



ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 21 | תשרי תשפ"א - אוקטובר 2020

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' 21 מתמקד בתמיכתן של מדינות המערב בתושביהן בצל משבר הקורונה, באמצעות **תשלום מענקים לכל התושבים**. השפל הכלכלי המתמשך מחייב את הממשלות לנקוט צעדי חירום קיצוניים שיעודדו את הצריכה ואת הצמיחה במשק. אך פיתרון זה, של חלוקת כסף גורפת לכל האזרחים, כפי שנעשה בישראל ובעוד שלוש מדינות במערב – הוא זמני בלבד ואינו מבטיח את המשך התאוששות המשק. לעומת זאת, תשלום הכנסה בסיסית לאורך זמן בהליכים בירוקרטים פשוטים עשוי להיות מענה טוב יותר לעידוד הצריכה הפרטית ומניעת העוני.

קריאה נעימה,

פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון

מענק לכל אזרח – לא רק בישראל גם ארה"ב, יפן ודרום קוריאה העבירו כסף ישירות לתושבים

בסוף יולי 2020 אישרה הכנסת את **מענק לכל אזרח** – תוכנית של תשלום חד-פעמי שנועד כפי שהוצהר "לעודד את הצריכה ואת התעסוקה ולהניע את גלגלי הכלכלה הישראלית". במהלך אוגוסט, כל תושב בן 18 ויותר קיבל מהביטוח הלאומי מענק של 750 שקל, ומי שיש עימו ילדים קיבל עוד 500 שקל בעבור כל ילד עד הילד הרביעי ו-300 שקל מהילד החמישי. מקבלי קצבאות מסוימות (כגון נכות כללית, הבטחת הכנסה, דמי מזונות וסיעוד) קיבלו מענק נוסף בסך 750 שקל (סה"כ 1,500 שקל). מי שהכנסתו ב-2019 היתה גבוהה מ-649,560 ש"ח לא היה זכאי למענק¹.

תוכניות דומות הופעלו גם בארה"ב, יפן ודרום קוריאה.

- **ארה"ב:** במרץ אישרו הקונגרס והנשיא טראמפ תשלום מענק חד-פעמי אחיד לכל אזרח (the Covid-19 economic impact payment):
 - ✓ סכום המענק 1,200 דולר למבוגר ו-500 דולר לכל ילד עד גיל 17.
 - ✓ למענק זכאי כל אזרח שהכנסתו פחות מ-75 אלף דולר בשנה (150 אלף דולר לזוג).
 - ✓ המענק שולם אוטומטית במאי בידי רשות המיסים האמריקנית (IRS) לכ-130 מיליון אזרחים שהגישו דוח מס ל-2019 או 2018.
 - ✓ יתר הזכאים (בעיקר מובטלים ומקבלי קצבאות) התבקשו למלא טופס בקשה מקוון למענק. המועד האחרון להגשת בקשות הוארך מאמצע אוגוסט לסוף ספטמבר 2020, והמטרה היא לסיים את העברת כל התשלומים עד סוף אוקטובר.

¹ <https://www.btl.gov.il/Corona/Pages/MaanakEzrach.aspx>

² <https://www.irs.gov/coronavirus/economic-impact-payment-information-center>

- **יפן:** באפריל הודיעה הממשלה כי תשלם לתושבים מענק חד-פעמי אחיד במסגרת תוכנית החירום לסיוע למשקי בית (Emergency support for households)³:
 - ✓ סכום המענק 100 אלף י"ן (כ-930 דולר) לכל תושב – מבוגר או ילד, ללא מבחן הכנסה.
 - ✓ המענק שולם גם לתושבים זרים השוהים כחוק ביפן.
 - ✓ התושבים התבקשו למלא טופס בקשה ולשלוח אותו באופן מקוון או בדואר.
 - ✓ התשלום הועבר לחשבון הבנק של הזכאים על ידי הרשויות המקומיות.
 - **דרום קוריאה:** בסוף אפריל הודיעה הממשלה על תשלומי סיוע במצב חירום (emergency disaster relief payments) למשקי הבית הנזקקים⁴:
 - ✓ בתחילה ניתן הסיוע רק למשקי בית בשבעה העשירונים הנמוכים (70% ממשקי הבית) אך בהמשך הורחב לכלל משקי הבית.
 - ✓ כל משק בית קיבל מענק חד-פעמי בסכום של כ-820 דולר.
 - ✓ הממשלה עודדה בעלי הכנסות גבוהות לתרום את המענק, בעיקר באמצעות זיכוי מס.
 - התרומות הועברו לקרן ביטוח אבטלה (employment insurance fund) המסייעת בשמירה על התעסוקה ובתמיכה במי שאיבדו את מקום עבודתם.
- ועל מה האזרח מוציא את הכסף? בארה"ב,** המדינה הראשונה ששילמה מענק חד-פעמי לאזרחיה, נמצא⁵ כי המענקים שימשו להוצאות בסיסיות כמזון ומגורים: כ-80% ממשקי הבית בחרו להוציא חלק מהכסף על מזון, 77.9% על תשלומי שכירות ומשכנתה, 58.2% על ציוד לבית ו-20.5% על ביגוד.

הכנסה בסיסית לכל:

משבר הקורונה החזיר את הרעיון לדין הציבורי

עוד לפני התפרצות המגיפה החלו מדינות בעולם להפעיל תוכניות של הכנסה בסיסית לכל (Universal Basic Income) – הכנסה בסיסית לכל אדם ללא מבחן הכנסה או מבחן תעסוקה. בפינלנד למשל, הניסוי החל ב-2017, כאשר 2,000 תושבים קיבלו 560 אירו לחודש במשך שנתיים, ללא כל תנאי. הניסוי הסתיים מוקדם מהצפוי משום שלא נמצא הבדל של ממש בסיכויים לתעסוקה בין מקבלי ההכנסה הבסיסית לבין קבוצת הביקורת⁶.

באיטליה הממשלה משלמת ממרץ 2019 לבעלי הכנסות נמוכות קצבה חודשית בסיסית – **הכנסה אזרחית** (reddito di cittadinanza), שנועדה "להיאבק בעוני, באי-שוויון ובהדרה החברתית"⁷. לקצבה זכאיות משפחות שהכנסתן פחות מ-6,000 אירו בשנה, אין בבעלותן נכסי נדל"ן מלבד דירת המגורים, וההון העצמי שלהן עד 6,000 אירו. הזכאי מקבל כרטיס קנייה נטען בסך 780 אירו לחודש, המאפשר לו לרכוש מוצרים בחנויות שבהסדר או למשוך מזומנים עד 100 אירו לחודש. עד כה נמצאו זכאים לקצבה כ-3 מיליון אזרחים.

בעקבות התפרצות הנגיף שב רעיון ההכנסה הבסיסית לסדר היום הציבורי, למשל ב**ספרד וגרמניה**.

³ http://japan.kantei.go.jp/ongoingtopics/_00019.html

⁴ <http://www.oecd.org/economy/korea-economic-snapshot>

⁵ <https://www.census.gov/library/stories/2020/06/how-are-americans-using-their-stimulus-payments.html>

⁶ https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/1N08GY2nIrZo/content/results-of-the-basic-income-experiment-small-employment-effects-better-perceived-economic-security-and-mental-wellbeing

⁷ <https://www.redditicittadinanza.gov.it>

✓ ספרד: הכנסה בסיסית עם מבחן הכנסה

בסוף מאי 2020 החליטה הממשלה על תשלום הכנסה בסיסית המותנית במבחן הכנסה (ingreso minimo vital) – 1,015-462 אירו לחודש לפי גודל המשפחה והכנסותיה⁸. ב-15 ביוני הופעלה התוכנית: תביעות שהוגשו עד 15 בספטמבר ויאושרו, ישולמו למפרע מ-1 ביוני. ממשלת ספרד מעריכה שלתשלום יהיו זכאיות כ-850 אלף משפחות ובסך הכל כ-2.5 מיליון אנשים, מהעניים ביותר בחברה הספרדית.

✓ גרמניה: ניסוי על מדגם של 1,500 בני אדם

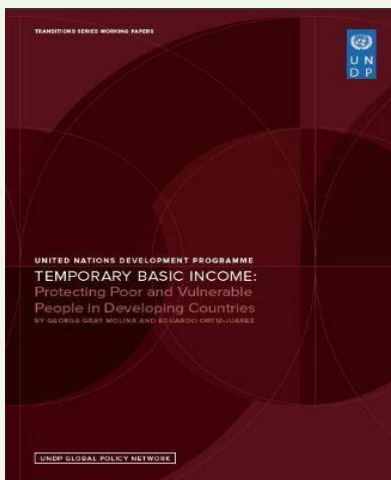
באמצע אוגוסט 2020 השיק המכון הגרמני למחקר כלכלי בברלין (DIW), המייעץ לממשלה, ניסוי של הכנסה בסיסית במימון המונים⁹. נבחר מדגם מייצג של 1,500 איש, 120 בהם יקבלו 1,200 אירו לחודש למשך שלוש שנים וללא תנאים, ו-1,380 איש יהיו קבוצת הביקורת. הניסוי בודק את השפעתה של תוספת ההכנסה על חייו של האדם הממוצע בהיבטים שונים: כלכלי, חברתי, נפשי ורפואי. הניסוי ממומן בשיטת מימון המונים וגויסו כבר כ-140 אלף תורמים.

בתקופה של משבר כלכלי חריף ומתמשך, ההכנסה הבסיסית לכל יכולה לספק באמצעים בירוקרטיים פשוטים את הצורך הדחוף בעידוד הצריכה הפרטית ובמניעת העוני או צמצומו. מסיבה זו הנושא עולה באופן קבוע לכותרות באירופה, למשל **בצרפת ובאנגליה**, ומעורר דיון ציבורי רחב.

דוח חדש של תוכנית הפיתוח של האו"ם:

הכנסה בסיסית זמנית עשויה לבלום את התפשטות הנגיף במדינות העניות

הכנסה בסיסית לכל אינה מיועדת רק למדינות העשירות אלא גם לעניות. ההסדר מאפשר לאנשים הנזקקים להישאר בבתיהם ובכך הוא מסייע לעצור את התפשטות המגיפה. בשל כך תוכנית הפיתוח של האו"ם (United Nations Development Programme) UNDP בסיסית זמנית (Temporary Basic Income) TBI לאוכלוסייה הענייה ב-132 מדינות מתפתחות¹⁰.



להלן עיקרי התוכנית:

✓ גובה ההכנסה הבסיסית המוצעת: 5.5 דולר ליום לאדם.

✓ משך התשלום: חצי שנה.

✓ האוכלוסייה הזכאית לתשלום: כ-2.7 מיליארד אנשים החיים מתחת לקו העוני במדינות המתפתחות.

✓ עלות כוללת: כ-465 מיליארד דולר לחודש, שהם 0.63% התמ"ג השנתי העולמי.

המקור העיקרי למימון התוכנית הוא פריסה מחדש של תשלומי החוב החיצוני. קבוצת הכלכלות החזקות בעולם (G-20) הציעה לדחות את החזרי החוב של המדינות העניות ביותר עד דצמבר 2020. כך, עד סוף יולי **42 מדינות** ביקשו סיוע במסגרת היוזמה ונדחו החזרי חוב בסך 5.3 מיליארד דולר. דוח ה-UNDP מצוין כי המימון יכול לבוא גם מהפחתת הסובסידיה של הממשלה לנפט, בעקבות הירידה במחיריו מאז התפרצות הקורונה.

⁸ <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7?changeLanguage=en>

⁹ https://www.diw.de/en/diw_01.c.796681.en/projects/basic_income_pilot_project.html

¹⁰ United Nations Development Programme (2020). **Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries**, New York.

דרום אפריקה היא אחת המדינות המתפתחות הבוחנת כעת תשלום הכנסה בסיסית לאזרחיה. ביולי 2020 הודיעה השרה לפיתוח חברתי על כוונת הממשלה להחיל הכנסה בסיסית כחלק מתוכנית כוללת לסיוע לעניים ומחוסרי עבודה¹¹. גובה התשלום יהיה 500 רנד לאדם בחודש (30 דולר) כאשר קו העוני נקבע ל-1,270 רנד (76 דולר) לחודש. לדבריה התשלום הוא המשך של המענק המיוחד שכבר שולם לנפגעי הקורונה במשך שישה חודשים בסך 350 רנד לאדם לחודש (20 דולר) (Covid-19 social relief of distress grant)¹².

הילדים בבית?

מערכת הביטחון הסוציאלי מפצה את ההורים על אובדן הכנסותיהם

עם פרוץ מגיפת הקורונה, בתי ספר במדינות רבות נסגרו והורים רבים נאלצו להישאר עם ילדיהם בבית. ממרץ 2020 מדינות המערב מעניקות פיצוי להורים עובדים בשיעור של 30%-60% משכרם (למשל **אוסטריה, איטליה, נורווגיה, סלובניה ופולין**).

התפרצות הגל השני בקיץ 2020 אילצה כמה מדינות להרחיב את מנגנון הפיצויים להורים ולהאריכו. בדומה לישראל, גם **גרמניה וצרפת** לדוגמה, אימצו את **מודל הרמזור**, המבחין בין אזורים "ירוקים" ל"אדומים" לפי קצב התפשטות הנגיף.

צרפת היא מן המובילות בתחום הפיצוי להורים הנאלצים להישאר בבית באזורים האדומים¹³:

- ✓ **שכירים:** בספטמבר 2020 הוארך מנגנון העבודה החלקית (activité partielle) עד קיץ 2021 והוחל גם על הורים שנאלצים להישאר בבית. גובה הפיצוי 70% מהירידה בשכר האחרון ברוטו והוא מועבר באמצעות מערכת **ביטוח אבטלה** למעסיק, המעביר אותו לעובדים.
- ✓ **עצמאים:** פיצוי באמצעות מערכת **ביטוח בריאות** (assurance maladie) לפי הצהרת העצמאי כי הפסיק עבודתו בשל הפסקת הלימודים של ילדיו עד גיל 16. גובה הפיצוי לפי ערך יום מחלה בסכום של 56.35-22.4 אירו ליום לפי ההכנסה האחרונה.

הידעתם?

בעקבות התפשטות הקורונה, מדינות רבות נקטו **מדיניות פסיקלית מקלה** כדי לתמוך במפעלים ועובדיהם. ההקלות נגעו גם לתשלומי דמי הביטוח.

✓ **הפחתת נטל דמי הביטוח:** כחמישית מ-37 מדינות הארגון הקטינו במהלך 2020 את שיעורי דמי הביטוח החלים על המעסיקים (למשל **בהונגריה, יוון וספרד**), ואחרות צמצמו את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח למעסיקים¹⁴ (**שוודיה, אוסטריה, ליטא וסלובניה**).

✓ **פטור מתשלום דמי הביטוח:** הפעלת מנגנון של סבסוד שכר למעסיקים, המוגדר בידי ה-OECD כ"תוכניות שימור עבודה" (job retention schemes) כדי לסייע לעובדים לשמור על משרותיהם בעת משבר כלכלי חריף. הממשלה משלמת את ההפרשות הסוציאליות של המעסיק¹⁵, לרבות חלקו בתשלום דמי הביטוח (למשל **בצרפת, גרמניה ואיטליה**).

✓ **דחיית המועד לתשלום דמי הביטוח:** תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והעצמאים נדחו מחודשי הקורונה למועד מאוחר יותר (למשל **באיטליה, צרפת, יפן, בלגיה, יוון ופורטוגל**).

מנייתוח הנתונים עולה כי ההקלות הללו התאפשרו בעיקר במדינות שנטל התשלומים בהן היה גבוה במיוחד לפני פרוץ המשבר.

¹¹ <https://businesstech.co.za/news/finance/415935/south-africa-is-getting-a-new-universal-income-grant-report/>

¹² OECD (2020). **OECD Economic Surveys: South Africa 2020**, OECD Publishing, Paris.

¹³ <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13890>

¹⁴ OECD (2020). **Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies**, OECD Publishing, Paris.

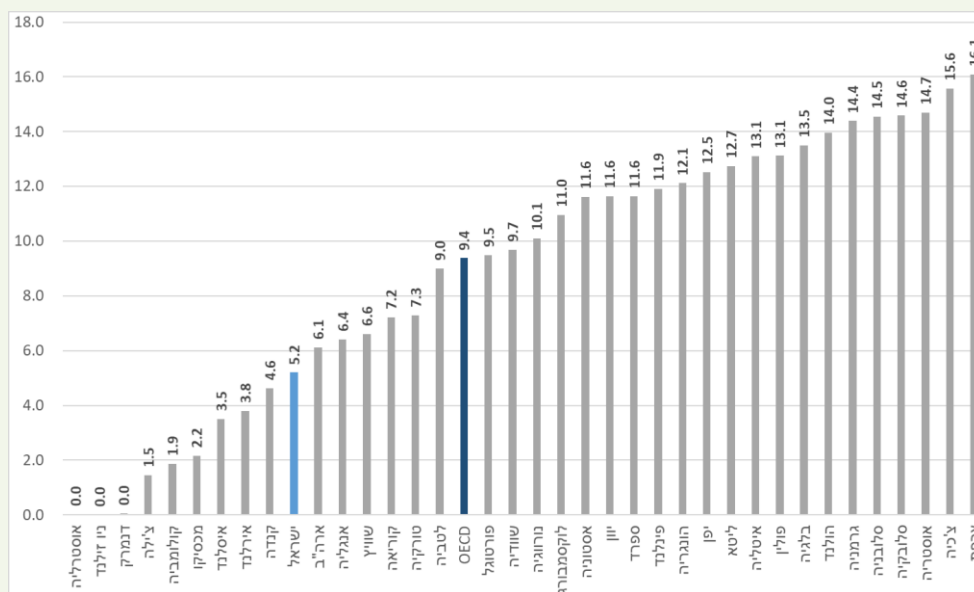
¹⁵ OECD (2020). **Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond**. OECD Publishing, Paris.

המספרים מספרים: ישראל בעולם דמי הביטוח כשיעור מהתמ"ג בישראל מהנמוכים במערב

כמו ברוב מדינות המערב, גם בישראל מערכת הביטוח הסוציאלית ממומנת משלושה מקורות: תשלום דמי הביטוח (על ידי המבוטחים), מימון המדינה (מתשלומי מיסים) והכנסות אחרות (כגון ריבית על השקעות). **משבר הקורונה** חייב את המדינות להעמיד תקציבים נוספים למערכות הביטוח הסוציאלית: ככל שבאופן שוטף המערכת ממומנת פחות מתשלום דמי ביטוח, תלונה במדינה גוברת ורמת הנדיבות שלה נוטה לרדת.

מאגר הנתונים של ה-OECD מאפשר להשוות את היקף התשלומים לדמי הביטוח הלאומי (social security contributions) במונחים של תוצר מקומי גולמי¹⁶ (תמ"ג). ב-2018, דמי הביטוח בישראל היו כ-5.2% מהתמ"ג (הכוללים ביטוח לאומי וביטוח בריאות) לעומת 9.4% בממוצע במדינות ה-OECD. שיעור זה של דמי ביטוח ביחס לתוצר הוא מן הנמוכים ב-37 מדינות הארגון.

דמי הביטוח כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2018



[נתוני התרשים מופיעים בסוף קובץ זה](#)

- להלן שיעורים נבחרים של דמי ביטוח כאחוז מהתמ"ג:
 - בשלוש מדינות מערכת הביטוח הסוציאלית ממומנת כולה מתקציב המדינה: **אוסטרליה, ניו זילנד ודנמרק**.
 - בשש מדינות שיעור דמי הביטוח מהתמ"ג נמוך במיוחד – 1%-5%: **צ'ילה, קולומביה, מקסיקו, איסלנד, אירלנד וקנדה**.
 - בשבע מדינות השיעור נמוך מהממוצע – 5%-9% מהתמ"ג: **ישראל, ארה"ב, אנגליה, שווייץ, קוריאה, טורקיה ולטביה**.
 - ב-15 מדינות השיעור 9%-14%: **שוודיה, נורווגיה, ספרד, פינלנד, הונגריה והולנד**.
 - בשש מדינות השיעור גבוה במיוחד – 14%-16% מהתמ"ג (פי שלושה מהשיעור בישראל): **גרמניה, סלובניה, סלובקיה, אוסטריה, צ'כיה, וצרפת**.

¹⁶ <https://stats.oecd.org>

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**

נתוני התרשים: דמי הביטוח כאחוז מהתמ"ג במדינות ה-OECD, 2018

מדינה	דמי הביטוח כאחוז מהתמ"ג
אוסטרליה	0.0
ניו זילנד	0.0
דנמרק	0.0
צ'ילה	1.5
קולומביה	1.9
מכסיקו	2.2
איסלנד	3.5
אירלנד	3.8
קנדה	4.6
ישראל	5.2
ארה"ב	6.1
אנגליה	6.4
שווייץ	6.6
קוריאה	7.2
טורקיה	7.3
לטביה	9.0
OECD	9.4
פורטוגל	9.5
שוודיה	9.7
נורווגיה	10.1
לוקסמבורג	11.0
אסטוניה	11.6
יוון	11.6
ספרד	11.6
פינלנד	11.9
הונגריה	12.1
יפן	12.5
ליטא	12.7
איטליה	13.1
פולין	13.1
בלגיה	13.5
הולנד	14.0
גרמניה	14.4
סלובניה	14.5
סלובקיה	14.6
אוסטריה	14.7
צ'כיה	15.6
צרפת	16.1