

כלים לעידוד תעסוקה לאחר משבר הקורונה

סקירת מדיניות ודרכי הטיפול במדינות נבחרות

אגף למחקרי גביה ואיתנות

מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

רקע

- נגיף הקורונה COVID-19 משפיע באופן חסר תקדים על משקי הבית וכלכלת המשק כולו. מדינות נדרשות לגבש מדיניות חברתית כלכלית, שתאזן בין הצורך לשמור על חיי האנשים לבין צורכי המשק והתעסוקה.
- מאז ה-1/3/20 שיעור האבטלה בישראל זינק לכדי כ- 25%, בשל התווספות של כ-950 אלף דורשי עבודה חדשים, אשר רובם (כ-90%) אינם מפוטרים כי אם נמצאים בחופשה ללא תשלום כתוצאה מהמגבלות שהטילה הממשלה.
- משימתה המיידית של המדינה הינה החזרת המשק לתפקוד לצד שמירה על בריאות האוכלוסייה, באמצעות טיפול באוכלוסיית המובטלים ותמיכה בחסרי הכנסה וכן סיוע לעסקים (תזרים מזומנים, מענקים, אשראי מסובסד וכיו"ב).
- **מטרת המסמך** - לסקור את המדיניות ודרכי הטיפול של מדינות נבחרות

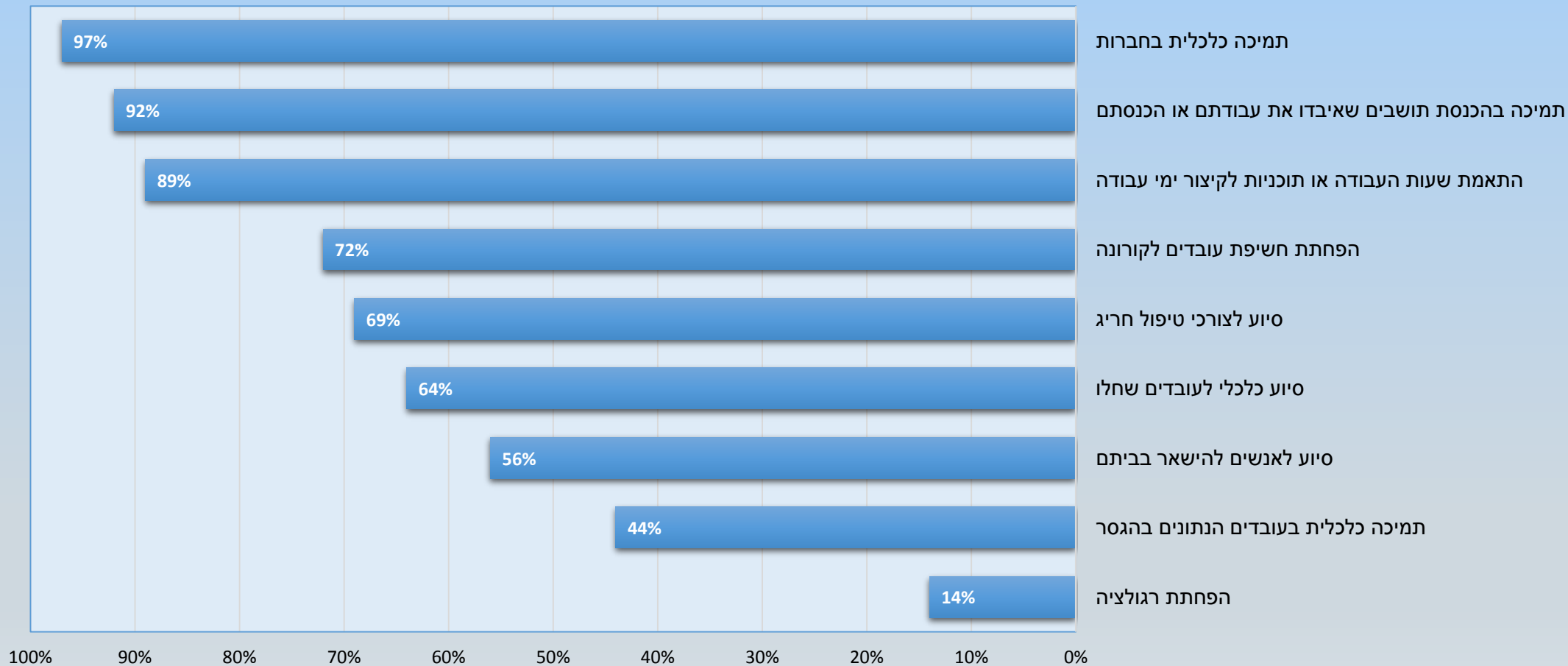
השוואה בין מדינות OECD

(נכון ל-14/4/2020)

- מסמך שפרסם ארגון OECD משווה בין צעדי מדיניות של 36 המדינות החברות בו בתחום הביטחון הסוציאלי בעקבות משבר הקורונה (OECD, 2020a).
- לפי המסמך, ניתן לסווג את צעדי המדיניות ל-3 סוגים עיקריים:
 - **סיוע למעסיקים לשמירת מקומות עבודה** - בדרך של סבסוד הוצאות על שכר, הרחבת ימי המחלה ודחייה בתשלומי ביטוח.
 - **מענקים ייחודיים וסיוע לאוכלוסיות חלשות** - קצבאות ומענקים חד-פעמיים, פיצוי לעצמאים על אובדן הכנסות, מענקים וסיוע מיוחד למקבלי קצבאות ולמשפחות עם ילדים.
 - **שימוש במערכת ביטוח אבטלה** - סבסוד צמצום שעות העבודה, הגדלת קצבאות האבטלה, דמי אבטלה לעצמאים ופיצוי מיוחד לעובדים בחל"ת.
- **ישראל** - הצעדים שננקטו כללו שילוב של:
 - **שימוש במערכת ביטוח אבטלה** - הרחבה של הזכאות לאבטלה עבור עובדים שכירים בחל"ת, הארכה של תקופת האבטלה לחלק מהמבוטחים שקיבלו דמי אבטלה עד חודש מרץ.
 - **מענקים לאוכלוסיות חלשות** – מענק למבוטחים מעל גיל 67 שפוטרו או הוצאו לחל"ת, מענק בסך 500 ₪ עבור כל ילד למשפחות (עד הילד הרביעי), מענק בסך 500 ₪ למקבלי קצבאות נכות, הבטחת הכנסה ואזרח ותיק, מענקים לחלק מהעובדים העצמאיים שהכנסתם נפגעה (באמצעות מס הכנסה).

שיעור המדינות שהשיקו אמצעי התמודדות חדשים או הרחיבו אמצעים קיימים בכדי להתמודד עם הקורונה

(OECD, 2020a)



סיוע לעובדים בעלי סיכון בריאותי להישאר בביטחון	ביטול והפחתה של רגולציה	סיוע כלכלי לחברות בשל צניחה בביקוש למוצרים/שירותים	סיוע למעסיקים לשמר מקומות עבודה ולהתאים את שעות העבודה	תמיכה כספית בשכירים ועצמאיים שאיבדו את עבודתם או הכנסתם	סיוע להתמודדות עם צרכים טיפוליים בלתי צפויים	תמיכה כלכלית בעובדים הנתונים בסגר ואינם יכולים לעבוד מהבית	תמיכה כלכלית בחולי קורונה ובבני משפחתם	הפחתת החשיפה של עובדים לקורונה במקומות העבודה	מדינה
✓		✓	✓	✓					Australia
		✓	✓	✓	✓			✓	Austria
✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	Belgium
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Canada
		✓	✓	✓		✓	✓	✓	Chile
		✓	✓	✓	✓	✓		✓	Czech Republic
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Denmark
		✓	✓	✓			✓	✓	Estonia
		✓	✓	✓	✓			✓	Finland
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	France
✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	Germany
✓		✓	✓	✓			✓		Greece
✓		✓	✓	✓	✓			✓	Hungary
		✓	✓	✓	✓	✓	✓		Iceland
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ireland
		✓		✓				✓	Israel
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Italy
✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	Japan
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Korea
		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Latvia
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		Lithuania
		✓	✓	✓	✓			✓	Luxembourg
✓		✓	✓	✓	✓			✓	Mexico
✓		✓	✓	✓				✓	Netherlands
✓		✓	✓	✓			✓	✓	New Zealand
✓		✓	✓	✓					Norway
		✓	✓	✓		✓	✓	✓	Poland
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		Portugal
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Slovak Republic
		✓	✓	✓	✓				Slovenia
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Spain
		✓	✓	✓	✓		✓		Sweden
		✓	✓	✓	✓			✓	Switzerland
		✓	✓	✓	✓		✓	✓	Turkey
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	United Kingdom
✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	United States (federal level)
56%	14%	97%	89%	92%	69%	44%	64%	72%	% of 36 OECD countries

Source: OECD, 2020a

עקרונות וכלי מדיניות אפשריים לעידוד התעסוקה

עקרונות לתמיכה במעסיקים והגנה על שכר (ILO, 2020):

1. הגדלת התמיכה הכלכלית בעובדים ובמעסיקים.
2. כלים למעסיק לצורך שימור עובדים.
3. תמריצים והקלות במיסים ישירים ועקיפים למעסיקים.

כלים אפשריים (OECD, 2020a,2020b; ILO, 2020):

1. סבסוד שכר.
2. סבסוד קיצור שעות עבודה (short-time work).
3. הפחתת דמי ביטוח לאומי - חלק המעסיק.
4. השתתפות הממשלה במימון חלק המעסיק בהפרשות לפנסיה.
5. הלוואות בערבות מדינה.

סבסוד שכר - יתרונות וחסרונות

(Cahuc et al. 2018, 2019)

מדינות: קנדה, אוסטרליה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, לטביה, ספרד, סלובניה, פולין, סלובקיה, ספרד⁽¹⁾, אירלנד (OECD, 2020a, 2020b)

יתרונות:

1. ישנה ספרות מחקרית המראה שכלי זה יעיל לעידוד העסקה.
2. זיקת עובד מעסיק נשמרת.

חסרונות:

1. סיכון מוסרי - (moral hazard) יתכן כי המעסיק ייפטר עובדים נוספים כעת בשביל להעסיקם בשלב מאוחר יותר עם עלויות העסקה נמוכות יותר.
2. עלויות מאוד גבוהות למדינה.

(1) מותנה בהשלמת שעות מצד העובדים עד לתום שנת המס.

סבסוד שכר - ניסיון בינלאומי

מדינה	אחוז משכר	תקרת שכר	הגבלת זמן	הערות
בריטניה	80%	2,500 ליש"ט	3 חודשים	
קנדה	75% (10% עד 3/2020)	4,890 דולר קנדי	3 חודשים	75% למעסיקים שהמחזור שלהם ירד ב-30% לפחות לעומת מרץ 2020, 10% ליתר המעסיקים.
ניו זילנד	585 דולר משרה מלאה, 350 דולר משרה חלקית		12 שבועות	
דנמרק	75%	3,300 דולר	3 חודשים	רק למעסיקים שפיטרו 30% ממצבת העובדים או יותר מ-50 עובדים
אוסטרליה	משתנה	3,000 דולר אוסטרלי	?	סכום קבוע למעסיק עבור כל עובד

סבסוד קיצור שעות העבודה - עקרונות

(OECD, 2020a,2020b)

מדינות: אוסטריה, יפן⁽¹⁾, לטביה⁽¹⁾, אנגליה⁽¹⁾, גרמניה, הונגריה, צרפת, פורטוגל, קוריאה, איטליה

עקרונות:

- חלופה לפיטורין או הוצאת עובדים לחל"ת באמצעות קיצור שעות עבודתם בהתאם לצורך (אפילו עד כדי 0 שעות עבודה). הסבסוד נועד לפצות העובד על אובדן הכנסה מקיצור שעות העבודה.
- בחלק מהמדינות באירופה (גרמניה, צרפת, בלגיה ופורטוגל) הסבסוד לעובד ניתן באמצעות המעסיק. במדינות אחרות (אנגליה, ספרד, דנמרק, פינלנד ואירלנד) הסבסוד מגיע ישירות לעובד כדמי אבטלה.
- בחלק מהמדינות תשלום דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות מסובסד במלואו או בחלקו

(1) בדרך של סבסוד חלקי או מלא של ימי/שעות חופשה

סבסוד קיצור שעות העבודה – יתרונות וחסרונות

(OECD, 2020a)

יתרונות:

1. שמירה על זיקת עובד מעביד.
2. מתן גמישות למעסיק בהתאמת מצבת העובדים למצב.
3. העובד שומר על מקום עבודתו ושכרו.

חסרונות:

1. עשוי למנוע התייעלות במשק (למשל, מעבר של עובדים בין ענפי תעסוקה).
2. מובטלים ותיקים עשויים להתייאש מחיפוש עבודה ולצאת מכוח העבודה.
3. התוכנית אינה מונעת בהכרח קיצוץ בשכר.

סבסוד קיצור שעות עבודה - ניסיון בינלאומי

הערות	הגבלת זמן	אחוז סבסוד הירידה מהשכר	מדינה
למעסיקים שבהם נפגע שכרם של 10% מהעובדים לפחות	3 חודשים	100%	גרמניה
שיעור הסבסוד יורד מ-90% ועד ל-10% עם העלייה בגובה ההכנסה. מתמחים מקבלים 100% סבסוד.	עד להודעה חדשה	10%-100%	אוסטריה
למעסיקים שצמצמו את שעות העבודה ב-10% לפחות למשך חודש אחד	9 שבועות	80%	איטליה
50% למעסיקים גדולים, 67% למעסיקים קטנים ובינוניים	6 חודשים	50%-67%	קוריאה
הרחבת התוכנית לסבסוד קיצוץ בשעות העבודה מעובדים בשכר מינימום לכלל העובדים במשק. עובדים בשכר מינימום מקבלים 100% סבסוד והשאר עד 84%.	?	84%-100%	צרפת

Sources: OECD, 2020a,2020b; ILO, 2020

סבסוד קיצור שעות העבודה לפי המודל הגרמני - Short Time Work

- מודל המשלב בין צמצום שעות העבודה והעלאת שכר מסובסדת לתקופה מוגבלת (עד 12 חודשים).
- בנוסף, מעסיקים יקבלו החזר מלא על הפרשות לביטוח הלאומי.

גובה ההחזר:

- נקבע כאחוז מהירידה בשכר הנטו של העובד ומוגבל בתקרה (כ-2,850 אירו).
- החל מ-1/4/20 המדינה תסבסד 100% מהירידה בשכר. (בשגרה מעסיקים זכאים לשיעור סבסוד של עד 67% מהירידה בשכר).

זכאות:

- הסבסוד ניתן לעובדים ששכר הברוטו שלהם נשחק ב-10% לפחות כתוצאה מהצמצום.
- החל מ-1/4/20 המדינה תסבסד חברות שבהן נפגע שכרם של לפחות 10% מהעובדים (בשגרה השיעור הינו 33%).
- חברות המעסיקות עד 9 עובדים יקבלו מענק חד פעמי עד 15,000 אירו.

סבסוד קיצור שעות העבודה לפי המודל הגרמני - Short Time Work

יתרונות:

1. גמישות למעסיק.
2. צמצום פיטורין ופגיעה בשכר העובדים.
3. המעסיק לא מאבד עובדים מיומנים ויכול להתאושש מהר יותר בתום המשבר.
4. הפחתת הפגיעה בהכנסות העובדים מגבילה את הצניחה בצריכה.
5. חסכון בעלויות למדינה בהשוואה לחלופה של תשלום דמי אבטלה.

חסרונות:

1. מודל מורכב ולא פשוט ליישום.
2. נדרשת הסכמה בין נציגות העובדים לבין המעסיק - מגביל ניצול לרעה אך פוגע במהירות היישום.

סבסוד מיוחד להורים בעקבות סגירת מוסדות הלימוד

(OECD, 2020a,2020b)

סבסוד/פיצוי להורים עובדים:

- נורבגיה ופולין – פיצוי להורים שנאלצים להישאר בבית להשגחה על ילדיהם.
- אוסטריה – סבסוד 33% מהשכר של הורים לילדים עד גיל 14.
- צ'כיה - סבסוד 60% מהשכר של הורים לילדים עד גיל 13.
- סלובקיה - סבסוד 55% מהשכר של הורים.
- סלובניה - סבסוד 50% מהשכר של הורים.

מענק להורים ללא קשר ישיר למצב התעסוקה שלהם:

- ארה"ב – תוספת של \$500 לילד בנוסף לסיוע בהבטחת הכנסה עבור משפחות נזקקות.
- קנדה – תוספת של \$150 לילד עבור משפחות עם הכנסה נמוכה הנזקקות להבטחת הכנסה.
- גרמניה – קצבת ילדים מיוחדת.
- איטליה – משפחות עם ילדים עד גיל 12 יקבלו מענק בסך 600 אירו (1000 אירו למגזר הציבורי).
- איסלנד - תוספת חד פעמית לקצבת ילדים.
- ישראל –מענק בסך 500 ₪ עבור כל ילד מתחת לגיל 18 (עד 4 ילדים).

סבסוד, דחייה וביטול תשלום דמי ביטוח

(OECD, 2020a,2020b)

- אוסטריה - סבסוד חלק המעסיק (עבור מעסיקים הזכאים לסבסוד שעות עבודה).
- צרפת – דחיית תשלומי דמי הביטוח ומתן פטור באופן פרטני.
- הונגריה – הקטנת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ודחיית תשלום עד יוני.
- שוודיה – דחיית תשלומי דמי הביטוח של תחילת השנה ב-12 חודשים.
- נורווגיה, פולין – דחיה גורפת של תשלומי דמי הביטוח לעסקים.
- שוויץ – דחיה פרטנית של תשלומי דמי הביטוח לעסקים לפי מצב כלכלי.
- יפן - דחיית תשלומי דמי ביטוח לעסקים ב-9 חודשים.
- בלגיה - דחיית תשלומי דמי ביטוח של עסקים עבור המחצית הראשונה לחודש דצמבר.
- צ'כיה, טורקיה – דחיית תשלומי דמי ביטוח לעסקים ב-6 חודשים.
- אסטוניה – ביטול דמי ביטוח לעסקים עבור ינואר-מרץ 2020.
- קוריאה, פינלנד – דחיית תשלומי דמי ביטוח לעסקים ב-3 חודשים.
- ספרד – הקטנת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ב-50% בענף התיירות וענפים נבחרים.

סבסוד שכר/שעות - שאלות לדיון

השוני בין התוכניות של המדינות הינו במספר פרמטריים מרכזיים של תוכניות הסבסוד:

1. האם לסבסד רק עבור ענפים / מגזרים מסוימים או להעניק סבסוד אוניברסלי?
2. מהם תנאי הזכאות לקבלת הסבסוד? כיצד מטפלים במי שלא עומדים בתנאי הסף?
3. עד איזו תקרה של שכר לסבסד?
4. האם לכלול את כל מצבת העובדים של המעסיק (משרה מלאה/חלקית, עובדים שעתיים, עובדים בחוזה מיוחד)?
5. מה פרק הזמן המקסימלי עבורו ניתן יהיה לקבל סבסוד?
6. תשלומי העובד והמעסיק לביטוח לאומי/ביטוח בריאות והפרשות פנסיוניות – האם יש לסבסד גם אותן ובאילו הגבלות?

מקורות

1. Cahuc, P. 2019. “Short-time work compensation schemes and employment”, IZA World of Labor, 11
2. Cahuc, P., Kramarz, F., & Nevoux, S. 2018. “When Short-Time Work Works”, IZA Discussion Paper No. 11673
3. OECD. 2020a. “Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response”, ELS Policy Brief on the Policy Response to the Covid-19 Crisis, OECD, Paris
<http://oe.cd/covid19briefsocial>
4. OECD. 2020b. “Policy responses to the Covid-19 crisis”, Employment, Labour and Social Affairs Directorate, Update: April 17th 2020, Accessed April 19th 2020:
<http://www.oecd.org/social/Covid-19-Employment-and-Social-Policy-Responses-by-Country.xlsx>
5. OECD. 2020c. Country Policy Tracker, Accessed April 19th 2020:
<https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>
6. ILO. 2020. “COVID-19 and the world of work - Country policy responses”, Accessed April 19th 2020, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm>