

רשת ביטחון לעצמאים בעיתות משבר

גלעד בארי | נדב פורת הירש |
רועי קנת פורטל

ייעוץ וליווי: דפנה אבירם־ניצן

מאי 2025

הצעה
לסדר
59



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

רשת ביטחון לעצמאים בעיתות משבר

גלעד בארי | נדב פורת הירש | רועי קנת פורטל

ייעוץ וליווי: דפנה אבירם-ניצן

הצעה לסדר 59

מאי 2025

A Safety Net for the Self-Employed in Times of Crisis

Gilad Be'ery | Nadav Porat Hirsh | Roe Kenneth Portal

Consultant and Supervisor: Daphna Aviram-Nitzan

ערכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 1-495-519-965-978

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025

נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזורי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
11	פרק 1. ביטחון סוציאלי לעצמאים בעיתות משבר
25	פרק 2. הגנה סוציאלית על עצמאים בעת משבר
37	פרק 3. רשת ביטחון לעצמאים בעיתות משבר: המלצות וקווים מנחים ליישום בישראל
48	סיכום
	נספחים
52	נספח 1. התפלגות ההכנסות מעבודה של משקי בית, לפי הסטטוס של ראש משק הבית
53	נספח 2. גובה המענקים לעצמאים בתקופת מלחמת חרבות ברזל
54	נספח 3. מענקים סוציאליים לעצמאים, לפי נוסחת הפיצוי המוצעת
56	נספח 4. מקורות מימון הסיוע לשכירים ולעצמאים בתקופת מגפת הקורונה
58	רשימת המקורות

תקציר

משבר מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל השפיעו רבות על העובדים בישראל, ובעיקר על העצמאים, שדיווחו על פגיעה כלכלית חמורה יותר בממוצע, ובעיקר במשקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה. המדינה נאלצה ליצור מנגנוני סיוע

לעצמאים שנפגעו, אבל מנגנונים אלו נתקלו בשורה של אתגרים וכשלים שבאו לידי ביטוי בסיוע איטי ומוגבל מבחינת האפקטיביות שלו. כתוצאה מכך, האפקטיביות של המענקים בתקופת מגפת הקורונה בהפחתת העוני בקרב עצמאים הייתה נמוכה לעומת האפקטיביות של המענקים שניתנו לשכירים. יתר על כן, היעדר מנגנון מוסדר יוצר גם בהווה אי־ודאות בקרב העצמאים ומביא בכך לפגיעה נוספת בהם, והוא אף עלול לגרום ליעילות נמוכה יותר של ההוצאה הממשלתית.

שתי הסיבות העיקריות לכך שהעצמאים אינם נהנים בשורה מהגנה סוציאלית באבטלה הן החשש שמנגנון מעין זה יוצר לעצמאים תמריצים שליליים לעבודה, יותר משהוא יוצר לשכירים, ושהוא עלול לגרום אצלם ללקיחת סיכונים לא־מידתית. עם זאת, כאשר מדובר במשבר כלכלי חיצוני, החששות האמורים מופחתים במידה ניכרת, והפגיעה עקב אי־קיום מנגנון פיצוי היא חמורה. ברמה הבינלאומית, משבר מגפת הקורונה הדגיש אצל קובעי המדיניות את הצורך בהרחבת רשתות הביטחון לעצמאים. סקירה בינלאומית מעלה כי בלגיה, ספרד ואיטליה יצרו תשתית קבועה למנגנוני סיוע לעצמאים בעיתות משבר כלקח ממשבר זה.

לאור שילוב הממצאים בין הניתוח התאורטי, הסקירה הבינלאומית והניסיון המצטבר בישראל אנו ממליצים להקים גם בישראל תשתית קבועה לרשת ביטחון סוציאלית לעצמאים בשעת משבר, ולצד זה גם מציעים קווים מנחים למדיניות כזו לצורך מענה יעיל, אפקטיבי ומדויק.

מבוא

מדינת ישראל חוותה בחמש השנים האחרונות שני משברים גדולים וממושכים שהשפיעו עמוקות על הכלכלה הישראלית: משבר מגפת הקורונה בשנים 2020-2021 ומלחמת חרבות ברזל שפרצה ב־7 באוקטובר 2023, ואשר נכון למועד כתיבת מסמך זה טרם הסתיימה (יוני 2025). שני אלה הביאו לצמצום הפעילות

העסקית ולפגיעה כלכלית בעסקים, בעובדים ובמשקי בית רבים. אחת הקבוצות שהפגיעה בה הייתה הקשה ביותר היא קבוצת העצמאים. כדי לצמצם את הפגיעה בקבוצה זו העניקה המדינה מענקים סוציאליים ייעודיים לעצמאים שנועדו לשמור על רמת החיים של מקבלי המענק ולמנוע את הידרדרותם לעוני. צעדי מדיניות נוספים שנקטו נועדו לשמר את ההמשכיות העסקית של העסקים ולסייע להם לצלוח את תקופת המשבר (בוטוש, 2020; בוטוש ושבוע, 2023). המענקים הסוציאליים אכן סייעו במידת מה למצבם של העצמאים, אך הם לוו בכשלים ובתקלות שתוצאתם מענה איטי וחלקי בלבד לבעיות (מבקר המדינה, 2020).

מסמך זה בוחן כיצד ניתן להסדיר את מנגנוני ההגנה הסוציאליים לעצמאים במצבי משבר מקרו־כלכליים, למשל אירועים עולמיים גדולים וממושכים, אירועי טבע קיצוניים או אירועים אחרים שאינם בשליטת בעל העסק ואשר יש להם מאפיינים דומים למגפת הקורונה או למלחמה ממושכת ואשר פוגעים גם בפעילות הכלכלית המשקית.

נדגיש כי המוטיבציה העיקרית לכתיבת המסמך היא סוציאלית, עקב הפגיעות הגבוהה יותר של עצמאים במצבי משבר. הסיבה העיקרית להתמקדות שלנו בהסדרת ההגנות הסוציאליות היא החשיבות הרבה יותר שיש ליצירת ודאות בסוגיית הביטחון הסוציאלי ולעיוגה בהשוואה לסוגיית ההמשכיות העסקית. היעדר ביטחון סוציאלי פוגע ביכולתם של עצמאים לכלכל את עצמם ואת בני

* תודה לדפנה אבירס־ניצן על הליווי וההנחיה בעבודה זו. תודתנו נתונה גם לפרופ' נרניה פלוג, לד"ר דנה בלאנדר ולירדן קידר מהמכון הישראלי לדמוקרטיה על הערותיהם החשובות. תודה גם למשתתפים במפגש ההיוועצות עם בעלי עניין בנושא שהתקיים באפריל 2025 על התייחסותם לגרסה מוקדמת של המסמך, וכן לד"ר רובי נתנזון ולצוותו ממרכז מאקרו לכלכלה מדינית על הסיוע בכתיבה.

ביתם ויש בכוחו להביא לירידה חדה ברמת החיים שלהם ואף לעוני. כפי שנראה בהמשך דברינו, ההבחנה בין מענקים סוציאליים לבין מנגנוני סיוע להמשכיות עסקית תביא לטיוב ולדיוק המנגנונים באופן שישפר וייעל את הסיוע הסוציאלי הניתן לעצמאים ויאפשר להם לצלוח את המשבר באופן מיטבי.¹

לפיכך המסמך מתמקד במנגנוני הגנה סוציאלית בלבד ואינו מתייחס לצעדי מדיניות הנוגעים לשימור הפעילות העסקית של העצמאים ואשר ננקטים מנקודת המבט של צמיחה כלכלית. עם זאת אין בהמלצות מסמך זה כדי ליתר את הסיוע הניתן לשם שמירה על המשכיות עסקית. יש לראות בצעדים שאנו מציעים צעדים משלימים שהשילוב ביניהם יסייע הן לעצמאים עצמם והן לעסקיהם לצלוח את המשבר. שלא כמו שכירים, עצמאים ממשיכים לשאת בהוצאות הקבועות של העסק גם בהיעדר פעילות, ולכן בהיעדר מנגנונים משלימים הם ישתמשו בחלק מהסיוע הסוציאלי לתשלום הוצאות העסק, והתוצאה היא שהסיוע הסוציאלי לא ימלא את ייעודו. לצד זאת אנו סבורים כי ניתן לשקול להסדיר מראש גם את מנגנוני הסיוע הנוגעים להמשכיות העסקית כצעד משלים לפתרון המוצע כאן, אך כאמור הדבר חורג ממסגרת מסמך זה.

אנו סבורים כי הסדרת מנגנון שיוכל להיות מופעל בעיתות משבר באופן מידי ("בלחיצת כפתור") תשפר מאוד את מצבם הכלכלי של העצמאים בעיתות משבר, תקטין את רמת האי־ודאות שהעצמאים מתמודדים עימה במצבי משבר ותהעניק להם מענה בטווחי זמן קצרים שיהיה בכוחו לצמצם את עוצמת הפגיעה האישית. לאור הדברים האלה, מסמך זה מבקש להציב קווים מנחים ליצירת תשתית כזו על בסיס הניסיון המצטבר ממשברים קודמים ובהסתמך על ניתוח תאורטי והשוואה בינלאומית.

1 אנו מציעים, למשל, להתחשב בעת חישוב גובה המענק וחומרת הפגיעה ברווח של העצמאי (מחזור העסק בניכוי הוצאותיו) ולא במחזור העסקי, וכן בהכנסה מכלל המקורות, כולל מעבודה שכירה. כמו כן, אנו מציעים להשוות את המענקים הניתנים לעצמאים לדמי האבטלה לשכירים. הצעות אלה מבוססות על ההנחה שהמענקים נועדו לפצות על הירידה בהכנסת העצמאי ועל הפגיעה ביכולת שלו לממן את רמת החיים שלו, שלא כמו מענקים ומנגנוני סיוע אחרים שתכליתם לסייע לעסקים לצלוח את תקופת המשבר.

פרק 1

ביטחון סוציאלי לעצמאים בעיתות משבר

אוכלוסיית העצמאים והפגיעה בהם בעיתות משבר

העצמאים הם נדבך חשוב בשוק העבודה הישראלי. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי,² נכון לנובמבר 2024 יש בישראל קרוב למיליון עצמאים, מתוכם כ-630 אלף (כ-15.3% מכלל העובדים) עצמאים ללא הכנסה נוספת כשכירים וכ-370 אלף עובדים בעלי הכנסה גם כשכירים וגם כעצמאים (כ-9% מכלל העובדים).³ בד בבד, ניתוח שעשה משרד העבודה ואשר מבוסס על נתוני רשות המיסים, כ-12.7% מכלל העובדים במשק היו בשנת 2019 בעלי הכנסה כעצמאים (כלומר, בעלי הכנסה מעסק). אצל כשלושה רבעים מכלל העובדים העצמאים, הכנסתם מעסק היא לפחות שליש מכלל ההכנסה שלהם (משרד העבודה, 2023).

כאמור, מסמך זה מתמקד בהגנה הסוציאלית לעצמאים בעיתות משבר, ולכן עיקר תשומת הלב שלנו יופנה לעצמאים הנמצאים בסיכון ושחלק ניכר

2 הביטוח הלאומי מגדיר עצמאי כעובד "במשלח ידו" (בעסק שלו), 20 שעות בשבוע או מעל חצי השכר הממוצע, או בקריטריון משולב - 12 שעות בשבוע וגם 15% מהשכר הממוצע. על פי ההגדרות של הביטוח הלאומי, עצמאי יכול להיות מוגדר במקביל גם כשכיר אם הוא מחזיק בשתי עבודות. בנוסף, למטרות מעשיות שכיר בעל שליטה בחברת מעטים (שכיר המחזיק ב-10% לפחות ממניות החברה או בזכות למנות מנהל) דומה לעצמאי מבחינת הזכויות הסוציאליות ואינו זכאי לדמי אבטלה (אתר הלמ"ס: הגדרת עצמאי; אתר המוסד לביטוח לאומי: הגדרת עצמאי).

3 שכירים בעלי שליטה בחברת מעטים אינם זכאים לדמי אבטלה ולכן הם דומים לעצמאים בהיבט זה. אין בידינו נתונים על גודלה של קבוצה זו.

מהכנסתם אינו מוגן מפני אירועים חיצוניים הגורמים לאובדן הכנסה. עבור עובדים המשלבים עבודה שכירה ועבודה עצמאית, ההכנסה מעבודה שכירה מוגנת באמצעות מנגנון דמי האבטלה (כפי שעוד יורחב להלן), ולכן הפגיעה בהם בעיתות משבר חלשה יותר. לפיכך עיקר המיקוד במסמך זה יופנה לעובדים שחלק ניכר מהכנסתם החודשית מגיע מעבודה עצמאית, שעבורה אין פתרון זמין לאובדן הכנסה מידי. אוכלוסייה זו כוללת את כלל העצמאים שלפחות שליש מהכנסתם מגיע מעסק⁴, שהם כשלושה רבעים מכלל בעלי ההכנסה מעסק וכ-10% מכלל העובדים במשק. ברור אפוא כי אוכלוסיית העצמאים היא חלק חשוב ביותר בשוק העבודה הישראלי.⁵

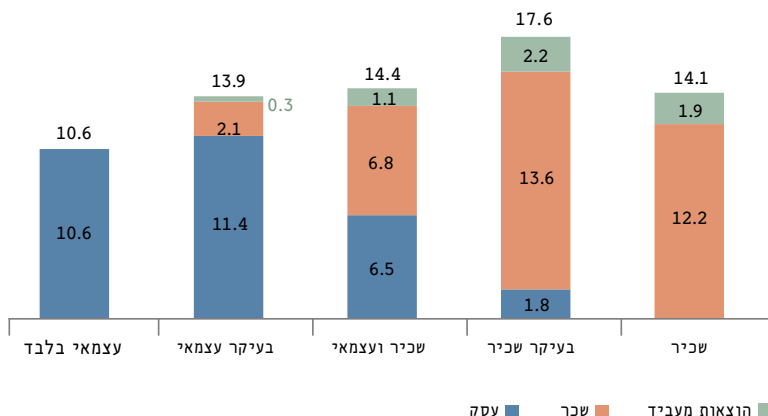
ככלל, הכנסתם הממוצעת של עצמאים נמוכה מהכנסתם הממוצעת של שכירים. על פי ניתוח משרד העבודה, הכנסתם של עצמאים בלבד (כלומר עצמאים ללא הכנסה נוספת כשכירים) בשנת 2019 עמדה על 10.6 אלף ש"ח, בעוד ההכנסה של שכירים עמדה על 12.2 אלף ש"ח (תרשים 1).

4 לפי ניתוח של משרד העבודה, עבור עובדים שהכנסתם מעסק נעה בין שליש לשני שלישים מכלל ההכנסה שלהם, ההכנסה החודשית מעסק עומדת אצלם בממוצע על קרוב ל-50% מכלל ההכנסה החודשית שלהם. לעומת זאת, עבור עובדים שעבורם ההכנסה מעסק עומדת על פחות משליש מכלל ההכנסה שלהם, ההכנסה החודשית הממוצעת מעסק עומדת אצלם על כ-11.5% בלבד מכלל ההכנסה שלהם (תרשים 1). לפיכך, וכפי שעוד יורחב להלן, אנו ממליצים כי מנגנון רשת הביטחון הסוציאלית לעצמאים יתחשב גם בהכנסה מעבודה שכירה על מנת למקד את הסיוע באוכלוסייה הפגיעה ביותר.

5 לפי נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס יש בישראל כ-537 אלף עצמאים (בגילים +15), שהם כ-12.5% מכוח העבודה הישראלי נכון לשנת 2023. סיווג המעמד בעבודה לפי סקר כוח אדם מבוסס על הגדרה עצמית ומשקף את התפיסה של העובד את הסטטוס שלו בעבודה. נתוני סקר כוח אדם קרובים יותר לנתוני משרד העבודה מאשר לנתוני המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 1

הכנסה חודשית לפי סוג תעסוקה, 2019 (באלפי ש"ח)



הערות: גילי 25-64. הוצאות מעביד חושבו כ-16% משכר השכיר.

מקור: עיבודי אגף אסטרטגיה במשרד העבודה לנתונים מינהליים של הלמ"ס.

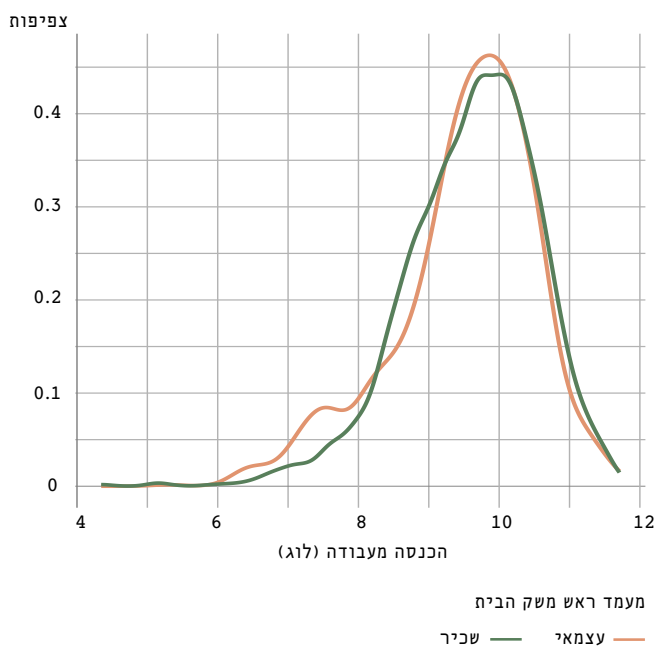
בדומה, מנתוני סקר הוצאות והכנסות משקי הבית לשנת 2022 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) ניתן ללמוד שהחלק העליון של התפלגות ההכנסות מעבודה⁶ של משקי הבית שבהם ראש משק הבית הוא עצמאי ושל משקי הבית שבהם ראש משק הבית הוא שכיר הוא דומה יחסית (תרשים 2), בשעה שבחלק התחתון יש פער בין הקבוצות משום שייצוגם של העצמאים גבוה יותר ברמות ההכנסה הנמוכות ביותר⁷. משמעות נתונים אלו היא שגם בלי משברים חיצוניים, מצבם היחסי של העצמאים נחות מזה של השכירים הן מבחינת רמת ההכנסה הממוצעת והן מבחינת שיעור המשתכרים שכר נמוך.

6 סקר הוצאות משקי הבית מחייס לכלל ההכנסה מעבודה של משק הבית ולא להכנסה של העצמאי בלבד. כמו כן, עובדים מוגדרים כעצמאים על פי הגדרתם העצמית, שלא כמו הגדרת הביטוח הלאומי או ההגדרות של משרד העבודה; אלו מבוססות על נתוני רשות המיסים.

7 מממצא זה דומה בכל אחת מהשנים 2019-2022. התפלגות השכר לכל אחת מהשנים האלה מופיעה בנספח 1.

תרשים 2

התפלגות (לוג) ההכנסות מעבודה בקרב שכירים ועצמאים, 2022



מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר הוצאות והכנסות משקי הבית של הלמ"ס.

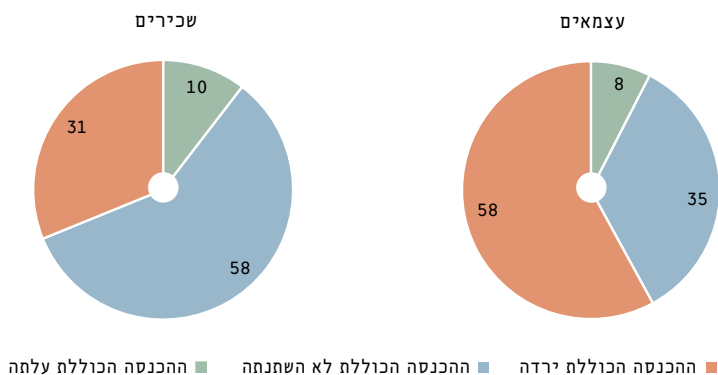
לבסוף, הנתונים מלמדים כי עצמאים פגיעים יותר משכירים לסיכונים חיצוניים, בייחוד בעיתות של משבר כלכלי מתמשך. כך, הן בתקופת מגפת הקורונה והן בתקופת מלחמת חרבות ברזל, עצמאים חוו פגיעה כלכלית חמורה יותר משכירים.⁸ סקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה (פלוג ואח', 2020; אבירם-ניצן וכהן, 2025) הראו כי עצמאים חוו בזמן משברי הקורונה ומלחמת חרבות ברזל פגיעה חמורה יותר בתעסוקה ובהכנסות בהשוואה לשכירים (תרשים 3).

8 יש לשים לב לכך שבמשברים אלה הייתה פגיעה חזקה יותר בענפים ספציפיים, אך לא הכרחי שהפגיעה תהיה דומה במשברים עתידיים.

יתרה מזו, מניתוח של נתוני סקר הוצאות עולה כי העצמאים שנפגעו עם פרוץ משבר הקורונה היו ממשקי הבית החלשים: ההכנסות מעבודה של משקי בית שבראשם עומד עצמאי מחמישונים 1-3 ירדו בשנת 2020, שנת הקורונה, לעומת הכנסותיהם בשנת 2019 והיו נמוכות בהשוואה לשנים 2021 ו-2022. בקרב החמישונים 4-5, לעומת זאת, ההכנסה לא נפגעה ואף הייתה גבוהה בשנים אלו בהשוואה לשנים אחרות (תרשים 4). הירידה הנומיללית בהכנסת משקי הבית שבראשם עומד עצמאי בקרב חמישונים 1-3 נעה בין 10% ל-20% בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019, לעומת ירידה של 6%-12% בקרב משקי בית שבראשם עומד שכיר מחמישון 1-3 (תרשים 5). מנגד, בקרב עצמאים בחמישונים 4-5 נרשמה עלייה בהכנסה בשנת 2020, שנעה בין 2% ל-9%, בעוד בקרב השכירים מחמישונים אלה נרשמה ירידה של עד 4%. ועוד: לפי נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס משנת 2022, כ-30% מהעצמאים נכנסו לחובות או לקחו הלוואות בעקבות משבר הקורונה, לעומת 17% בלבד מקרב השכירים שעשו זאת.⁹

תרשים 3

הכנסות משק הבית בהשוואה לרמתן טרום מלחמת חרבות ברזל, 2025 (ב-%)

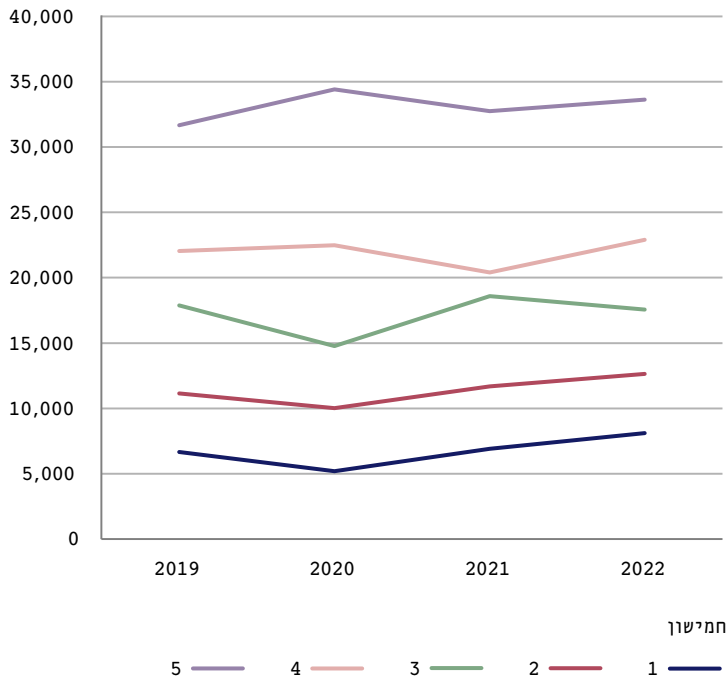


מקור: אבירס-ניצן וכהן, 2025.

9 המספרים אינם משתנים בהרבה גם אם מביאים בחשבון את שיעור העצמאים שלקחו הלוואות בערבות המדינה.

תרשים 4

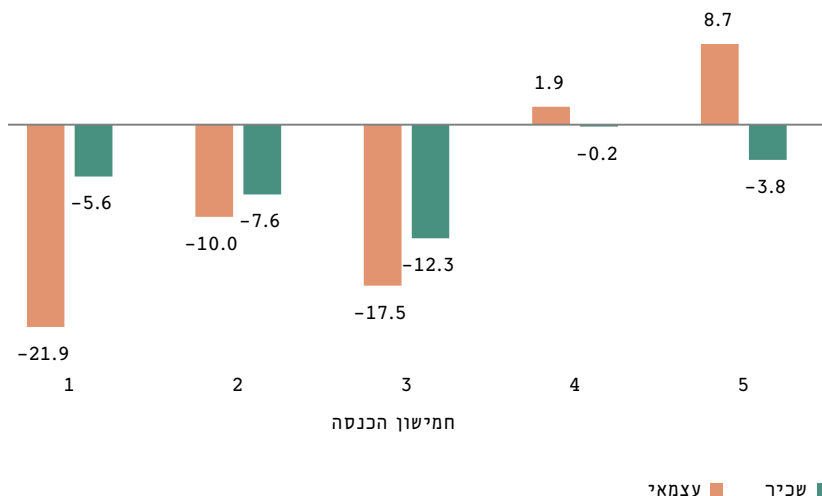
הכנסה חודשית ממוצעת מעבודה בקרב משקי בית שבהם ראש משק הבית הוא עצמאי, לפי חמישוני הכנסה, 2019-2022, מחירים שוטפים (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני סקר הוצאות והכנסות משקי הבית של הלמ"ס.

נוסף על הפגיעה בפועל, הסיכון וחוסר הוודאות שהעצמאים נתונים בהם גבוהים במיוחד. עניין זה רלוונטי במיוחד למשק הישראלי, החשוף גם לסיכונים הגלובליים וגם לסיכונים גאופוליטיים מקומיים דוגמת עימותים ביטחוניים, אבל גם לסיכונים מקומיים אחרים שעלולים להביא למשברים כלכליים, למשל אירועי טבע קיצוניים כגון שרפות, הצפות ורעידות אדמה.

תרשים 5
שיעור השינוי הנומינלי בהכנסה החודשית הממוצעת מעבודה,
לפי חמישוני הכנסה והמעמד בעבודה של ראש משק הבית,
2020 לעומת 2019 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר הוצאות והכנסות משקי הבית של הלמ"ס.

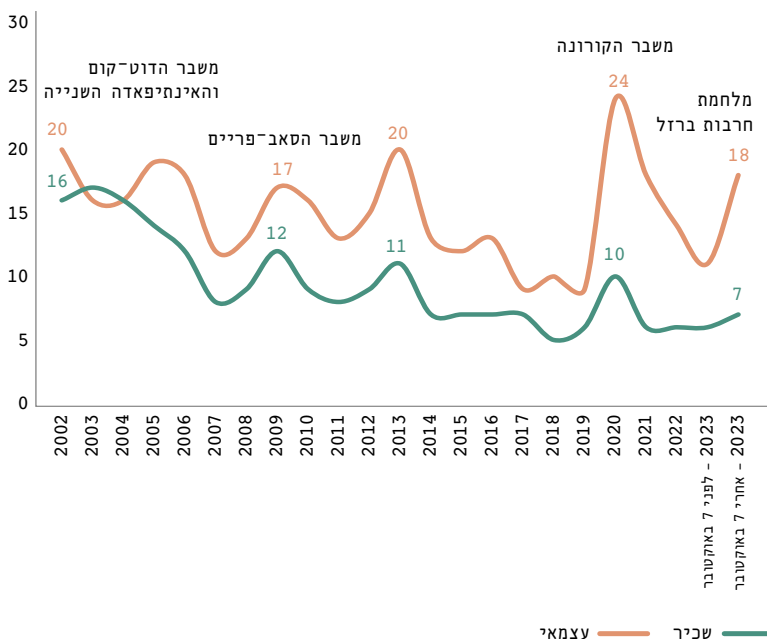
עדות לחוסר הוודאות הגדול שהעצמאים פועלים בתוכו ניתן לראות בנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס. לפי נתונים אלו, החשש של עצמאים מאיבוד עבודתם בעיתות משבר חזק במיוחד בהשוואה לשכירים, באופן שאינו סימטרי ומעבר לפער הטבעי הקיים גם בימי שגרה, הן בתקופות של משבר עולמי והן בתקופות מלחמה (תרשים 6).¹⁰ יתר על כן, נוסף על המחיר הסוציאלי שחוסר ודאות זה גובה מהעצמאים באשר ליכולתם לכלכל את משפחתם ולנהל כראוי את משק הבית שלהם בתקופות משבר, הוא גם עלול להביא לכך שלעובדים לא יהיה תמריץ להיות עצמאים, ואף לפגיעה בביקוש המקומי, בהשקעה בהון אנושי,

10 סוגיית חוסר הוודאות עלתה גם כסוגיה מרכזית בשיחה שקיימנו עם עו"ד רועי כהן, נשיא להב - לשכת העצמאים בישראל.

ברווחה ובתחושת הלכידות החברתית (European Commission, 2023). זאת ועוד, התמורות הצפויות בשוק העבודה העתידי, דוגמת ההתפתחות של "כלכלת הפלטפורמה" (הכנסות הנובעות משימוש בפלטפורמות דיגיטליות המאפשרות הכנסה שאינה שכירה), צפויות להגדיל את מספר העובדים שאינם מוגנים על ידי מערכות ההגנה הסוציאלית הקיימות ואשר על כן יישאו במחיר של חוסר ודאות זה (Schoukens & Barrio, 2017).

תרשים 6

שיעור העובדים החוששים או חוששים מאוד לאבד את עבודתם בשנה הקרובה, בחלוקה לעצמאים ולשכירים, 2002–2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס.

למרות כל האמור לעיל, העצמאים בישראל אינם זכאים בעיתות משבר חיצוני לעסק למנגנון קבוע ומוגדר של רשת ביטחון סוציאלית. מצבם זה מנוגד למצבם של השכירים, הזכאים בזמנים כאלה לדמי אבטלה או לחל"ת (חופשה ללא תשלום). היעדר מנגנון מוגדר של רשת ביטחון סוציאלית לעצמאי בעיתות משבר יוצר פגיעה לא פרופורציונלית במצבם הכלכלי של העצמאים בהתרחש משבר מסוג זה ולתחושת אי־ודאות בקרבם שעלולה להקטין מאוד את התמריצים לעבוד כעצמאי ולדכא את היזמות במשק.

המשברים התכופים שפקדו אותנו בשנים האחרונות – הן העולמיים והן המקומיים – מדגישים אפוא את הצורך והנחיצות של מציאת פתרון מקדים שיספר את ההגנות הסוציאליות לעצמאים בעיתות משבר ויצמצם את האי־ודאות שהם מרגישים ואת הסיכונים שהם חשופים אליהם בזמן שמתרחשים אירועים חיצוניים לעסק שלהם.

סיוע המדינה לעצמאים: משבר הקורונה

על אף הפגיעה הקשה בעצמאים בעיתות משבר אין, כאמור, בישראל מנגנון קבוע ומוגדר להענקת רשת ביטחון סוציאלית לעצמאים. ואכן, עם פרוץ משבר מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל המדינה לא הייתה ערוכה להעניק סיוע סוציאלי לעצמאים. התוצאה הייתה שהממשלה נאלצה לקבוע מנגנוני סיוע לעצמאים לאחר פרוץ המשבר, ולכן המענה היה בעל אפקטיביות חלקית בלבד ולווה באתגרים ובכשלים, כפי שיוצג להלן.

משבר מגפת הקורונה הביא לפגיעה כלכלית גדולה, הן לשכירים והן לעצמאים. ב־16 במרץ 2020 הכריזה המדינה על יציאה לסגר הראשון, שבעטיו נסגרו זמנית עסקים רבים והוגבלה יכולתם של שכירים להמשיך לעבוד. על מנת להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה הממשלה קבעה מסלולי סיוע לעובדים שנפגעו מהמשבר. מייד עם ההכרזה על הסגר הראשון, ב־16 במרץ

כאמור, החלה המדינה בהתאמת מדיניות האבטלה כדי לספק מענה לשכירים כבר ביום הסגר הראשון (דוח בנק ישראל 2020, לוח ה'8, עמ' 168).

לעצמאים, לעומת זאת, לא היה בנמצא מנגנון מוסדר לסיוע, והמדינה הייתה צריכה לקדם מנגנוני סיוע ייעודיים. בשלב הראשון אישרה הממשלה מענקים בשתי פעימות (ב'2 וב'24 באפריל 2020) לעצמאים שדיווחו על פגיעה של 25% בהכנסות. עצמאים אלה קיבלו מענק בגובה של 70% מהכנסתם החודשית הממוצעת בשנה הקודמת. המענקים ניתנו עד ליוני 2020.¹¹ רק ביולי 2020, לאחר שעלה הצורך להאריך את מנגנון הפיצוי לעסקים, נקבע מנגנון קבוע למענק דו-חודשי ("הפעמה השלישית"), ורף הפגיעה המקנה זכאות למענק עלה מ-25% ל-40%.¹² מתן מענקים אלה נמשך עד ליוני 2021.

הסיוע לעצמאים נתקל בקשיים למיניהם. ראשית, בשל היעדר מנגנון מוסדר דומה למנגנון דמי האבטלה נדרש משך זמן רב עד למציאת פתרון קבע שיקנה לעצמאים הגנה וודאות. הפעימות הראשונות הוסדרו רק כחודש לאחר פרוץ המשבר, וחלף זמן נוסף עד לקבלת המענקים עצמם, כך שבמשך תקופה ארוכה מרבית העצמאים לא קיבלו שום סיוע. שנית, העצמאים נאלצו להמתין עד ליולי 2020 באי-ודאות לגבי זכאותם לפיצוי בגין החודשים הבאים. שלישית, בשל היעדר תשתית תפעולית וחוקית קיימת לווה מתן המענקים בתקלות, הן משום שהתשתיות הנוצרות ליישום המנגנון לא היו מוכנות לכך והן משום שהקריטריונים לזכאות הובילו לעיוותים ולהחרגה של קבוצות עצמאים שהיו זקוקות למענק, לדוגמה עוסקים המדווחים על בסיס מזומן, שכירים בעלי שליטה (בפעמה הראשונה), עסקים שהפסידו בשנת 2018 ועוסקים המדווחים תחת הקטגוריה של "איחוד עוסקים" (מבקר המדינה, 2020). מנתוני הסקר החברתי לשנת 2022 של הלמ"ס עולה כי קרוב לשליש מן העצמאים שפעילותם נפסקה במהלך מגפת הקורונה לא קיבלו מענק מהמדינה. ורביעית,

11 מענק לעצמאים לתקופת הקורונה – פעימה ראשונה; מענק לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים, לתקופת הקורונה – פעימה שנייה, רשות המיסים.

12 מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה, רשות המיסים. להרחבה על תוכניות הסיוע לעצמאים בתקופת הקורונה ראו בוטוש, 2020.

היות שהקריטריון לקבלת המענק הוא ביגרי ומבוסס על השאלה אם הפגיעה היא מעל או מתחת לרף ה-25% או ה-40%, נוצר מצב שעסקים שספגו פגיעה קשה, אפילו בגובה של 39%, נדרשו להשיב את כל המענק שקיבלו. הדרישה להשבת המענקים באופן גורף עוררה ביקורת גם בקרב הציבור וגם בכנסת ובממשלה, והנושא טרם הוסדר סופית.¹³

ואכן, במבחן התוצאה, וכפי שעולה מנתוני השפעת התערבות הממשלה על שיעור המשפחות העניות לפי מצב תעסוקתי, האפקטיביות של מענקי הקורונה בהורדת שיעור העוני אצל עצמאים הייתה נמוכה מזו שאצל שכירים. ניתוח נתוני הדוחות לאורך השנים מעלה כי בעיתות שגרה התערבות הממשלה אפקטיבית יותר בהפחתת שיעור המשפחות העניות בקרב שכירים; הפער בהשפעה בין שכירים לעצמאים נע בין 2.5% ל-3%. עם זאת, בתקופת מגפת הקורונה (שנת 2020) הפער בהשפעת ההתערבות מצד הממשלה בין שכירים לעצמאים היה גדול יותר ועמד על 4.7% (תרשים 7), כלומר אפקטיביות נמוכה יחסית של התערבות הממשלה בהורדת שיעור העוני בקרב עצמאים בהשוואה לשכירים בשנה זו.¹⁴

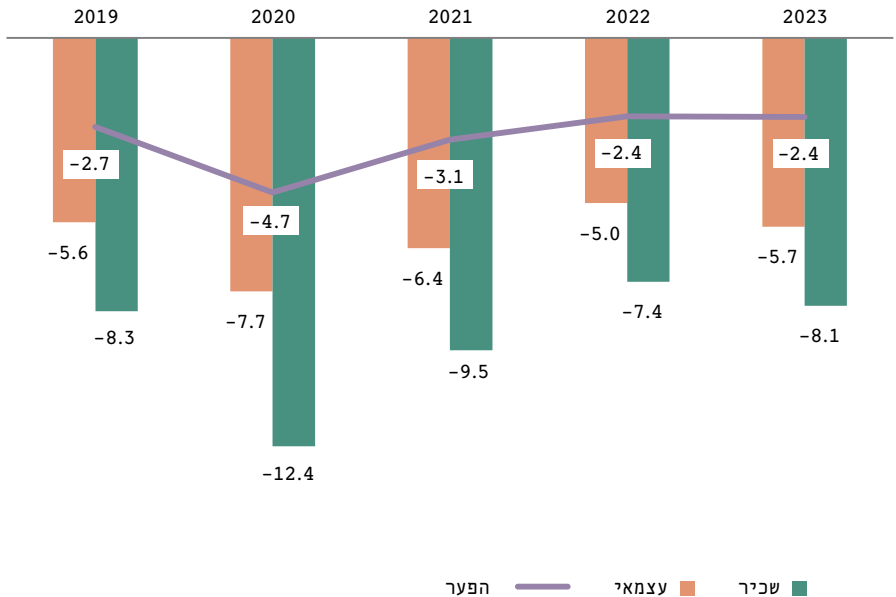
13 פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת, 10.1.2023, אתר הכנסת.

14 אנו מתייחסים כאן לאפקטיביות היחסית של הסיוע בתקופת מגפת הקורונה בין עצמאים לשכירים. להרחבה בעניין הרמה האבסולוטית של תשלומי ההעברה על עוני של עצמאים ראו בן חיים, 2025.

תרשים 7

ירידה בשיעור המשפחות העניות כתוצאה מהתערבות ממשלתית,

(ב־%) 2023-2019



מקור: עיבודי המחברים לנחוני דוחות העוני של הביטוח הלאומי.

מכאן שיש צורך לתת בעיתות משבר מענה מוגדר מראש לעצמאים, כפי שאכן צוין בדוח העוני של הביטוח הלאומי לשנת 2023: "המענים והתמיכה של המדינה בעצמאים [...] לא היה בהם די כדי למנוע את עליית תחולת העוני בקרבם [...] עובדה זו מדגישה את הצורך בעיצוב כלי מדיניות מותאמים שיסייעו לעצמאים בעתות משבר" (קסיר (קלינר) ואח', 2024).

סיוע המדינה לעצמאים: מלחמת חרבות ברזל

ב־7 באוקטובר 2023 פרצה מלחמת חרבות ברזל. המלחמה גרמה פגיעה כלכלית קשה בעובדים ובעסקים רבים. ב־2 בנובמבר אישרה הממשלה את תוכנית הסיוע לעסקים ואת מתן ההקלות לעובדים שיצאו לחל"ת עקב המלחמה.¹⁵ המענקים לעצמאים ניתנו לכלל העצמאים עבור החודשים אוקטובר-דצמבר 2023, נוסף על מסלולים מיוחדים ליישובים שנפגעו מאוד בחודשי המלחמה הראשונים ("המסלולים הירוקים"). בהמשך ניתנו מענקים רק לעצמאים הפועלים ביישובים שנפגעו מהמלחמה ("המסלול האדום").¹⁶

בשונה ממענקי הקורונה, המענק לעצמאים בתקופת המלחמה הוא מענק דיפרנציאלי הנקבע גם לפי מחזור העסק וגם לפי עוצמת הפגיעה בפועל, על בסיס דיווחי העצמאים בזמן אמת.¹⁷ בשל כך המענק לא ניתן מייד והיה אפשר להגיש בקשה למענק רק לאחר הדיווח על ההכנסות בפועל, החל מאמצע חודש נובמבר. עם זאת עבור עצמאים קטנים (מחזור של עד 107 אלף ש"ח), המענק לא נגזר מחומרת הפגיעה אלא נקבע כסכום קבוע המבוסס על גובה המחזור השנתי ורק לאחר הוכחת פגיעה של לפחות 25% בהכנסות, בדומה למתכונת המענקים בתקופת מגפת הקורונה.¹⁸ במתווה הזה, שלא כמו בתקופת מגפת הקורונה, אין הבחנה בין הרכיב הסוציאלי לרכיב של ההמשכיות העסקית.

15 הממשלה אישרה את מתווה הפיצוי לעסקים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". אומנם המענק מכונה "מענק המשכיות עסקית", אבל עבור עסקים עם מחזור של עד 300 אלף ש"ח הוא דומה במהותו למענקים הסוציאליים שניתנו במהלך תקופת מגפת הקורונה. התיאור להלן מתייחס למענקים לעסקים אלה בלבד ואינו מתייחס למענקים לעסקים גדולים.

16 כל זכות – מדריך לעצמאים ובעלי עסקים בתקופת מלחמת חרבות ברזל.

17 כאמור, המענק אינו מיועד לעצמאים דווקא וניתן גם לעסקים קטנים עם מחזור של עד 300 אלף ש"ח.

18 רשות המיסים, שאלות ותשובות הנוגעות לתשלום פיצויים בשל נזקים עקיפים לעסקים בגין מלחמת "חרבות ברזל" – לפי חוק מס רכוש ותקנותיו והוראת השעה. טבלת המענקים המפורטת מופיעה להלן בנספח 2.

מנגנון הפיצוי לעצמאים בתקופת המלחמה מציג שיפור יחסי לעומת הסיוע שניתן בתקופת מגפת הקורונה, הן במהירות התגובה של הממשלה והן באופי המנגנון עצמו. עם זאת, הפתרון לעצמאים קטנים מוגבל ואינו מתחשב בחומרת הפגיעה בפועל, ולכן הוא עלול להיות לא אפקטיבי מבחינתם. ועוד: נוסף על האפקטיביות המוגבלת של המענה לחלק מאוכלוסיות העצמאים, היעדר פתרון קבוע ומוגדר מראש יוצר חוסר ודאות בקרב העצמאים, כפי שהוצג לעיל.

פרק 2

הגנה סוציאלית על עצמאים בעת משבר

ניתוח תאורטי

העצמאים בישראל, שלא כמו השכירים, אינם זכאים לדמי אבטלה. תפקידם העיקרי של דמי האבטלה הוא להגן על עובדים מפני ההשלכות הכלכליות הכרוכות באובדן עבודה, ותכליתם היא לצמצם את העוני ולשמור על רמת חיים ראויה. דמי האבטלה מאפשרים לעובדים משך זמן לחיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם ובכך מביאים לשיפור ברמת השכר ובפיריון (Chetty, 2008). הם גם מפחיתים את האִי־ודאות. בכך הם מסייעים להשקעה בפיתוח הון אנושי ומשמשים כגורם מייצב לפעילות המקרו־כלכלית באמצעות מיתון הפגיעה בצריכה במהלך מחזור העסקים (European Council, 2019). ההצדקות התאורטיות להתערבות המדינה באמצעות מנגנון של דמי אבטלה הן כשלי השוק בשוק הביטוח, המונעים כיסוי ביטוחי ברמה הרצויה, ושיקולים חברתיים, הרצויים מבחינת המדינה אך אינם באים לידי ביטוי בשיקול של הפרט לבטח את עצמו מפני יציאה לאבטלה (Diamond, 1977; Rosen & Gayer, 2010). ואכן, ברוב המדינות המפותחות קיים מנגנון המחייב גם את העובדים השכירים וגם את המעסיקים להפריש כספים כנגד הזכאות לדמי אבטלה במקרה של יציאה לאבטלה.

אחד הנימוקים העיקריים נגד מתן דמי אבטלה לעצמאים הוא "הסיכון המוסרי" (moral hazard). הטענה ברקעו היא שמתן דמי אבטלה לעצמאים עלול ליצור תמריצים שליליים לעבודה; או – בהקשר של העצמאי – תמריץ שלילי ללקיחת אחריות להצלחתו של העסק או לקיחת סיכונים גדולים מדי משום שבעל העסק אינו נושא במלוא העלות של הכשל העסקי.

שלוש סיבות לסיכון המוסרי המוגבר בקרב עצמאים: ראשית, בעוד אצל שכירים, ככלל, השכר מוגדר מראש בהסכם מול המעסיק ואינו תלוי בביצועי העובד, בקרב העצמאים ההכנסה תלויה בביצועי העצמאי וקשה לקבוע אם ירידה בהכנסה שלו קורית בגלל ירידה אמיתית בביקוש למוצר או לשירות שהוא מציע או בגלל ניהול לא מוצלח של העסק. מתן דמי אבטלה לעצמאים עלול לצמצם את אחריותו של העצמאי להצלחת העסק שלו. אצל השכירים, לעומת זאת, החשש הזה מופחת משום שהמעסיק מפקח על ביצועי העובד. שנית, בעוד אצל שכירים המעסיק הוא שמאשר את סיבת הפיטורים, אצל העצמאים אין גורם שיאשר את סיבת הפסקת העבודה. ושלישית, שכירים נדרשים להגיע ללשכת התעסוקה, וזו מסייעת להם בחיפוש עבודה. אצל העצמאים, לעומת זאת, קשה לפקח על מידת המאמץ שלהם להקים עסק חדש (OECD, 2018).¹⁹

לנוכח כל אלו, מתן דמי אבטלה לעצמאים עלול ליצור תמריצים שליליים לעבודה. לפיכך במדינות OECD רבות ההגנה על שכירים מפני יציאה לאבטלה היא נרחבת יותר מזו הניתנת לעצמאים. כך, באחדות מן המדינות אין הגנה על עצמאים כלל, ובאחרות נהוגה הגנה חלקית או וולונטרית בלבד. רק במיעוט מן המדינות (אוסטריה, דנמרק, הונגריה, ליטא, סלובניה, צ'כיה, קולומביה, שוודיה) יש הגנה מלאה על העצמאים בדומה לזו הנהוגה כלפי שכירים (Immervoll et al., 2022; OECD, 2018).

ואולם הנימוקים נגד מתן הגנה סוציאלית לעצמאים אינם רלוונטיים בדרך כלל בעיתות משבר חיצוני לעסק. ככלל, בשעת משבר משקי, בייחוד כזה הגורר הגבלות ממשלתיות על הפעילות העסקית (כמו במלחמת חרבות ברזל או בעת משבר מגפת הקורונה) אין חשש לסיכון מוסרי, מכיוון שהפסקת הפעילות נכפית על העצמאי בשל נסיבות חיצוניות לעסק או בשל החלטת ממשלה.²⁰ עדיין ייתכנו

19 יש סיבות נוספות לכיסויי החסר של עצמאים ביחס לשכירים. אחת מהן היא שקשה לקבוע את גובה החשלושים הנדרשים מעצמאים, כיוון שקשה לקבוע מהו חלק העובד ומהו חלק המעסיק ומשום שלעיתים קרובות זרם ההכנסות של העצמאים אינו קבוע ולכן קשה לחשב להם את גובה החשלושים והפיצויים (Immervoll et al., 2022; OECD, 2018).

20 ישנם עצמאים שמאפייני העבודה שלהם דומים לאלו של שכירים בשל העובדה שהם תלויים בלקוח מסוים או בקבוצה מוגדרת של לקוחות כך שלקוחות אלה הם מעין מעסיקים מבחינתם. יש בקרב העצמאים הללו שאף מוגנים באמצעות מנגנון דמי האבטלה לפי

מקרים של ניצול לרעה של מנגנון דמי האבטלה, אבל ניתן להניח כי בעיתות משבר מקרים אלה הם היוצאים מן הכלל ואפשר לצמצם במידה מספקת את קיומם באמצעות מנגנוני בקרה מתאימים. מנגד, הפגיעה בעצמאים בעיתות משבר היא קשה, ולכן אנו סבורים שיש הצדקה, הן ערכית והן כלכלית, להגדרת מנגנון קבוע ומוגדר של רשת ביטחון סוציאלית בעיתות משבר חיצוני לעסק (Weber & Shoukens, 2024).²¹ נוסף על כך, יצירת פתרון מוגדר מראש תאפשר פתרון יעיל יותר, שכן המדינה תיערך אליו באמצעות פיתוח התשתיות הנדרשות ועם מרווח נשימה לתכנון מושכל יותר, וכן על ידי הקצאת משאבים מראש לקרן ייעודית שתשמש כרית ביטחון. הללו יאפשרו לצמצם את המשמעות הפיסקליות של הפיצוי לעצמאים בשעת חירום.²² נעיר כי המנגנון של רשת ביטחון לעצמאים אינו כרוך בהכרח בהוצאה תקציבית נוספת, מעבר להוצאה שהמדינה מוציאה ממילא על סיוע לעצמאים בעיתות משבר, אלא הוא רק נועד להסדיר את המנגנון באופן שייעל את חלוקת המענקים וייצור ודאות לעצמאים. יתרה מזו, התייעלות בחלוקת המענקים עשויה להביא לחיסכון לקופת המדינה.

מנגנוני ביטוח אבטלה לעצמאים בעת משבר:

השוואה בינלאומית

בעולם גוברת ההכרה בבעייתיות שבהיעדר מנגנוני הגנה סוציאלית לעצמאים. עוד טרם פרוץ משבר מגפת הקורונה המליץ האיחוד האירופי להרחיב את מערכות ההגנה הסוציאלית לעצמאים גם בימי שגרה:

צו הביטוח הלאומי (סיווג מבוססים וקביעת מעבידים), חש"ב-1972, שם מוגדר גם מי המעסיק של עובדים אלה. עבור קבוצה זו הסיכון המוסרי בעיתות משבר הוא נמוך אף יותר מזה שאצל שאר העצמאים ולכן ההצדקה של רשת ביטחון לאנשי בעת משבר חזקה יותר.

21 גם באשר לעיתות שגרה ישנן מדינות שפתרו את הבעיות הייחודיות הקשורות בביטוח אבטלה לעצמאים, והן מספקות מגוון רשתות הגנה לעצמאים שנאלצו לסגור את העסק שלהם (Weber & Shoukens, 2024). פתרונות אלו חורגים מנושא מסמך זה.

22 הצעה להקמת קרן ייעודית לעיתות משבר בביטוח הלאומי (לאו דווקא בהקשר של עצמאים) הועלתה בעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה בדיוני צוות מומחים בנושא של מימון

מומלץ למדינות החברות [...] לספק גישה להגנה סוציאלית נאותה לכל העובדים והעצמאים במדינות החברות [...] מומלץ למדינות החברות להבטיח לכל העובדים והעצמאים: (א) כיסוי רשמי; (ב) כיסוי יעיל; (ג) נאותות [adequacy]; (ד) שקיפות.

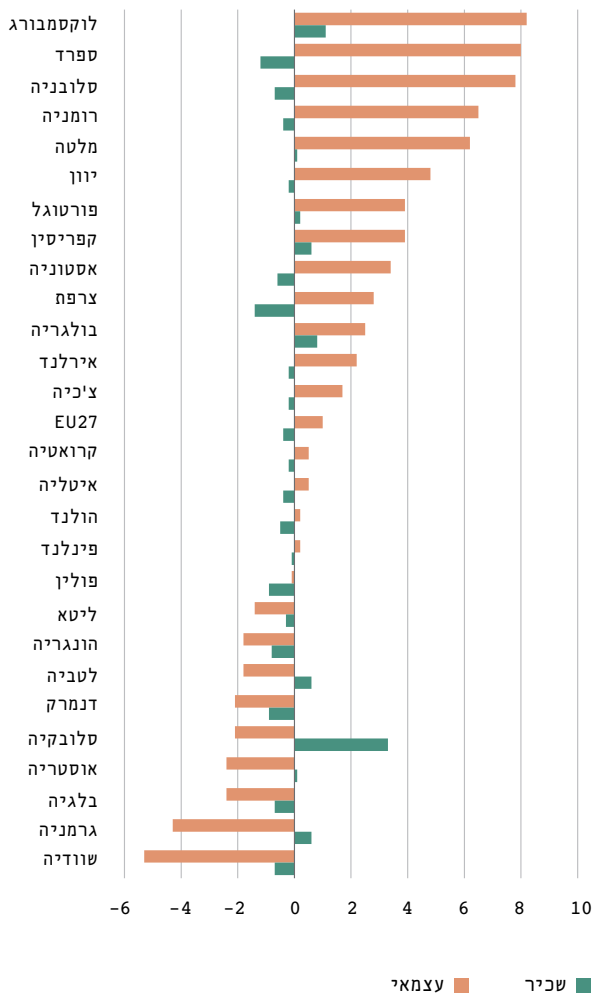
המלצה זו חלה על עובדים ועצמאים, ובכלל זה אנשים העוברים מסטטוס אחד למשנהו או שהם בשני הסטטוסים, וכן אנשים שעבודתם מופסקת עקב התרחשות אחד הסיכונים שההגנה הסוציאלית מכסה (European Council, 2019; התרגום שלנו).

בדומה, גם ה-OECD וגם ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) קראו להרחבת ההגנה על עצמאים ופרסמו המלצות מדיניות בנושא, עוד טרם פרוץ מגפת הקורונה (ILO and OECD, 2018; OECD, 2018). מאמצי הרחבת רשת ההגנה ושינוי המדיניות כלפי עצמאים התעצמו בעקבות משבר הקורונה, שהיה נקודת מפנה ביחסה של המדינה לעצמאים. רשתות הביטחון הקיימות לשכירים – דמי אבטלה, מנגנוני פיצוי לעובדים בחופשה ללא תשלום (חל"ת) ומנגנוני פיצוי על ירידה בשכר – אפשרו למדינות רבות לספק פתרון מהיר ואפקטיבי לשכירים שהסגרים מנעו מהם לעבוד. עצמאים, לעומת זאת, לא נהנו מהגנות דומות, ומדינות רבות בעולם, וישראל בכללן, יצרו מנגנוני אד הוק לסיוע לעצמאים בתקופת מגפת הקורונה (ILO and OECD, 2020; OECD, 2022; European Commission, 2023). בשל ההיקף חסר התקדים של המשבר, והיות שהוא דחק עובדים רבים לעבודה זמנית או עצמאית, המענקים לעצמאים התאפיינו בשיעורי מיצוי חלקיים, ולכן הם לא תרמו במידה מספקת לתחושת הוודאות הכלכלית של העצמאים בשעת המשבר. לפיכך לאחר משבר מגפת הקורונה עלה ברוב מדינות האיחוד האירופי הסיכון לעוני בקרב עצמאים יותר מן הסיכון לעוני בקרב שכירים (תרשים 8).

הביטוח הלאומי (ששינסקי וזקן, 2020). כמו כן, הביטוח הלאומי, בשיתוף עם ארגוני העצמאים, הציע בעקבות משבר מגפת הקורונה מתווה עקרוני כזה, אך הלה לא הגיע לידי יישום.

תרשים 8

שינוי בשיעור הנמצאים בסיכון לעוני לאחר העברות ממשלתיות
במדינות האיחוד האירופי, שכירים ועצמאים, לעומת 2019
(בנקודות אחוז)



מקור: Eurofound, 2024.

לנוכח כל זאת, מדינות שונות בעולם פועלות בשנים האחרונות להחיל מערכות הגנה סוציאלית גם על עצמאים. וכך, 25 ממדינות האיחוד האירופי ניסחו תוכניות לאומיות שעוסקות במגוון היבטים להרחבת ההגנה הסוציאלית עבור עצמאים ועובדים לא־סטנדרטיים (European Commission, 2023; Immervoll et al., 2022).²³

כיוון שמסמך זה עוסק בסוגיית ההגנות הסוציאליות לעצמאים בעיתות משבר חיצוני לעסק, לא נתייחס במסגרת הסקירה הבינלאומית למכלול ההגנות הסוציאליות לעצמאים. תחת זאת נתמקד במקרי מבחן הנוגעים במיוחד לעניינו של מחקר זה – מיסוד מנגנון קבוע ומוגדר של רשת ביטחון סוציאלית בעיתות משבר חיצוני לעסק. כך, בשלוש ממדינות ה־OECD – בלגיה, ספרד, איטליה – המשבר הוביל לא רק לפתרונות קצרי טווח, אלא גם לחידוש ולעדכון מדיניות ההגנה הסוציאלית לעצמאים בעיתות משבר. בשלוש מדינות אלה המסגרת החוקית תוקנה כדי לאפשר למדינה להגיב במהירות ולספק לעצמאים ודאות בכך שהם יקבלו תמיכה מהירה במקרה של משבר כלכלי ובאופן המתחשב בצרכים ובמאפיינים הייחודיים של תעסוקת עצמאים.

בבלגיה, המסגרת החוקית שהמדינה השתמשה בה כדי לסייע לעצמאים בזמן משבר הקורונה הייתה זכות חוקית ותיקה בשם "זכויות גישור" (overbruggingsrecht). זכויות הגישור סיפקו לעצמאים עוד טרם המגפה הגנה ומענק כספי במקרים כמו פשיטת רגל, אסונות טבע או שרפה, ובעיקר כאשר העסק לא היה יכול להמשיך לפעול מסיבות שמחוץ לשליטת הבעלים. המדינה השתמשה בזכויות הגישור בשביל לספק תמיכה לעצמאים בתקופת מגפת הקורונה, כיוון שהסגרים הוגדרו אירוע שמחוץ לשליטת הבעלים. לאחר מכן נעשה שימוש דומה בשנת 2021 בהרחבת זכויות הגישור כאמצעי לסיוע בזמן שיטפונות וכן בעת משבר האנרגיה שיצרה פלישת רוסיה לאוקראינה בשנת 2022. האוכלוסייה הזכאית וגובה הפיצוי השתנו מעט ממשבר למשבר: במשבר הקורונה הייתה הזכאות תלויה בכך שהפעילות העסקית הרגילה הופסקה בגלל המשבר (לעסקים שנסגרו בהוראה ממשלתית – לכל אורך הפסקת

23 הצעת חוק לקידום דמי אבטלה לעצמאים מונחת גם על שולחנה של הכנסת: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – דמי אבטלה לעצמאים), החשפ"ג-2023.

הפעילות; לשאר העסקים – עבור שבעה ימי הפסקת פעילות לפחות), והיא כיסתה עצמאים כמקצוע ראשי או עובדים שכירים שיש להם הכנסה עצמאית שעברה סף מינימלי. במשבר הקורונה התבצע הפיצוי כסדרת מענקים (ארבעה סך הכול) בסכום קבוע של 1,292 אירו, או 1,614 אירו לעצמאים שהם הורים לילדים.²⁴ עם פלישת רוסיה לאוקראינה בשנת 2022 הרחיבה מועצת השרים הבלגית באפריל את זכויות הגישור לעובדים שחוו ירידה של 40% במחזור יחסית להכנסתם המקבילה באפריל של 2021 (חודש לחודש), וסכום המענק עמד על 1,398 אירו או 1,748 אירו להורים.²⁵ כנקודת ייחוס, בשנת 2022 עמד השכר החודשי הממוצע בבלגיה על 4,350 אירו, כלומר מענקי זכויות הגישור לעצמאים הזכאים עמדו במלחמת רוסיה-אוקראינה על כשליש (32%) מהשכר הממוצע, או 40% להורה.²⁶ בשנת 2023 מיסדה בלגיה בצו מלכותי (בלגיה היא מונרכיה חוקתית פרלמנטרית, בדומה לבריטניה) את השימוש שנעשה בזכויות הגישור בעיתות משברים המאפשר למדינה לסייע לעצמאים במקרה של משבר חריג. כדי להפעיל את ההגנה נדרשת הכרזה על מיתון או על משבר כלכלי או חברתי ועל קבוצות העצמאים המוגנות (למשל, כלל המשק, ענף מסוים או אזור מסוים):

אחד מהבאים – אירוע בעל השפעה כלכלית חזקה שאינה מוגבלת למגזר אחד ואיננה מקומית למדינה; אירוע המשפיע על החיים החברתיים ברמה הלאומית, האזורית או המקומית בהיבטים רבים. המלך יכריז על מצב החירום האמור [...] באמצעות צו מלכותי ולאחר התייעצות עם מועצת השרים, לתקופה נחוצה ומוגדרת בלבד, ובכל מקרה לא ליותר משלושה חודשים.²⁷

24 לפרטים ראו Eurofound, EU PolicyWatch, [Factsheet for measure BE-2020-16/458 – Updated – measures in Belgium: Replacement income for self-employed \(bridging right\)](#)

25 הפירוש של זכויות הגישור בבלגיה בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה מבוסס על תרגום בינה מלאכותית, ולכן ייתכן שנפלו בו טעויות. ראו [Goedkeuring van de overbruggingsrecht "Oekraïne" en verlenging van de derde pijler "quarantaine" tot eind juni 2022, Forum for the Future](#)

26 OECD data-explorer, [Average annual wages](#)

27 התרגום מבוסס על תרגום בינה מלאכותית, וייתכן שנפלו בו טעויות. ראו [Wet tot invoering van een tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties en tot wijziging van de programmawet van 26 december 2023](#)

לאחר ההכרזה מוקנות לקבוצות המוגנות זכויות גישור אם פעילותן הופסקה בשל הוראות הממשלה או אם הן נפגעו מהמשבר בשיעור של 30% מהמחזור בחודש המקביל בשנה הקודמת, עם אפשרות לקביעת כללים אחרים במקרים יוצאי דופן ועם אפשרות לקבוע חומרת פגיעה אחרת של עד 60%. גובה הפיצוי עומד כברירת מחדל על 1,455 אירו למענק יחיד או 1,818, להורה, בהצמדה למדד ותוך אפשרות להתאמת גובה המענק בטווח שבין 50% ל-150% מהמענק הרגיל²⁸. (Schoukens et al., 2023; Weber & Shoukens, 2024)

בספרד ניתנו לעצמאים עוד בשנת 2010 זכויות מסוימות הדומות במאפייניהן לדמי אבטלה במקרה של הפסקת פעילות מוחלטת של העסק ורישום הפסדים. בהתאם, במהלך משבר הקורונה הורחבה באופן זמני המסגרת החוקית הרגילה, המכסה עובדים שכירים באבטלה, כך שהיא תכסה עובדים עצמאים בד בבד עם הקלה בדרישות הרגילות. בעקבות מגפת הקורונה נקבע בשנת 2022, במסגרת רפורמה רחבה יותר בזכויות ובהפרשות הסוציאליות של עצמאים בספרד, מנגנון מיוחד (Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo) שבמסגרתו אפשר, בין השאר, להעניק סיוע מיוחד לעצמאים בשעת משבר. הנוהל קבע הליך להכרזה בידי ועדת שרים על משבר ענפי (למשל בעקבות שינוי מבני בפעילות הכלכלית במשק) או מחזורי (משבר מקור-כלכלי). בהכרזה על משבר מוגדרים העסקים הזכאים למענק, אשר בניגוד לאבטלה רגילה אפשר לשלבו עם המשך העבודה. המענק ניתן רק לעסקים שחוו ירידת מחזור של 75% בשני רבעונים רצופים (יחסית לחצי השנה המקבילה בשנה הקודמת). המענקים עומדים על גובה של 70% מהמענק הסטנדרטי במקרה של אבטלה רגילה. המענקים לעצמאי באבטלה רגילה בספרד מתפרסמים בטבלאות שנתיות בצו מלכותי (גם ספרד היא מונרכיה חוקתית), והסעיף הרלוונטי בשנת 2025 עמד על סכום שבין 850 אירו ל-1,167 אירו. כלומר, עצמאי יוכל לצפות למענק בגובה של

28 חלק מפרטי היישום של זכויות הגישור למשבר בבלגיה מבוססים על תרגום בינה מלאכותית של מסמכי מדיניות, ולכן ייתכן שנפלו בפרטים טעויות. ראו [Programmawet \(2022\); Wet tot invoering van een tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties en tot wijziging van de programmawet van 26 december 2023 \(2023\)](#)

595-817 אירו, תלוי בנסיבות. כנקודת ייחוס, בשנת 2023 (השנה שבה התפרסמו לאחרונה נתונים) היה השכר החודשי הממוצע בספרד 2,662 אירו, ולכן סביר שעצמאי יוכל לצפות בשעת משבר לתמיכה בגובה של כ-22%-30% מההכנסה החודשית שלו.²⁹ בשני סוגי המשבר העסקים הזכאים מקבלים פטור חלקי (50%) מהפרשות הביטוח הלאומי, ובניגוד לסיוע הרגיל – הם רשאים להמשיך להפעיל את העסק ולמשוך ממנו הכנסה.³⁰

באיטליה נוצרה בשנת 2021, בעקבות משבר מגפת הקורונה, תוכנית להגנה אישית על עצמאי שסבל ממשבר (Indennità Straordinaria di Continuità e Reddittuale e Operativa). התוכנית, שלווה בגידול בהפרשות עצמאים של כ-0.25% מהשכר ועלתה בהדרגה ל-0.5%, מקנה הגנה לעצמאים שהכנסתם בשנה האחרונה ירדה מתחת ל-70% מרמתה הממוצעת בשנתיים הקודמות, ואפשר להפעילה אחת לשלוש שנים, גם ללא תלות במשבר מקרו חיצוני. גובה המענק לזכאים עומד על 25% מההכנסה הקודמת למשבר האישי (עם מינימום של 250 אירו ומקסימום של 800 אירו), והוא ניתן בכל חודש לפרק זמן קבוע של שישה חודשים. הזכויות מוגבלות לעצמאים שהכנסתם השנתית נמוכה מהכנסה מקסימלית של 12 אלף אירו (כשליש מההכנסה השנתית הממוצעת באיטליה),³¹ שנקבעה כדי למקד את הסיוע בעצמאים המתקשים כלכלית. התוכנית גם מקנה

29 הערכה על בסיס "Tabla reducida: Tramo 3". ראו [Cotización a la Seguridad Social 2025: nuevos valores y su impacto laboral, Lam-Asesoria \(2025\)](#)

30 למנגנון ההכרזה על מצב חירום יש השלכות נוספות על יחסי העבודה, ובכללן האפשרות לקצר את שעות העבודה ולסיים חוזי עבודה בהתאם לאופי המשבר ותוך מתן סיוע סוציאלי מתאים לנפגעים. ואולם החלק הרלוונטי לענייננו הוא ההרחבה למנגנון שנקבעה בשנת 2022 שבמסגרתה נקבע הנוהל לסיוע לעצמאים בשעת משבר. חלק מפרטי הנוהל שחוארו כאן התבססו על תרגום בינה מלאכותית של מסמכי המדיניות, ולכן ייתכנו בהם טעויות. לפרטים ראו [Spain, Royal Decree-law no. 13/2022 of 26 July 2022; Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, iberley.es](#)

31 החישוב לשכר הממוצע ב-2023, והשיעור המדויק עומד על 37%. כל הסכומים מוצגים למדדי מחירים והם עולים מעת לעת.

לעצמאים זכויות נוספות שבדרך כלל מוגבלות למובטלים, למשל זכאות להכשרה מקצועית (Schoukens et al., 2023; Weber & Shoukens, 2024).³²

ממקרי הבוחן של בלגיה וספרד עולות שלוש מסקנות עיקריות למדיניות הרצויה להגנה סוציאלית לעצמאים במקרי משבר. ראשית, בשתי המדינות הסיוע לעצמאים התבסס על תשתית חוקית קיימת, בדומה לנעשה עם מנגנון החל"ת לשכירים בישראל. נקודה זו מדגישה את היתרון שביצירת מנגנון מובנה המקל ומייעל את מתן הסיוע בעת משבר. לצד זאת, המקרה הספרדי מדגים כי הרחבת ההגנות הרגילות על עצמאים בשעת משבר היא חיונית גם למדינה שכבר מספקת הגנה מסוימת לעצמאים בעיתות שגרה, כיוון שמשברים מחייבים פתרונות ייעודיים (Schoukens et al., 2023; Weber & Shoukens, 2024). שנית, בשלוש המדינות שבחנו (בלגיה, ספרד, איטליה) יש מנגנון המאפשר הכרזה רשמית על מצב משבר המפעיל אוטומטית את מערך הסיוע. שלישית, אם המשבר לא פגע באזור מסוים או בענף מסוים באופן גורף, מקובל לקבוע רף מינימלי לפגיעה בהכנסות (30%–75%) כתנאי לקבלת סיוע. שלא כמקובל בימי שגרה, המנגנונים שנסקרו מאפשרים המשך הפעלת העסק בד בבד עם קבלת התמיכה ואינם דורשים סגירה מוחלטת שלו.

המקרה האיטלקי הוא ייחודי, והרלוונטיות שלו לנושא הנדון כאן מוגבלת יותר. מדובר למעשה בכינון זכות כללית לעצמאים שבאה להגן עליהם גם בימי שגרה בלי קשר לשאלה אם מתרחש במשק משבר כללי. עם זאת, ניתן ללמוד ממנו כי מסגרת מוסדרת למתן סיוע בשעת משבר יכולה לשמש גם כבסיס להספקת ערוצי סיוע נוספים לפי הצורך, למשל זכאות להכשרות מקצועיות, בדומה למובטלים. מנגנונים שכאלו חשובים במיוחד בתקופה הנוכחית, שבה שוק העבודה מתאפיין בשינויים מהירים על רקע חדירת הבינה המלאכותית. כמו כן, במודל האיטלקי הירידה בהכנסה מחושבת ביחס להכנסה הממוצעת בשנתיים שקדמו למשבר,

32 ראו ISCR0, [Il primo ammortizzatore sociale a favore di lavoratori autonomi iscritti alla Gestione Separata INPS](#), Lavorosi, 2022; [Extraordinary Allowance to cover the risk of partial loss of income](#) (ISCR0), INPS, 2025

מתוך הבנה שההכנסות של עצמאים אינן יציבות ולכן יש להתחשב בממוצע על פני מספר חודשים המשקף טוב יותר את ההכנסה של העצמאים.

לבסוף נציין כי המגנונים בספרד ובאיטליה נקבעו במסגרת רפורמה כללית שנועדה להרחיב את ההגנה על עצמאים גם בשגרה וגם בחירום ואשר ממומנת באמצעות הגדלה של הפרשות העצמאים.

לוח 1

הסקירה הבינלאומית: סיכום הממצאים

הכרזה על משבר כלכלי	חומרת הפגיעה המקנה זכאות	זכויות נוספות לנפגעים	תקופת ההתייחסות	הפרשות עצמאים
בלגיה	כן (כולל ענפי/אזורי) - משבר כללי: 30% - משבר ענפי/אזורי: ללא רף מינימלי	אין	חודש; מקביל לחודש המקביל בשנה הקודמת	אין
ספרד	כן (כולל ענפי/אזורי)	אין	חצי שנה; מקבילה לחצי השנה המקבילה בשנה הקודמת	יש, במסגרת הרחבת הגנות סוציאליות בשגרה
איטליה	לא. הגנה במקרה של ירידה אישית בהכנסות שחלה גם בעיתות משבר	יש. הכשרות מקצועיות	שנה; מקבילה לממוצע יחסית לממוצע השנתיים הקודמות	יש, במסגרת הרחבת הגנות סוציאליות בשגרה

לסיכום, מן האינטגרציה של הניסיון הבינלאומי בסוגיות של ביטוח אבטלה לעצמאים והמקרים הספציפיים של מדינות שבנו מתווה כללי למתן מענה לעצמאים בשעת משבר עולה כי ישנם שני שיקולים המקיימים ביניהם יחסי גומלין וכי המנגנון של רשת ביטחון סוציאלית בעיתות משבר חיצוני לעסק נדרש לאזן ביניהם. ראשית, המנגנון צריך להביא לסיוע יעיל ואפקטיבי לעצמאים אגב יצירת ודאות שהם יקבלו מענה הולם ומהיר, ללא הערמת קשיים בירוקרטיים שיעכבו את מתן הסיוע ויפגעו בשיעורי המיצוי. שנית, כדי למנוע ניצול לרעה של המנגנון והוצאה תקציבית מעבר לנדרש, על המנגנון להפעיל מערכת פיקוח ובקרה אפקטיבית על דורשי ומקבלי המענקים ולוודא כי עצמאים שאינם זקוקים לסיוע אינם מקבלים מענק וכי אם הם כן קיבלו מענקים שלא לצורך, הם חייבים להשיב אותם (Weber & Shoukens, 2024).

פרק 3

רשת ביטחון לעצמאים בעיתות משבר: המלצות וקווים מנחים ליישום בישראל

לנוכח כלל הממצאים שהוצגו לעיל אנו סבורים כי הן מבחינה כלכלית והן מבחינה ערכית יש חשיבות במתן הגנה סוציאלית לעצמאים בעת משבר כדי למנוע את הפגיעה היתרה בהם בעיתות משבר. לפיכך אנו ממליצים ליצור לעצמאים מנגנון מוסדר וקבוע מראש של רשת ביטחון סוציאלית בעיתות משבר חיצוני לעסק. ההמלצות מבוססות הן על הניסיון המקומי שנצבר בתקופת מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל והן על בסיס הניסיון הבינלאומי. נזכיר כי המוקד שלנו הוא בפיצוי על אובדן הכנסה אישית של עצמאים וכי הוא לא נועד להחליף מנגנוני סיוע להמשכיות עסקית.

1. הכרזה על משבר כלכלי

אנו ממליצים כי מנגנון הפיצוי על אובדן ההכנסה האישית של עצמאי יופעל אוטומטית במקרה של הכרזה על מצב חירום לאומי, בדומה לזו שהוכרזה בעת משבר מגפת הקורונה או מלחמת חרבות ברזל. בנוסף, אנו ממליצים כי ניתן יהיה להפעיל את המנגנון גם במשברים כלכליים שאינם עולים לכדי מצב חירום לאומי. באירועים אלה, כדי להפעיל את מנגנון הפיצוי המוצע, יהיה על הממשלה להכריז רשמית על משבר ענפי או אזורי או כל מיקוד אחר בהתאם לאירוע. במשבר ממוקד ייקבעו במסגרת ההכרזה תנאי זכאות מותאמים לאופי המשבר. יש להקפיד על כך שהכרזה כזו תתבסס על נוהל מסודר שיוודא הסכמה רחבה ומבוססת נתונים, כפי שעולה גם מניתוח הניסיון הבינלאומי. מומלץ לקבוע בנוהל כי טרם ההכרזה יהיה על הממשלה להיוועץ בוועדה מייעצת שתכלול

את נגיד בנק ישראל, נציג אגף התקציבים, נציגי משרד המשפטים ונציגי המגזר העסקי והעובדים – כל זאת על מנת למנוע הפעלה של הכלי באירועים שאינם עולים כדי משבר כלכלי.

2. האוכלוסייה המוגנת

האוכלוסייה המוגנת צריכה לכלול את כלל העובדים שאינם מוגנים במנגנוני ההגנה הקיימים לשכירים,³³ בהתאם לעיקרון שלפיו רשתות התמיכה הסוציאלית אמורות להגן על עובדים באופן שהוא ניטרלי במידת האפשר למקור ההכנסה שלהם (Weber & Shoukens, 2024). הניטרליות למקור ההכנסה חשובה במיוחד לנוכח העלייה בשוק העבודה הישראלי בעשורים האחרונים בשיעור העצמאים שהם גם שכירים ובשל הצפי לעלייה בתצורות העסקה לא סטנדרטיות, כגון העסקה בפלטפורמות דיגיטליות (משרד העבודה, 2023).

במסגרת זו ייכללו כלל העובדים המוגדרים עצמאים בביטוח הלאומי וכן שכירים בעלי שליטה בחברת מעטים (שכירים המחזיקים ב-10% לפחות ממניות החברה או בזכות למנות מנהל). ההגנה תחול גם על עובדים המשלבים עבודה שכירה ועבודה עצמאית, לפי החלק היחסי של מקורות ההכנסה הללו.

3. הקריטריונים לזכאות

בדומה לנהלים הנהוגים בבלגיה ובספרד, רצוי כי בעת ההכרזה בישראל על המשבר ייקבעו הקריטריונים הנדרשים לזכאות למענקים. יש לקבוע קריטריונים לרמת ההכנסה האישית המזכה במענק. לצורך זה ההכנסה האישית היא הרווח החדושי הממוצע של העסק לאחר ניכוי הוצאות העסק.³⁴ בתוך כך, מוצע לקבוע **רף הכנסה אישית מקסימלי** המזכה במענק – כדי למקד את הסיוע באוכלוסיות העצמאים הפגיעות. מיקוד הסיוע באוכלוסיות הללו מבוסס על הנתונים שהוצגו

33 בפרט, המנגנון לא יחול על עצמאים הזכאים לדמי אבטלה. ראו **צו הביטוח הלאומי (סיווג מבטחים וקביעת מעבידים), תשל"ב-1972**.

34 במצב המיטבי היה נכון להגדיר את ההכנסה בחוך הסכום שהעצמאי מושך לשימוש האישי, בדומה לשכר אצל שכירים, אך נתון זה אינו מדויק ולכן נשתמש ברווח של העסק בחור הכנסת העצמאי.

לעיל, המראים כי הפגיעה בתקופת מגפת הקורונה הייתה בעיקר בעצמאים מרמות ההכנסה הנמוכות, ומתוך הנחה שלעצמאים בעלי רמות הכנסה גבוהות יש יכולת טובה יותר (חסכוניות או נכסים נוספים) לצלוח את המשבר בלי להיזקק לסיוע מהמדינה.³⁵

נדגיש כי יש חשיבות מכרעת לגבש את מנגנון הפיצוי על אובדן ההכנסה האישית של עצמאי ולפרסם אותו מראש בעת שגרה ולא להמתין לפרוץ המשבר, לרבות פרסום אוכלוסיית הזכאים, הנהלים והקריטריונים הרלוונטיים לאוכלוסיית הזכאים, כדי לצמצם את האידואות בעת פרוץ משבר ולאפשר מענה מהיר. נדגיש כי מענה מהיר יכול לסייע לצמצום הנזק האישי לאוכלוסיית העצמאים וכן להקטנת הנזק הכלכלי המשקי. בראייה משקית ארוכת טווח ייתכן שגיבוש מנגנון מסוג זה יאפשר אף הקטנה של סך עלות התמיכה בעצמאים, שכן המענה המהיר יכול למנוע קריסה של חלקם ויאפשר למשקי הבית שלהם לשמור על מצבם הכלכלי בלי לגלוש לחובות.

עוד מומלץ לקבוע גם **רף פגיעה מינימלי** המזכה במענק, כדי להימנע מפיצוי שאי־אפשר לייחס אותו בוודאות למשבר הכללי, ובדומה לנעשה בספרד, בבליה ובאיטליה, וגם בישראל בתקופת מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל. לבסוף, יש לקבוע ועדת חריגים לעצמאים שאינם זכאים על פי הקריטריונים הקיימים.

4. גובה המענק

הניסיון מלמד כי על המענקים להיות דיפרנציאליים ולהיגזר הן מגובה ההכנסה האישית והן ממידת הפגיעה בהכנסה האישית, כפי שנעשה עד כה בהקשר של

35 דמי אבטלה לשכירים אינם מוגבלים והם ניתנים גם לעובדים בעלי הכנסה גבוהה מאוד. עם זאת, שכירים מפרישים כספים בשגרה לדמי אבטלה, שלא כמו עצמאים, ודמי האבטלה משמשים להם כביטוח, בשונה מן המנגנון המוצע כאן, שאין לו מאפיינים ביטוחיים. אם יוחלט בעתיד ליצור מנגנון סיוע לעצמאים בשגרה הכולל תוספת הפרשות עצמאים, יש לשקול לבטל קריטריון זה, בדומה לשכירים. בתקופת מלחמת חרבות ברזל ניתנו עד כה המענקים לעצמאים שהמחזור שלהם נע בין 12 אלף ש"ח בשנה ל־300 אלף ש"ח בשנה. אנו סבורים כי בקביעת הרף המינימלי והרף המקסימלי יש לקבוע נוסחת עדכון המחשבת גם בשכר הממוצע במשק.

מלחמת חרבות ברזל.³⁶ ועוד: העיקרון המנחה בגובה המענק לעצמאים צריך להיות השוואה לדמי האבטלה לשכירים בזמן משבר. כך לדוגמה, אם דמי האבטלה לשכיר מעל גיל 28 המרוויח 10,000 ש"ח בחודש הם כ-5,000 ש"ח במקרה שפוטר או הוצא לחל"ת (אתר הביטוח הלאומי), עצמאי שהכנסתו האישית בימי שגרה גם היא 10,000 ש"ח ואשר עקב המשבר הכנסתו ירדה ל-4,000 ש"ח (משקף פגיעה של 60% בהכנסה) יקבל מענק המשלים את הכנסתו ל-5,000 ש"ח (קרי, מענק בגובה 1,000 ש"ח). נספח 3 מציג לוח המפרט את גובה המענק לעצמאי לפי רמת ההכנסה החודשית הממוצעת ועוצמת הפגיעה בחלוקה לרמות פגיעה, בהתאם לנוסחה המוצעת כאן.³⁷

36 תיאור מדרגות המענקים בתקופת מלחמת חרבות ברזל מפורט בנספח 2. עם זאת, אנו סבורים כי יש לבחון את עדכון המנגנון על פי הלקחים מתקופת המלחמה (שטרם הסתיימה בשעת כתיבת הדברים). בפרט אנו סבורים כי יש מקום לשקול דיפרנציאציה במענקים גם למדרגות ההכנסה הנמוכות, שלא כמו מה שנעשה בתקופת המלחמה – אז ניתנו מענקים קבועים לעצמאים ממדרגות הכנסה נמוכות (עד 107 אלף ש"ח) ובלי להביא בחשבון את חומרת הפגיעה.

37 נדגים את המנגנון המוצע באופן השוואתי גם לשיטת מתן המענקים במלחמת חרבות ברזל: בתקופת מלחמת חרבות ברזל עצמאי בעל מחזור שנתי של 100 אלף ש"ח ואשר חווה ירידה של 50% בהכנסות העסק קיבל מענק בגובה 4,200 ש"ח (מדרגות המענקים מתקופת המלחמה מופיעות בנספח 2). בהנחה שיש לעסק הוצאות בגובה 10,000 ש"ח, אזי הרווח השנתי של אותו עצמאי עומד על 90 אלף ש"ח והכנסתו האישית החודשית הממוצעת עומדת על 7,500 ש"ח. לפי הנוסחה המוצעת, העצמאי יהיה זכאי למענק סוציאלי של בין 800 ש"ח ל-2,200 ש"ח, סכום נמוך בהשוואה למענק שקיבל בתקופת המלחמה. לעומת זאת, אם אותו עצמאי היה חווה פגיעה של 100%, הוא היה זכאי בתקופת המלחמה למענק זהה של 4,200 ש"ח (כיוון שעבור רמות ההכנסה הנמוכות המענק קבוע ואינו מתחשב בחומרת הפגיעה), ואילו לפי הנוסחה המוצעת הוא יהיה זכאי למענק של כ-5,000 ש"ח. דוגמה זו מלמדת כי הנוסחה המוצעת משפרת את המענה הניתן לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה שחוו פגיעה חמורה, שהם האוכלוסייה הנזקקת ביותר לסיוע מנקודת מבט סוציאלית. מצד שני, הנוסחה המוצעת עשויה לצמצם את מתן המענקים ביתר לעצמאים שזקוקים פחות לסיוע הסוציאלי. אם נוסחה זו תאומץ, היא מיתרת למעשה את הצורך בקביעת רף פגיעה מינימלי כקריטריון לזכאות שהוזכר בסעיף הקודם. כך למשל, עבור פגיעה של 25% בהכנסות, רק עצמאים בעלי הכנסה אישית חודשית ממוצעת של עד 5,000 ש"ח זכאים למענק (של עד 250 ש"ח), ואילו עצמאים בעלי הכנסה גבוהה יותר אינם זכאים למענק כלל.

נזכיר ונדגיש כי בתקופת המלחמה לא נעשתה (נכון לזמן כתיבת הדברים) הפרדה בין מענקים סוציאליים למענקי המשכיות עסקית והשתתפות בהוצאות קבועות. נקודה זו היא הסבר נוסף וחשוב כאשר המענקים לפי הנוסחה המוצעת נמוכים יותר מאלו שלפי הנוסחה שהונהגה בתקופת המלחמה. **לפיכך, לצד המענקים הסוציאליים יש לוודא את קיומם של מנגנוני פיזיו גם עבור ההוצאות הקבועות של העסק ולהעניק סיוע להמשכיות העסקית**, בין היתר כדי שהמענק הסוציאלי אכן ימלא את ייעודו והעצמאי לא יאלץ להשתמש בו לכיסוי הוצאות העסק.

ואולם חרף הנאמר לעיל, היות שהכנסת העצמאים אינה מדויקת ומחושבת לפי ממוצע הרווח בשנה החולפת, והואיל וייתכן שהנוסחה המוצעת תהיה מורכבת מבחינה תפעולית, מוצע לשקול לפשט את המענקים לעצמאים באמצעות מדרגות המביאות בחשבון הן את הכנסת העצמאי (בניכוי הוצאות) והן את חומרת הפגיעה, ברוח הנוסחה שהוצעה לעיל. בהקשר זה נעיר כי כחלק מלקחי המענקים שניתנו בתקופת מלחמת חרבות ברזל יש לאפשר מדרגות לפי חומרת הפגיעה גם לרמות ההכנסה הנמוכות.³⁸

לבסוף, אנו ממליצים ליצור מנגנון של ועדת חריגים עבור עצמאים שחוו פגיעה קשה במיוחד ואשר המענק אינו מספק להם מענה הולם. בכל מקרה יש לקבוע תקרה למענק המקסימלי שעצמאי יכול לקבל, בדומה לתקרה הקיימת אצל שכירים.

5. חישוב ההכנסה טרם המשבר ואומדן חומרת הפגיעה

כאמור, המענק ניתן הן ביחס להכנסת העצמאי טרם המשבר והן ביחס לחומרת הפגיעה בהכנסה האישית כתוצאה מהמשבר, המבוססת כאמור על הרווח מהעסק. על כן יש לקבוע מנגנון המגדיר את אופן חישוב ההכנסה טרם המשבר ואת אופן אומדן הפגיעה בפועל.

³⁸ בשונה מן המענקים שניתנו עד כה בתקופת המלחמה – שקבעו מענק אחיד לעצמאים מרמות הכנסה נמוכות (מחזור של עד 107 אלף ש"ח), ובלי להתחשב בחומרת הפגיעה. מדרגות המענקים מתקופת המלחמה מופיעות בנספח 2.

5.1. חישוב ההכנסה טרם המשבר

מוצע לקבוע את ההכנסה טרם המשבר על פי ההכנסה הממוצעת ב־12 החודשים הקודמים לפרוץ המשבר עבור עצמאים המדווחים דיווח חודשי או דו־חודשי. עבור עצמאים המדווחים דיווח שנתי (עוסק פטור ועוסק זעיר), מוצע לקבוע את ההכנסה החודשית המזכה לפי ההכנסה האישית הממוצעת כפי שדווחה בדוח השנתי האחרון שהוגש טרם המשבר.³⁹ עבור עצמאים חדשים, מוצע לחשב את ההכנסה לפי ממוצע ההכנסות מיום הקמת העסק.⁴⁰

5.2. אומדן הפגיעה בהכנסה

כאמור, בחודשים הראשונים למשבר, עוד לפני קיומם של נתוני אמת על הפגיעה, יש לתת את המענק על בסיס הצהרת העצמאי על חומרת הפגיעה. בהמשך, באשר לעצמאים המדווחים דיווח חודשי או דו־חודשי, יש לבחון את העמידה בתנאי הזכאות ולחשב את גובה המענק על בסיס נתוני הכנסותיהם בפועל כפי שהם מופיעים בדוחות של רשות המיסים. באשר לעצמאים המדווחים דיווח שנתי בלבד (עוסקים זעירים ועוסקים פטורים), יש לתת את המענק על בסיס הצהרתם על חומרת הפגיעה. בנוסף, באשר לעצמאים המשלבים עבודה שכירה ועבודה עצמאית – חישוב ההכנסה בשנה שקדמה למשבר וחישוב הפגיעה

³⁹ במשברים קודמים בישראל חושבה הירידה בהכנסה ביחס לתקופה המקבילה אשתקד בשל האופי העונתי של הכנסות העצמאים. ואולם לדעתנו, התקופה המקבילה אינה משקפת בהכרח את הכנסות העצמאי, כיוון שיתכן שהייתה ירידה או עלייה נקודתית בהכנסות בתקופה המקבילה שאינה משקפת בהכרח את הכנסתו. לפיכך אנו ממליצים להתחשב בממוצע ההכנסות על פני תקופת זמן ארוכה יותר, כדי להימנע מסטיות נקודתיות שיכולות להביא לפיצוי יתר או לפיצוי חסר בהתאם לסטייה הנקודתית בהכנסות העצמאי בתקופה המקבילה אשתקד. המודל המוצע הוא מודל ביניים – בין המודל האיטלקי, המביא בחשבון את ממוצע ההכנסות בשנתיים שקדמו למשבר, לבין המודל הבלגי, שבו תקופת ההשוואה היא החודש המקביל אשתקד (ומעט יותר מהמודל הספרדי, המתייחס לשני הרבעונים אשתקד). אנו בחרנו להתחשב בממוצע ההכנסות ב־12 החודשים הקודמים למשבר בהנחה שהפעילות הכלכלית בתקופה ארוכה יותר אינה משקפת את היקף ההכנסות העדכני של העסק.

⁴⁰ אנו מניחים כי יתקיימו העברות המידע הנדרשות בין הגופים במקרים שיהיה פער בין הגוף המתפעל שייבחר לבין גוף אחר המחזיק בנתונים. הסדרת המנגנון מראש מגדילה את הסיכויים שכך יקרה. אם מצב רצוי זה לא יתקיים, אנו ממליצים לבחון חלופות הקרובות ככל האפשר לפתרון המוצע.

יתבצעו על בסיס הירידה בהכנסה הכוללת. לפיכך יש לצרף את ההכנסה מעבודה עצמאית ומעבודה שכירה בשנים הקודמות ולהשוות את התוצאה לסך ההכנסה מעבודה עצמאית ומעבודה שכירה בתקופת המשבר.⁴¹

ועוד: יש ליצור מענים ייעודיים לקבוצות עצמאים נוספות, שמבחינתם ההשוואה לשנים הקודמות אינה משקפת את הכנסתם בפועל, כמו שנעשה עד כה בתקופת מלחמת חרבות ברזל. עם קבוצות אלה נמנים, למשל, עובדים שחוו ירידה בהכנסות בשנים הקודמות בשל חופשת לידה ואנשי ונשות מילואים עצמאים שפתחו את העסק חודשים ספורים טרם פרוץ המשבר.

6. ביצוע ובקרה

על פי הצעתנו, המענק בחודשיים הראשונים יינתן מייד, כבר בחודש העוקב לפרוץ המשבר, על בסיס הצהרותיהם של העצמאים. על מנת לוודא כי המענקים ניתנים למי שאכן זכאי להם, מי שיתבררו בדיעבד כלא זכאים כלל או כזכאים למענק נמוך מן המענק שהתקבל על פי דיווחי האמת למס הכנסה או לביטוח הלאומי יידרשו להחזיר את המענקים או את ההפרש, כפי שנעשה עם מענקי הקורונה. ומנגד, עצמאים שקיבלו מענק נמוך מן המענק שהם היו זכאים לו בגין הפגיעה יקבלו השלמה למענק בדיעבד. המענקים לעוסקים זעירים ולעוסקים פטורים יינתנו על בסיס הצהרה, בכפוף לבקרה בדיעבד.

לאחר קבלת נתוני האמת תבחן רשות המיסים את ההתאמה בין ההצהרה לבין הביצועים בפועל. לעצמאים המדווחים דיווח חודשי או דו־חודשי יש להשוות את ההכנסה בפועל להכנסה הממוצעת ב־12 החודשים שקדמו למשבר. לעצמאים המדווחים דיווח שנתי (עוסק פטור ועוסק זעיר) – הבחינה תתבצע באמצעות השוואה של ההכנסה הממוצעת בשנה של המשבר להכנסה הממוצעת בשנה

⁴¹ זהו לדעתנו אופן הפעולה המדויק יותר. ככל שמגבלות סינכרון הנתונים בזמן אמת יהיו מאתגרות מדי, כך חישוב חומרת הפגיעה יכול להיעשות גם על בסיס הירידה בהכנסה העצמאית בלבד. עם זאת, כדי לקבוע את התקרה לזכאות למענק אנו ממליצים לצרף את ההכנסה מעבודה עצמאית ומעבודה שכירה.

שקדמה למשבר, בהנחה שבמשך החודשים שקדמו למשבר הייתה ההכנסה הממוצעת בשנת המשבר זהה להכנסה הממוצעת בשנה שקדמה למשבר.⁴²

לבסוף, יש לאפשר מרווח טעות של כמה אחוזים מרף הפגיעה הקובע את הזכאות ואת גובה המענק (אם ייקבעו מדרגות למענקים) כדי למנוע את המצב שעצמאים נדרשים להחזיר את מלוא המענק בשל פער קטן בין ההצהרה על הפגיעה לבין הפגיעה בפועל. בנוסף, יש להגדיר ועדת חריגים שתוכל לפטור עצמאים מחלק מן ההחזר או מכולו.

בהקשר זה נעיר כי מתן מענקים על בסיס הצהרה עלול ליצור תמריצים שליליים לעבודה, להצהרות שווא ולדיווחים שקריים. ובכל זאת אנו סבורים כי במקרה של משבר חיצוני חששות אלה מופחתים. ראשית, באשר לתמריצים השליליים לעבודה – אנו סבורים כי חשש זה אינו גדול, כיוון שאופי העבודה של העצמאים מחייב אותם לפעול לשימור לקוחות ולפיתוח העסק, וביתר שאת בעת משבר חיצוני, ולכן החשש מפני אובדן המענק אינו שיקול מרכזי בפעילותם. שנית, יש לזכור כי חשש זה קיים גם בהקשר של שכירים, שכן דמי האבטלה עשויים להפחית אצלם את התמריצים לחיפוש עבודה. עובדה זו אינה מהווה שיקול לשלילת דמי אבטלה לשכירים, ובאותו אופן אינה צריכה להשפיע גם על מתן הביטחון הסוציאלי המינימלי לעצמאים בצורה של מענקי פיצוי על אובדן ההכנסה האישית. ולבסוף, אנו סבורים כי החשש מפני הצהרות שווא ודיווחים שקריים מופחת כיוון שיופעל מנגנון בדיקה בדיעבד.

42 לדוגמה, נניח כי בשנה הקודמת למשבר ההכנסה הממוצעת של העצמאי עמדה על 10,000 ש"ח. עוד נניח כי המשבר פרץ בחודש אוקטובר וכי בשנת המשבר ההכנסה הממוצעת הייתה 9,000 ש"ח. אזי נניח כי במשך 9 חודשים (ינואר-ספטמבר) בשנת המשבר הרוויח העצמאי 10,000 ש"ח בחודש. ההכנסה הממוצעת בשלושת החודשים הנותרים תחושב אפוא לפי הנוסחה הזאת:

$$9,000 = \frac{10,000 \cdot 9 + X \cdot 3}{12}$$

במקרה זה ההכנסה הממוצעת של העצמאי בחודשי המשבר (כלומר הערך של X) היא 6,000 ש"ח, והעצמאי חווה ירידה של 40% בשלושת חודשי המשבר.

על אף נימוקים אלה המנגנון המוצע אינו שולל לחלוטין את דיווחי השקר. למרות זאת, החשיבות הרבה של המהירות במתן המענקים גוברת על החששות, ועל המדינה "לספוג" את העובדה שחלק מהמענקים יינתנו שלא כדין כדי שמי שזקוקים להם בדחיפות יקבלו סיוע מידי ואפקטיבי.

7. מקורות המימון

בעת משבר כלכלי חיצוני המדינה נדרשת להתערב ולממן את הסיוע הסוציאלי מקופת המדינה. כך היה הן באשר לעצמאים והן באשר לשכירים בתקופת מגפת הקורונה ובתקופת מלחמת חרבות ברזל.⁴³ לפיכך אנו ממליצים כי רשת הביטחון לעצמאים בתקופת משבר חיצוני תתוקצב גם היא מקופת המדינה. בהקשר זה נדגיש כי תכלית המנגנון היא בראש ובראשונה להסדיר את המענקים לעצמאים על מנת לאפשר סיוע מידי, ודאי ויעיל עם פרוץ משבר עתידי. לפיכך המנגנון המוצע אינו כרוך בהכרח בהוצאה תקציבית נוספת מעבר לסיוע שהמדינה נותנת ממילא לעצמאים בתקופת משבר, והוא אף עשוי להביא לשיפור ביעילות ובאפקטיביות של המענקים ולצמצם בכך את הפגיעה הכלכלית במשק ואף להביא ליעול בהקצאת התקציבים ולחיזוק כושר העמידה של אוכלוסיית העצמאים בעיתות משבר חיצוני לעסק. מלבד זאת, הוודאות שהמנגנון יוצר מונעת את העיוות שיש בתמריצים לעבוד כעצמאים ולכן עשויה להביא גם היא לשיפור ברווחה ובתוצר.

43 חלק מתשלומי דמי האבטלה לשכירים שולמו מקרן האבטלה של הביטוח הלאומי שאלה השכירים מפרשים מכספם באופן שוטף. עם זאת, בתקופת מגפת הקורונה מומן רק שיעור קטן מכלל דמי האבטלה לשכירים באמצעות קרן האבטלה של הביטוח הלאומי. נוסף על כך, קרן זו ממומנת בחלקה מקופת המדינה ומענפי ביטוח אחרים בשגרה וביתר שאת במהלך משבר הקורונה, ולכן חלק הארי של הסיוע לשכירים היה מבוסס גם הוא על קופת המדינה (להרחבה ראו נספח 4). בה בעת, ניתן לשקול לעודד את העצמאים לפתוח תוכניות חיסכון לאירועי משבר, כך שבבוא העת יצטבר סכום שיאפשר מענה ביטוחי נוסף על המענה המדינתי. ראו על כך אצל יוג'ין קנדל וקרנית פלוג, **חיסכון למצבי משבר קיצוניים: תקציר**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

8. הגורם המתפעל

המנגנון המוצע במסמך זה נועד לשמש רשת ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות משבר חיצוני לעסק, בדומה למנגנוני דמי האבטלה והחל"ת הנהוגים לגבי שכירים. משכך, הגורם הטבעי לתפעל את המנגנון הוא המוסד לביטוח לאומי. יתר על כן, הביטוח הלאומי מחזיק במידע על מידת הזכאות של העובדים לאבטלה ועל כלל מקורות ההכנסה של העובדים. מידע זה חיוני לתפעול המנגנון באופן מיטבי.

בתקופת מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל הגורם המתפעל של מנגנון הסיוע לעצמאים היה ועודנו רשות המיסים, אשר פיתחה תשתיות תפעוליות וידע ומומחיות בתחום. ולא זו בלבד אלא שרשות המיסים מקבלת את הדיווחים הדו־חודשיים של עצמאים שאינם עוסקים זעירים או עוסקים פטורים. נוכח זאת אנו מציעים שתי חלופות:

(1) לקבוע את הביטוח הלאומי כגורם המתפעל, אגב הסתייעות בידע ובמשאבים שפותחו ברשות המיסים על מנת לחסוך בעלויות הפיתוח של המנגנון, ולהעביר את נתוני ההכנסה מהדיווחים הדו־חודשיים לחייבים בכך.

(2) להותיר את האחריות התפעולית בידי רשות המיסים, ובתוך כך ליצור תשתית לשיתוף פעולה ולהעברות מידע מהביטוח הלאומי לרשות המיסים בנוגע למידת ההגנה הסוציאלית שמבקש המענק זכאי לה ונתונים נוספים רלוונטיים שהביטוח הלאומי מחזיק בהם.

9. תשתיות נתונים ותפעול

אנו ממליצים לוודא את קיומה של תשתית שתאפשר לעצמאים להצהיר על פגיעה מייד עם ההכרזה על משבר. על התשתית להיות ערוכה להעברת כספי המענק לעצמאי כבר ב־1 בחודש העוקב. להבנתנו, מרבית התשתיות הטכנולוגיות והידע הדרוש כבר פותחו על בסיס ניסיון העבר מתקופת מגפת הקורונה ומתקופת מלחמת חרבות ברזל, ולכן לא נדרשת השקעה ניכרת להתאמת התשתיות לנוהל המוצע. יש לוודא את קיומה של תשתית המאפשרת

חישוב של הפגיעה בכלל מקורות ההכנסה עבור עובדים המשלבים עבודה שכירה ועבודה עצמאית שייעשה על בסיס נתוני ההכנסה הקיימים מכלל מקורות ההכנסה. חשוב שהתשתית תכלול עבור כל עובד נתונים על הכנסתו כשכיר והכנסתו כעצמאי, תבחן את סטטוס התעסוקה של העובד כשכיר (האם ממשיך לעבוד או שיצא לאבטלה או לחל"ת) ותצרך את הדיווח על ההכנסה כעצמאי, ובאופן זה תחשב את השינוי הכולל בהכנסת העובד. כמו כן, וכאמור, אנו ממליצים לפתח תשתיות תפעול והעברת נתונים על פי ההחלטה על זהות הגורם המתפעל. לבסוף, אנו ממליצים לשקול הקמת תשתית להנגשת הזכויות ולסיוע במימוש הזכויות לאוכלוסייה הזכאית, בייחוד לאוכלוסיות החלשות – שכפי שראינו, הפגיעה שהן חוות במשברים כאלו קשה יותר.

10. יצירת מנגנון היועצות לשיפור ולטיוב המנגנון

פיתוח מנגנון הסיוע עשוי לעורר שאלות וסוגיות נוספות. על מנת לשפר אותו אנו מציעים להקים צוות שיורכב מכלל בעלי העניין הרלוונטיים ממשרדי הממשלה, נציגי העצמאים, נציגי ציבור ומומחים נוספים. מטרת הצוות תהיה לקדם באופן מעשי את המדיניות בנושא וכן לדון בסוגיות המחייבות התייחסות נוספת.

11. חקיקה

יש לעגן בחקיקה ראשית את הנוהל להענקת רשת ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות של משבר חיצוני על מנת להסמיך מראש את הגופים הרלוונטיים לביצוע הפעולות הנדרשות בלא שיהא צורך בחקיקה נוספת בעת פרוץ המשבר.

סיכום

משבר מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל השפיעו רבות על העובדים בישראל, ובעיקר על העצמאים שבהם. רבים מהעצמאים רשמו פגיעה בהכנסה, בעיקר במשקי הבית שבראשם עומד עצמאי ואשר משתייכים לחמישוני ההכנסה הנמוכים.

כדי לסייע לעובדים שנפגעו יצרה המדינה מנגנוני סיוע הן לשכירים והן לעצמאים שהכנסותיהם נפגעו בתקופות המשברים. כיוון שלעצמאים אין כיום מנגנון מוסדר של הגנה סוציאלית מפני פגיעה כלכלית בשגרה, נאלצה המדינה לייצר מנגנונים חדשים. הללו נתקלו בשורה של כשלים ותקלות שבעטיים הסיוע שניתן היה איטי ומוגבל מבחינת האפקטיביות שלו. כתוצאה מכך, האפקטיביות של המענקים בתקופת הקורונה בהפחתת העונו בקרב עצמאים הייתה נמוכה יותר בהשוואה למענקים שניתנו לשכירים. יתר על כן, היעדר מנגנון מוסדר יוצר אי־ודאות בקרב העצמאים ומביא בכך לפגיעה נוספת בהם וכן מעלה חשש ליעילות נמוכה יותר של ההוצאה הממשלתית.

כמו במדינות אחרות בעולם גם בישראל אין מנגנוני הגנה סוציאלית לעצמאים בשגרה. עם זאת, בשנים האחרונות, וביתר שאת לאחר מגפת הקורונה, ניכרת מגמת שינוי, והאיחוד האירופי, ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) וה־OECD קראו להרחבת ההגנה הסוציאלית לעצמאים גם בשגרה, ואכן מדינות רבות בעולם החלו לקדם מנגנונים מעין אלה.

החשש העיקרי שבגינו עצמאים אינם נהנים מהגנה סוציאלית נובע מן הסיכון המוסרי ומן החשש שמנגנון מעין זה יוצר לעצמאים תמריצים שליליים לעבודה, יותר משהוא יוצר לשכירים בשל השוני במאפייני העבודה של העצמאי והשכיר. עם זאת, כאשר מדובר במשבר מקרו כלכלי, ענפי או אזורי, החששות האמורים מופחתים במידה ניכרת, והצורך בסיוע לעצמאים גדל. ואכן, מרבית המדינות, וישראל בכללן, יצרו מנגנוני הגנה לעצמאים בתקופת מגפת הקורונה. משבר זה הדגיש את החשיבות שביצירת מנגנוני הגנה לעצמאים בעיתות משבר כדי לשפר את המענה לעצמאים וכדי לצמצם את רמת האי־ודאות בקרבם. סקירה בינלאומית מעלה כי בלגיה, ספרד ואיטליה אכן יצרו מנגנוני סיוע לעצמאים בעיתות משבר במסגרת הפקת לקחים ממשבר מגפת הקורונה. כמו כן, ניתן

ללמוד כי בעת יצירת המנגנון יש לפעול לאיזון בין הצורך במתן פתרון מהיר, יעיל ואפקטיבי לעצמאים שיביא לצמצום האיר־דאות לבין הצורך בשמירה על כך שהמענקים ניתנים לעצמאים שאכן זקוקים להם ולא יוצרים נטל מוגבר על הקופה הציבורית יותר מן הנדרש.

על סמך מכלול הממצאים אנו ממליצים על הקמת תשתית מוסדרת מראש של רשת ביטחון לעצמאים בעת משבר. עוד אנו ממליצים על קווים מנחים ליישום של תשתית זו בישראל (ראו לוח 2).

לסיום, מעבר להמלצות מסמך זה, העוסק במנגנוני ביטחון סוציאלי לעצמאים בעת משבר, אנו ממליצים לשקול יצירת מנגנון דומה לצורך ההמשכיות העסקית במצבי משבר. אנו ממליצים גם לבחון הרחבה של ההגנה הסוציאלית לעצמאים בהיבטים נוספים גם בעיתות שגרה על פי המלצות הגופים הבינלאומיים ובהתאם לנעשה במדינות המפותחות בעולם.

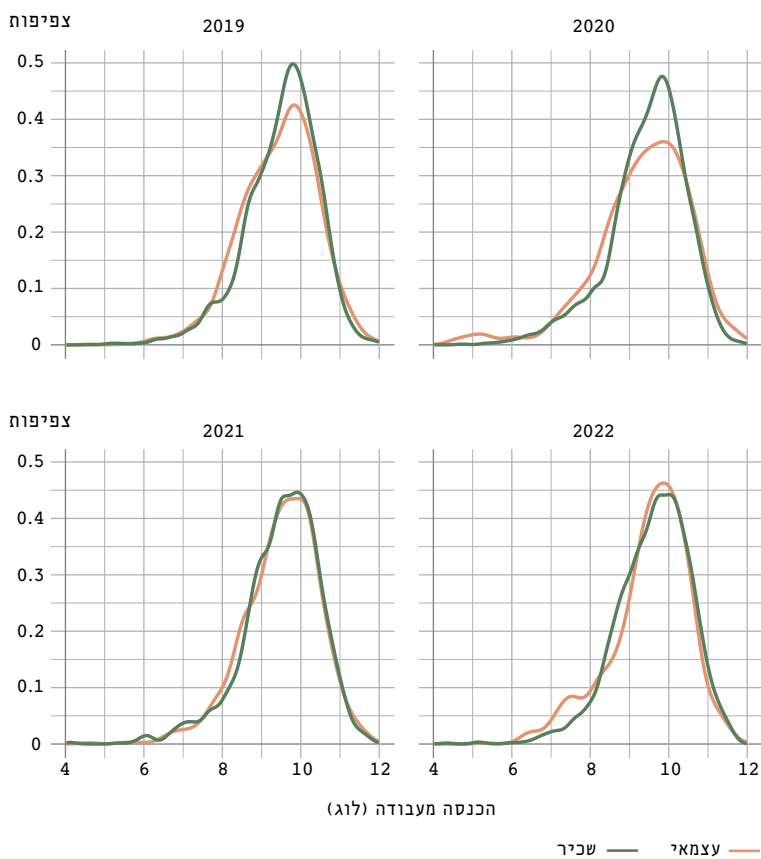
לוח 2
סיכום ההמלצות

ההמלצה שלנו	
מנגנון הסיוע יופעל במקרה של הכרזה על מצב חירום במשק. בנוסף, ניתן להפעיל את המנגנון גם בהיעדר מצב חירום כללי במשק באמצעות הכרזת ממשלה על משבר כלכלי אזורי או ענפי, ובכפוף להתייעצות עם ועדה מייעצת.	ההכרזה על משבר
כלל העצמאים שאינם נהנים מהגנה של הביטוח הלאומי בעת אבטלה.	האוכלוסייה המוגנת
יש לקבוע קריטריונים לזכאות לפי רמת ההכנסה האישית המדווחת (הנגזרת מן הרווח החודשי הממוצע) וחומרת הפגיעה. מוצע להפעיל ועדת חריגים לעצמאים שאינם זכאים לפי הקריטריונים שייקבעו.	הקריטריונים לזכאות
דיפרנציאלי ומבוסס הן על רמת ההכנסה האישית של העצמאי והן על שיעור הירידה בהכנסה האישית. ככלל, יש לשאוף שהמנגנון יבטיח לעצמאי בשעת משבר רמת חיים דומה לזו המובטחת לשכיר בעל הכנסה דומה באמצעות דמי האבטלה.	גובה המענק
הדיווח על הפגיעה בהכנסה יתבצע בשני החודשים הראשונים לפרוץ המשבר על בסיס הצהרת העצמאי. אם המשבר יימשך יותר מחודשיים, הדיווח יתבצע על סמך דיווחי אמת. לעוסקים זעירים ולעוסקים פטורים: המענק יינתן על סמך הצהרה גם אחרי החודשיים הראשונים. חישוב חומרת הפגיעה ייעשה על בסיס ממוצע ההכנסה האישית של העצמאי (מחזור העסק בניכוי הוצאותיו) ב־12 החודשים שקדמו לפרוץ המשבר, או מספר החודשים המרבי עבור עסקים חדשים. אצל עצמאים המשלבים עבודה שכירה ועבודה עצמאית יש להתחשב בהכנסה מכלל המקורות.	חישוב ההכנסה טרם המשבר ואומדן חומרת הפגיעה

ביצוע ובקרה	כדי למנוע פיצוי יתר בגין המענקים שניתנו על בסיס הצהרה יש לקבוע מנגנון בקרה המשווה בדיעבד את ההצהרה לפגיעה בפועל על בסיס הדוח השנתי כפי שהוגש לרשויות המס והביטוח הלאומי. במקרים שיתגלה פער בין ההצהרה לפגיעה בפועל יש לבצע גבייה בדיעבד (החזר חלק מהמענק) או השלמה של המענק. יש להפעיל ועדת חריגים שתוכל לפטור עצמאים מחלק מההחזר או מכולו, על פי הנסיבות.
מימון	כמו במענקי מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, גם כאן הסיוע ימומן מקופת המדינה.
הגורם המתפעל	הביטוח הלאומי או רשות המיסים. בכל מקרה, יש לעשות את ההתאמות הנדרשות כדי לנצל את היתרונות היחסיים של כל אחד משני הגופים.
תשתיות נתונים ותפעול	כדי לקדם יישום אפקטיבי של המנגנון יש לפתח את תשתיות הנתונים ואת התשתיות התפעוליות הנחוצות למתן סיוע מהיר ואפקטיבי ועל פי בחירת הגוף המתפעל.
יצירת מנגנון היועצות	יש להקים צוות שהחברים בו יהיו כלל בעלי העניין הרלוונטיים לשם קידום מעשי של הנושא ולצורך דיון בנקודות המחייבות עיון נוסף.
חקיקה	יש לעגן בחקיקה ראשית את הנוהל להענקת רשת ביטחון סוציאלית לעצמאים בעיתות של משבר חיצוני.

נספחים

נספח 1. התפלגות ההכנסות מעבודה של משקי בית, לפי הסטטוס של ראש משק הבית, 2019-2022, מחירים שוטפים



מקור: עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני סקר הוצאות והכנסות משקי הבית של הלמ"ס.

נספח 2. גובה המענקים לעצמאים בתקופת מלחמת חרבות ברזל

שיעור הירידה במחזור						
+80%	80%-60%	60%-40%	40%-25%			
1,750 ש"ח					50,000 ש"ח	תקרת המחזור השנתי
3,150 ש"ח					90,000 ש"ח	
4,200 ש"ח					107,000 ש"ח	
9,375 ש"ח	7,500 ש"ח	4,687.5 ש"ח	3,125 ש"ח	200,000 ש"ח		
12,000 ש"ח	9,600 ש"ח	6,000 ש"ח	4,000 ש"ח	250,000 ש"ח		
14,025 ש"ח	11,220 ש"ח	7,013 ש"ח	4,675 ש"ח	300,000 ש"ח		

מקור: רשות המיסים, שאלות ותשובות הנוגעות לתשלום פיצויים בשל נזקים עקיפים לעסקים בגין מלחמת "חרבות ברזל" - לפי חוק מס רכוש ותקנותיו והוראת השעה.

נספח 3. מענקים סוציאליים לעצמאים, לפי נוסחת הפיצוי המוצעת

100%	80%	60%	40%	25%	חומרת הפגיעה
גובה המענק (ש"ח)					תקרת ההכנסה האישית החודשית הממוצעת (ש"ח)
2,400	1,800	1,200	600	150	3,000
3,200	2,400	1,600	800	200	4,000
4,000	3,000	2,000	1,000	250	5,000
4,523	3,323	2,123	923	23	6,000
5,023	3,623	2,223	823	–	7,000
5,503	3,903	2,303	703	–	8,000
5,953	4,153	2,353	553	–	9,000
6,403	4,403	2,403	403	–	10,000
6,726	4,526	2,326	126	–	11,000
7,026	4,626	2,226	–	–	12,000
7,326	4,726	2,126	–	–	13,000
7,626	4,826	2,026	–	–	14,000
7,926	4,926	1,926	–	–	15,000
8,226	5,026	1,826	–	–	16,000
8,526	5,126	1,726	–	–	17,000
8,826	5,226	1,626	–	–	18,000
9,126	5,326	1,526	–	–	19,000
9,426	5,426	1,426	–	–	20,000



הערה: הלוח מבוסס על טבלת דמי האבטלה לשכירים באתר הביטוח הלאומי. כל עמודה משקפת את המענק המגיע לעצמאי המשלים לדמי האבטלה לשכירים. כך לדוגמה, שכיר בעל הכנסה של עד 3,000 ש"ח זכאי לדמי אבטלה בגובה של 2,400 ש"ח, כפי שמופיע בעמודה השמאלית, המשקפת ירידה של 100% בהכנסות העצמאי. לעומת זאת, ההכנסה של עצמאי המרוויח 3,000 ש"ח החווה פגיעה של 60% עומדת על 1,200 ש"ח (40% מתוך ה־3,000 ש"ח). ולכן כדי להשלים את ההכנסה שלו לדמי האבטלה (2,400 ש"ח) הוא יהיה זכאי למענק של 1,200 ש"ח. כאמור בגוף המסמך, אנו ממליצים להשלים מענקים אלה על ידי סיוע נוסף לצורכי המשכיות עסקית, ובכלל זה השתתפות בהוצאות קבועות.



100%	80%	60%	40%	25%	חומרת הפגיעה
גובה המענק (ש"ח)					תקרת ההכנסה האישית החודשית הממוצעת (ש"ח)
9,726	5,526	1,326	-	-	21,000
10,026	5,626	1,226	-	-	22,000
10,326	5,726	1,126	-	-	23,000
10,926	5,926	926	-	-	25,000
11,526	6,126	726	-	-	27,000
12,126	6,326	526	-	-	29,000
12,726	6,526	326	-	-	31,000
13,316	6,722	129	-	-	32,968

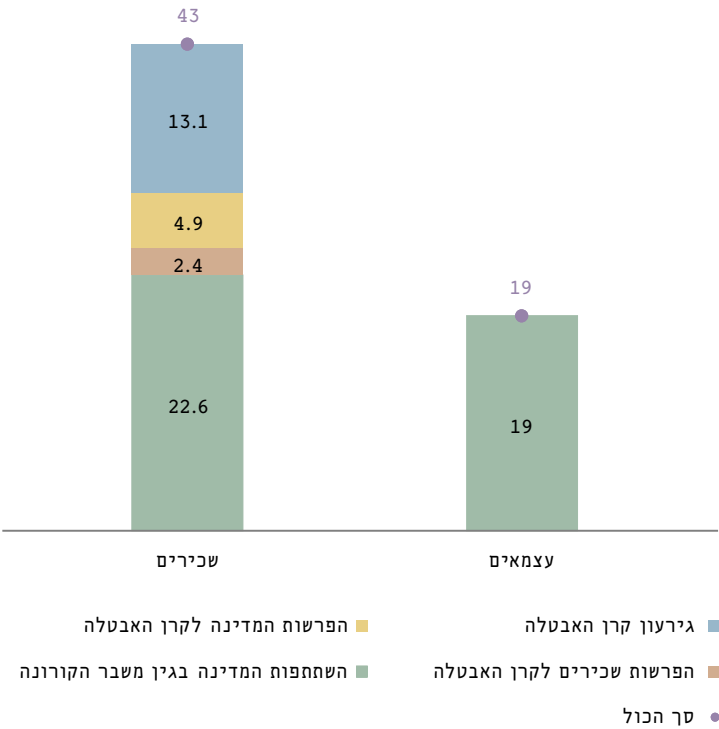
נספח 4. מקורות מימון הסיוע לשכירים ולעצמאים בתקופת מגפת הקורונה

על פי נתוני משרד האוצר,⁴⁴ סך המענקים הסוציאליים לעצמאים בתקופת מגפת הקורונה (לאחר קבלת כלל ההחזרים) עמד על כ־19 מיליארד ש"ח, שניתנו כולם מקופת המדינה. לשם השוואה, על פי נתוני הביטוח הלאומי, סך התשלומים לשכירים עבור דמי אבטלה וחל"ת בשנים 2020 ו־2021 עמד על כ־43 מיליארד ש"ח. 22.6 מיליארד ש"ח מתוכם הועברו ישירות מקופת המדינה בגין הקלות והרחבות החל"ת בעקבות המגפה. סך התשלומים מקרן האבטלה (הקרן שאליה מפרישים השכירים דמי אבטלה) עמד על כ־20.4 מיליארד ש"ח. התקבולים לקרן האבטלה משכירים בשנים אלה עמדו על 2.4 מיליארד ש"ח (12% מכלל תשלומי הקרן בשנים אלה). בנוסף, סכום של 4.9 מיליארד ש"ח (24%) הועבר מקופת המדינה בגין השתתפות המדינה בחלק מהפרשות המעסיקים. סיכום נתונים אלה: סך הגירעון בקרן האבטלה בשנה זו עמד על 13.1 מיליארד ש"ח (64% (ביטוח לאומי, 2023). הגירעון מכוסה על ידי הכנסות מענפי ביטוח רווחיים⁴⁵ ומריבית וכן על ידי הקרן של הביטוח הלאומי (כלומר, הנכסים של הביטוח הלאומי שמקורם בעודפי עבר של המוסד לביטוח לאומי, הנאמדים בכ־300 מיליארד ש"ח).

44 עיבודי המכון הישראלי לדמוקרטיה לנתוני משרד האוצר: דאשבורדים כלכליים, קובצי נגישות, **התוכנית הכלכלית – משבר הקורונה**.

45 ענפי הביטוח הרווחיים בשנת 2022, כולל הכנסות מריבית המשויכות לענף: ענף אזורי ותיק ושארית (2 מיליארד ש"ח), ענף נפגעי עבודה (1.75 מיליארד ש"ח), ענף אימהות (3.8 מיליארד ש"ח) וענף ילדים (9 מיליארד ש"ח). העצמאים משתתפים בכולם.

תרשים נ-1
היקף הסיוע לעצמאים ולשכירים בשנים 2020-2021, לפי מקור הכנסה
(במיליארדי ש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הביטוח הלאומי ומשרד האוצר.

רשימת המקורות

אבירס-ניצן, ד' וכהן, ע' (2025). **סקר מצבם הפיננסי של העובדים בזמן מלחמת חרבות ברזל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בוטוש, נ' (2020). **תיאור המענקים לעסקים ולעצמאים שנפגעו ממשבר נגיף הקורונה**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בוטוש, נ' ושבע, נ' (2023). **סקירה מקרו כלכלית בעקבות מלחמת חרבות ברזל**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בן חיים, א' (2025). **עצמאים בעוני – מלכודת שאין ממנה יציאה?**. פורום ארלוזורוב.

מבקר המדינה (2020). **היבטים בפעילות רשות המיסים בחקופה משבר הקורונה, דו"ח ביניים מיוחד בנושא התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה**.

משרד העבודה (2023). **שוק העבודה בישראל 2022 תמונת מצב ופעילות משרד העבודה**.

פלוג, ק', אבירס-ניצן, ד' וקידר, י' (2020). **השפעת משבר הקורונה: עצמאים – שכירים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קסיר (קלינר), נ', פינס, ר' ופלאם, נ' (2024). **דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2023**. המוסד לביטוח לאומי.

ששינסקי, א' וזקן, ר' (2020). **הבטחת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Chetty, R. (2008). [Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance](#). *Journal of Political Economy*, 116(2), 173–234.

Diamond, P. A. (1977). [A framework for social security analysis](#). *Journal of Public Economics*, 8(3), 275–298.

Eurofound. (2024). [Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection](#). European Union.

European Council. (2019). Council recommendation of 8 November 2019 on access to social protection for workers and the self-employed (2019/C 387/01). *Official Journal of the European Union*.

European Commission. (2023). [Report from the Commission to the Council on the implementation of the Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed \(COM/2023/43 final\)](#). European Union.

ILO and OECD. (2018). [Promoting Adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment, paper prepared for the G20 EWG meeting](#), Buenos Aires, 20–21 February 2018. International Labour Office and Organisation for Economic Co-operation and Development.

ILO and OECD. (2020). [Ensuring social protection for self-employed workers](#), Paper prepared for the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group under Saudi Arabia's presidency.

Immervoll, H., Fernandez, R., Hyee, R., Lee, J., & Pacifico, D. (2022). [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers: An approach for monitoring the](#)

accessibility and levels of income support. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 271*. OECD Publishing.

OECD. (2018). *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*. OECD Publishing.

OECD. (2022). *First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis*. OECD Publishing.

Rosen, H. S., & Gayer, T. (2010). *Public Finance* (9). McGraw-Hill /Irwin.

Schoukens, P., & Berrio, A. (2017) The changing concept of work: When does typical work become atypical? *European Labour Law Journal*, 8(4), 306–332.

Schoukens, P., De Becker, E. & Pieters, D. (2023). Towards a "European" scheme for temporary unemployment for the self-employed. *Pioneering Social Europe–Liber Amicorum Herwig Verschueren*. die Keure, 227–239.

Weber, E., & Schoukens, P. (2024). *Unemployment insurance for the self-employed: A conceptual way forward*. *European Journal of Social Security*, 26(2), 214–250.

גלעד בארי הוא ראש התוכנית "רפורמות בכלכלה" במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל ניסיון של מעל 10 שנים בתפקידי מחקר בממשלה ובמכוני מחקר, בתפר שבין מחקר לבין מדיניות ומתוך "תרגום" ביניהם. בתפקידו האחרון שימש מנהל תחום מחקר באגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה. בוגר תוכנית פכ"מ, מוסמך בית הספר למדיניות ציבורית ולומד לתואר דוקטור בבית הספר - כולם באוניברסיטה העברית בירושלים.

נדב פורת הירש הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגר תואר ראשון במשפטים וכלכלה ותואר שני בכלכלה - שניהם מהאוניברסיטה העברית בירושלים, וכיום דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטה. תחומי המחקר העיקריים שלו הם ניתוח כוח שוק של מעסיקים וניתוח גיאוגרפי של שוק העבודה הישראלי.

רועי קנת פורטל הוא חוקר בתוכנית "רפורמות בכלכלה" במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני במדיניות ציבורית מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

דפנה אבירם-ניצן היא מנהלת המרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. לשעבר מנהלת אגף המחקר הכלכלי של התאחדות התעשיינים, ולפני כן כיהנה במגוון תפקידי מחקר וייעוץ כלכלי אסטרטגי בהתאחדות ובארגון הגג של המגזר העסקי. כיום מכהנת גם כדירקטורית חיצונית בחברות בשוק ההון. בעלת תואר ראשון בכלכלה ותואר שני במינהל עסקים, שניהם מאוניברסיטת תל אביב.

