

קידום המשכיות תעסוקה בעת משבר - מחשבות על יישום מודל ה- short time work בישראל

פרופ' גיא מונדלק, ד"ר עופר סטי, ד"ר איתי ספורטא אקשטין, מר מיקי פלד¹

03.05.2020

תוצר זה הופק במסגרת מיזם מחקר רב-תחומי ייחודי בהקשרי מגפת הקורונה בהשתתפות חברות וחברי סגל מכלל מוסדות ההשכלה הגבוהה – **Academia IL Collective Impact: Covid19**. המיזם כולל למעלה מ-1,000 חוקרות וחוקרים ונועד לשפר את הליכי קבלת ההחלטות בישראל בהתמודדות עם מגפת הקורונה והמציאות בצידה. הפעילות מתנהלת בשקיפות מתוך תפיסה של קהילה אקדמית אחראית, שקופה ומשפיעה

¹ המחברים – לפי סדר אייב:

גיא מונדלק, הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה mundlak@tauex.tau.ac.il
עופר סטי, בית הספר לכלכלה, ofers@tauex.tau.ac.il
איתי ספורטא אקשטין, בית הספר לכלכלה itaysap@tauex.tau.ac.il
מיקי פלד, מכון כהן להיסטוריה ופילוסופיה של המדעים והרעיונות michapel@tauex.tau.ac.il
כולם באוניברסיטת תל-אביב

תקציר

תכניות מסוג Short-Time Work מיועדות להקטנת הפגיעה בעובדים ובמעסיקים בעתות של משבר פתאומי. תכניות שכאלו פועלות בצורות שונות ברוב מדינות ה-OECD בהצלחה רבה. על סמך התכלית המשותפת לתוכניות מסוג זה, והשונות המוסדית ביישומן במדינות אחרות, נייר זה מציג הצעת מדיניות ראשונית להחלת תכנית ייעודית לישראל אשר תתרום לעובדים, למעסיקים ולמדינה ותאפשר התמודדות טובה עם תוצאות משבר הקורונה והחזרה המורכבת לשגרה שלאחר המשבר.

תכניות Short Time Work (STW) הן תכניות ביוזמת המדינה המסייעות לארגונים בעתות משבר להמשיך בפעילות חלקית תוך התאמת היצור או השירות לנסיבות החדשות, וזאת תוך הפחתת הצורך בפיטורי עובדים. מטרתן היא לאפשר ולתמרץ המשך של העסקה של מירב העובדים ככל הניתן, גם אם בהיקף שעות מופחת, מתוך הבנה כי לעובדים, למעסיקים ולכלל המשק, פתרון זה עדיף במקרים רבים על האלטרנטיבה של פיטורים או הוצאה לחל"ת. תכניות STW בנויות על ההנחה לפיה המשכיות קשר העבודה, גם אם באופן מופחת, תקל על חזרה לעבודה סדירה עם תום תקופת משבר, לטובת העובד והמעסיק כאחד. כלומר – תכניות STW מציעות שבעות משבר ייעשה מעבר לגמישות ניהולית בחלוקת זמן על פני האלטרנטיבה בדמות גמישות ניהולית בפיטורים. כך, תוכניות אלו מסייעות בצמצום העיוות שנוצר מחוסר היכולת של המעסיק לקבוע את היקף המשרה של העובד בהתאם לפגיעה היחסית בעת משבר תוך פגיעה קטנה יחסית בעובד.

ככלל, תכניות מסוג STW מסתמכות על מנגנון המחלק את האחריות והנטל על תקופת המשבר בין הארגון, המדינה והעובד. העובד ממשיך לקבל שכר עבור שעות העבודה בפועל וכך המעסיק חוסך שכר עבור שעות שאין לו בהן צורך בעובד, כאשר המדינה משלמת קצבה ייעודית לעובד כהשלמה חלקית לשכרו המלא טרום המשבר. כך גם המדינה חוסכת חלק ניכר מהנטל התקציבי המושט עליה בשל דמי האבטלה המשולמים לעובדים שפוטרו או הוצאו לחל"ת, ככל שהייתה למעסיק רצון שיעבדו באופן חלקי. תופעה חיובית נוספת שעשויה להיווצר מהפעלה של תכנית STW היא עידוד פיזור העבודה הקיימת בין העובדים – work-sharing – בתקופה שבה הביקוש לעבודה מצטמצם משמעותית באופן זמני.

בצד המקורות, תכניות מסוג זה ממומנות לרוב על ידי ביטוח דמי אבטלה (במימון משותף של כלל העובדים והמעסיקים במשק) ובאופן פחות שכיח – על ידי קרן ייחודית הממומנת רק על ידי המעסיקים.¹ בעתות משבר, המדינה צריכה להוסיף למקור התקציבי שכן זה איננו ערוך להיקף הנדרש של תביעות מעסיקים.

עם פרוץ המשבר הפיננסי ב-2008 הופעלו תכניות STW ב-25 מתוך 33 המדינות החברות ב-OECD.ⁱⁱ בחלק מן המקרים היו אלה תכניות קיימות, כמו בגרמניה בה התכנית קיימת בגרסאות שונות מזה כמאה שנה. במדינות אחרות היו אלה תכניות חירום אשר נוצרו על מנת לענות על שיעורי האבטלה הגבוהים שהיו צפויים באותה עת. הספרות המחקרית שבחנה את התכניות הללו בשנים שלאחר המשבר הפיננסי מראה כי הן

הצליחו במטרה המרכזית שקובעי המדיניות הציבו להן – לצמצם, ולו במעט, את ההשפעות השליליות של המיתון הגלובאלי על שוק העבודה.

במשבר הפיננסי (2008), תכניות ה-STW סייעו לשרידות של חברות שסבלו מירידה בהכנסות ובפרט לאלו שסבלו ממגבלות נזילות.ⁱⁱⁱ הספרות הכלכלית מתעדת שלתכניות STW השפעה חיובית על מספר העובדים המועסקים בארגון, על חשבון ירידה בשעות העבודה של כל עובד, כאשר לא נמצאה ירידה (לעתים אף נמצאה עליה) בסך שעות העבודה בעסק.^{iv} ברמת המשק, ישנן ראיות שתוכניות STW מעודדות תעסוקה ומדכאות אבטלה בעת מיתון, בעיקר בטווח הקצר ולעובדים המועסקים באופן סדיר.^v

השוואה בין תכניות STW מצביעה על קווי דמיון בולטים בהגדרת התכלית והרעיון של חלוקת האחריות והנטל בין המדינה, המעסיק והעובדים. עם זאת, ישנם הבדלים בכללים שנקבעו באופן הביצוע, התנאים לכניסה ויציאה מהתוכנית ועוד. הפירוט התמציתי המופיע למטה מדגיש את מרכיבי התוכנית שיש לשקול. (הדיון הכללי מלווה בדוגמאות ממדינות שונות בהערות המופיעות בסיום – רשימת הדוגמאות עדין חלקית ותושלם בהמשך).

1. תכניות בעת חירום

סקירה של תכניות מהשבועות האחרונים בתגובה לפנדמיה העולמית מראה שבמרבית המקרים נעשה שימוש בתכניות הקיימות ממילא בארגז הכלים של המדינה. נדיר יותר לאתר תכניות שפותחו יש מאין תוך זמן קצר כדי להיענות למצב החירום (ולדוגמה - שבדיה). בכל המדינות ניכרו שתי מגמות^{vii}:

- הרחבת והגמשת הכללים שהיו קיימים בתכניות הרגילות: הרחבת התוכנית לענפים ומעסיקים שהתוכנית לא חלה עליהם בעבר (ולמשל קריטריונים של גודל העסק). הרחבת התוכנית גם לעובדים במשרה חלקית, חוזה עבודה זמני וקצוב, ועובדים המועסקים דרך חברות כוח אדם וקבלני שירותים.
- פישוט תנאי הזכאות וזירוז הליכי הביצוע. בתכניות יש ניסיון לאיזון בין קריטריונים פשוטים לבין בדיקה פרטנית של הנסיבות של כל ארגון וארגון.

2. סוגי תכניות (short time versus temporary layoff)

ניתן להבחין בין שני סוגים של תכניות, אם כי ההבחנה אינה ברורה ותוכנית תוכל לשלב את שני המרכיבים^{vii}:

- ישנן תכניות אשר מטרתן העיקרית היא פיזור זמן העבודה בין כלל כוח העבודה במטרה להשאיר עובדים רבים במשרות חלקיות. הגדרת המטרה העיקרית במקרה זה הינה להשאיר את מירב העובדים שניתן עם זיקה למקום העבודה, כאשר הביטחון בהכנסה הוא האמצעי להבטיח את האפשרות הזו – הן לעובד ולהן למעסיק.

- ישנן תכניות שמטרתן לתמוך בעובדים בעת ניתוק זמני של קשר העבודה (דומה לחל"ת בישראל, temporary layoff (UK), furlough). המטרה העיקרית של תכניות אלו היא הענקת רשת בטחון סוציאלי בעת אבדן עבודה שהיא זמנית באופיה. בכך תואמות התוכניות את המטרה של מניעת פיטורים, אך הן לא מקדמות חלוקת זמן בין העובדים או שמירה על זיקה רציפה בין מקום העבודה לעובדים.

3. כניסה לתוכנית

אפיון הארגונים הזכאים להשתתפות בתוכנית

- קריטריון **כמותי** מקובל לכניסה לתוכנית הוא שהארגון יציג ירידה בהיקף המחזור העסקי, או מדד דומה, ביחס לתקופה דומה בשנים עברו או ביחס לחודשים שקדמו לתחילת המשבר.^{viii} אך יש גם אלטרנטיבות פחות שכיחות, כגון מספר העובדים המועמדים לפיטורים או סך כל שעות העבודה שהופחתו.^{ix}
- וגם קריטריון **איכותי** המבחין בין ארגון עם כשל ניהולי מתמשך אשר אינו קשור לעתות המשבר לבין ארגונים שהקושי עבורם הוא בשל נסיבות חיצוניות חריגות ושאינן בשליטת הארגון.^x
- ולעיתים גם קריטריון **נורמטיבי** - ראוי לתמיכה: האם ננקטו אמצעים שיכולים להפחית את הקושי הכלכלי, כגון ניצול ימי חופשה, קיצוץ שעות נוספות או פיטורי עובדים זמניים. עם זאת יש לשים לב שהחלופה האחרונה מעוררת ביקורת בשל כך שהיא עשויה לחדד עוד יותר את הפער בין שוק העבודה הראשוני לשניוני, ולהיטיב רק עם הליבה של כוח העבודה.
- **אינטגרציה עם יחסי-עבודה קיבוציים:** בחלק ממדינות אירופה נדרשת מעורבות של יחסים קיבוציים, הן בשלב של גיבוש אמות המידה לתוכנית (שיתוף פעולה ברמה הכלל-ארצית או הענפית) והן בשלב בניית התוכנית (ברמה המפעלית). בהעדר ארגון עובדים שיכול לייצג את העובדים או במקומו – הליכי היוועצות עם מועצת עובדים, יש דרישות לכתיבת תכנית רווחה לזמן המשבר, או הסכמה פרטנית של קבוצת העובדים עליהם יחול ההסדר.
- **תחולה:** האם התוכנית פתוחה לכל המעסיקים, או רק למגזר העסקי, או רק לענפים מסוימים.

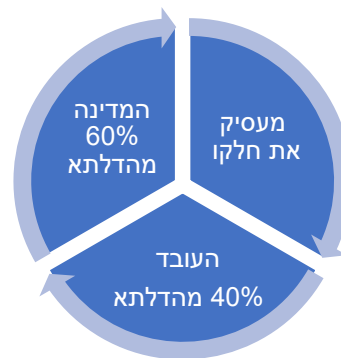
אפיון העובדים לגביהם תחול התוכנית

- **מגבלות המתייחסות להיקף הירידה בשיעורי ההעסקה:** כאמור, יש תכניות המיועדות לעובדים שאינם מועסקים כלל ויש תכניות לעובדים המועסקים לפחות אחוז מסוים של משרה. יש תכניות המשלבות בין שני המצבים ומתייחסות להעדר מוחלט של עבודה כמקרה קיצון של עבודה בחלקיות משרה.
- **מגבלות המתייחסות לתצורת ההעסקה:** ההסדר השכיח הוא החלת התוכנית על עובדים המועסקים ביחסי עובד-מעסיק "טיפוסיים" (standard employment relationship). הרחבה שכיחה היא להחיל את התוכנית גם על עובדים במשרה חלקית. שכיח פחות – גם על עובדים בחוזים קצובים (עבודה זמנית) ועובדים המועסקים דרך קבלן כוח אדם וקבלני שירותים. כמו כן – החלה גם על משתתפים חופשיים (פרילנסרים) או קבלנים עצמאיים הנמצאים בקשר מתמשך ותלויים כלכלית במעסיק ('ספק עובדים', או המשתייכים לקטגוריית ביניים במדינות בהן היא קיימת).^{xi}
- **מגבלות הנובעות מרמת השכר:** תכניות המיועדות לעובדים ברמות השכר הנמוכות או הבינוניות. שכיח יותר – קביעת תקרה לתמיכה.

4. מבנה התוכנית

העיקרון הכללי הוא של חלוקת אחריות. אם ניקח את המודל הגרמני כדוגמה פשוטה:

- המעסיק משלם את אחוז ההעסקה מסך המשכורת.
- המדינה משלמת 60% מההפרש בין הנטו לעובד במשרה מלאה לבין הנטו לעובד במשרה המופחתת. היחס עולה עבור הורים לילדים ל-67%. האחוזים (60% או 67%) זהים לשיעור התחלופה של דמי האבטלה. הסכום המשולם הוא עד התקרה שנקבעה לדמי אבטלה.
- העובד סופג את הפער בין השכר המלא לשכר החלקי.



בכל התכניות יש ביטוי למרכיבים המתייחסים לכל אחד מהצדדים – המעסיק, המדינה והעובד:

- **המעסיק** משלם באופן מלא על חלקיות המשרה בה מועסק העובד (במידה ומועסק). לעיתים המעסיק מוסיף עוד השתתפות בכיסוי היתרה.
- **המדינה** משלימה את חלק המעסיק באופן מלא או חלקי.
- לאחר תשלום המעסיק, אשר כולל את תמיכת המדינה, נותרים **העובדים** בחסר מסוים ביחס לשכרם ערב המשבר. הפרשות סוציאליות (ביטוח לאומי, פנסיה) בד"כ נעשות על בסיס השכר בפועל, אך יש מדינות המחייבות הפרשות על בסיס השכר הקודם, תוך מימון משותף של המעסיק והמדינה.

5. דרישות התוכנית מהמעסיקים המשתתפים

- התנאי השכיח הוא שבעת היציאה מהתוכנית – **יש להימנע מפיטורים כלכליים** (layoffs) למשך תקופת זמן מסוימת. אין מניעה מפיטורי אי-התאמה או משמעת, וישנן דוגמאות לכך שניתנת אפשרות להגיש בקשה מיוחדת לוועדה ציבורית ככל שהמעסיק סבור שעל אף התוכנית אינו יכול להמשיך ולהעסיק את העובדים.
- יש מדינות שרק כוח העבודה שקיבל תמיכה מדינתית מוגן מפני פיטורי צמצום, בעוד שבמדינות אחרות החובה היא כללית על המעסיק.
- במדינות מסוימות על חברות המקבלות סיוע להימנע מחלוקת דיבידנדים.

6. סיום התוכנית

- **תכניות קצובות בזמן** (לדוגמה - שלושה חודשים עם אפשרות להארכה נוספת של שלושה חודשים).^{xii}

- **הגבלות על תקופת זכאות של העובד**, לרבות אפשרות להגבלה על תקופה מרבית שניתן לנצל בחלקים לפי הצורך (למשל שימוש של חודשיים ולאחר מכן שימוש במספר חודשים נוסף).

7. בירוקרטיה, ניטור ואכיפה

אחת המסקנות שעולה שוב ושוב בספרות המחקרית שבחנה את פעילות תכניות STW בזמן המשבר הפיננסי היא החשיבות שיש לפעולה זריזה של המדינה. משבר פתאומי דורש פעולה מהירה בקביעת עקרונות התוכנית – אם בעדכון תכנית קיימת כך שתתאים למצב החדש ואם בהקמה של תכנית שכזו – כמו גם בפישוט הבירוקרטיה הנדרשת מהמעסיק. החשיבות של צעדים אלו אינה רק במתן מענה לצרכים המיידיים עקב משבר לא צפוי, אלא גם בחיזוק התמריץ למעסיקים להיכנס לתוכנית (ה-take-up) וכך להגדיל את היקף השפעתה החיובי.

במשבר הנוכחי עודכנו התוכניות הקיימות על מנת להקטין את הבירוקרטיה הנלווית ולצמצם ככל הניתן את זמן ההמתנה של המעסיק מרגע הגשת הבקשה ועד אישורה. לדוגמה, התכנית הצרפתית עודכנה בחודש מרץ 2020 כך שברירת המחדל היא שבקשת המעסיק להיכלל בתוכנית תאושר אלא אם כן הוא מקבל תשובה אחרת תוך פחות מ-48 שעות מהסוכנות הממשלתית הרלבנטית. כך למשל - בשווייץ קיצצו דרמטית את ההליכים הנדרשים מהמעסיק ובהולנד נקבע כי המעסיק יקבל 80% מהסבסוד הממשלתי על בסיס הצהרה בלבד – כאשר ההתחשבות בין הצדדים תיעשה לאחר מכן.

עם זאת, ישנו מתאם ברור בין צמצום הבירוקרטיה, הרחבת התחולה והגמשת רף הכניסה לתכנית לבין הגדלת הסיכון המוסרי, כלומר ניצול התוכנית שלא למטרות לשמה היא נועדה. בהתאם, מדינות שונות פיתחו פתרונות שונים טכנית אך בעלי היגיון פנימי דומה – להגדיר תנאי כניסה ופיקוח שיובילו למיקוד התוכנית במעסיקים שהמשבר פגע בהם באופן מהותי. כך, מעבר לאיסור על פיטורים מסיבות כלכליות ברובן ככולן של המדינות בהן פועלת התוכנית, חלק מהמדינות קבעו כתנאי נוסף כי על המעסיק להראות השפעה מעל גובה ספציפי של הקורונה על מחזור העסקאות (הולנד: ירידה של 20%) או על העובדים (גרמניה: השפעה שלילית של המשבר על 10% מהעובדים לפחות). כמו כן, הופעלו כלים משפטיים כגון סנקציות קשות במקרה של מרמה והצהרה כי מצופה ממעסיקים שנכנסו לתכנית כי לא יחלקו דיבידנדים במהלך השנה (צרפת).

8. דגשים נלווים לבחינה בעת בחירת המרכיבים המתאימים לתוכנית (על פי המועצה האירופאית):

- להשאיר כמה שיותר עובדים במסגרת תעסוקתית, גם אם חלקית.
- הבטחת הכנסה ראויה/מספקת.
- עידוד השקעה בפיתוח הון אנושי במהלך תקופה של עבודה חלקית או העדר עבודה.
- בחינת ההשלכות המגדריות של כל תכנית (או קבוצות מוחלשות אחרות בשוק העבודה).
- יש לשאוף למשא ומתן הוגן בין המעסיק לעובדיו לגבי הצרכים ההדדיים של שני הצדדים (היקף המשרה, מסגרת שעות העבודה, מיקום המשרה וכיו"ב).
- צמצום הפערים בין תצורות העסקה שונות, ובין עובדים בשוק העבודה הראשוני והשניוני.
- התאמה נדרשת בדיני עבודה ורווחה.
- תרומתה של הסכמה קיבוצית בגיבוש התוכנית ויישומה בארגונים פרטניים.

ב. עיקרי התוכנית המוצעת לישראל

על סמך (א) התכלית של תכניות STW, (ב) הממצאים בדבר האפקטיביות שלהן ולאור הצורך בפישוט התוכנית וייעולה, בעיקר כאשר מדובר בהכנסת תכנית חדשה שטרם נוסתה – אנו מציעים מודל לישראל בעתות משבר ככלל, ובמציאות הנוכחית בפרט.

1. המודל המוצע

אנו מציעים נוסחה פשוטה לקביעת השכר של העובד אשר מבוססת על שני ערכי הבסיס המקובלים על פי הנסיבות: תשלום המעסיק עבור עמל העובד בפועל ודמי אבטלה כביטוח על אובדן ההשתכרות.

שכר העובד יהיה סכום של שני מרכיבים: תשלום מעסיק באופן יחסי בהתאם להיקף המשרה, ודמי אבטלה באופן יחסי להפחתה בהיקף העבודה. הכנסת העובד היא על כן הסכום הבא:

$$\text{הכנסת העובד} = \text{השכר בעבור המשרה המופחתת} + \text{דמי אבטלה בעבור ההפחתה בהיקף המשרה}$$

בנוסחה זו:

- **השכר בעבור המשרה המופחתת:** שכר העובד המלא \times היקף המשרה שנקבע על-פי המעסיק. סכום זה משולם על ידי המעסיק.
- **דמי אבטלה בעבור ההפחתה בהיקף המשרה:** סכום דמי האבטלה המגיעים לפרט בחוק על השכר המלא \times ההפחתה באחוזי המשרה. סכום זה משולם על ידי המדינה.
- יש לבחון את האפשרות להתאים עד כמה שניתן את ההגדרות למובן בחוק הביטוח הלאומי - פרק ז' – ביטוח דמי האבטלה (ולדוגמה – שכר העובד המלא יקבע על פי הגדרת "השכר הקובע").

עד כמה שונה נוסחה זו מהמודל הגרמני שנדון לעיל? עקרונות המודל הגרמני מהווים מקרה פרטי של הנוסחה המוצעת. אמנם במודל הגרמני הממשלה משתתפת תמיד ב 60% (67% להורים) מהפער בשכר שנוצר מההפחתה באחוזי המשרה, אך שיעורים אלה נקבעו בהתאמה לביטוח דמי האבטלה בגרמניה. מכאן שבפועל החישוב של השתתפות הממשלה בגרמניה דומה לזה המוצע כאן. המודל הגרמני הבסיסי שבו הממשלה משלמת אחוז קבוע מהפער שנוצר בשכר (ללא תלות בהכנסה) אינו

מתאים לישראל מכיוון שמערכת דמי האבטלה הישראלית מתאפיינת בפרוגרסיביות גבוהה. בפרט, יישומו של מודל זה יביא לכך שהשכר המוצע עבור עובדים עם הכנסה נמוכה המועברים לאחוזי משרה נמוכים במשבר יהיה נמוך מדמי האבטלה בעבור אחוזי משרה נמוכים. לדוגמה: לעובד מעל גיל 28, במשרה מלאה בשכר מינימום (5,300 ₪), אשר המעסיק קבע שיעבור לרבע משרה בעת המשבר, ההכנסה תחת המודל הגרמני הבסיסי תעמוד על 3,710 ₪ בעוד שדמי אבטלה עומדים על 3,970 ₪.

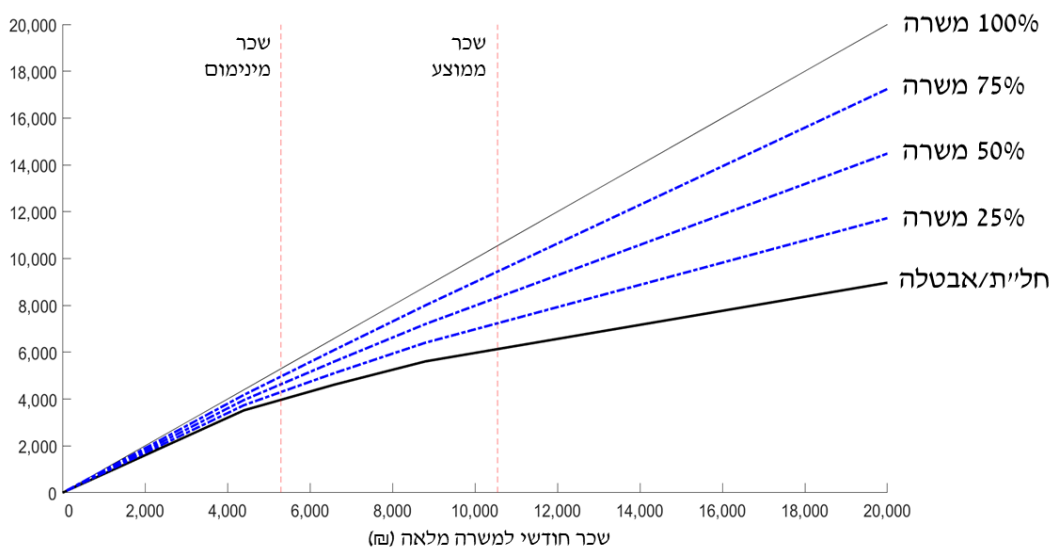
2. השלכות הנוסחה המוצעת:

המודל המוצע פותר את העיוות שנוצר מחוסר היכולת של המעסיק לקבוע את היקף המשרה של העובד בהתאם לפגיעה היחסית כתוצאה מהמשבר הנוכחי, תוך הקטנת הפגיעה בעובד. כתוצאה מעיוות זה, עובדים שיכלו לעבוד בחלקיות משרה אך זקוקים לרשת ביטחון כלכלית נמצאים בחל"ת.

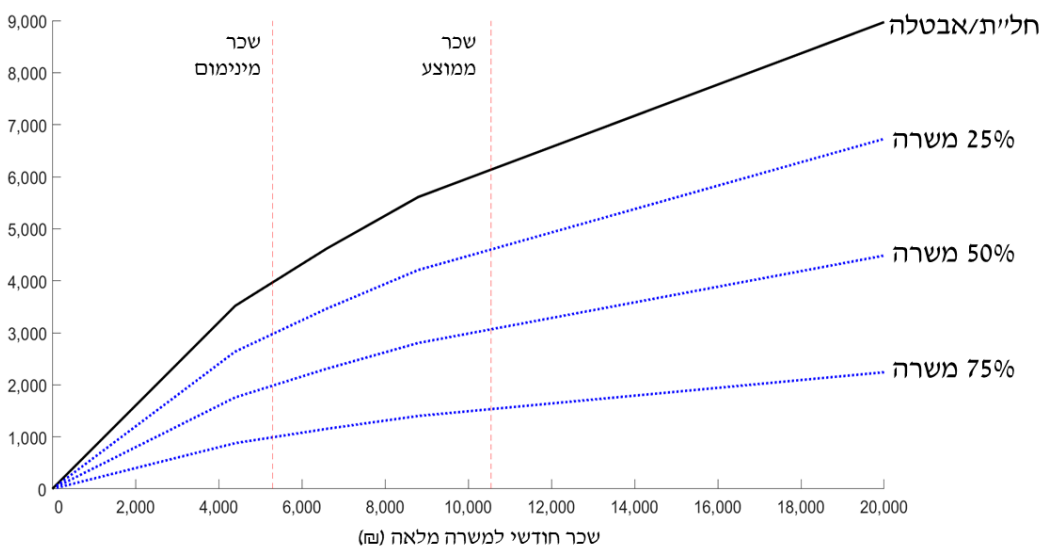
המודל המוצע מקדם את שלושת בעלי העניין בהוצאת עובדים ממסגרת החל"ת:

1. **מעסיק.** למעסיק יש תמריץ להשתמש בחלק המשרה הנדרש, דבר המעודד החזרה של מספר רב של עובדים ומשמר את הקשר איתם במהלך המשבר.
2. **עובד.** הכנסת העובד תמיד גבוהה מדמי האבטלה, באופן יחסי להיקף העבודה שלו, ובהתאם לסוגי הפיצוי המקובלים במשק. איור 1 מציג את ההכנסה החודשית ברוטו לעובד לפי היקף המשרה. כפי שניתן לראות, הרווח לעובד על פני אבטלה יכול להיות משמעותי. לדוגמה, עובד המשתכר את השכר הממוצע במשק (כ-10,500 ₪) ועובר ל-50% משרה יראה הכנסה של כ-8,300 ₪, בהשוואה לדמי אבטלה של כ-6,100 ₪.^{xiii}
3. **ממשלה.** הוצאות הממשלה לעובד המשתתף בתוכנית נמוכות ביחס להוצאות על אותו עובד כאשר הוא נמצא בחל"ת, שכן דמי האבטלה ניתנים רק על החלק המשלים את היקף העבודה בפועל. כפי שניתן לראות באיור 2, החיסכון עשוי להיות גדול. לדוגמה, במקרה לעיל של עובד בשכר ממוצע שיוּרד לחצי משרה, הוצאות הממשלה עומדות על 3,060 ₪ לחודש, כמחצית מהעלות של דמי אבטלה מלאים לעובד בחל"ת בשכר זה. בנוסף, המודל המוצע משמר את הפרוגרסיביות של המערכת הביטוחית.

איור 1 : הכנסה חודשית לפי היקף המשרה על פי המודל המוצע (₪)



איור 2 : הוצאות ממשלה לעובד על פי המודל המוצע (₪)



ניתן ליישם את המודל באחת משתי דרכים, או בשילובן. הראשונה, בדומה למודל הגרמני, על ידי הזרמת כספים למעסיק אשר ישמשו אותו למתן השכר. על פי שיטה זו, הזכות להשתתפות בתוכנית היא בראש ובראשונה זכות המעסיק. השנייה, שימוש במערכת הקיימת של דמי האבטלה והעברת הכספים ישירות לעובד, כך שעל פי שיטה זו הזכות היא של העובד. שיטה זאת מאפשרת הטמעה פשוטה של המודל מבחינה אדמיניסטרטיבית. למעשה מה שנדרש הוא שינוי חקיקה שיאפשר לקבל דמי אבטלה (חלקיים) בזמן עבודה וקליטה של נתון היקף העבודה דרך המעסיק (בדומה לאופן שבו נקלטת היום הודעת הפיטורים, אך עם תוספת של היקף המשרה). בנוסף, במידה ויוגדרו קריטריונים לזכאות מעסיקים לתוכנית (ראו דיון להלן), יש להעביר נתון זה לביטוח הלאומי.

יש מקום לבחון את האפשרות של שילוב בין הפשטות של זכאות העובד לבין היכולת לשלוט על השימוש בתוכנית על ידי הצבת תנאי כניסה למעסיקים, ולקדם מודל היברידי. ראו טבלה 1 המשווה את שלוש האפשרויות.

טבלה 1: אפשרויות יישום התוכנית

העברה	העברות למעסיק	העברות לעובד	היברידי
העברה	למעסיק	לעובד	לעובד
הזכות	של המעסיק	של העובד	משולבת

<p>קריטריונים מקלים של עמידה בזכות לדמי אבטלה אצל כלל העובדים המועסקים על ידי מעסיקים שהשתתפתם אושרה בתוכנית.</p> <p>הקריטריונים יכולים להיות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • הפסד כלכלי • השתייכות ענפית על פי מאפייני הענף • מתן אפשרות לעובדים ולמעסיקים להשתתף באופן אוניברסלי, אך לתחום בזמן 	<p>קריטריונים של עמידה בזכאות לדמי אבטלה (בתנאים רגילים או בתנאים מקלים)</p>	<p>קריטריונים של הפסד בהכנסות או קריטריון אחר</p>	<p>הקריטריונים</p>
<p>שילוב בין תפעול פשוט המאפשר שקיפות של הסכום העובר לעובד, עם ההתניות הנדרשות על זכאות להשתתפות בתוכנית למעסיק.</p>	<p>הפעלה פשוטה דרך מנגנון קיים לביצוע תשלומי העברה, עם תיקוני חקיקה פשוטים אותם ניתן לתחום כהוראת שעה.</p> <p>השענות על מנגנון פרוגרסיבי קיים</p>	<p>הבחנה ברורה יותר בין מעסיקים אשר אצלם יש אפשרות וגם צורך להשאיר עד כמה שניתן את מירב העובדים יכולת לדרוש תנאים מהמעסיק (ולדוגמה - להימנע פיטורים כלכליים)</p>	<p>יתרונות</p>

<p>בהשוואה להעברות למעסיק, קשה יותר לייצר מנגנון אכיפה, אשר קונס את המעסיק במידה ולא עמד בתנאי התוכנית.</p>	<p>עלול לדלג על חלק מהמטרות של התוכנית, אם לא ייצר תמריצים נכונים להשאר עובדים, חלוקת העבודה בין מספר גדול יותר של העובדים, וללא יכולת התניה על העתיד.</p>	<p>מצריך הפעלת שיקול דעת נרחבת ומנגנון בירוקרטי. התחשבות על בסיס נתוני עובדים בפועל.</p>	<p>חסרונות</p>
---	--	--	-----------------------

בהקשר של התמודדות המשק הישראלי עם משבר הקורונה, המודל מגלם יתרון ברור לשלושת בעלי העניין (מעסיק, עובד, ממשלה) בהחזרת העובדים מחל"ת. בחשיבה על יישומו יש לתת את הדעת לאופק הזמן הקרוב והרחוק:

לטווח הקרוב: האם המודל יכול להיות מיושם, ובאיזה אופן, עבור עובדים אשר הינם מועסקים בעת השקת התוכנית? כאן עולה החשש של אימוץ רחב מאוד של התוכנית על ידי מעסיקים, שיבוא לידי ביטוי בהוצאות גבוהות לממשלה. לעניין זה יש לזכור ששימוש בתוכנית עבור עובדים חדשים שמעסיקיהם היו מפטרים אותם בהיעדר המודל המוצע טומן בחובו את אותם היתרונות המתוארים לעיל. לגבי אוכלוסיות אחרות, כגון מעסיקים שהיו ממילא רוצים לצמצם את היקף המשרה של חלק מעובדיהם, יש לשקול הטמעה זהירה של המודל תוך התייחסות לתנאי הכניסה ודרישות התוכנית שפורטו בחלק ב' של מסמך זה.

לטווח הרחוק: יש לשקול יישום תכנית זאת במשברים עתידיים (ולדוגמה – אירועי בריאות, ביטחון או אקלים) כבר בשלב מוקדם וזאת כדי למנוע נתק בין העובד למעסיק ולמקסם את פריון העובדים במשק.

ישנן מספר הרחבות פשוטות אותן כדאי לשקול בעת יישום התוכנית:

- ההצעה והחישובים שהוצגו לעיל מתייחסים לעובדים שמלכתחילה הועסקו במשרה מלאה. ניתן לבצע התאמה עבור עובדים שעבדו במשרה חלקית, כאשר ההפחתה באחוזי המשרה במשבר הינה ביחס לאחוזי המשרה לפני המשבר.
- יש לבחון את החלת התוכנית גם על משתתפים חופשיים (פרילנסרים), עובדים המועסקים דרך חברת כוח-אדם ועובדים המועסקים באופן קבוע אצל משתמש דרך קבלני שירותים, אשר לא יכולים להמשיך לעבוד באופן סדיר. ללא החלה רחבה עלול להיווצר פער שזוהה במדינות אחרות המראה שיש עובדים/נותני שירותים אשר לא נהנים מהסדרי הסיוע לעובדים ומאלה שניתנים לעצמאים. ניתן להניח כי זו אוכלוסייה חלשה יותר מבחינה כלכלית.
- יש לבחון את האפשרויות להתאמה דינמית של היקף המשרה במשך תקופת יישום התוכנית, וזאת על פי צרכים המשתנים תדיר וללא יכולת לצפות מראש.
- יש לעודד שילוב של הכשרה מקצועית לעובדים בעת התקופה של תעסוקה חלקית. הדבר יכול להעשות (א) על ידי המעסיק עבור עובדיו, או לקבוצת מעסיקים תוך תיאום קיבוצי. במקרים אלה יש לראות את זמן ההכשרה כזמן עבודה, ולסייע למעסיק במימון ההכשרה ואף בחלק 'משעות העבודה'. ניתן גם לקדם (ב) הכשרות מקצועיות ייעודיות לפיתוח מיומנויות הון אנושי כלליות אשר יוכלו לסייע לעובדים להשתלב בשוק העבודה לאחר המשבר, ככל שהדבר לא יתאפשר אצל אותו המעסיק או בענף. הכשרות שכאלה יתקיימו מחוץ לכותלי המעסיק ויחשבו כחלק מזמן האבטלה החלקית שלא יגרע מזכות העובד לכיסוי חלקו מערך דמי האבטלה.^{xiv}
- כאמור לעיל, ישנן תוכניות המדגישות את חלוקת העבודה הקיימת ומתאימות אך ורק למעסיקים השומרים את העובדים במסגרת תעסוקתית, בעוד שתוכניות אחרות מתייחסות לחל"ת כאפשרות שאינה עולה כדי פיטורים. לחלוקת זמן העבודה יתרונות הן מבחינת העובדים והן מבחינת המעסיק שכן מתקיימת שמירה על רציפות הקשר בין הצדדים והגברת המחויבות ההדדית. ניתן לחייב חלוקת עבודה או לעודד הסדרי חלוקת זמן מוסכמים בין עובדים המועסקים בצוותי עבודה או בתפקידים דומים. הסדרים שכאלה מעודדים את העובדים עצמם, או על ידי ארגון העובדים המייצג אותם, לתאם עם המעסיק ולהחליט על הדרך המיטבית לחלוקת העבודה ולהסדרי התיאום בין העובדים

על פי צרכי הגמישות של עובדים (למשל – הורים ואלה שאינם הורים) עם הצרכים התפעוליים של הארגון.^{xv}

5. שאלות פתוחות ותשובות אפשריות

ההצעה לעיל דנה בנקודות מרכזיות באשר ליישום התוכנית בפועל. עם זאת, ישנן סוגיות חשובות נוספות הדורשות דיון והעמקה נוספת. נציג מספר סוגיות כאלו כשאלות, ונציע בדיון תשובות אפשריות:

שאלה 1: מה מונע אימוץ גורף של מעסיקים את התוכנית, תוך ניצול התוכנית להעמסת עלויות שכר מהמעסיקים אל המדינה?

כאשר שוקלים את יישום התוכנית תוך מתן גישה למעסיקים באופן כללי (בין אם במשבר הזה או במשבר הבא), ולא רק כאחד הפתרונות המוצעים למעסיקים ככלי עזר להחזרת העובדים מהחל"ת, עולה החשש שמעסיקים רבים, גם אם לא נפגעו בצורה משמעותית, ינצלו את התוכנית לצורך העמסת עלויות שכר על המדינה. נדון בשני פתרונות אפשריים לסוגיה זו:

א. **הוספת תנאי כניסה ודרישות לתוכנית**, כפי שנעשה במדינות אחרות ותארנו לעיל. גם בהקשר זה, ניתן לשים דגש על פשטות, ובהתאם לבחור קריטריונים אשר מבוססים על נתונים זמינים של רשויות המס או הביטוח הלאומי. בהקשר של משבר הקורונה הנוכחי, והצטברות של מספר עצום של עובדים בחל"ת, שינוי זה עשוי להוריד לא רק את מספר המצטרפים החדשים אלא גם את התמריץ לצאת מחל"ת. ניתן לצמצם את הפגיעה בתמריץ ליציאה מהחל"ת באמצעות קביעת קריטריונים שונים לפירמות שמשחררות עובדים מחל"ת לעומת פירמות שמעוניינות להיכנס לתוכנית עכשיו. עם זאת, פתרון כזה, מעלה שאלות של עקביות על פני זמן, הוגנות ויתכן גם שאלות משפטיות. הניסיון מהמיתון הגדול של 2008-2009 הראה כי בהינתן תנאי הכניסה והתוכנית, אכן אימוץ התוכנית היה מוגבל (עד 6% מכוח העבודה במשק במדינות OECD, ראו לדוגמה Cahuc, 2019). עם זאת, נציין כי ישנן אינדיקציות ראשוניות לאימוץ נרחב יותר במשבר הקורונה הנוכחי.^{xvi}

ב. **הורדת הנדיבות של דמי האבטלה לפחות לעובדים בשיעורי משרה גבוהים**. הורדת הנדיבות של דמי האבטלה לאחוזי משרה גבוהים תצמצם את האימוץ של התוכנית במידה והמעסיק מעוניין לשמר את רוב העובדים באחוזי משרה גבוהים. לדוגמה, ניתן להפחית את השתתפות המדינה בדמי האבטלה באופן לינארי, לאחוזי משרה גבוהים מ-50% משרה. על פי דוגמה זו, השתתפות המדינה בדמי האבטלה לעובד ב-50% משרה (או פחות) זהה להשתתפות על פי הנוסחה הבסיסית מפרק ג.1,

אבל במידה והעובד עובד 60% משרה, דמי האבטלה המשולמים ע"י המדינה הנם רק 80% מדמי האבטלה על פי הנוסחה הבסיסית, ולעובד ב80% משרה דמי האבטלה הנם רק 40% מדמי האבטלה על פי הנוסחה הבסיסית.

פתרון זה עקבי עם התכלית של קידום work-sharing. אך יש לשים לב למספר חסרונות אפשריים בפתרון זה. ראשית, יתכן שלמעסיק מספיק גמישות בשביל לתעל את הירידה בהיצע העבודה לאחוזי משרה נמוכים, ועל כן לא ברורה האפקטיביות של כלי מסוג זה. שנית, פתרון זה מסבך את הבנת התוכנית על ידי ציבור המעסיקים והעובדים כאחד. נציין עוד, כי לא ברורה האפקטיביות של שימוש בתקרה קשיחה על אחוז המשרה (למשל 80%) ויש לצפות שהדבר יעודד ריכוז של העובדים בחלקיות משרה בדיוק מתחת לסף שייקבע.

שאלה 2: התוכנית עשויה להאט מעבר חופשי של עובדים בין מעסיקים ובכך לצמצם את הגמישות בשוק העבודה. האם אין בתוכנית כדי לפגוע בהקצאת משאבים אופטימלית במשק?

במידה והתוכנית אינה מאפשרת לעובד לעבוד אצל מעסיק נוסף/אחר בזמן הירידה באחוזי המשרה, היא עשויה לצמצם את המעבר של עובדים בין מעסיקים במשק בתקופת המשבר. צמצום המעבר בין מעסיקים עשוי לפגוע בפריון במשק בשל הקצאת משאבים לא יעילה. לדוגמה, בעוד שהביקוש למוכרים בחנויות בקניונים ירד, הביקוש לשליחים עלה, והתוכנית עשויה להאט את המעבר של עובדים בין מקצועות אלו.^{xvii}

בכדי לעודד ניווד של עובדים, ניתן לשקול לאפשר לעובד לעבוד אצל מעסיק נוסף בתקופת הזכאות לתוכנית.^{xviii} במקרה זה הזכאות ותנאי התוכנית תקבע על פי המעסיק של העובד לפני המשבר.^{xix} כתוצאה מכך, ישנן מספר אפשרויות לגבי הזכאות לדמי האבטלה. אפשרות אחת היא שדמי האבטלה יחושבו בהתאם לפער השכר ממשרה מלאה (או מהמשרה שהייתה לעובד לפני תקופת הזכאות). אפשרות אחרת, היא לאפשר לעובד לעבוד באופן זמני אצל מעסיק אחר מבלי לגרוע מדמי האבטלה כל עוד שהשכר אינו עולה על תקרה מסוימת (disregard). חשוב להדגיש, כי בעוד שגרסה כזו של התוכנית, אכן תאפשר לעובד ניווד קל יותר בין מעסיקים, היא עשויה לייצר תמריץ שלילי למעסיקים להיכנס לתוכנית. בגרסה זו, מעסיק שנכנס לתוכנית, למעשה מאפשר לעובדיו להנות מהזכאות לתוכנית, אך במקביל לעבור בקלות למעסיק חדש שלא נפגע מהמשבר.

שאלה 3: מי משלם את הפרשות המעביד בזמן הירידה במשרה?

בהצעה לעיל לא התייחסנו לשאלה מי נושא בעול של הפרשות לחיסכון פנסיוני, פיצויי פיטורים, דמי ביטוח לאומי ותנאים סוציאליים אחרים. כאשר באים לקבוע האם הפרשות אלו מותאמות ביחס לחלקיות המשרה או לא, יש לקחת בחשבון, שחיוב המעסיק בהמשך הפרשות מלאות אמנם מיטיב עם העובד, אך עשוי להשית עלות גבוהה (שאינה פרופורציונית לחלקיות המשרה של העובד) למעסיק.^{xx}

שאלה 4: כיצד ניתן למזער את העומס הבירוקרטי לעובד, למעסיק ולמדינה?

במסגרת הפתרון ההיברידי שנדון לעיל, העומס הבירוקרטי מתחלק בין שלושת הצדדים. העובד מקבל שכר משני מקורות – המעסיק והביטוח הלאומי. המעסיק נדרש לעמוד בתנאי הכניסה ובתנאי התוכנית. הממשלה והביטוח הלאומי נדרשים לסנן את המעסיקים על פי תנאי הכניסה, לטפל בהעברות לעובדים, ולעקוב אחרי עמידת המעסיקים בתנאי התוכנית.

המודל ההיברידי ממזער את העומס הבירוקרטי הכרוך בניהול ההעברות לעובדים, בשל הצמדה של ההעברות למנגנון הקיים של דמי אבטלה. המחיר הוא בהעברה של חלק מהעול הבירוקרטי לעובד הנדרש לקבל את השכר משני מקורות. ניתן לצמצם את העול על העובד באמצעות הזרמה של הסיוע ישירות למעסיק. להערכתנו, החסרונות עבור העובד עלולים להיות גדולים מהיתרון האדמיניסטרטיבי של קבלת שכר משני מקורות. בפרט, העברת הכסף למעסיק מפחיתה את השקיפות של סכום הסיוע עבור העובד ומוסיפה אי ודאות לגבי עצם העברת הסיוע לעובד.

מבחינת העומס האדמיניסטרטיבי על המדינה. הנוסחה בנויה על מערכות קיימות עם שינויים קלים יחסית, ועל כן נראה שהפתרון המוצע מביא למינימום את הקושי האדמיניסטרטיבי.

עם זאת, ובהקשר לדיון בשאלה 1, קיים מתח בין תנאי כניסה ותנאי תוכנית מורכבים המאפשרים סינון של מעסיקים זכאים, ובין פשטות ומזעור העול הבירוקרטי.

Arpaia, A. Curci, N., Meyermans, E., Peschner, J. & Pierini, F. (2010), *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Commission https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review*, 84, 99-122.

Brenke, K., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2011). *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*. IZA.

Bundesagentur für Arbeit. (2020, April 13). *Presseinfo Nr. 24: Zahl der Anzeigen für Kurzarbeit auf 725.000 angestiegen*. Retrieved from Bundesagentur für Arbeit: <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-24-zahl-der-anzeigen-fuer-kurzarbeit-auf-725000-angestiegen>

Cahuc, P. (2019). Short-time work compensation schemes and employment. *IZA World of Labor*.

Cahuc, P., Kramarz, F., & Nevoux, S. (2018). *When Short-Time Work Works*. From Centre for Economic Policy Research: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13041

Cooper, R., Meyer, M., & Schott, I. (2017). *The employment and output effects of short-time work in Germany* (No. w23688). National Bureau of Economic Research.

Eurofound (2010), *Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes* https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1071en.pdf

Giupponi, G., & Landais, C. (2018). *Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work*. From Centre for Economic Policy Research: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13310

Giupponi, G. & Landais, C. (2020), *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, VOX, April 1st 2020

Le Figaro. (2020, April 29). *11,3 millions de Français en chômage partiel, le système va être adapté*. Retrieved from Le Figaro: <https://www.lefigaro.fr/social/l-etat-va-progressivement-baisser-la-prise-en-charge-du-chomage-partiel-20200429>

הערות

ⁱ דוגמה לקרן הפועלת במנותק ממערכת הבטחון הסוציאלי העיקרית ניתן לראות באחת מהתוכניות באיטליה - CIGO. קרן זו מממנת על ידי המעסיקים. <https://www.eurofound.europa.eu/it/observatories/emcc/erm/support-instrument/short-time-allowances-ordinary-wages-guarantee-fund-cigo-and-extraordinary-wages-guarantee-fund-cigs>

ⁱⁱ (Balleer, Gehrke, Lechthaler, & Merkl, 2016).

ⁱⁱⁱ (Cahuc, Kramarz, & Nevoux, 2018) לצרפת, וKoop & Siegenthaler, 2019 לשווייץ.

^{iv} Giupponi & Landais, 2018 לאיטליה, ו- Cahuc, Kramarz, & Nevoux, 2018 לצרפת.

^v ראו סקירה בCahuc (2019).

^{vi} <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response/#boxsection-d1e534>

^{vii} גרמניה ואוסטריה הן דוגמה להסדר אשר מטרתו להשאיר את העובדים בחלקיות משרה כלשהי, ולכן מהווה המקרה

הפרדיגמטי של STW – יש להשאיר את העובדים בהיקף של 10-90% מזמן העבודה הרגיל. באוסטריה מאפשרים גמישות מסוימת לפיה העובד יכול להיות גם ללא עבודה במשך מספר ימים. בתוכנית חדשה בשבדיה, יש להמשיך ולהעסיק את

העובדים בחלקיות משרה. <https://tillvaxtverket.se/english/short-time-work-allowance.html>

לעומת זאת, ההסדר האנגלי המיועד למעמד הדומה לח'ית (furlough) מדגים תמיכה בעת ניתוק זמני של קשר העבודה. <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-covid-19-what-to-do-if-youre-employed-and-cannot-work>

ניתן גם לראות תוכניות המשלבות בדרכים שונות בין השנים – וראו Arpaia et al (2010) בעמודים 19-20.

כך למשל – בתוכנית הנוכחית באוסטרליה - <https://www.ato.gov.au/general/jobkeeper-payment/employers/paying-your-eligible-employees>, המשלמת למעסיק, מתנה השתתפות בתשלום מינימלי של המעסיק לכל אחד מהעובדים המשתתפים, ומאפשרת לכסות הן עובדים שעברו לעבודה חלקית והן עובדים שעבודתם הופסקה כליל אך המעסיק לא רוצה לפטרם.

גם באוסטריה שינו את הכללים שהיו נהוגים עד למשבר הנוכחי ומאפשרים גם הפסקת עבודה מלאה אך זמנית ולא רק קיצור שעות העבודה. אך גם הפסקה זמנית מצריכה לאפשר שבועות בהן יש זיקה תעסוקתית של ממש בין העובד למעסיק. <https://www.bmafj.gv.at/en/Services/News/Coronavirus.html>

^{viii} העיקרון דומה לבחינת הירידה בהכנסות או בהיקף פעילות כפי שנעשה בישראל לצורך מענקים. כך למשל בקנדה יש להראות ירידה של 15% או 30%, תלוי תקופת היחוס בה בוחרים. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/subsidy/emergency-wage-subsidy/cews-who-eligible-employer.html#h-1>

באוסטרליה – על פי ירידה במחזור, 30% לעסקים עם מחזור הנמוך ממיליארד דולר, או 50% לעסקים עם מחזור גדול יותר, וירידה של לפחות 15% למלכ"רים. <https://www.ato.gov.au/general/jobkeeper-payment/employers/eligible-employers>

בכל מדינה יש כללים המפרטים את החשבונאות הנדרשת על מנת להראות את שיעור הירידה.

בהולנד – במקביל לדרישה להראות ירידה של לפחות 20% במחזור על פני שלושה חודשים, יש מחשבון בפלטפורמה אינטרנטית המסייע בחישוב ומפשט אותו - <https://www.rekenhulpomzetverlies.nl>

ישנן דוגמאות המקלות יותר על חובת הדיווח. כך למשל בשווייץ די שהמעסיק יודיע בקנטון על הצורך בהפחתת שעות העבודה בהיקף של לפחות 10%. [/https://www.ch.ch/en/short-time-work](https://www.ch.ch/en/short-time-work)

^{ix} כך למשל בדנמרק – על המעסיק להצהיר על כוונתו לפטר 30% מכוח העבודה (או 50 עובדים) לולא התמיכה של התוכנית ^x לעיתים הקריטריונים האיכותיים מינימליים – דוגמת הדרישה בקנדה, במסגרת תוכנית של work sharing לפיה התוכנית לא תחול על מעסיק שהגדיל את כוח העבודה (וזאת על מנת להקטין את הסיכון של מעסיק בעת התרחבות).

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/work-sharing/notice-covid-19.html#h4.03>

יש לציין גם שבחלק מהמדינות ננקטו אמצעים התחומים לענפים מסוימים (כך למשל בבריטניה, בלגיה או בנורבגיה, וזאת בדומה למדינות בהן התוכניות נקבעות בהסכם קיבוצי המאפשר דיפרנציאציה ענפית, כך לדוגמה באוסטריה.

שכיח יותר המקרה שבו מכניסים הוראה מפורשת הממקדת את השימוש בתוכנית STW לסיטואציות של נסיבות חריגות. כך למשל בשבדיה, שם גובשה התוכנית במיוחד עבור משבר הקורונה כתוב, מסביר משרד העבודה –

Companies that can show temporary and serious financial difficulties in coping with the challenges that have arisen in the wake of the COVID-19 pandemic. Thus the difficulties must have been caused by a relationship outside of the employer's control and specifically negatively impacting the company's business operations –

<https://tillvaxtverket.se/english/short-time-work-allowance.html>

^{xi} כך למשל בבריטניה – ההסדר חל גם על עובדי קבלן בתנאים מסוימים, ואף על סטטוס של worker הנמצא בתווך בין הסטטוס הישראלי של עובד ושל קבלן עצמאי.

^{xii} במסגרת התאמות למשבר הקורונה, בחלק מהמדינות האריכו באופן משמעותי את תקופת הזכאות. כך למשל בגרמניה העלו את תקופת הזכאות – 6 חודשים ל 18 חודשים, ובאוסטריה מ 3 חודשים ל 24 חודשים.

<https://www.gov.uk/guidance/claim-for-wage-costs-through-the-coronavirus-job-retention-scheme>

^{xiii} סכומים אלו הם ברוטו. חישובי נטו תלויים במצב משפחתי, מקום מגורים, רמות שכר ועוד.

^{xiv} Eurofound, Extending Flexicurity, the potential of short-time work schemes (<https://www.eurofound.europa.eu/publications/annual-report/2010/working-conditions-labour-market-business/extending-flexicurity-the-potential-of-short-time-working-schemes-erm-report-2010>)

^{xv} ראו לדוגמה בקנדה – הסדר יעודי לחלוקת זמן בין צוותי עבודה - https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd3_18_en.pdf

כך גם בדנמרק - <https://star.dk/til-virksomheder/arbejdsfordeling-som-alternativ-til-afskedigelse>

^{xvi} לדוגמה, בגרמניה מספר החברות שהגישו בקשה להשתתפות בתוכנית עמד נכון ל-13/4/20 על כ-725 אלף (Bundesagentur für Arbeit, 2020). בערך פי שמונה מאשר בשיא הקודם שנרשם ב-2010 (Brenke, Rinne, & Zimmermann, 2011). בתוכנית ה-STW הצרפתית היו ב-2009 כ-673 אלף עובדים (Walz, Buiskool, Collewet, de Koning, & Calavrezo,

(2012, כאשר נכון ל-29/4/20 ישנם כ-11.3 מיליון עובדים בתכנית (הכוללת גם אפשרות של חל"ת מלא), יותר משליש מסך כל כח העבודה במדינה (Le Figaro, 2020). כמוכן שיש לקחת בחשבון שלו רק בשל ההקלות וההרחבה של תכניות אלו, שיעור המעסיקים שנרשם אליהן גדול מאשר במשבר שהחל ב-2008.

Giupponi and Cooper, Meyer and Schott, 2017^{xvii} מדגישים את הערוץ הזה בהקשר של גרמניה במיתון של 2008-2009. Landais, 2018 אומדים בצורה ישירה את ההשפעה של STW על הקצאת משאבים על פני שוקי עבודה מקומיים באיטליה. הם מוצאים שההשפעה קטנה (ראו דיון נוסף ב-Giupponi and Landais, 2019).

^{xviii} כך למשל בבריטניה – עובד שנמצא בהפסקת עבודה זמנית ומקבל מימון מתוכנית שימור העובדים אצל מעסיקו, רשאי לעבוד בעבודה אחרת בעת היותו בחל"ת, אך המעסיק המתקצב רשאי להחזירו לעבודה בכל עת.

<https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-could-be-covered-by-the-coronavirus-job-retention-scheme#while-youre-on-furlough>

^{xix} כך למשל בבריטניה, לעיל, הזכאות להשתתפות בתוכנית היא של המעסיק ועובדיו, ולכן עבודה זמנית אצל אחר אינה ממירה את כללי הזכאות.

^{xx} על פי התוכנית ההולנדית להתמודדות עם משבר הקורונה, המדינה משתתפת גם בהוצאות ההפרשות לקרנות הפנסיה ולביטחון הסוציאלי [/https://business.gov.nl/subsidy/corona-crisis-temporary-emergency-measure-now](https://business.gov.nl/subsidy/corona-crisis-temporary-emergency-measure-now) גם באוסטריה ובגרמניה המדינה משתתפת בעלויות ההוצאות הנלוות לעלויות העבודה הישירות

<https://www.bmafj.gv.at/en/Services/News/Coronavirus.html>
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=5