



# ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 10 | טבת תשע"ח - ינואר 2018

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' 10 ממשיך לעקוב אחר ההתפתחויות בעולם בנושא הכנסה בסיסית לכל (ר' גיליון מס' 2). אחרי הניסוי שהחל בפינלנד ב-2017 למשך שנתיים, מדינות נוספות באירופה החלו בניסויים דומים: בהולנד, שוויץ, סקוטלנד וספרד, ערים מסוימות נבחרו להוביל ניסויים דומים במטרה לבדוק את השפעתה של התוכנית והכדאיות של מדיניות כזאת.

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

## הכנסה בסיסית לכל: מדינות רבות באירופה בעקבות פינלנד הולנד, שוויץ, סקוטלנד וספרד מתכננות ניסויים חדשים בשנת 2018

בשנת 2016 יזמה ממשלת פינלנד ניסוי של תשלום הכנסה בסיסית (560 אירו לחודש) למובטלים, ללא מבחן הכנסה וללא מבחן תעסוקה. הניסוי החל בינואר 2017 ויארך שנתיים. רעיון ההכנסה הבסיסית לכל (UBI – universal basic income), המיועדת למחיה בכבוד, מוסיף לצבור תאוצה בעולם: מדינות שונות באפריקה (קניה ואוגנדה), באסיה (הודו וסין) ובאמריקה (קנדה וארה"ב) נמצאות בשלבים שונים של הניסוי או גיבושו. גם באירופה נבחרו כמה מחוזות וערים להוביל בסוף 2017 ובמהלך 2018 ניסויים שתוצאותיהם יקבעו את עתיד המדיניות של הכנסה בסיסית לכל<sup>1</sup>.

**הולנד:** ביולי 2017, חמש ערים ( Groningen, Wageningen, Tilburg, Deventer, Ten Boer ) קיבלו אישור ממשרד הרווחה של הולנד לקיים במשך שנתיים ניסויים של הכנסה בסיסית, שמטרתם העיקרית היא להפוך את הסיוע ממשרד הרווחה להכנסה שאינה מותנית בדבר. הניסויים מתמקדים במשפחות שכבר זכאיות לתמיכה ממשרד הרווחה.

**שוויץ:** ביוני 2016, דחה משאל עם ברוב מוחץ (כ-77%) את האפשרות להחיל הכנסה בסיסית לכל במדינה. עם זאת, שני מחוזות של ציריך שהצביעו בעד היוזמה, קיבלו אישור מהפרלמנט בנובמבר 2017 לעשות ניסוי של הכנסה בסיסית. למועצת העיר ניתנו שנתיים לבדיקת ההצעה ולהיערכות לניסוי.

**סקוטלנד:** בספטמבר 2017 ראשת ממשלת סקוטלנד (מהמפלגה הלאומית הסקוטית) הודיעה כי ניסויים אחדים של הכנסה בסיסית לכל יחלו בקרוב בכמה מועצות מקומיות (כגון Glasgow, Edinburgh, Fife and North Ayrshire). הניסויים ימומנו בידי הממשלה בסכום של 50-150 ל"ס לשבוע לאדם, בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי. עם זאת, סקוטלנד היא חלק מהממלכה המאוחדת, כך שהפעלת הפרויקט והרחבתו יחייבו אישור של ממשלת בריטניה.

**ספרד:** בתחילת 2018 תחל עיריית ברצלונה בניסוי שיבדוק כמה גרסאות של הכנסה בסיסית במסגרת מדיניות אקטיבית להקטנת ממדי העוני. הניסוי – B-MINCOME שמו – יארך שנתיים ויתקיים בשכונת בסו (Besòs), באזור העני ביותר של העיר, שבו כ-2,000 משקי בית. שלא כמו בפינלד, שבה ההשתתפות בניסוי היא חובה, בספרד ההשתתפות תהיה על בסיס וולונטרי. גובה ההכנסה הבסיסית יהיה 100-1,676 אירו לחודש לפי הרכב המשפחה.

**צרפת:** ב-2017 ההכנסה האוניברסלית היתה אחת מהבטחות הבחירות של מועמד המפלגה הסוציאליסטית לנשיאות, שלא נבחר לבסוף. באוגוסט 2017 פנה ראש המחוז Gironde (שבדרום מערב המדינה) לנשיא צרפת בבקשה לאשר ניסוי במחוזו ב-2018: תשלום סכום בסיסי של 1,000 אירו לחודש לכל מבוגר בתוספת 300 אירו לילד. בהצעה תומכות המפלגה הסוציאליסטית ומפלגת הירוקים; נשיא צרפת טרם נענה לבקשה.

### **חמש עובדות על ביטוח זיקנה: ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD** ארגון ה-OECD מציג תמונת מצב עדכנית של מערכות הפנסיה ב-35 המדינות החברות בו

בתחילת דצמבר 2017, פרסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD) – דוח עדכני על מערכות הפנסיה של 35 המדינות החברות בארגון (Pensions at a Glance 2017). הדוח מפרט ומנתח איך מדינות המערב מתמודדות עם האתגרים של קיימות פיננסית (financial sustainability) והלימה של רמות הפנסיה (pension adequacy), "כדי למתן את ההשפעות של הזדקנות האוכלוסייה, הגדלת האי-שוויון בקרב עובדים מבוגרים והשינויים באופי העבודה".

על-פי הדוח, בשנה האחרונה נבלמו הרפורמות בפנסיה במדינות הארגון, אך הן חייבות להמשיך: "הרפורמות האחרונות יפחיתו את ההכנסות של רבים מן הגמלאים בעתיד; אנשים יחיו זמן רב יותר וכדי להבטיח פנסיה סבירה יצטרכו לדחות את גיל פרישתם".

ומה בישראל? הדוח מאפשר הצצה לרפורמות בפנסיה המונהגות במדינות ה-OECD תוך השוואה לישראל. בהיבטים מסוימים של ביטוח זיקנה, ישראל בולטת בקרב 35 המדינות המפותחות. להלן 5 עובדות על קצבת הזיקנה (קצבת אזרח ותיק) בישראל.



1. גיל הפרישה לגברים בישראל (67) הוא הגבוה בכל מדינות ה-OECD (יחד עם איסלנד ונורבגיה).
2. ישראל היא אחת משלוש מדינות ה-OECD (יחד עם שווייץ ופולין) שגיל הפרישה של הגברים בה (67) שונה – וגבוה – מגיל הפרישה של הנשים (62).
3. ברמת ההכנסה של מחצית השכר הממוצע, יחס ההחלפה נטו<sup>2</sup> הצפוי בישראל הוא 100% - הגבוה בכל מדינות הארגון (יחד עם הולנד ודנמרק).
4. ישראל היא אחת המדינות היחידות שבגיל מסוים הזכאות לקצבת זיקנה מותנית במבחן הכנסות; רוב מדינות הארגון מאפשרות שילוב מלא של עבודה ופנסיה לאחר גיל הפרישה.
5. ישראל היא אחת המדינות היחידות שבה אין אפשרות לקבל קצבת זיקנה "מוקדמת", כלומר לפני גיל הפרישה.

לפי נתוני ה-OECD, המצב הדמוגרפי בישראל מדאיג פחות מאשר ברוב מדינות הארגון. כך למשל, יחס התלות (מספר בני ה-65 ויותר לכל 100 אנשים בגיל העבודה [20-64]), נמוך בישראל במידה ניכרת מרוב מדינות הארגון: 21.1 בישראל ב-2015 לעומת 27.9 בממוצע ב-OECD. לפי תחזיות הארגון, יחס התלות במדינות החברות בו יוכפל בעוד 35 שנה ויגיע לכ-53.2 ב-2050, לעומת עלייה מתונה יותר הצפויה בישראל – 32.1.

## הידעתם?

### במצרים, ביטוח בריאות אוניברסלי מופעל בהדרגה מ-2018.

מצרים היא המדינה הראשונה בצפון אפריקה המבטיחה לכלל תושביה ביטוח בריאות אוניברסלי. הביטוח החדש נכנס לתוקף בינואר 2018 בערים מסוימות (כמו סואץ ופורט סעיד) ויורחב לכל המדינה עד 2032. מדובר בביטוח ממלכתי חובה שימומן באמצעות תשלום דמי ביטוח של 74-227 דולר לשנה לאדם לפי גובה הכנסתו. את הביטוח לתושבים שאינם עובדים ושאינם להם הכנסה (כ-25% מהאוכלוסייה) תממן הממשלה.

### ברוסיה, הממשלה מעודדת ילודה באמצעות הגדלת קצבת הילדים.

לפי נתוני הבנק העולמי, אוכלוסיית רוסיה נמצאת במגמת ירידה: אחרי השיא של 148 מיליון ב-1992, ירד מספר התושבים ל-144 מיליון ב-2016. כדי לבלום מגמה זו, הודיע נשיא רוסיה ולדימיר פוטין בנובמבר 2017 שמינואר 2018 משפחה תקבל קצבה בסך 180 דולר לחודש עבור הילד הראשון למשך 18 חודשים. עד כה לא היתה ברוסיה קצבת ילדים אוניברסלית וממשלתית, אלא קצבה אזורית המותנית במבחן הכנסה.

**באוסטריה,** הכנסות מנכס אינן מובאות עוד בחשבון לבדיקת הזכאות לגמלת סיעוד.

עד כה, הכנסות מנכס היו מובאות בחשבון לחישוב זכאותו של מבטח לאשפוז סיעודי. מינואר 2018 ממשלת אוסטריה מנהיגה רפורמה במימון גמלת סיעוד המורכבת משני סוגי טיפול: טיפול אישי בבית ואשפוז סיעודי. המבטח לא ידרש עוד לממן את האשפוז הסיעודי על ידי מימוש הנכסים שלו. הממשלה מקצה 100 מיליון אירו בשנה למימון הגידול הצפוי בהוצאות ביטוח הסיעוד הממלכתי בעקבות תיקון זה.

**בצרפת,** מוסדות הביטוח הלאומי של העצמאים ושל השכירים מתאחדים.

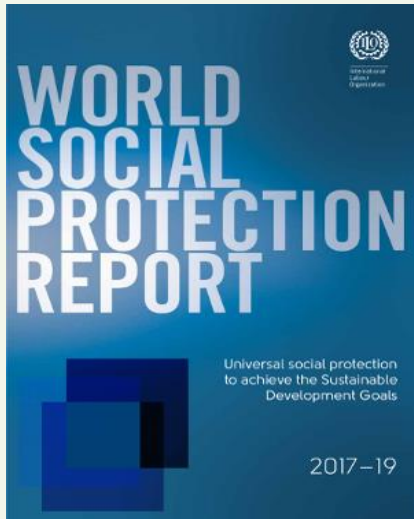
עד כה, העצמאים היו מבוטחים במערכת ביטחון סוציאלי ייחודית להם, ה-RSI (Régime Social des Indépendants). מינואר 2018 המערכת של העצמאים מתאחדת עם מוסד הביטוח הלאומי של השכירים (Régime Général des Travailleurs Salariés). צעד זה מוצג על ידי ממשלת צרפת כטכני בלבד: הוא נועד לפשט את הבירוקרטיה ולשפר את השירות הניתן לכ-4.6 מיליון מבוטחים עצמאים. תהליך מיזוג המערכות יארך שנתיים. בסוגי הביטוח ובשיעורי דמי הביטוח לא צפוי שינוי והם יישארו שונים בין שכירים לעצמאים.

## המספרים מספרים: ישראל בעולם

ביטחון סוציאלי אוניברסלי?

בישראל, שיעור הכיסוי הביטוחי נמוך מרוב המדינות ה-OECD

ארגון העבודה הבינלאומי (International Labor Organization) ILO פרסם בסוף 2017 דוח מיוחד על מצב הביטחון הסוציאלי בעולם (World Social Protection Report 2017-2019). הדוח עב הכרס (470 עמודים), מציג את המגמות המעודכנות של הביטחון הסוציאלי בעולם, ובייחוד את רמת האוניברסליות בשישה ענפי הביטוח העיקריים: ילדים, אימהות, נכויות, אבטלה, זיקנה והבטחת הכנסה.



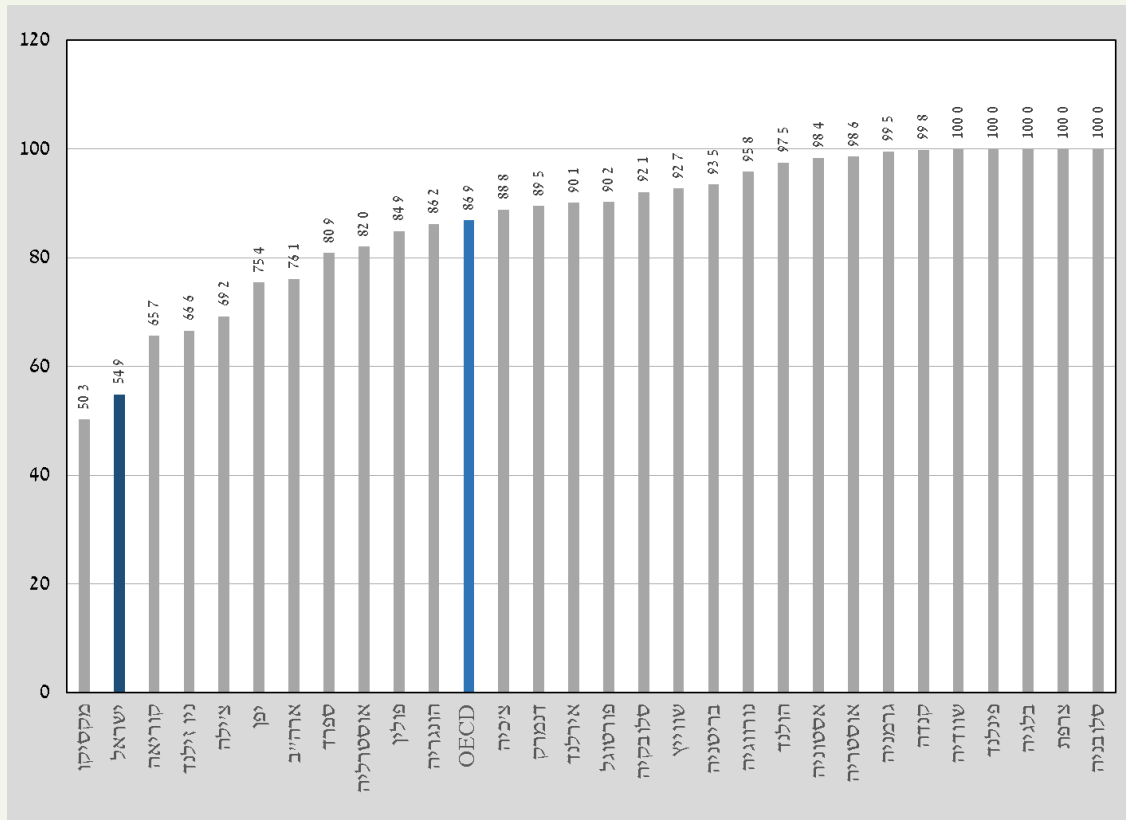
מומחי ה-ILO עושים שימוש במדד ה-Social Protection Effective Coverage – שיעור הכיסוי הביטוחי של האוכלוסייה במדינות השונות.

המדד מוגדר כ"חלק מכלל האוכלוסייה המקבלת גמלה כלשהי (גבייתית או לא גבייתית) או המשלמת באופן פעיל דמי ביטוח לאחת מתוכניות הביטוח הלאומי לפחות".

הדוח מאפשר להשוות את רמת הכיסוי הביטוחי (ללא ביטוח בריאות) בין המדינות החברות ב-OECD.

לפי הדוח, 45% מאוכלוסיית העולם מכוסים על ידי מערכת ביטחון סוציאלי המבטיח להם קצבה אחת לפחות, בעוד השאר – 55% שהם 4 מיליארד אנשים – אינם נהנים כלל מביטחון סוציאלי.

## שיעור הכיסוי האפקטיבי לביטחון סוציאלי במדינות ה-OECD, 2016



[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ](#)

**במדינות ה-OECD** שיעור הכיסוי לביטחון סוציאלי גבוה למדי: כ-87% מהאוכלוסייה מבטחים בענף אחד לפחות. במדינות אחדות כגון צרפת, בלגיה, פינלנד ושוודיה, שיעור הכיסוי מגיע ל-100%.

**ובישראל?** מדוח ה-ILO עולה כי שיעור הכיסוי הביטוחי נמוך מרוב מדינות ה-OECD: כ-55% מן האוכלוסייה מכוסים על ידי מערכת הביטחון הסוציאלי – לא כולל ביטוח בריאות שהכיסוי בו הוא אוניברסלי. עוד נתונים על ישראל מהדוח:

- שיעור נמוך של מובטלים הזכאים ל**דמי אבטלה** (כ-30% בשנה).
- שיעור גבוה במיוחד של אנשים עם נכויות חמורות המקבלים **קצבת נכות** (90.4%).
- ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המבטיחות **קצבת זיקנה** כמעט לכל האוכלוסייה (99.1%).

שיעור הכיסוי הנמוך בישראל מוסבר בכך שתנאי הזכאות הנכללים במדד זה לרוב הגמלאות (תקופת אכשרה, תושבות, מבחן הכנסה וכו') מחמירים יותר מאשר במדינות המערב. כמו כן, בישראל תקופת הזכאות לגמלאות מחליפות שכן קצרה יותר מאשר במדינות ה-OECD.

## 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: שיעור הכיסוי האפקטיבי לביטחון סוציאלי במדינות ה-OECD, 2016

מדינה	אחוז האוכלוסייה עם כיסוי ביטוחי
מקסיקו	50.3
<b>ישראל</b>	<b>54.9</b>
קוריאה	65.7
ניו זילנד	66.6
צ'ילה	69.2
יפן	75.4
ארה"ב	76.1
ספרד	80.9
אוסטרליה	82.0
פולין	84.9
הונגריה	86.2
<b>OECD</b>	<b>86.9</b>
צ'כיה	88.8
דנמרק	89.5
אירלנד	90.1
פורטוגל	90.2
סלובקיה	92.1
שווייץ	92.7
בריטניה	93.5
נורווגיה	95.8
הולנד	97.5
אסטוניה	98.4
אוסטריה	98.6
גרמניה	99.5
קנדה	99.8
שוודיה	100.0
פינלנד	100.0
בלגיה	100.0
צרפת	100.0
סלובניה	100.0