

## פתח דבר

מערכת הביטחון הסוציאלית התחזקה בשנת 2015 במידה מסוימת: הקיצוץ בקצבאות הילדים שנעשה באמצע 2013 בוטל, והקצבה אף גדלה בצורה של תשלומים לתוכנית חיסכון לילדים החלו בהדרגה מסוף 2015. החיסכון אמנם אוניברסלי, כלומר כל ילד ייחנה ממנו, אך תרומתו לצמצום האי-שוויון בצבירת רכוש קטנה למדי, מאחר שאין בו רכיב פרוגרסיבי מתקציב המדינה (matching).

בשנה זו גם שופרה האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, שיפור שהביא לגידול ביתרת הנכסים של המוסד בכ-4 מיליארד ש"ח עד ליותר מ-184 מיליארדי ש"ח בסוף 2015. האתגר המרכזי של המוסד הוא לשחרר את התלות ההדדית בין יתרת הקרן לבין תקציב המדינה ולהפוך אותה לרזרבה של ממש שתעמוד לרשות המבוטחים. יעד חשוב נוסף הוא להגביר את ההיבט הביטוחי של הביטוח הסוציאלי, כך שהמבוטחים יחוו שהם מקבלים תמורה לדמי הביטוח שהם משלמים בתקופת גיל העבודה.

פרק 1 בדוח זה מציג השוואה בינלאומית שממנה עולה שחלק הביטוח של הביטחון הסוציאלי בישראל נמוך לעומת המקובל במדינות אחרות, ללא קשר למדיניות הביטחון הסוציאלית הנהוגה בהן - סוציאל-דמוקרטית, ניאו-ליברלית או קורפורטיסטית (במדינות מרכז אירופה). הרמה הנמוכה בישראל מתבטאת הן בשיעור ההוצאה על הקצבאות הביטוחיות בכלל הוצאות הביטחון הסוציאליות והן בשיעורן בתוצר. המסקנה הברורה העולה מן השוואה, היא שיש לראות בחיזוק רכיב הביטוח של הביטחון הסוציאלית יעד מרכזי לעתיד.

פרק 2 מוסיף ומשווה בין קבוצות מדינות לפי מדיניות הביטחון הסוציאלית שלהן בנוגע לממדי העוני. גם בתחום זה מצבה של ישראל רע משל מדינות אחרות, חוץ מקבוצת גיל העבודה המאוחר. בפרק גם מוצגים נתוני העוני ל-2013-2014 לפי הגישה היחסית הקיימת ולפי גישות אחרות, המודדות את העוני מצד ההוצאה.

פרק 3 דן בלב פעילותו של הביטוח הלאומי - תשלום הגמלאות - וסוקר את ההתפתחויות העיקריות שחלו בהן בשנת 2015, ברמת התשלומים ובמספר המקבלים. בפרק מגוון תיבות בנושאים מיוחדים. בנושא מילואים מוצג מחקר על מיצוי זכויות לתגמולים, שהראה כי המיצוי גבוה חוץ מאשר בקרב חיילים צעירים וכאשר תקופות הזכאות קצרות מאוד, שבהן התמורה למאמץ קטנה; ובאבטלה - השוואה בינלאומית המראה כי מצבם של המובטלים בישראל נחות לעומת מובטלים במדינות אחרות, הן מבחינת גובה התשלום והן מבחינת תנאי הזכאות. בפרק זה עוד תיבות מעניינות, למשל על הקצבה לשירותים מיוחדים בענף נכות כללית.

פרק 4 דן בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות, והתיבה שבו סוקרת את התפתחות במספר המבוטחים בכל קופה והשינויים בהרכבם.

הפרק האחרון, פרק 5, סוקר את פעילותן של חמש הקרנות של המוסד למען הקהילה (פיתוח שירותים לנכים, קידום תכניות סיעוד, מפעלים מיוחדים, שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומניעת תאונות בעבודה) ואת קרן המחקרים, וכן את פעילות חדר המחקר, המשמש חוקרות וחוקרים חיצוניים לקידום המחקר האמפירי בישראל.

הדוח מתורגם לאנגלית ותמציתו מתורגמת לערבית, והוא מופיע באתר המוסד בכל הגרסאות. תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר הכינו את הדוח. תודה מיוחדת לד"ר מירי אנדבלד על העריכה המדעית, לד"ר ז'ק בנדלק על הריכוז המנהלי, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית וההבאה לדפוס, ולנירה עמיר על ההדפסה ועזרתה הרבה בהפקה.



פרופ' דניאל גוטליב  
סמנכ"ל מינהל מחקר ותכנון

# הקדמה

## מאת המנהל הכללי

הביטוח הלאומי שואף להיות חלק מרכזי ממערכת ביטחון סוציאלי מתקדמת, נדיבה ומקיפה, ורואה בכך ביטוי לאחריותה של המדינה לסייע למי שנמצאים במצב של מצוקה זמנית או מתמשכת. שאיפה זו מתבטאת במאמץ למצות את זכויותיהם של המבוטחים באופן המיטבי ובייזום חקיקה להרחבת הזכויות הקיימות, הכל במסגרת מגבלות התקציב וסדרי העדיפויות.

כבכל שנה, גם בשנת 2015, הפעיל המוסד לביטוח לאומי 32 תוכניות סוציאליות הכוללות 130 סוגי תשלומים ושירותים. תשלומים אלה מהווים את רשת הביטחון החברתית-כלכלית של מדינת ישראל והם כוללים בין היתר את קצבאות הזיקנה, קצבאות הילדים, גמלת סיעוד, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבאות הנכות למיניהן. לביטוח הלאומי כ-4,000 עובדים שנתנו מענה בשנת 2015 לכ-15 מיליון אינטראקציות עם מבוטחים ב-78 סניפים ומרכזי שירות, באמצעות הטלפון והאינטרנט.

### נתונים ומגמות

בשנת 2015 השקיעה ישראל 16.1% מהתמ"ג שלה בתחום הרווחה, בעיקר בהוצאות על שירותי רווחה, בריאות וקצבאות הביטוח הלאומי. יותר ממחצית ההוצאה - 8.7% מהתמ"ג - יועדה לתמיכה בכסף, והיתר - 7.2% - לתמיכה בעין (שירותים) שעיקרה שירותי בריאות.

בהשוואה בינלאומית ישראל נמצאת בתחתית סולם ה-OECD בהוצאות על רווחה - מתחתיה רק מקסיקו, צ'ילה ודרום קוריא. הביטוח הלאומי תומך בהגדלת ההוצאה הציבורית בהדרגה בכ-5 נקודות האחוז, שהוא השיעור הממוצע של מדינות ה-OECD.

שנת 2015 התאפיינה בהמשך התפתחות חיובית מבחינת הצמיחה והתעסוקה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות, אם כי במידה מתונה יותר מהשנים שקדמו לה. התוצר צמח ב-2.5%, האבטלה נותרה ברמה נמוכה, ומספר המועסקים במשק הוסיף לגדול גם השנה בכ-3%.

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-2015 ב-74.2 מיליארד ש"ח, לעומת 71.6 מיליארד ב-2014. 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-1.5 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ב-2015 ל-4.4%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות, בשיעורים משתנים, ומשינוי חקיקה ובראשם העלאה מחודשת של קצבאות הילדים שקוצצו ב-2013-2014.

הקצבאות ב-2015 לא עודכנו כלל, מאחר שמדד המחירים לצרכן לא עלה בתקופה הקובעת שעל פיה מעודכנות הקצבאות. העלייה בשכר בשנים האחרונות לאחר שנים של התייצבות ריאלית, מחזירות את המגמה שהיתה ידועה 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 2015 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-34% - שיעור הגבוה בכ-10 נקודות אחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה זו. השחיקה המצטברת בקצבאות מגיעה אפוא לשיעור של 10% בעקבות עדכון לפי מדד המחירים במקום לפי השינויים בשכר, ולכן מומלץ להעלות נושא זה לדיון חוזר.

## היבטים חדשים למדיניות הסוציאלית

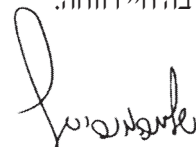
כבכל שנה, גם ב-2015 נעשו תיקוני חקיקה בזכויות לגמלאות שונות ובראשם ההעלאה המחודשת של קצבאות הילדים לאחר ההפחתה שנתיים קודם לכן, חקיקת חוק תוכנית חיסכון לכל ילד, העלאת הגמלאות לקשישים המקבלים השלמת הכנסה בזיקנה וביצוע פעולות לחיזוק האיתנות הפיננסית.

בשנים האחרונות התגברו הקולות הקוראים לביטוח הלאומי לשפר את שירותיו ולהרחיב את תנאי הזכויות לגמלאות השונות. הביטוח הלאומי, הקשוב לרחשי הציבור, פועל לפיתוח תוכניות סוציאליות חדשות המבוססות על העקרונות האלה:

- **יוזמה:** קצבאות, נדיבות וראויות ככל שיהיו, אינן יעילות אם הן אינן מגיעות למי שזכאים להם. על כן הציב הביטוח הלאומי בראש מטרותיו את מיצוי הזכויות בעבור המבוטחים תושבי ישראל. על-פי תפיסה זו המבוטח נמצא במרכז ועובדי המוסד שואפים למצות את זכויותיו במהירות, ביעילות וברגישות. יתרה מזאת: המטרה היא להגיע למיצוי זכויות אוטומטי תוך צמצום הליכים בירוקרטיים מכבידים, בין היתר באמצעות פיתוח שירותים דיגיטליים נוחים וזמינים. לשם כך המוסד בודק באמצעות סקרים את מידת מיצוי הזכויות ואת הסיבות במקרים שהמיצוי אינו מלא.
- **עידוד תעסוקה:** קשה לעודד כיום מקבלי קצבאות להצטרף לשוק העבודה, משום שהכנסה, גם זעומה, מביאה לשלילת הקצבה, וכך נוצרת התופעה המכונה מלכודת עוני. הביטוח הלאומי שואף לצמצם ככל האפשר את מלכודת העוני, למשל בתכנון קצבאות שיתאימו להשתלבות בעבודה ובאמצעות עידוד תעסוקה בקרב מקבלי הקצבאות, בעיקר באמצעות הקטנת הפגיעה בגמלת הבטחת הכנסה ובקצבאות הנכות למי שיוצאים לעבודה.
- **מניעה:** נוסף על מדיניות סוציאלית **מטפלת**, העוסקת במי שכבר נתון במצוקה חברתית-כלכלית, הביטוח הלאומי מתווה גם מדיניות סוציאלית **מונעת**, השואפת לצמצם מצוקות חברתיות, כלכליות או בריאותיות. דוגמאות לכך הן פיתוח איגרות חוב חברתיות למניעת תחלואה בסוכרת, הקמת קרן לתמיכה בעסקים חברתיים וגיבוש והפעלת תוכנית חיסכון לילדים לטווח ארוך למניעת עוני בין-דורי.

\*\*\*

ברצוני להביע את הערכתי הרבה לעובדי הביטוח הלאומי ומנהליו על עבודתם בשנת 2015, ועל מסירותם לחברה הישראלית ולצורכיה הסוציאליים. תקוותי היא שהביטוח הלאומי יוסיף ויקדם את הביטחון החברתי-כלכלי של תושבי המדינה, ושנוכח לחברה איתנה, מלוכדת וסולידרית, שכל אדם חי בה חיי רווחה.



פרופ' שלמה מור-יוסף  
המנהל הכללי