



## הצעת חוק לתיקון חוק הביטוח הלאומי

### היוון קצבת דמי אבטלה ליוזמים הקמת עסק

#### פתח דבר

במסמך זה נבקש להציג רעיון לתיקון לחוק הביטוח הלאומי, המאפשר לזכאים לדמי אבטלה, לקבל את סכום הקצבה לה הם זכאים, לכל תקופת הזכאות, כמענק מהוון, בתחילת תקופת הזכאות וכמקור מימון להקמת עסק.

המסמך יפרט את הרציונאל בהצעה ואת הדרך בה ניתן לקדם אותה וליישמה בפועל.

לאורך המסמך ייסקרו מרכיבי ההצעה והצרכים עליהם היא עונה, שיתוף הפעולה הנדרש מצד רשויות המדינה ותמיכת הרשות לעסקים קטנים, יוזמות וחקיקות מקבילות אשר עונות על צרכים דומים או זהים. בנוסף, בהמשך נציין את היתרונות הייחודיים בהצעה, בעיות אפשריות בהצעה ומענה אפשרי לבעיות.

#### מבוא

מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, המהווה 97% מכלל העסקים ומעסיק כ- 55% מכלל העובדים בסקטור העסקי<sup>1</sup> סובל מחסמים רבים. החסמים מגוונים ונשענים בין היתר על חסך בהשקעות העסק במחקר ובפיתוח, חוסר ביטחון תעסוקתי והיעדר עתודות מימון, אולם החסם העיקרי הוא בכשל השוק החמור בתחום האשראי<sup>2</sup>.

הנגישות של אותם עסקים לאשראי בנקאי היא נמוכה בשל מחסור בביטחונות וחוסר כדאיות לבנק במתן האשראי, זאת על אף שאותם עסקים מהווים מנוע הצמיחה של הכלכלה הישראלית.<sup>3</sup>

במדינות כמו ישראל, בהן לבנקים כוח שוק גדול ושוק האשראי הוא ריכוזי, החסם של קבלת האשראי, מקבל משנה תוקף בהקמה ושרידותם של עסקים חדשים, ואכן שיעורי ההשרדות של עסקים חדשים בישראל נמוכים בהרבה מאשר במדינות מפותחות אחרות שמפעילות אותן שירותים.<sup>4</sup>

במציאות החברתית הנתונה בישראל, בה שיעור האבטלה הגבוה מצוי בעיקרו בפריפריה ושיעור ההשתתפות בכוח העובדים בסקטור העסקי נמוך, עידוד הקמת עסקים קטנים הוא צורך חברתי חיוני. יזמות עסקית זעירה היא אפיק תעסוקתי נגיש למובטלים ולשכירים בעלי שכר נמוך ועשויה לסייע

<sup>1</sup> הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 56, לוח 18.3: מספר מועסקים, לפי ענף כלכלי וקבוצת גודל של משרות שכיר (2005).  
<sup>2</sup> הכנסת, מרכז המחקר והמידע, עסקים קטנים ובינוניים בישראל ובמדינות המפותחות, 9.1.2007. (להלן: עסקים קטנים ובינוניים)  
<sup>3</sup> שם, בעמ' 5.  
<sup>4</sup> הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, בדיקה מיוחדת – הישרדות עסקים בישראל, יולי 2006. הבדיקה מראה שיעור של 14% בהישרדות עסקים חדשים בישראל בשנתם הראשונה.



בצמצום האבטלה והאי שוויון ולשגשוג באזורי פריפריה.<sup>5</sup> האנומליה שבין יעילותם היחסית למשק והיעילות בה מנצלים את ההלוואות<sup>6</sup> לבין נגישותם של העסקים לאשראי, מחייב התערבות ממשלתית בהגדלת חלקם בעוגת המימון.

בשנים האחרונות עולה קרנו של ה"מיקרו פיננס" והצורך במציאת מקורות מימון להקמת עסקים קטנים וזעירים מקבל מקום של כבוד במרכז התודעה הכלכלית במדינות רבות, זאת בשל חשיבותו הרבה לקידום המשק<sup>7</sup> והוכחת האפקטיביות שלו ככלי לצמצום העוני.<sup>8</sup> במדינות רבות ברחבי העולם, הנחת היסוד בנכונות הממשלות לסייע במימון עסקים קטנים היא העובדה שאלו מסוגלים לייצר מקומות עבודה וצמיחה כלכלית במהירות גבוהה יותר ותוך השקעות פחותות יחסית מאשר בעסקים גדולים. תכניות אחרות ברחבי העולם, הדומות לתכנית המוצעת בנייר זה להלן, מציגות תמונה לפיה הפרוייקטים מעודדים יציאה ממעגל האבטלה לאורך זמן ובמקביל מגבירות את המוטיבציה להעסקה עצמית וליזמות.<sup>9</sup> הרעיון טומן בחובו יתרון כלכלי כפול בזכות הפוטנציאל ליצירת מקומות עבודה חדשים על ידי העסקים, בנוסף ליצירת מקום עבודה עבור המובטל.

מטרת הצעת החוק, היא עידודם של אותם מובטלים הזכאים לדמי אבטלה לחזור למעגל העבודה, על ידי הקמת עסק עצמאי או דרך העסקה עצמית, וזאת תוך **היוון קצבת האבטלה** כהון נגיש להקמת עסק, יחד עם פיקוח ומתן סיוע וליווי מקצועי. מעבר ליתרונות הטמונים בעצם עידוד יזמות עסקית זעירה, בהצעה מגולמים גם יתרונות מערכתיים למוסד הביטוח הלאומי שכבר באו לידי ביטוי בהוראותיו לאורך השנים.

בדומה לתיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (חוק לרון), ההצעה מנטרלת את התמריץ השלילי הקיים ביציאה ממעגל האבטלה טרם סיום הקצבה ע"י הגברת המוטיבציה ליזמות ושימוש בקצבה באופן מיידי. יתר על כן, ההצעה מהווה מעין הצעה משלימה לתיקון 114 לחוק הביטוח הלאומי, המאפשר שמירת קצבת האבטלה ליזמים עסקיים בתקופת מימוש האפשרות להיוון ופתיחת העסק, ומחזקת את המוטיבציה בהקמת עסק עצמאי או בהעסקה עצמית. הפרוייקט יונע באמצעות מקור מימון קיים כך שלא יצריך תקצוב נוסף.<sup>10</sup>

ראוי לציין כבר בשלב זה כי ההצעה אינה מכוונת אך ורק למקימי עסק עצמאי אלא גם לאפשרות של העסקה עצמית. ההעסקה העצמית (למשל רכישת ציוד ועבודה מהבית או בסוגי עבודות שלא מצריכות שכירת מקום עסק) לרוב אינה דורשת השקעה ראשונית גבוהה וכן עלויות התפעול בה נמוכות יחסית.<sup>11</sup> ביצירת בסיס נוח לקניית חומרי הגלם ושירותים הכרחיים נדרשים (תוכנת מחשב, צבע, מכונת תפירה או

<sup>5</sup> עסקים קטנים ובינוניים, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16-17.

<sup>6</sup> מיכאל תבור ויוני סורני, האנומליה שבין הקושי של עסקים קטנים להשיג מימון ובין השימוש היעיל שהם עושים במימון זה (2007) (להלן: כשל המימון בעסקים הקטנים)

<sup>7</sup> "Measuring the Impact of Microfinance: Taking stock of What We Know", authored by Nathanael Goldberg (Washington, D.C.: Grameen Foundation, 2005, [www.grameenfoundation.org/pubdownload/~pubid=29](http://www.grameenfoundation.org/pubdownload/~pubid=29))

<sup>8</sup> מרג' מגנר, מימון זעיר: במה לשינוי חברתי, קרן גרמין (2007).

<sup>9</sup> כשל המימון בעסקים הקטנים, לעיל ה"ש 6, בסע' 5.

<sup>10</sup> בכפוף להריג בו מובטלים יוצאים לעבוד טרם נסתיימה הקצבה, ובהנחה שהשקעה זו תחזיר את עצמה דרך מנגנון התכנית.

<sup>11</sup> מדבריו של מר אורי שרף, מנכ"ל מט"י ירושלים, העלות הממוצעת להעסקה עצמית הינה כ-\$10,000

המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים



אפילו שיווק בסיסי) יפתח צוהר נגיש ויעיל לפלחי אוכלוסייה בהם העבודה מחוץ לבית כלל אינה אפשרית (למשל אמהות או נשים במגזרים שמרניים).<sup>12</sup>

## עיקרי התכנית

בהתאם למטרות התכנית שתוארו גובש מתווה התכנית, אשר מהותה היוון קצבת האבטלה למטרת פתיחת עסק בהתאם לזכאות המובטל המועמד. התכנית מעמידה בפני מובטלים את האפשרות לבחור במסלול העצמאי, באופן שיכול להגדיל את אפשרויות הצמיחה שלהם בעתיד.<sup>13</sup> ההצעה מכוונת למובטלים המעוניינים להקים עסק עצמאי על מנת לצאת ממעגל האבטלה.

על מנת למנוע מצב בו הסכום המהוון יורד לטמיון, ומאחר ובמהותם, דמי האבטלה באים לשמור על רמת חיים סבירה למובטל במהלך תקופת חיפוש העבודה, ההצעה כוללת, כנדבך מרכזי, סיוע ותמיכה עסקית עבור היזמים. תמיכה זו קריטית עבור עסק מתחיל משום שהיא מקנה לבעל העסק את הכלים להקמת העסק ולהפעלתו באופן מקצועי. לראיה, עסקים קטנים שעברו תהליך הכנה ופיתוח בסיוע מט"י (המרכז לטיפול יזמות עסקית) רושמים אחוזי הצלחה גבוהים בכ-40%.<sup>14</sup> כך גם עולה מפרויקט ניסיוני שנעשה ב-1996 ביוזמת מנהל המחקר והתכנון בביטוח לאומי, בשיתוף עם האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה והמרכזים לטיפול יזמות בירושלים ובחיפה.<sup>15</sup> לפיכך, מרכיב זה בהצעה מפחית באופן משמעותי את הסיכון הכרוך ביזמות עסקית.

## **להלן הקריטריונים להשתתפות בתכנית ומהלך התכנית המוצעת:**

1. **זכאות לדמי אבטלה:** על המבקש להיות זכאי לדמי אבטלה על פי חוק הביטוח לאומי.<sup>16</sup>
2. **השתתפות בימי עיון/קורס מרוכז:** המועמדים יידרשו להשתתף בקורס מרוכז שמטרתו הקניית מידע אודות התכנית ודרישותיה, וכן על מנת לאפשר למבקש לרכוש כלים יישומיים לבניית תכנית עסקית.
3. **שלב המיון "GO/ NO GO" על פי תכנית עסקית אישית:** לאחר צליחת הקורס המזורז, ובטרם קבלת אישור להשתתפות בתכנית, יידרש המועמד להציג תכנית עסקית מפורטת. תהליך בניית התכנית העסקית ייעשה בשיתוף עם יועץ עסקי מוסמך (כגון מט"י). על בסיס ההתרשמות מסיכויי ההצלחה של היוזמה ומיכולותיו האישיות של היזם יינתן אישור להשתתפות בתכנית. בשלב זה בא לידי ביטוי אחד מהיתרונות הבולטים של התכנית, הבחינה הפרטנית של כל מועמד ותכניתו העסקית המאפשרת בחירת מועמדים בעלי סיכויים גבוהים להצלחה. עם קבלת האישור, תתממש זכאותו של המשתתף להיוון דמי האבטלה לשם הוצאת התכנית והמיזם העסקי מן הכוח אל הפועל.
4. **קבלת המענק:** שלב חישוב המענק יתבצע לאחר אישור התכנית העסקית, ובהתאם להתחייבות המועמד להשתתפות בתכנית על כל דרישותיה, ובכלל זה קבלת ליווי עסקי צמוד במהלך כל

<sup>12</sup> גאלה סלגניק, הקמת עסק ביתי כאמצעי לטיפול בעוני בקרב נשים בישראל, עמותת קורת ומכון מילקן, יולי 2006.

<sup>13</sup> Michael Sherraden, Assets and the Poor: A New American Welfare Policy 256 (1991)

<sup>14</sup> מדבריו של מר אורי שרף, מנכ"ל מט"י ירושלים.

<sup>15</sup> דליה גורדון ואסתר טוליגו, עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים, מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, תאור

מעקב אחר הפרויקט, אפריל 2000.

<sup>16</sup> חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995



התקופה. לצורך חישוב המענק תיבחן זכאותו האישית של המובטל לדמי אבטלה. מתוך סכום זה ייגזר גובה המענק, בהתאם לצרכים החשבונאיים המפורטים בתכנית העסקית. באופן זה, התכנית מבוססת על שימוש במשאבים קיימים, תוך תיעולם לפיתוח עסקי ועידוד יזמות (כבר יובהר בשלב זה, כי ייתכנו מצבים בהם המבקש לא יהיה זכאי לקבלת כל סכום המענק כסכום אחד אלא שהסכום יועבר אליו בשלבים ובהתאם להתקדמות הקמת העסק).

#### 5. **קבלת ליווי עסקי פרטני במקביל לפתיחת העסק:** שלב זה הינו המפתח להצלחת התכנית. הליווי

העסקי הפרטני לו יזכו המשתתפים מהווה את החוזה המרכזי של התכנית ויאפשר להגביר את סיכויי ההצלחה ואת שרידות העסקים שיוקמו. לפיכך, אנו מציעים כי ליווי זה יהווה דרישת חובה לצורך השתתפות בתכנית.

משתתפי התכנית יידרשו להגיע לפגישות הליווי ולפעול בצורה אקטיבית לפתיחת עסק. בדרישה זו יש בכדי להוות תחליף לדרישת חיפוש העבודה של מבחן התעסוקה. בצורה זו התכנית מניעה את המובטלים לפעולה וכן עוקבת אחר מידת ההתקדמות שלהם בפועל (באשר לעלויות הליווי העסקי, אשר יהיו מסובסדות ובהשתתפות המדינה, אנו מציעים לייעד חלק קטן מסכום המענק לכיוסי אותן עלויות).

**כלכלת המשתתפים במהלך פתיחת העסק** יש לתת את הדעת לצורכי הכלכלה האישיים של המשתתפים במהלך פתיחת העסק. לצורך כך אנו מציעים שתי חלופות, אשר נהוגות בעולם. אנו מקווים למצוא את החלופה המתאימה ביותר באמצעות שיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים אשר ייקחו חלק במימוש ההצעה.

- **חלופה א' (הנהוגה בספרד):** מתן מענק חד פעמי אשר מגלם בתוכו את צרכי התכנית העסקית וצרכי המחיייה. היתרון בחלופה זו הינו האפשרות לקבל הלוואה בנקאית נוספת גבוהה ובתנאים טובים ככל האפשר כנגד סכום המענק.
- **חלופה ב' (הנהוגה בגרמניה):** מתן מענק חד פעמי בהתאם לדרישות התכנית כתלות בצרכי הכלכלה. הסכומים המיועדים לסיפוק צרכים אלו יועברו למשתתף על בסיס חודשי. היתרון בחלופה זו הוא בכך שהיא מאפשרת הקצאת משאבים מדודה שמונעת מצב בו נותר המשתתף ללא אפשרות לכלכל את עצמו, כמו גם האפשרות להפסיק הזרמת הכספים בעסקים הנידונים לכישלון.

#### **דברי חקיקה ופרוייקטים שונים בתחום קידום ותמיכה בהעסקה עצמית ועסקים קטנים**

תיקון מס' 114 לחוק הביטוח הלאומי:<sup>17</sup>

תיקון זה משנת 2009 נועד להסיר חסם בפני נקיטת יוזמה עצמאית מצד מבוטחים ולעודד אותם לפתוח עסקים עצמאיים. לפני התיקון, מבוטח אשר היה זכאי לדמי אבטלה יכול היה לקבל את קצבת האבטלה במהלך השנה הראשונה מהמועד שהפך למובטל. בתום אותה שנה אבדה הקצבה.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> סעיפים 139 פסקאות (4) עד (8) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 2203 (תיקון עקיף של סעיפים 158, 160, 161, 163 ו-171 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995).



התיקון לחוק פתח אפשרות למבוטחים לפנות להעסקה עצמית בלי לפגוע בזכאותם לדמי אבטלה. כיום, אדם שעסק בפתיחת עסק עצמאי ושב להיות מובטל בתוך תקופה של שנתיים ממועד פתיחת העסק, יכול למצות את זכאותו לדמי אבטלה אף אם חלפו 12 חודשים מעת שהפך להיות מובטל – שנת הזכאות מוקפאת בזמן שהמבוטח עובד כעצמאי. פתרון זה מפחית את הסיכונים הכרוכים בפתיחת עסק עצמאי ומאפשר לזכאי לדמי אבטלה לפנות לפתיחת עסק או העסקה עצמית בלי לאבד את זכאותו לדמי אבטלה. במידה ואותו מבוטח חוזר להיות מובטל, דמי האבטלה לא אבדו.<sup>19</sup>

תיקון זה אכן מעודד לקיחת יוזמה ומכיר בכך שפתיחת עסק עצמאי כרוך בסיכונים רבים, אך אינו מצמצם סיכונים אלה. בנוסף, כשל השוק בהשגת מימון לשכבות החלשות עדיין קיים ומהווה חסם בפני פתיחת העסק. הצעתנו ממשיכה את אותו קו שהתווה התיקון ובאה לצמצם את הסכנות הכרוכות בפתיחת עסק עצמאי על ידי אישור תכנית עסקית, ליווי עסקי מקצועי ויצירת הון ראשוני נגיש לפתיחת עסק עצמאי והעסקה עצמית.

#### עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים: תכנית ניסויית משנת 1996

ב-1996 יזם מינהל המחקר והתכנון ניסוי מיוחד במסגרתו הוצע לזכאים לדמי אבטלה להשתתף בפילוט מיוחד לעידוד עסקים קטנים. הפרויקט תוכנן ונוהל במינהל המחקר ובמימון הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה, עם שירות התעסוקה ועם מרכזים לטיפוח יזמות (מט"י) בירושלים ובחיפה.<sup>20</sup>

במסגרת התכנית הוזמנו זכאים לדמי אבטלה להשתתף ביום עיון שבו הוסברה התכנית. אלה שבחרו להשתתף בתכנית, השתתפו בקורס בן כ-120 שעות לימוד בנושא הקמת עסק קטן שאורגן ומומן בידי האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה והועבר על ידי מוסד מוכר המספק שירות זה. המשתתפים שסיימו בהצלחה את הקורס נפגשו עם החונך האישי ובמידה והתכנית העסקית שהם מציעים אושרה ונראתה כשיימה בעיני החונך, החלו לעבוד על הקמת העסק. למשך תקופת העבודה כעצמאיים קיבלו המשתתפים "מענק יזמות" למשך 6 חודשים בגובה דמי האבטלה שהיו מקבלים אילו היו זמינים לעבודה כשכירים וזכאים לדמי אבטלה.<sup>21</sup> בתקופה זו שוחררו המשתתפים מחובת ההתייצבות בשירות התעסוקה.<sup>22</sup> לאורך תקופת קבלת "מענק היזמות", לא חויבו המשתתפים להיפגש עם החונכים האישיים של המט"י אך אלה היו זמינים ליעוץ במידת הצורך. אחת לחודשיים במשך תקופת התכנית נדרשו כל המשתתפים להיות בקשר עם החונך במט"י ולדווח לו על התקדמות עבודתם על הקמת העסק. המשתתפים יכלו לעזוב את התכנית ולחזור למצות את זכאותם לדמי אבטלה בכל שלב שהוא בתכנית.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקון חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, לסעיף 146 פסקאות (7) עד (9), (10) (א) ו-(11) וסעיף 148 (ה).

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> מחקרים וסקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, "עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים (מס' 74)", מאת דליה גורדון ואסתר טולידנו (להלן: דו"ח הפיילוט) בעמ' 6 לדו"ח.

<sup>21</sup> דו"ח הפיילוט, לעיל ה"ש 20, בעמ' 6.

<sup>22</sup> שם, בעמ' 33.

<sup>23</sup> שם, בעמ' 7.



מטרתה של תכנית זו הייתה לעודד זכאים לדמי אבטלה להקים עסקים שישרדו לאורך זמן.<sup>24</sup> מחקר ומעקב אחר התכנית לימדו שכאשר בודקים את שיעור הקמת עסקים של משתתפי התכנית מול שיעור הקמת עסקים בקרב כלל הזכאים לדמי אבטלה, לא נוצר הבדל משמעותי. נמצא כי התכנית אמנם עודדה – אך לא במידה מספקת – זכאים לדמי אבטלה להקים עסקים קטנים.<sup>25</sup>

הסיבה העיקרית להצלחתה המוגבלת של התכנית היתה כי התמיכה במקימי העסקים נמצאה כבלתי מספקת כדי להבטיח את הישרדות העסקים. נמצא כי הקורס ומערך התמיכה לא היו מספיקים מבחינת החונכות, הליווי והיעוץ; התכנים לא היו מותאמים עבור המשתתפים בתכנית, הליווי לא היה רציף והתמיכה הייתה בלתי מספקת בתקופה המגשרת בין סיום הקורס לבין תקופת העבודה על הקמת העסק. עם זאת, הומלץ להקים מערך ניסוי חדש בו יושקעו משאבים רבים יותר, בעיקר בתחום ההדרכה, כדי לבחון את האפקטיביות של תכנית מסוג זה.<sup>26</sup>

התכנית שאנו מציגים כעת באה לתת מענה לנקודות החולשה של הפרויקט הקודם ואף להרחיב בכיוונים נוספים. הקורס הראשוני אותו יעברו המשתתפים יהיה מקיף יותר והחניכה האישית תהיה לפרק זמן ארוך יותר וחובה עבור המשתתפים. הניסיון שהצטבר מהפרויקט הניסויי בנוסף לניסיון של תכניות דומות בחוץ לארץ יעזור בעידוד פעילות עסקית יזמית בקרב הזכאים לדמי אבטלה ובהישרדות עסקיהם לאורך זמן. תכנית מסוג זה צפויה ליצור מקומות תעסוקה עבור המובטלים עצמם אך גם לספק להם כלים חינוכיים להמשך חייהם, בין אם כעובדים עצמאיים ובין אם כשכירים. בתכנית שהצגנו יש פוטנציאל להגברת הפעילות הכלכלית במשק אך מעבר לכך קיים הערך הלא מבוטל בתהליך העצמת האוכלוסיות החלשות.

### **משפט משווה ופרויקטים משווים**

שיקולים תקציביים והקצאות למטרות רווחה הן החלטות אשר נלקחות בהתאם למדיניות ושיקולים שונים, ואין מדינה דומה לחברתה בשיקולים הללו. בבחינת המשפט המשווה והמדיניות הננקטת במדינות אחרות, באשר לתוכניות דומות לזו המוצעת במסמך זה, ניתן ללמוד מניסיונם של אותן המדינות המפעילות תוכניות דומות, ומהמסקנות לאורך. בנוסף נבחן את הרציונאליים המוגשמים במסגרת התוכניות, בטווח הקצר והן בטווח הרחוק.

ישנן מספר דרכים בהן מדינות נוקטות בכדי להשקיע בשוק העבודה במטרה ליצור מקומות עבודה, שיטות אלו קרויות טכניקות ALMP. דוגמאות לכך הינן: הכשרות ממומנות, בניית תשתיות ופתיחת משרות ממשלתיות. התוכנית אותה המסמך בא להציע נמנית אף היא עם טכניקת ALMP.

מבין כלל התוכניות, תוכנית זו נמצאה כאחת היעילות אם לא היעילה ביותר, במדדים של יצירת מקומות עבודה וחיזוק שוק העבודה בעלות נמוכה למדינה. לפיכך בעשורים האחרונים ניכר כי ישנה מגמה בקרב

<sup>24</sup> שם, בעמ' 5

<sup>25</sup> דו"ח הפיילוט, בעמ' 38.

<sup>26</sup> דו"ח הפיילוט, בעמ' 39.



מדינות רבות בעולם (כגון: אנגליה, צרפת, גרמניה, ארה"ב, ספרד, קנדה, רומניה, הונגריה, פולין ועוד רבות) שמטרתה סיוע ממשלתי לצורכי עידוד הקמת עסקים והעסקה עצמית בקרב מובטלים.<sup>27</sup>

ממשלות רבות פיתחו פרויקט דומה לזה שמוצע כאן.<sup>28</sup> מרבית התוכניות מבוצעת בתכנון תלת ראשי הכולל: סיוע כלכלי, תוכנית עסקית, וליווי עסקי (בנושא הסיוע הכלכלי ישנן הבדלים בין התוכניות, מבחינה כמותית ובאופן חלוקת הסיוע).

בהתמקדות בתוכניות המוצעות, ניכר כי כלל המדינות התמודדו עם קשיים מובנים, אך ישנם מספר רבדים כללים לתוכנית אשר מטרתם היא התמודדות עם הקשיים האלה ומקסום הצלחת התוכנית:<sup>29</sup>

1. **מיקוד קהל יעד עבור התוכנית** - יש להגדיר קריטריונים ספציפיים על מנת שהמועמדים יהיו בעיקר מאוכלוסיות אשר מופלות לרעה במעגל העבודה בתור שכירים (על אף שאין לשלול אוכלוסיות אחרות). זאת מכיוון, שהרווח הצפוי לאוכלוסיות אלו כשכירים נמוך יחסית, בהשוואה להעסקה עצמית המגבירה את תפוקתם באופן משמעותי.
2. **התמקדות ביזמות/ העסקה עצמית המצריכה יכולות אדמיניסטרטיביות נמוכות** – ממחקרים רבים עולה שכיוון שמלכתחילה משתתפי התוכנית אינם מנוסים בתחום היזמות, קלות אדמיניסטרטיבית עבור היזם תוכל להגביר את סיכויי ההצלחה בתוכנית
3. **פיתוח כישורי יזמות** – הנחיה בשלבים ההתחלתיים לגיבוש תוכנית עסקית ופיתוח תכונות הנדרשות ליזם (על ידי קורס לדוגמא) אשר יגבירו את אחוזי ההצלחה מהתוכנית.

**בקטלוגיה, ספרד** קיימת תוכנית זוהי לזו שבהצעתנו. התוכנית מאפשרת להוון את קצבת האבטלה לצורך הקמת עסק/ העסקה עצמית. יש לציין כי לחילופין ישנה אפשרות להיוון 60% מהקצבה ואת יתרת ה-40% לקבל בתשלומים חודשיים.<sup>30</sup> מבחינה היסטורית התוכנית הספרדית הוקמה בשנת 1985 ונמשכה במתכונתה הראשונית עד 1992. במהלך תקופה זו כ-472 אלף משתתפים נרשמו לצורך היוון הקצבה, אולם ב-1992 נסגרה התוכנית וזאת משיקולים של תקציבי אבטלה, וההבנה כי התוכנית אינה יעילה כלכלית. זאת יש לציין לאור **ומשום** העובדה כי במתכונתה של התוכנית דאז לא היה צורך בתוכנית עסקית, או ליווי עסקי לצורך קבלת ההיוון. בנוסף התוכנית דאז נוהלה באופן גרוע ע"י צוות שלא התמחה ביזמות, ולא בחר בקפידה את התוכניות שיאושרו.<sup>31</sup> ב-2002 חודשה התוכנית עם שינויים מחייבים אשר הגבירו את סיכויי ההצלחה של התוכנית ככלל והיזמים המשתתפים בה בפרט.

The Spanish capitalization of unemployment benefits programme: Has it any effect on self-employment flows? Pp 2, <http://www.alde.es/encuentros/antiores/xiieea/trabajos/pdf/149.pdf>

Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity pp 4, <http://ftp.iza.org/dp4790.pdf>

TURNING YOUNG UNEMPLOYED PEOPLE INTO ENTREPRENEURS AND TEMPORARY CONTRACTS INTO PERMANENT JOBS – SUCCESSFUL WAYS TO REDUCE YOUTH UNEMPLOYMENT? pp 8, [http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/91/Peer\\_Country\\_Paper\\_Germany.pdf](http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/91/Peer_Country_Paper_Germany.pdf)

Unemployment capitalization, pp 4-5 <sup>30</sup>  
[http://www.barcelonanetactiva.com/barcelonanetactiva/images/en/07\\_ip\\_capitalizacio\\_atur\\_en1\\_tcm105-59053.pdf](http://www.barcelonanetactiva.com/barcelonanetactiva/images/en/07_ip_capitalizacio_atur_en1_tcm105-59053.pdf)

<sup>31</sup> לעיל ה"ש 27, עמוד 8-10 למאמר.

## גרמניה

בתוכנית זו ישנה אפשרות לקבל קצבת אבטלה חודשית, בנוסף לעד 600 אירו חודשיים, וזאת מבלי לעמוד בתנאיי חיפוש עבודה (Gründungszuschuss).<sup>32</sup> בתוכנית זו משתתפים מדי שנה כ- 150 אלף מועמדים.<sup>33</sup> התנאים הראשוניים להשתתפות בתוכנית כוללים תכנית עסקית הגיונית ואפשרות שכנוע האמונים על התוכנית כי המבקש מסוגל לעמוד ביעדים אותם הציב, הן בבחינת כישוריו האישיים והן מבחינת מרכיבי התוכנית העסקית.<sup>34</sup> לפני החלת התוכנית במתכונתה הנוכחית התקיימו בגרמניה שתי תוכניות תמיכה דומות שאוחדו לתוכנית זו. במסגרת המחקר שנעשה אודות התוכניות הללו נמצא מאמר גרמני אשר נכתב ע"י חוקרים מטעם ה-IZA (מכון לחקר שוק העבודה בגרמניה), במסגרתו נבחנו הרציונאלים המוגשמים בטווח הקצר והארוך, והאפקט ההטרונגי של התוכנית.<sup>35</sup> בבחינת השפעת התוכנית למשתתפיה לאחר 56 חודשים עולה כי 61-67 אחוז ממשתתפי התוכנית עדיין מועסקים עצמאית, ו- 81-89 אחוז מועסקים בשוק העבודה, קרי אינם מובטלים (אחוזים הגבוהים בכ-20%-15 לעומת מועמדים בעלי רקע סוציו אקונומי דומה שלא השתתפו בתוכנית).<sup>36</sup> מהמחקרים עולה, כי סכום של 1000 יורו הינו סכום מספיק לכ- 60% מכלל היזמים לצרכים התחלתיים. מבחינת האפקט ההטרונגי, ממחקר זה ומאחרים בנושא, עולה באופן חד משמעי כי תוכניות סיוע ממשלתיות לצורכי הקמת עסק / העסקה עצמית הינן הכי יעילות ואפקטיביות דווקא עבור אוכלוסיית המובטלים. זאת משום שאותן האוכלוסיות הן הנפגעות העיקריות משוק העבודה ומפלולת לרעה בשל כך (כגון: נשים, מהגרים ובני מיעוטים).<sup>37</sup>

## אנגליה

התוכנית האנגלית (ENTERPRISE ALLOWENCE SCHEME) הוקמה ב-2010. התוכנית מאפשרת למובטלים מעל 6 חודשים לקבל מענק חד פעמי על סך 2000 פאונד,<sup>38</sup> כאשר 1000 פאונד מהסכום יינתן במועד ההתחלתי לצורך רכישת ציוד, והשאר יתפרס על פני מספר חודשים. מעבר לכך בבחינת כלל התוכניות ישנן השפעות נוספות אשר ראויות לציון:<sup>39</sup>

1. העסקה עצמית/ הקמת עסק מגבירה את המוטיבציה לעבודה בקרב אותם מובטלים (השקעת שעות עבודה נוספות וסיפוק עצמי מוגבר).
2. העלאת הסבירות כי אותם המובטלים יקבלו משרה כשכירים אף במידה והעסק נכשל.
3. לעיתים רבות אף ניכרת עליה בשכר (בתוכנית בארגנטינה לדוגמא).<sup>40</sup>

<sup>32</sup> <http://www.goldblumandpartners.com/en/news/Financing-a-startup-in-Germany-finding-state-funding-and-support.html>

<sup>33</sup> לעיל ה"ש 29, עמ' 5 למאמר.

<sup>34</sup> <http://www.goldblumandpartners.com/en/news/Financing-a-startup-in-Germany-finding-state-funding-and-support.html>

<sup>35</sup> לעיל ה"ש 28, עמוד 2 למאמר.

<sup>36</sup> לעיל ה"ש 28, עמ' 8 למאמר.

<sup>37</sup> לעיל ה"ש 28, עמ' 18 למאמר.

<sup>38</sup> <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1317941/Iain-Duncan-Smith-unveils-2k-grants-unemployed-set-businesses.html?ito=feeds-newsxml>

<sup>39</sup> לעיל ה"ש 28, עמ' 4-2 למאמר.

<sup>40</sup> לעיל ה"ש 28, עמ' 4 למאמר.





מכלל הנתונים שהוצגו עולה כי הרציונאלים המוצגים בחלקים הקודמים של מסמך זה אינם רציונאלים בלבד אלא מסקנות שנמצאו מאומתות במדינות רבות בעולם, המקיימות תוכניות דומות לתכנית המוצעת. נותר לציין כי מדינת ישראל היא אחת ממדינות ה-OECD היחידות שלא מקיימת תוכנית לעידוד יזמות/ העסקה עצמית בקרב מובטלים. לטעמנו, יש לראות באפשרות ללמוד ממסקנות מדינות אחרות בעניין התוכנית, כיתרון העוזר לנו למקד את התוכנית על מנת למקסם את יעילותה.

## סוף דבר

לאור כל הדברים אשר פורטו לעיל, אנו סבורים כי יש מקום לקדם את התכנית המוצעת בליווי כל הגורמים הרלוונטיים הן במשרדי הממשלה השונים והן במט"י.

אנו סבורים כי אף ניתן לחשוב על השקת פיילוט ניסויי בירושלים אשר יאפשר בדיקה מעמיקה יותר והסקת מסקנות.

## **הקליניקה לכלכלה קהילתית וחברתית**

הפקולטה למשפטים – האוניברסיטה העברית

המסמך הוכן על ידי הסטודנטים: שי בלץ, שקד בן עמי, עזרא מנגד, ניצן ספינקא ואיתי כהן