

## מערכת הביטחון הסוציאלי

הפרק סוקר את ההתפתחויות במערכת הביטחון הסוציאלי, המספקת רשת הגנה לפרטים ולמשפחות, במקרים של העדר (או התמעטות) הכנסה מעבודה ו/או בשל הוצאות נוספות, בגין מגוון נסיבות. מערכת זו כוללת שורה ארוכה של תכניות, רובן במסגרת המוסד לביטוח לאומי, אך גם באמצעות משרדי ממשלה אחרים (הביטחון, האוצר, המשרד לקליטת עלייה) ואף באמצעות השוק החופשי (תכניות פנסיה תעסוקתיות, למשל). 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 (גל, 2004). ההוצאה על התכניות הללו ב-2008 מסתכמת ב-43.7 מיליארד ש"ח לשנה, שהם כ-39 אחוז מסך ההוצאה החברתית בתקציב שנה זו<sup>1</sup>. להלן המגמות העיקריות שחלו בהתפתחות המערכת בשנה האחרונה ולאחריהן סקירה של ההתפתחויות בתחומים העיקריים ושל התכניות העיקריות במערכת.

### 1. מגמות עיקריות בהתפתחות המערכת בשנה האחרונה

התרחבות העוני והעמקת הפערים בחברה, שתי מגמות שאפיינו את המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים, נבלמו אמנם במידה רבה, וכן נבלמו הפגיעות הקשות במערכת הביטחון הסוציאלי, אולם ההישגים בתחום ההקלה על העוני והשיפור בצמצום הפערים אינם משמעותיים עדיין.

התמודדות מוצלחת עם עוני ועם פערים חברתיים מותנית בשינויים במאפייני המשק ושוק העבודה. הצמיחה הכלכלית מאז 2003 והתרחבות שוק העבודה סיפקו את התנאים לצמצום בממדי ההדרה החברתית. עם

<sup>1</sup> על פי אומדני המוסד לביטוח לאומי לסך התשלומים ב-2008 ואומדני מרכז טאוב להוצאה החברתית ב-2008.

זאת, ברור כי שינויים בתנאים המקרו-כלכליים אינם מובילים בהכרח לצמצום פערים חברתיים ולהקטנת ממדי העוני (זוסמן, 2006). למערכת הביטחון הסוציאלית תפקיד חיוני בתחום זה, בעיקר בתרומתה לחלוקה מחדש של המשאבים, תוך מיקודם בנוקדים ביותר, שאינם יכולים להשיג משאבים אלה בשוק החופשי. ההתקדמות בהשגת מטרות אלה קשורה ישירות לתנאי הנגישות לתכניות הביטחון הסוציאליות ולרמת הנדיבות של הקצבות, המשולמות במסגרת אותן תכניות. היות שטרם תוקנה הפגיעה, שהושתה על התכניות, בתחום ההתמודדות עם העוני וקצבות הילדים, בראשית העשור, הרי מידת האפקטיביות שלהן עדיין מועטה מדי. ואכן ממדי העוני התייצבו ברמה של כ-20 אחוז בשנים 2006 ו-2007 ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות אף התרחב (המוסד לביטוח לאומי, 2008א).

אחת הסוגיות אשר עמדה במרכזו של דיון ציבורי סוער בשנה האחרונה קשורה לקצבות הילדים. שינויים רבים וקיצוניים עברו על תכנית זו בשני העשורים האחרונים (אופיר ואליאב, 2005). לאחר שבוטלו חלק מהממדים האוניברסליים של קצבות אלה, באמצע שנות השמונים, הם הוחזרו בראשית שנות התשעים. במקביל גם הורחבה והוחלה על המשפחות הערביות התוספת, שהייתה מיועדת עד אז רק למשפחות יהודיות גדולות. לאחר גידול מתמשך בנדיבות קצבות הילדים (במיוחד אלה המיועדות למשפחות גדולות) במהלך שנות התשעים, הופעל בשנת 2001 חוק הפרט, אשר הגדיל בצורה ניכרת מאוד את רמת הקצבות במשפחות עם חמישה ילדים או יותר. בעקבות זאת, בראשית העשור הזה, חל קיצוץ חד בגובה הקצבות והוחלט להשוות את גובה הקצבה לכל ילד במשפחה. אמנם חל שיפור מסוים ברמת הקצבה במהלך השנתיים האחרונות אך גובה קצבות הילדים רחוק מאוד ממה שהיה קיים קודם לקיצוץ. בהמשך פרק זה יוקדש דיון נרחב יותר לסוגיה זו.

## 2. הקצבאות, רמתן והיקף המקבילים

תשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי הסתכמו בשנת 2007 ב-42 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), והם צפויים להגיע ל-43.7 מיליארד ש"ח ב-2008. הסכום הכולל, ששולם ב-2008, עלה אמנם לעומת 2007, אולם הוא עדיין מהווה חלק קטן יותר מהתוצר המקומי הגולמי מאשר בכל שנה מאז ראשית העשור.

### לוח 1. תשלומי קצבאות בענפי ביטוח עיקריים נבחרים, 2005-2008 (מיליוני ש"ח, מחירי 2007)

אבטלה	הבטחת הכנסה	משפחות עם ילדים	נכות	זיקנה ושאיירים	סך-כל התשלומים	
2,046	2,834	4,603	7,696	16,692	39,937	2005
1,967	2,636	4,998	8,141	17,251	41,173	2006
1,757	2,419	4,971	8,765	17,412	41,908	2007
1,856	2,440	4,939	9,330	17,847	43,737	* 2008
<b>התפלגות באחוזים**</b>						
5.1	7.1	11.5	19.3	41.8	100.0	2005
4.8	6.4	12.1	19.8	41.9	100.0	2006
4.2	5.8	11.9	20.9	41.5	100.0	2007
4.2	5.6	11.3	21.3	40.8	100.0	2008

\* אומדן לשנת 2008.

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

**מקור:** עיבודי מרכז טאוב – נתוני המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות.

שלושת ענפי הביטוח המרכזיים – זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים – מהווים כשני-שלישים מסך-כל הקצבאות: קצבאות לקשישים מהוות את ההוצאה הגדולה ביותר בתשלומי המוסד לביטוח לאומי; המרכיב השני אחריהן, שהפך משמעותי ביותר בעשור האחרון, הן קצבאות הנכות, שחלקן בתקציב עולה על חלקן של קצבאות הילדים, שהיוו מרכיב משמעותי יותר בהוצאה עד ראשית העשור (ומרכיב שני לאחר קצבאות הזיקנה). מגמה זו התחדדה עוד יותר במהלך שנת 2008.

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 החדה למדי 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 וקצבאות אבטלה חלה ירידה, שבלטה במיוחד בקרב מקבלי הבטחת הכנסה, שמספרם המשיך לרדת ב-2007 ובמהלך 2008. לעומת זאת, בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים ובקרב מקבלי ביטוח סיעוד נרשם גידול מסוים בשנה האחרונה. בהשוואה למגמות הבלימה או לגידול המתון ברוב סוגי הקצבאות, בולט קצב הגידול במספר מקבלי קצבת נכות, שגדל בכל שנה במהלך העשור, וכך גם בשנים 2007 ו-2008.

**לוח 2. מקבלי קצבאות בענפי ביטוח עיקריים של המוסד לביטוח לאומי, 2005-2008 (ממוצע חודשי, אלפים)**

משפחות המקבלות קצבאות ילדים	זיקנה ושאיירים	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
980.6	728.3	125.6	187.5	120.2	49.8	2007
993.5	732.8	129.0	197.5	114.0	47.0	* 2008
<b>שיעור השינוי השנתי (אחוזים)</b>						
1.1	-0.3	1.4	5.2	- 3.3	0.7	2005
1.3	1.1	4.7	4.3	-6.9	- 4.9	2006
1.3	0.2	4.3	5.2	-7.7	-10.9	2007
1.3	0.6	3.8	5.3	-5.2	-5.7	2008

\* אומדן לשנת 2008.

**מקור:** המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות.

**הערה:** מספר מקבלי הבטחת הכנסה כולל את מספר המשפחות שקבלו קצבה בדצמבר. בענפים האחרים מספר מקבלי הקצבה הוא המספר הממוצע לחודש.

### 3. ביטחון סוציאלי לקשישים

ההסדרים לקשישים כאמור נוטלים את חלק הארי במערכת הביטחון הסוציאלי, כשקצבאות הזיקנה והשאירים וביטוח הסיעוד מהווים יחדיו כ-44 אחוז מסך ההוצאות של הביטוח הלאומי. במערך הביטחון הסוציאלי לקשישים ארבעה רבדים: קצבאות זיקנה אוניברסליות לכלל הקשישים; השלמת הכנסה, שהיא קצבה סלקטיבית לקשישים חסרי הכנסה; פנסיה תעסוקתית; והסדרי חיסכון לעת זיקנה. המערך מספק מענה לכמה מטרות: השילוב בין הרובד הראשון, השלישי והרביעי, מיועד לתת 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) ולשאיירו. כ-732 אלף קשישים (בממוצע לחודש) קיבלו ב-2008 קצבת זיקנה ושאירים, מרביתם (85 אחוז) מקבלי קצבת זיקנה והנותרים – קצבת שאירים. 13 אחוז מביניהם לא צברו זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי (בעיקר עולים שעלו אחרי גיל 60) וקצבתם ממומנת כולה בידי הממשלה.

מספר מקבלי הקצבה ב-2008 גבוה ב-0.6 אחוז לעומת 2007, כאשר חלה עלייה ריאלית של כ-2.5 אחוזים, כנובע מעדכון הקצבאות, מצמצום ההפחתה בקצבת הזיקנה, ומהגדלת הקצבאות עם השלמת ההכנסה. בשנים הקודמות נערכו כמה שינויים, חלקם בכיוונים מנוגדים, והם נבעו מההכרה בכך, שהקשישים מעוטי ההכנסה נפגעו במיוחד מהקיצוצים שבוצעו ב-2004 וב-2005. כתוצאה מכלל השינויים, הסכום הבסיסי של קצבת זיקנה ליחיד עלה ביולי 2008 לכדי 1,213 ש"ח. איור 1 מצביע על חלקה של הקצבה הבסיסית מהשכר הממוצע במשק – 15 אחוז היום, בדומה לשנת 2000.

הרובד השני של הביטחון הסוציאלי לקשישים הוא השלמת הכנסה הניתנת לקשישים, שקצבאות הזיקנה מהוות את עיקר הכנסתם והם

אינם מקבלים, בדרך-כלל, פנסיה תעסוקתית. מדובר בכ-27 אחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה, המקבלים גם השלמת הכנסה.



עדכוני הקצבאות בשנים האחרונות הציבו את הקצבה הממוצעת בשיעור של כ-28 אחוז מהשכר הממוצע במשק בשנת 2008 (ליחיד – 2,265 ש"ח). הגידול בקצבאות הזיקנה המיועדות לקשישים נזקקים תרם לירידה בתחולת העוני בקרב קשישים בשנתיים האחרונות. עם זאת, כמעט רבע מהמשפחות שבראשן קשיש עניות (22.6 אחוז בשנת 2007) ושיעורן גבוה מן הממוצע לכלל המשפחות. שיעור זה מעיד על הצלחתה המוגבלת מאוד של מערכת הביטחון הסוציאלי להתמודד עם המצוקה בקרב הקשישים. הרובד השלישי, רובד הפנסיה התעסוקתית, אמור לספק לקשישים את הכנסתם העיקרית לאחר פרישתם משוק העבודה. היות שבעבר לא היה חוק פנסיה חובה או הסכמים קיבוציים למרבית העובדים, הכוללים גם חברות בקרן פנסיה, הכיסוי של העובדים במערכת הפנסיה היה חלקי

בלבד (ראה לדוגמא, פלג, 2006). מצב זה משתקף בשיעור הגדול של עובדים וגמלאים ללא כיסוי פנסיוני, וכן בתחולת העוני בקרב קשישים. במהלך השנה האחרונה חל שינוי במצב בעקבות צעד חיובי שננקט בתחום זה, כמבוסס על הסכם שנחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (יולי 2007). ההסכם מחייב את המעסיק לבטח את עובדיו בקרן פנסיה, כאשר עלות ההצטרפות מתחלקת בין המעסיק לעובד. גובה הסכום המועבר לקרנות קשור ברמת ההכנסה של העובד, כאשר שיעור התשלום יגדל במהלך 5 שנים עד לשיעור של 15 אחוז משכרו של העובד. ההסכם אומץ על-ידי הממשלה במסגרת צו הרחבה, לפיו יורחב הכיסוי הפנסיוני לכמיליון עובדים, שאינם חברים בקרן פנסיה כיום. הסכם זה איננו נעדר מגבלות, כאשר בולטות בתוכן ההשלכות השליליות של הפרשות לצורך פנסיה על הכנסתם של בעלי הכנסות נמוכות, בתקופת העבודה; וגובה הפנסיה בפועל של בעלי ההכנסות הנמוכות לאחר פרישתם מעבודה. לא ברור, למשל, האם קבלת פנסיה נמוכה תפגע בזכאותם של הנמנים על אוכלוסייה זו להשלמת הכנסה. מגבלה אחרת קשורה לאכיפת ההסכם בקרב אוכלוסיות שונות. אין עדיין נתונים מדויקים על היקף ההצטרפות לקרנות הפנסיה במהלך שנה זו, אולם ניכר כי נתגלו בעיות בהצטרפותם של עובדי קבלן ועובדי משק בית להסדר.

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

## **ג. ביטוח סיעוד**

ביטוח סיעוד מיועד לקשישים, המוגבלים בתפקוד היומיומי שלהם וחיים בקהילה. הקצבה ניתנת להם כ"שירות בעין", המסופק באמצעות ארגונים שונים וממומן במסגרת ההסדרים שנקבעו בחוק. בשנת 2008 קיבלו 132 אלף קשישים בממוצע לחודש את הקצבה.

שלושה רבעים ממקבלי ביטוח הסיעוד הם נשים, כ-60 אחוז בני +80, ושיעורם של הזקנים מאוד מכלל הקשישים 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. סכום הקצבה במחצית הראשונה של שנת 2008 עמד על 2,792 ש"ח, למי שתלוי במידה רבה מאוד בזולת ומקבל קצבה מלאה, לאחר שבשנים האחרונות חלו כמה שינויים ברמתה של הקצבה, כמתבטא בהיקף שעות הטיפול הממומן בבית הקשיש (שלוש רמות): 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 – למי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת – 18 שעות טיפול שבועיות. באמצע 2008 התפלג ציבור מקבלי הגמלה באופן הבא: 58 אחוז מזכאי גמלת סיעוד קיבלו קצבה מינימלית, 25 אחוז קיבלו את הקצבה האמצעית ול-17 אחוז אושרה הקצבה המקסימלית.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בשיעור המטפלים הזרים לקשישים הזקוקים להשגחה מלאה במסגרת זכאותם לביטוח הסיעוד. בשנת 2007 מדובר בכך שיותר מ-51 אלף מהקשישים נסתייעו בעובדים זרים (המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, 2008).

#### ג. קצבאות לניצולי שואה

בשנים האחרונות הופנתה ביקורת קשה כלפי הממשלה על רקע המצוקה הכלכלית, הפוקדת את חייהם של רבים מניצולי השואה, ובעקבותיה הקים שר הרווחה, יצחק הרצוג, ועדה בין-משרדית, כדי לגבש פתרונות למצוקה אשר התגברה (משרד הרווחה, 2007). הוועדה המליצה להחיל את חוק נכי רדיפות הנאצים על כל ניצול שואה, שהחוק הישראלי או הגרמני לא זיכו אותו בתגמול, אך היא לא הציגה המלצה חד-משמעית לגבי היקף הסיוע שיינתן לניצולים.

ההערכה היא, כי בישראל חיים כ-250,000 ניצולי שואה (מבקר המדינה, 2007). במהלך השנים הוקמה מערכת 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. 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.

במהלך השנים נעשו כמה שינויים ועדכונים: 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. בשנת 2006 כ-50,000 איש קיבלו את קצבת נכי רדיפות הנאצים ונכי המלחמה בנאצים. ההוצאה על הקצבאות ושירותים אחרים בעבורם הסתכמה בשנה זו ב-1.5 מיליארד ש"ח, שהם 0.22 אחוז מהתוצר ובנוסף קיבלו 57,000 ניצולים נוספים סיוע ממדינות אחרות.

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 הזיקנה 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.

במקביל לפעולות הללו, בהמלצת הכנסת, הקים בית המשפט העליון, בראשית 2008, ועדת חקירה ממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה בראשותה של שופטת בית המשפט העליון בדימוס, דליה דורנר. ממצאי ועדה זו, אשר הוגשו בחודש יוני, הצביעו על פגיעה מתמשכת ברווחתם של ניצולי שואה, בעיקר בגין גובה הסיוע הנמוך אשר ניתן להם במסגרת חוק נכי רדיפות הנאצים (בית המשפט העליון, 2008). במסגרת המלצות הוועדה, הוצע להעלות את הקצבה המשולמת במסגרת חוק זה לסכום השווה ל-75 אחוז מהקצבה המשולמת על פי החוק הגרמני לניצולים

הזכאים לקצבה זו. בחודש אוגוסט האחרון (2008) אימצה הממשלה את ההצעה הזו והגדילה את הקצבה המשולמת לניצולי השואה.

#### **4. קצבאות לאנשים עם מוגבלות**

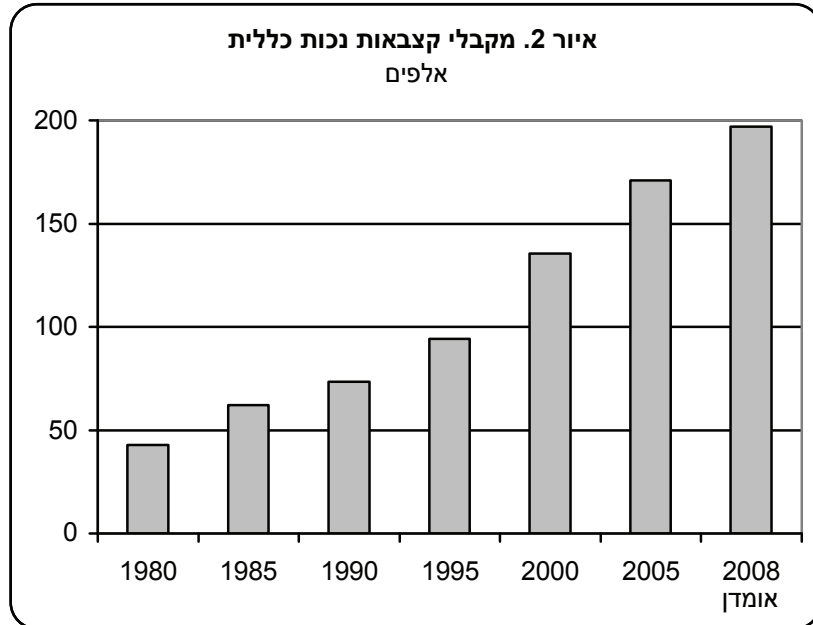
בישראל קיימות תכניות מגוונות להתמודדות עם צורכיהם של אנשים עם מוגבלות מקבוצות יעד ספציפיות. קיימות שונות רבה בעקרונות היסוד, בתנאי הנגישות, בנדיבות הקצבאות ובמכלול השירותים הניתן להם. שתי תכניות עיקריות מוצעות במסגרת המוסד לביטוח לאומי – ביטוח נכות כללית וביטוח נפגעי עבודה; ותכנית שלישית מיועדת לנכי 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**

כמעט 200 אלף נכים קיבלו קצבת נכות בשנת 2008. זו הקבוצה השלישית בגודלה מבין מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי וקצב גידולה, שהואט באמצע העשור לעומת ראשיתו (2000-2002), שב ועלה בשנים 2007-2008 לכדי 5.3 אחוזים, גידול מהיר בהשוואה למקבלי קצבאות אחרות. הגידול המהיר במספר מקבלי קצבת הנכות ובהיקף הנכים, המוגדרים כנכים לצמיתות, עשוי להצביע על זליגה של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה למקבלי קצבת נכות.

תשלומי קצבאות נכות כללית וקצבאות אחרות במסגרת ביטוח הנכות יסתכמו לכדי 9.3 מיליארד ש"ח במחירים קבועים ב-2008. הקצבה הממוצעת עמדה על כ-2,460 ש"ח בחודש (מחירים שוטפים, אמצע 2008), ושיעורה מהשכר הממוצע במשק 30.9 אחוז. בשנת 2008 לא חל שינוי של ממש ברמתה הריאלית לעומת השנה הקודמת.



לגבי תעסוקת נכים, לאחרונה אומצו על-ידי הכנסת המלצות ועדת לרון, בהתייחס למלכודת העוני בה נתונים נכים שנקלטו בעבודה (יולי 2008). ועדת לרון התמקדה בכך, שנכים מועסקים מספר מצומצם של שעות בשבוע אך קצבתם נפגעת באופן משמעותי. כתוצאה מהשינויים שאומצו תחול ירידה הדרגתית בלבד בגובה הקצבה, ככל שיגדל השכר מעבודה של מקבל הקצבה. ההפחתה בקצבה תתחיל רק מהכנסה של חמישית מהשכר הממוצע והקצבה תבוטל רק ברמת שכר השווה ל-93 אחוז מהשכר הממוצע במשק.

### **ב. נפגעי עבודה**

תכנית ביטוח נפגעי עבודה מספקת קצבאות ושירותי שיקום למי שנפגעו כתוצאה מתאונה או מחלה 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 2008 ל-28,730. העלייה נובעת מהגידול 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-36.3 אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר באמצע שנת 2008, לעומת 40.4 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, מסייע משרד הביטחון, באמצעות אגף משפחות והנצחה, לבני משפחות שכולות במתן שירותים סוציאליים וכלכליים, ובתגמולים שונים.

היקף מקבלי הקצבאות הכספיות ממשרד הביטחון ב-2007 כולל 54,900 נכים ועוד כ-17,300 בני משפחות חללים ונכי צה"ל. סך היקף התגמולים, ששילם משרד הביטחון באותה שנה עמד על 4 מיליארד ש"ח, כ-0.6 אחוז מהתוצר המקומי וכ-8 אחוזים מהוצאות הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות.

לאחרונה אישרה הכנסת הצעה לתיקון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, שמשמעותו ביטול מבחן ההכנסות, שהיה קיים עד עתה בחוק ותשלום קצבאות אחידות לכל המשפחות השכולות. השינויים שאומצו מבוססים על המלצותיה של ועדה ציבורית, בראשותו של יעקב נאמן. עד עתה הקצבה החודשית ששולמה נעה בין 1,065 ל-5,607 ש"ח לחודש, על פי רמת ההכנסה של המשפחה השכולה, וכתוצאה מהשינוי בחקיקה מוענקת לכל המשפחות קצבה בשיעור המרבי. ההשלכה התקציבית של שינוי זה נאמדת ב-100 מיליון ש"ח בשנה (משרד הביטחון, 2008).

יש מקום לציין בעניין זה, כי בניגוד להמלצות אלה המליצה ועדת ברודט (2007) לאמץ כמה שינויים בעלי מגמה הפוכה. אמנם המלצותיה

אומצו עקרונית על-ידי הממשלה, אולם לא סביר שהן ימומשו בקרוב, בהובילן כאמור לשינויים בכיוון ההפוך.<sup>2</sup>

#### ד. נפגעי פעולות איבה

נפגעי פעולות האיבה מהווים קבוצה שאיננה גדולה יחסית (3,560 זכאים בממוצע לחודש בשנת 2008), אולם ישנה מגמת עלייה במספרם לאורך זמן. מדובר במי שנפגעו במסגרת פעולות טרור, בנפגעי ההפגזות במהלך מלחמת לבנון השנייה, ובנפגעי ירי הקאסמים בשדרות וביישובים השכנים. קבוצה זו מקבלת קצבאות מתקציב משרד האוצר באמצעות המוסד לביטוח לאומי. רוב הנפגעים מקרב הקבוצה מקבלים תגמולי נכות נמוכים (עד 39 אחוזי נכות). 55 אחוז מנכי פעולות איבה, שקבלו תגמולים ב-2008 היו גברים. גובה הקצבה הממוצעת באמצע שנת 2008 עמד על כ-3,498 ש"ח והקצבה כוללת את ההטבות החודשיות לנפגע נכה, לנכה נצרך, לנכה מחוסר פרנסה ולמשפחות נכים שנפטרו.

#### 5. תמיכה במשפחה: קצבאות ילדים, מזונות וביטוח אימהות

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

<sup>2</sup> ועדת ברודט המליצה 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.

### א. קצבת ילדים

כמעט מיליון משפחות (993 אלף) מקבלות קצבת ילדים ב-2008 ומספר הילדים בגינם משולמת הקצבה הגיע ל-2.37 מיליון ילדים (במספר המשפחות ובמספר הילדים חל גידול של כ-3 אחוזים). סך התשלומים לקצבאות ילדים בשנת 2008 יסתכם בכ-5 מיליארד ש"ח במחירים קבועים.

הפגיעה בקצבאות הילדים בראשית העשור 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 (מפברואר 2004), ובשינוי שיטת התשלום עבור ילדים "חדשים" במשפחה. 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, סקירה שנתית 2007). מיולי 2004 ניתן פיצוי מסוים למשפחות, בהן 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 המידי והחותר, 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-774 אלף ילדים בישראל חיו ב-2007 מתחת לקו העוני, והם מהווים 34 אחוז מכלל הילדים בישראל.

תכנית קצבאות ילדים הייתה לסוגיה מרכזית בדיון הציבורי אודות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בשנים האחרונות (דורון, 2004). אולם ניכר כי דיון זה נשען רק במעט על בחינה שיטתית של מטרות התכנית ועוד פחות על ממצאי מחקרים אמפיריים והשוואתיים, שעסקו בהשפעה שלה. נדמה כי מדיניות רצויה בתחום זה צריכה להביא בחשבון הן את מטרות התכנית והשפעתה על פרטים ומשפחות, והן את המשמעויות הפיסקליות של אימוצה. בדומה לכל תכנית ביטחון סוציאלי, תכנית קצבאות הילדים צריכה למצוא איזון נכון בין התועלות

שבה, לבין ההשפעות השליליות מבחינת היקף העלויות, ההשפעה על מוטיבציה לעבודה, טעויות מנהליות אפשריות, ועוד.

קצבאות ילדים מהוות מרכיב אחד מתוך מגוון תכניות, המיועדות למשפחות וילדים במדינות הרווחה, הכוללות שירותים חברתיים, הטבות במערכת המס ובתחומים אחרים ותשלומי העברה. מלבד כמה מדינות, היוצאות מן הכלל, כל מדינות הרווחה כוללות קצבאות למשפחות עם ילדים במסגרת התכניות המיועדות למשפחות. מאפייני התכניות משתנים בין המדינות במידה ניכרת. על אף שישנן מדינות, בהן הקצבאות ממוקדות רק באוכלוסיות נזקקות, הרי במרבית המקרים הקצבאות אוניברסליות. ישנן מדינות בהן הקצבאות זהות לכל הילדים במשפחות אך במרבית המדינות גובה הקצבה משתנה על פי מספר הילדים או על פי גילם. הגיל המקסימלי של הילד בעבורו מקבלים קצבה הוא בדרך-כלל 18 אולם הוא נע בין 16 במדינות אחדות ועד 20 בחלק מהן (במקרה שמדובר בסטודנטים) (אופיר ואליאב, 2005).

קצבאות הילדים מיועדות לענות על כמה מטרות: האחת היא, השתתפות הכלל במימון עלויות גידול ילדים; מטרה אחרת, אשר אפיינה את התכניות הללו בראשית דרכן, היא עידוד הילודה. אך בנוסף לשתי מטרות אלה, קצבאות הילדים נתפסות כאמצעי לחלוקה מחדש של ההכנסות, אופקית (בין יחידים לבין משפחות עם ילדים) ואנכית (בהנחה שהמשפחות הגדולות יותר בעלות הכנסה נמוכה יותר). ולבסוף, הקצבאות מיועדות לצמצם את תופעת העוני בקרב ילדים.

ממצאי מחקרים, העוסקים בהשפעה של קצבאות ילדים בתחומים השונים, מעידים על תרומת התכנית להשגת חלק מהמטרות הללו ובעיקר על תרומתה להתמודדות עם עוני והשפעתה על הפריון.

בכל הקשור לתרומת התכנית להתמודדות עם עוני בקרב ילדים, נמצא קשר למאפייני התכנית (האם היא אוניברסלית או האם הקצבאות ממוסות) ולמידת הנדיבות של הקצבאות: מחקרים משווים ומיקרו-סימולציות, אשר נערכו במספר מדינות אירופיות מלמדים, כי תכניות אוניברסליות ונדיבות, הממקדות קצבאות נדיבות יותר במשפחות עם מספר גדול יותר של ילדים ובילדים בגיל גבוה יותר, אפקטיביות יותר בהתמודדות עם עוני בקרב ילדים. מצב זה מאפיין במיוחד מדינות, בהן משפחות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה במיוחד (Immervoll, Sutherland, ) (de Vos, 2000; Matsaganis et. al., 2006). גם בישראל ממצאי המחקר מאוששים מסקנות אלה. כך לדוגמא, במחקרן של פלוג וקסיר (2001),

אשר בחן את הגורמים לעוני בקרב משקי בית בשנת 1999 והצביע על התרומה הרבה של קצבאות ילדים לצמצום העוני בקרב משפחות גדולות. ממצאים דומים עולים ממחקר משווה שערכו אופיר ואליאב (2005). בעוד שקיימת הסכמה רחבה לגבי תרומת קצבאות ילדים להתמודדות עם עוני, במיוחד בקרב משפחות גדולות שהכנסתן הכלכלית נמוכה, לגבי ההשפעה של הקצבאות על פריון, הממצאים פחות חד-משמעיים. בעניין זה נראה, כי הגישה הרווחת בקרב חוקרים במדינות הרווחה היא, כי לקצבאות השפעה מועטה על ילודה (Gauthier & Hatzius, 1997), וכי לגורמים תרבותיים, חברתיים וכלכליים אחרים יש השפעה רבה יותר על החלטות לגבי, האם ומתי ללדת ילדים. בישראל נערכו מספר מחקרים, אשר אימצו גישות מתודולוגיות שונות, על מנת לבחון נושא זה. חלקם עוסקים בכלל האוכלוסייה ואילו אחרים מתמקדים באוכלוסיות יעד שונות. קיימת שונות לגבי תקופת הזמן ואורך הזמן אשר נבחנו במחקר. ממצאי המחקרים הללו אינם מציעים תשובה חד-משמעית לגבי השלכות קצבאות ילדים על פריון הילודה בישראל. בעוד שחוקרים אחדים מצביעים על קשר בין נדיבות קצבאות הילדים לבין הפריון בקבוצות אוכלוסייה שונות (מישר ומנסקי, 2000; סכלקנס ואופיר, 2006; Cohen, Dehajia & Romanov, 2007), הרי במחקרים אחרים לא מצאו קשר בין קצבאות לבין ילודה (פריש, 2004).

למבנה תכנית הקצבאות יש השפעה ניכרת על האפקטיביות שלה ועל תוצאותיה. תכנית סלקטיבית תמקד את הקצבה על משפחות בעלות הכנסה נמוכה ועל כן היא עשויה לאפשר מיקוד הסיוע במי שנזקקים לו ביותר. אולם, מבנה מעין זה פוגע בנגישות לתכנית (גורדון ואליאב, 1997), מקשה על הפעלתה, ועלול לערער את התמיכה בקרב שכבות ביניים וגבוהות. זאת ועוד, משמעות מבנה אוניברסלי היא, שהזכאות לא נפסקת כאשר אדם עובר מרווחה לעבודה או כאשר יש גידול ברמת ההכנסה של המשפחה. במובן זה, קצבה אוניברסלית מצמצמת את הדיסמוטיבציה לעבודה.

לנדיבות הקצבה יש השפעה משמעותית על האפקטיביות של התכניות, כמו גם על השפעות שליליות הנובעות מהפעלתה. ככל שהנדיבות רבה יותר, היא תורמת יותר לצמצום הנטל הכלכלי, הכרוך בטיפול בילדים ומרחיקה את סכנת העוני בקרב ילדים. בהנחה שעוני נפוץ יותר בקרב משפחות גדולות, הרי שהנדיבות, הקשורה במספרם הסידורי של הילדים, תורמת יותר להתמודדות עם עוני וחלוקה מחדש של המשאבים בחברה.



מצד שני, קצבאות נדיבות, לא רק שכרוכות בנטל כלכלי גדול, אלא עלולות לעודד דיסמוטיבציה לעבודה, במקרים קיצוניים של משפחות גדולות במיוחד. לבסוף, סביר להניח כי ההשפעה של הקצבאות על ילודה תגבר אם הקצבאות נדיבות במיוחד בעבור משפחות גדולות. לאור ממצאי המחקרים, אודות קצבאות ילדים וההשפעה החיובית והשלילית של תכנית זו, ראוי לשקול מחדש את המדיניות הנקטת בתחום זה. לאור המאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים של ישראל והעדף מערכת מקיפה של שירותים והנחות למשפחות עם ילדים (גל ובן אריה, 2002) נראה, כי קצבאות ילדים ישמשו גם בעתיד מרכיב מרכזי בהתמודדות עם עוני בקרב ילדים. על מנת שיהיו אפקטיביות, רצוי שהן יהיו אוניברסליות ונדיבותן תביא בחשבון את גודל המשפחה וגיל הילדים. ייתכן שניתן לשקול למסות אותן.

#### ג. 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 ועל-ידי משרד 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 2008 נמשכה הירידה במספר מקבלות דמי מזונות באמצעות הביטוח הלאומי ומספרן הגיע באמצע שנה זו ל-20.8 אלף. מגמה זו נובעת מהחמרת תנאי הזכאות ב-2003. כמחצית מהמקבלות הן אימהות לילד אחד, וכשליש נוסף הן אימהות לשני ילדים. גובה הקצבה הממוצעת עמד על כ-1,505 ש"ח לחודש ב-2008, כ-19 אחוז מהשכר הממוצע במשק, בדומה לשיעורה בשנים הקודמות.

#### ד. 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 2008 הוענקו מענקי לידה לכ-148 אלף יולדות בסך של

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 (רק 246 גברים קיבלו דמי לידה בשנת 2007, שהם רק 0.2 אחוז מכלל מקבלי הגמלה הזו: טולדנו, 2008).

שיעור מקבלות דמי לידה מכלל הלידות – 58.4 אחוז – מבטא את שיעורי ההשתתפות הנוכחיים של נשים בכוח העבודה. מרבית הנשים המקבלות דמי לידה שכירות (שיעורן גבוה מחלקן היחסי של השכירות באוכלוסייה). עד שנת 2003 עלה בהדרגה אחוז דמי הלידה מהשכר הממוצע והגיע ל-77.5 אחוז מהשכר<sup>3</sup>, אולם החל ב-2005 מסתמנת ירידה בדמי הלידה, יחסית לשכר הממוצע. הירידה נובעת, ככל הנראה, מעלייה בחלקן של נשים בעלות שכר נמוך מקרב מקבלות דמי הלידה, ועל כן ב-2008 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-2008 יסתכם בכ-152 אלף.

<sup>3</sup> 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.

## 6. קצבאות לאנשים בגיל העבודה: הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה

התכניות לביטוח אבטלה ולהבטחת הכנסה הן שתי תכניות של הביטחון הסוציאלי המיועדות לאנשים בגיל העבודה שאינם משתתפים בשוק העבודה.

### א. הבטחת הכנסה

הבטחת הכנסה משולמת לאנשים בגיל העבודה, שאינם עובדים או שהכנסתם הכוללת נמוכה מהסף שנקבע בחוק. בשנת 2008 יסתכמו התשלומים לקצבאות הבטחת הכנסה בסכום ריאלי של כ-2.4 מיליארד ש"ח. הקצבה הממוצעת לחודש בשנת 2008 התקרבה ברמתה לסכום של 1,800 ש"ח (1,796 ש"ח), גבוה מהמשולם בשנים האחרונות. בראשית שנות האלפיים, לאחר שחל גידול רב בשנות התשעים, הופעלה סדרת שינויים מקיפים בחוק, שהפחיתו באופן משמעותי את הקצבה ואת ההטבות שילוו אליה; הקטינו את מספר המקבלים תוך שינוי ההרכב שלהם; ופגעו ביכולתה של התכנית לצמצם את המצוקה והעוני בקרב אוכלוסיית הנוזקים.

מספר מקבלי הקצבה ירד מ-155.5 אלף ב-2003 ל-114 אלף ב-2008. 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.

בקצבת הבטחת הכנסה יש הבחנה בין רמות שונות של קצבה: קצבה בשיעור רגיל, בשיעור מוגדל ובשיעור המיוחד 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 מיוחדות להורה יחיד, אולם הרפורמה ששינתה את כללי הזכאות הביאה לשינוי בתמהיל מקבלי הקצבה: משקלם היחסי של

מקבלי קצבה בשיעור רגיל גדל (ביותר מ-50 אחוז) וחלקם היחסי של הורים יחידים, מקרב כלל מקבלי הבטחת הכנסה, ירד. 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, ואילו בשנת 2008 נתקבל תיקון לחוק, המאפשר לראשונה להורים יחידים, הזכאים להבטחת הכנסה, ללמוד באוניברסיטה מבלי שהקצבה תישלל מהם.

### **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. במסגרתה הוקמו ארבעה מרכזי תעסוקה במקומות שונים בארץ, שהופעלו על-ידי חברות עסקיות בינלאומיות, בשיתוף עם גורמים ישראליים והותוו בהם תכניות אישיות למקבלי הבטחת הכנסה, בעלי כושר תעסוקה מהאזור, אשר חויבו להשתתף בהן (למשך 30-40 שעות במהלך השבוע).

שיטת התגמול של החברות הייתה מורכבת, על בסיס הרעיון שהן יוכלו להרוויח על-ידי צמצום ניכר של מספר מקבלי הקצבאות באזור פעולתן, באמצעות השמה ארוכת טווח 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.

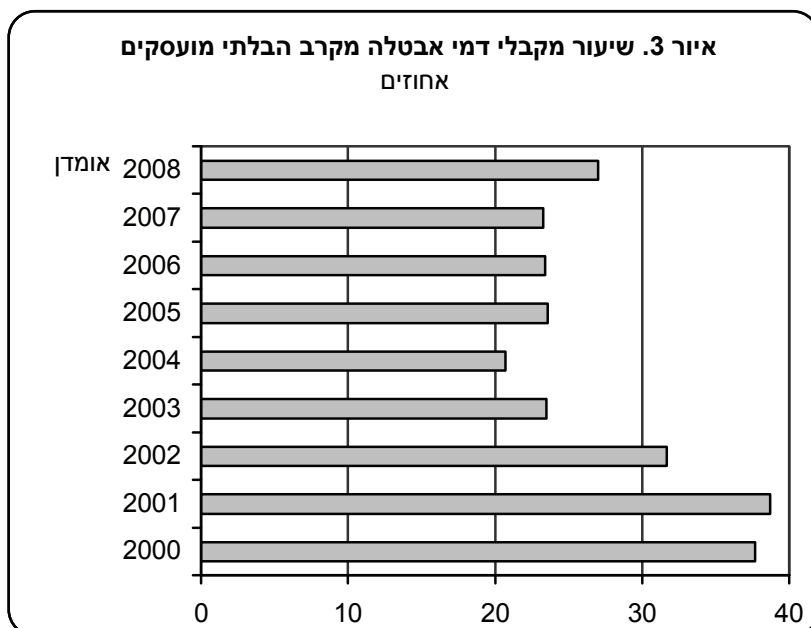
בקיץ 2007 הונהגו בתכנית שינויים אחדים, שכללו את שינוי שמה ל"אורות לתעסוקה", וכן נקבע כי בני 45 ומעלה, המקבלים קצבת הבטחת הכנסה, וכן אנשים עם מוגבלות, עולים, אקדמאים ומי ששוהים בתכנית זמן רב לא יחויבו עוד להשתתף בה. גם שיטת התגמול שונתה, באופן המחזק את הקשר בין ההצלחה בשילוב איכותי של המשתתפים בשוק העבודה – 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 הרווחה (גל ובראון, 2007), הפעלת התכנית מעוררת ביקורת חריפה בקרב חוגים נרחבים בציבור. לאחרונה פעלה ועדה ציבורית, בראשותו של נשיא האקדמיה הישראלית למדעים פרופ' מנחם יערי, אשר בחנה את התכנית והגישה את מסקנותיה בדצמבר 2007 (האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2008). הוועדה הביעה בהמלצותיה תמיכה בהמשך הפעלת התכנית ובהרחבתה לכלל מקבלי הבטחת הכנסה. היא גם תמכה בהמשך הפעלת התכנית בידי גורמים לא-ממשלתיים – פרטים ומלכ"רים והציעה, במקביל, לערוך שינויים משמעותיים באופן הפעלת התכנית ובעיקר במיון המשתתפים בו, ובמידת השיתוף של הלקוחות בעיצוב התכנית האישית המיועדת להם. כמו כן היא הציעה לצמצם את היקף השימוש בשירות בקהילה, להרחיב הרחבה ניכרת את מערכות הטיפול בילדיהם של המשתתפים, ולשכלל את מנגנון השמירה על זכויות המשתתפים בתכנית – גישה לוועדות ערר.

### 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 בשנים 2003-2008. מספרם עמד על כ-47,000 במוצע בכל חודש בשנת 2008, פחות מרבע מבין הבלתי מועסקים (23.5 אחוז).

דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל טרם אבטלתו. הקצבה היומית הממוצעת של דמי אבטלה עמדה על כמחצית מהשכר הממוצע במשק ב-2008 (49.5 אחוז), ונותרה נחותה בנדיבותה בהשוואה לעבר ובהשוואה לקצבאות אבטלה, הנהוגות במדינות רווחה אחרות.



כפי שניתן לראות באיור 3, שיעורם של מקבלי דמי האבטלה מקרב המובטלים נע בין רבע לחמישית במהלך רוב שנות האלפיים והוא מצביע 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.

יכולתה של תכנית זו למלא את תפקידה במערכת הביטחון הסוציאלי הוגבלה מאוד, כאשר במהלך 2007, בדומה לשנים שקדמו לה, הוחמרה הפגיעה הממוקדת בתכנית ביטוח האבטלה לצעירים (גילאי 25-28), שתקופת זכאותם המרבית 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.

## מקורות

- אופיר, מ. ואליאב, ת. (2005). **קצבאות ילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה (2008). **המלצות להמשך הפעלת תכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל**. ירושלים (ינואר).
- בית המשפט העליון (2008). **ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה – דין וחשבון**. ירושלים.
- בנק ישראל. **דו"ח בנק ישראל**. שנים שונות.
- גורדון, א. ואליאב, ת. (1997). אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע. **ביטחון סוציאלי**, 50, 75-84.
- גל, ג'. (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.
- גל, ג'. ובן-אריה, א. (2002). תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה. **ביטחון סוציאלי**, 63, 69-96.
- גל, ג'. ובראון, פ. (2007). **מה אפשר ללמוד מתכניות "מרווחה לעבודה" בעולם?** ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- דורון, א. (2004). **מדיניות קצבאות הילדים בישראל**. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, האוניברסיטה העברית.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **שנתון סטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. **סקירה שנתית**. שנים שונות.
- (2008א). **ממדי העוני והפערים החברתיים – 2007**.
- (2008ב). **תקציב תפעולי לשנת 2008**.
- זוסמן, צ. (2006). חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר. בתוך י. קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- טולדנו, א. (2008). **מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2007**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- מבקר המדינה (2007). **דו"ח ביקורת על סיוע לניצולי שואה**.
- מישר, י. ומנסקי, צ. (2000). קצבאות ילדים והילודה בישראל, ממצאים ראשוניים. **רבעון לכלכלה**, 47, 535-564.

- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל (2006). **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2006**. בעריכת יעקב קופ. ירושלים.
- משרד הביטחון (2008). **הצעת תקציב לשנת 2008**. אתר משרד הביטחון.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2007). הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות לניצולי השואה.
- סכלקנס, י. ואופיר, מ. (2006). **השפעת קצבאות הילדים והנישואין על הילודה**. ירושלים, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית.
- פלג, ד. (2006). הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל 2002-2004. **ביטחון סוציאלי, 71**, 84-108.
- פלוג, ק. וקסיר, נ. (2001). **על עוני, עבודה ומה שביניהם**. סדרת מאמרים לדיון 2001.08, בנק ישראל.
- פריש, ר. (2004). **קצבאות ילדים והשפעתן על פריון הילודה בישראל**. סדרת מאמרים לדיון 2004.09, בנק ישראל.

- Cohen, A., Dehajia, R. & Romanov, D. (2007). *Do financial incentives affect fertility?* NBER Working Paper 13700. National Bureau of Economic Research, Washington, DC.
- Gauthier, A. H. & Hatzius, J. (1997). Family benefits and fertility: An econometric analysis. *Population Studies*, 51, 295-306.
- Immervoll, H., Sutherland, H. & de Vos, K. (2000). *Child Poverty and Child Benefits in the European Union*. EUROMOD - Working Paper No. EM1/00.
- Matsaganis, M., O'Donoghue, C., Levy, H., Coromaldi, M., Mercader-Prats, M., Rodrigues, C. F., Toso, S. & Tsakoglou, P. (2006). Reforming family transfers in southern Europe: Is there a role for universal child benefits? *Social Policy and Society*, 5:2, 189-198.