

1

**המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי**

הכנסה בסיסית לכל – סיכוי או סיכון?

מבוא

בשנים האחרונות, ובייחוד ב-2016, זכו לעניין ציבורי מחדש ברחבי העולם תוכניות של הכנסה בסיסית לכל (להלן גם UBI, קיצור של universal basic income), שלפיהן כל אישה וגבר באשר הם זכאים להכנסה בסיסית שאינה מותנית בדבר: תשלום קצבה ללא מבחנים כלשהם – לא מבחן הכנסה ולא מבחן תעסוקה. יתרה מזו אין להפלות את המבוגרים בגלל גיל, מין או מעמד משפחתי. גובה הקצבה בדרך כלל שנוי במחלוקת, אם כי אין מי שמציע סכום שהוא גבוה מהמינימום למחיה בכבוד (ר' גם יונתן אנסון, 2016).

רעיון ההכנסה הבסיסית פשוט לכאורה: לכל אזרח או תושב תינתן הכנסה קבועה בגובה המינימום למחיה בכבוד או לפחות בחלקו, ללא מבחנים של הכנסה, תעסוקה ומעמד משפחתי. שאלה פתוחה היא האם לכלול בתוכנית גם תשלום לילדים. בכל מקרה הסכום מיועד למחיה בכבוד, אף שאין הסכמה ברורה בנוגע למושג זה¹.

ההיסטוריה של הרעיון מאפשרת להבין את המניעים המרכזיים לרעיון הכל כך מפתיע לכאורה. הרי מאז גירוש אדם וחווה מגן עדן אין זה מובן מאליו שהחברה תסכים לממן לכל תושב הכנסה בסיסית מבלי שידרש ממנו עמל בתמורה. אתוס העבודה מושרש במיוחד בתרבות המערבית ובדתות שביסודה.

את הרעיון הגה כנראה לראשונה תומס מור (Thomas More) בספרו **אוטופיה** (More, 1516), זכה בתמיכה ובאהדה של הוגי דעות וחוקרים בתחומים שונים ובעלי השקפות עולם מנוגדות לעתים, בהם למשל הפילוסופים ברטרנד ראסל (Bertrand Russell) משמאל ופרידריך הייק (Friedrich Hayek) מימין (ר' גם שפרמן (Shafarman). גם בקרב כלכלנים זכה הרעיון לתמיכה גורפת: מילטון פרידמן (Milton Friedman) מימין וג'יימס טובין (James Tobin) משמאל².

¹ עם זאת, יצוין שנקבעו לאחרונה בישראל קריטריונים לחישוב מוסכם של המינימום למחיה בכבוד במסגרת דוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל שהוקמה על ידי כונס הנכסים הרשמי, פרופ' דוד האן, ושבראשה עמד הפרופ' למשפטים הון חריס.

<http://www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/PressRoom/Documents/haris.pdf>

הדוח אושר על ידי שרת המשפטים איילת שקד בסוף 2015. העבודה נעשתה בשיתוף פעולה עם מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי - סעיפים 11 וב2 בפרק ב', סעיפים 62 עד 87 ונספחים 1 עד 3. בהמשך נעשתה הרחבה בנוגע לחישוב חלופי של סכומי המינימום למחיה בכבוד על פי אותם העקרונות שנקבעו בוועדה (ראו גוטליב וברקלי, יפורסם בקרוב).

² קבוצה נוספת הם תומכים בעלי הטיה ניכרת לטובת ה-UBI – גישה המרחיקה את הדיון מגישה מדעית בלתי משוחדת (ראו למשל מאמרים של Van Parijs). כמו כן הוקמו עמותות לקידום הרעיון כמו USBIG ו-BIEN. מאמרים רבים התפרסמו בכתב העת Basic Income Studies.

שורה מרשימה של כלכלנים, מהנרי ג'ורג' במאה ה-19, דרך זוכי פרס נובל ג'יימס טובין ומילטון פרידמן ועד קנת גלברייט – כולם ראו בהכנסה בסיסית או במודל דומה - מס הכנסה שלילי³ - כלי יעיל לצמצום העוני, דרך יעילה להבטיח מינימום לקיום תוך צמצום מרבי של הברוקרטיה של מערכת הביטוח הסוציאלי.

לכלכלנים שמרנים קסמה בוודאי האפשרות לייעל את מערכת הביטוח הסוציאלי המסורבלת והיקרה על-פי תפיסתם, ובכך לצמצם את עלות העבודה למעסיק תוך החלפת הביטוח הסוציאלי במנגנון פשוט ואוטומטי של חלוקת הכנסה כספית לכל. זאת ועוד: שיטה זו מהווה פתרון לבעיית מלכודת העוני – מצב שבו שיעורי קיזוז הקצבה גבוהים בהרבה משיעורי המס השוליים במערכת ולכן מקבלי הקצבה נמנעים במידה ניכרת מלצאת לעבודה או מהגדלת היקף העבודה כדי להימנע מקיזוז גבוה ומאובדן הטבות נוספות כמקבלי קצבאות.

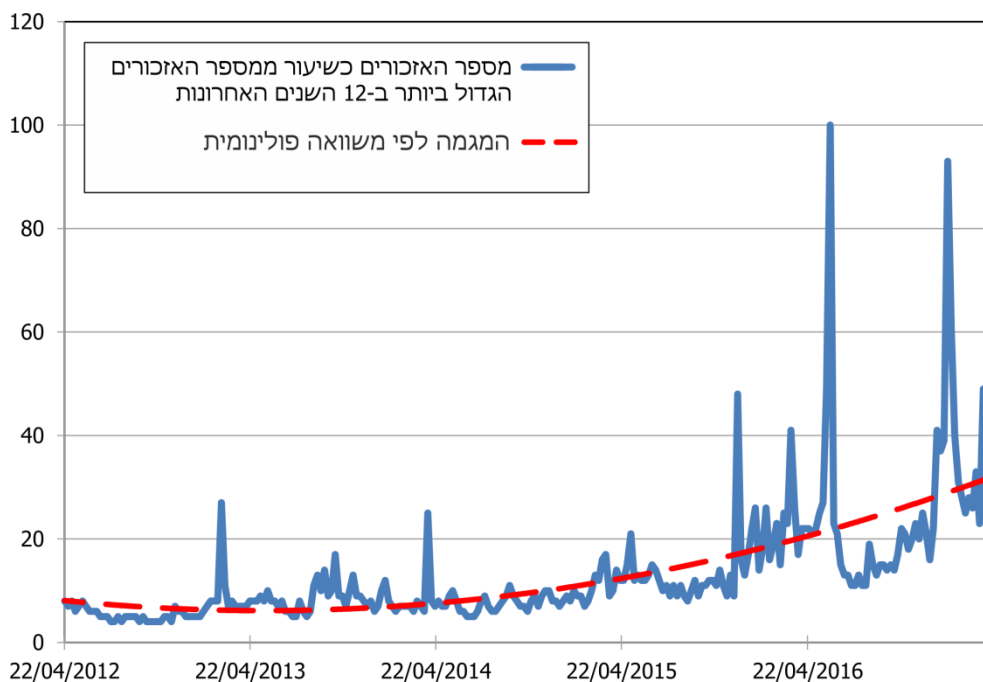
בסוף שנות ה-60 וה-70 של המאה ה-20 נבדק רעיון דומה להכנסה בסיסית לכל – מס ההכנסה השלילי (NIT, negative income tax)⁴, באמצעות חמישה פרויקטים שבוצעו בשיטה של ניסוי אקראי עם קבוצת טיפול וקבוצת ביקורת⁵ (RCT – randomized controlled trial). אף שבמודל ה-NIT יש מבחן הכנסה, ובכך הוא שונה מאוד מה-UBI, ממצאיו בנוגע לפגיעה בתמריץ לעבוד נכונים גם ל-UBI. זאת אף שהניסויים שנעשו לגבי ה-UBI, לא כללו אוכלוסיות עשירות במדגם, שההשפעה עליהן היא בעיקר בתחום המימון של התוכנית (Tondani, 2009). ארבעה מן הניסויים האמפיריים של ה-NIT נעשו בארה"ב⁶ ואחד בקנדה. ניסויים כאלה נעשו גם בכמה מדינות עניות ומתפתחות באפריקה ובדרום אמריקה (Haushofer & Shapira, 2013). השאלה המרכזית במחקרים אלה היתה האם ובאיזו מידה קצבה הניתנת ללא תנאי עלולה ליצור תמריץ שלילי לעבודה. בפרויקט בקנדה נבדקה ההשפעה של הכנסה בסיסית גם על בריאות וחינוך הילדים.

ב-2016 נבדקה בשווייץ האפשרות להחיל הכנסה בסיסית בלתי מותנית לכל – יוזמה שנדחתה בסופו של דבר במשאל עם, ברוב של 76.9%.⁷ בפינלנד יזמה הממשלה ניסוי של תשלום הכנסה בסיסית למובטלים ללא מבחן הכנסה וללא מבחן תעסוקה (ר' קנגס ואחרים, 2016, Kangas). הניסוי החל בתחילת ינואר 2017 ויארך שנתיים. בהולנד מתקיימים ניסויים כאלה בכמה ערים. יוזמות דומות מתגבשות גם באפריקה, הודו, נורווגיה ועוד⁸. תרשים 1 מראה את

- 3 על ההבדל בין מודל ההכנסה הבסיסית לכל לבין מס הכנסה שלילי ראו למשל Tondani, 2009. אחד ההבדלים המרכזיים בין שני המודלים הוא שבמודל של מס הכנסה שלילי יש עדיין צורך במבחן הכנסה. בישראל אין חובת הצהרת הכנסות, בניגוד למשל לארה"ב, ולכן מבחן ההכנסה לכל האוכלוסייה בישראל אינו סביר, אלא אם כן יהיה מעבר לדיווח הכנסות כללי.
- 4 אין לבלבל בין רעיון מס הכנסה שלילי (NIT – negative income tax) ל-EITC (EITC earned income tax credit), שקודם בארה"ב ובמדינות נוספות, כולל בישראל (מענק העבודה). בניגוד ל-NIT, ה-EITC כן מחייב, נוסף על מבחן ההכנסה, גם מבחן תעסוקה ומבחן מצב משפחתי.
- 5 ניסוי שבו מוגדרות שתי קבוצות – קבוצת הניסוי וקבוצת הביקורת, וששתתפיו נבחרים באופן אקראי. המחקר משווה את התוצאות בין שתי הקבוצות לפני הניסוי ולאחריו.
- 6 כידוע, בארה"ב כולם מדווחים על הכנסותיהם, כך שמבחן ההכנסה נעשה אוטומטית למדי ברשות המיסים, כך שלא דבקה בו הסטיגמה כמו במבחני הכנסה לצורך החלטה על תשלום קצבאות.
- 7 בקרב צעירים שיעורי התמיכה היו גבוהים למדי וכך גם בחלק מהערים הגדולות ומהקהילות המקומיות. כ-70% מהציבור העריך לאחר התבוסה כי תהיה בעתיד הצבעה נוספת.
- 8 פירוט ניתן למצוא באתר של Basic Income Earth Network (BIEN).

- העניין ההולך וגובר בשנים האחרונות בנושא על-פי תוצאות מבחן ה- google trends תוצאות חיפוש המושג basic income (הכנסה בסיסית) בגוגל.

תרשים 1: העניין הציבורי ב-UBI על-פי מספר האזכורים בגוגל



מקור: מבחן google trends

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

בסעיפים שלהלן נדון במניעים האפשריים לקידום מדיניות של הכנסה בסיסית לכל, ונתאר בקצרה את השיטות העיקריות לתשלום. נציג גם את תוצאות הניסויים שנעשו בעשורים האחרונים ואשר בדקו את השפעתה של התוכנית ונדון בנקודות התורפה של ניסויים אלה, שכדאי שיובאו בחשבון בעתיד כשתיבדק הכדאיות של קידום מדיניות כזאת. ולבסוף – נעסוק בסוגיית העלות ויכולת המימון של תוכנית ההכנסה הבסיסית לכל ובשאלה האם רצוי ואפשרי שהיא תשמש תחליף לביטוח הסוציאלי במתכונת של בוורידג' (Beveridge, 1942).

הכנסה בסיסית לכל – מניעים אפשריים

בספרות המקצועית אפשר למצוא כמה מניעים מרכזיים לתשלום הכנסה בסיסית לכל:

- מניעה וצמצום של עוני, אי-שוויון וקיטוב חברתי
- בעלות משותפת של כל תושבי המדינה על משאבי הטבע שלה
- מענה לירידה אפשרית בביקוש לעובדים עקב קדמה טכנולוגית
- פישוט הביטחון הסוציאלי, הגברת מיצוי זכויות וביטול מלכודות עוני
- שמירה על קיימות כלכלית וחברתית ועל איכות הסביבה

מניעה וצמצום של עוני, אי-שוויון וקיטוב חברתי

רעיון ההכנסה הבסיסית ככלי לצמצום העוני ולמניעת עבירות גניבה מיוחס לראשונה לתומס מור בספרו **אוטופיה** שנכתב לפני כ-500 שנה (More, 1516, pp. 43-44). הוגים חשובים הוסיפו לטפח את הנושא מזוויות שונות, עד שב-1964 הכריז בארה"ב הנשיא לינדון ב' ג'ונסון על **המלחמה הגדולה בעוני** והנושא זכה לתהודה גדולה ואהדה רבה. הדיון הציבורי והמקצועי הוביל לניסויים אקראיים מרתקים בארה"ב וקנדה בשנות ה-70 של המאה הקודמת (ראו בהמשך). לאחרונה עורר המודל עניין רב במדינות עניות מאוד כמו נמיביה שבאפריקה, ובהודו אף הביע ראש הממשלה נכונות לקדם נושא זה ללא תנאי⁹.

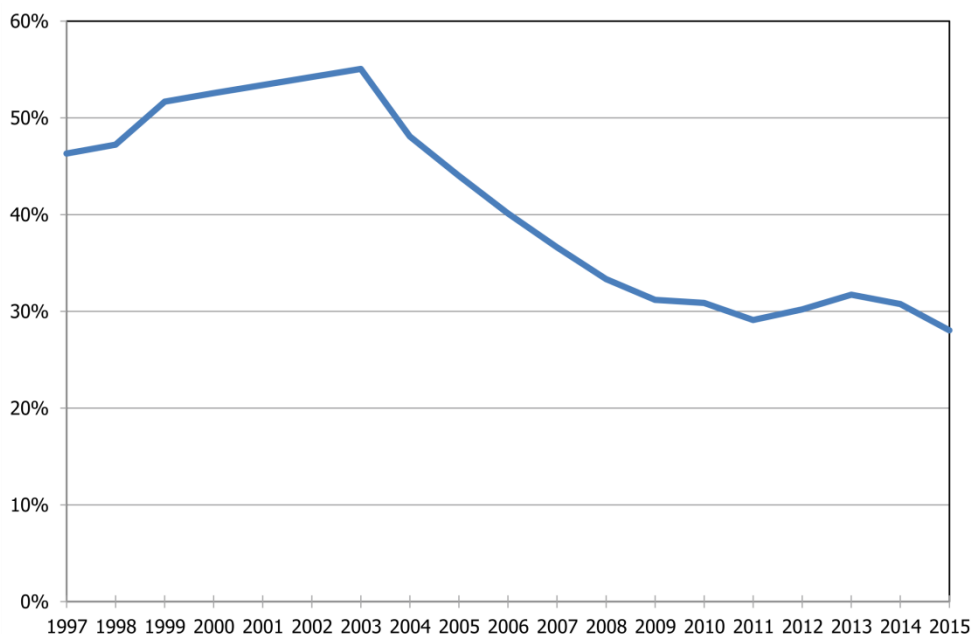
ההתלהבות הרבה מתוכנית ה-UBI נובעת בעיקר מהפוטנציאל הקיים בשילוב של רעיון האוניברסליות עם התשלום האוטומטי של קצבאות. שילוב זה מאפשר מיצוי מרבי של קצבה כזאת ובכך צפוי לצמצם במידה ניכרת עוני ואי-שוויון בהכנסות. גישה זו מפוגגת באחת אי-ודאות כלכלית ומציבה במקומה ביטחון כלכלי, התורם ישירות להעלאת האושר ואיכות החיים של רבים, בייחוד בעידן שבו הביטחון בתעסוקה בסכנה. סכנה זו פוגעת לא רק במשפחות שחיות בעוני אלא גם בקבוצות השייכות למעמד הביניים אך נתונות לעתים קרובות בסיכון להידרדר לעוני. אחת מקבוצות אלה מכונה Precariat (Standing, 2011) – צעירים מובטלים או 'פריילנסרים' (Freelancers) בכלכלה הגלובלית, שמתקשים לעבוד בצורה רציפה ומתמשכת. היעדר תעסוקה מתמשך נוטה ליצור תסכול בקרב צעירים, אשר עלול לגרום להתפרצויות אלימות בפרט אם מדובר באוכלוסייה מעוטת השכלה ענייה. ההכנסה הבסיסית ללא תנאי מאפשרת אפוא למנוע עוני כאשר היא תאפשר תעסוקה שתגדיל את ההכנסה ותספק עניין ומשמעות ולא רק הישרדות כלכלית, גם אם אין בצידה שכר גבוה או שכר בכלל, כמו למשל עבודה בהתנדבות.

ה-UBI נועד בראש וראשונה לצמצם עוני ואי-שוויון בהכנסות – תחום שבעשורים האחרונים חלה בו הרעה מתמשכת במדינות רבות כמו גם בישראל – ולהעניק ביטחון כלכלי לכל האוכלוסייה. זאת ועוד: שיעורי העוני בקרב ילדים בישראל הם הגבוהים ביותר בכל מדינות

9 ראו על כך גם שיחה מרתקת ב-youtube עם הפילוסוף והכלכלן זוכה פרס נובל אמרטיה סן (Amartya Sen).
<http://basicincome.org/news/2017/03/nobel-laureate-economist-amartya-sen-india-not-ready-basic-income/>.

ה-OECD, ופירוש הדבר סיכון לעוני מתמשך, שכן ילד שגדל בעוני נמצא בסיכון להישאר עני גם בחייו הבוגרים.

תרשים 2: שיעור המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בכלל המשפחות בגיל העבודה החיות בעוני, 2015-1997



מקור: דוח הביטוח הלאומי 2014 – פרק 1

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

ה-UBI הוא אפוא אפשרות רלוונטית בהחלט לישראל¹⁰, מה גם שהעוני בישראל החמיר מ-2003 והתייצב ברמה גבוהה, אך שיעור המשפחות החיות בעוני הזכאיות להבטחת הכנסה הלך וירד בשנים האחרונות בגלל ההחמרה בתנאי הזכאות בתחילת שנות ה-2000 (תרשים 2). אחת הסיבות החשובות להפיכתן של גמלאות הקיום לאוניברסליות היא המיצוי הלוקה בחסר שלהן, אם בשל תהליכים פוליטיים ואם בגלל קשיי המיצוי של הקבוצות המוחלשות. עדות כואבת לכך היא העובדה שבישראל של 2015 שיעור האוכלוסייה הענייה בגיל העבודה שקיבלה הבטחת או השלמת הכנסה היה רק מחצית משיעורה ב-2003. תהליך זה רצוף

10 בשנים האחרונות נראה אמנם שחל שיפור קל בממדי העוני והאי-שוויון, אך לנוכח הרמות הגבוהות של עוני ואי-שוויון בישראל, נראה כי יש צורך במדיניות הרבה יותר מסיבית כדי להגיע למצב דומה לזה של ממוצע מדינות ה-OECD.

ומתמשך וכיום רק לכרבע מן המשפחות העניות משולמת קצבה. חלקים גדולים של האוכלוסייה החיה בעוני נותרים אפוא מחוץ לרשת התמיכה.

בעלות משותפת של כל תושבי המדינה על משאבי הטבע שלה

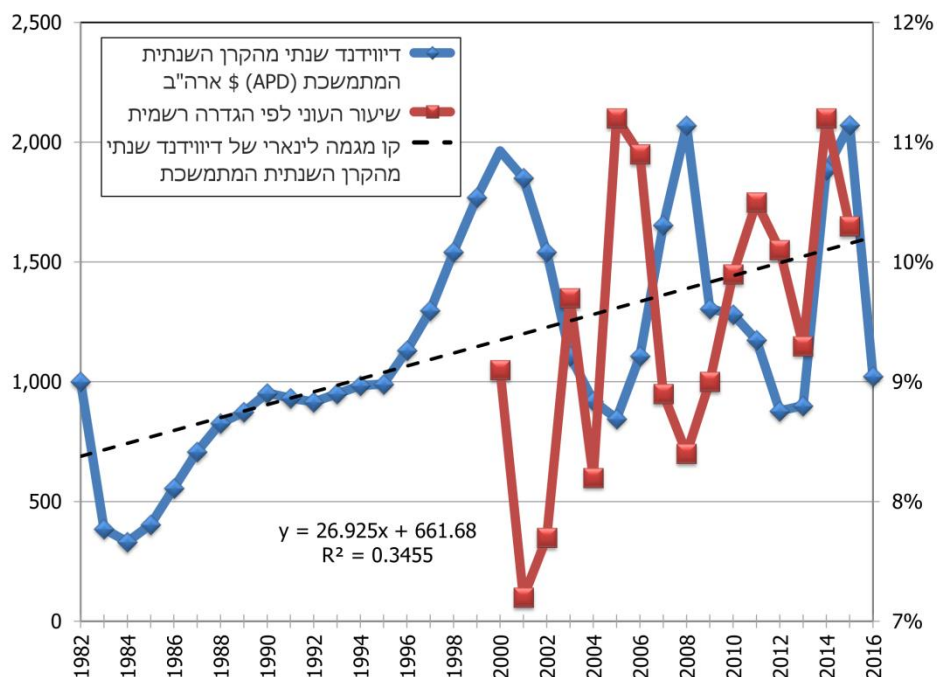
מניע חשוב נוסף לתשלום הכנסה בסיסית לכל נעוץ בגישה הרואה בציבור שותף מלא בבעלות על נכסי הטבע של המדינה ולכן גם על חלק מפירותיה הכלכליים. זה היה אחד הרעיונות החשובים שברפורמה החקלאית של תומס ג'פרסון (Thomas Jefferson) ב-1776 ושל תומס פיין (Thomas Paine) ב-1795. אברהם לינקולן יישם הצעה ברוח זו כשהיה נשיא ארה"ב במאה ה-19. תפיסה זו רואה באדמת המדינה נכס השייך לכלל החברה ולכן עליו להיות מחולק באופן שוויוני בין התושבים.

באלסקה משולמת הכנסה בסיסית לכל כבר מ-1982 (תרשים 3). התשלום מבטא מעין חלוקת דייווידנד כאחוז מסוים של תפוקת הנפט במדינה, וזכאי לו כל תושב השוהה במדינה פרק זמן מינימלי שנקבע מראש. גובה התשלום נקבע על-פי התשואה מהשקעת הררבה שהצטברה מחלק מהכנסות הנפט (Goldsmith, 2002 ו-2010). "הדייווידנד החברתי" שכל תושב מקבל בכל שנה מבוסס על התפיסה שאוצרות הטבע, כמו נפט, שייכים לציבור כולו. תוכנית זו דומה במהותה לגישת ה-Stakeholder Society ("חברת בעלי המניות") של אקרמן ואלסטוט (Ackerman & Alstott, 1999).

התשלום לתושבים צנוע למדי ונתון לתנודות, בהתאם להיקף הקרן ומצב התשואה שלה. בדומה להתחשבות ברמת התשואה גם דרוקר (Drucker, 1949) צידד בהכנסה בסיסית, שגובהה יהיה בהתאם ליכולות הכלכלית של המדינה, כך שלפי גישתו יש לצמצם את התשלום בעת מיתון¹¹. כך למשל, קרן הנפט של נורווגיה משמשת בעיקר כגיבוי למערך הפנסיה של נורווגיה. באופן דומה, גילוי שדות הגז בישראל היה יכול לשמש לתשלום דיבידנד חברתי כהכנסה בסיסית לכל כמו המודל של אלסקה.

11 מובן שהדבר מנוגד לגישה של הביטוח הלאומי שלפיה למערכת הביטחון הסוציאלי תפקיד חשוב כמייצב אוטומטי שמשלם יותר הבטחת הכנסה ודמי אבטלה. בעת מיתון ופחות בתקופות שגשוג כלכלי. ואכן, הקשר בתרשים 3 בין גובה הדייווידנד לבין שיעור העוני אינו ברור.

תרשים 3: הדיוודנד החברתי השנתי של אלסקה (\$), 1982-2016



מקור: חישובים של מינהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי על בסיס דיווחים כלכליים מאלסקה

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

מענה לירידה אפשרית בביקוש לעובדים עקב קדמה טכנולוגית

נראה שאחת הסיבות החשובות לעניין המחודש בתוכנית ה-UBI אם לא החשובה שבהן היא אפשרות של צמצום הביקוש לעובדים בעידן האוטומציה והתפתחות הרובוטיקה. הרובוטים קוסמים למשקיעים ביתרונותיהם הברורים על פני בני אנוש (הם אינם מתאגדים למשא ומתן על תנאי שכר, אינם שובתים ואינם נעדרים מהעבודה עקב מחלה...). רובוט יכול לזכור לפי טביעת אצבע של בעל מכונת הקפה את סוג הקפה, טעמו וכיוצא בזה. ייצור המוני של רובוטים עלול להוריד את שכר העבודה בחלק ניכר ממשלחי היד וליצור אבטלה המונית. תהליכים אלה אינם ודאיים אך אין להתכחש לאפשרות שיתרחשו בעתיד. מול היעלם של משלחי יד מסוימים בעקבות האוטומציה יש כמובן גם הסיכוי להיווצרותם של חדשים, אך קשה להעריך כיום איזה משני התהליכים גובר.

חשש דומה נוצר בסוף המאה ה-18 עם המצאת מכונת הקיטור. בדיעבד התבדה חשש זה, שכן בסופו של דבר נוצרו מקומות עבודה רבים, בייחוד בתחום השירותים. כיום, כפי שיתואר בהמשך, גם מקצועות בתחום השירותים נתונים בסכנה להיעלם ולכן יש לראות בהכנסה

בסיסית לכל תשובה הולמת לאבטלה המונית בעתיד. בדומה למקרה הקיטור, של מניעת ייצור מוצרים מיותרים מבחינת צמיחה בת קיימא, גם כאן ייתכן שהצמצום בביקוש לעובדים עלול להיות נכפה על המשק, כך שהירידה בתמריץ לעבוד עשויה להפוך מקללה לברכה.

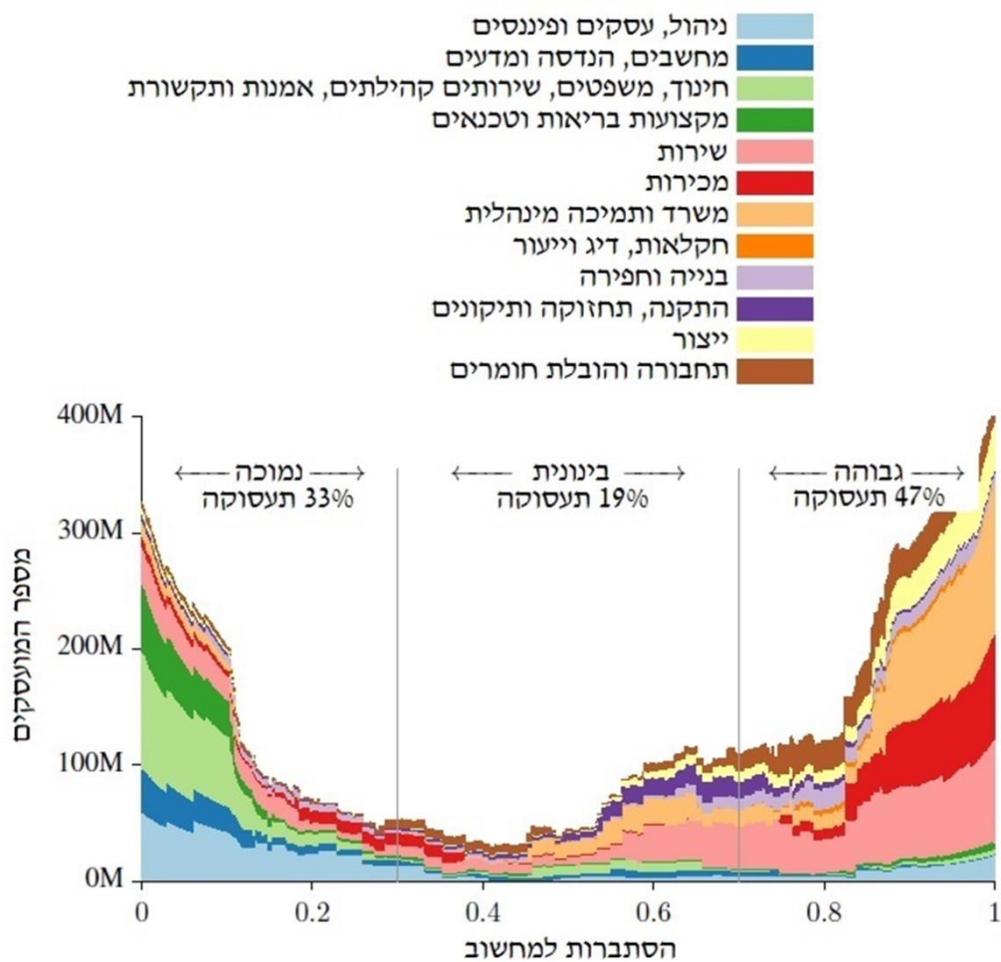
ביטחון כלכלי במקום ביטחון בתעסוקה

כאמור, הפופולריות של ההכנסה הבסיסית לכל נובעת בין היתר מהחשש מפני אובדן הביטחון בתעסוקה עקב האוטומציה המתפשטת באספקת מוצרים ושירותים רבים. כך למשל ברור כבר היום שנהג הוא מקצוע הנתון בסכנה בשל פיתוח מכוניות ללא נהג. אף שחששות כאלה ליוו תמיד התקדמות טכנולוגית, מומחים שונים סבורים שהפעם קצב התפתחות העיסוקים החדשים (שעדיין אינם ידועים לנו כיום) יפגר אחר קצב ההתיישנות של משלחי היד המוחלפים ברובוטיקה.

סוגיה זו טופלה במאמרם של פריי ואוסבורן (Frey & Osborne, 2013). הם דירגו את כל 702 משלחי היד הידועים בארה"ב וחישבו את ההסתברות למחשוב ורובוטיקה של כל אחד מהם. נזכור שהתמריץ לאוטומציה גדול שכן מעסיקים נוטים להחליף עובדים ברובוטים ככל שהרובוטיקה נהיית זולה יותר בהשוואה לכוח אדם. מחקרם של פריי ואוסבורן מלמד שהסיכוי למחשוב גדול ברוב המקצועות ולכן להערכתם היעלמותם תהיה מהירה יותר מהמצאת משלחי יד חדשים, דבר שמעלה את הסיכון לאבטלה המונית בעתיד. לפי חישוביהם, 47% מהמועסקים נתונים בסיכון גבוה למחשוב ורק 33% נתונים בסיכון נמוך. כך למשל הסיכון גבוה במיוחד במקצועות בתחום התחבורה, שירותי המשרד ושירותים אחרים, אך במקצועות החינוך, האמנות ושירותי הקהילה יימשך הגידול בביקוש לעובדים (תרשים 4). הם זיהו בעיה מחמירה והולכת גם במקצועות ששכרם נמוך וההשכלה הנדרשת להם נמוכה (תרשים 5).

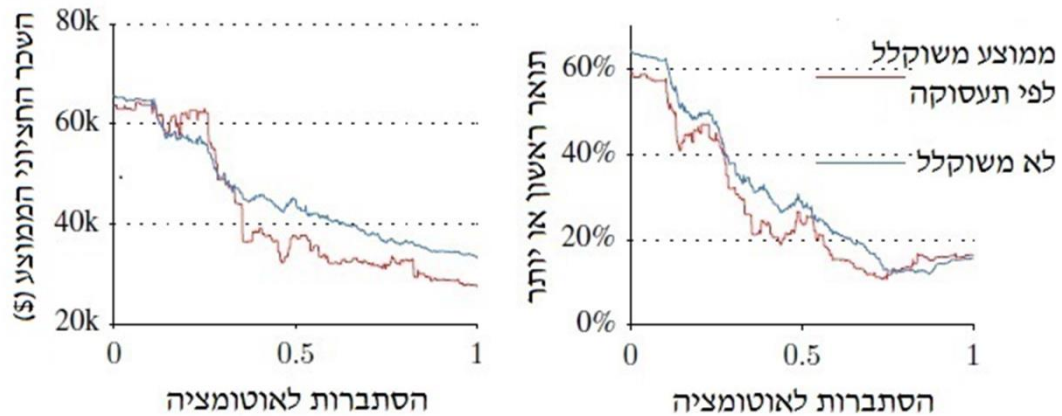
מחקרה של שביט מדהלה-בריק, שעשתה עבודה דומה בשביל ישראל (מדהלה-בריק, 2015), מצביע על מצב דומה בישראל (עם הטיה קלה לטובת המשק הישראלי), ולפיו 59% מן המועסקים בארץ נתונים בסיכון בינוני עד גבוה לאוטומציה בתחום עיסוקם. סיכון גבוה קיים בעיקר בקרב עובדים בלתי מקצועיים, סוכנים, עובדי מכירות ושירותים, עובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי ועובדי פקידות. מדהלה-בריק גם מצאה קשר סטטיסטי שלילי בין השכר הממוצע לשעה במקצועות אלה לבין רמת הסיכון למחשוב.

תרשים 4: ההסתברות למחשוב של משלחי יד בארה"ב



התרשים מתוך Frey & Osborne, 2013

תרשים 5: ההסתברות לאוטומציה לפי גובה השכר ולפי שיעור המשכילים



התרשים מתוך Frey & Osborne, 2013

אוטור (Autor, 2015) מציין שהתופעה של קיטוב ברמות השכר הממוצעות של משלחי היד לא פסחה גם על מדינות האיחוד האירופי.

פישוט מנגנוני הביטחון הסוציאלי, הגברת מיצוי זכויות וביטול "מלכודות עוני"

במחקרים שעושה מינהל המחקר של הביטוח הלאומי בשנים האחרונות נמצא תת-מיצוי ניכר של הקצבאות השונות, בין היתר בגלל החמרה בתנאי הזכאות, שבחלקה נעשתה כדי לחסוך בתקציב המדינה, גם כאשר האופי הביטוחי של הקצבה מובהק, כמו בגמלאות לתפקוד – למשל הקצבה לשירותים מיוחדים (שר"מ) (לוח 1). בקצבה זו, על מבחן התפקוד היומיומי (IADL) נוסף תנאי שמונע את מימושה: על התובע להיות בעל נכות רפואית בדרגה של 60% לפחות, אף שמאפיין זה אינו רלוונטי כלל לקביעת רמת הניקוד לפי מבחן ה-IADL, שדי בו כדי לקבוע את נחיצות הקצבה. הוספת החסם הזה נועדה לחסוך בתקציב, בייחוד כאשר עודפי הגבייה של הביטוח הלאומי מופקדים ישירות בגירעון התקציב של המדינה. במקרה כזה החיסכון בתקציב הוא המניע לצמצם תשלומים לקצבאות גם אם הם מוצדקים מבחינת ביטוח. שילוב מבחנים משיקולים של תקציב מסרביל את תנאי הזכאות ופוגע במיצוי הזכויות. בעוד שבקצבאות הקיום מבחן ההכנסה הוא מוצדק וטבעי, אין הוא מוצדק כלל בקצבאות הביטוחיות – הקצבאות מחליפות השכר או אלה המשולמות לאנשים עם בעיות תפקוד (כמו שר"מ, נידודת או סיעוד). הכנסה בסיסית המשולמת אוטומטית, בייחוד אם היא מחליפה גם קצבאות מחליפות שכר, צפויה להביא למיצוי מלא של הקצבה. עם זאת, ככל שהמשאבים הנדרשים לחלוקה מחדש גדולים יותר, כך יגבר הלחץ לבטל את התוכנית, שכן מימונה באמצעות מסים יכביד את הנטל על בעלי נכסים והכנסות ניכרות מעבודה. כדי למנוע זאת,

חשוב לעגן את הזכויות בחוק יסוד, כך שהעדר מרכיב הביטוח לא יגרום לתשלום הזה להיות נתון לשינויים תכופים בסדר העדיפויות הפוליטי עם גיבוש תקציב המדינה מדי שנה.

לוח 1: שיעור המיצוי של קצבאות שונות

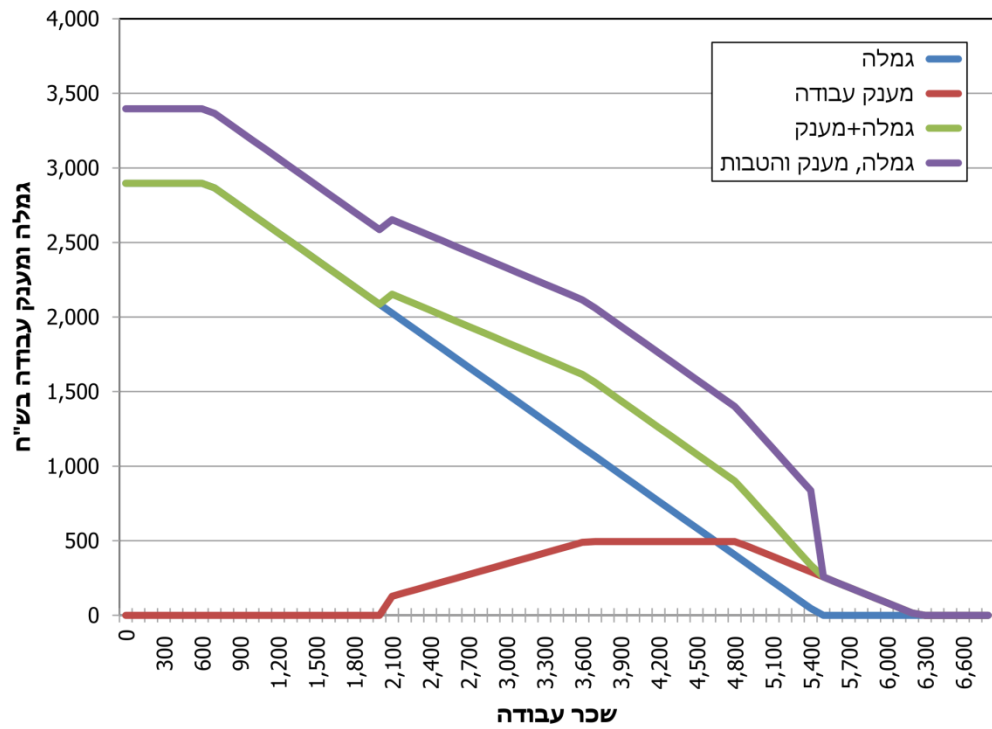
שיעור המיצוי (%)		
גישה רחבה	גישה צרה	
88.3	87.2	דמי אבטלה לפי קובץ שכר
97.7	97.5	דמי אבטלה לפי שירות התעסוקה
	95.4	דמי לידה
	96.7	מזונות
81.5	90.0	נכות
64	48	הבטחת הכנסה
89	89	מילואים

מקור: מינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי – נתונים על מיצוי זכויות (טרם פורסם)

מלכודת עוני

אחד היתרונות של ההכנסה הבסיסית הוא ביטולה של מלכודת העוני – המצב שבו למקבל הקצבה אין תמריץ להפסיק לקבלה. הסיבות העיקריות לכך הן שיעור ה"מס", כלומר הקיזוז מהקצבה גדל כשהיקף העבודה וההכנסה של מקבל הקצבה גדלים, או איבוד ההטבות הנלוות לקצבה אם הוא מפסיק לקבלה בבת אחת (תרשים 6).

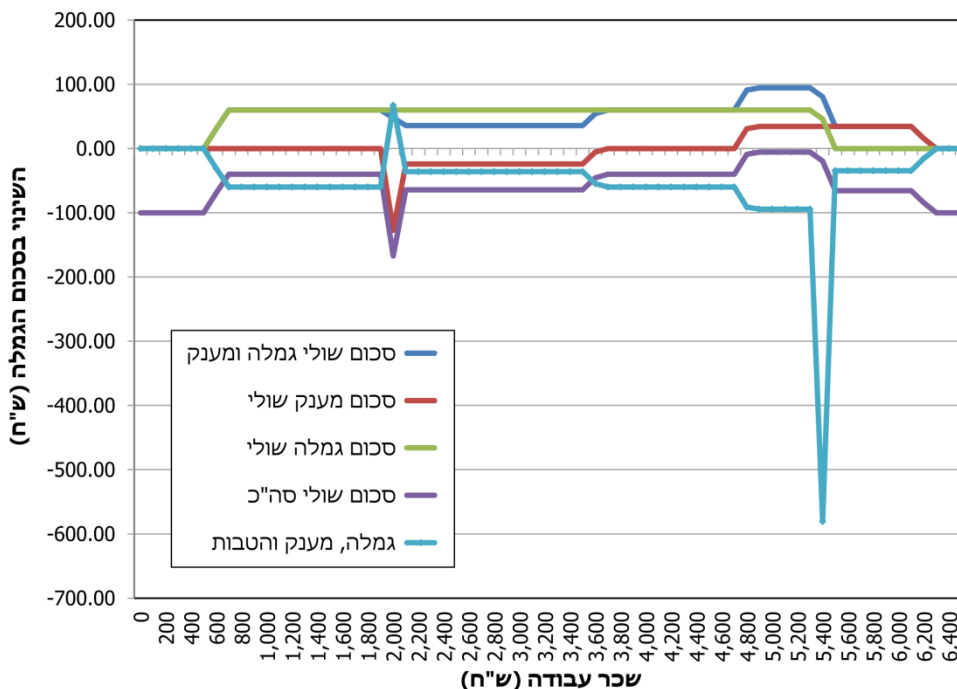
תרשים א6: מלכודת עוני בהבטחת ההכנסה: אם עצמאית עד גיל 54, עם ילד – רמת הקצבה



מקור: מינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

תרשים 6: מלכודת עוני בהבטחת ההכנסה: אם עצמאית עד גיל 54, עם ילד – "המס השולי"



מקור: מינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

לעומת יתרון זה, כלכלנים מדגישים חיסרון בולט: עקרון ההדדיות מופר, כלומר האדם אינו חייב עוד לטרוח עבור שכרו. עיקרון זה טבוע עמוק בתרבות המערב מאז גירוש אדם וחוה מגן עדן. לכן עיקר המאמצים שהשקיעו חוקרים בניסויים בשנות ה-60 וה-70 היה בעניין הפגיעה בתמריץ לעבוד בעקבות הוזלת העלות החלופית של שעת פנאי יחסית לשעת עבודה.

שמירה על קיימות כלכלית וחברתית ועל איכות הסביבה

הפילוסוף האנגלי ברטרנד ראסל פרסם ב-1932 את ספרו **בשבת הבטלה** (Russel, 1932) ובו טען כי הכנסה בסיסית לכל מאפשרת לחברה האנושית לשמור טוב יותר על הטבע, ואיכות הסביבה כנכסים לאנושות. לדעתנו, חלק מהמוצרים אינם מצדיקים את בזבז משאבי הטבע הכרוך בייצורם, וצמיחה כלכלית לכשעצמה אינה ראויה בהכרח מבחינת התועלת שהיא מביאה לטווח הארוך לקיימות של החברה האנושית. לכן סבר ראסל שהתמריץ השלילי לעבודה שיש בהכנסה בסיסית הוא דווקא יתרון ולא חיסרון, משום שכיום חלק גדול

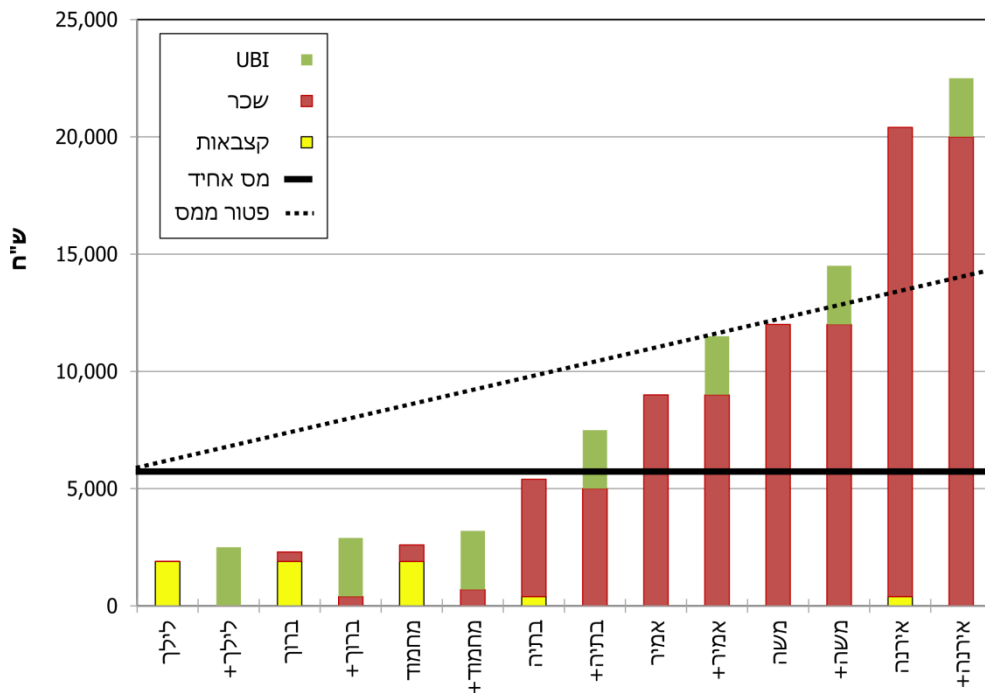
מהעבודה שנעשית מהווה חיסרון מבחינת הצמיחה בת קיימא. מכאן עולה, שהתוצאות האמפיריות שנמצאו בניסויים בארה"ב וקנדה (ראו בהמשך) שהצביעו על ירידה בהיקף העבודה, הן חיוביות מבחינת תפיסה זו.

הכנסה בסיסית לכל – מרעיון למעשה

במשטר הקיים בישראל אנשים מסוימים מקבלים קצבאות מסוגים שונים. כך למשל לילך מתקיימת על קצבה בלבד, ברוך משתכר סכום קטן וכך גם מחמוד. בתיה משתכרת סכום גבוה יותר וגם מקבלת קצבה (למשל השלמה לקצבת קיום, שקוזה חלקית עקב הכנסה מעבודה). אמיר ומשה מתפרנסים רק מעבודה ואירנה מקבלת גם קצבה קטנה לצד משכורת גבוהה, למשל קצבה מחליפת שכר (תרשים 7). במקום כל הקצבאות מוצע לשלם לכולם UBI אחיד, למשל של 3,000 ש"ח לחודש. ברור מאילו שתשלום כזה יצמצם את התמריץ לעבוד, ולכן המודל כולל בדרך כלל מיסוי אחיד (flat tax) עם פטור ממס הכנסה עד סכום מסוים, כאשר מן ההכנסה הבסיסית אין מנכים מס אך משאר ההכנסות מנכים בשיעור המס האחיד. כאן טמון עידוד נוסף של פטור ממס על ה-1,000 ש"ח הראשונים של הכנסה מעבודה, כך שברוך ומחמוד, שמשתכרים פחות מ-1,000 ש"ח לא משלמים מס הכנסה, בעוד אירנה, משה ואמיר משלמים. בתרשים 7 מציין השם עם הסימן (+) הכנסה בסיסית, ואילו השם ללא הסימן (+) רק קצבה רגילה או שכר. הקו השחור העבה מציין את הפטור ממס הכנסה ואילו הקו המקווקו מציין את שיעור המס האחיד (flat tax).

לפי שיטה זו, כל אחד זכאי להכנסה הבסיסית, גם ה"עשירים", אך מהם הממשלה מחזירה לעצמה את כולה או לפחות את חלקה באמצעות מיסים (תרשים 8). שיטה זו מכונה **קיפוי** (תשלום והחזרה, clawback), שכן הממשלה לוקחת בחזרה מאנשים ברמת הכנסה מסוימת ומעלה את מה ששילמה להם בשלב הראשון. שיטה זו אמנם גורמת ל**נטל עודף** (excess burden) אך היא פשוטה יותר מהמערכת הקיימת ולכן גם יעילה יותר. אפשר לטעון שגם בשיטה הקיימת (של מבחני הכנסה ובירוקרטיה) יש נטל עודף מנהלי- הנחסך בשיטת ההכנסה הבסיסית לכל, ולכן התשובה לשאלה באיזה מקרה הנטל העודף גדול יותר היא אמפירית.

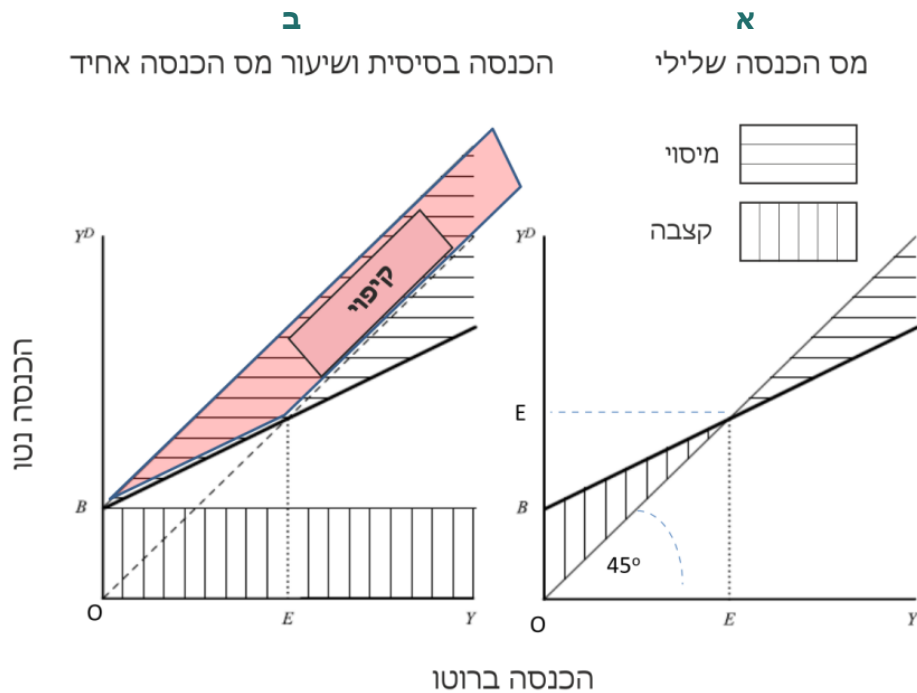
תרשים 7: הכנסה בסיסית לכל (UBI) - דוגמה



[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

הבדל חשוב בין מודל מס הכנסה שלילי (NIT) של פרידמן לבין מודל ה-UBI נעוץ בצורך במבחן ההכנסה, משום שב-NIT התשלום המלא של מינימום מחיה משולם רק למי שלא עובד, ומי שמשתכר יקבל מענק שהולך וקטן עד לנקודה E בתרשים 8א'.

תרשים 8: מס הכנסה שלילי והכנסה בסיסית לכל



בעוד שבמודל ה-UBI הקצבה משולמת אוטומטית, כמעט ללא הליכים מנהליים, במקרה של ה-NIT יש צורך במבחנים שכרוכים במאמץ מנהלי ונסיונות התחמקות מצד המקבלים, שרוצים לזכות במרב המענק. המס השולי האחד מצמצם קצת את מלכודת העוני (ראו בהמשך), אך תוכנית ה-UBI יקרה יותר, מאחר שכל אחד בחברה מקבל את התשלום – גם העשירים. אם מעוניינים לממן את ה-UBI באמצעות קיפוי, יש צורך לקפות את ה-UBI בחזרה בהדרגה מהעשירים יותר. במילים אחרות, יש ניגוד (trade-off) בין שתי התוכניות בין הצורך במבחני הכנסה מחד (NIT) לבין קיפוי מאידך (UBI). מובן שאפשר לממן את ההכנסה הבסיסית בדרכים שונות, כגון מיסים על הון ורכוש (מס עיזבון או מס רכוש), או מהכנסות מאוצרות טבע (רווחי גז למשל) או באמצעות מיסוי אקולוגי שמשולם בהתאם לנוק האקולוגי בתהליך הייצור (carbon footprint).¹²

ההכרעה בנוגע להעדפת מודל אחד על פני האחר צריכה להתבסס על ניסוי בשטח תוך הקפדה מרבית על כללי הניסוי מבחינת הטיות אפשריות, למשל של בחירה עצמית ושל מובהקות סטטיסטית. בהקשר זה עולה נקודה רגישה, של ההשוואה להתפלגות ההכנסות. אם שכבת הביניים מבוססת יחסית לשכבת העניים ולשכבת הביניים הנמוכה, הצורך בקיפוי אמנם גבוה אך גם בסיס המס גדול. במילים אחרות, שיטת הקיפוי תלויה באופן מכריע באופן

12 סוגיית המימון תידון בהרחבה להלן.

התפלגות ההכנסות כך שהסוגיה מושפעת מהשפעה חוזרת (endogeneity). ככל שמספר העניים קטן יותר ומעמד הביניים חזק יותר מבחינה כלכלית, כך שיעור המס השולי הדרוש יהיה נמוך יחסית. לכן, אם הסיבה העיקרית להזדקקות ל-UBI היא התרחבות האוטומציה והרובוטקה ואלה יפגעו פגיעה של ממש בסיכויי התעסוקה, מן הסתם גם שכבת הביניים ועמה בסיס המס ייפגעו מכך.

ההשפעות על החברה

חיזוק הביטחון הכלכלי בזכות ההכנסה הבסיסית ללא תנאים מאפשר עבודה בתנאי ודאות טובים הרבה יותר מתנאים של סיכון והישרדות כלכלית. רוגע נפשי זה מהווה קרקע בטוחה להגשמה של חלומות מקצועיים ואנושיים: הוא מעודד יצירתיות ובחירה מושכלת יותר של עיסוקים איכותיים לאדם ולחברה, והוא מאפשר לאנשים לבחור בעיסוק שאין בצידו שכר גבוה או שכר בכלל, כמו למשל במקרה של התנדבות אך ערך גדול לחברה או לתחושת האושר של האדם המקבל ההתנדבות ושל האדם הנותן. בעולם כזה גם אפשר לאזן טוב יותר בין חיי העבודה לחיי המשפחה, ובכך לתרום לאיכות החיים של כלל בני המשפחה, בייחוד בתחומי החינוך והבריאות, כולל הישגים גבוהים יותר של הילדים בטווח הארוך. בהמשך יוצגו ממצאים אמפיריים, גם אם מעטים בינתיים, בדבר ההשפעות החיצוניות החיוביות (positive externalities) של הכנסה בסיסית לכל, כמו למשל שיפורים בבריאות הנפש של המקבלים ובהישגים בחינוך ובהשכלה בקרב ילדיהם. לכל אלה עשויה להיות השפעה חיובית גם על פריון העבודה. השפעות כאלה אינן ודאיות ויש צורך להעמיק ולחקור עוד בנוגע לעוצמתן. עד כה רוב המחקרים עסקו בהשפעה על הרצון לעבוד.

הפגיעה בתמריץ לעבודה כפול: ראשית, בגלל תשלום ההכנסה הבסיסית שיוצרת הכנסה חיובית שמגדילה את הביקוש לפנאי כאשר זה נחשב למוצר נורמלי, כלומר למוצר שהביקוש אליו גדל עם הגידול בהכנסה, ושנית – ההשפעה מתעצמת עוד עם המיסוי, שמייקר את שעת העבודה, ומזיל את הפנאי. בסוגיה זו עסקו רוב המחקרים שליוו את הניסויים המבוקרים בארה"ב ובקנדה בשנות ה-60 וה-70. (רא' גם גמל, Gamel, 2006; אלסינה ואחרים, 2005, Alesina)

תוצאות הניסויים

לוח 2 שלהלן מציג את תוצאות הניסויים שנעשו שבדקו את השפעת ההכנסה הבסיסית על חלוקת הזמן בין פנאי לעבודה. המחקר הראשון נעשה בניו ג'רזי שבפנסילבניה בארה"ב בשנים 1968-1972. בשנים 1970-1972 נעשה מחקר דומה באזור החקלאי של איובה, קרוליינה הצפונית (RIME) וב-1970-1976 בערים סיאטל ודנבר שבארה"ב (SIME/DIME). אלה היו

הניסויים הארוכים ביותר, עובדה שכנראה שיפרה את איכות התוצאות¹³. מחקר נוסף נעשה בגארי שבאינדיאנה בשנים 1974-1971, והמחקר האחרון נעשה בדופין (Dauphine) ובוויניפג שבאזור מניטובה בקנדה בתקופת שלטונו של טרודו (האב) בשנים 1974-1979 (Mincome).

מן המחקרים עולה, שההשפעה על חלוקת הזמן בין פנאי לעבודה תלויה בגובה הקצבה ובפרטים חשובים נוספים שהיו שונים בין הניסויים, למשל הרכבי המשפחה או מאפייני מקום המגורים (שכונות עם רוב אפרו-אמריקני, אזור חקלאי).

לוח 2: השינוי בשעות העבודה לשנה בעקבות קבלת הכנסה בסיסית (אחוזים), ניסויים שונים

שינוי בשעות עבודה לשנה באחוזים			מקור הנתונים	מחקר
SFH	בנות הזוג	בני הזוג		
-13.20%	-21.10%	-5%	4US	רובינס (1985)
-7%	-17%	-7%	4US	ברטלס (1986)
-	-	-7.90%	4US	קיילי (1981)
-15%	-25%	-7%	SIME/DIME	רובינס אנד ווסט (1980 a)
-25%	-20%	-9%	SIME/DIME	רובינס אנד ווסט (1980 b)
-	-20%	-	NJ	קין ואחרים (1974)
-	-	-1.4% ל-6.6%	NJ	ווסט ואחרים
-	-0.61%	* -1.5%, -0.5%	NJ	ריס אנד וואסט (1974)
-	-27%	-8%	RIME	אשנפלט (1978)
-30% ל-26%	0%	-3% עד -6%	Gary	מופיט (1979)
-17%	-3%	-1%	Mincome	הום אנד סימפסון (1993)
-17.50%	-14.90%	-6.10%	ממוצע	
-30% ל-7%	0% ל-27%	-0.5% ל-9%	טווח	

* שעות עבודה לשבוע.

NJ = ניסוי ניו ג'רזי בעידוד של עבודה מדורגת
 SIME/DIME = ניסוי סיאטל/דנבר בהבטחת הכנסה
 Gary = ניסוי גארי בהבטחת הכנסה
 RIME = ניסוי בהבטחת הכנסה
 Mincome = ניסוי מניטובה בהבטחת הכנסה
 SFH = אמהות חד-הוריות
 מקור: Widerquist, 2004

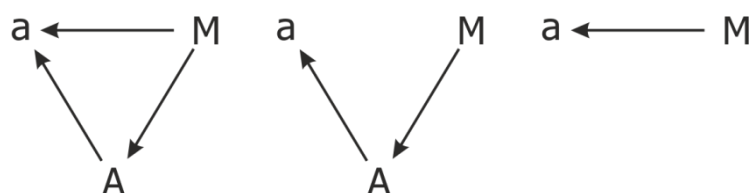
13 ככל שמשך המחקר של הכנסה בסיסית ארוך יותר כך המשתתפים בניסוי משתכנעים שהביטחון הכלכלי יימשך. לעומת זאת, כשתקופת המחקר קצרה הם יודעים שברוב יצטרכו שוב לדאוג למינימום מחיה בעצמם כך שהשפעת הביטחון הכלכלי קטנה ביותר.

כצפוי מהתיאוריה, הממצאים מראים שהעבודה פוחתת: בקרב המפרנסים העיקריים בשיעור של עד 10%, בקרב בנות הזוג בכ-25% ובקרב אמהות חד-הוריות בשיעור של 7%-30%.

השפעת הקהילה

תוצאה מעניינת שזוכה לתשומת לב מיוחדת נדונה אצל פורגט (Forget, 2011) ואצל קלניצקי ולטנר (Calnitsky & Latner, 2016). המחקר בדופין שבאזור מניטובה שבקנדה סייע ללמוד על מה שכינו החוקרים "השפעת הקהילה", משום שהוגדרו בו שתי קבוצות טיפול – האחת כל העיירה דופין והאחרת דגימה מקרית סטנדרטית בוויניפג עם קבוצת ביקורת מתאימה. כקבוצת הביקורת של דופין הוגדרו יישובים דומים באזור, ללא היישובים שבהם התגוררו אנשים מקבוצת הביקורת של ויניפג. תרשים 9 מציג את השפעת הקהילה באופן כללי. על-פי קלניצקי ולטנר (Calnitsky & Latner, 2016) הקהילה מעצימה את ההשפעה של הניסויים האקראיים האינדיבידואליים. במילים אחרות, יש מעין אפקט "הדבקה" של הסביבה – לטוב ולרע.

תרשים 9: השפעת ה-UBI על היחיד ועל הקהילה וההשפעה הכוללת בדופין ובוויניפג, 1974-1979



(א) השפעה על היחיד (ב) השפעה על הקהילה (ג) השפעה כוללת

עובדה מפתיעה היא, שהשפעות ההכנסה הבסיסית לכל על חינוך, בריאות ורווחה נחקרו הרבה פחות מהשפעתה על ההתנהגות בשוק העבודה! הדבר בוודאי מלמד על חוסר פרופורציה לעומת שאלות כבודות משקל וחשובות לא פחות משאלת הבחירה בין פנאי לעבודה: למשל השפעת ההכנסה הבסיסית על בריאות הילדים במשפחה, על רווחת המשפחה ועל הישגי הילדים בלימודים והשפעתם לטווח הארוך¹⁴. התמקדות היתר של כלכלנים בנושא שוק העבודה דחקה לשוליים את ההשפעות (לוח 2 לעיל) על החינוך, הבריאות או ההשכלה. תוצאותיהם של המחקרים המעטים שעסקו בכך לא זכו להבלטה אף שהיו מעניינים: ב-RIME נמצאה ירידה משמעותית ומובהקת בנשירה מבית ספר בקרב תלמידים בכיתות ב' עד ח' ממשפחות שקיבלו הכנסה בסיסית ועלייה בדירוגי המורים וציוני התלמידים. ב-Gary מוצא ששיעור לידות הפגים פחת ושהציונים של תלמידי כיתות ד' עד ו'

14 מידע שפורסם ברבים ועורר הדים היה של תוצאות מחקר שגויות שלפיהן שיעור הגירושין של זוגות שחורים שהשתתפו בתוכנית עלה ב-57%. מאוחר יותר נמצא שהתוצאה היתה שגויה וכי לא נמצאה השפעה כזאת.

השתפרו. ב-SIME/DIME נמצא שהורים רבים שצמצמו את היקף עבודתם המשיכו בהשלמת לימודים (Levine et al., 2004).

תוצאות מעניינות נוספות מדווחות במאמרה של Target, 2011 עם עיבודים נוספים של Calnitsky and Latner, 2016. Forget, 2011 בדקה נתונים מנהליים של קנדה ומצאה כי שיעור ההרשמה לכיתה יב' בדופין לאחר סיום יא' עלה הן בהשוואה לקבוצת הטיפול של ויניפג ובעיקר בהשוואה לקבוצת הביקורת. עוד נמצא, כי בתקופת הניסוי ירדו שיעורי האשפוז עקב סיבות נפשיות ועקב תאונות ופציעות בדופין בהשוואה לקבוצת הביקורת.

אומדן עלויות ושאלת החלופה לביטוח הסוציאלי

השאלה הראשונה בנוגע לאומדן העלות היא אילו קצבאות נעשות מיותרת עקב תשלום הכנסה בסיסית לכל. אך לשם כך חשוב להבהיר את ההבדל המהותי בין גישת הביטוח לבין הגישה של הכנסה בסיסית לכל.

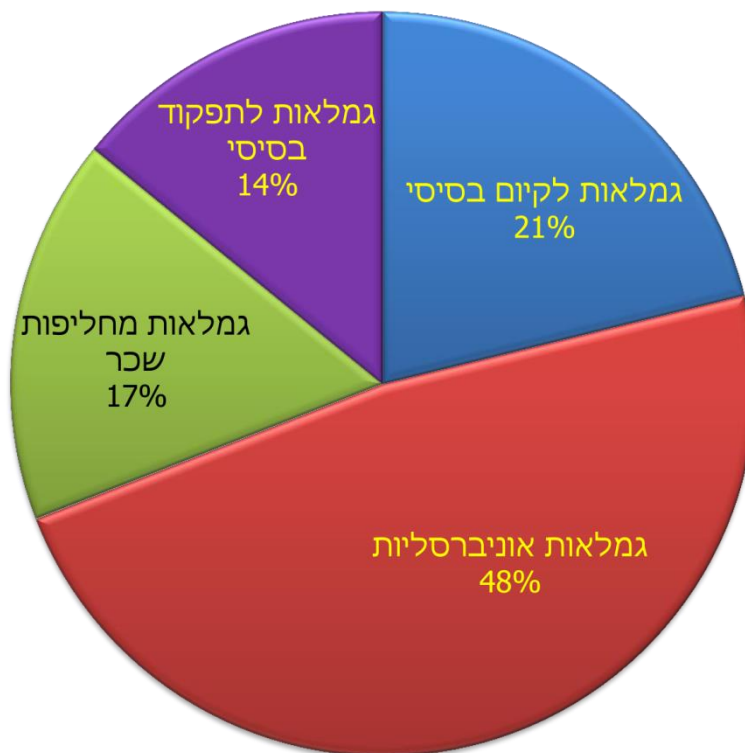
נקודת המוצא של גישת הביטוח היא שהתשלום ניתן בתנאי שהתרחש "אירוע ביטוחי", בעוד שעל-פי גישת הכנסה בסיסית התשלום ניתן ללא כל תנאי. אם נניח שההכנסה הבסיסית תינתן גם בעבור ילדים, אזי יש דמיון מסוים בינה לבין קצבת הילדים האוניברסלית בביטוח הלאומי, המשולמת לכל הורה. תרשים 10 שלהלן מציג את ההוצאה על גמלאות הביטוח הלאומי לפי ייעודן: מחליפות הכנסה מעבודה, אוניברסליות, גמלאות לתפקוד בסיסי וגמלאות לקיום בסיסי¹⁵. אם ה-UBI ישולם במקום כל הקצבאות, העלות הכוללת שלו תפחת.

הגמלאות המיועדות להחלפה הן בראש וראשונה גמלאות הקיום (הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בכל הגילים וקצבאות הנכות הכללית¹⁶ והקצבאות האוניברסליות), ובכך עשויים להיחסך כמעט 50 מיליארד ש"ח מהעלות של ה-UBI. בנוגע לגמלאות מחליפות השכר – חלקן נעשה מיותר, אך בהיבט הביטוח יש עדיין התלבטות. כך למשל, יולדת זכאית לתחליף של 100% משכרה האחרון, אך באבטלה נקבעה תקרה ברמה נמוכה, הפוגעת בהיבט הביטוחי של דמי האבטלה. משמעות ההכנסה הבסיסית לכל היא שאפשר לחלק את הגמלאות מחליפות השכר לשני חלקים – האחד בגובה ה-UBI והאחר השלמה לגובה הרצוי מבחינת הגמלה. לפיכך גם חלק מהגמלאות מחליפות השכר יכולות להיחסך משום שהן רק שלימו את החסר. בגמלאות לתפקוד השיקול שונה: הן מסייעות למקבל לשפר את רמת התפקוד בסיסית ביותר ובמובן זה אין הם משמשות למימון המינימום למחיה בכבוד, לכן עליהן להיות משולמות בנוסף על ההכנסה הבסיסית לכל.

15 על פירוט החלוקה של הקצבאות לאשכולות ראו גוטליב, 2017.

16 זאת בהנחה שה-UBI יהיה לפחות בגובה הקצבאות הקיימות. בנוגע לקצבת נכות כללית, אפשר לטעון שקשה לקבוע איזה חלק בה משמש לכיסוי הוצאות מחיה בכבוד ואיזה חלק קשור בין היתר לקשיי התפקוד שנובעים מהנכות. לכן היה ראוי לבחון אם בחלקה הקצבה דומה למעשה יותר להחזר הוצאות במסגרת תשלומי השר"מ הניידות, שכן חלק זה לא פנוי באמת לצריכה של הוצאות מחיה רגילות.

תרשים 10: הוצאה על גמלאות הביטוח הסוציאלי לפי אשכולות (אחזים, נתוני 2015)



סה"כ הוצאה על גמלאות: 71.9 מיליארד ש"ח

הגמלאות המועמדות להחלפה באמצעות הכנסה בסיסית לכל (במיליארדי ש"ח):

קיומיות	15.2
אוניברסליות	34.5
סה"כ	49.7
מחליפות שכר	12.1
סה"כ להחלפה	55.8

[נתוני התרשים מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

התשובה לשאלה אם כדאי להחיל בישראל את תוכנית ההכנסה הבסיסית, מחייבת בדיקה של כל אחד מהמניעים לתוכנית כפי שהובאו לעיל. בנוגע לצמצום עוני ואי-שוויון, יש צורך

בחישוב ההשפעה על עוני ואי-שוויון. בחינות כאלו נעשו למשל במודלים של מיקרו-סימולציה של מלול, גל וגרינשטיין (Malul, Gal & Greenstein, 2009). חישובים כאלה מאירים עיניים, אם כי הם אינם מתמודדים עם האנדוגניות של ההתנהגות בשוק העבודה, שהיא כאמור הנקודה המרכזית בסוגיית ה-UBI, שכן הוכח שה-UBI צפוי להשפיע מאוד על התמריץ לעבוד. יתרה מזו: במקרה של אבטלה המונית למשל, עקב אוטומציה ורובוטיקה, תיגרם מצוקה כלכלית שתקשה על המימון באמצעות מס הכנסה שבעצמו תלוי בשיעור התעסוקה והשכר. לשם כך יש צורך בביצוע מיקרו-סימולציות עם השפעות אנדוגניות מפותחות יותר מזו של מלול ואחרים. אם הביטחון בתעסוקה ייפגע פגיעה של ממש, תוכנית ההכנסה הבסיסית עשויה להוות פתרון יעיל ואנושי למצוקה הזו. מחקר של שאלות אלה הוא מורכב, יקר ומצריך סבלנות.

בלוח 3 שלהלן מוצג תרגיל היפותטי של העלות הנדרשת למימון הכנסה בסיסית של 3,000 ש"ח לחודש לששת העשירונים הראשונים, כאשר ארבעת העשירונים האחרים יממנו את התוכנית באופן פרוגרסיבי ובאמצעות שילוב של מס אקולוגי ומס על הון. תרגיל זה נעשה כאינדיקציה ראשונה בלבד.

לוח 3: עלות הפעלת תוכנית הכנסה בסיסית לכל בישראל – חישוב ראשוני

193,100	עלות ישירה של UBI (מיליוני ש"ח)
55,400	חיסכון עקב החלפת חלק מקצבאות הביטוח הלאומי ב-UBI (מיליוני ש"ח)
137,700	עלות ישירה נטו של קצבאות UBI (מיליוני ש"ח)
-	התייעלות וצמצום בירוקרטיה (חיסכון בנטל עודף)
-	הנטל העודף של קצבאות הביטוח הלאומי שייחסכו
137,700	עלות ישירה פחות הנטל העודף נטו שייחסך (מיליוני ש"ח)
77,240	קיפוי של ההכנסה הבסיסית של 4 עשירונים עליונים (מיליוני ש"ח)
60,500	תשלום UBI נטו לאחר קיפוי (מיליוני ש"ח)
5.4%	הצורך במיסוי פרוגרסיבי ואקולוגי במונחים של אחוזי תוצר
536,373	מספר נפשות בוגרות בכל עשירון
1,122,200,000,000	תוצר 2015 (בש"ח)
3,000	תשלום UBI לחודש (בש"ח)
71,900,000,000	סה"כ ביטחון סוציאלי ב-2015
5,363,728	מספר נפשות בוגרות בישראל 2015

בתרגיל זה נניח כמה הנחות:

- **גובה ההכנסה הבסיסית:** 3,000 ש"ח לחודש, בדומה למינימום מחיה בכבוד של יחיד.
- **הגמלאות המיועדות להחלפה** עקב קבלת הצעה כזאת: גמלאות הקיום, גמלאות אוניברסליות, הבסיס לקיום של הגמלאות מחליפות השכר. הגמלאות מחליפות השכר

יכסו רק את החלפת השכר שהיא מעבר למינימום למחיה בכבוד¹⁷. הגמלאות לתפקוד בסיסי ימשיכו להינתן **ללא מבחן הכנסה**.

• **מי יהיו זכאים ל-UBI:** ההנחה היא שבוגרים בלבד יהיו זכאים. אם רוצים בכל זאת להוסיף קצבת ילדים ברמה הקיימת, תתוסף עלות של עוד כ-5.4 מיליארד ש"ח.

על-פי ההנחות הללו אפשר להעריך את העלות הגולמית – 193.1 מיליארד ש"ח לשנה (3,000 ש"ח לחודש * 12 * 5363728 נפשות [לא כולל ילדים]).

בנוגע לנטל העודף של הביטוח הלאומי - קשה לאמוד את הכסף שייחסך. זהו נטל עודף כפול – של תשלום דמי ביטוח חובה (הדומה לנטל עודף של מיסוי) ושל אי-שביעות רצון מתפקוד המערכת עקב מורכבותה. הנחנו באופן שרירותי ששני סעיפי הנטל העודף מתקזזים. ההנחה היא שהנטל העודף של ה-UBI באחוזים נמוך בדרך כלל בהרבה מהעלות הגולמית בגלל פשטות המס היחסי הלינארי (flat tax) וכי יהיה צורך במיסוי בהיקף של כ-5% תוצר. חישוב זה משקף את עלות הקיפוי של ההכנסה הבסיסית מארבעת העשירונים העליונים. ככל שהפער בנטל העודף יהיה גדול יותר כך החברה כולה תצא נשכרת מן המהלך. ייתכן גם שהנטל העודף נטו יקטן בעקבות רווחי יעילות ופריזון עקב ביטול מלכודת העוני.

את שארית הסכום (60.5 מיליארד ש"ח) יש צורך לממן. ייתכן שלחלק מהמימון לא יהיה צורך בהטלת מיסים בגלל הרווח החברתי שיווצר מצמצום ההוצאות החברתיות, כמו חיסכון בהוצאות רפואיות בגלל בריאות טובה יותר, השכלה משופרת, הישגי חינוך טובים יותר ואולי אף ירידה בפשיעה ובנזקים אחרים.

את היתרה אפשר לממן כאמור באמצעות מיסוי פרוגרסיבי ופרמננטי. ההעדפה של כלכלנים היא של מס יחסי לינארי (flat tax) כלומר שיעור מס הכנסה שולי קבוע עם פטור ניכר (למשל של מינימום מחיה בכבוד + שוליים). בדגמק קיים "מס" מסומן מראש לביטחון סוציאלי, כאשר שינוי בשיעור מחייב רוב גדול של המחוקקים¹⁸.

לפי התרגיל כאן השארנו רק את הגמלאות לתפקוד בסיסי ואת החלק העודף של הגמלאות מחליפות השכר – החלק שמעבר למינימום למחיה בכבוד. הגמלאות לתפקוד בסיסי למעשה אינן גמלאות אלא תשלומים בעלי אופי של החזר הוצאות (סיעוד, ש"מ וניידות ואפשר לשקול גם חלק "רפואי" של קצבת נכות כללית). כיום תשלומן מותנה במבחן הכנסה, העומד בסתירה לרעיון הביטוח של הביטחון הסוציאלי ולפיו גמלאות תפקוד הן ביטוחיות במהותן. ביטול מבחן ההכנסה מחייב, לפי הערכות קודמות, הגדלת תקציב הביטוח בכ-1.2 מיליארד ש"ח לשנה.

ההצעה של מס עיבון נועדה להבטיח פרוגרסיביות הולמת למהלך. היא מהווה תחליף להצעת הקיפוי.

17 ההנחה היא שמחצית מההוצאה על גמלאות מחליפות שכר נועדה לצורכי קיום.

18 לפי הניסיון בישראל, מיסים מסומנים אינם פופולריים במשרדי האוצר לדורות של ישראל, שכן הם מקטינים את דרגות החופש של קובעי המדיניות.

החיסכון בהוצאות מינהל הוא הטבה של התוכנית שאינה באה לידי ביטוי בתקציב אלא היא סוג של גידול בהון החברתי כפי שהגידול בפריין העבודה מהווה תוספת צמיחה. יש צורך במחקר כדי להבין את היקף החיסכון.

ההצעה של מס אקולוגי נועדה לנתב את הירידה הצפויה בכל מקרה בתעסוקה לכיוון של שיפור איכות הסביבה בישראל.

הקיפוי הוא אחד הצעדים החשובים ביותר, משום שהוא נוגע לשאלה באיזו מידה רוצים לשפר את חלוקת ההכנסות ולצמצם את האי-שוויון: האם להיטיב רק עם מי שחי בעוני (עשירון שלישי) או גם עם מי שחי בסיכון (עשירונים רביעי וחמישי)? האם רוצים לשפר גם את מצבה של שכבת הביניים – למשל לחלק את ה-UBI עד העשירון השישי? עלות הקיפוי תלויה בהחלטה עם מי קובעי המדיניות (או באופן עקיף ציבור הבוחרים) רוצים להיטיב. התרגיל הנוכחי מיטיב עם האוכלוסייה עד העשירון השישי!

לסיום יצוין, כי החישובים מראים על קשר הדדי הדוק בין התועלת בתחומי החברה, הבריאות וההשכלה לבין עלות הקיפוי. ככל שהיתרונות החברתיים של המהלך מוערכים כגדולים יותר כך יקטן הצורך בקיפוי, משום שהדבר יתבטא בגידול בתוצר, בייחוד אם התוצר יחושב נכון, כלומר תוך הכללת עבודות בהתנדבות, טיפול בזולת וכדומה. זאת ועוד: החישוב הופך להיות תלוי בהתפלגות ההכנסות עצמה. נקודה חשובה נוספת היא שלהכנסה בסיסית יכולות להיות השפעות חוזרות בעלות השלכות של ממש, למשל על שיווי משקל כללי (ראו ההקדמה של Solow, 2001).

היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-2016 ב-77.0 מיליארד ש"ח, לעומת 74.2 מיליארד ב-2015. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה והוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על כל תחומיה (כ-1.7 מיליארד ש"ח).

הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ב-2016 ל-4.3%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים במרבית הגמלאות, בשיעורים משתנים, ומשינויי חקיקה ובראשם הגידול בקצבאות השלמת הכנסה לקשישים והמשך העלייה בקצבאות הילדים שקוצצו ב-2013 והועלו בחזרה במאי 2015 בין היתר באמצעות חיסכון לילדים (ראו בהמשך). עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.1 נקודות האחוז (לוח 4). במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד

בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.13 ב-2016 ובכך הגיע לרמה הנמוכה ביותר בעשור החולף, לאחר השיא ב-2002 – 8.7%.

**לוח 4: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
(אחוז מהתמ"ג), 2016-1980 ***

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל **	דמי ביטוח לאומי ***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	7.02	5.63	6.00	4.05
2006	6.87	5.53	5.80	3.75
2007	6.67	5.42	5.76	3.66
2008	6.30	5.51	5.86	3.64
2009	6.66	5.82	5.64	3.48
2010	6.63	5.93	5.45	3.59
2011	6.56	5.92	5.47	3.61
2012	6.59	5.57	5.30	3.47
2013	6.41	5.44	5.28	3.49
2014	6.34	5.39	5.32	3.53
2015	6.23	5.37	5.35	3.56
2016	6.13	5.29	5.42	3.63

* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג בדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים למפרע הנעשים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** כולל גבייה למערכת הבריאות.

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

בינואר 2016 לא עודכנו הגמלאות שהמוסד משלם בגלל הירידה במדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2014 לנובמבר 2015.

בסך הכל עלו ב-2016 תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.9% במונחים ריאליים, לעומת התשלומים לגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעלו בשיעור של 4.2% (לאחר ירידה בשיעור דומה ב-2015). גמלאות אלה משולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים

עם האוצר וממומנות במלואן בידי אוצר המדינה, ועמן נמנות הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים. ב-2016 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו (ללא הוצאות מינהל) בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-14% מכלל תשלומי הגמלאות.

לעומת תשלומי הגמלאות, שיעור הגבייה כאחוז מהתמ"ג עלה במקצת ב-2016 והגיע ל-5.42 אחוזי תוצר. שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג עלה אף הוא במקצת והגיע ל-3.63 אחוזי תמ"ג.

התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו ב-2016 ב-6.0%, לאחר עלייה של 4.1% ב-2015 (לוח 5). בשנים 2008-2011 הוגדלו התשלומים לגמלאות אלה בעיקר בשל שינוי חקיקה: ב-4/2008 הוגדלו הקצבאות הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי¹⁹ ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו, וב-8/2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הן הוגדלו שוב עד 2011, ל-17.7% מן הסכום הבסיסי – בסך הכל עלייה של 7.3%.

בדצמבר 2015 הוגדלו באופן ניכר קצבאות הזיקנה והשאיירים, לרבות השלמת הכנסה, כדי לקרבן לקו העוני (לפי סוג המשפחה) וכדי להשוות את מצבם של היחידים והזוגות ביחס לקו העוני. נשמרה האבחנה בין שלוש קבוצות הגיל (עד 70, 70-80 ו-80 או יותר). סכומי התוספות נעו בין 155 ל-542 ש"ח לחודש על-פי הרכב המשפחה. העלייה בתשלומים נובעת אפוא הן מהגידול במספר המקבלים והן משינוי החקיקה בשנה זו. מאחר שהעלייה התרחשה בסוף 2015, מרבית השינוי בקצבאות הזיקנה בא לידי ביטוי ב-2016. מאחר שהגידול בקצבאות הזיקנה היה גבוה מהגידול בסך תשלומי הקצבאות, חלקן של התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים בסך התשלומים עלה ב-2016 ל-39.5% לעומת 38.9% ב-2015.

התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית ב-2016 ב-8.8% לאחר עלייה של 14.3% ב-2015 (בהשוואה ל-2014). עלייה זו מהווה השלמה של העלייה שהיתה ב-2015 ולא באה לידי ביטוי מלא מאחר שהתחילה בחודש מאי 2015. כתוצאה מכך עלה חלקן של קצבאות הילדים בסך תשלומי הקצבאות מ-7.6% ב-2015 ל-7.9% ב-2016.

עליית קצבאות הילדים ב-2015 וב-2016 נובעת מתיקון של ההחלטה שגובשה בהסכמים הקואליציוניים. לפי תיקון זה, הקצבאות שקוצצו במסגרת החוק להתייעלות כלכלית ב-2013 לסכום אחד של 140 ש"ח לכל ילד לחודש יועלו בחזרה, אם כי לא לרמתן ב-2013. במקביל תונהג תוכנית חיסכון לטווח ארוך לילדים כחלק משינוי במבנה הקצבה, כך שהעלות הכוללת (של העלאת הקצבה ותוספת החיסכון בסך 50 ש"ח לכל ילד) תגיע לגובה החיסכון שהושג בעקבות הקיצוץ של אוגוסט 2013. תעריפי הקצבאות עודכנו בהתאם לכך בדצמבר 2015

19 הסכום הבסיסי: הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לגמלאות השונות. ב-2016 היה הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות 8,757 ש"ח. עד 2006 עודכנו הגמלאות לפי העלייה בשכר הממוצע.

והוחלו למפרע ממאי 2015. הקיצוץ של 2013 הוביל לירידה מצטברת של כ-37% בתשלומי הקצבה בשנים 2013-2014.

גם התשלומים לגמלת סיעוד עלו בשיעור גבוה למדי ב-2016 – 4.9%. העלייה נובעת הן מהגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט, והן מהגידול בגמלאות בעין בעקבות העלאת שכר המינימום באפריל 2015 שהוסיפה להשפיע גם ב-2016, וההעלאה הנוספת שהיתה ביולי 2016.

היקף התשלומים למשרתים במילואים עלה אף הוא בשיעור גבוה של כ-10%. התשלומים בענף זה נתונים לתנודות רבות שכן הם מושפעים מאירועים ביטחוניים. ב-2014, עקב מבצע צוק איתן, עלו התשלומים ריאלית ב-22.5%, וב-2015 ירדו בכ-24%, לכמיליארד ש"ח. גמלאות הנכות הכללית עלו ב-2.4% בעיקר בשל הגידול במספר המקבלים.

התשלומים להבטחת הכנסה בגיל העבודה ירדו בשיעור חד של 8.6% ב-2016, בעיקר בשל ירידה דומה במספר המקבלים גמלה זו. הירידה המצטברת בתשלומים לגמלה בשנתיים האחרונות הגיעה לכ-12%. בהתחשב בגידול באוכלוסייה, הירידה הריאלית גבוהה יותר, ומגיעה לשיעורים של 16%-15%. הירידה במספר המקבלים היתה הן אצל ותיקים והן אצל עולים. העלייה בשכר המינימום בשנתיים האחרונות (לצד השחיקה ברמת הגמלה במונחי השכר הממוצע) עשויה להסביר חלק מהתפתחות זו.

התשלומים לדמי אבטלה ירדו ב-2016 בכ-2.3% לאחר ירידה כפולה בשיעורה ב-2015. ירידות אלה באות לאחר עליות רצופות בשנים 2012-2014, שנבעו בעיקר משינוי החקיקה ב-2013 שהשוו את תנאי הזכאות לגמלה למובטלים בשכר יומי ואת קביעת השכר לחישובה לתנאי הזכאות של מובטלים בשכר חודשי. הירידה ב-2016 מושפעת בעיקר מירידה גבוהה של 4.3% במספר מקבלי דמי אבטלה (לוח 7), והיא מנוגדת לעלייה בתשלומים לגמלאות מחליפות שכר אחרות – אמהות ונפגעי עבודה – המושפעות אף הן מעליית השכר והגידול במספר המועסקים בשוק העבודה. בגמלאות האמהות והמוזנות עלו התשלומים בשיעור של 4.0%, בעיקר בשל העלייה בדמי הלידה לאור המשך הגידול במספר הזכאיות והעלייה בתשלום הממוצע לגמלה.

כאמור, חלקן של גמלאות הזיקנה, השאירים והילדים, שהתשלומים להן עלו בשיעורים גבוהים מהעלייה בסך תשלומי הגמלאות, הועלו בהתאם, ובמקביל ירד חלקן של מרבית הגמלאות האחרות בסך התשלומים: הבטחת הכנסה – מ-3.6% ל-3.1%, דמי אבטלה – מ-4.5% ל-4.2%, ונפגעי עבודה ונפגעי פעולות איבה – מ-7.7% ל-7.2%. ביתר הגמלאות היו שינויים קטנים.

לוח 5: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1995-2016

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הכנסה***	הבטחה	סיעוד ואחר
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	13.7	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	18.1	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	-6.0	2,842
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	-0.9	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	-4.9	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	-1.0	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	2.0	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	4,986	3,361	1,390	2,747	0.2	5,771
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	5,661	3,319	1,056	2,680	-1.8	6,125
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	6,111	3,235	1,186	2,421	-9.2	6,307
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	
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5	
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4	
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0	
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5	
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	-13.0	9.9	-2.8	2.0	5.9	
2014	2.7	5.4	5.8	5.1	6.3	-23.2	2.9	22.1	0.2	4.5	
2015	4.4	4.1	4.5	9.6	4.9	14.3	-0.6	-23.5	-1.8	6.8	
2016	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5	

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

לוח 5 (המשך):

שנה	סך כל המשלומים*	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מלואים*	הנחתת הכנסה***	סיעוד ואחר
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
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
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9
2014	100.0	38.5	19.5	7.3	9.2	7.0	4.7	1.9	3.8	8.1
2015	100.0	38.4	19.5	7.7	9.3	7.6	4.5	1.4	3.6	8.3
2016	100.0	39.0	19.6	7.2	9.2	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2

* התחום: ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

** כולל תשלומים לרבותנות הכנסה לזיקנה.

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

[נתוני הלוח מופיעים בנספח בסוף קובץ זה](#)

רמת הגמלאות

כאמור, בינואר 2016 הקצבאות לא עודכנו כלל, מאחר שמדד המחירים לצרכן, שלפיו הן מעודכנות ב-1 בינואר בכל שנה, ירד בתקופה שמנובמבר 2014 לנובמבר 2015. לפיכך הסכום הבסיסי²⁰, שלפיו רוב הקצבאות מתעדכנות מ-2006, לא עלה. העליות בשכר בשנים האחרונות לאחר שנים של התייצבות ואף ירידות ריאליות, מחזירות את המגמה שהיתה שנים רבות, ולפיה השכר הממוצע, המשקף את השינויים ברמת החיים ולא רק את שינויי המחירים, עולה לאורך זמן יותר מעליית המחירים. באופן מצטבר מ-2002 עד 2016²¹ עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-36% – שיעור הגבוה בכ-12 נקודות אחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה זו. מכאן שהשחיקה המצטברת בקצבאות מגיעה לשיעור של 12% בעקבות עדכון לפי מדד המחירים במקום לפי השינויים בשכר.

שינויי החקיקה להגדלת השלמת הכנסה בזיקנה מדצמבר 2015 באו לידי ביטוי בעלייה של גמלת הזקנה הכוללת השלמת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע (לוח 6). כך למשל הכנסת המינימום המובטחת ליחיד המקבל קצבת זיקנה עד גיל 70 עלתה מ-29.9% מהשכר הממוצע ב-2015 ל-31.2% ממנו ב-2016 ולא למ/ה עם שני ילדים מ-61.2% ל-65.9% בהתאמה. עם זאת, הקצבאות ללא השלמת הכנסה הוסיפו להישחק במונחים של השכר הממוצע גם ב-2016: הגמלה ליחיד בן 80 ויותר למשל, ירדה מ-17.3% כשיעור מהשכר הממוצע – ל-16.9% ממנו בין שתי השנים. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה שאינם מקבלים תוספת השלמת הכנסה ירדו אף הן בשיעורים דומים.

גם הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע הוסיפה להישחק בשל העלייה הריאלית בשכר הממוצע לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנותר ללא שינוי (לוח 7). הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 בסכום הרגיל ירדה מ-18.5% ל-18.1% מהשכר הממוצע, וליחיד מעל גיל 55 בסכום המוגדל ירדה בכמחצית נקודת האחוז וכך גם ביתר סוגי המשפחות המקבלות גמלה זו. השחיקה בגמלה במונחי השכר הממוצע נמשכת משנת 2010. כך, הגמלה להבטחת הכנסה לאם עצמאית²² שגילה עד 55 עם שני ילדים ירדה בכ-3 נקודות אחוז מ-41.9% ל-38.8% מהשכר הממוצע בין 2010 ל-2016. ככל שעולה השכר הממוצע והגמלאות אינן מעודכנות בהתאם לשינויים בו, כך נשחקת רמת החיים של המשפחות המקבלות את הגמלה.

20 ראו הערה 19.

21 למעבר לעדכון הקצבאות על-פי המחירים ולא על-פי השכר ב-2006 קדמו שנים של הקפאת הקצבאות מ-2002.

22 אם יחידנית. השימוש בלשון נקבה נעשה משום ששנים הן הרוב המכריע של העומדות בראש משפחה מסוג זה.

לוח 6: קצבת זיקנה ושירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושירים (מחירים קבועים וכאחו מהשכר הממוצע*), ממוצע לחדש, 2016-1975

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושירים בסיסית				גיל	שנה
אלמ/ה עם שני ילדים		יחיד/ה		אלמ/ה עם שני ילדים		יחיד/ה			
אחו מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחו מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחו מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחו מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)		
49.6	2,507	25.5	1,290	24.8	1,253	14.9	753		1975
60.9	2,953	30.0	1,457	33.1	1,608	17.1	830		1980
73.0	3,747	36.4	1,866	35.3	1,813	18.2	936		1985
52.1	3,751	25.7	1,851	31.7	2,281	16.4	1,178		1990
57.3	4,412	26.0	1,997	30.1	2,313	15.5	1,193		1995
55.0	4,900	25.0	2,227	29.0	2,581	15	1,333		2000
57.8	5,041	27.6	2,411	30.2	2,631	15.2	1,326		2005
63.6	5,568	30.9	2,707	32.4	2,838	16.8	1,468	עד 70 **	2010
		31.8	2,778	0.0	-	16.8	1,468	79-70	
		33.2	2,905	0.0	-	17.8	1,552	+80	
64.0	5,623	30.9	2,712	32.7	2,869	16.9	1,481	עד 70	2011
		31.8	2,792	0.0	-	16.9	1,481	79-70	
		33.2	2,918	0.0	-	16.9	1,565	+80	
64.2	5,685	30.9	2,736	32.7	2,894	16.9	1,493	עד 70	2012
		31.8	2,817	0.0	-	16.9	1,493	79-70	
		33.2	2,944	0.0	-	17.9	1,578	+80	
62.9	5,624	30.6	2,733	32.3	2,890	16.7	1,491	עד 70	2013
		31.5	2,813	0.0	-	16.7	1,491	79-70	
		32.9	2,940	0.0	-	17.6	1,576	+80	
62.2	5,634	30.6	2,770	32.4	2,932	16.7	1,513	עד 70	2014
		31.5	2,853	0.0	-	16.7	1,513	79-70	
		32.9	2,981	0.0	-	17.7	1,598	+80	
61.5	5,728	29.9	2,788	31.7	2,951	16.4	1,523	עד 70	2015
		30.8	2,871	0.0	-	16.4	1,523	79-70	
		32.2	3,000	0.0	-	17.3	1,608	+80	
65.9	6,300	31.2	2,981	31.0	2,967	16.0	1,531	עד 70	2016
		31.8	3,042	0.0	-	16.0	1,531	79-70	
		32.9	3,151	0.0	-	16.9	1,617	+80	

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** מ-2008 שולמה הקצבה לפי קבוצות גיל.

לוח 7: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2016-2000

שנה	יחיד		שיעור מוגדל		הורה יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		שיעור רגיל		שיעור מוגדל	
	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	מחירי 2016	
2016	1,730	18.1	1,946	20.3	3,711	38.8	3,235	33.8	3,945	44.3	4,569	51.3
2015	1,721	18.5	1,935	20.8	3,691	39.7	3,217	34.6	3,200	36.6	3,665	41.9
2010	1,692	19.3	1,903	21.8	3,665	41.9	3,200	36.6	2,996	34.4	3,440	39.4
2005	1,615	18.5	1,817	20.8	3,440	39.4	2,996	34.4	2,996	34.4	3,440	39.4
2000	1,164	18.7	2,081	23.4	4,594	51.6	3,945	44.3	3,945	44.3	4,569	51.3
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה												
2016	2,162	22.6	2,162	22.6	4,738	49.5	4,619	48.3	4,619	48.3	4,619	48.3
2015	2,150	23.1	2,150	23.1	4,712	50.6	4,594	49.4	4,594	49.4	4,594	49.4
2010	2,115	24.4	2,115	24.2	4,632	53.0	4,554	52.1	4,554	52.1	4,554	52.1
2005	2,019	23.1	2,019	23.1	4,332	49.7	4,288	49.2	4,288	49.2	4,288	49.2
2000	2,081	23.4	2,081	23.4	4,594	51.6	4,569	51.3	4,569	51.3	4,569	51.3
לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 או יותר												
2016	2,162	22.6	2,162	22.6	4,738	49.5	4,619	48.3	4,619	48.3	4,619	48.3
2015	2,150	23.1	2,150	23.1	4,712	50.6	4,594	49.4	4,594	49.4	4,594	49.4
2010	2,115	24.4	2,115	24.2	4,632	53.0	4,554	52.1	4,554	52.1	4,554	52.1
2005	2,019	23.1	2,019	23.1	4,332	49.7	4,288	49.2	4,288	49.2	4,288	49.2
2000	2,081	23.4	2,081	23.4	4,594	51.6	4,569	51.3	4,569	51.3	4,569	51.3

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** גם אב עצמאי.

לוח 8: נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחו מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 2016-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	227	3.2	1771	6.3	2512	34.7	458	12.5
1995	220	2.9	1779	5.8	2530	32.7	443	12.5
2000	224	2.5	1817	5.0	2586	28.8	452	12.5
2005	145	1.7	919	3.3	1407	16.0	291	8.6
2006	175	2.0	956	4.0	1348	15.2	352	10.5
2007	174	1.9	951	3.9	1341	14.8	351	10.5
2008	171	1.9	932	3.8	1314	14.6	344	10.4
2009	173	2.0	1029	4.0	1416	16.2	349	10.8
2010	175	2.0	1130	4.2	1521	17.3	368	11.0
חדשים	175	2.0	844	4.2	1020	12.1	368	10.5
2011	173	2.0	1173	4.8	1561	17.7	420	11.5
חדשים	173	2.0	931	4.8	1105	12.6	420	10.5
2012	174	2.0	1188	4.9	1578	17.6	437	11.5
חדשים	174	2.0	956	4.9	1131	12.7	436	10.5
2013	159	1.8	1040	4.2	1414	15.6	372	10.5
חדשים	159	1.8	796	4.2	956	10.8	372	9.5
2014	138	1.5	783	3.1	1136	12.5	279	8.5
חדשים	138	1.5	557	3.1	696	7.6	279	7.5
2015	146	1.6	837	3.4	1191	12.7	319	9.5
חדשים	146	1.6	663	3.4	809	8.7	319	8.5
2016	150	1.6	862	3.4	1216	7.5	338	9.5
חדשים	150	1.6	714	3.4	864	9.0	338	8.5

ערך נקודת הקצבה בקצבאות הילדים נותר בעינו ב-2016 בהשוואה ל-2015 – ברמה של 1.6% מהשכר הממוצע על אף המשך העלייה בקצבאות הילדים שהחלה כאמור במאי 2015 ובאה לידי ביטוי מלא ב-2016, וזאת בשל הגידול בשכר הממוצע שהדביק את המשך העלייה בקצבה (לוח 8).

שיעורי העלייה משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (מי שנולדו לאחר יוני 2003). בדומה למשפחות עם ילד אחד, גם במשפחות עם שני ילדים נותרה הקצבה ברמתה במונחי השכר הממוצע. עם זאת, במשפחות גדולות (עם 4 ילדים ועם 5 ילדים) עלתה הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע לילדים "חדשים" אך נותרה בעינה עם ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני יוני 2003). יצוין כי רמת הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע היתה ב-2016 נמוכה בהרבה מרמתה בתחילת העשור. במקרה של משפחות עם חמישה ילדים "חדשים" היא מגיעה לכמחצית מרמה זו.

מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות **זיקנה ושאיירים** עלה ב-2016 ב-3.6% בדומה ל-2015 והגיע לכ-933 אלף בממוצע לחודש (לוח 9). שיעור זה משקף עלייה של 4.2% במספר המקבלים קצבאות זיקנה שקוזה בירידה של 0.9% במספר מקבלי קצבאות השאיירים. בענף ה**ילדים**, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. בסך הכל שולמו ב-2016 קצבאות ילדים לכ-2.8 מיליון ילדים החיים בכ-1.15 מיליון משפחות.

בענף נכות כללית, עלה מספר המקבלים **קצבת נכות כללית** בשיעור הדומה לגידול הטבעי באוכלוסייה – 1.8% – לאחר עליות גבוהות יותר בדרך כלל בשנים שקדמו ל-2016 והתייצבות חד-פעמית ב-2014. בקצבאות האחרות בענף נמשכו העליות בהיקף דומה לשנים הקודמות: מספר המקבלים **קצבה לשירותים מיוחדים** ומספר המקבלים **גמלה לילד נכה** עלו בכ-8% ובכ-11% בהתאמה (לעומת כ-10% כל אחד ב-2015) ומספר המקבלים **גמלת ניידות** עלה ב-3.9%. העלייה במספר המקבלים גמלה לילד נכה נובעת בעיקר מהרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה, והעלייה במספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים מיוחסת להוספת מבחן ה-IADL בעקבות ועדת בן יהודה (ראו להלן בפרק 3, ביטוח נכות כללית). גם בענף נפגעי עבודה עלה בין 2015 ל-2016 מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בשיעור גבוה, 5.9%, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה ירד ב-2.9%.

מספר המקבלים **גמלת סיעוד** עלה בשיעור של 2.2%, ומספר הנשים המקבלות **מענק לידה ודמי לידה** עלה ב-1.1% ו-2.0% בהתאמה, כתוצאה מגידול טבעי וגידול במספר המועסקים. לעומת זאת מספר המקבלים **הבטחת הכנסה** בגיל העבודה ירד בשיעור חד של 7.5% ומספר מקבלי **דמי אבטלה** ירד אף הוא ב-4.3%. ירידות אלה מוסברות בחלקן בהתפתחויות בשוק העבודה – העלייה במספר המועסקים והעלייה בשכר המינימום ובשכר הממוצע. הירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה ממשיכה מגמה ארוכה שהחלה עם הקיצוץ העמוק ב-2003 ונמשכה בהפסקות קצרות עד 2016. בשנים 2015-2016 ירד מספר המקבלים במצטבר בכ-12%. העלייה המתונה ב-2013 נובעת כנראה מהשינויים בחקיקה (למשל בעלות על רכב, ראו להלן בפרק 3, הבטחת הכנסה), שהרחיבו במעט את מעגל הזכאים לגמלה.

לוח 9: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 2016-1990

שנת מספר המקבילים (אליפים)	שנה	זיקנה ושאירים*	נכות כללית		נפגעי עבודה			אמהות		דמי לידה**	דמי קצבת נכות צמיחה	דמי פגיעה**	קצבת נידוח	קצבת לילד נכה	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבת נכות כללית	דמי אבטלה	הבטחה הכנסה (לאולטייה בגיל העבודה)***	סיעוד
			קצבת נכות	קצבת לילדים	קצבת נכות	קצבת נכות	קצבת נכות	קצבת נכות	קצבת נכות										
1990	1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0					
1995	1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0					
2001	2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4					
2005	2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0					
2008	2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1					
2009	2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6					
2010	2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4					
2011	2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	59.4	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6					
2012	2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	61.4	35.7	169.2	112.0	1,068.1	62.4	103.8	152.8					
2013	2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3	64.2	37.4	169.7	114.4	1,088.3	69.6	104.4	156.5					
2014	2014	868.3	222.6	46.2	40.5	36.6	66.5	39.3	173.2	120.4	1,107.5	72.0	103.0	159.5					
2015	2015	900.8	229.7	50.8	44.6	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	1,128.3	69.4	98.3	160.5					
2016	2016	933.4	233.8	55.0	49.6	39.4	64.3	43.6	179.1	126.3	1,148.5	66.4	90.9	164.0					

לוח 9 (המשך):

שנת שנה	זיקנה ושאירים*	נכות כללית		נפגעי עבודה			אמרות		ילדים		הבטחה הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה) ^{****}	סיער	
		קצבת נכות כללית	קצבת לשירותים מיוחדים	קצבת נכה לילד נכה	קצבת נכות צמיתה**	מענק לדה**	דמי לדה**	דמי קצבות קצבות ***	דמי אבטלה				
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.2	5.0	1.8-	2.3	1.8	0.5-	3.7-	3.0
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.4	5.3	3.5	6.0	1.8	7.7	1.4-	4.9
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6	4.6	4.9	0.3	2.1	1.9	11.6	0.6	2.4
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.7	3.6	5.1	2.1	5.2	1.8	3.4	-1.3	1.9
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	3.6	-0.3	4.8	2.3	2.8	1.9	-5.3	-4.6	0.6
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	3.9	-2.9	5.9	1.1	2.0	1.8	-4.3	-7.5	2.2

גידול שנתי (אחוזים)

* מ-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים שקיבלו קצבאות מפעולות של זיקנה ושאירים, מנים לרודדה אחת.
 ** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 *** הנתונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לרוך באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אויברסליות.
 **** ברישוע הנתון ל-2004 ואילך, קצבה שפועלה בין כמה מקבלים נוקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבוחשבו נתוני כל מקבלי הקצבה המופעלת, היה 1456 אלף בממוצע לחודש.

לירידה במספר המקבלים **דמי אבטלה** ב-2016 קדמו תנודות רבות בשיעור המקבלים. בשלוש השנים שבין 2012-2014 היו עליות, בחלקן גבוהות, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, בגלל ההקלות בתנאי הזכאות של עובדים יומיים, אך ב-2003-2008 ירד מספר המקבלים בעקביות בשל המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שנועדה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק הביטוח הלאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בשל כך רבים נוספו זמנית למקבלי הגמלה ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה ומספר המקבלים ירד ב-21%. ירידה מתונה נוספת היתה ב-2011, ובשנים 2015-2016 הסתכמה הירידה בכ-10%.

גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

בארבע השנים האחרונות, 2013-2016, חלו שינויים בשיעור דמי הביטוח למעסיקים. ב-2013 הוגדלו בהדרגה דמי הביטוח בשיעור הרגיל ב-0.6 נקודות האחוז והוחלו על ענפי הביטוח שאין בהם השתתפות של האוצר, ולכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים. ב-2014 השיעור הרגיל למעסיק היה אמור לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך הוא הועלה ב-0.25 נקודות בלבד ולכן ההגדלה ל-7.5% נמשכה עד 2016 ולא עד 2015 כפי שנקבע בתחילה.

ב-2015 עלה השיעור הרגיל למעסיק ל-7.25%. שיעור דמי הביטוח להכנסה הגבוהה מ-60% מהשכר הממוצע ועד לתקרה (5 פעמים הסכום הבסיסי), הכולל גם את חלקו של העובד, היה 14.25%. ב-2016 הוסיף השיעור הרגיל למעסיק לעלות והגיע ל-7.5%. מכאן והלאה השיעורים הרגילים הסתכמו ב-14.5% והם כוללים הן את חלקו של העובד והן את חלקו של המעסיק.

גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2016 ב-7.1%, בשיעור דומה ל-2015 - 6.8%. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-7.7% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 6.0% (לוח 10). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הגידול במספר המועסקים והגידול הריאלי בשכר המינימום ובשכר הממוצע, ומהעלאת דמי הביטוח למעסיקים בעקבות שינויי החקיקה. הירידה היחסית בקצב הגידול של גביית דמי ביטוח הבריאות נובעת בעיקר מהגדלת שיעור דמי הביטוח למעסיק, שמורידה את משקל דמי ביטוח הבריאות בסך דמי הביטוח מהציבור.

לוח 10: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2011-2015

2016	2015	2014	2013	2012	2011	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
66,332	62,272	58,720	55,891	52,701	51,150	סך כל תקבולי דמי ביטוח
63,452	59,564	56,146	53,420	50,276	48,719	סך הכל גבייה מהציבור
41,535	38,783	36,536	34,498	32,144	31,305	לענפי ביטוח לאומי
21,917	20,781	19,790	18,922	18,132	17,414	למערכת הבריאות
2,880	2,708	2,574	2,471	2,425	2,431	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
אחוז שינוי ריאלי						
7.1	6.8	4.6	4.7	1.5	3.7	סך הכל גבייה מהציבור
7.7	7.4	4.9	5.7	1.0	4.0	לענפי ביטוח לאומי
6.0	5.7	4.1	2.8	2.4	3.3	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג						
5.2	5.2	5.1	5.1	5.0	5.2	סך הכל גבייה מהציבור
3.4	3.4	3.3	3.3	3.2	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים						
45.8	45.6	47.3	48.1	48.2	48.4	סך הכל גבייה מהציבור
30.0	29.7	30.6	31.1	30.8	31.1	לענפי ביטוח לאומי
15.8	15.9	16.7	17.0	17.4	17.3	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים						
34.1	33.9	33.7	33.4	34.0	35.4	סך הכל גבייה מהציבור
22.3	22.1	21.8	21.6	22.5	22.7	לענפי ביטוח לאומי
11.8	11.8	11.9	11.8	12.5	12.7	למערכת הבריאות

ב-2016 הסתכמו התקבולים מגבייה ב-66.3 מיליארד ש"ח, בהם 41.5 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-21.9 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התוספו כ-2.9 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

במונחים של אחוז מהתמ"ג נותרה הגבייה הכוללת ברמה של 5.2% ממנו: 3.4% גבייה לענפי הביטוח הלאומי ו-1.8% למערכת הבריאות. בכל השנים המוצגות בלוח 10 הגבייה במונחי תוצר היתה כ-5% מהתמ"ג, הנמוך מהשיעור ששרר בתחילת העשור – 6.3% (ב-2003). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים עלה במעט – מ-45.6% ל-45.8% בין 2015 ל-2016.

גבייה משכירים ומלא-שכירים

שיעורי הגידול בגבייה בעבור שכירים עשויים להיות שונים משיעורי הגידול בגבייה ממי שאינם שכירים. ב-2016 שיעורי הגבייה עלו בשיעור דומה בשתי הקבוצות – 7.6% ו-7.5% בהתאמה. הגבייה הישירה מן השכירים הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו לעיל בנוגע למעסיקים והן מהשינויים בשוק העבודה. בדומה ל-2015, השכר הממוצע ב-2016 למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2.2% (וריאליית אף יותר, בשל ירידת המדד – ב-2.8%), ומספר המשרות עלה ב-3.5%, אף יותר מבשנה שעברה. עם זאת, גם הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים גדלה ריאליית בין שתי השנים בשיעור גבוה של 7.5% והיא בעיקרה (כ-91%) גבייה מעצמאים, המושפעים אף הם מביצועי המשק. הגבייה מעצמאים, שהתבססה על השומות מ-2015 שעודכנו בעליית המחירים בלבד, גדלה ריאליית ב-5.7%.

לעומת זאת הגבייה מלא-שכירים המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס הכנסת המינימום, שמהווה כ-9% מכלל הגבייה מלא-שכירים, גדלה ריאליית ב-16.1%, בעקבות מבצע **הרחבת רשת** שהחל באמצע 2015 (ראו פרק 4).

המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי עלו ב-2016 ב-10.1% במונחים ריאליים והסתכמו ב-86.7 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 11). העלייה נובעת מהגידול בשיעור הגבייה מהציבור²³ – 7.6%, ומהעלייה הגבוהה בהשתתפות הממשלה לפי סעיף 32 (א) לחוק הביטוח הלאומי בשיעור של 22%.

23 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצוין בסעיף הקודם, שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

ההסבר לעליה חדה זו נעוץ בתיקון בסעיף 32 לחוק שנעשה על-ידי האוצר ב-2016, ולפיו שיעור הקצבת האוצר לענפי הביטוח השונים בביטוח הלאומי השתנה ונקבע כאחוז מהתקבולים. הקצבת האוצר חושבה ב-2016 לפי שיעור של 45.1% מסך גבית הביטוח הלאומי (כולל שיפוי אוצר המדינה) בתוספת הקצבה מיוחדת בעבור תשלומי האשפוז ב-3,030 מיליון ש"ח ו"מקדם דמוגרפי" (מקדם המתחשב בשיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה) שאמור להעלות את ההקצבה לזיקנה (בכ-501 מיליון ש"ח) ולסיעוד (ב-27 מיליון ש"ח).

עליות גבוהות אלה קוזזו במידה זניחה בירידה בתשלומי הריבית (המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד) בכמחצית האחוז.

לוח 11: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2016

שנה	סך הכל תקבולים*	דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2015	79,309	41,491	19,453	9,994	7,681
2016	86,875	44,415	23,586	10,525	7,609
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2010	2.2	8.3	-6.4	-1.7	2.3
2015	6.1	7.2	15.0	-7.6	-1.1
2016	10.1	7.6	21.9	5.9	-0.4
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2015	100.0	52.7	24.7	12.8	9.8
2016	100.0	52.0	27.1	12.1	8.8

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 לחוק.

בשנים 2015-2016 עלו התקבולים בכ-16% במונחים ריאליים. העלייה החדה ביותר היא בהשתתפות הממשלה (לפי סעיף 32 [א] לחוק), שעלתה בכ-37% בשנתיים אלו, אך התרומה העיקרית לעלייה הכוללת היא של המרכיב העיקרי בסך הגבייה – דמי ביטוח לאומי, שעלו במצטבר בכ-15%. מימון הגמלאות שבידי הממשלה ירד בכ-1.5% במצטבר וכך גם התקבולים מריבית.

לנוכח הגידול החד בהשתתפות הממשלה ב-2016 ירד חלקו של המרכיב העיקרי, דמי ביטוח לאומי, מ-52.7% מסך התקבולים ל-52.0%, במקביל לעליה בחלק של השתתפות הממשלה מ-24.7% ל-27.1%. עד 2016 המגמה היתה שונה, וחלקה של הגבייה מדמי ביטוח עלה בהדרגה מ-49% ב-2010 ל-52.7% ב-2015 על חשבון ירידה מסוימת בחלקה של השתתפות הממשלה ובהכנסות מריבית.

עודפים, גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, נוצר ב-2016 עודף של 2.6 מיליארד ש"ח בהשוואה לגירעון התקציב של המוסד של 2.2 מיליארד ש"ח ב-2015, וגירעון של כ-4 מיליארד ב-2014 (לוח 12). שנת 2016 היא הראשונה מ-2008 שבה היה עודף בתקציב. הירידה בגירעון נובעת מירידות בגירעון או מעליות בעודף בכל ענפי הגמלאות חוץ מענף הילדים, שבו העודף ירד פי 3, וענף הסיעוד שהגדיל במקצת את הגירעון שלו. החזרה לעודף בתקציב ב-2016, כמו גם השינויים הניכרים בעודף בענף הזיקנה והשאירים ובגירעון בענף הילדים, הם תוצאה של תוספת בגין דמי האשפוז ושל החלוקה החדשה של ההקצאה על פי טור ה שבלוח י לחוק. אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי הסתכמה ב-2016 בעודף גבוה יותר, של כ-10 מיליארדי ש"ח.

לוח 12: עודפים וגרעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011, 2014-2016

ענף ביטוח	ללא ריבית				עם ריבית			
	2011	2014	2015	2016	2011	2014	2015	2016
סך הכל	-994.2	-4,175	-2,214	2,630	6,310	3,637	5,467	10,239
זיקנה ושאיירים	-2004.8	-4,233	-4,520	239	692	-1,583	-2,031	2,623
נכות כללית	-3,606.4	-5,043	-5,295	-3,380	-3,407	-4,958	-5,188	-3,313
נפגעי עבודה	-1,252.2	-640	-22	1,499	-1,140	-640	-22	1,515
אמהות	-2,226	-2,771	-2,736	2,432	-2,226.3	-2,724	-2,684	2,472
ילדים	12,641	14,480	15,528	5,266	16,752	19,204	20,245	9,965
אבטלה	-1,881.7	-2,498	-1,491	-462	-1,881.7	-2,498	-1,491	-405
סיעוד	-2,786.2	-3,596	-3,823	-4,273	-2,786.2	-3,530	-3,749	-4,184
אחר	123	126	145	1,309	307	365	387	1,566

מקורות

- אנסון י' (2016). **ביטחון סוציאלי, 99**, 5-11.
- גוטליב ד' (2017). הביטחון הסוציאלי בישראל, מטרות ואתגרי מדיניות, **ביטחון סוציאלי, 100**, 25-52.
- גוטליב ד' וברקלי נ'. **המינימום למחיה בכבוד לפי גישת ה-NRC/FES לאחר שינוי שיטת החישוב** (יפורסם בקרוב).
- מדהלה-בריק ש' (2016). **מקצועות בסיכון – מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל, דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות**. מרכז טאוב.
- Ackerman B. & Alstott A. (1999). *The stakeholder society*. NewHaven, CT:Yale University Press.
- Alesina A., Glaeser E. & Sacerdote B. (2005). Work and leisure in the United States and Europe: Why so different? *NBER Macroeconomics Annual*, 20, 1-64.
- Atkinson A. B. (2015). *Inequality, what can be done?* Harvard University Press.
- Autor D. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29, 3, 3-30.
- Beveridge Report, (1942). *Social insurance and allied services*. Cmd 6404 (London HMSO)
- Calnitsky D. & Latner J. (2016). *Basic income in a small town: Understanding the elusive effects on work*. <https://www.researchgate.net/publication/306412121>
- Drucker P. F. (1950). *The new society*. New York: Harper & Brothers.
- Forget E. L. (2011). The town with no poverty: The health effects of a Canadian guaranteed annual income field experiment. *Canadian public policy*, 37, 3, 283-305.
- Frey C. B. & Osborne M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Gamel C., Didier B., & Josiane V. (2006). The impact of basic income on the propensity to work: Theoretical issues and micro-econometric results. *The Journal of Socio-Economics* 35, 476-497.
- Goldsmith S. (2002). The Alaska permanent fund dividend: An experiment in wealth distribution. In *9th International Congress, BIEN, Geneva*.

- Goldsmith S. (2010). *The Alaska permanent fund dividend: A case study in implementation of a basic income guarantee*. Working paper, University of Alaska Anchorage.
- Haushofer J. & Shapira J. (2013). *Household response to income changes: Evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya*.
- Kangas Olli et al. (2016). *From idea to experiment – Report on niversal basic income in Finland*.
- Levine R., Watts H., Hollister R., Williams W., O'Connor A., & Widerquist K. (2005). A retrospective on the negative income tax experiments: Looking back at the most innovate field studies in social policy. In K. Widerquist, M. A. Lewis, & S. Pressman (Eds.), *The ethics and economics of the basic income guarantee*:Ch.5 (pp. 106-95). Aldershot, UK: Ashgate.
- Malul M., Gal J., & Greenstein M. (2009). A Universal basic income: Theory and practice in the Israeli case. *Basic Income studies*, 4, 1-19.
- More T. (1516). *Utopia* .Penguin Classics, 1963.
- Russell B. (1932). *In Praise of idleness*. The great library collection by R. P. Pryne, Philadelphia, Pennsylvaiia, 2015.
- Shafarman S. (2014). *A brief history of basic income ideas*.
<http://basicincomeeurope.org/ubie/briefhistorybasicincomeideas/>
- Solow R. (2001). Introduction in Van Parijs, P. (2001). *What's wrong with a free lunch*. Boston:Beacon Press.
- Standing, G. (2011). *The precariat, the new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Tobin J. (1970). On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law & Economics*, 13, 2, 263-277.
- Tondani D. (2009). Universal basic income and negative income tax: Two different ways of thinking redistribution. *The Journal of Socio-Economics*, 38, 246-255.
- U.S. department of health, education & welfare (1976). *The rural income maintenance experiment*. In *Summary Report*, SR10 Ch. Iv: *Other responses to the experiment*, 58-76.
- Van Parijs, P. (2001). *What's wrong with a free lunch?* Boston:Beacon Press.

Van Parijs, P. (2004). Basic income: A simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics & Society*, 32 1, 7-39.

Widerquist, K. (2004). A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments. *Journal of Socio-Economics*, 34, 49-81.

נספח: נתוני התרשימים ולוחות

נתוני תרשימים 1: העניין הציבורי ב-UBI על-פי מספר האזכורים בגוגל

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
8	22/04/2012
7	29/04/2012
8	06/05/2012
6	13/05/2012
7	20/05/2012
8	27/05/2012
7	03/06/2012
6	10/06/2012
6	17/06/2012
6	24/06/2012
5	01/07/2012
5	08/07/2012
5	15/07/2012
4	22/07/2012
4	29/07/2012
5	05/08/2012
4	12/08/2012
5	19/08/2012
5	26/08/2012
5	02/09/2012
5	09/09/2012
4	16/09/2012
5	23/09/2012
4	30/09/2012
4	07/10/2012

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
4	14/10/2012
4	21/10/2012
4	28/10/2012
5	04/11/2012
5	11/11/2012
4	18/11/2012
7	25/11/2012
6	02/12/2012
6	09/12/2012
5	16/12/2012
5	23/12/2012
5	30/12/2012
5	06/01/2013
5	13/01/2013
6	20/01/2013
7	27/01/2013
8	03/02/2013
8	10/02/2013
8	17/02/2013
27	24/02/2013
11	03/03/2013
7	10/03/2013
8	17/03/2013
7	24/03/2013
7	31/03/2013
7	07/04/2013
7	14/04/2013
8	21/04/2013
8	28/04/2013
8	05/05/2013
9	12/05/2013
8	19/05/2013

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
10	26/05/2013
8	02/06/2013
8	09/06/2013
7	16/06/2013
8	23/06/2013
6	30/06/2013
6	07/07/2013
5	14/07/2013
5	21/07/2013
8	28/07/2013
6	04/08/2013
5	11/08/2013
6	18/08/2013
11	25/08/2013
13	01/09/2013
10	08/09/2013
14	15/09/2013
9	22/09/2013
10	29/09/2013
17	06/10/2013
9	13/10/2013
9	20/10/2013
7	27/10/2013
10	03/11/2013
13	10/11/2013
9	17/11/2013
9	24/11/2013
8	01/12/2013
7	08/12/2013
8	15/12/2013
6	22/12/2013
7	29/12/2013

מספר הזכורים כשיעור ממספר הזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
10	05/01/2014
12	12/01/2014
8	19/01/2014
7	26/01/2014
6	02/02/2014
7	09/02/2014
7	16/02/2014
7	23/02/2014
7	02/03/2014
6	09/03/2014
8	16/03/2014
7	23/03/2014
6	30/03/2014
25	06/04/2014
8	13/04/2014
7	20/04/2014
8	27/04/2014
7	04/05/2014
7	11/05/2014
9	18/05/2014
10	25/05/2014
8	01/06/2014
6	08/06/2014
6	15/06/2014
5	22/06/2014
5	29/06/2014
5	06/07/2014
6	13/07/2014
8	20/07/2014
9	27/07/2014
7	03/08/2014
6	10/08/2014

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
6	17/08/2014
7	24/08/2014
8	31/08/2014
9	07/09/2014
11	14/09/2014
9	21/09/2014
8	28/09/2014
7	05/10/2014
7	12/10/2014
6	19/10/2014
8	26/10/2014
9	02/11/2014
7	09/11/2014
9	16/11/2014
10	23/11/2014
10	30/11/2014
8	07/12/2014
8	14/12/2014
7	21/12/2014
8	28/12/2014
9	04/01/2015
8	11/01/2015
10	18/01/2015
9	25/01/2015
9	01/02/2015
7	08/02/2015
8	15/02/2015
10	22/02/2015
13	01/03/2015
12	08/03/2015
16	15/03/2015
17	22/03/2015

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
9	29/03/2015
10	05/04/2015
14	12/04/2015
12	19/04/2015
12	26/04/2015
15	03/05/2015
21	10/05/2015
12	17/05/2015
13	24/05/2015
12	31/05/2015
12	07/06/2015
13	14/06/2015
15	21/06/2015
14	28/06/2015
12	05/07/2015
10	12/07/2015
11	19/07/2015
9	26/07/2015
11	02/08/2015
9	09/08/2015
11	16/08/2015
9	23/08/2015
8	30/08/2015
10	06/09/2015
12	13/09/2015
9	20/09/2015
11	27/09/2015
11	04/10/2015
12	11/10/2015
12	18/10/2015
11	25/10/2015
14	01/11/2015

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
11	08/11/2015
9	15/11/2015
13	22/11/2015
9	29/11/2015
48	06/12/2015
16	13/12/2015
13	20/12/2015
17	27/12/2015
22	03/01/2016
26	10/01/2016
14	17/01/2016
18	24/01/2016
26	31/01/2016
16	07/02/2016
19	14/02/2016
23	21/02/2016
15	28/02/2016
25	06/03/2016
23	13/03/2016
41	20/03/2016
26	27/03/2016
17	03/04/2016
22	10/04/2016
22	17/04/2016
22	24/04/2016
21	01/05/2016
22	08/05/2016
25	15/05/2016
27	22/05/2016
49	29/05/2016
100	05/06/2016
23	12/06/2016

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
21	19/06/2016
15	26/06/2016
13	03/07/2016
13	10/07/2016
11	17/07/2016
11	24/07/2016
13	31/07/2016
11	07/08/2016
11	14/08/2016
19	21/08/2016
15	28/08/2016
13	04/09/2016
15	11/09/2016
15	18/09/2016
14	25/09/2016
15	02/10/2016
14	09/10/2016
17	16/10/2016
22	23/10/2016
21	30/10/2016
18	06/11/2016
20	13/11/2016
23	20/11/2016
20	27/11/2016
25	04/12/2016
21	11/12/2016
16	18/12/2016
22	25/12/2016
41	01/01/2017
37	08/01/2017
39	15/01/2017
93	22/01/2017

מספר האזכורים כשיעור ממספר האזכורים הגדול ביותר ב-12 השנים האחרונות	תאריך
61	29/01/2017
40	05/02/2017
31	12/02/2017
28	19/02/2017
25	26/02/2017
28	05/03/2017
26	12/03/2017
33	19/03/2017
23	26/03/2017
49	02/04/2017
23	09/04/2017
26	16/04/2017

נתוני תרשים 2: שיעור המשפחות בגיל העבודה המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בכלל המשפחות בגיל העבודה החיות בעוני, 2015-1997

שנה	המשפחות בגיל העבודה המקבלות הבטחת הכנסה כשיעור מהמשפחות בגיל העבודה החיות בעוני
1997	0.463231
1998	0.472348
1999	0.516798
2000	0.525649
2003	0.550628
2004	0.480857
2005	0.439968
2006	0.401162
2007	0.366242
2008	0.333397
2009	0.31184
2010	0.308697
2011	0.291183
2012	0.302115
2013	0.317335
2014	0.307544
2015	0.280431

נתוני תרשים 3: הדיוודנד החברתי השנתי של אלסקה (\$), 1982-2016

שנה	דיוודנד שנתי מהקרן השנתית המתמשכת (APD) \$ ארה"ב	שיעור העוני לפי הגדרה רשמית
1982	1,000	
1983	386	
1984	331	
1985	404	
1986	556	
1987	708	
1988	827	
1989	873	
1990	953	
1991	931	
1992	916	
1993	949	
1994	984	
1995	990	
1996	1,131	
1997	1,297	
1998	1,541	
1999	1,770	
2000	1,964	9.10%
2001	1,850	7.20%
2002	1,541	7.70%
2003	1,108	9.70%
2004	920	8.20%
2005	846	11.20%
2006	1,107	10.90%
2007	1,654	8.90%
2008	2,069	8.40%
2009	1,305	9.00%
2010	1,281	9.90%
2011	1,174	10.50%
2012	878	10.10%
2013	900	9.30%
2014	1,884	11.20%
2015	2,072	10.30%
2016	1,022	

נתוני תרשים א6: מלכודת עוני בהבטחת ההכנסה: אם עצמאית עד גיל 54, עם ילד - רמת הקצבה

גמלה, מענק והטבות	גמלה+מענק	מענק עבודה	גמלה	שכר עבודה
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	0
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	100
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	200
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	300
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	400
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	500
3,397.00	2,897.00	0.00	2,897.00	600
3,366.00	2,866.00	0.00	2,866.00	700
3,306.00	2,806.00	0.00	2,806.00	800
3,246.00	2,746.00	0.00	2,746.00	900
3,186.00	2,686.00	0.00	2,686.00	1,000
3,126.00	2,626.00	0.00	2,626.00	1,100
3,066.00	2,566.00	0.00	2,566.00	1,200
3,006.00	2,506.00	0.00	2,506.00	1,300
2,946.00	2,446.00	0.00	2,446.00	1,400
2,886.00	2,386.00	0.00	2,386.00	1,500
2,826.00	2,326.00	0.00	2,326.00	1,600
2,766.00	2,266.00	0.00	2,266.00	1,700
2,706.00	2,206.00	0.00	2,206.00	1,800
2,646.00	2,146.00	0.00	2,146.00	1,900
2,586.00	2,086.00	0.00	2,086.00	2,000
2,653.25	2,153.25	127.25	2,026.00	2,100
2,617.40	2,117.40	151.40	1,966.00	2,200
2,581.55	2,081.55	175.55	1,906.00	2,300
2,545.70	2,045.70	199.70	1,846.00	2,400
2,509.85	2,009.85	223.85	1,786.00	2,500
2,474.00	1,974.00	248.00	1,726.00	2,600
2,438.15	1,938.15	272.15	1,666.00	2,700
2,402.30	1,902.30	296.30	1,606.00	2,800
2,366.45	1,866.45	320.45	1,546.00	2,900
2,330.60	1,830.60	344.60	1,486.00	3,000
2,294.75	1,794.75	368.75	1,426.00	3,100
2,258.90	1,758.90	392.90	1,366.00	3,200
2,223.05	1,723.05	417.05	1,306.00	3,300
2,187.20	1,687.20	441.20	1,246.00	3,400
2,151.35	1,651.35	465.35	1,186.00	3,500
2,115.50	1,615.50	489.50	1,126.00	3,600
2,061.00	1,561.00	495.00	1,066.00	3,700
2,001.00	1,501.00	495.00	1,006.00	3,800

שכר עבודה	גמלה	מענק עבודה	גמלה+מענק	גמלה, מענק והטבות
3,900	946.00	495.00	1,441.00	1,941.00
4,000	886.00	495.00	1,381.00	1,881.00
4,100	826.00	495.00	1,321.00	1,821.00
4,200	766.00	495.00	1,261.00	1,761.00
4,300	706.00	495.00	1,201.00	1,701.00
4,400	646.00	495.00	1,141.00	1,641.00
4,500	586.00	495.00	1,081.00	1,581.00
4,600	526.00	495.00	1,021.00	1,521.00
4,700	466.00	495.00	961.00	1,461.00
4,800	406.00	495.00	901.00	1,401.00
4,900	346.00	463.95	809.95	1,309.95
5,000	286.00	429.45	715.45	1,215.45
5,100	226.00	394.95	620.95	1,120.95
5,200	166.00	360.45	526.45	1,026.45
5,300	106.00	325.95	431.95	931.95
5,400	46.00	291.45	337.45	837.45
5,500	0.00	256.95	256.95	256.95
5,600	0.00	222.45	222.45	222.45
5,700	0.00	187.95	187.95	187.95
5,800	0.00	153.45	153.45	153.45
5,900	0.00	118.95	118.95	118.95
6,000	0.00	84.45	84.45	84.45
6,100	0.00	49.95	49.95	49.95
6,200	0.00	15.45	15.45	15.45
6,300	0.00	0.00	0.00	0.00
6,400	0.00	0.00	0.00	0.00
6,500	0.00	0.00	0.00	0.00
6,600	0.00	0.00	0.00	0.00
6,700	0.00	0.00	0.00	0.00
6,800	0.00	0.00	0.00	0.00

נתוני תרשים 6ב: מלכודת עוני בהבטחת ההכנסה: אם עצמאית עד גיל 54, עם ילד - "המס השולי"

שכר	סכום שולי גמלה ומענק	סכום מענק שולי	סכום גמלה שולי	סכום שולי סה"כ	גמלה, מענק והטבות
0.00					
100.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
200.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
300.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
400.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
500.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
600.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
700.00	31.00	0.00	31.00	-69.00	-31.00
800.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
900.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,000.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,100.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,200.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,300.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,400.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,500.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,600.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,700.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,800.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
1,900.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
2,000.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
2,100.00	47.93	-127.25	60.00	-167.25	67.24
2,200.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,300.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,400.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,500.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,600.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,700.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,800.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
2,900.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,000.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,100.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,200.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,300.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,400.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,500.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,600.00	35.85	-24.15	60.00	-64.15	-35.85
3,700.00	54.50	-5.50	60.00	-45.51	-54.49
3,800.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00

שכר	סכום שולי גמלה ומענק	סכום מענק שולי	סכום גמלה שולי	סכום שולי סה"כ	גמלה, מענק והטבות
3,900.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,000.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,100.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,200.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,300.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,400.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,500.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,600.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,700.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,800.00	60.00	0.00	60.00	-40.00	-60.00
4,900.00	91.05	31.05	60.00	-8.95	-91.05
5,000.00	94.50	34.50	60.00	-5.50	-94.50
5,100.00	94.50	34.50	60.00	-5.50	-94.50
5,200.00	94.50	34.50	60.00	-5.50	-94.50
5,300.00	94.50	34.50	60.00	-5.50	-94.50
5,400.00	94.50	34.50	60.00	-5.50	-94.50
5,500.00	80.50	34.50	46.00	-19.50	-580.50
5,600.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
5,700.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
5,800.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
5,900.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
6,000.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
6,100.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
6,200.00	34.50	34.50	0.00	-65.50	-34.50
6,300.00	15.45	15.45	0.00	-84.55	-15.45
6,400.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
6,500.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00
6,600.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00

נתוני תרשים 7: הכנסה בסיסית לכל - דוגמה

UBI	שכר	קצבאות	
0	1	1,900	לילך
2,500	1	0	+לילך
0	400	1,900	ברוך
2,500	400	0	+ברוך
0	700	1,900	מחמוד
2,500	700	0	+מחמוד
0	5,000	400	בתייה
2,500	5,000	0	+בתייה
0	9,000	0	אמיר
2,500	9,000	0	+אמיר
0	12,000	0	משה
2,500	12,000	0	+משה
0	20,000	400	אירנה
2,500	20,000	0	+אירנה

נתוני תרשים 10: ההוצאה על גמלאות הביטחון הסוציאלי לפי אשכולות

ערך	סוג הגמלה
21%	לקיום בסיסי
48%	אוניברסלי
17%	מחליפת שכר
14%	לתפקוד בסיסי

נתוני לוח 5: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1995-2016

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)										
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
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	4,986	3,361	1,390	2,747	5,771
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	5,661	3,319	1,056	2,680	6,125
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	6,111	3,235	1,186	2,421	6,307
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
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
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	-13.0	9.9	-2.8	2.0	5.9
2014	2.7	5.4	5.8	5.1	6.3	-23.2	2.9	22.1	0.2	4.5
2015	4.4	4.1	4.5	9.6	4.9	14.3	-0.6	-23.5	-1.8	6.8
2016	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
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
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9
2014	100.0	38.5	19.5	7.3	9.2	7.0	4.7	1.9	3.8	8.1
2015	100.0	38.4	19.5	7.7	9.3	7.6	4.5	1.4	3.6	8.3
2016	100.0	39.0	19.6	7.2	9.2	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כהחזר חוב בגין חיסכון במספר ימי המילואים.

** כולל תשלומים להבטחת הכנסה לזיקנה.

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

נתוני לוח 7: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2016-2000

זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		הורה יחיד עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)				יחיד				שנה
שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור רגיל		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2016 (ש"ח)	
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה										
51.3	4,569	44.3	3,945	51.6	4,594	23.4	2,081	18.7	1,164	2000
39.4	3,440	34.4	2,996	39.4	3,440	20.8	1,817	18.5	1,615	2005
41.9	3,665	36.6	3,200	41.9	3,665	21.8	1,903	19.3	1,692	2010
39.7	3,691	34.6	3,217	39.7	3,691	20.8	1,935	18.5	1,721	2015
38.8	3,711	33.8	3,235	38.8	3,711	20.3	1,946	18.1	1,730	2016
לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 או יותר										
51.3	4,569	51.3	4,569	51.6	4,594	23.4	2,081	23.4	2,081	2000
49.2	4,288	49.2	4,288	49.7	4,332	23.1	2,019	23.1	2,019	2005
52.1	4,554	52.1	4,554	53.0	4,632	24.2	2,115	24.4	2,115	2010
49.4	4,594	49.4	4,594	50.6	4,712	23.1	2,150	23.1	2,150	2015
48.3	4,619	48.3	4,619	49.5	4,738	22.6	2,162	22.6	2,162	2016

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** גם אב עצמאי.

נתוני לוח 9: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 1990-2016

שנה	זיקנה ושירים*	נכות כללית		נפגעי עבודה		אמהות		ילדים	דמי אבטלה	הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד	
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה**	קצבת נכות צמיתה					מענק לידה**
מספר המקבלים (אלפים)												
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	11.8	107.7	43.7	532.5	25.0	
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	59.0	
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	928.2	105.4	
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	115.0	
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	131.1	
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1,012.0	136.6	
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1,030.1	141.4	
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	59.4	33.9	163.4	105.7	1,048.7	145.6	
2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	61.4	35.7	169.2	112.0	1,068.1	152.8	
2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3	64.2	37.4	169.7	114.4	1,088.3	156.5	
2014	868.3	222.6	46.2	40.5	36.6	66.5	39.3	173.2	120.4	1,107.5	159.5	
2015	900.8	229.7	50.8	44.6	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	1,128.3	160.5	
2016	933.4	233.8	55.0	49.6	39.4	64.3	43.6	179.1	126.3	1,148.5	164.0	

שנה	זיקנה ושירים*	נכות כללית			נפגעי עבודה		אמהות		ילדים	דמי אבטלה	הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת נידות	דמי פגיעה**	קצבת נכות צמיתה	מענק לידה**	דמי לידה**			
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	4.8	1.8	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	5.0	3.1	8.5	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	0.8	-3.6	13.1	10.6	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-0.6	-	0.7	-3.3	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	8.8	3.3	-3.6	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	4.4	3.7	52.1	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	5.7	6.6	-21.0	-2.1	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.2	5.0	2.3	1.8	0.5	3.7	3.0
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.4	5.3	6.0	3.5	7.7	1.4	4.9
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6	4.6	4.9	2.1	0.3	11.6	0.6	2.4
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.7	3.6	5.1	5.2	2.1	3.4	-1.3	1.9
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	3.6	-0.3	4.8	2.8	2.3	-5.3	-4.6	0.6
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	3.9	-2.9	5.9	2.0	1.1	-4.3	-7.5	2.2

גידול שנתי (אחוזים)

* מ-2010 מספר המקבלים קצבות זיקנה ושירים שקיבלו קצבות מפוצלות של זיקנה ושירים, נמנים כיחידה אחת.
 ** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 *** הנתונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני הוחזרו להן באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבות שבו להיות אוניברסליות.
 **** בחישוב הנתון ל-2004 ואילך, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבחישובו נמנו כל מקבלי הקצבה המפוצלת, היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

