

משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל

לאה אחדות¹

מגפת הקורונה היא משבר מערכתי שהחל בזירת הבריאות, אך גלש כמעט מיד לזירת הכלכלה. המאמר סוקר את המגמות המרכזיות בשוק העבודה, מאז התפרצות המגפה ועד יישום השלב הראשון של אסטרטגיית היציאה מהמשבר במחצית השנייה של אפריל 2020, את דפוסי התגובה של המעסיקים למדיניות הממשלה לבלימת התפשטות המגפה ואת המדיניות שנקטה הממשלה כדי להבטיח הכנסה לעובדים שנותקו ממקום עבודתם, בעיקר באמצעות הרחבת מעגל הזכאים לדמי אבטלה. על רקע השימוש הנרחב והכמעט בלבדי שעשו המעסיקים במנגנון של הוצאת עובדים לחופשה כפויה ללא תשלום (חל"ת), המאמר דן ביתרונותיו ובחסרונותיו של מנגנון זה בימי שגרה, ובמיוחד במשבר הקורונה שנתפס כ"אירוע כוח עליון". הוא גם מצביע על אחדות מהחולשות שאפיינו את תגובת הממשלה, בעיקר בכל הנוגע לגיבוש הסדרים משלימים עם המעסיקים, שנועדו לצמצם את היקף השימוש בחל"ת, ולמתן מענה הולם ושוויוני במסגרת ביטוח אבטלה לכל העובדים שאיבדו את מקור פרנסתם. לנוכח האי-ודאות באשר למהלך המגפה, לסיכוני הבריאות הכרוכים בה ולקצב ההתאוששות של הכלכלה ושוק העבודה, מוצעים אמצעי המדיניות האלה: תמיכה במובטלים שיוכלו לשוב לעבודה בשלבים המתקדמים של פתיחת המשק מחדש ואף בסיומו של התהליך באמצעות הארכת תוקפן של ההקלות בתנאי הזכאות לביטוח אבטלה ותשלום דמי אבטלה חלקיים לאלה שישתלבו בעבודה בשכר נמוך; סיוע או מענק למעסיקים שיקלטו עובדים שהוצאו לחל"ת או עובדים חדשים; השקעה בהון אנושי באמצעות הכשרה מקצועית למובטלים עם מיומנויות נמוכות.

מילות מפתח: מגפת הקורונה, דורשי עבודה, חל"ת שלא מרצון, ביטוח אבטלה, תקופת אכשרה

1 המרכז האקדמי רופין.

1. מבוא

משבר הקורונה הוא משבר מערכתי שהחל בזירת הבריאות, אך הוביל כמעט בעת ובעונה אחת למשבר בזירת הכלכלה והחברה. האמצעים שנקטו ממשלות ברחבי העולם לבלמת התפשטות המגפה, ובראשם סגרים, בידוד, הגבלות תנועה וצעדים אחרים של שמירה על "ריחוק חברתי", הובילו לסגירתם של עסקים רבים ושל מוסדות חינוך ושלטון ולניתוקם של מיליוני עובדים משגרת עבודתם. בהשוואה למדינות מערביות אחרות נקטה ישראל, ממש בסמוך להתפרצות המגפה, מדיניות מחמירה וקפדנית יותר.

מתחילת המשבר נרשמו בארץ צניחה חדה בשיעור התעסוקה, ירידה דרמטית בהכנסות של משקי הבית ובתי עסק גדולים וקטנים כאחד וירידה חריגה בתוצר הלאומי. עובדים רבים במגזר הפרטי ובמגזר השלישי הוצאו לחופשה כפויה ללא תשלום (חל"ת) או פוטרו ממקום עבודתם, ואלה ששפר מזלם המשיכו לעבוד במקום העבודה עצמו או מהבית באופן חלקי או מלא. מפעלים חיוניים המשיכו בפעילותם, ואילו המפעלים הלא-חיוניים הורשו להעסיק מספר מצומצם בלבד של עובדים, תוך שמירה הדוקה על ריחוק חברתי. קניונים וחנויות מסחר, מסעדות, מקומות בילוי ותרבות במרחב הציבורי אולצו להיסגר. גם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות הורשו להעסיק עובדים חיוניים בלבד ובהתאם למסכה שקבעה הממשלה. בתוך תקופה קצרה בת כחודש וחצי נרשמו בשירות התעסוקה מעל מיליון ישראלים דורשי עבודה, ושיעור דורשי העבודה מכלל המועסקים טיפס ל-26%. על פי נתוני שירות התעסוקה מנה הרוב המכריע (כ-88%) של מצבת דורשי העבודה, שהצטרפו בחודשים מארס-אפריל 2020, עובדים שכירים שהוצאו לחל"ת ועובדים שפוטרו מעבודתם או התפטרו. על אלה נוספים כמובן גם אלה שתבעו גמלה להבטחת הכנסה, שכן אף הם חייבים ברישום ובהתייצבות בשירות התעסוקה.

כדי להתמודד עם המשבר הכלכלי, החליטה הממשלה על חבילת סיוע הכוללת את הגדלת תקציב משרד הבריאות ומספר תוכניות תמיכה שנועדו לסייע לעסקים גדולים וקטנים ולמשקי בית של שכירים ועצמאים שאיבדו את מקור פרנסתם. תחילה הסתכמה חבילת הסיוע ב-80 מיליארד ש"ח בקירוב, אך בראשית מאי 2020 הוחלט להגדילה ב-15 מיליארד ש"ח בקירוב, תוספת שטרם אושרה בכנסת. חבילת הסיוע כוללת מרכיבים תקציביים בצורת הטבות ומענקים לעסקים, לעצמאים ולמשקי בית, תשלום דמי אבטלה לשכירים ודחיית תשלומי אגרות ומיסים. היא כוללת גם מרכיבי אשראי, בעיקר הענקת הלוואות וערבויות להלוואות לעסקים. הביטוח הלאומי העביר תחילה מקדמות למובטלים וכן את מענק הפסח (500 ש"ח) למשקי בית, והחל לטפל בתביעות לדמי אבטלה. בעת כתיבת שורות אלה החל לזרום גם הסיוע לעסקים ולעצמאים. פירוט סכומי הסיוע לפי מרכיבים אלה מופיע במסמך שפרסם משרד האוצר (משרד האוצר, 2020א). בעלי עסקים גדולים וזעירים ועצמאים הטיחו בממשלה ביקורת חריפה, הן על הסיוע הדל המוענק להם במסגרת חבילה זו, שאין בו כדי לתת מענה מספק לקשיים הפיננסיים הניצבים לפניהם, והן על ההתנהלות

הבירוקרטית הסבוכה והמסורבלת של משרד האוצר, גם בהסברה וגם בביצוע הלכה למעשה של ההחלטות שנתקבלו.

עיקר הסייע לעובדים השכירים שנותקו ממקום עבודתם ניתן מכוח חוק ביטוח אבטלה של המוסד לביטוח לאומי. המשבר הדגיש את חשיבותו ואת נחיצותו של חוק זה, אך חשף גם אחדות מחולשותיו, בעיקר מבחינת תנאי הזכאות הקשוחים, רמת הכיסוי החלקית ותקופת הזכאות הקצרה יחסית. המשבר גם הביא לתודעה הציבורית את הזכות לקבל דמי אבטלה בעת חופשה כפויה ללא תשלום (חל"ת), אך בה בעת הציף שאלות חשובות כמו אלה: האם לנוכח היעדרו של הסדר אחר, מלבד החל"ת, שיכלה הממשלה לגבש בשיתוף פעולה עם המעסיקים, הייתה תגובתם כורח המציאות? האם המעסיקים שהוציאו לחופשה כפויה ללא תשלום מאות אלפי עובדים הביאו בחשבון את כל השיקולים, גם מנקודת מבטם וגם מנקודת המבט של העובדים? האם ביטוח אבטלה, על תנאיו והוראותיו המחמירים למדי, אכן יכול לספק לכל העובדים שנפגעו ממשבר נגיף הקורונה, שנתפס כ"אירוע כוח עליון" כמעט, מענה הולם ושוויוני?

בשונה ממדינות רבות לא אימצה ישראל הסדר כלשהו שנועד לסייע למעסיקים להמשיך להעסיק את עובדיהם, ולו במשרה חלקית ולפרק זמן קצוב, באמצעות השתתפות במימון עלות העסקתם. אולם גם בישראל, בדומה למדינות אחרות, הונהגו הקלות זמניות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, ובמיוחד בתקופת האכשרה, כדי להבטיח הכנסה לאוכלוסייה רחבה יותר מקרב המובטלים. הגמלה להבטחת הכנסה, האמורה להעניק למשפחות שאיבדו במשבר את מטה לחמן הגנה כלכלית מינימלית, תמלא ככל הנראה תפקיד מצומצם יותר בשל תנאי הזכאות המחמירים, ובכללם מבחן אמצעים המתייחס למשפחה ולא לפרט עצמו. מדובר בעיקר במובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה, אך רשאים לבקש גמלה להבטחת הכנסה, ובמובטלים שמיצו את תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה, אך עדיין לא חזרו לעבוד. עם זאת, רק לאחר שייאספו הנתונים על מספר המובטלים, שנמצאו זכאים בפועל לדמי אבטלה או לגמלה להבטחת הכנסה, ועל רמת הגמלאות, ששולמה להם במהלך המשבר וההתאוששות ממנו, נוכל להעריך בצורה מקיפה יותר את התפקיד שמילאו תוכניות הביטוח הסוציאלי בעת משבר הקורונה. ולבסוף, עוצמת הפגיעה של המשבר בעצמאים כמו גם ההתנהלות המסורבלת של הממשלה מולם חשפו את חסרונו של מנגנון פיצוי מוסדר לעצמאים, במסגרת הביטוח הלאומי או במסגרת רשות אחרת.

האירועים בזירות הבריאות, הכלכלה והחברה בעיצומו של משבר הקורונה, וגם מהמועד שבו הוחל ליישם את אסטרטגיית היציאה ממנו, קרו במהירות. מטבע הדברים, גם הנתונים המתפרסמים בדבר השלכותיו על שוק העבודה משתנים מיום ליום.

מסמך זה נועד לסקור ולנתח את המגמות המרכזיות בשוק התעסוקה מאז התפרצות המגפה ואת המדיניות שנקטה הממשלה, כמו גם להצביע על אחדות מהחולשות העיקריות של תגובת הממשלה למשבר בשוק בעבודה. תחילה מובא סיכום הנתונים שהצטברו על ההתרחשויות בשוק העבודה בחודשים מארס-אפריל 2020, לאחר יישום השלב הראשון של

אסטרטגיית היציאה מהמשבר (אחרי חג הפסח), אך בטרם הוחל בשלבים שלאחר מכן לפי לוח הזמנים שעליו הודיעה הממשלה בתחילת מאי 2020. בהמשך המסמך מוצגים דפוסי התגובה של שוק העבודה למשבר, ונערך דיון ביתרונותיה ובחסרונותיה של חופשה כפויה שלא מרצון (להלן חל"ת)² כפתרון יחיד כמעט לעובדים השכירים במשבר הקורונה. עוד בוחן המסמך את מדיניות הממשלה שעניינה הקלות בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה ועקב כך הרחבת מעגל הזכאים ואת התפקיד שממלא ביטוח אבטלה במשבר הקורונה. כמו כן הוא עומד על מספר היבטים של חלוקת הכנסות, הנוגעים למשבר בשוק העבודה, ומצביע על אמצעי מדיניות להחזרת העובדים שהוצאו לחל"ת. המסמך מתמקד באוכלוסיית השכירים, בעיקר במגזר הפרטי, ולא עוסק באוכלוסיית העצמאים שראוי ליחד לה סקירה נפרדת.

2. תמונת מצב שוק העבודה בעיצומו של המשבר

הנתונים שהצטברו על עוצמת המשבר בשוק העבודה עד יישום השלב הראשון של ההקלות אמנם חלקיים עדיין, אבל מאפשרים לשרטט את תמונת הפגיעה בתעסוקה. הם הגיעו בעיקר משירות התעסוקה (שירות התעסוקה, 2020א, 2020ב), מהמוסד לביטוח לאומי (המוסד לביטוח לאומי, 2020א, 2020ב) וממספר סקרים: סקר עסקים שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשלושה גלים בעת התפשטות הקורונה (ב-18-19 וב-31 במארס וב-21-22 באפריל) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020א, 2020ב); סקר על מצבם של העובדים שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה בסוף מארס-תחילת אפריל (פלוג, אבירם-ניצן וקידר, 2020); סקר שנערך באוניברסיטת חיפה על מצבם של העובדים והתעסוקה, שהשווה בין תחילת מארס לשבוע השלישי של אפריל 2020 (יעיש וקריסטל, 2020). אגף הכלכלנית הראשית שבמשרד האוצר פרסם אף הוא ניתוח של מאפייני דורשי העבודה במשבר הקורונה (משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, 2020). מלבד כל אלה פרסמו העיתונים הכלכליים פיסות מידע על תגובתם של חברות ועסקים ספציפיים לפרוץ המשבר. לנוחיות הקוראים מובאים עיקרי הממצאים.

הנתונים ממקורות אלה מעלים תמונה דומה של תוצאות המשבר בשוק העבודה מבחינת מספר העובדים השכירים, שנתקו ממקום עבודתם באמצעות הוצאה לחל"ת או פיטורין, ומאפייניהם ומבחינת ההבדלים בדפוסי התגובה של ענפי המשק השונים. לפי נתוני שירות התעסוקה, כפי שעודכנו ב-23 באפריל, בסמוך למועד הנהגת ההקלות הראשונות במגבלות על חופש התנועה ועל פתיחת חנויות במרחב הציבורי, נשק מספר דורשי העבודה החדשים,

2 מעסיק יכול לאפשר לעובד לצאת לחופשה ללא תשלום מרצונו וביוזמתו של העובד. הדיון אינו עוסק בכך.

שנותקו מעבודתם מאז תחילת מארס 2020, למיליון בני אדם (כ-996,000). יחד עם דורשי העבודה ה"ותיקים" חצה מספרם את ה-1.1 מיליון, ושיעור האבטלה נסק ל-27%. קרוב ל-90% מדורשי העבודה החדשים הוצאו לחל"ת, ורק 7% פוטרו מעבודתם. בימים רגילים עובדים שהוצאו לחל"ת עומדים על כ-3% בלבד מכלל דורשי עבודה. הרוב המכריע של דורשי העבודה החדשים הצטרפו במחצית השנייה של חודש מארס; בחודש אפריל, עד ה-23 לחודש, הצטרפו כ-145 אלף איש בלבד, ובתוכם שיעור גבוה יותר של מפוטרים (11% לעומת 5% במארס). באפריל עלה גם שיעור המתפטרים, אולי בשל הצורך לטפל בילדים, החשש לצאת מהבית או אי הסכמתו של המעביד להוציא לחל"ת. במניין המתייצבים בשירות התעסוקה כלולות גם משפחות שתובעות גמלה להבטחת הכנסה. נתוני הביטוח הלאומי מלמדים שמספר התובעים הממוצע לחודש בחודשים מארס-אפריל היה כפול ממספרם בפברואר 2020 (כ-9,000 לעומת כ-4,500).

כמחצית (48%) מדורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודש מארס הם צעירים מתחת לגיל 35. דורשי העבודה הגיעו בחלקם הגדול מענפים ומתחומים שנסגרו כמעט לחלוטין בהוראת משרד הבריאות: מתחום ההוראה, החינוך וההדרכה (14%), ובכללם מטפלות וסייעות במעונות היום ומדריכים ומורים במסגרות חינוך בלתי פורמליות, מענף המכירות (כ-10%) ומענף המסעדנות, המזון והאירועים (כ-6.5%). השיעור הגדול ביותר של דורשי העבודה החדשים מסווג בקטגוריה "כללי וללא ניסיון" (16%). להתפלגות זו יש משמעות כמובן מבחינת הסיכויים לחזור לעבודה עם היישום ההדרגתי של אסטרטגיית היציאה. כך, למשל, לאחר שהוחלט לפתוח את מוסדות החינוך גדלו מאוד סיכוייהם של המטפלים, הסייעות והמורים במסגרות הלא פורמליות לחזור לעבודה. בה בעת יקשה על דורשי עבודה ללא ניסיון והשכלה לשוב ולהשתלב בעבודה. הם יזדקקו למסלולי ההכשרה המקצועית שבמימון המדינה, ולכן בחבילת הסיוע הוקצה לכך תקציב ייעודי.

סקרי הבזק שערכה הלמ"ס מוסיפים עוד היבטים של השינויים שחלו בתעסוקה ובדפוסיה, תוך הדגשת ההבדלים בין ענפים.³ ב-22 באפריל, מועד עריכת הגל השלישי של הסקר, הגיעו לעבודה 42% מהשכירים שנכללו באוכלוסיית הסקר, כאשר השיעור נע בין 31% בענפי ההייטק ל-55%-50% בענף הבינוי ובענפי התעשייה המסורתית והמעורבת, שבהם פועלים רוב המפעלים החיוניים. עוד כ-20% מהשכירים עבדו מהבית, וכצפוי, בענפי ההייטק ובענפי השירותים הפיננסיים והביטוח היה שיעור העובדים מהבית גבוה (50%-40%, בהתאמה) וזניח כמעט לחלוטין במסחר הקמעוני ובינוי. במקביל הוצאו כ-27% מהשכירים לחל"ת,

3 אוכלוסיית הסקר בגלים השני והשלישי הוגבלה לעסקים שיש בהם חמש משרות שכיר לפחות בענפי ההייטק, הפיננסיים, התעשייה המסורתית והמעורבת, הבינוי, המסחר והשירותים העסקיים. הסקר כיסה כ-30% מהשכירים במשק (כ-1.25 מיליון עובדים), אך לא את העצמאים והעסקים הזעירים עם חמישה עובדים ופחות, שהמשבר פגע בהם פגיעה קשה אף יותר.

וכ-2.5% בלבד פוטרו, כשהשימוש במנגנון החל"ת בלט בענפי המסחר הקמעוני (48%), אך שכיחותו פחתה מאוד בענפי ההייטק ובענף השירותים הפיננסיים הביטוח (כ-11%). סקרי הלמ"ס גם מלמדים שבמהלך שלושת השבועות שבין סוף מארס ל-20 באפריל חל שיפור מסוים בפדיון ובתעסוקה בענפי השירותים הפיננסיים והבינוי, אך חלה החמרה במסחר הקמעוני ובתעשייה (ללא ענפי ההייטק). בענפי ההייטק, לעומת זאת, נרשמה יציבות.

הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביע על מגמות דומות לאלה שנמצאו בסקרי הלמ"ס, אך ממצאיו מדגישים גם את הפער בין העובדים הלא-מאוגדים לעובדים המאוגדים מבחינת שכיחות ההוצאה לחל"ת (36% לעומת 17%, בהתאמה). מהסקר ניתן ללמוד גם על תמונת המצב של העצמאים: רק כ-40% מהם המשיכו לעבוד ערב חג הפסח באופן מלא או חלקי; רוב אלה שהפסיקו לעבוד או סגרו את העסק עשו זאת באופן זמני; רובם (90%) צפו ירידה בהכנסתם בחודשים מארס-אפריל; מחציתם צפו שישארו ללא הכנסה כלל.

ממצאי הסקר שנערך במסגרת אוניברסיטת חיפה מבליטים אף הם את הפגיעה הדיפרנציאלית של המשבר בשוק העבודה לפי קבוצות אוכלוסייה. שיעור השכירים שהיו מועסקים בשבוע הראשון של מארס והוצאו לחל"ת או הפכו בלתי מועסקים באפריל היה גבוה יותר בקרב הנשים (באוכלוסייה היהודית), העשירונים הנמוכים (לפי רמת שכר), העובדים במשרה חלקית, המועסקים בהעסקה גמישה (ללא קביעות או הסכם עבודה בלתי מוגבל בזמן) והעובדים הלא מאורגנים. שיעור העובדים הערבים שנתקו מעבודתם היה נמוך מהשיעור בקרב היהודים.

ולבסוף, הניתוח שפרסם אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מלמד שדורשי העבודה – רובם הגיעו מענפים המשלמים שכר נמוך – השתכרו בממוצע כ-6,350 ש"ח לחודש (בסביבות השכר החציוני במשק, העומד על כשני שלישים מהשכר הממוצע). אבל גם בענפים שבהם השכר הממוצע גבוה יחסית (כמו השירותים הפיננסיים), רוב העובדים שהוצאו לחל"ת היו אלה ששכרם נמוך.

3. דפוסי התגובה של שוק העבודה למשבר הקורונה

משבר הקורונה חשף את הציבור לתופעה של הוצאת עובדים לחל"ת שלא מרצון והזכאות לקבל עקב כך דמי אבטלה. תחילה אתייחס לתופעה באופן כללי, מנקודות המבט של המעסיק והעובד, ולאחר מכן אתייחס לתגובת שוק העבודה ולתפקיד שמילא חוק ביטוח אבטלה בתקופת משבר הקורונה.

ההסדר של הוצאת עובדים לחופשה כפויה ללא תשלום בימים "רגילים"

עסקים הנקלעים למצוקה הצפויה להיות זמנית, אם בשל משבר כלכלי כלל-משקי או ענפי או בשל משבר ייחודי לעסק, נאלצים לעתים קרובות לנקוט תהליכי הבראה, ובכללם צמצום הוצאותיהם על שכר ועל הטבות נלוות. אפשר שהמעסיק יחליט לפטר עובדים ובכך לנתק לחלוטין יחסי עובד-מעביד, אך לעיתים יעדיף להקטין את היקף המשרה של חלקם, ולהחזירם להיקף מלא לאחר תהליך ההבראה, או להפחית את שכרם הבסיסי. לחלופין, במקום פיטורין עומדת למעסיק האפשרות לשמר את הקשר עם עובדים באמצעות הוצאה לחופשה כפויה ללא תשלום לזמן מוגבל (כלומר השהיית יחסי עובד-מעביד), כדי להשיבם לעבודה לאחר שיעלה העסק על דרך המלך. בדרך זו המעסיק יכול לשמור על ההון האנושי ולנצל את הידע והניסיון של העובדים וכן לחסוך בעלויות הכרוכות בגיוס עובדים חדשים. העובד יכול כמובן לא להסכים לחלי"ת ולהתפטר.⁴

מנקודת מבטו של המעסיק יש לחלי"ת יתרון נוסף, הנובע בעיקר מכך שהבחירה בערוץ זה נעשית בימים קשים לעסק. ניתוק יחסי עובד-מעביד כרוך בתשלומים שעל המעביד להעביר לעובד בגין תקופת העבודה שקדמה לפיטורין, כמו בונוסים, הפרשי שכר והטבות שכר, או בתשלומים על פי דין, כמו פדיון ימי חופשה ומחלה ופיצויים. ערוץ החלי"ת מאפשר למעסיק, שממילא סובל מירידה חדה בהכנסות ואולי אף מהפסדים עקב המשבר, להימנע מפיטורין ומהתשלומים המתחייבים מהם או לדחותם, אם בסופו של דבר ייאלץ לפטר את העובד. מכיוון שבעת חלי"ת יש "השהיה" של יחסי עובד-מעביד, אין המעביד מחויב כמובן לשלם שכר והטבות נלוות, כמו שי לחג או השתתפות בהוצאות רכב או טלפון, וגם אינו מחויב להפריש לביטוח הפנסיוני של העובד (אלא אם נקבע אחרת בהסכם העבודה). אבל הוא מחויב בתשלומי דמי ביטוח לאומי בגין החודשיים הראשונים לחופשה. אם בתום תקופת החלי"ת המעסיק נאלץ לפטר את העובד, הוא מחויב בכל ההוצאות שהוא חייב בהן בעת פיטורין, לרבות התראה של 30 יום מראש.

בכל אחד מהמקרים – הפחתת שכר, הפחתת שעות עבודה, חלי"ת או פיטורין – העובד עלול למצוא את עצמו בעמדה נחותה. מנקודת מבטו, ההישארות במקום העבודה, במשרה חלקית או בשכר מופחת, עשויה להיטיב איתו מסיבות שונות, כמו למשל חיפוש עבודה אחרת בנחת ללא לחץ כלכלי כבד, שמירה על זכויות סוציאליות כמו רצף הביטוח הפנסיוני, שמירה על הטבות כמו קרן השתלמות, סיכוי לחזור ולעבוד בשכר גבוה יותר או לשוב למשרה בהיקף גדול יותר עם היחלצות העסק מהמשבר. ואולם יתרונות אלה בטלים,

4 לפי הדין, עובד שרואה בחופשה הכפויה ללא תשלום הרעה מוחשית בתנאי העבודה שלו יכול להתפטר ויהיה זכאי לפיצויי פיטורין, אם הודיע מראש למעבידו על כוונתו. חופשה כפויה ללא תשלום לזמן בלתי מוגבל נחשבת פיטורין לכל דבר. יחד עם זאת, סביר שצעדים שנקט המעסיק בשל הוצאות החירום במשבר הקורונה לא ייחשבו הרעה בתנאי העבודה.

כשהוא יוצא על כורחו לחל"ת; זכויותיו הסוציאליות נפגעות, והוא עלול לאבד את רצף הביטוח הפנסיוני, אם אינו מבוטח כנגד סיכון זה או אם אינו דואג לשלם בעצמו את ההפרשות לפנסיה ולביטוח לאומי (כשכבר אינו זכאי לדמי אבטלה). הוא גם ניצב לפני הסיכון שבסופו של דבר יפוטרו ושהמעביד לא יוכל לשלם לו את התשלומים המחויבים עקב הפיטורין, אם יקרוס העסק.⁵ בהתייחס לפיצויי הפיטורין עצמם חשוב להדגיש, שבהתאם לצו ההרחבה של פנסיית חובה המעביד חייב לשלם רק את חלק הפיצויים שלא הופרשו לפנסיה (כלומר ההפרש בין 8.33% ל-6% שמופרשים לפנסיה), ואם הפריש המעסיק את מלוא פיצויי הפיטורין לביטוח פנסיוני או לקופת גמל, הוא פטור מתשלום פיצויים. בכל מקרה העובד רשאי למשוך את כספי הפיצויים, אבל כשהוא עושה זאת, הוא עלול לפגוע בצבירת החיסכון שלו לפנסיה. מטבע הדברים, בימי אבטלה גדלים הצורך בכספי הפיטורין והפיתוי למשוך אותם.

בימים של משבר כלל משקי, שבהם ממילא קשה למצוא בפרק זמן נראה לעין עבודה מתאימה אחרת, יציאה לחל"ת לזמן מוגבל עשויה להיות עדיפה לעובד על פיטורין. מבחינתו היא מצמצמת במידת מה את האי-ודאות התעסוקתית, גם כשאין המעביד יכול להתחייב להחזירו. יחד עם זאת, אפשר להעריך שבזמן החל"ת ייטו רוב העובדים לא לחפש עבודה, ומקצתם עלולים להיקלע לאבטלה ממושכת, אם לא יוכל המעביד לשוב ולקלוט אותם. שהייה באבטלה ממושכת עלולה להביא עם הזמן לאובדן כישורי עבודה ולפגיעה ממשית בבריאות האדם. גם מבחינות אלה רצוי שתקופת החל"ת תהיה קצרה ככל האפשר.

ולבסוף, גם עובד שהוצא לחל"ת זכאי לדמי אבטלה. שכירים זכאים לדמי אבטלה, אם פוטרו מעבודתם⁶ או אם המעביד הוציא אותם לחל"ת (שלא מרצון) לפרק זמן של 30 ימים ויותר. בעוד הזכאות לדמי אבטלה של עובדים שפוטרו מעוגנת בחוק, הונהגה זכאותם של עובדים שיצאו לחל"ת דרך פרשנות לחוק בפסיקה משפטית שנתקבלה ב-2004 בבית הדין הארצי לעבודה. הרציונל שהנחה את הפסיקה הוא שביטוח אבטלה נועד להגן מפני הסיכון של אובדן שכר בעת אבטלה שאליה נקלע העובד **שלא מרצונו**, ואין מקום להפלות בין עובד שפוטרו לבין עובד שהוצא לחל"ת שלא מרצונו, גם אם לתקופה מוגבלת בזמן.⁷ לנגד עיניהם של הפוסקים כלל לא עמדו צרכיו או שיקוליו הכלכליים של המעסיק, אלא רק ההגנה על העובד שאיבד את שכרו.

5 עובד שכיר שמעסיקו פשט את הרגל או שהתפרק התאגיד שעבד בו זכאי לתשלום מהביטוח הלאומי בגין חוב שכר עבודה, פיצויי פיטורין ותשלום לקופת גמל על חוב שנוצר למעסיק, עד לסכום המרבי הקבוע בחוק הביטוח הלאומי.

6 עובד שהתפטר יכול לתבוע דמי אבטלה רק כעבור 90 ימים.

7 להלן ציטוט מפסק הדין: "המונח 'מובטל' הורחב והוא חל גם על מי שהוצא – בניגוד לרצונו – לחופשה ללא מי שפוטרו מעבודתו. מושג זה של 'מובטל' הורחב והוא חל גם על מי שהוצא – בניגוד לרצונו – לחופשה ללא תשלום. המשותף לשני מצבים אלה הוא שעובד נקלע למצב בו – שלא מרצונו – המעסיק חדל לספק לו עבודה ולשלם לו שכר." (עב"ל 1083/04 המוסד לביטוח לאומי - כרמלה דבש, [פורסם בנבו] מיום 29.3.2005, בפסקה 2 לדברי השופט צור)

אותם תנאי זכאות לדמי אבטלה וכללי חישובם חלים על עובדים שהוצאו לחל"ת ועל עובדים שפוטר מעבודתם, למעט החובה של אלה שהוצאו לחל"ת לנצל תחילה את ימי החופשה הרגילים העומדים לרשותם. עם פרוץ המשבר הוחלט לבטל זמנית את התניית הזכאות לדמי אבטלה של עובדים שהוצאו לחל"ת בניצול ימי החופשה הרגילים, ובכך להפוך את הסדר החל"ת לפתרון זמין למעסיקים.

למעשה אותה הממשלה למעסיקים להוציא מאות אלפי עובדים לחל"ת. סדרי גודל מעין אלה, במיוחד במשבר בריאותי וכלכלי המלווה בתופעות של חרדה ואי ודאות, משנים ללא ספק גם את המבט על יתרונותיו ועל חסרונותיו של ערוץ החל"ת. השאלה העיקרית היא מדוע לא ניסתה הממשלה לקדם פתרונות אחרים או נוספים מלבד דמי אבטלה בעת חל"ת, שיאפשרו למעסיקים להמשיך להעסיק את רוב העובדים, ובה בעת יאפשרו להם גמישות בהתאמת מספר העובדים ובמיוחד בהתאמת מספר שעות העבודה לרמת הפעילות של העסק בעת המשבר. בפתרונות מעין אלה, שנדון בהם בהמשך, יש יתרונות גם לעובדים, גם לארגון וגם לחברה כולה. יש בהם כדי לשמור על המוטיבציה של העובדים ועל הידוק זיקתם למקום העבודה שלהם, למתן את התחושה בציבור הישראלי שעובדים, ובעיקר החלשים שבהם, "נזרקו" לחל"ת ולחזק כמובן את הסולידריות בחברה.

שוק העבודה במשבר הקורונה ותגובת המעסיקים

משבר הקורונה שונה באופיו ובחומרתו ממשברים כלכליים קודמים שפקדו את מדינות העולם וישראל בכללן. הניסיון של משברים קודמים מלמד ששוק העבודה מגיב, בדרך כלל בפיגור מסוים, לשפל בפעילות הכלכלית המתבטא בירידה תלולה בביקוש למוצרים ולשירותים. המדיניות המחמירה שנקטה הממשלה במשבר הנוכחי, כדי לבלום את המגפה, היא זו שהכתיבה את עוצמת האירועים בשוק העבודה ובה בעת את חומרת המיתון בפעילות הכלכלית. המשבר ניחת במפתיע ותוך ימים ספורים הסלים עד כדי סגר מוחלט כמעט, בלי שמעסיקים ועובדים יוכלו להיערך אליו. הוא משתקף בעת ובעונה אחת בצד ההיצע, לנוכח הצטמצמות הייצור והשיווק, ובצד הביקוש, בשל הירידה בהכנסותיהם של משקי הבית ובכוח הקנייה שלהם. מעסיקים רבים נאלצו לסגור לחלוטין את העסקים או את הארגונים (למשל במגזר השלישי), ולהתלבט אם לפטר עובדים או רק להוציאם לחל"ת בתקווה שיחזרו כעבור חודש או חודשיים לפעילות כלכלית ויקלטו אותם מחדש. מבחינתם של עסקים אלה בלתי אפשרי להמשיך להעסיק את העובדים ולשלם להם שכר, כשהעסק סגור. ומדובר באין ספור עסקים: בתי מסחר, קניונים, חנויות רחוב, מסעדות, בתי קפה, מקומות בילוי ופנאי ואירועים, גנים פרטיים, מעונות ומוסדות חינוך (בעיקר הלא פורמלי), נותני שירותי רווחה ושירותים אישיים, נותני שירותי תיירות ועוד. הנתונים שהצגנו קודם לכן מלמדים שהרוב המכריע של המובטלים הגיע ממקומות עבודה אלה. ההתלבטות אם לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת עמדה גם לפני מקומות עבודה אחרים שנאלצו לעמוד במכסת העובדים שנקבעה בהוראות (תחילה 15% ולאחר מכן 30%), אך עדיין נותרה בידם

גמישות מסוימת בתגובתם לאירועים. לנוכח תנאי האי-ודאות הקיצוניים שהציבו משרדי הממשלה לפני העסקים – משך המשבר ודפוסי אסטרטגיית היציאה ממנו – השימוש בחל"ת בעיצומו, לנוכח היעדרו של כל מנגנון חלופי, נתפס כתגובה כלכלית רציונלית מצד המעסיקים.

ניסיון העבר מלמד שהשימוש בערוץ זה בימים "רגילים" היה זניח (ב-2019 הוצאו לחל"ת 3% מדורשי העבודה), ומנגנון זה אף שימש בהיקף מצומצם יחסית בשני המשברים הכלכליים הקודמים, משבר הדוט-קום (והאינפיאדה השנייה) ב-2001 והמשבר הפיננסי ב-2008 (על כך ניתן ללמוד מהגידול המתון במספר הנעדרים מעבודה לפי נתוני סקר כוח אדם). במשבר הראשון נטו המעסיקים לפטר עובדים יותר מאשר להוציאם לחל"ת, ואילו במשבר 2008 הם נערכו מבעוד מועד והפחיתו את ממוצע שעות העבודה לעובד, כדי להימנע מפיתורים רחבי היקף.⁸ אמנם במשבר הנוכחי השתמשו גם מדינות אחרות בערוץ של הוצאת עובדים לחל"ת או של "פיטורין זמניים" (כמו באנגליה ובארצות הברית), אבל במדינות אירופה נפוץ השימוש בתוכניות שבמסגרתן הממשלה מסבסדת חלק מעלות ההעסקה של העובדים, כדי לתמרץ מעסיקים להשאירם במקום העבודה.

התמונה המצטיירת מהנתונים שהוצגו מלמדת, שאכן בראייה כוללת של אירוע המשבר הגיבו המעסיקים למדיניות ההגבלות שנקטה הממשלה בעיקר בהוצאת העובדים לחל"ת. יחד עם זאת הם גם אפשרו עבודה מהבית, צמצמו שעות עבודה, הפחיתו שכר ואף פיטרו עובדים. ענפי המשק נבדלו זה מזה בתמהיל התגובה שלהם, כשה"בחירה" בתמהיל הייתה תלויה בין היתר בגורמים האלה: (א) מידת הפגיעה שספגו העסקים בענף עקב המגבלות החמורות שהושתו על התנועה במרחב הציבורי ועקב ההוראות לסגור עסקים או מוסדות חינוך. עסקים מסוימים נאלצו להפסיק לחלוטין את פעילותם ואחרים נאלצו רק לצמצם. (ב) סוגי העיסוק ורמות ההשכלה והמיומנויות של העובדים, המשפיעים בין היתר על אפשרות העבודה מהבית. בענפים מסוימים אין אפשרות כזאת בשל אופי פעילותם או מיומנויות העובדים. גם רמת הדיגיטציה של העסק משפיעה על היכולת להמשיך בפעילות כלכלית ועל היקף העבודה מהבית. (ג) דפוסי ההעסקה המאפיינים את הענף ומידת הגמישות של המעסיק בפיטורי עובדים, ובמיוחד ההבחנה בין עובדים מאוגדים ללא מאוגדים ובכלל זה בין המגזר הציבורי לפרטי. (ד) ניצול המשבר להתייעלות, שנדרשה ככל הנראה עוד טרם התפרצותו או, לחלופין, ההבנה שהוא יימשך מעבר לצפוי ושיש לפטר עובדים לאלתר או בתום תקופת החל"ת.

למשל: כאשר הרבו מעסיקים של עובדי הוראה וגנים, בעיקר בחינוך הלא-פורמלי, ובענפי מסחר, הארחה ואוכל להשתמש בחל"ת וכתגובה יחידה כמעט, העסיקו חברות ההייטק

8 במשבר 2008 אף הושגה הבנה בין משרדי האוצר והתמ"ת, נציגי המעסיקים והסתדרות העובדים הכללית בדבר הנהגת חל"ת במימון הממשלה בסכום של כ-150 מיליוני ש"ח בנייהול מרכז ההשקעות. אולם תוכנית זו לא באמת הונהגה, ונהנו ממנה רק עובדים ספורים.

עובדים מהבית (הן עשו זאת גם לפני המשבר), ויחסית לענפים אחרים נטו יותר לצמצם שעות עבודה, להפחית שכר ואף לפטר עובדים. העיתונות דיווחה על חברות הייטק ותעשייה מתקדמת שמלבד הוצאתם של עובדים לחל"ת נקטו גם קיצוצי שכר ופיטורים, במיוחד במהלך חודש אפריל. התעסוקה בענפי התעשייה המסורתית והמעורבת נפגעה הרבה פחות, בין היתר בשל המשך הייצור במפעלים חיוניים ובמפעלי מזון, האפשרות לשמור על מרחק פיזי בין העובדים ועבודה שאינה כרוכה בקבלת קהל.

ניתוח מעמיק יותר של דפוסי התגובה של מעסיקים למשבר הקורונה מחייב מחקר מקיף שייערך, קרוב לוודאי, לאחר שיצטברו נתונים ברמת המיקרו. המחקר על תגובת שוק העבודה במשברים קודמים התמקד במידת ההתאמה של תשומת העבודה (מספר המועסקים ושעות העבודה למועסק) לירידה בתפוקה, ועסק בשאלות אם אירעה התופעה של "אגירת עבודה" (labor hoarding) – ירידת תשומת העבודה בשיעור נמוך יותר מהתוצר (ובצד זה ירידת הפרייון למועסק) – ואם ירידה זו נבעה בעיקר מירידה חדה במספר המועסקים או בעיקר מהפחתת מספר שעות העבודה (לניתוח של תגובת שוקי העבודה בעולם ובישראל למשבר 2008 ראו אחדות, 2010; אחדות וזוסמן, 2014). נציין רק שהמחקר שערך ה-OECD על משבר 2008 העלה שמדינות נבדלו זו מזו בדפוסי התגובה של שוקי העבודה בהן למיתון הכלכלי, ואחד ההסברים לדפוסי התגובה השונים הוא מידת הגמישות של שוק העבודה – אפשרויות של עבודה חלקית לצד קבלת דמי אבטלה במסגרת ביטוח אבטלה ושל סבסוד מעסיקים במימון שכר ועלויות העסקה. ההשוואה בין גרמניה לארצות הברית ממחישה זאת. גרמניה מאופיינת בשוק עבודה עם גמישות בינונית, ויש בה תוכנית המשלבת קבלת דמי אבטלה עם עבודה חלקית וסיוע למעסיקים, והירידה בתשומת העבודה בלטה בשעות עבודה יותר מאשר במספר המועסקים. בארצות הברית, המאופיינת בשוק עבודה גמיש, חלה הירידה בעיקר במספר המועסקים, אם כי המשבר פגע בה בחומרה רבה יותר. במשבר הנוכחי אף קדמו האירועים בשוק העבודה לירידה בתוצר, ולעיתים קרו בעת ובעונה אחת, אך כמעט כל 36 מדינות ה-OECD נקטו מדיניות שסייעה למעסיקים לשמור על העובדים ולמנוע פיטורין או להתאים את מספר שעות העבודה לנסיבות המשבר, במסגרת תוכניות קיימות או יזומות לעת המשבר.

4. התפקיד של ביטוח אבטלה במשבר הקורונה

ביטוח אבטלה הוא התוכנית העיקרית בישראל למתן הגנה כלכלית בעת אבטלה. בפרספקטיבה בינלאומית אין התוכנית נחשבת נדיבה, משום שתנאי הזכאות לדמי אבטלה קשוחים והתקופה המרבית הקצובה לקבלת דמי אבטלה קצרה יחסית. עם פרוץ המשבר החליטה הממשלה על הקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, כדי לתת מענה לחלק גדול ממאות אלפי העובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו מעבודתם. ההוצאה הצפויה לתשלומי דמי אבטלה למובטלי משבר הקורונה נאמדה ב-17 מיליארד ש"ח בקירוב, כ-15.5 מיליארד מתוכם אמורים לממן את דמי האבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת והשאר את ההקלות

בתנאי הזכאות. ההוצאה תמומן במלואה מכספי הביטוח הלאומי. להלן ההקלות העיקריות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, נוסף על זו שניתנה לעובדים שהוצאו לחל"ית.

ההקלה הראשונה היא למעשה הארכת משך התשלום של דמי אבטלה למובטלים שמיצו את התקופה המרבית: מובטלים שמיצו במהלך התקופה שבין ה-1 במארכ ל-31 במאי 2020 את המספר המרבי של ימי האבטלה המגיעים להם, עוד טרם הסתיימה התקופה, ימשיכו לקבל דמי אבטלה עד ה-31 במאי. מדובר לא רק במובטלי משבר הקורונה, אלא גם באלה שהחלו לקבל דמי אבטלה לפני ה-1 במארכ אך מיצו את התקופה המרבית במהלך התקופה המדוברת.⁹ הקלה זו חיונית בעיקר למובטלים הצעירים במשבר הקורונה, שזכאים לתקופה מרבית של פחות מ-100 ימים.

ההקלה השנייה היא קיצור תקופת האכשרה: תחילה הוחלט שעובדים שפוטרו או הוצאו לחל"ית בתקופה שבין ה-1 במארכ ל-19 באפריל 2020 יהיו זכאים לדמי אבטלה, אם עבדו שישה חודשים לפחות – ולא 12 כנהוג – מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. בשל הצטרפותם של דורשי עבודה רבים במהלך חודש אפריל כולו, הוחלט להאריך את תקופה של הוראה זו עד סופו. ואולם מובטלים אלה יהיו זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית השווה רק למחצית מהתקופה המרבית שזכאי לה מובטל שצבר תקופת אכשרה של 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים. כך, למשל, תקופת האבטלה המרבית למובטלים שצברו תקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה נעה בין 25 ימים למובטל עד גיל 25, ללא בני משפחה התלויים בו לפרנסתם (בת/בן זוג וילדים), ל-87 ימים למובטל שמלאו לו 45 שנים, ואילו אצל מובטלים שצברו 12 חודשי עבודה התקופה המרבית נעה בין 50 ל-175 ימים, בהתאמה לגיל (ראו לוח 1 להלן).

ראוי להדגיש שתקופת האכשרה היא משתנה מרכזי בקביעת היקף הכיסוי של כל תוכנית ביטוח אבטלה, כלומר בקביעת שיעור הזכאים לדמי אבטלה מסך כל המובטלים. תקופת האכשרה בישראל מגבילה מאוד, משום שהחובה לצבור 12 חודשי עבודה, תוך זמן קצר יחסית, היא מחסום ממשי מפני קבלת דמי אבטלה.¹⁰ ואם לא די בכך, הקושי גדל בשל מאפייני שוק העבודה הישראלי – שיעור גבוה יחסית של עבודות זמניות והעסקה לא מסורתית באמצעות חברות כוח אדם וקבלני משנה. ב-2019, כשעמדה רמת האבטלה

9 הארכה אוטומטית של משך תשלום דמי אבטלה חלה רק על מובטל שלא עברה שנה מאז התייצב לראשונה בשירות התעסוקה. על מובטל שהוציא את שנת אבטלתו להגיש תביעה חדשה.

10 עדות לחשיבותה של תקופת האכשרה הייתה הירידה החדה של הזכאים לדמי אבטלה בעקבות החקיקה שהתקבלה במשבר האינתיפאדה בשנים 2001-2002, שכרסמה במידת הנדיבות של הביטוח: קיצור משך התשלום וגובה דמי האבטלה והקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה, בעיקר בקביעת תקופת אכשרה של 12 חודשים מתוך 18 בהשוואה ל-6 חודשים מתוך 12 קודם לכן. טרם קביעתה של מדיניות זו היו כ-50% מהמובטלים זכאים לדמי אבטלה.

במשק על כ-4%, היו זכאים לדמי אבטלה כ-40% בלבד מהבלתי מועסקים במשק.¹¹ ברמות אבטלה גבוהות יותר, של 6%-8%, כמו אלה ששררו למשל בשנים 2013-2015, עמד השיעור על כ-30%. ההקלה בתקופת האכשרה אמורה להרחיב מאוד את מעגל המובטלים שיהיו זכאים לדמי אבטלה, וכך לאפשר לערוץ החל"ת לתת מענה לעובדים נוספים שהושבתו מעבודתם עד ה-30 באפריל. מה-1 במאי 2020 תקופת האכשרה חוזרת לקדמותה.

לוח 1: התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה

גיל המובטל	התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה (מי שעבד 12 חודשים מתוך 18)		התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה לפי ההקלה הזמנית (למי שעבד שישה חודשים מתוך 18)	
	עם בני משפחה תלויים	ללא בני משפחה תלויים	עם בני משפחה תלויים	ללא בני משפחה תלויים
עד 25	50	25	69	25
28-25	67	34	69	34
35-28	100	50	69	50
45-35	138	69	87	69
45 ומעלה	175	87	87	87

חשוב גם לציין שהארכת משך התשלום של דמי אבטלה עד ל-31 במאי (למי שמיצה את המכסה המרבית של ימי אבטלה בתקופה שבין ה-1 במארכ עד מועד זה) מיתנה או אף ביטלה את הפגיעה שהיו צפויים לספוג חלק מהמובטלים הצעירים עקב קיצורה בחצי של התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למי שעמד בתקופת אכשרה של 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה. כך, למשל, עובדים צעירים עד גיל 28 ללא בני משפחה התלויים בהם לפרנסתם, שפוטרו או הוצאו לחל"ת באמצע מארס 2020, יכולים להמשיך ולקבל דמי אבטלה עד סוף מאי 2020; כלומר: אין הם נפגעים בפועל מקיצור התקופה המרבית. שאר המובטלים לעומתם, צעירים עם בני משפחה ומבוגרים עם וללא בני משפחה שכבר באמצע מארס 2020 פוטרו או הוצאו לחל"ת, יספגו פגיעה של ממש. הם אכן יהיו זכאים לקבל דמי אבטלה רק כדי מחצית מהתקופה המרבית ה"רגילה". מדיניות זו מעידה על גישה קמצינית של הממשלה בגיבוש חבילת הסיוע למובטלים, שכן בזמן כתיבת מסמך זה, הערכנו שבסוף מאי 2020 מובטלים רבים שכבר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה, אך נותרו ללא עבודה, עלולים לעמוד לפני שוקת שבורה וללא רשת ביטחון. במיוחד תבלוט המצוקה של המובטלים שעבדו במסעדות, בבתי קפה ובמקומות פנאי ותרבות, שעל פי

11 בלתי מועסקים בהתאם להגדרה הנוהגת לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס ושעל פיה מחושב שיעור האבטלה במשק. לעומת זאת, דורשי עבודה הם אלה המחפשים עבודה והמתייצבים בשירות התעסוקה.

מתווה היציאה שעליו החליטה הממשלה הם האחרונים לחזור לעבודה, והכול בתקווה שעסקים רבים ישרדו את המשבר.

הקלה נוספת שעליה החליטה הממשלה נוגעת לגברים בני 67 ומעלה, שפוטרו או הוצאו לחל"ת בין ה-1 במאוס ל-31 במאי 2020 ושעל פי החוק הנוהג אינם זכאים לדמי אבטלה. לאלה שעבדו כשכירים שלושה חודשים רצופים לפחות בטרם הפסקת העבודה הוחלט להעניק, בכפוף לגובה הפנסיה מעבודה, "מענק הסתגלות" בסכום של 1,000-2,000 ש"ח על חודש מאוס ובסכום של 1,000-4,000 ש"ח לחודשים אפריל ומאי (אם לא חזרו לעבודה); פנסיה מתחת ל-2,000 ש"ח מזכה במענק מרבי, ואילו פנסיה מעל 5,000 ש"ח שוללת זכאות למענק.

5. היבטים של הוגנות וחלוקת הכנסות

מהנתונים הידועים לנו עד כה נראה שמשבר הקורונה, כמו משברים אחרים בישראל, פגע פגיעה קשה יותר במקטעים החלשים של שוק העבודה ובאלה המשתכרים שכר נמוך. פגיעה זו מתבטאת בשיעורי אבטלה גבוהים יותר ובהעדר מוחלט כמעט של הזדמנויות לעבודה חלקית או לעבודה מהבית. מחקרים ראשוניים באירופה (בהולנד ובגרמניה למשל) מדגישים את המתאם החיובי בין השכלה לבין עבודה מהבית. ככל ששיעור בעלי ההשכלה הגבוהה בענף גבוה יותר, כך העבודה מרחוק שכחה יותר. הנתונים שהוצגו קודם לכן מעידים שכך גם המצב בישראל. בהולנד נמצא שבעוד שעובדים בעלי כישורים גבוהים ניצלו את האפשרות לעבוד מהבית, ולכן סבלו מירידה שולית במספר שעות העבודה, סבלו בעלי השכלה נמוכה יותר מקיצוצים בשעות עבודה ובשכר וכן מפיטורין. בישראל הם הוצאו בהמוניהם לחל"ת.

היבט אחר של אי שוויון הוא הפערים במידת הפגיעה של המשבר, בין עובדי המגזר הציבורי לעובדי המגזר הפרטי, ובתוך המגזר הפרטי בין עובדים מאוגדים ללא מאוגדים. אמנם מהעובדים במגזר הציבורי נשללו ימי חופשה ועובדי מערכות החינוך הפורמלי לימדו מרחוק (וגם חופשת הקיץ קוצרה בכמה ימים), אבל נחסכה מהם החרדה מפני האי-ודאות התעסוקתית. גם במגזר הפרטי עלה שיעור העובדים הלא מאוגדים שנותקו ממקום עבודתם על השיעור בקרב המאוגדים, אם כי חלק מההסבר הוא שהעובדים במפעלים חיוניים (כמו מים וחשמל) נוטים להיות מאוגדים.

הנתונים גם הצביעו על הריכוז הגבוה של העובדים שנותקו ממקום עבודתם בעשירונים הנמוכים של מדרג השכר; רובם הגיעו מענפים המשלמים שכר נמוך. אך גם ענפים כמו השירותים הפיננסיים, המשלמים שכר גבוה יחסית, הוציאו לחל"ת או פיטרו יותר עובדים שהשתכרו שכר נמוך. עוד היבט הוא הפערים המגדריים במשבר הנוכחי בשוק העבודה. שיעור הנשים בקרב דורשי העבודה שהגיעו בגל הגדול במאוס עמד על 58%, אם כי הוא התמתן מעט באפריל. תופעה זו של "פמיניזציה" מוסברת בשיעור הגבוה של נשים מכלל

העובדים, המועסקות בענפים כמו מסחר, תיירות, הוראה וחינוך במסגרות לא פורמליות, שנאלצו לסגור את דלתותיהם.

ממצאים מסימולציה שערכו חוקרי הביטוח הלאומי (אנדבלד, הלר וכראדי, 2020), המדמה את המצב התעסוקתי והכלכלי של המשפחות בישראל בעקבות המיתון החרף שנקלע אליו המשק, מאפשרים להעריך בזמן אמת את השפעת האבטלה הגואה על המצב החברתי. רמת החיים לפי ההכנסה הכלכלית בכלל האוכלוסייה נפלה ב-5% בקירוב, אך התמתנה ל-3% בקירוב בהכנסה הפנויה בעקבות תשלום דמי אבטלה ומתן מענקים. שיעור העוני בקרב המשפחות העובדות עלה ב-17% בקירוב (מ-12% ל-14%), ומדד גיני הראה שהפערים התרחבו ב-2% בקירוב. כל הנתונים האלה לוקחים בחשבון גם את דמי האבטלה ששולמו למובטלים ואת המענקים לעצמאים, לקשישים ולילדים.

המענה שנתנו מערכת הביטוח הסוציאלי ומדיניות הסיוע של הממשלה אינו מכסה את כל השכירים במגזר הפרטי וודאי שלא את העצמאים שאינם מבוטחים כלל בביטוח אבטלה.¹² משבר הקורונה, בדומה למלחמה או לרעידת אדמה, הוא משבר שנתפס כאירוע כוח עליון, ואולם ההגנה הכלכלית שהממשלה מעניקה לעובדים שהוצאו לח"ת או פוטרו נשענת על כללים שנקבעו לזכאות לדמי אבטלה על בסיס שיקולים שונים, ובהם זירו מובטלים לקבל עבודה או מניעת ניצול לרעה של המערכת; הגנה זו מתאימה לימי שגרה, אך לא לעת של משבר, ודאי לא בסדר גודל של משבר הקורונה. עובדים שנותקו ממקום עבודתם בגלל הוראות הממשלה, אך לא עמדו בתקופת האכשרה גם לאחר ההקלות, נותרו ללא כל פיצוי. כך גם עובדים שנשללו מהם דמי אבטלה בשל קבלת קצבה אחרת מהביטוח הלאומי (כמו דמי מזונות לנשים או קצבת נכות). כך גם רבים מהעובדים שהיו זכאים לדמי אבטלה במשך תקופה קצרה מאוד וכבר מיצו את זכאותם. רובם גם לא יעמדו בתנאים המזכים בגמלה להבטחת הכנסה, ואם כן, יקבלו סכומים זעומים בלבד. זאת ועוד, ביטוח אבטלה מבטיח לעובדים זמניים שהעסקתם אינה רציפה כיסוי חלקי בלבד. בהשוואה לשאר העובדים, רק שיעור נמוך יותר מקרב מובטלים שעבדו בעבודות זמניות, שעמם נמנים יותר צעירים ויותר נשים, יימצאו זכאים לדמי אבטלה. לכן יסבלו עובדים אלה מירידה חדה יותר בהכנסתם וברמת חייהם. אחד המדדים המקובלים לנדיבות של ביטוח אבטלה הוא המידה שבה דמי אבטלה מפצים על אובדן השכר בעקבות האבטלה, כלומר היחס בין דמי האבטלה המגיעים למובטל לבין שכרו טרם האבטלה. יחס זה מכונה "שיעור ההחלפה". בישראל שיעור ההחלפה פוחת עם עליית השכר בתקופת העבודה. כך, למשל, שיעור ההחלפה למובטלים שמלאו להם 28 שנה עומד על כ-75% ברמות שכר עד שכר המינימום, אך בסביבות השכר הממוצע במשק הוא יורד למעט פחות מ-60%.¹³

12 הדיון בצורך בביטוח אבטלה לעצמאים או בהסדר כלשהו אחר מחייב התייחסות נפרדת.
13 למי שלא מלאו 28 שנה שיעורי ההחלפה הם כ-60% ו-50%, בהתאמה.

6. המלצות למדיניות הסיוע והתעסוקה בשגרת הקורונה ולאחריה

ב-26 באפריל נכנסו לתוקפן הקלות נרחבות במגבלות על התנועה במרחב הציבורי ועל הפעילות הכלכלית, ובכללן פתיחת חנויות רחוב והגדלת מכסת העובדים במקומות עבודה ל-30%, ובתחילת מאי פרסמה הממשלה לוח זמנים של מתווה היציאה, והוחלו עוד הקלות, כמו פתיחת קניונים ופתיחה הדרגתית של מוסדות החינוך, בין היתר כדי להקל על הורים לחזור לעבודה. משרד האוצר וההסתדרות הכללית הסכימו על החזרה הדרגתית של העובדים בשירות המדינה במהלך חודש מאי, וסביר להניח שההסדרים שיוכמו ישליכו על עובדים מאוגדים במגזר הפרטי כמו בענף הפיננסים (בנקים, חברות אשראי ועוד). הדעה הרווחת היא שרבים מהעובדים שהוצאו לחל"ת יחזרו לעבודה במהלך החודשים מאי-יוני, אך עדיין עשרות אלפי עובדים יימצאו בסיכון לפיטורין או יפוטרו.

היציאה מהמשבר כרוכה באי ודאות רבה: לא זו בלבד שהתפתחויותיו לכאן או לכאן עשויות להביא להחמרה או להמשך ההקלה לסירוגין בהנחיות משרד הבריאות, אלא שהתאוששות איטית של הביקושים במשק וקריסה של עסקים (בעיקר קטנים) תאט את ההתאוששות בשוק העבודה. במבט על מה שמכונה "כלכלת 90%" מדובר על כך שבטווח הנראה לעין לא יחזרו המשקים בעולם לפעילות מלאה מסיבות שונות: שינויים בהתנהגות הצרכנים עקב החששות (הימנעות מפעילות פנאי במרחב הציבורי, למשל מסעדות); צמצום הצריכה בשל האי-ביטחון התעסוקתי; זה האחרון המוחרף בשל האי-ודאות בנוגע למהלך המחלה ולגלים הבאים העלולים להתרגש על העולם. ההערכה היא ששיעורי אבטלה גבוהים צפויים לשרור במשך עד סוף 2021 לפחות. מצב עניינים זה יחייב, כמובן, גם להתמקד במתן סיוע בעיקר לענפים שלא יחזרו לפעילות שגרתית בטווח הזמן הנקוב.

על רקע סיכונים אלה, על קובעי המדיניות להתמקד באלה: בסיוע למובטלים ובהשבתם לעבודה באמצעות ביטוח אבטלה; בסיוע למעסיקים המותנה בקליטת עובדים באמצעות סבסוד שכר העובדים; בהשקעה בהון אנושי. צעדים אלה הם צעדים משלימים, כמובן, לכל האמצעים שכבר הוחלט עליהם במסגרת חבילת הסיוע. לצד מאמצים לשוב ולשלב עובדים בשוק העבודה עולה גם הצורך להבטיח ביטוח אבטלה נדיב יותר לאלה שנותרו מובטלים או יהפכו מובטלים במסגרת תהליכי ההתייעלות של עסקים או אף בשל סגירתם גם לאחר החזרה לשגרה. כמו כן, הסיכון של גל חדש של המגפה מחייב גם היערכות מתאימה יותר לאמצעים משלימים המדגישים את מעורבות המעסיקים ואת מיצוי האפשרויות, במקומות שבהם ניתן לעשות זאת, להמשיך את העסקתם של העובדים בסיוע ממשלתי. מכיוון שאחד ממוקדי הסיכון הוא המובטלים הצעירים והמובטלים עם מיומנויות נמוכות, מתחורר הצורך לתת מענה דרך ביטוח אבטלה לאלה העלולים לסבול מאבטלה ממושכת או מאי-רציפות תעסוקתית בשל השתלבות בעבודות זמניות. כמו כן מתחורר הצורך בהכשרות מקצועיות לשיפור המיומנויות, גם כדי להעלות את הפיריון של העובדים.

במסגרת ביטוח אבטלה מוצעים אמצעי המדיניות האלה:

1. להאריך עד סוף יוני 2020 את תוקפה של ההקלה הזמנית הנוגעת למשך תשלום דמי אבטלה.
2. במקביל להארכה זו יש להשוות את תקופת התשלום המרבית למובטלים שנמצאו זכאים לדמי אבטלה, לפי תקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה, לזו של מובטלים שצברו 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים. רוב מובטלים אלה עדיין מקבלים דמי אבטלה, והחזרתם מחל"ת תהיה מדורגת לפחות עד סוף יוני 2020.
3. לקבוע דרך קבע וכצעד להרחבת הכיסוי של ביטוח אבטלה לעתיד, שתקופת האכשרה תהיה תשעה חודשים (ולא 12 חודשים) מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה.
4. להקל על מקבלי דמי אבטלה של משבר הקורונה שחזרו לעבוד (בעיקר מחל"ת), אך פוטרו מעבודתם בהמשך, באמצעות "השהיה" זמנית של הכללים המגבילים את מספר ימי האבטלה המגיעים למובטל שהגיש תביעה לדמי אבטלה שנה אחר שנה או את משך תקופת התשלום וסכום דמי האבטלה למובטל מתחת לגיל 40, שהגיש תביעה נוספת בפרק זמן של ארבע שנים.
5. לשפר את גובה המענק המיועד לעודד מובטלים להשתלב בתעסוקה ואת משך התשלום. חוק ביטוח אבטלה מעודד מובטלים להשתלב בעבודה בשכר נמוך מדמי האבטלה המגיעים להם באמצעות מענק.¹⁴ התנאים הם שהעובד עבד לפחות 25 ימים במקום עבודה בהיקף משרה של 50% ומעלה. מוצע להתבסס על הסדר זה כדי לעודד עובדים לקבל עבודות בשכר נמוך מהשכר שהיה להם לפני המשבר, אך נדרשים בו שני שיפורים כדי להתאימו למשבר הקורונה: (1) הארכת תקופת המענק – מתן מענק לפרק זמן קצר, לצעירים למשל, מקשה להשיג את המטרה; (2) הגדלת המענק (במיוחד לצעירים) ברמות השכר הנמוך ל-70%-50% מהשכר הממוצע במשק (שכר המינימום עד השכר החציוני).

ולבסוף, ביציאה מהמשבר הפך רלוונטי עוד יותר הדיון בישראל על מנגנונים חלופיים, שהיה בהם כדי לסייע למעסיקים להמשיך ולהעסיק את העובדים בעיצומו או להתאים את שעות העבודה שלהם באמצעות השתתפות במימון השכר או מתן סבסוד שכר מהתקציב

14 ימי העבודה לא חייבים להיות ברצף בחודש אחד ולא חייבים להיות דרך מעסיק אחד. סכום המענק שווה להפרש שבין דמי האבטלה שהיו מגיעים לו, אילו לא עבד בשכר נמוך, לבין מחצית שכרו מהעבודה בשכר נמוך. יחד עם זאת, סכום המענק מוגבל בהפרש שבין רמת השכר לפני האבטלה לבין רמת השכר החדשה. כלומר: בסופו של דבר הכנסתו הכוללת (מענק+שכר) של מובטל שהולך לעבוד בשכר נמוך אינה עולה על השכר שהשתכר לפני שהפך מובטל. תשלום המענק חל בדרך כלל על הימים שתמורתם לא קיבל המובטל דמי אבטלה (מתוך התקופה המרבית), אך לא יותר מ-100 ימים.

הציבורי.¹⁵ מסמך של ה-OECD מלמד ש-36 מהמדינות החברות בארגון (89%), כלומר כמעט כולן, נקטו מדיניות המסייעת למעסיקים לשמור מקומות עבודה או להתאים את מספר שעות העבודה באמצעות הרחבת תוכניות קיימות או תוכניות שנתפרו למשבר הנוכחי (OECD, 2020). כחלק מאסטרטגיית היציאה מהמשבר על הממשלה לבחון עוד שני אמצעי מדיניות, שיסייעו למעסיקים לקלוט את העובדים שהוצאו לחל"ת או עובדים חדשים:

1. בדומה למדינות אחרות, להתנות את היקף הסיוע שהבטיחה הממשלה למעסיקים הגדולים במספר העובדים שיוחזרו לעבודה.
2. בדומה לתוכניות רבות המונהגות בעולם, להעניק סובסידיה שבאמצעותה הממשלה משתתפת במימון שכר העבודה של עובדים שנקלטו בעבודה. במשבר 2008 הונהגה במשך הכלכלה תוכנית סיוע למעסיקים שהגדילו את מצבת העובדים שלהם, עם מסלולים ייחודיים לאוכלוסיות דלות מיומנויות וניסיון בשוק העבודה ולפריפריה. במשבר הנוכחי התעורר גם הצורך לסייע באופן ממוקד לערים הסובלות משיעורי אבטלה גבוהים מאוד, כמו אילת וטבריה, בשל הפגיעה הקשה בתיירות והאי-ודאות השוררת כיום בנוגע לתהליך ההתאוששות של תיירות הפנים והחוץ.

ולבסוף, כחלק מאסטרטגיית היציאה ולנוכח האי-ודאות בנוגע להתרחשותם של גלי הידבקות נוספים בנגיף, מומלץ גם לאמץ את המלצות ארגון הבריאות העולמי וארגון העבודה הבינלאומי להנהיג מדיניות בריאות הדוגלת בהרחבת מערך הבדיקות והמעקב (Testing & Tracking), כדי לאסוף מידע על מוקדי הדבקה אפשריים ולהימנע מהגבלות חמורות, העלולות לחבל במאמצים להביא להתאוששות בשוק העבודה ובפעילות הכלכלית במשק.

15. במספר לא מבוטל של מדינות מערביות נוהגים הסדרים לצמצום היקף הפיטורין, בעיקר בתקופות של האטה בפעילות של מפעל או מיתון כלכלי. עקרונית, התוכנית האלה מאפשרות לשלב קבלת דמי אבטלה עם עבודה במשרה חלקית ועם סיוע למעסיקים לממן חלק מהעלות של הטבות סוציאליות או להבטיח סובסידיה למעסיק כדי שישלם לעובד שכר מלא, אף שהוא מועסק במשרה חלקית. המטרה היא להבטיח למעסיק גמישות תעסוקתית ולשמור על הקשר שבין המעביד לעובד. תוכניות אלה מכונות Work-sharing programs או Short Time Work (STW), והן נוהגות במדינות באירופה, כמו גרמניה, צרפת, דנמרק, ובמדינות אחרות כמו קנדה ויפן. בדרך כלל המפעל נדרש לעמוד בתנאים מסוימים המעידים על חומרת המשבר, הסיוע מוגבל בזמן (חודשים מספר), והעובדים אינם נדרשים לעמוד בתקופת אכשרה לדמי אבטלה. במשברים חמורים, כמו במשבר 2008, נוטים להרחיב את התוכנית או להנהיג אותה זמנית (כמו בארצות הברית) וכן לשלב בה גם הכשרה מקצועית. גם במשבר הקורונה הרבו להשתמש בתוכניות מעין אלה. מועצת האיחוד האירופי אף סייעה למדינות האיחוד לממן תוכניות מסוג STW.

מקורות

אחדות, ל' וזוסמן, נ' (2014). המשבר הכלכלי ושוק העבודה. בתוך ל' אחדות, מ' סטרבצ'ינסקי וא' ספיבק (עורכים), **מבט אל המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית** (עמ' 134-175). ירושלים: מכון ון ליר.

https://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/MASHBER_WEB_31-11-14.pdf

אחדות, ל' (2010). שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב. **סדרת ניירות עמדה של התוכנית לכלכלה וחברה** (נייר עמדה מס' 1). ירושלים: מכון ון ליר.

https://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/2_papers_2010achdut.pdf

אנדבלד, מ' הלר, א' וכראדי, ל' (2020). השפעת המיתון ומדיניות הממשלה בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון. **ביטחון סוציאלי, 110**,

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). **תוצאות סקר העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 2)** (הודעה לתקשורת מס' 099/2020, 5 באפריל 2020). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/099/29_20_099b.pdf

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). **תוצאות סקר העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 3)** (הודעה לתקשורת מס' 115/2020, 27 באפריל 2020). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/115/29_20_115b.pdf

המוסד לביטוח לאומי (2020). **תביעות בהבטחת הכנסה** (עדכון 24.4.20). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

<https://www.btl.gov.il/Publications/corona/Pages/default.aspx>

המוסד לביטוח לאומי (2020). **דמי אבטלה – הערכת מצב בעקבות וירוס הקורונה** (עדכון 27.4.20). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

<https://www.btl.gov.il/Publications/corona/Pages/default.aspx>

יעיש, י' וקריסטל, ט' (2020). **השלכות מגפת הקורונה על עובדים ועבודות בישראל**. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

<https://sites.google.com/hevra.haifa.ac.il/coronavirusinequality/%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA>

משרד האוצר (2020). **ניתוח מאפייני דורשי העבודה בתקופת הקורונה – מאי 2020**. ירושלים: משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית.

https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-07072020/he/weekly_economic_review_periodic-review-07072020.pdf

משרד האוצר (2020). **אומדן ראשוני לביצוע תקציב ההוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-אפריל 2020** (5 במאי 2020). ירושלים: משרד האוצר, החשב הכללי, חטיבת מחקר ותקציב.

<https://mof.gov.il/AG/BudgetExecution/BudgetExecutionReports/Pages/CurrentBudgetExecutionReports.aspx>

פלוג, ק', אבירם-ניצן, ד' וקידר, יי (2020). **מצבם של העובדים (שכירים ועצמאים) במשבר הקורונה**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<https://www.idi.org.il/articles/31310>.

שירות התעסוקה (2020א). **משבר הקורונה, תמונת מצב עדכנית** (30 במארס 2020). ירושלים: שירות התעסוקה. <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications>

שירות התעסוקה (2020ב). **דוח דופק שוק העבודה, פרסום חודשי** (אפריל 2020). ירושלים: שירות התעסוקה.

<https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/FilesManagerReportsList/pirsumhodshi0420.pdf>

OECD (2020). *Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response*. ELS Policy Brief on the Policy Response to the Covid-19 Crisis. Paris: OECD. <http://oe.cd/covid19briefsocial>