



ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 19 | ניסן תש"פ - אפריל 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' 19 מתמקד כולו **בהתמודדות מערכות הביטחון הסוציאלי בעולם עם התפשטות נגיף הקורונה**. מדינות המערב החלו בשינוי תנאי הזכאות של כמה מן הקצבאות והתאמתם למצב החירום שנוצר, בייחוד בתחומי הבריאות והאבטלה. למדינות בעלות מערכת סוציאלית נדיבה יהיה קל יותר לתמוך בקורבנות הנגיף לעומת מדינות פחות נדיבות. יתר על כן, משבר הקורונה מעלה שוב על סדר היום הציבורי את האתגרים של שוק העבודה המשתנה (כגון עבודה מרחוק) והשלכותיו על הביטחון הסוציאלי.

פרופ' דניאל גוטליב,
סמנכ"ל מחקר ותכנון

משבר נגיף הקורונה בעולם:

מערכות הביטחון הסוציאלי נערכות להתמודד עם הנגיף

בתחילת מרץ 2020, הגדיר ארגון הבריאות העולמי את התפרצות נגיף הקורונה כ"מגפה עולמית", זאת לאחר ההכרזה בפברואר על "מצב חירום בינלאומי לבריאות הציבור". הנגיף כבר גרם לפגיעות ניכרות בנפש במדינות רבות ולאובדן הכנסות בעסקים רבים במגוון ענפי הכלכלה. ארגון הביטחון הסוציאלי הבינלאומי ISSA ציין בהודעה מיוחדת כי "הביטוח סוציאלי הוא המרכיב המרכזי להפחתת ההשפעה הכלכלית והחברתית של נגיף הקורונה"¹, וקורא לממשלות להיערך לביקוש מוגבר של שירותי בריאות ודמי אבטלה בטווח הקצר ושל קצבאות אחרות בטווח הארוך יותר.

אם המשבר יתארך ואף יחמיר, צפויה השפעה מקרו-כלכלית של ממש ברחבי העולם בתחומים כגון תיירות, מסחר או ייצור תעשייתי. גם מערכות הביטחון הסוציאלי יושפעו מהמצב ויידרשו לספק רשת ביטחון שתבטיח הכנסה מינימלית לנפגעי הנגיף. ברוב מדינות המערב תורגש ההשפעה הן על תשלומי גמלאות (שיגדלו) והן על מקורות המימון (שיקטנו). המגפה עלולה לגרום לשינויים גם בשוק העבודה (למשל בהתרחבות ההעסקה מרחוק), ולחייב בשל כך את המערכות הסוציאליות להגדיר מחדש את תנאי ההעסקה בכל הנוגע לזכאות לגמלאות.

¹ ר' הודעה מיום 4 במרץ 2020: "Social security key to reduce economic and social impact of coronavirus": <https://ww1.issa.int/news/social-security-key-reduce-economic-and-social-impact-coronavirus>

להלן האתגרים העיקריים שמערכות הביטחון הסוציאלי בעולם מתמודדות איתם בעקבות התפרצות הקורונה:

- **בריאות:** פגיעה קשה במערכות הבריאות של המדינות השונות לאור הגידול בהיקף התחלואה ובמספר המאושפזים בבתי החולים, ועקב כך הצורך להזרים תקציבים נוספים.
גם הצורך בבידוד של מי שיש חשש להיותם נשאים מחייב את הממשלות לפצות את העובדים המרותקים לבתיהם:
- ✓ **בצרפת** ימי הבידוד בבית יחשבו לימי מחלה ודמי המחלה ימומנו בכספי ביטוח הבריאות הממלכתי. עובד בבידוד, שכיר או עצמאי, יקבל פיצוי מלא בעבור כל ימי הבידוד (עד 20 יום) ללא תקופת המתנה² (במקום 3 ימי המתנה) (על-פי צו הנשיא מיום 1 בפברואר 2020).
- ✓ **באנגליה** העובדים יקבלו דמי מחלה מהיום הראשון לבידוד³ (במקום מהיום הרביעי).
- **אבטלה:** הוצאת עובדים לחופשה ללא תשלום או פיטורי עובדים בעקבות צמצום הפעילות הכלכלית בענפים מסוימים יכבידו על ענף אבטלה ויגרמו להוצאות לא צפויות. במדינות אחדות הותאמו תנאי הזכאות לגמלה למצב שנוצר. במעבר ממשרה מלאה לחלקית, בגלל ההאטה בפעילות היצרנית או העסקית, יהיה צורך בפיצוי העובדים על אובדן הכנסה.
- ✓ **בבלגיה** הוחלט להכיר בהתפרצות הקורונה כגורם ל"אבטלה זמנית עקב כוח עליון", ובכך לאפשר תשלום דמי אבטלה ללא כל תקופת אכשרה⁴ (בדרך כלל נדרשת תקופת אכשרה של 312 יום).
- ✓ **בצרפת ובשווייץ** הוחלט להעניק זכויות מיוחדות לעובדים שנקלעו ל"אבטלה חלקית" ונאלצו לצמצם את שעות עבודתם – פיצוי של 100% מאובדן ההכנסה בצרפת⁵ ושל 80% בשווייץ⁶.
- ✓ **בגרמניה** שירות התעסוקה הפדרלי אישר תשלום חלקי של דמי אבטלה לעובד ששעות עבודתו צומצמו לתקופה של עד שנתיים⁷.
צעדים דומים ננקטו בהולנד, אירלנד וספרד.
- משבר הקורונה החזיר לסדר היום הציבורי את סוגיית הפיצויים לעובדים העצמאים, שברוב מדינות המערב אינם מבוטחים בביטוח אבטלה.
- **פשיטות רגל:** מפעלים רבים עלולים להיקלע לבעיות מימון ואף לחדלות פירעון ופשיטת רגל. מערכות הביטחון הסוציאלי יצטרכו להתמודד בעניין הפיצויים הן לעובדים שיאבדו את מקור פרנסתם והן לבעלי עסקים שייפגעו.
- **הבטחת הכנסה:** שכירים ועצמאים שייאלצו להיכנס לבידוד או שהכנסתם מעבודה תצומצם או שיוצאו לחופשה ללא תשלום ואין לרשותם ימי מחלה – יפנו למערכות הבטחת הכנסה. אלה יתבקשו לספק רשת ביטחון כלכלית באמצעות תשלום של גמלה להבטחת הכנסה. צורך זה יהיה חיוני ודחוף בייחוד לעובדים בשכר נמוך.
- ✓ **באיטליה** הוחלט על תשלום קצבה בסך 500 אירו לחודש (לתקופה של עד שלושה חודשים) לכל עובד, שכיר או עצמאי, שנמצא באחד האזורים הנגועים בנגיף ושבשל כך נבצר ממנו לעבוד⁸.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/1/31/SSAS2002571D/jo/texte>

³ <https://www.gov.uk/government/news/sick-pay-from-day-one-for-those-affected-by-coronavirus>

⁴ <https://www.onem.be/fr/>

⁵ <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises>

⁶ <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home.html>

⁷ <https://www.arbeitsagentur.de/news/kurzarbeit-wegen-corona-virus>

⁸ <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus-il-decreto-legge-2-marzo-2020/14225>

- **תשלום דמי ביטוח:** מגפת הקורונה צפויה לפגוע גם בצמיחה במשק ולהקטין בשל כך את הכנסות המדינה מתשלומי חובה (מיסים ודמי ביטוח). קריסת ענפי כלכלה כגון תיירות או תעופה לצד הרחבת בידוד האוכלוסייה יגרמו לצמצום התעסוקה ובעקבותיו לירידה בהכנסות מדמי הביטוח. דחיית המועדים לתשלום מיסים עשויה להקל על האוכלוסיות אך גם להכביד על תקציב המדינה והמערכות הסוציאליות.
- ✓ **באיטליה** אושרה דחייה של כל תשלומי החובה שחלים בחודשים מרץ ואפריל עד לסוף מאי⁸ (בצו מיום 2 במרץ 2020).
- ✓ **בצרפת** יוכלו כל המעסיקים שנפגעו מהמשבר לדחות מיידית את תשלומי המיסים ודמי הביטוח⁵ (החלטת שר האוצר מיום 10 במרץ 2020).
צעדים דומים ננקטו ב**פינ ושבדיה**.
- לנוכח הירידה בהכנסות מדמי הביטוח, יצטרכו הממשלות למצוא מקורות למימון חלופיים להוצאות החריגות של מערכות הביטחון הסוציאליות, גם במחיר של הגדלת הגירעון בתקציב.
- **עבודה מהבית:** התפרצות הקורונה הגדילה במדינות רבות את היקף העבודה מהבית. חברות רבות מעודדות את עובדיהן להתרחק מהמשרדים ולהעדיף עבודה מרחוק. תופעה זו כבר צברה תאוצה בשנים האחרונות ככל שהטכנולוגיה התקדמה ושוק העבודה אפשר למעסיקים גמישות רבה יותר בדפוסי ההעסקה.
- ✓ **בלוקסמבורג** משרד הבריאות אישר למעסיקים לחייב עובד גם לעבוד מהבית כאמצעי זהירות מפני הנגיף⁹.
- משבר הקורונה מחזק גם את הצורך של מערכות הביטחון הסוציאליות בהגדרה מחדש של דרכי העסקה הלא שגרתיות כגון פרי-לנסרים או עבודה מרחוק. התרחבותן של אלה תחייב את הממשלות להתאים את תנאי הזכאות של קצבאות אחדות (כגון דמי אבטלה או הבטחת הכנסה) לשוק העבודה המשתנה.
- **הכנסה בסיסית לכל:** מדינות מסוימות בוחנות צעדים נוספים להגביר את הפעילות הכלכלית ואת הביקושים במשק, כגון תשלום הכנסה בסיסית ללא מבחן הכנסה וללא מבחן תעסוקה.
- ✓ **בארה"ב**, הממשל בחן הצעה להעביר סכום של 1,000 דולר לכל אזרח מבוגר ו-500 דולר לכל ילד¹⁰.

איזו מדיניות רווחה תסייע בצמצום נזקי קורונה? ארגון OECD ממליץ לממשלות להגיב במהירות ובעוצמה

הכלכלה העולמית עומדת בפני איום חסר תקדים מאז המשבר הכלכלי העולמי של 2008. דוח מיוחד שפרסם ארגון המדינות המפותחות OECD בתחילת מרץ, קבע כי נגיף הקורונה אכן מאיים על כלכלת העולם¹¹: הארגון עדכן כלפי מטה את תחזית הצמיחה הכלכלית של רוב מדינות העולם וקרא לממשלות לפעול מייד כדי להגביל את התפשטות הנגיף.

לפי מומחי הארגון, הנגיף עשוי להכות שוב בכלכלת העולם שנחלשה ממילא בגלל מתחים מסחריים ופוליטיים, ומשום כך על הממשלות לתמוך במערכת הבריאות, להגן על אוכלוסיות, לתמוך בביקוש ולספק ביטחון כלכלי למשקי הבית ולעסקים שנפגעו.

⁹ <https://msan.gouvernement.lu/fr/dossiers/2020/corona-virus.html>

¹⁰ <https://www.cnbc.com/2020/03/19/coronavirus-trump-wants-payments-of-1000-for-adults-500-for-kids.html>

¹¹ OECD (2020). **Coronavirus: The world economy at risk**, Economy Outlook, Interim Report, March 2020. <http://oecd.org/economic-outlook>

להלן כמה מהמלצות ה-OECD בתחום המדיניות החברתית לממשלות המתמודדות עם המשבר:



1. להקצות תקציבים נוספים לשירותי הבריאות שימשו למימון הכשרת בתי חולים, צוותים רפואיים ורכישת ציוד מיגון.
2. לממן את כל הוצאות הבריאות הנובעות מהמגפה לכלל האוכלוסייה, במידת הצורך.
3. להגמיש את תנאי הזכאות לדמי אבטלה כדי לפצות את העובדים שנאלצו לצאת לחופשה ללא תשלום ואת המובטלים באבטלה חלקית או זמנית.
4. לתמוך במשקי בית שהכנסתם צומצמה באמצעות תשלום גמלה להבטחת הכנסה.
5. לדחות את המועדים הקרובים לתשלומי חובה (מיסים ודמי ביטוח), ולהקל על תנאי התשלום.

המספרים מספרים: ישראל בעולם

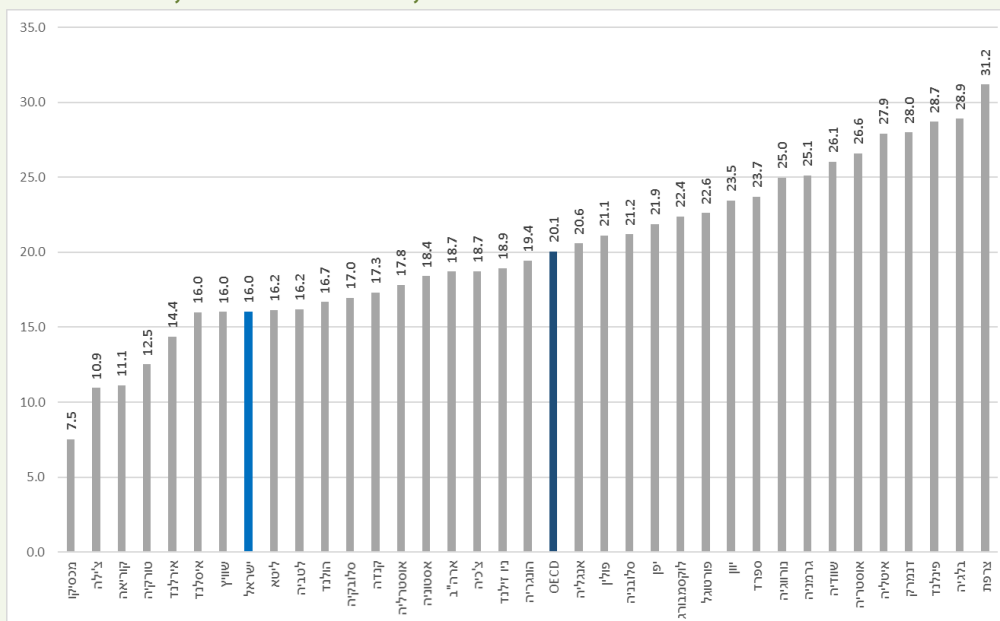
ברוב מדינות אירופה, נדיבותן של מערכות הביטחון הסוציאלי תסייע בהתמודדות עם המגפה

ההתמודדות עם הקורונה תחייב את הממשלות להעמיד משאבים נוספים למערכות הביטחון הסוציאלי בכלל ולמערכות הבריאות בפרט, ובכך להקטין את ההשפעות החברתיות-כלכליות של המשבר. אין ספק שהמדינות עם מערכת רווחה נדיבה יתמודדו בקלות רבה יותר עם ההוצאות הקשורות למלחמה בנגיף מאשר מדינות שהוצאותיהן השוטפות לרווחה נמוכות במיוחד.

נתוני ארגון ה-OECD מאפשרים להשוות את רמת הנדיבות של המדינות המפותחות מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה¹². ממוצע המדינות המפותחות ב-2018 הוא 20% מהתמ"ג, אך קיימים הבדלים ניכרים בין 36 מדינות הארגון.

¹² <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>

ההוצאה הציבורית לרווחה כאחוז מהתמ"ג, מדינות ה-OECD, 2018



נתוני התרשים מופיעים בנספח קובץ זה

שיעורי ההוצאה הציבורית לרווחה¹³ כחלק מהתמ"ג מחלקים את מדינות ה-OECD לשלושה גושים:

- **הגוש העליון:** המדינות שהוצאותיהן לרווחה גבוהות מממוצע הארגון – רוב מדינות מערב אירופה ובראשן **צרפת** (31.2%), **בלגיה** (28.9%) ו**פינלנד** (28.7%).
- **הגוש האמצעי:** המדינות שהוצאותיהן לרווחה קרובות לממוצע – כגון **אנגליה** (20.6%), **הונגריה** (19.4%) ו**ניו זילנד** (18.9%).
- **הגוש התחתון:** המדינות שהוצאותיהן לרווחה נמוכות מהממוצע – כגון **ישראל** (16.0%), **אירלנד** (14.4%) ו**קוריאה** (11.1%).

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*

¹³ כולל קצבאות, בריאות, דיור ומעונות לילדים.

נתוני התרשים: ההוצאה הציבורית לרווחה כאחוז מהתמ"ג, מדינות ה-OECD, 2018

מדינה	אחוז מהתמ"ג
מקסיקו	7.5
צילה	10.9
קוריאה	11.1
טורקיה	12.5
אירלנד	14.4
איסלנד	16.0
שוויץ	16.0
ישראל	16.0
ליטא	16.2
לטביה	16.2
הולנד	16.7
סלובקיה	17.0
קנדה	17.3
אוסטרליה	17.8
אסטוניה	18.4
ארה"ב	18.7
צ'כיה	18.7
ניו זילנד	18.9
הונגריה	19.4
OECD	20.1
אנגליה	20.6
פולין	21.1
סלובניה	21.2
יפן	21.9
לוקסמבורג	22.4
פורטוגל	22.6
יוון	23.5
ספרד	23.7
נורבגיה	25.0
גרמניה	25.1
שוודיה	26.1
אוסטריה	26.6
איטליה	27.9
דנמרק	28.0
פינלנד	28.7
בלגיה	28.9
צרפת	31.2