

כ"ה אדר א תשע"ד
25 פברואר 2014

לכבוד:
מר אלי אלאוף
יו"ר הוועדה למלחמה בעוני

שלום רב,

הנדון: הצעות המוסד לביטוח לאומי

ככלל, המאבק לצמצום העוני דורש פעילות מערכתית בינמשרדית וכוללת, אשר תתייחס הן להוצאות האזרח והן להכנסותיו.

בצד ההוצאות, ניתן להוזיל עבור האוכלוסיה הענייה תשלום עבור שירותים חיוניים כמו חשמל ומים וכן לספק ללא תשלום או בתשלום מופחת שירותים חשובים כמו חינוך בגיל הרך, מזון במערכת החינוך ועוד.

בצד ההכנסות יכולה המדינה להשפיע ע"י יצירת מקומות עבודה, הכשרה מקצועית, עידוד התעסוקה והתאמת הקצבאות ליעדים השונים.

במסמך זה נתרכז בפעילויות בהן מעורב המוסד לביטוח לאומי מתוך ידיעה כי שאר הנושאים שהזכרתי נמצאים על שולחנה של הוועדה ויזכו להתייחסות בסיכומי הוועדה.

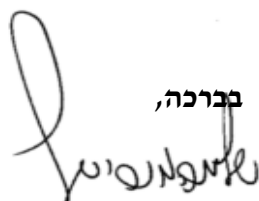
האוכלוסיות בהן לדעתנו יש להשקיע את עיקר המאמץ במציאת פיתרון הן:

ילדים החיים בעוני
עובדים החיים בעוני
קשישים החיים בעוני
אנשים החיים בעוני בעלי קשיי תעסוקה מתמשכים
משפחות חד הוריות החיות בעוני

מאמץ מיוחד יינתן לעידוד המעבר מעולם הקצבאות לעולם התעסוקה. כיום היציאה מקצבאות כמו הבטחת הכנסה, מזונות ונכות אל עולם התעסוקה אינה אטרקטיבית, ובמקרים רבים טומנת בחובה ירידה בהכנסה במקום עלייה, לכן, רבים ממקבלי קצבאות מעדיפים להמשיך ולקבל קצבאות על פני היציאה לעבודה.

להלן הצעות המוסד לביטוח לאומי.

אשמח להציג מסמך זה בפורום המתאים שתמצא לנכון בוועדה.



בברכה,
פרופ' שלמה מור-יוסף
המנהל הכללי

נייר עמדה: הביטוח הלאומי – צמצום ממדי העוני והאי-שוויון

הצעות הביטוח הלאומי לצמצום ממדי העוני והאי-שוויון הן חלק ממהלך הוליסטי וארוך טווח למאבק בעוני בישראל, שילווה במעקב צמוד ומתמשך אחר צעדי המדיניות ותוצאותיהם. אחת לשנה, עם פרסום דו"ח העוני, תבחן מידת האפקטיביות של הצעדים תוך הסקת מסקנות וקבלת החלטות בהתאם לממצאים.

עקרונות

- קביעת יעד לצמצום העוני וחומרתו בראייה ארוכת טווח.
- שמירה על עקרון האוניברסליות בקצבאות הזקנה והילדים.
- שמירה על איזון ראוי בין מינימום למחייה הולם לבין עידוד תעסוקה.
- שימוש במדד העוני הרשמי המפורסם על ידי המוסד לביטוח לאומי לקביעת ממדי העוני (תחולה, חומרה, עומק וסיכון לעוני).

יעדים

- הוצאה מעוני** – צמצום שיעור האוכלוסיה שנמצאת מתחת לקו העוני לרמה הממוצעת של מדינות ה-OECD. מוצע להשיג יעד זה על פני עשור.¹
- מניעת עוני** – צמצום ניכר של שיעור האוכלוסיה שנמצאת בסיכון לעוני.²
- הקלה על אנשים החיים בעוני** – הפחתת חומרת העוני (במונחי FGT) בשיעור של 3% עד 5% לשנה על פני עשור.³

אוכלוסיות היעד⁴

משפחות	נפשות	חיים בעוני
440,000	1,755,000	בסיכון לעוני
150,000	550,000	סה"כ
590,000	2,305,000	

אוכלוסית העובדים החיים בעוני - 246,000 משפחות: כשני שלישים מהמשפחות העניות בגיל העבודה הן משפחות עובדות, כאשר רובן עובדות בחצי משרה ויותר. כדי לצמצם את היקף העוני בקרב אוכלוסיה זו מוצעים הצעדים הבאים:

א. הסדרת מערך הבטחת הכנסה כך שיקיים את עקרון השוויון בין סוגי המשפחות השונים. השינוי כולל את הגדלת גובה הקצבה בעבור משפחות שתלויות בקצבה בלבד לגובה רמת חיים בשיעור של 67% מקו העוני, למשל העלאת גובה הקצבה החודשית בעבור זוג ללא ילדים מ-2,378 ש"ח ל-3,127 ש"ח וזוג עם שני ילדים מ-2,897 ש"ח ל-4,656 ש"ח. למשפחות עובדות יתאפשר לשמור את מלוא הקצבה בנוסף להכנסתם מעבודה, זאת על ידי העלאת גובה הדיסריגרד עד לרמת חיים בשיעור של 85% מקו העוני.⁵ צעד זה מסיר מחסום משמעותי המונע כיום יציאה לעבודה בקרב האוכלוסיה הענייה המסוגלת לצאת לעבודה, לרבות משפחות חד-הוריות. חשוב לציין כי צעד זה לבדו אינו מספיק, אלא דרושות פעולות נוספות שיפורטו בהמשך המסמך.

¹ תחולת עוני מוגדרת כהימצאות מתחת ל-50% מההכנסה הפנויה החצי-שנתית המותאמת לשיטת המדידה הנהוגה בישראל.

² סיכון לעוני מוגדר כהימצאות בטווח השכר שבין 50% ל-60% מההכנסה הפנויה החצי-שנתית.

³ ר' Foster, Greer and Thorbecke, 1984, Econometrica.

⁴ אוכלוסיה זו עתידה לגדול באופן אוטומטי לנוכח הגידול הטבעי המהיר יחסית של האוכלוסיה העניה, במיוחד בקרב ילדים וקשישים עקב פיריון ילודה והזדקנות האוכלוסיה. הנתונים המובאים במסמך זה מתבססים על דוח ממדי העוני האחרון (2012).

⁵ מוצע לעדכן את התכנית מעת לעת.

סכום קצבת הבטחת הכנסה ב-שן ליחיד ולזוג:

קצבה קיימת	קצבה מוצעת	סוג המשפחה
1,730	1,994	יחיד*
2,378	3,127	זוג

*יחיד מעל לגיל 55 מקבל תוספת בשיעור של מספר אחוזים בקצבת הבטחת הכנסה.

תוספת מוצעת לקצבת הבטחת הכנסה ב-שן בהתאם למספר ילדים במשפחה:

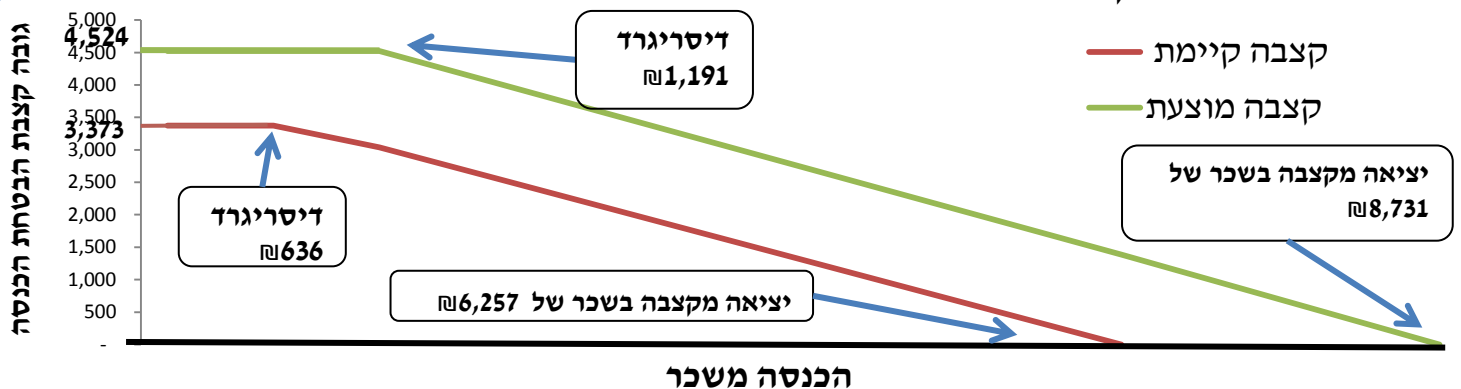
מס' ילדים	1	2	3	4	+5
יחיד	993	1,832	2,530	3,219	3,830
זוג	843	1,529	2,225	2,841	3,456

• בנוסף לקצבת הבטחת הכנסה כל משפחה מקבלת 140 שן קצבת ילדים בעבור כל ילד ומשלמת ביטוח בריאות.

גובה הדיסריגרד המוצע ב-שן בהתאם למספר ילדים במשפחה:

מס' ילדים	0	1	2	3	4	+5
יחיד	454	709	973	1,191	1,418	1,627
זוג	709	973	1,200	1,418	1,618	1,827

*ליחיד ולזוג מעל לגיל 55 דיסריגרד בגבהים שונים מאלו המוצגים.

דוגמא לקצבת הבטחת הכנסה: חד-הורית עם 3 ילדים (מתחת לגיל 55)


ב. סינכרון בין מערכת הבטחת הכנסה לבין מערכת מענק עבודה ("ימס הכנסה שלילי") של רשות המיסים, כך שכל משפחה שמפסיקה לקבל קצבת הבטחת הכנסה בגין שכר מעבודה שעבר את תקרת ההכנסה המזכה בקצבה, תמשיך לקבל את ההטבות וההנחות הנלוות גם כשהיא מקבלת מענק עבודה. צעד זה יעודד משפחות עובדות לצאת ממערכת הבטחת הכנסה ולהשיג עצמאות כלכלית.

אוכלוסית הילדים החיים בעוני - 817,000 ילדים: אחד מכל שלושה ילדים בישראל חי מתחת לקו העוני. כדי לצמצם את היקף העוני בקרב משפחות עם ילדים, מוצעים הצעדים הבאים:

א. הוספת הילד החמישי לקצבת הבטחת הכנסה, וזאת לעומת המצב כיום בו ניתנת תוספת בקצבה עבור כל ילד עד הילד הרביעי בלבד.

ב. הגדלה הדרגתית על פני עשור של קצבת הילדים עד לממוצע מדינות ה-OECD.

ג. תכנית מענק העצמה לילדים: סבסוד ממשלתי של קרן חיסכון לילדים החיים במשפחות מעוטות משאבים, מלידה ועד גיל 18.

אוכלוסית העניים בעלת קשיי תעסוקה מתמשכים: ישנה אוכלוסיה אשר צעדי המדיניות בתחום התעסוקה והשכר בשילוב מאוזן של מתן קצבאות יאפשרו לה להשתלב בשוק העבודה, ומנגד ישנם אנשים אשר לאחר בדיקות מקיפות, ימצאו מתאימים וישארו תלויים באופן מלא בקצבאות הקיום של הביטוח הלאומי. על מנת לצמצם את העוני בקרב הקבוצה השניה, המונה כחמישית ממקבלי הבטחת הכנסה (רובם המכריע בני 55 ומעלה), מוצע להגדיל את הקצבה לאוכלוסיה זו לגובה רמת חיים בשיעור של 85% מקו העוני.⁶

אוכלוסית הקשישים החיים בעוני - 165,000 קשישים:⁷ כדי לצמצם את היקף העוני בקרב קשישים מוצע להגדיל את השלמת ההכנסה לאוכלוסיה זו, בממוצע של כמאה שקלים לחודש. זאת תוך שימור העיקרון לפיו משאבים גדולים יותר בתוך אוכלוסית הקשישים, מוקצים לקבוצה המבוגרת יותר.⁸

מיצוי זכויות

מוצע לבנות תכנית עבודה בין-משרדית של הביטוח הלאומי עם משרד הרווחה ובשיתוף פעולה עם המגזר השלישי, לפיה העובדים הסוציאליים יוצבו בחזית המאמץ למיצוי זכויות הביטוח הלאומי, לרבות מיצוי הטבות נלוות של גופים אחרים.

שוק העבודה

- א. הטמעת תכנית משופרת, מרווחה לתעסוקה, תוך שימת דגש על קיום מבחן תעסוקה אפקטיבי, פיתוח הכשרה מקצועית והטמעת תכניות תעסוקה בפרישה ארצית.
- ב. שיפור תכנית מענק עבודה על ידי הגדלת המענק בכ-50% והעלאת המיצוי בכעשר נקודות האחוז תוך תשלום עדכני ותכוף.⁹
- ג. הגדלה מידתית של שכר המינימום וקביעת מנגנון מתאים לעדכונו השוטף, וכן הגברת האכיפה בתחום. מוצע לבצע ליווי מחקרי אודות השפעת המהלך על עוני ותעסוקה.
- ד. הרחבת הזכאות לביטוח אבטלה והגדלת תקופת התשלום באופן יחסי לתקופת הביטוח.
- ה. דיווח חודשי של נתוני שכר פרטניים לרשויות, לרבות לביטוח הלאומי, לצורך תכנון ומעקב אחר מדיניות.¹⁰

עלות: חישוב העלות של תכנית דינאמית למאבק בעוני על פני עשור, מחייבת מידע מקיף ונקיטת הנחות תיאורטיות רבות. רוב הצעדים מחייבים מדיניות עקבית ומתמשכת על פני כל תקופת היישום. לפי הערכה ראשונית, עלות התכנית בשנת ההפעלה הראשונה תסתכם בכחמישה וחצי עד כשבעה וחצי מיליארד ש"ח.

⁶ מקבל הבטחת הכנסה "כרוני" מוגדר כאן כמשפחה המקבלת הבטחת הכנסה במשך 5 שנים רצופות.

⁷ קשיש מוגדר כאדם מעל גיל הפרישה.

⁸ בעבר עלתה האפשרות להחיל תכנית פנסיה ממלכתית בראשות הביטוח הלאומי, קרי הקמה וניהול קופה פנסיונית ציבורית שתהווה חיסכון לגמל שיתווסף לקצבת הזקנה של העובד. יתרון מרכזי של הצעה זו הוא חסכון בעמלות ניהול גבוהות לאוכלוסיה המבוטחים, לרבות קבוצות מעוטות המשאבים.

⁹ בעבר פותחה שיטת מענק עבודה מושתתת על החלק הלא מנוצל של נקודות הזיכוי, שיטה זו עשויה לקדם את המטרות הנ"ל באופן ניכר. מוצע לבצע תכנית פיילוט לצד המשך התכנית הקיימת.

¹⁰ כיום מידע זה מתקבל לביטוח הלאומי בפיגור של כשנה וחצי.