

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

לאה אחדות

1.1 מבוא

בשנים 2002-2003 החליטה הממשלה על מפנה של ממש במדיניותה החברתית, שיטביע לטווח ארוך את חותמו על מדינת הרווחה בישראל. במסגרת חמש תוכניות כלכליות שקיבלו את אישורה של כנסת ישראל הונהגו שינויים מבניים עמוקים במערכת קצבות המוסד לביטוח לאומי, תוך הפחתה ניכרת במרבית הקצבאות. סדרת הפגיעות בקצבאות בשנים 2002-2003 ואלה הצפויות בשנים הבאות היא ארוכה ולא פסחה אף לא על אחת מהאוכלוסיות הזכאיות לקצבה. עומק הקיצוץ המידי בלט בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – דמי אבטלה, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים. הקיצוץ בכל אחת ממערכות אלו הסתכם עד כה בכשליש מהיקף התשלומים ששולמו טרם שיושמה החקיקה החדשה, והוא יימשך בקצבות הילדים עד לסוף העשור. השפעת השינויים המבניים הורגשה בחלקה כבר בשנים 2002-2003, אך זו תלך ותתעצם עם חלוף השנים. תפיסות שהיו נטועות עמוק בבסיס מדיניות הרווחה שהתגבשה במשך שנים ושלושה עשורים – כמו שמירה על רמת החיים של מקבלי הקצבאות ביחס לזו של כלל האוכלוסייה – נזנחו בחטף, מהיום למחר, וללא דיון ציבורי ממצה. המדיניות החדשה נקבה ככברה את רשת הביטחון הסוציאלי ומחקה הישגים רבי שנים.

המפנה במדיניותה החברתית של הממשלה נבע תחילה ממצוקה תקציבית שהמשק היה שרוי בה בעקבות המיתון הכלכלי שפקד אותו. המיתון העמוק בשנים 2001-2003 הותיר את רישומיו בירידת רמת החיים בישראל, בהתרחבות נוספת בממדי האבטלה ובשחיקת השכר. הכנסות הממשלה ממסים צנחו והגירעון בתקציב המדינה העמיק. במסגרת המדיניות להפחתת ההוצאה הציבורית הופחתו גם קצבות המוסד לביטוח לאומי, ואין עוררין על כך שלא ניתן היה לפסוח על תשלומי ההעברה המהווים מרכיב נכבד בהוצאה של הממשלה הרחבה. ואולם הוויכוח שניטש על מדיניות הממשלה נוגע לעומק הקיצוץ בקצבות המוסד לביטוח לאומי ולסדרי העדיפויות של הממשלה, בעיקר ביחס לתמהיל של הקיצוץ בהוצאה לעומת הפחתת נטל המס. בשנים 2002-2003 קוצצו קצבות המוסד לביטוח לאומי בסכום העולה על 5.5 מיליארד ש"ח. בשנתיים אלו ירדו התשלומים לגמלאות בכסף ובעין ב-7.2% במונחים ריאליים, כאשר עיקר הירידה התרחש ב-2003 (5.7%). היקף הגמלאות ירד מ-9.42% של התוצר ל-8.88% ממנו. לולא גידול במספר המקבלים גמלאות, היינו עדים לירידה חריפה יותר המבטאת את עומק הקיצוץ.

מוסכם על הכל, אף על אלה המצדדים בדרכה של הממשלה – שהמדיניות החדשה לא נבעה רק מהמצוקה התקציבית שהמשק היה שרוי בה, אלא היא גם שיקפה את השתלטותם של המאמינים בממשלה "קטנה" על צומת קביעת המדיניות. מתוך תפיסה זו צומצמה ההוצאה הציבורית; מדיניות זו לוותה תחילה בהכבדת נטל המס, אם כי באופן זמני בלבד, ולאחר מכן בהפחתתו. הוויכוח שניטש ב-2003 לא נסב סביב עצם הרפורמה במס הכנסה, אלא העיתוי שנבחר ליישומה, ועוד יותר סביב הקדמתה ויישומה בפרק זמן קצר יותר ממה שנקבע תחילה. רבים חלקו גם על הממד הרגרסיבי של רפורמה זו, שתיטיב במיוחד עם העשירונים העליונים. שיקולים חברתיים כמו הבטחת מינימום הכנסה לקיום ומניעת התרחבות תופעת העוני או העמקת הקיטוב הכלכלי בחברה הישראלית לא נשקלו בכובד ראש בעת גיבוש התקציב – הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות. להפך, הם היו זרים לחלוטין למערכת השיקולים שהנחו את מדיניות הממשלה. האוכלוסיות הנזקקות לשירותים החברתיים שהמדינה מספקת, ובייחוד אלו שנחשפו ביותר לפגיעתו של המיתון הכלכלי, נשאו בנטל של הבראת המשק. בפרק זמן כה קצר הונהגה מדיניות ששחקה שחיקה עמוקה את הקצבאות המשולמות לקשישים, למובטלים ולמשפחות עם ילדים. גם אם יוסכם שנדרשו שינויים במערכת הקצבאות במטרה לצמצם את התמריצים השליליים לעבודה שהיו גלומים בה, אלה לא חייבו קיצוץ כה עמוק וחד. הקיצוץ בקצבאות קדם לכל ניסיון של הנהגת מדיניות אקטיבית שיש בה כדי לסייע למקבלי קצבאות מחוסרי תעסוקה להשתלב במעגל העבודה.

רבים נטו לזקוף את שיעורי ההשתתפות הנמוכים בכוח העבודה לנדיבותה ה"מופרזת" של מערכת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, תוך התעלמות מהשינויים המבניים שהתרחשו בשוק העבודה ובמבנה הענפי של התעסוקה בעקבות הליברליזציה ביבוא, הגלובליזציה, העובדים הזרים והתמורות בתחומי הטכנולוגיה. ניתוח המגמות בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל, הלוקח בחשבון את ההבדלים בהגדרה של כוח העבודה ושל מי הוא משתתף בכוח עבודה וכן את האוכלוסיות שבהן ממוקדת הבעיה – כמו המגזר החרדי והמגזר הערבי (אם כי הסיבות לאי השתתפות הן שונות בשני מגזרים אלה), ניתוח זה מציג פערים קטנים יותר בין ישראל למדינות מערביות. שחיקת השכר הנמוך במשק והצטמקות מעגל הזדמנויות העבודה לבעלי השכלה נמוכה ולעובדים לא מיומנים הן מגמות שלא ניתן להתעלם מהן כשמסבירים מדוע גדל מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

זאת ועוד: מערכת הרווחה בישראל לאוכלוסייה בגיל העבודה אינה יוצאת דופן בנדיבותה בפרספקטיבה בינלאומית. תיבה 1א' מציגה את מקומה של ישראל ביחס ל-29 מדינות OECD בסולם המדרג את התמיכה הכספית לנפש בגיל העבודה ביחס לתוצר לנפש באוכלוסייה. על פי מדד זה ישראל דומה למוצע של מדינות OECD והיא ממוקמת במקום ה-17. כאשר מנכים תמיכות ייחודיות לישראל כמו התמיכה לחיילים משוחררים, שיקום נכים ותגמולים למשפחות במערכת הביטוח ותשלומים לנפגעי איבה, מיקומה של ישראל בדירוג ההוצאה לאוכלוסייה בגיל העבודה יורד למקום ה-19. גם השוואה בינלאומית של רמת הגמלה להבטחת הכנסה אינה מלמדת שישראל חריגה בנדיבותה, אלא להפך. דברים אלה אינם נאמרים ממקום המקל ראש בירידה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה או בגידול הניכר במספר המשפחות בגיל העבודה המקבלות קצבאות להבטחת קיומן, אלא מתוך העמדה כי על הממשלה היה לנקוט בפעולות של ממש לשילוב נתמכים בשוק העבודה ולשיפור ההכנסה הפנויה של העובדים בשכר נמוך – אם בדרך של השקעה בהון אנושי ואם באמצעים ממוקדים יותר כמו זיכוי מס בר החזר – לפני הפחתה עמוקה בקצבאות. אומנם הממשלה נקטה בו-זמנית במדיניות לצמצום מספר העובדים הזרים בישראל והחליטה על הניסוי לשלב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשוק העבודה (שביצעו יחל רק באמצע 2005), אך השפעתם של צעדים אלה תורגש באופן ממשי רק בעתיד.

מדיניות הממשלה לשנים 2004-2006 ואף לאחר מכן היא עדות לכך שהתפיסה של "פחות הוצאה ציבורית ופחות מסים" תמשיך לתת את אותותיה במשק ובחברה בישראל. החקיקה בשנים 2002-2003 קבעה את רמת הקצבאות לא רק לשנים אלו אלא גם לעתיד. גם אם המשק יצמח בשנים 2004-2006, רמת הקצבאות לא תעלה ב-2005 בעקבות הקפאת רמתן עד 2006, והקיצוצים בקצבאות יימשכו. גם אם המשק יעלה על מסלול של צמיחה וגם אם השכר ישוב ויעלה, יימשך התהליך של הירידה ברמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות בשל ביטול ההצמדה לשכר הממוצע.

השגת היעדים הכלכליים של הממשלה בשנים הבאות תכביד במיוחד על האוכלוסיות הנזקקות לשירותים החברתיים ועל מקבלי הקצבאות. הממשלה החליטה על הגבלת ההוצאה הציבורית באמצעות שני חישוקים: יעד הגירעון בתקציב המדינה יעמוד על 4%

ב-2004, אך יופחת בהדרגה בשנים הבאות, ובמקביל ההוצאה הממשלתית לא תעלה ביותר מ-1% במונחים ריאליים. גם אם המשק יצמח וההכנסות ממסים יעלו וגם אם יושג יעד הגירעון, לא יופנו משאבים נוספים להגדלת ההוצאה הציבורית. גידול של 1% בהוצאה הממשלתית (הכוללת גם את פעילות המוסד לביטוח לאומי), אינו מספק אף את הגידול הטבעי של האוכלוסייה, וה"תחרות" שבין ההוצאה החברתית לבין ההוצאה על ביטחון במסגרת סדרי העדיפויות של הממשלה רק תלך ותגבר. זאת ועוד: כדי למנוע לחצים להגדלת ההוצאה הציבורית בשנים הקרובות, האוצר נוקט שוב ושוב במדיניות של הפחתת מסים: נוסף על הקדמת הרפורמה במס הכנסה מתוכננת הפחתה במס ערך מוסף ובמסי קנייה, ומוצע להפחית את דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ואת מס החברות. המשאבים שהתוספו למשק בעקבות הצמיחה המיוחלת שועבדו או ישועבדו להפחתת מסים, ויעד הגירעון יושג ככל הנראה רק באמצעות קיצוץ נוסף בהוצאה הציבורית, ובמיוחד בשירותים החברתיים.

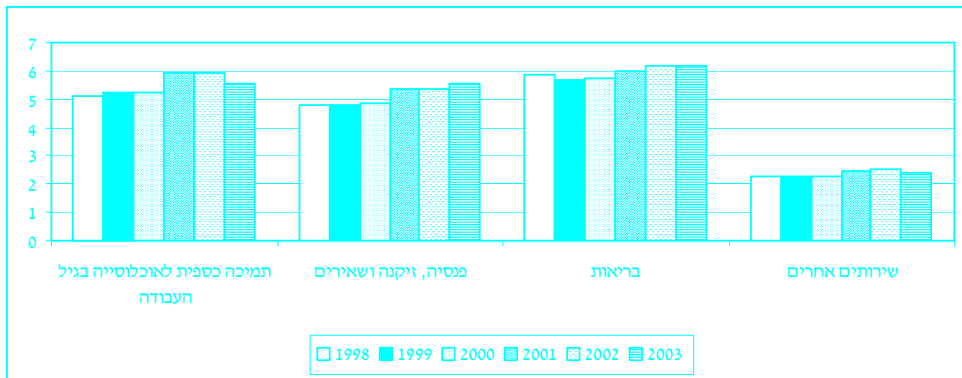
ובכך לא תמו הדברים: המדיניות החדשה לוותה בערעור התמיכה הציבורית במדינת הרווחה בישראל ובמסע של דה-לגיטימציה של האוכלוסיות החלשות ובייחוד של המובטלים שהואשמו באבטלתם. מסע זה לא פסח אף על המוסד לביטוח לאומי כגוף המופקד על העיקרית שבמערכות הביטוח הסוציאלי בישראל. פעמים הואשמו מחוסרי התעסוקה בהונאת המוסד לביטוח לאומי ופעמים הואשם המוסד בניהול פגום, הכרוך בהפסד של מיליארדי ש"ח, ושלולא כך לא היה צורך בקיצוץ רוחבי בכל הקצבאות.

בשנת 2003 מלאו יובל שנים להקמתו של המוסד לביטוח לאומי; חוק הביטוח הלאומי התקבל בכנסת בנובמבר 2003 והמוסד החל לפעול באפריל 1954. מאז הפך המוסד למכשיר המרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, ופעילותו בתחום תשלומי הגמלאות והגבייה הלכה ותפסה מקום נכבד בכלכלת ישראל. היו שנים של פיתוח והישגים רבים שהובילו את הצטרפותה של מדינת ישראל לקהילת מדינות הרווחה המתקדמות, היו שנים של קיפאון, והשנתיים האחרונות אף ידעו נסיגה של ממש. בפרוס היובל השני עומדים בפני קובעי המדיניות החברתית והמוסד לביטוח לאומי אתגרים ומשימות כבדות שלקידוםם ולהשגתם תידרש לא רק מלאכה רבה אלא גם תמיכה ציבורית נרחבת.

תיבה א'1 השוואת מידת הנדיבות של ישראל ומדינות OECD בתחום הרווחה¹

מידת הנדיבות של מדינת רווחה כלפי תושביה באה לידי ביטוי, בין היתר, בהיקף הוצאות הרווחה המוענקות להם. את הוצאות הרווחה הציבוריות בישראל מממנים הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים ומוסדות ללא כוונת רווח.² בהתאם לסיווג של ה-OECD הוצאות הרווחה הציבוריות נחלקות לארבע קבוצות: תמיכה כספית לאוכלוסייה הקשישה, תמיכה כספית לאוכלוסייה בגיל העבודה, הוצאות בריאות ושירותי רווחה אחרים.³

תרשים א': סך הוצאות הרווחה כאחוז מהתוצר ולפי קבוצות הרווחה לישראל, 2003-1998



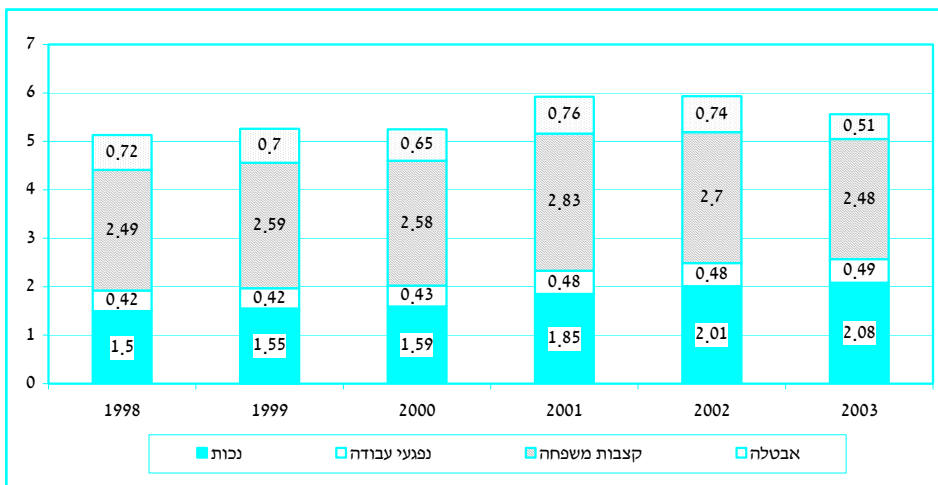
תרשים א' מציג את ההוצאה הציבורית החברתית בישראל כאחוז מהתמ"ג לפי קבוצות ההוצאה לשנים 2003-1998. סך כל ההוצאה עלתה מכ-18% מהתמ"ג ב-1998 לכ-20% ב-2002, ועל פי אומדן ירדה לכ-19.7% ב-2003. בעקבות המדיניות הכלכלית של הממשלה, הירידה מ-2002 ל-2003 נבעה כמעט כולה מהירידה בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה – מ-5.9% של התוצר ל-5.6% של התוצר. לעומת זאת, התמיכה באוכלוסייה הקשישה

¹ תמצית מחקר מאת מיכל טל, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
² שנתון סטטיסטי לישראל 2003, פרק 14: חשבונות לאומיים, הסברים והגדרות.
³ ראו: 1980-1998 20 YEARS OF SOCIAL EXPENDITURE, The OECD Database.

עלתה, אך זאת בעיקר עקב העלייה בגמלאות לעובדי המדינה ולא מהקצבאות לאוכלוסייה זו. בסעיף הבריאות והשירותים האחרים נרשמה ב-2003 יציבות.

תרשים ב' מראה את פירוט התמיכה לאוכלוסייה בגיל העבודה בישראל לפי סוג קצבות: נכות, נפגעי עבודה, משפחה ואבטלה.

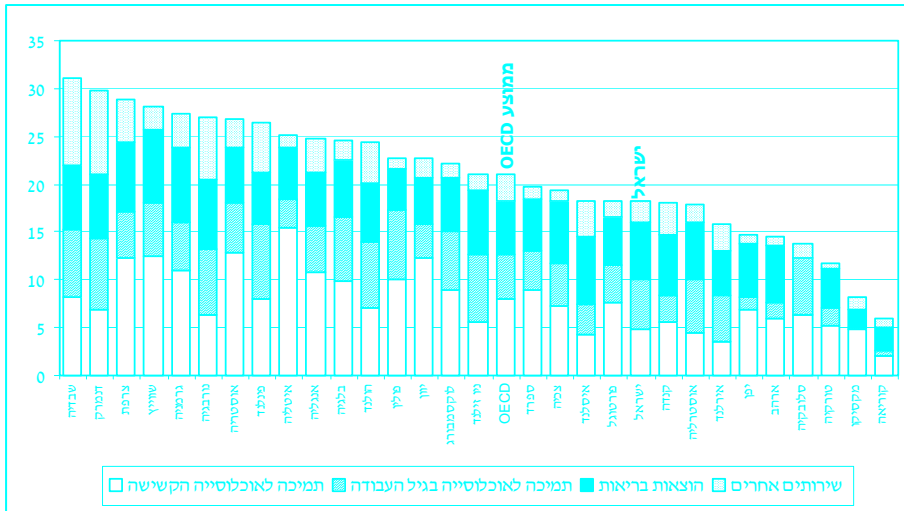
תרשים ב': תמיכה כספית לאוכלוסייה בגיל העבודה בישראל לפי קבוצות משנה כאחוז מהתוצר, 1998-2003



בשנים 1998-2000 ניכרת יציבות בהרכב התשלומים כאחוז מהתוצר. בשנת 2001 עלתה כלל התמיכה לאוכלוסייה בגיל העבודה והביאה לעלייה בשיעור של 0.7% מהתוצר. העלויות המשמעותיות ביותר נרשמו בקצבות הנכות והמשפחה. בשנת 2002 היתה יציבות בהיקף התשלומים כאחוז מהתוצר, מלבד קצבות הנכות שעלו ב-0.16% מהתוצר. בשנת 2003 עלו במעט קצבות הנכות ונפגעי העבודה, ואילו קצבות המשפחה ודמי האבטלה ירדו באופן משמעותי בשיעור כולל של 0.45% מהתוצר.

הנתונים הבינלאומיים המעודכנים ביותר שפרסם ה-OECD נוגעים לשנת 1998. בתרשים ג' מוצגת הוצאה הכוללת כאחוז מהתמ"ג והחלק היחסי של כל אחת מקבוצות ההוצאה לישראל ול-29 מדינות ה-OECD.

תרשים ג': הוצאות הרווחה כאחוז מהתוצר, ולפי ארבע קבוצות הרווחה, מדינות OECD וישראל, 1998



מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD, 1998-1980, Public social expenditure by main category. מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד האוצר.

בראש סולם הנדיבות ממוקמות מדינות אירופה הידועות כמדינות רווחה נדיבות, כגון שבדיה, דנמרק, פינלנד ונורבגיה. ממצא זה משתקף גם בסולם המדרג את הוצאות הרווחה הציבוריות לפי ארבעה תת הממדים שהוגדרו. מיקומם הנמוך של קוריאה, מקסיקו וטורקיה נותר בעינו הן לפי הממד הכולל והן בפיצולו לארבעה תת הממדים. מהמדד הכולל עולה כי ישראל מדורגת במקום ה-21, ויחס הוצאות הרווחה בתוצר נאמד בה בכ-18%, יחס הנמוך ממוצע מדינות ה-OECD בכ-3%. מהתבוננות בתת הממדים, נראה כי על פי תת הממד של התמיכה הכספית לאוכלוסייה הקשישה, מיקומה של ישראל נמוך מאוד – במקום 26, ואילו בשלושת תת הממדים הנותרים ישראל מדורגת באמצע הסולם (מקום 14-15), בסמוך לממוצע מדינות OECD (בטווח של 0.5% לכאן ולכאן).

ישראל ייחודית מאוד מבחינת המרכיבים הנכללים בתמיכה הכספית לאוכלוסייה בגיל העבודה, והם: מענקים לחיילים משוחררים, שיקום נכים ותגמולים למשפחות במערכת הביטוח ותשלומים לנפגעי איבה. ניכוי מרכיבים אלו מוריד את התמיכה לאוכלוסייה זו מ-5.1% ל-4.6%, והדירוג של ישראל ביחס ל-29 המדינות יורד ממקום 14 למקום 18.

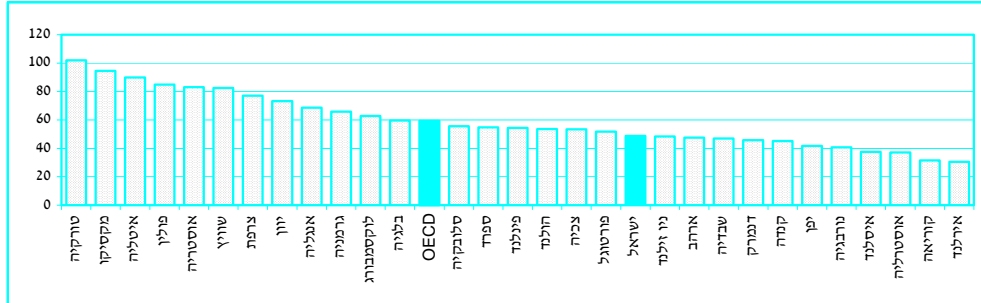
מיקומה הנמוך של ישראל בנדיבות כלפי האוכלוסייה הקשישה די מפתיע, לנוכח שלושה תת המדדים האחרים. ההסבר לכך נובע ממבנה התמיכה לאוכלוסייה זו בישראל לעומת זה שבמדינות האחרות, ומהתמהיל הציבורי-פרטי במימון מערכת הפנסיה. שני המרכיבים העיקריים של התמיכה לאוכלוסייה הקשישה בישראל הם קצבות הזיקנה והשאירים ותשלומי פנסיה המשולמים לעובדי מדינה מתקציב הממשלה. בישראל קצבות הזיקנה הן הרובד הראשון בלבד של מערכת הפנסיה בישראל, והן משולמות בסכום אחד וברמה נמוכה יחסית – ללא קשר לרמת ההכנסה בתקופת העבודה. הפנסיה מתעסוקה אינה חלק מההוצאה הממשלתית, חוץ מעובדי מדינה. לעומת זאת במדינות OECD רבות קצבת הזיקנה (או הפנסיה) של הביטוח הסוציאלי הממלכתי היא במבנה של שני רבדים: הרובד האוניברסלי והרובד היחסי לשכר בתקופת העבודה ולשנות העבודה.

המדד המתואר עד כה, כלומר היחס בין הוצאות הרווחה לתוצר, אינו מתחשב בגודל האוכלוסייה הנהנית מתשלומי הרווחה. מדד אפשרי לתיקון גודל האוכלוסייה הוא היחס בין תמיכה כספית לנפש רלוונטית, לתוצר לנפש באוכלוסייה. מדד זה משקף את נדיבות הקצבה לנפש, והוא בעל משמעות בשביל האוכלוסייה הקשישה ואוכלוסיית גיל העבודה בלבד. זאת משום שהוצאות בריאות ושירותים אחרים מתייחסים לכלל האוכלוסייה, ולכן הם אינם משתנים במעבר למונחי הוצאה לנפש. מעתה נתמקד אם כן בשני תת המדדים הראשונים בלבד. תרשימים ד' ו-ה' מתארים את דירוג המדינות לפי תת המדדים בחישוב לנפש ומתייחסים לאוכלוסייה הקשישה ולאוכלוסייה בגיל העבודה.

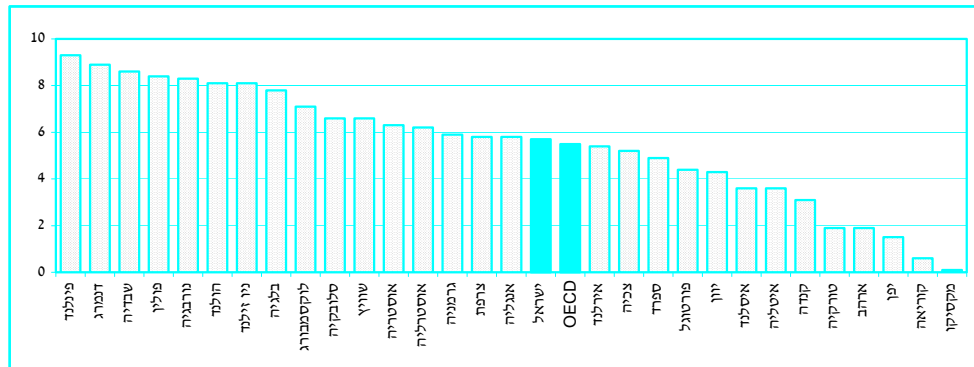
בחישוב התמיכה הכספית לנפש בגיל העבודה, לא חל שינוי מהותי בדירוג המדינות. ממצא זה אינו מפתיע, לנוכח העובדה שהמדד הנידון מתייחס למרבית האוכלוסייה (גילאי 64-0), ולכן למעבר להוצאה לנפש אין השפעה מרחיקת לכת. אף על פי כן מיקומה של ישראל על פי המדד החדש נמוך יותר: מקום 17 לעומת 14 על פי המדד הקודם, והפער החיובי בין ישראל למוצע מדינות ה-OECD הוא 0.3 נקודת האחוז.

בניכוי תמיכות לחיילים משוחררים, שיקום נכים ותגמולים למשפחות במערכת הביטחון ותשלומים לנפגעי איבה, המדד המתאים לישראל יורד ל-5% ולכן גם דירוגה יורד מן המקום ה-17 למקום ה-19.

**תרשים ד': קצבות זיקנה ושאירים לנפש קשישה (+65) כאחוז מהתוצר לנפש
באוכלוסייה, מדינות OECD וישראל, 1998**



**תרשים ה': תמיכה כספית לנפש בגיל העבודה (0-64) כאחוז מהתוצר לנפש
באוכלוסייה, מדינות OECD וישראל, 1998**



מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD, Public social expenditure by main category, 1980-1998.
מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד האוצר.

בחישוב התמיכה לאוכלוסייה הקשישה, ישראל עולה מהמקום ה-26 למקום ה-20, משום שהיא נחשבת למדינה צעירה יחסית (9.9% מהאוכלוסייה הם קשישים בהשוואה ל-13.5% בממוצע למדינות OECD).

1.2 מערכת הביטוח הלאומי לאחר החקיקה בשנים 2002-2003

חמש התוכניות הכלכליות שאושרו בכנסת בשנים 2002-2003 ובראשית 2004 כוללות סדרה ארוכה של שינויים במערכת הביטוח הלאומי על שני תחומיה – הגמלאות והגבייה. השינויים הם מבניים בעיקרם ומיעוטם נוגעים להפחתת הקצבאות באורח זמני או קבוע ללא שינוי מהותי במבנה התוכניות ובכללי הזכאות לגמלאות המשולמות במסגרתן. שינויי החקיקה הונהגו במערכות המשלמות גמלאות הן לאוכלוסייה בגיל העבודה והן לזו שפרשה מעבודה, והם נגעו בעקרונות הבסיסיים שהנחו את מדיניות עדכון הגמלאות – אלו המבטיחות מינימום הכנסה לקיום ואלו המחליפות שכר לפרקי זמן קצרים. שינויי החקיקה העיקריים בענפים השונים מרוכזים בתיבות ג' עד י' שמופיעות בסוף הפרק.

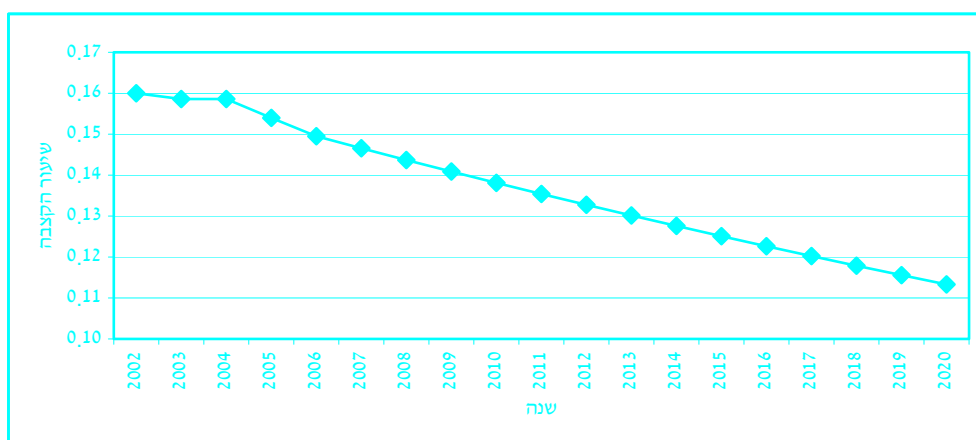
1.2.1 עדכון הקצבאות – מאין ולאן?

אחד השינויים המבניים מרחיקי הלכת שהונהגו במערכת הביטוח הלאומי במסגרת החקיקה החדשה הוא השינוי בשיטת עדכון הגמלאות והפרמטרים של גביית דמי הביטוח, שעד שנת 2002 היו צמודים לשינויים בשכר הממוצע במשק. מדיניות עדכון קצבות הביטוח הלאומי, שגובשה באמצע שנות השבעים, מהווה את אחד מהנדבכים החשובים בהתפתחות מדיניות הרווחה בישראל. הקצבאות הוצמדו לשינויים בשכר הממוצע, מתוך תפיסה שיש להתאים את רמת הקצבאות לרמת החיים של כלל האוכלוסייה, ולמנוע מצב שבו האוכלוסיות החלשות נשארות מאחור כאשר עולה רמת החיים הכללית. תפיסה זו באה לידי ביטוי גם במדידת העוני בישראל. מאז אמצע שנות השבעים קצבות הזקנה, השאירים, נכות כללית, הבטחת הכנסה ודמי מזונות היו קבועות בחוק באחוזים מהשכר הממוצע ומתעדכנות לפי השינויים בו. השכר הממוצע שימש כמדד גם לעדכון הגמלאות מחליפות השכר והפרמטרים של גביית דמי ביטוח, ומאחר יותר גם לעדכון שכר המינימום. רק קצבות הילדים, בהיותן קשורות למערכת מס הכנסה, מותאמות לשינויים ברמת המחירים. למדיניות עדכון הקצבאות היה תפקיד מכריע בצמצום העוני והפערים בהכנסה בחברה הישראלית. גם בעתות של משבר וגם כשהונהגה מדיניות כלכלית חריגה – כמו המדיניות לייצוב המשק ב-1985 – הקפידו מעצבי המדיניות לשמור על מנגנוני העדכון ואף לשפרם.

בשנת 2002, לראשונה מאז אמצע שנות השבעים, אישרה הכנסת את החלטת הממשלה שלא לעדכן כלל את מרבית הקצבאות – וזאת כהוראת שעה ל-10 חודשים. תוקפה של הוראת שעה זו הוארך בשני שלבים: תחילה עד סוף 2003 ולאחר מכן עד סוף 2005, ותחולתה הורחבה לכל הקצבאות שהמוסד משלם. הממשלה הגדילה לעשות וקבעה שהחל מ-2006 יעודכנו הקצבאות רק לפי עליית המחירים, ולא על פי השינויים בשכר הממוצע, מתוך תפיסה חדשה שמתפקידה של המדינה לשמור רק על כוח הקנייה של הקצבאות. בחוק נקבעו שני חריגים: קצבות הזקנה והשאירים יעודכנו בהתאם לעליית המחירים מינואר 2004, ושאר הקצבאות יעודכנו בשנים 2004-2005 רק אם המחירים יעלו בשיעור של 5% בשנה לפחות. מקבלי הקצבאות לא יפוצו לעולם בגין אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2005. שרשרת שינויי החקיקה בדבר עדכון הקצבאות מוצגת בתיבה 1ג. לפי מדיניות זו הפסידו מקבלי הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע בדרך כלשהי עדכון של 1.2% ממאוס 2002 ושל 0.9% נוספים מינואר 2003. ההפסד הנובע מאי-עדכון קצבות הילדים היה אף בשיעור גבוה יותר: 1.4% ב-2002 ו-6.5% נוספים ב-2003. אמנם בעקבות הירידה הנומינלית בשכר, הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע היו אמורות לקטון בראשית 2004 בכ-1.7% לולא מדיניות ההקפאה, אך למרות זאת, בעקבות ההקפאה של עדכון הקצבאות לשכר הממוצע, הקצבאות בינואר 2004 היו נמוכות ב-0.3% מהרמה שאליה היו מגיעות ללא הקפאה. ואולם, כיוון שניסיון העבר מורה כי השכר הריאלי במשק עולה בשיעור של כ-2% בממוצע רב-שנתי, רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע תישחק בעתיד.

תרשים א' ממחיש את השחיקה שתחול בקצבת הזקנה בהנחה שהשכר הריאלי במשק יוסיף גם בעתיד לעלות ב-2% (ובהנחה שגם המחירים יעלו בשיעור של כ-2% בממוצע שנתי). בתוך עשור וחצי קצבת הזיקנה תידרדר בהדרגה עד ל-11% מהשכר הממוצע (ב-2020), לעומת 16% כקבוע בחוק עד לראשית 2002. יוצא אפוא שבמרוצת תקופה זו קצבת הזיקנה – ובדומה לכך קצבת הזקנה עם השלמת הכנסה, קצבות הנכות, הגמלה להבטחת הכנסה ועוד – יישחקו בשיעור של כ-30% ביחס לרמת החיים במשק. מדיניות זו, שלא פסחה אף על הקצבאות לאוכלוסיות החלשות ביותר, תוביל בהכרח להחרפת הקיטוב שבין העשירונים הנמוכים לעליונים ולהעמקת העוני.

**תרשים א': קצבת זקנה ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע: אומדן לשחיקה לאחר ביטול
ההצמדה לשכר הממוצע, 2020-2002***



המרת עדכון הקצבאות בהתאם לשינויים בשכר הממוצע בעדכון לפי עליית המחירים בלבד נוגעת גם לגמלאות מחליפות השכר. הסכומים המרביים לתשלום דמי פגיעה, דמי לידה ותגמולי מילואים יעלו גם הם בשיעור עליית המדד בלבד. כמו כן, המדרגות בנוסחת חישוב דמי אבטלה שהיו צמודים עד 2002 לשינויים בשכר הממוצע, יעודכנו מ-2006 (תום תקופת ההקפאה) בעליית המחירים חוץ מן הסכום המרבי של דמי אבטלה שישאר ברמה של השכר הממוצע (או 2/3 ממנו לאחר חמישה חודשי תשלום). המשמעות היא הפחתה איטית אך מצטברת בשיעור ההחלפה של דמי אבטלה, ובמיוחד למקבלי דמי אבטלה ששכרם ערב האבטלה היה נמוך יחסית. מבחינה זו שינוי החקיקה אינו מהווה רק הפרה של העיקרון לפיו דמי אבטלה נועדו לשמור על רמת החיים של מקבליהן, אלא גם מחליש את הפרוגרסיביות של דמי האבטלה.

1.2.2 השינויים המבניים במערכת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה

החקיקה החדשה בשנים 2003-2002 שינתה ללא הכר שלוש מתוך ארבע התוכניות המעניקות גמלאות לאוכלוסייה בגיל העבודה: ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה וקצבות

* בהנחה שהשכר הריאלי והמחירים יעלו ב-2% בממוצע לשנה.

הילדים. גם בביטוח נפגעי עבודה ובביטוח אמהות הונהגו שינויי חקיקה שכללו הפחתה ברמת הקצבאות (מעבר להפחתה הרוחבית בשיעור של 4% עד לסוף שנת 2006) או קיצור תקופת הזכאות. לעומת זאת, הגמלאות המוענקות במסגרת ביטוח נכות כללית כמעט לא נפגעו בשנים 2002-2003 מהמדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה; ההפחתה הרוחבית של 4% לא חלה עליהן, הן עודכנו ב-2002 בהתאם לעליית השכר, אך לא ב-2003. ברקע הדברים יש לזכור כי בשנים 1999-2002 הונהגו בעקבות שביתות הנכים תיקוני חקיקה מרחיבים, שהיטיבו עם אוכלוסיית הנכים ובמיוחד עם הנכים הקשים – בוגרים וילדים כאחד.

ביטוח אבטלה

מאז ראשית שנות התשעים נקטה הממשלה במדיניות שכרסמה בתפקידו של ביטוח אבטלה כרשת ביטחון לעובדים שאיבדו את מקום עבודתם וכמנגנון הנועד לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. מדיניות זו התעצמה בשנים 2002-2003 ובמהלכן הונהגו בביטוח אבטלה כמה מהשינויים המחמירים ביותר: דמי האבטלה הופחתו, התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה קוצרה והתנאים לקבלתם הוקשחו, בעיקר באמצעות הארכת תקופת האכשרה. עוד בטרם נכנסו לתוקף שינויי החקיקה הרבים שהונהגו בביטוח אבטלה, היה חוק ביטוח אבטלה בישראל אחד המחמירים במדינות המערב, ועל אחת כמה וכמה לאחר השינויים שהונהגו בשנים 2002-2003.

החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה והפחתת רמתם ב-2002 נועדה בראש ובראשונה לצמצם את ההוצאה בענף אבטלה במסגרת מדיניות כוללת של צמצום ההוצאה על תשלומי העברה, במיוחד למשפחות בגיל העבודה. המטרה האחרת היא לזרז את שובו של המובטל לשוק העבודה אם על ידי שליחת הזכאות לדמי אבטלה ואם על ידי קיצור שהותו במערכת ביטוח אבטלה באמצעות צמצום התקופה המרבית או הפחתת שיעור ההחלפה. המצדדים בשינויים אלה טענו שביטוח אבטלה מעודד אבטלה מרצון וניצול לרעה של המערכת, והתעלמו מכך שהגידול במספר מקבלי דמי אבטלה הם בראש ובראשונה תוצאה של העמקת האבטלה מאז המחצית השנייה של 1996. שיעור האבטלה שנסק מ-6.7 ל-10.7

ב-2003 משקף בראש ובראשונה את הצטמקות הביקוש לעבודה. כמו כן, המגמה של התמעטות הזדמנויות העבודה לבעלי השכלה נמוכה שנצפתה מאז שלהי שנות השמונים הלכה והתעצמה עם הגידול בהיקף העובדים הזרים.

הכרסום המתמיד בביטוח אבטלה החליש את אופיו הביטוחי, ועד כה לא ברורה התרומה של מדיניות זו לחיזוק התמריץ לשוב לעבודה מצד אחד ולא ברור מחירה במונחי יעילות של שוק העבודה מצד שני. מה שברור מעל לכל ספק הוא שדווקא בעת שנחיצותו של ביטוח אבטלה היא כה מכרעת, נותרו מובטלים רבים חשופים לפגיעתם של המיתון הכלכלי והאבטלה העמוקה ללא הגנה כלכלית מספקת. ההשלכות של האבטלה על רווחת הפרט והמשפחה מתועדות במחקרים בינלאומיים רבים, אך גם ידועות למי שאינו מצוי ברזיהם: ירידה ברמת החיים והתגברות הסיכונים לעוני, לפגיעה בחוסן הבריאותי ולהתעצמות הפגיעה.

תיבה 1' מציגה את שינויי החקיקה שהונהגו בביטוח אבטלה בשנים 2002-2003; מרביתם נכנסו לתוקף ביולי 2002. מטבע הדברים הם חלו על המצטרפים החדשים בלבד, ולפיכך מלוא השפעתם הורגשה ב-2003. ההחמרה המשמעותית ביותר נוגעת לתקופת האכשרה. הקביעה שרק מובטלים שעבדו תקופה של 12 חודשים מתוך 18 החודשים שקדמו לאבטלתם (במקום 6 חודשים מתוך השנה שקדמה לאבטלה) שללה דמי אבטלה מעשרות אלפי מובטלים שהיו זכאים להם לולא תוקן החוק. סיכוייהם של עובדים זמניים, לרבות אלה המועסקים באמצעות חברות כוח אדם והעומדים בפני סכנת פיטורין בטרם מלאה שנה להעסקתם, להיפלט ממעגל הזכאים לדמי אבטלה היו כמובן הגבוהים ביותר. זאת ועוד: הארכת תקופת האכשרה החמירה עוד יותר עם מובטלים העובדים על בסיס יומי¹, שכן עובדים יומיים נדרשים לעבוד תקופה ממושכת יותר כדי לצבור את מניין הימים שבתקופת האכשרה. רבים מהעובדים הזמניים ומהעובדים על בסיס יומי משתכרים שכר נמוך יחסית, ולפיכך ניתן להעריך כי שלילת הזכאות לדמי אבטלה היתה שכיחה יותר בקרב מובטלים ששכרם ערב האבטלה היה נמוך יחסית.

¹ חודש עבודה לא מלא נחשב לחודש במניין תקופת האכשרה למובטלים שעבדו על בסיס חודשי. כמו כן עבודה של 5 ימים בשבוע אינה משנה למובטלים שעבדו על בסיס חודשי, אך כן משנה למובטלים שעבדו על בסיס יומי.

בצד הארכת תקופת האכשרה, קוצרה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה מ-100 ל-50 ימים לזכאים שטרם מלאו להם 25 שנה, זאת ללא התחשבות במצב המשפחתי של המובטלים הצעירים (כ-1/3 מכ-23 אלף מובטלים מתחת לגיל 25 שקיבלו דמי אבטלה במהלך 2002 היו בראשית 2002 נשואים, וכ-2/3 מהנשואים היו הורים לילדים). החקיקה בשנים 2002-2003 הובילה להצטמקותו הכמעט מוחלטת של מערך ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה. הפחתת דמי האבטלה ב-30% למי שמצויים בהכשרה מקצועית (מעבר להפחתה הרוחבית של 4% בדמי האבטלה לכלל המקבלים) והגבלת התקופה לתשלום דמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית לתקופה המרבית המזכה בדמי אבטלה (חוץ ממובטלים שלהם עד 11 שנות לימוד) הביאו לצניחת שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית: מכ-13%-14% מכלל המקבלים דמי אבטלה בתקופה שקדמה לתיקון החוק לכ-3% במחצית השנייה של 2003. תהליך זה לא לווה עד כה בגידול ניכר של שיעור המשתתפים בהכשרה מקצועית מתוך מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – זאת בניגוד להחלטת הממשלה שהמשאבים להכשרה מקצועית יוסטו ממקבלי דמי אבטלה למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה.

אף שלא ניתן לבדוד את ההשפעה של כל אחד משינויי החוק על היקף המקבלים דמי אבטלה, ניתן לזקוף להארכת תקופת האכשרה את עיקר הירידה החדה במספר המקבלים דמי אבטלה. מן הראוי לציין כי השפעת החקיקה על היקף המקבלים דמי אבטלה היתה אף יותר חזקה מזו שהתפרסמה על ידי מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, אם כי האומדן שהתפרסם היה בבחינת גבול תחתון בלבד לעוצמת ההשפעה². מספר המובטלים השונים שקיבלו דמי אבטלה ב-2003 היה נמוך בכ-30% מזה שב-2002, ומספר המקבלים הממוצע לחודש היה נמוך בכשליש. כל זאת, על אף העלייה בממדי האבטלה במשק מ-9.4% מכוח העבודה ב-2001 ל-10.7% ממנו ב-2003. מקבלי דמי אבטלה ב-2003 היו רק כ-23% מכלל הבלתי מועסקים במשק, לעומת כ-39% בשנת 2001, והיקף התשלומים לדמי אבטלה ירד בכ-32% במונחים ריאליים.

² ממעקב אחר היסטוריית התעסוקה של מקבלי דמי אבטלה בחודשים שונים של שנת 2000 נמצא כי בין 20% ל-35% ממקבלי דמי אבטלה לא היו זכאים לדמי אבטלה אילו תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה היתה זו שלאחר החקיקה. מינהל המחקר אימץ ליתר זהירות את הגבול התחתון. מן הראוי לציין שהאוצר נקב בהיקף חיסכון העומד על כ-1/5 בלבד מהיקף החיסכון שנאמד על ידי המוסד.

קצבות הילדים ומענקי הלידה

החוקים שנחקקו בשנים 2002-2003 חוללו שינויים מרחיקי לכת במערכת קצבות הילדים. אלה כללו לא רק שינוי מבני ברמת הקצבה לפי גודל משפחה, אלא גם הפחתה חדה ברמת הקצבאות ובהוצאה הציבורית לתמיכה במשפחות עם ילדים. שינויים אלה עוגנו בארבע תוכניות כלכליות, ומתוכנית לתוכנית הלך והעמיק הקיצוץ בקצבאות. לכשיושלם היישום של שינויי החקיקה ב-2009, קצבת הילדים תהיה שווה לכל ילד, וברמה נמוכה אף מזו ששולמה לשני הילדים הראשונים בטרם הונהגה מדיניות זו.

עם השינוי בתפיסה בנוגע למבנה הרצוי של קצבות הילדים לפי גודל משפחה לא חייב, כשלעצמו, קיצוץ כה עמוק, ובוודאי לא את הפחתת הקצבאות לשני הילדים הראשונים. על אף שרמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות לא היתה נתונה במחלוקת, הקיצוץ בהן לא עורר ביקורת ציבורית גם לא מאלה שטענו כנגד נדיבות הקצבאות למשפחות הגדולות בלבד. הקצבאות למשפחות הגדולות הן אלו שהיו במוקד הדיון הציבורי. המשפחות הגדולות זוהו עם המגזר החרדי והמגזר הערבי, וההשתתפות הנמוכה של שני מגזרים אלה בכוח העבודה נזקפה לחובת נדיבותן של קצבות הילדים. חוק הלפרט שהגדיל את הקצבה לילד החמישי ואילך והעמיד אותה על פי 5 מהקצבה לילד הראשון והשני, עורר התנגדות חריפה וזרע את הזרעים לתמיכה ציבורית רחבה במדיניות הממשלה. הצורך בשינוי המבנה של קצבות הילדים כמעט ולא היה שנוי במחלוקת גם לפני יישומו של חוק הלפרט, שכן גם אז הפער היה גדול מדי, וזאת אף בפרספקטיבה בינלאומית. ואולם במדינות רבות הקצבה אינה אחידה לכל ילד: היא עולה עם מיקומו הסידורי של הילד במשפחה ו/או משתנה עם גיל הילד. לנוכח המתאם השלילי הגבוה בין גודל המשפחה להכנסה המשפחתית, יש הסוברים שהיה צורך לצמצם את הפער בקצבה, אך לא עד לרמה אחידה, וכי הקיצוץ העמוק נעשה תוך פגיעה קשה ברמת חייהן של משפחות מרובות ילדים שסיימו כבר את תכנון המשפחה ורובן ככולן שרויות בין כה וכה בעוני. משיקולים אלה היה ראוי לפרוש את תהליך ההשוואה על פני דור שלם ולהחילו רק על המצטרפים החדשים לאוכלוסיית הילדים.

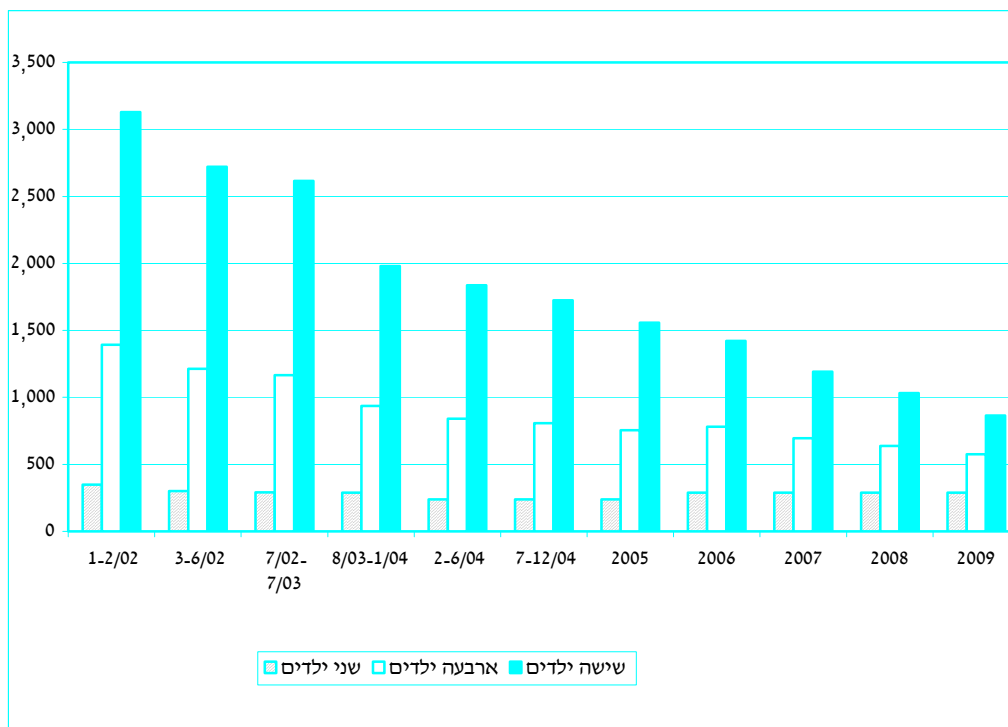
4תביה ד'1 מציגה את סדרת שינויי החקיקה בקצבות הילדים. ראשיתה של המדיניות היה בקיצוץ רוחבי של 15% בקצבות הילדים המשולמות לכל המשפחות, מעבר להקפאת רמתן הנומינלית. הניסיון למקד את הקיצוץ הנוסף במשפחות עם 3 ילדים ויותר שאחד מבני המשפחה לא שירתו "שירות מזכה" באחד מכוחות הביטחון, ובכך למקד את הקיצוץ במגזר הערבי והחרדי, לא צלח. בעקבות החלטת הממשלה בעניין זה הוגשה עתירה לבג"צ, שבמרכזה עמדה הטענה שהאפליה בקצבות ילדים על רקע שירות צבאי מפרה את עיקרון השוויון ואינה לשם תכלית ראויה. החלטת הממשלה, שאף אושרה בכנסת, לא יצאה אל הפועל והיא בוטלה לחלוטין במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) עוד בטרם הסתיים הדיון בבית המשפט.

כבר בתחילת כהונתה של הממשלה החדשה בראשית 2003 הסתמנה הסכמה רחבה לשינוי מבני בקצבות הילדים, וזאת בהתבסס גם על ההסכם הקואליציוני בדבר תשלום קצבה אחידה לכל ילד: בחוק התוכנית להבראת המשק נקבע כי קצבת הילדים לילד השלישי ואילך תפחת בהדרגה – בשבעה שלבים – עד להשוואת הקצבה לזו המשולמת לשני הילדים הראשונים (144 ש"ח לחודש). השלב הראשון בוצע באוגוסט 2003 והשלב האחרון יבוצע בינואר 2009. ילדים "חדשים" שנולדו החל ביוני 2003 יהיו זכאים לקצבה של 144 ש"ח לחודש, ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה. על פי תוכנית זו, לכשיושלם תהליך ההשוואה קצבות הילדים למשפחות הגדולות יפחתו בשיעורים חדים; בהשוואה לראשית 2002, ב-2009 תפחת הקצבה בכ-17% לכל אחד משני הילדים הראשונים, אך בכ-50% לילד השלישי ובכ-80% לילד הרביעי ואילך. שיעורי ההפחתה במונחים ריאליים יהיה אף גבוה יותר, בשל אי-עדכון הקצבאות בשנים 2002-2005. כך, למשל, ההפחתה תסתכם ב-2009 בכ-258 ש"ח לחודש למשפחה עם 3 ילדים ובכ-1,540 ש"ח לחודש למשפחה עם 5 ילדים. היקף התשלומים לקצבות ילדים יעמוד ב-2009 (במחירים שוטפים וללא התחשבות בגודל האוכלוסייה) על פחות ממחצית היקף התשלומים ב-2001. עיקר הקיצוץ יתבצע עד 2005. החלטת הממשלה להפחית את סכום הקיצוץ בהוצאות הביטחון ולהקדים את יישום הרפורמה במס הכנסה הובילה לקיצוץ נוסף – במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005. בתחילה הקיצוץ יחול על הקצבה המשולמת לכל הילדים ולאחר מכן בעיקר רק על הילד הראשון עד השלישי. ההיקף של תשלומי קצבות ילדים, שעמד על כ-

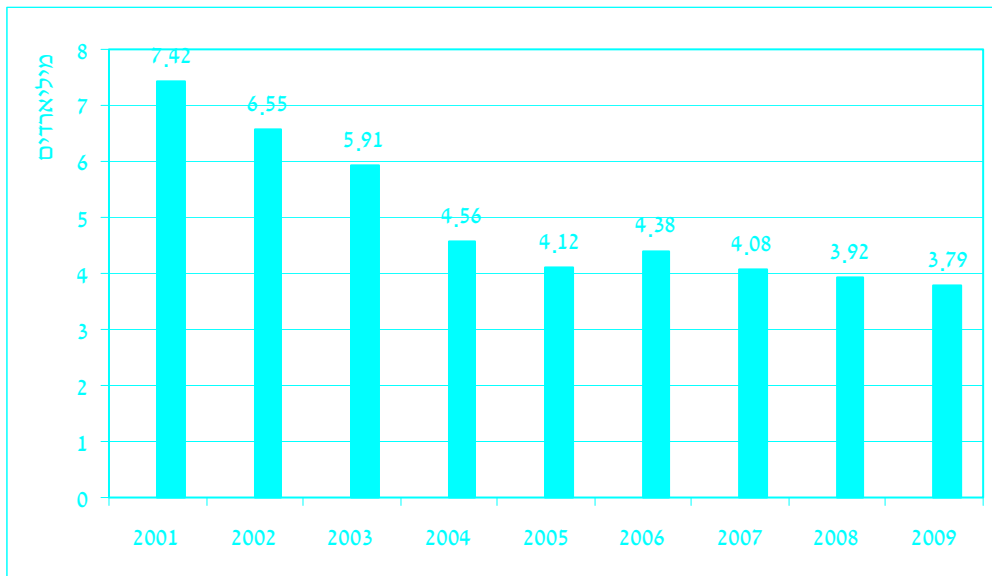
7.9 מיליארד ש"ח ב-2001 (באוכלוסייה של 2003), ירד לכ-5.9 מיליארד ש"ח ב-2003, וצפוי לרדת לכ-4.6 מיליארד ש"ח ב-2004.

מדיניות הממשלה לצמצום התמיכה במשפחות עם ילדים באה לידי ביטוי גם בהפחתת מענקי הלידה המשולמים בענף אמהות. מענק הלידה לילד השני הוקטן מסכום השווה ל-20% של השכר הממוצע במשק ל-9% ממנו (ל-6% בתקופה יולי 2003 – ינואר 2004), ואילו המענק לילד השלישי ואילך הוקטן ל-6% בלבד מהשכר הממוצע. במסגרת חקיקה זו בוטל, כמובן, המענק המוגדל ששולם לילד החמישי ואילך (40% מהשכר הממוצע) מכוחו של חוק הפרט.

תרשים ב': הקצבה למשפחה, לפי גודל משפחה: ינואר 2002 – ינואר 2009 (בכל אחד ממועדי השינוי, ש"ח לחודש, מחירים שוטפים)



תרשים ג': ההוצאה לתשלומי קצבות ילדים 2001-2009 (מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים, אוכלוסייה של 2003)



מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה

הוויכוח הציבורי שניטש על המדיניות החברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הורגש במלוא עוזו לאחר שהממשלה החליטה על סדרה של שינויים מרחיקי לכת במערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, שהעיקרים בהם עוגנו בחוק ההסדרים לשנת 2003. מדיניות זו הונהגה כחלק מ"רפורמה בשוק העבודה", והיא נועדה – לפחות על פי מעצביה – לצמצם את התלות של מקבלי הגמלה במערכת התמיכות ולעודדם להשתלב בשוק העבודה. הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, בעיקר בעשור האחרון, נזקף ל"נדיבות החריגה" של הגמלה ושל מגוון ההטבות המוענקות למקבלי הגמלה בתחום הדיור, הבריאות, התחבורה הציבורית ועוד. זאת, בצד כישלוננו של שירות התעסוקה בביצוע יעיל וקפדני של מבחן התעסוקה ובמציאת פתרונות תעסוקה לדורשי העבודה מבין מקבלי הגמלה – אם בגלל העמקת האבטלה או מחסור במשאבים ואם משום ששירות

התעסוקה לא השכיל לשנות את דרכי פעולתו ולאמץ גישות חדשניות יותר לטיפול באוכלוסיות המיוחדות שהופנו אליו.

החקיקה החדשה נגעה בכל מרכיבי חוק הבטחת הכנסה: ברמת הגמלה, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. תיבה 11 מציגה את תמצית השינויים שהונהגו בשנים 2002-2003, ותיאורם המפורט מובא בפרק המוקדש להבטחת הכנסה בסקירה זו. ככלל, השינויים ברמת הגמלה ובמבחן ההכנסות חלים רק על מקבלי הגמלה או על תובעי גמלה (בעתיד) שלא מלאו להם 55 שנה. לאלה הופחתו הסכומים המרביים של הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל ובשיעור המוגדל בשיעורים הנעים בין כ-8% ל-23%, בהתאם להרכב המשפחה, כאשר למרבית המקבלים שהם זוגות עם וללא ילדים והורים יחידים הופחתה הגמלה בשיעורים הגבוהים (בערך כ-20%). להפחתה זו מתוסף הקיצוץ הרוחבי בשיעור של 4% שחל על מרבית קצבות הביטוח הלאומי מיולי 2002. זאת ועוד, הסכום המרבי של הגמלה ליחידים ולזוגות ללא ילדים מתחת לגיל 25 הופחת ב-20% נוספים – חוץ מחריגים הזכאים לגמלה מסיבות בריאות מוגדרות.

החקיקה החדשה מבחינה גם בין מקבלי גמלה קיימים (מלאי) לבין מצטרפים חדשים. לשיעור המוגדל שהיה נהוג עד לחקיקה החדשה יהיו זכאים רק בני 55 ומעלה, לרבות המצטרפים החדשים. לעומת זאת, מצטרפים חדשים בני 46-54 שנה וכאלה ששהו במערכת תקופה של שנתיים לא יהיו זכאים עוד לגמלה בשיעור המוגדל אלא לשיעור הרגיל ברמתו המופחתת. בתקופת המעבר, מי שקיבל גמלה בשיעור המוגדל יוסיף לקבלה, אך ברמתה שלאחר הקיצוץ. מצטרפים חדשים שהם הורים יחידים יוסיפו לקבל שיעור מיוחד (בהשוואה לשיעור הרגיל שיוענק לזוגות עם ילדים), אך ברמה הנמוכה בכ-20% מזו ששולמה להם קודם לכן.

הפחתת הגמלה להבטחת הכנסה בלטה בעיקר אצל מקבלי גמלה עובדים, בשל הקטנת ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון (לצורך קביעת הזכאות לגמלה וחישוב גובה הגמלה) בכ-60%. ההכנסה שאינה מובאת בחשבון (disregard income) היא אחד מהפרמטרים החשובים ביותר במערכות הבטחת הכנסה, המיועדים לעודד מקבלי גמלה להשתלב בשוק העבודה. מחקרים שנעשו בעולם המערבי מלמדים שלפרמטר זה השפעה

חזקה במיוחד על ההחלטה של הפרט להיכנס לשוק העבודה. בצד שינוי זה בוטלו ה"סכומים הקובעים" שהיו נהוגים לכל הרכבי המשפחה, חוץ מלמשפחות חד-הוריות, צעד שהוביל לצמצום הקנס על עבודה בסכום העולה על ה-disregard. מכלול השינויים שהונהגו ברמת הגמלה ובמבחן ההכנסות יקשו על החוקרים – ואולי אף לא יאפשרו להם – להעריך בעתיד את ההשפעה של כל אחד מהשינויים על היצע העבודה, ובמיוחד שבה-בעת הונהגו שינויים גם במבחן התעסוקה.

שינויי החקיקה הפחיתו את הגמלה לכ-103 אלף משפחות, שהם כ-70% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה: לכ-97 אלף משפחות הופחתה הגמלה ולכ-4,500 הופסק תשלום הגמלה. הגמלה הופחתה בשיעור ממוצע של כ-30% (בלא להביא בחשבון את הקיצוץ של 4% שבוע ביוני 2002). סכום ההפחתה בגמלה עמד על 620 ש"ח לחודש. הפגיעה הקשה ביותר היתה במשפחות העובדות ובמשפחות חד-הוריות; הגמלה למי שקיבלו אותה בגין שכר נמוך הופחתה בסכום של כ-740 ש"ח לחודש – קיצוץ של 44%. מרבית אלו שהופסקה להם הגמלה הן משפחות חד-הוריות. גם נשים המקבלות דמי מזונות נפגעו מהחקיקה החדשה: לכ-1,500 נשים הופסקה הגמלה, ולכ-9,200 הופחתה הגמלה בסכום ממוצע של כ-640 ש"ח.

לוח מס' 1 ממחיש בדוגמאות את הפגיעה המצרפית מהקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה ביוני 2003 ומהקיצוץ המצטבר בקצבות הילדים עד פברואר 2004, בהשוואה לינואר 2002, הכנסת המינימום המובטחת למשפחות עם שני ילדים ללא הכנסה מעבודה צנחה בסכומים הנעים מ-830 ש"ח לחודש לאלו המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל לכ-1,031 ש"ח לחודש למשפחות חד-הוריות – ירידה של 26% בהשוואה לינואר 2002. השלמת ההכנסה המובטחת באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים למשפחות עם שני ילדים שלהן הכנסה מעבודה ברמה השווה למחצית שכר המינימום, הצטמקה בכ-40% (קיצוץ בסכומים הנעים בין כ-1,280 ש"ח למשפחות שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל לכ-1,450 ש"ח למשפחות חד-הוריות או לזוגות שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל). השלמת ההכנסה למשפחות שלהן הכנסה מעבודה ברמה השווה לשכר מינימום הצטמקה בשיעור הנע בין 45% לזוגות עם ילדים ל-55% למשפחות חד-הוריות. בשל הקיצוץ העמוק בקצבות הילדים למשפחות גדולות הפגיעה המצרפית בהן מסתכמת בסכומים גבוהים במיוחד:

לוח מס' 1: הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות ילדים: פברואר 2004 לעומת ינואר 2002

| סכום ההפחתה בהכנסה מקצבאות | | הגמלה להבטחת הכנסה | | | | |
|-------------------------------|------|--------------------|---------------|-----------------|---------------|--|
| | | עם קצבות ילדים | | ללא קצבות ילדים | | |
| שיעור השינוי | בש"ח | פברואר 2004 | ינואר 2002 | פברואר 2004 | ינואר 2002 | |

משפחה חד הורית עם 2 ילדים

| | | | | | | |
|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| -26.5 | 1,028 | 2,847 | 3,875 | 2,607 | 3,527 | ללא הכנסה מעבודה |
| -40.0 | 1,447 | 2,167 | 3,615 | 1,927 | 3,267 | מחצית שכר מינימום |
| -54.2 | 1,427 | 1,207 | 2,634 | 967 | 2,286 | שכר מינימום |

זוג עם 2 ילדים בשיעור הרגיל

| | | | | | | |
|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| -25.1 | 829 | 2,480 | 3,309 | 2,240 | 2,961 | ללא הכנסה מעבודה |
| -41.9 | 1,278 | 1,771 | 3,049 | 1,531 | 2,701 | מחצית שכר מינימום |
| 45.5 | 644 | 771 | 1,415 | 531 | 1,067 | שכר מינימום |

זוג עם 2 ילדים בשיעור המוגדל

| | | | | | | |
|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| -25.8 | 991 | 2,847 | 3,838 | 2,607 | 3,490 | ללא הכנסה מעבודה |
| -40.2 | 1,438 | 2,139 | 3,577 | 1,899 | 3,229 | מחצית שכר מינימום |
| -41.4 | 804 | 1,139 | 1,943 | 899 | 1,595 | שכר מינימום |

מצטרפים חדשים – זוג עם 2 ילדים שאחד מבני הזוג בגיל 46-54

| | | | | | | |
|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| -35.4 | 1,358 | 2,480 | 3,838 | 2,240 | 3,490 | ללא הכנסה מעבודה |
| -50.5 | 1,806 | 1,771 | 3,577 | 1,531 | 3,229 | מחצית שכר מינימום |
| -60.3 | 1,172 | 771 | 1,943 | 531 | 1,595 | שכר מינימום |

זוג עם 4 ילדים בשיעור המוגדל

| | | | | | | |
|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| -29.5 | 1,440 | 3,448 | 4,888 | 2,607 | 3,490 | ללא הכנסה מעבודה |
| -40.8 | 1,887 | 2,740 | 4,627 | 1,899 | 3,229 | מחצית שכר מינימום |
| -41.9 | 1,253 | 1,740 | 2,993 | 899 | 1,595 | שכר מינימום |

הכנסת המינימום המובטחת לזוג עם ארבעה ילדים מחוסר תעסוקה שזכאי לשיעור המוגדל (בתקופת המעבר) קוצצה בכ-1,440 ש"ח (30%) בין ינואר 2002 לפברואר 2004, ולמי שהשתכרו מחצית משכר המינימום – בכ-1,890 ש"ח (41%). הכנסת המינימום המובטחת למשפחות עם ארבעה ילדים תמשיך ותצטמק עד ל-2009.

הפגיעה בהכנסת המינימום המובטחת למצטרפים חדשים בגיל 46-54 שעד ינואר 2003 היו זכאים לשיעור המוגדל, בולטת עוד יותר. הכנסת המינימום המובטחת לזוג עם שני ילדים שאחד מבני הזוג הוא בגיל 46-54 וששניהם מחוסרי תעסוקה צנחה ב-35% (בסכום של כ-1,350 ש"ח). השלמת ההכנסה לאלה בהם המשתכרים מחצית שכר המינימום פחתה ב-50%, ולמשתכרים שכר מינימום – ב-60%.

1.2.3 השינויים במערכת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל הפרישה

הרפורמה במערכת הפנסיה

בשנים 2002-2003 החליטה הממשלה על רפורמה מרחיקת לכת במערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה – קצבות המוסד לביטוח לאומי והפנסיה מתעסוקה. מנקודת המבט של הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הפורשת ממעגל העבודה, חשוב לבחון במשולב את מדיניות הממשלה ביחס לשני הרבדים של מערכת הפנסיה: בעוד שתפקידו של הרובד הראשון מתמקד בתשלום קצבה בסיסית במטרה להבטיח מינימום הכנסה לגמלאים, הרובד השני נועד לשמור על רמת החיים היחסית של הפורשים מעבודה ולמנוע נפילה חדה בה.

השינוי העמוק ביותר ברובד הראשון נוגע לביטול הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע. השלכותיו של שינוי זה על רמת הקצבאות בעתיד נדונו קודם לכן – שחיקה עמוקה בקצבאות ופגיעה ביכולתו של הרובד הראשון לצמצם עוני ומצוקה בקרב הקשישים. לכ-42% בלבד מהקשישים יש כיום פנסיה מעבודה, והפערים ברמת הפנסיה בקרב אלה שיש להם פנסיה אף גבוהים מפערי השכר במשק. לכ-64% יש פנסיה שאינה עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. תחולת העוני בקרב הקשישים לפני תשלומי העברה – בעיקר

קצבות המוסד לביטוח לאומי – מגיעה לכ-60%. גם לאחר שהקצבאות מחלצות ממעגל העוני כ-2/3 ממשפחות הקשישים העניות, עדיין כחמישית מהם נותרות עניות לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה.

ב-2003 החליטה הממשלה על רפורמה נוספת בפנסיה מתעסוקה, המשלימה את זו שהונהגה באמצע שנות התשעים. במסגרת הרפורמה הראשונה נסגרו שעריהן של הקרנות הוותיקות בפני מצטרפים חדשים והוקמו קרנות פנסיה חדשות המבטיחות פנסיה הקרובה במהותה לפנסית "מוגדרת דמי גמולים". הקרנות החדשות אמורות לפעול באיזון אקטוארי ברמת הקרן, כאשר כלל המבוטחים ישאו בסיכון של תוחלת חיים ובסיכון של התשואה שתתקבל מההשקעה בשוק ההון (על 70% מהצבירה). כמו כן, מאז אמצע שנות התשעים הוחל במעבר הדרגתי של המצטרפים החדשים למגזר הציבורי מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת.

הרפורמה שעליה הוחלט ב-2003 (תחילה במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 ולאחר מכן בהסכם שנחתם בינואר 2004 בין הממשלה להסתדרות ושטרם עוגן בחקיקה) כוללת כמה נדבכים, ומקיפה הן את המבוטחים בגיל העבודה והן את הגמלאים. במוקד הרפורמה עמדה התוכנית להבראת הקרנות הוותיקות הגרעוניות באמצעות הגדלת דמי הגמולין (ב-3 נקודות האחוז), צמצום זכויות הפנסיה וחישוב השכר הקובע לפנסיה על פי כללים חדשים – זאת תוך התחייבות של המדינה להעברת כספים לטובת הבטחת תשלומי הפנסיה לפורשים מעבודה. נדבך נוסף ברפורמה אשר תהיה לו השפעה עצומה על הפנסיה בעתיד של המבוטחים בקרנות הוותיקות והחדשות נוגע להקטנת היקף ההשקעה של קרנות הפנסיה באגרות חוב מיועדות – עד 30%. כמו כן, הכבדת נטל ה"מס" לא פסחה על המבוטחים בפנסיה התקציבית ועל מקבלי פנסיה מוקדמת: לראשונה הוטלה חובת תשלום דמי גמולין למבוטחים בפנסיה התקציבית (2%), ומקבלי פנסיה מוקדמת "הפסידו" הנחות במס וחויבו בתשלומים גבוהים יותר של דמי ביטוח לאומי ובריאות.

הרפורמה בפנסיה מתעסוקה היא חיונית ובלתי נמנעת. אחדים ממרכיביה זכו לתמיכה יחסית רחבה, אך אחרים שנויים במחלוקת. יש גם הסבורים כי הממשלה "ירתה לכל עבר" ונקטה במכלול של צעדים רבים, מבלי שהוכחה במספרים נחיצותם של כל הצעדים

והשפעתם על הפנסיה שהעובדים בישראל יקבלו לעת פרישתם – והכול מתוך מטרה לצמצם את מעורבותה בתחום זה. ואולם, גם אלה המצדדים ברפורמה או בחלקים ממנה, מודעים לסכנות הטמונות בחובה: הפנסיה תקטן ותסבול מאי-ודאות רבה לאור העלייה המתמשכת בתוחלת החיים, ובמיוחד לאור הסיכונים בהשקעה בשוק ההון. רבים מהצעדים הוחלו גם על עובדים מבוגרים יחסית, הקרובים לגיל הפרישה ושאינן ביכולתם לשנות את דפוסי העבודה והחיסכון שלהם לעת פרישה. כמו כן, דמי הניהול הוטלו על כל הפנסיונרים של הקרנות הוותיקות באופן אחיד וללא התחשבות בגובה הפנסיה. בניגוד למדיניות הממשלה בישראל, מדינות מערביות רבות הקפידו בבואן לשנות הסדרי פנסיה, להחיל את השינויים המצמצמים זכויות פנסיה רק על האוכלוסיות הצעירות ובגיל הביניים.

מטבע הדברים, השינויים המבניים במערכת הפנסיה מתעסוקה יורגשו – לטוב ולרע – בשנים הבאות. ואולם על הממשלה לשוב ולבחון מתוך ראייה חברתית את מקומו של הרובד הראשון במערכת הפנסיה "החדשה", ובייחוד לשקול מחדש את מדיניותה כלפי עדכון קצבות המוסד לביטוח לאומי. בחינה זו ראוי שתיעשה ביחד עם גיבוש המדיניות ביחס להרחבת הכיסוי הביטוחי בפנסיה מתעסוקה – אם בדרך של חוק פנסיית חובה במסגרת ההסדרים הקיימים של פנסיה מתעסוקה או במסגרת המוסד לביטוח לאומי ואם בדרך של הרחבת תחולתם של הסכמים קיבוציים. שיעור הכיסוי הפנסיוני עומד כיום על 60% בלבד, והוא נמוך עוד יותר בקרב בעלי שכר נמוך, עובדים זמניים ובלתי מיומנים, עובדים במקומות עבודה קטנים ובלתי מאוגדים וערבים. אי-השוויון בכיסוי הפנסיוני יתורגם בעתיד לפערים כלכליים בקרב האוכלוסייה הקשישה, שהם ממילא עמוקים כיום.

העלאת גיל הפרישה וגיל הזכאות לקצבת זקנה

העלאת גיל הפרישה כאמצעי להתמודד עם הצורך להקצות משאבים הולכים וגדלים למימון תשלומי הפנסיה, בעיקר כתוצאה מעליית תוחלת החיים בגילים המבוגרים ומהקדמת הפרישה מעבודה, משותפת לשני הרבדים של המערכת. ברוח המלצות הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה (ועדת נתניהו, יולי 2000), נקבע בחוק גיל הפרישה – 2004 כי גיל הפרישה יועלה בהדרגה ל-67 לגברים ול-64 לנשים, אם כי לנשים בגיל 64-67

תינתן הבחירה להמשיך בעבודתן או לפרוש. לאור החשש שנשים רבות המועסקות בסוגי עבודה הכרוכים בשחיקה לא יוכלו להתמיד בעבודתם עד גיל 67 הוחלט לנקוט במדיניות אוניברסלית של גיל פרישת חובה נמוך יותר על פני מדיניות של גילי פרישה שונים לקבוצות של עובדות בענפים מסוימים.

במסגרת סקירה זו נתמקד בגיל הזכאות לקצבת זיקנה. בחוק גיל הפרישה נקבע כי הגיל המותנה המזכה בקצבת זיקנה יועלה ל-67 לגברים ול-62 לנשים בשלב הראשון ול-64 בשלב השני – לאחר פסק זמן של 3 שנים מתום השלב הראשון. הגיל המוחלט לקבלת קצבת זיקנה (ללא מבחן הכנסה מעבודה) יועלה גם הוא בהדרגה מ-65 ל-70 לנשים ובכך ישווה לגיל המוחלט הנהוג כיום לגבי גברים. תשלום קצבת הזקנה לעקרת בית יידחה בהדרגה מגיל 65 ל-70. העלאת גיל הזכאות לקצבת זיקנה יועלה ב-4 חודשים כל שנה, אך גיל פרישה זו אינו חל בצורה אחידה על כל הנולדים באותה שנה. בדיונים שהתנהלו לקראת החקיקה, הציג המוסד לביטוח לאומי עמדה שלפיה דחיית גיל הפרישה ב-4 חודשים בכל שנה תחול על כל ילידי אותה שנה – בדומה למדינות רבות שהעלו את גיל הפרישה. עמדה זו לא התקבלה משום שהאוצר ראה לנכון להגדיל את ה"חיסכון" הנובע מהעלאת גיל הפרישה כבר בשנים הראשונות ליישום החקיקה. תיבה 5.1 א' בפרק זיקנה ושאיירים מציגה תיאור מפורט של העלאת גיל הפרישה, לרבות השוואה בין המסלול שעוגן בחוק לבין המסלול שהציע המוסד לביטוח לאומי.

לעומת זאת, הצעת המוסד לאמץ את הגישה האמריקנית להנהיג פסק זמן בתהליך העלאת גיל הפרישה³, בעיקר במטרה לבחון את השפעת המדיניות על שוק העבודה ועל הסיכויים של מבוגרים להישאר במעגל העבודה, התקבלה באופן חלקי בלבד ורק בעבור הנשים. ואמנם בחוק נקבע כי ועדה ציבורית תבדוק בתקופת פסק הזמן אם להוסיף ולהעלות את גיל הפרישה ל-64. בסוף התהליך, תוספת דחיית הפרישה המרבית לגברים תסתכם ב-15% מהקצבה הבסיסית, לעומת 25% כיום, מאחר שמספר שנות דחיית הפרישה יצטמצם מ-5 ל-3 שנים בלבד. התוספת המרבית לנשים תסתכם ב-30% (הגיל המותנה בשבילן הוא 64-70), בסוף התהליך, אך היא יכולה להגיע אף ל-35% במרוצתו.

³ בארה"ב גיל הפרישה הועלה מ-65 ל-67 בחודשיים כל שנה, עם הפסקה של 10 שנים לאחר שגיל הפרישה הגיע ל-66.

העלאת גיל הפרישה תותאם לגמלאות האחרות של המוסד לביטוח לאומי. קצבאות כמו קצבת שאירים מלאה, קצבת נכות, קצבת שירותים מיוחדים, גמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה ישולמו עד גיל הפרישה, וגמלת הסיעוד תידחה עד גיל הפרישה. גם דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ייגבו מעובדים ומעסיקים עד גיל הפרישה. האומדנים להשפעת העלאת גיל הפרישה על תשלומי הגמלאות והגבייה המוצגים להלן הם ראשוניים בלבד ומתייחסים לאוכלוסייה קבועה של 2003 ונקובים במחירי 2003. אומדנים אלו מתבססים על הפרופיל של המצטרפים החדשים לגמלאות השונות ועל הנתונים המתייחסים למקבלי גמלאות קיימים בגילאים הסמוכים לגיל הפרישה הנוכחי. מערכת ההנחות מתייחסת גם לשיעורי ההשתתפות בכוח עבודה והתעסוקה ולרמת השכר של הגברים והנשים המבוגרים ערב גיל הפרישה. לפיכך, ההשלכות של המדיניות הנקבעת תלויות במידה רבה בהתפתחויות בשוק העבודה, ומסיבות אלו יש להתייחס רק לסדרי הגודל של האומדנים.

החיסכון בתשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי מהעלאת גיל הפרישה שווה להפחתה בתשלומי גמלאות זיקנה וסיעוד בניכוי התוספת בתשלומי גמלאות נכות, שאירים והבטחת הכנסה (התוספת בתשלומי דמי אבטלה היא זניחה יחסית ואינה מצטברת לאורך השנים). החיסכון נטו במערכת הביטוח הלאומי שווה לחיסכון בתשלומי הגמלאות בתוספת התקבולים מגביית דמי ביטוח לאומי ובריאות. על פי מסלול העלאת גיל הפרישה לגברים ונשים ומסלול העלאת הגיל המוחלט לנשים בהתאם לחוק גיל הפרישה, החיסכון נטו במערכת הביטוח הלאומי יעלה מכ-80 מיליוני ש"ח בשנה הראשונה (2004) לכ-2 מיליארד ש"ח ב-2021, שנה שהתהליך מגיע לכלל הבשלה מלאה. הנתונים לכל אחת מהשנים מוצגים בלוח מס' 2. יש לציין שעל פי מסלול העלאת גיל הפרישה שהציע המוסד לביטוח לאומי, החיסכון נטו המרבי היה אמור להתקבל ב-2025, ועד אז להיות נמוך מהחיסכון על פי מסלול העלאת גיל הפרישה כקבוע בחוק.

אומדנים אלה מלמדים שהעלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה אמורה לשפר מאוד את מצבו הכספי של המוסד לביטוח לאומי: ההוצאה הציבורית תקטן, הגירעון השוטף (או העודף) בפעילות המוסד אמור לקטון (או לגדול), ולפיכך גם הגירעון (העודף) בתקציב המדינה. ואולם מדיניות הממשלה לקתה בחוסר עקביות בכל הנוגע למצבו הכספי של המוסד לביטוח לאומי: החיסכון שינבע מהעלאת גיל הפרישה יקוּזז כמעט במלואו מאובדן

לוח מס' 2: השלכות תקציביות של העלאת גיל הפרישה לפי חוק גיל הפרישה על
תשלומי הגמלאות והגבייה (מיליוני ש"ח, מחירי 2003)

| חיסכון נטו | עלות | | | חיסכון | | | | | | שנה |
|---------------|----------------|---------|------|--------|-------|---------------|------------------------|------------------------|---------------------|------|
| | הבטחת הכנסה | שאיירים | נכות | גבייה | סיעוד | סה"כ זיקנה | זיקנה- עקרות בית | זיקנה לא לפי חוק | זיקנה לפי חוק | |
| 76 | 8 | 0 | 21 | 17 | 1 | 88 | 6 | 12 | 70 | 2004 |
| 352 | 42 | 2 | 106 | 87 | 4 | 410 | 31 | 30 | 350 | 2005 |
| 543 | 64 | 3 | 162 | 136 | 6 | 629 | 47 | 46 | 536 | 2006 |
| 730 | 90 | 4 | 240 | 191 | 10 | 864 | 69 | 63 | 731 | 2007 |
| 899 | 126 | 6 | 385 | 255 | 18 | 1,142 | 110 | 82 | 950 | 2008 |
| 1,080 | 157 | 7 | 500 | 319 | 24 | 1,402 | 143 | 101 | 1,158 | 2009 |
| 1,110 | 161 | 7 | 514 | 335 | 24 | 1,434 | 147 | 103 | 1,184 | 2010 |
| 1,119 | 161 | 7 | 514 | 343 | 24 | 1,434 | 147 | 103 | 1,184 | 2011 |
| 1,128 | 163 | 8 | 523 | 353 | 25 | 1,442 | 153 | 104 | 1,185 | 2012 |
| 1,135 | 170 | 8 | 557 | 367 | 28 | 1,476 | 178 | 106 | 1,192 | 2013 |
| 1,396 | 208 | 11 | 710 | 436 | 39 | 1,850 | 288 | 122 | 1,440 | 2014 |
| 1,498 | 226 | 12 | 787 | 475 | 45 | 2,003 | 343 | 129 | 1,531 | 2015 |
| 1,602 | 250 | 13 | 890 | 522 | 54 | 2,179 | 417 | 137 | 1,625 | 2016 |
| 1,712 | 271 | 14 | 982 | 573 | 61 | 2,345 | 482 | 145 | 1,718 | 2017 |
| 1,801 | 273 | 14 | 994 | 591 | 62 | 2,429 | 554 | 146 | 1,729 | 2018 |
| 1,904 | 273 | 14 | 994 | 604 | 62 | 2,519 | 644 | 146 | 1,729 | 2019 |
| 2,000 | 273 | 14 | 994 | 618 | 62 | 2,601 | 725 | 146 | 1,729 | 2020 |
| 2,024 | 273 | 14 | 994 | 632 | 62 | 2,611 | 735 | 146 | 1,729 | 2021 |
| 2,083 | 273 | 14 | 994 | 691 | 62 | 2,611 | 735 | 146 | 1,729 | 2025 |

תקבולים מדמי ביטוח בעקבות ביטול ההצמדה של תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לשכר הממוצע במשק. לכך יש גם משמעות חברתית: כל האוכלוסייה העובדת והלא-עובדת "תתרום" לחיסכון בתשלומי קצבות הזיקנה ולתוספת בגביית דמי ביטוח, אך רק העובדים המבוססים ביותר ייהנו מהפחתת נטל דמי הביטוח כתוצאה מהשחיקה בתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

1.3 היקף התשלומים

ב-2003 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות - בכ-44.9 מיליארד ש"ח, בהשוואה לכ-47.3 מיליארד ש"ח ב-2002 ו-45.5 מיליארד ש"ח ב-2001. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על תחומיה המגוונים⁴.

בשנים 2002-2003, לראשונה מזה עשרות שנים, תשלומי המוסד ירדו ריאלית בכ-7.2%. עיקר הירידה התרחש ב-2003 – 5.7%. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי ירדו מ-9.42% של התוצר המקומי ב-2001-2002 ל-8.88% ב-2003. אלמלא הגידול במספר המקבלים גמלאות, היינו עדים לירידה חריפה יותר, המבטאת את היקף הקיצוצים בגמלאות השונות. על פי הערכה, בהשוואה ל-2001 הקיצוץ המצטבר ב-2003 עמד על כ-5 מיליארד ש"ח.

הירידה הריאלית בתשלומי הגמלאות איפיינה את מרבית ענפי הביטוח הלאומי או את התוכניות שהמוסד מופקד על ביצוען. בשנים 2002-2003 ירדו התשלומים בכ-35% במונחים ריאליים בענף אבטלה, בכ-24% בענף ילדים ובכ-12% בהבטחת הכנסה. בשנת 2003 בולטת גם הירידה החדה בתשלומים לתגמולי מילואים, לאחר עלייה חריפה בשנים 2001-2002. הירידה הריאלית בתשלומים איפיינה גם את ענף זיקנה ושאיירים - 3.7% ב-2002 ויציבות ב-2003 – ואת ענף אמהות - 3.3%.

בענף נפגעי עבודה הואט מאוד קצב הגידול הריאלי ולולא העלייה בתשלומים לנפגעי איבה הכלולים בענף זה, היקף התשלומים היה פוחת בכ-1% במונחים ריאליים. התשלומים לנפגעי איבה גדלו פי 2.3 בשלוש השנים האחרונות והגיעו לכ-350 מיליוני ש"ח ב-2003. גם בענף נכות, שהתרחב מאוד בשנים 1999-2002 בעקבות החקיקה המיטיבה שהתקבלה לאחר שביתות הנכים, הואט ב-2003 קצב הגידול בהיקף התשלומים (3%) והוא שיקף

⁴ הוצאות המינהל והתפעול האלו נאמדו בכ-1.2 מיליארד ל-2003.

פחות או יותר את הגידול במספר המקבלים בלבד. התשלומים בענף הסיעוד ירדו ב-2003 בכ-2% במונחים ריאליים, אך התשלומים בענף פשיטות רגל עלו כתוצאה מהעמקת המיתון הכלכלי.

תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו בשנים 2002-2003 בשיעור ריאלי של 6.6%. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר, והממומנות במלואן על ידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים לעולים חדשים ותגמולים מילואים), ירדו ריאלי בשיעור גבוה יותר של 9%. ב-2003 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות בכ-9.45 מיליארד ש"ח, כ-21% מכלל תשלומי הגמלאות (לעומת 22.4% ב-2002).

לוח מס' 3: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי), 1980-2003

| שנה | תשלומי גמלאות | | גבייה מן הציבור | |
|------|---------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | 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 | 7.69 | 6.02 | 8.02 | 4.49 |
| 2000 | 8.31 | 6.62 | 6.52 | 4.43 |
| 2001 | 9.41 | 7.40 | 6.92 | 4.69 |
| 2002 | 9.42 | 7.32 | 6.92 | 4.70 |
| 2003 | 8.88 | 7.02 | 6.81 | 4.60 |

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.
 ** כולל "שיפוי האוצר" בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

נתוני לוח מסי' 4, המציג את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף, מלמדים כי ב-2003 ירד חלקם של התשלומים בענפים ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה ושל התשלומים לתגמולי מילואים, ובמקביל עלה חלקם של שאר הענפים ובמיוחד של שני העיקריים בגודל – זיקנה ושאיירים ונכות כללית.

1.4 רמת הקצבאות

בשנים 2002-2003 נצפתה שחיקה ריאלית ברמת כל הקצבאות ששילם המוסד לביטוח לאומי, אם כתוצאה ממדיניות הממשלה ואם כתוצאה משחיקת השכר במשק. בשנים אלו קצבת הזקנה הבסיסית איבדה כ-10% מכוח הקנייה שלה, ואילו הקצבאות ששולמו לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה ולשאיירים (שלא הופחתו ב-4% ב-2002) נשחקו ריאלית בשיעור נמוך יותר – כ-6%. בשל שחיקת השכר בשיעור ריאלי של כ-10%, לא חל שינוי ברמת קצבת הזיקנה הבסיסית לעומת השכר הממוצע, והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים אף עלתה במונחי שכר. גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) נשחקה בשנים אלו בכ-5%, במונחים ריאליים.

הסכומים המרביים של הגמלה להבטחת הכנסה נשחקו ריאלית בשיעורים גבוהים: כך, למשל, נשחקה הגמלה ליחיד (מתחת לגיל 55) הזכאי לשיעור המוגדל ב-15%, הגמלה להורה יחיד עם שני ילדים בתוספת קצבות הילדים נשחקה בכ-28%, והגמלה לזוג עם שני ילדים – בכ-21%. הגמלה הממוצעת למשפחה ירדה בין 2001 ל-2003 בכ-20%, במונחים ריאליים.

גם קצבות הילדים סבלו משחיקה עמוקה: הקצבה למשפחה עם שני ילדים נשחקה בשנים 2002-2003 בכ-20%, ואילו זו ששולמה למשפחה עם 4 ילדים – בכ-27%.

דמי האבטלה הממוצעים ליום נשחקו ריאלית – בשיעור מצטבר של כ-6% בעקבות שחיקת השכר במשק בין 2001 ל-2003 ושינויי החקיקה. לעומת זאת, הם עלו במעט לעומת השכר במשק. הסיבה לכך נעוצה בגובה השכר של המובטלים ערב אבטלתם. בשנים

בשנים קודמות. אוכלוסייה זו השתכרה שכן גבוה יותר המזכה את חבריה בדמי אבטלה גבוהים יותר לפי נוסחת חישוב דמי האבטלה.

שחיקת השכר והחקיקה החדשה השתקפו גם בדמי הפגיעה ששולמו לנפגעי עבודה ובדמי הלידה ששולמו לנשים: בשנים 2003-2002 דמי הפגיעה הממוצעים ליום נשחקו ריאלית בשיעור מצטבר של כ-8% ודמי הלידה – בשיעור של כ-6%.

לוח מס' 5: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 2003-1975

| הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים) | | | | קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית | | | | שנה |
|--|------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|------|
| אלמנה/ עם 2 ילדים | | קשישה יחידה | | אלמנה/ עם 2 ילדים | | קשישה יחידה | | |
| אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | |
| 48.1 | 1,997.2 | 25.5 | 1,061.8 | 24.8 | 1,027.3 | 14.9 | 618.5 | 1975 |
| 48.2 | 2,420.8 | 23.8 | 1,183.3 | 26.3 | 1,317.8 | 13.5 | 679.9 | 1980 |
| 61.2 | 3,070.8 | 30.5 | 1,535.0 | 29.5 | 1,487.7 | 15.2 | 768.1 | 1985 |
| 50.5 | 3,077.7 | 25.0 | 1,517.8 | 30.7 | 1,870.6 | 15.9 | 967.1 | 1990 |
| 53.9 | 3,397.0 | 26.0 | 1,638.3 | 30.1 | 1,897.5 | 15.5 | 978.9 | 1995 |
| 54.7 | 4,018.8 | 24.9 | 1,826.6 | 28.8 | 2,116.9 | 14.9 | 1,093.4 | 2000 |
| 57.7 | 4,344.3 | 26.3 | 1,982.2 | 30.5 | 2,296.1 | 15.8 | 1,185.3 | 2001 |
| 56.4 | 3,996.5 | 26.6 | 1,879.9 | 30.8 | 2,177.8 | 15.6 | 1,101.8 | 2002 |
| 58.7 | 4,031.3 | 27.1 | 1,863.0 | 31.4 | 2,158.0 | 16.2 | 1,114.0 | 2003 |

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס' 6: הכנסת המינימום המוטבחה לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק) במונעי לחודש, 1985-2003

| שנה | יחיד | | | | הורח יחיד עם 2 ילדים* (כולל קצבות ילדים) | | | | זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים) | | | |
|---------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל | שיעור רגיל | שיעור מוגדל |
| | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) | מחירי 2003 (בשי"ח) |
| 1985 | 1,228 | 24.5 | 1,532 | 30.5 | 3,069 | 61.2 | 2,764 | 55.1 | 3,223 | 64.3 | 2,764 | 55.1 |
| 1990 | 1,215 | 20.0 | 1,519 | 24.9 | 3,077 | 50.5 | 2,801 | 46.0 | 3,257 | 53.5 | 2,801 | 46.0 |
| 1995 | 1,227 | 19.4 | 1,532 | 24.3 | 3,392 | 53.9 | 2,936 | 46.6 | 3,395 | 53.8 | 2,936 | 46.6 |
| 2000 | 1,365 | 18.6 | 1,707 | 23.2 | 3,759 | 51.2 | 3,236 | 44.0 | 3,747 | 51.0 | 3,236 | 44.0 |
| 2001 | 1,482 | 19.7 | 1,852 | 24.6 | 4,072 | 54.1 | 3,476 | 46.2 | 4,031 | 53.6 | 3,476 | 46.2 |
| 2002 | 1,378 | 19.6 | 1,722 | 24.5 | 3,753 | 53.4 | 3,199 | 45.5 | 3,752 | 53.4 | 3,199 | 45.5 |
| **2003 | 1,337 | 19.5 | 1,573 | 22.9 | 2,914 | 42.5 | 2,767 | 40.3 | 3,199 | 46.6 | 2,767 | 40.3 |
| ***2003 | | | 1,671 | 24.4 | 3,636 | 53.0 | | | 3,599 | 52.4 | | |

* נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לנטלה להבטחת הכנסת.

** למבוגר בבני המשחה לא מלאו 55 שנה.

*** לפחות אחד מובי המשפחה מעל גיל 55.

לוח מס' 7: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק**), בממוצע לחודש, 1975-2003

| שנה | ערך נקודת קצבה | | קצבה לשני ילדים*** | | קצבה לארבעה ילדים | | קצבה לחמישה ילדים | |
|------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2003 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע |
| 1975 | 182 | 4.4 | 365 | 8.8 | 1,140 | 27.4 | 1,550 | 37.3 |
| 1980 | 142 | 2.8 | 284 | 5.6 | 887 | 17.7 | 1,205 | 24.0 |
| 1985 | 161 | 3.1 | 182 | 3.6 | 1,244 | 24.7 | 1,767 | 35.1 |
| 1990 | 186 | 2.9 | 89 | 1.5 | 1,441 | 23.4 | 2,044 | 33.2 |
| 1995 | 181 | 2.8 | 361 | 5.8 | 1,452 | 23.4 | 2,065 | 33.4 |
| 2000 | 184 | 2.5 | 368 | 5.0 | 1,482 | 20.2 | 2,109 | 28.7 |
| 2001 | 182 | 2.4 | 364 | 4.8 | 1,468 | 19.5 | 2,379 | 31.6 |
| 2002 | 173 | 2.4 | 307 | 4.3 | 1,229 | 17.3 | 1,992 | 28.1 |
| 2003 | 171 | 2.5 | 290 | 4.2 | 1,071 | 15.6 | 1,711 | 24.9 |

* עד לשנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** רמת הקצבה בשנים 1985-1993 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במאוס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבות הילדים.

לעומת כל אלה, ההתפתחות בקצבאות המשולמות בענף נכות כללית היתה חריגה לאור החקיקה המרחיבה בענף זה; קצבת הנכות הכללית הממוצעת גדלה ב-2003 בשיעור ריאלי של כ-4%, לאחר שנותרה יציבה ב-2002. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים גדלה ריאלית בין 2001 ל-2003 בכ-15%, ואילו קצבת הניידות הממוצעת גדלה בכ-5.5% עלייה גבוהה איפיינה גם את הקצבה הממוצעת לילד נכה – בשיעור של 15%.

1.5 מקבלי גמלאות

בשנים 2003-2002 נרשמה האטה בקצב הגידול במספר המקבלים גמלאות במרבית הענפים, ובמספר המקבלים דמי אבטלה ודמי פגיעה נרשמה אף ירידה חדה. בהשוואה לשנים קודמות, ההאטה בקצב הגידול בלטה במיוחד בהבטחת הכנסה ובענף הילדים, ובענף הסיעוד מספר המקבלים אף נותר כמעט ללא שינוי. התפתחויות אלו קשורות בענפים מסוימים לשינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2003-2002 או קודם לכן או לשינויים בתהליכי עבודה, ובענפים אחרים הן מוסברות בדמוגרפיה או בהצטמצמות השפעת המיתון הכלכלי על הגידול במספר המקבלים.

בענף זיקנה ושאיירים, הראשון בגודל מבין כל ענפי הביטוח הלאומי, גדל מספר מקבלי הגמלאות ב-2.3% בכל אחת מהשנים 2003-2002, לעומת ממוצע של כ-3.4% בחמש השנים הקודמות. ב-2003 שילם המוסד קצבאות לכ-709 אלף קשישים ושאיירים. האטת קצב הגידול במספר המקבלים נובעת אך ורק מהירידה בהיקף העלייה לארץ. מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק (עולים חדשים) ירד ב-1.4% ב-2002 וב-3.9% ב-2003. בענף הסיעוד המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי נצפתה האטה של ממש בקצב הגידול במספר המקבלים: מ-10% ב-2001 (שיעור הדומה לחמש השנים הקודמות) ל-6.5% ב-2002 ולכ-1% בלבד ב-2003. ניתוח הכניסות למערכת והיציאות ממנה מלמדת כי הירידה התלולה בקצב הגידול נובעת מירידת מספר הנכנסים (כ-15%) ומירידה בשיעור התביעות שאושרו. ב-2003, לראשונה זה 12 שנים, ירד מספר התביעות לגמלת סיעוד ירידה לא צפויה (10%), שנבעה בעיקר מהירידה במספר התביעות הראשוניות. שיעור התביעות שאושרו ירד מכ-49% ב-2001 לכ-43% ב-2003. נראה כי התפתחות זו נעוצה בשינויים מינהליים וארגוניים.

בענף הילדים נרשמה זו השנה השלישית האטה בקצב הגידול במספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים. בשנים 2003-2001 פחת קצב הגידול מ-1.7% ל-0.4%, לעומת גידול ממוצע של 2.3% בשנים 1997-2000 (המתאים לגידול הטבעי באוכלוסייה). מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים עלה בכל אחת מהשנים 2003-2001 ב-1% בלבד, והגיע ב-2003 לכ-2.18 מיליון ילדים שחיו בכ-940 אלף משפחות. לא ברור באיזו מידה מגמה זו נזקפת

לוח מס' 8: מספר מקבלי הגמולאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1985-2003

| סיעוד | תבטחות הכנסה (לאובלוסייה בגיל העבודה) | אבטלה *** | ילדים | | דמו לידה* | אמהות | מענק לידה* | קצבת נכות צמיתה | דמו פגיעה* | קצבת נידרות | נכות כללית | | קצבת לילד נכה | קצבת לשהותים מיוחדים | קצבת נכות | זיקנה ושארילים | שנה |
|-------|---------------------------------------|-----------|--------|-------------------------|-----------|-------|------------|-----------------|------------|-------------|-------------|-------|---------------|----------------------|-----------|----------------|-----|
| | | | משפחות | המקובלות קצבות לילדים** | | | | | | | נפגעי עבודה | נכות | | | | | |
| - | 20.4 | 19.6 | 546.9 | 42.7 | 101.3 | 9.9 | 56.9 | 10.6 | 4.0 | 4.6 | 62.1 | 390.2 | 1985 | | | | |
| 25.0 | 30.8 | 50.6 | 532.5 | 43.7 | 103.6 | 11.8 | 56.7 | 11.4 | 5.8 | 6.5 | 73.5 | 442.6 | 1990 | | | | |
| 59.0 | 74.8 | 61.5 | 814.7 | 55.2 | 113.1 | 14.6 | 84.9 | 13.2 | 10.3 | 10.2 | 94.0 | 553.9 | 1995 | | | | |
| 95.7 | 128.4 | 92.6 | 912.5 | 70.6 | 131.8 | 19.8 | 76.2 | 16.8 | 15.3 | 16.6 | 135.3 | 657.1 | 2000 | | | | |
| 105.4 | 142.0 | 104.7 | 928.2 | 71.2 | 127.1 | 20.8 | 69.1 | 19.3 | 16.4 | 18.9 | 142.4 | 677.0 | 2001 | | | | |
| 112.2 | 151.6 | 97.1 | 935.0 | 71.4 | 128.5 | 21.8 | 70.0 | 20.9 | 17.5 | 20.6 | 150.5 | 692.9 | 2002 | | | | |
| 113.3 | 155.2 | 70.5 | 939.1 | 73.9 | 136.4 | 23.0 | 61.5 | 22.3 | 18.4 | 21.7 | 157.3 | 709.3 | 2003 | | | | |

מספר המקבולים (אלפים)

גידול שנתי (אחוזים)

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|------|-------|------|-----|------|-----|-------|------|------|------|-----|-----|-----------|
| 17.4 | 8.6 | 20.9 | -0.5 | 0.5 | 0.5 | 3.6 | -0.1 | 1.5 | 7.7 | 7.2 | 3.4 | 2.6 | 1990-1986 |
| 18.7 | 19.4 | 4.0 | 8.9 | 4.8 | 1.8 | 4.4 | 8.4 | 3.0 | 12.2 | 9.4 | 5.0 | 4.6 | 1995-1991 |
| 10.2 | 11.4 | 8.5 | 2.3 | 5.0 | 3.1 | 6.3 | -2.1 | 4.9 | 8.2 | 10.2 | 7.6 | 3.5 | 2000-1996 |
| 8.8 | 12.6 | -3.6 | 2.3 | 7.3 | 4.9 | 4.8 | 3.1 | 17.5 | 8.5 | 16.9 | 6.4 | 3.4 | 2000 |
| 10.1 | 10.6 | 13.1 | 1.7 | 0.8 | -3.6 | 5.1 | -9.3 | 14.9 | 7.2 | 13.9 | 5.2 | 3.0 | 2001 |
| 6.5 | 6.5 | -7.3 | 0.7 | 0.3 | 1.1 | 4.8 | 1.3 | 8.3 | 6.7 | 9.0 | 5.7 | 2.3 | 2002 |
| 1.0 | 2.4 | -27.4 | 0.4 | 3.5 | 6.1 | 5.5 | -12.1 | 6.7 | 5.1 | 5.3 | 4.5 | 2.4 | 2003 |

* מספר המקבולים השונים במשך השנה.
 ** התנו לשת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני הוחזר לכן באמצעות המשפחות. בשנת 1993 הקצבות שבו להיות אובוטסליות. שיעור תא ליד ביטוי בשיעור הגידול הגבוה בשנים 1991-1995.
 *** התנו לשת 1985 מתייחס למספר החסולונים הממוצע בחודש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבולים.

לדמוגרפיה או להעמקת בדיקת הזכאות לקצבות ילדים לשהים בחו"ל או לאלה שאינם מוגדרים כתושבים.

בענף נכות כללית נרשמה בשנים 2003-2001 פחות או יותר יציבות בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת נכות כללית: הוא גדל מדי שנה בכ-5%-5.5%, לעומת כ-6%-7% בשנים 1997-2000, ו-11% בשנים 1991-1995. כמו כן נצפתה האטה של ממש בגידול מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים וקצבת נידות, לאחר העלייה התלולה בהם בעקבות יישום החקיקה המרחיבה שעליה הוסכם עם ארגוני הנכים ב-1999.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכן, ב-2003 התחדשה הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה ובשיעור חד – 12%. זאת בהמשך למגמה שאיפיינה את התקופה 1997-2002. מספר המקבלים דמי פגיעה בממוצע לחודש ירד מכ-92 אלף ב-1996 לכ-61 אלף ב-2003. זוהי ירידה מצטברת בשיעור של כ-33%. שיעור מקבלי דמי פגיעה מסך כל המועסקים ירד מ-4.3% בשנת 1996 ל-2.6% ב-2003. תחילתה של מגמה זו נעוצה בביטול תשלום דמי פגיעה על ידי המוסד לביטוח לאומי בעבור תשעת הימים הראשונים והמשכה בקיצור התקופה המרבית לדמי פגיעה מ-182 יום ל-91 יום. השפל בתעסוקה, ובמיוחד בענפים שבהם גדול הסיכון לפגיעה בעבודה – כמו בבניין, בחקלאות ובתעשייה – תרם אף הוא למגמת הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה. מספר מקבלי קצבות נכות בענף נפגעי עבודה גדל בממוצע בכ-5% לשנה בשנים 2001-2003, והגיע לכ-23 אלף ב-2003.

תיקוני חקיקה גרמו גם לצניחה חדה של כשליש במספר המקבלים דמי אבטלה – מכ-105 אלף בממוצע לחודש ב-2001 לכ-70 אלף ב-2003. זאת, על אף התרחבות ממדי האבטלה בשנים אלו. על פי הערכה, אלמלא תיקוני החקיקה, מספר מקבלי דמי אבטלה אמור היה להאמיר לכ-125 אלף בממוצע לחודש ב-2003.

בשנים 2001-2002 נרשמה ירידה גם במספר הנשים המקבלות דמי לידה, ובשנתיים אלו גם יחד מספרן גדל בכ-1% בלבד. לעומת זאת, בשנת 2003 עלה מספר המקבלות ב-3.5%. ככלל, ההאטה בתעסוקה בשלוש השנים האחרונות והתרחבות ממדי האבטלה האטו את

קצב הגידול במספר הנשים המועסקות, ולפיכך גם את מספר הנשים שהיו זכאיות לדמי לידה.

ולבסוף, המגמה שאיפיינה ענפים רבים לא פסחה גם על מערכת הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה. כבר בשנים 2001-2002, עוד בטרם יושמו תיקוני החקיקה בחוק הבטחת הכנסה, נצפתה התמתנות בשיעור הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה – הוא ירד מכ-13% בשנים 1998-2000 לכ-10.5% ב-2001 ולכ-6.5% ב-2002. תיקוני החוק שיושמו ביוני 2003 שללו גמלה מכ-4,500 משפחות והקשו על הכניסה של מצטרפים חדשים למערכת. בשנת 2003 כ-155 אלף משפחות קיבלו במוצע לחודש גמלה להבטחת הכנסה, לעומת כ-151 אלף ב-2002. זהו גידול של 2.6% בלבד. יש לציין שהעיצומים שהיו במשק בשלהי 2003 וכן השינויים שהונהגו במבחן התעסוקה בעקבות החקיקה החדשה תרמו גם הם להאטת הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. הגידול במספר התביעות בחודשיים הראשונים של 2004 מאששים השערה זו.

1.6 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 ומבוטחים עצמאיים); השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות; ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות – בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. בנוסף לגביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח בריאות ומעבירם לקופות החולים.

בשנים 2002-2003 הונהגו שינויים רבים ותכופים גם במערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי – אם כהוראת שעה ואם כהוראת קבע. בשנים אלו נקטה הממשלה במדיניות של הכבדת נטל דמי הביטוח על ציבור העובדים והמעסיקים, במקביל להפחתת השתתפותה בתשלום דמי ביטוח לאומי (שיפוי). זאת במטרה לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה. הממשלה העדיפה להכביד את נטל המס באמצעות דמי ביטוח הלאומי, ולו באופן זמני,

כדי שלא לפגוע ביישום הרפורמה במס הכנסה. זאת ועוד: גם השינויים במערכת הקצבאות ובשיטות העדכון השפיעו על היקף הגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי ועל השתתפותה של הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות והלא-גבייתיות כאחד.

1.6.1 גביית דמי ביטוח מהציבור

היקף הגבייה מן הציבור לענפי הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות בשנים 2002-2003 הושפעה מהמיתון הכלכלי הפוקד את המשק וממדיניות הממשלה להכביד את נטל המס באמצעות דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. מדיניות זו – אף אם חלקים ממנה היו זמניים בלבד – עמדה בניגוד למדיניות הממשלה להקל את נטל מס הכנסה, כפי שבאה לידי ביטוי ביישום המלצות ועדת רבינוביץ לרפורמה במס הכנסה.

תיבה 1' מציגה את שינויי החקיקה שהונהגו במערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2002-2003, לרבות אלו שבמסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. שני השינויים המרכזיים שהשפיעו על היקף הגבייה בשנים אלו הם ביטול התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח והעלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים בנקודת אחוז אחת. ביטול התקרה נקבע תחילה כהוראת שעה לתקופה יולי 2002 – דצמבר 2003, אך היא הוחזרה לרמה של 5 פעמים השכר הממוצע בטרם פג תוקף הוראת השעה – ביוני 2003. הממשלה נקטה במדיניות זו במטרה לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה. הכבדת נטל דמי הביטוח, ובייחוד באמצעות ביטול התקרה, זכתה לביקורת מגורמים שונים במשק לרבות בתוך משרד האוצר.

שר האוצר דאז סילבן שלום הצדיק את מדיניותו משיקולים של חלוקת הכנסות: בימים שבהם הקצבאות לאוכלוסיות החלשות וקצבות הילדים מופחתות בשיעורים חדים, מתחייבת חלוקה צודקת יותר של הנטל הנובע מהצורך לצמצם את הגירעון הממשלתי באמצעות מיסוי האוכלוסיות המבוססות ביותר בחברה בישראל. המוסד לביטוח לאומי תמך בהעלאת דמי הביטוח הלאומי על המעסיקים והעצמאיים כמקור לצמצום הגירעון, בעיקר לנוכח הפחתתם הניכרת מאמצע שנות השמונים ומתוך חשש שהחלופה להכבדת נטל דמי הביטוח על המעסיקים תהיה קיצוץ נוסף בקצבאות. לעומת זאת, המוסד התנגד

לביטול התקרה – ולו באופן זמני. גם המוסד סבר שלנוכח הקיצוצים בקצבאות לאוכלוסיות החלשות יש להכביד את נטל המיסוי על השכירים והעצמאים באחוזונים העליונים של התפלגות ההכנסה, אך טען שיש להגדיל את שיעור מס ההכנסה ולא לבטל את התקרה. עמדה זו נומקה בשני טעמים: האחד הוא שבכל מערכת ביטוח סוציאלית, ההכנסה החייבת בדמי ביטוח מוגבלת בתקרה, והאחר הוא החשש שהפער שייווצר בין מיסוי היחיד לבין מיסוי החברה ימריץ יחידים להתארגן כחברה כדי לחמוק מנטל המס הנוסף. המוסד לביטוח לאומי העריך כי השינוי בהתנהגות יביא לאובדן של כ-15% ממוטנציאל הגבייה הנובע מביטול התקרה. בדיעבד התברר כי המוסד לא טעה בהערכתו, ואחוז קטן יחסית של יחידים ברמות שכר שמעל התקרה אכן התארגנו במסגרת חברות. בעלי עניין בהחזרת התקרה השקיעו מאמצים רבים בהטבעת הרושם בציבור ובתקשורת שביטולה הביא להקמתן של עשרות אלפי חברות – גם כאשר המוסד ומינהל הכנסות המדינה טענו שהיקף הגבייה אינו חורג מהאומדנים שהוצגו בעת הדיונים על החקיקה החדשה. על פי נתונים של רשם החברות בחודשים יוני 2002 – מארס 2003, כ-4,400 יחידים (בעיקר עורכי דין, רואי חשבון, רופאים ויועצים למיניהם), החליטו לפעול כחברות. הם מהווים כ-11% מכ-40,000 יחידים שהכנסתם עלתה על התקרה (כ-35,000 ש"ח לחודש) בטרם הונהגה מדיניות זו.

אין ספק שמסע השכנוע של ה"עשירים" נחל הצלחה, שכן הממשלה החליטה להחזיר את התקרה, עוד בטרם פג תוקף הוראת השעה. הפסד הגבייה שנבע מהחזרת התקרה – בסכום של כ-1.6 מיליארד ש"ח במונחים שנתיים – יצר גירעון בתקציב המדינה וגרר אחריו קיצוץ נוסף בהוצאות הממשלה ובקצבות המוסד לביטוח לאומי.

החזרת התקרה היתה צעד ראשון בלבד במדיניות האוצר להקל את נטל דמי הביטוח על השכירים והעצמאים באחוזונים העליונים של התפלגות ההכנסה מעבודה. במסגרת המדיניות הכוללת של הפחתת נטל המס על עבודה – וכחלק מיישום הרפורמה במס הכנסה – החליטה הממשלה על ביטול ההצמדה של תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לשינויים בשכר הממוצע, והתאמת רמתה לשינויים במחירים בלבד. בתיבה 1ב' מוצגות ההשלכות של מדיניות זו.

תיבה ב'
הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח
לשינויים במחירים במקום לשינויים בשכר הממוצע

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2004 התקבל תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שלפיו ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות תתעדכן החל ב-2006 בשיעור עליית המחירים ולא בשיעור עליית השכר הממוצע במשק. זאת נוסף על הקפאת גובה ההכנסה המרבית בשנים 2002-2005 בשל אי-עדכון השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי לעניין הגמלאות והגבייה. בניגוד להכנסה המרבית, כל הפרמטרים האחרים – גובה ההכנסה החייבת בשיעור מופחת של דמי ביטוח, ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגים שונים של מבטחים וגובה ההכנסה להגדרת עצמאי – יוצמדו מ-2006 לשינויים בשכר הממוצע, בדומה לשיטת העדכון שהיתה נהוגה עד 2002.

הצמדת מדרגות דמי הביטוח הלאומי לשכר הממוצע גובשה ויושמה ב-1973. היא נועדה להשיג שתי מטרות: האחת, למנוע שחיקה בסכום התקבולים מדמי ביטוח, והאחרת להחליש את הרגרסיביות של דמי הביטוח, באופן שעם עליית השכר לאורך זמן לא יוכבד הנטל על בעלי שכר נמוך ולא יוקל הנטל על בעלי שכר גבוה. מדיניות זו היתה מאז ומעולם מנוגדת לשיטת עדכון הפרמטרים של מס הכנסה – מדרגות המס ונקודות היכוי. אלה האחרונים התעדכנו מאז יישום המלצות ועדת בן שחר ב-1975 לשינויים במחירים. ואולם, בהיעדר תקרה לתשלום מס הכנסה, עליית שכר ריאלי מגדילה את נטל מס הכנסה בכל שכבות האוכלוסייה – הן בקרב בעלי שכר נמוך והן בקרב בעלי שכר גבוה.

המניע לשינוי שיטת עדכון ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח נעוץ ברפורמה שהונהגה במס הכנסה בהתאם להמלצות ועדת רבינוביץ. בהתאם לרפורמת המס השולי המרבי של מס הכנסה יהיה ב-2006 39%, ובתוספת דמי ביטוח (לאומי ובריאות) – על 49.38%. לפיכך, מדרגת המס העליונה הושוותה להכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח. עדכון ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לפי השינויים בשכר הממוצע לעומת עדכון מדרגת המס העליונה במס לפי השינויים במחירים יגרום לאורך זמן ליצירת פער ביניהן, ולפיכך ליצירת תחום הכנסות שבו יוטל מס מרבי כולל בשיעור העולה על 49.38%.

ואולם, לפיתרון שאימץ המחוקק השפעה ארוכת טווח על היקף הגבייה של דמי ביטוח ועל דפוסי חלוקת נטל דמי הביטוח בין שכבות שונות באוכלוסייה. בהנחה שהשכר הממוצע במשק עולה בממוצע רב-שנתי ב-2% במונחים ריאליים (ובהנחה שגם המחירים יעלו בממוצע רב-שנתי ב-2%), הרי שבתוך 12 שנה מתחילת השינוי בשיטת העדכון תישחק תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח בכ-20% – מ-5 פעמים השכר הממוצע ל-4 פעמים ממנו. ברבות השנים תגבר השחיקה, וב-2030 התקרה תעמוד על כ-3 פעמים של השכר הממוצע. המשמעות הכספית היא הפסד הדרגתי של מיליוני ש"ח בגביית דמי ביטוח לאומי ובגביית דמי ביטוח בריאות, שיגיע לכ-2 מיליארד ש"ח לשנה בתוך שני עשורים.

מובן שה"הנחה" בדמי הביטוח היא נחלתם של האוכלוסיות המבוססות ביותר בקרב העובדים. כיום רק לכ-3% מכלל המועסקים (כ-72 אלף עובדים) הכנסה העולה על 4 פעמים השכר הממוצע. גם שיעור המועסקים עם הכנסה הגבוהה מ-3 פעמים השכר הממוצע נמוך יחסית – כ-7%. הפחתת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר גבוה, בצירוף העובדה שאוכלוסיות אלו הן הנהנות העיקריות מהרפורמה במס ההכנסה ומהחזרת התיקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות, משפעים בבירור על חלוקת ההכנסות במשק. הפסד תקבולים בסכומים כה גבוהים מתחלקים בין מעט עובדים הממוקמים במאיון העליון של התפלגות השכר במשק.

זאת ועוד: השחיקה בתקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח תפגע במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי ותפעל להגדלת הגרעין הן בפעילות המוסד והן בתקציב המדינה. הניסיון של השנתיים האחרונות מלמד אותנו שצמצום הגירעון בתקציב נופל על האוכלוסיות החלשות בחברה הישראלית. ההפסד בדמי ביטוח בריאות (כ-1/3 מההפסד הכולל) יחייב את הממשלה להשלים את החסר למימון סל הבריאות או לפגוע בתקציב הבריאות ולצמצם את היקף השירותים המוענקים לאוכלוסייה.

מאמציו של המוסד לביטוח לאומי להקל את נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך נשאו פרי ביולי 2002. במסגרת דיונים על הצעת חוק פרטית הנוגעת לדמי ביטוח לאומי המוטלים על הקיבוצים, הציע המוסד שינוי אוניברסלי – לכל בעלי השכר הנמוך והבינוני – ולא רק לקיבוצים. לפי הצעתו, שעוגנה בתיקון חוק הביטוח הלאומי (מס' 50), הוקטן השיעור המופחת החל על העובד השכיר ל-1.4% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח ובמקביל הועלה השיעור הרגיל ל-5.58% – וזאת ללא שינוי בהיקף הגבייה. כל השכירים שהכנסתם מגעת עד פעם וחצי השכר הממוצע במשק נהנו מהפחתה בתשלום דמי הביטוח, ואילו השאר חויבו בתשלום גבוה יותר. הפחתת דמי הביטוח היתה המשמעותית ביותר לבעלי שכר נמוך, ששכרם לא עלה על מחצית השכר הממוצע במשק.

מדיניות הממשלה להכביד את נטל דמי הביטוח באה לידי ביטוי בתיקוני חוק נוספים, אם כי תיקוני חוק אלה באו לתקן עיוותים שהיו קיימים במערכת: נפגעי עבודה חויבו לשלם דמי ביטוח לאומי על דמי הפגיעה המהווים תחליף לשכר, בדומה לגמלאות מחליפות שכר אחרות; שיעור דמי ביטוח בריאות המוטלים על אנשי צבא קבע הושווה לשיעור המנוכה משכרו של העובד השכיר; ומקבלי פנסיה מוקדמת חויבו בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות על מלוא הפנסיה ובשיעורים המוטלים על העובד השכיר (חוץ מאבטלה) במטרה שלא לעודד פרישה מוקדמת מעבודה.⁵ השינוי האחרון נכנס לתוקף רק ב-2004, והוא מיטיב עם מקבלי פנסיה יחסית נמוכה: מי שהפנסיה שלהם אינה עולה השכר הממוצע ייהנו מהפחתה בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות, ואילו השאר יחויבו בתשלום גבוה יותר, ולעתים בסכומים לא מבוטלים. בצד שינוי זה יש לזכור שהממשלה הכבידה את נטל המס על מקבלי פנסיה מוקדמת (ביטול הפטור של 35% לצורכי מס הכנסה) ועל מקבלי פנסיה מהקרנות הוותיקות (חיוב בדמי ניהול בשיעור של 2%).

המדיניות להכבדת נטל דמי הביטוח לא פסחה גם על האוכלוסיות החלשות, אם כי היא לא יושמה לעת עתה. ביוני 2003 התקבל תיקון חוק המחייב עקרות בית בתשלום דמי ביטוח בריאות – בסכום של 70 ש"ח לחודש – שעד כה היו פטורות ממנו. תיקון חוק זה לא יושם עד כה. הנתונים שהציג המוסד לביטוח לאומי הראו שכ-70% מעקרות הבית נמנות עם חמשת העשירונים הראשונים של האוכלוסייה, ושרבות מעקרות הבית נמנות בעצמן

⁵ ההתייחסות לפנסיה כאל שכר לעניין דמי ביטוח מורכבת יותר, ובמיוחד כשמדובר בפנסיית נכות.

עם מקבלי גמלאות כמו אבטלה, נכות כללית והבטחת הכנסה או שבן זוגן מקבל אחת מגמלאות אלו. ואולם, גביית דמי ביטוח בריאות מעקרות בית חייבה היערכות של המוסד ומשאבי כוח אדם שלא ניתנו לו. זאת ועוד: ועדת הכספים של הכנסת הקימה ועדת משנה מתוך חברה כדי לבחון שינויים בסכום דמי הביטוח שיוטלו על קבוצות מסוימות של עקרות בית (לרבות מתן פטור מתשלום), ובתנאי שינויים אלה יניבו את תוספת הגבייה שתכנן האוצר. הדיון בוועדה זו התרכז דווקא בחלופה לחוק שהתקבל (במסגרת נקודת הזיכוי המוענקת לעובדים בגין בן-זוג שאינו עובד), אך הוא לא הושלם לעת עתה.

ביטול התקרה ביולי 2002 והחזרתה ביולי 2003 וכן העלאת דמי הביטוח הלאומי על המעסיקים והעצמאים ביולי 2003 (ללא הגבלה בזמן) הם שני שינויי החוק שהשפיעו על הגבייה מהציבור בשנים 2002-2003⁶ - אם כי גם העלאת דמי ביטוח בריאות לאנשי צבא קבע באה לידי ביטוי חלקי בגבייה ב-2003. שאר השינויים ישתקפו בגבייה של שנת 2004 ולאחריה. הגבייה מן הציבור הושפעה, כמובן, גם מההתפתחויות הכלכליות במשק - בעיקר בתחומי השכר והתעסוקה. בשנתיים אלו נשחק השכר בכ-10% במונחים ריאליים (בכ-6.5% ב-2002 ובכ-3% ב-2003), ומספר המועסקים גדל ב-0.9% בלבד ב-2002 וב-2% ב-2003. במספר משרות השכיר לא חל שינוי מ-2001. המיתון בפעילות הכלכלית נתן את אותותיו גם בגבייה מהעצמאים ומשאר המבוטחים הלא-שכירים.

פוטנציאל תוספת הגבייה של דמי ביטוח לאומי ובריאות מהציבור שנבע מהסרת התקרה נאמד בכ-1.8 מיליארד ש"ח בשנה מלאה. אולם, כבר בעת עריכת האומדנים הונח כי הגבייה תסתכם בכ-85% מהפוטנציאל - בכ-1.55 מיליארד ש"ח. פוטנציאל תוספת הגבייה מהעלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים נאמד בכ-2.1 מיליארד ש"ח לשנה, ובניכוי ההשפעה של השינוי בהתנהגות היחידים (המעבר לחברות) - בכ-1.9 מיליארד ש"ח. על בסיס אומדנים אלה, ובהתחשב במספר החודשים בשנים 2002-2003 שבהם שינויי החוק היו בתוקף, המוסד לביטוח לאומי היה אמור לגבות כ-1.45 מיליארד ש"ח כתוצאה משינויי החקיקה. נתוני לוח מס' 9 מורים כי ב-2002 המוסד לביטוח לאומי

⁶ העלאת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאיים השפיעה על הגבייה במשך 5 חודשים ב-2002, אך על הגבייה בכל שנת 2003. לעומת זאת, ביטול התקרה השפיע על הגבייה במשך 5 חודשים ב-2002 ובמשך 7 חודשים ב-2003.

גבה מן הציבור סכום של כ-31.4 מיליארד ש"ח – גידול של כ-5.6% במונחים נומינליים בהשוואה ל-2001. בניכוי שינויי החקיקה הגידול אמור היה לעמוד על 0.7% – שיעור הגבוה אף במעט מזה שהיה צפוי לנוכח העובדה שנפח השכר לא עלה בין 2001 ל-2002. היקף הגבייה במונחים ריאליים לא השתנה בין 2002 לבין 2001, אך ללא תיקוני החקיקה הוא היה יורד ב-4.8%.

נתונים אלה מעידים על כך שהאומדנים שהגיש המוסד לביטוח לאומי בדבר השפעת החקיקה על הגבייה מן הציבור התאמתו, ומפריכים את הטענה שהסרת התקרה הביאה לפריחה בתעשיית תכנוני המס ומבלי להגדיל את הכנסות המדינה ממסים.

ניתן לערוך ניתוח דומה ל-2003. יש לזכור כי פוטנציאל תוספת הגבייה ב-2003 בעקבות שינויי החקיקה היה נמוך יותר מאשר ב-2002: נפח ההכנסה החייבת בדמי ביטוח מעל התקרה ירד בשל הקמת החברות ב-2002, וכמו כן ב-2003 נמשכה השחיקה בשכר הנומינלי. כמו כן, השפעת המיתון הכלכלי על הכנסות העצמאים התחזקה עוד יותר ב-2003. בשנת 2003 המוסד גבה דמי ביטוח בסכום של 32.3 מיליארד ש"ח – גידול נומינלי של 2.8% וגידול ריאלי של 2.2%. אלמלא שינויי החקיקה הגבייה מן הציבור היתה יורדת ב-2.4%. יש להדגיש שהשפעת שינויי החקיקה ב-2003 כוללת גם את תוספת הגבייה מהעלאת דמי ביטוח בריאות לאנשי צבא קבע.

הנתונים מורים עוד שהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג הוסיף ועלה גם ב-2003 והגיע ל-6.5%, לעומת 6.3% ב-2001 ו-5.9% ב-2000. גם בחלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המסים הישירים שנגבו מיחידים נמשכה מגמת העלייה והיא עמדה על 38.8% ב-2003 לעומת 35.8% ב-2001. בשל ההבדלים בהשפעת החקיקה על גביית דמי ביטוח לאומי ובריאות, משקל דמי הביטוח הלאומי בסך כל הגבייה מהציבור עלה מ-64.7% ל-66.2%.

לוח מס' 9: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 1999-2003

| 2003 | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | |
|--|--------|--------|--------|--------|------------------------|
| מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח) | | | | | |
| 33,653 | 33,995 | 32,814 | 30,511 | 27,412 | סך כל תקבולי דמי ביטוח |
| 32,268 | 31,378 | 29,724 | 27,655 | 24,771 | סה"כ גבייה מהציבור |
| 21,364 | 20,495 | 19,147 | 17,893 | 16,045 | לענפי ביטוח לאומי |
| 10,904 | 10,883 | 10,577 | 9,762 | 8,726 | למערכת הבריאות |
| 1,385 | 2,617 | 3,090 | 2,856 | 2,641 | סה"כ שיפוי האוצר |
| אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור | | | | | |
| א. אחוז שינוי ריאלי | | | | | |
| 2.2 | -0.1 | 6.3 | 10.4 | 4.4 | סה"כ גבייה מהציבור |
| 3.5 | 1.3 | 5.8 | 10.3 | 4.1 | לענפי ביטוח לאומי |
| -0.5 | -2.7 | 7.2 | 10.7 | 4.9 | למערכת הבריאות |
| ב. כאחוז מהתמ"ג | | | | | |
| 6.5 | 6.4 | 6.3 | 5.9 | 5.8 | סה"כ גבייה מהציבור |
| 4.3 | 4.2 | 4.0 | 3.8 | 3.7 | לענפי ביטוח לאומי |
| 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.0 | למערכת הבריאות |
| ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים | | | | | |
| 38.8 | 37.8 | 35.8 | 35.1 | 35.8 | סה"כ גבייה מהציבור |
| 25.7 | 24.7 | 23.0 | 22.7 | 23.2 | לענפי ביטוח לאומי |
| 13.1 | 13.1 | 12.7 | 12.4 | 12.6 | למערכת הבריאות |
| ד. כאחוז מהמיסים הישירים | | | | | |
| 32.5 | 30.8 | 28.3 | 27.0 | 29.1 | סה"כ גבייה מהציבור |
| 21.5 | 20.1 | 18.2 | 17.5 | 18.9 | לענפי ביטוח לאומי |
| 11.0 | 10.7 | 10.1 | 9.5 | 10.3 | למערכת הבריאות |

1.6.2 המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2003 בכ-47.9 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. בהשוואה ל-2002 ירדו מקורות המימון ב-2.3% במונחים ריאליים. בעוד שהתקבולים מדמי ביטוח לאומי (גבייה מהציבור ושיפוי אוצר) ירדו

ריאלית ב-2.3%, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות – שהסתכמה בכ-10.8 מיליארד ש"ח – עלתה ב-2%. מאחר שהשתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות (לפי סעיף 32 לחוק) נגזרת מהיקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהציבור, גם זו היתה צריכה לרדת בשיעור שבו ירדה הגבייה מהציבור. ואולם, ב-2003 העביר הממשלה למוסד לביטוח לאומי גם את חובותיה משנים קודמות. מימון הממשלה את הגמלאות הלא-גבייתיות – שהסתכם בכ-9.45 מיליארד ש"ח ב-2003 – ירד ריאלית בשיעור חד של 11.4%. ירידה זו נובעת מהקיצוץ שבוצע בקצבאות, בעיקר בגמלה להבטחת הכנסה ובדמי המזונות שמשלם המוסד וכן מהירידה בהיקף התשלומים לתגמולי מילואים. תקבולי המוסד לביטוח לאומי מריבית על השקעותיו הסתכמו בכ-4.5%, ועלו בהשוואה ל-2002 בכ-4.8% במונחים ריאליים.

לוח מס' 10: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2003

| שנה | סך כל התקבולים | גביית דמי ביטוח לאומי | השתתפות הממשלה | מימון ממשלתי של גמלאות | תקבולי ריבית |
|----------------------------------|----------------|-----------------------|----------------|------------------------|--------------|
| מיליוני ש"ח מחירים שוטפים | | | | | |
| 1995 | 23,581 | 12,171 | 4,222 | 4,650 | 2,507 |
| 2000 | 41,207 | 20,751 | 8,336 | 8,148 | 3,907 |
| 2001 | 46,110 | 22,237 | 9,952 | 9,756 | 4,075 |
| 2002 | 48,659 | 23,112 | 10,520 | 10,594 | 4,266 |
| 2003 | 47,912 | 22,749 | 10,802 | 9,453 | 4,500 |
| גידול שנתי ריאלי (אחוזים) | | | | | |
| 2000 | 7.6 | 9.8 | 1.6 | 10.8 | 3.6 |
| 2001 | 10.7 | 6.0 | 18.1 | 18.4 | 3.2 |
| 2002 | -0.2 | -1.7 | 0.0 | 2.7 | -1.0 |
| 2003 | -2.2 | -2.3 | 2.0 | -11.4 | 4.8 |
| התפלגות (אחוזים) | | | | | |
| 1995 | 100.0 | 51.6 | 17.9 | 19.7 | 10.6 |
| 2000 | 100.0 | 50.4 | 20.2 | 19.8 | 9.5 |
| 2001 | 100.0 | 48.2 | 21.6 | 21.2 | 8.8 |
| 2002 | 100.0 | 47.5 | 21.6 | 21.8 | 8.8 |
| 2003 | 100.0 | 47.5 | 22.5 | 19.7 | 9.4 |

בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקם של התקבולים מדמי ביטוח נותר ללא שינוי – 47.5% מסך כל מקורות המימון. חלקה של השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות עלה מ-21.6% ב-2002 ל-22.6% ב-2003, אך חלקו של המימון הממשלתי את הגמלאות הלא-גבייתיות ירד מ-21.8% ל-19.7%, בהתאמה. חלקם של התקבולים מריבית עלה מ-8.8% ל-9.4%.

1.6.3 עודפים/גרעונות וריזבות כספיות

מדיניות הממשלה בשנים 2002-2003 משתקפת בהצטמקות הגירעון השוטף בפעילות המוסד לביטוח לאומי. בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי מעלה, כי בהתעלם מההכנסות מריבית על השקעות המוסד, הצטמצם הגירעון בכ-2 מיליארד ש"ח - מכ-3.5 מיליארד ש"ח ב-2001 לכ-1.5 מיליארד ש"ח ב-2003. התפתחות זו מנוגדת למגמת הגידול בגירעון, שאיפיינה את המוסד מאז 1995. הצטמצמות הגירעון השוטף בשנתיים האחרונות בלטה בענפים נפגעי עבודה ואבטלה, ובמקביל גדל העודף השוטף בענף ילדים בכ-2.4 מיליארד ש"ח.

לוח מס' 11: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 2001-2002

| עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות | | | עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות | | | ענף ביטוח |
|----------------------------------|--------|--------|---------------------------------|--------|--------|----------------|
| 2003 | 2002 | 2001 | 2003 | 2002 | 2001 | |
| מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים) | | | | | | |
| 2,974 | 1,370 | 629 | -1,526 | -2,896 | -3,446 | סך הכול |
| 1,010 | 1,490 | 1,023 | -930 | -316 | -643 | זיקנה ושאיירים |
| -2,202 | -1,694 | -936 | -2,962 | -2,504 | -1,782 | נכות כללית |
| -587 | -891 | -829 | -897 | -1,221 | -1,196 | נפגעי עבודה |
| -830 | -757 | -692 | -940 | -897 | -864 | אמהות |
| -8,717 | 7,243 | 5,890 | 7,737 | 6,493 | 5,335 | ילדים |
| -2,076 | -3,113 | -3,080 | -2,076 | -3,111 | -3,080 | אבטלה |
| -1,262 | -1,191 | -1,045 | -1,522 | -1,496 | -1,402 | סיעוד |
| 204 | 283 | 298 | 64 | 158 | 186 | אחר |

לעומת זאת בענפים האחרים נמשך הגידול בגירעון השוטף, ובמיוחד בענף הנכות שההוצאות בו גדלו בעקבות החקיקה המיטיבה שהתקבלה לאחר שביתות הנכים. הגירעון בענף זה גדל בין 2001 ל-2003 בכ-1.2 מיליארד ש"ח.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה גם היא שיפור במצבם הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי: העודף הכולל ריבית גדל בכ-2.3 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים והגיע לכ-3 מיליארד ש"ח ב-2003. הענפים הגרעוניים הם נכות כללית, אבטלה וסיעוד. מאז 1999 אזלו הנכסים של ענף אבטלה והוא ממומן כולו מכספי ענף ילדים.

תיבה ג'1 I. עדכון הקצבאות וביטול ההצמדה לשכר הממוצע

חוק הסדרים 2002

* בוטל העדכון בשיעור של 1.2% שחל בינואר 2002 בקצבאות הצמודות לשינויים בשכר הממוצע. מדובר בקצבאות ששיעורן בחוק נקוב באחוזים מהשכר הממוצע (זיקנה ושאיירים, הבטחת הכנסה ומזונות). צעד זה בוצע באמצעות הקפאת השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ברמה שהיתה ב-2001 (6,964 ש"ח לחודש לעומת 7,050 ש"ח בינואר 2002).

* בוטל עדכון קצבות הילדים בשיעור של 1.4%. ערכה של נקודת קצבה מלאה פחת מ-174 ש"ח לחודש ל-171 ש"ח, כפי שהיה ב-2001.

* ביטול עדכון הקצבאות עוגן בהוראת שעה לחודשים מארס-דצמבר 2002.

חוק תוכנית החירום הכלכלית – יולי 2002

* **הוארך** תוקף הוראת השעה בדבר אי-עדכון הקצבאות. אי-העדכון **הורחב** לגמלאות נוספות בענפים נכות כללית, סיעוד, נפגעי עבודה ומענקי לידה ובענף אמהות. לולא תוקן החוק כל הקצבאות הצמודות בדרך כלשהי לשכר הממוצע היו מתעדכנות בינואר 2003 ב-0.9% וקצבת הילדים – ב-6.5%. תוקפה של הוראת השעה היה אמור להסתיים בסוף 2003.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

* **הוארך** תוקף הוראת השעה בדבר אי-עדכון מרבית הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע וקצבות הילדים עד סוף 2005. מקבלי הגמלאות לא יפוצו בגין אי-עדכון הקצבאות, עם חידושו של העדכון בראשית 2006.

- * בוטלה הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע, והן יותאמו מ-2006 לעליית המחירים בלבד. ממועד זה הקצבאות יבוטאו במונחי "סכום בסיסי" שיעודכן לפי עליית המחירים. בחוק נקבעו שני חריגים:
 - א. הקצבאות המשולמות בענף זיקנה ושאיירים וגמלאות תלויים של נפגעי עבודה יעודכנו בהתאם לעליית המחירים מינואר 2004.
 - ב. שאר הקצבאות יעודכנו במהלך השנים 2004-2005 רק אם המדד יעלה בשיעור של 5% לפחות בשנה.
- * "השכר הממוצע" הומר ב"סכום בסיסי" גם בנוגע לגמלאות מחליפות שכר כמו דמי אבטלה, דמי פגיעה ודמי לידה. הסכומים המרביים לתשלום דמי פגיעה ודמי לידה וכן לתגמול מילואים יעלו בשיעור עליית המדד. מדרגות השכר בנוסחת חישוב דמי אבטלה יעודכנו גם הם בשיעור עליית המדד, אך הגבלת דמי אבטלה בגובה השכר הממוצע כפי שיחושב מעת לעת (או ב-2/3 ממנו) נותרה בעינה.
- * הוקפאה הצמדת שכר המינימום לשינויים בשכר הממוצע בשנים 2002-2005 (אך לא לתוספת היוקר). מ-2006 שכר המינימום יוצמד לשכר הממוצע, כפי שהיה נהוג עד מארס 2002.

II. הפחתה רוחבית בסכומי הקצבאות

תוכנית החירום הכלכלית 2002

- * הופחתו בשיעור של 4% כמעט כל סוגי הקצבאות שהמוסד משלם, במסגרת הוראת שעה לתקופה יולי 2002 – דצמבר 2003. הפחתה זו לא חלה על קצבאות נכות כללית, שאירים, תלויים בנפגעי עבודה וקצבות זיקנה לזכאים להשלמת הכנסה.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

- * הוארך תוקף הוראת השעה בדבר הפחתה של 4% בקצבאות עד סוף 2006. הפחתה זו לא תחול על מקבלי גמלת נכות עקב פגיעה בעבודה.

תיבה 1' I. הפגיעה בקצבות הילדים

חוק ההסדרים 2002

* הופחתו ב-12% קצבות הילדים לכל המשפחות ולכל הילדים, במסגרת הוראת שעה לתקופה מארס-דצמבר 2002. הפחתה זו בוצעה באמצעות הפחתת מספר נקודות הקצבה למשפחה, בהתאם לגודלה (על בסיס של 0.88 נקודת קצבה במקום מלוא נקודת הקצבה – 151 ש"ח במקום 171 ש"ח לחודש).

תוכנית החירום הכלכלית – יולי 2002

* הוגדל ל-15% שיעור ההפחתה בקצבות הילדים לכל הילדים ולכל המשפחות (לפי 0.85 נקודת קצבה, שהם 146 ש"ח לחודש), במסגרת הוראת שעה עד לסוף 2003.

* הוחלט להפחית את קצבות הילדים למשפחות עם 3 ילדים ויותר שאחד מבני המשפחה (ההורים או ילדיהם) לא שירתו "שירות מזכה" באחד מכוחות הביטחון. החלטה זו **לא בוצעה** בעקבות עתירה לבג"צ, והיא בוטלה לחלוטין במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

* מתוכננת הפחתה הדרגתית, בשבעה שלבים, בקצבות הילדים בתקופה שמאוגוסט 2003 עד ינואר 2009. ב-2009 כל הילדים יקבלו קצבה אחידה בסכום של 144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה), ללא קשר למספרם הסידורי במשפחה.

* ילדים "חדשים" שנולדו החל ביוני 2003 יקבלו ממועד זה את הקצבה האחידה (144 ש"ח), ללא קשר למספרם הסידורי במשפחה.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004

- * קצבות הילדים יופחתו בתקופה שבין פברואר 2004 – יוני 2004 בסכום של 24 ש"ח **לכל** ילד. ההפחתה בסכום זה תימשך עד סוף 2005 לשלושת הילדים הראשונים, אך היא תסתכם ב-5 שקלים לילד הרביעי ואילך בתקופה שבין יולי 2004 – דצמבר 2005. הפחתה זו תתוסף על ההפחתה במסגרת התוכנית הרב-שלבית, ולא באה במקומה.
- * ילדים "חדשים" יהיו זכאים מפברואר 2004 לקצבה של 120 ש"ח, עד דצמבר 2005.
- * השלב השני של ההפחתה ההדרגתית לפי חוק התוכנית להבראת המשק יידחה מינואר 2004 ליולי 2004.
- * מיולי 2004 תשולם למשפחות עם 3 ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה תוספת במסגרת ענף ילדים. התוספת – 0.59 נקודת קצבה (101 ש"ח לחודש) לילד השלישי וכן לילד הרביעי.

II. הפחתת מענקי לידה בענף אמהות

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

- * הוקטן מענק הלידה לילד השני עד הרביעי מ-20% של השכר הממוצע ל-6% ממנו, והוקטן מענק הלידה לילד החמישי ואילך מ-40% השכר הממוצע ל-6% ממנו. המענק לילד הראשון נותר ברמה של 20% מהשכר הממוצע.

תיקון חוק הביטוח הלאומי מס' 69 (פברואר 2004)

- * הגדלת המענק לילד השני **בלבד** מ-6% של השכר הממוצע במשק ל-9% ממנו.

תיבה 1ה' הפגיעה במקבלי דמי אבטלה

חוק תוכנית החירום הכלכלית – יולי 2002

- * הוארכה תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה וצומצם פרק הזמן שבמהלכו ניתן לצבור את תקופת האכשרה. ממועד זה רק מובטלים שעבדו לפחות 360 ימים מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלתם זכאים לדמי אבטלה, לעומת 180 ימים מתוך 360 ימים או 270 מתוך 540 ימים, עד לשינוי החוק.
- * הופחתה התקופה המרבית לזכאות לדמי אבטלה למובטלים שטרם מלאו להם 25 שנה – מ-100 ימים ל-150 ימים.
- * הופחתו ב-30% דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית.

חוק ההסדרים לשנת 2003

- * הוגבל תשלום דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית לתקופה שאינה עולה על התקופה המרבית המזכה בדמי אבטלה.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

- * דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית שהם בעלי פחות מ-12 שנות לימוד ישולמו לתקופה של 138 יום, גם אם המובטל זכאי לתקופה מרבית של 50 או 100 ימים.
- * בוטלה הזכאות לדמי אבטלה לבעלי שליטה בחברת מעטים העובדים בחברתם וכן לתלמידים שאינם פנויים לעבודה עקב לימודיהם.
- * תוקנה נוסחת החישוב של דמי אבטלה, והיא מעתה אחידה לבעלי שכר הנמוך מהשכר הממוצע ולבעלי שכר הגבוה מהשכר הממוצע (ראו תיבה 5.9 – בפרק הסוקר את ענף האבטלה).

תיבה 1'

I. הפגיעה בגמלה להבטחת הכנסה ובתשלום דמי מזונות

חוק הסדרים לשנת 2002

* בוטל התשלום בשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה למי שהיו זכאים לו לאחר ששהו במערכת 24 חודשים (ברציפות או שלא ברציפות) וקיבלו גמלה בשיעור הרגיל בתקופה זו. הגמלה בשיעור הרגיל היתה באותה עת נמוכה בכ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל. השינוי בוצע באפריל 2002.

* לצורך קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה למקבלי דמי אבטלה וקביעת גובה ההשלמה מובאים בחשבון מלוא דמי האבטלה. עד תיקון זה, דמי האבטלה שהובאו בחשבון היו בניכוי סכום השווה ל-13% או 17% מהשכר הממוצע, בהתאם להרכב המשפחה.

חוק הסדרים לשנת 2003

* הופחתו הסכומים המרביים של הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל ובשיעור המוגדל בשיעורים הנעים בין כ-8% ל-23%, בהתאם להרכב המשפחה.

* בוטלה הזכאות לגמלה בשיעור המוגדל לתובעים בגיל 46-54. שינוי זה חל רק על המצטרפים ה"חדשים" למערכת מינואר 2003 (מי שהצטרפו לראשונה או מי שיצאו מהמערכת ושבּו אליה לאחר תום שישה חודשים ליציאתם).

* הופחתו **עוד** סכומי הגמלה להבטחת הכנסה לתובעים יחידים מתחת לגיל 25 ולזוגות ללא ילדים שאחד מהם מתחת לגיל 25, חוץ מחריגים (מי שאינם יכולים לעבוד מסיבות בריאות). הגמלה שזכאים לה התובעים צעירים עומדת על 80% מהסכומים המרביים ה**חדשים** שנקבעו לפי חוק זה.

* הופחתו סכום ההכנסה מעבודה שאינה מובאת בחשבון ("דיסרגרד") לצורך קביעת הזכאות לגמלה וחישוב גובה ההשלמה מ-13% של השכר הממוצע ל-5% ממנו כשמדובר ביחיד, ומ-17% ל-7% כשמדובר בשאר הרכבי המשפחה.

- * שיעור הקיזוז על הכנסה מעבודה בסכום העולה על ההכנסה שאינה מובאת בחשבון נקבע ברמה של 60% עד 70%, בהתאם להרכב המשפחה.
- * בוטלו ה"סכומים הקובעים": רמת ההכנסה מעבודה השוללת זכאות לגמלה נגזרת מהסכומים החדשים של ההכנסה שאינה מובאת בחשבון ומשיעורי הקיזוז החדשים. רמת ההכנסה השוללת גמלה הוקטנה למרבית הרכבי משפחה, ובייחוד למשפחות החד-הוריות. המשמעות היא שלילת גמלה להבטחת הכנסה מחלק מהמשפחות שהיו זכאיות לגמלה או היו יכולות להיות זכאיות בעתיד לולא תוקן החוק.
- * השינויים ברמת הגמלה ובמבנה של מבחן ההכנסות הוחלו גם על נשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.
- * כל השינויים שצוינו עד כה – הפחתת הסכומים המרביים של הגמלה והשינוי בפרמטרים של מבחן ההכנסה – אינם חלים על תובעים יחידים מגיל 55 ומעלה ועל משפחות שלפחות אחד מבני הזוג גילו יותר מ-55 שנה.
- * בוטל הפטור ממבחן תעסוקה (התייצבות בשירות התעסוקה) לאימהות עם ילדים בגיל שנתיים עד שבע שנים; כלומר רק אימהות לילדים עד גיל שנתיים יוסיפו להיות פטורות ממבחן תעסוקה. הפטור ממבחן תעסוקה בוטל גם לאלמנות המקבלות קצבת שאירים עם השלמת הכנסה. אלמנות אלו היו כולן פטורות ממבחן תעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. הפטור ממבחן תעסוקה יוסיף לחול על הורים יחידים הזכאים לתשלום דמי מזונות, וזאת ללא תלות בגיל הילדים.
- * ביטול עילת הזכאות "בלתי ניתנים להשמה", חוץ מחריגים. שירות התעסוקה אינו מורשה יותר לשחרר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהתייצבות שוטפת בשירות התעסוקה, חוץ מבני 55 ומעלה שהיו מסווגים בעת חקיקת החוק בעילה של "בלתי ניתנים להשמה לצמיתות".

II. הפגיעה בזכאות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לסיוע ממערכות אחרות

חוק ההסדרים לשנת 2003, חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 והחלטות ממשלה

- * בוטלה ההנחה האוטומטית בשיעור של 70% בתשלומי ארנונה למצטרפים חדשים למערכת הבטחת הכנסה. מצטרפים חדשים הם אלה שהחלו להיות זכאים לגמלה מ-1 בינואר 2003 או שהיו זכאים קודם לכן אך חזרו למערכת לאחר שחלפו 6 חודשים ממועד הפסקת תשלום הגמלה. המצטרפים החדשים יהיו זכאים להנחה לפי מבחן ההכנסות המפורט בתקנות משרד הפנים המתייחסות לכך. בני 50 ומעלה שהחלו לקבל גמלה לאחר 1 בינואר 2003 ימשיכו לקבל הנחה של 70%, אך רק בשנת 2004. כללים אלה חלים גם על נשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.
- * בוטלה ההנחה בנסיעה בתחבורה ציבורית למצטרפים חדשים למערכת הבטחת הכנסה ודמי מזונות מ-1 בינואר 2003.
- * הופחת הסיוע בשכר דירה ב-4%, ולמצטרפים חדשים שלא מלאו להם 55 שנה הופחת הסיוע עוד, בשיעורים של 40%-50%. לבני 55 ומעלה הופחת הסיוע בשיעורים נמוכים יותר. נוסף על כך, הופחת הסיוע ב-5% כל שנה, מהשנה הרביעית ואילך למי ששהה במערכת הסיוע שלוש שנים. ב-2004 הוחלט על קיצוץ נוסף של 7% בסיוע לשכר דירה. הפחתות אלו מעוגנות בהחלטות ממשלה.
- * בוטל הפטור מתשלום אגרת טלוויזיה למצטרפים חדשים. התקנות הנדרשות לביצוע ההחלטה טרם נחתמו בידי שר התמ"ת.
- * בוטלו ההנחות בתשלום בעבור ביקורים אצל רופאים (תיקון חוק בריאות ממלכתי).

תיבה ז'1**I. השיפורים בגמלאות נכות****תיקון חוק הביטוח הלאומי מס' 54 – תחולה ממארכ 2002 (עיגון ההסכם עם הנכים)**

- * תשולם קצבה חדשה (נוספת על קצבת הנכות) לנכים שדרגת הנכות שלהם 50% לפחות ושדרגת אי-הכושר להשתכר שנקבעה להם היא 75% לפחות. ה"קצבה החודשית הנוספת" עולה עם אחוז הנכות הרפואית.
- * תשולם גמלה מיוחדת לזכאים לגמלה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. הגמלה המיוחדת עולה עם רמת התלות של הנכה בזולת.
- * תשולם קצבה חודשית נוספת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות.
- * תשולם קצבת זיקנה בגובה קצבת הנכות ששולמה לנכה (לרבות הקצבה החודשית הנוספת) בטרם הגיעו לגיל המזכה בקצבת זיקנה. תיקון זה חל על נכים שמלאו להם 65 שנה ב-1 בינואר 2002 ואילך.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004

- * הועלה סף הנכות הרפואית כתנאי לזכאות לקצבת נכות מ-40% ל-60%, חוץ מנכים שלהם נכות של לפחות 25% מליקוי רפואי אחד לפחות.

II. הפגיעה בגמלאות נפגעי עבודה**חוק ההסדרים 2002**

- * קוצרה התקופה המרבית לקבלת דמי פגיעה מ-182 ימים ל-91 ימים.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

- * הופחת המענק החד-פעמי לנכים שנכותם הרפואית עקב פגיעה בעבודה נמוכה מ-20%, מסכום של 70 קצבאות לסכום של 43 קצבאות.

תיבה 1'**הפחתת מספר שעות הטיפול לקשישים סיעודיים****תוכנית החירום הכלכלית – יולי 2002**

* הפחתת גמלת הסיעוד ב-4% הובילה לצמצום במספר שעות הטיפול ב-1/2 שעה – מ-11 שעות ל-10.5 לקשישים מוגבלים ברמת הזכאות הנמוכה ומ-16 ל-15.5 – ברמת הזכאות הגבוהה. ההפחתה בוצעה בספטמבר 2002.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

* הפחתת הגמלה ב-7% לקשישים ברמת הזכאות הנמוכה הובילה לצמצום נוסף של 1/4 שעה בשעות הטיפול – מ-10.5 שעות ל-9.75 השעה.

תיבה 1'ט' שינויי חקיקה בנושאי תושבות ותשלום רטרואקטיבי של גמלה

חוק ההסדרים לשנת 2003

- * הוכנסו תיקונים בחוק בהגדרת תושבות, כתנאי לזכאות לגמלאות של המוסד לביטוח לאומי וכתנאי לביטוח בענפי הביטוח הלאומי: שוהים שלא כדין בישראל או מי שבדם אשרת כניסה לארץ מסוגים המפורטים בחוק לא ייחשבו כתושבים. גם מי שלפי סוג אשרת הכניסה שבידיו יכול להיחשב תושב, לא יראו אותו כתושב, אם במהלך השנה הראשונה לקבלת האשרה התגורר בישראל פחות מ-183 ימים (חוץ מעולה חדש).
- * מי שזכאי לגמלה המשולמת בישראל בלבד ונעדר מהארץ לפרק זמן של שנה ויותר, יהיה זכאי לאותה גמלה רק לאחר שחזר ושהה בארץ שנה אחת לפחות. לכלל זה יש חריגים במצבים שונים (כמו ליציאה לצורך קבלת טיפול רפואי) ולגמלאות שונות (כמו אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל) והוא אינו חל על מי שהודיע מראש על יציאתו מהארץ ועל משך ההיעדרות. כללים אלה יופעלו לאחר שתושלם הכנת התקנות לחוק.
- * בוטל התשלום של התוספת בגין תלויים (בת זוג וילדים) המשולמת במסגרת קצבאות רבות בעד תלויים שאינם תושבי ישראל.
- * עובד זר השוהה שלא כחוק בישראל יוכל לקבל גמלאות מחליפות שכר (נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל) רק בהיותו מחוץ לישראל. מגבלה זו אינה חלה על מענקים (כמו מענק לידה) או על טיפולים רפואיים בעין (כמו אשפוז יולדות).
- * הוגבל תשלום רטרואקטיבי של גמלאות ל-12 חודשים בלבד שלפני מועד התביעה, לעומת 48 חודשים בטרם תוקן החוק.

תיבה 1' השינויים במערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי

חוק ההסדרים 2002

* בוטל העדכון שבוצע בינואר 2002 בשיעור של 1.2% בפרמטרים של הגבייה (כמו מדרגת השיעור המופחת, תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים).

חוק תוכנית החירום הכלכלית – יולי 2002

* בוטלה התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות כהוראת שעה לתקופה של יולי 2002 – דצמבר 2003. עד יולי 2002 ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח היתה 5 פעמים השכר הממוצע על חלקו של העובד השכיר ועל חלקו של העצמאי כעובד, ו-4 פעמים השכר הממוצע על חלקו של המעסיק בעבור עובדו ועל חלקו של העצמאי כמעסיק.

* הועלה שיעור דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים בנקודת אחוז אחת כנגד הפחתת שיעור דמי הביטוח שהוטלו על הממשלה (שיפוי) בנקודת אחוז אחת.

* הוארך תוקף הוראת השעה בדבר אי-עדכון הפרמטרים של הגבייה בהתאם לשינויים בשכר הממוצע עד לסוף 2003.

תיקון חוק הביטוח הלאומי מס' 50 (הצעת חוק פרטית שאושרה בכנסת) – יולי 2002

* הוקטן השיעור המופחת של דמי ביטוח לאומי (המוטל על הכנסה המגעת עד מחצית השכר הממוצע) המנוכה משכירים, מ-2.66% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-1.4% ממנה, במקביל להעלאת השיעור הרגיל מ-4.9% ל-5.52%.

חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003

- * הוארך תוקף הוראת השעה בדבר אי-עדכון הפרמטרים של הגבייה בהתאם לשינויים בשכר הממוצע עד סוף 2005.
- * הוחזרה התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח בגובה של 5 פעמים השכר המוצע לעובדים, למעסיקים ולעצמאים מיולי 2003, בטרם פג תוקף הוראת השעה.
- * הוטלו דמי ביטוח בריאות על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ למשק ביתן). מדיניות זו לא יושמה עד כה.
- * דמי הפגיעה המשולמים לנפגעי עבודה מחויבים בדמי ביטוח לאומי.

חוק ההסדרים לשנת 2003

- * הושווה שיעור דמי ביטוח בריאות המוטלים על אנשי צבא קבע לשיעור המנוכה משכרו של העובד. עד מועד זה אנשי צבא קבע שילמו שיעור נמוך יותר של דמי ביטוח בריאות.

חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004

- * מקבלי פנסיה מוקדמת מחויבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות על מלוא הפנסיה (במקום על מחצית הפנסיה) ובשיעורים המוטלים על העובד – חוץ מענף אבטלה.
- * בוטלה הצמדת התקרה לשינויים בשכר הממוצע במשק מ-2006 ואילך, והותאמה רמתה לשינויים במחירים במשק. שאר הפרמטרים של מערכת דמי הביטוח הנקובים באחוזים מהשכר הממוצע יוסיפו להתעדכן על פי השינויים בשכר הממוצע.