

פתח דבר

ב-2014 חגג הביטוח הלאומי 60 שנה לקיומו. זהו עיתוי מתאים להתבונן לאחור ולצפות אל העתיד כדי להעריך את מצב הביטחון הסוציאלי עד הלום ולבחון את מוכנות הביטוח הלאומי לאתגרים הניצבים בפני המבוטחים וקובעי המדיניות.

פרק 1 דן במטרות המרכזיות של הביטחון הסוציאלי ובקשר בינו לבין אשכולות הקצבאות, ומציג תוכנית להשגת איתנות פיננסית ולחזוקה הקשר בין קצבאות הקיום של הביטוח הלאומי לבין קיום הולם. מינהל המחקר והתכנון הציג ב-2014 במסגרת הוועדה למלחמה בעוני אופציות שונות לקיום הולם, אך כיום אין קונצנזוס למינימום כזה.

פרק 2 מציג את מצב העוני והפערים החברתיים בישראל עם דגש על השוואה למדינות ה-OECD. מוצגים בו בין היתר מדדים נוספים לעוני, המתבססים על צד ההוצאה ועל צד ההכנסה של המשפחות, והשוואה בין ישראל למדינות ה-OECD מבחינת ההוצאות על רווחה בכסף ובעין לקשישים ולאנשים בגיל עבודה.

פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי, תשלום הגמלאות, ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בהן: רמתן, התשלומים ומספר המקבלים. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של המוסד ומובאים בו גם שינויי החקיקה המרכזיים.

פרק 5 סוקר את פעילותן של חמש הקרנות של המוסד למען הקהילה (פיתוח שירותים לנכים, קידום תוכניות סיעוד, מפעלים מיוחדים, שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומניעת תאונות בעבודה) ואת קרן המחקרים, וכן את חדר המחקר, המשמש חוקרות וחוקרים חיצוניים לקידום המחקר האמפירי בישראל.

ככל שנה, גם בדוח זה תיבות בנושאים מגוונים: פרויקט משותף של הביטוח הלאומי ועיריית ירושלים של מיפוי העוני בירושלים; השוואה בין-לאומית של דמי מזונות; פעילותו של שירות הייעוץ לקשיש; השפעת הארכת חופשת הלידה על החזרה לעבודה של אמהות; שינוי מבחני הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים; סוגיית ביטוח האבטלה לעצמאים; ניתוח היסטורי של השתתפות האוצר בגביית דמי הביטוח הלאומי; ותופעת ההזנחה בקרב ילדים.

הדוח מתורגם במלואו לאנגלית ותמציתו מתורגמת לערבית, והוא מופיע באתר המוסד בכל הגרסאות.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הדוח. תודה מיוחדת למירי אנדבלד על העריכה המדעית, לד"ר ז'ק בנדלק על הריכוז המינהלי, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית וההפקה, ולנירה עמיר על ההדפסה והעזרה בהפקה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הדוח השנתי 2014 – הקדמה

מאת המנהל הכללי

הביטוח הלאומי שואף להיות מערכת ביטחון סוציאלי מתקדמת, נדיבה ומקיפה, ורואה בכך ביטוי לאחריותה של המדינה לסייע למי שנמצאים במצב של מצוקה זמנית או מתמשכת. שאיפה זו מתבטאת במאמץ למצות ולממש זכויות בצורה אופטימלית, וביזום תהליכי חקיקה להרחבת הזכויות הקיימות, הכל במסגרת מגבלות התקציב וסדרי העדיפויות.

כבכל שנה, גם בשנת 2014, המוסד לביטוח לאומי הפעיל 32 תוכניות סוציאליות הכוללות 130 סוגי תשלומים ושירותים. תשלומים אלה מהווים את רשת הביטחון החברתית-כלכלית של מדינת ישראל והם כוללים בין היתר את קצבאות הזיקנה, קצבאות הילדים, גמלת סיעוד, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבאות הנכות למיניהן. לביטוח הלאומי כ-4,000 עובדים שנתנו מענה בשנת 2014 לכ-15 מיליון אינטראקציות עם מבוטחים ב-78 סניפים ומרכזי שירות, באמצעות הטלפון והאינטרנט.

נתונים ומגמות

בשנת 2014 השקיעה ישראל 16.5% מהתמ"ג שלה בתחום הרווחה, בעיקר בהוצאות על שירותי רווחה וקצבאות הביטוח הלאומי. בהשוואה בינלאומית ישראל נמצאת בתחתית סולם ה-OECD בהוצאות על רווחה - מתחתיה רק מקסיקו, צ'ילה ודרום קוריאה. הביטוח הלאומי תומך בהגדלה הדרגתית של ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה ל-21.6% מהתמ"ג, שהוא השיעור הממוצע של מדינות ה-OECD (לשם המחשה, אחוז אחד של התוצר בישראל שווה ערך לכ-11 מיליארד ש"ח).

שנת 2014 התאפיינה בהתפתחות חיובית מבחינת הצמיחה והתעסוקה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. התוצר צמח ב-2.8%, האבטלה נותרה ברמה נמוכה, ומספר המועסקים במשק הוסיף לגדול גם השנה בכ-3%. תשלומי הגמלאות בכסף ובשירותים שהעניק המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-2014 ב-71.6 מיליארד ש"ח, לעומת 69.3 מיליארד ב-2013. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, והוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה. הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%. שינויי החקיקה בשנה זו, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים מאוגוסט 2013, קיזזו חלקית את העלייה בתשלומי הקצבאות.

תקבולי הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2014 ב-4.6% לעומת 4.7% ב-2013. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-4.9% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות - 4.1%. הגידול בתשלומי המוסד ובתקבולים נובע מהגידול הדמוגרפי במספר מקבלי הגמלאות ומהעלייה במספר המועסקים בשוק העבודה והגידול בשכר.

היבטים חדשים למדיניות הסוציאלית

בשנים האחרונות התגברו הקולות בציבור, שקוראים להרחיב ולשפר את שירותי הביטוח הלאומי ואת תנאי הזכויות לגמלאות השונות. הביטוח הלאומי קשוב לרחשי הציבור ופועל לפיתוח תוכניות סוציאליות חדשות המבוססות על העקרונות האלה:

- **יוזמה:** קצבאות, נדיבות וראויות ככל שיהיו, אינן אפקטיביות אם בפועל הן אינן מגיעות למי שזכאים להם. על כן הציב הביטוח הלאומי בראש סדר יומו ליוזם את מיצוי הזכויות בעבור המבוטחים תושבי ישראל. על-פי תפיסה זו המבוטח במרכז, ועובדי הביטוח הלאומי ומנהליו שואפים לממש את זכויותיו במהירות, ביעילות וברגישות. יתרה מזאת: המטרה היא להגיע למיצוי זכויות אוטומטי ככל האפשר תוך צמצום הליכים בירוקרטיים המכבידים. הדבר נעשה בין היתר באמצעות פיתוח שירותים דיגיטליים נוחים וזמינים.
- **עידוד תעסוקה:** קשה לעודד כיום מקבלי קצבאות להצטרף לשוק העבודה, משום שהכנסה, גם זעומה, מביאה לשלילת הקצבה. כך נוצרת התופעה המכונה מלכודת עוני. הביטוח הלאומי שואף לצמצם ככל האפשר את מלכודות העוני, למשל בתכנון קצבאות שיתאימו להשתלבות בעבודה ובאמצעות עידוד תעסוקה בקרב מקבלי הקצבאות.
- **מניעה:** נוסף על מדיניות סוציאלית "מטפלת", העוסקת במי שכבר נתון במצוקה חברתית-כלכלית, הביטוח הלאומי מתווה גם מדיניות "סוציאלית מונעת", שמטרתה למנוע ככל האפשר מצוקות חברתיות, כלכליות או בריאותיות. דוגמאות לכך הן פיתוח איגרות חוב חברתיות למניעת תחלואה בסוכרת וגיבוש והפעלת תוכנית חיסכון לילדים לטווח ארוך למניעת עוני בין-דורי.

שינויי חקיקה ב-2014

- בשנת 2014 נעשו כמה שינויי חקיקה, ששיפרו את תנאי הזכאות לקצבאות והגדילו בעקבות כך את מספר המקבלים. להלן העיקריים שבהם:
- **סיעוד:** מי שיעסיקו מטפל זר או יחדשו היתר שהוקפא להעסקת מטפל זר, יוכלו לבחור בעת הגשת הבקשה בין הגמלה בשירותים לגמלה בכסף.
 - **הבטחת הכנסה:** עודכן צו האזורים הקרים, המפרט את היישובים שבהם מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עם תוספת השלמת הכנסה זכאים למענק חימום. לא נפגעה זכאותם למענק של מי שהיו זכאים לו לפני עדכון הצו.
 - **שאיירים:** הורחבה הגדרת ילד בקצבת שאירים: ילד בן 18-20, הלומד במוסד חינוכי כמוגדר בחוק ובהיקף של 20 שעות לימוד בשבוע לפחות, יוכל להיות זכאי לקצבת שאירים.
 - **שירותים מיוחדים:** הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים לנכים קשים החלה להיקבע גם לפי מבחן IADL (עזרה במשק בית), נוסף על ADL (פעולות יומיום). הדבר הביא לגידול חד במספר הזכאים לקצבה.
 - **נכות:** בעלי מוגבלות מיוחדת זכאים לקצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור של 11.5% מקצבה מלאה ליחיד.
 - **אמהות:** הוחל בתשלום קצבה מיוחדת בעבור יילוד של אישה נכה שאינה יכולה לטפל בו.
 - **גבייה:** שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-2014 ב-0.5%, אך בפועל הועלו ב-0.25% בלבד.

מבצע צוק איתן

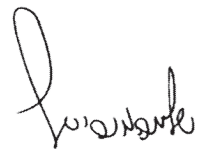
ב-8 ביולי 2014 החל מבצע צוק איתן, שארך כמעט 50 יום ובכך הפך לאחת המערכות הארוכות בתולדות ישראל. הלחימה עצמה התרחשה ברצועת עזה, אך כ-75% משטחי המדינה היו תחת איום של טילים וכל תושבי ישראל חוו מצב חירום של ממש. המערכה המתמשכת ואזורי הירי הנרחבים אילצו את רשויות המדינה, בהן המוסד לביטוח לאומי, להיערך היערכות מיוחדת.

למערכת הביטוח הסוציאלי תפקיד מרכזי בשמירה על חוסנה הלאומי של המדינה בימי שגרה ושלום, לא כל שכן בעת חירום ולחימה: כאשר הביטחון הקיומי מאיים, שימור וחיוק הביטחון החברתי הם צו השעה. לפני הביטוח הלאומי ניצבו שתי מטרות מרכזיות: להבטיח את שגרת העבודה בכל סניפי המוסד על אף מצב החירום, ולספק מענה מהיר ומקיף לכל הצרכים המיוחדים שהתעוררו בשל מצב החירום תוך שאיפה למיצוי זכויות מרבי של האזרח.

רציפות העבודה בסניפים אכן נשמרה: קבלת הקהל בכל הארץ והשירות השוטף התקיימו כסדרם בכל ימי הלחימה, גם בסניפים שהיו נתונים למתקפות טילים תכופות: אשדוד, אשקלון, רחובות ובאר שבע וסניפי המשנה שלהם. עובדי הסניפים הללו הפגינו מסירות ואחריות, כשהתייצבו בכל בוקר לעבודה בשיעורי נוכחות מרשימים. הם הוסמכו להפעיל שיקול דעת ולהתגמש במצבים מורכבים. כדי להבטיח את רציפות השירות ואיכותו לציבור, דאגה מינהלת המוסד לעובדים בדרום: בסניפים התקיימו קייטנות לילדים והעובדים יצאו בזמן המבצע ולאחריו עם משפחותיהם לרענון בצפון.

גם המענה לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה היה מהיר ומקצועי: תגמולי המילואים שולמו אוטומטית בזמן שירות המילואים לחשבונות הבנק של חיילי המילואים ושל המעסיקים; ניתן פטור מהתייצבות בשירות התעסוקה למקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה; ונעשתה חקיקה מהירה שאפשרה להאריך את תקופת הזכאות לדמי אבטלה למובטלים באזור של עד 40 ק"מ מרצועת עזה.

ברצוני להביע את הערכתי הרבה לעובדי הביטוח הלאומי ומנהליו על עבודתם בשנת 2014 ובייחוד בימי מבצע צוק איתן, ועל מסירותם לחברה הישראלית ולצורכיה הסוציאליים. אני תקווה שהביטוח הלאומי יוסיף ויקדם את הביטחון החברתי-כלכלי של תושבי המדינה, ושנזכה לחברה איתנה, מלוכדת וסולידרית, שכל אדם חי בה ברווחה.



פרופ' שלמה מור יוסף
המנהל הכללי

