

מערכת הביטחון הסוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי 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, למשל). תכליתן לספק רשת הגנה לפרטים ולמשפחות, במקרים של העדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה ו/או בשל הוצאות נוספות, בגין מגוון נסיבות. התכניות מתמקדות בהקלה על עוני; בשמירה על רמת חיים של כלל האזרחים; בפיזור הכנסותיו של הפרט על פני תקופות חייו; בהשתתפות במימון עלויות נוספות, כגון גידול ילדים; בהגברת שילובם של מובטלים בשוק העבודה; במתן פיצוי על אובדן או פגיעה; בחלוקה מחדש של המשאבים בחברה; ובהגברת השוויון המגדרי. ההוצאה הציבורית על התכניות הללו ב-2007 מסתכמת ב-42 מיליארד ש"ח לשנה, שהם כ-41 אחוז מסך ההוצאה החברתית בתקציב שנה זו¹.

1. מגמות עיקריות בהתפתחות המערכת בשנה האחרונה

בשתיים מבין מטרותיה של מערכת הביטחון הסוציאלי, הקלה על העוני וחלוקה מחדש של ההכנסות לצורך צמצום הפערים החברתיים, לא חלה בשנה האחרונה התקדמות משמעותית לעומת השנים הקודמות. אמנם נבלמה ההתפתחות של שתי המגמות, אשר אפיינו את תקופת המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים, ונבלמו הפגיעות הקשות במערכת הביטחון הסוציאלי בתקופה זו, אולם, כאמור, עדיין לא נראה שינוי משמעותי בתחום זה.

התמודדות מוצלחת עם עוני ועם פערים חברתיים מותנית בשינויים במאפייני המשק ושוק העבודה. הצמיחה הכלכלית של השנים האחרונות והתרחבות שוק העבודה סיפקו את התנאים לצמצום בממדי ההדרה

¹ על פי אומדני המוסד לביטוח לאומי לסך התשלומים ב-2007 ואומדני מרכז טאוב להוצאה החברתית ב-2007.

החברתית. עם זאת, ברור כי שינויים בתנאים המקרו-כלכליים אינם מובילים בהכרח לצמצום פערים חברתיים ולהקטנת ממדי העוני (זוסמן, 2006). בתחום זה יש תפקיד חיוני למערכת הביטחון הסוציאלי, בעיקר בזכות תרומתה לחלוקה מחדש של המשאבים, תוך מיקודם בנוקמים ביותר, שאינם יכולים להשיג משאבים אלה בשוק החופשי. ההתקדמות לעבר המטרות הללו קשורה ישירות לתנאי הנגישות לתכניות הביטחון הסוציאלי ולרמת הנדיבות של הקצבאות, המשולמות במסגרת אותן תכניות. היות שהפגיעה בתכניות – המיועדות להתמודדות עם עוני ופערים חברתיים דוגמת הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים – בראשית העשור טרם תוקנה, הרי מידת האפקטיביות של התכניות עדיין מועטה מדי. ואכן במהלך שנת 2006 חלה ירידה קלה בלבד בממדי העוני ואילו אי-השוויון בחלוקת ההכנסות אף התרחב בתקופה זו (המוסד לביטוח לאומי, 2007).

אחת המטרות של מערכת הביטחון הסוציאלי, אשר הודגשה בשנים האחרונות על-ידי קובעי המדיניות, היא השאיפה לעודד את שובם לעבודה של מקבלי קצבאות. לצורך השגת מטרה זו ננקטו כמה צעדים: נערכו שינויים משמעותיים במבחן התעסוקה של תכנית הבטחת הכנסה, הופעלה תכנית מרווחה לעבודה, ונעשו שינויים מרחיקי לכת בתכנית ביטוח אבטלה. אמנם גם ביחס למטרה זו, הגורם המרכזי לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה בשנים האחרונות הוא הצמיחה הכלכלית והתרחבות שוק העבודה, אבל ניכר כי השינויים הללו במערכת הביטחון הסוציאלי אכן תרמו למעבר של מקבלי קצבאות לשוק העבודה. הבעיה היא, כי שינויים רבים, שאומצו להשגת מטרה זו, פגעו באיזון החיוני (אשר היה קיים בתכניות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה), בין השאיפה להשיב מקבלי קצבאות לשוק העבודה לבין מטרות אחרות של התכניות הללו. באופן ספציפי יותר, השינויים שאומצו פגעו בצורה קשה ברווחתם של המובטלים, שהיו זכאים לקצבאות במסגרת תכניות שונות או, לחילופין, הוציאו רבים מהם ממערכת הביטחון הסוציאלי בטרם השתלבותם בעבודה המאפשרת פרנסה סבירה.

גם ביחס למטרה אחרת של מערכת הביטחון הסוציאלי, הפיצוי, חלו שינויים משמעותיים בשנה האחרונה. עיקרון הפיצוי מבקש להעניק דבר-מה במקום פגיעה או נזק שנגרמו לאדם, למשפחתו או אפילו לקבוצה חברתית זו או אחרת. במדינות רווחה שונות, ובישראל בתוכן, נעשה שימוש בעיקרון זה במערכת הביטחון הסוציאלי, על מנת לפצות מי

שנפגעו בנסיבות שונות, המזוהות כמזכות את הנפגע בקצבה, כמו פגיעה במהלך שירות צבאי ופגיעה במסגרת העבודה (גל, 2002).

תכניות המבקשות לממש מטרה זו נוטות להיות נגישות במיוחד ואינן מתונות, בדרך-כלל, זכאות לקצבה במבחן הכנסות או בהשתתפות קודמת בשוק העבודה ובתשלום דמי ביטוח לאומי. זאת ועוד, התכניות הללו מתאפיינות בכך, שהן מעניקות קצבאות נדיבות יותר לאוכלוסיית היעד המוגדרת שלהן, בהשוואה לקצבאות הניתנות למי שסובלים ממצוקה או פגיעה דומה אולם נפגעו בנסיבות אחרות. מטרה זו באה לידי ביטוי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשורה של תכניות, המופעלות על-ידי המוסד לביטוח לאומי (נפגעי פעולות איבה), על-ידי משרד הביטחון (נכי צה"ל ומשפחות שכולות) ועל-ידי משרד האוצר (נכי המלחמה בנאצים ונכי רדיפות הנאצים).

בשנת 2007 הודגש ביתר שאת עיקרון הפיצוי בתכניות מערכת הביטחון הסוציאלי, המיועדות לאוכלוסיות יעד, הסובלות מפגיעה או מאובדן. דבר זה בא לידי ביטוי בהחלטה לבטל סופית את מבחן ההכנסות בקביעת גובה הקצבאות המוענקות למשפחות שכולות. על פי החלטה זו, כל המשפחות השכולות, ללא קשר לרמת הכנסתן, יזכו בפיצוי נדיב, נגיש וזהה. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה לשלם קצבאות לניצולי שואה, מעל ומעבר לקצבאות הזיקנה, המשולמות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. לאימוץ מגמה זו במערכת הביטחון הסוציאלי משמעויות רבות, הן מבחינה תקציבית והן מבחינת הבטחת השוויון בטיפול באוכלוסיות היעד של מערכת זו. ניכר כי הדיון בסוגיית פיצוי אוכלוסיות יעד שונות התקיים מבלי שההשלכות הללו נבחנו באופן מסודר.

2. הקצבאות, רמתן והיקף המקבלים

סך-כל תשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי והתשלומים לנפגעי הנאצים בשנת 2006 עמד על 41 מיליארד ש"ח (במחירים קבועים), והוא צפוי להסתכם ב-42 מיליארד ש"ח ב-2007. הסכום הכולל, ששולם ב-2006, במחירים קבועים, נמוך בכ-7 אחוזים לעומת 2001, שהייתה שנת שיא בהיקף של תשלומי ההעברה, ובהמשכה נגזרו קיצוצים בתשלומים אלו.

לוח 1. תשלומי קצבאות בענפי ביטוח עיקריים נבחרים, 2005-2007
(מיליוני ש"ח, מחירים קבועים)

אבטלה	הבטחת הכנסה	משפחות עם ילדים	נכות	זיקנה ושאיירים	סך-כל התשלומים*	
2,036	2,820	4,581	7,658	16,609	39,738	2005
1,957	2,623	4,973	8,101	17,165	40,968	2006
1,933	2,565	4,910	8,765	17,409	41,929	*2007
התפלגות באחוזים**						
4.7	6.5	10.6	17.7	38.4	100.0	2005
4.4	5.9	11.2	18.2	38.5	100.0	2006
4.1	5.7	10.6	19.3	37.4	100.0	2007

* אומדן לשנת 2007.

** הנתונים כוללים קצבאות נבחרות בכל שנה, לכן ההוצאה על הקצבאות הכוללות בלוח אינה מסתכמת לסך-הכל, כך גם ההתפלגות באחוזים איננה מסתכמת ב-100. נתונים אלו אינם כוללים הוצאה בעבור ביטוח סיעוד.

מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2007.

שלושת ענפי הביטוח המרכזיים – זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים – מהווים כשני-שלישים מסך-כל הקצבאות. כפי שניתן לראות בלוח 1, הקצבאות המיועדות לקשישים מהוות את ההוצאה הגדולה ביותר בתשלומי המוסד לביטוח לאומי. במהלך העשור האחרון, עלה חלקן של קצבאות הנכות בסך התשלומים, והן נוטלות נתח גדול יותר מקצבאות הילדים, שהיוו מרכיב משמעותי בהוצאה עד ראשית העשור (ומרכיב שני לאחר קצבאות הזיקנה). מגמה זו התחדדה עוד יותר במהלך שנת 2007. הירידה בחלקן של קצבאות הילדים נובעת כמובן משינויים שנעשו בהן בראשית העשור ומפגיעה בנדיבותן. לעומת זאת, העלייה המתמשכת בחלקן של קצבאות הנכות קשורה בשינויים שנערכו בנגישות ובנדיבות של תכנית זו במהלך השנים האחרונות. בתקופה זו נמשכה גם הירידה בחלקם של דמי האבטלה ובחלקה היחסי של הקצבה להבטחת הכנסה, בעוד חלקן היחסי של קצבאות הסיעוד עלה באופן מתון.

מגמות ההתפתחות נבדלות בין מקבלי קצבאות שונות: בקרב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה ואבטלה חלה ירידה, שבלטה במיוחד בקרב מקבלי הבטחת הכנסה, שמספרם המשיך לרדת ב-2006 ובמהלך 2007. לעומת זאת, בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים ובקרב מקבלי ביטוח סיעוד נרשם גידול בשנים 2006-2007. בהשוואה למגמות הבלתימה או

לגידול המתון ברוב סוגי הקצבאות, בולט קצב הגידול במספר מקבלי קצבת נכות, שגדל בכל שנה במהלך העשור, וכך גם בשנים 2006 ו-2007.

לוח 2. מקבלי קצבאות בענפי ביטוח עיקריים של המוסד לביטוח לאומי, 2007-2005 (ממוצע חודשי, אלפים)

משפחות המקבלות קצבאות ילדים	זיקנה ושאינים	סיעוד	נכות	הבטחת הכנסה	אבטלה	
956.3	719.9	114.1	170.9	140.7	58.9	2005
968.3	727.5	119.5	178.3	130.0	56.0	2006
977.5	731.0	124.3	188.6	127.0	54.0	*2007
שיעור השינוי השנתי (אחוזים)						
1.1	-0.3	1.4	5.2	-3.0	0.3	2005
1.2	1.1	4.7	4.3	-7.6	-4.8	2006
0.9	0.48	4.0	5.8	-2.3	-3.6	2007

* אומדן לשנת 2007.

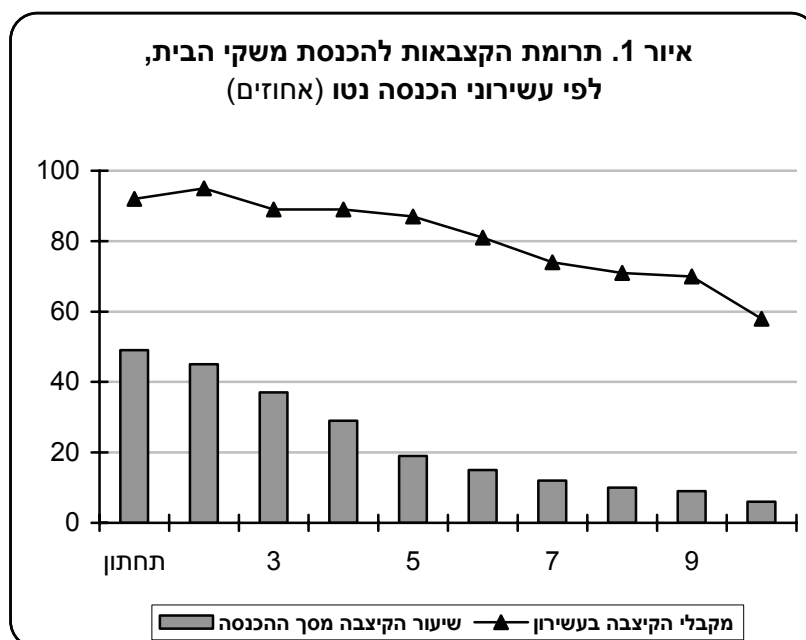
מקור: המוסד לביטוח לאומי, 2007.

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

דרך אחרת לבחון את היקף קבלת הקצבאות ואת השפעתן על אוכלוסיית היעד היא באמצעות ממצאים מתוך סקרים, שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ממצאים אלה מאירים את היקף קבלת הקצבאות בקרב משקי הבית, את תרומת הקצבאות להכנסת משקי הבית ואת ההבדלים בין אוכלוסיות שונות.

ממצאים מסקר הוצאות משק הבית 2005 מלמדים, כי קצבאות מסוג זה או אחר מהוות כ-29 אחוז בממוצע, מהכנסתם של כ-80 אחוז ממשקי הבית בישראל. נתוני הסקר מצביעים על התרומה הדיפרנציאלית של הקצבאות להכנסות משקי הבית על פי רמת הכנסתן. כפי שניתן לראות באיור 1, ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר, עולה שיעור מקבלי הקצבאות ותרומתן של הקצבאות להכנסת משק הבית גדולה יותר. בעוד שהקצבאות מהוות מרכיב בהכנסותיהם של למעלה מ-90 אחוז ממשקי הבית בשלושת העשירונים הנמוכים, בעשירון העליון מדובר בכ-60 אחוז.

שיעורן של הקצבאות מסך ההכנסה מבליט את ההבדל – 11 אחוז מההכנסה בקרב משקי הבית הנמנים על העשירון העליון לעומת 64 אחוז בקרב משקי בית בעשירון התחתון.



ניתוח נתוני סקר ההוצאות מאפשר הצצה גם על תרומת הקצבאות להכנסותיהם של משקי בית על פי מאפיינים דמוגרפיים שונים: שיעור משקי הבית במגזר הערבי, המקבלים קצבאות, הוא הגבוה ביותר – 92 אחוז. לעומת זאת, 80 אחוז ממשקי הבית של העולים (שעלו לאחר 1989) מקבלים קצבאות ובקרב הוותיקים (היהודים) 79 אחוז. עם זאת, הקצבאות מהוות חלק גדול במיוחד מסך הכנסותיהם של משקי הבית של העולים (46 אחוז בממוצע), לעומת 30 אחוז בממוצע בקרב משקי בית ערביים ו-24 אחוז מהכנסותיהם של משקי בית של ותיקים. ניתוח באמצעות רגרסיה רב-משתנית, שביקשה לעמוד על הגורמים המסבירים את הפערים בתרומת הקצבאות להכנסות משקי הבית, הצביע על כך, שכאשר מחזיקים קבוע מאפיינים דמוגרפיים, כמו גיל ומספר הילדים במשק בית, ההשתייכות הקבוצתית היא בעלת משקל רב. במלים אחרות,

הפער בין עולים לבין ערבים, בכל הקשור לתרומת קצבאות להכנסות משק הבית, נובע במידה משמעותית מההשתייכות הלאומית של משקי הבית. ככל הנראה, הדבר קשור בנטייה של מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בישראל ליצור מערכות ותכניות המיועדות להקל על תהליך קליטתם של העולים (Lewin, Stier, 2002; גל ובר-צורי, 2007). 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.

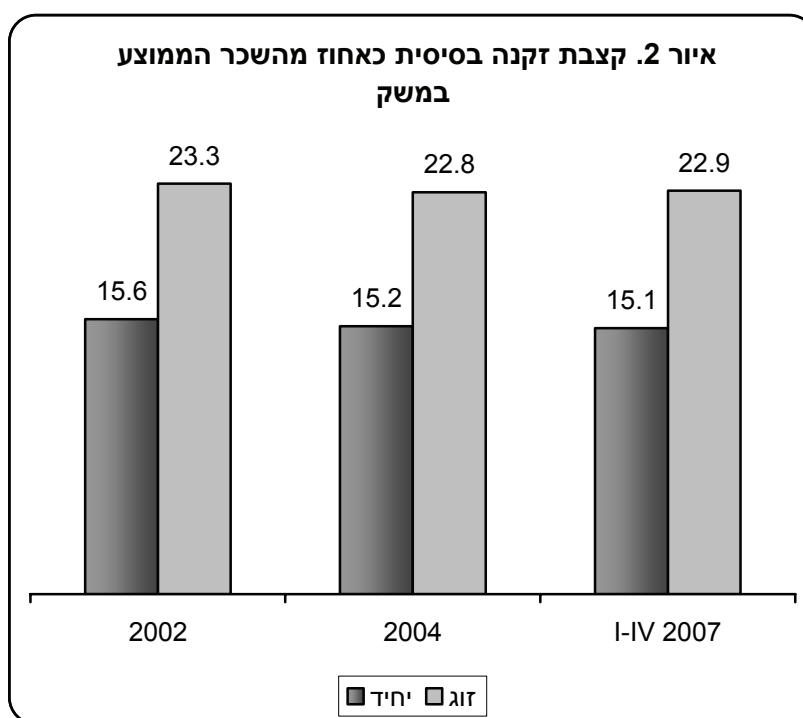
3. ביטחון סוציאלי לקשישים

ההסדרים לקשישים הם היקרים והמקיפים ביותר במערכת הביטחון הסוציאלי. ההוצאות לקשישים (קצבאות זיקנה ושאיירים וביטוח סיעוד) מהוות כ-42 אחוז מסך ההוצאות של הביטוח הלאומי. מערך הביטחון הסוציאלי לקשישים מורכב מארבעה רבדים: קצבאות זיקנה אוניברסליות לכלל הקשישים; השלמת הכנסה, שהיא קצבה סלקטיבית לקשישים חסרי הכנסה; פנסיה תעסוקתית (המוסדרת בהסכמי עבודה, בדרך-כלל), והסדרי חיסכון לעת זיקנה. מערך זה מספק מענה לכמה מטרות: השילוב בין הרובד הראשון, השלישי והרביעי, נותן מענה לשמירה על רמת החיים של אדם לאחר שפרש מחיי העבודה, כאשר הגבייה ממנו במהלך חייו מאפשרת לפזר את הכנסותיו על פני תקופות חייו. במקרים של מי שלא צברו פנסיה או חסכוניות, ניתן להקל על העוני ועל העדר הכנסה מספקת באמצעות שילוב בין הרובד הראשון והשני.

א. קצבאות לקשישים

קצבת הזיקנה האוניברסלית משולמת לכל קשיש (בגיל 65 ו-70, לנשים ולגברים, בהתאמה) ולשאייריו. כ-731 אלף קשישים (בממוצע לחודש) קיבלו ב-2007 קצבת זיקנה ושאיירים, מרביתם (85 אחוז) מקבלי קצבת זיקנה והנותרים – קצבת שאירים. 13 אחוז מביניהם לא צברו זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי (מרביתם עולים שעלו אחרי גיל 60) וקצבתם ממומנת בידי הממשלה.

מספר מקבלי הקצבה ב-2007 עלה בכחצי אחוז לעומת 2006, וסך התשלומים גדל בשנת 2007 ב-1.4 אחוזים (במחירים קבועים), כתוצאה מעדכון הקצבאות, מצמצום ההפחתה בקצבת הזיקנה, ומהגדלת הקצבאות עם השלמת ההכנסה. בשנים שקדמו לכך נערכו כמה שינויים², שחלקם היו בכיוונים מנוגדים, מאחר שנבעו מההכרה בכך, שהקשישים מעוטי ההכנסה נפגעו מהקיצוצים במיוחד, למשל ב-2004 וב-2005. כתוצאה מתהליכים אלה, עלה הסכום הבסיסי של קצבת זיקנה ליחיד ביולי 2007 לכדי 1,159 ש"ח. כפי שניתן לראות באיור 2, הקצבה הבסיסית מהווה כיום 15 אחוז מהשכר הממוצע ואילו הקיצבה לזוג, 23 אחוז – רמות אלה נמוכות עדיין בהשוואה לעומת שנת 2002, שקדמה לקיצוצים בקצבה.



² ראה פירוט בפרק על מערכת הביטחון הסוציאלי בשנה שעברה (הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006).

השלמת הכנסה לקשישים, שקצבאות הזיקנה מהוות את עיקר הכנסתם והם נעדרים, בדרך-כלל, פנסיה תעסוקתית, היא **הרובד השני** של מערכת הביטחון הסוציאלי. מדובר בכ-27 אחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה, המקבלים גם השלמת הכנסה.

עדכוני הקצבאות ב-2005 וב-2006 הציבו את הקצבה הממוצעת בשיעור של כ-31 אחוז מהשכר הממוצע במשק במחצית הראשונה של 2007 (2,395 ש"ח ליחיד). הגידול בקצבאות הזיקנה, בעיקר בקצבאות המיועדות לקשישים נזקקים, תרם לירידה בתחולת העוני בקרב קשישים בשנתיים האחרונות. עם זאת, תחולת העוני בקרב הקשישים עומדת על 21.5 אחוז מהמשפחות שבראשן קשיש בשנת 2006. שיעור זה מעיד על הצלחתה המוגבלת מאוד של מערכת הביטחון הסוציאלי, בהתמודדותה עם הבעיה של מצוקה בקרב קשישים בישראל.

הרובד השלישי, רובד הפנסיה התעסוקתית, אמור לספק לקשישים את הכנסתם העיקרית לאחר פרישתם משוק העבודה. לנושא זה מקום מרכזי בדיון הציבורי בתחום הביטחון הסוציאלי זה שנים רבות (פלג, 2006). אולם בהעדר חוק פנסיה חובה או הסכמים קיבוציים למרבית העובדים, הכוללים גם חברות בקרן פנסיה, הכיסוי של העובדים במערכת הפנסיה הוא חלקי בלבד. דבר זה משתקף בשיעור הגדול של עובדים וגמלאים, שנותרו ללא כיסוי פנסיוני, וכן בתחולת העוני בקרב קשישים. עד היום טרם נחקק חוק מעין זה. לעומת זאת, נעשה צעד חיובי להתמודדות עם מגבלותיה של מערכת זו באמצעות ההסכם, שנחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, ביולי 2007, לפיו יורחב הכיסוי הפנסיוני לכמיליון עובדים, שאינם חברים בקרן פנסיה כיום. הרחבת הכיסוי מתבססת על ההנחה, כי להסכם זה, אשר ייכנס לתוקף בינואר 2008, יוצא צו הרחבה על-ידי הממשלה.

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

ב. ביטוח סיעוד

ביטוח סיעוד מיועד לקשישים המוגבלים בתפקוד היומיומי שלהם וחיים בקהילה. הקצבה היא "שירות בעין", בהיותה משולמת לארגון המספק

את השירותים במסגרת ההסדרים שנקבעו בחוק. היא כוללת סל מגוון של שירותי סיוע, המותאם לצרכיו של הקשיש. בראשית 2008 אמור להתחיל ניסוי, שנועד לבחון את האפשרות של ביטול שיטת מתן השירות בעין, כפי שנהוג היום.

בשנת 2007 קיבלו 124 אלף קשישים בממוצע לחודש את הקצבה. הגידול בלט בעוצמתו בשנת 2006, בשיעור של 4.6 אחוזים לעומת השנה שקדמה לה. שלושה רבעים ממקבלי ביטוח הסיעוד הם נשים, כ-60 אחוז בני 80+, ושיעורם גדל בהתמדה במהלך השנים. כרבע מהמקבלים הם עולים, ששיעורם בקרב המקבלים קצבה זו גבוה מחלקם היחסי באוכלוסייה. שיעור הכיסוי של ביטוח הסיעוד ביחס לאוכלוסייה הקשישה יציב בשנים האחרונות ברמה של כ-15 אחוז (שנת 2006). סכום הקצבה במחצית הראשונה של שנת 2007 עמד על 2,735 ש"ח, למי שתלוי במידה רבה מאוד בזולת ומקבל קצבה מלאה, לאחר שבשנים האחרונות חלו כמה שינויים ברמתה של הקצבה.³

קיימות שלוש רמות של קצבה, כמתבטא בהיקף שעות הטיפול הממומן בבית הקשיש: הקצבה הנמוכה מיועדת למי שתלוי במידה רבה בזולת ומזכה אותו ב-9.75 שעות טיפול שבועיות; הקצבה השנייה מיועדת למי שתלוי במידה רבה מאוד בזולת ומזכה אותו ב-16 שעות טיפול שבועיות; והקצבה המקסימלית מיועדת למי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת ומאפשרת לקבל 18 שעות טיפול שבועיות. באמצע שנת 2007 התפלג ציבור מקבלי הגמלה באופן הבא: 59 אחוז מזכאי גמלת סיעוד קיבלו קצבה מינימלית, 26 אחוז קיבלו את הקצבה האמצעית ול-15 אחוז אושרה הקצבה המקסימלית.

ג. קצבאות לניצולי שואה

במהלך השנים הוקמה מערכת נפרדת של קצבאות לפיצוי ניצולי שואה, "נפגעי פעולות הנאצים", אשר אינם זכאים לסיוע ישיר מממשלת גרמניה, מממשלות אחרות או מוועידת התביעות. מערכת זו ממומנת על-ידי משרד האוצר ונסמכת על הסכם השילומים, שנחתם בין גרמניה המערבית ובין ישראל, בראשית שנות החמישים. מדובר בשתי תכניות מרכזיות, המעוגנות בשני חוקים, חוק נכי המלחמה בנאצים וחוק נכי רדיפות הנאצים.

³ ראה הערה 2.

התכנית הראשונה – חוק נכי המלחמה בנאצים – מספקת קצבאות ושירותים נוספים למי שנפגעו עקב שירותם הצבאי באחד מצבאות בעלות הברית או ביחידות הפרטיזנים, שנלחמו נגד גרמניה הנאצית בעת מלחמת העולם השנייה. התכנית השנייה – חוק נכי רדיפות הנאצים – מעניקה קצבה וסיוע לניצולי שואה, הסובלים מנכות, ואינם מקבלים פיצויים מגרמניה בשל מועד עלייתם לישראל או בשל העדר זיקה לגרמניה. לפי תכנית זו, מעניקים לניצולי שואה מעוטי אמצעים קצבה חודשית בסך 1,041 ש"ח ללא בדיקת נכות.

בשנת 2001, במסגרת חוק ההסדרים, הורחב חוק נרדפי הנאצים גם למי ששהו במחנה עקורים בגרמניה לאחר המלחמה ועלו לארץ לפני 1953. בנוסף על כך, בשנת 2007, נחקק חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, המקנה מענק שנתי בסך של כ-1,000 ש"ח ועדיפות בסיוע לשכר דירה לניצולי שואה מקבלי הבטחת הכנסה.

כ-50,000 איש קיבלו בשנת 2006 את קצבת נכי רדיפות הנאצים ונכי המלחמה בנאצים (50,764). ההוצאה על הקצבאות ושירותים אחרים בעבורם הסתכמה בשנה זו ב-1.5 מיליארד ש"ח שהם 0.22 אחוז מהתוצר, בדומה לשיעור בשנת 2005. בנוסף לזכאים אלה, קיבלו 57,000 ניצולים סיוע ממדינות אחרות. ההערכה היא, כי חיים היום בישראל כ-250,000 ניצולי שואה בסך-הכל (מבקר המדינה, 2007א).

בשנים האחרונות הופנתה ביקורת קשה כלפי הממשלה על רקע המצוקה הכלכלית הפוקדת את חייהם של רבים מניצולי השואה. בעקבות ביקורת זו, הקים שר הרווחה, יצחק הרצוג, ועדה בין-משרדית, אשר תגבש פתרונות למצוקה של ניצולי השואה (משרד הרווחה, 2007). הוועדה המליצה להחיל את חוק נכי רדיפות הנאצים על כל ניצול שואה, שהחוק הישראלי או הגרמני לא זיכו אותו בתגמול. באשר להיקף הסיוע – הוועדה הציגה שתי חלופות: האחת, להנהיג מבחן הכנסות, שיבטיח כי ההכנסה של ניצול שואה לא תפחת מקצבת זקנה עם השלמת הכנסה, בתוספת הסכום המינימלי המוענק לניצול שואה על פי חוק זה. כלומר, הכנסה חודשית ליחיד תגיע לסכום של 3,221 ש"ח. החלופה השנייה שהוצעה הייתה, להוסיף 1,040 ש"ח לחודש לכל ניצול, שזכאותו להשלמת הכנסה הוכרה על-ידי המוסד לביטוח לאומי. בנוסף לכך, הוצע לתת מענק שנתי (ללא מבחן הכנסות) בסכום של בין 5,000 ל-6,000 ש"ח לכל ניצול, אשר אינו זכאי להשלמת הכנסה או לקצבה על פי חוק נרדפי הנאצים או רנטה מגרמניה. כמו כן הוצע להעניק סל שירותים לניצולים.

בעקבות שורה של פעולות מחאה מצד ארגוני ניצולי השואה ומו"מ אינטנסיבי עם הממשלה הוחלט, כי אותם ניצולי מחנות וגטאות, שאינם מקבלים קצבה, יקבלו קצבה חודשית בסכום של 1,200 ש"ח בנוסף על קצבת הזקנה והשלמת ההכנסה. כמו כן, אומצה ההצעה להעניק מענק שנתי החל בשנת 2008 של 3,000 ש"ח לניצולי השואה, המקבלים השלמת הכנסה, וכן הוחלט על סל הטבות ליוצאי המחנות והגטאות. זאת ועוד, הוחלט כי קשישים הנמנים על "המעגל השני", דהיינו מי שנאלצו לברוח מביתם בעקבות הפלישה הגרמנית, יהיו זכאים לקצבה בשיעור של עד 500 ש"ח על פי גילם ומצבם הכלכלי.

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 הקצבאות ובמכלול השירותים הניתן להם. שתי תכניות עיקריות מוצעות במסגרת המוסד לביטוח לאומי – ביטוח נכות כללית וביטוח נפגעי עבודה; ותכנית שלישית מיועדת לנכי צה"ל ומופעלת על-ידי האגף לשיקום נכים במשרד הביטחון.

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

א. קצבת נכות

כ-188 אלף נכים קיבלו קצבת נכות בשנת 2007 (בממוצע חודשי). זו הקבוצה השלישית בגודלה מבין מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. קצב הגידול במספרם, שהואט אמנם בהשוואה לשנים 2000-2002, שב ועלה בשנת 2007 ב-5.8 אחוזים, שיעור גידול הגבוה בהשוואה למקבלי קצבאות אחרות.

תשלומי קצבאות נכות כללית וקצבאות אחרות במסגרת ביטוח הנכות הגיעו לכדי 8.8 מיליארד ש"ח ב-2007 לעומת 8.1 מיליארד בשנת 2006.

גם בשנה האחרונה (2007) נמשך גידול מהיר במספר מקבלי קצבת הנכות ובהיקף הנכים המוגדרים כנכים לצמיתות. מצב זה עשוי להצביע על זליגה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה למקבלי קצבת נכות. קצבת הנכות הממוצעת באמצע 2007 עמדה על כ-2,400 ש"ח בחודש (מחירים שוטפים), ושיעורה 31.4 אחוז מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2007 לא חל שינוי של ממש ברמתה הריאלית לעומת השנה הקודמת. לאחרונה עלתה לדיון סוגיית מלכודת העוני בה נתונים נכים אשר נקלטו בעבודה. הסוגיה הועלתה בעקבות אימוץ המלצות ועדת לרון (ביוני 2005)⁴, והיא התמקדה בכך, שהנכה מועסק מספר מצומצם של שעות בשבוע אך בו-בזמן קצבתו נפגעה באופן משמעותי. ביולי 2007 אושר בוועדת שרים תיקון לחוק הביטוח הלאומי, אשר נועד לעודד את שילובם של מקבלי קצבת נכות כללית בשוק העבודה על-ידי הורדה הדרגתית של הקצבה, בתיאום של רמתה עם הרחבת היקף התעסוקה שלהם. בהקשר זה, של סיכויי השיקום של הנכים, יש להעיר, כי שליש ממקבלי קצבת הנכות סובלים מליקויים נפשיים. גם בקרב הנכים בדרגת אי-כושר גבוהה בולטים בעלי נכויות נפשיות. כ-81 אחוז מכלל מקבלי הקצבה מסווגים בדרגת אי-כושר מלאה להשתלב בשוק העבודה (נכות של 100 אחוז).

ב. נפגעי עבודה

תכנית ביטוח נפגעי עבודה מספקת קצבאות 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). תכנית זו נועדה לשמור על רמת חייו של הנפגע ולכן הקצבה הקבועה מחושבת כ-75 אחוז משכרו הקודם של הנפגע, יחסית לדרגת נכותו. מספר נפגעי העבודה, המקבלים קצבת נכות לצמיתות, עולה בהתמדה והוא הגיע בשנת 2007 ל-27,500. הגידול מוסבר על רקע הגידול הנמשך בהשתתפות בכוח העבודה בישראל. רמתה של קצבת הנכות למי שהיה עובד עצמאי גבוהה מהקצבה למי שנפגע בהיותו שכיר – הקצבה הממוצעת לחודש לשכיר, שנפגע בעבודה, הגיעה ל-37 אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר באמצע שנת 2007,

⁴ על ועדת לרון, ראה הערה 2.

לעומת 41 אחוז מהשכר הממוצע לשכיר, ששולמה לנפגע שהיה עובד עצמאי קודם לפגיעה.

ג. נכי צה"ל ומשפחות שכולות

התכנית המיועדת לנכי צה"ל מופעלת על-ידי אגף שיקום נכים במשרד הביטחון, האחראי לפיצוי מי שנפגעו או חלו בעת שירותם הצבאי או כתוצאה ממנו. גובה הקצבה מחושב על פי מידת הפגיעה הרפואית ובהתאם לרמת השכר המשולמת לבעלי דרגה מסוימת בשירות הציבורי. נוסף על הקצבה הבסיסית, נכי צה"ל זכאים לשורה ארוכה של קצבאות ושירותים נוספים. כמו כן, משרד הביטחון באמצעות אגף משפחות והנצחה מסייע לבני משפחות שכולות במתן שירותים סוציאליים וכלכליים, ובתגמולים שונים.

כ-54 אלף נכים ועוד כ-20 אלף בני משפחות חללים ונכי צה"ל קיבלו קצבה כספית ממשרד הביטחון בשנת 2006. בשנה זו חל גידול של 5.5 אחוזים במספר מקבלי גמלת נכות של משרד הביטחון, עלייה שנבעה ממספר הנפגעים במלחמת לבנון השנייה.

סך היקף התגמולים, ששילם משרד הביטחון, עמד על 3.5 מיליארד ש"ח ב-2006, כ-0.6 אחוז מהתוצר המקומי בשנה זו וכ-10 אחוזים מהוצאות הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות.

במהלך השנה האחרונה הוצע לאמץ שינויים משמעותיים בטיפול בנכי צה"ל ובמשפחות השכולות. ועדת ברודט, אשר המלצותיה ביחס לתקציב הביטחון אומצו עקרונית על-ידי הממשלה, המליצה על הקמת ועדת מומחים, שתבחן את מערך השיקום במשרד הביטחון (דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2007). היא המליצה בנוסף להנהיג כמה שינויים: לצמצם את אוכלוסיית זכאי אגף השיקום לנפגעי פעולות צבאיות; לבטל את ההכרה באלמנה, החיה עם ידוע בציבור; להפסיק הטבות מעבר לתגמולים בסיסיים לנכים עד 40 אחוז; לבטל תשלומי חסר פרנסה לנכים, שאחוז נכותם איננו חורג מ-40 אחוז; ולהקשיח את הקריטריונים לקבלת תגמול נצרך.

בעוד קיים ספק ניכר לגבי סיכויי היישום של המלצות ועדת ברודט, בתחום זה, אומצו שינויים בעלי מגמה הפוכה. על בסיס המלצות של ועדה ציבורית, בראשותו של יעקב נאמן, אישרה הכנסת הצעה לתיקון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, שמשמעותו ביטול מבחן ההכנסות, שהיה קיים עד עתה בחוק זה ותשלום קצבאות אחידות לכל המשפחות

השכולות. בעוד שעד עתה הקצבה החודשית ששולמה נעה בין 1,065 ל-5,607 ש"ח לחודש, על פי רמת ההכנסה של המשפחה השכולה, מוצע עתה להעניק לכל המשפחות קצבה בשיעור המרבי.

ד. נפגעי פעולות איבה

נפגעי פעולות איבה מקבלים קצבאות מתקציב משרד האוצר באמצעות המוסד לביטוח לאומי. מדובר במי שנפגעו במסגרת פעולות טרור, בנפגעי ההפגזות במהלך מלחמת לבנון השנייה, והן בנפגעי ירי הקאסמים בשדרות וביישובים השכנים. אף כי מדובר בקבוצה לא גדולה יחסית (3,022 זכאים במוצע לחודש בשנת 2006), ישנה מגמת עלייה לאורך זמן. רוב הנפגעים מקרב קבוצה זו מקבלים תגמולי נכות נמוכים (עד 39 אחוזי נכות). 55 אחוז מנכי פעולות איבה, שקבלו תגמולים ב-2006 היו גברים. גובה הקצבה הממוצעת באמצע שנת 2007 עמד על כ-3,500 ש"ח והקצבה כוללת את ההטבות החודשיות לנפגע נכה, לנכה נצרך, לנכה מחוסר פרנסה ולמשפחות נכים שנפטרו.

5. קצבאות לאנשים בגיל העבודה: 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

הבטחת הכנסה משולמת לאנשים בגיל העבודה, שאינם עובדים או שהכנסתם הכוללת נמוכה מהסף שנקבע בחוק. בראשית שנות האלפיים, לאחר גידול רב בשנות התשעים, הופעלה סדרת שינויים מקיפים בחוק. השינויים שנערכו הפחיתו באופן משמעותי את הקצבה ואת ההטבות שנלוו אליה; הקטינו את מספר המקבלים תוך שינוי ההרכב שלהם; ופגעו ביכולתה של התכנית לצמצם את המצוקה והעוני בקרב אוכלוסיית הנוזקים.

בשנת 2007 שולמו קצבאות הבטחת הכנסה בסכום של כ-2.6 מיליארד ש"ח. רמתה של הקצבה הממוצעת לחודש בשנת 2006 הייתה 1,680 ש"ח והיא נתונה בירידה בהשוואה ל-2003 (1,785 ש"ח). גם שיעורה של

הקצבה, כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ירד בשנים אלה, 2002-2006, מ-29 ל-22 אחוז, בהתאמה.

מספר מקבלי הקצבה ירד מ-155.5 אלף ב-2003 ל-130.3 אלף ב-2006 והוא ממשיך להצטמצם גם בשנת 2007. הירידה שיקפה כמה מגמות, שהאיצו את "היציאה" ממעגל מקבלי הקצבה: תנאי הזכאות הוחמרו בחקיקה החדשה; חלה ההאטה בקצב כניסת זכאים חדשים; ונמשכת ירידה במספרם של העולים מקבלי הבטחת הכנסה, שקטן משמעותית בהשוואה לוותיקים. שינוי נוסף בהרכב מקבלי הבטחת הכנסה ניכר בירידת מספר המשפחות החד-הוריות.

בגמלת הבטחת הכנסה יש הבחנה בין רמות שונות של קצבה: קצבה בשיעור רגיל, בשיעור מוגדל, ובשיעור מיוחד להורה יחיד. כמו כן קיימת הבחנה בין קצבה מלאה, המשולמת למי שהכנסותיו נמוכות מההכנסה המינימלית המוגדרת בחוק או למי שחסר כל הכנסה, לבין קצבה חלקית, המשולמת למי שהכנסותיו גבוהות מהמינימום אך נמוכות דיין כדי לזכותו בקצבה. עד 2002 חלק ניכר ממקבלי הבטחת הכנסה קבלו קצבה מלאה בשיעור מוגדל. בנוסף, חלק ניכר מכלל ההורים היחידים קיבלו קצבאות, אולם הרפורמה ששינתה את כללי הזכאות הביאה לשינוי בתמהיל מקבלי הקצבה: גדל משקלם היחסי של מקבלי קצבה בשיעור רגיל (ביותר מ-50 אחוז) וירד חלקם היחסי של הורים יחידים מקרב כלל מקבלי הבטחת הכנסה. בשנת 2007 אומץ שינוי בחוק הבטחת הכנסה, שעשוי ללמד על ראשיתה של מגמה, המנוגדת למגמת ההחמרה של השנים האחרונות. בעוד שבעבר, בעלות על רכב שללה את האפשרות של הזכאות לקבלת קצבה, השנה שונו הגדרות הזכאות בעניין הרכב. כך נקבע, כי בעלות על רכב ישן ובנפח מנוע קטן, לא תמנע קבלת קצבה מבעלי הכנסה מסוימת מעבודה.

ההקלה בעניין הבעלות על רכב לא הביאה לשינוי של ממש במגמה הכללית, לפגוע באפשרויות לקבל קצבה מוגדלת. מגמה זו, שאפיינה את השנים האחרונות, לא השתנתה גם בעקבות הרחבת האפשרויות להשתלב בעבודה. זאת מפני, שבעוד שבעבר, עבודה סדירה הגדילה את סיכויי העובד להשתכר בכבוד, שוק העבודה מייצר היום אי-שוויון גבוה (בעיקר עקב הביקוש לעובדים משכילים), הנובע מתנאי העסקה המתפתחים ב"עולם העבודה החדש": העסקה במשרות זמניות, חלקיות, בשכר נמוך, באמצעות חברות כוח אדם ותוך צמצום הגנת האיגודים המקצועיים.

כתוצאה מכך, שכבת "העובדים העניים" מתרחבת: 43 אחוז מבין המשפחות העניות הן משפחות שבהן ראש המשפחה עובד.

ב. מתכנית מהל"ב ל"אורות לתעסוקה"

"תכנית וויסקונסין" הישראלית הייתה הביטוי הבולט של הפעולות להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה של מקבלי הבטחת הכנסה, שזכאותם נשללה או הופחתה (למי שיכולים לעבוד). מדובר בתכנית המעבר מרווחה לעבודה, **תכנית מהל"ב** ("מהבטחת הכנסה להכנסה בטוחה"), שהופעלה החל באוגוסט 2005 לאחר תקופה ארוכה של דיונים והכנות.

התכנית אימצה מרכיבים בסיסיים מתוך תכניות מרווחה לעבודה, אשר הופעלו במדינות רווחה אחרות, ובמיוחד בארצות-הברית. במסגרת התכנית הוקמו ארבעה מרכזי תעסוקה במקומות שונים בארץ, שהופעלו על-ידי חברות עסקיות בינלאומיות, בשיתוף עם גורמים ישראליים. במרכזי התעסוקה הותוו תכניות אישיות למקבלי הבטחת הכנסה, בעלי כושר תעסוקה מהאזור, אשר חויבו להשתתף בהן (למשך 30-40 שעות במהלך השבוע).

שיטת תגמול החברות הייתה מורכבת, על בסיס הרעיון שהן יוכלו להרוויח על-ידי צמצום ניכר של מספר מקבלי הקצבאות באזור פעולתן, באמצעות השמה ארוכת טווח שלהם בשוק העבודה (תשעה חודשים לכל הפחות). רק כאשר החברה הצליחה להביא לידי כך, שיותר משליש מקרב מקבלי הקצבאות עברו לשוק העבודה (או נשרו בדרך אחרת מרשימת מקבלי הקצבאות), היא יכלה להרוויח כסף מהסכום שנחסך מתשלום קצבאות הבטחת הכנסה.

התכנית נועדה להיות ניסיונית והתמקדה בחלק מאוכלוסיית היעד – כעשירית מקרב 130 אלף מקבלי הבטחת הכנסה. אך כבר במהלך השנתיים הראשונות התברר, שיש להאריך את הניסוי לשנה נוספת לפחות. גם הוחלט באותו מהלך, להנהיג שינויים כבר במהלך הניסוי. בקיץ 2007 הונהגו בתכנית שינויים אחדים, שכללו את שינוי שמה ל"אורות לתעסוקה", וכן נקבע כי בני 45 ומעלה, המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, וכן אנשים עם מוגבלות, עולים, אקדמאים ומי ששוהים בתכנית זמן רב לא יחויבו עוד להשתתף בה. גם שיטת התגמול שונתה, באופן המחזק את הקשר בין ההצלחה בשילוב איכותי של המשתתפים בשוק העבודה – הבטחת תעסוקה לאורך זמן וברמות שכר סבירות – לבין תגמול החברות.

על אף ההיקף המצומצם של משתתפים בפועל בתכנית (פחות מעשרים אלף) ולמרות שתכניות דומות מופעלות במרבית מדינות הרווחה⁵, הפעלת התכנית מעוררת ביקורת חריפה בקרב חוגים נרחבים בציבור, ולחלקם יש בסיס (חלקי לפחות). עם זאת, ממצאים ממחקרי ההערכה מצביעים על ההצלחה בשילובם בעבודה של חלק מהמשתתפים⁶. אצל משתתפים אלה התכנית אכן הצליחה להביא לשיפור מה ברמת חייהם, אולם לגבי אחרים התוצאות היו פחות טובות⁷.

המסקנה המתבקשת מעריכת הניסוי היא, כי יש הצדקה להפעלת תכנית מרווחה לעבודה בישראל, בהיקף כלל ארצי, וכי יש לה סיכוי סביר לסייע לחלק מהאנשים החיים בעוני ותלויים במערכת הקצבאות. דבר זה נכון במיוחד בעת ששוק העבודה הולך ומתרחב וניתן להציע למחוסרי העבודה סיוע מתאים, על מנת שיוכלו להתגבר על החסמים בדרך זו. אולם, על מנת שהדבר יקרה, יש הכרח בשינויים משמעותיים במאפייני התכנית.

ראשית, יש להגדיר את מטרת התכנית, כ"מעבר לתעסוקה ראויה של משתתפיה" ולא להסתפק בצמצום מספר מקבלי הקצבאות או במעבר שלהם לשוק העבודה.

שנית, עדיף להפעיל את המרכזים התעסוקתיים על-ידי גורמים ציבוריים – מלכ"רים או ממשלתיים – שאינם מכוונים להשגת רווח, ועל כן אינם שואפים להעביר את מקבלי הקצבאות לשוק העבודה בכל מחיר. בדומה למקובל במדינות אחרות, ניתן להעביר חלק מההפעלה של השירותים הנלווים בתכנית, כמו את קורסי ההכשרה, לידי חברות הפועלות למטרות רווח. לחילופין, אם תישאר הפעלת המרכזים בידי גורמים פרטיים או מלכ"רים, יש להגדיר מחדש את שיטת התגמול שלהם, על מנת להבטיח, שהתגמול יינתן לתעסוקה איכותית ולא למעבר לשוק העבודה בלבד⁸.

⁵ על הניסיון הבינלאומי בעניין זה, ראה גל ובראון, 2007, וכן הזנפלד, 2006.

⁶ מחקרים הנשענים על נתוני המרכזים התעסוקתיים, נתוני המוסד לביטוח לאומי, סקר של מדגם גדול של משתתפים בתכנית, וקבוצת ביקורת.

⁷ ראה בעניין זה את דו"חות המעקב אחר תכנית מהל"ב, אשר נערכו על-ידי המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל (ניתן למצוא בדף הפרסומים באתר המוסד לביטוח לאומי - <http://www.btl.gov.il>). כמו כן ראה מבקר המדינה, 2007.

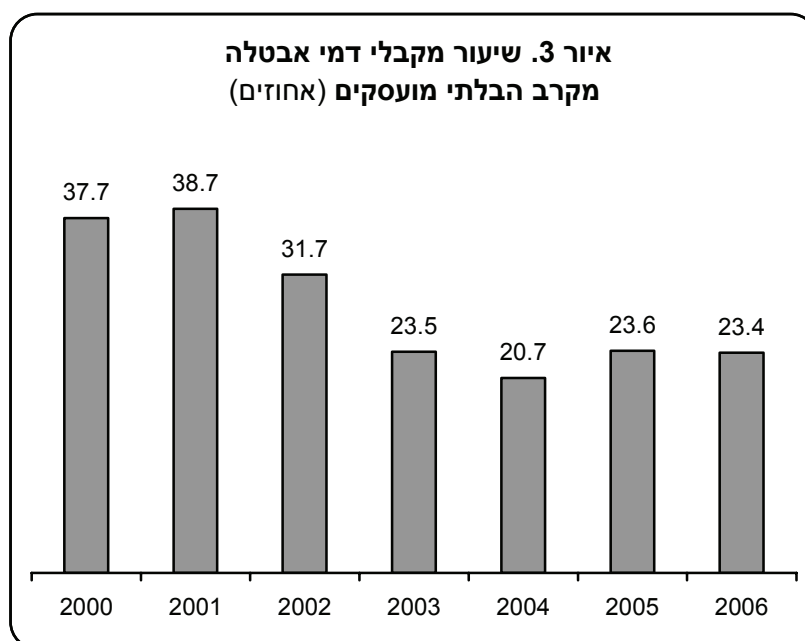
⁸ ראה בעניין זה מרכז טאוב, 2006.

שלישית, יש לשכלל את מיון המשתתפים על מנת למנוע שהות ארוכה ומיותרת שלהם במרכזי התעסוקה (להנהיג את המיון בעת כניסת אנשים למערכת הבטחת הכנסה ובמהלך הטיפול בהם). רביעית, בעת הטיפול במשתתפים במרכזים יש להציע מגוון רחב יותר של מענים, על מנת שיתאימו לצורכי המשתתפים. כך, למשל, יש להציע השלמת השכלה והכשרה מקצועית למי שזקוקים לשיפור משמעותי בהון האנושי שלהם. לעומת זאת, יש לצמצם במידה ניכרת את השימוש בשירות בקהילה ולתגמל את המשתתפים בה בצורה הוגנת.

ג. ביטוח אבטלה

ביטוח אבטלה נועד להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכר, לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה. הירידה בשיעורי האבטלה, והפגיעה הנמשכת בתנאי הנגישות והנדיבות של תכנית ביטוח אבטלה, הביאו לירידה במספר מקבלי הקצבה. יכולתה של תכנית זו למלא את תפקידה במערכת הביטחון הסוציאלי הוגבלה מאוד. זאת ועוד, במהלך שנת 2007, בדומה לשנים שקדמו לה, הוחמרה הפגיעה הממוקדת בתכנית ביטוח האבטלה לצעירים – תקופה הזכאות המרבית של צעירים בגילאי 25-28 צומצמה, מ-100 ל-67 ימים, וכן הופחתו ברבע דמי האבטלה למובטלים צעירים. עוד נקבע, כי גם חיילים משוחררים יהיו חייבים בתקופת אכשרה של 6 חודשים לאחר שחרורם משירות סדיר על מנת להיות זכאים לדמי אבטלה. צעד זה מהווה סטייה מהותית מהנחות היסוד של התכנית, לפי שמאז חקיקת חוק ביטוח אבטלה בשנת 1972, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה.

מספר מקבלי דמי אבטלה עמד על כ-55 אלף בשנת 2006 ועל כ-54 אלף במוצע לחודש ב-2007. מדובר בפחות מרבע מבין הבלתי מועסקים (23.4 אחוז). כפי שניתן לראות באיור 3, שיעורם של מקבלי דמי האבטלה מקרב המובטלים נע בין רבע לחמישית במהלך רוב שנות האלפיים. שיעור זה מלמד על התרומה הקטנה באופן יחסי של תכנית זו להבטחת רווחתם של המובטלים בעת שהותם מחוץ לשוק העבודה. יש בכך כדי להדגיש את חוסר האפקטיביות של התכנית המרכזית להבטחת ביטחונם הסוציאלי של המובטלים במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל.



דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל טרם אבטלתו. הקצבה היומית הממוצעת של דמי אבטלה עמדה על כמחצית מהשכר הממוצע במשק ב-2006 (47.4 אחוז) ובמחצית הראשונה של 2007, והיא נותרה נחותה בנדיבותה בהשוואה לעבר ובהשוואה לקצבאות אבטלה, הנהוגות במדינות רווחה אחרות.

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

קצבת הילדים נועדה בעיקר להקל על המשפחה במימון עלויות גידול הילדים ולתרום לצמצום ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים. מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים גדל באחוז אחד ב-2007 והוא מסתכם לכדי כ-980 אלף באמצע שנה זו. מספר הילדים בגינם משולמת הקצבה גדל בשיעור דומה (1.5 אחוז) והגיע ל-2.3 מיליון ילדים.

סך התשלומים לקצבאות ילדים בשנת 2007 עמד על כ-4.9 מיליארד ש"ח. בשנת 2006 הוצאה על קצבאות ילדים שבה לגדול, לאחר שחלה ירידה חדה בהיקפה בשנת 2004. השינוי נובע מהגידול הטבעי במספר הילדים ומהקפאת גובה הקצבאות.

הפגיעה בקצבאות הילדים הייתה החמורה ביותר לעומת מכלול השינויים, שנעשו בקצבאות בראשית שנות האלפיים, הן ברמת הקצבה והן בקריטריונים לקבלתה (כולל האחדת גובה הקצבה באופן המבטל השפעות של מספר הילדים במשפחה וסדר הלידה שלהם על הקצבה). עיקר הפגיעה נבע מהקיצוץ בקצבאות למשפחות עם שני ילדים (החל בפברואר 2004), ובשינוי שיטת התשלום עבור ילדים "חדשים" במשפחה. המוסד לביטוח לאומי מדווח, כי כתוצאה מן השינויים שנערכו בתכנית, משפחה עם שלושה ילדים קיבלה בשנת 2005 רק 57 אחוז מהקצבה ביחס ל-2002, ואילו משפחה עם חמישה ילדים קיבלה רק מחצית הסכום שקיבלה בראשית העשור (המוסד לביטוח לאומי, 2007). מיולי 2004 ניתן פיצוי מסוים למשפחות, שבהן שלושה 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 המיידני והחותך, של הקיצוצים בקצבאות הילדים ב"תכניות החירום הכלכליות" מאז 2002, הגדיל את תחולת העוני בקרב ילדים ומשפחות במידה ניכרת (בעיקר כאשר ראש המשפחה אינו משתתף בשוק העבודה): כ-713 אלף ילדים בישראל חיו ב-2005-2006 מתחת לקו העוני, והם מהווים 35 אחוז מכלל הילדים בישראל.

ראוי לשקול מחדש את המדיניות הננקטת בתחום זה. על מנת להבטיח כיסוי חלק משמעותי של העלויות הכרוכות בגידול ילדים, מוצע כי רמת קצבאות הילדים המשולמות בישראל תועלה לכלל המשפחות. ההמלצה היא, שגובה הקצבה לילד ראשון ושני ישקף 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 להבטיח את הגדלת הכנסותיהן מבלי שהדבר יפגע במוטיבציה לעבודה. כל עוד לא מופעלת 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 הקצבה בעבור ילד ראשון ושני), ועל יחס של 2 ל-1 בעבור כל ילד מהילד הרביעי ואילך (לעומת הקצבה בעבור ילד ראשון ושני).

ב. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום מזונות לנשים לפי פסיקת בתי המשפט, כמענה לנשים, הפונות בבקשה לגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי או באמצעות לשכת ההוצאה לפועל, כאשר הגבר החייב במזונות אינו ממלא חובתו. תשלום דמי מזונות ממומן מתקבולי חייבים וממיומן 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 2006 נמשכה הירידה במספר מקבלות דמי מזונות באמצעות הביטוח הלאומי ומספרן הגיע ל-22.7 אלף. מגמה זו נמשכת גם ב-2007 והיא נובעת מהחמרת תנאי הזכאות ב-2003. כמחצית מהמקבלות הן אימהות לילד אחד, וכשליש נוסף הן אימהות לשני ילדים. גובה הקצבה הממוצעת עמד על כ-1,400 ש"ח לחודש ב-2006, כ-19 אחוז מהשכר הממוצע במשק, בדומה לשיעורה בשנים הקודמות.

ג. ביטוח אימהות

תכנית ביטוח אימהות כוללת מענק לידה, דמי לידה ומענק אשפוז. (1) **מענק לידה** נועד במקורו לעודד לידות בבתי-חולים והוא משולם לכל יולדת בבית-חולים, ואיננו משולם למי שבחרת ללדת בביתה. המענק אינו כולל מרכיב ביטוחי והזכאות לו איננה מותנית בהשתייכות לשוק העבודה. בשנת 2006 הוענקו מענקי לידה לכ-150 אלף יולדות בסך של 136.6 מיליון ש"ח. גובה המענק עמד עד יולי 2003 על 20 אחוז מהשכר הממוצע במשק לכל לידה, והתעדכן בשיעור תוספות היוקר במשק. המענק הוקטן החל ביולי 2003, לילד שני ואילך (עד כדי 6 אחוזים מהשכר הממוצע ללידת ילד שלישי ויותר במשפחה).

(2) **דמי הלידה** משולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי כתחליף שכר לאימהות יולדות, בעת חופשת לידה ממקום עבודתן. הקצבה שווה בערכה למלוא השכר של היולדת והיא שולמה עד עתה במשך תקופה של 12 שבועות לאחר הלידה. במהלך שנת 2007 חל שינוי בחוק והוחלט להאריך את תקופת דמי הלידה ל-14 שבועות לאחר הלידה. משנת 1998 הורחבה הזכאות גם לגברים, הבוחרים לחלוק את חופשת הלידה עם בנות זוגן, אולם בפועל רק גברים מעטים מנצלים אפשרות זו (בשנת 2005 היוו גברים שקבלו דמי לידה 0.2 אחוז מכלל 77 אלף מקבלות דמי לידה).

שיעור מקבלות דמי לידה מכלל הלידות – 57.6 אחוז – מבטא את שיעורי ההשתתפות הנוכחיים של נשים בכוח העבודה. מרבית הנשים המקבלות דמי לידה הן שכירות (שיעורן גבוה מחלקן היחסי של השכירות באוכלוסייה). עד שנת 2003 עלה בהדרגה אחוז דמי הלידה מהשכר הממוצע והגיע ל-77.5 אחוז מהשכר⁹, 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 הלידה, ועל כן ב-2006 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-2006 שהגיע לכ-144 אלף נמוך ב-0.6 אחוז ממספרם ב-2004.

⁹ הנתון מתייחס לממוצע דמי הלידה שמקבלות הנשים בפועל. למרות המעבר מ-75 אחוז ל-100 אחוז פיצוי, שהתרחש בשנות התשעים, מרבית הנשים מרוויחות בפועל הרבה פחות מהשכר הממוצע, ולכן גובה דמי הלידה הממוצע הוא רק כשלושת רבעי השכר הממוצע.

מקורות

- בנק ישראל. דו"ח בנק ישראל. שנים שונות.
- ברנדס, ע', בר-צורי, ר', גל, ג', מלול, מ' (2007). **נייר עמדה: תכנית מהל"ב – הצעה למודל משופר של התכנית**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג' (2002). עיקרון הפיזיו במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיה. **עבודה, רווחה וחברה, ט', 115-134**.
- (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.
- גל, ג' ובראון, פ' (2007). **מה אפשר ללמוד מתכניות "מרווחה לעבודה" בעולם?** ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- גל, ג' ובר-צורי, ר' (2007). **קליטת העולים במערכת הביטחון הסוציאלי**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (2007). מאי.
- הזנפלד, י' (2006). **מרווחה לעבודה, הפרטה ואזרחות חברתית: בראי המציאות**. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **שנתון סטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2007). **סקירה שנתית**. שנים שונות.
- (2006). **רבעון סטטיסטי**. ינואר-מרס.
- (2005). **תקציב תפעולי לשנת 2005**. דברי הסבר. מאי.
- זוסמן, צ' (2006). חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר. בתוך י' קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מבקר המדינה (2007א'). **דו"ח ביקורת על סיוע לניצולי שואה**.
- (2007ב'). **דו"ח ביקורת על היבטים אחדים של תכנית מהל"ב**.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2006). **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**. בעריכת יעקב קופ. ירושלים.
- משרד האוצר, החשב הכללי (2006). **דו"ח ביצוע תקציב מזומנים לשנה המסתיימת ב-31.12.05**.
- משרד הרווחה (2007). **הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות לניצולי השואה**.
- פלג, ד' (2006). הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל 2002-2004. **ביטחון סוציאלי**, סיוון תשס"ו, מאי, מס' 71: 84-108.
- קופ, י', בר-צורי, ר' (2006). השתתפות קשישים בכוח העבודה – מגמות עיקריות, **גרונטולוגיה**, כרך ל"ג (1), תשס"ו, 121-144.
- Lewin, A., Stier, H. (2002). Who benefits the most? The unequal allocation of transfers in the Israeli welfare state. *Social Science Quarterly*, 83:2, 488-503.