



ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 15 | אדר ב' תשע"ט - אפריל 2019

מאת ד"ר ז'ק בנדלק

פתח דבר

ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם – נייר מידע שמפרסם מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי מדי רבעון – מציג את החדשות בתחום מדיניות הביטחון הסוציאלי במדינות שונות לנוכח האתגרים החברתיים שבהן.

גיליון מס' 15 מוקדש **לעולם העבודה המשתנה** והשפעותיו על הביטחון הסוציאלי. מדינות שונות בעולם החלו להנהיג שינויים במערכת הביטחון הסוציאלי כדי להרחיב את כיסוי הביטוח לעובדים הלא-סטנדרטיים, הזמניים והפרי-לנסרים. דוחות של ארגונים בינלאומיים שוב מדגישים את הצורך בחיזוק הביטחון הסוציאלי של העצמאים. החלפת רוב הקצבאות הקיימות בתשלום אוניברסלי ללא תנאי – כלומר הכנסה בסיסית לכל – יכולה גם היא להבטיח הכנסה מינימלית לקיום בכבוד בכל סוגי ההעסקה.

קריאה נעימה,
פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון

עתיד הביטחון הסוציאלי כבר כאן

מדינות המערב מתאימות את הביטחון הסוציאלי לשוק העבודה המשתנה

רוב מערכות הביטחון הסוציאלי בעולם עוצבו על-פי המודל של עובד שכיר העובד במשרה מלאה ויחידה ובעבודה יציבה. בשנים האחרונות התרבו דפוסי העבודה החורגים ממודל זה – תעסוקה עצמאית, ריבוי משרות, שילוב של עבודה שכירה ועצמאית, פרי-לנסרים או עבודה מרחוק ובאינטרנט – ועימם גם הפערים בכיסוי הביטוח. תופעות אלו אינן שוליות עוד: כ-16% מכלל העובדים במדינות ה-OECD הם עצמאים וכ-13% נוספים עובדים בעבודות זמניות או בחוזה לתקופה קצרה. ברוב המדינות, עובדים עצמאים מבוטחים בביטוח סוציאלי בסיסי בלבד ועובדים זמניים נאבקים כדי לצבור את תקופות הביטוח הנדרשות כתנאי זכאות לרוב הקצבאות.

ארגון ה-OECD פרסם לאחרונה דוח המציג כללים לביטוח סוציאלי מקיף לעצמאים ולעובדים בעבודה לא סטנדרטית¹. מומחי הארגון מזהים שלוש סיבות המקשות על עובדים אלה למצות את זכויותיהם בביטחון הסוציאלי:

- לא תמיד ברור מי נושא באחריות לחלקו של המעסיק בתשלום דמי הביטוח;
- לעיתים קרובות הכנסותיהם של עובדים אלה משתנות, אינן סדירות ונמוכות למדי;
- עצמאים (בהם פרי-לנסרים) נתונים בסיכון מוסרי (moral hazard): אין להם מעסיק שיאשר שאין להם עבודה, ולכן אבטלה היא הסיכון שהם הכי פחות מבוטחים מפניו.

הדוח מציג דוגמאות לשינויים שנעשו בשבע מדינות כדי להרחיב את הביטוח הסוציאלי לעובדים הלא-סטנדרטיים:

אוסטרליה וניו זילנד: מדינות אלה הן היחידות ב-OECD שבהן הביטחון הסוציאלי ממומן מתשלומי המיסים, מאחר שהזכאות לקצבאות אינה מותנית בתקופת תשלום כלשהי. כך, כלל העובדים, רגילים ולא רגילים, זכאים לאותן הקצבאות. שיטה זו מקלה על עצמאים שהיו מתקשים בתשלום. רוב הקצבאות מותנות במבחן הכנסה, כך שמי שהכנסותיהם נמוכות יותר עשויים להיות זכאים לקצבאות גבוהות יותר.

אוסטריה: בינואר 2009 הושק ביטוח אבטלה וולונטרי לעצמאים ולעובדים הלא סטנדרטיים. עובדים אלו יכולים להחליט במהלך שישה חודשים מפתיחת העסק/תחילת העבודה אם להצטרף לביטוח אבטלה מרצון. ב-2015 רק 0.3% מכלל המועסקים העצמאים בחרו בביטוח זה.

צרפת: מערכת ביטחון סוציאלי נפרדת לעובדים העצמאים – Régime Social des Indépendants (RSI). במערכת זו תוכניות הביטוח משתנות לפי משלח היד (כגון חקלאים, עורכי דין, סוחרים, בעלי מלאכה ורופאים) ושיעורי התשלום מותאמים לרמת ההכנסה ולמעמד (עצמאים אינם מבוטחים בביטוח אבטלה ונפגעי עבודה).

גרמניה: מ-1983 קיימת קרן אמנים (German artists' social security fund) שמנהלת ביטוח סוציאלי לאמנים ולסופרים במחיר מסובסד. כעצמאים, אמנים וסופרים אינם מבוטחים בביטוח אבטלה ובביטוח נפגעי עבודה. שיעור השתתפות – הממשלה כ-20% מדמי הביטוח.

איטליה: מ-1995 קיים מעמד ביניים מיוחד של עובדי משנה (para-subordinate workers): עובדים עצמאים מבחינה משפטית אך בדרך כלל "תלויים כלכלית" בלקוח אחד. עובדים אלה מבוטחים בביטוח חלקי בלבד: הם משלמים דמי ביטוח בשיעורים נמוכים יותר לתוכנית פנסיה לפי צבירה רעיונית (NDC), הם אינם מבוטחים בביטוח אבטלה ואינם זכאים לדמי מחלה. בשנים האחרונות הגדילה הממשלה את שיעורי התשלום כדי להעלות את רמת הקצבאות של עובדים אלה.

הולנד: חלקם של העובדים הלא-סטנדרטיים גדל מאוד בעשור האחרון והוא כיום בין הגבוהים במדינות ה-OECD: אחד מכל שלושה עובדים מועסק בעבודה לא סטנדרטית (רובם בעבודות זמניות או באמצעות חברות כוח-אדם). כל העובדים בהולנד – רגילים ולא רגילים – מבוטחים באופן זהה, חוץ מהעצמאים, שאינם מבוטחים בביטוח אבטלה, נכות ומחלה.

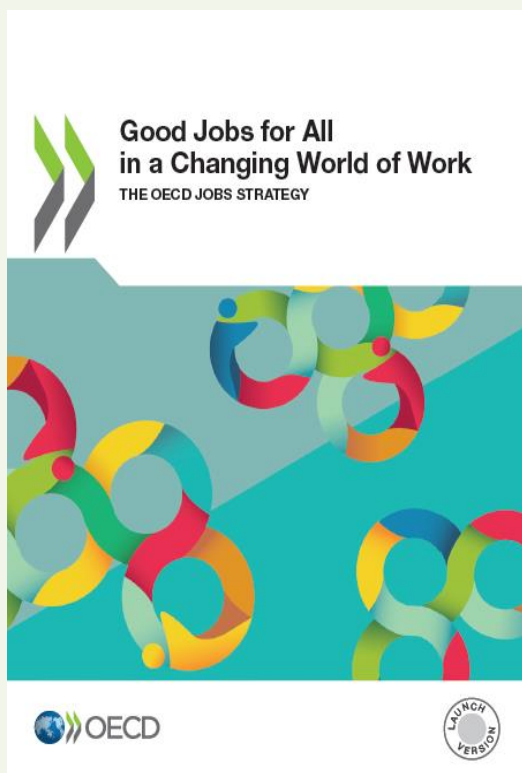
שוודיה: מערכת הביטחון הסוציאלי מכירה בארבעה סוגים של עובדים: סטנדרטיים, זמניים ופרי-לנסרים (gig workers), קבלנים עצמאים ובעלי עסקים קטנים. כל העובדים מבוטחים בענפי הביטוח השונים על-פי צורכיהם, לרבות ביטוח אבטלה בסיסי, חוץ מהעצמאים, הרשאים לבטח את עצמם בביטוח אבטלה וולונטרי.

לסיכום, על-פי מומחי ה-OECD "הרחבת הביטוח הסוציאלי גם לעובדים הנמצאים על הגבול שבין עבודה שכירה ועצמאית לא רק מסייעת בצמצום הפערים בביטוח אלא גם מבטיחה כיסוי ביטוחי יעיל יותר לעובדים הנמצאים בסיכון הגבוה ביותר".

ביטחון סוציאלי לעובדים העצמאים ה-OECD ממליץ לחזק את הביטחון הסוציאלי של העצמאים

השינויים העמוקים המתחוללים לאחרונה בשוק העבודה במדינות המפותחות – שימוש בכלים דיגיטליים, גלובליזציה והזדקנות האוכלוסייה – משנים את טבעם של המקצועות ואת תפקוד שוק העבודה ומציבים אתגרים חדשים במדינות התעסוקה. לאור שינויים אלה הקים לפני כעשור ה-OECD צוות מומחים שנועד להגדיר אסטרטגיה בנושא התעסוקה (OECD jobs strategy). הצוות פרסם לאחרונה דוח עדכני ובו המלצות לקובעי המדיניות כיצד "לקדם משרות טובות יותר לכל אחד בעולם המשתנה במהירות."²

בפרק העוסק בעובדים העצמאים מובאות המלצות לחיזוק הביטחון הסוציאלי של עובדים אלה על-פי ניסיוןן של מדינות אחדות. להלן עיקריהן:



1. **להקל את תנאי הזכאות:** גם כשעצמאי מבוטח, לא תמיד הוא צובר את כל תנאי הזכאות – למשל תקופות ביטוח או הכנסות – ולכן הוא אינו מצליח למצות את מלוא זכויותיו (למשל דמי לידה לנשים).
2. **ליצור תוכניות מיוחדות של ביטחון סוציאלי למשלחי יד שונים** כגון חקלאים, אמנים או עיתונאים.
3. **ליצור מעמד חדש, נוסף על שכיר ועצמאי.** תנאי הזכאות לקצבאות למעמד זה יותאמו לסוג העבודה (למשל דמי אבטלה).
4. **להעדיף קצבאות אוניברסליות שימומנו ממיסים.** דרך זו תיטיב עם עצמאים המתקשים בתשלום דמי הביטוח.

כותבי הדוח מציינים גם ש"אפשר להחליף את הביטחון הסוציאלי הקיים בתשלום אוניברסלי ללא תנאי – כלומר הכנסה בסיסית לכל". יתרונו של תשלום כזה הוא בפשטותו אך "סכום משמעותי וללא תנאי לכולם יחייב העלאת מיסים והפחתת הקצבאות הקיימות, ולכן לא יהיה יעיל להפחתת העוני" – מסכמים מחברי הדוח.

OECD (2018). **Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy**, ² OECD Publishing, Paris.

ניסויי ההכנסה הבסיסית לכל נכשלו? לא בטוח אחרי פינלנד, איטליה מעניקה קצבה חודשית למשקי בית עניים

מתחילת מרץ 2019, ממשלת **איטליה** מעניקה למשקי בית החיים מתחת לקו העוני הכנסה חודשית בסיסית – **הכנסת האזרח** או **reddito di cittadinanza** (באנגלית: citizens' income). מדובר בגרסה נוספת של ההכנסה הבסיסית לכל (Universal Basic Income) UBI שכמה מדינות בעולם מנסות לאמץ.

- **מי זכאי?** מי שהכנסתו החודשית פחות מ-780 אירו ושההון העצמי שלו אינו עולה על 6,000 אירו.
- **מה גובה התשלום?** עד 780 אירו לחודש במשך 18 חודשים (לפי מבחן הכנסה ומצב משפחתי).
- **מה מספר הזכאים?** כ-3 מיליון איטלקים.
- **תנאי התעסוקה:** מקבל ההכנסה הבסיסית צריך להיות מוכן לעבוד מיד, ולא לסרב ליותר משלוש משרות המתאימות לכישוריו.
- **מה העלות לתקציב מדינה?** 8 מיליארד אירו בשנה.

ניסויים דומים מתוכננים ב-2019 גם ב**גרמניה** וב**אוקראינה**.

הניסוי הראשון בקצבה זו נעשה ב**פינלנד**. כ-2,000 מובטלים בני 25-58 שנבחרו באקראי קיבלו כל אחד 560 אירו מדי חודש, מבלי שחויבו להתייצב בלשכת התעסוקה או לעדכן אם מצאו עבודה. הניסוי, שנמשך כשנתיים והסתיים לאחרונה, עלה לממשלת פינלנד 25 מיליון אירו.

תוצאות הניסוי: המשתתפים עבדו בהיקף דומה לזה של קבוצת הביקורת (מקבלי דמי אבטלה)³, הם דיווחו על תחושה כללית טובה יותר בהרבה: פחות בעיות בריאות, יותר תחושת ביטחון בעתיד, יותר אמונה בסיכוייהם למצוא עבודה ואפילו יותר אמון בפוליטיקאים. עלות התוכנית ברמה הלאומית נאמדת בכ-10 מיליארד אירו בשנה, כך שהיא תהיה מוצדקת רק אם יוכח שהיא מביאה לעלייה בתעסוקה.

המספרים מספרים: ישראל בעולם

ישראל: ההוצאה הציבורית לקצבת שאירים יחסית לקצבת זיקנה – גבוהה מממוצע ה-OECD

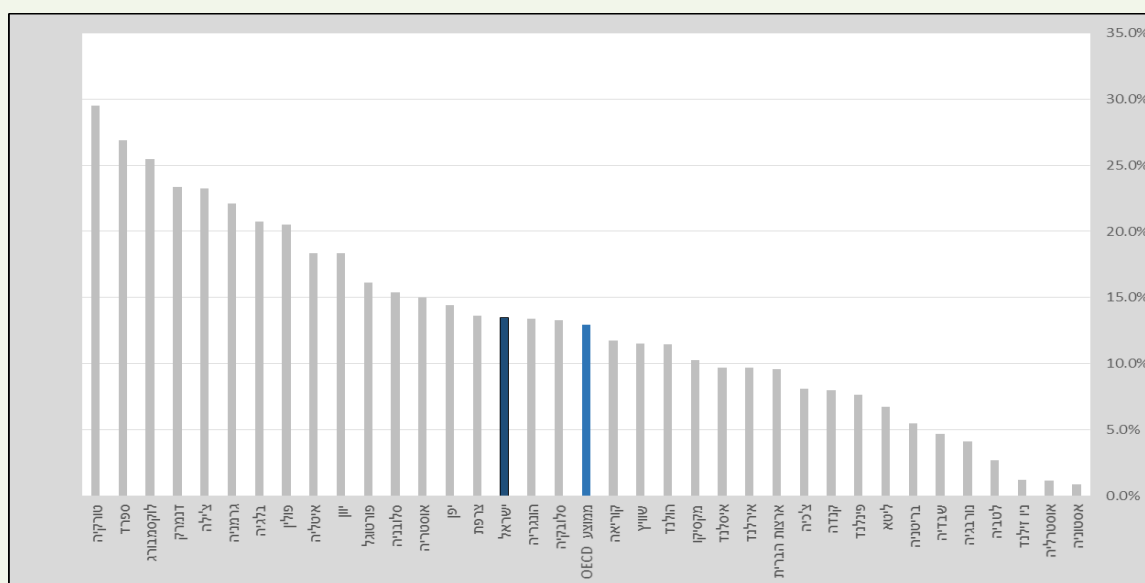
דוח ה-OECD בנושא תשלומים לפנסיה⁴ מייחד לראשונה פרק שלם על קצבת שאירים (survivor pensions). מוצגים בו בין היתר נתונים על ההוצאה הציבורית לקצבת שאירים כאחוז מהוצאה הציבורית לקצבת זיקנה – כ-12.9% בממוצע ב-2017 במדינות הארגון. עם זאת רמת ההוצאה משתנה מאוד בין המדינות.

ישראל: ההוצאה על קצבת שאירים כ-13.5% מן התשלומים לקצבת זיקנה, כלומר קצת יותר מממוצע ה-OECD.

בלגיה, צ'ילה, דנמרק, גרמניה, לוקסמבורג, פולין, ספרד וטורקיה: מוציאות יותר מ-20%.
אוסטרליה, אסטוניה, לטביה, ניו זילנד ונורווגיה: מוציאות פחות מ-5%.

³ במחקרים דומים נמצא שמקבלי הכנסה בסיסית לכל הקטינו את מאמץ העבודה שלהם, כך שלא ברור מדוע התייחסו לתוצאות בפינלנד כאל כישלון. ראו סקירת ספרות בפרק 1, דוח שנתי של הביטוח הלאומי, 2016: http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2016/Pages/mavo.aspx
⁴ OECD (2018), **OECD Pensions Outlook 2018**, OECD Publishing, Paris

ההוצאה הציבורית לקצבת שאירים כאחוז מההוצאה הציבורית לקצבת זיקנה במדינות ה-OECD (2017)



[נתוני התרשים מופיעים בסוף הקובץ](#)

כותבי הדוח תוהים האם קצבת שאירים עדיין רלוונטית⁵: "לקצבאות השאירים עדיין יש תפקיד חשוב, אך הן פוגעות בעידוד התעסוקה ובחלוקה מחדש של ההכנסה בין יחידים לבין זוגות". הדוח מציין אמנם שקצבת שאירים עדיין נחוצה כדי לשמור על רמת החיים לאחר מותו של בן הזוג, אך מוסיף ש"מן הראוי שהזכאים לקצבה יקבלו אותה רק לאחר גיל הפרישה, ובמקומה יש להעניק להם הטבות זמניות שיסייעו להם להסתגל למצבם החדש".

בנימוקים להמלצה הדוח מציין את השינויים שחלו בחברה מאז נוצרה קצבת השאירים במדינות המפותחות. בתקופה שבה רק הגבר פרנס את המשפחה, הקצבה נועדה לספק לאלמנות הגנה מפני העוני ולמנוע מהן לעבוד בפרישה, אך כיום יותר ויותר נשים עובדות, ו"המלחמה בעוני היא כיום יעד שהאמצעים להשגתו אינם מבחינים בין רווקים לאלמנות או לאלמנים".

מקורות

- פרסומי מינהל המחקר של הביטוח הלאומי
<http://www.btl.gov.il/Publications/Pages/default.aspx>
- OECD Data
- MISSOC: *The EU's Mutual Information System on Social Protection*
- Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (ISSA): *Social Security Programs Throughout the World*
- ISSA : *Social Security Country Profiles*
- ILO : *Social security inquiry database*
- European Commission : *European Social Policy Network*

⁵ ראו פרק 7 של הדוח – Are survivor pensions still needed?

נתוני התרשים: ההוצאה הציבורית לקצבת שאירים כאחוז מההוצאה הציבורית לקצבת זיקנה במדינות ה-OECD (אחוזים), 2017

מדינה	אחוז האוכלוסייה עם כיסוי ביטוחי
אסטוניה	0.9
אוסטרליה	1.2
ניו זילנד	1.2
לטביה	2.7
נורווגיה	4.1
שוודיה	4.7
בריטניה	5.5
ליטא	6.7
פינלנד	7.6
קנדה	8.0
צ'כיה	8.1
ארצות הברית	9.6
אירלנד	9.7
איסלנד	9.7
מקסיקו	10.3
הולנד	11.5
שווייץ	11.5
קוריאה	11.7
ממוצע OECD	12.9
סלובקיה	13.3
הונגריה	13.4
ישראל	13.5
צרפת	13.6
יפן	14.4
אוסטריה	15.0
סלובניה	15.4
פורטוגל	16.1
יוון	18.3
איטליה	18.3
פולין	20.5
בלגיה	20.7
גרמניה	22.1
צ'ילה	23.2
דנמרק	23.4
לוקסמבורג	25.4
ספרד	26.9
טורקיה	29.5