

25 מרץ 2020

המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית

גל זהר¹

עולם העבודה הגלובלי חווה את אחת הטלטלות הגדולות ביותר בעשורים האחרונים. המשבר הרפואי הוביל למשבר כלכלי שהפך במהירות למשבר בשוק העבודה. העולם איתו נצטרך להתמודד בשבועות, בחודשים וככל הנראה גם בשנים הבאות יהיה שונה מהמצב שקדם למשבר. על אף שהיקף השפעות המשבר יתבררו רק בשבועות הקרובים, בהתאם למספר חלופות אותם נציג בהמשך, כל המדינות החלו לנקוט בצעדים משמעותיים במטרה להתמודד עם המשבר המתפתח.

הניסיון הנלמד בעולם ממשברים קודמים, ובמיוחד הלקח מהמשבר הכלכלי הגלובלי של שנת 2008, מראה כי למשק ייקח שנים רבות להגיע למצב התעסוקתי שקדם למשבר.

במידה והמשבר ימשך מעבר למחצית אפריל, ניתן להניח ש-20% מכלל העובדים שנפלטו משוק העבודה לא יוכלו לחזור למקום עבודתם, בנוסף לעשרות אלפים אחרים שעתידיים להגיע למצב של תת-תעסוקה (underemployment). מצב זה מגדיר גם את אחת המטרות הלאומיות של ישראל בחודשים הקרובים: מאמץ להחזיר כמה שיותר אנשים למקום עבודתם, על מנת שהמצב הזמני לא יהפוך להיות מצב קבוע.

על מנת להתמודד עם המשבר כבר בשלב הנוכחי, כל המדינות נקטו במספר צעדים שנועדו לסייע לעובדים לשמור על מקום עבודתם. הרעיון המרכזי שהניע את מדינות ה-OECD, הוא הרצון לשמור את העובדים כמה שיותר קרוב לשוק העבודה, על ידי שימור מקומות העבודה הקיימים של העובדים באמצעות חופשת מחלה, סבסוד התשלום לעובדים או באמצעות הפניה למסלולי אבטלה חיצוניים. עד כה, עקב הצורך לספק מענה מהיר לצורך המתהווה, בחרה ישראל במסלול של הפניית עובדים לאבטלה על בסיס חל"ת. לכל אחת מהגישות שנקטו המדינות השונות יש יתרונות וחסרונות ומרבית המדינות בחרו להשתמש במספר כלים במקביל, באופן שיאפשר לספק מענה גם לאלפי שכירים ועצמאים שאינם זכאים לדמי אבטלה.

סקירה זו, אשר באה להציג את הצעדים בהם נוקטות המדינות המפותחות, נכתב בסיוע של גורמים רבים בישראל ובעולם. הסקירה נכתבה בסיוע מיוחד של אנשי משרד החוץ לצד נציגי מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה ובמספר מדינות.² כמו כן, במהלך הכנת המסמך ראינו מספר אנשי מקצוע בכירים בארגון ה-OECD ובארגון העבודה הבינלאומי (ILO) והתקיימו שיחות נוספות עם גורמי מחקר נוספים בישראל ובעולם, לצד עיבוד התובנות של עשרות מחקרים רבים שפורסמו בשנים האחרונות.

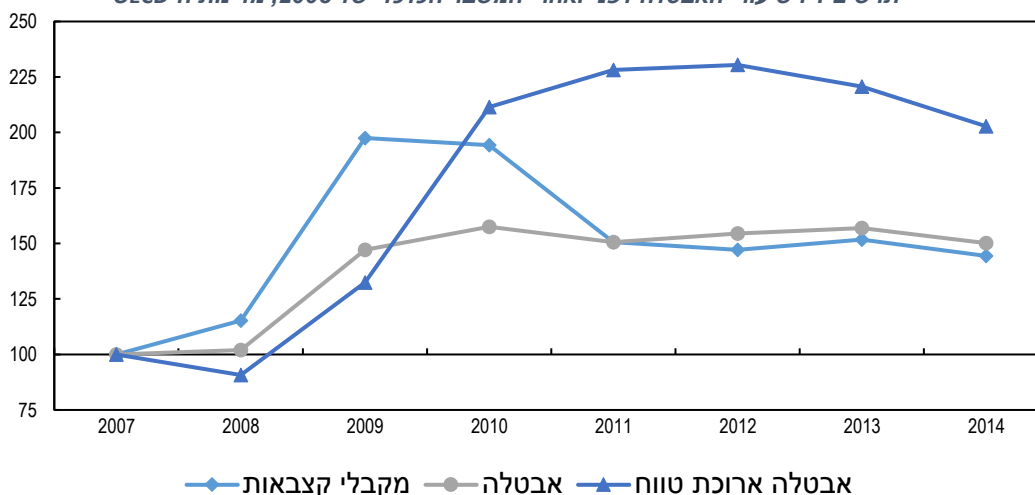
¹ מנהל יחידת המחקר והמדיניות בשירות התעסוקה, חוקר בכיר בתחום שוק העבודה ומדיניות ציבורית. עסק רבות בתוכניות תעסוקה ובמדיניות חברתית-כלכלית במדינות מפותחות, ועבד כעמית מחקר בארגון ה-OECD. המחקר נכתב על ידי יחידת המחקר והמדיניות בשירות התעסוקה.

² ברצוננו להודות במיוחד לאנשי משרד החוץ במשלחת ישראל למוסדות האו"ם בג'נבה ובסינגפור, שהשקיעו שעות רבות בסיוע מול אנשי קשר מרחבי העולם.

א. רקע

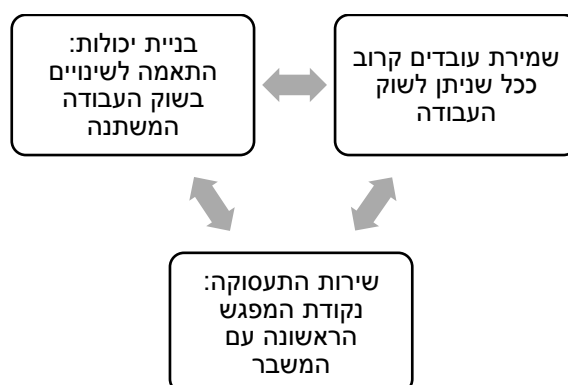
הניסיון ממשרים קודמים מעיד שההתאוששות מהמשבר היא תהליך ארוך טווח. נתונים שנאספו בעקבות משרים כלכליים גדולים בעבר, מראים כי התאוששות מהמשבר והגעה לשיעורי תעסוקה³ שקדמו למשרים היו תהליך שעלול להימשך שנים רבות. דוגמא לכך ניתן למצוא בשיעורי האבטלה במדינות ה-OECD ובאיחוד האירופאי לאחר המשבר הכלכלי של 2008 – גם שש שנים (2014) לאחר תום המשבר הכלכלי הגלובלי שיעורי האבטלה לא חזרו לממדים שהיו לפני פרוץ המשבר, ובממוצע אף נותרו גבוהים בכ-50% בהשוואה לרמתם בטרם המשבר (OECD Employment Outlook 2018).

תרשים 1: שיעורי האבטלה לפני ואחרי המשבר הכלכלי של 2008, מדינות ה-OECD



לאור תובנות אלו, ארגון ה-OECD וארגונים בינלאומיים גדולים המליצו למדינות לנקוט במספר צעדים עיקריים, ובראשם גישור (bridging) שיכסה את תקופת המשבר, לצד בניית יכולות שיסייעו לעובדים להתאים את כישוריהם לשוק העבודה המשתנה. אין זה מפתיע כי לאור המסקנות ההיסטוריות, מרבית המדינות שנסקרו בסקירה זו נקטו בכל מאמץ אפשרי לשמר את האנשים במקום עבודתם. במרבית המודלים מהווים שירותי התעסוקה הציבוריים את נקודת המפגש הראשונה של האזרח עם המשבר.

תרשים 2: אסטרטגיות התמודדות עם המשבר

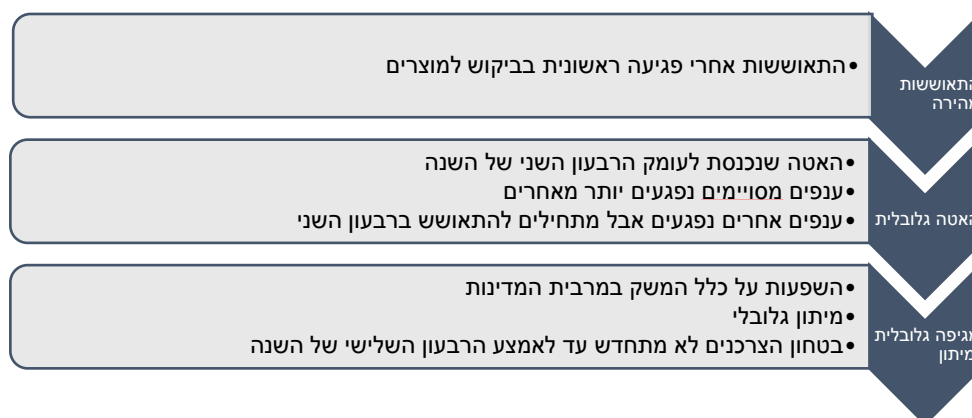


³ עובדים ביחס לכלל האוכלוסייה בקבוצת הגיל (Employment to population ratio)

השפעת המשבר ודרכי ההתמודדות תלויים באורכו

עומק השפעת המשבר תלוי רבות באורך התקופה בו הוא יימשך. לפי חברת הייעוץ הגלובלית מקינזי (McKinsey)⁴, ניתן לזהות שלושה תרחישים של המשבר הכלכלי הגלובלי: התאוששות מהירה, האטה גלובלית ומגיפה גלובלית ומיתון. ההשפעה על שוק העבודה תלויה בהתפשטות והימשכות המחלה. מציאות זו עלולה להשתנות ולהביא לשינוי תחזיות ואסטרטגיות ההתערבות של המדינות.

תרשים 3: שלושה תרחישים להתמשכות המשבר (McKinsey 2020)



ב. ההשפעה החזויה למשבר הקורונה

בימים האחרונים החלו להתפרסם המלצות קונקרטיות של הארגונים הבינלאומיים על האופן בו צריך להתמודד עם המשבר הנוכחי, שהשפעתו עלולה להאפיל על המשבר הכלכלי הגדול של 2008. רמת החרדה הבינלאומית מהשפעת המשבר על שוק העבודה באה לידי ביטוי בדברים שכתב מזכ"ל ה-OECD אנחל גורייה (Angel Gurría): "העולם לשאוף לקדם תוכנית בסדר גודל של תוכנית מארשל (Marshall Plan)⁵ עם חזון של תוכנית הניו-דיל האמריקאית משנות השלושים, ברמה הגלובלית."⁶ דברים דומים פורסמו על ידי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), אשר מדגיש כי המשבר הרפואי כבר הפך למשבר כלכלי ולמשבר של שוק העבודה. להערכת הארגון, כל העסקים, לא משנה באיזה ענף או גודל (בעיקר עסקים קטנים ובינוניים), חווים פגיעה משמעותית בהכנסותיהם והדבר ימשיך לפגוע בעובדים.

כבר כיום ניתן לזהות עלייה באבטלה לצד תחזיות על השפעת המשבר על שוק העבודה הבינלאומי. ארגון העבודה העריך לאחרונה כי המשבר יפגע הן בכמות המשרות במשק והן באיכות העבודות. השפעות אלו יפגעו בכל רבדי החברה, אך ישפיעו במיוחד על הקבוצות הפגיעות ביותר בחברה, ובכלל זה מבוגרים, נשים, אנשים עם מוגבלות, צעירים ועובדים המשתייכים לענפים שהחלו להיפגע במסגרת המשבר, כגון ענף התיירות. לפי הארגונים הבינלאומיים, ניתן לזהות מספר השפעות מרכזיות:

⁴ <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business>

⁵ תוכנית מארשל היא תוכנית הסיוע האמריקאית לאחר מלחמת העולם השנייה.

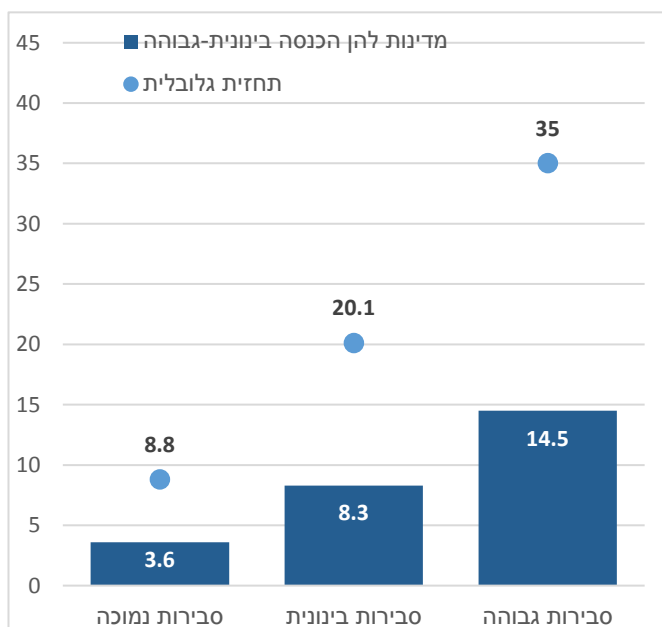
⁶ דברים אלו הוצגו על ידי מזכ"ל ה-OECD, אנחל גורייה.

1. **ירידה במספר העבודות:** ארגון העבודה הבינלאומי מעריך כי מספר המובטלים החדשים בעולם צפוי להאמיר עד ל-25 מיליון מכלל העובדים במשק (תרשים 4),⁷ לצד עלייה משמעותית במספר העובדים הנמצאים בתת-תעסוקה (underemployment). העלייה בשיעור האנשים הנמצאים בתת-תעסוקה עלול להגיע עד ל-35 מיליון בעולם, מתוכם כ-14.5 מיליון במדינות המפותחות (תרשים 5).

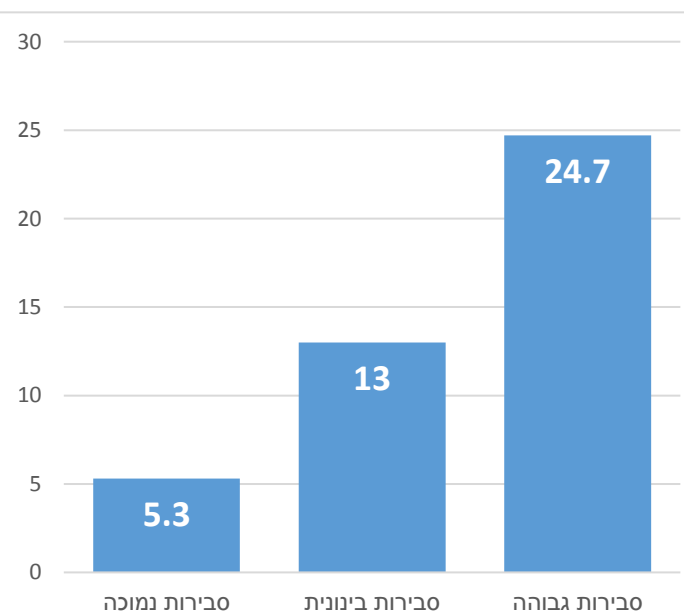
2. **פגיעה באיכות העבודות:** במקביל לפגיעה במספר העבודות ובמספר העבודות האיכותיות, המצב צפוי להחמיר עקב ירידה בשכר ובאיכות של העבודות הקיימות, תוך פגיעה בהסדרים סוציאליים משמעותיים.

3. **השפעה על קבוצות ספציפיות הפגיעות יותר להשפעות של שוק העבודה:** הארגון מדגיש כי יש צורך לבחון את ההשפעה על קבוצות אוכלוסייה ייחודיות, כגון מבוגרים ואנשים עם בעיות בריאותיות, צעירים החווים גם כך קושי בכניסה לשוק העבודה, עובדים מבוגרים (במיוחד לאור הניסיון הנצבר ממשבר ה-SARS), נשים להן ייצוג בענפים שעתידיים להיפגע יותר מהמשבר ואנשים ללא כיסוי סוציאלי נרחב. קבוצה נוספת העלולה להיפגע הינם העצמאים. המשברים הכלכליים הקודמים הביאו דווקא לעלייה בשיעור המתפרנסים כעצמאים או בעבודה בשחור, אולם מגבלות התנועה עלולות לחסום מסלול זה ולהעמיק את הפגיעה באותם עובדים. בנוסף, הפגיעה בפעילות הכלכלית עלולה להוביל לירידה ביכולת הייצור העצמאית ולפגיעה נוספת בעובדים. מציאות זו תבוא לידי ביטוי בצמצום משמעותי עבור כלל העובדים במשק.

תרשים 5: תחזית העלייה במספר העובדים העניים, מיליונים (ILO 2020)



תרשים 4: תחזית העלייה במספר המובטלים, מיליונים (ILO 2020)



⁷ הערכה יחידת המחקר של שירות התעסוקה מדגישה שבמידה והמשבר יתארך מעבר לחודש מאי 2020, מספרים אלו עתידים לגדול באופן משמעותי.

ג. דרכי ההתערבות של המדינות: תגובה מהירה ושיתופי פעולה

כל מדינה בחרה להתמודד באופן שונה עם המשבר שנוצב בפניה, כאשר הבסיס לתוכניות ההתערבות נשען על המודלים הקיימים באותן מדינות, תוך ביצוע של התאמות שונות. כאמור, ובהתאם למסקנות ממשברים קודמים, מרבית המדינות העדיפו לנקוט בצעדים שיסייעו לעובדים להגן על מקום עבודתם ורק לאחר מכן פתחו את מסלול האבטלה. באופן כללי ניתן לראות שלושה מודלים שבהם המדינות משתמשות, תוך שימוש במספר כלים במקביל.

1. דנמרק: הימנעות מהפנייה לאבטלה דרך פיצוי למעסיקים ולעובדים⁸

בדנמרק נחתם הסכם משולש בין המעסיקים, העובדים והמדינה, שמטרתו היא לצמצם את ההשפעה השלילית של המשבר. לפי ראש הממשלה הדני, "אנחנו צריכים לעשות כל מה שאנחנו יכולים להגן על העסקים ועל העובדים בדנמרק ככל שניתן"

במסגרת ההסדר, הממשלה משלמת 75% מהשכר של העובדים שאינם מגיעים, והסכום הנוסף יינתן למעסיקים (קיימת מגבלת שכר של כ-8,500 ₪). העובדים יוותרו על חמישה ימי חופש במטרה להיות זכאים לפיצוי. **המעסיקים התחייבו שלא לפטר עובדים מסיבות כלכליות**, בעוד שהם מקבלים את הפיצוי מהממשלה המשלים מהממשלה. במקביל, המדינה מעודדת עבודה מהבית.

הסכמה תחול באופן רטרואקטיבי לתקופה של שלושה חודשים, עבור מעסיקים להם יש יותר מ-50 עובדים, ואשר נאלצות לפטר 30% מהעובדים שלהם. לכל אדם יש גג למשכורת בסך של 23,000 קורונות (יש תעריף גבוה יותר לעובדים שעתיים). ההסכם צפוי לעלות למדינה כ-2.6 מיליארד קורונות (כ-950 מיליון ₪), אך ההשלכות הכלכליות הנובעות מהמשבר עתידות להאפיל על המצב הקיים. במקביל, כלל העובדים במגזר הציבורי נשלחו לשבועיים בבית בשכר מלא.

2. פינלנד: פיצוי למעסיקים ולעובדים במקום העבודה⁹

ב-16 למרץ, הוכרז בפינלנד מצב חירום בפינלנד, כולל סגירה של מערכות החינוך (פרט לילדים בגיל צעיר). לא ניתנו הנחיות לסגר, אך ניתנו הנחיות לעידוד לעבודה מהבית כאשר אפשר. מעסיקים במגזר הפרטי, הונחו להורות לעובדיהם לעבוד מהבית אם המטלות שלהן מאפשרות זאת. במקביל, הממשלה המליצה לעובדים המגיעים מאזורים המושפעים מהקורונה, לעשות סידורים לחזרה לעבודה בתוך כשבועיים לאחר תקופת ההיעדרות ביחד עם המעסיקים. העובדים אשר יכולים לעבוד מהבית מתבקשים לעשות זאת.

הקצבה עבור אלו שהפסיקו לעבוד מוענקת דרך הביטוח הלאומי (KELA) ומערך 'הקצבאות תלויות ההשתכרות'.¹⁰ המטרה של קצבה זו, ושל כל מערך הקצבאות, היא להוביל להבטחת הכנסה מינימלית, הממומנות על ידי מערכות הביטוח הלאומי. קצבה זו מחוברת גם לקצבת שיקום. בניגוד לקצבה הניתנת על ידי המוסד לביטוח לאומי (KELA), קצבה זו ניתנת על ידי "המרכז הפיני

⁸ מקור, אתר הממשלה הדנית.

⁹ אתרי הביטוח הלאומי ושירותי התעסוקה בפינלנד, מחקרים שנעשו בעבר.

¹⁰Earning-Related Pension Benefits, Työeläke

לפנסיות".¹¹ קצבה זו ניתנת בהמשך לקצבת מחלה (Sickness), כך שנוצר רצף בין מחלה לנכות. במקביל לסיוע לפרט, המעסיקים מקבלים תוכנית תמיכה והקלות בתשלומי המס.

3. אירלנד: קצבת 'אבטלה מגפה'¹²

כחלק ממאמצי החירום הלאומי, הממשלה ביקשה מהמעסיקים להמשיך לשלם לעובדים במהלך התקופה, לפחות בהיקף של רמת התשלום לתקופה של שבוע. על מנת שהמעסיקים ימשיכו לשלם, המדינה ביקשה מהבנקים לספק כלים מתאימים למעסיקים, דרך הגברת משיכת יתר וכיסוי עלויות.¹³ להלן שני הצעדים שהממשלה נקטה עד כה:

- **שלב ראשון:** מתן מענק למעסיקים והקלות דרך הבנקים על מנת שיוכלו לסייע לעובדים הצריכים סיוע. המטרה העיקרית היא שהמעסיקים ישמרו את העובדים במקום העבודה.
- **שלב שני:** הנפקת קצבה מיוחדת לעובדים: 'קצבת אבטלה על בסיס מגפה'¹⁴: קצבה זו הקצבה תהיה רלוונטית לכל העובדים, בין אם עצמאים ובין אם שכירים - התגמול יינתן עבור כל אלו שנפגעו ממגפת הקורונה. הקצבה תינתן לתקופה של 6 שבועות.¹⁵
- **עובדים שפוטרו:** יינתן פיצוי לעובדים שפוטרו לפי קריטריונים חברתיים-כלכליים שנקבעו מראש.¹⁶ אין צורך להתייבץ במרכזי התעסוקה (Intreo Centre).

4. בריטניה: סיוע בתשלום שכר וסיוע דרך מערך נקודות הזיכוי (UC)

הקצבאות בבריטניה מממשיכים להיות משולמות כרגיל, תוך מתן הקלות. לצד זאת, אנשים שצריכים להגיש בקשה חדשה למתן סיוע, יקבלו את הסיוע דרך מערך הסיוע של נקודות הזיכוי (Universal Credit). סיוע נוסף ניתן למעסיקים דרך סבסוד של המדינה בעבור חופשת המחלה של העובדים (מפעלים עם פחות מ-250 עובדים). בשבוע הראשון אין צורך להביא אישורים רפואיים.¹⁷ עיקר המאמצים עד כה הופנו לטיפול נקודתי במחלה או בסיוע לאלו הנדבקים בקורונה, אך יש עידוד גם למעסיקים ולעובדים להגיע להסדרים מתאימים.

בימים האחרונים חל שינוי גם בבריטניה, שהחלה לגבש את המדיניות שלה במספר כיווני פעולה. ביום שישי, ה-20 למרץ 2020, הוחלט בבריטניה שהמדינה תשלם שכר לעובדים שאינם יכולים לעבוד בגלל מגפת הקורונה, תוך תשלום של 80% מהשכר עבור עובדים שנשארו לעבוד אצל מעסיקיהם, באופן שיכסה את השכר עד לרמה של 2,500 ליש"ט בחודש. לפי שר האוצר הבריטי, רישי סונאק (Rishi Sunak), המטרה העיקרית של צעד זה היא למנוע מעובדים להיות מפוטרם בגלל המשבר.¹⁸

¹¹ The Finnish Centre for Pensions (Eläketurvakeskus)

¹² המידע ניתן על ידי נציגי משרד החוץ בג'נבה (גב' יהודית גלילי מצר וגב' דניאלה רויכמן) בעזרת עמיתיהם ממדינות אחרות.

¹³ <https://www.gov.ie/en/news/965011-covid-19-introduction-of-simplified-unemployment-payments-for-employ/>

¹⁴ Pandemic Unemployment Payment

¹⁵ קיים טופס של עמוד בלבד, שבאמצעותו ניתן לקבל את הקצבה.

¹⁶ מדד ה'ריחוק החברתי'

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-employers-and-businesses-about-covid-19/covid-19-guidance-for-employees>

¹⁸ <https://www.bbc.com/news/business-51982005?SThisFB>

5. אוסטרליה (סיוע לתשלום שכר דרך מעסיקים ופיצוי חד-פעמי)¹⁹

באוסטרליה ניתן לזהות שני כיווני מדיניות ברורים. מצד אחד, המדינה מסייעת לחברות שהמחזור שלהן הוא מתחת ל-50 מיליון דולר אוסטרלי עם הקלות במס בהיקף השווה לחצי מתשלום המס שלהן, בתנאי שישמרו על עובדיהם. במקביל, כ-6.5 מיליון אוסטרליים יקבלו תשלום אחד של \$750, הניתן לפי שני קריטריונים מרכזיים:

- א. **אנשים עובדים:** אנשים שנמצאים בבידוד או אנשים שאינם עובדים בגלל בעיות אצל המעסיק. צריכים לעבור מבחן הכנסה (ניתן לקבל עד לדיסריגרד של \$437). קיים מסלול ייחודי לבני 22 ומעלה ולצעירים בני 16-22.
- ב. **מקבלי קצבאות:** אנשים זכאים המקבלים קצבה כלשהי (קיימת רשימה של כלל הקצבאות). כל אדם שמקבל את אחת מהקצבאות האחרות (ורק אחת), יקבל סיוע זה. הסיוע יגיע גם למחזיקי תעודת קשיש וכו'.

6. קנדה (חופשת מחלה ומסלול 'שיתוף עבודה')²⁰

השפעת ה-SARS בשנת 2003 הובילה למספר שינויים ומסקנות במערכת הקנדית. נכון לתאריך ה-11 למרץ 2020, נעשו שני שינויים במערכת האבטלה:

1. **חיסול תקופת ההמתנה לפני קבלת קצבת מחלה:** כיוון שקצבת מחלה הינה חלק ממערכת האבטלה, באופן זמני בוטלה תקופת ההמתנה.
2. **מסלול שמסלול שיתוף בעבודה (Work-Sharing):** במהלך ה-SARS, הופעל בקנדה מסלול שמאפשר להמשיך להעסיק אנשים ולא לפטר אותם. הוגדלה מתקופה של 38 שבועות לתקופה של 76 שבועות. מערכת זו שבה השתמשו.²¹

¹⁹ מקור, אתר שירות התעסוקה האוסטרלי (Centrelink).

²⁰ מקור, אתר הממשלה הפדרלית הקנדית ומחקרים בנושא.

²¹ מכון מחקר קנדי אשר חקר את השפעות המנגנונים שהופעלו בעבר, הציע כי (Macdonald, 2020) כי קנדה צריכה לנקוט במספר צעדים אפשריים, שחלקם אף תוקפו במהלך משבר ה-SARS משנת 2003: צמצום נקודת המפגש עם הרופאים, באמצעות אישור קבלת טופס חתום על ידי דורש העבודה וללא אישור רופא; יצירת קצבת אבטלה למצב חירום עבור אלו שאינם עונים לקריטריונים של תוכנית שיתוף העבודה; יצירת מערך Work-Sharing פרואקטיבי יותר; הורדת מספר השעות המזכה; הרחבת ההגדרות של סגר עבור מקבלי קצבת אבטלה; הקמת קו טלפון ישיר Covid-19 Hotline; ו-צורך לוודא שהזכאויות לקצבה החדשה/מחודשת אינה פוגעת בקצבאות אחרות.

תוכנית, אשר שוכללה בתקופת ה-SARS, מיועדת לעזור למעסיקים להימנע מפיטורים כאשר יש ירידה בפעילות בהיקף של 10% לפחות. התוכנית קיימת הן ברמה הפרובינציאלית והן ברמה הפדראלית. כתוצאה מכך, ניתנת קצבת ביטוח עבודה (Employment Insurance Benefits), אשר ניתנת לעובדים זכאים במטרה לתמוך בהכנסות. לתוכנית מספר תנאים:

- עובדים מושפעים חייבים להסכים ללוח עבודה זמני וליצור שיתוף עבודה לתקופה מוגבלת בזמן.
- הן המעסיק והעובד חייבים להגיש ביחס בקשה להשתתף בתוכנית השיתוף.

הורדת שעות העבודה חייבת להתבסס על מינימום שעות של 10% (חצי יום) ל-60% (שלושה ימים) משבוע העבודה. התוכנית חייבת להיות לתקופה מינימלית של 6 שבועות. בגלל משבר הקורונה, ניתן להאריך את התוכנית לתקופה של 76 שבועות.

7. צרפת: תשלום באמצעות מערכת קצבה זמנית אצל מעסיק ודמי מחלה²²

בצרפת הורחבה מערכת לתמיכה בעובדים, בעיקר דרך פיתוח מערכת ייחודית של "קצבה זמנית" (Partial Unemployment), שהוקמה לפני מספר שנים. במסגרת המערכת, יחסי העבודה בין החברה לעובד נשמרים. באופן זה נמנע הצורך לפטר את העובד ובמקביל להקטין את העלויות הכבדות הנופלות על המעסיק. במקרה של בעיות כלכליות של המעסיק, העובדים שמושפעים מאובדן שכר צריכים לקבל פיצוי הניתן על ידי המעסיק. על מנת שהמעסיק יקבל סיוע זה, הוא חייב ליצור קשר עם מרכזי התמיכה המקומיים לעובדים (Public regional administration for labor), לפני שהמעסיק נוקט בצעד זה. הסיוע יכול להינתן במספר דרכים:

- הקטנה של שעות עבודה שבועיות

- סגירה זמנית של כל או חלק מהמפעל/חברה.

הסיוע למעסיק יכול להגיע לסיוע בהיקף של 1000 שעות לכל עובד, ללא קשר לענף הכלכלי בו הוא נמצא.²³ עובד הנמצא תחת 'תעסוקה זמנית' מקבל קצבה יומית המשולמת על ידי המעסיק ביום התשלום הרגיל. העלות היא 70% משכר הברוטו. במקרה של מצב כלכלי בו המעסיק אינו יכול לשלם, הכסף מגיע ישירות לאדם ולא דרך המעסיק.

מסגרת נוספת של תמיכה יכולה להינתן באמצעות דמי מחלה. הן המעסיק והן העובד משלמים סכומים גבוהים יחסית עבור ימי מחלה. הקצבה של הקורונה מתבצעת בעיקר דרך מרכיב זה.

8. קוריאה: פיצוי – ביטוח פרטי דומיננטי²⁴

על אף התפרצות הקורונה, בקוריאה אין סגר ולאורך כל תקופת המשבר מקומות העבודה והבילוי לא נסגרו. לצד זאת, המדינה לא החליטה או כפתה מדיניות אחידה של עבודה מהבית עבור חל"ת, חופשה או ימי מחלה.

²² המידע הועבר על ידי נציג צרפת בג'נבה, בעזרת נציגי משרד החוץ בעיר.

²³ ניתן לקבל סיוע נוסף אם מדובר בפעילות למען מודרניזציה של המפעל/חברה.

²⁴ המידע ניתן לשירות התעסוקה על ידי הנספח הכלכלי בקוריאה, מר יניב גולדברג.

מערכת הביטחון הסוציאלית בקוריאנה מבוססת על ביטוח פרטי, כך שכל חברה או ארגון מקבלים החלטה בפני עצמם.²⁵ במגזר הפרטי קיים ביטוח תעסוקה (Employment Insurance), בהפרשה של המעסיק והעובד בכל חודש. העובד זכאי לקצבת 'אבטלה' לתקופה של שישה חודשים מתוך הכסף שהצטבר.

ניתן לראות היערכות שונה במסגרת המגזר הפרטי, כאשר בכל חברה ו/או קבוצה ניתן למצוא מדיניות שונה. יותר מכך, ניתן לראות חברות גדולות, כמו יונדאי,²⁶ להן יש הסדרי ביטוח פרטיים לצד חברות שנמצאות בשפל מכירות והוציא אלפי אנשים לחל"ת של חודש. לעומת זאת, במגזר הציבורי אין חופשת מחלה או ימי מחלה כפויים, אך יש מדיניות של צמצום כוח העבודה על ידי חילופי משמרות בין מי שעובדים מהבית ומי שמגיע למשרד. הסיוע למפוטרים מתבצע בעיקר דרך הפעלה של פרויקטים ציבוריים שמאפשר תעסוקה (יש סיוע לקבוצות חלשות, כגון אנשים עם מוגבלות) בהיעדר שירותי תעסוקה ציבוריים ועם משרד עבודה שאינו מפעיל מערך סיוע מורחב לעידוד תעסוקה כפי שקיים בישראל.

9. ישראל: עידוד יציאה לאבטלה על בסיס חופשה ללא תשלום

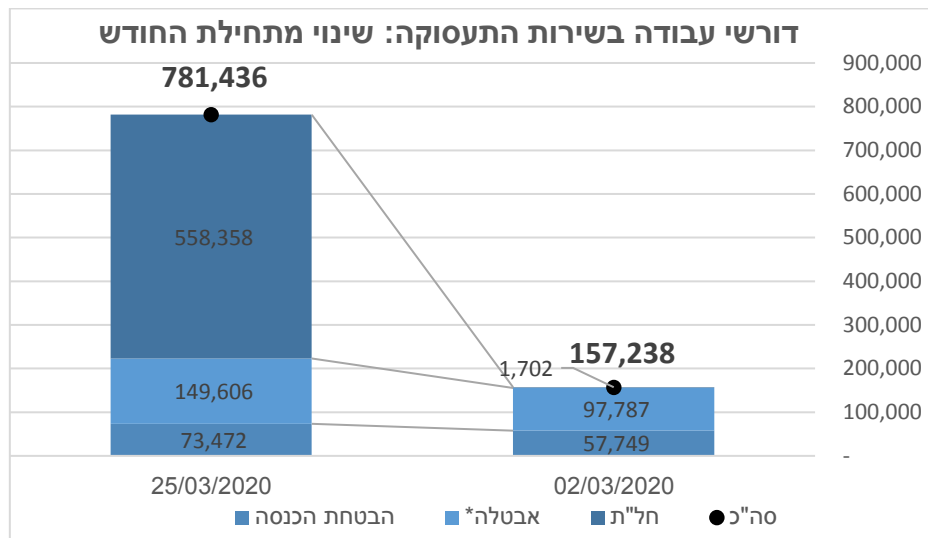
מדינת ישראל פעלה במטרה לסייע לעובדים באמצעות הפנייתם לקצבת אבטלה על בסיס חופשה ללא תשלום (חל"ת). כל דורשי העבודה החדשים (מפוטרים, מתפטרים וחל"ת) נרשמים באופן מקוון או ידני, אך אין צורך להגיע ללשכת התעסוקה לצורך תיקוף הרישום. כל עובד שיוצא לחופשה ללא תשלום ביוזמת המעסיק למשך שלושים ימים לפחות עשוי להיות זכאי לדמי אבטלה, תוך מתן הקלות ייחודיות שניתנו על ידי המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה. בעוד שקבלת דמי האבטלה בשגרה מותנית בכך שהעובד ניצל את כל ימי החופשה שנותרו לו, עובד שיצא לחל"ת יוכל לקבל דמי אבטלה כבר מהיום הראשון ללא קשר למספר ימי החופשה שנותרו לו. הזכאות לדמי אבטלה מותנת בכך שהעובד עומד בתנאים הנדרשים כגון גיל ותקופת האכשרה שקוצרה במקצת.

השימוש במערכת האבטלה בישראל אפשרה מתן מענה ומהיר באמצעות מערך האבטלה שמופעל על ידי שירות התעסוקה והביטוח הלאומי. עם זאת, צעד זה הוביל לעלייה במספר העובדים שיצאו לחל"ת. נכון ל-25 למרץ 2020, בישראל יש כ-732,000 דורשי אבטלה והבטחת הכנסה (מתוכם כ-450 אלף חדשים על בסיס חל"ת). כיוון שלא כל היוצאים לחופשה ללא תשלום יצליחו לחזור לשוק העבודה, ורבים מהם עלולים לחוות תקופה של אי-וודאות, יש צורך בהיערכות מתאימה כבר בתקופה הקרובה.

²⁵ לפי נציג מינהל סחר חוץ בקוריאנה, מר יניב גולדברג (מכתב עבור שירות התעסוקה), ככל הנראה עובדי המדינה עדיין ממשיכים להגיע למשרדים.

²⁶ יונדאי מפעילה ביטוח (Hiring Insurance), במסגרתו עובדי המפעל ממשיכים לקבל 70% מהמשכורת.

תרשים 6: סך העלייה במספר דורשי העבודה בישראל, 25 מרץ 2020



מקור נתונים: נתוני שירות התעסוקה. האבטלה כוללת את כלל המפוטרים, המתפטרים וסיבות רישום אחרות. דורשי אבטלה על בסיס חל"ת, מוגדרים כחל"ת.

ד. התמודדות עם המשבר: מגוון דרכי התמודדות

על אף אי-הוודאות בנוגע לאורך המשבר, ארגון ה-OECD ממליץ כבר היום לעודד סכמות קצרות טווח לעידוד תעסוקה. בין היתר הוא מציין את צמצום הפניות למערכת האבטלה, העברת תשלום מזומן לעצמאים ותמיכה ממוקדת בקבוצות החלשות, לצד עזרה לחברות לשמור על העובדים, באמצעות סיוע בתשלום לעובדים ו/או הגברת הנגישות להון.

ארגון העבודה הבינלאומי ממשיך קו זה וטוען כי יש צורך בתגובה מהירה ומתואמת - ברמה הלאומית והבינלאומית. הארגון מדגיש את הצורך במנהיגות אסרטיבית, שתתייחס להשפעות העקיפות הנלוות למשבר ובעיקר באלו החווים פגיעה משמעותית בהכנסתם. הניסיון מראה כי שיתוף פעולה בין כלל הגורמים במשק - העובדים, המעסיקים והמדינה - יאפשר להגיע להישגים משמעותיים.

א. **סיוע דרך מקומות העבודה:** מודלים לעידוד תעסוקה דרך המעסיקים, בשלושה מסלולים עיקריים.

1. **סיוע דרך חופשת מחלה:** סיוע שניתן באמצעות עזרה במימון חופשת מחלה, כפי שקיים בצרפת וקנדה (באופן חלקי) או בסין, שם הממשלה משלמת עבור אלו שנמצאים בחופשת מחלה או אינם יכולים לעבוד בגלל הסדר (ILO 2020).

2. **סיוע באמצעות הסדרים ייחודיים במימון המדינה לשימור עובדים אצל המעסיקים:** מספר מדינות יצרו הסדרים ייחודיים עקיפים במימון המדינה, כגון קנדה שהפעילה מודל של 'שיתוף משרות' ודנמרק ובריטניה, שהציגו מודל של השתתפות הממשלה בשכר, במטרה למנוע פיטורים של העובדים ושמירת מקום עבודתם.

3. **סיוע במסגרת הסדרים ייחודיים במימון פרטי:** מדינות בהן יש ביטוח פרטי, כגון דרום קוריאה, מפעילות הסדרים מול חברות הביטוח לאבטלה זמנית. חשוב לשים לב שלא כל המעסיקים משתתפים בהסדרים כגון אלו.

ב. **סיוע באמצעות מערכת האבטלה:** מדינות מסוימות מפעילות מערך סיוע באמצעות מערך האבטלה, אותן ניתן לחלק לשלושה מודלים מרכזיים

1. **קצבה ייחודית:** מספר מדינות אימצו את הצורך במתן קצבה מיוחדת, שהותאמה למשבר כגון 'קצבת מגפה' באירלנד

2. **מענה דרך קצבה קיימת:** סיוע באמצעות מערכות קיימות, כגון שימוש בנקודות זיכוי אוניברסליות בבריטניה (UC). מספר מדינות הרחיבו את קצבת האבטלה שלהן, כגון הפיליפינים שם צפויים לעבד את עבודתם כ-30,000-60,000 עובדים (ILO 2020).²⁷ שימוש בקצבת אבטלה רגילה קיים באוסטריה, שם נרשמו בתוך כשבוע כ-100,000 דורשי קצבת אבטלה,²⁸

3. **הפניית העובדים לקצבה המבוססת על חופשת ללא תשלום:** ישראל היא אחת המדינות שנקטה במדיניות המעודדת את העובדים לבקש אבטלה ע"ב חופשה ללא תשלום.

ג. **סיוע באמצעות מענקים ישירים:** בנוסף לצעדים נוספים, שחלקם פורטו קודם לכן, אוסטרליה נקטה בגישה שונה ונתנה סיוע כספי עבור כל משפחה המקבלת קצבה כלשהי או עבור אדם שאיבד את עבודתו (כ-\$750 אוסטרלי).

המודלים הר"מ, לצד המלצות הארגונים הבינלאומיים, מראים את מגוון הכלים אותן מפעילות המדינות במטרה להתמודד עם השפעת המשבר הנוכחי, מתוך רצון לשמור על העובדים קרוב ככל שניתן לשוק העבודה. כפי שניתן לראות במדינות השונות, מרבית המדינות השתמשו במספר כלים, שאת חלקם ניתן עדיין להפעיל בישראל.

כיווני פעולה בשלוש תקופות זמן

מול הניסיון בעולם, יש צורך בפעילות משמעותית במספר שלבים. כאמור, הניסיון שנצבר במשברים הקודמים מראה כי לא כל העובדים אשר פוטרו או הוצאו לחל"ת אכן יחזרו לעבוד אצל המעסיק בתום תקופת המשבר. עוד נלמד כי עובדים אשר יתקשו לחזור לעבודה הם בדרך כלל העובדים החלשים בשוק העבודה. לפיכך, כבר עתה עולה הצורך לגבש תוכנית התערבות להאצת החזרה של כל אותם אנשים לשוק העבודה, בשלושה שלבים:

א. צעדים בטווח זמן מיידי: עידוד מעסיקים לשימור עובדים במקום העבודה במקביל לחל"ת

כפי שהוצג בסקירת המדינות, מדינות ה-OECD נוקטות במספר צעדים לשימור העובדים בתקופה מורכבת זו. לצד מסלול היציאה לאבטלה על בסיס חל"ת, ניתן לאמץ מספר כלים נוספים, בהם נקטו מדינות נוספות, באמצעותם ניתן לעודד את המעסיקים לשמר את העובדים במקום העבודה ככל הניתן, כגון תשלום על ימי מחלה או השתתפות בשכר העובדים. צעדים אלו יאפשרו למעסיקים לשמר עובדים שעדיין לא יצאו לחל"ת.

ב. צעדים בטווח זמן קצר-בינוני: שת"פ עם ארגוני העובדים והמעסיקים להחזרה מחל"ת

מרבית דורשי העבודה בישראל נמצאים כעת באבטלה על בסיס חל"ת. עבור עובדים אלו יש צורך בצעדים משמעותיים שיסייעו למקסם את סיכויי החזרה שלהם לעבודה אצל המעסיק אותו הם עזבו.

²⁷ מקור: דוח ה-ILO על השפעות ראשוניות של המשבר.

²⁸ שיחת טלפון עם בכיר ביחידת התעסוקה (ELS) של ה-OECD, המתגורר באוסטריה.

על מנת לעשות זאת יידרשו צעדים משמעותיים ואינטנסיביים שיסייעו למקומות העבודה לקלוט את העובדים מחדש. מציאות מורכבת זו מחייבת שיתוף פעולה מלא עם ארגוני המעסיקים והעובדים, ובמיוחד עם ההסתדרות הכללית החדשה, כאשר כל התהליך מנוהל ע"י שירות התעסוקה, אשר ברשותו המידע הפרטני המלא אודות כל דורשי העבודה ופרטי המעסיק שלהם. כמו כן, ובמידה והמשבר יימשך, יש צורך בהתאמות משמעותיות של סביבות העבודה לקליטה מחדש של עובדים רבים ככל שניתן. מאמץ רב צריך להיות מופנה לסיוע לעובדים בעלי שכר נמוך, שהסיכויים שלהם לחזור לעבודה הם הנמוכים ביותר.

ג. צעדים בטווח הזמן הארוך: תוכנית אבטלה רחבת היקף

לצד הפעלת כלים בטווח הבינוני והארוך, יש צורך ביישום של תוכנית טיפול רחבת היקף לתובעי אבטלה. תוכנית זו מחייבת הכרה מדויקת של ציבור הלקוחות הפוטנציאליים וזיהוי סיכויי החזרה של קבוצות אוכלוסייה שונות, כגון נשים, עובדים מבוגרים, צעירים, אנשים עם מוגבלות ואנשים המשתייכים לענפים כלכליים אשר נפגעו כבר כעת מהמשבר. עבור קבוצה זו הכין שירות התעסוקה תוכנית מקיפה, אשר בחודשים האחרונים הוחל ביישומה, וכעת יש צורך להתאים אותה לצרכים המשתנים בעקבות משבר הקורונה. יישום שלבים אלו יוכל לסייע לתת מענה עבור המשבר בשוק העבודה ולהביא לתוצאות בהקדם האפשרי.