

פתח דבר

סקירה זו מציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי ואת המצב החברתי ב-2011.

פרק 1 עוסק במחאה החברתית ששטפה בשנה זו את המדינה כולה ובסיבותיה. ניתוח הבעיות שהודגשו במהלך המחאה מוביל לדיון בנוגע למדיניות הרצויה בתגובה לבעיות שנחשפו במחאה. בפרק מתוארים מהלכים שמאפשרים לצמצם את ממדי העוני והפערים הכלכליים מבלי לסכן את היציבות המקרו-כלכלית, כלומר ללא הרעה בתחום הגירעון התקציבי. אמצעי חשוב למטרה זו הוא הכללת מדיניות הטבות המס בדיוני התקציב (בין היתר ההטבות שמוענקות באמצעות חוק עידוד השקעות ההון ובאמצעות הטבות בחיסכון בשוק ההון, המגיעות למיליארדי ש"ח), גם אם סכומים אלה נעלמים כיום מספר התקציב. כפי שמוצג בסקירה, הטבות אלה לא רק מקטינות את הכנסות המדינה (ובכך תורמות לגירעון) אלא הן גם מחולקות חלוקה מאוד לא-שוויונית. בפרק זה מוצע לדרג הצעות שונות למדיניות חברתית לפי האפקטיביות שלהם בצמצום ממדי האי-שוויון הכלכלי. כך יהיה אפשר להגביר את הרציונליות של המדיניות החברתית-כלכלית.

בהמשך הפרק נסקרים השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני תחומי פעילותו - הגמלאות והגבייה, וכן ההשלכות המיידיות וההשלכות בטווח הארוך של השינויים שהונהגו בתוכניות המוסד.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל. מושם בו דגש על השוואה בינלאומית של המצב החברתי במדינות ה-OECD ובישראל, כפי שהוא משתקף בחלוקה של גמלאות בכסף ובעין לאוכלוסיות שונות. כמו כן מובאים מדדי העוני והאי-שוויון בהכנסות באוכלוסייה על מרכיביה השונים (קשישים, ילדים ועוד). השנה אנו מנתחים לעומק את השפעת תשלומי ההעברה על הפחתת העוני בהשוואה בינלאומית ובהשוואה בין שתי תקופות זמן. פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בגמלאות על ענפיהן השונים. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי. סוגיות מעניינות בנושאים שונים הנוגעים לביטוח הלאומי ולמדיניות חברתית מובאות בתיבות בפרקים השונים.

כדי להבטיח נגישות מרבית של הציבור הרחב בישראל ובעולם למידע המופיע בסקירה זו, היא מתורגמת כולה לאנגלית ותמציתה לערבית ומוצגת באינטרנט. השנה הסקירה מתפרסמת באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי עוד לפני שהספר הכרוך מוכן להפצה, כדי לצמצם את הפער בין סיום כתיבת הסקירה לבין הפקתה. לסקירה כמה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון ב-2011, לוחות של ענפי הביטוח, סקירה על מדידת העוני ומקורות הנתונים ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד, העורכת המקצועית של הסקירה; לז'ק בנדלק על הריכוז המינהלי; למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית וההבאה לדפוס; לשרה גר'י, על העריכה הלשונית של הגרסה באנגלית; ולנירה עמיר, על העזרה בהפקה וההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2011 התאפיינה בהמשך ההתאוששות הכלכלית במשק, שבלטה על רקע המשבר המתמשך במדינות רבות וחשובות בעולם. הצמיחה היתה מהירה למדי וחלה ירידה נוספת ברמת האבטלה, אך התופעה הבולטת ביותר בחיים הציבוריים בשנה זו היתה ללא ספק המחאה החברתית שפרצה בקיץ והקיפה שכבות נרחבות באוכלוסייה. הממשלה הגיבה במהירות למחאה והציעה שינויים מבורכים בתחומי המיסוי והתמיכה הכספית למשפחות ובתחום השירותים הממשלתיים בחינוך, במסגרת ההצעות שהועלו על ידי "ועדת טרכטנברג" שכללה גם את נציגות הביטוח הלאומי. עם זאת נראה שעל אף הנכונות לבצע שינויים אלה (שחלקם יושמו כבר ב-2012) עלינו לעבור עוד כברת דרך עד שנספק מענה מלא לבעיות שהועלו.

מוסכם שהסיבות למחאה החברתית, שיזמו והובילו אותה בעיקר צעירים ממעמד הביניים, אינן נעוצות במתרחש בשנה שבה פרצה אלא בתהליכים כלכליים וחברתיים מתמשכים שנתנו את אותותיהם בפערים גדלים והולכים ברמת החיים של המשפחות בישראל. אינדיקטורים וניתוחים לתהליכים אלה נסקרו בהרחבה ובעקביות בדוחות העוני והפערים החברתיים ובסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים, כמו גם במחקרים וניירות עמדה, ובייחוד בנייר עמדה שנכתב בשלבים הראשונים של המחאה. מפרסומים אלה, כמו גם מהפרסום הנוכחי, עולה שישאל לא הצליחה גם השנה לשפר את מעמדה בהשוואה למדינות ה-OECD בתחומי האי-שוויון והעוני. גם משקל הוצאות הרווחה בתוצר בישראל, בייחוד בנוגע לאוכלוסייה בגיל העבודה, נמוך בהשוואה בין-לאומית. בעקבות מצב זה השכילה הממשלה לנקוט ב-2012 כמה מהלכים משמעותיים שבכוחם לשפר שיפור של ממש את המצב החברתי, למשל שיפור הקצבה של נכים לרבות הגמלה לילד נכה או ההחלטה לאכוף בחישוב רבה יותר את חוקי העבודה ברמה המתקרבת לסטנדרטים של ה-OECD. הרחבת הסבסוד של עובדים המשתכרים שכר נמוך באמצעות הרחבת "מס ההכנסה השלילי" מתוכנית ניסיונית מוגבלת לתוכנית כלל ארצית, אמורה גם היא לשפר את ממדי העוני לשנת 2012.

אף שהשנים האחרונות מצביעות על התייצבות ואף ירידה קלה בממדי העוני והאי-שוויון בישראל ועל ירידה של ממש בהיקף העוני בקרב קשישים לאור מדיניות הממשלה בתחום זה, נראה שעדיין רבה הדרך עד שנגיע לשיעורי העוני המקובלים בעולם המפותח.

בשנת 2011 עלו הגמלאות בכסף ובעין שמשלם המוסד לביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 2.4% והגיעו ל-62.7 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-7% מהתוצר המקומי הגולמי של ישראל. הגידול הריאלי נבע בעיקרו מהגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית במקצת הגמלאות, בעיקר קצבאות הזיקנה והשאירים וקצבאות הילדים. במקביל עלו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-3.7% והסתכמו ב-51.1 מיליארד ש"ח: 31.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-17.4 מיליארד למערכת הבריאות.

הביטוח הלאומי, כמי שנושא באחריות לביטחון הסוציאלי של אזרחי מדינת ישראל, וכמוסד שאחת ממטרותיו העיקריות היא חלוקה מחדש של ההכנסות וצמצום הפערים החברתיים, מהווה לתפיסתי את חוד החנית באתגר העומד לפני קובעי המדיניות לשיפור המצב החברתי במדינת ישראל. ניתוח של הסיבות למחאה החברתית וכלים אפשריים לתיקון המצב החברתי של ישראל תוך דירוגם על פי רמת היעילות שלהם, מובאים בפרק הראשון של סקירה זו. הכלים מתבססים בחלקם על הפוטנציאל הטמון בגמלאות הביטוח הלאומי כדי להגביר את הצדק החברתי ולהתמודד עם ממדי העוני, הפערים החברתיים והמצוקות המאפיינות אוכלוסיות שונות בישראל.

לקראת סיום שנת 2012 ותחילת שנת התקציב החדשה 2013, הביטוח הלאומי שוקד עם משרדי הממשלה המתאימים לשפר את המצב החברתי של מעמד הביניים ושל האוכלוסייה החלשה. מאמץ זה חשוב בייחוד לנוכח המשבר המתמשך באירופה ובמקומות אחרים, אשר בא לידי ביטוי גם בישראל. בד בבד עם המאמצים לפעול להגדלת הרווחה של אזרחי המדינה וליטול חלק פעיל בגיבוש המדיניות החברתית, הביטוח הלאומי מחויב גם לפעול לגיבוש תוכניות שנועדו להקל על האזרח ולשפר את השירות הניתן לו בסניפים כך שהשירות יהיה יעיל, איכותי, אמפתי ונגיש יותר. כך יתאפשר שינוי חיוני במעמדו של המוסד האמון על אספקת שירותי הביטוח הסוציאלי לציבור בישראל. עשייה זו נסמכת בהכרח על העובדים המיומנים של הביטוח הלאומי ועל המערכות הממוחשבות שלו, העוברות שדרוג והתאמה מתמידים לצרכים החדשים.

עם כניסתי לתפקיד המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, סקירה זו מהווה בעבורי הזדמנות לציין את התרשמותי מהעבודה המקצועית של העושים במלאכת הביטוח הסוציאלי בישראל על כל שלוחותיו, בכל ברחבי הארץ, ולקוות שקידום המשימות העומדות לפנינו בתחומי פעילותו הענפה של המוסד וקידום המדיניות החברתית יזכו לתמיכת קובעי המדיניות לטובת הציבור הרחב.



פרופ' שלמה מור-יוסף
המנהל הכללי