
פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. מבוא

פרק זה יעסוק בתחילתו (סעיף 1) בהמשך ההתמודדות של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל עם ספיחי המיתון העולמי במהלך 2009/10 וכן במדיניות החברתית הרצויה ישראל, זאת לנוכח הפערים החברתיים הגדולים בין ישראל לבין מדינות ה-OECD כפי שהתבטאו לאורך השנים בדוחות העוני והסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי ובדוח על ישראל שפרסם ה-OECD בתחילת 2010, עם הצטרפות ישראל לארגון.¹

כידוע ייעודו של ארגון OECD הוא לקדם את שיתוף הפעולה בין המדינות החברות בו כדי לסייע בשיפור רמת החיים בהן לאורך זמן. במילים אחרות, מטרה חשובה שהארגון הפנים בהקשר זה, אולי טוב יותר מארגונים בינלאומיים אחרים, היא קידום של מדיניות כלכלית וחברתית שתחזק את ה"קיימות" של המשק הישראלי. למדיניות כזו של צמיחה בת-קיימא יש משמעות מיוחדת בהקשר למדיניות החברתית, שכן אחד המאפיינים לקיימות זו היא הדרישה שהצמיחה הכלכלית תתבסס על שכבות רחבות, כולל החלשות או המוחלשות יותר, ולא רק על שכבה מצומצמת של עשירים, זאת תוך שמירה על משאבי הטבע והאדם. זו גם אחת הסיבות לכך שה-OECD עוסק רבות בסוגיות של מדיניות חברתית בדוחותיו, ממדידת עוני ואי-שוויון ועד לניתוח סוגיות של אכיפת חוקי עבודה, מדיניות עובדים זרים, שילוב עובדים פוטנציאליים חלשים במעגל העבודה ועוד. הדוחות שחיבר ה-OECD על המצב בישראל מציגים השוואות בינלאומיות שמטרתן לסייע למדינה ללמוד מניסיוןן של המדינות החברות בעיקר לטוב, אך גם כדי להימנע מבעיות שבהן נתקלו משקים אחרים. במקרים מסוימים, כגון בנושא קליטת העלייה, ה-OECD ממליץ למדינות אחרות ללמוד מהניסיון הישראלי.

לנוכח המצב החברתי הקשה בהיבט בינלאומי וכן בפרספקטיבה היסטורית חשוב שהממשלה תוביל מדיניות למאבק בעוני ובפערים החברתיים. בסעיף 2 של פרק זה נדון בכמה רעיונות לצמצום העוני, שהוא כידוע מדיניות מוצהרת של הממשלה. צמצום העוני על בסיס הקווים המוצעים יאפשר לבסס את חידוש צמיחה תוך חיזוק הקיימות החברתית שלה, שכן צמיחה שלא מגיעה לכל שכבות האוכלוסייה אינה שורדת לאורך זמן. מטרת הדרכים לצמצום העוני שיוצגו כאן היא לאפשר גם לקבוצות אוכלוסייה חלשות להינות מפירות הצמיחה.

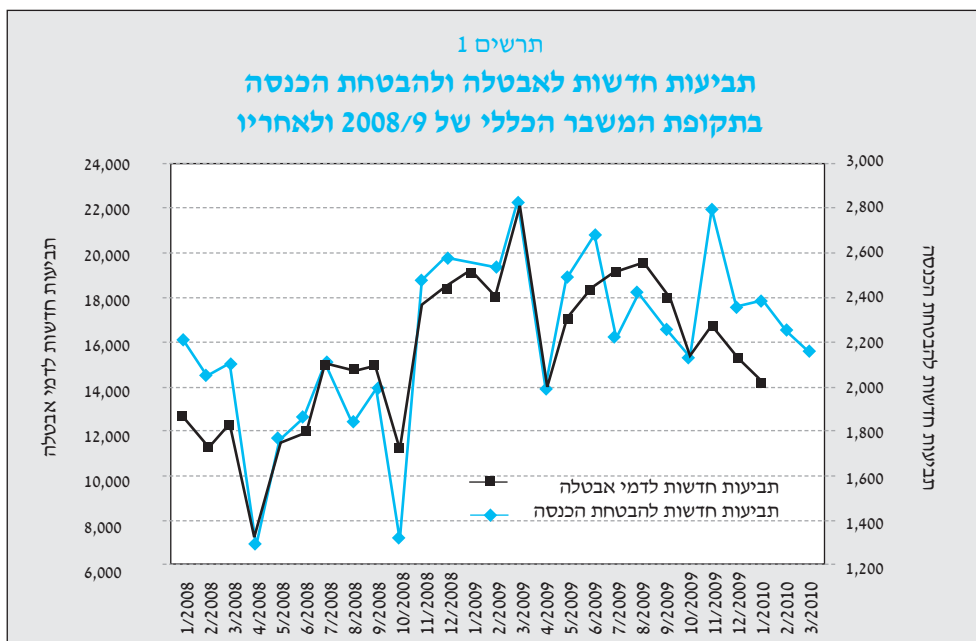
סעיפים 3 עד 6 בפרק זה מסכמים את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנה הנסקרת בתחומי הגמלאות והגבייה ומציגים את מצב העודפים והגירעונות בכספי המוסד.

1 ראו את הפרסום

OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, January 2010, 1-288.

2. התמודדות מערכת הביטוח הסוציאלי עם המשבר העולמי

המיתון והיציאה ממנו מתבטאים היטב בהתפתחות התביעות החדשות לדמי אבטלה ולהבטחת הכנסה. כפי שאפשר להתרשם מהתפתחותן של שתי גמלאות אלה, הן עלו במהרה מרמה נמוכה יחסית ברביע האחרון של 2008 לשיא במאוס 2009. שתייהן ירדו תוך תנודתיות ניכרת במחצית השנייה של 2009 והגיעו לרמות נמוכות בסוף 2009 ובתחילת 2010. התביעות החדשות לאבטלה ירדו מהר יותר מאשר התביעות החדשות.



תוצאה זו משקפת בין היתר את הירידה של שיעור האבטלה מתחת ל-7.5%, התפתחות אשר היוותה תנאי לתקופת אכשרה מקוצרת. אינדיקטורים אלה עקביים אפוא עם ביטוי חד וקצר של המיתון עבור המשק הישראלי בנתוני התביעות החדשות בקצבאות האמורות.

3. התוכנית למאבק בעוני

תמונת המצב של העוני מתוארת בפירוט בפרק 2 (ממדי העוני והפערים החברתיים). נחזור כאן רק בתמצית על הבעיות העיקריות שאיתן צריכה להתמודד תוכנית למאבק בעוני.

כפי שתואר בדוח ה-OECD, 2 שיעור העוני בישראל הלך וגדל עד שהגיע לקצה העליון של מדינות ה-OECD ונשאר ברמה שהיא בערך פי שניים מן הממוצע של מדינות הארגון. גם

2 ראו תרשים 1.11, עמ' 57 ב-
OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, January 2010

מבט לאחור של התפתחות ממדי העוני בישראל מצביע על החשיבות של הפעלת תכנית לצמצום העוני.

א. המצב הקיים

- העוני הוא בעיה של כלל החברה הישראלית: כך למשל הקבוצה הגדולה ביותר של עניים מבחינה מספרית היא בקרב היהודים הלא-חרדים (כ-634,000 נפשות עניות, בהן כ-237,000 ילדים עניים).³
- קיימים מוקדי עוני חריפים: כך למשל באוכלוסייה הערבית, בייחוד בדרום, ובאוכלוסייה החרדית. עם זאת אפשר להבחין מ-2005 בשיפור מסוים. אצל הערבים שיעור העוני ירד במידה ניכרת - ירידה של 4.5% נקודות אחוז, ובקרב החרדים הוא ירד בכ-3 נקודות אחוז. בקרב ערביי הדרום, בייחוד ביישובים הלא-מוכרים, העוני הוא גבוה מאוד: תחולת העוני היתה כמעט 80% בשנת 2004.⁴
- עוני ילדים נוטה להנציח את מצב העוני: ממדי העוני בקרב ילדים גבוהים במיוחד. העוני פוגע בילדים הרבה יותר מאשר בשאר קבוצות הגיל, שכן הפגיעה היא לטווח ארוך - נפגעת יכולתם להתפתח ל"הון אנושי", וכתוצאה מכך יכולת ההשתכרות שלהם בעתיד נפגעת והסיכוי להיחלץ ממעגל העוני קטן. מכאן שהתוכנית המוצעת צריכה להיות מופנית במידה רבה לטיפול בעוני של ילדים.
- העוני בקרב משפחות עם ילדים השתפר במשפחות עד שלושה ילדים אך, הורע במשפחות גדולות יותר: בעוד שבקרב משפחות עם 1-3 ילדים חל שיפור מסוים מ-2005, במשפחות הגדולות יותר נמשכה ההרעה בין 2005 ל-2008. מחקרים מראים שצמצום ילודה אפשר להשיג בעיקר באמצעות שיפור הזדמנויות לימודים ויכולת ההשתכרות של האישה, בעוד שהשפעת קצבת הילדים על ההחלטה בדבר גודל המשפחה זניחה.⁵ לפיכך קצבת הילדים בעיקר ממתנת את מצב העוני.

3 יש קושי לחשב את גודל קבוצת האוכלוסייה החרדית ולכן גם הלא-חרדית, מאחר שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה אומדת באופן רשמי את האוכלוסייה החרדית בסקר הכנסות. כאן ההתייחסות היא לפי גוטליב וקושניר

(<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2009-28>)

4 גם בנוגע לאוכלוסיית הבדואים ביישובים לא-מוכרים בדרום, הלשכה המרכזית אינה אוספת מידע סטטיסטי, כך שאי אפשר להציג על כך נתונים עקביים על בסיס סקרי הכנסות והוצאות. ניתוח מפורט, נכון לשנים 2003/2004, שמבוסס על נתונים שאספה אגודת הגליל, אפשר למצוא בקישור הבא:

www.vanleer.org.il/econsoc/pdf/1_research_m6.pdf

5 ראו - אסתר טולדנו ואחרים (2009). השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה. <http://www.btl.gov.il/Publications/research>

○ העוני בעתיד ללא תוכנית מקיפה למאבק בעוני: ללא השקעה ממוקדת בתחום החינוך (כולל תשתיות חינוך בקרב הבדואים) הבעיה היסודית תחריף, שכן בקרב החרדים פרוץ הילדים הכולל הוא בערך פי שלושה מזה של יתר היהודים ובקרב הבדואים בדרום הוא בערך פי 2.5 מזה של יתר האוכלוסייה הערבית. כתוצאה מכך משקל הילדים בני 0-4 הוא כבר היום כחמישית מהאוכלוסיות החרדית והבדואית, בעוד שביתר האוכלוסייה הוא 7%-14% (יהודים לא-חרדים וערבים לא-בדואים בהתאמה). משמעות הדבר שעם הגיעם לגיל העבודה יוחרף מצב התעסוקה בקרב שתי אוכלוסיות אלה. לפיכך טיפול יסודי חייב לכלול הפניית משאבים ברורה בתחום החינוך בכל אחת מהאוכלוסיות לפי הצרכים הספציפיים שלה: אצל הבדואים הרצון ללמוד חזק⁶, וחסרה בעיקר נגישות לבתי ספר על יסודיים ואילו בקרב החרדים יש כידוע חוסר איזון בתוכנית הלימודים בנוגע למקצועות בסיסיים המשפיעים על כושר ההשתכרות העתידי, כמו חשבון, כישורים דיגיטליים ואנגלית. הזנחת הטיפול בבעיות אלה תחריף את הבעיות בשוק העבודה של צעירים מעוטי השכלה פורמלית בשנים הקרובות.

ב. יעד לצמצום העוני

יש לברך את הממשלה על כך שקבעה יעד עוני לפני כמה שנים. 7 אך אין די בכך, שכן הממשלה לא הוכיחה די עקביות ורצינות בנוגע ליעד העוני. כך למשל, כאשר נוצר קושי בהשגתו בעת המיתון של 2008/9, היעד נדחה למועד מאוחר יותר, במקום לנקוט גישה אקטיבית ולהגביר את המאמצים כדי לנסות ולהשיגו בזמן. אמינות המדיניות בעיני הציבור תלויה בעיקר בכך שהציבור ייווכח במאמצים הכנים של המדיניות ולא בהשגת יעד מספרי מסוים. החמצת יעד שמלווה בהגברת מאמצים להשגתו נתפשת אפוא כאמינה, שכן לעתים קרובות ההחמצה אינה באשמת קובעי המדיניות אלא היא תוצאה של התרחשויות שאינן בשליטתם.

6 ראו למשל

Ismael Abu-Saad et al. (1998). *Bedouin Arab Mothers' Aspirations for Their Children's Education in the Context of Radical Social Change*. International Journal of Educational Development, Volume 18, Issue 4, July, 347-359, ISSN 0738-0593, www.sciencedirect.com

7 בגרסתו הראשונה היעד הושג אם ההכנסה הכספית המשפחתית ברוטו הממוצעת של החמישון התחתון של האוכלוסייה תעלה בשנים 2008-2010 לפחות ב-10% יותר מהתמ"ג הריאלי לנפש (דהיינו פי 1.1). ראו החלטת ממשלה מסי' 2162, 5.8.2007.

לוח 1

יעד העוני של הממשלה והשינויים בממדי העוני, 2002 עד 2008, אילו היעד היה מופעל

שנה	צמיחת התמ"ג לנפש +10%	הכנסה ברוטו למשפחה בחמישון התחתון	האם היעד הושג לפי היעד הרשמי	השינוי בתחולת העוני של נפשות		השינוי בחומרת העוני	
				המדד הרשמי	המדד לצריכה הולמת	המדד הרשמי	המדד הצריכה ההולמת
2002	-2.5						
2003	0.1	-1.8	לא	לא	לא	לא	-1.9
2004	3.1	-1.8	לא	לא	לא	לא	-4.9
2005	3.8	4.4	כן	לא	כן	לא	0.6
2006	3.8	5.4	כן	כן	כן	לא	1.6
2007	3.7	1.8	לא	כן	כן	לא	-1.9
2008	2.6	-1.3	לא	כן	כן	כן	-3.9

* בהתאם להגדרת היעד, החמישונים מוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית; כל חמישון מונה 20% מהמשפחות.

יעד העוני הנוכחי אינו משקף אפוא את כלל ההשפעות של המדיניות על העוני הנמדד בפועל בישראל ובעולם. בכך הוא מקשה על הממשלה, שמעוניינת למשל להשתמש בכלי המסוי למאבק בעוני. היעד הנוכחי גם אינו מתחשב בהטבות שונות שניתנות לשכבות החלשות על ידי המגזר הציבורי או באמצעות עמותות. יתרה מזו, המדד הקיים מתעלם מהכנסות בעין ברשות המשפחות. נמצא כי ההכנסות בעין מהוות חלק ניכר מהכנסות העשירונים הנמוכים (ראו למשל תיבה 2 בפרק 2).

יעד העוני הנוכחי סותר את האינטואיציה הבסיסית: כך למשל אפשר לראות בלוח 1 כי היעד לא היה מושג אילו היה מוצב בשנים 2007-2008, בעוד שתחולת העוני ירדה באותן שנים, אך כן היה מושג ב-2005 אילו היה מופעל, אף שהעוני עלה באותה שנה.⁸

8 ראו דיון מפורט על אפשרות לשיפור היעד במתכונתו הקיימת בסקירה השנתית של הביטוח הלאומי, 2007, עמ' 30-37. לשם המחשה, היעד הרשמי בנוי על ההכנסות הכספיות ברוטו של החמישון התחתון. מאחר שהיעד מושג "ברוטו" (דהיינו לפני מס), הוא מתעלם מהשפעת כלי מסוי וקצבאות על מצב הרווחה והעוני. לכן הוא אינו מושפע מתוכנית מס ההכנסה השלילי, הנחשבת בצדק לכלי מרכזי לצמצום העוני. לפיכך גם אם תוכנית זו תצליח לשפר את מצב העוני על פי הקריטריון הפשוט של ירידת תחולת העוני המקובלת, למשל של משפחות עובדות, היא לא תתבטא ביעד העוני הרשמי. יתרה מזו, היעד גם לא מצביע על שיפור אם הממשלה מגדילה למשל את קצבאות הזקנה, כדי להקל על העוני בקרב קשישים, ולא במקרה של מדיניות הוולה של מוצרים חיוניים לאוכלוסייה הענייה כגון הטבות של הרשויות המקומיות לאוכלוסיות עניות באמצעות תעריפים שונים או הטבות של הממשלה במחירים של מוצרי יסוד, שבשליטתו, או באמצעות מפעלי הזנה בבתי ספר בשכונות עניות ועוד. לפיכך, גם אם הממשלה נוקטת פעולות מבורכות לצמצום העוני הדבר לא מתבטא כיום באינדיקטור הנבחר.

מוצע להגדיר יעד משולב, שבכוחו להגביר את שקיפות המדיניות ובכך להגדיל את אמינותו.

○ יעד השוואתי לפי השיטה היחסית הנהוגה בישראל וברוב המדינות והארגונים הבינלאומיים: לאור ההצטרפות ל-OECD רצוי אף יותר מבעבר שהממשלה תחתור ליעד אסטרטגי (דהיינו בטווח הבינוני והארוך) לשפר את מצבה במדידה לפי הגישה היחסית כך שהשיפור ישתקף גם במקומה במדרג העוני בין המדינות החברות. כיום מצב העוני ממקם את ישראל בקצה העליון של המדינות החברות.⁹

○ מוצע שישראל תקבע לעצמה כיעד ארוך טווח ירידה בממדי העוני שלה (לפי וריאציית החישוב הקיימת או זו של ה-OECD), לרמה של כ-10%, שהוא הממוצע של תחולת העוני במדינות ה-OECD באמצע שנות ה-2000.¹⁰

○ יעד עוני משני לפי הוצאות צריכה הולמת: בעיה נוספת של יעדי עוני היא שהכלים שממשלות משתמשות בהם פעמים רבות לצמצום העוני הם הנחות בהוצאות חיוניות כגון הנחות בתרופות, בתחבורה ציבורית, בדיור ועוד, או הספקת ארוחות חמות בבתי ספר. כל אלה אינם באים לידי ביטוי במדדים של הכנסה כספית כמקובל בביטוח הלאומי וברוב המדינות המפותחות. מדדי צריכה שונים שפותחו בשנים האחרונות בישראל ובמקומות אחרים מתחשבים בהכנסות לא-כספיות ("הכנסות בעין") של הציבור ובהטבות בעין שונות שניתנות על ידי הממשלה ויתרונם שהם רגישים לכלי המדיניות הללו. לפיכך מוצע שהממשלה תאמץ יעד נוסף של מדד עוני לפי צריכה הולמת.

שיפור האינדיקטורים להצלחת המדיניות יאפשר הגברת השקיפות של המדיניות ושיפור בהקצאת המשאבים. כך גם תתאפשר מדידה משופרת של אמצעי מדיניות רבים שמופעלים מבלי שהשפעתם נמדדת.

ג. כלים לצמצום העוני

הממשלה הגדירה את הגדלת שיעור התעסוקה ככלי המרכזי למאבק בעוני, שכן תעסוקה משתלמת ומתמשכת היא ערובה ליציאה מתמדת ממצב של עוני והיא הבסיס לחוסן הכלכלי של המשפחה. עם זאת, זו גם הדרך להבטיח שהצמיחה הכלכלית הצפויה בשנים הקרובות

9 כידוע, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של הביטוח הלאומי החל לדווח כבר בדוח 2007 גם לפי כללי ה-OECD לחישוב העוני.

10 ה-OECD מודד את קו העוני לפי מחצית ההכנסה הכספית של נפשות, כאשר נפש תקנית מחושבת כשורש גודל המשפחה. לפי שיטה זו, ממדי העוני של משפחות גדולות מוטה כלפי מטה בהשוואה למדידה המקובלת של הביטוח הלאומי. מבחינה עיונית עדיף להתמקד במדד לחומרת העוני, למשל מדד FGT ריבועי, שמדווח באופן קבוע בדוחות העוני של הביטוח הלאומי. מדד זה איכותי יותר מאשר תחולת העוני, שכן הוא עומד בקריטריונים של מדדי עוני כפי שהוגדרו בספרות המקצועית: החשובה בהן היא אקסיומת ההעברה, אשר לפיה העברת סכום ממשק בית אחד לאחר צריך להשתקף בשיפור אם משק הבית שממנו מועברת ההכנסה עני יותר מזה המקבל.

(כ-3.2%-3.6% בשנה ב-2010-2014) תגיע גם לרובד הפחות משכיל.

א. כלים להגברת התעסוקה - ALMP (active labor market policy)

על פי דוח ה-OECD, אחת החולשות העיקריות של ישראל היא מיעוט ההשקעה במדיניות שוק עבודה אקטיבית, כגון הפעלת תוכניות כמו אורות לתעסוקה, תקצוב ויכולת הפעולה הולמים לשירות התעסוקה, תוכניות לשיפור ההכנסה מעבודה כגון מס הכנסה שלילי ועוד. בעוד שישראל משקיעה בתוכניות כאלה כ-0.1 אחוז תוצר, ממוצע ההשקעה בהן במדינות ה-OECD הגיע לפי שישה מזה שבישראל, במונחי תוצר.¹¹

I תוכנית אקטיבית להשמה בשוק העבודה ("ויסקונסין")

לאחרונה הופסקה התוכנית "אורות לתעסוקה" ("ויסקונסין"). תוכנית כזאת היא נדבך חיוני להגדלת שיעור התעסוקה בקרב מעוטי יכולת. להלן כמה הצעות לשיפור התוכנית, שחלקן הופיעו גם בדוח ה-OECD:

- **מוצע לאפשר ללקוח בחירה בין המפעילים:** צעד כזה יגביר את מאמציהם של המפעילים כלפי הלקוח שכן הדבר יחייב אותם להתחרות על הלקוחות. במקביל סביר להניח שגם מעורבותו ומחויבותו של הלקוח יגדלו, שכן הוא שבוחר במפעל. כמוכן שיש להמשיך בשיטת התגמול של המפעיל והלקוח לפי הצלחת ההשמה מבחינת ההתמדה במקום העבודה וגובה ההכנסה מעבודה. רצוי שמערכת התמריצים תביא בחשבון קשיים אובייקטיביים בהשמה, כך שהשמה של אדם מבוגר למשל או של מוגבל תהיה משתלמת יותר מזו של צעיר. כך לא ייווצר מאמץ רב יותר להשמת הלקוחות הקלים יותר להשמה.
- **מוצע לבטל את הגבלת הגיל של הלקוחות:** לנוכח ההצעה בסעיף הקודם יהיה אפשר לבטל את הגבלת הגיל, שכן זו מהווה למעשה אפליה. נקודה זו חשובה גם מההיבט של התחרות בין המפעילים: תחרות כזו יכולה להצליח רק אם יש די מקרים להשמה, מאחר שבמקרה של מקרים מועטים הרווחיות של ההשמה נפגמת והדבר ישפיע לרעה על מפעילים פוטנציאליים. במקרה של חוסר הצלחה בהשמה יש להפעיל את מערכת הבטחת ההכנסה אשר נועדה למקרים כאלה (ראו הצעות בפרק 2 תיבה 3).
- **התחשבות במחזור העסקים:** המערכת בנויה בעיקר על העיקרון של "עבודה תחילה". כדי להתחשב במצב שוק עבודה חלש, מוצע שהתובע גמלה להבטחת הכנסה יקבל

11 ראו תרשים 1.18 בעמ' 65, *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Israel, January 2010*.

תקציב להכשרה מקצועית לחודש אחד בתקופות ששיעור האבטלה עלה במשך חצי שנה לפחות מעבר לסף של 7.5%, כך שבעת קשיים מתמשכים בשוק העבודה הזמן ינוצל לשיפור יכולותיו של התובע.

II מס הכנסה שלילי¹²

הטבות לעובדים עניים מהוות כיום נדבך מרכזי של תוכניות למאבק בעוני ולהגדלת התעסוקה של מעוטי יכולת במדינות OECD רבות. תוכניות כאלה נעשו נפוצות במדינות אלה בעשר השנים האחרונות. בישראל תוכנית דומה נמצאת עדיין בשלב התחלתי של ניסוי מוגבל באזורים והמענק קטן גם הוא בהשוואה לזה המשולם לעובד, למשל בארה"ב או בבריטניה. התוכנית בישראל מצורפת לתוכנית אורות לתעסוקה, שבינתיים הושתתה, זאת כאשר הנחיצות לתוכנית בישראל גדולה בייחוד לנוכח שיעורי תעסוקה נמוכים מאוד בקרב קבוצות רבות ועוני בממדים גבוהים, הן בהשוואה היסטורית והן בהשוואה בינלאומית. המסקנה היא שיש לתת עדיפות גבוהה לסוג כזה של תוכנית ולהעז יותר לנוכח המסקנות החיוביות למדי מהניסיון בארצות אחרות.¹³

התוכניות, המתוארות בהרחבה אצל Immervoll ו-Pearson, מצביעות על אפשרויות רבות ומגוונות. ממחקרם עולה שהגישה שנקטה בישראל, בהשראת התוכנית האמריקנית, אכן מניבה תוצאה מעוותת (המחברים השתמשו בביטוי "perverse") בנוגע לבן/בת הזוג העובד/ת, דהיינו המפרנס השני. הדבר נובע לדעתם משני מאפיינים: המבחן המשפחתי והקשר בתוכניות בין המפרנסים באותה משפחה. כך למשל בארה"ב רק אחד מבני המשפחה יכול להשתתף בתוכנית, דבר שצמצם את שעות העבודה אצל המפרנס השני. בישראל אמנם נקבע ששני המפרנסים יכולים להשתתף בתוכנית, וזו החלטה חשובה, אך התמריץ למפרנס השני, בייחוד במשפחות גדולות, הוא קטן, שכן עליו (בדרך כלל עליה - אם המשפחה) לעבוד משרה מלאה או כמעט מלאה כדי ליהנות מהסבסוד.

המחקר של הצוות הבין-משרדי שבו גם שותף מינהל המחקר של הביטוח הלאומי מצביע על תוצאות ראשוניות מצומצמות למדי לגבי אוכלוסיית העובדים הפוטנציאליים. נמצא כי התוכנית צמצמה את מצב העוני של זכאים שמימשו את זכאותם בכ-3 נקודות אחוז (שהיוו שיפור של כ-8% בהשוואה לתחולת העוני לפני הפעלת התוכנית).¹⁴ מטרת ההמלצות בהמשך היא להגביר את ההשפעה האפשרית של התוכנית על עוני ותעסוקה בקרב מעוטי היכולת.

12 כפי שמוסבר בעבודת הצוות הבין-משרדי הני"ל מדובר בשם קצת מטעה, שכן התוכנית הישראלית הנוכחית דומה לתוכנית האמריקנית המכונה זיכוי מס הכנסה על הכנסה מעבודה, ואילו מס הכנסה שלילי מתייחס לתוכנית שהוצעה במקור על ידי מילטון פרידמן כחלופה מוחלטת למערכת הבטחת הכנסה.

13 דוח מקיף ועדכני של Immervoll ו-Pearson מה-OECD בנוגע לתוכניות של מדיניות הטבות לעובדים מעוטי יכולת חיובי הרבה יותר מדוחות קודמים שהיו בעיקר מבוססים על המודל האמריקני.

14 כמובן שההשפעה הכוללת גדולה יותר, שכן הכנסתם של חלק מבעלי הכנסה נמוכה מעבודה נמצאת מעל קו העוני, אך שיפור ההכנסה מרחיק אותם מהסיכון להיקלע למצב של עוני.

○ **מוצע להרחיב את תוכנית מס ההכנסה השלילי לכל אזורי הארץ.** מוטב שההרחבה תיעשה בשילוב עם תוכנית אורות לתעסוקה אך הקשר בין שתי התוכניות אינו הכרחי.

תוכניות מסוג זה מהוות כלי מרכזי שבאמצעותו אפשר להגדיל את שכר העובדים מעוטי היכולת. מדינות רבות במערב פועלות כך במידות שונות של הצלחה ובדגמים שונים. במדינות שבהן שכר המינימום משולם כחוק או שהתנהגות המעסיקים לעובדים הגונה והוגנת, ברור שבעיית השכר הנמוך היא בעיקר לגבי עובדים במשרה חלקית.

המחקר לא מאפשר לבחון בשלב זה השפעה על המצטרפים הפוטנציאליים לתעסוקה שכן לפי התוכנית הקיימת התשלום מבוצע בדיעבד בעבור שנת העבודה הקודמת, היא 2007, אשר ההחלטות בנוגע לה התקבלו לפני תחילת התוכנית. יתרה מזו: נמצא בתוכניות שהופעלו בארצות אחרות, שהשפעת תעסוקה חיובית נמצאה בעיקר בקרב אמהות חד-הוריות ולא במשפחות עם שני מפרנסים. בקרב האחרונים נמצאה כאמור לעתים השפעה הפוכה. כדי לתת את מרב הסיכוי להצטרפות מפרנס שני וכך לחילוץ מעוני, מוצע כאן להעצים את הסבסוד בקשר למפרנס שני **חדש** במשפחה, (ראו להלן).

○ **מוצע להגדיל בסכום ניכר את מס ההכנסה השלילי למצטרף השני** במשפחות שבהן יותר משני ילדים, משכר של 1,800 ש"ח. כך יהיה כדאי לבן/בת הזוג להצטרף למאמץ הפרנסה (ראו תרשים 2, שם מוצעת הגדלה של עד 800 ש"ח). בשיטה הקיימת הכדאיות לעבודה חלקית נמוכה, שכן התוספת עד שכר המינימום קטנה. עלייה ההדרגתית בהצעה זו מתחשבת בעובדה שלמצטרף השני (בקרב ערבים זו בדרך כלל האישה ובקרב חרדים - הגבר) קשה מסיבות שונות להצטרף לשוק העבודה במשרה מלאה. עם זאת חצי משרה יכולה להוות צעד ראשון לצבירת ניסיון בשוק העבודה, בייחוד כשהילדים עדיין קטנים וזקוקים לטיפול של אחד מבני המשפחה. מוצע שהמענק יינתן למי שלא עבד בשלוש השנים שקדמו להצטרפותו, שיהיה מוגבל לשנתיים ויינתן למי שהתמיד לפחות 18 חודשים מתוך השנתיים.

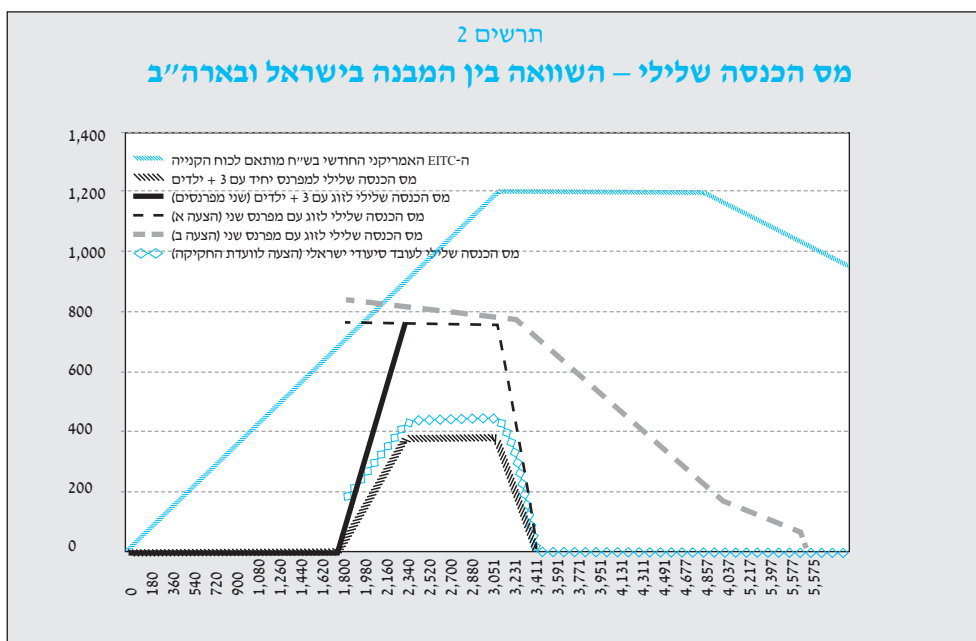
○ **הגברת הנדיבות של מס ההכנסה השלילי:** בעוד שמבנה הסבסוד הבסיסי בישראל דומה לזה של ארה"ב (צורת טרפז), רמתו של המס השלילי נמוכה במידה ניכרת מהנהוג בארה"ב. יש עוד כמה הבדלים מהותיים:

○ ישראלים בני פחות מ-55 זכאים רק אם הם חד-הוריים, או אם יש להם לפחות שני ילדים.

○ השיטה מחייבת מבחן הכנסה ובכך קיימת סבירות גבוהה לתת-מיצוי של ההטבה ולפגיעה בתמריץ להיכנס לשוק העבודה. יתרון של השיטה הנהוגה בישראל הוא לכאורה שעבודה של שני בני הזוג מגדילה את ההטבה, בעוד שבארה"ב ההטבה ניתנת רק לאחד המפרנסים.

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

- למרות העובדה שבישראל שני בני הזוג יכולים לצבור מס הכנסה שלילי, מתברר שההטבה נדיבה הרבה פחות מאשר בארה"ב, שכן ההטבה בארה"ב גדולה במידה ניכרת מזו המשולמת בישראל אף שבישראל שני בני הזוג יכולים לקבל את ההטבה.
- **אימוץ מבנה אופקי של מס הכנסה שלילי ("המבנה הבריטי"):** אפשרות מעניינת לעידוד ההשתתפות של מפרנס שני היא לאמץ מסלול תשלום דומה לזה של ההטבה בבריטניה, שם היא מתחילה ישירות ברמה הגבוהה, כלומר אינה כוללת עלייה של ההטבה. כך נוצר עידוד ניכר לכניסה לעבודה. כמובן, כדי לא להפלות לרעה אם חד-הורית, יש לאפשר לה אותו מסלול. מהמבנה הנוכחי של התוכנית עולה שאדם המשתכר פחות מ-1,800 ש"ח אינו זכאי כלל להטבה, וכדי להגיע להטבה של ממש עליו לעבור למשרה מלאה. במשק שבו שיעור התעסוקה של אמהות לילדים רבים נמוך מאוד, כמו למשל בקרב האוכלוסייה הערבית, הרמת הצלע למשל של מפרנס שני למסלול אופקי או אף יורד יכולה להוות תמריץ ניכר לכניסה של מפרנס שני לשוק העבודה (הקווים המקווקווים בתרשים 2).



3. עידוד החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים בענפים צומחים

מחקרים שונים הדגישו את ההשפעה השלילית שיש למדיניות ההגירה של עובדים זרים בישראל, מדיניות שהיתה מתחילתה מכוונת לשוק העבודה של מעוטי היכולת. המדיניות המכוונת להחזרה מסיבית של עובדים זרים לעבודות שאינן דורשות כישורי עבודה מיוחדים, אך בישראל (בניגוד למדינות אחרות שמעודדות כניסה של עובדים זרים), יש שפע של

צעירים היכולים לעבוד בעבודות אלה. משום כך מדיניות זו פגעה ביכולתם של הצעירים הישראלים למצוא עבודה משתלמת, בייחוד לנוכח אכיפה לקויה של תנאי השכר של עובדים זרים, ולנוכח העובדה שעלות העבודה שלהם נמוכה משמעותית מזו של ישראלים. הפגיעה במקביל ברשת הביטחון הסוציאלית (דמי אבטלה ודמי הבטחת הכנסה לצעירים) פגעה ברמת חייהם של מי שהתקשו להתפרנס בכבוד. כדי לעודד כניסת צעירים מעוטי השכלה לשוק העבודה מוצע להגביר את הכדאיות של עבודה בתחום הסיעוד, תחום אשר אפשרויות הפרנסה בו טובות. יתרה מזו, העלייה במשקל הזקנים והסיעודיים בחברה מבטיחה ביקוש ציב לסוג זה של תעסוקה.

במדינות רבות מס ההכנסה השלילי מופעל גם בהקשר לענפי תעסוקה מיוחדים ולעובדים בעלי מוגבלויות¹⁵. להלן מוצע לכלול באופן מפורש ומועדף את התעסוקה של ישראלים בסיעוד בישראל כאשר אלה מוכנים להחליף עובדים זרים. כידוע אחד התחומים העיקריים של תעסוקת עובדים זרים היא בתחום הסיעוד, שבו עובדים עשירות אלפי עובדות ועובדים זרים. הממשלה והביטוח הלאומי אף החלו להפעיל תוכנית מיוחדת של העדפת עובדים ישראלים באמצעות הענקת שעות סיעוד נוספות למטופל הסיעודי כדי להטות את הכף לטובת העסקת עובדים ישראלים. חיזוק מגמה זו מהווה נדבך חשוב למאבק בעוני, שכן עבודת הטיפול הסיעודי יכול להתאים לנשים מעוטות השכלה אך בעלות אינטליגנציה רגשית מפותחת. חיזוק מעמדם בשוק העבודה עשוי להוסיף מפרנסים שניים במשפחות עניות ולצמצם את התלות בעובדים זרים, גם במקרה שלא מדובר בעבודה "מסביב לשעון". הרי יש גמישות מסוימת בהגדרת הטיפול של 24 שעות ביממה ולכן הגמשת העבודה והכדאיות שלה עשויות להגביר את הזדמנויות התעסוקה של ישראלים לעומת לעובדים זרים.

○ **מוצע להעניק מס הכנסה שלילי מוגדל לעובד בבית המטופל הסיעודי לתקופת מעבר של חמש שנים כדי לעודד עבודה של ישראלים בתחום ששמור כיום כמעט אך ורק לעובדים הזרים.** לנוכח השינויים הדמוגרפיים נהפך ענף זה בהדרגה לפוטנציאל תעסוקה של ממש שיכול להתאים לעובדים בעלי מיומנויות מעטות. שוק זה מהווה הזדמנות עבודה טובה עם שכר גבוה יחסית לנשים וגברים מעוטי השכלה. הוא מהווה אפוא כלי מצוין להגברת ההשתתפות בכוח העבודה, תוך שהוא משפיע במקביל על צמצום מספר העובדים הזרים.

○ **מוצע להגדיל את תוספת השעות הסיעודיות למקבל הסיעודי** שעובר מטיפול על ידי עובד זר לעובד ישראלי. מדיניות זו עדיין לא נבחנה לעומק אך לפי שעה נראה כי מקבלי הסיעוד אינם שוללים תחלופה כזאת, שכן מספר הסיעודיים שהחזיקו עובד זר ועברו לטיפול באמצעות עובד ישראלי הגיע במצטבר בתקופה שמנובמבר 2009 עד מאי 2010 לכ-2000 מקרים.

○ **מוצע לאפשר לבן משפחה שמטפל בבן משפחה סיעודי ומשום כך לא עובד מחוץ**

15 ראו Immervoll ו-Pearson, עמ' 43.

לבית לקבל שווה ערך של נקודות הזיכוי במס הכנסה. שיטה זו מהווה מעין מס הכנסה שלילי חלופי.16 אם מערכת מס הכנסה תכיר בבן המשפחה כעובד ללא שכר יהיה אפשר להפקיד בחשבונו את סכום נקודות הזיכוי הבלתי מנוצלות. למדיניות זו פוטנציאל להקטין את העונוי בייחוד בקרב משפחות ערביות, שם כנראה נפוצה התופעה של טיפול בסייעודי על ידי בן או בת משפחה.

יצוין שלצעדים אלה של הגברת שיעור התעסוקה והסתמכות על כוח עבודה ישראלי מעוט יכולת יש גם תמורות חיוביות בתחום האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, שכן טמון בכך גם פוטנציאל הכנסות פרמנטיות.

ד. עידוד המעסיק להשקיע בהון אנושי של העובד

חוק עידוד השקעות ההון אינו כולל בתוכו השקעות בהון אנושי של העובדים. מוצע לכלול אפשרות זו כך שהמעסיק יוכל לקבל הנחות במס או מענק על בסיס ההשקעות שביצע לטובת הכשרה מקצועית של העובדים. השקעה זו עשויה להוביל בסופו של דבר לשיפור שכר העובד, שכן המעסיק והעובד יכולים לבנות את תוכנית ההכשרה כך שהיא תביא לעלייה בפיריון העובד לפי ראות עיניו של המעסיק.

ה. קצבאות הבטחת הכנסה

תהיה זו אשליה לחשוב שאפשר לפתור את בעיית העונוי אך ורק בהעצמתו של מי שאינו עובד, או באמצעות שיפור השכר או שיפור הסיכויים להיות מועסק. תמיד תיוותר קבוצה של אנשים ומשפחות שזקוקים לתמיכה של רשת הביטחון האחרונה, זמנית או קבועה. לכן, אחת המשימות של תוכנית למאבק בעוני היא לבדוק את מצב רשת הביטחון הסוציאלית, בייחוד זו של הבטחת ההכנסה. ניתוח מצב הקצבאות להבטחת הכנסה למשפחות שראשן בגיל העבודה מגלה שמהשנים 2002/3 מערכת זו אינה מתפקדת עוד ברמה סבירה כרשת ביטחון אחרונה של משפחות נזקקות (ראו תיבה 3 בפרק 2). מצב זה נוצר כתוצאה מהקיצוצים הנרחבים שנעשו במערכת זו באותן שנים. הניתוח בפרק 2 מצביע על הצורך בהגדלה ניכרת בקצבאות למשפחות גדולות (שני בני זוג עם שלושה ילדים ויותר), שבהן כיסוי רמת החיים המינימלית הסבירה ("הולמת") הגיע במקרה מסוים לכ-35% עד 40% בלבד. במקרה זה לוח 1 בתיבה 3 שבפרק 2 מצביע על הצורך בהכפלה של הקצבה לפחות, כאשר גם זו לא פותרת את כל הבעיה.

16 מודל כזה הוצע בזמנו כחלופה להתוויית מס הכנסה שלילי לפני שהמודל הנוכחי אומץ. כל שתוכנית זו דורשת הוא להכיר בבן המשפחה המטפל בסייעודי כאשר לא מועסק עובד אחר בעבודה זו, כאל עובד.

1. מענק העצמה¹⁷ להקלה על בעיית העוני הבין-דורי

כאמור לעיל, העוני בקרב ילדים גבוה בישראל הן בהשוואה למדינות ה-OECD והן בהיבט היסטורי (ראו פרק 2). הסיכויים של ילד שגדל בעוני להישאר עני גם בהגיעו לבגרות גבוהים ככל שהעוני של משפחתו פרמננטי יותר. אחת האינדיקציות לעוני מתמשך היא העובדה שהן ההכנסה המשפחתית והן הוצאת הצריכה של המשפחה נמצאות מתחת לקו העוני. ככל שהעוני מתמשך יותר כך גם ההשלכות ארוכות הטווח של מצב העוני שליליות יותר מבחינת יכולתו של הילד להיחלץ בעתיד מהעוני. אחת הדרכים לסייע לו בכך היא לספק לו הון התחלתי מסוים ותוספת חיסכון מסובסדת במהלך שנות הצבירה. הון זה יוכל לעמוד לרשותו עם הגיעו לצומת דרכים של בניית כושר השתכרותו בעזרת רכישת השכלה או הכשרה מקצועית מתאימה או הקמת עסק. מענק העצמה המוצע בהמשך אינו מסוגל לפתור את הבעיה אך הוא מהווה כלי משלים לשורה ארוכה של כלים לשיפור כושר ההשתכרות.

להלן עיקרי התוכנית:

(1) מענק הלידה וזכות הסירוב: הביטוח הלאומי יציע ליולדת להפקיד לחשבון מיוחד על שמו של הנולד את מענק הלידה שמגיע כיום לכ-1,600 ש"ח. למשפחה תהיה זכות סירוב והיא תוכל להמשיך לקבל את מענק הלידה במתכונת הרגילה.

(2) סכום מינימלי: בעת הלידה יוצע להורה כברירת מחדל להפקיד לחשבון הילד בהוראת קבע סכום מינימלי, למשל 50 ש"ח, מקצבת הילדים. למשפחה תהיה זכות סירוב כך שהיא תוכל להמשיך לקבל את קצבת הילדים במתכונת הרגילה. המשפחה תוכל גם להפקיד סכומים נוספים מתוך אמצעיה. מי שלא יפקיד סכום כזה לפחות אך הסכים להפקדה הראשונית של מענק הלידה, צבירת חסכונו והכנסותיו יהיו בהתאם.

(3) הענקת ההטבה: במהלך 18 שנות ילדותו הממשלה תפקיד בחשבון סכום מקביל לכל הפקדותיו של הילד (matching). השקעה ממשלתית זו תהיה מוגבלת בתקרה מסוימת, שעליה תכריז מראש. מחקרים על תוכניות דומות בעולם מצביעים על כך שהכרזה כזאת מעודדת חיסכון, שכן המשפחה נכנסת לאמביציה להשיג את הסבסוד הממשלתי. כלי זה נמצא כמעודד יותר מאשר ה-matching הפרוגרסיבי, דהיינו הבטחה להפקדה

17 הצעה זו מהווה המשך להצעה קודמת בנוגע למענק העצמה לילדים שהציע הביטוח הלאומי כבר ב-2008. הטיוטה הנוכחית גובשה בהמשך לסדנה בנושא חשבונות חיסכון של ילדים (Child Development Account) שהתקיימה במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בהשתתפות מומחים בין-לאומיים, בהם פרופ' Michael Sherraden, שזכה להיכלל ב-100 ההוגים המשפיעים ביותר בשבועון Time על רקע תרומתו בתחום ספציפי זה. כן השתתפו Mark Iwri, מהיועצים הכלכליים הבכירים של נשיא ארה"ב, Ray Boshara, סגן הנשיא של ה-New America Foundation וכן פרופ' מיכל גרינשטיין, שקידמה את נושא חשבון החיסכון לילד ואת הקשר בין הצוותים האמריקני והישראלי. עוד השתתפו בסדנה נציגים נוספים מהביטוח הלאומי וכן נציגים ממוסד הרווחה והשירותים החברתיים, ממוסד האוצר, מהאקדמיה, ממכון ברוקדייל, מבנק ישראל ומעמותות.

ממשלתית גבוהה יותר מסכום ההשקעה למשל הכפלת השקעת המשפחה.

(4) ייעוד החיסכון: חיסכון זה מיועד להיות לטווח ארוך, עד גיל 21 לפחות, כאשר הקרן המצטברת תוכל לשמש להעצמת בניית יכולתו של הילד להתפרנס בכבוד. לכן קרן זו צריכה להיות מיועדת לרכישת השכלה או הכשרה מקצועית, שיקדמו את יכולתו להשתלב באופן מוצלח בשוק העבודה. מטרות אחרות אפשריות לקרן כזו הן סיוע בפתיחת עסק וכן השקעת החיסכון לטווח ארוך יותר, אף עד הפנסיה.

(5) הזכאות למענק העצמה: מוצע שהזכאות לתוכנית ההעצמה תוענק לפי העיקרון הבא: זכאי להטבה מי שאינו נהנה כיום מפטור ממס הכנסה על תוכניות חיסכון מסוג כלשהו כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד'. כידוע, האוכלוסייה הענייה אינה נהנית מהטבות כאלה משתי סיבות: רבים מהעניים לא מגיעים לסף המס או שאינם מצליחים לחסוך בתוכניות מועדפות כאלה. זה כולל בעיקר את המשפחות ללא מפרנסים ואת מי שעובד במקומות עבודה לא יציבים מבחינת זכויות העובד. הפעלת התוכנית תסייע בצמצום אי-השוויון בהטבות הממשלה בתחום החיסכון וכן תצמצם את אי-השוויון בנכסים של הציבור.

(6) היתכנות הפרויקט מבחינת קיום המידע לגבי הזכאות: הפרויקט אושר על ידי מינהל הכנסות המדינה. אכן יש רשימות של מפרנסים שנהנים מהטבות במס בתחום החיסכון, כך שכלל הזכאות יהיה העדרותם מרשימה בחודש מסוים של הוריו של תינוק שנולד. הובהר לנו כי יש אפילו נתונים בנוגע לגודל ההטבה, דבר שיאפשר לשפר את התוכנית בבוא העת.

(7) מעורבות מערכת הבנקאות: התוכנית תוכל להיות מבוצעת בידי מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת על החשבונות. לדעתנו יהיה צורך ברגולציה כך שהעמלות יהיו מינימליות. סביר להניח שהבנקים יהיו מעוניינים לשפר את תנאי החיסכון במסגרת תחרות על הלקוחות העתידיים. לחילופין אפשר לחשוב על שילוב בנק הדואר בעמלה מינימלית.

(8) תועלת התוכנית לחוסך: בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ש"ח לצורך הוצאות נורמטיביות. סביר להניח שהאוניברסיטאות, המכללות ומכוני ההכשרה למיניהם יראו בכך פוטנציאל מבחינתם ויגדילו את ההטבות בתחרות על התלמידים הפוטנציאליים. מי שירצה לשמור את הכסף להקמת עסק בגיל 25 ייהנה מסכום התחלתי של כ-64,000 ש"ח.

(9) הסבסוד (matching) וסבסוד ריבית בגובה 5% ריאלית: מוצע להתחיל עם 50 ש"ח לחודש עד גיל 18 לפי הכללים המתוארים לעיל ובהנחה שתשולם ריבית נומינלית על החיסכון.

(10) עלות התוכנית (במחירי תחילת 2010): לפי אומדן ראשוני, בשנה הראשונה עלות הסבסוד לפי ש"ח 50 לחודש היא 30 מיליון ש"ח. בכל שנה העלות מוכפלת במספר השנים מאז תחילת התוכנית, שכן מדובר בעלות מצטברת. בהבשלה מלאה העלות מגיעה לקצת יותר מחצי מיליארד ש"ח. במידה שתינתן גם ריבית מסובסדת, למשל 5% ריאלית, קרי סבסוד של כ-2.5% בהשוואה לריבית שוק, עלות סבסוד הריבית תנוע מ-35 ש"ח לחוסך בשנה הראשונה לכ-480 ש"ח בגיל 18. סבסוד הריבית מוסיף כ-1.9 מיליון ש"ח בשנה הראשונה וכ-25 מיליון ש"ח בהבשלה, כך שסך התקציב להטבות מסתכם בכ-33 מיליון ש"ח בשנה הראשונה וקצת פחות מ-600 מיליון בשנת ההבשלה (בעוד 18 שנים).

(11) מחקר מעקב וסיום התוכנית: כדאי לחשוב מראש על מועד הפסקת התוכנית, דהיינו היציאה מתוכנית הסבסוד. התוכנית תוכל לקטון בהדרגה ואף להיעלם כאשר מחקר מעקב אחר ביצועה יבחינו בשינוי נורמות התנהגות בתחום החיסכון בכיוון הרצוי וכאשר תגדל מעורבות המגזר הפרטי בעידוד חיסכון מסוג זה. מוצע שמינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי ינהל מחקר מעקב אחר הפרויקט והשפעותיו השונות יחד עם צוות מומחים.

השקעה שוטפת של המשפחה ברמה של 30 ש"ח לחודש מתוך קצבת הילדים תצטבר לקרן של כ-31,000 ש"ח בעבור הילד כאשר ההפקדה הראשונה היא של 1600 ש"ח. קרן זו יכולה להגיע לכ-70,000 ש"ח למשפחה נזקקת שתשקיע 50 ש"ח ואשר הממשלה תתמוך בהפקדה כפולה בשבילה.

מענק ההעצמה נועד להעניק לילד שבגר נקודת זינוק לקראת לימודים אקדמיים או מקצועיים (כשיגיע לגיל 18/21 עד 30), או לחילופין לפתיחת עסק (בגיל 25 עד 30) או לקניית דירה (בגיל מבוגר יותר) או לחיסכון פנסיוני במקרה שלא ניצל אף אחת מהאופציות הקודמות. יתרון נוסף של התוכנית הוא להקנות לילד הרגלי חיסכון, זאת במיוחד אם לא הורגל לכך עקב מצב כלכלי ירוד במשפחה. תוכניות מעין אלה נוסו במדינות שונות בעולם, בחלקן בהצלחה ניכרת.

תוכניות דומות מופעלות בהצלחה בכמה מדינות. באנגליה מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו, באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל עבור הנולד, וחלקו עם הגיעו של הילד לגיל 7. מענק זה מוענק לכלל הילדים, אך לילדים באוכלוסייה הנזקקת ניתן מענק מוגדל. תוכניות דומות מופעלות באופן ניסיוני גם בארה"ב, סינגפור וקוריאה.

ז. כלים בתחום החינוך וההשכלה

מן המפורסמות הוא הקשר בין חינוך, השכלה והשתכרות ובסופו של דבר בינם לבין עוני. מובן מאליו שחינוך והשכלה צריכים להיות נדבך מרכזי בכל תוכנית למאבק בעוני, זאת בייחוד בהקשר לתכנים החסרים כיום בתוכנית הלימודים לבנים חרדים בתחומים החינוכיים לכושר ההשתכרות ארוך הטווח כגון חשבון, אנגלית וכישורים דיגיטליים.

○ **שיפור נגישות האוכלוסייה הבדואית לחינוך והשכלה באמצעות פיתוח תשתיות חינוך ותוכנית מלגות מקיפה:** אין ספק ששיפור מערכת בתי הספר בעיקר בתחום ההשכלה התיכונית אצל הבדואים, בייחוד ביישובים הלא-מוכרים, חיוני לשיפור רמת החיים שלהם לטווח ארוך. אך כדאי להדגיש כאן קשר חשוב נוסף בין השכלה לבין עוני שפועל דרך האישה כסוכנת של שינוי חברתי: שיפור כושר ההשתכרות של האישה באמצעות השקעה בהון האנושי שלה משפיע לא רק על שיפור פרנסתה אלא באופן עמוק יותר גם על עיתוי הקמת המשפחה, עיצוב חיי המשפחה וההחלטה המשותפת של בני הזוג על גודל המשפחה. צמצום הגודל הרצוי של המשפחה בעקבות התמורות בהשכלה ובפרנסה משפיע בסופו של דבר גם על הגדלת רמת הרווחה לנפש. אחת הדרכים לקידום ההשכלה והרווחה של האוכלוסייה הבדואית היא אפוא להגביר באופן מסיבי את מערך המלגות להשכלה גבוהה ולהכשרות מקצועיות לכל מי שמעוניין ומסוגל ללמוד ברמה הדרושה. העלות לכך זניחה בהשוואה להשפעות ארוכות הטווח על רמת החיים של האוכלוסייה ועל התמורות העקיפות לחברה הישראלית.

קידום הנושאים שתוארו לעיל יוביל בהכרח לצמצום מתמשך של העוני במדינת ישראל, ישפר את רווחת הציבור ואת תחושת השייכות של קבוצות מודרות בה ויגדיל את פוטנציאל הצמיחה במשק.

○ **הגברת הנגישות לשירותים פיננסיים של מעוטי יכולת שאין להם חשבון בנק:** בנק הדואר, הפרוס היטב בכל אזורי הארץ, יכול לפתח ענף של שירותים פיננסיים בסיסיים שכוללים ניהול חשבון עובר ושב ונגישות להלוואות זעירות בדומה לשירותים כאלה במקומות שונים בעולם. מוצע שמערכת זו תנוהל בידי בנק הדואר במחירי עלות, בתמיכת תקציב הממשלה דרך ערבויות וסבסוד עלויות הפעלה, שכן מחקרים¹⁸ מראים שתוכניות של מיקרו-הלוואות הן יקרות מאוד ללווים העניים ומזכירים ריביות גזל של השוק האפור.

18 ראו - פלורנס בראון, יעקב ירון, גליה פיט, (2010). **מיקרופיננס בישראל: סוגיות לדיון**. ירושלים, טיוטה, עמ' 1-15.

4. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-55.4 מיליארד ש"ח ב-2009, בהשוואה ל-49.9 מיליארד ב-2008. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, של הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה. כמו כן נכללות הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומים (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-7.4%, והוא נובע מכמה גורמים שפעלו במשולב: הפער בין שיעור עדכון הגמלאות, המתבסס על עליית המחירים בשנה קודמת, לבין שיעור העלייה במדד ב-2009 (המסביר כ-2 נקודות אחוז מתוך סך העלייה בתשלומים); השינויים המקרו כלכליים ובראשם העלייה הגבוהה בשיעור האבטלה בשנה הנסקרת; והגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי שיעור גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים לפי סעיף 9 לחוק (חלקם נובעים מהסכמים קואליציוניים). גם במונחים של אחוזי תוצר עלו הגמלאות בכ-4 עשיריות האחוז (לוח 1), לאחר כמה שנים שבהן ירדו או נותרו ללא שינוי: שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002 ירד בעקבות עד 6.8% ב-2007 וב-2008 ועלה לראשונה ב-2009 ל-7.1%. אחוזי תוצר. עלייה זו בולטת בעיקר על רקע הקטנת התקבולים מגבייה, כתוצאה מהמצב הכלכלי ששרר בשנת 2009 בשוק העבודה (העלייה באבטלה) והקטנת שיעורי הגבייה מדמי ביטוח לאומי למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר ירד מ-3.8 ב-2008 ל-3.7 אחוזי תוצר ב-2009.

בסך הכול עלו ב-2009 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-8.3% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממונות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים ותגמולי מילואים) - עלו בשיעור של 4.1%. ב-2009 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-9.94 מיליארד ש"ח, שהם כ-17.9% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 2 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. עלייה גבוהה במיוחד, של כ-60%, נרשמה בענף האבטלה בעקבות הגידול בשיעור האבטלה מ-6.1% ב-2008 ל-7.6% ב-2009, לנוכח המשבר הכלכלי שפקד את העולם בכלל ואת ישראל בפרט בתקופה זו. גם בענף המילואים היתה עלייה גבוהה, של כ-35%. תוספת זו מוסברת בשני גורמים: התשלומים בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" שהחל בשלהי 2008, והשינויים שחלו בחוק: התגמול המזערי נקבע בשיעור של 68% מהסכום הבסיסי כ-5,200 ש"ח, בעוד שעד אוגוסט 2008 גובה התגמול היה שכר המינימום. כמו כן שונתה שיטת חישוב התגמול על שירות בסופי שבוע לעובדים שכירים ולעצמאים.

בענפי הסיעוד והאמהות היתה עלייה ריאלית של כ-8% בסך התשלומים. העלייה בתשלומים

לסיעוד מוסברת גם בכך שהחל ממאוס 2009 ניתנה תוספת שעות טיפול לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה למי שמעסיקים עובד ישראלי: תוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות ניתנה למי שזכאי לגמלה בשיעור 150% ותוספת של ארבע שעות טיפול שבועיות למי שזכאי לשיעור של 168%. כמו כן חל גידול במספר המקבלים גמלת סיעוד, בעיקר ברמות הגבוהות של הגמלה. העלייה בתשלומים לאמהות מייצגת תופעה של השנים האחרונות, שלפיה מספר הזכאיות לדמי לידה וכן התשלום הממוצע לדמי לידה עולה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. ב-2009 היתה עלייה של 3.5% במספר הלידות לעומת 2008. כבשנים קודמות, עלייה זו גבוהה יותר מהעלייה במספר הנשים בגיל הפריור.

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-5.4% בין 2008 ל-2009. עליה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית 2009-2010. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי תועלה בהדרגה עד שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. הסכום ששולם ב-2009 מגיע לכשישית מסך התוספת (שתסתכם ב-2012 בתוספת של 1,500 מיליון ש"ח בהשוואה ל-2008). יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלית. נדגיש כי העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קוזה בחלקה, שכן יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002), פועלות בכיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים

בקצבאות הזיקנה והשאירים הועלו התשלומים ב-4.7%. במהלך 2009 חלו כמה שינויים שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות הזיקנה והשאירים: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. במקביל הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. בנוסף, באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, תוגדל הקצבה הבסיסית עד 17.7% מהסכום הבסיסי. השלמת ההכנסה לקצבאות אלו תועלה אף היא בשיעור דומה. כמו כן שולמו באוגוסט 2009 תוספות שקליות להשלמת ההכנסה של בני 70-79 (בסכום של 133 ש"ח) ושל בני 80 ויותר (בסכום של 80 ש"ח).

לוח 1

**תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2009-1980**

סך הכול גבייה		תשלומי גמלאות		שנה
דמי ביטוח לאומי**	סך הכול*	גמלאות גבייתיות	סך הכול	
5.15	6.77	4.98	6.09	1980
4.45	6.57	5.51	7.14	1985
5.28	7.21	7.04	8.36	1990
4.21	7.54	5.66	7.23	1995
4.11	6.05	6.14	7.72	2000
4.35	6.41	6.85	8.72	2001
4.36	6.42	6.78	8.74	2002
4.25	6.27	6.46	8.18	2003
4.08	6.09	5.93	7.41	2004
4.06	6.05	5.68	7.08	2005
3.88	5.82	5.54	6.88	2006
3.83	5.79	5.45	6.71	2007
3.84	5.85	5.50	6.74	2008
3.68	5.64	5.82	7.08	2009

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

לוח 2 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, מהווה 36.4% מסך הגמלאות ששולמו ב-2009. בהשוואה לשנה הקודמת, 2008, ירד חלקו בנקודת אחוז אחת. גם חלקו של ענף הנכות, השני בגודלו, ירד מ-19.2% ב-2008 ל-18.6% ב-2009. ענף הילדים שמר על חלקו בשיעור של כעשירית מסך התשלומים. ענף האבטלה הגדיל את חלקו בשיעור ניכר, מ-3.8% מסך התשלומים ב-2008 ל-5.6% מהם ב-2009 (ראו לעיל) וענף שירות המילואים הגדיל אף הוא את חלקו הצנוע, מ-1.7% ב-2008 ל-2.1% ב-2009. לעומתם המשיך ענף הבטחת ההכנסה את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.7% מסך התשלומים (לעומת 7% ב-2004). הענפים האחרים שמרו פחות או יותר על חלקם מ-2008.

לוח 2
תשלומי גמולאות הביטוח הלאומי (כולל המצאות מיוחדת), 1995-2009

שנה	התשלומים*	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נמנעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות (מחירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	0.9-	7.4-	18.1	18.2
2004	4.2-	2.2	0.8	0.3-	0.2	20.3-	12.3-	38.1-	9.5-	1.2
2005	0.1-	1.3	4.6	0.2	3.4	8.1-	6.9-	0.6-	6.0-	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	3.6-	18.1	6.5-	1.4
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	0.5-	10.5-	12.1-	7.3-	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	1.5-	0.0	5.8	5.3-	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2

* התוונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הרווחה בגין חיסכון במספר ימי המילואים.
 ** כולל תשלומים עבור השלמת הכנסה.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

5. רמת הקצבאות

בינואר 2009 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2007 עד נובמבר 2008, בשיעור של 4.5%. שיעור זה מעדכן את "הסכום הבסיסי"¹⁹, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-3.3%. באופן מצטבר מ-2002 עד 2009 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-14% - לעומת עלייה של כ-12% במחירים באותה תקופה. בכך מצטמצם הפער בין שני האינדיקטורים, אף שניסיון העבר מלמד שהקצבאות המעודכנות במחירים עשויות להישחק ביחס לשכר, שכן במבט של 30 השנים האחרונות, השכר הריאלי (דהיינו זה המנוכה בעליית המחירים) עלה בשיעור ממוצע של כ-1.5% לשנה. עם זאת, אם תימשך המגמה שתוארה לעיל, והתמורה לעבודה תמשיך לקטון בעשורים הבאים, השחיקה בקצבאות בעקבות העדכון במחירים במקום שכר צפויה לקטון ואולי אף להיעלם.

נתוני לוח 3 מורים שב-2009 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה כשיעור מהשכר הממוצע, מ-15.2% ל-16.1% מהשכר הממוצע, לקשישים יחידים עד גיל 80, ומ-15.9% ל-17.1% מהשכר הממוצע לבני 80 ויותר. שיעורי עלייה דומים בין 2008 ל-2009 מאפיינים גם את קצבת השאירים לאלמנה/ה עם שני ילדים.

נתוני לוח 4 מורים שב-2008 עלתה במעט הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה. הכנסת המינימום ליחיד, על כל הגדרותיה כאחוז מהשכר הממוצע עלתה ב-0.2--0.1 עשיריות בין 2008 ל-2009, וההכנסה בתוספת קצבאות הילדים עלתה בשיעור גבוה מעט יותר (0.3-0.4 עשיריות כאחוז מהשכר הממוצע). הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים היא 41.7% מהשכר הממוצע לעומת 53.4% ממנו ב-2002, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003. לעומת זאת הגמלה ליחיד בן 55 שנה ויותר חזרה לרמתה והיא 24.2% מהשכר הממוצע ב-2009 לעומת 24.3% ב-2002.

19 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2009 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,836 ש"ח.

לוח 3

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2009-1975

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				שנה
אלמן/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמן/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	
49.6	2,302	25.5	1,185	24.8	1,150	14.9	691	1975
60.9	2,708	30.0	1,337	33.1	1,477	17.1	762	1980
58.3	3,287	30.5	1,713	29.5	1,665	15.2	859	1985
45.9	3,125	24.9	1,699	30.7	2,094	15.9	1,082	1990
57.3	4,051	26.0	1,833	30.1	2,123	15.5	1,095	1995
55.0	4,498	25.0	2,044	29.0	2,370	15.0	1,223	2000
57.7	4,861	26.3	2,218	30.5	2,569	15.7	1,326	2001
56.4	4,567	26.5	2,104	30.8	2,437	15.6	1,233	2002
58.7	4,511	27.2	2,085	31.5	2,416	15.6	1,196	2003
56.7	4,478	26.4	2,093	30.6	2,425	15.2	1,202	2004
57.8	4,629	27.6	2,214	30.2	2,416	15.2	1,217	2005
59.6	4,854	28.6	2,319	29.9	2,424	15.3	1,242	2006
59.4	4,898	28.6	2,357	29.5	2,428	15.1	1,252	2007
59.2	4,845	28.5	2,334	29.5	2,413	15.2	1,248	2008
		30.0	2,456			15.9	1,305	**2008
62.2	4,945	30.0	2,388	31.2	2,480	16.1	1,284	***2009
		30.4	2,419			16.1	1,284	****2009
		32.2	2,563			17.1	1,361	**2009

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** בני 80 ויותר.

*** עד גיל 70.

**** בני 70-79.

קצבת הנכות הממוצעת עלתה במונחים ריאליים. כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא היתה 31% מהשכר הממוצע ב-2008 ועלתה ל-32.3% ממנו ב-2009. במצטבר מ-2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-1.5 נקודות אחוז. מגמת עלייה אפיינה גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים עלתה בשיעור גבוה למדי, של 7.7%, לאחר שרמת הקצבה בעבור הנכים הקשים

ביותר הועלתה והגיעה ב-2009 ל-28.1% מהשכר הממוצע (לעומת 25.4% ממנו ב-2008). הגמלה בממוצע לחודש לילד נכה עלתה בכאחוז אחד בין 2008 ל-2009 וקצבת הניידות עלתה בכ-3% במונחים ריאליים בין שתי השנים. גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2009 ב-1.7% לעומת 2008.

לוח 5 מציג את גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2009 וכאחוז מהשכר הממוצע. הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה במקצת בין 2008 ל-2009 בעקבות הגידול בקצבאות באמצע 2009, אך מאחר שהגידול נעשה בילדים השני עד הרביעי, העלייה בקצבה כאחוז מהשכר הממוצע במשפחות עם שני ילדים מתונה למדי אך מגיעה לכמעט 2 נקודות אחוז במשפחות שבהן ארבעה ילדים. עליות ריאליות אלה בקצבה מיתנו במקצת את הירידה המצטברת הגבוהה שהיתה בקצבאות מאז התוכנית הכלכלית של 2002-2003, ושהגיעה עד לכ-50% במשפחות עם ארבעה ילדים.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו מגמות של עלייה ריאלית ברמת הגמלה: דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו ב-4.4% ו-13.4% בהתאמה. העלייה לשכירים משקפת בעיקר את ביטול הקיצוץ הזמני בשיעור של 4% שהונהג מ-2002 ועד 2007. העלייה בדמי הפגיעה לעצמאים משקפת, מלבד שינוי זה, גם עלייה בהכנסותיהם ומרכיב מובנה של תנודתיות הנובעת ממספרם הקטן של המקבלים.

**הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*) ממוצע לחודש, 1990-2009**

שנה	יחיד		יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		שנה
	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור 2009 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור 2009 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור 2009 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור 2009 (בש"ח)	
1990	20.0	1,700	24.9	3,444	50.5	3,134	46.0	3,645	1990
1995	19.4	1,713	24.3	3,796	53.9	3,285	46.6	3,799	1995
2000	18.7	1,910	23.4	4,207	51.2	3,622	44.0	4,193	2000
2001	19.7	2,074	24.6	4,557	54.1	3,890	46.2	4,511	2001
2002	19.5	1,927	24.3	4,201	53.4	3,580	45.5	4,200	2002
***2003	19.5	1,761	22.9	3,586	42.5	3,097	40.3	3,570	***2003
***2004	24.4	1,870	24.4	4,068	53.0	3,960	52.4	4,028	***2004
***2005	19.0	1,691	21.3	3,204	40.5	2,791	35.3	3,204	***2005
***2006	23.7	1,878	23.7	4,034	51.0	3,992	50.5	3,948	***2006
***2007	18.5	1,669	20.8	3,158	39.4	2,751	34.3	3,158	***2007
***2008	23.1	1,853	23.1	3,977	49.6	3,937	49.1	3,937	***2008
***2009	18.4	1,678	20.7	3,230	39.7	2,820	34.7	3,230	***2009
****2006	23.0	1,864	22.9	4,084	50.2	4,013	49.3	4,013	****2006
****2007	18.0	1,669	20.3	3,212	39.0	2,805	34.0	3,213	****2007
****2008	22.5	1,854	22.5	4,062	49.3	3,991	48.4	3,991	****2008
****2009	19.2	1,710	21.6	3,276	41.4	2,859	36.1	3,276	****2009
****2009	24.0	1,899	24.0	4,145	52.3	4,074	51.4	4,074	****2009
****2009	19.3	1,729	21.7	3,314	41.7	2,574	32.4	3,314	****2009
****2009	24.2	1,921	24.2	4,193	52.7	4,121	51.8	4,121	****2009

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהיתה זכאית לגמלה להבטחת הכנסה.
 *** למבוגר בני המשפחה לא מלאי 55 שנה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

דמי הלידה במוצע ליום ירדו בשיעור ריאלי של כ-2% בעקבות השינוי בשכר הריאלי ועל אף השינוי בהרכב המקבלות דמי לידה, שלפיו חלה עלייה בשיעור המשתכרות שכר ברמה של 75% ויותר מהשכר הממוצע וירידה בחלקן של נשים המשתכרות פחות משכר זה. לעומת זאת במענק הלידה היתה עליה ריאלית של כ-3%. דמי האבטלה הממוצעים ליום עלו ב-2009 הממוצעים ליום בכ-6% ריאלית מאחר שמקבלי דמי אבטלה ב-2009 היו בעלי שכר גבוה יותר במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בהשוואה למקבלים בשנה הקודמת.

לוח 5

נקודת קצבה וקצבאות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק, ממוצע לחודש), 2009-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים**		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2009 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	200	2.9	99	1.5	1,615	23.4	2,291	33.2
1995	202	2.8	403	5.8	1,622	23.4	2,307	33.4
2000	206	2.5	412	5.0	1,658	20.2	2,359	28.7
2001	204	2.4	407	4.8	1,642	19.5	2,661	31.6
2002	172	2.4	343	4.3	1,375	17.3	2,229	28.1
2003	163	2.5	325	4.2	1,199	15.6	1,915	24.9
2004	137	2.4	274	3.5	936	11.8	1,476	18.7
2005	133	2.4	266	3.3	838	10.5	1,283	16.0
***2006	161	2.0	322	4.0	872	10.7	1,230	15.1
****2007	160	1.9	320	3.8	868	10.5	1,223	14.8
2008	157	1.9	314	3.8	850	10.4	1,198	14.6
2009	159	2.0	318	4.0	939	11.8	1,292	16.2

* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.

** רמת הקצבה בשנים 1985 ו-1990 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במארס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבאות הילדים.

*** מ-2006 קצבאות הילדים מחושבות על פי הסכום הבסיסי, שהיה בינואר 2006, 148 ש"ח.

**** בינואר 2007 לא עודכן הסכום הבסיסי, ולכן קצבאות הילדים בערך השוטף נותרו בעינם.

6. מקבלי גמלאות

ב-2009 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים - הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. המוסד שילם קצבאות ל-746.9 אלף זקנים ושאיירים במוצע לחודש (לוח 6). בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.7%.

כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2009 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.4 מיליון ילדים החיים בכמיליון משפחות.

זינוק נרשם במספר המקבלים דמי אבטלה, שעלה בין 2008 ל-2009 בכ-50% בשל המשבר הכלכלי והקלת תנאי הזכאות לתקופה שבה שרר שיעור אבטלה של 7.5% ויותר (ראה לעיל). עלייה חדה זו באה לאחר שמ-2003 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקביות בשיעורים שבין 4% עד 27% (חוץ מבשנה אחת, 2005, שבה הוא נותר יציב).

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה נמוכה יותר מזו שאפיינה את השנים האחרונות: 2.6%. מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 4% ל-8%. לעומת זאת בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות בסדרי גודל דומים לאלה ששררו בשנים האחרונות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.1%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-5.2% ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 4.7%. גם בענפי האמהות והסיעוד חלו עליות של כ-4% במספר המקבלים.

בענף נפגעי עבודה, המושפע משיעורי התעסוקה במשק, חלה ירידה של 5.6% במספר מקבלי דמי הפגיעה. לעומת זאת מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה בשיעור דומה.

התייצבות נרשמה לראשונה מאז 2003 במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. יציבות זו באה לאחר סדרת ירידות בשיעורים שבין 3% ל-7% מדי שנה מ-2004 ושהסתכמה בכ-28% בין 2004 ל-2008, כתוצאה מהשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. מצב שוק העבודה בעקבות המשבר הכלכלי של 2009 הוביל לבלימת מגמת ירידה זו ומספר המקבלים נותר כפי שהיה ב-2008.

7. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך מדורג זה נמשך עד 2009 ובסופו הופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ועלולת בעקיפין לגרום גם לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על **העובד** הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 מעודכנת התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה עשוי להוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד (ראו סעיף 4 לעיל), ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

בחוק ההסדרים ל-2009-2010 הוכפלה תקרת התשלום לגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים ממנו, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. במקביל הועלה השיעור המופחת למעסיק ב-0.4%. מהלכים אלה פועלים להעלאת תשלומי הגבייה בגין דמי ביטוח לאומי בסכום נאמד של כחצי מיליארד ש"ח בשנה מהציבור ומגדיל גם את השתתפות הממשלה. יצוין שתוספות אלה צפויות להתקזז על ידי הפחתת השתתפות הממשלה בענף הילדים, קיזוז שיתרחש בעיקר ב-2010.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2009 ב-43.2 מיליארד ש"ח: 26.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-15 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 7 מראה שב-2009 ירדה הגבייה הישירה מהציבור ב-1.4% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי ירדה ב-1.9% וגביית דמי ביטוח בריאות ירדה בשיעור מתון יותר, של 0.4%. ירידות אלה נובעות מההתפתחויות הכלכליות בתחום התעסוקה והשכר, שנגזרו מהמשבר הכלכלי, וכן משינויי החקיקה להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים שנעשו ב-2005 בהדרגה והוסיפו להשפיע עד 2009. מאחר ששינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות, הירידה בגבייה למערכת הבריאות היתה מתונה יותר. הכפלת תקרת השכר לצורך הגבייה קיזזה את השפעת הירידה בגביית דמי ביטוח לאומי והוסיפה במעט לגבייה למערכת הבריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג, שנבלמה ב-2008, התחדשה, והגבייה במונחי תמ"ג ירדה מ-5.6% ב-2008 ל-5.4% ב-2009. יצוין שב-2003 היתה הגבייה מהציבור בהיקף של 6.3% מהתמ"ג ומאז לא עלתה על שיעור של 5.8%. מקור ירידה זו בכספים לענפי הביטוח הלאומי בלבד, שכן הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו ברמתם (2%). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים הוסיף לטפס ועלה בהדרגה מ-40.2% ב-2003 ל-50.3% ב-2009 כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים ירדה ב-2.4% ב-2009, עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים בכ-3% לאחר עלייה בשיעורים גבוהים של כ-10% בכל שנה בין 2006 ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-2% לעומת עלייה מקבילה של כ-33% בגבייה מעצמאים. הבדלים אלה מוסברים בתוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בשנים 2005-2009, שלולא הפעלתה היתה גם הגבייה לשכירים עולה בשיעורים גבוהים יותר, וכן בהעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות.

לוח 7

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2009-2004

2009	2008	2007	2006	2005	2004	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
43,224	42,402	39,740	37,792	36,137	34,331	סך כל תקבולי דמי ביטוח
41,228	40,452	37,910	36,112	34,597	32,971	סה"כ גבייה מהציבור
26,233	25,877	24,454	23,554	22,759	21,661	לענפי ביטוח לאומי
14,995	14,575	13,456	12,558	11,838	11,310	למערכת הבריאות
1,996	1,950	1,830	1,680	1,540	1,360	סה"כ שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
						א. אחוז שינוי ריאלי
-1.4	2.0	4.4	2.2	3.6	2.6	סה"כ גבייה מהציבור
-1.9	1.2	3.3	1.4	3.7	1.5	לענפי ביטוח לאומי
-0.4	3.6	6.6	4.0	3.3	4.6	למערכת הבריאות
						ב. כאחוז מהתמ"ג
5.4	5.6	5.6	5.6	5.8	5.8	סה"כ גבייה מהציבור
3.4	3.6	3.6	3.7	3.8	3.8	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
						ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים
50.3	49.3	46.2	44.0	42.1	41.9	סה"כ גבייה מהציבור
32.0	31.5	29.8	28.7	27.7	27.5	לענפי ביטוח לאומי
18.3	17.8	16.4	15.3	14.4	14.4	למערכת הבריאות
						ד. כאחוז מהמסים הישירים
35.4	32.5	28.7	28.8	31.4	32.0	סה"כ גבייה מהציבור
22.5	20.8	18.5	18.8	20.7	21.0	לענפי ביטוח לאומי
12.9	11.7	10.2	10.0	10.7	11.0	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 8 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2009 ב-60.9 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זהו גידול שנתי ריאלי של 0.8% בין שתי השנים, שמקורו בעיקר במרכיב מימון האוצר שעלה ריאלית ב-2.2%. גם העלייה הריאלית בת 5% בתקבולים מריבית תרמה לגידול זה. עליות אלה קוזזו בירידה של כ-2% מגביית דמי ביטוח לאומי בין 2008 ל-2009.

לוח 8

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2009

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה**	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2004	100.0	48.5	;	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9

* כולל שיפוי אוצר.

** לפי סעיף 32 (א) לחוק.

מ-2005 עלו התקבולים ביותר מ-10% במונחים ריאליים, גידול המבטא עלייה בכל מרכיבי המימון עקב העלייה בשכר הריאלי ושינויי חקיקה שהגבירו את השתתפות הממשלה בפעילות המוסד. תקבולי הריבית שמשקלם בסך התקבולים קטן יחסית, עלו ריאלית באותה

תקופה בשיעור של כ-24%. צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה מראה על עליה בשיעור גבוה מהממוצע באותה התקופה. העלייה המצטברת בהשתתפות הממשלה מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32 לחוק²⁰. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, התהפכה המגמה של עודף תקציבי, שהגיע ליותר מ-2 מיליארדי ש"ח ב-2007 וב-2008 - בשנת 2009 נוצר גירעון של כ-1.1 מיליארד ש"ח. תרמו להיפוך מגמה זה ענף הזיקנה והשאירים, ששילש את הגירעון בהשוואה ל-2008 והגיע לגירעון של 1.5 מיליארדי ש"ח; ענף האבטלה, שהגדיל את הגירעון שלו בכמיליארד ש"ח; ענפי הגמלאות מחליפות שכר - נפגעי עבודה ואמהות - שהגירעון בשניהם יחד עלה בכחצי מיליארד ש"ח; וענף הסיעוד שהוסיף לגירעון עוד כ-200 מיליוני ש"ח. עליות אלה בגירעונות של כל הענפים המצוינים לעיל קוזזו במעט בעלייה קטנה בעודף של ענף הילדים שהגיע ל-12 מיליארדי ש"ח. יצוין כי על פי ממצאים מסימולציה שנעשתה מראים שמגמה זו תחריף במהלך השנים הבאות.

הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 ל-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009. עם זאת, חוץ מענף הזקנה והשאירים, כל יתר הענפים שהיו גירעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה. היעלמות העודף בתקציב המוסד מאז 2004, והמעבר המחודש לגירעון שוטף מתבטאת כמובן בהרחבת הגירעון בתקציב המדינה.

²⁰ הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 בחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

לוח 9

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2001, 2007, 2008-2009**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2009	2008	2007	2001	2009	2008	2007	2001	
5,540	8,604	7,885	657	-1,126	2,454	2,285	-3,420	סך הכול
986	1,964	1,844	1,019	-1,520	-406	-366	-633	זיקנה ושאיירים
-3,076	-2,394	-2,507	-912	-3,506	-2,934	-2,927	-1,762	נכות כללית
-1,151	-902	-914	-821	-1,351	-1,142	-1,104	-1,193	נפגעי עבודה
-2,029	-1,558	-1,229	-674	-1,999	-1,608	-1,239	-852	אמהות
			5,890	12,013			5,338	ילדים
-2,468	-1,356	-1,342		-2,468	-1,357	-1,312	-3,090	אבטלה
-2,377	-2,064	-1,970		-2,376	-2,164	-2,000	-1,410	סיעוד
241	257	213	294	81	107	73	182	אחר