

מדיניות תעסוקה

להתמודדות

עם משבר הקורונה

צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ וטלי לרום*

נייר מדיניות מיוחד / מאי 2020



* פרופ' צבי אקשטיין הוא ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית ודיקן בית ספר טיומקין לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר אביחי ליפשיץ וד"ר טלי לרום הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריץ לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריץ במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריץ. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריץ בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברונצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

מדיניות תעסוקה להתמודדות עם משבר הקורונה

מגפת הקורונה וצעדי הסגר שננקטו על מנת להיאבק בה גרמו למשבר חסר תקדים במשק, שבמרכזו גידול במספר דורשי העבודה (מובטלים ועובדים בחל"ת) למעל מיליון איש. רבים מאלו הם צעירים שהועסקו בשכר נמוך מהממוצע ועובדים מהחברה הערבית והחרדית, ששיעור התעסוקה שלהן עלה רק בשנים האחרונות. כעת, עם צמצום המגבלות על הפעילות הכלכלית במרבית ענפי המשק, יש לנקוט במדיניות ששמה דגש על החזרת מספר גדול ככל האפשר של עובדים למעגל התעסוקה וזאת על מנת להעלות את התוצר, לצמצם את שיעורי העוני ולמנוע מצב שבו העובדים שיצאו ממעגל התעסוקה יקלעו לאבטלה ארוכת טווח שממנה יתקשו לחזור לעבודה.

חשוב להבחין בין שלוש מטרות מדיניות נפרדות: (א) עזרה תזרימית לעסקים ולעובדים בתקופת הסגר, שננקטה כבר החל מחודש מרץ וכללה דמי אבטלה לעובדים בחל"ת עם תקופת אכשרה מקוצרת, דחיית מסים ומתן הלוואות לעסקים; (ב) פיצוי לעסקים על הסגירה שנכפתה עליהם ובפרט בגין הוצאות קבועות (נושא זה נידון בנייר מדיניות נפרד); (ג) עידוד גידול התעסוקה בתקופת היציאה מהסגר ומהמשבר. עבור כל אחת ממטרות המדיניות הללו יש לבחור יעדים נפרדים, וקריטריונים וכלי מדיניות שונים.

נייר זה מתמקד במדיניות הנדרשת היום על מנת להחזיר מספר רב ככל האפשר של עובדים לתעסוקה, בהינתן המדיניות שננקטה עד עכשיו, וכן במדיניות שיש לקבוע כעת לקראת אפשרות של "גל שני" או מגפה בעתיד. כשלי השוק הקיימים תמיד בשוק העבודה, ובמיוחד העלייה החדה באי הוודאות לגבי המצב הבריאותי ולגבי היקף הביקושים הצפוי במשק בעקבות מגפת הקורונה, מצדיקים התערבות ממשלתית על מנת להעלות את שיעורי התעסוקה. הצעד החשוב ביותר הוא מתן וודאות לגבי המדיניות שתינקט, גם בתהליך היציאה מהסגר וגם במקרה של גל שני. על מנת להסיר ספק, כחלק מהחוק שבו נקבעים התמריצים על החזרת עובדים לתעסוקה יש לקבוע בבירור כי תמריץ זה הינו חד פעמי ולא יינתן במקרה של גל שני. גרירת החלטות ואי הוודאות לגבי כלי והיקפי הסיוע אינן מאפשרות לעסקים לקבל החלטות כלכליות ופוגעות בצמיחת המשק ובגידול בתעסוקה.

המדיניות המומלצת בתהליך היציאה מהסגר כוללת (א) קביעת יעד מספרי מדיד - שיעור תעסוקה של 74% בגילאי 64-25 בסוף 2020, שמשמעותו החזרה לתעסוקה של כ-530 אלף עובדים בגילאים אלו לעומת המצב בסוף אפריל; (ב) צמצום זמני של עלויות ההעסקה ותימרוץ חזרת עובדים לתעסוקה, למעסיק הקודם או למעסיק אחר בהתאם להעדפתם של העובדים והמעסיקים, ובלי קשר להיקף הפגיעה במעסיק; (ג) גמישות במנגנון החל"ת שתאפשר התאמה טובה ככל האפשר של מספר המועסקים להיקף הביקושים, תוך שמירה על קשר אמיתי בין מועסקים למעסיקים עד להתאוששות המשק, וכן ניידות של העובדים; (ד) הרחבה משמעותית של היקפי ההכשרה המקצועית ובפרט הון אנושי כללי עבור הפרטים שנותרו מובטלים, על מנת להעלות את כישוריהם ולהבטיח אופק תעסוקתי עם הגדלת הפעילות במשק. באשר למדיניות במקרה של גל שני או מגפה עתידית, ההמלצה המרכזית היא גמישות במנגנון החל"ת כמפורט בהמשך, שתאפשר התאמה טובה יותר לביקושים לצד ניידות של העובדים, וזאת בניגוד למדיניות החל"ת שנקטה במשבר הנוכחי.

בתוכנית המענקים המוצעת כעת על ידי משרד האוצר קבלת המענק מותנית בגידול בכמות העובדים אצל המעסיק ביחס לחודש הקודם, בין אם מדובר בעובדים קודמים שהוחזרו ובין אם מדובר בעובדים חדשים. כמו כן התוכנית מאפשרת לעובדים לבחור את היקף המשרה, אם כי גובה המענק אינו מותנה בהיקף. על כן תוכנית זו מספקת תמריץ להגדלת היקף התעסוקה הן לעובדים והן למעסיקים, ובכך היא יכולה לתרום לגידול בתוצר ולצמצום באבטלה של כ-4-5 נקודות אחוז. חשוב לחזור ולהדגיש כי אנו ממליצים שתוכנית זו תהיה חד פעמית ומענקים מסוג זה לא יינתנו במקרה של גל שני.

1. רקע

זמן קצר לאחר התפשטות מגפת הקורונה בעולם הוכנס המשק הישראלי לסגר כמעט מלא, שהביא לצמצום משמעותי בפעילות הכלכלית. ב-12 במרץ הוכרז על סגירה של מערכת החינוך, ב-14 במרץ נאסרו התקהלויות ונסגרו כל מקומות הבילוי והפנאי, ב-16 במרץ עבר המגזר הציבורי למתכונת חירום, ב-19 במרץ הורה משרד הבריאות על הימנעות מיציאה מהבית למעט לצרכים חיוניים, וב-22 במרץ נכנסו לתוקפן תקנות שעת חירום המגבילות את מספר העובדים במקום עבודה אחד לעשרה עובדים או 30% ממצבת העובדים. תהליך היציאה מהסגר החל בהדרגה ב-26/4 וטרם הסתיים.

מיד עם תחילת הטלת המגבלות על הפעילות הכלכלית הציג משרד האוצר חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק ולסיוע בהתמודדות עם השלכות וירוס הקורונה. חבילה זו כללה בין היתר דחיית תשלומי חובה לעצמאיים ולעסקים קטנים ובינוניים, מענק סיוע מיוחד לעצמאים, מענק מיוחד למפוטרים, הקלות במתן הלוואות והגדלת מסגרת אשראי ועוד. בפרט, הורחבה והוגמשה באופן משמעותי הזכאות לדמי אבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת ולמפוטרים. הגמשה זו כללה קיצור תקופת האכשרה מ-12 חודשי תעסוקה ל-6 חודשים, ביטול החובה לניצול מלוא ימי החופשה הצבורים בטרם היציאה לחל"ת, הארכה אוטומטית של הזכאות למי שכבר קיבל דמי אבטלה וביטול חובת ההתייבבות הפיזית בלשכת התעסוקה. הזכאות לקבלת דמי האבטלה לעובדים שהוצאו לחל"ת הותנתה ביציאה מלאה לחודש לפחות, אך לא בהיקף הפגיעה בהכנסות המעסיק. החלטה זו סיפקה הקלה תזרימית מיידידת לעסקים ורשת ביטחון סוציאלית חשובה למועסקים, והביאה להוצאה המונית לחל"ת.

אפיון דורשי העבודה החדשים

על פי נתוני שירות התעסוקה עמד מספר דורשי העבודה בחודש אפריל על כ-1.15 מיליון איש, המהווים כ-28% מכוח העבודה בישראל; 85% מתוכם הם עובדים שהוצאו לחל"ת ו-9% הם עובדים שפוטרו. חלק הארי של עובדים אלו הם צעירים, ועל כן בעלי ניסיון מועט יחסית בשוק העבודה - 15% הם בני פחות מ-24 ו-28% הם בני 25-34. גם רמת ההשכלה והמיומנויות של עובדים אלו היא נמוכה, ול-88% מהם יש 12 שנות לימוד לכל היותר.

סקירה של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, המבוססת על הצלבת נתוני הביטוח הלאומי, שירות התעסוקה ורשות המסים לנרשמים בשירות התעסוקה עד השבוע הראשון של אפריל, מראה כי כמחציתם מגיעים מ-6 ענפים: חינוך (65 אלף עובדים), שירותי מזון ומשקאות (64.4), שירותים של משקי בית (64.4), מכירה קמעונאית (61.5), תעשייה (50.1, כולל תעשיית העלית) ומסחר סיטוני (49). השכר הממוצע האחרון של העובדים ה"מושבתים" הוא כ-6,300 ש"ח, כשליש פחות מהשכר הממוצע במשק, והוא דומה גם לעובדים מענפים שבהם השכר הממוצע גבוה ולעובדים מחברות גדולות שבהן השכר הממוצע בימים כתיקונם גבוה יותר. במילים אחרות, העובדים שפוטרו או הוצאו לחל"ת הם בעלי השכר הנמוך ביותר בענף או בחברה, ומכיוון שהשכר הוא מדד לפריון ניתן להסיק כי העובדים שהושבתו הם בעלי פריון נמוך יותר ביחס לענף בו הועסקו. עיבודים נוספים למדגם העובדים שהושבתו עד תחילת אפריל תומכים גם הם במסקנה כי מדובר בעובדים מעוטי מיומנויות וניסיון. מתוך העובדים המושבתים בני 25 ומעלה כ-40% הם בגילאי 25-34, ול-87% מהיהודים ו-99% מהערבים יש השכלה תיכונית לכל היותר (מרביתם ללא בגרות). **מאפיין זה הוא משמעותי בעיצוב המדיניות להגברת התעסוקה, הן בהחזרת העובדים למעסיקיהם הקודמים והן בסיוע במציאת מקום עבודה חדש.**

מידע על היקפי העובדים שהוצאו לחל"ת מתקבל גם מסקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אם כי בסקר זה עובדים אלו נספרים כחלק מקבוצת המועסקים הנעדרים זמנית. שיעורה של קבוצה זו עמד במרץ על 43%, לעומת 10% בפברואר ו-26% ברבעון האחרון של 2019, והוא גבוה במיוחד בענפי אמנות, בידור ופנאי (66%), חינוך (64%), שירותי אירוח ואוכל (61%) ושירותים אחרים (54%). מהסקר עולה כי בחודש מרץ חלו גם שינויים בהיקפי התעסוקה, כאשר מספרם של המועסקים שעבדו בהיקף מלא (35 שעות ויותר) ירד ואילו מספר של המועסקים בהיקף חלקי עלה לעומת החודש הקודם.

סקר מצב העסקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספק נקודת מבט נוספת על השינויים בשוק התעסוקה כתוצאה מהמשבר. על פי סקר זה, המקיף כ-30% מהשכירים במשק, נכון לסוף מרץ 24% מהעובדים הוצאו לחל"ת ו-1.6% פוטרו בעקבות נגיף הקורונה, כאשר שיעור העובדים בחל"ת היה נמוך מהממוצע בענפי ההייטק (11%) והשירותים הפיננסיים (14%) וגבוה משמעותית במסחר הקמעונאי (43%). בשבוע הראשון של מאי ירד שיעור העובדים בחל"ת ל-18% בממוצע, כאשר בכל הענפים חלה ירידה אך השיעור נותר עדיין גבוה במיוחד במסחר הקמעוני (33%) וזאת למרות הפתיחה המחודשת של מרכזי המסחר, לעומת שיעור נמוך של 5-7% בשירותים הפיננסיים ובהייטק. במועד זה דיווחו 9% מהעסקים, המעסיקים כ-17% ממשורות השכיר באוכלוסיית הסקר, כי הם הפחיתו את שכר העובדים. בענפי ההייטק שיעור העסקים שביצעו הפחתה יזומה גבוה משמעותית ועומד על 26% מהעסקים המעסיקים כ-29% מהמשורות, וגם בעסקים גדולים (מעל 100 עובדים) השיעור דומה וגבוה פי שלושה מאשר בעסקים קטנים ובינוניים. מרבית העסקים שהפחיתו שכר עשו זאת ברמה של עד 25% (60% מהעסקים ו-84% מהמשורות), אולם קיימים גם עסקים שביצעו הפחתה בשיעורים גבוהים של מעל 75%, בעיקר בענפי המסחר הקמעוני, בנינו ובתעשייה.

להשלמת התמונה, סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בשבוע שלפני חג הפסח (סוף מרץ ותחילת אפריל) מציג את הפער המשמעותי בין השלכות המשבר על המצב התעסוקתי של שכירים ועצמאים. 47% מהשכירים דיווחו כי הם המשיכו לעבוד במשרה מלאה מהבית, ממקום העבודה או בשילוב ביניהם, 11% המשיכו לעבוד אך עברו למשרה חלקית, 30% הוצאו לחופשה ללא תשלום ו-7% יצאו לחופשה בתשלום על חשבון ימי חופשה). בקרב העצמאים שיעור אלו שהמשיכו לעבוד כרגיל נמוך בהרבה ועומד על 9% בלבד, 31% המשיכו לעבוד באופן חלקי, 53% סגרו את העסק או הפסיקו לעבוד באופן זמני ו-7% הפסיקו לעבוד או סגרו את העסק באופן קבוע.

עם הקלת המגבלות על הפעילות הכלכלית החלה חזרה של עובדים למקום עבודתם. על פי נתוני שירות התעסוקה עד מחצית מאי דיווחו כ-77 אלף דורשי עבודה על חזרה, אך ההערכה היא שמספר העובדים שחזרו בפועל גבוה יותר שכן עובדים רבים לא מדווחים על חזרתם. על פי נתוני הביטוח הלאומי, המבוססים גם על דיווחי המעסיקים, כ-136 אלף עובדים שבו לעבודתם. יחד עם זאת ברור שתהליך החזרה יהיה הדרגתי וממושך, וסביר כי חלק מהעובדים לא יחזרו למקום עבודתם הקודם או שייאלצו לספוג ירידה בהיקפי המשרה ובשכר.

2. יעדי תעסוקה

2.1 החשיבות של קביעת יעדים

אימוץ יעדים כמותיים על ידי הממשלה הוכח ככלי עבודה יעיל. בפרט, בהתייחס ליעדי התעסוקה שנקבעו ב-2010, מצאה הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2020 כי עצם קיומם של היעדים הוא בעל חשיבות עליונה לקידום מצב התעסוקה במשק. מספר עקרונות הפכו את יעדי התעסוקה לאמצעי מדיניות אפקטיבי והם מהווים קריטריונים לקביעת היעדים המוצעים:

- יעדים אסטרטגיים בעלי השפעה מאקרו כלכלית ושיש עליהם הסכמה רחבה, המאפשרים לשמר אותם כרלוונטיים, יציבים ועמידים לאורך תקופה ארוכה.
- יעדים מדידים וברורים, המאפשרים לתכנן את הפעילות הממשלתית לאורך תקופה ארוכת טווח.
- יעדים הנמדדים באמצעות נתונים פשוטים וזמינים באופן תדיר, המאפשרים לכל המעורבים בנושא לעקוב אחר תמונת מצב בזמן אמת ולבצע התאמות מדיניות ופעילות בהתאם, על מנת לוודא הגעה ליעדים.

אנו סבורים כי מדיניות להתמודדות עם המשבר הנוכחי בשוק התעסוקה חייבת להיות מלווה גם ביעדים כמותיים ומדידים בטווח הזמן הקצר, וזאת על מנת למקד ולרכז את המאמצים הממשלתיים להחזרת מירב העובדים לתעסוקה בהיקף משמעותי כמנוע מרכזי להעלאת הצמיחה וצמצום העוני.

2.2 אילו יעדים יש לקבוע?

על היעדים להיקבע במונחים של שיעור תעסוקה וזאת משום שבמשבר שבו ממד הזמן הוא קריטי ניהול רציף של המדיניות מחייב לקבוע יעדים שניתן לקבל לגביהם נתונים ברמה חודשית לכל הפחות (הערכות התוצר הן ברמה רבעונית בלבד ומגיעות בפיגור ניכר). בנוסף, קביעת היעדים במונחים של שיעור תעסוקה מבטיחה שהם יהיו אופרטיביים ויהוו כלי עבודה פשוט וברור.

למרות שיש חשיבות גם בהעלאת שעות העבודה המצרפיות בנוסף להעלאת שיעור התעסוקה (שבו נספרים כל המועסקים ללא תלות בהיקף משרתם), אנו מסתפקים ביעד על שיעור התעסוקה לצורך פשטות ועקביות עם היעדים ארוכי הטווח שהומלצו על ידי וועדת 2030, וכן מתוך הנחה שהיקפי המשרה ייקבעו על ידי המעסיקים והעובדים על פי צורכיהם והעדפותיהם.

היעד המוצע אינו מבחין בין עובדים שיצאו לחל"ת ושבים למקום עבודתם הקודם, עובדים שפוטרו במהלך המשבר ועובדים שהיו מובטלים עוד קודם לכן. ישנו ערך כלכלי בקשר (match) בין עובד למעסיקו הקודם ולכן סביר להניח שמעסיקים שיראו עלייה בביקושים יעדיפו לשכור מחדש את עובדיהם הקודמים, אך זהו תהליך שאנו סבורים שאין להתערב בו, לא באמצעות קביעת יעדים נפרדים ולא באמצעות מתן תמריצים נפרדים לפי סוג העובד.

2.3 שיעור התעסוקה האפקטיבי

חשוב לציין כי הגידול החד במספר העובדים שהוצאו לחל"ת יוצר פער משמעותי בין שיעור דורשי העבודה על פי הנתונים המנהליים של שירות התעסוקה והביטוח הלאומי לבין שיעור האבטלה על פי נתוני הסקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, התואמים את ההגדרות הבינלאומיות של ה-OECD וה-ILO; בראשון עובדים בחל"ת שמקבלים דמי אבטלה נכללים במניין המובטלים, ואילו בשני עובדים בחל"ת המצפים לחזור לעבודתם בתוך מספר חודשים מוגדרים כנעדרים זמנית ונכללים במניין המועסקים. על כן על פי נתוני הלמ"ס שיעור המועסקים הנעדרים זמנית מעבודתם עלה משמעותית במרץ ל-43%, אך שיעורי האבטלה והתעסוקה כמעט ולא השתנו ועמדו על 3.4% ו-60.5%, בהתאמה. הגדרת היעד במונחים של שיעור תעסוקה (אפקטיבי), ולא במונחים של שיעור אבטלה, מתגברת על הבדל מתודולוגי זה.

שיעור התעסוקה האפקטיבי בגילאי 25-64 במרץ 2020 הוא 60.6%, לעומת 77.7% ברבעון האחרון של 2019.¹ על מנת לחשב שיעור זה אנו משתמשים בכמות המועסקים ב-2019 ומחסירים ממנה את הכמות המוערכת של עובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו בעקבות משבר הקורונה, שהיא כ-694 אלף איש. כמות זו מחושבת על פי התוספת למספר דורשי העבודה החדשים בחודשים מרץ ואפריל מעל המספר המקביל בחודש פברואר, כלומר אנו מניחים שלולא המשבר כמות דורשי העבודה החדשים הייתה נשארת ללא שינוי (כ-17,500 איש). בהנחה שלא חל שינוי בשיעור ההשתתפות, רמת האבטלה הנגזרת משיעור תעסוקה אפקטיבי זה היא 24%.

2.4 היעדים המוצעים

היעד שאנחנו ממליצים עליו לסוף 2020 הוא **שיעור תעסוקה של 74% בגילאי 25-64**, תחת הנחה שלא יהיה גל תחלואה נוסף אשר יגרור הטלה מחודשת של מגבלות על פעילות המשק. בהנחה שעד למועד זה מערך התמריצים לתעסוקה יחזור להיקפו שטרם המשבר, אנחנו מניחים שלא יחול שינוי בשיעור ההשתתפות בגילאים אלו אשר עמד ב-2019 על 80.4%. בנוסף אנחנו מניחים שמנגנון החל"ת יופסק עד סוף הרבעון השלישי כפי שמומלץ בהמשך, ועל כן שיעור הנעדרים זמנית מעבודתם ישוב לרמתו הרגילה. תחת הנחות אלו, רמת האבטלה הנגזרת מהיעד היא 8%. המשמעות של היעד היא החזרה לתעסוקה של כ-530 אלף עובדים, לעומת המצב בסוף אפריל (כאמור, חלק מעובדים אלו כבר שבו לעבודתם במהלך מאי).

מתוך היעד המוצע לסוף השנה יש לקבוע יעדי משנה חודשיים החל מסוף יוני.² **מכלול הצעדים הדרושים למימוש היעד והמפורטים בהמשך צריכים להיות מרכיב משמעותי בתקציב 2020.**

לצד יעדים אלו לטווח הבינוני, אנו סבורים כי על הממשלה לאמץ את המלצות וועדת התעסוקה באשר ליעדים ארוכי טווח לשיעור התעסוקה ואיכותה ב-2030, וזאת לצד אימוץ יתר המלצות הוועדה על האמצעים לתמיכה ביעדים אלו ובראשם רפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית, מערכות מידע והכוון ותוכניות תעסוקה לאוכלוסיות.

¹ שיעור התעסוקה האפקטיבי בגילאי 15 ומעלה הוא 47.2%, לעומת 60.6% ברבעון האחרון של 2019, ורמת האבטלה הנגזרת היא 25%.

² לצורך היישום בפועל רצוי לקבוע גם יעדי משנה בחלוקה לענפים ואוכלוסיות, ובכל מקרה יש לעקוב אחר שיעורי התעסוקה האפקטיביים ברמה חודשית ובחלוקה לענפים, אוכלוסיות ואזורים.

3. מדיניות תעסוקה לנוכח מגפה

המשבר שנגרם מהתפרצות המגפה גרם לכך שנכון לתחילת מאי ישנם במשק מעל למיליון דורשי עבודה (עובדים בחלי"ת ומובטלים), ולמשק צפויה שנה של ירידת תוצר חסרת תקדים. משבר מאקרו כלכלי בעל אופי והיקף כזה הוא אירוע חריג, אשר מחייב התערבות של הממשלה ובפרט התערבות בשוק התעסוקה. עליית שיעור התעסוקה החל מתחילת שנות האלפיים, בכל קבוצות הגיל, ההשכלה והאוכלוסייה, היא אחד ההישגים המשמעותיים של המשק הישראלי, ותרמה לעליית ההכנסה במיוחד בקרב משקי הבית בעשירונים התחתונים ולצמצום העוני. מכיוון שככל שאנשים נמצאים זמן רב יותר מחוץ לתעסוקה, ובפרט אנשים ברמת כישורים נמוכה, סיכוייהם לחזור לתעסוקה הולכים וקטנים, חיוני להחזיר מספר רב ככל האפשר של אנשים לתעסוקה עוד השנה. החזרת העובדים תמנע את שחיקת ההון האנושי בקרב הפרטים שהפכו לדורשי עבודה ותאפשר את המשך צמיחת המשק והמשך הרחבת מעגל האנשים העובדים, כולל בקרב ערבים וחרדים, לאחר סיום המשבר הבריאותי. מכיוון שמרבית הפרטים שהפכו לדורשי עבודה בעקבות המשבר שייכים לחציון האוכלוסייה החלש במשק, החזרת מספר גדול ככל האפשר של עובדים למעגל התעסוקה גם תצמצם את העוני, שעלול לעלות בצורה חדה.

בשוק העבודה קיימים גם בשגרה כשלי שוק המצדיקים התערבות ממשלתית. כשלי שוק אלו כוללים אפליה של קבוצות חלשות במשק, נגישות תחבורתית נמוכה לאזורי תעשייה של פרטים בפריפריה, שהם גם בעלי שיעור נמוך של בעלות על רכב פרטי, קושי של פרטים בעלי כישורים נמוכים להשיג מימון לצורך העלאת ההון האנושי שלהם, ומחסור באינפורמציה לגבי הזדמנויות תעסוקה, בעיקר בקרב פרטים מהחציון התחתון. בנוסף, מדיניות ממשלתית שנועדה להבטיח הכנסה מינימלית לפרטים בעשירונים התחתונים, ובפרט קבוצות הבטחת הכנסה ודמי אבטלה, מהווה תמריץ שלילי ליציאה לעבודה. פרטים בעלי פריון נמוך רואים מולם שיעור מס אפקטיבי גבוה במיוחד ביציאה לעבודה, וצמצום ההטבות לפרטים שאינם עובדים הייתה מהגורמים המרכזיים להעלאת שיעור התעסוקה במשק החל משנת 2003.³

כשלי שוק אלו מתגברים עוד בתקופת המשבר הנוכחי, ובפרט עבור פרטים מהחציון התחתון של המועסקים. עבור פרטים אלו עלול להיווצר מצב שבו דמי האבטלה (המחושבים יחסית לשכר לפני המשבר) או קצבת הבטחת הכנסה יהיו גבוהים יותר מהשכר שיוצק להם עם חזרתם לעבודה, או מצב שבו התפוקה השולית שלהם אינה מצדיקה שכר השווה (ובוודאי לא גבוה) משכר המינימום, ולכן הם לא ישובו לתעסוקה. במשבר הנוכחי ישנם גם כשלי שוק נוספים המקשים על חזרת עובדים לתעסוקה. הזעזוע הבלתי צפוי של המשבר הבריאותי גרם לאי וודאות רבה בקרב המעסיקים לגבי היקף הביקושים הצפוי, ולאי וודאות רבה בקרב משקי הבית לגבי היקף ההכנסות הצפוי. כתוצאה מכך, שוררת במשק רמת ביקושים נמוכה גם לתעסוקה וגם לתצרוכת.

מדיניות התעסוקה המוצעת בנייר זה מניחה כי בטווח הזמן הקרוב יבוטלו רוב המגבלות שנתרו על הפעילות הכלכלית במשק, אולם יותרו ענפים, ובפרט ענפים המסתמכים על תיירות, שרמת הפעילות בהן תוסיף להיות נמוכה מאד. בנוסף, צפויה ירידה בהיקף הביקושים לסחורות ושירותים ישראלים מחו"ל. כמו כן אנו מניחים כי לפחות בטווח הזמן הקצר אין ירידה בשיעור ההשתתפות במשק, כלומר פרטים שהוצאו לחלי"ת או איבדו את עבודתם מעוניינים לחזור לעבודה (גם אם הם אינם מחפשים כרגע באופן פעיל עקב כך שהענף שעבדו בו סגור לפעילות). כאמור, ככל ששיעור האבטלה יוותר גבוה לאורך זמן עלולה להיות גם ירידה בשיעור ההשתתפות ולא רק בשיעור התעסוקה, ומכאן החשיבות והדחיפות של החזרת העובדים לתעסוקה מהר ככל האפשר.⁴

³ צבי אקשטיין, אסנת ליפשיץ וטלי לרום (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴ <https://voxeu.org/article/labour-markets-during-covid-19-crisis-preliminary-view>

על מדיניות התעסוקה להיות מבוססת על יעדים כמותיים הניתנים למדידה בטווח הזמן הקצר כפי שפורטו בסעיף הקודם, ולכלול כלים להגדלת התעסוקה והפעילות הכלכלית בתהליך היציאה מהסגר. ההסתברות ל"גל שני" ולכניסה מחודשת לסגר מחייבת הערכות כבר עכשיו ובפרט הכרזה אמינה על כלי המדיניות שיופעלו, כולל מדיניות החלי"ת, כדי למנוע מצב של סיכון מוסרי (moral hazard) ולאפשר לעסקים לפעול תוך ידיעה מהם כלי המדיניות במקרה שיהיה צורך בכניסה מחודשת לסגר. חשוב להדגיש כי מטרת הצעדים היא הגדלת התעסוקה במשק על ידי החזרת מספר רב ככל האפשר של עובדים למעגל התעסוקה עוד השנה. פיצוי למעסיקים על הוצאות קבועות בתקופה שהעסק היה סגור או מוגבל בפעילותו עקב הנחיות בריאותיות הוא סוגיה נפרדת שעבורה יש לקבוע קריטריונים וכלי מדיניות נפרדים,⁵ ולכן איננו ממליצים על קביעת קריטריונים של פגיעה מינימלית במהלך המשבר לקבלת הזכאות לתמריצים על העסקת עובדים חדשים.

⁵ ראו צבי אקשטיין, שרית מנחם כרמי וסרגיי סומקין (2020), "מדיניות התמיכה הממשלתית בהוצאות קבועות של עסקים במשבר", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

4. כלים להגדלת התעסוקה בשלב היציאה מהסגר ובכניסה עתידית

למשבר נוסף

עם הסרת המגבלות על פעילות במרבית ענפי המשק עולה הצורך בהפעלת כלים להעלאת התעסוקה, על מנת להחזיר מספר רק ככל האפשר של אנשים למעגל העבודה. חשוב להדגיש כי מכיוון שיש לעובדים הון אנושי שנשחק במהלך תקופת אבטלה, וחלק משמעותי של ההון האנושי שלהם הוא ספציפי למעסיק שממנו פוטר או הוצאו לחל"ת (מודל חיפוש והתאמה), ישנה חשיבות להחזרת מספר גדול ככל האפשר של עובדים אפילו למשרה חלקית, וכן ישנה עדיפות להחזרת עובדים למעסיקהם הנוכחיים, זאת בהנחה שהביקוש למשרה מלאה יכול להתחלק למשרות חלקיות. כמובן שיש להשיג יעדים אלו בעלות מינימלית לקופה הציבורית. על מנת להשיג את שתי המטרות של הגדלת שיעור התעסוקה והחזרת עובדים למקום עבודתם הקודם ככל האפשר, המנגנון המרכזי הוא הורדת עלות ההעסקה לעובדים ולמעסיקים ואפשרות לחל"ת גמיש לתקופה קצובה, על מנת לאפשר גמישות בהעסקת עובדים בהיקף הנדרש מצד אחד, ושמירת הקשר עם מרבית המועסקים מצד שני.

על כן אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

וודאות לגבי מדיניות תעסוקה במקרה של גל שני או אירוע דומה בעתיד

הנקודה החשובה ביותר לגבי אמצעי המדיניות היא להכין כבר עכשיו את התוכנית שתופעל במקרה של גל שני או מגפה עתידית, על מנת לצמצם את אי הוודאות ואת הסיכון ל-(time consistency) moral hazard. בניגוד למדיניות שנקטה במשבר הנוכחי, שבו לא הייתה תוכנית מוכנה מראש ונעשה שימוש במנגנון החל"ת הקיים תוך הגמשתו, יש לבנות ולעגן בחקיקה כבר היום תוכנית ברורה שתופעל במקרה של התפרצות נוספת או אחרת. בפרט יש לקבוע מראש את מנגנון הפיצוי למעסיקים ולעובדים, להגדיר כי לא יינתן שוב מענק החזרה לעבודה וכן לקבוע בחוק את מנגנון ה"חל"ת הגמיש" אשר אנחנו ממליצים כי ייקבע על סמך העקרונות המופיעים בהמשך. במסגרת תוכנית היערכות כוללת יש לעצב גם מדיניות של סגרים ממוקדים המבוססת על ניטור ובדיקות.⁶

כלים להורדת עלות ההעסקה במצב הנוכחי - מענק החזרה

1. מתן מענק מיוחד למעסיק בגובה כחודש דמי אבטלה ממוצעים, שיתפרס על פני החודשים הראשונים להעסקת העובד, ובנוסף מתן פיצוי קטן למעסיקים שלא הוציאו עובדים לחל"ת בכפוף לקריטריון של ירידה במחזור. יש להפעיל קריטריונים פשוטים ככל הניתן, במטרה שמירב התמיכה יגיע לחברות שנפגעו משמעותית ובלי ליצור נטל בירוקרטי.
2. המענק להחזרה לתעסוקה הוא סוג של שובר (voucher) שהעובד הפוטנציאלי, שהוא מובטל או נמצא בחל"ת, נותן למעסיק בתמורה להעסקתו. המענק ניתן פעם אחת לכל מועסק ומאפשר לו כח מיקוח עם המעסיק לגבי תנאי העבודה. עובד שחוזר לתעסוקה בחצי משרה או שמגדיל את היקף העבודה שלו מחצי משרה למשרה מלאה, יינתן בעבורו מחצית מסכום המענק. עובד שחזר לשני חצאי משרות אצל שני מעסיקים שונים יוכל לחלק את השובר שלו בין שניהם.

⁶ ראו צבי אקשטיין ואביחי ליפשיץ (אפריל 2020), "עיקרי מדיניות כלכלית ליציאה מהסגר", מכון אהרן למדיניות כלכלית, וכן צבי אקשטיין ובנימין בנטל (אפריל 2020), "הקורונה במשקפיים של כלכלן", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

3. מהמענק יוכלו להנות רק עסקים שהיקף התעסוקה שלהם אכן גדל, על מנת למנוע מצב שמעסיקים יפטרו עובדים וישכרו אחרים תחתיים רק על מנת לקבל את המענק, אך ללא קשר להיקף הפגיעה במעסיק. כלומר, עובד שיגדיל את היקף התעסוקה שלו במשרה מלאה אחת או בשני חצאי משרות יקבל את אותו הסכום.

4. מתן התמיכה כהלוואה על בסיס הצהרה עצמית, ובדיקת עמידה בקריטריונים בהמשך. למי שעמד בקריטריונים ההלוואה הופכת למענק, ומי שלא עמד בהם צריך להחזיר אותה.

חשוב לחזור ולהדגיש כי המענק עליו אנו ממליצים הוא **חד פעמי**, ואינו כורח המציאות בכל מצב של משבר. הוא נדרש כעת לאור המדיניות שנקטה בפועל עם פרוץ המגפה, ובפרט האפשרות להוצאת עובדים המונית לחל"ת. התאמות המדיניות במקרה של גל שני כפי שמפורט בהמשך מבטיחה שלא תהיה שוב הצדקה או צורך במענק החזרה לתעסוקה.

תוכנית המענקים המוצעת כיום היא דומה לעקרונות המוצגים כאן, ובפרט קבלת המענק מותנית בגידול בכמות העובדים אצל המעסיק ביחס לחודש הקודם, בין אם מדובר בעובדים קודמים שהוחזרו ובין אם מדובר בעובדים חדשים. כמו כן התוכנית מאפשרת לעובדים לבחור את היקף המשרה, אם כי גובה המענק אינו מותנה בהיקף כפי שאנו ממליצים. על כן תוכנית זו מספקת תמריץ להגדלת היקף התעסוקה הן לעובדים והן למעסיקים, ובכך היא יכולה לתרום לגידול בתוצר ולצמצום באבטלה.

מהות התוכנית היא לעודד את הגדלת היקף התעסוקה ע"י הורדת עלות ההעסקה, ואנו מעריכים, בהתבסס על מודלים כלכליים של פעילות שוק העבודה, כי בעקבות התוכנית יחזרו לעבודה עד סוף השנה כ-150 אלף עובדים **מעבר לאלו שהיו חוזרים לתעסוקה בכל מקרה**.⁷ כלומר, התוכנית תתרום להורדת האבטלה בכ-4-5 נקודות אחוז.

ההנחה היא שסך התשלומים לתימרוץ ההעסקה יהיה בהיקף של כ-5.5 מיליארד ש"ח עבור כ-700,000 עובדים שיחזרו לעבודה. על כן, **אנו מעריכים שהעלות הישירה של התוכנית המוצעת היא כ-3.5 מיליארד ש"ח** - היקף התשלומים לכלל העובדים שיחזרו, בניכוי החיסכון בדמי אבטלה לעובדים שיחזרו ולא היו חוזרים ללא התוכנית.⁸ **הגדלת התוצר הצפויה מחזרתם לעבודה של 150,000 עובדים נוספים אלו היא כ-5.7 מיליארד ש"ח**,⁹ כך שהמשמעות מבחינת הגרעון (לאחר חישוב תוספת המס כתוצאה מהגדלת הפעילות) **מצומצמת מאוד והמשמעות מבחינת יחס החוב/תוצר היא אפסית**.

בשיח הציבורי והמקצועי עולות גם הצעות גורפות יותר הכוללות מענק בסכום קבוע עבור כל שכירת עובד. אנו סבורים כי הצעות אלו, שאינן כוללות קריטריונים לקבלת הסיוע, יהיו בעלות עלות גבוהה מאוד לשעות העבודה שיתווספו בפועל למשק, זאת עקב העידוד לתחלופת עובדים שתאפשר לחברות להראות שכירה בלי להעלות את מספר העובדים המצרפי. בנוסף, עצם הדיון באפשרות להטבה גורפת שכזו פוגע בשכירת עובדים שכן פירמות ממתונות לראות מה יהיו ההטבות, וחוששות ששכירה מוקדמת תוציא אותן מקבוצת הזכאים להטבה. בנוסף, מתן סכום קבוע לשכירת עובד שאינו תלוי בהיקף המשרה מעודד פיצול משרות באופן שאינו יעיל למשק.

⁷ חישוב תוספת התעסוקה תחת ההנחה שמוחזרים עובדים בעלות ממוצעת של 6,500 ש"ח לחודש, כך שהתוכנית מורידה את עלות ההעסקה בכ-20% בחודשים הרלוונטיים (כחצי שנה של שכר), ותחת ההנחה של גמישות הביקוש לעובדים ביחס לשכר של 0.7, עבור כמיליון עובדים בשכר שקול לחציון התחתון לפני המשבר.

⁸ חישוב העלות תחת ההנחה שהעלות הכוללת של המענקים היא 5.5 מיליארד ש"ח והיא חוסכת בממוצע שלושה חודשי דמי אבטלה בעלות של כ-4,500 לכל אחד מ-150,000 העובדים שיחזרו לעבודה בזכות התוכנית.

⁹ תחת ההנחה שהתוכנית מחזירה לעבודה עובדים בשכר ממוצע של 6,500 ש"ח ושהתפוקה השולית שלהם קטנה משכר זה בפחות משווי המענק, כלומר תוספת תוצר לעובד של כ-5,500 ש"ח עבור שבעת החודשים שנותרו לשנה.

כלים נוספים להורדת עלות ההעסקה במצב הנוכחי

1. מתן אפשרות לעובד לוותר באופן זמני על ההפרשות לפנסיה, עד לשכר של 6,500 ש"ח. תשלומי הפנסיה ברמות השכר הנמוכות ובגילאים הצעירים הם גבוהים מאוד גם בתנאי השוק הרגילים.¹⁰ בתנאים המיוחדים הקיימים כעת, אנו סבורים כי יש מקום לתת לעובדים את האפשרות לבחור לוותר על ההפרשות שלהם ו/או של המעסיק לפרק זמן של חצי שנה עד שנה, ובכך להקטין את עלות ההעסקה שלהם ולהגדיל הן את סיכוייהם להיות מועסקים והן את ההכנסה הפנויה שלהם.
 2. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומחקרים נוספים עולה כי האכיפה של שכר המינימום היא חלקית וישנם עובדים אשר מרוויחים בפועל שכר לשעה הנמוך משכר המינימום, ובנוסף רמתו של שכר המינימום בישראל ביחס לשכר החציוני היא גבוהה בהשוואה בינלאומית. אנו סבורים כי בתנאי השוק הנוכחיים ובעקבות הירידה בביקושים סביר כי ערך התפוקה השולית של העובדים ירד, לפחות באופן זמני, ולכן ניתן לפצות את העובדים ברמות השכר הנמוכות על ידי מס הכנסה שלילי ובמקביל להוריד במידה מסוימת ובאופן זמני את שכר המינימום. הורדת שכר המינימום בתקופה של משבר כלכלי עד להתאוששות הביקושים יכולה לסייע לתעסוקה אך גם לפגוע בהכנסות של העובדים העניים, משום שהיא פוגעת בכוח המיקוח שלהם.
- ראוי לציין כי המלצות אלו דורשות שינויי חקיקה והסכמה עם ארגוני העובדים ועל כן סביר שהשימות לביצוען בפועל היא נמוכה, והן אינן מרכיב מרכזי במכלול המדיניות המוצעת בנייר זה.

המלצות נוספות במצב הנוכחי

1. חשוב להגיע להסכמה עם המגזר הציבורי על תרומתו למאמץ הכלכלי-חברתי במונחי הורדת שכר לתקופה מוגבלת, כך שתרומת המגזר הציבורי תהיה בהלימה להיקף הפגיעה בהכנסות עובדי המגזר הפרטי.
2. הגדלת היקף ההכשרות המקצועיות למובטלים, ובפרט הכשרות בתחומי הון אנושי כללי ובתחומים שיש בהם ביקושים כבר כיום.
3. וודאות לדמי אבטלה לאופק התואם את הצפי לחזרה מקסימלית לתעסוקה.

מנגנון חל"ת גמיש במצב הנוכחי וכן במקרה של אירוע דומה בעתיד

החסרונות המרכזיים במדיניות החל"ת שנקטה הם שימור קשר רופף בלבד למעסיק מכיוון שהעובד אינו פוגש אותו בפועל בזמן החל"ת, וכן מניעת גמישות למשרה חלקית כאשר המשק מתחיל להתאושש ומדיניות החזרה לתעסוקה לא מוגדרת. על מנת להתגבר על חסרונות אלו אנו מציעים מנגנון של חל"ת גמיש. מומלץ להפעיל מנגנון זה מיד כחלופה לחל"ת הקשיח הנהוג כיום, אך כאמור חשוב עוד יותר להבהיר כבר עכשיו כי במידה שיהיה צורך בהטלה מחדש של מגבלות, לא יופעל מנגנון של חל"ת מלא אלא **מנגנון גמיש בלבד**, על מנת למנוע אי וודאות לגבי המדיניות שתינקט.

¹⁰ ראו אסנת ליפשיץ (2020), "גובה ההפרשה האופטימלית לפנסיה חובה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, ועדי ברנדר (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84.

הצעת המדיניות לחל"ת גמיש היא :

1. כחלק מתחילת תהליך היציאה מהסגר הנוכחי יוחלט שאין יותר אפשרות להוציא עובדים לחל"ת ולכן הפסקת העסקה של עובד תהיה רק למצב של אבטלה. תאריך תחולת צעד זה יינתן מספר ימים לפני כניסתו לפועל.
 2. מרבית התעסוקה במגזר הפרטי והציבורי הוא במשרה מלאה או בחצי משרה, ולכן רצוי למקד את המדיניות בשתי אופציות אלו בלבד. ניתן תמיד ליצור ועדת חריגים פשוטה דרך בקשה און ליין בהמשך.
 3. **לעובדים בחל"ת ולמעסיקהם** בענפים שבהם הוסרו המגבלות על הפעילות תישלח הודעה פורמלית שבנקודת זמן זו תנאי החל"ת יוגמשו, בנוסף על מה שקיים היום בתנאי החל"ת, לאפשרויות הנוספות הבאות :
 - א. המשך חל"ת ב-30% מהשכר המקורי ותעסוקה בהיקף של 50% אצל המעסיק המקורי בשכר שלא עולה על השכר ב-2/2020, עד לסיום תקופת הזכאות לחל"ת הוזה לתקופת דמי אבטלה מקסימאלית. יהיה דיווח חודשי מלא של המועסק והמעסיק לשרות התעסוקה והביטוח הלאומי.
 - ב. המשך חל"ת ב-30% ותעסוקה בהיקף של 50% בחברה שאינה זו שהעסיקה ב-2/2020, במידה והשכר למשרה זו ברוטו הוא עד 90% מהשכר המקורי לפני החל"ת (להיקפי משרה מלאה), עד לסיום תקופת הזכאות. יהיה דיווח מלא של המעסיק והמועסק לשרות תעסוקה והביטוח הלאומי.
 - ג. חזרה לעבודה מלאה של 100% בחברה המקורית או חברה אחרת.
 4. **עובדים בחל"ת שהענף שבהם עבדו לא חזר** לפעילות בהיקף של 50% יהיו זכאים גם הם לשלושת האפשרויות לאחר חודשיים עד שלושה חודשים בחל"ת.
 5. **עובדים בחל"ת זכאים להתפטר בתנאים** של פיטורין מלאים כולל פיצויים.
 6. מנגנון החל"ת הנוכחי כולו **יבוטל עד סוף ספטמבר** וכל העובדים יחזרו לעבודה או יוצאו לאבטלה. עד סוף ספטמבר גם יקבע המנגנון החלופי שיינקט במקרה של גל שני או אירוע אחר בעתיד שידרוש תמיכה משמעותית לטווח קצר. מנגנון זה יהיה מבוסס על חל"ת חלקי בלבד (או כמעט בלבד) על פי העקרונות שהוצגו לעיל.
- חשוב לציין כי יתכן שעלות המנגנון המוצע כאן גבוהה יותר משל מנגנון החל"ת הנוכחי, אבל התרומה לצמיחה גבוהה יותר. ישנם גורמים הסבורים כי מנגנון החל"ת הגמיש המוצע לעיל פותח פתח לניצול לרעה בהיקפים גדולים. מובן מאליו שיש צורך להפעיל כלי בקרה ואכיפה כדי למנוע ניצול לרעה של המנגנון, אך אנו סבורים שבמנגנון כפי שהצענו אותו, ובהינתן הצורך לקבל את הפרטים ואת אישורו החתום של כל עובד עבור קבלת הכסף, ניתן להפעיל כלים שימנעו ניצול לרעה שכזה. בפרט הוספת הדרישה מהמעסיקים לדווח על שעות העבודה בפועל של עובדים שעתיים, כפי שמקובל במרבית המדינות המפותחות, יכול לעזור בכך.