

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

# מודל ההעסקה הגמישה

סקירה בינלאומית

ירדן קידר

סדרת  
שוק העבודה

- טיוטה לדיון -



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## דברי פתיחה

### יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## הקדמה

בפברואר 2017 התניע המכון הישראלי לדמוקרטיה צוות חשיבה (Think tank) – "צוות שוק העבודה העתידי". הרקע להקמתו היה הצורך בהיערכות לאתגרים הצפויים בשוק העבודה לנוכח תהליכים ומגה־מגמות עולמיות מתהוות וצפויות בשוק העבודה (אוטומציה, עבודה מרחוק, מעבר תכוף בין עבודות ועוד), בצד מגמות דמוגרפיות ייחודיות לישראל. במהלך השנים מצא עצמו הצוות נותן מענה גם, ולעיתים בעיקר, לאירועי השעה, שלא הפסיקו להפתיע אותנו (לרעה) בשנים האחרונות. בפרט, משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, אשר טלטלו וערערו את יציבותו של שוק העבודה הישראלי (להרחבה על פעילות הצוות והחברים בו ראו להלן).

במקביל, מאז הקמתו של הצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה מקדיש מדי שנה מושב ייחודי לנושאי שוק העבודה במסגרת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, המשמש "חלון ראווה" להתקדמות המחקרים והפעילות היישומית של צוות שוק העבודה העתידי, שבו לוקחים חלק פעיל גם חברי הצוות וכלל השותפים לדרך.

בכנס אלי הורביץ השנה (מאי 2024) החלטנו להקדיש לנושא שוק העבודה סדרת מושבים, לאור ריבוי האתגרים. את סדרה זו בחרנו לפתוח בהתמקדות בהשפעות המלחמה על שוק העבודה, מאחר שגם אם נראה שהכלכלה הישראלית חזרה לשגרה מסוימת, ענפים רבים כמו חקלאות, תיירות ובינוי רחוקים מחזרה לפעילותם המלאה. בנוסף, מצאנו לניחוי דיון לנושא ההשלכות של המצב הביטחוני על יחסי יהודים־ערבים במקומות עבודה משותפים, וכן להקדיש דיון נפרד לסוגיית התעסוקה של המפונים מהצפון והדרום, שטרם חזרו לביתם וחלקם מתמודדים עם אתגרים לא פשוטים בהיעדר הכנסה. לסיום סדרת מושבי שוק העבודה בחרנו שלא להתעלם גם מהשפעת המגמות הגלובליות על שוק העבודה הישראלי, מתוך ההבנה שהעולם לא עומד מלכת וממתין שישראל תסיים להתמודד עם בעיותיה הפנימיות.

לפיכך שני מושבי שוק העבודה האחרונים יעסקו בהיערכות הנדרשת בשוק העבודה לנוכח חדירת הבינה המלאכותית וההיערכות למשבר האקלים – שתיהן מגמות אשר צפויות להשפיע באופן דרמטי על שוק העבודה הישראלי. בחומרי הרקע למושבי שוק העבודה ניתן למצוא את המחקרים הבאים:

- **ההשפעה ארוכת הטווח של פינוי יישובים על השכר והתעסוקה**, איתמר יקיר (בשיתוף מינהלת המעסיקים).
- **מתחים בין יהודים וערבים במרחבי עבודה משותפים**, דולב קולקה גלבר, בהנחיית אחמד בדראן ויוני בן בשט, (בשיתוף פורום ארלזחורוב, והמרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון).
- **מודל ההעסקה הגמישה: סקירה בינלאומית**, ירדן קידר.
- **מיומנויות העובדים בישראל: תמונת רוחב וניתוח הפערים**, זק הירש, יותם מרגלית (בשיתוף קרן טראמפ).

אנו מאמינים שגיבוש המדיניות בתחום שוק העבודה מחייב ראייה רב-מערכתית ושיתוף פעולה חוצה מגזרים ומשרדים ולכן מייחסים חשיבות רבה להמשך פעילותו של צוות שוק העבודה, בשגרה כמו בזמן משבר. ברצוני להודות לכל חברי הצוות על נוכחותם האקטיבית בדיונים ועל תרומתם להעשרת השיח ולהעמקת ההבנה של כולנו את אתגרי שוק העבודה הנוכחי והעתיד.

בברכה,



דפנה אבירם-ניצן

מנהלת הכנס ומנהלת המרכז לממשל וכלכלה

## צוות שוק העבודה העתידי<sup>1</sup>

צוות שוק העבודה העתידי הוקם בפברואר 2017 כצוות חשיבה (Think tank) בהובלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. הצוות שם לו למטרה לבנות תוכנית היערכות לאתגרים הצפויים בשוק העבודה, על רקע תהליכים ומגה-מגמות עולמיות מתהוות וצפויות בשוק העבודה (אוטומציה, עבודה מרחוק, מעבר תכופ בין עבודות ועוד), בצד מגמות דמוגרפיות ייחודיות לישראל. הצוות מרכז את כל השחקנים הרלוונטיים לעיצוב המדיניות בשוק העבודה – לרבות נציגי ממשלה, אנשי אקדמיה ומחקר, נציגי המגזר העסקי, נציגי העובדים, נציגי המכללות וההשכלה הגבוהה ועמותות הפועלות בתחום. פעילות הצוות, אשר נמשכת זו השנה השמינית, מתמקדת בגיבוש המלצות מדיניות המבוססות על ניסיונם העשיר של חברי הצוות, בד בבד עם מחקרי עומק שעורכים חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, לרבות מחקרים כלכליים להבנת מאפייני שוק העבודה הישראלי, סקירות משוות מול העולם, הצגת תחזיות של גופים בינלאומיים למגמות הצפויות להשפיע על שוק העבודה וסקרים להבנת המציאות בשטח.<sup>2</sup> הפעילות כוללת מדי שנה סדרת מפגשי חשיבה, שבהם מוצגים בפני חברי הצוות מחקרי המכון ומתקיימים דיונים וסיעור מוחות מפרה בצעדי המדיניות הנדרשים על רקע האירועים, התחזיות והמחקרים. הצוות שם לעצמו למטרה לגבש תוכנית אסטרטגית מקיפה להיערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, על בסיס כל עבודת המחקר שנעשת במכון במסגרת הליווי של פעילות הצוות. תוכנית אסטרטגית זו נמצאת בתהליכי גיבוש ומתעדכנת תוך כדי תנועה.

כבר בשנה הראשונה לפעילות הציף הצוות את הצורך בהשגת מגוון יעדים, בהם: צמצום הפערים החברתיים המושפעים מפערים בין קבוצות בשוק העבודה; צמצום אי-ההתאמה (mismatch) בין היצע כוח האדם שמספקות מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה וההכשרה המקצועית לבין הביקוש שנגזר מצורכי המעסיקים; חיזוק המדיניות האקטיבית בשוק העבודה (ALMP – Active Labor Market Policy); חיזוק יכולת הלמידה לאורך החיים (LLL – Lifelong Learning), בצד מתן דגש לפיתוח סטיכיסורים להתמודדות עם סביבה משתנה; התאמת החקיקה ויחסי העבודה הקיימים לשינויים בשוק העבודה, בדגש על גיבוש

1 צוות שוק העבודה העתידי – עיקרי פעילות.

2 צוות שוק העבודה העתידי – מחקרים.



המלצות להתאמת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, לשינויים המתהווים. על רקע מסקנותינו הוחלט כי התוכנית להיערכות לאתגרי שוק העבודה תכלול התייחסות למספר טווחי זמן: הטווח הקצר (שינויים נדרשים בחקיקה, הסכמי עבודה והכשרות מקצועיות), הטווח הבינוני (השכלה גבוהה) והטווח הארוך (חינוך). מאז, המשק הישראלי בכלל ושוק העבודה בפרט חוו סדרת משברים – תחילה המשבר הכלכלי של מגפת הקורונה בשנים 2020-2021, ועד להשפעות של מלחמת חרבות ברזל, שעודה בעיצומה. פעילות הצוות הוסטה, בהתאם, לטיפול בנושאים הבודעים של שוק העבודה, בפרט אלה הרלוונטיים למדיניות הטיפול במאות אלפי מובטלי הקורונה ובאוכלוסיות שנפגעו במלחמה. וכך, מכורח המציאות נוסף טווח הזמן המייד, תחת הכותרת "אתגרים שוטפים ותגובה לאירועים חיצוניים". במסגרת זו חוקרי המכון התאימו עצמם בזריזות לצורכי השעה, ולמחקר השוטף התווסף גם ביצוע סקרים תקופתיים אשר בחנו מדי מספר חודשים את מצב שוק העבודה בתקופת המשבר, וגם בתקופת המלחמה בוצעו סקרים וסקירות לגבי מצב שוק העבודה ומצב האוכלוסיות הפגיעות.

## רשימת הארגונים החברים בצוות שוק העבודה העתידי

### מובילי הצוות

מובילת הצוות – דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה  
מרכז מקצועי של הצוות – ירדן קידר, חוקר  
ליווי אקדמי לצוות – פרופ' קרנית פלוג ופרופ' יותם מרגלית

נכון להיום חברים בצוות כ־200 איש, המייצגים את הארגונים הבאים:

### ממשלה/ציבורי

OECD

אגף תקציבים במשרד האוצר

ביטוח לאומי

בנק ישראל

ג'וינט אשל

ג'וינט תב"ת  
ההסתדרות  
החשב הכללי במשרד האוצר  
המועצה הלאומית לכלכלה  
המשרד להגנת הסביבה  
המשרד לשוויון חברתי  
זרוע העבודה במשרד הכלכלה  
למ"ס  
מולמו"פ  
מרכז המחקר והמידע של הכנסת  
משרד האוצר – רשות המיסים  
משרד החינוך  
משרד הכלכלה והתעשייה  
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים  
משרד רה"מ  
נציבות שירות המדינה  
פורום ארלזורוב של ההסתדרות  
צה"ל  
רשות החדשנות  
שירות התעסוקה

#### **מגזר עסקי**

EQ-EL  
MAX  
Tasc  
איגוד לשכות המסחר  
YS אסטרטגיה וצמיחה  
הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבניה  
הררי, ליפשיץ ובביש  
התאחדות המלאכה והתעשייה  
התאחדות התעשיינים

מומנטום  
משרד עורכי דין "הלל-גרו"  
ניו פארם

## אקדמיה

אוניברסיטת בר-אילן  
אוניברסיטת וושינגטון  
אוניברסיטת חיפה  
אוניברסיטת תל אביב  
האוניברסיטה העברית בירושלים  
האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים  
המועצה להשכלה גבוהה  
המכללה האקדמית תל אביב יפו  
המכללה הטכנולוגית כינרת  
הפקולטה להנדסה ביו רפואית בטכניון  
מוסד שמואל נאמן – טכניון  
מכון שורש  
מכללת אורנים  
מרכז אהרון דברת למדיניות  
אוניברסיטת רייכמן  
מרכז טאוב  
פורום המכללות הטכנולוגיות

## מגזר שלישי

"ביחד" – קרן משפחת סטלה ויואל קרסו  
Power in Diversity  
SCALE-UP VELOCITY  
הפורום הכלכלי חברתי  
הקבינט הציבורי לחינוך  
התאחדות הסטודנטים  
ויצו ישראל

ישראל צומחת  
מילניום פרוג'קט  
עמותת 121 – מנוע לשינוי חברתי  
עמותת ציונות 2000  
פרויקט Net-Med  
פרויקט המילניום  
קבינט החינוך הציבורי  
קולקטיב אימפקט  
קרן ברל כצנלסון  
קרן צורים  
תעשיידע





משרד הכלכלה והתעשייה  
אסטרטגיה ותכנון מדיניות

## דברי פתיחה

מאז משבר הקורונה, בו הוצאו לחל"ת מאות אלפי עובדים, התעורר הצורך בבחינת אימוצם בישראל של 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 בישראל מאמץ ממשלתי מרכזי לבחינת ההשלכות הכלכליות והחברתיות שיהיו לאימוץ מנגנון זה בישראל, ולהתמודד עם האתגרים היישומיים ואתגרי המדיניות שאימוץ המנגנון מעלה.

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, והוצאתם שוב של עובדים רבים לחל"ת, התעורר ביתר שאת הצורך לבחון באופן מעמיק את האפשרות ליישם מודלים של תעסוקה גמישה בישראל. תחת תמיכתו וברכתו של שר הכלכלה והתעשייה ניר ברקת, ולבקשת יו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, לקח על עצמו משרד הכלכלה והתעשייה לגבש הצעה למודל ליישום תעסוקה גמישה בשוק העבודה הישראלי. לאור כך, קידם בחודשים האחרונים אגף האסטרטגיה במשרד הכלכלה והתעשייה עבודת מטה נרחבת בנושא זה. 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, שבוצעה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה. סקירה משווה זו, שגובשה במסגרת עבודת הצוות, מופיעה להלן במלואה.

עבודת המטה שהוביל הצוות הצביעה על יתרונות משמעותיים שיצמחו מאימוץ תעסוקה גמישה בעתות משבר למדינה, לעובדים, למעסיקים ולמשק כולו. מצאנו כי אימוץ תעסוקה גמישה בישראל כחלף לחל"ת המלא, יצמצם באופן משמעותי 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 מספר עקרונות יסוד שיעמדו בבסיס מודל

התעסוקה הגמישה המוצע לישראל: יישום התעסוקה הגמישה יתאפשר בתקופות חירום; העסק יידרש להוכיח פגיעה במחזור העסקי; משך הזמן של התעסוקה הגמישה יוגבל מראש למספר חודשים; המעסיקים יישאו בחלק מן העלות; המנגנון יתבסס על מסגרת ביטוח האבטלה של הביטוח הלאומי תוך ניצול זכאות יחסי ממנה, ועל מנגנוני דיווח קיימים. עקרונות אלו, ומסקנות נוספות שעלו מעבודת המטה ומן השיח עם הגורמים השונים, יבאו לידי ביטוי במודל המוצע והמפורט, אשר יובא בפני מקבלי החלטות בשבועות הקרובים. אני מודה לירדן קידר ולמכון הישראלי לדמוקרטיה על ביצוע מרכיב 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; ד"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 שטרומ וברנדל – 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**



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## מודל העסקה הגמישה

סקירה בינלאומית

ירדן קידר

טיוטה לדיון

עבודה במסגרת צוות תעסוקה גמישה.

בהובלת אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה





## תוכן העניינים

7	תקציר ועיקרי התובנות
11	רקע
12	מודל ההעסקה הגמישה
20	העסקה גמישה במדינות OECD
44	סיכום ותובנות ליישום
48	נספח – טבלת ההשוואה המלאה בין המודלים במדינות השונות
66	רשימת המקורות



## תקציר ועיקרי התובנות

מסמך זה נכתב לאור הצורך בבדיקה בינלאומית של המודלים הקיימים של העסקה גמישה<sup>1</sup> בעתות משבר בעולם, בעקבות הרצון לבחון אפשרות ליישום מודל כזה בישראל, והקמת צוות לתכלית זו במשרד הכלכלה והתעשייה.

מודל תעסוקה גמישה (בעולם מוכר כמודל "עבודה בזמן מופחת" מופחת"; STW – Short Time Work) הוא מודל של מדיניות תעסוקה גמישה שמטרתו למנוע פיטורים, על ידי 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, הבאים לידי ביטוי בצמצום אבטלה ושימור יחסי עובד-מעביד בזמן משבר, וחזרה מהירה לתעסוקה מלאה. זאת לצד חסרונות מסוימים, הנובעים מקשיחות מסוימת של השוק ושימור 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 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 מפיטורין בתקופת הביניים. במדינות בהן הוא מופעל בחירום מדובר בכלי המיועד למתן את הזעזוע לתעסוקה הנובע מזעזוע מקרו כלכלי.

מבדיקות אמפיריות בזמן הקורונה עולה כי יש מתאם בין שימוש במודלים הללו לבין עלייה מתונה יותר באבטלה בשיא המשבר. מניתוח אפקטיביות של המודל בשנות משבר 2008–2009 במדינות אירופה, עולה כי המודל תורם להפחתת אבטלה וכן לשימור השרידות של פירמות. לפחות במקרה אחד, הופרך החשש שהשימוש במודל יופנה להפחתת תעסוקה אצל אלו שהיו נשאים לעבוד כרגיל, והשימוש בו החליף בעיקר הוצאה לפיטורין מלאים. החסרונות שנמצאו בספרות נוגעים לפגיעה בתפוקה, בעקבות אובדן גמישות של שוק העבודה וירידה במשרות פנויות. על ידי התערבות בהקצאה מחדש של גורמי ייצור

1 מוכר בישראל בחור "חלת גמיש" או "המודל הגרמני".

בין חברות, כלומר מניעת זרימת כוח אדם לכיוון החברות היצרניות ביותר (מה שקורה כאשר העובדים מפוטרם), העסקה גמישה יכולה ליצור השפעות שליליות על תפוקה בטווח הבינוני-ארוך.<sup>2</sup> עם זאת חסרונות אלה נמדדו בהשוואה של הפעלת המודל אל מול מצב של פיטורין מלאים נרחבים, מצב שמעלה גמישות בשוק העבודה ויצירת משרות ותורם לתפוקה. מכיוון שבישראל לרוב מופעל מודל חל"ת מלא שבו היתרונות של פיטורין הכוללים הקצאה יעילה יותר של עובדים אינם מתקיימים בהכרח, השוואה זו לאו דווקא רלוונטית למקרה הישראלי והחסרונות הללו צריכים להילקח בעירבון מוגבל.

מבדיקת כלל המודלים השונים המופעלים במדינות OECD עולות התובנות הבאות:

1. נראה כי לאור היתרונות הגדולים של מודל ההעסקה הגמישה, וההנחה שחסרונות המודל לאו דווקא רלוונטיים למקרה הישראלי, כדאי כי מדינת ישראל תאמץ מודל העסקה גמישה בעתות משבר. מודל זה קיים ביותר מ־30 מדינות מערביות בעיתות משבר. מהות המודל היא מתן אפשרות למעסיק החווה פגיעה כלכלית בעת משבר להפחית באופן זמני את שעות העבודה של העובד ללא הוצאה לחל"ת מלא ומבלי שהדבר יהיה מוגדר כפגיעה בתנאי העסקה, ומנגד מתן דמי אבטלה לעובד עבור השעות שהופחתו ל.<sup>3</sup>

2. בדומה לקיים במדינות בהן יש מודל המופעל במשבר, יש צורך כי תנאי בסיסי להפעלת המודל הוא הכרזה של הממשלה על מצב משבר המאפשר הפעלת מודל העסקה גמישה. מצב משבר צריך להיות מוגדר היטב. ברוב המדינות שנסקרו מצב זה כולל משבר כלכלי חמור, אירוע טבע אסוני, מגפה, ומלחמה. עם זאת אין במדינות השונות כלל מספרי כזה או אחר המאפשר הפעלת המודל (למשל – קביעה כי יופעל

2 גם בעת משבר ישנן עדיין חברות יצרניות המחפשות עובדים, אך חחת העסקה גמישה לחברות הללו עולה יותר כסף לשכור כוח אדם (מכיוון שפחות עובדים משתחררים למאגר האבטלה). מנגנון זה מייצר קשיחות מסוימת בשוק, לעומת שוק חופשי לחלוטין בו אין תמריץ לשמירה על העובד בביח העסק, מה שפוגע ביעילות של הקצאת גורמי ייצור בין חברות שונות שממלאות תפקיד חשוב בפריין המצטבר. ראו Cooper et al. (NBER) 2017

3 יש לציין, כי המודלים בעולם מחבססים על ידע שיהיה בידי המעסיקים והמדינה לגבי שעות העבודה הרגילות של העובד שיוצא להעסקה גמישה. מומלץ כי ידע זה יהיה מבוסס על איסוף נתונים שיטתי הנוגעים לשעות החקו, שעות העבודה בפועל ושעות נוספות של כל עובד בעיתות שגרה. מומלץ כי על המעסיקים חוטל החובה לאסוף ולהעביר למוסדות המדינה נתונים אלו על בסיס חודשי בעיתות שגרה.

לאחר עלייה מינימלית כלשהי בשיעור האבטלה), והפרורוגטיבה לקביעת מצב משבר נתונה בידי הממשלות השונות.<sup>4</sup>

3. נראה כי לרוב מערך ההעסקה הגמישה מופעל כחלק ממערך דמי האבטלה, כפי שקיים 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 על חל"ת מלא, עם התאמות לפי הפרופורציות של שעות העבודה שהופחתו. למשל – עובד שירד מ-100% ל-50% משרה מקבל 50% מדמי האבטלה שהיה זכאי להם בחל"ת מלא, בעוד שתקופת הזכאות 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 גם ישתנו התנאים והזכאויות להעסקה הגמישה באופן פרופורציוני.

ג. בהמשך לכך, המימון לדמי ההעסקה הגמישה יכול להיות זהה למימון של דמי האבטלה – ממערכות הביטוח הלאומי בתוספת התוספות המקובלות מתקציב המדינה. כך קיים ברוב המדינות שיש עליהן מידע.

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

5. נראה כי המודל העדיף הוא שהגשת הבקשה להוצאה להעסקה גמישה תצא מאת המעסיק, על אף שמקבל הקיצבה לרוב הינו העובד. כך קיים במדינות כמו בלגיה פינלנד ופורטוגל. קיימים מודלים בהם המעסיק גם מקבל את הקצבה ומשלם שכר

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

לעובד כמו בגרמניה. במצב שכזה נדרשת מודעות ואכיפה בכדי למנוע ניצול והונאה של המערכת.<sup>5</sup>

6. מעבר להכרזת הממשלה על הפעלת המודל, נראה כי ברוב המדינות המעסיק מחוייב לעמוד בתנאים הבאים:

- א. המעסיק נדרש להראות פגיעה כלכלית. מומלץ לשקול הוכחת פגיעה כמקובל במודל הגרמני – חתימה ראשונית על הצהרה בדבר הפגיעה, והגשת הוכחת פגיעה לרשויות תוך 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 הכשרה מקצועית בזמן ההעסקה הגמישה: מתן תמריץ (כמקובל בצרפת ופורטוגל) להכשרה מקצועית לעובד שיוצא להעסקה גמישה בשעות בהן אינו עובד. אפשרות נוספת היא הטלת חובה להכשרה מקצועית לעובד שיוצא לחל"ת החל ממשך תקופה מסוים (כמקובל בהונגריה).

5 בגרמניה קיימת חופעה מסוימת של מעסיקים הרושמים את עובדיהם כביכול כעובדים בשעות מופחתות ומקבלים קצבה על אף שהעובדים ממשיכים לעבוד כרגיל. חופעה זו הוגברה בעת הקורונה כאשר התנאים להגשה וקבלת הקצבה היו מופחתים. <https://zellersefert.com/en/kurzarbeitergeld-fraud-legal-implications-for-employees>

## 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, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות ובשיתוף גורמי מחקר שונים. מסמך זה נכתב לאחר פנייה של המשרד למכון הישראלי לדמוקרטיה לייצר נקודת ייחוס (בנצ'מארק) בינלאומית ליישום מודל ההעסקה הגמישה בישראל. מסמך הסקירה נערך במקביל לעבודה הנעשית במשרד הכלכלה והתעשייה.

המחקר נערך בתקופת משבר בה מדינת ישראל נמצאת עדיין בעיצומה של מלחמת חרבות ברזל שהחלה ב־7.10.23. המלחמה, מעבר לתוצאותיה הנוראות, גם הביאה לפגיעה כלכלית שהתבטאה בין היתר בפגיעה תעסוקתית בסקטורים שונים, ובאבדולוסיות ענפים ואזורי מגורים שנפגעו מהמלחמה ותוצאותיה. המענה הממשלתי למצב הוא מתן פיצוי לעסקים וכן הקלת קבלת דמי אבטלה בעת הוצאת עובדים לחל"ת. מודל החל"ת ("חל"ת מלא") הוא המודל היחיד פרט לפיטורין שעמד בפני המעסיקים בישראל כמענה להורדת ביקוש לעבודה בעת פגיעה כלכלית. כך היה הן במלחמת חרבות ברזל והן במשברים כלכליים קודמים ובראשם משבר הקורונה. לעומת זאת, ברוב מדינות OECD קיים מודל הקרוי "העסקה גמישה" (STW – Short Time Work – מוכר בישראל בכינוי "חל"ת גמיש" או "המודל הגרמני"). מודל זה, על מורכבותו, הינו בעל יתרונות בשימור עובדים בתעסוקה ומניעה 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 בגרמניה שנעשה בה שימוש נרחב בעת המשבר.

עוד מזמן הקורונה נשמעות טענות כי העדר אימוץ של מודל זה בישראל מביא לתוצאות בעייתיות בשוק העבודה של 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 המחקר ההשוואתי הנוכחי.



## מודל ההעסקה הגמישה

### 1. מודלים של מדיניות תעסוקה בעת משבר בעולם<sup>6</sup>

ישנם מספר סוגים של כלי מדיניות העומדים בפני מדינות בעת משבר כלכלי לטיפול בשוק התעסוקה – חלקם מופנים כלפי המעסיקים כגון סובסידיות והקלות, וחלקם כלפי העובדים כגון סיוע כלכלי, הקלות בקצבאות, ותוכניות תעסוקה והכשרה. תוכניות הסיוע למעסיקים, פרט לתמיכה בבעלי העסקים עצמם, נחשבות גם כחלק 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 של 2008-2009 ולאחריו משבר הקורונה ב־2020-2021. בישראל נעשה שימוש בכלים אלו בקורונה,<sup>7</sup> וגם במשבר הכלכלי הנוכחי בעקבות מלחמת חרבות ברזל שיש לה השפעה על חלקים רבים מענפי המשק.

המשברים הללו התבטאו בישראל ובעולם באבטלה גואה, ירידה חדה בהכנסות של משקי בית רבים, ושינויים 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 המשק לאחר החזרה לשגרה. כמו מדינות אחרות, ממשלת ישראל התמודדה הן בקורונה והן בעת מלחמת חרבות ברזל עם משברים שפרצו בלא התראה והצריכו ייזום של תוכניות סיוע לשוק העבודה בתנאי אי־ודאות גדולים בדבר היקף (של המשבר הבריאותי או העימות הצבאי), משכם, והשלכותיהם על יכולת הענפים השונים לחזור לפעילות רגילה.

6 מבוסס על:

מרגלית, חי והירש (2021), *מדיניות שוק העבודה בימי קורונה: סקירה משווה*;  
[OECD Employment Outlook 2020 : Worker Security and the COVID-19 Crisis](#)

7 משבר 2008 כמעט ולא פגע בישראל ועל כן באופן טבעי גם מדיניות הממשלה בשוק העבודה בעקבותיו הייתה זניחה. יתרה מכך, במשבר 2008 החליט שר האוצר יובל שטייניץ באופן מכוון כי המדינה לא תזרים כספים לחברות שנקלעו למשברי חוב, וכי יהיה עליהן להתמודד עם המשבר שלהן מול נושיהן בכוחות עצמן.

להלן פירוט של סוגי צעדי המדיניות המקובלים בעולם בשעת משבר, תוך התייחסות לשימוש (או אי שימוש) בהם בישראל במשבר הקורונה ובמלחמה:

## 1. תוכניות סיוע לעובדים

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

1.2. תמיכות הכנסה למובטלים ועצמאים נפגעים: נועדו לתת רשת ביטחון כלכלית לעובדים שאיבדו משרתם ועצמאים שהכנסתם נפגעה, לשכירים דרך מנגוני ביטוח אבטלה ולעצמאים דרך מענקים. בישראל הן בקורונה והן במלחמה נעשה שימוש נרחב במתן דמי אבטלה דרך מנגון החל"ת (חל"ת "מלא" – השבתה מלאה של עבודת העובד, ללא פיטורין, המזכה אותו בדמי אבטלה) תוך מתן הקלות רבות בזכאות ובגובה דמי האבטלה הניתנים; וכן ניתנו מענקים לעצמאים במסגרת התמיכה בעסקים.

1.3. שירותי תעסוקה והכשרה מקצועית: נועדו לאפשר חיפוש עבודה יעיל וניצול מצב האבטלה להעלאת פיריון וכושר השתכרות הפרט תוך העלאת הפיריון המשקי. בישראל בקורונה ובמלחמה המודל המרכזי הניתן כפיצוי הכנסה לפרטים שמקום עבודתם נפגע הוא מתן דמי אבטלה במסגרת מודל החל"ת<sup>8</sup> (המלא):

8 חופשה ללא תשלום - העובד מפסיק לעבוד לחלוטין, אך אין פיטורין 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 ומעלה על מנת לקבל זכאות לדמי אבטלה.

הממשלה ביצעה הקלות משמעותיות בתנאים שבגינם עובד שיוצא לחל"ת זכאי לקבל דמי אבטלה, מה שהפך את ההוצאה לחל"ת לפתרון נוח ואפקטיבי עבור המעסיקים לנהל את 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 להיפך, 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 בעלי הצלחה חלקית, וכן נהלי ההכשרה המקצועית במימון ופיקוח המדינה טובי כן שהתמקדו ותימרצו מענה לצרכים העולים מהפגיעה מהמלחמה.

2. **תוכניות סיוע לעסקים** – נועדו לתת רשת ביטחון כלכלית לעסקים שמחזור עסקיהם נפגע, ובכך למתן הן את הפגיעה בבעלי העסקים עצמם והן, בעקיפין, את הפגיעה בעובדים של אותו עסק. מטרתן בסוף גם לאפשר התאוששות מהירה יותר עם חלוף המשבר. בישראל הן בקורונה והן במלחמה יושרו צעדים של מענקי השתתפות בהוצאות לעסקים נפגעים, דחיית תשלומי מסים וארנונה, והלוואות בערבות מדינה. במלחמה ניתנו גם מענקים והטבות נוספים לעסקים מאזורי המלחמה בצפון ובדרום, וכן שימוש בקרן מס רכוש לפיצוי פגיעות פיזיות.

## 2. מודל ההעסקה הגמישה – מאפיינים, יתרונות וחסרונות<sup>9</sup>

מודל ההעסקה הגמישה שבו מסמך זה מתמקד, מיועד לענות על חסרונות מסוימים הקיימים במודל החופשה ללא תשלום (חל"ת) הקיים כיום בישראל. מודל זה הוא מודל קשיח, שבמסגרתו ניתנת זכאות לדמי אבטלה לעובד היוצא לחל"ת של 30 יום ומעלה. זכות זו מותנית במגבלות ותנאים נוספים כגון תקופת אכשרה, ניצול ימי חופשה צבורים ועוד. המודל קיים ופועל בישראל באופן קבוע בימי שיגרה, אם כי השימוש בו זניח בדרך כלל. בעתות חירום, ובפרט בתקופת משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל יושם בישראל מתווה שמהווה, למעשה, עידוד הוצאה לחל"ת על חשבון פיטורין: הרבה מהמגבלות

9 מבוסס על "מתווה ליישום תעסוקה גמישה בישראל – חלופה למודל החל"ת", משרד הכלכלה והתעשייה, 2024.

לזכאות לדמי אבטלה כאשר העובד יוצא לחל"ת הוסרו – ובראשן תקופת המינימום של חל"ת המזכה בדמי אבטלה צומצמה ל-14 יום. חסרון בולט של העובדה הזו הוא שאף כי תקופה זו מצטמצמת, עדיין מדובר באובדן עבודה של שבועיים רצופים לפחות לפני שהעובד מתחיל להיות זכאי לדמי אבטלה. עבור היוצאים לחל"ת הדבר מהווה תמריץ גדול שלא לחזור לעבוד לפני תום תקופת המינימום הזו, שכן אם יעשו זאת יאבדו בכך את הזכות לדמי אבטלה בגין הימים בהם לא עבדו.

כלומר, הוצאה לחל"ת פירושה, לרוב, הפסקת עבודה של שבועיים רצופים לפחות לכל עובד שיוצא לחל"ת. המודל מייצר מצב דיכוטומי ללא גמישות. בכל מקרה, על העובד להפסיק לחלוטין עבודה ולא לקבל כלל שכר בתקופה זו על מנת לעמוד בתנאים. העובד לא יכול לקבל דמי אבטלה בעת הפסקת עבודה למספר ימים מועט יותר, ובכל מקרה לא זכאי לקבל שום פיצוי מהמדינה בעת הפחתת שיעורי משרה או שעות עבודה, כל עוד המשיך לעבוד בהיקף כלשהו.

לעומת זאת, מודל תעסוקה גמישה (בעולם מוכר כמודל "עבודה בזמן מופחת" – STW – Short Time Work) הוא מודל תעסוקה שמטרתו למנוע פיטורים וניתוק יחסי עובד מעביד תוך מתן גמישות מסוימת למעסיק להחליט על כמות השעות שהוא צריך מהעובדים שלו: בהינתן שמקום העבודה חווה קשיים, ניתנת אפשרות לקצר את שעות העבודה של העובדים או את היקף ימי העבודה, תוך שימור מלא של יחסי עובד-מעביד. במקביל, המודל מאפשר לעובד שהכנסתו נפגעה לקבל פיצוי כלשהו על שעות העבודה שהופחתו לו, בדרך כלל בדמות דמי אבטלה או פיצוי אחר ברמה לא מלאה. במונחים כלכליים, המודל מאפשר לפירמות להפחית את הביקוש לעבודה באמצעות הפחתת 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, בעוד שמודל התעסוקה הגמישה מאפשר למעסיקים לצמצם את הפעילות שלהם באופן גמיש יותר. במקום פיטורין 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 שבהם לא עבדו, במסגרת מערכת הביטחון הסוציאלי, תקציב המדינה או המעסיק עצמו. למעסיק נותן המודל אפשרות לגמישות רבה הרבה יותר בהעסקה, ובפרט מבטל את המצב הדיכוטומי הקיים בין העסקה רגילה לחל"ת מלא,

ומאפשר העסקה של העובד בשעות גמישות על פי צרכי העסק בעת המשבר, תוך הימנעות ממרבית הפגיעה בהכנסות העובד. במדינות שונות המודלים של תעסוקה גמישה כוללים שתי גישות – באחת, התשלום על שעות אלו משולם ישירות לעובדים על ידי המדינה. בשנייה, התשלום משולם על ידי המדינה למעסיק, אשר בתורו משלם לעובדים שכר כאילו עבדו את מלוא השעות.

### יתרונות המודל<sup>10</sup>

ניתן לחלק את היתרונות של מודל ההעסקה הגמישה ליתרונות **למעסיקים**, לעובדים ולמדינה.

מבחינת היתרונות **למעסיקים**, אחד היתרונות המשמעותיים של מודל זה על פני מודל החל"ת המלא הוא מתן **גמישות** למעסיק. בעת הפעלת החל"ת המלא המעסיק נדרש להעסיק את העובדים באותו היקף או להוציאם לחל"ת של 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 לחילופין להוצאתם לחל"ת מלא לתקופות ארוכות שלא לצורך. לעומת זאת, ההעסקה הגמישה הגמישה מאפשרת למעסיקים להקטין את אחוזי המשרה של העובדים בהתאם למציאות המשתנה, ולהתאים את היקפי ההעסקה באופן מיטבי בהתאם להיקפי הפעילות. נוסף על כך, עקב הפעלת המודל העובד מקבל פיצוי על שעות העבודה שהוחסרו לו, כך שהמעסיק יודע כי הפגיעה בהכנסה בעת הפחתת השעות מצטמצמת למינימום, ותוך שימור מלא של יחסי עובד-מעביד.

יתרון נוסף הוא **שימור עובדים** וצמצום עלויות המעסיק בהכשרה מחדש. חל"ת מלא בתקופות ארוכות עשוי להוביל לניתוק יחסי עובד-מעביד ועזיבה של העובד את העסק בתום החל"ת. לכן, הוא מוביל גם לעלויות הכשרה והתאמה של עובדים חדשים כשהמשק

10 מבוסס על:

"מחווה ליישום תעסוקה גמישה בישראל – חלופה למודל החל"ת", משרד הכלכלה והתעשייה, 2024.  
 Arpaia, A., Curci, N., Meyermans, E., Peschner, J., and Pierini, F. (2010). *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Commission – Economic and Financial Affairs  
 Briefing note: Short Time Work Measures Across Europe, 31 March 2020

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.<sup>11</sup>

מבחינת היתרונות לעובדים, קודם כל מדובר בצמצום האבטלה ושמירה על רמת תעסוקה גבוהה יותר. מודל ההעסקה הגמישה מאפשר לעובדים להמשיך לעבוד אצל המעסיק שלהם. מצב זה משמר את העובדים בסטטוס של עבודה ומשמר את שגרת חייהם באופן מסוים, ומפחית את הסיכון שלהם להפוך למובטלים באופן מלא. לצמצום היציאה המלאה משוק העבודה יש משמעויות רבות, ובין היתר הימנעות ממצב של ניתוק משוק העבודה שיכול להשפיע על הורדת הכשירות ושחיקה במיומנויות הנדרשות בשוק.

בהמשך לכך, יתרון נוסף לעובדים הוא שימור רמת ההכנסה. העובד שומר על הכנסה גבוהה יותר יחסית למצב של חל"ת מלא: בעוד בחל"ת מלא העובד מקבל פיצוי שכר חלקי של דמי אבטלה על כל השכר שלו, בהעסקה גמישה שיעור מסוים מהשכר הרגיל שלו נשמר משום שהוא עדיין עובד רגיל באופן חלקי. לכן חלק השכר עליו הוא מקבל פיצוי שכר חלקי (דמי אבטלה) הוא נמוך יותר, ובעקבות כך הפגיעה בהכנסתו נמוכה יותר.

נוסף על כך, ישנו יתרון בתחום הזכויות הסוציאליות. ברוב המקרים, ישנו שימור של הזכויות לתנאים סוציאליים ולהפרשות יחסיות עבור שעות העבודה שעבד (פיצויים, פנסיה ולעתים גם קרן השתלמות), בניגוד למצב בעת יציאה לחל"ת מלא בו עובד אינו צובר את הזכויות הסוציאליות. לכך עשויות להיות השלכות משמעותיות לחוסן הכלכלי שלו בעתיד, במיוחד בתקופת הפרישה. במדינות רבות המודל כולל אף חיוב של המעסיק להמשיך להפריש את התנאים הסוציאליים לעובד גם עבור שעות העבודה שהופחתו לו בזמן ההעסקה הגמישה (הוצאות אלו משולמות על ידי המעסיק בעת שגרה, אך במדינות מסוימות סובסדו על ידי המדינה בעת משבר הקורונה).<sup>12</sup>

מבחינת היתרונות למדינה, נראה כי ישנו צמצום אפשרי בפגיעה בהכנסות המדינה. הכנסות המדינה ממס הכנסה על דמי האבטלה בעת חל"ת מלא הנן מופחתות יחסית למס הכנסה על עבודה מלאה (מאחר ודמי האבטלה מהווים עד 70% מהשכר). הכנסות אלה

לעתים אף מאופסות, במקרה שדמי האבטלה אינם מגיעים למדרגת המס. עבור העובדים שבמקום חל"ת מלא ייצאו להעסקה גמישה, המעסיק ימשיך להעביר שכר מלא על חלק המשרה בו המשיכו לעבוד, כך שההכנסה החייבת במס תהיה גבוהה יותר. וכך גם הכנסות המדינה ממיסוי. מנגד, גם חלק מהעובדים כיום בתעסוקה מלאה יעברו לתעסוקה גמישה כשאפשרות זו תיפתח, מה שיביא להשפעה הפוכה על הכנסות.

יתרון נוסף למדינה, הוא כי בדומה לצמצום בפגיעה בהכנסות צפוי גם **צמצום אפשרי בעלויות** למערכת 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 יותר ממתן דמי אבטלה מלאים. עם זאת גם כאן יתכן כי חלק מהעובדים בתעסוקה מלאה יעברו לתעסוקה גמישה מה שצפוי להביא להשפעה הפוכה ולעלייה בעלויות.

## חסרונות המודל

לצד היתרונות והניסיון החיובי ממשברים בעבר, תוכניות STW כוללות אתגרים וחסרונות מסוימים. במשבר הקורונה מגזרים מסוימים שנפגעו קשות עדיין שימרו חלק מהמשרות בזכות מודלים של STW למרות שמשרות אלו היו כבר לא רלוונטיות בפועל. בנייתו של השלכות המשבר על ענפי הפעילות במשק חישה 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 האיתית של הענפים שבהם הם עובדים. 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 ה"צריכות" להיעלם, או שהחשש העיקרי הוא מסיוע חסר לשימור עובדים בתעסוקה, ובכך מיצירת אבטלה המונית גם בקרב עובדים שהיה אפשר 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 הם אינם עובדים בפועל. על פי הטענה, התוכניות מעודדות עובדים להישאר במקום עבודתם, אף על פי שיתכן 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 אכן דווקא הרוויחה מהעדר העסקה גמישה בקורונה, בגלל התמשכות המשבר והשינוי המבני המשמעותי שחל במשק בעת ההתאוששות שהביא לחזרה מהירה לשגרה ותעסוקה מלאה ולצמיחה משמעותית בתוצר. מאחר ולא ניתן להעריך מראש את משכו של המשבר, לא ניתן להעריך עד הסוף, מראש, האם התועלת שבשימור משרות עולה על המחיר של שימור משרות "זומבי".



## העסקה גמישה במדינות OECD

### 1. התפתחות תפוצת מודל ההעסקה הגמישה על פני זמן<sup>13</sup>

מאז הקמתו 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, בתקופה שבין 2008–2020 כתוצאה של המשבר הכלכלי, ובתקופה מ־2020 ואילך כתוצאה ממשבר הקורונה. בתרשים גם מופרדות המדינות בהן המודל המופעל הוא מודל המופעל תמיד גם בעתות שגרה, לבין מדינות בהן קיים מודל העסקה גמישה המופעל בחירום.

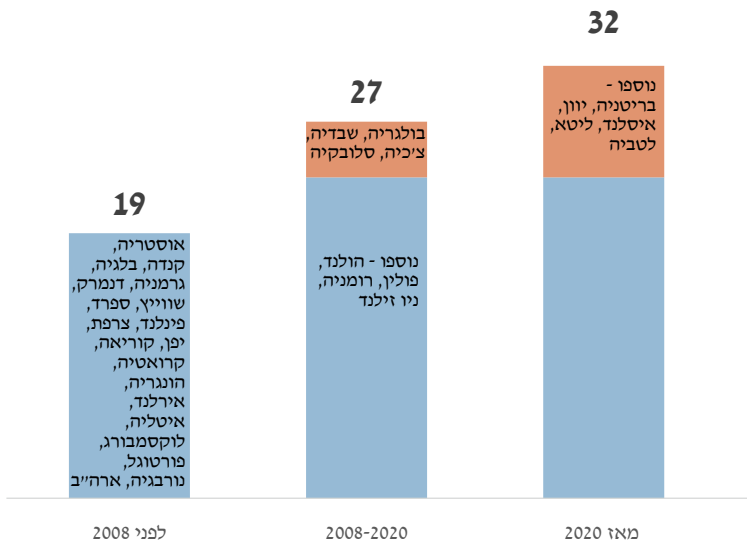
כיום ב־32 מדינות OECD קיים מודל העסקה גמישה, המופעל בחירום או בשגרה. ברוב המדינות בהן קיים המודל (19 מתוך 32) המודל היה קיים עוד לפני משבר 2008, 8 נוספות נוספו לאחר המשבר ולפני משבר הקורונה, ו־5 נוספות הוסיפו מודל העסקה גמישה בעקבות משבר הקורונה. באופן בולט המדינות שהיה בהן מודל העסקה גמישה טרום משבר 2008 הפעילו את המודל באופן רציף בשגרה, תחת תנאים מסוימים להפעלתו עבור מעסיקים (ראו הרחבה בחלק 3). לעומת זאת, רוב המדינות שהכניסו מודל העסקה גמישה לאחר משבר 2008 עשו זאת במסגרת של מודל המופעל בחירום בלבד, ובסך הכול כיום ישנן 9 מדינות המפעילות מודל בחירום בלבד. כמו כן, 4 מדינות – קנדה, אירלנד, הולנד וניו זילנד מקיימות אמנם בשגרה מודל של העסקה גמישה, אך בזמן משבר הקורונה הן החליטו להשהות את הפעלת המודל והפעילו במקומו מודלים של סבסוד שכר על שעות העבודה בפועל המכוון למעסיקים שנפגעו מהמשבר.

13 מבוסס על:

The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–09 Recession  
Short-time work schemes in the EU

Briefing note: Short Time Work Measures Across Europe, 31 March 2020

תרשים 1: מספר מדינות OECD בעלות מודלים של העסקה גמישה\*



■ העסקה גמישה מופעלת בשגרה ■ העסקה גמישה מופעלת רק בחירום

\* בזמן משבר הקורונה קנדה, אירלנד והולנד וניו זילנד החליפו את חוכניות ה-STW הקיימות שלהן בתוכניות שבסוד שכן זמניות. בארה"ב קיים חוק פדרלי המסדיר העסקה גמישה אבל השימוש במודל זניח.

## 2. ההשפעות הכלכליות של ההעסקה הגמישה במשברים

קודמים ב-OECD<sup>14</sup>

על מנת לבסס את היתרונות הקיימים אל מול החסרונות האפשריים של המודל, נדרש לראות מה הספרות המחקרית הכלכלית מצאה לגבי ההשפעות של הפעלת מודלים של

14 מבוסס על:

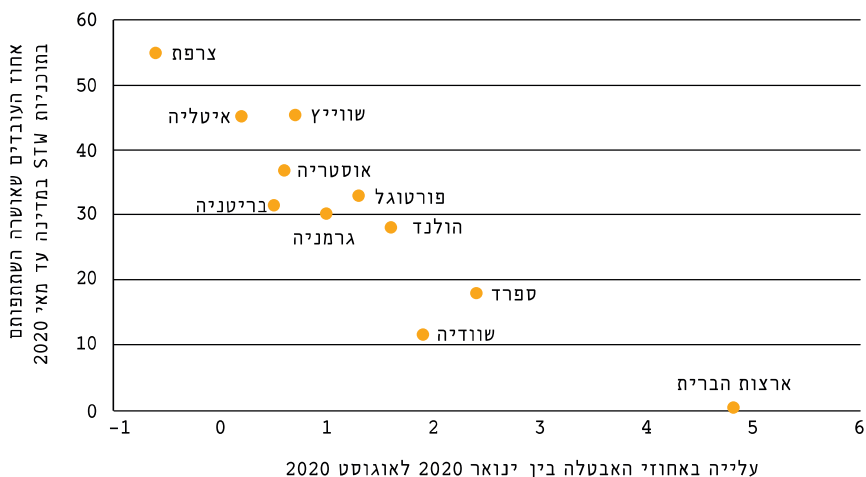
The Employment and Output Effects of Short-Time Work in Germany  
 The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession  
 The Employment & Welfare Effects of Short Time Work

STW בעולם. הנקודה הטובה ביותר להשוואה היא המצב ששרר בעת המשבר הכלכלי בזמן הקורונה, מאחר וזהו משבר עדכני שהיה גם ארוך יחסית וגם השפיע על מרבית המדינות. עם זאת מאחר והוא עדכני מאוד טרם נעשו עבודות כלכליות משמעותיות היכולות לבדוק את ההשפעה של המדיניות על תפקוד כלכלי של מדינות לאורך זמן כפי שנדרש. כן קיימים ניתוחים כאלה עבור המשבר הכלכלי העולמי של 2008–2009. לכן להלן נציג מעט ממצאים תיאוריים על מצב המדיניות בזמן הקורונה, ולאחר מכן נתמקד במחקרי אפקטיביות שבדקו את המדיניות בעת המשבר הכלכלי של 2008 וקצת לאחריו.

### **א. משבר הקורונה – ממצאים תיאוריים**

הממצאים התיאוריים על משבר הקורונה מראים כי קיים מתאם בין אבטלה נמוכה בעת המשבר לבין אימוץ של תוכניות STW. תרשים 2 מציג השוואה של 11 מדינות OECD בשנת 2020, כשמצד אחד העלייה בשיעור האבטלה בין תקופת טרום המשבר (ינואר 2020) לתחילתו (אוגוסט 2020), אל מול שיעור העובדים שאושרה השתתפותם בתוכניות STW מתוך סך העובדים. מהגרף עולה מתאם הפוך בין המדדים – ככל ששיעור העובדים בתוכניות STW עולה, כך יש ירידה בהיקף האבטלה העודפת שנגרמה מהמשבר. יש לציין כי בארה"ב למרות שקיים מודל STW לא נעשה בו שימוש בזמן הקורונה וכל המדיניות הממשלתית הוכוונה לדמי אבטלה מלאים בעת חל"ת. אך גם כאשר מתעלמים מארה"ב ניתן לראות כי המתאם ההפוך קיים עדיין.

תרשים 2: היקף אימוץ תוכניות STW מול העלייה בשיעור האבטלה, אוגוסט 2020



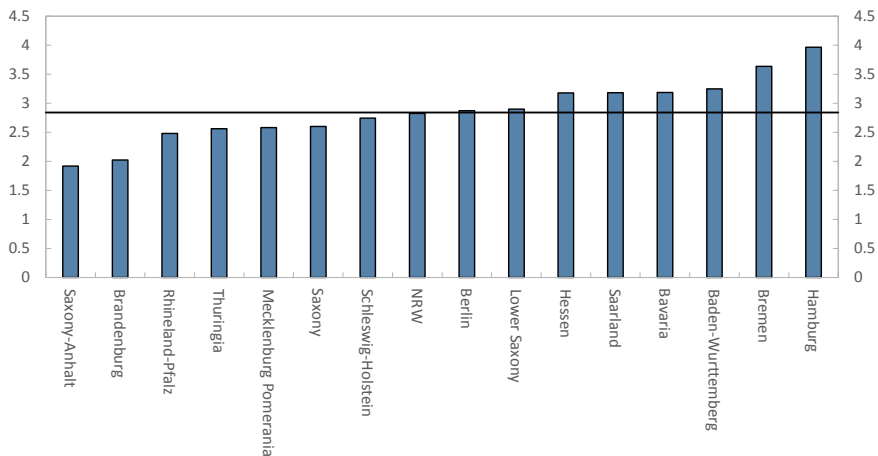
מקור: IZA, 2020

בתרשים 3 מוצגות תוצאות מתוך מחקר של ה-IMF מ־2021<sup>15</sup>. המחקר בדק את השפעות החלת ה-STW הגרמני על ידי השוואה בין מדינות שונות בפדרציה הגרמנית. בתחילת הקורונה המודל הקיים בשגרה התרחב, והחוקרים ניצלו את ההרחבה על מנת לבדוק את השפעתה על האבטלה, על ידי ניצול השונות בשיעורי המיצוי בין מדינות הפדרציה השונות.

התרשים מציג את תוצאות הניתוח של החוקרים לגבי התוספת האפשרית לאבטלה ברבעון השני של 2020 (שיא סגר הקורונה הראשון) לו תוכניות STW לא היו מתרחבות. לפי הממצאים החוקרים טוענים כי לתוכניות ה-STW הייתה חשיבות מכרעת בהפחתת האבטלה: בהיעדר התרחבות תוכניות ההעסקה הגמישה, שיעור האבטלה היה גדל ב־3 נקודות נוספות בממוצע בשיא המשבר. בדומה לתוצאות לעיל, תוצאות אלה מעידות על מתאם אפשרי בין החלה או הרחבה של מודלים של העסקה גמישה על הפחתת העלייה באבטלה בעת משבר. עם זאת, יש לקחת תוצאה זו בעירבון מוגבל, מאחר והירידה בהיקפי

המשרה עקבות ה־STW איננה משתקפת בתונוי האבטלה מאחר והעובדים ממשיכים לעבוד. כלומר, היתרון של ה־STW הוא בשימור העובדים, אך אין בכך כדי להגיד שה־STW הביא בהכרח גם לפגיעה נמוכה יותר בסך שעות העבודה (יחסית למצב ללא STW).

תרשים 3: הערכת התוספת לשיעור האבטלה ברבעון השני של 2020 לו מודל ה־STW לא היה מתרחב, השוואה בין מדינות גרמניה



מקור: Aiyar and Dao (IMF) 2021

## ב. מחקרי אפקטיביות

להלן מספר מחקרי אפקטיביות הבודקים את השפעות ה־STW בזמן המשבר הכלכלי של 2008 ומעט לאחריו. יש לזכור כי הניתוח של השפעות התוכניות, הן החיוביות והן השליליות, הן בהשוואה למצב הקיים במדינות OECD. מאחר והשימוש בחל"ת מלא ברוב המדינות (ובפרט במדינות שאותן המחקרים שלהן בדקו) הוא מינורי, ההשוואה היא בין השפעת ה־STW על שוק העבודה אל מול מצב שניתן רק לפטר. בחלק מהמקרים, השוואות אלה מעט חסרות בעת השוואה למצב של חל"ת מלא כפי שקיים בישראל. בפרט, הגמישות של שוק העבודה בעת פיטורין היא יחסית גבוהה, ומשרות מתפנות מהר, אל מול מצב של העסקה גמישה שמאופיין בקשר חזק בין עובד למעביד שמייצר פחות משרות. לעומת זאת

מצב של חל"ת מלא מקבל את "הרע מבין העולמות" – בעת המשבר שוק העבודה קשיח מכיוון שהעובד נמצא בחל"ת והמשרה לא מתפנה; אך כשהמשק מתחיל לחזור לשגרה, לאור החלשת יחסי עובד-מעביד עובדים רבים נוטים לעזוב ולחפש תעסוקה מה שמייצר מחסור גדול במשרות (כפי שאכן קרה בישראל במהלך ולאחר הקורונה).

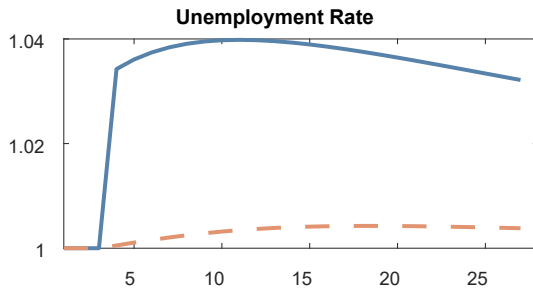
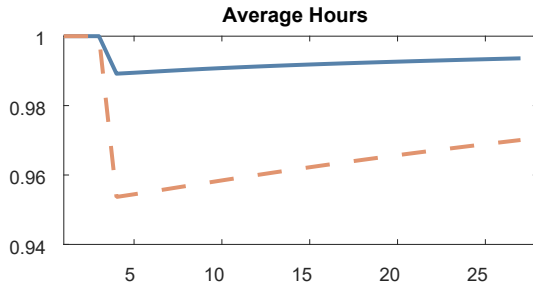
מחקר של הלשכה האמריקאית למחקרים כלכליים (NBER) מ־2017<sup>16</sup> בדק באמצעות נתוני פרט מהשנים 2009-2010 את השפעות ה-STW בגרמניה בזמן המשבר הכלכלי, ובפרט את הטרייד־אוף בין שימור מקומות עבודה לבין פגיעה אפשרית בתוצר. המודל מנצל את הקלות המדיניות הנרחבות שגרמניה העניקה להפעלת המודל בזמן המשבר בשנים אלו, שהביאו לעלייה משמעותית בשיעורי המיצוי של התוכנית. עלייה זו מאפשרת לייצר מודל "מה היה קורה אילו" (counterfactual) לבדיקת האפקטיביות של המדיניות אל מול מצב שהיא לא הייתה מופעלת. מהממצאים עולה כי STW יכול למנוע עלייה באבטלה במהלך מיתון. בהיעדר STW, האבטלה הייתה עולה בכארבע נקודות אחוז, לעומת שיעור העלייה בפועל של האבטלה בגרמניה במשבר הכלכלי שעמד על 1% בפועל – השיעור הנמוך ביותר מכל מדינות OECD. העלייה באבטלה בגרמניה גם נעלמה לחלוטין בשנת 2010 עם החזרה לשגרה, מה שלא נכון למדינות אחרות כספרד וארה"ב להן נדרשו מספר שנים לחזור לשיעורי האבטלה שלפני המשבר. העלייה המתונה והחזרה המהירה למגמה שלפני המשבר כונו "הנס הגרמני" ושויכו במידה רבה למדיניות ה-STW. עם זאת, המדיניות הביאה לירידה ביעילות ההקצאה של שוק העבודה (בהשוואה ליכולת לפטר עובדים לחלוטין), וכתוצאה מכך לאובדן תפוקה. השפעות אלו נובעות מהפחתה בקצב מילוי המשרות הפנויות כתוצאה משימור העובדים בפירמה הקודמת. מניתוח החוקרים עולה כי ללא STW, אובדן התוצר בגרמניה במהלך המיתון היה עומד על 5.3% (לעומת 6.9% שהיה בפועל). יש לזכור שזו השוואה למצב של פיטורין, ובעת השוואה לחל"ת מלא כמו בישראל מילוי המשרות הפנויות בעת המשבר גם הוא נמוך לאור שימור העובד בחל"ת אצל המעסיק הספציפי, כך שתוצאות שליליות אלו של העסקה גמישה צפויות להיות נמוכות יותר במקרה הישראלי.

בתרשים 4 ניתן לראות את תוצאות המודל המפרטות באופן ספציפי את השפעות הפעלת ה-STW על משתני תוצאה בשוק העבודה, לאורך זמן מתחילת המשבר. ההשוואה היא מול מצב של "עסקים כרגיל" – מצב בו אין כלל הפעלה של מודל חל"ת או STW והפתרון לירידה בביקוש לעבודה הוא פיטורין בלבד. הממצאים מראים שבעת משבר שעות העבודה

נמוכות בכ־4 נקודות האחוז תחת STW לעומת מצב בו העובדים מפוטרים, בעוד שיעור האבטלה כמעט ואינו מושפע (לעומת עלייה של כ־4 נקודות אחוז ללא STW). התפוקה הכללית נמוכה יותר מאשר ללא STW בשיעור של עד 2%, לאור הגמישות הנמוכה במילוי משרות חדשות. עם זאת, לאור המאפיין המרכזי של המודל שהוא גמישות רבה יותר בביקוש לעובדים וכתוצאה מכך הקצאה יעילה יותר של שעות העבודה, הפריזון לשעה גבוה יותר בכ־1% יחסית לזמן טרום המשבר, לעומת ירידה של כ־1% ללא STW. כתוצאה מכך גם השכר השעתי גבוה בזמן STW בכ־0.5% יחסית לטרום המשבר, לעומת ירידה של כ־0.5% לו ה־STW לא היה קיים. עם זאת מאחר וסך שעות העבודה של כל עובד בפועל נמוך יותר בעת STW, הפריזון לעובד נמוך יותר תחת מודל STW (על אף העלייה בפריזון לשעה).<sup>17</sup>

17 עם זאת יש לזכור שמדד זה מודד רק עובדים בפועל, כאשר העובדים שיצאו לחל"ה מלא או פוטרו ושעות העבודה שלהם התאפסו לא נכללים כלל במדידה. כלומר התוצאה שללא STW הפריזון לעובד גבוה יותר מהחשבת במי שעובד בפועל בלבד, ללא התייחסות להוצאתם של עובדים רבים יותר מחוץ לשוק העבודה.

תרשים 4: השפעות מודל ה-STW על משתני תוצאה שונים בשוק העבודה בגרמניה בזמני משבר



— no STW  
- - - STW

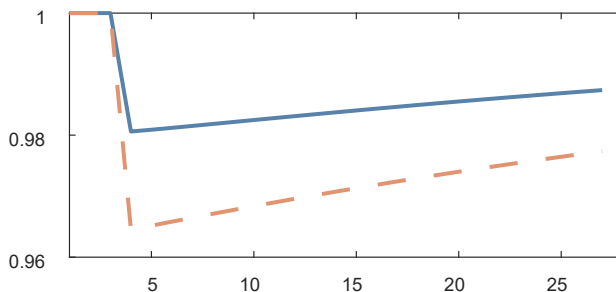




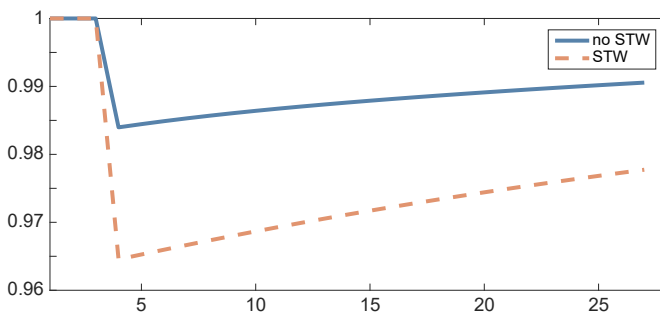
תרשים 4 - המשך



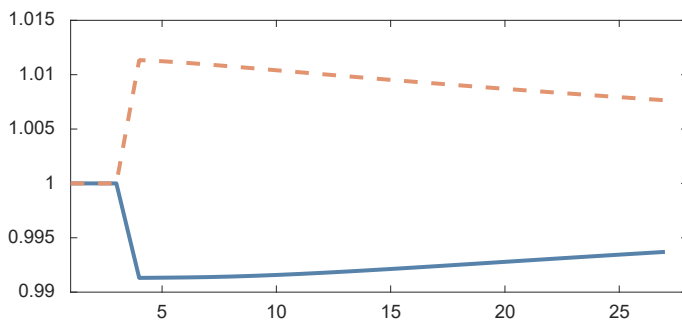
Output



Labor Productivity per Worker



Labor Productivity per Hour



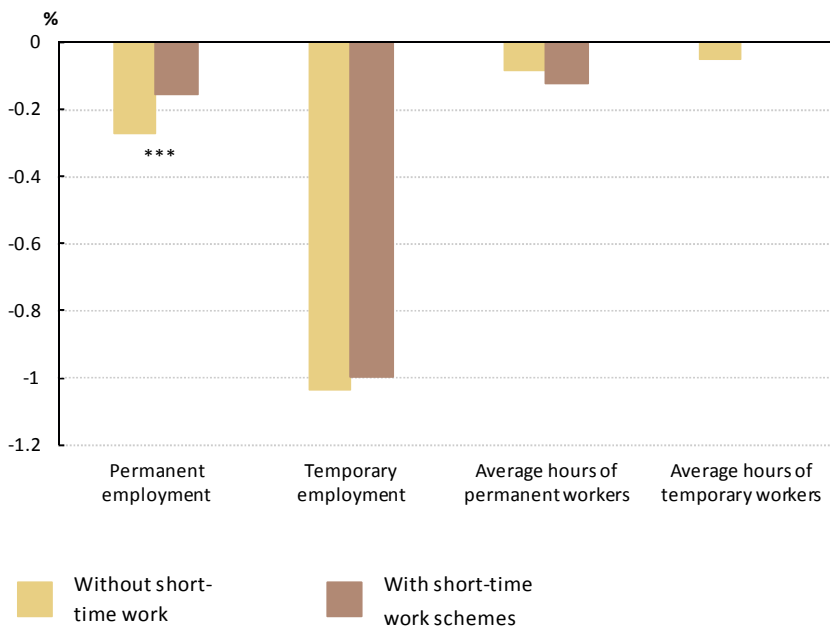
מקור: Cooper et al. (NBER) 2017

מחקר של ה־OECD מ־2010<sup>18</sup> בדק גם הוא את ההשפעות של תוכניות STW על התעסוקה והשעות הממוצעות, תוך השוואה של נתוני שוק עבודה של 19 מדינות בין השנים 2003–2009, כולל זמן המשבר הכלכלי (כפי שהראינו לעיל חלק מהמדינות הכניסו מודל STW לראשונה בזמן המשבר, מה שתרם ליכולת לבצע את הניתוח). הניתוח דומה לניתוח של גרמניה ומנצל את השונות בשיעורי המיצוי של התוכניות על פני מדינות ועל פני זמן, ומתמקד גם בהבדלים בין עובדים קבועים לזמניים.

בתרשים 5 נראות תוצאות הערכת ההשפעות של ירידה בתפוקה של 1% (כתוצאה ממשבר הפוגע בפעילות הכלכלית) על שעות העבודה ועל התעסוקה, עבור מדינות עם ובלי תוכניות STW. מהאומדן עולה שישנה השפעה מובהקת על תעסוקת עובדים קבועים, המפחיתה בכמעט חצי את ההשפעות השליליות על התעסוקה. ממצא נוסף מראה שאמנם יש השפעה על ירידה בשעות העבודה, אך היא נמוכה יחסית.

בנוסף על האמור בתרשים, המחקר מראה גם כי לתוכניות STW הייתה השפעה על שימור מקומות עבודה במהלך המשבר הכלכלי, עם ההשפעה הגדולה ביותר על העסקה קבועה בגרמניה וביפן. על פי תוצאות הניתוח, החוקרים מעריכים כי STW הביא לשימור של 235,000 ו־415,000 משרות בהתאמה בגרמניה וביפן במהלך המשבר, המקבילות ל־0.8% ו־0.9% מהעובדים בהתאמה.

תרשים 5: השפעת הפחתה של 1% בחפוקה על התעסוקה ושעות העבודה בזמן משבר 2008-9, השוואה בין מדינות עם וללא העסקה גמישה



מקור: Hijzen and Venn (OECD) 2010

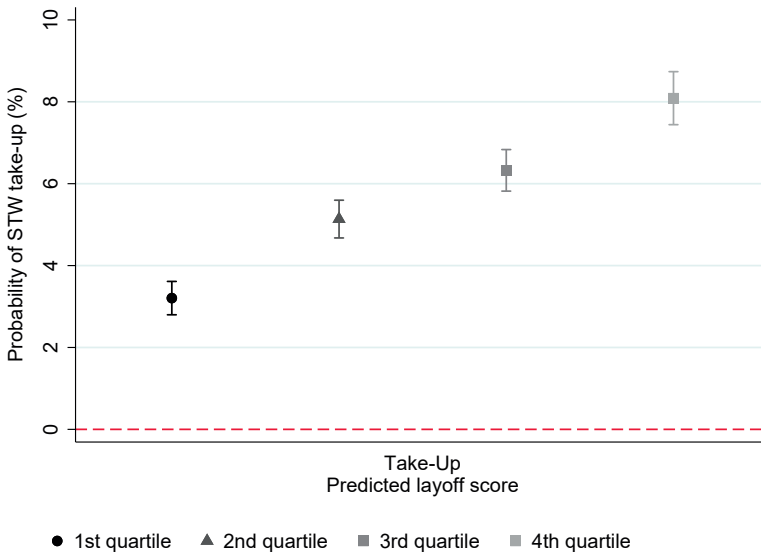
מחקר נוסף בדק את ההשפעות הכלכליות של STW באיטליה בשנים 2000-2014 על שעות עבודה, תעסוקה ושרידות של פירמות.<sup>19</sup> החוקרות השתמשו גם הן בנתוני פרט מינהליים מהביטוח הלאומי האיטלקי בשנים 2005-2014, במערך דומה ליתר המחקרים על ידי שימוש בשינויים במדיניות ה-STW לאורך השנים לבדוק את ההשפעה של התוכנית לעומת מצב בו התוכנית לא מתקיימת. מחקר זה נעזר גם בעובדה כי באיטליה בשנים אלה תוכניות ה-STW היו פתוחות למגזרים ספציפיים.

התוצאות מראות שפירמות שהייתה להן אפשרות להשתמש ב-STW הפחיתו באופן משמעותי את מספר שעות העבודה לעובד ב-40% במוצע. מצד שני, נמצא שבמשבר,

חברות אלה שמרו על עובדיהם בשיעור הגבוה ב־45% יותר מאשר חברות שלא השתמשו ב־STW.

כמו כן כפי שרואים בתרשים 6, התוצאות מאיטליה מראות שהשימוש ב־STW גבוה יותר בקרב פירמות בעלות סיכוי רב יותר לבצע פיטורין בעת משבר. החוקרות השתמשו במודל ניבוי לאבחן את הסיכוי של פירמות לרצות לפטר עובדים בעת המשבר. כפי שרואים בתרשים, התוצאות מנבאות ש־80% מהחברות שהיו ברבעון העליון של הסיכוי לפטר עובדים בהיעדר STW ישתמשו ב־STW, לעומת 33% בלבד בקרב חברות ברבעון התחתון של הסיכוי לפטר עובדים. כלומר תוכניות ה־STW שומשו באופן נרחב יותר בקרב פירמות שרצו לפטר עובדים. יש בכך אינדיקציה לכך שתוכניות STW סייעו להשאיר בתעסוקה עובדים שאחרת היו יוצאים לפיטורין או חל"ת מלא, יותר מאשר הפחיתו תעסוקה אצל עובדים שאחרת היו נשארים במשרתם המלאה (אם כי זהו לא ממצא ישיר).

תרשים 6: שיעורי מיצוי צפויים של STW בקרב פירמות, לפי הסיכון להזדקק לפיטורים במשבר



פרמטר נוסף שנבדק על ידי החוקרות הוא הסיכוי לשרידות הפירמות. נבדק הקשר בין השימוש ב־STW בשנה מסוימת לבין שרידות הפירמה שנה לאחר מכן. מרגרסיה שלקחה בחשבון מאפיינים רבים נוספים של הפירמות נמצא שבממוצע, פירמות שהשתמשו ב־STW הגדילו בכ־10% את סיכוייהן לשרוד שנה לאחר מכן.

לסיכום, נראה שיש השפעה מובהקת של תוכניות STW על הפחתה של ההשפעה המזיקה על אבטלה ותעסוקה שיוצרים משברים כלכליים. במחקר אחד נראית השפעה שלילית על תפוקה אך זו איננה גדולה, והרלוונטיות של תוצאה זו לישראל איננה חד משמעית, לאור זאת שהירידה בתפוקה הנה יחסית למצב של פיטורין מלאים בהם יש גמישות מלאה של השוק ויצירת משרות חדשות – בעוד בישראל המצב הרווח הוא הוצאה לחל"ת מלא מה שלא מייצר משרות חדשות. נראה כי התוכניות יכולות לשמר פירמות ולהגביר שרידות שלהן בעת שגרה ובעת משבר. קיימות אינדיקציות כי במקרה האיטלקי הסבסוד הלך לפירמות שמשמרות עובדים שהיו יוצאים לפיטורין, ולא לפירמות שמצמצמות תעסוקה לעובדים שהיו ממשיכים בתעסוקה מלאה (בהיעדר אפשרות של העסקה גמישה).<sup>20</sup>

### 3. השוואה בינלאומית של מודלים במדינות שונות<sup>21</sup>

לצורך סקירה זו בוצעה השוואה של 32 המדינות בהן קיים מודל כלשהו של העסקה גמישה, כפי שהוצג לעיל. עם זאת, עבור רוב הפרמטרים נמצאו נתונים רק על כ־17 מדינות אירופיות<sup>22</sup> והשוואה מולן היא עיקר הסקירה. הסיכום מציג את הפרמטרים החוקתיים

20 יש לציין כי באיטליה המודל מופעל בשיגרה ועל כן ייתכן כי תוצאה זו, שהסבסוד מהמודל הולך יותר למניעת פיטורין מאשר להורדת תעסוקה למי שהיה נשאר בתעסוקה, רלוונטית רק למודלים המופעלים בשיגרה. שאלה זו לא ממש נחקרה בספרות במקרים ומדינות אחרות.

21 ההשוואה מבוססת על:

[Short-time work schemes in the EU](#)

סדרת ניירות המדיניות החת [Job retention schemes in Europe: A lifeline during the Covid-19 pandemic](#)

OECD Employment Outlook 2021 : Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery  
OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis

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

הקיימים בכל מדינה, עם התייחסות בסוף לשינויים שהתרחשו במשבר הקורונה. פירוט מלא של ההשוואה בין המודלים בכל המדינות מופיע בנספח. להלן סיכום המודלים, יחד עם כמה נתונים על הנעשה בקורונה, ולאחריו פירוט מפורט יותר על המודלים הקיימים בשלוש מדינות נבחרות.

הקריטריונים שנבחרו להשוואה הם כאלו שיש בהם כדי לשפוך אור על המאפיינים השונים של המודל, רמת גמישותו, רמת הנדיבות שלו וכיוצא בזה. נבחרו הקריטריונים הבאים להשוואה: האם הפעלת המערכת וניהולה הכלכלי הוא עצמאי או כפוף 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; הרמה בה המודל בכל מדינה מאפשר לכסות את השכר של העובד על השעות שלא עבד בהן; הגבלת זמן הפעלה של המודל עבור כל עובד; האם קיימת חובה למעסיק להשתתף במימון השכר של השעות שהעובד לא בהן ואת ההפרשות הסוציאליות שלו; וכן האם קיימת חובה להוציא את העובד תחת המודל להכשרה מקצועית כלשהי או שיש תמריצים כלשהו לכך. בנוסף ישנה התייחסות למצב בעת משבר הקורונה, מאחר ובזמן הקורונה השתנו מאפיינים מסויימים ברוב המדינות המפעילות מודלים כאלה, כך ששיטת הפעולה בעת המשבר עצמו הייתה שונה מהשיגרה או מהצורה בה המודל מנוסח חוקית. לאחר דיון בשינויי הקורונה יוצגו גם מספר נתונים על הכיסוי והנדיבות של המודל במדינות שונות בזמן הקורונה. יש לציין כי השוואה זו לא כוללת דיון בנתוני המיצוי של תוכניות ה-STW במדינות השונות ולא בעלויות ובתועלות הכלכליות למדינה ולמשק שלהן (דיון כזה נמצא בניתוח הכלכלי המצוי במסמך הרחב של הצוות של משרד הכלכלה והתעשייה שסקירה זו היא חלק מפעילותו).<sup>23</sup>

לוח 1 להלן מציג את סיכום ההשוואה בין המדינות על פי הקריטריונים השונים להשוואה, ובהתייחס לכל קריטריון כולל מתן בנצ'מארק לגבי המצב הנפוץ במדינות אלו. יש לציין כי מדובר בהשוואה לא פשוטה – המודל הקיים בכל מדינה מבוסס על ההיסטוריה בכל מקום, על מבנה שוק העבודה, על מבנה מדיניות שוק העבודה של המדינה, וכן על התרבות הארגונית ומאפיינים לוקאליים. על כן יצירת הבנצ'מארק עבור כל קריטריון אינה משימה

23 "מתווה ליישום תעסוקה גמישה בישראל – חלופה למודל החל"ה", משרד הכלכלה והתעשייה, 2024.

טרוויאלית ונעשו בה הנחות מפשטות תוך כדי התהליך. הטבלה כוללת את סיכום ההשוואה, בנספח מובאת טבלת ההשוואה המלאה בין כלל המדינות עם כל הקריטריונים להשוואה.

ניתן לראות כי לרוב, מערכות STW מבוססות על מערכת ביטוח לאומי, בין אם כמערכת עצמאית נפרדת ובין אם כחלק מביטוח אבטלה סטנדרטי. במעט מדינות המערכת נפרדת ממערכת הביטוח הלאומי ונכללת תחת מערכות של מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (ALMP), עם השתתפות ומימון וולונטריים הרבה יותר של העובד והמעסיק (אם כי לפחות במקרה אחד של סלובקיה, בזמן משבר הקורונה הוכנסה בצד מערכת ה־ALMP שפועלת בשגרה גם מערכת של STW כחלק ממערך הביטוח הלאומי). המימון לשכר המופחת מגיע לרוב דרך מערכות ביטוח אבטלה של הביטוח הלאומי בכל מדינה, אם כי במקרים רבים בזמן משבר הקורונה המימון הגיע ישירות 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 אותן כמעט תמיד במודלים של חירום בלבד.

תנאי הרקע להפעלת המודל כוללים לרוב חובת הוכחת פגיעה בפעילות הכלכלית של הפירמה. במדינות מסוימות מספיק שקיים מיתון כללי במדינה על מנת לאפשר למעסיק לבקש הפעלת המודל. כמו כן במעט מדינות ישנה אפשרות להפעיל את המודל גם ללא פגיעה כלכלית, בין אם עבור התחדשות ושינויים ארגוניים או בענפים בהם קיימת עונתיות של עובדים. לרוב כדי להפעיל את המודל המעסיק נדרש לפנות לשירות התעסוקה ולבקש את הפעלתו, ולעתים רחוקות כמו באירלנד ובפינלנד העובד עצמו הוא שמגיש את הבקשה. בארבע מדינות – בלגיה, ספרד, פורטוגל וסלובקיה נדרש אישור מהעובד או נציגי העובדים להפעלה. במערכות הפועלות רק בחירום נדרשת החלטה של הממשלה שהמשק נמצא במצב חירום המאפשר מלכתחילה את הפעלת המודל.

מבחינת תנאי הזכאות להפעלת המודל, המודל כמעט תמיד יכול לחול על כלל ענפי המשק, כאשר בבלגיה חל על עובדי כפיים ובבולגריה בענפים נבחרים. באיטליה חל על ענפים מסוימים וביתר 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 כמות העובדים שהמעסיק רשאי להוציא להעסקה גמישה בתוך פירמה מסוימת. זמן הפעלת המודל כמעט תמיד מוגבל לתקופה ראשונית קצרה עם

אפשרות להארכה. עם זאת תקופה ראשונית זו משתנה מאוד בין מדינה למדינה, ונמשכת בין 3 חודשים לשנתיים (אך לרוב בין חצי שנה לשנה).

רמת כיסוי השכר של השעות שהופחתו שהתוכנית מממנת בשגרה משתנה בין מדינה למדינה – החל מ־50% מהשכר ועד ל־80%. ראו להלן פירוט על רמת הכיסוי במהלך הקורונה. בשגרה ב־14 מדינות קיימת השתתפות כלשהי של המעסיק בשכר הניתן על השעות שהופחתו, אך גם כאן השונות גדולה, למשל צ'כיה (המעסיק מחויב לשלם 20% משכר שעות העבודה שהופחתו), הולנד ושבדיה (10%), לעומת נורבגיה (4%). עם זאת, בחלק מהמדינות, כולל רבות בהן המעסיק לא משלם שכר, המעסיק כן מחויב לשלם את ההוצאות 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 להעלות או להכניס חיוב של המעסיק לממן חלק מהשכר, על מנת לתמרץ חזרת עובדים להעסקה מלאה..

ברוב המדינות אין התייחסות להכשרה מקצועית בעת הוצאה להעסקה גמישה. עם זאת בבליגה וגרמניה קיימת הוראה חוקית שניתן להוציא להכשרה ייעודית ללא תמריץ כלכלי. בספרד, צרפת פורטוגל שבדיה ולוקסמבורג קיימים בשגרה או בעת משבר תמריצים כלכליים להכשרה, הנעים בין ויתור על תשלום הוצאות סוציאליות למעסיק, העלאת כיסוי השכר הניתן בהפעלת המודל או החזר כספי למעסיק על ההכשרה שניתנה. בהונגריה בזמן משבר הקורונה הייתה חובה להוציא להכשרה ב־30% מזמן השעות שהופחתו. במקרים בודדים כמו בגרמניה וספרד יש הגבלה על תוכן ההכשרה שתהיה רלוונטית לתעסוקה בבית העסק, אך לרוב אין הגבלה.

## שינויים בזמן הקורונה

כפי שמצוין בלוח, המודלים הקיימים בכל מדינה השתנו, לעתים באופן ניכר, בעת משבר הקורונה (גם במדינות בהן קיימת תוכנית המופעלת רק במשבר התקיימו שינויים שהותאמו למשבר הקורונה). במקומות עם תוכנית של שגרה הופעלו הקלות רבות בהפעלת התוכניות, הכוללות בעיקר הורדה והקלה של תנאי הפגיעה הכלכלית המזכה בזכאות להפעלת התוכנית, הרחבת הענפים המכוסים לכלל המשק, העלאת שיעור כיסוי השכר בעשרות אחוזים, והרחבת העובדים המכוסים (כך שיכללו גם עובדים זמניים, עצמאים ועובדים שלא משלמים ביטוח לאומי). עם זאת בקרואטיה למשל היה דווקא מהלך הפך בו התוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו בעת המשבר (תיירות, מסעדות וכו).



כמו כן הופחת או בוטל חלק המעביד בתשלום השכר על שעות העבודה שהופחתו, וכוסו ההוצאות הסוציאליות. עם זאת, בסוף הקורונה (רבעון 3 של 2021) בחלק מהמדינות הוכנסו תמריצים הפוכים לחזרה לתעסוקה בדמות העלאה של חלק המעביד חזרה לרמה שהייתה בזמן שגרה או אף מעליה. בחלק מהמדינות הוכנסו תמריצים להוצאה להכשרה שלא היו לפני המשבר, כגון בשבדיה ולוקסמבורג.

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

קריטריון	בנצ'מארק
עצמאות המערכת	7 מדינות עם מערכת ביטוח STW עצמאית 6 מדינות כחלק מביטוח אבטלה 4 מדינות כחלק ממדיניות ALMP
מקור מימון	לרוב דרך ביטוח אבטלה, אבל בחירום דרך תקציב ממשלתי
שגרה/חירום	לרוב מופעל בשגרה. ואולם רוב המדינות שהפעילו מודל כזה לראשונה בעשורים האחרונים בעקבות המשבר הכלכלי ומשבר הקורונה (9 מתוך 13) מפעילות אותו במשבר בלבד.
תנאי רקע אפשריים להפעלה	מיתון, הוכחת פגיעה כלכלית, כח עליון. לעתים גם ארגון מחדש, לעתים רחוקות עונתיות. תנאים אלה לעתים מספיקים (במקומות בהם קיים בשגרה מספיק להוכיח פגיעה כלכלית) ולעתים צריכים להיות משולבים (במקומות בהם מופעל בחירום יש צורך בהכרזה על משבר/מיתון ולאחריו הוכחת פגיעה).
שיטת הפעלה	לרוב המעסיק מגיש לשירות התעסוקה. ב-4 מדינות נדרש הסכמת העובד/נציגי העובדים. לעתים רחוקות העובד הוא זה שמגיש בקשה. במערכות חירום מופעל מלמעלה ע"י החלטה שקיים מקרה חירום.
תנאי זכאות לעסק/עובד	כמעט תמיד חל על כל המשק. בלגיה – עובדי כפיים. איטליה – ענפים מסויימים וחברות גדולות (בוטל בקורונה). בולגריה – ענפים נבחרים. כמעט תמיד כל העובדים הקבועים, או כל העובדים הזכאים לדמי אבטלה. לא נראה שיש תקרה לשיעור העובדים היוצאים לחלת גמיש בפירמה.
רמת כיסוי שכר	80%-50%
הגבלת זמן החל"ח	כמעט תמיד תקופה ראשונית עם אפשרות הארכה. בין 3 חודשים לשנתיים.
השתתפות המעסיק בשכר	בשגרה קיים ב-14 מדינות. לעתים שיעור ההשתתפות בשכר משתנה לפי שיעור השעות שהופחתו. כשקיים, בשגרה נע בין 20%-4. בזמן קורונה מעט מדינות העלו את השיעור לקראת סוף המשבר על מנת לעודד החזרת עובדים לתעסוקה מלאה.



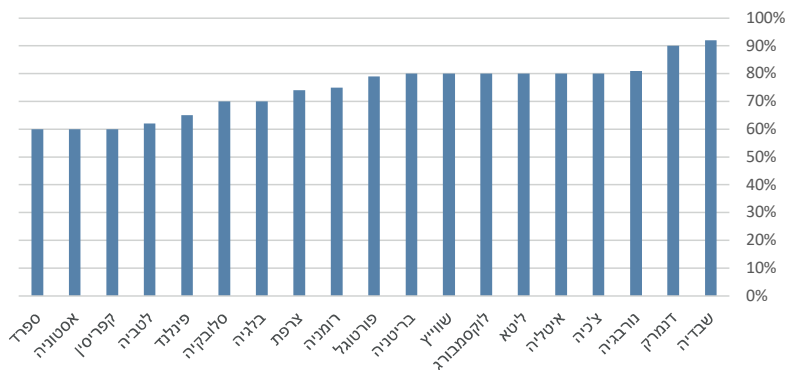
קריטריון	בנצימארק
תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	אין בנצימארק. בחלק מהמדינות המדינה משלמת, בחלק מהמדינות המעסיק משלם. בחלק מהמדינות שהמעסיק משלם, בפועל בזמן הקורונה המדינה שילמה במהלך רוב המשבר.
הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	ברוב המדינות אין התייחסות. בבולגיה וגרמניה ניתן להוציא להכשרה ייעודית ללא תמריץ כלכלי. בספרד, צרפת פורטוגל שבדיה ולוקסמבורג קיימים בשגרה או במשבר תמריצים כלכליים להכשרה. בהונגריה בזמן המשבר הייתה חובה להוציא להכשרה לחלק מהשעות שהופחתו. במקרים בודדים יש הגבלה על תוכן ההכשרה, לרוב אין.
שינויים בקורונה	במקומות עם שגרה הופעלו הקלות, בעיקר הורדת והקלת תנאי זכאות, הרחבת ענפים מכוסים, העלאת שיעור כיסוי השכר, הרחבת עובדים מכוסים (זמניים, עצמאיים). הופחתה עלות המעביד בחלק מהמדינות וכוסו ההוצאות הסוציאליות, ולאחר מכן בסוף הקורונה הוכנסו תמריצים הפוכים לחזרה לתעסוקה. בחלק מהמדינות הוכנסו תמריצים להוצאה להכשרה. בקרואטיה – הוגבל רק לענפים שנפגעו

בתרשימים 7-8 ניתן לראות את שיעור כיסוי השכר של השעות שהופחתו ואת תקרת הכיסוי בעת הקורונה, על פי סקירה של המכון האירופאי לארגוני עובדים (ETUI).<sup>24</sup> ניתן לראות כי שיעור כיסוי השכר עלה מכ־50%-80% בתוכניות של שגרה לכ־60%-90% מהשכר ברוטו ו־60%-100% מהשכר נטו בזמן הקורונה (בחלק מהמדינות הכיסוי מחושב לפי הברוטו ובחלק לפי הנטו). בסך הכול בממוצע מדינות כיסו בזמן הקורונה כ־75% מהשכר ברוטו וכ־82% מהשכר נטו.

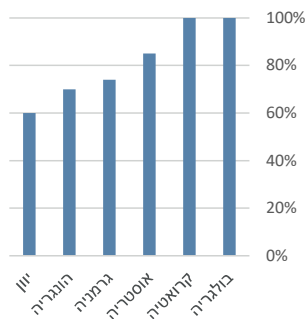
גם בנושא תקרת הכיסוי הייתה שונות רבה בקורונה בין המדינות השונות. התקרה נעה בין מודלים יחסית מצומצמים המאפשרים תקרה של 25%-30% מהשכר הממוצע בלבד כמו בקרואטיה והונגריה, ועד למודלים נדיבים המאפשרים תקרה של מעל 100% מהשכר הממוצע כמו בשבדיה (תקרת כיסוי של 114% מהשכר הממוצע), פורטוגל ובולגריה (122%), שווייץ (130%) ואוסטריה (168%). בממוצע, תקרת כיסוי השכר של השעות שהופחתו עמדה על כ־82% מהשכר הממוצע במדינות השונות.

תרשים 7: שיעור כיסוי השכר של תוכניות STW במדינות אירופה לפי מתווי הקורונה במדינות, 2020-21<sup>25</sup>

**א. כשיעור מהשכר ברוטו**



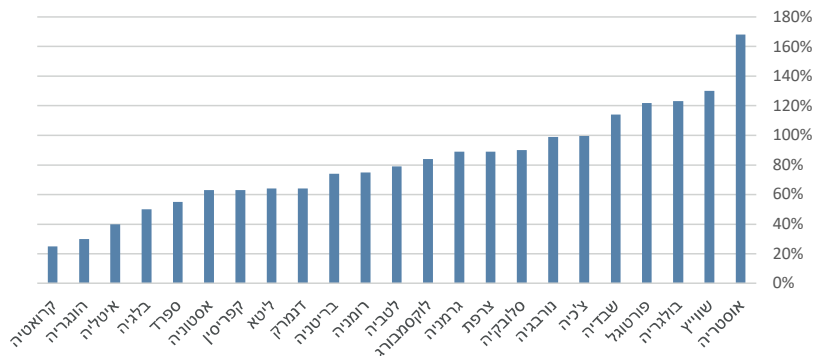
**ב. כשיעור מהשכר נטו**



מקור: Drahokoupil and Müller (ETUI) 2021

25 הנתונים מוצגים על פי ההסדר החוקתי בכל מדינה. ברוב המדינות הכיסוי מחושב על פי השכר ברוטו, אך בחלקן מחושב על פי השכר נטו. לא ניתן לחשב מראש את ההפרש בין הברוטו לנטו בכל מדינה ועל כן נדרשה כאן הפרדה בין שני גרפים - אחד למדינות המחשבות על פי הברוטו ואחד למדינות המחשבות על פי הנטו.

תרשים 8: תקרת הכיסוי של תוכניות STW כשיעור מהשכר ברוטו, 2020



מקור: Drahekoupil and Müller (ETUI) 2021

## תוכניות STW במדינות נבחרות

על מנת להבין לעומק את המודלים המופעלים במדינות נבחרו שלוש מדינות שיוצגו להלן באופן מפורט יותר. המדינות שנבחרו הן מדינות עם אוכלוסיה דומה לישראל, ומכיוון שההשוואה היא לימות משבר, ובפרט למדיניות בעת הקורונה, אלו מדינות שהשפעת הקורונה בהן (במונחי שיעורי תמותה עודפת) היו דומים להשפעה בישראל.<sup>26</sup> מתוך אלו התמקדנו בשלוש מדינות עם התוצר לנפש הקרוב יחסית לזה של ישראל: אוסטריה, בלגיה ופורטוגל. בנספח מובאת טבלת ההשוואה המלאה בין כלל המדינות עם כל הקריטריונים להשוואה.

## אוסטריה

מודל ההעסקה הגמישה האוסטרי דומה מאוד למודל הבסיסי שהופעל לראשונה בגרמניה, וקיים במדינה מאז שנות ה־20. המערכת קיימת באופן שגרתי ומאפשרת למעסיקים בכל עת להגיש בקשה להפעלת המודל. המערכת ממומנת מכספי הביטוח הלאומי של

26 שיעורי תמותה עודפת מתוך הנהונים כאן: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/56213116-en/index.html?itemId=/content/component/56213116-en#section-d1e10677-66f043643c>

המעסיקים והעובדים, אך ניהול הכספים בה עצמאי לחלוטין והיא נפרדת ממערך דמי האבטלה.

ניתן להפעיל את המודל בהתקיים תנאים בסיסיים הכוללים סיבות כלכליות עקב ירידה בביקושים או שיבוש בדרכי האספקה, או מכוח עליון. על מנת להפעיל את המודל המעסיק נדרש לקיים התייעצות חובה עם שירות התעסוקה לגבי אפשרויות של הכשרה בעת ההפעלה, וכן חייב להראות כי שקל חלופות אחרות על הפעלת התוכנית. כמו כן הפעלת התוכנית מותנית בקיומו של הסכם קיבוצי מקומי או ענפי המפרט את תנאי התוכנית (אך הסכמים כאלה קיימים כמעט בכל שוק העבודה ובכל הענפים). המעסיק יכול להוציא את העובדים להעסקה גמישה באופן גמיש כמעט לחלוטין, כאשר טווח ההפחתה 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 לא משלמת ישירות לעובד.

בשגרה, רמת כיסוי השכר מחושבת על פי תעריף אחיד לשעה שמחושב על ידי שירות התעסוקה על פי קריטריונים שונים של ותק ומאפייני העובד בצירוף השכר הקודם, המוכפל בשעות שהופחתו. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-6 חודשים וניתן להאריך אותם ב-6 חודשים נוספים אם תנאי הזכאות לא השתנו, עד למקסימום של 24 חודשים סך הכול. בשגרה המעסיק לא משלם כלל על השכר המופחת וכל מימון התוכנית מגיע מכסף ציבורי. עם זאת המעסיק נדרש לשלם את ההוצאות הסוציאליות על השעות שהופחתו למשך 4 חודשים ראשונים של הפעלת התוכנית.

בקורונה הופעלה באוסטריה תוכנית מרחיבה שהתבססה על הסכמים קיבוציים תלת-צדדיים בין המדינה המעסיקים וארגוני העובדים. הוכנסו הקלות רבות לתוכנית, ביניהן: הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוסות, העלאת שיעור כיסוי השכר ל-80%-90% מהשכר נטו עם תקרת כיסוי גבוהה וכמעט לא רלוונטית של 168% השכר הממוצע במשק. כמו כן המודל ניתן להפעלה מיידית עם מתן רטרואקטיבי של הוכחת הפגיעה הכלכלית. התשלום של המעסיק על הוצאות סוציאליות ירד ל-0.5%. לקראת סוף משבר הקורונה (רבעון 3 של 2021) העלו באוסטריה את העלויות למעביד מ-0% ל-12% על מנת לדחוף את המעסיקים לסיים את הפעלת התוכנית בפירמה ולהחזיר את העובדים להעסקה מלאה. כמו כן, תוכנית החירום בקורונה כללה אפשרות למעסיק לחייב יציאה להכשרה מקצועית של העובד. עם זאת, לא נעשה כמעט שימוש בזכות זו.

## בלגיה

מודל העסקה גמישה מופעל בבלגיה מאז 1978 ומעוגן במספר חוקים בחוק הבלגי, עם הבדלים קלים בין הצד הפלמי לצרפתי. המערכת קיימת באופן שגרתי ומאפשרת למעסיקים בכל עת להגיש 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 סיבות כלכליות הנובעות מירידה בביקוש או שיבושים בתנאי האספקה, פגעי מזג אוויר, וכוח עליון. על מנת להפעיל את המודל המעסיק נדרש לשלוח הודעה מוקדמת של שבעה ימים לוועד העובדים, לאיגוד המקצועי, לעובדים הנוגעים בדבר ולשירות התעסוקה הלאומי או האזורי.

בשגרה התוכנית מוגבלת אך ורק לעובדי כפיים במשלחי יד מסוימים (manual workers). כמו כן לאור העובדה שהמערך פועל למעשה תחת מערך ביטוח אבטלה, כך גם תנאי הזכאות לתוכנית מותנים בזכאות של העובד לדמי אבטלה, ובעיקרם שהיו לו מינימום של ימי עבודה בהם עבד בתקופה קצובה. לעומת אוסטריה בה המעסיק מקבל את המימון, בבלגיה המעסיק הוא מגיש הבקשה, אך העובד הוא זה שמקבל בפועל את המימון בצורה של דמי אבטלה.

בשגרה, רמת כיסוי השכר עומדת על 60% אך חלות תקרות משתנות בהתאם להסכם קיבוצי הקיים בענף. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-3 עד 12 חודשים, בהתאם לזכאות על פי ימי העבודה שהעובד עבד בהם בתקופת הזכאות. ניתן להחזיר את העובד להעסקה רגילה ושוב להוציאו לשעות מופחתות ללא צורך בבקשה נוספת, כל עוד הסיבות הכלכליות נמשכות, אך צריך להיות לפחות שבוע עבודה רגיל אחד בין תקופות של הפעלת המודל באופן זה.

הן בשגרה והן בתקופת הקורונה לא נדרש מהמעסיק לשלם כל חלק משעות העבודה שהופחתו. כמו כן, המעסיק יכול להוציא חלק מהעובדים לחל"ת מלא במקביל להפעלת תוכנית STW.

בבלגיה מעודדים יציאה להכשרה מקצועית בזמן השעות שהופחתו לעובד, גם בקורונה. ישנה אפשרות לצאת להכשרה וקיימות הכשרות ייעודיות שפונות למי שנמצא בהעסקה גמישה או בחל"ת מלא. לא קיימות הגבלות על תוכן ההכשרה, ומצד שני גם מעבר למתן

אפשרות אין כל תמריץ כלכלי או אחר להוציא את העובדים להכשרה בזמן הפעלת התוכנית. שיעורי המימון של האפשרות להכשרה נמוכים מאוד, גם בזמן הקורונה.

בקורונה הופעלה בבליגיה תוכנית מרחיבה שהקלה את תנאי הזכאות: הקורונה הוגדרה ככח עליון בתור הצדקה להפעלת התוכנית, למעשה ללא צורך של המעסיק בהוכחת פגיעה כלכלית. התבצעה הקלת תנאים והגדלת הכיסוי על כלל העובדים. הועלה שיעור כיסוי השכר ל-70% שכר ברוטו עם תקרה של עד 47% השכר במשק. כמו כן, נכנסו תקנות שאיפשרו לעובד לדרוש לבדם את דמי ההעסקה הגמישה, ללא צורך בהקשת בקשה על ידי המעסיק, וזאת במקרה שהוא נדרש להישאר בבידוד בלי להיות חולה, ובהמשך גם במקרה של סגירת מסגרות לילדים שכפתה עליו להישאר בבית.

## פ ו ר ט ו ג ל

מודל ההעסקה הגמישה בפורטוגל מופעל כמערכת 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. על מנת להפעיל את המודל המעסיק נדרש ליידיע ולקיים משא ומתן עם נציגי העובדים. הפירמה מחליטה בסופו של דבר לבד, ומעבירה את החלטה לנציגי העובדים ולביטוח הלאומי. לאחר שהפירמה החליטה והגישה בקשה, העובד הוא שמקבל בפועל את הקצבה מהביטוח הלאומי.

בשגרה וגם בקורונה לא קיימים תנאי זכאות מגבילים וכל שהמעסיק צריך להוכיח הוא שמתקיימת הפחתה זמנית של שעות עבודה או השעייה של העסקה לתקופה מסוימת. רמת כיסוי השכר היא שהעובדים מקבלים 2/3 מהשכר הרגיל ברוטו עבור השעות שלא עבדו, כאשר יש מינימום קצבה העומד על שכר המינימום החוקי לשעה. בפורטוגל קיים גם בשגרה חלק מעסיק במימון כיסוי השכר לשעות שלא עבדו – התשלום של 2/3 שכר מתחלק בין המדינה למעסיק – המדינה משלמת 70% מהעלות והמעסיק 30%. הפעלת המודל מוגבלת בתחילה ל-6 חודשים או, במקרה של אסון או אירוע אחר אשר פגע קשות בפעילות הרגילה של החברה, שנה אחת. ניתן להאריך 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 להיות בהתייעצות בין העובד למעביד ולקבל

אישור משירות התעסוקה. כמו כן בהינתן והמעסיק קובע זאת, חלה חובה על העובד להשתתף בהכשרות על מנת לקבל את הקצבה. אין הגבלה על תוכן ההכשרה.

בקורונה הופעלה בפורטוגל תוכנית שהרחיבה והקלה את התוכנית הקיימת. בין היתר הוגדלו העובדים המכוסים (כיסוי גם לעצמאים ועובדים זמניים). התבצעה העלאה של שיעור כיסוי השכר מ־66% לכולם ל־66%-92% שכר ברוטו בהתבסס על פגיעה כלכלית וענף, ותוך שינויים של שיעור הכיסוי במהלך המשבר לפי עוצמת הפגיעה המשקית. כיסוי השכר פעל עם תקרה של עד 122% השכר במשק. כמו כן הוקלו החובות על תשלומי המעסיקים בעת הקורונה – שיעור המימון של הקצבה על ידי המדינה עלה ל־100% במקרים של פגיעה משמעותית בעסק (מעל 75% ירידה בהכנסות) ושל שיעורים גבוהים של הפחתת שעות (מעל 60% הפחתת שעות בעסק).



## סיכום ותובנות ליישום

מסקירה זו עולה כי למודלים של העסקה גמישה במדינות OECD יתרונות גדולים בראשם הפחתת אבטלה, שימור עובדים בתעסוקה ולעתים אף שימור וחזוק השרידות של פירמות. החסרונות שנמצאו במחקר מראים על אובדן גמישות של שוק העבודה וירידה במשרות פנויות המביאה לירידה בתפוקה. על ידי התערבות בהקצאה מחדש של גורמים בין חברות, כלומר מניעת זרימת כוח אדם לכיוון החברות היצרניות ביותר, STW יכולה ליצור השפעות שליליות על תפוקה בטווח הבינוני-ארוך.<sup>27</sup> עם זאת גם חסרונות אלו הם חסרונות הנובעים מהשוואה של המודל למצב של פיטורין מלאים, אך בישראל זה אינו המצב – בישראל המצב הנוכחי הוא של חל"ת מלא. מצב זה מביא בטווח הקצר למצב דומה של שוק עבודה קשיח יחסית כל עוד המשבר נמשך (העובדים לא יוצאים באופן מלא לשוק אלא נמצאים בחל"ת אצל המעסיק המסוים). עצם השימוש הנרחב במודלים של העסקה גמישה – 32 מדינות OECD השתמשו בהם במשבר הקורונה – יכול להעיד על היתרונות שלהם לכלכלות השונות. להלן תובנות ליישום המודל בישראל הנובעות מנקודת הייחוס של ההשוואה הבינלאומית של המודלים השונים.

## תובנות

1. נראה כי לאור היתרונות הגדולים של מודל ההעסקה הגמישה, כפי שהוצגו במסמך זה, וההנחה שחסרונות המודל לאו דווקא רלוונטיים למקרה הישראלי, כדאי כי מדינת ישראל תאמץ מודל העסקה גמישה בעתות משבר. מודל זה קיים ביותר מ-30 מדינות מערביות בעיתות משבר. מהות המודל היא מתן אפשרות למעסיק החווה פגיעה כלכלית בעת משבר להפחית באופן זמני את שעות העבודה של העובד ללא הוצאה

27 גם בעת משבר ישנן עדיין חברות יצרניות המחפשות עובדים, אך תחת העסקה גמישה לחברות הללו עולה יותר כסף לשכור כוח אדם (מכיוון שפחות עובדים משתחררים למאגר האבטלה). מנגנון זה מייצר קשיחות מסוימת בשוק, לעומת שוק חופשי לחלוטין בו אין תמריץ לשמירה על העובד בבית העסק, מה שפוגע ביעילות של הקצאת גורמי ייצור בין חברות שונות שממלאת תפקיד חשוב בפיריון המצטבר. ראו Cooper et al. (NBER) 2017

לחל"ת מלא ומבלי שהדבר יהיה מוגדר כפגיעה בתנאי העסקה, ומנגד מתן דמי אבטלה לעובד עבור השעות שהופחתו לו.<sup>28</sup>

2. בדומה לקיים במדינות בהן יש מודל המופעל במשבר, יש צורך כי תנאי בסיסי להפעלת המודל הוא הכרזה של הממשלה על מצב משבר המאפשר הפעלת מודל העסקה גמישה. מצב משבר צריך להיות מוגדר היטב. ברוב המדינות שנסקרו מצב זה כולל משבר כלכלי חמור, אירוע טבע אסוני, מגפה, ומלחמה. עם זאת אין במדינות השונות כלל מספרי כזה או אחר המאפשר הפעלת המודל (למשל – קביעה כי יופעל לאחר עלייה מינימלית כלשהי בשיעור האבטלה), והפרורוגטיבה לקביעת מצב משבר נתונה בידי הממשלות השונות.<sup>29</sup>

3. נראה כי לרוב מערך ההעסקה הגמישה מופעל כחלק ממערך דמי האבטלה, כפי שקיים 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 על חל"ת מלא, עם התאמות לפי הפרופורציות של שעות העבודה שהופחתו. למשל – עובד שירד מ-100% ל-50% משרה מקבל 50% מדמי האבטלה שהיה זכאי להם בחל"ת מלא, בעוד שתקופת הזכאות 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 גם ישתנו התנאים והזכאויות להעסקה הגמישה באופן פרופורציוני.

28 יש לציין, כי המודלים בעולם מתבססים על ידע שיהיה בידי המעסיקים והמדינה לגבי שעות העבודה הרגילות של העובד שיוצא להעסקה גמישה. מומלץ כי ידע זה יהיה מבוסס על איסוף נתונים שיטתי הנוגעים לשעות התקן, שעות העבודה בפועל ושעות נוספות של כל עובד בעיחת שגרה. מומלץ כי על המעסיקים תוטל החובה לאסוף ולהעביר למוסדות המדינה נתונים אלו על בסיס חודשי בעיחת שגרה.

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

- ג. בהמשך לכך, המימון לדמי ההעסקה הגמישה יכול להיות זהה למימון של דמי האבטלה – ממערכות הביטוח הלאומי בתוספת התוספות המקובלות מתקציב המדינה. כך קיים ברוב המדינות שיש עליהן מידע.
4. מעבר לדמי האבטלה, יש צורך לוודא כי העובד ימשיך לקבל הפרשות סוציאליות על השעות שלא עבד בהן. ניתן לעשות זאת כמקובל במודל הגרמני בו המעסיקים ימשיכו לשלם לעובד בהעסקה גמישה הפרשות סוציאליות על מלוא היקף המשרה בה הועסק טרם המשבר, או כמקובל ברוב המדינות בעלות מודל המופעל במשבר – שהמדינה תממן זאת.
5. נראה כי המודל העדיף הוא שהגשת הבקשה להוצאה להעסקה גמישה תצא מאת המעסיק, על אף שמקבל הקיצבה לרוב הינו העובד. כך קיים במדינות כמו בלגיה פינלנד ופורטוגל. קיימים מודלים בהם המעסיק גם מקבל את הקצבה ומשלם שכר לעובד כמו בגרמניה. במצב שכזה נדרשת מודעות ואכיפה בכדי למנוע ניצול והונאה של המערכת.<sup>30</sup>
6. מעבר להכרזת הממשלה על הפעלת המודל, נראה כי ברוב המדינות המעסיק מחוייב לעמוד בתנאים הבאים:
- א. המעסיק נדרש להראות פגיעה כלכלית. מומלץ לשקול הוכחת פגיעה כמקובל במודל הגרמני – חתימה ראשונית על הצהרה בדבר הפגיעה, והגשת הוכחת פגיעה לרשויות תוך 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.

30 בגרמניה קיימת חופעה מסוימת של מעסיקים הרושמים את עובדיהם כביכול כעובדים בשעות מופחתות ומקבלים קצבה על אף שהעובדים ממשיכים לעבוד כרגיל. חופעה זו הוגברה בעת הקורונה כאשר התנאים להגשה וקבלת הקצבה היו מופחתים. <https://zellersefert.com/en/kurzarbeitergeld-fraud-legal-implications-for-employees>

7. מומלץ לשקול שילוב הכשרה מקצועית בזמן ההעסקה הגמישה: מתן תמריץ (כמקובל בצרפת ופורטוגל) להכשרה מקצועית לעובד שיוצא להעסקה גמישה בשעות בהן אינו עובד. אפשרות נוספת היא הטלת חובה להכשרה מקצועית לעובד שיוצא לחל"ת החל ממשך תקופה מסוים (כמקובל בהונגריה).





הכשרות הכשרות חלת מלא במקביל לחלת בזמן חלת גמיש	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	מה - בחירות - קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	מנגנוני הדיווח, ההליך מיצוי זכויות	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	השתתפות המעסיק בשכר	הגבלת זמן החל"ת	רמת כיסוי שכר	תנאי זכאות לעסק/עובד	שיטת הפעלה	תנאי רקע עיקריים להפעלה	מקור מימון	שגרה/ חירום	עצמאות המערכת	שינויים בקורונה במקרה	בלגיה
				יש אפשרות לצאת להכשרה ויש הכשרות שפונות למי שנמצא בחל"ת גמיש או מלא. אין הגבלה על מהות ההכשרה ואין גם תמריץ. שיעורי המיצוי של האפשרות נמוכים מאוד, גם בקורונה	-	לא קיים	3 עד 12 חודשים במקרה של הפחתה חלקית בזמן העבודה, בהתאם למספר ימי העבודה. צריך להיות לפחות שבוע עבודה בין תקופות ההשעיה. חילופי עבודה ותקופות השעיה יכולים להימשך כל עוד הסיבות הכלכליות נמשכות	עקרונית 60% אך חלות תקרות ועשויות להשתנות בהתאם להסכם קיבוצי	1. רק עובדי כפיים זכאים. 2. עובדים הזכאים לדמי אבטלה (מינימום ימי עבודה במקופה קצובה)	ההפעלה דורשת הודעה מוקדמת של שבוע ימים לוועד העובדים, האיגוד המקצועי לעובדים הנוגעים בדבר ולשירות התעסוקה לאומי או אזרי	סיבות כלכליות הנובעות מירידה בביקוש או שיבושים במשלוחים, מזג אוויר גרוע, כוח עליון	דרך מערכת דמי אבטלה	שגרה	כחלק ממערך דמי אבטלה	הופעלה עם הקלות: קורונה ככח עליון בתור הצדקה להפעלה, הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוסות, העלאת שיעור כיסוי השכר	
			אין	המדינה משלמת 60% גם מההוצאות הסוציאליות	בקורונה - העובד מקל 100% שכר על שעות שהופחתו, 60% מהמדינה ו-40% מהמעסיק	= 2009 שלושה חודשים; = 2010 ארבעה חודשים	עובד: מקסימום 50% משכר המינימום הקבוע בחוק לעובדים בחצי משרה ומעלה	חברות: 1. נעפים נבחרים בתעשייה ובמסחר - כרייה, תעשייה, חשמל גז ומים, בינוי, מסחר סיטונאי וקמעונאי, שירותי החברה, אירוח ואוכל, תקשורת. הגשת הבקשה היא על בסיס תחרותי לפי קריטריונים פיננסיים וחלקם של עובדים בזמן קצר, ענף כלכלי וכו'	המעסיק מבקש משירות התעסוקה. התשלום מגיע לעובדים. הבקשה מוגשת בהליך תחרותי לפי קריטריונים של מצב פיננסי, שיעור העובדים בזמן קצר, ענף כלכלי וכו'	סיבות כלכליות	תקציב ממשלה	חירום	כחלק מתוכניות תעסוקה אקטיבית ALMP			



גרמניה	הופעלה עם הקלות: הורדת התנאי לשיעור מינימום של עובדים שהוצאו לחל"ת בעסק, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), חלק המעסיק בשכר/הוצאות סוציאליות ירד ל-0, העלאת שיעור כיסוי השכר, בסוף הקורונה ניתן תמריץ להכשרה - המימון המלא להוצאות סוציאליות ע"י המדינה יימשך כל עוד העובד יעסוק בהכשרה בזמן השעות המופחתות, וכמו כן ניתנה גם סובסידיה להכשרות ארוכות מפורקות	עצמאית	שגרה	מיתון, עבודה עונתית קצרה זמן בענף הבנייה, עובדים בחברות שעוברות ארגון מחדש ידי שירות התעסוקה	על חברות להגיש בקשה להטבות של תכנית STW בשירות התעסוקה המקומי בחוץ שלושה חודשים מהפחתת שעות העבודה	1. כל העובדים המכוסים בביטוח לאומי, למעט חריגים בודדים. 2. הפסדי שכר של לפחות 10% משפיעים על לפחות שליש מהעובדים	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיסוי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
גרמניה	הופעלה עם הקלות: הורדת התנאי לשיעור מינימום של עובדים שהוצאו לחל"ת בעסק, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), חלק המעסיק בשכר/הוצאות סוציאליות ירד ל-0, העלאת שיעור כיסוי השכר, בסוף הקורונה ניתן תמריץ להכשרה - המימון המלא להוצאות סוציאליות ע"י המדינה יימשך כל עוד העובד יעסוק בהכשרה בזמן השעות המופחתות, וכמו כן ניתנה גם סובסידיה להכשרות ארוכות מפורקות	עצמאית	שגרה	מיתון, עבודה עונתית קצרה זמן בענף הבנייה, עובדים בחברות שעוברות ארגון מחדש ידי שירות התעסוקה	על חברות להגיש בקשה להטבות של תכנית STW בשירות התעסוקה המקומי בחוץ שלושה חודשים מהפחתת שעות העבודה	1. כל העובדים המכוסים בביטוח לאומי, למעט חריגים בודדים. 2. הפסדי שכר של לפחות 10% משפיעים על לפחות שליש מהעובדים	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיסוי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
דנמרק	הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוסות	כחלק ממערך דמי אבטלה	שגרה	דרך מערכת ביטוח אבטלה	הוכחת הורדת נפח עבודה מופחת חלקי מספר עובדים זהה	הודעה מוקדמת על שירות התעסוקה מקומי. אם האריך מ-13 עד 26 שבועות, על החברה לפנות למועצה האזורית לשוק העבודה	90% מההכנסה הקודמת עד לתקרה (2,500 אירו ב-2019)	כל העובדים הזכאים לדמי ביטוח אבטלה. ארבע אפשרויות להפחתת זמן העבודה בימים שבועות או בשבועות עבודה לסירוגין	מקסימום 13 שבועות (4 חודשים). אפשרות להארכה עד 26 שבועות	בשגרה לא קיים. בסוף הקורונה עלה ל-8%	המעסיק משלם. בקורונה היו פטורים מכך והתשלום בוצע על ידי הממשלה	אין				

שפד	הופעלה עם קלוח: קורונה ככ עליון בתור הצדקה להפעלה, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), העלאת שיעור כיוסי השכר	כחלק ממערך דמי אבטלה	שגרה	מקור מימון	תנאי רקע עיקריים להפעלה	שטת הפעלה	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיוסי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
שפד	הופעלה עם קלוח: קורונה ככ עליון בתור הצדקה להפעלה, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), העלאת שיעור כיוסי השכר	כחלק ממערך דמי אבטלה	שגרה	מקור מימון	תנאי רקע עיקריים להפעלה	שטת הפעלה	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיוסי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
פינלנד	: הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוסות, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), העלאת שיעור כיוסי השכר	כחלק ממערך דמי אבטלה	שגרה	מקור מימון	תנאי רקע עיקריים להפעלה	שטת הפעלה	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיוסי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
צרפת	הופעלה עם קלוח: קורונה ככ עליון בתור הצדקה להפעלה, לא צורך בהתייעצות עובדים, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), חלק המעסיק בשכר/הוצאות סוציאליות ירד ל-0, העלאת שיעור כיוסי השכר, הכנסת/העלאת חלק המעסיק	כחלק ממערך דמי אבטלה	שגרה	מקור מימון	תנאי רקע עיקריים להפעלה	שטת הפעלה	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיוסי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש



קרוואטיה	התוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו	התוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו	שגרה	תקציב ממשלתי	מיתון, ארגון מחדש	הגשת בקשה ע"י המעסיק לשירות התעסוקה	עובדים בחברות המתמודדות עם פגיעה זמנית היוצרות תוכנית לשימור משרות; עובדים מבוגרים בני +50 בחברות עם קשיים שאינם מסוגלים לעמוד בדרישות התפקיד; עובדים במגזרי ייצור מסוימים בני 54 או ללא השכלה או תיכונות או הכשרה מקצועית	רמת כיווי שכר	תנאי זכאות לעסק/עובד	שיטת הפעלה	תנאי רקע עיקריים להפעלה	מקור מימון	שגרה/ חירום	עצמאות המערכת	שינויים בקורונה	שירותים בקורונה	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	השתתפות המעסיק בשכר	הגבלת זמן החל"ת	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו במקביל לחלת גמיש	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
הונגריה	הכניסו תוכנית זמנית נוספת	הכניסו תוכנית זמנית נוספת	שגרה	כחלק מתוכניות תעסוקה אקטיבית ALMP	מיתון (אין מידע)	הסובסידיה זמינה באמצעות הליך מכרז תחרותי המנוהל על ידי גוף ציבורי, הנקרא הקרן הלאומית לתעסוקה (NEF), המסונפת למשרד האוצר	1. חברות בקשיים זמניים שהודיעו על פיטורים המוניים המשפיעים על לפחות 25 עובדים. 2. על עובדים העובדים להיות מועסקים לפחות שישה חודשים	עד 40% מהשכר ברוטו שאבד עד לגובה שכר המינימום (כ־400 אירו). בענפים נבחרים עד 50%	עובדים בחברות עם פגיעה זמנית היוצרות תוכנית לשימור משרות; עובדים מבוגרים בני +50 בחברות עם קשיים שאינם מסוגלים לעמוד בדרישות התפקיד; עובדים במגזרי ייצור מסוימים בני 54 או ללא השכלה או תיכונות או הכשרה מקצועית	עובדים בחברות עם פגיעה זמנית היוצרות תוכנית לשימור משרות; עובדים מבוגרים בני +50 בחברות עם קשיים שאינם מסוגלים לעמוד בדרישות התפקיד; עובדים במגזרי ייצור מסוימים בני 54 או ללא השכלה או תיכונות או הכשרה מקצועית	מיתון, ארגון מחדש	שגרה	כחלק מתוכניות תעסוקה אקטיבית ALMP	התוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו	התוכנית הוגבלה רק לענפים שנפגעו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	המדינה	לא קיים	מקסימום של 6 חודשים	בשגרה אין. בקורונה מעסיק חויב לתת הכשרה לעובד ב־30% מהשעות שהופחתו	בשגרה אין. בקורונה מעסיק חויב לתת הכשרה לעובד ב־30% מהשעות שהופחתו	אין	הכשרות בזמן חלת גמיש	
אירלנד	הכניסו תוכנית חירום הכוללת סובסידיה במקום STW	הכניסו תוכנית חירום הכוללת סובסידיה במקום STW	שגרה	כחלק ממערך דמי אבטלה	מיתון זמני	הפרט מבקש דמי חל"ת במחלקה לענייני תעסוקה והגנה סוציאלית (שירות התעסוקה)	עובד במצב קצר יכול לתבוע דמי אבטלה אם הוא עובד לפחות יום אחד בשבוע אך לא עובד יותר משלושה ימים בשבוע. עבודה קצרה חייבת להיות חוזרת על עצמה בדפוס ברור	דמי אבטלה סטנדרטיים עבור שעות שלא עבדו, לפני הקורונה כ־40 אירו ליום ליחיד, ומעלה בהתאם למצב המשפחתי	עובד במצב קצר יכול לתבוע דמי אבטלה אם הוא עובד לפחות יום אחד בשבוע אך לא עובד יותר משלושה ימים בשבוע. עבודה קצרה חייבת להיות חוזרת על עצמה בדפוס ברור	מיתון זמני	תקציב ממשלתי, כספי ביטוח לאומי.	שגרה	כחלק ממערך דמי אבטלה	הכניסו תוכנית חירום הכוללת סובסידיה במקום STW	הכניסו תוכנית חירום הכוללת סובסידיה במקום STW	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	-	לא קיים	עד 12 חודשים בהתאם למשך תעסוקה קודמת	אין	בשגרה אין. בקורונה מעסיק חויב לתת הכשרה לעובד ב־30% מהשעות שהופחתו	בשגרה אין. בקורונה מעסיק חויב לתת הכשרה לעובד ב־30% מהשעות שהופחתו	אין	הכשרות בזמן חלת גמיש

איטליה	הופעלה עם הקלות: הרחבה לכלל הענפים וגדלי הפירמה, ללא צורך בהתייעצות עובדים, קורונה ככח עליון בתור הצדקה להפעלה, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), חלק המעסיק בשכר/הוצאות סוציאליות ירד ל-0	עצמאית	שגרה	מפרשות מעסיקה, תקציב ממשלתי	מיתון, כוח עליון, סיבות עונתיות, ארגון מחדש	מעסיקים פונים לשירות התעסוקה בפרק הזמן המוגדר בחוק	תלוי ברגולציה. 1. עובדים: ככלל, כל העובדים למעט מנהלים. 2. חברות: במסלול CI GO מכסה חברות במגזר התעשייתי שחוות קשיים זמניים עקב מיתון כלכלי: מסלול CI GS עבור חברות עם יותר מ-15 עובדים (או יותר מ-50 עובדים בענפי המסחר) במצבים קריטיים (משבר או ארגון מחדש). CI GO עבור חברות שאינן יכולות להשתמש ב- CI GO מכיוון שהן אינן נכללות בהיקפו או מיצו את תקופת ההטבות	תנאי זכאות לעסק/עובד	רמת כיסוי שכר	הגבלת זמן החל"ת	השתתפות המעסיק בשכר	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	הכשרות בזמן חלת גמיש
לוקסמבורג	הופעלה עם הקלות: הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים), העלאת שיעור כיסוי השכר	עצמאית	שגרה	הממשלה מחזירה למעסיק עד למקסימום של 250% משכר המינימום	מיתון, מזג אוויר גרוע, ארגון מחדש, כוח עליון	תלוי בסוג העבודה הקצרה. במרבית המקרים הבקשות מוגשות לוועדה האיחוד, הוועדה התלת-צדדית במשרד הכלכלה. בקשות להטבות בגין מזג אוויר גרוע הוגשו לשירות התעסוקה	כל העובדים כשתנאי הרקע מופעלים, כולל עובדים בחניכות וללא דרישת ותק מינימלית	בדרך כלל 80% מהשכר השעתי שירדו	1,022 שעות פיצויים בשנה, 350 עבור עבודה קצרת זמן	בסוף הקורונה עלה ל-12%	על המעביד, גם בקורונה	בסוף הקורונה נוסף תמריץ להכשרה - המימון עולה ל-90% מהשכר אם העובד עובר הכשרה					

הכשרות בזמן חלת גמיש	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	מנגנוני הדיורוח, תהליך מיצוי זכויות	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	השתתפות המעסיק בשכר	הגבלת זמן החל"ת	רמת כיווי שכר	תנאי זכאות לעסק/עובד	שיטת הפעלה	תנאי רקע עיקריים להפעלה	מקור מימון	שגרה/ חירום	עצמאות המערכת	שינויים בקורונה	הולנד
				-	-	-	מקסימום 24 שבועות לאחר תקופת המתנה של שבועיים	75% מהשכר לשעה עם מקסימום של 20.33 אירו לשעה/לעובד	1. פירמות: קיצור זמני בזמן העבודה; המעסיק מצפה לפחות 20% פחות עבודה לתקופה של מינימום 2 ומקסימום 24 שבועות. עובדים: אובדן של לפחות 5 שעות עבודה שבועיות וחייבים לעבוד לפחות 26 שבועות ב-36 השבועות הקודמים	פניית מעסיק למשרד הרווחה והתעסוקה (SZW). המעסיק מבקש לקבל דמי אבטלה לעובדיו בסוכנות לביטוח עובדים (UWV). ההיתר ניתן לתקופה מקסימלית של שישה שבועות הניתנת להארכה שלוש פעמים	מיתון	הוסכנות לביטוח אבטלה	שגרה	כחלק ממערך דמי אבטלה	התוכנית הרגילה הוקפאה לטובת סבסוד שכר ללא הוכחת עבודה קודמת	
						בסוף הקורונה עלה ל-15%	לא יותר משישה חודשים או, במקרה של אסון או אירוע אחר אשר פגע קשות בפעילות הרגילה של החברה, שנה אחת. ניתן להאריך בשישה חודשים	עובדים מקבלים 2/3 מהשכר הרגיל ברוטו, או שכר המינימום החוקי, הגבוה מביניהם עבור זמן שלא עבד	יידוע ומשא ומתן עם נציגי העובדים. החברה מעבירה את ההחלטה לנציגי העובדים ולבטוח הלאומי (ISS)	מיתון, ארגון מחדש, כוח עליון	70% מגמלת STW משולמת על ידי מינהל הביטוח הלאומי (ISS) ו-30% על ידי המעסיק	שגרה	עצמאית	הופעלה עם הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוסות, הרחבת עובדים מכוסים (עצמאים, זמניים)	פורטוגל	



שכר	תנאי ריקע עיקריים להפעלה	מקור מימון	שגרה/ חירום	עצמאות המערכת	שינויים בקורונה	קיום חלת מלא בזמן חלת גמיש	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות שוטפות של השעות שהופחתו	הגבלת זמן החל"ת	רמת כיסוי שכר	תנאי זכאות לעסק/ עובד	שיטת הפעלה	מיתון	סובסידיה ממשלתית להטבת STW המשולמת על ידי המעסיק, עולה עם גודל הקיצוץ בזמן העבודה	הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוונות, העלאת שיעור כיסוי השכר	שבדיה
בשגרה אין. בקורונה היה ניתן לקבל החזר של 60% למעסיק שמוציא עובדים להכשרה בזמן הפחתת השעות	חלק המעסיק כולל תמיד גם הוצאות סוציאליות (בשגרה 10%, עלה ל-33%)	בשגרה 10%, בסוף הקורונה עלה ל-33%	עד 12 חודשים עם אפשרות הארכה ל-12 חודשים נוספים	העובד מקבל 80% עד 88% מהשכר הקודם עבור זמן שלא עבד, תלוי באחוז הפחתה בזמן העבודה	1. חברות: חברות במגזר הפרטי המושפעות מהפחתת זמן העבודה (בחברות שאינן מכוונות בהסכם קיבוצי - יש השפעה על לפחות 70% מכוח העבודה). 2. עובדים: חייבים להיות מועסקים בפירמות לפחות שלושה חודשים	בזמן חלת מלא גמיש	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות שוטפות של השעות שהופחתו	הגבלת זמן החל"ת	רמת כיסוי שכר	תנאי זכאות לעסק/ עובד	שיטת הפעלה	מיתון	סובסידיה ממשלתית להטבת STW המשולמת על ידי המעסיק, עולה עם גודל הקיצוץ בזמן העבודה	הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוונות, העלאת שיעור כיסוי השכר	שבדיה
בתחילת הקורונה חויב המעסיק, לאחר מכן המדינה מימנה	תשלומים עד 60 יום על פני 12 חודשים, על תקופות קצרות יותר מס' הימים מופחת באופן יחסי	המעסיק מקבל חוזר של 50% מתגמול השכר שניתן לעובד בגין זמן שלא עבד, עד 50% מהשכר הממוצע	פנייה לשירות התעסוקה בצירוף הסכם עם נציגי עובדים ותכנית לטיפול בבעיות תפעוליות ומשך זמן עבודה קצר	מיתון	תקציב ממשלתי	שגרה	כחלק מתוכניות תעסוקה אקטיבית ALMP	הכנסת תוכנית במסגרת הביטוח הלאומי, הרחבת עובדים מכוונות (עצמאים, זמניים), העלאת שיעור כיסוי השכר	נורבגיה	הופעה עם הקלות: הורדת התנאי לשיעור מינימום של עובדים שהוצאו לחל"ת, העלאת שיעור כיסוי השכר						





הכשרות בזמן חלת גמיש	קיום חלת מלא במקביל לחלת גמיש	בחירות - מה קורה אם נוצלו ימי האבטלה שזכאים להם	מנגנוני הדיווח, תהליך מיצוי זכויות	הכשרה מקצועית בעת הפעלת המודל	תשלום על הוצאות סוציאליות של השעות שהופחתו	השתתפות המעסיק בשכר	הגבלת זמן החל"ת	רמת כיסוי שכר	תנאי זכאות לעסק/עובד	שיטת הפעלה	תנאי רקע עיקריים להפעלה	מקור מימון	שגרה/ חירום	עצמאות המערכת	שינויים בקורונה	צ'כיה
															הכניסו תוכנית חל"ת גמיש רק לזמן חירום: קורונה ככה עליון בתור הצדקה להפעלה, הקלת תנאים והגדלת עובדים וחברות מכוונות, העלאת שיעור כיסוי השכר	צ'כיה
															הכניסו תוכנית חירום עם הגבלה על הורדת שעות	איסלנד
															אפשר לקבל רק ע"ס ירידה בעסקים מאז הקורונה, הרחבת עובדים מכוונים (עצמאים), זמניים), העלאת שיעור כיסוי השכר	יפן
															אפשר לקבל רק ע"ס ירידה בעסקים מאז הקורונה, העלאת שיעור כיסוי השכר	דרום קוריאה
															תוכנית בפעולה עד תום זמן החירום	ליטא
															הופעלה עם הקלות: אפשר לקבל רק ע"ס ירידה בעסקים מאז הקורונה	פולין
															הכניסו תוכנית חירום עם הגבלה על הורדת שעות	צ'ילה

## רשימת המקורות

Aiyar, S. and Dao, M.C. (2021). *The Effectiveness of Job-Retention Schemes: COVID-19 Evidence From the German States*. IMF Working Paper WP/21/242 <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpiea2021242-print-pdf.ashx>

Allianz Research, 2020. "The Risk of 9 Million Zombie Jobs in Europe."

Cooper, R., Meyer, M. & Schott, I. (2017). *The employment and output effects of short-time work in Germany*. NBER Working Paper 23688 <http://www.nber.org/papers/w23688>

Drahokoupil, J., Müller, T. (2021). *Job retention schemes in Europe: A lifeline during the Covid-19 pandemic*. ETUI Working Paper 2021.07 [https://www.etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20A%20lifeline%20during%20the%20Covid-19%20pandemic\\_2021-0.pdf](https://www.etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20A%20lifeline%20during%20the%20Covid-19%20pandemic_2021-0.pdf)

Hijzen, A. and Venn, D. (2010). *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115 <https://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbvwxp-en>

IZA (2020). *Maneuvering through the Crisis: Labor Market and Social Policies during the COVID-19 Pandemic, Germany*. IZA Policy Paper No. 164. <https://docs.iza.org/pp164.pdf>

Giupponi, G. and Landais, C. (2023). Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work. *The Review of Economic Studies*, Volume 90, Issue 4, pp. 1963-2005.

OECD (2022). *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/riding-the-waves-adjusting-job-retention-schemes-through-the-covid-19-crisis-ae8f892f/>

מרגלית, י., חי, ע., והירש, ז. (2021). מדיניות שוק העבודה בימי קורונה: סקירה משווה. בתוך **סקירת מצב שוק העבודה בתקופת הקורונה**, מחקר מדיניות 172, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד הכלכלה והתעשייה (2024). **מתווה ליישום תעסוקה גמישה בישראל - חלופה למודל החל"ת**.





# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

ירדן קידר 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.

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה