

# סקירה שנתית

# 2009

ירושלים, אב התש"ע, יולי 2010

ISSAN 0333-8649

[www.blt.gov.il](http://www.blt.gov.il)

**ריכוז מקצועי: מירי אנדבלד**

**עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל**

**הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרגי**

**הפקת המהדורה בערבית: מיה עורב-הטל**

**עיצוב עטיפה: סטודיו אש**

**עיצוב פנים וסדר: סקורפיו 88 שירותי משרד בע"מ**

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי  
באינטרנט - [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

להזמנת מהדורה מודפסת של הסקירה, בעברית, אנגלית או ערבית (תקציר), נא לפנות ל-  
[.sarag@nioi.gov.il](mailto:sarag@nioi.gov.il)

### מאת המנהלת הכללית

השנה הנסקרת, 2009, עמדה בצל המיתון הכלכלי במשק בעקבות המיתון העולמי, שהגיע לאחר ארבע שנות צמיחה רצופות. שנה זו לוותה בהאטה בקצב הגידול בשכר ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק. פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ב-2009 הושפעה לא רק מההתפתחויות הכלכליות אלא גם - בשל הפיגור המובנה בעדכון הקצבאות - מעליית המחירים הגבוהה ב-2008. בינואר 2009 עודכנו הקצבאות הצמודות לשינויים במחירים בשיעור של 4.5%. אלה נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי: סכומי הגמלאות גדלו ריאלית ב-7.4% והגיעו ל-7.1% במונחים של אחוז מהתמ"ג ב-2009 - לעומת 6.8 אחוזי תמ"ג ב-2008. יתר הגידול בתשלומים מוסבר בגידול באבטלה, שהעלה בכ-50% את התשלומים לדמי אבטלה, וכן בגידול במספר מקבלי הגמלאות ובשינויי חקיקה שפעלו להגדלת גמלאות הזיקנה והילדים. בשנה הנסקרת בא לידי ביטוי בעוצמה רבה תפקידן של מערכות הביטוח הלאומי בהבטחת הגנה כלכלית למחוסרי תעסוקה ולנפגעים מהאבטלה תוך הסתייעות בהוראת שעה להקלת תנאי הזכאות לדמי אבטלה.

תמונת העוני והפערים הכלכליים בחברה הישראלית לשנת 2008 מציגה אמנם ירידה מסוימת בממדי העוני של משפחות גדולות ובאי השוויון בהכנסות, אולם אין היא מעידה על מפנה של ממש. רמת העוני הגבוהה נותרה בעינה גם ב-2008, והממצאים שהצטברו עד כה ומוצגים בתמציתיות בפרק השני של הסקירה, מעלים כי ממדי העוני אף עלו במקצת בעקבות המשבר הכלכלי שפקד את ישראל ב-2009. כחמישית מהמשפחות, כרבע מהנפשות וכשליש מהילדים בישראל הם עניים. דוח ה-OECD שסקר את המצב הכלכלי-חברתי בישראל לפני כניסתה של ישראל לארגון, שב ומעלה את הממצאים המטרידים שהוצגו ומוצגים בידי מינהל המחקר של המוסד לאורך השנים האחרונות: ישראל נמצאת בראש הסולם מבחינת ממדי העוני של הנפשות והילדים שבה בהשוואה למדינות המפותחות. לצד שיפור במצבן של אוכלוסיות ספציפיות, ובהן אוכלוסיית הקשישים שמערכת הרווחה פעלה באופן מתמשך ועקבי להטבת מצבם בשנים האחרונות, נותרו מוקדי העוני בחברה הישראלית בעינם: העדר תעסוקה של ראש המשפחה בגיל העבודה, מפרנס יחיד במשפחה עם שכר נמוך ומשפחות גדולות. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר משיעור העוני בכלל האוכלוסייה. עובדה ידועה היא שחלקן של המשפחות הערביות והחרדיות במשפחות הגדולות גדול, אולם הבעיה אינה מתרכזת רק בשתי אוכלוסיות אלה. החלוקה הבלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים הנצפים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי הפריפריה עניים יותר מרוב היישובים במרכז הארץ. זאת ועוד: מי שמתקיימים מקצבאות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר, מקבלי הגמלה להבטחת

הכנסה והנכס הקשים, לעתים קרובות אינם מצליחים להיחלץ מן העוני באמצעות הקצבאות. אין די אפוא בתשלומי הגמלאות כדי לשפר את מצבם של העשירוניים התחתונים, ודרושים צעדים חדשניים ונועזים ליצירת מקורות תעסוקה ולהנעת המשק חזרה לצמיחה מהירה, תוך התערבות הממשלה בחלוקת פירות הצמיחה באופן שיגביר את השוויון בחברה. הפרק הראשון של הסקירה, המציג את תמונת המאקרו וסוקר את פעילות המוסד בתחומי פעילותו, מביא מערך שלם של כלים והמלצות לצורך השגת מטרות אלה.

המוסד לביטוח לאומי מחויב להמשיך לפעול ביתר שאת ליישום תיקונים ושינויים הדרושים בחקיקה לצורך רווחתן ומיצוי זכויותיהן של כל שכבות הציבור מחד והקפדה על מניעת הניצול לרעה של המערכת מאידך. צוותי עבודה שהוקמו במוסד ועשו במלאכה הזאת הגישו את הצעותיהם לשיפורים במערך הגמלאות של הביטוח הלאומי. מקצת השיפורים המוצעים, פרי עבודה יסודית ומקיפה של הצוותים, כבר נדונים מול הגורמים הממלכתיים הרלוונטיים לצורך יישומם.

במקביל לכך, הביטוח הלאומי, המעניק שירותים לאוכלוסייה שמאפייניה מגוונים והיקפה רחב ביותר, ימשיך במאמציו לשפר את השירות הניתן לאזרחים בסניפים וישקוד על המשך פיתוח אמצעים חדשניים לשירות עצמי של המבוטחים. הכשרת עובדי הסניפים, תגבורם בכמות ובאיכות, ופיתוח מערכות מחשוב תומכות יפעלו במשולב להשגת יעדי השיפור בשירות לאזרח ומיצוי הזכויות של המבוטחים והנזקקים לשירותיו של המוסד לביטוח לאומי.

2/12/11

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

סקירה זו מציגה את תמונת המצב החברתית ופעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2009.

אחת הבעיות המרכזיות של המשק והחברה בישראל כיום היא בעיית העוני והפערים החברתיים. במקביל להשתלבות מוצלחת של המשק הישראלי במשק העולמי, בייחוד בענפי הטכנולוגיה העילית, העוני מוסיף להעמיק, ובהיקף חריג בהשוואה בין-לאומית. כבכל שנה פרק 1 של הסקירה מציג את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנה החולפת ונסקרים השינויים שחלו בשנת 2009 ברמת הגמלאות ובמספר מקבלי הגמלאות תוך ניתוח ההשפעות של שינויי החקיקה וההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על רמת הגמלאות ודרכי מימונן. בפרק זה מוצגים השנה גם קווים לתוכנית למאבק בעוני, שכן מצב העוני משקף את אחת החולשות המרכזיות של הכלכלה והחברה בישראל. יוצגו בו המלצות מגוונות, מתחום הביטחון הסוציאלי ותחומים משיקים אחרים, לצורך המאבק בעוני ובאי השוויון בישראל. התוכנית השלמה תתפרסם בהמשך.

פרק 2 מציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי על התפתחות תשלומי הרווחה בישראל ומדדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 2008, תוך התייחסות למעמדה של ישראל בהשוואה בינלאומית. פרק 3 עוסק בהתפתחויות בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, ופרק 4 מתאר את התפתחות ענפי הגמלאות השונים.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2008 ותמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים; לוחות של ענפי הביטוח; וכן סקירה על מקורות הנתונים ולוחות נוספים בתחום העוני ואי-השוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד שערכה את הסקירה, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית והפקת המהדורה בערבית, לשרה גרגי על הפקת המהדורה באנגלית ולנירה עמיר על ההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון



## תוכן העניינים

פתח דבר  
הקדמה  
תרשימים נבחרים

### פרק 1

#### המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. מבוא
2. התמודדות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל עם המשבר העולמי
3. התוכנית למאבק בעוני
4. כלים לצמצום העוני
5. היקף התשלומים
6. רמת הקצבאות
7. מקבלי גמלאות
8. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

### פרק 2

#### ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא
2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית
3. ממצאים עיקריים על העוני
4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2008
6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

### פרק 3

#### פעילות ומגמות בתחום הגבייה

1. מבוא
2. גביית דמי ביטוח לאומי
3. גבייה למערכת הבריאות
4. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

## פרק 4 פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)
2. ביטוח זיקנה ושאימים
3. ביטוח סיעוד
4. ביטוח ילדים
5. ביטוח אמהות
6. ביטוח נכות כללית
7. ביטוח נפגעי עבודה
8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
10. ביטוח אבטלה
11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

### נספחים

- פרסומים
- לוחות ענפי הביטוח
- מדידת העוני ומקורות הנתונים
- לוחות עוני ואי-שוויון
- רשימת מחברי הפרקים

### נושאים במוקד (רשימת תיבות)

- 1 תיבה סקר: ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2008/9
- 2 תיבה ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2008
- 3 תיבה מדידת העוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC
- 4 תיבה שיעורי דמי הביטוח בין שכירים בישראל ובמדינות ה-OECD
- 5 תיבה אמנות בינלאומיות לביטחון סוציאלי במוסד לביטוח לאומי
- 6 תיבה מחקר מלווה לניסוי של גמלת סיעוד בכסף
- 7 תיבה השפעת גובה קצבאות הילדים על פיריון הילודה
- 8 תיבה מי צריך לממן מענק אשפוז - הביטוח הלאומי או ביטוח הבריאות?
- 9 תיבה שינויים בתקנות ילד נכה - תקנות אור נוי
- 10 תיבה מודלים לחיזוי הגשת תביעה לגמלת נכות מעבודה על סמך מאפייני הפגיעות והמבוטחים בדמי פגיעה
- 11 תיבה ביטוח אבטלה לעצמאים