

ניתוח מתן דמי אבטלה והטבות כלכליות לעצמאים עקב משבר לאומי

מוגש למרכז עומק

1. מבוא

מסמך זה עוסק במצב המשפטי בישראל ביחס לדמי אבטלה והענקת הטבות כלכליות לעצמאים ועסקים קטנים/בינוניים בעתות משבר. כמו כן, במסמך זה נבחן כיצד מתמודדות מדינות אחרות מארגון ה-OECD עם משבר הקורונה ואילו סוגי סיוע הוצעו עבור העצמאים. בהמלצותינו נבקש להחיל כללים משפטיים בהתמודדות עם משבר הקורונה הנלמדים ממצבי חירום אחרים בישראל, ומפתרונות שונים בעולם. בנוסף, יש לציין שפרק ההמלצות נעדר התייחסות לתקציב הנדרש לסיוע לעצמאים.¹

2. עיקרי הדברים

← **סקירת המצב היום:** על רקע הקידמה וכוחות השוק המשתנים במאה ה-21, אוכלוסיית העצמאים מהווה חלק נכבד מהמשק הישראלי. לא פלא אם כך שכבר מספר שנים קיים מאבק בין בעלי אינטרסים שונים להסדרת ביטוח דמי אבטלה לעצמאים הנתקל בהתנגדויות מנומקות מטעם מוסדות המדינה. כתוצאה ממשבר הקורונה ביקשנו לבחון את מצב הדברים מחדש.

← **חקיקה:** בחוק יסוד: הממשלה נקבע כי לממשלה ולכנסת סמכות להכריז על מצב חירום,² אולם אין כל הגדרה בחוק למונח "מצב חירום". בחוק ביטוח לאומי,³ מפורטים תנאי דמי האבטלה עבור שכירים בלבד. אי לכך מזה כעשור מוצעות בכל כנסת הצעות לתיקון החוק כך שגם עצמאים יהיו זכאים לדמי אבטלה, אולם הצעות אלה מעולם לא התקבלו. בנוסף, בעקבות הקמת מנגנוני פיצוי המעוגנים בחוק עבור נזק שנגרם עקב מלחמה, זיהינו כי קיים דמיון בצורך במנגנון פיצוי גם בעת מצבי חירום אחרים.

← **פסיקה:** לא נמצאה פסיקה העוסקת באופן ישיר בדמי אבטלה לעצמאים בכלל ולא בזמן משבר בפרט. עם זאת, ישנו דיון עשיר בפסיקה בנושא פיצוי עצמאים בעת מלחמה. כאמור, ראינו לנכון להקיש וללמוד ממבחני הפסיקה שהוצעו לגבי אופן הפיצוי עבור נזקי מלחמה, ביניהם מציאת הקשר הסיבתי בין הנזק למצב החירום, וכן הימצאותו של חשש ממשי ביחס לנזק.

← **משפט משווה:** בפרק זה סקרנו את תוכניות הסיוע הכלכליות של ארבע מדינות כתוצאה ממשבר הקורונה. בנוסף, בחנו את ההגדרה "עובד עצמאי" בכל מדינה, תוך התייחסות לתנאים שנקבעו לזכאות לקבלת הסיוע ואת דרכי הסיוע השונות הניתנות לעצמאים.

← **דיון והמלצות:** המלצותינו מעודדות מתן דמי אבטלה לעצמאים במצב חירום בעקבות ממצאינו מהפרקים הקודמים. בנוסף, ביקשנו לנסח כללים משפטיים לקביעת הזכאות למתן הטבות כלכליות הכוללים: הגדרת "עובד עצמאי", הימצאות קשר סיבתי בין הנזק למצב החירום וקיומה של חובת צמצום הנזק.

¹ קצרה היריעה מלהכיל את כל התחומים הנוגעים לנושא הדיון במסמך זה, בנוסף לכך שהמחלקה לפיקוח תקציבי של מרכז המחקר ומידע של הכנסת פרסמו מסמך מיקף אודות נושא זה. ראו חדוה קפלינסקי ועמי צדיק **התמודדות המשק מול משבר נגיף הקורונה בהשוואה למדינות המפותחות** (הכנסת, מחקר ומידע, 2020).

² חוק יסוד: הממשלה.

³ בחוק ביטוח לאומי, התשנ"ה-1995.

1. רקע ונתונים

בישראל עובדים כ-440 אלף עצמאים ובעלי עסקים קטנים, כאשר כ-280 אלף מתוכם מוגדרים עצמאים והיתר מוגדרים בעלי עסקים קטנים.⁴ במסגרת מסמך שהגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2015 השיב הביטוח הלאומי כי עובד שכיר מוגדר כמי שקיימים בינו לבין מעסיקו יחסי עובד ומעסיק והוא מקבל שכר ממעסיקו.⁵ כמו כן, עצמאי מוגדר כמי שעוסק במשלח ידו שלא כעובד שכיר, ועשה כן לפחות 20 שעות בשבוע בממוצע, או שהכנסתו החודשית הממוצעת מעיסוקו במשלח ידו עולה על 50% אחוז מהשכר הממוצע, או מי שעוסק במשלח ידו. בנוסף, מנתוני המסמך עלה כי עצמאים ברמת שכר נמוכה הוציאו על ביטוח לאומי וביטוח בריאות יותר מאשר שכירים ומהמעסיקים שלהם באותה רמת שכר. מנגד, שכירים ברמת שכר גבוהה הוציאו על ביטוח לאומי וביטוח בריאות פחות משכירים ומעסיקיהם באותה רמת שכר.

בשנת 2019 פרסם הביטוח הלאומי דו"ח שסקר בהרחבה את ההכנסה והשכר של שכירים ועצמאים.⁶ מנתוני הדו"ח עלה כי נכון לשנת 2017 ההכנסה הממוצעת של שכירים עבור חודש בשנה עמדה על 9,388 ₪ בעוד ההכנסה הממוצעת לחודש בשנה עבור עצמאים עמדה על 10,881 ₪. אולם, נתון זה לבדו יוצר תמונת מצב חלקית לפיה לעצמאים יש יתרון על פני שכירים שכן הכנסתו הממוצעת של עצמאי גבוהה יותר בכ-15% מהכנסתו הממוצעת של השכיר. מנתוני הדו"ח עוד עלה כי ההכנסה של 35.2% מהעצמאים לא הייתה גבוהה יותר משכר המינימום במשק, ההכנסה של 39.2% מהעצמאים לא הייתה גבוהה יותר ממחצית השכר הממוצע של העצמאים ו-10.9% בלבד מהעצמאים הכניסו יותר מפי 2 מהשכר הממוצע. בנוסף הוצג כי ההכנסה החציונית של עצמאים לחודש עמדה על 5,194 ₪, בעוד בקרב השכירים ההכנסה החציונית עמדה על 6,672 ₪. מכאן נובע שלפחות מחצית מהעצמאים הרוויחו 21% פחות משכירים.

נכון להיום, עצמאים אינם זכאים לאותן זכויות סוציאליות כמו שכירים, בתוך כך עצמאים אינם זכאים לדמי אבטלה על אף שבהפרשותיהם לביטוח לאומי כן מגולם רכיב זה.⁷ בעבר נעשו מספר ניסיונות של הרשויות על מנת לאזן בין חובות העצמאים לזכויותיהם. כך למשל הונחו מספר הצעות חוק על שולחן הכנסת בנושא דמי אבטלה לעצמאים, עליהן נרחיב בפרק החקיקה. עם זאת, הצעות חוק אלה נעצרו בשלבי חקיקה מוקדמים ולא הבשילו לכדי חוק. כמו כן, הוקמו ועדות משותפות של נציגי הביטוח הלאומי ונציגי העצמאים על מנת לגבש המלצות בעניין דמי אבטלה לעצמאים, אך ועדות אלה התקשו לגבש מתווה מוסכם.⁸

בכתב העת "ביטחון סוציאלי" בהוצאת המוסד לביטוח לאומי פורסם מאמרו של ד"ר רועי קרת שבו מוצגת העמדה השוללת דמי אבטלה לעצמאים. במסגרת מאמר זה הועלו כמה מהנימוקים הבולטים

⁴ המוסד לביטוח לאומי שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2017 (2019).

⁵ ענת לוי הבדלים עיקריים בזכויות ובחובות של עצמאים ושכירים בביטוח הלאומי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2015).

⁶ ר'י לעיל הייש 4.

⁷ משרד האוצר סיוע לעצמאים בפנסיה ובמצב אבטלה (2016).

⁸ כתבה מאתר YNET:

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3078208,00.html>

לאפליית מגזר העצמאים בזכאות לדמי אבטלה ביחס לשכירים.⁹ כותב המאמר טוען כי מתן דמי אבטלה לעצמאיים מעורר קשיים מהותיים, אליהם נתייחס בהרחבה בפרק דיון והמלצות.

עם זאת, קיים בסיס יציב גם לעמדה המצדדת במתן דמי אבטלה לעצמאים. במאמרו של ד"ר קרת לעיל נטען בנוסף כי קיים חוסר צדק בעובדה שלמרות שעצמאים משלמים עבור דמי אבטלה במסגרת תשלומיהם לביטוח הלאומי, הם אינם זכאים להם. כמו כן, נטען כי על המדינה הרואה ביזמות עצמאית ועסקית "קטר המושך אחריו את המשק" – מוטלת אחריות לעידוד יזמות עצמאית ועסקית לא רק במהלך קיומו של העסק אלא גם בשעת כשלונו. טענה זו מקבלת חיזוק משמעותי מהדו"ח התקופתי של משרד הכלכלה והתעשייה לשנת 2018 אשר מנתוניו עלה כי בשנים האחרונות תרמו העסקים הקטנים והבינוניים את מרב המשרות החדשות במשק וכי החל משנת 2009 התוצר העסקי של עסקים אלה עלה על התוצר העסקי של העסקים הגדולים.¹⁰

מסמך זה נועד להציע פתרון הולם עבור מצוקת מגזר העצמאים אשר אינם זכאים לדמי אבטלה על רקע משבר הקורונה הפוקד את המשק הישראלי. בפתרונו ננסה להתמודד עם טענות נגד הזכאות לעצמאים לדמי אבטלה ביחס למצב חירום. אנו מאמינים כי קיים הבדל מהותי בין מצב שגרה, שבו עצמאים נושאים באחריות לכישלון עסקיהם, לבין מצב חירום של התרחשות שאין להם חלק בה, כדוגמת המצב הנוכחי. כמו כן נציע מספר כללים משפטיים למתן הטבות כלכליות לעצמאים במצב חירום.

2. סקירת המצב החקיקתי הקיים

בישראל קיימים מגוון חוקים סוציאליים המקנים רשת ביטחון לאזרחיה במקרים בהם יש צורך בתמיכה מסוג זה. על אף שחוקים סוציאליים היו נהוגים עוד לפני חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו,¹¹ ברוח חוק זה, נחקק חוק הביטוח הלאומי החדש בשנת 1995 (להלן: **חוק הביטוח לאומי**).¹² חוק הביטוח לאומי, המעגן בתוכו תנאים לקבלת דמי אבטלה, אינו מזכיר באופן מפורש זכאות של עצמאים לדמי אבטלה בשגרה או בעתות משבר. יתרה מכך, באתר ביטוח לאומי מופיעה רשימה של הקצבאות להם זכאים עובדים עצמאים, אומנם דמי אבטלה אינם נכללים ברשימה זו ולכן ניתן להניח שאינם נכללים "ברכיב הביטוחי" שאותם משלמים עצמאים.¹³ עם זאת, ישנם חריגים אשר זכאים לדמי אבטלה בתנאים מסוימים כמו פשיטת רגל או פירוק של תאגיד ובלבד שעמדו בתנאים של התוספת הראשונה לצו הביטוח הלאומי.¹⁴

חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995

החוק מפרט את תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, תקופת אכשרה¹⁵ ומסמיך את שר העבודה והרווחה לקבוע תקנות מדויקת לעניין הזכאות, סכום הגמלה, ותקופת האכשרה. בפירוט על הזכאים לדמי האבטלה, החוק מתמקד ב"שכירים" ומגדיר אותם כ-"מבוטחים" לעניין ביטוח אבטלה. כמעט ואין

⁹ רועי קרת "דמי אבטלה לעצמאים ולדמויי-עצמאים" **ביטחון סוציאלי** 61 172 (2001).

¹⁰ משרד הכלכלה והתעשייה **דו"ח תקופתי מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל** (2018), 45-46. עסק גדול מוגדר כעסק שמעסיק 100 עובדים או יותר.

¹¹ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹² חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995.

¹³ דרור ניר קסטל "דמי אבטלה לעצמאים - איך זה עובד" **הון מדריכים פיננסיים** אפריל 2020.

¹⁴ צו הביטוח הלאומי (סיווג מבוטחים וקביעת מעבידים), תשל"ב-1972.

¹⁵ תקופה שבה עבד שכיר ושולמו עבורו דמי ביטוח לאומי על ידי המעסיק.

מאי, 2020

התייחסות לעצמאים למעט עצמאים שבעברם הוגדרו כשכירים וכיום עוסקים במשלח ידם. ס' 159 לחוק מסמיך את שר העבודה והרווחה להרחיב בתקנות את חוג המבוטחים לעניין ביטוח אבטלה בתקנות שאותן הוא רשאי להתקין בהתייעצות עם שר האוצר וועדת הרווחה בכנסת. ס' 9(א) לחוק אף מגדיל לעשות ומסמיך את המוסד לביטוח לאומי להעניק הטבות סוציאליות שלא בדרך קבע לפי קריטריונים שיקבעו בהתייעצות עם שר הרווחה.

תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), תשל"ג-1972

תקנות הביטוח הלאומי (אבטלה) מפרטות באופן מדויק את הזכאים לדמי אבטלה, כיצד ניתן להירשם בלשכת התעסוקה ומה הם התנאים לקבלת הגמלה. גם בתקנות כמו בחוק עצמו אין אזכור מפורש לעצמאים.

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961

חוק מס רכוש וקרן פיצויים מורה על מתן פיצוי בשל נזק ישיר או עקיף הנגרמים לעסקים עקב אירוע ביטחוני.¹⁶ החוק מגדיר "נזק" כ-פגיעה ישירה או עקיפה שנגרמה כתוצאה מאירוע מלחמתי. החוק מסמיך את שר האוצר לקבוע את התנאים וגובה הפיצויים באישור ועדת הכנסת. ראוי להתייחס למנגנון פיצוי זה על אף שהוא נוגע למשבר ספציפי כחלק מהלימוד על מנגנוני הפיצוי הקיימים בחוק.

תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973

התקנות מפרטות בצורה מדויקת את ביצוע הוראות החוק. הן מפרטות כיצד יינתן פיצוי, בעבור איזה נזק, ובאילו נסיבות. התקנות מחריגות מהגדרת "נזק עקיף" נזק הנגרם כתוצאה מתשלום שכר עבודה. כלומר, הפיצוי עבור נזק עקיף לא כולל תשלום משכורות. עם זאת, המעביד זכאי לפיצוי עבור תשלום שכר לעובד שלא יכול היה לעבוד בשל הוראות משרד הביטחון.

חקיקה במצבי חירום

ס' 38 לחוק יסוד: הממשלה מעניק לכנסת ולממשלה סמכות להכריז על מצב חירום במשק. הכרזה על מצב חירום מאפשרת לממשלה או לראש הממשלה לבדו, בתנאים מסוימים להתקין תקנות חיוניות לפעילות המדינה והמשק.¹⁷ מטרת החוק היא לאפשר פעילות תקינה גם במצבי חירום. בחוק לא מפורטים תנאים להכרזה על מצב חירום או הטלת חובה על הממשלה או הכנסת. קביעת תנאים מדויקים למצב חירום תוכל לשמש חקיקה עתידית בעניין דמי אבטלה לעצמאים בעתות חירום.

לאור המשבר הכלכלי החמור שיצר וירוס הקורונה במשק, הותקנו תקנות לשעת חירום על סמך חוק יסוד: הממשלה, אשר מרחיבות את הזכאות לדמי אבטלה. תקנות אלו מרחיבות את הזכאות

¹⁶ ס' 35, 36 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

¹⁷ ר' בנוסף ס' 39 לחוק יסוד: הממשלה, הסעיף מפרט את הכללים להתקנת תקנות לשעת חירום.

ל"שכירים" אך לא לעצמאים. עצמאים יהיו זכאים למענקים מסוימים בהתאם לגובה המחזור השנתי של העסק,¹⁸ לדחיית תשלומים למע"מ, מס הכנסה וביטוח לאומי.¹⁹

הצעות חוק שהוגשו

החל משנת 2009 (הכנסת השמונה-עשרה) מוגשת בכל כנסת הצעת תיקון (זהה) לחוק ביטוח לאומי כך שיכלול במפורש דמי אבטלה לעצמאים. בשנת 2015, הצעת החוק אשר הונחה לדיון מוקדם בכנסת אושרה והועברה לוועדת העבודה והרווחה להכנה לקריאה ראשונה. לפי השר דאז, חיים כץ, הממשלה בעד הצעת החוק המעניקה דמי אבטלה לעצמאים, תחת התניות. הממשלה תקדם זאת בהצעת חוק ממשלתית שתוגש לוועדה הרלוונטית.²⁰ הצעת החוק האחרונה, אותה יזם חבר הכנסת מאיר כהן, הוגשה בשנת 2019.²¹ בדברי ההסבר להצעת החוק מנמק חבר הכנסת מדוע התוספת לחוק חשובה. חבר הכנסת כהן מסביר כי קיימת כיום מגמה גלובלית של העדפת העסקת עובדים עצמאים על פני שכירים. כדי להעניק לעובדים אלו ביטחון סוציאלי יש לתקן את החוק. חבר הכנסת כהן מציע להקים קרן אבטלה ייעודית לעצמאים כענף ביטוח נפרד אשר תממן את דמי האבטלה לעצמאים. בהצעת חוק זו מאיר כהן מגדיר מיהו "מובטל עצמאי", מהם גובה דמי האבטלה, כיצד מחשבים שכר של עצמאי ועוד פרטים נוספים. מכיוון שהגדרה של עצמאי כמובטל היא מורכבת ביותר, סעיפי הצעת החוק מפרטים במדויק כיצד יוכרז עצמאי כמובטל ומהי תקופת האכשרה.

מסקנות

החקיקה כיום אינה מעניקה זכאות אוטומטית לדמי אבטלה לעצמאים, לא בזמן שגרה ולא במצבי חירום לאומיים. קיימים חוקים המאפשרים לממשלה ולמוסד לביטוח לאומי להעניק הטבות סוציאליות בצורות שונות לרבות דמי אבטלה לעצמאים במצבי חירום. מכיוון שלא קיים חוק מפורש ובו קריטריונים מדויקים לגבי הענקת סיוע כזה, הדבר נעשה באופן חלקי ולא עקבי. כדי להתמודד עם מצוקה זו של העצמאים הנמצאים בחוסר ודאות כלכלית יש לבצע חקיקה מפורטת בנושא. החקיקה צריכה להורות על כללי סיוע שיתמכו בעצמאים במצבי חירום. היא עשויה להעניק ודאות וביטחון כלכלי לעסקי העצמאים בתקופות המוגדרות כחירום. החקיקה צריכה להגדיר במדויק מה הם "מצבי חירום" ולא רק בידי מי הסמכות להכריז על כך. בנוסף, היא צריכה לכלול מענקי סיוע לעסקים ודמי אבטלה בסיסיים לעצמאים. ניתן להתבסס על מנגנוני פיצוי הקיימים כיום כמו קרן פיצויים ומס רכוש כדי ליצור מנגנון ראוי אשר ייתן פתרון כולל.

¹⁸ המענק חולק לשתי פעימות כאשר לעסקים "ותיקים", בפעימה הראשונה גובה המענק הוא בסך 65% מההכנסה החודשית הממוצעת ובפעימה השנייה גובה המענק הוא 70% מההכנסה החודשית הממוצעת לעסק. לעסקים "חדשים" המענק ייקבע לפי נתוני שנת 2019 ולא יעלה על 6,000 ₪.

[https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9E%D7%A2%D7%A0%D7%A7_%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2_%D7%9C%D7%A2%D7%A6%D7%9E%D7%90%D7%99%D7%9D_\(%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9E%D7%94_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%95%D7%A0%D7%94\)_%D7%91%D7%A2%D7%A7%D7%91%D7%95%D7%AA_%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8_%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94](https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%9E%D7%A2%D7%A0%D7%A7_%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2_%D7%9C%D7%A2%D7%A6%D7%9E%D7%90%D7%99%D7%9D_(%D7%A4%D7%A2%D7%99%D7%9E%D7%94_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%95%D7%A0%D7%94)_%D7%91%D7%A2%D7%A7%D7%91%D7%95%D7%AA_%D7%9E%D7%A9%D7%91%D7%A8_%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94)

¹⁹ תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש)(הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020.

²⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 30 של הכנסת, הכנסת ה-20 יום רביעי, י"ד בתמוז התשע"ה (1 ביולי 2015).

²¹ הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - דמי אבטלה לעצמאים), התשע"ט-2019 (פ/26/21).

3. המצב הפסיקתי הקיים

בפסיקה הישראלית חסרה התייחסות לנושא "דמי אבטלה לעצמאיים", זאת כאמור כי אין כיום חוק המסדיר נושא זה. מצב הדברים עשוי להשתנות עקב "מצב-החירום" אליו נכנסה מדינת ישראל והעיתירות השונות של העצמאים שהוגשו לבג"ץ.²²

יחד עם זאת, המדינה הכירה בכך שבכל עת יכול להיגרם לאדם פלוני נזקים עקב מצב מלחמה או פעולת איבה, שאינם דומים באופיים לנזקים השונים שעלולים להיגרם לרכושו במהלך החיים הרגיל ושמפניהם הוא מבטח את עצמו באופן עצמאי,²³ לכן חוקק חוק מס רכוש.²⁴

בפרק זה נתייחס למצב חירום שהינו מסוג רעידת אדמה, מגיפה, אסון טבע וכדומה כ"מצב חירום אחר", ומצב חירום שהינו מלחמה כ"פעולה מלחמתית".

בפס"ד ס'ת'ו' בית המשפט התייחס לתכלית חוק מס רכוש, וקבע כי ביסודו עומד רעיון סוציאלי של ביטוח או ערבות סטטוטורית של המדינה לנזקים שייגרמו לנכסים עקב פעולות מלחמה, נזקי המלחמה לא צריכים ליפול על כתפיו של הניזוק בלבד אלא "להתפזר" על כתפי הציבור כולו.²⁵ מיקומה הגיאוגרפי של מדינת ישראל מביא לכך שפעולות מלחמתיות הן נפוצות מאוד, ועם השלכותיהן היא מתמודדת לעיתים תכופות.

אף על פי כן, בעולם כולו מתרחשות תמורות שונות כגון התפתחויות טכנולוגיות, גידול באוכלוסייה שינויים אקולוגיים המביאים עמם מצבי חירום אחרים, איתם העולם כולו, וישראל בפרט טרם התמודדו. כך בעוד לפעולה מלחמתית יש הגדרה, נהלים וחוק המסדיר את ההתמודדות עם השלכותיה, למצב חירום אחר טרם הוסדרה חקיקה.

לפיכך בחרנו להתייחס לניתוח הפסיקה של חוק זה, לאור הזיקה שבין מלחמה לבין מצבי החירום האחרים; בשני המקרים מדובר באירועים מאתגרים מבחינה בריאותית, כלכלית וחברתית איתם המדינה צריכה להתמודד. כמו כן בשני סוגי האירועים ישנו סיכון לפגיעה בחיי אדם וקיים חוסר ודאות כיצד אירוע זה עתיד להסתיים. בנוסף שני המצבים משפיעים על העצמאיים באופנים הבאים; הן בפעולה מלחמתית והן במצב חירום אחר העצמאיים הם אלו אשר סופגים את הנזק באופן מיידי. בנוסף בשני המקרים על-אף שאין לעצמאים הכנסות קיימות להם הוצאות. כמו-כן בשני המקרים ישנו חשש שעד שיאמדו את מימדי הנזק המצב יהיה מאוחר מידי ולא יהיה עסק "להציל".²⁶

²² אלה לוי-וינריב "עתיירה לבג"ץ: לשלם דמי אבטלה גם לעצמאים ובעלי שליטה שכירים" **כלכליסט** (02.04.2020) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001324373>

²³ פס" 19 ברע"א 5902/12 מנהל קרן פיצויים ופעולות איבה נ' קיבוץ נירים (פורסם בנבו, 23.01.2014) (להלן: **קיבוץ נירים**).

²⁴ חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961

²⁵ פס" 30 ברע"א 6904/97 ס' ת'ו' בקעות בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים, נב(4) 1 (1998) (להלן: ס' ת'ו').

²⁶ אלה לוי-וינריב "הפסד כלכלי כבד: מי יפצה את העסקים על הקורונה" **גלובס** 08.03.2020

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001320846>

מאי, 2020

כאשר הפסיקה בוחנת את אופן תביעת הפיצוי על פי החוק, היא עושה זאת בשלבים: (1) להוכיח כי אכן נגרם נזק, בדמות הפסד או אובדן רווחים (2) להצביע על קשר סיבתי בין הנזק לבין פעולות מלחמה קונקרטיות.²⁷

א. הוכחת הנזק:

בחוק ניתן לקבל פיצויים בגין שני סוגי נזקים: נזק ישיר, שהוא נזק פיזי הנגרם לנכס, ונזק עקיף שהוא נזק כלכלי שנגרם כתוצאה מהשפעת המלחמה על העסקים.

בכדי לקבוע את הנזק, הפסיקה מתבססת על נוסחת "מסלול מחזוריים". כך לדוגמה במלחמת לבנון השנייה, הנוסחה לחישוב הפיצויים התבססה על הפרש המחזוריים של העסק הניזוק מתוך הנחה כי הוא נגרם כתוצאה מאירועי המלחמה. למעשה, נערכה השוואה בין מחזור עסקאותיו של הניזוק שנה לפני המלחמה לבין מחזור עסקאותיו בחודשי המלחמה. את התוצאה בחישוב ההפרש מכפילים ב"משלים שיעור ההפחתה" הקבוע בהוראת השעה, המשתנה לפי היקף עסקאותיו של הניזוק.²⁸

על כן נראה כי נזק ממצב חירום אחר הינו שווה ערך לנזק מפעולה מלחמתית. מצב חירום אחר בדמות הקורונה, איתו אנו מתמודדים בימים אלה, מביא עמו נפגעים רבים, איסור לצאת מהבתים, מתים, וסגירת עסקים. לכן אין זה מן הנמנע שבעת מצב חירום אחר הנזק ייאמד בצורה זהה; כאמור לעיל, השוואת מחזור עסקו של הניזוק במצב החירום לעומת אותו מחזור עסקאות בשנה שעברה.

ב. קשר סיבתי:

כדי להכיר בתביעה בגין החוק האמור נדרש שהנזק נגרם כתוצאה מפעולה מלחמתית, כלומר נדרש קשר סיבתי בין הנזק לבין המלחמה.

בפסיקה מדגישים כי כאשר מדובר על פיצוי עסקים על בסיס כספי ציבור יש לוודא שפעולת המלחמה היא הגורם לירידה במחזוריים, וכך למנוע ניצול של עסקים שמצבם היה רע עוד לפני. על כך נאמר כי הוראות השעה,²⁹ אינן יכולות להעניק פיצוי על נזק שאינו "בר-פיצוי", דהיינו על נזק שלא נגרם עקב מלחמה.³⁰ תכלית החוק הינה לפצות רק בגין פער בין המחזוריים שנוצר עקב המלחמה, ולא בגין פער בין המחזוריים המתבטא על-פי הדיווח בפועל.³¹

לאור המשאבים המוגבלים עולה השאלה – כיצד נבחן מהו אותו נזק בגינו ניתן לפצות. תשובה לכך ניתנה בפס"ד קיבוץ נירים, שם הבחין השופט בין נזק הנובע מחשש ממשי – נזק המבוסס על מידע קונקרטי שאם תיעשה פעולה מסויימת הנזק בוודאות יתרחש, וזאת אף מבלי שהוא התרחש בפועל,

²⁷ פס"ד 9 ברע"א 6948/13 מנהל מס רכוש וקרן פיצויים נ' קטיף מושב שיתופי בע"מ 155 אח' (פורסם בנבו, 13.12.2015).

²⁸ פס"ד 5 בע"מ (מינהליים ח"י) 20479-05-10 חן מרגליות השקעות וסחר בע"מ נ' מנהל מס רכוש (פורסם בנבו, 22.11.2010) (להלן: חן מרגליות).

²⁹ תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973.

³⁰ פס"ד חן מרגליות, לעיל ה"ש 28, פס"ד 6.

³¹ פס"ד 7 בע"מ (מחוזי י-ם) 285/09 מנורה איזו אהרון בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים (פורסם בנבו, 01.09.2010).

ובין חשש ערטילאי – נזק המבוסס על גורם ערטילאי ומופשט, אשר קשה לתחום אותו באופן ברור ורציונאלי.³²

להבחנה זו חשיבות גם כאשר מדובר על נזק שנגרם ממצב חירום אחר. בעת מלחמה, לרוב, מדובר בקבוצה מצומצמת של עסקים אשר יזדקקו לאותם פיצויים, כך לדוגמה בעת מבצע "צוק איתן" תקנות שעת החירום התייחסו רק לאותם עסקים הממוקמים באזור רצועת עזה.³³ בעת מצב חירום אחר יכול להיות שיהיה מדובר בנזק לאוכלוסייה רחבה יותר, ולכן יידרש פיצוי גדול יותר, ועל כן האיזון התקציבי יופר. כך למשל במשבר הקורונה נפגעים הרבה עסקים במדינה ולא באזור גיאוגרפי מסוים. לכן גם כאשר מדובר על מצב חירום אחר, בכדי לצמצם את הנזק ולפעול בצורה היעילה והאפקטיבית ביותר, יש לוודא שאלו אשר מקבלים את הפיצוי הם אלו שאכן נגרם להם נזק מחשש ממשי.³⁴

חלק מאותם מבחנים אשר סיפקה הפסיקה בעת פעולת מלחמה יכולים לשמש למטרה זו, עם השינויים המתאים ל"מצב חירום"; כך לדוגמה התייחסו השופטים בפס"ד קיבוץ נירים להבדל בין פעולת מניעה שהיא פועל יוצא של החלטת גורמי הביטחון, לבין החלטה עצמאית של הניזוק.³⁵ כלומר, במצב חירום אחר אם בעל עסק סגר את מקום עבודתו והייתה לו אפשרות להתאים את העסק שלו למצב החירום, יכול להיות שהוא לא יהיה זכאי לפיצויים.

הצרה במבחנים מסוג זה היא נוקשותם. ישנה בעייתיות בהחלת כללים אלו על מצב חירום אחר וזאת מאחר שאין בהם כלל התייחסות למצבים אפורים; כשזהו למעשה אחד המאפיינים הבולטים ביותר של "מצבי חירום", הם אינם דבר שבשגרה, ולא ניתן להתכונן אליהם. אי-לכך לא ניתן לפרש אותם בצורה קיצונית ובלתי מתפשרת.

כך למשל יכול להיות מצב שבו ניתן היה לפתוח עסק או להתאימו למצב החירום, אך הפעלתו נמנעה בגלל שבעלי העסק היו צריכים לטפל בילדיהם. שאלה נוספת העולה, במקרה של מגיפה, שהשלכותיה טרם ידועות, היא האם יוכלו התקנות לדרוש מבעל עסק לסכן את חייו וחיי משפחתו על מנת להמשיך בתפעול העסק.

נראה כי גם בפסיקה ניתנה התייחסות לבעיות האמורות, וכך בפס"ד עדין פיורה השקעות,³⁶ רוככה ההלכה. נקבע שיש להסיק כי הנזק הכלכלי שנגרם לעסק הוא תוצאה של מלחמה כל עוד: (1) לא ניתן להצביע על גורמים אחרים שמראים באופן חד משמעי, כי פעולותיו של בעל העסק הם אלה שגרמו לירידה במחזוריים. (2) באותה סביבה גיאוגרפית קרובה של העסק, עסקים נוספים חוו גם הם ירידה במחזוריים.

³² פס"ד קיבוץ נירים, לעיל הי"ש 23, פס' 25.

³³ תקנות מס רכוש וקרן פיצויים, לעיל הי"ש 29.

³⁴ פס"ד סית'ו, לעיל הי"ש 25, פס' 29.

³⁵ פס"ד קיבוץ נירים, לעיל הי"ש 23, פס' 31.

³⁶ פס' 36 ע"מ (מינהליים ת"א) 16032-04-14 עדין פיורה השקעות (1996) בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים (פורסם בנבו, 08.01.2015) (להלן: עדין פיורה השקעות).

מאי, 2020

מסקנות: בפרק זה הגענו למסקנה כי יש לאמץ מספר מבחנים משפטיים אותם יצרה הפסיקה, ביניהם מתן פירוש למושג "נזק" באופן רחב יחסית, ודרך הפיצוי של אותם עסקים קטנים-בינוניים שניזוקו בעת מצב חירום אחר:

1. **הזיקה בין מלחמה למצב חירום** – לאורך המסמך הראנו את החשיבות שהפסיקה רואה בפיצוי אותם עסקים בעת מלחמה. אי-לכך, לאור הדמיון הרב בין מלחמה לבין מצב חירום אחר, ולאור העובדה ששתי קבוצות הנפגעים הן מ"פעולת מלחמה" והן מ"מצב חירום אחר" נושאות עול כלכלי בעת המשבר, ראוי שהמדינה תכיר בעסקים שנפגעו כלכלית בעקבות מצבי חירום אחרים כמו שהיא מכירה בנפגעים כלכלית מפעולות מלחמה, ותפצה אותם על כך.

2. **יש להגדיר מהו "מצב-חירום"** – כיום בחוק אין הגדרה מדויקת ל"מצב חירום". לכן יש להגדיר מושג זה בחוק יסוד: הממשלה, או לחלופין לשנות את ס' 35 בחוק מס רכוש כך שהגדרת ה"נזק" תכלול נזקים הנגרמים ממצבים נוספים פרט לפעולת מלחמה, כגון אירועים שמדינת ישראל לא חוותה לפני כן או מצבי חירום שאין בידיה כלים בכדי להתמודד איתם, כגון אסון טבע, מגיפה וכדומה. לאחר שיוגדר מהו מצב חירום, יהיה ניתן לפצות את הניזוקים השונים באמצעות חוק מס רכוש המוזכר לעיל או לחלופין באמצעות מנגנוני החקיקה השונים אשר קיימים בחקיקה הרשמית. במסקנה זו לא נעמיק בפרק ההמלצות, אך זו היא המלצה לבחינת פרקטיקה אפשרית.

3. **פיצוי באמצעות מבחני הפסיקה** - לאחר שהוגדר מהו "מצב חירום אחר" יהיה ניתן להשתמש במבחנים של הפסיקה על מנת להוכיח את הנזק; כך למשל בכדי להוכיח את גודל הנזק יהיה ניתן לבחון את מסלול המחזוריים של העסק בעת מצב החירום ולהשוות אותו לאותו מסלול המחזוריים, באותם חודשים, שנה קודם לכן. לאחר מכן יש להוכיח שאכן קיים קשר סיבתי בין מצב החירום לבין הנזק, באמצעות המבחנים השונים אותם סיפקה הפסיקה, כאשר עם הזמן בדומה למה שקרה בפסיקה עם פעולות מלחמה, יוצרו בפסיקה מבחני עזר נוספים.

בנוסף לאמור ישנה חשיבות שהמבחנים המגדירים מהו אותו נזק בגינו יש לפצות יהיו ברורים. כך שינתן לבחון את הקשר הסיבתי לקרות הנזק באופן מרחיב יחסית ובאותה נשימה הוכחת הנזק תאמד בצורה מידתית ומאוזנת, כך שמצד אחד אלו אשר זקוקים לסיוע אכן יקבלו אותו, ומצד שני לא יופר האיזון התקציבי.

4. משפט משווה

מטרת פרק זה היא סקירת המודלים הקיימים בעולם למתן דמי אבטלה לעובדים עצמאים (כשמם בישראל) או הטבות כלכליות וסיוע לעצמאים בעתות משבר (בסקירה זו נתמקד בסיוע כלכלי במשבר הקורונה, נכון לאפריל 2020).

חשוב לציין כי קיים קושי להשוות בין זכויות עצמאים במדינות השונות שכן למונח "עובד עצמאי" אין הגדרה אחידה המשמשת את כל המדינות. יתרה מכך, לעיתים באותה מדינה ישנן הגדרות שונות למונח לעניין ביטוח לאומי, דיני עבודה ודיני מיסים. בנוסף, המעמד של עובדים עצמאים שונה בין המדינות

בחובות ובזכויות שיש להם בביטוח הסוציאלי הסטטוטורי, בהתאם למדיניות הקיימת במדינה. כמו כן, בשנים האחרונות שוק העבודה חווה שינויים משמעותיים המשפיעים גם על צורת העסקה (GIG Economy - וולט, ליפט, אובר ועוד), תנאי העובדים ומעמדם³⁷.

על אף קשיים אלו, בפרק זה נציג סקירה אודות תוכניות הסיוע הכלכליות הניתנות כתוצאה ממשבר הקורונה במדינות צ'כיה, בריטניה, גרמניה וארה"ב. נציג את הגדרת "עובד עצמאי" בכל מדינה, תוך התייחסות לתנאים שנקבעו לזכאות לקבלת הסיוע ואת דרכי הסיוע השונים הניתנים לעצמאים. בשל השוני בין המדינות, אנו נשים דגש בהמלצות פרק זה על יצירה של כללים משפטיים לפיצוי וסיוע לעצמאים, כדי שיהיה ניתן ליישם בכל מדינות רווחה הנהוגה במדינה מסוימת.

❖ בריטניה

הגדרה של עובד עצמאי:³⁸

- מנהל עסק בעצמו ובאחריותו המלאה ההצלחה או ההפסד של העסק.
- קיימים בעסק כמה לקוחות באותו הזמן.
- קיימת לו שליטה מלאה על העסק.
- מספק את עיקר הכלים לעבודה.
- העובד העצמאי יכול לגייס עובדים שיעבדו בעסק תחת אחריותו.
- אחראי לסיים עבודה שלא מרוצים ממנה בזמן שלו ולפי רצונו.

תנאים לקבלת מענק עקב משבר הקורונה:³⁹

בריטניה מעניקה סיוע לעצמאי או לחבר בשותפות העונה על התנאים המצטברים הבאים:

1. דיווח על חובות המס למדינה לשנת 2018 – 2019.
2. ביצוע מסחר בשנת המס 2019 – 2020.
3. מבצע מסחר היום, אלא, אם הפסיק כתוצאה ממשבר הקורונה.
4. העסק עתיד להתקיים לשנת המס 2020-2021.
5. ההפסדים במסחר היו כתוצאה ממשבר הקורונה.

סיוע במשבר הקורונה:

השעיית תשלומי מס לעצמאים: כדי להקל על המגזר העסקי, הכריזה ממשלת בריטניה על פטור מארנונה לעסקים כמעט בכל גזרות המשק. הארנונה (BUSINESS RATE) מהווה במוצק כמחצית מסכום השכירות של בית עסק, ונחשבת לאחת התקררות הגדולות ביותר לעסקים ומשפיעה באופן

³⁷ פלורה קוך דבידוביץ, ביטוח אבטלה לעובדים עצמאים במדינות האיחוד האירופי (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2014).

³⁸ Working for yourself, <https://www.gov.uk/working-for-yourself>.

³⁹ Guidance: Self-employment Income Support Scheme, HM Revenue & Customs (April 21, 2020) <https://www.gov.uk/guidance/claim-a-grant-through-the-coronavirus-covid-19-self-employment-income-support-scheme#who-can-claim>.

המשמעותי ביותר על שורת הרווח. עסקים בתחום הפנאי, האירוח והקמעונאות ייהנו מפטור גורף של ארנונה למשך שנה ויזכו גם למענקים (הפאבים באנגליה הם לא רק חלק מהכלכלה אלא מושרשים בתרבות). תשלומי מע"מ ותשלומי משכנתא נדחו באופן כמעט גורף למשך שלושה חודשים.

תמיכה כלכלית בעובדים שאיבדו את מקום עבודתם ובעצמאיים: הגדלת קצבאות הבטחת הכנסה בסכום של אלף ליש"ט ל-12 החודשים הקרובים. גם עובדים ששכרם נפגע יכולים לקבל השלמה ממערכת הרווחה; הגדלת הזיכוי הבסיסי במס; עובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום יכולים לקבל 80% משכרם עד תקרה של 2,500 ליש"ט לחודש, ועצמאיים עם רווחים ממוצעים מתחת ל-50 אלף ליש"ט עשויים להיות זכאים למענק בסכום של 80% מהרווחים לתקופה של שלושה חודשים לפחות. התוכנית תיכנס לתוקף בחודש יוני, ועד אז עצמאיים יוכלו לקבל הבטחת הכנסה בגובה דמי המחלה המשולמים לשכירים.

תמיכה כספית לחברות שנפגעו מירידת הביקוש: הממשלה מציעה כמה כלי סיוע לחברות שנפגעו כלכלית מהמצב, לרבות דחייה בתשלומי מע"מ; מימון ממשלתי לחופשת מחלה עבור ארבעה עשר ימים לחברות המעסיקות עד 200 עובדים; הלוואות ייעודיות למעסיקים; ביטול מיסוי מקומי לעסקים קטנים לרבות בענף התיירות למשך שנה; מענק כספי לעסקים זעירים בסכום של 3,000 ליש"ט.

תשלום שכר לעובדים: במשבר הקורונה בריטניה קיבלה החלטות חריגות ומשמעותיות בנוגע לסיוע שיינתן על ידי המדינה במטרה לשקם את הכלכלה הבריטית. עם זאת, במתן הסיוע יש פער בין עובדים שכירים, אשר קיבלו הטבות יותר משמעותיות לעומת הסיוע שניתן לעצמאיים. ההטבה המשמעותית ביותר שניתנה במסגרת הסיוע היא תשלום של 80% מהשכר של העובדים, אם המעסיקים ידווחו שאותם עובדים ימשיכו לעבוד גם לאחר המשבר (עד גובה 2,500 פאונד שהוא השכר החציוני בבריטניה). סיוע כספי זה מגיע ישירות לעובדים ואינו עובר דרך המעסיקים. עם זאת, פעולה זו אמנם לא מטיבה ישירות עם המעסיק אך שומרת על המבנה הארגוני של העסק ומגדילה את הסיכוי של המעסיק להמשיך בפעילותו ביום שלאחר מצב החירום.

❖ ציכיה

הגדרה של עובד עצמאי⁴⁰:

- בהגדרת "עובד עצמאי" נכלל אדם העוסק בפעילות כלכלית באופן עצמאי, על חשבונו ובאחריות שלו, למטרות יצירת הכנסות ורווח. יש שתי קבוצות מרכזיות של "עובד עצמאי":
1. "מעסיקים עובדים" – אנשים העובדים במפעל שלהם המעסיקים עובדים.
 2. "עובדים בחשבון עצמי" – אנשים העובדים במפעל שלהם כיחידים, ללא עובדים.
- למעשה, על אף החלוקה אין הבדל במערכת התשלומים בין עובדים עצמאים עם עובדים וללא עובדים.

⁴⁰ Czech Republic: Self-employed workers, Ondrej Novak, Hana Dolezelova (February 22, 2009) <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/czech-republic-self-employed-workers>.

מאי, 2020

תשלומי ביטוח סוציאלי וביטוח בריאות זהים בין עובדים שכירים ועובדים עצמאיים, אך ביטוח מחלות (ימי מחלה, חופשת לידה) הינו וולנטרי לעצמאיים. עם זאת, נטל המס על ההכנסה שצברו עצמאיים והתשלומים למערכת הפנסיה נמוכים בהשוואה לעובדים שכירים.

סיוע במשבר הקורונה:

השעית תשלומי מס לעצמאיים: ממשלת צ'כיה אישרה הצעת חוק הנותנת מענק של 30,000 קורונה (4,365 ש"ח) על ידי השעיית תשלומי המיסוי הבריאותיים והמיסים החברתיים עבור עצמאיים. הקלה זו תחול על תשלומים במהלך ששת החודשים הקרובים החל ממרץ 2020 – אוגוסט 2020. מי ששילם את מסי חודש מרץ במלואם יוכל לדחות את התשלומים בספטמבר בהתאם.⁴¹

הבטחת הכנסה וסיוע לעסקים: ממשלת צ'כיה פועלת לסיוע לעובדים ועסקים שנפגעו מנגיף הקורונה ומציעה הבטחת 80% מהשכר עבור עובדים שכירים בעסק שנסגרו עקב תקנות החירום של הממשלה.⁴² כמו כן, מוענקת חבילת סיוע לעסקים בגובה 100 מיליון ש"ח לאנשי עסקים הסובלים מקשיים בתזרים מזומנים.

סיוע כספי לעצמאיים עם ילד: הממשלה אישרה סיוע סיעודי לעצמאיים עם ילדים בדומה לסיוע שעובדים שכירים זכאים עקב סגירת בתי הספר ומסגרות חינוך אחרות במשבר הקורונה. הסיוע ישולם על ידי משרד הסחר הרלוונטי ישירות לעובד העצמאי, כאשר על בעלי רישיונות הסחר לפנות למשרד לקבלת הסיוע.⁴³

הלוואות: הממשלה אישרה מתן הלוואות בערבות המדינה, ללא ריבית, בסכום הנע בין 100,000-2,300,000 ש"ח החל מחודש אפריל.⁴⁴

❖ גרמניה

הגדרה של עובד עצמאי:

לפי ה-OECD עבודה עצמאית מוגדרת כהעסקת עובדים, עובדים אשר עובדים למען עצמם, חברים בקואופרטיב יצרני ועובדי משפחה שאינם מקבלים שכר אך חולקים בהכנסות המיזם (לרוב מתקיים בענף החקלאות ובסחר הקמעונאי).⁴⁵

⁴¹ Czech Republic to suspend minimum social and health payments for self-employed persons, Lucas Nemeč (March 25, 2020) <https://news.expat.cz/weekly-czech-news/czech-republic-suspends-minimum-social-and-health-payments-for-self-employed-for-six-months/>

⁴² ש.ח.

⁴³ ש.ח.

⁴⁴ עדכון משגריריות ישראל: סיכום צעדים כלכליים שננקטו במדינות העולם להתמודדות עם השלכות נגיף הקורונה (26.03.2020)

www.industry.org.il/files/marketing/SOS/%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%93%20%D7%94%D7%97%D7%95%D7%A5%D7%91%D7%A8%20%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94%200204.pdf

Self-employment rate, OECD (2020)⁴⁵

<https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>

מאי, 2020

ההגדרה יוצרת טשטוש גבולות בין עובדים עצמאיים לחלוטין לבין עובדים עצמאיים העובדים בתנאים דומים לעובדים שכירים.⁴⁶ לפיכך, בגרמניה קיימת הבחנה בין "עובד עצמאי" ל"עובד תלוי כלכלית". עובד תלוי כלכלית ייחשב ככזה אם עומד ב-3 מתוך חמשת הקריטריונים הבאים:

1. עובד שאינו מעסיק עובדים אחרים הכפופים לדמי ביטוח לאומי.
2. עובד באופן קבוע עבור קבלן אחד בלבד.
3. מבצע את אותו סוג עבודה שמתבצע גם על ידי עובדים קבועים.
4. מבצע את עבודתו באופן חוזר ונשנה בלי שינוי מהותי באופי העבודה.
5. אין עדויות בעבודתו לפעולות יזמיות.

כמו כן, הפסיקה הוסיפה קריטריונים נוספים: עובד אשר תלוי בקבלן במקום העבודה, בזמן, בתוכן העבודה, בציוד הקבלן ומשתלב במארג הארגון. עם זאת, כל מקרה ייבחן לגופו.⁴⁷

"עובד עצמאי" מחויב בתשלום דמי ביטוח לאומי ויכול להצטרף וולונטרית לביטוח בריאות. כמו כן, הוא רשאי להצטרף לתכנית ביטוח אבטלה ציבורית בתנאי שעובד 15 שעות שבועיות לפחות ושילם לביטוח האבטלה 12 חודשים במהלך השנתיים האחרונות.⁴⁸ בהיעדר הכנסה מספיקה או נכסים, זכאים עצמאים לסיוע הניתן למחפשי עבודה ואינו תלוי בתשלום דמי הביטוח.⁴⁹

סיוע במשבר הקורונה:

בגרמניה מוענקות תכניות סיוע כלכליות לעצמאים בשני מישורים:

א. ממשלה פדרלית:

מענקי סיוע לעצמאים ועסקים קטנים: 40 מיליארד אירו יופנו לסיוע לחברות קטנות ועצמאים, בהתבסס על דיווח הכנסותיהם למס הכנסה בשנה הקודמת.⁵⁰ 10 מיליארד אירו יוענקו כתזרים מזומנים ישיר של 2,000 אירו לעוסקים יחידים (5 מיליון עוסקים שכאלו בגרמניה).⁵¹

דמי מחלה: עצמאי בעל אישור רפואי המוכיח כי נדבק בקורונה יוכל לקבל בנוסף למענקי הסיוע לעצמאים קצבה מחליפת שכר מטעם ממשלת גרמניה.⁵²

⁴⁶ פלורה קוך דבידוביץ, לעיל ה"ש 37, בעמ' 5.

⁴⁷ Germany: Self-employed workers, Sandra Vogel, Heiner Dribbusch (February 23, 2009) <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/germany-self-employed-workers>.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ פלורה קוך דבידוביץ, לעיל ה"ש 37, בעמ' 9.

⁵⁰ בועז אפרת "דמי אבטלה לעצמאים ומימון להורים: בניגוד לישראל, בעולם מיהרו לסייע לנפגעי המשבר" וואלה! NEWS! 31.03.2020 [news.walla.co.il/item/3349810](https://www.news.walla.co.il/item/3349810).

⁵¹ עדכון משגרירות ישראל, לעיל ה"ש 44, בעמ' 6-7.

⁵² בועז אפרת, לעיל ה"ש 50.

מאי, 2020

הלוואות לעצמאיים ועסקים: ממשלת גרמניה והבנק המרכזי של גרמניה יעמידו לרשות החברות הלוואות בסכום כולל של 610 מיליארד דולר.⁵³

תשלום לעובדים וסיוע למעסיקים: סוכנות התעסוקה הממשלתית משלמת קצבה זמנית לעובדים כפיצוי על היקף הירידה בשעות העבודה. גובה הקצבה יעמוד על 67% מהירידה בשכר לעובדים עם ילדים ו-60% לעובדים ללא ילדים. המעסיקים יקבלו פיצוי בגין הפרשותיהם לביטוח לאומי על חלק זה. סיוע זה יוענק לכל עסק שמשבר הקורונה השפיע על 10% מכוח העבודה שלו, והוא חל גם על עובדים זמניים.

ב. מדינות המחוז:

מדינות המחוז בגרמניה הציגו חבילות סיוע לעצמאים בנוסף לסיוע הפדרלי: דחיית תשלומי מס, מתן הלוואות לעסקים קטנים עד 25 עובדים, במחזור שנתי של עד 5 מליון אירו ומתן מענקים חד פעמיים ישירים לעצמאים ועסקים קטנים. המענקים נעים בין 5,000 אירו לעצמאי ולעסק עד 5 עובדים לבין 30,000 אירו לעסק של 250 עובדים.⁵⁴ בממשלת ברלין אף ניתן בנוסף למענק החד פעמי לבקש סיוע נוסף של עד 9,000 אירו כפיצוי על הוצאות אבודות של העסק. בבקשות למענקים החד פעמיים יש להצהיר על נזקקות לכסף ולאשר הצגת מסמכים עתידית אשר יוכיחו הוצאות חודשיות.⁵⁵

❖ ארה"ב

הגדרה של עובד עצמאי:⁵⁶

1. בעל החופש לשכור עובדים תחת אחריותו.
2. בעל החופש להחליט על עבודתו.
3. בעל ההבנה כי הסיכון על כמות העבודה והשכר מוטלת על העצמאי.
4. לרוב לעצמאי אין הטבות נלוות כמו שיש לשכירים.
5. תשלום לפי כמות עבודה ולא לפי כמות שעות.

דחיית תשלומים

מעסיקים יוכלו לדחות תשלומים של מיסי מעסיקים, כמו העברות לביטוח לאומי וביטוח בריאות. הם יוכלו לבצע את מחצית התשלומים הללו ב-2021 ואת המחצית השנייה ב-2022.

משקי בית ועסקים קטנים:

⁵³ ש.ם.

⁵⁴ עדכון משגריריות ישראל, לעיל הי"ש 44, בעמ' 7-8.

⁵⁵ אסף אוני "בינתיים בברלין: ממלאים טופס באינטרנט, ותוך ימים ספורים אלפי אירו כבר בבנק" **גלובס** 29.03.2020.

www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001323712

<https://definitions.uslegal.com/s/self-employed/>⁵⁶

מאי, 2020

החוק מרחיב את ההטבות והמענקים לקבלנים עצמאיים כמו נהגי אובר ועורכי סרטים עצמאיים. מובטלים כאלו ייהנו מההטבה של 600 דולר בשבוע. קבלנים עצמאיים ועסקים קטנים גם יוכלו לפנות לקבלת הלוואות חרום.

הלוואות לעסקים קטנים: 57

תוכנית מרכזית לסיוע לעצמאיים היא במסגרת של תוכנית הלוואות - PAYCHECK PROTECTION PROGRAM (PPP).

תכנית הלוואות זו נעשית במסגרת של הלוואות רכות או נסלחות⁵⁸ כלומר את ההלוואה ניתן לסלוח או לדחות את השלמתה או חלק ממנה למשך תקופה על ידי המלווה כאשר מתקיימים תנאים קבועים מראש. גודל הקרן שעומדת להלוואות אלה היא על סך 349 מיליארד דולר. כל ההלוואות יינתנו באותם תנאים. עצמאיים ועובדי קבלן זכאים להגיש בקשה להלוואה.

סיכום:

בסקירה משווה זו, הצגנו את הפעילות של ארה"ב, צ'כיה, בריטניה וגרמניה. המטרה בסקירה של מדינות אלה הייתה לספק רצף של מידע לגבי אופן הסיוע המתקיים במדינות בעולם בעלות מדיניות שונה בתכלית. בנוסף, כאמור לעיל, בשל השוני בין המדינות, קיים קושי להשוות ביניהן וליישם פתרון ממדינה אחת על מדינה אחרת באופן מדויק. משום כך, לא נשים דגש על הפתרון בדמוי הטבה כלכלית, אלא על המדיניות המשפטית אשר נקבעה במדינות העולם. זאת כדי ללמוד כיצד להכריע בסוגיית הסיוע הכלכלי בעת משבר. כמו כן חשוב לציין שישנם כלים פיננסיים רבים ומגוונים שנמנעו להכריע ביניהם. אנו סבורים שעל מכתבי המדיניות יהיה ליישם את הכללים המשפטיים על הכלים הפיננסיים בהתאם לכדאיות במשק הישראלי.

לפיכך, המסקנה העיקרית מפרק זה היא כי המדינות חילקו את הסוגייה המשפטית לשתיים:

(1) סוגיה בדיני עבודה - במסגרתה הגדרנו מי הוא "עובד עצמאי". ההגדרה משמשת כמסננת של מקרים שיקבלו או שלא יקבלו סיוע מהמדינה.

(2) סוגית הפיצוי לפי דיני הנזיקין – בהיבט הזכאות לפיצויים והטבות כלכליות, ניתן לראות מעיון בפרק שיש להתחשב במספר כללים כגון: קיום של קשר סיבתי בין המשבר לנזק, חובת צמצום הנזק ועוד. המסקנות מפרק זה מאפשרות למכתבי המדיניות ליישם כללים משפטיים על סוגי סיוע, נרחיב עליהם בפירוט בפרק הדיון והמלצות שבהמשך.

7. דיון והמלצות

המלצתנו מחולקת לשני מישורים: מישור משק הבית ומישור העסק. במישור של משק הבית אנו ממליצים לתת דמי אבטלה לעצמאים על מנת לסייע להם לקיים את משק הבית בזמן חירום. במישור

⁵⁷<https://home.treasury.gov/system/files/136/PPP--Fact-Sheet.pdf>

⁵⁸ הלוואות רכות או נסלחות הן הלוואות אשר ניתנות כהלוואה אך בתנאים מסוימים הלוואה יכולה להפוך למענק.

העסקי, אנו ממליצים לקבוע שורה של כללים משפטיים אשר ישמשו כבסיס לקביעת מדיניות הסיוע של מדינת ישראל לעובדים עצמאיים במצבי חירום שונים. למרות שסקרנו את הפתרונות הכלכליים השונים בעולם בהמלצתנו לא נתייחס לגובה סכום התקציבים אותם יש להעביר כיוון שנדרשת כאן עבודה של מומחיות אחרת, אך נניח קרקע פוריה מבחינה משפטית לקביעת מדיניות קונקרטיה.⁵⁹ כעת נרחיב:

1. מישור משק הבית – דמי אבטלה לעצמאיים בעת משבר לאומי

אנו סבורים שמתן דמי אבטלה לעצמאיים במצב שגרה אינו דומה למתן דמי אבטלה לעצמאיים במצב חירום. כמו כן, מסקירתנו עולה שבעבר נעשו ניסיונות רבים, הן על ידי הרשות המחוקקת והן על ידי הרשות המבצעת, לקיים מנגנון דמי אבטלה לעצמאיים בשגרה. אך ניסיונות אלו עלו בתוהו מסיבות שונות והעלו מחלוקות רבות. לפיכך בנסיבות אלה המלצתנו מתייחסת למצב חירום בלבד.

כאמור בפרק הרקע, במסגרת המאמר "דמי אבטלה לעצמאיים ולדמויי-עצמאיים" של ד"ר רועי קרת, שפורסם בכתב העת "ביטחון סוציאלי" בהוצאת הביטוח הלאומי,⁶⁰ הובאו עיקר הטענות נגד מתן דמי אבטלה לעצמאיים. ראשית נטען כי ענף דמי האבטלה נועד למי שנכפית עליו אבטלה ואילו אצל עצמאיים קשה לקבוע מתי תיחשב הפסקת עבודה כהפסקה שלא מרצון. שנית, החוק קובע תקופת אכשרה לזכאות לדמי אבטלה ובעוד שכיר אינו שולט בהפרשות הביטוח הלאומי שמעסיקו מפריש עבורו, לעצמאי קיימת שליטה בתשלומים וכן יכולת להימנע מדיווח. בשל כך קיים החשש שעצמאי ינצל זאת לרעה ויזכה בדמי אבטלה בגין תשלום מזערי ומינימלי של דמי ביטוח לאומי. שלישית, דמי אבטלה הינם גמלה מחליפת שכר ולפיכך קיימת תלות בין גובה ההכנסה של מובטל בימי עבודתו לגובה דמי האבטלה שמשולמים לו בתקופת אבטלתו. עצמאי יכול לשלוט בגובה הכנסותיו ולהגדילן בסמוך למועד קבלת דמי אבטלה. כמו כן, במצב ההפוך עצמאי עלול להזרים כספים לעסק כושל בסמוך למועד סגירת העסק ובכך יקטנו דמי האבטלה שישולמו לו. בנוסף, במרכיבי השכר של עצמאי קיימים תשלומים המשולמים לו שלא בעד עבודתו ויש להחשיבם כאשר קובעים את גובה דמי האבטלה. רביעית, החוק קובע כי דמי אבטלה יינתנו רק למובטל שמראה נכונות ומסוגלות לעבוד במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו. במקרה של עצמאי קשה לקבוע האם קיימת עבודה במקצועו או מתאימה ומה תהיה עבודה מתאימה עבורו. חמישית, קשה לקבוע מתי עצמאי ייחשב מחוסר עבודה.

אם כן, הטענה העומדת במרכז ההתנגדות למתן דמי אבטלה לעצמאיים היא שלעובד עצמאי, בניגוד לשכיר, קיימת שליטה על הכנסותיו התלויות בהחלטותיו העסקיות. עם זאת, במצב חירום, כדוגמת משבר הקורונה, לעצמאי אין שליטה או שליטה מלאה על עסקו, שכן המדינה מטילה מגבלות על המשק כולו ועסקו נפגע שלא כתוצאה מהחלטות עסקיות שקיבל. בנסיבות אלה, מצבו של העצמאי זהה למצבו של השכיר ועל שניהם נכפית אבטלה. לפיכך התכלית של דמי האבטלה, לבטח עובד מאירוע שאינו תלוי בו, רלוונטית גם לשכיר וגם לעצמאי.

⁵⁹ ר' לעיל ה"ש 1, המלצותינו נתמכות בדוח הני"ל.

⁶⁰ ר' לעיל ה"ש 9.

מאי, 2020

בנוגע לחשש מפני ניצול השליטה של העצמאים בעסקיהם ובדיווחי הכנסותיהם על מנת לקבל דמי אבטלה גבוהים מאלה שמגיעים להם, ושלא כדין. חשש זה אינו סביר במצב חירום, שכן לעצמאים אין יכולת לתכנן מצב חירום ואין יכולת להתכונן לקראת מצב כזה. לכן החשש שעצמאים יגדילו את סכום דמי האבטלה שהם זכאים לו על ידי דיווחים כוזבים בתקופת האכשרה לא מתקיים.

בנוסף, בקשר לקושי להגדיר מתי עצמאי נחשב מחוסר עבודה. במצב כזה קיים החשש מפני עצמאים שינצלו זאת לרעה על מנת לקבל דמי אבטלה גם כאשר עסקיהם עוד מקיימים פעילות עסקית. למרות זאת, במצב חירום ניתן להגדיר בקלות יתירה מתי עצמאי נחשב מובטל, שכן המדינה מטילה מגבלות על פעילות עסקית שמונעות ממנו לעבוד.

לסיכום, טענות הנגד המשמעותיות שעומדות בבסיס המחלוקת בסוגיית דמי אבטלה לעצמאים חלשות משמעותית במצבי חירום, ועל כן לדעתנו הוסר הספק והובהר הצורך כי יש לזכות את העצמאים בדמי אבטלה בזמן של משבר לאומי.

2. מישור העסק – כללים משפטיים לקביעת זכאות לסיוע כלכלי עבור עצמאים

בשל השוני הקיים במדיניות הרווחה בין מדינה למדינה וההגדרות השונות למונח עצמאי, אנחנו נתרכז ביצירת כללים משפטיים אשר יוכלו להוות כר נוח לקביעת מדיניות משפטית נכונה במקרים שונים של משבר כמו רעידת אדמה, מלחמה, מגיפה ועוד. להלן הקריטריונים שאנו מציעים לקחת בחשבון בקביעת מדיניות כלכלית/משפטית לפיצוי וסיוע במצבי חירום:

1. הגדרה של מיהו עצמאי – בסקירה שביצענו הנורמה הרווחת בין כל המדינות היא דומה. עם זאת, במקרה של פיצוי נרצה לקיים הבחנה בין עצמאים יחידים לבין עצמאים עם עובדים או בנוסח אחר, ובין עובד עצמאי לבין עובד תלוי. הבחנה זו, מאפשרת לנו לסייע בצורה מדויקת יותר ולמקסם את המשאבים של המדינה. לדוגמא: אם המדינה מסייעת ישירות לעובדים שכירים, אז יש בעקיפין סיוע לעסק. אך, אם לעצמאי אין עובדים שכירים, הסיוע העקיף לא יגיע אליו בפועל. בנוסף לכך, החשיבות בהבחנה היא שבשגרה עסק של עובד עצמאי עם עובדים, מקיים משק בית של מספר אנשים והאינטרס של החברה הוא שהעסק ימשיך להתקיים לאחר המשבר. לפיכך חשוב להבחין בין שני המקרים ולהתאים למאפיינים השונים של העצמאי את חבילת הסיוע הדרושה.
2. קשר סיבתי בין המשבר לבין הנזק הכלכלי של העצמאי – קשר סיבתי יוצר מסננת של מקרים אשר תוביל למתן סיוע עבור העצמאיים שנפגעו מהמשבר בלבד. אמנם, בימי הקורונה, נראה כי הרוב המוחלט של העצמאים נפגע, אך ישנם מקרים אשר ניתן היה לעבור לחלופות אחרות כמו פעילות מקוונת. לפיכך כחברה נרצה לעודד ולתמרץ עובדים להמשיך לעבוד כדי לא להשבית את המשק ולהקפיד לתת סיוע רק כאשר הקשר הסיבתי הוכח ע"י מבחנים כלליים ואובייקטיביים הנוגעים לסוג המשבר; למשל: נזק הנבחן לפי אזור גאוגרפי, סוג העסק, הפרשי מחזור עסקים של אותו סוג עסק וכן הלאה. בנוסף לכך, במשברים אחרים כמו רעידת אדמה, המשבר לא יכפה על כלל מדינת ישראל, וההשפעה הכלכלית שלו תהיה חלקית ובאזור מסוים. לכן, בחינת הקשר הסיבתי תלוי משבר, היא מהותית לעניין הפיצוי והסיוע.

מאי, 2020

3. חובת צמצום הנזק – אנו רוצים לתמרץ עצמאיים להמשיך לפעול גם בעתות משבר. כלומר, במצב בו עצמאי נכנס לזמן של חוסר ודאות או שינוי מהותי בסביבת העבודה עקב מצב חירום. יש להכווין את התנהגותו להגיב ולעצב מחדש את עבודתו למצב חירום. כך לדוגמא, לגרום לבעל עסק אשר באפשרותו לשנות את מהות המוצר שהוא מייצר או לעבור למכירות באינטרנט או כל יוזמה יצירתית אחרת אשר תוכל לצמצם את הנזק. המטרה בקריטריון זה היא לתמרץ את בעל העסק לחשוב באופן יצירתי, ולשמור על המשק בפעולה ככל שניתן.

עם זאת, חשוב להבהיר, שעל אף שנטל ההוכחה יהיה על העובד העצמאי, יש לקבוע רף הוכחה שאינו גבוה מדי. זאת מכיוון שרף כזה עלול להוסיף בירוקרטיה יקרה בזמן שאין לעסקים משאבים בשל המשבר. כמו כן דרישה כזו עלולה להוביל לנקודת הנחה כי תמיד היה מקום לצמצם את הנזק ויש לקחת בחשבון את הנסיבות שאיתן מביא המשבר. על כן בחינת הנסיבות הסובייקטיביות מוכרחה להילקח בחשבון ולהוות דרישה מהותית.

מסמך זה נכתב ע"י: ראשת הצוות – זוהר זמיר, רונאל עדני, יונתן קהלני, שיר בן עזרא, ים פריש ואסף הדר ;
נבדק ואושר לפרסום ע"י: מנהל סניף ספיר עמרי גבעתי ; סמנכ"ל המחקר איתמר בכר ונציגת צוות המחקר מאיה רונן.

אושר לפרסום ע"י: עמוס עצמון, מנכ"ל-שותף במרכז עומק.