



עמדת מיעוט לדוח המסכם של הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030

דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח הלאומי¹

תחילה אציין שאני מסכים לחלקים רבים בדוח כמו כן להמלצות המובאות בו. הניתוח הכלכלי בדוח מנומק ואיכותי.

יחד עם זאת הדוח מתעלם מסיכון חשוב - הוא גידול אפשרי בשיעור האבטלה כתוצאה מהקושי של חלק מהציבור לעקל את השינויים הטכנולוגיים. מחברי הדוח בעיקר סומכים על כך שהחזיון של מערך ההכשרה המקצועית ידע להתגבר על סיכון זה, וזאת עד כדי כך שפשוט מתעלמים מהסיכון שמדיניות ההכשרה עלולה להיכשל. מדיניות שקולה חייבת להביא בחשבון גם אפשרות כזאת, גם אם ההסתברות להיווצרותה מוערכת כמזערית על ידי חלק מהחוקרים. לכן הכרחי שהדוח יתייחס לאפשרות זו. על אף ההערכה (כנראה) שהסיכון נמוך, הנוק, אם התרחיש אכן יתגשם, עלול להיות משמעותי לציבור החשוף להיפגעות ממנו. האפשרות של היפגעות כזו גבוהה בפרט לגבי ציבור שהניעות התעסוקתית (מוביליות) שלה מוגבלת ונמוכה, כגון הציבור הערבי, החרדי וחלקים ניכרים מהציבור הלא-חרדי, הציבור שחי בפריפריה וכו'. לנוכח אפשרות זו תפקיד הוועדה לתאר את הנזקים האפשריים (למשל התגבשות של ציבור שלא יצליח להשתלב בשוק העבודה העתידי ובהינתן האי-שוויון ההולך וגדל והביטחון הסוציאלי ההולך ונשחק, בפרט בנוגע לאוכלוסייה בגיל העבודה. אוכלוסייה זו עלולה להיכלל בשכבה חברתית שמכונה על ידי Guy Standing, 2011 במושג "Precariat". סטנדינג תבע מונח זה במיוחד לגבי ציבור גברי צעיר, מובטל לתקופה מתמשכת ולכן מתוסכל, שמתקשה לתפקד והופך עקב כך לאלים. תהליך כזה עלול להיות מואץ בהתקיים סיכונים כגון אלה שצוינו לעיל.

סוגיית ההשפעה של תהליך האוטומציה על מצב האבטלה נמצאת במחלוקת בספרות המקצועית ויחד עם זאת היא דומה במידה מסוימת לסוגייה שהיתה אופיינית בעשורים האחרונים לגבי שינויים טכנולוגיים שהביאו לקריסה של ענפים מסוימים עקב תהליך הגלובליזציה והמעבר של תעשיות

¹ דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח לאומי ופרופסור חבר בביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית, אוניברסיטה עברית בירושלים



פשוטות למדינות עם עלות כח אדם זולה מזו של משקים מפותחים. בישראל תהליך זה פגע באנשים מענפי הטקסטיל ועוד. בעוד שהמצב של ענף מסוים פחות חמור מבחינה משקית כל עוד ענפים אחרים מתפתחים במקומם אך אפילו במקרה זה נוצרו נזקים לא מעטים של אבטלה ממושכת (Autor et al., 2014). גם מי שרואה בהשפעה על האבטלה בהקשר לתהליך האוטומציה סיכון לא גדול מתבסס על אמונה בלבד, ולא כדאי לבנות על אמונות אלא להכין את הקרקע לאפשרויות שונות, כך שהמשק ידע להתמודד עם קשיים מסוגים שונים, שיש להם הסתברות מסוימת ו/או נזקים גדולים אפשריים, שכן לנזק גדול עם הסתברות נמוכה עדיין פוטנציאל נזק ניכר. מדיניות מושכלת חייבת להתייחס גם להתמודדות עם מצבים גרועים בוודאי לאחר שנבואות פסימיות מהסוג של הערכות של Frey&Osborne, 2013, הוצגו ועלויות להתגשם². גם Autor, 2014, מגיע למסקנה שהנזקים עבור מי שלא מצליח להשתלב בשוק העבודה עלולים להיות גדולים ומתמשכים. גם אם המשק בסך הכל יצליח לעקל את השינויים בהצלחה לגבי רוב האוכלוסייה, עלולות להישאר קבוצות אוכלוסייה ניכרות שזקוקות לביטחון סוציאלי משמעותי יותר מזה הקיים כיום.

הביטוח הלאומי הכין בתקופה האחרונה תכניות בנוגע לביטוח האבטלה ולמדיניות הבטחת ההכנסה³. קצבאות הבטחת הכנסה הן במצב קשה בהקשר לגיל העבודה, ובפרט לגבי האוכלוסייה מתחת לגיל 55. קצבאות אלה קוצצו באופן חריף בתחילת שנות ה-2000 וזאת בין היתר בנוגע לדיסריגרד, דהיינו אותו חלק שהביטוח הלאומי מאפשר לפרט להרוויח מבלי שהדבר יפגע בקצבה. זהו תמריץ ברור לעבודה. ב-2009, כאשר הייתה פגיעה בביטחון התעסוקתי, הממשלה קיבלה בחופזה ובאופן זמני בלבד הצעה לשיפור ביטוח האבטלה, שפותחה אז במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי. שינוי זה כלל הגדלה של מספר הימים שבהם משולמים דמי אבטלה אם וכאשר שיעור האבטלה חוצה סף מסוים. השינוי נעשה בהסכם ולא בחקיקה והוא חודש רק לשנה אחת. עם זאת תפקידה של וועדה הוא לשקול הכנה ואימוץ כלים כאלה ואחרים כדי לשפר את הביטחון הסוציאלי במקרה של התרחבות האבטלה. כדאי לשקול לפחות חידוש הסכם זה או חקיקה שלו, כך שיהפוך לקבוע.

בהמשך מובאת הצעה לצמצום או ביטול הטיפול המפלה לפי גיל המובטל, הקיים כיום.

כיום ביטוח האבטלה נותן לצעירים הגנה פחותה באופן משמעותי מזו שניתנת ליתר המבוטחים, גם אם הצעירים עומדים בכל הקריטריונים הרלוונטיים בדומה למבוטחים המבוגרים יותר. לכן הביטוח כפי שהוא כיום מפלה לרעה מובטלים צעירים, וזאת באופן משמעותי. אפליה זו מתרחשת על אף העובדה שהמבוטח הצעיר משלם דמי ביטוח לפי אותם הכללים שמשלם המבוטח המבוגר יותר. אבטלה מסיבות טכנולוגיות עלולה להיות גבוהה ומתמשכת. מצב ביטוח האבטלה במתכונתו הנוכחית

² לגבי ניתוח דומה עם מסקנות דומות לגבי המשק הישראלי ר' גם מדהלה, 2015, מרכז טאוב.
³ הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי, 2019, טרם פורסם. ר' החלקים הרלוונטיים לגבי הצעות בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה בסוף עמדת המיעוט.



אינו בנוי להתמודד עם התפתחות כזו, בפרט בנוגע לצעירים. בביטוח הלאומי הכנו בתקופה האחרונה הצעה להתמודדות עם אבטלה גוברת, תוך כדי התחשבות הולמת בשמירה על התמריץ לעבודה.

סיכום

הוועדה אמנם מתייחסת לספרות בנוגע לתהליכים של התרחבות האוטומציה והשימוש ברובוטיקה אך ההתייחסות של הוועדה מדגישה את האמונה בכך שסיכון זה לא יתממש ולאור זאת הוועדה מתעלמת מכלים מרכזיים שבכוחם לסייע בצמצום הסיכונים העורבים לביטחון התעסוקתי במקרה שהתחזיות הטמונות ביעדי הוועדה לא יתגשמו על אף הפעלת הכלים המוצעים בדוח. כלי נוסף שהוא אמנם שנוי במחלוקת אך הוא מועלה לעיתים כפתרון אפשרי למצב של אבטלה גבוהה, בין היתר לנוכח תהליך האוטומציה, הוא הנהגת הכנסה בסיסית לכל. בדרך כלל מוצע לנכות את ההטבה ברמות שכר מעל לרמה מסוימת. אפשרות אחרת היא לממן מדיניות כזאת באמצעות מס על הון (כאשר משאבי הרובוטים הם למעשה חלק מההון). המלצתי כאן לשקול הפעלת הכנסה בסיסית לכל, אם בכלל, אך ורק כתחליף לקצבאות הבטחת הכנסה, וזאת רק אם שיעור האבטלה ושיעור המובטלים המתייאשים יעלה בצורה משמעותית.

לעומת זאת יש בהמשך x הצעות, שאפשר לקדם כבר כיום, כי להערכתי הן מועילות בכל מקרה גם ללא הידרדרות אפשרית של הביטחון התעסוקתי.

בעיני עדיפה בשלב הזה האופציה של שדרוג ביטוח האבטלה ומערך קצבאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה בהתאם להצעות בהמשך, ואת הצעת ההכנסה הבסיסית לכל מספיק לתכנן ככלי פוטנציאלי, אך גם במקרה כזה יש להכין את האופציה.

ציינתי את הצורך בדיון בסוגיית האי-ביטחון התעסוקתי ואת הסכנות הטמונות בהתעלמות מבעיות אלה בישיבות הראשונה של דיוני הוועדה ומנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תמך בצורך להתייחסות הוועדה לסוגיות אלה.

למרות כל אלה הדברים נשארו ללא מענה מצד הוועדה.

לעניות דעתי אין די באמונה שהיד הנעלמה יחד עם חיזוק מערך ההכשרה המקצועית יפתרו בעיות מהסוג הנ"ל באופן משביע רצון. אלא שיש להתכונן מראש לאפשרות של גידול בשיעור האבטלה באמצעות הכנת חלופות של חיזוק הביטוח הסוציאלי וזאת לפי הסיסמא:

Hope for the best and prepare for the worst



הצעות מדיניות בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה

דניאל גוטליב⁴

גמלאות להבטחת קיום בסיסי

אחת הבעיות הקשות ביותר כיום של גמלאות הקיום בישראל היא רמתן הנמוכה: משפחות נותרות עניות גם לאחר קבלתן. סכום הקצבה נמוך בהרבה מהמינימום הסביר למחיה כהגדרתו לעיל (קו העוני). אלה משפחות שהחוק מכיר בצורך לתמוך בהן. מצב עגום זה הוא תוצאה של מדיניות קיצוץ הקצבאות בתחילת שנות ה-2000, הקפאת עדכון בשנים 2002-2006 ועדכון לאחר מכן רק על-פי עליית מדד המחירים לצרכן אף שרמת החיים הכללית עלתה הרבה יותר (כפי שמעידה העלייה בשכר הממוצע). תוצאה חמורה של מצב זה היא עוני בקרב הילדים במשפחות אלה⁵. בעיה אחרת היא תת-מיצוי של הזכאות להן, בין היתר בגלל הקשיים הבירוקרטיים והיעדר המוטיבציה להתמודד איתם עקב הסכום הנמוך של הקצבה.

הצעה 1: הבטחת הכנסה בגיל העבודה

המצב הקיים: בשנים 2002-2004 נעשו קיצוצים רחבים בגמלאות הביטוח הלאומי, בייחוד של הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה וקצבאות הילדים. לאחר מכן, עד 2006 הוקפא עדכון וכך הן ספגו פגיעה נוספת. מדיניות זו והמיתון הכלכלי שקדם לה (2002-2003), הביאו לגידול חד במספר המשפחות החיות בעוני ובחומרת העוני שלהן. במקביל נפגעה מערכת ההגנה למי שאינו מצליח להתפרנס. באותן השנים צומצמו הסכומים למשפחות עניות וצומצם הדיסריגרד למקבלי הבטחת הכנסה (הסכום המרבי המותר להשתכרות מבלי שהגמלה תופחת). באופן מפתיע קוצץ הדיסריגרד ב-2003 אף שמדובר בכלי לעידוד התעסוקה.

חלקם של מקבלי הגמלה באוכלוסייה החיה בעוני הולך ויורד זה שנים רבות: ב-2016 רק רבע מהמשפחות העניות קיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לעומת 55% ב-2003 (תרשים 1). במילים אחרות, רוב המשפחות העניות נאלצות להתמודד עם המציאות הכלכלית הקשה ללא סיוע של הגמלה, אף שזה ייעודה, בעיקר בגלל תנאי הזכאות המחמירים לקבלתה והסרבול הבירוקרטי הכרוך בהגשת התביעה.

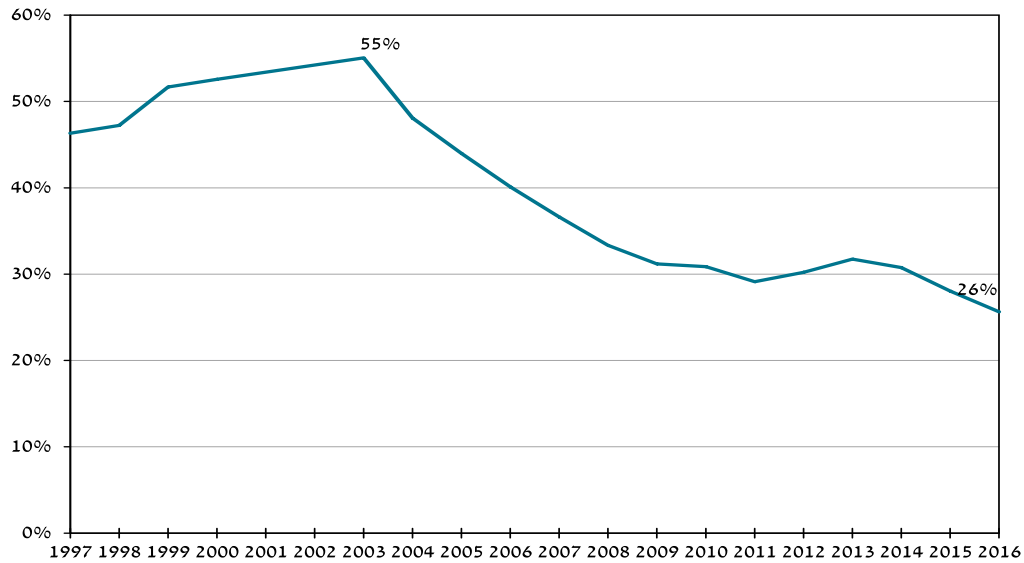
⁴ הצעות אלה הן חלק ממסמך רחב יותר של צוות תכנון מדיניות שהוקם באביב 2017 ואשר בראשו עומד סמנכ"ל מחקר ותכנון, פרופ' דניאל גוטליב. בצוות חברים סמנכ"לית גמלאות, אורנה ורקוביץקי, סמנכ"ל הגבייה יגאל ברזני, היועצים המשפטיים עו"ד רועי קרת ועו"ד שלומי מור, מנהל סניף ירושלים, אלי נזרי, נציגי לשכת המנכ"ל, קובי הלפרן ואלעד זכות, ונציג מינהל הגבייה והחקירות, דני זקן. הצוות מתבסס על עבודתם של חוקרי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, שניתחו את הבעיות ופיתחו מודלים להצעות. בעבודת הצוות השתתפו גם עובדי מינהל הגמלאות שהוסיפו הצעות ותרמו מניסיונם.

⁵ דוחות הביטוח התזונתי של הביטוח הלאומי מצביעים אף הם על פגיעה קשה במשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ככלל ובילדיהן בפרט. עוני בקרב ילדים נוטה להיות מתמשך בגלל הקושי להיחלץ ממנו, בין היתר בשל הפגיעה ברכישת ההשכלה ומיומנויות חיים, שהן הבסיס ליכולת ההשתכרות בעתיד.



מצבן החמיר עם השנים לנוכח שיטת עדכון הקצבה על-פי מדד המחירים לצרכן בלבד, במקום לפי רמת החיים, כפי שהיא מיוצגת למשל על ידי השכר הממוצע.

תרשים 1: משפחות בגיל העבודה המקבלות הבטחת הכנסה כשיעורן בכלל המשפחות העניות בגיל העבודה



מקור: ביטוח לאומי – נתונים מנהליים ודוחות ממדי העוני והפערים החברתיים (לוח נספח 2).

מצב זה חמור במיוחד בקרב משפחות של זוגות עם ילדים, שהעומד בראשן בן פחות מ-55 (גיל שמעליו סכום הקצבה גדל), והוא מחריף ככל שהמשפחה גדולה יותר, שכן המחוקק אינו מכיר בזכאות לגמלה בגין הילד השלישי ואילך (תרשימים 2א ו-2ב). כך הקשתה המדינה על מי שחי בעוני לקבל הבטחת הכנסה אף שהעוני הוחרף מאוד. העובדה שהגמלה משולמת רק למשפחות עניות מאוד מתבררת מתרשימים 3 ו-4: מ-2002 שיעור העוני של מקבלי הבטחת הכנסה היה גבוה פי 3 מזה של כלל המשפחות, וחומרת העוני שלהם עלתה בקצב מהיר עוד יותר – מפי 1.5 לכמעט פי 5⁶. בקרב אמהות עצמאיות⁷ (חד-הוריות) המצב פחות קשה, אם כי גם הוא הוחמר מאוד מ-2003. לפני כן יכלו נשים אלה לקבל הבטחת הכנסה גם אם חיו מעל קו העוני. מאמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 מספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה נמוך ממספר המשפחות החד-הוריות החיות בעוני (תרשימים 4).

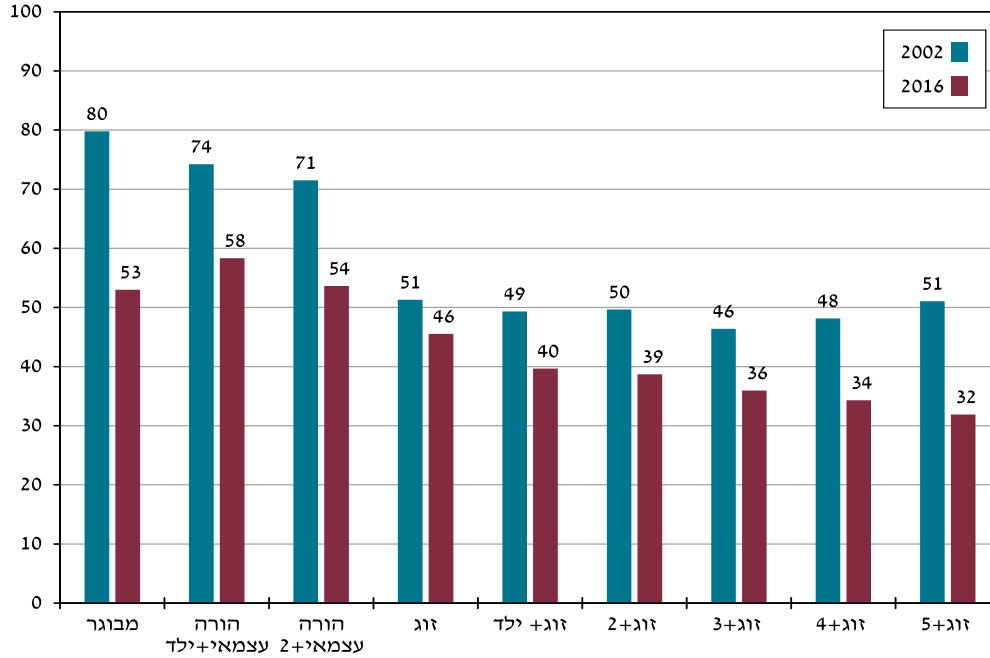
⁶ מדד חומרת העוני (FGT) מבטא את השפעת המדיניות נכון יותר משמבטא שיעור המשפחות העניות.

ראו Foster, Greer and Thorbecke, 1984.

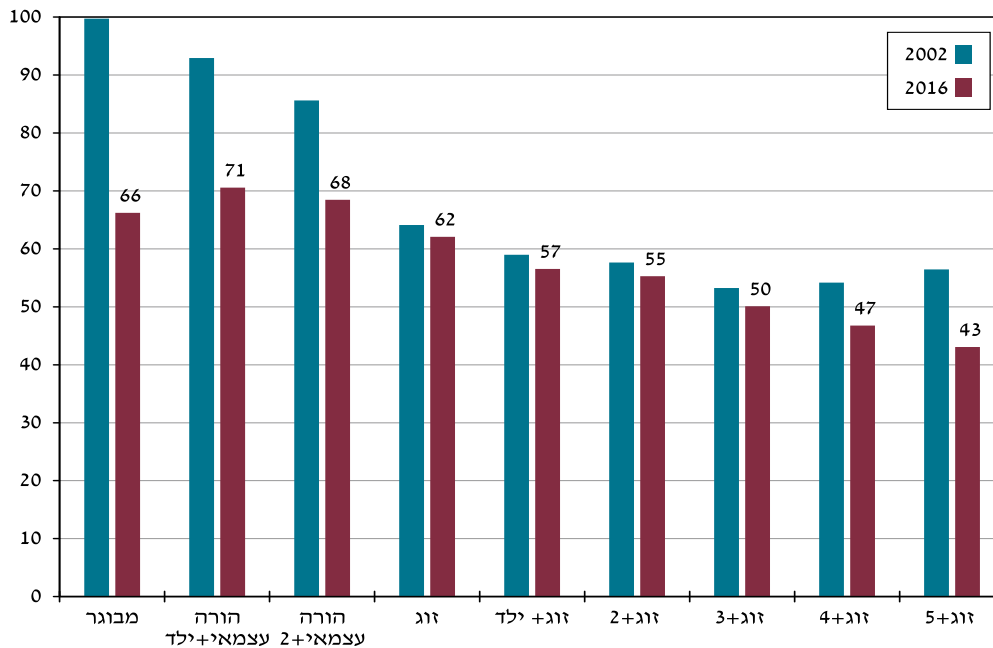
⁷ הרוב המכריע של הורים עצמאים הם נשים.



תרשים גא: סכום הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מקו העוני – ראש משק הבית עד גיל 55



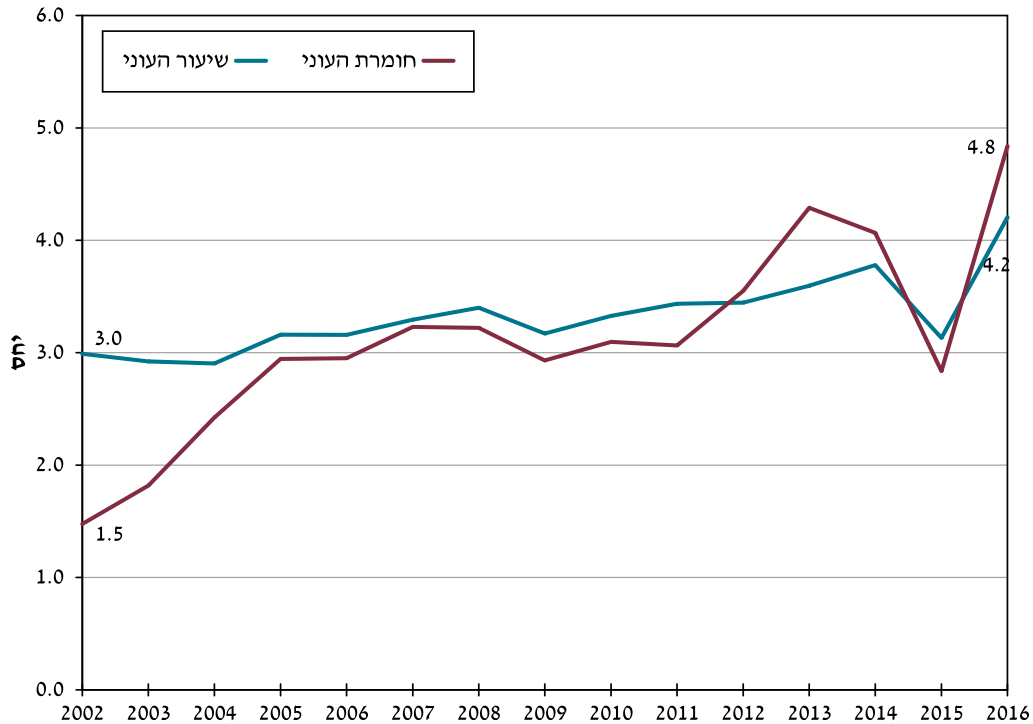
תרשים גב: סכום הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מקו העוני – ראש משק הבית מגיל 55 עד גיל פרישה*
עד גיל פרישה



* גיל הזכאות לקצבת אזרח ותיק



תרשים 3: שיעור עוני וחומרת העוני: מקבלי הבטחת הכנסה ביחס לאוכלוסייה הכללית



מקור: ביטוח לאומי – נתונים מנהליים ודוחות ממדי העוני והפערים החברתיים

ב-2013 הגיש הביטוח הלאומי במסגרת ועדת אלאולוף למלחמה בעוני הצעה לרפורמה בגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה. ההצעה נדחתה על ידי יו"ר הוועדה. בינואר 2017 תוקן החוק, אך רק לגבי אמהוות חד-הוריות, גם כשהן אלמנות, או זכאיות למזונות. שיעור הניכוי מהכנסה מעבודה לאמהות עצמאיות המקבלות גמלה הופחת מ-60% ל-25% עד שכר ברוטו של 3,270 ש"ח, כך שהשכר שנשאר בידן גדל באופן ניכר. מעבר לסכום זה נשאר שיעור הניכוי 60%⁸.

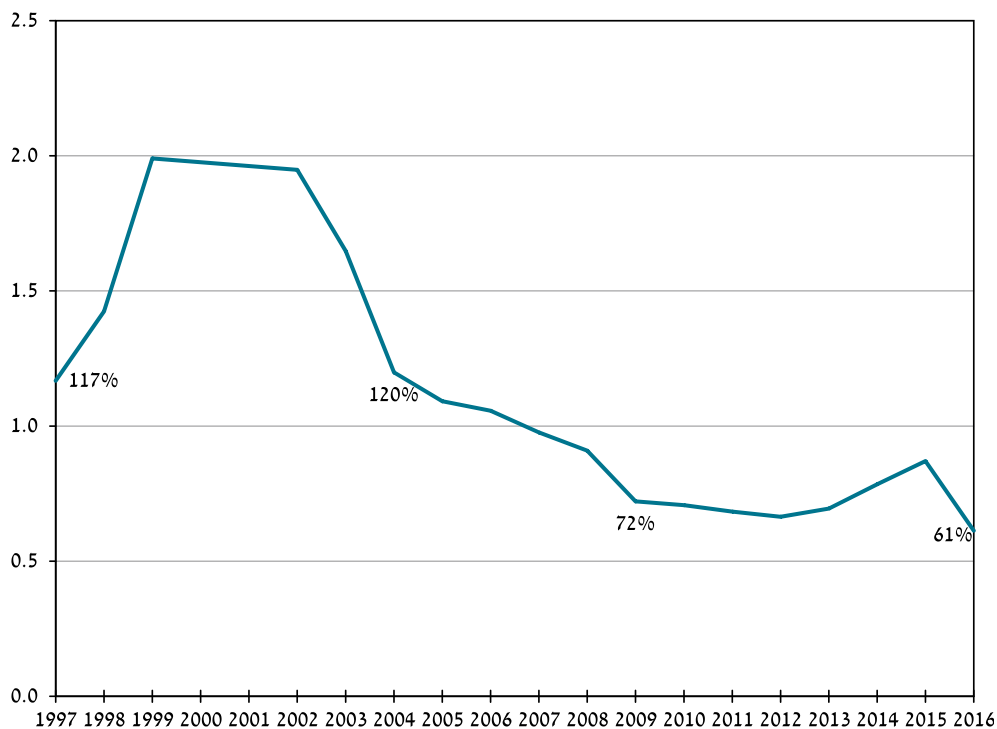
בקרב המשפחות החד-הוריות העניות ירד חלקן של מקבלות הגמלה להבטחת הכנסה. ירידה דומה נמצאה גם באוכלוסייה הענייה הכללית, אם כי במידה פחותה. עד 2006 מספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה היה גבוה ממספרן בקרב המשפחות העניות, ומכאן שגם משפחות ממעמד הביניים הנמוך יכלו לקבל גמלה, אלא שמ-2002 שיעורן הלך ופחת באופן חד. ב-2016 כ-61%

⁸ נוסף על כך נקבע, שהורים עצמאים הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה יכולים לקבל מענק עבודה מרשות המיסים. עם הפחתת שיעור הניכוי מ-60% ל-25%, הזדרזו משרד האוצר לקזז את הגידול בקצבת הביטוח הלאומי במקרים שבהם התוספת בעבור ההפחתה היתה גדולה ממענק העבודה. צעד זה, שבוצע ב-2017 במקביל להפחתה בשיעור הניכוי, פוגע ברמת החיים של מקבל הקצבה וסותר את הכוונה של משרד הרווחה לעודד תעסוקה. זו דוגמה קיצונית ונדירה למדיניות סותרת של משרד האוצר, שבה צעדים חשובים של הפחתת שיעור הניכוי ושל עידוד תעסוקה מוחלשים במכוון.



מהמשפחות החד-הוריות העניות קיבלו גמלה, בעוד שבשנים הקודמות גם משפחות במעמד הביניים הנמוך קיבלו (תרשים 4). סביר שהפחתת שיעור הניכוי מהשכר מ-60% ל-25% תשפר את מצבן של רבות מהן, כך ששיעורן של המקבלות גמלה בכלל החד-הוריות העניות יגדל שוב. צעד זה גם צפוי לצמצם את חומרת העוני של משפחות אלה. כאמור, שלילת מענק העבודה ממי שזכאי להפחתת שיעור הניכוי מהווה מדיניות הפכפכה ולא הגיונית, שפוגעת במטרה של הפחתת שיעור הניכוי?

תרשים 4: משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בכלל המשפחות החד-הוריות העניות



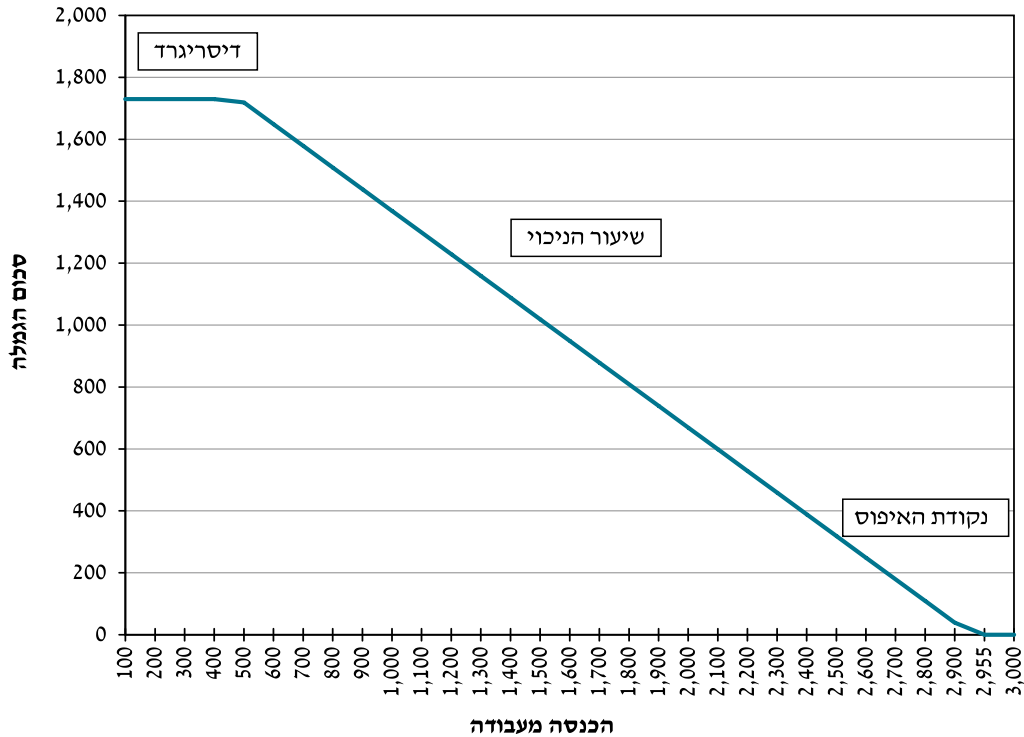
מקור: נתונים מינהליים, ירחון סטטיסטי, ביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, על בסיס סקר הו"מ, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

כיום יש שונות גדולה בשיעור הגמלה לפי גיל ראש משק הבית וההרכב המשפחתי, ואין בכך הצדקה לאור מטרת הקצבה. זאת ועוד: סכום הגמלה לצעירים עם ילדים הוא בקושי שליש מקו העוני, בעוד יחידים בני יותר מ-55 למשל מגיעים לכ-2/3 מקו העוני.

⁹ חיסרון בולט נוסף של הפחתת שיעור הניכוי, הוא שהפחתה זו נעשתה רק לאמהות חד-הוריות ולא לכלל מקבלי הבטחת הכנסה. הצעה 30 להלן מעלה את הצורך לטפל בסוגיה זו.



תרשים 5: מבנה הגמלה להבטחת הכנסה: הסכום, הדיסריגרד, שיעור הניכוי ונקודת האיפוס



גובה הגמלה, הדיסריגרד, שיעור הניכוי ונקודת האיפוס של הגמלה הם ארבעה כלים לעיצוב הגמלה (תרשים 6): גובה הגמלה נועד לספק מינימום למחייה, בפרט למי שלא מסוגל לעבוד. הדיסריגרד מעודד יציאה לעבודה, שיעור הניכוי מהווה כלי הדרגתי למעבר המקבל ממצב של הזדקקות למצב של השתחררות מהצורך בקצבה. נקודת איפוס הקצבה תהיה בשכר גבוה יותר ככל שרמת הקצבה והיקף הדיסריגרד גבוהים יותר והשיפוע (שיעור הקיזוז) נמוך יותר. כך נקודת האיפוס עלולה להיות "מלכודת קצבה" משום שבה אובדת כיום גם הזכויות להטבות נלוות. עניין זה מטופל בהצעה 3 (ראו להלן).

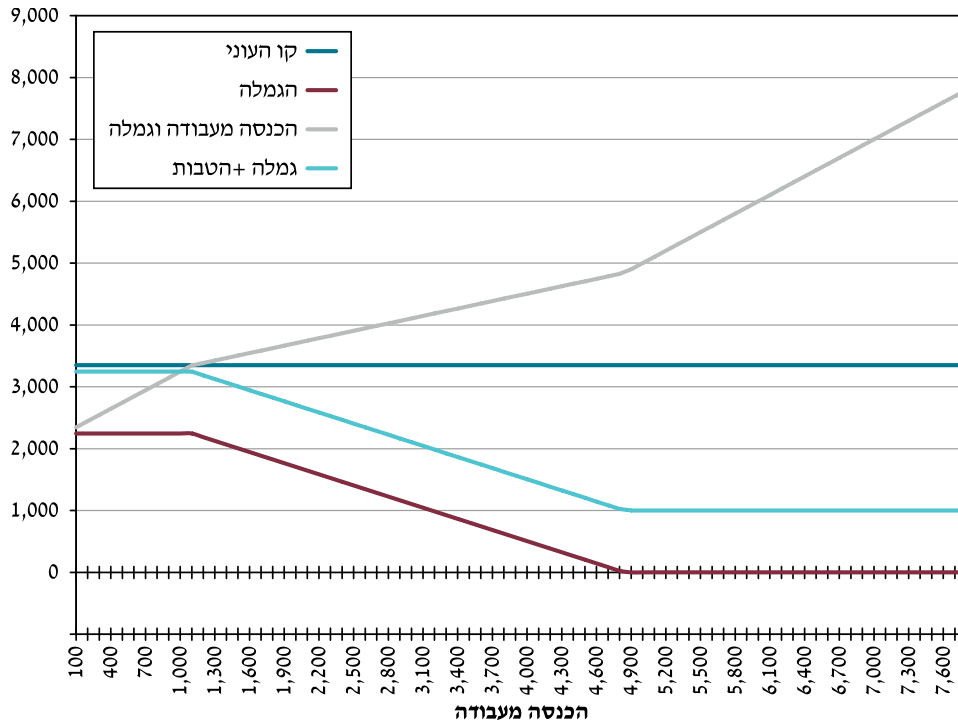
מטרת ההצעה: תיקון העיוותים הקיימים בתנאי הזכויות לגמלה בשל גיל ראש משק הבית והרכב המשפחה, תוך הגברת התמריץ לעבודה.

ההצעה: (1) לקבוע את גובה הגמלה למי שלא משתכר לרמה של עד $2/3$ מקו העוני בכל גודל משפחה (תרשים 6א). עם זאת קשה לשמור על רמת הקצבה של $2/3$ כי כך הסכומים גדלים מאוד למשפחות גדולות (לוח 1, תרשים 6ב). כדי למנוע מצב של גמלאות גבוהות מאוד למשפחות מרובות ילדים שאינן משתכרות, מוצע להגביל את גובה הקצבה לשיעור שלא יעלה על $2/3$ מפעמיים שכר המינימום. (2) לקבוע את גודל הדיסריגרד, כלומר השכר שאינו מובא בחשבון לצורך הפחתת הגמלה, בגובה של שליש מקו העוני. מאחר שקו העוני מותאם לגודל המשפחה (חוץ מבמשפחות גדולות מאוד), מובטח שמשפחה המקבלת את הגמלה ומממשת את יכולת ההשתכרות שלה עד מקסימום הדיסריגרד תחיה מעל קו העוני. זהו אפוא תמריץ של ממש לעבודה. במשפחות גדולות מוצע כאמור להגביל את



המינימום למחיה לפעמיים שכר המינימום, שהוא נמוך מקו העוני של משפחות עם 6 נפשות ויותר, ולשקול דיסריגרד בשיעור של עד קו העוני¹⁰ (לוח 1). הצעה זו מספקת פתרון הן לגובה הסכום והן לפערים בסכומים בין משפחות בשל גיל והרכב המשפחה.

תרשים 6א: השינוי המוצע לגמלה – דוגמה ליחיד (נתוני 2016)



עם קבלת הצעה זו תוספת המשפחה לקצבאות ילדים אינה נחוצה עוד, ובשל קביעת הגמלה על-פי קו העוני (הנקבע כאמור לפי גודל המשפחה) – גם ההבחנות לפי גיל וגודל משפחה אינן נחוצות¹¹. משמעות ההצעה היא אפוא בין היתר צמצום הביורוקרטיה ופישוט הכללים, כך שאלה הופכים לנהירים יותר לציבור.

¹⁰ פירוש הדבר שהדיסריגרד יהיה יותר מ-1/3 מקו העוני ונקודת האיפוס תוֹזָז ימינה.

¹¹ מקבלי הבטחת הכנסה מקבלים כיום תוספת לילד השלישי והרביעי באמצעות קצבת הילדים. הצעה זו תאפשר לפצות את הילדים באמצעות הצמדה טובה יותר של הקצבה והדיסריגרד לגודל המשפחה ותבטל את הצורך בשיטה הקודמת (פיצוי באמצעות קצבת הילדים).

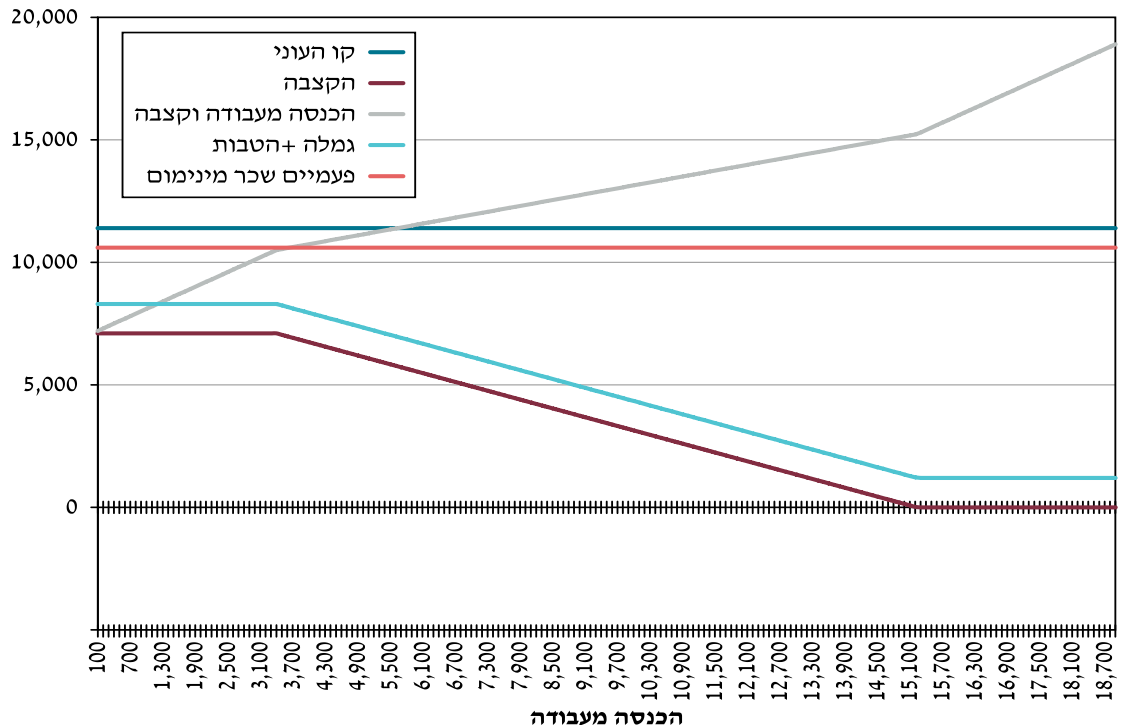


לוח 1: רמות המינימום למחיה בכבוד לפי קו העוני הרשמי

מספר נפשות	קו העוני 2016	קו העוני אומדן ל-2017	המדד להעלאת הקצבה, אומדן ל-2017	רמת הקצבה במצב אי-עבודה	דיסריגרד קיים עד גיל 55 – קיים	דיסריגרד קיים מגיל 55	דיסריגרד מוצע
1	3,264	3,362	3,362	2,242	484	1,257	1,121
2	5,223	5,380	5,380	3,586	677	1,644	1,793
3	6,920	7,128	7,128	4,752	677	1,644	2,376
4	8,357	8,608	8,608	5,738	677	1,644	2,869
5	9,793	10,087	10,087	6,725	677	1,644	3,362
6	11,099	11,432	10,600	7,067	677	1,644	3,533
7	12,405	12,777	10,600	7,067	677	1,644	3,533
8	13,580	13,987	10,600	7,067	677	1,644	3,533
9	14,624	15,063	10,600	7,067	677	1,644	3,533

מקור: מינהל המחקר והתכנון
* ר' גם הערה 4 בפרק.

תרשים 16: השינוי המוצע לגמלה – דוגמה למשפחה של שש נפשות (נתוני 2016)





עלות: כ-1.38 מיליארד ש"ח - לא כולל מצטרפים חדשים¹² (לפי הערכת מינהל המחקר והתכנון הם אינם רבים). **מקור המימון:** תקציב המדינה.

הצעה 2: התאמה בין הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה למענק העבודה

המצב הקיים: כיום הבטחת הכנסה ומענק עבודה הם שני כלי מדיניות דומים במטרתם - הבטחת קיום הולם תוך העצמת המקבל וחיזוק עצמאותו הכלכלית. אפשר לומר שמענק העבודה צפוי להיות ההמשך הטבעי של הגמלה להבטחת הכנסה ונועד לסייע לאנשים להשתלב בעולם העבודה ולהתרחק מהתלות בגמלה. למעשה אין כל תיאום בין שני כלים אלה, והם מנוהלים במנותק זה מזה במקום שיחזקו זה את זה להשגת המטרה המשותפת. זאת ועוד: מקבלי הגמלאות זכאים כיום להטבות ממשרדי ממשלה וגופים ציבוריים כגון הנחות בארנונה, חשמל, מים או מעונות יום. אך מקבלי מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") אינם זכאים להן. מצב זה עלול לגרום **למלכודת קצבה** והעדר תמריץ להשתלבות מלאה בשוק העבודה.

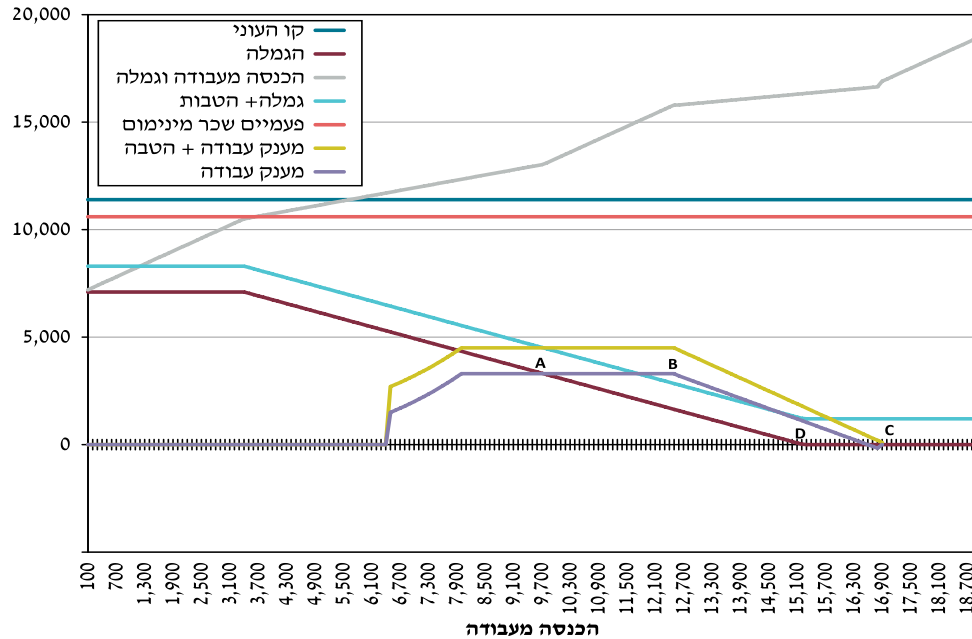
מטרת ההצעה: למנוע היווצרות **מלכודת קצבה** או **מלכודת עוני** באמצעות התאמה בין מענק העבודה לבין הגמלה להבטחת הכנסה ובכך לעודד מעבר הדרגתי מהתלות בקצבת קיום של הביטוח הלאומי להשתלבות בשוק העבודה.

ההצעה: (1) לקבוע תנאי זכאות זהים להטבות נלוות למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ולזכאים למענק העבודה ולאפשר בחירה בין הגמלה למענק. (2) להעלות את רמת השכר שממנה יהיה זכאי העובד לקבל את המענק ולהגדילו באופן ניכר. שני צעדים אלה יהפכו את מענק העבודה לחלופה ראויה לגמלה. בנקודה מסוימת יהיו גובה הגמלה והמענק זהים בערכם (תרשים 7, נקודה A). כדי לספק תמריץ לעבודה, מוצע לאפשר לעובד לבחור בנקודה זו אם להישאר בגמלה או לעבור למענק, מאחר שממנה הגדלת המאמץ לעבודה תביא לעלייה בסכום המענק ולירידה בסכום הגמלה. מענק העבודה יוסיף להיות משולם בידי רשות המיסים, ובכך הבחור במענק העבודה חוסך את הצורך לבוא בכל חודש לביטוח הלאומי ולשירות התעסוקה. עובדה זו כשלעצמה תיתן לעובד הרגשה של הצלחה והשתלבות בעבודה.

¹² אומדנים שחושבו בעבר למצטרפים חדשים, שהתבססו על התפלגות ההכנסות בסקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס, היו גבוהים בהרבה מאלה שנצפו בסופו של דבר, למשל במקרה של **תיקון עבור רכב**. בתיקון זה, שהתחייב בעקבות פסיקת בג"צ, נמצא שלא חל גידול במספר המקבלים בעקבות הרחבת זכויות במקרה זה.



תרשים 7: התאמה בין הגמלה להבטחת הכנסה למענק העבודה –
דוגמה למשפחה של 6 נפשות



תרשים 7 מציג דוגמה להתאמה בין הגמלה להבטחת הכנסה למענק העבודה: כאשר המפרנס משתכר כ-9,700 ש"ח קצבתו היא כ-3300 ש"ח. בנקודה זו עליו להחליט אם הוא רוצה להישאר מקבל גמלה או לעבור למענק העבודה, אדם רציונלי, שמעריך שיש לו סיכוי סביר להגדיל את שכרו, יבחר במענק העבודה, כי מנקודה זו המענק גדל והקצבה קטנה. עם העלייה בשכרו הוא יתחיל באופן טבעי לשלם מיסים, כלומר ישתלב באופן מלא בשוק העבודה הרגיל.

לפי הצעה זו, רשות המיסים וביטוח לאומי "חולקים בתשלום" מבלי שהעובד מרגיש בכך. מבחינתו של העובד קרה משהו חשוב: הוא עבר ממצב של נזקק לגמלה בביטוח הלאומי, שיש עימה סטיגמה, ל"שוק העבודה הרגיל", שכן מעתה הוא מטופל במס הכנסה, וזאת תוך שיפור ניכר ברמת החיים שלו.

עלות: מאחר שהגמלה להבטחת הכנסה ממילא ממומנת מתקציב המדינה, בחשבון הכולל התוספת המוצעת למענק מעבר לגובה הגמלה לא תהיה גבוהה והיא פותרת את בעיית התמריץ לעבודה. עם המעבר למענק ההוצאה מהתקציב באמצעות הביטוח הלאומי תהיה אפס, ואחר כך תגדל במעט עד רמה דומה של הגמלה. בינתיים תיפתר במידה רבה בעיית מלכודת הקצבה והעובד ייצא נשכר עקב הגדלת המאמץ לעבודה. העלות הנוספת לתקציב המדינה מסומנת על ידי השטח המסומן ב-ABCD. היא אינה גבוהה ובצידה רווח גדול: שילוב מוצלח בשוק העבודה של מי שהוגדרו נזקקים ותלויים בביטוח הלאומי ושיפור רמת החיים שלהם. הצעה זו הופכת את מענק העבודה לתמריץ אמיתי ליציאה מעוני באמצעות הגדלת המאמץ לעבודה.



הצעה 3: סיעוד: היערכות לגידול הצפוי בביקוש לעובדים

המצב הקיים: כיום קשה לגייס ישראלים כמטפלים בסיעוד בבית, בעיקר במקרים סיעודיים מורכבים, בין היתר בגלל השכר הנמוך בענף זה. לפי אומדני המודל לאיתנות פיננסית וחברתית של מינהל המחקר והתכנון, צפוי מספר הזכאים לגדול בחמשת העשורים הקרובים בכ-3.3% בשנה – קצב הגבוה פי יותר מ-1.5 מהגידול באוכלוסייה הכללית¹³ (תרשים 8).

הגידול המהיר הצפוי במספרם של קשישים סיעודיים, בצד השיעור הגבוה בישראל של עובדים עניים ומעוטי השכלה, מחייב את משרדי האוצר, הכלכלה והעבודה והרווחה לעודד ישראלים לעבוד בתחום הסיעוד. ענף זה מתאים לעובדים אלה, המאוימים ביותר בעידן התרחבות האוטומציה והרובוטיקה (ראו למשל Autor, 2015 ו-Frey & Osborne, 2013). העבודה בסיעוד אינה דורשת השכלה פורמלית אלא בעיקר אמפתיה, אינטליגנציה רגשית וגם כוח פיזי, כך שהיא עשויה להתאים לעובדים רבים.

מטרת ההצעה: להגדיל את השתתפותם של ישראלים בשוק העבודה דווקא בתחום הסיעוד, הסובל מיכולת גיוס נמוכה של עובדים ועובדות ישראלים, ובכך להבטיח כוח אדם איכותי בענף. מדובר בענף שיש בו שפע הזדמנויות לעבודה מתמשכת וחשובה. צעד זה יהווה דוגמה של מדיניות ממשלה הצופה פני עתיד ומעודדת צמיחה מכילה (socially inclusive growth) – צמיחה ששותפות לה גם השכבות המוחלשות).

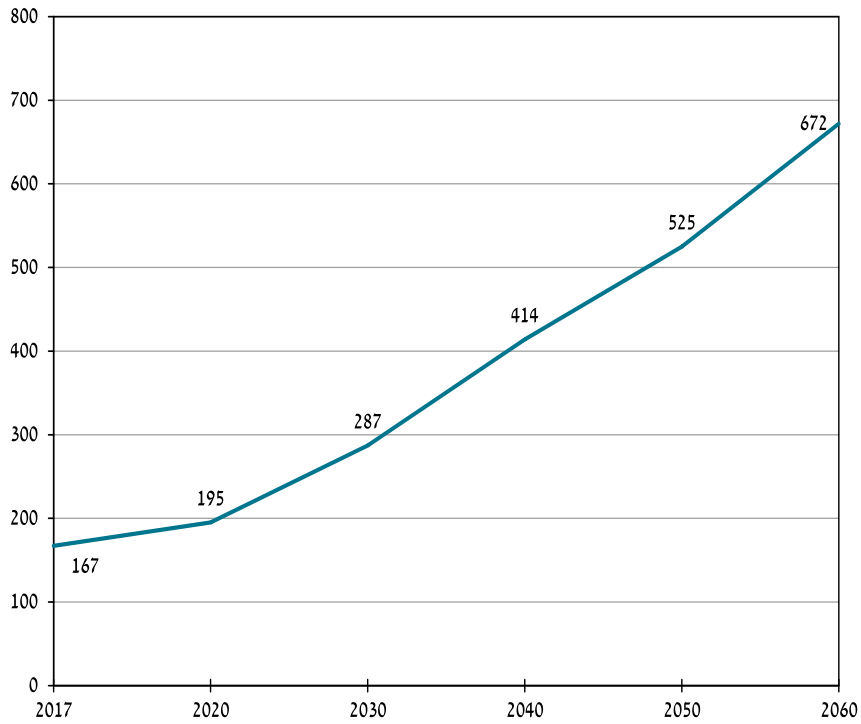
ההצעה: (1) להגדיר עבודה בטיפול סיעודי כמסלול מיוחד במסגרת מענק העבודה, מדיניות זו תשתלב עם הכלי הקיים של הגדלת שעות הטיפול לבוחרים במטפלת ישראלית¹⁴. מדיניות משולבת כזו תגדיל את הביקוש לעובדים ישראלים ובכך תקטין את ממדי העוני באוכלוסייה הפוטנציאלית המתאימה לעבודה בתחום זה. שכר סביר והוגן לעבודה זו יביא לשיפור המצב הפיננסי של תקציבי המדינה (תקבולים ממיסים) ושל הביטוח הלאומי (תקבולים מדמי ביטוח). (2) להצמיד את גמלת הסיעוד, כמו את מענק העבודה, להתייקרות בעלות הטיפול או לשכר הממוצע, כדי למנוע את שחיקתם הריאלית, משום שמהות הקצבה היא החזר הוצאות (ולא מינימום מחיה של האדם הסיעודי!).

¹³ ראו גם מאמרן של שנאן-אלטמן ש', סוסקולני ו' ואילון ל' (2018).

¹⁴ שעות טיפול נוספות אלה יש להעביר למימון הממשלה – ראו הצעה 11.



תרשים 8: מספר הנפשות שיזדקקו לשירותי סיעוד בעשורים הקרובים
(אלפים) – אומדן



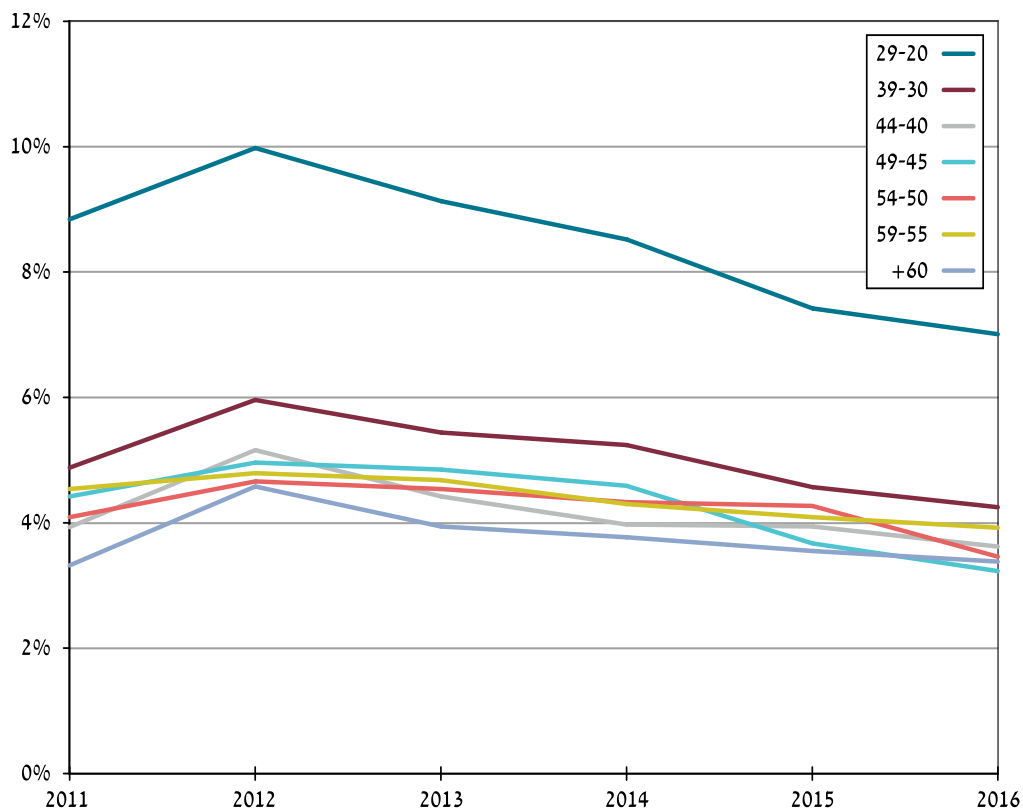
מקור: ביטוח לאומי – מודל הקיימות



גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה

המצב הקיים: זה שנים רבות שיעור האבטלה של צעירים הוא הגבוה ביותר בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה – עד פי 2 משל בני 60 ויותר¹⁵ (תרשים 9). אף שהצעירים צוברים תקופת אכשרה¹⁶ ומשלימים דמי ביטוח כמו המבוגרים יותר, ואף שהם נתונים בסיכון לאבטלה הגבוה פי 2 ויותר מהמבוגרים, הם מופלים לרעה בביטוח האבטלה משום שהם זכאים לדמי אבטלה רק ל-50-67 ימים, בהתאם לקבוצת הגיל, לעומת 100-175 ימים – תקופת הזכאות בקרב מבוגרים יותר (תרשים 10). זהו גם אחד ההסברים לשיעור הכיסוי של דמי האבטלה יחסית למספר המובטלים בישראל בהשוואה למוצע ה-OECD (תרשים 11). זאת ועוד: הסיכוי של צעיר מובטל לקבל הבטחת הכנסה קטן בהרבה משל מבוגרים יותר (היילברון, גוטליב ושמלצר, 2018).

תרשים 9: שיעור האבטלה לפי קבוצת גיל, 2011 עד 2016



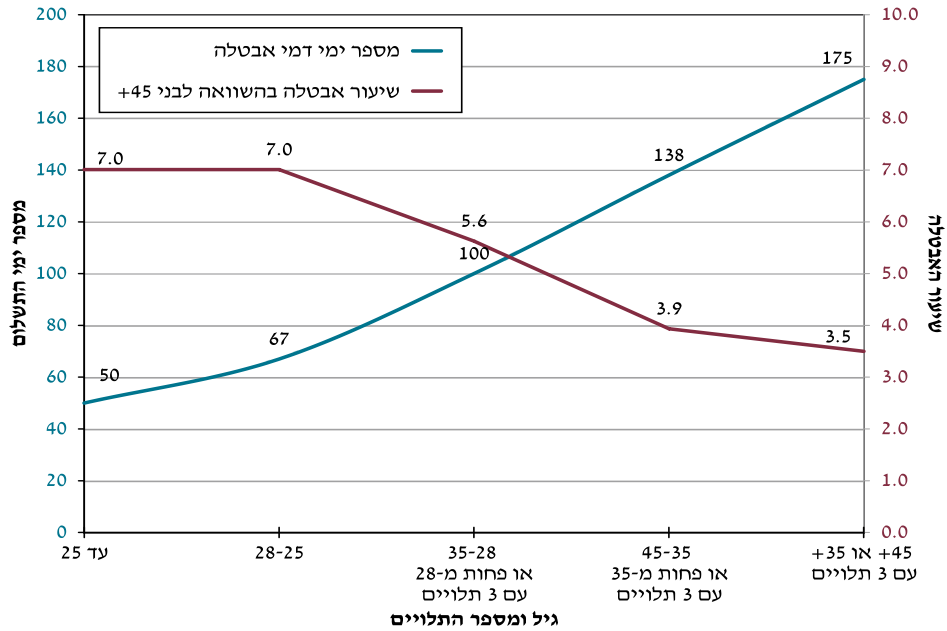
מקור: סקר כוח אדם, הלמ"ס. ב-2011 הסקר היה רבעוני וכוח העבודה היה מוגדר ככוח עבודה אזרחי. מ-2012 נתוני כוח העבודה מתייחסים לסקר חודשי והם כוללים גם חיילים בשירות חובה וקבע, כך שנתוני 2011 מוטים כלפי מטה.

¹⁵ ללא ספירת חיילים כמועסקים (מ-2012), שיעור האבטלה יחסית לכוח העבודה האזרחי היה מוסיף להיות יותר מפי 2 גם לאחר 2012.

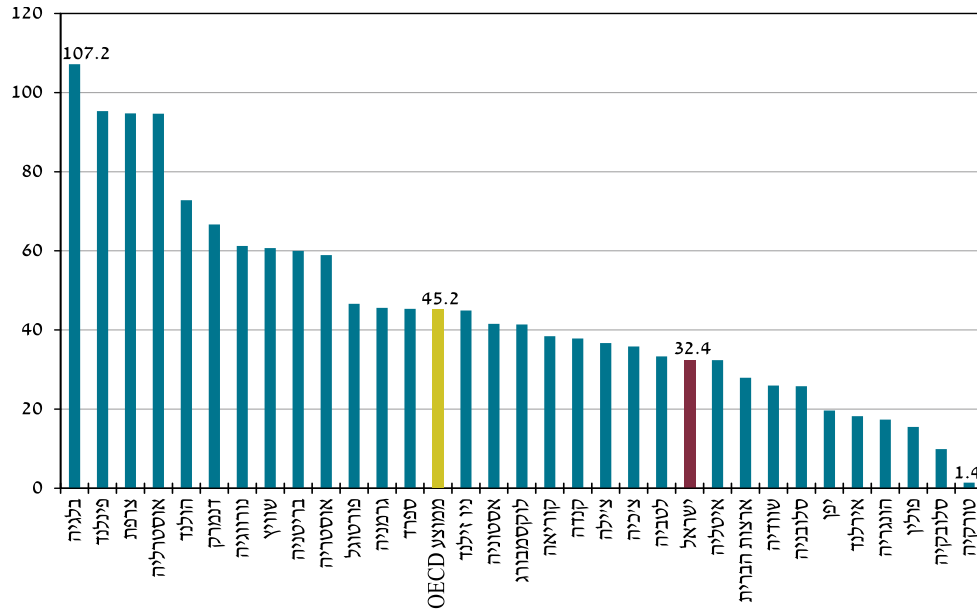
¹⁶ 12 חודשי עבודה מ-18 החודשים שקדמו לאבטלה.



תרשים 10: שיעור האבטלה ומספר ימי תשלום דמי אבטלה לפי קבוצת גיל, 2016



תרשים 11: מקבלי דמי אבטלה כשיעור מהבלתי מועסקים – השוואה בינלאומית (אחוזים)



מקור: ז'ק בנדלק, מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ובמדינות ה-OECD (2018).



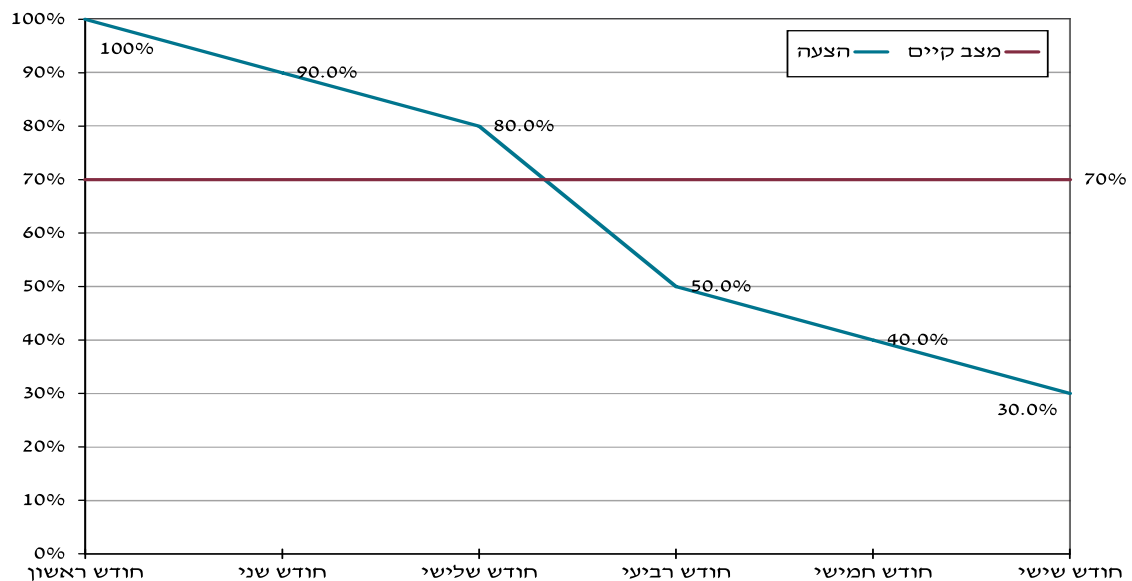
הצעה 12: דמי אבטלה: תקופת תשלום אחידה לכל

הצעה 13: דמי אבטלה: הגדלת התקרה לתשלום

הצעה 14: דמי אבטלה: הפחתה בהדרגה של שיעור החלפה

מטרת ההצעות: (1) ביטול אפליה בגלל גיל (גילנות - ageism) וקביעת תקופת תשלום אחידה לכל קבוצות הגיל, תוך השארת תמריץ לכניסה מחדש לשוק העבודה. (2) שיפור הביטחון הכלכלי של העובדים מפני הסיכונים הצפויים להם בעידן של אי-ודאות גוברת בעולם העבודה. (3) שיפור ערך הביטוח של גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה, תוך חיזוק ההתאמה בין התמורה לבין תשלום דמי הביטוח בכל שנות העבודה. (4) עידוד מובטלים לחזרה מהירה לשוק העבודה. מטרה זו תואמת בין השאר את התפיסה של מדיניות של **ביטחון גמיש**¹⁷ (flexicurity).

תרשים 12: גובה דמי האבטלה ביחס לשכר האחרון (שיעור החלפה) לפי משך האבטלה – הצעת מדיניות



¹⁷ גישה זו, של דמי אבטלה סבירים ומשך תשלום נדיב, מיושמת בדנמרק זה כמה עשורים בהצלחה רבה. מדיניות זו נשענת על שלושה יסודות: (א) מקלים על המעסיק לפטר עובד; (ב) מקלים על העובד באמצעות תשלום דמי אבטלה סבירים ומשך תשלום נדיב; (ג) מפעילים מדיניות של שוק עבודה פרו-אקטיבי בנוגע לסיכויי העסקה באמצעות מערכת הכשרת עובדים נדיבה למובטל, או למקבל הבטחת הכנסה או לעובד המעוניין להחליף מקום עבודה.



לוח 2: דמי אבטלה: עלויות ההצעות

עלות (מיליוני ש"ח)	משך התשלום וגובה התשלום*
160	100 ימים עד 9,000 ש"ח (כפעם אחת השכר הממוצע)
800	138 ימים עד 9,000 ש"ח (כפעם אחת השכר הממוצע)
2,450	100 ימים עד 30,000 ש"ח (כ-3 פעמים שכר ממוצע)
3,500	138 ימים עד 30,000 ש"ח (כ-3 פעמים שכר ממוצע)
2,580	100 ימים עד 40,000 ש"ח
3,640	138 ימים עד 40,000 ש"ח (כ-3 פעמים שכר ממוצע)
310	בשיעור מובטלים כפול (9% במקום 4.5% כיום) הגדלת תקופת הזכאות ב-10% ותשלום של עד 9,000 ש"ח (החישוב כולל את ההסתברות לכך שהאירוע יקרה)

* על-פי ההצעה, גובה דמי האבטלה יהיה מותאם למשך תקופת התשלום.

ההצעות: (1) לבטל את ההבדלים בתנאי הזכאות לדמי האבטלה מחמת גיל ולקבוע תקופת תשלום אחידה לכל קבוצות הגיל. מוצעות שש חלופות הנבדלות זו מזו בכמה מדדים שמשפיעים על עלות ההצעה (לוח 2, תרשים 12): שלוש בהן עם תשלום של עד 138 ימים, ושלוש זולות יותר – עד 100 ימים. (2) לקבוע שיעור החלפה מלא (100%) בחודש הראשון, כדי לחזק את גישת ה-flexicurity (תעסוקה גמישה), ולאחר מכן להפחית ל-90% ו-80%, כדי לעודד את המובטל למצוא עבודה. לאחר שלושה חודשים, אם עדיין לא מצא עבודה, יופחת שיעור ההחלפה ל-50% ובהדרגה עד 30% מהשכר האחרון. (3) להגדיל את הסכום המרבי (תקרה) לדמי האבטלה.



רשימת מקורות

- Acemoglu D. & Restrepo P. (2017). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. NBER Working Paper, 23285.
- Autor D. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29, 3, 3-30.
- Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., & Song, J. (2014). Trade adjustment: Worker-level evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1799-1860.
- Frey C. B. & Osborne M. A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are jobs to computerization*. University of Oxford.
- Gottlieb Daniel and Suleiman Abu-Bader, 2013, Poverty, Education, and Employment Among the Arab-Bedouin in Israel, in *Poverty and Social Exclusion Around the Mediterranean Sea*, eds: Florent Bresson and > Valérie Berenger, Springer Science and Business Media.
- Standing, Guy, 2011, *The Precariat, the new dangerous class*, Bloomsbury Academic.
- גוטליב דניאל, 2019, הצעות לשיפור הביטחון הסוציאלי, מסמך פנימי, ביטוח לאומי, טרם פורסם.
- מדהלה-בריק, שביט (2015), "מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל", מתוך דוח מצב המדינה, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.