

## תשלומי העברה – קצבאות הביטוח הלאומי

### 1. קצבאות והמדיניות החברתית

תשלומי ההעברה של המוסד לביטוח לאומי מהווים מכשיר התערבות מרכזי של הממשלה להקטנת אי-השוויון במשק ולצמצום היקפי העוני. הם ניתנים ברובם כתמיכה כספית לשימוש של המקבלים לפי צורכיהם והעדפותיהם. חלק מהקצבאות ניתנות באופן אוניברסלי (קצבאות זיקנה וילדים), והאחרות מותנות בעמידה בקריטריונים ובמבחנים מוקדמים (כמו, למשל, הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה). במהלך השנים האחרונות חל כרסום בקצבאות במסגרת מאמצי הממשלה לצמצם את התקציב בכלל, ואת התקציב החברתי בפרט. הקיצוצים הבולטים היו בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה: קצבאות ילדים, הבטחת הכנסה ודמי אבטלה. גמלאות סיעוד, מזונות, מענקי לידה ונפגעי עבודה צומצמו בחלקן, ואילו קצבת הנכות כמעט שלא נפגעה במהלך התקופה הנסקרת. מעל ומעבר לשינויי החקיקה, שני תחומים השפיעו בעשורים האחרונים על התפתחות תשלומי ההעברה: תמורות דמוגרפיות מצד אחד ושינויים בשוק העבודה מצד שני.

**ההתפתחויות הדמוגרפיות** העיקריות היו גלי העלייה לישראל, והתארכות תוחלת החיים, שבעקבותיהם ירד חלקם היחסי של הילדים באוכלוסייה ועלה משקלם של הקשישים. עליית שיעורי הגירושים ושיעור המשפחות החד-הוריות הביאו לגידול בהיקפם של התגמולים המופנים לקבוצות אלו (דמי מזונות והבטחת הכנסה). הגעתם של עולים רבים והעובדה ששיעורי הקשישים והמשפחות החד-הוריות בקרבם גבוהים יחסית ואילו שיעור הילדים נמוך, יחסית, לצד קשיי הקליטה וההשתלבות בשוק העבודה ביחד עם אי-צבירת זכויות פנסיה תעסוקתית בקרב קבוצות אלו – כל אלה תרמו להתרחבות מהירה של מקבלי דמי אבטלה, הבטחת הכנסה והשלמתה וקצבאות זיקנה ושאיירים.

**ההתפתחויות בשוק העבודה** מתייחסות להאטה בפעילות הכלכלית (מאמצע שנות התשעים), התמתנות הפעילות הכלכלית בעולם והאינתיפאדה בישראל, שהביאו לשפל בשוק העבודה המקומי. את

הירידה בשיעור ההשתתפות ועליית שיעור האבטלה ניתן לייחס בחלקה לתהליכים הקשורים בהצטמקות ענפי המשק המסורתיים בעקבות חשיפת המשק הישראלי ליבוא והתרת כניסה המונית של עובדים זרים, שהעלתה מאוד את שיעור המועסקים הלא-ישראלים במגזר העסקי. התפתחויות אלו פגעו בעיקר בעובדים לא-משכילים ובעלי מיומנות נמוכה יחסית, והגדילו את מעגל מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה. בתקופה הקודמת, ובמיוחד במחצית הראשונה של עשור התשעים, הונהגו הקלות ביישום כללי הזכאות לגמלאות, בהן הקלת מבחן התעסוקה לקבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה, וכן הקלות בקריטריונים לקצבאות נכות וסיעוד, שתרמו להתרחבות מעגל מקבלי הקצבאות. אולם הרפורמה במדיניות הרווחה בשנים 2002-2004 בלמה את המשך הגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות (מעבר לגידול הטבעי באוכלוסייה), והביאה לשינוי בהתפלגות תשלומי הקיצבה. הרעת כללי הזכאות וקיצוץ קצבאות הביטוח הלאומי הקטינו את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני: רק 40 אחוז מהעניים נחלצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה ב-2004<sup>1</sup>, לעומת 43 אחוז ב-2003, ו-47 אחוז ב-2002. השפעתם של השינויים תבוא לידי לביטוי מלא יותר בנתוני 2005 וגם אחריה.

## 2. כלל הקצבאות – מספר מקבליהן וסכומיהן

אוכלוסיית מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי נחלקת בין סוגי גמלאות שונים והיא נאמדת בכ-2.5 מיליון מקבלי גימלה כלשהי, בהם גם מי שמקבלים יותר מגימלה אחת. בשנת 2004 נמשכה מגמת ההאטה בקצב הגידול של מספר מקבלי גמלאות בישראל. האטה זו לא הייתה אחידה בעוצמתה בתחומי הגמלאות השונות, והיא הייתה גבוהה ביותר בקרב מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה (למעשה ירידה במספר המקבלים). האטה מתונה יחסית בקצב הגידול נרשמה בקרב מקבלי קצבאות סיעוד, והאטה נמוכה נרשמה בקרב מקבלי קצבאות נכות. אצל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים נרשמה מגמת עלייה בקצב הגידול, ומגמת עלייה קלה מסתמנת גם במספר מקבלי קצבת ילדים, שחזרה לקצב הגידול של 2002.

<sup>1</sup> המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2005.

אומדנים לשנת 2005 מלמדים על חידוש מגמת הגידול במספר מקבלי קצבת נכות, על התייצבות קצב גידול (נמוך) בקצבאות ילדים והבטחת הכנסה, על האטה בקצב גידול קצבאות זיקנה שאירים וסיעוד, ועל עצירת הירידה במקבלי ביטוח אבטלה.

**לוח 1. מקבלי גמלאות בענפי ביטוח עיקריים, 1990-2005\***  
(ממוצע חודשי, אלפים)

שנה	משפחות המקבלות קצבאות ילדים*	זיקנה ושאירים	סיעוד	נכות	הבטחת הכנסה	אבטלה
1990	532.5	450.8	27.7	73.5	31.8	50.6
1995	814.7	553.8	59.0	94.0	75.3	61.5
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	145.3	58.7
2005	953.2	720.2	114.5	171.5	144.5	54.0
<b>שינוי שנתי (אחוזים)</b>						
2001	1.7	3.0	10.0	5.2	10.6	13.1
2002	0.7	3.1	6.5	5.7	6.5	-7.4
2003	0.4	3.2	0.5	4.5	2.8	-27.0
2004	0.7	3.5	0.4	3.2	-6.6	-17.1
*2005	0.8	-0.3	1.0	5.6	-0.5	-8.0

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2005.

\* הנתונים למחצית הראשונה של 2005 חושבו כממוצע לחודשים ינואר-יוני 2005 לפי הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, יולי 2005.

סך-כל תשלומי הקצבאות בשנת 2004 עמד על 41.8 מיליארד ש"ח, ובשנת 2005 צפוי היקף התשלומים להגיע לכ-42.4 מיליארד ש"ח – גידול של 1.4 אחוזים במונחים נומינליים. השוואת סך תשלומי ההעברה המתוכננים ב-2005 לעומת שנים קודמות, מצביעה על ירידה של 4.9 אחוזים לעומת היקף התשלומים ב-2001, ועל ירידה של 8.4 אחוזים לעומת שנת 2002. מצד שני יש לציין, כי הרמה הריאלית של כלל הקצבאות (בניכוי גידול האוכלוסייה) בשנת 2005 גבוהה לעומת המחצית

הראשונה של שנות התשעים אף כי בהשוואה לרמת החיים הממוצעת חלה ירידה ברוב הקצבאות לעומת 2001 (ראה בפרק על הוצאות הממשלה לשירותים חברתיים).

## לוח 2. תשלומי גמלאות בענפי ביטוח עיקריים, 2005-1990

(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)

שנה	משפחות עם ילדים	זיקנה ושאיירים	סיעוד	נכות	הבטחת הכנסה	אבטלה	סך-כל התשלומים
1990	1,650	3,323	225	840	247	544	8,813
1995	4,249	7,565	745	2,165	1,104	1,242	20,868
2000	6,942	13,483	1,790	4,962	2,874	2,958	38,912
2001	7,575	15,197	2,142	5,901	3,494	3,512	44,571
2002	6,720	15,450	2,504	6,805	3,699	3,533	46,291
2003	6,088	15,551	2,463	7,063	3,242	2,428	43,875
2004	4,794	15,780	2,472	7,107	2,928	2,118	41,794
2005	4,508	16,300	2,515	7,478	2,820	1,992	42,368

### החלק היחסי של כל קיצבה מסך התשלומים (אחוזים)\*

2001	17.0	34.1	4.8	13.2	7.8	7.9
2002	14.5	33.4	5.4	14.7	8.0	7.6
2003	13.9	35.4	5.6	16.1	7.4	5.5
2004	11.5	37.8	5.9	17.0	7.0	5.1
2005	10.6	38.5	5.9	17.6	6.6	4.7

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2005.

\* הלוח מציג נתונים רק לקצבאות נבחרות בכל שנה, לכן הסכום אינו מגיע ל-100 אחוז, שהוא סך תשלומי הקצבאות בכל שנה.

שלושה ענפי הביטוח המרכזיים – זיקנה ושאיירים, ילדים ונכות כללית מהווים כשני שלישים מכלל הקצבאות, וזו ירידה בהשוואה למשקלם היחסי בעשור הקודם (1995), שעמד על כ-70 אחוז. הירידה במשקלן הכולל של קצבאות אלו נובעת מהירידה הבולטת במשקל היחסי של קצבת הילדים, מחמישית ב-1995 לכעשירית מכלל התשלומים ב-2005, בעוד שבמשקלן היחסי של קצבאות הנכות והזיקנה חל גידול עקבי ובולט במהלך העשור. ירידה בולטת חלה גם בחלקם של דמי האבטלה, וגם חלקה היחסי של הגימלה להבטחת הכנסה ירד, ואילו משקלן היחסי של

גמלות הסיעוד עלה באופן מתון. מזווית אחרת אפשר להצביע על ירידה בולטת שחלה בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה: בין השנים 2002-2005 צומצמו תשלומי דמי אבטלה ב-44 אחוז, הבטחת הכנסה ב-24 אחוז וקצבאות ילדים ב-33 אחוז.

הניתוח בהמשך בוחן את ההתפתחויות בארבעה צמדי גמלאות עיקריים: קצבאות לקשישים, הכוללות קצבת זיקנה, שאירים וסיעוד; קצבאות לבעלי מוגבלות ובהן: קצבת נכות ושיקום; קצבאות המטפלות בהבטחת קיומם של חסרי מקורות הכנסה באמצעות הבטחת הכנסה ודמי אבטלה; וקצבאות הנוגעות לרווחת ילדים באמצעות קצבת ילדים ודמי מזונות.

### 3. קצבאות לקשישים

#### א. זיקנה ושאירים

קצבת זיקנה בסיסית משולמת לכל קשיש (בגיל 70 ו-65 לגברים ונשים בהתאמה) ולשאיריו. בגיל מוקדם יותר ב-5 שנים ניתנת הקיצבה למי שפרש מעבודה. נוסף על כך ניתנת קיצבה מוגדלת לקשיש שהכנסתו נמוכה. מספרם הכולל של מקבלי קצבת זיקנה ושאירים הוא כ-720 אלף במוצע לחודש, מרביתם (89 אחוז) מקבלי קצבת זיקנה והאחרים שאירים של זכאי קצבת זיקנה. אוכלוסיית מקבלי קצבת זיקנה כוללת 13 אחוז של מקבלים, שלא צברו זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי (מרביתם עולים שעלו אחרי גיל 60) וגמלתם ממומנת בידי הממשלה. תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאירים גדלו בשנת 2004 ב-1.9 אחוזים, (במחירים קבועים) גידול הנובע בעיקר מגידול אוכלוסיית המקבלים, ומשקלן היחסי מגיע לכ-38.5 אחוז מסך תשלומי הקצבאות.

הגידול השנתי במספר מקבלי הקיצבה נופל מקצב הגידול באוכלוסיית מקבלי קצבת זיקנה בעבר, והוא נובע בעיקר מהעלאת גיל הפרישה ב-2004 ומהירידה במספר מקבלי קצבאות מיוחדות – מרביתם עולים שמספרם פחת עקב הקטנת ממדי העלייה לישראל בשנים האחרונות. גובהה של קצבת הזיקנה הונמך בשיעור של 4 אחוזים ביוני 2004 (ההפחתה לא חלה על מקבלי קצבת זיקנה והשלמת הכנסה ו/או שאירים). בנוסף, בשל אי-עדכון הקצבאות והמעבר להצמדה למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע, ערכן ירד ריאלית בממוצע ב-8.4 אחוזים בהשוואה ל-2001. השינויים האחרונים בחקיקה ביולי 2004 –

דחיית גיל פרישה, שבעקבותיה חלה דחייה בגיל הזכאות לקצבת זיקנה – לצד הקיצוצים והשינויים הקודמים, יביאו להמשך השחיקה בקצבאות וברמת ההכנסה של הקשישים שאת פגיעתה הרעה יחוו ביתר שאת מעוטי ההכנסה שבהם.

קצבאות זיקנה נועדו להבטיח רמת חיים נאותה לאוכלוסיית הקשישים, יעד שהפך קשה להשגה – כרבע מהקשישים בישראל מצויים מתחת לקו העוני ושיעורם עלה מ-22 אחוז ב-2003 ל-25 אחוז ב-2004. בניתוח מצבם יש לבחון שני נתיבים עיקריים המיועדים להבטחת רווחה לקשישים בשנותיהם המאוחרות: קצבת זיקנה ופנסיה ממקום העבודה.

מערכת פנסיה טיפוסית כוללת שלושה רבדים:

**הרובד הבסיסי** – ביטוח לאומי מעוגן בחוק (ענף זיקנה ושאיירים של המוסד לביטוח לאומי) ולפיכך מקיף את רוב אוכלוסיית היעד (ראה סוגיית המיצוי בהמשך).

**הרובד השני** – פנסיה תעסוקתית (המוסדרת בהסכמי עבודה) מכסה בישראל רק חלק מאוכלוסיית הקשישים: רק לשליש מהגמלאים בפועל ולכמחצית מהמגיעים כיום לגיל פרישה יש פנסיה תעסוקתית.

**הרובד השלישי** – היקף המבוטחים בישראל נמוך במיוחד, ועל כן חלק ניכר מהקשישים נזקק לצד קצבת הזיקנה הסטנדרטית גם לתוספת השלמת הכנסה (המוענקת לכל זכאי קצבת זיקנה שהכנסותיו האחרות אינן עולות על סף מוגדר). עד ראשית שנות התשעים חלה ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים להשלמת הכנסה מקרב קצבת זיקנה, בשל הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות ממקום עבודה שיש בו הסדר פנסיוני, אך עם הגיעם של עולים קשישים רבים שלא צברו זכויות פנסיוניות ממקום העבודה, נבלמה מגמה זו. מאותה סיבה גם חלה ירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחייה בקצבאות בגלל המשך עבודה.

**לוח 3. אחוז מקבלי השלמת הכנסה, תוספת דחייה בקצבאות בשל המשך עבודה ומקבלי פנסיה תעסוקתית מכלל מקבלי קצבאות זיקנה, 1970-2004 (שנים נבחרות, אחוזים)**

השנה	מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה	מקבלי תוספת דחייה בקצבאות בשל המשך עבודה	מקבלי פנסיה תעסוקתית
1970	44.9	19.7	
1980	45.3	22.2	
1985	36.8	21.1	30.8
1990	31.8	18.3	
1995	33.5	16.4	
1997	32.6	15.6	33.8
2000	30.8	14.5	
2001	30.3	14.0	35.3
2002	29.5	13.8	36.6
2003	28.4	13.7	
2004	27.5	13.7	

מקורות: 1. המוסד לביטוח לאומי, **דוחות שנתיים**, שנים שונות.  
2. משאב - מכון ברוקדייל ואשל, 2004.

היציאה לגמלאות בתנאים הנוכחיים בישראל פוגעת ברמת החיים של רבים מהפורשים מחד, ומגבירה את העומס על משאבי המדינה מאידך. מרבית המדינות המתמודדות עם סוגיה זו הפעילו בו-זמנית ארבע דרכי פתרון: הקטנת הפנסיה, העלאת רמת ההפרשות לפנסיה, הגדלת דמי הביטוח הלאומי, והעלאת גיל הפרישה. המדיניות המועדפת הדגישה יצירת תמריצים לדחיית גיל הפרישה ולחיזוק רובד הפנסיה התעסוקתית כהפרשת חובה על-פי חוק.

ישראל נקטה מספר מהלכים להקטנת נטל הפנסיות על המשק. במסגרת המדיניות הכלכלית חברתית של הממשלה בשנים 2002-2003 הונהגה רפורמה שהתייחסה לשני רובדי מערכת פנסיה: קצבאות הביטוח הלאומי והפנסיה מתעסוקה, שכללה גם רפורמה בקרנות הפנסיה והעלאה של גיל הפרישה. צעדים אלו עשויים אמנם לעודד הארכה של חיי העבודה והגדלה של משך הצבירה האפשרי של שנות ותק תעסוקתי –פנסיוני, ובכך להקטין את הנטל על תקציב המדינה, אולם הרפורמה לא

הושלמה באמצעות מהלך נוסף, שיכול היה להרחיב את הרובד השני באמצעות הפעלת חוק ביטוח פנסיה (חובה). יתרה מזאת, הרפורמה בקרנות הפנסיה פגעה ברמת הפנסיות (של מבוטחי קרנות הפנסיה הקיימות).

על רקע זה נודעת חשיבות רבה לשמירת ערכו של הרובד הבסיסי – קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי. חלקיות הכיסוי של אוכלוסיית הקשישים ברבדים האחרים ואי-עיוגונם של רבדים אלו בחקיקה, לצד התמהיל הייחודי של אוכלוסיית הקשישים בישראל, שיכלול גם בשנים הקרובות עולים אשר לא יוכלו לצבור ותק פנסיוני שיאפשר להם רמת חיים נאותה<sup>2</sup>, מחייבים שמירה על רמת הקצבאות – הבסיס העיקרי לרווחתם של רבים מהקשישים – לפחות עד שתגדל השתתפות קשישים בכוח העבודה לרמה שתאפשר קיום בכבוד (לאחר צבירת שנות ותק פנסיוני ממושכות דיין שיקנו לפורשים זכאות לפנסיה מלאה ממקום העבודה). אם לא כן, תיגרם שחיקה מתמדת ברמת ההכנסה של הקשישים לאחר הפרישה מהעבודה<sup>3</sup>.

מעבר לשמירת רמת הקצבאות, על רקע אי-השוויון הגבוה בקרב קשישים, והפער בין הכנסות קשישים מקבלי פנסיה וקשישים חסרי פנסיה, יש לשקול הנהגת פנסיית חובה על פי חוק שבו יעברו כל העובדים לפנסיה צוברת. הזדקנות האוכלוסייה בישראל מאחרת בהשוואה לעולם המערבי, וקיים כאן חלון הזדמנויות להנהגת חובת חיסכון לפנסיה צוברת. כאשר תואץ הזדקנות האוכלוסייה לממדים הקיימים בארצות רבות, כספי הפנסיה שיצטברו יוכלו לממן את הקשישים ולא תידרש הכבדת מסים על האוכלוסייה העובדת. הדבר יתרום גם לשיפור השוויוניות בקרב האוכלוסייה הקשישה<sup>4</sup>. הרפורמה האחרונה בענף הפנסיה, שנועדה במקורה להקל על הגרעונות האקטואריים של הקרנות הוותיקות, ואשר פגעה בעמיתי כל הקרנות – חדשות כוותיקות – מדגישה ביתר שאת את הצורך המידי בחקיקת חוק פנסיית חובה שיעגן את זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה כחוק מדינה. במצב הנוכחי

<sup>2</sup> בשל ההגירה לארץ והתחלת צבירת זכויות בגיל מבוגר יחסית צפויים חלק גדול מהעולים (מחבר העמים ומאתיופיה) לצבור רק מעט שנות ותק אשר יזכו אותם באחוזים נמוכים של פנסיות תעסוקתיות, או שכלל לא יצברו ותק תעסוקתי, היות שרבים מהם עולים קשישים שלא התחילו בכלל לעבוד בארץ.

<sup>3</sup> קופי, בר-צורי ר., 2005.

<sup>4</sup> יוסף ר., ספיבק א., 2005.



זכויותיהם של העמיתים מעוגנות בתקנות, אשר מעצם מהותן ניתנות לשינוי על פי רצון הרגולטור.

היבט נוסף של קצבאות זיקנה נוגע למימוש הזכאות לקצבת זיקנה<sup>5</sup>. סוגיה זו של מיצוי זכויות בביטוח הלאומי בולטת בעיקר בקרב קשישים המתקשים לממש את זכויותיהם בשל מגבלות מידע, זמינות ונגישות: אי ידיעת שפה בקרב עולים קשישים, ניתוק ממערכות חברתיות למבוגרים שאינם עובדים, וקשיי נידות בשיעורים גבוהים באוכלוסייה זו. אף כי המוסד מנסה להביא לידיעתם של כל המבוטחים את המידע הדרוש למימוש זכויותיהם, נראה שיש צורך בדרכים נוספות להפצת מידע זה בקרב אוכלוסייה קשישה ובעיקר להגמשת אפשרויות תביעת זכויות למי שלא הגישו תביעה במועד ולא מימשו את מלוא זכויותיהם (החוק מאפשר לקבוע זכאות לגימלה למפרע לכל היותר בעד 12 חודשים שקדמו לחודש שבו הוגשה התביעה). ראוי לציין, שהמוסד לביטוח לאומי מפעיל שירותי ייעוץ לקשיש בסניפיו. שירותים אלו מופעלים על-ידי אלפי מתנדבים, המסייעים לקשישים בעיקר במידע על מיצוי זכויות, בייעוץ ובהדרכה לגבי שירותים שונים שהקשיש נזקק להם. השירות כולל גם ביקורי בית של מתנדבים לאיתור קשישים הזקוקים לסיוע.

### ב. סיעוד

הזכאות לגמלת סיעוד מותנית במוגבלות בתפקודו היומיומי של הקשיש החי בקהילה ובמבחן הכנסה של הקשיש (ובת זוגו), ולאחרונה מסתמנת אפשרות למתן גמלת סיעוד לקשישים בני 85 ומעלה גם אם אינם עומדים בתנאים המוקדמים. מספר הזכאים לגמלת סיעוד עומד על 114 אלף במוצע לחודש ב-2005. שיעור הכיסוי של ביטוח סיעוד, שהיה בעלייה עד 2002, מצוי לאחרונה במגמת ירידה. נראה שהחמרה באישור התביעות לגימלה נתנה אותותיה בירידת מספר המצטרפים החדשים, ואף כי ב-2004 עלה מחדש שיעור התביעות שהתקבלו, הוא נותר נמוך בהשוואה לשנים קודמות בהן שיעור הגידול השנתי היה גבוה יותר, בעיקר בגלל הצטרפות מסיבית של עולים מבוגרים שהוכרו כזכאים לגימלה זו.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, 2005: עמ 903-966: לפי אומדני המבקר, אי-מימוש סכומי הזכאות לקצבאות זיקנה והשאירים הגיע ב-2004 לכ-24 מיליון ש"ח (כ-5 אחוזים מכלל קצבאות זיקנה והשאירים בשנה זו). נוכח התיקון בחוק, המגביל את תקופת הזכאות למפרע ל-12 חודשים, עלול מספרם של מי שאינם מממשים את זכאותם לקצבה לגדול. עם זאת, ראוי לציין, כי המבקר מתריע גם על תשלומי יתר של קצבאות שלא כדין.

שלושה רבעים מאוכלוסיית המקבלים הם נשים, קרוב ל-60 אחוז מהמקבלים הם בני +80, ששיעורם גדל בהתמדה במהלך השנים, וכרבע מהם הם עולים, ששיעורם בקרב מקבלי גמלת סיעוד גבוה מחלקם היחסי באוכלוסייה.

בשונה מרוב גמלאות הביטוח הלאומי, גמלת סיעוד אינה ניתנת ישירות לקשיש הזכאי אלא משולמת לחברה המספקת שירותי סיעוד במסגרת ההסדרים שנקבעו בחוק, והיא כוללת סל מגוון של שירותי סיוע: סיוע באמצעות טיפול אישי בבית (97 אחוז מזכאי גמלת סיעוד מקבלים סיוע זה), עזרה במשק הבית, הסעות וטיפול במרכזי יום, ארוחות, כביסה ושירותים נוספים (כגון, משדר מצוקה).

קיימות שתי רמות של גימלה: הנמוכה, בגובה של 93 אחוז מקצבת נכות מלאה, וגימלה גבוהה של 150 אחוז מקצבת נכות מלאה. גובה הקיצבה הממוצעת עמד ב-2004 על 1,825.7 ש"ח לחודש ועל 1,849 ש"ח ב-2005. בשנים 2001-2004 חלה ירידה בחלק היחסי שמהווה הקיצבה (הממוצעת) מהשכר הממוצע במשק. 27 אחוז מזכאי גמלת סיעוד נהנים מגימלה מוגדלת ושיעורם נמצא בעלייה לאורך זמן, ובהתאמה – שיעורם של מקבלי הקיצבה הנמוכה הוא במגמת ירידה. ההפחתה מיולי 2003 של 7 אחוזים בגובה הקיצבה הנמוכה פגעה בקבוצה האחרונה, ותרמה להקטנה בגובה הגימלה הממוצעת.

המוסד לביטוח לאומי תכנן ניסוי שיופעל במהלך שנתיים ויבחן את היעילות של שינוי אופן העברת קצבת הסיעוד: מעבר ממימון השירות לקשיש באמצעות תשלום לחברות סיעוד, לתשלום מזומן ישירות לידי הקשיש זכאי השירות, שיוכל לרכוש את השירות הסיעודי הנדרש לו כראות עיניו. נגד שינוי כזה נטען, כי אף שקשישים מסוגלים לקבל על עצמם את האחריות להסדרת הטיפול בהם, אין הדבר נכון לגבי קשישים סיעודיים תשושי נפש. כמו כן הועלה חשש שהכסף יישאר אצל בני משפחה ולא יגיע לקשיש עצמו, ובכך תוחמץ מטרת הקיצבה, להעניק סיוע בטיפול. עם זאת, הצלחת ניסוי כזה עשויה לחסוך סכומים גבוהים הנצברים כיום כרווחי חברות כוח האדם (המקבלות 35 ש"ח לשעה ומשלמות רק 17 ש"ח למטפל בקשיש). המוסד לביטוח לאומי צפוי היה להחליט על האופן שבו תוקצה גמלת הסיעוד בעתיד, כאמור, רק לאחר הערכת תוצאותיו של ניסוי מבוקר בתחום. לשינוי אופן מימון הסיעוד עשויות להיות השלכות קריטיות על המשך קיומם של שירותים בעלי

תרומה משמעותית ביותר לרווחת הקשישים (הכוונה למרכזי יום ושירותים דומים הממומנים מתקציב הסיעוד).

#### 4. קצבאות נכות ושיקום

חוק ביטוח נכות והקצבאות הנגזרות ממנו כולל את הקצבאות הבאות:  
 א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום; ב. קיצבה לשירותי מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה המתפקד במשק הבית; ג. קיצבה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילד הנכה בבית; ד. גמלת ניידות לסיוע לנכים בניידות מחוץ לבית. נוסף לקצבאות אלו, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה, וכן מאז 1994 משולמות קצבאות נכות מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת.

בשנת 2004 עמד מספרם הכולל של מקבלי קצבת נכות על כ-162 אלף במוצע לחודש, והוא צפוי להגיע לכ-172 אלף השנה. מקבלי קצבת נכות מהווים כ-4 אחוזים מהאוכלוסייה, הם הקבוצה השלישית הגדולה של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי אחרי קיצבות ילדים, זיקנה ושאיירים. קצב הגידול של מקבלי קיצבה זו, שהואט אמנם בהשוואה לשנים 2000-2002, שב ועלה ב-2005 והוא גבוה מקצב גידול האוכלוסייה הרלבנטית לקבלת קיצבה (גילאי 18 עד 65 לגברים ועד 60 לנשים), ומקצב הגידול של אוכלוסיית מקבלי קצבאות אחרות.

השערות שונות הועלו בדבר הגורמים לגידול המהיר במספר הזכאים לקצבת נכות, וביניהן: מודעות גוברת לקיומן של מוגבלויות ונכויות, שיפור היכולת לאיתורן ולזיהוין כבר בשלבי חיים מוקדמים, הקטנת "ההכתמה" (הסטיגמה) הנלווית לחשיפת התופעה (שביטויה בין היתר בגידול בחשיפת מגבלות ומומים בקרב אוכלוסייה חרדית) וגמישות בהחלת הגדרות למוגבלויות שונות. אף כי לא מדובר בשינוי פורמלי של תנאי זכאות, מעשית הייתה גמישות בהכרה בזכאויות מסוימות. כך למשל, הייתה הקלה בקביעת זכאות לדמי אבטלה ביישוב שבו הייתה רמת אבטלה גבוהה. הגידול המהיר במספר המקבלים ב-2005 נובע מדחיית גיל הפרישה.

המודעות למגבלות נכים הביאה ב-2005, בנוסף להסכמים שנחתמו עם ארגוני הנכים כבר קודם (לאחר שביתות ממושכות), גם לקבלת חוק הנגשת מקומות ציבור לנכים, שחובת יישומו הוחלה מיידית על רוב

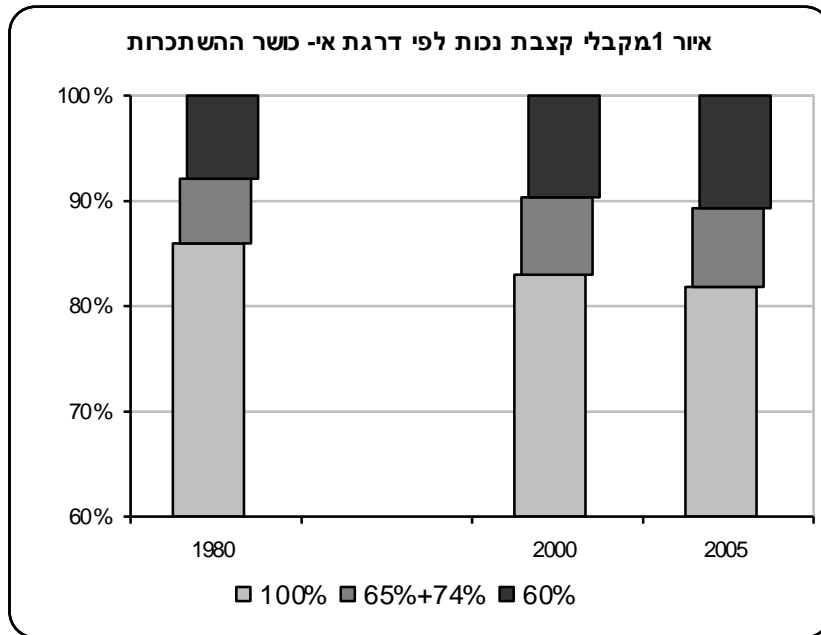
המבניים הציבוריים. התפתחות נוספת בתחום היא החלטת הממשלה לאשר את מסקנות ועדת לרון (יוני 2005), לקידום ושילוב נכים בתעסוקה ובקהילה, שבעקבותיה יגובשו תיקוני חקיקה לעידוד נכים ליציאה לעבודה. מדובר ברפורמה בשיטת תשלום קצבאות הנכות, לפיה התשלום לא ייפסק באחת עם יציאת הנכה לעבודה, והכנסת מקבל הקיצבה תגדל ככל שתגדל הכנסתו מעבודה (כיום "נקנס" נכה היוצא לעבוד). בנוסף יופעל מנגנון, אשר יבטיח שנכה שלא יצליח להשתלב בעבודה יוכל לחזור למעגל הקצבאות, שכן בהעדר הסדרים כאלה, הנכים חוששים כיום מאיבוד הקיצבה אם לא יצליחו בעבודה. כן כוללת ההצעה מתן תמריץ למעסיקים שיקלטו לעבודה נכים קשים (הובטחה העברה של 25 מיליון שקל לסבסוד מעסיקים שיעסיקו נכים), כשנקודת המוצא היא שאין סיבה שנכים לא ייטלו חלק פעיל במערכות החברתיות והכלכליות.

עד כה לא התפרסמו תכניות להגברת שילובה של אוכלוסייה זו בעבודה (מעבר להמלצות ועדת לרון), ומקבלי קצבת נכות אינם נכללים כיום בתכנית "מרווחה לעבודה" (המיועדת בעיקר למקבלי הבטחת הכנסה), אולם זה הזמן לבחינת דרכים חדשות ולהתאמת תכניות שיייעו בהכשרתם ובשילובם של מקבלי קצבת נכות בעבודה. ארגוני המגזר העסקי, המעורבים בתכניות חברתיות בקהילה במסגרת "אחריות חברתית" של עסקים, מפעילים כיום תכניות אחדות לשילובם בעבודה של אנשים עם מוגבלות, אולם אלו הן תכניות ספורות המופעלות רק בעסקים מעטים והן מקיפות רק מספר נמוך של בעלי מוגבלות.

התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי סוג הקיצבה מלמדת אמנם על האטה בקצב הגידול לעומת שנים קודמות, אך מצביעה גם על גידול שנתי מהיר יותר של מקבלי קצבאות ילד-נכה, ניידות ושירותים מיוחדים לעומת מקבלי קצבת נכות כללית. שיעור הגברים גבוה מזה של הנשים (57 אחוז גברים), כאשר יותר ממחציתם נשואים, בעוד ששיעור הנשים הנשואות מקבלות הקיצבה הוא נמוך ועומד על 32 אחוז. כחמישית מהנשים מקבלות קיצבה כעקרות בית, שזכאותן מותנית בהיותן נשואות, אף כי לאורך זמן מסתמן גידול בחלקן היחסי של נשים משתכרות מקבלות גימלה.

אפיון מקבלי הקיצבה לפי סוג הנכות וחומריתה מלמד, כי שליש מהם סובלים מליקויים נפשיים – זוהי קבוצת הליקויים השכיחה ביותר בין מקבלי קצבת נכות. מרבית הנכים, כ-82 אחוז, הם בדרגת אי-כושר מלאה להשתלב בשוק העבודה (נכות של 100 אחוז), וכ-11 אחוז הם בדרגת אי-

כושר של 60 אחוז. האחרים (7 אחוזים) הם נכים בדרגות אי-כושר נמוכות יותר. ריכוז נכויות נפשיות בדרגות אי-כושר גבוה היא בעלת משמעות לגבי סיכויי השיקום של קבוצה זו, והיא ראויה לבחינה נוספת. נכים זכאים לקצבת נכות מלאה או חלקית בהתאם למידת אובדן כושר ההשתכרות שלהם.



בהשוואה לשינויים שחלו בקצבאות השונות של הביטוח הלאומי קצבת הנכות נפגעה פחות מהאחרות, אף כי גם בה הוקפא העדכון השוטף החל מ-2003. תשלומי קצבאות נכות כללית וגמלאות אחרות המוענקות במסגרת ביטוח נכות הגיעו לסכום של 7.1 מיליארד ש"ח בשנת 2004, שבה נרשמה האטה של ממש, הבולטת לאחר העלייה החדה שהתרחשה בהיקפן של קצבאות הנכות בעקבות התוספות שניתנו לנכים בשנים 2000-2002. בשנים אלו, חלק נכבד מהגידול בתשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נזקף לגידול בתשלומי הקצבאות לנכים. בינתיים התחדש קצב גידולן הצפוי להגיע לרמה של 7.5 מיליארד ש"ח ב-2005. הגידול המהיר בקצב מקבלי קצבת הנכות ובהיקף המוגדרים נכים

לצמיחת עשוי להצביע על זליגה מהבטחת הכנסה לקצבת נכות והתופעה ראויה לבחינה מעמיקה נוספת.

קצבאות שיקום שייכות גם הן למכלול הקצבאות לנכים. על פי חוק הביטוח הלאומי, אנשים עם נכויות זכאים לשיקום מקצועי, שהוא תהליך טיפולי של הכשרה לקליטה בעבודה בשוק החופשי, בהתאם ליכולתם ולכישוריהם, וחלקם זכאים גם למימון הוצאות הנלוות לתהליך השיקום. שירותי השיקום של המוסד לביטוח לאומי כוללים אבחון והכוונה למקצוע, ייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית ולימודים וכן סיוע במימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך ההכשרה.

אוכלוסיית הפונים לשיקום כללה ב-2004 כ-9.4 אלף פונים והיא מצויה במגמת גידול לאורך השנים. כשלושה-רבעים מאוכלוסיית הנכים הפונים לשיקום הם נכים כלליים, וכרבע הם נכי עבודה, פעולות איבה ואלמנות. 59 אחוז מהפונים ב-2004 היו גברים ושיעורם בקרב נכי עבודה הפונים לשיקום הגיע ל-88 אחוז וזאת בגלל שיעורי השתתפות גבוהים יותר של גברים ואופי עיסוקיהם, המאופיין בסיכון גבוה מזה של עיסוקי נשים. בשנת 2004 נקלטו בממוצע כשליש מהמשתקמים בשוק החופשי בתום הטיפול, בעוד ששיעורי השתלבותם של נפגעי פעולות איבה, נפגעי עבודה ואלמנים היה גבוה יותר ועמד על 36.5, 41.0 ו-48.2 אחוז, בהתאמה. התשלומים הנלווים לטיפול שיקומי עמדו ב-2004 על סך כולל של 187 מיליון ש"ח (שיעורם צפוי להיות דומה גם ב-2005) והם כללו שכר לימוד, דמי שיקום, נסיעות מכשירים, שכר דירה והוצאות אחרות.

בהקשר זה ראוי לתת את הדעת למשמעויות הגלומות בשיקום הפרט כעצמאי וכבעל יכולת השתכרות, ובחיסכון בהוצאה הציבורית בקיצבה זו עם השלמת שיקומו של הנכה. מגמה זו באה לביטוי במשקלן הגבוה יחסית של הוצאות שכר לימוד והכשרה מקצועית ודמי השיקום מכלל ההוצאות לשיקום (המיועדים לכיסוי הוצאות המחיה בתקופת השיקום), ובניסיון לשלב בתכניות הנוכחיות של השבה לעבודה (תכנית מהל"ב) גם אוכלוסיות מקרב נכים ובעלי מוגבלות. הצעה למיזם תעסוקתי ברוח זו הועלתה לאחרונה על-ידי הגוינט.

## 5. הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה

### א. הבטחת הכנסה

גמלת הבטחת הכנסה משולמת למשפחות בגיל העבודה, כאשר מקבליה אינם עובדים והכנסתם הכוללת נמוכה מהסף שנקבע בחוק. הגימלה הייתה נדיבה מאד במועד הנהגתה ב-1982 בהשוואה לגמלות דומות במערב, ושיעור המשפחות שקיבלו אותה גדל מאד, בין היתר, בגלל העלייה ההמונית בשנות התשעים המוקדמות (של עולים ללא מקורות הכנסה), ועל כן היא היוותה בעבר נתח נכבד בתשלומי הביטוח הלאומי. גישת "מרווחה לעבודה", אשר נועדה להחזרת מקבלי הבטחת הכנסה למעגל העבודה לצד הצורך לצמצם את כלל תשלומי ההעברה, הביאה בשנים 2002-2003 לסדרה של שינויים מקיפים בחוק, שהפחיתו באופן משמעותי את הגימלה ואת ההטבות שנלוו אליה, הקטינו את מספר המקבלים אותה, ושינו את הרכב מקבליה.

בשנת 2004 שולמו להבטחת הכנסה כ-3 מיליארד ש"ח, וב-2005 היקף התשלומים צפוי להסתכם בסכום מעט נמוך יותר. הגימלה הממוצעת בחודש, שעמדה ב-2003 על 1,737 ש"ח ירדה לכדי 1,630 ש"ח ב-2005. שיעורה של הגימלה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר ירד בשנים 2002-2005 מרמה של 29 ל-23 אחוז, בהתאמה.

מספר מקבלי הקיצבה ירד מ-156 אלף ב-2003 ל-145 אלף ב-2004 וב-2005 (144.5 אלף, ליתר דיוק). הירידה נגרמה בשל התגברות היציאה ממעגל מקבלי הקיצבה והאטה בקצב כניסת זכאים חדשים, ובשל הירידה המתמשכת במספרם של העולים מקבלי הבטחת הכנסה, הקטן משמעותית בהשוואה לוותיקים. שינוי נוסף בהרכב מקבלי הבטחת הכנסה מתבטא בירידת מספר המשפחות החד-הוריות וזוגות עם ילדים לעומת מגמת גידול במספר היחידים מקבלי הגימלה.

לוח 4. מקבלי הבטחת הכנסה: ותיקים, עולים, יחידים ולא יחידים,  
2000-2005 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

השנה	סך מקבלי הבטחת הכנסה	ותיקים באלפים	עולים באלפים	אחוזים		יחידים מסך-הכל	לא-יחידים מסך-הכל
				שינוי ותיקים	שינוי עולים		
2000	128.4	80.5	47.9	14.9	8.5		
2001	141.8	91.2	50.6	13.4	5.6		
2002	151.6	96.0	55.6	5.2	9.9	35.2	64.8
2003	155.2	100.0	55.2	4.1	-0.7	37.0	63.0
2004	145.3	94.8	50.7	-5.1	-8.1	41.3	58.7
2005	145.5	..	..	..	..	42.3	57.7

\* נתונים למחצית הראשונה של 2005.

אחת ההחמרות הבולטות בקיצבה זו הייתה ביטול הפטור ממבחן תעסוקה למי שהוגדרו כ"בלתי ניתנים להשמה". שינוי זה הצטרף להורדת גיל הילד, הפוטר הורה יחיד ממבחן התעסוקה (מגיל 7 ל-2), ובכך הביאו שני השינויים להקטנת מספר המשפחות החד-הוריות והזוגות עם ילדים, בעלי הכנסה נמוכה, שהיו זכאים – עד לשינוי – לקבל הבטחת הכנסה. נמצא, כי קבוצות חלשות באוכלוסייה, ובעיקר משפחות עולים חד-הוריות, היו הנפגעות העיקריות מהשינויים. שינויי החקיקה הביאו גם לירידה בשכיחותם של מקבלי הבטחת הכנסה בקרב העובדים – משפחות עובדים בכלל, ועובדים עם ילדים בפרט.

גמלת הבטחת הכנסה מבחינה בין רמות שונות של גימלה: שיעור רגיל, שיעור מוגדל, ושיעור שונה להורה יחיד. כמו כן קיימת הבחנה בין גימלה מלאה, המשולמת למי שהכנסותיו נמוכות מההכנסה המינימלית המוגדרת בחוק או למי שחסר כל הכנסה, לבין גימלה חלקית, המשולמת למי שהכנסותיו גבוהות מהמינימום אך נמוכות דיין כדי לזכותו בגימלה. עד 2002 התרכזו רוב מקבלי הבטחת הכנסה בקרב מקבלי גימלה מלאה בשיעור מוגדל, ובקרב הורים יחידים מקבלי גימלה חלקית. הרפורמה ששינתה את כללי הזכאות הביאה לשינוי בהתפלגות מקבלי הגימלה והגדילה את משקלה של קבוצת מקבלי הגימלה בשיעור רגיל ביותר מ-50 אחוז: בשנים 2002-2004 חלה ירידה בולטת בחלקם של מקבלי גימלה בשיעור מוגדל (הן מקבלי גימלה מלאה והן חלקית), וירידה דומה חלה



בחלקם של מקבלי גמלת הורה יחיד (חלקית ומלאה). בהתאמה לכך מסתמן גידול במספר מקבלי גימלה בשיעור רגיל, ובתוכם – גידול בולט בחלקם של מקבלי גימלה חלקית. השחיקה הריאלית בגימלה להבטחת הכנסה (עד גיל 55) ב-2003-2004 הגיעה לכ-10 עד 25 אחוז (בהתאם להרכב המשפחה).

**לוח 5. מקבלי גימלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגימלה והיקפה, 2001-2004 (אחוזים)**

שנה	סך-הכל	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור להורה יחיד	
		מלאה	חלקית	מלאה	חלקית	מלאה	חלקית
2001	100.0	4.3	17.8	13.0	30.4	21.3	13.2
2002	100.0	4.5	18.0	13.5	30.4	20.8	12.9
2003	100.0	6.0	22.9	12.4	28.0	18.9	11.8
2004	100.0	7.6	26.6	11.3	26.5	17.7	10.3

השינוי בכללי הזכאות פגע באפשרויות לקבלת גימלה מוגדלת, והמשך החמרתם יגדיל את השחיקה בקיצבה זו גם בעתיד. פגיעה זו מתקשרת גם לשינוי שחל בסיכויי היציאה ממצבי הנזקקות עם 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<sup>6</sup>, והעובדים המועסקים בשכר נמוך נזקקים להשלמת הכנסה ולקצבאות משלימות נוספות.

הצעדים שננקטו להקטנת הקיצבה ואוכלוסיית הזכאים לה רק החרפו את מצוקתן של אוכלוסיות חלשות אלו, ונדרשים צעדים להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה (למי שיכולים לעבוד) על-ידי הכשרה לחיי עבודה של מקבלי הבטחת הכנסה שזכאותם נשללה או הופחתה. הכשרה כזו יש לקיים באמצעות קורסים מקצועיים ותכניות הדרכה או צעדים תומכי השתתפות (כגון התכנית שהופעלה לסבסוד שכר להורים יחידים).

<sup>6</sup> שיעור העניים במשפחות שכירים, מתוך כלל העניים, עלה מ-33.5 אחוז ב-1990 ל-43.1 אחוז ב-2003. ראה אחדות, ל, זוסמן צ, 2005.

תכניות אלו הקיפו עד כה רק חלק ממקבלי הבטחת הכנסה<sup>7</sup>. הפגיעה בקבוצה זו הייתה קשה, וחלה באופן גורף גם על מי שאינם יכולים להשתלב בעבודה. החוק לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה והפעלת תכנית מהל"ב<sup>8</sup> עשויים אמנם לסייע בהבחנה בין בעלי כושר השתכרות שונה ולאפשר המשך תמיכה למי שאינם יכולים לעבוד, לעומת קיצוץ בקיצבה ביחד עם סיוע בהחזרה לעבודה למסוגלים לעבוד. אלא שגם לתכנית זו מגבלות רבות<sup>9</sup> והצלחתה תיבחן לאחר הפעלתה הניסיונית. התכנית להנהגת מס הכנסה שלילי, הכלולה בהצעת התקציב ל-2006, עשויה אמנם לענות על הצורך בהבטחת הכנסה לעובדים עניים (שהכנסותיהם נמוכות מהמינימום שנקבע בחוק), ולהחליף את קצבאות הבטחת הכנסה המועברות כיום לאוכלוסייה זו, אך אין בכוחה להבטיח רמת קיום נאותה למי שאינם עובדים.

### ב. ביטוח אבטלה

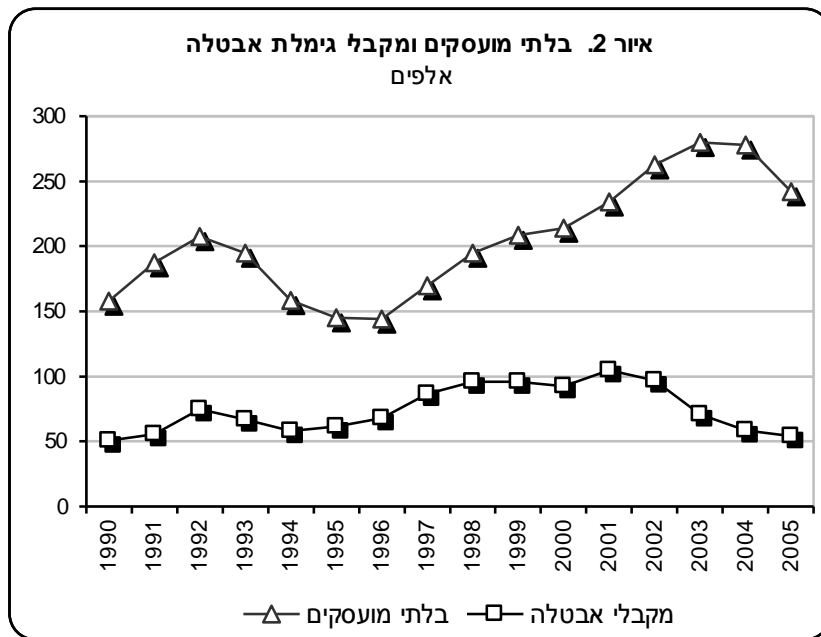
ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכרו, לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה. במהלך שנת 2004 חלה ירידה באבטלה, מגמה הנמשכת גם ב-2005, ושיעור המובטלים עומד על פחות מ-9 אחוזים בחצי הראשון של 2005, לאחר שהגיע לשיא של 11.6 אחוזים ברבעון השלישי של 2003. שיעור האבטלה (הרשומה) ירד בשל שיפור בצמיחת המשק והקטנת מספר העובדים הזרים אך גם עקב שינויי חקיקה והחמרת כללי הזכאות לדמי אבטלה, תהליך שראשיתו עוד ב-2002. מספר מקבלי דמי אבטלה עמד ב-2004 על 59 אלף במוצע לחודש והוא נשאר דומה גם במחצית הראשונה של 2005 (אף כי על פי הערכות התקציב התפעולי צפוי היה מספרם של מקבלי דמי אבטלה לפחות ולכן הוקצו לקיצבה זו 2 מיליארד ש"ח ב-2005 לעומת 2.1

<sup>7</sup> משרד התמ"ת, דו"ח מינהל תכנון מחקר, מאי 2005.

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

<sup>9</sup> 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.

מיליארד ב-2004). הגימלה היומית הממוצעת של דמי אבטלה, שעמדה על כמחצית מהשכר הממוצע במשק ב-2001, צפויה לרדת מעט ב-2005. התפתחויות החיצוניות והפנימיות שהוזכרו – צמיחת המשק והחמרת תנאי הזכאות, בהתאמה – הביאו לירידה של ממש בשיעור המובטלים ולירידה של למעלה משליש (כ-36 אחוז) בשיעור מקבלי דמי האבטלה: מסדר גודל של מקבלים, המהווים כמחצית מכלל המובטלים הרשומים ב-1998 (טרם שינוי הכללים), עד לרמה של מקבלי דמי אבטלה המהווים כחמישית מהמובטלים ב-2004.



הקטנת שיעור מקבלי דמי האבטלה מבטאת מספר פרדוקסים: הראשון כמותי – דווקא כשעלה מספר המובטלים, ירד שיעורם של מקבלי דמי האבטלה. הפרדוקס השני מתייחס לשינוי במאפייניה של אוכלוסיית המקבלים: בחמש השנים הראשונות של העשור הנוכחי עלה חלקם היחסי של מקבלי דמי אבטלה בעלי +13 שנות לימוד מכלל מקבלי דמי אבטלה (מ-31.3 ב-2000 ל-37.2 אחוז ב-2004) ובהתאמה – ירד חלקם היחסי של מקבלי דמי אבטלה ברמות השכלה נמוכות (שיעור בעלי

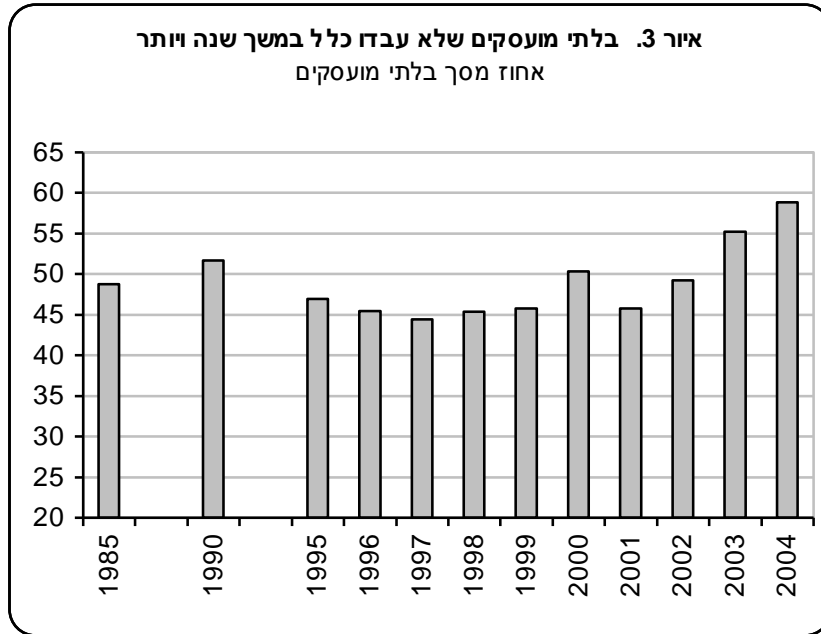
השכלה של עד 8 שנות לימוד שקבלו דמי אבטלה ירד מ-12.1 ב-2000 ל-9.6 אחוזים מכלל המקבלים ב-2004)<sup>10</sup>. נראה שעובדים אלו המועסקים במשרות חלקיות ובשכר נמוך עקב "תנאי הפתיחה" הנחותים שלהם לא הצליחו לצבור זכויות ולעמוד בתנאים המקנים זכאות לדמי אבטלה. זהו אפוא פרדוקס שני, שהוא מהותי יותר, של מניעת דמי ביטוח מקבוצות חברתיות חלשות.

מתברר כי במצב הנוכחי ביטוח אבטלה מחטיא במידה רבה את יעדיו: הוא הופך לביטוח חלקי, שכן הוא מספק רק לחלק מהנוקדים את רשת הביטוחן שאותה נועד לספק מלכתחילה, ולביטוח אקסקלוסיבי, המגן על אוכלוסיות "חזקות" יותר. למסקנה דומה מגיע מחקר אחר<sup>11</sup>, הטוען שהדגש המוגזם על המטרה לעודד את שובם של מובטלים לשוק העבודה הביא לירידה חדה ביכולתה של התכנית להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של המובטלים. בתנאי החוק הנוכחי צפוי שחלקיות הכיסוי הביטוחי לגבי אוכלוסיות חלשות מובטלות תימשך, שכן כ-70 אחוז מהמובטלים, שהשתלבו לאחרונה בעבודה, נקלטו בעבודות זמניות, במשרות חלקיות ובשכר נמוך. מצב זה מנציח את אי-יכולתם לעמוד בדרישות ההכשרה ולצבור זכויות שיקנו להם זכאות לקבלת דמי אבטלה. מכיוון שהסיבה העיקרית לגידול בשיעור האבטלה הייתה ירידת הביקוש לעבודה, יש מידה רבה של אי-צדק בהטלת קנס על מובטלים ובשלילת זכאותם (אף כי נדיבות הקיצבה תרמה להתארכות משך האבטלה ולפעמים גם לניצול לרעה של מבחני התעסוקה), בעוד שמה שנדרש הוא הגדלת היצע העבודה יחד עם הגדלת "אורך נשימה" למובטל להיקלט בעבודה. מן הראוי לשקול מחדש הנהגת הקלות בתנאי ההכשרה (לזכאות בדמי אבטלה) לצד הארכת תקופת תשלום דמי האבטלה באופן שיאפשר חיפוש ומציאת עבודה ראויה, וזאת תוך הקפדה על מבחני התעסוקה ומניעת ניצולם לרעה.

עליית מספר המובטלים הייתה אחד הגורמים שהאיצו את הרפורמה בתשלומי ההעברה שהחלו בהפעלתה כבר ב-2002, ואף כי, כאמור, הקשחת תנאי הזכאות תרמה לירידה בשיעור המובטלים, אין להתעלם מהגידול שחל ב"גרעין הקשה" של המובטלים יותר משנה, היבט המצביע דווקא על החמרה בממדיה של האבטלה.

<sup>10</sup> למ"ס, מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה – סקר כוח אדם, 2005.

<sup>11</sup> גל גי, 2004.



התפתחויות אלו תרמו ליוזמה של תכנית נוספת של האוצר<sup>12</sup>, המהווה המשך לתכנית של ההשבה לעבודה (תכנית מהל"ב). תכנית זו נועדה לעודד ולהגביר את ההשתלבות במעגל העבודה, ואף כי הצעה זו מתקנת חלק ממגבלות תכניות קודמות, היא אינה מכוונת לתת מענה לכרסום שחל בתנאי הזכאות לדמי האבטלה, תנאים אולם כאמור ראוי לחזור ולתקן כדי שיגיעו לאוכלוסיית היעד שאליה התכוון המחוקק ויענו למטרות המקוריות של החוק.

נקודה נוספת להתייחסות נוגעת לכך, שבשנת 2004 כ-9 אחוזים ממקבלי דמי אבטלה (בממוצע לחודש) היו חיילים משוחררים. על פניו, נתון זה נראה גבוה, במיוחד מפני שמרבית החיילים ששירתו בצבא הם צעירים שנמצאו כשירים פיזית (לשירות הצבאי). הצעת התקציב ל-2006 נועדה לתקן נקודה זו באמצעות החמרת הזכאות לדמי אבטלה

<sup>12</sup> התכנית צפויה להעניק הקלות מס בהיקף של כ-2.2 אלף שקל למובטלים שיחזרו לעבוד, ומובטל שיחזור לעבודה יזכה בתמריץ של נקודת זיכוי אחת ממס בשווי אלפיים ש"ח בשנה הראשונה לחזרתו לעבודה.

למשוחררי צבא – דמי האבטלה יינתנו רק אחרי חצי שנה של אבטלה מתום השירות הצבאי.

ההתפתחויות האחרונות מלמדות, כי מצטרפים חדשים שיהיו זכאים לדמי אבטלה יקבלו רק את הקיצבה החדשה, הנחותה בנדיבותה בהשוואה לעבר ובהשוואה לקצבאות אבטלה הנהוגות במדינות מערביות מתוקנות. עם זאת צפוי בקרוב שיפור מסוים בהיקף אוכלוסיית הזכאים עם הרחבת תחולת הכיסוי הביטוחי על אוכלוסיית חברי קיבוץ בלתי מועסקים, שעד כה החוק לא חל עליהם והם היו מנועים מקבלת דמי אבטלה. נראה שיש מקום לחזור ולשקול החלת ביטוח אבטלה בעתיד גם לגבי עצמאים לא-מועסקים השרויים במצוקה, שאף כי יש קשיים במדידת אבטלתה של קבוצה זו, ולמרות הוויכוח הפנימי הנוכחי בקרב קבוצות עצמאים שונות לגבי תקופת ההכשרה הנדרשת והנכונות להגדלת התשלום לביטוח הלאומי (כדי שיכללו גם את רכיב ביטוח אבטלה), נראה שיש מידה רבה של היגיון וצדק בהרחבת הבסיס של משלמי ביטוח אבטלה ומקבילו במדינת רווחה מתוקנת.

## 6. קצבאות לילדים

### א. קצבת ילדים

אוכלוסיית מקבלי קצבת ילדים גדלה ב-0.7 אחוז ב-2004 וב-0.9 אחוז ב-2005 לעומת גידול של 0.4 אחוז ב-2003 ו-0.7 אחוז ב-2002, ועמדה על 945.6 אלף משפחות ב-2004 ועל כ-953 אלף משפחות במחצית הראשונה של 2005.

מספר הילדים בגינם משולמת קצבת ילדים גדל בשנים 2001-2005 בכאחוז מדי שנה, והוא הגיע ל-2.226 מיליון ילדים ב-2004 ולכ-2.255 מיליון ב-2005. במכלול השינויים שנעשו, קצבאות הילדים היו אלה שספגו את הפגיעה החמורה ביותר, הן שינויים ברמת הקיצבה והן בקריטריונים לקבלתה (כולל האחדת גובה הקיצבה באופן המבטל השפעת מספר הילדים במשפחה ואת סדר הלידה שלהם על הקיצבה). בהשוואה לרמת הקצבאות ב-2001, טרם הקיצוצים, חלה ירידה ריאלית מצטברת של כ-41 אחוז בקצבאות הילדים.

המשכה של מדיניות זו בשנים הקרובות (עד 2009) יביא על פי הערכה, לפגיעה נוספת כוללת, בהשוואה לקצבאות ששולמו ב-2002 (לאחר שכבר

נפגעו מקיצוצים), בסך של 17 אחוז לילד ראשון ושני, ו-58 אחוז לילד השלישי.<sup>13</sup>

התשלומים לקצבאות ילדים (בלבד) ירדו ריאלית ב-2004 בהשוואה לקודמתה ב-22 אחוז, ועיקר הירידה מוסבר בקיצוץ הקצבאות למשפחות עם שני ילדים החל בפברואר 2004, וכתוצאה משינוי שיטת התשלום עבור ילדים חדשים. הירידה בתשלומי קצבאות ילדים באה לביטוי בקיטון של כשליש בחלק היחסי של קצבאות ילדים מכלל הקצבאות שעמד על כ-11 אחוזים מהקצבאות ב-2004 וב-2005 (לעומת כ-16 אחוז בשנים קודמות). מיולי 2004, ניתן פיצוי מסוים למשפחות, שבהן שלושה ילדים ויותר, המקבלות גמלת הבטחת הכנסה או מזונות מהמוסד לביטוח לאומי באמצעות "קצבת משפחה", אשר שולמה בעבור ילד שלישי ורביעי בלבד, כפיצוי על הפגיעה הכפולה: בקצבאות ילדים ובהבטחת הכנסה.

היישום המידי והחותר של הקיצוצים בקצבאות הילדים ב"תכניות החרום הכלכליות" מאז 2002, הביא להגדלה בתחולת העוני בקרב ילדים ומשפחות כשראש המשפחה, במקרים רבים, אינו משתתף בשוק העבודה. ראוי היה לשקול, טרם הנהגת הקיצוצים, את משמעותה של ההכבדה על משפחות עם ילדים שכבר נולדו במשפחות כאלו, לעומת החלופה של פריסת השינויים המתוכננים מסוג זה לאורך זמן. מדיניות זו מבטאת העדר עקביות בגישות שהופעלו לגבי קצבאות ילדים במהלך השנים, היא מצביעה על רגישות התחום להשפעות חיצוניות (קואליציוניות ואחרות), והיא מחדדת את הצורך בדיון מעמיק קודם להפעלת שינוי הבסיס של שיטת הקצאת תשלומי ההעברה.

הקיצוץ בקצבאות הילדים וצמצום הוצאות הממשלה לרווחה הצמיחו יוזמות חדשות של הביטוח הלאומי לצמצום העוני בקרב ילדים (מכיוון שמקרב כ-350 אלף ילדים בסיכון רק 30 אחוז זוכים כיום לטיפול) באמצעות גיוס מקורות כספיים חדשים בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח מקרנות ומהגזר העסקי. מדובר בתכנית רב-שלבית שתופעל בקרוב ותכלול איתור האוכלוסייה בסיכון, אפיון בעיותיה ובחינת שיטות התערבות חדשניות. השאלה, האם העברת האחריות לרווחתם של ילדים לארגונים לא-ממשלתיים, ראויה להתייחסות במסגרת דיון רחב על גבולות אחריותה של הממשלה לרווחת אזרחיה בישראל בשנים הבאות.

<sup>13</sup> המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי, 2004.

### ב. נשים המקבלות דמי מזונות

הדיון בגמלת דמי מזונות משלים היבטים בהבטחת רמת חייהם של ילדים, ולכן הוא משולב בסעיף זה. 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. דמי מזונות שלא שולמו הגיעו לכ-2.5 מיליון ש"ח ב-2004, וההיקף היה דומה גם ב-2005. מאחר שרק 10 אחוזים מחייבי התשלום משלמים באופן סדיר וכשני-שלישים לא משלמים כלל, גבה הביטוח הלאומי כ-41 ו-45 אחוז מהסך-הכולל של המזונות בשנים 2004 ו-2005 והעביר תשלומים, בממוצע לחודש, לכ-25 אלף נשים, שהכנסתן נמוכה, שהן אוכלוסיית היעד של קיצבה זו. 72 אחוז ממקבלות דמי המזונות הן גרושות (האחרות חיות בנפרד מבן הזוג וידועות בציבור), ומרביתן – 82 אחוז – אימהות לילד אחד או לשני ילדים. גודלן של קבוצות אלו לא השתנה לאורך זמן. גובה הקיצבה הממוצעת שעמד על כ-1,300 ש"ח לחודש ב-2004 – כ-19 אחוז מהשכר הממוצע במשק, לעומת 20.1 אחוז ב-2002, יישאר ברמה דומה גם ב-2005.

חוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח הכנסת מינימום לנזקקות, ומי שמתקיימים בה תנאי הבטחת הכנסה מכוח החוק, זכאית לקבל השלמת הכנסה בנוסף לדמי המזונות, תמיכה ממנה נהנו כשליש ממקבלות המזונות בשנתיים האחרונות. אולם תיקוני החקיקה, שחלו גם על מקבלות קיצבה זו, הביאו להקטנת מספר מקבלות דמי מזונות בכלל, ומקבלות השלמת הכנסה ומזונות – הקבוצה הנזקקת יותר מקרב מקבלות דמי מזונות – בפרט, לרמה של שני-שלישים מגודלה ב-2002: מ-45 אחוז מסך המקבלות ב-2002 לכ-32 אחוז ב-2004 וב-2005.



**לוח 7. מקבלי דמי מזונות והשלמת הכנסה, וכאחוז מסך מקבלי מזונות**

מקבלי מזונות	מקבלי מזונות והשלמת הכנסה (אלפים)	מקבלי השלמת הכנסה כאחוז ממקבלי מזונות (אחוזים)		
27.9	12.2	45	2002	
25.8	8.8	34	2003	
24.6	7.9	32	2004	

מקור: המוסד לביטוח לאומי, דו"ח שנתי 2004  
נתוני 2005 בכל הסקירה הופקו מהתקציב התפעולי שהתפרסם במאי 2005.

האחריות שנטל על עצמו המוסד לביטוח לאומי בדאגה לנשים ולילדים שאבותיהם אינם נוטלים אחריות לפרנסתם מבטאת עקרונות מתקדמים במדינת הרווחה. עם זאת, נראה, שקיים צורך מיידי ביעול מנגנוני הגבייה של קיצבה זו (אולי באמצעות הפרטת הגבייה), באופן שיבטיח החזרת הכסף לביטוח הלאומי על-ידי האבות שאינם משלמים את חובם. תהליך כזה יגדיל את השתתפותם בפועל של אבות בגידול ילדיהם ועשוי לחנכם לנטילת אחריות בעתיד. לעומת זאת, קיצוץ דמי המזונות לנזקקים מקהה את שיני הבנים (ואימהותיהן) ופוטר מאחריות את אבותיהם אוכלי-הבוסר.

## מקורות

- בנק ישראל (2005), **דוח שנתי 2004**, פרק ד': מדיניות רווחה.
- גל, ג', (2004), על מטוטלת ביטוח אבטלה בישראל 1972-2003, בתוך: **ביטחון סוציאלי**, דצמבר, מס 67, עמ' 109-143.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתונים סטטיסטיים**, שנים שונות.
- , **סקר כוח אדם, 2004**.
- המוסד לביטוח לאומי, (2005), **ממדי העוני והפערים בהכנסות 2004**, **ממצאים עיקריים**, אחדות ל., כהן ר., אנדבלד מ., אוגוסט.
- , **סקירה שנתית 2004**.
- , (2004), **ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003**, **ממצאים עיקריים**, נובמבר.
- , (2005), **רבעון סטטיסטי**, יולי.
- , (2005), אחדות ל., אנדבלד, מ., זוסמן צ., כהן ר., היבטים חברתיים של תקציב המדינה 2002-2005, נובמבר (טרם פורסם).
- , (2003), גורדון ד., **שיקום ונכונות לעבודה בקרב מקבלי נכות בישראל**, (תקציר) מס 80.
- , (2005), **תקציב תפעולי לשנת 2005**, דברי הסבר, מינהל המחקר והתכנון, מאי.
- יוסף, ר., ספיבק, א., (2005), התמורות בענף הפנסיה והשלכותיהן על פנסיות חובה בישראל, **גרונטולוגיה** (טרם פורסם).
- מבקר המדינה, (2005), **דוח שנתי 55ב': פרק הרווחה**.
- משרד התמי"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.
- קופ, י. (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, שנים שונות, ירושלים.
- קופ י., בר-צורי, ר. (2005), השתתפות קשישים בכוח העבודה – מגמות עיקריות, **גרונטולוגיה** (טרם פורסם).