

פרק ה'

שוק העבודה בתקופת הקורונה

חלק א': ההתפתחויות בתעסוקה ובשכר

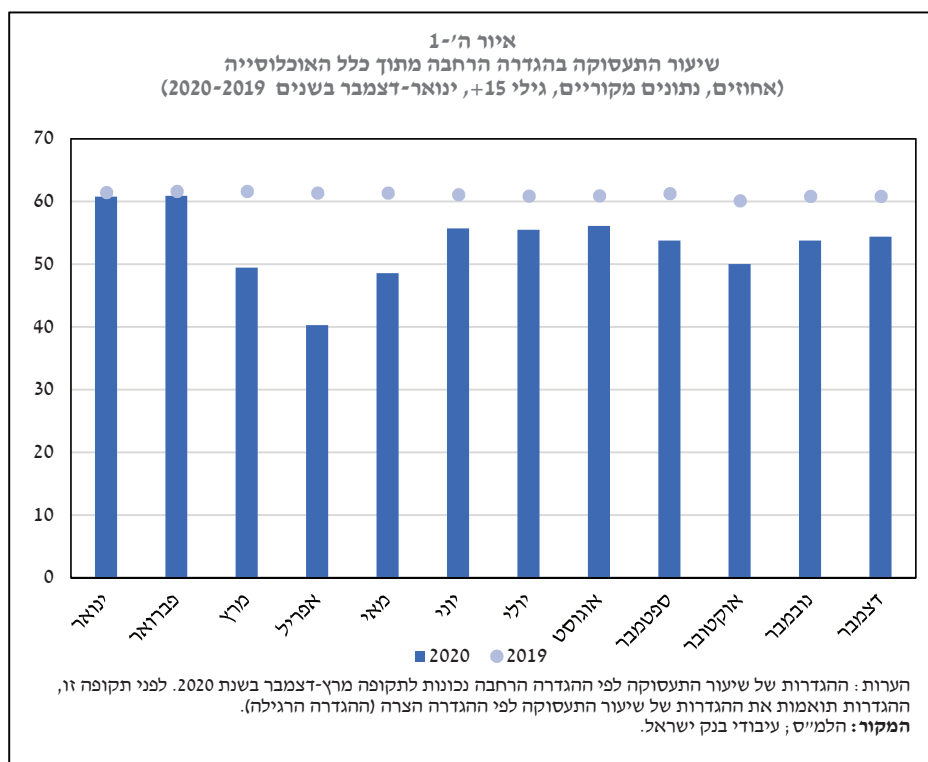
- בשל משבר הקורונה הוטלו על הפעילות הכלכלית מגבלות, שפגעו בעסקים וביכולתם להמשיך ולהעסיק עובדים. כפועל יוצא צנח בחדות שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים.
- כלי הסיוע הממשלתיים שהופעלו בלמו במידה רבה את הזעזוע בשוק העבודה. מרבית העובדים לא פוטרו, בזכות יישום מנגנון החל"ת והארכת תקופת הזכאות לדמי האבטלה ל"נעדרי קורונה". הירידה של שיעור ההשתתפות הייתה מתונה.
- האבטלה הרחבה בקרב גילאי 15+ עלתה מ-3.4% ל-37% בסגר הראשון ולאחר ירידתה הזמנית בסוף הסגר עלתה שנית ל-21% בסגר השני. מספר הבלתי מועסקים בהגדרה הרחבה לא ירד מתחת לכ-500 אלף איש לאורך כל המשבר (כ-12% מכוח העבודה).
- פגיעת משבר הקורונה הייתה עוצמתית במיוחד בענפים המצריכים נוכחות פיזית ועבודה עם אנשים. בענפים אחרים ההגבלות היו מתונות יותר, ובחלקם הצליחו העסקים להתאים את הפעילות למגבלות הריחוק הפיזי – בין היתר, באמצעות מעבר לעבודה מהבית.
- ענפים שבהם השכר הממוצע והפריון נמוכים נפגעו יותר במהלך המשבר, הן מפני שהם מאופיינים באינטראקציה בין אישית גבוהה, והן בשל ניסיונה של הממשלה לווסת את המגבלות על הפעילות כדי שהפגיעה בה תתמתן. מצב זה מיתן את הפגיעה בתוצר, אך בעטיו נפלטו רבים ממעגל העבודה, במיוחד עובדים מרקע חברתי-כלכלי חלש.
- כתוצאה מהרכב אוכלוסיית המובטלים עלה בשיעור חריג השכר הממוצע למשרת שכיר. סימולציה המנטרלת את השפעת השינוי בהרכב התעסוקה על השכר הממוצע מצביעה על עלייה קלה בלבד בזה של העובדים שהמשיכו לעבוד. עם זאת, בחלק מהענפים ירד שכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד. התפתחות שכרם של אלה הייתה מתואמת עם ההתפתחות של מספר המועסקים בענף.
- משך ההיעדרות מהעבודה של כל קבוצות הבלתי מועסקים בסוף התקופה היה ארוך מאשר בשנה הקודמת. בפרט, שיעור העובדים בחל"ת שנשארו מובטלים מעל 27 שבועות ביחס לסך העובדים בחל"ת עמד בחודש דצמבר על 45%; זאת בדומה ליחס זה אצל יתר הבלתי מועסקים – 51%. לעומת זאת, בדצמבר 2019 שיעור הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) מעל 27 שבועות מסך הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) עמד על 36% בלבד.
- החזרה של כלל הבלתי מועסקים לתעסוקה עלולה להיות מלווה בקשיים במיוחד, בגלל מספרם הגבוה ומשך ההיעדרות הארוך שלהם.

1. מבוא

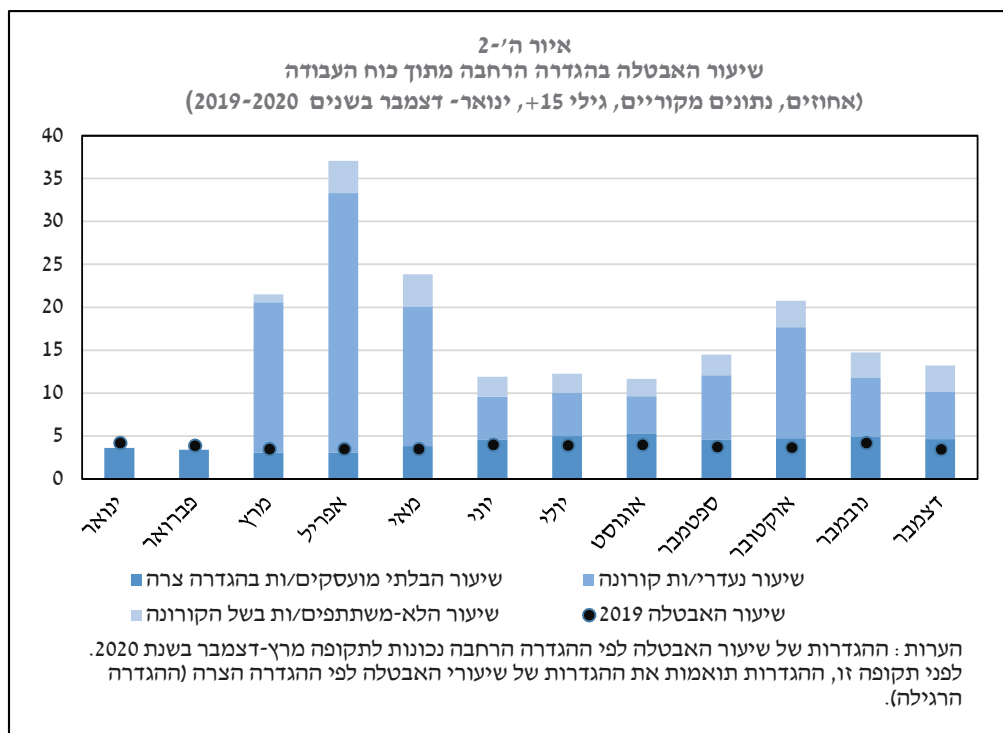
המשבר הבריאותי שפקד את העולם במהלך שנת 2020 חולל זעזוע עמוק בשוק העבודה הישראלי. לאחר מספר שנים של גאות, שהתבטאה בהתרחבות ניכרת של התעסוקה וירידה של שיעור האבטלה, חל שינוי חד בעקבות מגיפת הקורונה. התפשטות הנגיף בישראל לקראת סוף פברואר חייבה צעדים של ריחוק פיזי, וכדי להאט את קצב ההדבקה צומצמה הפעילות הכלכלית החל מחודש מרץ, ואף הוטלו שלושה סגרים כוללים, שבמהלכם הושבת חלק ניכר של הפעילות במשק. במקביל הופעלו מספר כלי סיוע שנועדו לתמוך בעסקים ובעובדים שנפגעו מצמצום הפעילות הכלכלית. הסיוע הממשלתי בשוק העבודה, ובראשו הפעלת מנגנון החל"ת (חופשה ללא תשלום) והארכת הזכאות לקבלת דמי אבטלה, אמנם אפשרו לספוג חלק מהפגיעה של המשבר, אך משכו ועוצמתו של המשבר הם ייחודיים.

השימוש במגבלות היה מתואם עם קצב התפשטות הנגיף במשק. ההתפשטות המהירה של הנגיף והיקפי התחלואה, שהלכו וגדלו, כפו השבתה של חלק ניכר מהפעילות במשק במהלך חודש מרץ. עסקים רבים נאלצו להשבת או לצמצם את היקף פעילותם, לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת. כתוצאה מכך שיעור התעסוקה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי +15, שערב המשבר עמד על 61%, ירד באופן חסר תקדים בכ-20 נקודות אחוז במהלך הסגר הראשון (איור ה'-1)¹. שיעור האבטלה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי +15, שלפני המשבר ירד לשפל היסטורי של 3.4% מכוח העבודה, נסק

המשבר הבריאותי חולל זעזוע עמוק בשוק העבודה. שיעור התעסוקה צנח במקביל לעלייה חסרת תקדים של שיעור האבטלה הרחבה.



¹ הניתוח מתבסס על הגדרות הלמ"ס, שהשתנו לנוכח המשבר. קבוצת המועסקים בהגדרה הרחבה כוללת את כל הנסקרים שעבדו באופן מלא או חלקי בשבוע הקובע או נעדרו מסיבות שאינן קשורות למשבר. קבוצה זו אינה כוללת את מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת, כלומר את "נעדרי הקורונה" – מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות למשבר: צמצום היקף העבודה, השבתה של העסק וכיו"ב.



בחודש אפריל ל-37%, ומספר המובטלים בהגדרה הרחבה האמיר ליותר ממיליון וחצי (איור ה'-2)². כחודש לאחר הטלת הסגר נפתחו בהדרגה עסקים שונים בהתאם לתנאי תקנות החירום, אך התפשטותו המחודשת של הנגיף הביאה להשבתה נוספת של הפעילות מאמצע ספטמבר. השלכות הסגר השני על המשק ובייחוד על התעסוקה היו מתונות ביחס לסגר הראשון; זאת ככל הנראה עקב התאמה גדולה יותר של הפעילות ל"שגרת הקורונה" לצד מגבלות פחות חמורות ואולי אף עקב ציות רופף יותר להנחיות הריחוק הפיזי. לאחר היציאה מהסגר השני שבו ועלו שיעורי התחלואה והביאו שוב להידוק המגבלות בסוף השנה ובתחילת 2021. בסיכום שנתי, שיעור התעסוקה בהגדרה הרחבה בקרב גילאי 15+ צנח מ-61.1% ב-2019 ל-53% השנה, והאבטלה בהגדרה הרחבה נסקה משיעור נמוך היסטורית של 3.8% ל-15.7% (לוח ה'-1). מספר הבלתי מועסקים בהגדרה הרחבה לא ירד מתחת לכ-500 אלף איש מפרוץ המשבר.

² האבטלה בהגדרה הרחבה כוללת שלושה רכיבים: (א) בלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) – אנשים שלא עבדו כלל בשבוע הקובע, וחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לפקידתם בסקר; (ב) "נעדרי קורונה" – מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם מסיבות הקשורות למשבר: צמצום היקף העבודה, השבתה של העסק וכיו"ב; (ג) "לא משתתפים מסיבות הקשורות לקורונה" – לא משתתפים בכוח העבודה בגלל פיטורים או סגירת מקום עבודתם החל ממרץ ואחרים שלא משתתפים בכוח העבודה מסיבות אחרות, שהיו מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה מסיבות הקשורות במגיפה.

לוח ה-1
אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה

(גילי 15 ומעלה, ממוצעים שנתיים, אלפים, 2018-2020)

שיעור השינוי ביחס לאשתקד (אחוזים)						
2020	2019	2020	2019	2018		
1.9	2.1	6,620	6,494	6,363	האוכלוסייה ¹	
-1.7	-0.4	61.8	63.5	63.9	שיעור ההשתתפות ^{2,3}	
-7.8	-0.3	53.3	61.1	61.4	שיעור התעסוקה ^{2,3}	
11.9	-0.2	15.7	3.8	4.0	האבטלה בהגדרה הרחבה שיעור האבטלה ^{2,3}	
-11.1	1.6	3,525	3,967	3,905	מספר המועסקים/ות ³	
-9.5	2.9	141,959	156,863	152,515	תשומת העבודה בשבוע (שעות) ³	
7.1	2.9	11.2	10.5	10.2	השכר הנומינלי למשרת שכיר ^{3,4}	
7.8	2.0	10.8	10.0	9.8	השכר הריאלי למשרת שכיר ^{3,5}	
9.9	5.1	120	109	104	התמ"ג הנומינלי לשעת עבודה במגזר העסקי ⁶	
-4.0	-1.2	96	100	101	עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי ⁶	
-9.9	2.0	3,583	3,979	3,900	משרות שכיר ³	
-40.5	-3.1	59	99	103	משרות פנייות	

האבטלה בהגדרה הרחבה כוללת את שלושת הרכיבים הבאים: (1) הבלתי מועסקים/ות בהגדרה הצרה (מובטלים/ות שמחפשים/ות עבודה); (2) נעדרים/ות קורונה (מועסקים/ות שנעדרו זמנית מעבודתם/ן בשל סיבות שקשורות לקורונה שכוללת את רוב העובדים/ות שהוצאו לחל"ת); (3) לא-משתתפים/ות בכוח העבודה בשל סיבות שקשורות לקורונה.

1. האוכלוסייה כוללת תושבים קבועים, תושבי קבע ללא אזרחות ישראלית שגרים בישראל ובחול"ל פחות משנה, תיירים ותושבים ארעיים ששהים בישראל למעלה משנה.

2. שיעורי התעסוקה ואבטלה מוצגים באחוזים והשינוי בהשוואה לתקופה מקבילה אשתקד בנקודות אחוז. ההגדרות של שיעורי האבטלה והתעסוקה לפי ההגדרה הרחבה, נכונות לתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020. לפני תקופה זו, ההגדרות תואמות את ההגדרות של שיעורי האבטלה והתעסוקה, לפי ההגדרה הצרה (ההגדרה הרגילה). הגדרת שיעור ההשתתפות נותרה ללא שינוי גם בשנת 2020 (כלומר אינה כוללת את קבוצת "לא משתתפים בגלל סיבות הקשורות לקורונה").

3. כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים.

4. שקלים שוטפים.

5. שקלים קבועים, בסיס 2011 = 100.

6. בסיס 2017 = 100.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

הניתוח להלן מבוסס ברובו על נתונים מסקרי כוח אדם חודשיים של הלמ"ס, שמוזגו עם נתוני השכר מקובץ עובד-מעביד לשנת 2018.³ סקרים אלה מאפשרים לעקוב אחר מצבם התעסוקתי של הנסקרים לאורך זמן.⁴ הניתוח מתמקד באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (גילי 25–64) ומתבסס על הגדרת האבטלה הכוללת רק את הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) ואת "נעדרי הקורונה". (ככאלה מוגדרים, כאמור, רוב העובדים שהוצאו לחל"ת). הגדרה זו (להלן "אבטלה") אינה כוללת את קבוצת ה"לא משתתפים מסיבות הקשורות לקורונה".⁵ לעומת זאת כוללת קבוצת המועסקים (להלן "מועסקים") את כל הנסקרים שעבדו בשבוע הקובע (השבוע שבו נערך הסקר) באופן מלא או חלקי, או נעדרו מסיבות שאינן קשורות למשבר (כלומר אינה כוללת את "נעדרי הקורונה"). הניתוח יתמקד בבחינת ההתפתחויות בשוק העבודה בחודשים מרץ עד דצמבר 2020. הואיל והנתונים מסקרי כוח האדם אינם מנוכי עונתיות, נערכה השוואה לתקופה המקבילה אשתקד.⁶ נתונים אלה שולבו עם אינדיקטורים נוספים לשוק העבודה ממקורות מידע אחרים.

³ נתוני השכר מקובץ עובד-מעביד לשנת 2018 הם נתוני השכר הזמניים המעודכנים ביותר. העיבודים נערכו בחדר המחקר של הלמ"ס בבנק ישראל.

⁴ סקרי כוח האדם אינם כוללים את דיירי המוסדות (פנימיות ובתי אבות) ובדואים המתגוררים מחוץ ליישובי קבע בדרום הארץ. בסקרים נכללים העובדים הזרים והמסתננים הגרים בדירות, אבל לא הפלסטינים (שאינם תושבי קבע במזרח ירושלים) העובדים בישראל.

⁵ רכיב זה לא נכלל בניתוח, משום שהוא מוגדר ספציפית רק מחודש מרץ 2020 ולכן הכללתו לא הייתה מאפשרת לשמור על עקביות בהגדרת האבטלה ולהשוות לשנים קודמות. שיעור הלא משתתפים בגלל הקורונה מכלל האוכלוסייה במרץ-דצמבר 2020 היה כ-1.7% בשתי קבוצות הגיל (גילי העבודה העיקריים ובני 15 ומעלה).

⁶ בהתאם לכך ישנתנו הגדרת המועסקים והבלתי מועסקים בשנים קודמות כדי לשמור על עקביות.

2. התפתחות התעסוקה ברמה הענפית

בשל המגבלות על הפעילות הכלכלית צנח שיעור התעסוקה בחודשים מרץ-דצמבר בחדות מ-78.2% בתקופה המקבילה ב-2019 ל-67.6%.

הפעלת מודל החל"ת הניעה מעסיקים להוציא עובדים לחל"ת כתגובה למשבר, במקום לצמצם את מספר שעות העבודה השבועי של המועסקים תוך השארת יותר עובדים במקום העבודה. (ראו דיון בהמשך פרק זה.) ירידתה של תשומת העבודה (סך שעות העבודה השבועי של המועסקים) הייתה מתונה במקצת מהירידות של מספר המועסקים ומספר משרות השכיר, בעיקר משום שרבים מהיוצאים ממעגל העבודה עבדו במשרות חלקיות, ומספר שעות העבודה הממוצע של העובדים שנשארו במקומות העבודה נותר כמעט ללא שינוי.⁷

החמרת המגבלות ושחרורן השפיעו באופנים שונים על ענפים שונים, בראש ובראשונה כתוצאה מיכולתם להתאים את פעילותם למגבלות הריחוק הפיזי. כך נוצרה פגיעה דואלית במשק – ענפים שנפגעו במידה משמעותית מההגבלות מזה וענפים שהמשיכו לצמוח (גם אם בקצב מתון יותר מאשר בשנים עברו) מזה. הפגיעה באה לידי ביטוי בירידה של מספר המועסקים בענף ובפדיונו (לוח ה'-2).

מספר שעות העבודה פחת, בעיקר עקב ירידת התעסוקה של עובדים שעבדו במשרות חלקיות. מספר שעות העבודה של אלה שהמשיכו לעבוד נותר יציב.

לוח ה'-2
אינדיקטורים למידת הפגיעה הענפית במגזר העסקי במשבר
(אחוזים, נתונים מקוריים, ממוצע תקופתי, מרץ-דצמבר בשנים 2019 ו-2020)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף ראשי	משקל מסך המועסקים (%) ¹	מועסקים/ת ¹	משרות שכיר ²	פדיון ענפי ³
			אחוז השינוי הממוצע במרץ-דצמבר 2020 ביחס לתקופה המקבילה אשתקד		
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותי אירוח ואוכל	3	-48	-47	-43
	אומנויות, בידור ופנאי	2	-31	-42	-37
	שירותים אחרים	3	-26	-21	-37
	שירותי מנהל ותמיכה	4	-27	-16	-23
	סה"כ	13	-33	-30	-32
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	תחבורה ואחסון	5	-18	-15	-20
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	11	-15	-16	1
	בינוי	6	-14	-14	6
	נדל"ן	1	-14	-13	-6
	סה"כ	11	-13	-6	2
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	9	-8	-10	3
	סה"כ	64	-13	-12	0
	מידע ותקשורת	7	1	-4	4
	פעילות פיננסית וביטוח	4	-5	-8	1
	חשמל ומים	1	-1	0	4
סה"כ	17	-1	-5	4	
סה"כ - כלל הענפים ⁴	100	-15	-16	-2	

1. גיל העבודה העיקרי, נתוני סקר כוח אדם ועיבודי חדר המחקר בבנק ישראל. המשקל מסך המועסקים מבוסס על נתוני שנת 2019.
2. יולי 15+, עובדים/ות ישראלים/ות, נתונים של הלמ"ס.
3. מחירים קבועים, נתונים של הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.
4. ענפים נבחרים. לא כולל את כלל הענפים במשק.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

מגבלות הריחוק יצרו פגיעה דואלית בענפי הכלכלה: חלק מהענפים ספגו פגיעה ניכרת בביקוש למוצריהם ושירותיהם, ובענפים אחרים הביקוש נותר יציב.

בחינה של הפגיעה בפדיון הענפי מצביעה על מתאם חיובי בינה לבין הפגיעה בתעסוקה. עם זאת, כפי שעולה מלוח ה'-2, ברוב הענפים שנפגעו באופן ממוצע וגם באלו שנפגעו פחות מהממוצע הירידה בתעסוקה הייתה חדה יותר מאשר בפדיון.

⁷ מספר שעות העבודה השבועיות של העובדים שעבדו ברצף בשנתיים האחרונות היה דומה למספרן בשנה הקודמת – כ-40 שעות.

לוח ה-3
אינדיקטורים למאפייני הענפים במגזר העסקי ערב המשבר
(נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, ממוצע תקופתי, שנת 2019 וספטמבר-נובמבר 2020)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף ראשי	אחוז מהפדיון ¹	שכר ריאלי ממוצע למשרת שכיר ²	אחוז עובדי/ות מכירות, שירותים וכללי ³	אחוז העובדים/ות מהבית ³
		נתונים לשנת 2019			ספטמבר - דצמבר 2020
	שירותי אירוח ואוכל	17.0	4,870	62.5	4.0
	אמנויות, בידור ופנאי	9.7	6,118	13.9	21.1
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותים אחרים	7.4	5,517	43.8	19.5
	שירותי מינהל ותמיכה	22.1	5,827	51.7	8.8
	סה"כ	18.3	5,494	46.5	12.2
	תחבורה ואחסון	38.6	11,082	10.6	6.7
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	11.8	8,690	38.9	9.9
	בינוי	2.0	9,455	6.2	4.6
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	נדל"ן	8.0	11,270	7.1	31.4
	חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	43.9	13,204	8.0	12.9
	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	28.1	14,167	0.8	37.8
	סה"כ	22.8	11,164	14.2	15.7
	מידע ותקשורת	48.9	20,865	2.0	54.2
	פעילות פיננסית וביטוח	18.0	17,804	2.7	34.0
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	חשמל ומים	2.1	17,904	13.9	12.9
	סה"כ	33.5	19,577	3.1	44.4
	סה"כ - כלל הענפים⁴	23.7	10,605	18.3	20.0

1. אחוים, שיעור הפדיון ששיעור המע"מ עליו הוא אפס מכלל הפדיון, נתוני הלמ"ס, נתונים משנת 2018.

2. שקלים קבועים. שנת בסיס 2011.

3. אחוז העובדים מהבית בחודשים ספטמבר-דצמבר 2020 ביחס לסך המועסקים בתקופה המקבילה אשתקד, נתוני סקר כוח אדם, הלמ"ס ועיבודי חדר מחקר בבנק ישראל.

4. ענפים נבחרים. לא כולל את כלל הענפים במשק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: סקרי כוח אדם, נתוני החשבונאות הלאומית ועיבודי בנק ישראל.

לוח ה-3 מציג את ההבדלים במאפייני הענפים ערב המשבר לפי מידת הפגיעה בעקבות המשבר. חלק מהענפים ספגו פגיעה מתונה יחסית, והביקוש למוצריהם ולשירותיהם נותר יציב. בין הענפים שבהם הפדיון והתעסוקה נותרו איתנים בולטים ענף המידע והתקשורת, ענפי השירותים הפיננסיים והביטוח, ענפי החשמל והמים. הביקוש למוצרים בענפים אלה נותר יציב בין היתר בזכות שיעור גבוה של יצוא מהפדיון הענפי (ענף המידע והתקשורת) וקשיחות בביקושים המקומיים (ענפי השירותים הפיננסיים והביטוח, ענף החשמל והמים).

פגיעת המשבר הייתה עוצמתית במיוחד בענפים המצריכים נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית גבוהה. עם הענפים שנפגעו בצורה הקשה ביותר נמנים ענף שירותי האירוח והאוכל וענף האמנות, הבידור והפנאי. ענפים אלה הושבתו כמעט לחלוטין במהלך הסגרים ופעלו באופן חלקי בלבד ביניהם. בחינת המאפיינים של ענפים אלו ערב המשבר בלוח ה-3 מעלה כי שיעור עובדי המכירות והשירותים והעובדים הכלליים בהם היה גבוה ביחס לשיעורם בענפים האחרים. מספר המועסקים במשלחי יד אלה ירד בכ-20% בהשוואה לשנה הקודמת, יותר מאשר בשאר משלחי היד. גם ממחקרים שנערכו במדינות אחרות עולה כי רבים מהעובדים באותם משלחי יד, ובייחוד

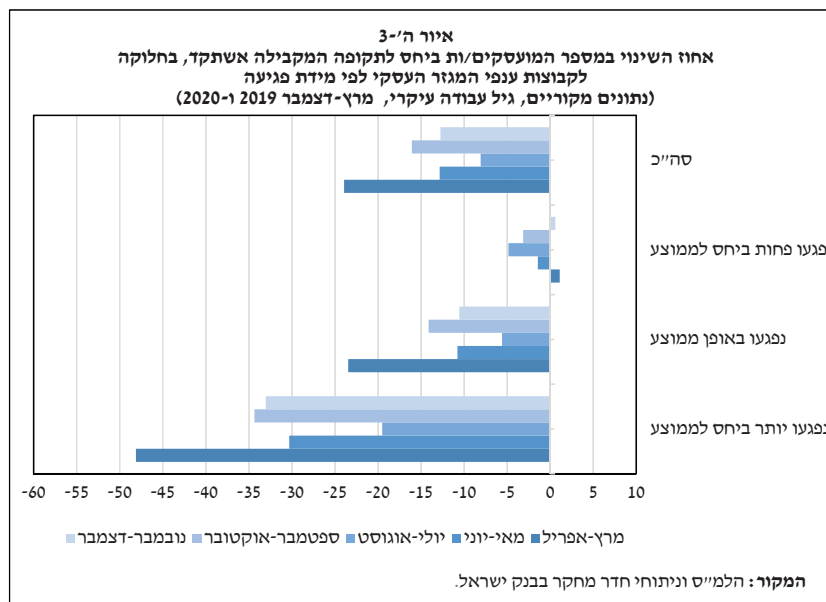
את עיקר הפגיעה ספגו הענפים המצריכים נוכחות פיזית ועבודה עם אנשים, ולא ניתן לעבוד בהם בשיעורים גבוהים מהבית.

באלה המצריכים נוכחות פיזית ואינטראקציה בין-אישית, איבדו את מקום עבודתם במשבר (Brussevich et al., 2020 and Tsvetkova et al., 2020).⁸

גם בשיעור העובדים שעבדו מהבית ניכרים הבדלים בין הענפים שספגו פגיעה קשה לאלה שספגו פגיעה מתונה יותר. לוח ה'-3 מציג את שיעור העובדים שעבדו במהלך החודשים ספטמבר-דצמבר מהבית ביחס לסך העובדים בתקופה המקבילה אשתקד. בענפים שספגו פגיעה משמעותית יחס זה עמד על 12%, ואילו בענפים שספגו פגיעה מתונה שיעורם עמד על כ-44%.⁹

פרופילי ההשתכרות ופריון העבודה של העובדים שהמשיכו לעבוד ושל אלה שעבודתם הופסקה בשל המשבר הושפעו במידה רבה ממשלחי היד שלהם ומיכולתם לעבוד מהבית. בעוד שמרבית עובדי המכירות והשירותים והעובדים הכלליים מועסקים בשכר נמוך יחסית,¹⁰ בחלק ניכר מהענפים שספגו פגיעה מתונה, כגון ענף המידע והתקשורת וענפי השירותים והביטוח, מועסקים בעיקר עובדי צווארון לבן בעלי יכולת גבוהה יחסית לעבוד מהבית וכושר השתכרות גבוה (Dingel and Neiman 2020).¹¹ תופעה זו מיתנה את הפגיעה בפריון העבודה ובתוצר של ענפים אלה (על פי השכר, אשר משמש קירוב לתפוקת העובדים), אך העמיקה את פערי ההכנסות בין העובדים. (ראו פרק ז').

העובדה שהמשבר פגע בענפים שבהם הן השכר הממוצע והן הפריון היו נמוכים ערב המשבר מיתנה את הפגיעה בתוצר, אך העמיקה את פערי ההכנסה בין העובדים.



⁸ A. Tsvetkova, S. Grabner and W. N. Vermeulen (2020). "Labour demand weakening during the COVID-19 pandemic in US cities", *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*; M. Brussevich, E. Dabla-Norris and S. Khalid (2020). "Who will bear the brunt of lockdown policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries", *IMF Working Paper No. 20/88*.

⁹ הנתונים על עבודה מהבית זמינים רק לחודשים ספטמבר-דצמבר 2020. ברמת הענף שיעור העובדים שעבדו מהבית מתוך סך העובדים שהמשיכו לעבוד בתקופה זו אינו משקף את יכולת הענף להרחיב את העבודה מהבית, משום שהעובדים אשר המשיכו לעבוד בתקופה זו הם מלכתחילה אלה המאופיינים ביכולת גבוהה יחסית של עבודה מהבית. לכן חשוב במקום זאת היחס בין העובדים שעבדו מהבית בתקופה זו לבין סך העובדים שעבדו בענף בתקופה המקבילה אשתקד.

¹⁰ בחינת התפלגות העובדים המשתייכים לחמישוני ההכנסה 4 ו-5 לפי משלחי יד בשנת 2019 מלמדת שבחמישוני הכנסה אלה שיעור העובדים שהועסקו כעובדי מכירות ושירותים ועובדים כלליים נמוך יחסית: נמצא כי רק כ-10% מהעובדים בשני חמישוני ההכנסה האלה הועסקו כעובדים כלליים, וכ-20% הועסקו כעובדי מכירות ושירותים, בעוד ששיעורם של חמישוני הכנסה אלה ביתר משלחי היד עמד על 30% לפחות.

¹¹ J. Dingel, B. Neiman (2020). "How many jobs can be done at home?" *Journal of Public Economics*, 189.

המבנה התעסוקתי של כל ענף השפיע גם על תוואי ההתפתחות של הפעילות בו במהלך השנה. לכן יש מתאם חיובי בין שיעור הירידה של מספר המועסקים במהלך הסגר הראשון לשיעורן בסגר השני (איור ה'-3): הענפים שנפגעו יותר במהלך הסגר הראשון הם אלו שנפגעו יותר גם בסגר השני, והתאוששותם מהסגרים הייתה איטית משל שאר הענפים.

ההבדלים במידת הפגיעה התעסוקתית בין שני הסגרים יכולים לנבוע מאופנים שונים של התאמת הפעילות למגבלות הריחוק הפיזי. על פי סקר הבזק (גל 7) העסקים התאימו את פעילותם במהלך התקופה במספר אופנים, כוללות בפעילות המרכזית של הענף.¹² בעוד שענף המידע והתקשורת, ענף השירותים המקצועיים והטכניים וענף השירותים הפיננסיים והביטוח הגדילו משמעותית את שיעורי העבודה מהבית, פנו למכירות מקוונות, נכנסו לשווקים חדשים, ושינו את תמהיל הלקוחות – ענפים אחרים, כגון המסחר הקמעוני וענף שירותי מזון ומשקאות, התאימו את פעילותם בעיקר בדרך של מעבר לעבודה במשמרות והגדלת המכירות באמצעות שליחים. לפיכך ייתכן שמעבר לאופי של הפעילות הענפית ושל המגבלות, ההתאמות שביצעו הענפים שספגו פגיעה מתונה יותר סייעו להם יותר לחזור לפעילות.

ההבדלים הענפיים בתוואי ההתפתחות התעסוקתית במהלך המשבר יכולים לנבוע מאופי הפעילות הענפית, אך גם משוני בהתאמות שהענפים נקטו בתגובה על מגבלות הריחוק הפיזי.

לוח ה'-4
אינדיקטורים לפעילות הענפית של במגזר העסקי

(נתונים מקוריים, גיל עבודה העיקרי, שיעורי שינוי מרץ-דצמבר 2020 בהשוואה לשנת 2019)

חלוקה ענפית לפי מידת הפגיעה בעקבות משבר הקורונה	ענף	היחס בין הכניסות לבין העזיבות מהענף ¹		היחס בין מספר המובטלים/ות לבין המשרות הפנויות בענף (%) ²	
		2019	2020	2019	2020
ענפים שנפגעו יותר מהממוצע	שירותי אירוח ואוכל	1.01	0.38	0.66	21.34
	אמנויות, בידור ופנאי	1.06	1.12	2.27	62.62
	שירותים אחרים	0.96	0.63	2.20	35.73
	שירותי מינהל ותמיכה	1.32	0.70	0.73	7.24
ענפים שנפגעו באופן ממוצע	סה"כ	1.12	0.62	0.88	16.97
	תחבורה ואחסון	1.14	1.85	0.95	17.55
	מכירה בסיטונות ובקמעונות	1.03	1.09	1.26	11.36
	בינוי	1.17	1.22	0.68	4.47
	נדל"ן	0.67	1.10	3.31	45.61
	חקלאות, תעשייה, כרייה וחציבה	0.88	1.16	1.34	7.49
	פעילות מקצועית, מדעית וטכנית	1.41	1.00	1.19	9.69
	סה"כ	1.07	1.17	1.12	9.11
	מידע ותקשורת	1.45	1.75	0.57	2.49
	פעילות פיננסית וביטוח	1.14	1.41	1.42	7.24
ענפים שנפגעו פחות מהממוצע	חשמל ומים	5.95	0.86	0.90	3.80
	סה"כ	1.45	1.55	0.72	3.16
	סה"כ - כלל הענפים ³	1.13	1.07	0.98	9.44

1. מספר הכניסות של עובדים/ות לענף X: מספר העובדים/ות שעבדו בסבב הפקידה הקודם של הסקר בענף אחר מענף X שבו הם/הן עובדים/ות בחודש הפקידה הנוכחי. מספר העזיבות של עובדים/ות את ענף X לטובת ענפים אחרים: מספר העובדים/ות שעבדו בסבב הפקידה הקודם של הסקר בענף X ועברו לעבוד בחודש הפקידה הנוכחי בענף אחר.

2. נתוני משרות פנויות ברמה הענפית מבוססים על אומדני הלמ"ס ומספר המובטלים/ות מבוססים על נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס) וניתוחי חדר מחקר בבנק ישראל (מובטלים/ות בקרב גילי +15).

3. ענפים נבחרים, לא כולל את כלל הענפים במשק.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

¹² סקר בזק גל 7 נערך בימים: 5-7 באוגוסט 2020.

הפגיעה הדיפרנציאלית בענפים, שהתבטאה בצמצום מספר המועסקים ומספר המשרות הפנויות המוצעות בהיקפים שונים מענף לענף, הביאה למעבר של עובדים בין ענפים בהתאם למידת הפגיעה הענפית.

מספר המובטלים
למשרה פנויה במשק עלה
עלייה חדה.

ברמה המשקית – היחס של מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות (מדד הלחץ התעסוקתי) עלה בחודשים מרץ–דצמבר השנה ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 מ-1 ל-10 (לוח ה'-4). עלייה זו נבעה הן מירידה של מספר המשרות הפנויות והן מעלייה של מספר המובטלים, והיא משקפת את הקושי במציאת עבודה במהלך התקופה.

בחינה ענפית מלמדת שהענפים אשר נפגעו יותר במהלך המשבר, ונרשמה בהם עלייה של מדד הלחץ התעסוקתי (יחס מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות) התאפיינו גם ביציאה נטו של עובדים שהועסקו בהם לפני המשבר ומעבר שלהם אל ענפים אחרים. מעברים אלה בין ענפים לאורך כל התקופה נבעו ככל הנראה מאפשרויות תעסוקה נרחבות יותר בענפים שספגו פגיעה מתונה יותר.¹³

3. השכר

השכר הממוצע למשרת
שכיר עלה בשיעור
חריג כתוצאה מהרכב
אוכלוסיית המועסקים.

השכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים, כפי שמדווחת עליו הלמ"ס, עלה בשיעור חריג במהלך התקופה (ב-8.2% בכל הענפים וב-10.5% בענפי המגזר העסקי, בחודשים מרץ–דצמבר ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019). עלייה זו משקפת את השינוי בהרכב המועסקים ואינה מעידה על עלייה בשכר של העובדים שנשארו מועסקים לאורך כל התקופה. בעקבות הסגר הראשון ירד תחילה השכר הממוצע, כנראה כתוצאה מירידה בשעות העבודה ובתשלומים של החזרי הוצאות לעובדים שהמשיכו לעבוד, חלקם מהבית. אולם עם חזרתם של העובדים – בעלי פרופיל השכר הגבוה יותר – לעבודה מלאה עלה השכר הממוצע עלייה חדה. התייצבות השכר הממוצע ברמה גבוהה יותר מאשר לפני המשבר נבעה בראש ובראשונה מהעובדה שהמובטלים החדשים (רובם עובדים בחל"ת) התאפיינו ערב המשבר בשכר נמוך מזה של אלה שנשארו מועסקים. התפתחויות אלה אירעו הן במגזר העסקי והן במגזר השירותים הציבוריים, אך העלייה הכוללת של השכר הממוצע במגזר השירותים הציבוריים הייתה מתונה יותר עקב היקפים מצומצמים יותר של פיטורים והוצאות לחל"ת במגזר זה.¹⁴

פריון העבודה הושפע אף הוא מהבדלי השכר (המשמש קירוב לתפוקת העובדים) ערב המשבר בין אלו שהפכו למובטלים לאלו שהמשיכו לעבוד. מאחר שקצב העלייה של פריון העבודה במגזר העסקי היה גבוה מקצב עליית השכר למשרת שכיר של מגזר זה, עלות העבודה ליחידת תוצר בו ירדה מעט (לוח ה'-1). זוהי עדות לגמישותו הרבה של שוק העבודה בישראל בתקופת משבר, תכונה שהתגלתה גם במשברים של ראשית שנות ה-2000 וב-2008-2009.¹⁵

¹³ כיוון שמדובר במעבר בין ענפים של עובדים שהמשיכו לעבוד לאורך כל התקופה היחס בין הכניסות לעזיבות בכל הענפים מסתכם ל-1.

¹⁴ במהלך המשבר נחתמו מספר הסכמי שכר קיבוציים, אשר הגדירו את מתווה העבודה במגזר הציבורי בתקופת זו. במסגרת ההסכם הראשון הוצאו כ-70% מעובדי המגזר הציבורי שלא הוגדרו כעובדים חיוניים לחופשה בתשלום, אך זאת על חשבון ימי החופשה הצבורים או העתידיים שלהם. במסגרת ההסכם השני הוארכו החופשות של העובדים הבלתי חיוניים, אך הוסכם כי ניצול ימי החופשה יהיה בחלקו על חשבון המעסיק. במסגרת ההסכם השלישי חזרו לעבודה כל העובדים, למעט אלה שהעסקתם אינה נדרשת בשגרת החיים החדשה. (מעסיקיהם של אותם עובדים נדרשו לשלם כ-67.5% משכר הבסיס שלהם). לצד הסכמים אלה נחתמו גם מספר הסכמים נפרדים לגופים ספציפיים, כגון הסכמים לעובדי מערכות הבריאות והחינוך. (ראו הנחיות הממונה על השכר, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר).

¹⁵ ראו דוח בנק ישראל (2011) "עדויות להתייעלות שוק העבודה בישראל", דוח בנק ישראל פרק ה, ודוח ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132 (2011), "חישוב הגמישות בשיטת OECD", ספטמבר עד דצמבר 2011, בנק ישראל.

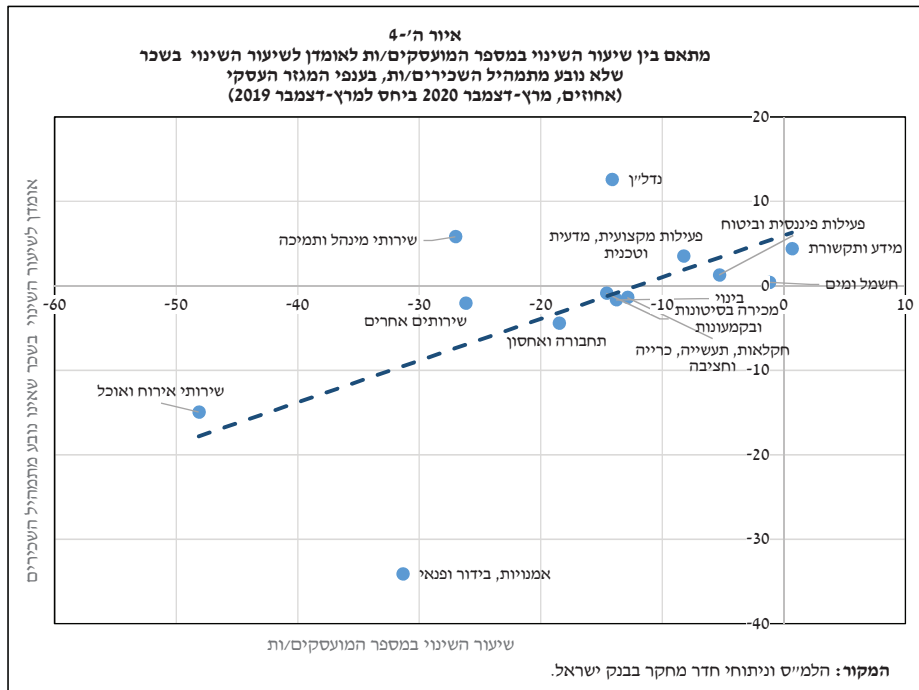
אחת השאלות המעניינות לגבי השינוי בשכר עניינה בהתפתחות השכר הממוצע במגזר העסקי בנטרול השפעת השינוי בהרכב המועסקים. הואיל ואין נתונים מפורטים על השכר של כל שכיר בשנים 2019–2020, אמדנו השפעה זו. בסימולציה קיבענו את שכר השכירים שעבדו במהלך התקופה לפי שכרם בשנת 2018 (לפי נתוני קובץ עובד-מעביד של הלמ"ס לשנת 2018), וחישבנו את השינוי בשכר הממוצע לאורך התקופה במצב זה.¹⁶ (ההנחה היא שכל השינוי בחישוב המתואר נובע משינוי בתמהיל השכירים, כי השכר של כל עובד נותר קבוע). לאחר מכן הפחתנו את האומדן שהתקבל מהשינוי בשכר הממוצע למשרת שכיר בפועל, כדי לקבל את השינוי בשכר הממוצע שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים.¹⁷

אמידת השינוי בשכר הממוצע במגזר העסקי – זה שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים – מצביעה על עלייה של 2.6% בחודשים מרץ–דצמבר ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019. בשל מגבלות הנתונים ניתן לשער על פי ממצא זה שעיקרה של העלייה בשכר הממוצע היה תוצאה סטטיסטית של השינוי בהרכב המועסקים, ואילו בשכרם של העובדים המתמידים לא היה ככל הנראה שינוי ניכר.

בחינה ענפית של אומדן השינוי בשכר הממוצע שאינו נובע משינוי בתמהיל השכירים מראה כי בחלק מהענפים ירד מעט שכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד. בנוסף, התפתחות שכרם של אלה מתואמת עם מידת הפגיעה בענף. במילים אחרות, הענפים שבהם ירד אומדן השכר הממוצע הם אלה שבהם הירידה של מספר המועסקים ביחס למספרם ב-2019 הייתה גדולה יותר מאשר בענפים האחרים (איור ה'-4).

סימולציה המנטרלת את השפעת השינוי בהרכב התעסוקה על השכר הממוצע מצביעה על עלייה קלה בלבד בשכרם של העובדים שהמשיכו לעבוד.

הסימולציה אף מצביעה על ירידה של שכר העובדים שהמשיכו לעבוד בחלק מהענפים. התפתחות שכרם של אלה מתואמת עם ההתפתחות של מספר המועסקים בענף.



¹⁶ השכר החודשי של השכירים בקובץ עובד-מעביד חושב על בסיס השכר השנתי חלקי מספר החודשים שהשכירים עבדו בפועל בשנת 2018. יש הבדל בין שני הקבצים בהגדרת השכירים. נתוני משרות השכיר לפי פילוח ענפי מתייחסים לעובדים ישראלים בלבד, ואילו הנתונים בחדר המחקר כוללים גם עובדים זרים ומסתננים הגרים בדירות, אבל לא את הפלסטינים (שאינם תושבי קבע במזרח ירושלים) העובדים בישראל.

¹⁷ השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר מחושב במוסד לביטוח לאומי על בסיס כל המשרות של השכירים שמעסיקהם דיווחו למוסד על שכרם בכל חודש. לפיכך הסימולציה כללה את כל הנסקרים בסקרי כוח האדם החודשיים שהיו שכירים ועבדו בפועל בכל חודש בתקופה הרלוונטית. הואיל ומספר משרות השכיר של הנסקרים בכל חודש גם הוא אינו ידוע, הנחנו לצורך החישוב שלכל עובד משרה אחת בלבד.

תוצאה זו מלמדת שהפגיעה בביקוש לעובדים בענפים שסבלו ממגבלות על פעילותם בעת המשבר הייתה קשה יותר מן הפגיעה בהיצעם. ממצא זה מחזק אינדיקציות ללחצים תעסוקתיים להורדת שכר בענפים שנפגעו יותר במשבר. כך עולה גם מהשינויים הענפיים ביחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במרץ-דצמבר 2020 בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2019 (לוח ה'-4).

4. דפוסי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה שונות

המגיפה וצעדי המדיניות שנקטו בעטיה הביאו לצניחה חדה בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים בחודשים מרץ עד דצמבר ביחס לתקופה המקבילה ב-2019. שיעור האבטלה נסק מ-3.6% בשנת 2019 ל-15.3% ב-2020. הירידה בשיעור ההשתתפות הייתה מתונה בלבד (מ-81.1% ל-79.7%).

את העובדים שיצאו מכוח העבודה בעטיו של המשבר אפשר לחלק לשתי קבוצות: (1) לא משתתפים בכוח העבודה בגלל פיטורים או סגירת מקום עבודתם החל ממרץ 2020 (78% מסך הירידה של שיעור ההשתתפות עקב המשבר). (2) לא משתתפים בכוח העבודה מסיבות אחרות, שהיו מעוניינים לעבוד עכשיו ולא חיפשו עבודה מטעמים הקשורים בנגיף הקורונה (22% מסך הירידה של שיעור ההשתתפות בעקבות המשבר). מגוון סיבות אלה כולל, בין היתר, שיקולים בריאותיים, מחסור בעבודה התואמת את כישורי העובד עקב צמצום מספר המשרות הפנויות במשק, ואולי גם סיבות הקשורות להרחבת התמיכה הממשלתית במובטלים, שיצרו תמריץ שלילי לחזור למעגל העבודה.¹⁸

הפגיעה בפעילות השפיעה בצורות שונות על קבוצות אוכלוסייה שונות בהתאם למאפיינים האישיים והתעסוקתיים שלהן ולמגמות התעסוקה וההשתתפות הקודמות בשוק העבודה (לוח ה'-5).

הירידה בשיעור התעסוקה של הנשים הייתה מתונה במקצת משל הגברים. אצל הגברים התבטאה הירידה בתעסוקה גם ביציאה משמעותית יותר מכוח העבודה, המשך להתמתנות קלה של שיעור השתתפותם עוד לפני המשבר. לעומתם הנשים יצאו בשיעורים גבוהים יותר לחל"ת. התפתחויות אלה מבטאות התפתחויות מגדריות מנוגדות במגזרים השונים: אמנם הירידה בתעסוקה בקרב נשים יהודיות – לא חרדיות וחרדיות – הייתה חדה יותר מאשר בקרב הגברים היהודים, אבל בחברה הערבית בלטה ירידה חדה יותר בשיעורי התעסוקה של הגברים, שגם שיעורי השתתפותם ירדו בחדות, ב-6 נקודות אחוז.

המשבר אמנם הקצין מגמות קודמות בדפוסי העבודה של האוכלוסייה הערבית, אולם ייתכן שהירידה של שיעורי השתתפותם בכוח העבודה נבעה בחלקה ממאפיינים ייחודיים של המשבר. עוד לפני המשבר ירדו שיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית, בעיקר בקרב גברים צעירים.¹⁹ ייתכן שחלקה של מגמה זו מוסבר בגידול מספר העובדים מהרשות הפלסטינית בישראל, מרביתם

המשבר הקצין את
מגמת הירידה בשיעורי
התעסוקה וההשתתפות
של האוכלוסייה הערבית,
בפרט של הגברים
הערבים.

¹⁸ קבוצת העובדים שיצאו מכוח העבודה מסיבות בריאותיות מהווה כ-0.2% מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי.

¹⁹ בשיעורי ההשתתפות של גברים ערבים בני 20–24 נרשמו ירידות של 6% בשנת 2019 ושל 18% בשנת 2020.

בתחום הבינוי, שהחל עוד לפני המשבר.²⁰ לפיכך התחזקות המגמה הייתה יכולה להיגרם מתנאי העסקה שונים של שתי האוכלוסיות במהלך המשבר, ובפרט מתנאי ההעסקה של העובדים הפלסטינים אחרי הסגר הראשון, שחלק ממעסיקיהם קיבלו היתרים להלין אותם בישראל.²¹ ניתוח לפי גיל מצביע על פגיעה קשה יותר בתעסוקה של עובדים צעירים. משברים מלווים לרוב בירידה חדה יותר בתעסוקה של עובדים צעירים, כפי שמעידים שיעורי הירידה של התעסוקה בשני המשברים הקודמים.²²

לוח ה'5
שיעור התעסוקה, לפי קבוצות אוכלוסייה
(אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, מרץ-דצמבר, 2019-2020)

שיעור התעסוקה 2019	שיעור התעסוקה 2020	השינוי בין השנים 2019-2020 ¹	
78.2	67.6	-10.7	כל האוכלוסייה
82.4	71.5	-11.0	גברים
74.1	63.8	-10.4	נשים
85.4	74.7	-10.7	יהודים לא-חרדים
87.4	77.7	-9.7	מזה: גברים
83.4	71.8	-11.6	מזה: נשים
64.3	54.3	-10.0	חרדים
52.3	43.6	-8.7	מזה: גברים
76.4	65.3	-11.1	מזה: נשים
56.3	45.6	-10.7	ערבים
76.0	60.0	-16.0	מזה: גברים
36.8	31.1	-5.7	מזה: נשים
69.1	56.7	-12.4	השכלה של מתחת ל-12 שנות לימוד
81.2	68.8	-12.4	עם השכלה של 13-14 שנות לימוד
85.3	76.3	-9.0	עם השכלה של מעל 15 שנות לימוד
77.9	64.7	-13.2	גילים 25-34
82.4	72.2	-10.2	גילים 35-54
68.2	59.9	-8.3	גילים 55-65

¹ השינוי נתון בנקודות אחוז.
המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

עם זאת, במשבר הנוכחי הפגיעה בשיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה המבוגרת (בגילים 55-65) ביחס לאוכלוסייה הצעירה (25-34) הייתה חריפה יותר מאשר במשברים קודמים. זאת אולי מפני שבני גילים אלו חשופים יותר לסיכון במקרה של הידבקות בקורונה. ואולם הפגיעה התעסוקתית של המשבר עיקרה בצעירים ולא במבוגרים.

הפגיעה בשיעורי התעסוקה של המבוגרים הייתה אמנם קטנה יותר מאשר באלה של הצעירים, אבל עוצמת הפגיעה באלה של המבוגרים ביחס לצעירים הייתה חזקה יותר מאשר במשברים קודמים.

²⁰ ש' כהן גולדנר (2019) מצביעה על יחסי תחלופה בין עובדים פלסטינים לעובדים ערבים ישראלים בענף הבינוי. לפי המאמר בשנים 1998-2006 24% מהעובדים הערבים הישראלים הועסקו בבנייה, לעומת פחות מ-7% מן הגברים היהודים. (ש' כהן-גולדנר (2019). "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים". נייר מדיניות 2019.05, מכון אהרון למדיניות כלכלית). נתונים מעודכנים מחדר המחקר של הלמ"ס בבנק ישראל לשנת 2018 מראים כי שיעורי הגברים העובדים בענף הבינוי בקרב ערבים ישראלים ובקרב יהודים ישראלים עומדים על 23.3% ו-5.9%, בהתאמה, ובקרב בני 20-24 שיעורים אלה עומדים על 30.3% ו-2.7%, בהתאמה.

²¹ לפי מחקר של ח' אטקס (2020) הירידה במספר משרות השכיר של עובדים ישראלים בענף הבינוי במהלך הסגר הראשון הייתה חדה יותר מירידת מספרן בקרב הפלסטינים. יתר על כן, על רקע החלת החובה על מעסיקים להלין את עובדיהם הפלסטינים במהלך הסגר הראשון גדל שיעור ההיתרים הכוללים אפשרות לישון בישראל, ועובדים רבים המשיכו ללון בישראל גם אחרי הסגר (סקר עובדים פלסטינים, חברת PCPO). לכן, לאחר שבחודש ספטמבר התעסוקה הפלסטינית חזרה לרמתה ערב המשבר, התעסוקה של ישראלים בענף הבינוי נותרה נמוכה מרמתה ערב המשבר. (ח' אטקס (2020) "תעסוקת פלסטינים בכלכלה הישראלית במשבר הקורונה". נייר לדיון, בנק ישראל).

²² בשיא האינתיפאדה השנייה ובמשבר הפיננסי הגלובלי עלו שיעורי האבטלה בגילים הצעירים (בקר בני 25-34) מ-9.3% ל-10.8% ומ-5.8% ל-8%, בהתאמה. לעומתם שיעורי האבטלה בגיל מבוגר (בקר בני 55-65) עלו מ-5.5% ל-6% ומ-4.3% ל-5.1%, בהתאמה.

ככלל, לאוכלוסייה המבוגרת נטייה נמוכה יותר לעזוב מקומות עבודה גם בשגרה²³, ככל הנראה מתוך הרצון לשמור על הזכויות הפנסיוניות ומפאת הקושי הכללי במציאת עבודה חדשה בגילים מבוגרים. כמו כן אפשר שגם המעסיקים נוטים לדבוק יותר בעובדים המבוגרים בזמן משבר, בזכות היכרות ממושכת עמם או בזכות הניסיון המקצועי שלהם. העובדה שהמשבר הביא למספר גדול של הפסקות עבודה בקרב האוכלוסייה המבוגרת עלולה להתבטא לאחר המשבר בקשיים בהשמתם מחדש.

מגבלות הריחוק החברתי פגעו בעיסוקים ובענפים מסוימים יותר מאשר באחרים. לפיכך חשוב להבין עד כמה המאפיינים התעסוקתיים (משלח היד והענף) השפיעו על מידת הפגיעה בתעסוקה של אותן אוכלוסיות. כדי לבדוד את השפעותיהם של גורמים אלה השתמשנו ברגרסיות הבוחנות כיצד הסיכוי להיות מועסק הושפע מהמאפיינים הסוציו-כלכליים והתעסוקתיים של העובדים במהלך המשבר בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.²⁴

תוצאות הרגרסיה מראות כי לגבי קבוצות אוכלוסייה מסוימות ההשפעות המתקבלות בהכללת משתני הפיקוח לפי הענף ומשלחי היד מנוגדות להשפעות המתקבלות בלי משתנים אלה. מכאן שההרכב התעסוקתי של האוכלוסיות משפיע על השינוי בשיעורי התעסוקה. בפרט, נמצא כי כאשר כוללים את משתני הפיקוח ההסתברות של נשים לעבוד נמוכה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (ב-2.5 נקודות אחוז). ממצא דומה מתקבל לגבי ההסתברות של ערבים לעבוד שהייתה נמוכה באופן מובהק מזו של יהודים בהשוואה לתקופה מקבילה בשנת 2019 (2.6 נקודות אחוז) וכן לגבי האוכלוסייה החרדית ביחס ליהודים הלא חרדים (3.2 נקודות אחוז).²⁵

במילים אחרות, ממצאים אלה מראים כי ההרכב התעסוקתי של האוכלוסיות משפיע על השינוי בהסתברות לעבוד. שיעור התעסוקה הכולל של נשים אמנם נפגע פחות מזה של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 (לוח ה-5), אולם השוואה של נשים וגברים העוסקים באותו משלח יד ובאותו ענף מלמדת שהירידה בהסתברות לעבוד בקרב נשים הייתה חדה יותר מזו של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019. ממצאים דומים כאמור מתקבלים גם בהשוואת ההסתברות לעבוד של ערבים ביחס ליהודים ושל חרדים ביחס ליהודים לא חרדים. בשאר קבוצות האוכלוסייה משתני הפיקוח התעסוקתיים אינם משפיעים על הכיוונים של ההשפעות שתוארו בלוח ה-5. הירידה בהסתברות לעבוד בהשוואה ל-2019 הייתה גדולה יותר בקרב אוכלוסיות מעוטות השכלה ובקרב צעירים בהשוואה לאוכלוסיות משכילות יותר ולמבוגרים.²⁶

²³ לעובדים מבוגרים יש נטייה להחזיק באותן משרות זמן רב יותר, והסיכוי שלהם למצוא משרה חדשה נמוך יחסית. כך עולה מהשוואת מאפיינים תעסוקתיים של עובדים בני 60–64 ביחס לאלה של עובדים בני 55–59 במדינות ה-OECD בשנים 2008, 2012, 2016 ו-2018.

OECD (2019), "Working Better with Age", Ageing and Employment Policies, OECD Publishing.

²⁴ האמידות נערכו לגבי כל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (לוח נספח ה-1). המשתנה המוסבר הוא ההסתברות להיות מועסק, והמשתנים המסבירים הם המאפיינים הסוציו-כלכליים של העובדים והאינטראקציה בינם לבין משתנה דמי לשנת 2020. הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים, משתני דמי לכל חודש ומשתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין משתני הדמי לענף, למשלח היד ולמשתנה הדמי, שמקבל את הערך אחת אם העובד היה בעיסוקן האחרון או הנוכחי שכיר. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי שיעוריהן באוכלוסייה) כללו את כל הנסקרים בגילי העבודה העיקריים לפי סקרי כוח האדם בחודשים מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

²⁵ נערכה אמידה נוספת, שכללה גם את משתני האינטראקציה בין המגדר למגזרים הערבי והחרדי (יחד עם משתני הפיקוח התעסוקתיים לפי הענף ומשלח היד). מרגרסיה זו עולה כי ההסתברות של נשים לעבוד נמוכה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד רק במגזר היהודי הלא-חרדי. הן במגזר הערבי והן במגזר החרדי ההסתברות של נשים לעבוד גבוהה באופן מובהק מזו של גברים בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

²⁶ הפער בהסתברויות לעבוד בהשוואה לשנת 2019 בקרב בני 25–34 היה נמוך מאשר בקרב גילי 35–54 ב-0.8 נקודת אחוז, והפער בהסתברות לעבוד בקרב בעלי 12–15 שנות לימוד היה גבוה מאשר באוכלוסייה בעלת פחות מ-12 שנות לימוד, ונמוך ביחס לאוכלוסייה בעלת 15 שנות לימוד (ב-1.02 ו-1.04 נקודות אחוז, בהתאמה).

הירידה בהסתברות לעבוד בקרב נשים, בנטרול המאפיינים התעסוקתיים, הייתה חדה יותר מזו של גברים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019.

ממצא דומה מתקבל לגבי ההסתברות של ערבים לעבוד. הירידה בהסתברות לעבוד בקרב ערבים, בנטרול המאפיינים התעסוקתיים, הייתה חדה יותר מזו של יהודים ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019 וכן לגבי האוכלוסייה החרדית ביחס ליהודים הלא חרדים.

5. השתלבות המובטלים חזרה במעגל התעסוקה

מנגנון החל"ת והארכת התקופה של קבלת דמי האבטלה מיתנו במידה רבה את הנתק בין המעסיקים למועסקים במהלך המשבר ותרמו ליצירת גמישות תעסוקתית. חלק ניכר מהעובדים שהוצאו לחל"ת במהלך הסגרים שבו לעבודתם עם שחרור מגבלות הריחוק החברתי. כנגד זאת, אי-המחויבות של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) למעסיקים הקודמים יכלה להגדיל את הסיכוי למצוא עבודה חלופית, בעיקר בענפים שפעילותם הוגבלה לתקופה ארוכה ולא רק בסגרים עצמם. בחינת דפוסי התעסוקה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) עשויה לשפוך אור על סיכויי השתלבותם בחזרה במעגל העבודה עם תום המשבר הבריאותי והסרת מגבלות הריחוק החברתי.

לוח ה'6-
מטריצת מעברים בין תכונות כוח העבודה
(אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, מרץ-דצמבר, 2019 ו-2020)

לא משתתף/ת בכוח העבודה	בלתי מועסק/ת	מועסק/ת	תקופה
7.1	29.6	97.2	שיעור המועסקים/ות
4.4	44.4	0.9	מרץ-דצמבר 2019
88.6	26.0	2.0	שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה
7.8	47.2	92.7	שיעור המועסקים/ות
6.8	40.9	5.0	מרץ-דצמבר 2020
85.3	11.9	2.2	שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה

הערות: הטבלה מציגה את הסיכוי של מועסק/ת, מובטל/ת ולא משתתף/ת בכוח העבודה, לשנות את הסטטוס התעסוקתי שלה/ה כעבור ארבעה חודשים מחודש הפקידה הראשון במהלך תקופת המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. עמודה 1 מציינת בקרב המועסקים/ות בחודש הפקידה הראשון את שיעור המועסקים/ות כעבור ארבעה חודשים (שורה ראשונה), את שיעור הבלתי מועסקים/ות כעבור ארבעה חודשים (שורה שניה) ואת שיעור הלא משתתפים/ות בכוח העבודה כעבור ארבעה חודשים (שורה שלישית). עמודה 2 מציינת באופן דומה את אותם שיעורים בקרב הבלתי מועסקים/ות בחודש הפקידה הראשון ועמודה 3 מציינת באופן דומה את אותם השיעורים בקרב הלא משתתפים/ות בכוח העבודה בחודש הפקידה הראשון. החלק העליון בטבלה מתייחס לתקופה שבין מרץ לדצמבר של שנת 2019 והחלק התחתון בטבלה מתייחס לתקופה שבין מרץ לדצמבר של שנת 2020.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

תחילה נבדוק כיצד השתנו דפוסי התעסוקה במהלך המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (לוח ה'6-). במילים אחרות: נשווה את הסיכויים של מועסקים, מובטלים ולא משתתפים בכוח העבודה לשנות את הסטטוס התעסוקתי שלהם במהלך תקופת המשבר (מרץ-דצמבר 2020) בהשוואה לסיכוייהם בתקופה המקבילה אשתקד. בדיקה זו נערכה בדרך של מעקב אחר הסטטוס התעסוקתי האחרון של הנסקרים בסקרי כוח האדם, כלומר כעבור ארבעה חודשים מדגימתם הראשונית.²⁷

²⁷ נבחנה תקופה של ארבעה חודשים, משום שבפנל של סקרי כוח האדם דוגמים את הנסקרים במהלך ארבעה חודשים רצופים. אחרי תקופה זו ישנה הפסקה של שמונה חודשים, ואחריה אותם נסקרים נדגמים שוב במהלך ארבעת החודשים הבאים. אם הנסקר אינו משתתף בכל הסקרים, הסטטוס התעסוקתי שלו נקבע לפי הסטטוס האחרון שבו הוא השתתף בסקר.

בחינה של סיכויי ההשתלבות במעגל התעסוקה במהלך המשבר (מרץ–דצמבר) מצביעה על הבדלים בולטים בסיכויים של בלתי מועסקים לכך ביחס לסיכוייהם בתקופה המקבילה בשנת 2019. בפרט, עקב מספרם הגבוה של נעדרי הקורונה בקרבם, הסיכוי של בלתי מועסק לחזור לעבוד כעבור ארבעה חודשים במהלך המשבר היה גבוה מאשר בתקופה המקבילה אשתקד, והסיכוי שלו לצאת מכוח העבודה היה נמוך יותר. זאת בעוד שהסיכוי של מועסק להישאר בתעסוקה ירד רק מעט, והסיכוי של לא משתתף בכוח העבודה לחזור לעבודה נותר יציב בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

לפיכך נתמקד באוכלוסיית הבלתי מועסקים שסיכוייהם לחזור לתעסוקה השתנו משמעותית ביחס לשנה הקודמת, ונבחן את שיעורי החזרה לתעסוקה של הקבוצות המרכיבות אותה, כלומר קבוצת "נעדרי הקורונה" וקבוצת הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה). כדי לבחון את השתלבותם בחזרה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) במעגל התעסוקה ביחס לבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד נסתכל על ההבדלים בין אוכלוסיות אלו בדפוסי החזרה לעבודה וכן במשכי האבטלה/ההיעדרות שלהם.

החלק הראשון של לוח ה-7 מציג את שיעורי החזרה לעבודה של "נעדרי הקורונה" והבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) בהשוואה לשיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים בשנה הקודמת. שיעורי החזרה לעבודה נבחנו בפרקי זמן שונים – תחילה כעבור ארבעה חודשים במהלך כל תקופת המשבר ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, בדומה למוצג בלוח ה-6; ולאחר מכן בחודש מרץ בלבד בטווח הקצר ובטווח הארוך, כלומר כעבור ארבעה חודשים (ביוני) וכעבור שמונה חודשים (בדצמבר).

החלק השני של לוח ה-7 מציג את משך ההיעדרות/האבטלה (שיעור הנעדרים/המובטלים מעל 27 שבועות מסך הנעדרים/מובטלים) של אותן קבוצות בפרקי זמן שונים. תחילה מוצג משך ההיעדרות/האבטלה לאורך כל תקופת המשבר בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, ולאחר מכן מוצגים פרקי זמן נוספים – משכי ההיעדרות/האבטלה בתחילת התקופה (במרץ) ובסופה (בדצמבר). התנודתיות הגבוהה של מספר "נעדרי הקורונה" ביחס לבלתי מועסקים בהגדרה הצרה בעקבות השינויים בהנחיות הריחוק החברתי מרמזות על קשרים הדוקים יותר של "נעדרי הקורונה" לשוק העבודה (איור ה-2). ממצא זה נתמך בנתונים המוצגים בלוח ה-7 (השורה הראשונה בחלק הראשון של הלוח); אלה מראים כי שיעורי החזרה לעבודה של "נעדרי הקורונה" במהלך התקופה מרץ–דצמבר היו גבוהים מאלו של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה), ושיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) היו נמוכים מאלה של הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד. מסקנה זו עולה גם מנתוני משך ההיעדרות/האבטלה במהלך התקופה שבין מרץ לדצמבר (השורה הראשונה בחלק השני של הלוח).²⁸

עם זאת, ההבדלים בשיעורי החזרה לעבודה של קבוצות הבלתי מועסקים השונות שהוגדרו ובמשכי ההיעדרות/האבטלה שלהן אינם מעידים בהכרח על השפעת הסטטוס התעסוקתי (בלתי מועסק/"נעדר קורונה") על הקשר (הדוק יותר או פחות) לשוק העבודה, משום שקבוצות אלו נבדלות במאפייניהן התעסוקתיים והאישיים. ייתכן אפוא שהבדלים אלו הם שמסבירים במידה רבה את דפוסי החזרה לעבודה ומשך ההיעדרות/האבטלה של קבוצות המובטלים, ולא הסטטוס התעסוקתי שלהן.

"נעדרי הקורונה" חזרו לעבוד במהלך המשבר בשיעורים גבוהים יותר מאשר הבלתי מועסקים האחרים. לעומת זאת, שיעורי החזרה לעבודה של הבלתי מועסקים האחרים היו נמוכים מאלה של הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד.

²⁸ שיעור הנעדרים / הבלתי מועסקים מעל 27 שבועות מסך הנעדרים / מובטלים במהלך כל התקופה בקרב הבלתי מועסקים בתקופה המקבילה אשתקד היה גבוה יותר מאשר בקרב "נעדרי הקורונה", ונמוך יותר מאשר בקרב הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) השנה.

לוח ה-7

שיעור החזרה לעבודה ומשך היעדרות/אבטלה בטווחי זמן שונים, בקרב קבוצות הבלתי מועסקים/ות (אחוזים, נתונים מקוריים, גיל עבודה עיקרי, שנים 2019 ו-2020)

2020		2019		תקופה	
נעדרים/ות "קורונה"	בלתי מועסקים/ות (הגדרה צרה)	בלתי מועסקים/ות			
56	20	30		חודש מרץ עד דצמבר	שיעור חזרה לעבודה
52	15	29		חודש מרץ - טווח קצר	
77	24	63		חודש מרץ - טווח ארוך	
7	37	31		חודש מרץ עד דצמבר	שיעור הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות מעל ל-27 שבועות
0	30	26		חודש מרץ	
45	51	36		חודש דצמבר	

הערות: החלק הראשון של הטבלה מציג את שיעורי החזרה לעבודה כעבור ארבעה חודשים מהדגימה הראשונית, בקרב הבלתי מועסקים/ות בשנת 2019 (עמודה 1) והבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה, עמודה 2) ו"נעדרים/ות הקורונה" (עמודה 3) בשנת 2020. השורה הראשונה מתייחסת לשיעורי החזרה לעבודה כעבור ארבעה חודשים של הנסקרים/ות בתקופה מרץ עד דצמבר; השורה השנייה מתייחסת לשיעור החזרה לעבודה של הנסקרים/ות בחודש מרץ בטווח הקצר כעבור ארבעה חודשים (כלומר שיעורי החזרה בחודש יוני); השורה השלישית מתייחסת לשיעור החזרה של הנסקרים/ות בחודש מרץ בטווח הארוך - כעבור שמונה חודשים (כלומר שיעורי החזרה לעבודה בחודש דצמבר). החלק השני של הטבלה מציג את שיעור הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות מעל ל-27 שבועות מתוך כלל הנעדרים/ות ו/או הבלתי מועסקים/ות בקרב הבלתי מועסקים/ות בהגדרה הרחבה בשנת 2019 (עמודה 1), הבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה, עמודה 2) ונעדרים/ות הקורונה (עמודה 3) בשנת 2020. השורה הראשונה מתייחסת לתקופה שבין מרץ לדצמבר; השורה השנייה מתייחסת לחודש מרץ בלבד; השורה השלישית מתייחסת לחודש דצמבר בלבד.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס), ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

כדי לנטרל את השפעת המאפיינים הסוציו-כלכליים והתעסוקתיים (הענף ומשלח היד) השונים של אותן קבוצות נאמדו רגרסיות נפרדות הבוחנות את ההבדלים בהסתברות שלהן לחזור למעגל העבודה מזה ולהיות מובטלים מעל ל-27 שבועות מזה. רגרסיות אלה מאפשרות להשוות את ההסתברות של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) ושל "נעדר קורונה" לחזור לעבודה בתוך ארבעה חודשים (ולחלופין, להיות נעדר/מובטל מעל ל-27 שבועות) לזו של בלתי מועסק בתקופה המקבילה אשתקד, בהינתן שיש להם את אותם מאפיינים סוציו-כלכליים ותעסוקתיים, והם נדגמו באותו חודש.²⁹ חשוב לציין שהשוואה זו איננה מאפשרת לנטרל את כל המאפיינים הלא נצפים שהיו יכולים להשפיע על השתייכותם לכל אחת מקבוצות הבלתי מועסקים מלכתחילה. ממצאי הרגרסיה מאששים את המסקנה שזיקתו של "נעדר קורונה" לשוק העבודה חזקה מזו של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה), גם כאשר יתר המאפיינים הנצפים קבועים. בדומה לכך הסיכוי של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) לחזור לעבוד נמוך מזה של בלתי מועסק בשנת 2019.

²⁹ נערכו אמידות נפרדות לגבי ההסתברות לחזור למעגל העבודה וההסתברות להיות מובטל מעל ל-27 שבועות (לוח נספח ה-2) המשתנים המסבירים הם משתני דמי לנעדר קורונה, בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) ובלתי מועסק בשנת 2019 (קבוצת הבסיס). הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים את משתני הדמי לכל חודש ומשתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין מאפייני הפרט, משתני הדמי לענף, משלח היד ומשתנה דמי שמקבל את הערך אחת אם העובד היה בעיסוקו האחרון או הנוכחי שכיר. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי שיעוריהן באוכלוסייה) כללו את כל הנסקרים הבלתי מועסקים בגיל העבודה העיקריים בסקרי כוח האדם לחודשים מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

ממצאים דומים מתקבלים מניתוח ההסתברות להיות מובטל/נעדר מעל 27 שבועות.³⁰ לפיכך הכללת משתני הפיקוח הענפיים ומשלחי היד רק הקטינה את הפערים בהסתברויות האמורות בין קבוצות הבלתי מועסקים השונות.

ייתכן שאחד ההסברים לזיקה של "נעדרי הקורונה" לשוק העבודה הוא תנודתיות תעסוקתית גבוהה יותר של קבוצה זו סביב הכניסה לסגרים והיציאה מהם ביחס לבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה). כדי לנטרל עד כמה שניתן השפעה זו, נערכה השוואה נוספת של המשתנים האלה בין תחילת התקופה לסופה, אשר בוחנת את ההשתנות שלהם על פני זמן.

בחינת השינויים על פני זמן מעלה שהנתק מהתעסוקה התארך ביחס לשנת 2019 ושהייתה התכנסות בין סיכויי ההשתלבות בתעסוקה של "נעדרי הקורונה" לאלה של הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) במהלך 2020. לוח ה'-7 מציג את שיעורי החזרה לעבודה בחודש מרץ בטווח הקצר (כעבור ארבעה חודשים) ובטווח הארוך (כעבור שמונה חודשים). מהלוח עולה כי ב-2019 שיעור הבלתי מועסקים שחזרו לעבוד כעבור ארבעה חודשים עלה פי שניים כעבור שמונה חודשים. בשנת 2020 גידולו של שיעור החזרה לעבודה היה מתון יותר בשתי קבוצות הבלתי מועסקים כאחת. השוואת משכי ההיעדרות/האבטלה של קבוצות הבלתי מועסקים בין חודש מרץ לחודש דצמבר בשנת 2020 מצביעה על התכנסות במשכי ההיעדרות (האבטלה) שלהן על פני זמן (מוצג בשתי השורות התחתונות של לוח ה'-7). בפרט, שיעור "נעדרי הקורונה" שנשארו מובטלים מעל 27 שבועות ביחס לסך "נעדרי הקורונה" עמד בחודש דצמבר על 45%. זאת בדומה ליחס זה אצל הבלתי מועסקים (בהגדרה הצרה) – 51%. לעומת זאת בדצמבר 2019 שיעור הבלתי מועסקים מעל 27 שבועות בסך הבלתי מועסקים עמד על 36% בלבד.

לסיכום, ל"נעדרי הקורונה" בחודש מרץ 2020 הסיכוי לחזור לעבודה בתוך זמן קצר היה גדול הרבה יותר מזה של מובטלים במרץ 2019. עם זאת, ככל שחלף הזמן במהלך השנה ההסתברות של "נעדרי הקורונה" לחזור לעבודה פחתה בשיעור ניכר, והפער בין "נעדרי הקורונה" לבלתי מועסקים האחרים במרץ 2020 הצטמצם. ייתכן שממצא זה מעיד שככל שהחל"ת הופך לממושך יותר כך המצויים בחל"ת הופכים להיות דומים יותר למובטלים "רגילים" מבחינת מצבם בשוק העבודה. עם זאת חשוב לזכור שחלק ניכר מ"נעדרי הקורונה" במרץ 2020 הועסקו בענפים שפעילותם הייתה מוגבלת גם בדצמבר, ולכן הישארותם מחוץ לעבודה אינה מעידה בהכרח על סיכויי חזרתם לתעסוקה כאשר ענפים אלו ייפתחו.

מעבר למאפייני הפרט, שוררת אי-וודאות לגבי שרידותם של העסקים בתום המשבר, ולגבי היכולת של העסקים ששרדו את המשבר להעסיק את כל העובדים אשר הוצאו לחל"ת. מלבד זאת, להיעדרות ממושכת משוק העבודה יכולות להיות השלכות שליליות ארוכות טווח; היא יכולה להפחית את המוטיבציה של המובטלים להמשיך לחפש עבודה, לשחוק את הונם האנושי ולהקטין את פריון עבודתם העתידית. המוטיבציה של מעסיקים להעסיק מובטלים שהקשר שלהם לשוק העבודה היה רופף במשך תקופה ארוכה צפויה אף היא לקטון. לכן האבטלה החיכוכית עלולה לגדול Miyamoto and Suphaphiphat (2020).³¹

³⁰ ההסתברות של בלתי מועסק לחזור לעבוד הייתה בשנת 2019 גבוהה באופן מובהק מההסתברות של בלתי מועסק (בהגדרה הצרה) לחזור לעבוד בשנת 2020 (ב-11.8 נקודות אחוז) ונמוכה באופן מובהק מההסתברות של נעדר קורונה לחזור לעבוד (ב-15.7 נקודות אחוז). בדומה לכך נמצא כי אצל הבלתי מועסקים ב-2019 ההסתברות להיות מובטל מעל 27 שבועות הייתה נמוכה באופן מובהק מאשר אצל הבלתי מועסקים השנה (ב-8.4 נקודות אחוז) וגבוהה מאשר אצל נעדרי קורונה (ב-15.7 נקודות אחוז).

³¹ H. Miyamoto and N. Suphaphiphat (2020). "Mitigating Long-term Unemployment in Europe", IMF Working Paper No. 20/168

הנתק מהתעסוקה
התארך ביחס לשנת
2019, וסיכויי
ההשתלבות בתעסוקה
של "נעדרי הקורונה"
התקרבו לאלה של
הבלתי מועסקים
האחרים במהלך 2020.

להיעדרות ממושכת
משוק העבודה יכולות
להיות השלכות שליליות
ארוכות טווח, והיא
עלולה להגדיל את
האבטלה החיכוכית.

לוח נספח ה'-1
המתאם בין ההסתברות להיות מועסק/ת, לפי מאפיינים סוציו-כלכליים

ההסתברות להיות מועסק/ת		
-0.111*** (0.0110)	-0.122*** (0.00458)	משתנה דמי לשנת 2020
-0.0256*** (0.00249)	-0.0883*** (0.00249)	משתנה דמי לאישה
-0.0447*** (0.00307)	-0.0578*** (0.00350)	משתנה דמי לגילים 25-34
-0.0308*** (0.00260)	-0.119*** (0.00289)	משתנה דמי לגילים 54-65
-0.0370*** (0.00334)	-0.264*** (0.00333)	משתנה דמי לערבי/ה
-0.0226*** (0.00453)	-0.240*** (0.00469)	משתנה דמי לחרדית
-0.00438 (0.00310)	-0.0945*** (0.00343)	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד
0.00493 (0.00302)	0.00809** (0.00332)	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד
-0.0256*** (0.00350)	0.00329 (0.00351)	משתנה דמי לאישה X דמי לשנת 2020
-0.00782* (0.00434)	-0.0388*** (0.00494)	משתנה דמי לגילים 25-34 X משתנה דמי לשנת 2020
0.00463 (0.00364)	0.0247*** (0.00407)	משתנה דמי לגילים 54-65 X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0259*** (0.00469)	0.0136*** (0.00469)	משתנה דמי לערבי/ה X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0326*** (0.00633)	0.00430 (0.00660)	משתנה דמי לחרדית X משתנה דמי לשנת 2020
-0.0104** (0.00435)	-0.00893* (0.00482)	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0102** (0.00423)	0.0386*** (0.00467)	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
V	X	פיקוח על מאפיינים תעסוקתיים
190,927	190,927	מספר תצפיות (לא משוקללות)

הערות: הטבלה מציגה את התוצאות ההסתברות להיות מועסק/ת בקרב כלל האוכלוסייה בגיל העבודה העיקרי. המשתנים המסבירים הם המאפיינים הסוציו-כלכליים של העובדים/ת והאינטראקציה בינם לבין הדמי לשנת 2020 ומשתני הדמי לחודש. בעמודה 2 נכללו גם משתני הפיקוח התעסוקתיים: משתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין משתני הדמי לענף, למשלחי היד ולמשתנה הדמי שמקבל את הערך אחד, אם העובד/ת היה/הייתה בעיסוק/ה האחרון או הנוכחי שכיר/ה. התצפיות שנכללו ברגסיה (משוקללות לפי גודלן באוכלוסייה), כללו את כל הנסקרים/ות בגילי העבודה העיקריים בסקרי כוח אדם בתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.

המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר המחקר בבנק ישראל.

לוח נספח ה'-2
ההסתברות לחזור למעגל העבודה ולהיעדר/להיות בלתי מועסק/ת מעל 27 שבועות
בקרב קבוצות הבלתי מועסקים/ות (הגדרה רחבה)

ההסתברות לחזור למעגל העבודה	ההסתברות להיעדר/להיות בלתי מועסק/ת מעל 27 שבועות	
-0.118*	0.0836**	משתנה דמי לבלתי מועסק/ת (הגדרה צרה) בשנת 2020
0.0674	0.0386	
0.157**	-0.157***	משתנה דמי לנעדר קורונה בשנת 2020
0.0678	0.0387	
-0.109***	0.0742***	משתנה דמי לאישה
0.0274	0.0154	
0.054*	-0.0425**	משתנה דמי לגילים 25-34
0.0307	0.0172	
-0.00392	0.115***	משתנה דמי לגילים 54-65
0.0313	0.0179	
-0.0393	0.0316	משתנה דמי לערבי/ה
0.0446	0.0267	
-0.034	0.00618	משתנה דמי לחרד/ית
0.0467	0.0268	
0.0264	-0.0177	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד
0.0332	0.0188	
0.326	0.0351*	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד
0.326	0.0186	
0.0974***	-0.0654***	משתנה דמי לאישה X דמי לשנת 2020
0.0299	0.0168	
-0.069**	0.0361*	משתנה דמי לגילים 25-34 X משתנה דמי לשנת 2020
0.0339	0.0189	
-0.0232	-0.095***	משתנה דמי לגילים 54-65 X משתנה דמי לשנת 2020
0.0337	0.0192	
-0.0386	-0.0364	משתנה דמי לערבי/ה X משתנה דמי לשנת 2020
0.0477	0.0283	
0.0151	0.00669	משתנה דמי לחרד/ית X משתנה דמי לשנת 2020
0.0503	0.0289	
-0.0167	0.0277	משתנה דמי לפחות מ-12 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0359	0.0203	
-0.0342	-0.0321	משתנה דמי ליותר מ-15 שנות לימוד X משתנה דמי לשנת 2020
0.0357	0.0204	
V	V	פיקוח על מאפיינים תעסוקתיים
9205	14,537	מספר תצפיות (לא משוקללות)

הערות: הטבלה מציגה את תוצאות הרגרסיות מאמידות נפרדות עבור ההסתברות לחזור למעגל העבודה ועבור ההסתברות להיות מובטל/ת מעל 27 שבועות. המשתנים המסבירים הם משתני דמי עבור נעדר/ות קורונה, בלתי מועסקים/ות (בהגדרה הצרה) ובלתי מועסקים/ות (בהגדרה הרחבה) בשנת 2019 (קבוצת הבסיס). הרגרסיות כללו כמשתנים מפקחים את משתני הדמי לכל חודש, את הדמי לשנת 2020 ואת משתני האינטראקציה בין שנת 2020 לבין מאפייני הפרט, משתני הדמי לענף, המשתנה למשלח יד ומשתנה הדמי שמקבל את הערך אחד, אם העובד/ת היה/הייתה בעיסוק/ה האחרון או הנוכחי שכיר/ה. התצפיות שנכללו ברגרסיה (משוקללות לפי גודלן באוכלוסייה), כללו את כל הנסקרים/ות הבלתי מועסקים/ות (בהגדרה הרחבה) בגילי העבודה העיקריים בסקרי כוח אדם בתקופה מרץ-דצמבר בשנת 2020 ובשנת 2019.
המקור: נתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס); ניתוחי חדר מחקר בבנק ישראל.

חלק ב': המדיניות שנקטה בישראל בשוק העבודה³²

- לנוכח הירידה הניכרת של הביקוש לעובדים בעטיו של המשבר הבריאותי הגמישה הממשלה מייד עם פרוץ המשבר את המנגנון של תשלום דמי אבטלה לעובדים בחל"ת כדי לשמר את הקשר בין העובדים למעסיקהם ולהקל על החזרה לפעילות כשהמשבר ישכך.
- הממשלה הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה הן ליוצאים לחל"ת והן למובטלים, העלתה את שיעור דמי האבטלה והאריכה מספר פעמים את משך הזכאות. במסגרת "רשת הביטחון", שנפרסה בסוף יולי, הוארך משך הזכאות לדמי אבטלה, עם כל ההקלות והתוספות שאושרו, עד לסוף יוני 2021, או עד ששיעור האבטלה במשק יירד מתחת ל-7.5%.
- כתוצאה מצעדים אלו 79% מסך דורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודשים מרץ-דצמבר היו בגין חל"ת, ולא בשל פיטורין או התפטרות.
- כמו ישראל, מדינות מפותחות רבות התאימו בתחילת המשבר מנגנוני סיוע קיימים לעובדים שהצורך בהם פחת, תוך הגמשת הקריטריונים לזכאות לסיוע, שיפור התנאים והארכת משך הזכאות.
- שלא כמו בישראל, במרבית המדינות המפותחות מדיניות הסיוע לעובדים התבססה על אפשרות להמשך העסקה חלקית, כאשר המעסיק משלם את השכר והממשלה משתתפת בתשלום חלקי או מלא עבור שעות העבודה שהופחתו.
- למרות השוני במנגנונים הירידה בסך שעות העבודה בישראל לא הייתה חריגה ביחס למדינות אחרות.

א. תמיכה בעובדים שהעסקתם הופסקה

הצמצום החד בפעילות הכלכלית עם תחילת המשבר חייב לנקוט מהלכים מהירים, שנועדו להשיג מספר יעדים: 1. מניעת פגיעה ניכרת בהכנסות העובדים, הן משיקולים חברתיים והן כדי למתן את ירידת הצריכה הפרטית, שתעמיק עוד יותר את המשבר; 2. הגנה על שרידות העסקים כדי שהם יוכלו לחזור לפעול כאשר המגבלות הבריאותיות יוסרו, ובכך תימנע פגיעה מתמשכת בתוצר ובתעסוקה; 3. סיוע להתמודדות עם המגיפה על ידי הקטנת התמריצים לעובדים להגיע למקום העבודה ולמעסיקים ללחוץ עליהם להגיע; 4. שימור הקשר בין העובדים לבין מעסיקהם בתחילת המשבר, מתוך הכרה שהזעזוע למשק אינו נובע מבעיות כלכליות מבניות, וגם יהיה מוגבל בזמן, ובסופו הענפים שפעילותם הוגבלה ישובו לפעול. (ראו דיון בתיבה ב-1 בדוח זה).

הצורך לפעול במהירות ומגבלות מידע אילצו את הממשלה להתבסס על התאמה של מנגנונים מוסדיים קיימים. לפיכך היא הגמישה מייד את המנגנון של תשלום דמי אבטלה לעובדים בחופשה ללא תשלום (חל"ת),³³ תוך הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה והגדלת סכומי הקצבה

משבר הקורונה חייב לנקוט מהלכים מהירים לתמיכה בעובדים.

להסדר החל"ת היו מספר יתרונות משקיים לעת משבר.

³² סעיף זה מתמקד בכלי המדיניות שמוקדו ישירות בתמיכה בתעסוקה או בסיוע לעובדים שתעסוקתם נפגעה בתקופת המשבר. שוק העבודה הושפע כמובן גם מצעדי מדיניות רבים אחרים שהממשלה הפעילה, לרבות ההחלטה לאילו מבין מקומות העבודה יותר לפעול בשלבים השונים של המגיפה ובאיזה היקף. הרחבה על כלי סיוע אחרים לעסקים ולמשקי הבית ניתן למצוא בפרק ו'.

³³ ההגמשה התבטאה בויתור על חובת המעסיקים לשלם קודם לכן על מלוא ימי החופשה והזכויות לעובדים. כך התאפשר למעסיקים לצמצם את עלויות השכר מייד, בלי להתמודד עם קשיי נזילות בתקופה שבה נמנע מהעסק לפעול.

לאוכלוסיות ספציפיות – הן ליוצאים לחל"ת והן למובטלים³⁴ (לוח ה'-8). למהלך זה היו מספר יתרונות: למעסיקים נחסכו זמנית תשלומי השכר בשעה שעסקיהם סגורים או כמעט סגורים, אך נשמר הקשר עם העובדים שהמעסיקים כבר מצאו כמתאימים למקום העבודה. ההסדר הפחית לחצים מצד מעסיקים ועובדים להגיע למקומות העבודה, ובכך צמצם התקהלות והדבקה. לצד זאת נחסכו ההוצאות הנלוות לפיטורין (כגון פיצויים) וההוצאות על חיפוש עובדים חדשים והכשרתם. בכך הציב ההסדר את המשק בנקודת זינוק נוחה לחידוש הפעילות עם צמצום הסגרים, והדבר אכן התבטא בגידול המהיר של הפעילות והתעסוקה עם פתיחתם. יתרונות ההסדר הניעו את המעסיקים והעובדים לבחור בו באופן גורף: 79% מסך דורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודשים מרץ–דצמבר היו בגין חל"ת, ולא בשל פיטורין או התפטרות.³⁵

חסרונות החל"ת נובעים גם מקשיחותו של ההסדר.

לצד יתרונותיו היו להסדר שהופעל מספר חסרונות: הוא הופעל בתחילה רק לתקופה מוגבלת, כך שחוסר הביטחון של העובדים לגבי הכנסתם במקרה שהמשבר יתארך גרם לחששות לגבי הכנסותיהם עם תום ההסדר ולפגיעה פוטנציאלית בצריכה; ומה עוד שתקופת הזכאות לדמי אבטלה בישראל קצרה בהשוואה למקובל בעולם.³⁶ חוסר היכולת להחזיר את העובדים למשרה חלקית כאשר המגבלות הוקלו בלי שהם יאבדו את מלוא הזכאות לדמי האבטלה, וגם הסיכון לעובד שאם יחזור בשכר חלקי, שכר זה יהיה הבסיס לחישוב דמי האבטלה שלו במקרה של חל"ת נוסף, הקטינו את הגמישות של המעסיקים והעובדים ויצרו תמריצים להחזיר לעבודה פחות עובדים בהיקף משרה מלא במקום לחלק את העבודה בין יותר עובדים. מלבד זאת, עובדים שחזרו "מוקדם מדי" מהחל"ת איבדו את הזכאות לדמי אבטלה על כל התקופה שבה נעדרו מהעבודה.³⁷ כך, ככל שהניתוק ממקום העבודה התארך, והביקושים במשק התאוששו רק חלקית, הצטבר מספר רב של עובדים שלא הועסקו זמן ממושך והקשר שלהם עם המעסיק נשחק. זאת בניגוד למודלים שהופעלו במדינות אחרות (ראו להלן), אשר איפשרו תעסוקה חלקית לצד קבלת דמי אבטלה חלקיים.

בהמשך המשבר ננקטו צעדים רבים להתאמת הסדר החל"ת לעומקו

בין מארס ליוני הוארכה תקופת הזכאות לדמי אבטלה בשלבים עבור מי שתקופת זכאותם הסתיימה; בכל פעם הוארכה תקופת הזכאות לתקופה של עד כחודש וחצי קדימה. רק בסוף יולי, כחלק מהתוכנית "רשת הביטחון הכלכלית 2020–2021", הוחלט להאריך את משך הזכאות לדמי אבטלה, עם כל ההקלות והתוספות שאושרו, עד לסוף יוני 2021 או עד ירידת שיעור האבטלה במשק מתחת ל-7.5% (לוח ה'-8). בחודש יולי גם ניתנו מספר הקלות נוספות בקביעת הזכאות לדמי אבטלה ובחישוב סכום הקצבה, ונקבעה קבלת דמי אבטלה מלאים גם במהלך השתתפות בהכשרה מקצועית מטעם שירות התעסוקה (לעומת קיזוז בגובה 30% מדמי האבטלה בשגרה). יחס התחלופה בין דמי האבטלה לשכר בישראל אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית,³⁸ אך דמי האבטלה אינם תחליף מלא לאובדן השכר. משום כך, ככל שהמשבר התארך, הפגיעה המצטברת במובטלים תקופה ארוכה התעצמה. לאחר שבסגר השני חזרו לאבטלה עובדים רבים שכבר

הסדר "חזרה גמישה מחל"ת" הוסיף גמישות חשובה לשוק העבודה, אך הגיע באיחור.

³⁴ עלות החל"ת על בסיס הקריטריונים לדמי אבטלה שהיו בתוקף לפני המשבר עמדה על כ-10.5 מיליארד ש"ח, והצעדים להרחבת הזכאות הוסיפו לה עוד 9.5 מיליארד ש"ח, כך שסך העלות של דמי האבטלה ב-2020 הייתה גבוהה בכ-20 מיליארדי ש"ח (כ-1.5 אחוזי תוצר) מאשר לפני המשבר.

³⁵ עובד שמעסיקו הוציאו לחל"ת זכאי להתפטר על פי דין מפוטר.

³⁶ תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה בישראל, 175 ימים, היא מהקצרות ב-OECD; החציון בקרב חברות הארגון הוא 12 חודשים, ורק בהונגריה, סלובקיה ובריטניה, וישראל, ארה"ב משך הזכאות המרבי (לפני המשבר) היה קצר יותר. מדינות רבות, וביניהן ארה"ב ובריטניה, האריכו את תקופת הזכאות המרבית מייד עם פרוץ המשבר.

³⁷ הזכאות לדמי אבטלה הותנתה בהימשכות החל"ת לפחות 30 ימים, ורק באוגוסט קוצרה התקופה ל-14 ימים.

³⁸ ברמות השכר ומאפייני הפרט הנוגעים למרבית העובדים בישראל דמי האבטלה המשולמים בארץ הם מעל החציון במדינות ה-OECD. העובדים שעבורם הפיצוי בישראל נמוך יחסית הם בעיקר צעירים מתחת לגיל 28, ובפרט אלו שלהם ילד אחד או שניים.

לוח ה'-8: צעדי המדיניות והסיוע בתחום שוק העבודה	
16.3.2020	תחילת הסגר הראשון
16.3.2020	הסכמות בין ארגוני העובדים והמעסיקים על אי פיטורים בתקופה הקרובה, מענק מיוחד למפוטרים. קיצור תקופת האכשרה המקנה זכאות לדמי אבטלה מ-12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים טרם היציאה לאבטלה ל-6 חודשים. ¹ הבהרה שיציאה לחל"ת ל-30 יום לפחות מזכה בדמי אבטלה, וכי אין צורך לממש קודם את ימי החופשה שצבורים לרשות העובד. הרישום בשירות התעסוקה לצורך אישור הזכאות לדמי אבטלה יתבצע באופן דיגיטלי, ללא התייצבות פיזית.
27.3.2020	הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה עד סוף אפריל, למי שזכאותו פקעה. ²
30.3.2020	מענק הסתגלות חודשי לבני 67 ומעלה שהוצאו לחל"ת או פיטרו (בנוסף לקצבת הזקנה). ³
19.4.2020	תחילת היציאה מהסגר הראשון
24.4.2020	הארכת מענק ההסתגלות המיוחד לבני 67 ומעלה גם לחודש מאי (עד 4,000 ₪). ⁴
8.5.2020	תכנית לעידוד התעסוקה בהיקף של 6 מיליארד ₪, שתכלול מענק לעסקים בגין כל עובד שייקלט במהלך החודשים אפריל-ספטמבר לאחר שהיה מובטל או בחל"ת. ⁵
9.5.2020	ההקלות בזכאות לדמי אבטלה – תקופת האכשרה המקוצרת ומשך הזכאות – הוארכו עד סוף מאי. ⁶
28.6.2020	ההקלות בזכאות לדמי אבטלה – תקופת האכשרה המקוצרת ומשך הזכאות – הוארכו עד ה-15.8.
30.06.2020	1. תשלום כפל קצבאות – לזכאים לדמי אבטלה במקביל לקצבאות זקנה, נכות, הבטחת הכנסה או מזונות. תוקן רטרואקטיבית ממאוס וישאר בתוקף עד ה-15.8. 2. מענק ההסתגלות המיוחד לבני 67 ומעלה שאיבדו את מקום עבודתם בעקבות משבר הקורונה הוארך עד ה-15.8. ⁷
9.7.2020	רשת הביטחון המובטלים ושכירים בחל"ת הוארכה עד סוף יוני 2021 או עד ירידת שיעור האבטלה מתחת ל-7.5%, ⁸ לרבות תשלום כפל קצבאות עד סוף יוני 2021. כמו כן: 1. נוספו לרשת הביטחון גם זכאי אבטלה מינואר ופברואר (החל מחודש יולי 2020). 2. קוצר הזמן המינימלי בחל"ת המזכה בדמי אבטלה ל-14 יום. ¹⁰ 3. ביטול 5 ימי המתנה בין תקופת אבטלה, למעט ביציאה הראשונה לאבטלה בתקופת המשבר. ¹¹
29.7.2020	אושר חוק התוכנית לסייע כלכלי במסגרתו ¹² 1. הנמצאים בהכשרה מקצועית יהיו זכאים לדמי אבטלה מלאים ולא 70%. 2. צעירים מתחת לגיל 28 עם ילד יקבלו דמי אבטלה מלאים ולא מופחתים. 3. חישוב דמי האבטלה שונה כך שהסכום ייקבע לפי השכר הגבוה שהתקבל לאחר היציאה הראשונית לחל"ת ולא יופחת לאחר פרק זמן מסוים כפי שקורה בשגרה, או כאשר העובד חוזר לתקופה מסוימת לעבוד בשכר נמוך יותר.
18.9.2020	תחילת הסגר השני
22.9.2020	הרחבת רשת הביטחון הכלכלית ¹³ 1. הגמשת הזכאות למענק עידוד תעסוקה ¹⁴ 2. מענק שימור עובדים שיינתן בפעימה אחת ¹⁵ 3. דחיית ההפחתה בדמי האבטלה ¹⁶

29.9.2020	הגדלת מענק העבודה ב-62% לעובדים שזכאים למענק עבור חודש אחד לפחות מהחודשים אפריל עד דצמבר 2020. כמו כן תשולם לעובדים מקדמה של 25% מהמענק (ולא פחות מ-1,000 ₪), שלא יהיה צורך להחזירה אם יתברר בדיעבד שהעובד אינו זכאי למענק.
18.10.2020	תחילת היציאה מהסגר השני
11.11.2020	מענק חד פעמי למי שקיבלו דמי אבטלה או מענק הסתגלות לתקופה ממושכת (100 ימים לפחות) במהלך המשבר. ^{18,17}
15.11.2020	מענק "חזרה גמישה מחל"ת" לעבודה ¹⁹ למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית עד סוף דצמבר, לרבות אצל המעסיק שהוציא אותם לחל"ת. ²⁰
30.11.2020	הארכת הזכויות למענק "חזרה גמישה מחל"ת" לעבודה עד סוף פברואר 2021.
27.12.2020	תחילת הסגר השלישי
	<p>¹ https://www.gov.il/he/departments/news/press_16032020_b</p> <p>² https://www.gov.il/he/departments/news/press_27032020</p> <p>³ בני 67 ומעלה אינם זכאים לדמי אבטלה מפאת זכויותם לקצבת אזרח ותיק. המענק ניתן לחודשים מארס (עד 2,000 ₪) ואפריל (עד 4,000 ₪).</p> <p>⁴ https://www.gov.il/he/departments/news/press_24042020_b</p> <p>⁵ המענק שולם עבור כל עובד מזכה מעל מצבת העובדים בחודש מאי, לכל חודש בו העובד היה מועסק ביוני-ספטמבר. העובד היה חייב להשתכר לפחות 3,300 ₪ לחודש. המעסיקים יכלו לבחור מסלול חליפי של קבלת המענק עבור עובדים שגויסו בחודשים יולי-אוקטובר באותם תנאים.</p> <p>⁶ https://www.gov.il/he/departments/news/press_09052020, https://www.gov.il/he/departments/news/press_11052020</p> <p>⁷ https://www.gov.il/he/departments/news/press_30062020</p> <p>⁸ שיעור האבטלה בהגדרת החוק כולל את הבלתי מועסקים (האבטלה הצרה) בתוספת הנעדרים זמנית מסיבות הקשורות לנגיף הקורונה.</p> <p>⁹ במידה ואחוז האבטלה יהיה בין 10% ל-7.5%, יופחת לאחר 30 יום סכום הזכויות לדמי אבטלה (למובטלים ולמוצאים לחל"ת שמשך תקופת האבטלה שלהם הסתיים) ל-90%. במידה ואחוז האבטלה ירד מ-7.5%, סיום ההקלות בזכויות לדמי אבטלה יכנס לתוקף 30 יום לאחר מועד ההכרזה. המוסד לביטוח לאומי, "הארכת תשלום דמי האבטלה", 29.7.2020.</p> <p>¹⁰ https://www.btl.gov.il/About/news/Pages/haraca-june-21.aspx</p> <p>¹¹ לנומת 30 יום טרם המשבר ועד ל-31.7.2020. כמו כן, היציאה לחל"ת אינה תלויה בפדיון שארית ימי החופשה.</p> <p>¹² https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/pay.aspx</p> <p>¹³ https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2143895</p> <p>¹⁴ https://www.gov.il/he/departments/news/spoke_joint220920</p> <p>¹⁵ בשל הסגר השני נקבע כי מי שעבדו בחודש ספטמבר 15 ימים לפחות לא ינוכו ממצבת העובדים שנבנתה לצורך חישוב המענק גם אם פוטרו או הוצאו לחל"ת. רף השכר בגינו עובד נחשב כמזכה למענק חורף ל-2,500 ש"ח.</p> <p>¹⁶ מענק חד-פעמי בעד המשך העסקתם של עובדים בחודשים ספטמבר ואוקטובר. עוסק זכאי למענק אם המחזור שלו לא עולה על 400 מיליון ₪ ומחזור עסקאותיו המזכים תלוי במידת הפגיעה של העסק, ככל שהעסק נפגע יותר – אחוז המועסקים שמעבר לו משולם המענק על כל עובד נוסף (סף העסקקה) נמוך יותר; ברמת פגיעה העולה על 80%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-40%. ברמת פגיעה במחזור החברה בגובה 80%-60%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-70%. ברמת פגיעה במחזור החברה בגובה 40%-25%, יינתן מענק לכל עובד החל מהעובד ה-80%. המענק ישולם דרך הרשות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה.</p> <p>¹⁷ רף הירידה ייבדק רק החל מה-16.10.2020, כך שנחתה ההפחתה בגין שיעור האבטלה הנמוך בספטמבר.</p> <p>¹⁸ המענק ניתן גם למובטלים שחזרו לעבוד וגם לכאלה שלא, ובלבד שמשך התקופה עומד בתנאי הזכויות ושהשכר הקובע היה נמוך מהשכר היומי הממוצע במשק.</p> <p>¹⁹ ימי האבטלה ייספרו בין התאריכים 1.3.2020 עד 31.10.2020.</p> <p>²⁰ https://www.btl.gov.il/Corona/Pages/MaanakAvtCont1122-4416.aspx</p> <p>¹⁹ המענק הוא עבור כל יום העסקקה, למשך עד 4 חודשים, ומהווה השלמה של החלק היחסי של דמי האבטלה ביחס לשכר שהעובדים קיבלו ערב המשבר (עם תקרות). זכאי מי שהיה מובטל במשך 75 יום רצופים לפני ה-1.11.2020 קיבל דמי אבטלה ל-75 יום מאז 1 במרץ (גם אם לא רצופים), והתחיל לעבוד עד ה-31 לדצמבר.</p> <p>²⁰ המענק הוא עבור כל יום העסקקה, למשך עד 4 חודשים, ומהווה השלמה של החלק היחסי של דמי האבטלה ביחס לשכר שהעובדים קיבלו ערב המשבר (עם תקרות). זכאי מי שהיה מובטל במשך 75 יום רצופים לפני ה-1.11.2020 קיבל דמי אבטלה ל-75 יום מאז 1 במרץ (גם אם לא רצופים), והתחיל לעבוד עד ה-31 לדצמבר.</p>

הוצאו לחל"ת במהלך השנה, החליטה הממשלה בחודש נובמבר לתת לכך מענה מסוים באמצעות מענק חד-פעמי למי שקיבלו דמי אבטלה (או מענק הסתגלות לבני +67) לתקופה של 100 ימים לפחות במהלך המשבר.³⁹ כדי לעודד חזרה לעבודה ולהתמודד עם התמריץ השלילי שגלום בדמי האבטלה, הוסף הסדר של "חזרה גמישה מחל"ת". כלי זה נועד למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית בתקופת משבר הקורונה, כולל אצל המעסיק שהוציאם לחל"ת, ואיפשר תשלום דמי אבטלה על חלק השכר שהופחת ביחס לשכר שקיבלו ערב המשבר (עם תקרות).⁴⁰ מהלך זה הוסיף גמישות חשובה לשוק העבודה, אך הגיע באיחור (אחרי הסגר השני), והיה כפוף לתנאים מחמירים, שאמנם הקטינו את החשש לניצולו לרעה, אך גם הקטינו את האפקטיביות שלו.

ב. עידוד החזרת עובדים לתעסוקה

במהלך הסגר הראשון השימוש בכלי החל"ת היה נרחב ביותר: מספר העובדים שהוצאו לחל"ת התקרב למיליון ועמד על כ-22% מכוח העבודה, בעוד שרק 115 אלף עובדים פוטרו או התפטרו.⁴¹ חלק מעובדים אלה הוחזרו לעבודה כאשר הוסרו המגבלות מאמצע אפריל, אך מספרם נותר גבוה, כך שכנגד כל משרה פנויה במשק היו במאי כ-20 מובטלים או עובדים בחל"ת.^{42,43} כדי למנוע התייצבות של שוק העבודה בשיווי משקל של תעסוקה נמוכה יחסית – בשל החששות לגבי מגמות התחלואה ובשל זמניות ההסדר וחלק ממאפייניו – הוחלט לתמרץ מעסיקים לקלוט עובדים באמצעות מענק. המענק שולם למעסיקים שבמהלך החודשים אפריל-ספטמבר⁴⁴ קלטו עובדים אשר עמדו במספר תנאים, ביניהם קבלת דמי אבטלה לאחר הסגר. ההכרזה המקורית הייתה כי המענק יהיה בהיקף של כ-6 מיליארדי ש"ח, אך התוכנית שאושרה הייתה מוגבלת יותר, כך שההוצאה בפועל הסתכמה בכ-1.6 מיליארדי ש"ח, אשר שולמו בגין החזרת 430 אלף עובדים.

מענק התעסוקה שאושר במאי נתן מענה מהיר לצורך להחזיר עובדים לאחר הסגר, כדי להימנע מאבטלה מתמשכת וגם לצמצם את תשלומי דמי האבטלה, חסרונו היה שהפיצוי התבסס על עצם ההחזרה של עובדים מחל"ת/אבטלה, בלי להתחשב במידת הפגיעה בעסק ובמספר המועסקים בפועל. כך מעסיקים שנמנעו מלהוציא עובדים לחל"ת אף על פי שנפגעו בזמן המשבר, ולעתים גם לא יכלו להעסיקם בפועל בהיקף מלא, נפגעו פעמיים: הם גם נשאו בהוצאות ההעסקה בתקופת הסגר, במקום שהמדינה תשלם דמי אבטלה לעובדיהם, וגם לא זכו למענק על העסקת העובדים אחרי הסגר, כי לא הפסיקו אותה במהלכו. מבנה המענק גם פגע במעסיקים שהזדרזו להחזיר את העובדים אחרי הסגר, שכן מי שהחזיר את העובדים באפריל ובמאי קיבל מענק נמוך מזה אשר ניתן למי שהמתין עד יוני.⁴⁵ בכך הממשלה גם העבירה למעסיקים מסר, שבמקרה של גל תחלואה ומגבלות נוסף הדרך לקבלת סיוע היא שליחת העובדים לחל"ת ולא מאמץ לשמורם.

לאחר הסגר הראשון הוחלט לתמרץ מעסיקים לקלוט עובדים באמצעות מענק.

מענק החזרה לעבודה נתן מענה מהיר לצורך להחזיר עובדים לתעסוקה לאחר הסגר הראשון, אך היו לו מספר חסרונות בולטים.

³⁹ המענק ניתן גם למובטלים שחזרו לעבוד וגם למקבלי דמי אבטלה שעובדים במשרה חלקית. <https://www.btl.gov.il/Corona/Pages/MaanakAvtCont.aspx>

⁴⁰ המענק ניתן לכאלה שהיו מובטלים למשך 75 ימים רצופים לפני 1 בנובמבר וקיבלו דמי אבטלה ל-75 ימים מאז 1 במרץ (גם אם אינם רצופים), והתחילו לעבוד עד ה-31 לדצמבר.

⁴¹ כולל עובדים שציינו כסיבת ההתייצבות בשירות התעסוקה "אחר".

⁴² על בסיס נתוני סקר כוח האדם – האבטלה הרחבה.

⁴³ בחודשי הקיץ ירד היחס ל-9. לפני המשבר היחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במשק היה כ-1.5.

⁴⁴ גובה המענק היה 1,875 ש"ח לחודש לעובד שהשתכר לפחות 3,300 ש"ח לחודש, והוא שולם עד 4 חודשים. מעסיקים יכלו לבחור בין מסלול זה לבין מסלול שני של קבלת אותו מענק בגין עובדים שגויסו בחודשים יולי-אוקטובר באותם תנאים. בפועל ביקשו 95% ממקבלי המענק לקבלו בגין יוני-ספטמבר.

⁴⁵ 875 ש"ח לחודש בגין עובד שגויס באפריל מעל המצבה במאוס או שגויס במאי מעל המצבה באפריל.

בשל החשש ש"רשת הביטחון" תפגע במוטיבציה של מובטלים לחזור לשוק העבודה נקבע כי החלטה תופסק כאשר שיעור האבטלה יירד מתחת ל-7.5%.

לאור תובנות מהסגר הראשון הופעל, עם הכניסה לסגר השני, מנגנון מענק לשימור עובדים.

במרבית המדינות הופעלו תוכניות שסיפקו לעובדים השלמת הכנסה בלי לנתק את קשריהם עם המעסיקים.

"המודל הגרמני" משלים, דרך המעסיקים, את הכנסות העובדים שהיקף משרתם צומצם.

אחד החששות שעלו כתוצאה מהגמשת מנגנון החל"ת והקריטריונים לקבלת דמי האבטלה והארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה עד יוני 2021 היה, שהביטחון של המובטלים לגבי התמשכות תשלום דמי האבטלה יפחית את המוטיבציה שלהם לחפש עבודה חליפית, ואף להסכים לחזור למקום עבודתם המקורי. זאת בפרט על רקע המגבלות על פעילותו של שירות התעסוקה בתקופת המשבר. על רקע חשש זה הפעילה הממשלה מנגנון הפחתה אוטומטית של דמי האבטלה בהתאם לשיעור האבטלה (לוח ה'-8), וכן הגדילה בסוף ספטמבר את מענק העבודה ("מס ההכנסה השלילי") לשנת 2020 ב-62% כדי לתמרץ את היצע העבודה. כמו כן הוחלט על תשלום מיידי של מקדמה בגין מענק העבודה עבור שנת 2020, שאמור להיות משולם רק במחצית השנייה של 2021, וכי מי שבדיעבד ימצא לא זכאי למענק לא יידרש להחזירה.

לאור התובנות שהופקו ממענק התעסוקה בסוף הסגר הראשון, ועל בסיס השיפור בזמינות המידע, החליטה הממשלה, עם הכניסה לסגר השני, לפעול כדי לצמצם הוצאת עובדים לחל"ת באמצעות מענק לשימור עובדים בסכום של 5,000 ש"ח. המענק שולם בגין כל עובד (מעל סף מסוים) שהעסקתו נמשכה בחודשים ספטמבר-אוקטובר. הזכאות של מעסיק למענק נקבעה בהתאם לפגיעה בפדיון שלו ולאחוז העובדים ששימר במהלך התקופה. (לפירוט ראו לוח ה'-8). סך המענקים ששולמו עד סוף פברואר 2021 (במזומן ובהתחייבויות) הוא כ-400 מיליוני ש"ח, מתוך אומדן מקורי של 800 מיליון.

ג. מודל התמיכה במדינות מפותחות אחרות

בדומה לישראל, גם מדינות אחרות הפעילו תוכניות לתמיכה בשוק העבודה. כדי לבחון את כלי המדיניות שהופעלו בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית בחנו את כלי המדיניות ששימשו ב-14 מדינות OECD (לוח ה'-9).⁴⁶ מהסקירה עולה כי במרבית המדינות האלה הופעלו תוכניות שמטרתן העיקרית הייתה לספק השלמת הכנסה לעובדים שפרנסתם נפגעה, בלי לנתק את קשריהם עם המעסיקים. עוד נמצא כי תוכניות אלו התבססו לרוב על הרחבה או עדכון של מסלולי תמיכה ורשתות ביטחון שהיו קיימים באותו משק לפני התפרצות המשבר הנוכחי והארכתם והתאמתם ככל שהמשבר התמשך. (תקופת הסיוע הראשונה ברוב המדינות הייתה ארוכה משמעותית מאשר בישראל, שבה התוכנית אושרה בתחילה לכמה שבועות בכל פעם.)

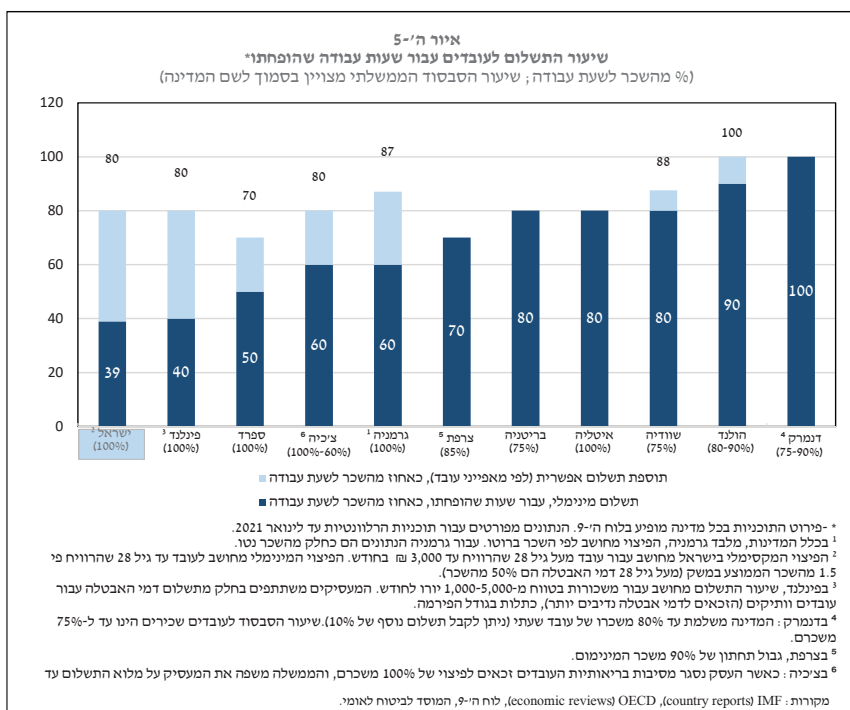
תוכנית החל"ת שהופעלה בישראל הייתה שונה מהמדיניות שהופעלה במרבית המדינות, בעיקר במדינות ממערב אירופה וקנדה, שהתמקדו בהשלמת ההכנסות לעובדים שהיקף תעסוקתם ירד, באופן חלקי או מלא, דרך המעסיק. הבולטת שבתוכניות אלה היא ה-Kurzarbeit הוותיקה של גרמניה,⁴⁷ ועל כן הן זכו בישראל לכינוי "המודל הגרמני". המודל תומך בשימור עובדים בעת פגיעה בהכנסות בשל ירידה זמנית של הביקושים. במסגרת התוכנית בגרמניה מעסיקים שהצורך שלהם בתשומת עבודה פחת יכלו לצמצם את מספר שעות ההעסקה של עובדיהם תוך תשלום שכר מלא על שעות העבודה בפועל ותשלום של 60% עד 87% משכר העובד על שעות העבודה שהופחתו ביחס להיקף תעסוקתו לפני המשבר. התשלום על השעות שהופחתו כוסה באופן מלא על ידי המדינה

⁴⁶ ארה"ב, אוסטרליה, איטליה, גרמניה, צרפת, בריטניה, פינלנד, קנדה, ספרד, דנמרק, הולנד, שבדיה, פולין וצ'כיה. בחירת המדינות הוכתבה על ידי זמינותם של דוחות כלכליים שנכתבו על המדינות בקרן המטבע הבין-לאומית ובארגון ה-OECD. לצד אלה בדקנו נתונים ממדינות נוספות ב-OECD, אך המידע עליהן לא היה זמין בפורמט האחיד של המדינות שנבחרו.

⁴⁷ ראו תיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

(כולל ויתור על תשלום דמי ביטוח לאומי בגין שעות אלו), כך שהמעסיק לא נשא בעלויות נוספות מעבר לתשלום עבור שעות העבודה שלהן נזקק בפועל.⁴⁸ מנגנונים דומים הופעלו בצרפת (תוכנית ה-Short Time Work), בבריטניה ("Coronavirus Job Retention Scheme"), באיטליה, בספרד, בקנדה, בשבדיה ובצ'כיה. בכולם המדינה משלמת, באמצעות המעסיקים, עבור שעות עבודה שהופחתו. איור ה-5 מציג שני פרמטרים מרכזיים של התוכנית – שיעור התשלום לעובדים בגין שעות שהופחתו ושיעור ההשתתפות של המדינה בהוצאות אלו בתקופת משבר הקורונה. כך, למשל, בספרד מועסקים קיבלו בגין שעות עבודה שהופחתו 70% משכרם הרגיל (נוסף על תשלום מלא בגין השעות שעבדו בפועל) במחצית השנה הראשונה, ואחר כך 50%; המדינה מכסה עלויות אלו במלואן. גם בשאר המדינות קיבלו המועסקים 70%–90% משכרם בגין שעות שהופחתו.⁴⁹ בכל המדינות הוגדלה השתתפות הממשלה בהשוואה לתקופה שקדמה למשבר, וכמעט בכולן המעסיק קיבל מהמדינה שיפוי מלא לשכר ששולם בגין השעות שהופחתו. בצרפת, למשל, הסבסוד המלא החליף סבסוד של עד 90% משכר המינימום לפני המשבר,⁵⁰ ובבריטניה שיעור ההשתתפות של המדינה היה 75%–80%.⁵¹ שיעור העובדים שהשתתפו בתוכנית אלה היה גדול בכל המדינות; בצרפת, למשל, הוא הגיע ל-50% מסך המועסקים ובגרמניה – לרבע.

בכל המדינות הוגדלה השתתפות הממשלה בתוכניות התמיכה ביחס לתקופה שקדמה למשבר.



⁴⁸ שיעור התשלום תלוי באורך התקופה שבה העובד הועסק בהיקף שצומצם ובשאלה אם יש לו ילדים. לפירוט ראו לוח ה-8.

⁴⁹ בהולנד השתתפות הממשלה בשכר בגין שעות שהופחתו הייתה 90%, והיקף שעות העבודה שביגין ניתן לקבל את המענק נקבע בהתאם לפגיעה בפדיון העסק. באוסטרליה שולם סכום קבוע, בשווי של כ-45% מהשכר הממוצע במשק, בגין כל עובד שהמעסיק שימר ולא פגע בשכרו, אך רק לעסקים שפדיונם נפגע לפחות ב-30%.

⁵⁰ החל מיוני השתתפות הממשלה פחתה ל-85%, ומינואר 2021 מעסיקים בצרפת יקבלו רק 60% החזר, פרט בענפים שנפגעו קשות; באלה החזר נשאר 100%.

⁵¹ בקנדה הסיוע היה מורכב; שיעור התמיכה בהעסקה היה תלוי במידת הפגיעה בעסק, ובמקביל שולמו לחלק ניכר מהמובטלים, ולמי שהכנסתם נפגעה במשבר, מענקים של 500 דולרים קנדיים לשבוע, מעבר לדמי האבטלה הרגילים.

בקרב המדינות שסקרנו רק פינלנד נקטה מדיניות דומה לשלנו (עם הבדלים מסוימים בפרמטרים, ולתקופה של עד 90 יום), שבה כלי המדיניות המרכזי היה תשלום דמי האבטלה ישירות מהמדינה למועסקים שהוצאו לחל"ת מלא – כלומר לעובדים שלא פוטרו ממקום עבודתם, אך אינם עובדים בפועל כלל. לצד זאת שולם בפינלנד מענק של 1,000 אירו למי שהעסיק עובד שהיה מובטל. בדנמרק הופעלה במהלך המשבר תוכנית דומה לחל"ת עבור מעסיקים שנדרשו לפטר מספר רב של עובדים,⁵² אך זאת במקביל לתכנית ה-STW הוותיקה, שתנאיה אף שופרו מספטמבר.

ארה"ב פעלה באופן שונה במידת מה מאשר שאר המדינות. כלי המדיניות העיקרי שם היה הגדלת דמי האבטלה למועסקים שפוטרו לצד הארכת משך הזכאות ביחס לעבר. הממשלה הפדרלית הוסיפה לדמי האבטלה שמשלמות המדינות סכום של 600 דולרים לשבוע בחודשים אפריל–יולי 2020 ו-300 דולרים לשבוע מתחילת אוגוסט 2020 למשך 5 שבועות. נוסף על כך הוארכה הזכאות לדמי אבטלה "רגילים" מ-26 שבועות ל-39 שבועות, וניתנה זכאות גם לעצמאיים. כמו כן איפשרה תוכנית ה-Paycheck Protection Program (PPP) לעסקים להמיר הלוואות פדרליות שקיבלו בתחילת המשבר למענקים – בתנאי שלפחות 60% מההלוואה שימשו להוצאות שכר, שמספר העובדים ב-24 השבועות המזכים היה גדול ממספרם הממוצע בפברואר–יוני 2019 ובינואר–פברואר 2020, וששכר כל עובד היה לפחות 75% מרמתו לפני המשבר.

בדומה לישראל, גם שאר המדינות הקלו על נגישות הסיוע ביחס לתנאי הזכאות בתקופה שלפני התפרצות המגיפה (לוח ה'-9). בכל המדינות הוקלו תנאי הזכאות והתוכניות הוארכו (בשלבם) עד לסוף הרביע הראשון של שנת 2021 (לפחות). כך, למשל, בגרמניה ניתנה הזכאות לפירמות שבהן ירד ב-10% מספר שעות העבודה של 10% מהעובדים, לעומת התניית הזכאות בירידה של מצבת העובדים ב-30% לפחות לפני המשבר. כן הותר לעובדים ששעות תעסוקתם הופחתו לעבוד במקום נוסף במקביל בלי לאבד את הזכאות לדמי אבטלה על השעות שהופחתו.⁵³ בבריטניה הועלו דמי האבטלה ל-63% מהשכר נטו, לעומת 56% לפני המשבר.

מעבר לתוכניות התמיכה בהכנסה ובהעסקה, שנסקרו לעיל, הפעילו המדינות תוכניות משלימות, שנועדו לעודד שימור והחזרה של עובדים למעגל העבודה (לוח ה'-9). בבריטניה הוכרזה התוכנית Kickstart scheme, המסבסדת את ההעסקה של עובדים צעירים, וקנדה סבסדה את שכר העובדים המועסקים בשיעור התלוי במידת הירידה של הכנסות החברה.

מהסקירה עולה שרוב המדינות התבססו במהלך המשבר על תוכניות סיוע ותמיכה בהכנסות העובדים שהיו קיימות לפניו, עם התאמות והרחבות. חלק מהן הוסיפו תוכניות חדשות, אך אלה לא החליפו את כלי המדיניות המרכזי שנהג לפני המשבר. ממצא זה מצביע על החשיבות של יצירת מנגנונים המספקים מענה בעת משבר בעוד מועד – בתקופות השגרה. כשהמשבר פורץ מהירות התגובה ומתן המענה לעובדים, למובטלים ולעסקים היא קריטית, ופיתוח מנגנונים לוקח זמן יקר, שכן הוא דורש במקרים רבים התאמות מוסדיות ומידע שאינו זמין. כך ניסיונות להנהיג בישראל במהלך המשבר מערכי סיוע מדויקים לעובדים שנפגעו, אפקטיביים יותר מהכלים שנבחרו, נתקלו בחסמים – בפרט מחסור בנתונים על מידת הפגיעה בעסקים, על שיוכם הענפי, על שכר העובדים בתחילת המשבר ועל שעות העבודה. גם חלקי המידע שהיו בנמצא היו מפורזים בין גופים ממשלתיים שונים.⁵⁴

⁵² בתוכנית זו המעסיק המשיך לשלם את השכר, ועל 75% ממנו קיבל שיפוי מהממשלה.

⁵³ זאת בתנאי שסך ההכנסות אינו עולה על המשכורת נטו הקודמת.

⁵⁴ צוות ממשלתי ("ועדת המנכ"לים") המליץ על מספר שיפורים בדיווח ובניהול המידע בממשלה, אשר יאפשרו שכלול ומיקוד של כלי המדיניות; ביניהם: 1. דיווח חודשי של המעסיקים למוסד לביטוח לאומי על השכר והיקף שעות העבודה של כל מועסק; 2. דיווח חודשי אם העובד מצוי בחל"ת; 3. הכללת יישוב העבודה בפועל של המועסק בדיווח השנתי של המעסיק לרשות המסים (טופס 126); 4. טיוב והסדרה של דיווח העסקים על ענף פעילותם; 5. ביטול אפשרות הדיווח של עוסקים נפרדים לרשות המסים כ"איחודי עוסקים"; 6. מיזוג נתוני התעסוקה, מאפייני העסקים והמובטלים במאגר אופרטיבי אחיד, שינוהל על ידי הל"מ"ס ויוגש לגופים העוסקים בעיצוב המדיניות בזמן אמת.

התנהלותה של ארה"ב
ביחס לשוק העבודה
במשבר הייתה שונה מזו
של המדינות האחרות.

בכל המדינות הוקלו
תנאי הזכאות לסיוע,
והתוכניות הוארכו.

המדינות הפעילו תוכניות
משלימות לשימור
והחזרה של עובדים.

חשוב ליצור בעוד מועד
מנגנונים שיספקו מענה
בעת משבר.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
אוסטרליה ¹	<p>Job Keeper Payment: תכנית חדשה במסגרתה משולמים 1,500 דולר בכל שבועיים (כ-45% מהשכר הממוצע) לכל עובד אצל מעסיקים שפדיונם ירד ב-30% ביחס לתקופה שלפני המשבר. מעסיקים שמחזורם מעל מיליארד דולר לשנה זכאים רק אם הפדיון נפגע ב-50% לפחות.</p> <p>המעסיק חייב להמשיך לשלם את מלוא שכרם של העובדים, ואם הם השתכרו פחות מ-1,500 דולר לשלם להם לפחות 1,500 דולר. ניתן להחזיר עובדים שפוטרו, ולשלם להם לפחות 1,500 דולר בכל שבועיים, כל עוד המעסיק מקבל את המענק בגינם.</p>	<p>תוספת של 150 דולר בכל שבועיים לדמי האבטלה עד מארס 2021.</p>
איטליה ²	<p>Cassa Integrazione Guadagni (CIGO and CIGS programs)</p> <p>תוכנית שהייתה קיימת: המעסיק משלם 80% מהשכר על שעות עבודה שהופחתו והמדינה מחזירה לו את מלוא הסכום. (המענק המקסימלי 1,199 יורו, למשתכרים במקור מעל 2,159 יורו שהם כ-60% מהשכר הממוצע).</p> <p>הקלות במשבר: פטור למעביד מתשלום דמי ביטוח לאומי על המענק. הרחבה גם למי שלא הפריש לתוכנית ולכלל המשק, בעוד שבעבר יועד לענפים ספציפיים ופירמות בינוניות וגדולות. האישור מבוסס על פגיעה במחזור והשגת הסכם עם ועד העובדים, לעומת דרישות מחמירות לפני המשבר.</p> <p>הזכאות הוארכה מ-13 שבועות לפני המשבר ל-42 שבועות (בתוקף עד ינואר 2021).</p>	
ארה"ב ³	<p>Paycheck Protection Program (PPP): עסקים קיבלו הלוואות פדרליות והורשו להמיר אותן למענקים בתנאי שלפחות 60% מההלוואה שימשו להוצאות שכר, שכמות העובדים ב-24 השבועות המזכים הייתה גדולה מהכמות הממוצעת בפברואר-יוני 2019 ובינואר-פברואר 2020, וששכר כל עובד היה לפחות 75% מרמתו לפני המשבר.</p>	<p>הממשלה הפדרלית הוסיפה לדמי האבטלה שמש' למות המדינות סכום של \$600 לשבוע בחודשים אפריל-יולי 2020, ו-\$300 לשבוע מתחילת אוגוסט 2020 למשך 5 שבועות. בנוסף, הזכאות לדמי אבטלה "רגילים" הוארכה מ-26 שבועות ל-39 שבועות, וניתנה זכאות גם לעצמאים.</p>
בריטניה ⁴	<p>(Coronavirus Job Retention Scheme furlough scheme)</p> <p>פיצוי של 80% על שעות שהופחתו (עד 2,500 פאונד, שהם 125% מהשכר הממוצע). עד לאוגוסט, המדינה מימנה 100% מעלויות השלמת השכר לפירמות, מספטמבר 87.5% (עד 2,187 פאונד) ובאוקטובר 70% (עד 1,875 פאונד). התוכנית נסגרה ב-31 לאוקטובר.</p> <p>30.6.2021-1.11.2020: "Job Support Scheme" המעסיק והמדינה משלמים כל אחד 33% משכר העובד - עבור שעות שהופחתו, והעובד חייב לעבוד לפחות 33% משעות העבודה המקוריות. מיועד לעסקים קטנים ובינוניים, ועסקים גדולים שנפגעו קשה במשבר.</p> <p>מענק ממשלתי של 1,000 פאונד למעסיק עובד שהוחזר מחל"ת והועסק ברציפות מנובמבר 2020 ועד לינואר 2021 בשכר ממוצע של לפחות 520 פאונד לחודש.</p> <p>Kickstart scheme: סבסוד שכר של עובדים בני 16-24 שבסכנה להיכנס לאבטלה ממושכת.</p>	<p>הגדלה זמנית של דמי האבטלה ל-63% מהמשכורת נטו, במקום 56% לפני כן.</p>

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
גרמניה ⁵	<p>Kurzarbeit</p> <p>תוכנית הקלות והטבות בזמן המשבר: ניתן לפנות כאשר 10% מהעובדים חווים ירידה של 10% בשעות העבודה, לעומת ירידה של לפחות 30% בשעות העבודה. בנוסף, התוכנית הורחבה לעובדים זמניים.</p> <p>לעובדים שחוו ירידה של יותר מ-50% בשעות העבודה השלמת ההכנסה עלתה מ-60% (67% עם ילד) לפני המשבר, ל-70% (77) מהחודש הרביעי ול-80% (87) מהשביעי.</p> <p>תשלום דמי ביטוח לאומי של המעסיק על השעות שהופחתו בוטל, לעומת 80% לפני המשבר.</p> <p>בוטלה הדרישה למצות ימי חופשה לפני הכניסה לתוכנית.</p> <p>הותר לעבוד במשרה נוספת כל עוד סך השכר אינו חורג מהשכר לפני המשבר.</p> <p>תוקף התוכנית עד לסוף 2021.</p>	
דנמרק ⁶	<p>Wage Compensation Scheme: פיצוי לעובדים בעסקים שנפגעו בצורה ניכרת. עסק שעומד לפטר לפחות 30% מעובדיו, או לפחות 50 עובדים, יכול לשלוח אותם לחלי"ת בשכר מלא, והממשלה תפצה אותו על 75% משכרם, (90%, אם מדובר בעובד שעות) עד סף של 30,000 קרונוות (כ-75% מהשכר הממוצע). העובד חייב להשתמש ב-5 ימי חופשה שנתית, ואסור לו לעבוד אצל המעסיק או במקום אחר. תקופת האבטלה נחסמה בהתחלה ב-90 יום, אך הוארכה לאחר מכן (עד יוני 2021).</p> <p>STW: התכנית המשיכה לפעול במתכונתה מלפני המשבר, והורחבה מספטמבר. המעסיקים יכולים להפחית את המשכר עד ל-3 ימים בשבוע, והממשלה משלמת דמי אבטלה מוגדלים עבור הימים שהופחתו.</p>	
הולנד ⁷	<p>Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid ("NOW") ("van Werkgelegenheid"): שלושה שלבים דומים ועוקבים (מרץ-מאי; יוני-ספטמבר; אוקטובר-2020-יוני 2021).</p> <p>המענק מיועד להמשך העסקה בחברות שפדיון נפגע בלפחות 20%. הוא מחושב כמכפלת שיעור הפגיעה בפדיון ב-90% מהשכר, בתוספת 30% בגין ההפרשות הסוציאליות (40% מיוני). הוא משולם עבור שכר חודשי עד ל-9,538 יורו (בערך כפול מהשכר הממוצע), ויופחת ל-4,845 יורו מאפריל 2021. התשלום מותנה בכך שהמעסיק לא יפטר עובדים במשך התקופה. (מיוני 2020 מותר לפטר וגם להפחית עד 10% מהשכר, והמענק יופחת בהתאם (החל מאפריל 2021 ניתן להפחית 20%).</p> <p>מתחילת אוקטובר מקדם המענק הופחת ל-80% מהשכר (כפול שיעור הפגיעה בפדיון), ובאפריל 2021 הוא יופחת ל-60%.</p> <p>מעסיק שמקבל את המענק אינו יכול לחלק דיבידנדים, לבצע רכש עצמי של מניותיו או לחלק בונוסים למנהלים.</p>	ללא שינוי.

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
ספרד ⁸	<p>ERTE</p> <p>תוכנית שהייתה קיימת: תשלום לעובד עבור שעות שהופחתו: 70% מהשכר ברוטו. יורד ל-50% לאחר 180 יום (עד ל-1,412 יורו). תקרת השכר המבוטח היא בקירוב 75% מהשכר הממוצע). המדינה מממנת 100%.</p> <p>תקופת הזכאות בלתי מוגבלת, לעומת 120–720 יום לפני פרוץ המגיפה (כפונקציה של תקופת ההפרשה של המעסיק).</p> <p>בוטלה הדרישה לירידה של 10% לפחות בשעות העבודה של כלל העובדים בעסק, אך עדיין מותנה בכך שלפחות לעשרה עובדים הופחתו שעות העבודה.</p>	
פולין ⁹	<p>הלוואות לעסקים כש-75% מההלוואה ניתנים להמרה למענק אם מספר המועסקים לא פחת במשך 12 חודשים.</p> <p>מנובמבר: הוארך עבור ענפים שנפגעו עד יוני 2021. בנוסף, בענפים אלו ניתן להמיר למענק 100% מההלוואה.</p> <p>סבסוד שכר: עד 40% מתשלומי השכר הממוצעים של הפירמה לפני המשבר.</p> <p>עד נובמבר: ויתור על הפרשות סוציאליות ל-3 חודשים.</p>	<p>הגדלת דמי האבטלה ב-35% בספטמבר-נובמבר. מדצמבר עד יוני 2021 התוספת קטנה יותר.</p> <p>מענק סולידריות למובטלים עד יוני.</p>
פינלנד ¹⁰	<p>Temporary layoff scheme</p> <p>לא שיווי: עובדים שמוצאים לחל"ת של עד 90 יום זכאים לדמי אבטלה. ניתן להוציאם לחל"ת בשנית אם חזרו לעבוד בין התקופות.</p> <p>העובד רשאי לעבוד חלקית בתקופת החל"ת ועדיין להיות זכאי לדמי אבטלה.</p> <p>שיוויים בתוכנית מאז פרוץ המשבר:</p> <p>האפשרות לפיטורים זמניים הורחבה לעובדים המועסקים בחוזים קצרי טווח.</p> <p>תקופת ההודעה המינימליות והמו"מ הצטמצמו מ-5 שבועות לפני המשבר, ל-5 ימים.</p>	<p>שיוויים מפרוץ המגיפה:</p> <p>לא חל שיווי בתנאים לזכאות ובסכומי הקצבה. תקופת ההמתנה לדמי אבטלה בוטלה.</p>
צ'כיה ¹¹	<p>Antivirus Employment Protection: מענק למעסיקים שחויבו להמשיך לשלם שכר במקרה של פגיעה בפעילות בגין המשבר. המענק תלוי בסיבת הפגיעה. כאשר העסק נסגר בשל מגבלות בריאותיות שקבעה הממשלה העובדים היו זכאים למלוא שכרם (עד 50,000 קרונות) והממשלה שיפתה את המעסיק במלוא הסכום עד 800,000 קרונות (ומעל 800,000 ב-80%). אם סיבת הצמצום היא כמות גדולה של עובדים בבידוד, העובדים האחרים זכאים ל-100% משכרם; אם הסיבה היא מחסור בחומרי גלם או שירותים מספקים אחרים העובדים זכאים ל-80% משכרם; ואם היא ביקוש נמוך הם זכאים ל-60%. בכל המקרים האלה המעסיק היה זכאי לשיפוי על 60% מהשכר ששילם, עד 29,000 קרונות לחודש (כ-80% מהשכר הממוצע).</p>	<p>לא שיווי</p>

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
צרפת ¹²	<p>Short-time work (STW)</p> <p>התוכנית עודכנה במאוס וביוני 2020 ובינואר 2021. התוכנית התחלתית הייתה הנדיבה ביותר וההטבות הופחתו בכל עדכון.</p> <p>התוכנית נגישה לפירמות שהפחיתו את שעות העבודה, או סגרו חלק מסניפיהן. במסגרת התוכנית העובדים משתכרים 84% משכר הנטו (לעומת 65% שמקבלים בד"כ בדמי אבטלה), ולא פחות ממשכורת מינימום, עד לחצי שנה (עם אפשרות להארכה לשנה). מינואר 2021 השלמת שכר ירדה ל-71%. מיולי 2020 הונהגה תקרת שכר מזכה של 4,608 יורו, שהם כ-110% מהשכר הממוצע.</p> <p>הזכאות לתוכנית הורחבה במאוס לכל סוגי החוזים (ללא קשר לוותק), והגשת הבקשה הפכה לפשוטה יותר. פירמה קיימת זכאית להגיש בקשה מוקדמת לרשויות לתשלום שעות שהופחתו ולעדכן למפרע שעות שהופחתו במועד עד שנה אחרי רנית.</p> <p>במאוס 2020, ההחזר מהמדינה למעסיק עלה ל-100% מהעלות בפועל של התשלום עבור השעות שהופחתו לעומת כ-90% משכר המינימום לפני המשבר.</p> <p>ביוני 2020 הופחת החוזר ל-85% מעלויות המעסיק. בענפים שנפגעו קשה במיוחד – מלונאות, תיירות, תרבות ועוד, או שהוגבלו בשל החלטות הממשלה, החוזר נשאר 100%.</p> <p>בינואר 21 החוזר פחת ל-60% (בעסקים וענפים שנפגעו במיוחד הוא הוא נותר 100%). התוכנית העדכנית תקפה לשישה חודשים.</p> <p>מיולי 21, תינתן אפשרות להצטרף להסכם קיבוצי חלופי: עסקים שיחתמו על הסכם להעסקה בהיקף של לפחות 40% מהשעות הרגילות, לתקופה של 24 חודשים מתוך 3 השנים הקרובות, יקבלו החזר בגובה של 85%.</p>	<p>אין שינוי משמעותי; כ-65% מהמשכורת הקודמת.</p>
קנדה ¹³	<p>Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS)</p> <p>תוכנית חדשה המסבסדת לעסקים שחוו ירידה של 15% בפדיון במאוס או 30% באפריל ואילך, 75% משכר העבודה (עד 1,129 דולר לשבוע לעובד, בערך כפול מהשכר הממוצע). יש שיעור נפרד לעובדים בחל"ת.</p> <p>עסקים שאינם זכאים להטבה יכולים לקבל הטבה בהיקף של 10% משכר העובדים.</p> <p>התוכנית עודכנה ביולי, כך שהסיוע מותאם יותר לירידה בפדיון, ופוחת ככל שתקופת התמיכה מתארכת.</p> <p>בנובמבר התוכנית הוארכה עד ליוני 2021.</p>	<p>הארכת התקופה המקסימלית לקבלת דמי האבטלה, ביטול תקופת ההמתנה, הקלה והרחבה של תנאי הזכאות.</p> <p>Work Sharing Program: השלמת שכר לעובדים במשרה חלקית אצל מעסיקים שהכנסותיהם נפגעו.</p> <p>Canada Emergency Response Benefit (CERB) מה-1.4: מענק של 500 דולר לשבוע למשך 16 שבועות, לעובדים שאיבדו את עבודתם כתוצאה מהמגפה (או מרוויחים עד 1,000 דולר לחודש מלבד המענק). המענק הוארך ל-28 שבועות נוספים לאחר מיצויו ופקיעת התוכנית.</p>

לוח ה'-9: צעדים לתמיכה בהמשך העסקה ובהשלמת הכנסה במדינות OECD (המשך)		
מדינה	תוכניות התמיכה	התאמות בדמי האבטלה
שבדיה ¹⁴	<p>Short term work allowance : הסדר בו המעסיקים יכולים להגיע להסכם עם ועד העובדים המפעלי (או לגייס הסכמה של לפחות 70% מהעובדים) על הפחתה של 20, 40, 60 או 80 אחוזים שעות העבודה, לצד הפחתה של 4, 6, 7.5 ו-12 אחוזים בשכר ביחס לשכר לפני המשבר, בהתאמה. הממשלה מפצה את המעסיק ב-15, 30, 45 ו-60 אחוזים מהשכר (75% מהשכר עבור השעות שהופחתו), בכפוף לכך שקודם יפוטרו עובדים זמניים ויועצים ושהחברה תימנע מחלוקת דיבידנדים ובר נוסים למנהלים. הפיצוי משולם עד שכר של 44,000 קרונות לחודש (דומה לשכר הממוצע) ולתקופה של עד 9 חודשים, שאחריה יש להמתין שנתיים עד לחידוש הזכאות (דרישה שבוטלה זמנית בתחילת 2021).</p> <p>הזכות להפחתה של 80% הונהגה בשנת 2020 רק לחודשים מאי, יוני ויולי, והונהגה שוב מינואר עד אפריל 2021. במאי 2021 האפשרות תבוטל והשתתפות הממשלה במדרגות האחרות תפחת ל-10, 20 ו-30 אחוזים מהשכר (50% מהשכר עבור השעות שהופחתו).</p>	<p>תנאי האכשרה לזכאות לדמי אבטלה הוקלו, תקרת ההכנסה המבוטחת הועלתה והתנאי של היעדר פיצוי עבר 6 ימי האבטלה הראשונים הוקפא עד ינואר 2021.</p>
<p>¹ Australian Government Fact Sheet, Economic Response to the coronavirus. https://treasury.gov.au/coronavirus/jobkeeper</p> <p>² IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022</p> <p>³ https://www.ny.gov/services/get-unemployment-assistance#what-you-need-to-know</p> <p>⁴ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: United Kingdom 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2f684241-en</p> <p>⁵ IMF (2020), IMF Country Report: UNITED KINGDOM 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/12/18/United-Kingdom-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Supplement-and-49971</p> <p>⁶ IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64 https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022</p> <p>⁷ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Germany 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/91973c69-en</p> <p>⁸ IMF (2020), IMF Country Report: GERMANY 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/Germany-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50020</p> <p>⁹ IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022</p> <p>¹⁰ https://www.twobirds.com/en/news/articles/2020/denmark/covid-19-guidance-for-employers-in-denmark https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202048/289705_2214196_53_2.pdf</p> <p>¹¹ https://business.gov.nl/corona/overview/the-coronavirus-and-your-company</p> <p>¹² https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/coronavirus/Coronavirus-further-extension-emergency-measures-Netherlands</p> <p>¹³ IMF (2021) Article IV Consultation, Staff Report, France, p. 64. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022</p> <p>¹⁴ IMF (2021), IMF Country Report: Republic of Poland 2020, IMF Publishing, Washington, D.C.: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/02/05/Republic-of-Poland-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50066</p> <p>¹⁵ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Poland 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0e32d909-en</p> <p>¹⁶ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Finland 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/673aeb7f-en</p> <p>¹⁷ Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses Kyryä, Tomi; Pesola, Hanna; (Rissanen, Aarne (2017-02-20) (https://www.doria.fi/handle/10024/149406)</p> <p>¹⁸ .OECD (2020), OECD Economic Surveys: Czech Republic 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1b180a5a-en</p> <p>¹⁹ https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/publications/shownews.page?News=en/czech-republic/en/Coronavirus_a_practical_guide_for_employers</p> <p>²⁰ IMF (2021), France, Staff Report. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/France-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50022</p> <p>²¹ OECD, (2021), Economic Review of Canada 2021. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-canada_19990081</p> <p>²² IMF (2020), IMF Country Report: CANADA 2020, IMF Publishing, Washington, D.C https://tillvaxverket.se/english/short-time-work-allowance-2021.html</p>		

ד. ניתוח מודל החל"ת ביחס למודל התמיכה במדינות אחרות

מבחן חשוב של המודלים
השונים לתמיכה
בתעסוקה הוא עד כמה
הפגיעה בתעסוקה
תתמיד.

אחד הסיכונים החמורים במשבר תעסוקה מתמשך הוא הפיכה של אבטלה מחזורית לאבטלה מבנית. אבטלה ארוכת טווח מביאה לשחיקת ההון האנושי, לפגיעה בהכנסות לטווח ארוך ולעיתים להתייאשות וליציאה מכוח העבודה. זאת מעבר להיבטים החברתיים של התופעה. משום כך מבחן חשוב של המודלים השונים שהופעלו להתמודדות עם משבר התעסוקה במדינות השונות (החל"ת בישראל; פיטורים ותשלום דמי אבטלה למשל בארה"ב; תשלום דמי אבטלה למי שממשיכים לעבוד, עבור השעות שהופחתו ממשרתם – "המודל הגרמני"; סבסוד שכר כמו באוסטרליה או בהולנד) הוא עד כמה הפגיעה בתעסוקה שנוצרה במשבר תתמיד אחריו.

יתרונות מודל החל"ת
הישראלי התבטאו
בגידול מהיר של
התעסוקה בין הסגרים.

למודל החל"ת מספר יתרונות, שהתבטאו גם בגידול המהיר של התעסוקה בין הסגרים בישראל בענפים שפתיחתם התאפשרה: 1. הוא העביר את נטל הוצאות שכר העובדים שזמנית לא היה בהם צורך מהעסקים אל המדינה, ובכך מנע פיטורים המוניים; 2. כיוון שהוצאות להסדר הייתה רק יציאה לחל"ת מלא, והיות ששיעור התחלופה (נטו) של דמי האבטלה היה סביר, ההסדר הקטין לחצים של העובדים והמעסיקים להגיע למקומות העבודה למרות המגבלות, בפרט על רקע סגירת הגנים ובתי הספר וצמצום התחבורה הציבורית; 3. הוא חסך מהמעסיקים את הצורך לממן מייד את עלויות הפסקת ההעסקה של העובדים (פיצויי פיטורין, חובות בגין חופשה צבורה וזכויות אחרות) ואת ההתדיינויות המשפטיות שהיו נגזרות מכך, בשעה שהם סבלו מקשיי נזילות; 4. הוא שימר את הקשר בין העובדים למעסיקים – שההתאמה ביניהם נבנתה בתהליכי המיון לפני המשבר, ומנע אובדן הון אנושי ספציפי שהעובדים צברו במקום העבודה. מצד העובדים, קבלת דמי אבטלה בזמן החל"ת איפשרה פגיעה מוגבלת בלבד בהכנסה – אף כי גדולה יותר מאשר במרבית המדינות שאימצו מודלים של סבסוד תעסוקה חלקית – בלי להידרש לחיפוש עבודה חלופית בהקדם, כאשר שוק העבודה שרוי בשפל היסטורי. המנגנון איפשר להם לשמור על קשר עם מקום העבודה שבו צברו ידע ומיומנויות (הון אנושי) ספציפיים, ולשמר סיכוי סביר לחזרה אל מקום עבודתם, אם העסק ישרוד את המשבר. לעובדים בעלי ותק ארוך במקום העבודה המשכיות הקשר עמו מנעה הפסדי הכנסה משמעותיים וארוכי טווח (Lachowska et al., 2020).⁵⁵

לאחר תקופת
התאוששות מהמשבר
תגדל התועלת של
תוכניות השמה-מחדש,
הכשרות מקצועיות
וסבסוד קליטת עובדים
מקבוצות פגיעות.

למנגנון שבו המדינה משלמת דמי אבטלה רק למי שפוטר בפועל יש יתרון על פני החל"ת: הוא מחייב את המעסיקים והעובדים להתאמה מהירה בזמן משברים, ומונע מחברות כושלות להחזיק עובדים לאורך זמן גם כשאין להן סיכוי גבוה לשרוד. תחלופה זו של עובדים ומעברים של עובדים מחברות יעילות פחות לחברות יעילות יותר יכולים להגדיל את הפריור ולתרום ליציאה מהירה יותר של המשק ממשברים (Carrillo-Tudela et al. 2020, Barrero et al. 2020).⁵⁶ עם זאת, במשבר הקורונה – ששורשיו לא היו כלכליים, והציפייה הייתה כי עיקר השפעתו תחלוף בתוך זמן מוגבל – יתרון זה היה כנראה חשוב פחות. מרבית העסקים שפעילותם הצטמצמה לא עשו זאת בגלל בעיות בנייהול העסק אלא בשל מגבלות בריאותיות וצניחה זמנית של הביקוש. לכן במקרה זה שחרור מהיר של העובדים היה משית על העובדים והמעסיקים עלויות גבוהות ומיותרות, כפי שפורט לעיל. לעובדים עצמם היה ככל הנראה סיכוי נמוך למצוא עבודה חלופית, בגלל המספר המצומצם של משרות פנויות ביחס למספר המובטלים. עם זאת, כשיוסרו המגבלות

M. Lachowska, A. Mas, & S. A. Woodbury (2020). "Sources of displaced workers' long-term earnings losses", *American Economic Review*, 110(10), 3231–3266. ⁵⁵

J. M. Barrero, N. Bloom, & S. J. Davis (2020). "COVID-19 is Also a Reallocation Shock", *Brookings Papers on Economic Activity* conference draft, June 25. ⁵⁶

C. Carrillo-Tudela, G. Hermann, & L. Kaas (2020). "Recruitment Policies, Job-Filling Rates and Matching Efficiency", *CEPR Discussion Paper No. DP14727*.

האפידמיולוגיות על הפעילות ולאחר תקופת התאוששות, תפחת התועלת המשקית מהמשך התמיכה הממשלתית בשימור קשרי העובדים והמעסיקים שנוצרו לפני המשבר ותוחזקו באמצעות החל"ת, ותגדל התועלת של תוכניות השמה-מחדש, הכשרות מקצועיות וסבסוד זמני של קליטת עובדים מקבוצות פגיעות.

חיסרון עקרוני נוסף של החל"ת הוא שהשילוב של חל"ת והבטחת דמי אבטלה לתקופה ממושכת עלול לתמרץ עובדים שלא לחזור לעבודה, וגם לגבש אצלם הרגלים המקשים עליהם לשוב ולעבוד כשהדבר מתאפשר (במיוחד כאשר הגנים ובתי הספר סגורים, התחבורה הציבורית מוגבלת, ועבודה מהבית אינה רלוונטית). על מובטל מוטלת האחריות לחפש עבודה, ואם הוא מסרב להצעות עבודה משירות התעסוקה הוא חשוף לשלילת דמי האבטלה – מנגנון שאינו רלוונטי לעובד בחל"ת. עם זאת גם חיסרון זה היה פחות רלוונטי במשבר הנוכחי, שכן הצעות העבודה הפוטנציאליות היו מעטות, וממילא שירות התעסוקה התקשה להתמודד אפילו עם הרישום הדיגיטלי של מסות העובדים שפוטרו והוצאו לחל"ת, בייחוד בהינתן המגבלות הפיזיות על התייצבות בשירות התעסוקה בעטייה של המגיפה.

למודל החל"ת מספר חסרונות בהשוואה למודל סבסוד ההעסקה החלקית, שהופעל כאמור במדינות רבות באירופה. במודל החל"ת הפסקת העבודה הזמנית אמנם משמרת יחסי עובד ומעביד במידה מסוימת, אך הריחוק שנוצר בין הצדדים עלול להקל על מעבר לפיטורים ועל יצירת תודעה ארוכת טווח של אבטלה אצל העובד. אי היכולת להוציא עובדים לחל"ת חלקי מחייב את המעסיקים לנתק משמעותי יותר מחלק מהעובדים, במקום שכולם יוכלו להגיע למקום העבודה חלק מהזמן. לא ידוע אם החל"ת גורם להשפעות אלו באותה העצימות שגורמת אבטלה, אך ייתכן שההשפעות של אבטלה ממושכת מתקיימות גם במצב של חל"ת ממושך. נוסף על כך, התהליך הפשוט שבו מתאפשרת הוצאת עובדים לחל"ת והחזרתם מתמרץ את המעסיק להוציא עובדים לחל"ת בכל שלב שבו הם לא נדרשים, וכך להטיל את הוצאות שכרם על המדינה.

רבים מהחסרונות הללו משמעותם יתרון לחלופה של "המודל הגרמני". גם מודל זה מקנה למעסיקים גמישות בהעסקת העובדים, אך פגיעתו בהכנסת העובדים לרוב נמוכה מאשר בחל"ת מלא, ונשמרים בו יחסי עובד-מעביד קרובים יותר מאשר בחל"ת. היכולת של החברות להתאים את שעות התעסוקה של העובדים לצורכיהן בכל עת גדולה יותר, שכן העובדים כבר נמצאים במקום העבודה. אסטרטגיה כזאת מאפשרת לפירמה שימור טוב יותר של כישורי העובדים ואת עבודת הצוות.

יתרון חשוב של מודל החל"ת המלא שהופעל בישראל הוא שהמעסיק פטור מכל ההוצאות בגין העובד בתקופת החל"ת. בזמן המשבר הנוכחי הייתה לכך חשיבות רבה, שכן העסקים שפעילותם הוגבלה מאוד לא נדרשו להשתמש ברזרבות הפיננסיות שלהם כדי לשאת בחלק מעלויות ההעסקה, ועדיין שמרו על הקשר עם העובדים. המדינות שהפעילו את מודל התעסוקה החלקית הכירו בבעיה, ורובן עברו במהלך המשבר מהשתתפות חלקית בתשלום השעות שהופחתו לכיסוי מלא (לוח ה-9). עם זאת, מדינות כמו שבדיה, אוסטרליה והולנד חייבו את המעסיקים לשאת בחלק מעלות השכר על השעות שהופחתו, ובהמשך השנה חלק מהמדינות האחרות החזירו באופן חלקי את השתתפות המעסיקים בעלויות, מה שעלול לפגוע ביכולתם להאיץ את הפעילות כשהמגבלות יוסרו.

על השאלה אם עדיף היה לישראל לאמץ בזמן המשבר את "המודל הגרמני" מוקדם לענות. לצד יתרונותיו, יישום מודל זה סבוך בהרבה מיישום מודל החל"ת (בפרט בישראל, שבה לא היו נתונים על שעות העבודה ועל שכר העובד סמוך לפרוץ המשבר). כיוון שחלק מהתשתית המוסדית להפעלת המודל חסרה בישראל, אין זה מפתיע שכמו במדינות אחרות גם כאן הממשלה פנתה לכלים שהיו זמינים לה מייד ומוכרים למקבלי החלטות. גם התשובה לשאלה אם המודל מעודד הפחתה גדולה או קטנה יותר של שעות העבודה אינה ברורה. במודל רציף, שאינו מחייב את

בעיית תמריצי העבודה בהסדר החל"ת פחות רלוונטית בעת משבר.

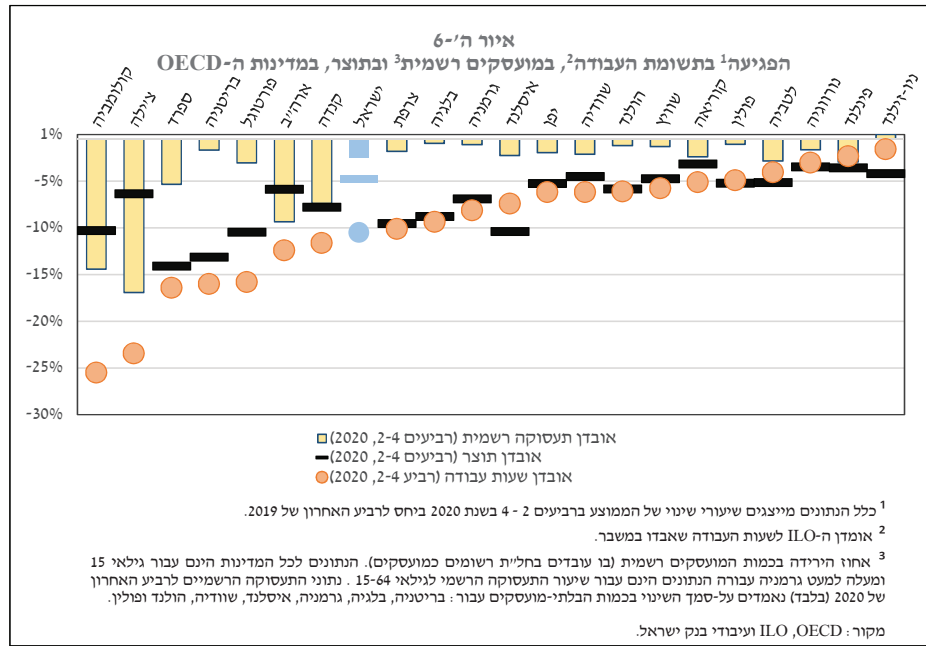
הריחוק שנוצר בין המעסיק לעובד בהסדר החל"ת עלול להקל על מעבר לפיטורים.

"המודל הגרמני" מאפשר לפירמה שימור טוב יותר של כישורי העובדים ואת עבודת הצוות.

המדינות שהפעילו את "המודל הגרמני" עברו במהלך המשבר להשתתפות מלאה של המדינה בתשלום עבור השעות שהופחתו.

מוקדם לענות על השאלה אם מוטב היה לישראל לאמץ את "המודל הגרמני".

המעסיק לבחור בין העסקה לבין אבטלה, יש כדי להניע מעסיקים לעשות שימוש יתר בהטבות שהמודל מציע, ובכך דווקא להגדיל את הפגיעה בתעסוקה ואת העלויות למדינה, בהשוואה למודל החל"ת, המחייב החלטה בינארית אם להעסיק את העובד או לא. האפקט הכולל תלוי בהתפלגות הפגיעה בעסקים, במספר העובדים, המשפיע על המידה שבה המעסיק יכול לחלק את הפגיעה בין העובדים, ובתעסוקה האופטימלית, שהיא משתנה לא ידוע – ודאי בעת זעזוע גדול למשק.⁵⁷ בזמן המגיפה המודל גם היה עלול לתמרץ הפעלת עסקים במקומות שבהם נדרשה השבתה מלאה משיקולי בריאות, וגם להגדיל את מספר האינטראקציות בין עובדים ועמך את פוטנציאל ההדבקה. יתר על כן, כיוון שחלק ניכר מצמצום התעסוקה בישראל היה ממילא בענפים שנסגרו באופן מלא לאורך זמן (לוח ה'-2 בחלק א של פרק זה), ישימות "המודל הגרמני" בישראל הייתה כנראה מוגבלת ממילא.



ישראל ממוקמת מעט מעל מרכז התפלגות המדינות מבחינת סך הפגיעה בשעות העבודה.

איור ה'-6 מציג אומדן של הירידה הכוללת של מספר שעות העבודה במדינות ה-OECD בשלושת הרבעונים האחרונים של שנת 2020 (לאחר פרוץ המשבר) בהשוואה לרבעון האחרון של 2019. זאת לצד הירידה בתוצר ובסך המועסקים באופן רשמי (לפי ההגדרה שבה עובדי חל"ת ועובדים מסובסדים נספרים כמועסקים). מהאיור עולה כי ישראל ממוקמת מעט מעל מרכז התפלגות המדינות מבחינת סך הירידה בשעות העבודה, וכי בחלק מהמדינות שהפעילו מודלים של השלמת הכנסה ("המודל הגרמני") הפגיעה בשעות העבודה הייתה קטנה מאשר בישראל, ובחלק (בריטניה וספרד) – גדולה יותר. עוד עולה שבמרבית המדינות התעסוקה הרשמית נפגעה הרבה פחות מאשר שעות העבודה בפועל – ביטוי למדיניות שצמצמה את שעות העבודה של כל עובד (בדרך של חל"ת חלקי או הסדרי השלמת הכנסה) ללא פיטורים. נציין כי בישראל, בניגוד למדינות האחרות, התעסוקה בפועל (הגדרה שאינה כוללת את העובדים בחל"ת) ירדה בשיעור

⁵⁷ בגרמניה, למשל, ועד העובדים המפעלי ולשכת התעסוקה המקומית מנטרים את היישום ברמה הפרטנית במקומות תעסוקה שבהם יותר מ-10 עובדים. גם במדינות אירופיות אחרות – ביניהן דנמרק, הולנד, צ'כיה ושבדיה - ניתן לוועדי העובדים המפעליים או לגופים מקומיים תפקיד בהסדרים שהופעלו.

הקרוב לזה של ירידת שעות העבודה. (ראו פרק ב' בדוח זה.) משמע שמלוא הירידה של שעות העבודה בישראל מבטאת נתק בין המעסיק לעובד, בעוד שבמדינות שהפעילו את "המודל הגרמני" רק הירידה בתעסוקה הרשמית משקפת פגיעה בקשר זה.

עוד ניתן לראות כי בהשוואה למרבית המדינות, בישראל שעות העבודה פחתו במידה יתירה בהתחשב בשיעור הפגיעה בתוצר. תופעה דומה נצפית גם בארה"ב – שגם היא לא הפעילה תוכניות השלמת הכנסה, ואף הנהיגה דמי אבטלה בסכום קבוע וגבוה יחסית וללא תלות בשכר הקודם. אולם בניגוד לארה"ב, שבה גם לא היה הסדר חל"ית, התעסוקה הרשמית בישראל בהכללת מי שיצאו לחל"ית נפגעה מעט – גם בהתחשב בשיעור ירידת התוצר. לעומת זאת בפינלנד, שגם בה לא הופעל מודל השלמת הכנסה, הפגיעה בשעות העבודה ובתעסוקה הייתה קטנה.

בישראל שעות העבודה פחתו במידה יתירה בהתחשב בשיעור הפגיעה בתוצר.

לסיכום, ריבוי הגורמים שהשפיעו על שוק התעסוקה מקשה לקבוע לעת עתה אילו מנגנוני מדיניות הביאו תוצאות מיטביות. מבחן חשוב יהיה כנראה מידת המהירות והיעילות שבה המדינות ייצאו מהמשבר עם תום חלקו האפידמיולוגי – הן מבחינת הימנעות מאבטלה ארוכת טווח (מלאה או בצורת תעסוקה בהיקף חלקי) והן מבחינת הימנעות מבעיות מבניות כעסקים שאינם בני-קיימא כלכלית וממשיכים לפעול רק בזכות הסדרי תמיכה ממשלתיים. אולם כהיערכות לטווח ארוך יותר, רצוי לבנות את התשתית שתאפשר ליישם כלי תמיכה מגוונים וממוקדים יותר, כדי להרחיב את האופציות שיעמדו לרשות הממשלה לניהול משברים בשוק העבודה.

ראוי לבנות את התשתית שתאפשר הפעלת כלי תמיכה מגוונים וממוקדים יותר.