



המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון

י' אייר תשס"ח
18 מאי 2008

ההתייקרויות בתחומי המזון והדלק ומנגנון שיפוי מוצע לאוכלוסיית מקבלי הקצבאות

תמצית

גל ההתייקרויות במוצרי המזון והדלק הפוקד את הארץ והעולם, שבא לידי ביטוי בעלייה חדה במחירי האורז במהלך אפריל-מאי השנה, משפיע בטווח הקצר בעוצמה רבה יותר על האוכלוסיות החלשות באשר חלקם של מוצרים אלה, יחד עם מוצרים בסיסיים אחרים בסל הצריכה שלהן גדול יותר מאשר חלקם בסל הצריכה של האוכלוסיות החזקות יותר.

הניסיון המצטבר מלמד כי מדדי המחירים לקבוצות אוכלוסייה שונות (חמישוניים, עשירונים) – **דומים** לאורך זמן, אך לטווחי זמן קצרים עשויים להיות הבדלים במדדים. ואכן בארבעת החודשים הראשונים של 2008 עלה מדד המחירים לצרכן הכללי ב-1.6%, לעומת עליה של 1.9% במדד "סל" החמישון התחתון, ובשנה האחרונה (אפריל 08 לעומת אפריל 07) עלו המדדים ב-4.7% וב-5.6% בהתאמה.

על מנת להקל על האוכלוסייה החלשה את ההתמודדות עם ההתייקרויות, מוצע להפעיל עדכון ביניים באופן שעם הצטברות עליה של 2% במדד הכללי באמצע השנה מאז העדכון האחרון, יעדכנו הקצבאות בשיעור זה, והיתרה תתווסף במועד העדכון הקבוע (ינואר של כל שנה). במקרה שבו עדכון הביניים יעלה על העדכון השנתי, לא יופחתו הקצבאות אלא יתבצע תיקון במועדי העדכון הבאים. לחילופין ניתן להנהיג עדכון קבוע פעמיים בשנה במקום פעם בשנה, ללא קשר לשיעורי השינוי במדד.

מסימולציה שנערכה מתברר שעלייה של 2% למשל במדד הכללי (באמצע שנה) ופיצוי מתאים לאוכלוסיית כלל מקבלי הקצבאות, כרוכה בעלות של 75 מיליון ש"ח לכל חודש הקדמת עדכון. עלייה דומה למקבלי קצבאות הקיום בלבד (הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה לקשישים ושארים, מזונות ונכות) כרוכה ב-21-22 מיליוני ש"ח לכל חודש הקדמת עדכון.

א. מבוא

גל ההתייקרויות במוצרי המזון והדלק הפוקד את הארץ והעולם, שבא לידי ביטוי קיצוני בעליית מחירי האורז בעשרות אחוזים במהלך אפריל-מאי השנה, משפיע בטווח הקצר בעוצמה רבה יותר על האוכלוסיות החלשות באשר חלקם של מוצרים אלה, יחד עם מוצרים בסיסיים אחרים (כמו הלבשה והנעלה, דיור) בסל הצריכה שלהן גדול יותר מאשר חלקם בסל הצריכה של האוכלוסיות החזקות יותר.

יש חשיבות רבה להפרדה בניתוח בין הטווח הקצר לטווח הארוך: בעוד שבטווח הקצר עשויים להיות הבדלים גדולים בשינויי המחירים של קבוצות אוכלוסייה שונות, הניסיון המצטבר עד כה מלמד שבטווח הארוך עליות המחירים של "סלי" קבוצות אוכלוסייה שונות (כגון: חמישונים ועשירונים) הן דומות (ראה נספח א'). בנוסף, המודעות הגבוהה הקיימת כיום לגבי חשיבות יציבות המחירים, המתבטאת במדיניות של הבנקים המרכזיים בעולם המערבי, כולל בנק ישראל, מאפשרת להניח שעליות קיצוניות אלה במחירי חלק ממוצרי המזון לא יתורגמו להתפרצות אינפלציונית ארוכת טווח.

עם זאת, אם בניגוד לתחזית זו תתרחש אכן התפרצות אינפלציונית אשר תשפיע **לאורך זמן** לרעת האוכלוסייה החלשה, יהיה צורך בדיון מחדש במנגנון עדכון הקצבאות.

במסמך זה מובאים נתונים על ההתייקרויות בשנה האחרונה ועל משקלם בסלי הצריכה של החמישונים השונים; התייחסות לסוגיית עדכון הקצבאות בכלל והצעה לשיפוי האוכלוסייה החלשה בפרט.

ב. ההתייקרויות והשפעתן לפי קבוצות אוכלוסייה

הלוח שלהלן מראה את שיעורי השינוי במדד סל החמישון התחתון, הממוצע, והעליון לתקופות שונות:

שיעורי השינוי המצטברים במדד המחירים לצרכן:

תקופה	חמישון תחתון	מדד כללי	חמישון עליון
שנת 2007	3.6%	3.4%	3.7%
אפריל 07 עד אפריל 08	5.6%	4.7%	4.2%
ינואר עד אפריל 08	1.9%	1.6%	1.4%

כפי שניתן לראות, בשנת 2007 ההבדלים בין המדדים לסלי החמישונים השונים אינם גדולים (3.6% בחמישון התחתון לעומת 3.4% בממוצע). אמנם העלייה במחירי מוצרי היסוד, המשפיעה בעוצמה רבה יותר על האוכלוסייה החלשה, החלה לתת את אותותיה כבר במחצית השניה של 2007, אך המחצית הראשונה של 2007 אופיינה בעליות גבוהות יותר במדדי החמישונים הגבוהים דווקא.

בחישוב לתקופה אפריל 07 עד אפריל 08 התווספו 4 החודשים הראשונים של 2008 (שבהם מדד החמישון התחתון עלה בשיעור גבוה יותר) ונגרעו 4 החודשים הראשונים של 2007 (שבהם עלה המדד לחמישון העליון בשיעור גבוה יחסית), ולפיכך התמונה משתנה לגמרי, ומדד החמישון התחתון עולה משמעותית יותר מהמדדים האחרים. קצב האינפלציה השנתי הנגזר לפי המדדים ב-4 החודשים הראשונים של השנה בחמישון התחתון מתקרב ל-6% - לעומת כ-5% בכלל האוכלוסייה וכ-4% בחמישון העליון.

משקל סעיף המזון (כולל ירקות ופירות) בצירוף ההוצאות על חשמל, מים וסולר להסקת הדירה בחמישון התחתון מגיע ל-37% מההוצאה הכספית של החמישון התחתון, בעוד שבכלל האוכלוסייה הוא עומד על 27% ובחמישון העליון על כ-22% (ראה נספח ב'). הציפייה להתייקרות מוטה לכיוון מוצרים ושירותים אלה גם בחודשים הקרובים מעלה את הצורך בקביעת מנגנון עדכון הולם לאוכלוסיית מקבלי הקצבאות בכלל ולאוכלוסיית מקבלי קצבאות הקיום בפרט.

במונח "**קצבאות הקיום**" בהקשר זה אנו מתייחסים לקצבאות האלה: הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה לקשישים ושאיירים, מזונות ונכות.

אומדן שנערך לגבי השפעת העלייה בשיעור של כ-60% במחירי האורז שהתרחשה באפריל-מאי השנה ותבוא לידי ביטוייה המלא רק במדד חודש מאי, וכן התייקרות נוספת של כ-10% במחירי המזון הצפויה עד סוף השנה, מעלה את הממצאים המוצגים בלוח הבא, המראה שעליות אלה משמעותן תוספת של 117 ש"ח להוצאות החמישון התחתון, המהווים 3.3% מהכנסתם הפנויה. זאת לעומת נטל של אחוז אחד על הכנסת החמישון העליון וכאחוז וחצי בכלל האוכלוסייה.

צריכה לפי חמישונים (הסכומים בש"ח לחודש, 2006)

ממוצעים						סה"כ	
חמישון							
5	4	3	2	1			
2.79	3.06	3.32	3.42	4.02	3.32	מספר נפשות	
20,963	12,248	9,106	6,061	3,512	10,379	הכנסה משפחתית נטו	
17,494	12,628	10,421	8,320	6,796	11,133	הוצאה לתצרוכת ¹	
13,720	9,826	8,185	6,552	5,267	8,711	הוצאה כספית	
2,003	1,579	1,438	1,298	1,169	1,498	הוצאה על מזון	
415	369	342	324	323	355	הוצאה על ירקות ופירות	
1,837	1,667	1,581	1,502	1,419	1,601	מזון כולל יר"פ וללא ארוחות בחוץ	
7	8	10	12	17	11	הוצאה על אורז	
592	519	482	458	437	498	אח' הדירה: מים, חשמל, סולר וגז	
4.4	5.0	6.4	7.7	10.8	6.8	משמעות עליה של 65% באורז	
0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.3%	0.1%	התוספת כחלק מההכנסה	
200	158	144	130	117	150	משמעות עלייה צפויה של 10% במחירי המזון בהמשך 2008	
1.0%	1.3%	1.6%	2.1%	3.3%	1.4%	התוספת כחלק מההכנסה	

*מקור: סקר הוצאות משקי בית 2006, למ"ס

ג. עדכון הקצבאות

עמדת הביטוח הלאומי היא כי הדרך הנאותה לשמירת רמת החיים של מקבלי הגמלאות לאורך זמן היא הצמדת ערך הגמלה לשכר הממוצע, כפי שהיתה נהוגה עד לשנת 2006. לחילופין ניתן לבחון אפשרות להצמיד את הקצבאות לשכר החציוני. כשלב ביניים ניתן ליישם את הצעת הביטוח הלאומי שהובאה בהזדמנויות שונות, ולפיה יעודכנו הקצבאות בשיעור העלייה הממוצע של המחירים והשכר. היום העדכון מתבצע לפי עליית מדד המחירים לצרכן (כללי) אחת לשנה. המדד הכללי הוא המדד המוכר, המקובל והשקוף לציבור

לצרכים של הגנה על מקבלי הקצבאות מפני ביטול סובסידיות או התייקרויות משמעותיות במוצרי יסוד בטווח הקצר ניתן לעשות שימוש זמני במדד החמישון התחתון או בהפרש שבינו לבין המדד הכללי כדי לפצות את האוכלוסייה הרלבנטית. יצוין שבשנים שבהן היו קיצוצים נרחבים בסובסידיות (בשנות ה-70) או התייקרויות חריגות אחרות (פיחות, שינוי במיסוי, ועוד) נעשה שימוש במידע של השפעת ביטול הסובסידיה על מדד האוכלוסייה המתאימה, אך רק ככלי חלקי וזמני – למשך מספר חודשים עד לעדכון הכולל של הקצבאות באמצעות המנגנון הקבוע. בתקופת האינפלציה הגבוהה, למשל, היה נהוג לפצות את אוכלוסיית מקבלי גמלאות הקיום (לרבות משפחות עם 4 ילדים ויותר) כל אימת שעליית מדד המחירים לצרכן (הכללי) הצטברה לכדי אחוז מסוים, על ידי הקדמת העדכון והשארתו כמקדמה עד למועד העדכון הקבוע בחוק.

¹ ההוצאה לתצרוכת כוללת מרכיבים שאינם כספיים, כגון זקיפת שכ"ד לדיוור בבעלות הדיירים וכד'.

יודגש שבמסגרת עדכון לפי שינויי מחירים בלבד, השימוש במדדים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות אינו ראוי להחליף את המדד הכללי מאחר שההצמדה למדד החמישון התחתון נושאת מסר של קיבוע האוכלוסייה החלשה במקומה (בבחינת "מדד חלש לאוכלוסייה חלשה"), אך יש לכך גם סיבות נוספות:

- המדד הכללי הוא המדד המוכר, המקובל והשקוף לציבור. קיים חשש שמדד אחר יהיה נתון לשינויים של מערכת שיקולים שאינה בהכרח מקצועית, עניינית ושקופה לציבור כמו מדד המחירים לצרכן הכללי;
- אוכלוסיית מקבלי הקצבאות אינה חופפת את אוכלוסיית החמישון התחתון דווקא;
- מדד סל החמישון התחתון אינו משקף את שהוא אמור לשקף, שכן אין מדובר באיסוף מחירים נפרד לאוכלוסייה הרלוונטית (המביא בחשבון את דפוסי הצריכה שלה מבחינת משקל המוצרים, מקומות הקניה וכו') - אלא באומדן המתייחס להבדלי המשקלים בלבד.

ד. הצעה לשיפוי אוכלוסיית מקבלי הקצבאות

בהינתן מנגנון העדכון הקיים (לפי שינויי מחירים), להלן אלטרנטיבות שיסייעו בידי השכבות החלשות למתן את השפעות ההתייקרויות בטווח הקצר. בכל המקרים מדובר במקדמה על חשבון העדכון העתידי בתחילת השנה הבאה, ותוספת העלות נובעת מהקדמת התשלום בכמה חודשים בלבד:

האוכלוסייה המפוצה:

1. כלל אוכלוסיית מקבלי הגמלאות א
2. מקבלי קצבאות הקיום (ראה הגדרה לעיל).

מועדי העדכון

1. פיצוי למקבלי הקצבאות בכל פעם שמדד מחירים עולה במהלך השנה בשיעור מצטבר של 2%² מאז העדכון האחרון.
2. הוספת מועד עדכון אחד באמצע השנה (בהנחה שהמדד עלה באותה תקופה).

החלופה המועדפת היא זו שלפיה הקצבאות יעודכנו כאשר מצטברת עליה של 2% במדד הכללי. בכל מקרה שבו עדכון הביניים יעלה על העדכון השנתי, לא יופחתו הקצבאות אלא יתבצע תיקון בעדכונים הבאים.

עלויות

העלויות משתנות בהתאם להתרחשויות ולהחלטה על האוכלוסייה המפוצה, מועד הפיצוי וכו'. עם זאת עלייה של 2% במדד הכללי ופיצוי מתאים לאוכלוסיית כלל מקבלי הקצבאות כרוכה בעלות של 75 מיליון ש"ח לכל חודש הקדמת עדכון. עלייה דומה למקבלי קצבאות הקיום בלבד כרוכה ב-22-21 מיליוני ש"ח לכל חודש הקדמת עדכון.

הוכן ע"י: מירי אנדבלד, רבקה פריאור ומרים שמלצר

² שיעור העלייה הרב-שנתי הממוצע מאז 2001 – מועד ביטול הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע.

נספח א':

המדד הכללי והמדד "סל" החמישון התחתון, 2007-2000
 הבסיס: שנת 2000 = 100.0

מדד המחירים לצרכן - כללי	מדד ל"סל" חמישון תחתון	
100.0	100.0	2000
101.1	101.2	2001
106.8	106.9	2002
107.5	107.5	2003
107.1	106.7	2004
108.5	108.4	2005
110.9	110.9	2006
114.7	115.0	2007

נספח ב':

משקל סעיפי המזון, הירקות והפירות ואחזקת הדירה בסך
 ההוצאה הכספית*, 2006

ממוצעים						סך הכל	
חמישון							
5	4	3	2	1			
15%	16%	18%	20%	22%	17%	מזון	
3%	4%	4%	5%	6%	4%	ירקות ופירות (יר"פ)	
18%	20%	22%	25%	28%	21%	מזון כולל ירקות ופירות אח' הדירה (מים, חשמל, סולר וגז)	
4%	5%	6%	7%	8%	6%	סה"כ מזון, יר"פ ואח' דירה	
22%	25%	28%	32%	37%	27%		

*חישוב לפי ההוצאה לתצרוכת, הכוללת הוצאות בעין לדירות בבעלות וכו', היה מניב משקלים מעט
 נמוכים יותר.