

צוותי המומחים של המשבר

צוות רווחה

נייר עמדה מס' 2

מאי 2020

## חורים ברשת: הצעה לרפורמה ברשת הביטחון הסוציאלי לאחר המשבר

**פרופ' ג'וני גל** | חבר סגל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית וראש צוות

הרווחה במרכז טאוב

**ד"ר אבישי בניש** | חבר סגל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית

**ד"ר רוני הולר** | חבר סגל, ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, האוניברסיטה העברית

## תקציר

החברה הישראלית תידרש בעתיד הקרוב להתמודד עם משבר קשה בשוק העבודה, שיכלול זינוק חד באבטלה ועלייה בשיעור העובדים הסובלים מירידה בהיקף התעסוקה ובגובה ההכנסה. תוכנית החירום הממשלתית שיושמה בשבועות האחרונים, הנשענת בעיקר על דמי אבטלה, הייתה אמנם חיונית כצעד ראשון, אבל אין בכוחה להתמודד עם המשבר בטווח הבינוני והארוך. על-מנת לעשות זאת, המדינה תצטרך להתאים את רשת הביטחון הסוציאלית שהיא מספקת לאזרחיה למציאות החברתית-כלכלית החדשה. המסמך שלפניכם מתאר את מצב מערכת הרווחה הישראלית ערב המשבר בתום שני עשורים של קיצוצים קשים, ומשרטט לאחר מכן את קווי המתאר של הרפורמה הדרושה בארבעה תחומים: דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, מענק עבודה ותוכניות השתלבות בשוק העבודה. יישום צעדים אלו יתרום גם להתנעה מחדש של המשק וגם למניעה של התרחבות האי-שוויון בישראל.

## הקדמה

תכנון אסטרטגיית היציאה ממשבר הקורונה מחייב חשיבה על התאמת רשת הביטחון הסוציאלית בישראל לעידן החדש. גם אם אי-אפשר עדיין לקבוע במדויק את היקף המהלומה הכלכלית, אין ספק כי בתקופה הנראית לעין החברה הישראלית תתמודד עם שיעור גבוה של מחוסרי עבודה ועם מספר רב של עובדים שיחוו ירידה משמעותית בהיקף התעסוקה, ההכנסה והביטחון התעסוקתי שלהם. אין לנו ספק כי מדינת ישראל מסוגלת להתמודד עם האתגר העצום הניצב לפניה, אבל הקמת מערכת התמיכה הנחוצה תדרוש לא רק רצון פוליטי אלא גם גיוס של משאבים תקציביים חדשים.<sup>1</sup> במסמך שלפניכם נציג כמה מהקשיים איתם המערכת מתמודדת היום, ולאחר מכן נשרטט את קווי המתאר של הרפורמה הדרושה להתמודדות עם האתגרים החברתיים-כלכליים בעידן הקורונה.

---

<sup>1</sup> ראו: צוות כלכלה, צוותי המומחים של המשבר, "מגיפת הקורונה כמשבר בריאותי-כלכלי: מדיניות פסקלית בתנאים של חוסר ודאות", אפריל 2020.

בימים כתיקונם, וביתר שאת בעתות משבר, מערכת הביטחון הסוציאלי אמורה לשמש כרשת ביטחון עבור כל מי ששוק העבודה לא מאפשר לו להתקיים ברמת חיים סבירה. ההנחה שעליה נשענת המערכת היא שהחיים בחברה מודרנית המבוססת על כלכלת שוק טומנים בחובם לא מעט משברים אישיים וחברתיים. משברים אלו כרוכים, בין היתר, באובדן מקום העבודה, בירידה פתאומית בהכנסה ובצורך להתמודד עם צרכים כספיים בלתי-צפויים. מגיפת הקורונה היא דוגמה קיצונית למשבר חברתי המציב בפני מערכות רווחה בעולם, כולל בישראל, אתגר יוצא דופן: תוספת גדולה ופתאומית של בני-אדם למעגל הנתמכים בידי רשת הביטחון הסוציאלי. התוכנית שהממשלה יישמה בשבועות האחרונים כדי לספק מזור זמני למאות אלפי משפחות בישראל, הנשענת בעיקר על דמי אבטלה, אמנם חיונית כצעד ראשון – אבל היא גם מסורבלת, מקוטעת ולא ברור כמה זמן תוכל לשרוד. יותר מכל, תוכנית זו משקפת את מגבלות מערכת הרווחה הישראלית בתקופה שלפני המשבר.

### **רשת הביטחון החברתי ערב המשבר**

בשני העשורים האחרונים אפיינו את מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל שתי מגמות. הראשונה היא הרחבת השקעה חברתית: מדיניות שנועדה לחזק את ההון האנושי שבידי התושבים כדי לאפשר את שילובם המיטבי בשוק העבודה. השנייה היא צמצום ההגנה החברתית: קיצוץ מתמשך בשירותים שנועדו להגן על מי שאינם יכולים לעבוד לפרנסתם באופן זמני או קבוע בשל מוגבלות פיזית או נפשית, חולי, זקנה או היעדר עבודה. מבחינה זו, גם אם ההוצאה החברתית בישראל נשארה יציבה למדי בשנים האחרונות, בחינה של הרכב ההוצאה מלמדת על שינוי משמעותי במאזן שבין השקעה חברתית לבין הגנה חברתית. כך או כך, חשוב להזכיר כי ההוצאה החברתית הכוללת בארץ עדיין נמוכה באופן קיצוני ביחס למדינות מערביות אחרות.

אין ספק כי פיתוח תוכניות השקעה חברתית הוא ראוי ומועיל. אין עוררין על החשיבות של חינוך איכותי לילדים בגיל הרך, המאפשר להם לפתח את כישוריהם. ברור גם שתוכניות כמו "חיסכון לכל ילד" יסייעו לאזרחים צעירים להתחיל את חייהם הבוגרים באמצעות רכישת השכלה או פתיחת עסק. גם בשעת משבר הרלוונטיות של תוכניות כאלה היא רבה. כך, למשל, במצב של אבטלה המונית יש צורך בתוכניות ממשלתיות המאפשרות להורים מחוסרי עבודה להשתלב בשוק התעסוקה או בתוכניות המכשירות אזרחים למקצועות נדרשים.

אלא שהרחבת תוכניות השקעה חברתית ללא הגדלת ההוצאה החברתית הכוללת הובילה לכך שקובעי המדיניות פגעו אנושות במערכת ההגנה החברתית בישראל. הדבר בא לידי ביטוי בשיעור העוני הגבוה בארץ, מהגבוהים בעולם המערבי, באי-שוויון חריף ובפערים חברתיים עמוקים. כך, למשל, קצבאות הזקנה בישראל גוזרות על קשישים רבים שאין להם פנסיה חיים של עוני, דלות והשפלה. דוגמה נוספת היא קצבת הנכות: רבים מהזכאים לקצבת זו יהיו בין הראשונים שיפלטו בחודשים הקרובים משוק העבודה. בהתחשב בהיקף הנוכחי של הקצבה, גם להם צפויים חיי מחסור ועוני.

## היערכות למציאות החדשה

על רקע המשבר הנוכחי, מטרידה במיוחד הפגיעה המתמשכת של קובעי המדיניות במנגנונים הציבוריים שנועדו להגן על מובטלים: ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה ומענק עבודה. תוכניות אלו, שסבלו מקיצוצים נרחבים ומתהליכי הפרטה, מציעות כיום לזכאים סיוע כספי מועט מדי, הנגישות אליהן קשה, ותנאי הזכאות המחמירים שלהן משאירים ללא סיוע ישראלים רבים הזקוקים להגנתן. בנוסף, תהליך מימוש הזכאות מסורבל ועמוס בחסמים ביורוקרטיים ואחרים. כתוצאה מכך, בין עשירית ליותר משליש מהזכאים על-פי חוק לא מצליחים למצות את זכויותיהם בתוכניות אלו.

חורים אלו ואחרים ברשת הביטחון הסוציאלי לא מאפשרים לה למלא את ייעודה: קיום בכבוד למשפחות התלויות בה. לכן ללא רפורמה משמעותית במערכת ההגנה החברתית למובטלים בעתיד הקרוב, המאמצים להתנעה מחדש של הפעילות במשק ישאירו מאחור חלקים נרחבים מהחברה בישראל. אסטרטגיית היציאה מהמשבר תצטרך להתמודד עם שוק עבודה מצטמק שאינו מסוגל לקלוט את כל מי שמחפש עבודה ושמציע היקף עבודה ורמת הכנסה נמוכים מדי ביחס לצרכים של העובדים. מבחינה זו, גם לאחר שהמשבר הבריאותי יסתיים, עובדים רבים יאלצו להישאר מובטלים מכורח, ללא יכולת לחזור לעבודתם הקודמת – אם משום שמעסיקים יצמצמו את היקף המשרות המוצעות או אם משום שהענף שבו עבדו יהיה מהאחרונים שיחזרו לתפקד (לדוגמה, תיירות או מקומות בילוי). שוק עבודה כזה יתקשה במיוחד לקלוט אוכלוסיות שכישריהן או מאפייניהן הופכים אותן לאטרקטיביות פחות בעיני מעסיקים. לפיכך, המדינה תידרש להתמודד עם תקופה ממושכת של מיתון כלכלי כבד המלווה בשיעור אבטלה גבוה. הנזק של הימנעות מטיפול בבעיה יהיה כפול: גם פגיעה בצמיחה הכלכלית וביכולת של המשק להתאושש וגם העמקת האי-שוויון, העוני והמצוקה בחברה הישראלית.

ההתמודדות עם אתגרים אלו יכולה להישען על תוכניות ביטחון סוציאלי ורווחה קיימות: אין צורך להשקיע זמן ומשאבים ביצירת תוכניות חדשות. עם זאת, יש לטפל במגבלות ובפגמים של התוכניות הקיימות ולחזק באופן מיידי הן את מערכות הביטחון הסוציאלי והן את התוכניות המיועדות לשילוב מיטבי של קבוצות שונות בשוק העבודה.

## מרכיבי הרפורמה המוצעת:

- ביטוח אבטלה:** ביטוח אבטלה, כלי אפקטיבי במיוחד בשוקי תעסוקה בלתי-יציבים, ימשיך לשמש להגנה על מובטלים ולהקלה על מעבר בין מקומות עבודה. כדי להתאים אותו למציאות החדשה, יש להרחיב את הזכאות לדמי אבטלה גם לקבוצות שבאופן מסורתי לא נכללו בה כמו עצמאים ופריילנסרים. על-מנת לעשות זאת, קבוצות אלה יצטרכו להתחיל לשלם דמי ביטוח לאומי. יש גם צורך בהגמשת תנאי הנגישות לתוכנית – בין היתר, על-ידי ביטול מוחלט של ההבחנה בין מובטלים בגילאים שונים. בנוסף, יש צורך בהרחבת תקופת הזכאות לשנה לכל היותר, כשדמי האבטלה מצטמצמים באופן הדרגתי במחצית השנייה של התקופה.
- הבטחת הכנסה:** הבטחת הכנסה אמורה לספק הכנסה מינימלית סבירה למי שנותר לאורך זמן מחוץ לשוק העבודה או שהכנסתו מעבודה נמוכה מאוד. הניסיון מלמד שעובדים בעלי הכנסה נמוכה נוטים להיות הראשונים שנפלטים משוק העבודה בזמן משבר והאחרונים לחזור אליו. זוהי גם אוכלוסייה שבדרך כלל אין בידיה חסכונות משמעותיים ועורף משפחתי להישען עליו במהלך משבר כלכלי. לפיכך, סביר להניח שמספר התושבים הזכאים להבטחת הכנסה יעלה מאוד בשנים הקרובות. במתכונת הנוכחית, יותר משליש מהישראלים הזקוקים להבטחת הכנסה לא ממצים אותה, ואלה שכן עושים זאת מקבלים קצבה עלובה שלא מביאה אותם אפילו קרוב לקו העוני ואינה כוללת אמצעים למעבר אפקטיבי מאבטלה לעבודה. לכן יש לייעל את הליך המימון ולנקוט בצעדים שיביאו לכך שיותר אנשים ימצו את הקצבה. בנוסף, יש לקבוע את גובה הגמלה על-פי מדד המאפשר קיום בכבוד, כפי שעושות מדינות אחרות, תוך השארתה כרשת ביטחון ולא כאופציה מועדפת על פני השתלבות בשוק העבודה.
- מענק עבודה (מס הכנסה שלילי):** במצב שבו רבים מהעובדים במשק יעבדו במשרות חלקיות ובשכר נמוך, חיוני להגדיל את הכנסותיהם מעבודה. ניסיון העבר מלמד כי אי-אפשר לסמוך על המעסיקים בעניין זה – הממשלה חייבת להתערב. מענק עבודה הוא כלי מתאים לכך, אלא שכיום ההיקף שלו מצומצם מדי, רמת המימון שלו נמוכה מדי, והוא מגיע לכיסם של הזכאים כשנה לאחר שהם זקוקים לו. על-מנת שהמענק ימלא את תפקידו בעידן הפוסט-קורונה, התשלום יצטרך להיות חודשי ולהתבצע באמצעות תוספת ישירה לשכר. יתרה מכך, יש להגדיל את סכום המענק ואת היקף אוכלוסיית הזכאים לו. קיים גם הכרח ליצור התאמה טובה יותר בין מענק עבודה, הבטחת הכנסה ודמי אבטלה על-מנת לעודד כניסה לשוק העבודה, גם אם חלקית בלבד.

- **הרחבת תוכניות השתלבות בעבודה:** לצד תוכניות ההגנה החברתית המפורטות לעיל, יש צורך להרחיב גם את תוכניות ההשקעה החברתית, כך שיכללו קבוצות המתמודדות עם קושי רב במיוחד להשתלב בשוק העבודה כמו אנשים עם מוגבלות, גברים חרדים, נשים ערביות ועולים חדשים. קבוצה נוספת שיש לתת עליה את הדעת כוללת אנשים שלא עבדו תקופה ארוכה, חיים בעוני ומתמודדים עם קשיים חברתיים ומשפחתיים. כבר עכשיו פועלות בארץ כמה תוכניות אפקטיביות כמו "נושמים לרווחה", "אשת חיל" ו"מרכזי ריאן", אלא שההשקעה הממשלתית בהן נמוכה מאוד. לפיכך, יש לספק לתוכניות אלה משאבים נוספים על-פי מודל של השקעה בהון חברתי ולהרחיב באופן משמעותי את מעגל המשתתפים בהן.