

מערכת הרווחה מתמודדת עם הקורונה: מבט-על

ג'וני גל ושביט מדהלה

פרק מתוך דוח מצב המדינה 2020

ירושלים, טבת תשפ"א, דצמבר 2020

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולותיו.

כתובת המרכז: רחוב האר"י 15, ירושלים

טלפון: 02-567-1818

פקס: 02-567-1919

דואר אלקטרוני: info@taubcenter.org

אתר אינטרנט: www.taubcenter.org.il

מערכת הרווחה מתמודדת עם הקורונה: מבט-על

ג'וני גל ושבית מדהלה

תקציר

לאחר שנתיים של יציבות והיעדר יוזמות משמעותיות חדשות בתחום מדיניות הרווחה בישראל, משבר הקורונה הביא בשנה האחרונה לשינוי דרמטי בהתמודדות עם בעיות חברתיות. צעדי ההתגוננות מפני המחלה והאבטלה ההמונית שנוצרה בעקבותיהם יצרו מצוקה כלכלית וחברתית בקרב קבוצות רבות בחברה הישראלית. חוסר ביטחון כלכלי וחברתי זה ילווה אותנו ככל הנראה עוד תקופה ארוכה. כבר כעת ניכר שהמשבר הביא להתרחבות העוני ואי השוויון, שהיו גבוהים עוד בטרם פרץ המשבר, ובעתיד הנראה לעין שיעורי חוסר התעסוקה צפויים להיות גבוהים בהרבה לעומת המצב שקדם למשבר. כפי שהנתונים בפרק זה מלמדים, אחת הקבוצות שספגו את הפגיעה הקשה ביותר היא קבוצת הצעירים, וניכר שהמענים המוצעים להם אינם מספיקים. במסגרת ההתמודדות של מדינת הרווחה עם המצוקות החברתיות שמקורן במשבר הקורונה גדלה ההוצאה על ביטחון סוציאלי ועל רווחה בשנת 2020 לכ-183 מיליארד ש"ח – גידול יוצא דופן של 47% לעומת השנה שעברה. בדומה למדינות רווחה אחרות, פעולות מדינת הרווחה בישראל התמקדו בעיקר בהספקת הגנה חברתית. רשת הביטחון שפרשה מדינת ישראל בעקבות המשבר באה לידי ביטוי בהרחבת הכיסוי של מערכת הביטחון הסוציאלי, ובמיוחד של התוכנית לביטוח אבטלה (אחרי שנים של פגיעה בתוכנית זו), בהעלאת קצבאות הנכות, במתן סיוע כספי לציבור העצמאים, שאינם זכאים לדמי אבטלה, ובהרחבה מסוימת של מערך מענק העבודה. צעדים של השקעה חברתית שמטרתם לספק נתיבים לתעסוקה הולמת, כגון הרחבת מערך ההכשרה המקצועית ותוכניות תעסוקתיות, אמנם הובטחו, אבל לא יושמו בהיקף נרחב.

* פרופ' ג'וני גל, ראש תוכנית מדיניות הרווחה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל וחבר סגל בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים; שבית מדהלה, חוקרת, מרכז טאוב. הכותבים מבקשים להודות לפרופ' אבי וייס ופרופ' אלכס וינרב על הערותיהם המועילות, לד"ר גל זר משרות התעסוקה, ולמרק פלדמן ונורית דוברין מהלמ"ס על הסיוע בהנגשת הנתונים.

מבוא

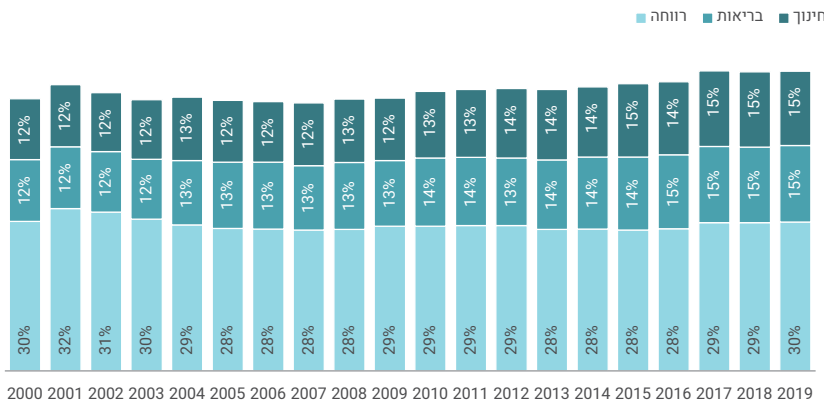
מגפת הקורונה וההתמודדות עם השלכותיה החברתיות והכלכליות חוללו תפנית דרמטית במרכיבים שונים במערכת הרווחה בישראל, במיוחד בטיפול במובטלים ובהספקת רשת ביטחון סוציאלי בעבורם. לאחר שנתיים שהתאפיינו במה שכינינו "סטגנציה ברווחה" (גל ובלייך, 2019) בשל היעדר יוזמות ושינויים משמעותיים במערכת, נדרשה מערכת הרווחה להתמודד השנה עם תופעה שלא הכירה בעבר. המיתון הקשה בפעילות הכלכלית שנגרם בעקבות המגפה והאבטלה ההמונית שנבעה מכך, גרמו לפגיעה קשה בהכנסותיהן של מאות אלפי משפחות לאורך חודשים ארוכים. הנפגעים העיקריים היו קבוצות אוכלוסייה שמעמדן בשוק העבודה רעוע והן בעלות מערכות תמיכה ומשענות כלכליות מעטות. כפי שנראה בהמשך, הדבר נכון במיוחד לגבי עובדים צעירים. זאת ועוד, הריחוק החברתי והבידוד שנכפה על קבוצות שונות באוכלוסייה, בעיקר קשישים, חולים ואנשים עם מוגבלות קשה, הקצין עוד יותר את מצוקתן. התמודדות מערכות הביטחון הסוציאלי והרווחה החברתית עם מציאות זו, והניסיונות לספק רשת ביטחון חברתית, טיפול וסיוע בחזרה לשוק העבודה, הם משימה מורכבת ומאתגרת מאין כמותה, המצריכה לא רק משאבים ניכרים אלא גם התאמה של המערכות הקיימות לאתגרים חדשים ומציאת פתרונות למציאות בלתי צפויה. גם לאחר הרחבת המערכות האלה ומידת הנדיבות שלהן, המענה אינו מספק ואינו מקיף את כלל נפגעי המגפה והמשבר הכלכלי. כבר עתה ברור כי ההשלכות השליליות של המשבר יורגשו לאורך זמן, וכי הן עתידות להגדיל את תחולת העוני ולהרחיב את אי השוויון בחברה הישראלית, ששיעוריהם היו גבוהים ממילא (OECD, 2020).

בפרק זה אנו מבקשים לתאר את התמודדות מערכת הרווחה בישראל עם המציאות החברתית שנוצרה בשנת 2020 באמצעות בחינה של המדיניות בפרספקטיבה של זמן ועל ידי השוואה בין-לאומית. כמו כן נצביע על השלכות המשבר באמצעות נתונים ראשוניים שיש בידינו. תחילה נציג את נתוני הוצאה החברתית והשינויים שחלו בהוצאה בשנת 2020. בהמשך נתמקד בעיקרי המדיניות החברתית שנקטה השנה בעקבות פרוץ משבר הקורונה דרך בחינת פעולותיהם של המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר ומשרדים חברתיים אחרים. לאחר מכן נבחן את השלכות המשבר על מצבם של אזרחי המדינה, ובפרט אוכלוסיית הצעירים. לבסוף, בהמשך לדוחות קודמים, נציג עדכון שוטף של יישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני.

ההוצאה החברתית לפני ובעת משבר הקורונה

בשנת 2019, אשר בה התאפיינה מדינת ישראל בחוסר יציבות פוליטית ובהיעדר מדיניות כלכלית ברורה, ההוצאה על נושאים חברתיים מצביעה על קיפאון ויציבות רבה בהשוואה לשנתיים שקדמו לה (תרשים 1). ההוצאה החברתית בשנה זו עמדה על כ-251 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-124 מיליארד הוקדשו לתחומי רווחה – כ-19 מיליארד לרווחה חברתית וכ-106 מיליארד לביטחון סוציאלי.

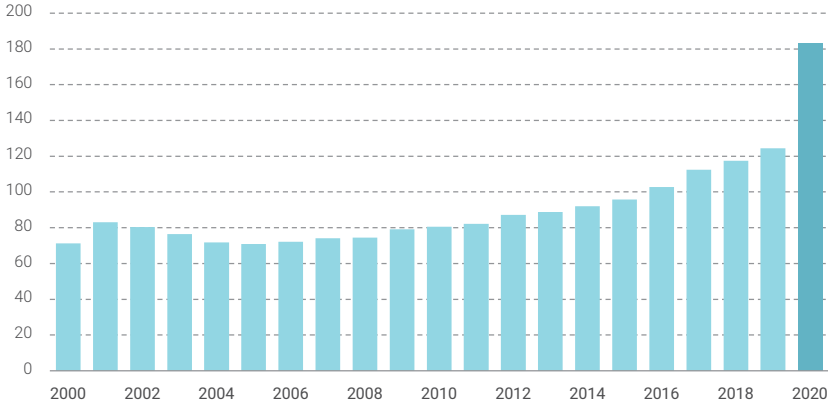
תרשים 1. ההוצאה החברתית בישראל לפי תחומים
כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

בתרשים 2 ניתן לראות ביטוי ברור לתפנית הדרמטית בהוצאה על רווחה בישראל. השלכותיו הכלכליות והחברתיות של משבר הקורונה, והמדיניות החברתית שנועדה להתמודד עימן, ניכרות היטב בתוספות לתקציב בשנה זו. על בסיס נתוני ההוצאה של המוסד לביטוח לאומי וההקצאות המתוכננות על פי תוכניות הממשלה המאושרות בתחומי הביטחון הסוציאלי והרווחה אנחנו מעריכים כי ההוצאה התקציבית על רווחה לשנת 2020 תגיע לכ-183 מיליארד ש"ח – כ-58 מיליארד יותר מהשנה שעברה. מתוכם כ-7 מיליארד ש"ח הם גידול טבעי בתקציב (על סמך שיעור הגידול בתקציב משנת 2018 ל-2019), כ-900 מיליון תוספת תקציבית בעקבות הסכם הנכים, והיתר, כ-50 מיליארד ש"ח, הן תוספות תקציביות להתמודדות עם משבר הקורונה. מדובר על גידול של 47% בהוצאה על תחומי רווחה, לעומת גידול של כ-6% בשנה שעברה.

תרשים 2. הוצאה על רווחה בישראל במיליארדי ש"ח, מחירי 2019



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

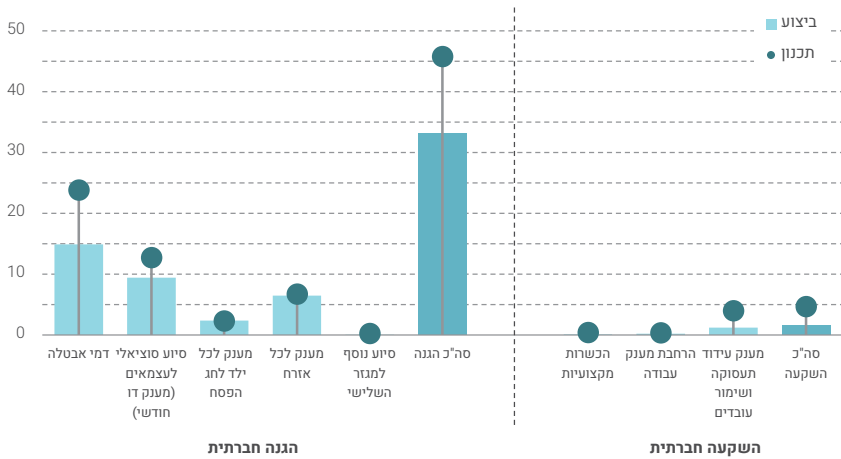
השקעה חברתית מול הגנה חברתית

ההוצאה על רווחה בשנת 2020 לא רק גדלה בהיקף ניכר, אלא שמאפייני הגידול שלה מהווים סטייה ממגמה שאפיינה את השנים האחרונות – איזון בין מרכיבי ההוצאה המתמקדים בטיפול בהווה ואלה המתמקדים במניעה בעתיד. מבט זה מבוסס על ההבחנה בין הוצאה המיועדת להגנה חברתית, דהיינו מענים שנועדו להקל בהווה על מצוקתם של אזרחים, לבין הוצאה שמטרתה היא השקעה חברתית, אשר נועדה לסייע לאזרחים לפתח את כישוריהם והונם החברתי על מנת להשתלב באופן מיטבי בשוק העבודה (גל, מדהלה וינאי, 2020). במהלך העשור האחרון חל גידול משמעותי בהוצאה החברתית בישראל למטרות השקעה חברתית, אך המשבר הנוכחי חולל תפנית דרמטית במגמה זו. מרבית המשאבים שנוספו השנה להוצאה החברתית הופנו להבטחת רשת ביטחון לאזרחים בהווה, ורק חלק קטן הופנה לטיפול ושכלול יכולותיהם של האזרחים בהקשר של עולם התעסוקה. תרשים 3 מציג את ההוצאה על תחומי רווחה בתוכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה, בחלוקה להוצאות עם מאפיינים של הגנה חברתית והוצאות עם מאפיינים של השקעה חברתית.¹ מהתרשים עולה פער ניכר בין ההוצאה על תחומי הגנה חברתית המספקים רשת ביטחון, אשר עמדה על כ-46 מיליארד ש"ח במונחי תכנון ועל

1 יצוין כי בתוכנית הסיוע יש סעיפים נוספים שאינם משתייכים לתחומי הרווחה ואינם נכללים בנייתו הנ"ל, דוגמת מענקים לעסקים או הענקת פטור מארנונה עסקית.

כ-33 מיליארד ש"ח ביצוע בפועל (במונחי ביצוע עד לסוף חודש אוקטובר), לבין ההוצאה על תחומי השקעה חברתית, אשר במונחי תכנון עמדה על כ-4.7 מיליארד ובמונחי ביצוע בפועל על הרבה פחות – 1.5 מיליארד ש"ח עד לסוף חודש אוקטובר. משמעות הדבר היא כי לעת עתה, התקציב הנמוך מלכתחילה שיועד להשקעה בתחומים כגון הכשרה מקצועית והרחבת תוכניות תעסוקתיות המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות, כמעט לא נוצל, למרות הצהרותיהם של קובעי המדיניות הכלכלית.

תרשים 3. ההוצאה על רווחה בתוכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה, לפי תחומים במיליארדי ש"ח



* נתונים מעודכנים לסוף חודש אוקטובר 2020.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

המדיניות החברתית בעת משבר הקורונה

השוואה בין-לאומית

כמו בישראל, גם במדינות רווחה אחרות בחרו קובעי המדיניות בעת המשבר להשקיע את עיקר המשאבים בהגנה חברתית, באמצעות הפעלת מגוון רחב של כלי מדיניות (ILO, 2020a). הדבר נועד להקל את מצוקת האזרחים, ובה בעת לעודדם לשוב לשוק העבודה. צעדי המדיניות שננקטו בכל מדינה ומדינה נבדלו זה מזה בהתאם לאופיין של מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן, למאפייני שוק העבודה המקומי ולשיקולים פוליטיים ורעיוניים.

עם זאת התהליך התאפיין גם בלמידה הדדית מהירה בחודשים הראשונים של המשבר. בחינה של המדיניות שננקטה במדינות רווחה שונות, לרבות ישראל, מלמדת על שתי המגמות הללו – דמיון רב בפעולות שאומצו, לצד שונות מסוימת בין המדינות. כפי שניתן לראות בלוח 1, כמעט כל המדינות שנסקרו עשו התאמות בתוכנית ביטוח האבטלה שלהן בעת משבר הקורונה. עם זאת, היקף ההתאמות וגם המידה שבה התוכנית שימשה משענת עיקרית להתמודדות עם ההשלכות החברתיות והכלכליות של המשבר שונים ממדינה למדינה. בישראל ההתאמות היו ניכרות במיוחד (ראו פירוט בהמשך). הדבר קשור הן בכך שהתוכנית הישראלית לפני המשבר הייתה "רזה" ולא נדיבה במיוחד והן בכך שתוכנית זו הפכה לרשת הביטחון העיקרית בישראל בעת המשבר. שתי מדינות שבהן המצב דומה לישראל הן ארצות הברית, שבה הקונגרס אימץ חקיקה שהגדילה את תקופת הזכאות לדמי אבטלה ואת דמי האבטלה ששולמו למובטלים ב-\$600 בשבוע, וספרד, שבה בוטלו זמנית תנאי הזכאות לדמי אבטלה והתוכנית הורחבה לעובדי משק בית. לעומת זאת במדינות אחרות, דוגמת צרפת, השינויים בתוכנית ביטוח האבטלה היו שוליים והתמקדו בעיקר בהארכת תקופת הזכאות או בצמצום התקופה שבה אדם נדרש לעבוד קודם לזכאותו לדמי אבטלה. בשונה מישראל, שבה עובדים שלא פוטרו אך הוצאו לחל"ת כוסו על ידי ביטוח אבטלה, במדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות (שוודיה ודנמרק), במדינות השמרניות (גרמניה וצרפת) ואף בבריטניה הושם דגש רב יותר על פיצוי דרך המעסיקים. במדינות אלו ההעדפה הייתה להמשיך לשלם חלק משכרם של המועסקים גם בעת שהם נשלחו זמנית לביתם, על מנת לשמור על המשכיות הקשר של העובדים עם שוק העבודה. כך למשל, בדנמרק המדינה כיסתה 75% משכרם של עובדים שנשלחו לביתם אם החברה נאלצה לצמצם את מצבת כוח האדם בשליש לפחות; ובגרמניה הופעלה תוכנית Kurzarbeit, שמאפשרת לעסקים לצמצם את שעות העבודה של עובדיהם (במקום לפטר אותם) ובתמורה לקבל מימון ממשלתי עבור 60%–70% מהשכר עבור השעות שצומצמו ולהעבירו לעובד.

מעטות מהמדינות שנבחנו הנהיגו תשלומי סיוע חד-פעמיים לאזרחים במהלך המשבר. בארצות הברית, בחודש מרץ העביר הממשל הפדרלי לתושבים שהשתכרו שכר שנתי עד \$75,000 סכום של \$1,200 לכל בוגר ו-\$500 עבור כל ילד. באיטליה הועברו תשלומים מסוג זה, אם כי סלקטיביים, לעובדים במגזרים ספציפיים (כגון עובדי משק בית) שלא היו זכאים לדמי אבטלה. גם בישראל אומץ כלי מדיניות זה בשתי פעימות (ראו פירוט בהמשך). בשונה ממדינות הרווחה, במדינות מתפתחות רבות שאין בהן מערכת ביטוח אבטלה עם כיסוי רחב של האוכלוסייה, רשתות ביטחון סלקטיביות היו לכלי מרכזי בהתמודדות עם משבר הקורונה (Gentilini, Almenfi, Dale, Lopez & Zafar, 2020). מלבד ספרד, שהקצתה משאבים נוספים לשירותי רווחה ולתשלומי סעד, אף אחת ממדינות הרווחה שנבחנו, לרבות ישראל, לא עשתה התאמות משמעותיות בתוכניות מהסוג הזה והן

שימשו מערכת המיועדת רק לאותם מובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה מסיבות שונות. אשר לעובדים שנאלצו להיכנס לבידוד בעקבות הידבקות או חשש להידבקות בקורונה, מדינות הרווחה עשו שימוש בתוכניות קיימות של דמי מחלה (גרמניה, דנמרק, שוודיה, ישראל ובריטניה) או התאימו אותן (צרפת, ארה"ב), או התאימו את תוכנית נפגעי העבודה, כפי שהיה בספרד.

לוח 1. המדיניות להספקת הגנה חברתית בעת משבר הקורונה: השוואה בין-לאומית

סיוע כלכלי לעצמאים	סיוע ישיר לעובדים חולים	הרחבת תוכניות סיוע סלקטיביות	תוכניות סיוע אוניברסליות חד-פעמיות	הרחבת תוכניות לסבסוד עבודה	הרחבת ביטוח אבטלה	
X	X		X		X	ישראל
X	X		X		X	ארה"ב
X	X			X	X	הממלכה המאוחדת
X	X			X	X	גרמניה
X	X			X	X	צרפת
	X			X	X	שוודיה
X	X			X		דנמרק
X	X	X			X	ספרד
	X				X	איטליה

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: OECD Country Policy Tracker

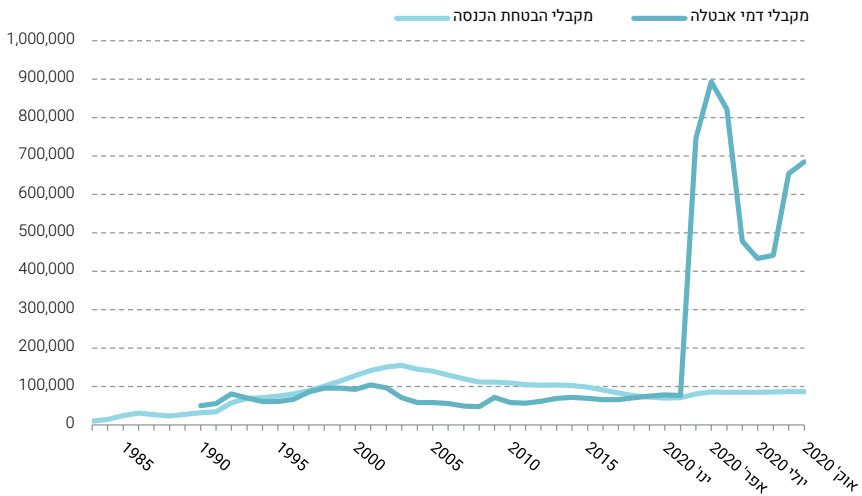
רשת הביטחון של המוסד לביטוח לאומי

על מנת להתמודד עם ההשלכות החמורות של משבר הקורונה, כבר בתחילתו הטילה הממשלה על המוסד לביטוח לאומי את עיקר האחריות להספקת רשת ביטחון למאות האלפים שפוטרו או הוצאו לחל"ת. מגבלותיה של התוכנית לביטוח אבטלה והעומס הרב של תביעות שבהן נדרשו עובדי המוסד לטפל הקשו מאוד על תפקוד המערכת, לפחות בתקופה הראשונה של המשבר. החודשים שלאחר פרוץ המשבר התאפיינו בניסיון להתאים את התוכנית לביטוח אבטלה למציאות המתהווה, ובמאמץ ללוות אותה בצעדים נוספים אשר נועדו לספק רשת ביטחון לאוכלוסייה הכללית, ובייחוד לאלה שאינם זכאים לדמי אבטלה. צעדים אלו נדרשו על מנת להתאים את מאפייני התוכנית לביטוח אבטלה בישראל, שהייתה מבין הפחות נגישות ונדיבות בהשוואה למדינות רווחה אחרות, למציאות המשתנה. אלה הצעדים שנעשו:

1. **תקופת זכאות מרבית:** לפני המשבר נעה תקופת הזכאות המרבית לדמי אבטלה בין 50 ל-175 יום (בהתאם לגיל ולמספר בני המשפחה התלויים בתובע הקצבה). חודשים אחדים לאחר פרוץ המשבר הוחלט להאריך את תקופת הזכאות לכל מקבלי דמי האבטלה. תקופת הזכאות הוארכה אוטומטית עד סוף יוני 2021, גם למי שסיימו את תקופת הזכאותם בחודשים שקדמו למשבר וגם למי שתקופה זו הייתה אמורה להסתיים מבחינתו במהלך שנת 2020. הסייג היחיד שנקבע בעניין זה הוא שאם רמת האבטלה במשק תרד אל מתחת ל-7.5% מכוח העבודה, ההארכה תופסק בתוך חודש ימים.
 2. **תקופת אכשרה:** לפני המשבר עמדה תקופת האכשרה (התקופה שאדם עבד ושילם דמי ביטוח לאומי קודם שפוטר) על 12 חודשים, ומי שלא עמד בתנאי זה לא היה זכאי לדמי אבטלה. כעת היא קוצרה במחצית, לשישה חודשים.
 3. **כפל קצבאות:** בעבר קבע הכלל כי אין אפשרות לקבל כפל קצבאות. כעת נקבע כי מי שעבד וקיבל קצבאות קיום אחרות (כגון זקנה, מזונות, הבטחת הכנסה ונכות כללית) ופוטר או יצא לחל"ת בעקבות המשבר יוכל לקבל דמי אבטלה בדומה לשאר נפגעי המשבר, ודמי האבטלה ייחשבו כהכנסה בלבד.
 4. **ימי המתנה:** בחוק המקורי לביטוח אבטלה נקבעו חמישה ימי המתנה בכל ארבעה חודשים. כך, מי שהוגדר זכאי לדמי אבטלה נאלץ לחכות חמישה ימים עד שקיבל את דמי האבטלה בתחילת תקופת הזכאות ותקופה דומה בחלוף ארבעה חודשים. כעת נקבע כי די בחמשת ימי המתנה בתחילת תקופת הזכאות.
 5. **קריטריון הגיל:** גובה דמי האבטלה בישראל משתנה בהתאם לגיל התובע. זכאים עד גיל 28 קיבלו פחות מזכאים מעל גיל 28 (גל ומדהלה-בריק, 2016). כעת נקבע כי גם מי שגילו נמוך מ-28 אך יש לו ילד יהיה זכאי לדמי אבטלה בשיעור דומה לזה שמקבלים בני 28 ומעלה.
 6. **הכשרה מקצועית:** בשנת 2002 הוחלט להפחית את זכאותם של מקבלי דמי אבטלה המשתתפים בתוכניות להכשרה מקצועית מ-100% ל-70%. בעקבות המשבר נקבע כי מובטלים המשתתפים בהכשרות יקבלו את דמי האבטלה במלואם.
- מלבד השינויים הללו, בחודש נובמבר אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מענק של 2,000 ש"ח למקבלי דמי אבטלה "ותיקים" בתקופה הקורונה. כמו כן, על מנת לעודד מעבר מהיר יותר של מקבלי דמי אבטלה לשוק העבודה, הנהיגה הממשלה באותו חודש מענק המיועד להגדיל את הכנסותיהם של מובטלים אשר חזרו לשוק העבודה בשכר הנמוך משכרם קודם שפוטרו בעת המשבר.

האבטלה הגואה והשינויים שנעשו בתוכנית לביטוח אבטלה כדי לספק רשת ביטחון לנפגעי המשבר הביאו לעלייה תלולה ויוצאת דופן במספר מקבלי דמי האבטלה בישראל מאז הפעלה התוכנית לראשונה בשנת 1973. הנתונים בתרשים 4 מלמדים על גידול דרמטי של פי 13 במספר מקבלי דמי האבטלה – ממוצע חודשי של כ-70 אלף איש בשנים האחרונות לכ-900 אלף איש בחודש אפריל השנה.

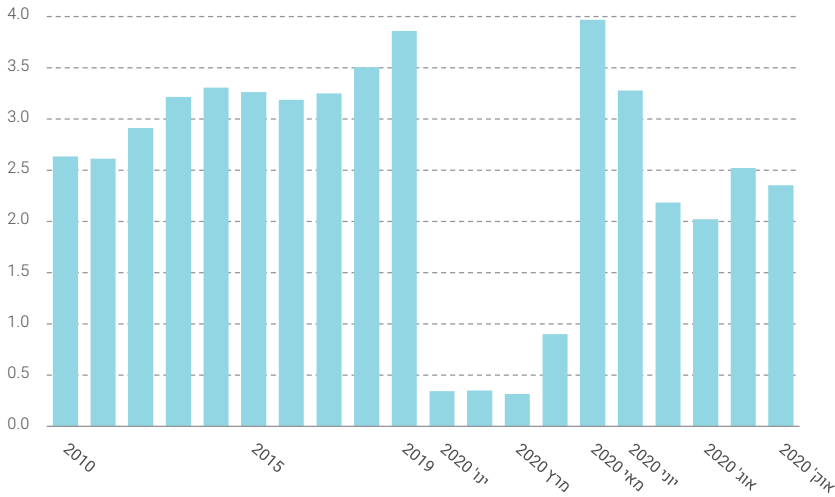
תרשים 4. מקבלי דמי אבטלה ומקבלי הבטחת הכנסה, ממוצע חודשי



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

גידול זה במספר מקבלי דמי האבטלה בא לידי ביטוי גם בעלות מימון דמי האבטלה שסופקו למובטלי הקורונה, המשקפת גם היא את המציאות יוצאת הדופן שהתהוותה בשנה זו. כך, למעשה, הגיעה העלות הכוללת של תשלום דמי האבטלה לזכאים במחצית הראשונה של שנת 2020 ל-9.2 מיליארד ש"ח. הגידול הדרמטי בהוצאה על דמי אבטלה מומחש היטב בנתון הבא: סך ההוצאה של הביטוח הלאומי על תשלום דמי אבטלה בחודש מאי לבדו עלה על ההוצאה בשנת 2019 כולה (ראו תרשים 5).

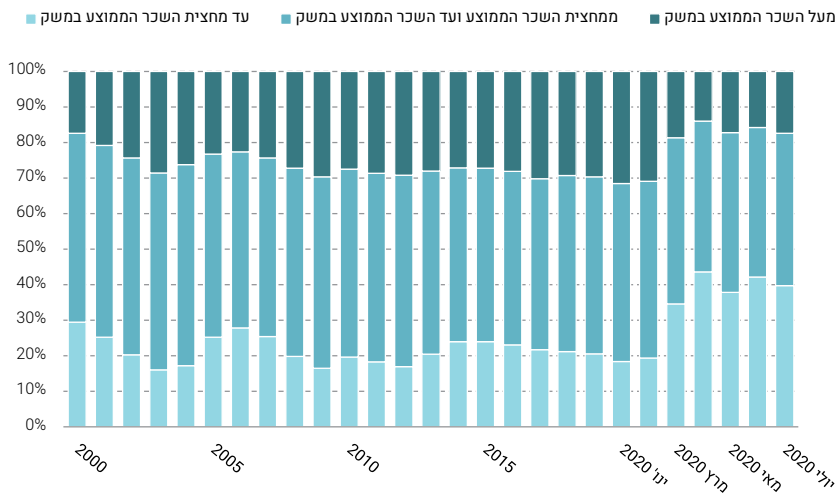
תרשים 5. סך ההוצאה על תשלום דמי אבטלה במיליארדי ש"ח, מחירי 2019



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

בחינה של מקבלי דמי האבטלה לפי גובה השכר (תרשים 6) מצביעה על שינוי בהרכב המסתייעים בקצבה זו. טרם המשבר עמד שיעור מקבלי דמי האבטלה ששכרם עד מחצית השכר הממוצע במשק על פחות מ-20%, ובחודשים אפריל-יולי הוא הכפיל את עצמו והגיע לכ-40%. נתון זה משקף את הפגיעה שספגו מועסקים בענפי התעסוקה המאופיינים בשכר נמוך (הלר, 2020) וגם מועסקים בעלי שכר נמוך בענפים שפחות נפגעו במשבר (משרד האוצר, 2020א). בחינה של נתוני המובטלים בחודש יוני מראה כי גם לאחר חודשי הסגר הראשון המובטלים ממשיכים להתאפיין בשכר נמוך במידה ניכרת לעומת אלה שנשארו מועסקים (משרד האוצר, 2020ב). ואולם על אף הסיוע בדמי אבטלה יש לזכור כי קצבה זו אינה מפצה על מלוא אובדן השכר. מבדיקה שערך בנק ישראל עלה כי הכנסתם מעבודה ומדמי אבטלה של משקי בית שהיה בהם לפחות שכיר אחד לפני המשבר ולפחות דורש עבודה אחד בחודש יולי פחתה בכ-20% (בנק ישראל, 2020).

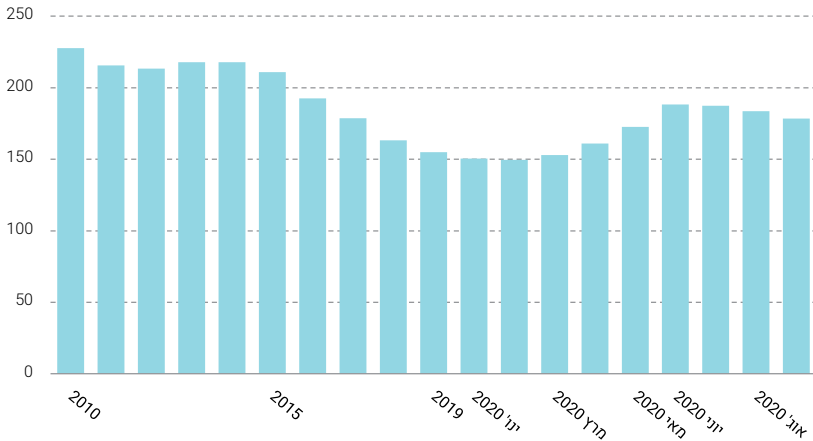
תרשים 6. מקבלי דמי אבטלה לפי גובה השכר



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

דווקא השינוי בתוכנית הבטחת ההכנסה – תוכנית רשת הביטחון המסורתית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל – לא התאפיינ בגידול דומה לזה של ביטוח האבטלה בעקבות משבר הקורונה. כפי שניתן לראות בתרשים 4 לעיל, מיום שהוחל בהענקת קצבה זו בשנת 1982 ועד שנת 2003 היה גידול מתמשך במספר מקבלי הקצבה ולאחר מכן חלה ירידה חדה, שנמשכה לאורך כל השנים האחרונות ואשר מקורה בקיצוצים בגובה הקצבה ובתנאי הזכאות לתוכנית. עם פרוץ המשבר הנוכחי נבלמה ירידה זו, וכפי שניתן לראות בתרשים 7 החל גידול מסוים בסכומים ששולמו במסגרת קצבה זו. עם זאת, ממדי הגידול בתקופת המשבר אינם דומים כלל לקפיצה הדרמטית במספר מקבלי דמי האבטלה. מספר מקבלי קצבת הבטחת ההכנסה עלה בחודשים הראשונים של השנה בכ-17% בלבד – מכ-72 אלף לפני המשבר לכ-84 אלף בחודש אפריל. למעשה ההוצאה החודשית הממוצעת על קצבה זו בחודשי המשבר עדיין נמוכה מזו שאפיינה את המחצית הראשונה של העשור הנוכחי. הדבר קשור ככל הנראה לנגישות הקלה יחסית בתקופה זו של ביטוח האבטלה, לפער בין התוכניות מבחינת נדיבותן, ולאופי הסטיגמטי של קצבת הבטחת ההכנסה לעומת הדימוי הנורמטיבי של מקבלי דמי אבטלה בתקופת המשבר.

תרשים 7. סך תשלומי הבטחת הכנסה, ממוצע חודשי במיליוני ש"ח, מחירי 2019



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

כאמור, במקביל להרחבת מערכות הביטחון הסוציאלי הקיימות, הביטוח הלאומי היה אחראי על יישום שני סבבי החלטה של הממשלה על הספקת תשלומים אוניברסליים חד-פעמיים לקבוצות נרחבות באוכלוסייה בחודשים אפריל ואוגוסט. בפעימה הראשונה שולם להורים לילדים מענק של 500 ש"ח עבור כל ילד, עד לסכום מרבי של 2,000 ש"ח למשפחה. אזרחים ותיקים קיבלו אף הם מענק בגובה 500 ש"ח, ולא להם מהם שהכנסתם נמוכה ניתנה תוספת של 450 ש"ח. גם מקבלי קצבאות קיום – הבטחת הכנסה, דמי מזונות, וקצבת נכות – קיבלו מענק בסכום של 500 ש"ח. בפעימה השנייה ניתן מענק חד-פעמי של 750 ש"ח לכל תושב בן 18 ומעלה שהכנסתו השנתית הכוללת אינה עולה על 650,000 ש"ח. מקבלי קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה, דמי מזונות, נכות כללית וסיעוד) קיבלו בפעימה זו מענק מוגדל בסך 1,500 ש"ח. בנוסף, הורים לילדים עד גיל 18 קיבלו מענק של 500 ש"ח עבור כל ילד עד הילד הרביעי במשפחה, ומהילד החמישי ומעלה – 300 ש"ח לילד. העלות הכוללת של שתי הפעימות מוערכת ב-9 מיליארד ש"ח.

התפתחות מעניינת נוספת בפעולות הביטוח הלאומי השנה קשורה ביישום ההסכם עם ארגוני הנכים, אשר נחתם בשנת 2017 והיה אמור להיות מיושם במספר פעימות. בספטמבר אישרה הממשלה תוספת של כ-900 מיליון ש"ח לשנת 2020 שנועדה להמשיך את מתווה ההסכם שנתחם עם ארגוני הנכים. במסגרת ההסכמות הוחלט על המשך העלאת גובה קצבת הנכות הכללית ועל שינויים בדיסרגרד (גובה ההכנסה המאפשר זכאות לגמלה) לאנשים עם מוגבלות המשולבים בשוק העבודה. היות ובפועל תהליך הגדלת הקצבאות לא יושם בשנת 2020 בגלל היעדר תקציב מאושר, נקבע שהביטוח הלאומי יעניק למקבלי קצבאות הנכות מענק בשווי התוספת שסוכם עליה. המענק יינתן בשתי פעימות – באוקטובר ובדצמבר. כך לדוגמה, מקבלי קצבת נכות כללית של 100% יקבלו עבור שנה זו סכום כולל של 2,280 ש"ח. המשך ביצוע מתווה ההסכם בשנת 2021 אמור להיכלל בתקציב המדינה לשנת 2021.

זרקור

צעירים בעת הקורונה

בישראל, כמו בכל העולם, צעירים הם הנפגעים העיקריים מהאבטלה שמקורה במשבר הקורונה. זאת בשל מעמדם הרעוע בשוק העבודה, נטייתם לעסוק בענפים שנפגעו במיוחד במשבר זה, והיעדר כריות ביטחון בדמות חסכונות כספיים מספיקים. לעומת מובטלים מבוגרים יותר, מידת הנגישות של צעירים לרשתות הביטחון הסוציאליות מוגבלת במדינות שונות (ILO, 2020b). בישראל בלטה הפגיעה בתעסוקה של אוכלוסיית העובדים הצעירים כבר בראשית המשבר. בחודש אפריל, שבו הגיע לשיא השינוי החד בנתוני התעסוקה, כחצי מיליון צעירים עד גיל 34 היו רשומים בשירות התעסוקה כדורשי עבודה מתוך כ-1.15 מיליון דורשי עבודה בסך הכול. כלומר, כ-44% מכלל המועסקים שנפלטו משוק העבודה היו צעירים, בעוד שקבוצה זו מהווה כ-38% מכוח העבודה במשק (על פי סקר כוח אדם 2019). גם לאחר הסגר הראשון וחזרת המשק לפעילות נותרו שיעורים גבוהים במיוחד של צעירים ללא תעסוקה. שיעור הלא מועסקים בחודש יולי מקרב השכירים שהיו מועסקים במגזר העסקי לפני המשבר, גבוהים במיוחד בקרב צעירים ויחידים ללא ילדים (בנק ישראל, 2020).

נתוני השימוש בדמי האבטלה מעידים גם הם על נזקקות מוגברת בקרב צעירים. כמעט מחצית ממקבלי דמי האבטלה בתקופת המשבר הם צעירים מתחת לגיל 35, בהשוואה לכ-30% לאורך העשור שקדם למשבר (תרשים 8). במספרים, בחודש אפריל מעל 400 אלף צעירים קיבלו דמי אבטלה, ועם התאוששות המשק והחזרה לשגרה ירד מספרם לכ-200 אלף ביולי, וחלקם בסך מקבלי הקצבה נותר יחסית דומה.

תרשים 8. שיעור מקבלי דמי אבטלה מתחת לגיל 35



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: המוסד לביטוח לאומי

ההתאמות שנעשו בתקנות דמי האבטלה בעקבות המשבר, כגון השוואת גובה דמי האבטלה של צעירים עד גיל 28 עם ילד לאלה שמעל גיל זה וקיצור תקופת האכשרה לחצי שנה, הרחיבו בוודאי את מספר הצעירים הזכאים ואת גובה הקצבה שקיבלו; אולם היות וכ-85% מתובעי דמי האבטלה מתחת לגיל 28 הם ללא ילדים,² חלקם הגדול של הצעירים התובעים דמי אבטלה אינם נהנים מהרחבה זו, ונכון לעכשיו הם זכאים לדמי אבטלה של 25% עד 60% משכרם, לעומת 30% עד 80% בקרב מי שמלאו לו 28 או שיש לו ילד. אשר לקיצור תקופת האכשרה הנדרשת, מנתוני הביטוח הלאומי לחודש מאי עולה כי כ-16% ממקבלי דמי האבטלה בגילי 20-27 עמדו בתקופת האכשרה המקוצרת בלבד, ואלמלא השינוי לא היו זכאים לדמי אבטלה.

2 נתוני המוסד לביטוח הלאומי עבור תובעי דמי אבטלה בתאריכים 1.3.20-10.5.20.

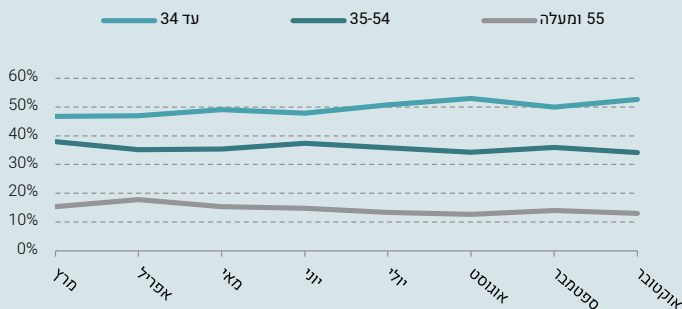
על אף היציבות היחסית המשתקפת משיעור הצעירים המקבילים דמי האבטלה, נתוני שירות התעסוקה עבור החודשים שבהם המשק חזר לפעילות (מאי-אוגוסט) בנוגע לדורשי העבודה החדשים ולעובדים שחזרו לשוק העבודה מעידים על תנודתיות גבוהה יחסית בקרב העובדים הצעירים. תרשים 9 מציג את המגמות בחלקן של קבוצות הגיל השונות בשני הפרמטרים. ניתן לראות כי חלקם של צעירים עד גיל 34 בקרב הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה, אשר עמד על כ-47% מכלל הנרשמים בחודש מרץ, עלה מעט לאורך תקופת המשבר עד לחודש אוקטובר. במקביל לעלייה זו הלך וגדל גם חלקם של הצעירים מכלל החוזרים לשוק העבודה, מ-41% במרץ ל-54% באוגוסט. גידול זה נעצר בחודש ספטמבר, עם החלת הסגר השני שגרם לצמצום בחלקם של הצעירים בקרב החוזרים לעבודה לכ-42%.

חלקם הגבוה של הצעירים הן בקרב מקבלי דמי האבטלה והן בקרב הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה מעיד על הטלטלה הקשה שחוותה אוכלוסיית הצעירים. התנודתיות בחלקם בקרב החוזרים לשוק העבודה מדגישה עוד יותר את הרגישות הגבוהה של אוכלוסייה זו למדיניות שוק העבודה המונהגת במהלך המשבר. עם זאת שיעורם הגבוה יחסית בקרב החוזרים לשוק העבודה בין שני הסגרים יכול להעיד על הקלות היחסית שבה הם משתלבים חזרה בעבודה לעומת קבוצות גיל אחרות.

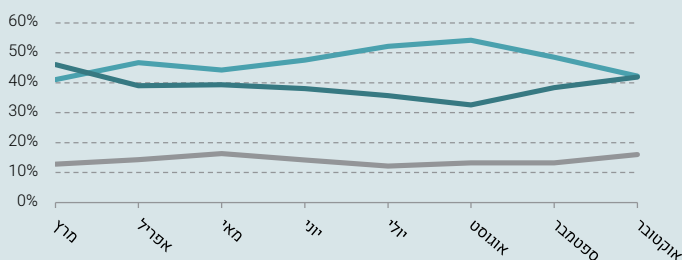
ואולם נראה כי מלבד פגיעה בתעסוקה של צעירים, שיעורים גבוהים מהצעירים שלא הוצאו לחל"ת או פוטרו מעבודתם חוו פגיעה בשכרם. סקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש יוני מעיד כי מכל קבוצות הגיל, השיעור הגבוה ביותר של עובדים ששכרם ירד הוא בקבוצת הצעירים בגילי 18-24 – כ-53%, לעומת כ-34% בממוצע המדגם (אבירם-ניצן וקידר, 2020).

תרשים 9. התפלגות הנרשמים החדשים בשירות התעסוקה והחוזרים לעבודה לפי קבוצות גיל

התפלגות הנרשמים החדשים



התפלגות החוזרים לעבודה



מקור: ג'וני גל ושבית מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: שירות התעסוקה

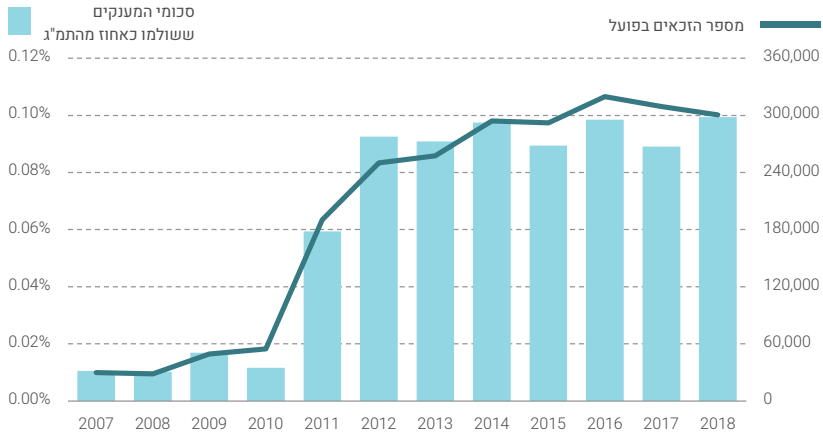
התמשכות המשבר מחייבת לתת את הדעת על אוכלוסיית הצעירים גם בהקשר של השלכות לעתיד. לפגיעה ממושכת בתעסוקה בכלל ובגיל צעיר בפרט יש השלכות ארוכות טווח כגון הפגיעה בניסיון התעסוקתי והפגיעה הצפויה בחיסכון הפנסיוני של עובדים אלו, שכן הכסף הנחסך בגיל צעיר מניב את התשואה הגבוהה ביותר ומשפיע בכך באופן ניכר על גובה קצבת הפנסיה שתשולם להם בבוא העת.

משרד האוצר בעת הקורונה: רשת ביטחון לעצמאים ומענק עבודה לבעלי שכר נמוך

כבר במהלך החודשים הראשונים של התפשטות נגיף הקורונה התברר שהפגיעה בעצמאים, בפריילנסרים ובבעלי עסקים קטנים חמורה במיוחד, הן בשל השלכות ההאטה הכלכלית והסגרים והן משום שהם אינם מכוסים על ידי התוכנית לביטוח אבטלה. לחץ ציבורי מסיבי, בין השאר בדמות הפגנות, הביא ליצירת רשת ביטחון חברתי גם לאוכלוסייה זו. רשת הביטחון כללה מענק סוציאלי לעצמאים, אשר ניתן במתכונת דו-חודשית לעצמאים עם הכנסה שנתית של עד 640 אלף ש"ח שנפגעו קשה מהמשבר. לסעיף סיוע זה הוקצו כ-12.7 מיליארד ש"ח, ונכון לחודש אוקטובר כ-74% מהם (כ-9.4 מיליארד ש"ח) מומשו וחולקו לעצמאים. בנוסף ניתנו מענקי סיוע להשתתפות בהוצאות קבועות לעסקים שחוו פגיעה ניכרת במחזור ופטור מארנונה עסקית למשך שלושה חודשים למגזרים שנפגעו. כלי אחר שנעשה בו שימוש על מנת לסייע לנפגעי הקורונה הוא מענק עבודה לבעלי שכר נמוך. מענק זה, למעשה יישום הרעיון של מס הכנסה שלילי, הוא אמצעי להגדיל את הכנסתם של בעלי משפחות שהכנסתם מעבודה נמוכה. תוכנית מענק העבודה מופעלת משנת 2011 באמצעות רשות המיסים (לאחר ארבע שנים שהופעלה כפיילוט). ההוצאה על מענק העבודה כאחוז מהתמ"ג שומרת על יציבות יחסית בשנים האחרונות, סביב 0.09%-0.1% (תרשים 10). שיעור העובדים הממצים את זכאותם למענק זה נמוך יחסית ועומד על כ-70%, וגם הוא יציב למדי בשנים האחרונות.

מענק העבודה הוא גם אחד הכלים בתוכנית הממשלתית להתמודדות עם השלכות הקורונה. במסגרת התוכנית הוחלט להגדיל את המענק לזכאי מענק העבודה ב-62% מסכום המענק הרגיל עבור חודשים אפריל עד דצמבר. עלותו של מרכיב זה בתוכנית נאמדת בכ-320 מיליון ש"ח, מתוכם 210 מיליון שולמו לזכאי המענק עד סוף חודש אוקטובר.

תרשים 10. סכומי מענק העבודה כאחוז מהתוצר ומספר הזכאים



* נתוני שנת 2018 אינם סופיים ונכונים ל-7.5.2020.

מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר

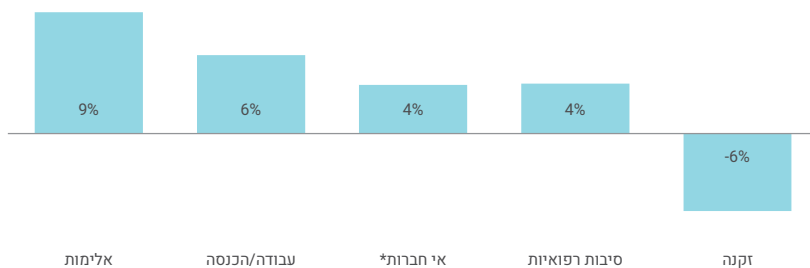
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הטיפול באוכלוסיות שנפגעו ממשבר הקורונה הוטל על משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ועל העובדים הסוציאליים הפועלים במסגרתו. במקביל, משרד זה אמור להיות הגורם הממשלתי המוביל את תהליך הכנת המובטלים החדשים להצטרפות לשוק העבודה והתאמת כישוריהם לדרישותיו ולצרכיו, באמצעות זרוע העבודה של המשרד. בששת החודשים הראשונים למשבר עיקר המאמץ הופנה למתן סיוע ראשוני לנפגעי המשבר ולהתאמה של המערכות המופעלות באחריות המשרד ברשויות המקומיות ובמוסדות טיפול שונים למציאות החדשה. משימה זו הייתה קשה במיוחד נוכח ההכרה המהירה של המצוקה בקרב האוכלוסיות שבטיפול המשרד, הנטל הרב שהעובדים הסוציאליים נדרשו להתמודד עימו, הקשיים שנקלעו אליהם העמותות המספקות שירותים חברתיים ללקוחות המשרד במיקור חוץ, והצורך להתאים את מוסדות הטיפול לתקופה ולנקוט אמצעי זהירות מופלגים כדי להימנע מהדבקות בקרב זקנים ואנשים עם מוגבלות.

בחודשי המשבר הראשונים גדלה מאוד הדרישה לתמיכה פסיכו-סוציאלית ולסיוע חומרי של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. בחודש יולי דווח כי חלה עלייה של 47% במספר הפונים למחלקות לעומת חודש יולי בשנה שעברה, ועלייה של 10% במספר הפונים ה"חדשים", שאינם מוכרים לרווחה (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2020). במקביל חל גידול ניכר בדיווחים לשירותי הרווחה על אלימות במשפחה

בחודשי המשבר. הקשיים הכלכליים הנובעים מהיעדר תעסוקה, התגברות האלימות בתוך המשפחה על רקע קשיים כלכליים וסגרים, והקושי הניצב בפני זקנים הזקוקים לסיוע אך אינם יכולים לצאת מביתם, באים לידי ביטוי במספר התיקים הפעילים באוקטובר 2020 לעומת דצמבר 2019 (תרשים 11). ניתוח הנתונים מצביע על גידול של כ-9% במספר תיקי האלימות הפעילים, מכ-15 אלף תיקים בסוף 2019 לכ-16.5 אלף תיקים באוקטובר 2020. עלייה במספר התיקים הפעילים חלה גם בתחומים הקשורים לעבודה והכנסה, אי חברות (ראו פירוט בתרשים) וסיבות רפואיות. לעומת אלה, התחום היחיד שבו חלה ירידה משמעותית במספר התיקים הפעילים בתקופה הנבדקת הוא זקנה – מכ-134 אלף לכ-126 אלף תיקים – אולם נראה כי ירידה זו אינה מעידה על שיפור במצב אלא על הקושי של האוכלוסייה המבוגרת להגיע ללשכות הרווחה בתקופת הקורונה.

תרשים 11. שיעור השינוי במספר התיקים הפעילים בשירותי הרווחה בתחומים מרכזיים בין דצמבר 2019 לאוקטובר 2020



* מצוקות הקשורות בעיקר לבעיות של יחסים בין הורים לילדים, בני נוער ובדידות. מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ההתמודדות עם הפונים החדשים והטיפול הנדרש באנשים עם מוגבלות, בחולים ובזקנים המבודדים בבתיהם או חיים במוסדות אך מנותקים ממערכות התמיכה המשפחתיות הטילו מעמסה כבדה במיוחד על העובדים הסוציאליים המטפלים באוכלוסיות הללו ועל העמותות המספקות סיוע או מפעילות תוכניות חברתיות שונות. מעמסה זו רק חריפה את תחושות התסכול בקרב העובדים הסוציאליים באשר לתנאי עבודתם ולעומסים הבלתי סבירים המוטלים עליהם, וערערה עוד יותר את מצבן הפיננסי השברירי ממילא של חלק ניכר מהעמותות. ב-6 ביולי פתחו העובדות והעובדים הסוציאליים בשביתה שנמשכה 17 יום. ההסכם שהושג הבטיח מענק קורונה בסך 9,000–11,000 ש"ח לכל עובד. כמו כן סוכם כי במהלך החודשים הראשונים של שנת 2021 יגובש הסכם שכר חדש, ובחודש יולי 2021 ישולמו לעובדים הסוציאליים תוספות שכר בהיקף של 200 מיליון שקלים. זאת

נוסף על תוספת שכר כללית שתינתן לכלל עובדי המדינה. לבסוף הוחלט על הקמת מערך מוגנות לעובדים בתקציב של 70 מיליון ש"ח בשנה, שיהיה מעוגן בתקציב המדינה. אשר לעמותות, בחודש מאי החליטה הממשלה על הקמת קרן סיוע לעמותות בהיקף של 5.2 מיליארד ש"ח. הקרן העניקה מענק חד-פעמי של 400,000 ש"ח לעמותות הזקוקות לסיוע. בחודש שלאחר מכן סוכם שמשרד הרווחה יעביר סיוע נוסף לעמותות העוסקות בנושאי רווחה ובסיוע לאוכלוסיות מוחלשות בהיקף כולל של 53 מיליוני שקלים.

משרדים חברתיים

לצד משרד הרווחה, שני משרדים חברתיים נוספים נדרשו להתמודד עם השלכות משבר הקורונה. הראשון הוא המשרד לשוויון חברתי, הפועל לקידום אוכלוסיות האזרחים הוותיקים, הצעירים, הנשים והמיעוטים. עקב משבר הקורונה התרחבו צורכי האוכלוסיות שבטיפול המשרד, ובפרט אוכלוסיית האזרחים הוותיקים. לשם כך קיבל המשרד בחודש ספטמבר תוספת תקציבית בסך 55.5 מיליון ש"ח המיועדת בעיקרה לפעילות המשרד עם אזרחים ותיקים בקהילה: תגבור פעילות המוקד הטלפוני שאליו מתקשרים אזרחים ותיקים בכל נושא, הרחבת מערך המענים הפסיכו-סוציאליים לאזרחים ותיקים הסובלים מבדידות, מיפוי צרכים טלפוני של כחצי מיליון אזרחים ותיקים, וקיום פעילות במרחב הציבורי באופן בטוח ומותאם לכללי הריחוק החברתי.

במקביל, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי - משרד חדש שהוקם בעקבות הקמת הממשלה החדשה בחודש מאי - התמקד בגיוס ובהפעלת מתנדבים. המשרד קיבל שני תחומי אחריות מרכזיים ממשרדים אחרים: את המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת ואת הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול. למשרד שתי זרועות פעילות עיקריות, האחת עוסקת במניעה וטיפול בתופעות קצה (סמים, אלכוהול ואלימות) והשנייה בקידום התנדבות ויוזמות בונות קהילה.

השלכות המשבר על מצוקה ועל עוני

במציאות שבה כמעט רבע מכוח העבודה בישראל סובל מהיעדר תעסוקה ומקורות הכנסה מעבודה במשך זמן ממושך ורבים מהנזקקים לסיוע של מערך הרווחה מבודדים וחסרי תמיכה סביבתית, אך טבעי שנראה סימנים להתערערות מצבם הכלכלי, הפיזי והנפשי של האזרחים. היקף פגיעת המשבר באוכלוסייה הוערך בידי גורמים שונים. במוסד לביטוח לאומי נערכו מספר סימולציות על מנת להעריך את השלכות המשבר על עוני ואי שוויון. על פי הערכות אלו, לולא הסיוע הממשלתי, במצב שבו יעמוד שיעור האבטלה הממוצע על 20%, ניתן היה לצפות לגידול בתחולת העוני לפי הכנסה פנויה של כ-14% (מ-18% ל-20.5% מהמשפחות לפי נתוני סקר הוצאות משקי הבית) עד 30% (מ-22.5% מהמשפחות

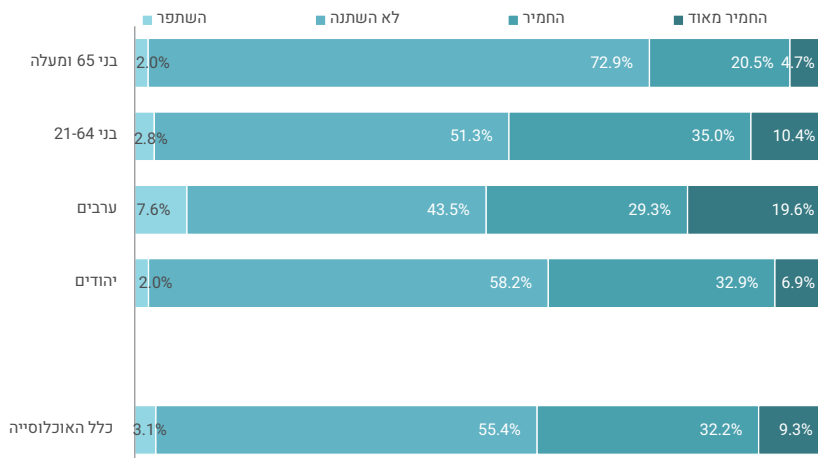
ל-29.3% על פי נתונים מינהליים)³. גידול זה מצטמצם בכמחצית עם הסיוע בדמי האבטלה והמענקים השונים שניתנו במהלך המשבר (עד למאי 2020); ההערכה היא שעם הסיוע תגדל תחולת העוני בעקבות המשבר בכ-8%-14% (ל-19.4% ול-25.6% מהמשפחות על פי שני מסדי הנתונים, בהתאמה). לפי הסימולציות שערך המוסד, גם לאחר מתן דמי האבטלה והמענקים, הנפגעים העיקריים מהמשבר הם המשפחות העובדות, המשפחות החד-הוריות ומשפחות צעירות. גם העלייה במדד ג'יני לאי שוויון בהכנסה הפנויה מצטמצמת במחצית לאחר קבלת התמיכות – עלייה של כ-1.5%-4% (מ-0.356 ל-0.361, ומ-0.405 ל-0.42 על פי שני מסדי הנתונים, בהתאמה) (אנדבלד, הלר וכראדי, 2020).

הסקרים שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעת המשבר מספקים תמונה מקיפה יותר לגבי השלכותיו השליליות.⁴ כפי שניתן לראות בתרשים 12, מעל 40% ממשותפי סקר החוסן האזרחי שנערך בחודש יולי דיווחו כי חלה החמרה במצבם הכלכלי בעקבות מגפת הקורונה. בקרב האוכלוסייה בגילי העבודה (בני 21-64) שיעור גבוה יותר דיווחו על החמרה במצב הכלכלי לעומת אוכלוסיית בני 65 ומעלה. סביר להניח שיש לכך קשר לעובדה ששיעור הזקנים המשולבים בשוק העבודה או שהכנסתם תלויה בשוק העבודה נמוך, או לכך שהם נוטים להיות בתפקידים בכירים יותר שנפגעו פחות ועל כן לא חל שינוי במצבם הכלכלי. במגזר הערבי שיעור גבוה יחסית של משותפי הסקר – כמעט 20% – דיווחו שמצבם הכלכלי החמיר מאוד, בהשוואה לכ-7% בקרב היהודים.

3 הטווחים המוצגים מייצגים סימולציות שונות שחלקן התבססו על סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס וחלקן על נתונים מינהליים. כך למשל, נקודת המוצא עבור תחולת העוני של משפחות המבוססת על סקר הוצאות היא 18% ונקודת המוצא המבוססת על הנתונים המינהליים היא 22.5%. לפירוט נוסף ראה אנדבלד, הלר וכראדי, 2020.

4 סקרי החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה שנערכו בחודשים אפריל, מאי ויולי בקרב נדגמים בני 21 ומעלה. גודל המדגם בחודש יולי היה כ-2,300 איש, מתוכם השיבו כ-1,400 איש.

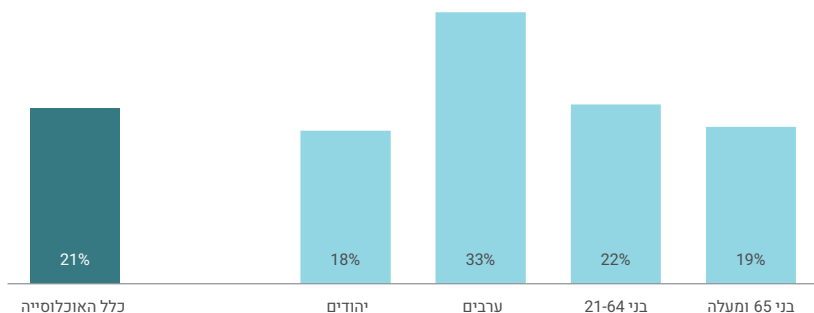
תרשים 12. שינוי במצב הכלכלי בעקבות המשבר בני 21 ומעלה



* האומדנים עבור שיעור המעידים כי מצבם השתפר הם בעלי טעות דגימה גבוהה יחסית ועל כן רמת מהימנותם נמוכה.
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר החוסן האזרחי, יולי 2020

לפגיעה בהכנסות בעקבות המשבר יש השלכות על איכות חייהם, חששותיהם לעתיד ומצבם הנפשי של רבים באוכלוסייה. מתרשים 13 עולה כי 21% ממשתתפי הסקר או מישהו מבני ביתם צמצמו את כמות האוכל או הארוחות מסיבה כלכלית בעקבות המשבר. גם במקרה זה ניכר שהפגיעה באוכלוסייה הערבית הייתה קשה יותר.

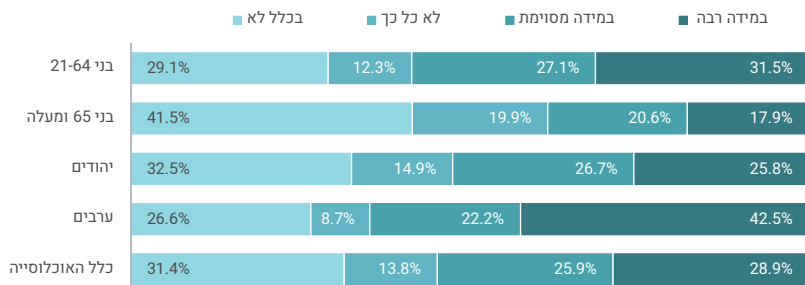
תרשים 13. שיעור האנשים שצמצמו את כמות האוכל או הארוחות מסיבה כלכלית בעקבות המשבר בני 21 ומעלה



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר החוסן האזרחי, יולי 2020

כפי שניתן לראות בתרשים 14, בקרב יותר ממחצית האוכלוסייה (כ-29% במידה רבה וכ-26% במידה מסוימת) קיים חשש מקושי בכיסוי ההוצאות.⁵ חשש גבוה יותר קיים בקרב ערבים יחסית ליהודים ובקרב בני 21–64 יחסית לבני 65 ומעלה.

תרשים 14. חשש מקושי בכיסוי ההוצאות בני 21 ומעלה



* האומדנים עבור שיעור הערבים שהעידו "לא כל כך" הם בעלי טעות דגימה גבוהה יחסית ועל כן רמת מהימנותם נמוכה. מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס, סקר החוסן האזרחי, יולי 2020

השלכות המשבר מורגשות גם בפרמטרים רגשיים. כך, כ-42% מהאוכלוסייה דיווחו כי הם חווים תחושת לחץ וחרדה, ומצבם הנפשי של כ-26% החמיר או החמיר מאוד במהלך המשבר.

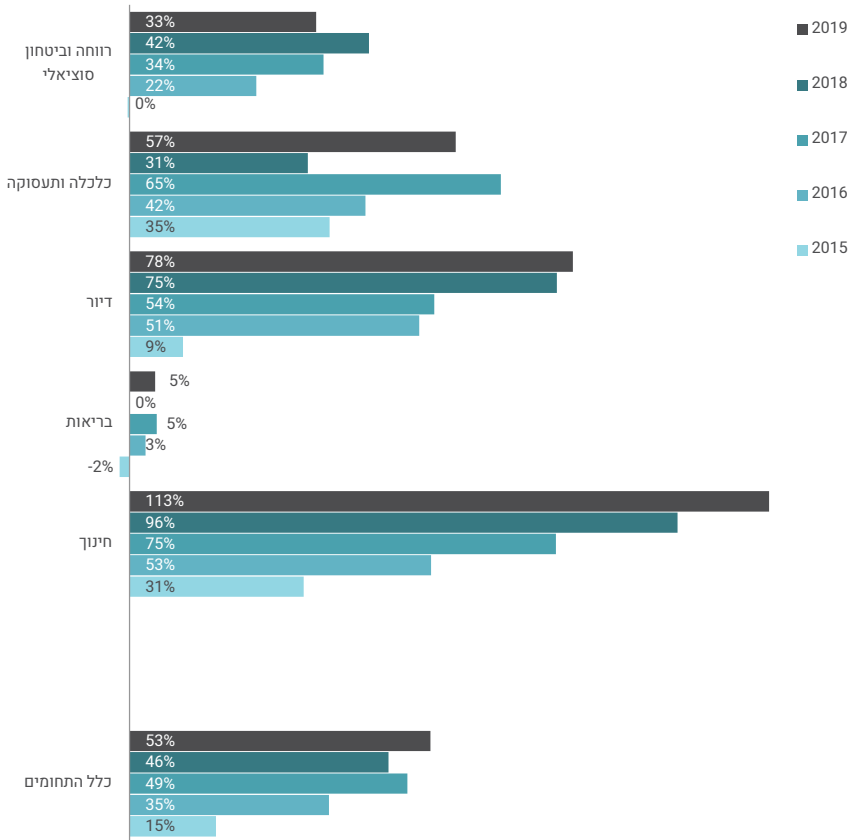
מעקב ועדת אלאוף

בשנת 2014 פרסמה הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) המלצות מקיפות שמטרתן העיקרית להביא בתוך עשור לירידה בתחולת העוני בישראל, שעמדה ב-2012 על כ-19% ממשקי הבית, עד לרמה הממוצעת במדינות ה-OECD – כ-11% (דוח ועדת אלאוף, 2014). מרכז טאוב עוקב אחר יישום המלצות הוועדה זה כחמש שנים, מאז שאושרו על ידי הממשלה. המעקב מראה כי תוספת ההוצאה עבור התחומים שנכללו בהמלצות הוועדה הסופיות עמדה בשנת 2019 על כ-3.9 מיליארד ש"ח – כ-53% מסך ההוצאה השנתית שעליה המליצה הוועדה (7.4 מיליארד ש"ח) (תרשים 15). בשנתיים האחרונות שנבדקו נראה כי לא חלה עלייה משמעותית בכלל ההוצאה המוקדשת ליישום המלצות הוועדה, ובפרט בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי, שם אף חלה ירידה בהוצאה.

5 לשם השוואה, לפי נתוני הסקר החברתי לשנת 2019, בתשובה לשאלה האם מצליחים לכסות את כל ההוצאות החודשיות, כ-6% ענו כי "אינם מצליחים כלל" ו-24% ענו "לא כל כך מצליחים".

בהמלצותיה התייחסה הוועדה בין השאר לתוכנית חיסכון לכל ילד, אולם המלצה זו לא תומחרה ועל כן לא נכללה בחישוב הכולל. הכללת תוספת ההוצאה עבור יישום תוכנית זו מגדיל את סך התוספת המוקדשת ליישום המלצות הוועדה לכ-7.5 מיליארד שקלים בשנת 2019.

תרשים 15. תוספת ההוצאה ליישום המלצות ועדת אלאוף למלחמה בעוני כאחוז מהתוספות שהומצו בוועדה



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה, מרכז טאוב | נתונים: משרד האוצר, תקציב המדינה לשנים שונות

סיכום

שנת 2020 הייתה שנה יוצאת דופן שבה נאלצה מדינת הרווחה הישראלית להתמודד עם חולי, אבטלה ומצוקה בהיקפים שלא נודעו כמותם בתולדותיה. המשבר הבריאותי והכלכלי חייב את מערכות המדינה להשקיע משאבים כספיים ניכרים על מנת לספק מענים למאות האלפים שנפגעו מהמשבר. לאחר כמה שנים שהתאפיינו בסטגנציה ברווחה, השנה היינו עדים לגידול דרמטי בהוצאה החברתית – 58 מיליארדי ש"ח יותר מהשנה שעברה, שהם גידול של 47%. כפי שראינו, ההתמודדות עם המשבר כללה הרחבה ועדכון של תוכניות קיימות, לצד יצירת כלים חדשים יש מאין. במרכז המאמץ לבלום את השלכות האבטלה על מאות אלפי האזרחים שנפגעו עמדה התוכנית לביטוח אבטלה.

על אף התוכניות המגוונות שהופעלו והמשאבים הנוספים שהוקצו להתמודדות עם משבר הקורונה, הנתונים שנאספו עד כה מציינים תמונה של מצוקה ניכרת בקרב קבוצות נרחבות בציבור, ובייחוד בקרב צעירים ואוכלוסיות מודרות. צפוי שהשלכות המשבר יתרמו גם להתרחבות בתחולת העוני ולגידול באי השוויון, לפחות בטווח הקצר. מה יהיו ההשלכות ארוכות הטווח של המשבר על מדינת הרווחה הישראלית ועל רווחתם של תושביה – עדיין מוקדם לנבא, אך אין ספק שהדבר תלוי במידה רבה במדיניות החברתית שתנקוט הממשלה, הן בזמן המשבר והן לאחר שיחלוף. מכל מקום, פגיעה בתקציבי הרווחה בעקבות המשבר והשלכותיו, חוסר היציבות הפוליטית והיעדר תקציב מדינה מאושר לשנה הקרובה – כל אלה יקשו עוד יותר על האוכלוסיות הפגיעות, הנזקקות דווקא בעת הזאת לסיוע רחב במיוחד.

מקורות

- אבירם-ניצן, ד', וקידר, י' (2020). [סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה](#). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אנדבלד, מ', הלר, א', וכראדי, ל' (2020). [השפעת המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון](#). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- בנק ישראל (2020). [משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל](#). ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג', ובלייך, ח' (2019). [מערכת הרווחה: מבט-על](#). בתוך א' וייס (עורך), דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2019 (עמ' 61-84). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', ומדהלה-בריק, ש' (2016). [מובטלים צעירים ודמי אבטלה בישראל](#). תקציר מדיניות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', מדהלה, ש', וינאי, ג' (2020). [השקעה חברתית בישראל](#). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דוח ועדת אלאוף (2014). [דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל](#). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- הלמ"ס (2020). [סקר החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, גל שלישי, יולי 2020](#). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלר, א. (2020). [מי נפגע ממשבר הקורונה? אפיון השכירים שפוטרו או הוצאו לחל"ת במשבר הקורונה על פי שיוך ענפי](#). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- משרד האוצר (2020). [ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת הקורונה](#). ירושלים: משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.
- משרד האוצר (2020). [מאפייניהם של המובטלים בחודש יוני 2020](#). ירושלים: משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2020, 14 ביולי). [הודעת דוברות: בשבוע הראשון של יולי: עלייה של 47% במספר הפונים למחלקות לשירותים חברתיים ביחס לשבוע המקביל ב-2019](#). ירושלים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Lopez, A. V., & Zafar, U. (2020). *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures*. Washington DC: World Bank.
- ILO (2020a). *Unemployment protection in the COVID 19 crisis. Country responses and policy considerations*. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2020b). *ILO monitor: COVID-19 and the world of work*. Fourth edition. Geneva: International Labour Office.
- OECD (2020). *OECD economic surveys: Israel*. Paris: OECD Publications.