

תשלומי העברה – מערכת הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי מהווה ציר מרכזי במערכת הרווחה בישראל. תפקידו מבוסס על התפיסה, שהיוותה עקרון יסוד במדיניות הרווחה בארץ עוד מראשית ימיה, ואשר הדגישה את תפקידו החברתיים של הביטוח הלאומי ביצירת רשת ביטחון ובחיזוק האחריות הקולקטיבית והסולידריות בין האזרחים. בשנים האחרונות מתחזקות הטענות כנגד המדיניות הנוהגת של תשלומים אוניברסליים, בעיקר בשל הנטל הגבוה והגידול העצום שחל בהוצאות הביטוח הלאומי לקצבאות, וגוברות התביעות למיקוד וייעוד הקצבאות רק לאוכלוסייה הנזקקת להן. הטענות האחרונות משקפות את המפנה המתחולל ביחס לאופייה של מדינת הרווחה בישראל, הרואה בביטוח הלאומי כיום בעיקר מכשיר לחלוקה מחדש של הכנסות וכלי להשגת יעדים כלכליים (כהפחתת עלות העבודה והגדלת תחרותיות של המשק הישראלי בשוקים חיצוניים). גישה זו מתבטאת בהנהגת שינויים מבניים ובהפחתה משמעותית במערכת הקצבאות, שינויים שרישומם ניכר בשלוש השנים האחרונות במיוחד בקרב אוכלוסיות בגיל העבודה. ההתפתחות מעוררת התנגדות רבה, בעיקר מפני שהקיצוץ בקצבאות לא לווה בו זמנית בהפעלת תכניות חלופיות של סיוע לאוכלוסיות חלשות, שנפגעו יותר מאחרות מהשינויים במדיניות הרווחה בישראל.

הדיון בהתפתחויות ובשינויים שחלו בשנים האחרונות בהיקף תשלומי ההעברה ובמספרם של מקבלי הגמלאות מציע שני סוגי הסברים: הסברים אקסוגניים, אלה הנובעים מחוץ למערכת הרווחה ומערכת תשלומי ההעברה, והסברים אנדוגניים, תלויי מדיניות חברתית¹. על הקבוצה הראשונה נמנים גורמים הקשורים בתהליכים דמוגרפיים כלליים ומקומיים, כמו קצב גידול האוכלוסייה, תהליכי הזדקנות ועלייה בתוחלת החיים, שינויים במבנה המשפחה, הכרוכים גם בעליית השכלת

¹ הניתוח אינו מתייחס לשינויים הנובעים מעלייה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה ולגובה הקצבאות הנגזרות ממנה.

נשים ובנורמות של דחיית גיל הנישואין וגיל הלידה, הקטנת מספר הילדים במשפחה, עליית שיעורי הגירושין, שעמם חל גידול בשיעור האימהות החד-הוריות או האימהות הרווקות – התפתחויות המשפיעות על גודלן של אוכלוסיות מקבלי קצבאות זיקנה וסיעוד, ילדים, הבטחת הכנסה ואחרות. תהליכי הגירה הם רכיב נוסף בקבוצת גורמים זו. כך בעשור הקודם, בעת ההגירה המסיבית לישראל של עולים מחבר העמים לשעבר ומאתיופיה, ובעשור הנוכחי, בעקבות הגירת עבודה – כניסת עובדים זרים, שדחקו אוכלוסיות חלשות משוק העבודה לכיוון של היוקקות לקצבאות אבטלה והבטחת הכנסה. מערכת נוספת של גורמים אקסוגניים המשפיעה על גודלה של אוכלוסיית מקבלי הקצבאות היא המערכת הכלכלית: האם המשק המקומי מצוי בתהליך של צמיחה או של האטה, ומה ההשלכות של מצב זה על הביקוש לעובדים או על היקף האבטלה. השנים האחרונות בישראל אופיינו בהאטה שהביאה לגידול באוכלוסיית מובטלים.

הגורמים האנדוגניים כוללים את מדיניות תשלומי ההעברה על מרכיביה השונים: היקף הזכאות לקיצבה – האם המדיניות מרחיבה או מצמצמת? רמת המיזוי של הזכויות – האם היא אוטומטית או נתונה למבחנים? האם מופעלים חסמים או דווקא מנגנוני עידוד לצריכת הקצבאות? ומרכיב שלישי נוגע למידת עתירות הקיצבה ולמגמות ההרחבה או הצמצום בגובה הקצבאות השונות.

בשנתיים האחרונות, 2002-2003, נעשו בחוק הביטוח הלאומי לענפיו השונים מספר שינויים בכללי הזכאות ומספר תיקוני חקיקה, שתרמו להאטה בקצב הגידול של מקבלי גמלאות הביטוח הלאומי:

1. שינוי בסיס ההצמדה של הגמלאות – ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והצמדת הקצבאות (מ-2006) לעליית מדד המחירים בלבד.
2. הקפאה בעדכון הקצבאות במסגרת חוק ההסדרים 2002, תכנית החירום הכלכלית 2002 והתכנית להבראת המשק 2003. נקבע כי עדכון מרבית הקצבאות יוקפא עד לראשית 2006, וכי לא יהיה פיצוי על אי-העדכון, להוציא את קצבאות הזיקנה, השאירים ותלויים של נפגעי עבודה, שיעודכנו במידת הצורך בהתאם לעליית מחירים כבר מינואר 2004. הקצבאות האחרת יעודכנו בשנים 2004-2005 רק אם המחירים יעלו בשיעור של 5 אחוזים בשנה לפחות.

3. הפחתה רוחבית בסכומי הקצבאות – תכנית החירום הכלכלית 2002 והתכנית להבראת המשק 2003 הפחיתו את רמתן של רוב סוגי הגמלאות בשיעור מצטבר של עד 4 אחוזים עד סוף שנת 2006.

מעבר לסעיפים כללים אלו הופעלו שינויים ספציפיים ברוב הקצבאות, שהביאו לפגיעה בשיעורים נבדלים. עיקר הפגיעה התרחשה אצל מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, אך הייתה פגיעה מסוימת גם אצל מקבלי גמלת סיעוד וקצבת ילדים, ופחות – בקרב מקבלי גמלת זיקנה. מקבלי קצבת נכות נפגעו פחות לעומת כל הקבוצות האחרות.

האם השינויים וההגבלות שהונהגו לאחרונה בחוק הביטוח הלאומי יצליחו ליצור איזון בין מיתון קצב גידול האוכלוסיות הנזקקות, לבין שמירה על קיום מינימלי שלהן בכבוד, לצד עידוד השתלבותן מחדש בשוק העבודה? האם לא צפוי, שהשינויים ירחיקו חלק מהאוכלוסייה ממעגל הזכאות בלי לספק להם תחליף לקיצבה או שהם יביאו בעיקר לשינוי בהרכבן של האוכלוסיות במצוקה ולהמרה של סוג אחד של נזקקות בסוג אחר (ותחליפיות בין סוגי הגמלאות בהתאמה לכך)? נושא זה ראוי לבחינה נפרדת, אולם נראה, שהעדר המידתיות בעוצמת ההחמרה, בקיצוצים ובהפעלתם, עוד בטרם הופעלה מדיניות תעסוקה אקטיבית, גרמו לפגיעה של ממש ברמת החיים של קבוצות חברתיות רחבות. מעבר לכך, המעברים המתרחשים והצפויים להתרחש של אוכלוסיות חלשות בין מצבי תעסוקה למצבי אבטלה מובנים בשוק העבודה הנוכחי. מצבים אלה מחייבים להנהיג מדיניות של הבטחת הכנסה לקיום מינימלי בכבוד לא רק לאוכלוסייה העובדת אלא גם לזו שאינה עובדת, הן באופן זמני, והן זו שיכולת השתלבותה בשוק העבודה מוגבלת.

מן הראוי, שהחלטות הנוגעות לגמלאות הביטוח הלאומי ולמקומן במארג הרווחה בישראל תועלנה לדיון ציבורי מסודר, שירחיב בסוגיית אוניברסליות מול סלקטיביות בגמלאות, וכי החלטות כה משמעותיות לא תתקבלנה בחטף, בדלת אחורית של "חוקי הסדרים" ודומיהם.

1. אוכלוסיית מקבלי גמלאות

בשנים 2002-2004 נרשמה האטה בקצב הגידול במספר מקבלי הגמלאות בישראל אולם היא לא הייתה אחידה בעוצמתה בכל סוגי הגמלאות: הגידול במספר מקבלי גמלת נכות וזיקנה נפגע פחות מגמלאות אחרות, הגידול של אוכלוסיית מקבלי קצבאות ילדים וגמלת סיעוד נפגע מעט יותר, ועיקר הפגיעה התרחש אצל מקבלי הבטחת הכנסה ומקבלי דמי אבטלה, שאצלם חלה ירידה חדה: הקבוצה האחרונה קטנה במחצית הראשונה של 2004 לפחות ממחצית מגודלה המקורי בשנת 2001. נראה שהשפעתם של גורמים אקסוגניים, הקשורים בהאטה במשק, שהייתה צפויה להגדיל את אוכלוסיית המובטלים, מקבלי דמי אבטלה ו/או הבטחת הכנסה, נוטלה בידי מדיניות ההחמרה, שננקטה בשנים האחרונות, ועל-ידי הצמצום בזכויות השונות בכלל ובזכויות להבטחת הכנסה ולדמי אבטלה בפרט.

לוח 1. מקבלי גמלאות בענפי ביטוח עיקריים, 2000-2004* (ממוצע חודשי, אלפים)

שנה	ילדים**	זיקנה ושאיירים	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	657.0	95.8	135.3	128.4	92.6
2001	928.2	677.0	105.4	142.4	142.0	104.7
2002	935.0	697.7	112.3	150.5	151.2	96.9
2003	939.1	719.8	113.0	157.3	155.5	70.8
*2004	944.3	734.5	113.3	160.9	***143.1	***58.9
שינוי שנתי (אחוזים)						
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	0.6	2.9	-0.1	3.3	***-7.8	***-19.7

* נתונים למחצית הראשונה של 2004: שיעורי שינוי לעומת תקופה מקבילה ב-2003.

** משפחות המקבלות קצבת ילדים.

*** ממוצע ל-3 חודשים ראשונים 2004.

**** ממוצע ל-5 חודשים ראשונים 2004.

מקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2004), רבעון סטטיסטי, אפריל-יוני, ירושלים, יולי.

2. קצבאות לקשישים

א. זיקנה ושאיירים

קיצבה זו מהווה את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל (שאיין בה עדיין חוק פנסיה), בהבטיחה קיום בסיסי לזקן שפרש מעבודה או לשאייריו, והיא שנייה מבין כל קצבאות הביטוח הלאומי בהיקף תחולתה על אוכלוסייה בישראל (מספר מקבלי קצבת ילדים גבוה יותר). קצבאות הזיקנה כוללות גם קיצבה ומענק שאירים, דמי מחיה ליתומים ודמי קבורה. הגמלאות משולמות לזקנים הזכאים להן לפי חוק הביטוח הלאומי, כאשר מי שאינם זכאים על פי החוק, בדרך-כלל עולים שעלו לישראל בגיל 60 ומעלה, נהנים משיעורי זכאות זהים אלא שקבלתם מותנית במבחן הכנסה. רמת הקיצבה תלויה בהרכב המשפחה ובמספר התלויים ומושפעת מתוספות ותק או דחיית פרישה.

במחצית הראשונה של 2004 שולמו בממוצע לחודש כ-615 אלף קצבאות זיקנה ו-119 אלף קצבאות שאירים. בשנים האחרונות חלה האטה בקצב הגידול של מספר מקבלי קצבת הזיקנה. ההאטה נובעת בעיקר מהתמתנות קצב העלייה לישראל לאחר שבשנות התשעים העלייה התאפיינה בחלקם הגבוה של המבוגרים יחסית לאוכלוסייה הוותיקה בישראל.

בשנתיים האחרונות, 2002-2004, הוגבל עדכון קצבת הזיקנה והשאיירים במסגרת הקפאת עדכון הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, והשתנה הבסיס לעדכון (שכאמור הוצמד למדד המחירים בניגוד להצמדתו הקודמת לשכר הממוצע). ב-2004 נכנס לתוקפו השינוי בגיל הפרישה לנשים – העלאה הדרגתית מ-60 ל-64 ולגברים – מגיל 65 ל-67, ובעקבותיו שונה גם גיל הזכאות לקצבת זיקנה – ל-64-70 לנשים ול-67-70 לגברים, בכפוף למבחן הכנסה, ומגיל 70 (לשני המינים) ללא תלות בהכנסה. רמת הקיצבה גם הופחתה (למעט הקיצבה הניתנת לזכאי הבטחת הכנסה), כחלק מהפחתה רוחבית של כלל הקצבאות.

גובה הקיצבה ביחס לרמת החיים הממוצעת – ההיבט של עתירות הקיצבה – מעיד בעליל על צמצומה ומצביע על שחיקת קצבת הזיקנה ב-2003 לרמה של 85 אחוז מרמתה ב-1989.² התנודות שחלו בחמש השנים האחרונות ברמתה היחסית של קצבת זיקנה, כאחוז מהשכר הממוצע

² ראה לעיל בפרק הוצאות הממשלה על שירותים חברתיים.

למשרת שכיר, אינן מצביעות על מגמה עקבית אצל כל משפחות מקבלי הקיצבה, אך מסתבר כי חלה ירידה – ב-2003 הקיצבה היוותה 15.6 אחוז מהשכר הממוצע לקשיש יחיד והיא ירדה לכדי 15.1 אחוז מהשכר הממוצע בשנה האחרונה (2004). הקיצבה היוותה 62.5 אחוז מהשכר הממוצע עבור זוג קשישים עם 2 ילדים ויותר, המקבלים גם השלמת הכנסה, והיא ירדה ל-56 אחוז בארבעת החדשים הראשונים של 2004. הירידה באחוז הקיצבה מהשכר הממוצע מצביעה לכאורה על פגיעה בחוק הביטוח הלאומי לעניין קצבת זיקנה ושאיירים לגבי רוב המשפחות, והיא בולטת בעיקר לגבי זוג קשישים עם שני ילדים, שהחוק הגדיר את גובה קצבתם ברמה של 61.5 אחוז מהשכר הממוצע. בפועל הקיצבה שלהם בחודשים הראשונים של 2004 נמוכה מ-60 אחוז מהשכר. הנושא חייב מעקב ובדיקה במהלך כל השנה, בשל ההתאמות הנדרשות עקב שינוי בסיס הצמדה למדד במקום לשכר הממוצע.

נראה כי מכלול השינויים בחקיקה, הן בקצבאות והן בזכאות לפנסיה, צפוי להגביר את השחיקה ברמת ההכנסה של קשישים לאחר הפרישה מהעבודה. שינויים אלו עלולים להשפיע על רמת החיים של הקשישים ועל היכולת שלהם להישאר בביתם, תוך הישענות על המסגרות בקהילה. שינויים אלה עלולים להביא בהמשך לחידוש הביקוש של אשפוז סיעודי במוסדות לקשישים. התופעה נחלשה מאוד בשנים האחרונות בזכות חוק הסיעוד וכניסת עובדים זרים לענף הסיעוד באמצעות חברות כוח אדם.

לוח 2. קצבאות זיקנה בסיסיות לחודש, לפי השלמת הכנסה והרכב המשפחה כאחוז מהשכר הממוצע, 1990-2004*

שנה	ללא השלמת הכנסה		עם השלמת הכנסה	
	קשיש יחיד	זוג עם 2 ילדים	קשיש יחיד	זוג עם 2 ילדים
1990	15.9	33.8	24.9	47.4
1995	15.5	33.0	26.0	59.7
2000	15.0	31.8	25.0	57.5
2001	15.7	33.4	26.3	60.5
2002	15.6	33.1	26.5	61.5
2003	15.6	33.1	27.2	62.5
*2004	15.1	32.1	26.4	55.9

*ממוצע לשליש הראשון 2004.

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, יולי 2004.

ב. גמלת סיעוד

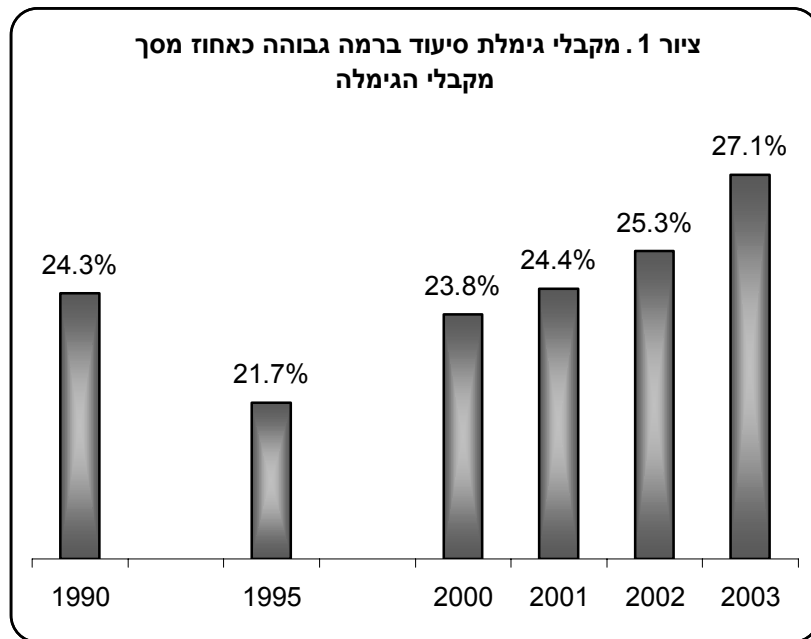
הזכות לגימלה זו מוענקת לפי חוק הביטוח הלאומי מאפריל 1988 לכל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים. היא משולמת לקשישים החיים בקהילה ותלויים בעזרת הזולת בתפקודם היומי, בכפוף למבחן הכנסה של הקשיש ובת זוגו. גמלת הסיעוד ניתנת לזכאים לה כסל שירותים, כאשר התשלום מועבר לחברה המספקת את שירותי הסיעוד (ואיננו ניתן ישירות לזכאי). סל השירותים כולל דפוסים שונים של סיוע: עזרה של מטפלים בבית, השגחה, טיפול במרכזי יום, ארוחות, כביסה ושירותים אחרים.

רמת הזכאות נקבעת לאחר מבחן תלות והערכה תפקודית ויש לה שתי דרגות: האחת נמוכה, בגובה של 93 אחוז מקצבת נכות מלאה, והשנייה גבוהה – 150 אחוז מקצבת נכות מלאה.

בשנת 2003 הופחתו רוחבית כל סכומי הגימלה בשיעור מצטבר של 4 אחוזים עד סוף 2006. סכומי הגימלה הנמוכה הופחתו ב-7 אחוזים, וחלה הפחתה במספר שעות הטיפול לקשישים סיעודיים. הגידול במספר מקבלי גמלת סיעוד הואט וכמעט התייצב, כאשר בשנת 2003 מספרם עמד על 113 אלף ובתחילת 2004 מדובר על 113.3 אלף. התפתחות זו מסמנת שינוי לעומת השנים הקודמות, בהן חל גידול מהיר במספר הזכאים לגמלת סיעוד. השינוי מוסבר ברובו על-ידי הקפדה והחמרה בקריטריונים לקבלת הגימלה, וזה מתבטא בתקופה האחרונה בירידה במספר התביעות בכלל ובשיעור התביעות שאושרו במיוחד.

הנשים מהוות רוב בקרב מקבלי גמלת סיעוד בדומה לשנים קודמות – כמעט שלושה-רבעים (72 אחוז) מכלל מקבלי הגימלה ב-2003. חלקן הגבוה של הנשים נובע ברובו מתוחלת החיים הגבוהה שלהן יחסית לגברים. מספר זכאי הגימלה בקרב "הישישים", בני +80, עולה על מחצית מכלל מקבלי הגימלה – מאפיין המוסבר בקשר שבין הירידה ברמת התפקוד לעלייה בגיל הזכאים לגמלת הסיעוד.

רוב הזכאים – כשלושה רבעים ממקבלי גימלת הסיעוד – מקבלים גימלה ברמה הנמוכה, אולם לאורך זמן חל גידול במספר הזכאים המקבלים גימלה ברמה הגבוהה. חלקם עלה לכדי 27 אחוז מסך מקבלי הגימלה ב-2003. ניתוח הסיבות לגידול במספר מקבלי גמלת הסיעוד הגבוהה, מעבר לנובע מתהליכי ההזדקנות והעלייה בתוחלת החיים, ומעבר לניתוח שלעיל, עשוי לסייע בחיזוי הצרכים הגדלים ובהקצאה נכונה של התקציבים שידרשו למימון גימלה זו בעתיד.



מקור: עיבודי מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית מתוך נתוני הסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2004.

3. קצבת הנכות

קצבת נכות משולמת על-ידי הביטוח הלאומי למי שנקבעה לו דרגה של אי-כושר השתכרות (לצמיתות או באופן זמני) כמוגדר בחוק (מאפריל 1974). גובה הקיצבה משתנה בהתאם לדרגת אי-הכושר להשתכר ולפי מספר התלויים, והקיצבה כוללת גם גימלה לשירותים מיוחדים (מאפריל 1979), גימלה למי שסובל ממוגבלות קשה (מנובמבר 2002), קיצבה לילד נכה (מ-1981), והשתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים. הסכם שנחתם אחרי שביתת הנכים הראשונה ב-1999 הביא למספר תיקוני חקיקה, ולהנהגת שינויים חשובים בגובה הגימלה לנכים בעלי מוגבלויות קשות, בגמלת ניידות ובאפשרות לקבלת כפל גימלה.

מספר מקבלי קצבת נכות הגיע לכ-157 אלף במוצע לחודש בשנת 2003, והוא עלה לכ-161 אלף בחודשים הראשונים של 2004. למרות

שחלה האטה בקצב הגידול במספר מקבלי קצבת נכות בשנתיים האחרונות, זו האוכלוסייה שקצב גידולה היה הגבוה ביותר בהשוואה לקבוצות אחרות של מקבלי גמלאות ביטוח לאומי. ניתן להציע לכך מספר הסברים: התפתחות שחלה באמצעי האיתור והזיהוי המוקדם של מוגבלויות, והגברת המודעות למוגבלות והנכונות לחשיפתה (גם בקרב קבוצות שנתעו מחשיפה כזו בעבר), בין היתר הודות למאבק הציבורי של ארגוני הנכים, שזכה לתמיכה ציבורית ותקשורתית נרחבת. ייתכן גם שהגידול בשיעור האבטלה במשק מקטין את סיכויי הקליטה בעבודה של קבוצה זו, אשר בלית ברירה מתועלת למסלול הפנייה לקבלת קצבת נכות, פנייה ממנה נמנעו חלק מהנכים כל עוד הובטחה הכנסתם מתעסוקה.

ישנם כמה מאפיינים של אוכלוסיית מקבלי קצבת הנכות: ראשית, שיעורם של מקבלי הקיצבה לצמיתות עלה בשנים האחרונות לכדי 90 אחוז (2003) לאחר שכל שנות התשעים נמשכה מגמת עלייה הדרגתית, מ-84 אחוז ב-1990. כלומר, רק 10 אחוזים מהקצבאות ב-2003 היו זמניות (אלה קצבאות הניתנות לתקופה מוגבלת ומחייבות התייצבות חוזרת בפני ועדה להארכת תקופת הזכאות). שנית, מרבית המקבלים מרוכזים בדרגה הגבוהה של אי-כושר השתכרות (נכות של 100 אחוז), ששיעורה גדל בהתמדה בשנים האחרונות, ומאז 2000 מדובר על כ-82 אחוז מכלל מקבלי הקיצבה. ושלישית, רוב מקבלי קצבת הנכות הכללית הם גברים. חלקם היחסי נשמר בשנים האחרונות בשיעור של כ-57 אחוז ממקבלי הקיצבה, אולם לאורך תקופת זמן ארוכה יותר, מאז 1990, ניכר גידול בחלקן היחסי של נשים מתוך מקבלי קיצבה זו.

קצבאות הנכות הן היחידות אשר לא רק שלא נפגעו במהלך הפעלת התכניות הכלכליות החדשות – ההפחתה הרחבתית של 4 אחוזים לא חלה עליהן, והן עודכנו ב-2002 בהתאם לעליית השכר (אם כי לא עודכנו ב-2003) – אלא שבמהלך השנים האחרונות חלו בהן שיפורים של ממש. השיפורים כללו הרחבה בקיצבה חודשית נוספת לנכים בעלי אי-כושר השתכרות בשיעור של 75 אחוז ונכות רפואית של מעל 50 אחוז (מנובמבר 2002); תשלום גימלה מיוחדת לנכים קשים, התלויים בעזרת הזולת באופן יומיומי (החל באפריל 1979); גימלה לשירותים מיוחדים לסובלים ממוגבלות קשה (המשולמת מנובמבר 2002); וקיצבה חודשית נוספת לילד בעל נכות מלאה (גם היא מנובמבר 2002). גם קצבת זיקנה לנכים הוגדלה לגובה קצבת הנכות, אם כי בשנת 2004 הועלה סף הנכות

הרפואית כתנאי זכאות לקצבת נכות מ-40 ל-60 אחוז (להוציא מקרים מיוחדים). ראוי לציין, כי עד לשביתת הנכים ב-1999 רמת קצבאות הנכים הייתה נמוכה ביותר, והישגי השביתה שיפרו את תנאי הקיצבה של נכים קשים בעיקר.

המאפיינים שהצבענו עליהם, ובעיקר הגידול בקבוצת המקבלים גימלה לצמיתות והגידול במספר מקבלי גימלה לפי רמת הנכות הגבוהה ביותר, ראויים לבחינה מפורטת על רקע תכניות ההשבה לעבודה של אוכלוסיות שונות, כולל נכים. כוונת הממשלה הייתה לבחון את האפשרות לשילובם בעבודה גם של מי שנקבעו להם שיעורי נכות גבוהים לצמיתות, מבלי שתיפגע גמלתם (אם הם משתכרים עד לשכר המינימום). וכן הוצב יעד לעודד יציאת נכים לעבודה לאחר הכשרתם והתאמתם לעיסוקים מתאימים והונהגה חובת העסקה של נכים ומוגבלים על מעסיקים במגזרי המשק השונים. למרות שהחוק לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (1999) קובע שעסקים, שבהם מועסקים מעל 25 עובדים, צריכים לפעול להגדלת מספר העובדים הנכים, בפועל אין שריון מקומות עבודה לנכים ולא חובה גורפת להעסקתם.

4. קצבת ילדים

קצבת ילדים היא קיצבה אוניברסלית המשולמת בישראל מאז 1959 למשפחות עם ילדים – הקבוצה הגדולה ביותר מתוך מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. עד לשנת 1994 חלו תנודות בגובה הקיצבה ובמספר המקבלים אך רק בעשור האחרון קצבאות אלו הגיעו למצב של אוניברסליות מלאה. ב-1985 הופסק התשלום עבור ילד ראשון וב-1990 הופסק התשלום עבור ילד שני והתשלום הותנה במבחן הכנסות. לאורך השנים 1970-1996 נכללה בקצבת ילדים גם קצבת יוצאי צבא, ששולמה למשפחות שבהן אחד הבנים שרת בצה"ל או שירות ביטחוני אחר, והיא שולמה בגין ילד שלישי ומעלה לפי גודל המשפחה. קיצבה זו בוטלה בתהליך מדורג החל בינואר 1994 ומאז אוחדה רמתה לכל המשפחות בישראל לפי גודל המשפחה.

קצבאות ילדים נפגעו מאד בשורת צעדים שנקטה הממשלה בשנים 2002-2004, שכללה את ההגבלות הבאות: בחוק ההסדרים 2002 בוטל עדכון קצבאות ילדים, ערכה של נקודת קיצבה פחת ורמת הקצבאות הופחתה ב-12 אחוז. בתכנית החירום הכלכלית מיולי 2002 הוגדל שיעור

ההפחתה בקצבת ילדים ל-15 אחוז. ב-2003, במסגרת התכנית להבראת המשק, הונהג שינוי מבני בקצבאות הילדים, שכלל האחדה של הקצבאות לרמה של 144 ש"ח לחודש לילד, ללא תלות במיקומו הסידורי במשפחה (הפחתה הדרגתית בשבעה שלבים מאוגוסט 2003 עד ינואר 2009). בנוסף לכך נקבע המשך אי-עדכון קצבאות ילדים עד סוף 2005. בחוק המדיניות הכלכלית 2004 הופחתו סכומי קצבאות ילדים, כולל קצבאות למשפחות גדולות (מעל ל-3 ילדים). מכלול ההחלטות הללו יביא לכך שהיקף התשלומים לקצבאות ילדים ימשיך לקטון משמעותית גם בשנים הבאות.

939 אלף משפחות, בממוצע לחודש, קיבלו קצבת ילדים ב-2003. מספרן עלה ל-944 אלף במחצית הראשונה של 2004, עלייה של 0.6 אחוז, שהיא עלייה מתונה בהשוואה לשנים הקודמות. מספר הילדים עבורם שולמו הקצבאות במחצית הראשונה של 2004 עלה על 2.2 מיליון ילדים. התפלגות הקצבאות לילדים, לפי מספר הילדים במשפחה, מלמדת שמעל לשליש מהקצבאות ניתנות למשפחות שבהן ילד אחד, ושיעור דומה, של כ-30 אחוז מהן ניתן למשפחות, שבהן שני ילדים. חלקן היחסי של משפחות שבהן יותר משני ילדים עמד על כ-35 אחוז במהלך חמש השנים האחרונות, והוא נמוך בהשוואה לעשור הקודם (כאמור הזכאות לקצבאות לכל הילדים חודשה ב-1993). הפילוח של הנתונים לפי סדר מקומם של הילדים במשפחה מלמד, כי בעשור האחרון לא חל שינוי – רוב הילדים בגינם מקבלות המשפחות קיצבה הם ילדים ראשונים ושניים במשפחה, חלקם עומד בממוצע על כ-71 אחוז מכלל הקצבאות בחמש השנים האחרונות.

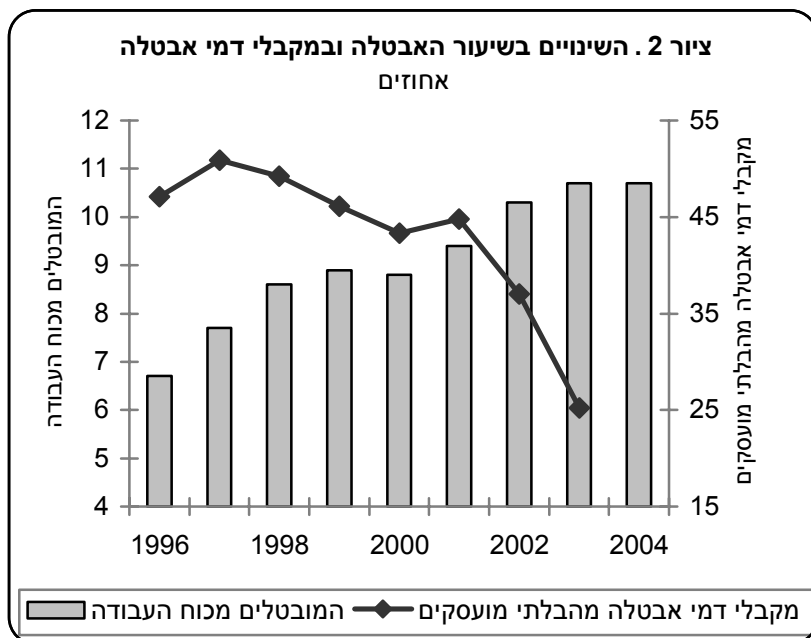
הפגיעה החמורה בקצבאות ילדים בעקבות המדיניות הכלכלית שנוקטת הממשלה זה שלוש שנים, מאז 2002, תרמה לגידול בשיעור הילדים העניים בישראל לרמה של 28 אחוז ב-2004. שיעור זה צפוי להמשיך ולגדול אם תימשך המדיניות הנוכחית. מדיניות הממשלה לצמצום התמיכה במשפחות עם ילדים באה לביטוי גם בהפחתת מענקי הלידה לילד השני ואילך, וביטול המענק המוגדל ששולם לילד חמישי ואילך. באופן זה גורמים השינויים, הקיצוצים וההגבלות, שהוטלו על קצבאות הילדים ועל תמיכות נוספות שיועדו למשפחות עם ילדים, להחמצה ולהחטאה של חלק ממטרות הקיצבה – הקטנת פערי הכנסה וסיוע למשפחות מרובות ילדים בגידולו בכבוד של הדור הבא.

ראוי לזכור, כי הקיצוצים הללו אינם מלווים בפיצוי המבטיח אספקת שירותים משלימים לילדים, ולכן נותרים ילדים בישראל שצורכיהם הבסיסיים ביותר אינם מקבלים מענה. השילוב של השינויים בכללי ההקצאה והקטנת המשאבים באמצעות חוקי תקציב והסדרים למיניהם, המביא לפגיעה מתמשכת, ראוי לבוא לדיון ציבורי נוקב, שיעלה מחדש את סוגיית האוניברסליות של קצבאות ילדים, המוענקות כיום ללא מבחן הכנסה. ראוי שהדיון ייערך לאור המדיניות להמשך ולקצץ בתקציבי הרווחה ועל רקע הנתונים שהצגנו, לפיהם משפחות של עד 2 ילדים, ו/או ילדים ראשונים ושניים במשפחתם, הם הנהנים העיקריים מקצבאות הילדים יותר מילדים במשפחות גדולות.

5. ביטוח אבטלה

ביטוח אבטלה נועד במקורו להעניק רשת ביטחון לעובדים שאבדו את מקום עבודתם וכן לסייע למובטלים במימון הקיום בתקופת חיפוש עבודה מתאימה לכישוריהם. חוק ביטוח אבטלה בישראל, שלא היה נדיב מלכתחילה בהשוואה לחוקים מקבילים במדינות מערביות אחרות, הוקשח עוד יותר בשנים 2002-2003. בשנים אלה הוארכה תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה, דמי האבטלה הופחתו, התקופה שמובטל יכול לקבל אותם צומצמה, הקריטריונים לקבלתם הוחמרו, והוגבלה גם תקופת תשלום דמי אבטלה למשתתפי הכשרה מקצועית. שינויים אלו נועדו לצמצם את ההוצאה בענף ביטוח אבטלה ולדרבן את המובטל להשתלב מחדש בשוק העבודה, כשהערכה של מקבלי ההחלטות, שהביאה לשינוי המדיניות הייתה, שהמצב שלפני הנהגת השינויים התאפיין בניצול לרעה של דמי אבטלה. אולם השינויים לא הביאו בחשבון את ההאטה ששררה במשק, שהחלה ב-1996, ואת הקטנת סך הביקוש לעובדים מקומיים, בין היתר, בעקבות כניסה מסיבית של עובדים זרים. בשל החמרות אלו, למרות העלייה בשיעור האבטלה במשק מ-6.7 אחוזים ב-1996 עד 10.7 אחוזים ב-2004, חלה ירידה חדה של כשליש במספר מקבלי דמי אבטלה, מכ-104 אלף ב-2001 לכ-70 אלף (בממוצע לחודש) ב-2003 ואף ל-59 אלף בחודשים הראשונים של 2004. בהתאמה לכך, ירד מספרם היחסי של מקבלי דמי אבטלה מכלל המובטלים מ-47 אחוז ב-1996 ל-25 אחוז ב-2003 (להערכת המוסד לביטוח לאומי, מספרם של

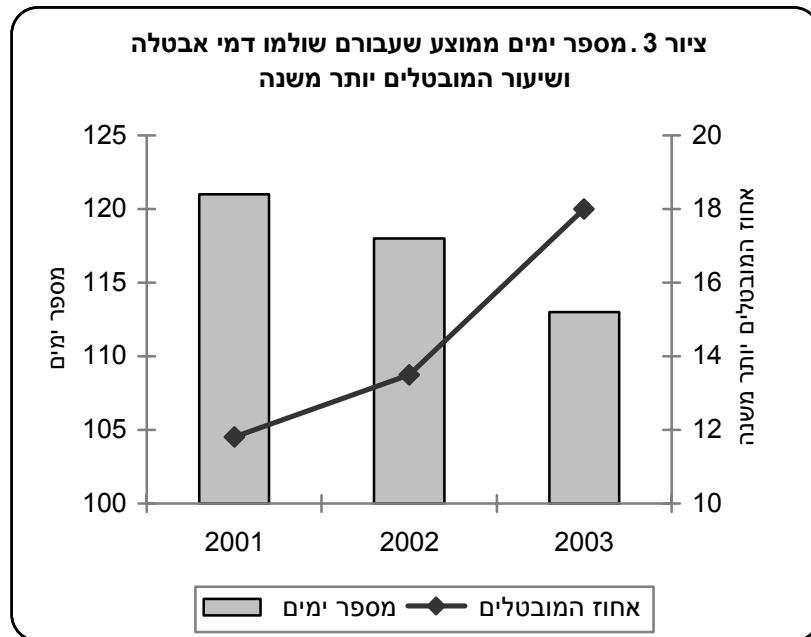
מקבלי דמי אבטלה היה מגיע לכ-125 אלף במוצע לחודש ב-2003 אם לא היו מבוצעים שינויים בחקיקה.³



* ב-2004 הנתונים מתייחסים למחצית הראשונה של השנה.
מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2004.

גם במשך תשלום דמי האבטלה נרשמה ירידה – מספר הימים הממוצע שעבורם קבל מובטל דמי אבטלה ירד בתוך 3 שנים ב-6.7 אחוזים. זאת למרות שחל גידול במשך הממוצע של האבטלה, בגודלה של קבוצת המובטלים למשך תקופות ממושכות, שגדלה ביותר מ-50 אחוז בין השנים 2001-2003, ובחלקם של מובטלים מעל שנה, שעלה לכדי 18 אחוז מכלל המובטלים ב-2003.

³ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2004.



מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2004.

התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי מגדר מלמדת על נטייה קלה לטובת הגברים, ששיעורם ירד אמנם מעט בשנים 2000-2003, אך הוא שב ועלה בשנת 2004. חלקם היחסי של מובטלים צעירים, מתחת לגיל 35 (החייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם החל ב-1995), עמד על 47 אחוז מכלל מקבלי דמי אבטלה ב-2000, והוא ירד ל-36 אחוז בתחילת 2004.⁴ למרות שהחמרת חוקי האבטלה לא נגעה ישירות בגיל המובטל (הגם שצומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 25), הרי סך השינויים בחוק הביא להקטנת חלקם של מובטלים צעירים בין מקבלי דמי אבטלה. הייתה הערכה כי קיים ניצול לרעה של דמי האבטלה הניתנים לצעירים, שנתפסו כ"מובטלים מרצון". וביחס לכך – הושג היעד של צמצום מספרם.

⁴ ממוצע ל-5 חודשים ראשונים של 2004.

בסיכומו של דבר, השינויים בחוק ביטוח אבטלה בשנים 2002-2003 הביאו לקיצוץ של כ-30 אחוז בהיקף ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה. עד לאחרונה לא חלה ירידה בחלקם היחסי של דמי האבטלה מהשכר הממוצע למשרת שכיר (בין היתר, בשל עליית חלקם היחסי של בעלי השכלה גבוהה בקרב מקבלי דמי אבטלה, ובשל המתאם הקיים בין השכלה להכנסה) והם מהווים כמחצית ממנו במהלך שלוש השנים האחרונות, אולם ירידה כזו צפויה בשנה הנוכחית (2004), בה תורגש במלואה השפעתם של השינויים וההחמרות בחוק ביטוח אבטלה. צפוי שהחמרה תורגש גם בהמשך בקרב משתתפי הכשרה מקצועית בתקופת האכשרה ובתשלום דמי אבטלה בעת ההשתתפות בהכשרה מקצועית.

6. גמלת הבטחת הכנסה

הגימלה להבטחת הכנסה מבטאת את חובת המדינה לספק הכנסת מינימום לקיום לכל תושב ישראל בן 25 ומעלה, שאין לו מקורות הכנסה או שהכנסתו נמוכה ואינה מגעת לרמה המוגדרת בחוק. הזכאות עוגנה בחוק הבטחת הכנסה מינואר 1982, שהחליף את תשלומי ההטבה הסוציאלית ששילם המוסד לביטוח לאומי לזקנים ואת תמיכות הסעד ששילם משרד העבודה והרווחה לחסרי מקורות קיום. הכוונה לאפשר למי שנקלע למצוקה כלכלית זמנית או מתמשכת, לקבל תמיכה כספית חודשית. קיימות שתי רמות גימלה: האחת – גימלה רגילה המיועדת לאוכלוסייה בגיל העבודה, והשנייה – גימלה לקשישים, אלמנות ואלמנים, שהם הורים לילדים וכן לנתמכים אחרים שהיו זכאים לתשלומי הביטוח הלאומי במשך שנתיים לפחות. זכאותה של קבוצה זו מותנית במבחן הכנסות, ואילו זכאות הקבוצה הראשונה מותנית במבחן תעסוקה בנוסף למבחן הכנסות.

אחד מיעדיה המרכזיים של מדיניות הממשלה הנוכחית היה להקטין את אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה ולהחזירם לשוק העבודה, זאת עקב הגידול המהיר במספרם ועליית ההוצאה בעבור ענף זה. כדי לקדם יעד זה, תוקן חוק הבטחת הכנסה בינואר 2003, והשינויים שהופעלו מיוני 2003 הפחיתו את רמת הגימלה וביטלו את הזכאות לגימלה מוגדלת למצטרפים חדשים בכלל, ולמצטרפים שטרם מלאו להם 55 שנים. החקיקה החדשה כללה שינויים במבחן ההכנסה, שהתבטאו בשלילת הגימלה ברמה נמוכה מרמת ההכנסה שנהגה לפני כן, וקיצוץ מהגימלה של

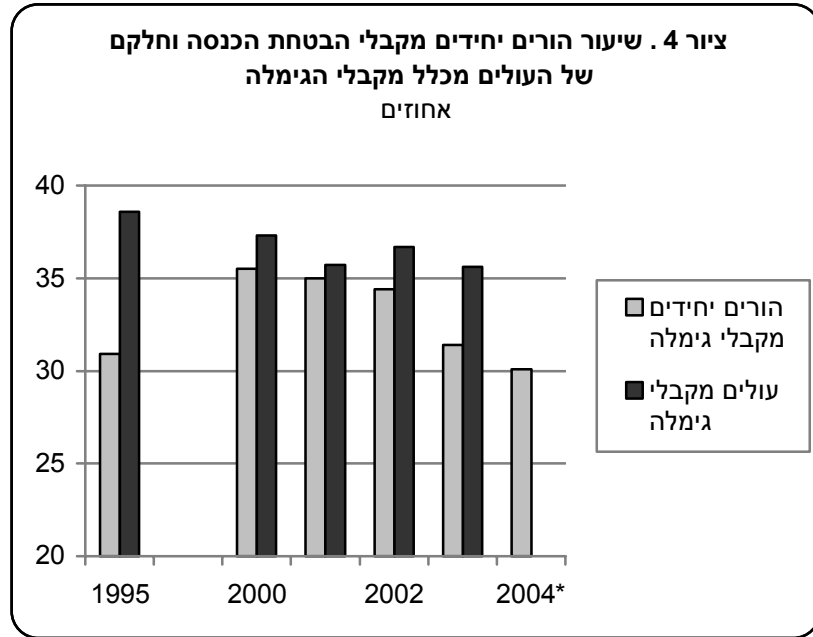
אוכלוסיות, שבעבר הכנסותיהם לא קוּזְזוּ: מי שטרם מלאו להם 55 שנה, ונשים שקבלו מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. מעשית, השינוי צמצם את מספר בעלי הכנסה הנמוכה שהיו זכאים להשלמת הכנסה.

כמו כן הונהגו שינויים מחמירים במבחן התעסוקה, שנועדו לצמצם את מספר התובעים שיוגדרו על-ידי שירות התעסוקה כ"בלתי ניתנים להשמה". תקנות נוספות החמירו במיוחד לגבי אימהות לילדים קטנים שהיו פטורות ממבחן זה בעבר. תיקוני החקיקה, שהופעלו החל ביולי 2002 (וכללו הפחתת תשלומי גמלאות ב-4 אחוזים) וחוק ההסדרים 2003, קיצצו ברמת הגימלה המירבית, החמירו במבחן הכנסות, הגדילו את אוכלוסיית החייבים במבחן תעסוקה והקטינו את הזכאות לתמיכות משלימות בתחומי הבריאות, הדיור והתחבורה הציבורית.

אמנם שינויים אלו הביאו להאטה בגידול במספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ב-2003, ולירידה בהיקף של 8 אחוזים במספר מקבלי הגימלה בחודשים הראשונים של 2004 (החמרת כללי הזכאות לגמלת הכנסה הופעלו מיוני 2003). מספרם עמד על כ-143 אלף בממוצע לחודש ב-2004 לעומת 155 אלף ב-2003.

ההערכה של המוסד לביטוח לאומי היא, ששינויי החקיקה הביאו לחיסכון מידי בתשלומי הבטחת הכנסה בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח במונחים שנתיים, ולפגיעה בכ-103 אלף משפחות, שסכומי הגמלאות שלהן הופחתו (חמשת אלפים מתוכן משפחות חד-הוריות, שגמלתן נשללה)⁵. אחת ההשפעות אותה ניתן ליחס לתיקוני החקיקה הללו היא הירידה במספרם המוחלט והיחסי של הורים יחידים מכלל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, מכ-36 אחוז ב-2000 ל-30 אחוז בחודשים הראשונים של 2004. שינוי זה נבע בעיקר מהחובה של הורים לילדים צעירים לעמוד במבחן תעסוקה ממנה היו פטורים בעבר. ירידה חלה גם בחלקם של העולים מכלל מקבלי הבטחת הכנסה, אם כי ייצוגם גבוה עדיין בהשוואה לשיעורם בכלל האוכלוסייה. שיעור גבוה במיוחד מקרב המשפחות, מהן נשללה הזכאות לגמלת הכנסה בעקבות שינויי החקיקה, היו משפחות חד-הוריות של עולות.

⁵ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2004.



* ב-2004 הנתונים לשלושה חודשים.

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעון אפריל-יוני, 2004.

תיקונים אלו כרסמו בחוק הבטחת הכנסה, שנועד במקורו להבטיח קיום בסיסי למי שאינו עובד ואין לו מקורות קיום אחרים, והם הונהגו עוד לפני הפעלת מדיניות תעסוקה פעילה ויישום תכניות "השבה לעבודה" ו"מרווחה לעבודה". התכניות ייועדו לסייע בקליטה בשוק העבודה של חלק ממקבלי הבטחת הכנסה, ועל כן השינויים בתנאי הגימלה והסיווג המחודש של מבחני התעסוקה לא באו לביטויים המלא עד כה. כאמור, מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה אכן צומצם, כפי שנתכוונו מקבלי ההחלטות, אולם הדבר פגע גם באוכלוסיות שמלכתחילה לא יכלו כלל להשתלב בשוק העבודה (קשישים ומוגבלים). זאת ועוד: צמצום גמלת הכנסה וההטבות הנלוות אליה פגע בהכנסה של משפחות עם ילדים בכלל ובמשפחות חד-הוריות בפרט, בעוצמה רבה ביותר. פגיעה זו עוררה מחאה חברתית, שהביאה למתן תוספות ותמריצים למשפחות בהן מעל 3 ילדים, ולמשפחות החד-הוריות, שהצליחו להשתלב בעבודה.