

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי*

לאה אחדות

* בהכנת התיבות המוצגות בפרק השתתפו רפאלה כהן, מיכל אופיר ומירי אנדבלד.

1.1 מבוא

שנת 2005 עמדה אף היא כקודמותיה – השנים 2002-2004 – בצל החקיקה החברתית, ומדיניות הממשלה לצמצום ההוצאה הציבורית הוסיפה להטביע את חותמה על מערכת הביטוח הלאומי: הקיצוץ בקצבות הילדים נמשך, מרבית הגמלאות לא עודכנו כלל פעם נוספת, ושיעור המצטרפים למעגל מקבלי קצבות זיקנה קטן במידה ניכרת בשל דחיית גיל הזכאות לקצבה. סימניה של הצמיחה הכלכלית ניכרו במידה מסוימת בתוכניות שלהן זיקה לשוק העבודה – אבטלה והבטחת הכנסה, אך לא מרבית בשאר הגמלאות. העדויות שהצטברו על העמקת ממדי העוני הובילו את הממשלה להיטיב עם הקשישים מעוטי היכולת, והסכמות פוליטיות הביאו להקדמת ביטול חלק מהקיצוץ בקצבות הזיקנה לכלל הקשישים – קיצוץ שעוגן בהוראת שעה שאמורה לפוג בראשית 2007.

הגדלת הקצבאות לקשישים ב-2005 מיתנה את המגמות השליליות שאפיינו את מערכת הגמלאות בשנים 2002-2004 אך לא הובילה לתפנית בהן. ב-2005 נמשכה מגמת השחיקה בהיקף הגמלאות הן במונחי הוצאה לנפש והן במונחי תוצר. לאחר שבשנים 2002-2004 קטנו התשלומים לגמלאות בכסף ובעין בכ-12% במונחים ריאליים, בשנה הנסקרת הם נותרו יציבים. המשמעות של יציבות זו היא הימשכות השחיקה בסכום הגמלאות בממוצע לנפש באוכלוסייה – שחיקה ששיעורה הריאלי המצטבר מאז 2001 הסתכם בכ-18%. על רקע הצמיחה של הכלכלה בישראל, ב-2005 בולטת עוד יותר התכווצות הגמלאות ביחס לתוצר: בשנה זו הגמלאות איבדו כ-0.4 נקודת אחוז תוצר נוספת, ובשלוש השנים האחרונות הצטמקו הגמלאות ב-1.8 אחוזי תוצר ופחתו עד ל-7.6 אחוזי התוצר ב-2005. בכך הם נסוגו לרמה ששררה באמצע שנות התשעים.

ב-2005, רמתן של כל הקצבאות – חוץ מקצבות זיקנה ומענקי אשפוז – נשחקה ריאלית, ובכל הענפים – חוץ מנכות וילדים – נרשמה ירידה או יציבות יחסית במספר המקבלים גמלה. היציבות במונחים ריאליים שאפיינה את היקף התשלומים לגמלאות משקפת את ההתפתחויות האלה: בעוד שהתשלומים לקשישים, לנכים ולמענקי אשפוז גדלו, התשלומים לקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה ירדו: מדובר בקצבות ילדים, בגמלה להבטחת הכנסה ובגמלאות מחליפות השכר – דמי אבטלה, דמי פגיעה, דמי לידה

ותגמולי מילואים. קצבות הילדים קוצצו שוב בהתאם למתווה שקבע החוק והתשלומים צנחו עוד ב-8%, והירידה המצטברת בהם מאז 2001 הסתכמה בכ-50% במונחים ריאליים. הצמצום הניכר בקצבות הילדים מעמיד את ישראל במקום נמוך בסולם מידת הנדיבות של התמיכה במשפחות עם ילדים, בהשוואה למדינות מערביות רבות. ההשפעה של הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה על היקף התשלומים מוצתה פחות או יותר ב-2004 ונותרה על כנה ב-2005 – רק כחמישית עד רבע מהבלתי מועסקים במשק היו זכאים לדמי אבטלה. זוהי רמת כיסוי נמוכה בראייה בינלאומית. תיבה 5.9 א' בפרק הדין בענפי הביטוח הלאומי שבסקירה זו ממחישה עד כמה מדיניות הממשלה כלפי ביטוח אבטלה פגעה דווקא בחוליות החלשות של שוק העבודה. הימשכות הירידה בתשלומים לדמי אבטלה ב-2005 נזקפת לזכות ההתאוששות במצב התעסוקה במשק; הירידה בשיעור האבטלה במשק לוותה בקיצור השהות של המובטלים במערכת ביטוח אבטלה. הגידול בביקוש לעובדים הוא גם אחת מההתפתחויות המסבירות את הימשכות מגמת הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בחודשים ינואר-יולי 2005. בחודש אוגוסט 2005 נפתחו מרכזי תעסוקה בארבעה אזורים ניסוי בארץ במסגרת הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. החוק מעגן בתוכו תוכנית מרווחה לעבודה המכונה על ידי מפעיליה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"). פעילותם של מרכזי התעסוקה הובילו לירידה נוספת במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. בחודשים ינואר-יולי 2005 היה מספר המקבלים במוצע לחודש כ-142.3 אלף משפחות, בהשוואה ל-145.3 אלף בתקופה המקבילה אשתקד (ירידה של כ-2%). מגמה זו נמשכה ביתר שאת לאחר פתיחת מרכזי התעסוקה, ומספר המקבלים במוצע לחודש ירד עד 136.6 אלף משפחות בתקופה אוגוסט-דצמבר 2005. חיבור שני חלקי 2005 מראה שבשנה זו היה מספר המקבלים 139.9 אלף במוצע לחודש – לעומת 144.7 אלף ב-2004. זוהי ירידה של קצת יותר מ-3%.

בתשלומים לקצבות נכות כללית ולגמלאות האחרות המוענקות במסגרת ביטוח נכות – שגם מרביתן משולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה – נרשמה ב-2005 עלייה ריאלית גבוהה למדי – כ-4%. התשלומים לקצבות זיקנה ושאיירים גדלו באופן מתון יותר (1.5%), וגידול זה נזקף אך ורק למדיניות החדשה של הממשלה שהיטיבה עם הקשישים. ב-2005 הוגדלה – בשני שלבים – הכנסת המינימום המובטחת לקשישים בכ-10%, והוקטנה ההפחתה שבוצעה ב-2002 בקצבות הזיקנה משיעור של 4% לשיעור של 1.5%. זאת, כאשר תוקפה

של הפחתה זו בכל הקצבאות אמור לפוג רק בינואר 2007. חוק גיל הפרישה שיושם ביוני 2004 הורגש באופן ממשתי יותר בענף זיקנה ושאיירים, ומספר המקבלים קצבה לפי חוק כמעט לא עלה ב-2005. ניצנים ראשוניים בלבד של יישום החוק ניכרו ב-2005 גם בתוכניות לאוכלוסייה בגיל העבודה, ומקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובייחוד מקבלי קצבת נכות נותרו במערכות אלו עד לגיל הזכאות החדש. כמחצית מהגידול שנצפה ב-2005 במספר המקבלים קצבת נכות כללית נזקף לדחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה.

לוחות 1 ו-2 מציגים את מבנה הוצאות הרווחה בישראל ומגמות השינוי בהן בשנים 2000-2005, בהתאם לכללי הסיווג הנהוגים ב-OECD¹. ההוצאה הציבורית לרווחה כוללת את ההוצאה של כל המוסדות הציבוריים לתמיכות בכסף ובעין ולבריאות (אך לא לחינוך). ההוצאה הציבורית לרווחה היתה בשיאה ב-2001 במונחים ריאליים וב-2002 – ביחס לתוצר; ב-2002 היא עמדה על כ-96 מיליארד ש"ח, שהם כ-19.5 אחוזי תוצר. בשנה זו התמיכות הכספיות היו 60% מכלל ההוצאה. בשנים 2002-2005 ההוצאה לרווחה נשחקה ריאלית בשיעור מצטבר של כ-3.5%. התפתחות זו לא אפיינה את כל סעיפי ההוצאה: בעוד שההוצאה לתמיכות בעין, שהיא בעיקר לבריאות ולסיעוד, עלתה ריאלית ב-2.7%, ההוצאה לתמיכות כספיות קטנה ריאלית ב-8.3%. בניכוי תשלומי הפנסיה לעובדי המדינה (שהן למעשה חלק מהפנסיה התעסוקתית), ההוצאה לתמיכות כספיות קטנה ריאלית בשיעור מצטבר של כ-12.5%.

בשנים 2003-2005 ההוצאה לרווחה איבדה 2.3 אחוזי תוצר. בשנת 2005 בלבד ירדה ההוצאה הציבורית לרווחה ב-0.7 אחוזי תוצר, והגיעה לכ-17.2 אחוזי תוצר. רוב ה"הפסד" במונחי תוצר מאז 2002 הוא בהוצאה לתמיכות כספיות, ובייחוד בגמלאות הכספיות שמשלם המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסייה בגיל העבודה. ההוצאה לתמיכות כספיות ירדה בכ-1.7 אחוזי תוצר, שמתוכם כ-1.4 אחוזי תוצר הם בגמלאות הכספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה. התמיכות הכספיות לקשישים ירדו אך במעט – מ-5.4 אחוזי תוצר ב-2002 ל-5.2 אחוזי תוצר ב-2005, כאשר עיקר הירידה התרחשה בשנות הצמיחה 2004-2005. בניכוי תשלומי הפנסיה לעובדי המדינה התמיכות הכספיות לקשישים ירדו מאז 2002 ב-0.3 אחוזי תוצר ועמדו ב-2005 על 3.3 אחוזי תוצר בלבד. בהיקף התמיכות בעין, שעיקרן

¹ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח).

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה, 2000-2005 (אחוזים מהתמ"ג)*

2005	2004	2003	2002	2001	2000	
17.17	17.88	19.05	19.48	19.29	17.79	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
9.82	10.24	11.2	11.48	11.56	10.44	סך כל התמיכות הכספיות
4.63	4.91	5.54	6.05	6.13	5.53	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.74	4.01	4.56	5.03	5.07	4.49	ביטוח לאומי
0.56	0.58	0.60	0.59	0.57	0.51	מלחמה ואיבה
0.33	0.32	0.39	0.44	0.48	0.53	אחר **
5.18	5.33	5.58	5.43	5.42	4.91	תמיכות לקשישים
2.90	2.98	3.06	3.09	3.14	2.83	ביטוח לאומי
1.90	1.94	2.01	1.84	1.79	1.63	פנסיה לעובדי מדינה
0.39	0.41	0.51	0.49	0.49	0.45	אחר ***
7.36	7.64	7.93	8.00	7.73	7.35	סך כל התמיכות בעין
5.76	5.97	6.18	6.16	6.00	5.69	בריאות וסיעוד
1.60	1.67	1.75	1.83	1.74	1.66	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.

** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

*** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

**** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

בריאות וסיעוד, חלה בין 2002 ל-2005 ירידה בגודל של 0.6 אחוזי תוצר. ירידה זו התרחשה בעיקר בשנים 2004-2005.

ניתוח ההתפתחויות בהוצאה הציבורית לרווחה נערך בהשוואה ל-2001-2002, שנים שבהן היקף ההוצאה היה בשיאו. גם בנקודת שיא זו מערכת הרווחה בכלל ומערכת התמיכות הכספיות בפרט בישראל לא היו יוצאות דופן בנדיבותן בפרספקטיבה בינלאומית. ב-2001 ניצבה ישראל במקום ה-21 בסולם המדרג את מדינות ה-OECD לפי ההוצאה הציבורית לרווחה ביחס לתוצר, כאשר הפער בינה לבין ממוצע ה-OECD היה 1.9 אחוזי תוצר – 19.3% בהשוואה ל-21.2% – והפער בינה לבין ממוצע האיחוד האירופי (EU15 – 24%) היה כ-4.7 אחוזי תוצר. גם במדד התמיכות הכספיות ישראל מדורגת במקום ה-20 עם 11.6 אחוזי תוצר לעומת 12.9 אחוזי תוצר בממוצע למדינות OECD ו-15

אחוזי תוצר למדינות EU15. בניכוי תמיכות ייחודיות לישראל – לנפגעי איבה והפנסיה שהמדינה משלמת לעובדיה כמעסיק (שברוב המדינות נכללת בפנסיה התעסוקתית ולא הממלכתית) – ההוצאה לתמיכות כספיות בישראל ב-2001 יורדת ל-9.2 אחוזי התוצר.

לוח 2: ההוצאה הציבורית לרווחה, 2001, 2002 ו-2005*

שיעור השינוי הריאלי: 2005: לעומת 2001	הוצאה – מיליארדי ש"ח, מחירים שוטפים			
	2005	2002	2001	
-3.5	95.1	95.7	91.7	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
-8.3	54.4	56.7	55.2	סך כל התמיכות הכספיות
-18.5	25.7	29.9	29.3	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
-20.3	20.7	24.8	24.2	ביטוח לאומי
5.3	3.1	2.9	2.7	מלחמה ואיבה
-27.4	1.8	2.2	2.3	אחר**
3.1	28.7	26.8	25.9	תמיכות לקשישים
-0.5	16.1	15.3	15.0	ביטוח לאומי
14.6	10.5	9.1	8.5	פנסיה לעובדי מדינה
-15.3	2.1	2.4	2.4	אחר***
2.7	40.8	39.5	36.9	סך כל התמיכות בעין
3.6	31.9	30.4	28.6	בריאות וסיעוד
-0.3	8.9	9.1	8.3	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.
 ** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 *** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 **** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

בתיקון לגודל האוכלוסייה הרלוונטית, גודל התמיכה לנפש בגיל העבודה ביחס לתוצר לנפש בישראל דומה לממוצע של האיחוד האירופי ואנגליה, אך גבוה מהממוצע של ה-OECD. לעומת זאת, גודל התמיכה לנפש קשישה ביחס לתוצר לנפש בישראל – בניכוי

הפנסיה לעובדי מדינה – נמוך בהרבה מהממוצע של ה-OECD ועוד יותר מהממוצע של האיחוד האירופי.²

1.2 המדיניות החברתית עד לסוף העשור – עקרונות והמלצות

צמצום ההוצאה הציבורית והפחתת מיסים הם שניים מסימניה של המדיניות הכלכלית-חברתית שהנהיגה הממשלה בשנים 2002-2005. הממשלה החליטה על הגבלת ההוצאה הציבורית באמצעות שני חישוקים: יעד הגירעון בתקציב המדינה שעמד על 3.4 אחוזי תוצר ב-2005 אך יופחת עוד בהדרגה בשנים הבאות, והוצאות הממשלה שלא יעלו ביותר מ-1% במונחים ריאליים – גידול שאינו מספק אף את הגידול הטבעי של האוכלוסייה.³ במקביל, וכדי למנוע לחצים להגדלת ההוצאה הציבורית, האוצר נקט שוב ושוב מדיניות של הפחתת מיסים: נוסף על הרפורמה במס הכנסה – על שני שלביה – הופחתו גם שיעור המע"מ, מסי הקנייה ומס החברות וכן דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. ברוב המקרים הפחתת המס תיעשה בהדרגה ותימשך גם בשנים 2006-2010. כמה מהצעדים שנקטו פעלו דווקא להכבדת נטל המס ולעתים רק על אוכלוסיות מסוימות: צומצמו הטבות המס למתגוררים בעיירות פיתוח ולמקבלי פנסיה מוקדמת, הוגדל שיעור דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות למקבלי פנסיה מוקדמת, בוטלה נקודת הזיכוי במס הכנסה בגין בן זוג שאינו עובד ובוטל העדכון של נקודות הזיכוי לפי עליית המחירים. הצעד האחרון יוביל לשחיקה מתמדת בספי המס, ולאורך זמן להכבדת נטל המס, בייחוד על בעלי שכר נמוך ובינוני ועל נשים עובדות עם ילדים. לעומת זאת, השינויים שהונהגו בדמי ביטוח לאומי ושנכנסו לתוקף מראשית 2006 הקלו את נטל המס לבעלי שכר נמוך. מדובר בהקטנת השיעור המופחת לשכירים והעלאת מדרגת השיעור המופחת מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו במקביל להעלאת השיעור הרגיל של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. שינויים אלה בוצעו כמעט ללא הפסד או תוספת בתקבולים מדמי ביטוח.

² לפירוט הנתונים ראו "סקירה שנתית 2004", המוסד לביטוח לאומי. נתונים מעודכנים על מעמדה של ישראל בתוך מדינות ה-OECD יפורסמו לאחר שה-OECD יעדכן את בסיס נתוניו.

³ במסגרת היעדים הרב-שנתיים נקבעה תקרת הגירעון ל-3 אחוזי תוצר וגידול ההוצאה הוגבל לאחוז אחד. לשם מימון ההתנתקות הוחלט להגדיל את היעדים באופן חד-פעמי, אולם בפועל הן הגירעון והן ההוצאה היו אף מתחת ליעדיהם המקוריים. גירעון הממשלה הסתכם ב-2005 ב-1.9 אחוזי תוצר, עקב תת ביצוע של התקציב.

צמצום ההוצאה הציבורית הכביד במיוחד על האוכלוסיות הנזקקות יותר לשירותים החברתיים, והרפורמה במס הכנסה היטיבה עם האוכלוסיות המבוססות. הממצאים המוצגים בהמשכו של פרק זה כמו גם בפרקים נוספים של סקירה זו מעידים על החרפת המצוקה הכלכלית של האוכלוסיות החלשות ועל העמקת הפערים בחברה בישראל. המשק נהנה אומנם מצמיחה מרשימה ומהתאוששות ניכרת של שוק העבודה – על כל ענפיו – אך בהתפתחויות אלו אין מספיק כדי לצמצם פערים שנפערו בין השכבות השונות באוכלוסייה בעקבות מדיניות הממשלה. תמונת המצב החברתית בישראל מחייבת, לפיכך, תוכנית פעולה בתחומים שונים ובהתאם ליעדים מוגדרים. גם אם המשק יוסיף לצמוח, לא יהיה אפשר להימלט מהצורך בפעולה לשיקום מערכת הקצבאות בישראל. על אף ההבדלים בין הגישות השונות בנוגע לאמצעי המדיניות הנדרשים לפתרון הבעיות החברתיות, אפשר להגיע לתוכנית מוסכמת על בסיס המכנה המשותף לכולן. הדיונים שקדמו להחלטות הממשלה על תקציב 2005 נשאו פרי, וב-2005 הוגדלה הכנסת המינימום לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה. הממשלה גם החליטה על הקמת צוות בין-משרדי שמתפקידו לבחון את האפשרות של הנהגת זיכויי מס בני החזר (מס הכנסה שלילי) לעובדים בשכר נמוך, במטרה לעודד כניסה לשוק העבודה ו/או להבטיח תמורה הוגנת יותר לעובדים בשכר נמוך. הצוות ישב על המדוכה ב-2005 והמשתתפים בו – נציגים ממשד האוצר, מהמוסד לביטוח לאומי ומבנק ישראל – גיבשו הצעות שונות למבנה התוכנית ולאופן יישומה. עבודת הצוות הסתיימה מבלי שהוגש לשר האוצר או לממשלה דוח המשקף את דיוני הצוות ואת כיווני ההמלצות האפשריים. בעוד שמשד האוצר הביע את התנגדותו להנהגת התוכנית, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל תמכו בה. ב-2006 פעלה גם "ועדת בכר" מטעם שר האוצר שבראשה עמד מנכ"ל משד האוצר. הוועדה התבקשה להמליץ על אמצעי מדיניות לצמצום ממדי העוני בישראל. המוסד לביטוח לאומי הציג בפני הוועדה את תוכניתו למאבק בעוני, וזאת על רקע תמונת המצב ב-2004/5.

נקודת המוצא לבניית תוכנית המוסד לביטוח לאומי היתה שריבוי הגורמים לתופעת העוני מחייב מגוון של התערבויות בתחום שוק העבודה, הקצבאות והניידות החברתית. על רקע המצוקה החריפה מצד אחד ומגבלת התקציב מצד אחר, נחוצה תוכנית רב שנתית המשקפת סדרי עדיפויות של הממשלה והתחייבות להבטחת המשאבים הנדרשים. הגידול החד בממדי העוני בקרב ילדים מחייב פתרונות מיידיים. אוכלוסיית הקשישים מהווה אף

היא יעד למדיניות החברתית, אם כי הקצבאות המשולמות לה הוגדלו ב-2005. כמובן שבהגדלה זו לא תמה המלאכה. ואולם, אם הממשלה תקצה במסגרת תקציב 2006 ובייחוד תקציב 2007 משאבים מוגבלים בלבד למאבק בעוני ראוי שאלה יופנו בראש ובראשונה לטיפול באוכלוסיית הילדים ובעובדים בשכר נמוך. אפשר יהיה גם להמשיך במדיניות לשיפור רווחתם של הקשישים אם הממשלה תחליט על היקף מספיק של משאבים, ואם לא – אפשר לדחות לשלב מאוחר יותר.

מגוון ההתערבויות במסגרת המדיניות למאבק בעוני נועד לטפל באוכלוסייה הענייה על קבוצותיה השונות – כל אחת בהתאם לסיבות שהובילו לעוני בקרבה – ובכך "לפזר" את המשאבים בין הקבוצות ולהגדיל את סיכוייה של כל קבוצה להיחלץ מהעוני. מגוון ההתערבויות נועד גם "לפזר" סיכונים הכרוכים לעתים באמצעי מדיניות זה או אחר. המדיניות ביחס לאוכלוסייה בגיל העבודה יכולה לכלול העלאת השכר הנמוך, הנהגת מס הכנסה שלילי, עצירת הקיצוץ בקצבות ילדים והגדלתן וכן הרחבת הסיוע בטיפול בילדים. יתרונם של חלק ממרכיבים אלה הוא בחיזוק התמריץ לעבודה ושל חלק אחר בהבטחת רמת חיים סבירה. שילוב נכון של אמצעי מדיניות יכול להבטיח איזון מחודש בין תמריצים לעבודה לבין הבטחת הכנסה למינימום קיום. זאת לאחר שהמדיניות שהונהגה בשנים 2002-2004 הדגישה את התמריצים לעבודה והזניחה את המחויבות להבטחת הכנסה סבירה לאוכלוסיות הנתמכות.

בקביעת המדיניות להבטחת מינימום קיום לאוכלוסייה בגיל העבודה ראוי להבחין בין רמות שונות של פוטנציאל לתעסוקה; לשם כך יש לבנות מנגנון שיכול לאבחן יכולת לעבוד. הניסוי של תוכנית מהל"ב בארבעה אזורים בארץ מצוי בעיצומו ומומלץ שלא להרחיבו אלא רק לאחר שממצאי המחקר המלווה והניסיון שיצטבר במהלכו אכן יראו על השגת היעדים שהציבו קובעי המדיניות לתוכנית. הניסיון שהצטבר עד כה מאיץ בגורמים האחראים על מבחן התעסוקה ליצור מנגנון לאבחון יכולת התעסוקה. העובדה שחלק לא מבוטל מ"הבלתי ניתנים להשמה" מקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הם אנשים הסובלים מנכויות ומבעיות תפקוד במישור החברתי – הולכת ומתבררת כיום גם למשרדי התמ"ת והאוצר. אוכלוסייה זו זקוקה לא רק למקומות עבודה מוגנים אלא גם לשירותים

שיקומיים. למי שסובלים מפוטנציאל מוגבל מוצע להגדיל את רמת הגמלה להבטחת הכנסה לרמה ששררה ערב הקיצוץ שהונהג ביוני 2003.

למי שמסוגלים לעבוד אפשר לסייע גם בשירותים תומכי עבודה, בייחוד בהכשרה מקצועית על גוניה השונים ובסיוע בטיפול בילדים בגנים ובמעונות. בישראל של 2005 חסרות מדיניות מגובשת וראייה רוחבית של הצרכים בתחום ההכשרה המקצועית. כפי שעולה מתיבה 1ג', הסוקרת את מצב ההכשרה המקצועית, המשאבים להכשרה מקצועית הצטמקו בעקבות מדיניות התקציב בשנים 2002-2004 ואלה הקיימים אינם מנוצלים במלואם. על חלק מתוכניות ההתערבות בתחום התעסוקה להיות ממוקדות באוכלוסיות הסובלות ממחסור בהזדמנויות בשוק העבודה – כמו המגזר הערבי והפריפריה. המגזר הערבי סובל מהשתתפות נמוכה של נשים בכוח העבודה ומשכיחות גבוהה של אבטלה ושכר נמוך בקרב הגברים.

במסגרת פרק זה נפרוש את ההמלצות שגיבש המוסד לביטוח לאומי בתחום הקצבאות ומס הכנסה שלילי. אלו מוצגות בתיבות 1א' ו-1ב', בהתאמה, ומוצע ליישמן בשנים 2006-2007. במידה ויוחלט על מס הכנסה שלילי אנו ממליצים לאמץ את הדגם המוצע על ידי המוסד לביטוח לאומי. יחד עם זאת, מידת הנחיצות של מס הכנסה שלילי תלויה במה שיוחלט לגבי שכר המינימום ו/או קצבות הילדים. במידה וקצבות הילדים האוניברסליות יוגדלו באופן ניכר, מעבר לעצירת הקיצוץ המתוכנן בשנים 2007-2009 ולהגדלה המוצעת בתיבה 1ב', אפשר יהיה לדחות את הדיון במס הכנסה שלילי לשלב מאוחר יותר. לעומת זאת, ההמלצה להנהיג תוכנית מס הכנסה שלילי אינה הופכת למיותרת בעת זו גם אם יוחלט על העלאה מסוימת בשכר המינימום ו/או על הגדלה מתונה בלבד בקצבות הילדים. בעת כתיבת שורות אלו שיעור ההגדלה המוצעת בשכר מינימום לשנים הקרובות – מעבר לעדכון הקבוע בחוק – אינו ידוע. נראה שתגבש הסכמה בנוגע להעלאה שלא תגביר את החשש להתרחבות האבטלה בקרב עובדים לא מיומנים. זאת בייחוד כאשר העלאה כזו תלווה בהפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים כמתוכנן עד 2010.

ובסיום הדברים נדגיש שהעלאת שכר המינימום ללא חיזוק אמצעי אכיפת החוק תחטיא את מטרותיה. בדומה לכך, תוכנית מס הכנסה שלילי – אם תונהג – תשיג את יעדיה רק אם תהיה אכיפה הדוקה של שכר המינימום והמשך המדיניות של צמצום מספר העובדים הזרים בישראל.

תיבה 1א'**המדיניות למאבק בעוני – המלצות להגדלת הקצבאות והיקף הכיסוי
בשנים 2006-2007**

ההמלצות לשיפור רמת הקצבאות הן נדבך עיקרי בתוכנית שגיבש המוסד לביטוח לאומי לצמצום ממדי העוני בחברה בישראל. ההמלצות נוגעות לעדכון הקצבאות, לעצירת הקיצוץ בקצבות הילדים ולהגדלת הקצבאות לילדים ולקשישים. נקודת המוצא להמלצות אלו היא שעם תפוגת הוראת השעה בינואר 2007, תבוטל ההפחתה של 4% בקצבאות שסבלו מהפחתה זו (כל הקצבאות חוץ מהשלמת הכנסה לקשישים, שאירים, נכות כללית ותלויים של נפגעי עבודה). 2.5% מההפחתה בקצבת הזקנה הוחזרו לקשישים כבר ב-2005, ובינואר 2007 יוחזרו 1.5% הנותרים. במקביל, המוסד ממליץ להקל בתנאי הזכאות לדמי אבטלה במטרה להרחיב את היקף הכיסוי של התוכנית.

*** עדכון הקצבאות – שהיו עד 2002 צמודות לשכר הממוצע:**

הנהגת שיטה המשלבת גם יחד עדכון לפי עליית המחירים ולפי השינויים בשכר הממוצע כשלב ראשון בתהליך החזרה להצמדה מלאה לשכר הממוצע: מוצע לעדכן את הקצבאות (כמו זיקנה ושאירים, נכות, הבטחת הכנסה ודמי מזונות) מדי שנה בשיעור השווה לעליית המחירים¹ בתוספת מחצית משיעור העלייה הריאלית בשכר. העלייה בשכר תיבדק לעומת השנה האחרונה שבה עודכנו הקצבאות גם לפי השינוי הריאלי בשכר. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי שעל פיו מבוצע העדכון עלה ריאלית ב-15 השנים האחרונות בכ-1.3% בממוצע לשנה ולפיכך העלות התקציבית של עדכון הקצבאות עומדת על כ-200 מיליוני ש"ח, בממוצע לשנה.

*** קצבות הילדים**

(א) עצירת הקיצוץ המתוכנן לשנים 2007-2009: מוצע לעצור את הקיצוץ הנותר בסכום של כ-500 מיליוני ₪ ולקבוע את הקצבה האחדה על בסיס ההוצאה של 2006. כלומר, הקצבה לכל ילד תהיה בסכום של כ-173 ש"ח לחודש. כדי שהקצבאות לילד הרביעי ואילך לא יופחתו באופן ניכר ב-2007, אפשר לבצע את המהלך באופן מדורג.

¹ על פי החוק הנהוג כיום סכום הקצבאות אינו פוחת כאשר המחירים יורדים.

(ב) הגדלת הקצבאות ב-2007 בכחצי מיליארד ש"ח מעבר לגודל ההוצאה ב-2006: מוצע להגדיל את הקצבה האחידה לכל הילדים או לחלק מהם (כמו להתמקד בכ-800 אלף ילדים בגיל הרך (0-5) או בילדים הראשון עד הרביעי). דיפרנציאליות ברמת הקצבה לפי מיקומו הסידורי של הילד או גילו נהוגה במדינות רבות במערב אירופה.

* הבטחת הכנסה לקשישים

(א) הגדלה נוספת בהכנסת המינימום המובטחת לקשישים מעוטי יכולת: מוצע להגדיל את הקצבאות ל-30% מה"סכום הבסיסי" ליחיד ולכ-45% ממנו לזוג. מדובר בהגדלת הקצבה ב-57 ש"ח ליחיד ובכ-110 ש"ח לזוג (זאת בנוסף ל-170 ש"ח ול-230 ש"ח, בהתאמה, שניתנו ב-2005). הצעה זו כרוכה בעלות של כ-160 מיליוני ש"ח.

(ב) הרחבת היקף הזכאים להשלמת הכנסה באמצעות הנהגת שיפורים במבחן ההכנסות: מוצע להגדיל ההכנסה שאינה מובאת בחשבון מ-17% מהשכר הממוצע ל-20% ממנו והפחתת שיעור הניכוי מהשלמת ההכנסה בגין פנסיה מ-100% ל-60%. המשמעות היא שבעלות של כ-15 מיליוני ש"ח יהיה אפשר להעניק השלמת הכנסה לכ-13,000 קשישים נוספים. להצעה זו חשיבות רבה במכלול המדיניות לטיפול בקשישים עם פנסיה נמוכה יחסית, וניתן להרחיבה בכמה שלבים בשנים הקרובות. יש להדגיש שרק 16% מהקשישים הוותיקים זכאים להשלמת הכנסה, וזאת בשל מבחן ההכנסות המחמיר.

* הגדלת היקף הכיסוי של ביטוח אבטלה

(א) הרחבת הכיסוי הביטוחי לעובדים יומיים: מוצע להשוות את מעמדו של העובד על בסיס יומי בביטוח אבטלה למעמדו של העובד על בסיס חודשי מבחינת תקופת האכשרה ושיטת חישוב דמי האבטלה. המשמעות היא שיותר עובדים יומיים יהיו זכאים לדמי אבטלה, אם כי בסכום נמוך יותר בהשוואה לאלה המשולמים כיום לעובדים היומיים.

(ב) הרחבת הכיסוי הביטוחי לכל העובדים: מוצע לקצר את תקופת האכשרה ל-10 חודשים מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה (במקום 12 מתוך 18 חודשים). זאת כשלב ראשון להרחבת חוג הזכאים לדמי אבטלה.

הצעות אלו כרוכות בעלות של כ-350 מיליוני ש"ח ברמת אבטלה של 9%.

תיבה ב'

זיכוי מס למשפחות עם ילדים ("מס הכנסה שלילי") – הדגם המוצע בידי המוסד לביטוח לאומי

זיכוי מס בני החזר לבעלי שכר נמוך הם אחד ממרכיבי המדיניות שמדינות מערביות נקטו במטרה לעודד תעסוקה, להבטיח לבעלי שכר נמוך תמורה הוגנת לעבודה ולצמצם את העוני. המוסד לביטוח לאומי הציע לשקול את הנהגתם של זיכוי מס לבעלי שכר נמוך – "תוכנית מס הכנסה שלילי" כבר ב-2001 במסגרת תוכנית שהוגשה לשר העבודה והרווחה¹. ועדה שמינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי לבחינת קשרי הגומלין של הגמלאות עם שוק העבודה שבה והמליצה על הנהגת תוכנית מס הכנסה שלילי ופירטה את עקרונות התוכנית, מרכיביה ואופן יישומה.² תוכנית זו היוותה את הבסיס לדגמים שהציע המוסד בדיוני הצוות הבינמשרדי שהוקם מכוח החלטת הממשלה בעת הדיונים על תקציב 2005. במהלך הדיונים התגבשה העמדה שהתוכנית – אם תצא לפועל – תטפל במשפחות עם ילדים, לפחות בשלב הראשון של הנהגתה, ושתקציב ההצעות שיונחו על השולחן יהיה בהיקף של כמיליארד עד מיליארד וחצי ש"ח.

המוסד הציע כמה דגמים לתוכנית, שמשותפים להם העקרונות האלה:

- * התוכנית תהווה נדבך **נוסף** למערכות התמיכה הקיימות כיום במערכת הביטוח הלאומי. היא אינה באה להמיר או לגרוע מקצבות הילדים או מהגמלה להבטחת הכנסה.
- * הזיכוי יהיה חלק אינטגרלי מפונקציית המס, ואת התוכנית יפעיל מס הכנסה.
- * כל אחד מבני הזוג יהיה זכאי לזיכוי מס, בהתאם לשכרו בלבד. הכנסות אחרות שאינן מעבודה לא יובאו בחשבון.
- * הזיכוי לא יותנה בסף של היקף משרה או בסף של הכנסה מעבודה.
- * הזיכוי המרבי יעלה עם גודל המשפחה (אם באמצעות תוספת אחידה או לא אחידה בגין כל ילד או בגין חלק מהילדים ואם באמצעות קביעה ששיעור הסבסוד יעלה עם מספר הילדים).

¹ "מדיניות שר העבודה והרווחה – ד"ר רענן כהן, להתמודדות באבטלה, לצמצום העוני והפערים הכלכליים ולמאבק כנגד האלימות", משרד העבודה והרווחה, ינואר 2001.

² דוח הוועדה לבחינת קשרי הגומלין בין הביטוח הלאומי לשוק העבודה, המוסד לביטוח לאומי, 2005. את הוועדה מינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ד"ר יגאל בן שלום, ובראשה עמדו גב' לאה אחדות וד"ר מומי דהן.

במטרה להמחיש את התוכנית ואת השלכותיה על הכנסת המשפחות, אנו מציגים בתיבה זו את אחד הדגמים שהוצעו. יישומו של דגם זה כרוך בעלות של כ-1.5 מיליארד ש"ח, והוא כולל את המרכיבים האלה:

* הזיכוי יינתן לכל אחד מההורים, אך בתנאי שהשכר הכולל של שני ההורים אינו עולה על פעם וחצי השכר הממוצע (כ-10,000 ש"ח בינואר 2006).

* הזיכוי יהיה שווה ל-15% מהשכר עד להכנסה של כ-3,000 ש"ח (90% משכר המינימום בינואר 2006) למשפחה עם 1-2 ילדים, ל-20% למשפחה עם 3 ילדים ול-22.5% למשפחה עם 4 ילדים ויותר. מעבר להכנסה של 3,000 ש"ח הזיכוי יפחת בקצב של 15% לכל גודל משפחה עד להתאפסותו (בשכר שבין 6,000 ל-7,500, בהתאמה לגודל המשפחה).

* יינתן זיכוי נוסף של 40 ש"ח בגין כל אחד מהילד השני עד הרביעי.

אומדנים להשפעת התוכנית המוצעת על ממדי העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות*

ממד ג'יני בקרב משפחות	יחס פער העוני בקרב משפחות	תחולת עוני בקרב ילדים	תחולת עוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים	תחולת עוני בקרב משפחות עובדות	תחולת עוני בקרב משפחות	
0.3799	33.3	33.2	16.3	11.4	20.3	מצב קיים ב-2004
0.3740	32.9	30.4	13.2	9.9	19.2	לאחר יישום ההצעה
-1.5	-1.2	-8.4	-19.0	-13.2	-5.4	שינוי (%)

* עיבודי מינהל המחקר על בסיס נתוני סקר הכנסות. חישוב ממדי העוני לאחר יישום ההצעה התבסס על החציון במצב הקיים.

הזיכוי המרבי ינוע בין 450 ש"ח למשפחה עם ילד אחד לכ-800 ש"ח למשפחה עם 4 ילדים ויותר. הזיכוי יוענק לכ-300 אלף משפחות, שכשליש מהן מוגדרות כעניות. חלק מהממצאים שהתקבלו מהדמיית ההשלכות של הנהגת התוכנית על ממדי העוני וחלוקת ההכנסות מוצגים בלוח שלהלן. תחולת העוני בקרב משפחות עובדות עם ילדים תפחת ב-19%, ובכ-8% בקרב כלל הילדים. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה יקטן בכ-1.5%.

תיבה 1ג'

הכשרה המקצועית בישראל: מאין ולאן?

עתידה של מערכת ההכשרה המקצועית לוט בערפל. מדיניות התקציב החברתי של הממשלה בשנים 2002-2003 הובילה להצטמקות המשאבים הלאומיים המוקצים להכשרה מקצועית ולהיעלמותה הכמעט מוחלטת של ההכשרה המקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה – וזאת מבלי להרחיבה משמעותית בקרב קבוצות אחרות של מובטלים, כמו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. רבים סברו כי היו נחוצים שינויים במערך ההכשרה המקצועית, כמו למשל הסטת משאבים מוגברים לאוכלוסיות מוחלשות, מיקוד בתחומי מקצוע הנדרשים בשוק העבודה ושיפור התיאום שבין הביקוש להכשרה מקצועית לבין דרישות השוק וההיצע של הקורסים ומועד פתיחתם. אולם נראה כי המדיניות הרחיקה לכת.

ההחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה הותירה מובטלים רבים ללא זכאות לדמי אבטלה, ולפיכך גם ללא זכאות להכשרה מקצועית. זאת ועוד: צמצום דמי האבטלה בעת הכשרה מקצועית בכ-30% והגבלת התשלום בעת הכשרה מקצועית לתקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה של כל מובטל¹ (במקום עד סיום הקורס), הובילו להיעלמותה כמעט כליל של ההכשרה המקצועית אצל מקבלי דמי אבטלה. מספר המקבלים דמי אבטלה שהשתלבו בהכשרה מקצועית ירד מכ-15 אלף בממוצע לחדש באמצע 2002 לכ-650 (מתוכם כ-100 חיילים משוחררים) בלבד ב-2005. שיעור המשתתפים בהכשרה מקצועית מכלל המקבלים דמי אבטלה ירד מכ-14% ל-1% בלבד, בהתאמה. הממשלה נקטה מדיניות זו בנימוק שבכוונתה להפנות את המשאבים שייחסכו בהכשרה מקצועית למובטלים להרחבת ההכשרה המקצועית למקבלי גמלה להבטחת הכנסה. זאת אף שרבים מדורשי העבודה שמקבלים גמלה להבטחת הכנסה דומים במאפייניהם למקבלי דמי אבטלה. מעקב אחר ההשתתפות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בהכשרה מקצועית מלמד שהשיעור נותר נמוך: בשנים 2000-2002 הוא עמד על כ-1% (1,600-1,800 בממוצע לחדש), עלה לכ-2.2% ב-2004 (4,200 בממוצע לחדש) וירד לכ-1.6% ב-2005 (כ-3,000 בממוצע לחדש). הגידול היה בעיקר במסגרת התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה.

¹ חוץ ממובטלים בעלי עד 11 שנות לימוד הזכאים לקבל דמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית ל-138 ימים, גם אם התקופה המרבית המגיעה להם קצרה יותר.

מקבלי דמי אבטלה ומקבלי הבטחת הכנסה בהכשרה מקצועית

שנה	מקבלי דמי אבטלה		מקבלי הבטחת הכנסה	
	ממוצע חודשי	שיעור מסך מקבלי דמי אבטלה	ממוצע חודשי	שיעור מסך מקבלי הבטחת הכנסה
2000	11,945	12.9	1,678	1.0
2001	13,926	13.3	1,608	0.9
2002	13,931	14.4	1,806	0.9
2003	4,767	6.8	3,174	1.6
2004	778	1.3	4,163	2.2
2005	654	1.1	2,945	1.6

מסלולי ההכשרה המקצועית במימון משרד התמ"ת כוללים בעיקר קורסים למבוגרים, הסבה לאקדמאים, הכשרה פנים מפעלית וכיתות במפעלים. מספר המשתתפים במסלולים אלה ירד מכ-38 אלף ב-2000 לכ-14 אלף ב-2004. בשם המדיניות הדוגלת במיקוד ההכשרה המקצועית בבעלי השכלה נמוכה, הממשלה הפסיקה כמעט לחלוטין את הקצאת המשאבים להסבת אקדמאים. יתר על כן, כשליש מהמשתתפים ב-2004 בקורסים למבוגרים (שאינם הסבת אקדמאים) השתתפו למעשה בכיתות הכוון או במכניות שאינן מעניקות למעשה הכשרה למקצועות ספציפיים. המעבר להכשרה מקצועית "קלה וקצרה" משתקף גם בפעילותם של מרכזי היום במסגרת תוכנית מהל"ב. הניסיון שהצטבר עד כה מלמד שהמשתתפים בתוכנית לא מופנים להכשרה מקצועית של ממש אלא רק לסדנאות קצרות לרכישת מיומנויות בסיסיות. ייתכן כי המדיניות של מתן הכשרה מקצועית שאינה מיועדת לרכישת מקצוע של ממש דווקא לבעלי השכלה נמוכה ולמקבלי הבטחת הכנסה נעוצה בתפיסה שההכשרה נדרשת לשם השמה מהירה **בכל** סוג עבודה ולא בתפיסה המסורתית שהכשרה מקצועית ממלאת תפקיד חשוב בהשבחת ההון האנושי ובהגדלת פוטנציאל ההשתכרות בעתיד. אין להתעלם מהחשש כי מדיניות זו, המופעלת באופן סלקטיבי לאוכלוסיות חלשות בלבד, עלולה להפוך את ההכשרה בסופו של דבר לשירות עני בכמות ובאיכות.

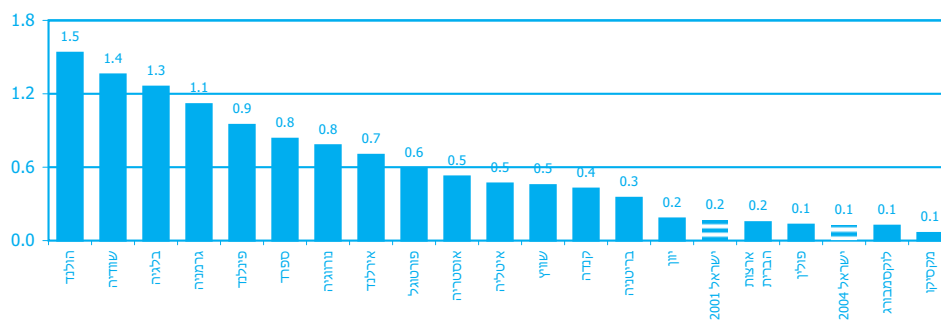
ממצאים מראשית שנות האלפיים מלמדים שהקצאת משאבים מוגברים לאוכלוסיות החלשות שבצידה ומתן קורסי הכשרה של **ממש** היא מדיניות ראויה: שיעור העובדים מקרב

מובטלים שהשתתפו בהכשרה מקצועית היה גבוה יותר מאשר בקרב אלה שלא השתתפו, אך הפרש חיובי זה לטובת המשתתפים בהכשרה מקצועית בלט יותר בקרב בעלי השכלה נמוכה, בעלי שכר נמוך ומבוגרים.²

לפי נתוני החשבונאות הלאומית, ההוצאה להכשרה מקצועית באמצעות משרד התמ"ת (ובעבר באמצעות משרד העבודה והרווחה) ירדה מכ-825 מיליוני ש"ח ב-2002 לכ-590 מיליוני ש"ח ב-2005 (מחירים שוטפים). הוצאה זו כוללת בעיקר את המרכיבים האלה: הכשרת נוער³, הכשרת טכנאים והנדסאים, קורסים למבוגרים, הסבת אקדמאים ומרכזי הכשרה. במונחים ריאליים ההוצאה להכשרה מקצועית ירדה מאז 2002 בשיעור מצטבר של כ-30%. בסעיפים כמו קורסים למבוגרים והסבת אקדמאים ההוצאה ב-2005 עמדה על 40% בלבד מהרמה שהיתה ב-2002. זאת ועוד: מנתוני התקציב עולה כי התקציב שאושר ליעדים אלה סובל מתת-ביצוע.

בראייה בינלאומית ישראל מדורגת במקום נמוך למדי בסולם המדרג את מדינות ה-OECD לפי ההוצאה הציבורית לתוכניות פעילות בשוק העבודה (Active Labor Market Programs).

ההוצאה הציבורית לפעילות של הכשרה מקצועית במדינות OECD ובישראל, 2001



² ראו סקירה שנתית 2003, פרק ביטוח אבטלה עמ' 369-372.

³ בעיקר תמיכה לפי מספר תלמידים בבתי ספר מקצועיים כמו עמל ואורט.

1.3 על כמה מההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה

בחלק זה של הפרק יובאו ממצאים על ההיבטים החברתיים של מדיניות הממשלה בשנים 2005-2001 בשלושה תחומים: העדויות שהצטברו עד כה על העמקת העוני והפערים הכלכליים, גם בפרספקטיבה בינלאומית; שינויים בהוצאה לבריאות וחינוך במימון ממשלתי; ואומדנים להשפעת התקציב על חלוקת ההכנסות בשנים 2005-2001.

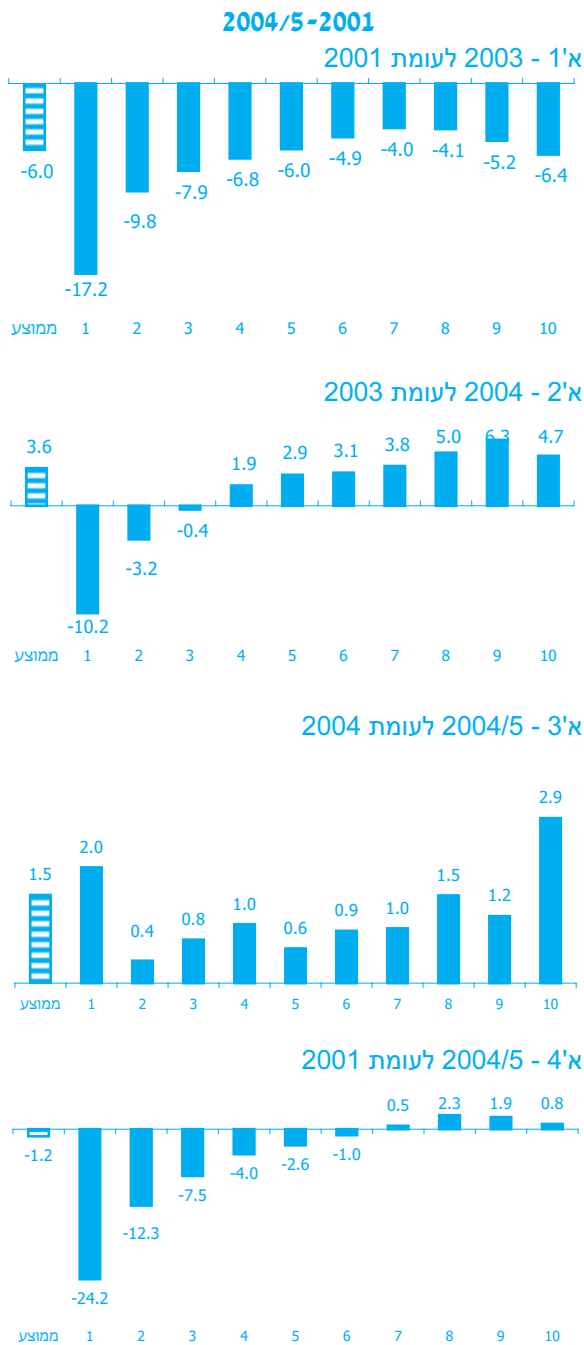
1.3.1 המדיניות החברתית וממדי העוני וחלוקת ההכנסות בראייה בינלאומית

הממצאים שהצטברו עד כה מורים בבירור על התרחבות ממדי העוני והעמקת הפערים הכלכליים בחברה בישראל, שממילא היו גבוהים קודם למדיניות החברתית שנקטה מ-2002. תרשים א'1-א'4 מציג את ההתפתחות בהכנסה הפנויה לנפש תקנית – המשמשת מדד לרמת חיים – לפי עשירונים בשנים 2001-2004/5⁴. התרשים הראשון מתייחס לשנות המיתון הכלכלי החריף 2001-2003, שני הבאים לאחריו – לשנות הצמיחה 2004-2005, ואילו התרשים האחרון מסכם את התקופה 2001-2004/5. בעקבות המיתון הכלכלי נשחקה רמת החיים של כלל האוכלוסייה, אך הקיצוץ בקצבאות – המהוות מרכיב חשוב בהכנסתן של האוכלוסיות החלשות – הוביל לשחיקה עמוקה עוד יותר ברמת החיים של אוכלוסיות אלו. תרשים א'1 ממחיש את הצניחה החדה שהתרחשה בשנים 2002-2003 ברמת החיים של המשפחות המצויות בעשירונים הנמוכים: ההכנסה הפנויה לנפש תקנית ירדה ריאלית בעשירון הראשון והשני בכ-17% ובכ-10%, בהתאמה, אך ב-6% במוצע לאוכלוסייה.

הצמיחה בשנים 2004-2005 הביאה עימה שיפור בהכנסה הכלכלית, שממנו נהנתה גם האוכלוסייה בגיל העבודה בעשירונים הנמוכים. אולם התפתחות זו היתה מלווה בהמשך הקיצוץ בקצבאות (בעיקר בקצבות הילדים) ובהפחתת מיסים שממנה נהנו בעיקר בעלי ההכנסה הגבוהה. ההכנסה הפנויה לנפש תקנית ב-2004 בהשוואה לזו שב-2003 עלתה

⁴ הנתונים ל-2004/5 נוגעים לתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2004 ואת המחצית הראשונה של 2005. לפירוט ראו פרק 2 בסקירה זו.

תרשים א'1-א'4: השינוי הריאלי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית לפי עשירונים,



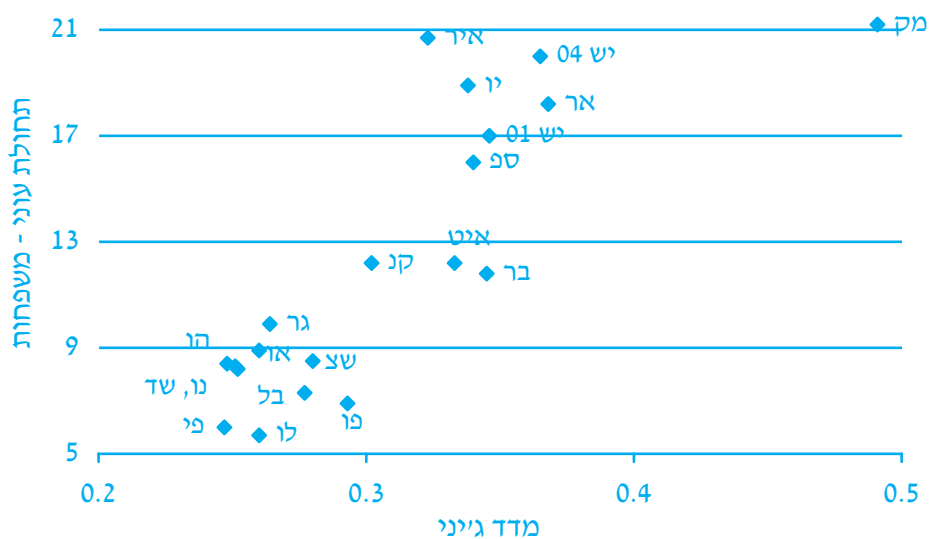
ריאלית ב-3.6% במוצע לכלל האוכלוסייה; היא הוסיפה לרדת בשני העשירונים התחתונים, אך עלתה בשאר העשירונים. שיעור הגידול עלה עם העשירון והגיע ל-6%-5% בשלושת העשירונים העליונים. רק ב-2004/5 נבלמה השחיקה ברמת החיים של העשירונים הנמוכים, אם כי לא נצפה עדיין שיפור בהכנסתם הפנויה. הסיכום של התקופה מעיד על התרחבות הפערים בהכנסה הפנויה: ב-2004/5 ההכנסה הפנויה לנפש תקנית של ששת העשירונים הראשונים היתה נמוכה מזו שב-2001; הכנסת העשירון הראשון והשני צנחה בכ-25% ובכ-12% במונחים ריאליים, בהתאמה, ושיעור השחיקה ירד בהדרגה עד לכ-1% בעשירון השישי. לעומת זאת, הכניסה למיתון כלכלי והיציאה ממנו הותירה בידי ארבעת העשירונים העליונים הכנסה פנויה הגבוהה ריאלית בכ-2%-1% מזו שעמדה לרשותם ב-2001.

ההתפתחויות בממדי העוני מציגות מבט נוסף על החרפת המצב החברתי. כניסת המשק למיתון כלכלי הובילה להתרחבות מסוימת בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית – שהגיעו לשיאם ב-2002. מגמה זו נבלמה עם התחדשות הצמיחה. לעומת זאת, המדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה הקפיצה את ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה: שיעור המשפחות העניות נסק ל-20.5% ב-2004/5, ובשיעור הילדים העניים נמשכה מגמת העלייה שהסתמנה מאז פרוץ המיתון העמוק והוא האמיר ל-34.1%. במקביל העמיקה עוצמת העוני ופחתה תרומת הקצבאות לצמצום ממדי העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסה הפנויה. ב-2004/5 רק כ-39% מהמשפחות ו-17% מהילדים חולצו ממעגל העוני. זאת לעומת 47% ו-25% בהתאמה, ב-2002. ב-2004/5 הקצבאות והמיסים גם יחד הצליחו לצמצם את מדד ג'יני ב-27%, לעומת כ-32% ב-2002.

בפרספקטיבה בינלאומית, ישראל של 2004/5 המשיכה לבצר את מעמדה במניין המדינות המערביות המובילות בממדי העוני. תרשים ב' מציג דיאגרמת פיזור לראשית שנות האלפיים⁵ של 23 המדינות המשתתפות בפרויקט לוקסמבורג: תחולת העוני בקרב משפחות לפי ההכנסה הפנויה נמדדת על הציר האנכי ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה נמדד על הציר האופקי.

⁵ הערכים המדויקים של תחולת העוני ומדד ג'יני למדינות השונות מוצגים בפרק 2 שבסקירה זו.

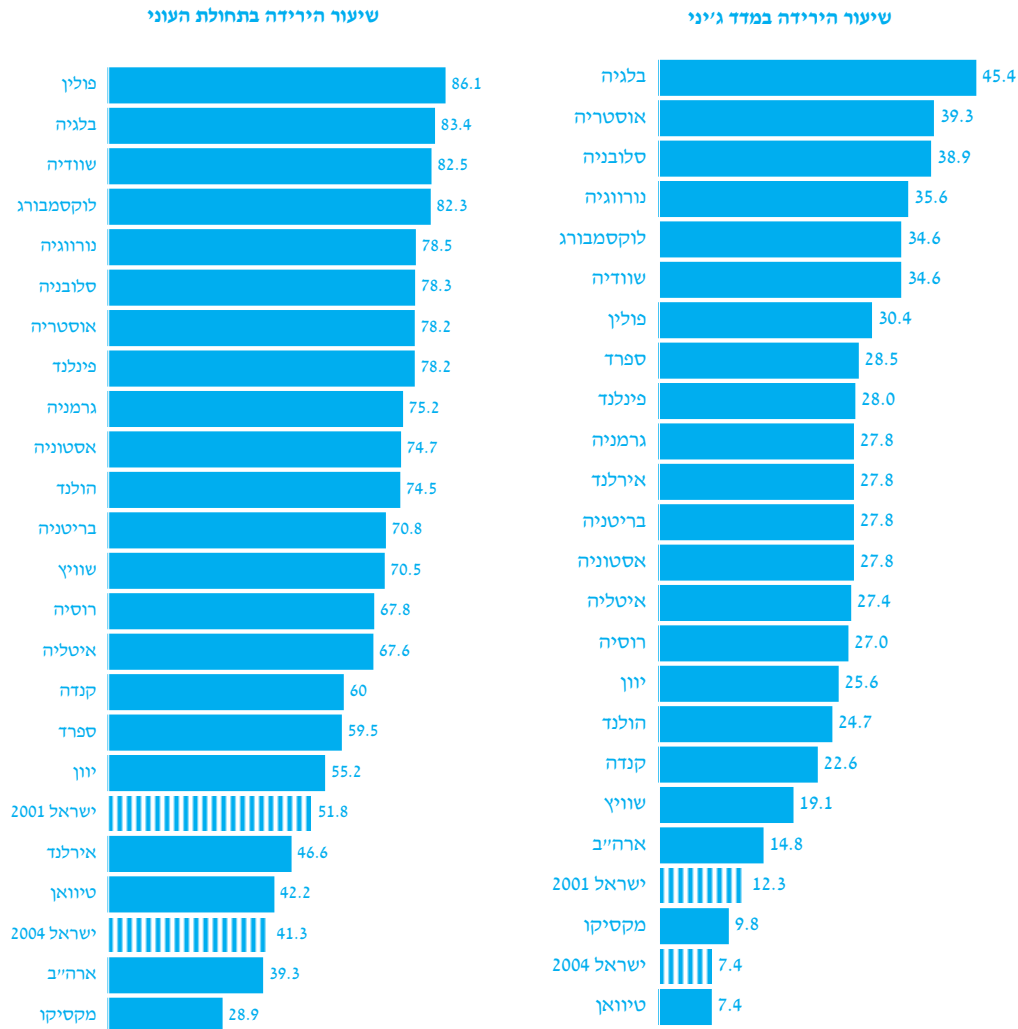
תרשים ב': תחולת עוני בקרב משפחות ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה: מדינות נבחרות, 2001-1999 *



* המדדים חושבו על פי סולם השקילות של LIS.

המקור: מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג, עיבודי מינהל המחקר והתכנון. מקרא המדינות: או-אוסטריה, איט-איטליה, איר-אירלנד, אר-ארצות הברית, בל-בלגיה, בר-בריטניה, גר-גרמניה, הו-הולנד, יו-יוון, יס 01 - ישראל 2001, יס 04 - ישראל 2004, לו-לוקסמבורג, מק-מקסיקו, נו-נורבגיה, ספ-ספרד, פו-פולין, פי-פינלנד, קנ-קנדה, שד-שוודיה, שצ-שוויץ.

תרשים ג': התרומה של תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני בקרב משפחות ולצמצום מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה, מדינות נבחרות, 1999-2001 (אחוזים) *



* המדדים חושבו על פי סולם השקילות של LIS. המקור: מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג, עיבודי מינהל המחקר והתכנון.

המדינות נחלקות לשלוש קבוצות עיקריות: בקבוצת המדינות הראשונה – 11 מדינות הממוקמות בעיקר במרכז מערב אירופה וצפונה – תחולת העוני נעה בין 6% ל-10% ומדד גייני בין 0.25 ל-0.30. הקבוצה השנייה כוללת 5 מדינות (ביניהן אנגליה, איטליה וקנדה) עם תחולת עוני ברמה של 11%-12% ומדד גייני שנע בין 0.30 ל-0.35, ואילו עם הקבוצה השלישית נמנות 7 מדינות עם תחולת עוני גבוהה למדי – 16% ויותר – ועם מדד גייני בגודל השווה ל-0.34 או גבוה ממנו. דיאגרמת הפיזור ממחישה את מקבצי המדינות, כאשר ישראל נמנית עם הקבוצה השלישית. היא ממחישה גם את המתאם החיובי שנצפה באופן אמפירי בין תחולת עוני ומדד גייני במדינות השונות. מתאם זה עומד על 0.8 והוא נזקף בעיקר לקשר החיובי המובהק בקבוצת המדינות הראשונה, ובמידה מסוימת גם לקבוצה השלישית של המדינות הנסקרות.

נתוני המאגר של פרויקט לוקסמבורג מאפשרים לזהות עבור כל המדינות המשתתפות בפרויקט את התרומה של תשלומי ההעברה (בכסף) לצמצום ממדי העוני או ממדי אי-השוויון באמצעות השוואת המדדים המחושבים לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) למדדים המחושבים לפי ההכנסה לפני תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים⁶. בתרשים ג' מוצגות המדינות לפי תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני בקרב משפחות ולצמצום מדד גייני להתחלקות ההכנסה. מהתרשים עולה שישראל ממוקמת בתחתית – ברבע האחרון של שני הסולמות, ורחוקה מרחק רב ממדינות מערב אירופה.

תיבה 1ד' מרחיבה את יריעת ההשוואה הבינלאומית ומתמקדת בקשר שבין ההוצאה לתשלומי העברה (בכסף) לבין ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב מדינות ה-OECD המשתתפות בפרויקט לוקסמבורג. הממצאים מורים על מתאמים גבוהים יחסית, ובייחוד המתאמים שבין ההיקף של התמיכות הכספיות לבין תרומתן של תמיכות אלו לצמצום העוני בקרב משפחות וילדים.

⁶ זיהוי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים) אינו אפשרי עבור חלק גדול מהמדינות המשתתפות בפרויקט. לפיכך אי אפשר לחשב עבור כל המדינות את התרומה של תשלומי ההעברה בהשוואה להכנסה הכלכלית בלבד.

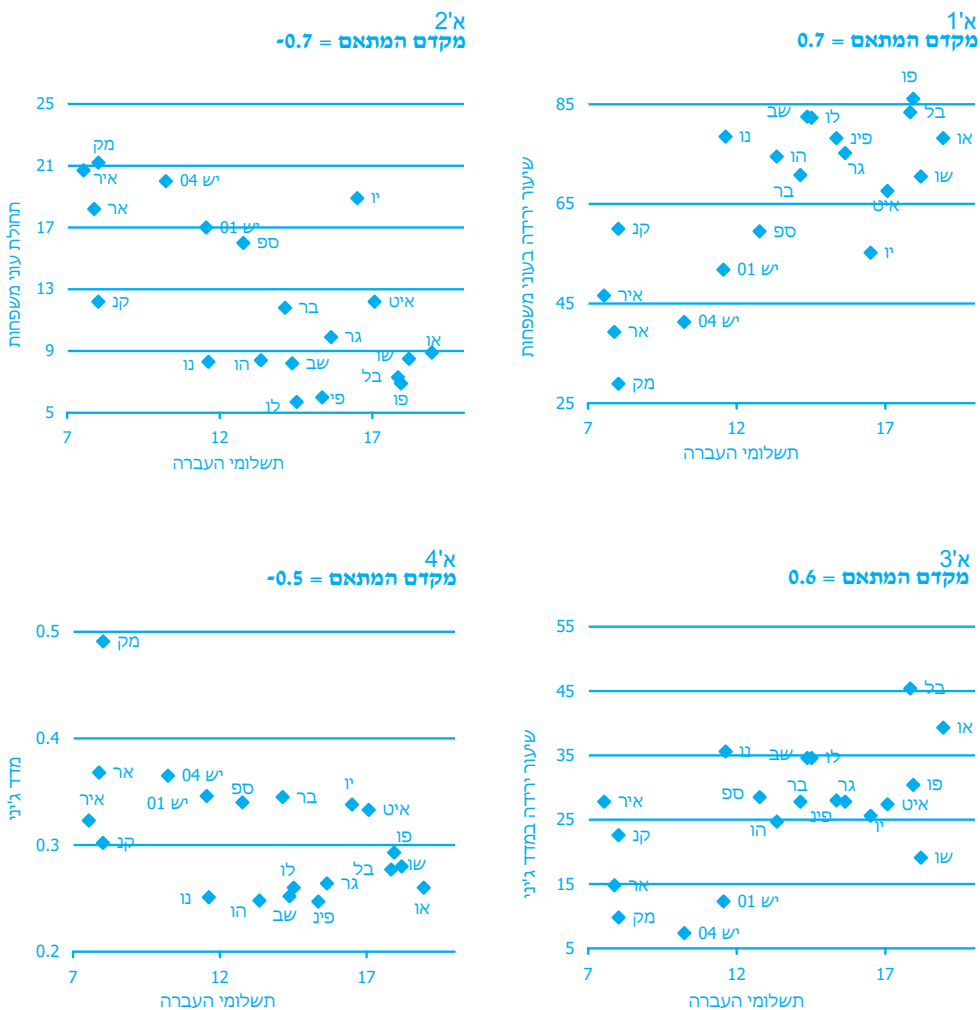
תיבה 1ד'

התרומה של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסה בראייה בינלאומית

במחקרים רבים נעשה ניסיון להסביר שינויים בממדי עוני ובדפוסי התחלקות הכנסות על פני זמן בהתפתחויות מקרו-כלכליות כמו צמיחה, אינפלציה ואבטלה ובתמורות שהונהגו במדיניות הרווחה במדינה הנחקרת. מחקרים אחרים עסקו בהסבר ההבדלים ברמת העוני ואי-השוויון בין מדינות שונות – בנקודת זמן או בשינוי בהם לאורך זמן. גם המודלים במחקרים אלה השתמשו במשתנים מקרו-כלכליים בעיקר בגידול בתוצר לנפש, אך התמקדו במשתנים מוסדיים הקשורים למשטר הרווחה הנהוג במדינה (כמו משטר סוציאליסטי או ליברלי) או לשוק העבודה (כמו שיעור ההתאגדות), וכן במשתנים הקשורים לעומק המעורבות הממשלתית בתחום הכלכלי-חברתי ולמידת הנדיבות של תוכניות ביטוח סוציאלי. בתיבה זו מובא היבט אחד ממכלול המשתנים המשפיעים על ההבדלים בעוני ובאי-השוויון בהכנסות בין מדינות: הקשר שבין גודל ההוצאה לתמיכות כספיות (לפי הסיווג של ה-OECD) לבין ממדי עוני ואי-שוויון והקשר שבין גודל התמיכות הכספיות לבין תרומתן לשיפור המצב החברתי לפי מדדים אלה ב-20 מדינות. גודל ההוצאה לתשלומי העברה כאחוז מהתוצר משמש מדד למידת המעורבות הממשלתית בתחום הרווחה, וגודל התמיכות לנפש (בקבוצה מסוימת כמו הקשישים) כאחוז מהתוצר לנפש משמש מדד לנדיבות מערכת הרווחה לאותה קבוצה. ההשערה שעוני ואי-שוויון קטנים עם עליית היקף התמיכות נתמכת בכמה עדויות אמפיריות.

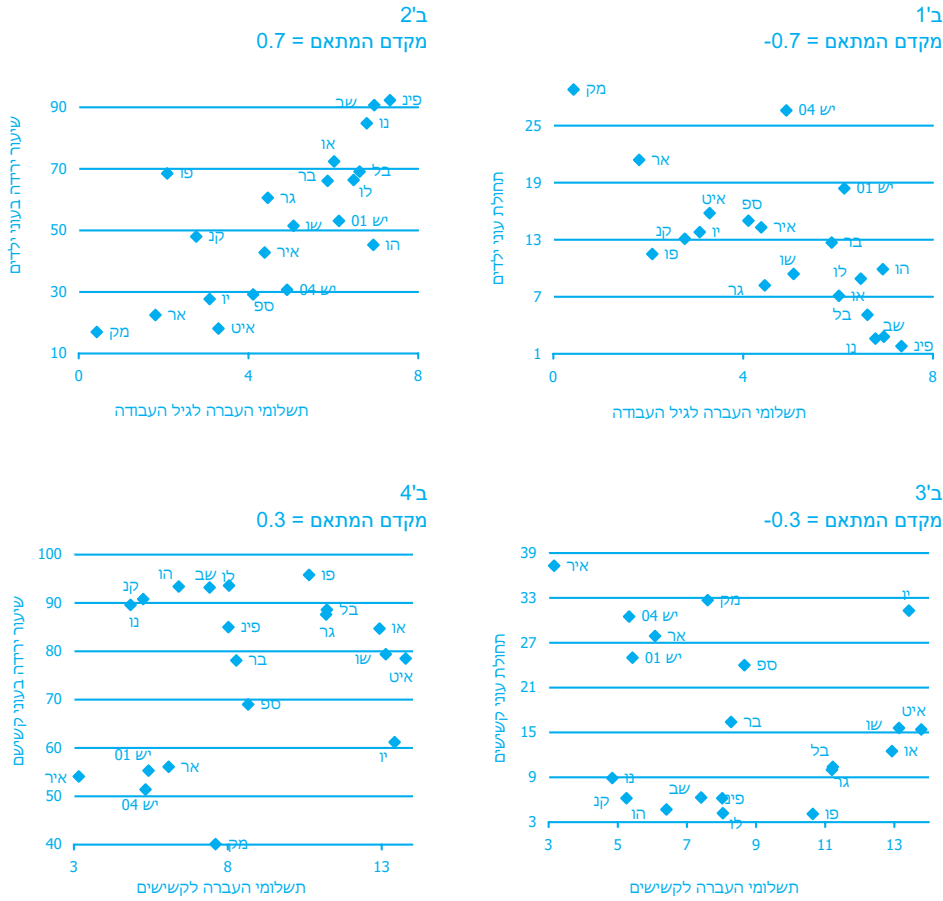
דיאגרמות הפיזור א'1 וא'2 שבתרשים א' מעידות על מתאם שלילי גבוה למדי (-0.7) בין התמיכות הכספיות כאחוז מהתמ"ג לבין שיעור העוני בקרב משפחות, ועל מתאם חיובי גבוה (0.7) בין התמיכות הכספיות לבין תרומתן לצמצום ממדי העוני. במדינות שבהן תשלומי ההעברה גבוהים ונעים בתחום רחב למדי שבין 12 ל-19 אחוזי תוצר, תחולת העוני בקרב משפחות נעה בין 5% ל-10%. שיעור הירידה בתחולת העוני הנובע מתשלומי ההעברה נע במדינות אלו בין 70% ל-86%. לעומת זאת, במרבית המדינות המקצות עד 11 אחוזי תוצר לתמיכות כספיות, תחולת העוני עולה על 17%, והתרומה של תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני נעה בין כ-30% לכ-50%. ישראל נמנית עם הקבוצה השנייה – אם כי ההוצאה לתמיכות כספיות גבוהה יותר מאשר בקרב שאר חברות הקבוצה (כ-12% וכ-10% בישראל לשנים 2001 ו-2004 בהתאמה, לעומת כ-8% בארה"ב, אירלנד

תרשים א': תשלומי העברה בכסף (כאחוז מהתמ"ג), עוני בקרב משפחות והתחלקות ההכנסה הפנויה, מדינות נבחרות, ראשית שנות האלפיים*



* המדדים חושבו על פי סולם השקילות של LIS. המקור: מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג, עיבודי מינהל המחקר והתכנון. מקרא המדינות: או-אוסטריה, איט-איטליה, איר-אירלנד, אר-ארצות הברית, בל-בלגיה, בר-בריטניה, גר-גרמניה, הו-הולנד, יז-יוון, יי-ישראל 2001, יי-ישראל 2004, לו-לוקסמבורג, מק-מקסיקו, נו-נורבגיה, ספ-ספרד, פו-פולין, פי-פינלנד, קנ-קנדה, שד-שוודיה, שצ-שווייץ.

תרשים ב': תשלומי העברה בכסף (כאחז מהתמ"ג), ועוני בקרב ילדים וקשישים, מדינות נבחרות, ראשית שנות האלפיים*



* המדדים חושבו על פי סולם השקילות של LIS.

המקור: מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג, עיבודי מינהל המחקר והתכנון. מקרא המדינות: או-אוסטריה, איט-איטליה, איר-אירלנד, אר-ארצות הברית, בל-בלגיה, בר-בריטניה, גר-גרמניה, הו-הולנד, יו-יוון, יש 01 - ישראל 2001, יש 04 - ישראל 2004, לו-לוקסמבורג, מק-מקסיקו, נו-נורבגיה, ספ-ספרד, פו-פולין, פי-פינלנד, קנ-קנדה, שד-שוודיה, שצ-שווייץ.

ומקסיקו). קנדה ויוון יוצאות דופן: בקנדה תחולה נמוכה למדי (12%) עם הוצאה נמוכה (כ-8 אחוזי תוצר). לעומת זאת ביוון תחולת העוני גבוהה (19%), אך גם ההוצאה (17 אחוזי תוצר).

המתאמים בין התמיכות הכספיות לבין מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה (-0.5) ובין התמיכות לבין שיעור הצמצום באי השוויון הנזקף לזכות התמיכות (0.6) נמוכים יותר מאלה שנצפו בין התמיכות לעוני. דיאגרמה א'4 מראה שבדומה לארה"ב ומקסיקו, התמיכות בישראל צמצמו את אי-השוויון במידה מועטה בלבד (ב-12% ב-2001 וב-7% ב-2004), אם כי ישראל מקצה לתמיכות יותר משאבים מאשר מקסיקו, ארה"ב, קנדה ואירלנד.

תרשים ב' ממחיש בבירור שהיקף התמיכות הכספיות משפיע על עוני בקרב ילדים יותר מאשר הוא משפיע על עוני בקרב קשישים. המתאם השלילי שבין התמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה לשיעור הילדים העניים הוא -0.7 והמתאם החיובי שבין התמיכות לתרומתן לצמצום העוני בקרב ילדים הוא 0.7. בקצה האחד ממוקמות מדינות שהתמיכות למשפחות בגיל העבודה מהוות שיעור נמוך מאוד מהתוצר – 4%-1.5% (מקסיקו, ארה"ב ואיטליה); אלו הן מדינות עם שיעור גבוה של עוני בקרב ילדים (מעל 16%) ועם תרומה קטנה של תשלומי העברה לצמצום העוני (בסביבות 22%). בקצה השני ניצב גוש של מדינות המקצות תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה בסדר גודל של 7-12 אחוזי תוצר והמצליחות לצמצם את שיעור הילדים העניים בכ-90%-60%. בגוש זה בולטות המדינות הסקנדינאיות כמו שוודיה, פינלנד ונורווגיה אך גם מדינות כמו בלגיה ואנגליה. לכאורה ישראל חריגה למדי: היא סובלת משיעור גבוה של ילדים עניים, אך התמיכות הכספיות לאוכלוסייה בגיל העבודה דומות בגודלן לאלו המוענקות במדינות כמו אנגליה ושווייץ וגבוהות אף מאלו שבמדינות כמו קנדה, יוון וספרד. אולם, בניכוי ההוצאה הייחודית בה לנפגעי איבה ומלחמה ולחיילים משוחררים (מענקים), ישראל אינה חריגה. ישראל גם סבלה משחיקה בתרומה של תשלומי העברה לצמצום עוני בקרב ילדים – תרומה זו פחתה מכ-50% ב-2001 לכ-30% ב-2004. לעומת המתאמים הגבוהים בין תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה לבין שיעור העוני ושיעור הירידה בשיעור העוני, תרשים ב' מראה על קשר חלש יחסית בין תמיכות כספיות לאוכלוסייה הקשישה לבין משתני העוני (מתאם שלילי של -0.3) בין תמיכות לשיעור העניים ומתאם חיובי של 0.3 בין תמיכות לשיעור הירידה ברמת העוני). ממצא זה אינו מפתיע, שכן במדינות רבות מערכת הפנסיה בנויה משני רבדים – בסיסי ויחסי – ומיועדת להבטיח שרמת החיים של הקשישים לא תיפול במידה ניכרת בעקבות פרישה מעבודה. מערכות אלו מטפלות בכל הקשישים ואינן ממוקדות בצמצום העוני בלבד.

1.3.2 ההוצאה לבריאות וחינוך במימון ממשלתי⁷ וחלוקת הכנסות

ניתוח השפעת הממשלה על רווחת המשפחות מתרכז בדרך כלל בהעברות הכספיות ובמיסוי הישיר. ואולם, רווחת המשפחות תלויה גם בשירותים שהממשלה מעניקה ללא תשלום או במחיר מוזל במסגרת התקציב החברתי. שירותים אלה מוגדרים כ"העברות בעין" מהממשלה למשפחות. תרשים ד' מראה כי ההוצאה הלאומית לבריאות במימון הממשלה (המהווה קרוב ל-65% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות) כשהיא מנוכה במדד הצריכה הציבורית האזרחית, עלתה ב-4.2% בין 2001 ל-2004, ובשיעור דומה בין 2004 ל-2005, כך שהגידול המצטבר ב-2005 עמד על כ-8.5%⁸. התרשים מראה עוד, כי ההוצאה לבריאות **לנפש מתוקנת** על פי סולם הקפיטציה⁹, עלתה בין 2001 ל-2005 בשיעור מצטבר של כ-0.2% בלבד, כאשר הגידול ב-2005 קיזז פחות או יותר את הירידה שהצטברה בשנים 2004-2002. ההוצאה הלאומית לחינוך במימון הממשלה (המהווה כ-80% מההוצאה הלאומית לחינוך), עלתה ריאלית ב-4.1% ב-2005 ובשיעור מצטבר של 5.2% בין 2001 ל-2005. בניכוי הגידול במספר התלמידים בכל דרגי חינוך, נותרה ההוצאה לחינוך כמעט ללא שינוי – ירידה של 0.1%. ואולם מניתוח ההוצאה לתלמיד לפי דרג חינוך עולה כי בשנים 2005-2002 ניתנה העדפה לחינוך הקדם יסודי, ועוד יותר להשכלה הגבוהה, על חשבון החינוך בחטיבת הביניים והתיכון. המימון הממשלתי לחינוך היסודי נותר כמעט ללא שינוי ריאלי באותה התקופה.

החישובים מתבססים על נתוני התקציב של משרד האוצר כפי שהיו נכונים לחודש פברואר 2006. בעת כתיבת שורות אלו עודכנו נתוני התקציב ומסתמן כי הירידה בתקציב החינוך של 2006 תהיה גבוהה יותר. זאת בעיקר בשל תת-ביצוע התקציב שיועד ליישומו של דוח דוברת. מאחר שהמודל מתעדכן באופן שוטף, התוצאות העדכניות ל-2005 יפורסמו לקראת הדיון בתקציב 2006 או בתקציב 2007.

⁷ הוצאה לאומית במימון המגזר הממשלתי, ללא הוצאות מינהל אך בתוספת ההוצאות להשקעה.
⁸ יצוין כי הגדרת ההוצאה הממשלתית לבריאות בחלק זה שונה מזו שהוצגה קודם לכן בדיון על ההוצאה הציבורית לרווחה. כאן מדובר בהוצאה לפי מגזר מממן, בעוד שבחלק הקודם לפי מגזר מבצע ובהתאם להגדרות ה-OECD.
⁹ סולם הקפיטציה מביא בחשבון את גודל האוכלוסייה והרכבה לפי גיל ובכך מבטא את צורכי הבריאות של האוכלוסייה. דמי ביטוח בריאות מוקצים בין קופות החולים לפי סולם זה.

לוח 3: ההוצאה לבריאות ולחינוך במימון הממשלה 2001-2005, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

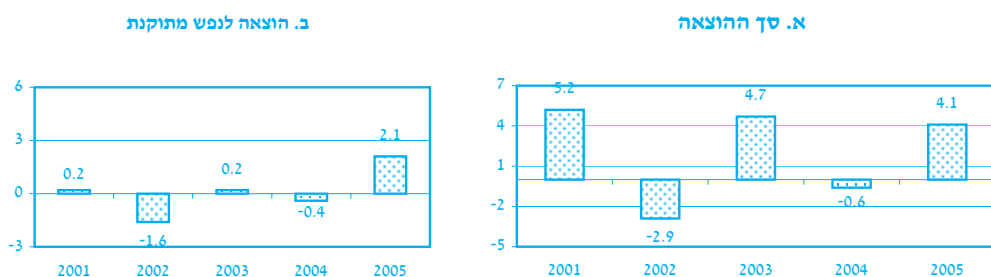
2005	2004	2003	2002	2001	
35,772	34,030	33,190	31,664	31,614	ההוצאה לחינוך*
31,402	29,860	28,522	27,886	26,904	ההוצאה לבריאות**

* הנתונים האחרונים שפרסם הלמ"ס נוגעים לשנת 2001, וההוצאה לשנים 2002-2005 קודמה לפי השינוי בתקציבי משרד החינוך וההשכלה הגבוהה. קידום הנתונים מ-2004 ל-2005 נערך על פי התקציב המתוכנן ל-2005 ובהנחה שניצול התקציב יהיה כ-98%.

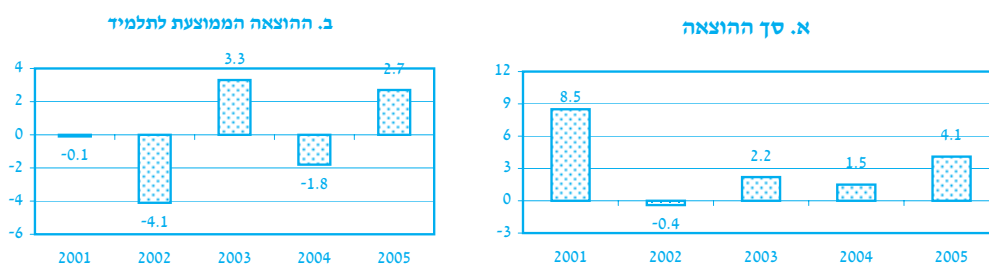
** נתוני ההוצאה שפרסם הלמ"ס ל-2004 קודמו ל-2005 לפי השינוי בתקציב משרד הבריאות, תקבולי דמי ביטוח בריאות וההוצאה לבריאות במסגרת הביטוח הלאומי.

תרשים ד': שיעור השינוי הריאלי* בהוצאה לבריאות וחינוך במימון ממשלתי, 2002-2004

בריאות



חינוך



* בניכוי מדד הצריכה הציבורית האזרחית.

מהנתונים הידועים עד כה, מדיניות הממשלה בתחומי הבריאות והחינוך לא הביאה לפגיעה ממשית נוספת במשפחות בעשירונים הנמוכים בין 2001 ל-2005. סכום ההעברה בעין למשפחות אלו גבוה יותר מאשר למשפחות בעשירונים העליונים וגודל ההעברה בעין מהווה שיעור גבוה יותר בהכנסתם הכספית. ההעברה בעין הגלומה בשירותי בריאות וחינוך במימון ממשלתי מהווה כ-23% מההכנסה המותאמת (הכנסה כספית פנויה בתוספת ההעברה בעין). שיעור זה עומד על כ-60% בעשירון התחתון אך הולך ופוחת עד ל-8% בעשירון העליון¹⁰.

1.3.3 תקציב המדינה וחלוקת הכנסות: 2005-2001

לתקציב המדינה על שני צדדיו – צד ההוצאות וצד ההכנסות – השפעה על רמת החיים והרווחה של האוכלוסייה. בכל שנה נפתחים דיוני הממשלה בתקציב המדינה בסקירה של ההתפתחויות המקרו-כלכליות במשק ובהצגת תחזית לשנת התקציב הנדונה ולשנים הבאות. תחזית זו משמשת את הממשלה בבואה לקבוע או לאשר מחדש את יעדי המדיניות הכלכלית, וכן בבואה להחליט על גודל התקציב והרכבו הנגזרים מיעדים אלה. ואולם בדיוני הממשלה נפקד מקומה של סקירה הנוגעת להשלכותיה של המדיניות שננקטה זה מכבר על תמונת המצב החברתית וכן נפקד מקומו של ניתוח ההיבטים החברתיים של התקציב שבדיון – זאת אף שנעשה ניתוח של חלק מההיבטים החברתיים בידי המוסד לביטוח לאומי וגופים אחרים. תופעה זו נזקפת, ולו בחלקה, לעובדה שבצד היעדים הכלכליים לא נקבעים יעדים חברתיים למדיניות הממשלה.

במטרה להציג מדי שנה בשנה אומדנים כמותיים להשלכותיה של מדיניות התקציב על חלוקת ההכנסות, נבנה מודל (להלן "מודל התקציב"), שמשמש להדמיית השינויים בתקציב החברתי ובמיסים. בחלק זה של הפרק יוצגו האומדנים הכמותיים להשפעת השינויים בתקציב בשנים 2005-2001, על בסיס נתוני סקר הוצאות המשפחה 2002 ונתוני התקציב והחשבונאות הלאומית. האומדנים בנקודת המוצא נוגעים לשנת 2002 וחישובם מתבסס על התפלגות ההכנסות, רמות השכר והמחירים, דפוסי התעסוקה והמבנה

¹⁰ ממצאים מפורטים מוצגים ב"היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006" מאת לאה אחדות, מירי אנדבלד, צבי זוסמן ורפאלה כהן (טרם פורסם).

הדמוגרפי של האוכלוסייה בשנה זו. מאחר שההדמיה נערכה ללא התחשבות בהתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות, האומדנים מבטאים את **ההשפעה הנקייה** של השינויים במדיניות התקציב, בהנחה שכל יתר המשתנים נשארים קבועים ברמה של שנת 2002. הניתוח כלל, במגבלות מסוימות שיפורטו להלן, את השינויים בתשלומי ההעברה של המוסד לביטוח לאומי, במיסוי הישיר והעקיף ובמימון הממשלתי של שירותי החינוך והבריאות. בתחום **הקצבאות** הוגבל הניתוח לשינויים העיקריים שחלו במהלך התקופה: הקיצוץ של קצבות הילדים בשנים 2002-2005, הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה שיושם באמצע 2003 והגדלת קצבת הזיקנה לקשישים מעוטי יכולת ב-2005.

בתחום **המיסים הישירים** כלל הניתוח את השינויים האלה: (א) הנהגת הרפורמה במס הכנסה על יחידים בשנים 2003-2006 והשינויים במדרגות המס ובשיעורים השוליים מאז 2001; (ב) צמצום ההטבות במס בגין מגורים באזורים בעלי עדיפות לאומית שזכו להטבות מס ב-2004; (ג) ביטול העדכון של נקודת הזיכוי בהתאם לעליית המחירים מ-2005; (ד) ביטול נקודת הזיכוי לעובד שבן זוגו אינו עובד ב-2005; (ה) השינויים במדרגות ובשיעורים של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-2003.

בתחום **המיסוי העקיף** הובאו בחשבון השינויים בשיעורי המע"מ על מוצרי צריכה בלבד (ולא מוצרי השקעה) בתקופה זו.

בתחום **השירותים החברתיים** חולקה ההוצאה הממשלתית לשירותי חינוך ובריאות בין המשפחות בסקר על פי מאפיינים רלוונטיים. ההוצאה לתלמיד במימון הממשלה חושבה לכל דרג חינוך והוצאה זו נזקפה לכל משפחה ומשפחה בהתאם למספר התלמידים בה בכל אחד מ-4 דרגי החינוך הבאים: חינוך קדם יסודי, חינוך יסודי, חטיבה ותיכון והשכלה גבוהה. כספי הבריאות במימון ממשלתי נזקפו למשפחות בהתבסס על סולם הקפיטציה.

עיקרי הממצאים מוצגים בתיבה 1ה', והם מהווים נדבך נוסף לעדויות שהוצגו עד כה בדבר הצטמקות המשאבים העומדים לרשות המשפחות בעשירונים הנמוכים באוכלוסייה.

תיבה 1ה'
השלכותיה החברתיות של מדיניות התקציב
על פי "מודל התקציב": 2001-2005

השלכותיה החברתיות של מדיניות התקציב בשנים 2001-2005 כפי שעלו מ"מודל התקציב" מוצגים בתיבה זו. לוח 1 להלן מציג את סכומי הקצבאות, המיסים וההכנסה בממוצע למשפחה בשנים 2001 ו-2005 ואת השינוי בין שתי השנים. הנתונים מורים כי עיקר ההשפעה על הכנסת המשפחות נבעה מהקיצוץ בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה מצד אחד, ומהרפורמה במס הכנסה מצד אחר. בין השנים 2001 ו-2005 הופחתו קצבות הביטוח הלאומי בשיעור ממוצע של כ-11% למשפחה. במקביל הופחת גם מס ההכנסה בשיעור הקרוב לכ-20%. בהעברה בעין הגלומה בשירותי חינוך ובריאות הניתנים למשפחות במימון ממשלתי לא חל כל שינוי במונחים ריאליים. השינוי המצרפי במיסוי הישיר ובתשלומי ההעברה הביא לעליית ההכנסה הפנויה הכספית של המשפחות בשיעור ממוצע של 2.2% בין שתי השנים. ואולם ההכנסה הפנויה המותאמת, זו הכוללת גם את הערך הכספי של ההעברה בעין לשירותי חינוך ובריאות, עלתה בשיעור מתון יותר של 1.7%.

לוח 1: השפעת אמצעי המדיניות, 2001 ו-2005 (מחירי 2002)

שיעור השינוי הריאלי (%)	בממוצע למשפחה (ש"ח לחדש)		
	2005	2001	
-11.1	1,353	1,522	תשלומי העברה
-40.4	272	456	מזה: קצבאות ילדים וה"ה
3.1	497	482	קצבת זיקנה
-0.1	2,731	2,733	סך העברות בעין
-0.1	1,469	1,471	חינוך
0.0	1,262	1,262	בריאות
-13.6	2,374	2,749	מיסוי ישיר
-19.8	1,538	1,917	מס הכנסה
0.6	836	831	ביטוח לאומי ומס בריאות
-0.7	1,018	1,025	מע"מ
0.0	10,350	10,350	הכנסה כלכלית
2.2	9,594	9,389	הכנסה כספית פנויה
1.7	12,325	12,122	הכנסה פנויה מותאמת

בלוח 2 מובא חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה הכספית והפנויה המותאמת בשנים 2001 ו-2005. בין 2001 ל-2005 עלה חלקם של העשירונים העליונים בשני סוגי ההכנסה על חשבון ירידת חלקם של העשירונים התחתונים. השינויים בהתפלגות ההכנסות של ההכנסה המותאמת מתונים יותר מאלה של ההכנסה הכספית, משום שבמרכיב ההעברה בעין (שמהווה מעל חמישית מההכנסה הכספית הפנויה בממוצע) לא חלו שינויים ריאליים ניכרים בין 2001 ל-2005. בעוד שבכלל האוכלוסייה עלתה במעט (כ-2%) ההכנסה הריאלית בין 2001 ל-2005, העלייה אינה אחידה בין העשירונים: בעשירון התחתון ירדה ההכנסה הפנויה הכספית בשיעור של כ-18%. ירידה זו מוסיפה להשתקף בשיעורים פוחתים והולכים עד לעשירון הרביעי. החל בעשירון החמישי המגמה משתנה וההכנסה הריאלית הולכת ועולה עד לשיעורים של 6%-5% בשני העשירונים העליונים.

לוח 2: חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה ושיעור השינוי הריאלי בהכנסה, 2001 ו-2005 (אחוזים)

שיעור השינוי הריאלי		חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה המותאמת		חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה הכספית		עשירון
הכנסה פנויה מותאמת	הכנסה פנויה כספית	2005	2001	2005	2001	
2005	2001	2005	2001	2005	2001	סך הכול
1.7	2.2	100.0	100.0	100.0	100.0	1
-7.3	-18.4	3.8	4.2	1.8	2.2	2
-5.0	-9.0	5.1	5.4	3.3	3.7	3
-2.5	-4.1	5.7	5.9	4.3	4.6	4
-0.5	-1.0	6.7	6.9	5.7	5.8	5
0.1	0.4	7.9	8.0	7.2	7.3	6
1.2	1.5	8.9	9.0	8.6	8.6	7
2.0	2.7	10.2	10.2	10.5	10.4	8
2.7	3.3	12.0	11.9	12.7	12.6	9
4.0	4.6	14.9	14.5	16.6	16.2	10
5.1	5.5	24.9	24.1	29.5	28.6	

לוח 3: הרווח הנקי מתשלומי העברה בכסף ובעין וממיסים לפי עשירונים,
(ש"ח לחדש, מחירי 2001 ו-2005)

ההפרש (ש"ח לחדש)	ממוצע למשפחה (ש"ח לחדש)		עשירון
	2005	2001	
211	692	481	סך הכול
-479	4,550	5,029	1
-340	4,332	4,672	2
-206	3,885	4,091	3
-37	3,410	3,448	4
15	2,560	2,545	5
141	1,839	1,699	6
248	806	558	7
386	-78	-464	8
626	-2,274	-2,900	9
1,162	-7,654	-8,816	10

מגמה זו נותרת בעינה גם בהסתכלות על ההכנסה המותאמת, אם כי בשיעורים מתונים יותר. ה"רווח הנקי" מוגדר כהכנסת המשפחה (או הנפש) מהמקורות הקשורים בתקציב (תשלומי העברה והעברות בעין) בניכוי הוצאותיה למיסוי ישיר ועקיף – מע"מ על מוצרי צריכה. מהנתונים בלוח 3 עולה כי הרווח הנקי חיובי בשבעת העשירונים העליונים (כלומר המשפחה מקבלת תשלומי העברה ושירותי בריאות וחינוך בסכום גבוה יותר מהמיסים שהיא משלמת) אם כי הוא יורד בשיטתיות מהעשירון הראשון לשביעי והופך לשלילי בשלושת העשירונים העליונים. הנתונים מראים על מגמה מתמדת של כרסום "ברווח הנקי" של העשירונים הנמוכים ועלייה ב"רווח הנקי" (הקטנת הרווח הנקי השלילי) של העשירונים העליונים. ה"רווח הנקי" של העשירון הראשון נפל בין 2001 ל-2005 ב-479 ₪, בעוד שהרווח הנקי השלילי של העשירון העליון פחת ב-1,162 ש"ח.

1.4 היקף התשלומים

ב-2005 הסתכמו תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – בכ-43.3 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-42.8 מיליארד ב-2004 ו-47.3 מיליארד ב-2002. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על תחומיה המגוונים¹¹.

בשנת 2005 נבלמה מגמת הירידה בהיקף התשלומים של המוסד והוא נותר ללא שינוי במונחים ריאליים – זאת לאחר שבשלוש השנים 2004-2002 הסתכמה הירידה המצטברת בו בכ-11.5%. לולא הגידול במספר המקבלים גמלאות, בעיקר בענפים מרכזיים של המוסד לביטוח לאומי, היינו עדים להימשכות הירידה גם ב-2005. תשלומי הגמלאות ששילם המוסד ירדו ל-7.63 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-9.36 בשנים 2001-2002.

היציבות בהיקף התשלומים לגמלאות ב-2005 היא תוצאה של שתי ההתרחשויות האלה: הימשכות מגמת הירידה של התשלומים לקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – קצבות ילדים, דמי אבטלה והגמלה להבטחת הכנסה – בצד גידול בתשלומים לקשישים, לנכים ולגמלאות בענף אמהות ויציבות בענפים האחרים המשלמים גמלאות מחליפות שכר (נפגעי עבודה ומילואים). לוח 5 מציג את הנתונים המלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות, לפי ענפים.

ב-2004 נמשך הקיצוץ בקצבות הילדים במסגרת התהליך ההדרגתי להשוואת הקצבה לכל הילדים שנקבע בחוק התוכנית להבראת המשק (2003) ובמסגרת הוראת השעה המיוחדת לשנים 2004-2005. ב-2005 פחתו התשלומים לקצבות ילדים בעוד 8%. ההשפעה של הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה הוסיפה לתת את אותותיה בשיעור הנמוך של מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי-מועסקים (כ-25%), אך השיפור במצב התעסוקה במשק הוביל, ככל הנראה, לקיצור השהות של מובטלים במערכת אבטלה. התפתחות זו היא הסיבה לירידה ריאלית של כ-6% בהיקף התשלומים לדמי אבטלה. שיעור ירידה דומה נצפה גם בתשלומים לגמלה להבטחת הכנסה, והוא מוסבר בירידה שחלה במספר המקבלים גמלה

¹¹ הוצאות המינהל והתפעול נאמדו בכ-1.2 מיליארד ש"ח ל-2005.

כתוצאה מהשיפור בתעסוקה במשק ומפתיחתם של מרכזי התעסוקה בארבעה אזורים ניסוי בארץ באוגוסט 2005.

בענפים האחרים, המשלמים גם הם גמלאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, נצפו עליות קלות בלבד של פחות ממחצית האחוז בענף נפגעי עבודה ובתגמולים למילואים ועלייה של 3.7% בענף אמהות. היציבות בתשלומי ענף נפגעי עבודה היא תוצאה של שינויים מנוגדים בהיקף התשלומים לסוגי הגמלאות השונים המוענקים במסגרת הענף: בעוד שהתשלומים לדמי פגיעה ירדו ריאלית בכ-6%, התשלומים לקצבות נכות ותלויים עלו בכ-3% ובכ-1%, בהתאמה. הגידול בתשלומים בענף אמהות נובע מהגדלת מענקי האשפוז (כ-8%), שכן התשלומים לדמי לידה ומענקי לידה ירדו ריאלית (בשיעורים של 2% ו-4%, בהתאמה).

בענף זיקנה ושאיירים נצפתה עלייה של 1.5% בהיקף התשלומים לקצבות זיקנה ושאיירים, והיא נבעה כולה מהגדלת הקצבאות להשלמת הכנסה ומהקטנת שיעור ההפחתה בקצבות זיקנה מ-4% ל-1.5%. תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק עלו ריאלית בשיעור של 1%, ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק עלו בשיעור גבוה יותר – 4.4%. התשלומים בענף סיעוד עלו ריאלית ב-1.8%: גמלאות הסיעוד ב-1.7% ושאר ההוצאות שהענף נושא בהן בכ-3%.

בענף נכות כללית התהפכה שוב המגמה, וב-2005 נרשם גידול ריאלי של כ-4% בהיקף התשלומים, לאחר שבשנים 2003-2004 הסתמנה האטה ניכרת בקצב הגידול בתשלומי הגמלאות (עד לשיעור של 0.8% ב-2004). האטה זו שיקפה את הגידול המתון יותר במספר המקבלים ואת הגבלת התשלומים הרטרואקטיביים ל-12 חודשים בלבד. הגבלה זו חלה על כל הגמלאות שמשלם המוסד, אך השפעתה ניכרת בענף נכות כללית. לעומת זאת, התחדשות העלייה בהיקף התשלומים ב-2005 נבעה מעליית קצב הגידול במספר המקבלים, ובשנה זו החלה להתבטא ההשפעה של דחיית גיל הפרישה, שבעקבותיה הנכים מוסיפים לשהות במערכת נכות.

תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי נותרו ב-2005 פחות או יותר יציבים במונחים ריאליים (עלייה של 0.1%). גם 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 לעולים חדשים ותגמולי מילואים), נותרו פחות או יותר יציבים (ירידה של 0.3%). ב-2005 הסתכמו

הגמלאות הלא-גבייתיות כולל הוצאות מינהל בכ-8.6 מיליארד ש"ח, כ-20% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 4: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2005

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	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	7.69	6.02	8.02	4.49
2000	8.27	6.58	6.48	4.41
2001	9.34	7.34	6.87	4.65
2002	9.38	7.28	6.89	4.68
2003	8.74	6.90	6.70	4.54
2004	7.98	6.38	6.55	4.39
2005	7.63	6.11	6.51	4.38

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

נתוני לוח 5 המציג את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף מלמדים כי ב-2005 נמשכה הירידה בחלקם של התשלומים בענפים ילדים, אבטלה והבטחת הכנסה, ובמקביל עלה חלקם של הענפים סיעוד, זיקנה ושאיירים ונכות כללית. חלקם של שאר הענפים – נפגעי עבודה, אמהות ומילואים – נותר ללא שינוי. בשני הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאיירים ונכות כללית – היו מרוכזים ב-2005 56% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף נכות כללית שהיה עד ל-2001 השלישי בגודל, דחק ממקומו את ענף הילדים והפך להיות הענף השני בגודל. חלקו של ענף נכות כללית נסק ל-17.9% ב-2005 לעומת כ-10.5% באמצע שנות התשעים, ואילו חלקו של ענף ילדים צנח לכ-10.5%, בהשוואה לכ-20% באמצע שנות התשעים.

לוח מס' 5: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינורל) 1995-2005

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושארונים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירותי מילואים*	הגטות הכנסה***	סיעוד ואחר
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2001	45,441	15,408	6,076	2,879	2,662	7,643	3,579	1,350	3,579	2,262
2002	47,247	15,671	7,040	3,124	2,796	6,784	3,598	1,771	3,795	2,668
2003	44,808	15,750	7,327	3,167	2,733	6,154	2,481	1,149	3,333	2,714
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735
2005	43,345	16,496	7,741	3,195	2,866	4,562	2,062	721	2,856	2,846
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2001	13.2	11.5	17.2	10.8	8.7	8.0	17.1	28.6	19.7	18.0
2002	-1.6	-3.8	9.6	2.7	-0.7	-16.0	-4.9	24.1	0.3	11.6
2003	-5.8	-0.2	3.4	0.7	-2.9	-9.9	-31.5	-35.6	-12.8	1.0
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	0.2	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	1.2
2005	0.0	1.5	3.9	0.2	3.7	-7.9	-6.1	0.6	-6.2	2.7
התפלגות לפני ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2001	100.0	33.9	13.4	6.3	5.9	16.8	7.9	3.0	7.9	5.0
2002	100.0	33.2	14.9	6.6	5.9	14.4	7.6	3.7	8.0	5.6
2003	100.0	35.1	16.4	7.1	6.1	13.7	5.5	2.6	7.4	6.1
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4
2005	100.0	38.1	17.9	7.4	6.6	10.5	4.8	1.7	6.6	6.6

* התנתנים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון והחור חוב בנין חיסכון במספר ימי המילואים.
 ** כולל תשלומים בעבור תשלומי הנסתר.
 *** לאופולטייה בגיל העבודה.

1.5 רמת הקצבאות

החקיקה שהתקבלה בשנים 2002-2004 המשיכה להטביע את חותמה ברמת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי גם ב-2005 – הקפאת עידכון הקצבאות, הפחתת סכומי רוב הגמלאות ב-4% והמשך הקיצוץ בקצבות הילדים. עם זאת הונהגה ב-2005 מדיניות שהיטיבה עם מקבלי קצבות זיקנה, ובייחוד עם קשישים הזכאים להשלמת הכנסה.

בשנת 2005 נמשכה המדיניות של הקפאת עדכון הקצבאות, שעד ינואר 2002 היו צמודות לשינויים בשכר הממוצע. בחוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) נקבע כי כל הקצבאות שהמוסד משלם, חוץ מקצבות זיקנה ושאיירים¹², לא יעודכנו עד סוף 2005, ומינואר 2006 מקבלי הגמלאות יפוצו רק בעליית המחירים. קצבות הזיקנה והשאיירים היו אמורות להתעדכן בשיעור עליית המחירים כבר בינואר 2004, אלא שהמחירים ב-2003 ירדו ב-0.4%. קצבאות אלו עודכנו בינואר 2005 בשיעור עליית המחירים – 0.9%. לאור השחיקה הריאלית בשכר הממוצע במשך בשנים 2002-2003, למדיניות הקפאת הקצבאות הבסיסיות בערך הנומינלי היתה בדיעבד השפעה מצומצמת למדי על רמת הקצבאות. אמנם ההפסד המצטבר מאי-עדכון הקצבאות לפי השינויים בשכר הממוצע בשנים 2002-2003 עמד על 2.1% (1.2% בינואר 2002 ו-0.9% בינואר 2003), אך לולא מדיניות ההקפאה הקצבאות היו אמורות לרדת בינואר 2004 בשיעור של 2.7%. עליית השכר הריאלי ב-2004 שינתה את התמונה, ובינואר 2005 הקצבאות היו אמורות להתעדכן בכ-0.6%. שיעור זה היה אף נמוך מהשיעור שבו עודכנו קצבות הזיקנה והשאיירים בהתאם לעליית מדד המחירים הרלוונטי לעדכון הקצבאות (0.9%)¹³. אולם, ההשפעה של ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בעדכון לפי עליית המחירים הורגשה כבר ב-2006, וזו תלך ותתעצם בשנים הבאות. בינואר 2006 עודכנו כל הקצבאות, חוץ מקצבות זיקנה ושאיירים, בשיעור עליית המדד – 2.7%. קצבות הזיקנה והשאיירים עודכנו ב-1.8% בלבד מאחר שהן עודכנו ב-2005 ב-0.9%. אילו בינואר 2006 היו הקצבאות מתעדכנות בהתאם לשינוי בשכר

¹² לרבות קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה.

¹³ יש להדגיש שעל-פי החוק הנוכחי עדכון הקצבאות בינואר כל שנה הוא לפי עליית המחירים ב-12 החודשים האחרונים שלגביהם ידוע המדד (למשל, בינואר 2005 העדכון היה לפי עליית המחירים בין נובמבר 2003 לנובמבר 2004).

הממוצע לפי חוק, הן היו עולות ב-6%¹⁴ כשמדובר בקצבות זיקנה ושאיירים, הבטחת הכנסה ודמי מזונות וב-4.7% בקצבאות המשולמות בענפים נכות כללית, סיעוד, נפגעי עבודה ואמהות.

ב-2005 רמת קצבות הזיקנה הבסיסיות עלתה ריאלית ב-1.4%, בעקבות הקטנת שיעור ההפחתה בקצבאות אלו מ-4% ל-1.5% במאי 2005. הקצבאות לשאיירים, שגדלו בשיעור העדכון בלבד, ירדו ריאלית בכמחצית האחוז. הכנסת המינימום לקשישים ושאיירים עלתה ריאלית בשיעור גבוה למדי – 5.8% – בעקבות הגדלת השלמת ההכנסה מינואר 2005. הגדלה זו בוצעה בשני שלבים: בחודשים ינואר-יוני ניתנה תוספת של כ-60 ש"ח לחודש ליחיד ושל כ-80 ש"ח לזוג, ובחודשים יולי-דצמבר התוספת גדלה ל-170 ש"ח ליחיד ול-230 ש"ח לזוג. הסיכום של השנים 2002-2005 מלמד שקצבת הזיקנה הבסיסית איבדה כ-8.2% מכוח הקנייה שלה, וקצבות השאיירים (שבדומה להשלמת ההכנסה לא הופחתו ב-2002 ב-4%) – איבדו כ-6%. לעומת זאת, התוספת שניתנה ב-2005 לקשישים הזכאים להשלמת הכנסה פיצתה אותם על השחיקה שחלה בשנים 2002-2004, ולפיכך שמרה על כוח הקנייה של הקצבאות בהשוואה ל-2001.

ההתפתחות בערך הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מראה על עלייה מסוימת ברמה היחסית של קצבות הזיקנה – אם כי רחוקה עדין מהרמה ששררה ב-2001 (15.4% לעומת 15.7%, בהתאמה, כשמדובר בקצבה ליחיד). לעומת זאת, רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשיש יחיד עלתה ב-2005 ל-27.6% מהשכר הממוצע במשק לעומת כ-26.3% ב-2001.

הגמלה להבטחת הכנסה – המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה ב-2005 – נשחקה בשיעור עליית המדד – 1.3%, לכל הרכבי המשפחה כמובן. בשל העלייה בשכר הממוצע במשק, השחיקה ברמה היחסית של הגמלה היתה אף גבוהה יותר. הגמלה ליחיד (מתחת לגיל 55) ירדה עד ל-18.5% מהשכר הממוצע לזכאי לשיעור הרגיל (לעומת 19.7% ב-2001) ועד ל-20.8% מהשכר הממוצע לזכאי לשיעור המוגדל (לעומת 24.6% ב-2001). הגמלה להורה יחיד או לזוג עם 2 ילדים (מתחת לגיל 55) בתוספת קצבות הילדים נשחקה בשנים 2002-2005 בשיעור ריאלי מצטבר של כ-30%. גם השחיקה ביחס לשכר הממוצע הסתכמה

¹⁴ השכר הממוצע לפי חוק שחושב בינואר 2006 היה 7.383 ש"ח לחודש.

ב-2005 בשיעור גבוה מאוד – בכ-27%. הגמלה הממוצעת למשפחה – שרמתה תלויה לא רק בסכום ההכנסה המובטחת על פי החוק אלא גם בהרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה – נותרה ב-2005 פחות או יותר יציבה במונחים ריאליים, והשחיקה הריאלית שהצטברה מאז 2002 עמדה על כ-30%.

קצבת הנכות הבסיסית והקצבאות הנגזרות ממנה נשחקו ב-2005 בכ-1.3%. שחיקה ריאלית נרשמה גם ברמה הממוצעת של קצבת הנכות הכללית (1.8%) ושל הקצבה לילד נכה (3.7%). לעומת זאת, קצבת השירותים המיוחדים עלתה בממוצע בכ-4.8%.

לוח 6: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 1975-2005

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנ/ה עם 2 ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם 2 ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2005 (ש"ח)	
48.1	2,015	25.5	1,071	24.8	1,037	14.9	623	1975
48.2	2,442	23.8	1,194	26.3	1,331	13.5	687	1980
61.2	3,098	30.5	1,549	29.5	1,501	15.2	774	1985
50.5	3,105	25.0	1,532	30.7	1,888	15.9	975	1990
53.9	3,428	26.0	1,653	30.1	1,914	15.5	988	1995
54.7	4,055	24.9	1,843	28.8	2,136	14.9	1,103	2000
57.7	4,383	26.3	2,000	30.5	2,317	15.7	1,196	2001
56.4	4,032	26.2	1,897	30.8	2,197	15.6	1,111	2002
58.7	4,067	27.1	1,880	31.4	2,178	15.6	1,079	2003
56.7	4,037	26.5	1,887	30.7	2,187	15.2	1,083	2004
57.8	4,173	27.6	1,996	30.5	2,178	15.4	1,098	2005

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס' 7: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירי קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), במונחי לוחיש, 1985-2005

שנה	יחיד						הורה יחיד עם 2 ילדים* (כולל קצבות ילדים)			זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)		
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	
	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	
	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	
	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	מחירי 2005	
	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	מחירי (בש"ח)	
1985	24.5	30.5	30.97	61.2	2.789	55.1	3,252	64.3	3,252	55.1	2,789	
1990	20.0	24.9	3,105	50.5	2,826	46.0	3,286	53.5	3,286	46.0	2,826	
1995	19.4	24.3	3,422	53.9	2,962	46.6	3,425	53.8	3,425	46.6	2,962	
2000	18.6	23.2	3,793	51.2	3,265	44.0	3,781	51.0	3,781	44.0	3,265	
2001	19.7	24.6	4,109	54.1	3,507	46.2	4,067	53.6	4,067	46.2	3,507	
2002	19.6	24.5	3,787	53.4	3,227	45.5	3,786	53.4	3,786	45.5	3,227	
***2003	19.5	22.9	3,233	42.5	2,792	40.3	3,218	46.6	3,218	40.3	2,792	
****2003	24.4	24.4	3,668	53.0	3,570	52.4	3,632	52.4	3,632	52.4	3,570	
***2004	19.0	21.4	2,888	40.5	2,516	35.3	2,888	40.5	2,888	35.3	2,516	
****2004	23.8	23.8	3,637	51.0	3,599	50.5	3,559	50.5	3,559	50.5	3,599	
***2005	18.5	20.8	2,847	39.4	2,480	34.3	2,847	39.4	2,847	34.3	2,480	
****2005	23.1	23.1	3,586	49.6	3,549	49.1	3,549	49.1	3,549	49.1	3,549	

* כפי שמודד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנטים עם שני ילדים שהחיות זכאית לגמלה לזבטחת הכנסה.
 *** נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לא אלמנטים עם שני ילדים שהחיות זכאית לגמלה לזבטחת הכנסה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) נותרה גם ב-2005 ללא שינוי במונחים ריאליים (לאחר שנשחקה בכ-5% בשנים 2002-2003). יציבות זו נובעת משני גורמים מנוגדים: הקצבה הבסיסית נשחקה אך עלה שיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה (כ-13%).

ב-2005 נמשך הקיצוץ בקצבות הילדים, ובינואר יושם השלב השלישי של התהליך ההדרגתי להשוואת הקצבה לכל הילדים. במקביל נמשכה המדיניות של אי-עדכון הקצבאות. בהשוואה ל-2004, ב-2005 ירדה הקצבה (בממוצע לחודש) למשפחה עם 2 ילדים בכ-2.8% במונחים ריאליים, ואילו זו ששולמה למשפחה עם 5 ילדים (ללא ילדים "חדשים") ירדה בכ-13%. הירידה המצטברת מאז 2001 הסתכמה בכ-35% למשפחה עם 2 ילדים וב-52% למשפחה עם 5 ילדים.

לוח 8: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1975-2005

קצבה לחמישה ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לשני ילדים**		ערך נקודת קצבה		שנה
אחוז מהשכר הממוצע 2005 (ש"ח)	מחירי 2005	אחוז מהשכר הממוצע 2005 (ש"ח)	מחירי 2005	אחוז מהשכר הממוצע 2005 (ש"ח)	מחירי 2005	אחוז מהשכר הממוצע 2005 (ש"ח)	מחירי 2005	
37.3	1,564	27.4	1,150	8.8	369	4.4	183	1975
24.0	1,216	17.7	894	5.6	287	2.8	143	1980
35.1	1,783	24.7	1,255	3.6	183	3.1	162	1985
33.2	2,062	23.4	1,454	1.5	90	2.9	187	1990
33.4	2,084	23.4	1,465	5.8	365	2.8	182	1995
28.7	2,128	20.2	1,495	5.0	372	2.5	185	2000
31.6	2,400	19.5	1,481	4.8	368	2.4	183	2001
28.1	2,010	17.3	1,240	4.3	310	2.4	174	2002
24.9	1,726	15.6	1,081	4.2	293	2.5	172	2003
18.7	1,330	11.8	844	3.5	247	2.4	173	2004
16.0	1,157	10.5	756	3.3	240	2.4	171	2005

* 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. במארס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבות הילדים.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפתה שחיקה ריאלית קלה ברמת הגמלאות, חוץ מבמענקי אשפוז בענף אמהות. השחיקה נבעה בעיקר מאי עדכון הגמלאות או מעלייה מסוימת בחלקם של בעלי השכר הנמוך מקרב מקבלי הגמלה. דמי האבטלה הממוצעים ליום נשחקו ב-1.3%, למרות עליית השכר במשק, בעקבות עלייה מסוימת בחלקם של המובטלים עם שכר נמוך ערב האבטלה. דמי האבטלה הממוצעים ליום פחתו מ-52% של השכר היומי הממוצע ב-2004 ל-50.6% ממנו ב-2005. התפתחות דומה נצפתה בדמי הלידה הממוצעים ליום: רמתם הריאלית ירדה בכמחצית האחוז בשל עלייה מסוימת בחלקן של הנשים עם שכר נמוך ערב הלידה. כמו כן, מענק הלידה הממוצע לילדת נשחק ב-1.3% במונחים ריאליים. לעומת זאת, מענק האשפוז עלה ריאלית בשיעור ממוצע של כ-7%.

בדומה לדמי אבטלה ודמי לידה, גם דמי הפגיעה המשולמים בענף נפגעי עבודה נשחקו בכ-2% במונחים ריאליים. דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ירדו ריאלית בכמחצית האחוז, ודמי הפגיעה לעצמאים עלו בכ-4%. גם רמתן של קצבות הנכות והתלויים נשחקה ב-1.6% וב-0.3%, בהתאמה.

1.6 מקבלי גמלאות

בענף הראשון בגודל מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – זיקנה ושאיירים – נרשמה ב-2005, לראשונה מאז הקמת הענף, ירידה – אם כי קלה – במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. בשני הענפים הבאים בגודל – נכות כללית וילדים – נבלמה ההאטה בקצב הגידול במספר המקבלים שאפיינה את השנים 2003-2004, והסתמנה בו עלייה מסוימת. מגמה דומה ציינה גם את ענף סיעוד. במספר המקבלים דמי אבטלה, שירד באופן חד בשנים 2002-2004, נצפתה יציבות. לעומת זאת, מספר המקבלים דמי פגיעה, דמי לידה ומענק לידה ירד, וכן נמשכה, זו השנה השנייה, הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

בענף זיקנה ושאיירים ירד מספר מקבלי הגמלאות ב-2005 ב-0.3%, בהמשך להאטה שהסתמנה בקצב הגידול בשנים 2002-2004. ב-2005 שילם המוסד קצבאות לכ-719.9 אלף קשישים ושאיירים. מגמת ההאטה בקצב הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה

ושאירים, שנצפתה מאז אמצע שנות התשעים, מוסברת בירידה בהיקף העלייה לארץ והצמצום הטבעי במספרם של הקשישים העולים. יישום חוק גיל הפרישה ביוני 2004, שבמסגרתו הועלו גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים ולנשים וגיל הזכאות המוחלט לנשים, הוביל להתמתנות נוספת בקצב הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה. ב-2004 עלה מספר המקבלים קצבה לפי חוק ב-3.2%, בהשוואה לכ-4% בשנים 2001-2003. ב-2005 הואט באופן ניכר קצב הגידול, ומספר המקבלים קצבה לפי חוק עלה ב-0.2% בלבד. התפתחות זו לא היתה צפויה, שכן על פי תהליך דחיית הפרישה קשישים רבים היו אמורים להיכנס למערכת בחודשים מאי-דצמבר 2005. בחינת זרמי הכניסה למערכת קצבות זיקנה לפי חוק והיציאה ממנה מראה שמספר הנכנסים בניכוי מספר היוצאים היה כ-20 אלף ב-2003. הוא ירד לכ-12.3 אלף ב-2004 ולכ-3.6 אלף ב-2005. נתונים אלה משקפים בעיקר את הירידה החדה במספר התביעות לקצבה – בשיעור של כ-12% בהשוואה ל-2004 ושל כ-22% בהשוואה ל-2003. על פי הערכה, ההתפתחות ב-2005 לא תימשך ב-2006 שבמהלכה מספר המקבלים צפוי לעלות בכ-2%. מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות ירד ב-2005, זו השנה הרביעית מאז גל העלייה של ראשית שנות התשעים, ובשיעור גבוה יותר: 4.3% לעומת 3.8% ב-2004, 3% ב-2003, ו-1.5% ב-2002. בדומה לשנים קודמות, מספרם של המקבלים קצבת שאירים **בלבד** נותר פחות או יותר יציב גם ב-2005, ונצפתה בו עלייה קלה (0.6%) בלבד. בשנה זו כ-104.5 אלף אלמנות ואלמנים קיבלו קצבת שאירים בלבד (אלה המקבלים קצבת זיקנה וחצי מקצבת שאירים נמנים באוכלוסיית הקשישים).

בענף סיעוד המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי נרשם גם ב-2005 שיעור גידול נמוך למדי במספר המקבלים גמלה, אם כי גבוה יותר מזה שהיה בשנים 2003-2004. ב-2005 גדל מספר הקשישים שקיבלו גמלת סיעוד ב-1.4% (בדומה לגידול במספר הקשישים באוכלוסייה), לעומת כמחצית האחוז בלבד בממוצע לשנים 2003-2004. שיעורי גידול אלה נמוכים מאוד בהשוואה לשיעורי הגידול שאפיינו את ראשית העשור (כ-10%). בהתפתחות זו יש כדי לשקף, בין היתר, את מדיניות הענף בנוגע לתהליכי עבודה הקשורים לאישור תביעות ולייזום בדיקות חוזרות.

ב-2005 נרשמה עלייה בשיעור הגידול במספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית, בניגוד למגמת ההאטה שהסתמנה בשנים 2003-2004. מספר המקבלים קצבת נכות כללית עלה

לוח מס' 9: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1985-2005

שנה	זיקנה ושאיים	נכות כללית			נפגעי עבודה			אמהות		דמי לידים	דמי אבטלה	דמי קצבה נזילות קצבות ילדים**	הבטחה הנסבה (לאוכלוסיית בגיל העבודה)***	סיעור
		קצבה נכות כללית	קצבה לילד נכה	קצבת נזילות	דמי קצבה	מענק לידה*	דמי לידה*	קצבת נכות עמיתה	קצבת נכות דמי מגיעה*					
1985	390.2	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	101.3	42.7	546.9	19.6	20.4	-	-	
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	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	59.0	
2000	657.1	16.6	15.3	16.8	76.2	19.8	131.8	70.6	912.5	92.6	128.4	95.7	95.7	
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	105.4	
2002	692.9	20.6	17.5	20.9	70.0	21.8	128.5	71.4	935.0	97.1	151.6	112.2	112.2	
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	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	113.4	
2005	719.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	140.6	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0	115.0	

מספר המקבילים (אלפים)

גודל שנתני (אחוזים)

* מספר המקבילים היוונים במשך השנה.
 ** הנתון לשנת 1985-1990 כולל את המשפחות שקצבת הילד הראשון הישג החזרה לרוך באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 התבטאת שוב קידום אגנדיסליות.
 *** בחישוב הנתון מתחייבת לשנת 2004 זאליד, קצבה שמוצאה בין כמה מקבלים תקופה למקביל אחת בלבד. נוסף המקבילים לשנת 2004 שבהישגם מנוו כל מקבילי התקופה הממוצעת היה 145.6 אפי בממוצע לחודש.

ב-2005 ב-5.2% (לעומת 3.2% ב-2004) ומספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות עלה בכ-6% (לעומת 5.4%-4.6% ב-2004). יש להדגיש שהשפעת דחיית גיל הפרישה על מספר המקבלים קצבאות בגיל העבודה, ובייחוד קצבות נכות כללית, הורגשה ב-2005: תוספת הגידול במספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-2004 בעקבות העלאת גיל הפרישה עמדה על כ-500 בממוצע לחודש – כ-10% מכלל הגידול במספר המקבלים. תוספת זו הפכה להיות ניכרת ב-2005 – כ-4,700 בממוצע לחודש שהם כ-55% מכלל הגידול במספר המקבלים בשנה זו, והיא תלך ותגדל בשנים הקרובות.

ב-2005 גדל ב-1.1% מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים (לעומת 0.7%-0.4% בשנים 2002-2004), ומספר הילדים שבגינם שולמה קצבה עלה ב-1.5% (לעומת 1% בשנים 2004-2002). ב-2005 שולמה קצבת ילדים לכ-2.26 מיליון ילדים שחיו בכ-956 אלף משפחות.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שגר, ב-2005 נבלמה הירידה החדה במספר המקבלים דמי אבטלה, ובדומה ל-2004 הוא עמד על כ-58.8 אלף בממוצע לחודש – בהשוואה לכ-105 אלף ב-2001. שיעורם של מקבלי דמי אבטלה ב-2005 עמד על כ-24% בלבד מכלל הבלתי-מועסקים, לעומת כ-45% ב-2001. שיעור האבטלה במשק הוסיף לרדת ב-2005 עד ל-9%, אך דווקא השיפור במצב התעסוקה במשק אפשר ליותר מובטלים לעמוד בתקופת האכשרה (שהוארכה מאז 2002) ולהיות זכאים לדמי אבטלה.

ב-2005 שבה והתחדשה הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה: הוא ירד בכ-3% לאחר שב-2004 עלה בכ-7%. בעוד שהעלייה ב-2004 נזקפה לשיפור במצב התעסוקה במשק ולהחלפתם של העובדים הזרים בעובדים ישראלים (בייחוד בענף הבינוי), הירידה ב-2005 מוסברת בחקיקה החדשה שהטילה על המעסיקים ועל העצמאים את מימון דמי הפגיעה ל-12 הימים הראשונים (במקום ל-9 הימים הראשונים עד 2004). סביר להניח שלולא הוסיף מצב התעסוקה להשתפר ב-2005, מספר המקבלים דמי פגיעה היה יורד בשיעור גבוה יותר. שיעור המקבלים דמי פגיעה מכלל המועסקים במשק, שהיה כ-4.3% באמצע שנות התשעים (לפני שינויי החקיקה התכופים בתוכנית זו), ירד ל-2.3% ב-2005. בניגוד להתפתחויות במספר המקבלים דמי פגיעה, ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה נותר יציב בשנים 2004-2005 (34 יום), לעומת ירידה מצטברת של כ-28% בשנים 2002-2003.. מספר

מקבלי קצבות נכות (צמיתה) בענף נפגעי עבודה גדל ב-2005 בכ-5% (בדומה לגידול הממוצע בארבע השנים הקודמות), והגיע לכ-25.2 אלף.

בענף אמהות נרשמה ירידה של כמחצית האחוז במספר הנשים שקיבלו מענק לידה ובמספר הנשים שקיבלו דמי לידה. על רקע התרחבות התעסוקה במשק, הירידה במספר המקבלות דמי לידה עמדה בניגוד לצפוי, שכן בהיעדר שינויי חקיקה קיים מתאם גבוה בין מצב התעסוקה לבין היקף המקבלים גמלאות מחליפות שכר כמו דמי לידה ודמי פגיעה. כך, למשל, בעוד שבשנות המיתון 2001-2002 גם יחד גדל מספר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1% בלבד, בשנים 2003-2004 עלה מספרן בכ-8%.

ולבסוף, ב-2005 נמשכה הירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה: הוא ירד בכ-3% לאחר ירידה של כ-6% ב-2004. ב-2005 כ-140 אלף משפחות במוצע לחודש קיבלו גמלה בהשוואה ל-144.7 אלף ב-2004 ולכ-155.2 אלף ב-2003. תיקוני החקיקה שיושמו ביוני 2003, שללו גמלה מכמה אלפי משפחות שקיבלו קודם לכן גמלה והקשו על הכניסה של מצטרפים חדשים למערכת. מעקב אחר ההתפתחויות בשנים 2003-2005 מראה על ירידה רציפה וחדה במספר המקבלים מאמצע 2003 עד אמצע 2004, ולאחר מכן על ירידה מתונה בלבד במחצית השנייה של 2004 ובמחצית הראשונה של 2005. התמתנות זו נזקפת בין היתר לשיפור במצב התעסוקה במשק. עם פתיחת מרכזי התעסוקה ב-4 אזורי ניסוי בארץ במסגרת יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (תוכנית מהל"ב) נרשמה ירידה חדה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה: הוא ירד מכ-142.3 אלף במוצע לחודשים ינואר-יולי 2005 ל-136.6 אלף במוצע לחודשים אוגוסט-דצמבר 2005. התפתחות זו נזקפת כולה לירידה של כ-25% במספר המקבלים באזורי הניסוי.

1.7 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.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-2005 הגבייה מן הציבור הושפעה לא רק מההתפתחויות הכלכליות במשק אלא גם מהשינויים התכופים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכת הביטוח הלאומי. באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך הדרגתי של הפחתת דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים, בהתאם לחוק ההסדרים לשנת 2005. תהליך זה יימשך עד 2009 והשיעור הממוצע של דמי הביטוח למעסיקים יופחת ב-1.5 נקודות האחוז. מדיניות זו היא חלק ממדיניות כוללת יותר של הממשלה להפחית את נטל המיסים, אם כי מקורה בהתחייבות שהממשלה נתנה למעסיקים במסגרת ההסכם להבראת קרנות הפנסיה הוותיקות. בהסכם שנחתם בין ההסתדרות לאוצר ב-2004 נקבע כי דמי הגמולין המופרשים לקרנות הפנסיה הוותיקות יועלה בשנים 2004-2007 ב-3 נקודות האחוז, כאשר העובדים והמעסיקים ישאו באופן שווה בתוספת זו. במטרה למתן את הגידול בעלות העבודה למעסיקים כתוצאה מהעלאת דמי הגמולין, התחייב שר האוצר להפחית את שיעור דמי הביטוח. התחייבות זו תאמה גם את המדיניות הכוללת של האוצר להפחתת נטל המס, ובמיוחד לצמצום התקבולים ממיסים במטרה "לאלץ" את קובעי המדיניות בממשלה ובכנסת להמשיך ולהקטין את ההוצאה הציבורית ולמנוע לחצים להתרחבותה לכשיצמח המשק.

המוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו להפחתת דמי הביטוח למעסיקים, במיוחד לאור המדיניות שיושמה מאז אמצע שנות השמונים להפחתת עלות העבודה במשק. הקטנת התקבולים מגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר. הפחתה זו משמעותה גירעון בתקציב המדינה, שיכול בטווח הארוך יותר ליצור לחצים נוספים לצמצום ההוצאה הציבורית, לרבות ההוצאה על קצבאות. הפחתת שיעור דמי הביטוח כרוכה בהפסד של 3.3 מיליארד ש"ח (ב-2009), וסכום זה גבוה פי עשרה ויותר מסכום הנטל הנוסף שהוטל על המעסיקים באמצעות העלאת דמי הגמולין – המסתכם על פי אומדן בכ-300 מיליוני ש"ח (נטו – בניכוי ההכרה בהוצאות לצורכי מס). המוסד סבר עוד שההפחתה האוניברסלית אינה ממוקדת באוכלוסיות החלשות של כוח

העבודה הזקוקות לסיוע להשתלב בעבודה או לתמיכה בבעלי שכר נמוך, והמליץ להקצות את המשאבים לתוכנית "מס הכנסה שלילי".

הצעת החוק הראשונה שהניח האוצר עסקה בהפחתה זהה לכל המעסיקים בשיעור האחיד המוטל עליהם, אך במהלך הדיונים הוחלט על הדגשת הפחתת נטל דמי הביטוח למעסיקים המשלמים שכר נמוך, ובכך למקד את הפחתת עלות העבודה למפעלים "חלשים" יחסית. לפיכך, בהצעה שאישרה הכנסת נקבעו – בדומה לנהוג אצל השכירים – שני שיעורים: שיעור מופחת ושיעור רגיל, אם כי גודל ההפחתה בשיעור הממוצע של דמי הביטוח נותר כבהצעה המקורית – 1.5 נקודות האחוז (מ-5.93% ל-4.43%). הפחתה זו מחזירה את שיעורי דמי הביטוח למעסיקים לרמה ששררה בראשית 2002.

בהתאם לחקיקה, המוסד לביטוח לאומי לא ישופה בידי האוצר בגין הפסד הגבייה. אולם שיעורי ההשתתפות של הממשלה המעוגנים בסעיף 32 לחוק הוגדלו באופן שהקצבת האוצר למימון הגמלאות לפי חוק לא תפחת כתוצאה מהפסד הגבייה של דמי ביטוח לאומי ממעסיקים.

תיקון נוסף שהשפיע על מימון הגמלאות נגע להגדלת השתתפות הממשלה במימון ענף אמהות (במסגרת "שיפוי האוצר" לפי סעיף 32 ג' לחוק) בעקבות העלאת מענקי האשפוז ליולדת וליילודים רגילים ופגים. שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה בענף אמהות הוגדל ב-0.05 נקודת האחוז, שמשמעותו תוספת של כ-100 מיליוני ש"ח למימון הממשלתי.

מדיניות הממשלה בנוגע לעדכון הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי חלה גם על הפרמטרים של הגבייה. בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 תעודכן 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.

1.7.1 גביית דמי ביטוח מהציבור

בשנת 2005 עמד המוסד לביטוח לאומי בתחזית הגבייה מן הציבור ואף גבה סכומים גבוהים יותר. בשנה זו הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מהציבור ב-34.6 מיליארד ש"ח: 22.8 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-11.8 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף 1.5 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32ג' לחוק). הגבייה הישירה מהציבור ב-2005 עלתה בכ-3.6% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-3.7% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-3.3%. ללא שינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2004 ו-2005, הגבייה מן הציבור היתה עולה, על פי אומדן, ב-4.9% במונחים ריאליים (ב-5.5% וב-3.8% בגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, בהתאמה). סכום השיפוי שהועבר מהאוצר לחשבון ענפי הביטוח עלה בכ-12% במונחים ריאליים, בעקבות הגדלת השתתפות הממשלה במימון מענקי האשפוז בענף אמהות.

בהשוואה ל-2004, הגבייה הישירה מציבור השכירים ומעסיקיהם ב-2005 הושפעה גם מהימשכות המגמות החיוביות בשוק העבודה – עלייה בשכר הריאלי ושיעור גידול גבוה יותר במספר המועסקים. היא עלתה ב-3.9% במונחים ריאליים. במקביל, ההתאוששות הכלכלית ב-2004-2005 נתנה לראשונה את אותותיה בגבייה ממבוטחים לא-שכירים, וזו עלתה ב-2005 ב-3.6% במונחים ריאליים. הגבייה מעצמאים (המהווה כ-84% מכלל הגבייה מלא-שכירים) עלתה ריאלית ב-5.9%. הגבייה מעצמאים ב-2005 התבססה בעיקרה על השומות משנת 2003, ולפיכך יש לצפות שההאצה בפעילות הכלכלית בשנים 2004-2005 תוסיף לבוא לידי ביטוי בגבייה של 2006. לעומת זאת, הגבייה משאר המבוטחים הלא-שכירים ירדה בשיעור של כ-8% – בעיקר כתוצאה מהירידה במספר המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח 10: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2000-2005

2005	2004	2003	2002	2001	2000	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
36,136	34,331	33,660	33,995	32,814	30,511	סך כל תקבולי דמי ביטוח
34,596	32,971	32,275	31,378	29,724	27,655	סה"כ גבייה מהציבור
22,767	21,661	21,424	20,495	19,147	17,893	לענפי ביטוח לאומי
11,829	11,310	10,851	10,883	10,577	9,762	למערכת הבריאות
1,540	1,360	1,385	2,617	3,090	2,856	סה"כ שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
א. אחוז שינוי ריאלי						
3.6	2.6	2.2	-0.1	6.3	10.4	סה"כ גבייה מהציבור
3.7	1.5	3.8	1.3	5.8	10.3	לענפי ביטוח לאומי
3.3	4.6	-1.0	-2.7	7.2	10.7	למערכת הבריאות
ב. כאחוז מהתמ"ג						
6.2	6.3	6.5	6.4	6.2	5.9	סה"כ גבייה מהציבור
4.1	4.1	4.3	4.2	4.0	3.8	לענפי ביטוח לאומי
2.1	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	למערכת הבריאות
ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים						
40.7	40.8	40.2	36.8	35.2	34.6	סה"כ גבייה מהציבור
26.8	26.8	26.7	24.0	22.7	22.4	לענפי ביטוח לאומי
13.9	14.0	13.5	12.8	12.5	11.2	למערכת הבריאות
ד. כאחוז מהמיסים הישירים						
31.1	32.0	32.5	30.8	28.3	27.0	סה"כ גבייה מהציבור
20.4	21.0	21.6	20.1	18.2	17.5	לענפי ביטוח לאומי
10.6	11.0	10.9	10.7	10.1	9.5	למערכת הבריאות

הנתונים מורים עוד שב-2005 נרשמה, זו השנה השנייה, ירידה קלה נוספת בהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג, מ-6.3% ב-2004 ל-6.2% ב-2005. כמו כן, ב-2005 נבלמה מגמת העלייה בחלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים שנגבו מיחידים, והיא עמדה על 40.7%¹⁵. זאת לאחר עלייה רצופה בחמש השנים הקודמות – מ-34.6% ב-2000 ל-40.8% ב-2004. משקל דמי ביטוח בריאות בסך כל הגבייה מהציבור ירד מ-34.3% ב-2004 ל-34.2% ב-2005.

1.7.2 המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2005 בכ-49.7 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. בשנה זו נבלמה מגמת הירידה הריאלית בסך מקורות המימון – שהסתמנה בה מאז 2002. התקבולים מדמי ביטוח לאומי (גבייה מהציבור ושיפוי האוצר) עלו ריאלית ב-4.2%, והשתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח עלתה ריאלית בשיעור גבוה יותר – ב-5%. הסיבה לכך היא שב-2005 הוגדלה השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק כדי לפצות על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח למעסיקים. לעומת זאת, המימון הממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות – שירד בשנים 2003-2004 בשיעור ריאלי של כ-20% – נותר כמעט ללא שינוי. יציבות זו נובעת מכמה גורמים שפעלו בכיוונים מנוגדים: בעוד שהתשלומים לגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה ולדמי מזונות הוסיפו לרדת, התשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולקצבות ניידות עלו ריאלית. במקביל היקפי התשלומים לתגמולי מילואים לנפגעי גזות ולנפגעי איבה נותרו פחות או יותר יציבים.

תקבולי המוסד לביטוח לאומי מריבית על השקעותיו הסתכמו בכ-4.9 מיליארד ש"ח, ועלו בהשוואה ל-2004 ב-3.7% במונחים ריאליים. בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקו של המימון הממשלתי את הגמלאות הלא-גבייתיות הוסיף לרדת ב-2004 והגיע ל-17.4% מסך כל מקורות המימון, ואילו השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הוסיפה לעלות והגיעה ל-23.5%. התקבולים ממקורות עצמיים – דמי ביטוח והכנסה מריבית – עלו מ-58.2% ב-2004 ל-58.7% ב-2005.

¹⁵ בניגוד לסקירות הקודמות, בסקירה זו סך כל המיסים מיחידים כוללים גם את דמי ביטוח בריאות שנגבים ישירות מהמקבלים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי.

לוח 11: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2005

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2001	46,110	22,237	9,952	9,756	4,075
2002	48,642	23,114	10,506	10,590	4,266
2003	47,972	22,809	10,799	9,420	4,453
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,742	24,307	11,705	8,640	4,850
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2001	10.7	6.0	18.1	18.4	3.2
2002	-0.2	-1.7	-0.1	2.7	-1.0
2003	-2.1	-2.0	2.1	-11.7	3.7
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.3	4.2	5.1	-0.3	3.7
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2001	100.0	48.2	21.6	21.2	8.8
2002	100.0	47.5	21.6	21.8	8.8
2003	100.0	47.5	22.5	19.7	9.3
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.4	9.8

* כולל שיפוי אוצר.

1.7.3 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

מדיניות הממשלה בתחומי הגמלאות והגבייה השתקפה בהצטמקות הדרגתית של הגירעון השוטף בפעילות המוסד לביטוח לאומי בשנים 2002-2003 ובמעבר לעודף שוטף מסוים ב-2004 וממשי יותר ב-2005. בהתעלם מההכנסות מריבית על השקעות המוסד, ב-2001 היה הגירעון 3.4 מיליארד ש"ח, ואילו ב-2005 נרשם עודף של כ-1.5 מיליארד ש"ח. ב-2005 לבדה גדל העודף ב-1.4 מיליארד ש"ח. ניתן להעריך כי מגמה זו תואט במקצת בשנים הקרובות הן בשל הפחתת דמי הביטוח למעסיקים והן בשל הסבירות הגבוהה יותר כיום שהקצבאות יוגדלו במסגרת המדיניות לצמצום העוני. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב המוסד והמעבר לעודף שוטף מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

לוח 12: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 2001-2005

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2005	2004	2001	2005	2004	2001	
(מחירים שוטפים)						
6,397	4,754	657	1,547	137	-3,420	סך הכול
1,160	873	1,019	-850	-1,105	-633	זיקנה ושאיירים
-2,241	-1,964	-912	-2,775	-2,603	-1,762	נכות כללית
-657	-658	-821	-887	-922	-1,193	נפגעי עבודה
-902	-882	-674	-921	-945	-852	אמהות
11,995	10,365	5,890	10,146	8,946	5,338	ילדים
-1,625	-1,778	-3,090	-1,595	-1,736	-3,090	אבטלה
-1,491	-1,358	-1,049	-1,616	-1,548	-1,410	סיעוד
158	156	294	46	50	182	אחר

הצטמצמות הגירעון השוטף בשנים 2002-2004 בלטה בענפים נפגעי עבודה ואבטלה ומגמה זו נמשכה גם ב-2005. כמו כן, ב-2005 הגירעון השוטף החל לקטון גם בענפים זיקנה ושאיירים ואמהות. לעומת זאת, הגירעון בענפים נכות כללית וסיעוד גדל ב-2005, אם כי בשיעור מתון למדי. העודף השוטף בענף ילדים – המאפיין אותו בכל השנים – הוסיף לעלות והגיע לקצת יותר מ-10 מיליארד ש"ח.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה גם היא שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-0.66 מיליארד ש"ח ב-2001 לכ-6.4 מיליארד ש"ח ב-2005. עם זאת, כל הענפים, חוץ מילדים וזיקנה ושאיירים, נותרו גרעוניים. מ-1999 אזלו הנכסים של ענף אבטלה והוא ממומן כולו מכספי ענף ילדים.