

פרק ה'

סוגיות בשוק העבודה

חלק א': הגורמים להתאוששות התעסוקה ממשבר הקורונה

- במהלך שנת 2021 התאושש שוק העבודה בעוצמה, לאחר שנפגע קשות עם פרוץ משבר הקורונה. ההתאוששות התבטאה בעלייה של שיעור התעסוקה, ירידה באבטלה הרחבה, עליית שכר, ובמחצית השנייה של השנה גם שיעור גבוה של משרות פנויות.
- ההתאוששות המהירה הפיגה את מרבית החששות שבשוק העבודה יישארו "צלקות" בדמות שיעורי תעסוקה שלא ממצים את כוח העבודה, בפרט של קבוצות מוחלשות, או שינוי מבני במשק, שייצור אי-התאמה בין מאפייני המובטלים להיצע המשרות, וכך יקשה על ההתאוששות.
- גידול התעסוקה שיקף בעיקר ירידה בעוצמת השפעתם של גלי התחלואה על הפעילות הכלכלית ועל הנגישות של מקומות העבודה לאחר מבצע החיסונים ושינוי מדיניות הממשלה, ובמסגרתה ההימנעות מסגרים כלליים. לחזרה לתעסוקה תרם גם שימור הקשר בין עובדים למעסיקים במהלך המשבר באמצעות מנגנון החל"ת.
- חוסר התאמה בין כישורי חלק מהבלתי מועסקים לכישורים הנדרשים לאיוש המשרות המוצעות פגע בקצב ההתאוששות במהלך שנת 2021 במידה זניחה בלבד; זאת משום שעיקר הפגיעה בתעסוקה בשיא המשבר לא נבע מכשלים עסקיים אלא מהמצב האפידמיולוגי, ולכן עם הסרת המגבלות מרבית המשרות שנסגרו זמנית אוישו מחדש במובטלים בעלי כישורים מתאימים – בעיקר בידי עובדים חוזרים.
- בסוף השנה רמת חוסר ההתאמה בין כישורי הבלתי מועסקים לדרישות המשרות הפנויות התקרבה לרמתה ערב המשבר. מכאן שהיכולת לענות על הביקוש הגדל לעובדים במשלחי היד הרלוונטיים תלויה ביכולת למשוך לתעסוקה אוכלוסיות חדשות ולהכשיר עובדים חדשים וותיקים לעיסוקים הנדרשים.
- הפסקת ההארכה המיוחדת של תשלום דמי האבטלה לבלתי מועסקים מתחת לגיל 45 באמצע השנה, כאשר הפעילות התאוששה במהירות והביקוש לעובדים גבוה, תרמה משמעותית להקדמת החזרה-לתעסוקה של בלתי מועסקים בקבוצת גיל זו.

1. מבוא

במהלך משבר הקורונה עלה חשש כי הזעזועים בשוק העבודה יתבטאו בניתוק קשרי עובד-מעביד ושינויים בהרכב הביקושים לעובדים, ואלה יוליכו לאבטלה מבנית ניכרת בשל חוסר התאמה בין המאפיינים והמיומנויות של מחפשי העבודה לבין היצע המשרות. בסוף שנת 2021 נראה שחשש זה לא התממש. החל מסוף גל התחלואה השלישי ומבצע החיסונים ברבעון הראשון של השנה התאפיין שוק העבודה ברמה גבוהה של ביקוש לעובדים, שהתבטא בגידול ניכר של התעסוקה ובמספר גבוה של משרות פנויות. למרות הביקוש הגדול, שנוצר במהלך השנה ונמשך עד סופה, תהליך החזרה-לעבודה של הבלתי מועסקים¹ שנפלטו מתעסוקה עם פרוץ מגפת הקורונה היה הדרגתי, ונמשך לאורך כל השנה. קצב התהליך מתבטא בשיעור הקליטה המצרפי (Finding rate – שיעור מחפשי העבודה הנקלטים בתעסוקה מסך המחפשים בזמן נתון). בזמני שגרה התכונות וההרכב של מחפשי העבודה והמשרות המוצעות קבועים יחסית, ושיעור הקליטה הוא תוצאה של היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה (יחס התלוי בעיקר במקומו של המשק במחזור העסקים). במהלך משברים גדולים, ובפרט במהלך משבר הקורונה, הרכב מחפשי העבודה והרכב המשרות המוצעות משתנים משמעותית, ויכולים להשפיע על שיעור הקליטה ועל התאוששות שוק העבודה.

למרות חששות מוקדמים
שוק העבודה התאושש
השנה בקצב מהיר.

לאור הניסיון שנצבר במשברים קודמים בעולם, ולנוכח היקף האבטלה בתחילת המשבר וירידתה המתונה במהלך שנת 2020, היו סיבות לחשש כי משבר הקורונה יתבטא בעלייה ממושכת של שיעור האבטלה: מובטלים רבים נותרו מחוץ לשוק העבודה זמן ממושך, וזיקתם לשוק העבודה התרופפה. עוצמת הזעזוע הייתה עשויה להניע פירמות להתייעל ולהטמיע טכנולוגיות תחליפיות לעובדים, תוך ירידה זמנית בביקוש לעובדים במשרות מסוימות – למשל של מוזגים ומלצרים. לעת עתה נראה שחששות אלו לא התממשו, ובמהלך שנת 2021 שוק העבודה התכנס למצב של תעסוקה כמעט מלאה לצד ביקוש גבוה לעובדים ועלייה של השכר.

פרק זה סוקר את מהלך ההתאוששות בשנת 2021. הכוחות החשובים ביותר שהשפיעו על שוק העבודה בתקופת המשבר היו ההתפתחויות הבריאותיות. ניעזר בהרחבות² של מודל החיפוש וההתאמה המסורתי³ כדי להסביר את הגורמים שהשפיעו על התאוששות שוק העבודה, מלבד השפעת גלי התחלואה, ונתמקד בשיעור הקליטה-בעבודה. ההרחבות של מודל החיפוש מאפשרות לבדוק את הערוצים שדרכם הטרוגניות של מאפייני הבלתי מועסקים והתאמתם למשרות הפנויות המוצעות משפיעות על החיכוך בשוק העבודה ועל שיעור הקליטה המצרפי. בפרט, נבחן כיצד השפיעו השינויים במאפייני הבלתי מועסקים, בהרכב משלחי היד המתאימים לכישוריהם, בהתאמת הרכב זה למשרות הפנויות המוצעות וברמת הפיזור של הפגיעה על פני המשק על שיעור

¹ מספר הבלתי מועסקים ושיעור האבטלה לאורך הפרק הוא שיעור האבטלה הרחב בגילים 15 ומעלה, בהתאם להגדרתו בחוק הקורונה. קבוצה זו כוללת גם את המועסקים שנעדרו מעבודתם מסיבות הקשורות לנגיף הקורונה (בעיקר יוצאים לחל"ת). נדגיש כי במהלך תקופת הקורונה מעצבי המדיניות נהגו להסתכל על הגדרה רחבה עוד יותר, שכוללת גם את הלא-משתתפים מסיבות הקשורות לקורונה. (ראו הודעה לעיתונות "ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר בבנק ישראל: שיעור האבטלה והגדרתו בתקופת הקורונה" מתאריך ה-27/04/2020).

² Regis Barnichon and Andrew Figura (2015). "Labor market heterogeneity and the aggregate matching function", *American Economic Journal: Macroeconomics* 7.422–249.

Sahin et al. (2014). "Mismatch unemployment", *American Economic Review* 104.11 3529–3564.

³ המודל המסורתי הוצג לראשונה אצל:

Dale T. Mortensen and Christopher A. Pissarides (1994). "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *The Review of Economic Studies* 61.3 397–415.

ומאז הוא הכלי המרכזי לניתוח חיכוכים בשוק העבודה.

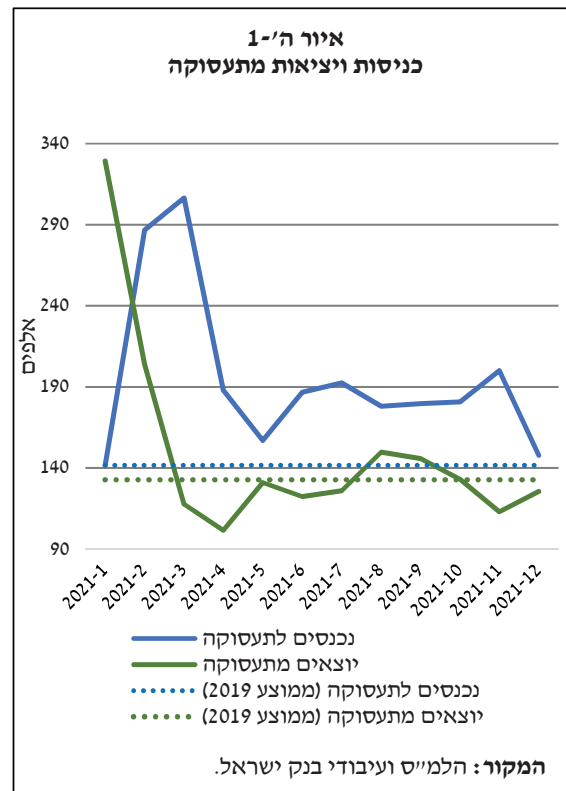
הקליטה המצרפי. כן נבחן את ההשפעה של הפסקת ההארכה של תשלום דמי האבטלה לבלתי מועסקים שמתחת לגיל 45 החל מיולי על שיעור הקליטה בקבוצה זו.

2. תמונת המקרו

ההתאוששות המהירה
החלה לאחר מבצע
החיסונים בתחילת
השנה.

הפגיעה בשוק העבודה בשנה הראשונה למשבר הקורונה התרכזה סביב שלושת גלי התחלואה הגדולים. עם התפתחות המשבר ירדה עוצמת הפגיעה בתעסוקה בשיא גלי התחלואה, אך ההתאוששות בסופם הייתה חלקית: בסוף גלי התחלואה רמת האבטלה עמדה על כ-10%. עם תחילת השפעתם של החיסונים במהלך גל התחלואה השלישי, בראשית שנת 2021, התאפשרה פעילות כלכלית ללא סגרים ועם הגבלות פחות עוצמתיות, והחלה התאוששות הדרגתית במדדי התעסוקה. משלב זה ואילך קצב ההתאוששות היה תלוי במאפיינים הכלכליים יותר מאשר במאפיינים הבריאותיים של המשבר. ההתאוששות הייתה מהירה יחסית ברבעון השני של השנה, נעצרה ברבעון השלישי (שכלל את תקופת חגי תשרי וגל התחלואה הרביעי), ונמשכה בקצב איטי, עד שכמעט הושלמה במהלך הרבעון האחרון של השנה. בסוף שנת 2021 שיעור התעסוקה⁴ עמד על 60.1%, נמוך בנקודת אחוז (כ-65,000 מועסקים) מממוצע 2019.⁵

בחינת הזרמים אל התעסוקה וממנה (איור 1) מדגישה שהחל מסוף גל התחלואה השלישי ותחילת השפעתו של מבצע החיסונים קצב ההתאוששות נקבע בעיקר על ידי העלייה של מספר הנקלטים בתעסוקה. מספר היוצאים מתעסוקה היה לאורך מרבית השנה נמוך ממספרם ב-2019



או דומה לו. את מספרם הנמוך של היוצאים ניתן להסביר בניצול קודם של הזכויות לדמי אבטלה על ידי חלק מהמועסקים. מספר זה עומד בסתירה לטענה בדבר שינוי בטעמי המועסקים בישראל, שהביא לתופעה רחבה של יציאה-מרצון משוק העבודה. (סימנים לתופעה זו נראו לאחרונה במספר מדינות מפותחות). לאחר החזרה המהירה לתעסוקה בסוף הגל השלישי התייצב מספר הנכנסים לתעסוקה על רמה גבוהה משמעותית מממוצע 2019, עם ירידה בדצמבר, שכנראה שיקפה את תחילת השפעתו של גל האומיקרון על התעסוקה לצד ההתכנסות לקרבת שיעור התעסוקה ששרר לפני המשבר.

מספרם הגבוה של הנקלטים בעבודה לווה במהלך השנה בגידול של שיעור המשרות הפנויות במשק, ובסופה הוא עמד על 4.9% מסך

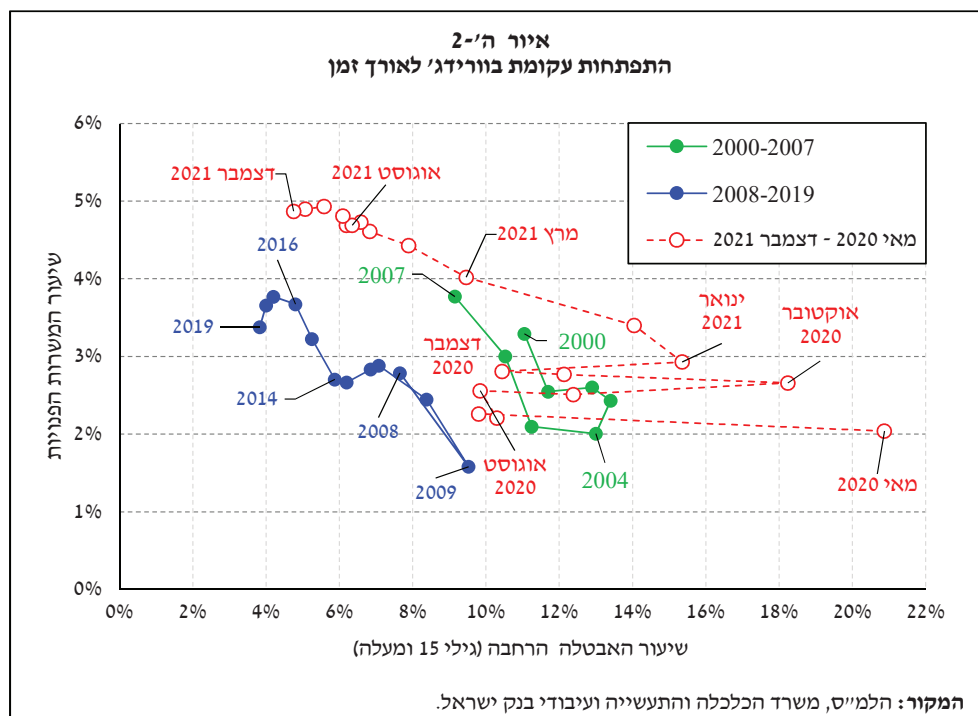
⁴ שיעור המועסקים מהאוכלוסייה שמעל גיל 15 מותאם לתקופת הקורונה: נעדרים מסיבות הקשורות לקורונה נגרעים מסך המועסקים כדי לשקף את ירידת התעסוקה בפועל במהלך המשבר.

⁵ דיון מקיף בהתפתחויות המקרו בשוק העבודה מובא בפרק ב' של דוח זה.

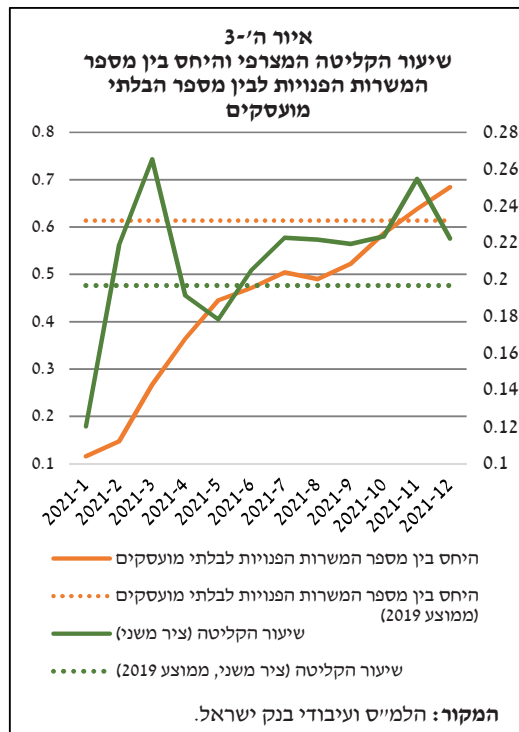
המשרות במגזר העסקי (כ-139,000 משרות פנויות). שיעור המשרות הפנויות גבוה ב-1.5 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע בשנת 2019 וגבוה גם בהשוואה היסטורית. למרות השיעור הגבוה של המשרות הפנויות עמד שיעור האבטלה בסוף שנת 2021 על 4.7%, גבוה ב-0.9 נקודת אחוז (כ-38,000 מובטלים) משיעור לפני המשבר. תופעה זו של ריבוי משרות פנויות מצד אחד ומובטלים מצד שני מעלה את השאלה אם המשבר יצר שינויים מבניים, שמוליכים לעלייה באבטלה החיכוכית – חוסר התאמה בין הכישורים הדרושים במשרות החדשות שנוצרו במשק לבין כישורי המובטלים והניסיון שרכשו.

משך תהליך ההתכנסות חזרה לשיעור אבטלה נמוך תלוי ברמת החיכוכיות של שוק העבודה (יעילות ההתאמה בין מחפשי העבודה למשרות). את רמת החיכוך בטווח הארוך מקובל להציג באמצעות עקומת בוורידג', המתארת את הקשר שבין שיעורי המשרות הפנויות והאבטלה במשק. בתקופות גאות פוחת מספר המובטלים לצד עלייה של שיעור המשרות הפנויות, והיפוכו של דבר בתקופות שפל כלכלי. תזוזה של העקומה כלפי חוץ מבטאת עלייה של החיכוכיות (ירידה של יעילות ההתאמה) בשוק העבודה. משבר הקורונה בישראל זיעזע את שוק העבודה – זעזוע שהתבטא בעלייה מיידית ומשמעותית של שיעור האבטלה וירידה של שיעור המשרות הפנויות מכלל המשרות במגזר העסקי (איור 2). קצב ההתכנסות המהיר חזרה לשיעור אבטלה הדומה לשיעור בזמני שגרה מעיד כי תזוזת העקומה כנראה זמנית, וכי משבר הקורונה לא הביא לעלייה מתמשכת של החיכוכיות בשוק העבודה הישראלי. שיעור המשרות הפנויות, שהאמיר במהלך השנה והתקבע ברמה גבוהה, מעיד על יכולת להמשיך את תהליך ההתכנסות לתעסוקה מלאה, אך ייתכן שהוא מעיד גם על שינוי מבני מסוים וקושי של המעסיקים לאייש משרות פוטנציאליות בחלק מהענפים ומשלחי היד.

שוק העבודה התכנס במהלך השנה לשיעור אבטלה דומה לזה של עתות שגרה, ושיעור הגבוה של המשרות הפנויות יכול לתמוך בהמשך ההתאוששות.



המסגרת המרכזית לניתוח הגורמים המשפיעים על שיעור הקליטה מבוססת על תיאוריה של חיפוש והתאמה בשוק העבודה. בבסיסה של תיאוריה זו עומדת ההנחה שתהליך ההתאמה בין מעסיקים לעובדים כרוך בעלות, אשר גדלה עם התארכות החיפוש. ככל שזמן החיפוש הצפוי



מתאריך, הכדאיות של המעסיקים לפתוח משרות חדשות והתמריץ של הבלתי מועסקים לחפש עבודה פוחתים. במסגרת זו שיעור הקליטה המצרפי במשק עולה עם עליית היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה, עקב ריבוי ההזדמנויות של מחפש העבודה להתאמה מוצלחת. שיעור הקליטה מושפע גם מיעילות "טכנולוגיית ההתאמה" במשק. יעילות זו נקבעת, בין השאר, על ידי יעילות תהליך ההשמה של פירמות במשק, יעילות החיפוש של הבלתי מועסקים ורמת התאמתם למשרות הפנויות המוצעות. סביר להניח שבמהלך המשבר יעילות זו נפגעה זמנית, בגלל גורמים אפידמיולוגיים. עם זאת, משבר הקורונה האיץ הטמעת פיתוחים טכנולוגיים שישרו יעילות זו בעתיד, כגון אמצעים לקיום ראיונות עבודה ותהליכי מיון אחרים באופן מקוון. במודל המסורתי מניחים שיעילות זו נשארת קבועה.⁶

היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה עלה במידה משמעותית במהלך שנת 2021 (איור 3), ולקראת סופה הוא הגיע לסביבת רמתו לפני המשבר.⁷ שיעור הקליטה המצרפי היה לאורך רוב השנה גבוה משיעורה ערב המשבר, אף שהיחס האמור היה נמוך מאשר ערב המשבר ולמרות זעזועים שליליים וחיצוניים לשוק העבודה עקב גלי התחלואה.

3. הטרוגניות בשוק העבודה

ההרחבה של מודל החיפוש שפיתחו Barnichon & Figura (2015) מסייעת להסביר את הגורמים הנוספים שהשפיעו על שיעור הקליטה המצרפי, תוך התייחסות להטרוגניות של מחפשי העבודה⁸ ומידת התאמתם למשרות הפנויות. במסגרת זו רואים את שוק העבודה הכללי כמורכב מסגמנטים שונים; כל עובד (או מחפש עבודה) מתאים לסגמנט מסוים, ולכן כל סגמנט מקיים שוק עבודה נפרד. בפרק זה הסגמנטים מוגדרים על ידי קיבוץ משלחי יד דומים (כפי שמפורט בהמשך). נוסף על כך יש לכל מחפש עבודה מאפיינים ייחודיים, שמשפיעים על משך חיפוש העבודה שלו, כדוגמת

⁶ בפרט, במודל זה שיעור הקליטה המצרפי בחודש t , f_t , נקבע על ידי היחס בין מספר המשרות הפנויות, V_t , למספר

מחפשי העבודה U_t , באותו חודש ועל ידי יעילות "טכנולוגיית ההתאמה": $f_t = \mu \left(\frac{V_t}{U_t} \right)^{(1-\sigma)}$; כאשר σ הוא פרמטר הניתן לכיול באמצעות נתוני עבר. במודל המסורתי יעילות "טכנולוגיית ההתאמה" במשק נשארת קבועה.

⁷ היחס בין הביקוש לעובדים להיצע העבודה ערב המשבר היה ברמה גבוהה יחסית, שתמכה בשוק העבודה ההדוק ובשיעור האבטלה הנמוך בתקופה זו.

⁸ בכל הניתוח בחלק זה הקבוצה שנבחנה היא קבוצת הבלתי מועסקים שלגביהם יש מידע על משלח היד לפחות באחת הפעמים שבהן הם נדגמו בסקר. מידע זה נדרש לשם בחינת התפלגות מחפשי העבודה על פי הסגמנט. המספרים הכוללים של מחפשי העבודה בכל חודש נופחו או כווצו כדי להתאים לנתוני המקור.

מאפיינים דמוגרפיים, גיאוגרפיים ורמת השכלתו. הטרוגניות זו משפיעה על יעילות ההתאמה המצרפית, שבגירסה זו של המודל משתנה בין תקופות, ודרכה – על שיעור הקליטה המצרפי. נתמקד בשלושה ערוצי השפעה של ההטרוגניות על יעילותה של ההתאמה:

1. **השפעת ההרכב של הבלתי מועסקים:** משך חיפוש העבודה של בלתי מועסק תלוי בין היתר במאפיינים כגון הגיל, מקום מגורים, רמת ההשכלה והמצב המשפחתי. כך, למשל, זמן החיפוש של מחפש עבודה המתגורר באזור שבו הנגישות של מרכזי תעסוקה נמוכה צפוי להיות ממושך יותר. התפלגות מאפייני הבלתי מועסקים קבועה יחסית בעתות שגרה, אך נוטה להשתנות משמעותית בעתות משבר.⁹
2. **השפעת ההרכב של הסגמנטים שנפגעו:** יעילות תהליך ההשמה של עובדים חדשים לפירמות שונה מסגמנט לסגמנט במשק. לכן לריכוז המשרות הפנויות או הפגיעה דווקא בשוקים מסוימים ולא באחרים יש השפעה על יעילותה של ההתאמה המצרפית, ודרכה על שיעור הקליטה המצרפי. כך, למשל, התרכזות המשרות הפנויות בסגמנטים המתאפיינים בעובדים בעלי הון אנושי כללי, כגון אירוח, הסעדה, פקידות ועזרה במשק הבית, שתהליך ההשמה בהם קצר, צפויה להביא לעלייה של שיעור הקליטה המצרפי, ואילו התרכזות המשרות הפנויות, או הפגיעה, בסגמנטים המתאפיינים בעובדים בעלי הון אנושי ספציפי, כגון ניהול או תחומי התמחות בתעשייה, צפויה לפגוע בשיעור הקליטה המצרפי.
3. **השפעת השונות בין הסגמנטים במשק:** ככל שהשונות ביחס בין מספר המשרות הפנויות למחפשי העבודה בסגמנטים השונים רבה יותר, שיעור הקליטה המצרפי ליחס מצרפי נתון של המשרות פנויות למחפשי העבודה נמוך יותר, בשל חוסר ההתאמה בין סוגי המשרות המוצעות לכישוריהם של מחפשי העבודה (mismatch).

א. הסגמנטים השונים במשק

החלוקה לסגמנטים מבוססת על משלחי היד של מחפשי העבודה ומשלחי היד המבוקשים במשרות המוצעות ברמת פירוט של 2 ספרות.¹⁰ לשם הגדרת הסגמנטים השונים קובצו משלחי היד באופן אוטומטי לאשכולות (clustering) על בסיס התפלגות משלחי היד שאליהם עובדים עובדים מכל משלח יד והתפלגות משלחי היד שמהם מגיעים עובדים לכל משלח יד.¹¹ לוח 1 מציג את הסגמנטים השונים במשק.

גידול היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה לעומת המצב ערב המשבר נצפה בעיקר לגבי עובדים במקצועות הדורשים הון אנושי כללי, ובהתאם לכך השכר המוצע בהם נמוך, כדוגמת עובדים כלליים, עובדי מכירות ופקידים. לגבי עובדי מקצועות ההיי-טק היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה גבוה במידה רבה מאשר בשאר המשק, אך לא נצפה גידול משמעותי של יחס זה בין התקופות. ההכשרה הארוכה הנדרשת כדי לעבוד במשלחי יד אלה יחד עם עליית הביקושים העולמיים לתוצר חברות ההיי-טק ושורה של גיוסי הון משמעותיים הביאו להמשך העלייה של יחס זה, ועמה עליות שכר ניכרות במהלך המשבר.¹²

היחס בין מספר המשרות הפנויות למספר מחפשי העבודה עלה במיוחד במקצועות שבהם השכר נמוך. היחס גבוה גם אצל עובדי מקצועות ההיי-טק.

⁹ ראו דיון בתיבה "התמורות בשוק העבודה בעקבות משבר הקורונה" בדוח המדיניות המוניטרית למחצית הראשונה של 2021, עמ' 30–38 (בנק ישראל, 2021).

¹⁰ הניתוח בפרק זה מתבסס על משלחי היד ולא על ענפי המשק, משום שמשלח היד מייטיב יותר לשקף את החלקים בשוק העבודה הנגישים למחפשי העבודה השונים. לפיכך לא נדונה באופן מפורש עוצמת הפגיעה באותם ענפים שספגו את הפגיעה הקשה ביותר כדוגמת ענף התיירות.

¹¹ הליך הקיבוץ מתואר בנספח.

¹² להרחבה על ההתפתחויות בענף ההיי-טק ראו פרק א' של דוח זה.

לוח ה'-1 - ההתפתחות בשוקי העבודה תחומי העיסוק השונים במשק

שיעור מהמועסקים	שכר חודשי למשרה מלאה	משך חיפוש עבודה	משרות פנויות לבלתי מועסק שעבד בתחום במשרתו האחרונה	
באחוזים, 2019	באלפי ש"ח, 2019	בחודשים, 2019	2019	2021Q4
27.3	8.8	5.1	0.54	0.60
15.1	16.1	6.7	0.51	0.44
14.9	19.8	4.7	1.59	1.61
9.4	16.2	5.5	0.35	0.35
7.9	13.1	4.5	0.09	0.12
7.9	10.5	4.9	0.76	0.74
7.1	9.8	5.3	0.50	0.55
6.9	8.7	4.5	0.67	0.76
3.5	17.1	6.8	1.00	0.70
100.0	13.1	5.3	0.61	0.65

מקור: הלמ"ס, רשות המיסים ועיבודי בנק ישראל

ב. מאפייני הבלתי מועסקים

בסוף שנת 2021 יש יותר בלתי מועסקים מבוגרים, נשואים והורים לילדים צעירים בהשוואה להתפלגות ערב המשבר.

מאפייני הבלתי מועסקים בעתות משבר, ובפרט בעת משבר הקורונה, שונים ממאפייני הבלתי מועסקים בעתות שגרה. ההבדל במאפיינים היה בו כדי להשפיע על הקצב שבו הבלתי-מועסקים שנפלטו מתעסוקה במהלך משבר הקורונה נקלטו שוב בתעסוקה במהלך השנה הנסקרת. ניתן לראות (בלוח 2) שבסוף 2021 היו בקרב הבלתי מועסקים יותר נשואים והורים לילדים צעירים מאשר בתקופה שלפני המשבר. הפער הצטמצם לאט במהלך השנה. הבלתי מועסקים במהלך המשבר היו מבוגרים יותר, ומגמה זו התחזקה במהלך השנה. בתחילת 2021 השינוי המשמעותי ביותר בהתפלגות הגילים היה ירידה של שיעור הבלתי מועסקים בקבוצת הגיל 15–24 ועלייה של שיעורם בקבוצת הגיל 25–44. במהלך השנה חלק מהמשקל עבר מקבוצת הגיל 25–44 לגילים מבוגרים יותר, גם בהשפעת החלטתה של הממשלה מחודש יוני לא להאריך את תשלום דמי האבטלה למובטלים מתחת לגיל 45. (ראו דיון נפרד בהמשך הפרק).

"יעילות החיפוש" של הבלתי מועסקים הייתה גבוהה במהלך המשבר. הפער לעומת היעילות הממוצעת לפני המשבר הצטמצם עם תהליך ההתאוששות.

כדי לסכם את השפעת המאפיינים אמדנו מודל סטטיסטי שבו מאפייניו של כל בלתי-מועסק משמשים לחיזוי ההסתברות שימצא עבודה (יעילות החיפוש).¹³ המודל מכויל על בסיס התקופה שלפני המשבר ואומד את ההסתברות שבשוק עבודה דומה לזה שהתקיים לפני המשבר מחפש עבודה בעל מאפיינים דומים היה נקלט בתעסוקה. ירידה ביעילות החיפוש הממוצעת משמעה שמחפשי העבודה הם כאלה שגם במצב רגיל היו מתקשים להיקלט בתעסוקה. יעילות החיפוש הצפויה בהתבסס על מאפייני הבלתי מועסקים בלבד הייתה גבוהה בתחילת שנת 2021 ביחס לתקופה שלפני המשבר, אך ירדה במהלכה, ככל שהעובדים בעלי המאפיינים המבוקשים יותר נקלטו בעבודה אצל מעסיקיהם הקודמים או במשרות אחרות. בסוף השנה חזרה יעילות החיפוש הצפויה למצב דומה לזה ששרר לפני המשבר.

¹³ מודל Stochastic Gradient Boosted Trees, כפי שהוא מיושם בחבילת XGBoost בתוכנה R. המודל מאומן על המאפיינים הבאים: הגיל, המגדר, רמת ההשכלה, רמת הדתיות, הלאום, המצב המשפחתי, מספר הנפשות, הילדים בקבוצות גיל שונות ומספר המפרנסים (בפיגור) במשק הבית. משך תקופת האבטלה מוכר בספרות כגורם משמעותי בהקשר זה, אך הוא לא נכלל באמידה, משום שהשפעתו צפויה להיות שונה בתקופת הקורונה, אשר בה תקופת אבטלה ארוכה לא בהכרח מאותתת למעסיקים פוטנציאליים על טיב העובד, ומשום שהמידע על משך האבטלה בסקר כוח אדם הוא חלקי.

לוח ה'-2 - מאפייני הבלתי מועסקים לאורך השנה

ממוצע 2019	2021Q1	2021Q2	2021Q3	2021Q4	
73.4%	75.4%	74.6%	74.8%	76.1%	שיעור יהודים לא חרדים
7.8%	8.4%	8.3%	7.8%	7.2%	שיעור חרדים
18.8%	16.2%	17.1%	17.5%	16.7%	שיעור ערבים
52.9%	52.7%	51.2%	51.4%	53.2%	שיעור נשים
43.4%	51.5%	51.8%	50.5%	49.1%	שיעור נשואים
20.2%	26.3%	25.2%	23.7%	24.1%	שיעור הורים לילדים עד גיל 10
4.0	3.9	3.8	3.8	3.7	מספר נפשות ממוצע במשק הבית
38.0	40.2	41.2	41.4	41.7	גיל ממוצע
36.7%	25.0%	24.5%	25.9%	26.3%	שיעור בגילי 15-24
28.2%	36.7%	34.1%	33.0%	31.7%	שיעור בגילי 25-44
20.4%	25.5%	27.0%	24.3%	24.2%	שיעור בגילי 45-64
14.7%	12.7%	14.4%	16.8%	17.8%	שיעור בגילי 65 ומעלה
13.2	13.4	13.4	13.3	13.5	ממוצע שנות לימוד
5.0	4.9	5.2	4.5	4.3	זמן ממוצע למציאת עבודה (בחודשים)
4.3	3.4	3.6	3.8	4.0	זמן חזוי למציאת עבודה בהתבסס על יעילות החיפוש בלבד (בחודשים)

מקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל

הערה: המאפיינים מחושבים עבור כלל הלא מועסקים שעבורם יש מידע על משלח היד האחרון בו הם עבדו, ולכן יכולים להיכלל בחישוב המודלים שמופיעים בהמשך.

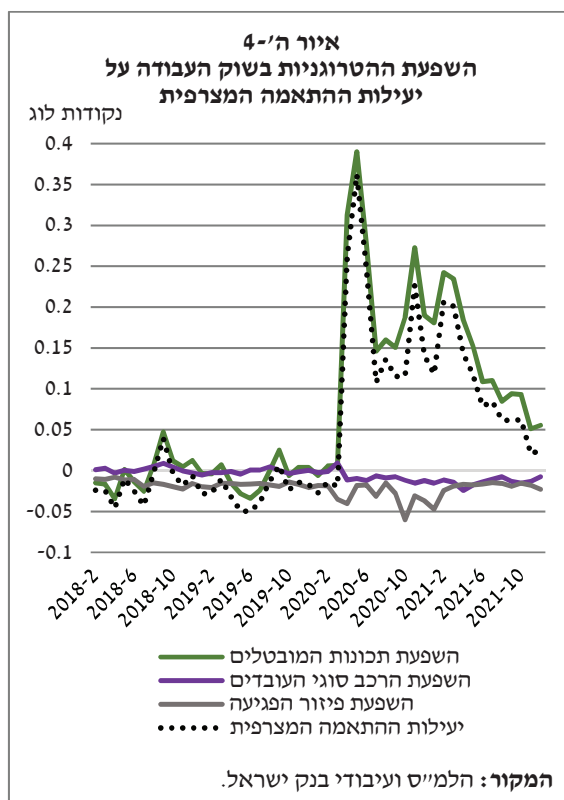
ג. כימות ערוצי ההשפעה השונים

איור 4 מציג את התנודות בפרמטר יעילות ההתאמה המצרפית, יחד עם השפעת הערוצים השונים עליה בהתאם למודל שפיתחו (2015) Barnichon & Figura.¹⁴ ההשפעה מבוטאת כהשפעה אחוזית (נקודות לוג) על יעילות ההתאמה בהשוואה למצב שבו אין הטרוגניות בשוק העבודה. הגורם הדומיננטי בהשפעה על יעילות ההתאמה המצרפית הוא השוני בהרכב מאפייני הבלתי מועסקים. במהלך גל התחלואה הראשון מועסקים רבים שיעילות החיפוש שלהם גבוהה מהרגיל נפלטו מתעסוקה, ולכן עלתה יעילות החיפוש הממוצעת של הבלתי מועסקים. עם סיום גל התחלואה הראשון והחזרה המהירה של רוב הבלתי מועסקים לתעסוקה בסופו (לרוב לאותו מעסיק במסגרת הסדר החל"ת), העוצמה הנאמדת של ערוץ זה ירדה בכ-60%. דינמיקה דומה, אך פחותה בעוצמתה, נצפתה בצמידות לגלי התחלואה השני והשלישי. עם שוך גל התחלואה השלישי והשפעת מבצע החיסונים ההשפעה החיובית של יעילות החיפוש דעכה במהירות. בסוף השנה השיפור במאפייני מאגר הבלתי מועסקים תרם ליעילות ההתאמה המצרפית רק כ-5.5%.

יעילות החיפוש הממוצעת של הבלתי-מועסקים פחתה במהלך השנה, הן בגלל תקופת האבטלה הממושכת (שלא נכללת באמידה, אך משפיעה בכיוון דומה) והן מפני שבתהליך

"יעילות החיפוש" של הבלתי מועסקים הגבירה משמעותית את קצב ההתאוששות. ערוץ זה כמעט התמצה לקראת סוף השנה.

¹⁴ המודל כויל על התקופה שלפני המשבר בלבד כדי להימנע מהתאמת-יתר שגויה להתפתחויות במהלכו. המודל משקלל גם את השפעת העלייה של היחס בין מספר המשרות הפנויות לבלתי מועסקים בדומה למודל החיפוש המסורתי.



החזרה לתעסוקה הראשונים לחזור היו הבלתי מועסקים בעלי יעילות החיפוש הגבוהה יחסית. כך בסוף השנה נוצר מלאי משמעותי של בלתי מועסקים שמלכתחילה תכונותיהם תרמו ליעילות חיפוש נמוכה יחסית, ונוסף על כך חוו תקופת אבטלה ממושכת, שהחלישה את זיקתם לשוק העבודה. עם זאת, כאמור, מספר הבלתי מועסקים הוא כבר קרוב למספרם טרם המשבר, ולכן הממצא אינו מצביע על פגיעה מתמשכת בתעסוקה.

ריכוז הפגיעה בשוק העבודה בעיקר בסגמנטים שבהם משך חיפוש העבודה נוטה להיות ממושך הקטין במידה זניחה יחסית וקבועה (כ-1.2%) את יעילות ההתאמה המצרפית במהלך המשבר. לבסוף, השונות בין הסגמנטים במצב שוק העבודה, שקשורה לחוסר ההתאמה בין ההיצע לביקוש בשוק העבודה,

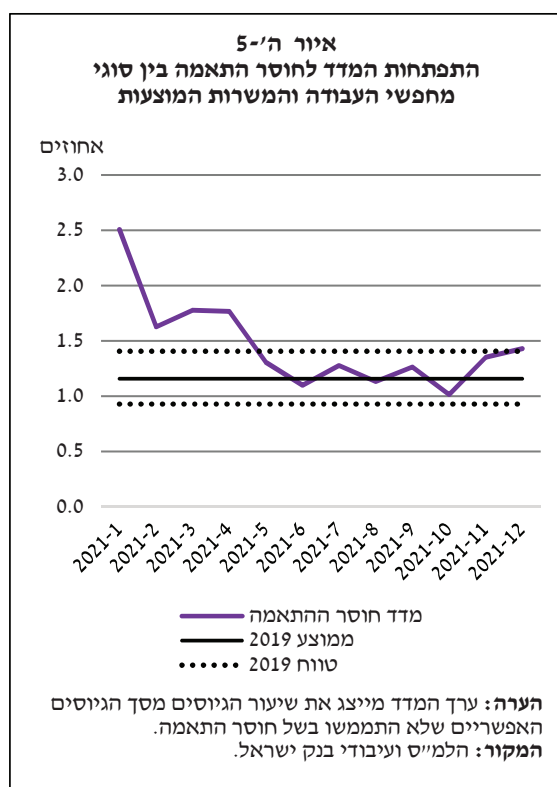
הקטינה את יעילות ההתאמה המצרפית ב-2.5% בממוצע. ההשפעה גדלה במהלך הסגרים, בהם היו הבדלים משמעותיים בכדאיות וביכולת של גיוס סוגי עובדים שונים.

ד. השפעת חוסר התאמה (mismatch) בין מחפשי העבודה למשרות המוצעות

ערוץ השפעה נוסף של הטרוגניות על שיעור הקליטה הוא חוסר התאמה בין התפלגות הכישורים של מחפשי העבודה להתפלגות הכישורים הנדרשים לאיוש המשרות הפנויות המוצעות. חוסר ההתאמה קשור קשר הדוק לשונות בשוקי העבודה השונים במשק, שאותה בחנו בסעיף הקודם. אנו בוחנים את השפעת חוסר ההתאמה באמצעות הרחבה נוספת של מודל החיפוש וההתאמה המסורתי, שפיתחו Sahin et al. (2014). הרחבה זו מאפשרת לאמוד מדד לחוסר התאמה בין הסגמנטים שאליהם משתייכים מחפשי העבודה לאלה שבהם המשרות הפנויות מוצעות. המדד מבטא את שיעור הגיוסים שלא מומשו מסך הגיוסים הפוטנציאליים בהשוואה לשיעור שהיה אמור להתקבל במצב שבו היה מתכנן מרכזי, שביכולתו לשנות ללא עלות את הסגמנטים שלהם מתאימים מחפשי העבודה כך שהם יתאימו לסוגי המשרות המוצעות.¹⁵

איור 5 מציג את התפתחות המדד במהלך שנת 2021 לעומת התקופה שלפני המשבר. עם שוך גל התחלואה השלישי ומבצע החיסונים ברבעון הראשון של השנה ועד סופה המדד היה דומה לרמתו בתקופה שלפני המשבר. בסוף שנת 2021 נצפתה עלייה משמעותית של המדד, שיכולה לסמן את

¹⁵ הרמה המוחלטת הנאמדת של המדד מושפעת רבות מההגדרות השונות האפשריות לסגמנטים בשוק העבודה. ככלל, הגדרה של סגמנטים רבים וקטנים צפויה להביא לעלייה של רמתו הנאמדת. עובדה זו מקשה על השוואות של רמת המדד בין מדינות שונות המשתמשות בסיווגים שונים, אך מאפשרת את בחינת השתנות המדד לאורך זמן.



תחילת השפעתו של גל האומיקרון.¹⁶ בדומה לבחינה באמצעות השוונות במצב שוקי העבודה, נראה שלחוסר התאמה בין מחפשי העבודה לבין סוגי המשרות המוצעות לא הייתה השפעה ניכרת על שיעור הקליטה המצרפי בשנה הנסקרת. ממצאים דומים התקבלו בניתוח דומה שקרן המטבע ערכה לאחרונה לגבי ארה"ב ובריטניה.¹⁷

4. השפעת הפסקת ההארכה של תשלום דמי אבטלה לבני 54 ומטה על שיעור הקליטה בעבודה

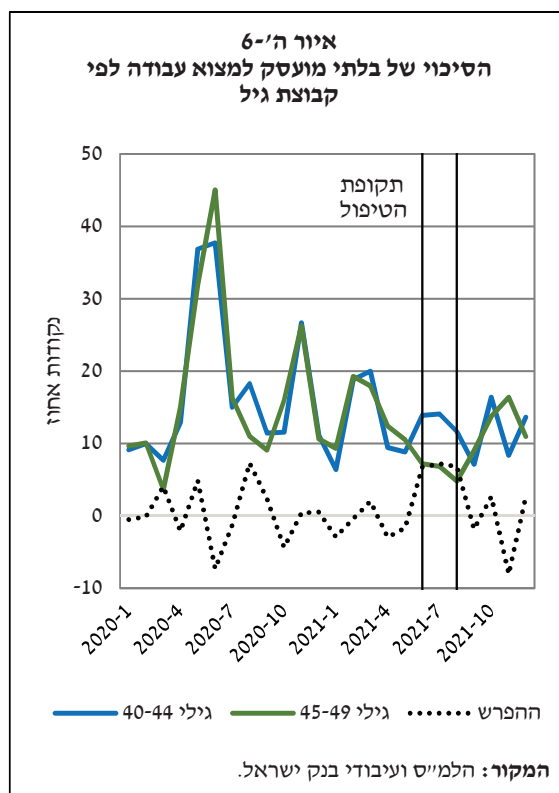
תשלום דמי האבטלה לתקופה ממושכת היווה רשת ביטחון נדרשת לעובדים שנפלטו מתעסוקה עם פרוץ משבר הקורונה ובמהלך תקופת הסגרים והמגבלות על הפעילות הכלכלית, כאשר הביקוש לעובדים היה נמוך.¹⁸ לעומת זאת המשך התשלום במהלך ההתאוששות המהירה של שוק העבודה לאחר מבצע החיסונים היה עלול להביא להתארכות תקופת האבטלה. בחלק זה נבדוק כיצד ההחלטה להאריך את תשלום דמי האבטלה, החל מחודש יולי, לבני 45 ומעלה (ולא להאריךם לצעירים מתחת לגיל 45) השפיעה על שיעור הקליטה-בעבודה בקבוצות גיל אלה. ידיעות ראשונות בדבר הפסקה דיפרנציאלית זו של תשלום דמי האבטלה עלו לכותרות בתחילת יוני, וההחלטה על כך התקבלה במהלך החודש. (התשלום האחרון למובטלים מתחת לגיל 45 שתקופת זכאותם הרגילה הסתיימה הועבר בתחילת חודש יולי.) תקופת הזכאות המיוחדת

הפסקת ההארכה המיוחדת של תשלום דמי האבטלה האיצה משמעותית את קצב השיבה לתעסוקה של בלתי מועסקים בני פחות מ-45.

¹⁶ בדצמבר השתנות תמהיל המשרות הפנויות הייתה דומה להשתנות התמהיל בתחילת גלי התחלואה הקודמים: ירידה של שיעור העובדים הבלתי מקצועיים המבוקשים ועלייה של שיעור עובדי מקצועות ההיי-טק. השתנות תמהיל הבלתי מועסקים קטנה יותר.

¹⁷ C. Pizzinelli and I. Shibata, (2022). Has COVID-19 Induced Labor Market Mismatch? Evidence from the US and the UK. IMF Working Papers, 2022/005 International Monetary Fund.

¹⁸ לדיון נרחב בצעדי המדיניות בשוק העבודה שנקטו בתקופת הקורונה והשפעתם ראו בפרק ה' של דוח בנק ישראל לשנת 2020.



לתשלום דמי האבטלה לרוב המוחלט של המובטלים מעל גיל 45 הסתיימה בהדרגה במהלך חודש אוקטובר. אנו בוחנים את ההשפעה של הפסקת התשלום בשיטת הפרש ההפרשים. האמידה נסבה על אלה שהיו בלתי מועסקים בחודשים מרץ 2020 עד אוגוסט 2021, ותקופת הטיפול הוגדרה כחודשים יוני-אוגוסט 2021. התפתחות שיעורי הקליטה-בעבודה נבחנת בשתי קבוצות: בלתי מועסקים הקרובים לגיל 45 אך צעירים ממנו (קבוצת הבקרה) ובלתי מועסקים הקרובים לגיל זה אך מבוגרים ממנו. ההשפעה הנאמדת היא ההפרש בין ההפרשים בשיעורי הקליטה בין התקופה שלפני יוני לזו שאחריה בכל אחת מהקבוצות. קבוצות אלה צפויות להיות דומות במאפייניהן, ואכן התפתחות שיעורי הקליטה בהן לאורך התקופה שלפני הטיפול דומה

– ממצא התומך בבחירת קבוצת הבקרה (איור 6).

איור 6 מציג את התפתחות שיעור הקליטה בשתי הקבוצות במהלך המשבר. בתקופת הטיפול נמצא הפרש משמעותי לאורך שלושה חודשים ובגובה של כ-7 נקודות אחוז בשיעור הקליטה לטובת הבלתי מועסקים מתחת לגיל 45. ההפרש הנצפה בשיעורי הקליטה במהלך תקופת הטיפול יכול לנבוע גם מהבדלים במאפייני הבלתי מועסקים בין התקופה שלפני הפסקת דמי האבטלה לתקופה שאחריה בכל אחת מהקבוצות (נוסף על השפעת הטיפול). כדי לבחון את השפעת הפסקתם של

$$F_{jt} = \alpha + \beta_1 * treat_j + \beta_2 * post_t + \tau * [treat_j * post_t] + \beta X + \epsilon_{jt}$$

דמי האבטלה על שיעור הקליטה תוך נטרול ההשפעות של הרכב מאפייני הבלתי מועסקים נאמד מודל שבו מובאים בחשבון מאפייניהם:

כאשר F_{jt} הוא משתנה בינארי המקבל את הערך 1 אם הפרט הבלתי מועסק j נכנס לתעסוקה בתקופה t , משתנה $treat$ הוא משתנה בינארי המקבל את הערך 1 אם גילו של הפרט מתחת ל-45 ומשתנה $post$ הוא משתנה בינארי המקבל את הערך 1 בחודשים יוני-אוגוסט 2021. X הוא וקטור של מאפייני הבלתי מועסקים, ϵ_{jt} הוא שארית. המקדם τ הוא ההשפעה הנאמדת בנקודות אחוז של הפסקת תשלום דמי האבטלה על הסיכוי של בלתי מועסק למצוא תעסוקה.

¹⁹ הווקטור כולל: משתנים בינאריים למין, ללאום, לדת, לרמת הדתיות, להשכלה ולמצב המשפחתי של הבלתי מועסק. נוסף על כך נכללים ערך מדד הפריפריאליות ביישוב שבו הפרט מתגורר, מספר הילדים במשק הבית בכל אחת מקבוצות הגיל 0-1, 5-9, 10-14, 15-17, מספר הנפשות הכולל ומספר המפרנסים (בפיגור) במשק הבית. כל זאת בדומה למאפיינים שנכללו באמידת יעילות החיפוש.

בלוח 3 מדווח המקדם τ משלוש אמידות הנבדלות במרחק המקסימלי של גיל הבלתי מועסקים הנכללים באמידה מגיל 45. גודל המקדם תואם להשפעה הגולמית שנצפתה באיור 3 – בין 6 ל-8 נקודות אחוז. ההשפעה הנאמדת, הן בבחינה הגולמית והן במודלים הסטטיסטיים, היא משמעותית מבחינה כלכלית. שיעור האבטלה בגילים אלו היה בתחילת תקופת הטיפול כ-6.8%. משמעות ההשפעה הנאמדת היא ירידה של כ-1.3 נקודות אחוז בשיעור האבטלה בקבוצת הגיל שלה הופסק התשלום מעבר לירידתו בקבוצת הביקורת. ההיפוך הרגעי של סימן ההפרש עם סיום תקופת הזכאות המיוחדת גם לבלתי מועסקים מעל גיל 45 במהלך חודש אוקטובר מעיד על השפעה דומה של הפסקת תשלום דמי האבטלה על שיעור הקליטה גם בקבוצה זו. משמע שהפסקת התשלום למובטלים מתחת לגיל 45 הייתה זרז משמעותי להקדמת חזרתם לתעסוקה, אך היא לא צפויה ליצור הבדל משמעותי בהתפלגות גילי המובטלים בהמשך.

לוח ה'-3 - השפעת הפסקת תשלום דמי אבטלה על הסיכוי למציאת עבודה			
המרחק המרבי מגיל 45 (בשנים)	3	5	7
השפעת הטיפול (בנקודות אחוז)	5.95*	8.05***	6.56***
	(3.19)	(2.46)	(2.06)
R^2	0.076	0.071	0.072
מספר התצפיות	4,467	7,489	10,390

מקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל. שגיאות תקן מדווחות בסוגריים.

תוצאותיהן של אמידות אלו מדגישות את ההשפעה של הפסקת הארכת התשלום של דמי האבטלה במהלך היציאה מהמשבר על קצב ההתאוששות. אין להסיק מכך כי אילו הפסקת התשלום הייתה מוקדמת יותר הייתה לה השפעה דומה; בפרט – אילו הוא הופסק לפני שמבצע החיסונים איפשר את הביטחון הבריאותי הנדרש להתאוששות המשק. באמידות דומות, שבחנו את ההשפעה של הפסקת תשלום דמי האבטלה על הסיכוי של פרט להיות מועסק ועל הסיכוי של מועסק לצאת מתעסוקה (Separation rate), לא נמצאו השפעות כאלה.²⁰

5. סיכום

במהלך שנת 2021, ובפרט עם שוך גל התחלואה השלישי ותחילת השפעתו של מבצע החיסונים, התאושש שוק העבודה בישראל בקצב מהיר. שיעור הקליטה של הבלתי מועסקים בעבודה היה גבוה מאשר לפני המשבר, וזאת בניגוד לחששות שעלו במהלכו, על רקע הזעזועים השליליים החיצוניים הרבים שהשפיעו על שוק העבודה. העלייה של שיעור הקליטה נבעה בעיקר מעליית הביקוש לעובדים עקב הפתיחה המהירה של המשק וההימנעות מחזרה להגבלות מחמירות על הפעילות, ונתמכה במאפייני הבלתי מועסקים, בשימור קשריהם של רבים מהם עם מעסיקיהם בתחילת המשבר באמצעות מנגנון החל"ת, וכן בהפסקת ההארכה המיוחדת של תשלום דמי האבטלה במהלך המחצית השנייה של השנה. מנגנון החל"ת תמך גם ביכולתם של המעסיקים לחדש במהירות את פעילותם, שכן הוא איפשר להם להימנע מהעלויות של העסקה, ולו חלקית, של עובדים שלא היו נחוצים להם במהלך המשבר או מההוצאות הכרוכות בפיטורי עובדים.

ההתאוששות המהירה בשוק העבודה נתמכה על ידי הביטחון הבריאותי שסיפקו החיסונים, מודל החל"ת, הפסקת תשלום דמי האבטלה ומאפייני הבלתי מועסקים.

²⁰ בדומה לניתוח שנערך באגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר: כפיר בץ ואסף גבע "תמונת מצב בשוק העבודה נכון לחודש אוקטובר 2021", אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, (נובמבר 2021).

חוסר התאמה בין
כישורי הבלתי מועסקים
לכישורים הנדרשים
לאיוש המשרות
המוצעות (mismatch),
פיזור הפגיעה על פני
ענפי המשק והרכב
המשרות השפיעו על קצב
ההתאוששות לשלילה,
אך בשיעור זניח.

ההיענות לביקוש
הגבוה לעובדים, בפרט
במקצועות ההיי-טק,
תלויה ביכולת למשוך
אוכלוסיות חדשות
לתעסוקה ולהכשיר
עובדים קיימים.

ככל שהתעצמה העלייה בתעסוקה פחתה ההשפעה החיובית של מאפייני הבלתי מועסקים. פיזור הפגיעה בתעסוקה על פני ענפי המשק, הרכב סוגי המשרות שלהן מתאימים הבלתי מועסקים ומידת חוסר ההתאמה (mismatch) בין הרכב זה להרכב המשרות המוצעות תרמו להאטת הקליטה של הבלתי מועסקים בעבודה, אך השפעתן הייתה זניחה לאורך כל השנה הנסקרת. על פי מאפייני הבלתי מועסקים והתפלגות המשרות הפנויות, בסוף השנה לא הייתה בעיה משמעותית של חוסר התאמה בין כישורי הבלתי מועסקים לבין הכישורים הנדרשים לאיוש המשרות הפנויות. בעיה נקודתית קיימת בקושי לגייס עובדים במקצועות ההיי-טק (בדומה למצב ערב המשבר), ובהתאם לכך השכר המוצע לעובדים במקצועות אלה עולה. לכן, בדומה למצב טרם המשבר, היכולת לענות על הביקוש הגדל לעובדים תלויה ביכולת למשוך אוכלוסיות חדשות לתעסוקה ולהכשיר עובדים נוספים למשלחי היד שבהם מוצעות המשרות הפנויות האטרקטיביות.

נספח: תהליך קיבוץ משלחי יד לסוגי עובדים

החלוקה לסוגי עובדים שונים מבוססת על התפלגות המעברים בין משרות ומשלחי היד ברמת פירוט של 2 ספרות במשרות אלו, כפי שאלה מתועדים בכל סקרי הפרט של הלמ"ס ובקובצי עובד-מעביד של הנסקרים בשנים 2012–2019. תהליך החלוקה מתבצע כך:

1. זיהוי כל המקרים שבהם מתועדים מעבר של עובד בין עבודות ומשלח היד שלו בעבודה הקודמת והנוכחית. מתועדים כ-270,000 מעברים במהלך התקופה, כ-70% מתוכם מעברים בין משרות באותו משלח יד.
2. סכימת מספר המקרים שבהם היה מעבר מכל משלח יד לכל משלח יד.
3. יצירת מטריצה א', שבה כל תא מייצג את שיעור העובדים שעברו ממשלח יד j למשלח יד i מסך העובדים שעברו למשלח יד i.
4. יצירת מטריצה ב', שבה כל תא מייצג את שיעור העובדים שעברו ממשלח יד i למשלח יד j מסך העובדים שעזבו את משלח יד i.
5. שימוש בטורי שתי המטריצות כמשתנים והפעלת אלגוריתם Partitioning Around Medoids (PAM)²¹ לקבלת הקיבוצים השונים.
6. איחוד שיפוטי של קבוצות – בפרט חלוקת קבוצה גדולה של משלחי יד בלי מאפיינים משותפים מובהקים שהתקבלה על ידי המודל לכאלה הדורשים מיומנות גבוהה ולכאלה הדורשים מיומנות נמוכה לפי הסיווג הבין-לאומי של משלחי היד (ISCO) וצירוף קבוצות קטנות: עובדים חקלאיים, מאבטחים ועובדי מכירות ושירותים אחרים צורפו לקבוצה הכללית של משלחי יד הדורשים מיומנות נמוכה.

²¹ אלגוריתם לקיבוץ תצפיות דומות בשיטת k-medoids. יתרון השימוש בו בהשוואה לאלגוריתם k-means הדומה ומוכר יותר, הוא היותו עמיד יותר למסדי נתונים הכוללים תצפיות חריגות (outliers). השיעור הגבוה של מעברים בין משרות באותו משלח יד הוא תצפית חריגה בכל אחד ממשלחי היד שבמסד הנתונים. מספר השווקים הנפרדים (k) נבחר באמצעות שימוש ב-silhouette method.

חלק ב': העלאת שכר המינימום

- על פי הסכם בין הממשלה, ההסתדרות ונציגי המגזר העסקי שכר המינימום יועלה בהדרגה מרמתו שעומדת כיום על 5,300 ש"ח עד לסך 6,000 ש"ח בסוף 2025.
- על פי ניתוח בנק ישראל העלאת שכר המינימום במסגרת ההסכם אינה צפויה לפגוע בתעסוקה, בפרט מכיוון שההעלאה עליה סוכם, צפויה לשחוק במידת מה את שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע בתקופת ההסכם.
- היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע ולשכר החציוני למשרה מלאה בישראל דומה לרמתו לפני עשור, ומצוי במרכז ההתפלגות של מדינות ה-OECD. בעבר שכר המינימום בישראל היה גבוה יותר בהשוואה בינלאומית, אולם שכר המינימום ברבות מהמדינות המפותחות עלה בעשור האחרון בקצב מהיר יותר מזה של עליית השכר הממוצע.
- חלק מעלייתו של השכר הממוצע בתקופת הקורונה שיקף שינוי בהרכב המועסקים, בשל פגיעה חמורה יותר בתעסוקתם של משתכרי שכר נמוך. ואולם גם לאחר ניכוי ההשפעה של השינוי בהרכב התעסוקה, ניתן להבחין בשחיקה של שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע בתקופה זו.

בתחילת נובמבר 2021 חתמו הממשלה, ההסתדרות ונציגי המגזר העסקי על "עסקת חבילה" במשק. בין היתר נקבע כי שכר המינימום יועלה בהדרגה, מאפריל 2022 עד דצמבר 2025, ל-6,000 ש"ח. זאת לאחר כארבע וחצי שנים (מדצמבר 2017) שבהן עמד שכר המינימום על 5,300 ש"ח לחודש. בשנת 2019 עבדו בישראל כ-650 אלף שכירים שהשתכרו שכר מינימום²².

החובה לשלם שכר מינימום נהוגה באופן זה או אחר במרבית המדינות המפותחות ובחלק גדול מהמדינות המתפתחות. מדינות קובעות אותו כדי לאפשר לשכירים שנמצאים בתחתית סולם השכר להתקיים בכבוד, וכדי לצמצם את ממדי העוני ואי-השוויון תוך התמקדות במשקי בית שיש בהם מפרנסים. קביעת שכר מינימום היא גם מנגנון כלכלי המחזק את התמריץ של מעסיקים להתייעל באמצעות הגדלת הפריזון של עובדיהם. כאשר שכר המינימום עולה והוא גבוה מהפריזון של עובדים מסוימים בעיסוק מסוים, המעסיקים ישאפו להגדיל את הפריזון של העובדים (על ידי התאמת העיסוק, הכשרה מקצועית או גורמי ייצור משלימים). כאשר אין ביכולתם לעשות זאת, העובדים יפוטרו, ובמידה ששוק העבודה הדוק, והדבר אפשרי, יעברו לעיסוק אחר שבו הפריזון שלהם גבוה יותר.²³ אף כי אמצעי זה זכה להתייחסות נרחבת בספרות הכלכלית, עדיין אין הסכמה לגבי ממדי השפעתו על מדדים כלכליים שונים, ולעתים אף לגבי כיוונה. המחלוקת הערה ביותר נסבה סביב השפעתו על התעסוקה בקרב אוכלוסיות שיכולת השתכרותן נמוכה (אלו ששכרן הצפוי נמוך וכן סיכוייהן למצוא עבודה). שאלות חשובות אחרות נוגעות להשלכותיו על השכר, על פריזון

²² הערכה זו, כמו יתר הנתונים בתיבה זו, מבוססת על נתוני סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2019, הסקר העדכני ביותר שפורסם עד כה. אנו מזהים את השכירים המשתכרים שכר מינימום או פחות לפי שכרם לשעה.

²³ ראו למשל: Harasztosi, Péter, and Attila Lindner. "Who Pays for the Minimum Wage." *American Economic Review*, vol. 109, no. 8, 2019,

העבודה, על התמריצים של עובדים ומעסיקים להשקיע בהון אנושי ופיזי, על הניעות הכלכלית והחברתית וגם על מדדים כלליים יותר, לרבות אי-השוויון והעוני.²⁴

1. הסכם עסקת חבילה להעלאה מדורגת של שכר המינימום

שכר המינימום יועלה
בהדרגה עד ל-6000 ש"ח
בסוף 2025.

בנובמבר 2021 חתמו הממשלה, המעסיקים וההסתדרות על הסכם "עסקת חבילה"²⁵, שעל פיו, בין היתר, יועלה שכר המינימום באופן הדרגתי, בחמש פעימות, בין 2022 ל-2026. באפריל 2022 יעלה שכר המינימום החודשי מ-5,300 ש"ח ל-5,400 ש"ח, ב-2023 ל-5,500 ש"ח, ב-2024 ל-5,700, ב-2025 ל-5,800 ש"ח ובדצמבר 2025 ל-6,000 ש"ח, או ל-47.5% מהשכר הממוצע במשק, לפי הגבוה מביניהם. בסך הכול יועלה שכר המינימום במשך חמש השנים הקרובות ב-13%. עסקת החבילה כוללת סעיפים נוספים, שיכולים לפעול להקטנת עלות העבודה עבור המעסיקים (כגון שינוי והגמשה של מנגנון חישוב השעות הנוספות) לצד תוספת של יום חופש למינימום ימי החופש שנקבע בעבר²⁶. שיעור ההעלאה של שכר המינימום נמוך ביחס לעליית השכר במשק מאז העלאתו לאחרונה, בשלהי 2017, והוא אף נמוך מהציפיות לעליית השכר בשנים הקרובות²⁷. משמע שההסכם משקף, ככל הנראה, שחיקה של שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק.

2. שכר המינימום על פני זמן

חוק שכר מינימום נכנס לתוקף באפריל 1987 והחליף את ההסכמים הקיבוציים בדבר שכר מינימום, שהיו נהוגים בישראל מאז 1972. באפריל 1997 הוכנסו בחוק כמה שינויים, והעיקרי שבהם היה שינוי מנגנון העדכון²⁸ והעלאת היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק²⁹ ל-47.5%. ואולם בשל רצף של התאמות (כגון הקפאה של השכר הממוצע או השעיית ההצמדה אליו ושינוי שכר המינימום בהתאם להוראות שעה³⁰) שכר המינימום כמעט לא עודכן על פי מנגנון העדכון האוטומטי מאז שנת 2002.

²⁴ הדיון בשכר המינימום על משמעויותיו הינו רחב מאוד. אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO, international labor Office) דן באופן מפורט ומעמיק בהיבטים שונים של מדיניות שכר המינימום שהנהיגו חברות הארגון, ומציג המלצות בדבר הדרך הרצויה להנהיג מדיניות בנושא זה. ראו

<https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--en/index.htm>

²⁵ לפירוט ראו: משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה: "עסקת חבילה למשק" <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/economy-package-deal>

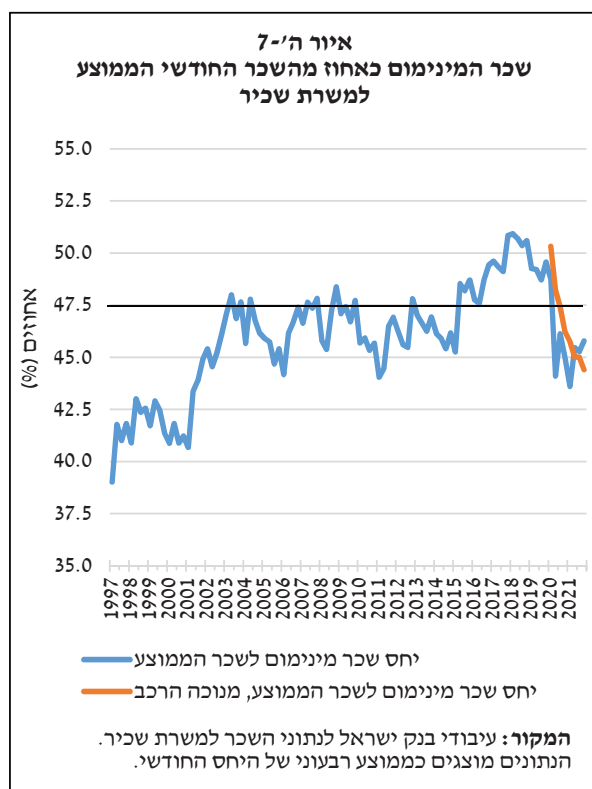
²⁶ במגזר הציבורי יוחל ההסכם בהתאמות מסוימות. כיוון שלעובדים במגזר הציבורי משולמות תוספות שאינן כלולות בשכר הבסיס, חלק ממקבלי השלמת שכר לשכר המינימום משתכרים למעשה שכר הגבוה משמעותית משכר המינימום. לכן נקבעו בהסכם סכומי בסיס, נמוכים משכר המינימום, ואלהם ישווה שכר הבסיס של העובדים במגזר הציבורי לפני התוספות. לפירוט ונתונים נוספים על עובדים במגזר הציבורי המקבלים השלמה לשכר המינימום ראו: משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה: דוח 19: דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2019, פברואר 2021; דוח 27: דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2019, מאי 2021.

²⁷ על פי תחזית הצוות של חטיבת המחקר בבנק ישראל, השכר הממוצע לשעת עבודה צפוי לעלות בכ-2 אחוזים בשנת 2022 וב-3% בשנת 2023.

²⁸ נקבע ששכר המינימום יעודכן אחת לשנה, באפריל, על פי השכר הממוצע. עד אז עדכנו את שכר המינימום לסירוגין: פעם בשנתיים על פי השכר הממוצע ופעם בשנתיים לפי מדד המחירים לצרכן.

²⁹ השכר הממוצע לצורך חישוב שכר המינימום הוא השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שמחשבת אותו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי. חישוב זה אינו מביא בחשבון את היקף המשרה. כיוון שיש גם משרות חלקיות, ואנשים האוחזים ביותר ממשרה אחת, שכר המינימום למשרה מלאה נקבע למעשה ביחס לשכר הממוצע למשרה שהיקפה הממוצע קטן מהיקף השעות במשרה מלאה.

³⁰ הסכמים שנחתמו בין ההסתדרות לנציגי המעסיקים, ולאחר מכן הורחבו בצווי הרחבה לכלל המשק ונכנסו כתיקון בחוק.



בתקופה שבה נכנס חוק שכר המינימום לתוקף עלה השכר הנומינלי בקצב מהיר במיוחד. כתוצאה מכך, ומשום ששכר המינימום התעדכן רק אחת לשנה, הוא נשחק בשנים אלו ביחס לשכר הממוצע, ולא הגיע לשיעור שנקבע בחוק – 47.5% (איור ה'-7). ככל שהתמתנו קצב האינפלציה וקצב עלייתו של השכר הממוצע – עם התכנסותו של המשק ליציבות מחירים, בתחילת העשור הקודם – כך הצטמצמה שחיקתו של שכר המינימום יחסית לשכר הממוצע. מ-2003 ועד 2017 דמתה רמתו לרמה שנקבעה בחוק, ומ-2018 עד תחילת 2020 (טרם משבר הקורונה) הייתה אף גבוהה ממנה.

בשנת 2020, בעקבות משבר הקורונה והשפעתו הדרמטית על

בתקופת משבר הקורונה
שכר המינימום נשחק
ביחס לשכר הממוצע

שוק העבודה והרכב התעסוקה, עת נפלטו מכח העבודה חלק יחסי גדול יותר של משתכרים בשכר נמוך, עלה השכר הממוצע הממוצע³¹ עלייה ניכרת, וכתוצאה ממנה ירד משמעותית היחס שבין שכר המינימום לשכר הממוצע. תופעה זו הייתה אופיינית למרבית המדינות, ובפרט למדינות מפותחות³². ואולם גם לאחר ניכוי השפעת הרכב התעסוקה על השכר הממוצע³³ (הקו הכתום באיור ה'-7) ניכר כי שכר המינימום נשחק ביחס לשכר הממוצע בתקופת המשבר.

קביעת גובה שכר המינימום ומנגנון העדכון שלו היא סוגיה מורכבת. שכר מינימום גבוה יחסית, המתעדכן בהתאם לעליית השכר הממוצע, נועד להבטיח כי גם שכרם של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך יעלה בהתאם לעלייה ברמת החיים ובפרייון של כלל העובדים, גם אם כוחות השוק אינם דוחפים לעלייה כזאת. הטיעונים העיקריים בעד שכר מינימום גבוה מבטאים שיקולים נורמטיביים – כלומר רצון לצמצם את ממדי אי-השוויון והעוני בקרב עובדים – אך עשוי להיות לו גם יתרון כלכלי: הצמדתו של שכר המינימום לעליית הפרייון הממוצע במשק (המתבטא בשכר הממוצע) עשויה לעודד את המעסיקים להתייעל ולפעול להגדלת הפרייון של עובדיהם (על ידי השקעה בהון אנושי ופיזי) במקום להמשיך להסתמך על עבודה זולה. כמו כן, בשילוב נכון עם מענק העבודה שכר המינימום יכול למנוע ניצול לרעה של מענק העבודה על ידי המעסיקים, ולתמוך בהגעתם של מרבית התקבולים ממענק העבודה לידי העובדים בשכר נמוך,

³¹ עליית השכר הממוצע שחושב ב-2020 שיקפה שינוי בהרכב המועסקים, שכן תעסוקת העובדים בעלי השכר הנמוך נפגעה יותר מזו של בעלי השכר הגבוה, והשכר הממוצע מחושב רק לגבי מי שהמשיכו לעבוד. לאומדנים של העלייה "האמיתית" בשכר ראו תיבה ב'-1 בדוח זה.

³² World Employment and Social Outlook: Trends 2022. Geneva: International Labour Office, 2022.

³³ לפירוט החישוב ראו פרק ב' של דוח זה.

ולא לידי המעסיקים על ידי הפחתות שכר. מאידך גיסא, ההצמדה לשכר הממוצע חושפת את שכרם של משתכרי שכר המינימום לזעזועים כאשר מתרחשות עליות שכר ניכרות, גם בענפים או משלחי יד ספציפיים, השונים מאלה בהם הם מועסקים, וכיוון שהפריון של העובדים בשכר נמוך אינו עולה במצבים כאלה בהתאם לעליית השכר, הסיכון לתעסוקתם גדל³⁴. סיכון נוסף של שכר המינימום הוא שבתקופות משבר הוא יוצר קשיחות בקביעת השכר של העובדים בשכר נמוך, ומונע הפחתות שכר, שעשויות לאפשר את המשך ההעסקה של חלק מהעובדים האלה. לאור הסיכונים הטמונים בשכר מינימום, יש עדיפות במקרים רבים לתמיכה בעובדים החלשים במשק באמצעות מענק העבודה (מס הכנסה שלילי). מענק זה הוא ממוקד יותר משכר המינימום בסיוע לעובדים ממשקי בית חלשים, שכן חלק לא מבוטל ממשתכרי שכר מינימום שייכים למשקי בית שאינם חלשים³⁵. כמו כן, מענק העבודה אינו פוגע בכדאיות של המעסיקים להעסיק את העובדים; ואכן בשנים האחרונות ובמסגרת התכנית "נטו משפחה", שהונהגה ב-2017, הורחב הטרפז של מענק העבודה באופן משמעותי תוך העלאת המענק לאבות ב-50 אחוזים ובדרך זו הוא הושווה למענק לאימהות, אשר עלה ב-2013³⁶. יתירה מכך: בנק ישראל הציע בעבר חלופות להרחבת מענק העבודה, אשר ביכולתן להקטין באופן משמעותי את תחולת העוני³⁷. ניתן לראות בשכר המינימום כלי מדיניות משלים, ולא חלופי, לסבסוד שכר באמצעות מענק העבודה. התפתחות השכר הממוצע בתקופת משבר הקורונה היא דוגמה למורכבות הגלומה בהצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע. השכר הממוצע עלה בשנה זו בחדות, בעיקר עקב השינוי בהרכב התעסוקה ועליית האבטלה של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך, ועקב עלייה ניכרת של הביקוש לעובדים במקצועות הטכנולוגיה העילית. לו היה שכר המינימום צמוד לשכר הממוצע³⁸ הוא היה עולה משמעותית דווקא בתקופה שבה התעסוקה של משתכרי שכר מינימום הייתה פגיעה במיוחד. ואולם הואיל ובסוף 2021 שיעור האבטלה ירד ושיעור המשרות הפנויות גבוה ההשפעה של עלייה מתונה בשכר המינימום על התעסוקה צפויה להיות נמוכה, או אפסית. היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע ולשכר החציוני בישראל היה בעבר גבוה בהשוואה ליחס זה במרבית מדינות OECD (איור ה'-8)³⁹. ואולם שכר המינימום במרבית המדינות עלה בעשור האחרון בקצב מהיר יותר מזה של עליית השכר הממוצע, ועל כן היחס ביניהם עלה. גם אם נתעלם מההתפתחויות יוצאות הדופן בתקופת משבר הקורונה נראה שרמת שכר המינימום בישראל אינה חריגה.

היחס בין שכר המינימום
לשכר הממוצע בישראל
אינו חריג בהשוואה
למדינות OECD אחרות.

³⁴ כאמור, ההעלאה הנוכחית של שכר המינימום כוללת העלאה נומינלית של השכר ואינה קובעת או צפויה להעלות את שיעורו ביחס לשכר הממוצע. זוהי סיבה נוספת לכך שהסיכון לתעסוקה של העובדים בשכר נמוך אינו גדול.

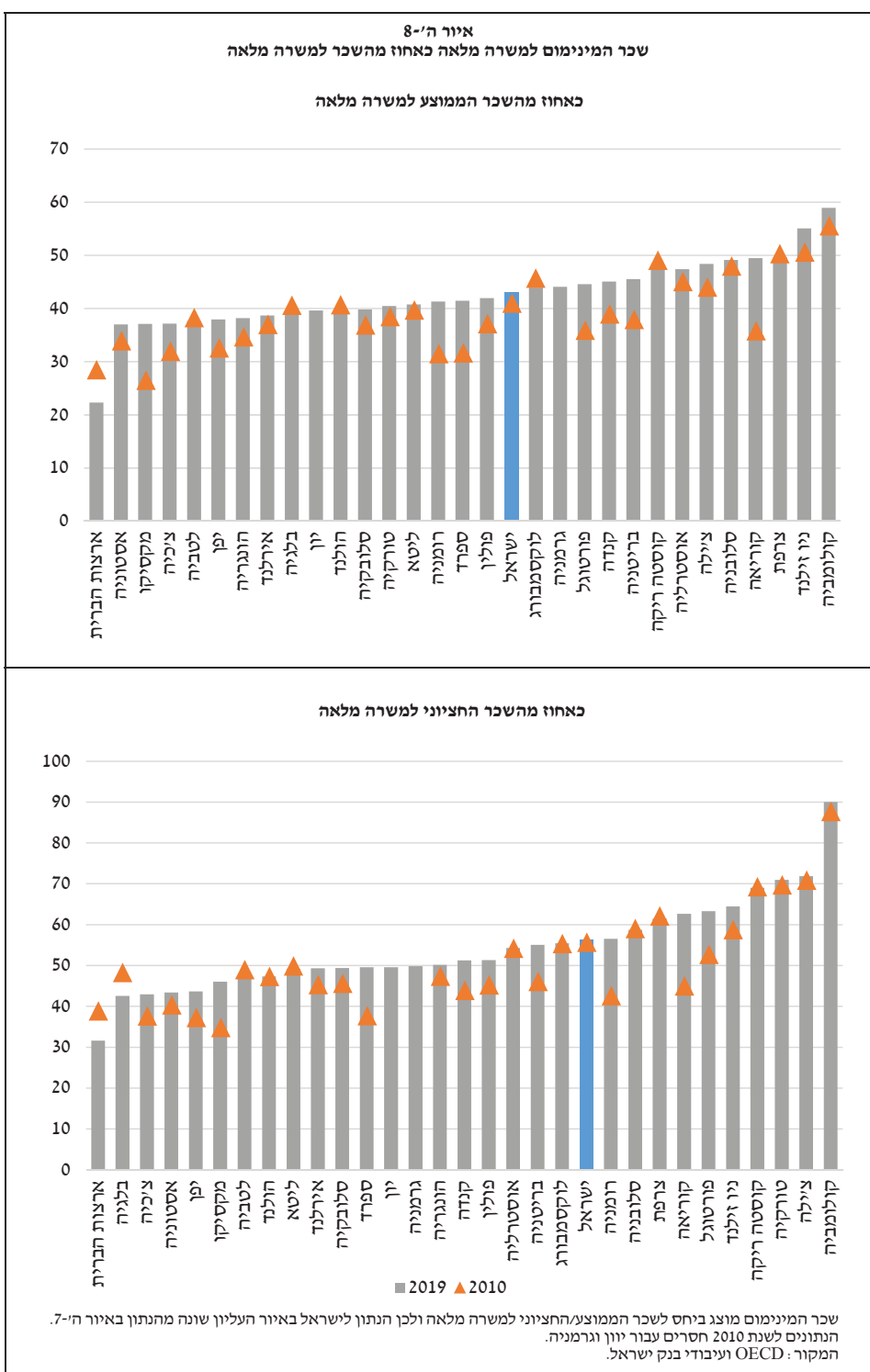
³⁵ ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

³⁶ נציין כי מאחר שזה נעשה באמצעות הוראת שעה, שינוי זה לא היה תקף ב-2021.

³⁷ ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 136, אפריל עד ספטמבר 2013.

³⁸ בשנת 2020 הוקפא השכר הממוצע לצורך חישוב שכר המינימום. כך, אף שההצמדה של שכר המינימום לשכר הממוצע לא בוטלה, היא למעשה עוקרה מתוכן.

³⁹ ההשוואה היא להכנסה הממוצעת משכר או ההכנסה החציונית משכר של עובדים במשרה מלאה. לכן הנתונים באיור זה אינם זהים לנתונים המופיעים באיור ה'-7.



ההשפעה הצפויה של שכר המינימום על האבטלה בשנים הקרובות תהיה מושפעת ממחזור העסקים, שכן, ככל הנראה, הסיכונים לתעסוקה משכר המינימום משמעותיים יותר בתקופות האטה בפעילות, בהן יש צורך בהפחתה של עלויות המעסיקים. אחד הענפים שלגביו ניתן להעריך כי ההשפעה תהיה מוגבלת הוא ענף שירותי האירוח והאוכל, למרות שהתעסוקה בו נפגעה בתקופת הקורונה יותר מאשר בענפים אחרים. נראה שכאשר ישוחררו המגבלות על פעילות הענף התפתחות התעסוקה תיקבע על ידי צד הביקוש, וזה אמור להתגבר בזכות חזרתה של התיירות הנכנסת. על רקע שינוי זה, ולנוכח העלייה המתונה יחסית של שכר המינימום, ניתן להעריך כי העלאת שכר המינימום לא תפגע בהתפתחות התעסוקה בענף.

לוח ה'-4: משתכרי שבר מינימום לפי ענפים

הפיגוע בתעסוקה- מעסקים ב-2021 מתוך מעסקים ב- 2019 (%)	שעות עבודה משתכרי שבר מינימום	שעות עבודה לשכירים	שכר החיוני למעסקים מלאה	שיעור שינוי שתי ממוצע בשכר 2005- (%)	שכר ממוצע לשכירים	שכרים מלאה (%)	משתכרי שבר מינימום (%)	שכרים
97.2	37	44	15,404	2.5	13,796	65.3	18.5	43,141 ¹
82.2	43	46	11,093	2.5	12,715	74.9	16.7	340,915
94.0	42	44	9,142	3.0	9,249	57.9	24.9	153,701
92.6	39	40	9,491	3.2	8,695	44.4	28.8	349,448
90.2	44	45	11,030	2.4	10,989	60.1	18.8	122,534
68.4	36	37	8,044	2.1	6,022	36.9	34.1	152,775
111.7	42	44	19,110	2.9	18,647	72.8	7.5	186,866
99.7	42	42	14,122	4.0	15,574	53.4	10.8	110,074
106.5	37	42	13,659	2.4	14,892	59.7	10.1	184,131
86.2	38	39	7,800	3.1	7,158	44.8	33.2	145,872
103.2	34	37	11,141	4.1	10,095	43.9	23.0	1,012,515 ³
83.6	30	31	7,598	2.5	5,927	24.4	30.8	30,355
89.2	29	35	10,118	2.6	7,865	35.2	25.1	54,584
130.8	46	42	5,499	2.3	5,264	76.0	61.7	40,705
100.0		40	17,487		13,170	59.8	0.0	4,098
97.9	37	40	10,773		10,827	52.3	22.3	2,931,714

1. חקלאות, ייעור ודג, אספקת חשמל, נז, קוטור ומיזוג אוויר; אספקת מים, שירותי בידור, טיפול באשפה ובפסולת

2. מסחר סיסטמי וקמעוני; תיקון כלי רכב מעניים ואופניים

3. מינהל מקומי, מינהל ציבורי ובטחון, ביטוח לאומי חובה, חינוך, שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד. מרוך כ-90 אלף משתכרי שבר מינימום העובדים במעטרה מלאה מענפים אלו, כ-15 אלף הם יחידים לא חרדים בגיל 18-24, שחלקם חיוילים בשירות חובה.

4. משקי בית במקומות העסוקה, משקי בית המוצרים מגוון טובין ושירותים לעיבוד עצמי

הנתונים שברשומות אינם מאפשרים זיהוי וניכוי של פרטים אלו.

4. משקי בית במקומות העסוקה, משקי בית המוצרים מגוון טובין ושירותים לעיבוד עצמי

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר הוצאות משקי בית לשנת 2019 וסקרי כוח אדם לשנים 2019-2021

לוח ה-5: משתכרי שכר מינימום לפי משלחי יד

הפגיעה בתעסוקה- מועסקים ב-2021 מותוך מועסקים ב- 2019 (%)	שעות עבודה משתכרי שכר מינימום	שעות עבודה לשכירים	שכר חצייו למועסקים במשרה מלאה	שכר ממוצע לשכירים	שכירים במשרה מלאה (%)	משתכרי שכר במשרה מלאה (%)	שכירים מינימום	מנהלים
100.5	51	49	18,163	20,502	82.1	5.8	228,737	
107.4	34	39	16,270	14,823	53.1	9.4	857,624	בעלי משלח יד אקדמי
96.4	36	40	10,954	10,407	53.6	13.6	418,696	הנדסאים, טכנאים, סוכנים ובעלי משלח יד נלווה
89.5	36	38	8,348	7,703	42.6	26.5	242,156	פקידים כלליים ועובדי משרד
94.0	36	36	7,134	6,016	38.3	41.9	617,325	עובדי מכירות ושירותים
100.3	39	41	8,142	7,797	56.1	23.0	12,485	עובדים מקצועיים בחקלאות, בייעור ובדיג
93.1	44	46	8,998	8,992	65.6	22.4	211,876	בעלי מלאכה בתעשייה ובענפי בעלי משלח יד דומה
97.1	46	47	8,793	8,763	67.8	28.9	171,877	מפעילי מתקנים ומכונות, מרכיבי מוצרים וציוד ונהגים
84.7	38	37	6,460	5,226	37.1	46.2	170,938	עובדים בלתי מקצועיים
97.9	37	40	10,773	10,827	52.3	22.3	2,931,714	כלל השכירים

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר חוצאות משקי בית לשנת 2019 וסקרי כוח אדם לשנים 2019-2021