



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ניתוח סוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים ובחינת האפשרות להנהיגו בישראל

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אליעזר שוורץ

י"ט בטבת תשס"ז

9 בינואר 2007

אישור: אדוארד קורצנשטיין, ראש הצוות הכלכלי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לקראת ישיבתה לציון יום העסקים הקטנים והבינוניים בכנסת. במסמך מוצג ניתוח של סוגיית דמי אבטלה לעצמאים ונבחנת האפשרות להנהיג בישראל.

במצב החוקי הקיים רק מובטלים שהיו שכירים בתקופה שקדמה לאבטלתם זכאים לקבל דמי אבטלה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בשנים האחרונות העלו גורמים שונים את הדרישה להנהיג ביטוח אבטלה גם למי שהיו עצמאים בתקופה שקדמה לאבטלתם.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2005 פעלו בישראל יותר מ-400,000 עסקים, כ-209,000 מהם עצמאים וחברות שאינם מעסיקים שכירים כלל (כ-51%) ו-172,000 מהם עסקים המעסיקים עד עשרה עובדים. בשנת 2005 היו רשומים במוסד לביטוח לאומי כ-310,000 עצמאים – כ-11% מכלל כוח העבודה האזרחי בישראל, שמשותפים בו כ-2.84 מיליוני בני-אדם.

בעבר היתה ההכנסה הממוצעת של עצמאים גבוהה מזו של שכירים, אך בשנים האחרונות השתנה מצב זה, ולפי נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנת 2004 היה השכר הממוצע של שכירים גבוה מזה של עצמאים.

מאפייני האבטלה בקרב העצמאים:

- שיעור האבטלה בקרב העצמאים הוא כ-30% משיעור בקרב השכירים;
- שיעור האבטלה בקרב עצמאים צעירים ובעלי השכלה נמוכה גבוה בהשוואה לממוצע בכלל העצמאים;
- שיעור האבטלה בקרב העצמאים במגזר הלא-יהודי נמוך מהממוצע בכלל העצמאים.

ההכרה בתרומת העסקים הקטנים לצמצום האבטלה והעוני בתקופות מיתון כלכלי מעלה את השאלה אם אין מקום לסייע לעצמאים הנתונים במשבר כלכלי, כמו לשכירים, באמצעות ביטוח אבטלה. יש שמתנגדים להנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים, הן מסיבות כלכליות עקרוניות והן בשל בעיות טכניות ביישום תוכנית כזאת.

מבחינה עקרונית נשמעת הטענה כי ביטוח אבטלה נועד להגן על עובדים שכירים מפני פיטורים שאינם בשליטתם, ולא על עצמאים, שמפסיקים את העבודה ביוזמתם. טענה עקרונית נוספת היא שעדיף לסייע לעצמאי שנקלע לקשיים לפני סגירת העסק מאשר לאחר מעשה, כשהוא מובטל. סיוע מוקדם יאפשר לעצמאי שנקלע לקשיים כלכליים להמשיך להפעיל את העסק, ולכך עשויה להיות השפעה כלכלית חיובית על כלל המשק. כמו כן, בשל המאפיינים, השונים בין עצמאים לשכירים, מתעוררת השאלה אם אפשר להפעיל מנגנון ביטוח אבטלה לעצמאים בלי שהדבר ינוצל לרעה מצדם.

כדי לבחון אם יש אפשרות מעשית להנהיג ביטוח אבטלה לעצמאים בישראל מונתה בשנת 2004 ועדה מטעם מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי שבחנה את הסוגיה על היבטיה השונים וגיבשה המלצות בדבר המתווה הרצוי. יודגש כי המלצות הוועדה טרם אושרו במינהלת המוסד לביטוח לאומי, ולפיכך אין לראות בהן עמדה רשמית של המוסד.

יצוין כי עמדת משרד האוצר היא כי אין אפשרות מעשית להנהיג ביטוח אבטלה לעצמאים בישראל.

מבוא

מסמך זה מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות לקראת ישיבתה לציון יום העסקים הקטנים והבינוניים בכנסת. במסמך ניתוח של סוגיית דמי אבטלה לעצמאים ובחינת האפשרות להנהיגם בישראל. במצב החוקי הקיים רק מובטלים שהיו שכירים בתקופה שקדמה לאבטלתם זכאים לקבל דמי אבטלה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. מצב זה יוצר מציאות שבה אנשים שניהלו עסק עצמאי במשך שנים ומסיבות שונות נאלצו לסגור אותו נותרים לעתים מובטלים בלא הגנה סוציאלית בסיסית. בשנים האחרונות העלו גורמים שונים את הדרישה להנהיג מתן דמי אבטלה גם למובטלים שהיו עצמאים בתקופה שקדמה לאבטלתם, ואף הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא זה.¹ במסמך זה נסקרים הנושאים האלה:

1. המאפיינים העיקריים של עצמאים בתקופות עבודה ואבטלה;
2. היבטים עקרוניים של ביטוח אבטלה לעצמאים;
3. עמדות גופים שונים במשק בסוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים והפעילות בנושא זה בשנים האחרונות;
4. ביטוח אבטלה לעצמאים במדינות אחרות.

1. עצמאים עובדים ומובטלים

1.1. העצמאים בישראל – הגדרה ומספרים

יש בעייתיות מסוימת בהגדרת אוכלוסיית העצמאים, ולפיכך יש נתונים שונים על מספרם בישראל. כללית, עצמאים הם עובדים לא שכירים המנהלים עסק עצמאי שאינו חברה. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,² בשנת 2005 פעלו בישראל יותר מ-400,000 עסקים, כ-209,000 מהם עצמאים וחברות שאינם מעסיקים שכירים כלל (כ-51%), ו-172,000 מהם מעסיקים עד עשרה עובדים שכירים. בכל שנה גדל מספר העסקים הפעילים בישראל בכמה אלפים. לדוגמה, בשנת 2005 נפתחו 47,868 עסקים ונסגרו 35,784 עסקים, כלומר נוספו כ-12,000 עסקים חדשים. בשנת 2005 היו רשומים במוסד לביטוח לאומי, על-פי נתוניו, כ-310,000 עצמאים³ – כ-11% מכלל כוח העבודה האזרחי בישראל, שמשותפים בו כ-2.84 מיליוני בני-אדם.⁴ מנתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2004 עולה כי:⁵

¹ הצעות חוק שהוגשו בנושא זה בכנסת ה-17: הצעת חוק פ/357 של חה"כ דוד טל, הצעת חוק פ/495 של חה"כ יורי שטרן ואחרים, הצעת חוק פ/905 של חה"כ אמנון כהן והצעת חוק פ/1774 של חה"כ אורית נוקד.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006, לוחות 18.3 ו-18.4.

³ מר ז'ק בנדלק, מינהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007. יצוין כי לפי הגדרת המוסד לביטוח לאומי עצמאי הוא מי שאינו שכיר אלא מתפרנס מעבודתו העצמאית, ובעלי שליטה בחברות אינם נכללים בהגדרה זו.

⁴ על-פי נתוני סקר כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכללים בכוח העבודה האזרחי כל בני 15 ומעלה, מועסקים ובלתי מועסקים, בתקופה נתונה.

1. בשנה זו היו רשומים במוסד לביטוח לאומי קרוב ל-300,000 עצמאים;
2. כ-50,000 מהם עבדו במקביל גם כשכירים;
3. לכ-30,000 מכלל העצמאים אין כל הכנסה מעבודתם כעצמאים;
4. כ-50,000 עצמאים משתכרים בין 25% ל-50% מהשכר הממוצע;
5. כ-7,000 עצמאים היו מתחת לגיל 25, וכ-27,000 היו מעל לגיל 65.

1.2. השוואת מאפייני השכר של עצמאים לאלה של שכירים

מהשוואת נתוני השכר של עצמאים ושל שכירים בעבר עולה כי בעוד שבעשירונים העליונים קיימים פערי שכר ניכרים לטובת העצמאים, בעשירונים הנמוכים פערי השכר הם לטובת השכירים. בשנים האחרונות חלו שינויים של ממש ביחסי השכר בין עצמאים ושכירים.⁶

בשנת 1998 היה פער ההכנסה בין עצמאים ושכירים בעשירונים העליונים כ-3,600 ש"ח לטובת העצמאים, ובשנת 2002 הצטמצם פער זה כדי 1,711 ש"ח בלבד. בקרב העשירונים הנמוכים התרחב בתקופה זו פער ההכנסה לטובת השכירים.

אשר להכנסה הממוצעת בשני המגזרים, בשנים 1998–2002 צומצם הפער שהיה קיים לטובת העצמאים. מאז שנת 2002 ההכנסה הממוצעת של שכירים גבוהה מזו של עצמאים (6,831 ש"ח ו-6,774 ש"ח בהתאמה).

על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2004 היתה ההכנסה הממוצעת של עצמאי כ-5,500 ש"ח, וההכנסה הממוצעת של שכיר – כ-7,000 ש"ח. **נוסף על כך, מבדיקת ההכנסות בכלל אוכלוסיית העצמאים עולה כי בשמונת העשירונים הנמוכים ההכנסה הממוצעת של עצמאים נמוכה מזו של שכירים, ורק בשני העשירונים העליונים ההכנסה הממוצעת של עצמאים גבוהה יותר.**⁷

1.3. מובטלים שהיו עצמאים

כאמור, יש בעייתיות מסוימת בהגדרת אוכלוסיית העצמאים, ועל כן קשה לאמוד גם את מספר העצמאים המובטלים.

המחקר המקיף ביותר שנערך בשנים האחרונות בנושא העצמאים הוא "דיוקן העצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001", שנערך ברשות לתכנון כוח-אדם במשרד התמ"ת.⁸ במחקר זה נסקרים המאפיינים השונים של העצמאים בישראל ונדונה בין השאר סוגיית המובטלים העצמאים. במחקר מוסברת הבעייתיות שבחישוב שיעור האבטלה בקרב העצמאים, מוצע מודל לחישוב שיעור זה ומוצגת

⁵ על-פי: המוסד לביטוח לאומי – מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, ערך אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005. בהקשר זה יודגש כי המלצות הוועדה טרם אושרו במינהלת המוסד לביטוח לאומי, ולכן בשלב זה אין לראות בהן עמדה רשמית של המוסד לביטוח לאומי.

⁶ הנתונים על פערי השכר מבוססים על: מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, תעסוקת עצמאים ומעסיקים – ישראל 2004.

⁷ על-פי: המוסד לביטוח לאומי – מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, עריכה: אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005. יודגש כי הגדרת שכיר במוסד לביטוח לאומי אינה זהה להגדרת שכיר במס הכנסה, וייתכן שהשוואה בין נתונים ממקורות שונים אינה מדויקת, אך בכל זאת אפשר להבחין במגמה שהוזכרה של צמצום פערי השכר.

⁸ רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

השוואה בין שיעורי האבטלה בשנת 2001 בקרב עצמאים ובין שיעורי האבטלה בקרב שכירים, על-פי תכונות סוציו-דמוגרפיות, כמפורט להלן:⁹

שכירים	עצמאים	
5.6%	1.7%	ממוצע שיעור האבטלה (כללי)
5.9%	1.8%	גברים
5.3%	1.6%	נשים
7.5%	1.1%	לא יהודים
5.3%	1.9%	יהודים
5.3%	1.6%	עולים חדשים
8.5%	3.0%	השכלה נמוכה (עד 11 שנות לימוד)
3.1%	0.6%	השכלה גבוהה (יותר מ-16 שנות לימוד)
10.0%	2.0%	עובדים צעירים (18–24)
2.9%	1.5%	עובדים מבוגרים (+55)

מהטבלה עולה כי:

- שיעור האבטלה בקרב העצמאים הוא כ-30% משיעור האבטלה בקרב השכירים;
- שיעור האבטלה בקרב עצמאים צעירים ובעלי השכלה נמוכה גבוה בהשוואה לממוצע בכלל העצמאים;
- שיעור האבטלה בקרב העצמאים במגזר הלא-יהודי נמוך בהשוואה לשיעור האבטלה הכללי, בניגוד לשיעור האבטלה בקרב שכירים במגזר הלא-יהודי, שהוא גבוה בהשוואה לממוצע.

מהנתונים על שיעורי האבטלה לפי ענף כלכלי ומשלח יד עולה כי:

- שיעור האבטלה הגבוה ביותר בקרב העצמאים הוא בענף הבנייה – 5.4%, לעומת השיעור הממוצע – 1.7%. יצוין כי גם בקרב השכירים שיעור האבטלה בענף זה גבוה יחסית;
- שיעור האבטלה הגבוה ביותר בקרב שכירים הוא בענף החקלאות, וגם בקרב העצמאים שיעור האבטלה בענף זה גבוה מעט מהממוצע (2%);
- שיעורי האבטלה הנמוכים ביותר בקרב העצמאים הם בענף החשמל והמים (0%), כמו בקרב השכירים. גם במגזר הציבורי ובענפי התחבורה והתקשורת שיעורי האבטלה בקרב העצמאים נמוכים יחסית (0.8%);

⁹ יש לציין כי שיטת החישוב במחקר גורמת להטיה כלפי מטה, ולכן סביר שהשיעורים בפועל יהיו גבוהים יותר, אך היחסים אמורים להישאר דומים לאלה שמוצגים כאן.

- שיעור האבטלה הגבוה ביותר בקרב העצמאים, בחלוקה לפי משלח יד, הוא בקרב העובדים המיומנים (2.3%), והשיעורים הנמוכים ביותר הם בקרב הפקידים (0%) והאקדמאים (0.4%);

בבדיקת משך האבטלה עולה כי תקופת האבטלה הממוצעת של עצמאים היא כ-17.4 שבועות, ושל שכירים כ-14 שבועות. נתון זה מלמד כי אף ששיעור המובטלים בקרב העצמאים נמוך בהשוואה לזה של שכירים, תקופת האבטלה של עצמאים ארוכה יותר, והדבר מלמד שעצמאים שנכנסים למעגל האבטלה מתקשים לצאת ממנו יותר משכירים.¹⁰

2. היבטים עקרוניים של סוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים

הרעיון הבסיסי בביטוח אבטלה הוא הענקת רשת ביטחון לעובדים שהפסיקו את עבודתם מסיבות שונות כדי שיוכלו להתקיים מבחינה כלכלית עד שימצאו עבודה חדשה. בישראל, כמו במדינות רבות בעולם, אין כיום ביטוח אבטלה לעצמאים, ועצמאים רבים שנאלצו לסגור את העסק שלהם נותרים בלא הגנה סוציאלית בסיסית מטעם המדינה. נשאלת השאלה אפוא אם אין מקום להנהיג ביטוח אבטלה גם לעצמאים.

בבחינת הצורך בביטוח אבטלה לעצמאים והאפשרויות ליישמו אפשר לדון בכמה היבטים של הסוגיה, כמפורט להלן.

2.1. ההיבט הכלכלי¹¹

השלב הראשון בדיון בביטוח אבטלה לעצמאים הוא הבנת תפקידם וחשיבותם של העצמאים במשק. כאמור, רוב העסקים בישראל הם קטנים ובינוניים, ובהם עובדים רוב העובדים העצמאים. בשיח הכלכלי הציבורי העסקים הקטנים נתפסים כבעלי חשיבות בהתפתחות המשק וביציבותו מכמה סיבות, ובהן:

- הקמת עסק קטן עצמאי יוצרת מקומות עבודה הן לבעל העסק והן לשכירים המועסקים בו. מקובל לומר כי ריבוי עסקים קטנים מסייע בצמצום האבטלה והעוני, בעיקר בתקופות מיתון כלכלי ואבטלה גבוהה ובפרט בקרב אוכלוסיות המתקשות להשתלב בשוק העבודה, כגון תושבי הפריפריה.¹²
- עסקים קטנים ויזמות מניעים דינמיות, חדשנות וגמישות בכלכלה, שכן עלויות הקמתם נמוכות יחסית והם מתאפיינים ביכולת הסתגלות מהירה לתנאים משתנים בסביבתם הכלכלית. בהנחה שעסקים קטנים אומנם תורמים להתפתחות כלכלית, ואף עשויים לעזור בצמצום האבטלה, למשק יש אינטרס לעודד הקמה ופיתוח של עסקים קטנים רבים. כדי לעודד הקמת עסקים עצמאיים יש

¹⁰ רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

¹¹ הרחבה בנושא העסקים הקטנים וחשיבותם הכלכלית ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עצמאים ועסקים קטנים בראי המדיניות הכלכלית בישראל ובמדינות המפותחות, כתב עמי צדיק, 25 בספטמבר 2006.

¹² אומנם ההנחה היא שמתקיים קשר חיובי בין עסקים עצמאיים ובין צמצום האבטלה, אך במחקר המקצועי בתחום אין קביעה חד-משמעית בהקשר זה. סקירת מחקרים שונים בתחום ראו במסמך: רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

קרנות ממשלתיות ופרטיות שונות המסייעות ליזמים מבחינה מקצועית וכלכלית בהקמת עסקים עצמאיים.

לצד היתרונות של העסקים הקטנים, מגור זה מתאפיין בכמה בעיות עיקריות, ובהן רגישות גבוהה לתקופות מיתון ולמצבי חירום (כגון אסון טבע) ועקב כך חוסר בטחון תעסוקתי, יכולת פיננסית מוגבלת ועוד. חסרונות אלו גורמים לכך שעסקים קטנים רבים אינם מתקיימים לאורך זמן. לכן, כדי לעודד הקמת עסקים עצמאיים ולהקטין את החשש מהסיכון של סגירה כפויה בעתיד, אפשר להעניק סיוע בשני אפיקים עיקריים:¹³

1. סיוע כלכלי שנועד לאפשר את המשך פעילות העסק – מתן מענקים והלוואות – בד בבד עם ליווי מקצועי לשיקום העסק;

2. סיוע לאחר סגירת העסק – סיוע שנועד לאפשר לבעלים "לעמוד על הרגליים" ולחזור במהירות למעגל התעסוקה, בין כשכיר ובין כעצמאי. נוסף על כך, הידיעה שסיוע כזה ניתן עשויה לעודד אנשים להקים עסק עצמאי – יותר אנשים יקימו עסקים אם ידעו שבמקרה שהעסק לא יצליח הם לא יישארו בלא סיוע. סיוע לאחר סגירת העסק אפשר לתת באמצעות הסדרי פריסת חובות,¹⁴ הכשרה מקצועית או ביטוח אבטלה.

מהאמור לעיל עולה כי ברמה העקרונית יש הצדקה כלכלית מסוימת להנהגת ביטוח אבטלה גם לעצמאים. עם זאת, כמה טענות הועלו נגד הנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים, ובהן:

- לעסק עם פוטנציאל של הצלחה שנקלע לקשיים עקב נסיבות חריגות עדיף לתת סיוע כלכלי שיאפשר לו להשתקם מלעודד את בעליו לסגור אותו. האפשרות לקבל דמי אבטלה עשויה לעודד בעלי עסקים שנקלעו לקשיים לסגור עסקים שמבחינה כלכלית היה עדיף שימשיכו לפעול.
- כשמדובר בשכירים, רמת השכר וסכומי התשלומים למוסד לביטוח לאומי נקבעים בצורה ברורה בהתאם להסכמי שכר וכו'. גם הפסקת העבודה היא במקרים רבים לא בשליטתם הישירה, וש כללים ברורים בנושא זה. לעצמאים, לעומת זה, יש בדרך כלל שליטה הן על רמת השכר (ועקב כך על רמת המיסוי) שלהם והן על ההחלטה מתי לסגור את העסק ולהפוך למובטלים. פתיחת האפשרות של עצמאים לקבל דמי אבטלה עלולה להביא לניצול לרעה של ההטבה, הן מבחינת ההגדרה של מובטל עצמאי והן מבחינת קביעת התנאים שיינתנו למובטלים. ניצול לרעה של ההטבה עלול להביא לסגירת עסקים בלתי רצויה ולעלויות גבוהות ולא מוצדקות למשק.

2.2. ההיבט החברתי-סוציאלי

כפי שהוזכר לעיל, הרעיון הבסיסי בביטוח אבטלה הוא הענקת רשת ביטחון לעובדים שהפסיקו את עבודתם מסיבות שונות. נשאלת השאלה אם מבחינה חברתית יש מקום להבחין בין מובטל עצמאי ובין מובטל שכיר. בהקשר זה כדאי לציין כי רוב העסקים הפעילים בישראל הם עסקים קטנים ובינוניים, שבמקרים רבים חשופים לרמת סיכון גבוהה מזו של גופים גדולים. עקב כך, בתקופות מיתון כלכלי

¹³ הרחבה בנושא מגוון אפשרויות הסיוע לעסקים קטנים ראו במסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ביטוח אבטלה לעצמאים, כתב מוחמד סייד-אחמד, 30 באפריל 2002.

¹⁴ בהקשר זה יצוין כי במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007 נעשו תיקונים בפקודת המסים, המאפשרים לעצמאי שסגר את העסק שלו והפך לשכיר לקזז במקרים מסוימים הפסדים גם כנגד משכורתו כשכיר.

הפגיעה הכלכלית בעצמאים גדולה יחסית, ורבים נאלצים לסגור את עסקיהם. במקרים רבים צעד זה מלווה בחובות כספיים ובעיות כלכליות נוספות, כך שמצבם הכלכלי חמור לא פחות – ובמקרים רבים אף חמור יותר – מזה של שכיר שאיבד את מקום עבודתו. לנוכח תמונת מצב זו מתחדדת השאלה בדבר הצורך בביטוח אבטלה לעצמאים.

מעבר לבעיות הטכניות שהנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים תהיה כרוכה בהן (אלה יפורטו בהמשך), נשמעות שתי טענות עיקריות להצדקת ההבחנה הבסיסית בין שכירים ובין עצמאים בכל הקשור לביטוח אבטלה:

- ההנחה היא כי כושר ההשתכרות של עצמאים גבוה משל שכירים וכי הם חסינים מבחינה כלכלית יותר משכירים. הבסיס להנחה זו הוא היכולת שלכאורה יש לעצמאים לחסוך ולצבור משאבים בשנות פעילות העסק, כך שבשעת מצוקה כלכלית יוכלו להשתמש בחסכוניותיהם, ולכן הם אינם זקוקים לסיוע בצורת ביטוח אבטלה. שכירים, בעיקר בקרב השכבות החלשות ביותר מבחינה כלכלית, מוגבלים ביכולת החיסכון שלהם לאורך השנים, ולכן הם זקוקים לביטוח אבטלה.

במחקר מטעם הרשות לתכנון כוח-אדם שבמשרד התמ"ת,¹⁵ שמוצגים בו המאפיינים השונים של עצמאים, נשללת ההנחה האמורה, קרי, שעצמאים הם בעלי כושר השתכרות גבוה יותר משכירים, כי גם בקרב העצמאים יש מי שמשתכרים ברמה נמוכה מהממוצע של שכירים.

בהנחה שרמת ההון האנושי משפיעה על הסיכוי לאבטלה בקרב שכירים, שיעור מי שמייצגים רמה נמוכה של הון אנושי בקרב המובטלים השכירים יהיה גבוה יחסית. סביר שהנחה זו תהיה תקפה גם כשמדובר בעצמאים, ולכן, כיוון שגם בקרב העובדים העצמאים יש מי שרמת ההון האנושי שהם מביאים עמם נמוכה, סביר שחלק ניכר מהמובטלים העצמאים יבואו מקרב עובדים אלה, שאינם בהכרח נהנים מהחסון הכלכלי המאפיין, לכאורה, את העצמאים. כיוון שכך, מחברי המחקר סבורים שיש צורך בבחינה מחודשת של סוגיית ביטוח אבטלה גם לעצמאים.

- הבחנה נוספת שנעשית בין שכירים ובין עצמאים בהקשר של ביטוח אבטלה היא בשאלת המימון. הסכום שכל אדם משלם למוסד לביטוח לאומי הוא בעצם סך התשלומים שלו לענפים השונים של המוסד לביטוח לאומי. כלומר, התשלום למוסד לביטוח לאומי אינו מקנה זכויות גורפת לכלל שירותי המוסד, אלא על-פי ענפי הביטוח שכלולים בתשלום. על-פי חוק הביטוח הלאומי, בתשלום של עצמאים למוסד לביטוח לאומי לא נכלל תשלום לענף אבטלה. עם הקמת ענף האבטלה במוסד לביטוח לאומי (בראשית שנות ה-70) הוחל בגביית דמי ביטוח מעובדים שכירים. בשלוש השנים הראשונות נגבו דמי הביטוח בלא אפשרות לקבל דמי אבטלה, כדי לצבור סכום כסף שיאפשר את הפעלת הענף. בהקשר זה נשמעת הטענה שמכיוון שהעצמאים לא נכללו בביטוח האבטלה הם לא נדרשו לשלם דמי ביטוח, ולכן אם יש כוונה להחיל את ביטוח האבטלה גם על עצמאים, עליהם להשתתף בצבירת סכום חדש, ורק לאחר מכן יוכלו להשתתף בביטוח.

צבירת קרן בסיסית לא מספקת¹⁶ בעת הקמת הענף וההפחתות שנעשו במהלך השנים בדמי הביטוח ששכירים משלמים הביאו לגירעון הנאמד ביותר ממיליארד ש"ח בענף האבטלה של המוסד לביטוח

¹⁵ רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

לאומי.¹⁷ כדי לאפשר את המשך מימון ענף האבטלה נעשו במהלך השנים קיצוצים שונים בתשלומים ונעשה שימוש בכספים מענפים אחרים, פחות גירעוניים, של המוסד לביטוח לאומי. כיוון שהעצמאים משלמים לרוב ענפי הביטוח הלאומי (לכל הענפים פרט לענף אבטלה וזכויות לעובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד),¹⁸ הרי לטענתם כבר כיום הם משתתפים בעקיפין ובאופן חלקי במימון ענף אבטלה, ולכן אין לשלול מהם לחלוטין את הזכות לקבל דמי אבטלה בטענה שלא השתתפו במימון. עם זאת, ממשד האוצר נמסר כי¹⁹ רוב ענפי המוסד לביטוח לאומי הם גירעוניים, וחלק ניכר מהתקציב השוטף של המוסד מגיע מהשתתפות המדינה, ואין ממש בטענה כי העצמאים משתתפים במימון ענף האבטלה.

2.3. הטענות העיקריות נגד ביטוח אבטלה לעצמאים

לאחר שדנו בהיבטים שונים של סוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים נסכם את הטענות העיקריות נגד יישומו בישראל. הטענות נחלקות לשתי קבוצות עיקריות: טענות עקרוניות נגד הרעיון וטענות המטילות ספק באפשרות של יישום יעיל של ביטוח אבטלה לעצמאים עקב מגבלות שונות, שיפורטו בהמשך.

במישור העקרוני נשמעות הטענות האלה:²⁰

1. ככלל, ביטוח אבטלה נועד להגן על עובדים מפני פיטורים, שאינם בשליטתם, ואילו לעצמאים יש על-פי רוב שליטה, לפחות חלקית, על ההחלטה להפסיק לעבוד;

2. עדיף לסייע לעצמאי שנקלע לקשיים לפני שהוא סוגר את העסק מאשר לאחר שהפך למובטל. סיוע מוקדם עדיף לעצמאים הנתונים בקשיים, שכן הוא מאפשר להם להמשיך להפעיל את העסק שברשותם, ולכך עשויה להיות השפעה כלכלית חיובית על כלל המשק.

במישור המעשי הנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים כרוכה בבעיות רבות, הנובעות הן ממאפייני העבודה העצמאית והן ממאפייני מערכת ביטוח האבטלה הנהוגה כיום לצורך סיוע למי שבתקופה שקדמה לאבטלתם היו שכירים. להלן פירוט הבעיות העיקריות:²¹

1. חובת השתתפות בביטוח אבטלה – אם יוחלט לאפשר ביטוח אבטלה לעצמאים, יש להגדיר אם הביטוח יהיה חובה לכלל העצמאים או על בסיס וולונטרי. אם ההצטרפות תהיה על בסיס וולונטרי עלולה להתעורר בעיה של כיסוי ביטוחי, משום שסביר כי במקרה זה רוב המצטרפים יהיו העצמאים בעלי הסיכון הגבוה יותר להיות מובטלים, ועל-פי רוב אלה יהיו בעלי הכנסה נמוכה בהשוואה לכלל אוכלוסיית העצמאים. לפיכך, כדי שתוכנית כזאת תהיה יעילה מבחינה ביטוחית יש להנהיג אותה על בסיס מחייב;

¹⁶ בתקופת צבירת הקרן הבסיסית חשבו שהיא תספיק ל-30 שנה, אך בפועל היא הספיקה ל-25 שנים בלבד. רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

¹⁷ על-פי: המוסד לביטוח לאומי – מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, ערך אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005.

¹⁸ על-פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995, לוח י'.

¹⁹ מר משה בר סימן טוב, רכז רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

²⁰ על-פי: המוסד לביטוח לאומי מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, ערך אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005.

²¹ שם, וכן: רונית נדיב וסיגל שלח, דיוקן עצמאים ומאפייני תעסוקתם, 1970–2001, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, דצמבר 2003.

2. הגדרת עובד עצמאי ומובטל עצמאי – כפי שצוין, יש בעייתיות מסוימת בהגדרת עובד עצמאי ומובטל עצמאי, ונדרשת הגדרה אחידה כדי לאפשר ביטוח אבטלה לקבוצה זו. כמו כן יש לבדוק אם מדובר באבטלה רצונית או לא, דבר שקשה לבדוק שכן מדובר בהחלטה אישית של העצמאי;
3. קביעת שיעור התשלום שיופרש לביטוח לאומי וחשוב דמי האבטלה – דמי האבטלה לשכירים מחושבים על בסיס הכנסתם, שנקבעת על-ידי המעסיק בתקופה שקדמה לאבטלה. את הכנסתם של עצמאים, לעומת זאת, בדרך כלל הם עצמם קובעים, ולכן נשאלת השאלה כיצד יחושבו דמי האבטלה בעבורם. הבדל מהותי זה משפיע ישירות גם על שיעור התשלום לביטוח לאומי, שאצל שכירים נקבע על-פי ההכנסה;
4. תקופת אכשרה – לפי חוק הביטוח הלאומי, לשם זכאות לדמי אבטלה נדרשת תקופת אכשרה. משמעות דרישה זו היא שבמשך תקופה – מוגדרת בחוק – שקדמה לאבטלה שולמו דמי ביטוח בעבור המובטל. עובד שכיר משלם בדרך כלל דמי ביטוח באופן סדיר וקבוע באמצעות הפרשות מעסיקו, ואילו לעצמאים יש אפשרות לתכנן את תשלום דמי הביטוח סמוך לסגירת העסק;
5. החובה לקבל עבודה מתאימה – מובטל המקבל דמי אבטלה חייב, לאחר תקופה מסוימת, לקבל כל עבודה מתאימה המוצעת לו בשירות התעסוקה, אחרת יאבד את זכאותו. אשר לחלק גדול של אוכלוסיית העצמאים עשויה להתעורר השאלה מהי עבודה שתחשב מתאימה בעבורם.

3. עמדות הגופים הרלוונטיים במשק בסוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים

שאלת ביטוח אבטלה לעצמאים עלתה לסדר-היום הציבורי לא פעם בשנים האחרונות. גופים שונים המייצגים את העצמאים טענו כי אין מקום להבחנה בין שכירים לעצמאים בסוגיית ביטוח אבטלה, בעיקר במצב הכלכלי הקשה שמאפיין את השנים האחרונות.²²

בעקבות דיון שהתקיים בנושא זה אצל שר הרווחה ביולי 2004 מינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ועדה בראשות מר אברהם צרפתי, מנהל אגף גמלאות מחליפות שכר במוסד לביטוח לאומי, לבחינת מכלול הסוגיות הנוגעות לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי מושבים וקיבוצים. בצוות הוועדה כיהנו נציגים של המוסד לביטוח לאומי ושל ארגונים שונים המייצגים את העצמאים.

במאי 2005 הגישה הוועדה את המלצותיה²³ לד"ר יגאל בן-שלום, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. עיקרי המלצות הוועדה יפורטו להלן, אך לפני כן יצוין שוב כי ההמלצות טרם אושרו במינהלת המוסד לביטוח לאומי, ולכן אין לראות בהן את עמדתו הרשמית של גוף זה.²⁴

בדוח הוועדה נתונים על העצמאים בישראל, סקירה משווה של הנעשה בתחום זה במדינות אחרות וניתוח מפורט של אפשרות היישום בישראל, כפוף לבעיות שהוצגו. בדוח מדובר גם בעצמאים בעלי

²² הרחבה בנושא ההשוואה בין תעסוקת עצמאים ובין תעסוקת שכירים ראו במסמך: מינהל תכנון, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, תעסוקת עצמאים ומעסיקים – ישראל 2004, דצמבר 2003.

²³ על-פי: המוסד לביטוח לאומי – מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, ערך אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005.

²⁴ מר אברהם צרפתי, מנהל אגף גמלאות מחליפות שכר, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

שליטה בחברות וכן בחברי מושבים, קיבוצים ומושבים שיתופיים. במסמך זה יפורטו ההמלצות בכל הקשור לעצמאים באופן כללי, ולא לאוכלוסיות הייחודיות האמורות.

הנחת העבודה של הוועדה היתה כי בעל עסק עצמאי יעשה כל מאמץ לשמור על פעילות העסק שבבעלותו וימצה את אפשרויות הסיוע הזמינות לפני שיחליט לסגור אותו. בהמלצות הוועדה בדבר מתן דמי אבטלה לעצמאים מדובר במקרים שבהם עצמאי נאלץ לסגור את העסק שבבעלותו, ודמי אבטלה עשויים לספק לו אמצעי קיום בתקופת חיפוש עבודה או הכשרה מקצועית.

להלן עיקרי המלצות הוועדה בכל הקשור לסוגיות הבעייתיות:

הגדרת עובד עצמאי

הגדרת עובד עצמאי תהיה בהתאם להגדרה בחוק הביטוח הלאומי. לעניין תקופת האכשרה תיחשב רק התקופה שבה היה העובד רשום במוסד לביטוח לאומי כעצמאי ושילם דמי ביטוח לענף אבטלה בהתאם לשיעורים הקבועים בחוק.

הגדרת עצמאי מובטל

על-פי חוק, עצמאי שרוצה לסגור את העסק שלו חייב להודיע על סגירת העסק לרשויות האלה:

1. מס הכנסה;

2. המוסד לביטוח לאומי;

3. מס ערך מוסף.

עצמאי ייחשב מובטל רק עם המצאת מסמכים המעידים כי הודיע לרשויות האמורות על סגירת העסק וכי סטטוס הרישום שלו השתנה ברישומי רשויות אלה.

הפסקת עבודה (סגירת עסק) מרצון

הוועדה המליצה כי יוגדרו בחוק מצבים שבהם תיחשב סגירת עסק כהפסקת עבודה מרצון, למשל העברת העסק לבן משפחה. כנהוג אצל שכירים, במקרה של הפסקת עבודה מרצון לא יהיה העובד זכאי לדמי אבטלה בשלושת החודשים הראשונים.

הגדרת תקופת האכשרה

הוועדה ממליצה על תקופת אכשרה ארוכה מזו המחויבת אצל שכירים, כנהוג בעולם. תקופת האכשרה של עצמאי תוגדר 20 חודשים שבהם שילם דמי ביטוח כעצמאי מתוך 40 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה.

חישוב דמי האבטלה

הוועדה ממליצה לקבוע סכום אחיד של דמי אבטלה שישולמו לעצמאים, ולא על בסיס השכר כנהוג אצל שכירים. הסכום ייקבע לפי הסכום הממוצע בקרב השכירים, שהוא כ-45% מהשכר הממוצע במשק.²⁵ הוועדה ממליצה לנכות מדמי האבטלה סכומים שיקבל העצמאי משכר או מקצבת פרישה, כנהוג אצל שכירים.

²⁵ בחודש ספטמבר 2007 היה השכר הממוצע למשרת שכיר 7,574 ש"ח, ו-45% מסכום זה הם 3,408 ש"ח.

הכשרה מקצועית

הוועדה ממליצה כי מובטל עצמאי שהופנה בתוך 90 הימים הראשונים לאבטלתו למסגרת של הכשרה מקצועית יהיה זכאי לדמי אבטלה בגין תקופת ההכשרה, ובלבד שהתקופה שבגינה הוא מקבל דמי אבטלה לא תאריך מ-12 חודשים.

מימון הביטוח

הסכום הדרוש למימון ביטוח אבטלה נגזר משיעורי האבטלה ומרמות השכר בקרב העצמאים (אלה משמשים בסיס לחישוב דמי ביטוח של עצמאי). על-פי הדוח וכפוף להנחות בדבר אופן חישוב מספר העצמאים המובטלים, אם העצמאים ישלמו דמי ביטוח בשיעור דומה לזה ששכירים משלמים, ייווצר פער מימוני בסכום של 156 מיליוני ש"ח לפחות,²⁶ ולכן יש לבחון את מקורות המימון לפני יישום ההצעה.

התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה

הוועדה ממליצה כי התקופה המרבית שעצמאי יוכל לקבל בה דמי אבטלה תהיה זהה לזו של שכיר, בהתאם לגילו ולמצבו המשפחתי.

הגדרת עבודה מתאימה

הוועדה ממליצה להחיל את ההגדרות החלות על עובדים שכירים בהקשר זה גם על עצמאים. האחריות לקביעת העבודה המתאימה לעצמאי תהיה של שירות התעסוקה. מקצועו של עצמאי מובטל ייקבע על-פי מקצועו הנוכחי או הקודם, אם קיים, אחרת הוא ייחשב בלתי מקצועי המחויב בקבלת כל עבודה. הוועדה ממליצה עוד כי מבחן התעסוקה הנהוג לגבי שכירים יופעל מטעם שירות התעסוקה גם לגבי עצמאים.

לאחר שהוצגו עיקרי המלצות הוועדה בכל הקשור לביטוח אבטלה לעצמאים, להלן סיכום עמדות הגורמים הנוגעים בדבר.

המוסד לביטוח לאומי²⁷

הוועדה שהוקמה בהוראת מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי בחנה את הנושא על היבטיו השונים והמליצה על המתווה ליישום ביטוח אבטלה לעצמאים. כפי שצוין והודגש, המלצות הוועדה טרם נדונו במינהלת המוסד לביטוח לאומי, ולכן אין לראות בהן עמדה המחייבת את המוסד לביטוח לאומי. על-פי הדוח, גם אם יוחלט ליישם את התוכנית, יש לפתור את בעיית המימון טרם יישום ההמלצות.

²⁶ כאמור, יש קושי בחישוב העלות של יישום ביטוח אבטלה לעצמאים. לצורך חישוב העלויות הצפויות התבססה הוועדה על נתוני המחקר של הרשות לתכנון כוח-אדם במשרד התמ"ת. על בסיס נתונים אלו, התשלומים הצפויים בגין דמי אבטלה לעצמאים נעים בין 180 ל-360 מיליוני ש"ח. מנגד צפויות הכנסות מגביית דמי ביטוח מעצמאים בסך כ-24 מיליוני ש"ח, כך שצפי פער מימוני של כ-156 מיליוני ש"ח לפחות.

²⁷ מר אברהם צרפתי, מנהל אגף גמלאות מחליפות שכר, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007, וכן על-פי המוסד לביטוח לאומי – מינהל הגמלאות, המלצות הוועדה לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי קיבוצים, ערך אברהם צרפתי, יו"ר הוועדה, מאי 2005.

במשרד האוצר סבורים כי אין אפשרות מעשית להנהיג ביטוח אבטלה לעצמאים, ועדות לכך היא העובדה שכמעט אין מדינות שיש בהן ביטוח כזה. הבעיה העיקרית היא השליטה המלאה של עצמאי על ההחלטה לסגור את העסק שלו, והעובדה שמצב זה מאפשר ניצול לרעה של ביטוח אבטלה.

הממשלה מסייעת לעסקים קטנים בדרכים שונות ועוזרת בהקמת עסקים קטנים באמצעות מרכזים לטיפול יזמות (מט"י) ועוד. שר האוצר גם הסכים להסדרת פיצויים לעסקים שנסגרו עקב אירוע חריג ("כוח עליון").

לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל – לה"ב²⁹

לה"ב וארגוני עצמאים אחרים³⁰ מנסים לקדם כבר שנים רבות הנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים. במסגרת פעילות זו נפגשו נציגי ארגונים אלה עם אנשי משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי כדי לנסות לגבש מתווה ליישום ביטוח אבטלה לעצמאים בישראל. נציגי לה"ב היו חברים בוועדה שהקים המוסד לביטוח לאומי והיו שותפים למסקנות שגיבשה.

לדברי מר מוטי שפירא, מנכ"ל לה"ב, נציגי לה"ב הגמישו את עמדתם בכמה נושאים (כגון הנכונות שעצמאים יפרישו 0.3% לטובת ביטוח אבטלה, והכרתם בצורך בצבירת קרן לפני תחילת תשלום דמי אבטלה), כדי לאפשר השגת מתווה מוסכם.

4. ביטוח אבטלה לעצמאים בכמה מדינות בעולם³¹

כפי שצוין, ביטוח אבטלה לעצמאים אינו מקובל במדינות רבות בעולם. עם זאת, במדינות רבות ניתן סיוע לעצמאים שנקלעו לקשיים כדי לאפשר להם לשקם את העסק שבבעלותם.

ברוב המדינות שהנהיגו ביטוח אבטלה לעצמאים הביטוח הוא על בסיס וולונטרי והיקפו מוגבל בהשוואה לביטוח האבטלה של שכירים.

איסלנד

מאז שנת 1997 נהוג באיסלנד ביטוח אבטלה חובה לכלל העובדים. דמי האבטלה הם בשיעור קבוע, המשתנה בהתאם לתקופת האכשרה. תקופת האכשרה המזכה בתשלום מינימלי היא עשרה שבועות של עבודה מלאה ב-12 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה. עבודה מלאה במשך כל 12 החודשים שקדמו לתקופת האבטלה מזכה בתשלום המרבי.

עצמאי המבקש לקבל דמי אבטלה מחויב לעמוד גם בתנאים אלה: תשלום לביטוח לאומי במשך 12 החודשים שקדמו לאבטלה ותשלום מס הכנסה שלושה חודשים לפחות מ-12 החודשים האמורים.

דנמרק

²⁸ משה בר סימן טוב, רכז רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

²⁹ מר מוטי שפירא, מנכ"ל לה"ב, שיחת טלפון, 4 בינואר 2007.

³⁰ איגוד לשכות המסחר תומך אף הוא בהנהגת ביטוח אבטלה לעצמאים ואף השתתף בניסוח הצעת חוק בנושא זה. עו"ד סיגל שדאי, יועצת משפטית, איגוד לשכות המסחר, שיחת טלפון, 3 בינואר 2007.

³¹ הנתונים על ביטוח אבטלה במדינות העולם מבוססים על דוח הוועדה מטעם הביטוח הלאומי ועל אתר האינטרנט של האיחוד האירופי, http://ec.europa.eu/employment_social/missoc2001/missoc_228_en.htm, כניסה: 31 בדצמבר 2006.

בדנמרק ביטוח אבטלה הוא רשות. ביטוח אבטלה לשכירים מיושם באמצעות 36 קרנות של איגודים מקצועיים, ומאז שנת 1976 נהוג ביטוח אבטלה גם לעצמאים, באמצעות שתי קרנות. התשלום לעצמאי מותנה בהצגת הוכחה שסגר את העסק או מכר אותו, ובכך שהוא מחפש עבודה כשכיר.

סכום דמי האבטלה נקבע על-פי ההכנסה במשך שלוש שנים, והשנים המובאות בחשבון הן שלוש השנים הטובות בחמש השנים האחרונות.

פינלנד

בפינלנד, כמו בדנמרק, ביטוח האבטלה לעצמאים מיושם באמצעות קרנות (לא חובה) ומותנה בחיפוש עבודה כשכיר. תקופת האכשרה לעצמאי היא 24 חודשים מתוך 48 החודשים האחרונים (לשכיר היא 43 שבועות מתוך 24 החודשים האחרונים).

לתשלום לעצמאי יש רף עליון (לתשלום לשכירים אין), וסכום התשלום נקבע על-פי ההכנסה ב-24 החודשים האחרונים (לשכיר – לפי 43 השבועות האחרונים).

לוקסמבורג

מתן דמי אבטלה לעצמאי מותנה בכך שסגר את העסק שלו והוא מחפש עבודה כשכיר. תקופת האכשרה לעצמאי היא חמש שנות עבודה (לשכיר תקופת האכשרה היא 26 שבועות עבודה ב-12 החודשים האחרונים). התשלום לעצמאי קבוע (לשכיר הוא נקבע בהתאם לשכרו קודם לאבטלה).