



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

סקירה שנתית

2008

ירושלים, סיון התשס"ט, יוני 2009  
ISSAN 0333-8649  
[www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

**ריכוז מקצועי: מירי אנדבלד**

**עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל**

**עריכת לשון באנגלית: שרה גרגיי**

**עיצוב עטיפה: סטודיו אש**

**עיצוב פנים וסדר: אונית שירותי מחשב בע"מ**

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי  
באינטרנט - [www.btl.gov.il](http://www.btl.gov.il)

להזמנת מהדורה מודפסת של הסקירה, בעברית, אנגלית או ערבית (תקציר), נא לפנות  
ל- [sarag@nioi.gov.il](mailto:sarag@nioi.gov.il)

### מאת המנהלת הכללית

שנת 2008, שאליה מתייחסת סקירה זו, מסמנת את סופה של תקופה של חמש שנים רצופות של צמיחה, שהתבטאה בהרחבת מעגל התעסוקה, בירידת שיעורי האבטלה ובעליית השכר. התפתחויות חיוביות אלו נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות והגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, אף בניכוי השפעות חקיקה שהקטינו תשלומים אלה.

השנה הנסקרת עומדת בצילו של המיתון הכלכלי שפוקד את העולם כולו והמשק הישראלי בתוכו. סימניו של המשבר הכלכלי הצפוי להתגבר במהלך 2009-2010 ניכרו כבר במחצית השנייה של 2008 בעלייה מואצת במספר המובטלים ובמספר המשפחות התובעות הבטחת הכנסה. המצב חברתי מושפע הן מהאסטרטגיה הכלכלית של הממשלה והן ממצב רשת הביטחון הסוציאלית. בימים כאלה תפקידו של הביטוח הלאומי כשותף לעיצוב אופיה של מדינת הרווחה הישראלית וכמעניק רשת ביטחון לאזרחיה מקבל משנה חשיבות. פרק 1 בסקירה זו מעלה סוגיות מרכזיות בנוגע לעיצוב המדיניות הכלכלית והחברתית לנוכח נקודת המוצא הידועה של מצב חברתי מתוח, כפי שהוא מתבטא בהשוואה היסטורית ובין-לאומית של ממדי העוני ואי-השוויון בישראל.

ההשוואה של ישראל למדינות העולם המפותחות מבחינת האינדיקטורים הכלכליים-חברתיים שלה בתחומי ההוצאה לרווחה וממדי העוני ואי-השוויון (המובאת בהרחבה בפרק 2), מצביעה על מקומה הנמוך יחסית של ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (לרוב מדינות מפותחות) ומלמדת שנקודת הפתיחה של מדינת ישראל בכניסה למשבר הקיים אינה מותרת לה "עודפים" להתמודדות עם החרפה נוספת של מצב החברה בישראל. הממצאים ל-2007 ולמחצית הראשונה של 2008 (שפורסמו בהזדמנויות קודמות) מורים על שיפור במצבה של האוכלוסייה הענייה ועל חלחול פירות הצמיחה – לראשונה מאז גל הצמיחה האחרון – גם לשכבות החלשות בחברה. הממצאים מראים גם על מגמה של התרחבות התעסוקה ועלייה בהכנסה מעבודה של אוכלוסיות חלשות בכלל ומשפחות גדולות בפרט, במידה שסייעה לחלקן להיחלץ מעוני.

ניצני שיפור אלה עלולים להיות זמניים ולהישחק עם המשבר הנוכחי והמחסור הצפוי במקומות עבודה. עם זאת, אם תופעל מדיניות מקרו-כלכלית של הרחבת ביקושים זמנית, בהתאם להמלצת קרן המטבע הבין-לאומית, ושל תמיכה באוכלוסיות החלשות ובמי שייפגעו מהמשבר, באמצעות חיזוק רשת הביטחון הסוציאלית גם לטווח ארוך,

תקופת המשבר עשויה להפוך להזדמנות להיטיב עם המשק והחברה לכשיסתיים. לשם כך ראוי לעשות שימוש בכלים מגוונים ותומכים זה בזה: מערכת הביטוח הסוציאלית תשמש כגשר שבין שתי תקופות הצמיחה שלפני ואחרי המשבר לאוכלוסייה שבגיל העבודה, ומדיניות אקטיבית בשוק העבודה והשיפור בביטוח האבטלה ייטיבו את מצבה של האוכלוסייה העובדת שאינה זוכה לתמורה הולמת, וכן של האוכלוסייה שאינה עובדת אך מהווה פוטנציאל לכניסה לשוק העבודה עם חידוש הצמיחה.

הביטוח הלאומי עמל בעת האחרונה על תוכנית אסטרטגית של פעילותו הן בצד הגמלאות והן בצד מימון הפעילות. במהלך השנה הוכנו תזכירים וניירות עמדה בתחומי גמלאות המוסד, התשתית הפיננסית של המוסד למימון הגמלאות המשולמות על ידו והמצב הכלכלי-חברתי. ניירות אלה כוללים לרוב הצעות והמלצות בתוכניות הביטוח השונות שהביטוח הלאומי מופקד עליהן, במגמה להתאים אותן להשתנות העתים ולאתגרים הניצבים בפני החברה בישראל. תמצית מהצעות אלו מובאת בפרק הפותח של הסקירה. חלק מההצעות כבר התקבלו על דעת קובעי המדיניות. בביטוח האבטלה, אשר ב-2001 כיסה כמעט מחצית מהמובטלים במשק וירד לכרבע מהם בלבד בשנים האחרונות, צפויים להיכנס לתוקף ב-2009 שיפורים שיקצרו את תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה ויאריכו את תקופת הזכאות ובכך ירחיבו את הכיסוי הביטוחי של הענף. קצבאות הזיקנה הוגדלו ב-2009 כחלק ממאמץ מתמשך להעלות את שיעורן ביחס לשכר הממוצע ולאפשר רמת חיים נאותה למי שאינם משתתפים בשוק העבודה. אנו מקווים שהמלצות נוספות המובאות לאורך הסקירה וכדרך של שגרה בעבודת הביטוח הלאומי יישקלו בכובד ראש בידי מקבלי ההחלטות בתחום הרווחה בישראל.

ב-2008 הוחל ביישום תוכנית מס הכנסה שלילי באזורי ניסוי. מוקדם עדיין לעמוד על מידת ההשפעה של התוכנית, שתיחקר בידי קבוצת מחקר שהביטוח הלאומי שותף בה, אולם היא מהווה דוגמה לכלי חשוב בהגדלת התמורה לעבודה של אוכלוסיות חלשות. 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. מדיניות 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 וחידוש 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.

בד בבד, וכחלק בלתי נפרד ממאמציו של הביטוח הלאומי לפעול להגדלת הרווחה של אזרחי המדינה, אנו שוקדים על עשייה חדשה שבמרכזה גיבוש תוכניות שנועדו לשכלל את מערך השירות לאזרח ולהפכו לאיכותי, יעיל ונגיש יותר. עשייה זו נסמכת על העובדים המיומנים של הביטוח הלאומי ועל המערכות הממוחשבות שלו, המתוכננות אף הן לעבור שדרוג והתאמה לצרכים החדשים.

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

ד"ר משה גרשוני

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית



## הקדמה

סקירה זו, המציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2008, היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות שמפרסם המוסד. פרק 1 מתאר כרגיל תמונה מסכמת של המצב החברתי, אך השנה יש בו שני חידושים: ראשית, הושם דגש על תגובת המדיניות המקרו-כלכלית למפנה במצב החברתי-כלכלי שהחל בשלהי 2008, שכן עלולות להיות למדיניות זו השלכות ניכרות על המצב החברתי, בייחוד לנוכח נקודת המוצא הלא-נוחה של עוני, חומרת עוני ואי-שוויון גבוהים בישראל בהשוואה היסטורית ובין-לאומית. תגובת המדיניות המקרו-כלכלית המתגבשת בישראל, שרכיב מרכזי שלה – המשך הפחתת המסים, תוך דרישה לקצץ בהוצאות הציבוריות והחברתיות – עומדת בסתירה להמלצות שפורסמו בחודשים האחרונים בידי הארגון הכלכלי העולמי המרכזי, הוא קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), שמטרתו לעקוב אחר היציבות הכלכלית בעולם ולפעול לחיזוק היציבות. קרן המטבע המליצה בבירור על העדפת הגדלת הוצאות על פני הפחתת מסים (בגירעון נתון). היא גם המליצה, לתקופה מוגבלת של שיא המשבר, לשחרר את הרסן על הגירעון ולפיכך על החוב הציבורי.

החידוש השני שבפרק 1 הוא שלראשונה מובאת בו תמצית של ניירות עמדה אחדים שנכתבו בידי חוקרי מינהל המחקר והתכנון במהלך השנה. בחלקם נכתבו ניירות אלה בתגובה להצעות משרד האוצר במסגרת חוק ההסדרים, בחלקם כהצעות מדיניות יזומות של מנהל המחקר והתכנון ובחלקם כחלק מתהליך החשיבה על סוגיות מרכזיות שעומדות בפני המוסד לביטוח לאומי.

בהמשך הפרק נסקרים השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני תחומי פעילותו – הגמלאות והגבייה, וכן ההשלכות המיידיות וארוכות הטווח של השינויים שהונהגו בתוכניות המוסד.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל. מושם בו הפעם דגש על השוואה בינלאומית של המצב החברתי במדינות ה-OECD ובישראל, כפי שהם משתקפים במדדים שונים כמו ההוצאה הממשלתית לרווחה בחלוקה בין גמלאות בכסף ובעין לבין גמלאות המופנות לגיל העבודה ולקשישים, על ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות באוכלוסייה למרכיביה (קשישים, ילדים ועוד). בהמשך הפרק מסוכמים הממצאים על ממדי העוני והמצב החברתי לשנת 2007. פרק 3 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי, ופרק 4 מציג את לב הפעילות של

הביטוח הלאומי ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בגמלאות על ענפיהן השונים.

כדי להבטיח נגישות מרבית של הציבור הרחב בישראל ובעולם למידע המופיע בסקירה זו, היא מתורגמת כולה לאנגלית ותמציתה לערבית – באינטרנט ובמהדורה מודפסת, כמו ב-2007. לסקירה כמה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון ב-2008, תמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים, 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 שריכזה את העבודה המקצועית על הסקירה; למיה עורב-הטל, עורכת הלשון והמביאה לדפוס; לשרה גרגי, עורכת הלשון בשפה האנגלית, ולנירה עמיר, שנשאה בנטל ההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון



## תוכן עניינים

iii	.....	פתח דבר
vii	.....	הקדמה
3	.....	תרשימים נבחרים

### פרק 1

#### המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

23	.....	מבוא
23	.....	1. המדיניות המקרו-כלכלית הדרושה בעת המשבר הכלכלי העולמי
		2. תמונת מצב, הצעות לשינויים במערכת הביטחון הסוציאלי והמדיניות החברתית ב-2008 – ניירות עמדה של מינהל המחקר והתכנון
32	.....	3. היקף התשלומים
45	.....	4. רמת הקצבאות
50	.....	5. מקבלי גמלאות
55	.....	6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות
57	.....	

### פרק 2

#### ממדי העוני והפערים החברתיים

65	.....	1. מבוא
67	.....	2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית
74	.....	3. ממצאים עיקריים על העוני
80	.....	4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
95	.....	5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2006-2007

### פרק 3

#### פעילות ומגמות בתחום הגבייה

107	.....	1. מבוא
109	.....	2. גביית דמי ביטוח לאומי
114	.....	3. גבייה למערכת הבריאות
121	.....	4. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
124	.....	5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

#### פרק 4

### פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

129	.....	1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)
157	.....	2. ביטוח זיקנה ושאימים
171	.....	3. ביטוח סיעוד
179	.....	4. ביטוח ילדים
193	.....	5. ביטוח אמהות
201	.....	6. ביטוח נכות כללית
223	.....	7. ביטוח נפגעי עבודה
243	.....	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
261	.....	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
271	.....	10. ביטוח אבטלה
283	.....	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

### נספחים

295	.....	פרסומים
301	.....	לוחות ענפי הביטוח
335	.....	מדידת העוני ומקורות הנתונים
343	.....	לוחות עוני ואי-שוויון
369	.....	<b>רשימת מחברי הפרקים</b>

### נושאים במוקד (רשימת תיבות)

89	.....	1 תיבה 1 מוקדי העוני בישראל – ממצאים משימוש בשיטת Data mining ("כריית נתונים")
92	.....	2 תיבה 2 ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2007/8
97	.....	3 תיבה 3 ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2007
131	.....	4 תיבה 4 ממצאי מחקר הערכה של תוכנית "אורות לתעסוקה"
257	.....	5 תיבה 5 מועדון שיקום ניסיוני לנפגעי איבה בירושלים