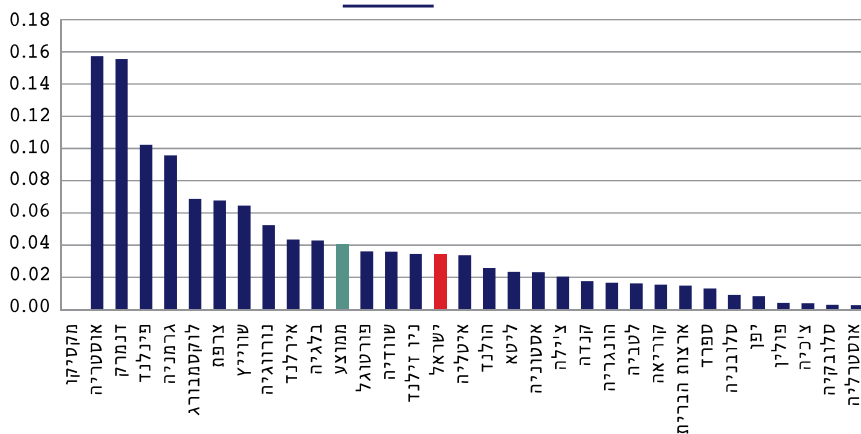
Australian Department of Education, Skills and Employment, 52
16 July 2020. "Support for Businesses to Retain Apprentices and
"Trainees

Australian Department of Education, Skills and Employment, 16 53
July, 2020. "Job Trainer Package Announced"

למעסיקים מצומצם ביחס למדינות אחרות. בעיה זו, שתועדה ונידונה עוד טרם המשבר, באה לידי ביטוי חריף בימים שבהם נדרש מנגנון הכשרות נרחב ויעיל כדי להתמודד עם שיעור מובטלים גבוה. כדי לקיים מערך יעיל של הכשרות והסבות מקצועיות יש לדאוג למיפוי תעשיות ותפקידים שיש להם ביקוש גובר ולהתאים להם מובטלים בעלי רקע תעסוקתי מתאים (אבירם-ניצן, 2020).

תרשים 48

הוצאה על תוכניות הכשרה בישראל נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD



מקור: OECD, 2020f

כפי שאפשר לראות, מדינות רבות מנצלות את השעה ורותמות את הזעזועים בשוק העבודה לטובת קידום רפורמות נחוצות. ייתכן שהמשבר יביא לשינויים מרחיקי לכת בשוק העבודה ולהיעלמותן של משרות ישנות, וייתכן שרק יאיץ היעלמות שהייתה מתרחשת ממילא. כך או כך, בצעדים שנקטו ממשלות רבות ניכרת ההבנה שהמשבר שמתרחש בשוק העבודה הוא זמן מתאים לחולל שינויים בתחום המיומנויות וההכשרות המקצועיות של עובדים, כדי שעם חזרת המצב לשגרה נחזה בשווקים צומחים, חזקים ויעילים יותר.

1.1. תשלום לעובדים על ימי מחלה או בידוד

בתקופת מגפה שבה מתגלים קשיים מובנים בהתנהלות הרגילה של העסקים, יש לחופשת מחלה בתשלום כמה תפקידים חשובים. ראשית, התשלום מגדיל את היקף ההיענות של העובדים להנחיות הבידוד והסגר. סקר שנערך בישראל מצא כי 94% מהמבוגרים ישתפו פעולה יותר עם הנחיות הבידוד של הממשלה אם יפוצו על אובדן השכר, ורק 57% ישתפו פעולה בלא הפיצוי (Bodas and Peleg, 2020). שנית, התשלום מסייע למניעת ההפצה של הנגיף. מחקר אמריקאי מצא כי חופשת מחלה בתשלום הפחיתה בכ-10% את שכיחותן של מחלות דמויות שפעת במדינה. ושלישית, התשלום מאפשר למתן את עוצמת הפגיעה הכלכלית בשוק העבודה ואת שיעור האבטלה. מנתונים מארצות הברית עולה כי במדינות שבהן לא הונהגה חופשת מחלה בתשלום היה שיעור המפוטרים גבוה יותר (OECD, 2020b: 54).

כ-16 מתוך 38 מדינות OECD ייסדו או הרחיבו את הזכאות לחופשות מחלה בתשלום. הן עשו זאת דרך הרחבת מעגל הזכאים, קיצור תקופת ההמתנה לקבלת התשלום והגדלת התשלום, או דרך הארכת פרק הזמן שבו ניתן התשלום. בחלק מהמדינות ניתן בפעם הראשונה גם תשלום בגין ימי בידוד ולא רק עבור ימי מחלה. במקרה של חופשת מחלה הנמשכת כארבעה שבועות, התשלום עבור חופשת המחלה מכסה כ-60%-80% מגובה השכר של העובד, ובחלק מהמדינות הכיסוי יכול להגיע גם ל-100% (שם).

המודלים שאומצו בעניין זה שונים במעט ממדינה למדינה. בארצות הברית, למשל, הונהגה חופשת מחלה בת שבועיים בתשלום לעובדים שהיו להם סימפטומים הדומים לאלו של קורונה (בחברות של עד 500 עובדים). באסטוניה, בצרפת, באירלנד ובשוודיה ביטלו את תקופת ההמתנה המקובלת לקבלת התשלום עבור ימי מחלה והחילו את הפיצוי כבר מהיום הראשון. לעומת זאת, בקוריאה, שבה לא הייתה נהוגה חופשת מחלה בתשלום, הונהגה חופשה בתשלום לעובדים שאושפזו או נכנסו לבידוד בעקבות הקורונה. באוסטריה בגרמניה, בפילנד ובשוודיה הרחיבו מאוד את הגדרת החולים, ובתקופת הקורונה שינו את החוק וגם עובדים בבידוד שאינם יכולים להמשיך ולעבוד מהבית הוגדרו "חולים" לצורך קבלת התשלום (שם: 55).

במרבית מדינות ה־OECD לא היו עובדים עצמאים זכאים לתשלום עבור ימי מחלה, או שהיו זכאים לתשלום מצומצם. בדנמרק, בלטיביה ובנורווגיה קיצרו או ביטלו לחלוטין את תקופות ההמתנה לתשלום עבור עצמאים, כלומר הקלו מאוד את יכולתם לקבל תמיכה מהמדינה; באירלנד ובבריטניה הגדילו את גובה התשלום לעצמאים. יש להדגיש שכמעט בכל המדינות מדובר בצעדים זמניים בלבד לתקופת המגפה (שם: 5).

בישראל, בתחילת משבר הקורונה, היה עובד רשאי לנצל ימי מחלה בתקופת הבידוד, אך לעובדים שלא הייתה להם מכסת ימי מחלה מספקת לא ניתן מענה. מנובמבר 2020 הוחלט שעובד שנדרש לבידוד יהיה זכאי לתשלום דמי בידוד (בגובה שכרו המקורי) למעט ביום הראשון להיעדרו.⁵⁴ כמו כן נקבע שהמעסיק רשאי לנכות עד ארבעה ימי מחלה בכל תקופת בידוד, ואם לעובד אין מספיק ימי מחלה צבורים ינוכו ימי ההיעדרות מהצבירה העתידית. המוסד לביטוח לאומי יעביר למעסיק החזר מלא עבור יום הבידוד השני של עובד, ומהיום השלישי ואילך עסק שהעסיק עד 20 עובדים באוגוסט 2020 יהיה זכאי להחזר של 75% מגובה התשלום לעובד שהיה בבידוד, ואילו 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 אילצה הורים עובדים, להשגיח על ילדיהם בבית במהלך היום, ולעיתים אף לסייע להם בלימודים. קושי מיוחד ניצב בפני הורים שהיו צריכים לעבוד מבתם ויותר מכך בפני מי שהיו אמורים להגיע למקומות עבודתם. במרבית מדינות ה־OECD יש הגנה על זכויותיהם של הורים עובדים אם הם נזקקים להישאר עם ילדיהם בבית, אך רק במעט מדינות (צ'כיה, ליטא, פולין וסלובקיה) יש הגנה דומה במקרים של סגירה מוחלטת של מוסדות הלימוד, כפי שקרה במגפת הקורונה.

בשל המצב החריג הותירו כמה מדינות (ובהן אוסטרליה, דנמרק, צרפת וגרמניה) מסגרות פתוחות עבור ילדים לעובדים חיוניים (בענפי הבריאות וההוראה,

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

לדוגמה), ובניו זילנד, עובדים חיוניים שהם הורים לילדים בני 5-14 קיבלו סבסוד לטיפול ולהשגחה על הילדים בבית. מספר לא מבוטל של מדינות (קנדה, צ'כיה, פינלנד, צרפת, גרמניה, יוון, שוודיה ועוד) העניקו חופשה בתשלום להורים לילדים שמסגרותיהם הושבתו, בתנאי שלא הייתה להם חלופה זמינה אחרת לטיפול בילדים. אורך התקופה שבה ניתן התשלום היה שונה ממדינה למדינה, מ-10 ימים (בקוריאה) ועד ארבעה חודשים (בקנדה). בבלגיה, בפינלנד ובצרפת, לדוגמה, התשלום לא היה קצוב בזמן אלא ניתן כל עוד מסגרות הילדים היו מושבתות. מבנה התשלום עצמו השתנה אף הוא ממדינה למדינה: בחלקן היה מדובר בסכום קבוע לכלל האוכלוסייה; בחלקן עמד הסכום על אחוז מהשכר; ובחלקן על שכר מלא. במרבית המדינות עצמאים מוחרגים מהסדר זה (שם: 58-59).

בישראל הסיוע שניתן להורים עובדים היה בסיסי ודל מאוד בהשוואה לרוב המדינות שהוזכרו לעיל. על פי המתווה הממשלתי, מסגרות חינוך מצומצמות נותרו פתוחות לילדים לעובדים חיוניים, בעיקר מסגרות פרטיות לילדים מגיל לידה עד 3, בכפוף להצהרת ההורים שהם עובדים חיוניים. לפי "צו בריאות העם" (נגיף הקורונה החדש), המסגרות האלה נועדו אך ורק למקרים שבהם שני ההורים עובדים חיוניים, הורה חיוני עצמאי, או הורה חיוני שבן או בת זוגו אינם יכולים לטפל בילדים מפאת בידוד, מחלה או נכות. עם זאת, למרות בקשות חוזרות ונשנות, ממשלת ישראל לא מימנה את פעילות המסגרות האלה, והורי הילדים נשאו בעלות הפעילות. מלבד זאת, לא הוקצו משאבים מיוחדים להתמודדות עם סוגיית הורים עובדים בימי הקורונה, כפי שנעשה במדינות האחרות שנסקרו.

1.7 הגנה על עובדים מפני פיטורים

כמה מדינות ב-OECD החליטו על צעדים שימנעו פיטורים. לאחר ההכרזה על סגר, איטליה, לדוגמה, אסרה על פיטורים של יחידים או של קבוצות מסיבות כלכליות. גם ביוון היה איסור דומה, אך הוא חל רק על חברות שנהנו מתמיכות ממשלתיות בעקבות המשבר. בספרד החליטו שכל צעד פיטורים הקשור במשבר הקורונה יוכרז בטל או לא הוגן, והמעסיק יידרש לשלם לעובד עבור 33 ימי עבודה על כל שנת ותק (שם: 64). בישראל, להבדיל, לא הוצגה מדיניות ממשלתית סדורה לטיפול בנושא.

הגבלה על פיטורי עובדים שיש להם חוזה קבוע יכולה לתרום לריסון של התנהגות וצלנית מצד מעסיקים, העשויים להשתמש במשבר כתירוץ להפר הסכמי העסקה ולפטר עובדים מסוימים. אולם הגבלה כזאת עשויה להביא גם ליותר פשיטות רגל, אם יתגלה כי התוכניות האחרות לשימור משרות לא הועילו לעסק. כמו כן, כפי שנטען בעניין תוכניות 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 שיש להן אופק תעסוקתי מבטיח יותר. החשש הוא שתיפגע הניידות של עובדים ממגזרים שהתאוששותם עשויה להתעכב עוד זמן מה (כמו תעופה, תיירות ובידור) למגזרים העשויים לצמוח במהירות רבה בעקבות המשבר (כמו שירותי בריאות, שירותים מקוונים, שירותי משלוחים) (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 שנאלצו לטפל בילדיהם בהיעדר מסגרות חינוך. לפיכך אסרו כמה מדינות 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 הנאלצים לטפל בבן משפחה חולה, או הורים לילדים קטנים, יכולים להיעדר מעבודתם ואי אפשר לפטרם בשל כך (שם).

1.8 תמיכה בייצור ובשירותים חיוניים

גם בתקופות ההגבלות התנועה והסגרים היו ענפים מסוימים, כמו בריאות, חקלאות ומזון, חייבים להמשיך לפעול כרגיל. היעדרותם של עובדים חולים, עובדים בבידוד או עובדים שנאלצו לטפל בילדיהם מהבית – הקשתה על פעילות שגרתית בענפים אלו. מדינות שונות ב־OECD קידמו כמה צעדים כדי לקדם ניידות של עובדים בתחומים הנחוצים האלה:

(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

שענפים מסוימים מתבקשים להמשיך ולפעול כרגיל, ולעיתים אף בתפוקה גבוהה יותר, איסור כזה עלול להפריע לפעילות תקינה של המשק. ביוון, באיטליה ובספרד, לדוגמה, שינו את החוק והתירו למקבלי דמי אבטלה להשלים הכנסה בעבודת חקלאות; בלגיה ואיטליה התירו לעובדים ב-STW להשלים הכנסה בעבודת חקלאות, וגרמניה התירה לעובדים ב-STW לעבוד במשרה חלקית נוספת כל עוד סך הכנסתם אינו עולה על הכנסתם המקורית טרם המשבר.

(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 ועל עבודה בסופי שבוע. בחודשים אפריל-מאי 2020 היו עובדים בשירותים חיוניים 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 (שם: 65-66).

בישראל פרסם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הוראת שעה לחודש אוקטובר 2020 המתקנת את ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות נוספות. לפי הוראת 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 משמונה פעמים בחודש. מכסת השעות הנוספות החדשיות לא תעלה על 90 שעות.⁵⁵

2. סיוע לעסקים

תפקידו של הסיוע הממשלתי בשעת משבר הוא להקל על עובדים ומעסיקים עד כמה שאפשר בעת הקשה ולאפשר התאוששות מהירה יותר עם חלוף המשבר. לשם כך ממשלות מגדילות את הגירעון ולוקחות הלוואות כדי לשלם

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

מענקים והלוואות לעסקים ולמשקי בית. בלוח 14 מוצג היקף הסיוע הממשלתי שהעניקה מדינת ישראל בתוכניות לטווח קצר, ובמיוחד בתוכניות לטווח הארוך. כפי שאפשר ללמוד מהנתונים, הסיוע הניתן בישראל (כאחוז מהתוצר) נמוך בהרבה מזה הניתן ברוב הכלכלות מתקדמות אחרות (למעט הולנד).

לוח 14
היקף הסיוע הממשלתי כאחוז מהתוצר

המדינה	סך הסיוע הממשלתי (% מהתוצר ב־2019)	סיוע מיידית (% 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 et al., 2020

צעדי סיוע שננקטו

(1) **דחיית תשלומי מיסים.** כבר בגל הראשון של הקורונה אפשרו מדינות שונות לבעלי עסקים לדחות את תשלומי המיסים (מס הכנסה, מס ערך מוסף, הפרשות לביטוח לאומי ועוד) כדי להקל על התזרים של בתי העסק. אוסטרליה העניקה דחייה של עד שישה חודשים; קנדה – של חמישה חודשים; דנמרק העניקה לעסקים דחייה של ארבעה חודשים בהפרשות הקשורות בעובדים, וגם דחייה של עד 12 חודשים בתשלומי המע"מ. כמו כן, הוענקה דחייה של שניים-חמישה חודשים בתשלומי המיסים של עצמאים; בצרפת עסקים רשאים לבקש דחייה של תשלומי מיסים ישירים ושל הפרשות לביטוח לאומי בלי שיצטרכו לעמוד בתנאי זכאות כשהם (OECD, 2020e: 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 (Eckstein et al., 2020: 42).

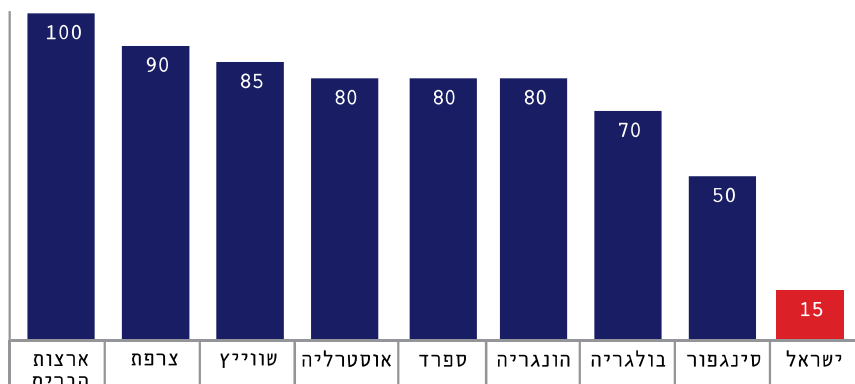
(2) אסדרת שוק השכירות. במציאות שבה עסקים רבים מפסיקים את פעילותם השוטפת גם העברת תשלומי השכירות נעשית נטל כבד על בעלי עסקים. לנוכח המצב אימצו כמה תקנות חדשות כדי לאסדר את שוק השכירות בתקופת המשבר. גרמניה ואוסטריה, לדוגמה, אימצו תקנות השומרות על תקפות החוזים בין הצדדים, מחד גיסא, ומאפשרות דחייה מסוימת בתשלומי השכירות, מאידך גיסא. כמה מדינות גם מעניקות הלוואות לבעלי עסקים כדי להקל את התשלומים הקבועים של בית העסק מלבד השכירות. ממשלת ישראל החליטה לבחון את הנושא ולשם כך הקימה צוות בין-משרדי שהגיש את המלצותיו ביוני 2020. הצוות המליץ לחוקק הסדרים פרטניים לחוזים בתחום המופעים, אולמות האירועים וגני הילדים הפרטיים, אך לא להתערב בחקיקה בשווקים מורכבים, כמו שוק השכירות העסקית. ככלל, המליץ הצוות שאם נוצר קושי יקיימו הצדדים לחוזה משא ומתן מחודש, יתאימו את החוזה לנסיבות החדשות, יהיו אותן, או יסיימו אותו בהסכמה (משרד המשפטים, 2020). מלבד המלצות הצוות הוחלט בישראל, כמו במדינות אחרות, לסייע לבעלי עסקים בתשלום הוצאות קבועות, לפי מידת הפגיעה בהכנסות בית העסק והמשך העסקת העובדים, וכן להפחית את גובה המיסים העירוניים.

(3) מתן הלוואות בערבות מדינה. הלוואות לעסקים בערבות מדינה מעודדות בנקים לתת אשראי לעסקים שנקלעו לקשיים, וכך מסייעות למניעת סגירת עסקים ופיטורי עובדים. העמדת קרנות הלוואה בערבות המדינה למגזר העסקי מאפשרת לבנקים להגדיל את היצע האשראי לעסקים בלי להסתכן סיכונים חריפים. ברוב המדינות הותאמו ההלוואות לגודל החברה ויועדו בעיקר לעסקים קטנים ובינוניים. שיעורי הערבויות משתנים ונעים מ-15% ועד 100%.⁵⁶ לדוגמה, בארצות הברית, הסוכנות לעסקים קטנים (SBA) מפעילה תוכנית הלוואות בערבות המדינה המיועדת לעסקים המעסיקים עד 500 מועסקים ולעצמאים. שיעור הערבות הוא 100%, וההלוואות עשויות להפוך למענקים; בצרפת, שיעור

ערבות המדינה נע בין 70% ל-90%; בשוויץ שיעור הערבות נע בין 100% בהלוואות של עד חצי מיליון פרנק שוויצרי לבין 85% בהלוואות מעל חצי מיליון.⁵⁷

במרץ 2020 הציגה ממשלת ישראל תוכנית כלכלית לסיוע במשבר נגיף הקורונה בהיקף של כ-80 מיליארד שקלים, מהם 8 מיליארד הוקצו לקרנות סיוע לעסקים קטנים ובינוניים. במאי הורחב היקף ההלוואות ל-14 מיליארד, ובספטמבר ל-40 מיליארד (משרד האוצר, ספטמבר 2020). בישראל שיעור ערבות המדינה עומד על 15% בלבד – השיעור הנמוך ביותר מבין מדינות ה-OECD. מלבד תוכנית זו, פתחה ממשלת ישראל באוגוסט מסלול ייעודי לעסקים בסיכון מוגבר במסגרת הקרן לעסקים קטנים ובינוניים. ערבות המדינה במסלול זה היא בשיעור של עד 60% מהיקף ההלוואות. ככלל אפשר לומר כי בהשוואה לתוכניות של מדינות אחרות, תוכניות ההלוואות לעסקים הקטנים והבינוניים של ממשלת ישראל מציבות קשיים לא מבוטלים בפני בעלי העסקים: שיעור ערבות אישית גבוה והימנעות ממעורבות ביחסים שבין הבנק המלווה לבין הלווה (Eckstein et al., 2020: 42). תרשים 49 מציג את שיעור ערבות המדינה מתוך סך ההלוואות.

תרשים 49
שיעור ערבות המדינה מתוך סך ההלוואות (ב-%)



מקור: נתוני OECD, 2020

סיכום

התקופה שלאחר סיום הגל הראשון של מגפת הקורונה התאפיינה בפתיחה מהירה של עסקים ועובדים רבים הוחזרו מחל"ת לעבודה בפרק זמן קצר. אולם בתוך חודשים ספורים הואץ קצב התפשטות המגפה מחדש והממשלה הכריזה על סגר שני. בעת כתיבת שורות אלו, מאי 2021, השלימה ישראל מבצע חיסונים נרחב והמשק נפתח מחדש. למרות הפתיחה הזריזה של חלקים נרחבים במשק, עדיין שוררת אי־ודאות בנוגע להשלכות ארוכות הטווח של המשבר והשפעת הצעדים שננקטו במהלכו על עובדים ומעסיקים כאחד.

סקירה זו הציגה את הצעדים שנקטו ממשלות בכמה מדינות מפרוץ המגפה כדי למזער את נזקיו. כפי שמעידה הסקירה, קשה לחלק את כלל צעדי המדיניות למודלים סדורים וקוהרנטיים; מדובר בחבילות של צעדי תגובה שקידמו הממשלות אל מול קשיים וצרכים מידיים – הטלת הסגרים והמגבלות על הפעילות העסקית. ההשוואה למדינות אחרות מראה שלהבדיל מהרוב המכריע של המדינות בעלות הכלכלות המפותחות, הגיעה ישראל למשבר כשאין באמתחתה תוכנית לעידוד עבודה קצרת טווח (לא STW ולא העסקה מסובסדת), והיא גם לא פיתחה תוכנית כזאת בעקבות פרוץ המשבר. בעקבות זאת היה שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת מלא גבוה מאוד. השלכות הגישה הזאת על קצב חזרת שוק העבודה לתעסוקה ועל איכות התעסוקה של העובדים יתבררו בחודשים הקרובים ובשנים הקרובות. מבחינה פיסקלית, הצעדים שנקטה ממשלת ישראל היו ברובם בהיקפים צנועים בהשוואה לאלו שנקטו ברוב הכלכלות המתקדמות (במדידה של ההשקעה כאחוז מהתוצר, כפי שהוצג בסעיף 2, "סיוע לעסקים"). כמו כן, מדובר במדיניות המשתנה תדיר, ולכן זכתה לביקורת על היותה מקור לאי־ודאות, בעיקר מצד המעסיקים. כפי שקבע דוח ה־OECD, יש צפי להחמרה במצבם של העסקים הקטנים והבינוניים בישראל בטווח הזמן הבינוני (OECD, 2020f). הסיוע המוגבל בשילוב תנאי זכאות מעורפלים וסרבול בירוקרטי מוסיפים על חוסר הוודאות ומקשים על יכולת ההתאוששות של המגזר העסקי בישראל בתקופה שלאחר המשבר.

בחלק הבא נדון בהמלצות לצעדי מדיניות העשויים לחזק את מצבו של שוק העבודה ולשפר את הסיכויים להתאוששות מהירה של המשק ולחזרה של התעסוקה לרמות דומות לאלו שהכרנו לפני המשבר.

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 לעודד התאוששות מכלילה ובת קיימא ולהדגיש 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 אי אפשר לזנוח את רשתות הביטחון הממוקדות למי שהכנסתם נפגעה בשל הקורונה, וחשוב להמשיך לתמוך בהישרדותם של עסקים בני קיימא, שעדיין אינם פעילים.

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

במדיניות המקרו-כלכלית בשלב היציאה ממשבר הקורונה ובמהלך תהליך ההתאוששות ארבעה נדבכים מרכזיים:

(1) כל עוד פער התוצר (מהתחזיות שקדמו למשבר) גדול יש להמשיך בהרחבה פיסקלית ובהרחבה מוניטרית כדי למנוע העצמה של הנזק ושל השלכות ארוכות הטווח 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) מומלץ להימנע ממענקים גורפים בשל עלותם הגבוהה, יעילותם הנמוכה וחוסר הצדק הגלום בהם.

(4) עם הגשת התקציב הבא יש להציג מתווה 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 כשתתבסס ההתאוששות בפעילות הכלכלית.

צעדי מדיניות פרטניים

שוק העבודה וההון האנושי: מעבר מרשת ביטחון צפופה לעידוד חזרה לתעסוקה

בשלבם המוקדמים של ההתאוששות, עם הסרת המגבלות על הפעילות, יש להעביר את הדגש מרשת ביטחון צפופה לעידוד החזרה לתעסוקה, כדי שלא נצמד במהירות בדרך חזרה מעבודה לרווחה, לאחר כעשור וחצי של התקדמות בכיוון ההפוך. לשם כך נדרשת מדיניות רב-ממדית הכוללת תמריצים וכלים מגוונים, הן גזרים הן מקלות. כלומר, האתגר העיקרי שניצב כיום בפני קובעי המדיניות הוא להביא לחזרה מהירה לתעסוקה של כמה שיותר אנשים שנפלטו משוק העבודה בתקופת המשבר.

עם חזרת המשק לפעילות, עסקים רבים נתקלים באי-ודאות גדולה ובביקוש ממותן, ואלו מקשים עליהם להתחייב לקליטת עובדים במשרה מלאה. מנגד, חלק לא מבוטל מהמעסיקים מתמודדים עם מחסור בעובדים לנוכח התחרות עם דמי החל"ת שהיו תמריץ שלילי לחזרה לעבודה. לפיכך חשוב לעודד גמישות בשוק העבודה, וליצור תמריץ למובטלי הקורונה לחזור לעבוד, גם אם במשרה חלקית. תמריץ כזה נעשה לרוב באמצעות מסלול חל"ת גמיש המאפשר למובטלים לחזור לתעסוקה חלקית לצד קבלת השלמה של דמי האבטלה חלקיים. החל"ת הגמיש יכול לשרת גם שילוב של תעסוקה חלקית והכשרה מקצועית (לרבות קבלת דמי קיום בימי ההכשרה).

על פי החוק שנחקק ביולי 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 תבטל כאשר שיעור האבטלה ירד מתחת ל-7.5% או בסוף יוני 2021 (המוקדם מבין השניים).

החוק במתכונת זו משמר את רשת הביטחון כל עוד האבטלה גבוהה מאוד ומספר המובטלים על כל משרה גבוה ביותר, אך מאותת למובטלים, באמצעות הפחתה מסוימת של דמי האבטלה ותאריך תפוגה של הזכאות, שההישענות על רשת הביטחון תיעשה אטרקטיבית פחות או תבוטל ביולי, ובכך אמור לעודד אותם למצוא עבודה.

הסוגיה המרכזית היא מה יקרה מיולי 2021:

אם שיעור האבטלה יישאר גבוה (דו־ספרתי) גם אחרי סוף יוני, יהיה חשוב למצוא את האיזון הראוי בין חיזוק התמריץ לחזור לתעסוקה, לבין המשך פרישת רשת ביטחון – נדיבה פחות או מותנית בעמידה בקריטריונים מחמירים יותר.

איזון כזה אפשר להשיג באמצעות הארכה נוספת של הזכאות לדמי האבטלה, מתוך הפחתה הדרגתית שלהם, על פי המוצע בלוח 15, והתניית שיעור הזכאות לדמי האבטלה ומשכה במצב שוק העבודה. מודל כזה יוצר אי־ודאות בקרב מובטלי הקורונה באשר למשך הזכאות לדמי האבטלה והיקפם, ולכן צפוי להניע את חלקם לכל הפחות לחפש עבודה ואף להתפשר על תנאי העבודה במידת הצורך. אי־הוודאות בדבר משכה של רשת הביטחון תעודד את החזרה לעבודה ככל שיתקרב מועד פקיעתה של הזכאות המיוחדת.

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

לוח 15

מתווה מוצע להפחתה מדורגת של דמי האבטלה מ-1 ביולי 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% מ-1.7.21	אין
מ-10% עד 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
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)
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. לנוכח הצפי לירידה ברמות השכר במשק במצב של עודף היצע של עובדים, יופחתו דמי האבטלה גם אם שיעור האבטלה יישאר גבוה. ההפחתה זו אמורה לעודד את החוזרים לשוק העבודה גם במחיר פשרה על רמות השכר ועל תנאי העבודה.

נוסף על כך, שירות התעסוקה צריך לחזור ולאכוף את מבחני התעסוקה. צעד זה יהיה אפקטיבי יותר ככל ששירות התעסוקה יצליח לתפקד היטב ולהיות גורם מרכזי בהשמת עובדים. תנאי הכרחי לכך הוא חיזוק מערך הקשר שלו עם מעסיקים והפיכתו לגורם הראשון שאליו פונים מעסיקים בעת חיפוש עובדים, וכן חיזוק הקשר של שירות התעסוקה עם מינהלת המעסיקים בכל הקשור להפניה להכשרה מקצועית.

לפי המתווה המוצע, כאשר ירד שיעור האבטלה אל מתחת ל-7.5% (כ־300 אלף מובטלים) תבוטל הזכאות המיוחדת, ומי שישאר ללא תעסוקה יוותר ללא דמי אבטלה, אלא אם כן יהיה זכאי להם על פי תקופת האכשרה (עם הקלה בתקופת האכשרה למי שהיה מובטל בחלק מהשנה החולפת), או אם יהיה זכאי לאבטחת הכנסה, כלומר יעמוד במבחני ההכנסה המשפחתית, היעדר בעלות על רכב וכו'.

משום ששיעור האבטלה יוותר כנראה גבוה תקופה ממושכת, ולכן יהיה קשה לצבור תקופת אכשרה, יהיה נכון להציג מתווה זמני, שעל פיו תקוצר תקופת האכשרה המינימלית מאוד ותתארך בהדרגה בשנים הבאות, עם החזרה של המשק לפעילות נורמלית וירידת שיעור האבטלה (לאבטלה שהיא חיכוכית בעיקרה).

ההצדקה להקלה בתקופת האכשרה (חודש זכאות על כל שלושה חודשי עבודה בשנה החולפת) נובעת מכך שבשלב זה קרוב לוודאי שהרוב המוחלט של המועסקים שחזרו לעבודה לאחר תקופת אבטלה לא יהיו זכאים לדמי אבטלה אם יפוטרו מיולי 2021 (וכך גם מי שנשאר מובטל), עד שיצברו שוב תקופת אכשרה.

משום כך מוצע במתווה כי גם תקופת הזכאות תותאם בהדרגה לתקופת האכשרה שנצברה. מתווה כזה יאפשר למובטלים לחזור ולצבור זכאות לדמי אבטלה על בסיס עבודה מדווחת, ויחזק את התמריץ לא רק לתעסוקה, אלא לתעסוקה מדווחת.

נוסף על כך, חשוב להציע למובטלים שיישארו מחוץ לשוק העבודה הכשרות מקצועיות במימון ממשלתי, כמו גם "ואוצ'רים" ומסלולים נוספים, שיכללו מתן זכאות מיוחדת לדמי אבטלה במהלך ההכשרה, במיוחד במקצועות שיש להם ביקוש גבוה בשוק העבודה. מוצע שגובה דמי הקיום והוואצ'רים יהיו מותאמים

לרמות הביקוש למקצוע שיילמד, ואם ההכשרה תהיה לתחומים שבהם יש מחסור במשק, יש לאפשר קבלת דמי קיום גבוהים יותר או לתקופה ממושכת יותר (כלומר, לקורס הנמשך זמן רב יותר).

כדי להשיא את האפקטיביות של הכשרה מקצועית להשתלבות מוצלחת בשוק העבודה חשוב שהיא תכלול –

(1) הכשרה כללית: מיומנויות יסוד, כישורי שפה (עברית לערבים ולעולים חדשים, אנגלית בסיסית לפי הצורך) ואוריינות דיגטלית – בקורסים שיוגשו על ידי שירות התעסוקה, באחריות ממשלתית ובמימון ממשלתי מלא.

(2) הכשרה מונחית מעסיקים: הקמת מערך מידע על צורכי המעסיקים וגיבוש תכנים בשיתוף מינהלת המעסיקים, באחריות מינהלת המעסיקים ובמימון ממשלתי, לצד מעורבות המעסיקים שתכלול התחייבות לקיום התמחויות במקום העבודה (OJT) והשמה בתוך החברה או הארגון.

(3) התאמת תוכני ההכשרה על פי ניתוח כיווני התפתחות עתידיים והטמעתם במערך ההכשרות – באחריות מינהלת המעסיקים בשיתוף הממשלה והמעסיקים.

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

(5) על ההכשרות המקצועיות שמציעה המדינה להיות מותאמות לצורכי השוק המשתנים, ולכן יש ליישם את ההחלטות שהתקבלו עם הקמת מינהלת המעסיקים (ראו להלן) ולגבש את תחומי ההכשרה ואת תוכניות הלימוד בשיתוף המעסיקים, לצד הכשרות כלליות לשדרוג מיומנויות יסוד, בדגש על אוריינות דיגיטלית וכישורי שפה (אנגלית ועברית לאוכלוסייה הערבית); והכשרות לתחומים חדשים שהממשלה מקדמת במסגרת תוכניות ממשלתיות ומחויבויות בינלאומיות, וצפויים ליהנות מביקושים ערים בארץ ובעולם, כגון אנרגיה סולרית, תעשיית המחזור (industry 4.0), כלכלה מעגלית ועוד.

מערך ההכשרות בישראל מתמודד עם חסמים וכשלים מהותיים בתפקודו. להלן כמה המלצות יישומיות שנועדו לסייע בהסרת החסמים האלה ובהגברת יעילותן של ההכשרות המקצועיות והרלוונטיות שלהן:⁵⁸

(1) הקמת מערך מסודר של איסוף נתונים אמינים בזמן אמת על אודות המקצועות הנחוצים, כדי לצמצם את חוסר ההלימה בין צורכי המעסיקים בשוק העבודה לתמהיל ההכשרות ותוכניות הלימוד ומערכת המיומנויות הנרכשות בהן.

(2) הפעלת מינהלת המעסיקים תחת גוף מתכלל, כדי 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. מעורבות זו תתרום לשיפור ההזדמנויות של אוכלוסיות חלשות להשתלב במשרות טובות ובתפקידים שללא ההתמחות לא היו ניגשים להן. הקמת מנהלת המעסיקים תחת זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה (שהוקמה ביוזמת הפורום הכלכלי-חברתי) היא 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. אולם הקמת גוף מקביל תחת משרד האוצר יוצרת כפילות שתפגע באפקטיביות הטיפול בסוגיית ההכשרה המקצועית. לפיכך, יש לפעול לאיחוד המערכות תחת גוף אחד – זרוע העבודה במשרד העבודה – שיתכלל את כלל הפעילויות בתחום ההכשרות.

(3) סבסוד תשתיות הכשרה רלוונטיות במגזר העסקי – מרכזי הכשרה, ציוד, תקצוב מורים מקצועיים ועוד.

(4) הקמת מערך מקוון להכשרה מקצועית, בשילוב עם מכשירים פנים-אל-פנים 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.

(5) **שילוב של העסקה חלקית עם הכשרה מקצועית אצל המעסיק**, על פי תחומי ההכשרה הנדרשים למעסיקים. הכוונה לאפשר שילוב של העסקה חלקית (למשל, שלושה ימי עבודה בשבוע), לצד הכשרה מקצועית ביתר הימים, ועבור הימים שבהם העובד עובר הכשרה תשלם לו הממשלה על פי זכאותו לדמי אבטלה. שילוב זה יסייע למעסיקים שאינם יכולים להציע משרה מלאה לשמר עובדים, הודות להקטנת עלות העסקת העובדים, וגם יעודד שדרוג של ההון האנושי והתאמתו לצורכי שוק העבודה.

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

(א) הסדרת הרגולציה במגזר הציבורי שתאפשר לשמר את היתרונות שבעבודה חלקית מהבית גם לאחר המשבר.

(ב) התאמת חקיקת העבודה כדי שתתמוך בהסדרים לעבודה גמישה (כמקובל בעולם).

(ג) שדרוג רשת האינטרנט לפס מהיר ומציאת פתרון לבעיות בתחום ההשקעה בתשתיות תקשורת.

(ד) הנגשת הדרכות וקורסים לעובדים ולמנהלים בשיטות לניהול זמן ועבודה מהבית והטמעת כלים דיגיטליים הנדרשים לעבודה מרחוק.

(ה) סיוע תקציבי לעסקים (בעיקר קטנים ובינוניים) להשקיע את ההשקעה הנדרשת בהתאמת העסק לעבודה מרחוק (אבטחת מידע, מערכות תקשורת, גישה מרחוק וכו').

(ו) פיתוח שיטות לבקרת ביצועים ותפוקות והערכתם בזמן העבודה מהבית, ובמיוחד – על הממשלה, בהיותה המעסיק הגדול ביותר, להבטיח מנגנוני הערכת תפוקות לעובדי המגזר הציבורי.

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

לממצאי מחקרים והמלצות נוספות, ראו אבירם־ניצן וזקן (2021).

השקעות בהון ובטכנולוגיה

התוכנית הכלכלית לטיפול במשבר הקורונה ("הקופסה") שאישרה 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 ש"ח, אך גם מתקציב זה הוצאו עד מרץ 2021 רק 27% מהתכנון הכולל (משרד האוצר, 2021). יש להאיץ את שיעורי 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 צריכה המדיניות לעבור מהדגשת רשתות הביטחון להדגשת התמיכה בהאצת הפעילות הכלכלית באמצעות השקעה ישירה של הממשלה ועידוד השקעות של המגזר הפרטי.

תמיכה בצמיחה ובפיתוח המשק באמצעות

(1) **האצת ההשקעה הממשלתית בתשתיות**, בדגש על צמיחה ירוקה (האצת פרויקטים ברשויות מקומיות ובתחבורה, תקשורת סיבים אופטיים, מחזור ואנרגיות מתחדשות, דיגיטציה של השירותים הציבוריים, חדרי מיון, שיקום אתרי תיירות ועוד) (ראו התוכנית המלאה: זוסמן, שרון ושואף-קולביץ, 2020, ונספח ג).

(2) **השקעה משולבת בתשתיות ציבוריות** בשיתוף המגזר העסקי (כגון BOT).

(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 (אפשר 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, מתוך התאמה למציאות החדשה שנוצרה. היזמות והעסקים הקטנים והבינוניים הם מנוע צמיחה חשוב למשק, לפיכך יש להציע להם מבחר כלי סיוע להקמה מהירה של עסקים חדשים וחדשניים דרך הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.

(5) עידוד חדשנות בתצורת העבודה באמצעות השתתפות בהשקעות הנדרשות לעסקים במעבר לעבודה מרחוק ולמתן שירותים דיגיטליים (במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי). כאמור, משבר הקורונה היה עבור חברות לא מעטות גם הזדמנות לצמיחה, ומעסיקים ברחבי העולם התאימו את פעילותם למגבלות הריחוק החברתי באמצעות השקעה בכלים דיגיטליים היכולים לאפשר את המשך העבודה מרחוק גם ביום שאחרי המשבר.⁵⁹ חשוב לעקוב אחר המגמות העולמיות בתחום ולהבטיח שהמשק הישראלי לא יישאר מאחור. לשם כך יש לעודד את החברות שהצליחו לעבור שדרוג טכנולוגי-דיגיטלי בתקופת הקורונה שלא לחזור לאחור אלא לפתח את הפוטנציאל העסקי הטמון בשינויים האלה, 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, למשל, קופות החולים ובתי החולים בתחום הרפואה מרחוק, רשות המיסים בתחום מתן שירותים דיגיטליים לאזרח, מערכת החינוך והאקדמיה בתחום ההוראה בזום ועוד.

(6) המשך מסלול ההלוואות בערבות מדינה כחלק מהצעדים התומכים בעסקים שינסו להחיות את עסקיהם בשלב החזרה לשגרה (למשל, לשם שיפוץ מבנים וציוד בבתי מלון, במסעדות, באולמות אירועים ובתחומים נוספים שנפגעו).

(7) קידום ועידוד השקעות ירוקות (ממשלתיות ופרטיות) להאצת הצמיחה וליצירת מקומות עבודה חדשים, מתוך שיפור כושר תחרות, מתן מענקים והשתתפות בערבויות לקידום פרויקטים של כלכלה מעגלית, תעשייה ירוקה, בנייה ירוקה, ייצור מתקדם, אנרגיות מתחדשות בדגש על אנרגיה סולרית, עידוד צמצום הנסיעה ברכב פרטי, קידום ערים ומבני ציבור ירוקים ומאופסי אנרגיה, ותמיכה בכלל היעדים ובחזון שגיבשו משרדי הממשלה להשגת צמיחה מתוך הפחתת פליטות גזי חממה (ישראל 2050, 2021). חשוב לזכור שתעשיות שלא יעמדו בתקן הירוק הנדרש כבר היום במדינות המפותחות, לא יוכל להתחרות ולזכות במכרזים ויתמודדו עם פגיעה בכושר התחרות שלהן. לעומת זאת,

⁵⁹ מסקר המעסיקים שערך ה־World Economic Forum במחצית הראשונה של 2020 עולה כי בטווח של כחמש שנים בכוונת מרבית המעסיקים (83%) לפעול להגדלת היקף העבודה מרחוק. כשליש מהמעסיקים דיווחו שבכוונתם לנקוט צעדים לשמירה על תקשורת בין העובדים ועל תחומת שייכות לארגון באמצעות כלים דיגיטליים.

מדינות שישכילו להיות בין המובילות בתחומים הירוקים בכלכלה העולמית – התעשיות שלהן תצלחנה לזכות בנתחי שוק בינלאומיים ולהאיץ את הצמיחה.

הרפורמות הדרושות להגברת התחרות, להסרת חסמים לצמיחה ולתמיכה בשילוב אוכלוסיות ייחודיות (חלקן מופיעות בטיוטת חוק ההסדרים שהיה אמור ללוות את תקציב 2021)

(1) **העלאת גיל הפרישה וצעדים משלימים** – העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים, ואחר כך הצמדה של גיל הפרישה לתוחלת החיים, בליווי צעדים שיקלו על נשים מבוגרות את המעבר, לרבות הארכת דמי האבטלה לקבוצה זו (ששינסקי וזקן, 2019).

(2) **הסרת חסמים בתחום הבנייה** – האצת שיווק קרקעות על בסיס יצירת מלאי תכנוני גדול.

(3) **התחדשות עירונית ועידוד לבנייה בתקן ירוק**, לרבות גיבוש תוכנית מחליפה לתמ"א 38 והעברת סמכויות לשלטון המקומי; הקלה במעבר של עסקים מדירות מגורים למשרדים וכו'.

(4) **תמיכה בצמיחה מכלילה: תוכנית המשך ל-922 ותוכניות לחברה הדרוזית והצ'רקסית** – תוכניות המשך לצמצום הפערים בתשתיות ובהון האנושי ותוכניות למיגור האלימות.

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

לסיכום, כדי לצאת מהמשבר בטווח הקצר יש לצמצם בהדרגה את ההקלות במתן דמי אבטלה ולעודד את המובטלים לחזור לשוק העבודה, מתוך דגש על מתן הכשרות מקצועיות רלוונטיות לצורכי המשק בשיתוף פעולה הדוק עם מעסיקים. במבט לעתיד, יש לעודד עבודה מהבית, להשקיע בהון ובטכנולוגיה, להשקיע בתשתיות סביבתיות ולערוך רפורמות מבניות נחוצות.

אבטלה: הבדלים בהגדרות וההשלכות על הנתונים

אחת הסוגיות המורכבות במשבר בהקשר המקרו-כלכלי היא קביעת שיעור האבטלה בישראל. הסוגיה מורכבת מכיוון שאין תמימות דעים בין הגופים העוסקים בנתוני האבטלה בעניין הגדרת אוכלוסיית המובטלים. עקב ריבוי ההגדרות מתקבלות תמונות שונות של מספר המובטלים ושל שיעור האבטלה בישראל.

לפי הלמ"ס, שיעור האבטלה נגזר מסקרי כוח אדם (שבהם עשרות אלפי משתתפים בכל מדגם). בימים "רגילים" אדם (בן או בת +15) נחשב מובטל אם לא עבד תמורת שכר במשך שעה אחת לפחות בשבוע שקדם לסקר, וגם חיפש עבודה חיפוש אקטיבי בארבעת השבועות שלפני הסקר. במילים אחרות, אם הוא או היא שייכים לכוח העבודה, אינם מועסקים ומחפשים עבודה. הגדרה זו היא ההגדרה המצומצמת של אבטלה לפי הלמ"ס (גם בתקופת הקורונה), וכן ההגדרה הבינלאומית לאבטלה.

משבר הקורונה הביא למציאות חדשה של ריבוי מועסקים ש"נעדרו זמנית מעבודתם" (כלומר, הם שייכים למקום עבודה מסוים, אך לא עבדו תמורת שכר במשך שעה אחת לפחות בשבוע שקדם לסקר). לפני המשבר נחשבו המשתייכים לקבוצה זו מועסקים, אך בתקופת הקורונה קבוצה זו נחלקה לשניים: לפי ההגדרה הרחבה של הלמ"ס,⁶⁰ קבוצת הנעדרים מעבודה מסיבות הקשורות למשבר הקורונה נוספה לקבוצת המובטלים (בהגדרה המצומצמת), ואילו קבוצת הנעדרים מעבודה מסיבות שאינן קשורות לקורונה נחשבו מועסקים. קבוצה נוספת שנכללה בהגדרה הרחבה של המובטלים היא עובדים שהיו משויכים לכוח העבודה ממרץ 2020, פוטרו מסיבות הקשורות לקורונה, וכיום אינם משויכים לכוח העבודה.

60 הגדרה זו אינה כוללת את מי שלא השתתפו בכוח העבודה, שהפסיקו לעבוד בגלל סיבות אחרות או לא עבדו בעבר, ואת מי שמעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה בחודש האחרון בגלל הקורונה.

לעומת זאת, לפי המתודולוגיה של שירות התעסוקה, עצם הפנייה לשירות התעסוקה וההרשמה בו משייכות את האדם לקבוצת המובטלים (בלא התחשבות אם הפונה זכאי לקצבאות אבטלה או לא).

שיטה שלישית היא שיטת החישוב של ביטוח הלאומי, שלפיה אדם נחשב מובטל אם הוא פונה לשירות התעסוקה וגם זכאי לקצבת אבטלה, ולכן מספר המובטלים המסתמן לפי הביטוח הלאומי קטן בהרבה מזה של שירות התעסוקה.

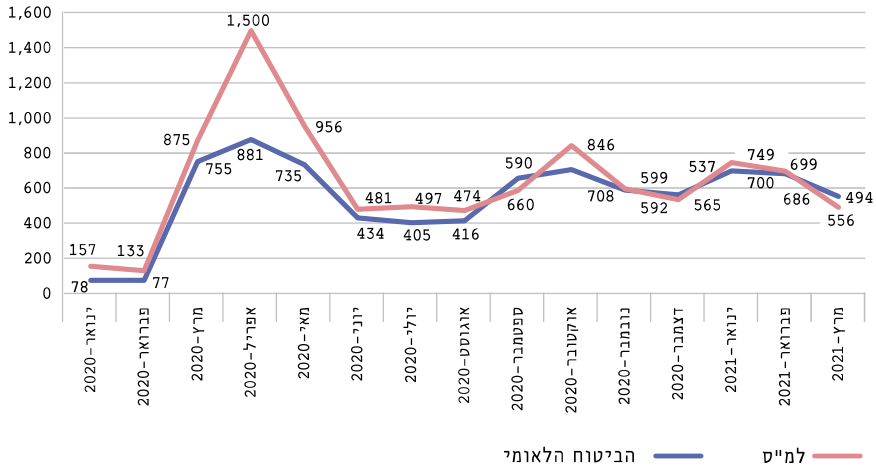
יש לציין כי העובדים העצמאים שאיבדו את עבודתם נכללים בנתוני האבטלה של הלמ"ס, אך אינם מופיעים מופיעים בנתונים של שירות התעסוקה או של הביטוח הלאומי מכיוון שהם אינם זכאים לקצבאות.

גופי הממשלה העוסקים בנתוני האבטלה כמעט שלא השתמשו במונח "חופשה ללא תשלום" (חל"ת) לפני מרץ 2020, שכן ברוב המוחלט של המקרים מי שהיה משויך לכוח העבודה אך לא הועסק היה מוגדר מובטל. אחד השינויים העיקריים בשוק העבודה בעקבות המשבר היה התרחבות השימוש בהגדרת החל"ת (או לפי הגדרת הלמ"ס – מי שנעדרים זמנית מעבודה בשל הקורונה), שכן עובדים רבים שאיבדו את עבודתם בעקבות הצמצום בפעילות חיכו להקלות בהגבלות כדי לחזור למקום העבודה שבו היו מועסקים לפני כן.

עם פרוץ המשבר נתגלו פערים של ממש בנתוני האבטלה שדיווחו הגופים השונים, מה שהקשה על מקבלי ההחלטות בתחום לקבל תמונה ברורה ומהימנה של מצב שוק העבודה. כך, בעוד שבשיא 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, ובאוקטובר הצטמצם הפער בין נתוני הלמ"ס לנתוני שירות התעסוקה לכמאה אלף איש. מאוקטובר 2020 הפסיק שירות התעסוקה לפרסם את מספר דורשי העבודה.

אחת הסיבות לפערים הייתה שהנתונים נוצרו לצרכים אופרטיביים של הגופים השונים, ולא כדי לתת תמונת מצב של שוק העבודה. אולם בתוך כמה שבועות מפרוץ המשבר החלה הלמ"ס לדווח בכל שבועיים על שיעור האבטלה על פי ההגדרה הרחבה, דיווח המשקף נאמנה את תמונת המצב של האבטלה.

חרשים 50
מספר המובטלים לפי הלמ"ס (בני +15) ולפי הביטוח הלאומי,
במספרים מוחלטים (באלפים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם ינואר 2020-מרץ 2021; הביטוח הלאומי, ינואר 2020-מרץ 2021.

שיעור אבטלה ענפי לפי תקופות (ב-%)

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

מיזמי תשתית שמומלץ לקדם

- **קידום פרויקטים ברשויות המקומיות.** פרויקטים זמינים שיש בהם מרכיבים סביבתיים, רכש מקומי ותעסוקה גבוהה, כמו הצללה, הקמת פארקים, יצירת שבילי אופניים, שיפוץ כבישים, בניין כיתות, מעונות יום, מעונות סטודנטים, שיפוץ מבנים, הפיכת מבנים למאופסי אנרגיה, התקנת פאנלים סולריים על מבני ציבור ועוד (יש לרכז ולמפות את כל הפרויקטים שיש להם 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 סולריים, מתקני תקשורת, מתקני התפלת מים וביוב, תחנות כוח, בתי חולים, תשתיות אנרגיה מתחדשת בערים, במחלפים ובמבני ציבור.
- **תשתיות תרבות פנאי.** פרויקטים שיש בהם מרכיב תעסוקה גבוה, כמו פארקים, שמורות טבע, אתרים ארכאולוגיים, מתקני משחקים, בריכות, תנועות נוער.
- **תיירות.** שיפוץ בתי מלון, הפיכתם למאופסי אנרגיה, התקנת פאנלים סולריים או אנרגיה מתחדשת מסוג אחר.
- **היערכות למשבר הבא (רעידת אדמה, משבר האקלים).** תמיכה תקציבית בתמ"א בפריפריה לחיזוק מבנים ולשדרוגם. תקצוב התוכנית הממשלתית "ישראל 2050" לעמידה במחויבויות 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 לציוד רפואי ולביו-טק.** ניצול הפוטנציאל הקיים בתחום בישראל לפיתוח מוקד ידע לצמיחה, בדומה להתפתחות תעשיית ההיי-טק שהייתה מבוססת על מוקדי ידע ויזמות בתחומי ICT.

• **פיתוח תעשיות חדשות, כמו ענף המחזור ותחומים חדשים של אנרגיות מתחדשות, שיתמכו גם בהפחתת פליטות גזי חממה.** יש להקדים יישום של תוכניות אסטרטגיות שגובשו במשרדי התחבורה, האנרגיה, הכלכלה ומינהל התכנון במשרד האוצר, בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה להפחתת פליטות ועמידה ביעדים הלאומיים שקבעו המשרדים. כל זאת בדגש על יישום התוכנית בתחום התחבורה להפחתת העומסים בכבישים ולהקטנת הנסועה ברכב פרטי, אנרגיות מתחדשות (סולריות בעיקר) ותכנון המרחב העירוני והמבנים בתקן ירוק.

• **חינוך.** פרויקטים הנוגעים להקטנת הצפיפות בכיתות וללימוד מרחוק.

רשימת המקורות

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

אבירס־ניצן, דפנה, ורחל זקן, יולי 2020. "המלצות מדיניות לעידוד עבודה מהבית", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אבירס־ניצן, דפנה, ורחל זקן, פברואר 2021. "עבודה מהבית - בעיקר למשכילים ובעלי הכנסה גבוהה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אגף הכלכלן הראשי, יוני 2020. "מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020", משרד האוצר, gov.il.

אגף הכלכלן הראשי, דצמבר, 2020. השפעת הסגר השני על שוק העבודה - נחוני חודש אוקטובר 2020, משרד האוצר, סקירות תקופתיות.

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

אנדבלד, מרים, ואורן היר, דצמבר, 2020. משבר הקורונה: מאפייני המובטלים והחוזרים לשוק העבודה בגל הראשון והמובטלים בגל השני, המוסד לביטוח הלאומי, מנהל המחקר והתכנון.

אחדות, לאה, רמטיס גרא, נעם 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, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.**
- דו"ח הממונה על השכר, 2018. **משרד האוצר.**
- דרוקר, לב, ינואר, 2021. **סיכום שנת 2020 ותחזית ל-2021, סקירות תקופתיות, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.**
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. **הסקר החברתי.**
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020. **סקרי מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה, גלים שונים.**
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2020. **"סקר מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה: יולי 2020", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2020. **"סקר מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה: דצמבר 2020", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- המשרד להגנת הסביבה, 2018. **הפחתת השימוש ברכבים פרטיים בקרב המגזר הציבורי, תל אביב: אקודריידרט.**
- זוסמן, נתן, אורי שרון, והילה שואף-קולביץ, אוקטובר 2020. **תוכנית חילוץ ירוקה 2020: צעדים לקידום בתקציב המדינה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, חומרי רקע לכנס אלי הורוביץ 2020.**
- חדאד-חאג' יחיא, נסרין, ויעל בכר-כהן, 2019. **האוכלוסייה הערבית בישראל במספרים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.**
- יקיר, איתמר, גל זהר, רועי קנת-פורטל, גבריאל גורדון, וניסן אברהם, 2021. **ההשתלבות מחדש של מובטלי הקורונה בשוק העבודה הישראלי, המכון הישראלי לדמוקרטיה ושירות התעסוקה.**

ישראל 2050, 2021. ישראל 2050, כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת מדדים, יעדים וחזון לפי תחומים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמשרד להגנת הסביבה, מסמך רקע לכנס אלי הורוביץ 2020.

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

משרד האוצר, 2021. "אומדן ראשוני לביצוע תקציב ההוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-מרץ 2021".

משרד המשפטים, 2018. דו"ח שנתי של רשות הפטנטים.

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"

נציבות שירות המדינה, 2020. "יימשך הפיילוט להכרה בשעות עבודה נוספות מהביה", אתר נציבות שירות המדינה.

אבירס-ניצן, דפנה, וירדן קידר, 2021. מצבם של השכירים והעצמאים בזמן משבר הקורונה: ממצאים מסקרים כלכליים של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קנדל, יוג'ין, ודפנה אבירס-ניצן, 2019. סקר עמדות הציבור איזון חיים אישיים - עבודה גמישות במיקום ובשעות עבודה מוכנות לשינויים הצפויים בשוק העבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

ששינסקי, איתן, ורחל זקן, 2019. גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

Arntz, Melanie, Ben Yahmed Sarra, and Francesco Berlingieri, 2019. "Working from Home: Heterogeneous Effects on Hours Worked and Wages," *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper* 19-015.

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

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.

Bodas, Moran, and Kobi Peleg, 2020. "Self-Isolation Compliance in The COVID-19 Era Influenced By Compensation: Findings From A Recent Survey In Israel," *Health Affairs* 39 (6): 936-941.

Congressional Research Service, 2021. "Small Business Administration 7(a) Loan Guaranty Program."

Eckstein, Zvi, Benjamin Bental, and Sergei Sumkin, 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.

Finnish Ministry of Education and Culture, 2019. "Finnish VET in a Nutshell."

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

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*.

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.

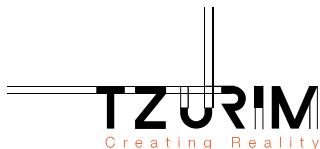
OECD, 2020e. "Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers," OECD Publishing.

OECD, 2020f. "OECD Economic Surveys: Israel," OECD Publishing.

OECD, 2020g. "Job Retention Schemes During the COVID-19 Lockdown and Beyond," OECD Publishing.

Sentz, Kristen, 2019. "How Companies Benefit When Employees Work Remotely," *Harvard Business School website*, 29 July.

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



Policy Paper 172

REVIEW OF THE LABOR MARKET IN ISRAEL DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Karnit Flug | Daphna Aviram-Nitzan | Yotam Margalit |
Gabriel Gordon | Rachel Zaken | Yarden Kedar |
Ido Chai | Roe Kenneth Portal | Zac Hirsh

December 2021

Text Editor [Hebrew]: Lilach Tchlenov
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk

ISBN: 978-965-519-375-6

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2021 by the Israel Democracy Institute (RA) and The Tzurim Association
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

The Tzurim Association

Lavon Industrial Park, Lavon 2011801

Tel: (972)-74-7020-123

Website: zurim.org.il/en

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from IDI website

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute or those of The Tzurim Association

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic led to a series of restrictions on economic activity in Israel designed to curb the spread of the virus. In turn, these restrictions had a dramatic impact on the labor market. This review examines various aspects of this impact.

Impact on Businesses

The restrictions imposed led to a marked decline in business activity in the majority of industries and to a sharp drop in revenues. The first lockdown (March–April 2020) was the most severe, and it affected most economic sectors. The data demonstrate the adaptivity displayed by many industries to the imposition of economic restrictions, which helped mitigate the impact of subsequent lockdowns. Most of the damage to revenues occurred in industries providing services that involve large gatherings of people (education, arts, entertainment, and leisure, as well as hospitality and food). At the same time, some industries benefited from increased revenues throughout the crisis, such as the information and communications industry and the construction industry.

Impact on Workforce

The impact on businesses and the fall in demand is directly linked to the impact on workers, and the findings indicate that vulnerable populations, such as young adults, self-employed workers, the Arab and ultra-Orthodox populations, low-income workers, and workers in low-skilled occupations, suffered most (particularly during the lockdown periods). Consequently, a special survey conducted by the Israel Democracy Institute has shown that the salaries of those belonging to vulnerable populations, and the income of self-employed workers declined to a greater extent than those of more resilient populations.

Working from Home

Employees who remained in employment throughout the crisis were forced to adapt to changes in work culture and worked from home throughout most of the period. It is anticipated that working from home will become the new norm and will be widespread after the pandemic. This development means that policymakers need to act on several fronts in order to address barriers to working from home and to maximize the benefits for both workers and employers.

The recommendations of the IDI researchers are as follows:

- (1) Formulate rules of conduct for working from home and introduce labor legislation accordingly.
- (2) Upgrade internet infrastructures to broadband.
- (3) Make training and education courses on time management and working from home available to employees and managers, and teach and disseminate the digital skills necessary for remote working.
- (4) Provide financial assistance for businesses (mainly small and medium-sized businesses) to invest in making the necessary adaptations for remote working (such as information security, communications systems, remote access, and so on).

- (5) Develop methods for assessing performance and output when working from home. As the largest employer in the country, the government should ensure the provision of mechanisms for evaluating the output of public-sector employees.
- (6) Help vulnerable populations benefit from the possibility of working from home, by ensuring access to computers, the internet, and more.

Israel in Comparison to Other Countries

A comparison with other countries reveals that, unlike the vast majority of developed economies, Israel entered the crisis without any prepared plan for encouraging short-term work, nor did it develop such a plan after the outbreak of the pandemic.

Around the world, states pursued a range of policies in response to the crisis and the restrictions on economic activity, including programs to retain jobs and subsidize salaries; income support for the unemployed and self-employed; provision of employment services and vocational training; paying workers for sick days and days in self-isolation; assistance for working parents; protecting workers from being laid off; support for essential production and services; and support for businesses.

In Israel, several ad hoc policy actions were taken, including adoption of the furlough model; relaxation of the eligibility rules for unemployment benefits for salaried workers; provision of various grants to self-employed workers (a social benefit grant and an expense assistance grant); provision of grants to encourage employers to rehire workers; payments to businesses to cover the salary of workers in self-isolation; and establishment of various assistance funds for businesses.

However, no partial-employment programs were adopted, no special efforts were invested in training workers, and only limited assistance was provided to working parents.

קשה אולי לזכור, אך ערב פרוץ מגפת הקורונה היה מצב המשק הישראלי טוב למדי: קצב צמיחה איתן, שיעור האבטלה הנמוך ביותר זה עשרות שנים, וביקוש גובר לעובדים שהביא לעלייה מתמשכת בשכר. אך מציאות זו חוותה טלטלה קשה כבר עם זיהוי החולים הראשונים בארץ בפברואר 2020. כדי לצמצם את התפשטות הנגיף אימצה הממשלה צעדים חסרי תקדים, ובהם סגרים ממושכים, הוצאת עובדים רבים לחל"ת והטלת מגבלות חריפות על אופן העבודה ועל היקף המסחר. לצעדים אלו היו השלכות כבדות משקל על הפעילות הכלכלית בישראל, השפעות שאת חלקן אנו חווים גם עתה: תעשיות שלמות שנפגעו, עסקים שעברו לעבודה מרחוק, ועובדים שנאלצו שוב ושוב לנסות לאזן בין החשש הבריאותי לבין הצורך להתפרנס.

מה הייתה השפעת צעדי הממשלה האלה על מצב העסקים? אילו ענפים נפגעו יותר ואילו פחות? אילו סוגי עובדים היו חשופים יותר למגבלות שהטילה הממשלה? האם אוכלוסיות מסוימות נפגעו קשה יותר או לזמן ממושך יותר? האם המדיניות הישראלית בשוק העבודה תאמה את שנעשה בזמן המשבר במדינות אחרות? ועד כמה דומות היו השלכות המשבר על העובדים ועל העסקים במדינות השונות?

בשל קצב האירועים יוצא הדופן מפרוץ המשבר הדיון הציבורי מתמקד באופן טבעי ב"כאן ובעכשיו". עם זאת, ניתוח ההתפתחויות שעבר המשק חשוב לשם הפקת לקחים ולעיצוב מושכל של המדיניות בעתיד. באמצעות ניתוח מגוון של נתונים – נתונים מינהליים, סקרים והשוואות בינלאומיות – מסמך זה מציג סקירת עומק של ההתרחשות לאחר פרוץ המשבר. הממצאים מציעים תובנות חדשות בדבר השינויים שעבר המשק ומכוונים זרקור אל הצעדים הנדרשים לחיזוק שוק עבודה והתאמתו לאתגרי העתיד.

