

פתח דבר

דוח הביטוח הלאומי (לשעבר "הסקירה השנתית") מציג את פעילות הביטוח הלאומי ואת המצב החברתי בישראל ב-2012.

פרק 1 דן בסוגיה הנוגעת לזכות יסוד חברתית מרכזית - המינימום למחיה בכבוד - ובמידת הכיסוי של מינימום זה על ידי קצבאות הביטוח הלאומי והטבות נוספות. נדונות בו שאלות יסוד בעניין זה, כגון הדמיון בין מושג המינימום למחיה בכבוד לבין קווי עוני שונים המוצעים בספרות המקצועית, וכן נדונה בו הגדרת עוני לפי שיטות שונות, המביאות בחשבון מלבד ההכנסות הכספיות (כמו בהגדרה הרשמית) גם את ההוצאות של משקי הבית. הניתוח עוסק בין היתר ביתרונות ובחסרונות של השיטות הללו, תוך התייחסות לפסיקת בג"ץ בנושא זה מ-2003. סביר להניח שהסוגיה תישאר רלוונטית כל עוד שיעורי העוני ובייחוד חומרת העוני בישראל יהיו גבוהים כל כך, ולכן פרק זה עשוי לספק תשתית של עובדות ורעיונות לדיון מושכל בסוגיה. עוד נסקרים בפרק השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני התחומים העיקריים - הגמלאות וגביית דמי הביטוח.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל בדגש על השוואות בינלאומיות. בפרק גם התייחסות לנושאים נוספים, למשל סוגיית הביטחון התזונתי. פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי - תשלום הגמלאות: ההתפתחויות בהן וההשפעות של שינויי חקיקה ושינויים אחרים על מספר מקבלי הגמלאות ועל רמת הגמלאות. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי.

בדוח גם נדונות סוגיות נבחרות שעל סדר היום - בהן בחינה מחודשת של סולם השקילות בחישוב ממדי העוני בישראל; השוואה בין-לאומית של כוח הקנייה של שכר המינימום; השוואה בינלאומית של דמי לידה; השפעת **חוק לרון** על מקבלי קצבת נכות כללית; תמריצים כלכליים למניעת תאונות עבודה בראייה בינלאומית; השוואה של הזכאות לגמלת סיעוד בישראל וב-OECD; והשוואה בין ישראל לבין מדינות האיחוד האירופי בנוגע לחלק הממשלה במימון הביטחון הסוציאלי.

השנה התווסף לדוח פרק חדש, פרק 5, ובו מוצגים פעילות קרנות הביטוח הלאומי, חדר המחקר של המוסד ושירות הייעוץ לקשיש.

ברצוני להודות לכל עובדי מינהל המחקר והתכנון שהשתתפו בהכנת הדוח: למירי אנדבלד, על העריכה המדעית של הדוח; לז'ק בנדלק, על הריכוז המינהלי; למיה עורב-הטל, על העריכה הלשונית, ההבאה לדפוס והפקת הגרסה בערבית; לשרה גרג'י, על הפקת הגרסה באנגלית; ולנירה עמיר, על העזרה בהפקה וההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2012 הנסקרת בדוח זה התאפיינה בהאטה כלכלית לעומת הצמיחה המהירה שאפיינה את השנה שקדמה לה. מספר המועסקים גדל בכ-3% והאבטלה נותרה יציבה ברמתה הנמוכה בהשוואה לנתוני המשק הישראלי. בניגוד למגמות אלו של הצמיחה והתעסוקה, שהיו דומות ואף חיוביות בהשוואה לעולם, מצביעים הנתונים המובאים כמדי שנה בדוח זה ובפרסומים אחרים של המוסד, על מצבה הקשה של ישראל בהיבט החברתי: שיעורי העוני הידועים בעת כתיבת דוח זה, בשנת 2011, נותרו גבוהים והקיפו כחמישית מהמשפחות וכשליש מהילדים. שיעורים אלה אינם גזירת גורל, אלא פרי של תהליכים כלכליים וחברתיים מתמשכים במהלך העשורים האחרונים, שהביאו לנסיקה בשיעורי העוני ולהרחבת הפערים ברמת החיים בין המשפחות בישראל.

המחאה החברתית של 2011, שהדיה לא שככו גם ב-2012, נתנה את אותותיה בהגברת המודעות לסוגיות חברתיות ובהתרבות הקולות המצדדים בהגדלת המשאבים הלאומיים לטיפול במצוקות החברתיות ולצמצום הפערים בחברה.

כפי שהובהר בדוחות רבים של הביטוח הלאומי וגם של ה-OECD, המצב החברתי-כלכלי של ישראל קשה, הן בהיבט היסטורי והן בהשוואה בינלאומית. המצב קשה במיוחד בתחום העוני של ילדים: שיעור הילדים העניים בישראל הוא הגבוה בכל מדינות ה-OECD. המשמעות של עוני ילדים חמורה במיוחד לנוכח הפגיעה הצפויה בצבירת ההון האנושי שלהם. להערכת מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, המצב אף הוחרף עקב הקיצוצים בקצבאות הילדים שנעשו ב-2013 (שיפורטו בדוח הבא). כאשר נחוץ למעשה טיפול יסודי, רב-מערכתי ומתמשך בכיוון של צמצום ממדי העוני. במסגרת מאמציו לשפר את המצב החברתי כלכלי בישראל הגיש הביטוח הלאומי לשר הרווחה והשירותים החברתיים מסמך מפורט בנושא ואנו מקווים שתימצא מסגרת נאותה לשיפור המצב החברתי בסיוע פעיל של הביטוח הלאומי.

ב-2012 שילם המוסד לביטוח לאומי תשלומי גמלאות בכסף ובעין בסכום של כ-67 מיליארד ש"ח, בהשוואה לכ-63 מיליארד ב-2011. הגידול הריאלי, של כ-4.9%, נובע מהגידול במספר המקבלים - כמעט בכל הגמלאות שמשלם המוסד - ומעדכון הקצבאות עקב עליית המחירים. גם תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2012 - ב-1.6%.

תשלומי הגמלאות, שעלו עלייה ריאלית בעקביות בשנים האחרונות, מגנים מפני סיכוני פרנסה עקב אירועי חיים שונים, מפחיתים את המצוקה הכלכלית והחברתית ומסייעים לחלק מחדש ובאופן שוויוני יותר את הכנסות הציבור.

האילוצים הכלכליים מחד ומצב החירום החברתי מאידך מחייבים את קובעי המדיניות ואת הגורמים האמונים על המצב החברתי והביטחון הסוציאלי בישראל לאמץ פתרונות מידיים, מקוריים ואמיצים המשלבים מגוון כלים ותוכניות. הביטוח הלאומי שוקד באופן שוטף על הצעות לשינויים ורפורמות בקצבאות שהוא משלם כדי להשיג יעדים חברתיים שחשוב שקובעי המדיניות יגדירו אותם וימדדו אותם. עם זאת, כמוסד המהווה את חוד החנית בביטחון הסוציאלי ומתוך ראייה כלל מערכתית בתחום החברתי, הביטוח הלאומי רואה עצמו מחויב לסייע לשיפור מצבה החברתי של ישראל ומציע גם כלים מתחומים אחרים, כגון מענקי הכנסה באמצעות מערכת המס וסיוע בתחום הדיור, החינוך ועוד. בעת הזו שוקד שר הרווחה והשירותים החברתיים על הקמת ועדה וועדות משנה הצמודות לה, כדי לבחון דרכים להתמודד עם העוני ולהגביר את שוויון ההזדמנויות בחברה.

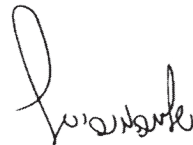
בשנה שחלפה קודמו כמה נושאים חשובים ששיפרו את הביטחון הסוציאלי בישראל שיפור של ממש. להלן כמה דוגמאות:

- **זיקנה:** הוארכה תקופת התשלום למפרע (רטרואקטיבית) לתובעים קצבת זיקנה לאחר גיל הזכאות: אפשר לשלם למפרע עד 48 חודשים לכל היותר בגיל הזכאות ובהם עד 12 חודשים גם בגיל הפרישה.
- **סיעוד:** הופעלה תוכנית ניסיונית שבמסגרתה בני 80-89 יכולים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת תלות הנדרשת כתנאי זכאות לגמלת סיעוד.
- **הבטחת הכנסה:** בעקבות החלטת בג"ץ הורחבה באופן ניכר הזכאות להבטחת הכנסה והשלמת הכנסה לבעלי רכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח.
- **נכות:** התיקון בחוק, המאפשר לנכים היוצאים לעבוד להמשיך לקבל את קצבת הנכות (חוק לרון), היטיב מאז נכנס לתוקף ב-2009 עד דצמבר 2012 עם כ-9,000 מקבלי קצבת נכות.
- **ילדים נכים:** בעקבות המלצת ועדת אור-נוי הוגדלה הקצבה לילדים נכים.
- **אבטלה:** שונתה שיטת הספירה של תקופת האכשרה, והיא מעתה לפי חודשים ולא לפי ימים, עובדה שהגדילה את מספר העובדים היומיים הזכאים לדמי אבטלה.
- **גבייה:** התקרה לתשלום דמי ביטוח הורדה חזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי.

יש לקוות כי קידום המדיניות החברתית כדי לקיים כאן חברה צודקת ושוויונית יותר, בד בבד עם שיפור השירות לציבור וייעולו, ישפרו את תדמית המוסד בעיני הציבור הרחב, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקשורת הכתובה והאלקטרונית. אף שתדמית זו לא בהכרח תואמת את הנתונים האובייקטיביים החיוביים המתקבלים ממי שנוקקים לשירותיו של המוסד לביטוח לאומי ומדווחים על רמה טובה למדי של שביעות רצון, אין להקל ראש במחויבותנו לשיפור. המוסד חותר ויוסיף לחתור ללא לאות למען יישומם של ערכים של צדק ושוויון באמצעות העיקרון של הערבות ההדדית הן בצד התשלומים והן בצד התקבולים.

בתפקידי כמנכ"ל המוסד זו השנה השנייה שמת לי למטרה לשפר את תדמיתו באמצעות עובדיו, שהתרשמתי מזיקתם וממחויבותם למצב החברתי בישראל. מחויבות זו, יחד עם המיומנות, ההכשרה והניסיון של העובדים, הם כלי מכריע בשיפור השירות לאזרח. אלה, בשילוב המערכות הממוחשבות והמתקדמות של המוסד, המשודרגות ומותאמות בהתמדה לצרכים החדשים, יסייעו לעובדי המוסד ומנהליו לשפר את השירות לאזרח ובכך ישתפר גם מעמדו בעיני הציבור.

לסיום, מהשנה הוחלף שמו של דוח זה **מסקירה שנתית** - שהוא שמו כמעט מאז היווסדו, **לדוח שנתי**. כשמו החדש, מדווח מסמך זה באופן מקיף ומפורט על פעילות המוסד בשנה הנדונה בתחומים השונים, על גיבוש המדיניות החברתית ועל המחקר.



פרופ' שלמה מור-יוסף
המנהל הכללי