



# ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 17 | תשרי תש"פ - אוקטובר 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' 17 מתמקד באתגרים הניצבים בפני מדינות המערב בתחום הביטחון הסוציאלי בעשור הקרוב. בהתאם ליעדים לפיתוח בר-קיימא של האו"ם לשנת 2030, פרסם הארגון הבינלאומי ISSA דוח המציג את עשרת האתגרים של מדינות המערב בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי, ובראשם השינויים בשוק העבודה בעקבות המעבר לכלכלה דיגיטלית, כמו גם הזדקנות האוכלוסייה, הבריאות והטיפול הסייעודי.

קריאה נעימה,

פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון

## הביטחון הסוציאלי ב-2030 – לאן?

### עשרת האתגרים של מדינות המערב בעשור הקרוב

מאז הקמתו לפני כמאה שנה, ארגון ISSA (International Social Security Association) משקיע מאמצים רבים בפיתוח וקידום הביטחון הסוציאלי בעולם. במסגרת היעדים לפיתוח בר-קיימא של האו"ם לשנת 2030, פרסם הארגון לאחרונה דוח המציג עשרה מהאתגרים העיקריים הניצבים בפני מערכות הביטחון הסוציאלי בעולם בכלל ובמדינות המערב בפרט<sup>1</sup>.

#### • אתגר 1: שוק העבודה והכלכלה הדיגיטלית

הופעתה של הכלכלה הדיגיטלית מחוללת מהפכה בעולם העבודה. פלטפורמות עבודה דיגיטליות, בינה מלאכותית, הגברת האוטומציה של הייצור, הדיגיטציה של משימות והרחבת השימוש באינטרנט – כל אלה משנים את הכלכלות של מדינות המערב. שינויים אלה מבשרים על הזדמנויות חדשות אך גם על סיכונים חדשים: הם מאתגרים את חוקי הביטחון הסוציאלי ומערערים על המודלים הקיימים של מימון קצבאות ושירותים חברתיים.

#### • אתגר 2: הזדקנות האוכלוסייה

כדי להבטיח את האיתנות הפיננסית של תוכניות הביטחון הסוציאלי ולספק מענה הולם לצרכים של האוכלוסייה המזדקנת, מערכות הביטחון הסוציאלי משלימות את תפקידן כרשת ביטחון על ידי השקעה גבוהה יותר בבריאות, תעסוקה, קצבאות משפחה וחיזוק האוטונומיה של הקשישים.

#### • אתגר 3: המהפכה הטכנולוגית

לטכנולוגיות של מידע ותקשורת (ICT) תפקיד אסטרטגי ביישום תוכניות הביטחון הסוציאלי, והן משפרות את איכות השירותים שמספק הביטוח הלאומי. הטכנולוגיות הללו אינן קשורות רק למחשוב של תהליכים אלא גם לפתרונות חדשניים לפעולות ושירותים. באירופה למשל, החדשנות הטכנולוגית מתמקדת בעיקר בפורטלים מתקדמים באינטרנט המציעים זיהוי דיגיטלי ושירותים מקוונים בהתאמה אישית.

• **אתגר 4: בריאות ושירותי סיעוד**

הסיכונים והאתגרים בתחומי הביטחון הסוציאלי והבריאות מתרחבים ומעמיקים, ולמרות השיפור במדדי הבריאות, האי שוויון בתחום זה עדיין מדאיג. הזדקנות האוכלוסייה משפיעה על כל מדינות המערב, אך היקפה ואופיה אינם זהים בין המדינות, כך שלא כולם נהנים מתוחלת חיים גבוהה יותר במצב בריאותי טוב. הגידול במספר הקשישים התלויים בזולת דורש פתרונות מידיים, כולל מדיניות לטיפול בבית.

• **אתגר 5: אי-שוויון בתקופות שונות של החיים**

מערכות ביטוח לאומי הן אמצעי חשוב להשגת לכידות חברתית ולמאבק באי-שוויון – למשל באמצעות חלוקה מחדש של ההכנסות. אך הביטחון הסוציאלי מאפשר להתמודד גם עם פערים נוספים – מגדריים, בשוק העבודה או בגישה לשירותי בריאות – ובכך מסייע בהפחתת הסיכונים ובמימוש הפוטנציאל הכלכלי והתעסוקתי של אנשים בשלבים שונים של חייהם.

• **אתגר 6: הציפיות הגוברות של האוכלוסייה**

בתקופה של מעבר לממשל זמין, כאשר הרשתות החברתיות משמשות יותר ויותר לתקשורת ולהפצת מידע, על הנהלות המוסדות לביטוח לאומי להיות מודעות לכך שהציבור מצפה לתגובה מהירה לפנייתו ולשיפור השירותים. לשם כך עליהן להפעיל אסטרטגיות חדשות לשיפור השירות המציבות את חוויות המשתמשים במרכז.

• **אתגר 7: צמצום הפערים בכיסוי הביטוחי**

רמת הכיסוי הביטוחי והיקפו משתנים ממדינה למדינה, אך שיעוריהם במדינות המערב בדרך כלל גבוהים מאוד. עם זאת, עדיין יש פערים בין המבוטחים, למשל בקרב הבלתי מועסקים – צעירים, קשישים או מובטלים. זאת ועוד: מספרם הגדל והולך של עובדים בפלטפורמות דיגיטליות מגדיל את חלקם של העובדים העצמאים, שהכיסוי הביטוחי שלהם נמוך משל שכירים.

• **אתגר 8: תעסוקת הצעירים**

האבטלה הגבוהה בקרב הצעירים במערב מהווה סיכון לבריאותם ולרווחתם ואף פוגעת בתפוקה ובצמיחה. על משרדי הממשלה לשתף פעולה עם מערכות הביטחון הסוציאלי, שירותי התעסוקה והמוסדות להכשרה מקצועית כדי לשפר את יכולת התעסוקה של צעירים ולצמצם את האבטלה באוכלוסייה זו.

• **אתגר 9: ביטוחן סוציאלי למהגרי עבודה**

בשנים האחרונות, מדינות אירופה חוות הגירת עבודה בממדים גדולים, ולכן על מערכות הביטחון הסוציאלי מוטלת החובה לקדם את הזכויות החברתיות של מהגרי העבודה החוקיים. גלי ההגירה הבלתי חוקית, שבהם פליטים ומבקשי מקלט, מחייבים את ממשלות המערב להגן על זכויותיהם הבסיסיות של האוכלוסיות העוברות ממדינה למדינה.

• **אתגר 10: סיכונים חדשים, זעזועים ואירועים קיצוניים**

מדינות המערב חוות זעזועים בלתי צפויים – כלכליים, חברתיים, פוליטיים, בריאותיים או סביבתיים. מערכות הביטוח הלאומי יכולות לספוג ולהקטין את נזקיהם של הסיכונים החדשים ובכך לאפשר למדינות להתאושש מהר יותר ממשברים ולהתכונן טוב יותר לאירועים בעתיד.

הדוח מציג דוגמאות לצעדים שנוקטות המדינות כדי להתמודד עם האתגרים הללו. **ישראל** מוזכרת פעם אחת (באתגר 7) כדוגמה למדינה ששוקדת כל העת על פיתוח שירותי סיעוד לאוכלוסיית הקשישים שלה.

## תוכנית 2030 לפיתוח בר-קיימא

### תוכנית מקיפה של האו"ם ובה גם יעדים במדיניות הרווחה

בספטמבר 2015 אימצו מדינות העולם ובהן ישראל את תוכנית 2030 לפיתוח בר קיימא של האו"ם<sup>2</sup> – 17 יעדים (sustainable development goals) להתפתחות עולמית בת קיימא שיש לעמוד בהם עד 2030. ביולי 2019 הגישה ממשלת ישראל לאו"ם לראשונה את דוח הטמעת היעדים (voluntary national review) של ישראל<sup>3</sup>.

התוכנית מציבה יעדים בתחומי החברה, כלכלה, סביבה, שלום וצדק וביחסי הגומלין ביניהם לטווח הארוך, ואלה מהווים קריאה לכל המדינות – עניות, עשירות ובינוניות – לפעול למען שגשוג כלכלי-חברתי תוך שמירה על כדור הארץ. מדינות העולם מודעות לכך שעל מיגור העוני להיות משולב עם תוכניות לצמיחה כלכלית המספקות מענה לצרכים חברתיים, למשל חינוך, בריאות, ביטחון סוציאלי ותעסוקה, תוך התמודדות עם שינויי האקלים והגנה על הסביבה. לכל יעד הוגדרו מטרות ומדדים למעקב אחר ההתקדמות של כל מדינה ביחס לעצמה וברמה העולמית. בסך הכל נקבעו 169 מטרות וכ-230 מדדים.

נציג להלן את חמשת היעדים בתחום הרווחה, האמורים לגבש את המדיניות לאוכלוסיית העולם הגדלה בכלל, ולאוכלוסיות חלשות בפרט.



**יעד 1: מיגור העוני** – להפחית במחצית את שיעור הגברים, הנשים והילדים החיים בעוני כפי שהוגדר על ידי כל מדינה.

**יעד 2: אפס רעב** – להבטיח לכל האוכלוסייה, בייחוד לעניים בסיכון, גישה למזון בטוח, מזין ומספק בכל ימות השנה.

**יעד 3: בריאות טובה ואיכות חיים** – בריאות טובה ורווחה לבני כל הגילים.

**יעד 5: שוויון מגדרי** – להבטיח השתתפות מלאה ויעילה של נשים בעבודה ושוויון הזדמנויות מלא בקבלת החלטות בפוליטיקה, בכלכלה ובחיים הציבוריים.

**יעד 10: הפחתת האי-שוויון** – לאמץ מדיניות להגדלת השוויון ללא קשר לגיל, מין, נכות, גזע, מוצא, דת או מעמד כלכלי, בעיקר בתחומי המיסים, השכר והביטחון הסוציאלי.

<sup>2</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>  
<sup>3</sup> [https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/sdg\\_voluntary\\_national\\_review\\_2019](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/sdg_voluntary_national_review_2019)

## העלאת גיל הפרישה באירופה: פצצה מתקתקת? ממשלות אירופה מתמודדות עם התנגדות הציבור לדחיית גיל הפרישה

קייץ לוחט עבר על כמה ממדינות אירופה: הממשלות ניצלו את פגרת הקיץ כדי להתמודד עם אחת הבעיות הכואבות של מערכות הביטחון הסוציאלי – גירעון אקטוארי של קרנות הפנסיה. דחיית גיל הפרישה היא מן האמצעים הבולטים להתמודדות עם הזדקנות האוכלוסייה, אלא שהיא נתקלת בהתנגדות מצד האיגודים המקצועיים והציבור הרחב.

✓ **צרפת:** הממשלה שקדה על רפורמה ל-2025 להעלאת גיל הפרישה, שהוא כיום 62 (גבר כאישה). צוות מקצועי הגיש ביולי לנשיא את המלצותיו לרפורמה: גיל הפרישה החוקי יישאר 62 אך מי שיוסיף לעבוד עד גיל 64 יקבל תוספת של 5% פנסיה על כל שנת עבודה נוספת. האיגודים המקצועיים מתנגדים בתוקף לכל העלאה בגיל הפרישה ומציעים להמירה בהגדלת מספר שנות הביטוח המרבי לקבלת פנסיה מלאה ל-43 שנים (במקום 41.5 שנה כיום).

✓ **הולנד:** ביוני, לאחר תשע שנים של דיונים, הגיעו הממשלה והאיגודים המקצועיים להסכם עקרוני בדבר רפורמה מקיפה במערכת הפנסיה: ההעלאה המתוכננת של גיל הפרישה (שהוא כיום 66 שנים ו-4 חודשים) תוקפא לשנתיים וקצב העלאתה יותאם לעלייה בתוחלת החיים. במצב כיום גיל הפרישה יגיע ל-67 בשנת 2024.

✓ **סלובניה:** הממשלה הגישה ביולי הצעת חוק שנועדה להתמודד עם ההשפעות של הזדקנות האוכלוסייה על הגירעון בקרנות הפנסיה, בין היתר באמצעות העלאת גיל הפרישה מ-65 ל-67 בהדרגה עד 2034. בלחץ האיגודים המקצועיים, המתנגדים למהלך, מונה צוות שינהל משא ומתן עם נציגי העובדים והמעסיקים וינסה להגיע עימם להסכמה על דחיית גיל הפרישה עד מושב הסתיו של האסיפה הלאומית.

✓ **איטליה:** לפי רפורמת הפנסיות שנחקקה ב-2016, גיל הפרישה היה אמור לעלות ב-2019 ל-67. בתחילת השנה חזרה בה הממשלה מהחוק וזימה הוראת שעה שלפיה קבלת פנסיה מלאה תוקדם בחמש שנים: מי שצבר 38 שנות ביטוח בין השנים 2021-2019 יהיה זכאי לפנסיה מלאה בגיל 62. הרפורמה הקרויה *Pensione Quota 100* (100=38+62) תיבחן מחדש בתום שלוש שנים.

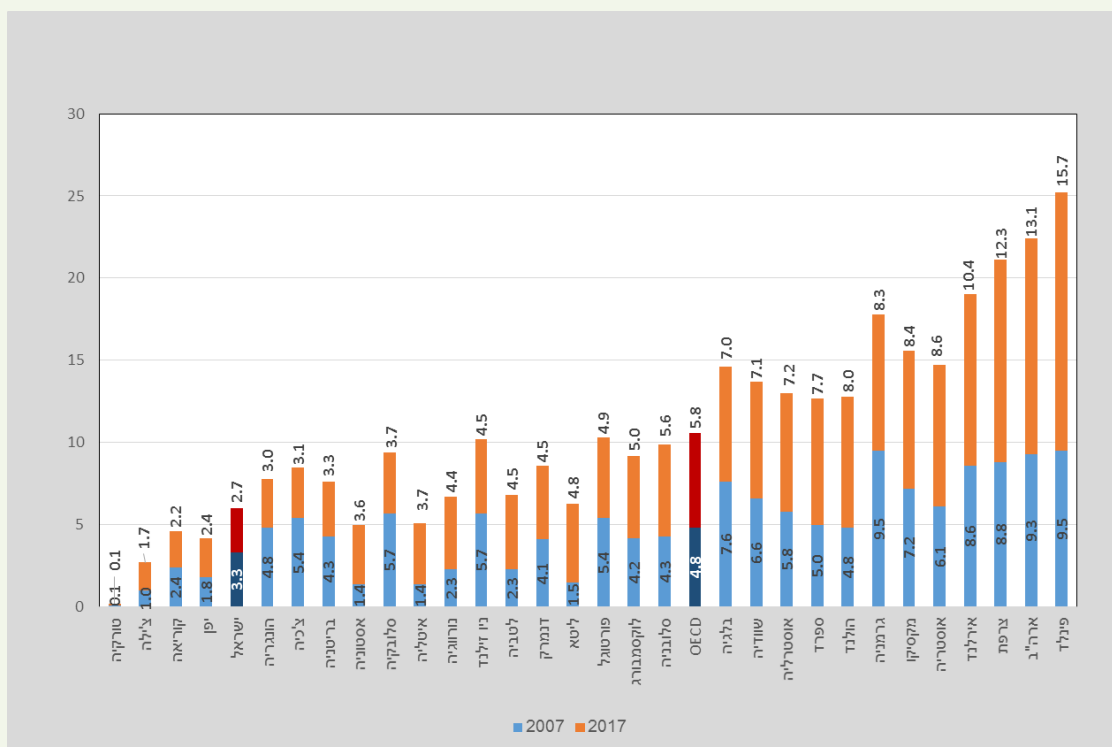
✓ **קרואטיה:** בתחילת 2019 החליטה הממשלה להעלות בהדרגה את גיל הפרישה מ-65 ל-67 עד שנת 2033. האיגודים המקצועיים, המתנגדים לכך, דרשו בקיץ האחרון לקיים משאל עם בנושא. לטענתם, בידיהם כ-600,000 חתימות של אזרחים (20% מהבוחרים) שתומכים בהחזרת גיל הפרישה ל-65.

## המספרים מספרים: ישראל בעולם

מחוסרי תעסוקה: בישראל, חלקם של מקבלי קצבאות באוכלוסייה בגיל העבודה נמוך מרוב מדינות ה-OECD

קצבאות למחוסרי תעסוקה בגיל העבודה מהוות רשת ביטחון חיונית בתקופה של אבטלה. ברוב המדינות המפותחות יש שתי קצבאות שונות למחוסרי תעסוקה: דמי אבטלה למובטלים וגמלה להבטחת הכנסה למי שאינם זכאים לדמי אבטלה או מי שמיצו את זכאותם. לאחרונה פרסם ה-OECD דוח ובו מדדים עדכניים על המצב החברתי ב-36 מדינות הארגון ( Society at a glance ) (2019)<sup>4</sup>. ברוב המדינות שנסקרו<sup>5</sup>, עלה בשנים 2007-2017 חלקם של מקבלי קצבה למחוסרי תעסוקה (out-of-work benefits) אך יש הבדלים ניכרים בשיעורם בין המדינות.

### מקבלי קצבאות למחוסרי תעסוקה (דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה) כאחוז מהאוכלוסייה בגיל העבודה, מדינות ה-OECD, 2007 ו-2017



[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ](#)

- **מוצע ה-OECD:** 5.8% מהאוכלוסייה בגיל העבודה קיבלו ב-2017 דמי אבטלה או גמלה להבטחת הכנסה, לעומת 4.8% בשנת 2007.
  - **פינלנד, ארה"ב, צרפת ואירלנד** השיעורים הגבוהים ביותר ב-OECD של זכאים – יותר מ-10% מהאוכלוסייה בגיל העבודה ב-2017.
  - **בטורקיה, צ'ילה, קוריאה, יפן וישראל** השיעורים הנמוכים ביותר – פחות מ-3% מהאוכלוסייה בגיל העבודה ב-2017.
  - **בישראל** חלקם של הזכאים במגמת ירידה בעשור האחרון (מ-3.3% ב-2007 ל-2.7% ב-2017), לעומת מגמה הפוכה ברוב מדינות המערב.
- לפי הדוח, הפערים בין המדינות נובעים הן משיעורי התעסוקה השונים והן מהבדלים בתנאי הזכאות לשתי הקצבאות.

OECD (2019). Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators. OECD Publishing, Paris. שש מדינות (יוון, קנדה, איסלנד פולין ושווייץ) אינן כלולות במדד בהעדר נתונים בני השוואה על מקבלי הקצבאות.

## 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: מקבלי קצבאות למחוסרי תעסוקה (דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה)  
כאחוז מהאוכלוסייה בגיל העבודה, מדינות ה-OECD, 2007 ו-2017

2017	2007	מדינה
0.1	0.1	טורקיה
1.7	1.0	צ'ילה
2.2	2.4	קוריאה
2.4	1.8	יפן
2.7	3.3	ישראל
3.0	4.8	הונגריה
3.1	5.4	צ'כיה
3.3	4.3	בריטניה
3.6	1.4	אסטוניה
3.7	5.7	סלובקיה
3.7	1.4	איטליה
4.4	2.3	נורווגיה
4.5	5.7	ניו זילנד
4.5	2.3	לטביה
4.5	4.1	דנמרק
4.8	1.5	ליטא
4.9	5.4	פורטוגל
5.0	4.2	לוקסמבורג
5.6	4.3	סלובניה
5.8	4.8	OECD
7.0	7.6	בלגיה
7.1	6.6	שוודיה
7.2	5.8	אוסטרליה
7.7	5.0	ספרד
8.0	4.8	הולנד
8.3	9.5	גרמניה
8.4	7.2	מקסיקו
8.6	6.1	אוסטריה
10.4	8.6	אירלנד
12.3	8.8	צרפת
13.1	9.3	ארה"ב
15.7	9.5	פינלנד