



ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 20 | תמוז תש"פ - יולי 2020

מאת ד"ר ז'ק בנדלק

פתח דבר

ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם – נייר מידע שמפרסם מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי מדי רבעון – מציג את החדשות בתחום מדיניות הביטחון הסוציאלי במדינות שונות לנוכח האתגרים החברתיים שבהן.

גיליון מס' 20 מתמקד כולו בשימוש במערכות ביטוח אבטלה כתגובה למשבר הקורונה. הזינוק בשיעורי האבטלה אילץ את מדינות המערב להגמיש את תנאי הזכאות לדמי אבטלה לשכירים שהיקף עבודתם הצטמצם. ברוב מדינות אירופה, ההכרה בקיצור העבודה כאבטלה חלקית מקנה זכאות לדמי אבטלה, מאפשרת לעובד לשמור על משרתו ומספקת למעסיק גמישות בהתאמת מצבת העובדים למשבר. זאת ועוד: מדינות שבהן תקופת תשלום דמי האבטלה ארוכה, מתמודדות טוב יותר עם מספר מובטלים גדול ואבטלה ממושכת. בישראל תקופת התשלום היא מן הנמוכות במערב, עובדה המקשה על פיצוי המובטלים לאורך הזמן.

קריאה נעימה,
פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון

אבטלה חלקית בתקופת משבר – איך זה עובד? פיצוי על קיצור שעות העבודה מונע פיטורין ומצמצם פגיעה בשכר

עם התפרצות משבר הקורונה בתחילת השנה, רוב מדינות אירופה הפעילו תוכניות שנועדו למנוע פיטורים המוניים. סבסוד שכר העובדים למשל, אפשר למפעלים רבים להעסיק עובדים לשבוע עבודה מקוצר ובכך לשמור על מקומות העבודה ולהחזיר את העובדים למשרה מלאה בסוף המשבר.

תוכניות אלו קיימות זה שנים רבות בכמה מדינות אירופה בשמות שונים, כגון עבודה מקוצרת (Kurzarbeit) בגרמניה, אבטלה חלקית (Chômage Partiel) בצרפת ורגולציה זמנית של תעסוקה (Regulación Temporal de Empleo) בספרד. באנגליה, תוכנית לשמירת מקומות עבודה (Coronavirus Job Retention Scheme) הופעלה במיוחד לתקופת משבר הקורונה.

שלא כמו בישראל, שבה אבטלה חלקית אינה מקנה זכאות לדמי אבטלה לעובד או סבסוד שכר למעסיק, ברוב מדינות המערב מופעלות תוכניות לסבסוד שבוע עבודה מקוצר, המפצות את העובד ואת המעסיק על אובדן הכנסה. להלן עיקריהן בשמונה מדינות – **גרמניה, בלגיה, ספרד, צרפת, איטליה, אנגליה, לוקסמבורג ושוויץ**¹.

- אילו אירועים מזכים בדמי אבטלה חלקיים? נסיבות חריגות כגון כוח עליון (**בלגיה, גרמניה**) משבר כלכלי עמוק (**צרפת, ספרד**), תנאי מזג אוויר יוצאי דופן (**שוויץ, לוקסמבורג**) או קשיי נזילות במפעלים בסכנת פשיטת רגל (**איטליה**).

- **מי זכאי לדמי אבטלה?** כל מי שמבוטח בביטוח אבטלה ונאלץ לצמצם את היקף שעות עבודתו ולסבול בשל כך מאובדן הכנסה.
 - **מה גובה הקצבה?** מ-60% מהירידה בשכר האחרון ברוטו **בגרמניה** ל-70% **בבלגיה**, **ספרד** ו**צרפת** ועד 80% **באיטליה**, **לוקסמבורג**, **אנגליה** ו**שווייץ**.
 - **מה הסכום המרבי לתשלום?** מ-1,100 אירו לחודש ב**ספרד**, 1,400 אירו **באיטליה**, 2,755 אירו **בבלגיה**, 2,890 אירו **בגרמניה** ועד 9,000 אירו לחודש **בשווייץ**. בכמה מדינות הסכום המרבי מחושב כאחוז משכר המינימום – למשל **בלוקסמבורג** (250% שכר המינימום) ו**צרפת** (450%).
 - **כמה זמן אפשר לקבל דמי אבטלה חלקיים?** מ-9 שבועות **באיטליה**, 4 חודשים **באנגליה** ועד 12 חודשים **בגרמניה**, **צרפת** ו**שווייץ**. **בבלגיה**, אין הגבלת זמן לתשלום.
 - **למי מועברת הקצבה?** ברוב המדינות שנסקרו, התשלום מועבר למעסיקים והם מעבירים אותו לעובדים. במדינות מעטות (כגון **ספרד**), הסיוע מגיע ישירות לעובד כדמי אבטלה.
- בעקבות משבר הקורונה, מדינות אחדות הקלו אף יותר בתנאי הזכאות לדמי אבטלה במקרים של קיצור שעות עבודה, למשל באמצעות העלאת התקרה לתשלום, הארכת תקופת הזכאות המרבית, ביטול ימי ההמתנה לתשלום או פטור מתשלום דמי ביטוח על דמי אבטלה. בשיא המשבר, שיעור השכירים שקיבלו דמי אבטלה בשל אבטלה חלקית הגיע ל-45% **בצרפת**, 28% **באנגליה** ו-24% **בספרד**.

ומה עם הסיוע לעצמאים? צעדים חסרי תקדים לפיצוי עצמאים

רק בשתי מדינות במערב קיים ביטוח אבטלה ממלכתי וחובה לעצמאי (פינלנד ואיסלנד). עם התפרצות המגיפה נקטו ממשלות רבות צעדים חסרי תקדים לפיצוי עצמאים שנפגעו קשה מהמשבר². להלן כמה דוגמאות בולטות:

- **באוסטרליה:** תוכנית הסיוע לשכירים הורחבה גם לעצמאים (JobKeeper Payment) – עצמאי שמוכיח ירידה של 30% במחזור יחסית לחודש המקביל לשנה הקודמת זכאי לפיצוי בסך 1,500 דולר אוסטרלי לשבועיים.
- **בהולנד:** לעצמאים שנפגעו מהמשבר – גמלה להבטחת הכנסה ללא מבחן הכנסה ונכסים למשך שלושה חודשים.
- **בשווייץ:** לעצמאי עם אובדן הכנסות עקב סגירת העסק – פיצוי בשיעור 80% מהכנסתו האחרונה ועד 196 פרנק שווייצרי ליום.
- **בבלגיה:** לעצמאי שנאלץ להפסיק את פעילותו – מענק גישור בסך 1,292 אירו לחודש למשך שלושה חודשים.
- **בדנמרק:** לעצמאי שאיבד יותר מ-30% מהכנסותיו – מענק בגובה 75% מהאובדן עד 3,100 אירו לחודש למשך שלושה חודשים.
- **בספרד:** לעצמאי שפעילותו הכלכלית נפגעה – קצבה חודשית מיוחדת בסך 660 אירו לחודש.
- **בגרמניה:** לעצמאים ובעלי עסקים קטנים – סיוע מהממשלה הפדרלית של עד 15,000 אירו על-פי הירידה בהכנסותיהם; ובנוסף, לעצמאים שנפגעו – סיוע מכל אחת מ-16 מדינות גרמניה (בברלין לדוגמה, מענק עירייה בסך 5,000 אירו ללא תנאים מוקדמים).

- **בשוודיה:** לעצמאי שחלה בקורונה – לתשלום דמי מחלה מינימליים במשך 14 יום (עד 30 בספטמבר 2020).
- **בצרפת:** לעסק עצמאי שקיים שנתיים לפחות, עם הכנסה שנתית של יותר מ-10,000 אירו ונסגר בצו בית משפט – מענק מיוחד של 800 אירו למשך שישה חודשים.
- **באוסטרליה, ספרד, צרפת, פורטוגל, גרמניה ולוקסמבורג:** דחיית התשלומים לדמי הביטוח של חודשי המשבר למועדים מאוחרים יותר.

מהן 10 הפעולות הנפוצות שנקטו מדינות בעולם להפחתת נזקי הקורונה?

בתקופה שמ-1 בפברואר עד 9 ביוני 2020, הודיעו 195 מדינות על כ-1,130 צעדים שונים שנקטו בתחום הביטחון הסוציאלי בתגובה למשבר. ארגון העבודה הבינלאומי ILO מין צעדים אלו לפי סוג ההתערבות ושכיחות השימוש בהם³.



סוגי ההתערבות:

- קצבאות חדשות או הטבות מיוחדות – 55.8% מהפעולות.
- התאמת תוכניות רווחה קיימות – 23.5%.
- התאמה של הוצאות הרווחה לצרכים החדשים – 12.5%.
- שיפורים מנהליים והתאמות טכנולוגיות – 8.1%.

עשרת הצעדים הנפוצים ביותר:

1. מענקים מיוחדים לאוכלוסיות החלשות, בעיקר למשפחות עם ילדים ולאוכלוסייה המבוגרת.
 2. סיוע לשכירים ועצמאים, כגון הרחבת דמי אבטלה ופיצויים מיוחדים בהתאם לאובדן הכנסה.
 3. מתן סובסידיה למוצרי יסוד ושירותים ציבוריים או העלאת התמיכה הממשלתית הקיימת.
 4. העלאת גובה הקצבאות הקיימות, בעיקר קצבאות קיום.
 5. הרחבת כיסוי הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות נוספות, בתחומי הבריאות והאבטלה.
 6. סבסוד הוצאות שכר למעסיקים, למניעת פיטורי עובדים.
 7. שיפור השירות לציבור באמצעות שירותים דיגיטליים.
 8. דחייה/הנחה/ביטול תשלומי חובה (מס הכנסה ודמי ביטוח).
 9. הגדלה של תקציב הביטחון הסוציאלי, בעיקר מתקציב המדינה.
 10. ביטול או גמישות רבה יותר של מבחני ההכנסה לקצבאות המותנות במבחן הכנסה.
- ארגון העבודה הבינלאומי ציין גם ש-74.4% מכלל הצעדים היו קשורים לגמלאות לא-גבייתיות (מענקים וקצבאות מיוחדים לקורונה) וכ-25.6% לגמלאות גבייתיות.

ILO (2020). Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world, Social Protection Monitor, 10 June 2020:

<https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=62&lang=EN>

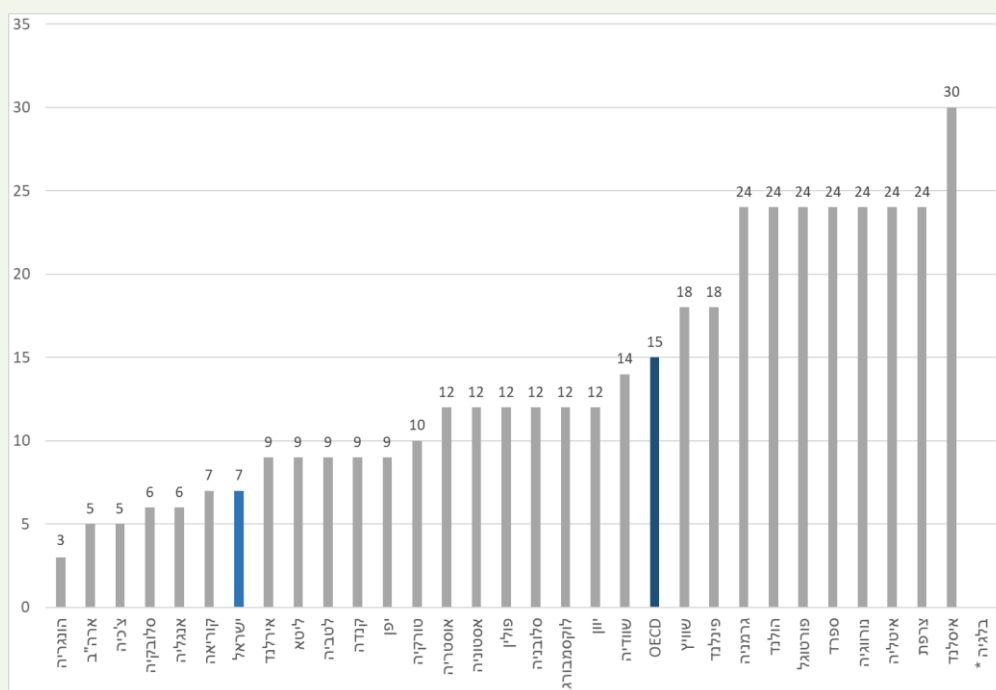
המספרים מספרים: ישראל בעולם

התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה בישראל – מן הנמוכות במערב

רוב מדינות המערב פיצו את העובדים השכירים שנפגעו בקורונה באמצעות מערכת ביטוח אבטלה, אלא שבכמה מהן מובטלים רבים מיצו את זכאותם לדמי אבטלה עוד לפני תום המשבר. כך, מדינות שתקופת התשלום בהן ארוכה יותר מתמודדות טוב יותר עם מספר מובטלים גדול ולתקופה ממושכת.

מאגר המידע של האיחוד האירופי על מערכות הביטוחן הסוציאלי (MISSOC), בשילוב עם נתוני ארגון ה-OECD, מאפשרים להשוות את התקופה המרבית לתשלום במדינות המערב⁴. בינואר 2020 היה הממוצע לתשלום דמי אבטלה במדינות ה-OECD כ-15 חודשים, אך עם הבדלים ניכרים בין 36 מדינות הארגון.

התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה במדינות ה-OECD (חודשים), ינואר 2020



* ללא הגבלה

[נתוני התרשים מופיעים בנספח קובץ זה](#)

- בשבע מדינות התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה קצרה במיוחד – 3-7 חודשים, למשל הונגריה (3 חודשים) צ'כיה (5 חודשים) וישראל (7 חודשים).
- בשש מדינות התקופה המרבית קצרה – 9-10 חודשים: אירלנד, ליטא, לטביה, קנדה, יפן, טורקיה.
- בתשע מדינות קרובה לממוצע – 12-18 חודשים כגון אוסטריה, פולין, לוקסמבורג, שוודיה, שווייץ, פינלנד.
- בשבע מדינות ארוכה במיוחד – 24 חודשים: גרמניה, הולנד, פורטוגל, ספרד, נורבגיה, איטליה וצרפת.
- באיסלנד התקופה הארוכה ביותר – 30 חודשי זכאות.
- בבלגיה אין הגבלת זמן לתשלום דמי אבטלה (המדינה היחידה במערב).

בכמה מדינות תקופת התשלום המרבית תלויה במאפייני דמוגרפיה כגון גיל המובטל ומספר התלויים בו: בישראל לדוגמה, צעירים עד גיל 25 זכאים ל-50 ימים ובני 45 ויותר – ל-175 ימים. במדינות אחרות התקופה המרבית לתשלום תלויה גם במשך תקופת העבודה.

בשל התמשכות המשבר החליטו ביוני עוד מדינות להאריך את תקופת התשלום לדמי אבטלה:

- **ארה"ב**: הארכה מ-5 ל-9 חודשים.
 - **אנגליה**: עד סוף אוקטובר 2020 (התוכנית לפיצוי העבודה המקוצרת Job Retention Scheme).
 - **לוקסמבורג וספרד**: עד סיום המשבר.
 - **אירלנד**: הארכה מ-12 ל-18 שבועות (קצבת אבטלה למגפה – Pandemic Unemployment Payment).
 - **קנדה**: הכפלת תקופת התשלום מ-38 ל-76 שבועות (עבור קיצור שעות עבודה).
- גם **בישראל**, הזכאות לדמי אבטלה הוארכה עד אמצע אוגוסט 2020.

מקורות

- פרסומי מינהל המחקר של הביטוח הלאומי
<http://www.btl.gov.il/Publications/Pages/default.aspx>
- OECD Data
- MISSOC: *The EU's Mutual Information System on Social Protection*
- Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (ISSA): *Social Security Programs Throughout the World*
- ISSA : *Social Security Country Profiles*
- ILO : *Social security inquiry database*
- European Commission : *European Social Policy Network*

נתוני התרשים: **התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה במדינות ה-OECD (חודשים), ינואר 2020**

חודשים	מדינה
3	הונגריה
5	ארה"ב
5	צ'כיה
6	סלובקיה
6	אנגליה
7	קוריאה
7	ישראל
9	אירלנד
9	ליטא
9	לטביה
9	קנדה
9	יפן
10	טורקיה
12	אוסטריה
12	אסטוניה
12	פולין
12	סלובניה
12	לוקסמבורג
12	יוון
14	שוודיה
15	OECD
18	שווייץ
18	פינלנד
24	גרמניה
24	הולנד
24	פורטוגל
24	ספרד
24	נורווגיה
24	איטליה
24	צרפת
30	איסלנד
ללא הגבלה	בלגיה