

# הבטחת ביטוח סוציאלי הולם ובר קיימא – מודל לכיסוי אוניברסלי של ביטוח סוציאלי: הניסיון של מדינות ה-BRICS<sup>1</sup> מרידולה גהאי (Mridula Ghai)<sup>2</sup>

## תקציר

מדינות ה-BRICS<sup>3</sup> עשו צעד גדול קדימה בהרחבת כיסוי הביטוח הסוציאלי. ואולם עד שתושג המטרה – הגנה של ביטוח סוציאלי מקיף ואוניברסלי – ארוכה הדרך. כשהוא נשען על הניסיון שנצבר מתוך יישומי מדיניות של מדינות ה-BRICS, בוחן המאמר את האפשרות להיעזר במודלים נוהגים של אספקת ביטחון סוציאלי כדי לתכנן התערבויות מדיניות יעילות למען ביטחון סוציאלי אוניברסלי. זוהו עקרונות מובילים של מסגרת העבודה שתאפשר לגשר על פערי הכיסוי. עקרונות אלה שובצו בתוך מערכות יחסים משלימות ומתגמלות, כדי לפתח מסגרת רעיונית למדיניות התערבויות שתגשר על פער הכיסוי של הביטוח הסוציאלי ותשיג ביטחון סוציאלי אוניברסלי.

**מלות מפתח:** כיסוי, מודל, ניהול ביטחון סוציאלי, BRICS

- 1 מאמר זה מבוסס על הרצאה שניתנה בוועידת המחקר הבינלאומית של ארגון הביטחון הסוציאלי הבינלאומי (ISSA), שאירח בירושלים המוסד לביטוח לאומי ב-3-5 בנובמבר, 2014.
- 2 ארגון עובדי קופות הגמל, ניו דלהי, הודו.
- 3 ראשי התיבות של חמש מדינות – ברזיל, רוסיה, הודו, סין ודרום אפריקה – שכלכלנים מייחסים להן את פוטנציאל ההתפתחות הכלכלית הגבוה ביותר בעולם.

ביטחון סוציאלי מס' 100, שבט תשע"ז, פברואר 2017

## מבוא

המשבר הכלכלי העולמי של 2008 הציב בקדמת הבמה את התפקיד החשוב של מערכות הביטוח הסוציאלי הלאומי במיגור העוני, בצמצום האי-שוויון, בחיזוק הלכידות החברתית, במניעת הדרה חברתית, בספיגת זעזועים כלכליים, בהגברת התפוקה, בהגדלת הביקוש המצרפי המקומי, בשיפור הבריאות ובצמצום התלות ארוכת הטווח של יחידים דרך בניית יכולותיהם לייצר הכנסה.

תהליך הבטחת הביטחון הסוציאלי לטווח ארוך, בצירוף מדיניות כלכלית ושוק עבודה ותעסוקה, כבר שימש עדות תומכת בצמיחה כלכלית יציבה ומכילה יותר ובת קיימא. על כן הועתק מוקד המדיניות העולמית לזיהוי אסטרטגיות אפשריות להנהגת ביטוח סוציאלי אוניברסלי (Bachelet, 2011).

נכון לעכשיו פחות משליש מאוכלוסיית העולם נהנה מהגנה מלאה של מערכות ביטחון סוציאלי, והשאר מוגנים חלקית או בכלל לא. כמעט מחצית האוכלוסייה בגיל הפרישה (+65) אינה זוכה לפנסיה או לקצבת זקנה. ההשלכות האפשריות הן שקרוב ל-40% מהאוכלוסייה בגיל העבודה כיום עלולים לא לקבל פנסיה מתוכניות פנסיה צוברות. ל-39% מהאוכלוסייה ברחבי העולם אין גישה לטיפול רפואי הולם, ובמדינות מעוטות הכנסה מגיע שיעור זה בדרך כלל ל-90%. במדינות רבות אין כלל תוכניות לטובת הילד והמשפחה (ILO, 2014).

היעדרו של כיסוי מלא של ביטחון סוציאלי בולט במיוחד אצל אלה העובדים במסגרות של הכלכלה הלא-פורמלית, הנפוצה בעיקר במדינות שהכנסתן ממוצעת ונמוכה. נכון לעכשיו שני שלישים מהאוכלוסייה העובדת בעולם עובדים במסגרות הכלכלה הלא-פורמלית; במדינות רבות שיעורם עולה על 90%. 700 מיליון ויותר עובדים לא פורמליים הם עניים מרודים המשתכרים פחות מ-1.25 דולר ביום. למרות הצמיחה הכלכלית במספר מדינות, לעתים קרובות היא מלווה בעלייה במספר העבודות הלא פורמליות (ILO, 2014).

על רקע הדברים האלה נדרש לאפשר לכל אדם גישה לביטוח סוציאלי אוניברסלי. ואולם השגת מטרה זו תלויה במידה רבה ביעילות האסטרטגיות שנוקטים לשם כך. כדי לאתר עובדים לא פורמליים רבים, נדרשות אסטרטגיות ייחודיות, משום שבדרך כלל אין הם רשומים, הם מפוזרים גיאוגרפית, מרוויחים שכר נמוך, לא מיומנים או

מיומנים למחצה, לא נהנים מיחסי עובד-מעביד, נטולי הגנה משפטית, נטולי הכנסה קבועה, עובדים בעבודות עונתיות, בעלי השכלה נמוכה ועל פי רוב אין הם מאורגנים.

הסביבות החברתיות-הכלכליות-התרבותיות השונות במדינות שונות מצריכות לפתח אסטרטגיות גמישות, נמוכות עלות, בנות קיימא והולמות להגשה אוניברסלית של כיסוי הביטוח הסוציאלי, כדי לתת מענה לצרכים המיוחדים של קטגוריות שונות של עובדים. הניסיון מלמד (ILO, 2013) שכל מודל של ביטוח סוציאלי אוניברסלי נדרש לאלה:

- להכיר בביטוח הסוציאלי כזכות אדם בסיסית, כמוצהר בסעיף 22 של **ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם** של האומות המאוחדות;
- להביא בחשבון את האפיונים השונים של קטגוריות שונות של עובדים;
- להרחיב את הכיסוי של תוכניות ביטוח סוציאלי מבוססות עיסוק;
- לפתח תוכניות ללא השתתפות שימומנו מכספי מסים לטובת מגזרים שאינם יכולים לתרום;
- להנהיג ביטוח בריאות לאומי או מערכת הגנה סוציאלית מבוססת מס או שילוב של שניהם;
- לשלב את כל הכלים בתוך אסטרטגיית ביטוח סוציאלי לאומי.

שילוב גורמים אלה שנמנו לעיל הוכיח את עצמו בברזיל, ברוסיה, בהודו ובסין (מדינות ה-BRIC), ולאחר מכן גם בדרום אפריקה, שהצטרפה לקבוצת מדינות אלה ב-2010. חמש מדינות אלה הן כלכלות לאומיות עולות, שהפכו מתועשות לא מכבר, חברות ב-G20 (רוסיה חברה גם ב-G8), מייצגות 40% מאוכלוסיית העולם, בעלות תוצר מקומי גולמי (תמ"ג) נומינלי משולב שווה ערך ל-20% מהתוצר העולמי הגולמי ומחזיקות יתרות מטבע זר משולבות בשווי 4,000 מיליארד דולר.<sup>4</sup>

בשנים האחרונות הרחיבה קבוצה זו של מדינות ביעילות את מטריית הביטוח הסוציאלי והגיעה לרמות בינוניות-גבוהות של **מדד ההתפתחות האנושית**.<sup>5</sup> הן הגבירו את היצרנות, קידמו את ההון האנושי, הגדילו את הכנסות העובדים וחוו צמיחה כלכלית בת קיימא, עלייה בשיעורי צמיחת התמ"ג, התרחבות השווקים הכלכליים ועלייה בהשקעות זרות ישירות. אף שרוב מדינות אלה הרחיבו מאוד את הכיסוי של הביטוח הסוציאלי, עדיין עליהן לכבוש את היעד של ביטוח סוציאלי מקיף לכול.

מכל מקום, הצלחתן של מדינות ה-BRICS בהשגת רמות גבוהות של כיסוי ביטוח סוציאלי, במיוחד למען עובדים לא פורמליים, מציעה תובנות חשובות בנוגע לגיבוש גורמי היסוד של אסטרטגיה יעילה של החלת ביטוח סוציאלי מקיף ואוניברסלי. ניתן לארוג את הלקחים שהופקו מגישות לאומיות אלה לכדי מטריצה משלימה של גישות ותוצאות, הכוללת שיטות עבודה מומלצות ומקובלות להרחבת הביטוח הסוציאלי, כדי לספק מודל שיעזור להשיג כיסוי אוניברסלי הולם של ביטוח סוציאלי.

המשך המאמר הוא כלהלן: בחלק הבא נבחן בפריזמה רחבה את הלקחים שניתן ללקט מניסיוןן של מדינות ה-BRICS בהרחבת הכיסוי של הביטוח הסוציאלי שלהן. אין הכוונה כאן לתאר או לנתח בפרטי פרטים את התוכניות הלאומיות השונות,<sup>6</sup> אלא לזהות את היסודות הנחוצים לפיתוח מודל מסגרת רעיוני ולהרחבת הכיסוי ולדון בסוגיות הנוגעות למימון מודל כזה, לאספקתו ולניהולו, לרבות מתן מענה לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות.

## BRICS: הפקת לקחים

במבט כולל נקטו מדינות ה-BRICS צעדים מרחקי לכת להרחבת הכיסוי של הביטוח הסוציאלי. רק לאחרונה הוגדרה מטרה זו בהקשר של המשבר הכלכלי העולמי כאמצעי להגברת הביקוש המצרפי הביתי על ידי שימור כוח הקנייה של אוכלוסיותיהן,

5 ראו: [hdr.undp.org/en/data](http://hdr.undp.org/en/data)

6 כדי לקרוא ביתר פירוט על הרחבת הכיסוי ועל המאפיינים של תוכניות הביטוח הסוציאלי שהונהגו במדינות ה-BRICS, ראו ISSA (2013).

באמצעות העברת מזומנים, גישה חופשית לשירותים, שירותי חיפוש עבודה ופיתוח ואימון מיומנויות מקצועיות.

אף שמדינות ה-BRICS הרחיבו מאוד את הכיסוי של הביטוח הסוציאלי, יש לעשות עוד רבות כדי להגיע לכיסוי אוניברסלי הולם ובר קיימא. שלא במפתיע רוב אלה שנתרו ללא כיסוי של ביטוח סוציאלי הם עובדים עצמאים, נשים, עובדים מעוטי הכנסה, עובדים לא מיומנים ועובדים המועסקים בכלכלה הלא פרמלית. יש פער ענק בכיסוי בין עובדים באזורים כפריים לעובדים באזורים עירוניים; לעתים קרובות נהנים העירוניים משיעורי כיסוי גבוהים, בעוד עמיתיהם הכפריים מסתפקים בכיסוי זעום. סוגיות מנהליות, כמו העדר סניפי שירות מקומיים, מערימות בדרך כלל קשיים על הרחבת הכיסוי ומטריחות רבים הנאלצים לנסוע מרחקים ארוכים כדי לתבוע את זכויותיהם. גם ההליכים המנהליים במדינות השונות עשויים להיות מסובכים.

עשויים להיות הבדלים גדולים בגובה ההטבות בין התוכניות לעובדי המגזר הציבורי לבין התוכניות לעובדי המגזר הפרטי. ניכרים גם הבדלים בולטים בהיקפם ובאיכותם של שירותי הבריאות המסופקים על פי מידת עושרם של אזורים שונים, והבדלים אלה אף מתחדדים בין קבוצות הכנסה גבוהות ונמוכות. טיפולים רפואיים מתקדמים נגישים רק לשיעור קטן מאוד של אנשים אמידים, והתשלום במזומן על טיפול רפואי עשוי להיות גבוה מאוד במדינות מסוימות. ברוב המדינות נוטה הטיפול הרפואי להתמקד יותר בריפוי ופחות במניעה.

בעוד שברוב המדינות הכיסוי גבוה בערכים מוחלטים, במיוחד במדינות מרובות אוכלוסין כמו סין והודו, עדיין כיסוי זה עלול להיות דל מאוד ולוקה ברמות ההלימות. תוכניות סיוע סוציאלי ממומנות בידי ממשלות דרך מסים או דרך התקציב הכללי. ואולם היכולת של ממשלה לממן תוכניות לאומיות רחבות היקף של סיוע סוציאלי עשויה להיות מוגבלת, הן מבחינת תוחלת חיי המימון והן מבחינת גובהו. רוב הממשלות מתקשות לממן באופן רציף תוכניות סיוע מתמשכות.

יתרה מזאת, תוכניות סיוע סוציאלי חסרות לעתים קרובות נהלים יעילים של מבחני אמצעים, ולעתים אין גם פיקוח מספיק על הבקשות לסיוע ועקב כך כפל הטבות. בדומה גם סוכנויות השירות לציבור נוטות להיות חלשות, ואין להן כל חלופה ראויה.

יש לכך השלכות ברורות על המשך הרחבת הכיסוי במסגרת תוכניות אלה. תגובה אחת היא מעבר מתוכניות סיוע סוציאלי לתוכניות סיוע צוברות, אבל לשם כך נדרשת תחילה מדיניות שוק עבודה יעילה בד בבד עם צעדים שתכליתם להגביר את יכולות ייצור ההכנסה של יחידים. רמות הכיסוי משתנות מאוד בהתאם לתוכניות ההשתתפות השונות. עובדים בכלכלה הלא פורמלית, מעוטי ההכנסה, נשים, עצמאים, עובדי משק בית, עובדים זרים ופליטים בדרך כלל לא זוכים לכיסוי כלשהו. על פי רוב כוח המשיכה של כיסוי וולונטרי לתוכניות משתתפות מוגבל. במקרים רבים גם אין התוכניות המשתתפות הרווחות משקפות את המציאות של שוק העבודה המקומי.

רבים מהאנשים בגיל העבודה צריכים להגדיל את הכנסתם ואת כוח הקנייה שלהם, כדי שיוכלו להפריש דמי השתתפות גבוהים יותר, שיבטיחו להם בבוא העת גמלאות גבוהות יותר. נדרשת גם הבטחת הכנסה גבוהה יותר לאנשים עם נכות ולמובטלים. בהקשר זה אין תוכניות ההטבה לנכים ולמובטלים מקדישות מאמץ מספיק לשיקומם ולהעסקתם מחדש של אלה המסוגלים לעבוד. מהלך כזה עשוי לתמוך בהזדמנויות ליצירת הכנסה ובכך לתרום לביטוח הסוציאלי. דגש חזק יותר על חזרה לעבודה יתרום ליציבות ולהתאמה ארוכות טווח של תגמולי ביטחון סוציאלי ובה בעת יקדם את ההערכה העצמית של המוטבים.

העלויות המנהליות של תוכניות ביטחון סוציאלי בכלכלות מתפתחות עשויות להיות גבוהות מאוד (דיון רחב בשאלה זו אפשר למצוא במאמרו של סלוצ'ינסקי בחוברת זו), למשל כשהן נמדדות ביחס לסך דמי הגמולים שנגבו וכשאנשי הצוות והפקידים המאיישים את התוכניות לא עוברים הכשרה הולמת. לא תמיד גם נעזרות כלכלות אלה בטכנולוגיות ניהול מתקדמות ובטכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT) שיתמכו בתהליכים ניהוליים ובהנהגת התוכנית. זאת ועוד, ריבוי מערכות לאומיות של הגנה סוציאלית, תיאום לקוי בין תוכניות שונות ומחוזות שונים, חפיפה בין אזורים ותכנון ומימוש לוקים בחסר עשויים להוביל לכפל הטבות (Pino & Badini Confalonieri, 2014, p. 140).

כשבוחנים את ניסיון מדינות ה-BRICS ליצור תמריצים ולעודד הצטרפות לתוכניות צוברות של ביטוח סוציאלי, האסטרטגיה הנדרשת היא הרחבת התעסוקה כדי לאפשר לאנשים רבים יותר להצטרף לשוק העבודה הפורמלי, להגיע לרמות הכנסה ראויות וכך להצטרף לתוכניות הביטוח הסוציאלי. מלבד זאת יש לפלח ביעילות גדולה יותר

קבוצות אוכלוסייה מוחלשות – על פי רוב אלה הנמצאות בשולי שוק העבודה הפורמלי – המקבלות סיוע סוציאלי. שני ערוצי פעולה אלה הם הצעדים הראשונים ההכרחיים לקראת ביטוח סוציאלי אוניברסלי.

כשהמטרה היא להתקדם לכיסוי אוניברסלי מקיף של ביטוח סוציאלי, דרך ההתבוננות בניסיון של מדינות ה-BRICS, ניתן להציג מספר תובנות מידיות בדבר מרכיבי המפתח הנדרשים ליצירת מודל יעיל של הרחבת הכיסוי.

**עמידות** – הלקח הראשון במעלה הוא שלעמידות המערכת משמעות מכרעת. כנגד התפיסה המסורתית הצרה יותר של כושר פיננסי, האסטרטגיות של מדינות ה-BRICS מדגישות את חשיבות ניתוח העמידות והטמעתה כתפיסה רחבה. יש לנתח עמידות במונחים של סיבולת של מערכות ותהליכים, ועליה להשתקף בעבודת הארגון, באיכות מתן השירות, בערך ההטבות, ביעילות התהליכים וההליכים וביציבות התוכנית.

על המערכות והתהליכים המשמשים את תוכניות הביטוח הסוציאלי לעמוד במבחן הזמן, להיות חכמים, יציבים, ללא צוואר בקבוק, סתגלנים, ידידותיים למשתמש, פשוטים, מוסדרים ולהכיל מערכת מובנית של איזונים ובלמים. על מערכות ותהליכים אלה להיות איתנים ועל התוכניות להיות עמידות לאורך זמן, לכל הפחות במונחים של שימור מועדי התשלום וגובהם.

**כושר חיזוי** – כושר חיזוי הוא היבט חשוב של עמידות. על האוכלוסייה הזכאית להצליח לחזות את הערך העתידי של ההטבות המצטברות המגיעות לה, את זמן הטיפול הסביר בתביעות, את התהליכים הבירוקרטיים שנדרש להשלים ואת תנאי הזכאות.

**אמון** – הכרחי שהציבור הרחב והמוטבים ישימו את מבטחם במערכת; כלומר: בעת הצורך מוטבים זכאים יקבלו את כל ההטבות המגיעות להם מהמערכת. במקרים של הפרשות למערכת, על מעביריהן להיות בטוחים בכך שהן מוגנות, מושקעות בשיקול דעת ושההטבות המובטחות להם יגיעו בזמן ובהיקף שסוכם עליו.

**צדק חברתי** – על מערכת ביטוח סוציאלי אוניברסלית ומקיפה להתבסס על עקרונות הצדק החברתי. המערכת נועדה למזער אי שוויון ולמגר עוני. באופן ממוקד יותר עליה לגשר על פערי הכנסה בין אזורים עירוניים לאזורי פריפריה, לחלק מחדש משאבים

בין אזורים עניים לעשירים ככלל, כמו גם להקצות הטבות ייעודיות לאוכלוסיות מוחלשות. על מערכות מעין אלה לתמוך בלכידות חברתית גדולה יותר – במיוחד על ידי אספקת רמת הכנסה מינימלית, שירותים ומתקנים לכול – ובצמיחה כלכלית כוללת יותר.

**הלימות** – הלימות נתפסת יותר ויותר כמושג רב ממדי (Brimblecombe, 2013). ברמה הראשונית, מבחינת המוטב, הלימות פירושה בדרך כלל שיש לשלם את הקצבה בזמן לאורך כל תקופת החלטה ושעל הקצבה לתת מענה לצורך.

הפירוש הרחב של הלימות אומר שלמוטבים חייבת להיות הזכות החוקית לקבל קצבאות. בה בעת הוא אומר שכאשר אין עומדים עוד בקריטריונים, הזכות לקבל הטבות נשללת. כך מובטח שהקצבאות מוזרמות רק לאלה העומדים בקריטריונים ומובטחת איתנות פיננסית.

ההלימות של כל מערכת תלויה גם ביעילותה המנהלית, כולל אספקת הקצבה הנכונה, ברמה הנכונה, למשך התקופה הנכונה, למען הצורך הנכון ובזמן הנכון. ההלימות בהקשר של יעילות מנהלית מתייחסת גם לאמצעים להבטחת היענות לתשלום דמי הגמולים ולמגר התחמקות מתשלום והונאה. הלימות משמעה גם שהתוכנית תהיה רגישה לצרכים המיוחדים של מגזרי אוכלוסייה שונים, ועל כן תעודד הצטרפות ואמון.

## לקראת תכנון מסגרת רעיונית

למרות התקדמות מדינות ה-BRICS – ובמקרה של סין התקדמות מרשימה מאוד (Chen & Turner, 2014) – בהרחבת הכיסוי, טרם הושג היעד של ביטוח סוציאלי אוניברסלי, בר קיימא והולם. אולם התקדמות מדינות ה-BRICS עד כה מראה, שבכל מודל מוצע להטמעת כיסוי אוניברסלי יעיל יש לקחת בחשבון עקרונות, מדיניות, גישות ואסטרטגיות שאימצו מדינות אלה. יש לצקת יסודות אלה ליחסים מתגמלים ומשלימים עם החוזקות של מערכות ביטוח סוציאלי אחרות. מבחינה זו, הפרמטרים של תכנון המערכת – הלימות, יכולת מימון התוכנית, יציבות וחוסן, הוגנות ויכולת



חיזוי – המצויים במסגרת רעיונית לקצבה מקיפה של הבנק העולמי<sup>7</sup> והחופפים רבות מהתבונות שהוצגו לעיל, מוצאים מקום מרכזי במסגרת הרעיונית המוצעת.

לאור הניסיון של מדינות ה-BRICS, ברור שעל כל מסגרת רעיונית יעילה להפיכת ביטוח סוציאלי לאוניברסלי להתבסס על שותפות ציבורית-פרטית המספקת חלוקת אחריות מוגדרת ומשלימה בין המדינה, האזרחים ושותפים סוציאליים אחרים. עליה לכוון ביטחון סוציאלי כזכות חוקית יסודית. לכל הפחות יש להבטיח לכול גישה מינימלית למתקנים ולשירותים ושכר בסיסי. על מערכות ביטוח סוציאלי להיות שקופות ומשתפות, משום שבתוכניות סיוע סוציאלי יש תפקיד לקהילות ולגופים מקומיים בזיהוי המוטבים, בפילוח יעיל שלהם וברישומם, כמו גם בהעברת הקצבאות.

על המסגרת הרעיונית המוצעת להתמקד באופן שווה בהרחבת הביטוח הסוציאלי, בהבטיחה שתהליך התכנון של התוכניות השונות כולל את הצרכים המיוחדים של קטגוריות עובדים שונות. כדי לכסות את רוב העובדים הפעילים בכלכלה הלא פורמלית, על מסגרת רעיונית מעין זו להציע תנאים גמישים (Hu & Stewart, 2009), ולאפשר תשלום לא סדיר של דמי ביטוח, המתאים, למשל, לדפוסי הכנסה של תעשיות עונתיות ותקופות ביניים של אבטלה. באשר לעובדים בכלכלה המוסדרת, עבורם יש להבנות תמריצים כלכליים בצורת נקודות או החזרי מס, כדי לעודד תשלום סדיר של דמי ביטוח. נדרש מודל משתף, המספק מידע זמין וחופשי אודות הקצבאות האפשריות בתוכניות הביטוח הסוציאלי השונות. החברות היא חובה חוקית, וההתחמקות מתשלום כרוכה בעונשים ובקנסות. יש לנצל את התשתיות הממסדיות הקיימות ולבנות עליהן את המודל המוצע.

על תכנון המסגרת הרעיונית לתמוך ברמות הגנה סוציאליות הולכות וגדלות, החלות על עוד ועוד זכאים, בקצב התואם את ההתפתחויות הכלכליות. על כל התערבות המכוונת לאוכלוסיות בגיל העבודה להכיל יוזמות יצרניות מובנות, הממוקדות בהשבה למעגל התעסוקה, ביצירת מקומות עבודה, בעבודה עצמאית ובשדרוג מיומנויות. בדומה, על סיוע סוציאלי, בצורת גישה למתקנים ולשירותים והעברת מזומנים לאוכלוסיות עניות ומובטלות, להיות מכוון לקידום הרחבת ההכנסה. מובן

7 ראו: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11139>

שעל המסגרת הרעיונית להיערך להתמודדות עם צורכיהן של קבוצות פגיעות ומוחלשות. יש לתת לכל הילדים (כולל יתומים), לנשים בהיריון, למבוגרים, לעניים וחסרי כול, כמו גם לנכים ולמובטלים בקבוצת גיל העבודה, ערבויות מדינה מגובות משפטית.

על המסגרת הרעיונית להבטיח יעילות עלות-תועלת, ניידות, תשואות טובות יותר להשקעות והשתתפות קלה וידידותית, ומבחינת התכנון המוסדי לכוון סוכנות סליקה (מסלקה) לאומית יחידה. זאת ועוד, על המסגרת הרעיונית לספק בנק מידע, שווקים, נכסים יצרניים, הכשרה והלוואות בריבית נמוכה ממחיר השוק. על המסגרת הרעיונית להציב את מרכיבי המפתח בשבלונה גמישה שניתן להתאימה בקלות להקשר החברתי-הכלכלי-תרבותי במדינות השונות, למציאות הדמוגרפית שלהן ולהעדפותיהן המסורתיות, כדי להפוך ערבויות בסיסיות לאוניברסליות.

## המסגרת הרעיונית המוצעת

רוב אלה שאינם נהנים מביטוח סוציאלי חיים בעוני או על סף העוני. על פי רוב הם עובדים בעבודות לא יציבות ומעוטי נכסים. משברים, בין אם אסונות טבע או מעשה ידי אדם, עלולים להיות נקודת מפנה שיובילו משקי בית לעוני מחפיר. עימות מזוין או מהומות או כל צורה של אי שקט אזרחי עשויים לרושש משפחות ולהגדיל את פגיעותן. אירועי טבע, כמו הצפות, בצורות, גשם כבד או תנאי מזג אוויר קיצוניים אחרים, עשויים אף הם להוות גורמי מפנה (ISSA, 2014). יתר על כן, הכנסתם של אנשים יורדת מעשה שגרה בשל אירועים הקורים במהלך החיים, כמו זקנה, מות המפרנס העיקרי של המשפחה, אובדן כושר עבודה, היריון או התפרקות הנישואין. אירועים אלה עלולים לסחרר אותם במעגל חוב אכזרי או לדון אותם לחיי עוני, לעתים קרובות בתנאי חולי, אובדן עבודה, נכות זמנית או קבועה והתמעטות הנכסים היצרניים. לכן המסגרת הרעיונית המוצעת נבנית מתוך הבנה עמוקה של המאפיינים של אלה שאין להם ביטוח סוציאלי ושל האתגרים שהם מתמודדים עמם, ומבקשת לפתח ארגז כלים שייתן לאוכלוסיות המוחלשות כוח לתת מענה יעיל לאתגרים אלה.

הניסיון החיובי של מדינות ה-BRICS מראה שמדינות עם הכנסה נמוכה-בינונית יכולות להרחיב מאוד את רשת הביטחון הסוציאלי שלהן. יתרה מזאת, בהתחשב בכך

שמדינות ה-BRICS הצליחו להרחיב את הכיסוי בעתות משבר כלכלי לאומי, הרי בזמני יציבות כלכלית ושפע ניתן להשיג מטרה זו ביתר קלות. ניתן ללמוד מהן שמדינות יכולות לבנות מערכת ביטוח סוציאלי מקיף ברמה בסיסית תוך ניצול חלק קטן מהתמ"ג שלהן. על פי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) ניתן להשיק בכלכלות מתפתחות קרן פנסיה מקיפה או תוכנית סיוע סוציאלי תוך ניצול 1%-2% מהתמ"ג השנתי (ILO, 2009; Bachelet, 2011). על רקע הערכה זו, המסגרת הרעיונית המוצעת מבוססת על ההנחה שבכל מדינה אפשר לכלכל מערכת אוניברסלית של ביטוח סוציאלי.

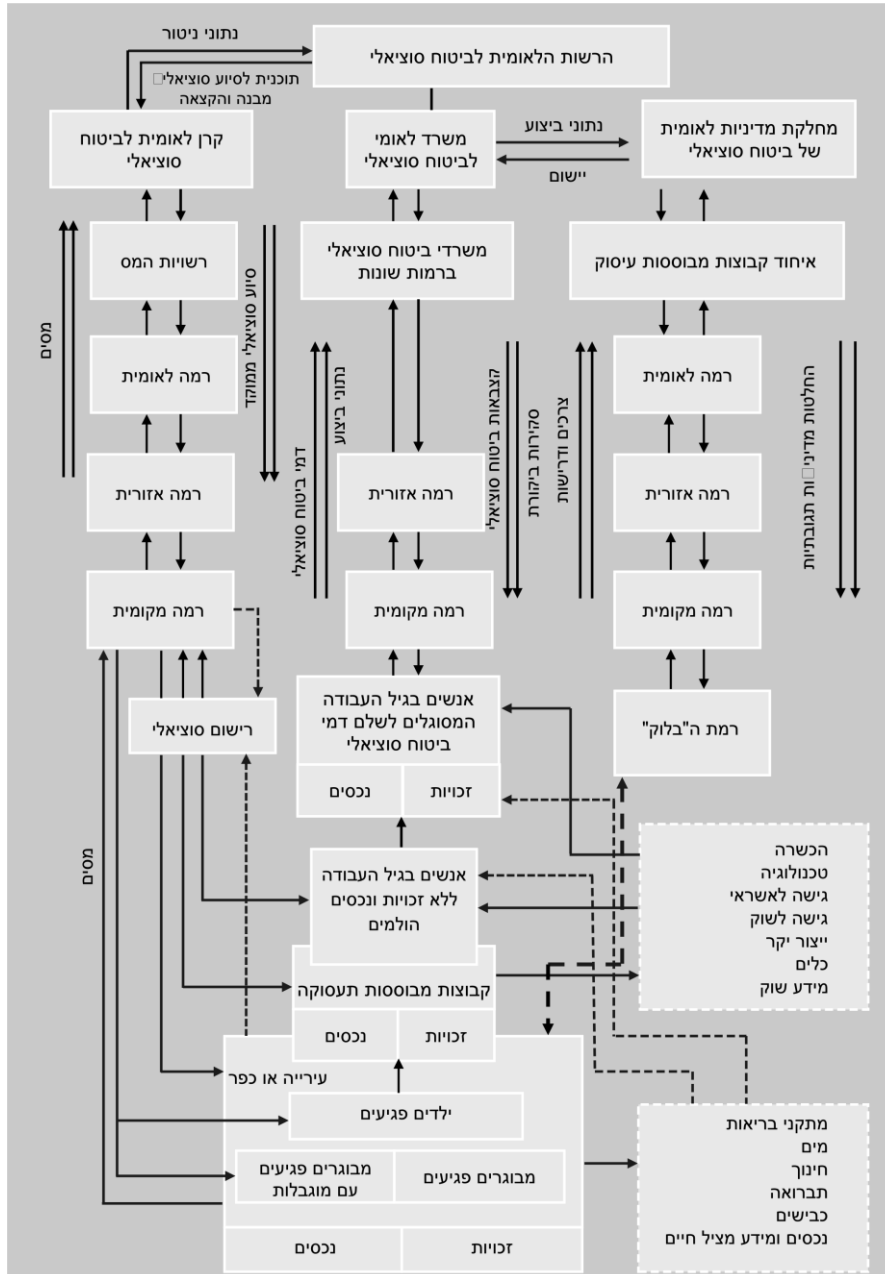
המסגרת הרעיונית המוצעת (איור 1 להלן) גם מבוססת על הנחת היסוד שיחידים, משפחות, קהילות, קבוצות תעסוקה ומחוזות עם ארגז כלים מתאים וזכאויות יהיו פגיעים פחות, כשהם ניצבים לפני סיכונים מכל סוג. למסגרת הרעיונית כוונות רבות. היא מבקשת לצייד אנשים ברמות הולמות של נכסים וזכאויות באמצעות סיוע סוציאלי ממוקד בשילוב אסטרטגיות אחרות. היא מתמקדת גם בהענקת רמות נכסים הולמות (פיננסיות, אנושיות, פיסיות וסוציאליות), שיאפשרו לאנשים לא רק להתמודד עם מגוון סיכונים, אלא גם גישה לשירותים בסיסיים הולמים ויכולת לעמוד בתשלומי הביטוח הסוציאלי. מרכיב מפתח במסגרת הרעיונית מוגדר כ"קבוצות מבוססות עיסוק" המסוגלות לספק לחברים בהן תמיכה מבוססת תעסוקה, כולל סיוע בשיפור כישוריהם המקצועיים. כך יכולים אלה לייצר מוצרים ושירותים שיסללו את הדרך להכנסה הולמת. פוטנציאל גידול ההכנסה של עובדים, ובהם גם אלה החברים בקבוצות מבוססות עיסוק, יתמוך בתורו ביכולת של רשויות מקומיות או כפרים לייצר די משאבים שיספקו את השירותים הבסיסיים לכל תושביהם, ובהם קבוצות מבוססות עיסוק ויחידים פגיעים.

הגישה המוצגת כאן נמצאת בהלימה מלאה עם המנדט שניתן ל-ILO, לאחר שאומצה המלצה 202 בנוגע לרצפות הגנה סוציאליות (2012),<sup>8</sup> לתמוך בהנחת רצפות הגנה סוציאליות (ILO & WHO, 2009; Bachelet, 2011), שיאפשרו לכל אדם גישה יעילה לשירותים בסיסיים כמו מים, תברואה, חינוך, בריאות, תזונה בריאה, מידע מציל

8 היא תואמת גם את המלצת ה-ILO מ-2015 (מסי' 204) בעניין המעבר מכלכלה לא פורמלית לכלכלה פורמלית. לפי המלצה זו על המדינות להרחיב בהדרגה, בחוק ובמעשים, ביטחון סוציאלי, הגנת יולדות, תנאי עבודה ראויים ותשלומי מינימום לכל עובדי השוק הלא פורמלי.

חיים ומשמר נכסים, לצד העברות סוציאליות לקבוצות מוחלשות, ובהן האוכלוסייה בגיל העבודה שאינה משתכרת די הצורך, מבוגרים וילדים. מסגרת זו מזהה את הרשות המקומית או את הכפר כישות הגיאוגרפית שתספק שירותים בסיסיים אלה, תסייע באיתור יחידים פגיעים ותייצר ערוצי תקשורת יעילים למניעת מפגעים מוסריים ו"אכילת חינם". כך מוצע שהטמעת רצפת ביטחון סוציאלי בסיסית זו תהיה באחריות הרשות המקומית או הכפר. מוצעת אפוא גישה כוללת להרחבת הכיסוי המדגישה ביתר שאת הטמעת מדיניות "מטה-מעלה".

איור 1: מודל המסגרת הרעיונית



זאת ועוד, הניסיון של מדינות ה-BRICS מראה שכדי להתקדם לקראת תוכניות כיסוי אוניברסלי של הביטוח הסוציאלי, יש לתכנן תוכניות סיוע סוציאלי וביטחון סוציאלי בהתאם לצרכים הייחודיים של קבוצות תעסוקה שונות ויחידים פגיעים. המסגרת הרעיונית מכירה בכך שלעובדים במקצועות שונים יש צרכים ודרישות העשויים לייצר פגיעות ולהגביר את הסיכונים ליפול לחובות ולעוני, אם לא ייענו (איור 2). כחלק מאסטרטגיות הרחבת הביטוח הסוציאלי של מדינות ה-BRICS, נרקחו תוכניות מיוחדות למקצועות שונים; למשל: קרנות רווחה של קבוצות תעסוקה בהודו (van Ginneken, 2003), תוכנית אבטלה מתוקצבת לדייגים בברזיל (ILO, 2010), תוכנית הכנסה שנתית המאפשרת תעסוקה משלימה לקצבת הזקנה בסין (ISSA, 2013).

מסגרת זו מעניקה תשומת לב מיוחדת לדרישות מבוססות עיסוק ומציעה לארגן יחידים בגיל התעסוקה בקבוצות מבוססות עיסוק תחת כנפי הרשות המקומית או הכפר. קבוצות מבוססות עיסוק המאורגנות ברמת הרשות המקומית או הכפר הן היחידה הבסיסית ביותר של מסגרת זו. מרכיבים אחרים בהם סיוע סוציאלי (המכוון באמצעות מרשם אוכלוסין), ביטוח סוציאלי, בניית מדיניות, פיקוח ומיסוי. עתה נפנה למרכיבים אלה.

## סיוע סוציאלי

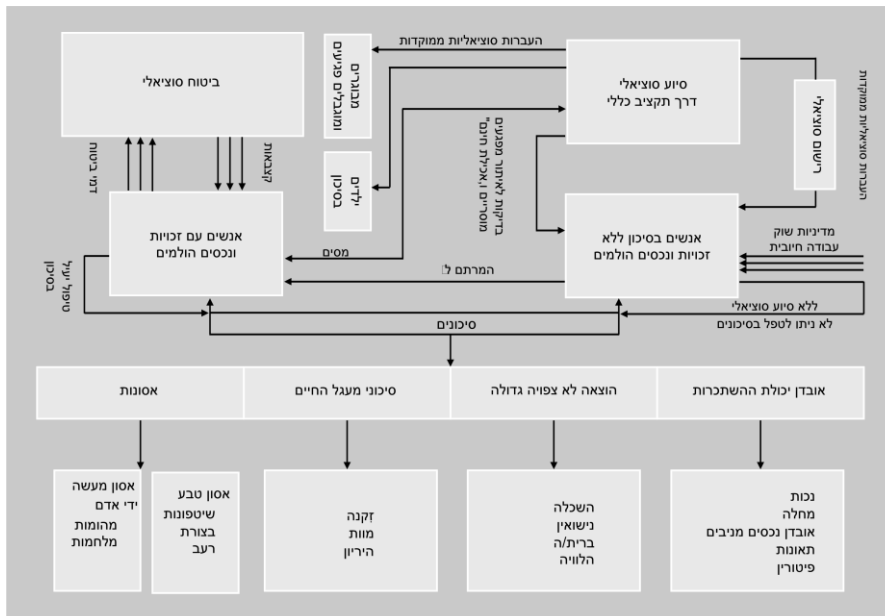
המסגרת הרעיונית מציעה להשתמש בסיוע הסוציאלי באופן סלקטיבי וממוקד, כדי להעניק ליחידים ולקבוצות נכסים וזכאויות שיעצימו אותם ויגדילו את הכנסתם, כשהמטרה בטווח הארוך היא שיוכלו לעמוד בתשלום דמי הגמולים לתוכניות ביטוח סוציאלי. ההכוונה מתמקדת בהתמודדות עם אלה המבקשים לנצל לרעה את התמיכה המוצעת ועם "אכילת חינם". בטווח הארוך ניתן לפתח תוכניות ביטוח סוציאלי עמידות והולמות יותר באמצעות סיוע לעובדים לרכוש את היכולת לשלם את דמי הגמולים.

מסגרת העבודה המוצעת רואה בעיני רוחה תחזוקה של "מרשם אוכלוסין" שיכיל מידע על הסיכונים הניצבים לפני כל אדם ויאפשר הערכה עובדתית של יכולתו לנהל סיכונים אלה ביעילות. עוד מוצע ניתוח המצב הנוכחי של כל אדם רשום על פי סמנים סוציאליים שונים, כמו גם פרטי נכסיו וזכאויותיו. עדכון מרשם האוכלוסין נחלק

לשניים – קליטת מידע על הנרשמים ברמה המקומית והזנתו למאגר מידע לאומי מקוון – כדי לאפשר עיצוב מדיניות סיוע חברתית מבוססת מידע, לפקח ביתר יעילות על ניסיונות ניצול לרעה, למנוע "אכילת חינם" ולאחר ולזהות ביתר יעילות קבוצות ויחידים פגיעים. אלה האחרונים (שנדון בהם בהמשך) יקבלו סיוע סוציאלי מכוון היטב, הולם ומותאם.

העיקרון המנחה העיקרי של המסגרת הרעיונית הוא להשתמש בסיוע הסוציאלי כזרז שיאפשר ליחידים פגיעים בגיל העבודה להשיג נכסים וזכויות שיענו על סוגיות רחבות יותר של פגיעות – על ידי מתן מענה פרוגרסיבי לפגיעותם ויכלו עובדים, בסופו של דבר, לעמוד בתשלום דמי הביטוח למערכת הביטוח הסוציאלי. אלה שאובחנו כמוגבלים חלקית יכוונו לשיקום ולחזרה למעגל העבודה. אלה שאינם מסוגלים לייצר הכנסה, כמו מבוגרים פגיעים, ילדים והמאובחנים כאנשים עם נכות מלאה, יכוונו לסיוע סוציאלי שיצמצם את הסיכון ליפול לעוני עמוק יותר ויאפשר להם רמת מחיה בסיסית. צרכים בסיסיים, כמו שירותי בריאות ורופאים מומחים, מזון מזין, ביגוד, מים, תברואה ומגורים, יובטחו כחלק מהסיוע הסוציאלי.

**איור 2: סיכונים ומענים**



## קבוצות ויחידים פגיעים

המסגרת הרעיונית מכילה סוגים שונים של מענה לצורכי קבוצות ואנשים פגיעים. טבעו של הסיוע, כולל משך התשלומים וגובהם, יהיה תלוי בסוג הפגיעות ובדרגתה.

**פגיעים בגיל העבודה:** כל תוכניות הסיוע לפגיעים בגיל העבודה יכוונו לצייד אנשים אלה במיומנויות ובנכסים יצרניים, שיגדילו את כושר ההשתכרות שלהם, לא רק לשם כיסוי צורכי היומיום שלהם, אלא כדי שייצרו בסיס נכסים שיפחית את פגיעותם. המיקוד העיקרי הוא הגדלת כושר ההשתכרות שלהם כך שיוכלו לשלם דמי ביטוח גבוהים מספיק, שיספקו להם קצבאות הולמות במקרים דחופים. על מדיניות שוק התעסוקה, כולל הכשרה, מידע על השוק, סיוע במציאת עבודה וגישה לאשראי, להשתלב באסטרטגיות אלה. יש לאפשר או ליצור גישה לתוכניות עבודת כפיים ציבוריות לחסרי המיומנויות. כדי שעובדים יגיעו ליעד של רמות שכר שיאפשרו להם להצטרף לתוכניות הביטוח הסוציאלי, להתמיד בהן ולשלם את דמי הביטוח באופן סדיר, חשוב לספק להם הכשרה מקצועית ולאפשר להם לשדרג מיומנויות.

**אנשים עם צרכים מיוחדים:** הרעיון המרכזי של המסגרת הרעיונית הוא להניע עוד ועוד אנשים מהקטגוריה של נזקקי סיוע לקטגוריה של אלה שידם משגת לשלם את דמי הביטוח הסוציאלי, וכך לספק להם גישה לרמות הולמות של קצבאות שיאפשרו להם לנהל סיכונים ביתר יעילות. אצל אנשים עם צרכים מיוחדים יש חשיבות מכרעת להערכת רמת המוגבלות ולקביעת תוכנית שיקום מתאימה. המסגרת הרעיונית מטילה על הרשויות המוניציפליות את האחריות על הזיהוי וההבחנה בין אנשים שרמת מוגבלותם גבוהה, ועל כן חסרי יכולת יצרנית כלשהי, לבין אנשים שרמות המוגבלות שלהם נמוכות יותר, ועל כן ניתן להכשירם כיאות ולהשיבם למעגל העבודה.

סיוע סוציאלי ממוקד יינתן לאלה שרמת מוגבלותם נמוכה על פי ההערכה, והם מוכנים לקחת על עצמם עבודה יצרנית. לקבוצה זו תינתן גם תמיכה של קבוצות מבוססות עיסוק בצורת הכשרה מקצועית, רכישת מיומנויות, גישה לאשראי, רישות מקצועי ותמיכה מוסרית. מאמצים אלה יחזקו באמצעות גישה למתקני רפואה הולמים ושירותים בסיסיים אחרים שמספקות הרשויות המקומיות. משך זמן הסיוע הסוציאלי יוגדר על ידי הצלחת יחידים להרים את עצמם מעל לקו העוני באמצעות השגת רמות הולמות של הכנסה. אז הם יידרשו להצטרף לתוכנית הביטוח הסוציאלי ולשלם באופן סדיר דמי ביטוח.



**ילדים** : המסגרת הרעיונית מעניקה תשומת לב מיוחדת לילדים פגיעים. המטרה היא לא רק להגן על ילדים מפני פגיעויות, אלא להשקיע בכוח העבודה לעתיד לבוא, שיהיה בריא, משכיל ובעל כישורים מוכוונים שוק. ילדים פגיעים יזוהו באמצעות מרשם האוכלוסין ויקבלו סיוע סוציאלי ייעודי שיוטנה בנוכחות בבית הספר, בחיסונים, ביציאה ממעגל עבודת ילדים ובביקורת רפואית סדירה. בתמורה יבטיחו הטבות בעין זמינות של מזון בריא, תרופות, ספרים, ביגוד וכדומה. הגישה לשירותי הבריאות תהיה חינם, ותתמקד ברפואה מונעת.

ההשקעה החברתית ברפואה מונעת, בתזונה, בחינוך ובפיתוח כישורים, כחלק מסיוע סוציאלי לילדים פגיעים, מבקשת להבטיח שכאשר יגיעו ילדים אלה לגיל העבודה, הם יצטרפו לשוק העבודה, כשביכולתם למצוא תעסוקה ולהשתכר די הצורך להפריש דמי ביטוח סוציאלי לתוכניות המספקות קצבאות הולמות.

## קבוצות מבוססות עיסוק

המסגרת הרעיונית דוגלת בארגון עובדים בקבוצות מבוססות עיסוק המתקבצות ברשויות המקומיות. קבוצות אלה יכללו גם אנשים בגיל העבודה ללא נכסים וזכאויות הולמות וגם בעלי נכסים וזכאויות היכולים להפריש לביטוח הסוציאלי. האחראיות על זיהוי אנשים פגיעים מוטלת על קבוצות אלה. המסגרת הרעיונית מציעה שהן ינצלו את משאביהן העודפים, כדי לחזק את הנכסים והזכאויות של חבריהן הפגיעים. זה מחייב קבוצות מבוססות עיסוק לסייע לחבריהן הפגיעים להפוך אנשים עצמאיים המסוגלים לשלם דמי ביטוח סוציאלי.

בדומה לתמיכה בקבוצות אנשים עם צרכים מיוחדים, גם האנשים בגיל העבודה יקבלו תמיכה הולמת מקבוצות מבוססות עיסוק בצורת הכשרה מקצועית, רכישת מיומנויות, גישה לאשראי, רישות מקצועי ותמיכה מוראלית. המטרה היא להגביר את כושר ההשתכרות של כל החברים, כולל אנשים פגיעים בגילאי העבודה. סיוע סוציאלי יופנה גם לקבוצות מבוססות עיסוק שאין להן גישה למשאבים, כדי לספק לחבריהן שירותים מבוססי עיסוק.

## הרשות המקומית

על הרשות המקומית לספק את המתקנים והשירותים ההכרחיים, כגון שירותי בריאות, מים, תברואה, כבישים, חינוך ועוד. כל קבוצה מבוססת עיסוק תהיה מזוהה עם רשות מקומית מסוימת. חבריה יהיו בהכרח תושבי אותה רשות מקומית.

הסיוע הסוציאלי יהיה זמין גם לרשויות המקומיות שאין בידן האמצעים ההולמים לספק שירותים בסיסיים לתושביהן. הרשויות האזוריות ימלאו תפקיד מפתח בהבטחת הקצאה מדויקת של תשלומים סוציאליים לרשויות נזקקות. המידע יהיה זמין באמצעות מרשם האוכלוסין שינוהל בידי רשויות אלה. מידע זה יכול גם נתונים על מתקנים ושירותים שונים שכל רשות מספקת. סקירה כוללת של סך כל הקבוצות והאנשים הפגיעים תהיה זמינה גם ברמה האזורית.

## מיקוד באמצעות מרשם אוכלוסין

המיקוד יהיה מבוסס על מרשם האוכלוסין, שיתחזק ויעודכן באופן סדיר בידי הרשויות המקומיות. אלה יעדכנו את המידע באמצעות הרישום המקוון, הנוגע לקבוצות מבוססות עיסוק וליחידים והמתבסס על סמנים סוציאליים ועל רמות נכסים וזכאויות. ברמה האזורית יישמרו על כל רשות מקומית נתונים שישקפו את המתקנים שהיא מספקת, את מספר האנשים הפגיעים המתגוררים בכל אחת מהן ואת דרגת הפגיעות של הקבוצות מבוססות העיסוק הקשורות אליהן.

כך ינותב הסיוע הסוציאלי ביעילות לאותן רשויות מקומיות שאין ידן משגת לספק לתושבים תשתיות ושירותים בסיסיים. רשויות אלה עשויות להתקשות גם במתן סיוע סוציאלי לקבוצות מבוססות עיסוק שאין בידיהן המשאבים הנחוצים לתמיכה בחבריהן. במקרים כאלה על הרשויות האזוריות להבטיח שסיוע סוציאלי יוענק לקבוצות מבוססות עיסוק אלה באמצעות הרשות המקומית שלהן, כדי לחזק את הנכסים והזכאויות שלהן כך שיוכלו לתמוך בחבריהן בכוחות עצמן. מוצע שהסיוע הסוציאלי יסופק מהמשאבים העודפים של רשויות מקומיות עשירות יותר, הנמצאות בתחום השיפוט המחוזי, ואם לא ממקורות אלה, אז ממקורות אחרים.

## מיסוי: עצמאות כלכלית פרטית וקולקטיבית

עצמאות כלכלית פרטית וקולקטיבית היא מטרה חשובה של המסגרת הרעיונית המוצעת, ורשתות חברתיות הדדיות הן נדבך חיוני בהגשמתה. מרכיב כבד משקל אחר הוא מיסוי פרוגרסיבי שתכליתו חלוקה מחדש. המסגרת הרעיונית מנסה לטפל בבעיה של עלויות ביצוע גבוהות שעיקרן גביית מסים והפניית חלק מהם לתשלומי סיוע ליחידים או לקבוצות. יש לנצל עודפים בכל רמה כדי לסייע ליחידות נמוכות יותר בשרשרת לחזק את נכסיהן וזכאויותיהן ולהגיע לרמות הכנסה הולמות, שיבטיחו להן רמת חיים בסיסית והגנה סוציאלית הולמת. כל קבוצה מבוססת עיסוק מנצלת את עודפיה כדי לסייע לחבריה הפגיעים להגיע לעצמאות אישית מבחינת הכנסה ונכסים. אם לאחר מכן נותרו לה עודפים, היא נדרשת לשלם את דמי הביטוח עבור אותם חברים שאין ידם משגת לשלם.

בתמורה, הרשויות המקומיות משלימות את החסר. המסגרת הרעיונית חוזה שכל הרשויות ינצלו את העודפים שייוותרו אחרי אספקת השירותים הבסיסיים לחיזוק הנכסים והזכאויות של תושביהן באופן כללי. שוב, אם נותרים עודפים, יש להשתמש בהם כדי לשלם את דמי הביטוח הסוציאלי של אלה שידם לא היתה משגת, ושגם הקבוצה מבוססת העיסוק שהם חברים בה לא יכלה לשלם עבורם.

לאחר מכן יחויבו כל העודפים במיסוי פרוגרסיבי. ההכנסות מהמס ישמשו למימון סיוע סוציאלי לאותם אנשים פגיעים המתגוררים ברשויות אחרות. לרשויות פגיעות יוקצה סיוע סוציאלי, עד שיוכלו לספק ביטחון סוציאלי שיבטיח רמת חיים ושירותים בסיסיים.

מיסוי פרוגרסיבי יוחל גם ברמה האזורית. כשכל הרשויות והכפרים באזור מסוים ישיגו רמה בסיסית של מחיה ושירותים, אזי ימסו הרשויות האזוריות את העודפים. המסגרת הרעיונית מדגישה שעל הרשויות האזוריות לכוון לכך שכל הרשויות בשטח שיפוטן יגיעו לרמה בסיסית. ניתן להשיג זאת על ידי התמקדות ברשויות הפגיעות והכוונה מדויקת של העודפים. כשתושג ההגנה הסוציאלית הבסיסית לכל התושבים ברמה האזורית, ימסו העודפים בידי הממשלה. הכנסה לאומית זו תחולק מחדש כסיוע סוציאלי למחוזות פגיעים אחרים, כדי לבנות רצפת הגנה בסיסית בכל המחוזות ולכל תושביהם. המסגרת הרעיונית רואה בתמיכה בינלאומית משאב למילוי חסרים ברמה הלאומית.

## קביעת מדיניות

המסגרת הרעיונית מציעה מודל משתף ואינטראקטיבי של קביעת מדיניות. החזון הוא שקבוצות מבוססות עיסוק יוקמו ברמות שונות. רמות אלה יכללו את הרמה המקומית, רמת ה"בלוק"<sup>9</sup>, רמת האזור, המחוז והרמה הלאומית. דרישות המדיניות מבוססות הצרכים של כל קבוצה מבוססת עיסוק ייאגרו בכל רמה ויעברו לדרג גבוה יותר של קובעי מדיניות, עד שתיקבע המדיניות ברמה הלאומית. המסגרת הרעיונית גורסת שחטיבת מקבלי ההחלטות בביטוח הסוציאלי הלאומי תוכל למסגר לכל תחום עיסוק מדיניות יעילה, מבוססת צרכים ומידע. ביטוח סוציאלי, סיוע סוציאלי, חוקי עבודה ומבני מיסוי ייקבעו על פי הצרכים המיוחדים של כל מקצוע.

## ביטוח סוציאלי

המסגרת הרעיונית מציעה להרחיב את הכיסוי של תוכניות הביטוח הסוציאלי, כדי לצמצם לרמה הבסיסית ביותר את ההישענות על סיוע סוציאלי. סיוע סוציאלי ממוקד בדייקנות מבקש לחזק את הנכסים והזכויות של יחידים פגיעים, כדי להעלות את כושר ייצור ההכנסה שלהם ולאפשר להם לשלם דמי ביטוח סוציאלי. יש לחייב יחידים המשתכרים די הצורך לשלם דמי ביטוח סוציאלי. יתרה מזאת, המסגרת הרעיונית רואה בתשלום דמי ביטוח סדירים אמצעי מפתח להבטחת העמידות וההלימות. כדי לשלב את גורם התשלום הסדיר של דמי הביטוח, מוצע שכאשר אין החברים בקבוצות מבוססות עיסוק יכולים לשלם את דמי הביטוח, יידרשו אלה לשלם עבורם, אם יש להן די משאבים עודפים. אם אין להן, ישלמו עבורם הרשות המקומית או הכפר, שוב, בכפוף לעודף משאבים.

9 "בלוק" הוא יחידה מנהלית הודית המשמשת למטרות תכנון. הוא מכיל 100 כפרים או רשויות עירוניות, המונים כ-100,000 בני אדם. התכנון ברמת הבלוק בהודו נועד להתמודד עם בעיות מקומיות בנוגע לתכנון תעסוקה, מרכזי גדילה ואשראי. ברמת הבלוק מתכננים את אלה: חקלאות ופעולות דומות; השקיה בהיקפים קטנים; שימור הקרקע וניהול משק המים; גידול בעלי חיים ועופות; דיג; ייעור; עיבוד תוצרת חקלאית; ארגון תשומות, אשראי ושיווק; תעשיות בית ומפעלים זעירים; תשתיות מקומיות; שירותים חברתיים, כולל מי שתייה, בריאות ותזונה, חינוך, דיור, תברואה, תחבורה מקומית ושירותי רווחה; הכשרת נוער ושיפור מיומנויות של האוכלוסייה המקומית.

לשכות ביטוח סוציאלי מקומיות או כפריות יהוו את הממשק עם המוטבים. כחלק מהאסטרטגיה של בקרה על התחמקויות מתשלומים יישמרו קשרי עבודה הדוקים בין הלשכה לרשות המקומית. דמי הביטוח הסוציאלי יופקדו למטרות השקעה בקרן הלאומית של הביטוח הסוציאלי שתנוהל בידי המשרד הלאומי לביטוח סוציאלי.

שיעור חשוב שנלמד ממדינות ה-BRICS בעת יישום תוכניות להרחבת כיסוי הביטוח הסוציאלי הוא שקרן משותפת ובית סליקה מרכזי מחזקים את חוסנה ואת אפשרות החלתה של התוכנית, מקלים על ניידות הקצבאות ומשפרים את הלימותן. על כן המסגרת הרעיונית דוגלת בייסוד קרן ביטוח סוציאלי לאומית יחידה שתנוהל בידי קבוצת מומחי השקעות ופיננסים. טכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT) יבטיחו זרימה מהירה של דמי הביטוח אל חשבון ההשקעות. החיבור של מנהלי נכסים חיצוניים, מנהלי תיקי השקעות, מומחי פיננסים ומומחי מידע ותקשורת יבטיח שההשקעות ייעשו בשיקול דעת ושהתשואות יהלמו את אמות המידה ואת אסטרטגיית ההשקעה.

הקצבאות יועברו בפיקוח הרשות המקומית באמצעות מערכות ICT מתאימות, עם איזונים ובלמים שיבטיחו הקצאה נכונה בעיתוי הנכון של הקצבאות המדויקות. כשהנתונים מאוזנים וכשיש רשתות חברתיות חזקות, ימוזער מספר הטעויות באספקת הקצבאות. תיאום הדוק בין רשויות מקומיות, כולל בחינת אמיתות התשלומים באמצעות הרשתות החברתיות, ימנע מקרי הונאה. מבחינה זו רשת חברתית צפופה הופכת את הממשק מוכוון יותר לאנשים, רגיש וקשוב יותר.

מיסוד תוכנית ביטוח סוציאלי לאומי מאפשר להרחיב את האזור הגיאוגרפי שמכסות תוכניות ביטוח סוציאליות אזוריות. זה בתורו מאפשר איגום סיכונים יעיל לנוכח סיכונים מקומיים כמו אסונות טבע ואסונות מעשה ידי אדם. במקרה של אירועי סיכון משוקללים, מנעד רחב יותר של סיכונים שנמצאים תחת פיקוח מאפשר למספר גדול יותר של מוטבים לקבל הטבות ומבטיח בצורה טובה יותר את החוסן הכלכלי של התוכנית.

## פיקוח

המסגרת הרעיונית המוצעת (ראו איור 1) מטילה על משרד הביטוח הסוציאלי הלאומי את האחריות על איסוף נתוני ביצועים של תוכניות הביטוח הסוציאלי והסיוע

הסוציאלי ועל עריכת סקירות ביקורת. המשרד גם יעביר משובים ללשכות הכפופות אליו ויקבל משובים מהן. מטלות אחרות באחריותו יהיו ניתוח רציף של מידע וסיוע לחטיבת מקבלי ההחלטות בביטוח הסוציאלי הלאומי, הן בגיבוש המדיניות והן בליטושה. הוא גם יפתח תוכניות סיוע סוציאליות המבוססות על נתונים עובדתיים, ומתוך כך יאפשר את הטמעתן היעילה על ידי תכנון מדיניות המבוססת על דרישות ועל צרכים אמיתיים, כמו גם על ניסיון העבר. המשרד גם יספק תוכן ליוזמות מדיניות חדשות.

## מחשבות סיכום

המסגרת הרעיונית מכירה בכך שעל מסעה של כל מדינה לקראת כיסוי ביטוח סוציאלי אוניברסלי להיות ייחודי, כלומר להתבסס על מצבה החברתי-הכלכלי-התרבותי, על משתנים דמוגרפיים ועל העדפות מסורתיות. כך אין המסגרת הרעיונית שהוצגה כאן מתיימרת להציג תוכנית עבודה למדינות השואפות להפוך את כיסוי הביטוח הסוציאלי לאוניברסלי. היא רק יכולה להציע עקרונות שיש לקחת בחשבון.

## מקורות

- Bachelet, M. (coord). (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization* (Report of the Social Protection Floor Advisory Group). Geneva: International Labour Office.
- Brimblecombe, S. (2013). A multivariable definition of adequacy: Challenges and opportunities. *International Social Security Review*, 66 (3-4).
- Chen, T. & Turner, J. A. (2014). Extending social security coverage to the rural sector in China. *International Social Security Review*, 67 (1).
- Hu, Y. W. & Stewart, F. (2009). *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (OECD working paper on insurance and private

pensions, No. 31). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Financial Affairs Division.

ILO (2009). *Social security for all: Investing in social justice and economic development* (Social security policy briefings, Paper 7). Geneva: International Labour Office, Social Security Department.

ILO (2010). *Employment and social protection policies: From crisis to recovery and beyond: A review of experience* (ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers Meeting, Washington DC, 20-21 April). Geneva: International Labour Office.

ILO (2013). *The informal economy and decent work: A policy resource guide supporting transitions to formality*. Geneva: International Labour Office, Employment Policy Department.

ILO (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: International Labour Office.

ILO & WHO (2009). *Social protection floor initiative: A joint crisis initiative of the UN chief executives board for co-ordination on the social protection floor*. Geneva: International Labour Office, World Health Organisation.

ILO & WHO (2010). *Social protection floor initiative: Brazil in search of universal social protection*. Geneva: International Labour Organisation, World Health Organisation.

ISSA (2013). *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Geneva: International Social Security Association.

ISSA (2014). *Megatrends and social security: Climate change and natural resource scarcity*. Geneva: International Social Security Association.

Pino, A. & Badini Confalonieri, M. (2014). National social protection policies in West Africa: A comparative analysis. *International Social Security Review*, 67 (3-4).

Sluchynsky, O. (2015). Benchmarking administrative expenditures of mandatory social security programmes. *International Social Security Review*, 68 (3).

van Ginneken, W. (2003). *Extending social security: Policies for developing countries* (ESS paper, No. 13). Geneva: International Labour Office.

World Bank (undated). *The World Bank pension conceptual framework* (World Bank pension reform prime). Washington DC.