

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

מירי אנדבלד

1.1 מבוא

ב-2006 נמשכו ההתפתחויות החיוביות במשק זו השנה השלישית ברציפות, והן התבטאו באינדיקטורים הכלל-משקיים המרשימים בתחומי התוצר, הצמיחה והתעסוקה. ואולם התפתחויות חיוביות אלו לא הובילו לתפנית של ממש במדיניות החברתית בישראל. הממצאים בתחומי הרווחה לשנת 2006 מצביעים בעיקר על בלימה של ההידרדרות שאפיינה את השנים האחרונות, אך לא על שיפור. לראשונה מאז 2001 חלה עלייה ריאלית בהיקף התשלומים לגמלאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, אך במונחים של תשלומי גמלאות כאחוז מהתוצר נמשכה השחיקה העקבית שהחלה ב-2003. ממדי העוני ואי השוויון לפי נתוני הסקר האחרון מעידים על בלימה והתייצבות, אולם רמתם הגבוהה בראייה בינלאומית, ובהשוואה לישראל בתקופות קודמות נותרה בעינה.

ב-2006 גדלו תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בכסף ובעין בשיעור ריאלי של 3.5%, לאחר שפחתו בכ-12% בשנים 2002-2004 ונותרו יציבים ב-2005. במונחים של תשלומי גמלאות בממוצע **לנפש** באוכלוסייה שיעור זה נמוך יותר – כ-2%. העליות בהיקף התשלומים, הנובעות משילוב של עלייה במספר המקבלים לצד עדכוני רמת הגמלה, נרשמו בענפים שונים: בענף הילדים גדלו התשלומים ב-8.5% – לאחר שהירידה הריאלית המצטברת בהן בחמש השנים שקדמו ל-2006 הגיעה לכדי 45%; גם בענף אמהות נרשמה עלייה גבוהה למדי, של 6.4%; בענף הנכות עלו התשלומים ב-5.5%; ובענף זיקנה ושאיירים העלייה בהיקף הגמלאות בשיעור של 3.4% מוסברת בעיקר במדיניות הגדלת הקצבאות לקשישים ב-2005 וב-2006.

מנגד, בענפי הקצבאות המיועדות לגיל העבודה נרשמה בדרך כלל יציבות או ירידה בהיקף התשלומים לגמלאות: בענף אבטלה חלה ירידה של 3.6%, ובענף הבטחת הכנסה – ירידה של 6.5%. ירידות אלה ממשיכות את המגמה של השנים האחרונות: בין 2002 ל-2006 ירדו תשלומי הגמלאות בענף האבטלה בשיעור ריאלי של 48.7% ותשלומי הבטחת הכנסה ירדו ב-30.5%. הימשכות הירידה בתשלומים לדמי אבטלה ב-2006 נזקפת לזכות ההתאוששות במצב התעסוקה במשק, ואולם הירידה המצטברת שהחלה ב-2002 משקפת

את ההחמרות בתנאי הזכאות, שפגעו בעיקר בחוליות החלשות של שוק העבודה¹. ההשפעה של הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה על היקף התשלומים מוצתה פחות או יותר ב-2004 ונותרה על כנה בשנתיים שלאחר מכן: רק כחמישית עד רבע מהבלתי מועסקים במשק היו זכאים לדמי אבטלה – רמת כיסוי נמוכה בראייה בינלאומית. הירידה המצטברת בתשלומים להבטחת הכנסה מ-2003 משקפת אף היא את הקשחת תנאי הזכאות והקיצוץ העמוק בסכומי הגמלה. ואולם בשנתיים האחרונות, הירידה במספר המקבלים הבטחת הכנסה קשורה להפעלתה של תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה, הידועה כ"תוכנית ויסקונסין"): מחצית מהירידה במספר המקבלים ב-2005-2006 מוסברת בשלילת הזכאות לגמלה במסגרת תוכנית זו (מסיבות של מציאת תעסוקה או יציאה מהמערכת ללא רישום תעסוקה בצידה) וכשליש נוסף מהירידה נוקף ליציאה מהמערכת בשל עילות אחרות.

השינויים בהיקף התשלומים הם תוצאה של השינויים במספר מקבלי הגמלאות ובשינויי חקיקה שנעשו בשנה הנדונה. בעוד שבדמי אבטלה ובהבטחת הכנסה נצפתה ירידה במספר המקבלים ב-2006 לעומת 2005 (של 4.8% ו-6.9% בהתאמה), בכל יתר הגמלאות נרשמה עלייה במספר המקבלים. עליות גבוהות למדי נרשמו בקצבות הנכות לסוגיהן, אשר חלק מהגידול בהן נוקף לדחיית גיל הזכאות לקצבת הזיקנה, וכן בגמלת הסיעוד ובדמי לידה². בקצבות הזיקנה והשאירים ובקצבות הילדים היה גידול מתון יותר, של 1.1% ו-1.3% בהתאמה.

על רקע הצמיחה הכלכלית בולטת השחיקה בהיקף הגמלאות במונחי תוצר, שנמשכה גם ב-2006: לאחר שב-2001-2002 הגיעו תשלומי הגמלאות לרמת שיא של 8.9 אחוזי תוצר, הם הלכו ופחתו עד לרמה של 7.2% ב-2006 – ובכך חזרו לרמה ששררה באמצע שנות ה-80. בין השנים 2001 ל-2006 ירד היקף התשלומים לגמלאות הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי של 8.2%, כאשר הירידות הגבוהות נרשמו בענפי האבטלה (כ-49%), הילדים (כ-40%) והבטחת הכנסה (כ-31%). ירידות אלה התקזזו בעיקר עם עליות שהיו בתשלומים לנכות כללית (כ-26%) ולענף הסיעוד (כ-18%).

¹ ראו תיבה בנושא זה בסקירה של שנת 2005 בפרק הון באבטלה.

² הסבר חלקי לעלייה במספר המקבלים גמלת סיעוד נוקף להרחבת ההגדה של "בודד".

לוחות 1 ו-2 מציגים את מבנה הוצאות הרווחה בישראל ומגמות השינוי בהן בשנים 2000 – 2006, בהתאם לכללי הסיווג הנהוגים ב-OECD³. ההוצאה הציבורית לרווחה כוללת את ההוצאה של כל המוסדות הציבוריים לתמיכות בכסף ובעין ולבריאות (אך לא לחינוך). במונחים של אחוז מהתוצר, היתה ההוצאה הציבורית לרווחה 16.9% ב-2000 ועלתה לשיעורים של כ-18% בשלוש השנים שלאחר מכן, עד לחזרתה לשיעור זהה ב-2004. שיעור זה ירד ל-16.3% ב-2005 ול-16.0% ב-2006. בין השנים 2003 ו-2006 איבדה ההוצאה לרווחה כ-2 אחוזי תוצר.

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה, 2000-2006 (אחוזים מהתמ"ג)*

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
15.99	16.28	16.88	18.04	18.62	18.37	16.9	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
9.11	9.31	9.8	10.65	10.94	11.07	9.96	סך כל התמיכות הכספיות
4.29	4.4	4.7	5.31	5.77	5.87	5.28	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.49	3.56	3.82	4.37	4.79	4.86	4.28	ביטוח לאומי
0.51	0.52	0.55	0.57	0.56	0.55	0.49	מלחמה ואיבה
0.29	0.31	0.32	0.37	0.42	0.46	0.51	אחר **
4.82	4.91	5.1	5.35	5.17	5.2	4.69	תמיכות לקשישים
2.71	2.76	2.84	2.93	2.95	3.01	2.7	ביטוח לאומי
1.79	1.79	1.85	1.93	1.76	1.71	1.56	פנסיה לעובדי מדינה
0.32	0.37	0.41	0.49	0.47	0.47	0.43	אחר ***
6.89	6.96	7.08	7.39	7.67	7.3	6.94	סך כל התמיכות בעין
5.35	5.37	5.43	5.73	5.88	5.6	5.31	בריאות וסיעוד
1.54	1.59	1.65	1.66	1.8	1.7	1.62	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.
 ** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 *** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 **** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

³ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח).

לוח 2 מציג את השינוי הריאלי שחל במרכיבים השונים של סך ההוצאה הציבורית לרווחה בין 2001 ל-2006. הנתונים מראים שסך ההוצאה נותר כמעט ללא שינוי בין שתי השנים הללו, ואולם בעוד שמרכיב התמיכות בעין (שעיקרו שירותי בריאות וסיעוד) עלה בשיעור של 8%, במרכיב התמיכות בכסף נרשמה ירידה של 5.8%, כתוצאה מצניחה של 16.3% בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה. בניכוי תשלומי הפנסיה לעובדי המדינה (שהן למעשה חלק מהפנסיה מתעסוקה), ההוצאה לתמיכות כספיות קטנה ריאלית בשיעור גבוה אף יותר. מנגד עלתה בשנים אלה התמיכה הכספית בקשישים בשיעור מצטבר של כ-6%.

לוח 2: ההוצאה הציבורית לרווחה, 2001, 2003 ו-2006*

שיעור השינוי הריאלי: ה-2006 לעומת 2001	הוצאה – מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים			
	2006	2003	2001	
0.19	100.1	94.6	91.2	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
-5.8	57.0	55.8	55.2	סך כל התמיכות הכספיות
-16.3	26.9	27.8	29.3	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
-17.7	21.8	22.9	24.2	ביטוח לאומי
-6.2	3.2	3.0	2.7	מלחמה ואיבה
-28.0	1.8	1.9	2.3	אחר**
6.2	30.2	28.0	25.9	תמיכות לקשישים
3.1	17.0	15.4	15.0	ביטוח לאומי
19.4	11.2	10.1	8.5	פנסיה לעובדי מדינה
-22.3	2.0	2.6	2.4	אחר***
8.0	43.1	38.7	36.4	סך כל התמיכות בעין
9.4	33.5	30.0	27.9	בריאות וסיעוד
3.6	9.6	8.7	8.5	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.
 ** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 *** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 **** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

ניתוח ההתפתחויות בהוצאה הציבורית לרווחה בהשוואה בינלאומית עוסק בשנת 2003. בפרספקטיבה בינלאומית ניצבה ישראל של 2003 (עת מערכת התמיכות היתה כמעט בשיאה) במקום ה-21 בסולם המדרג את מדינות ה-OECD לפי ההוצאה הציבורית לרווחה ביחס לתוצר, עם פער שלילי של כ-3 נקודות אחוז לעומת ממוצע מדינות ה-OECD ושל כ-6 נקודות אחוזי תוצר לעומת מדינות EU15⁴. ב-2006 הידרדרה ישראל למקום ה-27 עם 16.2 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-20.9 אחוזי תוצר בממוצע במדינות ה-OECD ול-23.9 אחוזי תוצר במדינות EU15.

בהמשך הפרק תובא סקירה על כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה ויוצגו השינויים העיקריים בתחומי תשלומי הגמלאות ומקורות המימון של הביטוח הלאומי. בפרק גם מובאות שלוש תיבות: תיבה 1, המרחיבה את יריעת המידע של ההשוואה הבינלאומית בין מדינות ה-OECD וישראל בתחום ההוצאה לרווחה; תיבה 2, סוקרת בקצרה השוואה בין סיוע בכסף לסיוע בעין תוך התמקדות בתחום המזון; תיבה 3, המסכמת את שינויי החקיקה ב-2007 בגמלאות השונות.

⁴ 15 המדינות הראשונות שהצטרפו לאיחוד האירופי.

תיבה 1:

התפתחות התמיכה הציבורית בישראל ובמדינות ה-OECD, 1998-2003

במסגרת פרסום נתוני השוואות הבינלאומיות בנוגע לתמיכה הציבורית, הכוללת תמיכה כספית ותמיכה באמצעות שירותים ("בעין"), יבאו בתיבה זו הממצאים המעודכנים לשנת 2003 (אשתקד הובאו הנתונים המעודכנים ל-2001).

לנתונים הבינלאומיים השנה משמעות מיוחדת לאור המגעים האינטנסיביים בעניין הצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD. חשיבות ההצטרפות של ישראל לארגון גדולה מאוד, בין היתר בשל הנחיצות והצורך ההיסטורי של יצירת בסיס אחיד בין ישראל לבין המדינות החברות, במגוון הדיסציפלינות בארגון. בתיבה זו יוצגו ההתפתחות של התמיכה הציבורית בישראל ובמדינות ה-OECD על פי הסיווג המקובל של חתכי קבוצות הרווחה השונות בארגון² משנת 1998 ועד 2003. בעבור ישראל נספק את הנתונים המעודכנים ביותר עד 2006.

ישראל של שנת 2003 דורגה במקום ה-21 בסך כל הוצאות הרווחה הציבוריות, בדומה לשנת 2001. אולם, ב-2006, היא הידרדרה אל תחתית הסולם, למקום ה-28, מתרחקת ממוצע ה-OECD ואף יותר ממוצע האיחוד האירופי (בהנחה שביתר המדינות לא התרחשו שינויים דרמטיים). דירוג התמיכות בעין, שמשקלן כ-41% מכלל ההוצאות הציבוריות, ירד ירידה חדה מהמקום ה-10 ב-2001 (7.7%) למקום ה-21 ב-2003 (7.4%) ולמקום ה-23 ב-2006 (6.9%). עיקר הירידה נובע מעלייה כללית של כלל המדינות החברות בארגון ופחות מירידה במדד עצמו. ראייה לכך היא העלייה של ממוצע ה-OECD מ-7.7% ב-2001 ל-8.3% ב-2003, ועליית הממוצע של האיחוד האירופי מ-8.2% ב-2001 ל-8.8% ב-2003. דירוגה של ישראל ב-2003 בסולם ההוצאה הכספית לרווחה נותר בעינו כב-2001, במקום ה-20, אך ב-2006 ירדה ישראל למקום ה-24.

¹ הוכן בידי מיכל אופיר.

² OECD (2006), Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/social/expenditure. הנתונים המפורסמים ב-OECD מעודכנים ל-2003 ומתוקנים אחורנית.

נבחן שני מאפיינים נוספים הנוגעים לתמיכה הציבורית הכספית. האחד הוא ההתפתחות של התמיכה הציבורית לאורך זמן בשתי אוכלוסיות – אוכלוסיית גיל העבודה והקשישים, והאחר הוא הנדיבות היחסית של הוצאות הרווחה לפרט עצמו, כלומר התמיכה הכספית בתיקון לגודל האוכלוסייה הרלוונטית. יש לציין כי התמיכה הכספית לקשישים כוללת הן גמלאות שאירים, גמלאות לעובדי מדינה ותמלוגים לנפגעי נאצים. תרשימים א' וב' בהמשך התיבה עוסקים באוכלוסיית גיל העבודה, ותרשימים ג' וד' עוסקים בקשישים.

תרשים א' מראה את התפתחות התמיכה הכספית לאוכלוסיית גיל העבודה משנת 1998 עד 2003 לישראל ולכמה מדינות נוספות. אפשר לראות כי עד 2001 התמיכה הכספית לאוכלוסיית גיל העבודה בישראל היתה במגמת עלייה, ובהשוואה ליתר המדינות מצבה היה שפיר. למעשה, דנמרק בלבד גבוהה מישראל, והתמיכה הכספית בה לאוכלוסיית גיל העבודה גבוהה מ-8% התמ"ג. בשנת 2001 הגיעה ישראל לשיא לאחר גידול בגמלאות לאוכלוסייה זו בשנים 1999-2001, 5.9%, והתמיכה הכספית היתה גבוהה אף ממוצע מדינות ה-OECD, שהיה באותה שנה 4.3%. משנת 2001, התוכניות הכלכליות שקיצצו בגמלאות הביטוח הלאומי נתנו את אותותיהן, עד שבשנת 2006 ירדה ישראל ל-4.3%, נמוכה בהרבה מכמה מדינות ומהממוצע של ה-OECD. ארצות הברית נמצאת במהלך כל התקופה בתחתית התרשים, והתמיכה הכספית בה לגיל העבודה כאחוז מהתמ"ג היתה כ-2% בלבד.

תרשים ב' מציג תמונת מצב של התמיכה הכספית לפרט בגיל העבודה כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD ובישראל לשנת 2003. התרשים מראה כי ב-2003 ישראל ניצבה במקום העשירי עם 8.6% תמיכה כספית לפרט כאחוז מהתמ"ג לנפש, סמוכה לממוצע האיחוד האירופי, אך גבוהה בהרבה ממוצע ה-OECD, שהיה 7.3% באותה שנה. בשנת 2006 היא הידרדרה למקום ה-20 עם 7%, וגם כאן ניכרת, כמובן, ההשפעה הגדולה של ההפחתות בגמלאות לכלל האוכלוסייה בכלל ולאוכלוסיית גיל העבודה בפרט.

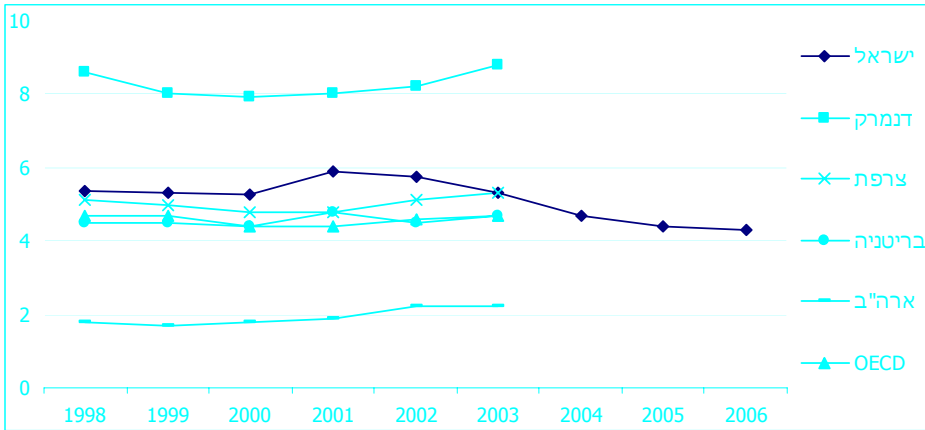
תרשימים ג' וד' מתארים כאמור השוואה בינלאומית בנוגע לאוכלוסיית הקשישים. תרשים ג' מראה שבמהלך כל התקופה ישראל מצויה מתחת למדינות אירופה וארצות הברית והרחק מתחת לממוצע ה-OECD, שהיה בשנים 1998-2003 כ-7% התמ"ג. בשנת 2003

הגיעה לשיא התמיכה הכספית לקשישים כאחוז מהתמ"ג בישראל. עד אז היתה התמיכה במגמת עלייה וב-2003 ערכה היה 5.7%, אך משנה זו ירדה התמיכה בכ-0.5% התמ"ג ל-4.8% ממנו ב-2006, שזו בעצם הרמה שהיתה ב-1998. התשלומים בעבור קצבות זיקנה ושאיירים עלו במעט בשנים 2005-2006, נוכח העלייה המצטברת בשיעור של כ-13% בקצבת הזיקנה הבסיסית, לרבות ההגדלה בהשלמת ההכנסה. ואולם, בשל עלייה גבוהה יותר של התוצר, חלקם של התשלומים מהתמ"ג עדיין הולך וקטן, וייתכן שאת השפעת העלויות בגמלאות הזיקנה נראה רק בשנים הקרובות. בין המדינות הנדיבות לקשישים בולטת צרפת שהתמיכה בה הגיעה לכ-12%. חלק התמיכה הכספית בה לאוכלוסייה זו מתוך כלל הוצאות הרווחה הציבוריות היה כ-42% ב-2003, לעומת החלק בישראל ובמדינות ה-OECD בממוצע שהיה ב-2003 כ-30%.

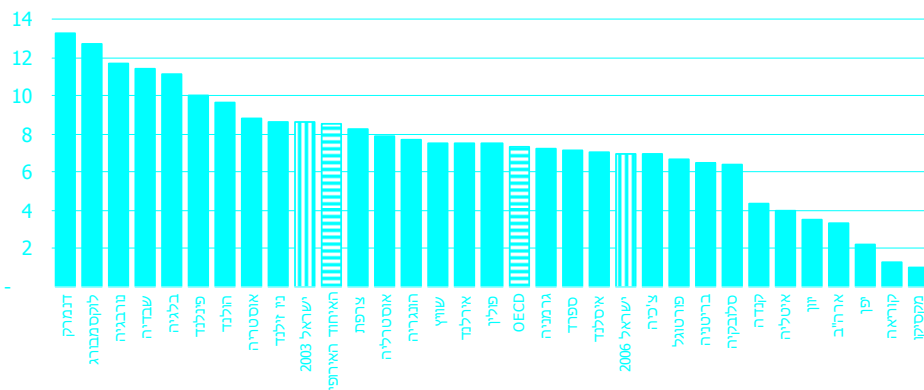
ההשוואה הבינלאומית של התמיכה הכספית לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש בשנת 2003 מצביעה על תמונה שונה. תרשים ד' מציג את ישראל באורח חיובי ונדיב יותר לעומת יתר המדינות. ב-2003 מיקומה של ישראל היה סביר למדי עם 54% תוצר, אך בשנת 2006 היא ירדה ל-48.5% והתקרבה לממוצע ה-OECD (מקום 11 ו-16 בהתאמה). מקומה הגבוה למדי של ישראל בסולם זה נובע מההרכב הייחודי של התמיכה הכספית לקשישים. בהוצאה זו נכללים גם תשלומי הפנסיה לעובדי המדינה. בניכוי תשלומים אלו ישראל יורדת אל תחתית הסולם. בשנת 2003 התמיכה הכספית בה בניכוי תשלומי הפנסיה הגיעה ל-34.5% וב-2006 ל-30.5% בלבד (מקום 26 ו-28 בהתאמה). תמונה עגומה זו משקפת את מערכת הפנסיה בישראל שמספקת רובד בסיסי נמוך למדי לעומת יתר המדינות.

התמונה המראה את ההתפתחות לאורך זמן דומה למדי גם בשתי הקבוצות שלא נידונו בתיבה – ההוצאה לשירותים חברתיים וההוצאה לבריאות. בשתי הקבוצות האלה ישראל נמצאת מתחת למרבית המדינות המשוות – עד תחילת שנות ה-2000 ניכרת מגמת עלייה ולאחר מכן נראית הירידה בהוצאות, זאת לעומת עלייה מתונה אך רצופה למדי ביתר המדינות, שנראית גם בתמיכות הכספיות לגיל העבודה וגם בתמיכה לקשישים.

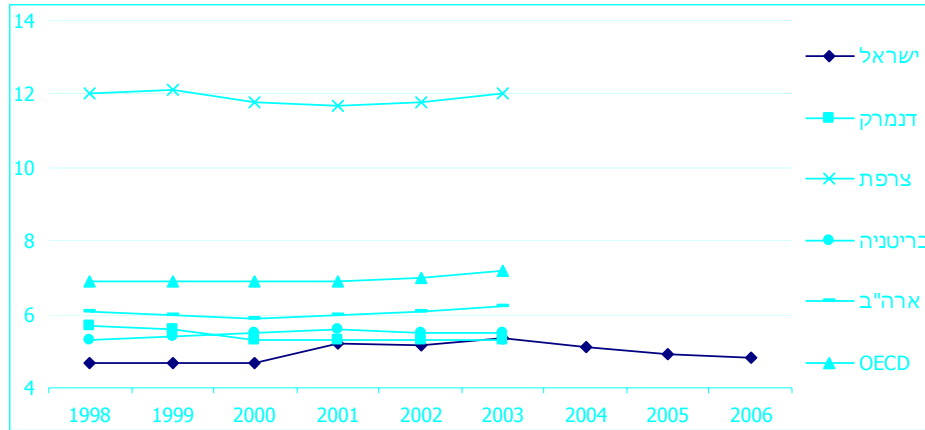
תרשים א': תמיכה כספית לאוכלוסיית גיל העבודה כאחוז מהתמ"ג במדינות נבחרות ובישראל, 2003-1998



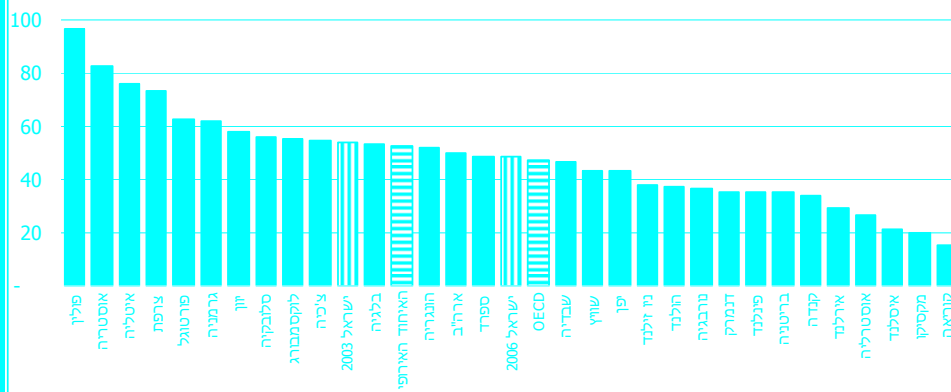
תרשים ב': תמיכה כספית לפרט בגיל העבודה כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD ובישראל, 2003



תרשים ג': תמיכה כספית לקשישים כאחוז מהתמ"ג במדינות נבחרות ובישראל, 1998-2003



תרשים ד': תמיכה כספית לקשיש כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות ה-OECD ובישראל, 2003



1.2 ההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה

בחלק זה של הפרק יובאו ממצאים על כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה בשנים 2006-2001 בתחומי ממדי העוני והפערים הכלכליים ובשינויים בהוצאה לבריאות וחינוך במימון הממשלה.

התאוששות המשק החל במחצית השנייה של 2003 והצמיחה שבאה בעקבותיה הביאו עימן שיפור בהכנסה הכלכלית, שממנו נהנתה גם האוכלוסייה בגיל העבודה בעשירונים הנמוכים. עם זאת הממצאים מראים כי בעוד שבנטל המיתון והקיצוץ בקצבאות בשנים 2001 – 2003 נשאו בעיקר העשירונים הנמוכים, הרי שמפירות הצמיחה שהחלה ב-2004 נהנו בעיקר העשירונים העליונים. תרשימים א'1-א'3 מציגים את ההתפתחות בהכנסה הפנויה הריאלית לנפש תקנית – המשמשת מדד לרמת חיים – לפי עשירונים, בשנים 2001-2005/6.⁵ התרשים הראשון מציג את שנות המיתון הכלכלי החריף בשנים 2001-2003 ואת הקיצוץ העמוק בקצבאות, בייחוד קצבות הילדים והבטחת הכנסה; התרשים השני מציג את שנות הצמיחה 2004-2005/6; ואילו התרשים השלישי מראה את השינוי המצטבר בתקופה 2001 – 2005/6. תרשים א'1 מראה שבין 2001 ל-2003 נשחקה רמת החיים בכלל האוכלוסייה: ההכנסה הפנויה לנפש תקנית איבדה כ-6% מערכה הריאלית. אך בעוד שבעשירונים העליונים היתה השחיקה דומה למוצע באוכלוסייה, הכנסתו של העשירון הראשון צנחה בשיעור של כ-17% וזו של העשירון השני צנחה בכ-10%. תרשים א'2 מראה את התאוששות ההכנסה בכלל האוכלוסייה בשנים שבין 2004 ל-2005/6 ועלייתה בשיעור של כ-9%. גם שינוי חיובי זה התבטא באופן לא שוויוני בין העשירונים: בעשירונים העליונים עלתה ההכנסה בשיעורים גבוהים יותר מאלה שבכלל האוכלוסייה (כ-12%), ואילו שני העשירונים התחתונים לא זו בלבד שלא נהנו מעליית ההכנסה הפנויה, אלא זו הוסיפה לרדת, בכ-4% בעשירון הראשון ובכאחוז אחד בעשירון השני. סיכום השפעת המיתון הכלכלי, הרפורמה במס ההכנסה, הקיצוץ בקצבאות והצמיחה שבאה בשנים שלאחר מכן מוצג בתרשים השלישי, המראה כי בעוד ששלושת העשירונים העליונים נהנו מעליית הכנסתם הפנויה בשיעור הגבוה פי שניים ויותר מזה של כלל

⁵ הנתונים ל-2005/6 מתייחסים לתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2005 ואת המחצית הראשונה של 2006. לפירוט ראו פרק 2 בסקירה זו – "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות".

האוכלוסייה, צנחה הכנסתו של העשירון התחתון בכ-21% ושל העשירון השני בכמחצית משיעור זה. במהלך התקופה המדוברת מצבם של ארבעת העשירונים התחתונים הידרדר ביחס ישיר למקומם, העשירון החמישי שמר על רמת חייו הריאלית ורק העשירונים השישי עד העשירי נהנו משיעור הולך וגדל של עלייה בהכנסתם הריאלית.

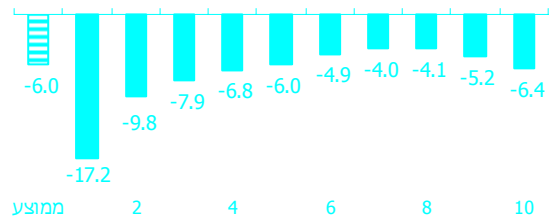
נתונים על מעמדה של ישראל בפרספקטיבה בינלאומית התפרסמו בסקירה השנתית של השנה הקודמת ומאז לא עודכנו הקבצים של המדינות המשתתפות בפרויקט מאגר הנתונים של לוקסמבורג (LIS). הממצאים לתחילת שנות האלפיים הצביעו על מקומה של ישראל בין המדינות ה"מובילות" בממדי העוני ואי השוויון שבהם, והיא דורגה בתחתית רשימת המדינות גם בתחום התרומה של תשלומי ההעברה (בכסף) לצמצום ממדי העוני. נתונים מעודכנים על מקומה של ישראל ביחס למדינות אחרות המשתתפות בפרויקט יחושבו עם קבלת בסיסי הנתונים החדשים, ואולם על פי הממצאים שהצטברו עד כה, קשה להניח כי חל שינוי דרמטי במעמדה של ישראל מנקודת ראות זו.

ניתוח השפעת מדיניות הממשלה על רווחת המשפחות מתרכז בדרך כלל בהעברות הכספיות ובמיסוי הישיר. ואולם, רווחת המשפחות תלויה גם בשירותים שהממשלה מעניקה ללא תשלום או במחיר מוזל במסגרת התקציב החברתי. שירותים אלה, שניתנים בעיקר בתחומי החינוך והבריאות, מוגדרים כ"העברות בעין" מהממשלה למשפחות.

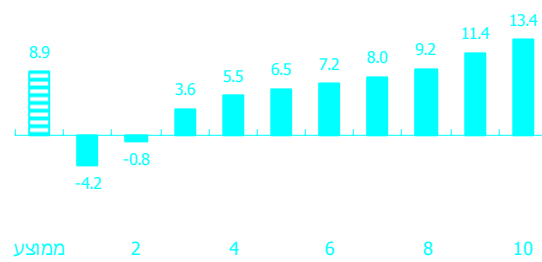
תרשימים א'1-א'3: השינוי הריאלי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית לפי עשירונים,

2005/6-2001

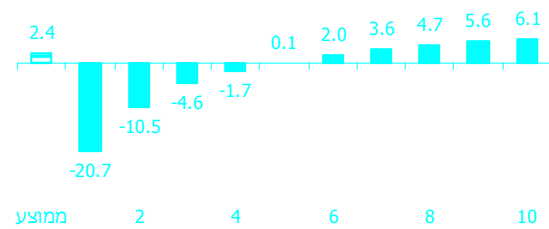
השינוי הריאלי בשנים 2003-2001



השינוי הריאלי בשנים 2006-2004



השינוי הריאלי המצטבר בשנים 2006-2001



לוח 3 מציג את ההוצאה הלאומית השוטפת לבריאות ולחינוך במימון ממשלתי וכשהיא מנוכה במדד הצריכה הציבורית האזרחית, בשנים 2001 עד 2006. הלוח מלמד כי בתקופה זו עלתה ההוצאה לחינוך במחירים קבועים בשיעור של פחות מאחוז אחד, וההוצאה לבריאות⁶ עלתה בכ-2%. במעבר מ-2005 ל-2006 ירדו הוצאות הממשלה לשירותים החברתיים, על אף נתוני הצמיחה המרשימים של המשק באותה עת.

בלוח מוצגים גם אומדני ההוצאות **המתוקנים לנפש** במחירים קבועים: ההוצאה לבריאות **לנפש מתוקנת** על פי סולם הקפיטציה⁷, וההוצאה הלאומית **לתלמיד** במימון הממשלה. בעוד שסך ההוצאה לחינוך נותרה במונחים ריאליים כמעט ללא שינוי, בחינת ההוצאה לתלמיד, המביאה בחשבון את שיעור הגידול של התלמידים במערכת החינוך, מצביעה על ירידה ריאלית בשיעור ממוצע של 5.6%. תוצאות דומות מתקבלות כאשר בוחנים את הוצאות הממשלה לבריאות לנפש מתוקנת: הוצאות אלו ירדו במונחים ריאליים ב-7.7% בין השנים 2001 ל-2006, כאשר מהשנה החולפת לשנה הנסקרת ירדו ההוצאות המתוקנות לחינוך ולבריאות בשיעור שבין 2 ל-3 אחוזים.

החישובים מתבססים על נתוני התקציב של משרד האוצר כפי שהיו נכונים לחודש מארס 2007. מאחר שמודל החישוב⁸ מתעדכן באופן שוטף, התוצאות ל-2006 ואף לשנים מוקדמות יותר ישתנו עם קבלת נתונים חדשים מהלמ"ס על ההוצאה במימון הממשלה ועל נתוני התקציב של משרד האוצר.

⁶ יצוין כי הגדרת הוצאת הממשלה לבריאות בחלק זה שונה מזו שהוצגה קודם לכן בדיון על ההוצאה הציבורית לרווחה. כאן מדובר בהוצאה לפי מגזר מממן, בעוד שבחלק הקודם היה מדובר במגזר המבצע ובהתאם להגדרות ה-OECD.

⁷ סולם הקפיטציה (או נוסחת הקפיטציה) מביא בחשבון את גודל האוכלוסייה והרכבה לפי גיל ובכך מבטא את צורכי הבריאות של האוכלוסייה. דמי ביטוח בריאות מוקצים בין קופות החולים לפי סולם זה. לפירוט יתר ראה פרק 4 לסקירה זו.

⁸ לפירוט השיטות ודרכי החישוב ששימשו לקבלת האומדנים ראו: מ' סבג-אנדבלד: "המימון הממשלתי לשירותי בריאות וחינוך והתפלגות ההכנסות 2001 – 2005", פרסום מס' 88 בסדרה "מחקרים וסקרים מיוחדים", המוסד הביטוח הלאומי.

לוח 3: השינוי הריאלי במימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות: סך ההוצאה וההוצאה לנפש מתוקנת, 2001 – 2006*

שינוי מצטבר 2001-2006	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
							סך ההוצאה
							חינוך**
12.4	35,546	34,404	32,479	33,190	31,664	31,614	במחירים שוטפים
0.8	-0.7	5.3	-5.1	4.7	-2.9		אחוז שינוי ריאלי
							בריאות***
13.8	30,607	29,689	29,076	28,522	27,886	26,904	במחירים שוטפים
2.0	-1.0	1.5	-1.1	2.2	0.4		אחוז שינוי ריאלי
							הוצאה לנפש מתוקנת – שינוי ריאלי (%)
-5.6	-2.1	3.9	-6.3	3.3	-4.1		חינוך: הוצאה לתלמיד
-7.7	-2.9	-0.5	-3.1	0.2	-1.6		בריאות: הוצאה לנפש קפיטציה

* בניכוי מדד הצריכה הציבורית האזרחית.

** הנתונים האחרונים שפרסם הלמ"ס נוגעים לשנת 2001, וההוצאה לשנים 2002-2006 קודמה לפי השינוי בתקציבי משרד החינוך וההשכלה הגבוהה.

*** נתוני ההוצאה שפרסם הלמ"ס ל-2004 קודמו ל-2005 ול-2006 לפי השינוי בתקציב משרד הבריאות, תקבולי דמי ביטוח בריאות וההוצאה לבריאות במסגרת הביטוח הלאומי.

ההעברה בעין הגלומה בשירותי בריאות וחינוך במימון הממשלה מהווה כמעט רבע מההכנסה המותאמת (הכנסה כספית פנויה בתוספת ההעברה בעין). שיעור זה עומד על כ-60% בעשירון התחתון אך הולך ופוחת עד לפחות מ-10% בעשירון העליון. מאחר ששכום ההעברה בעין למשפחות בעשירונים הנמוכים גבוה יותר מאשר למשפחות בעשירונים

העליונים וגודל ההעברה בעין מהווה שיעור גבוה יותר בהכנסתם הכספית, גם מידת הפגיעה שלהם מירידה ריאלית בהוצאת הממשלה לשירותים החברתיים גדולה יותר ממידת הפגיעה של העשירונים העליונים.

באפריל 2007 הציגה המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה תוכנית חברתית-כלכלית במסמך שכותרתו "סדר יום חברתי כלכלי לישראל 2008-2010". התוכנית, שאומצה בידי הממשלה, מציעה דרכי פעולה להשגת שני יעדים עיקריים: הפחתת שיעור העוני תוך שמירה על יעדי צמיחה והגדלת שיעור המשתתפים בכוח העבודה. לצורך מעקב והטמעה של התוכנית הוקמו ועדות שבהן נציגים ממשרדי הממשלה והגופים הציבוריים הרלוונטיים. המרכיב החדשני שבתוכנית הוא בעצם הצבת יעדים חברתיים מדידים. כלי המדיניות המומלצים חופפים ברובם את אלה שהמליץ עליהם הביטוח הלאומי בהזדמנויות שונות⁹, והם כוללים טיפול במוקדי עוני (חרדים וערבים), הפעלת תוכנית מס הכנסה שלילי, הכשרה מקצועית, ייעול מערך הקצבאות, אכיפת חוקי העבודה ועוד. עם זאת, להערכת המוסד התוכנית כמעט מתעלמת מהאוכלוסייה החלשה אשר הפתרונות למצוקתה אינם מצויים בשוק העבודה (או מצויים בו באופן חלקי בלבד). לאוכלוסיות אלה, הפחתת העוני אינו יכול שלא לעבור גם דרך שיקום מערך הקצבאות הקיים, ובכלל זה החזרת ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע, הגדלת קצבאות הילדים, בחינה חוזרת של הקיצוץ העמוק בקצבות הבטחת הכנסה לגיל העבודה והגדלה נוספת בקצבות הבטחת הכנסה לקשישים, וכן הרחבת היקף הכיסוי של ביטוח אבטלה.

⁹ ראו למשל בסקירה השנתית ל-2005, בתיבות א1 ו-א1' ג' בפרק המבוא.

תיבה 2: הבטחת הביטחון התזונתי – גמלה בכסף ובעין

בתחילת 2007 הוגשה לבג"צ עתירה של ארגון "לתת", הדורשת מבית המשפט לקבוע כי חובתה של המדינה לדאוג לבטחונם התזונתי המינימלי של אזרחיה. כמו כן מופיעה בעתירה דרישה מהמדינה להקים, לממן ולהפעיל תשתית לוגיסטית לצורך חלוקת מזון לנזקקים. ועדה שהוקמה במשרד הרווחה בוחנת בימים אלה את הנושא מהיבטיו השונים.

אין חולק על הקביעה שלפיה הזכות לביטחון תזונתי מינימלי היא זכות יסוד וכי האחריות למציאת פתרון לבעיית המחסור במזון (כמו גם למוצרי יסוד נוספים) מוטלת על המדינה ולא על עמותות וגופים שונים המספקים את המוצרים בדרך אקראית ובלתי מבוקרת. עם זאת המוסד חלוק עם מגישי העתירה על הדרך שבה יש למגר את תופעת המחסור במזון, שככל הנראה התרחבה מאוד בשנים האחרונות.

היתרונות המיוחסים בדרך כלל למתן גמלה בעין על פני גמלה בכסף קשורים במיקוד השירות הספציפי לנזקקים לו, בפיקוח על איכות המוצרים או השירותים המסופקים בעין ובמניעת השימוש לרעה במשאבים המוענקים לנזכרים.

ואולם מוצרים מתחומי המזון, הביגוד והתספורת בדרך כלל אינם מסופקים באמצעות גמלה "בעין", אלא באמצעות גמלה בכסף. הסיבה העיקרית לכך היא שמדובר במוצרים אישיים, שבהם חשוב לתת לאדם הצורך אותם אוטונומיה וחופש בחירה. לעומת זאת בשירותים אחרים, בעלי אופי ציבורי יותר – כמו חינוך ובריאות, יש יתרונות להספקה בדרך של שירות בעין. בנוסף, לחלוקת מזון בדרך של גמלה בעין ולא בכסף יש גם פן פטרנליסטי, ואפילו מבזה, הנושא מסר סמוי שהאוכלוסייה הנהנית ממנה אינה בעלת שיקול דעת מספיק או יכולת לכלכל את צעדיה בתבונה ועשויה להשתמש לרעה במשאבים שיוענקו לה.

גם התיאוריה הכלכלית תומכת בדרך כלל בגמלה בכסף ולא בגמלה בעין. הנימוקים לכך מתמקדים באיבוד הבחירה, הגמישות ויכולת התכנון של הפרט הצורך את המוצרים, בצורך להקים מנגנון לוגיסטי מורכב לצורך איתור, קביעת קריטריונים, הקמת מנגנון אכיפה והחלוקה עצמה – שעלותו עשויה להיות גבוהה מאוד ובהנחה שאספקת המוצרים נעשית בדרך יעילה יותר בשוק החופשי.

תפיסה זו תואמת את התפיסה הקיימת במרבית מדינות הרווחה. ארה"ב, ששיעורי העוני ואי השוויון שבה הם הגבוהים במדינות המערב, היא בין המדינות היחידות שבחרו באספקת תלושי מזון על פני תמיכה כספית.

ראוי לציין שמחקרים שנעשו באחרונה, בארה"ב דווקא, הוכיחו את חוסר היעילות של חלוקת תלושי מזון לאוכלוסייה הנוקת: האוכלוסייה שתלושי המזון שלה הומרו בכסף צרכה מוצרי מזון בדרך יעילה יותר, ואף הפנתה משאבים פנויים לצריכת מוצרי יסוד אחרים.

לבסוף, התופעה המתוארת בעתירה, או לפחות היקפה המתרחב, הם פועל יוצא של המדיניות הכלכלית ובכלל זה הקיצוץ העמוק שנעשה בקצבאות שונות ובייחוד בקצבות להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים החל מ-2002. הביטוח הלאומי חזר והתריע בשנים האחרונות על השלכותיה החברתיות הקשות של מדיניות זו ועל התרחבות ממדי העוני בחברה הישראלית, ואף הציע צעדים אופרטיביים, ובהם הגדלת הקצבאות, כדי להתגבר על השלכות אלה.

1.3 היקף התשלומים

ב-2006 הסתכמו תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – בכ-45.8 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-43.3 מיליארד ב-2005. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, של הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה. כמו כן נכללות הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על תחומיה המגוונים (בסך של כ-1.1 מיליארד ש"ח). לראשונה זה ארבע שנים נרשם גידול ריאלי בסך תשלומי הגמלאות – בשיעור של 3.5%. הירידה המצטברת בהיקף התשלומים של המוסד בין 2002 ל-2005 הסתכמה ב-11.3%. לולא הגידול במספר המקבלים גמלאות, בעיקר בענפים מרכזיים של המוסד לביטוח לאומי, הגידול היה מתון יותר. במונחי אחוזי תוצר, לעומת זאת, נותרו תשלומי הגמלאות ששילם המוסד פחות או יותר ברמתם משנת 2005 (לוח 4).

נתוני לוח 5 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות, לפי ענפים. העלייה בהיקף התשלומים לגמלאות ב-2006 היא תוצאה של עלייה בהיקף התשלומים ברוב סוגי הגמלאות. הגידול בתשלומים לקשישים ולנכים נמשך (3.4% לקשישים ו-5.5% לנכים), וגם בשלושה מבין הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר חל גידול ריאלי: אמהות, נפגעי עבודה וענף שירות המילואים, שהיקף התשלומים בו עלה בשיעור גבוה של 18.1% עקב מלחמת לבנון השנייה. העלייה בענף זיקנה ושאיירים משקפת מדיניות שהיטיבה עם אוכלוסיית הקשישים בשנתיים האחרונות: עדכון הקצבה בהתאם לשינויי המחירים בשיעור של 1.8% בינואר 2006 (לאחר עדכון של 0.9% מינואר 2005), וכן הגדלת קצבות זיקנה ושאיירים לסוגיהן: באמצע 2006 בוטלה ההפחתה של 1.5% בקצבות הזיקנה, הקצבה הבסיסית גדלה ב-1.3%, והקצבה למקבלי השלמת הכנסה הועלתה בכ-4%. בענף נכות כללית מוסברת העלייה בהיקף התשלומים בעיקר בגידול בשיעור של 4.3% במספר הזכאים. יצוין שביחס לגידול הממוצע בחמש השנים שקדמו ל-2006 (כ-4.8%), היה גידול זה מתון יותר.

לוח 4: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2006

שנה	תשלומי גמלאות		סך הכול גבייה	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	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	7.37	5.77	7.69	4.30
2000	7.89	6.28	6.19	4.21
2001	8.94	7.03	6.58	4.46
2002	8.94	6.94	6.56	4.46
2003	8.37	6.62	6.42	4.35
2004	7.61	6.09	6.25	4.19
2005	7.27	5.83	6.21	4.17
2006	7.15	5.75	6.04	4.03

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

ב-2006, לראשונה מאז 2002, עלו גם התשלומים לקצבות הילדים - בשיעור של 8.5%. הסיבה לעלייה זו היא שבתחילת 2006 פג תוקפה של הוראת השעה בדבר הקיצוץ של 24 ש"ח לחודש בקצבאות המשולמות לשלושת הילדים הראשונים ולכל הילדים "החדשים", ושל 5 ש"ח לילד הרביעי ואילך. במקביל לכך נמשך תהליך הקיצוץ בקצבאות לילד הרביעי ואילך, כחלק מהמדיניות לתשלום קצבה אחידה לכל הילדים. בין 2002 ל-2005 הסתכמה הירידה המצטברת בתשלומים לקצבות הילדים ב-44.6%.

מגמת הירידה של התשלומים המיועדים לאוכלוסייה בגיל העבודה נמשכה זו השנה הרביעית ברציפות: התשלומים לדמי אבטלה הוסיפו לרדת ב-3.6% ב-2006 (ובמצטבר ב-48.7% מ-2002) והתשלומים להבטחת הכנסה ירדו עוד ב-6.5% (ובמצטבר -30.5% מאז 2002).

בסך הכל עלו ב-2006 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.9% במונחים ריאליים, והתשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות, המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר, והממונות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים לעולים חדשים ותגמולי מילואים), עלו בשיעור נמוך יותר, של 2.1%. ב-2006 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות כולל הוצאות מינהל בכ-9 מיליארד ש"ח, שהם 19.6% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 5 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. לאחר ירידה מתמשכת הגדיל ענף הילדים את חלקו בכלל התשלומים (בכמחצית נקודת אחוז בין 2005 ל-2006), אך נותר עדיין השלישי בגודלו לאחר ענף הזיקנה והשאיירים וענף הנכות הכללית. עד שנת 2001 היה ענף הילדים השני בגודל, ובין 1995 ל-2006 הקטין את חלקו כמעט במחצית. חלקם של שאר הענפים – נפגעי עבודה, אמהות ומילואים – נותר כמעט ללא שינוי. בשני הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאיירים ונכות כללית – היו מרוכזים ב-2006 56% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 5: תשלומי נמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות) 1995-2005

שנת	סך כל התשלומים*	זקנה ושאריות**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הכנסות***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2001	45,441	15,408	6,076	2,879	2,662	7,643	3,579	1,350	3,579	2,262
2002	47,247	15,671	7,040	3,124	2,796	6,784	3,598	1,771	3,795	2,668
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941
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
2001	13.2	11.5	17.2	10.8	8.7	8.0	17.1	28.6	19.7	18.0
2002	-1.6	-3.8	9.6	2.7	-0.7	-16.0	-4.9	24.1	0.3	11.6
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	0.2	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	1.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	1.4
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
2001	100.0	33.9	13.4	6.3	5.9	16.8	7.9	3.0	7.9	5.0
2002	100.0	33.2	14.9	6.6	5.9	14.4	7.6	3.7	8.0	5.6
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4

* התנוונס ל-1995 אינם כוללים את חיסומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי חוק בנין חיסכון במספר ימי המלואים.

** כולל תשלומים בעבור השלמות הכנסה.

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

1.4 רמת הקצבאות

בחוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) נקבע כי כל הקצבאות שהמוסד משלם, חוץ מקצבות זיקנה ושאיירים¹⁰, לא יעודכנו עד סוף 2005, ומינואר 2006 מקבלי הגמלאות יפוצו רק בעליית המחירים ולא בשינויים בשכר הממוצע כפי שהיה נהוג עד אז. בהתאם לכך, כל הקצבאות, חוץ מקצבות הזיקנה, עודכנו בינואר 2006 (לראשונה מאז ינואר 2002), בשיעור של 2.7% לפי השינויים ברמת המחירים. קצבות הזיקנה עודכנו ב-0.9% בינואר 2005 ובכ-1.8% נוספים ב-2006. אילו היו הקצבאות מתעדכנות בינואר 2006 בהתאם לשינוי בשכר הממוצע לפי חוק, הן היו עולות בכ-6%¹¹ (קצבות זיקנה ושאיירים, הבטחת הכנסה ודמי מזונות) וב-4.7% (הקצבאות המשולמות בענפים נכות כללית, סיעוד, נפגעי עבודה ואמהות).

בעקבות שיטת עדכון הקצבאות מהצמדה לשכר הממוצע להצמדה למדד המחירים, שונו הסעיפים שהגדירו קודם לכן את חישוב סכום הקצבאות ואופן עדכון לפי השכר הממוצע, ומינואר 2006 החישוב נערך לפי "הסכום הבסיסי"¹². סכום זה יתעדכן בחודש ינואר בכל שנה בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן, בין המדד הידוע לפני מועד העדכון לבין זה שהיה ידוע בחודש ינואר בשנה שקדמה לעדכון.

במרבית הקצבאות נמשכה ההפחתה בשיעור של 4% מהגמלה המשולמת, שהחלה ביולי 2002 ותוכננה עד דצמבר 2006 (והוארכה עד 2007). כיתר הקצבאות, קצבות הזיקנה והשאיירים עודכנו בהתאם לשינוי ברמת המחירים בינואר 2006, נוסף על עדכון דומה בינואר 2005. בנוסף, ביולי 2006 הוגדלו קצבות זיקנה ושאיירים **בסיסיות** בשיעור של כ-1.3%. לאחר שההפחתה הקיימת של 4% הוקטנה ל-2.5% ב-2005, ביולי 2006 היא בוטלה לחלוטין ובכך למעשה גדלה הקצבה ב-1.5% נוספים. גם קצבות זיקנה ושאיירים המשולמות למי שזכאי גם לתוספת השלמת הכנסה הועלו בשיעור של כ-4% (לרבות

¹⁰ לרבות קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה.

¹¹ השכר הממוצע לפי חוק שחושב בינואר 2006 היה 7,383 ש"ח לחודש.

¹² "הסכום הבסיסי" המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות ערב הקפאת הקצבאות שנקבעה בחוקי ההסדרים בשנים 2002-2003.

ההגדלה בקצבות הבסיסיות ולאחר שגם הן הוגדלו ב-2005). ההגדלה המצטברת בקצבות אלה בשנים 2005-2006 הסתכמה בכ-247 ש"ח ליחיד ובכ-330 ש"ח לזוג. יש לציין כי מדיניות הממשלה בנושא הסיוע לקשישים כפי שהיא מתבטאת בקצבות הזיקנה והשאיירים, היתה נדיבה בשנתיים האחרונות באופן יוצא דופן בהשוואה למדיניותה כלפי קצבות אחרות המשולמות בידי הביטוח הלאומי. מדיניות זו נשאה פרי והתבטאה בהקטנה של ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש (ראו פרק 2: "עוני ואי שוויון בהתחלקות ההכנסות").

נתוני לוח 7 מורים שב-2006 עלתה הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בשיעורים משתנים שבין אחוז אחד ל-3.5% בהתאם להרכבי משפחה שונים. עם זאת, בשל העלייה בשכר הממוצע במשק, נותרה הגמלה פחות או יותר ברמתה הריאלית מ-2005 כשיעור ממנו. התייצבות זו באה לאחר שחיקה עמוקה בגמלה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בין השנים 2002 ל-2005: חישוב פשוט מנתוני לוח 7 מעלה שהכנסת המינימום המובטחת להורה יחיד עם שני ילדים, למשל, פחתה בשיעור ריאלי של 23% בין 2002 ל-2006.

קצבת הנכות הבסיסית והקצבאות הנגזרות ממנה (הגמלה לשירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה) עלו ריאלית בכמחצית האחוז ב-2006, אך כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר הן נשחקו: קצבת הנכות לנכה יחיד למשל ירדה מ-32.4% מהשכר הממוצע ב-2005 ל-32.0% ממנו ב-2006, והקצבה הממוצעת לילד נכה ירדה מ-25.0% מהשכר הממוצע ב-2005 לכ-24.6% ממנו ב-2006.

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית בשיעור של 4.8% ב-2006 ובכך חזרה למעשה לרמתה הריאלית משנת 2002. עלייה זו נובעת מעלייה בהרכב הזכאים לגמלה: כבשנה שעברה, הגידול בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה היה גבוה לעומת יתר מקבלי הגמלה.

לוח 6: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 1975-2006

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				שנה
אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	
48.1	2,057	25.5	1,093	24.8	1,059	14.9	636	1975
48.2	2,493	23.8	1,219	26.3	1,359	13.5	701	1980
61.2	3,163	30.5	1,582	29.5	1,533	15.2	790	1985
50.5	3,170	25.0	1,564	30.7	1,928	15.9	995	1990
53.9	3,500	26.0	1,688	30.1	1,954	15.5	1,009	1995
54.7	4,140	24.9	1,882	28.8	2,181	14.9	1,126	2000
57.7	4,475	26.3	2,042	30.5	2,366	15.7	1,221	2001
56.4	4,117	26.2	1,937	30.8	2,243	15.6	1,134	2002
58.7	4,152	27.1	1,919	31.4	2,224	15.6	1,102	2003
56.7	4,122	26.5	1,927	30.7	2,233	15.2	1,106	2004
57.8	4,261	27.6	2,038	30.5	2,224	15.4	1,121	2005
59.6	4,468	28.5	2,135	29.8	2,232	15.3	1,143	2006

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 7: הכנסת המינימום המופטות לאופולסייה בגיל העבודה (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1985-2006

שנה	יחיד				זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)*				זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)			
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל
1985	24.5	30.5	1,578	3,162	61.2	3,162	55.1	2,848	46.0	55.1	46.0	2,848
1990	20.0	24.9	1,177	3,170	50.5	3,170	46.0	2,885	46.6	46.0	46.0	2,885
1995	19.4	24.3	1,578	3,494	53.9	3,494	46.6	3,024	46.6	46.6	46.6	3,024
2000	18.6	23.2	1,758	3,873	51.2	3,873	44.0	3,334	44.0	44.0	44.0	3,334
2001	19.7	24.6	1,908	4,195	54.1	4,195	46.2	3,581	46.2	46.2	46.2	3,581
2002	19.6	24.5	1,773	3,867	53.4	3,867	45.5	3,295	45.5	45.5	45.5	3,295
***2003	19.5	22.9	1,620	3,301	42.5	3,301	40.3	2,851	40.3	40.3	40.3	2,851
****2003	24.4	24.4	1,721	3,745	53.0	3,745	52.4	3,645	52.4	52.4	52.4	3,645
***2004	19.0	21.4	1,556	2,949	40.5	2,949	35.3	2,569	35.3	35.3	35.3	2,569
****2004	23.8	23.8	1,729	3,713	51.0	3,713	50.5	3,675	50.5	50.5	50.5	3,675
***2005	18.5	20.8	1,536	2,907	39.4	2,907	34.3	2,532	34.3	34.3	34.3	2,532
****2005	23.1	23.1	1,706	3,661	49.6	3,661	49.1	3,624	49.1	49.1	49.1	3,624
***2006	18.3	20.6	1,545	2,973	39.7	2,973	34.7	2,596	34.7	34.7	34.7	2,596
****2006	22.9	22.9	1,716	3,759	50.2	3,759	49.3	3,694	49.3	49.3	49.3	3,694

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** תוני 1985-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להבטחת הכנסה.
 *** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

בינואר 2006 פג תוקפה של הוראת השעה שהחלה בפברואר 2004 בדבר הפחתת קצבות הילדים (ב-24 ש"ח לכל אחד משלושת הילדים הראשונים וב-5 ש"ח לילד הרביעי ואילך) ונמשך התהליך ההדרגתי להשוואת הקצבה לכל הילדים. שילוב שתי ההתפתחויות הללו הביא לעלייה בקצבת הילדים למשפחות שבהן עד 3 ילדים מחד, ולהמשך השחיקה של קצבת הילדים למשפחות שבהן 4 ילדים ויותר מאידך. נתוני לוח 8 מורים כי בעוד שאצל משפחות עם שני ילדים עלתה הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע (מ-3.3% ב-2005 ל-4.0% ב-2006) לראשונה מאז 2000, הקצבה למשפחה עם ארבעה ילדים נותרה כמעט ללא שינוי במונחים של שיעור מהשכר הממוצע. לעומת זאת, הקצבה למשפחות גדולות יותר הוסיפה ונשחקה בתהליך השחיקה הארוך מאז שנת 2001 ולמעשה הגיעה ב-2006 לשיעור הנמוך ביותר ממחצית מגובהה ביחס לשכר הממוצע ב-2001. יצוין כי הירידה החדה בערך נקודת הקצבה ב-2006 בהשוואה ל-2005 היא טכנית בעיקרה ומוסברת במעבר לשיטת עדכון קצבת הילדים לפי "סכום בסיסי" במקום לפי "נקודת קצבה" עד ינואר 2006.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפתה בדרך כלל עלייה ריאלית ברמת הגמלאות: דמי האבטלה הממוצעים ליום עלו בשיעור של 3.4% ב-2006 ודמי הלידה הממוצעים ליום עלו ריאלית בשיעור של כ-3%. לעומת זאת נמשכה הירידה בשיעור דמי אבטלה הממוצעים ליום ביחס לשכר הממוצע במשק (מ-47.4% ב-2005 ל-47.1% ב-2006), וגם דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע הוסיפו להישחק – מ-74.3% ב-2005 ל-73.7% ב-2006. מענק האשפוז, שעודכן שלוש פעמים במהלך 2006, עלה ריאלית ב-2.5% ב-2006, ואילו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ירדו בשיעור ריאלי של כ-1.3%.

לוח 8: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1975-2006

קצבה לחמישה ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לשני ילדים**		ערך נקודת קצבה		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2006 (ש"ח)	
37.3	1,597	27.4	1,174	8.8	377	4.4	187	1975
24.0	1,242	17.7	913	5.6	293	2.8	146	1980
35.1	1,820	24.7	1,281	3.6	187	3.1	165	1985
33.2	2,105	23.4	1,485	1.5	92	2.9	191	1990
33.4	2,128	23.4	1,496	5.8	373	2.8	186	1995
28.7	2,173	20.2	1,526	5.0	380	2.5	189	2000
31.6	2,450	19.5	1,512	4.8	376	2.4	187	2001
28.1	2,052	17.3	1,260	4.3	317	2.4	178	2002
24.9	1,762	15.6	1,104	4.2	299	2.5	176	2003
18.7	1,358	11.8	862	3.5	252	2.4	177	2004
16.0	1,181	10.5	772	3.3	245	2.4	175	2005
15.1	1,132	10.7	803	4.0	296	2.0	148	2006

* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.

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

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

בינואר 2007 לא חלו שינויים ב"סכומים הבסיסיים", ולפיכך הגמלאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי הנגזרות מסכומים אלה לא יעודכנו. לעומת זאת השכר הממוצע לפי סעיף 1 וסעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי השתנו בחודש ינואר 2007 ולפיכך יהיה שינוי בסכומי הקצבאות ובפרמטרים הנגזרים לפי השכר הממוצע.

1.5 מקבלי גמלאות

בענף הגדול (מבחינת היקף התשלומים בו) מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – זיקנה ושאיירים – שילם המוסד קצבאות ל-727.5 אלף קשישים ושאיירים במוצע לחודש ב-2006. נתון זה משקף עלייה בשיעור של 1.1% לעומת השנה החולפת, לאחר שב-2005 נרשמה לראשונה זה שנים ירידה קלה במספר המקבלים. ההאטה בקצב הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, שהחלה ב-2002, מוסברת בירידה בהיקף העלייה לארץ והצמצום הטבעי במספרם של הקשישים העולים, וכן ביישום חוק גיל הפרישה ביוני 2004, שבמסגרתו הועלו גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים ולנשים וגיל הזכאות המוחלט לנשים. בדומה לשנים קודמות, מספרם של המקבלים קצבת שאירים **בלבד** נותר פחות או יותר יציב גם ב-2006. בשנה זו כ-105 אלף אלמנות ואלמנים קיבלו קצבת שאירים בלבד (אלה המקבלים קצבת זיקנה וחצי מקצבת שאירים נמנים עם אוכלוסיית הקשישים).

בענף השני בגודל מבחינת היקף התשלומים – נכות כללית – נרשמה עלייה של 4.3% במספר המקבלים, לאחר עלייה גבוהה יותר אשתקד. הקצבאות הנגזרות מענף הנכות הכללית התאפיינו בעליות גבוהות למדי בשנתיים האחרונות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה בשיעור של 6.7% (לאחר 5.9% ב-2005) ומספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-4.8% (לאחר 5.9% ב-2005). עליות בסדר גודל דומה נרשמו גם בקצבת ניידות ובענף הסיעוד, המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי. עלייה בשיעור של 1.3% נרשמה בענף השלישי בגודל, קצבות הילדים. ב-2006 שולמו קצבות ילדים לכ-2.3 מיליון ילדים החיים ב-968.3 אלף משפחות.

מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה התחדשה לאחר שנה אחת של הפוגה, אלא שבעוד שאת הירידה בשיעור הקרוב ל-5% בין 2005 ל-2006 ניתן לייחס בעיקר לירידה בשיעור האבטלה במשק, הירידה הדרסטית (של כ-45%) במספר המקבלים בין 2002 ל-2006 היא תוצאת ההחמרות שהונהגו בחוק בשנים 2002-2003. אף שתהליך הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה הביא להצבתה של ישראל בתחתית סולם הנדיבות של ביטוח האבטלה בהשוואה בינלאומית, הדבר לא מנע ממקבלי החלטות להתמיד במדיניות זו גם

לוח 9: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עקריים בממוצע לחדש, 1985-2006

שנה	זקנה (ושאירים)	נכות כללית			נכות עבודה			אמהות			זקנה (לאלוליים) ה בגיל העבודה***	דמי אבטלה	זקנה (לאלוליים) ה בגיל העבודה***	זקנה (לאלוליים) ה בגיל העבודה***
		קצבה נכות כללית	קצבה לילד נכה	קצבה נידות	דמי פגיעה*	קצבת נכות נפגע עבודה	קצבת נכות נפגע עבודה	מענק לידה*	דמי לידה*	מטבות קצבות ילדים***				
1985	390.2	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	101.3	42.7	546.9	19.6	20.4	-		
1990	442.6	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0		
1995	553.9	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0		
2000	657.1	16.6	15.3	16.8	76.2	19.8	131.8	70.6	912.5	92.6	128.4	95.7		
2001	677.0	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4		
2002	692.9	20.6	17.5	20.9	70.0	21.8	128.5	71.4	935.0	97.1	151.6	112.2		
2003	709.2	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0		
2004	722.3	22.7	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4		
2005	719.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	140.6	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0		
2006	727.5	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	143.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4		
					גידול שנתי (אחוזים)									
1990-1986	2.6	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	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	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2		
2000	3.4	16.9	8.5	17.5	3.1	4.8	4.9	7.3	2.3	-3.6	12.6	8.8		
2001	3.0	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1		
2002	2.3	9.0	6.7	8.3	1.3	4.8	1.1	0.3	0.7	-7.3	6.5	6.5		
2003	2.4	5.3	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7		
2004	1.8	4.6	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4		
2005	-0.3	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-0.4	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4		
2006	1.1	6.7	5.7	4.8	0.6	4.8	2.1	7.4	1.3	-4.8	-6.9	4.7		

* מספר המקבילים השונים במשך השנה.

** נתון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבת הילד הראשון הוליד חשוי החוזר לרוב באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצאות שבו להיות אוניברסליות.

*** בחישוב הנתון המזליח לשנת 2004 ואילך, קצבת שפועלת בין כמה מקבילים נקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שביחשוב נמנו כל מקבלי הקצבה המסופקת, היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

ב-2007¹³. ירידה חדה של כ-7% נרשמה גם במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ירידה זו היא חוליה נוספת בשרשרת ירידות שהחלה ב-2004, והיא מוסברת בשילוב של כמה גורמים: ההחמרות בחוק ב-2003, השינויים החיוביים בשוק העבודה בשנתיים האחרונות ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

היציבות היחסית שנרשמה ב-2006 במספר המקבלים דמי פגיעה (0.6%) היא פועל יוצא של שתי התפתחויות מנוגדות: החקיקה החדשה שהטילה על המעסיקים ועל העצמאים את מימון דמי הפגיעה ל-12 הימים הראשונים (במקום ל-9 הימים הראשונים עד 2004) פעלה להקטנת מספר המקבלים, בעוד שהעלייה במספר המועסקים פעלה להגדלתם. מספר מקבלי קצבות נכות (צמיתה) בענף נפגעי עבודה גדל ב-2006 בכ-5% (בדומה לגידול הממוצע בחמש השנים הקודמות), והגיע לכ-26 אלף. בענף אמהות נרשמו עליות של 2.1% במספר המקבלות מענק לידה ו-7.4% במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. גם עליות אלה מושפעות ממגמת התרחבות התעסוקה במשק.

1.6 גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

בדומה לשנים קודמות, הגבייה מן הציבור ב-2006 הושפעה משילוב של שני גורמים: ההתפתחויות הכלכליות במשק והשינויים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכת הביטוח הלאומי. באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך הדרגתי של הפחתת דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים, בהתאם לחוק ההסדרים לשנת

¹³ ראו פרק 5.9 – ביטוח אבטלה בסקירה זו, וכן תיבה 3 בפרק זה.

2005. תהליך זה יימשך עד 2009 והשיעור הממוצע של דמי הביטוח למעסיקים יופחת ב-1.5 נקודות האחוז. מדיניות זו היא חלק ממדיניות כוללת יותר של הממשלה להפחית את נטל המיסים ולהקטין את ההוצאה הציבורית.

המוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו להפחתת דמי הביטוח למעסיקים, במיוחד לאור המדיניות שיושמה מאז אמצע שנות השמונים להפחתת עלות העבודה במשק. הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר, ובאופן עקיף היא עלולה גם לגרום לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

מדיניות הממשלה בנוגע לעדכון הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי חלה גם על הפרמטרים של הגבייה. בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 עודכנה התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה יוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד, ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

תיבה 3: תיקוני חקיקה ל-2007

תיבה זו מביאה את עיקרי התיקונים בחקיקה הנוגעת לגמלאות הביטוח הלאומי ב-2007 (לא כולל תיקוני חקיקה אשר התקבלו בשנים קודמות ומתפרסים על פני שנים ארוכות ששנת 2007 כלולה בהן).

ב-31.12.06 היתה אמורה להסתיים ההוראה בדבר ההפחתה בתשלומי הקצבאות בשיעור של 4% בחלק מגמלאות הביטוח הלאומי (כמו הבטחת הכנסה, דמי פגיעה, גמלאות אמהות למיניהן, אבטלה ועוד). בחוק ההסדרים 2007 **הוארך תוקפה של הוראה זו** עד סוף 2007, חוץ מגמלת הסיעוד.

להלן ריכוז שינויי החקיקה שהוכנסו בגמלאות השונות ב-2007 לפי סוג גמלה:

הבטחת הכנסה: הוכנסו שינויים בתחום הבעלות על רכב ובתנאים לגבי היוצאים לחו"ל:

1. בעלות על רכב: מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע לא תשלול על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר בעלות כזו לא שללה גמלה רק בסייגים מאוד מיוחדים כגון לצרכים רפואיים), אם הרכב שבבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שמלאו לו 7 שנים מתום שנת הייצור או רכב בנפח מנוע עד 1600 סמ"ק שמלאו לו 12 שנים מתום שנת הייצור.

בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (ולבן זוגו) הכנסה מעבודה העולה על 25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה – 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

2. יציאה לחו"ל: חלו הטבות בתנאים של מי שיוצא לחו"ל בנוגע למספר הפעמים ומשך השהות בחו"ל אשר לא ישללו את הקצבה. התיקון חל רק על מי שהגיע לגיל פרישה (הוא או בן זוגו): יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה;

יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית.

סיעוד: חלו שינויים ברמת הגמלה. בנוסף נעשה לראשונה ניסיון להמיר את הגמלה בעין לגמלה בכסף:

1. עד כה שולמו שתי רמות גמלה, ומינואר 2007 ישולמו 3 רמות גמלה: מי שצבר במבחן התלות 2.5-5.5 נקודות יהיה זכאי ל 91% מקצבת יחיד מלאה לפי סעיף 9 לחוק והוא יקבל 9.75 שעות טיפול שבועיות. מי שצבר 6 עד 8.5 נקודות במבחן התלות זכאי ל-150% מקצבת יחיד השוות ל-16 שעות טיפול שבועיות (עד לתיקון מי שצבר 6 נקודות היה זכאי לגמלה ברמה הנמוכה). כמו כן מי שצבר 9 נקודות ויותר יקבל 18 שעות טיפול שבועיות (168% מקצבת יחיד מלאה).

2. ניסיון להמיר את הגמלה בעין לגמלה בכסף: גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים, שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. אולם הכנסת אישרה בתחילת 2007 הצעה של המוסד לביטוח לאומי להפעיל בארבעה אזורים תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית שתופעל מיוני 2007, ותינתן למי שצבר לפחות 6 נקודות במבחן התלות והוא מעסיק מטפל צמוד רוב שעות היממה.

חוק הפיצוי לנפגעי פוליו (נכות): קובע כי מי שנפגע במחלת הפוליו בישראל יקבל פיצוי חד פעמי וכן קצבה חודשית, שיתווספו על הגמלאות האחרות (נכות, ש"מ) המשולמות לו. התביעות לפי חוק זה יוגשו החל מ-1.9.07 והתשלומים יתבצעו למפרע מ-1.1.07.

דמי אבטלה: מובטלים בני 25-28 זכאים לתקופה מרבית של 67 יום (במקום 100 יום עד לתיקון). בנוסף, למובטלים עד גיל 28 הופחתו דמי האבטלה בשיעור של כ-25%. השיעורים החדשים לפני תיקון החוק ולאחריו לגבי קבוצה זו הם כלהלן:

שיעור דמי אבטלה מהשכר שקדם לאבטלה		חלק השכר
אחרי 2007	לפני 2007	
60%	80%	עד מחצית שכר ממוצע
40%	50%	ממחצית עד $\frac{3}{4}$ שכר ממוצע
35%	45%	מ- $\frac{3}{4}$ עד 1 מלוא השכר הממוצע
25%	30%	מעל לשכר הממוצע

מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה ככל מובטל אחר, כאשר 6 חודשים (מתוך 12 החודשים הנדרשים) מהשירות הסדיר יוכרו כתקופת אכשרה.

דמי לידה: מחודש מאי 2007 מתארכת חופשת הלידה בתשלום בשבועיים מ-12 שבועות ל-14 שבועות.

מענק אשפוז: מענק האשפוז המשולם לבתי חולים בגין הלידה ושהות היולדת בבית החולים הועלה ב-12%. אף שהוצאה זו צריכה להיות ממומנת כולה בידי האוצר, הוחלט כי הוא יעביר לביטוח הלאומי מדי שנה סכום של 151.6 מיליון ש"ח (במחירי 2007), ולא את הסכום המתחייב מהעלאת מענק האשפוז בהתאם לשינויים במספר הלידות מדי שנה.

שינוי נוסף נוגע לתחום הגבייה: השיעור המופחת למעסיק ירד ב-2007 מ-4.98% ל-4.14%, כחלק מתהליך הפחתת דמי הביטוח למעסיקים.

1.6.1 גביית דמי ביטוח מהציבור

בדומה לשנים קודמות, הגבייה מן הציבור בשנת 2006 נבעה מההתפתחויות הכלכליות במשק מחד ומהשינויים במדיניות הממשלה בניגוע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות מאידך. תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מהציבור הסתכמו ב-2006 ב-36.1 מיליארד ש"ח: 23.55 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-12.55 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף כ-1.7 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק). הגבייה הישירה מהציבור ב-2006 עלתה בכ-2.2% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-1.4% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-4.0%.

העלייה הנמוכה, לעומת 2005, בגביית דמי ביטוח לאומי מהציבור על אף ההתפתחויות הכלכליות הדומות בתחום השכר והתעסוקה, מוסברת בשינויי החקיקה שהונהגו ב-2005 וב-2006. ביולי 2005 החל תהליך הפחתה בדמי הביטוח למעסיקים, שנמשך גם ב-2006 (פירוט נרחב יותר של השינויים מובא בפרק 4 של סקירה זו "גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי"). לולא שינויי חקיקה אלה, היתה הגבייה הישירה מן הציבור עולה בשיעור של 4.7% - יותר מכפול מהשיעור בפועל. בעוד שבתחום דמי ביטוח בריאות לא הושפעה הגבייה משינויים בחקיקה, בתחום דמי הביטוח הלאומי עלתה הגבייה בפועל בשיעור הנמוך בכ-70% מהשיעור שהיה לולא שינויי החקיקה (1.4% לעומת 5.1% בהתאמה).

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים עלתה בשיעור ריאלי מתון למדי, של 0.6% ב-2006 (לאחר גידול של 3.5% ב-2005), עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים ב-9.7% (לאחר גידול של 6.1% ב-2005). הירידה בקצב העלייה בגבייה בקרב שכירים נעוצה בהמשך הפחתת דמי ביטוח למעסיק שהחלה בחצי האחרון של 2005.

לוח 10: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2001-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	
מחירים שוטפים (מיליוני ₪)						
37,792	36,137	34,331	33,660	33,995	32,814	סך כל תקבולי דמי ביטוח
36,112	34,597	32,971	32,275	31,378	29,724	סה"כ גבייה מהציבור
23,554	22,759	21,661	21,424	20,495	19,147	לענפי ביטוח לאומי
12,558	11,838	11,310	10,851	10,883	10,577	למערכת הבריאות
1,680	1,540	1,360	1,385	2,617	3,090	סה"כ שיפוי האוצר
אינדקסורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
א. אחוז שינוי ריאלי						
2.2	3.6	2.6	2.2	-0.1	6.3	סה"כ גבייה מהציבור
1.4	3.7	1.5	3.8	1.3	5.8	לענפי ביטוח לאומי
4.0	3.3	4.6	-1.0	-2.7	7.2	למערכת הבריאות
ב. כאחוז מהתמ"ג						
5.8	5.9	6.0	6.2	6.1	6.0	סה"כ גבייה מהציבור
3.8	3.9	3.9	4.1	4.0	3.9	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	למערכת הבריאות
ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים						
43.2	41.4	41.8	40.2	36.8	35.2	סה"כ גבייה מהציבור
28.2	27.2	27.5	26.7	24.0	22.7	לענפי ביטוח לאומי
15.0	14.2	14.3	13.5	12.8	12.5	למערכת הבריאות
ד. כאחוז מהמיסים הישירים						
28.8	31.1	32.0	32.5	30.8	28.3	סה"כ גבייה מהציבור
18.8	20.4	21.0	21.6	20.1	18.2	לענפי ביטוח לאומי
10.0	10.6	11.0	10.9	10.7	10.1	למערכת הבריאות

במונחים של שיעור מהתמ"ג נמשכת מגמת הירידה בהיקף הגבייה של המוסד לביטוח לאומי מהציבור. בין 2003 ל-2006 ירדה הגבייה במונחי תמ"ג מ-6.5% ממנו ל-5.8% ממנו. גם הגבייה למערכת הבריאות ירדה מ-2.1% מהתמ"ג ל-2.0% ממנו. בהשפעת הרפורמה במס הכנסה עלה חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים ל-43.2% מסך המיסים הישירים (לאחר ירידה קלה שנרשמה ב-2005).

1.6.2 המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2006 בכ-52.3 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. נתוני לוח 11 מלמדים שהעלייה הריאלית של כ-3% זו השנה השנייה ברציפות עומדת בניגוד למגמת הירידה הריאלית בסך מקורות המימון בשנתיים שקדמו ל-2005. עלייה זו מבטאת עלייה גבוהה למדי במרכיב השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח ובמרכיב תקבולי הריבית על השקעות המוסד המהווה כעשירית מסך כל תקבולי המוסד (5.5% ו-6.7% בהתאמה), במקביל לשיעור גידול מתון יותר של 1.7% בתקבולים מדמי ביטוח לאומי (גבייה מהציבור ושיפוי האוצר) ושל כ-2% במימון הממשלה של הגמלאות הלא-גבייתיות, המהווים יחד כשני שלישים מסך תקבולי המוסד.

העלייה בהשתתפות הממשלה מוסברת בהגדלתה לפי סעיף 32 לחוק כדי לפצות על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים¹⁴. העלייה במימון הממשלה של הגמלאות הלא-גבייתיות – לראשונה לאחר שלוש שנות ירידה מצטברת של כ-20% – משקפת גידול בתשלומים להבטחת הכנסה לקשישים, לקצבות נידות ולתגמולי המילואים שנסקו בעקבות מלחמת לבנון השנייה. הגדלת התשלומים בגמלאות אלו התקזזה בחלקה עם המשך הירידה בגמלאות שמטרתן להבטיח מינימום קיום לאוכלוסייה בגיל העבודה: הבטחת הכנסה ודמי מזונות. בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקו של מימון הממשלה עלה ב-2006 בשיעור ממוצע של כ-4%, לעומת עלייה מתונה יותר, של 2.6%, בתקבולי המוסד ממקורות עצמיים.

¹⁴ הביטוח הלאומי הגיע לידי הסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 לחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

לוח 11: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2006

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה**	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2001	46,110	22,237	9,952	9,756	4,075
2002	48,642	23,114	10,506	10,590	4,266
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2001	10.7	6.0	18.1	18.4	3.2
2002	-0.2	-1.7	-0.1	2.7	-1.0
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2001	100.0	48.2	21.6	21.2	8.8
2002	100.0	47.5	21.6	21.8	8.8
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1

* כולל שיפוי אוצר.

** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

1.6.3 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

מ-2004 עבר תקציב המוסד מגירעון שוטף לעודף שוטף. בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, העודף התקציבי ב-2006 הגיע לכ-1.3 מיליארדי ש"ח. בהשוואה ל-2005 חלה ירידה קלה בעודף התקציבי, והיא מוסברת בהפחתת דמי הביטוח למעסיקים, בגידול הגירעון בענפים שונים (אמהות, נכות וכו'), המוסבר בעלייה במספר מקבלי הגמלה, ובגידול הגירעון בענף הזיקנה בעקבות העלאת רמת הקצבאות.

לוח 12: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 2001-2006

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2006	2005	2001	2006	2005	2001	
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)						
6,583	6,400	657	1,293	1,550	-3,420	סך הכול
1,389	1,285	1,019	-762	-725	-633	זיקנה ושאיירים
-2,455	-2,243	-912	-2,890	-2,777	-1,762	נכות כללית
-1,013	-757	-821	-1,213	-987	-1,193	נפגעי עבודה
-1,044	-905	-674	-1,019	-925	-852	אמהות
12,748	11,975	5,890	10,333	10,126	5,338	ילדים
-1,573	-1,621	-3,090	-1,543	-1,591	-3,090	אבטלה
-1,695	-1,487	-1,049	-1,730	-1,612	-1,410	סיעוד
227	153	294	117	41	182	אחר

בעוד שבענף האבטלה (הממומן כולו מכספי ענף הילדים מ-1999) נמשכת מגמת ההצטמצמות בגירעון השוטף, בענפים האחרים שהיו בגירעון ב-2005 עלה הגירעון עוד ב-2006. למעשה הענף היחיד שאינו גרעוני מבין אלה המפורטים בטבלה הוא ענף הילדים,

המאופיין בכל השנים בעודף שוטף גדול. הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-6.4 מיליארד ש"ח ב-2005 לכ-6.6 מיליארד ש"ח ב-2006. עם זאת, ענפי הנכות, נפגעי עבודה, אבטלה וסיעוד נותרו גרעוניים. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב המוסד והמעבר לעודף שוטף מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

יצוין שבמסגרת דיונים על התקציב לשנת 2007 הגיש מינהל המחקר מסמך מפורט על מצבם של ענפי הביטוח הלאומי ותחזית לשנתיים הבאות. מהדוח עולה שיתרת הנכסים בענפי האימהות והסיעוד היתה שלילית בסוף שנת 2006. הגירעון בענף האמהות נאמד בכ-1.15 מיליארד ש"ח ובענף הסיעוד בכ-0.3 מיליארד ש"ח. ועדת הכספים של המוסד אישרה העברת סכומים מיתרת הנכסים של ענף הילדים לענפי הביטוח הללו וכן לשני ענפים גרעוניים נוספים (נכות כללית ונפגעי עבודה), באופן שיובטח המשך תפקודם עד 1.4.2008.

