



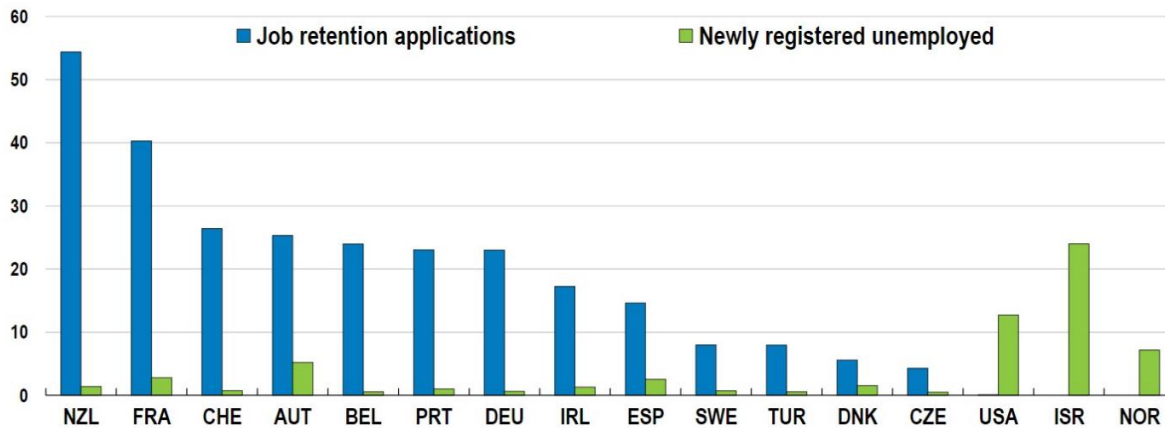
## התמודדות כלכלית עם משבר הקורונה – "המודל הגרמני" מנגנון סבסוד תעסוקה חלקית במגזר הפרטי - STW

### 1. רקע

התפשטות נגיף הקורונה ומדיניות הסגר הממשלתית החל ממרץ 2020 הובילו לצמצום דרמטי של היקף הפעילות העסקית והמועסקים. כמענה למצב זה הופעל מנגנון ההוצאה לחל"ת. למנגנון זה יתרונות בזמינות ומהירות של פיצוי המובטלים אולם הוא טומן בחובו חסרונות רבים המפורטים בנספח א'. בניגוד לכך, במרבית מדינות OECD נעשה שימוש במנגנונים לשימור עובדים כפי שניכר בתרשים הבא:

תרשים 1: שימוש במנגנוני שימור עובדים מול מנגנוני דמי אבטלה/חל"ת במהלך ימי המשבר<sup>1</sup>

Registered unemployment and applications for participation in job retention schemes  
Early March to end of April 2020, or latest available, % of labour force



התרשים לעיל מציג כי מרבית המדינות נוהגות להשתמש בתכניות ה-STW Short Term Work - המאפשרות סבסוד של חלקיות משרה תוך שימור הקשר בין המועסק למקום עבודתו, בשונה מישראל אשר בולטת בשימוש במנגנון החל"ת וכפועל יוצא בשיעור גבוה מאוד של בלתי מועסקים.

מנגנוני ה-STW מאפשרים גמישות למעסיק להתאמת פעילותו לנסיבות המשתנות של המשבר וצמצום הנטל התקציבי על המדינה (להרחבה ראה נספח). היעדר מנגנון שימור עובדים אפקטיבי בישראל גורם

<sup>1</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134128-yslmloiby1&title=OECD-Economic-Outlook-The-World-on-a-Tightrope](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134128-yslmloiby1&title=OECD-Economic-Outlook-The-World-on-a-Tightrope)



ליציאתם של אלפי מועסקים בשוק העבודה באופן המקשה על חזרתם באופן מהיר ופשוט יותר בתום המשבר.

לאור זאת, להלן תוצג הצעה ליישום מודל סבסוד ממשלתי של שכר עובדים אשר חווים הפחתה זמנית בשעות עבודה (וכפועל יוצא גם בשכרם) כחלופה לחופשה ללא תשלום המזכה בדמי אבטלה.

המודל המוצע במסמך זה מבוסס על עבודה מקצועית שבוצעה במשרד אשר כללה שני נדבכים מרכזיים:

1- **סקירה השוואתית בינלאומית** שבוצעה באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף מינהל סחר חוץ במשרד, לבחינת מנגנוני תעסוקה בהם משתמשות מדינות מפותחות בהתמודדותם עם המשבר הנוכחי (**נספח ב'**). בנוסף לסקירה זו, בחן המשרד את ההשלכות של מנגנון החל"ת הנוכחי ואת היתרונות לצד החסרונות בחלופה המוצעת.

2- **דיון עם בעלי עניין שונים והיועצות עם המגזר העסקי** - המודל המגובש נעשה בשותפות עם נשיאות המעסיקים והעסקים ועולה בקנה אחד עם המתווה<sup>2</sup> אשר גובש על ידם בשותפות עם ההסתדרות הכללית. כמו כן, קיים המשרד שיח עם הגורמים השונים וכן שולחן עגול בנושא זה, אשר תובנות ממנו משתקפות במודל המוצע.

מסמך זה יתאר את המתווה העקרוני להפעלת המנגנון:

## 2. עקרונות המודל

2.1. **שימור הקשר בין המעסיק למועסק** – המודל יאפשר רציפות תעסוקתית גם בתקופת משבר כלכלי עבור המעסיקים והמועסקים.

2.2. **גמישות תעסוקתית ותפעולית** – המודל יאפשר למעסיק לבחור את מידת התעסוקה הנדרשת של עובדים בהתאם לביקושים המשתנים תוך צמצום הבירוקרטיה הנדרשת להעברת התמיכה עד כמה שניתן.

2.3. **WIN-WIN** – המודל ישפר את מצבם של שלושת בעלי העניין המרכזיים: הממשלה, העסקים והעובדים ביחס למנגנונים הנהוגים כיום.

2.4. **כלי מדיניות משלים** - מנגנון זה מהווה כלי משלים למנגנוני החל"ת, דמי האבטלה וכדו', הנהוגים כיום, היכול לפעול לצידם ולא להחליפם.

2.5. **איזון בין אטרקטיביות המודל לבין שמירה מפני ניצולו לרעה** – המודל יהווה מסלול אטרקטיבי עבור המעסיקים והעובדים מחד תוך הטמעת מנגנוני אכיפה עצמית וממשלתית שיבטיחו את אי ניצולו לרעה. מנגנונים אלו יגובשו תוך מזעור הנטל הבירוקרטי באופן אשר ישמר את האטרקטיביות של המודל אל מול חלופת חלופת החל"ת.

<sup>2</sup> <https://www.industry.org.il/files/marketing/SOS/may/ma0405.pdf>



### 3. תיאור המודל

#### 1.1 קהלי היעד –

**1.1.1 עובדים:** עובד אשר היקף משרתו צומצם במקום עבודתו כתוצאה מהתפשטות נגיף

הקורונה, הזכאי לדמי אבטלה אילו היה מפוטר או מוצא לחל"ת.

**1.1.2 מעסיקים:** מעסיק שמחזור העסקים שלו ירד ב 25% לפחות ביחס לתקופה המקבילה

בשנת 2019 כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה.

**1.2 היקף התמיכה –** בתקופת הפעלת המודל, עובד שיימצא זכאי יקבל תוספת שכר

בהשתתפות המדינה, מעבר לתשלום המעסיק עבור חלקיות עבודתו בפועל, בגין ההפחתה

הזמנית של היקף משרתו ע"י המעסיק. גובה ההשתתפות יחושב באופן הבא:

**שיעור ההפחתה במשרה \* דמי האבטלה = תוספת ההכנסה לעובד**

מודל זה מבטיח לעובד הכנסה הגבוהה מדמי האבטלה להם הוא זכאי בהוצאתו לחל"ת,

ותמיכה בהיקף נמוך יותר עבור המדינה<sup>3</sup>.

**1.3 תקופת הפעלה –** המודל יופעל לתקופה קצובה שתוחלט מראש בהיקף של כ-3

חודשים כאשר בסיומה יבחן הצורך בהארכתה.

**1.4 מנגנון העברת התמיכה –** במטרה לחזק את הקשר בין העובד למעסיק, מוצע להעביר

את תוספת השכר לעובד באמצעות המעסיק. דרך זו (ולא תשלום ישירות לעובד) מאפשרת

העברה מהירה ופשוטה יחסית ללא התמודדות עם הליכים פרוצדוראליים מורכבים עבור

העובד, המעסיק והמדינה.

**1.5 ניצול דמי אבטלה –** מוצע במודל זה שימוש לבצע שימוש במנגנון דמי האבטלה אשר יפעל

לצמצום הסיכון המוסרי בהפעלת המודל. כמו כן, נדרשת הגדלה של תקציב האבטלה ומשך

הכיסוי הנדרש למימון המודל כמתבקש מתמונת המצב הנוכחית. כמובן הגריעה מהזכאות של

הפרט לדמי האבטלה תחושב על פי הניצול היחסי בפועל. כמו כן, יש להבטיח שיוותר משך זמן

אבטלה מינימלי עבור עובדים שיפלטו משוק העבודה בתום הפעלת המודל<sup>4</sup>.

**1.6 הסדר למניעת ניצול לרעה –** כתנאי לקבלת התמיכה העובד והמעסיק יחתמו על הסדר

הכולל אזהרה על חשיפה לסנקציות במידה וימצא מעל בהעברת התמיכה כדין. כמו כן,

<sup>3</sup> לדוגמה: עובד ששכרו המקורי עמד על 6,000 ₪, הזכאי לדמי אבטלה בסך 4,320 ₪ אילו היה יוצא לחל"ת. אם בתקופת הפעלת המודל משרתו של העובד תעמוד על 55% משרה, יעמוד שיעור הפחתת המשרה על 45%, ועל כן הוא יהיה זכאי לתוספת בסך 1,944 ₪, על פי החישוב הבא:

$$45\% * 4,320 = 1,944.$$

כך למעשה תוספת הפחתת המשרה שיפריה את מצב העובד ביחס לדמי האבטלה שהיה מקבל אילו הוצא לחל"ת, וישולם לו שכר בסך 5,244 ₪ (המורכב משכר של 3,300 בגין 55% משרה ו- 1,944 ₪ בגין תוספת הפחתת המשרה).

<sup>4</sup> קיימת שונות בין מדינות בעולם ביחס לשימוש בדמי האבטלה של העובד עבור תוספת ההכנסה לעומת מימון מתקציב ייעודי: ישנן מדינות רבות בהן תוספת ההכנסה לעובד ממומנות מתקציב ייעודי ואילו באחרות המימון מקוּוּז מדמי האבטלה להם זכאי העובד, ובצרפת קיים מודל היברידי.



**משרד הכלכלה והתעשייה**  
אסטרטגיה ותכנון מדיניות

המעסיק יהיה חשוף לתביעות מצד העובד במידה ודמי האבטלה להם הוא היה זכאי נוצלו שלא בהתאם להסדר.

**1.7. הפרשות וניכויים** – המעסיק יפריש לעובד את כלל הזכויות הסוציאליות- פנסיה, דמי ביטוח לאומי ותנאים נילוויים אחרים עבור **כלל הכנסתו של העובד** (כולל תוספת סבסוד ההכנסה לעובד). המעסיק ישופה עבור הוצאות אלו, המהוות כ-25% בממוצע מעלות השכר. לפיכך מוצע כי ההחזר למעסיק בגין ההשתתפות בתכנית תעמוד על 125%<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> הסבר לגובה השיפוי מנותח בנספח ג' בנייר העמדה של נשיאות העסקים וההסתדרות. עיקרון המנחה לגובה השיפוי הוא הלימה לשיעור העלויות הנלוות של המעסיק וכן ששיעור השיפוי לא יוביל לייקור עלויות ביחס לתשלום דמי אבטלה.



## 7. נספח א': מנגנון החל"ת בהשוואה למנגנון סבסוד שכר חלקי בישראל ("המודל הגרמני")

### 7.1. רקע – החל"ת בישראל בימי הקורונה:<sup>6</sup>

משבר הקורונה ומדיניות הסגר הממשלתית החל ממרץ 2020 הובילו לסגירה כפויה של עסקים רבים, ולהפחתה דרמטית בנפח הפעילות של עסקים אחרים. על פי שירות התעסוקה היו באפריל כ-15.1 מיליון איש דורשי תעסוקה – כ-28% מכוח העבודה. אל מול מצב זה הופעל מנגנון חל"ת שהעמיד פתרון תזרימי מהיר ונגיש לרשות מעסיקים ועובדים, וקרוב למיליון איש חלק ממנו נכון לחודש אפריל.

### 7.2. חסרונות מנגנון החל"ת:

למרות הישימות הגבוהה בהפעלתו, למנגנון החל"ת חסרונות הקשורים **בקשיחות שלו להפסקת עבודה מלאה** (למשך 30 יום לפחות), וזאת מנקודת המבט של כל השחקנים הרלוונטיים:

#### 7.2.1. העובדים –

**פגיעה בהכנסה** - גובה הפיצוי לעובד מוגבל בגובה דמי האבטלה שיש בהם הפחתה משמעותית ביחס לגובה השכר הקבוע של העובד.  
**הגדלת הסיכוי לפיטורים** - הפסקת עבודה זמנית יוצרת ריחוק בין המעסיק למועסק ועשויה להקל על מעבר לפיטורים.<sup>7</sup>

**הגדלת הסיכוי לעבודה לא פורמאלית** - מעדויות אנקדוטליות עולה כי על חלק מהעובדים מופעל לחץ לעבוד באופן לא פורמאלי עבור המעסיק בכדי להבטיח את משרתם בהמשך. בנוסף, חלק מעובדי החל"ת עלולים לבצע השלמת הכנסה בעבודות שאינן פורמאליות.

**פגיעה ברצף הפרשות סוציאליות** – כגון פנסיה, קרן השתלמות ופיצויים שאינם מכוסים ע"י מנגנון החל"ת.

#### 7.2.2. המעסיקים –

**הכרח לוותר על יכולות עסקיות של עובד במקום צמצום היקף פעילותו** – מנגנון החל"ת מכריח את המעביד לבחור עובדים פעילים, מה שפוגע ביכולת למנף את הידע והתרומה הייחודית של עובדים שונים בפירמה.

**קושי בתגובה לשינויים בביקושים עסקיים** - למרות ההשפעה המשמעותית של המשבר על הפעילות העסקית, אין הוא בהכרח גוזר על הפירמה הפסקה מלאה של

<sup>6</sup> דו"ק שוק התעסוקה, אפריל 2020, שירות התעסוקה.

<sup>7</sup> עדות לכך ניתן למצוא בדיווח הכפלת הנרשמים עקב פיטורים באפריל בשירות התעסוקה לעומת מרץ.



הפעילות. הוצאה מסיבית לחל"ת מקשה על קיום פעילות עסקית תוך כדי שיא המשבר, ומקשה גם על חזרה לשיגרה עם ההקלה במשבר.  
**מבנה הפיצוי בדיעבד שהחילה המדינה מגדיל את התמריץ להוצאה לחל"ת** – זאת, עקב קביעת מפתח הפיצוי שהוכרז לאחר "הגל הראשון" לפי היקף השבת עובדים בחל"ת.

### 7.2.3. המדינה -

במצב של חל"ת כל עלות התמיכה בעובדים מבוססת על המדינה. הירידה בהכנסות הפרטים, הן עקב השיפוי החלקי בלבד של דמי האבטלה והן עקב ירידה פרמנטית יותר עקב מעבר מחל"ת לפיטורין, עלולים להקשות על חזרת המשק לתוואי הפעילות טרם המשבר עקב ירידה גדולה וקבועה יותר בביקושים, גם לאחר שיא המשבר.

### 7.3. נדרש מנגנון משלים – סבסוד עבודה בהיקף חלקי (STW ; Short Term Work)

לאור בעייתיות מנגנון החל"ת מומלץ להקים מנגנון משלים של סבסוד עבודה בהיקף חלקי, שיאפשר הקטנת היקף העבודה בפירמות, תוך השתתפות המדינה בהשלמת ההכנסה שאינה כנגד עבודה בפועל.

למרות שמודל זה מוכר בישראל כ"מודל הגרמני" ה-STW מאפיין את הרוב המוחלט של מדינות OECD שרבות מהן עשו שימוש בו במסגרת המשבר הפיננסי של 2008. כלי זה המשיך לשמש גם בימי שיגרה כאשר פירמות ספציפיות חוות משבר זמני, גם אם בתנאים מגבילים יותר ובהיקפים קטנים הרבה יותר.<sup>8</sup>

כעת אל מול משבר הקורונה רבות מהן עשו בו שימוש (ובהקלות מסויימות לגבי ההיקף והזכאות) להתמודדות עם משבר הקורונה. כיום, במסגרת משבר הקורונה מיליוני עובדים באירופה ובארה"ב הם חלק מתוכניות STW. תרשים 1 מציג את השוני בין ישראל למדינות אחרות בהפעלת חל"ת לעומת מנגנון שימור עובדים.

יש לציין כי הן גופי מדיניות בינ"ל כ-OECD ו-ILO והן גופי מדיניות מקומיים בישראל ממליצים על יישום של גירסאות של STW.<sup>9</sup> זאת, לאור מחקרי אפקטיביות שהראו כי אמצעי זה אכן אפקטיבי בהשרדות עובדים ופירמות. כך למשל במחקר על המנגנון האיטלקי נמצא

<sup>8</sup> כך למשל דווח על כך שלפני המשבר ב-2019, כ-1300 חברות גרמניות עשו שימוש במנגנון, לעומת 470,000 חברות נכון לאפריל 2020, אל מול המשבר הנוכחי (מקור).  
[https://www.ilo.org/global/topics/wages/publications/WCMS\\_745666/lang--en/index.htm?](https://www.ilo.org/global/topics/wages/publications/WCMS_745666/lang--en/index.htm?) (ונספח המדיניות הפרטני - כאן)

<https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>,  
<https://voxeu.org/article/options-immediate-employment-and-social-policy-response-covid-19>  
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/corona-crisis-economic-policy-recommendations.aspx>  
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery-3dbd4087/#boxsection-d1e479>  
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work>



## משרד הכלכלה והתעשייה אסטרטגיה ותכנון מדיניות

שהמנגנון תרם במשבר 2008 להגדלת מצבת העובדים בכ-40% "תמורת" הפחתה בגובה דומה בשעות העבודה. בנוסף מאפשר לעובדים להנות משכר גבוה יותר לעומת מנגנון אבטלה/חל"ת בלבד, וכן הוצאות נמוכות לממשלה.

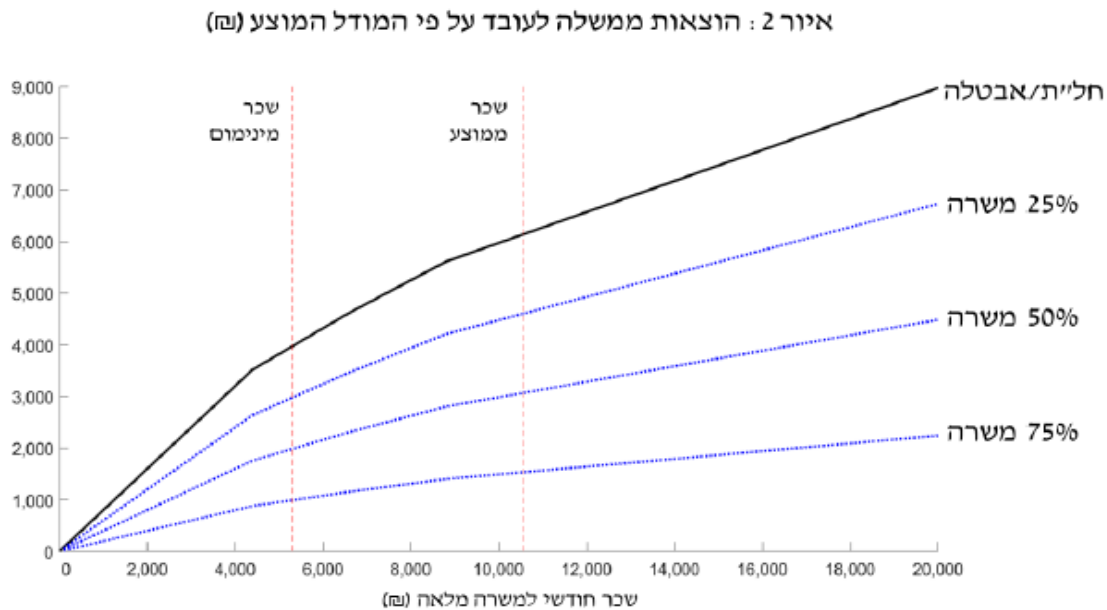
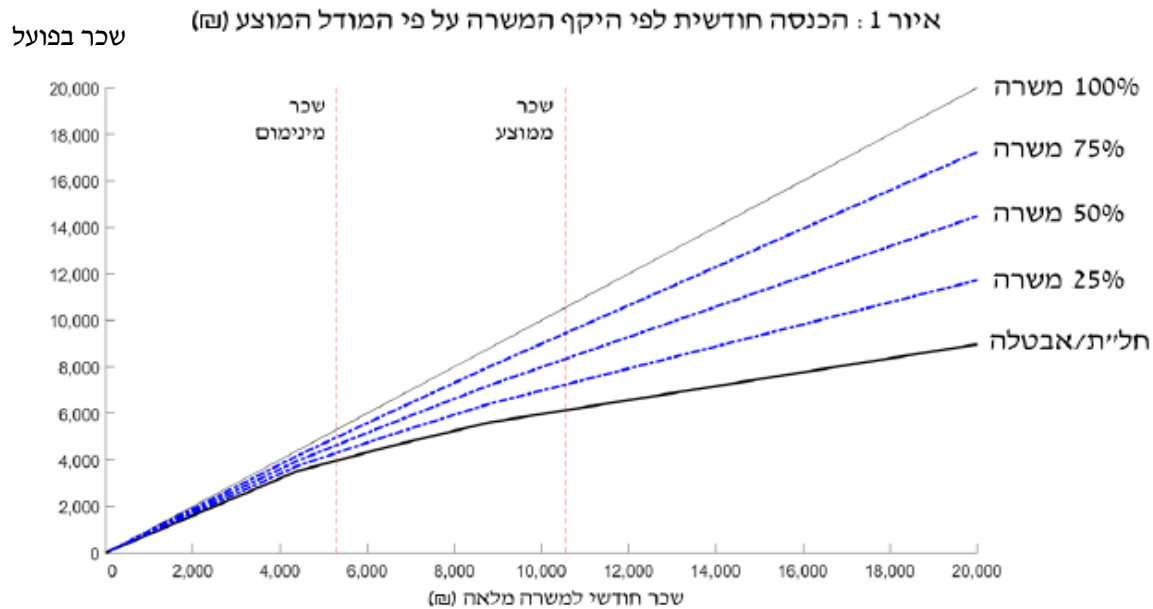
בהמשך לכך בתחילת מאי פירסמו במשותף נשיאות המעסיקים והעסקים בישראל והסתדרות העובדים מתווה למנגנון **STW** בישראל<sup>10</sup> אשר מסמך זה מבוסס גם על עבודה זו כפי שהוצג לעיל. תרשים 2 (ממחקרם של מונדלק ואח', 2020, העושה שימוש במודל חישוב זה) מציג סימולציה של התרומה המשמעותית של מתווה זה לתוספת השכר לעובדים והירידה בהוצאה המדינה בהחלת מנגנון **STW** לעומת מנגנון החל"ת לפי רמות שונות של הכנסה וחלקיות משרה בתקופת התוכנית.

---

<sup>10</sup> <https://www.industry.org.il/files/marketing/SOS/may/ma0405.pdf>



**תרשים 2: STW לעומת חל"ת – השפעה על השכר וההוצאה הממשלתית, לפי רמת שכר וחלקיות משרה**



מקור: מונדלק ואח', 2020





**8. נספח ב' – השוואה בינלאומית למנגנוני תעסוקה בעקבות משבר הקורונה**

נספח זה כולל את ממצאי הסקירה השוואתית בינלאומית שבוצעה באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף מינהל סחר חוץ במשרד, לבחינת מנגנוני תעסוקה בהם משתמשות מדינות מפותחות בהתמודדותם עם המשבר הנוכחי.

הטבלה להלן מרכזת את הסוגיות העיקריות הכלולים במסגרת מנגנוני סבסוד תעסוקה חלקית ומציגה בקצרה את הנעשה במדינות אחרות:

הנושא	הסבר	ניסיון בינ"ל
זכאות	<p>1. האם יש צורך לחברה להראות קושי עסקי על מנת לקבל את התמיכה?</p> <p>2. האם מי שמספק שירות בקביעות עבור עסק אך אינו עובד של העסק (פרילנסרים/ חברות כוח אדם) זכאי?</p>	<p>1. בד"כ כן, בצורת הוכחת ירידת מחזור. הטווח בין 20% ירידה (הולנד), ל-50% (אוסטרליה עבור עסקים גדולים. עסקים קטנים – 30%).</p> <p>2. יש שונות בין מדינות – מדינות רבות החליטו שלא לכלול פרילנסרים או חברות כוח אדם והם זכאים לקבלת התמיכה בהתאם לצמצום פעילותם היחסי. לעומת זאת בחלק מהמדינות כדוגמת בריטניה, הולנד פינלנד כן החליטו לכלול עובדים כאלה אל מול המשבר.</p>
שימוש בימי אבטלה?	<p>האם גורעים מימי האבטלה להם זכאי העובד? (באופן פרופורציונאלי לחלק המסובסד מדמי האבטלה)</p>	<p>שונות בין המדינות. מדינות רבות ממנות מתקציב המדינה. בצ'ילה נסמך על דמי האבטלה. באיטליה ממומן בידי המעסיקים. בצרפת יש מודל היברידי של 2/3 תקציבי ו-1/3 מביטוח האבטלה</p>
שיעור התחלופה	<p>איזה שיעור מהשעות שאינן משולמות המדינה משלימה? נדרש איזון בין יצירת מנגנון אטרקטיבי לבין תמריץ להיפרד מהתמיכה.</p>	<p>במדינות רבות השיעורים הם 80-90%. לעיתים יש שונות לפי היקף פגיעה במחזור (הולנד) או לפי גובה השכר (אוסטריה). מומלץ לאמץ שיעור תחלופה גבוה מדמי האבטלה ונמוך מ-100%.</p>



**משרד הכלכלה והתעשייה**  
**אסטרטגיה ותכנון מדיניות**

<p>לפחות 3 חודשים, תוך אפשרויות הארכה. במשבר הנוכחי גרמניה ושוויץ הכריזו על 3 חודשים ולאחר מכן האריכו בעוד 3. אוסטרליה ושבדיה הכריזו מראש על 6 חודשים.</p>	<p>למשך כמה זמן המדינה מתחייבת לתמיכה? נדרש איזון בין יצירת ודאות לחברות לבין שליטה פיסקאלית והבטחת השימוש לטובת המשבר.</p>	<p><b>משך התמיכה</b></p>
<p>1. בד"כ המעסיקים. עם זאת, יש יוצאים מהכלל למעט בשוויץ ואמל"ט העובד מקבל מבט"ל.          2. יש שונות – יש מדינות בהם התשלום בדיעבד (צרפת), יש כאלה עם מקדמות למעסיק (הולנד), ויש כאלה שמאפשרות התקזזות אל מול תשלומי בט"ל של המעסיק          3. בעיצומו של המשבר העברת כספים פשוטה וללא התחשבות מפורטת; המעסיק נדרש בדיעבד לשלוח דיווחים מפורטים אודות ההעסקה / תלושי משכורת</p>	<p>1. מי מקבל את התשלום מהמדינה?          2. האם ישנה אפשרות לקבלת מקדמה כדי להקל על החברות תזרימית בשעת משבר?          3. כיצד המדינה מוודאת את נכונות הדיווח של המעסיק?</p>	<p><b>מנגנון העברת התמיכה</b></p>
<p>בצרפת קבלת התמיכה מותנה בהמשך העסקה לאחר תום התמיכה למשל אותו משך זמן של התמיכה (=עובד שקיבלו עבורו תמיכה 3 חודשים, החברה מתחייבת להעסקה של 3 חודשים נוספים), אולם יש חשש שבתקופת משבר חמור עסקים לא יוכלו לעמוד בהתחייבות מעין זו.</p>	<p>האם לדרוש המשך העסקה גם לאחר תום התמיכה כדי לקדם את מדיניות התעסוקה של הממשלה?</p>	<p><b>התניות על החברות "תמורת" קבלת המענק</b></p>