

פתח דבר

סקירה שנתית זו, כקודמותיה, מציגה את פעילות הביטוח הלאומי בשנה שחלפה על תחומיה המגוונים – תשלום גמלאות וגביית דמי ביטוח, גיבוש מדיניות חברתית ומחקר.

הפרק הראשון פותח בהצגת התמונה של תשלומי הגמלאות ב-2006, ומרחיב את היריעה לתיאור ההתפתחויות בכלל ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל ובראייה בינלאומית. מוצגים בו גם כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות התקציב על שני תחומיו – ההוצאה הציבורית והמיסים – וזאת כפי שעלו ממודל שנבנה במוסד לביטוח לאומי. הפרק השני מציג את תמונת העוני והפערים הכלכליים בישראל ב-2005 וב-2005/6. נוסף על ממצאי העוני לפי הגישה היחסית, הפרק שב ומציג ממצאים מעודכנים על ממדי העוני לפי גישת הצרכים החיוניים. פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה (פרק 3), בתחום גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות (פרק 4) ובענפי הביטוח העיקריים (פרק 5). בפרקים השונים משולבות גם תיבות המציגות נושאים שבמוקד המדיניות בישראל. הסקירה כוללת גם את עיקריו של הפרק הראשון ותמצית של המגמות בממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסה בשפה האנגלית.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2006, לוחות של ענפי הביטוח ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית ולשרה גרגיי על הכנת הפרקים בשפה האנגלית. ראויה לציון עבודתה של נירה עמיר ואני כהן-פרישמן שנשאו בנטל ההדפסה וההפקה ביעילות ובמסירות.

ד"ר יגאל בן שלום

המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד		הקדמה
5		
32-13		תרשימים נבחרים
76-33		1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
35		1.1 מבוא
45		1.2 ההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה
53		1.3 היקף התשלומים
57		1.4 רמת הקצבאות
63		1.5 מקבלי גמלאות
65		1.6 גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות
114-77		2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות
79		2.1 מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2005 וב-2005/6
82		2.2 מדידת העוני ומקורות הנתונים
84		2.3 ממצאים עיקריים על העוני
92		2.4 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
102		2.5 מדידת העוני מצד ההוצאות, 2004-2005
108		2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות
150-115		3. הבטחת הכנסה למעוטי יכולת
117		3.1 מבוא
125		3.2 עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003
127		3.3 התפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
		3.4 יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה,
133		אוגוסט 2005-דצמבר 2006
140		3.5 מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה
146		3.6 נשים המקבלות דמי מזונות

עמוד

176-151 4. גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

153	4.1	מבוא
156	4.2	גביית דמי ביטוח לאומי
163	4.3	גבייה למערכת הבריאות
171	4.4	התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
175		נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

340-177 5. מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

179	5.1	ביטוח זיקנה ושאימים
199	5.2	ביטוח סיעוד
209	5.3	ביטוח ילדים
229	5.4	ביטוח אמהות
239	5.5	ביטוח נכות כללית
263	5.6	ביטוח נפגעי עבודה
289	5.7	ביטוח נפגעי פעולות איבה
307	5.8	שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות
319	5.9	ביטוח אבטלה
333	5.10	ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

עוד מבט – נושאים במוקד (רשימת תיבות)

40	1	התפתחות התמיכה הציבורית בישראל ובמדינות ה-OECD, 2003-1998
51	2	הבטחת הביטחון התזונתי – גמלה בכסף ובעין
67	3	תיקוני חקיקה ל-2007

עמוד

105	מדדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות : ממצאים מעודכנים ל-2005	4
119	תוכנית מהל"ב – שלב ראשון של המחקר – תמצית וממצאים נבחרים	5
	השפעת שינוי התקרה והצמדתה לסכום הבסיסי במקום לשכר	6
158	הממוצע לפי חוק	
166	שינוי במועדי חישוב חלוקת כספי ביטוח בריאות בין קופות החולים	7
	עמדות של ישראלים בני 50 ויותר כלפי העלאת גיל הפרישה	8
182	בישראל והשלכותיו	
222	מעקב אחר משפחות חד-הוריות עם ילדים שעלו בשנים 1990-1992	9
234	פריון של נשים עובדות לעומת נשים שאינן עובדות	10
245	פיצוי לנפגעי פוליו	11
280	מענקי נכות לנפגעי עבודה	12
294	אזרחים שנפגעו במלחמת לבנון השנייה	13
315	שיקום אנשים עם נכויות בעזרת שירותי השמה ייחודיים	14
	מענק בגין עבודה מועדפת : האם החיילים המשוחררים שקיבלו את	15
325	המענק המשיכו לעבוד?	
A	Development of public support in Israel and OECD countries, 1998-2003	E17
B	Ensuring nutritional security – cash and in-kind benefits	E28
C	Legislative amendments for 2007	E45

448-377

נספחים

381	נספח פרסומים	
393	נספח לוחות ענפי הביטוח	
425	נספח לוחות עוני ואי-שוויון	

הקדמה

מאת המנהל הכללי

הנתונים הכלכליים המעודדים בתחומי הצמיחה והתעסוקה ב-2006 נמשכו זו השנה השלישית ברציפות. עם זאת, הממצאים שהצטברו בתחום המדיניות החברתית מצביעים על התייצבות אך לא על תפנית של ממש. עדכון הקצבאות בהתאם לרמת המחירים (לאחר הקפאה שנמשכה שלוש שנים) ועמדת המוסד לביטוח לאומי שהתקבלה ויושמה בשנים 2005 ו-2006 להגדיל את הכנסת הקשישים, ובייחוד של מעוטי היכולת שבהם, מיתנה את המגמות השליליות שאפיינו את מערכת הגמלאות בשלוש השנים הקודמות. ההתאוששות הניכרת בשוק העבודה הובילה לשיפור מסוים בפערי ההכנסה הכלכלית – זו שלפני תשלומי העברה ומיסים. תמונת העוני ב-2005/6 מלמדת על בלימה ואף ניצנים של התפתחות חיובית, ומדיניות הגדלת הקצבאות לקשישים הובילה לירידה בממדי העוני בקרב אוכלוסייה זו.

עם זאת, הנתונים המוצגים בסקירה שבים ומעידים על ממדי העוני הגבוהים השוררים בישראל: שיעור המשפחות העניות עומד על כחמישית מהמשפחות, ושיעור הילדים העניים – יותר משליש. סיכום מדיניות התקציב בשנים 2002-2006 בצד ניתוח ההתפתחות בסעיפי ההוצאה הציבורית לרווחה מראים שיעקר הקיצוץ הונהג בקצבות הביטוח הלאומי, אך גם בתחום השירותים החברתיים (חינוך ובריאות) נשחקה ההוצאה הציבורית במונחים ריאליים. אומדנים כמותיים של ההשלכות החברתיות של מדיניות התקציב מלמדים כי בעוד שבנטל המיתון והקיצוץ בקצבאות בשנים 2001-2003 נשאו בעיקר העשירונים הנמוכים, הרי שמפירות הצמיחה שהחלה ב-2004 ונמשכה עד לשנה הנסקרת נהנו בעיקר העשירונים העליונים.

הנתונים שמפרסם המוסד לביטוח לאומי תרמו להגברת המודעות לצורך בשינוי כיוון של המדיניות החברתית בישראל, והדבר התבטא בהקמת ועדות ממשלתיות שמטרתן להציע דרכים לשיפור המצב החברתי בישראל. ב-2006 פעלה "ועדת בכר" מטעם שר האוצר,

שהתבקשה להמליץ על אמצעי מדיניות לצמצום ממדי העוני בישראל ועסקה בנושאים שונים וביניהם בהפעלת מס הכנסה שלילי. כמו כן, 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, מציגה דרכי פעולה להשגת שני יעדים עיקריים: הפחתת שיעור העוני תוך שמירה על יעדי צמיחה והגדלת שיעור המשתתפים בכוח העבודה. המרכיב החדשני שבתוכנית הוא בעצם הצבת יעדים חברתיים מדידים. כלי המדיניות המומלצים חופפים ברובם את אלה שהמליץ עליהם הביטוח הלאומי בהזדמנויות שונות¹, והם כוללים טיפול במוקדי עוני (חרדים וערבים), הפעלת תוכנית מס הכנסה שלילי, הכשרה מקצועית, ייעול מערך הקצבאות, אכיפת חוקי העבודה ועוד. ואולם להערכת המוסד התוכנית כמעט מתעלמת מהאוכלוסייה החלשה אשר הפתרונות למצוקתה אינם מוגבלים לתחום שוק העבודה. בעוד שהתערבויות של הממשלה בתחום שוק העבודה נהנות מקונסנזוס רחב למדי בקרב מקבלי ההחלטות, הגדלת הקצבאות לאוכלוסייה הנזקקת לצורך הקטנת הפערים נתפסת אצל חלק ממקבלי ההחלטות כאמצעי פחות רצוי. זאת, אף שמידת הנדיבות של הקצבאות בישראל נמוכה בהשוואה בינלאומית ועל אף ממדי העוני הגבוהים בקרב אוכלוסיות שהפיתרון למצבן אינו יכול להיות מוגבל לתחום שוק העבודה.

תפיסת הביטוח הלאומי לצמצום העוני והקטנת הפערים הכלכליים בישראל, כפי שהוצגה בהזדמנויות שונות, היא שריבוי הגורמים לעוני מחייב מגוון של התערבויות: בתחום שוק העבודה אך גם בתחום הקצבאות והשירותים החברתיים. וכך, לצד המלצותיו להנהגת מס הכנסה שלילי, לאכיפת חוקי עבודה ולמיקוד ההתערבות בתחום התעסוקה והניידות החברתית במגזרים הסובלים ממחסור של הזדמנויות בשוק העבודה (כמו המגזר הערבי והפריפריה), הביטוח הלאומי ממליץ על שורה של צעדים בתחום הקצבאות.

¹ ראו למשל בסקירה השנתית ל-2005, בתיבות 1א ו-1ג' בפרק המבוא.

ראוי לשקול, לאחר ששנות המיתון הקשה נותרו מאחור, להסיר את המגבלה על שיעור הגידול בהוצאה הציבורית או על החלשתה (למשל, גידול של 2% במקום 1%), ולפעול להחזרת עדכון הקצבאות לשכר הממוצע במקום לשינויי המחירים. כדי להקל על המעבר, מומלץ כשלב ביניים לעדכן את הקצבאות (כמו זיקנה ושאיירים, נכות, הבטחת הכנסה ודמי מזונות) מדי שנה בשיעור השווה לעליית המחירים² בתוספת מחצית משיעור העלייה הריאלית בשכר.

הקצבאות לקשישים הוגדלו ב-2005 וב-2006, ומוצע להמשיך במדיניות זו. במקביל לכך יש לפעול להגדלת הקצבאות האוניברסליות **לילדים**, שהקיצוץ העמוק בהן בשנים האחרונות נתן את אותותיו בנסיקת ממדי העוני בקרב ילדים והעמיד את ישראל בראש הרשימה בראייה בינלאומית.

הביטוח הלאומי מציע עוד לגבש בעתיד את המדיניות להבטחת הכנסה בעת הפרישה בראייה הכוללת את שני הרבדים: קצבת הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה במסגרת פנסיית חובה. הנהגת מס הכנסה שלילי ואכיפת חוקי העבודה, בצד הגדלת הגמלה להבטחת הכנסה למי שסובל מפוטנציאל תעסוקה מוגבל, הם צעדים מתבקשים לצורך הפחתת ממדי העוני ואי השוויון בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה.

ד"ר יגאל בן שלום
המנהל הכללי

² על פי החוק הנהוג כיום סכום הקצבאות אינו פוחת כאשר המחירים יורדים.