

---

**פרק 1**  
**המדיניות החברתית ומגמות**  
**ההתפתחות של הביטוח הלאומי**

---



## מבוא

פרק זה פותח בסקירה על המשבר הכלכלי שהחל להתבטא במצב החברתי בישראל בשלהי 2008, ומוצגת בו המדיניות הדרושה כדי להקטין את הנזקים החברתיים ממנו (סעיף 1). בהמשך תינתן תמצית של מקצת ניירות העמדה שנכתבו בידי במינהל המחקר והתכנון בנושאים שונים שעל סדר היום של המדיניות החברתית בשנה הנסקרת (סעיף 2). חלקיו האחרים של הפרק (3-6) יציגו ממצאים על פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2008 בתחומי הגבייה והגמלאות: תשלומי הגמלאות מבחינת היקפם ורמתם, מספר מקבלי הגמלאות ומקורות המימון של הגמלאות.

## 1. המדיניות המקרו-כלכלית הדרושה בעת המשבר הכלכלי העולמי

סוף שנת 2008 מסמנת כנראה את סיום תקופת הצמיחה הניכרת שאפיינה את המשק הישראלי מאז צמח בשיעור גבוה למדי במשך חצי עשור. מטבע הדברים קיים בדרך כלל פער במידע עדכני בנוגע לנתונים רשמיים על המצב הכלכלי והחברתי בישראל. בניגוד למשברים אחרים, שבהם היה ספק האם בכלל המשק נכנס למיתון או האטה, במשבר הנוכחי יש תחושה של ודאות בנוגע לחריפות המשבר. אי-הוודאות שנותרת היא דווקא בנוגע לסיום המשבר, שכן העיתוי לסופו אינו נראה באופק. מכאן שעסקים מעוניינים להיערך מהר יותר מבעבר לפיטורי עובדים כדי לצמצם הפסדים. יש בכך להסביר, לפחות חלקית, את העלייה המהירה בשיעור האבטלה למשל בארה"ב, ונראה כי זוהי ההנחת הסבירה גם בדבר המשק הישראלי. במילים אחרות, יש סבירות גבוהה לכך ששיעור האבטלה יעלה מהר יותר מאשר בתחילת משברים קודמים. במקביל סביר להניח שאי-הוודאות בדבר מועד סיומו של המשבר תעכב את גיוס העובדים מחדש מאוחר יותר. משמעות הדבר שקצב העלייה באבטלה יהיה גבוה מקצב הירידה שלה.

### א. נקודת המוצא של המשק

בעשור האחרון המשק הישראלי התנסה בשיעורי אבטלה גבוהים. במהלך 2003 שיעור האבטלה עלה עד יותר מ-11%. בשנים 2001 עד 2005 הוא נע סביב כ-10%. במקביל, מאז שנת 2002 עבר חוק ביטוח האבטלה תהפוכות רבות שהרעו אותו עד כדי כך

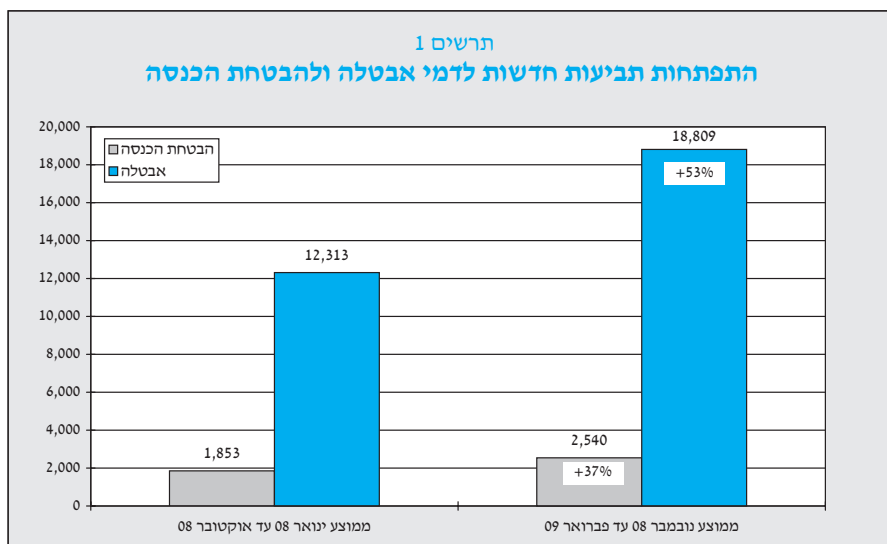
שכיום תוכניו אינם תואמים עוד את היעדים שנקבעו לחוק בתחילת דרכו. ההחמרות העיקריות של הביטוח נגעו להארכת תקופת האכשרה, לצמצום מספר ימי הזכאות ולהפחתת גובה התשלומים לצעירים עד בני פחות מ-28. כתוצאה מההחמרות הרבות שיעורם של מקבלי דמי אבטלה מתוך המובטלים ירד במהלך השנים בכ-50%. בעוד שב-2001 שיעור זה היה 45%, הרי שבשנים האחרונות הוא ירד לשפל של כ-25%. בקרב מובטלים צעירים וחלשים, בעיקר עובדים יומיים, מעטים הצליחו לצבור את תקופת האכשרה המתאימה, והירידה היתה אף חריפה יותר.

כבר בתחילת המשבר הגיש מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הצעה המבחינה בין אבטלה מחזורית לאבטלה מבנית. לפי הצעה זו נדיבות ביטוח האבטלה תגדל עם העמקת האבטלה כאשר זו נובעת מבעיה מחזורית, שכן ככל שהפגיעה בבקושים גדולה וכללית יותר כך יהיה קשה יותר למצוא עבודה, ולכן דמי האבטלה חשובים בהיותם ושומרים על רמת חיים מינימלית גדלה בתקופת המיתון. לעומת זאת, בתקופה שבה המשק עובר שינויים מבניים, גדלה החשיבות של הכשרה מקצועית להשתלבות בשינוי המבני. על בסיס היגיון זה הציע מינהל המחקר הקלות בתנאי הביטוח כדי להגדיל את סיכויי המיצוי של ביטוח האבטלה בתקופה של אבטלה מחזורית. ההצעה כוללת שיפור נוסף: מתוך דאגה ליציבות הפיננסית של ביטוח האבטלה, בד בבד עם התחשבות במצב המשק, מוצע להגדיל את שיעור הגבייה לצורך ביטוח אבטלה בעתות של גאות. שינוי בכיוון זה חיוני כדי להבטיח את האופי הביטוחי של הענף ואת האיתנות הפיננסית שלו בטווח הארוך.

לאחר מו"מ עם האוצר והגורמים המעורבים מסתמן כי בסופו של דבר תיכנס לתוקפה "הוראת שעה" ובמסגרתה יינתנו הקלות מסוימות כאשר שיעור האבטלה עולה ל-7.5% (פירוט נוסף בסעיף 2 להלן וכן בפרק 4 – אבטלה): כך למשל, תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה תקוצר – מ-12 מתוך 18 חודשים כיום ל-9 מתוך 18 חודשים; ומובטל שצבר תקופת אכשרה כזו יהיה גם זכאי לדמי אבטלה אם כי רק למחצית התקופה המרבית הנהוגה בחוק. הוראת שעה זו מופעלת רק לגבי מובטלים בני יותר מ-25. עלות התוכנית שבוצעה היא פחות מ-100 מיליון ש"ח, זאת בהשוואה להצעת מינהל המחקר שעלותה כ-600 מיליון, בהנחה ששיעור האבטלה יעלה ל-8%. מספר המובטלים הנוספים שיזכו לדמי אבטלה בעקבות השינוי שנעשה מוערך בכ-2,500 מובטלים לחודש.

נראה כי בסוף שנת 2008 חל שינוי חד בהזדקקות הציבור לרשת הביטחון הסוציאלית. הנתונים החודשיים על תביעות חדשות לדמי אבטלה ולהבטחת הכנסה למשפחות בגיל

העבודה מהווים אינדיקטור רגיש למדי לשינוי המגמה של מובטלים. תרשים 1 מצביע אכן על עלייה חדה מאז נובמבר 2008 בהשוואה למוצע החודשים שקדמו לו ב-2008 ולאחר ירידה מתמשכת בהם, בעקבות הצמיחה המתמשכת שאפיינה את השנים האחרונות.

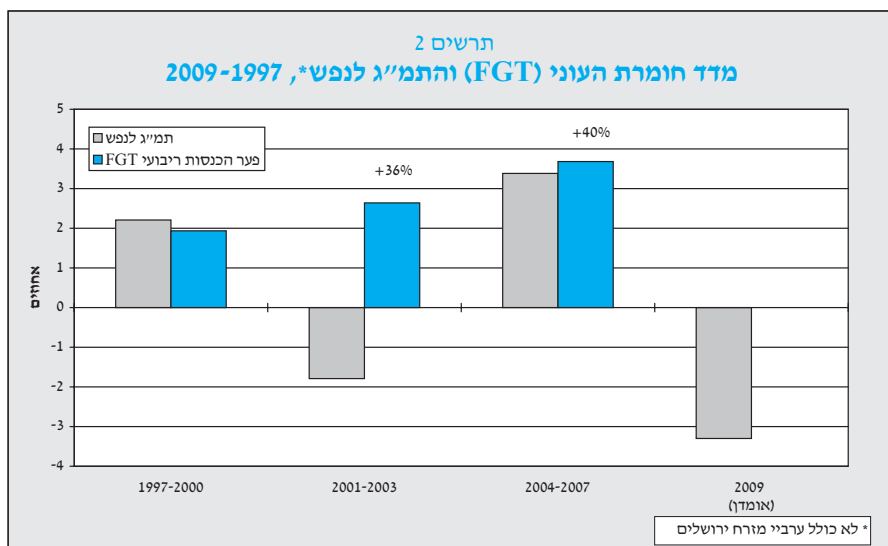


ההידרדרות במצב התעסוקה, המתבטאת בשלב זה בגידול החד במספר התביעות בחודשים האחרונים, חמורה במיוחד לנוכח העוני שהחריף בשנים האחרונות למרות ההישג הצנוע של ירידה קלה בתחולת העוני בשנים 2005-2007<sup>1</sup> ולנוכח ההרעה החדה שצפויה ברמת החיים במהלך 2009. לפי תחזית בנק ישראל צפויה לחול ירידה בתוצר המקומי הגולמי לנפש, לאחר שזה עלה ברציפות במשך כחצי עשור (תרשים 2). במקביל לכך מצביעה ההרעה בממדי העוני על חוסר ההצלחה בהפיכת הישגי הצמיחה הכלכלית לנחלת רבים במשק: לאחר קפיצת המדרגה במדדי העוני בעקבות מדיניות הקיצוצים בקצבאות הקיום בשנים 2002-2004, לא הצליחו שנות הצמיחה והשגשוג לתקן הרעה זו.<sup>2</sup> יצוין שחומרת העוני, המקנה למשפחות משקל גבוה יותר ככל שהן עניות יותר, החריפה גם בשנים שבהן היא נותרה יציבה או אף ירדה במקצת. תופעה

1 ראו פירוט בפרק 2.  
2 הסבר לממד ראו בפרק 2 וכן בסקירה של 2007, עמ' 35 עד 40.

זו נובעת בין היתר מכך שקשה יותר לחלץ עניים מרודים מעוני – אחד האתגרים החשובים של חברה מוסרית.<sup>3</sup>

החברה הישראלית נאלצת אפוא להתמודד עם המשבר המתהווה מתוך נקודת מוצא של ממדי עוני גבוהים. המדיניות פעלה בעיקר לטובת המשפחות הפחות עניות, תוך השארת המשפחות החלשות יותר במעגל העוני. כפי שאפשר להתרשם מפרק 2 בסקירה זו, מצב העוני קשה גם בהשוואה בין-לאומית, ולא רק בנתונים כלליים אלא גם בקרב קשישים וילדים. אפשר להסיק שהחברה הישראלית אינה ערוכה היטב לקראת ההחרפה הצפויה במצב הכלכלי והחברתי. לכן חשוב להיערך היטב כדי לשפר מיד את רשת הביטחון הסוציאלי החיונית במיוחד בתחומי האבטלה והבטחת ההכנסה בגיל העבודה. כאמור הוחל בשיפור מסוים בתחום האבטלה (ראו גם פרק 4 בנושא ביטוח האבטלה), אלא שלפי הערכת מינהל המחקר והתכנון, השינויים שנעשו לא די בהם כדי להחזיר את רמת הכיסוי לרמות ששררו לפני 2002/3. בתחום הבטחת ההכנסה לא נעשה עד כה ניסיון לשקם את רשת הביטחון. חורים אלה ברשת הביטחון פוגעים בחוסן החברתי, זאת כאמור על רקע של מצב חברתי שהוא לא תקין כבר בנקודת המוצא של המשבר.



3 כך למשל קובע אחד מבכירי הפילוסופים של האתיקה במאה ה-20: John Rawls, (1971). *A Theory of Justice*; Harvard University Press.

## ב. המדיניות המקרו-כלכלית הרצויה

הסעיף הקודם דן בסוגיה של חיזוק רשת הביטחון, אך שאלה חשובה נוספת היא האם יש ביכולתם של קובעי המדיניות להפחית או למנוע את הפגיעה בתעסוקה וההזדקקות שבעקבותיה לרשת הביטחון הסוציאלי. הוויכוח בין האסכולות הכלכליות השונות בנוגע למידת היכולת של המדיניות הכלכלית לווסת את הביקושים מבלי לפגוע בהיצע בטווח הארוך יותר מטרידה את הכלכלנים לפחות בשמונה העשורים מאז קרא ג'ון מיינרד קיינס תיגר על הגישה הקלאסית להבנת המציאות הכלכלית. בהסתכלות על היכולת להביא לתוצאות מהירות, הדיון מתמקד בעיקר בשני כלים לטיפול בביקוש המצרפי – המדיניות המוניטרית והמדיניות התקציבית, המכונה גם מדיניות פיסקאלית. גם אם חילוקי הדעות לא הוכרעו, רבים יסכימו שבמצב הקיים, שבו שיעור הריבית של בנקים מרכזיים מתקרב לרמה אפסית, הכלי המרכזי בעת משבר ריאלי מהסוג הנוכחי נהפך להיות בראש ובראשונה כלי התקציב, שכן הכלי המוניטרי מוגבל בעת כזו עקב הבעיה המוכרת כ"מלכודת הנזילות"<sup>4</sup>.

למסקנה זו מגיעים גם כלכלני קרן המטבע הבין-לאומית, וזאת למרות גישתה הזהירה והשמרנית בתחום המדיניות המקרו-כלכלית, המאפיינת אותה מאז היווסדה ב-1944.<sup>5</sup> להלן המסקנות של קרן המטבע בנוגע לתנאים שבהם צריכה לעמוד חבילת הצעדים הפיסקאליים:

עליה להיות מבוצעת מיד לנוכח דחיפות הצורך בפעולה.

- עליה להיות בהיקף גדול, כי קריסת הביקוש המצרפי גדולה.
- עליה להיות מופעלת לתקופה לא קצרה מדי, שכן המחברים מעריכים שהמיתון לא יסתיים במהרה.

---

4 מדיניות מקובלת של בנקים מרכזיים בתקופות של שפל כלכלי היא הפחתת ריבית הבנק המרכזי. פעולה זו של הוזלת מקורות המימון מעודדת ביקושים להשקעות ולצריכה ובכך מניעה את הביקושים. כאשר הריבית הנומינלית מתקרבת לאפס, הבנק המרכזי מגיע לקצה יכולתו להזיל את מקורות המימון. לפירוט נוסף ראו:

Paul Krugman, *Thinking about the Liquidity Trap*,  
<http://web.mit.edu/krugman/www/trioshrt.htm>

5 ראו מאמרם של ספילימברגו ואחרים:  
Spilimbergo Antonio, S. Symansky, O., Blanchard & C. Cottarelli, (2008).  
*Fiscal Policy for the Crisis*, December 29, International Monetary Fund, 1-38.

- חשוב שחבילת הצעדים תהיה מגוונת, כי אין די מידע על יעילות כל צעד, וכן עליה להיות מותנית בצעדים נוספים, כי יש חשש גדול שעוצמת המשבר דומה למיתון הגדול בתחילת המאה ה-20 ("Great Depression").
- עליה להיות משותפת למדינות רבות ככל האפשר, כי בעידן הגלובליזציה יש חשיבות להשפעות הדדיות.
- עליה להיות בת-קיימא, כדי למנוע אובדן שליטה על החוב הציבורי ועל השווקים הפיננסיים.

חוקרי קרן המטבע הבין-לאומית נדרשים לשאלה חשובה נוספת: מהו ההרכב הרצוי בתוך המדיניות התקציבית בין גידול בהוצאות הממשלה לבין הפחתת המסים? הם ממליצים לבחור את ההרכב לפי השיקול של השגת מכפיל תעסוקתי מרבי, כלומר אותו יחס שהשפעתו על יצירת מקומות עבודה ושמירתם היא הרבה ביותר. סוגיה זו אקטואלית במיוחד בדיון הציבורי שמתנהל בישראל בשנים האחרונות, שכן הממשלה דוגלת מאז תחילת שנות ה-90 בעקביות וברציפות בהקטנת המשקל בתוצר של החוב הציבורי, הגירעון בתקציב, ההוצאה הציבורית והמסוי. יתרה מזו, הממשלה החלה לפני כמה שנים ברפורמה במסים שמטרתה בעיקר הפחתת המס הישיר, מדיניות שהיא מטבעה מיטיבה עם השכבות האמידות יותר על חשבון החלשים בחברה. יחד עם הפגיעה ברשת הביטחון הסוציאלית, מהלכים אלה בוודאי מהווים סיבה חשובה לתוצאות הקשות בתחום אי-השוויון והעוני בישראל.

מסקנותיהם הופכות על פיהן עקרונות שקנו להן אחיזה שנים רבות במדיניות המאפיינת מדינות מערביות רבות ובהן ישראל משנות ה-90:

- במקום להפחית את הוצאות הממשלה יש לחייב את הגדלתן.
- יש להעדיף הגדלת הוצאות על פני הפחתת מסים, כי אז השפעת המכפיל<sup>6</sup> גדולה יותר.
- כצעד ראשון יש להימנע מקיצוץ של הוצאות לצורך הפחתת גירעון הממשלה. ההמלצה המפורשת היא לפעול בניגוד לכללי גירעון כאלה.

---

6 הכוונה להשפעה של המדיניות על התוצר והתעסוקה מעבר להשפעה הראשונית של תוספת ביקושים.



- כדאי להקדים הוצאות והפעלת תוכניות השקעה שנדחו עקב מחסור במימון. ההמלצה היא להפעיל תוכניות בעלות השפעות חיוביות בטווח הארוך.
- יש להיזהר מפני מדיניות של הפחתת מסים, שכן התרומה שלהן להגדלת הצריכה עלולה להיות נמוכה מאוד בתקופה זו של אי-ודאות כלכלית, שבה הצרכנים נוטים בעיקר להגדיל את חסכוניותיהם.
- הפחתת המע"מ פחות אפקטיבית מהגדלת הוצאות, שכן היא עלולה להיות מועברת רק באופן חלקי לצרכנים.
- יש חשיבות מיוחדת למייצבים אוטומטיים<sup>7</sup> כגון העלאת דמי אבטלה.
- מומלץ להגדיל עבודות ציבוריות מועילות בטווח הארוך כמו למשל השקעות אקולוגיות ("ירוקות").
- הצעה מעניינת במיוחד של קרן המטבע הבין-לאומית היא **ביטוח ממשלתי בגין מיתון עמוק**: עסק או משק בית יוכל לרכוש ביטוח נגד מיתון גדול; תשלום הפרמיה יקנה לו קצבה בהתאם לדמי הביטוח ששילם. הדבר דומה במהות לביטוח אבטלה והוא יהווה מייצב אוטומטי חזק. כדי שהביטוח יהיה אמין, על הממשלה לתקצב אותו.

חלק מהצעדים המתוכננים בישראל על פי החלטות קודמות עומדים בסתירה ניכרת להמלצות של קרן המטבע הבין-לאומית. הממשלה גם לא יצרה כלים תקציביים בסדרי גודל משמעותיים דיים כפי שעשו מדינות אחרות, כמו למשל ארה"ב, בריטניה וגרמניה, אשר הקציבו תקציבים ניכרים לצמצום נזקי המשבר. עם זאת הציע בנק ישראל בהמלצות המדיניות החדשות לממשלה ממאי 2009, כי רצוי לחרוג מהיעד הקודם של גידול שנתי בהוצאה הממשלתית בשיעור של 1.7% באופן זמני (לא ברור לכמה זמן) באמצעות חבילת הוצאות של כ-4.4 מיליארדי ש"ח ב-2009. באופן זה השיעור השנתי בהוצאות הממשלה (הצריכה האזרחית הממשלתית) יגדל ב-3.5% במקום שיהיה מוגבל ב-1.7% כבשנים האחרונות. בנק ישראל מציע אפוא שחרור זמני

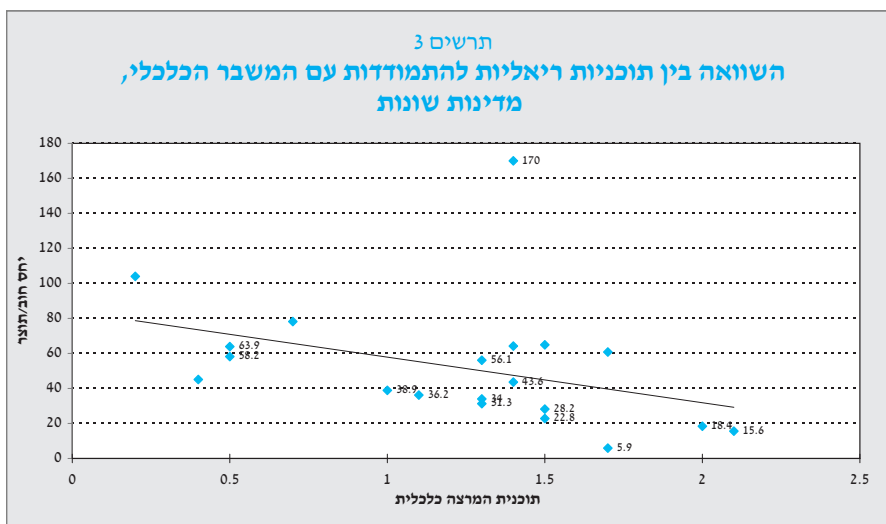
---

7 מייצב אוטומטי הוא הוצאה (הכנסה) שגדלה (שקטנה) אוטומטית עם האטה או מיתון כלכלי (ולהפך בזמן גאות כלכלית).

ומבוקר של יעד הגירעון לשנה אחת. זה הישג מסוים לעומת התרחיש הבסיסי שלפיו הצריכה הממשלתית תגדל ב-1.4% בלבד.<sup>8</sup>

בהשוואה להתגייסות מדינות אחרות, התוכנית הישראלית המרחיבה של בנק ישראל צנועה למדי. חבילת ה-4.4 מיליארד ש"ח מהווה כ-0.6% במונחי תוצר מקומי גולמי של 2008 לעומת תוכניות מקבילות מורחבות יותר במדינות אחרות. כך למשל בגרמניה מדובר בתוכנית עידוד של כ-2% תוצר, והגדילה לעשות ארה"ב – שם התוכנית היא בממדים גדולים בהרבה (כ-10%).

אפשר אמנם להבדיל בין הרכיבים הריאלי והפיננסי של התוכניות. הבחנה זו חשובה לישראל, שכן לפי הערכות קיימות הצורך ברכיב הפיננסי לא צריך לכלול את שיקום המערכת הפיננסית כבמשקים אחרים. תרשים 3 משווה בין התוכניות הריאליות השונות.<sup>9</sup>



אפשר לראות שהתוכנית הריאלית שמציע בנק ישראל מציאותית מבחינת גודלה ביחס לחוב הציבורי (באחוזי תוצר). עם זאת נשאלת השאלה, האם יש מקורות תקציביים

8 ראו ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, מארס 2009, בנק ישראל, 1-62.

9 המקור: עיבודים של מנהל המחקר של הביטוח הלאומי על בסיס נתונים של בנק ישראל [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il)

לתוכנית בהיקף משמעותי יותר מזה שהציע בנק ישראל, וזאת מבלי לסכן את היציבות הפיננסית כפי שהיא מתבטאת ביחס החוב לתוצר. התשובה נמצאת בפרק ד' של הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה של 2007,<sup>10</sup> שם נקבע כי תחזית הטבות המס של 2009 עשויה להגיע עד לכ-39 מיליארד ש"ח. לפי הערכה זהירה של כותבי הסקירה, כ-5 עד 10 מיליארד ש"ח מתוך מקורות אלה יכולים להיות פוטנציאל להסטת הסכום לצרכים אחרים. נוסף על כך הדוח מצביע על אפשרות נוספת להגדלת תקציב ההוצאות מתוך מקורות התקציב, והיא דחיית הרפורמה במס (המלצה כזאת גם עקבית עם המלצות קרן המטבע כמתואר בדוח הני"ל) של השנים 2009 ו-2010, שתחסוך כ-19 מיליארד ש"ח במחירי 2005.<sup>11</sup> במחירי 2008 סכום זה מוערך בכ-20.5 מיליארד ש"ח. שני הסכומים יחד מסתכמים בכ-3.5 עד 4.3 אחוזי תוצר. אם נניח שחלק מהרפורמה ב-2009 כבר יצאה לדרך וכי אפשר לדחות רק חלק ממנה, היקף המקורות עדיין מרשים. לפיכך אפשר להגדיל הגדלה ניכרת את הוצאות הממשלה מעבר למתוכנן תוך צמצום הירידה בהכנסות בשנתיים הקרובות (עקב דחיית הרפורמה). כך יהיה אפשר לבצע תוכנית בעלת שיעור גידול ניכר יותר בהוצאות בטווח הקצר ולשמור במקביל על היקף הגירעון של הממשלה ועל האיתנות הפיננסית של המשק. המכפיל התעסוקתי של תוכנית כזו גבוה באופן ניכר מזה של הפחתת המסוי.<sup>12</sup>

בהקשר זה חשוב לחזור ולציין שהכלי הטבעי שצריך לעמוד לרשות הציבור כדי להפחית במקצת את הנוק הנובע מהמשבר הכלכלי הוא ביטוח האבטלה, שכאמור לעיל הביטוח הלאומי הציע לערוך בו תיקונים של ממש כדי להגדיל את התאמתו לטיפול במשבר הנוכחי.<sup>13</sup> ההצעה החלופית של האוצר מצומקת ביותר, כנראה מתוך תפיסה של הממשלה כי כך היא מגבירה את היציבות הפיננסית של המשק בעת רגישה זו. אך חשוב להבין שתיתכן דווקא תופעה הפוכה: אי נקיטת צעדים מתאימים לקיזוז ההשפעות המצמקות את הפעילות הכלכלית עלולה לסכן לא רק את רווחת הציבור אלא גם את היציבות הפיננסית של המשק לנוכח מיתון עמוק ומיותר.

10 ראו עמ' 63-86.

11 ראו דוח הוועדה לתכנית המיסים הרב שנתית, יוני 2005, דוח מינהל הכנסות המדינה, 2005, עמ' 583.

12 יודגש כאן כי גם הפחתת המסים עשויה להשפיע על הגדלת הביקושים, אך מקובל לחשוב שבכל מצב המכפיל התעסוקתי של הגדלת הוצאות גדול יותר משל הפחתת מסים, קל וחומר בעת מיתון, שבו הציבור נוטה לחסוך את הגידול בהכנסה בעקבות הפחתת המס מתוך זהירות.

13 ראו פרק 4 – אבטלה, וכן נייר עמדה בנושא ביטוח האבטלה מנובמבר 2008, באתר האינטרנט של המוסד (<http://www.btl.gov.il>) בלשונית "פרסומים".

## 2. תמונת מצב, הצעות לשינויים במערכת הביטחון הסוציאלי והמדיניות החברתית ב-2008 – ניירות עמדה של מינהל המחקר והתכנון

השנה, לראשונה, מוצג כאן סיכום של ניירות עמדה שנכתבו במינהל המחקר בשנה שחלפה. ניירות העמדה עסקו בנושאים חברתיים-כלכליים שונים. מקצת של ניירות העמדה נכתבו כדי לתת מענה לשינויים ב"זמן אמת" שחלו במצב הכלכלי והחברתי או כתגובה להצעות חוק ויוזמות ממשלתיות. כך, נכתבו ניירות עמדה שעסקו בגל ההתייקרויות במוצרי המזון והדלק שפקד את הארץ והעולם במקצת 2008, בשיפורים ושינויים בביטוח האבטלה לאור המשבר הכלכלי שהתפתח בשלהי 2008, ובאפקטיביות של הפחתת המע"מ על רווחת המשפחות בכלל והמשפחות החלשות בפרט.

ניירות עמדה אחרים נכתבו מתוך ראייה כוללת על מצב הרווחה בישראל, על מצב המוסד ועל צרכים חברתיים בעולם משתנה. כיום אנו עדים לשינויים, חלקם מרחיקי לכת, בתחומי חיים שונים, בהם שינויים בעולם העבודה, במשפחה, בתחום הבריאות ועוד. לכל אלה השפעה ניכרת על הרווחה החברתית והביטחון הסוציאלי. כך נוצרו והתפטרו בעולם העבודה בחלק ממדינות המערב ובכלל זה בישראל דפוסי העסקה חדשים, וקטן חלקם של העובדים המאורגנים – עובדים רבים מועסקים כעובדי חברות כוח אדם, עובדים לפי שעות ועובדים במשרות חלקיות. בתחום המשפחה, חלקן של המשפחות הגרעיניות המסורתיות יורד, ועולה חלקם של סוגי משפחה אחרים: משפחות חד-הוריות, הורות יחידנית, זוגות חד-מיניים ועוד. שיפורים טכנולוגיים ואחרים בתחום הבריאות הביאו לגידול במספר הלידות הרב-עובריות, לגידול במספר הפגים, להקטנת משך הזמן הנדרש לאשפוז יולדות לאחר הלידה, להפחתה בשיעורי תמותת תינוקות, להזדקנות האוכלוסייה ולשיפור באיכות החיים בגיל המבוגר. העלייה בתוחלת החיים, שהגיעה במחצית השנייה של המאה ה-20 לכ-20 שנה בממוצע, הוסיפה דור נוסף למחזור החיים של האדם – "הגיל השלישי"<sup>14</sup>. לעלייה בתוחלת החיים היבטים נוספים, בהם גידול בחלקם של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה, גידול בחלקם של בני 80+ בקרב הקשישים והארכת התקופה שלאחר הפרישה מהעבודה. לכל אלה השלכות על מערכת הביטחון הסוציאלי בין היתר מבחינת זכויות לגמלה, משך הזמן שהיא משולמת והיכולת הפיננסית לשלם

---

14 ראו ר' בן ישראל (2006). **ביטחון סוציאלי**, כרך ג', הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

קצבאות לאורך זמן ממושך יותר. השתנות העתים יוצרת מטבעה צורך מובנה לחשוב מחדש על הקיים, לבחון את התאמתו למצב הנוכחי ולנסות ולתקן במקומות שבהם המצב הקיים לא עונה עוד על הצרכים החדשים.

נסקור להלן בקצרה חלק מההצעות, היוזמות או התגובות שהועלו במינהל המחקר בשנה שחלפה, לפי תחומים עיקריים.<sup>15</sup>

## א. עבודה ופנסיה

### 1. אבטלה

לאור ההחמרה במצב הכלכלי והמיתון במשק הישראלי הציע מינהל המחקר תוכנית לשינוי בביטוח אבטלה כדי לתת מענה למספר הגדל במהירות של עובדים שנפלטים משוק העבודה בעקבות המשבר הכלכלי החמור שפוקד את העולם בעת הזו.

השינויים בחקיקה שנעשו בעיקר בשנים 2002-2003 הובילו להקטנת הזיקה בין המובטלים לבין המבוטחים בביטוח אבטלה, בכך שחלק קטן מהמובטלים זוכים לדמי אבטלה (המצב כיום הוא **שוק כרבע מהמובטלים** זוכים לקבל דמי אבטלה לעומת כמחצית מהמובטלים בתקופה שקדמה ל-2002). כמו כן בביטוח האבטלה הנוכחי נכללים כמעט רק עובדים שאינם זמניים, העומדים בתנאי הזכאות שהוקשחו באותן שנים, בעוד שבשוק העבודה הישראלי הולכת ומתפשטת בשנים האחרונות תופעת העסקתם של עובדים זמניים ויומיים.

מידת הנדיבות הנמוכה של ביטוח האבטלה בישראל בשילוב עם המשבר הכלכלי הנוכחי בעולם המאיים להעלות באופן חד את שיעורי האבטלה, מציבים הזדמנות לשיפור בביטוח האבטלה. לאור האמור לעיל הוצעו ההמלצות שלהן:

במסגרת חיזוק תפקידו של ביטוח האבטלה כרשת ביטחון למצבים של כשל נרחב במצב התעסוקה הכללי, מוצע ליצור זיקה הפוכה בין מחזור העסקים במשק ושוק העבודה לבין ביטוח האבטלה. בעת משבר עמוק חשוב שביטוח האבטלה יהיה חזק

---

15 פירוט של חלק מניירות העמדה ראו באתר האינטרנט של המוסד (<http://www.btl.gov.il>) בלשונית "פרסומים".

מהרגיל, כך שיוכל למתן את ההידרדרות ברווחת המובטלים בזמן שהסיכוי האובייקטיבי למצוא עבודה נמוך במיוחד. בעת התייצבות מצב התעסוקה לממדים של אבטלה חיכוכית (ארוכת טווח), על הביטוח לחזור לממדים קטנים יותר ("exit policy"). קשירת ההטבות להתפתחות מחזור העסקים נועדה בדיוק למטרה זו.

עם זאת רמת הנדיבות של ביטוח האבטלה – כמתואר לעיל – כה נמוכה שהביטוח זקוק כיום לשיפור קבוע גם שלא בעת משבר. בתוכנית מינהל המחקר הוצע שתנאי הזכאות ישתנו אוטומטית עם השינויים בשיעורי האבטלה וברמת הצמיחה במשק, בעוד שתקופת האכשרה תקוצר ללא קשר למחזור העסקים. השיפור הצפוי ממהלכים אלה אמור להעלות את שיעור הכיסוי של מובטלים באמצעות ביטוח האבטלה מכרבע כיום לכ-50% כפי שהיה בעבר.

מוצע עוד כי השינוי בשיעור האבטלה המחזורית ייעשה באמצעות בדיקת שינוי המגמה החודשית ביחס למוצע הרבעון שחלף<sup>16</sup>. עם הירידה בשיעור האבטלה המחזורית, תנאי הזכאות יוקטנו שוב לרמה הנמוכה יותר הקבועה. מינהל המחקר סבר כי יש לשפר את התנאים הבסיסיים בהשוואה למצב של 2008). ההתניה תוגדר בחוק והיא תיכנס לפעולה באופן אוטומטי.

ההצעה כוללת גם הגדלה של שיעור דמי הביטוח, כאשר זו תופעל רק עם היציאה של המשק מהמיתון. כך מובטח שהיציבות הפיננסית של ביטוח האבטלה תשתפר תוך התחשבות במצב המשק. הצעה זו תופעל רק עם התאוששות תהליך הצמיחה. שינויים אלה חיוניים כדי להבטיח את האופי הביטוחי של הענף ואת האיתנות הפיננסית שלו בטווח הארוך. עלות ההצעה לשיעור אבטלה של 6% מגיעה לכ-450 מיליון ש"ח. כל נקודת אחוז נוספת בשיעור האבטלה מגדילה את העלות בכ-75 מיליון ש"ח.

## 2. העסקת עובדים ישראלים בשיעור

ההצעות נועדו לצמצם את מספר הזכאים להבטחת הכנסה בגיל העבודה תוך שמירה על איכות הטיפול באוכלוסייה הסיעודית. לשם כך יש לעודד אנשים שיכולים להתאים לסוג זה של עבודה, למרות השכלתם הנמוכה והיותם בעלי מיומנויות

16. זאת אף שהצעות אחרות נמצאות כעת בבחינה.

נמוכות, להיכנס לשוק הסיעוד של מטפל צמוד, מאחר ששוק זה צפוי לגדול בשנים הקרובות במהירות. חשוב ליצור אפשרויות עבודה לעובדים מסוג זה מאחר שמשקלם באוכלוסייה גדול בהשוואה למשקים אחרים במערב והוא אף צפוי לגדול במהירות.

**הגדלת כושר התחרות של עובדים ישראליים בעלי מיומנות נמוכה מהווה כלי מרכזי לצמצום העוני של אנשים בגיל העבודה וליציאתם ממערכת הבטחת ההכנסה לשוק העבודה.** השיעור הגבוה של עובדים לא-ישראלים ועלות העסקתם הנמוכה במיוחד, הנובעת ברובה מאי ציות לחוקי העבודה בקרב מעסיקי עובדים זרים, דחקה מאז 1993 ישראלים רבים מעוטי השכלה אל מחוץ לכוח העבודה והגדילה את העוני בקרבם. זה הרציול שצריך לעמוד בבסיס המדיניות המנחה כלפי עובדים זרים.

כדי לעודד העסקת ישראלים בסיעוד הביתי **רצוי לתת הטבת סיעוד לזכאים נזקקים שלא יוכלו לממן מטפל סיעודי.** הגברת המודעות של מעסיקי עובדים זרים בנוגע לחובותיהם וזכויות עובדיהם ואכיפה מוגברת של חוקי העבודה בקרבם, תגרום להתייקרות בהעסקת עובד זר וממילא תושווה עלות העבודה כמעט באופן מלא בין עובדים זרים לעובדים ישראלים. כך, ייווצרו סיכויי העסקה הוגנים של עובדים ישראלים בתחום הסיעוד.

עם זאת, מצד אוכלוסיית המטופלים הנזקקים לעזרה סיעודית בבית, ייווצר מצב שבו יהיה יקר יותר להעסיק מטפל סיעודי או ישראלי. מצב זה עלול לגרום לכך שקשישים רבים הנזקקים לעזרה סיעודית יומימית, ועד כה נעזרו בעובד זר זול בביתם, יתקשו לממן עזרה זו באותו היקף. מאידך הם לא יוכלו לממן פתרונות מוסדיים שאף הם יקרים מאוד<sup>17</sup>. כך, אוכלוסייה נרחבת למדי של קשישים ונכים תישאר ללא השירות הסיעודי ההכרחי. מוצע לפתור בעיה זו באמצעות מתן הטבות בסיעוד לזכאים שלא יוכלו לממן מטפל סיעודי.

עוד מוצע לתת **תמריץ לעובד ישראלי שמוכן לטפל בקשיש בבית** ברוב שעות היממה או במשמרות. המענק יהיה גדול יותר בתחילה כדי לעודד את השינוי המבני הדרוש, והוא יפחת בהדרגה עם כניסת ישראלים לשוק זה.

---

17 כיום, הנחות במוסדות סיעודיים ניתנות לקבוצות חלשות במיוחד.

### 3. פנסיה חובה<sup>18</sup>

ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות כמו הולנד ואירלנד, שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיחות לכל תושב בעת זקנה רובד בסיסי בלבד. בישראל משולמת הקצבה לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסה בגיל המוחלט. לזקנים חסרי הכנסה או בעלי הכנסה נמוכה משולמת השלמת הכנסה עד לסכום המוגדר בחוק כמינימום לקיום. ברובד השני משולמת בישראל פנסיה מעבודה לכל פורש שצבר זכויות לפנסיה במהלך חיי העבודה. ברובד השלישי, שהוא רשות וזניח, משולמת לכל חוסך פרטי קצבה או סכום הון. נתונים מתוך סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים ששיעור הזקנים בישראל שנהנים מהכנסה מפנסיה מעבודה מסתכם רק בכשליש. בקרב קבוצות זקנים מסוימות השיעורים אף נמוכים מאוד (ערבים, נשים, עולים חדשים ועוד). כמו כן, נתונים מתוך הסקר החברתי לשנת 2007 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראים שכ-36% מהשכירים בגילאי העבודה אינם מכוסים בהסדר פנסיוני.

לרובד השני של פנסיה מעבודה נועד תפקיד מרכזי בהבטחת רמת חיים נאותה לפורשים בישראל, אם כי התוצאה המיוחלת מהפעלת הסכם פנסיה חובה, שהחלה ב-2008, תגיע לכלל הבשלה מלאה רק בעוד כ-45 שנים. בינתיים הפנסיה הצבורה של הפורשים שנכנסו להסדר זה בגיל מבוגר תהיה נמוכה. המצטרפים למעגל הזקנים יורכבו למעשה משתי קבוצות: האחת, זקנים שעבדו והיו מבוטחים בהסדר פנסיוני לרבות הסדר פנסיה חובה, וזכאים לפנסיה מעבודה נוסף על קצבת הזיקנה, לרבות זקנים שעבדו במשך תקופות קצרות ומקוטעות שלא היו מבוטחים בהסדר פנסיה חובה או הסדר

פנסיוני אחר. הקבוצה השנייה היא זקנים שלא עבדו כלל וזכאים רק לקצבת זיקנה, לרוב עם השלמת הכנסה. עם הגידול המיוחל בשיעור התעסוקה (בהתאם ליעד הממשלה), משקלם היחסי של הזקנים הנתמכים בידי הביטוח הלאומי יפחת וכך יקטן היקף תשלומי השלמת הכנסה. עד להבשלה המלאה של הסדר פנסיה חובה חלק מהזקנים בקבוצה הראשונה, שנכנסו להסדר זה בגיל מבוגר, ייהנו מפנסיה נמוכה נוסף על קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, וחשוב שקובעי המדיניות יתנו עליהם את הדעת. ניתוח ההכנסות הצפויות של עובדים בשכר נמוך מקצבת הזקנה ומפנסיה מעבודה מעלה את התובנות האלה:

18 ראו סקירה שנתית 2007, עמ' 172-174.



○ הפנסיה הצפויה של עובדים בני 36 ויותר כיום המשתכרים שכר מינימום במסגרת הסדר פנסיה חובה אינה פוגעת בזכאותם למלוא קצבת הזיקנה עם השלמת ההכנסה והם יוסיפו לקבל את קצבתם בדומה למצב שהיה לולא ההסדר.

○ ההכנסה הצפויה משני הרבדים בהבשלה מלאה של משפחה ייצוגית של זוג עם מפרנס אחד המשתכר שכר מינימום תוכפל לעומת המצב שהיה לולא ההסדר. היא תסתכם בכ-80% מהשכר הממוצע כיום לעומת כ-47.5% ממנו לולא ההסדר.

○ בתקופת המעבר (עד להבשלה מלאה) מצבם הכלכלי של הפורשים שעבדו בשכר מינימום ישתפר במידה מסוימת ויהיה תמריץ לעבוד ולחסוך לפנסיה, אם כי המצב הכלכלי ישתפר בהדרגה עד לשיא השיפור בהבשלה מלאה של ההסדר.

מצבו של הדור בתקופת המעבר, המכונה גם "דור המדבר" נחות כאמור בהשוואה למצב של הדורות הצעירים שיזכו לפנסיה מלאה. מבחינת העיקרון של הצדק האופקי, דור המדבר נפגע משני היבטים: חיסרון לעומת הצעירים ברמת הפנסיה הצבורה וחיסרון לחלק גדול מהם, שמשתכרים שכר נמוך (גם של חלק מהצעירים) שלא מאפשר להם למצות את ההטבה של זיכוי מס הכנסה על ההפרשה לפנסיה, לעומת העובדים המשתכרים מעל סף המס ויכולים למצות הטבה זו.

כדי לתקן את הפגיעה השנייה יש להרחיב את ההטבה של זיכוי מס הכנסה על ההפרשה לפנסיה לעובדים בשכר נמוך.

אשר לפגיעה הראשונה, אפשר לעודד את "דור המדבר" בתקופת המעבר (בהיבט הבין-דורי – למשל עובדים בני 45 ויותר כיום בהשוואה לצעירים יותר) להגדיל את ההפרשה לפנסיה חובה מעל 5% בכך שהממשלה תפקיד לקופת הפנסיה של הפרט, למשל, תוספת דומה לתוספת של הפרט. הצעה זו אמנם תגרום להקטנת ההכנסה השוטפת הפנויה של העובד בהווה, שהיא ממילא נמוכה, אך תשפר במידה מסוימת את רמת הפנסיה הצבורה. מוצע לעודד את הגדלת ההפרשה לפנסיה חובה באופן דיפרנציאלי לפי גיל, וההגדלה תהיה משמעותית יותר ככל שהעובד מבוגר יותר. כך למשל, עלות הגדלת ההפרשה עד 8% לשכירים בני 45 ויותר המשתכרים כיום שכר מינימום, נאמדת בכ-80 מיליוני ש"ח לשנה ועלות מתן זיכוי מס הכנסה של 35% על ההפרשה לחיסכון פנסיוני לשכירים אלה נאמדת בכ-100 מיליוני ש"ח.

## **ב. קצבאות משפחה**

### **1. משפחות חד-הוריות**

בדומה לעולם המערבי, בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת בישראל התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות, הן בעקבות שיעורי גירושין ההולכים וגדלים והן כתוצאה מהתרחבות ניכרת בילודה של נשים רווקות הבוחרות ללדת ללא בן זוג. כיוון שבמשפחה חד-הורית יכולת ההשתכרות מוגבלת למפרנס אחד, מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר וחלקן בקרב המשפחות העניות גדול בהרבה מחלקן באוכלוסייה. כך, שיעור העוני של משפחות חד-הוריות מגיע לכ-30% לעומת כ-25% בקרב המשפחה הקלסית, אף ש-80% מהמשפחות החד-הוריות העניות הן משפחות עובדות. זאת ועוד: בראש רובן של המשפחות החד-הוריות עומדת אישה, דבר המעמיד את פרנסת המשפחה אף בנחיתות גדולה יותר לנוכח הפערים הקיימים בין שכר הגברים לשכר הנשים. מסיבות אלה קובעי המדיניות החברתית בארץ ובעולם ממקדים את תשומת הלב בקבוצה זו ובמציאת פתרונות למצבה המיוחד.

מינהל המחקר הציע לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות באמצעות עידוד לתעסוקה, בעיקר באמצעות גמלאות המוסד לביטוח לאומי, כגון הגדלת הדיסריגרד מעבודה במבחן ההכנסות של מי שמקבלת גמלה להבטחת הכנסה או מזונות; השוואת תנאי המשפחות החד-הוריות שבראשן גרושה או רווקה לאלה של אלמנה המקבלת קצבת שאירים; מתן שיקום מקצועי לנשים חד-הוריות (בדומה לשיקום לאלמנות); הפרדת תשלום דמי מזונות מהגמלה להבטחת הכנסה באופן שאישה שמשתכרת עד לשכר הממוצע – דמי המזונות יתווספו באופן מלא להכנסתה, צעד שיעודד הצטרפות נשים חד-הוריות לשוק העבודה. הוצע גם להעצים את יכולת ההשתכרות של אמהות חד-הוריות באמצעות הגדלת מס הכנסה שלילי.

חלק מההצעות טומנות בחובן שינוי תפיסה, לעתים מרחיק לכת, אך עם זאת יש בהן גם תשובה לרצון ולצורך לשפר את מצבן של המשפחות החד-הוריות וילדיהן, הן בתקופה הזו (בהוצאתן ממעגל העוני שאליו נקלעו לעתים בעל כורחן) והן כהשקעה לטווח רחוק, מתוך תפיסה שילדים הגדלים בעוני ובמחסור יתקשו להיחלץ ממצב זה בעתיד בהיותם בוגרים.

## 2. קצבאות ילדים

העונו של ילדים הגיע לממדים ניכרים המחייבים נקיטת מדיניות שתקל על המצב הכלכלי של משפחותיהם. חשוב שהסיוע לילדים העניים כיום יהיה אפקטיבי גם בחילוצם ממעגל העוני הקבוע. הטיפול באמצעות קצבת ילדים שוטפת בלבד הוא יקר. לפיכך יש לדאוג לשיפור מצב הילדים גם באמצעות הגברת יכולת ההשתכרות של המפרנסים במשפחות הגדולות ושל ילדיהם כמפרנסים עתידיים.

נבנתה הצעה הכוללת מרכיב של **מענק העצמה** לילד, בדומה למודל הקיים באנגליה, שם מופעלת כיום תוכנית אשר מסייעת לצעירים לצאת ממעגל העוני לכשיתבגרו באמצעות מענק מפוצל, שחלקו מתקבל בעבור הילד הנולד וחלקו במלאת לו 7 שנים. מענק זה מוענק לכלל האוכלוסייה, אך לאוכלוסייה הנזקקת ניתן מענק מוגדל.

לפי ההצעה, הממשלה תפקיד בעבור מי שנולד למשפחות עניות מענק חד-פעמי, למשל בגובה של 3,500 ש"ח. מענק זה יופקד בריבית מועדפת (למשל 2.5% מעבר לריבית הפנים ממשלתית) במשך 21 שנה, שלאחריהן הוא יועמד לרשות הבוגר לצרכים שפורטו לעיל. אפשר לחשוב גם על אופציה של פיצול המענק לשני שלבים, בדומה לאנגליה. לפי חישובים שערכנו, מענק זה יחד עם ההכנסות מריבית (דריבית) יסתכם לאחר 21 שנה בכ-11,000 ש"ח במחירי 2008.<sup>19</sup>

## 3. גמלאות אמהות

הוצעה בדיקה מחודשת של תשלום מענק אשפוז באמצעות המוסד לביטוח לאומי. תשלום לבתי חולים בעבור אשפוז יולדות היה לאחד מהתשלומים הראשונים ששילם המוסד ב-1954. באותה עת, המועד שבו נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף, שולמו במסגרת ביטוח אמהות שתי גמלאות, שאחת מהן היתה מענק לידה.<sup>20</sup> במענק לידה

---

19 אפשר לקרב את תקופת התשלום באמצעות שילוב של השיטה הצוברת ושיטת ה-pay as you go.

20 הגמלה השנייה ששולמה היתה דמי לידה.

נכלל מימון לרכישת ציוד ראשוני לייילוד ומימון אשפוז היולדת והיילוד בבית חולים.<sup>21</sup> קבלת המענק הותנתה בלידה בבית חולים.

החקיקה, שחוקקה כאמור בראשית שנות ה-50, נעשתה במדינת ישראל המתהווה, על רקע של עלייה המונית, ילודה גבוהה יחסית שנלוותה אליה עלייה בתמותת תינוקות<sup>22</sup> והעדר ביטוח רפואי לכלל האוכלוסייה. מטרת החקיקה באותה עת היתה לעודד נשים ללדת בבתי חולים, כאמצעי לקידום בריאותם של היולדת והיילוד ולהקטנת התמותה שלהם, וכן להניח אבן יסוד חשובה למדינת הרווחה ולהקטנת פערים חברתיים. לפני חקיקת חוק ביטוח אמהות הוסדר אשפוז היולדות באמצעות ביטוח רפואי שהעניקו קופות החולים וקופות ציבוריות אחרות.

מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1995, כל תושבי ישראל מבוטחים וזכאים לקבל טיפול רפואי בהתאם למוגדר בסל הבריאות. לפיכך מוצע שהאחריות של אשפוז יולדות, יילודים ופגים תהיה במערכת הבריאות ומימון יהיה ממס הבריאות. אפשר שבמקרים מיוחדים, כגון לידות בחו"ל או נשים שילדות בישראל ואין להן ביטוח רפואי, מימון האשפוז יוסיף להיות באחריות המוסד. העברת האחריות לאשפוז יולדות מהמוסד למערכת הבריאות תהפוך על פיה את המצב הכספי של ענף אמהות ותאפשר הקצאה ופיתוח משאבים למדיניות רווחה של נשים עובדות.

לחילופין, אם המוסד יוסיף לשלם מענק אשפוז, יש לבדוק מחדש את כל רכיביו ואת דרך עדכונו. במשק הישראלי, ברמת הרפואה ובהרגלי הצריכה חלו שינויים גדולים בעשורים האחרונים. כך למשל, רכיבי הסל לקביעת מדד המחירים לצרכן משתנים מעת לעת בהתאם לשינויים בצריכה של האוכלוסייה בישראל, אך רכיבי הנוסחה לחישוב מענק האשפוז, שאף בהם חלו שינויים רבים, לא נבחנו מחדש. נראה כי מספר ימי האשפוז קטן עם השנים, העלויות המיוחדות למחלקות יולדות (שכיום באות לידי ביטוי במקדם שבנוסחת חישוב המענק) נכללות כבר במחירו הגבוה של יום אשפוז. כך גם יש לשקול את דרך עדכון המענק, התלוי, כמעט בלעדית, בעדכון מחיר יום אשפוז, שעליו אין למוסד כל השפעה. משרדי הבריאות והאוצר הם הקובעים את שיעור העדכון, כשהמוסד נדרש לממן ללא כל אפשרות השפעה או בקרה.

21 בשנת 1986 הופרד מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד המשולם ליולדת ממענק האשפוז המשולם לבית החולים שבו היתה הלידה.

22 נתונים שפורסמו בדוח ועדת קנב מראים ששיעור תמותת התינוקות עלה מ-29.2 לכל 1000 לידות חי ב-1947 ל-35.2 ב-1948 ול-51.9 ב-1949. לשם השוואה, בישראל שיעור תמותת התינוקות בשנת 2007 היה 4.6 לאלף לידות.

#### 4. קצבת שאירים

הועלו הצעות לשיפור תנאי הזכאות של אלמן לקצבאות השאירים והשוואתם לאלה של האלמנה. לפי חוק הביטוח הלאומי, אלמן הוא מי שהיה בן זוגה של מבוטחת שנפטרה כל עוד יש עמו ילד או שאין עמו ילד אך הכנסתו מכל המקורות אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע (כ-4,000 ש"ח לחודש ב-2008). לעומת זאת, אלמנה זכאית לקצבת שאירים ללא מבחן הכנסות, גם אם אין עמה ילדים.

העקרונות המנחים בעת גיבוש ההצעות היו כדלקמן:

- זכויות האלמנה מבוססות על היות בן הזוג עובד ומפריש דמי ביטוח, שמהווים בסיס לקצבת השאירים של האישה. בניגוד לכך, עבודת האישה אינה מקנה כיום זכות דומה לבן זוגה. בכך תרומת עבודתה של האישה לצבירת זכויות באמצעות עבודתה מופלית לרעה. יוצא אפוא ששיפור במצב האלמנים לא יבוא על חשבון פגיעה בזכויות של אלמנות.
- שינוי בכללי קצבת השאירים ייעשה תוך הימנעות מיצירת השלכות רוחב לקצבאות אחרות דרך אימוץ הכללים הנהוגים בקצבת הזיקנה.

להלן ההצעות:

- א. ביטול מבחן ההכנסה לכל האלמנים. שינוי זה יביא לשיפור מלא בתנאי הזכאות של האלמנים לעומת אלה של האלמנות.
- ב. שיפור חלקי באמצעות ביטול מבחן ההכנסה רק לאלמנים הקשישים.
- ג. שיפור חלקי באמצעות הקלת מבחן ההכנסה באמצעים האלה: הגדלת רף ההכנסה מ-57% ל-100% מהשכר הממוצע; הנהגת קצבת שאירים יחסית כמו שנהוג בקצבת הזיקנה בגיל המותנה; והוצאת רכיבי ההכנסה מפנסיה ומקצבת הזיקנה מההכנסה הנחשבת בשאירים.

בצד זאת, האפשרות של שיפור תנאי הזכאות של האלמנים **תוך הרעת תנאי הזכאות של האלמנות** כרוכה כמובן בהפחתת הקצבאות לאלמנות בדרך של שלילת הזכאות מחלק מהאלמנות באמצעות מבחן הכנסות. **פתרון זה כאמור אינו מומלץ כלל.**

## ג. איתנות פיננסית

### 1. איתנות פיננסית של ענף זיקנה ושאירים

לסוגיה של הגדלת קצבת הזיקנה השלכות על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ועל התועלת החברתית כמו צמצום העוני בקרב זקנים. השלכות אלה נבחנו בתרחישים נבחרים בצורה ראשונית והממצאים מבוססים על מערכת הנחות שלמה המתוארת במפורט בתזכיר. מהניתוח עולה שהמשך המצב הקיים עלול ליצור בעוד פחות מעשר שנים גירעון שוטף גבוה ומתמשך בענף זיקנה ושאירים, שממונו באמצעות השימוש בנכסי הענף כרוך בהקטנת נכסים אלה ובהקטנת תקבולי הריבית עליהם בהדרגה עד להתאפסותם בעוד כ-30 שנה מהיום. אם שיעור קצבת הזיקנה הבסיסית יגדל ל-19% בלא קשר לשיטת עדכון הקצבה, ייווצר מייד גירעון שוטף גבוה והתאפסות נכסי הענף תתקבל מוקדם יותר: לאחר כ-10-15 שנים מהיום. גם הותרת שיעור הקצבה בלא שינוי תוך מעבר לעדכונה לפי השכר הממוצע כרוך בגירעון שוטף גבוה ומתמשך בענף שצפוי שיתחיל בעוד כ-4 שנים. בתרחיש זה התוצאה של התאפסות נכסי הענף תתקבל בעוד כ-15 שנים מהיום. עם זאת, מהניתוח עולה שהגדלת שיעור הקצבה הבסיסית ל-19% כרוכה בתועלת חברתית של צמצום צפוי בתחולת העוני בקרב משפחות זקנים באופן חד (מכ-24% לכ-10%). הערכת העלות מול התועלת תלויה כמובן בסדרי עדיפויות. בכל מקרה לאור התמונה הלא מעודדת בתחום האיתנות הפיננסית של ענף זיקנה ושאירים נדרשים פתרונות מתאימים תוך בחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בכללותו, שמרבית ענפיו גרעוניים כבר היום, גם לאחר התחשבות בהכנסה מריבית על נכסי ענפים אלה. לאור התמורות הדמוגרפיות והאחרות הצפויות בעתיד, כמו הזדקנות האוכלוסייה וירידת הפרייון, נדרשת ככל הנראה מחשבה מחודשת ומתמשכת על דרכי ההתמודדות עם ההתפתחויות במצב האיתנות הפיננסית של המוסד.

### 2. איתנות פיננסית של ענף נכות

עד אמצע שנות התשעים התנהל ענף נכות ללא גירעון, כלומר התקבולים היו גבוהים מהתשלומים. מ-1990 היחס בין התשלומים לתקבולים הלך ופחת. בשנת 2000 גביית דמי הביטוח היוותה כ-70% מהתשלומים. בשנת 2008 צפוי הגירעון השוטף להגיע לכ-3.3 מיליארד ש"ח שהוא כ-40% מהתשלומים. בשנת 1997, נעשו בפעם הראשונה העברות מענף ילדים לענף נכות, כדי להגדיל את היתרות בענף ולשמור על שנות כיסוי

נחוצות. מאז נעשו עוד שלוש העברות (בשנים 1999, 2007, 2008) בסך כולל של 21.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים.

בנייר העמדה מוצגים חישובים בנוגע לאיתנות הפיננסית. נבנו שני תרחישים, הנבדלים זה מזה בהנחות היסוד על תקבולים בעתיד<sup>23</sup> (שיעורי השינוי בשכר ובמועסקים) ועל תשלומים (מספר מקבלי קצבות הנכות). בעבודה זו לא נעשה ניתוח מקיף המסביר את העלייה בשיעור הנכים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. בתרחיש הראשון, שיעור מקבלי גמלאות הנכות ביחס לאוכלוסייה נשאר ברמה של שנת 2006 והתקבולים גבוהים. בתרחיש השני, נמשך הגידול בשיעור מקבלי גמלאות הנכות ביחס לאוכלוסייה והתקבולים נמוכים.

על פי החלופה הראשונה, יגיע הגירעון השוטף בענף בשנת 2010 לכ-3.65 מיליארד ש"ח, והוא ילך ויקטן, ובשנת 2030 יגיע לכ-1.69 מיליארד ש"ח. הגירעון המצטבר יגיע ב-2030 לכ-90 מיליארד ש"ח; תוספת של כנקודת אחוז אחת לגבייה לטובת ענף נכות, משנת 2010, תכסה את הגירעון השוטף בענף ותצבור עודפים בשנים שלאחר מכן.

על פי החלופה השנייה יגיע הגירעון השוטף בענף בשנת 2010 לכ-4.07 מיליארד ש"ח ובשנת 2030 לכ-8.23 מיליארד ש"ח, והגירעון המצטבר יגיע ב-2030 עד כ-178 מיליארד ש"ח, פי שניים מהתרחיש הראשון: לכיסוי הגרעון השוטף בענף תידרש תוספת לגבייה, לטובת ענף נכות, שנעה בין כ-1.2 נקודות אחוז לבין כ-1.4 נקודות אחוז, בין השנים 2010 ל-2025.

#### ד. מדיניות כלכלית-חברתית

##### 1. ההתייקרויות במשק ומנגנון לפיצוי מקבלי הגמלאות

ההתייקרויות במחירי הדלק והמזון משפיעות בטווח הקצר בעוצמה רבה יותר על האוכלוסיות החלשות משום שחלקם של מוצרים אלה, עם מוצרים בסיסיים אחרים בסל הצריכה שלהן, גדול יותר מאשר חלקם בסל הצריכה של האוכלוסיות החזקות יותר. ואולם הניסיון המצטבר מלמד כי מדדי המחירים לקבוצות אוכלוסייה שונות

---

23 לאור המשבר הכלכלי ההולך ומתרחב, יהיה צורך לתקן ולהתאים את החישובים.

(חמישוניים, עשירוניים) דומים לאורך זמן, אך לפרקי זמן קצרים עשויים להיות ביניהם הבדלים. ואכן בארבעת החודשים הראשונים של 2008 עלה מדד המחירים לצרכן הכללי ב-1.6%, לעומת עלייה של 1.9% במדד "סל" החמישון התחתון, ובשנה האחרונה (אפריל 2008 לעומת אפריל 2007) עלו המדדים ב-4.7% וב-5.6% בהתאמה.

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

## 2. האפקטיביות של הפחתת מס ערך מוסף

בנייר העמדה הודן באפקטיביות של הפחתת המע"מ על רווחת המשפחות צוין שהמע"מ, ככלל, הוא מס רגרסיבי באופיו ולכן הפחתתו משפיעה באופן פרוגרסיבי על מערכת המס. עם זאת, בראייה של כלל המשק הישראלי, הפחתת המע"מ על מוצרי המזון למשל, ללא תיקון מקביל במסוי הישיר, עשויה להוביל להפסד הכנסות ממסים, אשר עלול להביא לצעדים שבסופו של דבר יקטינו את השוויון בחלוקת ההכנסות במשק.

המסמך מנתח את היתרונות והחסרונות של דיפרנציאליות בשיעור המע"מ. בישראל יש שיעור מע"מ אחיד בדרך כלל על כל המוצרים והשירותים לעומת דיפרנציאליות בחלק ממדינות אירופה. שימוש מוגבר בדיפרנציאליות מחליש את אחד היתרונות הבולטים של המסוי העקיף – יעילות הגבייה. עם זאת, לדיפרנציאליות יש הצדקה רבה כשמטרתה לעודד שינוי בהקצאת המשאבים של **רוב** הציבור לטובת התנהגות מסוימת בצריכה. כאשר מטרת הדיפרנציאליות היא הוזלת ההוצאה על מוצר בסיסי לאוכלוסייה החלשה, ההשפעה אכן קיימת, אך מיקוד הכלי חלש בהשוואה לכלים אחרים קיימים, כגון המסוי הישיר או תשלומי ההעברה. אלה עדיפים לאין ערוך על שיטת המע"מ הדיפרנציאלית. יתרה מזו: השימוש המוגזם במע"מ דיפרנציאלי עלול להוביל בסופו של דבר להגברת הלחץ לקיצוץ ההוצאה החברתית בשל הירידה מהכנסות ממסים – תוצאה שהיא בוודאי הפוכה מהכוונה הראשונית.



סימולציה שנערכה בנוגע לביטול המע"מ על מוצרי מזון ואחזקת הדירה (מים, חשמל ודלק לחימום הבית) מעלה כי צעד כזה יעלה לממשלה בהפסד הכנסות שנתי ממסים בסכום של 11 מיליארד ש"ח. הניתוח מעלה כי התוספת להכנסה (או הירידה בהוצאה) של החמישון התחתון מגיעה לכ-7% מסך ההכנסה המשפחתית שלו, לעומת שיעור נמוך בהרבה מהכנסתו של החמישון העליון (כ-2%). ההסבר לכך נעוץ הן בשיעור ההוצאה הגבוה על מזון (כחלק מההוצאה או מההכנסה) בחמישון התחתון אך לא בגודל המוחלט של ההוצאה. בתרחיש זה החמישון התחתון ייחנה רק מעשירית מההוצאה הממשלתית (או הירידה בהכנסות הממשלה) כתוצאה מצעד זה, ואילו החמישון העליון ייחנה מיותר משליש מההטבה הגלומה בירידה בהכנסות הממשלה. עם זאת, בסימולציה נוספת שבה נעשה מיקוד ההטבה (הפחתת המע"מ) במוצרים המפוקחים בלבד (נכון להיום), מתקבל כי העלות נמוכה במידה ניכרת (פחות ממחצית) והתוצאה היא פרוגרסיבית יותר באופיה.

לסיכום חלק זה, מקבץ הניירות שהוצגו לעיל מתאר את מאמציו של מינהל המחקר והתכנון לספק את צורכי המדיניות בזמן התרחשותם, תוך התחשבות בראייה של כלל המערכת ולאורך טווח. יש לציין כי כתיבת ניירות עמדה נעשתה כעניין שבשגרה לאורך השנים במינהל המחקר, ואולם מהשנה תוגבר השקיפות ותוכניה ייחשפו לציבור הרחב.

### 3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-49.9 מיליארד ש"ח ב-2008, בהשוואה ל-47.1 מיליארד ב-2007. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, של הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה. כמו כן נכללות הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-1.4%, והוא נובע בעיקר מגידול במספר מקבלי הגמלאות. במונחים של אחוזי תוצר נותרו הגמלאות כמעט ללא שינוי (לוח 1): שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002 ירד בעקביות עד 6.8% ב-2007 וב-2008. מגמה דומה של ירידה הדרגתית במונחי תוצר מאפיינת גם את הגבייה של המוסד, בעיקר כתוצאה מהקטנת שיעורי הגבייה למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005.

ב-2008, כמו בשנה שקדמה לה, עמד שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי על כ-3.9% – מחצית משיעור הגמלאות ביחס לתמ"ג.

נתוני לוח 2 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. העלייה בשיעור של 1.4% בתשלומי הגמלאות מוסברת בעליות בכל ענפי הגמלאות חוץ מהבטחת הכנסה וילדים. עלייה גבוהה במיוחד, של 10%, היתה בתשלומים לענף האמהות בעקבות השינוי בחקיקה ממאי 2007, שלפיו משולמים דמי הלידה בעבור 7 או 14 שבועות עבודה של היולדת (במקום 6 או 12 לפני כן) אך גם בשל עלייה במספר המקבלות. בעקבות זאת הגדיל ענף זה את, חלקו בהיקף התשלומים מ-7.7% ב-2007 ל-8.3% ב-2008. עלייה גדולה למדי נרשמה גם בענף המילואים (5.8%). עליות דומות למוצע בכלל הגמלאות נרשמו בענפי הזיקנה והשאירים (1.3%) והנכות (1.6%). לראשונה מאז 2005 עלו תשלומי הגמלאות לענף הנכות בשיעור מתון, לאחר שהעלייה בשנים 2005 עד 2007 בענף זה הגיעה לכ-6% בממוצע. בענף "סיעוד ואחר" עלו התשלומים ב-2%, בעיקר בשל עלייה במספר המקבלים גמלת סיעוד. התשלומים לענף האבטלה נותרו בלא שינוי במונחים ריאליים, אף שמספר המקבלים דמי אבטלה ירד ב-2008. ממצא זה מוסבר בכך שמובטלי 2008 היו בעלי רמת שכר גבוהה יותר בהשוואה למובטלים משנים קודמות. יצוין שההחמרה בתנאי הזכאות לאבטלה ובעיקר הארכת תקופת האכשרה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, פגעה בכל קבוצות המובטלים אך בייחוד בחוליות החלשות יותר של שוק העבודה, המשתכרים שכר נמוך יותר: הצעירים, חסרי ההשכלה והמתגוררים באזורים הסובלים משיעורי אבטלה גבוהים<sup>24</sup>.

ירידות בהיקפי תשלומי הגמלאות היו כאמור בענף הבטחת הכנסה (5.3%) וילדים (1.5%). הירידה בתשלומים לענף הבטחת הכנסה מוסברת בהתפתחויות החיוביות בשוק העבודה שנמשכו גם ב-2008 כולה (אם כי שינוי מגמה במחצית השנייה שלה), וכן בהפעלת תוכנית "אורות לתעסוקה" והרחבתה לאזורים נוספים בארץ. הירידה בתשלומים לענף הילדים מבטאת את המשך הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים בתהליך שהחל ב-2002, ושב משולמת בהדרגה קצבה אחידה, נמוכה יותר מהקיימת, בעבור ילדים "חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003), שמקומם במשפחה הוא שלישי ויותר. אומדן שנערך מראה שתהליך החלפת הילדים הוותיקים בחדשים ימוצה עד 2012 – בשנה זו רוב הילדים ייחשבו "חדשים". יציאתם של ילדים

24 ראו תיבה 5.9 א' בפרק אבטלה בסקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2005

"ותיקים" וכניסתם של ילדים "חדשים" למערכת משפיעה בכיוון של פחות זוחל בתשלומים לקצבאות הילדים.

**לוח 1**  
**תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)**  
**כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2008**

שנה	תשלומי גמלאות		סך הכול 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	7.72	6.14	6.05	4.11
2001	8.72	6.85	6.41	4.35
2002	8.74	6.78	6.42	4.36
2003	8.18	6.46	6.27	4.25
2004	7.41	5.93	6.09	4.08
2005	7.08	5.68	6.05	4.06
2006	6.98	5.62	5.90	3.94
2007	6.84	5.55	5.90	3.90
2008	6.82	5.57	5.92	3.89

\* כולל גבייה בעבור קופות החולים.  
 \*\* כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

בסך הכול עלו ב-2008 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות – המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים) (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים) – ירדו בשיעור של 0.8%. ב-2008 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-9 מיליארד ש"ח, שהם כ-18% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 2 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. בדומה ל-2007, ענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.4% מסך הגמלאות ששולמו ב-2008. גם ענף הנכות, השני בגודלו, שמר על חלקו בסך התשלומים, והוא מגיע ל-19.2% מהתשלומים ב-2008. ענף הילדים, שהקטין את חלקו כמעט במחצית לעומת 1995, המשיך להוריד את חלקו מ-10.7% ב-2007 ל-10.4% ב-2008. בשלושת הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאירים, נכות כללית וילדים – מרוכזים ב-2008 שני שלישים מכלל תשלומי הגמלאות.

ענף האמהות הגדיל את חלקו ב-0.6 נקודות אחוז ב-2008, וב-1.5 נקודות אחוז במצטבר ב-2007 ו-2008 – בעקבות שינוי החקיקה האמור לעיל מאמצע 2007 שבא לידי ביטוי מלא ב-2008.

בדומה לענף הילדים, גם ענף הבטחת ההכנסה הוסיף ב-2008 להצטמצם בחלקו בכלל התשלומים וירד מ-5.4% ב-2007 ל-5.0% ב-2008. בשיאו, בשנת 2002, היה חלקו 8% מסך התשלומים. בענף האבטלה נבלמה הירידה בחלקו של הענף והוא 3.8% ב-2008 – לעומת שיעור גבוה פי 2 ויותר, של 7.6%, ב-2000-2002. צניחה זו מיוחסת בעיקרה להחמרת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בעיקר ב-2002-2003, וגם לשינויים החיוביים בשוק העבודה בשנים שלאחר מכן ועד לשנה הנסקרת. יתר ענפי הגמלאות נותרו פחות או יותר ברמתם מ-2007 מבחינת חלקם בסך התשלומים.

**תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינורל), 1995-2008**

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, ואיבה	אמהות (מחויבים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סייעד 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
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735
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
<b>גידול שנתו ריאלי (אחוזים)</b>										
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
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	0.2	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	1.2
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
<b>התפלגות לפי ענפים (אחוזים)</b>										
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
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4
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

\* התחנות ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בניו חיסכון במספר ימני הפולואים.

\*\* כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.

\*\*\* לאוכסוייה בניל העבודה.

#### 4. רמת הקצבאות

בעקבות שינוי שיטת עדכון הקצבאות בחוק התוכנית להבראת המשק מיוני 2003, שונו הסעיפים שהגדירו את חישוב סכום הקצבאות ואופן עדכון לפי השכר הממוצע, ומינואר 2006 החישוב נערך לפי "הסכום הבסיסי"<sup>25</sup>. סכום זה מתעדכן בחודש ינואר בכל שנה בהתאם לעלייה שחלה במדד המחירים לצרכן בין מדד נובמבר שקדם לחודש העדכון לבין מדד נובמבר של השנה הקודמת.

בהתאם לכך, בינואר 2008 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2006 עד נובמבר 2007, בשיעור של 2.8%. באותה תקופה עלה, בשיעור נמוך יותר, השכר הממוצע ששימש בעבר לעדכון הקצבאות – 1.7%, אך במצטבר מ-2002 עד 2008 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-10% – לעומת עלייה של 5.6% במחירים. ההפסד המצטבר למקבלי הגמלאות בשתי השנים הסתכם בכ-4.5%, שמשמעותם התקציבית כשני מיליארד ש"ח. אף שבשנתיים האחרונות (2008 ו-2009) עודכנו הגמלאות בשיעור עליית המחירים, שהיה גבוה משיעור עליית השכר<sup>26</sup> – ניסיון העבר מלמד שהמגמה של שחיקת הקצבאות ביחס לשכר תישאר בעינה, שכן השכר הריאלי (דהיינו המנוכה בעליית המחירים) עולה בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה בקירוב.

נתוני לוח 3 מורים שב-2008 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד ירדה במעט, בשיעור של 0.3%, לאחר ארבע שנות עלייה ריאלית רצופות וקצבת הזיקנה לזוג ירדה בשיעור כפול. קצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ליחיד ירדה בשיעור גבוה יותר, של כאחוז אחד. גם ההכנסה המובטחת לאלמנה עם שני ילדים ירדה בשיעור דומה. לעומת זאת כאחוז מהשכר הממוצע נותרו קצבאות הזיקנה והשאירים למיניהן ברמתן מ-2007.

נתוני לוח 4 מורים שב-2008 עלתה הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בשיעורים משתנים של כ-2% בהתאם להרכבי משפחה שונים. גם כשיעור

25 "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-2008 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,443 ש"ח.

26 גם בינואר 2009 עודכנו הגמלאות בשיעור גבוה יותר מעליית השכר: המחירים לתקופה הקובעת עלו ב-4.5% – לעומת עלייה של 3.5% בשכר באותה תקופה.

מהשכר הממוצע במשק עלתה הגמלה במחצית נקודת אחוז ויותר, ובכך חזרה פחות או יותר לרמתה מ-2005. עלייה זו באה לאחר שהקיצוץ הזמני בשיעור של 4% מהגמלה המשולמת שהחל ביולי 2002 והוארך (מעבר לתכנון המקורי) עד לסוף 2007, הוחזר למקבלי הגמלה בינואר 2008. השחיקה העמוקה בגמלה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה התרחשה בין 2002 ל-2005. חישוב פשוט מעלה שהכנסת המינימום המובטחת להורה יחיד עם שני ילדים, למשל, פחתה בשיעור ריאלי של 22% בין 2002 ל-2008.

### לוח 3

#### קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), ממוצע לחודש, 1975-2007

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				שנה
אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	
49.6	2,228	25.5	1,146	24.8	1,113	14.9	669	1975
60.9	2,621	30.0	1,294	33.1	1,429	17.1	737	1980
58.3	3,182	30.5	1,658	29.5	1,612	15.2	831	1985
45.9	3,025	24.9	1,645	30.7	2,027	15.9	1,047	1990
57.3	3,921	26.0	1,774	30.1	2,055	15.5	1,061	1995
55.0	4,353	25.0	1,979	29.0	2,293	15.0	1,184	2000
57.7	4,705	26.3	2,147	30.5	2,487	15.7	1,284	2001
56.4	4,420	26.5	2,035	30.8	2,358	15.6	1,193	2002
58.7	4,366	27.2	2,018	31.5	2,337	15.6	1,158	2003
56.7	4,334	26.4	2,026	30.6	2,347	15.2	1,163	2004
57.8	4,480	27.6	2,143	30.2	2,337	15.2	1,179	2005
59.6	4,698	28.6	2,244	29.9	2,346	15.3	1,202	2006
59.4	4,741	28.6	2,281	29.5	2,350	15.1	1,212	2007
59.2	4,689	28.5	2,259	29.5	2,336	15.2	1,208	2008
		30.0	2,377			15.9	1,263	**2008

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\* בני 80 ויותר.

קצבת הנכות הממוצעת נשחקה בשיעור של 1.9% בשנים 2007–2008, וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא ירדה מ-31.4% מהשכר הממוצע ל-31.0%. מאז 2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-2 נקודות אחוז. מגמות דומות אפיינו גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה לילד נכה ירדה ריאלית ב-1.7%, והקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים ירדה ב-1.3% בין 2007 ל-2008, לאחר ששנה קודם לכן נשחקה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכמחצית נקודת אחוז. מנגד עלתה קצבת הניידות הממוצעת ב-2.8% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2007.

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2008 בכ-4.2% לעומת 2007, לאחר עלייה בשיעור דומה בין 2006 ל-2007. עלייה זו מבטאת את השפעת עליית התעריף לשעת טיפול בממוצע וכן את השינויים בהרכב המקבלים גמלת סיעוד.

לוח 5 מציג את גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2008 וכאחוז מהשכר הממוצע. הקצבה ביחס לשכר הממוצע נותרה בדרך כלל ברמתה מ-2007. אופי הקיצוץ המתמשך בקצבאות הילדים מאז 2001 במסגרת התוכנית להשוואת הקצבה לכל ילד הוביל לשיעורי שינוי מצטברים דיפרנציאליים להרכבי משפחה שונים: בעוד קצבת הילדים למשפחות שבהן שני ילדים נשחקה בשיעור של כ-23% בין 2001 ל-2008, הקצבה למשפחות שבהן ארבעה וחמישה ילדים נשחקה בשיעור של 48% ו-55% (בהתאמה) באותה התקופה.



לוח 4

הכנסת המינימום המוטבת לאוכלוסייה בגיל העבודה  
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*) ממוצע לחודש, 1990-2008

שנה	יחיד		יחיד		יחיד		יחיד		יחיד		שנה
	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2008	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2008	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2008	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2008	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	מחירי 2008	
1990	1,316	20.0	1,645	24.9	3,333	50.5	3,033	46.0	3,528	53.5	1990
1995	1,326	19.4	1,658	24.3	3,674	53.9	3,180	46.6	3,677	53.8	1995
2000	1,479	18.7	1,849	23.4	4,072	51.2	3,506	44.0	4,059	51.0	2000
2001	1,605	19.7	2,007	24.6	4,411	54.1	3,765	46.2	4,366	53.6	2001
2002	1,492	19.5	1,865	24.3	4,066	53.4	3,465	45.5	4,065	53.4	2002
2003	1,448	19.5	1,705	22.9	3,471	42.5	2,998	40.3	3,455	46.6	2003
2004	1,810	24.4	1,810	24.4	3,938	53.0	3,833	52.4	3,899	52.4	2004
2005	1,454	19.0	1,637	21.3	3,101	40.5	2,701	35.3	3,101	40.5	2005
2006	1,818	23.7	1,818	23.7	3,904	51.0	3,864	50.5	3,821	50.5	2006
2007	1,435	18.5	1,615	20.8	3,057	39.4	2,662	34.3	3,057	39.4	2007
2008	1,794	23.1	1,794	23.1	3,849	49.6	3,810	49.1	3,810	49.1	2008
2009	1,436	18.4	1,624	20.7	3,126	39.7	2,730	34.7	3,126	39.7	2009
2010	1,804	23.0	1,804	22.9	3,952	50.2	3,884	49.3	3,884	49.3	2010
2011	1,436	18.0	1,616	20.3	3,109	39.0	2,715	34.0	3,110	39.0	2011
2012	1,795	22.5	1,795	22.5	3,931	49.3	3,863	48.4	3,863	48.4	2012
2013	1,470	18.6	1,655	20.9	3,171	40.0	2,767	34.9	3,171	40.0	2013
2014	1,838	23.2	1,838	23.2	4,012	50.7	3,943	49.8	3,943	49.8	2014

\* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם שני ילדים שרתה זכאית לגמלה להטחת הכנסה.  
 \*\*\* למבור בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.  
 \*\*\*\* לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו מגמות של עלייה ריאלית ברמת הגמלה: דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו ב-4.4% ו-13.4% בהתאמה. העלייה לשכירים משקפת בעיקר את ביטול הקיצוץ הזמני בשיעור של 4% שהונהג מ-2002 ועד 2007. העלייה בדמי הפגיעה לעצמאים משקפת, מלבד שינוי זה, גם עלייה בהכנסותיהם ומרכיב מובנה של תנודתיות הנובעת ממספרם הקטן של המקבלים. דמי הלידה בממוצע ליום עלו בשיעור ריאלי של 4.5% בשל שינוי בהרכב המקבלות (עלייה בשיעור המשתכרות מעל לשכר הממוצע) ומענק הלידה עלה בשיעור ריאלי של כ-2%. ב-2008 עלו דמי האבטלה הממוצעים ליום בכ-5% ריאלית מאחר שמקבלי דמי אבטלה ב-2008 היו בעלי שכר גבוה יותר במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בהשוואה למקבלים בשנה הקודמת.

לוח 5

**נקודת קצבה וקצבאות ילדים\* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק, ממוצע לחודש), 2008-1990**

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים**		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2008 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	200	2.9	96	1.5	1,563	23.4	2,217	33.2
1995	195	2.8	390	5.8	1,570	23.4	2,233	33.4
2000	199	2.5	399	5.0	1,605	20.2	2,283	28.7
2001	197	2.4	394	4.8	1,589	19.5	2,576	31.6
2002	188	2.4	332	4.3	1,331	17.3	2,158	28.1
2003	186	2.5	314	4.2	1,160	15.6	1,853	24.9
2004	187	2.4	265	3.5	906	11.8	1,428	18.7
2005	185	2.4	258	3.3	812	10.5	1,242	16.0
***2006	156	2.0	311	4.0	844	10.7	1,190	15.1
****2007	155	1.9	310	3.8	840	10.5	1,184	14.8
2008	152	1.9	304	3.8	823	10.4	1,110	14.6

\* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.  
 \*\* רמת הקצבה בשנים 1985 ו-1990 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במאוס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבאות הילדים.  
 \*\*\* מ-2006 קצבאות הילדים מחושבות על פי הסכום הבסיסי, שהיה בינואר 2006, 148 ש"ח.  
 \*\*\*\* בינואר 2007 לא עודכן הסכום הבסיסי, ולכן קצבאות הילדים בערך השוטף נותרו בעינם.

## 5. מקבלי גמלאות

ב-2008 עלה מספר מקבלי קצבת זיקנה בכ-2% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד ב-0.3%. בסך הכול עלה מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים – הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – ב-0.9%. המוסד שילם קצבאות ל-735.8 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש (לוח 6). בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.4%. לאחר עלייה דומה ב-2007, כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2008 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.4 מיליון ילדים החיים ב-995 אלף משפחות.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 4% במספר המקבלים. מגמת העלייה המאפיינת את הענף זה שנים ארוכות, נמשכה גם בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-7.3% ומספר המקבלים קצבת נידות עלה ב-5.9%. מספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 6.3%.

עליות גדולות למדי נרשמו גם בענפי האמהות ונפגעי העבודה – ענפים המושפעים בעיקר ממגמות התרחבות התעסוקה במשק. בענף האמהות נסק מספר מקבלות דמי הלידה ב-8.8% ומספר מקבלות מענק הלידה גדל בכ-3%. בענף נפגעי עבודה מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה עלה גם הוא בכ-3% ומספר המקבלים קצבת נכות צמיתה עלה בכ-5%. גם בענף הסיעוד, המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי, היתה עלייה של כ-5% במספר מקבלי הגמלאות.

מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה נמשכה, וב-2008 הוסיף מספרם לרדת, ב-3.6% – לאחר ירידה חדה של 11% ב-2007. הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה מ-2001 ועד היום היא הסתכמה ב-55%. ירידה זו מוסברת חלקית בשינויים החיוביים בתחום התעסוקה בשלוש השנים האחרונות, ובחלקה האחר היא נעוצה בהחמרות שהיו בחוק בשנים 2002-2003, ובראשן הארכת תקופת האכשרה לצורך קבלת דמי אבטלה.

לוח 6  
**מוספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (מוצע לחודש), 1990-2008**

שנה	זיקנה ושארית	נכות כללית			נמנעי עבודה			אמהות			ילדים משפחות המקבלות קצבאות ילדים**	דמי אבטלה	הנכות (לאכולוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבה לילד נכה	קצבת נידנות	דמי מניעה*	קצבת נכות צמיתה	מענק לידה*	דמי לידה*	דמי קצבת					
1990	442.6	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0		
1995	553.9	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0		
2001	677.0	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4		
2003	709.2	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0		
2004	722.3	22.7	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4		
2005	719.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	142.9	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0		
2006	727.5	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	143.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4		
2007	728.9	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	147.2	86.0	980.6	49.8	120.2	125.6		
2008	735.8	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	112.0	131.5		
						<b>גידול שנתי (אחוזים)</b>								
1990-1986	2.6	3.4	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4		
1995-1991	4.6	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	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	7.2	6.7	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1		
2003	2.4	4.5	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7		
2004	1.8	3.2	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4		
2005	-0.3	5.2	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4		
2006	1.1	4.3	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	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	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7		

\* מוספר המקבלים השונים במשך השנה.  
 \*\* התון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבאות הילד החשוניות הילד חשגי החזרון לזון באמצעות המועדקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.  
 \*\*\* בחישוב התחון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפאבל בין כמה מקבילים נקפה למוקבל אחד בלבד. מוספר המקבילים לשנת 2004, שבו חשבו נמוך כל מקבילי הקצבה המפוצלת, הייה 145.6 אסף בממוצע לחודש.

ירידה חדה של 6.8% נרשמה גם במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ירידה זו במספר המקבלים את הגמלה להבטחת הכנסה היא חוליה נוספת בסדרת ירידות שהחלה ב-2004, ושהסתכמה בכ-28% בין 2004 ל-2008. הירידה החדה היא תוצאה של שלושה גורמים עיקריים: השינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומן של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

## 6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע 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.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך זה יהיה מדורג ויימשך עד 2009 ובסופו יופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח – מופחת ורגיל – במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ועלולה בעקיפין לגרום גם לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על **העובד** הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%; השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%; ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 מעודכנת התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת

וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה יוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד, ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

## א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2008 ב-42.4 מיליארד ש"ח: 25.87 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-14.57 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף כ-1.95 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 7 מראה שב-2008 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-2.0% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-1.1% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-3.6%. עליות אלה נובעות בעיקר מההתפתחויות הכלכליות החיוביות בתחום התעסוקה והשכר. יצוין שאומדנים שנערכו הראו שהגבייה הישירה מן הציבור ב-2008 היתה עולה בשיעור גבוה יותר, של כ-7% במונחים ריאליים, אילולא שינויי החקיקה הנוגעים להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים שנעשו ב-2005 וב-2006 ויוסיפו להשפיע בהדרגה עד 2009. שינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג נבלמה ב-2008, לאחר שהגבייה ירדה במונחי תמ"ג מ-6.3% ב-2003 ל-5.9% ממנו ב-2007. כשיעור מהתמ"ג היקפי הגבייה של דמי ביטוח לאומי ושל דמי ביטוח בריאות זהים לשיעורים ששררו ב-2007. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים טיפס ועלה בהדרגה מ-40.2% ב-2003 ל-49.3% ב-2008, כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים עלתה בשיעור מתון של כמחצית האחוז ב-2008 (בדומה לעליית השכר הריאלי), עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים בכ-10% לאחר עלייה

בשיעורים דומים גם בשנתיים שקדמו ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-5% לעומת עלייה מקבילה של כ-30% בגבייה מעצמאים. הבדלים אלה מוסברים בתוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בשנים 2005-2009, שלולא הפעלתה היתה גם הגבייה לשכירים עולה בשיעורים גבוהים יותר, ומוסברים גם בהעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות.

לוח 7

**גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2003-2008**

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
<b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>						
42,394	39,740	37,792	36,137	34,331	33,660	<b>סך כל תקבולי דמי ביטוח</b>
40,444	37,910	36,112	34,597	32,971	32,275	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
25,869	24,454	23,554	22,759	21,661	21,424	לענפי ביטוח לאומי
14,575	13,456	12,558	11,838	11,310	10,851	למערכת הבריאות
1,950	1,830	1,680	1,540	1,360	1,385	סה"כ שיפוי האוצר
<b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>						
						<b>א. אחוז שינוי ריאלי</b>
2.0	4.4	2.2	3.6	2.6	2.2	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
1.1	3.3	1.4	3.7	1.5	3.8	לענפי ביטוח לאומי
3.6	6.6	4.0	3.3	4.6	-1.0	למערכת הבריאות
						<b>ב. כאחוז מהתמ"ג</b>
5.6	5.6	5.7	5.8	5.8	6.0	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
3.6	3.6	3.7	3.8	3.8	4.0	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
						<b>ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים</b>
49.3	46.2	44.0	42.2	41.9	40.2	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
31.5	29.8	28.7	27.8	27.5	26.7	לענפי ביטוח לאומי
17.8	16.4	15.3	14.4	14.4	13.5	למערכת הבריאות
						<b>ד. כאחוז מהמסים הישירים</b>
31.1	28.6	28.8	31.4	32.0	32.5	<b>סה"כ גבייה מהציבור</b>
19.9	18.5	18.8	20.7	21.0	21.6	לענפי ביטוח לאומי
11.2	10.1	10.0	10.7	11.0	10.9	למערכת הבריאות

**ב. המקורות למימון הגמלאות**

לוח 8 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2008 ב-58.7 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זו עלייה ריאלית של 2.1% בהשוואה לשנה הקודמת. בניגוד לשלוש השנים הקודמות מקורה אינו במרכיב מימון האוצר שירד ב-2008 ריאלית בכאחוז אחד, לאחר עלייה מצטברת של כ-10% בשלוש השנים שקדמו ל-2008, אלא בגבייה ובתקבולי הריבית שעלו ב-1.4% וב-5% בהתאמה.

לוח 8

**מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2008**

תקבולי ריבית	מימון ממשלתי של גמלאות	השתתפות הממשלה**	גביית דמי ביטוח לאומי*	סך כל התקבולים	שנה
<b>מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים</b>					
2,504	4,650	4,222	12,171	23,581	1995
3,907	8,148	8,336	20,751	41,207	2000
4,617	8,548	10,996	23,021	47,513	2004
4,850	8,616	11,700	24,299	49,705	2005
5,290	8,982	12,600	25,234	52,344	2006
5,600	8,906	13,888	26,284	54,974	2007
6,150	9,245	14,928	27,819	58,678	2008
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>					
3.6	10.8	1.6	9.8	7.6	2000
4.1	-8.9	2.2	1.3	-0.6	2004
3.7	-0.5	5.0	4.2	3.2	2005
6.8	2.1	5.5	1.7	3.1	2006
5.3	-1.4	9.6	3.6	4.5	2007
5.0	-0.7	2.8	1.2	2.1	2008
<b>התפלגות (אחוזים)</b>					
10.6	19.7	17.9	51.6	100.0	1995
9.5	19.8	20.2	50.4	100.0	2000
9.7	18.0	23.1	48.5	100.0	2004
9.8	17.3	23.5	48.9	100.0	2005
10.1	17.2	24.1	48.2	100.0	2006
10.2	16.2	25.3	47.8	100.0	2007
10.5	15.8	25.5	47.4	100.0	2008

\* כולל שיפוי אוצר.

\*\* לפי סעיף 32 (א') לחוק.



מ-2005 עלו התקבולים בכ-10%, גידול המבטא עלייה בכל מרכיבי המימון עקב העלייה בשכר הריאלי ושינויי חקיקה שהגבירו את השתתפות הממשלה בפעילות המוסד. עם זאת מרכיבי השתתפות הממשלה עלו באותה התקופה בשיעור גבוה מהממוצע – כ-14%. העלייה המצטברת בהשתתפות מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32 לחוק<sup>27</sup>. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

### ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, העודף התקציבי ב-2008 הגיע לכ-2.4 מיליארד ש"ח, לעומת 2.3 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת (לוח 9). תקציב המוסד עבר מגירעון שוטף לעודף שוטף ב-2004 ומאז גדל העודף משנה לשנה. הגידול המתון בגבייה מן הציבור כתוצאה מהמשך הצמיחה ב-2008 אוזן על ידי הירידה בהשתתפות האוצר ועדכון הגמלאות ב-2008. בענף הילדים המאופיין בכל השנים בעודף שוטף גדול והוא למעשה התורם העיקרי לעודף השוטף, נרשם גידול נוסף של כ-800 מיליוני ש"ח.

בחינת יתר מרכיבי העודף השוטף מעלה שבין 2007 ל-2008 התרחב הגירעון בכל יתר הענפים, הגרעוניים ממילא. בענף האמהות נרשם גידול של קרוב ל-30% בגירעון השוטף לאור החקיקה שהעלתה את מספר השבועות שבעבורם משולמים דמי לידה. גידול ניכר נוסף בין שתי השנים היה בענפי הזיקנה והשאיירים והסיעוד. בענף האבטלה שגירעונו ממומן כולו מכספי ענף הילדים מ-1999, רמת הגירעון עלתה במעט, וכך גם בענפי הנכות הכללית ונפגעי עבודה.

הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-7.9 מיליארד ש"ח ב-2007 ל-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008. עם זאת, חוץ מענף הזקנה והשאיירים, כל יתר הענפים נותרו גרעוניים גם לאחר הכללת הריבית על ההשקעות. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב

---

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

המוסד והמעבר לעודף שוטף מאז 2004 מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

ועדת הכספים של המוסד אישרה ב-2008 העברת סכומים מיתרת הנכסים של ענף הילדים לענפי האמהות והסיעוד הגרעוניים וכן לשני ענפים גרעוניים נוספים (נכות כללית ונפגעי עבודה), באופן שיובטח המשך תפקודם.

לוח 9

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים

שוטפים), 2001, 2006-2008

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2008	2007	2006	2001	2008	2007	2006	2001	
8,597	7,885	6,583	657	2,447	2,285	1,293	-3,420	סך הכול
1,957	1,844	1,389	1,019	-413	-366	-762	-633	זיקנה ושאיירים
-2,394	-2,507	-2,455	-912	-2,934	-2,927	-2,890	-1,762	נכות כללית
-902	-914	-1,013	-821	-1,142	-1,104	-1,213	-1,193	נפגעי עבודה
-1,557	-1,229	-1,044	-674	-1,607	-1,239	-1,019	-852	אמהות
14,654	13,791	12,748	5,890	11,954	11,161	10,333	5,338	ילדים
-1,356	-1,342	-1,573	-3,090	-1,356	-1,312	-1,543	-3,090	אבטלה
-2,063	-1,970	-1,695	-1,049	-2,163	-2,000	-1,730	-1,410	סיעוד
258	213	227	294	108	73	117	182	אחר