

מודל ההעסקה הגמישה

סקירה בינלאומית

ירדן קידר

מאי 2024

הצעה
לסדר
57



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מודל ההעסקה הגמישה

סקירה בינלאומית

ירדן קידר

הצעה לסדר 57

מאי 2024

The Short Time Work Model: An International Review

Yarden Kedar

עריכת הטקסט: נירית איטינגון
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 8-483-519-965-978

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025

נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	דברי פתיחה
9	תקציר ועיקרי התובנות
13	רקע
14	מודל ההעסקה הגמישה
23	העסקה גמישה במדינות OECD
49	סיכום ותובנות ליישום
52	רשימת המקורות

דברי פתיחה

מאז משבר הקורונה, שבו הוצאו לחל"ת מאות אלפי עובדים, התעורר הצורך לבחון את האפשרות לאמץ בישראל מודלים של תעסוקה גמישה (המכונים גם מודלים של חל"ת גמיש או "המודל

הגרמני"), המצויים בשימוש במרבית מדינות ה-OECD ונתפסים כ"סטנדרט הזהב" להתמודדות יעילה עם משברים כלכליים. אף על פי כן, עד כה לא קודם מאמץ ממשלתי מרוכז לבחינת ההשלכות הכלכליות והחברתיות שיהיו לאימוץ מנגנון זה בישראל, ולהתמודדות עם האתגרים היישומיים ואתגרי המדיניות הכרוכים בכך.

עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", והוצאתם שוב של עובדים רבים לחל"ת, התעורר ביתר שאת הצורך בבחינה מעמיקה של האפשרות ליישם מודלים של תעסוקה גמישה בישראל. בתמיכתו ובברכתו של שר הכלכלה והתעשייה ניר ברקת, לקח על עצמו משרד הכלכלה והתעשייה לגבש הצעה למודל ליישום תעסוקה גמישה בשוק העבודה הישראלי. לאור זאת, בחודשים האחרונים קידם אגף האסטרטגיה במשרד הכלכלה והתעשייה עבודת מטה נרחבת בנושא. עבודת המטה כללה היוועצות נרחבת עם עשרות גופים וגורמי מקצוע ממשרדי הממשלה, ארגוני חברה אזרחית, נציגי עובדים ומעסיקים ונציגי מייצגים; ניתוח כלכלי מקיף של ההשפעה שתהיה לאימוץ המנגנון; וכן סקירה בינלאומית מקיפה, שביצע המכון הישראלי לדמוקרטיה. סקירה משווה זו, שגובשה במסגרת עבודת הצוות, מופיעה להלן במלואה.

עבודת המטה שהוביל הצוות הצביעה על יתרונות ניכרים שיצמחו למדינה, לעובדים, למעסיקים ולמשק כולו מאימוץ תעסוקה גמישה בעיתות משבר. מצאנו כי אימוץ תעסוקה גמישה בישראל כחלף לחל"ת המלא יצמצם מאוד את העלויות למערכת הביטחון הסוציאלי; יאפשר רמת הכנסה גבוהה יותר ורציפות תעסוקתית לעובדים; יסייע לעסקים להתמודד עם חוסר הוודאות בתקופות משבר; וגם יסייע באיזון הכלכלה ובשיקום בחזרה מהמשבר. עוד הובילה העבודה לגיבוש כמה עקרונות יסוד שיעמדו בבסיס מודל התעסוקה הגמישה המוצע לישראל: יישום התעסוקה הגמישה יתאפשר בתקופות חירום; העסק יידרש להוכיח פגיעה במחזור העסקי; תקופת התעסוקה הגמישה תוגבל מראש

לכמה חודשים; המעסיקים יישאו בחלק מן העלות; המנגנון יתבסס על מסגרת ביטוח האבטלה של הביטוח הלאומי תוך ניצול יחסי של הזכאות לה, ועל מנגנוני דיווח קיימים. עקרונות אלו, ומסקנות נוספות שעלו מעבודת המטה ומן השיח עם הגורמים השונים, יבואו לידי ביטוי במודל המוצע והמפורט אשר יובא בפני מקבלי ההחלטות בשבועות הקרובים. אני מודה לירדן קידר ולמכון הישראלי לדמוקרטיה על הסקירה המקיפה ועל תרומתם לקידום עבודת המטה ולליבון הסוגיות שעל הפרק.

תודתי לצוות שתרתם להכנת עבודת המטה בנושא: אלקנה דשן ונואמי ליברמן, אגף אסטרטגיה ותכנון המדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה; אופיר פינטו, סמנכ"ל תכנון ומחקר בשירות התעסוקה, וד"ר גל זוהר, ראש מחלקת המחקר בשירות התעסוקה; מאיה גולדשטיין, מערך הדיגיטל הלאומי (מומחית תוכן טכנולוגי); ד"ר איילת עוז, חברת KPMG; דניאלה ג'ואנו ואביב נשר, ג'וינט תבת. עו"ד דרור שטרם ובר נדל, המכון הישראלי לתכנון כלכלי (על הניתוח הכלכלי); ירדן קידר, המכון הישראלי לדמוקרטיה (על הסקירה ההשוואתית).

מיכל פינק

ראש מערך אסטרטגיה, כלכלה וחדשנות, משרד הכלכלה והתעשייה

וראשת הצוות

תקציר ועיקרי התובנות

מסמך זה נכתב לאור הצורך בבדיקה בינלאומית של המודלים הקיימים של העסקה גמישה בעיתות משבר בעולם, בעקבות רצון לבחון אפשרות ליישום מודל כזה בישראל, והקמת צוות לתכלית זו במשרד הכלכלה והתעשייה.

מודל ההעסקה הגמישה מוכר בעולם כמודל "עבודה בזמן מופחת" (Short Time Work, STW) ובישראל כ"חל"ת גמיש" או "המודל הגרמני". זהו מודל של מדיניות תעסוקה גמישה שמטרתו למנוע פיטורים, באמצעות מתן אפשרות לקצר את שעות העבודה של העובדים או את היקף ימי העבודה שלהם כאשר מקום התעסוקה חווה קשיים, תוך שימור מלא של יחסי עובד-מעביד. מודל זה קיים בעולם לצד מודלים של חל"ת ושל סבסוד שכר בעת משבר. למודל יתרונות רבים לעובד, למעסיק, למדינה ולמשק בכללותו. אלה באים לידי ביטוי בצמצום אבטלה, בשימור יחסי עובד-מעביד בזמן משבר, ובחזרה מהירה לתעסוקה מלאה. זאת לצד חסרונות מסוימים, הנובעים מקשיחות מסוימת של השוק ומשימור אפשרי של משרות שאמורות היו להיעלם.

מהסקירה הבינלאומית עולה כי השימוש במודלים של העסקה גמישה היה נפוץ ב־32 מדינות מפותחות בזמן הקורונה, ומופעל ברובן גם בזמן שגרה. לצד זאת, בקרב המדינות שהפעילו את המודל לראשונה רק במשבר הכלכלי העולמי של 2008 או לאחריו, הרוב מפעילות אותו רק בימות משבר. במדינות המפעילות אותו בזמן שגרה המודל משמש כלי משלים לביטוח אבטלה, כאשר פירמה סובלת מירידה זמנית בביקוש לעבודה ויכולה להימנע מפיטורים בתקופת הביניים. במדינות שבהן הוא מופעל בחירום מדובר בכלי המיועד למתן את הזעזוע לתעסוקה עקב זעזוע מקורו-כלכלי.

מבדיקות אמפיריות של זמן הקורונה עולה כי יש מתאם בין שימוש במודלים הללו לבין עלייה מתונה יותר באבטלה בשיא המשבר. מניתוח האפקטיביות של המודל בשנות משבר 2008-2009 במדינות אירופה עולה כי הוא תרם להפחתת האבטלה וכן לשימור השרידות של פירמות. לפחות במקרה אחד הופרך החשש

שהשימוש במודל יופנה לצמצום התעסוקה של מי שאילולי התמריץ הממשלתי היו נשארים לעבוד כרגיל, והשימוש בו החליף בעיקר פיטורים מלאים. החסרונות שנמצאו בספרות נוגעים לפגיעה בתפוקה עקב אובדן הגמישות של שוק העבודה וירידה במשרות פנויות. באמצעות התערבות בהקצאה מחדש של גורמי ייצור בין חברות, כלומר מניעת זרימת כוח אדם לכיוון החברות היצרניות ביותר (מה שקורה כאשר העובדים מפוטרים), העסקה גמישה יכולה ליצור השפעות שליליות על תפוקה בטווח הבינוני-ארוך. עם זאת, חסרונות אלה נמדדו בהשוואה של הפעלת המודל למצב של פיטורים מלאים נרחבים, מצב שמעלה את הגמישות בשוק העבודה, יוצר משרות ותורם לתפוקה. מכיוון שבישראל מופעל לרוב מודל חל"ת מלא, שבו היתרונות של פיטורים, הכוללים הקצאה יעילה יותר של עובדים, אינם מתקיימים בהכרח, השוואה זו לאו דווקא רלוונטית למקרה הישראלי, ויש להתייחס לחסרונות הללו בעירבון מוגבל.

מבדיקת כלל המודלים השונים המופעלים במדינות OECD עולות התובנות שלהלן:¹

(1) לאור היתרונות הגדולים של מודל ההעסקה הגמישה, וההנחה שחסרונות המודל לאו דווקא רלוונטיים למקרה הישראלי, כדאי כי מדינת ישראל תאמץ מודל העסקה גמישה בעיתות משבר - כפי שקיים ביותר מ-30 מדינות מערביות. מהות המודל היא מתן אפשרות למעסיק החווה פגיעה כלכלית בעת משבר להפחית באופן זמני את שעות העבודה של העובד, ללא הוצאה לחל"ת מלא² ובלי שהדבר יהיה מוגדר כפגיעה בתנאי העסקה, ומנגד - מתן דמי אבטלה לעובד עבור השעות שהופחתו.

1 ראו בפרק הסיכום הרחבה על החובנות הללו והסברים נוספים.

2 חופשה ללא תשלום (חל"ת): העובד מפסיק לעבוד לחלוטין, אך אין פיטורים והפסקה של ההעסקה ואין ניתוק יחסי עובד-מעביד, כך שבאופן עקרוני העובד יכול לחזור לעבוד כרגיל אצל המעסיק ברגע שהמשבר עובר. הוצאה לחל"ת מזכה בדמי אבטלה גם בזמן שגרה, אם כי התנאים לכך קשיחים יחסית, ובפרט נדרשת הוצאה לחל"ת רציף של 30 יום ויותר כדי לקבל זכאות לדמי אבטלה.

(2) כמו במדינות שיש בהן מודל המופעל במשבר, תנאי בסיסי להפעלת המודל צריך להיות הכרזה של הממשלה על מצב משבר המאפשר לעשות זאת. מצב המשבר צריך להיות מוגדר היטב. ברוב המדינות שנסקרו מדובר במשבר כלכלי חמור, אירוע טבע אסוני, מגפה ומלחמה. עם זאת, אין במדינות השונות כלל מספרי כזה או אחר המאפשר להפעיל את המודל (למשל, קביעה כי הוא יופעל לאחר עלייה מינימלית כלשהי בשיעור האבטלה), והפררוגטיבה לקביעת מצב משבר נתונה בידי הממשלות השונות.

(3) נראה כי מערך ההעסקה הגמישה מופעל לרוב כחלק ממערך דמי האבטלה, כפי שקורה במדינות כגון דנמרק, פינלנד, אירלנד ובלגיה:

(א) הזכאות והתנאים לעובד עבור קבלת דמי אבטלה בעת ההעסקה הגמישה (תקופת הכשרה, תקופת זכאות, שווי דמי אבטלה) הם זהים לתנאים לקבלת דמי אבטלה מלאים בעת חל"ת מלא, בהתאמות לפרופורציות של שעות העבודה שהופחתו. למשל - עובד שירד מ-100% ל-50% משרה מקבל 50% מדמי האבטלה שהיה זכאי להם בחל"ת מלא, אך תקופת הזכאות לדמי האבטלה תהיה כפולה מזו של חל"ת מלא.

(ב) נובע מכך כי גם בעת הפעלת המודל בישראל, ככל שבעת המשבר חלק מהתנאים לקבלת חל"ת מלא יוקלו וחלק מהזכאויות יוגדלו, כך ישתנו באופן פרופורציוני גם התנאים והזכאויות להעסקה הגמישה.

(ג) בהמשך לכך, המימון לדמי ההעסקה הגמישה יכול להיות זהה למימון של דמי האבטלה - ממערכות הביטוח הלאומי בתוספת התוספות המקובלות מתקציב המדינה - כפי שנעשה ברוב המדינות שיש עליהן מידע.

(4) נוסף על דמי האבטלה, יש לוודא כי העובד ימשיך לקבל הפרשות סוציאליות על השעות שלא עבד בהן. ניתן לעשות זאת כמקובל במודל הגרמני, שבו המעסיקים ממשיכים לשלם לעובד בהעסקה גמישה הפרשות סוציאליות על מלוא היקף המשרה שהועסק בה טרם המשבר, או כמקובל ברוב המדינות בעלות מודל המופעל במשבר - שהמדינה תממן זאת.

(5) נראה כי המודל העדיף הוא שהמעסיק הוא שיגיש את הבקשה להוצאה להעסקה גמישה, אף שמקבל הקצבה הוא לרוב העובד. כך הדבר במדינות דוגמת בלגיה, פינלנד ופורטוגל. קיימים גם מודלים שבהם המעסיק הוא שמקבל

את הקצבה ומשלם שכר לעובד, כמו בגרמניה. במצב שכזה נדרשות מודעות ואכיפה שימנעו ניצול והונאה של המערכת.

(6) נוסף על הכרזת הממשלה על הפעלת המודל, נראה כי ברוב המדינות המעסיק מחויב לעמוד בתנאים אלה:

(א) המעסיק נדרש להראות פגיעה כלכלית. מומלץ לשקול הוכחת פגיעה כמקובל במודל הגרמני - חתימה ראשונית על הצהרה בדבר הפגיעה, והגשת הוכחה לפגיעה לרשויות בתוך 3 חודשים מקבלת האישור להפעלת המודל בבית העסק.

(ב) בחלק מהמדינות נדרשת הסכמת העובד באופן פרטני או דרך הסכמים. יש לשקול הפעלה כזו גם בישראל.

(7) מומלץ לשקול שילוב של הכשרה מקצועית בזמן ההעסקה הגמישה: מתן תמריץ (כמקובל בצרפת ובפורטוגל) להכשרה מקצועית לעובד שיוצא להעסקה גמישה בשעות שבהן אינו עובד. אפשרות נוספת היא הטלת חובה להכשרה מקצועית על עובד הנמצא בחל"ת יותר מפרק זמן מסוים (כמקובל בהונגריה).

רקע

מחקר השוואתי זה נערך במסגרת צוות משותף בהובלת משרד הכלכלה והתעשייה, אשר החל לפעול בתחילת 2024 לגיבוש הצעה ליישום מודל העסקה גמישה בישראל, בראשות מיכל פינק, ראש מערך אסטרטגיה, כלכלה וחדשנות, ובשיתוף גורמי מחקר שונים. המסמך נכתב לאחר פנייה של המשרד למכון הישראלי לדמוקרטיה לייצר נקודת ייחוס (בנצ'מארק) בינלאומית ליישום של מודל ההעסקה הגמישה בישראל. מסמך הסקירה נערך בד בבד עם העבודה הנעשית במשרד הכלכלה והתעשייה.

המחקר נערך בתקופת משבר שישראל עדיין שרויה בו, בעיצומה של מלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב־7 באוקטובר 2023. המלחמה, נוסף על תוצאותיה הנוראות, הביאה גם לפגיעה כלכלית. זו התבטאה, בין היתר, בפגיעה בתעסוקה בסקטורים שונים, ובאוכלוסיות, בענפים ובאזורים מגורים שנפגעו מהמלחמה ומתוצאותיה. המענה הממשלתי למצב הוא מתן פיצוי לעסקים, וכן הקלה בקבלת דמי אבטלה בעת הוצאת עובדים לחל"ת. מודל החל"ת ("חל"ת מלא") הוא המודל היחיד, פרט לפיטורים, שעמד לרשות המעסיקים בישראל כמענה להורדת הביקוש לעבודה בעת פגיעה כלכלית. כך היה הן במלחמת "חרבות ברזל" הן במשברים כלכליים קודמים, ובראשם משבר הקורונה. לעומת זאת, ברוב מדינות OECD קיים מודל הקרוי "העסקה גמישה" (Short Time Work, STW), המוכר בישראל בכינוי "חל"ת גמיש" או "המודל הגרמני". מודל זה, על מורכבותו, הוא בעל יתרונות בשימור עובדים בתעסוקה ובמניעה של אבטלה, עד כדי כך שחוקרים רבים תולים את "הנס הגרמני" של האבטלה הנמוכה בגרמניה בזמן המשבר הכלכלי של 2008 בקיומה של תוכנית העסקה גמישה שנעשה בה שימוש נרחב בעת המשבר.

עוד מזמן הקורונה נשמעות טענות כי העובדה שמודל זה לא אומץ בישראל מביאה לתוצאות בעייתיות בשוק העבודה, ובהן התרופפות קשרי עובד-מעביד, מחסור בגמישות בעת משבר, ועלייה באבטלה הרחבה (הכוללת את מי שיצא לחל"ת מלא). בעקבות השלכות אלה יצא לדרך צוות המחקר, ובמסגרתו נעשה המחקר ההשוואתי הנוכחי.

מודל ההעסקה הגמישה

1. מודלים של מדיניות תעסוקה בעת משבר בעולם³

בעת משבר כלכלי עומדים לרשות מדינות סוגים אחדים של כלי מדיניות לטיפול בשוק התעסוקה - חלקם מופנים כלפי המעסיקים, כגון סובסידיות והקלות, וחלקם כלפי העובדים, כגון סיוע כלכלי, הקלות בקצבאות, ותוכניות תעסוקה והכשרה. תוכניות הסיוע למעסיקים, נוסף על התמיכה שהן נותנות לבעלי העסקים עצמם, נחשבות גם לחלק ממדיניות התמיכה בעובדים, שכן מטרתן גם לסייע לבעלי העסקים לעבור את התקופה הקשה בלי שיצטרכו לפטר עובדים או לסגור את העסק. בעולם ובישראל השימוש הבולט ביותר בכלים כאלה נעשה בעת המשברים הכלכליים הגדולים של השנים האחרונות: המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008-2009, ולאחריו משבר הקורונה בשנים 2020-2021. בישראל נעשה שימוש בכלים אלו בקורונה,⁴ וגם במשבר הכלכלי הנוכחי שהביאה מלחמת "חברות ברזל", המשפיעה על חלקים רבים מענפי המשק.

המשברים הללו התבטאו בישראל ובעולם באבטלה גואה, בירידה חדה בהכנסות של משקי בית רבים, ובשינויים חדים באופן פעילות העסקים. בתגובה לשינויים האלה הציגו ממשלות ברחבי העולם תוכניות מדיניות שנועדו למתן את ההשפעות השליליות של המשבר, וליצור בסיס להתאוששות מהירה יותר של

3 מבוסס על: מרגלית ואח', 2021; OECD, 2020

4 משבר 2008 כמעט שלא פגע בישראל, ועל כן באופן טבעי גם אמצעי המדיניות שנקטה הממשלה בשוק העבודה בעקבותיו היו זניחים. יתרה מכך, במשבר 2008 החליט שר האוצר יובל שטייניץ כי המדינה לא תזרים כספים לחברות שנקלעו למשברי חוב, וכי יהיה עליהן להתמודד עם המשבר שלהן מול נושיהן בכוחות עצמן.

המשק לאחר החזרה לשגרה. כמו מדינות אחרות, ממשלת ישראל התמודדה הן בקורונה הן בעת המלחמה עם משברים שפרצו בלא התראה והצריכו ייזום של תוכניות סיוע לשוק העבודה. כל זאת בתנאי אי-ודאות גדולים בדבר היקפם (של המשבר הבריאותי או העימות הצבאי), משכם, והשלכותיהם על יכולתם של הענפים השונים לחזור לפעילות רגילה.

להלן פירוט של צעדי מדיניות מסוגים שונים המקובלים בעולם בשעת משבר, והתייחסות לשימוש (או לאי-השימוש) בהם בישראל במשבר הקורונה ובמלחמה:

א. תוכניות סיוע לעובדים

תוכניות לשימור משרות (Job Retention Schemes, JRS) נועדו לשמר משרות בעסקים שהייתה בהם ירידה זמנית בפעילות, באמצעות סבסוד של התשלום לעובדים. תוכניות אלה נחלקות לשני סוגים: סבסוד שכר סטנדרטי, שבו המדינה מעבירה לעסק או לעובד תשלום בשיעור מסוים מהשכר שניתן לו על עבודתו בפועל; ותוכניות הקרויות **עבודה בזמן מופחת (Short-time Work, להלן STW)**, הנותנות פיצוי בגובה שיעור מסוים מהשכר על השעות שהופחתו לעובד יחסית להיקף משרתו בימי שגרה. תוכניות אלה נקראות **העסקה גמישה או חל"ת גמיש**, ובהן סקירה זו מתמקדת (לפירוט מאפייני התוכניות, יתרונותיהן וחסרונותיהן ראו להלן בחלק 2). בישראל בקורונה לא ניתן סבסוד שכר פרט לסוף שנת 2020, ואילו במלחמה התקיים רכיב פיצוי שכר כבר מחודש אוקטובר 2023. תוכניות STW/העסקה גמישה לא הופעלו בישראל מעולם, אף שבזמן משבר הקורונה 32 ממדינות ה-OECD השתמשו בכלי זה.

תמיכות הכנסה למובטלים ולעצמאים נפגעים נועדו לתת רשת ביטחון כלכלית לעובדים שאיבדו את משרתם, ולעצמאים שהכנסתם נפגעה; לשכירים דרך מנגנוני ביטוח אבטלה, ולעצמאים באמצעות מענקים. הן בקורונה הן במלחמה נעשה בישראל שימוש נרחב במתן דמי אבטלה דרך מנגנון החל"ת, תוך כדי מתן הקלות רבות בזכאות ובגובה דמי האבטלה הניתנים; כן ניתנו מענקים לעצמאים במסגרת התמיכה בעסקים.

שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית נועדו לאפשר חיפוש עבודה יעיל וניצול מצב האבטלה להעלאת הפריון וכושר ההשתכרות של הפרט תוך כדי העלאת הפריון המשקי. בישראל, בקורונה ובמלחמה, המודל המרכזי לפיצוי הכנסה לפרטים שמקום עבודתם נפגע הוא מתן דמי אבטלה במסגרת מודל החל"ת (המלא): הממשלה הקלה באופן ניכר את התנאים שבגינם עובד היוצא לחל"ת זכאי לקבל דמי אבטלה, מה שהפך את ההוצאה לחל"ת לפתרון נוח ואפקטיבי למעסיקים לניהול כוח האדם שלהם בעת משבר, תוך שימור הכנסה כלשהי לעובדים בדמות דמי אבטלה. עם זאת, במסגרת התמריצים לתעסוקה בזמני המשבר לא הייתה התמקדות במתן מענה כולל לחיפוש עבודה למובטלים, ולא הוגברו התמריצים למציאת תעסוקה במסגרת שירותי התעסוקה. כמו כן, לא היה טיפול בהכשרה מקצועית, ואף להפך – תקציב ההכשרות נפגע בשנות המשבר (אם כי פועל יוצא של המשבר היה הקמתה של מינהלת מעסיקים במשרד הכלכלה והתעשייה). במלחמה הוקמו מרכזי תעסוקה למפונים בלבד, אך הם זכו להצלחה חלקית, ונוהלי ההכשרה המקצועית במימון ובפיקוח המדינה טובו כן שהתמקדו במתן מענה לצרכים העולים מהפגיעה מהמלחמה, ותמרצו אותו.

ב. תוכניות סיוע לעסקים

תוכניות אלה נועדו לתת רשת ביטחון כלכלית לעסקים שמחזור עסקיהם נפגע, ובכך למתן את הפגיעה בבעלי העסקים עצמם, ובעקיפין גם את הפגיעה בעובדים של אותו עסק. מטרתן היא גם לאפשר התאוששות מהירה יותר עם חלוף המשבר. בישראל, הן בקורונה הן במלחמה, יושמו צעדים של מענקי השתתפות בהוצאות לעסקים נפגעים, דחיית תשלומי מיסים וארנונה, והלוואות בערבות מדינה. במלחמה ניתנו גם מענקים והטבות נוספים לעסקים מאזורי המלחמה בצפון ובדרום, וכן נעשה שימוש בקרן מס רכוש לפיצוי על פגיעות פיזיות.

2. מודל ההעסקה הגמישה: מאפיינים, יתרונות

וחסרונות⁵

מודל ההעסקה הגמישה שמשמך זה מתמקד בו מיועד לענות על חסרונות מסוימים הקיימים במודל החופשה ללא תשלום (חל"ת) הקיים כיום בישראל. המודל המלא הוא מודל קשיח, ובמסגרתו ניתנת זכאות לדמי אבטלה לעובד היוצא לחל"ת של 30 יום ויותר. זכות זו מותנית במגבלות ובתנאים נוספים, ובהם תקופת אכשרה וניצול ימי חופשה צבורים. המודל קיים ופועל בישראל באופן קבוע בימי שגרה, אם כי השימוש בו זניח בדרך כלל. בעיתות חירום, ובפרט בתקופת משבר הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל", יושם בישראל מתווה המהווה, למעשה, עידוד הוצאה לחל"ת במקום פיטורים: רבות מהמגבלות לזכאות לדמי אבטלה כאשר העובד יוצא לחל"ת הוסרו – ובראשן תקופת המינימום של חל"ת המזכה בדמי אבטלה, אשר קוצרה ל-14 יום. חיסרון בולט של שינוי זה הוא שעל אף קיצור התקופה, העובד עדיין מאבד שכר עבודה של שבועיים רצופים לפחות לפני שהוא מתחיל להיות זכאי לדמי אבטלה. עבור היוצאים לחל"ת יש בכך משום תמריץ גדול שלא לחזור לעבוד לפני תום תקופת המינימום, שכן אם יעשו זאת יאבדו את הזכות לדמי אבטלה בגין הימים שלא עבדו בהם.

כלומר, הוצאה לחל"ת פירושה, לרוב, הפסקת עבודה לשבועיים רצופים לפחות לכל עובד היוצא לחל"ת. המודל מייצר מצב דיכוטומי, ללא גמישות. בכל מקרה, על העובד להפסיק לחלוטין את עבודתו ולא לקבל כלל שכר בתקופה זו כדי לעמוד בתנאים. הוא אינו יכול לקבל דמי אבטלה בעת הפסקת עבודה למספר ימים נמוך יותר, ובכל מקרה אינו זכאי לשום פיצוי מהמדינה בעת הפחתת שיעורי המשרה או שעות העבודה, כל עוד המשיך לעבוד בהיקף כלשהו.

לעומת זאת, מודל התעסוקה הגמישה מטרתו למנוע פיטורים וניתוק יחסי עובד-מעביד, תוך מתן גמישות מסוימת למעסיק להחליט על מספר שעות העבודה שהוא זקוק להן. בהינתן שמקום העבודה חווה קשיים, ניתנת אפשרות לקצר את שעות העבודה של העובדים או את היקף ימי העבודה שלהם, תוך שימור מלא של יחסי עובד-מעביד. בד בבד, המודל מאפשר לעובד שהכנסתו נפגעה לקבל פיצוי כלשהו על שעות העבודה שהופחתו לו, בדרך כלל בדמות דמי אבטלה או פיצוי אחר שאינו מכסה את מלוא הפגיעה. במונחים כלכליים, המודל מאפשר לפירמות להפחית את הביקוש לעבודה באמצעות הפחתה של המרווח האינטנסיבי (intensive margin) בדמות מספר שעות העבודה לעובד, במקום הפחתה של המרווח האקסטנסיבי (extensive margin) בדמות מספר העובדים המועסקים בפירמה בפועל.

בזמן חירום, כגון מלחמה או משבר כלכלי, עסקים רבים נאלצים לצמצם את הפעילות שלהם. צמצום זה מתבטא כיום בדרך כלל בפיטורי עובדים או בהוצאתם לחל"ת קבוע, ואילו מודל התעסוקה הגמישה מאפשר למעסיקים לצמצם את הפעילות שלהם באופן גמיש יותר. במקום פיטורים או הוצאה לחל"ת, המעסיק יכול לקצר את שעות העבודה לעובדים מסוימים, כאשר לצד התשלום שיועבר להם על השעות שעבדו, העובדים יקבלו שכר (או חלקו) גם על השעות שלא עבדו בהן, במסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי, תקציב המדינה או המעסיק עצמו. למעסיק נותן המודל אפשרות לגמישות רבה בהרבה בהעסקה, ובפרט מבטל את הדיכוטומיה שבין העסקה רגילה לבין חל"ת מלא. הוא מאפשר העסקה של העובד בשעות גמישות על פי צרכי העסק בעת המשבר, תוך הימנעות ממרבית הפגיעה בהכנסות העובד. במדינות שונות המודלים של תעסוקה גמישה מופעלים באמצעות אחת משתי גישות: באחת, התשלום על שעות אלו משולם לעובדים במישרין על ידי המדינה. באחרת, המדינה מעבירה את התשלום למעסיק, והוא בתורו משלם לעובדים שכר כאילו עבדו את מספר השעות המלא.

יתרונות המודל⁶

במודל ההעסקה הגמישה יש יתרונות למעסיקים, לעובדים ולמדינה.

יתרונות למעסיקים

גמישות למעסיק. אחד היתרונות המשמעותיים של מודל זה על פני מודל החל"ת המלא הוא הגמישות למעסיק. בעת הפעלת החל"ת המלא המעסיק נדרש להעסיק את העובדים באותו היקף או להוציאם לחל"ת בן שבועיים לפחות בכל פעם, מה שלא מאפשר גמישות והתאמה של שעות העבודה של עובדים באופן מיטבי לאורך המשבר, ומוביל להשארת עובדים בתעסוקה מלאה בעוד העסק בקשיים, או לחלופין להוצאתם לחל"ת מלא לתקופות ארוכות שלא לצורך. לעומת זאת, ההעסקה הגמישה מאפשרת למעסיקים להקטין את אחוזי המשרה של העובדים בהתאם למציאות המשתנה, ולהתאים באופן מיטבי את היקפי ההעסקה להיקפי הפעילות. נוסף על כך, עקב הפעלת המודל העובד מקבל פיצוי על שעות העבודה שהוחסרו ממנו, כך שהמעסיק יודע כי הפגיעה בהכנסה בעת הפחתת השעות מצטמצמת למינימום, ותוך שימור מלא של יחסי עובד-מעביד.

שימור עובדים וצמצום עלויות המעסיק בהכשרה מחדש. חל"ת מלא לתקופות ממושכות עשוי להוביל לניתוק יחסי עובד-מעביד ולעזיבה של העובד את העסק בתום החל"ת. לכן הוא מוביל גם לעלויות הכשרה והתאמה של עובדים חדשים כשהמשק חוזר לשגרה וחוזר הצורך בעובדים. מודל ההעסקה הגמישה מאפשר לשמר את העובדים ומוריד את הצורך בעלויות אלו, ובכך מסייע להתאוששות העסק בתום המשבר. הפחתת עלויות אלו, תוך שימור העובדים ויחסי עובד-מעביד, צפויים להוביל לחזרה מהירה יותר של המשק לשגרה בעת סיום המשבר (Hijzen & Venn, 2010).

יתרונות לעובדים

צמצום האבטלה ושמירה על רמת תעסוקה גבוהה יותר. בראש ובראשונה, מודל ההעסקה הגמישה מאפשר לעובדים להמשיך לעבוד אצל המעסיק שלהם. מצב זה משמר אותם בסטטוס של עבודה וגם את שגרת חייהם באופן מסוים, ומפחית את הסיכון להפוך למובטלים באופן מלא. לצמצום היציאה המלאה משוק העבודה יש משמעויות רבות, בין היתר - הימנעות ממצב של ניתוק משוק העבודה, היכול להשפיע על הורדת הכשירות ועל שחיקה במיומנויות הנדרשות בשוק.

שימור רמת ההכנסה. העובד שומר על הכנסה גבוהה יותר מאשר במצב של חל"ת מלא: בחל"ת מלא העובד מקבל פיצוי שכר חלקי של דמי אבטלה על כל השכר שלו, ואילו בהעסקה גמישה שיעור מסוים מהשכר הרגיל שלו נשמר, משום שהוא עדיין עובד רגיל באופן חלקי. לכן חלק השכר שהוא מקבל עליו פיצוי שכר חלקי (דמי אבטלה) הוא נמוך יותר, כך שהפגיעה בהכנסתו נמוכה יותר.

זכויות סוציאליות. ברוב המקרים נשמרת הזכאות של העובד לתנאים סוציאליים ולהפרשות יחסיות עבור שעות העבודה שעבד (פיצויים, פנסיה, ולעיתים גם קרן השתלמות), בניגוד למצב של יציאה לחל"ת מלא, שבו עובד אינו צובר זכויות סוציאליות. לכך עשויות להיות השלכות משמעותיות לחוסן הכלכלי שלו בעתיד, במיוחד בתקופת הפרישה. במדינות רבות המודל אף כולל חיוב של המעסיק להמשיך את ההפרשות הסוציאליות לעובד גם עבור שעות העבודה שירדו ממשרתו בזמן ההעסקה הגמישה. הוצאות אלו משולמות על ידי המעסיק בעת שגרה, אך במדינות מסוימות הן סובסדו על ידי המדינה בעת משבר הקורונה.⁷

יתרונות למדינה

סיכוי לצמצום הפגיעה בהכנסות המדינה. הכנסות המדינה ממס הכנסה על דמי האבטלה בעת חל"ת מלא הן פחותות יחסית להכנסותיה ממס הכנסה על עבודה

מלאה (מאחר ששיעור דמי האבטלה עומד על 70% מהשכר לכל היותר). הכנסות אלה אף מאופסות לעיתים, במקרה שדמי האבטלה אינם מגיעים למדרגת המס. מצד אחד, עבור העובדים שבמקום לצאת לחל"ת מלא יצאו להעסקה גמישה, המעסיק ימשיך להעביר שכר מלא על חלק המשרה שבו המשיכו לעבוד, כך שההכנסה החייבת במס תהיה גבוהה יותר – וכך גם הכנסות המדינה ממיסוי. מצד אחר, גם חלק מהעובדים כיום בתעסוקה מלאה יעברו לתעסוקה גמישה כשאפשרות זו תיפתח, מה שעלול להביא להשפעה הפוכה על הכנסות.

סיכוי לצמצום העלויות של מערכת הביטחון הסוציאלי. ככל שעובדים שהיו בחל"ת מלא יצאו במקום זאת להעסקה גמישה וימשיכו לעבוד בחלקיות משרה כלשהי, באופן טבעי העלות של מתן פיצוי רק על צמצום מסוים בהיקף העבודה תהיה פחותה ממתן דמי אבטלה מלאים. עם זאת, גם כאן ייתכן כי חלק מהעובדים בתעסוקה מלאה יעברו לתעסוקה גמישה, מה שצפוי להביא להשפעה הפוכה ולעלייה בעלויות.

חסרונות המודל

לצד היתרונות והניסיון החיובי ממשברים בעבר, לתוכניות STW מתלווים אתגרים וחסרונות מסוימים. במשבר הקורונה, מגזרים מסוימים שנפגעו קשה שימרו חלק מהמשרות בזכות מודלים של STW, אף שמשרות אלו כבר היו לא רלוונטיות בפועל. בנייתוח של השלכות המשבר על ענפי הפעילות במשק חישבה מחלקת המחקר של תאגיד הביטוח האירופי Allianz שכ-20% מהעובדים שהשתתפו ב-2020 בתוכניות STW ברחבי אירופה (או 6% מכלל העובדים במשק) היו צפויים להפוך מובטלים במהלך 2021 בשל ההתאוששות האיטית של הענפים שהם עובדים בהם. משרותיהם של העובדים האלה מכונות "משרות זומבי", כיוון שהן "מוחזקות בחיים" בדרך מלאכותית. לטענת החוקרים, בעיה זו הייתה צפויה לפגוע בקצב ההתאוששות עם תום המשבר, כיוון שהסבסוד שמציעות תוכניות ה-STW מונע מעסקים להיסגר ומעובדים לעבור למגזרים צומחים אחרים, וכך נדחית ההתאמה של השוק למצב החדש (Allianz Research, 2020).

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

בישראל בחרו שלא לאמץ תוכניות להעסקה חלקית, מנימוקים דומים לאלו שהוצגו לעיל. לפי מסמך של אגף התקציבים במשרד האוצר, החיסרון העיקרי בתוכניות מסוג STW הוא "כבילה" של עובדים למעסיק גם אם אינם עובדים בפועל. על פי הטענה, התוכניות מעודדות עובדים להישאר במקום עבודתם, אך על פי שייתכן שהמשבר יביא להיעלמותן של משרות מסוימות. כך, לפי המשרד, ייתכן שתוכניות לשימור משרות רק יאריכו את זמן ההתאוששות של המשק מהמשבר (אגף תקציבים, 2020). יש הטוענים, בדומה לאוצר, כי בדיעבד ישראל דווקא הרוויחה מהיעדר העסקה גמישה בקורונה, משום שהתמשכות המשבר והשינוי המבני המשמעותי שחל במשק בעת ההתאוששות הביאו לחזרה מהירה לשגרה ולתעסוקה מלאה, ולצמיחה משמעותית בתוצר. מאחר שאי אפשר להעריך מראש את משכו של המשבר, אי אפשר גם להעריך מראש, באופן מלא, אם התועלת שבשימור משרות עולה על המחיר של שימור משרות "זומבי".

העסקה גמישה במדינות OECD

1. התפתחות תפוצת מודל ההעסקה הגמישה

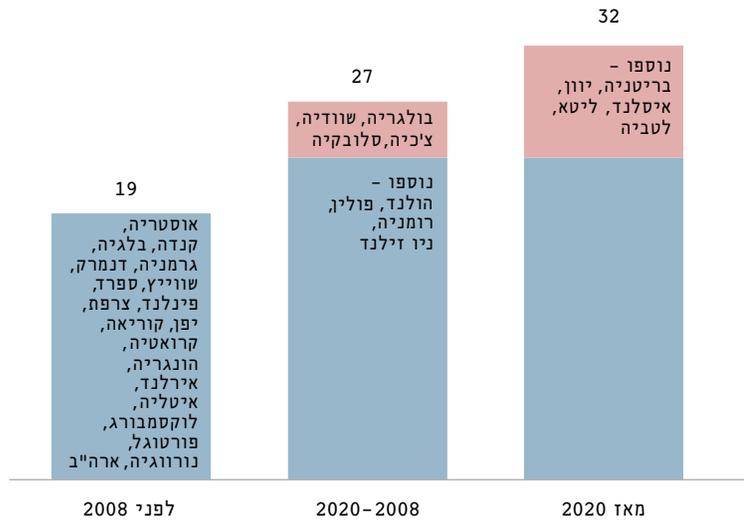
על פני זמן⁸

מאז יישומו של המודל לראשונה בגרמניה בשנת 1927, מודלים שונים של העסקה גמישה התפתחו ונפוצו בכל אירופה והעולם המערבי, כחלק ממערך מדיניות שוק התעסוקה בכל מדינה. תרשים 1 מציג את ההתפתחות של החלת מודלים של העסקה גמישה במדינות OECD ב-3 מועדים: לפני המשבר הכלכלי של 2008, בין 2008 ל-2020 עקב המשבר הכלכלי, ומ-2020 ואילך עקב משבר הקורונה. בתרשים מופרדות המדינות בהן המודל מופעל תמיד גם בעיתות שגרה, לבין מדינות שבהן קיים מודל העסקה גמישה המופעל בחירום.

ב-32 מדינות OECD קיים כיום מודל העסקה גמישה, המופעל בחירום או בשגרה. ברוב המדינות שהמודל קיים בהן (19 מתוך 32) הוא היה קיים עוד לפני משבר 2008; עוד 8 מדינות נוספו לאחר המשבר ולפני משבר הקורונה, ועוד 5 מדינות הוסיפו את המודל בעקבות משבר הקורונה. באופן בולט, המדינות שהיה בהן מודל העסקה גמישה טרום משבר 2008 הפעילו את המודל באופן רציף בשגרה, בתנאים מסוימים להפעלתו עבור מעסיקים (ראו הרחבה בסעיף 3). לעומת זאת, רוב המדינות שהכניסו מודל העסקה גמישה לאחר משבר 2008 עשו זאת במסגרת של מודל המופעל בחירום בלבד, ובסך הכול, כיום יש 9 מדינות המפעילות את המודל בחירום בלבד.

4 מדינות - קנדה, אירלנד, הולנד וניו זילנד - אומנם מקיימות בשגרה מודל של העסקה גמישה, אך בזמן משבר הקורונה הן החליטו להשהות את הפעלתו והפעילו במקומו מודלים של סבסוד שכר על שעות העבודה בפועל, המכוון למעסיקים שנפגעו מהמשבר.

תרשים 1
מספר המדינות ב-OECD בעלות מודלים של העסקה גמישה



■ העסקה גמישה מופעלת בשגרה ■ העסקה גמישה מופעלת רק בחירום

* קנדה, אירלנד הולנד וניו זילנד החליפו בזמן משבר הקורונה את תוכניות ה-STW הקיימות שלהן בתוכניות סבסוד שכר זמניות; בארצות הברית קיים חוק פדרלי המסדיר העסקה גמישה, אבל השימוש במודל זניח.

2. ההשפעות הכלכליות של ההעסקה הגמישה במשברים קודמים ב־OECD⁹

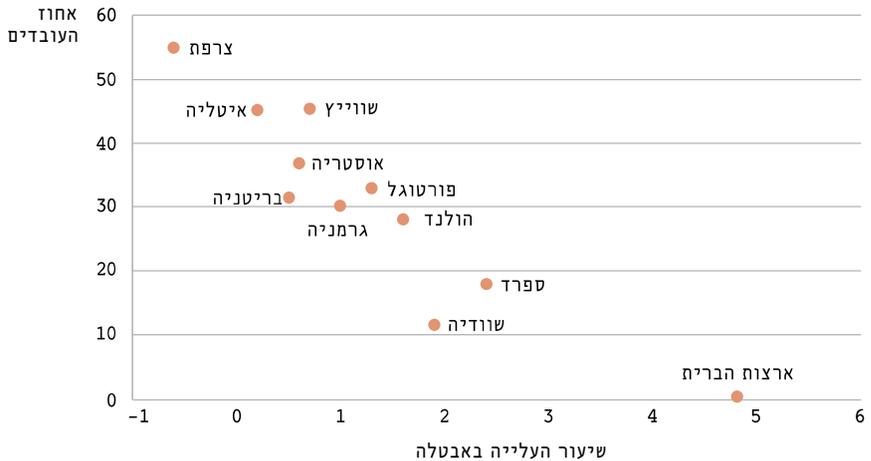
כדי לבסס את היתרונות שבמודל אל מול חסרונותיו האפשריים, נדרש לראות מה נכתב בספרות המחקר הכלכלית באשר להשפעות של הפעלת מודלים של STW בעולם. הנקודה הטובה ביותר להשוואה היא המצב ששרר בעת המשבר הכלכלי בזמן הקורונה, מאחר שזהו משבר מהשנים האחרונות שגם היה ארוך יחסית וגם השפיע על מרבית המדינות. עם זאת, מאחר שהוא עדכני מאוד טרם נעשו עבודות כלכליות משמעותיות לבדיקת ההשפעה של המדיניות על תפקוד כלכלי של מדינות לאורך זמן, כפי שנדרש. ניתוחים כאלה כן נעשו בהקשר של המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008–2009. לכן נציג להלן מעט ממצאים תיאוריים על מצב המדינות בזמן הקורונה, ולאחר מכן נתמקד במחקרי אפוקטיביות שבדקו את המדיניות בעת המשבר הכלכלי של 2008 וקצת לאחריו.

א. משבר הקורונה: ממצאים תיאוריים

הממצאים התיאוריים הנוגעים למשבר הקורונה מראים מתאם בין אבטלה נמוכה בעת המשבר לבין אימוץ של תוכניות STW. תרשים 2 מציג השוואה של 11 מדינות OECD בשנת 2020. על הציר האופקי מוצגת העלייה בשיעור האבטלה בין תקופת טרום המשבר (ינואר 2020) לתחילתו (אוגוסט 2020), ועל הציר האנכי מוצג שיעור העובדים שאושרה השתתפותם בתוכניות STW מתוך סך העובדים. מהתרשים עולה מתאם הפוך בין המדדים: ככל ששיעור העובדים בתוכניות STW עולה, כך היקף האבטלה העודפת שגרם המשבר יורד. יש לציין כי בארצות הברית, אף שקיים בה מודל STW, לא נעשה בו שימוש בזמן הקורונה, והמדיניות הממשלתית הוכוונה כולה לדמי אבטלה מלאים בעת חל"ת. עם זאת, גם כאשר מתעלמים מארצות הברית המתאם ההפוך עדיין מתקיים.

9 מבוסס על: Hijzen & Venn, 2010; Cooper et al., 2017; IZA, 2020; Aiyar & Dao, 2021; Giupponi & Landais, 2023

תרשים 2
היקף אימוץ תוכניות STW מול העלייה בשיעור האבטלה,*
אוגוסט 2020 (ב-%)



* אחוז העובדים שאושרה השתתפותם בתוכניות עד מאי 2020, בהשוואה לעלייה בשיעור האבטלה בינואר 2020-אוגוסט 2020.

מקור: Eichhorst et al., 2020 (הרגום התרשים מתוך מרגליה ואח', 2021).

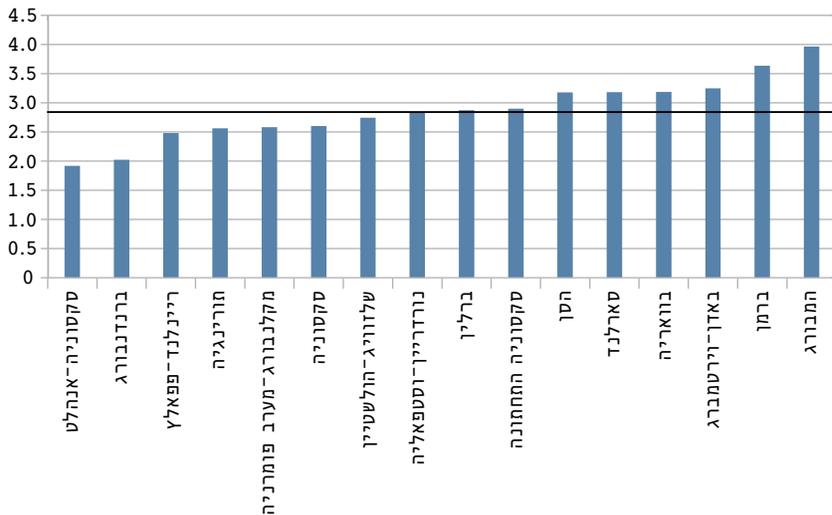
בתרשים 3 מוצגות תוצאות ממחקר של ה-IMF מ-2021 (Aiyar & Dao, 2021). המחקר בדק את ההשפעות שהיו להחלת ה-STW בגרמניה באמצעות השוואה בין מדינות שונות בפדרציה הגרמנית. בתחילת הקורונה המודל הקיים בשגרה התרחב, והחוקרים ניצלו את השונות בשיעורי המימון בין מדינות הפדרציה השונות כדי לבדוק את השפעתה של ההרחבה על האבטלה.

התרשים מציג את תוצאות הניתוח של החוקרים בדבר התוספת האפשרית לאבטלה ברבעון השני של 2020 (בשיאו של סגר הקורונה הראשון) אילולי הורחבו תוכניות STW. על בסיס הממצאים טוענים החוקרים כי לתוכניות ה-STW הייתה חשיבות מכרעת בהפחתת האבטלה: בלא התרחבות של תוכניות

ההעסקה הגמישה, שיעור האבטלה היה גדל ב-3 נקודות נוספות במוצע בשיא המשבר. בדומה לתוצאות שבתרשים 2, תוצאות אלה מעידות על מתאם אפשרי בין החלה או הרחבה של מודלים של העסקה גמישה לבין הפחתת העלייה באבטלה בעת משבר. עם זאת, יש להתייחס לתוצאה זו בעירובן מוגבל, שכן הירידה בהיקפי המשרה בעקבות ה-STW איננה משתקפת בנתוני האבטלה, מאחר שהעובדים ממשיכים לעבוד. כלומר, היתרון של ה-STW הוא בשימור העובדים, אך אין בכך כדי להגיד שהוא הביא בהכרח גם לפגיעה נמוכה יותר בסך שעות העבודה (יחסית למצב ללא STW).

תרשים 3

הערכת החוספת לשיעור האבטלה ברבעון השני של 2020, אילו מודל ה-STW לא היה מתרחב: השוואה בין מדינות גרמניה



מקור: Aiyar & Dao (IMF), 2021

ב. מחקרי אפקטיביות

להלן יוצגו כמה מחקרי אפקטיביות הבודקים את ההשפעות שהיו ל-STW בזמן המשבר הכלכלי של 2008 ומעט לאחריו. יש לזכור כי הניתוח של השפעות התוכניות, הן החיוביות הן השליליות, נעשה בהשוואה למצב הקיים במדינות OECD. מאחר שהשימוש בחל"ת מלא הוא מינורי ברוב המדינות - ובפרט במדינות שהמחקרים שלהן בדקו - ההשוואה היא בין השפעת ה-STW על שוק העבודה לבין מצב שבו ניתן רק לפטר. בחלק מהמקרים, השוואות אלה חסרות מעט בעת השוואה למצב של חל"ת מלא, כפי שקיים בישראל. בפרט, הגמישות של שוק העבודה בעת פיטורים היא גבוהה יחסית, ומשרות מתפנות מהר; וגמישות זו מושווית למצב של העסקה גמישה המאופיין בקשר חזק בין עובד למעביד, המייצר פחות משרות. לעומת זאת, חל"ת מלא הוא "הרע מכל העולמות": בעת המשבר שוק העבודה קשיח, מכיוון שהעובד נמצא בחל"ת והמשרה אינה מתפנה; אך כשהמשק מתחיל לחזור לשגרה, לאור החלשת יחסי עובד-מעביד הנגרמת על ידי חל"ת ארוך נוטים עובדים רבים לעזוב את מקום עבודתם ולחפש תעסוקה אחרת, מה שמייצר מחסור גדול במשרות - כפי שאכן קרה בישראל במהלך הקורונה ולאחריה.

מחקר שערכה הלשכה האמריקאית למחקרים כלכליים (NBER) בשנת 2017 בדק באמצעות נתוני פרט מהשנים 2009-2010 את השפעות ה-STW בגרמניה בזמן המשבר הכלכלי, ובפרט את הטרייד-אוף בין שימור מקומות עבודה לבין פגיעה אפשרית בתוצר (Cooper et al., 2017). המודל מנצל את ההקלות הנרחבות במדיניות שהעניקה גרמניה להפעלת המודל בזמן המשבר בשנים אלו, שהביאו לעלייה ניכרת בשיעורי המיצוי של התוכנית. עלייה זו מאפשרת לייצר מודל "מה היה קורה אילו" (counterfactual) לבדיקת האפקטיביות של המדיניות אל מול מצב שבו היא לא הייתה מופעלת. מהממצאים עולה כי STW יכול למנוע עלייה באבטלה במהלך מיתון. בהיעדר STW, האבטלה הייתה עולה בכ-4 נקודות אחוז, ואילו שיעור העלייה בפועל של האבטלה בגרמניה במשבר הכלכלי עמד על 1% בפועל - השיעור הנמוך ביותר בכל מדינות OECD. יתרה מכך, העלייה באבטלה בגרמניה נעלמה לחלוטין בשנת 2010, עם החזרה לשגרה. לעומת זאת, למדינות אחרות, ובהן ספרד וארצות הברית, נדרשו שנים מספר לחזור לשיעורי האבטלה

טרומ המשבר. העלייה המתונה והחזרה המהירה למגמה שלפני המשבר כונו "הנס הגרמני", ויוחסו במידה רבה למדיניות ה-STW.

עם זאת, המדיניות הביאה לירידה ביעילות ההקצאה של שוק העבודה (בהשוואה ליכולת לפטר עובדים לחלוטין), ובעקבות זאת לאובדן תפוקה. השפעות אלו נובעות מהפחתה בקצב מילוי המשרות הפנויות עקב שימור העובדים בפירמה הקודמת. מנייתוח החוקרים עולה כי ללא STW, אובדן התוצר בגרמניה במהלך המיתון היה עומד על 5.3% (לעומת 6.9% כפי שהיה בפועל). יש לזכור שזו השוואה למצב של פיטורים, ובעת השוואה לחל"ת מלא, כמו בישראל, מילוי המשרות הפנויות בעת המשבר גם הוא נמוך, לאור שימור העובד בחל"ת אצל המעסיק הספציפי. מכאן שתוצאות שליליות אלו של העסקה גמישה צפויות להיות נמוכות יותר במקרה הישראלי.

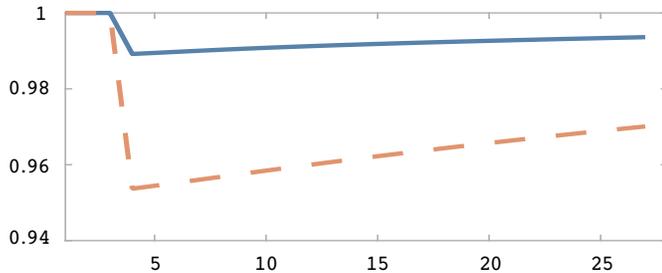
בתרשים 4 נראות תוצאות המודל המפרטות באופן ספציפי את השפעות ההפעלה של ה-STW על משתני תוצאה בשוק העבודה לאורך זמן, מתחילת המשבר. ההשוואה היא למצב של "עסקים כרגיל" - מצב שלא מופעלים כלל מודל חל"ת או STW, והפתרון לירידה בביקוש לעבודה הוא פיטורים בלבד. הממצאים מראים שבעת משבר, מספר שעות העבודה תחת STW נמוך בכ-4 נקודות האחוז ממצב שבו העובדים מפוטרים, ואילו שיעור האבטלה כמעט שאינו מושפע. זאת לעומת עלייה של כ-4 נקודות אחוז ללא STW. התפוקה הכללית נמוכה בשיעור של עד 2% יותר מאשר ללא STW, לאור הגמישות הנמוכה במילוי משרות חדשות. עם זאת, לאור המאפיין המרכזי של המודל - גמישות רבה יותר בביקוש לעובדים, ובזכותה הקצאה יעילה יותר של שעות העבודה - הפריזון לשעה גבוה בכ-1% מהפריזון בזמן טרום המשבר, לעומת ירידה של כ-1% ללא STW. כתוצאה מכך, בזמן STW גם השכר השעתי גבוה בכ-0.5% מהשכר השעתי טרום המשבר, לעומת ירידה של כ-0.5% לו ה-STW לא היה קיים. עם זאת, מאחר ששך שעות העבודה של כל עובד בפועל נמוך יותר בעת STW, הפריזון לעובד נמוך יותר תחת מודל STW - על אף העלייה בפריזון לשעה.¹⁰

10 יש לזכור שמדד זה מודד רק עובדים בפועל, ואילו העובדים שיצאו לחל"ת מלא או פוטרו ושעות העבודה שלהם התאפסו אינם נכללים כלל במדידה. כלומר, הנתון ולפיו ללא STW הפריזון לעובד גבוה יותר מתחשב רק במי שעובד בפועל, ואינו מתייחס להוצאתם של עובדים רבים יותר מחוץ לשוק העבודה.

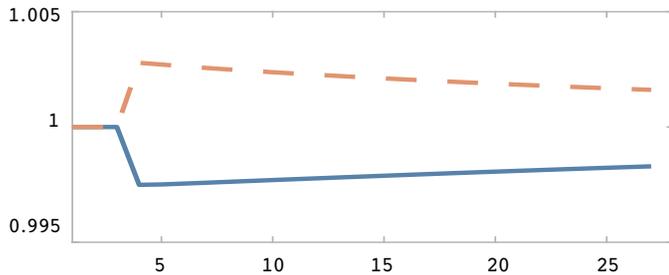
4 תרשים

**השפעות מודל ה-STW על משתני תוצאה שונים בשוק העבודה
בגרמניה בזמני משבר**

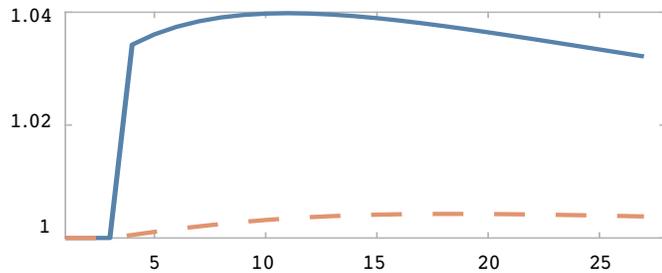
ממוצע שעות עבודה



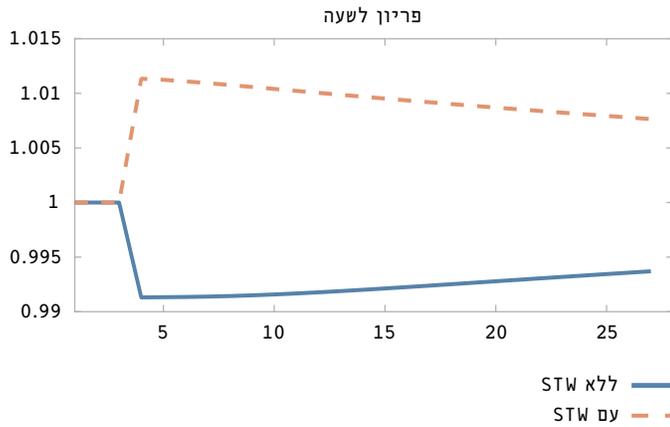
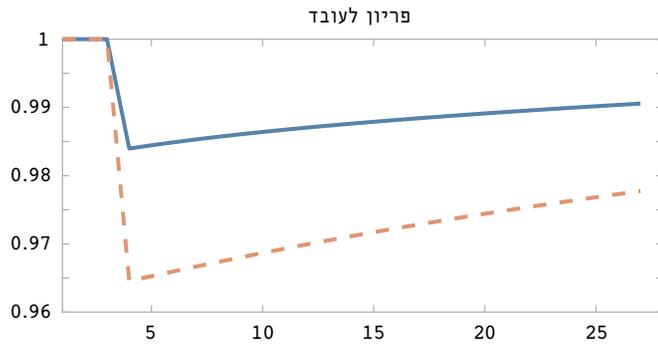
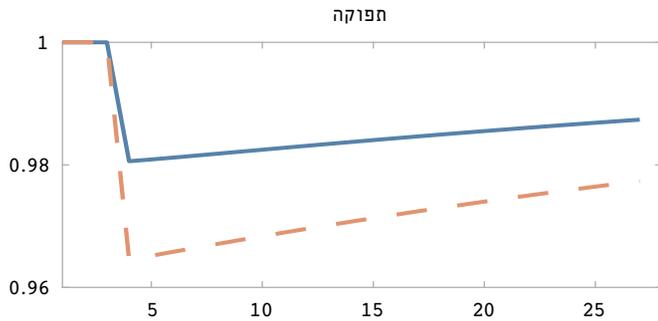
שכר שעות



שיעור האבטלה



— ללא STW
- - עם STW



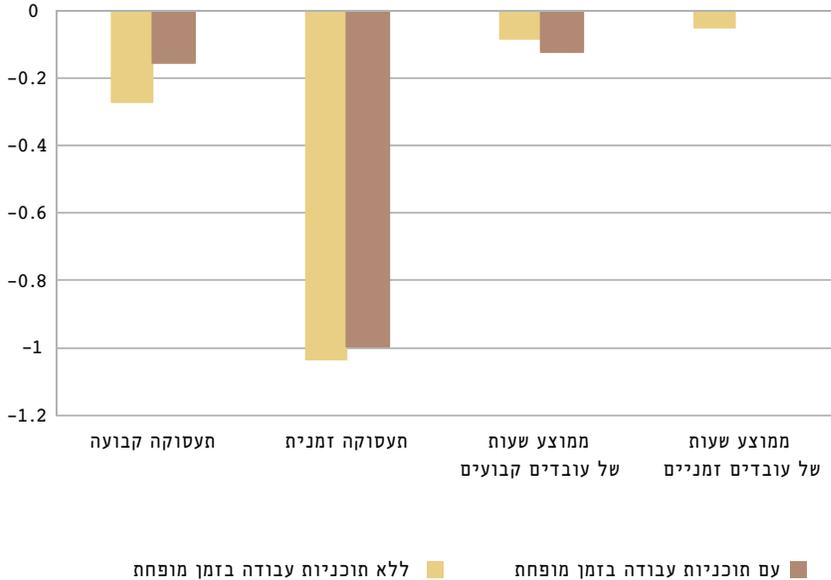
מחקר של ה־OECD מ־2010 בדק גם הוא את ההשפעות של תוכניות STW על התעסוקה ומספר השעות הממוצע (Hijzen & Venn, 2010). המחקר השווה את נתוני שוק עבודה ב־19 מדינות בשנים 2003–2009, כולל בזמן המשבר הכלכלי (כפי שהראינו לעיל, חלק מהמדינות החילו מודל STW לראשונה בזמן המשבר, מה שתרים ליכולת לבצע את הניתוח). הניתוח דומה לניתוח של גרמניה; הוא מנצל את השונות בשיעורי המיצוי של התוכניות על פני מדינות ועל פני זמן, ומתמקד גם בהבדלים בין עובדים קבועים לבין עובדים זמניים.

בתרשים 5 נראות תוצאות של הערכת ההשפעות של ירידה של 1% בתפוקה (עקב משבר הפוגע בפעילות הכלכלית) על שעות העבודה ועל התעסוקה, עבור מדינות עם תוכניות STW ובלעדיהן. מהאומדן עולה כי יש השפעה מובהקת על תעסוקת עובדים קבועים, המפחיתה בכמעט חצי את ההשפעות השליליות על התעסוקה. ממצא נוסף מראה כי אף שיש השפעה על ירידה בשעות העבודה, הרי היא נמוכה יחסית.

נוסף על הנתונים המוצגים בתרשים, המחקר מראה כי לתוכניות STW הייתה השפעה על שימור מקומות עבודה במהלך המשבר הכלכלי, וכי ההשפעה הגדולה ביותר על העסקה קבועה הייתה בגרמניה וביפן. לאור תוצאות הניתוח, החוקרים מעריכים כי נקיטת STW במהלך המשבר הביאה לשימור של 235,000 ו־415,000 משרות בגרמניה וביפן (בהתאמה), המקבילות ל־0.8% ו־0.9% מהעובדים (בהתאמה).

תרשים 5

**השפעת הפחתה של 1% בתפוקה על התעסוקה ועל שעות העבודה
בזמן משבר 2008-2009: השוואה בין מדינות עם העסקה גמישה
ובלעדיה (ב-%)**



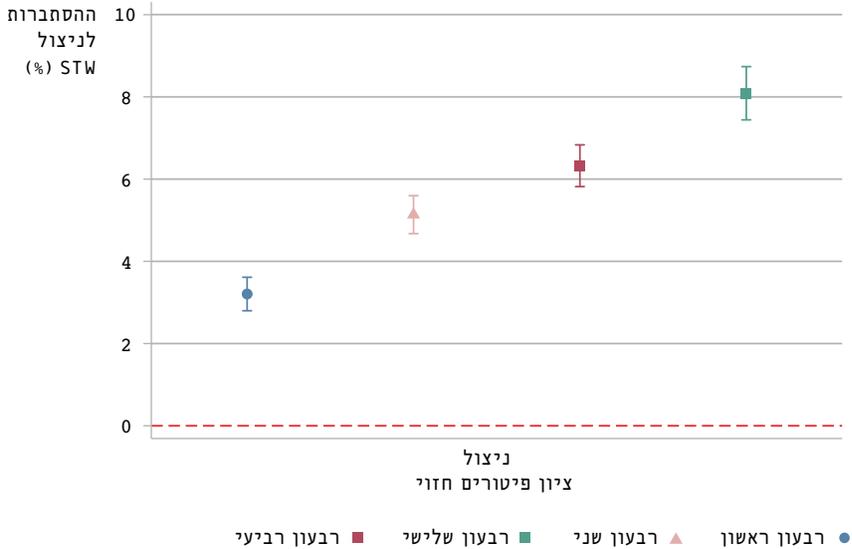
מקור: Hijzen & Venn, 2010

במחקר אחר נבחנו ההשפעות הכלכליות שהיו ל-STW באיטליה בשנים 2000-2014 על שעות עבודה, תעסוקה ושרידות של פירמות (Giupponi & Landais, 2023). החוקרות השתמשו גם הן בנתוני פרט מינהליים מהביטוח הלאומי האיטלקי לשנים 2005-2014. מערך המחקר שלהן דומה למחקרים האחרים שהתבססו על שינויים במדיניות ה-STW לאורך השנים לבדיקת השפעה של התוכנית ולהשוואתה למצב שבו היא אינה מתקיימת. מחקר זה נעזר גם בעובדה כי בשנים אלה תוכניות ה-STW באיטליה היו פתוחות למגזרים ספציפיים.

התוצאות מראות כי מצד אחד פירמות שהייתה להן אפשרות להשתמש ב-STW הפחיתו את מספר שעות העבודה לעובד באופן ניכר: 40% בממוצע. מצד אחר נמצא שבעת משבר, חברות אלה שמרו על עובדיהן בשיעור של 45% יותר מחברות שלא השתמשו ב-STW.

התוצאות באיטליה מראות גם שהשימוש ב-STW גבוה יותר בקרב פירמות שסיכוייהן לבצע פיטורים בעת משבר גבוהים יותר (תרשים 6). החוקרות השתמשו במודל ניבוי כדי לאמוד את הסיכוי שפירמות ירצו לפטר עובדים בעת משבר. כפי שראויים בתרשים, התוצאות מנבאות ש-80% מהחברות שהיו ברבעון העליון של הסיכוי לפטר עובדים בהיעדר STW ישתמשו ב-STW, ואילו 33% בלבד מהחברות שהיו ברבעון התחתון של הסיכוי לפטר עובדים ישתמשו ב-STW. היה אפוא שימוש נרחב יותר בתוכניות ה-STW בקרב פירמות שרצו לפטר עובדים. יש בכך אינדיקציה לכך שהתוכניות הללו סייעו להשאיר בתעסוקה עובדים שבלעדיהן היו מפוטרים או יוצאים לחל"ת מלא, יותר מאשר הפחיתו תעסוקה בקרב עובדים שבלעדיהן היו שומרים על משרתם המלאה (אם כי ממצא זה אינו ישיר).

תרשים 6
שיעורי המיצוי הצפויים של WTS בקרב פירמות, לפי הסיכון להזדקק לפיטורים בעת משבר



מקור: Giupponi & Landais, 2023

פרמטר נוסף שבדקו החוקרות הוא הסיכוי לשרידות הפירמות - הקשר בין השימוש ב-STW בשנה מסוימת לבין שרידות הפירמה שנה לאחר מכן. ברגרסיה שהביאה בחשבון מאפיינים רבים נוספים של הפירמות, נמצא כי פירמות שהשתמשו ב-STW הגדילו בכ-10% בממוצע את סיכוייהן לשרוד שנה לאחר מכן.

לסיכום, נראה כי לתוכניות STW יש השפעה מובהקת על הפחתת ההשפעה המזיקה של משברים כלכליים על אבטלה ותעסוקה. אומנם במחקר אחד נראית השפעה שלילית על תפוקה, אך זו איננה גדולה, והרלוונטיות של התוצאה לישראל איננה חד־משמעית. זאת משום שהירידה בתפוקה היא יחסית למצב של פיטורים מלאים, שבהם יש גמישות מלאה של השוק ויצירת משרות חדשות, ואילו בישראל המצב הרווח הוא הוצאה לחל"ת מלא, שאינו מייצר משרות חדשות. נראה כי התוכניות יכולות לשמר פירמות ולהגביר את השרידות שלהן בעת שגרה ובעת משבר. יש אינדיקציות לכך שבמקרה האיטלקי הסבסוד ניתן לפירמות המשמרות עובדים שאחרת היו מפוטרים, ולא לפירמות המצמצמות תעסוקה לעובדים שהיו ממשיכים בתעסוקה מלאה (בהיעדר אפשרות להעסקה גמישה).¹¹

3. השוואה בינלאומית של מודלים במדינות שונות¹²

לצורך סקירה זו בוצעה השוואה בין 32 המדינות שקיים בהן מודל כלשהו של העסקה גמישה, כפי שהוצג לעיל. עם זאת, עבור רוב הפרמטרים נמצאו נתונים רק על כ־17 מדינות אירופיות, וההשוואה עימן היא עיקר הסקירה.¹³ הסיכום מציג את הפרמטרים החוקתיים הקיימים בכל מדינה, ומתייחס גם לשינויים שהתרחשו במשבר הקורונה. להלן סיכום המודלים, לצד כמה נתונים על הנעשה בקורונה, ולאחריו פירוט מפורט יותר של המודלים בשלוש מדינות נבחרות (להשוואה המפורטת בין המודלים בכל המדינות ראו בנספח).

11 יש לציין כי באיטליה המודל מופעל בשגרה, ועל כן ייתכן כי התוצאה ולפיה הסבסוד של המודל מנוצל למניעת פיטורים יותר מאשר לצמצום התעסוקה למי שהיה נשאר מועסק, רלוונטית רק למודלים כאלה. שאלה זו לא ממש נחקרה במקרים ובמדינות אחרות.

12 ההשוואה מבוססת על: European Network of Public Employment Services, 2020; Drahekoupil & Müller, 2021; OECD, 2021; OECD, 2022

13 אוסטריה, בלגיה, בולגריה, גרמניה, דנמרק, ספרד, פינלנד, צרפת, קרואטיה, הונגריה, אירלנד, איטליה, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל, שוודיה וסלובקיה. לניתוח המצב בקורונה הוכנסו גם צ'כיה ונורווגיה.

הקריטריונים שנבחרו להשוואה הם כאלו שיש בהם כדי לשפוך אור על המאפיינים השונים של המודל, רמת גמישותו, רמת הנדיבות שלו וכיוצא בזה: הפעלה וניהול עצמאיים של המערכת, או כפיפותה למערכות אחרות; מקור המימון לתקצוב הקצבאות הניתנות; תנאי הרקע שללא קיומם לא ניתן להפעיל את המודל; שיטת ההפעלה והתנאים הטכניים והבירוקרטיים להפעלה; תנאי הזכאות שעל העובד והמעסיק לעמוד בהם כדי לקבל את הקצבה; רמת הכיסוי של שכר העובד על השעות שלא עבד בהן; הגבלת זמן הפעלה של המודל עבור כל עובד; קיומה של חובה למעסיק להשתתף במימון השכר של השעות שהעובד לא עבד בהן, ובהפרשות הסוציאליות שלו; והחובה להוציא את העובד הכשרה מקצועית כלשהי, או מתן תמריצים לכך. עוד התייחסנו למצב בעת משבר הקורונה, מאחר שבאותה תקופה השתנו מאפיינים מסוימים ברוב המדינות המפעילות מודלים כאלה, כך ששיטת הפעולה בעת המשבר עצמו הייתה שונה מהשגרה או מהצורה בה המודל מנוסח בחוק. לאחר דיון בשינויים שחלו בעת הקורונה יוצגו גם נתונים אחדים על הכיסוי והנדיבות של המודל במדינות שונות בזמן הקורונה. יש לציין כי השוואה זו אינה כוללת דיון בנתוני המיצוי של תוכניות ה-STW במדינות השונות, ולא בעלויות ובתועלות הכלכליות למדינה ולמשק שלהן.¹⁴

בלוח 1 להלן מוצג סיכום של ההשוואה בין המדינות על פי הקריטריונים השונים, ובהתייחס לכל קריטריון, כולל בנצ'מארק לגבי המצב הנופץ במדינות אלו. יש לציין כי ההשוואה אינה פשוטה: המודל הקיים בכל מדינה מבוסס על ההיסטוריה שלה, על מבנה שוק העבודה, על מאפיינים שונים של מדיניות שוק העבודה שלה, וכן על התרבות הארגונית ומאפיינים לוקאליים. על כן יצירת הבנצ'מארק עבור כל קריטריון אינה משימה טריוויאלית, ותוך כדי התהליך נעשו בה הנחות מפשטות. הטבלה כוללת את סיכום ההשוואה, ובנספח מובאת טבלת ההשוואה המלאה בין כל הקריטריונים ובין כלל המדינות.

14 לדיון בהיבט זה ראו את הניתוח הכלכלי המופיע במסמך הרחב של הצוות של משרד הכלכלה והתעשייה, שסקירה זו היא חלק מפעילותו (משרד הכלכלה והתעשייה, בהכנה).

לוח 1
המאפיינים הנפוצים של מודלי ההעסקה הגמישה
במדינות OECD: סיכום

בנצימארק	הקריטריון
7 מדינות עם מערכת ביטוח STW עצמאית 6 מדינות כחלק מביטוח אבטלה 4 מדינות כחלק ממדיניות ALMP	עצמאות המערכת
לרוב דרך ביטוח אבטלה, אבל בחירום דרך תקציב ממשלתי.	מקור מימון
לרוב מופעל בשגרה; אולם רוב המדינות שהפעילו מודל כזה לראשונה בעשורים האחרונים בעקבות המשבר הכלכלי ומשבר הקורונה (9 מחוץ ל-13), מפעילות אותו במשבר בלבד.	שגרה/חירום
מיתון, הוכחת פגיעה כלכלית, כוח עליון; לעיתים גם ארגון מחדש בפירמה, לעיתים רחוקות תחומים עונתיים. לעיתים תנאים אלה מספיקים (במקומות שבהם המודל קיים בשגרה די להוכיח פגיעה כלכלית) ולעיתים עליהם להיות משולבים בתנאים אחרים (במקומות שבהם מופעל בחירום יש צורך בהכרזה על משבר/מיתון, ולאחריו הוכחת פגיעה).	תנאי רקע אפשריים להפעלה
לרוב המעסיק מגיש בקשה לשירות התעסוקה. ב-4 מדינות נדרשת הסכמת העובד/נציגי העובדים. לעיתים רחוקות העובד הוא המגיש את הבקשה. במערכות חירום המודל מופעל מלמעלה באמצעות החלטה על קיומו של מצב חירום.	שיטת הפעלה
כמעט תמיד חל על כל המשק. בלגיה – עובדי כפיים; איטליה – ענפים מסוימים וחברות גדולות (בוטל בקורונה). בולגריה – ענפים נבחרים. כמעט תמיד חל על כל העובדים הקבועים, או על כל העובדים הזכאים לדמי אבטלה. נראה כי אין תקרה לשיעור עובדי הפירמה שאפשר להוציא לחלי"ת גמיש.	תנאי זכאות לעסק/עובד
50%-80%	רמת כיסוי שכר

בנצימארק	הקריטריון
<p>כמעט תמיד תקופה ראשונית, עם אפשרות להארכה; בין 3 חודשים לשנתיים.</p>	<p>הגבלת תקופת החל"ת</p>
<p>בשגרה קיימת ב־14 מדינות. לעיתים שיעור ההשתתפות בשכר משתנה לפי שיעור השעות השובחות. כשהמודל קיים בשגרה הוא נע בין 4% ל-20%. מדינות אחדות העלו את השיעור לקראת סוף משבר הקורונה, כדי לעודד החזרת עובדים לתעסוקה מלאה.</p>	<p>השתתפות המעסיק בשכר</p>
<p>אין בנצימארק. בחלק מהמדינות המדינה משלמת, בחלק מהמדינות המעסיק משלם. בחלק מהמדינות שבהן המעסיק משלם, בפועל במהלך רוב משבר הקורונה המדינה היא ששילמה.</p>	<p>תשלום ההוצאות הסוציאליות על השעות השובחות</p>
<p>ברוב המדינות אין התייחסות. בבלגיה ובגרמניה ניתן להוציא להכשרה ייעודית, אך לא ניתן תמריץ כלכלי לכך. בספרד, בצרפת, בפורטוגל, בשבדיה ובלוקסמבורג קיימים תמריצים כלכליים להכשרה בשגרה ובמשבר. בהונגריה בזמן המשבר הייתה חובה להוציא להכשרה בחלק מהשעות השובחות. במקרים ספורים מוטלת הגבלה על תוכן ההכשרה.</p>	<p>הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל</p>
<p>במקומות שהמודל פועל בהם גם בשגרה ניתן הקלות, בעיקר הורדה של תנאי הזכאות, הרחבת ענפים מכוסים, העלאת שיעור כיסוי השכר, הרחבת עובדים מכוסים (זמניים, עצמאיים). בחלק מהמדינות הופחתה עלות המעביד וכוסו ההוצאות הסוציאליות, ולאחר מכן, בסוף הקורונה, הוכנסו תמריצים הפוכים לחזרה לתעסוקה. בחלק מהמדינות הוכנסו תמריצים להוצאה להכשרה. בקרואטיה המודל הוחל רק על ענפים שנפגעו.</p>	<p>שינויים בקורונה</p>

ניתן לראות כי מערכות STW מבוססות לרוב על מערכת ביטוח לאומי, בין שכמערכת עצמאית נפרדת בין שכחלק מביטוח אבטלה סטנדרטי. במדינות מעטות המערכת נפרדת ממערכת הביטוח הלאומי, והיא חלק ממערכות של מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy, ALMP), וכוללת השתתפות ומימון וולונטריים בהרבה של העובד והמעסיק (אם כי לפחות

במקרה אחד - סלובקיה - בזמן משבר הקורונה הוכנסה לצד מערכת ה-ALMP הפועלת בשגרה גם מערכת של STW כחלק ממערך הביטוח הלאומי). המימון לשכר המופחת מגיע לרוב דרך מערכות ביטוח האבטלה של הביטוח הלאומי בכל מדינה, אם כי בזמן משבר הקורונה המימון הגיע במקרים רבים היישר מתקציב הממשלה.

כפי שראינו לעיל, ברוב המוחלט של המדינות המערכת מופעלת בשגרה, אם כי מאז המשבר ב־2008, וביתר שאת מאז הקורונה, מדינות שהכניסו לראשונה מודלים של STW מפעילות אותם כמעט תמיד במתכונת של חירום בלבד.

תנאי הרקע להפעלת המודל כוללים לרוב חובת הוכחה של פגיעה בפעילות הכלכלית של הפירמה. במדינות מסוימות די במיתון כללי במדינה כדי לאפשר למעסיק לבקש הפעלת המודל. יש מדינות שבהן אפשר להפעיל את המודל גם ללא פגיעה כלכלית, בין שלצורך התחדשות וביצוע שינויים ארגוניים בין שבענפים המתאפיינים בעבודה עונתית. לרוב, כדי להפעיל את המודל המעסיק נדרש לפנות בבקשה לשירות התעסוקה. לעיתים רחוקות, כמו באירלנד ובפינלנד, העובד עצמו הוא שמגיש את הבקשה. בארבע מדינות - בלגיה, ספרד, פורטוגל וסלובקיה - נדרש אישור של העובד או של נציגי העובדים להפעלת המודל. במערכות הפועלות רק בחירום נדרשת החלטה של הממשלה בדבר מצב חירום של המשק, המאפשר מלכתחילה את הפעלת המודל.

אשר לתנאי הזכאות להפעלת המודל, כמעט תמיד המודל יכול לחול על כלל ענפי המשק, אך בבלגיה הוא חל על עובדי כפיים, ובבולגריה על ענפים נבחרים. באיטליה הוא חל על ענפים מסוימים, ובשאר המשק רק על חברות גדולות (אך תנאים אלה בוטלו בקורונה). כמעט תמיד המודל יכול לחול על כלל העובדים הקבועים, או על כלל העובדים המשלמים ביטוח לאומי. אין הגבלות מיוחדות על מספר העובדים בתוך פירמה מסוימת שהמעסיק רשאי להוציא להעסקה גמישה. משך הפעלת המודל מוגבל כמעט תמיד לתקופה ראשונית קצרה, עם אפשרות להארכה. עם זאת, תקופה ראשונית זו משתנה מאוד בין מדינה למדינה, ונמשכת בין 3 חודשים לשנתיים (לרוב בין חצי שנה לשנה).

רמת כיסוי השכר של השעות שהופחתו והתוכנית מממנת בשגרה משתנה בין מדינה למדינה – החל מ־50% מהשכר ועד ל־80% (לפירוט על רמת הכיסוי במהלך הקורונה ראו להלן). בשגרה ב־14 מדינות יש השתתפות כלשהי של המעסיק בשכר הניתן על השעות שהופחתו, אך גם כאן השונות גדולה: כך למשל בצ'כיה המעסיק מחויב לשלם 20% משכר שעות העבודה שהופחתו, בהולנד ובשבדיה 10%, ואילו בנורווגיה 4%. עם זאת, בחלק מהמדינות, כולל ברבות שבהן המעסיק אינו משלם שכר, הוא כן מחויב לשלם את ההפרשות הסוציאליות על השעות שהופחתו. כמו כן, בסוף משבר הקורונה (רבעון 3 של 2021), מדינות רבות שהפחיתו את השתתפות המעסיק או שלא הייתה בהן השתתפות כזו החלו להגדיל את חלקו של המעסיק או לחייבו לממן חלק מהשכר, כדי לתמרץ חזרת עובדים להעסקה מלאה.

ברוב המדינות אין במודל התייחסות להכשרה מקצועית בעת הוצאה להעסקה גמישה. עם זאת, בבלגיה ובגרמניה יש הוראה חוקית ולפיה ניתן להוציא עובדים להכשרה ייעודית ללא תמריץ כלכלי. בספרד, בצרפת, בפורטוגל, בשבדיה ובלוקסמבורג ניתנים בשגרה או בעת משבר תמריצים כלכליים להכשרה. אלה עשויים להיות ויתור על תשלום הפרשות סוציאליות למעסיק, העלאת כיסוי השכר הניתן בהפעלת המודל, או החזר כספי למעסיק על ההכשרה שניתנה. בהונגריה בזמן משבר הקורונה חויבו המעסיקים להוציא את עובדיהם להכשרה ב־30% מזמן השעות שהופחתו. לרוב אין הגבלה על תוכן ההכשרה, אך במקרים ספורים, כמו בגרמניה ובספרד, על ההכשרה להיות רלוונטית לתעסוקה בבית העסק.

שינויים בזמן הקורונה

כפי שמצוין בלוח 1 לעיל, המודלים הקיימים בכל מדינה השתנו, לעיתים באופן ניכר, בעת משבר הקורונה (גם במדינות שבהן קיימת תוכנית המופעלת רק במשבר נעשו שינויים בהתאמה למשבר הקורונה). במקומות שבהם התוכנית קיימת בשגרה נתנו הקלות רבות בהפעלתה. אלה כללו בעיקר הורדה והקלה של תנאי הפגיעה הכלכלית המזכה בזכאות להפעלת התוכנית, הרחבת הענפים המכוסים לכלל המשק, העלאת שיעור כיסוי השכר בעשרות אחוזים, והרחבת הכיסוי לקבוצות עובדים נוספות, כך שיכלול גם עובדים זמניים, עצמאים ועובדים

שאינם משלמים ביטוח לאומי. עם זאת בקרואטיה, למשל, נעשה מהלך הפוך דווקא, והתוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו בעת המשבר: תיירות, מסעדות וכו'.

שינוי נוסף שנעשה בתקופת הקורונה היה הפחתה או ביטול חלקו של המעביד בתשלום השכר על שעות העבודה שהופחתו, וכיסוי ההוצאות הסוציאליות. עם זאת, בסוף הקורונה (רבעון 3 של 2021) הוכנסו בחלק מהמדינות תמריצים הפוכים לחזרה לתעסוקה בדמות העלאת חלקו של המעביד בחזרה לרמתו בזמן שגרה, ואף יותר. בחלק מהמדינות שלפני המשבר לא היו בהן תמריצים להוצאה להכשרה, כגון בשבדיה ובלוקסמבורג, הם נוספו לתוכנית.

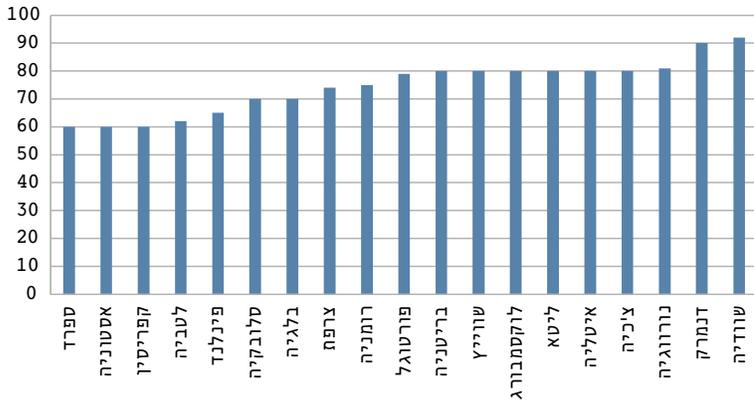
בתרשימים 7 ו-8 מוצגים שיעור כיסוי השכר על השעות שהופחתו, ותקרת הכיסוי בעת הקורונה על פי סקירה של ETUI, המכון האירופי לארגוני עובדים (Drahokoupil & Müller, 2021). כמו תוכניות ממשלתיות רבות, יש כללים כלליים לנדיבות המודל בהתבסס על שכר העובד, אך יש עליהם תקרה שמעליה לא ניתן לתת יותר לכל עובד (התקרה מבוססת על השכר הממוצע במשק). ניתן לראות כי בזמן הקורונה שיעור כיסוי השכר עלה מ-50%-80% משכר העובד בתוכניות של שגרה, ל-60%-90% משכר העובד ברוטו, ול-60%-100% מהשכר נטו (בחלק מהמדינות הכיסוי מחושב לפי הברוטו, ובחלק לפי הנטו). בסך הכול, בזמן הקורונה מדינות כיסו כ-75% מהשכר ברוטו וכ-82% מהשכר נטו, בממוצע.

גם באשר לתקרת הכיסוי נמצאה שונות רבה בקורונה בין המדינות. התקרה נעה בין מודלים מצומצמים יחסית, המאפשרים תקרה של עד 25%-30% מהשכר הממוצע במשק, כמו בקרואטיה ובהונגריה, לבין מודלים נדיבים המאפשרים תקרה של יותר מ-100% מהשכר הממוצע, כמו בשבדיה (תקרת כיסוי של 114% מהשכר הממוצע), בפורטוגל ובבולגריה (122%), בשווייץ (130%) ובאוסטריה (168%). בממוצע, תקרת כיסוי השכר של השעות שהופחתו עמדה על כ-82% מהשכר הממוצע במשק במדינות השונות.

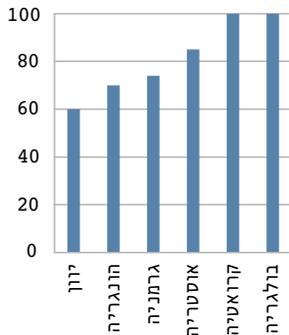
תרשים 7

שיעור כיסוי השכר של תוכניות STW במדינות אירופה לפי מתווי הקורונה במדינות, 2020-2021 (ב-%)*

א. כשיעור מהשכר ברוטו



ב. כשיעור מהשכר נטו

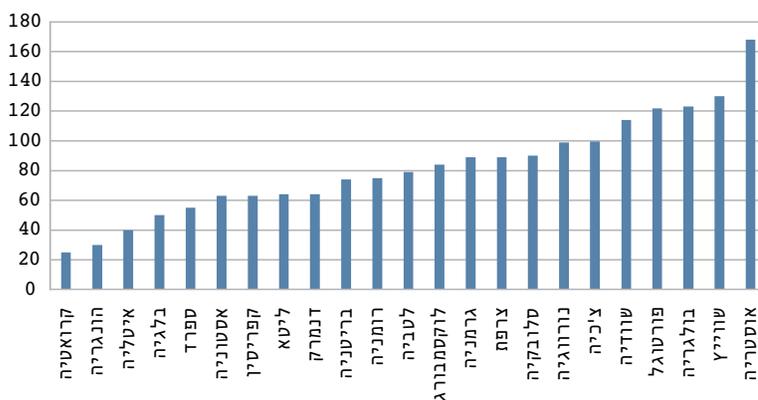


* הנחונים מוצגים על פי ההסדר החוקתי בכל מדינה. ברוב המדינות הכיסוי מחושב על פי השכר ברוטו, אך בחלקן הוא מחושב על פי השכר נטו. לא ניתן לחשב מראש את ההפרש בין הברוטו לנטו בכל מדינה, ועל כן נדרשו שני תרשימים: האחד למדינות המחשבות על פי הברוטו, והאחר למדינות המחשבות על פי הנטו.

מקור: עיבודי המחבר ל-Drahokoupil & Müller, 2021

תרשים 8

תקרת הכיסוי של תוכניות STW כשיעור מהשכר ברוטו, 2020



מקור: עיבודי המחבר ל-Drahokoupil & Müller, 2021

תוכניות STW במדינות נבחרות

כדי להבין לעומק את המודלים השונים בחרנו להתייחס ביתר פירוט לשלוש מדינות. המדינות שנבחרו הן כאלה שאוכלוסייתן דומה בגודלה לזו של ישראל; ומכיוון שההשוואה היא לימות משבר, ובפרט למדיניות בעת הקורונה, מדובר במדינות שהשפעת הקורונה בהן (במונחי שיעורי תמותה עודפת) היו דומים להשפעתה בישראל.¹⁵ מתוך אלו התמקדנו בשלוש מדינות שבהן התוצר לנפש קרוב יחסית לזה של ישראל: אוסטריה, בלגיה ופורטוגל. טבלת ההשוואה המלאה, בין כלל המדינות וכלל הקריטריונים, מופיעה בנספח.

אוסטריה

מודל ההעסקה הגמישה באוסטריה דומה מאוד למודל הבסיסי שהופעל לראשונה בגרמניה, ומיושם במדינה מאז שנות ה-20. המערכת קיימת באופן שגרתי ומאפשרת למעסיקים להגיש בכל עת בקשה להפעלת המודל. המערכת ממומנת מכספי הביטוח הלאומי של המעסיקים והעובדים, אך ניהול הכספים בה עצמאי לחלוטין והיא נפרדת ממערך דמי האבטלה.

ניתן להפעיל את המודל בהתקיים תנאים בסיסיים הכוללים קשיים כלכליים עקב ירידה בביקושים, שיבוש בדרכי האספקה או כוח עליון. כדי להפעיל את המודל המעסיק מחויב להתייעץ עם שירות התעסוקה בדבר אפשרויות להכשרה בעת ההפעלה, ועליו להוכיח כי בחן גם חלופות אחרות לתוכנית. עוד מותנית הפעלת התוכנית בקיומו של הסכם קיבוצי, מקומי או ענפי, המפרט את תנאי התוכנית (הסכמים כאלה קיימים כמעט בכל שוק העבודה ובכל הענפים). המעסיק יכול להוציא את העובדים לתעסוקה גמישה באופן גמיש כמעט לחלוטין, והטווח יכול לנוע מהפחתה מזערית של 10% בשעות ועד להפחתה כמעט מלאה של העבודה (90% מהשעות). התוכנית מופעלת במודל של סבסוד ישיר למעסיקים: המעסיק מבקש וגם מקבל את המימון מהמדינה, ובתמורה מממן את שעות העבודה שהופחתו. המדינה אינה משלמת לעובד במישרין.

בשגרה, רמת כיסוי השכר מחושבת על פי תעריף אחיד לשעה שקובע שירות התעסוקה לאור קריטריונים שונים של ותק ומאפייני העובד בצירוף השכר הקודם, המוכפל בשעות שהופחתו. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-6 חודשים, וניתן להאריך אותה בעוד 6 חודשים אם תנאי הזכאות לא השתנו, עד 24 חודשים לכל היותר, בסך הכול. בשגרה המעסיק אינו משלם כלל על השכר המופחת, ומימון התוכנית מגיע כולו מכסף ציבורי. עם זאת, המעסיק נדרש לשלם את ההפרשות הסוציאליות על השעות שהופחתו במהלך ארבעת החודשים הראשונים להפעלת התוכנית.

בקרוונה הופעלה באוסטריה תוכנית מרחיבה, שהתבססה על הסכמים קיבוציים תלת-צדדיים בין המדינה, המעסיקים וארגוני העובדים. לתוכנית המופעלת בשגרה הוכנסו הקלות רבות, ובהן הקלת תנאים והגדלת מספר החברות והעובדים המכוסים, העלאת שיעור כיסוי השכר ל-80%-90% מהשכר נטו,

ותקרת כיסוי גבוהה וכמעט לא רלוונטית העומדת על 168% השכר הממוצע במשק. נוסף על כך, המודל ניתן להפעלה מיידית, והוכחת הפגיעה הכלכלית יכולה להיעשות רטרואקטיבית. התשלום של המעסיק על הפרשות סוציאליות ירד ל-0. לקראת סוף משבר הקורונה (רבעון 3 של 2021) הועלו העלויות למעסיקים מ-0% ל-12%, כדי לדחוף אותם לסיים את הפעלת התוכנית בפירמה ולהחזיר את העובדים להעסקה מלאה. נוסף על כך, תוכנית החירום בקורונה כללה אפשרות למעסיק לחייב את העובד לצאת להכשרה מקצועית, אך כמעט לא נעשה שימוש בזכות זו.

בלגיה

מודל העסקה גמישה מופעל בבלגיה מאז 1978, ומעוגן בחוקים אחדים. בין הצד הפלמי לצד הצרפתי יש הבדלים קלים. המערכת קיימת באופן שגרתי, ומאפשרת למעסיקים להגיש בכל עת בקשה להפעלת המודל. המערכת ממומנת מכספי הביטוח הלאומי של המעסיקים והעובדים, ולמעשה מוגדרת כחלק ממערך ביטוח האבטלה, וממומנת ומנוהלת דרכו.

ניתן להפעיל את המודל בהתקיים תנאים בסיסיים הכוללים קשיים כלכליים שמקורם בירידה בביקוש, שיבושים בתנאי האספקה, פגעי מזג אוויר וכוח עליון. כדי להפעיל את המודל נדרש המעסיק להודיע על כך שבוע מראש לוועד העובדים, לאיגוד המקצועי, לעובדים הנוגעים בדבר ולשירות התעסוקה הלאומי או האזורי.

בשגרה התוכנית מוגבלת אך ורק לעובדי כפיים במשלחי יד מסוימים (manual workers). היות שהמערך פועל למעשה תחת מערך ביטוח אבטלה, גם תנאי הזכאות לתוכנית מותנים בזכאות של העובד לדמי אבטלה, ובעיקרם - מספר מינימלי של ימים שבהם עבד בפועל בתקופה קצובה. לעומת אוסטרליה, שבה המעסיק מקבל את המימון, בבלגיה המעסיק הוא מגיש הבקשה, אך העובד הוא שמקבל בפועל את המימון בצורה של דמי אבטלה.

בשגרה, רמת כיסוי השכר עומדת על 60%, אך התקרות משתנות בהתאם להסכם קיבוצי הקיים בענף. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-3 עד 12 חודשים,

והזכאות נקבעת בהתאם למספר הימים שבהם העובד עבד בפועל בתקופת הזכאות. ניתן להחזיר את העובד להעסקה רגילה ולהוציאו שוב לתעסוקה בשעות מופחתות ללא צורך בבקשה נוספת, כל עוד הסיבות הכלכליות מתקיימות, אך בין התקופות של הפעלת המודל באופן זה צריך להיות לפחות שבוע עבודה רגיל אחד.

הן בשגרה הן בתקופת הקורונה לא נדרש מהמעסיק לשלם עבור שום חלק משעות העבודה שהופחתו. כמו כן, המעסיק יכול להוציא חלק מהעובדים לחל"ת מלא בד בבד עם הפעלת תוכנית STW.

בבלגיה מעודדים יציאה להכשרה מקצועית בזמן השעות שהופחתו לעובד, גם בקורונה. יש אפשרות לצאת להכשרה, וקיימות הכשרות ייעודיות למי שנמצא בהעסקה גמישה או בחל"ת מלא. מצד אחד אין הגבלות על תוכן ההכשרה, ומצד אחר פרט למתן האפשרות אין כל תמריץ - כלכלי או אחר - להוציא את העובדים להכשרה בזמן הפעלת התוכנית. שיעורי המימון של האפשרות להכשרה היו נמוכים מאוד, גם בזמן הקורונה.

בקורונה הופעלה בבלגיה תוכנית מרחיבה שהקלה את תנאי הזכאות: הקורונה הוגדרה כוח עליון כהצדקה להפעלת התוכנית, למעשה ללא צורך של המעסיק להוכיח פגיעה כלכלית. התנאים הוקלו, והכיסוי הורחב לכלל העובדים. שיעור כיסוי השכר הועלה ל-70% מהשכר ברטון, והתקרה עמדה על 47% מהשכר הממוצע במשק לכל היותר. עוד נקבעו תקנות שאפשרו לעובד לדרוש בעצמו את דמי ההעסקה הגמישה, ללא צורך בבקשה שגישה המעסיק, וזאת במקרה שהוא נדרש להישאר בבידוד בלי להיות חולה, ובהמשך גם במקרה שסגירת המסגרות לילדים כפתה עליו להישאר בבית.

פורטוגל

מודל ההעסקה הגמישה בפורטוגל הוא מערכת הפועלת בעת שגרה. המערכת ממומנת (בחלק של המדינה) מתשלומי ביטוח לאומי, אך היא עצמאית ומנוהלת בנפרד ממערכת ביטוח האבטלה. ניתן להפעיל את המודל בהתקיים תנאים בסיסיים הכוללים פגיעה כלכלית וכוח עליון, אך גם בעת ביצוע ארגון מחדש

בפירמה. כדי להפעיל את המודל המעסיק נדרש ליידע את נציגי העובדים ולנהל עימם משא ומתן. ההחלטה הסופית היא של הפירמה, והיא מוסרת אותה לנציגי העובדים ולביטוח הלאומי. לאחר שהפירמה החליטה והגישה בקשה, העובד הוא שמקבל בפועל את הקצבה מהביטוח הלאומי.

בשגרה וגם בקורונה אין תנאי זכאות מגבילים, וכל שהמעסיק צריך להוכיח הוא שמתקיימת הפחתה זמנית של שעות עבודה או השעיה של העסקה לתקופה מסוימת. רמת כיסוי השכר של העובדים עומדת על 2/3 מהשכר הרגיל ברוטו עבור השעות שלא עבדו, ולקצבה נקבע מינימום העומד על שכר המינימום החוקי לשעה. גם בשגרה המעסיק משתתף במימון כיסוי השכר לשעות שהעובדים לא עבדו. המדינה משלמת 70% מהעלות, והמעסיק 30%. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-6 חודשים, ובמקרה של אסון או אירוע אחר אשר פגע קשה בפעילות הרגילה של החברה - לשנה אחת. ניתן להאריך את התקופה פעם אחת, ב-6 חודשים נוספים.

בפורטוגל מעודדים יציאה להכשרה מקצועית בזמן שהעובד עובד פחות שעות, תוך מתן תמריץ כלכלי, גם בשגרה וגם בקורונה. בשגרה התמריץ הוא קבלת קצבה הגבוהה ב-30% מהקצבה הרגילה. תוכנית ההכשרה צריכה להיקבע בהתייעצות בין העובד למעביד, ודורשת אישור משירות התעסוקה. נוסף על כך, בהינתן שהמעסיק קובע זאת, חלה על העובד חובה להשתתף בהכשרות כדי לקבל את הקצבה. אין הגבלה על תוכן ההכשרה.

בקורונה הופעלה בפורטוגל תוכנית שהרחיבה את התוכנית הקיימת והקלה את תנאיה. בין היתר הורחבה הגדרת העובדים המכוסים (כיסוי גם לעצמאים ועובדים זמניים); שיעור כיסוי השכר הועלה מ-6% לכולם ל-66%-92% מהשכר ברוטו, בהתבסס על פגיעה כלכלית וענף, ותוך שינויים של שיעור הכיסוי במהלך המשבר לפי עוצמת הפגיעה במשק כולו. על כיסוי השכר חלה תקרה של עד 122% מהשכר במשק. כן הוקלו תשלומי החובה המוטלים על המעסיקים בעת הקורונה: שיעור המימון של הקצבה על ידי המדינה עלה ל-100% במקרים של פגיעה ניכרת בעסק (ירידה של יותר מ-75% בהכנסות), ושל הפחתת שעות בשיעור גבוה (יותר מ-60% משעות העבודה בעסק).

סיכום ותובנות ליישום

מסקירה זו עולה כי למודלים של העסקה גמישה במדינות OECD יתרונות גדולים, ובראשם הפחתת האבטלה, שימור עובדים בתעסוקה, ולעיתים אף שימור וחיזוק השרידות של פירמות. החסרונות שנמצאו במחקר הם אובדן גמישות של

שוק העבודה וירידה במספר המשרות הפנויות, המביאה בתורה לירידה בתפוקה. באמצעות התערבות בהקצאה מחדש של גורמים בין חברות, כלומר מניעת זרימת כוח אדם לכיוון החברות היצרניות ביותר, STW יכולה ליצור השפעות שליליות על התפוקה בטווח הבינוני-ארוך.¹⁶ עם זאת, גם חסרונות אלו נובעים מהשוואה של המודל למצב של פיטורים מלאים, אך לא זה המצב בישראל, שבה נהוג חל"ת מלא. מצב זה מביא בטווח הקצר למצב דומה של שוק עבודה קשיח יחסית כל עוד המשבר נמשך (העובדים אינם יוצאים באופן מלא לשוק, אלא נמצאים בחל"ת אצל המעסיק המסוים). עצם השימוש הנרחב במודלים של העסקה גמישה – 32 מדינות ב־OECD הפעילו אותם במשבר הקורונה – יכול להעיד על היתרונות שלהם לכלכלות השונות. להלן תובנות בדבר יישום המודל בישראל, לאור נקודת הייחוס שנובעת מההשוואה הבינלאומית של המודלים השונים.

תובנות

(1) לאור היתרונות הגדולים של מודל ההעסקה הגמישה כפי שהוצגו במסמך זה, וההנחה שחסרונות המודל לאו דווקא רלוונטיים למקרה הישראלי, נראה כי כדאי למדינת ישראל לאמץ בעיתות משבר מודל העסקה גמישה – כפי שקיים ביותר מ־30 מדינות מערביות. מהות המודל היא מצד אחד מתן אפשרות למעסיק

16 גם בעת משבר עדיין יש חברות יצרניות המחפשות עובדים, אך במסגרת של העסקה גמישה עולה להן יותר כסף לשכור כוח אדם, מכיוון שפחות עובדים משתחררים למאגר האבטלה. מנגנון זה מייצר קשיחות מסוימת בשוק, לעומת שוק חופשי לחלוטין, שבו אין תמריץ לשמירה על העובד בבית העסק. כך נפגעת היעילות של הקצאה גורמי ייצור בין חברות שונות, הממלאה תפקיד חשוב בפיריון המצטבר (Cooper et al., 2017).

החוזה פגיעה כלכלית בעת משבר להפחית באופן זמני את מספר שעות העבודה של העובד ללא הוצאתו לחל"ת מלא, ובלי שהדבר יהיה מוגדר כפגיעה בתנאי העסקה, ומצד אחר מתן דמי אבטלה לעובד עבור השעות שהופחתו לו. 17

(2) כמו במדינות האחרות, יש לקבוע כי תנאי בסיסי להפעלת המודל בעת משבר יהיה הכרזה של הממשלה על מצב משבר הצדיק את הפעלתו. מצב המשבר צריך להיות מוגדר היטב. ברוב המדינות שנסקרו מדובר במשבר כלכלי חמור, אירוע טבע אסוני, מגפה ומלחמה. עם זאת, אין במדינות השונות כלל מספרי כזה או אחר המאפשר להפעיל את המודל - למשל קביעה כי יופעל לאחר עלייה מינימלית כלשהי בשיעור האבטלה - והפררוגטיבה לקביעת מצב משבר נתונה בידי הממשלות השונות. 18

(3) נראה כי מערך ההעסקה הגמישה מופעל לרוב כחלק ממערך דמי האבטלה. כך הדבר, למשל, בדנמרק, בפינלנד, באירלנד ובבלגיה:

(א) הזכאות והתנאים לעובד עבור קבלת דמי אבטלה בעת ההעסקה הגמישה (תקופת הכשרה, תקופת זכאות, שווי דמי אבטלה) הם זהים לתנאים לקבלת דמי אבטלה מלאים בעת חל"ת מלא, בהתאמה למספר שעות העבודה שהופחתו. למשל - עובד שירד מ-100% משרה ל-50% משרה מקבל 50% מדמי האבטלה שהיה זכאי להם בחל"ת מלא, ותקופת הזכאות שלו לדמי האבטלה תהיה כפולה מזו של חל"ת מלא.

(ב) נובע מכך כי גם בעת הפעלה בישראל, ככל שבעת המשבר חלק מהתנאים לקבלת חל"ת מלא יוקלו וחלק מהזכאויות יוגדלו, כך ישתנו באופן פרופורציוני גם התנאים והזכאויות להעסקה הגמישה.

17 יש לציין כי המודלים בעולם מתבססים על ידע שיהיה בידי המעסיקים והמדינה בדבר שעות העבודה הרגילות של העובד שיוצא להעסקה גמישה. מומלץ כי ידע זה יהיה מבוסס על איסוף שיטתי של נתונים בדבר שעות החק, שעות העבודה בפועל ושעות נוספות של כל עובד בעיתות שגרה, ומומלץ כי חוטל על המעסיקים החובה לאסוף ולהעביר למוסדות המדינה נתונים אלו מדי חודש.

18 יש לציין בהקשר זה שמצב החירום בישראל הוא מצב קבוע תמידי מאז 1948. כלומר הפעלת המודל תחת מצב של משבר חרוש הכרזה נוספת, נפרדת על קיומו של משבר המצדיק ומאפשר החלתו של המודל.

(ג) בהמשך לכך, המימון של דמי ההעסקה הגמישה יכול להיות זהה למימון של דמי האבטלה – ממערכות הביטוח הלאומי, בתוספת התוספות המקובלות מתקציב המדינה. כך הדבר במדינות שיש עליהן מידע.

(4) מעבר לדמי האבטלה, יש לוודא כי העובד ימשיך לקבל הפרשות סוציאליות על השעות שלא עבד בהן. ניתן לעשות זאת כמקובל במודל הגרמני, ואז המעסיקים ימשיכו לשלם לעובד בהעסקה גמישה הפרשות סוציאליות על מלוא היקף המשרה שהועסק בה טרם המשבר, או כמקובל ברוב המדינות שיש בהן מודל המופעל במשבר – שהמדינה תממן זאת.

(5) נראה כי המודל העדיף הוא שהגשת הבקשה להוצאה להעסקה גמישה תצא מאת המעסיק, אף שמקבל הקצבה הוא לרוב העובד. כך הדבר במדינות דוגמת בלגיה, פינלנד ופורטוגל. קיימים גם מודלים שבהם המעסיק מקבל את הקצבה ומשלם שכר לעובד, כמו בגרמניה. במצב שכזה נדרשות מודעות ואכיפה שימנעו ניצול והונאה של המערכת.¹⁹

(6) מעבר להכרזת הממשלה על הפעלת המודל, נראה כי ברוב המדינות המעסיק מחויב לעמוד בתנאים אלה:

(א) המעסיק נדרש להראות פגיעה כלכלית. מומלץ לשקול הוכחת פגיעה כמקובל במודל הגרמני: חתימה ראשונית על הצהרה בדבר הפגיעה, והגשת הוכחות לכך לרשויות בתוך 3 חודשים מקבלת האישור להפעלת המודל בבית העסק.

(ב) בחלק מהמדינות נדרשת הסכמת העובד באופן פרטני או דרך הסכמים. יש לשקול דרישה להסכמה כזאת גם בישראל.

(7) מומלץ לשקול שילוב של הכשרה מקצועית בזמן ההעסקה הגמישה: מתן תמריץ (כמקובל בצרפת ובפורטוגל) להכשרה מקצועית לעובד שיוצא להעסקה גמישה בשעות שבהן אינו עובד. אפשרות נוספת היא הטלת חובה להכשרה מקצועית על עובד היוצא לחל"ת החל מפרק זמן מסוים, כמקובל בהונגריה.

¹⁹ בגרמניה קיימת חופעה מסוימת של מעסיקים הרושמים את עובדיהם כביכול כעובדים בשעות מופחתות ומקבלים קצבה אף שהעובדים ממשיכים לעבוד כרגיל. חופעה זו הוגברה בעת הקורונה כאשר התנאים להגשה וקבלה של הקצבה היו מופחתים. ראו Kurzarbeitergeld fraud - Legal implications for employees, zellersefert.com

רשימת המקורות

אגף תקציבים. (2020). *השוואה בין-לאומית: מצב התעסוקה בעקבות משבר הקורונה*. משרד האוצר.

מרגלית, יותם, חי, עידו והירש, זק (2021). *מדיניות שוק העבודה בימי קורונה: סקירה משווה*. בתוך *סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה* (עמ' 100-132). המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 172.

משרד הכלכלה והתעשייה. (בהכנה). *מתווה ליישום תעסוקה גמישה בישראל: חלופה למודל החל"ת*. משרד הכלכלה והתעשייה.

Aiyar, Shekhar, & Dao, Mai Chi (2021). *The effectiveness of job-retention schemes: COVID-19 evidence from the German States*. IMF Working Paper WP/21/242

Allianz Research. (2020). *The risk of 9 million zombie jobs in Europe*.

Arpaia, A., Curci, N., Meyermans, E., Peschner, J., & Pierini, F. (2010). Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations. European Commission – Economic and Financial Affairs.

Cooper, Russell, Meyer, Moritz, & Schott, Immo (2017). *The employment and output effects of short-time work in Germany*. NBER Working Paper 23688

Drahokoupil, Jan, & Müller, Torsten (2021). *Job retention schemes in Europe: A lifeline during the Covid-19 pandemic*. ETUI Working Paper 2021.07

Eichhorst, Werner, Marx, Paul, & Rinne, Ulf (2020). *Maneuvering through the crisis: Labor market and social policies during the COVID-19 pandemic, Germany*. IZA Policy Paper No. 164.

ETUC. (2020, 31 March). [Briefing note: Short time work measures across Europe](#). *ETUC Briefing Note*.

Eurofound. (2020). Short-time work. *European industrial relations dictionary*.

European Network of Public Employment Services. (2020). *Short-time work schemes in the EU*. Study report.

Giupponi, Giulia, & Landais, Camille (2023). Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment & welfare effects of short time work. *The Review of Economic Studies*, 90(4), 1963–2005.

Hijzen, Alexander, & Venn, Danielle (2010). *The role of short-time work schemes during the 2008–09 recession*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115.

OECD. (2020). *OECD employment outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 crisis*. OECD Publishing.

OECD. (2021). *OECD employment outlook 2021: Navigating the COVID-19 crisis and recovery*.

OECD. (2022). *OECD policy responses to Coronavirus (COVID-19): Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis*.

OECD. (2023). *Ready for the next crisis? Investing in health system resilience*. OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

ירדן קיידר הוא רכז מחקרים וחוקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר העיקריים שלו הם אי שוויון, שוק העבודה והכשרות מקצועיות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-483-8