

פתח דבר

מאת המנהלת הכללית

שנת 2010, שאליה מתייחסת סקירה זו, מסמנת שנה נוספת במערבולת שהחלה עם המשבר בארה"ב במהלך 2007 והדביקה מדינות רבות בעולם במהלך 2008 ו-2009. משבר זה המשיך לצבור תאוצה, והשלכותיו מסכנות כיום בייחוד את אירופה ואת ארה"ב. במהלך 2010 נראה היה שישראל מצליחה להימנע ממשבר זה. בימים אלה אנו עדים לאי וודאות גדולה שמתבטאת בין היתר בהגברת התנודתיות בשוק הנכסים בעולם וגם בישראל. רמת החיים בישראל גדלה על-פי התפתחות התוצר לנפש (חוץ מהאטה ב-2009) בצורה משביעת רצון, בייחוד בהשוואה בין-לאומית. עם זאת מצבה הכלכלי-חברתי של המדינה לוקה בחסר, במיוחד בהשוואה בין-לאומית, והוא מראה על הצורך בתיקון עמוק. עם התפרצות גל המחאה בישראל בקיץ 2011 נוצר סיכוי נדיר להביא לשיפור משמעותי במצב זה.

בסקירה זו אפשר להיווכח כי הביטוח הלאומי התקדם כצורה דרך בנושא חשוב לכל ציבור המבוטחים, הקיים והעתיד, שעדיין לא נולד: בחינת האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הסוציאלי. הניתוח בפרק הראשון מצביע על בעיה שסופה לאיים על רמת הביטוח הסוציאלי של הדורות העתידים אם קובעי המדיניות לא יתמודדו עם האיום. מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי התכונן למשימה של תיקון המדיניות באמצעות בניית מודל שמאפשר לשקול מהלכי מדיניות חלופיים כדי לאפשר בחירה מושכלת מבין האופציות.

מעניין, במיוחד לנוכח גל המחאה, לקרוא את ניתוח המדיניות של קצבאות ומיסים ישירים שבוצעה בסקירה זו תוך נקיטת פרספקטיבה ארוכת טווח. כדוחות הקודמים של הביטוח הלאומי, אפשר ללמוד מכך דברים חשובים הטעונים תיקון בעת הזאת, בייחוד בנוגע לצורך בהחזרת יתר פרוגרסיביות למערכת המיסוי הישיר.

הממשלה החליטה להרחיב ב-2012 את תוכנית מענק מס הכנסה (מוכר גם בשם "מס הכנסה שלילי") לכלל אזורי הארץ לאחר שהופעלה באזורי ניסוי בתקופה האחרונה. אף שמוקדם עדיין לעמוד על מידת ההשפעה של התוכנית, ברור עתה כי ממדי הסיוע הגלומים בתוכנית קטנים מכדי לשפר את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של שכבות נרחבות באוכלוסייה ויש צורך להגדיל אותם. הביטוח הלאומי הציע בהזדמנויות שונות לעשות שימוש אינטנסיבי יותר בכלי זה – מבחינת שיפור ההטבות הניתנות במסגרתו, כך שהתוספת להכנסת המשפחה העובדת בשכר נמוך תהיה משמעותית יותר ותהווה תמריץ גדול יותר לכניסת אוכלוסיות חדשות לשוק העבודה. נדגיש, שמדיניות התעסוקה האקטיבית הנדרשת מהממשלה בעת הזו אינה מסתכמת בתמיכה כספית בלבד: המשבר עשוי לשמש כהזדמנות גם להגברת יכולת ההשתכרות של אוכלוסיות הנעדרות כישורים נדרשים בשוק העבודה, כך שעם סיומו וחדוש הצמיחה הן יוכלו להשתלב בו ולהיחלץ ממצוקתן. ההשקעה בתשתיות פיזיות נחוצה אף היא לצורך הגברת הנגישות של אוכלוסיות שונות לשוק העבודה כמו גם לשם העלאת רווחתן. ואם לא די בכל אלה, יש להקצות משאבים רבים יותר לשכבת הביניים, גם אם לא קל להגדיר אותה. כל הדרישות האלה מסתכמות במיליארדי ש"ח. כאן המקום להזכיר, שכל השינויים הללו טוב שייעשו ללא חריגות תקציביות, דהיינו כך שכל תוכנית תמומן בויתור במקום אחר. כלל זה חיוני במיוחד לנוכח האי-ודאות הגוברת לגבי היציבות הפיננסית של ממשלות – החל ביוון וכלה בארה"ב.

סקירה זו מהווה בעבורי הזדמנות לציין את העבודה המקצועית של העושים במלאכת הביטחון הסוציאלי בכל רחבי הארץ, ולקוות שקידום המשימות העומדות בפנינו בכל המישורים יזכו לתמיכת הממשלה והציבור הרחב.



אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

הקדמה

לקראת סוף תהליך הכנת הסקירה השנתית – בקיץ 2011 – פרץ גל של מחאה חברתית ששטף את הארץ. בעת כתיבת שורות אלה נראה שנוצר סיכוי היסטורי לשינוי כיוון חד והפיכת המגמה של פערים כלכליים-חברתיים מהתרחבות מתמדת לכיוון של צמצום אותם פערים.

לנוכח הפיגור הקיים בין התרחשות של תופעות לבין קבלת נתונים עדכניים עליהן, יחלוף זמן ניכר עד שיהיה אפשר למדוד את השפעת המדיניות אם וכאשר תבוצע, על המצב הכלכלי של "שכבת הביניים" והעניים.

נראה כי בתקופה האחרונה אנו עדים לכך שההתקדמות הטכנולוגית בתחום המידע גורמת לתופעה של מעין "התקצרות הזמן": היכולת להגיב באמצעות הרשתות החברתיות כגון הפייסבוק, הטוויטר וכיוצא באלה, מאיצה את הציבור להגיב להתרחשויות ובעקבות כך גם את ההתרחשויות עצמן, מאחר שנוצרת הזנה הדדית בין המדיניות לבין התגובות וחוזר חלילה. מודלים סימולטיביים מהסוג שנבנה מועד במינהל המחקר חיוניים כדי לשמור על הרציונליות של המדיניות. מינהל המחקר והתכנון ידווח בקרוב על שלבי ההתקדמות במאמץ זה.

נתוני המחצית השנייה של 2011, זמן פרוץ המחאה, צפויים להתפרסם רק בספטמבר 2012 ואילו נתוני 2012 יתקבלו רק במהלך 2013. לפיכך יעבור זמן רב עד שנוכל להעריך את המצב הכלכלי-חברתי בעקבות גל המחאה ותגובת המדיניות.

מינהל המחקר והתכנון שוקד על תוכנית כלכלית חברתית מקיפה שתובא לדיון ציבורי בתקופה הקרובה. מלבד הרכיבים המקובלים, כגון הפעלת מס הכנסה שלילי מוגבר, הפחתת מע"מ וקיצוץ במיסוי ישיר פרוגרסיבי, השקעה במעונות יום וכיוצא באלה, יש סעיף אחד השנוי יותר במחלוקת והוא שיפור מערך קצבאות הקיום. אני סבור שתוכנית למאבק בעוני ובפערים החברתיים ראויה לשמה אסור שתפסח על פני רפורמה בקצבאות הקיום לגיל העבודה: מטרות רפורמה כזו הן הגברת הצדק האנכי (הפרוגרסיביות) במסגרת התקציב הקיים של מערך קצבאות הבטחת ההכנסה (שמהווה כיום תקציב של כ-2.5 מיליארדי ש"ח) תוך הוספת מימון זמני למניעת פגיעה במקבלי הקצבה הקיימים בטווח הקצר, כדי לאפשר את ביצוע הרפורמה כנהוג במקרים כאלה.

סקירה זו סוקרת את מדיניות הקצבאות והגבייה של דמי הביטוח הלאומי מההיבט החברתי ומציגה ביתר פירוט את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2010.

הפרק הראשון סוקר את ההתפתחויות המרכזיות במערכת הביטחון הסוציאלי והמיסוי הישיר בישראל ומפנה זרקור לסוגיות מרכזיות שבהן עסק מינהל המחקר והתכנון בשנה שחלפה – בתקופה זו התמקד המינהל בבניית מודל לניתוח האיתנות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, תוך שימת לב להשלכות על האיתנות החברתית שלה.

בפרק השני מוצגת מגמת התפתחות של תשלומי הרווחה בישראל, ויש בו כמה השלמות לפרסומים האחרונים בנושא ממדי העוני והאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל. מאחר שלא הצטבר מידע חדש מאז פורסמו של דוח ממדי העוני והפערים החברתיים ודוח העדכון באמצע השנה בנוגע להתפתחויות המחצית הראשונה של 2010, מתמקד הפרק בעיקר בסוגיות נבחרות של מצב העוני והפערים – הפעם בקשר בין עוני ועבודה ובניתוח השפעת מדיניות הקצבאות והמסים הישירים על ממדי האי-שוויון.

הפרק השלישי עוסק בהתפתחויות בענפי הגמלאות השונים, כאשר עיקרי השינויים בתשלומים ובמספר המקבלים נובעים משלושה גורמים – ההתפתחות הכלכלית, שינוי דמוגרפיה ושינוי חקיקה.

הפרק הרביעי דן בהתפתחויות בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, וגם הוא נגזר מתהליכים כלכליים ודמוגרפיים ומשינויי חקיקה רלוונטיים.

לסקירה ארבעה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2010, לוחות של ענפי הביטוח וכן סקירה על מקורות הנתונים ולוחות נוספים בתחום העוני והאי-שוויון.

אני מודה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר עמלו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת לרפאלה כהן על העריכה המדעית, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית והפקת המהדורה בערבית, ולשרה גרג'י על הפקת המהדורה באנגלית. תודה גם לנירה עמיר על ההדפסה וההפקה של הסקירה.



דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון