

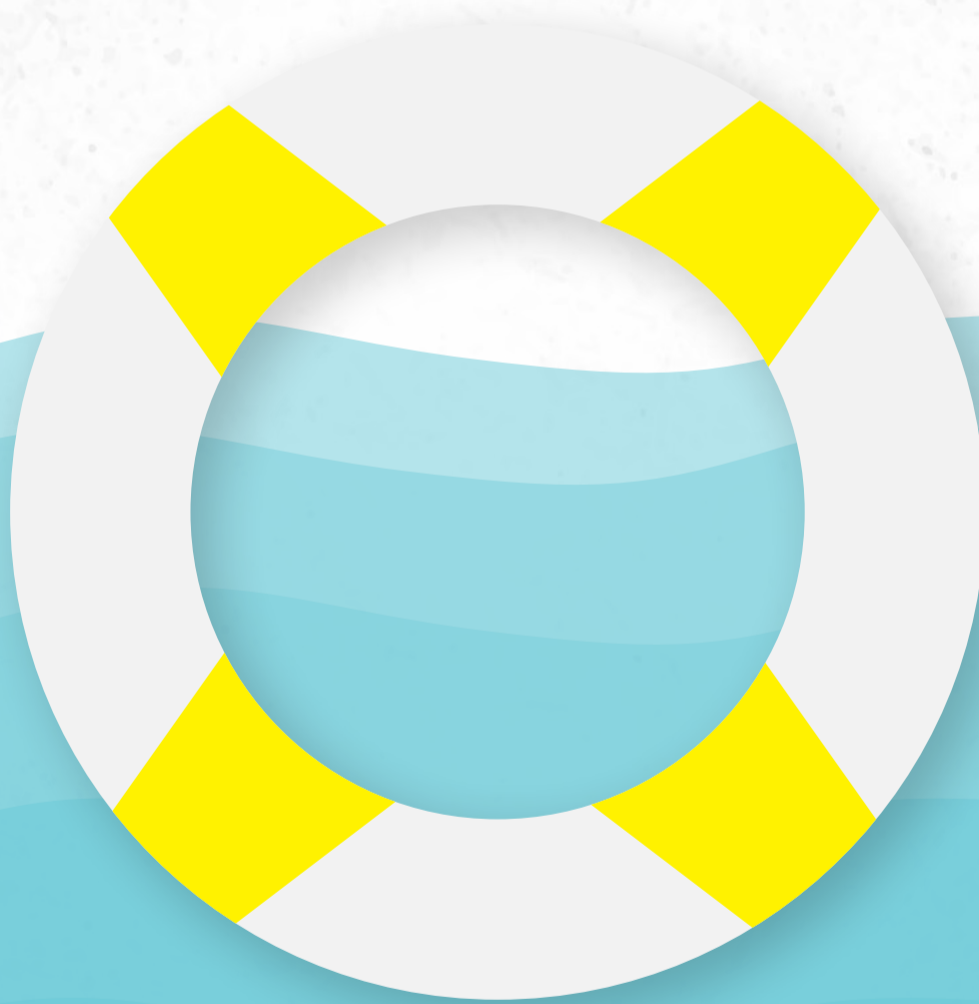


אמוסט'י منظمة العفو  
אינטרנשיונל الدولية

ישראל  
ארגון

נייר עמדה

# העצמאים שהופקרו: שלוש קבוצות של עצמאים חשופות למצוקה בשל לאקונות במדיניות הסיוע בצל משבר הקורונה



כתב: עמיר שוורץ

## תקציר

עשרות אלפי עצמאים חשופים למצוקה בשל סיוע לקוי; המדינה יכולה לפתור זאת בהשקעה לא גדולה:

בשל כשלים ולאקונות במדיניות הסיוע הניתן לנוכח משבר הקורונה, שלושה סוגים של עצמאים לא זוכים כיום לסיוע מספק כך שהם הידרדרו או עלולים להידרדר למצוקה: 1. **לא נפלו מספיק:** עצמאים שהפגיעה בהכנסותיהם נמוכה מרף הזכאות של 40%, אך היקף הכנסותיהם הנוכחי (והשחוק) אינו מאפשר קיום מינימלי בכבוד. 2. **עצמאים שהם גם שכירים**. 3. **הפרויקטלים:** עצמאים שעובדים באופן פרויקטאלי או מדווחים על הכנסות במזומן.

מדובר בעשרות אלפים של משקי בית של עצמאים שמצויים בסכנת הידרדרות למצוקה משום שמדיניות הסיוע הנוכחית לא נותנת להם מענה ראוי ולא שומרת על זכויותיהם החברתיות והכלכליות. מאחר שמספר הסובלים מכשלים אלו אינו מאוד גדול, אפשר למנוע את מצוקתם בהשקעה סבירה. זוהי גם חובתה של ישראל, כמי שחתמה על האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, ואף אשררה אותה.

בנייר זה נציג את סוגי המענקים השונים, את הרקע לבעיות בתוכנית הסיוע לעצמאים לנוכח משבר הקורונה ואת הסיבות שבגינן קבוצות מסוימות של עצמאים לא מקבלות מענה ראוי. בחלק האחרון של הנייר נפרט שלוש המלצות מדיניות, שאימוצן דורש מאמץ והשקעה נמוכים יחסית (באופן מובהק ביחס לעלות מערכת בחירות). אימוץ המלצות מדיניות אלה יספק, לדעתנו, מענה ראוי לעצמאים שנותרו מאחור.

## מבוא

משבר הקורונה פגע משמעותית במשק הישראלי. יותר משמונה חודשים לתוך המשבר, יש ענפים שלמים שטרם חזרו לפעילות, וישראלים רבים, ביניהם עצמאים, נסמכים על הסיוע של המדינה כדי להתקיים. לפי ניתוח שנעשה בביטוח הלאומי על ידי סמנכ"ל המחקר והפיתוח, דניאל גוטליב, ושעתיד להתפרסם בכתב העת "חברה ורווחה", מעל 440 אלף נפשות נפגעו משמעותית מבחינה כלכלית ממשבר הקורונה, ומעל 132 אלף מתוכם הידרדרו לעוני. שלישי מהנפגעים מהמשבר הכלכלי הם עצמאים, ומסמך זה מתמקד בהם. מדינת ישראל מפעילה מספר צורות ואפיקי סיוע שונים, הן ישירות לאזרחים והן לעסקים. מדובר על מגוון של כלי סיוע, בדומה לנעשה בעולם. במסגרת מסמך זה נתמקד במענקי הסיוע לעצמאים ובעלי עסקים קטנים וזעירים, ונציג שלוש קבוצות של עצמאים שנפגעות מלאקונות בתכנית הסיוע.

למרות שככלל, היקף הסיוע הניתן עונה על הצרכים ומאפשר לנפגעים הקשים ביותר לצלוח אותו, יש מספר לאקונות משמעותיות שרבים נופלים דרכן ולהינזק בצורה משמעותית, עד כדי פגיעה בזכויותיהם החברתיות והכלכליות.

## הפגיעה במשק

כדי להבין את הפגיעה בעצמאים יש להבין, ראשית, את הפגיעה שחוו ענפי המשק השונים במשבר משום שהפגיעה בענפי המשק היא לא אחידה. על סמך נתוני מע"מ מהחודשים מרץ-אוגוסט ניתן לראות ירידה בהיקף המחזור בכמעט כל המשק בחודשים מרץ-אפריל, ומאז התאוששות איטית. בעקבות הסגר השני צפויה ירידה משמעותית נוספת בהיקפי המחזור של כלל המשק, אם כי פחות חמורה מאשר במרץ-אפריל.<sup>2</sup> הענפים שנפגעו בצורה המשמעותית ביותר הם: אמנות ובידור, חינוך, שירותי מנהל ושירותים מוניציפליים, אירוח והסעדה, ותחבורה ואכסון.<sup>3</sup>

שינוי בסה"כ מחזורי עסקאות מהתקופה המקביל ב-2019			
יולי-אוגוסט	מאי-יוני	מרץ-אפריל	
-1.60%	-2.40%	-3.40%	חקלאות
-4.30%	-3.80%	-12.10%	תעשייה ותשתיות
2.80%	-9.60%	-3.50%	בינוי

1 מדיניות הביטחון הסוציאלי בתקופת הקורונה - המצוי והרצוי, דניאל גוטליב, טרם פורסם

2 תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 9), הלמ"ס, 22/10/2020

3 ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים יולי - אוגוסט, החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים

1.60%	-3.80%	-17.70%	מסחר
-19.20%	-24.50%	-28.10%	תחבורה ואכסון
-26.50%	-42.70%	-55.00%	אירוח ואוכל
2.00%	4.10%	7.40%	שירותי מידע ותקשורת
-4.70%	-8.20%	-7.50%	ש. מקצועיים ופיננסיים ופעילות נדל"ן
-19.30%	-24.40%	-27.30%	שירותי מינהל ושירותים מוניציפליים
-14.40%	-28.30%	-38.90%	חינוך
0.60%	-9.50%	-16.50%	בריאות, רווחה וסעד
-43.40%	-43.80%	-46.00%	אמנות ובידור
-2.60%	-4.10%	-16.30%	אחר
-3.50%	-7.70%	-13.70%	סה"כ

### מענק הוצאות קבועות

סכום ממוצע לבקשה	בקשות שאושרו (אלפים)	הוצאה כוללת (מלש"ח)	
1,395	272	379	מרץ - אפריל
3,715	242	899	מאי - יוני
3,700	204	755	יולי - אוגוסט
2,076	290	602	ספטמבר - אוקטובר

הפגיעה בעסקים הקטנים היתה משמעותית יותר הן ביחס למשק כולו והן ביחס לענפים השונים. יש לציין שהדבר דומה למתרחש במדינות אחרות, כך למשל על פי ה-OECD, עסקים קטנים מיוצגים בצורה משמעותית יותר בענפים אשר נפגעו קשה במיוחד מהמשבר.<sup>4</sup>

הירידה במחזור ביחס לשנה הקודמת לפי קבוצת גודל של עסקים, ע"פ מחזור עסקאות												
יולי-אוגוסט <sup>א</sup>			מאי-יוני <sup>ב</sup>				מרץ-אפריל <sup>ג</sup>				קבוצות עסקים לפי מחזור ב-2019 <sup>ד</sup>	
צמיחה	מעל 40%	בין 20-40%	מעל 40%	צמיחה	עד 20%	בין 20-40%	מעל 40%	צמיחה	עד 20%	בין 20-40%	מעל 40%	
%40	%15	%11	%34	%31	%14	%13	%41	%11	%12	%14	%53	1-300,000
%43	%18	%12	%26	%35	%17	%15	%33	%14	%15	%15	%44	300,001-1,000,000
%45	%19	%12	%24	%40	%19	%15	%28	%14	%15	%14	%40	- 1,000,001 5,000,000
%46	%20	%11	%22	%43	%19	%13	%25	%15	%16	%13	%37	- 5,000,001 20,000,000
%48	%23	%10	%19	%43	%22	%14	%20	%19	%18	%12	%28	- 20,000,001 100,000,000
%50	%27	%10	%14	%45	%26	%13	%15	%24	%17	%9	%21	1000001+

## הסיוע הישיר לעצמאים

הסיוע לעצמאים, בדומה לסיוע לכלל המגזר העסקי, ניתן עד תחילת אוגוסט 2020 במסגרת פעימות אשר הוגדרו בנפרד בתקנות שעת חירום, ומאוגוסט בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020. ככלל הסיוע מחושב על פי המחזור, והוא הכנסה החייבת במס.

### פעימה ראשונה<sup>ה</sup>

הפעימה הראשונה ניתנה לעוסקים ביחס לחודשים מרץ-אפריל לפי מספר כללים:

1. העוסק מעל גיל 20.
2. העסק היה פעיל לפחות חצי שנה טרם המשבר.
3. ההכנסה מהעסק בשנת 2018 הייתה בין 24,000 - 240,000 ש"ח.

5 הנתונים מתייחסים רק לעוסקים אשר היה בידי מע"מ דיווחים ברי השוואה בתקופות הרלוונטיות ב-2019 וב-2020.

6 ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים, החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים 02/07/2020

7 ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים מאי - יוני, החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים 2020/09/08

8 ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים יולי - אוגוסט, החטיבה לתכנון וכלכלה, רשות המיסים 11/11/2020

9 מענק לעצמאים לתקופת הקורונה - פעימה ראשונה, רשות המיסים,

אוחזר בתאריך 01/12/2020 , <https://www.gov.il/he/service/grant-self-employed-persons-for-corona-period>

4. העסק סבל מירידה במחזור של לפחות 25% ביחס לתקופה המקבילה, או במקרה של חברה חדשה אשר לא פעלה בתקופה המקבילה, הירידה במחזור מחושבת בהתאם לפעמיים המחזור הממוצע לחודש.

עוסקים אשר עמדו בתנאים אלה זכו למענק של עד 65% מההכנסה הממוצעת שלהם ועד 6000 ש"ח. מעל הכנסה של 16 אלף, פחת המענק בהדרגה (0.75 ש"ח לכל שקל של הכנסה מעל 16,000), עד לרצפה של 3000. ניתן היה להגיש בקשות עד האחד ביולי, 2020.

## <sup>10</sup> פעימה שניה

הפעימה השניה ניתנה לא רק לעוסקים, אלא גם לשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים (חברה עם 5 או פחות בעלים).<sup>11</sup> והיא ניתנה ביחס לחודשים מרץ-יוני לפי הכללים הבאים:  
5. העוסק מעל גיל 20.

6. העסק היה פעיל לפחות חצי שנה טרם המשבר.

7. ההכנסה החייבת החודשית הממוצעת מהעסק הייתה מעל 714 ש"ח (8,148 ש"ח לשנה) ועד תקרה של מיליון ש"ח לשנה.

8. העסק סבל מירידה במחזור של לפחות 25% ביחס לתקופה המקבילה.

אלו אשר עמדו בתנאים אלה זכו למענק של עד 70% מההכנסה החייבת החודשית הממוצעת שלהם ועד 10,500 ש"ח. מעל הכנסה של 40 אלף, פחת המענק בהדרגה (0.173 ש"ח לכל שקל של הכנסה מעל 40 אלף), עד לרצפה של 3000. ניתן היה להגיש בקשות עד ה-17 באוגוסט, 2020.

## <sup>12</sup> פעימה שלישית

הפעימה השלישית כללה מענק סוציאלי ומענק הוצאות קבועות.

**המענק הסוציאלי** מתייחס לחודשים מאי-יוני. הוא ניתן בצורה אוטומטית ועל בסיס אותם כללים של הפעימה השניה, רק עם תקרת מענק של 7,500 ₪.

**מענק ההוצאות הקבועות** לעוסקים קטנים ניתן לעצמאים לא מאוגדים, עם מחזור שנתי שבין 18,000 ל-300,000 ש"ח. כלומר, בין 1,500 ל-5,000 ש"ח לחודש. הוא ניתן בהתאם לזכאות לפעימה השניה ועל בסיס שלוש רמות בהתאם לגובה המחזור:

· 100-18 אלף ש"ח בשנה - 700 ש"ח

· 200-100 אלף ש"ח בשנה - 1,875 ש"ח

· 300-200 אלף ש"ח בשנה - 3,025 ש"ח

ניתן להגיש בקשות עד סוף ינואר 2021.

10 מענק לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים, לתקופת הקורונה - פעימה שנייה, רשות המיסים,

www.gov.il/he/service/grant-self-employed-persons-for-corona-period-2, אווזר בתאריך: 01/12/2020

11 בפעימה השניה והלאה נכללו גם שכירים בעלי שליטה בחברת מעטים, אלו הם שכירים שהם גם הבעלים של חברות עם 5 או פחות בעלים. בגלל שהם בעלי שליטה, הם אינם זכאים, לרוב, לדמי אבטלה. מנגד, מכיוון שהם עצמם לא העוסק - החברה היא יישות משפטית עצמאית והיא העוסק - הם לא היו זכאים, אישית, לסיוע.

12 מענק סיוע לעסקים - השתתפות בהוצאות קבועות - פעימה שלישית, רשות המיסים, https://www.gov.il/he/service/grant-for-corona-period-3, אווזר בתאריך: 01/12/2020

# חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה (החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

## מענק סיוע לעצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים<sup>13</sup>

המענק נקבע במסגרת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, והוא ניתן בשבע פעימות, אחת לחודשיים, בגין החודשים מאי 2020 עד יוני 2021. ניתן היה להגיש בקשות עד כארבעה חודשים לאחר תום התקופה שלגביה מתבקש הסיוע. תנאי הסף למענק הם:

1. המבקש היה מעל גיל 20 בשנת 2019.
2. המבקש היה בעל העסק לפחות מה- 1 בינואר 2020 ובמשך לפחות חצי שנה לפני התקופה עליה הוא מבקש<sup>14</sup>. ביחס לשכיר בעל שליטה, נדרש גם שהוא אינו זכאי לדמי אבטלה עבור הכנסה עליה הוא מבקש מענק.
3. ההכנסה מהעסק הייתה לפחות 8,568 ש"ח לשנה (714 ש"ח לחודש). וכלל ההכנסה לא היתה יותר מ-651,600 ש"ח לשנה. כאשר שנת ההשוואה (2018,2019) משתנה בהתאם למועד פתיחת העסק.
4. ירידה של לפחות 40% במחזור ביחס לחודשים המקבילים שנה קודם. עסקים חדשים מחושבים לפי ירידה ביחס למחזור הממוצע, ובמקרים שבתקופת הבסיס<sup>15</sup> המבקש היה בחופשת לידה והורות או מילואים, תקופת הבסיס מחושבת על בסיס חודשים בהם לא היתה ירידה בפעילות כתוצאה מהחופשה או מהמילואים.
5. המענק ניתן אחת לחודשיים בשיעור של עד 70% מהכנסה החייבת החודשית הממוצעת כפול שתיים, ועד לתקרה של 15,000 ש"ח, כאשר הכנסה שבין 40 ל-53 אלף ש"ח בחודש, מקטינה את המענק כך שעבור כל שקל הכנסה מקבלים 0.6294 ש"ח בתחום זה, עד לרצפה של 6,000, כאשר הכנסה מעל 54,300 מבטלת את המענק כליל.

## מענק הוצאות קבועות<sup>16</sup>

המענק נקבע במסגרת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 והוא ניתן בשבע פעימות, אחת לחודשיים לעסקים שעומדים בתנאים הבאים:

1. העסק נפתח לפני ה-1 במרץ 2020.

<sup>13</sup> מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברות מעטים לתקופת הקורונה, רשות המיסים, [www.gov.il/he/service/grant-corona-self-employed-and-employees-control-few-companies](https://www.gov.il/he/service/grant-corona-self-employed-and-employees-control-few-companies) אווזר בתאריך: 01/12/2020

<sup>14</sup> כלומר ביחס לתקופת המענק הראשונה, מאי-יוני, נדרש היה להיות בעל עסק מה-31/10/2019

<sup>15</sup> החודשים הסציפיים אליהם משווים, לדגומא מאי-יוני

<sup>16</sup> מענק הוצאות לעצמאים בעלי עסק קטן בתקופת משבר קורונה, רשות המיסים, <https://www.gov.il/he/service/self-employed-additional-grant>, אווזר בתאריך: 01/12/2020

2. מחזור העסקאות של העסק ב-2019 היה בין 18,000 ל-400 מיליון. עסקים שנפתחו ב-2020, נדרשים שמחזור המכירות החודשי הממוצע שלהם בינואר-פברואר, יהיה מעל 1,500, וכי כלל המחזור שלהם ב-2020, יעמוד בין 18,000 ל-100 מיליון.

3. ירידה של לפחות 40% במחזור ביחס לעסקים עם מחזור של עד מיליון ש"ח. בחודשים מאי-יוני וספטמבר-אוקטובר נדרשה ירידה של רק 25% במחזור.

סכום המענק משתנה בהתאם למחזור העסק:

- 18-100 אלף ש"ח בשנה - 3,000
- 100-200 אלף ש"ח בשנה - 4,000
- 200-300 אלף ש"ח בשנה - 6,000

ניתן להגיש בקשה תוך 90 יום מפתיחת מערכת ההגשה ביחס לכל תקופה בנפרד.

## ביצוע המענקים

לפי נתוני האוצר, נכון ל-2 בדצמבר<sup>17</sup>, הוצאו מעל 14 מיליארד ש"ח בסיוע לעסקים קטנים, שיעור הביצוע של התקציבים עומד על כ-80%, ההוצאה היתה בהתאם לפירוט הבא:

מענק סוציאלי לבעלי עסקים ועצמאים			
סכום ממוצע לבקשה	בקשות שאושרו (אלפים)	הוצאה כוללת (מלש"ח)	
3,813	257	980	פעימה ראשונה
5,399	430	2321	מרץ - אפריל
8,538	430	3671	מאי - יוני
8,788	311	2733	יולי - אוגוסט
9,242	223	2061	עצמאים פעימה חמישית (ספטמבר-אוקטובר)

מענק הוצאות קבועות			
סכום ממוצע לבקשה	בקשות שאושרו (אלפים)	הוצאה כוללת (מלש"ח)	
1,395	272	379	מרץ - אפריל
3,715	242	899	מאי - יוני
3,700	204	755	יולי - אוגוסט
2,076	290	602	ספטמבר - אוקטובר



## לאקונות במערך הסיוע שלוש קבוצות שנופלות בין הכיסאות

אנו מזהים שלושה מקרים מרכזיים בהם הסיוע לעצמאים לא קיים או שאינו מספיק: המקרה הראשון הוא של עצמאים שנפגעו בהיקף שהוא אמנם נמוך מההיקף שמהווה את רף הזכאות לסיוע במסגרת חוק התכנית לסיוע כלכלי, אך הוא מהווה פגיעה שמורידה את הכנסתם מתחת לשכר המחייה. לכן, הפגיעה בהם היא משמעותית, לעיתים לא מאפשרת קיום בכבוד, ולא מקבלת מענה. המקרה השני הוא של שכירים שהם גם עצמאים; והמקרה השלישי מתייחס לצורת החישוב של הסיוע לעצמאים שעובדים על בסיס פרויקטים או שמדווחים על הכנסות במזומן<sup>18</sup>.

לפני שנבחן באיזו מידה תכניות הסיוע נותנות מענה ממשי לעצמאים בתקופת המשבר, עלינו להגדיר מהו הסף שבו עליהן לעמוד. אין בישראל הגדרה מקובלת לשכר מחייה, אך לאחרונה, במסגרת דו"ח ועדת חריס שעסקה ברפורמה בהליכי פשיטת רגל, פורסמה נוסחה לחישוב הוצאות המחייה המינימליות לקיום בכבוד<sup>19</sup>. על פי הוועדה, הנוסחה מציגה את הסכום המינימלי שיש להשאיר למשפחה פושטת רגל על מנת שתוכל להתקיים בכבוד. יש לזכור שהמגבלות המוטלות על פושט רגל הן בעלות אופי של עונש, ועל כן משמעות קביעת הסכום המינימלי הנדרש לקיום בכבוד היא שסכום נמוך ממנו מהווה פגיעה ממשית בזכויותיו של האדם. נוסחת החישוב פותחה על ידי הביטוח הלאומי ומשרד המשפטים על בסיס מדדי עוני מקובלים בעולם, ולמרות שהנוסחה טרם תוקנה כחלק מהרפורמה, היא מהווה בסיס טוב לבחינה של רף מינימום מבחינת הזכויות הכלכליות-חברתיות.

בהתאם לכך, אנו נגדיר את שכר המחייה כסכום מחצית ההוצאות הנדרשות על מנת לקיים משפחה בת 4 נפשות, שהיא המשפחה הממוצעת לפי נתוני הלמ"ס, במרכז הארץ. בהתבסס על מחשבון "הוצאות מחייה בכבוד"<sup>20</sup> נגדיר לצרכי מסמך זה את שכר המחייה בגובה של 6,600 ש"ח (נטו, אחרי מיסים). ההתייחסות לשכר המחייה יכולה לסייע לנו לזהות נקודות בעייתיות פוטנציאליות בצורה רוחבית, אך אינה קובעת בוודאות מצוקה במשק הבית של העוסק.

חשוב לציין שההמלצות שיובאו בסוף מסמך זה, אם ייושמו, יביאו למצב טוב יותר של עצמאים ביחס לשכירים שמקבלים דמי אבטלה. דמי האבטלה הניתנים היום הם נמוכים ולא מאפשרים מחייה בכבוד, ולכן אנו תומכים בהעלאת קצבאות אלה. בהקשר לכך ולתכנית הסיוע שכוללת דמי אבטלה לשכירים ולחלק מקבוצות העצמאים, עלתה הטענה שיש לצמצם את דמי האבטלה על מנת לעודד תעסוקה. אמנם עידוד תעסוקה הוא חשוב, אך יש דרכים רבות לעודד תעסוקה. אין לעשות זאת באמצעות פגיעה בזכויות הכלכליות של האזרחים.

18 דיווח במזומן משמעו דיווח על הכנסה בעת קבלת ההכנסה ולא כאשר נוצרת ההתחייבות, לעיתים יש פער של חודשים בין המקרים.

19 דו"ח הוועדה לבחינת תכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, ועדת חריס, 02/11/2015

20 חישוב הוצאות מחיה בכבוד, המוסד לביטוח לאומי,

02/12/2020 : <https://www.btl.gov.il/Simulators/GeneralCalc/Pages/mechiaBekavod.aspx> אוחר בתאריך :

## קבוצה 1: לא נפלו מספיק

בגלל שהרף התחתון לזכאות לסיוע לעצמאים היה די גבוה במרבית חודשי המשבר (אז נדרשה ירידה של 40% במחזור), רבים מהנפגעים מהמשבר אינם זכאים כלל לסיוע או זכאים לסיוע חלקי ביותר. זה הגיוני וסביר במקרים רבים; אך בקרב עצמאים שהכנסתם מלכתחילה הייתה נמוכה, גם שחיקה של פחות מ-40% יכולה לפגוע בהם דרמטית. מבט-על מצביע על כך שכ-40.5% מהעסקים לא פנו לקבלת מענק, כאשר 41% מתוכם לא פנו כי לא עמדו בתנאי הסף<sup>21</sup> לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי נתוני רשות המיסים, בחודשים יולי-אוגוסט, כ-43% מהעסקים הקטנים שנפגעו מהקורונה לא היו זכאים למענק הסוציאלי. עם זאת, כאמור, לעיתים אפילו ירידה של פחות מ-40% במחזור עלולה למנוע מאנשים להרוויח שכר מחייה, המאפשר קיום מינימלי בכבוד.

### עלות הסיוע לקופת האוצר

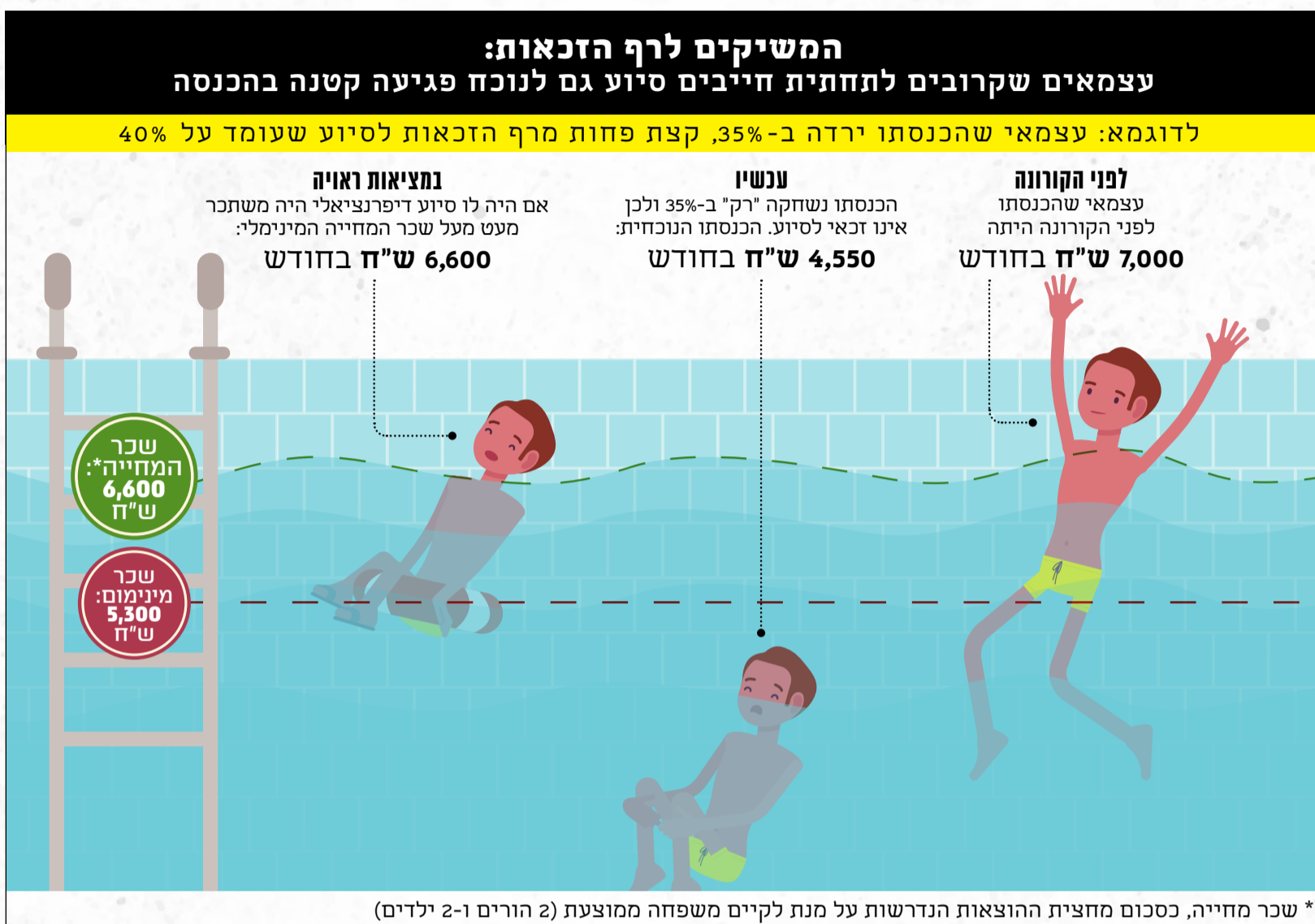
כ-70 אלף עצמאים יחיו בעוני במקרה של ירידה של 25% בהכנסתם. לא ניתן לדעת כמה מהם חוו ירידה כזו בפועל, אך לשם המחשה, חילוף מהכנסה שהיא מתחת לקו העוני של כל העצמאים הללו, במידה וכולם היו סובלים מירידה שכזאת, היה עולה כ-207 מיליון ש"ח בחודש. כדי לתת מענה לעצמאים שלאחר ירידה של עד 40% בהכנסתם (אך שהירידה בהכנסתם אינה מגיעה לסף ה-40%) יחיו בעוני, ידרשו כ-285 מיליון ש"ח בחודש. זוהי הערכת יתר, כיוון שבפועל לא כולם יחוו ירידה כזו בהכנסות. כלומר, עד אפריל 2021 - המועד המשוער בו תגיע ישראל למצב בו מרבית האוכלוסיה מחוסנת מפני נגיף קורונה<sup>22</sup> - עלות כלל הסיוע לשם העלאת ההכנסה החודשית של עצמאים אלה מעל לקו העוני היא כ-1.14 מיליארד ש"ח. לשם השוואה, עלות מערכת בחירות היא 3.86 מיליארד ש"ח<sup>23</sup>, יותר מפי שלושה. סיוע לעצמאים אשר ירידה של 25% בהכנסתם תמקם את הכנסת כלל משפחתם מתחת לסף של מחייה בכבוד (הגבוה מסף קו העוני), באופן שיעלה את הכנסתם מעל לסף המחייה בכבוד, יכול להסתכם בעלות של כ-320 מיליון ש"ח בחודש, - כלומר 1.28 מיליארד ש"ח עד אפריל 2021. סכום זה נמוך משליש מהעלות של מערכת בחירות. לשם השוואה, ההוצאה החודשית הממוצעת של מדינת ישראל על מענקי הסיוע לעצמאים מאז מרץ 2020 עומדת על כ-1.4 מיליארד ש"ח בלבד. יתרה מכך, כל החישובים שהוצגו מעלה עוסקים בהערכות יתר שיכולות לתת לנו פרספקטיבה על היקף ההשקעה המקסימלית שנדרשת; בפועל, הסכומים הנוספים הנדרשים נמוכים יותר, היות ולא כל העצמאים שנמצאים בסיכון להדרדר לעוני נפגעו באופן שאכן דירדר אותם לעוני, וחלק מהעצמאים כבר מקבלים סיוע. בנוסף לכך, לא מדובר במצב סטטי, אלא במציאות דינמית שהמאפיינים שלה צפויים להשתפר עם ההתקרבות לסיום משבר הקורונה. הסתייגויות אלה מאירות את המחסור בסיוע לעצמאים שלא נפלו מספיק באור אבסורדי.

21 תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 9), הלמ"ס, 22/10/2020

22 לפי הערכה של פרויקטור הקורונה, פרופ' נחמן אש, מצוטט ב-ynet

<https://www.ynet.co.il/news/article/SkFm54mnw>

23 מצוטט ב- YNET - <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5641527,00.html>



### דוגמא א': מהכנסה של מעל 7000 ש"ח להכנסה של פחות מ-5000 ש"ח

לשם המחשה, הירידה של חציון מחזור העסקים בתחום החינוך בחודשים מאי-יוני 2020 עמדה על 34.1%. עצמאי שהרוויח את ההכנסה הממוצעת בתחום<sup>24</sup>, כ-7,450 ש"ח בחודש ברוטו, ושההכנסה שלו ירדה בשיעור דומה לירידה של חציון מחזור העסקים, כלומר, ב-34.1%, הרוויח לאחר הירידה כ-4,900 ש"ח. למזלו, בחודשים מאי-יוני, הרף לקבלת מענק ההוצאות היה נמוך מזה שנקבע עבור חודשים אחרים, ועמד על 25% ולא על 40%, ולכן הוא זכאי למענק הוצאות בשווי של 3,000 ש"ח לחודשיים, כלומר, ל-1,500 ש"ח לחודש. ההכנסה של אותו עצמאי לאחר שקיבל את הסיוע מגיעה לכ-6,400 ש"ח נטו, שהם כ-200 ש"ח פחות משכר המחזייה<sup>25</sup>. עצמאי שנקלעת לסיטואציה כזו צפויה להדרדר למצוקה.

### דוגמא ב': מהכנסה של 8,800 ש"ח להכנסה של כ-5,800 ש"ח

בחודשים יולי-אוגוסט 2020 עמד הרף לזכאות לסיוע על ירידה של 40% בהכנסות והמצב החמיר עוד יותר. לדוגמא, עצמאי שעוסק בתחום האירוח והאוכל, והרוויח את ההכנסה הממוצעת לעצמאים בתחום, בסך 8,800 ש"ח ברוטו. הירידה בחציון מחזור העסקאות בענף הייתה של כ-33.2%, כלומר, ההכנסה של העצמאי ירדה לכ-5,880 ש"ח ברוטו. לרוע מזלו, בחודשים יולי-

24 סקר הכנסות משקי בית 2018, הלמ"ס

25 בהנחה ומדובר בעצמאית, או עצמאי עם ילדים תחת לגיל 5, במידה ולא שכר יהיה משמעותית יותר נמוך משכר המחזייה

אוגוסט, בהם המשק חווה התאוששות מסוימת כתוצאה מהיציאה מהגל הראשון של התחלואה, סף ההפסד הנדרש לקבלת מענק ההוצאות עמד על 40%, וכך גם הסף הנדרש לקבל את הסיוע הסוציאלי. העצמאי נדרש להתקיים בחודשים יולי-אוגוסט מהכנסה נמוכה משמעותית משכר המחייב. גם במקרה הזה קיים חשש ממשי להידרדרות למצוקה. באופן כללי, במקרים רבים נדרש הפסד קטן יותר באופן משמעותי כדי ליפול מתחת לסף שכר המחייב. קיימים עסקים שגם ירידה קטנה במחזוריהם תביא את בעליהם לאסון, בעיקר בענפים מסוימים. כך, למשל, השינוי בחציון מחזור העסקים בתחום הבריאות, הרווחה והסעד היה בין הנמוכים ביותר במשק, ירידה של כ-2.9%. לרוע המזל, ההכנסה החציונית בתחום עומדת על 6,720 ש"ח ברוטו. במקרה זה גם ירידה כה נמוכה בהכנסות בעקבות המשבר יכולה להביא לפגיעה משמעותית בזכויות של רבים. על בסיס סקר הכנסות 2018 של הלמ"ס<sup>26</sup>, אנו מזהים מספר ענפים שההכנסה החציונית ו/או הממוצעת בהם לעצמאי כה נמוכה, שגם פגיעה בהכנסה זו בהיקף קטן יחסית מהווה, למעשה, פגיעה משמעותית בזכויות העצמאים בתחום, ולכן יש לשקול לתת להם סיוע מותאם.

שירותים אחרים	אמנות, בידור ופנאי	שירותי בריאות, רווחה וסעד	חינוך	שירותים מוניציפליים	שירותי ניהול ותמיכה	מידע ותקשורת	שירותי אירוח ואוכל	
5,460	7,550	6,720	5,840	5,545	7,725	8,275	6,960	הכנסה חציונית
7,770	10,150	11,220	7,455	10,460	10,870	13,420	8,800	הכנסה ממוצעת

## קבוצה 2: שכירים שהם גם עצמאים

קבוצה נוספת שסובלת מלאקונום בתכנית הסיוע היא השכירים-עצמאים. מדובר בעובדים שהכנסתם מתבססת הן על עבודה שכירה והן על הכנסה מעסק. זוהי קבוצה מרובדת מאוד אשר, אומנם, כוללת בתוכה בעלי מקצועות מבוקשים שזוכים לשכר גבוה כשכירים וכעצמאים, אך לצידם עובדים שכירים-עצמאים רבים שמרוויחים משכורות נמוכות, ורק בשילוב ההכנסה משני סוגי התעסוקה הם מגיעים לשכר הממוצע במשק. כך למשל, על פי סקר הכנסות משקי בית משנת 2018, ההכנסה החציונית המשולבת של שכירים-עצמאים בענף החינוך, שעובדים בו מעל 17,000 שכירים-עצמאים, היא כ-9,000 ש"ח.

בימים רגילים השכירים-עצמאים הם, ברובם, אוכלוסייה מבוססת ויציבה כלכלית, אך בשעת משבר כלכלי זוהי אוכלוסייה שנמצאת בסיכון כלכלי מיוחד. כיום, מדיניות המדינה והביטוח הלאומי מביאה לכך שההכנסה שלהם כעצמאים, ובכלל זה הפיצוי על הנזקים הכלכליים, מקזזת את דמי האבטלה שהם זכאים להם כשכירים. משמעות הדבר היא ירידה חדה בהכנסתם, ללא פיצוי, במקרה של פיטורים מעבודתם כשכירים. על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, מעל 15,000 משקי בית, בהם מעל 65,000 נפשות, נמצאים בסכנה יומיומית של הידרדרות אל מתחת קו העוני בצורה מיידית בשל מדיניות זו, במידה שהשכירים-עצמאים יאבדו את עבודתם

26 ש.ם.

27 ש.ם.

בעצמאים. העלות של תשלום דמי אבטלה לכל אותם שכירים-עצמאים שנמצאים בקבוצת הסיכון היא עד כ-100 מיליון ש"ח בחודש.

### **דוגמא: מהכנסה של 12,000 ש"ח להכנסה של כ-5,000 ש"ח**

לדוגמא, שכיר-עצמאי, שהכנסתו הכוללת עומדת על 12,000 ש"ח, שמורכבים מכ-7,000 ש"ח שמקורם בשכר, וכ-5,000 ש"ח שמגיעים מהכנסתו כעצמאי. במידה שיפוטר מעבודתו יהיה זכאי, לכאורה, לדמי אבטלה של עד 4,800 ש"ח<sup>28</sup>, אך למעשה במקרה זה דמי האבטלה של אותו שכיר-עצמאי יתבטלו לחלוטין, והוא ישאר עם כ-40% מהכנסתו הקודמת ועם הכנסה נמוכה משמעותית מהנדרש לקיום בכבוד, וזאת במידה שלא נפגע כלל כעצמאי. כל זאת מכיוון שלצורך התקדמות עם דמי האבטלה, ההכנסה של עובד עצמאי מחושבת על בסיס ההכנסות השנתיות, ולא מיוחסת לחודשים ספציפיים. בכלל זה, הכנסה שנעשתה באותה שנת המס טרם אובדן העבודה או לאחר סיום הזכאות לדמי אבטלה. מצב זה עלול ליצור נזק משמעותי עוד יותר, כיוון שאותו עובד אינו יכול לדעת מראש את היקף דמי האבטלה שלהם יהיה זכאי, והוא עלול למצוא את עצמו בחוב משמעותי לביטוח לאומי בשנה שלאחר מכן. בכך הסיוע הסוציאלי הופך, למעשה, להלוואה שאת תנאיה לא יודעים מראש. כתוצאה מכך, עצמאים-שכירים רבים, שזקוקים לדמי אבטלה כדי לצלוח את המשבר, נמנעים מלדרוש אותם או מצמצמים את השימוש בהם, מחשש שהדבר יעמיס עליהם חובות בעתיד. בהקשר זה יש לציין לחיוב את ההרחבה של צו הביטוח הלאומי (סיווג מבוטחים וקביעת מעבידים) כך שיכלול עצמאים שעובדים כאנשי צוות טכני ואומנותי של הפקות כעובדים שזכאים לדמי אבטלה.<sup>29</sup> החלת הזכאות לדמי אבטלה על עובדים אלו בצורה מקלה משמעותית על אוכלוסייה זו.

### **קבוצה 3: עצמאים שעובדים על בסיס פרויקטים ועצמאים שעובדים במזמן**

קבוצה נוספת שמקבלת מענה לא מיטבי הם עצמאים שעובדים באופן פרויקטאלי, במיוחד במידה שהם מדווחים על הכנסות במזמן. בתחום זה נכללים בעלי מקצועות חופשיים, אמנים, מתרגמים, עורכים, אדריכלים ותחומים נוספים. במקצועות אלו ההכנסות אינן קבועות מחודש לחודש, אלא מדובר על תשלומים גבוהים יחסית במספר מצומצם של חודשים, והכנסה נמוכה יחסית, ולעיתים אפסית, בחודשים אחרים. במקרים כאלה, יכולה להיות ירידה משמעותית בהכנסה של העצמאי, בעקבות המשבר, לאורך השנה, שלא תבוא לידי ביטוי בסיוע בגלל צורת בחינת ההפסד, אשר מתמקדת בחודשים ספציפיים ביחס לתקופות המקבילות. בהתאם לכך, הסיוע שהעצמאי יקבל יהיה חלקי ביותר.

### **דוגמא: מהכנסה של 7,000 ש"ח להכנסה של 4,000 ש"ח**

לדוגמא, עובד עצמאי בעל הכנסה שנתית של 84 אלף ש"ח, הכנסתו החודשית הממוצעת עומדת על 7,000 ש"ח. הוא עובד באופן פרויקטאלי, ומקבל בסיום פרויקט תשלום, כך אחת

28 סכום הקצבה, המוסד לביטוח לאומי, <https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/sum.aspx> אוחדר:

01/12/2020

29 צו הביטוח הלאומי (סיווג מבוטחים וקביעת מעבידים), תשל"ב-1972,

[https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/039\\_142.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/039_142.htm), אוחדר: 02/12/2020

לכמה חודשים. נניח שהוא עובד בתחום התרבות וההכנסה שלו ירדה בלמעלה מ-40%, כלומר לכ-50.4 אלף ש"ח בשנה, או להכנסה ממוצעת של כ-4,000 ש"ח בחודש. זהו סכום נמוך מכדי לאפשר קיום והוא נזקק לסיוע ואף זכאי לו. עם זאת, היות וזרם ההכנסה שלו הוא תשלום משמעותי אחת לכמה חודשים, בחלק מהחודשים הוא יימצא בהפסד, ובחלק אחר יימצא ללא שינוי משמעותי, או אפילו ברווח, ולכן לא יהיה זכאי לסיוע ברוב החודשים, למרות, שכאמור, הכנסתו ירדה באופן משמעותי. במקרה שלנו, ההכנסה שלו ירדה רק בצמד חודשים אחד ביחס לתקופה המקבילה ולכן הסיוע שיקבל יעמוד על 7,900 ש"ח בלבד, כלומר יגלם ירידה של כ-27% בהכנסה השנתית, והוא יאלץ להתקיים מהכנסה חודשית של כ-5,150 ש"ח, סכום נמוך משמעותית משכר המחייה.

בהקשר זה גם נזכיר שבישראל קיים מוסר תשלומים בעייתי ביותר, כדוגמת הנורמה של "שוטף + 90", כלומר, תקופת ההמתנה לתשלום היא של עד ארבעה חודשים. בזמן המשבר הנוכחי המצב אף החמיר, במיוחד בענפים בהם הגורמים מזמיני העבודה נסמכים על תקציבים מממשלתיים שאינם קיימים בגלל אי-העברת תקציב 2020. משמעות הדבר היא שבקרוב עצמאים שעובדים במזומן, כלומר, אלו שמדווחים מס לאחר קבלת התשלום ולא בעת העסקה, ישנו פער משמעותי ומתרחב בין מועד ההכנסות ומועד העבודה. לכן הפגיעה הכלכלית בקבוצה זו תבוא לידי ביטוי חודשים לאחר האירוע. כך, למשל, הפגיעה בהכנסה של עצמאים שהיקף עבודתם קטן במהלך הסגר הראשון או השני תתבטא רק חודשים לאחר מכן, כאשר התנאים לזכאות לסיוע גבוהים משמעותית, בעוד שבתקופת הסגר הם לא היו זכאים לסיוע בגלל הכנסות שמקורן עוד לפני הקורונה. ההתמקדות רק בהיקף ההכנסות ביחס לתקופות מצומצמות בשנה הקודמת תקשה על עצמאים אלו לממש את זכויותיהם, עלולה ליצור אצלם הפסד משמעותי מצטבר לאורך השנה, ואף לדרדר אותם לעוני.

## סיכום והמלצות מדיניות

מענקי הסיוע לעצמאים הם כלי חיובי וחשוב, בעיקר למי שנפגעו בצורה המשמעותית ביותר מהמשבר. עם זאת, במדיניות הסיוע בישראל קיימים מספר לאקונות שמותירות חלק מהעצמאים מאחור, חשופים למצוקה. תנאי הסף מתייחסים רק להיקף הפגיעה הנומינלי ביחס לתקופה המקבילה ולא לעומק הפגיעה או להשפעתה על יכולת הקיום. מדינת ישראל צריכה להתייחס בצורה ישירה לפגיעה ביכולת להתקיים בכבוד. בהתאם לכך, על הממשלה להקל בתנאים הנוכחיים לקבלת הסיוע, או ליצור כלים נוספים שיתנו מענה (למשל, כשפגיעה קטנה יחסית מזיקה באופן משמעותי לרווחת הפרט לאור גובה הכנסתו). להלן מספר המלצות לשינוי במדיניות הסיוע:

1. קיימות כמה אפשרויות לשינוי במדיניות שייתן מענה לקבוצת העצמאים שלא נפלו מספיק. האפשרות הראשונה היא מתן סיוע דיפרנציאלי ביחס להיקף ההפסד מהשקל הראשון, או תוך יצירת רף הנמוך מ-40% באופן קבוע. האפשרות השנייה היא מתן סיוע נוסף אשר מתייחס לא רק להיקף ההפסד אלא גם לעומק הפגיעה ביכולת הקיום של משפחת העוסק, כך שנזקי הקורונה לא ידרדרו משפחות אל מתחת סף הקיום בכבוד, בהתאם לנוסחה של הוצאות מינימליות למחייה בכבוד.
2. יש להשוות את תנאי הזכאות של שכירים-עצמאים לתנאי הזכאות של שכירים העובדים

בשתי עבודות, או לפחות לקבוע את ניכוי הכנסות מעסק מדמי האבטלה באופן הדרגתי תוך הבטחה של מינימום של הכנסה. אנו מעריכים שהעלות<sup>30</sup> של תשלום דמי אבטלה לכל השכירים-עצמאים אשר משקי הבית שלהם נמצאים בסכנת הידרדרות לעוני כתוצאה מאיבוד עבודתם כשכירים היא עד 111 מיליון ש"ח לחודש, כלומר מדובר על תוספת של עד כ-5% להוצאה החודשית הממוצעת על דמי אבטלה מתחילת המשבר.

3. יש להתאים את צורות החישוב והכלים לאופן בו מתנהל השוק הישראלי, לדוגמה ביחס לעובדים במזומן. צורך זה בולט עבור עובדים על בסיס פרויקטים ועצמאים שעובדים במזומן. במקום ליצור החרגות לקבוצות שונות (עובדים שהיו במילואים או בחופשת לידה), יש לאפשר לעצמאים שהכנסתם אינה סדירה או עונתית, לבקש שזכאותם לסיוע תחושב בהתאם למוצע ההכנסה החודשית שלהם ולא לפי התקופה המקבילה.



**אמנסטי** منظمة العفو  
אינטרנשיונל الدولية

אגודה ישראלית  
לחירות

[www.amnesty.org.il](http://www.amnesty.org.il)