



# סקירה שנתית 2005

ריכוז ועריכה  
לאה אחדות

**המוסד לביטוח לאומי**  
**מינהל המחקר והתכנון**

ירושלים, ניסן תשס"ו

ISSN 0333-8649

## פתח דבר

ב-2005 מלאו חצי יובל לפרסום הסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי. סקירה שנתית זו, כקודמותיה, מציגה את פעילות הביטוח הלאומי בשנה שחלפה על תחומיה המגוונים – תשלום גמלאות וגביית דמי ביטוח, גיבוש מדיניות חברתית ומחקר.

הפרק הראשון פותח בהצגת התמונה של תשלומי הגמלאות ב-2005, בראי של המדיניות החברתית שנקטה הממשלה בשנים האחרונות, ומרחיב את היריעה לתיאור ההתפתחויות בכלל ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל ובראייה בינלאומית. המבט הבינלאומי בשנה זו יוחד לזיקה שבין הגודל של תשלומי ההעברה לבין תרומתם לצמצום העוני. מוצגים בו גם כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות התקציב על שני תחומיו – ההוצאה הציבורית והמיסים – וזאת כפי שעלו ממודל שנבנה במוסד לביטוח לאומי. הפרק מביא גם עקרונות בנוגע למדיניות למאבק בעוני ושזורות בו המלצות בתחום הקצבאות.

הפרק השני מציג את תמונת העוני והפערים הכלכליים בישראל ב-2004 וב-2004/5. נוסף על לממצאי העוני לפי הגישה היחסית, הפרק שב ומציג ממצאים מעודכנים על ממדי העוני לפי גישת ההוצאה. פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה (פרק 3), בתחום גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות (פרק 4) ובענפי הביטוח העיקריים (פרק 5). בפרק העוסק בהבטחת הכנסה הוקדש חלק נכבד לתיאור הניסיון שהצטבר בחצי השנה הראשונה ליישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תוכנית ויסקונסין – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה). בכמה מהפרקים משולבות גם תיבות המציגות נושאים שבמוקד המדיניות בישראל או ממצאים ממחקרים חדשים או ניסיון בינלאומי בתחומים מסוימים. הסקירה כוללת גם את עיקריו של הפרק הראשון ותמצית של המגמות בממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסה בשפה האנגלית.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2005, 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 נירה עמיר ואוראל אבוטבול, שנשאו בנטל ההדפסה וההפקה ביעילות ובמסירות.

לאה אחדות  
סמנכ"לית מחקר ותכנון

## הקדמה

### מאת המנהל הכללי

ב-2005 המשק בישראל נהנה, זו השנה השנייה, מצמיחה כלכלית מרשימה. התפנית החיובית בכלכלה מאז תום המיתון לא הובילה עדיין למפנה של ממש במדיניות החברתית של הממשלה, אם כי הלכו והתרבו הקולות המצדדים בהגדלת המשאבים הלאומיים לטיפול במצוקה הכלכלית ולצמצום הפערים בחברה. הסוגיות החברתיות הוצבו בראש סדר היום הציבורי, והתמיכה במדיניות כלכלית-חברתית אחרת מזו שהונהגה בשנים 2002-2004 חצתה תפיסות עולם ועמדות פוליטיות.

ככלל, מערכת הביטוח הלאומי המשיכה לעמוד בצילה של החקיקה החברתית המחמירה בשנים 2002-2004. סימניה של הצמיחה וההתאוששות של שוק העבודה ניכרו במידה מסוימת בתוכניות המוסד לביטוח לאומי שלהן זיקה לשוק העבודה ובנכונותה של הממשלה להיטיב את מצבם הכלכלי של הקשישים, אך לא בשאר התוכניות. ב-2005 נמשך הקיצוץ בקצבות הילדים ומרבית הקצבאות לא עודכנו כלל פעם נוספת. החלטת הממשלה להגדיל את הקצבאות לקשישים, ובייחוד למעוטי היכולת שבהם, מיתנה את המגמות השליליות שאפיינו את מערכת הגמלאות בשלוש השנים הקודמות, אך לא הובילה לשינוי כיוון: ב-2005 נמשכה השחיקה בסכום הגמלאות בממוצע לנפש וכאחוז מהתוצר. בשנה זו תשלומי הגמלאות הסתכמו ב-7.6 אחוזי תוצר – רמה הדומה לזו ששררה לפני כעשר שנים. מאחר שיישומה של החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2004 כמעט הושלם ועל רקע העובדה שבשנים 2005-2006 נבלמה מדיניות הקיצוצים בקצבאות, אנו מעריכים שבשנים הבאות תגדל ההוצאה במונחים ריאליים.

צמצום ההוצאה הציבורית והפחתת המיסים הם שניים מסימניה של המדיניות הכלכלית-חברתית שנקטה הממשלה מאז 2002. האומדנים הכמותיים של ההשלכות החברתיות של מדיניות התקציב מלמדים על חלוקה לא צודקת של מחיר הבראת המשק: השינויים בתשלומי ההעברה, בהוצאה לשירותי בריאות וחינוך ובמיסים הישירים הפחיתו בשיעורים ניכרים את ההכנסה הפנויה של ארבעת העשירונים הנמוכים, אך העלו את הכנסתם של שאר העשירונים, ובייחוד של שני העליונים. סיכום מדיניות התקציב בשנים

2002-2005 בצד ניתוח ההתפתחות בסעיפי ההוצאה הציבורית לרווחה מראים שעיקר הקיצוץ הונהג בקצבות הביטוח הלאומי, ואילו ההוצאה לשירותי הבריאות והחינוך (המתוקנת לנפש) כמעט שלא פחתה. הנתונים המוצגים בסקירה שבים ומעידים על העמקת העוני בחברה בישראל: שיעור המשפחות העניות האמיר ל-20.5% ושיעור הילדים העניים נסק ל-34%. מגמה זו חיזקה את מעמדה של ישראל בקבוצת המדינות המערביות המובילות בממדי העוני ובפערי ההכנסה הפנויה. ההשוואות הבינלאומיות התמקדו בסקירה זו בתיאור הקשר שבין ההיקף של תשלומי העברה ומידת נדיבותם לבין תרומתם לצמצום ממדי העוני ופערי ההכנסה. הן מעידות שהתרומה של תשלומי העברה לצמצום העוני ופערי ההכנסה היא נמוכה בישראל: ישראל נמנית עם המדינות שתחולת העוני בהן עולה על 17% ושהתרומה של תשלומי העברה לצמצום ממדי העוני בה נעה בין 30% ל-50%.

אף שתמונת העוני ב-2004/5 נותרה מדאיגה, הנתונים מלמדים על ניצנים של התפתחות חיובית: ההתאוששות הניכרת בשוק העבודה על כל ענפיו הובילה אף לשיפור מסוים בפערי ההכנסה הכלכלית – זו שלפני תשלומי העברה ומיסים. כמו כן, נראה כי ההשפעה השלילית של מדיניות התקציב מיצתה את עצמה, ואנו מאמינים שמנקודת השפל שבה אנו מצויים היום תיסלל הדרך ותעוצב המדיניות לשיפור המצב החברתי.

הדיונים שקדמו להחלטות הממשלה על תקציב 2005 נשאו פרי, ועמדת המוסד לביטוח לאומי להגדיל את הכנסת המינימום לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה התקבלה. העלאת הכנסת המינימום בוצעה ב-2005 בשני שלבים. זה היה צעד ראשון שהשפעתו תבוא לידי ביטוי בנתונים שיפורסמו על ממדי העוני ב-2005 ובעיקר ב-2006. הממשלה גם החליטה על הקמת צוות בין-משרדי שמתפקידו היה לבחון את האפשרות של הנהגת זיכוי מס בני החזר (מס הכנסה שלילי) לעובדים בשכר נמוך. ב-2006 פעלה גם "ועדת בכר" מטעם שר האוצר, שהתבקשה להמליץ על אמצעי מדיניות לצמצום ממדי העוני בישראל. המוסד לביטוח לאומי הציג בפני הוועדה את תוכניתו למאבק בעוני, על רקע תמונת המצב ב-2004/5.

תוכנית המוסד לביטוח לאומי עד סוף העשור הנוכחי בנויה על כמה יסודות: ראשית, ריבוי הגורמים לעוני מחייב מגוון של התערבויות בתחום הקצבאות, שוק העבודה והניידות החברתית. שנית, נחוצה תוכנית רב שנתית המשקפת את סדרי העדיפויות של הממשלה והתחייבות להבטחת המשאבים הנדרשים ליישום תוכניות לצמצום עוני ופערים כלכליים בחברה בישראל. לשם כך יש לשקול הסרת המגבלה על שיעור הגידול בהוצאה הציבורית או החלשתה (למשל, גידול של 2% במקום 1%). שלישית, הקצבאות האוניברסליות – ילדים וזיקנה – יהיו במוקד התוכנית להגדלת הקצבאות. הקצבאות לקשישים הוגדלו ב-2005, ומוצע להמשיך במדיניות זו. רביעית, יש לגבש בעתיד את המדיניות להבטחת הכנסה בעת הפרישה בראייה הכוללת את שני הרבדים: קצבת הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה במסגרת פנסיית חובה. חמישית, חיזוק הנדבך הסלקטיבי יבוא לידי ביטוי בהנהגת מס הכנסה שלילי ובהגדלת הגמלה להבטחת הכנסה למי שסובל מפוטנציאל תעסוקה מוגבל – זאת לאחר שיגובשו מנגנוני האבחון המתאימים. שישית, על חלק מתוכניות ההתערבות בתחום התעסוקה והניידות החברתית להיות ממוקדות באוכלוסיות הסובלות ממחסור של הזדמנויות בשוק העבודה (כמו המגזר הערבי והפריפריה) או באוכלוסיות בסיכון.

ההמלצות המפורטות במקצת התחומים מובאים בגוף הסקירה או בניירות עמדה שפרסם המוסד לביטוח לאומי. על אף ההבדלים בין הגישות השונות בנוגע לאמצעי המדיניות הנדרשים לפתרון הבעיות החברתיות ובהדגשים של כל אחת מהגישות, אנו מאמינים שאפשר להגיע לתוכנית פעולה מוסכמת בתחומים שונים ובהתאם ליעדים מוגדרים. האתגר העומד בפני הממשלה החדשה הוא לגבש את התוכנית וליישמה הלכה למעשה.

ד"ר יגאל בן שלום  
המנהל הכללי