



# סקירה שנתית

# 2003-2002

ריכוז ועריכה  
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, ניסן תשס"ד

ISSN 0333-8649

## פתח דבר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות שמפרסם המוסד לביטוח לאומי. היא מציגה את פעילות המוסד בשנים 2002-2003, על רקע התפנית במדיניות החברתית של הממשלה – כפי שבאה לידי ביטוי בחמש תוכניות כלכליות שאושרו בשנים אלו בכנסת.

הפרק הראשון פותח בהצגת תמונה מסכמת של עיקרי המדיניות החברתית החדשה וסוקר את השינויים שהונהגו בתוכניות שעל ביצוען מופקד המוסד לביטוח לאומי ובדרכי מימון – תוך הבחנה בין תוכניות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה לבין תוכניות המיועדות למי שפרש ממעגל העבודה. נסקרות בו גם ההשלכות המיידיות וארוכות הטווח של החקיקה על רמת הגמלאות ותנאי הזכאות להן.

הפרק השני מציג את תמונת העוני והפערים הכלכליים בישראל בשנת 2002. מושם בו הפעם דגש על גישות נוספות למדידת עוני – במדינות אחרות ובישראל. פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות במערכת הבטחת הכנסה למעוטי יכולת (פרק 3), בתחום גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות (פרק 4), ובענפי הביטוח העיקריים (פרק 5). הסקירה כוללת גם תמצית של הפרק הראשון ושל המגמות בממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסה בשפה האנגלית.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנים 2002-2003 ותמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים; לוחות של ענפי הביטוח; ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית ולשרה גרגיי על הכנת הפרקים בשפה האנגלית. ראויה לציון עבודתן של אוראל אבוטבול ונירה עמיר, שנשאו בנטל ההדפסה וההפקה ביעילות ובמסירות.

לאה אחדות

סמנכ"לית מחקר ותכנון

## הקדמה

### מאת המנהל הכללי

השנים 2002-2003, הנסקרות בדו"ח זה, עמדו בצילם של המיתון הכלכלי העמוק שפקד את המשק ושל המפנה במדיניות החברתית של הממשלה. המיתון הכלכלי הותיר את רישומיו בירידת רמת החיים בישראל, בהתרחבות נוספת בממדי האבטלה ובשחיקת השכר. במסגרת חמש תוכניות כלכליות שקיבלו את אישורה של כנסת ישראל הונהגו שינויים מבניים עמוקים במערכת קצבות המוסד לביטוח לאומי, תוך הפחתה ניכרת במרבית הקצבאות. סדרת הפגיעות בקצבאות והשלכותיהן על המשפחות בישראל – לשכבותיהן – מתועדות בדו"ח זה. מוסכם על הכול שלנוכח העמקת הגירעון בתקציב המדינה לא היה אפשר לפסוח על תשלומי ההעברה במסגרת הקיצוץ בהוצאה הציבורית, אך הויכוח שניטש על מדיניות הממשלה נוגע לעומק הקיצוץ בקצבות המוסד לביטוח לאומי ולסדרי העדיפויות של הממשלה, בעיקר ביחס לתמהיל של הקיצוץ בהוצאה לעומת הפחתת נטל המס.

בשנים 2002-2003 הופחתו הקצבאות בסכום העולה על 5.5 מיליארד ש"ח, ומסלול ההפחתה בקצבאות לשנים הבאות נקבע כבר בחקיקה. בשנתיים אלו ירדו התשלומים לגמלאות בכסף ובעין ב-7.2% במונחים ריאליים, ועיקר הירידה התרחשה ב-2003 (5.7%). לולא הגידול במספר המקבלים גמלאות, היינו עדים לירידה חריפה יותר, שיש בה כדי לשקף את מלוא הקיצוץ. הממשלה במדיניותה לא פסחה אף לא על אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לקצבה, אך עומק הקיצוץ המיידי בלט בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – דמי אבטלה, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים. הקיצוץ בכל אחת ממערכות אלו הסתכם עד כה בכשליש מהיקף התשלום ששולמו טרם שיושמה החקיקה החדשה, והוא יימשך בקצבות הילדים עד סוף העשור. על אלה יש להוסיף את הנסיגה מהתפיסה של שמירת רמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות באמצעות הצמדתן לשכר הממוצע במשק: הוחלט על הקפאת הקצבאות בשנים 2002-2005 ומ-2006 הן יוצמדו לעליית המחירים בלבד. התפיסה היחסית שליוותה את המוסד לביטוח לאומי מאז אמצע שנות השבעים, מילאה תפקיד חשוב בצמצום העוני והפערים הכלכליים בחברה הישראלית. בשנים הבאות, רמת החיים של כלל האוכלוסייה תעלה, אך לא רמת

חייהן של הקשישים, האלמנות, הנכים והאוכלוסיות החלשות האחרות, אלא אם כן תתוקן החקיקה.

תמונת העוני והפערים הכלכליים לשנת 2002 משקפת מקצת מהשפעתם של אמצעי המדיניות שנקטו ב-2002. מלוא השפעתם תורגש בנתונים שיתפרסמו ל-2003. גם הקיצוצים שהושתו על מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ועל המשפחות עם ילדים לא ישתקפו במלואם ב-2003, אלא רק בנתונים ל-2004. ואולם, התמונה המצטיירת ל-2002 מדאיגה דיה, ומרבית האינדיקטורים מעידים על החרפת המצב החברתי בישראל. הירידה ברמת החיים אפיינה את כל שכבות האוכלוסייה, אך בלטה אצל המשפחות בעשירונים הנמוכים. רמת ההכנסה במונחי הכנסה פנויה לנפש תקנית ירדה ריאלית בשיעור של 12% ו-7% בעשירונים הראשון והשני, בהתאמה, לעומת 4.6% בכלל האוכלוסייה. בראש הסולם המדרג את קבוצות האוכלוסייה לפי השחיקה ברמת הכנסתן הפנויה מוצבות המשפחות עם ילדים והמשפחות בגיל העבודה ללא מפרנס שנותרו חשופות לפגיעתה של האבטלה. מצבם של הקשישים – ובייחוד של מעוטי ההכנסה שבהם – הורע פחות והכנסתם נשחקה בשיעורים נמוכים יותר. מגמות אלו משתקפות במדדי העוני ל-2002; אמנם תחולת העוני בקרב משפחות נותרה ללא שינוי – 17.7% מכלל המשפחות – אך עוצמת העוני הוחרפה. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה עלה מ-26% ל-29%. כמו כן, שיעור הילדים העניים מכלל הילדים הוסיף ועלה עד ל-28.1%. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב הקשישים ירדה מכ-24% לכ-20%.

לפי אומדנים ראשוניים, תחולת העוני תעלה ל-18.5% בסוף 2003 ופער העוני הממוצע למשפחה ענייה ינסוק לרמה של 30% כתוצאה מהפגיעה העמוקה בגמלה להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים. אלה יובילו, ככל הנראה, גם לפיחות בתרומתם של הקצבאות לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה. ניתן גם לשער שהפערים לפי ההכנסה הכלכלית – לפני הקצבאות – יעמיקו עוד יותר. מפירותיה של הצמיחה, שעל ניצניה אנו מתבשרים בימים אלה – לא ייהנו כל שכבות האוכלוסייה. לא רק שהקצבאות לא יעודכנו כלל אלא שיחלוף פרק זמן עד שהצמיחה תחלחל לעשירונים הנמוכים – אם בכלל – ועד שתורגש ההצטמצמות בממדי האבטלה, ובייחוד בקרב החוליות החלשות של כוח העבודה.

שנים אלו היו שנים קשות גם למוסד לביטוח לאומי ולעובדיו, וזאת יודע כל אזרח במדינת ישראל. המוסד לביטוח לאומי אزر כוחות ונאבק – בממשלה ובכנסת – למתן את הפגיעה באוכלוסיות החלשות. מאמציו לשכנע – במספרים ובכתובים – שהמדיניות שנקטה טומנת בחובה סכנה לקיומם של אלפי משפחות ולחוסנה של החברה בישראל לא נשאו פרי. המוסד נדרש להתמודד לא רק עם שטף תיקוני החקיקה, אלא גם להשקיע משאבים רבים ליישומם.

החקיקה של השנתיים האחרונות שינתה את פניה של מערכת הביטוח הלאומי. חלקים אחדים ממנה התקבלו בלחץ המצוקה התקציבית וחלקים אחרים שיקפו את תפיסתם של קובעי המדיניות ביחס לאופיה של מדינת הרווחה בישראל ולתפקידו של המוסד לביטוח לאומי. המדיניות שנקטה שנויה במחלוקת, והתפיסה המונחת בבסיסה אינה מקובלת על הכל. ואולם, ההיסטוריה מלמדת שתפיסות שרווחות היום עשויות מחר לפנות את מקומן לתפיסות אחרות מכוח הנסיבות הכלכליות והחברתיות המשתנות.

ב-2004 מלאו למוסד לביטוח לאומי יובל שנים. בפרוס היובל השני עומדים בפנינו אתגרים ומשימות רבים, שקידומם והשגתם כרוכים במלאכה רבה ובפעולה משולבת בכל התחומים. בשנים הבאות אנו נדרשים לחשיבה מחדש על יעדיו החברתיים של המוסד כגוף המרכזי המופקד על הביטחון הסוציאלי בישראל ועל מקומו בעיצוב המדיניות החברתית לשנים הבאות. אנו גם מחויבים בפעולה לשיפור תדמיתו של המוסד בממשלה, בכנסת ובקרב הציבור הרחב, שכן תמיכתם במוסד היא תנאי הכרחי להצלחתנו לשפר את רווחתה של האוכלוסייה ולהגביר את מיצוי זכויותיהם של המבוטחים מבלי שיהיה ניצול לרעה של המערכת.

ד"ר יגאל בן שלום  
המנהל הכללי

## תוכן העניינים

עמוד	הקדמה
4	
26-13	תרשימים נבחרים
91-27	<b>1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי</b>
29	1.1 מבוא
38	1.2 מערכת הביטוח הלאומי לאחר החקיקה בשנים 2002-2003
57	1.3 היקף התשלומים
60	1.4 רמת הקצבאות
64	1.5 מקבלי גמלאות
67	1.6 גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות
143-93	<b>2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות</b>
95	2.1 תמונת העוני והפערים הכלכליים ב-2002
98	2.2 עקרונות המדידה של העוני בישראל
100	2.3 מדידת העוני : התפתחויות מחקריות
113	2.4 ממצאים עיקריים על העוני
121	2.5 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
	2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
135	והמיסים הישירים
182-145	<b>3. הבטחת הכנסה למעוטי יכולת</b>
147	3.1 מבוא
150	3.2 חוק הבטחת הכנסה – מאין ולאן?
159	3.3 ההשלכות של שינויי החקיקה על מקבלי הגמלה
169	3.4 התפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
177	3.5 נשים המקבלות דמי מזונות

## עמוד

208-183	<b>גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי</b>	<b>4.</b>
185	מבוא	4.1
189	גביית דמי ביטוח לאומי	4.2
197	גבייה למערכת הבריאות	4.3
	התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח	4.4
203	בריאות	
207	<b>נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים</b>	
384-209	<b>מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים</b>	<b>5.</b>
211	ביטוח זיקנה ושאיירים	5.1
235	ביטוח סיעוד	5.2
251	ביטוח ילדים	5.3
267	ביטוח אמהות	5.4
279	ביטוח נכות כללית	5.5
307	ביטוח נפגעי עבודה	5.6
331	ביטוח נפגעי פעולות איבה	5.7
345	שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות	5.8
359	ביטוח אבטלה	5.9

## עוד מבט – נושאים במוקד (רשימת תיבות)

33	א' השוואת מידת הנדיבות של ישראל ומדינות OECD בתחום הרווחה	א'1
	ב' הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לשינויים במחירים	ב'1
70	במקום לשינויים בשכר הממוצע	
79	ג' I. עדכון הקצבאות וביטול ההצמדה לשכר הממוצע	ג'1
80	II. הפחתה רוחבית בסכומי הקצבאות	
81	ד' I. הפגיעה בקצבות הילדים	ד'1
82	II. הפחתת מענקי לידה בענף האמהות	

## עמוד

83	ה'1 הפגיעה במקבלי דמי אבטלה
84	ו'1 I. הפגיעה בגמלה להבטחת הכנסה ובתשלום דמי מזונות
	II. הפגיעה בזכאות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לסיוע ממערכות
86	אחרות
87	ז'1 I. השיפורים בגמלאות נכות
87	II. הפגיעה בגמלאות נפגעי עבודה
88	ח'1 הפחתת מספר שעות הטיפול לקשישים סיעודיים
89	ו'1 שינויי חקיקה בנושאי תושבות ותשלום רטרואקטיבי של גמלה
90	י'1 השינויים במערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי
102	א'2 פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל
108	ב'2 הגישות למדידת עוני בקנדה
123	ג'2 צמצום העוני בקרב אימהות – גישות שונות
162	א'3 הסיוע הממשלתי בדיור למקבלי גמלה להבטחת הכנסה
166	ב'3 העתירה נגד הקיצוץ בקצבות הבטחת הכנסה : תמונת מצב והתפתחויות
192	4 עובדים זרים המדווחים למוסד לביטוח לאומי
214	1.5 א' העלאת גיל הפרישה
224	1.5 ב' מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של אלמנות המקבלות קצבת שאירים
237	2.5 א' חלוקה מחדש של רמות הזכאות לגמלת סיעוד
	2.5 ב' הבדל בין מטפלים לא-פורמליים בקשישים המקבלים גמלת שירותים
	(סיעוד) לבין מטפלים לא-פורמליים בקשישים המקבלים גמלה בכסף
239	(קצבה לשירותים מיוחדים)
257	3.5 אוניברסליות מול סלקטיביות בקצבות הילדים
276	4.5 תשלום מענק לידה ולידות בבית
283	5.5 א' שיפורים במערך הגמלאות לנכים בעקבות ההסכם עם הנכים
292	5.5 ב' תעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית
304	5.5 ג' חוק לפיצוי נפגעי גזזת
311	6.5 א' קיצור התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה למי שנפגע החל ב-1.2.02