

מערכת הביטחון הסוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי מספקת רשת הגנה לפרטים ולמשפחות במקרים של העדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה ו/או בשל הוצאות נוספות בגין מגוון נסיבות. מערכת זו כוללת שורה ארוכה של תכניות, המופעלות ברובן על-ידי המוסד לביטוח לאומי, אך גם באמצעות משרדי ממשלה אחרים (הביטחון, האוצר, המשרד לקליטת עלייה) ואף באמצעות השוק החופשי (תכניות פנסיה תעסוקתיות). לתכניות הכלולות במערכת הביטחון הסוציאלי מוצבות מספר מטרות מוגדרות – הקלה על עוני; שמירה על רמת חיים של כלל האזרחים; פיזור הכנסותיו של הפרט על פני תקופות חייו; השתתפות במימון עלויות נוספות, כגון גידול ילדים; הגברת שילובם של מובטלים בשוק העבודה; מתן פיצוי על אובדן או פגיעה; חלוקה מחדש של המשאבים בחברה; והגברת השוויון המגדרי. ההוצאה הציבורית על התכניות הללו ב-2006 מסתכמת ב-44.5 מיליארד ש"ח לשנה, שהם כ-42 אחוז מסך ההוצאה החברתית בתקציב שנה זו¹.

1. מגמות עיקריות בהתפתחות המערכת בשנים האחרונות

במסגרת המדיניות הממשלתית, שאומצה בראשית שנות האלפיים, שנועדה לצמצם במידה ניכרת את ההוצאה הציבורית הכוללת, ובמקביל לעודד שילוב בעבודה של מקבלי גמלאות שונות במערכת הביטחון הסוציאלי, ההוצאה לביטחון סוציאלי קוצצה באופן דראסטי². כתוצאה מכך, נפגעה משמעותית יכולתן של התכניות השונות במערך להשיג את מרבית המטרות (גם קודם לכן, לפני שנות 2000, היכולת הייתה חלקית בלבד). מבין מטרותיה של מערכת הביטחון הסוציאלי, רק לגבי אחת

¹ על פי אומדני המוסד לביטוח לאומי לסך התשלומים ב-2006, ואומדני מרכז טאוב להוצאה החברתית ב-2006.

² תהליך זה לא התרחש בתחום הטיפול באנשים עם מוגבלות. שביתות הנכים בסוף שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים הביאו להגדלת הגמלאות לחלק מהנכים המקבלים סיוע במסגרת קצבת נכות כללית. שינוי זה התמקד בעיקר בנכים קשים.

המטרות חלה התקדמות מסוימת – השאיפה לעודד את שובם לעבודה של מקבלי הגמלאות. נראה כי השינויים שנערכו במבחן התעסוקה של תכנית הבטחת הכנסה, הפעלת הניסוי של תכנית מהל"ב, והשינויים המשמעותיים בתנאי הזכאות לביטוח אבטלה עודדו את החזרתם של חלק ממקבלי הגמלאות לשוק העבודה. עם זאת, הגורם המרכזי אשר תרם להשתלבותם המחודשת של מובטלים בשוק העבודה בשנים 2004-2006 הוא חידוש הצמיחה הכלכלית והתרחבות שוק העבודה. ראוי להזכיר בהקשר זה, כי רבים מהשינויים שאומצו להשגת מטרה זו פגעו באיזון (אשר היה קיים בתכניות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה), בין השאיפה להשיב מקבלי גמלאות לשוק העבודה לבין מטרות אחרות של התכניות הללו. הם פגעו באופן מיוחד ברצון להתמודד עם עוני (הבטחת הכנסה) או לשמור על רמת חיייהם של מובטלים בתקופה שאינם עובדים שלא מרצונם (ביטוח אבטלה). השינויים שאומצו פגעו, בצורה קשה, ברווחתם של המובטלים הזכאים לגמלאות במסגרת תכניות שונות או, לחילופין, הוציאו רבים מהם ממערכת הביטחון הסוציאלי בטרם הצליחו והשתלבו בעבודה המאפשרת פרנסה סבירה.

כאמור לעיל, לעומת שילוב מובטלים בשוק העבודה, ניכר כי יכולתה של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל להשיג מטרות אחרות נפגמה. הדבר נכון במיוחד לגבי שתי מטרות מרכזיות – הקלה על עוני וחלוקה מחדש של ההכנסות. הקיצוץ הניכר בגובה הגמלאות המשולמות במסגרת תכנית הבטחת הכנסה, כמו גם בקצבאות הילדים, פגם במידת יכולתה של מערכת הביטחון הסוציאלי להבטיח קיום מינימאלי בכבוד לנוקקים ואף לעובדים בעלי שכר נמוך. ולא זו בלבד, שחל גידול ניכר בשיעור המשפחות החיות בעוני, ובמיוחד בשיעור המשפחות הגדולות החיות במצוקה, אלא שהירידה שהושגה בשיעור המשפחות החיות מתחת לקו העוני בעקבות תשלומי העברה ומיסים ישירים הצטמצמה, מ-47 אחוז בשנת 2001 ל-40 אחוז בשנת 2004 ול-39 אחוז ב-2005. במקביל, הגידול בפערים החברתיים בתקופה זו בא לידי ביטוי בגידול במדד גינני, שהגיע ב-2005 ל-0.3878 – גידול של 5.4 אחוזים מאז 2002.

מעל ומעבר לשינויי החקיקה, שני תחומים השפיעו בעשורים האחרונים על התפתחות תשלומי ההעברה: תמורות דמוגרפיות מצד אחד ושינויים בשוק העבודה מצד שני.

בהתפתחויות הדמוגרפיות העיקריות בלטו גלי העלייה לישראל והתארכות תוחלת החיים ולצידן שינויים בדפוסי המשפחה, במיוחד

עליית שיעורי הגירושין ועלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות. כל אלה הביאו לגידול בהיקפם של התגמולים המופנים לקבוצות אלו (דמי מזונות והבטחת הכנסה). תרומה נוספת להתרחבות של מקבלי דמי אבטלה, הבטחת הכנסה והשלמתה וקצבאות זיקנה ושאיירים נבעה מהגעתם של עולים רבים ומהעובדה ששיעורי הקשישים והמשפחות החד-הוריות בקרבם גבוהים יחסית ואילו שיעור הילדים נמוך, יחסית. זאת לצד קשיי הקליטה וההשתלבות בשוק העבודה ביחד עם אי-צבירת זכויות פנסיה תעסוקתית בקרב קבוצות אלו.

התפתחויות בשוק העבודה. הצמיחה במשק, שעלתה לכדי 5.2 אחוזים ב-2005, בעיקר בעקבות השיפור שחל בכלכלה העולמית, הביאה לגידול בהשתתפות בכוח העבודה ובמספר המועסקים ולירידה בשיעור האבטלה. עם זאת, שוק העבודה המקומי מושפע מתהליכי גלובליזציה ומהתפתחויות טכנולוגיות ומשינויים במבנה העיסוקים, המקנים יתרון לעובדים משכילים ומיומנים על פני עובדים בלתי מקצועיים בעלי השכלה נמוכה. אמנם שיעור האבטלה ירד גם בקרב העובדים הבלתי מקצועיים, אולם התוספת בתעסוקה התבטאה בעיקר בגידול במספר המועסקים במשרות חלקיות וזמניות, ששכרן נמוך יחסית. כתוצאה מכך, שיעור העובדים העניים גדל, ועמו גדל הצורך בהבטחת קיומה של קבוצה זו באמצעות תשלומי ההעברה. מאז אוגוסט 2005 רמת האבטלה במשק התייצבה ברמה של 8.7-8.9 אחוזים, לאחר שירדה ברציפות מסוף 2003.

2. הקצבאות, רמתן והיקף המקבלים

מספר הקצבאות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון (נכי צה"ל ומשפחות שכולות) ומשרד האוצר (נפגעי הנאצים ונכי הנאצים) צפוי להגיע בשנת 2006 לכ-2.6 מיליון (מספר המקבלים נמוך יותר, היות שחלק מהם זכאים ליותר מקצבה אחת). בהשוואה לשנים קודמות, חלה רק עלייה קלה במספר הקצבאות ששולמו ב-2005 ובמחצית הראשונה של 2006 ויש בכך כדי להעיד על המשך ההאטה בקצב הגידול של מספר מקבלי גמלאות בישראל.

ההאטה לא הייתה אחידה בעוצמתה בענפי הגמלאות השונים והיא גבוהה יותר בקרב מקבלי הבטחת הכנסה, שמספרם המשיך לרדת ב-2005 וב-2006. האטה מתונה יחסית בקצב הגידול נרשמה בקרב מקבלי קצבאות סיעוד ומקבלי קצבאות ילדים ב-2005, כאשר נתונים ראשוניים

למחצית הראשונה של 2006 מלמדים על כך, שקצב הגידול במספר מקבלי קצבאות אלו עלה. בשנת 2005 נבלמה הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה (לאחר שלוש שנות ירידה חדה) ושיעורם אף עלה מעט, אך הוא שב וירד במחצית הראשונה של 2006. ב-2005 אף נרשמה לראשונה ירידה במספר מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שמספרם במחצית הראשונה של 2006 התייצב ברמה דומה לזו של 2005.

לוח 1. מקבלי גמלאות בענפי ביטוח עיקריים של המוסד לביטוח לאומי, 2006-2000 (ממוצע חודשי, אלפים)

שנה	משפחות המקבלות קצבאות ילדים*	זיקנה ושאיירים	סיעוד	נכות	הבטחת הכנסה	אבטלה
2000	912.5	657.1	95.8	135.3	128.4	92.6
2001	928.2	677.0	105.4	142.4	142.0	104.7
2002	935.0	692.9	112.3	150.5	151.2	96.9
2003	939.1	709.3	113.0	157.3	155.5	70.8
2004	945.6	722.3	113.4	162.4	145.1	58.7
2005	956.3	719.9	115.0	170.9	140.7	58.9
*2006	965.2	723.2	119.0	175.8	130.0	57.6
שיעור השינוי שנתי (אחוזים)						
2001	1.7	3.0	10.0	5.2	10.6	13.1
2002	0.7	2.3	6.5	5.7	6.5	-7.4
2003	0.4	2.4	0.6	4.5	2.8	-27.0
2004	0.7	1.8	0.4	3.2	-6.7	-17.1
2005	1.1	-0.3	1.4	5.2	-3.0	0.3
*2006	0.9	0.5	3.5	2.9	-7.6	-0.2

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2006.
* אומדן למחצית הראשונה של 2006

הערה: מספר מקבלי דמי לידה, מענק לידה ודמי פגיעה מסכם את מספר המקבלים בכל השנה. מספר מקבלי הבטחת הכנסה כולל את מספר המשפחות שקבלו גמלה בדצמבר. בענפים האחרים מספר מקבלי הגמלה הוא המספר הממוצע לחודש.

בהשוואה למגמות הבלוימה או לגידול המתון ברוב סוגי הקצבאות, בולט קצב הגידול במספר מקבלי קצבת נכות, שחזר בשנת 2005 לקצב הגידול הקודם שלו (בדומה למה שהיה ב-2001). מספר מקבלי קצבת

נכות נשאר גבוה גם במחצית הראשונה של 2006 אף כי קצב הגידול בתקופה זו פחת בהשוואה ל-2005.

סך-כל תשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי בשנת 2005 עמד על 42.3 מיליארד ש"ח, והוא צפוי להגיע לרמה של 44.5 מיליארד ש"ח ב-2006. השוואת הסך הכולל של התשלומים המתוכנן ל-2006 לעומת שנים קודמות מצביעה על חזרה לסדרי גודל של שנת 2001. סך הגמלאות במחירים קבועים, ששולמו ב-2005 נמוך ב-10 אחוזים לעומת 2002, שהייתה שנת שיא בהיקף של תשלומי ההעברה ובהמשכה נגזרו קיצוצים בתשלומים אלו.

לוח 2. תשלומי גמלאות בענפי ביטוח עיקריים נבחרים, 2006-2000

(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)

שנה	סך-כל התשלומים*	זיקנה ושאיירים	משפחות עם ילדים	נכות	הבטחת הכנסה	סיעוד	אבטלה
2000	38,912	13,483	6,942	4,962	2,874	1,790	2,958
2001	44,571	15,197	7,576	5,901	3,494	2,142	3,512
2002	46,291	15,450	6,720	6,805	3,699	2,504	3,533
2003	43,875	15,551	6,088	7,063	3,242	2,463	2,428
2004	41,794	15,780	4,794	7,107	2,928	2,472	2,118
2005	42,327	16,257	4,483	7,496	2,760	2,551	1,993
2006	44,510	17,269	4,999	8,126	2,753	2,661	1,981
התפלגות באחוזים *							
2000	100.0	34.6	17.8	12.8	7.4	4.6	7.6
2001	100.0	34.1	17.0	13.2	7.8	4.8	7.9
2002	100.0	33.4	14.5	14.7	8.0	5.4	7.6
2003	100.0	35.4	13.9	16.1	7.4	5.6	5.5
2004	100.0	37.8	11.5	17.0	7.0	5.9	5.1
2005	100.0	38.4	10.6	17.7	6.5	6.0	4.7
2006	100.0	38.8	11.2	18.3	6.2	6.0	4.5

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2006.

* הנתונים כוללים קצבאות נבחרות בכל שנה, לכן ההוצאה על הקצבאות הכלולות בלוח אינה מסתכמת לסך-הכל, כך גם ההתפלגות באחוזים איננה מסתכמת ב-100.

שלושת ענפי הביטוח המרכזיים – זיקנה ושאיירים, ילדים ונכות כללית מהווים כשני-שלישים מסך-כל הקצבאות, נתח נמוך בהשוואה לעשור הקודם (1995), כאשר משקלם היחסי עמד על כ-70 אחוז. הירידה נובעת מהירידה בחלקה היחסי של קצבת הילדים, מחמישית ב-1995 לכעשירית מכלל התשלומים ב-2005, בעוד שבחלקן היחסי של קצבאות הנכות והזיקנה חל גידול עקבי ובולט במהלך העשור. ירידה בולטת חלה גם בחלקם של דמי האבטלה, וגם חלקה היחסי של הגמלה להבטחת הכנסה ירד, בעוד חלקן היחסי של גמלאות הסיעוד עלה באופן מתון. חלקן של קצבאות הנכות מכלל הקצבאות ממשיך לגדול והוא עומד על רמה הגבוהה בשליש בהשוואה לחלק היחסי לפני חמש שנים (2001). בשנת 2005 נמשכה השחיקה ברמת הגמלאות בממוצע לנפש באוכלוסייה, כאשר הירידה הריאלית המצטברת לעומת 2001 הסתכמה בכ-18 אחוז. הירידה המצטברת הגבוהה ביותר נרשמה בקצבאות הילדים, שירדו לכדי 50 אחוז מרמתן ב-2001.

הפרק בוחן בהמשך את ההתפתחויות ודן בסוגיות הנוגעות לתכניות ביטחון סוציאלי המיועדות לארבע אוכלוסיות יעד מרכזיות: קשישים; אנשים עם מוגבלות; אנשים בגיל העבודה חסרי הכנסה; וקצבאות הנוגעות לרווחת המשפחה.

3. ביטחון סוציאלי לקשישים

הסדרי הביטחון הסוציאלי לקשישים הם היקרים והמקיפים ביותר במערכת הביטחון הסוציאלי. הוצאות הביטוח הלאומי בעבור קשישים (קצבאות זיקנה ושאיירים וביטוח סיעוד) מהוות 44.4 אחוז מסך ההוצאות. ישנם ארבעה רבדים במערך הביטחון הסוציאלי לאוכלוסייה הקשישה: קצבאות זיקנה אוניברסאליות לכלל הקשישים; השלמת הכנסה, שהיא גמלה סלקטיבית המיועדת לקשישים חסרי הכנסה; פנסיה תעסוקתית (המוסדרת בהסכמי עבודה), והסדרי חיסכון לעת זיקנה.

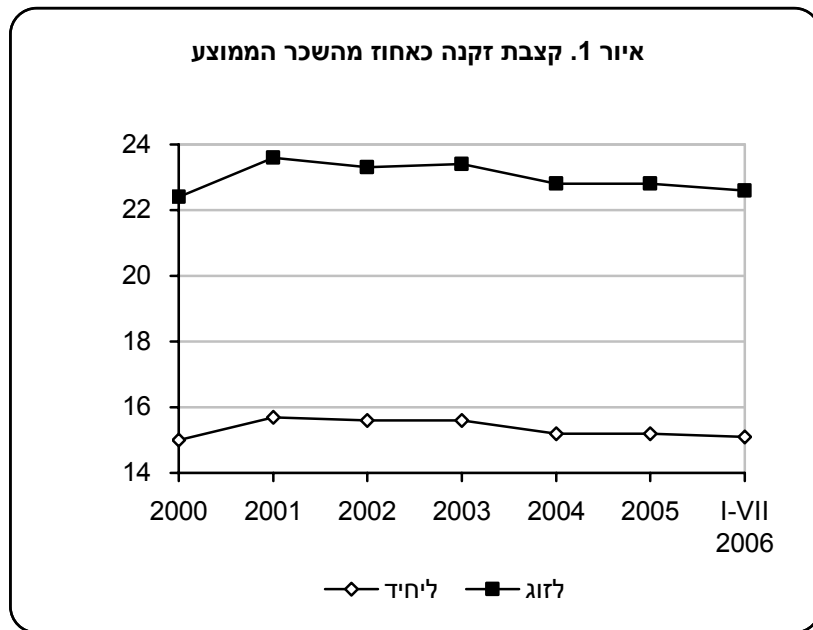
למערכת בכללותה מטרות שונות: באמצעות שילוב של הרובד הראשון, השלישי והרביעי היא מבקשת לשמור על רמת חיו של האדם לאחר שפרש משוק העבודה, ובאמצעות הגבייה ממנו במהלך חיו – לפזר את הכנסותיו על פני תקופות חיו. במקרים של מי שלא צברו פנסיה או חסכונות, המערכת מבקשת להקל על העוני ועל העדר הכנסה מספקת באמצעות שילוב בין הרובד הראשון והשני.

א. קצבאות לקשישים

קצבת הזיקנה האוניברסאלית משולמת לכל קשיש (בגיל 65 ו-70 לנשים ולגברים בהתאמה) ולשאיוריו. כ-720 אלף קשישים (בממוצע לחודש) קיבלו ב-2005 קצבת זיקנה ושאיורים, מרביתם (85 אחוז) מקבלי קצבת זיקנה והנותרים – קצבת שאירים. 13 אחוז מבין מקבלי קצבת הזיקנה לא צברו זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי (מרביתם עולים שעלו אחרי גיל 60) וגמלתם ממומנת בידי הממשלה.

מספר מקבלי הקצבה ב-2005 ירד ב-0.3 אחוז לעומת 2004, ולמרות שחלק מהירידה נבע מהשפעה של העלאת גיל הפרישה ב-2004 וירידה במספר מקבלי קצבאות מיוחדות, ההקטנה במספר מקבלי קצבת זיקנה ושאיורים לא הייתה צפויה והיא איננה מוסברת במלואה על-ידי הגורמים שהוזכרו. סך התשלומים בענף זיקנה ושאיורים גדל בשנת 2005 ב-1.7 אחוזים (במחירים קבועים), כתוצאה ממספר שינויים: עדכון הקצבאות, צמצום ההפחתה בקצבת הזיקנה והגדלת הקצבאות עם השלמת הכנסה שהונהגו ב-2005. בנוסף חלו שינויים בתמהיל של מקבלי התוספות השונות לקצבה (גידול בחלקם של מקבלי תוספת ותק בקרב מצטרפים חדשים בעיקר).

רמתה של קצבת הזיקנה קוצצה ב-4 אחוזים ביוני 2004 (ההפחתה לא חלה על מקבלי השלמת הכנסה ו/או קצבת שאירים בנוסף). ירידה ריאלית נוספת (בכ-2 אחוזים לעומת 2001) בערכן הריאלי הממוצע של הקצבאות נבעה מאי-עדכון שלהן ב-2005 ומהמעבר להצמדה למדד המחירים לצרכן, במקום לשכר הממוצע. אולם, לאחר מכן, במהלך 2005, נערכו מספר תיקונים, שנבעו מהכרה שהקשישים מעוטי ההכנסה נפגעו מאוד כתוצאה מצמצום הקצבאות: בינואר 2005 עודכנו קצבאות הזיקנה ב-0.9 אחוז, במאי הופחת תשלום הקצבה לפי חוק ב-1.5 אחוזים בלבד (במקום 4 אחוזים), ובהדרגה הועלו קצבאות הזיקנה והשאיורים עם השלמת ההכנסה: בינואר בכ-3 אחוזים וביולי בכ-9 אחוזים. בסופו של מסלול השינויים עמד הסכום הבסיסי של קצבת זיקנה ליחיד בינואר 2006 על 1,127 ש"ח.



הרובד השני של מערכת הביטחון הסוציאלי כולל **השלמת הכנסה לקשישים**, שקצבאות הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי הן עיקר הכנסתם לעת זיקנה. הסיבה העיקרית למצוקתם של הנמנים על קבוצה זו היא העדר הכנסה משמעותית מפנסיה תעסוקתית. כ-27 אחוז מתוך כלל מקבלי קצבת זיקנה מקבלים גם השלמת הכנסה.

עדכוני הקצבאות ב-2005 וב-2006 הציבו את שיעור הקצבה הממוצעת על רמה של 30.7 אחוז מהשכר הממוצע במשק ב-2006 (7,383 ש"ח בינואר 2006). אולם, למרות שתחולת העוני בקרב קשישים ירדה במעט ב-2005 לעומת 2004 (מ-25.1 ל-24.4 אחוז, בהתאמה), בעיקר בשל הגדלת הקצבאות לקשישים מקבלי השלמת הכנסה, הרי העובדה שעדיין כרבע מהקשישים בישראל עניים, מצביעה על הצלחתה המוגבלת מאוד של מערכת הביטחון הסוציאלי בהתמודדותה עם הבעיה.

הרובד השלישי, רובד הפנסיה התעסוקתית, אמור לספק לקשישים את הכנסתם העיקרית לאחר פרישתם משוק העבודה. הפנסיה התעסוקתית היא נושא מרכזי בדיון הציבורי בתחום הביטחון הסוציאלי

זה שנים רבות³. אולם בהעדר חוק פנסיה חובה או הסכמים קיבוציים למרבית העובדים, הכיסוי של העובדים במערכת הפנסיה הוא חלקי ויש לכך ביטוי ברור בתחולת העוני בקרב קשישים. על אף ניסיונות רבים, לעגן בחוק את ההצטרפות לפנסיה תעסוקתית במהלך העשורים האחרונים, טרם נחקק חוק מעין זה. הכישלון משתקף בשיעור הגדול של עובדים וגמלאים שנותרו ללא כיסוי פנסיוני. על רקע זה, יש לייחס חשיבות רבה לערכן ולרמתן של קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי כרובד בסיסי בהבטחת ההכנסה של קשישים. גם חלקיות הכיסוי של קשישים ברבדים האחרים, שאינם מעוגנים בחקיקה, לצד ההרכב הייחודי של אוכלוסיית הקשישים בישראל – שיכלול גם בשנים הקרובות עולים, אשר לא יוכלו לצבור ותק פנסיוני, שיאפשר להם רמת חיים נאותה⁴ – מחייבים שמירה על רמת הקצבאות⁵.

מעבר לשמירת רמת הקצבאות, הרי בשל פערי הכנסות בין קשישים מקבלי פנסיה לבין חסרי פנסיה, יש הכרח בפנסיית חובה על פי חוק, שלפיו יעברו כל העובדים לפנסיה צוברת. הרפורמה האחרונה בענף הפנסיה, שנועדה במקורה להקל על הגרעונות האקטואריים של הקרנות הוותיקות ואשר פגעה בעמיתיה כל הקרנות – חדשות כוותיקות – מדגישה ביתר שאת את הצורך המידי בחקיקת חוק פנסיית חובה שיעגן את זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה בחוק מדינה.

הרובד הרביעי במערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים הוא החיסכון לעת זיקנה, הכולל בעיקר קופות גמל מסוגים שונים, שנועדו לצבור חיסכון לעת זיקנה, בהישען על מימון משותף של העובדים ומעסיקיהם, בעידוד המדינה, באמצעות הנחות מס. לרובד זה תפקיד מרכזי בהבטחת הכנסתם של עצמאים ושכירים שלא הצטרפו לקרנות פנסיה.

במהלך שנת 2005 נערכו מספר שינויים בתחום ההפקדות בקופות הגמל. השינויים הופעלו החל בינואר 2006 ויש להם השפעה על החיסכון לעת זיקנה. מטרת התיקונים הייתה, כאמור, להגדיל את היקף ההפקדות לקופות גמל לקצבה בגיל המבוגר על חשבון ההפקדות לקופות אחרות

³ פלג, 2006.

⁴ בשל ההגירה לארץ והתחלת צבירת זכויות בגיל מבוגר יחסית צפויים חלק גדול מהעולים (מחבר העמים לשעבר ומאתיופיה) לצבור רק מעט שנות ותק אשר יזכו אותם באחוזים נמוכים של פנסיות תעסוקתיות, או שכלל לא יצברו ותק תעסוקתית, היות שרבים מהם הגיעו קשישים ולא התחילו בכלל לעבוד בארץ.

⁵ קופ י., בר-צורי ר., 2005.

(לתגמולים), באמצעות החמרת התנאים החלים על הפקדת כספים לקופות גמל לתגמולים.

ב. גמלת הסיעוד

הזכאות לגמלת סיעוד מותנית במוגבלות בתפקודו היומיומי של קשיש, החי בקהילה, שהגיע לגיל פרישה, ובמבחן הכנסה שלו (ושל בת זוגו). הגמלה היא "שירות בעין", בהיותה משולמת לארגון המספק את השירותים במסגרת ההסדרים שנקבעו בחוק. הגמלה כוללת סל מגוון של שירותי סיוע המותאם לצרכיו של הקשיש.

ב-2005 קיבלו גמלה 115 אלף קשישים במוצע לחודש. שלושה רבעים ממקבלי גמלת סיעוד הם נשים, כ-60 אחוז בני 80+ ושיעורם גדל בהתמדה במהלך השנים. כרבע מהמקבלים הם עולים, ששיעורם בקרב מקבלי גמלת סיעוד גבוה מחלקם היחסי באוכלוסייה.

שיעור הכיסוי של ביטוח הסיעוד בקרב הנזקקים, שהיה במגמת עלייה עד 2002, מצוי לאחרונה בירידה. נראה שההחמרה אשר חלה באישור התביעות לגמלה נתנה אותותיה בירידה במספר המצטרפים החדשים. אמנם ב-2004 וב-2005 עלה מעט שיעור התביעות שאושרו, אך שיעור הגידול השנתי במספר מקבלי גמלת הסיעוד נותר נמוך בהשוואה לשנים קודמות (גידול של 1.4 אחוז).

בדומה לגמלאות אחרות, גם גמלאות הסיעוד הופחתו בשיעור של 4 אחוזים מיולי 2002 ועד סוף 2006. במהלך השנים 2001-2004 חלה ירידה בחלק היחסי שמהווה קצבה (ממוצעת) מהשכר הממוצע במשק, אולם בינואר 2006, לאחר שהסתיימה תקופת הקפאת הקצבאות (לפי חוק ההסדרים, 2002), הגמלה עודכנה והוגדלה ב-2.7 אחוזים. בהתאם לכך, הקצבה הממוצעת ב-2006 צפויה להיות גבוהה יותר ברמתה לעומת 2004 ו-2005, שנים שבהן סכום הקצבה הממוצעת לחודש הגיע ל-1,826 ש"ח ו-1,879 ש"ח, בהתאמה.

קיימות שתי רמות של גמלה: גמלה נמוכה, שרמתה נקבעת בשיעור של 93 אחוז מקצבת נכות מלאה, וגמלה גבוהה, שרמתה בשיעור של 150 אחוז מקצבת נכות מלאה. 33.4 אחוז מזכאי גמלת סיעוד מקבלים גמלה מוגדלת ושיעורם נמצא בעלייה לאורך זמן, ובהתאמה – שיעורם של מקבלי הקצבה הנמוכה מצוי במגמת ירידה.

4. קצבאות לאנשים עם מוגבלות

בישראל קיימות תכניות מגוונות להתמודדות עם צורכיהם של אנשים עם מוגבלות מקבוצות יעד ספציפיות. קיימת שונות רבה בעקרונות היסוד, בתנאי הנגישות, בנדיבות הגמלאות ובמכלול השירותים הניתן לאוכלוסיות הללו. שתי תכניות עיקריות מוצעות במסגרת המוסד לביטוח לאומי – ביטוח נכות כללית וביטוח נפגעי עבודה; ותכנית חשובה שלישית מיועדת לנכי צה"ל ומופעלת על-ידי אגף השיקום במשרד הביטחון.

חוק ביטוח נכות נועד לתת מענה לכל האנשים עם מוגבלות, שאינם מכוסים על-ידי תכניות אחרות. החוק כולל ארבע קצבאות: קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום; קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה המתפקד במשק הבית; קצבה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילד הנכה; וגמלת ניידות לסייע לנכים בניידות מחוץ לבית. בנוסף לקצבאות, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי לסייע להם להיקלט בעבודה.

א. קצבת נכות

כ-170 אלף נכים קיבלו קצבת נכות בשנת 2005 (בממוצע חודשי). הם מהווים כ-4.5 אחוזים מהאוכלוסייה הרלבנטית (בני 18+) וכ-6.8 אחוזים מכלל מקבלי הקצבאות ב-2005. זו הקבוצה השלישית בגודלה מכלל מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. קצב הגידול במספרם, שהואט אמנם בהשוואה לשנים 2000-2002, שב ועלה בשנת 2005 ב-5 אחוזים. הוא צפוי לגדול בארבעה אחוזים ב-2006 והוא גבוה לעומת הגידול במספרם של מקבלי קצבאות אחרות.

המודעות הגוברת בשנים האחרונות למוגבלות ולקושי של הנכים הביאה, בנוסף להסכמים שנחתמו עם ארגוני הנכים כבר קודם (לאחר שביתות ממושכות), לקבלת חוק הנגשת מקומות ציבור לנכים, שחובת יישומו הוחלה מיידית על רוב המבנים הציבוריים. התפתחות נוספת בתחום זה נובעת מהחלטת הממשלה לאשר את מסקנות ועדת לרון (יוני 2005), שבדקה את עניני הנכים ואת סוגיית קידום שילובם בקהילה. לוועדה היו כמה המלצות עיקריות:

א. להנהיג רפורמה בשיטת תשלום הקצבאות. הומלץ כי תשלום הקצבה לנכה עובד לא תופסק בבת אחת אלא תופחת הדרגתית, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקצבה תגדל עם גידול הכנסתו מעבודה.

ב. להקל על קליטת אנשים עם מוגבלות בתעסוקה ולשפר את המסגרת הארגונית לטיפול בקליטתם. הומלץ על הפעלת תקנות להתאמת מקומות עבודה לנכים, והוראות לגבי סיוע המדינה במימון ההתאמות הנדרשות; הומלץ על הפעלת תקנות בדבר שכר מינימום מותאם לתקופת ניסיון; על התנית מתן תמיכות ממשלתיות והשתתפות במכרזים ציבוריים בהעסקת נכים בשיעור מסוים, בהתאם לעיקרון הייצוג ההולם.

ג. לקבוע דרכי טיפול ואחריות של משרדי ממשלה שונים ולרכז את פעולות השיקום באמצעות מינהל לשירותי שיקום. הומלץ כי המסגרת הארגונית לסיוע להעסקת נכים תתארגן תוך יישום עקרונות של תחנת שירות אחת ומתאם טיפול.

ד. לעודד את התעסוקה הנתמכת. הומלץ על תכנית מפורטת לקליטה של 8,500 נכים במהלך 5 שנים במסלול תעסוקה זה, ולהקצות 25 מיליון ש"ח לקרן לסיוע בהעסקת נכים להתחלה מיידית.

אפיון מקבלי הקצבה לפי סוג הנכות וחומרתה מלמד, כי קרוב לשליש מהם סובלים מליקויים נפשיים. מרבית הנכים, כ-81 אחוז, מסווגים בדרגת אי-כושר מלאה להשתלב בשוק העבודה (נכות של 100 אחוז). גם בקרב הנכים בדרגת אי-כושר גבוהה בולטים בעלי נכויות נפשיות. לנתון זה יש השלכות על סיכויי השיקום שלהם, והוא ראוי לבחינה נוספת. תשלומי קצבאות נכות כללית וגמלאות אחרות, המוענקות במסגרת ביטוח נכות, הגיעו לכדי 7.4 מיליארד ש"ח ב-2005 לעומת 7 מיליארד בשנת 2004. כאמור, ב-2005, התחדש הגידול המהיר במספר מקבלי קצבת הנכות ובהיקף המוגדרים נכים לצמיתות. מצב זה עשוי להצביע על זליגה של מקבלים מגמלאות הבטחת הכנסה לגמלאות קצבת נכות – סוגיה הראויה לבחינה נוספת.

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2005 עמדה על 2,340 ש"ח בחודש. היא נמוכה ריאלית ב-1.8 אחוז לעומת 2004 בעיקר בגלל אי-עדכון הקצבה ושינויים מסוימים בהרכב של אוכלוסיית מקבלי הקצבה. בשנת 2006 לא חל שינוי ברמתה הריאלית של קצבת הנכות.

לוח 3. קצבת נכות, שינויים ושיעור מהשכר הממוצע, 2000-2005

שנה	קצבת נכות (מחירים קבועים, ממוצע חודשי, ש"ח)	השינוי (אחוזים)	שיעור משכר ממוצע (אחוזים)
2000	2,168	-	29.4
2001	2,354	8.6	31.0
2002	2,254	-4.2	31.5
2003	2,346	4.1	33.9
2004	2,383	1.6	33.4
2005	2,340	-1.8	33.2
2006 I-IX	2,348	0.3	32.0

ב. נפגעי עבודה

בנוסף על נכות כללית, המוסד לביטוח לאומי מפעיל תכנית ביטוח לנפגעי עבודה, המספקת גמלאות ושירותי שיקום למי שנפגעו כתוצאה מתאונה או ממחלה תוך כדי או עקב עבודה. התכנית כוללת קצבה זמנית (דמי פגיעה), המשולמת במהלך התקופה הראשונה לאחר הפגיעה וקצבה קבועה (קצבת נכות מעבודה). בניגוד לקצבת נכות כללית, תכנית ביטוח נפגעי עבודה נועדה לשמור על רמת חייו של הנפגע ולכן הגמלה הקבועה מחושבת כ-75 אחוז משכרו הקודם של הנפגע, יחסית לדרגת נכותו. מספר נפגעי העבודה, המקבלים קצבת נכות לצמיתות, עולה בהתמדה לאורך זמן. נתון זה מוסבר על רקע הגידול הנמשך בהשתתפות בכוח העבודה בישראל. רמתה של קצבת הנכות למי שהיה עובד עצמאי גבוהה יותר לעומת הקצבה הנקבעת למי שנפגע בהיותו שכיר – הגמלה הממוצעת לחודש לשכיר, שנפגע בעבודה, הגיעה ל-38 אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2005, לעומת 43 אחוז מהשכר הממוצע לשכיר, ששולמה לנפגע שהיה עובד עצמאי קודם לפגיעה.

ג. נכי צה"ל ומשרד הביטחון

התכנית המרכזית השלישית בתחום הנכות מיועדת, כאמור, לנכי צה"ל ומופעלת על-ידי אגף השיקום במשרד הביטחון, האחראי לפיצוי מי שנפגעו או חלו בעת שירותם הצבאי או כתוצאה ממנו. גובה הגמלה לנכי צה"ל מחושב על פי מידת הפגיעה הרפואית ובהתאם לרמת השכר

המשולמת לבעלי דרגה מסוימת בשירות הציבורי. נוסף על הגמלה הבסיסית, נכי צה"ל זכאים לשורה ארוכה של גמלאות ושירותים נוספים. כמו כן, מסייע אגף השיקום לבני משפחות שכולות במתן שירותים סוציאליים וכלכליים, ובתגמולים שונים.

**לוח 4. נכים (10-100 אחוזי נכות) מקבלי גמלה ממשדד הביטחון*,
2005-2002**

שנה	סך-הכל	אחוז השינוי השנתי
2002	55,105	-
2003	56,435	2.4
2004	56,101	-0.8
2005	56,989	1.6

*בקביעות או כסכום חד-פעמי.
מקור: משרד הביטחון, 2005, דוחות אגף השיקום.

אוכלוסיית מקבלי תגמולים ממשדד הביטחון כללה בשנת 2005 כ-57 אלף נכים מקבלי גמלה כספית, ועוד כ-20 אלף בני משפחות חללים ונכי צה"ל. בהשוואה לשנת 2004 חלה עלייה של 1.6 אחוזים במספר מקבלי גמלת נכות של משרד הביטחון ב-2005, ואילו במספר בני המשפחה המקבלים תגמולים חלה ירידה. ההתפתחות האחרונה נובעת מירידה במספר החללים ב-2005 ומתמותה בקרב הורים שכולים מבוגרים. התמונה עשויה להשתנות בעקבות המלחמה בלבנון ב-2006. היקף התגמולים ששילם משרד הביטחון עמד על 3.4 מיליארד ש"ח ב-2003⁶, סכום המהווה כ-0.68 אחוז מהתוצר הלאומי בשנה זו, וכ-10 אחוזים מהוצאות הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות, והשיעור ירד ל-0.64 מהתל"ג ב-2005.

⁶גל גי, 2004.

לוח 5. תגמולי משרד הביטחון כאחוז מהתוצר, שנים נבחרות

שנה	אחוז מתמ"ג
2000	0.60
2001	0.67
2002	0.67
2003	0.68
2004	0.66
2005	0.64

מקור: דוח בנק ישראל, 2005.

ד. נפגעי פעולות איבה

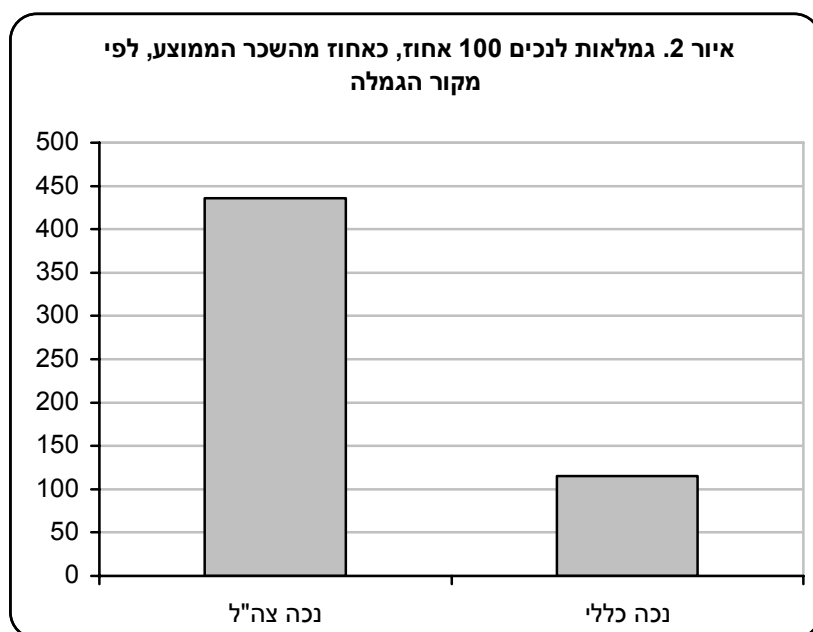
כדי להשלים את הדיון במקבלי קצבאות נכות, ראוי להתייחס גם לאוכלוסייה האזרחית של נפגעי פעולות איבה, שגמלתם משולמת מתקציב משרד האוצר באמצעות המוסד לביטוח לאומי⁷. אף כי מדובר בקבוצה לא גדולה יחסית (כשלושת אלפים בממוצע לחודש במחצית הראשונה של 2006), ישנה מגמת עלייה לאורך זמן. רוב הנפגעים מקרב קבוצה זו מקבלים תגמולי נכות נמוכים (עד 39 אחוזי נכות). 56 אחוז מנכי פעולות איבה, שקבלו תגמולים ב-2005 היו גברים. גובה הגמלה הממוצעת ב-2005 עמד על 3,313 ש"ח לעומת 3,357 ש"ח ב-2004 (מחירי 2005). הגמלה כוללת את ההטבות החודשיות לנפגע נכה, לנכה-נצרך, לנכה מחוסר פרנסה ולמשפחות נכים שנפטרו.

ה. הפערים בקצבאות לאנשים עם מוגבלות

התמודדות עם תגמול דיפרנציאלי של אנשים עם מוגבלות היא סוגיה רגישה, שהשיח הציבורי והדיון בה בישראל טעון ומורכב. מבט משווה על התכניות הקיימות מצביע על פערים גדולים בנגישות, בנדיבות הגמלאות והשירותים ובהטבות הנוספות, הניתנות לאוכלוסיות נכים שונות. הביטוי המוחשי לכך ניתן באיור 2. מצב זה משקף עקרונות יסוד ומטרות שונות של תכניות התמיכה באוכלוסיות הללו. על אף ההצדקה המובנת של

⁷ לקטגוריה זו יש רלבנטיות מיוחדת לאור ריבוי הפגיעות באזרחים כתוצאה מהפגזת יישובי הצפון במלחמה האחרונה.

הרצון לפצות את מי שנפגעו בעת שירותם הצבאי, ניתן לתהות, האם הפערים הניכרים היום בין זכויות הנפגעים בנסיבות שונות אכן מתקבלים על הדעת? נראה כי הגיעה העת לחשיבה מחודשת על מערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות כמכלול. הגמלאות המוצגות באיור 2 להלן כוללות גם השלמות הניתנות לנכים בנוסף, כגון תוספת לצרכים רפואיים, נידות, שירותים מיוחדים ומימון מלווים.



המחלוקת לגבי קריטריונים רצויים לתמיכה בנכים מתעוררת בשאלה של רמת הסיוע לפי עוצמת הצרכים וחומרת הפגיעה, כאשר ישנם אלה הסבורים שגובה הקצבאות צריך להיות מותנה גם בנסיבות הפגיעה (אם בשירות הצבאי או בחיים האזרחיים). עוד קיימת מחלוקת לגבי השימוש בגובה הקצבה כתמריץ למניעה או לעידוד הפעילויות המזכות בקצבה זו (כגון: קביעת קצבאות נמוכות לנפגעי תאונות דרכים, במטרה לצמצם את התאונות; ולעומתן – הגדלת קצבאות לנכי צה"ל במטרה לעודד את ההתנדבות לפעילות מסוכנת/קרבתית בתקופת השירות הצבאי).

5. הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה

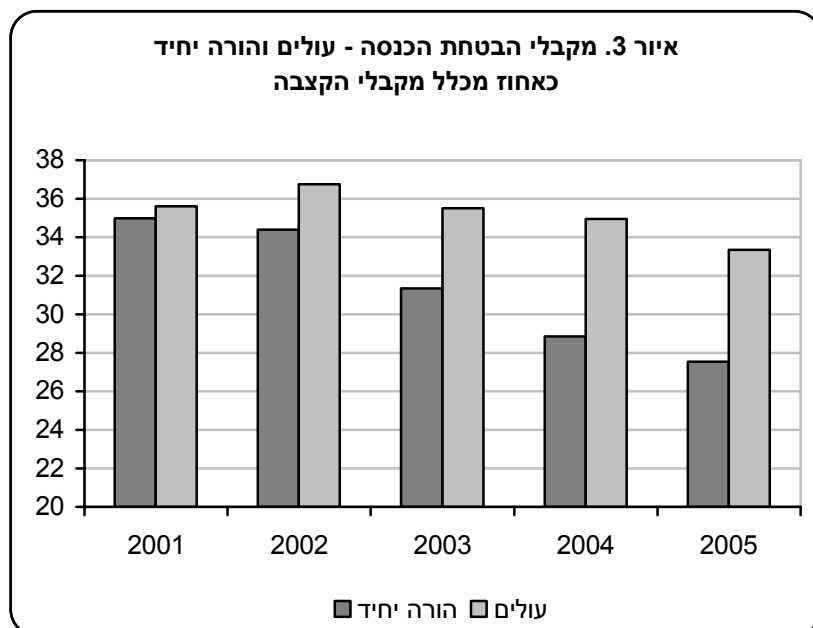
אנשים בגיל העבודה שאינם משתתפים בשוק העבודה ועל כן הם חסרי הכנסה מהווים אוכלוסיית יעד של שתי תכניות ביטחון סוציאלי בישראל – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה.

א. הבטחת הכנסה

גמלת הבטחת הכנסה משולמת למשפחות בגיל העבודה, כאשר מקבליה אינם עובדים או שהכנסתם הכוללת נמוכה מהסף שנקבע בחוק. שיעור המשפחות שקיבלו גמלה זו גדל מאד בשנות התשעים, בין היתר, בעקבות גל העלייה הגדול (שכלל עולים ללא מקורות הכנסה); כתוצאה מהאבטלה הגבוהה שאפיינה חלק ניכר מתקופה זו, ובגלל שינויים שנערכו בכללי הזכאות בתכנית זו, שהרחיבו את הכיסוי בקרב אוכלוסיות מוחלשות. השאיפה לצמצם את היקף ההוצאה לתשלומי העברה בכלל מתוך גישה ניאו-ליברלית שהנחתה את מדיניות האוצר, לצד חולשתם החברתית-פוליטית של מקבלי גמלה זו, הניעו בשנים 2002-2003 הפעלה של סדרת שינויים מקיפים בחוק. השינויים שנערכו הפחיתו באופן משמעותי את הגמלה ואת ההטבות שנלוו אליה; הקטינו את מספר המקבלים תוך שינוי ההרכב שלהם; ופגעו ביכולתה של התכנית לצמצם את המצוקה והעוני בקרב אוכלוסיית הנזקקים.

בשנת 2005 שולמו קצבאות להבטחת הכנסה בסכום של כ-2.76 מיליארד ש"ח, הנמוך ב-15 אחוז (בערכים נומינליים) לעומת 2003. הגמלה הממוצעת לחודש, שעמדה ב-2003 על 1,785 ש"ח, ירדה לכדי 1,630 ש"ח ב-2005. שיעורה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר ירד בשלוש השנים 2002-2005 מרמה של 29 ל-23 אחוז, בהתאמה.

מספר מקבלי הקצבה ירד מ-155 אלף ב-2003 ל-145 אלף ב-2004 ול-141 אלף ב-2005, ובסך-הכל בין 2003 ל-2005 בכ-10 אחוזים. הירידה שיקפה כמה מגמות שהאיצו את "היציאה" ממעגל מקבלי הקצבה: תנאי הזכאות הוחמרו בחקיקה החדשה; חלה ההאטה בקצב כניסת זכאים חדשים; ובשל הירידה המתמשכת במספרם של העולים, מקבלי הבטחת הכנסה, שקטן משמעותית (ב-15 אחוז בין 2003 ל-2005) בהשוואה לוותיקים. שינוי נוסף בהרכב מקבלי הבטחת הכנסה ניכר בירידת מספר המשפחות החד-הוריות.



בגמלת הבטחת הכנסה יש הבחנה בין רמות שונות של גמלה: גמלה בשיעור רגיל, בשיעור מוגדל, ובשיעור מיוחד להורה יחיד. כמו כן קיימת הבחנה בין גמלה מלאה, המשולמת למי שהכנסותיו נמוכות מההכנסה המינימלית המוגדרת בחוק או למי שחסר כל הכנסה, לבין גמלה חלקית, המשולמת למי שהכנסותיו גבוהות מהמינימום אך נמוכות דיין כדי לזכותו בגמלה. עד 2002 חלק ניכר ממקבלי הבטחת הכנסה קבלו גמלה מלאה בשיעור מוגדל. בנוסף, חלק ניכר מכלל ההורים היחידים קיבלו גמלאות (מלאות וחלקיות). הרפורמה ששינתה את כללי הזכאות הביאה לשינוי בתמהיל מקבלי הגמלה: גדל משקלם היחסי של מקבלי גמלה בשיעור רגיל (ביותר מ-50 אחוז) וירד חלקם היחסי של ההורים היחידים מקרב כלל מקבלי הבטחת הכנסה. השחיקה הריאלית בגמלה להבטחת הכנסה (עד גיל 55) ב-2003-2004 הגיעה לכ-10 עד 25 אחוז (בהתאם להרכב המשפחה).

השינוי בכללי הזכאות פגע באפשרויות לקבלת גמלה מוגדלת, והמשך החמרתם יגדיל את השחיקה בקצבה זו גם בעתיד. פגיעה זו מתקשרת גם לשינוי שחל בסיכויי היציאה ממצבי הנוקדות במהלך ההשתלבות

בעבודה. בעוד שבעבר עבודה סדירה הגדילה את סיכויי העובד להשתכר בכבוד, כיום שוק העבודה מייצר אי-שוויון גבוה (בעיקר עקב הביקוש לעובדים משכילים), הנובע מתנאי ההעסקה המתפתחים ב"עולם העבודה החדש": העסקה במשרות זמניות, חלקיות, בשכר נמוך, באמצעות חברות כוח אדם ותוך צמצום הגנת איגודים מקצועיים. כתוצאה מכך, שכבת "העובדים העניים" מתרחבת: שיעור העניים במשפחות שכירים עולה לרמה של 43 אחוז. העובדים המועסקים בשכר נמוך נזקקים להשלמת הכנסה ולקצבאות משלימות נוספות.

הצעדים שננקטו להקטנת הקצבה והיקף הזכאים לה החריפו את מצוקתן של אוכלוסיות חלשות אלו, ואת הצורך בצעדים להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה (למי שיכולים לעבוד) על-ידי הקניית כישורי עבודה והכשרה לחיי עבודה (למקבלי הבטחת הכנסה שזכאותם נשללה או הופחתה). הכשרה כזו ראוי לקיים באמצעות הכשרה מקצועית ובצעדים תומכי השתתפות (כגון התכנית שהופעלה לסבסוד שכר להורים יחידים). תכניות אלו הקיפו עד כה רק חלק ממקבלי הבטחת הכנסה. החוק לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה והפעלת תכנית מהל"ב⁸ עשויים אמנם לסייע בהבחנה בין בעלי כושר השתכרות שונה. כוונתם לאפשר המשך תמיכה במי שאינם יכולים לעבוד, לעומת קיצוץ של הקצבה תוך סיוע בהחזרה לעבודה לאלה המסוגלים לעבוד. עם זאת, לתכנית זו מגבלות רבות⁹ והצלחתה אמורה להיבחן במהלך ההפעלה הניסיונית עד אוגוסט 2007.

הערכה ראשונית של התכנית בתום תשעה חודשי הפעלה, אמנם מוקדמת מדי מכדי לקבוע הצלחות או כישלונות באופן חותך, אך היא מאירה מספר היבטים משמעותיים. ממצאי ההערכה מלמדים, כי אמנם כ-44 אחוז ממשתתפי התכנית מצאו עבודה באמצעותה, וכי היקף תשלומי הקצבאות להבטחת הכנסה למשתתפים ירד. אולם מרבית

⁸ תכנית מהבטחת הכנסה לשילוב בעבודה נתקבלה בחוק לשילוב מקבלי הבטחת ההכנסה בעבודה, שאושר במסגרת חוק ההסדרים 2004, המתייחס למקבלי הבטחת הכנסה דורשי עבודה ובעלי שכר נמוך. תכנית מהל"ב – "מרווחה לעבודה", המוכרת כ"תכנית ויסקונסין הישראלית", התחילה לפעול באוגוסט 2005.

⁹ כמפורט בדוח המרכז מ-2004 ובדיון על דמי אבטלה לעיל, הכוונה להיותה של התכנית ניסיונית וחלקית, הפעלתה המאוחרת ביחס לקיצוצים גורפים שכבר נעשו, והדגש שהיא שמה על צמצום ההוצאה התקציבית, המתורגמת בפועל להשמה לעבודה מיידית, לעומת הצבת מטרה של השמה לעבודות ראויות בשכר ובהיקף משרה הוגנים.

ההשמות לעבודה היו של גברים צעירים, בעוד שלאוכלוסיות חלשות, שנפגעו מקיצוץ הקצבאות במידה רבה במיוחד – אימהות חד-הוריות ועובדים מבוגרים – לא נמצאה עבודה. ניתוח מאפייני הקליטה בעבודה מלמד, כי חלק ניכר ממי ששובצו בעבודה נקלטו בעבודות זמניות ולא מתאימות, ועל כן חזרו לתכנית להצבתם מחדש בעבודה.

הירידה בהיקף תשלומי הבטחת הכנסה הושגה עם גריעתם של מי ששובצו בעבודה לצד מי שעזבו את התכנית מבלי שמצאו עבודה, מסיבות של מחלה, לידה או מפני שנואשו ממצאות עבודה. לכאורה ייתכן שבעקבות התפתחות זו התרחשה המרה בין הבטחת הכנסה לקצבאות אחרות. כאמור, החלטה על הרחבת התכנית או הפסקתה מחייבת הערכה בנקודת זמן רחוקה יותר, לאחר שנתיים של הפעלה, כפי שנקבע מלכתחילה. עם זאת, בעקבות לחץ ציבורי, כבר בספטמבר 2006 הוחלט לתת הקלות למשתתפי התכנית המבוגרים, אימהות חד-הוריות, עולים ונכים. וכיום נבדקת האפשרות לשינוי המודל הכלכלי של התכנית, באופן שיתגמל את מפעיליה על פי קריטריונים של שילוב משתתפי התכנית בעבודה בשכר ראוי ולתקופות זמן ממושכות.

תכניות שונות להבטחת הכנסה לאוכלוסיות מוחלשות הוצעו בתקופה האחרונה. אחת מהן היא **הנהגת מס הכנסה שלילי**, תכנית אשר עשויה להבטיח רמת הכנסה נאותה לעובדים עניים אף כי אין בכוחה לספק רמת קיום נאותה למי שאינם עובדים¹⁰.

ג. ביטוח אבטלה

ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכר, לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה. בשנת 2004 חלה ירידה באבטלה אך לאחרונה היא התייצבה ברמה של 8.7-8.9 אחוזים, ומשמעות השיעורים הללו כרבע מיליון מובטלים. שיעור האבטלה ירד בשל הצמיחה במשק והקטנת מספר העובדים הזרים אך גם עקב שינויי חקיקה והחמרת כללי הזכאות לדמי אבטלה, תהליך שראשיתו עוד בתכנית הכלכלית מ-2002.

מספר מקבלי דמי אבטלה עמד על כ-59 אלף בממוצע לחודש ב-2005, בדומה למספרם ב-2004. מדובר ב-24 אחוז מהבלתי מועסקים לעומת 21 אחוז ב-2004. הנתון האחרון מבטא גידול של 14 אחוז בשיעור מקבלי

¹⁰ מלול, לוסקי, 2006.

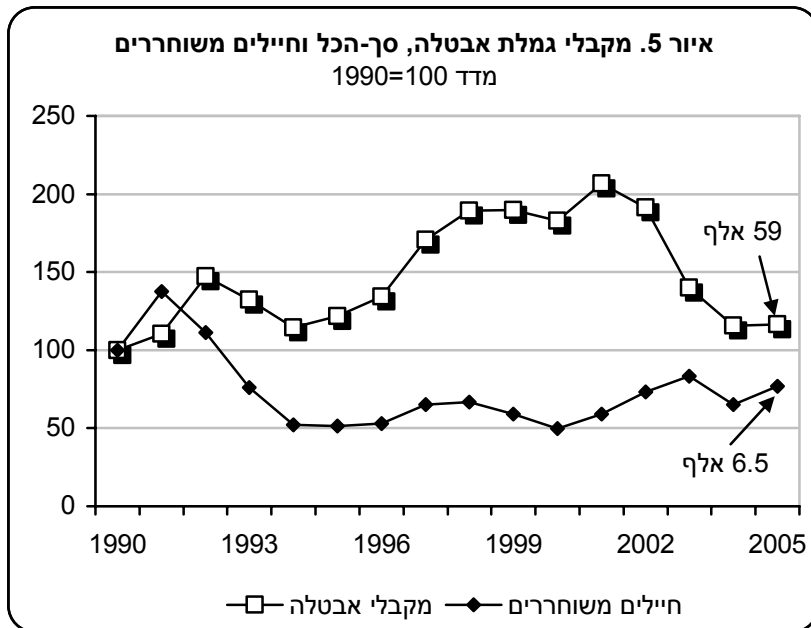
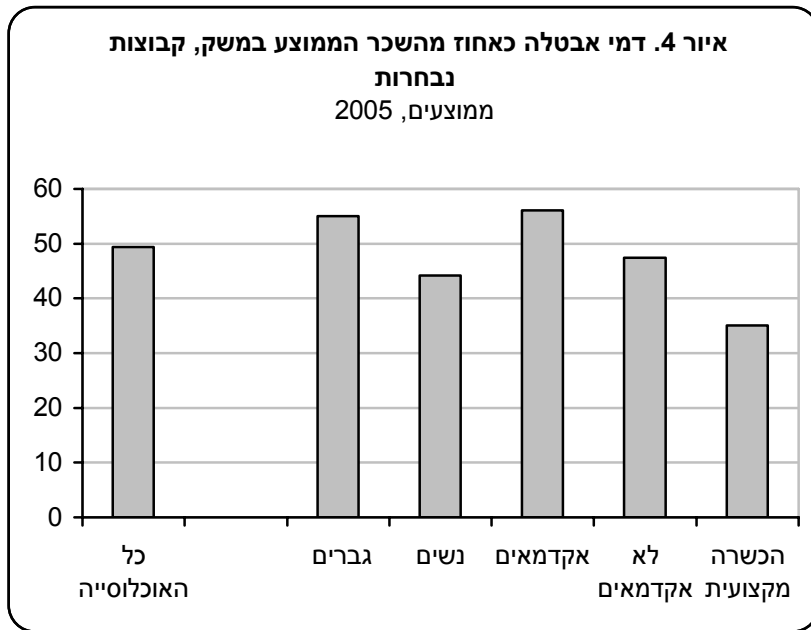
דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים בשנה האחרונה. נראה כי למרות הירידה במספר המובטלים, מספרם המוחלט של מקבלי דמי אבטלה לא קטן מפני שהשיפור במצב התעסוקה במשק אפשר למובטלים רבים יותר מבעבר לצבור רצף ימי עבודה, כתנאי לקבלה של דמי אבטלה. ב-2006 נשמר שיעור מקבלי דמי אבטלה ברמה דומה ל-2005.

כ-29 אלף ממקבלי דמי אבטלה היו חיילים משוחררים (15 אחוז). נתון זה מציין את הגידול הנמשך במספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה (להוציא את שנת 2004 שבה חלה ירידה במספרם). חיילים משוחררים שהשתלבו בעבודה זכאים למענק בגין תעסוקה מועדפת, אך בשנה האחרונה ירד מספר מקבלי המענקים. ההחלטה שלא לכלול עבודות אבטחה בבתי-ספר ובתחבורה הציבורית במניין העבודות המזכות במענק, הביאה לירידה במספר מקבלי המענקים ובהתאמה, לגידול במספר החיילים המשוחררים מקבלי דמי אבטלה. נראה שבהעדר התמריץ הכספי, הרצון לקבל דמי אבטלה גובר על הרצון להשתלב בתעסוקה אצל חלק מהחיילים המשוחררים.

דמי אבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל טרם אבטלתו. הגמלה היומית הממוצעת של דמי אבטלה עמדה על כמחצית מהשכר הממוצע במשק ב-2005, בדומה לרמתה הנומינלית ב-2004 והיא נחותה בנדיבותה בהשוואה לעבר ובהשוואה לקצבאות אבטלה הנהוגות במדינות מערביות מתוקנות. על פי אומדנים מוקדמים, ב-2006 נמשכה מגמת הירידה בגמלת האבטלה, שעמדה על 10 אחוזים מרמתה ב-2001.

דמי אבטלה נמוכים במיוחד שולמו למשתתפי קורסי הכשרה מקצועית עקב תיקון חוק (מיולי 2002), שבמסגרתו מנוכים מדמי האבטלה של הלומד בהכשרה מקצועית 30 אחוז מהגמלה. בקבוצה זו דמי האבטלה הממוצעים הגיעו ל-35 אחוז מהשכר הממוצע במשק.

תיקון זה פגע בנכונות של מובטלים להשתתף בהכשרה מקצועית, שנועדה לטייב ולהשביח את כישוריהם המקצועיים, והוא מחטיא את כוונת המחוקק, לאפשר למובטלים לשדרג את כישוריהם. על רקע זה תוקן לאחרונה החוק, באופן המאפשר למשתתפי הכשרה מקצועית להמשיך לקבל דמי אבטלה בתקופת ההכשרה. גם לימודים הנמשכים מעל לשנה (אקדמאיים בעיקר) הוכרו כמזכים בדמי אבטלה, שלא כבעבר. תיקון זה עדיין לא בא לידי ביטוי בנתוני 2005, שנה בה נמשכה מגמת הירידה החדה במספר מקבלי דמי אבטלה שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית (כ-5 אחוזים מכלל מקבלי דמי אבטלה שהשתתפו בהכשרה מקצועית ב-2002 לעומת אחוז ב-2005).



6. תמיכה במשפחה: קצבאות ילדים, מזונות וביטוח אימהות

קיימות מספר תכניות במערכת הביטחון הסוציאלי למשפחות, המגוונות בעקרונות הפעולה שלהן וביעדיהן. בעוד שחלקן מבקשות להתמודד עם בעיות של מצוקה ועוני בקרב משפחות, אחרות מבקשות להקל על עלות גידול ילדים, לספק ביטחון סוציאלי בתקופה הראשונית לאחר לידת תינוק, או לעודד שוויון מגדרי באמצעות חלוקת עבודה מגדרית שווה יותר במסגרת המשפחה.

א. קצבת ילדים

הקצבה מכוונת בעיקר להקל על המשפחה במימון עלויות גידול הילדים ולתרום לצמצום ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים. מספר משפחות מקבלי קצבת ילדים גדל ב-1.1 אחוז ב-2005 בהשוואה לשנה שקדמה לה והוא הגיע לכדי 956.3 אלף. באותה שנה גדל מספר הילדים בגינם משולמת הקצבה ב-1.5 אחוז, והגיע ל-2,260.6 אלף ילדים.

במכלול השינויים אשר נעשו בכלל הקצבאות, קצבאות הילדים ספגו פגיעה חמורה ביותר, הן עקב שינויים ברמת הקצבה והן בקריטריונים לקבלתה (כולל האחדת גובה הקצבה באופן המבטל השפעות של מספר הילדים במשפחה וסדר הלידה שלהם על הקצבה). השוואה של סך תשלומי הקצבאות ב-2005 לשנת 2001, טרם הקיצוצים, מלמדת שחלה ירידה ריאלית מצטברת של כ-45 אחוז בסך הקצבאות לילדים (מסכום של 8.1 מיליארד ש"ח לכ-4.5 מיליארד). המשכה של מדיניות זו בשנים הקרובות (עד 2009) צפוי להביא לפגיעה נוספת שתסתכם ב-15 אחוז לילד ראשון ושני, 57 אחוז לילד השלישי, וכ-80 אחוז לילד הרביעי ואילך, זאת בהשוואה לקצבאות ששולמו ב-2002 (לאחר שכבר נפגעו מקיצוצים)¹¹. במונחים ריאליים שיעורי ההפחתה צפויים להיות אף גבוהים יותר בשל אי-עדכון הקצבאות.

עיקר הירידה בקצבאות ילדים נובע מהקיצוץ בקצבאות למשפחות עם שני ילדים (החל בפברואר 2004), ובשינוי שיטת התשלום עבור ילדים "חדשים" במשפחה. היקף הירידה מסתכם לכשליש מחלקן היחסי של קצבאות ילדים מכלל הקצבאות – 11 אחוז ב-2004 וב-2005 לעומת כ-17 אחוז ב-2001). מיולי 2004, ניתן פיצוי מסוים למשפחות, שבהן שלושה

¹¹ המוסד לביטוח לאומי, דו"חות שנתיים לשנים שונות.

ילדים ויותר, המקבלות גמלת הבטחת הכנסה או מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. הפיצוי ניתן באמצעות "קצבת משפחה", אשר שולמה בעבור ילד שלישי ורביעי בלבד, כפיצוי על הפגיעה הכפולה, בקצבאות הילדים ובהבטחת הכנסה.

היישום המייד והחותר של הקיצוצים בקצבאות הילדים ב"תכניות החירום הכלכליות" מאז 2002, הגדיל בשליש את תחולת העוני בקרב ילדים ומשפחות (בעיקר כאשר ראש המשפחה אינו משתתף בשוק העבודה): כ-770 אלף ילדים בישראל חיו ב-2005 מתחת לקו העוני, בהשוואה ל-714 אלף ב-2004 ול-556 אלף ב-2002.

מתקבל הרושם, שראוי היה לשקול את משמעותה של ההכבדה על משפחות עם ילדים לעומת החלופה של פריסת שינויים מתוכננים מסוג זה לאורך זמן. המדיניות שהופעלה הייתה חסרה עקביות במיוחד לגבי מקבלי קצבאות ילדים. היא חשפה את הרגישות של התחום להשפעות חיצוניות (הרכב הקואליציות בכנסת ואחרות) והיא מחדדת את הצורך בדיון מעמיק שיקדים הפעלת שינוי של הבסיס בשיטת ההקצאה של תשלומי ההעברה.

השוואת גמלאות כספיות למשפחות עם ילדים בארץ לעומת מדינות אחרות בעולם מלמדת, כי ברוב המדינות המערביות המשפחות מקבלות גמלאות כספיות נוספות מלבד קצבת הילדים הבסיסית, כגון זיכוי במס, גמלת טיפול בילדים, גמלת לימודים, תוספות למשפחות גדולות, וכדומה. קצבת הילדים היא אוניברסלית ברוב מדינות אירופה כבישראל, וברובן היא משולמת בגין ילדים עד גיל 18¹². קצבת הילדים הממוצעת בישראל, כאחוז מהתוצר לנפש, הייתה ב-2001 מן הגבוהות – 4.7 אחוזים, בדומה למדינות נדיבות, כבלגיה וכפינלנד, אולם ב-2005 צנחה הקצבה הממוצעת לילד ל-2.5 אחוזים וב-2009 צפויה לרדת לרמה של 2 אחוזים מהתוצר. על מנת להבטיח כיסוי חלק משמעותי של העלויות הכרוכות בגידול ילדים, מוצע כי רמת קצבאות הילדים המשולמות בישראל תועלה לכלל המשפחות. ההמלצה היא, שגובה הגמלה לילד ראשון ושני יסקף את המלצת ועדת בן שחר משנת 1975, דהיינו ייקבע ברמה של 170 ש"ח במונחים של היום (לעומת 148 ש"ח כיום). על מנת לתרום להתמודדות עם העוני בקרב משפחות מרובות ילדים, יש הבטיח את הגדלת הכנסותיהן מבלי שהדבר יפגע במוטיבציה לעבודה. כל עוד לא מופעלת

¹² אופיר, אליאב, 2005.

תכנית מס הכנסה שלילי, תשולם תוספת בעבור כל ילד במשפחות מרובות ילדים (מהילד הרביעי והלאה) ללא מבחן הכנסות. הגדלה זו תעמוד על יחס של 1.5 ל-1 בעבור הילד השלישי (לעומת הגמלה בעבור ילד ראשון ושני), ועל יחס של 2 ל-1 בעבור כל ילד מהילד הרביעי ואילך (לעומת הגמלה בעבור ילד ראשון והשני).

ב. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום מזונות לנשים לפי פסיקת בתי המשפט. כאשר הגבר החייב במזונות אינו ממלא חובתו, האישה יכולה לבקש גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי או באמצעות לשכות ההוצאה לפועל. תשלום דמי מזונות ממומן מתקבולי חייבים וממימון האוצר. התחייבות המוסד לביטוח לאומי לשלם לזכאיות על פי דין דמי מזונות כוללת אחריות לגביית הכספים מבן הזוג המכסה רק חלק מתשלומי דמי המזונות. בשנת 2005 עמדה גביית הביטוח הלאומי מבני זוג חייבים על 180 מיליון ש"ח, שהם 43 אחוז מכלל התשלומים בשנה זו. שיעור זה עולה על שיעורי הגבייה בשנים הקודמות והוא הושג באמצעות שיפור דרכי האכיפה של המוסד לביטוח לאומי¹³.

בשנת 2005 נמשכה הירידה (בשל החמרת תנאי הזכאות ב-2003) במספר מקבלות דמי מזונות באמצעות הביטוח הלאומי ומספרן הגיע ל-23.6 אלף. חלה ירידה של 15.5 אחוז במספר מקבלות דמי המזונות בהשוואה לשנת 2002 טרם ההחמרה. מחצית מהמקבלות דמי המזונות הן אימהות לילד אחד, וכשליש נוסף הן אימהות לשני ילדים. גובה הקצבה הממוצעת עמד על 1,381 ש"ח לחודש ב-2005 והיא מהווה 19.3 אחוז מהשכר הממוצע במשק, בדומה לשיעורה בשנים 2003 ו-2004, שיעור הנמוך משיעור הקצבה טרם ההחמרה בחוק.

חוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח הכנסת מינימום לנזקקות, ומי שמתקיימים לגביה תנאי הבטחת הכנסה מכוח החוק, זכאית לקבל השלמת הכנסה בנוסף לדמי המזונות. תיקוני החקיקה, שחלו גם על מקבלות קצבה זו, הביאו להקטנת מספר מקבלות דמי מזונות בכלל, ומקבלות השלמת הכנסה ומזונות – הקבוצה הנזקקת יותר מקרב מקבלות דמי מזונות – בפרט: מ-45 אחוז של מקבלות דמי מזונות

¹³ טולדנו, 2006.

והבטחת הכנסה ב-2002 ל-30 אחוז מהקבוצה ב-2005: נמצא כי הקבוצה קטנה בכשליש מגודלה הקודם עקב ההחמרות.

ג. ביטוח אימהות

תכנית ביטוח אימהות כוללת מענק לידה, דמי לידה ומענק אשפוז.

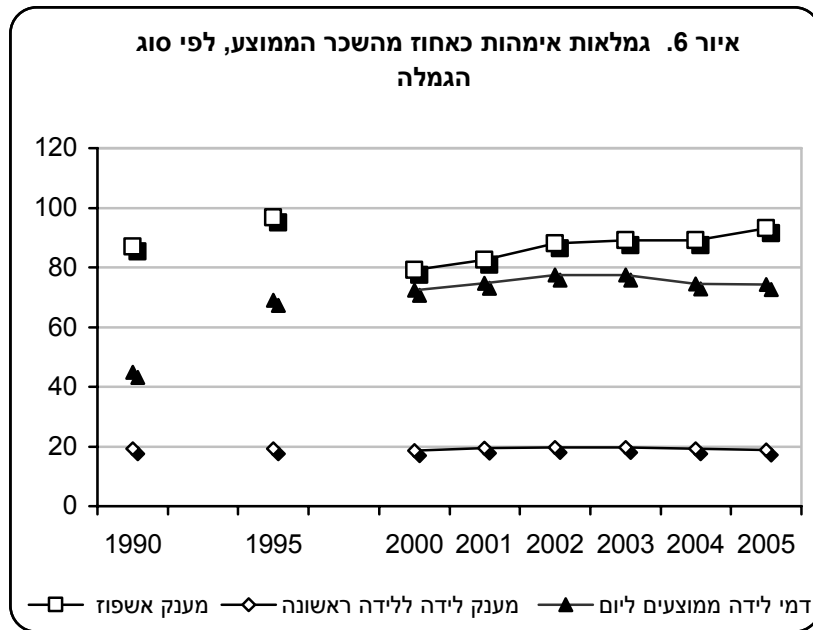
1. **מענק לידה** משולם לכל יולדת בבית-חולים. המענק נועד במקורו לעודד לידות בבתי-חולים ועל כן הוא אינו משולם למי שבוחרת ללדת בביתה. בשונה מדמי לידה, אין מרכיב ביטוחי בכל הקשור למענק זה והזכאות בו איננה מותנית בהשתייכות האישה לשוק העבודה. בשנת 2005 הוענקו מענקי לידה ל-111.3 אלף יולדות. שיעור זה נמוך ב-11.2 אחוז לעומת 2004.

סך התשלומים למענקי הלידה עמד ב-2005 על 122.7 מיליון ש"ח, ירידה של 4 אחוזים בערכים ריאליים בהקצאות למענק. גובה המענק עמד עד יולי 2003 על 20 אחוז מהשכר הממוצע במשק לכל לידה, והוא התעדכן בשיעור תוספות היוקר במשק. החל ביולי 2003 הוקטן גובה מענק הלידה לילד שני ואילך (שירד עד ל-6 אחוזים מהשכר הממוצע ללידת ילד שלישי ויותר במשפחה).

2. **דמי הלידה** משולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי כתחליף שכר לאימהות יולדות אשר היו משולבות בשוק העבודה קודם ללידה. הגמלה שווה בערכה למלוא השכר של היולדת והיא משולמת במשך תקופה של 12 שבועות לאחר הלידה. החל בשנת 1998 גם גברים, החולקים את חופשת הלידה עם בנות זוגן, זכאים לקבל דמי לידה לתקופת זמן קצרה. בפועל רק גברים מעטים נהנו מאפשרות זו (בשנת 2005 היוו גברים שקבלו דמי לידה 0.2 אחוז מכלל 77 אלף מקבלי דמי לידה).

שיעור מקבלי דמי לידה מכלל הלידות, העומד על 54 אחוז, מבטא את שיעורי ההשתתפות הנוכחיים של נשים בכוח העבודה. מרבית הנשים שכירות (שיעורן גבוה מחלקן היחסי של השכירות באוכלוסייה). עד שנת 2003 עלה בהדרגה אחוז דמי הלידה מהשכר הממוצע והגיע ל-77.5 אחוז מהשכר, אולם החל ב-2005 מסתמנת מגמת ירידה בדמי הלידה, יחסית לשכר הממוצע. הירידה נובעת, ככל הנראה, מעלייה בחלקן של נשים בעלות שכר נמוך מקרב מקבלות דמי לידה, ועל כן ב-2005 רק חמישית מכלל מקבלות דמי הלידה זכאיות לקצבה ששיעורה גבוה מהשכר הממוצע במשק.

3. המרכיב השלישי של ביטוח אימהות הוא **מענק אשפוז**, אשר נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת לאחר הלידה. מענק זה משולם ישירות לבתי-החולים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ובאופן מעשי הוא משולב כיום במסגרת סל הבריאות. מספר מענקי האשפוז ב-2005 שהגיע ל-142,560, נמוך ב-0.6 אחוז ממספרם ב-2004. שיעורו היחסי של מענק האשפוז עמד על 89.2 אחוז מהשכר הממוצע והוא מצוי במגמת עלייה במהלך כל התקופה הנסקרת. בשנת 2005 עיקר הגידול במענק האשפוז נגרם בעקבות גידול משמעותי בגובה המענק ללידת פג.



מקורות

- אופיר מ., אליאב ת., (2005), קצבאות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, דו"ח מחקר מס 91.
- אחדות ל., אנדבלד, מ., זוסמן צ., כהן, ר., (2006), היבטים חברתיים של תקציב המדינה 2000-2006, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, יוני.
- אחדות ל., כהן ר., אנדבלד מ., (2006), יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב, דו"ח מעקב מס 1, מאי.
- (2005), ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, אוגוסט.
- בנק ישראל (2005), **דוח שנתי 2004**, פרק ד': מדיניות רווחה.
- בר ש., שטרסברג נ., נאון ד., (2005), **מקבלי קצבאות נכות מהמוסד לביטוח לאומי, ירושלים**, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון ומאירס-גיוינט מכון ברוקדייל, מנחם-אב התשס"ה, אוגוסט.
- גורדון ד., (2003), **שיקום ונכונות לעבודה בקרב מקבלי נכות בישראל**, (תקציר), המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מס' 80.
- גוטליב, ד., וקסיר (קלינר), נ., (2004), העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה, בנק ישראל, יולי.
- גל, ג'., (2004), על מטוטלת ביטוח אבטלה בישראל 1972-2003, **ביטחון סוציאלי**, דצמבר, מס' 67, עמ' 109-143.
- (2004), **ביטחון סוציאלי בישראל**, ירושלים, מאגנס
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון הסטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- **סקרי כוח אדם**, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, **סקירות שנתיות לשנים שונות**.
- (2004), **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003**, ממצאים עיקריים, נובמבר.
- (2006), **רבעון סטטיסטי**, ינואר-מרס.

- , (2006), ממדי העוני והפערים בהכנסות 2005, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, אוגוסט.
- , (2005), **תקציב תפעולי לשנת 2005**, דברי הסבר, מינהל המחקר והתכנון, מאי.
- טולדנו א., (2006), **נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2005**, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, שבט התשס"ו, פברואר.
- , (2006), **מקבלי דמי אבטלה בשנת 2005**, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- יוסף, ר., ספיבק, א., (2006), התמורות בענף הפנסיה והשלכותיהן על פנסיית חובה בישראל, **גרונטולוגיה** כרך ל"ג (1), תשס"ו, 66-35.
- ינאי א., פריאור ר., בר ש., (2005), נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, יולי.
- מבקר המדינה, **דו"ח שנתי**, שנים שונות.
- מלול מ., לוסקי י., (2006), שכר מינימום ומס הכנסה שלילי: מדיניות אופטימלית, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוגוסט.
- משרד האוצר, החשב הכללי (2006), דו"ח ביצוע תקציב מזומנים לשנה המסתיימת ב- 31.12.05.
- משרד התמ"ת, מינהל תכנון מחקר וכלכלה (2005), דוח התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה – השמות, תשלומי הטבות ומענקים, הכשרה מקצועית, מעונות ילדים וצהרונים והעצמה, מעודכן לחודשים אפריל-מאי.
- פלג ד. (2006) הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל 2002-2004, **ביטחון סוציאלי**, סיוון תשס"ו, מאי, מס 71 : 84-108.
- קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, שנים שונות, ירושלים.
- קופ י., בר-צורי, ר. (2006), השתתפות קשישים בכוח העבודה – מגמות עיקריות, גרונטולוגיה, כרך ל"ג (1), תשס"ו, 121-144.