

הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות¹ דניאל גוטליב²

תקציר

מערכת הביטחון הסוציאלי היא הכלי המרכזי שבאמצעותו ניתן להבטיח לכלל האוכלוסייה ביטחון כלכלי מינימלי מפני סיכונים בסיסיים של העדר הכנסה ופגיעות בהכנסה מעבודה על פני מחזור החיים. לסיכונים אלה מתווספים סיכונים הכרוכים בשינויים הכלכליים המהירים המתרחשים בעידן הגלובליזציה ועל רקע האי-שוויון הכלכלי המעמיק. באתגר שמציבה בעיית העוני בישראל מטפל משרד האוצר, האחראי על החלוקה מחדש של משאבים לטובת השכבות המוחלשות, בעיקר באמצעות מערכת המיסוי ובאמצעות קצבאות הקיום, שעל תכנון והקצאתן מופקד הביטוח הלאומי. עם התעשרות המשק על פני זמן, ניתן היה לצפות שתגדל הקצאת המשאבים לביטחון סוציאלי, שכן מערכת הביטחון הסוציאלי, המגינה מפני אי-ודאות כלכלית, היא קודם כול ביטוח. הרי מקובל להניח שמוצרי ביטוח נתפסים כמוצר שהביקוש אליו גדל עם ההכנסה, ולכן ישתקף בנדיבות ההולכת וגדלה עם הצמיחה הכלכלית בישראל שהיתה בממוצע כ-4.5% ריאלית וכ-1.9% ריאלית לנפש בשנה. למרות זאת ירדה ההוצאה על ביטחון סוציאלי בין 1985 ל-2015 מ-8% תוצר בקירוב ל-6% בקירוב. מטרות הביטחון הסוציאלי מתייחסות למגוון של מושגי צדק – צדק חלוקתי, צדק מריטוקרטי וצדק רב-דורי. מוצעת כאן חלוקת הקצבאות לארבעה אשכולות – קצבאות אוניברסליות, קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה, קצבאות להבטחת תפקוד בסיסי וקצבאות קיום –

1 תודה רבה למיכאלה אסולין על בניית מאגר הנתונים של האשכולות ולד"ר גבריאלה היילברון על ניתוח מספר מקבלי קצבת זקנה ושאימים בגיל המותנה.

2 סמנכ"ל מחקר ותכנון, הביטוח הלאומי ופרופסור חבר בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שמטרתה לסייע בקביעה רציונלית של גובה הקצבאות, תנאיהן ומימוןן. שלושת האשכולות הראשוניים ביטוחיים במהותם. הם חשובים לרוב האוכלוסייה, ולכן כל התייחסות סלקטיבית בצורת מבחני הכנסה פוגעת במהות הביטוח הסוציאלי, שמטרתו העיקרית להגביר אצל הפרט והמשפחה את הוודאות והיציבות כלכלית. למרות החשיבות הביטוחית של אשכולות אלה, התרבו בחלק מהם מבחני ההכנסה, הליך שפגע במהות הבסיסית של הביטוח הסוציאלי. באשכול האחרון, קצבאות קיום, יש היגיון בעריכת מבחן הכנסה ומבחן תעסוקה. עם זאת קצבת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה התרחקה מאוד מהמינימום למחיה בכבוד ונוצר צורך דחוף להגדילה בהתאם. כמתואר במאמר זה, ניתן לעשות זאת תוך התחשבות בבעיית "הסיכון המוסרי", כלומר במוטיבציה לעבוד ולחסוך.

מלות מפתח: ביטחון סוציאלי, ביטוח סוציאלי, מושגי צדק, קצבאות, מלכודת עוני

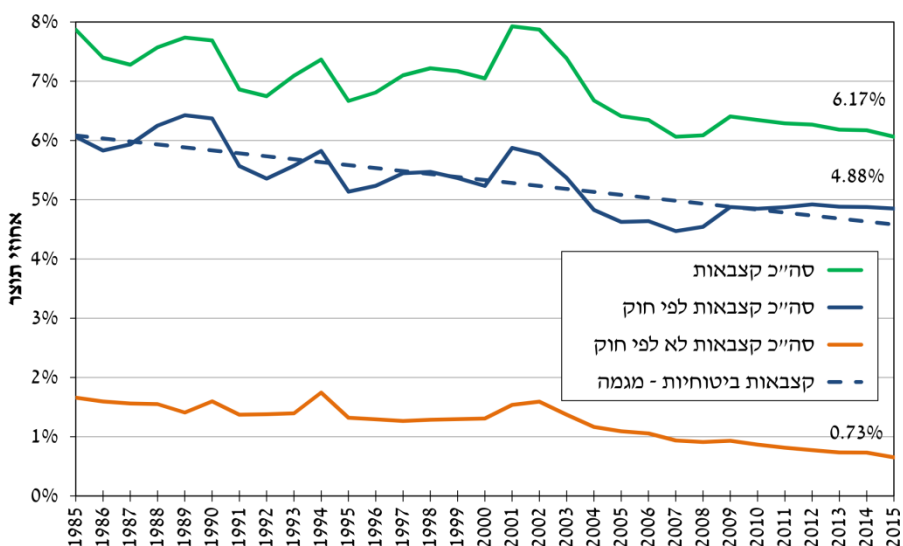
מבוא

בתחילת אפריל 2014 חגג הביטוח הלאומי 60 שנה לקיומו. הכנס הבינלאומי בחסות ארגון הביטחון הסוציאלי העולמי ISSA שיזם מנהל המחקר והתכנון בנובמבר 2015 היה עיתוי מתאים להתבונן לאחור על הביטחון הסוציאלי, כפי שהתפתח בישראל, ולתהות בנוגע לכיוון ההתפתחות הרצוי לו בעתיד. מטרת המאמר לבחון את התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי עד כה ולבדוק אם היא נותנת מענה לאתגרים הניצבים לפני המבוטחים וקובעי המדיניות, שאלה שבעצמה לוטה בערפל.

מערכת הביטחון הסוציאלי בכלל ומערכת הביטוח הסוציאלי בפרט הן הכלי המרכזי להבטחת ביטחון כלכלי של כלל האוכלוסייה, המגן על הפרט ועל המשפחה מפני פגיעות בהכנסה על פני מחזור החיים. לכך מתווספים סיכונים הכרוכים בשינויים הכלכליים המהירים המתרחשים בעידן הגלובליזציה ועל רקע האי-שוויון הכלכלי העמוק. בעיית העוני המתפשט בישראל מציבה אתגר בעיקר למשרד האוצר האחראי על החלוקה מחדש של משאבים לטובת השכבות המוחלשות באמצעות מערכת המיסוי וכן באמצעות קצבאות הקיום שאוצר המדינה מממן והביטוח הלאומי ממונה על חלוקתן.

עם התעשרות המשק על פני זמן, ניתן היה לצפות שתגדל הקצאת המשאבים לביטחון סוציאלי, שכן מערכת הביטחון הסוציאלית המגינה מפני אי-ודאות כלכלית היא קודם כול ביטוח, וככזה הוא מוגדר בדרך כלל כמוצר "נורמלי", כלומר מוצר שהביקוש אליו גדל עם ההכנסה. אפשר היה לצפות שביקוש מוגדל זה לשירותי ביטוח ייענה בנדיבות רבה יותר של מערכת הביטוח הסוציאלית ההולמת את התעשרותו של המשק.³ למרות זאת אפשר לראות שההוצאה על ביטחון סוציאלי ירדה במונחי תוצר, אף שהתוצר המקומי הגולמי גדל בשנים 1985-2015 ב-4.5% בממוצע בשנה, והתוצר לנפש גדל באותה תקופה ב-1.9% בממוצע בשנה.

תרשים 1: תשלומי קצבאות הביטחון הסוציאלי באחוזי תוצר



3 המשמעות הכלכלית של שיעור צמיחה ריאלי חיובי היא תשואה של מלאי ההון הכולל של המדינה (הון פיסי, אנושי, חברתי וכו'). אף על פי שהתוצר, כפי שהוא נמדד, מהווה אינדיקטור חלקי בלבד של הפעילות הכלכלית, הוא בכל זאת משקף אינדיקציה להתעשרות של המשק. ראו דוח ועדת שטיגליץ, סן ופיטוסי, 2009 (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009).

מטרות הביטחון הסוציאלי

פעילות הביטחון הסוציאלי מושתתת על מטרות היסוד שלה, הנגזרות ממספר מושגים בסיסיים של צדק:

צדק חלוקתי – מתמקד בחלוקה מחדש של הכנסות (בדרך כלל באמצעות קצבאות ומסים פרוגרסיביים⁴), כדי לצמצם את האי-שוויון בהכנסות (מטרות 2 ו-3). הצדק החלוקתי כולל שני היבטים רלוונטיים:

צדק אופקי – תכליתו להעניק יחס דומה למשפחות שמאפייניהן דומים (או במצב דומה מבחינת רווחה). כדי לבחון אם שתי משפחות שונות נמצאות ברמת רווחה דומה, יש לחשב את משתנה ההשוואה (למשל ההכנסה). לשם כך פותח הכלי של סולמות שקילות, שמטרתו ליצור מכנה משותף לצורך מדידת רווחתן של משפחות שונות בגודלן ובמאפיינים אחרים שלהן.

צדק אנכי – תכליתו לדאוג לכך שאנשים שהכנסותיהם נמוכות יהיו זכאים לקצבה גבוהה יותר מאנשים במצב כלכלי משופר או, לחילופין, שבעלי ההכנסות הגבוהות ישלמו מסים גבוהים יותר מאשר בעלי ההכנסות הנמוכות וכיוצא באלה. ניתן להשיג זאת, למשל, באמצעות קצבה אוניברסלית ואחידה או באמצעות מס הכנסה פרוגרסיבי. הניסיון להגביר את הצדק האנכי באמצעות מבחני הכנסה שימנעו מאנשים עשירים לקבל קצבה עלול בסופו של דבר לפגוע במטרה עצמה עקב הסטיגמה הכרוכה במבחן ההכנסה ועקב החמרת הקריטריונים לקבלת הקצבה, כך יזכו בה רק משפחות עניות מאוד. תופעה זו של החמרת קריטריונים ניכרת היטב במדינות רבות וכן בישראל. יתרה מזו, הדרת שכבת הביניים מזכאות לקצבה, עקב הפעלת מבחני הכנסה קשוחים, תפגע ברלוונטיות של הביטוח הלאומי לשכבת הביניים, ובעצם לכלל האוכלוסייה.

4 בישראל גם דמי הביטוח הם פרוגרסיביים. ואולם מבנה הפרוגרסיביות בעייתי מאוד, מכיוון שהפרוגרסיביות חלה כבר על שכבת הביניים הנמוכה, שכן שיעור דמי הביטוח מזנק מ-0.4% ל-7% כבר בשכר העומד על שני שלישים ויותר מהממוצע, אך נחשב עדיין שכר נמוך מאוד.

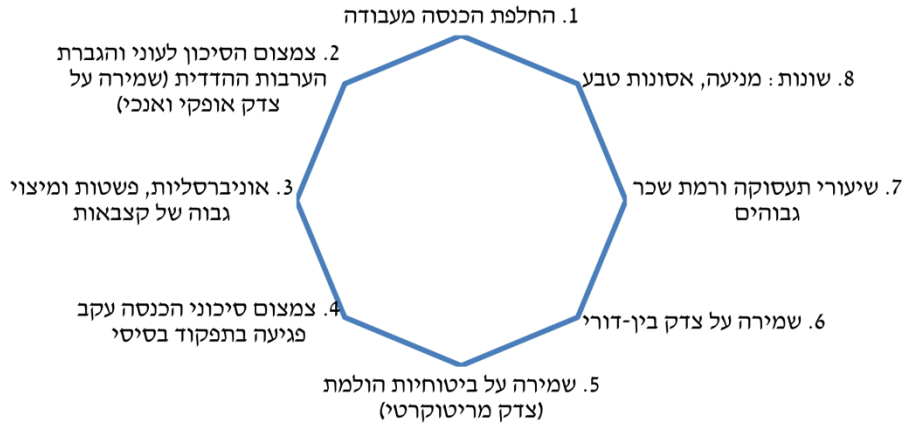
צדק רב-דורי – דואג לשמור על זכויות אלה שעדיין לא נולדו או לא משתתפים בתהליך קבלת ההחלטות (ילדים) הנוגעות לפעולות הדור הנוכחי (מטרה 6). פעולות אלה עלולות לנטות לטובת אותו דור, בין היתר עקב השיטה הדמוקרטית שמטבעה אין הילדים והדורות הבאים לוקחים בה חלק. כך למשל סוגיית האיתנות הפיננסית והחברתית מתייחסת למושג זה של צדק.

צדק מריטוקרטי⁵ – נועד לאזן את הצדק החלוקתי (מטרה 5). בעוד הצדק החלוקתי מתייחס לצורכי האדם מנקודת מבט שוויונית וגורס הטלת מסים גבוהים יותר על בעלי היכולת הכלכלית, הצדק המריטוקרטי מדגיש את זכותו של האדם לערך המוסף שהוא יצר במו ידיו. על פי עיקרון זה נקבע גובה הקצבאות מחליפות השכר כשיעור מהשכר האחרון, שכן הן מנסות לספק תמורה בעקבות האירוע הביטוחי של פגיעה בשכר (למשל עקב לידה או עקב פגיעה בעבודה). לפי שיקול הצדק המריטוקרטי, מוצדק שדמי הביטוח למימון גמלאות מחליפות שכר לא יעלו באופן פרוגרסיבי, אלא למשל ביחס ליניארי. גמלאות אלה הן מעמודי התווך של מערכת ביטוח סוציאלי, ולכן מושג הצדק המריטוקרטי שייך אף הוא ליסודות הצדק של מערכת הביטחון הסוציאלי, לא פחות מדרישת הסולידריות החברתית, כפי שהיא משתקפת בקצבאות האוניברסליות.

יש עוד מטרות, הנוגעות להגברת האיתנות הפיננסית, לבלימת תמריצים שליליים לתעסוקה ולחיסכון ולהקטנת הסיכונים הנ"ל על ידי פעילות מונעת. כל אלה מוצגים בתרשים 2 שלהלן:

5 נגזר מהמלה merit. "מגיע ליי" בתרגום חופשי.

תרשים 2: מטרות מערכת הביטחון הסוציאלי



חלוקת הקצבאות לארבעה אשכולות

מטרות הביטחון הסוציאלי שונות זו מזו מבחינת מושגי הצדק הרלוונטיים לקביעת גובה הקצבאות ועקרונות המימון שלהן. לכן חשוב להבין את הקשר בין ענפי הביטוח העיקריים לבין המטרות הבסיסיות של הביטחון הסוציאלי. חלוקת הקצבאות לאשכולות על פי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של גובה הקצבאות, תנאייהן ומימונן.⁶

מוצע לחלק את כלל הקצבאות לארבעה אשכולות⁷ – קצבאות אוניברסליות, קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה, קצבאות להבטחת תפקוד בסיסי וקצבאות קיום.

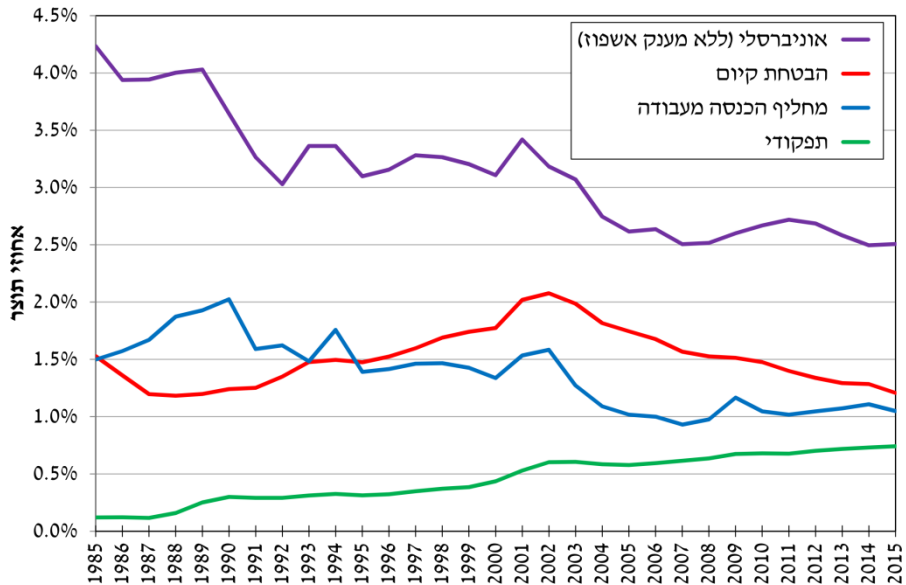
6 הוועדה הבין-משרדית בנושא האיתנות הפיננסית של 2010/2009 הגדירה את האשכולות דרך היבט האיזון בין הקצבאות לתקבולים ולא התייחסה למטרות הבסיסיות של הקצבה ולהבדלים בסיכונים הכרוכים בה, כמקובל וכפי שהאשכולות מוצגים בפרק זה.

7 עבודה זו שונה בנקודה מהותית מהעבודה שהוצגה בכנס ISSA וכן מפרק א בדוח הביטוח הלאומי 2014: הגישה כאן היא שאין "מענק" האשפוז חלק מהביטחון הסוציאלי, אלא שייך במהותו לתקציב הבריאות. כך טען הביטוח הלאומי בעקיבות מאז הפעלת חוק ביטוח בריאות ב-1995. בסופו של דבר הכיר האוצר בכך לראשונה ב-2015, כאשר הסכים לממנו באמצעות הקצבת האוצר (סעיף 32). אילו היתה הכרה מלאה בכך, היא היתה מתבטאת בהעברת הסעיף לתקציב הבריאות. כאן הוצאנו אפוא, לצורך שיקוף מהות הטענה, את תשלום האשפוז מהגדרת סך הקצבאות ובמקביל מהקצבאות האוניברסליות.

חלוקה זו משקפת הבדל כבד משקל בין שלושת האשכולות הראשונים לבין האשכול האחרון: שלושת האשכולות הראשונים הם ביטוחיים במהותם. הם חשובים לרוב האוכלוסייה, ולכן כל התייחסות סלקטיבית בצורת מבחני הכנסה פוגעת במהות הביטוח הסוציאלי שמטרתו העיקרית להגביר אצל הפרט והמשפחה את הוודאות והיציבות הכלכלית. אשכול קצבאות הקיום, לעומת זאת, נועד להבטיח לכל מבוטח מינימום מחיה בכבוד. באשכול אחרון זה יש היגיון בעריכת מבחן הכנסה ומבחן תעסוקה.⁸

הבדל מהותי ובסיסי בין אשכולות הביטוח לבין אשכול קצבאות הקיום הוא הזכאות הנצברת בקצבאות ביטוחיות בזכות תשלום דמי ביטוח לאורך שנים לעומת התלות של הציבור בסדרי העדיפויות כפי שהם מתבטאים בהחלטות תקציביות של הממשלות השונות.

תרשים 3: התפתחות ארבעת אשכולות הקצבאות על פני זמן (% תוצר)



8 עם זאת הגישה של הכנסה בסיסית לכול שוללת מבחני הכנסה גם במקרה זה. ראו ספרות ענפה בנושא זה (למשל גל ועמיתים, 2009, אנסון, 2015, גוטליב, 2016).

אשכול הקצבאות האוניברסליות

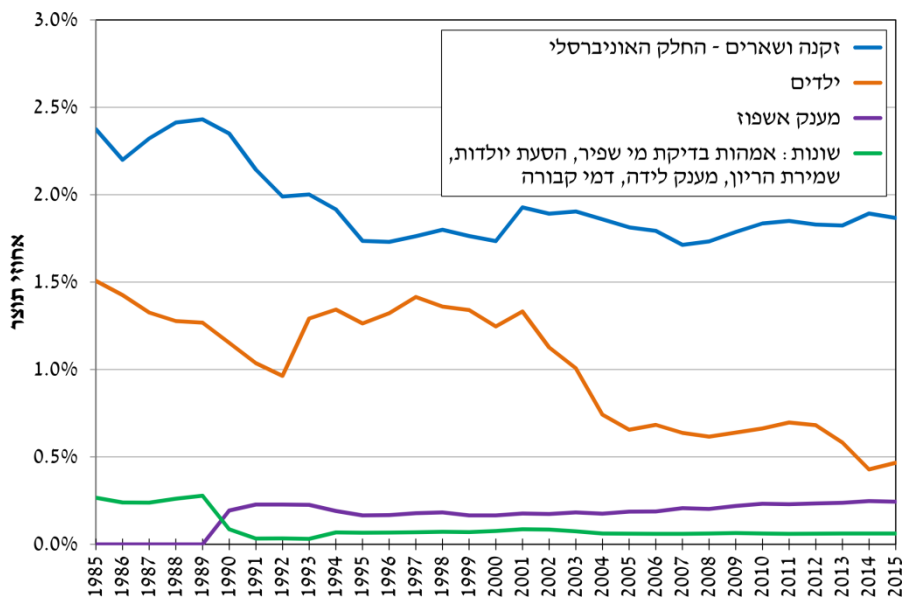
הקצבאות האוניברסליות כוללות את קצבאות הזקנה והשאיירים הבסיסיות ואת קצבת הילדים. משקל האשכול האוניברסלי בתוצר נשחק על פני העשורים האחרונים, אך הוא נותר האשכול המרכזי (תרשים 4). אשכול הבטחת הקיום גדל בחשיבותו עד שנת 2002, ואז במהלך הקיצוצים הגדולים בקצבאות הביטוח הלאומי, בשנים 2004-2002, שהביאו לעלייה תלולה בשיעורי העוני ובחומרתו, ירדה קרנו.⁹ המשקל של אשכול הקצבאות מחליפות ההכנסה מעבודה בתוצר היה במגמת ירידה עד 2005, ומאז התייצב על רמה נמוכה, אף שבמהלך השנים חל במשק הישראלי גידול בולט בשיעורי התעסוקה ובשכר. אשכול שהולך וצומח מרמה אפסית באמצע שנות ה-80 הוא אשכול הקצבאות להבטחת תפקוד בסיסי. מבחינת המבוטח, שצבר זכויות במשך כל שנות גיל העבודה מעצם היותו מבוטח, אשכול זה חשוב מאין כמוהו. הסיכונים הנוגעים לתפקוד הבסיסי (כגון היכולת לתפקד לעת זקנה במשימות היומיום) גדולים ולא דווקא קשורים למצב הכלכלי בתקופת גיל העבודה. לכן זהו ענף ביטוח מרכזי שאין הצדקה להציב חסמים על הגישה אליו באמצעות מבחני הכנסה.¹⁰ מגמת הצמיחה באשכול זה נובעת בין היתר מתהליכים דמוגרפיים של עלייה באריכות ימים (גידול בתוחלת החיים). כל עוד תתמיד מגמת הזדקנות האוכלוסייה והדורות הצעירים לא יפעלו כדי לצמצם את המשאבים לאשכול זה, שיעורו בתוצר צפוי להמשיך לגדול. מהות התשלומים באשכול זה היא פחות "קצבתית" ויותר של "החזר הוצאות" עקב ליקויים בתפקודי היומיום. בולטות הירידה המתמשכת בקצבאות האוניברסליות ובקצבאות מחליפות ההכנסה מעבודה, כמו גם הירידה בהיקף קצבאות הקיום מאז תחילת שנות ה-2000. מגמה זו מלמדת שבישראל יש ניתוק מסוים בין העלייה המתמדת ברמת החיים הכללית לבין הירידה בגובה הקצבאות, המשקפת רמת סולידריות נמוכה בחברה. כך למשל היתה קצבת הילדים נמוכה מאוד בהשוואה היסטורית ובינלאומית (תרשימים 5 ו-6). פיצוי על הקיצוץ באמצעות חיסכון ילדים אוניברסלי מתקן חלק מן הפגיעה, אף שהנהגתו על חשבון גובה קצבת הילדים פוגעת במשפחות החלשות יותר מבחינה כלכלית. אפשר היה לתת מענה הולם

9 ראו דוחות ממדי העוני והפערים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי.

10 כידוע, מבחני הכנסה בקצבאות ביטוח שאינן קצבאות קיום יוצרים מצב של "סלקטיביות תקציבית", המונעת משיקולי תקציב של אוצר המדינה. עיוות זה נובע מהתלות של הביטוח הלאומי בתקציב המדינה עקב הנוהג של הפקדת העודפים של תקציב הביטוח הלאומי בתקציב המדינה.

לכך בדמות הטבת הון על חיסכון הילדים למשפחות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. הביטוח הלאומי הניח הצעה כזו בוועדה למלחמה בעוני, אך היא נדחתה לפי שעה.¹¹

תרשים 4: קצבאות אוניברסליות, 1985-2015 (% תוצר)



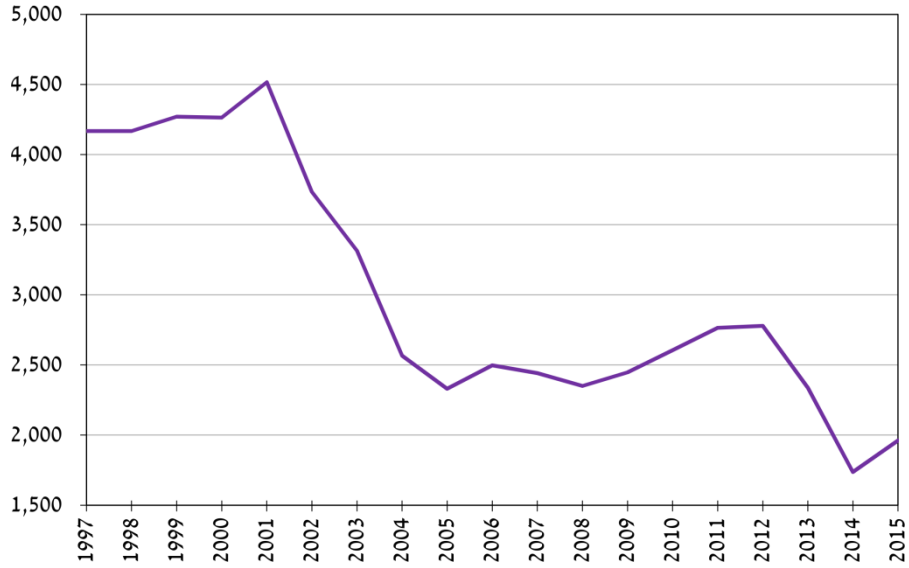
תרשים 5 מצביע על שני הקיצוצים החדים בקצבת הילדים ועל ההשפעה שהיתה להם על היקפי העוני של ילדים.

11 ראו הוועדה למלחמה בעוני, חלק 2, עמ' 41-46.

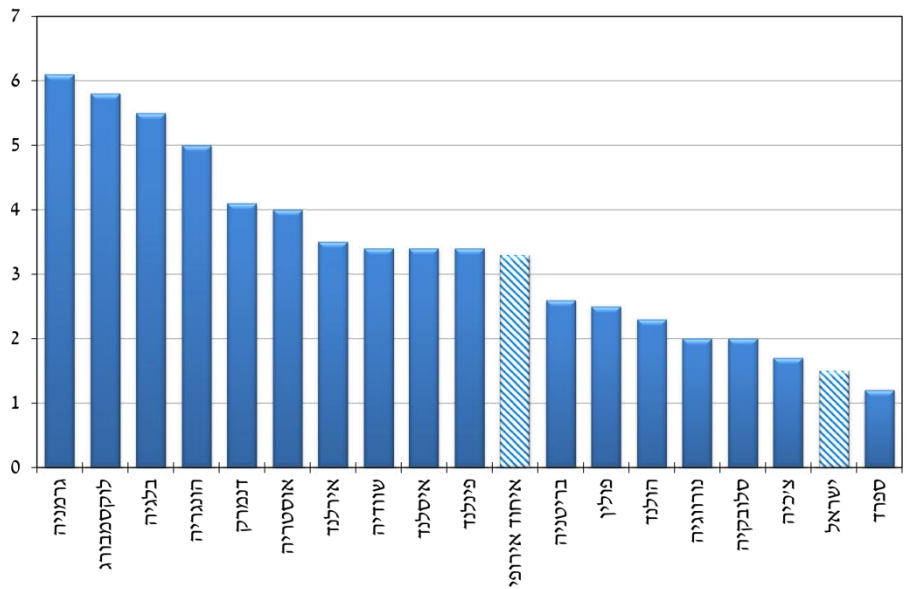
https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Veadat%20Allaluf2.pdf.

הצעה זו כללה סבסוד הון למשפחות שלא קיבלו בשנים האחרונות (3-5 שנים) מהמדינה הטבת הון הנוגעת לתוכניות חיסכון, כגון קרנות השתלמות וקופות גמל.

תרשים 5: קצבה שנתית ממוצעת לילד, 1997-2015 (מחירי 2015)



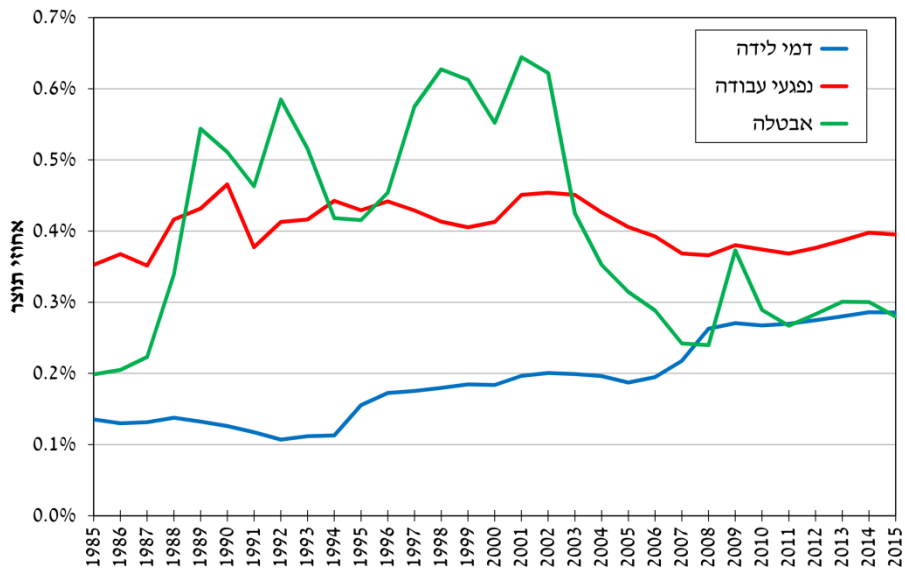
תרשים 6: קצבת ילד שני בישראל ובמדינות נבחרות באיחוד האירופי, כ-% מהתמ"ג לנפש, 2015



אשכול קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה

אשכול זה מבטא את הקצבאות המשולמות עקב אירועים ביטוחיים של פגיעה בהכנסה מעבודה. הן כוללות בין היתר את קצבת האבטלה, דמי לידה, דמי פגיעה של נפגעי עבודה ואת קצבת המילואים. אנו מוסיפים לכך גם את קצבת הנכות מעבודה.¹²

תרשים 7: אשכול קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה (היקף תשלום ב-% תוצר)



אשכול קצבאות התפקוד

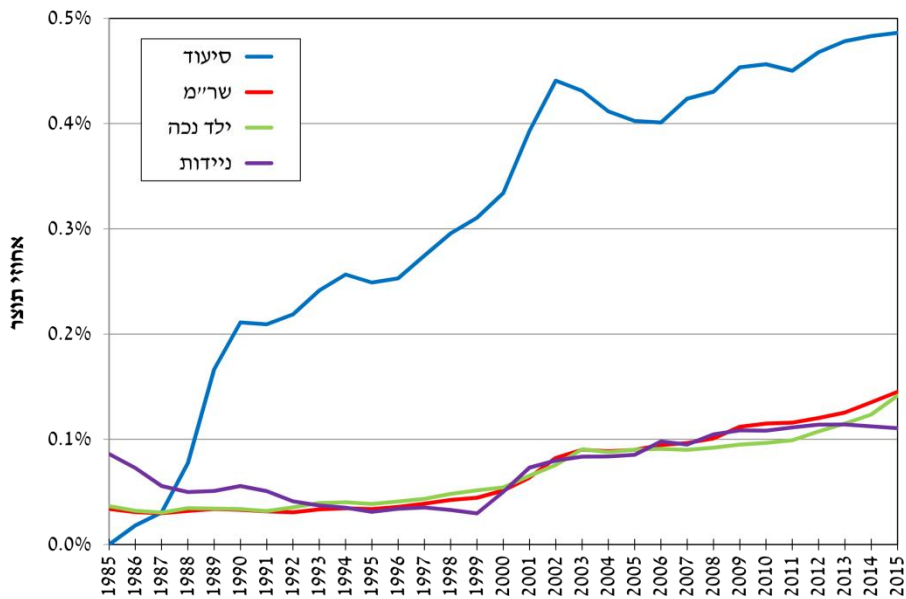
קצבאות התפקוד הבסיסי – קצבת הסיעוד, קצבת הניידות, קצבת השירותים המיוחדים (שר"מ) בנכות, קצבת ילד נכה – משולמות לאלה המתקשים בפעולות היומיום:¹³ אנשים עם ליקויים פיסיים או נפשיים; אנשים תשושים בגיל זקנה, על פי

12 במקרה של קצבת נכות מעבודה ההכנסה אמנם מחליפה את ההכנסה הקודמת, אבל אין היא מגבילה את המקבל בהמשך השתכרות באותו מקום עבודה או בכל מקום עבודה אחר.

13 אפשר היה לכלול באשכול זה חלק מסוים מקצבת הנכות הכללית, שכן סביר להניח שיש עוד בעיות תפקוד שלא באות לידי ביטוי בקצבאות השר"מ והניידות ואשר עשויות להחריק עם העלייה באחוז הנכות הרפואית.

תוצאות של מבחני תפקוד כגון ה-ADL (Activities of Daily Living) או ה-IADL (Instrumental Activities of Daily Living); ילדים נכים.

תרשים 8: אשכול קצבאות להבטחת תפקוד בסיסי (היקף תשלום ב-% תוצר)



חשיבותן של קצבאות אלה הולכת ומתעצמת על פני זמן, בפרט קצבת הסיעוד. ההוצאה על קצבת הסיעוד גדלה בין היתר בשל התהליך הדמוגרפי של עלייה בשיעור הזקנים באוכלוסייה עקב העלייה בתוחלת החיים. אלמלא הסלקטיביות (כלומר עריכת מבחן הכנסה) של קצבאות הסיעוד, היה שיעורן גדל מהר יותר, משום שכל אחד, ללא קשר להכנסתו, מעוניין להיות מבוטח כנגד הסיכון להפוך סיעודי. כך שמבחן ההכנסה הכרוך בקצבה זו פוגע קשות במטרה של ביטוחיות גבוהה של מערכת הביטחון הסוציאלי (מטרה 5 בתרשים 2).

אשכול קצבאות הקיום

קצבאות אלה מספקות מענה למצב שבו נפלה הכנסתו של אדם ומשפחתו מתחת למינימום של מחיה בכבוד, לאחר שמוצתה הזכאות לקצבאות אחרות. הן מבוססות על המטרות 2 ו-7 בתרשים 2. כאמור, אין אלה קצבאות ביטוחיות, שכן הן ממומנות

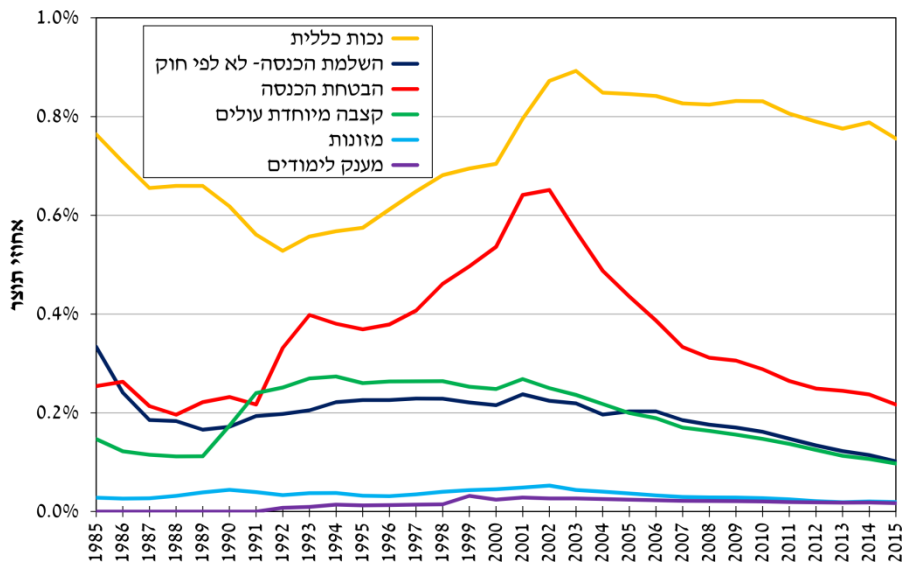
מתקציב המדינה. בכך אין הן מהוות זכות ביטוחית אלא זכות המותנית בדרך כלל במבחן הכנסה ובמבחן תעסוקה.¹⁴ הקצבאות הרלוונטיות לאשכול זה הן קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בגיל העבודה והשלמת הכנסה בגיל זקנה. מימון הקצבאות דרך מסים משקף את מטרת החלוקה מחדש של הכנסות שהיא אחד התפקידים הבסיסיים של הממשלה. תשלום הקצבה הוא תשלום העברה "ללא תמורה"; הוא שונה מקצבאות הביטוח הלאומי, ש"התמורה" עליהן היא הזכאות שהמבוטח צובר לאורך זמן דרך תשלום דמי ביטוח. זהו אפוא תפקיד קלאסי של ממשלה, המשלים את תפקיד המיסוי הפרוגרסיבי, שגם הוא משרת את אותה מטרה של חלוקה מחדש של משאבים על פי עקרונות סוציאליים של צמצום עוני. רק לממשלה יש מונופול המאפשר לה ולמחוקק להטיל מסים לצורך מתן הכנסה מינימלית. במקרה זה המוסד לביטוח לאומי פועל בשליחות הממשלה.

קצבת הנכות הכללית היא מקרה חריג, ואין הכללתה בקצבאות הקיום חד-משמעית: אמנם אצל אדם שעבד והפך נכה כללי היא מחליפה הכנסה מעבודה, אבל מכיוון שגם מי שלא עבד מעולם זכאי לקצבה זו, לא ניתן להתנותה בעבודה קודמת. גם אין היא קצבה אוניברסלית, שכן היא מחייבת מבחן רפואי לקביעת נכות כמו גם מבחן כושר השתכרות, שבהעדר יכולת השתכרות הוא דומה למעשה למבחן הכנסה. יש התלבטות מסוימת בדבר הקשר בין קצבת הנכות הכללית לבין הקצבה להבטחת תפקוד בסיסי, שכן אדם עם נכות כללית זכאי לקצבאות התפקודיות כגון ש"מ, נידות ו"ילד נכה" (במקרה של הורה לילד עם נכות). ההבדל בין קצבת קיום לקצבה של הבטחת תפקוד בסיסי הוא הזיקה למטרת הקצבה: קצבת קיום נועדה לאפשר הוצאות מחיה בסיסיות, בעוד הקצבה של הבטחת תפקוד בסיסי נועדה להחזר הוצאות הנובעות מקשיי תפקוד; למשל: אדם כבד ראייה נאלץ להשתמש במוניות הרבה יותר מאדם אחר. ככל שקשה יותר לזהות צרכים הנוגעים לשיפור התפקוד הבסיסי ולהבדיל את ההוצאות עליהם מהוצאות מחיה רגילות של כל אדם, כך קשה יותר לקבוע היכן עובד הגבול בין קצבת הנכות הכללית לבין קצבת התפקוד הבסיסי.

14 אילו היתה הזכאות מוגדרת במונחים של פגיעה קשה בהכנסות המשפחה, עם דגש על השינוי החד, היה אפשר לשלם קצבה זו גם למבוטחים שרמת חייהם צנחה עוד זמן רב לפני הפגיעה. במקרה כזה הקצבה יכולה לספק מענה לא רק לעוני, אלא גם לפגיעה חדה ברמת החיים.

לאחר שנים מספר שבהן עלה היקף התשלומים של קצבת הנכות הכללית כשיעור מהתוצר, חלה בשנות ה-2000 התייצבות, והוא אף ירד במקצת בשלוש השנים האחרונות. הקצבאות הסלקטיביות הלא-ביטוחיות – בעיקר הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה – הלכו ופחתו עם השנים במונחים של משקל בתוצר, אף שברוב השנים האלה היו שיעורי העוני גבוהים ובחלק מהן אף עלו. העדר מתאם זה נובע בין היתר מהשחיקה המתמדת של קצבאות הקיום, בייחוד בגיל העבודה, כך שהן הרחיקו לכת מהנדרש על פי כללי המחיה ההולמת (תרשימים 4 ו-14). ירידה בקצבאות סלקטיביות עלולה לנבוע גם מהקושי של מיצוי הקצבה עקב מבחני ההכנסה והסטיגמה המלווה קצבאות אלה.¹⁵

תרשים 9: אשכול קצבאות להבטחת קיום מינימלי בכבוד (היקף תשלום ב-% תוצר)



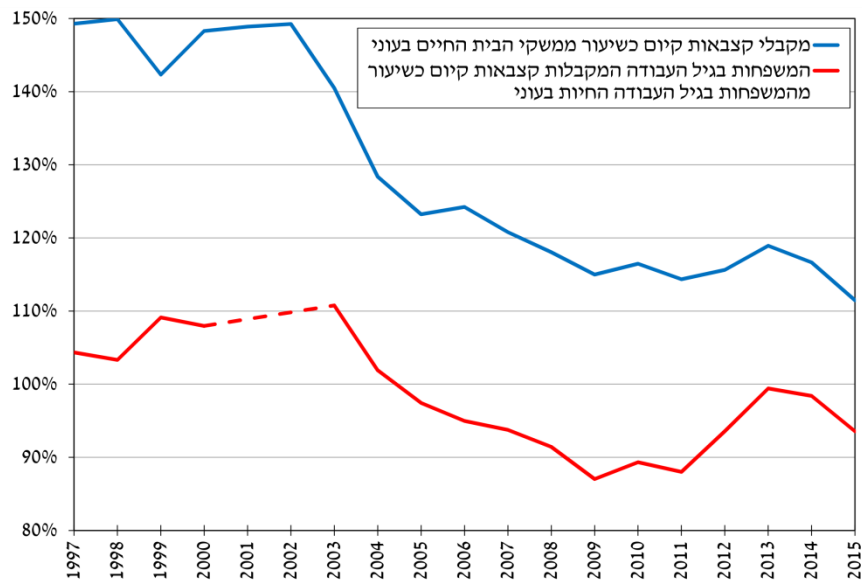
אילו היו קצבאות הקיום הקצבאות הסלקטיביות היחידות, אזי היה גידול משקל הקצבאות הסלקטיביות בבחינת בשורה טובה למצב הביטחון הסוציאלי בישראל. אך הגידול בשיעור הקצבאות הסלקטיביות בתוצר, דווקא עקב העלייה בשיעור הקצבאות

15 עד כה לא פורסם מחקר שיכול לאשש טענה זו. כעת נעשה מאמץ במנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי להשלים מחקר כזה המשקף שנה אחת (2013) של קצבת הבטחת הכנסה.

הסלקטיביות שאינן קצבאות קיום, מצביע על הרעה בביטחון הסוציאלי. שכן קצבאות ביטוחיות במהותן (כגון קצבאות להבטחת תפקוד בסיסי), המותנות במבחני הכנסה, פוגעות במטרת הביטוחיות. התהליך הרב שנתי מצביע על נפחן הגדל של הקצבאות הסלקטיביות התקציביות ועל נפחן הקטן של קצבאות הקיום, אם לשפוט לפי המשקל בתוצר (תרשים 10).

היעדים המרכזיים של אשכול קצבאות הקיום הם מניעת עוני וצמצום האי-שוויון בהכנסות. כדי להשיגם, נדרש שקצבאות הקיום יהיו גבוהות מאלה הנוהגות כעת ושעדכוןן משנה לשנה יתאים לרמת המינימום למחיה בכבוד. בעקבות הקשחת מדיניות הקצבאות נפל מספר מקבליהן, בעיקר לאחר השנים 2003-2004, מתחת למספר המשפחות החיות בעוני. לקראת סוף התקופה הנסקרת שוב החל שיעור המקבלים להשתפר, אך כדי שהשיפור יתמיד, נדרש להתאים אוטומטית את גובה הקצבאות לרמת המינימום למחיה בכבוד. כיום הן נופלות הרבה מתחת למינימום, בפרט קצבאות הבטחת ההכנסה בגיל העבודה.

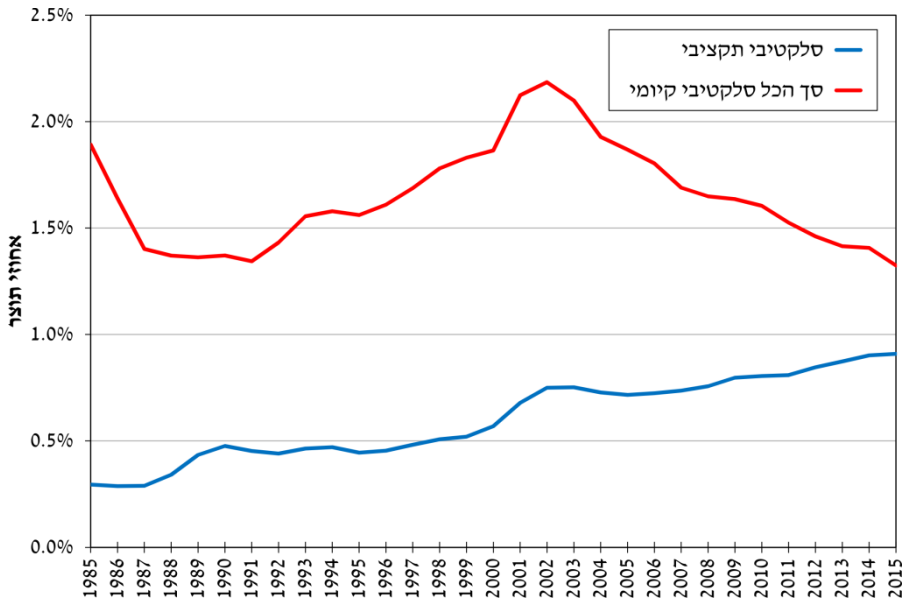
תרשים 10: מקבלי קצבאות קיום כשיעור מהמשפחות החיות בעוני (כללי ובגיל העבודה)



מקורות הנתונים: סקר הוצאות משפחה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (מספר המשפחות החיות בעוני); הירחון הסטטיסטי של הביטוח הלאומי – מספר מקבלי קצבאות קיום (הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה ונכות כללית).

במקום לבסס את הביטחון הסוציאלי על זכויות מוקנות שנצברות מכוח תשלום דמי ביטוח, תקציב הקצבאות הולך ונעשה תלוי בסדרי העדיפויות של ממשלות במקום בזכויות הביטוחיות, כך שחשיבות הרעיון הביטוחי הולכת ונשחקת. תהליך זה מתחולל אף שהמימון הביטוחי של הקצבאות מהווה לאורך השנים כ-70% מתקציב הביטוח הלאומי בהשוואה ל-30% מימון באמצעות השתתפות אוצר המדינה.¹⁶

תרשים 11: הסלקטיביות של קצבאות הקיום מול הסלקטיביות התקציבית (% תוצר)



אתגר חשוב של המוסד לביטוח לאומי הוא לשמור על האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, תוך מזעור הפגיעה באיתנות החברתית, כלומר בזכויות המבוטחים. חלק מהפתרון הוא ביטול עיוותים כמו העברת תשלומים בין משרדיים אל מחוץ התקציב

16 ראו דוח הביטוח הלאומי (2014), פרק א', עמ' 40, טור חמש.

הביטוחי. העברת מימון מענק האשפוז למשרד האוצר היא צעד בכיוון הנכון, גם אם הוא לא הושלם.¹⁷ קושי אחר בשמירת האיתנות הפיננסית הוא אי התאמתן של קצבאות הזקנה לתוחלת החיים העולה בהתמדה. רצוי לעשות זאת באופן רציף ותוך הימנעות מפגיעה בביטוחיות. כן מוצע להפסיק את הפקדת עודפי הביטוח הלאומי בתקציב המדינה. נוהג זה פוגע בעצמאות הביטוח הלאומי, משום שלא מתאפשרת צבירת יתרות אמיתיות. אלה תלויות בין היתר בסבסוד הגלום שהממשלה נותנת לביטוח הלאומי באמצעות תשלומי ריבית גבוהים מריבית השוק עבור כמחצית היתרה. עדיף להפוך סבסוד גלום זה לתמיכה רגילה בסעיף השתתפות הממשלה בביטוח הלאומי (כלומר בסעיף 32), כלומר לתמיכה גלויה ויציבה במבוטחים, בלי שזו תהיה קשורה לגובה הריבית. אתגר מרכזי אחר הוא לקשור את מערך קצבאות הקיום למושג מקובל של רמת מחיה הולמת, תוך התחשבות מידתית בתמריץ השלילי לתעסוקה. הנתונים מלמדים על צורך להגדיל את קצבת הבטחת הכנסה של משפחות עם ילדים, בפרט משפחות גדולות. תפקיד חדש של הביטוח הסוציאלי הוא לנסות ולפעול באופן אקטיבי לעידוד שינוי התנהגות ציבור המבוטחים, כדי לצמצם את היארעותם של סיכונים ביטוחיים.

מהו גובה הקצבה הרצוי

בפרק זה נבחן את השיקולים של קביעת רמות קצבה באשכולות השונים. הגובה הרצוי של הקצבה תלוי במטרתה. ראינו לעיל שלאשכולות השונים של הקצבאות מטרות שונות – קצבאות הקיום נועדו להבטיח מינימום מחיה בכבוד, תוך התחשבות בבעיית הסיכון המוסרי.¹⁸ קצבת קיום בעת גיל העבודה מחייבת אפוא את קובעי

17 מאז 2016 האוצר משפה את הביטוח הלאומי על כשלושה מיליארד ש"ח של תשלומי האשפוז לבתי חולים. הוא עושה זאת בסעיף ההשתתפות של הממשלה בעלות הקצבאות הביטוחיות. עדיף היה להוציא את תשלומי האשפוז לגמרי מתקציב הביטוח הלאומי, שכן הם שייכים לתקציב הבריאות שהוא תקציב ממשלתי. לתשלומי האשפוז היה צריך לצרף גם את תשלומי האשפוז בתחום הסיעוד. כך היתה הפרדה ברורה יותר בין תמיכת הממשלה בתקציב הביטוחי, המבוסס על זכויות מוקנות עקב תשלום דמי ביטוח לאורך שנים, לבין אחריותה של הממשלה על תקציב המדינה, תקציב הנתון בכל עת לשינוי בסדרי עדיפויות.

18 את סוגיית התמריץ לעבוד ולחסוך אפשר לראות כחלק מההגדרה של סיכון מוסרי (moral hazard). סוגיה זו מתעוררת, כאשר מישהו נוטל מהפרט את האחריות לכיסוי סיכונים חיים ומשפיע בכך על התנהלותו היומיומית.

המדיניות לדאוג לתמריץ לעבוד ולחסוך, ובגיל זקנה היא מחייבת להבטיח מינימום מחיה בכבוד. קצבת זקנה נדיבה מאוד עלולה לפגוע בתמריץ לעבוד ולחסוך. פתרונות לכך הם חוקי חיסכון חובה, כמו למשל חיסכון הילדים שחוקק לאחרונה והסדרי הפנסיה חובה שהונהגו מאז 2008. הקצבה האוניברסלית נועדה לטפל באי-שוויון בהכנסות ובמידה פחותה במאבק בעוני, שהוא ביטוי חריף במיוחד לאי-שוויון. הפרוגרסיביות של הקצבה האוניברסלית מתבטאת בכך שהכול מקבלים אותו סכום ללא התחשבות בהכנסה, כך שאותו הסכום גבוה יותר באחוזים מהכנסות המבוטח העני יותר, ככל שהכנסת הפרט או המשפחה נמוכה יותר. אך כלל זה לא מספיק כדי לקבוע את רמות הקצבאות האוניברסליות הרצויות. בכך נדון בסעיף זה. קל יותר לקבוע את גובה הקצבאות של אשכול הקצבאות מחליפות ההכנסה מעבודה, שכן הקביעה אמורה להסתמך על השכר האחרון של המבוטח. מטרתו של אשכול קצבאות התפקוד הבסיסי היא להחזיר למבוטחים עם בעיות בתחום התפקוד הבסיסי הוצאות בגין שיפור התפקוד. בעוד שאין קצבת הקיום ביטוחית ולכן לגיטימי להעניק אותה רק לאחר מבחן הכנסה, לא כך בנוגע לשלושת האשכולות האחרים: אלה הן קצבאות ביטוחיות שחשוב לשלם ללא מבחן הכנסה.

אשכול קצבאות הקיום

קצבת קיום נועדה לאלה שהכנסותיהם מעבודה, מחסכונות ומקצבאות שונות מוצו או כמעט מוצו, ואינן מספיקות לקיום מינימלי בכבוד. הגדרת המינימום למחיה בכבוד היא שאלה נכבדה כשלעצמה, ויש לדון בה בנפרד.¹⁹

מבחינת הצדק החברתי רצוי שקצבת הקיום תספיק למימון המינימום למחיה בכבוד, לאחר התחשבות בקצבאות האוניברסליות המשולמות לכל האוכלוסייה בהתאם לכללים. כשהקצבה משולמת לאנשים או למשפחות בגיל העבודה, חשוב שגובהה ותנאיה יביאו בחשבון תמריץ הולם למבוגרים במשפחה לצאת לעבוד.

19 ראו למשל פרק א' של דוח הביטוח הלאומי, 2012, עמ' 23-37. סוגיה זו גם היתה נושא מרכזי בדוח הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל ("יועדת חריס" בשיתוף הביטוח הלאומי). ועדה זו הוקמה בידי כונס הנכסים הרשמי, פרופ' דוד האן, ומסקנותיה הוגשו בנובמבר 2015 לשרת המשפטים, ח"כ איילת שקד.

גובה קצבת הבטחת הכנסה בגיל העבודה מושפע משלושה מרכיבים :

- קצבה מלאה למי שאין לו יכולת לעבוד בכלל ;
- הדיסריגרד (הכנסה שלא נחשבת לצורך חישוב הקצבה), שנועד להוות תמריץ לכניסה לעבודה, שכן הביטוח הלאומי משלם את מלוא הקצבה גם אם הפרט מוצא עבודה ;
- שיעור הקיזוז, כלומר שיעור ההפחתה מהקצבה לאחר הדיסריגרד בעקבות הכנסות כלכליות (שכר או הכנסות מהון). נתייחס כאן רק להכנסות מעבודה.²⁰

עוד מרכיב הקשור בדרך כלל לקצבאות קיום הוא ההטבות בעין, הנחות שנותנים כל מיני גופים המספקים שירותים בסיסיים, כגון תחבורה, תרופות, חשמל, מים, אגרת הארנונה וכו'. הטבות אחרות ניתנות בצורת מענקים ותמיכות, כגון אלה שנותן משרד השיכון.²¹ יחד עם זאת, כשהן מוענקות בעיקר למקבלי קצבאות קיום, הן עלולות ליצור "מלכודת עוני" או "מלכודת קצבה", שכן מקבליהן יהיו פחות מעוניינים להשתכר יותר ולעמוד על רגליהם, כדי לא לאבד אותן ולהפסיד את ההטבות, העשויות להצטבר לסכומים נכבדים. זכאים להן אמנם גם אנשים ששכרם נמוך, אך זה מוגדר כמצב של הכנסה משכר מתחת לשכר המינימום במשרה מלאה, כך שמשפחות רבות החיות בעוני אינן זכאיות להטבות אלה כלל. משמעות הדבר שבפועל "מלכודת העוני" עומדת בעינה. נתייחס כאן אפוא גם לבעיה זו.

בוועדת המשנה לקצבאות של הוועדה למלחמה בעוני ב-2014 הציע הביטוח הלאומי תוכנית לשיפור קצבת הבטחת הכנסה בגיל העבודה. היא תוארה בחלק השני של דוח הוועדה (עמ' 16-47). אף שוועדת המשנה לקצבאות ייחסה להמלצות חשיבות מרכזית ואף שהתוכנית זכתה לתמיכה נרחבת של יתר חברי הוועדה, היא לא הגיע בסופו של

20 לפני מספר שנים שונה חוק הבטחת הכנסה כך שיתחשב בנכסים ובתמריץ לחיסכון.

21 לתיאור מלא של סוגי ההטבות ראו **כל-זכות** (<http://www.kolzhut.org.il/>). לזכויות אלה חשיבות מרכזית בשמירה על המינימום למחיה בכבוד.

דבר לראש סדר העדיפויות של הוועדה, ועד כה התעלמה הממשלה מההמלצה בנוגע לגיל העבודה.²²

להלן הצעה משופרת המבוססת על התוכנית שהוגשה בזמנו:

1. **קביעת גובה הקצבה בהעדר הכנסות מעבודה (תעריף הקצבה), $x \cdot Z$:** מוצע לקבוע את גובה הקצבה כ-שיעור x , כך ש- $x > 1$ מרמת המינימום למחיה בכבוד (Z),²³ כדי להשאיר תמריץ נכבד להשלמת המינימום למחיה בכבוד על ידי הכנסה מעבודה. ככל שהשיעור x מרמת המינימום למחיה בכבוד נמוך יותר, כך מערכת הביטחון הסוציאלי פוגעת במטרה העיקרית שלה – הבטחת מינימום מחיה בכבוד. מכאן שיש צורך לשקול בזהירות את מידת ההתחשבות בתמריץ לעבודה, במיוחד משום שיש עוד כלים לתמרץ עבודה, כגון גובה שכר המינימום, מענק עבודה, סבסוד מעסיקים, מימון ציבורי של הכשרה מקצועית וכו'.

$B_0 = x \cdot Z_i$, כאשר גובה הקצבה הופך תלוי בגודל המשפחה. עיקרון זה חל כיום רק חלקית, שכן משפחות עם שלושה ילדים ויותר לא מקבלות תוספת קצבה. כך מובטח עקרון הצדק האופקי, האומר שרמת הכיסוי של הקצבה לצורך המינימום למחיה בכבוד לא תהיה תלויה בגודל המשפחה. יתרה מזו, מוצע כאן ששיעור x יהיה הגבוה ביותר בין כלל השיעורים השונים החלים היום על קבוצות מקבלי הבטחת הכנסה. כיום השיעור הגבוה ביותר הוא לבני 55 ומעלה – שני שלישים מהקצבה המלאה. לכן מוצע שעל כל הקבוצות יחול שיעור של שני שלישים.

2. **קביעת גובה הדיסריגרד:** מוצע לקבוע אותו ברמה שתבטיח שההכנסה מעבודה תעלה את ההכנסה הפנויה של מקבל הקצבה למינימום מחיה בכבוד, ללא כל הפחתה של שיעור הקיזוז, כדי לעודד את המקבל להגדיל את מאמץ העבודה לפחות עד לנקודה זו. משמעות ההצעה היא שהדיסריגרד הופך להיות פונקציה של המינימום למחיה בכבוד (Z).

22 יצוין שהממשלה כן פועלת ב-2016 לשיפור קצבת הבטחת ההכנסה לחד-הוריות במסגרת תוכנית חלוץ חלקית.

23 ההצעה המקורית של מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי היתה שתעריף הקצבה יהיה קרוב יותר לרמת המינימום למחיה בכבוד או אף שווה למינימום עצמו, כך שהתמריץ לעבודה הוא העלאת רמת החיים מעל למינימום.

$D_i = Z_i(1-x)$, כך שהכנסה מעבודה בשכר מינימום תשלים את ההכנסה של המשפחה למינימום למחיה בכבוד. לפיכך הדיסריגרד גדל עם גודל המשפחה. הדיסריגרד בדוגמה בתרשים 12 עומד על שליש מרמת המינימום למחיה בכבוד; כלומר: די בעבודה בהיקף של 20% ממשרה מלאה בשכר מינימום, כדי שהעובד ישיג את רמת המינימום למחיה בכבוד.

3. **קביעת שיעורי הקיזוז (t):** כיום שיעור הקיזוז עומד על 60%. זהו שיעור מיסוי גבוה מאוד, בפרט בהשוואה לשיעורי מס ההכנסה השוליים, שהם 0%, בהתחשב בנקודות הזיכוי, או נמוכים מאוד ברמת שכר נמוכה (ראו לוח 1 להלן). בתרשים 13 ניתן לראות שנוצרת מלכודת קצבה חריפה מעבר לדיסריגרד, שהוא עצמו קטן יחסית; כלומר: אנשים נתקעים בקצבה נמוכה, בלי לעבוד כלל בעבודה פורמלית. הקצבה הנמוכה דוחפת את המקבל לחפש דרכים עקיפות לספק לעצמו מינימום מחיה בכבוד. בכך כולם מפסידים – המבוטח שעובד בדוחק בלי ליהנות מצבירת זכויות סוציאליות, כגון פנסיה חובה, או ממענק עבודה, ואוצר המדינה שנאלץ לשלם יותר קצבאות, כאשר היה אפשר שיגדלו הכנסות מדינה הודות למקבלי קצבה שהצליחו להיחלץ מתלותם בה ולהתחיל לשלם מסים כעובדים יצרניים. בתרשימים 12 ו-13 הצבנו שיעורי קיזוז מתואמים עם שיעורי מס הכנסה, ועל כן הם נמוכים מאוד ביחס לשיעור הגבוה הנוכחי ועולים ביחס ישיר לשיעורי מס הכנסה. כך הם אמנם מביאים לנקודת איפוס גבוהה של קצבת הקיום, מצב שהוא כשלעצמו בעייתי.²⁴ לכן ברור שעל שיעורי הקיזוז להיות נמוכים ככל האפשר מזה וגבוהים משיעורי מס הכנסה מזה. כך אפשר לשמור על הכדאיות של יציאה מהקצבה ובמקביל על הכדאיות של מי שעובד ולא נזקק לקצבה שלא להצטרף למעגל מקבליה. לשם כך חשוב להחיל את ההטבות הנלוות (דיוור, הנחות בחשמל ומים וכו') גם על מקבלי מענק העבודה. צעד כזה אמנם לא זול למדינה, אבל הוא יפתור את בעיית מלכודת הקצבה ובכוחו לצמצם לאין ערוך את הכניסה לקצבת הבטחת הכנסה ולעודד יציאה ממנה. הוא גם יחזק מאוד את שכבת הביניים הנמוכה ויצמצם לאין ערוך את האי-שוויון. כפי

24 נקודת האיפוס היא הנקודה שבה הקצבה מתאפסת בגלל הגידול בהכנסה מעבודה.

שניתן לראות מהדוגמה (תרשים 12), במקרה כזה עדיין תהיה הקצבה נדיבה הרבה יותר מהקצבה הנוהגת.

לוח 1: שיעורי מס הכנסה, 2016

| שיעור המס | הכנסה שנתית | הכנסה חודשית |
|-----------|---------------------------|-------------------------|
| 10% | עד 62,640 ש"ח | עד 5,220 ש"ח |
| 14% | 62,641 ש"ח - 107,040 ש"ח | 5,221 ש"ח - 8,920 ש"ח |
| 21% | 107,041 ש"ח - 166,320 ש"ח | 8,921 ש"ח - 13,860 ש"ח |
| 31% | 166,321 ש"ח - 237,600 ש"ח | 13,861 ש"ח - 19,800 ש"ח |
| 34% | 237,601 ש"ח - 496,920 ש"ח | 19,801 ש"ח - 41,410 ש"ח |
| 48% | 496,921 ש"ח - 803,520 ש"ח | 41,411 ש"ח - 66,960 ש"ח |
| 50% | 803,521 ש"ח ומעלה | 66,961 ש"ח ומעלה |

המקור: מנהל הכנסות המדינה

מוצע לקבוע שיעורי קיזוז הדרגתיים תוך הישענות על שיעורי מס הכנסה (לוח 1).

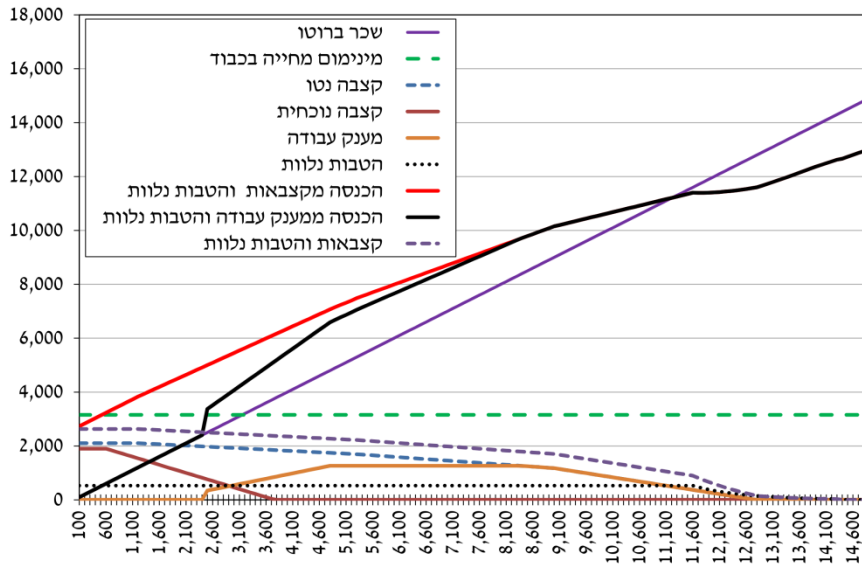
4. לאחר השגת המינימום למחיה בכבוד, יפחית שיעור הקיזוז (הקיים) את הקצבה בהדרגה.

ההצעה לקחה בחשבון את הכלים הנוהגים, כגון קצבת הילדים האוניברסלית ומענק העבודה. ב-2014 העריך מנהל המחקר את עלותה ב-1.7 מיליארד ש"ח בקירוב לשנה.

בנוסף הציע מנהל המחקר לסנכרן בין קצבת הבטחת הכנסה למענק העבודה בדרכים אלה: (1) השתתפות זכויות נלוות על מענק העבודה; (2) התאמת מבנה שיעורי הקיזוז למבנה שיעורי המס השולי במס הכנסה;²⁵ (3) ביטול בשלבים (Phasing out) של ההטבות בקצבה או בקצבה מענק העבודה. כל אלה יסייעו לצמצום מלכודות העוני בהקשר של קצבאות ומענק העבודה.

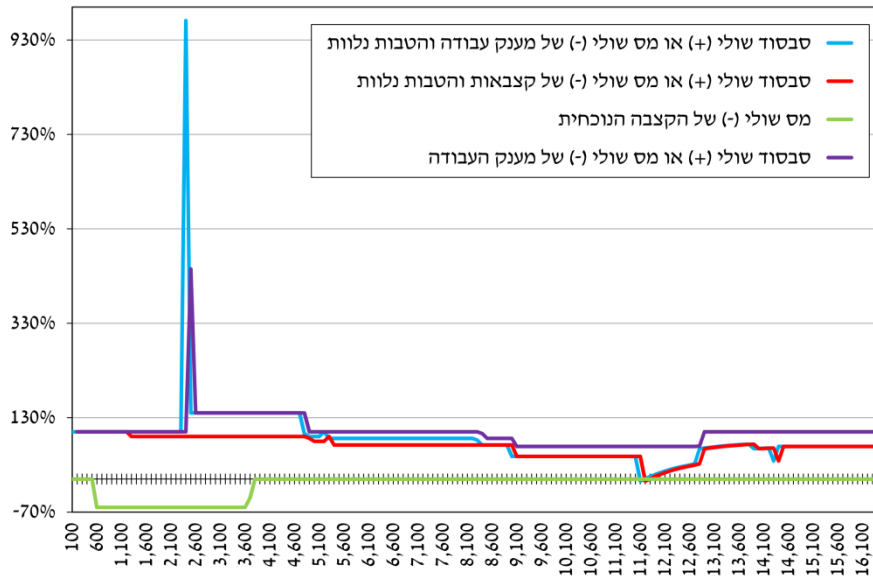
25 לא הכרחי שההתאמה תהיה 1:1. חשוב שתישמר התאמה יחסית; למשל: 1:2 או 1.5:1 ל-1 וכו'.

תרשים 12: הגובה הרצוי של קצבת הבטחת ההכנסה וסנכרון מענק העבודה – דוגמה (יחיד)



תרשימים 12 ו-13 מבהירים שהטבות מפליגות בעין עלולות להחליש את התמריץ לעבודה. השתת הטבות נלוות גם על מקבלי מענק עבודה פותרת בעיה זו. יתרה מזו היא גם משפרת את חלוקת ההכנסות ברובד הנמוך של שכבת הביניים. ככל שהעלייה בשיעורי הקיזוז מתונה יותר ומתואמת יותר עם מדרגות מס הכנסה, הולכת בעיה זו וקטנה. יתרה מזו, אם קצבת הבטחת ההכנסה ומענק העבודה לא ניתנים בעת ובעונה אחת, אלא יש לבחור אחד מהשניים, ומענק העבודה ניתן גם כשההכנסה גבוהה מהבטחת ההכנסה, אז נוצר תמריץ לעבור מהקצבה למענק העבודה. זאת ועוד, כדי למנוע מלכודת של הטבות הנלוות, יש לצמצם אותן בהדרגה.

תרשים 13: הסבסוד/המס השולי – דוגמה (יחיד)



אשכול הקצבאות האוניברסליות

קביעת גובה הקצבאות האוניברסליות מורכבת יותר, שכן קצבאות אלה משולמות לכל החברה, גם לשכבת הביניים הגבוהה ולעשירים. עניין זה מעורר התנגדות לעתים, ולכן לא פלא שקצבת הילדים היתה כמטוטלת לאורך זמן.²⁶

קצבת הזקנה הבסיסית

קצבת הזקנה הבסיסית יחד עם השלמת ההכנסה אמורה לכסות את המינימום למחיה בכבוד. אך השלמת ההכנסה שייכת לאשכול קצבאות הקיום. ללא השלמת הכנסה, תהיה אפוא הקצבה הבסיסית מתחת לקו המינימום למחיה בכבוד. הכלים שהופכים את רמת החיים של הזקנים סבירה הם הפנסיה התעסוקתית ותוספת דחיית

26 ראו למשל מיכל אופיר ותמר אליאב (2004), קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית, מחקר 91, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

הקצבה. חוק פנסיה חובה שנוהג בישראל מאז 2008 נועד להעלות את ההכנסות לאחר גיל הפרישה מעל המינימום למחיה. כך למשל אם שיעור התחלופה של פנסיית החובה הוא 50% והאדם השתכר כל חייו שכר מינימום, אז יש לקבוע את גובה הקצבה הבסיסית כך שתאפשר למבוטח מינימום מחיה בכבוד $+ X\%$. על התוספת של X להיות גדולה מספיק (למשל 50%), כדי להוות תמריץ לעבודה במהלך גיל העבודה.

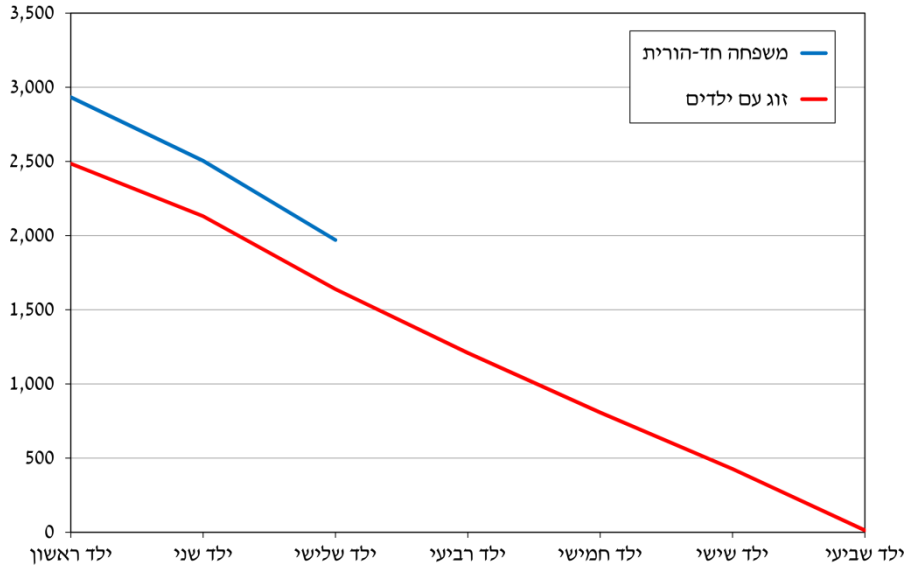
קצבת הילדים

קצבת הילדים נועדה לסייע למשפחה במימון הוצאות המחיה השוטפות הקשורות בגידול ילדים וגם בחיסכון לצורך הבטחת עתידם הכלכלי. הגיוני אפוא לקשור את קצבת הילדים לתוספת ההוצאה ההולמת (או "המינימלית הסבירה") של כל ילד נוסף במשפחה.

כך למשל ניתן ללמוד מתוצאות המחקר על המינימום למחיה בכבוד, שנערך בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים,²⁷ שאין ההוצאה השולית על ילד נוסף בסביבת המינימום למחיה בכבוד ליניארית. היא הולכת ומצטמצמת ככל שמספר הילדים גדל, מעבר לילד השני אצל זוגות וכבר מהילד הראשון במשפחה חד-הורית (ראו תרשים 14). זאת ועוד גובה הקצבה הנוהגת לא נותן מענה לשלושת הילדים הראשונים והוא מתאים יותר למספר גבוה יותר של ילדים.

27 ראו דניאל גוטליב ונתנאלה ברקלי, (2016), המינימום למחיה בכבוד לפי גישת ה-NRC/FES לאחר שינוי שיטת החישוב. המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם).

תרשים 14: תוספת העלות עבור ילד נוסף (ש"ח לחודש, לפי שיטת FES/NRC)



אשכול הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה

הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה הן מהחשובות שנותן הביטוח הסוציאלי, שכן הן מגינות מפני הסיכון של אובדן מקום העבודה, מפגיעה בהכנסה מעבודה בתקופת הלידה ובתקופה הראשונה לאחר הלידה.²⁸ קצבאות אלה מכסות גם פגיעה בעבודה, ונכות מעבודה. מאחר שאובדן ההכנסה גדל ככל שההכנסה מעבודה גבוהה יותר, קצבה זו חשובה למשל לאנשים בשכבת הביניים, ובפרט בשכבת הביניים העליונה.²⁹

28 כך למשל ידוע שיש חשיבות רבה לתקופת ההנקה בשל תרומתה לסיכויי היילוד להצליח בחיים הבוגרים.

29 זו גם הצדקה לגבות את דמי הביטוח כשיעור מההכנסה מעבודה, לפחות עד לתקרת גובה דמי הביטוח. כיום התקרה היא פי 5 מהשכר הממוצע. בעבר הגיעה אפילו לפי 10. אילו היתה התקרה גם מאפשרת לקבל קצבה מחליפת שכר בהתאם, אז היו דמי הביטוח מגינים מפני אובדן הכנסה במקרים של אבטלה של בעלי הכנסות גבוהות. אך במציאות התקרה בקצבת האבטלה נמוכה (70% מהשכר הממוצע), ועל כן פוגעת בביטוחיות.

על כן רצוי שגובה הקצבה בקצבאות מחליפות הכנסה מעבודה יעמוד על 100% מהשכר המייצג האחרון,³⁰ עד לתקרה הנוהגת בדמי הביטוח.

אשכול הקצבאות להבטחת תפקוד בסיסי

קצבאות אלה משמשות למעשה כהחזר הוצאות עבור העלות הכרוכה בעזרה לתפקוד בסיסי של אנשים עם מוגבלויות, הן עקב מצבי נכות והן עקב קשיי תפקוד של אנשים סיעודיים. גם קצבה זו, כמו הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה, נמנית עם הקצבאות הביטוחיות, ולכן מבחני הכנסה, הנוהגים כיום בקצבת הסיעוד, ומבחן כושר ההשתכרות, הנוהג בקצבת הנכות, הם נטע זר במערך הביטחון הסוציאלי. על גובה קצבאות אלה להתאים אפוא לאומדן ההוצאה על הטיפול בקשיי תפקוד.

סיכום

מערכת הביטחון הסוציאלי כולה, ומערכת הביטוח הסוציאלי בפרט, הן הכלי המרכזי להבטחת הביטחון הכלכלי של כלל האוכלוסייה ולהגנה על הפרט והמשפחה מפני פגיעות בהכנסה על פני מחזור החיים, לנוכח הסיכונים הכרוכים בשינויים הכלכליים המהירים המתחוללים בעידן הגלובליזציה והאי-שוויון הכלכלי העמוק. ניתוח היקף ההוצאה על ביטחון סוציאלי מלמד שלאורך שלושת העשורים האחרונים היא ירדה במונחי תוצר, אף שרמת החיים במשק, כפי שהיא משתקפת בעליית התוצר המקומי הגולמי, גדלה בשנים 1985-2015 ב-4.5% במוצע לשנה והתוצר לנפש גדל ב-1.9% במוצע לשנה.

מנינו במאמר זה לא מעט מטרות בסיסיות שעל מערכת הביטחון הסוציאלי לממש למען מבוטחיה. מצאנו לא מעט קצבאות שהקשר בינן לבין המטרות הלך ונחלש על פני זמן, אם בשל מבחני הכנסה הזרים לרעיון הביטוחי ואם בשל גובה הקצבה הלא

³⁰ כך למשל אם מישהו במקרה עבד בחלקיות משרה בחודש האחרון לפני האירוע הביטוחי ולפני כן עבד תקופה ממושכת במשרה מלאה, אזי צריך להתעלם מהשכר האחרון ולהתייחס לתקופה האחרונה שבה השכר היה כבדרך כלל.

מספק. לכן ניסינו לזהות את הקצבאות שבהן יש ליקויים כאלה (למשל קצבאות סלקטיביות מסיבה תקציבית ולכן לא לגיטימית, להבדיל מהסיבה של קיום בכבוד, שבה מבחן הכנסה הוא לגיטימי). בפרק האחרון דנו יותר לעומק בגובה הקצבאות. מצאנו קשיים הנוגעים לתמריץ לעבוד והצענו פתרונות. כדי ליישם אותם, יהיה צורך לאמוד את העלות של כל הצעה (מהלך שאינו מעניינו של מאמר זה). כן מצאנו שיש להשקיע בשאלת הקשר בין גובה הקצבה לבין האשכול שהקצבה שייכת אליו.