

תוכן עניינים

מבוא	3
דמי אבטלה	4
החרגת עצמאים ובעלי שליטה מדמי אבטלה	6
המטרות המנוגדות שבביטוח האבטלה	14
משפט משווה	17
האם נכון להחריג עצמאים ובעלי שליטה מדמי אבטלה במשבר הקורונה	18
סיכום	22
רשימה ביבליוגרפית	23

מבוא

משבר הקורונה גרם לפגיעה כלכלית חמורה. מלבד ההשלכות הבריאותיות, משבר הקורונה גרם להשלכות כלכליות שליליות, ולפגיעה כלכלית רחבה הן בהיבט הציבורי והן בהיבט הפרטי. עסקים רבים נסגרו, ועובדים רבים נותרו מחוסרי עבודה. חלק מהעסקים נסגרו לתקופה, בשל ההגבלות שנכפו על ידי הממשלה, וחלקם נסגרו לצמיתות בשל ספיגה של מכות כלכליות אנושות שלא ניתן להתאושש מהן. התפיסה בקרב קובעי המדיניות בממשלה, בדומה לתפיסה הקיימת ביתר המדינות, היא כי בצד הטיפול במשבר הבריאותי, מתפקידה של המדינה לטפל גם במשבר הכלכלי שנוצר בעקבות הקורונה. בשל כך נוצרו תוכניות כלכליות שונות, שנועדו לסייע לעובדים ולעסקים.

ה"כלי" המרכזי של המדינה לטיפול במשבר הכלכלי של הקורונה, הוא באמצעות מתן דמי אבטלה לעובדים שנותרו מחוסרי עבודה בעקבות משבר הקורונה. עסקים שנאלצו לסגור את שעריהם הוציאו את העובדים לחל"ת, ומאות אלפי עובדים שכירים זכאים לקבלת דמי אבטלה בתקופה זו. במהלך המשבר, ומתוך הבנה כי מדובר במשבר מתמשך וארוך, הורחבה הזכאות של העובדים השכירים לדמי אבטלה, ואם הזכאות ה"רגילה" לפי החוק הייתה לדמי אבטלה עבור כמה חודשים בודדים, הזכאות משבר הקורונה הורחבה, והובטח כי הזכאות תמשיך לעמוד לכל אורכו של המשבר ועד לסיומו.

אך במהלך המשבר עלו טענות רבות מצד ציבור העצמאים ובעלי השליטה בחברות על כך שהם אינם זכאים לדמי אבטלה כמו העובדים השכירים. העצמאים ובעלי השליטה טענו כי העובדים השכירים זוכים לקבלת סיוע והגנה מהמדינה, והם עצמם נותרים מאחור ללא שום סיוע. הטענות של ציבור העצמאים ובעלי השליטה מבוססות על היקף הזכאות לדמי אבטלה כפי שהוא קבוע כיום בחוק, החל רק על עובדים שכירים, ולא חל על עצמאים ובעלי שליטה.

במסגרת העבודה אבקש לבחון את הסיבות שהביאו לכך שהזכאות לדמי אבטלה חלה רק על עובדים שכירים ולא על עצמאים ובעלי שליטה¹, ואבחן האם סיבות אלה מתקיימות גם במשבר הקורונה, או שבמשבר הקורונה יש מקום לבחון מחדש את הזכאות לדמי אבטלה לעצמאים ובעלי שליטה. מסקנות העבודה הן כי אף אחד מהטעמים שנמנו לשלילת הזכאות לדמי אבטלה מעצמאים ובעלי שליטה אינם מתקיימים במשבר הקורונה, ובשל המאפיינים של משבר הקורונה, והעובדה שהוא הביא לפגיעה הן בעובדים השכירים והן בציבור העצמאים ובעלי השליטה, יש מקום לשקול להסדיר את הזכאות לדמי אבטלה לעצמאים ובעלי שליטה, ולכל הפחות כהוראת שעה למשבר הקורונה.

יש לציין כי במהלך כתיבת העבודה פורסמו תוכניות נוספות של הממשלה, המעניקות סיוע לציבור העצמאים ובעלי השליטה, באמצעות מענקים חד-פעמיים שונים. ככל הנראה תוכניות נוספות אלה נבעו מהמחאות הרבות של ציבור העצמאים ובעלי השליטה, ולאחר שהממשלה נוכחה לגלות שהם נפגעו בצורה שאיננה נופלת מציבור העובדים השכירים, ואולי אף יותר. אולם עדיין יש לדעתי רלוונטיות לדיון בעבודה זו, וזאת משתי סיבות: האחת, מאחר ומשבר הקורונה איננו צפוי להסתיים בתקופה הקרובה, וככל הנראה הפגיעות הכלכליות שנוצרו בגינו ימשיכו עוד זמן רב, ניתן לבצע דיון נורמטיבי בשאלה האם יש להשוות את הזכאות על פי הדין לדמי אבטלה אצל שכירים ואצל עצמאים ובעלי שליטה, ועל מנת שציבור העצמאים ובעלי השליטה לא יהיו נתונים ל"טוב ליבם" של קובעי המדיניות, ולהחלטות חד-פעמיות אודות מענקים אלו ואחרים, אשר תלויים בחסדיהם של קובעי המדיניות. השנייה, כי דיון עקרוני זה יכול

¹ לגבי בעלי שליטה אין שלילה גורפת של הזכאות, כמו אצל העצמאים, ונקבעו מבחנים שונים שיידונו להלן.

להיות רלוונטי גם למשברים עתידיים נוספים שיש להם מאפיינים דומים למשבר הקורונה, ובתקווה שלא יהיו.

בחלק הראשון של העבודה אציג בקצרה את ביטוח האבטלה, את התכליות שעומדות בבסיסו, ואת הרחבתו על כל סוגי העובדים השכירים גם אלו שלא מכוח חוזה עבודה. בחלק השני אבחן את הסיבות להחרגת עצמאים ובעלי שליטה מהזכאות לדמי אבטלה, את חילוקי הדעות בנושא, ואת המבחנים שנקבעו לעניין הזכאות של בעלי שליטה. בחלק השלישי אציג את המטרות השונות והמנוגדות שבבסיס ביטוח האבטלה, מצד אחד הרצון להעניק הגנה לעובד ומצד שני הרצון להעניק לו תמריץ לחזור לשוק העבודה ולהימנע מ"מלכודת האבטלה", ואראה כיצד ההתנגשות בין שתי המטרות, והצורך באיזון ביניהן, יכולים להביא להקשחת התנאים לזכאות לדמי אבטלה. בחלק הרביעי אערוך משפט משווה קצר, שבו אראה כי ישנן מדינות שמכירות בזכאות לדמי אבטלה אצל עצמאים, ולכל הפחות במקרים בהם ברור כי העסק נסגר או שנקלע לחדלות פירעון. בחלק החמישי אדון בטעמים שנמנו לשלילת הזכאות של העצמאים ובעלי שליטה מדמי אבטלה, ואבחן האם הם מתקיימים במשבר הקורונה.

דמי אבטלה

דמי אבטלה נקבעו בחוק הביטוח הלאומי² כביטוח סוציאלי. כמו יתר הביטוחים הסוציאליים, גם דמי אבטלה נועדו לבטח את העובד מפני סיכון שלא יהיה לו ביטחון סוציאלי הנגרם למשל עקב הפסקת עבודתו או צמצומה³. דמי אבטלה מעניקים ביטוח סוציאלי לשכר שהיה משתכר אדם שהיה בשוק העבודה, ונועדו לאפשר לו להתקיים בכבוד בתקופה שבה הוא נפלט ממקום העבודה ועד שימצא מקום עבודה חלופי.

תכלית נוספת של דמי האבטלה, היא כדי להעניק לאדם שנפלט משוק העבודה פרק זמן סביר על מנת שיוכל לאתר מקום עבודה חלופי⁴. אילו מי שנפלט משוק העבודה לא היה זכאי לקבל מאומה מהיום שלאחר עזיבתו את מקום העבודה, הדבר היה עלול להביא אותו להסכים לעבודה הראשונה שימצא, במטרה שלא להשאר תקופה מסוימת ללא הכנסה, ואף אם העבודה איננה מתאימה לו. על מנת להעניק פרק זמן סביר למציאת מקום עבודה חלופי וסביר המותאם לנתוניו של האדם, נקבעו דמי האבטלה שמעניקים הכנסה מסוימת לפרק זמן מסוים שבו יכול האדם למצוא מקום עבודה חלופי וראוי.

הזכאות לדמי אבטלה קבועה בסעיף 160(א) לחוק הביטוח הלאומי. סעיף זה קובע:

"דמי אבטלה ישולמו למבוטח שהוא מובטל, אשר השלים את תקופת האכשרה כמוגדר בסעיף 161 ומלאו לו 20 שנים (בפרק זה - זכאי), וטרם הגיע לגיל הקבוע לגביו, בהתאם לחודש לידתו, בחלק ב' בלוח א'1".

ההגדרה של "השלים את תקופת האכשרה" קבועה בסעיף 161 לחוק הביטוח הלאומי:

"לעניין סימן זה, תקופת האכשרה לגבי תקופת אבטלה פלונית היא

² חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ס"ח תשנ"ה, 210. (להלן: "חוק הביטוח הלאומי" או "החוק").

³ ראה: דג"ץ 4601/95 חי יוסף סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, (פורסם בנבו, 14.10.98). 831. 817.

⁴ שם, בעמ' 832-831. וראה גם: ג' יניב, "אבטלה בישראל – מושגי יסוד", בטחון סוציאלי 35 (1990). 5. 13.