
פרק 1
המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

מבוא

בפרק זה תוצג פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2007 בראי המצב החברתי והמדיניות החברתית: תתואר בו התפתחות המצב החברתי כפי שהיא משתקפת בהוצאה הציבורית לרווחה והתפתחות העוני והמדיניות לצמצומו (חלק 1); תובא הערכה של סוגיות במסמך "האג'נדה הכלכלית-חברתית"¹, כפי שגובש בידי הממשלה (חלק 2); ייסקרו תשלומי הגמלאות מבחינת היקפם, רמתם, מספר מקבלי הגמלאות ומקורות המימון שלהם (חלקים 3, 4, 5, 6); ויוצגו המלצות בתחום המדיניות החברתית (חלק 7). עוד ידון הפרק בסוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית (תיבה 1) ובנושא העוני מול אי השוויון על פי מסמך ה"אג'נדה" (תיבה 2).

1. סוגיות בהתפתחויות החברתיות

למשק הישראלי היתה בשנים האחרונות הצלחה כלכלית רבה לפי סטנדרטים מקרו-כלכליים מקובלים. התוצר גדל מאז המחצית השניה של 2003 ועד תחילת 2008 בקצב שנתי של כ-5%, המשתווים לצמיחה של כ-3% לנפש. בעקבות השמירה על המשמעת המקרו-כלכלית בתחומים הפיסקליים, המחירים, מאזן התשלומים והחובות לחו"ל וכן בעקבות הישגי תעשיית הטכנולוגיה העילית זכה המשק הישראלי מסוף 2007 להעלאת המוניטין הפיננסי הבין-לאומי על ידי חברות דירוג מרכזיות בעולם, מוניטין המקנים לו נגישות משופרת לשוק ההון הבינלאומי ותנאי ריבית טובים יותר מבעבר על חובותיו. העלאת הדירוג הפיננסי גם משפיעה לטובה על חובות פרטיים של ישראלים כלפי גופים בחו"ל וכן על יכולתו של המשק למשוך לישראל השקעות זרות. כל אלה מקנים למשק הישראלי בשנים האחרונות עוצמה כלכלית אשר אמורה לחזק את רווחת תושביה – אך שנת 2007 עדיין אינה מביאה עמה בשורה של שיפור של ממש בתחום החברתי. הסקירה הקצרה של ההתפתחויות משנות ה-90 ואילך תשמש מצע ראוי לדון בבעיות החברתיות העיקריות של ישראל 2007 ובכלים להתגבר על בעיות אלה.

במהלך שנות ה-90 הואץ תהליך פתיחת המשק הישראלי לגלובליזציה, לאחר ששוקי ההון והכספים נפתחו לכך בהדרגה עוד מסוף שנות השמונים. עם פרוץ האינתיפאדה

1 ראו "האג'נדה כלכלית-חברתית" (2007), המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

השנייה התווסף ממד חדש לגלובליזציה. שיבושים בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות שכנעו את הממשלה אז לפתוח את שעריה לכניסת עובדים זרים מעבר לים כדי להחליף את העובדים הפלסטינים, שרבים מהם לא יכלו עוד להגיע לעבודה סדירה עקב סגרים תכופים שהוצבו במעברים מהשטחים מסיבות ביטחוניות. באותה תקופה נוצרה תנועת עובדים גדולה ממדינות עניות מאוד בעיקר באפריקה, אסיה ודרום אמריקה למשקים המפותחים בעלי שכר עבודה גבוה יחסית. בדומה למשקים האירופיים גם המשק הישראלי מהווה כוח משיכה של ממש לעובדים זרים, מה עוד שבאותה תקופה הוזלו מאוד עלויות התחבורה האווירית. כך נוצר פן חשוב נוסף לגלובליזציה אשר לא התבטא מאז רק בזרימת הון בין הארצות אלא גם בתנועות של עובדים. חלק מהמדינות, למשל ארה"ב, החליטו לעודד באמצעות תקנות כניסה לא רק עובדים מעוטי יכולת אלא דווקא עובדים משכילים, כדי ליהנות מפריון העבודה הגבוה שלהם, במיוחד יחסית לשכרם, שהוא במקרים רבים נמוך מזה של עמיתיהם המקומיים. בישראל הוחלט על גישה שונה: מ-1993 אפשרה הממשלה זרימת עובדים זרים גדולה למשק, תוך הקפדה על כך שיגיעו רק עובדים לעבודות פשוטות, בדרך כלל בבניין וחקלאות, ובשנים האחרונות בעיקר בסיעוד של קשישים ונכים.

תהליך חשוב אחר שהתרחש בעקבות הגלובליזציה המואצת היה אובדן התחרותיות בייצור מוצרים עתירי עבודה זולה במשקים המפותחים ומעבר של תעשיות אלה למשקים בתחילת תהליך התיעוש שלהם. התפתחות זו לא פסחה גם על המשק הישראלי. בשלב זה נוצרה בעיית מדיניות מתמשכת בנוגע למדיניות העובדים הזרים, אשר לא נפתרה עד היום. כתוצאה מתהליך זה, הנסקר בהרחבה בתיבה 1, נפלטו עובדים ישראלים מעוטי השכלה רבים תחילה מתעסוקה ומאוחר יותר מכוח העבודה, רבים מהם במגזר הערבי. תהליך זה תרם בוודאי את חלקו להגדלת העוני ואי-השוויון בעשור וחצי האחרונים. העלייה הגדולה מחבר העמים במהלך שנות ה-90 בצירוף דחיקת עובדים חלשים משוק העבודה דחקו את האוכלוסייה הזו, במידה רבה בלידת ברירה, לפתחה של מערכת הבטחת ההכנסה.

תיבה 1

סוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית

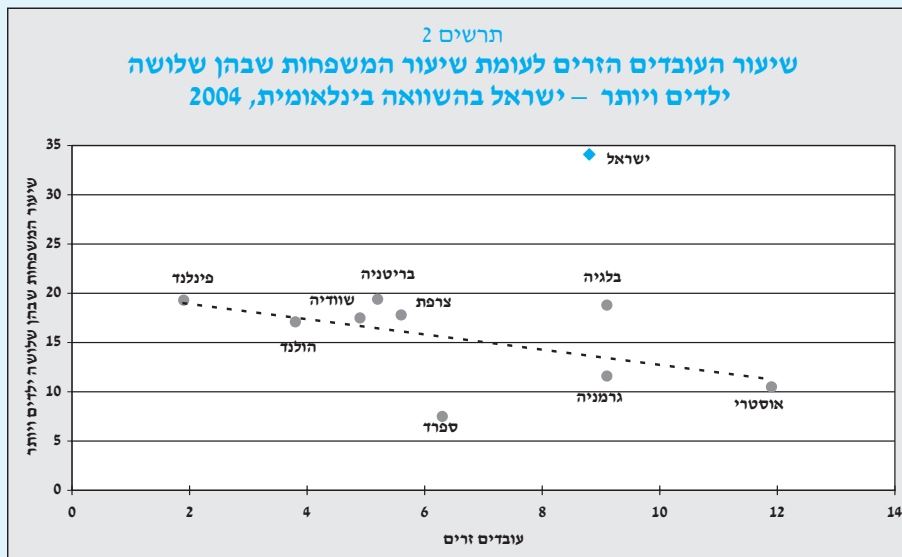
שיעור העובדים הזרים בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית: בעוד החציון במדינות ה-OECD עומד על 4.9%, בישראל הוא הגיע ל-8.8% ב-2004 (השנה שאליה מתייחסים הנתונים על המדינות האחרות) וב-2007 הוא ירד מעט – ל-8.1% מכוח העבודה הישראלי (תרשים 1). סיבה מרכזית לפתיחת שערי המדינה לעובדים זרים היא הזדקנות האוכלוסייה ומיעוט הצעירים בגיל העבודה, מצב שמאפיין מדינות מערביות רבות שבהן שיעור העובדים הזרים גבוה. אף שבישראל שיעור הצעירים חריג בגובהו בהשוואה למדינות מערביות אחרות, גם שיעור העובדים הזרים חריג בגובהו, וזאת בניגוד לקו המגמה המראה על קשר הפוך בין השניים (תרשים 2). ממצא זה מצביע על כך שיעור הגבוה של מהגרי העבודה בישראל בעייתי לנוכח משקלם הגבוה של צעירים מעוטי השכלה באוכלוסייה הישראלית ובשל האכיפה החסרה של חוקי העבודה. אותם צעירים עומדים אפוא בתחרות בלתי הוגנת על מקומות העבודה הפוטנציאליים להם.

עקב המדיניות המתוארת הוצף שוק העבודה של העבודות הפשוטות בעובדים זרים המועסקים במקרים רבים בתנאים לא הוגנים, כמחציתם בלבד בהיתר. תהליך זה פגע באופן קשה בסיכויים של מעוטי השכלה ישראלים למצוא תעסוקה בשכר הולם בתחום שיכול להוות שוק עבודה פוטנציאלי מרכזי בעבורם – השירותים האישיים, משום שהצלחה בעבודות מסוג זה אינה דורשת השכלה פורמלית רחבה. יתר על כן, אפשר לשפר את תפקודו של מי שיבחר במסלול זה באמצעות הכשרה מקצועית מוקדמת.

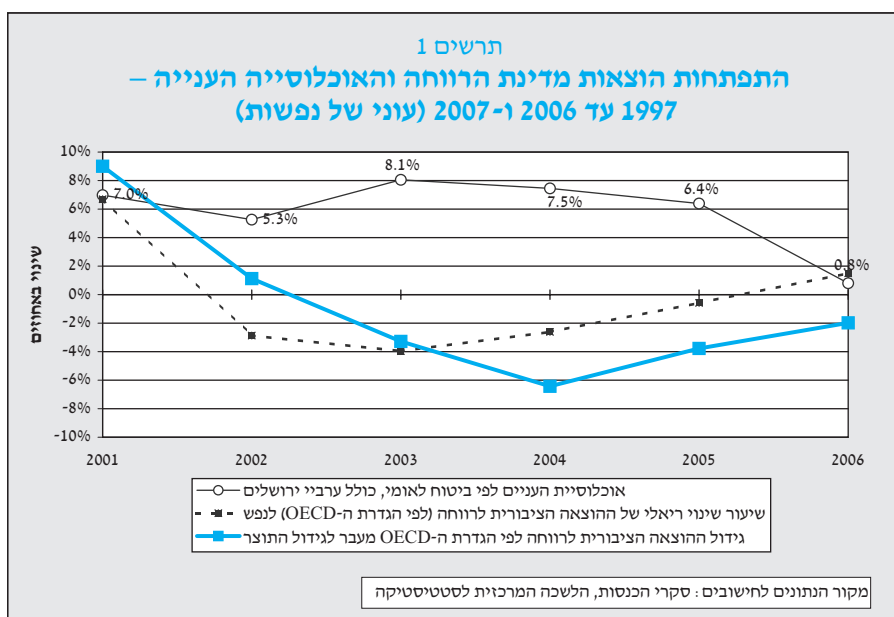
טענה נפוצה היא שאין סיכוי לחבר בין ישראלים הזקוקים לטיפול 24 שעות לבין ישראלים שישפקו שירות זה. טענה דומה נטענה לפני כמה שנים בתחום הבנייה והוכחה כמוטעית – תנאי שכר מתאימים יצרו את ההיצע של כוח אדם ישראלי. גם אם יתברר בהמשך כי הטענה נכונה, אפילו במבחן של עליית שכר ניכרת, ייתכן שיתפתחו במקביל תחליפים של עבודה של 24 שעות, למשל משמרות, שירותי חירום וכו'. סביר להניח שכתוצאה מהסרת החסם ייווצר עם הזמן שיווי משקל שבו חלק מהשירותים יוסיפו להיות מסופקים בידי עובדים זרים, אם כי בעלות גבוהה יותר הנובעת משיפור האכיפה.

כדי למנוע את נזקי ייקור השירות לנזקקים (קשישים ונכים), על הממשלה לסבסד את השירות בעבור קשישים נזקקים. סביר להניח שבמקרים רבים העלות התקציבית תהיה עדיין זולה יותר מאשר הגדלת מספר המיטות בבתי אבות, בדיור מוגן וכד'. על הממשלה לכלול בתחשיבי הכדאיות שלה לא רק את הצורך בהגדלת הסבסוד אלא גם

את החיסכון הנובע מצמצום חלקה של האוכלוסייה המקבלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה, את התועלת הצפויה מהשגת יעדיה החברתיים (ראו פרק 1) ועוד.



עם פרוץ המשבר הכלכלי בישראל בתחילת שנות ה-2000 החליטה הממשלה לעשות את התיקון הנחוץ בגירעון הממשלה דווקא בקיצוץ לא מאוזן מבחינת השפעתו החברתית, צעד שלא היה הכרחי גם אם הבעיה המקרו-כלכלית חייבה כמובן קיצוץ. חלק מהבעיה היתה שבמקביל לקיצוץ הדרוש, הממשלה החליטה על הפחתה מואצת ומתמשכת של מס ההכנסה, שהיתה גרסיבית והגדילה את הקיצוץ הנדרש בהוצאות כדי שיושגו יעדי הגירעון בתקציב. מדיניות לא מאוזנת זו דחפה את שיעורי העוני ואי השוויון מדרגה נוספת כלפי מעלה וכך נוצר מצב שבו האוכלוסייה החלשה סבלה למעשה פעמיים – בפעם הראשונה עקב הפגיעה ביכולת התפקוד של שוק העבודה הרלוונטי למעוטי יכולת ואילו בפעם השנייה כאשר קובעי המדיניות לא הסכימו לשאת בהשלכות של מדיניות העובדים הלא-ישראלים ושל הציות הרופף לחוקי העבודה באמצעות מערכת הביטוח הסוציאלי.



תרשים 1 מראה את קצב גידול האוכלוסייה הענייה בישראל לעומת קצב השינוי בהוצאה הציבורית לרווחה (בהתאם לסיווג של ה-OECD) משנת 2001 ואילך. התרשים ממחיש את הקשר ההפוך בין שני המשתנים: כאשר עלה קצב הקיצוץ בהוצאות הרווחה – התמתן קצב הגידול באוכלוסייה הענייה ולהפך. ההשקה שבין שתי העקומות ב-2006 מבטאת את עצירת המשך ההידרדרות במצב החברתי.

התרשים מראה שקצב הגידול בעוני וקצב הפגיעה בהוצאות הרווחה התמתנו ב-2005 ו-2006. בחינת השיעורים עצמם מלמדת כי ממדי העוני ואי השוויון התייצבו על רמה גבוהה, וכי נבלמה אמנם הירידה המתמשכת מ-2002 בהוצאה הלאומית לרווחה במונחים של אחוזי תוצר, אך עד 2006 עדיין לא נעשה תיקון. על פי אומדנים ראשוניים נראה שב-2007 חל תיקון מסוים. מגמה חיובית זו היא פרי של המודעות החברתית של הממשלה, שבה לידי ביטוי בצעדים ממשיים כגון חקיקת חוק מס הכנסה שלילי, הגדלת הקצבאות לקשישים ועוד.

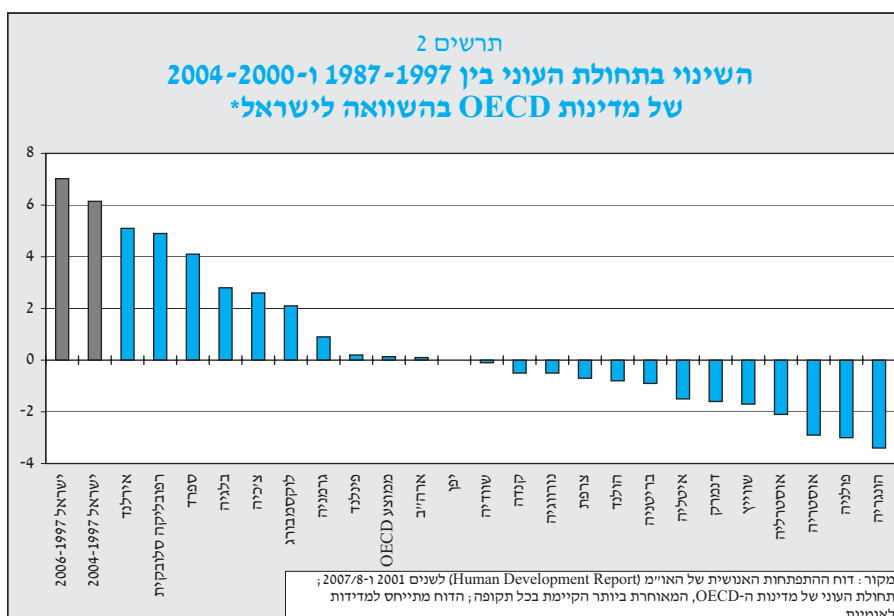
הירידה בהוצאה הלאומית לרווחה לנפש לאורך השנים האחרונות משקפת את הקיצוצים הנרחבים שבוצעו בקצבאות בשנים האחרונות ואת שינוי שיטת עדכון הקצבאות (הצמדתן לשינויי המחירים במקום לשינויים בשכר), אך היא אינה מסבירה את כלל הגורמים שפעלו להתייצבות ממדי העוני ברמתם הגבוהה. לרמה הגבוהה של העוני תרמה גם מדיניות הממשלה להגדלת ההכנסה הפנויה של העשירונים הגבוהים יותר באמצעות הרפורמה ההדרגתית שהונהגה במס הכנסה ואשר במסגרתה הופחתו שיעורי המיסוי. הפחתת המס בשילוב עם שמירת יעד הגירעון יצרו לפחות בטווח המידי צורך בקיצוץ הוצאות נוסף. הבחירה לקצץ קיצוץ ניכר דווקא בשירותים החברתיים הגבירה את הרגרסיביות של המהלך. תפיסה זו משקפת סדרי עדיפויות לרעת החלשים בחברה והתוצאה היא הידרדרות בעוני ובאי-השוויון הכלכלי. אי השוויון גדל גם כתוצאה מאופיה של הצמיחה: ככל שזו נובעת מהתרחבות ענפי הטכנולוגיה העילית, הביקוש הנגזר מכך הוא בעיקר של כוח אדם מיומן.

הרמות הגבוהות של אי שוויון ועוני שאליהן הגיעה החברה הישראלית גבוהות הן בראייה היסטורית והן בראייה בינלאומית. הנתונים משקפים קיטוב הולך ומחמיר בחברה הישראלית, אשר טומן בחובו סכנה הולכת וגוברת של חוסר יציבות חברתית ושלטונית. חשוב להבין שאחת התרופות העיקריות לצמצום סיכון זה היא חיזוק מערכת הביטחון הסוציאלי לכלל החברה, כמובן תוך שמירה על הכדאיות ליציאה לעבודה.

בתרשים 2 מוצג השינוי בתחולת העוני (בנקודות אחוז) בארצות OECD ובישראל, בין השנים 2001-2004 (בהתאם לזמינות הנתונים) לבין הממוצע ששרר בעשור 1987-1997. לישראל מוצג גם השינוי שבין 2006 לבין העשור האמור. אף שהשנים שבעבורן מחושבים הנתונים משתנות בהתאם לזמינות הנתונים של כל מדינה, ואין נתונים לכל מדינות ה-OECD, התמונה הכללית ברורה: בעוד שביותר ממחצית המדינות המדווחות העוני צומצם בתקופה זו, במדינות ה-OECD המדווחות בלוח תחולת העוני

נותרה במוצע כמעט ללא שינוי (עליה של 0.1%), בישראל היא נסקה ב-6-7 נקודות אחוז באותה תקופה.

תמונת העוני מושפעת ממדיניות הממשלה של השנים האחרונות, הדוגלת בהגדלה אטית יותר של הצריכה הציבורית מזו המתחייבת מגידול האוכלוסייה החלשה בישראל. טענה נפוצה להצדקת מדיניות ההוצאות היא הצורך בשמירה על מדיניות פיסקלית אחראית – קרי שמירה על צמצום משקל התוצר של החוב הציבורי ושל גירעון הממשלה. אין ספק שמדיניות אחראית מחייבת עמידה בכללי ההפחתה של הגירעון הממשלתי ושל משקל החוב הציבורי בתוצר, אך ברור גם כי כדי ליישם עקרונות אלה לא היה הכרחי שהתיקון יבוצע דווקא במערכת הביטחון הסוציאלי ובוודאי שלא בעוצמה שננטטה בשנים 2002 עד 2004. יש לזכור גם שהאוכלוסייה החלשה גדלה בשנים האחרונות בקצב מהיר יותר מזה של כלל האוכלוסייה.



מצבם של העניים בישראל מתבטא גם בהיבטים לא-כספיים: הוא מושפע גם מהזנחה ממושכת של תשתיות ציבוריות בסיסיות בפריפריה ובייחוד בקרב ערביי הדרום, בתחומים נרחבים כגון תחבורה, חינוך ונגישות לאזורי תעשייה. כן בולט היעדר חיבור של משקי בית לרשתות של חשמל, מים וביוב. כל אלה מקשים על רווחת ציבור זה ועל

יכולתו להשתלב בתעסוקה. תיבה 3 בפרק 2 סוקרת את מוקדי העוני בישראל ומרחיבה גם בנושא התשתיות באותם מוקדים.

2. יעדים למדיניות החברתית של הממשלה

לנוכח האמור לעיל, הממשלה הצהירה ב-2007 במסמך ה"אנג'נדה הכלכלית-חברתית" על כוונתה לשפר את המצב הכלכלי-חברתי שאליו נקלעה החברה הישראלית. הממשלה הכירה במורכבות הנושא ובצורך לבנות מסגרת של מדיניות רב-שנתית, ולכן הגדירה את יעדיה לצמצום העוני בטווח של שלוש שנים – 2008 עד 2010. כך היא מאותתת, בצדק, ששיפור המצב מחייב פעילות בטווח ארוך למדי. נדון אפוא לא רק בצעדים שעליהם הוחלט עוד ב-2008, אלא גם בשאיפות הממשלה כפי שהן מתבטאות ביעדים לשלוש שנים. ניתוח זה חייב להיעשות על בסיס של שיקול דעת רחב, אשר חורג לעתים מהאחריות התפעולית המיידית של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת ברור כי לשינויים במצב החברתי יש השלכות כבדות משקל לא רק על רווחת התושבים אלא בעקיפין גם על מדיניות הביטוח הלאומי. כך למשל בכוחן של תוכניות של שילוב בתעסוקה להפחית את מספר המקבלים של קצבאות הקיום, כפי שהוכיחה במידה מסוימת תוכנית "אורות לתעסוקה" (תוכנית מהל"ב עד 2007). כמובן יש לדאוג לכך שההפחתה תנבע מהשתלבותם למעשה בשוק העבודה של המשתתפים בתוכנית ולא מסיבות אחרות. באותה מידה חשוב לשאול באיזו מידה הצמיחה הכלכלית המואצת שיפרה את המצב החברתי-כלכלי, והתשובה לכך היא כי נראה שההשפעה עד כה היתה מועטה. בהמשך ייבדקו הסיבות לכך, ולשם כך נרחיב את הסקירה להתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בשנים הקרובות ונבחן את הפעולות שאפשר לנקוט כדי לחזק את הזיקה בין הצמיחה הכלכלית לבין צמצום העוני ואי-השוויון. האחריות לפעולות מצויה במשרדי ממשלה שונים – בהם משרדי התשתיות, התחבורה, החינוך והבריאות, ובמוסדות האחראים על התשתית הבסיסית של חשמל, מים וביוב. ככל שמשרדי הממשלה יצליחו להתמודד טוב יותר עם חלוקת המשאבים לפי אזורים וקבוצות אוכלוסייה כך יפחת הלחץ על מערכת קצבאות הקיום, שנועדה בדרך כלל לתת מענה לכל מי שזקוק לסיוע למרות מאמצי המדיניות לשילוב בשוק העבודה.

החלטת הממשלה במהלך שנת 2007 ובתחילת 2008 לאמץ יעדים בתחומי העוני והתעסוקה מהווה למעשה שינוי באסטרטגיית החברתית. צעד זה, ככל שהוא חשוב לטיפול בעוני בטווח הבינוני והארוך, אין בו כדי להקל על חומרת העוני המיידית, זאת

מאחר שהממשלה אינה שוקלת בשלב זה הגדלת קצבאות קיום לאנשים בגיל העבודה.² לשם כך יש צורך לנקוט מדיניות משולבת שנוגעת במפורש גם לטווח הקצר. שינוי כיוון זה, אם יתגשם, מצריך זמן תכנון וביצוע. לרשת הביטחון הסוציאלי נועד התפקיד לאפשר לציבור החלש מבחינה כלכלית לגשר על תקופה שבה המדיניות האקטיבית עדיין לא השיגה את יעדיה.

נוסף על היעדים הללו הוחלט גם על צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה והתמורה לעבודה, ובהם מס הכנסה שלילי – בינתיים בתוכנית ניסוי באזורים של תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה. הממשלה גם יזמה הידברות בין התאחדות התעשיינים לבין ההסתדרות על הפעלת תוכנית של "פנסיה חובה". מעבר לכך עוסק מסמך האג'נדה בדוחות של ועדות שונות בנושאים הקשורים לילדים בסיכון, לרפורמות בתחום החינוך ועוד. הוא מדגיש גם את הצורך ב"יעול" (כלשונו) מערכת הקצבאות של הביטוח הלאומי, ניסוח המרמז כי לדעת הממשלה היא אינה יעילה דיה כיום. מאחורי המושג "יעול" מסתתרת תפיסה "שירית" שלפיה יש למקד את תשלומי הקצבאות בעיקר לעניים ביותר בטענה שאחרים אינם זקוקים להם. גישה זו שומטת את הקרקע מתחת לרעיון הביטחון הסוציאלי, שכן בסיס התמיכה של הביטחון הסוציאלי נמצא במעמד הבינוני, הנושא בטל רוב התשלומים בעבורו. מיקוד הקצבאות לעניים ביותר עשוי להביא לניתוק הזיקה בין תשלום דמי הביטוח לבין תשלום הגמלאות האמורות להיות מובטחות לציבור זה בבוא העת ולכרסם בתמיכה של ציבור חשוב זה במערכת הביטחון הסוציאלי.

הממשלה החליטה להציב שני יעדים שנוגעים לתפר שבין כלכלה וחברה – האחד יעד תעסוקה והאחר יעד לצמצום העוני. בכך הממשלה מאותתת שהיא רואה קשר בין ההקלה במצב העוני לבין הגברת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה.

בדרך כלל יעדי מדיניות נחוצים לניהול המדיניות כאשר מלכתחילה הממשלה סובלת מהעדר אמון ביכולתה לטפל בבעיה מסוימת. השימוש במשטר של יעד נועד לסייע לביצוע המדיניות: אפשר לפרוס את האתגר ואת הטיפול בו למהלך רב-שנתי ובכך לאפשר הצבת מסלול מדורג ועומס מופחת על התקציבים השנתיים. המדיניות יכולה להיחשב מוצלחת גם אם הבעיה לא נעלמת, כל עוד הציבור משתכנע שנעשה מאמץ

2 יצוין כי הממשלה כן הגדילה לאחרונה את קצבאות הזיקנה אשר השפיעו באופן ניכר על תחולת העוני של האוכלוסייה המבוגרת. יתר על כן מסמך האג'נדה דן באפשרות של ייעול מערך הקצבאות אך לא בהגדלתן.

רציונלי לצמצום הבעיה וכי הוא מניב פירות ולו חלקיים. לכן חשוב שהיעד שנקבע משכנע, כלומר מזהה על ידי רוב הציבור כרלוונטי לנוכח גודל הבעיה. סבלנות הציבור גמישה ככל שהוא משתכנע שהטיפול יסודי ואמיתי, ועצם ההתקדמות משפיעה לטובה על אמינות הממשלה בעיני הציבור. כך נוצרת מערכת יחסים דינמית בין הממשלה לבין הציבור, שיוצרת מעגל של חיזוק המדיניות ותוצאותיה, משום שככל שהציבור מבין טוב יותר את כוונת הממשלה ורואה אותה כערך רצוי, הוא משנה את התנהגותו לטובת השגת היעד. במילים אחרות, אם הפעולות שתפעיל הממשלה אכן יהיו רלוונטיות לרצונם של הפרטים להצטרף לכוח העבודה, הציפיות של הפרטים יושפעו מכך וגם התנהגותם. מדיניות אמינה תיצור תקווה לצאת ממעגל העוני ותשפיע על הרצון לעבוד. תהליך זה משול לכוח שנוצר במאבק באינפלציה עם התאמת הציפיות לאינפלציה לרמות נמוכות. ציפיות שמשתלבות עם יעדי הממשלה הם הביטוי המוחשי לאמינות הממשלה.

א. הניסיון הישראלי עם יעדי מדיניות

המשק הישראלי התנסה כידוע בניהול מדיניות עם שני יעדים מרכזיים – האחד יעד האינפלציה והאחר הוא היעד הפיסקלי שקבע מסלול יורד של הגירעון מאז הצורך בהגדלתו החד פעמית בעיצומו של גל העלייה של תחילת שנות ה-90.

עיקר הצלחתו של יעד האינפלציה (תחילה נבחר מסלול לא במיוחד קוהרנטי והוא חודד בעת שהממשלה השתכנעה בהצלחתו עד לגיבוש יעד יציבות המחירים של 1% עד 3%) היה בסיוע בהורדת האינפלציה מכ-16% עד 20% בשנים 1987-1991 ולאחר כמה שנים לרמה נמוכה מאוד – 1.9% בשש השנים האחרונות בממוצע שנת. תנאי חשוב להצלחת יעד האינפלציה במקרה זה היה האחריות הבלתי מעורערת של גוף מקצועי, במקרה זה בנק ישראל, שפועל ופעל לפי חוק שמציין במפורש את אחריות הבנק ליציבות מחירים.³ הצהרת היעד יצרה גם תהליך דינמי חשוב: עם הנהגת יעד האינפלציה בשנת 1992, תחילה בצורה מהוססת ולא שקופה, נוצרה נקודת מיקוד. העתונות, הציבור וכן גורמים ממשלתיים שלא התלהבו בתחילה מהיעד החלו לבחון את בנק ישראל ולבקר אותו על סטיות מהיעד. מלבד חוסר הנעימות לבנק ישראל באותן שנים הדבר יצר דינמיקה

3 זאת ללא קשר לדיון המתקיים כעת לגבי בהירות היעד בחוק הקיים לעומת החוק המתגבש בשנים האחרונות.

מעניינת – הבנק נאלץ להתאמץ יותר בהבנת תהליך הדיסאינפלציה ומנגנון התמסורת בין הכלים (הריבית או האגרטים המוניטריים ושער החליפין) לבין היעד. לשם כך פותחה חשיבה מסודרת – נבנו מודלים ונכתבו ניירות עמדה שנדונו במסגרת מדיניות עקבית ומתמשכת. עם השנים המדיניות הפכה למובנית עם דיונים חודשיים ושבועיים מסודרים. במהלך תהליך הדיסאינפלציה התברר לראשי הבנק שחייבים להרחיב את סמכות הבנק כדי לשפר את הצלחת העמידה ביעד. משהמדיניות יושמה בהצלחה, הוסף דוח מעקב אחר המדיניות, שאיפשר לגוף המבצע להסביר את צעדיו. עם כל הקושי שהיה כרוך בתהליך, אפשר לסכם ולומר שהמדיניות הצליחה במידה לא מבוטלת.

ליעד הפיסקלי הצטרפו בשלבים מאוחרים יותר יחס החוב לתוצר ("יעד 60%") ולאחרונה מגבלת ההוצאה הציבורית (1% גידול ריאלי לשנה, שהוגדל מאוחר יותר ל-1.7%). בדיעבד אפשר לומר כי שני יעדי המדיניות הושגו מבחינת קובעי המדיניות, ללא קשר לחילוקי הדעות שליוו אותם ומלווים אותם גם כיום.

האמינות הפיסקלית של הממשלה עברה כמה תהפוכות. בשנים הראשונות נעשו שינויים ביעד שהוכרז לראשונה לקראת תקציב 1992: יעד הגירעון (המקומי) הוצב לראשונה עקב החשש מפריצה תקציבית לאחר גל העלייה של שנות ה-90 והחשש מחזרה לגרעונות בלתי נשלטים כבעבר הרחוק. תחילה נקבע יעד של איזון תקציבי לקראת 1995, אך כשהתברר כי יהיה קשה מדי להשיג את היעד של אפס גירעון, הוא הוחלף ליעד של הפחתת הגירעון. הממשלה שלאחריה הרחיבה את האינדיקטור המשמש לקביעת היעד מגירעון מקומי לגירעון הכולל, תוך שינוי מסלול היעד עצמו כך שיקל על השגתו. הממשלה שלאחריה התנהגה בצורה דומה כאשר תיקנה היבט טכני אחר של גירעון הממשלה, גם היא תוך יצירת הקלה על מסלול היעד לנוחיותה. כך נוצרה ספקנות של ממש בנוגע ליעד, אך בדיעבד אפשר לומר שהצבת היעד סיעה בסופו של דבר להגברת המשמעת הפיסקלית. יעד החוב (הגבלת החוב הציבורי ל-60% תוצר בדומה ליעד של האיחוד האירופי) השתרש בצורה פחות פורמלית וללא לוח זמנים כאשר הוא תואם את התפישה של צמצום ההוצאה הציבורית שבה דוגלות ממשלות ישראל בשנים האחרונות. החוב הציבורי אכן הצטמצם מאותה תקופה שבה הוחלט על חוק הפחתת הגירעון התקציבי מרמה של מעל 100% במחצית השנייה של שנות ה-90 לכ-80% בשנת 2007.

הלקח מניסיונות אלה בעניין יעדי התעסוקה והעוני היא שיש להציב יעדים שמתווים דרך ליציאה מהמצב החברתי שבו ניצבת החברה הישראלית. לשם כך על היעדים להיות שאפתניים.

ב. יעד התעסוקה

הממשלה החליטה לכוון את מדיניות התעסוקה שלה להשגת שיעור תעסוקה של 71% בקרב בני 25-65 עד לשנת 2010. זהו יעד רצוי, אף שהיה מוטב להדק את הקשר בינו לבין יעד העוני באמצעות קביעת יעדים עקביים ומפורטים לאוכלוסיות בעלות עוני גבוה ושיעור תעסוקה נמוך במיוחד.

קביעה כזו היתה יוצרת מחויבות של הממשלה להכנת התשתיות הרלוונטיות להשגת יעד התעסוקה במקומות שבהם הן חסרות או לקויות. כמו כן היה אפשר לפרט פירוט יותר ספציפי את השירותים הנלווים המסייעים להשגת היעד באזורים הנבחרים כמו מעונות יום לילדים קטנים, ארוחות צהריים לילדים בבתי ספר וכד'.

משום מה הממשלה החליטה להשאיר מחוץ למדיניות את הצעירים בני פחות מ-25. קבוצת אוכלוסייה זו קריטית בהקשר ליעד העוני. הרי ידוע שהעוני גבוה במיוחד בקרב צעירים (ראשי משק בית) עד גיל 24. באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסיית העולים למשל, יש צעירים רבים בני 21-25, שנשרו ממערכות החינוך והלימודים ואינם משולבים בכוח העבודה. תחולת העוני בקבוצת גיל זו היא 35.4% בקרב משפחות ו-51.9% בקרב ילדיהם (כ-48,000). גודל המשפחה הממוצע הוא 3.6 נפשות והפער הממוצע של הכנסותיהם מקו העוני הוא כ-37%. בנוסף, הגבלת היעד לגיל 65 אינה עקבית עם מדיניות הממשלה של שינוי גיל הפרישה לגילאים 67 לגברים ו-62 לנשים.

כדי לעקוב אחר הצלחת המדיניות וקשייה חשוב להגדיל מיד את המדגם של סקרי ההכנסות, ההוצאות וכוח אדם כדי שיהיה אפשר לנתח קבוצות יעד ממוקדות לפי קבוצות משולבות של גיל, מין, לאום וגודל משפחה לפי אזור.⁴

4 גודל המדגם הנוכחי של סקרי הכנסות אינו מאפשר ניתוח של תת קבוצות קטנות כאלה. מאמץ כזה נעשה בזמנו בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כאשר ראש הממשלה אז, שמעון פרס, יחד עם יועצו הכלכלי, מיכאל ברונו, ביקשו לחשב את מדד המחירים בכל שבועיים במקום פעם בחודש. צעד זה עזר אז לחזק את אמון הציבור בהצלחת התוכנית, דבר שהתבטא היטב בירידה מהירה של הציפיות לאינפלציה. קובעי המדיניות רצו לעקוב בזמן אמת אחר הצלחת תוכנית הייצוב.

ג. יעד העוני

יעד העוני נקבע בשני מישורים: תחילה נקבע כי תחולת העוני של משפחות נדרשת לרדת לרמה של 17.2% עד 2010. מאוחר יותר נזנח היעד במונחים של רמת העוני, ונקבע יעד במונחים של השינוי בהכנסות הכספיות נטו של החמישון התחתון.

היעד מוגדר כדלקמן: בשלוש השנים 2008 עד 2010 יגדלו הכנסות המשפחות בחמישון התחתון בממוצע בקצב מהיר יותר ב-10% לפחות מקצב הגידול של התוצר לנפש. אם לדוגמה התוצר לנפש יצמח בתקופה זו ב-10%, היעד יושג אם ההכנסות הריאליות במשפחות של החמישון התחתון יגדלו ב-11%.

גישה זו של העדפת השינוי בהכנסות על פני יעד במונחי רמת עוני, עלולה ליצור תוצאות המנוגדות למדיניות המוצהרת שלפיה הממשלה מעוניינת להפחית את העוני. בהחלט ייתכן שתוצאת המדיניות תשיג את היעד הרשמי, תוך עלייה בממדי העוני באותה תקופה: למשל, במקרה שהתוצר לנפש יגדל אמנם לאט יותר מההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון, אך זו תגדל פחות מההכנסה הממוצעת או החצינית, המייצגת את רמת החיים במשק.

חיסרון מרכזי נוסף של גישת "השינוי" הוא זיהוי העניים עם החמישון התחתון. גם אם שיעור העוני של משפחות כיום דומה לזה של החמישון התחתון, הדבר יהיה פחות ופחות נכון ככל שתחולת העוני תגדל מעבר לחמישון התחתון. אם תחולת העוני תעלה, המשמעות היא שמתעלמים מהעניים החדשים ואם הוא יירד המשמעות היא שההגדרה לא מבחינה בין העניים באמת לבין אלה שמצבם השתפר.

מדד "השינוי" סובל מא-סימטריה בכך שהתוצר נמדד במונחים של נפשות בעוד שרכיב ההכנסה של החמישון התחתון נמדד במונחי הכנסה של משפחה במקום בהכנסה מתוקנת כלשהי לפי גודל משפחה. אם למשל משתנה הרכב המשפחות של החמישון התחתון, השינוי בהכנסה מושפע גם משינוי ההרכב ולא רק מהשינוי במצב המשפחות.

בנוסף, כדי לתת ביטוי ברור לבעיית העוני של ילדים, שהיא כאמור לעיל הבעיה הכואבת ביותר של מצב העוני, היה עדיף להוסיף גם יעד לעוני בקרב ילדים. בהקשר זה חשוב לזכור שיותר משליש מהילדים בישראל עניים ו-48% מכלל העניים הם ילדים (2006). בדיקת מצבה של ישראל בראייה בינלאומית מעלה כי גם שימוש בסולם שקילות אחיד לכל המדינות מציב את ישראל רחוק מאוד מתחולת העוני הממוצעת של ילדים במדינות מערביות רבות. בפרק 2 ובתיבות שבו נדונה בהרחבה סוגיית התפתחות העוני של ילדים.

בכל מקרה נראה כי הצבת היעד התלת שנתי הני"ל אינו שאפתני דיו. זאת במיוחד לנוכח הפער הגדול בממדי העוני בין ישראל לבין מדינות ה-OECD. חשוב לקבוע יעד גם אם הוא לטווח ארוך מאוד (למשל 10 שנים) שישקף תקווה לשינוי יסודי של המצב. במקרה זה אפשר ללמוד מהשאפתנות בתחום הפיסקלי שבו אומץ היעד האירופי בנוגע לחוב הציבורי כמשקל בתוצר. המקבילה היא למשל לקבוע יעד של 10%, שהוא קרוב לממוצע של תחולת העוני במדינות ה-OECD (9%). בגלל האתגר הגדול שיעד כזה משקף אפשר לקבוע מסלול אטי, למשל של 10 שנים או אפילו 15 שנים. יעד שלא משקף שאיפה סבירה הוא חסר טעם כי הוא דומה לסימון המטרה קרוב מדי למצב הקיים.

מעבר לשינוי בהכנסה או בתחולת העוני, חשוב מאוד גם להתבונן בפער העוני. המועצה הלאומית לכלכלה מבטיחה אמנם לעקוב במקביל גם אחר פער ההכנסות הממוצע מ"קו העוני", אך אין די בכך, משום שפער ההכנסות אינו מבחין בין עניים פחות לבין עניים יותר. כך לדוגמה אם קובעי המדיניות יבחרו לסבסד עניים שכירים (שממוקמים בדרך כלל סמוך לקו העוני) באמצעות מס הכנסה שלילי ולממן זאת באמצעות קיצוץ או החמרת התנאים בגמלה להבטחת ההכנסה (שבדרך כלל זכאים להם עניים במיוחד), משמעות הדבר שקובעי המדיניות מעבירים הכנסות ממשפחות עניות מאוד למשפחות עניות פחות. מעקב אחר פער ההכנסות לא יחשוף עובדה זו. לשם כך יש צורך במדדים שנותנים משקל הולך וקטן להכנסה של עניים ככל שהם פחות עניים. יש מספר מדדים מצרפיים שעומדים בקריטריון זה ומקובלים בספרות המקצועית כמדדים רגישים. אחד מהם הוא מדד פון (על שמו של אמרטיה פון, חתן פרס נובל לכלכלה משנת 1998) שמוצג זה מכבר בדוחות המוסד לביטוח לאומי ולאחרונה גם בדוחות בנק ישראל. עם זאת נהוג כיום בדוחות מחקר של מוסדות המתמחים בחקר העוני כגון הבנק העולמי והאוי"ם (למשל דוחות בשם Human Development Report) להשתמש, נוסף על מדד תחולת העוני, במדד חומרת העוני של פער ההכנסות הריבועי.⁵ הנתונים המוצגים בתרשים 4 מראים שההידרדרות הניכרת בתחולת העוני ובאי-שוויון היתה מתונה

5 מדד זה פותח ב-1984 על ידי Foster, Greer and Thorbecke. לכן הוא נקרא גם FGT ריבועי. המדד הפך בשנים האחרונות למקובל ביותר מבין המדדים שמכוונים לשקף חומרת עוני. למדד FGT יש סגולות שונות שמתוארות בהרחבה בספרות המקצועית ואשר חוקרי עוני רבים רואים בהם יתרון בהשוואה למדדים אחרים. באופן היפותטי מדד זה היה משתווה לתחולת העוני אילו לכל העניים הכלולים במדד לא היתה הכנסה כלל ("עניים מרודים"). לחילופין אם כל מה שהיה חסר לעניים הוא "שקל אחד" כדי לא להיחשב עניים אז מדד החומרה המוצע היה מצביע על חומרת עוני של קרוב לאפס. ככל שמדד החומרה (הערך של FGT²) גדול יותר כך חומרת העוני גדולה יותר. המדד יכול לקבל ערכים ברצף בין אפס (חומרת עוני זניחה) לבין הערך של תחולת העוני (עוני חמור).

בהשוואה להרעה בחומרת העוני כפי שהיא משתקפת במדד FGT, אשר הוכפלה בתקופה שמתחילת שנות ה-2000 ועד 2004 ואילך. התוספת של מדד חומרת העוני למדד תחולת העוני היא שהראשון רושם גם שיפורים שאמנם לא מוציאים את האדם מכלל תחום העוני אך בכל זאת משפרים את מצבו. במקרים רבים צעדי מדיניות משפרים את מצב העניים מבלי להוציא אותם לגמרי מעוני וגם על כך מגיעה הכרה לממשלה.

כאמור, בכך שהממשלה כרכה את יעד התעסוקה עם יעד העוני היא מאותתת שהמנגנון הדומיננטי ליציאה מעוני הוא שוק העבודה. אכן חשוב לקשור בין צמצום העוני לבין היכולת להשיג תוצאה זו באמצעות תעסוקה, אך כדי לא לזנוח את המעקב אחר קבוצות אוכלוסייה אשר אינן יכולות למצוא פתרון למצוקתן באמצעות שוק העבודה בלבד (כגון קשישים ואוכלוסיות חלשות במיוחד בגיל העבודה), דרושות התערבויות בתחומים משלימים.

מהאמור בפרק זה עולות כמה דרכים עיקריות שיגדילו את יכולת ההשתכרות של האוכלוסייה הענייה. פתרון יסודי של יכולת ההשתכרות חייב לכלול הגדלה של ממש של הסתברות האדם מעוט היכולת להיות מועסק בשכר סביר. הממשלה אכן נרתמה למטרה זו באמצעות תוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה, תוכנית מס ההכנסה השלילי ותוכניות נוספות הממוקדות באוכלוסייה החרדית ובאוכלוסיות מיוחדות אחרות. נראה שכדי לחולל שינוי עמוק יותר ביכולת ההשתכרות נדרש שינוי הקשור במגוון התערבויות.

תיבה 2

הערה על החשיבות היחסית של המאבק בעוני לעומת המאבק באי-השוויון

אם לשפוט לפי מסמך האג'נדה של המועצה הלאומית לכלכלה, אין בכוונת הממשלה "בשלב זה" לטפל באי-השוויון אלא להתמקד רק בנושא העוני, תוך תקווה שזה ישפיע גם לצמצום אי-השוויון:

"... מבלי להקל ראש בהתרחבות הפערים, אנו סבורים שהבעיה המרכזית הינה כאמור ממדי העוני ולא אי השוויון כשלעצמו. מדד אי שוויון גבוה עשוי להתקבל מסיבות שונות, הנוגעות לקטעים שונים של התפלגות ההכנסות. כך, אין ספק שהצמיחה המהירה של סקטור ההיי-טק תרמה לגידול באי השוויון, שהרי הדבר הביא לעלייה בהכנסות של אלה הקשורים לסקטור זה בשיעור מהיר הרבה יותר משאר האוכלוסייה. אולם, אין זה ברור כלל ועיקר שמתחת הזנב העליון של התפלגות ההכנסות מסיבה זו מהווה בעיה שדורשת התערבות ממשלתית. יתרה מזאת, קרוב לוודאי שכל ניסיון למתן את גידול אי השוויון מסיבה זו יגבה מחיר משמעותי מבחינת תמריצים להתפתחותם העתידית של סקטורים צומחים. לעומת זאת, העמקת העוני אף היא מגדילה את מידת אי השוויון, אך תוצאותיה הרבה יותר קשות לפרט ולכלל, מהסיבות שפורטו לעיל. מכאן שאנו סבורים שיש להעמיד בשלב זה את העוני ולא את אי השוויון במרכז הדיון, כאשר ברור כי טיפול בראשון צפוי להקל גם על השני..."¹

השמת הדגש על העוני יותר מאשר על אי-השוויון מובנת, שכן העוני מהווה סוג של אי-שוויון חריף במיוחד, ולגבי חלק מהעניים מדובר אף בפגיעה ניכרת ברמת חיים מינימלית בכבוד. עם זאת אין להתעלם מאי-שוויון, וזאת בייחוד במקרים מסוימים: אם מקור אי-השוויון נובע מהשקעת האדם בהון אנושי, או אם האדם נחן בכישרון מיוחד או ביכולת המצאה או יצירתיות אחרת, אי השוויון הוא ביטוי להכרה בסגולותיו והוא מהווה תמריץ לאחרים להתאמץ ולתרום מיכולותיהם. להבדיל מגורמים אלה, אם מקורו של אי-השוויון באפליה בשוק העבודה או בתשתיות המסופקות בידי

1 ראו ה"אג'נדה הכלכלית חברתית" של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, 2007, עמ' 16-17.

הממשלה, בנפטיזם, בשחיתות, בכוח מונופוליסטי לא הוגן, בשכר מופרז, בפרט אם הוא משולם על ידי גופים ציבוריים או עמותות ציבוריות – אזי אי-השוויון הוא נגע שפוגע בתחושת צדק בסיסית והוא מבזבז משאבים יצירתיים של החברה². אי השוויון דורש טיפול גם במקרה של מדיניות מסוי שמגזימה בהטבות לעשירים עד כדי כך שהיא מקטינה את מקורות המימון לשירותים ציבוריים חשובים באופן שהיא מסכנת קיום סדיר של מערכת הביטחון הסוציאלי. לכן רבים התחומים שיוצרים אי-שוויון, וחשוב, במקביל למדיניות צמצום העוני, לנסות ולהפריד בין אי-שוויון נסבל לבין אי-שוויון מוגזם ולא מוצדק, שאותו יש לצמצם ובחלקו אף לעקור.

2 ראו :

Francisco Ferreira, 2007, "Inequality as Cholesterol", in "The Challenge of Inequality", International Poverty Centre, June, 20-21.

תרשים 3
תחולת העוני, חומרתה ואי-שוויון כלכלי בהכנסה נטו – 1997 עד 2006/7
 (לפי גישת מחצית ההכנסה החציונית, נפשות)

שנה	מדד תחולת עוני בסוף השנה	מדד גיני	חומרת עוני לפי מדד FGT2	מדד תחולת עוני באמצע השנה	מדד חומרת העוני באמצע השנה
1997	100	17.5	100	96	100
1998	100	1.9	100	98	100
1999	100	17.5	100	98	100
2000	100	17.5	100	98	100
2001	119	19.6	119	103	119
2002	142	11.5	142	113	142
2003	164	11.9	164	119	164
2004	211	13.3	211	133	211
2005	210	13.6	210	130	210
2006	215	12.7	215	140	215

3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-47.1 מיליארד ש"ח ב-2007, בהשוואה ל-45.8 מיליארד ב-2006. 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 מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.4%, והוא נובע ברובו משינויי חקיקה ובחלקו הקטן מגידול במספר מקבלי הגמלאות. לעומת זאת נמשכת השחיקה העקבית של תשלומי הגמלאות מ-2001 במונחים של אחוזי תוצר (לוח 1): תשלומים אלה מהווים 6.9% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 8.9% ב-2001-2002. מגמה דומה של ירידה הדרגתית במונחי תוצר מאפיינת גם את הגבייה של המוסד, בעיקר כתוצאה מהקטנת שיעורי הגבייה למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005 (ראו להלן).

נתוני לוח 2 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. העלייה בשיעור של 2.4% בתשלומי הגמלאות מוסברת בעליות ניכרות בענפים נכות ואמהות. תשלומי

גמלת הנכות עלו ב-7.1% עקב גידול של 5.2% במספר המקבלים, לצד עלייה בתשלומים בעקבות יישום חוק הפוליו – ב-2007 שולמו לכ-1,800 נכי פוליו סך של 238 מיליוני ש"ח. תשלומי גמלת אמהות עלו ב-15.6% גם בגלל גידול במספר המקבלות וגם עקב שינויי החקיקה שהיו בשנה הנסקרת: ממאי 2007, דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות (לעומת 6 או 12 שבועות קודם לשינוי החקיקה), ומינואר 2007, מענק אשפוז הוגדל ב-12.1% נוספים (מעבר לגידול בעלויות האשפוז) – עלות המסתכמת ב-151.6 מיליון ש"ח בשנה וממומנת במלואה בידי האוצר.

עלייה ניכרת נוספת בתשלומים, של 13.3%, היתה בענף ה"סיעוד ואחר", והיא נובעת מכמה סיבות: גידול של 4.3% במספר המקבלים גמלת סיעוד (כאשר גידול זה הוא גם תוצאה של השינוי בהגדרת "בודד", באופן שמגדיל את מספר הזכאים לגמלה), יצירת רמה נוספת של זכאות וגידול בתעריף הממוצע לשעת טיפול. עלייה מתונה (0.8%) נרשמה גם בענף הזיקנה והשאירים, תוצאה של הגדלת הקצבאות לסוגיהן באמצע 2006 – שינוי שהתבטא במלואו רק ב-2007, תוצאה של גידול קל (0.2%) במספר הזכאים.

לעומת זאת, כבשנים האחרונות נצפתה ירידה בהיקף התשלומים לגמלאות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה: אבטלה (10.5%), הבטחת הכנסה (7.3%) ושירותי מילואים (12.1%). הירידה החדה בתשלומים לגמלאות המשולמות בגיל העבודה – אבטלה והבטחת הכנסה – נובעת מהשיפור שחל בתעסוקה ומהמשך מגמת הירידה בשיעורי האבטלה ב-2007. גורם נוסף, פחות בחשיבותו, לירידה בתשלומים לדמי אבטלה, קשור בשינוי חקיקה, שלפיו מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה (לפני כן היה פטור מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורו). עקב שינוי חקיקה זה, שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, ירד ירידה חדה מספר החיילים המשוחררים שקיבלו את הגמלה. יצוין ששינוי זה הוא צעד נוסף במדיניות הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בשנים האחרונות, לאחר תיקוני החקיקה המחמירים ביותר שהונהגו ב-2002-2003. את הירידה בתשלומים לשירותי מילואים אפשר להסביר כתיקון כלפי מטה, לאחר שב-2006 נסקו התשלומים ב-18% עקב מלחמת לבנון השנייה.

לאחר שב-2006 – לראשונה מאז 2002 – עלו התשלומים לקצבאות הילדים בשיעור של 8.5% (עם תום תוקפה של הוראת שעה בדבר קיצוץ נוסף שבוצע בקצבות הילדים), הנתונים ל-2007 שבים ומורים על ירידה נוספת, של כמחצית האחוז, בתשלומים לגמלה זו. ירידה ריאלית זו מבטאת את המשך הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים

בתהליך שהחל ב-2002, ושב משולמות בהדרגה קצבה אחידה, נמוכה יותר מהקיימת, בעבור ילדים "חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003), שמקומם במשפחה הוא שלישי ומעלה. אומדן שנערך מראה שתהליך החלפת הילדים הוותיקים בחדשים ימוצה עד 2012 – בשנה זו רוב הילדים ייחשבו "חדשים". יציאתם של ילדים "ותיקים" וכניסתם של ילדים "חדשים" למערכת משפיעה בכיוון של פחות זוחל בתשלומים לקצבאות הילדים. יצוין שבדומה ליתר הקצבאות, ב-2007 לא חל עדכון גם בסכומי קצבת הילדים.

לוח 1

**תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2007-1980**

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	8.92	7.01	6.56	4.45
2002	8.94	6.94	6.56	4.46
2003	8.33	6.58	6.39	4.33
2004	7.54	6.04	6.20	4.15
2005	7.19	5.76	6.14	4.13
2006	7.07	5.69	5.97	3.99
2007	6.92	5.62	5.97	3.95

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

בסך הכל עלו ב-2007 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.3% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות, המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושארים) למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים)

ותגמולי מילואים), ירדו, בשיעור של 1.4%. ב-2007 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-8.9 מיליארד ש"ח, שהם 18.9% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 2 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.4% מסך הגמלאות המשולמות – שיעור הנמוך במעט מזה שהיה בשנתיים שקדמו ל-2007 (38%). לעומת זאת ענף הנכות, השני בגודלו, העלה במחצית נקודת אחוז את חלקו ל-19.2%. ענף הילדים, שהקטין את חלקו כמעט במחצית לעומת 1995, הוריד עוד את חלקו מ-11% ב-2006 ל-10.7% ב-2007. ענף האבטלה וההבטחת הכנסה המשיכו ב-2007 את תהליך הקטנת חלקם בסך הגמלאות והגיעו ל-3.8% ו-5.4% בהתאמה. יצוין שבין 2002 לבין 2007 ירד חלקו של ענף האבטלה בכלל התשלומים במחצית. צניחה זו מיוחסת בעיקרה לשינויים עמוקים בחקיקה בשנים 2002-2003 שהחמירו את תנאי הזכאות לקבלת הגמלה ובמידה פחותה יותר היא מיוחסת גם לשינויים החיוביים בשוק העבודה בשנים שלאחר מכן. לעומת זאת ענף האמהות הגדיל את חלקו בכנקודת אחוז אחת בין שתי השנים, כתוצאה משינויי החקיקה האמורים לעיל. עלייה דומה נרשמה גם בחלקו של ענף הסיעוד. לעומתם חלקו של ענף המילואים חזר לגודלו מ-2005, לאחר עלייה שנרשמה בו אשתקד בשל מלחמת לבנון השנייה. מצבם של שאר הענפים – נפגעי עבודה, אמהות ומילואים – נותר כמעט ללא שינוי. בשלושת הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים – מרוכזים ב-2007 כשני שלישים מכלל תשלומי הגמלאות.

4. רמת הקצבאות

בחוק התוכנית להבראת המשק מיוני 2003 נקבע כי כל הקצבאות שהמוסד משלם, חוץ מקצבאות זיקנה ושאיירים⁶, יוקפאו עד סוף 2005 ויעודכנו בשיעור עליית המחירים מינואר 2006 במקום לפי השינויים בשכר הממוצע כפי שהיה נהוג קודם לכן. בעקבות שינוי שיטת עדכון הקצבאות שונו הסעיפים שהגדירו את חישוב סכום הקצבאות ואופן עדכון לפי השכר הממוצע, ומינואר 2006 החישוב נערך לפי "הסכום הבסיסי"⁷. סכום זה מתעדכן בחודש ינואר בכל שנה בהתאם לעלייה שחלה במדד המחירים לצרכן בין מדד נובמבר שקדם לחודש העדכון לבין מדד נובמבר של השנה הקודמת.

ההשפעה של ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בעדכון לפי עליית המחירים הורגשה כבר ב-2006, שבה עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.7%: בתקופה שמ-2002 עד 2006 – תקופת הקפאת הקצבאות והצמדתן למחירים במקום לשכר הממוצע (החל ב-2006) – עלה השכר הממוצע ב-6%, דהיינו מקבלי הקצבאות הפסידו 3.2% מן הגמלאות המשולמות להם. ב-2007 לא עודכנו הקצבאות כלל, מאחר שמדד המחירים לתקופה הקובעת לצורך העדכון הצביע על ירידה קלה. במקרה זה, אילו היו הגמלאות מעודכנות לפי השכר הממוצע, היו מקבליהן נהנים מתוספת של 2%. ההפסד המצטבר למקבלי הגמלאות בשתי השנים הסתכם ביותר מ-5%, שמשמעותם התקציבית כ-2 מיליארדי ש"ח. ניסיון העבר מלמד שמגמה זו של שחיקת הקצבאות תלך ותגבר בעתיד, שכן השכר הריאלי עולה בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה. בנוסף, במרבית הקצבאות נמשכה ההפחתה בשיעור של 4% מהגמלה המשולמת, שהחלה ביולי 2002 ותוכננה עד דצמבר 2006, אך הוארכה לבסוף גם ל-2007.

נתוני לוח 3 מורים שקצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה בשיעור ריאלי של 0.9% וקצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ליחיד עלתה ב-1.6%. לעומת זאת כאחוז מהשכר הממוצע נותרו קצבאות הזיקנה והשאיירים למיניהן ברמתן מ-2006 או נשחקו במעט.

6 לרבות קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה.

7 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2007 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,240 ש"ח.

נתוני לוח 4 מורים שב-2007 עלתה הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בשיעורים משתנים שבין אחוז אחד ל-3.5% בהתאם להרכבי משפחה שונים. עם זאת, כשיעור מהשכר הממוצע במשק, נותרה הגמלה פחות או יותר ברמתה הריאלית מ-2005. התייצבות זו באה לאחר שחיקה עמוקה בגמלה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בין השנים 2002 ל-2005: חישוב פשוט מעלה שהכנסת המינימום המובטחת להורה יחיד עם שני ילדים, למשל, פחתה בשיעור ריאלי של 23% בין 2002 ל-2007.

לוח 3

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 1975-2007

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	
49.6	2,130	25.5	1,096	24.8	1,064	14.9	640	1975
48.2	2,506	23.8	1,238	26.3	1,366	13.5	705	1980
58.3	3,042	30.5	1,586	29.5	1,541	15.2	795	1985
45.9	2,893	24.9	1,573	30.7	1,938	15.9	1,001	1990
57.3	3,749	26.0	1,696	30.1	1,965	15.5	1,014	1995
55.0	4,162	25.0	1,892	29.0	2,193	15.0	1,132	2000
57.7	4,499	26.3	2,053	30.5	2,378	15.7	1,228	2001
56.4	4,227	26.5	1,946	30.8	2,255	15.6	1,141	2002
58.7	4,174	27.2	1,929	31.5	2,235	15.6	1,107	2003
56.7	4,144	26.4	1,937	30.6	2,244	15.2	1,112	2004
57.8	4,284	27.6	2,049	30.2	2,235	15.2	1,127	2005
59.6	4,492	28.6	2,146	29.9	2,243	15.3	1,149	2006
59.4	4,533	28.6	2,181	29.5	2,247	15.1	1,159	2007

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קצבת הנכות הממוצעת נשחקה בשיעור של 0.7% בין 2006 ל-2007, וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא ירדה מ-32.1% מהשכר הממוצע ל-31.4% ממנו ובכך חזרה לרמתה מ-2002. מגמות דומות אפיינו גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה לילד נכה ירדה ריאלית בשיעור דומה, והקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים שעלתה במעט (0.2%) בין 2006 ו-2007, נשחקה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכמחצית נקודת אחוז. לעומת זאת קצבת הניידות הממוצעת עלתה בכ-0.8% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2006.

גמלת הסייעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית בשנת 2007 בכ-4.4% לעומת 2006. עלייה זו מבטאת את השפעת שינוי החקיקה מינואר 2007, שעל פיו נקבעו שלוש רמות תלות בגמלת הסייעוד במקום שתי רמות קודם לכן: נוספה רמה שלישית בשיעור של 168% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. בנוסף עלה התעריף לשעת טיפול בממוצע בשיעור ריאלי של כ-3%.

לוח 5 מציג את ערך נקודת הקצבה לילדים ואת גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע. ב-2007 כאמור לא השתנה "הסכום הבסיסי" ולפיכך קצבת הילדים המעודכנת לפיו לא שונתה. כתוצאה מכך נשחקה נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע וירדה מ-2% מהשכר הממוצע ל-1.9% ממנו. באופן דומה נשחקו גם הקצבאות המשולמות להרכבי משפחה שונים המובאים בלוח. אופי הקיצוץ המתמשך בקצבאות הילדים מאז 2001 במסגרת התוכנית להשוואת הקצבה לכל ילד הובילו לשיעורי שינוי מצטברים דיפרנציאליים להרכבי משפחה שונים: בעוד קצבת הילדים למשפחות שבהן שני ילדים נשחקה בשיעור של כ-22% בין 2001 ל-2007, הקצבה למשפחות שבהן ארבעה וחמישה ילדים נשחקו בשיעור של 47% ו-54% (בהתאמה) באותה התקופה.

**הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*) ממוצע לחודש, 1990-2007**

זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		זוג עם שני ילדים (כולל רגיל)		זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים*)		יחיד		שנה
שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	
מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	
53.5	46.0	2,901	3,187	24.9	1,573	20.0	1,258	1990
53.8	46.6	3,040	3,513	24.3	1,585	19.4	1,268	1995
51.0	44.0	3,352	3,894	23.2	1,768	18.6	1,414	2000
53.6	46.2	3,600	4,218	24.6	1,918	19.7	1,535	2001
53.4	45.5	3,313	3,888	24.5	1,783	19.6	1,426	2002
46.6	40.3	2,866	3,319	22.9	1,630	19.5	1,385	***2003
52.4	52.4	3,665	3,765	24.4	1,730	24.4	1,731	***2003
40.5	35.3	2,583	2,965	21.4	1,564	19.0	1,390	**2004
50.5	50.5	3,695	3,733	23.8	1,738	23.8	1,738	***2004
39.4	34.3	2,546	2,923	20.8	1,544	18.5	1,372	***2005
49.1	49.1	3,644	3,681	23.1	1,715	23.1	1,715	***2005
39.7	34.7	2,989	2,989	20.6	1,553	18.3	1,380	***2006
49.3	49.3	3,714	3,779	22.9	1,725	22.9	1,725	***2006
39.0	34.0	2,596	2,973	20.3	1,545	18.0	1,373	***2007
48.4	48.4	3,694	3,759	22.5	1,716	22.2	1,716	***2007

* כפי שמודדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** נתוני 1985 ו-1990 מתוּסחים לאמנה עם שני ילדים שריתתה זכאית לגמלה להבטחת הכנסת.
 *** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו מגמות מעורבות: דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו ב-3.6% ו-3.4% בהתאמה. דמי הלידה בממוצע ליום עלו בשיעור ריאלי של כמחצית האחוז. לעומת זאת מענק הלידה ירד ריאלית בשיעור דומה. ב-2007 נמשכה גם הירידה בדמי אבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק. ירידה זו מוסברת בעיקר בהמשך המגמה של ירידת חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק לצד עלייה מקבילה בחלקם של אלה שקיבלו דמי אבטלה נמוכים משיעור זה בשנים האחרונות.

לוח 5

נקודת קצבה וקצבאות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע לחודש, 1990-2007

קצבה לחמישה ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לשני ילדים**		ערך נקודת קצבה		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	
33.2	2,116	23.4	1,493	1.5	92	2.9	192	1990
33.4	2,139	23.4	1,504	5.8	375	2.8	187	1995
28.7	2,185	20.2	1,534	5.0	382	2.5	190	2000
31.6	2,463	19.5	1,520	4.8	378	2.4	188	2001
28.1	2,063	17.3	1,267	4.3	319	2.4	179	2002
24.9	1,772	15.6	1,110	4.2	301	2.5	177	2003
18.7	1,365	11.8	867	3.5	253	2.4	178	2004
16.0	1,187	10.5	776	3.3	246	2.4	176	2005
15.1	1,138	10.7	807	4.0	298	2.0	149	***2006
14.8	1,132	10.5	803	3.8	296	1.9	148	****2007

* 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. במאוס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבאות הילדים.
 *** מ-2006 קצבאות הילדים מחושבות על פי הסכום הבסיסי, שהיה בינואר 2006 - 148 ש"ח.
 **** בינואר 2007 לא עודכן הסכום הבסיסי, ולכן קצבאות הילדים בערך השוטף נותרו בעינם.

5. מקבלי גמלאות

ב-2007 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים – הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – ב-0.2%: המוסד שילם קצבאות ל-728.9 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש ב-2007 (לוח 9). הירידה בקצב הגידול במספר מקבלי קצבאות אלה מוסברת בהעלאת גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים ולנשים וגיל הזכאות המוחלט לנשים, וכן בירידה עקבית בשיעור שנתי של 4% במספר המקבלים שאינם מבוטחים (עולים חדשים). ירידה זו מתקזזת בחלקה בעלייה מקבילה בענפים המשלמים גמלאות לאוכלוסייה בגיל העבודה: בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 5.2% במספר המקבלים. העלייה במספר המקבלים אפיינה גם את הקצבאות הנגזרות מקצבה זו: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.9% ומספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-4.7%. מספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 7.2% לאחר עלייה של 6 אחוזים ב-2006. יצוין שב-2007 שולמו, לראשונה בעקבות חוק הפוליו, 238 מיליון ש"ח לכ-1,800 נכי פוליו. בענף השלישי בגודל, ילדים, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.3% לאחר עלייה זהה ב-2006, כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2007 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.3 מיליון ילדים החיים ב-980.6 אלף משפחות.

עליות גדולות למדי נרשמו גם בענפי האמהות ונפגעי העבודה – ענפים המושפעים בעיקר ממגמת התרחבות התעסוקה במשק. בענף האמהות גדל מספר מקבלות דמי הלידה ב-4.1% ומספר מקבלות מענק הלידה גדל ב-2.5%. ענף נפגעי עבודה על שני סעיפיו – דמי פגיעה ומקבלי קצבת נכות צמיתה – רשם עלייה של כ-5%. גם בענף הסיעוד, המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי, היתה עלייה דומה (4.3%).

מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה נמשכה, וב-2007 ירד מספרם בכ-11% נוספים. הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה מ-2001 ועד היום הסתכמה ב-52%. בעוד שהירידה בשנתיים האחרונות (בשיעור מצטבר של כ-16%) מיוחסת לשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה במשק, הרי עיקר הירידה המצטברת מ-2001 נעוצה בהחמרות שהיו בחוק בשנים 2002-2003, ובראשן הארכת תקופת האכשרה לצורך קבלת דמי אבטלה.

מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1990-2007

שנת	זיקנה וטאריים	נכות כללית			נפגעי עבודה			אמהות			ילדים	דמי אבטלה	הגבות (לאכולוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבה לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה*	קצבת נכות זמנית	מענק לידה	דמי לידה	מקבלות קצבות ילדים**	דמי אבטלה				
1990	442.6	73.5	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		
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	142.9	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		
2007	728.9	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	147.2	86.0	980.6	49.8	120.2	125.6		
							גידול שנתי (אחוזים)							
1990-1986	2.6	3.4	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4		
1995-1991	4.6	5.0	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7		
2000-1996	3.5	7.6	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2		
2001	3.0	5.2	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1		
2002	2.3	5.7	6.7	8.3	1.3	4.8	1.1	0.3	0.7	-7.3	6.5	6.5		
2003	2.4	4.5	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7		
2004	1.8	3.2	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4		
2005	-0.3	5.2	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4		
2006	1.1	4.3	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7		
2007	0.2	5.2	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3		

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 ** הנתון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לרוך באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלת ברוך כמה מקבלים נקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבו חישובו נמנו כל מקבלי הקצבה המפועלת, הייה 145.6 אקף בממוצע לחודש.

ירידה חדה של 7.8% נרשמה גם במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ירידה זו היא חוליה נוספת בשרשרת ירידות שהחלה ב-2004, והיא מוסברת בשילוב של כמה גורמים: השינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה בשנתיים האחרונות, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

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.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך זה יהיה מדורג ויימשך עד 2009 ובסופו יופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח – מופחת ורגיל – במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ובעקיפין היא עלולה גם לגרום לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על **העובד** הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%; השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%; ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, 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 מעודכנת 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.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2007 ב-39.7 מיליארד ש"ח: 24.45 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-13.46 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף כ-1.8 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 7 מראה שב-2007 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-4.4% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-3.3% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-6.6%. עליות אלה נובעות בעיקר מההתפתחויות הכלכליות החיוביות בתחום התעסוקה והשכר. יצוין שאומדנים שנערכו הראו שהגבייה הישירה מן הציבור ב-2007 היתה עולה בשיעור גבוה אף יותר, של כ-7% במונחים ריאליים, אילולא שינויי החקיקה הנוגעים להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים, שנעשו ב-2005 וב-2006 ויוסיפו להשפיע בהדרגה עד 2009. שינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג נבלמה ב-2007, לאחר שהגבייה ירדה במונחי תמ"ג מ-6.2% ב-2003 ל-5.7% ממנו ב-2006. היקפי הגבייה של דמי ביטוח לאומי ושל דמי ביטוח בריאות זהים לשיעורים ששררו ב-2006 במונחים של אחוז מהתמ"ג. בהשפעת הרפורמה במס הכנסה עלה חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המסים הישירים ל-46.2%, כחלק מתהליך שהחל ב-2003, שנה שבה הגבייה מן הציבור עמדה על 40.2% מסך המסים הישירים.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים עלתה בשיעור ריאלי של 2.7% ב-2007 (לאחר עלייה של כמחצית האחוז ב-2005), עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים ב-9.7% (לאחר גידול זהה גם ב-2006). הבדלים אלה מוסברים ביישום התוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בין 2005 ל-2009.

לוח 7

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2002-2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
39,740	37,792	36,137	34,331	33,660	33,995	סך כל תקבולי דמי ביטוח
37,910	36,112	34,597	32,971	32,275	31,378	סה"כ גבייה מהציבור
24,454	23,554	22,759	21,661	21,424	20,495	לענפי ביטוח לאומי
13,456	12,558	11,838	11,310	10,851	10,883	למערכת הבריאות
1,830	1,680	1,540	1,360	1,385	2,617	סה"כ שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
						א. אחוז שינוי ריאלי
4.4	2.2	3.6	2.6	2.2	-0.1	סה"כ גבייה מהציבור
3.3	1.4	3.7	1.5	3.8	1.3	לענפי ביטוח לאומי
6.6	4.0	3.3	4.6	-1.0	-2.7	למערכת הבריאות
						ב. כאחוז מהתמ"ג
5.7	5.7	5.9	6.0	6.2	6.1	סה"כ גבייה מהציבור
3.7	3.7	3.9	3.9	4.1	4.0	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	למערכת הבריאות
						ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים
46.2	44.0	42.2	41.9	40.2	36.8	סה"כ גבייה מהציבור
29.8	28.7	27.8	27.5	26.7	24.0	לענפי ביטוח לאומי
16.4	15.3	14.4	14.4	13.5	12.8	למערכת הבריאות
						ד. כאחוז מהמסים הישירים
28.6	28.8	31.4	32.0	32.5	30.8	סה"כ גבייה מהציבור
18.5	18.8	20.7	21.0	21.6	20.1	לענפי ביטוח לאומי
10.1	10.0	10.7	11.0	10.9	10.7	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 8 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2007 בכ-55 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זו עלייה של 4.5% בהשוואה לשנה הקודמת, ועלייה מצטברת של יותר מ-10% לעומת 2004. העלייה הריאלית זו השנה השלישית ברציפות עומדת בניגוד למגמת הירידה הריאלית בסך מקורות המימון בשנתיים שקדמו ל-2005, והיא מבטאת גידול בכל מרכיבי המימון ובייחוד במרכיב השתתפות הממשלה

במימון ענפי הביטוח, שעלה בשיעור חד של 9.6%. שיעור זה הוא תוצאה של העלייה בשכר, שהשפעתה הנקייה על הגבייה הסתכמה בכ-7%, וכן של תוספות אחרות להוצאה זו, כגון התוספת של 151 מיליון ש"ח בגין הגידול ב-12.1% נוספים (מעבר לעלייה בעלויות האשפוז) במענק האשפוז מינואר 2007 – עלות הממומנת כולה בידי האוצר.

לוח 8

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2007

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה**	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מילוני 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
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
2007	54,974	26,284	13,888	9,459	5,600
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
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
2007	4.5	3.6	9.6	4.7	5.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
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
2007	100.0	47.8	25.3	17.2	10.2

* כולל שיפוי אוצר.

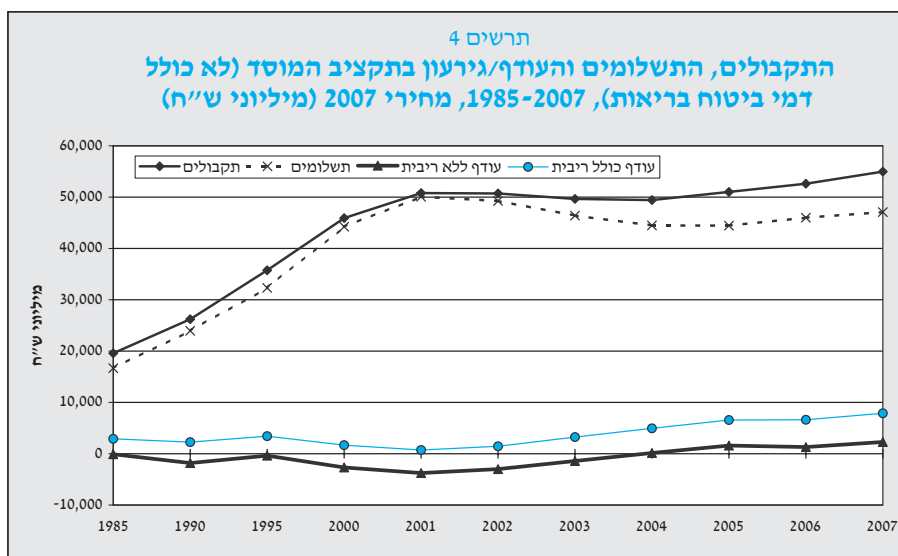
** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

יתר מרכיבי המימון עלו בשיעורים שבין 4 ל-5 אחוזים. העלייה בהשתתפות הממשלה מוסברת בהגדלתה לפי סעיף 32 לחוק כדי לפצות על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים⁸. יצוין שהשתתפות האוצר לפי סעיף 32 לחוק משתנה בהתאם לגידול בשיעורי הגבייה, שהוא עצמו מושפע משינויי חקיקה ומהשינויים בשוק העבודה, שהיו חיוביים בשנה הנסקרת. בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקו של מימון הממשלה עלה ב-2007 בשיעור ממוצע של 7.6%, לאחר עלייה של כ-4% ב-2006. הנתונים מצביעים על מעורבות גדלה והולכת במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו של המוסד. העלייה ביתר מרכיבי המימון – גביית דמי ביטוח לאומי ותקבולי ריבית – היתה מתונה יותר (3.7% בממוצע).

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, העודף התקציבי ב-2007 הגיע לכ-2.3 מיליארדי ש"ח, לאחר שב-2006 היה 1.3 מיליארדי ש"ח. תקציב המוסד עבר מגירעון שוטף לעודף שוטף ב-2004 ומאז גדל העודף משנה לשנה (ראה תרשים 4). הגידול בגבייה מן הציבור בתוספת הגידול בהשתתפות האוצר, שעלו בשיעורים גבוהים ב-2007 כתוצאה מההתפתחויות החיוביות בתחומי התעסוקה והשכר, אל מול אי עדכון הגמלאות ב-2007 – הובילו לעלייה בעודף התקציבי של המוסד. הגידול הנוסף של כ-5 מיליארדי ש"ח בענף הילדים (לוח 9), המאופיין בכל השנים בעודף שוטף גדול, הוא למעשה התורם העיקרי לעלייה בעודף השוטף. בחינת יתר מרכיבי הגידול בעודף השוטף מעלה שבין 2006 ל-2007 הצטמצם הגירעון בענף הזיקנה והשאירים ובענף האבטלה, שבו הגירעון ממומן כולו, משנת 1999, מכספי ענף הילדים. מאידך הגידול בגירעון בענפי האמהות, נפגעי עבודה ונכות כללית תרם למיתון מסוים של העליה בעודף התקציבי. מ-1999 ממומן הגירעון בענף האבטלה כולו מכספי ענף הילדים.

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



הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-6.6 מיליארד ש"ח ב-2006 ל-7.9 מיליארד ש"ח ב-2007. עם זאת, ענפי הנכות, נפגעי עבודה, אבטלה וסיעוד נותרו גרעוניים. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב המוסד והמעבר לעודף שוטף מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

ועדת הכספים של המוסד אישרה ב-2007 העברת סכומים מיתרת הנכסים של ענף הילדים לענפי האמהות והסיעוד הגרעוניים וכן לשני ענפים גרעוניים נוספים (נכות כללית ונפגעי עבודה), באופן שיובטח המשך תפקודם.

לוח 9

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים),
2007-2001**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2007	2006	2001	2007	2006	2001	
7,885	6,583	657	2,285	1,293	-3,420	סך הכול
1,844	1,389	1,019	-366	-762	-633	זיקנה ושאיירים
-2,507	-2,455	-912	-2,927	-2,890	-1,762	נכות כללית
-914	-1,013	-821	-1,104	-1,213	-1,193	נפגעי עבודה
-1,229	-1,044	-674	-1,239	-1,019	-852	אמהות
13,791	12,748	5,890	11,161	10,333	5,338	ילדים
-1,342	-1,573	-3,090	-1,312	-1,543	-3,090	אבטלה
-1,970	-1,695	-1,049	-2,000	-1,730	-1,410	סיעוד
213	227	294	73	117	182	אחר

7. המלצות בתחום המדיניות החברתית

המלצות המוסד לביטוח לאומי העולות מהכתוב בפרק זה ומהסקירה כולה הן כדלקמן:

1. **צמצום מספר העובדים הזרים** המועסקים בשוק העבודה הפוטנציאלי של מעוטי השכלה ועידוד של ישראלים להיכנס לכל התחומים שבהם מועסקים כיום עובדים זרים, במיוחד בתחומים שבהם צפוי גידול ניכר בביקוש לשירותים והמתאימים לעובדים מעוטי השכלה. תחומים בולטים מסוג זה הם סיעוד של זקנים ונכים ותיירות, מאחר שיש בהם פוטנציאל תעסוקה ניכר למעוטי השכלה. במיוחד מוצע לסבסד זקנים ונכים שמוכנים להיעזר בשירותי סיעוד המסופקים בידי ישראלים. צעד זה ימזער את הפגיעה האפשרית בעלות שירותי הסיעוד לזקן ולנכה. אם הממשלה רוצה להבטיח שירותי סיעוד זולים וטובים, עליה לעשות זאת באמצעות סבסוד ישיר ולא באמצעות הפרת חוקי עבודה בתחום הסיעוד הביתי. כל עוד לא יוגבל מספר העובדים הלא-ישראלים במשק, תימשך השפעת עודף ההיצע על יכולת ההשתכרות של העובדים הישראלים מעוטי היכולת. החזרת השליטה

במספר העובדים הזרים וייצובה על רמה נמוכה משמעותית מזו הקיימת, יפעלו לשיפור יכולת ההשתכרות של עובדים מעוטי השכלה⁹ (ראו תיבה 1 בפרק זה).

2. יש לפעול לאכיפה של חוקי העבודה על מעסיקים של עובדים לא-ישראלים וישראלים כאחד, ובייחוד של אלה המועסקים במשקי בית פרטיים בתחום הסייעוד. עובדי הסייעוד הזרים מהווים ענף צומח וגם הפכו בשנים האחרונות לענף הגדול ביותר מבחינת מספר האישורים שהממשלה מנפיקה.¹⁰ כדי להקל את הלחץ על שוק העבודה של מעוטי השכלה יש לאפשר גיוון רב יותר של עובדים זרים: ככל שהרכב העובדים הזרים יהיה משכיל יותר, כך תגדל תרומתם לתוצר וזאת תוך מזעור הנוקים לשוק העבודה של מעוטי היכולת. מומלץ בעניין זה לפעול בעקבות העקרונות של שלטונות ההגירה בארצות מפותחות רבות¹¹. מסקנות הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים אינן עקביות עם המסקנות הללו.

3. לחיזוק הקשר בין שני היעדים לעיל מומלץ להעניק **תשלום זמני של קצבה למשפחות במצוקה שנמצאות בתהליך של השתלבות בתעסוקה** כאשר הקצבה תפחת בהדרגה עם הצלחת ההשתלבות. כך יקודמו יעדי העוני והתעסוקה בעת ובעונה אחת. קצבה כזו תשולם ישירות לאנשים שהיו תקופה ממושכת (או כל הזמן) מחוץ לכוח העבודה. לאנשים כאלה הזיכוי בגין מס ההכנסה השלילי משולם רק כעבור כשנה ולכן הוא פחות רלוונטי להחלטת הכניסה לשוק העבודה.

4. **הצמדת קצבאות הביטוח הלאומי לשינוי ברמת החיים** ולא לשינוי במחירים בלבד. זאת אפשר להשיג באמצעות החזרת הצמדתן לשכר הממוצע או החציוני במשק, תוך שיובאו בחשבון ההשלכות האפשריות על הגבייה והאיתנות הפיננסית ארוכת הטווח.

5. השוואות בינלאומיות שנעשו הוכיחו שרמת הנדיבות של ביטוח האבטלה בישראל לאחר החמרות שהונהגו בו בשנים האחרונות נמוכה מאוד, דבר שהופך את

9 נוסף על הגבלה אפקטיבית של מספר העובדים הזרים, יש לדאוג לפיזור מכסת העובדים הזרים בין כל משלחי היד שבהם יש עודף ביקוש לעובדים, ולא למקד אותם במשלחי יד אשר יש בהם תחרות עם עובדים ישראלים מעוטי השכלה בלבד.

10 ראו איור 1 בפרק ה' (שוק העבודה) בדין וחשבון, 2007, בנק ישראל.

11 Ruhs Martin, 2005, "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", Centre on migration, policy and society, University of Oxford, September, 1-29.

ביטוח האבטלה לכלי שאינו יעיל מספיק בהשגת יעדיו המרכזיים: (א) מתן שהות לחיפוש עבודה מתאימה לכישורי העובד ולרמת שכרו, (ב) מתן רשת ביטחון כלכלית זמנית עד למציאת עבודה חדשה¹². מוצע **למתן את ההחמרות שהונהגו בביטוח אבטלה באמצעים שונים**, למשל העמדת תקופת העבודה המזכה בדמי אבטלה ("תקופת אכשרה") על תקופה קצרה יותר מהקיימת בכל סוגי העובדים והשוואת תקופת האכשרה של עובדים חודשיים ועובדים יומיים: חישוב מראה שמעובדים יומיים נדרשים כיום 14.4 חודשי עבודה בפועל כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, בעוד שעובדים חודשיים חייבים רק ב-12 חודשי עבודה.

6. הנתונים מצביעים על מעורבות גדלה והולכת במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו של המוסד. ההמלצה היא **להפסיק את תהליך ההפחתה המתמשך בהשתתפותם של המעסיקים בנטל דמי הביטוח הלאומי** וליזום מהלך הפוך בשיעורים נמוכים שלא יגדילו את עלות העבודה באופן ניכר, אך יסייעו לשמר את עצמאותו של המוסד.

7. **הגברת הנגישות לתשתיות התעסוקה והתחבורה באוכלוסייה הערבית** בפריפריה ובייחוד בדרום (ראו הרחבה בנושא בתיבה 3 בפרק 2).

8. **חיזוק החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית לצורך שיפור ההשתכרות העתידית באוכלוסיות בעלות חינוך והשכלה נמוכים**, בין היתר באמצעות השקעה של ממש בתשתית החינוך. עיקר החיזוק צריך להינתן לשתי אוכלוסיות: (א) האוכלוסייה הערבית בפריפריה, ובייחוד נשים בדואיות, (ב) האוכלוסייה החרדית, ובייחוד הבנים שבה (גם בנושא זה ראו הרחבה בתיבה 3 בפרק 2).

9. כדי להגדיל השפעת העשייה בתחום **העוני של ילדים**, חשוב שהממשלה **תאמץ יעדי ביניים**, למשל בתחום הנשירה מרמות שונות של בתי ספר, דבר המאפשר גם להציג שינויים בתחום זה בזמן אמת.

10. מומלץ שלפחות ביעדי הביניים יוגדר יעד התעסוקה גם במונחים **איכותיים** ולא רק במונחים כמותיים, תוך התייחסות לסוגיות כגון שכר הוגן, פנסיה וכו'.

12 מ' אנדבלד וא' טולדנו, הפחתת הכיסוי הביטוחי באבטלה בשוק עבודה גמיש, 2007, הוצג בכנס של ISSA בוורשה.