

**צוותי המומחים של המשבר
צוות כלכלה ותעסוקה
נייר עמדה מס' 3
מאי 2020**

משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל

פרופ' לאה אחדות | המרכז האקדמי רופין

תקציר

על-פי ההערכות העדכניות, כתוצאה ממשבר הקורונה, המשק הישראלי צפוי לסבול משיעורי אבטלה גבוהים עד סוף 2021 לפחות. המסמך שלפניכם מנתח את המגמות המרכזיות בשוק התעסוקה מאז התפרצות המגיפה, ומצביע על כמה מהחולשות העיקריות של תגובת הממשלה למשבר. על אף שהמגיפה היא "אירוע כוח עליון", בדומה למלחמה או אסון טבע, ההגנה הכלכלית שהממשלה מציעה נשענת על כללים שנקבעו בימי שגרה ואינם מתאימים למצב הנוכחי. כתוצאה מכך, רבים מהפגמים שאפיינו את מערכת הרווחה הישראלית לפני המשבר – כמו תנאי זכאות מחמירים מדי ותמיכה כספית בלתי-מספקת – צפויים לפגוע ביכולת של המדינה לשקם את הפעילות במשק ולהגן על המרקם החברתי בישראל. אם לא יחול שינוי במדיניות הממשלה, עובדים צעירים, עצמאים ובעלי רמת מיומנות נמוכה עתידים להיפגע במיוחד מגלי ההדף של המשבר. לצד שורה של הצעות להתאמת ביטוח האבטלה למצב הנוכחי, מוצעים גם צעדי מדיניות שיהפכו את היציאה מהמשבר למהירה, יעילה והוגנת יותר. לדוגמה, מוצע כי בדומה למדינות רבות אחרות, ישראל תתנה את היקף הסיוע הממשלתי למעסיקים במספר העובדים שיוחזרו לעבודה וכי הממשלה תשתתף במימון שכר העובדים שנקלטו מחדש בשוק העבודה.

1. הקדמה

משבר הקורונה הוא משבר מערכתי שהתרחש תחילה בזירת הבריאות, אך הוביל כמעט בו זמנית למשבר בזירת הכלכלה והחברה. האמצעים שנקטו ממשלות ברחבי העולם לבלימת התפשטות המגיפה, ובראשם סגרים, בידוד, הגבלות תנועה וצעדים נוספים של שמירה על "ריחוק חברתי", הובילו לסגירתם של עסקים רבים ושל מוסדות חינוך ושלטון ולניתוקם של מיליוני עובדים משגרת עבודתם. בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ישראל נקטה במדיניות מחמירה וקפדנית יותר כמעט מיד עם התפרצות המגיפה.

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

במטרה להתמודד עם המשבר הכלכלי הממשלה החליטה על חבילת סיוע שכוללת הגדלת תקציב משרד הבריאות ומספר תוכניות תמיכה שנועדו לסייע לעסקים גדולים וקטנים ולמשקי בית של שכירים ועצמאים שאיבדו את מקור פרנסתם. בתחילה הסתכמה חבילת הסיוע בכ-80 מיליארד שקל, אך בראשית מאי 2020 הוחלט להגדילה בכ-15 מיליארד שקל, אם כי תוספת זו עדיין לא אושרה בכנסת. חבילת הסיוע כוללת רכיבים תקציביים בדמות הטבות ומענקים לעסקים, לעצמאים ומשקי בית, תשלום דמי אבטלה לשכירים ודחיית תשלומי אגרות ומסים. חבילת הסיוע כוללת גם רכיבי אשראי, בעיקר הענקת הלוואות וערבויות הלוואות לעסקים. הביטוח הלאומי העביר תחילה מקדמות למובטלים וכן את "מענק הפסח" למשקי בית והחל לטפל בתביעות לדמי אבטלה, ובעת כתיבת מילים אלה גם הסיוע לעסקים ולעצמאים החל לזרום. 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 בפניהם, והן על ההתנהלות הבירוקרטית הסבוכה והמסורבלת של משרד האוצר בהסברה ובביצוע הלכה למעשה של החלטות שנתקבלו.

עיקר הסיוע לעובדים השכירים שנותקו ממקום עבודתם ניתן מכוח חוק ביטוח אבטלה של המוסד לביטוח לאומי. המשבר הדגיש את החשיבות והנחיצות של חוק ביטוח אבטלה, אך גם חשף כמה 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, אך בה בעת הציף שאלות חשובות כמו האם ידם של המעסיקים בהוצאתם של מאות אלפי עובדים לחופשה כפויה ללא תשלום הייתה קלה על ההדק, או האם תגובת המעסיקים הייתה כורח המציאות, וזאת בהיעדרו של הסדר אחר שהממשלה יכלה לגבש ביחד עם המעסיקים? והאם ביטוח אבטלה על תנאיו והוראותיו המחמירים יחסית אכן מתאים לספק מענה הולם ושוויוני לכל העובדים שנפגעו ממשבר נגיף הקורונה שנתפס כמעט כ"אירוע מכוח עליון"?

בניגוד למדינות רבות ישראל לא אימצה הסדר כלשהו במטרה לסייע למעסיקים לשמור על עובדיהם במקום העבודה, ולו במשרה חלקית ולפרק זמן קצוב, באמצעות השתתפות במימון עלות ההעסקה של העובדים. אולם בדומה למדינות אחרות, גם בישראל הונהגו הקלות זמניות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, ובמיוחד בתקופת האכשרה, כדי להבטיח הכנסה לאוכלוסייה רחבה יותר מקרב המובטלים. הגמלה להבטחת הכנסה, האמורה להעניק הגנה כלכלית מינימלית למשפחות שאיבדו את מקור מחייתם במשבר, 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 להגיש בקשה לקבלת גמלה להבטחת הכנסה, ובמובטלים שמיצו את תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה, אך עדיין לא חזרו לעבוד. עם זאת, רק לאחר שיצטברו הנתונים על מספר המובטלים שנמצאו בפועל זכאים 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 הבעייתיות בהיעדרו של מנגנון פיצוי מוסדר לעצמאים, במסגרת הביטוח הלאומי או במסגרת רשות אחרת. האירועים בזירות הבריאות, הכלכלה והחברה בעיצומו של משבר הקורונה התרחשו במהירות, וכך גם מהמועד שבו הוחל ליישם את אסטרטגיית היציאה מהמשבר. מטבע הדברים, גם הנתונים המתפרסמים בדבר השלכות המשבר על שוק העבודה משתנים מיום ליום. מסמך זה מציג תחילה את הנתונים שהצטברו על ההתרחשויות בשוק העבודה בחודשים מרץ-אפריל 2020, לאחר יישום השלב הראשון של אסטרטגיית היציאה מהמשבר (לאחר חג הפסח) אך בטרם הוחל בשלבים הנוספים לפי לוח הזמנים שעליו הודיעה הממשלה בתחילת מאי 2020. בהמשך המסמך מוצגת הסוגייה של חופשה כפויה שלא מרצון (להלן "חל"ת), את תגובת שוק העבודה ואת התפקיד שממלא ביטוח אבטלה במשבר הקורונה. נעמוד גם על היבטים של חלוקת הכנסות הקשורים למשבר ונצביע על אמצעי מדיניות להחזרת העובדים שהוצאו לחל"ת. במסמך זה נתמקד

¹ מעסיק יכול לאפשר לעובד לצאת לחופשה ללא תשלום מרצון ביוזמתו של העובד. הדיון אינו עוסק בכך.

באוכלוסיית השכירים, ובעיקר בסקטור הפרטי, אך לא באוכלוסיית העצמאים שראוי לייחד לה סקירה נפרדת.

2. תמונת המצב של שוק העבודה בעיצומו של המשבר הנתונים שהצטברו על עוצמת המשבר בשוק העבודה עד ליישום השלב הראשון של ההקלות עדיין אינם מקיפים, אך מאפשרים לשרטט את תמונת הפגיעה בתעסוקה. הנתונים הגיעו בעיקר משירות התעסוקה², מהמוסד לביטוח לאומי³ וממספר סקרים: סקר עסקים שערכה הלמ"ס⁴ בשלושה גלים בעת התפשטות הקורונה (ב-19-18, ב-31 במרץ 2020 וב-22-21 באפריל, בהתאמה), סקר על מצבם של העובדים שבוצע על-ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בסוף מרץ - תחילת אפריל⁵ וסקר שנערך באוניברסיטת חיפה על מצבם של העובדים והתעסוקה בהשוואה בין תחילת מרץ לשבוע השלישי של אפריל 2020⁶. אגף הכלכלנית הראשית שבמשרד האוצר פרסם אף הוא ניתוח של מאפייני דורשי העבודה במשבר הקורונה⁷. נוסף על אלה, העיתונים הכלכליים פרסמו פיסות מידע על תגובתן של חברות ועסקים ספציפיים לפרוץ המשבר. לנוחיות הקוראים מובאים עיקרי הממצאים. הנתונים ממקורות אלה מצביעים על תמונה דומה של תוצאות המשבר בשוק העבודה ביחס להיקף העובדים השכירים שנותקו ממקום עבודתם באמצעות הוצאה לחל"ת או פיטורין ולמאפייניהם וביחס להבדלים בדפוסי התגובה של ענפי המשק השונים. לפי נתוני שירות התעסוקה, כפי שעודכנו ב-23.4.20 בסמוך למועד הנהגת ההקלות הראשונות במגבלות על חופש התנועה ועל פתיחת חנויות במרחב הציבורי, מספר דורשי העבודה החדשים מאז תחילת מרץ 2020 נשק למיליון עובדים שנותקו מעבודתם (כ-996 אלף). המספר הכולל גם את דורשי העבודה ה"וותיקים" חצה 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 מהווים כ-3% בלבד מכלל דורשי עבודה. הרוב המכריע של דורשי

² דיווחים יומיים של עיתון גלובס החל מה-10 במרץ 2020, <https://www.globes.co.il/news/tag>.

³ <https://www.btl.gov.il/Publications/corona/Pages/default.aspx>

⁴ "תוצאות סקר העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 2)", הודעה לתקשורת מס. 099/2020, 5 באפריל 2020. "תוצאות סקר העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 3)", הודעה לתקשורת מס. 27/2020115, באפריל 2020.

⁵ קרנית פלוג, דפנה אבירם-ניצן וירדן קידר "מצבם של העובדים (שכירים ועצמאים) במשבר בקורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 12 באפריל 2020.

⁶ מאיר יעיש וטלי קריסטל "השלכות מגפת הקורונה על עובדים ועבודות בישראל" <https://sites.google.com/hevra.haifa.ac.il/coronavirusinequality>

⁷ "ניתוח מאפייני דורשי העבודה בתקופת הקורונה-מאי 2020", אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר, 7 במאי 2020. <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/weekly-review>

העבודה החדשים הצטרף במחצית השנייה של חודש מרץ, שכן באפריל הצטרפו עד 23.4.20 כ-145 אלף בלבד ובתוכם שיעור גבוה יותר של מפוטרים (11% לעומת 5% במרץ). באפריל עלה גם שיעור המתפטרים, ייתכן בשל הצורך לטפל בילדים, החשש לצאת מהבית או חוסר הסכמתו של המעביד להוציא לחל"ת. במניין המתייצבים בשירות התעסוקה כלולות גם משפחות שתובעות גמלה להבטחת הכנסה. נתוני הביטוח הלאומי מלמדים שמספר התובעים בממוצע לחודש בחודשים מרץ-אפריל היה כפול מהמספר בפברואר 2020 (כ-9,000 בהשוואה לכ-4,500).

כמחצית (48%) מדורשי העבודה החדשים שנרשמו בשירות התעסוקה בחודש מרץ הם צעירים שלא מלאו להם 35 שנה. דורשי העבודה הגיעו בחלקם הגדול מענפים ותחומים שנסגרו כמעט לחלוטין בהוראת משרד הבריאות: מתחום ההוראה, חינוך והדרכה (14%), ובכללם מטפלות וסייעות במעונות היום ומדריכים ומורים במסגרות חינוך בלתי פורמאליות, מענף המכירות (כ-10%) ומתחומי המסעדות, מזון ואירועים (כ-6.5%). השיעור הגדול ביותר של דורשי העבודה החדשים מסווג בקטגוריה "כללי וללא ניסיון" (16%). להתפלגות זו יש, כמובן, משמעות לגבי הסיכויים לחזור לעבודה עם היישום ההדרגתי של אסטרטגיית הציאה. כך, למשל, סיכוייהם של המטפלים, הסייעות והמורים במסגרות הלא-פורמליות לחזור לעבודה גבוהים מאוד לאחר שיוחלט על פתיחתם של מוסדות החינוך. לעומת זאת, יקשה על דורשי עבודה ללא ניסיון והשכלה להשתלב מחדש בעבודה, ואלה יזדקקו למסלולי ההכשרה המקצועית שבמימון המדינה ואשר לכך הוקצה תקציב ייעודי בחבילת הסיוע.

סקרי הבזק שהלמ"ס ערכה מוסיפים היבטים נוספים של השינויים שחלו בתעסוקה ובדפוסיה, תוך הדגשת ההבדלים בין ענפים. ב-22 באפריל, מועד עריכת הגל השלישי של הסקר, 42% מהשכירים שנכללו באוכלוסיית הסקר הגיעו לעבודה, כאשר השיעור נע בין 31% בענפי ההיי-טק ל-50%-55% בענפי התעשייה המסורתית והמעורבת, שבהם פועלים מרבית המפעלים החיוניים, ובענף הבינוי. כ-20% נוספים מהשכירים עבדו מהבית, וכצפוי שיעור העובדים מהבית היה משמעותי בענפי ההיי-טק ובענפי השירותים הפיננסיים והביטוח (50%-40%, בהתאמה) וכמעט זניח במסחר הקמעונאי ובינוי. במקביל, כ-27% מהשכירים הוצאו לחל"ת וכ-2.5% בלבד פוטרו, כאשר השימוש במנגנון החל"ת בלט בענפי המסחר הקמעוני (48%), אך היה הרבה פחות שכיח בענפי ההיי-טק ובענף השירותים הפיננסיים הביטוח (כ-11%). סקרי הלמ"ס גם מלמדים כי במהלך שלושת השבועות שבין סוף מרץ ל-20 באפריל חל שיפור מסוים בפדיון ובתעסוקה בענפי השירותים הפיננסיים והבינוי, אך חלה החמרה במסחר הקמעונאי ובתעשייה (ללא עילית). בענפי ההיי-טק נרשמה יציבות.

⁸ אוכלוסיית הסקר בגלים השני והשלישי הוגבלה לעסקים עם לפחות חמש משרות שכיר בענפי ההיי-טק, הפיננסיים, התעשייה המסורתית והמעורבת, הבינוי, המסחר והשירותים העסקיים. הסקר כיסה כ-30% מהשכירים במשק (כ-1.25 מיליון עובדים), אך הוא לא כיסה את העצמאים והעסקים הזעירים עם פחות מ-5 עובדים, שהמשבר פגע בהם פגיעה קשה אף יותר.

הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביע על מגמות דומות לאלה שנמצאו בסקרי הלמ"ס, אך ממצאיו גם מדגישים את הפער בין העובדים הלא-מאוגדים לעובדים המאוגדים ביחס לשכיחות התופעה של הוצאה לחל"ת (36% לעומת 17%, בהתאמה). מהסקר ניתן ללמוד גם על תמונת המצב של העצמאים. רק כ-40% מהעצמאים המשיכו לעבוד ערב חג הפסח באופן מלא או חלקי. מרביתם של אלה שהפסיקו לעבוד או סגרו את העסק עשו זאת באופן זמני. רוב העצמאים (90%) צופים ירידה בהכנסתם בחודשים מרץ-אפריל. מחציתם צופים שיישאר אף ללא הכנסה.

ממצאי הסקר שנערך במסגרת אוניברסיטת חיפה מבליטים אף הם את הפגיעה הדיפרנציאלית של המשבר בשוק העבודה לפי קבוצות אוכלוסייה. שיעור השכירים שהוצאו לחל"ת או שנהפכו לבלתי-מועסקים באפריל מבין אלה שהיו מועסקים בשבוע הראשון של מרץ 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. לעומת זאת, שיעור העובדים הערבים שנותקו מעבודתם היה נמוך מהשיעור בקרב היהודים.

לבסוף, הניתוח שפורסם על-ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מלמד כי דורשי העבודה, שרובם הגיעו מענפים המשלמים שכר נמוך, השתכרו במוצע כ-6,350 שקל לחודש (בסביבות השכר החציוני במשק העומד על כ-2/3 השכר הממוצע). אולם גם בענפים שבהם השכר הממוצע גבוה יחסית (כמו השירותים הפיננסיים), בעיקר העובדים עם השכר הנמוך הם אלה שהוצאו לחל"ת.

3. דפוסי התגובה של שוק העבודה למשבר הקורונה

משבר הקורונה חשף את הציבור לתופעה של הוצאת עובדים לחל"ת ולזכאות לקבל דמי אבטלה בעת חל"ת (שלא מרצון). תחילה אתייחס באופן כללי לתופעה מנקודת המבט של המעסיק ומנקודת המבט של העובד, ולאחר מכן לתגובת שוק העבודה במשבר הקורונה ולתפקיד שמילא חוק ביטוח אבטלה בעת

וז.

א. ההסדר של הוצאת עובדים לחופשה כפויה ללא תשלום בעתות שגרה עסקים הנקלעים למצוקה שצפויה להיות זמנית, אם במסגרת משבר כלכלי כלל-משקי או ענפי או בשל משבר ייחודי לעסק, נאלצים לעתים קרובות לנקוט בתהליכי הבראה ובכלל זה לצמצם את הוצאותיהם על שכר והטבות נלוות. אפשר שהמעסיק יחליט לפטר עובדים ובכך לנתק לחלוטין את יחסי עובד-מעביד, אך לעתים יעדיף להקטין את היקף המשרה של חלק מהעובדים, במטרה להחזירם לאחר תהליך ההבראה להיקף מלא, או להפחית את שכרם הבסיסי. לחילופין, במקום פיטורין עומדת למעסיק האפשרות לשמר את הקשר עם עובדים באמצעות הוצאה לחופשה כפויה ללא תשלום לזמן מוגבל (כלומר, השהיית יחסי עובד-מעביד) במטרה להשיבם לעבודה לאחר שהעסק יעלה על דרך המלך. בדרך זו המעסיק יכול לשמור על ההון האנושי ולנצל את הידע והניסיון של העובדים וכן לחסוך בעלויות הכרוכות בגיוס עובדים חדשים. כמובן שהעובד יכול שלא להסכים לחל"ת ולהתפטר.⁹

מנקודת מבטו של המעסיק יש לחל"ת יתרון נוסף, בעיקר שהשימוש בערוץ זה נעשה בימים קשים לעסק. ניתוק יחסי עובד-מעביד כרוך גם בתשלום הוצאות שהמעביד חייב בהם לעובד עבור תקופת העבודה שקדמה לפיטורין כמו בונוסים, הפרשי שכר והטבות שכר או בתשלומים על-פי דין כמו פדיון ימי חופשה, פדיון ימי מחלה ופיצויים. ערוץ החל"ת מאפשר למעסיק, שממילא סובל מירידה חדה בהכנסות ואולי אף מהפסדים עקב המשבר, להימנע מפיטורין ומהתשלומים המתחייבים מהם או לדחותם במידה והם ייאלצו בסופו של דבר לפטר את העובד. מאחר ובעת חל"ת יש "השהיה" של יחסי עובד-מעביד, המעביד אינו מחויב כמובן לשלם שכר והטבות נלוות כמו שי לחג או השתתפות בהוצאות רכב או טלפון, אך גם אינו מחויב להפריש לביטוח הפנסיוני של העובד (אלא אם נקבע אחרת בהסכם העבודה). אולם, המעביד מחויב בתשלומי דמי ביטוח לאומי עבור 2 החודשים הראשונים לחופשה. אם בתום תקופת החל"ת המעסיק נאלץ לפטר את העובד, הוא מחויב בכל ההוצאות שהוא חייב בהן בעת פיטורין כמו הודעה מוקדמת של 30 יום מראש.

⁹ 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 לפיטורין לכל דבר. יחד עם זאת, סביר שצעדים שנקט המעסיק בשל הוצאות החירום במשבר הקורונה לא ייחשבו להרעה בתנאי עבודה.

בכל אחד מהמקרים – הפחתת שכר, הפחתת שעות עבודה, חל"ת או פיטורין – העובד עלול למצוא את עצמו בעמדה נחותה. מנקודת מבטו, ההישארות במקום העבודה במשרה חלקית או בשכר מופחת עשויה להיות עדיפה עבורו מכמה סיבות, 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 לעבור חזרה למשרה בהיקף גדול יותר עם היציאה של העסק מהמשבר. לעומת זאת, יתרונות אלה אינם מתקיימים ביציאה לחל"ת. עובד המוצא לחל"ת נפגע בזכויותיו הסוציאליות ועלול לאבד את רצף הביטוח הפנסיוני במידה והוא אינו מכוסה בביטוח ריסק או במידה והוא אינו דואג לשלם בעצמו את ההפרשות לפנסיה ולביטוח לאומי (לאחר שסיים לקבל דמי אבטלה). הוא גם ניצב בפני הסיכון שבסופו של דבר הוא יפוטרו ובפני הסיכון שהמעביד לא יוכל לשלם לו את התשלומים המחויבים עקב הפיטורין במידה והעסק לא ישרוד¹⁰. בהתייחס לפיצויי הפיטורין עצמם חשוב להדגיש שבהתאם לצו ההרחבה של פנסיית חובה המעביד חייב בתשלום רק את חלק הפיצויים שלא הופרשו לפנסיה (כלומר ההפרש בין 8.33% ל-6% שמופרשים לפנסיה), ואם המעסיק הפריש את מלוא פיצויי הפיטורין לביטוח פנסיוני או לקופת גמל, הוא פטור מתשלום פיצויים. בכל מקרה העובד רשאי למשוך את כספי הפיצויים, אך בכך הוא עלול לפגוע בצבירת החיסכון שלו לפנסיה. מטבע הדברים, בימי אבטלה הצורך בכספי הפיטורין והפיתוי למשוך אותם גדולים יותר. יציאה לחל"ת לזמן מוגבל עשויה להיות עדיפה לעובד על פיטורין בימים של משבר כלל-משקי, שבהם ממילא מתעוררים קשיים במציאת עבודה מתאימה אחרת בפרק זמן נראה לעין. מבחינת העובד, היציאה לחל"ת מצמצמת במידת מה את האי-ודאות התעסוקתית, הגם שהמעביד אינו יכול להתחייב לקבלו בתום החופשה. יחד עם זאת, אפשר להעריך שבזמן החופשה לא ייטו רוב העובדים לחפש עבודה, ומקצתם עלולים להיקלע לאבטלה ממושכת אם המעביד לא יוכל 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 ככל האפשר קצרה בזמן.

¹⁰ עובד שכיר שמעסיקו פשט את הרגל או שהתאגיד בו עבד התפרק, זכאי לתשלום מהביטוח הלאומי בגין חוב שכר עבודה, פיצויי פיטורין ותשלום לקופת גמל על חוב שנוצר למעסיק וזאת עד לסכום מרבי הקבוע בחוק הביטוח הלאומי.

לבסוף, גם עובד שהוצא לחל"ת זכאי לדמי אבטלה. שכירים זכאים לדמי אבטלה אם הם פוטרו מעבודתם 11 או אם המעביד הוציא אותם לחל"ת (שלא מרצון) לפרק זמן של 30 ימים ויותר. בעוד שזכאותם של עובדים שפוטרו לדמי אבטלה מעוגנת בחוק, זכאותם של עובדים שיצאו לחל"ת הונהגה במסגרת פרשנות לחוק בהתאם לפסיקה משפטית שנתקבלה בבית הדין הארצי לעבודה ב-2004. 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 היא מוגבלת בזמן¹². צרכיו או שיקוליו הכלכליים של המעסיק כלל לא עמדו לנגד עיניהם של נותני פסק הדין, אלא רק ההגנה על העובד שאיבד את שכרו.

תנאי הזכאות לדמי אבטלה והכללים לחישוב דמי האבטלה לעובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום ולעובדים שפוטרו מעבודתם הם זהים, למעט החובה של מי שהוצא לחל"ת לנצל קודם את ימי החופשה הרגילים שעומדים לרשותו. עם פרוץ המשבר הוחלט לבטל באופן זמני את ההתניה של הזכאות לדמי אבטלה של עובדים שהוצאו לחל"ת בניצול ימי החופשה הרגילים, ובכך להפוך את הסדר החל"ת לפתרון זמין למעסיקים.

למעשה, הממשלה אותתה למעסיקים להוציא מאות אלפי עובדים לחל"ת. סדרי גודל מעין אלה, במיוחד במשבר בריאותי וכלכלי המלווה ברמות עצומות של חרדה ואי-ודאות עצומות, משנים ללא ספק גם את הפרספקטיבה ביחס ליתרונותיו וחסרונותיו של ערוץ החל"ת. השאלה העיקרית היא מדוע הממשלה לא ניסתה לקדם פתרונות אחרים, או נוספים לקבלת דמי אבטלה בעת חל"ת, לכלל הענפים או לענפים מסוימים שאף הם שומרים על העובדים, אך במקום העבודה, ובמקביל מאפשרים למעסיקים גמישות בהתאמת מספר העובדים ושעות העבודה בנסיבות המיוחדות של משבר הקורונה. לפתרונות מעין אלה, שנדון בהם בהמשך, יש גם יתרונות לעובד, לארגון ולחברה בכללותה. יש בהם כדי לשמור על המוטיבציה של העובד ועל הידוק הקשר שבין העובדים למקום העבודה שלהם, למתן את התחושה בציבור הישראלי שעובדים, ובעיקר החלשים ביניהם "נזרקו" לחל"ת וכמובן לחזק את הסולידריות בחברה.

¹¹ עובד שהתפטר יכול לתבוע דמי אבטלה רק לאחר 90 ימים.

¹² להלן ציטוט מפסק הדין: "המונח 'מובטל' אינו מוגדר ופשיטא שמדובר באדם שאין לו מקור פרנסה, כגון -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).

ב. שוק העבודה במשבר הקורונה ותגובת המעסיקים

משבר הקורונה שונה באופיו ובחומרתו ממשברים כלכליים קודמים שפקדו את מדינות העולם ובכללן ישראל. הניסיון של משברים קודמים מלמד ששוק העבודה מגיב, ובדרך כלל בפיגור מסוים, לשפל בכלכלה הריאלית שמתבטא בירידה ניכרת של הביקושים למוצרים ושירותים במשק. במשבר הנוכחי, המדיניות המחמירה שנקטה הממשלה כדי לבלום את המגיפה היא זו שהכתיבה את עוצמת האירועים בשוק העבודה ובו זמנית את חומרת המיתון בפעילות הכלכלית. המשבר ניחת במפתיע והסלים תוך ימים ספורים עד לסגר כמעט מוחלט מבלי שמעסיקים ועובדים יוכלו להיערך אליו. הוא משתקף בעת ובעונה אחת בצד ההיצע, שכן הייצור והשיווק הצטמצמו, ובצד הביקוש בשל הירידה בהכנסותיהם של משקי הבית ובכוח הקנייה שלהם. מעסיקים רבים נאלצו לסגור לחלוטין את העסקים או את הארגונים (למשל, במגזר השלישי), ובפניהם ניצבה הברירה האם לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת בתקווה לחזור לפעילות כלכלית לאחר חודש או חודשיים ולקלוט אותם מחדש. מבחינתם של עסקים אלה האפשרות להמשיך בהעסקתם של העובדים ולשלם להם שכר לעובדים כשעסק סגור אינה ריאלית. מדובר, למשל, בבתי 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. הדילמה האם לפטר עובדים או להוציאם לחל"ת עמדה גם בפני מקומות עבודה אחרים שנאלצו לעמוד במכסת העובדים שנקבעה בהוראות (תחילה 15% ולאחר מכן 30%), אך עדיין נותרה להם גמישות מסוימת בתגובתם לאירועים. לנוכח תנאי האי-ודאות הקיצוניים שהגורמים הממשלתיים הציבו בפני העסקים ביחס למשך המשבר ולדפוסי אסטרטגית היציאה ממנו, השימוש בחל"ת בעיצומו של המשבר הנוכחי ובהיעדרו של כל מנגנון חלופי נתפס כתגובה כלכלית רציונלית מצד המעסיקים.

ניסיון העבר מלמד שהשימוש בערוץ זה ב"ימים רגילים" היה זניח (3% מדורשי העבודה ב-2019 הוצאו לחל"ת), והוא היה אף בהיקף מצומצם יחסית בשני המשברים הכלכליים הקודמים, במשבר הדוט-קום (והאינתיפאדה השנייה) ב-2001 ובמשבר הפיננסי ב-2008 (על כך ניתן ללמוד מהגידול המתון במספר הנעדרים מעבודה לפי נתוני סקר כוח אדם). במשבר הראשון המעסיקים נטו יותר לפטר עובדים, ואילו במשבר 2008 המעסיקים נערכו למשבר מבעוד מועד באמצעות הפחתת מספר שעות העבודה במוצע לעובד, וזאת במטרה להימנע מפיטורים בהיקף נרחב¹³. אמנם במשבר הנוכחי גם במדינות אחרות נעשה שימוש בערוץ של הוצאת עובדים לחל"ת או בערוץ של "פיטורין זמניים" (כמו באנגליה ובארה"ב), אך השימוש בתוכניות שבמסגרתן הממשלה מסבסדת חלק מעלות ההעסקה של העובדים כדי לתמרץ מעסיקים להשאירם במקום העבודה נפוץ במדינות אירופה. בהמשך אתייחס לתוכניות אלה.

התמונה המצטיירת מהנתונים שהוצגו מלמדת שאכן בראייה כוללת של "האירוע", התגובה המרכזית של מעסיקים למדיניות ההגבלות שהממשלה נקטה הייתה להוציא את העובדים לחל"ת. יחד עם זאת, מעסיקים אפשרו גם עבודה מהבית, צמצמו שעות עבודה, הפחיתו שכר ואף פיטרו עובדים. ענפי המשק נבדלו זה מזה בתמהיל התגובה שלהם, כאשר ה"בחירה" של התמהיל תלויה בין היתר בגורמים הבאים:

(א) מידת הפגיעה של העסקים בענף מהמגבלות החמורות שהוטלו על התנועה במרחב הציבורי ומההוראות לסגור עסקים או מוסדות חינוך. עסקים מסוימים נאלצו להפסיק לחלוטין את הפעילות שלהם ואחרים נאלצו רק לצמצם. (ב) סוגי העיסוק ורמות ההשכלה והמיומנויות של העובדים, המשפיעים בין היתר על האופציה לעבוד מהבית. בענפים מסוימים האופציה של עבודה מהבית אינה מתאימה כלל לאופי של פעילות העסק או למיומנויות של העובדים. גם למידת הדיגיטציה של העסק השפעה על היכולת להמשיך בפעילות כלכלית ועל היקף העבודה מהבית. (ג) דפוסי העסקה המאפיינים את הענף ומידת הגמישות של המעסיק לפטר עובדים, ובמיוחד ההבחנה בין עובדים מאוגדים ללא מאוגדים ובכלל זה בין הסקטור הציבורי לפרטי. (ד) ניצול המשבר להתייעלות שכלל הנראה הייתה נדרשת עוד קודם להתפרצות המשבר או ההכרה שהמשבר יימשך מעבר לזמן שהיה מצופה תחילה דחפו מעסיקים דווקא לפטר עובדים. זאת ועוד, על אף הקושי להעריך את היקף התופעה, התחושה היא שהיו מעסיקים שניצלו גם את ערוץ החל"ת על-מנת להשתחרר מעובדים שאחרת היו מתקשים לפטרם.

¹³ במשבר 2008 אף הושגה הבנה בין משרדי האוצר והתמ"ת דאז, נציגי המעסיקים והסתדרות העובדים הכללית בדבר הנהגת חל"ת במימון הממשלה בסכום של כ-150 מיליוני ש"ת בניהול מרכז ההשקעות. אולם, בפועל התוכנית לא נוצלה שכן רק עובדים ספורים נהנו ממנה.

להמחשה, בעוד שמעסיקים של עובדי הוראה וגנים בעיקר בחינוך הלא-פורמלי ובענפי מסחר, הארחה ואוכל עשו שימוש רב יותר בחל"ת וכמעט כתגובה יחידה, חברות היי-טק העסיקו עובדים מהבית (עשו זאת גם לפני המשבר), ויחסית לענפים אחרים נטו יותר לצמצם שעות עבודה, להפחית שכר ואף לפטר עובדים. העיתונות דיווחה על חברות היי-טק ותעשייה מתקדמת שבנוסף להוצאתם של עובדים לחל"ת נקטו גם בקיצוצי שכר ובפיטורי עובדים, במיוחד במהלך חודש אפריל. התעסוקה בענפי התעשייה המסורתית והמעורבת נפגעה הרבה פחות, בין היתר בשל הימשכות הייצור במפעלים חיוניים ובמפעלי מזון, האפשרות לשמור על מרחק חברתי בין העובדים ועבודה שאינה כרוכה בקבלת קהל.

ניתוח מעמיק יותר של דפוסי התגובה של מעסיקים למשבר הקורונה מחייב מחקר מקיף שקרוב לוודאי ייערך לאחר שיצטברו נתונים ברמת המיקרו. המחקר על תגובת שוק העבודה במשברים קודמים התמקד במידת ההתאמה של תשומת העבודה (היקף המועסקים ושעות העבודה למועסק) לירידה בתפוקה, ועסק בשאלות האם התרחשה התופעה של "אגירת עבודה" (labor hoarding) במובן שתשומת העבודה ירדה בשיעור נמוך יותר מהתוצר (ובצד זה ירד הפריזון למועסק), והאם הירידה בתשומת העבודה נבעה בעיקר מירידה חדה במספר המועסקים או בעיקר מהפחתת מספר שעות העבודה¹⁴. נציין רק שהמחקר שערך ה-OECD על משבר 2008 העלה שמדינות נבדלו זו מזו בדפוסי התגובה של שוק העבודה למיתון הכלכלי, כאשר אחד ההסברים (אך יש גם נוספים) לדפוסי התגובה הוא מידת הגמישות של שוק העבודה ובאפשרויות של עבודה חלקית בצד קבלת דמי אבטלה במסגרת ביטוח אבטלה ושל סבסוד מעסיקים במימון שכר ועלויות העסקה. ההשוואה בין גרמניה לבין ארה"ב 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 יותר בשעות עבודה מאשר במספר המועסקים. בארה"ב, המאופיינת בשוק עבודה גמיש, הירידה התרחשה בעיקר במספר המועסקים, אם כי פגיעת המשבר בה הייתה חמורה יותר. במשבר הנוכחי האירועים בשוק העבודה אף קדמו לירידה בתוצר ולעתים התרחשו בו זמנית, אך כמעט כל 36 מדינות ה-OECD נקטו במדיניות לסייע למעסיקים לשמור על העובדים במקום עבודתם ולמנוע פיטורין או להתאים את מספר שעות העבודה לנסיבות המשבר, במסגרת תוכניות קיימות או יזומות לעת המשבר.

¹⁴ לניתוח של תגובת שוקי העבודה בעולם ובישראל למשבר 2008 ראה:

אחדות לאה ונועם זוסמן, המשבר הכלכלי ושוק העבודה, פרק 7 באסופה "מבט אל המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית, סיכום הדיונים בקבוצת הלימוד שהתכנסה ביוזמת התוכנית לכלכלה וחברה, בעריכת לאה אחדות, אריה ארנון, מישל סטרבצ'ינסקי ואביה ספיבק, מכון ון ליר, 2014.

לאה אחדות, שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב, נייר עמדה מס' 1, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים, 2010.

4. התפקיד של ביטוח אבטלה במשבר הקורונה

ביטוח אבטלה היא התוכנית העיקרית בישראל למתן הגנה כלכלית בעת אבטלה. בפרספקטיבה בינלאומית, התוכנית אינה נחשבת לנדיבה, שכן תנאי הזכאות לדמי אבטלה הם קשוחים והתקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה היא קצרה יחסית. עם פרוץ המשבר הממשלה החליטה על הקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה במטרה לתת מענה לחלק ניכר ממאות אלפי העובדים שהוצאו לחל"ת או שפוטרו מעבודתם. ההוצאה הצפויה לתשלומי דמי אבטלה למובטלי משבר הקורונה נאמדה בכ-17 מיליארד שקל, שמתוכם כ-15.5 מיליארד שקל אמורים לממן את דמי האבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת והשאר למימון ההקלות בתנאי הזכאות¹⁵. ההוצאה תמומן במלוואה מכספי הביטוח הלאומי. להלן ההקלות העיקריות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, נוסף על זו שניתנה לעובדים שהוצאו לחל"ת.

ההקלה הראשונה היא למעשה הארכת משך התשלום של דמי אבטלה למובטלים שסיימו לקבל דמי אבטלה לתקופה המרבית: מובטלים שסיימו במהלך התקופה שבין 1.3.20 עד 31.5.20 לקבל את המספר המרבי של ימי האבטלה המגיעים להם ימשיכו לקבל דמי אבטלה עד ה-31.5.20. מדובר לא רק במובטלי משבר הקורונה, אלא גם באלה שהחלו לקבל דמי אבטלה לפני 1.3.20, אך שמיצו את התקופה המרבית במהלך התקופה 1.3.20 עד 31.5.20. הקלה זו היא משמעותית 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"ת בתקופה שבין 1.3.20 לבין 19.4.20 יהיו זכאים לדמי אבטלה אם עבדו לפחות 6 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה, וזאת במקום לפחות 12 חודשים מתוך 18. בשל הצטרפותם של דורשי עבודה רבים במהלך כל חודש אפריל, הוחלט להאריך את תקופה של הוראה זו עד ל-30.4.20. יחד עם זאת, מובטלים אלה יהיו זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית השווה רק למחצית מהתקופה המרבית לה זכאי מובטל שצבר תקופת אכשרה של 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים.

¹⁵ לפירוט העלויות של חבילת הסיוע שעליה החליטה הממשלה ראה "אומדן ראשוני לביצוע תקציב הוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-אפריל 2020", חטיבת מקרו ותקציב, משרד האוצר, 5 במאי 2020.

¹⁶ ההארכה של משך תשלום דמי אבטלה היא אוטומטית רק עבור מי שלא עברה שנה מאז התייצב לראשונה בשירות התעסוקה. מי שסיים את שנת אבטלתו צריך להגיש תביעה חדשה.

הלוח שלהלן מראה שתקופת האבטלה המרבית לפי גיל המובטל נעה בין 25 ימים למובטל עד גיל 25 ללא בני משפחה התלויים בו (בת/בן זוג וילדים) לפרנסתם ל-87 ימים למובטל שמלאו לו 45 שנים. זאת, בהשוואה ל-50 ו-175 ימים, בהתאמה.

ראוי להדגיש שתקופת האכשרה היא פרמטר מרכזי בקביעת היקף הכיסוי של כל תוכנית ביטוח אבטלה, כלומר בקביעת שיעור הזכאים לדמי אבטלה מסך כל המובטלים. תקופת האכשרה בישראל מגבילה מאוד, שכן הצורך לצבור 12 חודשי עבודה בפרק זמן קצר יחסית מהווה מחסום ממשי לקבלת דמי אבטלה¹⁸. זאת, גם בשל העובדה ששוק העבודה הישראלי מתאפיין בשיעור גבוה יחסית של עבודות זמניות ושל העסקה לא מסורתית באמצעות חברות כוח אדם וקבלני משנה. ב-2019, כאשר רמת האבטלה במשק עמדה על כ-4%, כ-40% בלבד מהבלתי מועסקים במשק היו זכאים לדמי אבטלה. ברמות אבטלה גבוהות יותר של 6%-8%, כפי ששררו למשל בשנים 2013-2015, השיעור עמד על כ-30%. ההקלה בתקופת האכשרה אמורה להרחיב משמעותית את מעגל המובטלים שיהיו זכאים לדמי אבטלה, ובכך לאפשר לערוץ החל"ת לתת מענה לעובדים נוספים שהושבתו מעבודתם עד ה-30.4.20. החל מ-1.5.20 תקופת האכשרה חוזרת לקדמותה.

גיל המובטל	התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה (הקבועה בחוק (מי שעבד 12 חודשים מתוך 18)		התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה לפי ההקלה הזמנית (מי שעבד 6 חודשים מתוך 18)	
	ללא בני משפחה תלויים	עם בני משפחה תלויים	ללא בני משפחה תלויים	עם בני משפחה תלויים
עד 25	50	138	25	69
25-28	67	138	34	69
28-35	100	138	50	69
35-45	138	175	69	87
45 ומעלה	175	175	87	87

¹⁸ עדות לחשיבות של תקופת האכשרה ניתנה בירידה 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. קודם למדיניות זו כ-50% מהמובטלים היו זכאים לדמי אבטלה.

¹⁹ בלתי מועסקים בהתאם להגדרה הנהוגה לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס ושעל-פיה מחושב שיעור האבטלה במשק. לעומת זאת, דורשי עבודה הם אלה המחפשים עבודה והמתייצבים בשירות התעסוקה.

חשוב גם לציין שהארכת משך התשלום של דמי אבטלה עד ל-31.5.20 (למי שסיים את הכמות המרבית של ימי אבטלה בתקופה שבין 1.3.20 ל-31.5.20) מיתנה או אף ביטלה את הפגיעה בחלק מהמובטלים הצעירים בעקבות קיצור 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 שתלויים בהם לפרנסתם שפוטרו או הוצאו לחל"ת באמצע מרץ 2020 יכולים להמשיך ולקבל דמי אבטלה עד לסוף מאי 2020, כך שבפועל אינם נפגעים מקיצור התקופה המרבית. לעומת זאת, הפגיעה בשאר המובטלים, צעירים עם בני משפחה ומבוגרים עם וללא בני משפחה שכבר באמצע מרץ 2020 פוטרו או הוצאו לחל"ת, תהיה מלאה. הם אכן יהיו זכאים לדמי אבטלה רק למשך מחצית מהתקופה המרבית ה"רגילה". מדיניות זו מעידה על גישה קמצינית של הממשלה בגיבוש חבילת הסיוע למובטלים, שכן בסוף מאי 2020 מובטלים רבים שכבר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה, אך נותרו ללא עבודה, עלולים לעמוד בפני שוקת שבורה וללא רשת ביטחון. במיוחד תבלוט המצוקה של המובטלים שעבדו ממסעדות, בתי קפה ובמקומות של פנאי ותרבות שעל-פי מתווה היציאה שעליו החליטה הממשלה הם האחרונים לחזור לעבודה, והכל בתקווה שעסקים רבים ישרדו את המשבר.

הקלה נוספת עליה החליטה הממשלה נוגעת לגברים בני 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת בתקופה 1.3.20 עד 31.5.20 ושעל-פי החוק הקיים אינם זכאים לדמי אבטלה. הוחלט להעניק למי שעבדו כשכירים לפחות 3 חודשים רצופים בטרם הפסקת העבודה "מענק הסתגלות" בסכום של 1,000-2,000 שקל עבור חודש מרץ ובסכום של 4,000-1,000 שקל לחודשים אפריל ומאי (במידה ולא חזרו לעבודה), וזאת בהתאם לרמת הפנסיה מעבודה. פנסיה מתחת ל-2,000 שקל מזכה במענק המרבי, ואילו פנסיה מעל 5,000 שקל שוללת זכאות למענק.

5. היבטים של הוגנות וחלוקת הכנסות

מהנתונים הידועים לנו עד כה נראה כי גם משבר הקורונה פגע פגיעה קשה יותר במקטעים החלשים של שוק העבודה ובמשתכרים שכר נמוך בישראל מאשר בעובדים אחרים. פגיעה זו התבטאה בשיעורי אבטלה גבוהים יותר ובהיעדרן הכמעט מוחלט של הזדמנויות לעבודה חלקית או לעבודה מהבית. מחקרים ראשוניים באירופה (למשל, בהולנד ובגרמניה) מדגישים את המתאם החיובי שבין השכלה לבין עבודה מהבית. ככל שגבוה יותר שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה בענף, כך השימוש בעבודה מרחוק שכיח יותר. הנתונים שהוצגו קודם לכן מעידים שכך גם המצב בישראל. בהולנד נמצא שבעוד שעובדים עם כישורים גבוהים ניצלו את האפשרות לעבוד מהבית, ולפיכך סבלו מירידה שולית במספר שעות העבודה, בעלי השכלה נמוכה סבלו יותר מקיצוצים בשעות עבודה ובשכר וכן מפיטורין. בישראל הם הוצאו לחל"ת בהמוניהם.

היבטים נוספים של אי-שוויון קשורים לפערים במידת הפגיעה של המשבר בין עובדי הסקטור הציבורי לעובדי הסקטור הפרטי, ובתוך הסקטור הפרטי בין עובדים מאוגדים ללא-מאוגדים. אמנם מהעובדים בסקטור הציבורי נשללו ימי חופשה ועובדי מערכות החינוך הפורמלי לימדו מרחוק (וחופשת הקיץ קוצרה בכמה ימים), אך נחסכה מהם החרדה מפני האי-ודאות התעסוקתית. גם במסגרת הסקטור הפרטי, שיעור העובדים המאוגדים שנותקו ממקום עבודתם היה גבוה יותר מהשיעור בקרב לא מאוגדים, 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 המשלמים שכר גבוה יחסית כמו השירותים הפיננסיים הוציאו לחל"ת או פיטרו יותר עובדים שהשתכרו שכר נמוך מאשר שכר גבוה. הסתכלות נוספת היא על הפערים המגדריים במשבר הנוכחי בשוק העבודה. שיעור הנשים בקרב דורשי העבודה שהגיעו בגל הגדול במרץ עמד על 58%, אם כי הוא התמתן מעט באפריל. תופעה זו של "פמיניזציה" מוסברת בשיעור הגבוה של נשים מכלל העובדים המועסקים בענפים שנאלצו לסגור את עסקיהם כמו מסחר, תיירות והוראה וחינוך במסגרות לא פורמליות.

ממצאים מסימולציה המדמה את המצב התעסוקתי והכלכלי של המשפחות בישראל בעקבות המיתון החריף שהמשק נקלע אליו, שנערכה על-ידי הביטוח הלאומי²⁰, מאפשרת להעריך בזמן אמת את השפעת האבטלה הגואה על המצב החברתי. רמת החיים בכלל האוכלוסייה נפלה בכ-6%, שיעור העוני בקרב המשפחות העובדות עלה בכ-25% (מ-16.4% ל-19.9%) והפערים התרחבו לפי מדד ג'יני בכ-3%. כל זאת לאחר שמביאים בחשבון את דמי האבטלה ששולמו למובטלים.

המענה שמערכת הביטוח הסוציאלי ומדיניות הסיוע של הממשלה נתנו אינו מספק עבור כל השכירים בסקטור הפרטי ובוודאי שלא עבור העצמאים שאינם מבוטחים כלל בביטוח אבטלה²¹. משבר הקורונה הוא משבר שנתפס כאירוע של כוח עליון (במהות דומה למלחמה או לרעידת אדמה), אך ההגנה הכלכלית שהממשלה מעניקה לעובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו תלויה בכללים שנקבעו לזכאות לדמי אבטלה על בסיס שיקולים שונים, לרבות לזרז מובטלים לקבל עבודה או למנוע ניצול לרעה של המערכת, מתאימים לימי שגרה אך לא לעת של משבר ובוודאי לא בסדר גודל של משבר הקורונה. עובדים שנותקו ממקום עבודתם בגלל שמירה על הוראות הממשלה, אך שלא עמדו בתקופת האכשרה גם לאחר ההקלות, נותרו ללא כל פיצוי. כך גם רבים מהעובדים שהיו זכאים לדמי אבטלה במשך תקופה קצרה מאוד וכבר מיצו את הזכאות שלהם. רובם גם לא יעמדו בתנאים המזכים בגמלה להבטחת הכנסה, ואם כן יקבלו סכומים זעומים. זאת ועוד, ביטוח אבטלה מבטיח כיסוי חלקי בלבד לעובדים זמניים עם אי-רציפות בעבודה. בהשוואה לשאר העובדים, שיעור נמוך יותר מקרב מובטלים שעבדו בעבודות זמניות, שעליהם נמנים יחסית יותר צעירים ויותר נשים, יימצאו זכאים לדמי אבטלה. לפיכך, עובדים אלה יסבלו מירידה חדה יותר בהכנסתם וברמת חייהם. דמי האבטלה הם אמנם פרוגרסיביים במובן ששיעור ההחלפה יורד עם עליית השכר בתקופת העבודה (באופן יחסי בעלי שכר נמוך פגעים פחות), אך שיעור ההחלפה למובטלים שלא מלאו להם 28 שנה עומד על כ-60% ברמות שכר עד שכר המינימום, והוא יורד למעט פחות מ-50% בסביבות השכר הממוצע במשק²².

²⁰מירי אנדבלד, אורן הלה, להב כראדי ודניאל גוטליב " השפעת המיתון עקב משבר הקורונה על העוני, אי השוויון ורמת החיים", מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/mitun.pdf

²¹ הדיון בצורך בביטוח אבטלה לעצמאים או בהסדר כלשהו אחר מחייב התייחסות נפרדת.

²² למי שמלאו 28 שיעורי ההחלפה הם כ-75% ו-60%, בהתאמה.

6. מדיניות הסיוע והתעסוקה בשגרת הקורונה ואחריה

ב-26 באפריל נכנסו לתוקפן הקלות משמעותיות במגבלות על התנועה במרחב הציבורי ועל והפעילות הכלכלית, ובכללן פתיחת חנויות רחוב והגדלת מכסת העובדים במקומות עבודה ל-30%, ובתחילת מאי הממשלה פרסמה לוח זמנים של מתווה היציאה והוחל בהקלות נוספות 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 שיוסכמו ישליכו על עובדים מאוגדים בסקטור 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 ממש יפוטרו. היציאה מהמשבר כרוכה באי-ודאות רבה: לא זו בלבד שהתפתחויות במשבר הבריאותי עלולות 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. ההערכה היא כי שיעורי אבטלה גבוהים צפויים לשרור במשך לפחות עד סוף 2021.

כפי שצוין קודם, אחד ממוקדי הסיכון הם המובטלים הצעירים והמובטלים עם מיומנויות נמוכות צעירים שעלולים לסבול מאבטלה ממושכת ומאי-רציפות תעסוקתית בשל השתלבות בעבודות זמניות. לפיכך, בצד מאמצים לשלב עובדים חזרה בשוק העבודה עולה גם הצורך להבטיח ביטוח אבטלה נדיב יותר למי שנותרו מובטלים או ייהפכו למובטלים במסגרת תהליכי ההתייעלות של עסקים או אף בשל סגירתם. על רקע סיכונים אלה, על קובעי המדיניות להתמקד בסיוע למובטלים ובהשבתם לעבודה באמצעות ביטוח אבטלה, סיוע למעסיקים המותנה בקליטת עובדים באמצעות סבסוד שכר העובדים והשקעה בהון אנושי. זאת, כמובן, כצעדים משלימים לכל האמצעים שעליהם כבר הוחלט במסגרת חבילת הסיוע. הערה כללית: הייתי מציעה בחום לעדכן את המסמך לאסטרטגיית היציאה שהוצגה אתמול, שכן צפויה להיות לה (לפחות במקרה שיעמדו בלוח הזמנים) השפעה משמעותית על צמצום הפגיעה בשוק העבודה. בפרט הייתי מתייחסת בהסתכלות ארוכה יותר על מה שמכונה "כלכלת 90%", דהיינו אי-חזרה של המשקים בעולם לפעילות מלאה בשל שינויים בהתנהגות הצרכנים עקב החששות (הימנעות מפעילות פנאי במרחב הציבורי, למשל מסעדות), צמצום הצריכה בשל אי-הביטחון התעסוקתי המוחרפת בשל האי-ודאות בנוגע למהלך המחלה והגלים הבאים שעלולים לבוא וכיוצא בזה. התפתחות זו תחייב להתמקד במתן סיוע בעיקר לענפים שלא יחזרו לפעילות שגרתית/מלאה בטווח הנראה לעין.

במסגרת ביטוח אבטלה מוצע:

א. להאריך את תוקפה של ההקלה הזמנית ביחס למשך תשלום דמי אבטלה עד לסוף יוני 2020.
ב. במקביל להארכה ב-(1) להשוות את תקופת התשלום המרבית עבור מובטלים שנמצאו זכאים לדמי אבטלה לפי תקופת אכשרה של 6 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה, לזו של מובטלים שצברו 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים. מרביתם של מובטלים אלה עדיין מקבלים דמי אבטלה והחזרתם מחל"ת תהיה מדורגת לפחות עד סוף יוני 2020.
ג. לקבוע דרך קבע וכצעד להרחבת הכיסוי של ביטוח אבטלה לעתיד, שתקופת האכשרה תהיה 9 חודשים (ולא 12 חודשים) מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלה.
ד. להקל על מקבלי דמי אבטלה של משבר הקורונה שחזרו לעבוד (בעיקר מחל"ת), אך לאחר מכן פוטרו מעבודתם. זאת, באמצעות "השהיה" זמנית של הכללים המגבילים את מספר ימי האבטלה שמגיעים למובטל שהגיש תביעה לדמי אבטלה שנה אחר שנה או המגבילים את משך תקופת התשלום וסכום דמי האבטלה למובטל מתחת לגיל 40 שהגיש תביעה נוספת בפרק זמן של 4 שנים.
ה. לשפר את גובה המענק המיועד לעודד מובטלים להשתלב בתעסוקה ואת משך התשלום. חוק ביטוח אבטלה מעודד מובטלים להשתלב בעבודה בשכר שהוא נמוך מדמי האבטלה המגיעים להם באמצעות מענק²³. התנאים הם שהעובד עבד בעבודה שבה הוא השתלב לפחות 25 ימים בהיקף משרה של 50% ומעלה. מוצע להתבסס על הסדר זה במטרה לעודד עובדים לקבל עבודות בשכר נמוך מהשכר שהיה להם לפני המשבר, אך נדרשים בו שני שיפורים כדי להתאימו למשבר הקורונה. האחד הוא הארכת תקופת המענק. מתן מענק לפרק זמן קצר, למשל לצעירים, אינו אפקטיבי בהשגת המטרה. השיפור השני הוא הגדלת המענק ברמות השכר הנמוך בסביבות 50%-70% של השכר הממוצע במשק (שכר המינימום עד חציון השכר), ובמיוחד לצעירים.

²³ ימי העבודה לא חייבים להיות ברצף בחודש אחד ולא חייבים להיות ממעסיק אחד. סכום המענק שווה להפרש שבין דמי האבטלה שהיו מגיעים לו, אם לא היה עובד בשכר נמוך, ובין 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 למובטל. תשלום המענק הוא בדרך כלל לימים שבעבורם המובטל לא קיבל דמי אבטלה (מתוך התקופה המרבית), אך לא יותר מ-100 ימים.

סיוע למעסיקים לקלוט עובדים מחל"ת או עובדים חדשים:

הדיון המתנהל לגבי מנגנונים חלופיים שהיה בהם כדי לסייע למעסיקים בעיצומו של המשבר להמשיך ולהעסיק את העובדים ו/או להתאים את שעות העבודה באמצעות השתתפות במימון השכר או מתן סבסוד שכר מהתקציב הציבורי²⁴, נעשה רלוונטי עוד יותר ליציאה מהמשבר. מסמך של ה-OECD מלמד שכמעט כל 36 מדינות הארגון (89%) נקטו במדיניות המסייעת למעסיקים לשמור מקומות עבודה או להתאים את מספר שעות העבודה במסגרת תוכניות קיימות או יזומות למשבר הנוכחי²⁵. במסגרת אסטרטגיית היציאה מהמשבר על הממשלה לבחון אמצעי מדיניות נוספים כדי לסייע למעסיקים לקלוט את העובדים שהוצאו לחל"ת.

(א) בדומה למדינות אחרות, להתנות את היקף הסיוע שהממשלה הבטיחה למעסיקים הגדולים במספר העובדים שיוחזרו לעבודה.

(ב) להעניק סובסידיה שבאמצעותה הממשלה משתתפת במימון שכר העבודה של עובדים שנקלטו בעבודה. זאת בדומה לתוכניות רבות המונהגות בעולם. במשבר 2008 הונהגה במשרד הכלכלה תוכנית שסייעה למעסיקים שהגדילו את מצבת העובדים שלהם, עם מסלולים ייחודיים לאוכלוסיות חלשות מבחינת מיומנויות וניסיון מועט בשוק העבודה ולפריפריה. במשבר הנוכחי עולה הצורך גם לסייע באופן ממוקד לערים הסובלות משיעורי אבטלה גבוהים מאוד כמו אילת וטבריה בשל הפגיעה הקשה בתיירות והאי-ודאות השוררת כיום לגבי תהליך ההתאוששות של תיירות הפנים והחוץ.

²⁴ במספר לא מבוטל של מדינות מערביות קיימים דרך קבע הסדרים לצמצום היקף הפיטורין בעיקר בתקופות של האטה בפעילות של מפעל או מיתון כלכלי. בעיקרון התוכניות 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 שהעובד מועסק באופן חלקי. המטרה היא להבטיח גמישות תעסוקתית למעסיק ולשמור על הקשר שבין המעביד לעובד. תוכניות אלה מכונות Work-sharing programs או Time Work Short (STW), והן קיימות במדינות אירופה כמו גרמניה, צרפת, דנמרק וכן במדינות אחרות כמו קנדה ויפן. בדרך כלל המפעל צריך לעמוד בתנאים מסוימים המעידים על חומרת המשבר והסיוע מוגבל בזמן (למספר חודשים) והעובדים אינם צריכים בהכרח לעמוד בתקופת אכשרה לדמי אבטלה. במשברים חמורים כמו במשבר 2008 נוטים להרחיב את התוכנית או להנהיג אותה באופן זמני (כמו בארה"ב) וכן לשלב במסגרתה גם הכשרה מקצועית. גם במשבר הקורונה נעשה שימוש רב בתוכניות מעין אלה. מועצת האיחוד האירופי אף סייעה למדינות האיחוד לממן תוכניות מסוג STW.

²⁵ OECD. 2020a. "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, OECD, Paris <http://oe.cd/covid19briefsocial>