

בעיות וכשלים בחבילת הסיוע הכלכלי של ישראל לנוכח משבר הקורונה

ניתוח מיוחד ונייר עמדה

מחקר : עמיר שוורץ עבור אמנסטי אינטרנשיונל ישראל
ייעוץ : אביב שניר

ממשלת ישראל יוצרת מצג לא מדויק ואף מטעה של הסיוע הניתן לישראלים לנוכח משבר הקורונה, אם במסגרת כלל הצעדים התקציביים ואם תחת תוכנית "רשת ביטחון כלכלית 2020-2021". מהנתונים החלקיים שהוצגו מסתמן כי מדיניות זו מייצרת סיוע לא מספק, אשר לא ימנע פגיעה בזכויות הכלכליות והחברתיות ולא יבטיח קיום בכבוד לכלל תושבי ישראל. ההנהגה הנבחרת והדרג הביצועי צריכים לנקוט צעדים שימנעו נזקים קשים לאזרחי ותושבי ישראל.

תקציר

בחבילת הסיוע של ישראל קיימות שורה של בעיות: באופן הצגת החבילה, בהשוואה שלה לנהוג בעולם המפותח ובמרכיבי המדיניות עצמם. להלן פירוט הבעיות בתמצית, אשר תורחב בהמשך:

1. הצגה מטעה של תכלית החבילה:

חבילת הסיוע לא עוסקת במה שהיא מתיימרת לעסוק ומכאן שגם ההשוואה שלה לעולם לא מודדת את מה שנדמה שהיא מודדת: מה שמכונה כחבילת או תוכנית הסיוע בישראל לנוכח משבר הקורונה מוצג על ידי גופים ממשלתיים וחברים בכירים בממשלה באופן מטעה, כאילו החבילה ממוקדת בסיוע כלכלי-חברתי. בפועל כוללת החבילה גם תוכניות רבות אחרות, חלקן לא קשורות כלל לסיוע או אפילו למשבר. לפיכך, הן הצגת היקף חבילת הסיוע, והן השוואת התקציב שלה לתקציבים מקבילים בעולם, יוצרים הטעיה ולא מלמדים על טיב או היקף הסיוע החברתי-כלכלי בישראל. זה קורה משום שתחת הכותרת של חבילת סיוע הוכללו צעדי מדיניות שלא בהכרח מסייעים ישירות לאדם מן השורה ואף לא לעסקים במצוקה, בפרט לא בטווח הקצר. כך למשל ההשקעה במערכת הבריאות איננה בגדר סיוע כלכלי-חברתי; כך גם השקעה בתשתיות, שעשויה להתבצע בהסתמך על חברות מחוץ לישראל ובאמצעות כוח עבודה לא-ישראלי. התקציבים שהוקצו לסעיפים שאינם בגדר סיוע ישיר עשויים שלא "לחלחל" מטה - כלומר, הם אינם מהווים מענה למצוקות הקונקרטיות עקב משבר הקורונה. התוצאה היא רושם מטעה ביחס להיקף הסיוע שניתן בפועל לאזרחי ותושבי ישראל וביחס לדירוגו בעולם.

2. הצגה מטעה של היקף הסיוע:

פרסומי הממשלה השונים המציגים את חבילת הסיוע הישראלית לוקים במספר בעיות המביאות למצג מטעה של היקף התקציב שהושקע בסיוע:

- א. חבילת הסיוע של ישראל כוללת תוכניות שכבר אושרו בעבר והן אינן ייעודיות למשבר
מעצם מהותה, חבילת הסיוע הייעודית למשבר הקורונה אמורה לכלול רק הקצאת תקציבים עכשווית וייעודית שיזמה הממשלה לאור המשבר הנוכחי ובהתאם למאפייניו. למרות זאת, כפי שהדברים מוצגים בפרסומים רשמיים, עולה כי ככל הנראה הוכללו במסגרת חבילת הסיוע גם מרכיבי סיוע סוציאלי הניתנים בשגרה והמתקצבים מהתקציב השוטף של הביטוח הלאומי ולא מתקציב המדינה. כמו כן, הוכללו, ככל הנראה, בחבילת הסיוע השקעות רב-שנתיות בתשתיות שאושרו בטרם פרץ המשבר. היבט זה דורש הבהרות שכן גם הוא עשוי להוות יצירת מצג מטעה ביחס להיקף הסיוע הייעודי והמיוחד לעניין משבר הקורונה.
- ב. פער ניכר בין התוכניות המפורסמות ליישומן בפועל
שיעור הביצוע בפועל של התוכניות שפורסמו נמוך נכון לכתיבת שורות אלה, ויש מקום לסבור ששיעור ניכר ממנו לא יתממש גם עד סוף שנת התקציב הנוכחית. כלומר, מדובר במימוש חסר של סעיפי סיוע שונים וזאת בשעה שקיים צורך דחוף ואקוטי של אזרחים ותושבים רבים בכספי הסיוע. משמעות הדבר היא שככל הנראה מתוך סכום הכסף שמוצג בחבילת הסיוע בישראל חלק ניכר לא יצא לפועל.
- ג. אי-אחידות בדיווחים ופירוט חסר ביחס לסעיפי הסיוע
קיים חוסר בהירות לגבי נתונים רלוונטיים למדיניות הסיוע - ישנם פערים משמעותיים בנתונים שמפרסמים גופים שונים על בסיס הגדרות שונות, ולעיתים לא ברורות, ביחס למרכיבי הסיוע השונים. יתרה מכך, פירוט המרכיבים השונים מעורפל לעיתים, כך שישנה אי-בהירות ביחס לחישוב חבילת הסיוע של ישראל, ביחס להצגת היקפה, כמו גם ביחס למרכיבים המדויקים שנכללו במסגרת זו.

3. בעיות בהשוואת חבילת הסיוע לנהוג בעולם:

- א. ההשוואה של חבילות הסיוע לא לוקחת בחשבון את עומק המשבר במדינות השונות:
סכום שהוקצה לסיוע במדינה מסוימת ונחשב גבוה ביחס למדינות אחרות, עשוי להתגלות כסיוע נמוך ואף לא מספק משום שהצורך (היקף הבעיות הדורשות מענה) באותה מדינה נרחב במיוחד. השוואה ראויה חייבת לקחת בחשבון את היקף ועומק הבעיות החברתיות הדורשות מענה ייעודי.
- ב. חסרה בהשוואה התייחסות להיקף שירותי הרווחה הקיימים במדינות שונות בשגרה: שירותי הרווחה הזמינים בכל מדינה ומדינה כדרך שגרה נושאים בחלק מרכזי של עול המענה למשבר ועל כן, יתכן שיצמצמו את הצורך בהקצאת משאבים נוספת, ייעודית למשבר. לפיכך, השוואה של היקף הסיוע הייעודי שלא לוקחת היבט זה בחשבון לוקה בחסר.

ג. חסרה פרספקטיבה ברמת הפרט: אין התייחסות לפער בין היקף חבילת הסיוע בכללותה (במאקרו) לסכום הסיוע שמקבל האדם מן השורה; סיוע שיש סיבות לחשוב כי בישראל הוא נמוך הן מהמקובל במדינות מפותחות אחרות, והן מהצרכים הבסיסיים של חלקים נרחבים בציבור. לאור כל הבעיות המתודולוגיות והאחרות שהוזכרו לעיל, עולה כי בחינה ברמת הפרט היא חשובה ביותר בעת שמבקשים לבחון את הסיוע החברתי-כלכלי הקונקרטי הנוגע למצוקות ולצרכים של האדם מן השורה. בדיקה מדגמית שערכה אמנסטי (אמנסטי אינטרנשיונל ישראל 2020) העלתה כי במקרים רבים סכום הסיוע לאדם מן השורה בישראל נופל משמעותית מסכום הסיוע במדינות בנות השוואה, עד כדי הבאת הנזקים לסיוע בישראל לכדי מצוקה כלכלית.

4. בעיות במדיניות הסיוע עצמה:

חלק מצעדי חבילת הסיוע עשויים להזיק לציבור: במסגרת חבילת הסיוע של ישראל הממשלה מעודדת פדיון חסכוניות ששייכים לציבור (קרנות השתלמות, פקדונות לחיילים משוחררים). תמריץ להוציא כספי חיסכון פרטיים לצורכי הקיום היומיומי בשעת משבר ומיתון עשוי לפגוע בציבור בטווח הבינוני והארוך. השימוש בכלי מדיניות זה, כצעד להתמודדות עם המשבר, יוצא דופן בקרב המדינות המפותחות.

פתרונות ודרישות

לאור בעיות אלו, תנועת אמנסטי קוראת למדינה לקדם את הצעדים הבאים:

1. לא להותיר איש מאחור: יש לפרסם מתווה סיוע שמתייחס פרטנית גם למי שכרגע לא מקבלים

מענה מספק

למי שנפגעו מהמשבר באופן קשה במיוחד, למי ש"נופלים בין הכיסאות" ולקבוצות חברתיות בסיכון מדיניות הסיוע הנוכחית לא מאפשרת, לעיתים קרובות, חיים בכבוד. הזכות לקיום בסיסי בכבוד הוא זכות אדם יסודית, ועל כן מוטלת על המדינה חובה לדאוג להבטחתה. בהתאם לכך, על הממשלה לפרסם מתווה ברור ופשוט להבנה ולמימוש לשם הבטחת קיום בכבוד של האוכלוסייה החלשה ביותר לכל אורך תקופת המשבר.

2. לפרסם באופן סדיר, מקיף, שקוף וברור נתונים הרלוונטיים לחבילת הסיוע של ישראל

על הממשלה לפרסם בצורה קבועה, ברורה וידועה מראש, בשקיפות מלאה, את פרטי חבילת הסיוע של ישראל בצורה נגישה לציבור הרחב. זאת תוך פירוט מלא של מרכיביה, ונתונים בדבר היקף ההוצאה ומימוש חבילת הסיוע כדי לאפשר ודאות ופיקוח ציבורי. בכלל זה, על הממשלה לפרסם הסבר לקצב ביצוע מרכיבי חבילת הסיוע השונים. מעבר לכך, בתקציבים שהיא מפרסמת על הממשלה לבצע הבחנה בין צעדים לעידוד המשק לצעדי סיוע חברתי-כלכלי ישיר לאזרחים או תושבים מן השורה, וכן להבחין בין סיוע לעסקים לסיוע לפרטים (כולל עצמאים). לבסוף על

הממשלה לפרט את התקציבים והצעדים האקוטיים שנועדו למנוע מצוקה חריפה במיוחד ופגיעה בזכויות חברתיות וכלכליות.

3. לפרסם באופן סדיר וברור נתונים אודות היקף הפגיעה באזרחי ותושבי ישראל
על הממשלה לפרסם באופן תדיר, ברור, מדויק ושקוף מדדים חברתיים-כלכליים רלוונטיים להבנת היקף וחומרת המשבר החברתי-כלכלי, כמו גם לשם הבנת מאפייניו.

4. לפרסם בצורה סדירה ושקופה השוואה בין הסיוע בישראל לסיוע של מדינות מפותחות אחרות באופן שלוקח בחשבון הבדלים רלוונטיים בין מאפייני המדינות
כמו כן, על ההשוואה להבחין בין סיוע למשק לבין סיוע חברתי-כלכלי ישיר לפרט. על הממשלה לפרסם נתונים אשר מאפשרים השוואה ממשית לנעשה במדינות אחרות, תוך התייחסות לתמ"ג, לעומק המשבר ולגובה הסיוע לפרט. השוואה זו חשובה על מנת לבחון האם אכן עושה הממשלה ככל שביכולתה על מנת לשמור על זכויות כלכליות וחברתיות.

5. למנות גורם מקצועי שיהיה אמון על ריכוז תחום הסיוע הכלכלי-חברתי בהתאם לצרכי הציבור ועל ההשוואות של חבילת הסיוע הישראלית לנהוג במדינות המפותחות
גורם זה ילמד את היקפי הסיוע ואת אופני הסיוע במדינות בנות השוואה לישראל ויוודא שהסיוע הישראלי לא ייפול באפקטיביות ובהיקף ממה שנהוג במדינות דומות לנו.

לבסוף, על נבחרי ומשרתי ציבור מוטלת חובה מוסרית להימנע משיח לא מכבד, מזלזל ואף פוגעני בכל הנוגע לנפגעים מהמשבר הבריאותי והכלכלי, מכל קבוצות הציבור ומכל טעם שהוא. יש לעודד דיון ציבורי פתוח, מכבד והוגן. בכל דיון ציבורי ותקשורתי שבו משתתפים גורמים רשמיים, עליהם לבסס את דבריהם על נתונים מדויקים ומהימנים ככל שניתן ולהימנע מהאשמת נפגעי המשבר בקשייהם או מתקיפת זכותם לחופש הביטוי.

היקף הבעיה בישראל: משבר כלכלי חסר תקדים וחמור גם ביחס למדינות מפותחות אחרות

המשבר הכלכלי שנלווה להתפשטות נגיף הקורונה ברחבי העולם הוא מהגדולים והחמורים שידועים בהיסטוריה הכלכלית המודרנית (2020 Gerorgieva). לפי תחזית בנק ישראל, הצמיחה בישראל בשנת 2020 תהיה שלילית בגובה של כ-6% (בנק ישראל 2020) ובהתאם למצב התחלואה, עלולה להידרדר גם ל-8.3% (בנק ישראל 2020). לפי אומדן הלמ"ס לחשבונות הלאומיים לרבעון השני של שנת 2020 (הלמ"ס 8/16/2020) הירידה בתמ"ג ברבעון זה היתה הגדולה ביותר מזה 40 שנה. אם תימשך המגמה באופן דומה יתכן שהירידה בתמ"ג תהיה גדולה יותר מהתחזית הפסימית של בנק ישראל. לאורך שנות קיומה, לא חוותה מדינת ישראל צמיחה שלילית בעוצמה דומה לתחזית זו, גם לא לאחר המשבר העולמי ב-2008 או בתקופות מתוחות מבחינה ביטחונית. עם זאת בהשוואה למדינות מפותחות אחרות ניצבת ישראל במקום טוב יחסית מבחינת תחזית הפגיעה בצמיחה עקב משבר הקורונה שפרסם ארגון ה-OECD לאחרונה

(OECD 2020b). מכאן שלרשות מקבלי ההחלטות בישראל מרחב תמרון גדול יותר מזה הקיים במדינות אחרות שאפשר לנצלו לטובת הסיוע הכלכלי-חברתי. בנוסף, ערב משבר הקורונה יחס החוב הציבורי לתמ"ג היה נמוך משמעותית בישראל מבמדינות מפותחות אחרות, עובדה המאפשרת מרחב תמרון גדול נוסף למקבלי ההחלטות בישראל לטובת סיוע (אזנקוט, מאיר; בוטוש, נעם (2020)). מנגד, כפי שיפורט מטה, המשבר הכלכלי-חברתי בישראל דווקא מסתמן כחמור יותר בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. אם כן, בישראל יש באופן יחסי יותר יכולת להציע סיוע חברתי-כלכלי וגם יותר צורך לעשות כן. אם בפועל הסיוע בישראל מותיר רבים בסיכון כלכלי-חברתי בזמן שנראה שהיכולת הכלכלית לסייע קיימת, הרי שמצב זה עלול להוות הפרה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות אותה אישרה ישראל.

מתוצאות המשבר - שיעורי אבטלה גבוהים יחסית לעולם ופגיעה משמעותית

בהכנסות הציבור

משבר התעסוקה בישראל הוא מן החמורים בתולדות המדינה ואף בולט לרעה בקרב המדינות המפותחות. מספר המובטלים בישראל הגיע בשיאו לרמה הגבוהה בכ-700% מרמתו ערב המשבר. שיעור תובעי האבטלה בישראל היה השני בגובהו בקרב מדינות ה-OECD, המהוות את קבוצת ההשוואה הרלוונטית לישראל כמי שנמנית על המדינות החברות בארגון (OECD 2020a). בבדיקה שערך ארגון ה-OECD, שכללה 29 מדינות, רק בארבע מדינות מספר תובעי האבטלה היה גדול ביותר מ-200% ממספרם טרם המשבר, וב-20 מדינות מספר תובעי האבטלה עמד על שיעור של עד כ-130% ביחס לתקופה טרם המשבר (OECD 2020a). כלומר, שיעור הגידול במספר תובעי האבטלה בישראל היה גבוה יותר מפי חמש לעומת רוב המדינות שנבדקו. לצד העלייה החריגה בהיקף התביעות לאבטלה, חלה גם פגיעה משמעותית בהכנסות האזרחים והתושבים. הפגיעה בהכנסות נגרמה מצמצום היקף העבודה, עקב ירידה בשכר וירידה באחוזי המשרות. מנתוני סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, עולה כי כ-35% מהשכירים נפגעו בשכרם, וירידת השכר הממוצעת עומדת על 26% (קידר ואבירם-ניצן 2020).

המשבר הכלכלי משפיע לרעה גם על העסקים בישראל, וגם בהיבט זה הפגיעה חמורה יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות. בדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת נסקרה הערכה לפיה **שיעור סגירת העסקים בישראל עקב משבר הקורונה גדול פי 2 יותר מהממוצע העולמי**. לפי תחזית זו, צפוי כי שיעור סגירת העסקים בישראל יהיה גבוה יותר אף ממדינות שנפגעו בריאותית בצורה קשה יותר ו/או קיימו סגרים ארוכים יותר כגון ארה"ב, הולנד, בריטניה, ספרד ואיטליה (אזנקוט, מאיר; בוטוש, נעם 2020). לפי ניתוח של דן אנד ברדסטריט, לראשונה מזה עשור צפוי שמספר העסקים שייסגרו יהיה גבוה ממספר העסקים שייפתחו, התכווצות של כ-30 אלף עסקים בשנת 2020 (דן אנד ברדסטריט 2020). לפי נתוני מעיי"מ, מחזור העסקאות בקרב העוסקים בישראל קטן ב-13.7% בחודשים מרץ-אפריל, וב-7.7% במאי-יוני. יחד עם זאת, הפגיעה בעסקים איננה אחידה. ישנם הבדלים משמעותיים בין ענפים שונים. בעוד בחודשים מאי-יוני ניתן לראות צמיחה במחזור של כשליש מהעוסקים, כשליש אחר מהעוסקים איבדו 40% מהמחזור שלהם ביחס לשנה הקודמת. בנוסף, יש לציין שעוסקים קטנים נפגעו בהיקפים גדולים יותר מאחרים (החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים 2020).

המשבר מדרדר רבים מתחת למינימום הנדרש לקיום בכבוד

למשבר השלכות חברתיות קשות ביותר, עד כדי פגיעה בזכויות חברתיות וכלכליות כהגדרתן באמנה הבינלאומיות בנושא. מטה נסקור שורה של נתונים מהם עולה כי הסיוע שניתן בישראל לא מונע מצוקה ולא שומר על הזכויות החברתיות והכלכליות של חלקים נרחבים בציבור: לפי סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה (קידר ואבירם-ניצן 2020) לכ-27% מהנשאלים לא היה די כסף נזיל להתקיים ממנו בחודש יולי מבלי לפתוח חסכונות. כ-25% נוספים דיווחו שאין להם די כסף נזיל להתקיים ממנו ליותר מחודשיים נוספים. יתר על כן, 31% מהנשאלים דיווחו כי הם בחוב, וכי הם נאלצו להיכנס לחוב או להגדיל אותו בעקבות המשבר. לפי סקר הלמ"ס מיולי, כ-41% מהנשאלים דיווחו על הידרדרות במצבם הכלכלי, וכ-21% דיווחו כי נאלצו לצמצם את צריכת המזון שלהם (הלמ"ס 26/7/2020). בנוסף, לפי דוח שירות התעסוקה ממאי, מספר מבקשי הבטחת ההכנסה זינק מכ-60 אלף נפש בחודש פברואר ליותר מ-100 אלף נפש (שירות התעסוקה הישראלי 2020).

במהלך חודש יולי חל גידול של 75% במספר הבקשות לפשיטת רגל לעומת אותה תקופה אשתקד (דוברוביצקי 2020). לפי אומדן הביטוח הלאומי, שיעור המשפחות בעוני עלול לגדול מכ-21% בדוח העוני האחרון, ליותר מ-25% (אנדבלד ואחרים). לנתונים "יבשים" אלו יש השלכות מיידיות בשטח. כך למשל, מדווח עיתון הארץ כי מספר דרי הרחוב המוכרים למשרד הרווחה גדל בחצי השנה האחרונה בכ-300 איש, פי 2.5 מהתקופה המקבילה אשתקד. בעוד בעבר, דרי רחוב הגיעו במקרים רבים מקבוצות הסובלות מלכתחילה מהזרה חברתית, דרי הרחוב החדשים היו לפני המשבר אזרחים נורמטיביים ממעמד בינוני (ירון ופלג 2020). בנוסף לעלייה במספר דרי הרחוב, ברחבי הארץ נוצרו או התרחבו מחנות מגורים ארעיים בהם אנשים חיים בקרוואנים (ליבסקר 2020; שטרנברג 2020).

קיום בכבוד הוא זכות אדם בסיסית

לכל אדם ישנה זכות בסיסית לקיום בכבוד. זכות זאת היא זכות אדם בסיסית, אשר מופיעה בהצהרת זכויות האדם, באמנות הבינלאומיות אשר מדינת ישראל חתומה עליהם, וקיבלה הכרה בפסיקה הישראלית. בג"צ פסק ב-2005 כי "זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל. זוהי התפיסה שהזכות לקיום בכבוד היא הזכות כי יובטח לאדם אותו מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לו להתקיים בחברה שבה הוא חי" (בג"צ, פסק דין מתאריך 12/12/2005). בהתאם, מוטלת על המדינה חובה לעשות את המאמצים הנדרשים להבטיח ככל יכולתה, גם בשעת משבר, את יכולתם של אזרחי ותושבי ישראל לקיום בכבוד. עקרון זה נכון בימים רגילים, אך חשיבותו מתחדדת ביתר שאת בעת משבר חריף.

הבעיות בחבילת הסיוע הישראלית, באופן הצגתה ובהשוואות שלה לעולם

הטעיה לגבי התכלית של חבילת הסיוע

חבילת הסיוע הוצגה באופן מטעה כנוגעת לסיוע-כלכלי חברתי לאזרחים ועסקים בפרסומים שונים מטעם הממשלה, ראש הממשלה, וגופים ממשלתיים שונים הוצגו מספר צעדים, קווי מדיניות ותוכניות תחת טרמינולוגיה דומה הנוגעת לסיוע כלכלי או כלכלי-חברתי. כשם כולל לסדרת מהלכים זו התייחסנו אליה כ"חבילת הסיוע הישראלית". ההתייחסות לחבילת הסיוע, הן מטעם גורמים ממשלתיים והן בדיון התקשורתי והציבורי, ציירו אותה כנוגעת לסיוע כלכלי-חברתי לאזרחי ותושבי ישראל ולעסקים שנקלעו למצוקה. בהמשך נראה כי חבילת הסיוע לא מתמקדת בהיבט זה בלבד, אך תחילה נפרוש מספר התייחסויות לחבילה שיבהירו כיצד הוצגה.

מרכיב דומיננטי ועדכני במסגרת זו היא תוכנית "רשת ביטחון כלכלית 2020-2021". שם התוכנית כשלעצמו יוצר רושם שהיא נוגעת לסיוע חברתי-כלכלי. בהודעה לעיתונות של משרד האוצר בנושא נכתב כי "במטרה לסייע לאזרחי ישראל שנפגעו מהתפרצות נגיף הקורונה, גיבשו ראש הממשלה, בנימין נתניהו ושר האוצר, ישראל כ"ץ רשת ביטחון שתעניק רשת ביטחון כלכלית למשך שנה. **התוכנית נועדה לתת ודאות וביטחון כלכלי לעצמאים, שכירים ועסקים המתמודדים עם השלכות משבר הקורונה**" (משרד האוצר 09/07/2020) (הדגשות שלנו) בתשדיר שירות מטעם לשכת הפרסום הממשלתית על אודות התוכנית מוצג סרטון בכיכובו של דני רופ שבין היתר אומר כי: "מדובר בתוכנית הסיוע הכלכלי הגדולה בתולדות המדינה שנועדה לחזק את הוודאות הכלכלית של כולנו בשנה הקרובה [...] הכסף בדרך אליכם" (לפ"מ 2020) (הדגשות שלנו). וכך צוטט בתקשורת, בתחילת יולי, ראש הממשלה נתניהו בהתייחסו לחבילת הסיוע: "בימים האחרונים, כדי להבטיח את הפרנסה, הארכנו את תקופת הזכאות לדמי אבטלה. הוספנו 2 מיליארד שקל לעסקים, בדגש על עסקים קטנים. ומעבר לקצבאות, הלוואות ומענקים - אני מתכוון להציע תכנית סיוע כלכלית לחצי השנה הקרובה. אני קורא לה 'ערכת קורונה כלכלית'. היא תספק יותר ודאות ותעסוקה. **התכנית תתן מרווח זמן של רשת ביטחון כלכלית סוציאלית לתקופת ההתמודדות עם הקורונה**" [...] (שניידר 2020) (הדגשות שלנו). ב-19.08.2020 צייץ ראש הממשלה נתניהו בחשבון הטוויטר שלו: "המשבר הכלכלי פוגע בכולם ולכן אני ממשיך לעבוד מסביב לשעון ולהביא עוד מענקים ועוד פתרונות כדי להציל את חייהם ופרנסתם של אזרחי ישראל" (נתניהו 2020) (הדגשות שלנו).

ויכוח מתוקשר בין בנק ישראל למשרד האוצר הציף בדיון התקשורתי גם עיסוק בהשוואת ההיקף של מה שמכונה כ"חבילת הסיוע" של ישראל לעומת מדינות אחרות. בעוד שבנק ישראל הביא נתונים המדרגים את היקף חבילת הסיוע נמוך בהשוואה לעולם, במשרד האוצר טוענים כי ההשוואה מתבססת על נתונים לא עדכניים. בהקשר זה פורסם בתקשורת כי: "בתגובה הרשמית שפרסם משרד האוצר לדוח נכתב כי 'בנק ישראל פרסם נתונים אודות השוואה בינ"ל של תוכניות הסיוע של המדינות השונות, ללא פירוט מה מקור ההשוואה וכנראה שמבוסס על נתונים לא עדכניים [...]" (מרציאנו 2020). אלא שהמונח המעורפל "חבילת הסיוע" עשוי להטעות, בפרט לאור כל הפרסומים שצינו מעלה, ועשוי להוביל את האדם הסביר להבין כי הוויכוח נסב על דירוג היקף הסיוע החברתי-כלכלי של ממשלת ישראל לאזרחים, תושבים ועסקים והשוואתו למקובל בעולם. כפי שנראה מטה יש בכך מצג מטעה: בפועל הן חבילת הסיוע והן השוואתה לחבילות סיוע במדינות אחרות לא באמת נוגעים רק לסיוע חברתי-כלכלי, אלא גם לשורה של היבטים אחרים הנוגעים לתכליות שונות.

בניגוד לאופן הצגתה חבילת הסיוע עוסקת בדברים רבים שאינם סיוע כלכלי-חברתי

לא פעם ישנם פערים בעייתיים בין ההגדרה הרשמית של תוכניות סיוע שונות לסעיפים הכלולים בהן. כך למשל מציג האוצר את החלק העכשווי בחבילת הסיוע תחת הכותרת "תוכנית רשת ביטחון כלכלית-2020-2021", והוא מתואר בהודעת המשרד כ"חבילת צעדים שתעניק ודאות וביטחון כלכלי למשך שנה לשכירים, עצמאיים ועסקים בתקופת הקורונה". מניסוח זה משתמע כי מדובר בסיוע ישיר לאזרחים מן השורה ולעסקים במצוקה, זאת בצורה של רשת ביטחון. עם זאת, ניתן למצוא בו סעיפים שהם אומנם חשובים אך אינם נוגעים לסיוע כלכלי-חברתי, למשל סעיף המוגדר כ"תגבור חקירות אפידמיולוגיות, בדיקות, הסברה ואכיפה". (משרד האוצר 09/07/2020) למעשה, בישראל, כ-10% מהצעדים התקציביים נועדו להצטיידות מערכת הבריאות (משרד האוצר 5/8/2020). הצטיידות זאת נדרשת וחשובה, אך היא איננה בגדר סיוע כלכלי-חברתי. בנוסף, במסגרת חבילת הסיוע הוקצו תקציבים לתשתיות. השקעה בתשתיות יכולה להמריץ את הכלכלה אך פירות ההשקעה לא בהכרח יגיעו בתקופה הקרובה לאלו שנפגעו מהמשבר ויתנו מענה למצוקותיהם. אם כן, חבילת הסיוע מוצגת כמיועדת לתכלית מסוימת (סיוע חברתי-כלכלי) אך כוללת בפועל גם תכליות אחרות שלהן משמעות תקציבית. כך נוצר מצג מטעה לגבי היקף התקציב המיועד באמת לסיוע החברתי-כלכלי. מן הסתם יש לכך השלכות גם על השוואת היקף הסיוע בישראל לנהוג במדינות אחרות - בניגוד למצג שיצרו פרסומי הממשלה השונים מה שמושווה הוא לא הסיוע הכלכלי-חברתי.

הטעיה לגבי היקף חבילת הסיוע

תוכניות שאושרו בעבר אינן בגדר סיוע מיוחד, אך בכל זאת הוצגו כחלק מחבילת הסיוע המיוחדת.

מעצם מהותה חבילת הסיוע הייעודית להתמודדות עם משבר הקורונה אמורה לעסוק רק בצעדי מדיניות שיתנו מענה למשבר הנוכחי ובהתאם למאפייניו. אם במסגרת זו חושבו סעיפי הוצאה ישנים שאינם בגדר הזרמה מיוחדת וייעודית של כספים מתקציב האוצר הרי שמדובר ביצירת רושם מטעה כאילו החבילה מקיפה יותר ממה שהיא באמת. דוגמה להטעיה, לכאורה, מן הסוג הזה היא הצורה בה מוצגות תוכניות ההשקעה בתשתיות כחלק מתוכנית הסיוע. השקעות אלו חשובות לפיתוח הכלכלי (גם אם אינן בגדר סיוע ישיר), ואף נכללות כחלק מהצעדים התקציביים של עוד מדינות, מלבד ישראל. אולם, נראה, מאופן הצגת הדברים, כי חלק מהתוכניות להשקעה בתשתיות בחבילת הסיוע הישראלית אינן חדשות, אלא כאלה שאושרו בעבר ונמצאות בשלבים שונים של יישום. דוגמאות בולטות לכך הן תוכנית חשמול הרכבת ופיתוח הרכבת הקלה בירושלים ובתל-אביב. מדובר בתוכניות אשר אושרו לפני שנים ותקצובן תוכנן בתוכנית הרב שנתית, גם אם יישומן התעכב. לשם המחשה, תוכנית חשמול הרכבת החלה להיות מופעלת ב-2016, והייתה אמורה להסתיים ב-2021. בגלל בעיות בביצוע הפרויקט מועד הסיום נדחה ל-2029, ובעקבות משבר הקורונה מועד הסיום המוערך החדש צפוי במהלך שנת 2024 (ניר 2020). לפי פרסומים רשמיים נדמה כי בהצגת הצעדים כלל משרד האוצר סעיפי תקציב של השקעות רב-שנתיות בתשתיות שלא אמורות להיחשב כחלק מסיוע ייעודי לנוכח המשבר - יש צורך בהבהרות ביחס לסעיפים אלו (משרד האוצר 4/7/2020). בתדרוך שר האוצר בחודש יולי לגבי עדכון חבילת הסיוע, הוצגו תוכניות שיפור התשתיות תחת הכותרת "ניצול הזדמנויות לטיפול באתגרי המשק" (משרד האוצר 07/2020). מניסוח זה עולה הרושם

שבמשרד האוצר החליטו להשתמש בתקופת המשבר, בה תשומת הלב הציבורית מוסחת, כדי לקדם תוכניות שאין להן קשר ישירות אליו או לסיוע ייעודי לתושבים. למרות שייתכן בהחלט כי ישנה חשיבות להשקעה בתשתיות בעת הזאת, אם אכן הוצגו תוכניות של השקעה רב-שנתית, אשר ביצוען אושר טרם המשבר והיו אמורות לצאת אל הפועל ב-2020-21, כחלק מהתקציב של חבילת הסיוע הייעודית למשבר הקורונה הרי שזו הצגה מטעה היוצרת אשלייה של חבילת סיוע נרחבת מכפי שהיא באמת. בהקשר זה יש לציין כי עצם העובדה שקיימת חוסר בהירות מסוימת בפרסומי הממשלה ביחס להכללת ההשקעה בתשתיות בחבילת הסיוע היא בעייתית ומהווה פגיעה בשקיפות ובאחריותיות לציבור.

הצגת זכויות קבועות המתקצבות בשגרה כחלק מחבילת הסיוע המיוחד.

הכללת סעיפי סיוע סוציאלי שקיימים ומתקצבים בשגרה כחלק מחבילת סיוע מיוחד בעת משבר יוצרת גם היא מצג מטעה ביחס להיקף הסיוע הייעודי. כחלק מתקציב חבילת הסיוע הישראלית, הוצגו כספים המיועדים לדמי אבטלה גם בימי שגרה ושמקורם בתקציב של הביטוח הלאומי. יש בכך מצג מטעה ביחס להיקף הסיוע הייעודי למובטלי הקורונה. ביטוח האבטלה הוא זכות קנויה של שכירים בישראל, שמגיע להם על פי דין גם בעת שגרה, ומשולם מכספי המוסד לביטוח לאומי בנפרד מתקציב המדינה. כל הכספים שמיועדים לדמי אבטלה נכללו כחלק מחבילת הסיוע, בכלל זה כספים המשולמים על ידי הביטוח הלאומי כדרך שגרה. הגידול באבטלה הוביל בהכרח לעלייה בהוצאות האבטלה של הביטוח הלאומי שהוערכו בכ-12 מיליארד ש"ח מניתוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי אותם 12 מיליארד השקלים המופיעים בחבילת הסיוע תחת הסעיף תשלום דמי אבטלה לעובדים בחל"ת משולמים "מתקציב המוסד לביטוח לאומי עבור דמי אבטלה בהתאם לזכאות הרגילה הקבועה בחוק. בנוסף, נכתב כי ההוצאות בגין התשלומים הנוספים של דמי אבטלה בעקבות ההקלות שאושרו נכללים בשיפוי שמעבירה המדינה למוסד, וסכום זה נכלל בהוצאות מתקציב המדינה" (קופראק 2020, עמ' 7) כלומר, גם ההוצאות על דמי אבטלה הניתנות על פי חוק בתקופת שגרה, ויוצאות מתקציב הביטוח הלאומי, מוצגות על ידי האוצר בצורה אשר יוצרת את מראית העין כי מדובר בהוצאות תקציביות מיוחדות לטיפול בקורונה, ובכך מוצגת חבילת הסיוע לציבור כגדולה ממה שהיא באמת, וההטעייה היא במיליארדים. יש לזכור, הביטוח הלאומי הוא גוף סטטוטורי נפרד ועצמאי, האמור לנהל את כספיו בנפרד מתקציב המדינה. כספי הביטוח הלאומי נועדו קודם כל לתשלום הקצבאות לפי חוק, ואילו רק את העודפים, אם ישנם, ניתן להעביר לידי משרד האוצר, ובתנאים הקבועים בחוק. כלומר מדובר בכספים שהביטוח הלאומי נוהג - אך לא מחוייב - להעביר לאוצר, ולכן גריעתם איננה בגדר הוצאה. בהתאם, הצגת העלויות הנוספות של הביטוח הלאומי, כתוצאה מעלייה בשיעור האבטלה, כחלק מחבילת הסיוע היא הצגה מטעה (גם אם עלויות אלו מקטינות את העודפים השנתיים שיועברו אל אוצר המדינה מהביטוח הלאומי). אין מקום להציג תשלום זכויות קבועות בחוק הביטוח הלאומי, והמשולמות מכספי דמי הביטוח הלאומי, כסיוע ייעודי, אפילו אם הוא יגרום להפחתת הכסף שמעביר הביטוח הלאומי לאוצר המדינה מעודפי הגבייה¹ /

¹ יש לציין שגם עצם העברת עודפי הגבייה של הביטוח הלאומי לקופת המדינה נמצאת במוקד של מחלוקת בין הביטוח הלאומי למשרד האוצר, ועל פי ההסכם ביניהם הביטוח הלאומי רשאי להפסיקו בהתראה מראש.

ויש לחדד סוגיה זאת, דמי האבטלה אשר מקבל התושב המבוטח, שלא על פי דין מיוחד לתקופת הקורונה, מתקזזות מהזכאות העתידית שלו. כלומר, הסוגיה אינה רק חשבונאית, אלא התושב משלם מכספו וזכויותיו העתידיות עבור דמי האבטלה אשר הוא מקבל בזמן המשבר. רק במידה ומיצה את זכויותיו יקבל סיוע. דרושות, אם כן, הבהרות מצד הגופים הרלוונטיים מדוע נכללו כלל ההוצאות על דמי אבטלה בתוך חבילת הסיוע.

הבעייתיות באופן הצגת הדברים בישראל מתחדדת כשמשווים אותה, לדוגמה, לנעשה בגרמניה. לעניין התמיכה בשוק העבודה, המודל הגרמני משלב שימור תעסוקה דרך תמיכה בהעסקה חלקית (Kurtzarbeit), שהיא שכבת הגנה נוספת שניתנת מעבר לדמי האבטלה והשלמת הכנסה. באמצעות מודל זה מסבסדת גרמניה את שכר העובדים שהיקף עבודתם צומצם, וסבסוד זה מאפשר למעסיקים לצמצם היקפי העסקה מבלי לפטר עובדים ומבלי להשבית את העסק מעבר להכרח, ולעובדים לקבל שכר דומה לשכר הרגיל שלהם. בנוסף, הורחבו תנאי הזכאות לדמי אבטלה (ALG-I) והשלמת הכנסה (ALG-II) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020; Gentilini et al. 2020; Bundesministerium der Finanzen 2020). **בגרמניה, להבדיל מישראל, במסגרת חישוב היקף חבילת הסיוע נכללו רק הצעדים שנוספו במיוחד לצורך טיפול במשבר הנוכחי ולא צעדים שהיו קיימים זה מכבר.** לכן ההשוואה בין הסיוע המיוחד שניתן בכל מדינה ומדינה, כשסכום הסיוע בישראל כולל סיוע סוציאלי הקבוע בחוק וניתן גם בעת שגרה, יוצרת מצג לא מדויק, הן של היקף ההשקעה של המדינה בסיוע ייחודי למשבר, והן של היקף הסיוע הממשי שמגיע בסופו של יום לאדם מהשורה.

חוסר עקביות ובהירות לגבי נתונים הנוגעים לחבילת הסיוע - בעיית שקיפות ואחריותיות

ביום 11.8.2020 פרסם בנק ישראל את דוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020 בצל משבר הקורונה (בנק ישראל 2020) ממנו עולה שהיקף הסיוע התקציבי בישראל עומד על 3.7% מהתמ"ג, נתון הממקם את ישראל במיקום נמוך מאוד ביחס למדינות אחרות. פרסום זה גרם לתגובה חריפה בקרב גורמים בכירים במשרד האוצר שצוטטו בתקשורת אומרים ש"בנק ישראל מתיימר להיות המבוגר האחראי בכל הנוגע לנתונים - הדוח הזה הוא לא מבוגר ולא אחראי" (קייזר 2020). בנק ישראל הגיב לדברים באומרו שהנתונים נכונים לחודש יוני, בעת כתיבת הפרק הרלוונטי, ושאכן נערכו מאז שינויים. משרד האוצר פרסם בעקבות המריבה התקשורתית הודעה משלו ובה טען שגובה חבילת הסיוע בישראל עומד על 13.4% מהתמ"ג (משרד האוצר 12/8/2020).

13.4% מהתמ"ג שווים כ-189 מיליארד ש"ח. בנתוני האומדן של התוכנית הכלכלית שפרסם האוצר שבוע לפני ההודעה בעקבות הוויכוח עם בנק ישראל גובה חבילת הסיוע עמד על 135.5 מיליארד ש"ח שמהווים 9.6% מהתמ"ג. הבדל משמעותי זה בין פרסומי בנק ישראל לפרסומי משרד האוצר, והבדל משמעותי בין פרסומי משרד האוצר השונים לגבי נתון זה מעוררים שאלות וצורך להבהרות נוספות, כמו גם צורך ביותר שקיפות ואחריותיות ביחס להיקף הסיוע.

יש לומר שהתקוטטות מתוקשרת של גופי מקצוע, האמורים להקנות ביטחון לאזרחים בעת משבר, אינה תורמת לאווירה הציבורית הנחוצה ומעוררת סימני שאלה בכל הנוגע לאמינות ודיוק הפרסומים השונים. מכאן עולים גם סימני שאלה ביחס להיקף האמיתי של חבילת הסיוע, ואפילו אם מסתמכים על ההגדרות והנתונים של הממשלה בלבד.

גם בהתבסס על פרסומים רשמיים הצעדים התקציביים הישראליים לא גדולים

ישנו ויכוח על מרכיבי הסיוע בישראל ועל היקפו. ויכוח זה משפיע על היכולת להשוות את היקף הסיוע לסיוע במדינות אחרות. אבל גם אם נשים את הוויכוח בצד ונתבסס על הנתונים הרשמיים המקסימליים שפרסם משרד האוצר, ישנה בעיה. מהנתונים הרשמיים ניתן ללמוד שגובה חבילת הסיוע המוצהרת של ישראל, לאחר הרחבת הסיוע בחודש יולי, ממוקמת יחסית באמצע הסקאלה ביחס למדינות המפותחות. מתוך הסיוע הישיר (ולא כולל את כספי ביטוח לאומי, בגלל הסיבות שנמנו לעיל) לשנת 2020 אושרה חבילת סיוע בגובה של כ-82 מיליארד ש"ח בסעיפים תקציביים. לפי אומדן משרד האוצר מיום 5.8.2020 אחוז הביצוע במזומן מהתקציב שפורסם עד לתחילת אוגוסט בתוכניות אלה עמד על 28%, או 34% כולל התקשרויות והתחייבויות בתכנון (משרד האוצר 5/8/2020)². בהנחה שקצב הביצוע ישמר, עד סוף 2020 צפויה חבילת הסיוע התקציבית להתממש בשיעור של 56%-68% מתוך אותם 82 מיליארד ש"ח בחבילת הסיוע. שיעור ביצועי נמוך, אם אכן יתממש, יקטין עוד את חבילת הסיוע בפועל באופן שיגרום לישראל לרדת עוד יותר בהשוואה להיקף חבילות הסיוע במדינות מפותחות אחרות. בנוסף, מדו"ח שפרסמה המכללה האקדמית גליל-מערבי המתבסס על נתוני משרד האוצר, היקף הוצאות המשרדים החברתיים גדלו רק ב-1.2 אחוזי תוצר (עקירב 2020).

הבדל ניכר בין גובה הסיוע המוצהר לגובה הסיוע בפועל

מעבר לאי הבהירות בדבר ההיקף הכספי של חבילת הסיוע בישראל, חשוב לבחון את הפער בין תקצוב התוכניות המאושרות לבין הסכומים שיצאו בביצוע שלהן בפועל. האומדן שפרסם משרד האוצר מחלק את תוכניות הסיוע לארבע קטגוריות ובודק את שיעור הביצוע בפועל של התוכניות שכלולות בכל קטגוריה. לגבי כל קטגוריה מפורטות התוכניות השונות במסגרתה, ואחוז הביצוע של כל תוכנית ושל הקטגוריה כולה. להלן נתוני אחוז ביצוע במזומן לפי הקטגוריות השונות:

קטגוריית תוכניות	אחוז ביצוע מזומן מתוכנן 2020
מענה בריאותי ואזרחי	71%
ביטחון סוציאלי	38%
המשכיות עסקית	40%
האצת ופיתוח המשק	25%
סה"כ	38%

מתוך חמישה חודשים בהם חבילת הסיוע הכלכלי מופעלת (מרץ-יולי), רק 38% ממנה בוצעו בפועל. נותרו חמישה חודשים עד סוף שנת התקציב (אוגוסט עד דצמבר, כולל). בהנחה שקצב הביצוע התוכניות יישאר זהה עד סוף השנה שיעור הביצוע בפועל יעמוד על 76%, שהם כ-103 מיליארד ש"ח, חלקם באשראי ולא בסיוע תקציבי במזומן, וסך הכל מהווים כ-7.3% מהתמ"ג בלבד. מתוך ההנחה שהתוכניות התקציביות הן

² לפי הכתוב בפרסומי משרד האוצר ביצוע במזומן הוא ביצוע לאחר תשלום בפועל, ביצוע כולל התקשרויות והתחייבויות הוא ביצוע במזומן ביחד עם ביצוע התחייבות ו/או התקשרות שטרם שולמו או טרם התקבל המוצר או השירות או התממשו תנאי ההתקשרות

החשובות ביותר לאדם מן השורה, שכן הן מוציאות כספי סיוע בפועל, בדקנו את אחוז הביצוע רק של תוכניות תקציביות מתוך הנספח "פירוט התוכנית הכלכלית לפי צעדי התוכנית". מפירוט משרד האוצר עולה שבתחילת אוגוסט אחוז הביצוע, כולל התקשרויות והתחייבויות, עמד על כ-34%. מהתבטאויות בתקשורת של מנכ"ל הביטוח הלאומי עולה שתקציב המענק המיוחד לכל תושב בוצע כמעט במלואו (לביא 2020). אם נביא בחשבון ביצוע של 100% של תוכנית זו, נגיע לאחוז ביצוע של כ-42% בקרב התוכניות התקציביות. בהנחה שקצב הביצוע יישאר זהה עד סוף שנת 2020, אחוז הביצוע של התוכניות התקציביות יעמוד על כ-84%, שהם קצת פחות מ-70 מיליארד ש"ח המהווים 4.95% מהתמ"ג בלבד.

על רקע נתוני הפתיחה הבעייתיים של הסיוע הסוציאלי הקיים בישראל, ביצוע של 38% מהתוכניות שמיועדות להרחבתו מהווה בעיה רצינית, משום שאלה הכספים שנועדו לתמוך באזרח מן השורה ובקבוצות בציבור שרמת פגיעותן גבוהה משל אחרים. במילים אחרות, דווקא התקציב שאמור להבטיח את הזכויות החברתיות והכלכליות של האזרחים והתושבים מן השורה מיושם בפועל בשיעור נמוך באופן מטריד.

כפי שהצביע דוח מבקר המדינה 68ב, פער משמעותי בין הקצאה למימוש עלול ללמד כי סעיף תקציב משמש למעשה כרזרבה סמויה בשונה ממטרתו המוצהרת³ (מבקר המדינה 2018). אם זה כך גם במקרה הנ"ל, הרי שגם זה עלול ליצור מצג מטעה ביחס להיקף בכלל, וזה הניתן לאזרח בפרט.

כהערת צד נאמר שוודאות ואמון הם נכסים ציבוריים שלא יסולאו בפז בימי שגרה, ובימי משבר קשה על אחת כמה וכמה. אי פרסום סדיר של נתונים בהירים ושקופים על ידי הגופים האחראיים על תוכניות הסיוע השונות פועל כמסך עשן, במקרה או בכוונה, בין הציבור למוסדות המדינה האמונים על שלומו. מצב עניינים זה פוגע ביכולת של הציבור ונציגיו לפקח על פעולות המדינה ולממש את זכויותיו. כפועל יוצא מכך נפגע גם אמון הציבורי, הנחוץ כל כך בעת הזאת.

נתונים סותרים ואי ידיעת הצרכים הממשיים מקשים על קביעת מדיניות מתאימה

פערים בנתונים קיימים לא רק בין בנק ישראל למשרד האוצר, אלא גם בין מוסדות אחרים. בכל הנוגע לנתוני האבטלה, למשל, יש פער משמעותי בין נתוני הלמ"ס, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה, הנובע משיטות מדידה שונות. לשכת התעסוקה סופרת דורשי עבודה, הביטוח הלאומי סופר מקבלי קצבת אבטלה ואילו הלמ"ס סופרת בלתי-מועסקים בהגדרה מצומצמת לעומת שירות התעסוקה והביטוח הלאומי. בנוסף, גם המגמה העולה מהנתונים השונים אינה זהה. בנתוני סקר כוח אדם (הלמ"ס 8/17/2020) לחודש יולי ישנם 496 אלף מובטלים לעניין תקופת הקורונה⁴. לעומת זאת, **מהודעת דוברות**

³ ברזרבה סמויה הכוונה לסעיפים אשר מתוקצבים בצורה גבוהה משמעותית מהשימוש שלהם ככה שנוצר סכום ש'מוסתר' בתקציב ויכול לשמש לצרכים אחרים לפי שיקול דעתו של האוצר.

⁴ בכך אנו מתכוונים לקטגוריית הנקראת בפרסומי הלמ"ס: "הלא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה בחודשים מרץ-יולי 2020 + המועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בניגף קורונה + הבלתי מועסקים"

של הביטוח הלאומי (נתוני מנהליים באתר הרשמי נכונים ליום 1.6.2020 בלבד), עולה כי מתוך כ-990 אלף ישראלים אשר היו זכאים לדמי אבטלה בזמן המשבר, יש 510 אלף אשר טרם חזרו לעבוד (המוסד לביטוח לאומי 16/08/2020). **שירות התעסוקה** לא פרסם את הדוח החודשי "דופק שוק העבודה" מאז מאי, אז עמד מספר דורשי העבודה על כ-881 אלף איש. לפי הודעת דוברות שירות התעסוקה מיום 18.8.2020 היו כ-877 אלף דורשי עבודה ביום זה, המהווים שיעור אבטלה של 21.5%, לפי הגדרתם (שירות התעסוקה 16/08/2020). יש לזכור שאף אחד מהמדדים הללו אינו מביא בחשבון בצורה טובה את מספר העצמאים אשר הכנסתם נפגעה משמעותית בתקופה הנוכחית, או תת תעסוקה כפויה בעקבות משבר הקורונה.

יש חשיבות ליצירה של מדד ברור ומוסכם אשר מתייחס למצב התעסוקה במשק, ובכלל זה למצבם של העצמאים ולהיקף התת-תעסוקה. מדד כזה יכול לתת תמונה מדויקת ונכונה יותר של שוק העבודה לעת משבר. עם זאת, אין לפרש את הצורך במדד מוסכם כאילו אין חשיבות למדדים הקיימים ולפרסומם השוטף באופן שקוף ונגיש לציבור. עיכובים בפרסומים השוטפים של שירות התעסוקה והביטוח הלאומי מעוררים שאלות, מאחר שאיסוף הנתונים המנהלי נמשך כסדרו, והודעות לתקשורת ממשיכות להתפרסם אך ללא הנתונים הגולמיים, בצורה שתאפשר פיקוח ציבורי ומחקר עצמאי. נראה כי המדד היחיד שממשיך להתפרסם כסדרו הוא סקר כוח האדם של הלמ"ס. מדד זה הוא הפחות מדויק מאחר שהוא מבוסס על סקרים ולא על נתונים מנהליים, ובעל ההגדרה המצומצמת ביותר ל"מובטל". התנהלות זאת יוצרת את הרושם שבמקום להנגיש כמה שיותר מידע על מצב שוק העבודה לציבור, תוך פיתוח של מדד מוסכם רחב וברור, יש בחירה לצמצם את המידע הזמין לציבור ולהציג את המדד שיוצר את הרושם החיובי ביותר.

בנוסף, גם מאפייני המובטלים אינם ברורים ומוסכמים. בעוד גורמים בשירות התעסוקה טוענים כי הנפגעים הם עובדים מוחלשים ורק כ-10% מהם בעלי השכלה אקדמית, בבנק ישראל טוענים כי 40% מהמובטלים הם בעלי השכלה אקדמית (ארלוזורוב 2020). מקורות אחרים, כדוגמת סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מצביעים על שיעור אבטלה של 16% (קידר ואבירם-ניצן 2020).

בעיות באופן השוואת חבילת הסיוע לנהוג בעולם

השוואה כללית בין תוכניות שונות בעייתית בגלל השוני הגדול בצעדים בין מדינות שונות ככלל השוואה בין הצעדים התקציביים של מדינות שונות ממבט כללי, ממעוף הציפור, עשויה ליצור רושם מטעה, משום שהיא איננה מלמדת על הסיוע הממשי הניתן לתושבים, בין היתר, בגלל שאופי התוכניות, התחומים בהם משקיעה כל מדינה וסוגי הסיוע המוצעים שונים בצורה מאוד משמעותית בכל מדינה ומדינה. בהתאמה, גם החלוקה הפנימית בחבילות הצעדים התקציביים משתנה בצורה משמעותית בין מדינה למדינה. למשל, 3/4 ממדינות ה-OECD במסגרת הצעדים התקציביים המיוחדים למשבר אין סעיפים הנוגעים להשקעה בתשתיות ואילו במדינות אחרות שיעור ההשקעה בתשתיות הוא משמעותי. בדומה, גם תוספת ההוצאות על בריאות, במדינות השונות, הנכללת במסגרת הצעדים התקציביים שלהן נעה בין שיעור של 1.5% ליותר מ-10% מעלות הצעדים התקציביים (Bundesministerium der)



2020; IMF (2020). מעבר לכך, היקף הצעדים לסיוע כלכלי לתושבים גם הוא משתנה בצורה משמעותית בין מדינה למדינה. מכך נובע שהיקף כלל הצעדים התקציביים בפני עצמו, אינו כלי מספיק לבחינה של היקף וטיב הסיוע החברתי-כלכלי הניתן לתושב, גם אם הוא מאפשר לחשב את כלל הנטל הכלכלי של צעדי המדיניות ביחס למשבר על כלכלת המדינה.

צעדי סיוע חברת-כלכלי לפי מדינה (נכון ליוני 2020)

מדינה	סיוע ישיר			ביטוח לאומי			שוק העבודה				
	מענקים ישירים	עבודות יזמות	סיוע בען / הזנה	אבטלה / חופשה בתשלום	סיוע בביטוח בריאות	קצבאות פנסיה ומגובלות	תשלומי ביט"ל	סובסידיות שטר	הטרה מקצועית	מדיניות עבודה אקטיבית	סובסידיה לעבודה חלקית
אוסטרליה											
אוסטריה											
בלגיה											
קנדה											
צ'ילה											
צ'כיה											
דנמרק											
אסטוניה											
פינלנד											
צרפת											
גרמניה											
יוון											
הונגריה											
איסלנד											
אירלנד											
ישראל											
איטליה											
יפן											
לטביה											
ליטא											
לוקסמבורג											
מקסיקו											
הולנד											
ניו-זילנד											
נורווגיה											
פולין											
פורטוגל											
סלובקיה											
סלובניה											
ד. קוריאה											
ספרד											
שוודיה											
שווייץ											
טורקיה											
אנגליה											
ארה"ב											

התרשים מלמד על קומה של מדינות מיוחדת בכל מדינה סביב משבר הקורונה ואים מעיד על היקף הסיוע או טיב המדיניות.

לפיכך יש חשיבות שהשוואה בין מדינות תתבסס על הבחנה ברורה בין התקציבים המשמשים ישירות לסיוע כלכלי-חברתי, לאותם סעיפים המשמשים לצרכים אחרים. לסיכום, כדי להעריך את היקף הסיוע, ולהשוותו בצורה ברורה בין הסיוע החברתי-כלכלי שניתן בישראל ובמדינות מפותחות אחרות יש לבדד ולעסוק בתקציבים המופנים למטרה זאת בלבד.

השוואה שלא לוקחת בחשבון את היקף הצורך

מעבר לאמור מעלה ההשוואה של היקף חבילת הסיוע הישראלית לנהוג במדינות אחרות סובלת מעוד מספר בעיות. השוואה תקפה וראויה של חבילת הסיוע צריכה לקחת בחשבון את מידת הצורך בסיוע ייעודי בכל מדינה ומדינה. סיוע קטן כשהצורך בו הוא קטן עשוי להיות, למעשה, סיוע גדול. בהקשר זה יש להפנות את תשומת הלב לשני היבטים: היקף הבעיות החברתיות הדורשות סיוע, והיקף הכיסוי של מדינת הרווחה המתקיים בשגרה שעשוי לייתר לפחות חלק מן הצורך בסיוע מיוחד לעת משבר. להלן דברי הסבר על שני היבטים אלו.

בחינת היקף הסיוע צריכה להיעשות גם ביחס לחומרת המשבר ולא רק ביחס לתמ"ג

בחינה של היקף הסיוע צריכה להיעשות לא רק ביחס לתמ"ג של כל מדינה, אלא גם ביחס למאפייני המשבר החברתי-כלכלי ומידת חומרתו, קרי: בהתאמה לצורך בסיוע. היקף הסיוע יכול להיות ביטוי לנדיבות המדינה כמו גם לעומק המשבר, בהתאמה סיוע בהיקף דומה בשתי מדינות שונות יכול להיות נדיב או מזניח בהתאם לחומרת המשבר בכל אחת מהמדינות. לשם המחשה, ככל ששיעור האבטלה גבוה יותר, כך בהכרח יידרש תקציב רב יותר כדי לסייע למובטלים. בכל מקרה, אין בכך ללמד כי הסיוע למובטלים ניתן בצורה נדיבה, וחשוב מכך - בגובה המאפשר להם קיום בסיסי בכבוד. כאמור מעלה, היקף המשבר החברתי-כלכלי בישראל בולט לרעה ביחס למרבית המדינות המפותחות.

יתרה מכך, משום שבמסגרת חבילת הסיוע החברתי-כלכלי הוכללו משום מה גם הוצאות של מערכת הבריאות הרי שגם היבט זה דורש בחינה של הסיוע בהתאם למידת הצורך בתחום הבריאות. כך למשל ההוצאה המשמעותית על הצטיידות מערכת הבריאות בישראל עשויה "לנפח" למראית עין את היקף חבילת הסיוע אך היא, מן הסתם, אינה מלמדת דבר על היקף הסיוע החברתי-כלכלי בפועל. למעשה הוצאה זו אף אינה מעידה בהכרח על סטנדרט רפואי גבוה יותר בישראל בטיפול בקורונה, כמו שהיא ככל הנראה מלמדת על שיעור תחלואה גבוה וואו על המחסור ששרר במערכת הבריאות ערב המשבר. בישראל אכן מתקיים נכון לעת כתיבת שורות אלו שיעור תחלואה גבוה יחסית לעולם.

אמנם, יש חשיבות לבחינה של הסיוע דרך התשומות, אך בנוסף נדרשת בחינה של הסיוע דרך התפוקות לאזרח, והשיפור הממשי של מצבו ביחס לפגיעה בו כתוצאה מהמשבר וביחס ליכולת שלו להתקיים בכבוד. אם כן, ישנו כשל מתודולוגי בהשוואות שפרסמו גופים ממשלתיים שונים, מפני שבהשוואות אלה חבילת הסיוע מנורמלת כאחוז מהתמ"ג בלבד, ללא התייחסות להבדלים בין המדינות מבחינת היקפי הבעיות החברתיות להן אמור הסיוע לתת מענה.

ככל שמדיניות הרווחה מצומצמת יותר בשגרה, הצורך בסיוע בשעת משבר הוא גדול יותר

הצורך של מדינות שונות בחבילת סיוע מיוחדת לשם התמודדות עם משבר הרווחה הנלווה למשבר הקורונה, תלוי במידה רבה בהיקף הכיסוי של מדיניות הרווחה של כל מדינה ומדינה ערב המשבר. לפי פרסום של הביטוח הלאומי הסוקר את המצב בעולם ככל שמדיניות הרווחה של מדינות שונות ערב המשבר הייתה מקיפה יותר, כך עמדו לרשות המדינה כלים מן המוכן להתמודד עם המשבר, וכפועל יוצא מכך הצורך בהוספת משאבים מיוחדים היה קטן יותר (בנדלק 2020). עומק המשבר החברתי במדינת ישראל נובע במידה לא מבוטלת מההיקף של מדינת הרווחה הישראלית לפני המשבר בנוסף להיקפה הבלתי מספק של חבילת הסיוע המיוחד. משום כך, יתכן כי נדרשת בישראל השקעה רחבה יותר בסיוע הייעודי למשבר החברתי לעומת מדינות בהן מדיניות הרווחה בשגרה היא נרחבת יותר. אם כן, גם בהיבט זה השוואה ראויה של הסיוע הייעודי למשבר צריכה לקחת בחשבון גם את היקף הכיסוי של מדיניות הרווחה בשגרה.

מדיניות הרווחה בישראל מצומצמת ביחס למוצע ב-OECD

בהמשך לסעיף הקודם חשוב להדגיש כי בחינה של מדיניות הרווחה בישראל בעת שגרה מצביעה על כיסוי מצומצם יחסית, מה שעשוי להביא לצורך מוגבר בסיוע בעת משבר. ההוצאה החברתית הציבורית בישראל, לפי הגדרת ארגון ה-OECD, כאחוז מהתמ"ג עמדה בשנת 2017 על 16% בישראל לעומת 20.1% בממוצע מדינות ה-OECD (OECD 2019). פער זה, במונחי התמ"ג הרלוונטיים לשנה הנבחנת, שווה לכ- 52.1 מיליארד ש"ח. כלומר, הישראלים זכאים להוצאה חברתית נמוכה בכ- 52.1 מיליארד ש"ח מהנהוג בממוצע במדינות המפותחות.

הביטוח הלאומי הוא הגוף הגדול והמשמעותי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ובמדינות המפותחות. רוב המימון לתוכניות הביטוח הלאומי מגיע מתשלום דמי ביטוח לאומי. בישראל המימון הזה נמוך מאוד. דמי הביטוח הלאומי שנגבו בישראל בשנת 2018 עמדו על 5.2% מהתמ"ג, לעומת 9.1% בממוצע מדינות ה-OECD (OECD 2019). במונחי התמ"ג הרלוונטיים מדובר על פער של כ-54.5 מיליארד ש"ח שהיו יכולים להגיע לקופת הביטוח הלאומי אם המדיניות בישראל הייתה דומה לזו הנהוגה במדינות המפותחות בממוצע. דמי ביטוח לאומי, יש להזכיר, אינם מס שנכנס לקופת האוצר ומשמש למימון פעילויות ממשלתיות כלליות, אלא תשלום שניתן בתמורה לביטוח ידוע וקבוע מראש שמעוגן בחקיקה.

ממד נוסף שיש להתייחס אליו הוא הוצאות ציבוריות על מדיניות תומכת בשוק העבודה (Public Spending on Labour Markets) המתקיימת כדרך שגרה. בהוצאות אלה נכללות, בין היתר, תוכניות שירותי השמה, הכשרות מקצועיות, תמיכה כספית בהעסקה ויצירת מקומות עבודה ציבוריים. ההוצאה על תוכניות אלה בישראל בשנת 2017 עמדה על 0.6% מהתמ"ג בלבד. לפי הנתונים העדכניים של ה-OECD, ההוצאה בישראל על נושא זה ממקמת אותה נמוך מ-60% מהמדינות שיש לגביהן את המידע הני"ל. הוצאות על תוכניות אלה בישראל שווה למחצית הממוצע הפשוט של המדינות הנזכרות לעיל. עוד יש לציין, שההוצאות בתחום זה בישראל הלכו ופחתו מאז תחילת שנות האלפיים, בעוד במדינות רבות הן עלו בשנים אלה. תוכניות מדיניות אלה מסייעות, בין היתר, לדורשי עבודה למצוא השמה שתתאים להם

ולמעסיק, לעבור הכשרה למקצועות שיש להם ביקוש ולספק תמיכה ציבורית לשוק התעסוקה באופן כללי. ההשקעה הנמוכה יחסית בישראל מעידה על מחסור בכלים מתאימים, ובשירותים הקיימים המוצעים, בהשוואה למדינות מפותחות אחרות בהן ההשקעה גבוהה יותר. בעת שגרה משמעות הדבר פחות אפשרויות לעובדים ומעסיקים, בעת משבר מחסור זה יכול להוות בעיה רצינית (OECD 2020b, 2019). אם כן, בישראל היקף מדיניות הרווחה מצומצם יחסית ולפיכך בהשוואת חבילת הסיוע שלה לנהוג בעולם יש לשקלל את הצורך המוגבר בסיוע, אך למיטב ידיעתנו בהשוואות שנערכו עד כה הדבר לא נעשה.

חבילת הסיוע נבחנת רק במאקרו ; לא במיקרו

מכל האמור לעיל עולה בעיה מרכזית כוללת: פער בין היקף החבילה הכוללת של סיוע כלכלי ושל צעדים תקציביים לצרכים ולסיוע שמקבל האדם מן השורה בפועל. עם זאת בחינה השוואתית של חבילת הסיוע בישראל נעשית כיום בעיקר ברמת המאקרו - השוואת ההיקף הכולל של חבילת הסיוע והצעדים התקציביים בישראל לנהוג במדינות אחרות בעולם. זוהי פרספקטיבה חשובה אך לא מספקת שכן היא מעידה מעט מאוד על גובה הסיוע שיקבל האדם מן השורה ולא עונה על השאלה המכריעה: האם סכום הסיוע יאפשר לה או לו להימנע ממצוקה חומרית. לצד בחינה ברמת המאקרו, דרושה, אם כן, בחינה השוואתית ברמת המיקרו כך שגובה הסיוע שמקבלים טיפוסים שונים של מועסקים או עצמאים בישראל, מקבוצות שונות באוכלוסייה, ייבחן לעומת מדינות בנות-השוואה. בפרט, יש לבחון בהקשר זה האם סכום הסיוע בישראל חריג עד כדי הזנחה, קרי, סיוע שלא מונע מקרים של מצוקה ולא מאפשר חיים בכבוד עבור קבוצות נרחבות בציבור. אנו באמנסטי אינטרנשיונל ישראל כבר ביצענו סדרה ראשונית של סימולציות ביחס לעצמאים ושכירים עם נתונים שונים, שממחישה כי הסיוע בישראל שמקבל הפרט נמוך ביחס לסיוע שמקבלים אנשים עם מאפיינים דומים במספר מדינות בנות השוואה. הסימולציה אף מדגימה כי במקרים רבים הסיוע הזמין בישראל לא מונע מצוקה או פגיעה בזכויות כלכליות וחברתיות.

בעיות בחבילת הסיוע עצמה ובאופן עיצובה

מרכיבים בחבילת הסיוע שעשויים לפגוע בציבור

מעבר לכך, ולמרבית הצער, חלק מצעדי המדיניות הכלולים בחבילת הסיוע בישראל עלולים להוביל לפגיעה בציבור. כך למשל, הוחלט לאפשר לחיילים משוחררים למשוך את כספי הפיקדון הצבאי למימון צרכי היום יום בזמן משבר הקורונה. הפיקדון לחיילים משוחררים נועד להבטיח לחיילים משוחררים את ההון הראשוני הנדרש לרכישת השכלה, פתיחת עסק, או קניית דירת מגורים, ולא לשימוש לצריכה שוטפת. כאשר החוק מאפשר לחייל משוחרר למשוך את יתרת כספי הפיקדון שלא עשה בהם שימוש בתום חמש שנים. עידוד חיילים משוחררים להשתמש בכספי הפיקדון לצורכי הקיום היומיומיים יצמצם את האפשרויות העתידיות שלהם להשיג השכלה, הכשרה מקצועית או להשקיע בהזדמנויות עסקיות. צעד מדיניות נוסף, שמפורסם כחלק מחבילת הסיוע בישראל, אך עלול להוביל לפגיעה בציבור הוא העידוד להשתמש בכספי החסכוניות המופקדים בקרנות ההשתלמות. מתן הרשאה למשיכה מוקדמת של כספי קרנות השתלמות, ללא תשלום מס, מוצגת בפרסומי משרד האוצר כמעין "מענק" תמיכה בגובה של 7,500 ש"ח. סכום זה אינו מענק מצד המדינה, מפני שהכספים בקרנות ההשתלמות שייכים לחוסכים מלכתחילה, ושימוש בהם בזמן המשבר אינו שונה משימוש בכל חסכון פרטי אחר. כלומר, אין פה אלא

הטלת העלויות והנזק על האזרח. אומנם לצעד זה יש משמעות תקציבית פוטנציאלית, בגלל הוויתור על תשלומי מס במידה ובעל הקרן היה בוחר למשוך את הכספים טרם המועד בכל מקרה. עם זאת, לא פורסם אומדן לווייתור מס זה, והוא מותנה בצבירת רווחים בחיסכון, אפשרות שלאור המשבר הכלכלי עשויה לא להתממש. לכן, הצגת הדברים בצורה שממנה משתמע סיוע בגובה 7,500 ש"ח יכולה להיחשב בגדר פרסום מטעה.

לבסוף, חשוב לציין שעל פי המידע המוצג ב-socialprotection.org⁵, נכון ליוני 2020 בשתי מדינות מפותחות בלבד, מלבד ישראל, נכללו הקלות על משיכת כספים מחסכונות במניין כחלק מהצעדים הקשורים בהתמודדות עם הקורונה (Gentilini et al. 2020).

עיוותים וחוסרים במדיניות הסיוע ביחס לקבוצות שונות

נתונים כמו שיעור האבטלה והיקף הפגיעה באוכלוסיות שונות, מהווים אבן יסוד בכל קביעת מדיניות מבוססת נתונים. עם זאת, נראה כי אין בהכרח קשר ישיר בין היקפי הפגיעה לבין הסיוע שמקבלות קבוצות שונות. כך למשל, לפי נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה, צעירים מהווים את אחת הקבוצות שנפגעו בצורה קשה. לכ-31% מהצעירים עד גיל 25 חסר כסף נויל לצורכי קיום, 98% מהם נאלצו להיכנס לחוב או להגדיל את החובות שלהם בעקבות הקורונה, 53% מהצעירים חוו פגיעה בשכר, וכ-16% פוטרו או הוצאו לחל"ת (קידר ואבירם-ניצן 2020). בנוסף, יש לזכור שצעירים עד גיל 28 זכאים לדמי אבטלה בשיעורים נמוכים מהמבוגרים מהם. התייחסות מיוחדת נוספת חשובה בכל הנוגע לתוכניות ייעודיות לערבים בישראל. לפי דוח דופק שוק העבודה (שירות התעסוקה הישראלי 2020) (d)שיעור החזרה לעבודה של יהודים גבוה ביותר מפי שתיים מזה של לא-יהודים. לפי נתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה (קידר ואבירם-ניצן 2020) שיעור הפגיעה בשכר של השכירים היה גבוה יותר בקרב ערבים מאשר יהודים. לפי העולה מנתונים אלה ואחרים, מתחדד הצורך בתוכניות מדיניות ייעודיות שמביאות בחשבון את מצבה הייחודי של החברה הערבית לנוכח המשבר. דוגמה חמורה נוספת נוגעת למדיניות לגבי אמהות יחידניות אשר הוצאו לחל"ת או פוטרו ואשר קוזזו קצבאותיהן. בתחילת המשבר גורמים במשרד האוצר התנגדו לביטול הקיזוז בטענה כי הדבר יעודד אותן לא לעבוד (אשכנזי 2020), הסוגיה באה על פתרונה לאחר מאמצים של המגזר האזרחי. דוגמה נוספת, עכשווית, היא אי תשלום מענק הקורונה לכ-54 אלף איש בעקבות אי סדרים בדיווח למס הכנסה לשנת 2018. בקרב אלו ישנה קבוצה גדולה אשר נמנית על האוכלוסייה החלשה ביותר, מקבלי הבטחת הכנסה וקצבאות נכות, למשל. אי תשלום מענק אוניברסלי, שמטרתו המוצהרת בחוק היא עידוד הפעילות הכלכלית, דווקא למוחלשים ביותר בגלל בעיות כלשהן בדיווחים לרשויות לפני כשנתיים הוא עיוות שיש לתקנו בהקדם.

מדיניות הסיוע לעצמאים נקבעת גם היא על בסיס קשר חלקי לנתוני המשבר. הסיוע כיום נקבע לפי ההכנסה הממוצעת טרם מגפת הקורונה וללא התייחסות לשיעור הירידה בהכנסות. עצמאי אשר חווה ירידה של פחות מ-40% בהכנסות לא מקבל סיוע כלל, בעוד עצמאי אשר סבל מירידה של מעל 40% מהכנסתו יזכה לאותו סיוע בין אם הפסיד 40% או 90% מהכנסתו ועד תקרה של 7,500 ש"ח בלבד. מלבד הבעייתיות שיש בכך שמדיניות זאת יוצרת מלכודת עוני ודוחקת באנשים להגדיל את הפסדיהם ובכך

⁵socialprotection.org הוא מיזם שיתוף ידע של ממשלות וגופי חברה אזרחית בינלאומיים

מעמיקה את ההאטה הכלכלית, היא גם מנותקת ממצבם הממשי של האזרחים ולא כוללת התייחסות ליכולתם להתקיים בכבוד.

סיכום

סדרת הצעדים וקווי המדיניות המכונים "חבילת הסיוע" מהווים למעשה חבילת תימרוץ וסיוע כולל למשק ולמערכת הבריאות, וכן ניתן למצוא במסגרת זו מרכיבים כמו שיפור תשתיות וחקירות אפידמיולוגיות. בניגוד לאופן הצגת החבילה לציבור בפועל סיוע כלכלי-חברתי הוא רק מרכיב אחד בחבילה. בהמשך לכך, גם השוואתה של חבילת "הסיוע" של ישראל לעולם לא מלמדת דבר על היקף הסיוע הכלכלי-חברתי הישירה שסיפקה ישראל. היקף זה נותר בערפל.

בהמשך להטעיה זו חבילת הסיוע של ישראל מדגימה עוד מספר כשלים חמורים:

- ההיקף שלה נופח באופן היוצר מצג מטעה ביחס לתקציב שהושקע בה.
- היא לא נבחנה באופן מקיף לפי ההיבט החשוב של מידת הסיוע לאדם מן השורה.
- בחינה מדגמית של הסיוע לאדם מן השורה מצאה כי הסיוע בישראל נמוך הן מהמקובל במדינות דומות והן ביחס לצרכים של האדם מן השורה.
- לבסוף כוללת החבילה מרכיב בעייתי ומסוכן של עידוד משיכת חסכונות ונקודות עיוורון ביחס לתתי-קבוצות באוכלוסייה הנזקקות לסיוע פרטני מיוחד.

כל הכשלים הללו מתנקזים לחשד מבוסס כי חבילת הסיוע של ישראל מביאה רבים מאזרחי ותושבי למצוקה. כל זאת בשעה שמדינות אחרות בעלות פרופיל כלכלי דומה לשלנו ואף מדינות עם פרופיל כלכלי בעייתי משלנו הצליחו לספק סיוע גבוה יותר, וכזה המונע מצוקות. מכאן יש צורך ברור לייצר צעדי מדיניות וכן להציב יעדים ברורים לשם מיצוי מקסימאלי של יכולת של המדינה לשמור ולקדם זכויות כלכליות וחברתיות בעת משבר חריף זה.

רשימת מקורות

- אזנקוט, מאיר; בוטוש, נעם (2020): מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות מפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה - סקירה וניתוח. עורך: עמי צדיק. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. ירושלים. זמין ב: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a/2_af5b7f6f-5d9b-ea11-8114-00155d0af32a_11_16213.pdf. נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- אמנסטי אינטרנשיונל ישראל (2020): "אנחנו לא שווים פחות!" זמין ב: <https://www.amnesty.org.il/2020/08/03/%d7%90%d7%a0%d7%97%d7%a0%d7%95-%d7%9c%d7%90-%d7%a9%d7%95%d7%95%d7%99%d7%9d-%d7%a4%d7%97%d7%95%d7%aa-%d7%90%d7%9e%d7%a0%d7%a1%d7%98%d7%99-%d7%99%d7%a9%d7%a8%d7%90%d7%9c-%d7%9e%d7%a0%d7%92%d7%99/>, נבדק בתאריך 03/08/2020, עודכן בתאריך 22/08/2020. עורכי: כראדי, להב; השפעת המיתון בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון. המוסד לביטוח לאומי. 05/2020 (פרסומים בנושא קורונה, 133). זמין ב: https://www.btl.gov.il/Publications/research/Documents/mechkar_133.pdf. נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- ארלוזורוב, מירב (2020): המדינה מוציאה עשרות מיליארדים, ואין לה מושג על מה. בתוך דה מרקר, 13/8/2020. זמין ב: <https://www.themarker.com/opinion/premium-1.9067226>, נבדק בתאריך: 13/8/2020.
- אשכנזי, שני (2020): הסוף למחדל הקצבאות? שר הרווחה שמולי הודיע שהקיצוץ יוקפא. בתוך גלובס, 25/5/2020. זמין ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001330101>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- בג"צ, פסק דין מתאריך 12/12/2005, תיק מספר בג"צ 366/03. בתוך פסקי-דין ס (3), עמ' 464-519. ברמלי-גולן, דפנה (2020): שפגילר: "שאלו מרדור לא יודע מה המשמעות של להיות מובטל". בתוך גלובס, 12/7/2020. זמין ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001335504>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- בנדלק, זיק (2020): משבר נגיף הקורונה בעולם: מערכות הביטחון הסוציאלי נערכות להתמודד עם הנגיף. א. בתוך ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם <https://www.btl.gov.il/Publications/Yedion/Documents/Yedion4-2020.pdf>. (19). נבדק בתאריך 19/8/2020.
- בנק ישראל (2020): דוח היציבות הפיננסית. המחצית הראשונה של 2020. בנק ישראל. ירושלים. זמין ב: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%d7%93%d7%95%d7%97%20%d7%94%d7%99%d7%a6%d7%99%d7%91%d7%95%d7%aa%20%d7%94%d7%a4%d7%99%d7%a0%d7%a0%d7%a1%d7%94%d7%99%d7%aa%20%d7%94%d7%9e%d7%9c%d7%90.pdf>. נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- דוברוביצי, ליטל (2020): גל של פשיטות רגל: עלייה של 75% בבקשות שהוגשו ביוני. בתוך כלכליסט, 19/7/2020. זמין ב: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3840291,00.html>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- דן אנד ברדסטריט (2020): ניתוח מיוחד: השפעת משבר הקורונה על המשק. דן אנד ברדסטריט. זמין ב: <https://www.dbisrael.co.il/db-experts/db-report/corona17-05-2020/>. נבדק בתאריך: 17/5/2020, עודכן בתאריך: 12/8/2020.
- החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים (2020): ניתוח נתוני מע"מ על סמך דיווחי העוסקים לחודשים מאי-יוני. החטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/sa090820_2/he/netuachmaam090820.pdf. נבדק בתאריך 19/8/2020.
- הלמ"ס (26/7/2020): החוסן האזרחי בתקופת משבר הקורונה, בקרב בני 21 ומעלה: ממצאים מהגל השלישי של הסקר שנערך באמצע יולי בצל המשבר. ירושלים. זמין ב: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/225/19_20_225b.pdf, נבדק בתאריך: 12/8/2020.
- הלמ"ס (17/08/2020): נתונים מסקר כוח אדם למחצית השנייה של חודש יולי ולחודש יולי 2020. זמין ב: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/254/20_20_254b.pdf.
- הלמ"ס (8/16/2020): חשבונית לאומיים: אומדן ראשון לרבעון השני של שנת 2020 זמין ב: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/252/08_20_252b.pdf, נבדק בתאריך: 22/08/2020. המוסד לביטוח לאומי (2020/16/08): נתוני מגישי התביעות לדמי אבטלה. הודעה בטלגרם.

ירון, לי; פלג, בר (2020): הומלסים החדשים הם בני מעמד הביניים שנפלו קורבן לקורונה, והם מתרבים. בתוך הארץ, 10/8/2020. זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-MAGAZinE-1.9059533>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

ירון, לי (2020): בעקבות הקורונה: עלייה חדה במספר ניסיונות ההתאבדות עקב מצוקה כלכלית. בתוך הארץ 22/7/2020, 22/8/2020. זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.9010070>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

ליבסקר, ארי (2020): כמו באמריקה. בתוך כלכליסט 26/6/2020, זמין ב: <https://newmedia.calcalist.co.il/magazine-25-06-20/m01.html>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

לפ"מ (2020): דני רופ מבין בסערות- השמש תזרח בסוף: לפ"מ זמין ב: <https://www.lapam.gov.il/%D7%A7%D7%9E%D7%A4%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D/%d7%93%d7%a0%d7%99-%d7%a8%d7%95%d7%a4-%d7%9e%d7%91%d7%99%d7%9f-%d7%91%d7%a1%d7%a2%d7%a8%d7%95%d7%aa-%d7%94%d7%a9%d7%9e%d7%a9-%d7%91%d7%a1%d7%95%d7%a3/>, נבדק ב: 22/08/2020.

מילמן, עמרי (2020): חבילת סיוע היסטורית בהיקף 80 מיליארד שקל למשק יוצאת לדרך - מה היא כוללת? בתוך כלכליסט, 30/3/2020 .

מריאנו, קרן (2020): מתקפה באוצר על בנק ישראל: דוח לא רציני, נסמך על נתונים לא עדכניים, ב12, בתאריך 11/08/2020. זמין ב: https://www.mako.co.il/news-money/2020_q3/Article-f907f10a67dd371027.htm, נבדק ב: 22/08/2020.

משרד האוצר (09/07/2020): רשת ביטחון כלכלית 2020-2021 זמין ב: https://www.gov.il/he/departments/news/press_09072020, נבדק ב: 22/08/2020.

משרד האוצר (5/8/2020): אומדן ראשוני לביצוע תקציב הוצאות, גירעון הממשלה ומימונו לתקופה ינואר-יולי 2020. זמין ב: https://www.gov.il/BlobFolder/news/press_05082020/he/PressReleases_files_press_05082020_file.pdf, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

משרד האוצר (12/8/2020): הודעה לעיתונות.

נרדי, גיא: הקרב על בניית תשתיות מתחמם; דרישה מנטי"ע לפסול חברה סינית. בתוך גלובס. זמין ב: 08/05/2020.

נתניהו, בנימין (2020): ציוץ טוויטר מ19/08/2020 בשעה 18:08. טוויטר זמין ב: <https://twitter.com/netanyahu/status/1296101819689705477>, נבדק ב: 22/08/2020.

עקירב, אסנת (2020): דוח קורונה יולי 2020. המכללה האקדמית גליל מערבי.

קידר, ירון; אבירם-ניצן, דפנה (2020): סקר מצב הציבור בשוק העבודה בתקופת הקורונה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/media/14820/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8-%D7%91%D7%AA%D7%A7%D7%95%D7%A4%D7%AA-%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94-9-12/8/2020.pdf>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

קייור, ליאל (2020): האוצר נגד בנק ישראל: מטעה ביחס להיקפי הסיוע הממשלתי. בתוך כאן. 11/08/2020, שטרנברג, אורן (2020): דיירים משכונת הקראונים מאיימים: נתאבד אם נדרש להתפנות מהחניון. בתוך השקמה - חולון, 23/7/2020. זמין ב: <https://www.hashikma-holon.co.il/news/49871>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

שירות התעסוקה הישראלי (2020a): דוח סיכום שנת 2019 - מגמות בשוק העבודה. שירות התעסוקה הישראלי. ירושלים. זמין ב: <https://www.taasuka.gov.il/he/infoAndPublications/ReasearchAndReviews/pages/datasummary1219.aspx>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

שירות התעסוקה הישראלי (2020b): דופק שוק העבודה. פרסום חודשי. שירות התעסוקה הישראלי. ירושלים. זמין ב: <https://www.taasuka.gov.il/he/infoAndPublications/IesFilesManagerReportsList/pirsumhodshi0320.pdf>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

שירות התעסוקה הישראלי (c2020): דופק שוק העבודה. פרסום חודשי. שירות התעסוקה הישראלי. ירושלים. זמין ב: <https://www.taasuka.gov.il/he/infoAndPublications/IesFilesManagerReportsList/pirsumhodshi0420.pdf>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

שירות התעסוקה הישראלי (d2020): דופק שוק העבודה. פרסום חודשי. שירות התעסוקה הישראלי. ירושלים. זמין ב: <https://www.taasuka.gov.il/he/infoAndPublications/IesFilesManagerReportsList/pirsumhodshi0520.pdf>, נבדק בתאריך: 12/8/2020.

שירות התעסוקה הישראלי (16/08/2020): הודעה לתקשורת.
שניידר, טל (2020): נתניהו: "אציג בקרוב תוכנית סיוע כלכלית לחצי השנה הקרוב, גלובס, 02/07/2020 זמין ב: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001334543>.

Bundesministerium der Finanzen (2020): Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands. Available online at: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>, updated on 22/5/2020, checked on 12/8/2020.

Bundesministerium der Finanzen (2020): Fragen und Antworten zum Schutzschild für Deutschland. Bundesministerium der Finanzen. Available online at <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2020-03-13-Corona-FAQ.html>, updated on 5/5/2020, checked on 22/8/2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Sozialschutz-Pakete. Available online at: <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/informationen-Corona/Sozialschutz-Paket/sozialschutz-paket.html>, updated on 28/5/2020 accessed on 12/8/2020

CofaceBdi (2020): משבר הקורונה יביא לקריסה של כ- 25,000 עסקים בישראל עד סוף השנה. זמין ב: <https://www.bdi.co.il/article/%d7%9e%d7%a9%d7%91%d7%a8-%d7%94%d7%a7%d7%95%d7%a8%d7%95%d7%a0%d7%94-%d7%99%d7%91%d7%99%d7%90-%d7%9c%d7%a7%d7%a8%d7%99%d7%a1%d7%94-%d7%a9%d7%9c-%d7%9b-25000-%d7%a2%d7%a1%d7%a7%d7%99%d7%9d-%d7%91>

Gentilini, Ugo; Almenfi, Mohamed; Dale, Pamela; Lopez, Ana Veronica; Mujica, Ingrid Veronica; Quintana, Rodrigo; Zafar, Usama (2020): Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures.

Gerorgieva, Kristalina (2020): A Global Crisis Like No Other Needs a Global Response Like No Other. IMF. Available online at: <https://blogs.imf.org/2020/04/20/a-global-crisis-like-no-other-needs-a-global-response-like-no-other/>, updated on 20/4/2020, accessed on 12/8/2020.

IMF (2020): Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker. Available online at <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>, updated on 14/08/2020, checked on 22/08/2020.

OECD (2019): Society at a Glance 2019: OECD.

OECD (2020a): OECD Employment Outlook 2020: OECD. Available online at: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en, accessed on: 12/8/2020.

OECD (2020b): OECD Economic Outlook, June 2020. The world economy on a tightrope. OECD. Available online at <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>, checked on 8/12/2020.

OECD (2020b): Social Expenditure Database (SOCX). OECD. Available online at: <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, updated on 12/8/2020.