

פרק 1

המדיניות החברתית
ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. מבוא¹

המדיניות החברתית בשנת 2011 נקבעה בצל המחאה החברתית שפרצה בעוצמה רבה בקיץ של אותה שנה, והתפשטה במהרה משדרות רוטשילד של תל אביב לרחבי המדינה כולה, ליישובים גדולים וקטנים כאחד. על אף המצוקה החברתית המתמשכת בישראל, המדווחת זה שנים רבות בדוחות העוני של הביטוח הלאומי, קהל המחאה לא נמנה רק עם הציבור החי בעוני אלא מורכב ברובו ממעמד חברתי-כלכלי הזוכה לשם הכולל **מעמד הביניים**.

גל המחאה בישראל הוא חלק מתופעה רחבה שצצה במקומות רבים בעולם, בין היתר בארה"ב, אנגליה, איטליה, יוון, ספרד וצ'ילה. בכולם השמיעו דרישה להגברת הצדק החברתי, כאשר הדרישות לבשו אופי שונה ממקום למקום. כדי להבין את הגורמים המרכזיים שהובילו להתפרצות המחאה החברתית נדרשת פרספקטיבה של זמן. עם זאת נראה כי כבר עתה אפשר להצביע על עובדות מסוימות שהטו את חלוקת ההכנסות לכך שתמורות הצמיחה לא התחלקו בצורה שוויונית.²

בשנים האחרונות התרבו עדויות לכך ששוק ההון העולמי נתון לסיכונים מערכתיים (systemic risk) שמסכנים ציבור רחב, תוך ערעור ביטחון הפנסיה וביטחון התעסוקה שלהם. הסיכון היה לעתים כה משמעותי שהוא נתפש כמערכת. בניגוד לסיכון ספציפי, שבו אדם יכול לבטח עצמו כנגד נזק, בסיכון מערכתי יש חשש של קריסת המערכת כולה, כפי שצפה ועלתה במהלך המשבר של 2008/9 ולאחר מכן, בין היתר בהקשר לחשש מקריסת האיחוד המוניטרי של האיחוד האירופי. במהלך המשבר של 2008 נוצרה בקרב ממשלות של מדינות מרכזיות חרדה גדולה מפני משבר בנוסח דומה לזה של סוף שנות ה-20 של המאה הקודמת. תחת חשש כבד זה, קרן המטבע הבינלאומית (IMF) פרסמה המלצה בדבר הצורך במדיניות תקציבית מרחיבה ברמה גלובלית.³ צורך זה נבע מתחושה של קובעי המדיניות שהמערכת הכלכלית הבינלאומית ניצבת בפני משבר של סיכון מערכתי. החרדה היתה כה גדולה שקברניטי המשק העולמי היו מוכנים שההרחבה הפיסקלית תיצור בהמשך בעיית אמינות ובלבד שתסלק את הסכנה המידית של מיתון והתמוטטות. ואכן הסכנה נמנעה וכצפוי נוצרו בהמשך גרעונות תקציביים גדולים, שפגעו במוניטין הפיננסי של משקים מרכזיים כגון צרפת, איטליה ואירלנד, שחויבו בהמשך ריסון פיסקלי. כך הוחרפו הבעיות הכלכליות ונטל החוב הציבורי במדינות רבות גדל. הדרישה לריסון פיסקלי על רקע אבטלה גואה, במדינות כמו ספרד, איטליה, אירלנד וצרפת, פגעה באמון הציבור במדיניות. הציבור חש כי הוא נקרא לשלם פעמיים על טעויות של אחרים, שחוללו מצוקה כלכלית, ראשית דרך אי-ביטחון כלכלי ותעסוקתי ושנית דרך "הידוק החגורה" בעת המשבר. כך נוצרו הניכור ותחושות חוסר ההגינות בעיני הציבור כלפי המערכת הכלכלית. דוגמאות למשברים פיננסיים כאלה היו המשבר של דרום מזרח אסיה בשנים 1996-1997 והמשבר שהחל עם חדלות הפירעון של רוסיה ב-1998, שהשפעתו הורגשה גם בישראל. תופעה זו כונתה **הדבקה פיננסית** (financial contagion) בדומה להדבקה של מחלה. תוך זמן קצר פרץ משבר קרנות הגידור האמריקניות (LTCM) בארה"ב. בכל המשברים הללו גופים פיננסיים לקחו סיכון מוסרי (moral)

1 חלקים רבים של פרק זה (סעיפים 1 עד 3) מבוססים על מסמך של מינהל המחקר והתכנון שהוכן באוגוסט 2011: **מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון**, http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hizuk.pdf.

2 ר' מסמך של ה-OECD (http://www.oecd.org/dataoecd/40/12/49499779.pdf), שהוא סיכום של עבודה מקיפה יותר באתר ה-OECD, 1-390, 2011, **Divided we stand: Why inequality keeps rising**.

3 ר' Spilimbergo, A., Symansky S., Blanchard O., & Cottarelli, C. (2008) **Fiscal Policy for the Crisis**, IMF Staff Position Note, December 29th, 1-38.

כדי להבין את הגורמים המרכזיים שהובילו להתפרצות המחאה החברתית, נדרשת פרספקטיבה של זמן. עם זאת נראה כי כבר עתה אפשר להצביע על עובדות מסוימות שהטו את חלוקת ההכנסות לכך שתמורות הצמיחה לא התחלקו בצורה שוויונית

(hazard), כלומר סיכונים גדולים ולא מידתיים תוך התעלמות מהכישלון הפוטנציאלי, בין היתר מתוך הערכה שיהיה מי שיחלץ אותם מהמשבר במקרה של כישלון, בעוד שהרווח אם יהיה יישאר בידיהם.⁴ כך מעריכים כי צמח המשבר הפיננסי העולמי של 2008/9 ממשבר משכנתאות מקומי לכאורה, למשבר עולמי שהתבטא בעליות חדות בשיעורי אבטלה במדינות רבות, בין היתר במדינות שבהן האבטלה היתה גבוהה מלכתחילה. אין זה מפתיע שהמדינה הראשונה שבה פרצה המחאה החברתית בעקבות המשבר העולמי היתה ספרד, בעלת שיעור האבטלה הגבוה. הידוק החגורה המקרו-כלכלי התבטא ברוב המקרים דווקא בקיצוצים במערכות הרווחה.⁵

עוד סיבה להחלשת הביטחון התעסוקתי של צעירים היא תהליך ההפרטה המואץ שהביא עמו הרעה בתנאי ההעסקה של עובדים - בייחוד של נשים, צעירים, עובדים מעוטי השכלה ועובדים בענפים החשופים לתחרות של עובדים מהגרים. העובדה שהמחאה החברתית עברה במהירות ממדינה אחת למשנה מלמדת על קיום של סוג חדש של הדבקה - היא **הדבקה חברתית** (social contagion).

המחאה בישראל נגעה תחילה ליוקר המחיה בתחומי הדיור, המזון והאנרגיה אך בשלב מסוים התפשט הדיון לתחומי החינוך, הבריאות והטיפול בילדים של אמהות עובדות, וכן לנעשה בשוק העבודה בתחומי השכר והתעסוקה. עם התגבשות המחאה הועמק הדיון הציבורי תוך שיתוף של מומחים בסוגיות אלה ותוך התייעצות עם חוקרים מדיסציפלינות שונות.⁶ תגובת הממשלה למחאה היתה מהירה והחלטית בהשוואה לסוגיות חברתיות אחרות. היא הקימה מיד ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, וזו חיברה דוח עב כרס. במקביל קמו ועדות המומחים מטעם המפגינים. בשני הצדדים הועלו הצעות לשיפור המצב החברתי בישראל - בכל אחת לפי הבנתה.

המחאה בישראל נגעה תחילה ליוקר המחיה בתחומי הדיור, המזון והאנרגיה, אך בשלב מסוים התפשט הדיון לתחומי החינוך והבריאות וכן לנעשה בשוק העבודה בתחומי השכר והתעסוקה

שתי המסגרות נעדרו הגדרה של יעד עקבי ומקובל, שיאפשר לממשלה, הפועלת מטבע הדברים תחת אילוצים תקציביים, לבחור את אותן הצעות שיקדמו את השגת היעד מיטבית באופן הטוב ביותר. בסעיף הבא, סעיף 2, נדון בפירוט בגורמים למחאה החברתית ונציע מערכת עקבית של יעדים וכלים תוך התייחסות למדד המדרג את התוצאות לפי אפקטיביות הכלי. כך מוצע לדרג תוכניות מדיניות שונות על פי מדד אחיד. בהמשך נציג כמה הצעות תוך בחינת האפקטיביות להשגת היעד. בסעיפים 3 עד 8 מוצג סיכום של ההתפתחויות במערכות הגמלאות והגבייה של הביטוח הלאומי בשנה הנסקרת. התיבה בפרק זה מציגה ממצאים ממחקר על מוביליות תוך-דורית ואי-השוויון בשכר בישראל בשנים 1990-2005. מהתיבה עולה שבתקופה זו היה תהליך של ירידה בניידות בשכר, וייתכן אפוא שגם היא תרמה את חלקה לפרוץ המחאה.

2. גורמים למחאה החברתית ויצירת קריטריונים ודירוג של כלי מדיניות לטיפול

לנוכח הדומיננטיות של הצעירים במחאה החברתית, נבחן להלן את יוקר המחיה כפי שהוא מתגלה בשינויים בהרכב ההוצאות של השכבות ההכנסה השונות לפי קבוצות גיל.

4 ר' Djankov S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2005). **The Law and Economics of Self-Dealing**/ NBER, WP 11883, December, 1-67

5 ר' Alesina, A. & Perotti R. (1997). Fiscal Adjustments In OECD Countries: Composition And Macroeconomic Effects, International Monetary Fund Staff Papers, 1997, 210-248

6 ר' <http://j14.org.il/spivak>

א. הוצאות הדיור והחינוך

אחד הנושאים המרכזיים שגרם להקמת האוהלים ברחבי המדינה היה מצוקת הדיור. המצוקה משתקפת היטב בירידה החדה בשיעור הבעלות על דירה בקרב צעירים בכל החמישונים ובפרט בחמישון הראשון.

מתרשים 1 עולה כי שיעור הבעלות על דירה ירד ירידה חדה בעשור האחרון בקרב צעירים עד גיל 35, לא רק בחמישונים הנמוכים. משמעות ההתפתחות היא שהסיכוי של צעירים ושל משפחות בגיל הביניים להיות בעלים של דירה הלך וקטן בעשור האחרון (אם כי בעוצמה פחותה). תופעה זו קיימת בכלל המשפחות ובייחוד בחמישונים הנמוכים.

מצבן של משפחות שנאלצות לשכור דירה הוחמר אף הוא לאורך השנים, שכן חלקן של הוצאות הדיור של משפחות צעירות ובגיל הביניים עלה אף הוא. מתרשים 2 עולה כי מי ששוכר דירה בקבוצות הגיל הנמוכות, שיעור ההוצאה שלו על שכר דירה גדל כאחוז מסך ההכנסה המשפחתית נטו, בייחוד בשני העשירונים הנמוכים.

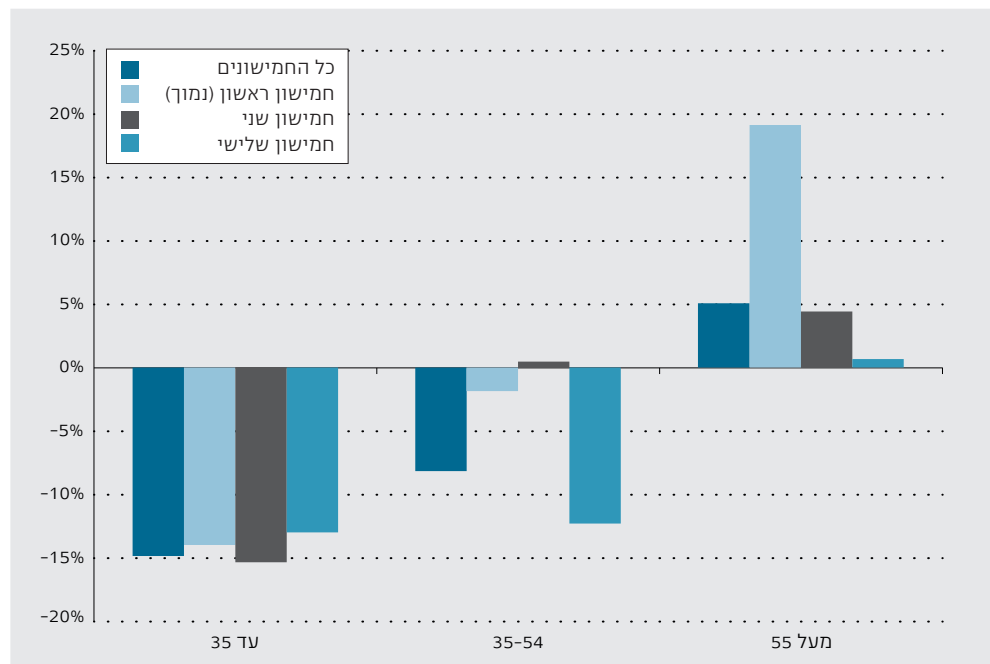
תרשים 3 ממחיש את העלייה הניכרת שחלה בהוצאות על חינוך יחסית להכנסה המשפחתית נטו. בקרב הצעירים בולט הגידול בעלויות בשני החמישונים הנמוכים.

מתרשים 1 עולה כי שיעור הבעלות על דירה ירד ירידה חדה בעשור האחרון בקרב צעירים עד גיל 35, לא רק בחמישונים הנמוכים

תרשים 3 ממחיש את העלייה הניכרת שחלה בהוצאות על חינוך יחסית להכנסה המשפחתית נטו

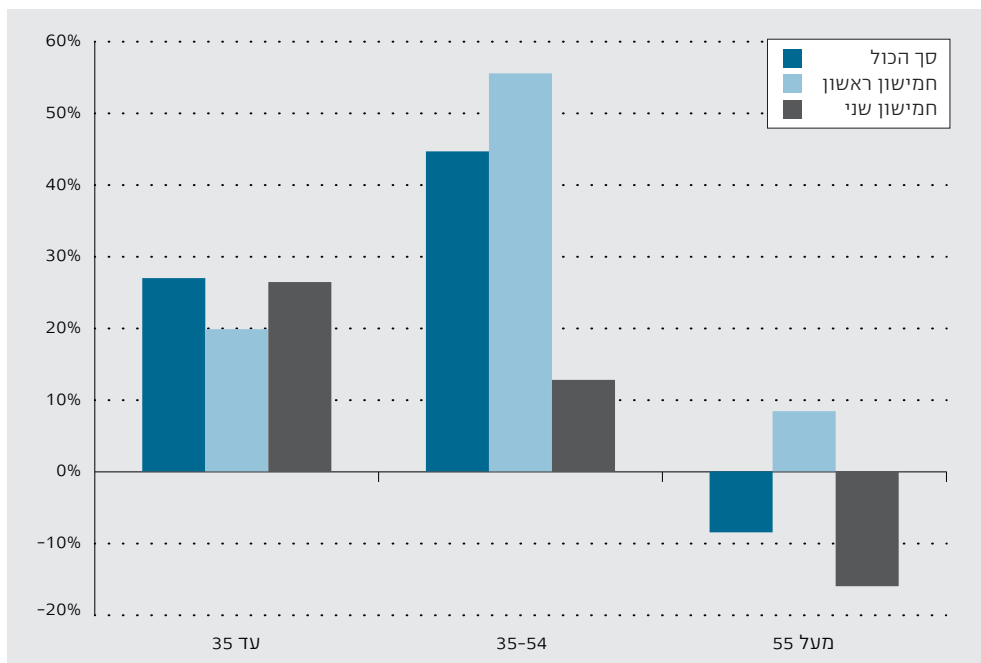
תרשים 1

שיעור השינוי בשיעור בעלי דירה לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת 1999⁷

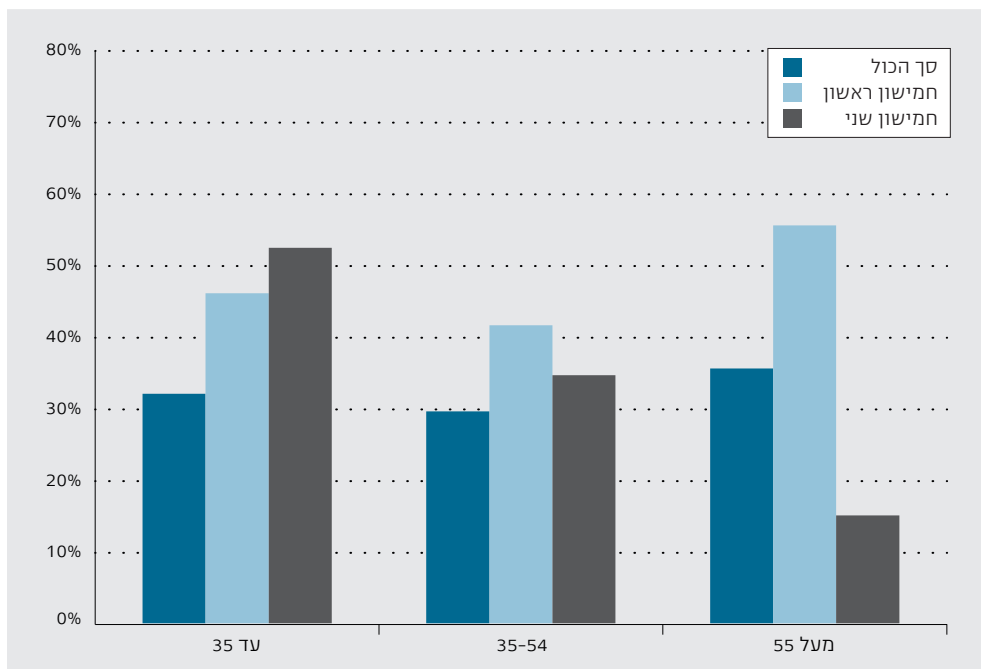


המקור לכל התרשימים אם לא צוין אחרת: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לסקר הוצאות של הלמ"ס, 1999 ו-2010.

תרשים 2
השינוי בהוצאת שכר דירה לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת 1999



תרשים 3
השינוי בהוצאה על חינוך לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת ממוצע 1999-2001



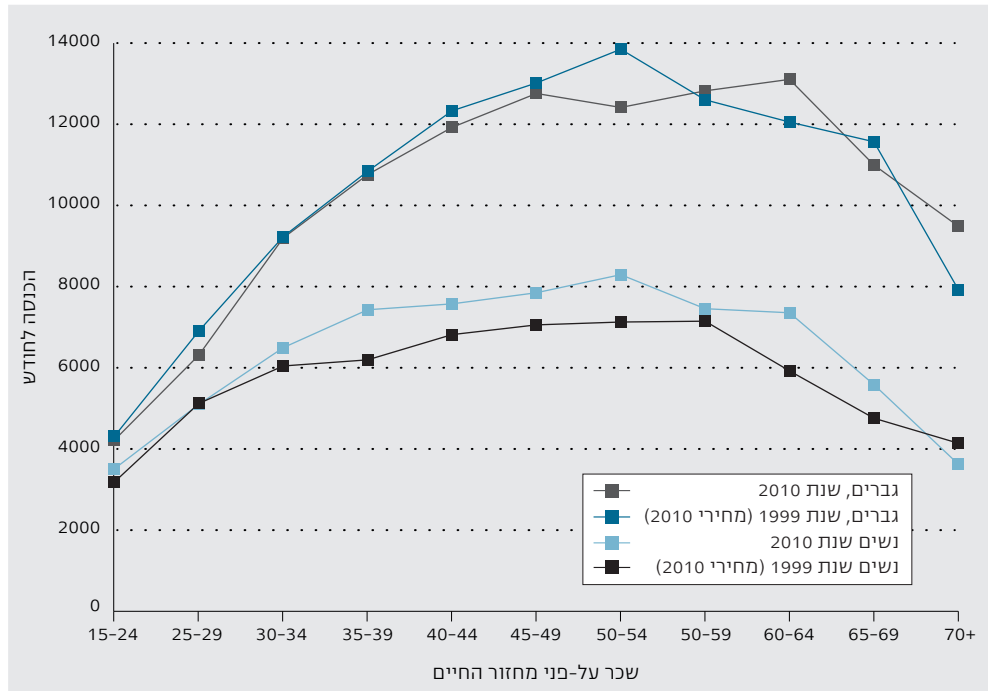
כדי לממן את הגידול בהוצאות הדיור והחינוך על רקע הקיפאון בהכנסות נאלצו הצעירים בעשור האחרון לצמצם הוצאות אחרות: זה כנראה חלק מההסבר לכך שסעיפי הוצאות כגון מזון, ירקות ופירות, בריאות, אחזקת דירה, תחבורה ותקשורת - ירדו בתקופה זו.

ב. מדיניות המיסוי והקצבאות בעשור האחרון

בניגוד לדעה הרווחת כי הפחתת מס הכנסה מובילה לעליה ברמת הרווחה הכללית, אחד הגורמים המרכזיים שפגע במעמד הביניים היה מדיניות הממשלה בתחום המיסים, שסייעה בעיקר לשכבות המבוססות והגדילה את הפערים בהכנסות מעבודה. לפני כמה שנים החליטה הממשלה על מתווה של הפחתת המיסוי הישיר השולי (הפחתת הפרוגרסיביות) בשני שלבים: השלב הראשון תוכנן לשנים 2003-2008 והשלב השני ל-2009-2016.⁸ בקצבאות (בעיקר בשנים 2002-2004) הוחלט על הפחתה מסיבית של מספרן (בעיקר קצבת ילדים, הבטחת הכנסה ואבטלה) כאשר גם לשינויים אלה היתה השפעה רגרסיבית (לרעת בעלי ההכנסות הנמוכות). דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות הוצגו ברפורמת המס כמיסים לכל דבר, ולכן תפשה זו הציגה את סך כל מערכת תשלומי החובה כפרוגרסיבית מאוד, זאת אף שיש הבדל מהותי בין דמי ביטוח חובה, שלמולם אספקת שירותים חברתיים ושירותי בריאות מוגדרים וברורים, לבין מיסים, המממנים את כלל הפעילות הממשלתית. לפיכך הממשלה

מדיניות הממשלה
בתחום המיסים
סייעה בעיקר לשכבות
המבוססות והגדילה
את הפערים בהכנסות
מעבודה

תרשים 4
שכר על פני מחזור החיים - גברים ונשים: 2010 לעומת 1999 (מחירי 2010)



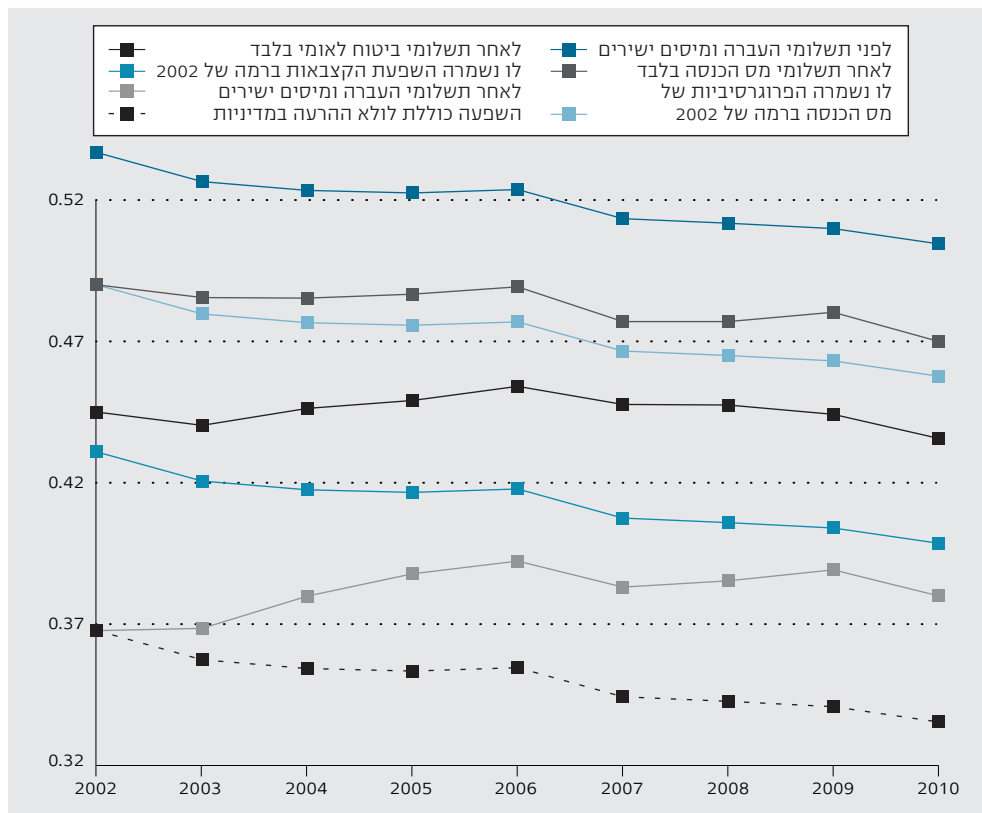
8 במסגרת המלצות ועדת טרכטנברג הוחלט לעצור את השלב האחרון של הפחתת המיסוי הישיר (מ-2012 עד 2016). כן הוחלט בתקציב האחרון להרחיב את תוכנית מס הכנסה שלילי, המיטיבה עם בעלי ההכנסות הנמוכות, מתוכנית הניסוי לתוכנית כלל-ארצית. ההחלטה בנוגע להמלצת ועדת טרכטנברג בנושא מס היסוף לא היתה ברורה בעת כתיבת פרק זה.

הובילה במהלך העשור הראשון של שנות ה-2000 קיצוץ בקצבאות והקטנה של שיעורי מס הכנסה שוליים שתוצאתן הכוללת היתה הגדלה ניכרת של האי-שוויון בהכנסות נטו.⁹

הרפורמה במס הכנסה היטיבה בעיקר עם הציבור בעלי ההכנסות הגבוהות. הסיכוי ליהנות מהרפורמה במס גדל עם הגיל, לנוכח הנטייה של הכנסות במחזור החיים לגדול עם הגיל (עד שלב מסוים). במקביל הרעו השינויים במערכת הרווחה את מצבם של בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות. התוצאה לרעת הצעירים אינה מפתיעה, שכן הפגיעות במדיניות הרווחה היו מכוונות בעיקר כלפי צעירים ואנשים בגיל העבודה. הדבר התבטא בתחומים שונים, כגון הקשחת התנאים בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה בגיל העבודה ומחיקת נקודת זיכוי במס הכנסה והפחתת הפרוגרסיביות במס הכנסה שולי, שהיטיבה בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות, המאפיינות יותר אנשים שנמצאים בשלב מתקדם למדי מבחינת מחזור החיים (תרשים 4). תהליכים אלה מתבטאים בהרעה שחלה בהתפתחות האי-שוויון כפי שהוא מתגלה בהרעה המתמשכת במדד ג'יני ובהתפלגות ההכנסות לפי קבוצות גיל (תרשימים 5 ו-6).

הרפורמה במס הכנסה היטיבה בעיקר עם הציבור בעלי ההכנסות הגבוהות. במקביל הרעו השינויים במערכת הרווחה את מצבם של בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות

תרשים 5
השפעת המיסוי והקצבאות על האי-שוויון (לפי מדד ג'יני)



9 אילו משלבים בחישוב זה גם את שיעור המע"מ, שמשפיע על האי-שוויון דרך הצריכה, ההשפעה היתה אף חזקה יותר. גם אם שיעור המע"מ בישראל נמוך משיעורי המע"מ בארצות OECD רבות, השיעור הממוצע שלו גבוה בישראל מאשר במדינות ה-OECD האחרות, בהיותו מוטל על בסיס רחב יותר מבמדינות האחרות.

תרשים 4 מראה כי השיא בשכר היה בעשור האחרון נחלתן של קבוצות גיל מאוחרות תוך תזוזה בקרב גברים לגיל מאוחר יותר. מהתרשים גם אפשר לראות שהפערים הצטמצמו במעט לטובת נשים ברוב הגילאים בעשור האחרון. עוד נראה מהציר כי הירידה בגיל המבוגר חדה יותר בקרב נשים מאשר גברים.¹⁰

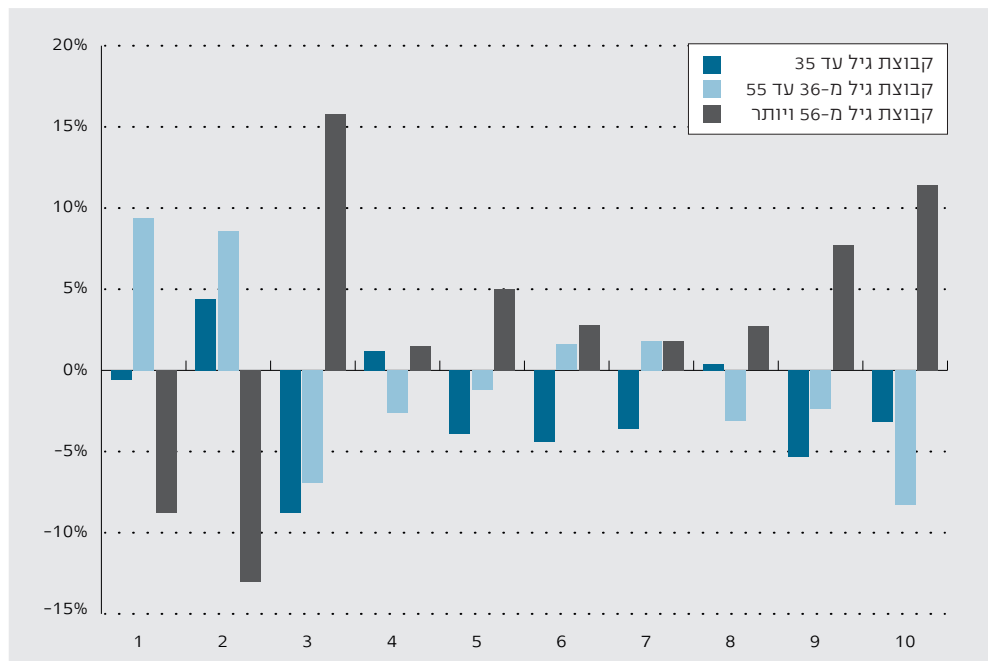
תרשים 5 מראה כי עיקר הפגיעה היתה בקצבאות, וכי חלק ניכר נוסף בהגדלת האי-שוויון נבע מהרפורמה במס הישיר. מכאן עולה אפוא שהמדיניות שהפעילו הממשלות בעשור האחרון סתרה את הצמצום המבוחר שחל בשנים האחרונות באי-שוויון בהכנסות הכלכליות שמקורו בשוק העבודה, דהיינו במקום לחזק את מגמת צמצום האי-שוויון שנבע מכוחות השוק, הממשלות תרמו להגדלת הפערים הכלכליים בהכנסה הפנויה של המשפחות.

נמצא שהסיכוי ליהנות מגידול בהכנסות עקב הרפורמה גדל עם הגיל

נמצא אם כן שהסיכוי ליהנות מגידול בהכנסות עקב הרפורמה גדל עם הגיל. אינדיקציה לכך אפשר למצוא גם בשינוי שחל בהתפלגויות קבוצות הגיל לפי עשירונים. תרשים 6 מראה כי קבוצות הגיל של צעירים ושל גיל הביניים נדחקו בעשור האחרון לחמישון התחתון על חשבון המבוגרים יותר (+56) שייצוגם בעשירון השלישי גדל במקביל. בעשירונים 4-8 חלו שינויים קטנים - בכולם לטובת המבוגרים, והשינויים הגדולים ביותר באותו כיוון חלו בחמישון העליון. אפשר אפוא לסכם שמכלול השינויים שהשפיעו בעשור האחרון על התפלגות ההכנסות, ובהם שינויים במדיניות המיסוי והקצבאות, פעלו בעוצמה לרעת הצעירים וגילאי הביניים ולטובת המבוגרים יותר.

תרשים 6

שינויים בהתפלגות של קבוצות הגיל לעשירונים: 2010 לעומת 1999



10 סיבה אפשרית לכך היא השיפור שחל בשנים האחרונות בהשכלת נשים, כך שחלק מהירידה בשכר לפי גיל בגילאים הגבוהים בקרב נשים מוסבר באמצעות השיפור בהון ההאנושי, תהליך שהיה חזק במיוחד בגילאים הצעירים יותר.

תהליך ההרעה בחלוקת ההכנסות הוזן אפוא באופן ניכר באמצעות מדיניות הקצבאות והמיסים של הממשלות: במחצית הראשונה של העשור הראשון הגורם היה בעיקר ההרעה בתנאי הקצבאות של גיל העבודה, ובמחצית השנייה - השיפור בקצבאות הזיקנה שחזק יחסית מבוגרים יותר.

יעדים, כלים ומדדי תוצאה לניטור המדיניות (monitoring)

דרישת המפגינים לשיפור מצבם החברתי, בייחוד של הצעירים ובמידה פחותה של גיל הביניים, מקבלת אפוא חיזוק לנוכח ההרעה של מצבם הכלכלי לעומת קבוצות הגיל האחרות בעשור האחרון. עם זאת, שני הצדדים - הממשלה והמפגינים עם יועציהם - לא סיפקו שיקולים, אילו מן התוכניות הרבות שהוצגו בציבור יש להעדיף.

דירוג התוכניות השונות חשוב כדי שיהיה אפשר לבחור את התוכניות שיאפשרו להשיג באופן הטוב ביותר של המטרות והיעדים הרלוונטיים. לשם כך חשוב כמובן שהממשלה תכריז על יעד רלוונטי. להלן מוצע יעד פשוט, שנגזר ישירות מהניתוח לעיל, והוא תיקון ההרעה המתמשכת באי-שוויון בהכנסות נטו לנפש תקנית. יעד זה משקף את הרצון להשיב את המצב לקדמותו מבחינת ההרעה המתמשכת בפערים החברתיים-כלכליים בחברה הישראלית בכלל. יעד זה כולל בתוכו את צמצום הפערים בין כל השכבות ולא רק של שכבה מסוימת (למשל שכבת הביניים או שכבת העניים), שכן מדד האי-שוויון המקובל של ג'יני מתייחס לכלל המשפחות, בכל גיל, מבלי להפלות לרעה קבוצת אוכלוסייה זו או אחרת ומבלי להפלות לפי שיקולים דמוגרפיים כלשהם.

בחינת הכלים החלופיים נעשית כאן לפי יעילות הכלי להשגת היעד - כלומר צמצום האי-שוויון בהשקעת תקציב נתונה (cost effectiveness). כך אפשר ליצור דירוג רציונלי והוגן של תוכניות פעולה על בסיס יעד שקוף ומקובל על כל הציבור.

בחינת הכלים החלופיים נעשית כאן לפי יעילות הכלי להשגת היעד - כלומר צמצום האי-שוויון בהשקעת תקציב נתונה

ג. יעד של הכנסה כספית או של הכנסה מכל המקורות?

מקובל להגדיר את מדד ג'יני רק על-פי הכנסות כספיות, בין היתר לנוכח הקושי לאסוף מידע מלא ואמין על הכנסות מכל המקורות אך גם משום שהכנסה כספית מאפשרת יותר גמישות לבעל ההכנסה מהכנסות בעין או הכנסות שמוותנות בצריכת שירות או מוצר מסוים. כדי לחשב את השינויים בהכנסה הפנויה הנגזרים מתוכניות שונות, השינוי בהוצאה בעין או העברת הוצאות פרטיות לתקציבים ציבוריים, תורגמו לשינוי בהכנסה הכספית.¹¹

ישנה הכנסה הנגזרת ממימון מערכת החינוך באמצעות תקציב המדינה (במקרה זה - תקציב החינוך). הכנסה זו אינה משפיעה על ההכנסה הכספית נטו לאחר מיסים ותשלומי חובה, אך ההכנסה שנחסכה בעקבות הפסקת תשלומי ההורים לבית הספר תוכל להיות מופנית לצריכה אחרת או לחיסכון (כמובן בהנחה ששירותי החינוך לא יקטנו) כמעין הכנסה כספית. זאת מאחר שההכנסה הכספית מושפעת רק משינויים בהכנסות כלכליות כספיות, ממיסים ישירים, מתשלומי חובה אחרים (דמי ביטוח לאומי וביטוח רפואי) או מקצבאות כספיות, ולא משינויים בהטבות בעין, בשירותים ציבוריים או משינויים במע"מ וכדומה. כדי לבחון כלים תקציביים שונים יש אפוא צורך בהגדרת הכנסה רלוונטית לחישוב היעד (מדד ג'יני לפני ולאחר הפעלת המדיניות). במילים אחרות - כדי לשקול העברת תשלום מסוים, הממומן כיום בידי המשפחות, למימון דרך תקציב המדינה, יש צורך בחישוב

11 לעת עתה חושבו רק השינויים כתוצאה ממדיניות לפי הגדרת ההכנסה הרחבה. מינהל המחקר עובד על הרחבת הגדרת ההכנסה לשנים קודמות. יצוין שקיימת עבודה מסוג זה: המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתפלגות ההכנסות, 2001-2005 (אנדבלד, 2005). מס' 88, סדרת המחקרים של הביטוח הלאומי <http://www.btl.gov.il/Publications/>.research

שווה ערך כספי של הצעד. כך אפשר להעריך את תרומתו של שינוי מסוים להגדלת ההכנסה הפנויה לצריכה אחרת או לחיסכון כתוצאה מהספקת השירות מתקציב המדינה במקום מהוצאה פרטית, כפי שהיה עד השינוי.¹² השיטה המוצעת מאפשרת להשוות את היעילות של כלים רבים ומגוונים בהפחתת האי-שוויון, כגון השבה של חלק מתהליכי הפרטה של הוצאות שהיו פעם תקציביות וכיום הן פרטיות (כגון תשלומי הורים בבית הספר), או שינוי מע"מ מול שינויים במס הכנסה. לתוכנית המוצגת כאן נדרש תקציב ניכר, לצד שימוש בכלים שמשפיעים ישירות על ההכנסה הכספית נטו, כגון מדיניות קצבאות: שינוי תקציבי בסדרי גודל המוצעים כאן לא הוכן שנים רבות במשק הישראלי - אולי מאז הקמת התשתית של הביטחון הסוציאלי לאחר קום המדינה. תרומה חשובה של המחאה החברתית בקיץ 2011 היא שעל סדר היום הונחו מחדש צעדי מדיניות גדולים ועקרוניים בתחום החברתי.

מטרתנו כאמור לסייע בהכנת מסגרת רציונלית של הגדרת יעדים, כלים והשפעות חברתיות-לכליות צפויות הניתנות למדידה בעקבות מהלכי המדיניות שייבחרו בסופו של דבר. כדי לאפשר בחירה רציונלית בין חלופות, התוכנית המוצעת כאן היא מודולרית. ההיקף הגדול של הסכומים וההצעות מחייב התייחסות למסגרת רב-שנתית וליעדי ביניים ברורים, כדי שהממשלה והציבור יוכלו להבחין במידת ההתקדמות של הפעולות שייבחרו. ככל שהתוכנית רחבה יותר כך חשוב לפרוס אותה על פני תקופה ארוכה יותר תוך מעקב הדוק אחר ביצוע השלבים. כדי לשכנע את הציבור ברצינות כוונות הממשלה, חשוב שהשלב הראשון של התוכנית יהיה מהותי, מורגש ורחב דיו, ויהווה נתח של ממש בתוכנית הכוללת. רצוי ששלב ראשון זה של התוכנית יכלול כבר מההתחלה מסה קריטית של כמה מרכיבי התוכנית, גם אם ביצועם המלא עלול להימשך על פני זמן.

באופן קונקרטי מוצע למדוד את האפקטיביות של כל תוכנית בעזרת העלות התקציבית הדרושה להפחתת מדד האי-שוויון (בהגדרה רחבה) ב-1% (טור ראשון בלוח 1). ההשפעה הכוללת באחוזים על האי-שוויון מחושבת באמצעות חלוקת השינוי התקציבי המלא בעלות התקציבית הדרושה להפחתת האי-שוויון ב-1% (טור 3).

שמירה על מסגרת התקציב לאורך זמן תבטיח את יכולת הביצוע של התוכנית, בייחוד אם תיבחר תוכנית שאפתנית מבחינת היקפה שתהיה מחייבת יותר ולכן עשויה לארוך זמן רב עד השלמתה. ככל שהגדלת התקציב הנדרשת לביצוע התוכנית גדולה יותר, כך יהיה צורך במימון התוכנית באמצעות מיסים נוספים או צמצום הטבות במיסים. מובן שאפשר לממן את הגדלת התקציב גם באמצעות צמצום מקביל של סעיפי תקציב אחרים אך מימון בצורה כזאת בדרך כלל אינו נמשך לאורך זמן.

ד. הצעות מדיניות ודירוגן לפי מדד של צמצום אי-שוויון

התוכניות הנבחנות כאן מתייחסות למגוון תחומים: מיסוי, החזרת תהליך הפרטה בתחום הוצאות לחינוך ולבריאות לתקציבים הציבוריים הרלוונטיים, העמקת הסבסוד בשכר הדירה, שיפור קצבת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ושיפור האכיפה של חוקי העבודה.

1. מדיניות בתחום המיסוי

החזרת הפרוגרסיביות במדיניות המיסוי מוצגת על ידי השבת המצב לקדמותו מבחינת שיעורי המס השולי למצב שהיה קיים ב-2004. הכוונה היא להציג את הפוטנציאל שטמון בהחזרת הפרוגרסיביות

12 חישוב מדויק יותר היה מחייב לחשב גם את מדד האי-שוויון לפי הגדרה זאת לפני שינוי המדיניות. לשם פשטות אנו משתמשים כאן במדד ג'יני של הכנסות כספיות נטו בנקודת המוצא.

למערכת המיסוי הישיר. ההצעה מדגימה עד כמה מדיניות של הגדלה מחדש של הפרוגרסיביות יכולה להיות עוצמתית במסגרת של המדיניות החברתית, בגלל ההשפעה הכפולה שיש למהלך כזה: היא משפרת את מדד ג'יני לאי-שוויון וגם יוצרת מקורות להפעלת מדיניות ציבורית בתחומי הוצאות מומלצים לעיל כגון חינוך, בריאות ודיוור. מדיניות כזו אפשר לקיים רק באמצעות תוספת מיסים, ביטול הטבות (ר' להלן) או באמצעות שינוי סדרי עדיפויות בתחום ההוצאה הממשלתית. התוצאות בנוגע למדיניות המיסוי מובאות בלוח 1. בחנו כמה אופציות ובחרנו להציג בלוח 1 את התוצאה בנוגע להחזרה של שיעורי המס השולי שהיו ב-2004, כהמחשה לתוכנית של הגברת הפרוגרסיביות. צעד כזה הוא שמאפשר בכלל להציב תוכנית משמעותית של שינוי חברתי, שכן לצורך הפעלת תוכנית רחבה שתעמוד במגבלת התקציב, חיוני להגדיל את המקורות, בראש ובראשונה מתוך כיבוד העיקרון שאין לבסס תוכנית חברתית אסטרטגית על מסלול גרעוני אלא יש לשמור על איוון תקציבי לאורך זמן. זהו יתרון חשוב של התוכנית המוצעת כאן על פני תוכנית המתבססת על **מס יסף** או **מס על עשירים**, שהם מיסים שכנראה לא ייכללו בבסיס התקציב, ולכן יהוו לכל היותר מקור מימון זמני, בעוד שינוי במדרגות המס הוא חלק ממערכת המס הרגילה.

כפי שאפשר להתרשם בהמשך, תוכנית כזאת צפויה לצמצם באופן ניכר את האי-שוויון בהכנסות וברמת החיים של המשפחות בישראל. ההצעות להלן מדורגות לפי האפקטיביות שלהן בהורדת אי-שוויון, כאשר הראשונה היא האפקטיבית ביותר והבאות אחריה אפקטיביות פחות. הדירוג אינו כולל את כל ההצעות המובאות במסמך המדיניות על המתווה לחיזוק מעמד הביניים המצוטט לעיל, אף שהן מגדילות מאוד את פוטנציאל הפעולה, למשל בנוגע להנהגת מס עיזבון או שינויים בהרכב ובהיקף של הטבות המס. זאת בגלל הקושי במדידת ההשפעות, לנוכח מידע חסר.¹³

מדיניות חברתית באמצעות צמצום הטבות מס לאוכלוסיות חזקות ושימוש במשאבים המתפנים להקטנת הפערים¹⁴

היבט חשוב נוסף של מדיניות המיסים, שמוסתר מעין הציבור ולכן גם מהדיונים על תקציב המדינה, טמון בהטבות המס. כפי שאפשר ללמוד מדוח מינהל הכנסות המדינה ל-2009/2010¹⁵, הטבות אלה הסתכמו ב-2011 בסכום עצום של כ-38.4 מיליארד ש"ח, אשר היוו כ-18% מהכנסות המדינה וכ-4.4% תוצר. הטבות אלה נגזרות בעיקר מפערים בשיעורי מס. כך למשל נוצרות הטבות לטובת בעלי הכנסות מהון כתוצאה מכך שהוחלט ששיעור המס עליהן יהיה נמוך מזה שגובים על הכנסות מעבודה. במילים אחרות, ההטבה נובעת מהחלטה מינהלית שלפיה המס על התשואה מהון פיננסי או פיזי, למשל ריבית או דיבידנדים, יהיה נמוך מן המס שעל הכנסות מהון אנושי. לכן עצם קביעת שיעורי מס נמוכים על הון פיננסי בידי הממשלה מיטיבה בעיקר עם העשיריון העליון ובייחוד עם המאיונים והאלפיונים העליונים. מדיניות הטבות המס היא אפוא לרוב רגרסיבית מאוד, כלומר פועלת להגדלת הפערים הכלכליים, חוץ מכמה הטבות שנופלות בחלקן של אוכלוסיות בעשירונים נמוכים כגון נקודות זיכוי לאמהות עובדות. התבוננות בתרשים 7 מגלה שעיקר ההטבות בישראל הן ה"לא-חברתיות", כך שאפשר לסכם שהממשלות השונות השתמשו ומשתמשות בכלי זה בעיקר באופן שמעצים את האי-שוויון בחברה.

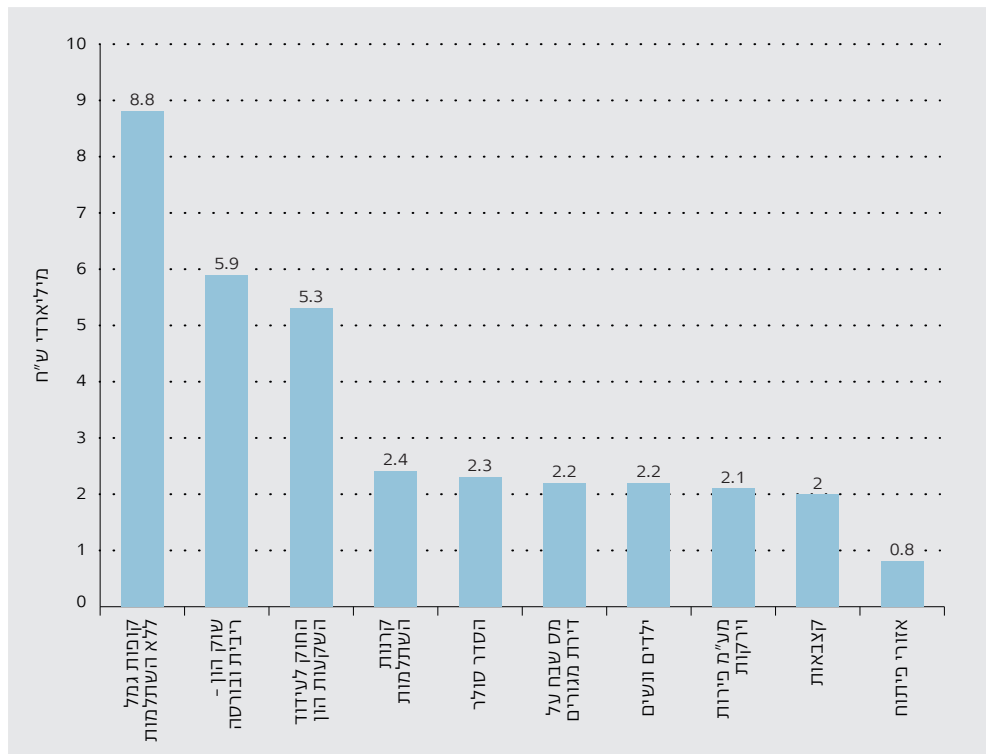
היבט חשוב נוסף של מדיניות המיסים טמון בהטבות המס. הטבות אלה הסתכמו ב-2011 בסכום עצום של כ-38.4 מיליארד ש"ח, אשר היוו כ-18% מהכנסות המדינה

13 בדומה להצעה להגברת הפרוגרסיביות, גם במקרה זה יש השפעה כפולה על היעד - פעם באמצעות הפחתת האי-שוויון ופעם באמצעות יצירת משאבים להפעלת מדיניות בצד הוצאות. לכן צעד מסוג זה אטרקטיבי במיוחד מבחינת ההשפעה החברתית.

14 החלק על הטבות המס מתבסס במידה רבה על פרק ד' בדוח מינהל הכנסות המדינה של 2011 עד 2012.

15 ר' **דוח מינהל הכנסות המדינה, 2009-2010**, פרק ד': תחזית הטבות המס לשנים 2011-2012.

תרשים 7
הטבות מס שונות (מיליארדי ש"ח), 2011



ההטבות שבחוק עידוד השקעות הון או ההטבות בקופות הגמל, מגדילות כנראה את האי-שוויון בהכנסות באופן חד ובלתי מבוקר. שתי הטבות אלה מהוות כ-43% מכלל ערך ההטבות ב-2011

חלק מההטבות מצמצמות את האי-שוויון, למשל נקודות הזיכוי במס הכנסה הניתנות לרבים, ובייחוד לנשים עובדות לפי מספר ילדיהן, אך הטבות אחרות, למשל אלו שבחוק עידוד השקעות הון או ההטבות בקופות הגמל, מגדילות כנראה את האי-שוויון בהכנסות באופן חד ובלתי מבוקר.¹⁶ חשוב לשים לב ששתי הטבות אלה מהוות כ-43% מכלל ערך ההטבות ב-2011, ועיקר ההטבות בקשר לחוק עידוד השקעות הון ניתנות למקבלים מעטים בלבד.¹⁷

תרשים 7 מבוסס על הטבות מס שונות שלקוחות מפרסום של מינהל הכנסות המדינה¹⁸.

כאמור קשה לכמת את השפעת השינויים בלוח 1 בהמשך מאחר שעיקר הבעיה בתחום זה הוא המידע הדל בידי הציבור או בידי הממשלה בעת דיוני התקציב.

2. שיפור המידע על הטבות מס

יש בהחלט פוטנציאל לשיפור המידע, שכן הנתונים הגולמיים נמצאים בידי האגפים הרלוונטיים של משרד האוצר. סכום זה הצטמצם מ-2002 בכשליש (בכ-2.2% אחוזי תוצר) עקב הרפורמה במס

16 כאמור לעיל אין על כך מידע מהימן, אך מתוך מידע שהתפרסם לעיתים בעיתונות, חלק הארי של תקציב זה מחולק לחברות חזקות ביותר מבחינה כלכלית. כמובן אפשר לטעון שאין קשר בין מענקי ההון במסגרת חוק עידוד השקעות הון לחלוקת ההכנסות הפרסונלית, שכן חלק מהחברות נסחרות בבורסות ומניותיהן עשויות להיות מפורזות לציבור רחב. עם זאת סביר להניח שהשפעת החלוקה דומה לזו של חלוקת דיבידנדים. כך אפשר לאמוד השפעת חלוקה.

17 מאחר שאין שקיפות בנוגע למוטבים לפי חוק עידוד השקעות הון, משפט זה מתבסס על מידע אישי לא בדוק.
18 ר' הערה 16 לעיל.

הכנסה שצמצמה את הפער בין שיעורי מס הכנסה (על עבודה) לבין שיעורי מס הכנסה על הון פיננסי. הגדלת המיסים על הון צמצמה אף היא את האי-שוויון הנובע מהטבות במס. לעומת זאת צמצום הטבות לילדים של הורים מוגבלים ("נטולי יכולת"), לנכים זמניים ולמשפחות שבהן אחד מבני הזוג לא עובד פעל בכיוון הפוך.

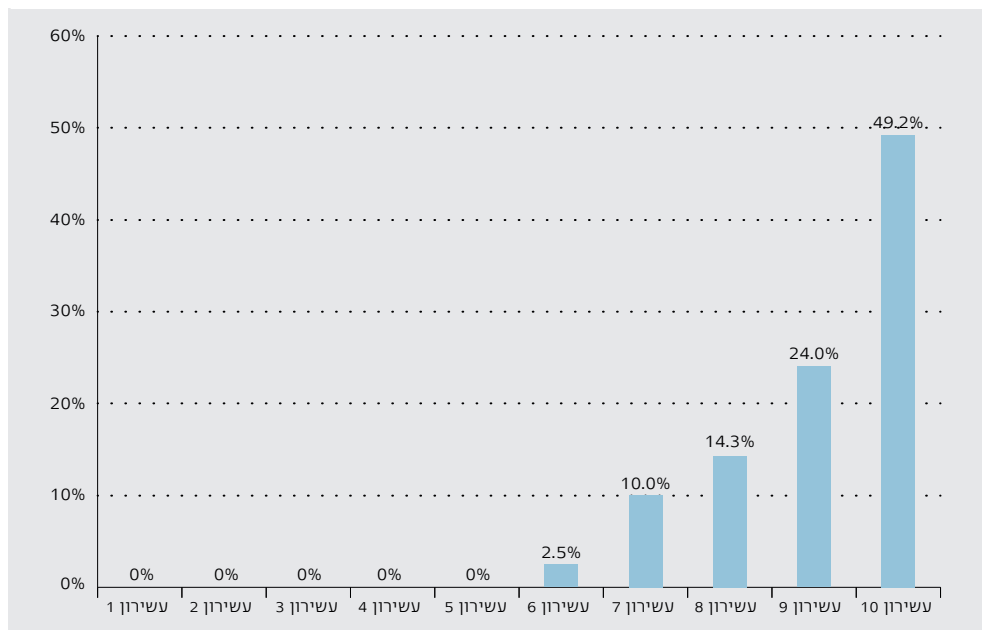
ב-2012 צפויות הטבות המס הללו לגדול לכ-39.6 מיליארד ש"ח (לפי דוח מינהל הכנסות המדינה) ולהישאר יציבות למדי ביחס לתוצר. חשיבות הדבר מבחינת מדיניות ברורה: באופן היפוטי היה אפשר להגדיל את אספקת השירותים הציבוריים או לחילופין להקטין את שיעורי המס בהיקף דומה לסכום ההטבות.

לסיכום - יש בסיס רחב ביותר להרחבת הוצאות חברתיות באמצעות צמצום ההטבות או חלק מהן. העובדה שההטבות אינן מוצגות בדרך כלל בדיוני תקציב ואינן מנותחות בידי צוותים מקצועיים לפי השפעת החלוקה שלהן (למשל לפי עשירונים) מובילה לכך שמדיניות ההטבות נשארת לרוב עלומה ונסתרת. נציין שחובת דיווח על הטבות והשפעת החלוקה שלהן קיימת בכמה מדינות.¹⁹ כך למשל חייב הקונגרס האמריקני ב-1974 לכלול דיווח על הטבות מס בתקציב הממשל הפדרלי. בישראל יש אמנם חובה מ-1986 לצרף לתקציב פרק על הטבות מס, אך אין חובה לאשר את ההטבות שוב עם אישור ההוצאות בתקציב, דבר שהיה מגביר את הדיון בכלי זה בהשוואה לכלי תקציב אחרים. כדי שדיון כזה יהיה מהותי, חשוב שהממשלה תדרוש לא רק דיווח על היקף ההטבות אלא בעיקר דיווח על השפעת החלוקה של כל הטבה לחוד ושל כולן ביחד. במידה שקשה לדווח באופן מדויק על התופעה יש לחייב את האוצר שהוא הגורם שבידיו הנתונים לספק אומדנים סבירים להשפעת

יש בסיס רחב ביותר להרחבת הוצאות חברתיות באמצעות צמצום ההטבות או חלק מהן. אינן מוצגות בדרך כלל בדיוני תקציב ואינן מנותחות בידי צוותים מקצועיים לפי השפעת החלוקה שלהן ולכן מדיניותן נשארת לרוב עלומה ונסתרת

תרשים 8

השפעת ההטבות בקופות הגמל לפי עשירונים



המקור: אגף שוק ההון במשרד האוצר, 2011

החלוקה. לנוכח העובדה שרוב ההטבות מתרכזות בעשירון העליון חשוב שהדיווח יפרט את מצב ההטבות לפי עשרת המאיונים העליונים.

המלצה דומה מופיעה בדוח מינהל הכנסות המדינה של 2010/2009, ולפיה יש להגביר את הבקרה על הטבות המס ולקבוע תאריך תפוגה לכל הטבה, כך שהיא תתבטל כעבור זמן מה, אלא אם כן המחוקק ידון בה מחדש ויחליט להאריכה. מאחר שמדובר בזכויות יתר של קבוצות לחץ חזקות ועשירות, סביר להניח שיהיו לחצים ניכרים למנוע צעד כזה.

תרשים 8 מצביע על האי-שוויון הרב הטמון בהטבות מס של שוק ההון, המהוות כאמור כ-4.4 מיליארד ש"ח של הכנסות ממיסים שהמדינה מוותרת עליהם: על פי הדיווח ממשרד האוצר, כמחצית ההטבות מחולקות לעשירון העליון וכמעט 4/3 לשני העשירונים העליונים. מתחת לעשירון השישי אין למעשה חלוקה של הטבות בתחום שוק ההון. המסקנה מכך שהטבות בתחום קופות הגמל (לא כולל קרנות השתלמות) מגבירות בצורה ניכרת את האי-שוויון בהכנסות.

3. הצעה לחלוקה שוויונית יותר של ההטבות בשוק ההון

הביטוח הלאומי הציע בדיונים שונים תוכנית פשוטה למדי שלפיה ההכנסות ממיסים שיווצרו עקב צמצום או ביטול ההטבה בקופות הגמל ינותבו באמצעות הביטוח הלאומי לתושבים לפי מאמץ העבודה של כל מי שעבד בישראל. תוכנית כזאת היא בת ביצוע שכן מידע על היסטוריית התעסוקה של כל פרט בישראל קיים בביטוח הלאומי ולכן אפשר לחלק פנסיה תעסוקתית באמצעות הביטוח הלאומי (ובמימון ביטול ההטבות) לכל מי שעבד ובהתאם למאמץ העבודה שלו לתת תוספת פנסיונית כזאת. כך אפשר לחלק את תמורת ההטבות בצורה שוויונית תוך התחשבות הולמת במאמץ העבודה העבודה של כל הציבור במהלך חייה העבודה.²⁰ כך יזכו בהטבה גם אנשים ששכרם הנמוך לא זיכה אותם בהטבות מס כלל.

ה. דירוג התוכניות

התוכניות המפורטות להלן נוגעות לכמה תחומים עיקריים: מיסוי (החזרת הפרוגרסיביות במיסוי והפחתת מע"מ של מוצרי מזון), החזרת הוצאות פרטיות בחינוך ובבריאות לתקציב הרלוונטי, סבסוד שכר הדירה, שיפור קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה בגיל העבודה) ושיפור בתנאי השכר והתעסוקה ובאכיפת חוקי העבודה.²¹ צמצום הפטורים במערכת המיסוי, אף שהוא מהלך רצוי ופרוגרסיבי, קשה לכימות לנוכח מיעוט המידע על השפעת התחלקותו בין הקבוצות באוכלוסייה. לכן חשוב להכשיר את הקרקע לניהול אפקטיבי של מערך ההטבות באמצעות דרישה ברורה לשיפור המידע על ההטבות ובייחוד המידע על חלוקת ההטבות לפי עשירונים ואף לחתכים עדינים יותר.

אימוץ ההצעות המופיעות בלוח יביא לצמצום ניכר באי-השוויון בהכנסות וברמת החיים. כפי שהוסבר לעיל יש צורך בהגדרה רחבה יותר של מושג ההכנסה כדי להציג את השיפור בחלוקת ההכנסות במלואו, שכן אין לצפות שפעולות המדיניות יתבטאו באופן מיידי ומלא במדדי האי-שוויון והעוני הרשמיים, המחושבים רק על פי ההכנסות הכספיות.

כאמור לעיל, כדי לבטא השפעות שונות בממדי העוני והאי-שוויון, הרחבנו בפרק זה את הגדרת מדד העוני הרשמי וכללנו בו, נוסף על הכנסה הכספית, הכנסות בעין שנובעות מהעברה של תשלומים

20 ר' הצעה ספציפית בנספח 3 (תוספת ותק לעובדים שהגיעו לגיל הפרישה במקום הטבות מס בגין הפרשות לקופות פנסיוניות) של נייר העמדה מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון. http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/hizuk.aspx

21 צעד זה אמור להיות מיושם בעקבות מסע ומתן שהתקיים במסגרת שבתת עובדי הקבלן.

התוכניות המפורטות כאן נוגעות לכמה תחומים עיקריים: מיסוי, החזרת הוצאות פרטיות בחינוך ובבריאות לתקציב הרלוונטי, סבסוד שכר הדירה, שיפור קצבאות הקיום ושיפור בתנאי השכר והתעסוקה ובאכיפת חוקי העבודה

לוח 1

השוואת הצעות לפי אפקטיביות התקציב של צמצום האי-שוויון

דירוג התוכניות לפי השפעתן על הפערים הכלכליים	עלות התקציב להפחתת 1% במדד ג'יני	עלות תקציבית	השפעה באחוזים על מדד ג'יני (הגדרה רחבה של שינוי בהכנסה)
1 החזרת שיעורי מס הכנסה לרמה של 2004	-4,478	-13,258	3.0
2 אכיפה של שכר מינימום	37	33	0.9
3 הגדלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה ב-30%	1,350	675	0.5
4 חינוך חינם - בית ספר יסודי בלבד	1,681	1,397	0.8
5 חינוך חינם - צהרון בלבד	1,713	912	0.5
6 חינוך חינם - גנים בלבד	1,820	2,940	1.6
7 סיוע בהוצאת דיור עד לחציון (800 ש"ח לחודש)	1,828	1,865	1.0
8 חינוך חינם - עד גיל בית ספר (כולל)	1,841	4,793	2.6
9 סיוע בהוצאת דיור עד לחציון (600 ש"ח לחודש)	1,844	1,411	0.8
10 חינוך חינם - בית ספר תיכון בלבד	1,888	438	0.2
11 חינוך חינם - מעונות בלבד	1,909	1,854	1.0
11 החזר ביטוח משלים לפי שיטת הקפיטציה	3,291	3,195	1.0
12 מע"מ - הפחתה דיפרנציאלית (מזון ל-7.5%)	4,329	4,329	1.0
13 החזר הוצאה בתחום החינוך	5,658	7,540	1.3
14 מע"מ - הפחתת מע"מ כללית	7,201	1,008	0.1
15 החזר הוצאה בסל בריאות	7,988	3,195	0.4

מההוצאה הפרטית לתשלומים שיכוסו על ידי תקציב המדינה (ר' דוגמאות לעיל בתחומי החינוך והבריאות). משמעות הדבר היא שהממשלה תצטרך לקבל על עצמה החלטה להוסיף לצד מדדי העוני והאי-שוויון המקובלים גם מדדים חדשים מהסוג המחושב במסמך זה.²²

ניידות (מוביליות) תוך-דורית ואי-שוויון בשכר: ישראל 1990-2005

תיבה זו מציגה חלק מהמצאים העיקריים של מחקר שבדק את רמת הניידות בשכר השכירים בישראל והשתנותה בשלוש תקופות זמן 1990-1995, 1995-2000, ו-2000-2005.¹ כמקור הנתונים שימשו נתוני השכר המינהליים של רשויות המס, הכוללים מידע מלא על שכר השכירים בישראל.

1 מתוך מחקר של מ' אנדבלד (2012), העתיד להתפרסם בקרוב בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

22 יצוין שבחודשים האחרונים ישבה ועדה בראשות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבה היו שותפים הביטוח הלאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר ובנק ישראל, וגיישה מסקנות בנוגע לסוגיות אלה. המסקנות טרם פורסמו בעת הכנת סקירה זו.

מדדי Bartholomew (BI) ו-Shorrocks (SI) למדידת הניידות במטריצות המעברים, סה"כ גברים ונשים, שלוש תקופות החקירה

נשים		גברים		סה"כ		תקופת חקירה
BI	SI	BI	SI	BI	SI	
0.607	0.582	0.594	0.578	0.547	0.547	1990-1995
0.528	0.525	0.555	0.540	0.506	0.506	1995-2000
0.485	0.481	0.514	0.507	0.469	0.471	2000-2005
אחוז השינוי ברמת הניידות בהכנסות משכר בתקופה השלישית לעומת התקופה הראשונה:						
						2005-2000
-20.1	-17.4	-13.4	-12.4	-14.3	-13.9	1995-1990

רמת הניידות בשכר נבדקה על פי מגוון של מדדים: מקדמי מתאם, מדדי מטריצות מעבר ומדדים האומדים את הניידות בהכנסות במונחים של האי-שוויון בשכר. על אף השימוש במדדים שונים, שאינם תמיד בני השוואה, הממצאים שהתקבלו אחידים ועקביים: רמת הניידות בהכנסות השכירים בישראל ירדה בעשור וחצי המתואר. הירידה התרחשה בשני הכיוונים, הן כלפי מעלה והן כלפי מטה. הירידה בניידות כלפי מעלה של עובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר עשויה להעיד על מגמה של עלייה ברמת העוני הפרמננטי בישראל, סוגיה שיש קושי בבדיקה אמפירית שלה בשל החוסר בסקר מעקב של משפחות.

הלוח שלהלן מרכז את מדדי הניידות בשכר לפי שני מדדים מקובלים בספרות המחקרית בנושא הניידות בהכנסות, המבוססים על חישובים מתוך מטריצות מעברים: Bartholomew ו-Shorrocks. שני המדדים מראים כי רמת הניידות בשכר פחתה בשלוש התקופות. מכ-0.55 בתקופה הראשונה (1995-1990) לכ-0.47 בתקופה השלישית (2000-2005). בבחינת ההבדלים בין גברים לנשים מתברר שהירידה בניידות בשכר היתה גבוהה יותר אצל הנשים מאשר אצל הגברים. בחלוקה לפי מין מתברר כאמור, שבקרב הנשים רמת הניידות בשכר נמוכה מזו של הגברים, והיא תלולה יותר על פני זמן. בחלוקה לפי מעמד כלכלי (רמת השכר) נמצא שבכלל אוכלוסיית השכירים וכן אצל הנשים, רמת הניידות בשכר נמוכה למדי בחמישונים הקיצוניים וגבוהה יותר בחמישוני הביניים, לעומת הגברים שאצלם עם העלייה בסולם ההכנסות גדלים הסיכויים להתקבע במדרג. נמצא כי הניידות כלפי מטה של נשים ירדה בתקופות הנחקרות, כנראה לנוכח הגידול בכישוריהן, השתתפותן ויציבותן בשוק העבודה. עם זאת סיכוייהן של נשים להיחלץ מרמות השכר הנמוכות קטנים במידה ניכרת מאלו של הגברים ובכך יש אינדקציה לעוני פרמננטי גבוה יותר בקרבן.

יצוין שמדידת הניידות במונחים של אי-שוויון מעלה שהעלייה באי-שוויון בשכר התרחשה במקביל לירידה בניידות בשכר, ומכאן שלא נמצאה תמיכה לתיאוריה לפיה שינויים מבניים ומוסדיים המתואמים בדרך כלל עם עלייה באי-שוויון בשכר (כגון ירידה ברגולציה ובהתאגדות העובדים) מובילים לעלייה מקבילה בניידות השכר. מסקנה נוספת מכך היא שההטיה כלפי מעלה הנובעת ממדידת אי השוויון בשכר השנתי, הלכה וקטנה לאורך התקופה.

חלק מההסבר לממצאים אלה הוא בהאטה הניכרת של קצב העלייה של עולים בעלי הון אנושי גבוה למדי התורמים לניידות בשכר, במקביל לעלייה במספרם של העובדים הזרים המקובעים בתחתית סולם ההכנסות ומשפיעים באופן עקיף על ההזדמנויות של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה.

3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-62.7 מיליארד ש"ח ב-2011, בהשוואה ל-59.1 מיליארד ב-2010. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.3 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.4%, והוא נובע בעיקרון מהגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי השיעור של גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים שונים לפי חוק. עלייה זו קווצה בחלקה על ידי הפרש השלילי שבין שיעור עדכון הגמלאות ב-2011 (2.3%) בהשוואה לעליית המדד בשנה זו (בשיעור של 3.45%). עם זאת במונחים של אחוזי תוצר ירדו הגמלאות ב-0.07 נקודות האחוז (לוח 2). שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקביות עד 6.7% ב-2008 ובשנתיים שלאחר מכן טיפס ועלה עד 7.12 אחוזי תוצר וירד ב-2011 ל-7.05 אחוזי תוצר. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר עלה במעט, מ-3.85% ב-2010 ל-3.88% ב-2011, בין היתר כתוצאה מהעלייה הריאלית המתונה בשכר. בסך הכול עלו ב-2011 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.1% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות,

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-62.7 מיליארד ש"ח ב-2011, בהשוואה ל-59.1 מיליארד ב-2010

שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקביות עד 6.7% ב-2008. בשנתיים שלאחר מכן טיפס ועלה עד 7.12 אחוזי תוצר וירד ב-2011 ל-7.05 אחוזי תוצר

לוח 2

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2011

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	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	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2001	8.63	6.78	6.34	4.30
2002	8.65	6.71	6.35	4.32
2003	8.12	6.41	6.23	4.22
2004	7.35	5.88	6.04	4.05
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.87
2007	6.67	5.42	5.76	3.81
2008	6.73	5.49	5.84	3.83
2009	7.06	5.80	5.63	3.67
2010	7.12	5.92	5.85	3.85
2011	7.05	5.92	5.90	3.88

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) - ירדו בשיעור של 2% ב-2011 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-16% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 3 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-3.3% ב-2011. בשנים האחרונות חלו כמה שינויים להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי²³, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאיירים עוד, מ-16.5% ל-17%, ובינואר 2010 ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לוה בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. העלייה של 3.3% בסך התשלומים לקצבאות אלו בין 2010 ל-2011 מוסברת בעיקרה בגידול של כ-2% נוספים (לקצבה הבסיסית) בין 2010 ל-2011 בשילוב עם הגידול במספר המקבלים בקצבאות הזיקנה והשאיירים.

תשלומי קצבאות
הזיקנה והשאיירים
עלו ב-2011 ב-3.3%.
תשלומי קצבאות
הילדים עלו ב-7.4%
בין 2010 ל-2011

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-7.4% בין 2010 ל-2011. עלייה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית -2010. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה, כך שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלית. יודגש שהעלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קווצה בחלקה, שכן יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002), פועלות בכיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים.

העלייה בתשלומים לאמהות בשיעור של 2.9% מוסברת בהמשך הגידול במספר הזכאיות לדמי לידה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

עליות אלה קווצו בחלקן בידי ירידות בגמלאות המשולמות למחוסרי עבודה בגיל העבודה: הירידה של 4.9%-1 ו-4.2% בענפי הבטחת הכנסה ואבטלה בהתאמה, מוסברת בעיקר בירידה בשיעור האבטלה הממוצע מ-6.6% ב-2010 ל-5.6% ב-2011 עם התאוששות המהירה של המשק מהמשבר הכלכלי.

ענף הזיקנה והשאיירים,
הראשון בגודלו, מהווה
37.6% מסך הגמלאות
ששולמו ה-2011,
ובהשוואה לשנה
הקודמת, 2010, גדל
חלקו ב-0.4 נקודות
אחוז נוספות לאחר
גידול של כפול מכך
ב-2009

לוח 3 מראה גם כי ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.6% מסך הגמלאות ששולמו ב-2011, ובהשוואה לשנה הקודמת, 2010, גדל חלקו של הענף ב-0.4 נקודות אחוז נוספות לאחר גידול של כפול מכך שנה קודם לכן. התפתחות זו היא תוצאה של שינויי החקיקה האמורים להעלות שיעור הקצבה ביחס לסכום הבסיסי. ענף הנכות ירד במעט מ-18.8% ב-2010 ל-18.6% ב-2011 ובכך חזר לרמתו מ-2009. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הגדיל את חלקו מ-10.6% ב-2010 ל-11.1% ב-2011 וענף האמהות נותר ברמתו מהשנה הקודמת ומהווה 8.5% מסך תשלומי הגמלאות ב-2011. ענף האבטלה מוסיף להוריד את חלקו מ-5.6% ב-2009 ל-4.4% ב-2010 ול-4.1% ב-2011. ענף הבטחת ההכנסה המשיך אף הוא את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.2% מסך

23 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2011 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,158 ש"ח.

לוח 3
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995–2011

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואינה	אמהות מיליוני ש"ח (מתוירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסות***	סיעוד ואחר
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	1.4
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	-0.5	-10.5	-12.1	-7.3	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3

* נתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי כחוד חוד בגין חיובו במספר ימי תמלואים.
** כולל תשלומים בעבור השלמת התנסה.
*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

התשלומים, כמחצית מחלקו ב-2002 שבה היווה כ-8% מסך התשלומים. הירידה בחלקם של שני הענפים האחרונים היא ביטוי לשחיקה המתמשכת בגמלאות המשולמות למשפחות בגיל העבודה בהשוואה לאלה המשולמות לקשישים.

4. רמת הגמלאות

בינואר 2011 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמונבמבר 2009 עד נובמבר 2010, בשיעור של 2.3%. הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-3.6%, דהיינו לגבי השנה הנסקרת מקבלי הקצבאות הפסידו כתוצאה מהמעבר לעדכון על פי שינויי המחירים במקום על פי שינויי השכר. עם זאת באופן מצטבר מ-2002 עד 2011 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-17% - שיעור הנמוך בכ-2 נקודות אחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. בכך מתהפכת המגמה שהיתה קיימת בדרך כלל ולפיה בטווחי זמן ארוכים השכר הממוצע עולה מעבר לעליית המחירים. אם תימשך המגמה המתוארת והתמורה לעבודה תוסיף לקטון כפי שאירע בעשור החולף, תיעלם השחיקה בקצבאות בעקבות עדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום עדכון על-פי השינויים בשכר.

בשנת 2011 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד השלימה את העלייה על פי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009, ועלתה כשיעור מהסכום הבסיסי מ-17.35% ב-2010 ל-17.7% ממנו לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). הקצבה למי שמלאו לו 80 שנה הועלתה אף היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשארירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם. מאחר שהסכום הבסיסי המתעדכן בהתאם לשינויי המחירים עלה בשיעור נמוך יותר מהשכר הממוצע ב-2011 (2.3% לעומת 3.8% בהתאמה), שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 3 להלן נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי. כך, למשל, הקצבה הבסיסית ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע הגיעה ב-2011 ל-16.9% (לעומת 17.7% מהסכום הבסיסי). גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) ירדה ריאלית ב-2011 ב-0.6% לעומת 2010.

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל ירדה במעט או נותרה ברמתה מ-2010. רמת הגמלה על הגדרותיה המגוונות מובאת בלוח 5. הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 42% מהשכר הממוצע בשתי השנים. עם זאת היא קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2003-2002, שבו היא היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן 55 שנה ירדה במעט, מ-24.2% מהשכר הממוצע ב-2010 ל-23.9% ממנו ב-2011 והיא גבוהה בכחצי נקודת אחוז מזו שהיתה ב-2000.

קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים - מ-32.2% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2010 ל-31.7% ממנו ב-2011. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים והקצבה והגמלה לילד נכה ירדו אף הן במעט בין שתי השנים: הקצבה לשירותים מיוחדים ירדה מ-28.2% ל-27.9% מהשכר הממוצע והגמלה לילד נכה - מ-26.8% ל-26.5% מהשכר הממוצע. לעומת זאת גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה במעט במונחים ריאליים בין 2010 ל-2011, מ-22.2% ל-22.7% מהשכר הממוצע.

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל ירדה במעט או נותרה ברמתה מ-2010

קצבת הנכות ירדה במונחים ריאליים - מ-32.2% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2010 ל-31.7% ממנו ב-2011

לוח 4

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*). ממזע לחודש, 2000–2011

זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		הורה יחיד עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		יחיד	
שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור רגיל
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)
שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה
2000**	1,623	18.7	2,030	23.4	2,030	23.4	1,623
2000***	2,030	23.4	2,030	23.4	2,030	23.4	2,030
2005**	1,575	18.5	1,772	20.8	1,772	20.8	1,575
2005***	1,969	23.1	1,969	23.1	1,969	23.1	1,969
2006**	1,584	18.4	1,783	20.7	1,783	20.7	1,584
2006***	1,980	23.0	1,980	23.0	1,980	23.0	1,980
2007**	1,576	18.0	1,774	20.3	1,774	20.3	1,576
2007***	1,970	22.5	1,970	22.5	1,970	22.5	1,970
2008**	1,613	18.6	1,815	20.9	1,815	20.9	1,613
2008***	2,017	23.2	2,017	23.2	2,017	23.2	2,017
2009**	1,633	19.3	1,837	21.7	1,837	21.7	1,633
2009***	2,041	24.1	2,041	24.1	2,041	24.1	2,041
2010**	1,650	19.3	1,856	21.8	1,856	21.8	1,650
2010***	2,063	24.2	2,063	24.2	2,063	24.2	2,063
2011**	1,632	19.1	1,836	21.5	1,836	21.5	1,632
2011***	2,040	23.9	2,040	23.9	2,040	23.9	2,040
	4,445	52.0	4,445	52.0	4,445	52.0	4,445
	3,140	36.7	3,140	36.7	3,140	36.7	3,140
	4,441	52.1	4,441	52.1	4,441	52.1	4,441
	3,574	36.6	3,574	36.6	3,574	36.6	3,574
	4,378	51.7	4,378	51.7	4,378	51.7	4,378
	3,521	36.3	3,521	36.3	3,521	36.3	3,521
	4,328	49.8	4,328	49.8	4,328	49.8	4,328
	3,481	34.9	3,481	34.9	3,481	34.9	3,481
	4,241	48.4	4,241	48.4	4,241	48.4	4,241
	3,413	34.0	3,413	34.0	3,413	34.0	3,413
	4,263	49.5	4,263	49.5	4,263	49.5	4,263
	3,431	34.8	3,431	34.8	3,431	34.8	3,431
	4,181	49.2	4,181	49.2	4,181	49.2	4,181
	3,354	34.4	3,354	34.4	3,354	34.4	3,354
	4,457	51.3	4,457	51.3	4,457	51.3	4,457
	4,457	44.3	4,457	44.3	4,457	44.3	4,457
	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3
	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3	51.3

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 *** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

לוח 5

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2000, 2005-2011

שנה	הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית			
	אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה	
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)
2000	55.0	4,779	25.0	2,172	29.0	2,517	15.0	1,300
2005	57.8	4,916	27.6	2,352	30.2	2,566	15.2	1,293
2006	59.8	5,156	28.6	2,464	29.9	2,575	15.3	1,319
2007	59.4	5,204	28.6	2,504	29.5	2,580	15.2	1,331
2008	59.2	5,152	28.5	2,480	29.5	2,564	15.2	1,325
80+ 2008			30.0	2,609	30.4		16.2	1,407
**2009	62.0	5,250	30.0	2,537	31.1	2,635	16.1	1,364
***2009			30.3	2,570	31.1		16.1	1,364
****2009			32.1	2,723	32.1		17.1	1,446
**2010	63.6	5,430	30.9	2,640	32.4	2,768	16.8	1,432
***2010			31.8	2,709	32.4		16.8	1,432
****2010			33.2	2,834	33.4		17.7	1,514
**2011	64.1	5,484	30.9	2,645	32.7	2,798	16.9	1,444
***2011			31.8	2,723	32.7		16.9	1,444
****2011			33.3	2,846	33.7		17.8	1,526

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** עד גיל 70.
 *** בני 70-79 ויותר.
 **** בני 80 ויותר.

ערך נקודת קצבת ילדים, שעלתה ביחס לשכר הממוצע במקצת בין השנים 2009 ל-2010 מ-1.9% מהשכר הממוצע ל-2% ממנו, נותר ברמה זו גם ב-2011 (לוח 6). הלוח מראה כי שיעורי העלייה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים ותיקים לחדשים (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, ללא הבחנה בין חדשים לוותיקים, הקצבה עלתה ריאליית בשיעור של כ-14% בין 2010 ל-2011, לעומת עלייה מקבילה של כ-6% במשפחות עם ארבעה ילדים חדשים. יצוין שלמרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית בשנים האחרונות, קצבאות הילדים נותרו עדיין ברמה נמוכה לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. כך למשל, במשפחה עם ארבעה ילדים (ותיקים), ירדה הקצבה ריאליית בשיעור של כ-34% בהשוואה ל-2001.

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות מעורבות. בענף נפגעי עבודה ירדו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ב-1.7% וב-7.8% בהתאמה לעומת 2010. ירידה זו מתבטאת גם ברמת הגמלה כאחוז מהשכר הממוצע, והיא חלק ממגמה של ירידה שהחלה ב-2008 ונמשכה ברציפות עד לשנה הנסקרת. דמי הלידה הממוצעים ליום ירדו אף הם, ב-2.2% לעומת 2010. לעומת זאת דמי האבטלה הממוצעים ליום נותרו פחות או יותר ברמתם ל-175 ש"ח ליום

בענף נפגעי עבודה דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ירדו ב-1.7% וב-7.8% בהתאמה לעומת 2010. דמי האבטלה הממוצעים ליום נותרו פחות או יותר ברמתם

לוח 6

נקודות קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע חודשי, 1990–2011

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע
1990	222	3.2	444	6.3	1,716	24.4	2,434	34.7
1995	214	2.9	429	5.8	1,723	23.0	2,451	32.7
2000	219	2.5	437	5.0	1,761	20.3	2,506	28.8
2001	216	2.4	433	4.8	1,744	19.5	2,827	31.6
2002	182	2.2	365	4.3	1,460	17.2	2,367	27.9
2003	173	2.1	345	4.2	1,274	15.6	2,034	24.9
2004	146	1.7	291	3.5	994	11.8	1,568	18.6
2005	141	1.7	283	3.3	891	10.5	1,363	16.0
2006	171	2.0	342	4.0	927	10.8	1,306	15.2
2007	170	1.9	340	3.9	922	10.5	1,300	14.8
2008	167	1.9	334	3.8	903	10.4	1,273	14.6
2009	169	2.0	338	4.0	997	11.8	1,372	16.2
ותיקים 2010	171	2.0	357	4.2	1,095	12.8	1,474	17.3
חדשים 2010	171	2.0	357	4.2	861	10.1	1,030	12.1
ותיקים 2011	169	2.0	407	4.8	1,137	13.3	1,512	17.7
חדשים 2011	169	2.0	407	4.8	911	10.6	1,080	12.6

בממוצע. במונחים של השכר הממוצע עלו במעט דמי האבטלה הממוצעים ליום, מ-51% מהשכר הממוצע ב-2010 ל-51.2% ממנו ב-2011.

5. מקבלי גמלאות

ב-2011 מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.8%. המוסד שילם קצבאות ל-780.1 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש (לוח 3). שיעור זה משקף עלייה גבוהה אף יותר בענף הזיקנה וירידה מתונה בענף השאיירים. בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2011 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר מ-100 יום משפחות.

בין 2010 ל-2011 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בכמחצית האחוז. ירידה זו משקפת בחלקה את הירידה בשיעור האבטלה הממוצע בין שתי השנים בשיעור של נקודת אחוז אחת. ב-2003-2009 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקביות כתוצאה משולבת של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות של המבוטחים. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת נוספו באופן זמני רבים למעגל

ב-2011 מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.8%

ב-2011 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר מ-100 יום משפחות

בין 2010 ל-2011 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בכמחצית האחוז

לוח 7

מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח שיקריים (תמוצע לחודש), 1990-2011

שנה	זיקנה ושארירים***	קצבת נכות כללית		נפגעי עבודה		מספר המקבלים (אלפים)		אמהות		מספרות המקבלות קצבאות** ילדים*	דמי אמטלה	הכנסות הנכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית	קצבת נכות כללית				
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4
2003	709.2	157.3	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0
2006	727.5	178.3	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	150.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4
2007	728.9	187.5	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	151.6	86.0	980.6	49.8	120.2	125.4
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	65.8	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	67.6	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	67.6	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6
נידול שנתי (אחוזים)													
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2003	2.4	4.5	5.3	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4
2006	1.1	4.3	6.7	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7
2007	0.2	5.2	6.9	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	2.8	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.0	5.0	-1.8	2.3	1.8	-0.5	-3.7	3.0

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 ** התחילת לידות 1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון הולידו הישגי החורג לרוב באמצעות המטפיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפוצלה בין כמה מקבילים נקופה למקביל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבו שובו נמנו כל מקבילי הקצבה המפוצלת, היה 145.6 אלקי בממוצע לחדש.
 **** מ-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושארירים שקיבלו קצבאות מפוצלות של זיקנה ושארירים. נמונים כחיידה אחת.

המקבלים ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בידי ירידה של 21% במספר המקבלים, התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.8% לעומת השנה שעברה - שיעור הנמוך מהממוצע של הגידול במקבלי קצבה זו במהלך שני העשורים האחרונים, שכן מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3% ל-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות בסדרי גודל דומים לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.4%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-5.7%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 4.3%.

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק, נותר מספר המקבלים ללא שינוי בין שתי השנים, ואילו מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה ב-5.0%. בענף אמהות על שני חלקיו, מענק לידה ודמי לידה, נותר מספר המקבלות כמעט ללא שינוי, ובענף סיעוד עלה מספר המקבלים ב-3%.

בשנת 2011 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 3.7% לעומת שנת 2010 המתוספת לירידה של 2.1% ב-2010 לעומת 2009 - שבה נרשמה התייצבות במספר המקבלים לאחר ירידות גדולות גם בארבע השנים שקדמו לה. במצטבר ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה בגיל העבודה בשיעור של רבע מהמקבלים מאז תחילת העשור החולף. יצוין שבאפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה **אורות לתעסוקה**, ואולם מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, המושפע גם משיעורי התעסוקה והאבטלה במשק, מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.8% לעומת השנה שעברה - שיעור הנמוך מהממוצע של הגידול במקבלי קצבה זו במהלך שני העשורים האחרונים

בשנת 2011 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 3.7% לעומת שנת 2010 המתוספת לירידה של 2.1% ב-2010 לעומת 2009

6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 חלו שני שינויים שהיתה להם השפעה על הגבייה מחודש ספטמבר 2009 עד מארס 2011: העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזרה למצב ששרר ב-2008) עד סוף פברואר 2011, וכן הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי עד סוף 2010, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. אף ששני המהלכים האלה היו אמורים לפעול להגדלת סך הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, תוצאה זו לא הושגה בפועל מאחר שתוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, על ידי הפחתת השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שני תיקונים נוספים: (1) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מתחילת 2011 (ול-8 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012). שינוי זה הגדיל במעט את הגבייה אולם חלקו של אוצר המדינה לא גדל

התיקונים בחוק
ההסדרים ל-2011-
2012 הגדילו את
הגבייה של המוסד
בכחצי מיליארד ש"ח

במקביל ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (ו-204.5% ב-2012). (2) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. שינוי זה (שפעל רק על 9 מתוך 12 החודשים של 2011) הגדיל את הגבייה של המוסד בכחצי מיליארד ש"ח.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-3.7% ב-2011 והסתכמו ב-51.1 מיליארד ש"ח: 31.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-17.4 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 8). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות עלו ריאלית ב-3.9% וב-3.3% בהתאמה. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2.4 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 1'ג32 לחוק).

לוח 8

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
51,139	47,626	43,224	42,402	39,740	סך כל תקבולי דמי ביטוח
48,708	45,392	41,228	40,452	37,910	סה"כ גבייה מהציבור
31,294	29,102	26,233	25,877	24,454	לענפי ביטוח לאומי
17,414	16,290	14,995	14,575	13,456	למערכת הבריאות
2,431	2,234	1,996	1,950	1,830	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
3.7	7.2	-1.4	2.0	4.4	סה"כ גבייה מהציבור
3.9	8.0	-1.9	1.2	3.3	לענפי ביטוח לאומי
3.3	5.8	-0.4	3.6	6.6	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.6	5.6	5.4	5.6	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.6	3.6	3.4	3.6	3.6	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
47.6	47.3	45.8	43.0	40.5	סה"כ גבייה מהציבור
30.6	30.4	29.1	27.5	26.1	לענפי ביטוח לאומי
17.0	17.0	16.7	15.5	14.4	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים					
35.8	35.9	35.4	32.5	28.7	סך הכול גבייה מהציבור
23.0	23.0	22.5	20.8	18.5	לענפי ביטוח לאומי
12.8	12.9	12.9	11.7	10.2	למערכת הבריאות

במונחים של שיעור מהתמ"ג נותרה הגבייה מהציבור ברמתה בהשוואה לשנה הקודמת - 5.6% מהתמ"ג. בכל השנים מ-2007 עד 2011 חוץ משנה אחת, 2009, הגבייה כאחוז מהתמ"ג היתה בשיעור זהה של 5.6%. יצוין שב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו אף הם ברמה קבועה של 2% מהתמ"ג מ-2007 ועד השנה הנסקרת. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים הוסיף לעלות בהדרגה, מ-40.2% ב-2003 ל-47.6% ב-2011 כתוצאה משולבת של הפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך מחד והשינויים בחקיקה להגדלת הגבייה מביטוח לאומי (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק) מאידך.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בעד שכירים (דהיינו משכירים וממעסיקים) לבין מי שאינם שכירים. הגבייה בעד שכירים עלתה ב-4.7% ב-2011 (לאחר עלייה של 7.7% בשנה קודמת) ואילו שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים ירד בכ-1%, לאחר עלייה של 5.1% בשנה קודמת. עליות אלה מושפעות מהשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והשכר בשוק העבודה וכן משינויי החקיקה שהונהגו כאמור לעיל ב-2011 ושפעלו להגדלת הגבייה מהציבור. העמקת הגבייה מלא-שכירים תרמה אף היא לעלייה בהיקף הגבייה בשנים האחרונות.

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 9 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2011 עלה ב-4.5% במונחים ריאליים והסתכם ב-69 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. מקור הגידול בתקבולי המוסד בעיקר במרכיב דמי הביטוח המהווים כמחצית מסך התקבולים, שעלו ריאלית ב-4.2%, ובמימון הממשלה לפי סעיף 32 (א) לחוק,²⁵ שעלה בשיעור חד של 11.4% ב-2011 בעקבות השתתפות האוצר בענף ילדים. עלייה זו קווצה בחלקה בירידה של 1.7% במימון הממשלתי של גמלאות בידי האוצר.

בחמש השנים האחרונות, מ-2006, עלו התקבולים בכ-14% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בכ-16%. העלייה המצטברת בצירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה מתונה קצת יותר - כ-10%. מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.8% ב-2006 ל-48.9% ב-2011, ואולם בהשוואה לתחילת העשור החולף קטן חלקם מ-50.4% ומ-51.6% ב-1995. מגמה זו מהווה אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי. תקבולי הריבית, שמשקלם בסך התקבולים קטן למדי, עלו ריאלית באותה תקופה בשיעור של כ-20%.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, ירד הגירעון התקציבי של המוסד מכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2010 לכמיליארד ש"ח ב-2011. ירידה זו באה לאחר עלייה של שנתיים רצופות לרבות היפוך מגמה מעודף לגירעון בשנתיים שקדמו ל-2011. לירידה זו תרמו בעיקר הגידול בעודף של ענף הילדים בכ-2.5 מיליארדי ש"ח וכן הירידה המתונה בענפים גירעוניים של גמלאות מחליפות שכר באבטלה

לוח 9 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2011 עלה ב-4.5% במונחים ריאליים והסתכם ב-69 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים

בהתעלם מהכנסות מהריבית על השקעות המוסד, ירד הגירעון התקציבי של המוסד מכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2010 לכמיליארד ש"ח ב-2011

25 הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 בחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

לוח 9

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2011

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	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
2010	2.0	7.9	-6.6	-1.7	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6

* כולל פיצויים צד ג'.
 ** כולל שיפוי אוצר.
 *** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

לוח 10

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2008**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון ללא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	
6,310	3,999	5,412	8,604	-994.2	-3006.1	-1,253.5	2,454	סך הכול
692	1,243	941	1,964	-2004.8	-1,365.4	-1,571.4	-406	זיקנה ושאיירים
-3,407	-3,118.5	-2846.4	-2,394	-3,606.4	-3,445.4	-3,294.3	-2,934	נכות כללית
-1,140	-1,304.4	-1,364.2	-902	-1,252.2	-1,460.7	-1,568	-1,142	נפגעי עבודה
-2,226.3	-2,296.7	-2,023.5	-1,558	-2,226	-2,181.7	-2006.7	-1,608	אמהות
16,752	14,059	15,315	14,660	12,641	10,075	11,970	11,960	ילדים
-1,881.7	-1,981.9	-2,468.5	-1,356	-1,881.7	-1944	-2,468.5	-1,357	אבטלה
-2,786.2	-2,813.3	-2,373.8	-2,064	-2,786.2	-2,719.5	-2,382.3	-2,164	סיעוד
307	212	233	257	123	37	68	107	אחר

הכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 6.3 מיליארדי ש"ח, בהשוואה לכ-4 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת

ובנפגעי עבודה. לעומת זאת בענף הזיקנה והשאיירים עלה הגירעון בכ-600 מיליוני ש"ח ובענף נכות בכ-150 מיליוני ש"ח.

לוח 10 מראה שהכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 6.3 מיליארדי ש"ח, בהשוואה לכ-4 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, למעט ענף הזיקנה והשאיירים, כל יתר הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.