



ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם

גיליון מס' 14 | טבת תשע"ט - ינואר 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' 14 מוקדש כולו ל**ביטחון סוציאלי במזרח התיכון**. משבר הפליטים וחוסר היציבות הפוליטית באזור מסכנים את המאמצים להרחיב את כיסוי הביטחון הסוציאלי במדינות האזור שהוא כבר נמוך במיוחד (חוץ מישראל, שבה הביטוח הסוציאלי מקיף יחסית). לאחרונה, ממשלות ערב במזה"ת, בסיוע ארגונים בינלאומיים (בעיקר ILO ו-World bank), פועלות להרחבת רשת הביטחון הסוציאלי: הוספת ענפי ביטוח כגון ביטוח בריאות אוניברסלי במצרים וביטוח אימהות בירדן והרחבת הזכאים לביטוח לאומי למגזר הפרטי ברשות הפלסטינית.

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

ביטחון סוציאלי במזרח התיכון

מדינות ערב מתמודדות עם האתגרים של ביטחון סוציאלי בר-קיימא

על פי נתוני הבנק העולמי, רק שליש מתושבי מדינות ערב היו מבוטחים בביטחון סוציאלי בתחילת שנות ה-2010. בכך טמון האתגר העיקרי של מדינות ערב במזרח התיכון: להרחיב את הרשת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסיות נוספות ולבטח את רוב תושביהן באחד או יותר מענפי הביטוח הלאומי כפי שמקובל במדינות המערב¹.

אף שמרבית מדינות ערב הקימו בשנים האחרונות תוכניות ומוסדות לביטחון סוציאלי, שיעור הכיסוי בפועל נותר נמוך, שכן ברוב התוכניות מבוטחים רק העובדים במגזר הציבורי. קבוצות אחרות, בהן עובדי המגזר הפרטי ועובדים בעבודה לא פורמלית, נותרו לא מבוטחות. לשיעורי כיסוי סוציאלי נמוכים במיוחד גורמים גם השתתפות נמוכה בשוק העבודה (בייחוד של נשים), שיעור גבוה של עבודה לא מדווחת ורמת אבטלה גבוהה.

הסכסוכים במזה"ת ומשבר הפליטים השפיעו לרעה על הביטחון הסוציאלי ומוסדותיו במדינות ערב – שגם כך סובלות משחיתות, מחולשות מבניות ומחוסר יציבות פוליטית¹ – ומסכנים את המאמצים להרחיב את הביטוח לכלל התושבים.

כמה דוגמאות למצב הביטחון הסוציאלי במדינות ערב במזה"ת² ולרפורמות שבדרך:

¹ המידע בגיליון זה מובא בחלקו מכתב העת של ארגון הביטחון הסוציאלי הבינלאומי ISSA, מגיליון שהוקדש כולו למדינות המזרח התיכון ואפריקה:

International Social Security Review, **Social protection in the MENA countries**, Volume 71, April-June 2018.

² בגיליון זה נעסוק בעיקר בגוש המדינות הנקראות גם המזרח הקרוב (Near East): לבנון, סוריה, ירדן, מצרים והרשות הפלסטינית.

ביטוח זיקנה: קיים בכל המדינות במגזר הפרטי והציבורי, חוץ מלבנון, המעניקה פנסיה חובה לעובדי המגזר הציבורי בלבד. תשלום הקצבה ממומן מדמי הביטוח שמשלמים העובדים ומעסיקיהם כאחוז מהשכר.

ביטוח נפגעי עבודה: קיים בכל המדינות חוץ מלבנון. מבטח מפני הסיכונים הקשורים לעבודה כגון תאונות ומחלות מקצוע, וממומן מתשלומי דמי הביטוח של המעסיק בלבד.

ביטוח אבטלה: למרות שיעורי האבטלה הגבוהים במזה"ת, ירדן היא המדינה הערבית היחידה שעובדיה השכירים מבוטחים (מ-2011) בביטוח אבטלה. הביטוח במימון העובד והמעסיק, והתקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה היא שלושה חודשים.

ביטוח אימהות: דמי לידה משולמים בלבנון וירדן (מ-2011), וברשות הפלסטינית (מ-2018). על-פי הערכה, הנהגת התשלום בירדן הגדילה את השתתפות הנשים בשוק העבודה בכ-30%.

ביטוח בריאות: ברוב המדינות אין ביטוח בריאות אוניברסלי. מצרים היתה הראשונה במדינות האזור שהנהיגה ביטוח בריאות ממלכתי וחובה לכל תושביה (מדצמבר 2017). לצורך מימון התוכנית הוטלו דמי ביטוח בריאות בשיעור של 5% (1% על חשבון העובד ו-4% על חשבון המעסיק). את דמי הביטוח לנזקים משלמת המדינה. במדינות אחרות השירותים הרפואיים מסופקים על ידי ארגוני סעד בינלאומיים, מוסדות דת או ביטוחים פרטיים.

ביטחון סוציאלי ברשות הפלסטינית

הביטוח הלאומי הורחב לעובדי המגזר הפרטי

דוח חדש של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) על מצבם של העובדים הפלסטינים³, מאפשר הצצה להתפתחות הביטוח הלאומי ברשות הפלסטינית⁴. לפי הדוח, "לביטחון הסוציאלי מקום מרכזי בסדר היום הפוליטי של הרשות הפלסטינית, הממשיכה לפתח אסטרטגיה במטרה להקים תשתיות לאומיות של ביטחון סוציאלי לעובדים ובני משפחותיהם".

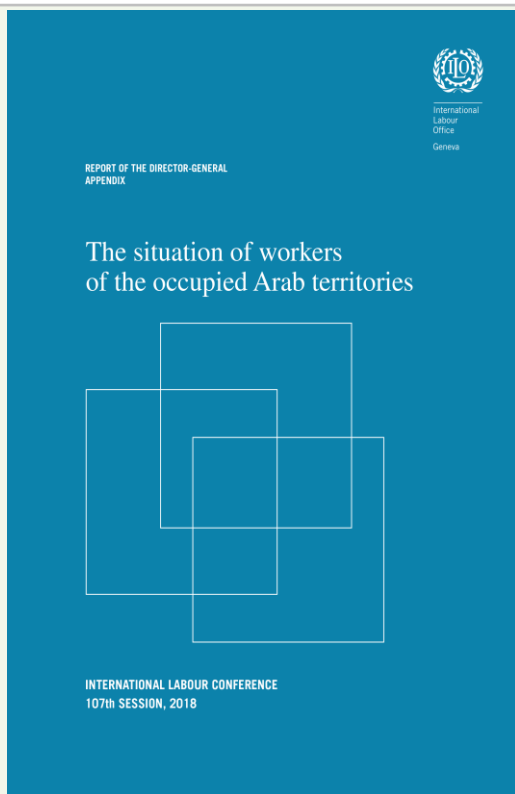
עד 2017, רק עובדי המגזר הציבורי ברשות (המהווים כ-23.3% מכוח העבודה הפלסטיני) היו מבוטחים בביטוח הלאומי. במשך שלוש שנים (מ-2013 עד 2015) הנהיג ה-ILO פרויקט משותף לנציגי הממשל, נציגי המעסיקים וארגוני העובדים (Establishing a social security system for private sector workers) שנועד ליצור תשתית של חוקים, תקציב ומינהל להרחבת הביטחון הסוציאלי גם במגזר הפרטי.

ב-2016 נחקה הרפורמה ובתחילת 2018 נכנסה לתוקף. היא התבססה על ההמלצות והתקנים של ה-ILO בתחום הביטחון הסוציאלי והרחיבה כאמור את הביטוח הסוציאלי לעובדי המגזר הפרטי. להלן עיקריה:

³ עובדי הגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים) ועזה.

⁴ ILO (2018). The situation of workers of the occupied Arab territories, *International Labour Conference, 107th Session*, Geneva, May 2018 :

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS_629263/lang-en/index.htm



- **מינהל:** הוקם מוסד ציבורי חדש (Palestinian social PSSC) שאחראי לביטחון הסוציאלי של העובדים מהמגזר הפרטי.
- **דמי ביטוח:** הביטוח הלאומי במגזר הפרטי ימומן מדמי הביטוח שיחולו על העובדים (7.7% משכרם) ועל המעסיקים (10.4% משכר).
- **מימון חוץ:** נוסף על דמי הביטוח, הקופה החדשה תמומן בכספי הסיוע של ה-ILO ושל ממשלות כוויית וקטאר.
- **ענפי הביטוח:** עובדי המגזר הפרטי יהיו מבוטחים בחמישה ענפים: זיקנה, שאירים, נכות, נפגעי עבודה ואימהות.

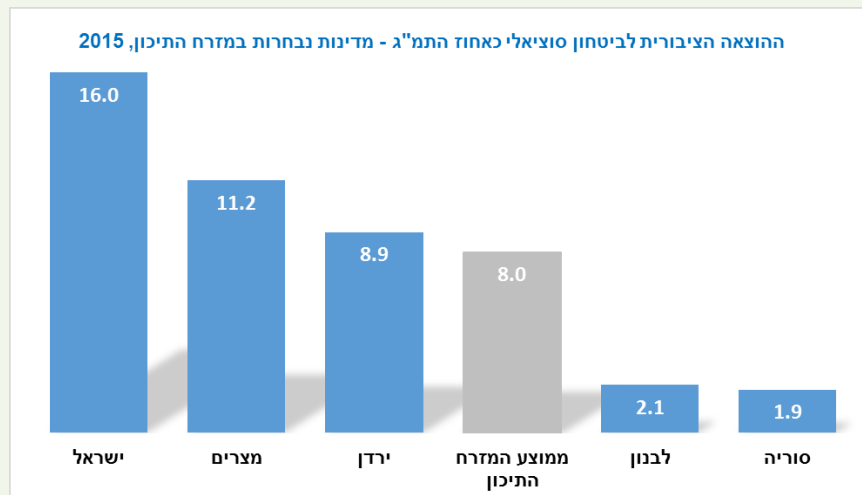
התוכנית החדשה מופעלת כאמור מאפריל 2018. היעד ל-2018 הוא ביטוח של כ-80,000 עובדים, ועד 2030 המטרה היא להגיע ל-330,000 מבוטחים.

הידעתם?

- **כיסוי ביטוחי:** במרבית מדינות ערב, הביטחון הסוציאלי מוגבל לענפים מסוימים (בדרך כלל זיקנה, נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה) ולאוכלוסיות מסוימות (כגון שכירים). אין בהם ענפי ביטוח המקובלים במערב (כגון קצבאות ילדים, הבטחת הכנסה או ביטוח נכויות), והעובדים העצמאים אינם מבוטחים כלל.
- **ביטוח זיקנה:** בתחילת שנות 2010, היו הבדלים ניכרים בין המדינות בשיעור המבוטחים בזיקנה בגיל העבודה: 70% בישראל לעומת 29% במצרים, 23% בירדן, 13% בסוריה, 5% ברשות הפלסטינית ו-0% בלבנון.
- **משבר הפליטים:** מלחמת האזרחים בסוריה לבדה יצרה מיליוני פליטים, כאשר יותר מ-1.5 מיליון בהם רשומים בשתי המדינות השכנות, ירדן ולבנון. ברוב המקרים פליטים אלה אינם זכאים לזכויות הביטחון הסוציאלי של המדינה המארחת, ולרווחתם אחראים ארגונים הומניטריים בינלאומיים.

המספרים מספרים: ישראל במזרח התיכון הבדלים ניכרים בין המדינות בהוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי

ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) פרסם לאחרונה דוח מיוחד על מצב הביטחון הסוציאלי בעולם (World social protection report 2017-2019). הדוח מציג את ההוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי ברוב מדינות העולם (public social protection expenditure) כאחוז מהתמ"ג מעודכנת לשנת 2015. מן הממצאים עולה, כי בחמש מדינות המזרח הקרוב (Near East), היתה ההוצאה הממוצעת כ-8% מהתמ"ג, עם הבדלים גדולים בין המדינות.



אפשר לראות כי ב-2015 היו שלוש רמות שונות של הוצאה ציבורית לביטחון סוציאלי*:

- **ישראל** עם ההוצאה הגבוה ביותר בכל מדינות המזה"ת – כ-16% מהתמ"ג.
- **מצרים וירדן**, הנחשבות בין המתקדמות במדינות ערב במערכת הביטחון הסוציאלי שלהן – 9%-11% מהתמ"ג כל אחת.
- **לבנון וסוריה**, שבהן מערכת חלקית ובלתי מספקת של ביטחון סוציאלי – כ-2% מהתמ"ג כל אחת.

ברוב המדינות ההוצאה על **שירותי בריאות** היתה המרכיב העיקרי בהוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי.

* נבדקו סעיפי הוצאה שונים בכל מדינה.

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: ההוצאה הציבורית לביטחון סוציאלי כאחוז התמ"ג –
מדינות נבחרות במזרח התיכון, 2015

מדינה	אחוזים מהתמ"ג
סוריה	1.9
לבנון	2.1
ממוצע המזרח התיכון	8.0
ירדן	8.9
מצרים	11.2
ישראל	16.0