

2010

סקירה שנתית



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

סקירה שנתית

2010

ירושלים, כסלו התשע"ב, דצמבר 2011

ISSN 0333-8649

www.btl.gov.il

ריכוז מקצועי: רפאלה כהן

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרג'י

הפקת המהדורה בערבית: מיה עורב-הטל

עזרה בהפקה והדפסה: נירה עמיר

עיצוב פנים וסדר: ערגה יערי-ויצמן

עיצוב עטיפה: סטודיו אש

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי באינטרנט -
www.btl.gov.il

בשאלות והערות בענייני הסקירה ולהזמנת מהדורה מודפסת, אפשר לפנות ל- skira@nioi.gov.il.

פתח דבר

מאת המנהלת הכללית

שנת 2010, שאליה מתייחסת סקירה זו, מסמנת שנה נוספת במערבולת שהחלה עם המשבר בארה"ב במהלך 2007 והדביקה מדינות רבות בעולם במהלך 2008 ו-2009. משבר זה המשיך לצבור תאוצה, והשלכותיו מסכנות כיום בייחוד את אירופה ואת ארה"ב. במהלך 2010 נראה היה שישראל מצליחה להימנע ממשבר זה. בימים אלה אנו עדים לאי וודאות גדולה שמתבטאת בין היתר בהגברת התנודתיות בשוק הנכסים בעולם וגם בישראל. רמת החיים בישראל גדלה על-פי התפתחות התוצר לנפש (חוץ מהאטה ב-2009) בצורה משביעת רצון, בייחוד בהשוואה בין-לאומית. עם זאת מצבה הכלכלי-חברתי של המדינה לוקה בחסר, במיוחד בהשוואה בין-לאומית, והוא מראה על הצורך בתיקון עמוק. עם התפרצות גל המחאה בישראל בקיץ 2011 נוצר סיכוי נדיר להביא לשיפור משמעותי במצב זה.

בסקירה זו אפשר להיווכח כי הביטוח הלאומי התקדם כצורה דרך בנושא חשוב לכל ציבור המבוטחים, הקיים והעתיד, שעדיין לא נולד: בחינת האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הסוציאלי. הניתוח בפרק הראשון מצביע על בעיה שסופה לאיים על רמת הביטוח הסוציאלי של הדורות העתידיים אם קובעי המדיניות לא יתמודדו עם האיום. מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי התכונן למשימה של תיקון המדיניות באמצעות בניית מודל שמאפשר לשקול מהלכי מדיניות חלופיים כדי לאפשר בחירה מושכלת מבין האופציות.

מעניין, במיוחד לנוכח גל המחאה, לקרוא את ניתוח המדיניות של קצבאות ומיסים ישירים שבוצעה בסקירה זו תוך נקיטת פרספקטיבה ארוכת טווח. כדוחות הקודמים של הביטוח הלאומי, אפשר ללמוד מכך דברים חשובים הטעונים תיקון בעת הזאת, בייחוד בנוגע לצורך בהחזרת יתר פרוגרסיביות למערכת המיסוי הישיר.

הממשלה החליטה להרחיב ב-2012 את תוכנית מענק מס הכנסה (מוכר גם בשם "מס הכנסה שלילי") לכלל אזורי הארץ לאחר שהופעלה באזורי ניסוי בתקופה האחרונה. אף שמוקדם עדיין לעמוד על מידת ההשפעה של התוכנית, ברור עתה כי ממדי הסיוע הגלומים בתוכנית קטנים מכדי לשפר את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של שכבות נרחבות באוכלוסייה ויש צורך להגדיל אותם. הביטוח הלאומי הציע בהזדמנויות שונות לעשות שימוש אינטנסיבי יותר בכלי זה – מבחינת שיפור ההטבות הניתנות במסגרתו, כך שהתוספת להכנסת המשפחה העובדת בשכר נמוך תהיה משמעותית יותר ותהווה תמריץ גדול יותר לכניסת אוכלוסיות חדשות לשוק העבודה. נדגיש, שמדיניות התעסוקה האקטיבית הנדרשת מהממשלה בעת הזו אינה מסתכמת בתמיכה כספית בלבד: המשבר עשוי לשמש כהזדמנות גם להגברת יכולת ההשתכרות של אוכלוסיות הנעדרות כישורים נדרשים בשוק העבודה, כך שעם סיומו וחדוש הצמיחה הן יוכלו להשתלב בו ולהיחלץ ממצוקתן. ההשקעה בתשתיות פיזיות נחוצה אף היא לצורך הגברת הנגישות של אוכלוסיות שונות לשוק העבודה כמו גם לשם העלאת רווחתן. ואם לא די בכל אלה, יש להקצות משאבים רבים יותר לשכבת הביניים, גם אם לא קל להגדיר אותה. כל הדרישות האלה מסתכמות במיליארדי ש"ח. כאן המקום להזכיר, שכל השינויים הללו טוב שייעשו ללא חריגות תקציביות, דהיינו כך שכל תוכנית תמומן בויתור במקום אחר. כלל זה חיוני במיוחד לנוכח האי-ודאות הגוברת לגבי היציבות הפיננסית של ממשלות – החל ביוון וכלה בארה"ב.

סקירה זו מהווה בעבורי הזדמנות לציין את העבודה המקצועית של העושים במלאכת הביטחון הסוציאלי בכל רחבי הארץ, ולקוות שקידום המשימות העומדות בפנינו בכל המישורים יזכו לתמיכת הממשלה והציבור הרחב.



אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

הקדמה

לקראת סוף תהליך הכנת הסקירה השנתית – בקיץ 2011 – פרץ גל של מחאה חברתית ששטף את הארץ. בעת כתיבת שורות אלה נראה שנוצר סיכוי היסטורי לשינוי כיוון חד והפיכת המגמה של פערים כלכליים-חברתיים מהתרחבות מתמדת לכיוון של צמצום אותם פערים.

לנוכח הפיגור הקיים בין התרחשות של תופעות לבין קבלת נתונים עדכניים עליהן, יחלוף זמן ניכר עד שיהיה אפשר למדוד את השפעת המדיניות אם וכאשר תבוצע, על המצב הכלכלי של "שכבת הביניים" והעניים.

נראה כי בתקופה האחרונה אנו עדים לכך שההתקדמות הטכנולוגית בתחום המידע גורמת לתופעה של מעין "התקצרות הזמן": היכולת להגיב באמצעות הרשתות החברתיות כגון הפייסבוק, הטוויטר וכיוצא באלה, מאיצה את הציבור להגיב להתרחשויות ובעקבות כך גם את ההתרחשויות עצמן, מאחר שנוצרת הזנה הדדית בין המדיניות לבין התגובות וחוזר חלילה. מודלים סימולטיביים מהסוג שנבנה מועד במינהל המחקר חיוניים כדי לשמור על הרציונליות של המדיניות. מינהל המחקר והתכנון ידווח בקרוב על שלבי ההתקדמות במאמץ זה.

נתוני המחצית השנייה של 2011, זמן פרוץ המחאה, צפויים להתפרסם רק בספטמבר 2012 ואילו נתוני 2012 יתקבלו רק במהלך 2013. לפיכך יעבור זמן רב עד שנוכל להעריך את המצב הכלכלי-חברתי בעקבות גל המחאה ותגובת המדיניות.

מינהל המחקר והתכנון שוקד על תוכנית כלכלית חברתית מקיפה שתובא לדיון ציבורי בתקופה הקרובה. מלבד הרכיבים המקובלים, כגון הפעלת מס הכנסה שלילי מוגבר, הפחתת מע"מ וקיצוץ במיסוי ישיר פרוגרסיבי, השקעה במעונות יום וכיוצא באלה, יש סעיף אחד השנוי יותר במחלוקת והוא שיפור מערך קצבאות הקיום. אני סבור שתוכנית למאבק בעוני ובפערים החברתיים ראויה לשמה אסור שתפסח על פני רפורמה בקצבאות הקיום לגיל העבודה: מטרות רפורמה כזו הן הגברת הצדק האנכי (הפרוגרסיביות) במסגרת התקציב הקיים של מערך קצבאות הבטחת הכנסה (שמהווה כיום תקציב של כ-2.5 מיליארדי ש"ח) תוך הוספת מימון זמני למניעת פגיעה במקבלי הקצבה הקיימים בטווח הקצר, כדי לאפשר את ביצוע הרפורמה כנהוג במקרים כאלה.

סקירה זו סוקרת את מדיניות הקצבאות והגבייה של דמי הביטוח הלאומי מההיבט החברתי ומציגה ביתר פירוט את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2010.

הפרק הראשון סוקר את ההתפתחויות המרכזיות במערכת הביטחון הסוציאלי והמיסוי הישיר בישראל ומפנה זרקור לסוגיות מרכזיות שבהן עסק מינהל המחקר והתכנון בשנה שחלפה – בתקופה זו התמקד המינהל בבניית מודל לניתוח האיתנות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, תוך שימת לב להשלכות על האיתנות החברתית שלה.

בפרק השני מוצגת מגמת התפתחות של תשלומי הרווחה בישראל, ויש בו כמה השלמות לפרסומים האחרונים בנושא ממדי העוני והאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל. מאחר שלא הצטבר מידע חדש מאז פורסמו של דוח ממדי העוני והפערים החברתיים ודוח העדכון באמצע השנה בנוגע להתפתחויות המחצית הראשונה של 2010, מתמקד הפרק בעיקר בסוגיות נבחרות של מצב העוני והפערים – הפעם בקשר בין עוני ועבודה ובניתוח השפעת מדיניות הקצבאות והמסים הישירים על ממדי האי-שוויון.

הפרק השלישי עוסק בהתפתחויות בענפי הגמלאות השונים, כאשר עיקרי השינויים בתשלומים ובמספר המקבלים נובעים משלושה גורמים – ההתפתחות הכלכלית, שינויי דמוגרפיה ושינויי חקיקה.

הפרק הרביעי דן בהתפתחויות בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, וגם הוא נגזר מתהליכים כלכליים ודמוגרפיים ומשינויי חקיקה רלוונטיים.

לסקירה ארבעה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2010, לוחות של ענפי הביטוח וכן סקירה על מקורות הנתונים ולוחות נוספים בתחום העוני והאי-שוויון.

אני מודה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר עמלו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת לרפאלה כהן על העריכה המדעית, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית והפקת המהדורה בערבית, ולשרה גרג'י על הפקת המהדורה באנגלית. תודה גם לנירה עמיר על ההדפסה וההפקה של הסקירה.



דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן העניינים

3	פתח דבר
5	הקדמה
9	תרשימים נבחרים

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

31	1. ההתפתחות ההיסטורית של התהליכים המרכזיים
35	2. היקף התשלומים
38	3. רמת הגמלאות
39	4. מקבלי גמלאות
41	5. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות
45	6. מודל לבחינת האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של הביטוח הלאומי

פרק 2

ממדי העוני והפערים החברתיים

61	1. מבוא
61	2. התפתחות ההוצאה החברתית בשנים 2000-2010
61	3. התפתחות העוני ב-2009 ובמחצית הראשונה של 2010
67	4. סוגיות נבחרות

פרק 3

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

87	1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)
105	2. ביטוח זיקנה ושאיירים
117	3. ביטוח סיעוד
131	4. ביטוח ילדים
141	5. ביטוח אמהות
145	6. ביטוח נכות כללית
167	7. ביטוח נפגעי עבודה
181	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
189	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
201	10. ביטוח אבטלה
211	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

פרק 4

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

219	1. מבוא
220	2. גביית דמי ביטוח לאומי
223	3. גבייה למערכת הבריאות

4. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות 230
5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים 232

נספחים

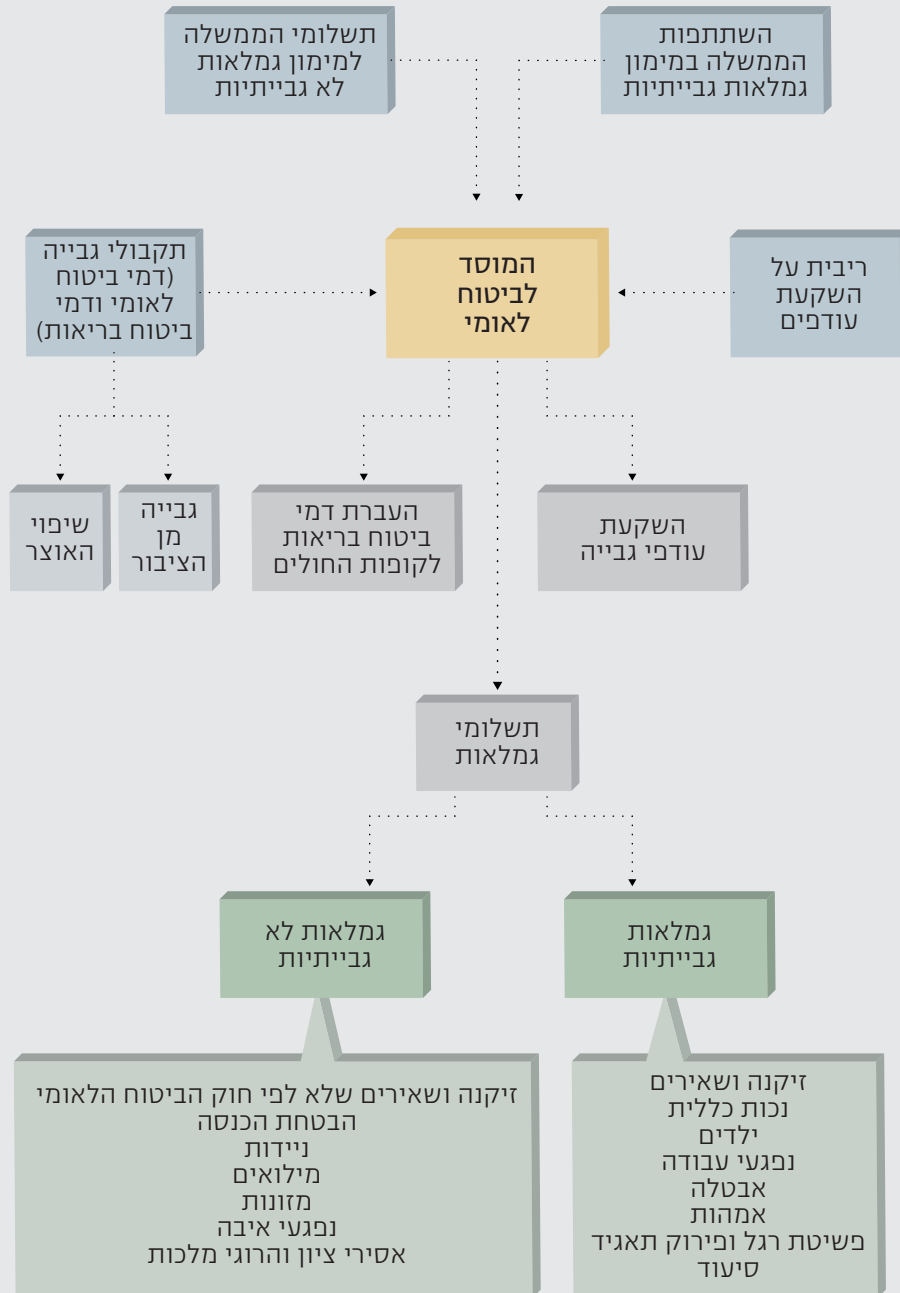
- פרסומים..... 239
- לוחות ענפי הביטוח..... 245
- מדידת העוני ומקורות הנתונים..... 281
- לוחות עוני ואי-שוויון..... 287
- מחברי הפרקים 315

נושאים במוקד (רשימת תיבות)

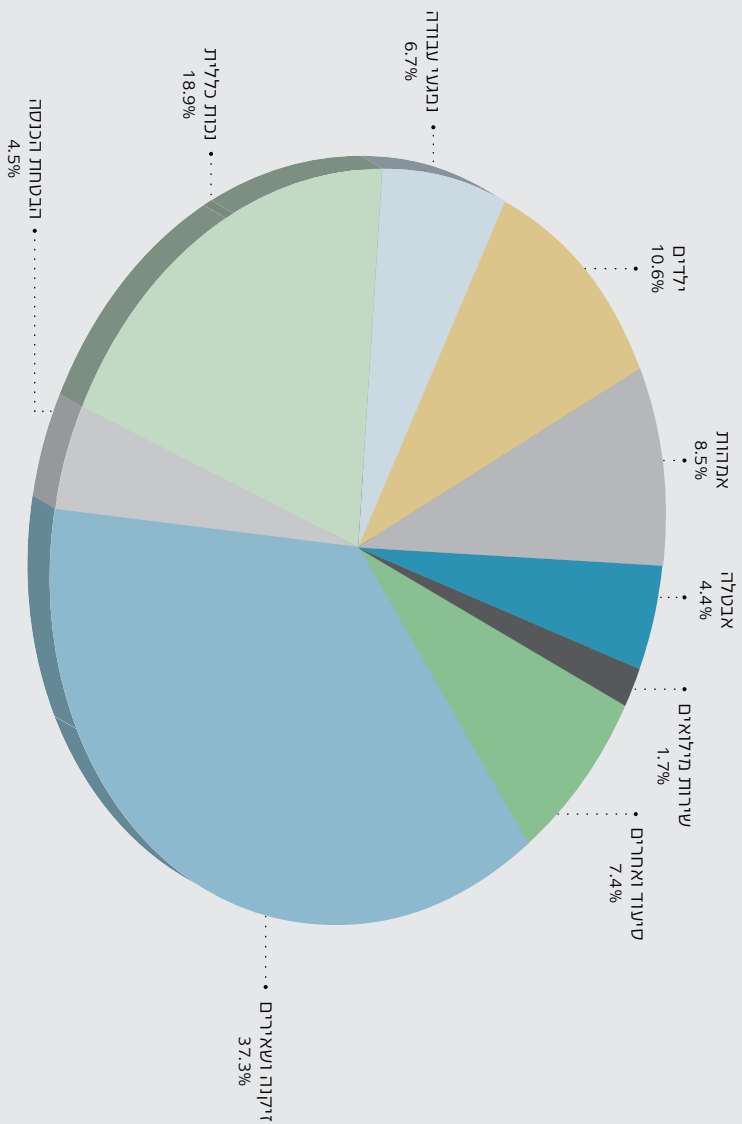
1. השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני 76
2. מערכת מס הכנסה שלילי והשפעתה על מקבלי גמלה להבטחת הכנסה 97
3. העסקת עובדים זרים ישראלים במקום עובדים זרים בסיעוד..... 122
4. תוכנית ניסיונית למתן גמלה בכסף: היקף הבחירה ומאפייניה..... 127
5. התפתחות תשלום קצבת ילדים..... 132
6. כוח העבודה האזרחי ומקבלי דמי אבטלה בשנים 2001-2008 207
7. השינוי בנוסחת הקצאת כספי ביטוח בריאות בין קופות החולים -
השפעות על מימון מערכת הבריאות 228

תרשימים נבחרים

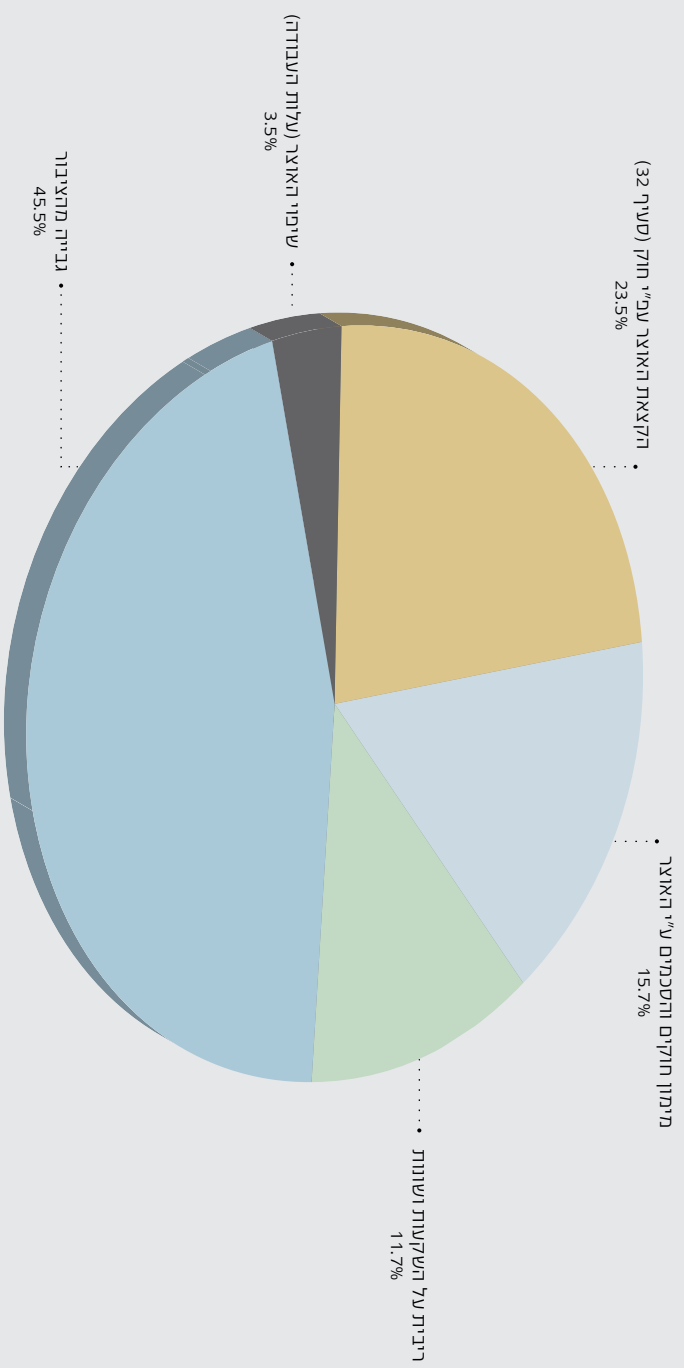
תרשים 1 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2010



תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2010

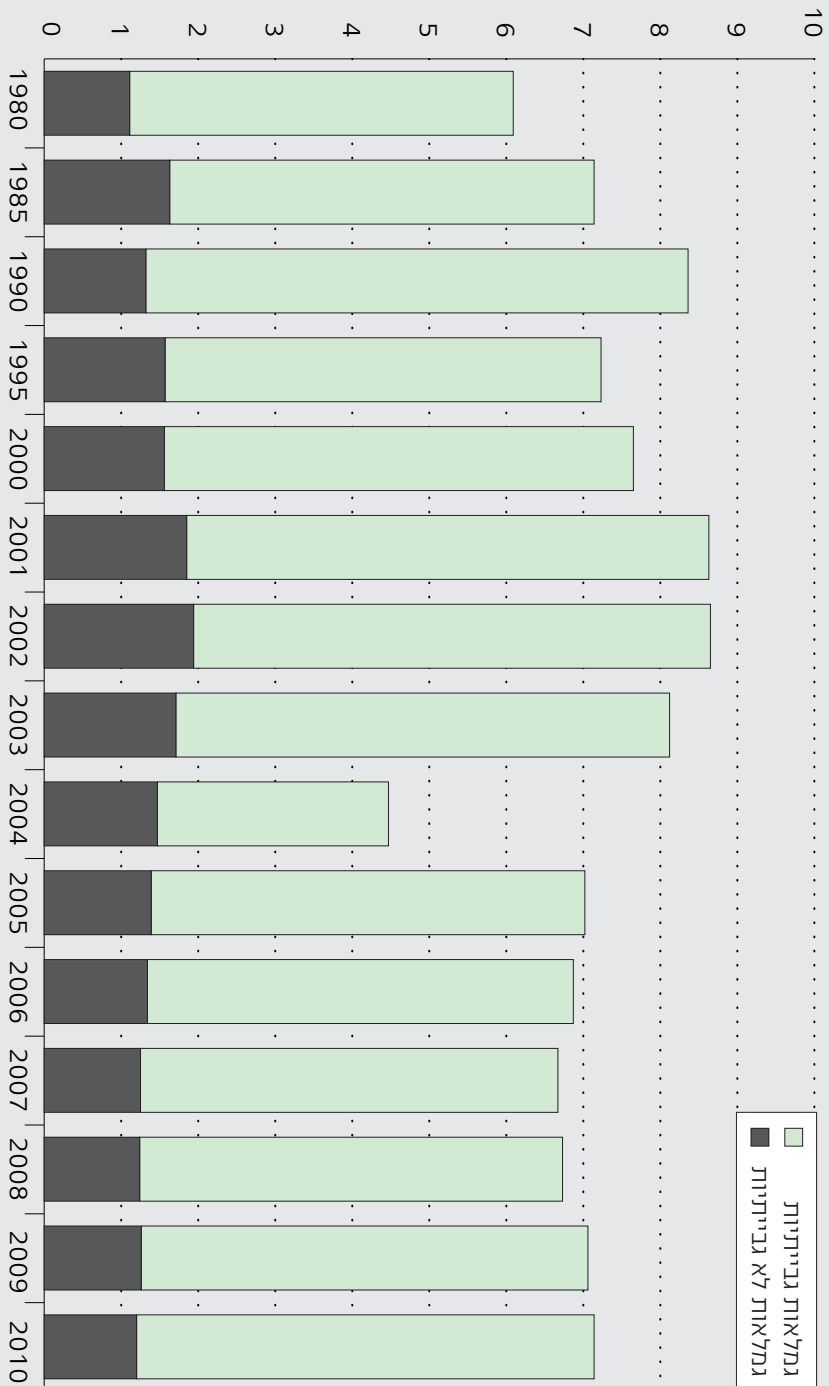


תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2010

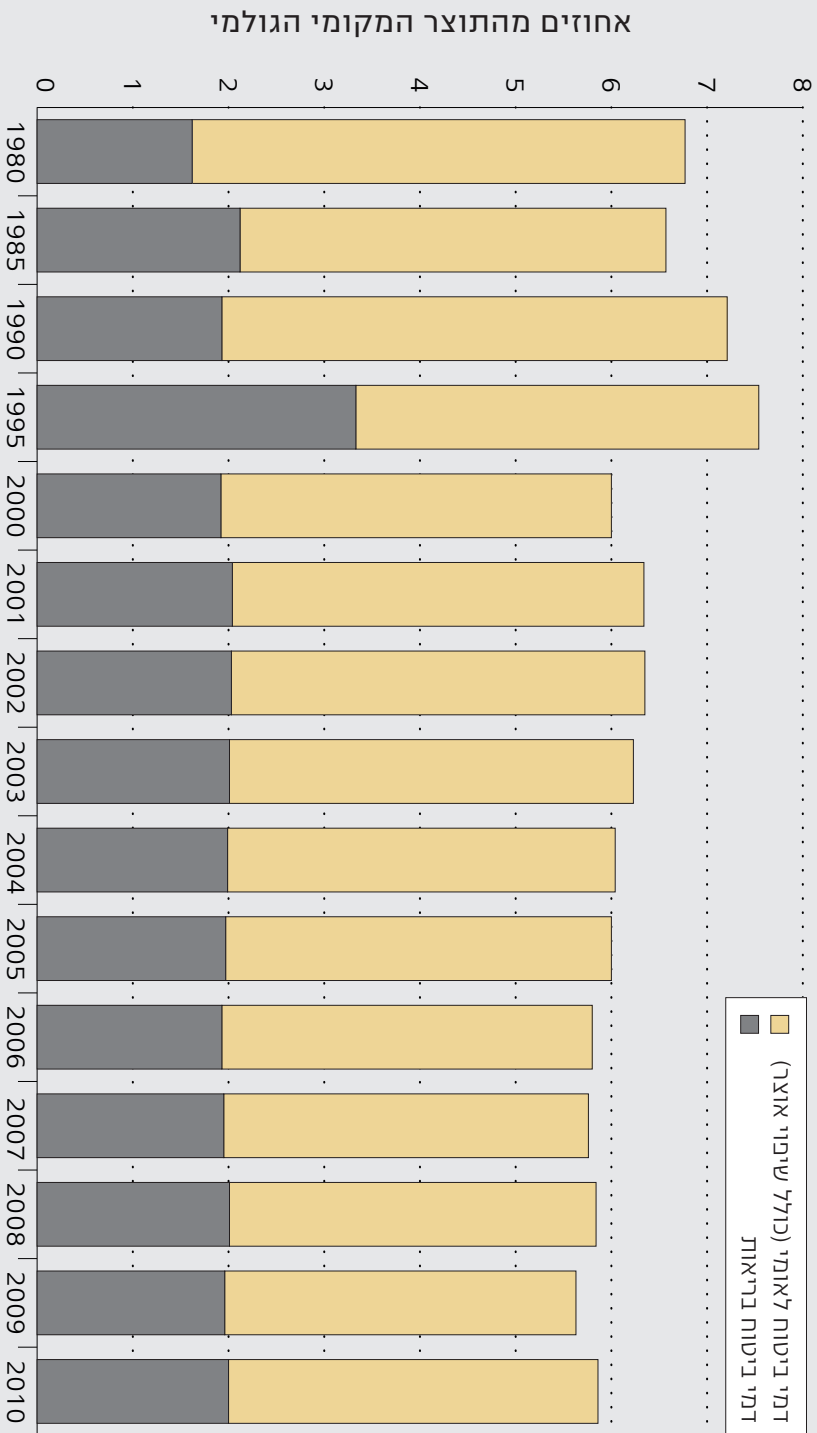


אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי

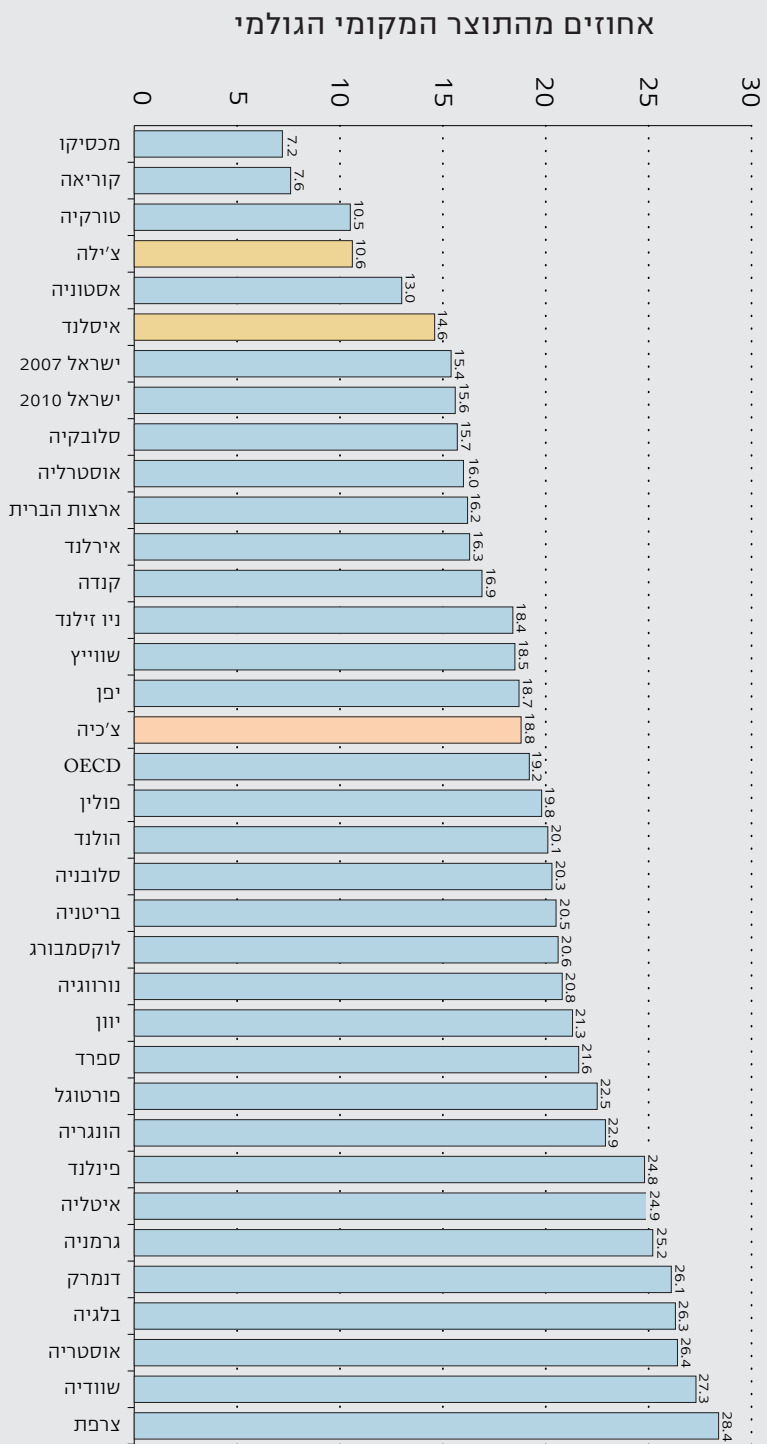
תרשים 4
תשלומי נמלאות כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2010



תרשים 5
גביית דמי ביטוח כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2010

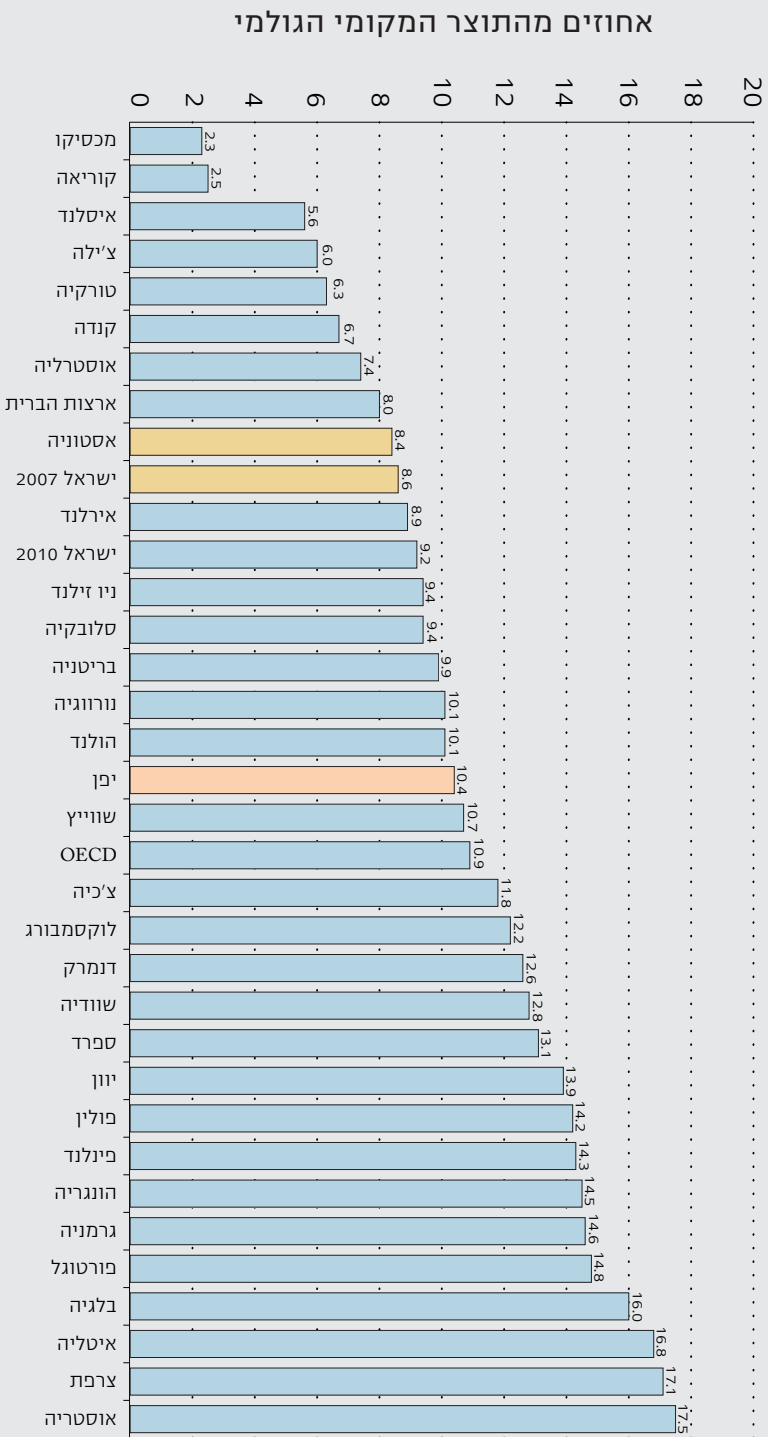


תרשים 6
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2007*



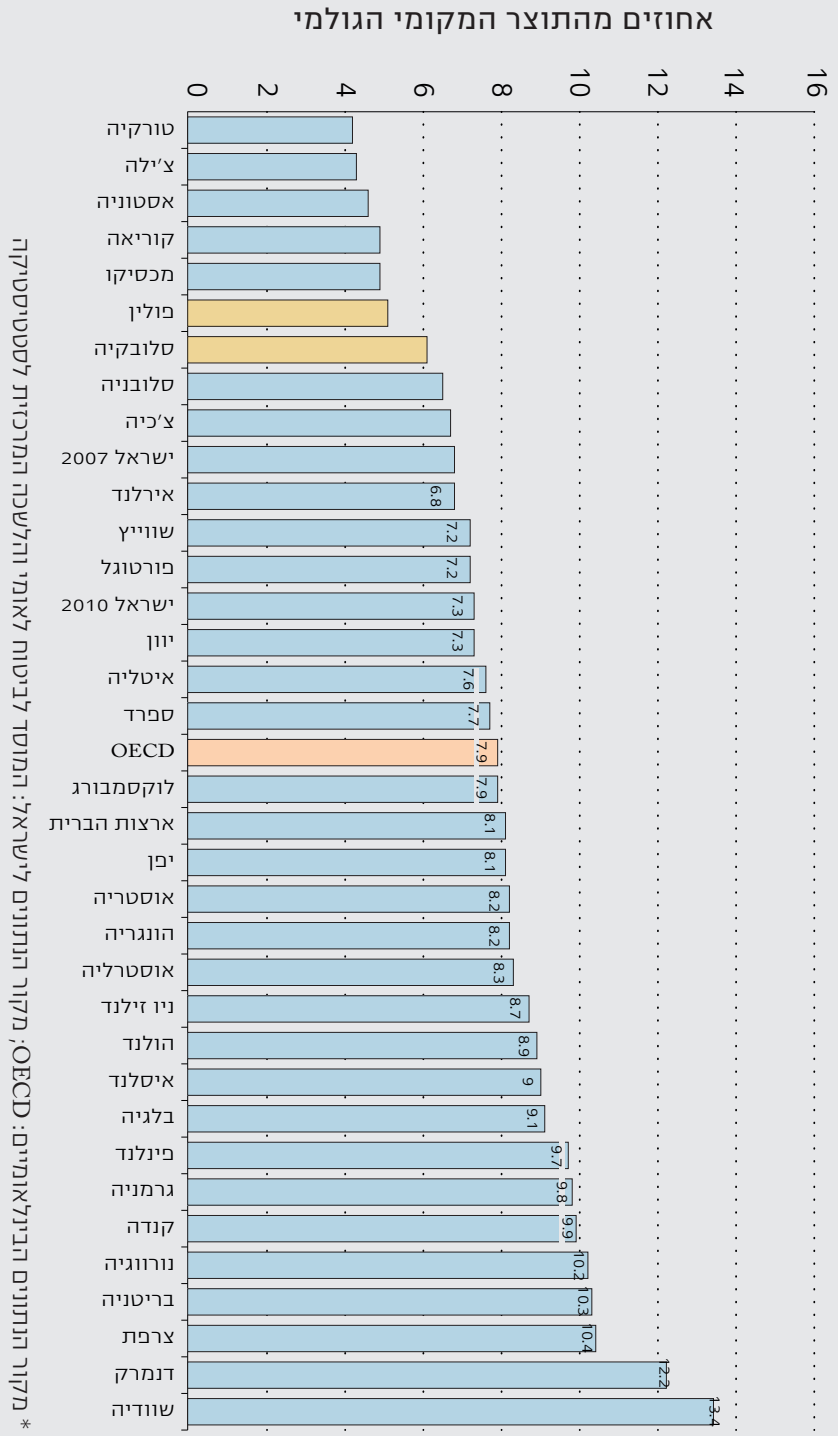
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD, מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 7
תמיכה ציבורית בנסף כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2007*

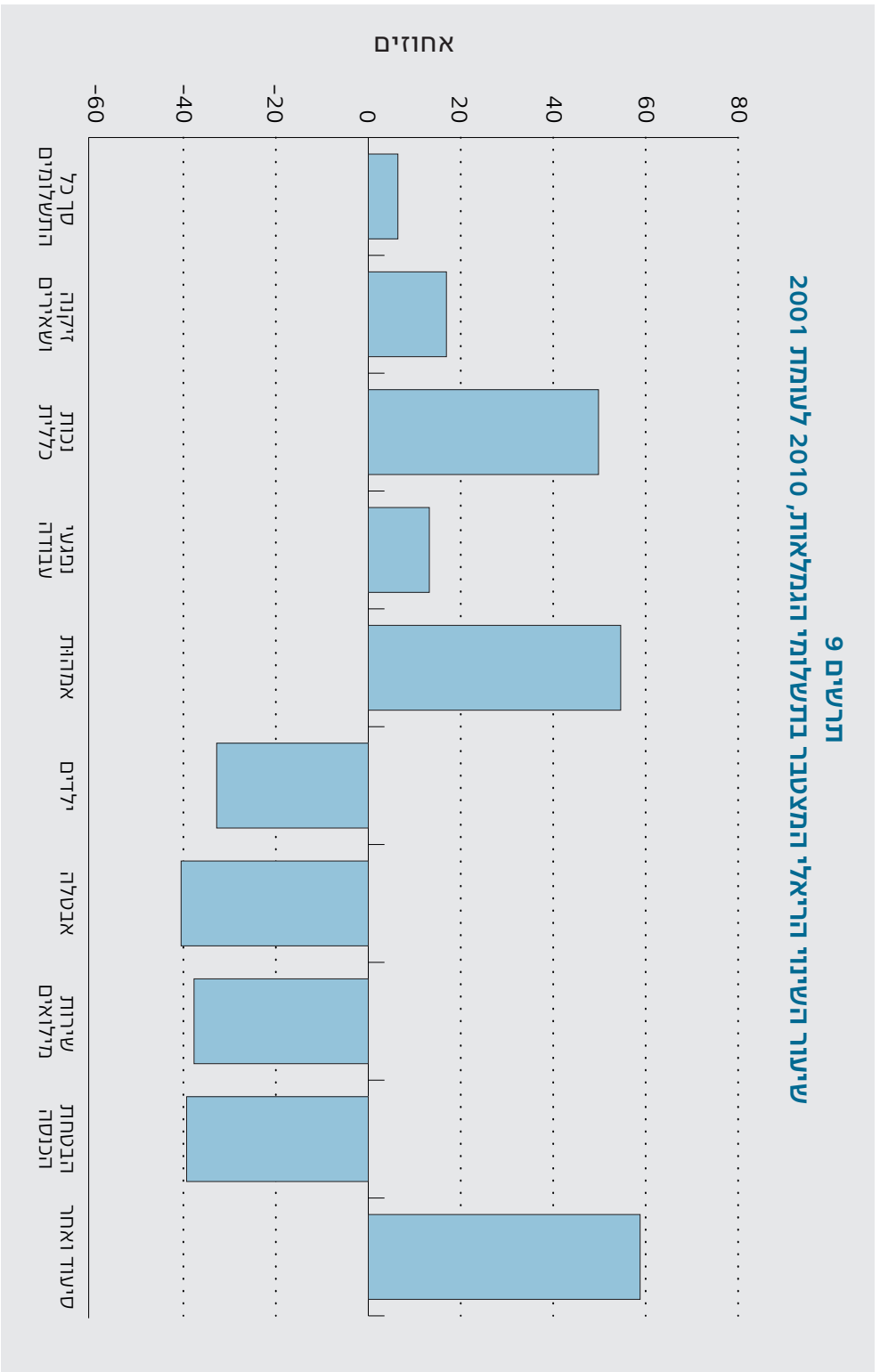


* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

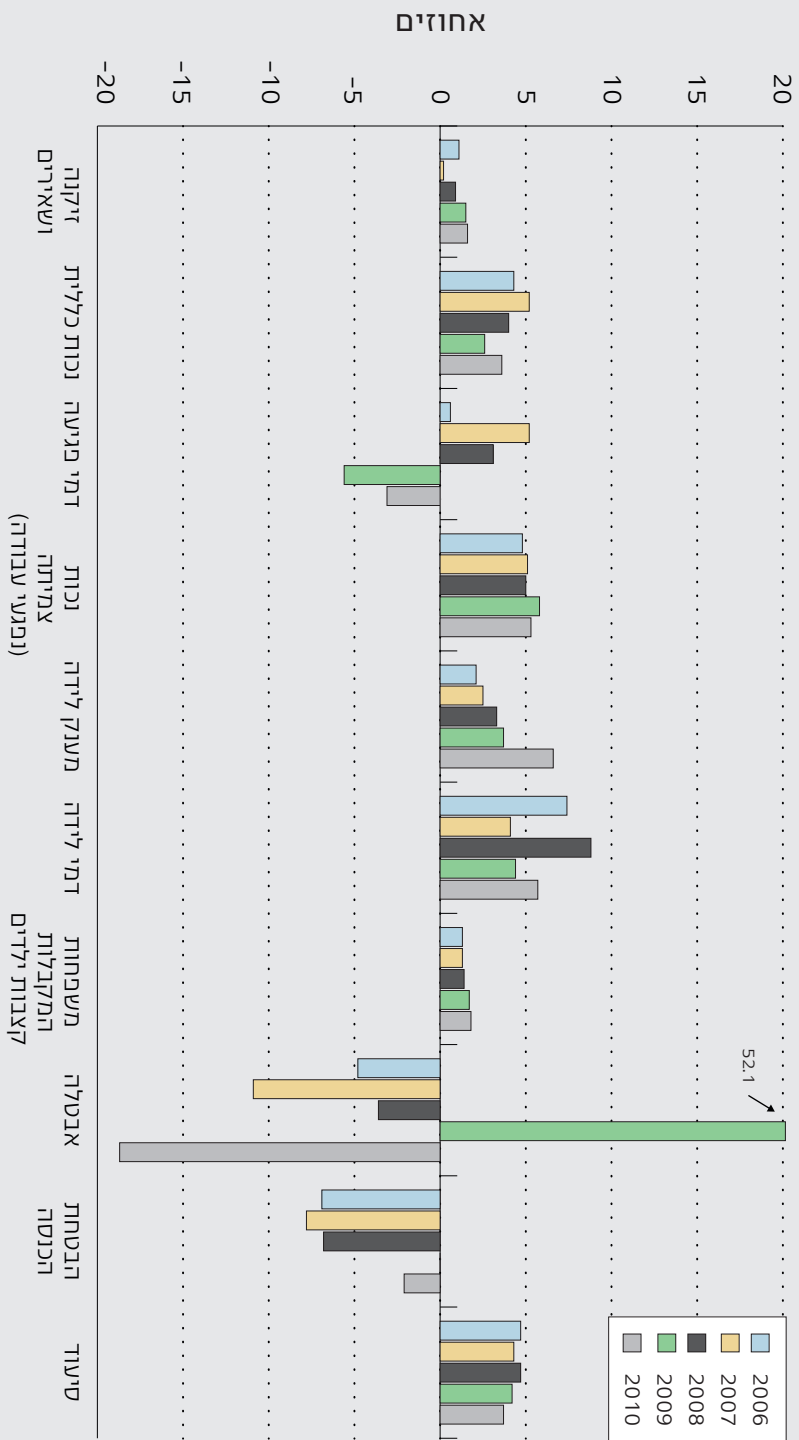
תרשים 8
תמיכות ציבוריות בעין כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2007*

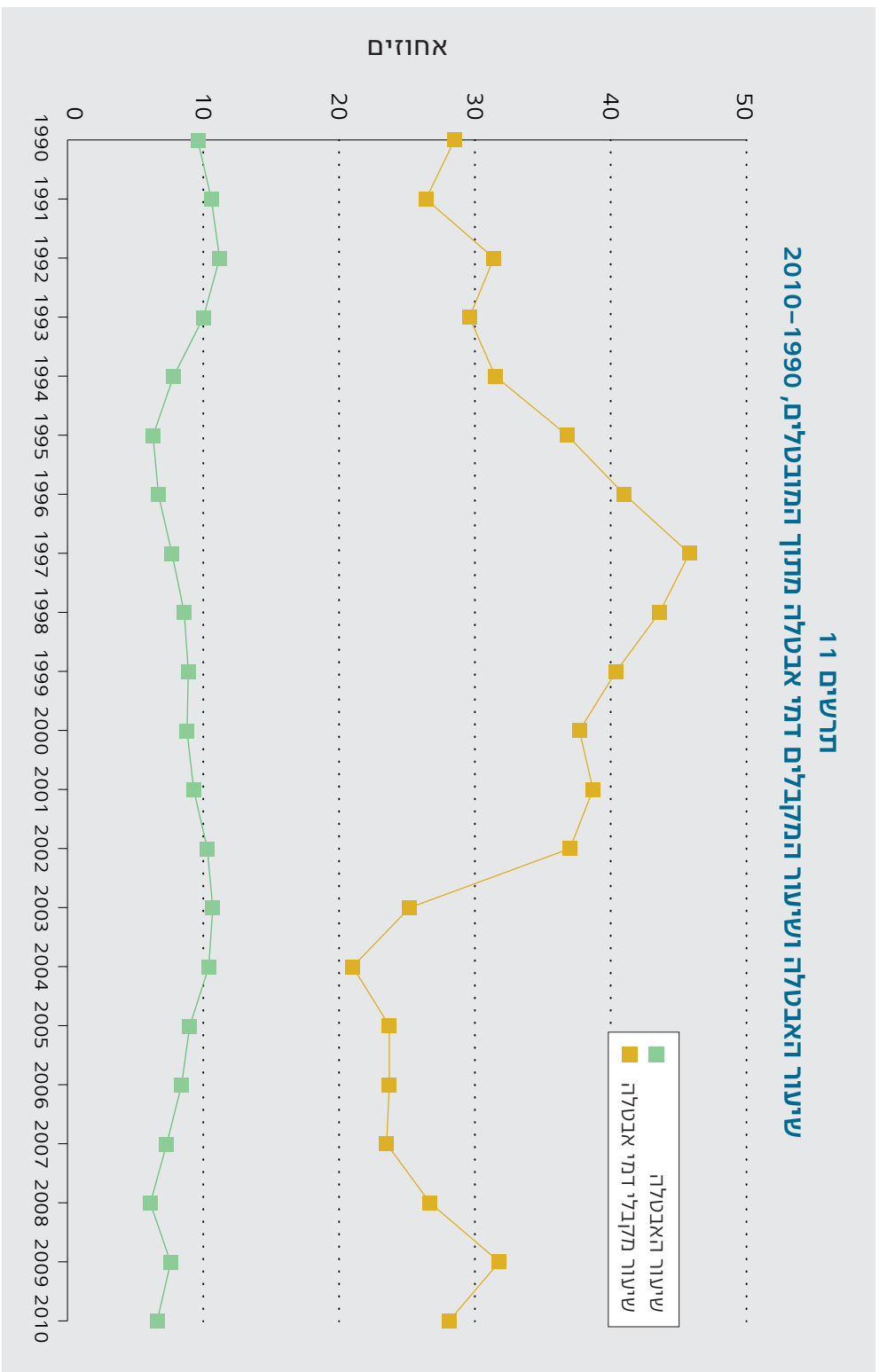


תרשים 9
שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי הגמלאות, לעומת 2001

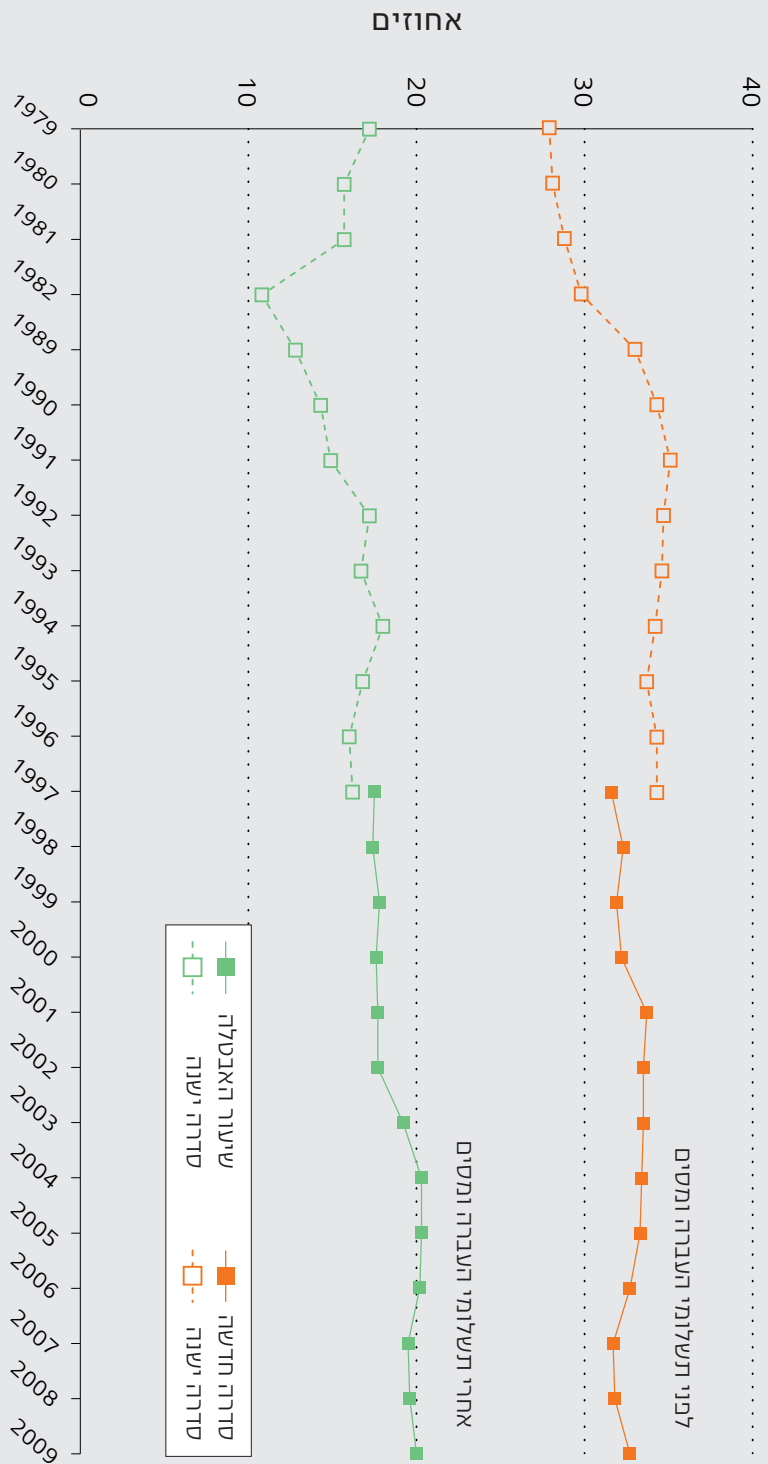


תרשים 10
שיעור השינוי במספר המקבלים גמלאות לפי ענפים, 2006-2010

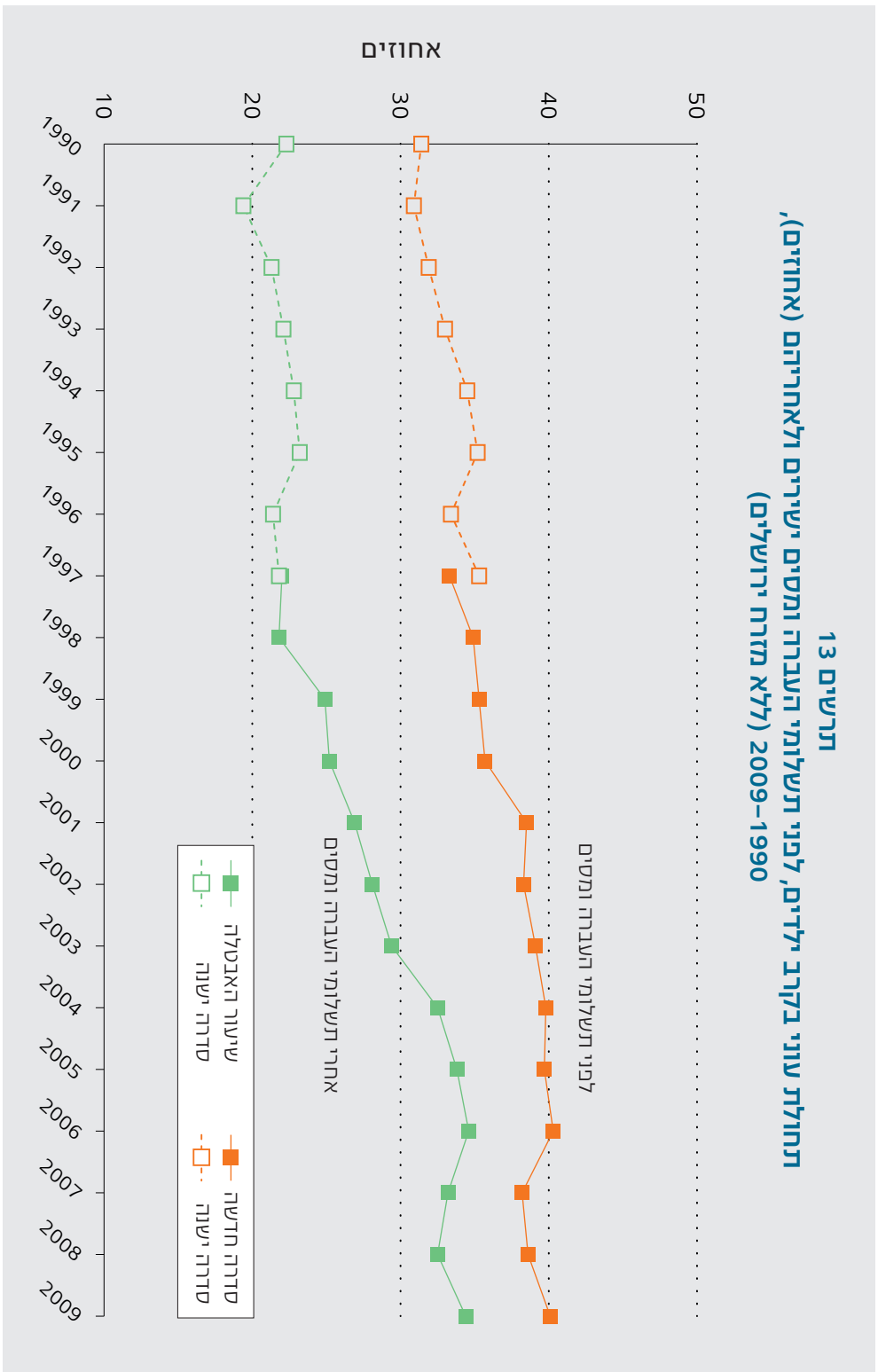


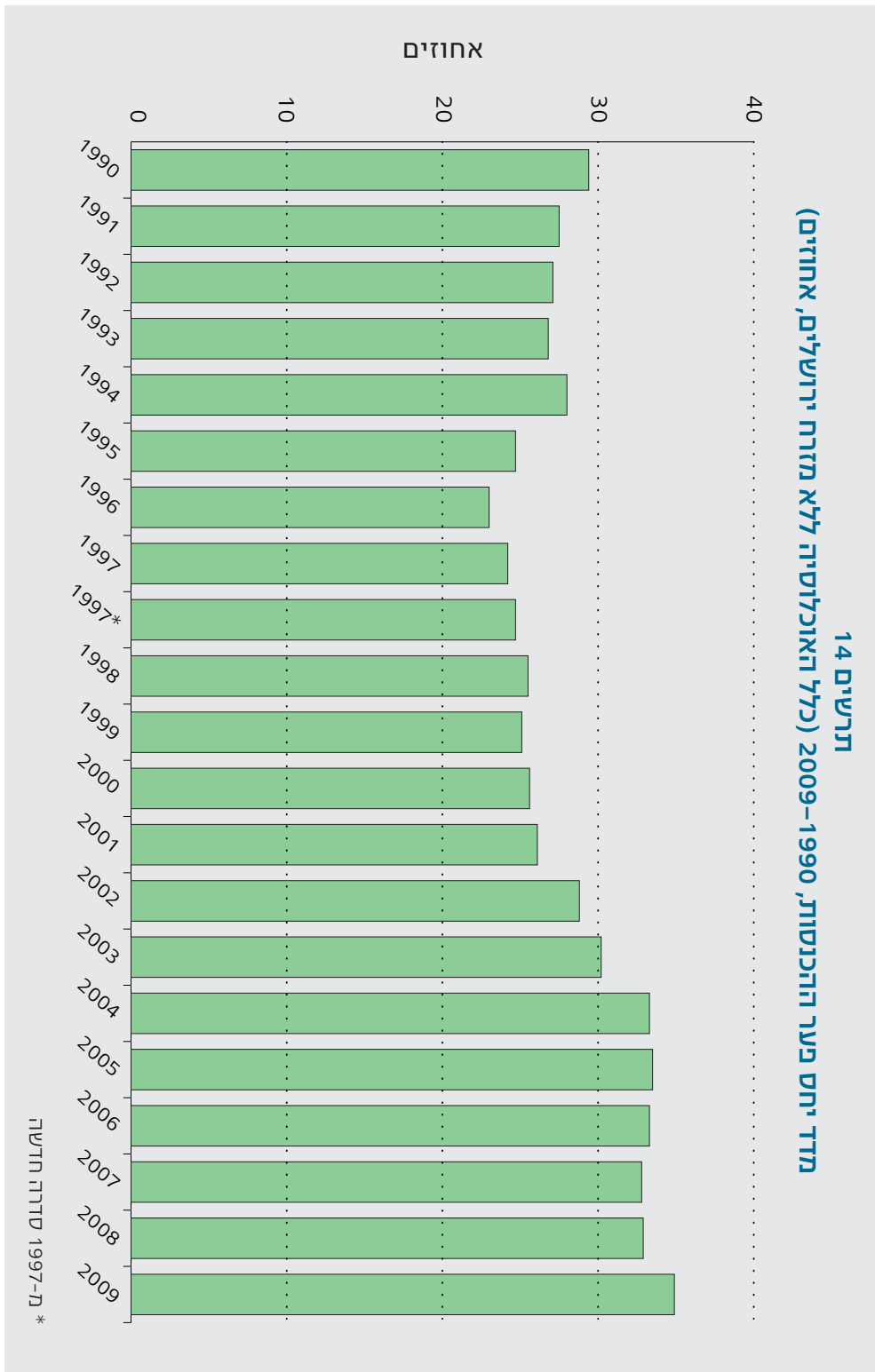


תרשים 12
תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם:
משפחות (אחוזים), 1979-2009 (לאא מזורח ירושלים)

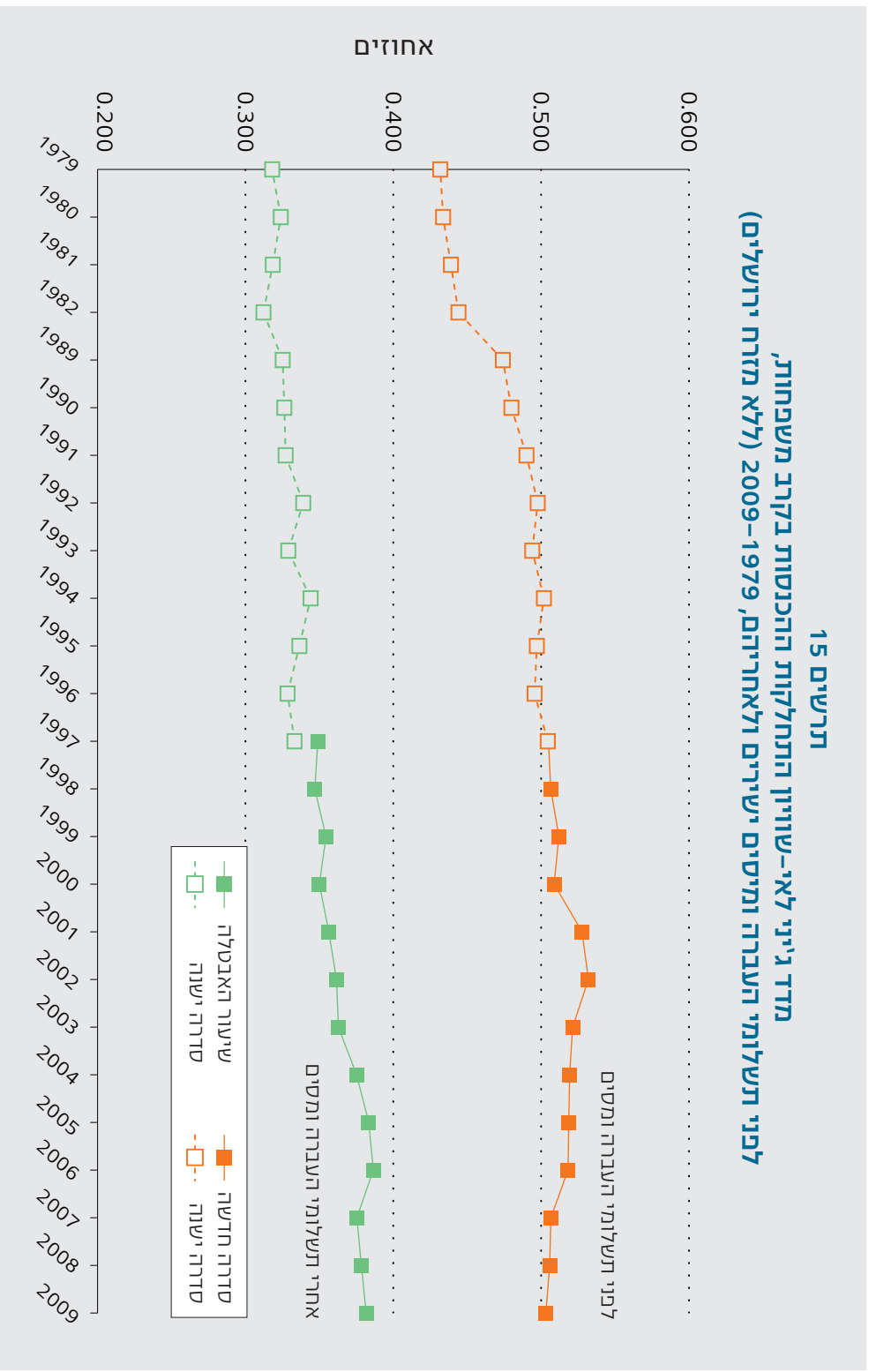


תרשים 13
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם (אחוזים),
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם (אחוזים),
2009-2001 (ללא מזרח ירושלים)

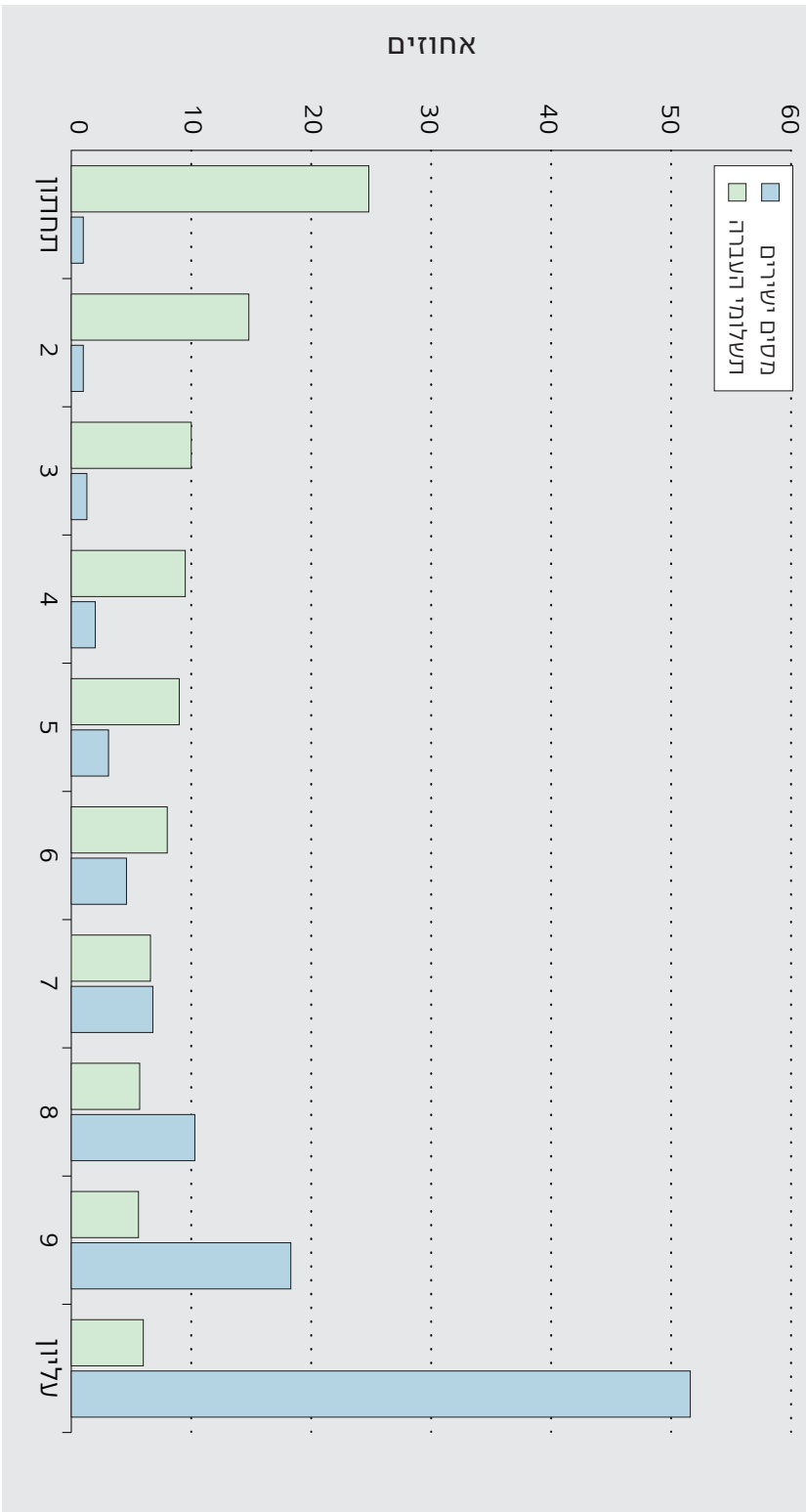




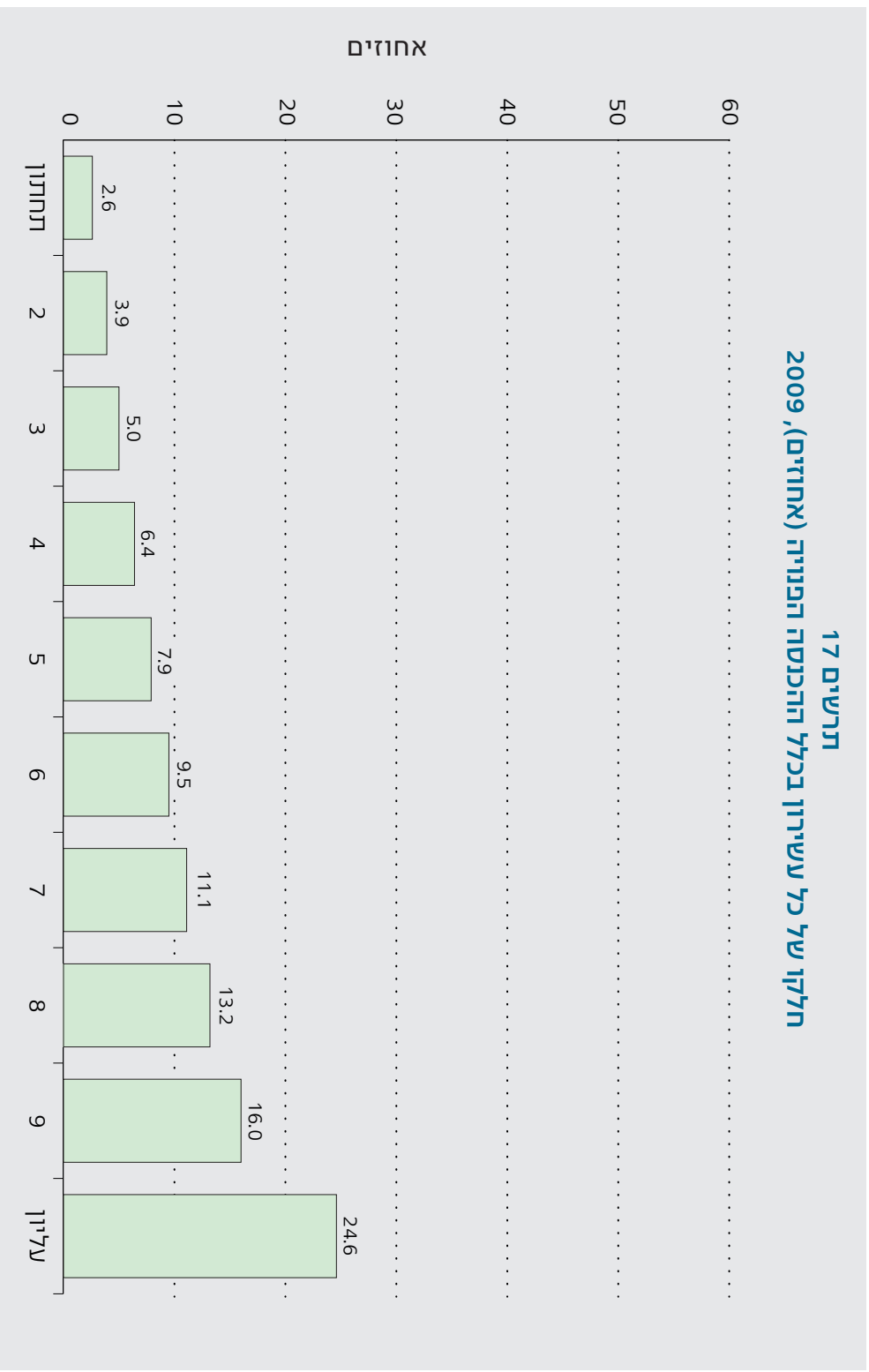
תרשים 15
מדד ג'יי לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי העברה ומיסים, ולאחריהם, 1979-2009 (ללא מזרח ירושלים)



תרשים 16
חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המסים הישירים –
כלל האוכלוסיה (אחוזים), 2009



תרשימים 17
חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2009



פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. ההתפתחות ההיסטורית של התהליכים המרכזיים

למערכת הביטוח הסוציאלי בישראל חלק גדול בתקציב המערכת הציבורית, שכן היא מקיפה מגוון רחב של תשלומי רווחה לציבור - מקצבאות משפחה וקצבאות נכות, דרך קצבאות מחליפות שכר ועד קצבאות קיום וקצבאות זיקנה ושאיירים.

לוח 1 מסכם את ההתפתחות הפיננסית של פעילות הביטוח הלאומי ב-25 השנים האחרונות. התשלומים הגבייתיים מוגדרים כאותן הקצבאות שממומנות בתקבולים שמקורם בכספי המבוטחים בהגדרתם הרחבה: דמי הביטוח השוטפים של המבוטחים בהווה, השתתפות הממשלה במימון השוטף של הביטוח הלאומי ותקבולי הריבית על הרזרבה של הביטוח הלאומי. הרזרבה הצטברה במהלך השנים כתוצאה מעודפים לא מנוצלים של דמי ביטוח, של השתתפות הממשלה ושל הכנסות מריבית על הרזרבה מאז נוסד הביטוח הלאומי. זרמים אלה לא כוללים את אותן קצבאות שממומנות ישירות על ידי המסים (סעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי והסכמים). הם כן כוללים את השיפוי שהממשלה משלמת במקום המעסיקים.

מסקנה חשובה מלוח זה היא שבשום שנה (גם באלה שאינן מוצגות בלוח) לא היה גירעון בחשבונות הביטוח הלאומי על פי הגדרה זו¹. עם זאת עודף זה הלך והצטמצם מאז 2007 (במחירים שוטפים), מ-8.6 מיליארד ש"ח לכ-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009 ול-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010.

בשנים האחרונות גמלאות הביטוח הלאומי עברו תהפוכות ניכרות בעיקר כתוצאה של שינויים במדיניות. בתחילת שנות ה-2000 הן גדלו באופן חד (עלייה של כ-15% ריאלית ב-2001). המדיניות בנוגע לאוכלוסיות חלשות במיוחד, הזקוקות לקצבאות אבטלה, ילדים והבטחת הכנסה, בלטה בחוסר איזון (תרשים 2), משום ההערכה כי הקופה הציבורית בסכנה עקב גירעון צפוי. תפישה זו גרמה להקשחת מדיניות הרווחה ולצמצום חד בקצבאות, מדיניות שהוחרפה ב-2003 ו-2004, כדי להניע את מקבלי הקצבאות בגיל העבודה להשתלב בעבודה. מדיניות זו הופעלה באופן פרו-מחזורי, אף שמשיקולים של יציבות כלכלית עדיף לאפשר למייצבים האוטומטיים לפעול - בעת מיתון יש לאפשר גרעונות ציבוריים כדי למתן את ההאטה הכלכלית/מיתון. יצוין שמדיניות הקצבאות מותאימה במיוחד לתפקיד זה של מדיניות אנטי-מחזורית, בין היתר בגלל הנטייה-השולית-לצרוך הגבוהה של מקבלי קצבאות. הממשלות הבאות נאלצו לתקן את המדיניות באופן חד, כך שבדיעבד תשלומי הקצבאות גדלו לאורך זמן בשיעור ריאלי ממוצע של 3% לשנה.

מדיניות כזו מקשה על ציבור מקבלי הקצבאות, מאחר שבדיעבד ברור כי אפשר היה לספק את אותו היקף קצבאות בתנודתיות פחותה. את עידוד הכניסה של מקבלי הקצבאות לשוק העבודה היה אפשר להשיג באמצעות כלים פרו-אקטיביים, כמו שילוב של הפעלת מס הכנסה שלילי ותוכניות תעסוקה כגון אורות לתעסוקה. העלאת שכר המינימום פועלת בכיוון הרצוי בעיקר בתחום המוצרים והשירותים הלא-סחירים, ואילו בתעשייה, שבה מיוצרים בעיקר מוצרים סחירים, הדבר עלול להשפיע שלילית על התעסוקה ולזרז את השינוי המבני לכיוון הגדלת משקל המוצרים הבלתי סחירים. בסופו של דבר הופעלו חלק מהכלים, גם אם לעתים באופן מהוסס².

מדיניות זו והתפתחויות דמוגרפיות ואחרות השפיעו באופן ניכר על התפלגות סך כל תשלומי הקצבאות לפי ענף: תרשים 2 מצביע על כך שקבוצה אחת של קצבאות - זיקנה ושאיירים, נכות כללית,

בכל שנות פעילותו של הביטוח הלאומי לא היו גרעונות בחשבונותיו. עם זאת, העודף השוטף הלך והצטמצם משנת 2007

תשלומי הקצבאות גדלו לאורך זמן בשיעור ריאלי ממוצע של 3% לשנה

1 החשבון התפעולי, שלא כולל את תקבולי הריבית, כן היה בגירעון בשנים 1996-2003 וגם מ-2009.
2 בהקשר זה יש להצטער שתוכנית התעסוקה הופסקה. מוטב היה לשפר את הפעלתה בכיוון של הגברת התחרות בין המפעילים.

לוח 1
סך הקצבאות ומימון (מיליוני ש"ח)

שנה	תשלומים גבייתיים	עודף (גבייה) כולל	תקבולים / תשלומים במימון גורמי חוץ	סה"כ תקבולים	מזה: תקבולים גבייתיים	גבייה מהציבור (כולל שיפוי)	תקבולים		
							השתתפות הממשלה	תקבולי ריבית	פיצויים מצד ג'
1985	15,079	5,926	5,043	26,048	21,005	13,549	3,398	3,995	62
1986	15,087	6,192	4,513	25,793	21,280	14,444	3,566	3,224	46
1987	16,298	7,406	3,989	27,693	23,704	16,104	4,232	3,343	25
1988	18,373	8,201	4,181	30,755	26,574	17,770	5,104	3,602	98
1989	19,765	5,170	4,169	29,103	24,934	17,257	4,843	2,754	80
1990	20,301	5,626	4,377	30,305	25,928	17,114	4,018	4,716	81
1991	19,895	4,878	4,643	29,416	24,773	17,998	3,736	2,940	98
1992	20,919	6,320	5,379	32,618	27,239	18,409	4,890	3,869	71
1993	23,150	4,971	5,910	34,031	28,121	19,814	4,302	3,921	84
1994	24,751	7,292	5,957	38,000	32,043	21,583	6,395	3,967	97
1995	27,553	4,289	7,822	39,664	31,842	20,473	7,102	4,212	55
1996	29,745	3,471	8,025	41,241	33,217	20,426	8,366	4,345	81
1997	32,413	3,096	8,037	43,547	35,509	21,660	9,289	4,493	68
1998	34,903	1,971	8,590	45,464	36,874	22,429	9,727	4,626	92
1999	36,351	1,908	9,098	47,356	38,259	23,364	10,152	4,663	80
2000	39,022	1,857	10,074	50,953	40,878	25,658	10,307	4,831	82
2001	43,643	802	11,925	56,369	44,445	27,192	12,159	4,983	110
2002	42,413	1,615	12,253	56,281	44,028	26,744	12,156	4,936	192
2003	40,674	3,541	10,826	55,041	44,215	26,215	12,412	5,118	470
2004	39,482	5,488	9,866	54,835	44,970	26,569	12,691	5,329	382
2005	39,510	7,289	9,814	56,613	46,799	27,676	13,326	5,524	273
2006	41,025	7,344	10,019	58,387	48,368	28,148	14,055	5,901	265
2007	42,373	8,751	9,883	61,007	51,124	29,168	15,412	6,215	329
2008	43,157	9,129	9,809	62,094	52,286	29,524	15,849	6,525	387
2009	46,679	5,689	10,207	62,575	52,368	28,989	16,079	6,846	454
2010	49,105	4,683	10,032	63,821	53,789	31,289	15,014	7,000	485

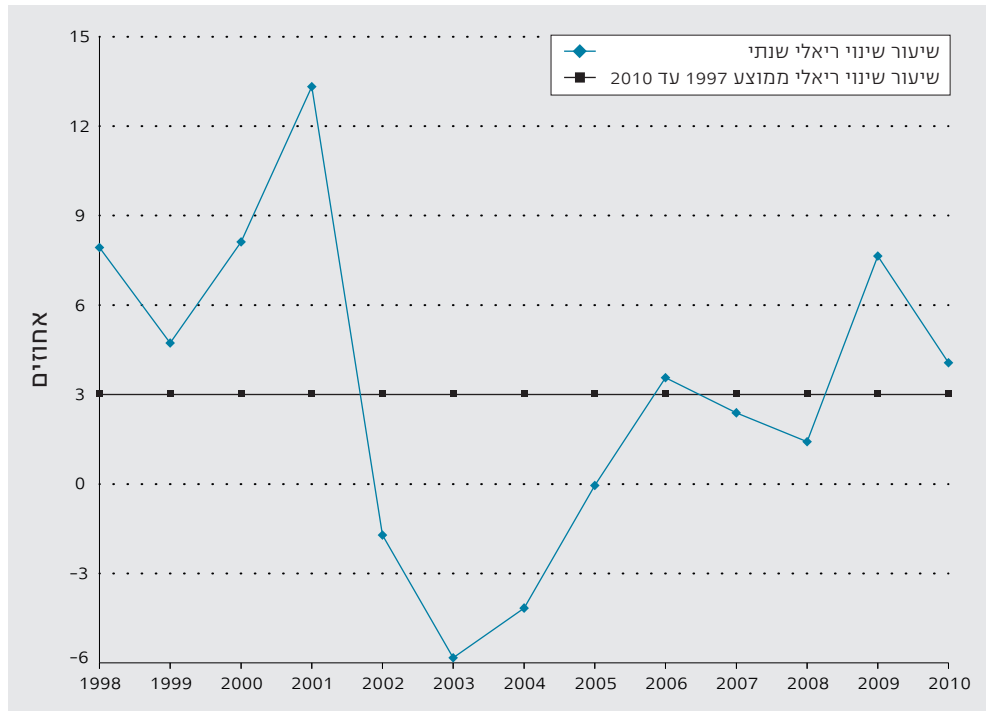
היה אפשר לעודד כניסה של מקבלי הקצבאות לשוק העבודה באמצעות כלים פרו-אקטיביים, כמו שילוב של הפעלת מס הכנסה שלילי ותוכניות תעסוקה כגון אורות לתעסוקה.

קצבאות זיקנה ושאיירים, נכות כללית, אמהות וסיעוד - גדלו לאורך זמן, ואילו קצבאות הבטחת הכנסה, אבטלה וילדים הלכו וקטנו, תוך חרפת מצב העוני ואי-השוויון

אמהות וסיעוד - גדלה לאורך זמן, ואילו קבוצת הקצבאות האחרות, כגון הבטחת הכנסה, אבטלה וילדים הלכה וקטנה, תוך חרפת מצב העוני ואי-השוויון, בין היתר בעקבות הצמצום. משנת 2005, עם ההאצה בצמיחה, נעצרה ההרעה בממדי העוני - גם אם היא נותרה ברמה גבוהה. ההרעה הנוספת בממדי העוני בשנת 2009 היתה כנראה זמנית וקשורה למשבר העולמי, ואכן רואים שיפור מסוים בממדי העוני במחצית הראשונה של 2010 (ר' פרק 2).

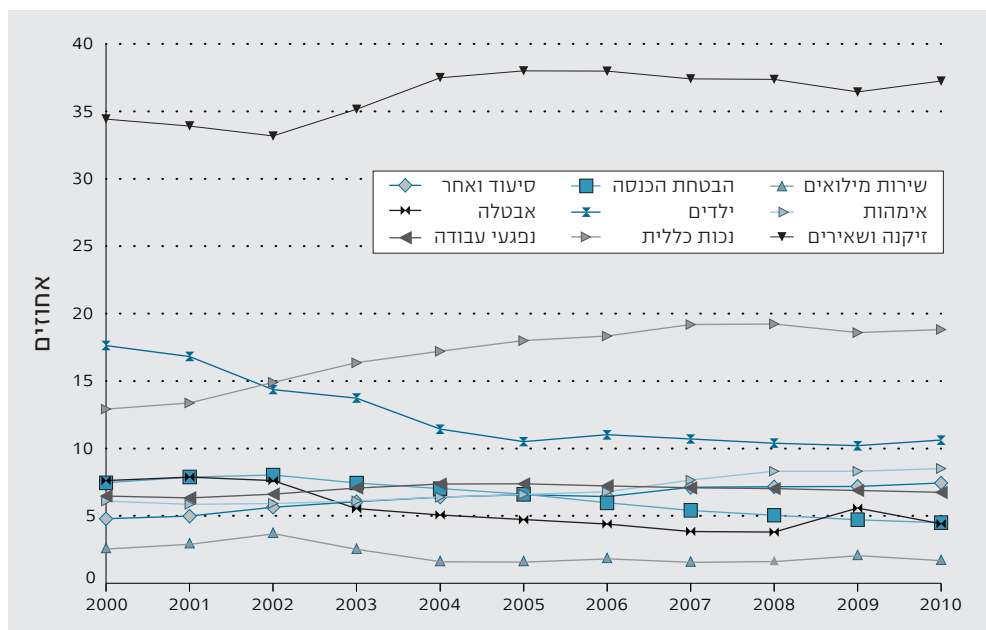
תרשים 1

שיעור שינוי ריאלי של קצבאות הביטוח הלאומי (כולל לא-גבייתיות), 1998-2010



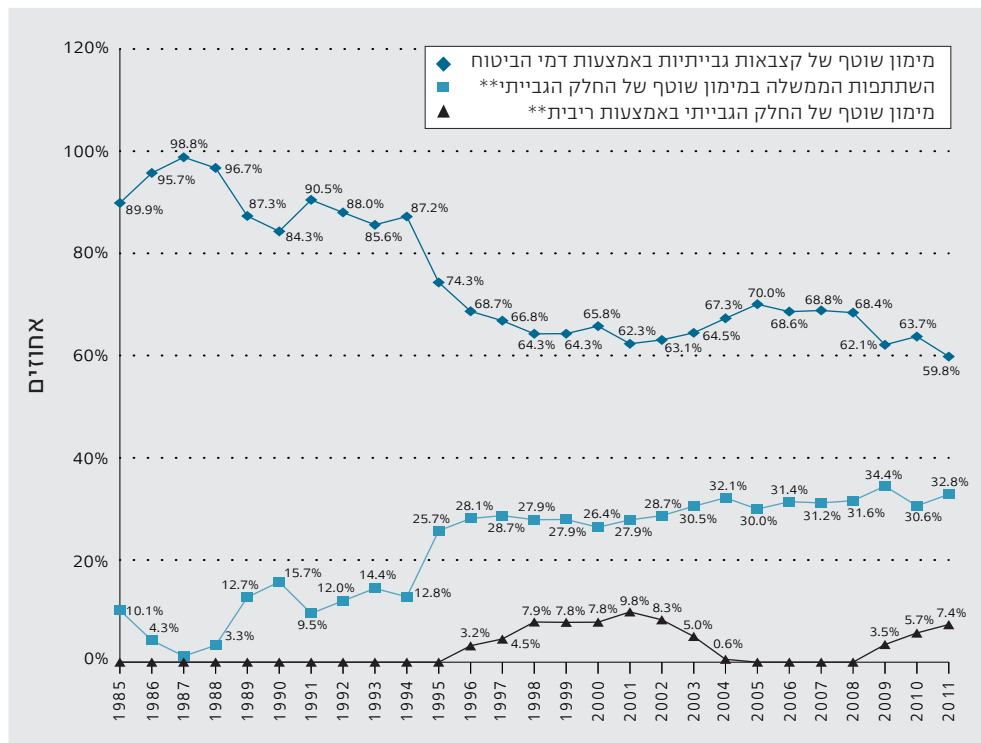
תרשים 2

סך כל תשלומי הקצבאות לפי ענף לאורך זמן, 2000-2010



תרשים 3

מימון הקצבאות הגבייתיות באמצעות גבייה מהציבור, השתתפות הממשלה וריבית, 1985–2011



תשלומי הקצבאות הגבייתיות ממומנים בעיקר באמצעות הגבייה מהציבור, אם כי מאז סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת הצטמצם בהדרגה חלקו של הציבור במימון ועלה חלקה של הממשלה. החלק הממשלתי התייצב בשנים האחרונות בכשליש מעלות הקצבאות הגבייתיות. בשתי תקופות השתמש הביטוח הלאומי בחלק מהכנסות הריבית להשלמת המימון - מ-1996-2003 ומ-2009. יצוין שרוב הכנסות הריבית (80%) שימשו מ-1985 להגדלת הרזרבה ולא למימון הקצבאות השוטפות.

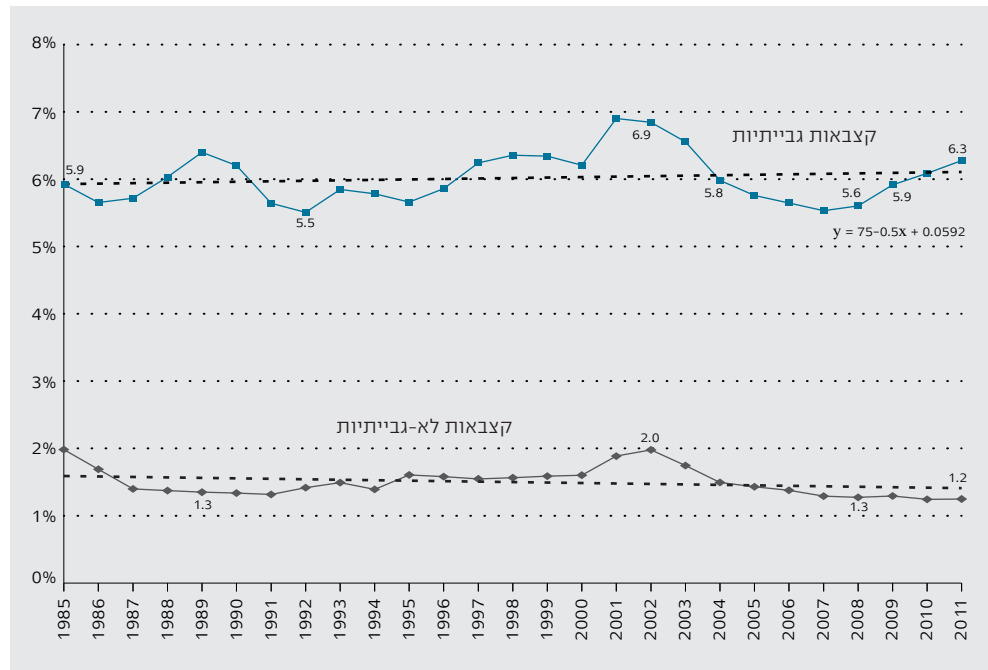
תרשים 4 מראה ששיעור הקצבאות הגבייתיות מהתוצר היה יציב לאורך 25 השנים האחרונות ונע בין כ-5.5% ל-7%. תנודתיות זו נבעה מתפניות חדות במדיניות הקצבאות (הרחבה ב-2001 וקיצוץ חד ב-2002) וכן מהתפתחות מחזור העסקים. השפעת המחזור על הקצבאות בדרך כלל אנטי-מחזורית, בפרט בנוגע לקצבת האבטלה. ב-2010 שיעור הקצבאות הגבייתיות התייצב על 6% תוצר.

היה אפשר לכאורה לפרש את מגמת הירידה בקצבאות הלא-גבייתיות, שהרכיב בעיקרי הוא הן קצבאות הקיום, כהצלחת המדיניות (תרשים 4), שכן עדיף שמספר המשפחות הזקוקות לתמיכה של קצבאות אלה יהיה קטן ופוחת. אך מאחורי נתון זה מסתתרת מגמה מדאיגה, שכן יש לראות נתון זה בהקשר של המשך רמה גבוהה של תחולת העוני וחומרתו, כך שהנתון מצביע כנראה יותר על הקושי של משפחות במצוקה להשיג קצבאות להקלת מצבם מאשר על שיפור מצבן.

שיעור הקצבאות הגבייתיות מהתוצר היה יציב לאורך 25 השנים האחרונות ונע בין כ-5.5% ל-7%. ב-2010 הוא התייצב על 6% תוצר

תרשים 4

הקצבאות הגבייתיות והלא-גבייתיות כשיעור מהתוצר, 1985-2011



2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי, הגבייתיות והלא-גבייתיות, הסתכמו ב-59.1 מיליארד ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של 4%

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-59.1 מיליארד ש"ח ב-2010, בהשוואה ל-55.4 מיליארד ב-2009. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-4%, והוא נובע מכמה גורמים שפעלו במשולב: הפער בין שיעור עדכון הגמלאות, המתבסס על עליית המחירים בשנה קודמת, לבין שיעור העלייה במדד ב-2010 (המסביר כ-1.1 נקודות אחוז מתוך סך העלייה בתשלומים); הגידול במספר מקבלי הגמלאות; והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי השיעור של גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים לפי החוק (חלקם הסכמים קואליציוניים). גם במונחים של אחוזי תוצר עלו הגמלאות ב-0.06 נקודות האחוז (לוח 2), לאחר כמה שנים שבהן ירדו או נותרו ללא שינוי: שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקבות עד 6.7% ב-2007 וב-2008 ועלה לראשונה ב-2009 ל-7.1% אחוזי תוצר. ב-2010 השיעור הגיע ל-7.12. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר ירד מ-3.8 ב-2008 ל-3.7 אחוזי תוצר ב-2009 ועלה חזרה בשנת 2010 ל-3.85 אחוזי תוצר, זאת בין היתר כתוצאה מהגדלת המקסימום בתשלום דמי ביטוח, וכן מהגדלת השיעור המופחת למעסיק. בנוסף לכך השפיעה כנראה גם העלייה בשכר.

בסך הכול עלו ב-2010 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-5.2% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם

לוח 2

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2010-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכול	מזה: גמלאות גבייתיות	סך הכול*	מזה: דמי ביטוח לאומי**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2001	8.63	6.78	6.34	4.30
2002	8.65	6.71	6.35	4.32
2003	8.12	6.41	6.23	4.22
2004	7.35	5.88	6.04	4.05
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.87
2007	6.67	5.42	5.76	3.81
2008	6.73	5.49	5.84	3.83
2009	7.06	5.80	5.63	3.67
2010	7.12	5.92	5.85	3.85

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.
** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאר רמי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) - ירדו בשיעור של 1.7% ב-2010 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-17% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 3 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. ירידה גבוהה במיוחד, של כ-17.8%, נרשמה בענף האבטלה בעקבות ירידה בשיעור האבטלה מ-7.6% ב-2009 ל-6.6% ב-2010, לנוכח התאוששות המהירה של המשק מהמשבר הכלכלי. גם בענף המילואים היתה ירידה גבוהה, של כ-14.4%.

בענף אבטלה נרשמה ירידה גבוהה במיוחד של התשלומים - כ-17.8%

בענפי הסיעוד והאמהות היתה עלייה ריאלית של כ-7% בסך התשלומים. העלייה בתשלומים לסיעוד מוסברת גם בכך שממארס 2009 ניתנה תוספת שעות טיפול לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה למי שמעסיקים עובד ישראלי: תוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות למי שזכאי לגמלה בשיעור 150% ותוספת של ארבע שעות לזכאי לשיעור של 168%. כמו כן חל גידול במספר המקבלים גמלת סיעוד, בעיקר ברמות הגבוהות של הגמלה. העלייה בתשלומים לאמהות מייצגת תופעה של השנים האחרונות, שלפיה מספר הזכאיות לדמי לידה והתשלום הממוצע לדמי לידה עולה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. ב-2010 היתה עלייה של 6.6% במספר הלידות לעומת 2009, וכמו בשנים קודמות, עלייה זו גבוהה יותר מהעלייה במספר הנשים בגיל הפריור. גם בתשלומי אשפוז יולדות חל גידול ניכר.

לוח 3
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995-2010

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיזים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פועלות ספר ואיבה מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)	אמהות ילדים	אבטלה	שירות מלואים	הנכסה***	הוצאות	סיעוד ואחר
1995	21,188*	7,675	2,254	1,487	4,287	1,280	*1,053	1,149	1,206	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	7,000	3,023	1,039	2,957	2,423	1,897
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	4,887	2,166	708	3,003	2,727	2,735
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	4,548	2,044	713	2,859	2,857	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	5,038	2,013	860	2,730	3,103	2,941
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	5,038	1,812	760	2,543	3,605	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	5,188	1,896	841	2,518	4,146	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	5,650	3,089	1,169	2,613	4,604	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	6,279	2,606	1,028	2,659	5,033	4,394
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	4.5	16.2	2.9	13.7	20.8	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	1.5	-0.9	-7.4	18.1	10.8	18.2
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	0.2	1.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	3.4	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	6.4	1.4
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	-0.5	-10.5	-12.1	-7.3	15.6	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	-1.5	0.0	5.8	-5.3	10.0	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	5.4	57.7	34.5	0.4	7.5	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	6.5	7.4
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	20.2	6.0	5.0	5.4	5.7	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	17.6	7.6	2.6	7.4	6.1	4.8
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4	6.4
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	11.0	4.4	1.9	6.0	6.8	6.4
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	10.7	3.8	1.6	5.4	7.7	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	10.4	3.8	1.7	5.0	8.3	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	10.2	5.6	2.1	4.7	8.3	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	10.6	4.4	1.7	4.5	8.5	7.4

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהעברד למשרד הביטוח הרווח חוב בנין חיסכון במספר ימי תמלואים.
 ** כולל תשלומים בעבור השלמת הנכות.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

בענפי הסיעוד והאמהות עלו התשלומים ריאליים בין 2009 ל-2010 ב-7%, בילדים - 8.2%, ובזיקנה ושאיירים ב-6.3%

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-8.2% בין 2009 ל-2010. עלייה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית-2010. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה, כך שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. עלות התוספת ב-2010 הסתכמה בכ-250 מיליון שקל (ב-2012 תהיה התוספת כ-1,500 מיליון ש"ח בהשוואה ל-2008). יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלי. נדגיש כי העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קוזה בחלקה, שכן יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002), פועלות ככיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים.

בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-6.3%. בשנים האחרונות חלו כמה שינויים להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5%, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. במקביל הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. בנוסף, באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאיירים עוד, מ-16.5% ל-17%, ובינואר 2010 ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי³. השלמת ההכנסה לקצבאות אלו תועלה אף היא בשיעור דומה.

לוח 3 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.2% מסך הגמלאות ששולמו ב-2010. בהשוואה לשנה הקודמת, 2009, גדל חלקו ב-0.8 נקודות אחוז. גם חלקו של ענף הנכות, השני בגודלו, גדל מ-18.6% ב-2009 ל-18.8% ב-2010. ענף הילדים הגדיל את חלקו מ-10.2% ב-2009 ל-10.6% ב-2010. ענף האבטלה הוריד את חלקו בשיעור ניכר, מ-5.6% מסך התשלומים ב-2009 ל-4.4% מהם ב-2010 (ראו לעיל) וענף שירות המילואים הוריד אף הוא את חלקו הצנוע, מ-2.1% ב-2009 ל-1.7% ב-2010. גם ענף הבטחת ההכנסה המשיך את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.5% מסך התשלומים (לעומת 8% ב-2002). הענפים האחרים שמרו פחות או יותר על חלקם מ-2009.

3. רמת הגמלאות

בינואר 2010 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2008 עד נובמבר 2009, בשיעור של 3.8%. שיעור זה מעדכן את "הסכום הבסיסי"⁴, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-1.1%. באופן מצטבר מ-2002 עד 2010 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-15% - בדומה לשיעור עליית המחירים באותה תקופה. בכך מצטמצם הפער בין שני האינדיקטורים, אף שניסיון העבר מלמד שהקצבאות המעודכנות במחירים עשויות להישחק ביחס לשכר, שכן במבט של 30 השנים האחרונות, השכר הריאלי (דהיינו זה המנוכה בעליית המחירים) עלה בשיעור ממוצע של כ-1.5% לשנה. עם זאת, אם תימשך המגמה שתוארה לעיל, והתמורה לעבודה

בינואר 2010 עודכנו הקצבאות בשיעור של 3.8%

3 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2010 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,975 ש"ח.

4 ר' הערה 3 בפרק זה.

תמשיך לקטון בעשורים הבאים, השחיקה בקצבאות בעקבות עדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום עדכון על-פי השינויים בשכר, צפויה לקטון ואולי אף להיעלם.

בשנת 2010 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה כשיעור מהשכר הממוצע, מ-16.0% ל-16.8% מהשכר הממוצע לקשישים יחידים עד גיל 80, ומ-16.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע לבני 80 ויותר. קצבת השאירים לאלמנ/ה עם שני ילדים עלתה מ-30.8% ל-32.4%.

ב-2010 עלתה במעט הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה. הכנסת המינימום ליחיד, על כל הגדרותיה כאחוז מהשכר הממוצע, עלתה ב-0.6-0.7 נקודות אחוז בין 2009 ל-2010. הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים היא 38.8% מהשכר הממוצע לעומת 52.2% ממנו ב-2002, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003. לעומת זאת הגמלה ליחיד בן 55 שנה ויותר עלתה מעבר לרמתה ב-2002 והיא 24.9% מהשכר הממוצע ב-2010 לעומת 24.0% ב-2002.

קצבת הנכות הממוצעת ירדה מ-32.3% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2009 ל-32.1% ממנו ב-2010. במצטבר מ-2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-1.7 נקודות אחוז. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים נותרה ללא שינוי ביחס לשנה הקודמת -28.1%. הגמלה בממוצע לחודש לילד נכה ירדה בכאחוז וחצי בין 2009 ל-2010. לעומתה קצבת הניידות עלתה בעשירית האחוז במונחים ריאליים בין שתי השנים.

גמלת הסייעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2010 ב-1.5% לעומת 2009.

קצבת ילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים עלתה ריאלית במקצת בין השנים 2009 ל-2010. גם ביחס לשכר הממוצע הקצבה המשפחתית עלתה, חוץ מאשר במשפחות עם ילד אחד. העלייה הניכרת ביותר היתה במשפחות שבהן ארבעה ילדים שנולדו לאחר חודש מאי 2003, שכן הקצבה המשפחתית עלתה בכ-11% ביחס לשכר הממוצע. במשפחות שבהן ארבעה ילדים שנולדו לפני יוני 2003 הקצבה עלתה בכ-8.5%. למרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית לעומת 2009, קצבאות הילדים נותרות עדיין נמוכות ביותר מ-50% לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. בענף נפגעי עבודה, המשלם גמלה מחליפת שכר, ירדו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ב-4.4% וב-13.8%, בהתאמה, לעומת שנת 2009. הירידה בדמי הפגיעה של העצמאים מבטלת למעשה את העלייה שחלה בשנת 2009.

דמי אבטלה הממוצעים ליום ירדו במעט לעומת שנת 2009 (שנת 2009 היתה שנת מיתון שהתאפיינה בגל פיטורין אף של בעלי רמות שכר גבוה). הירידה ברמת דמי האבטלה בשנת 2010 נובעת כנראה מהצטרפותם של מובטלים שהיו בעלי שכר נמוך ושל צעירים (לצעירים מנכים 25% מדמי האבטלה שהם זכאים להם).

בגמלת אמהות לא חל שינוי משמעותי ברמת הגמלה לעומת שנת 2009, בדמי לידה היתה עליה ריאלית של פחות מ-1% ובמענק לידה עלייה של 1%.

4. מקבלי גמלאות

ב-2010 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים - הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. המוסד שילם קצבאות ל-758.5 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש (לוח 4). בענף

קצבת הנכות הממוצעת ירדה לרמה של 32.1% מהשכר הממוצע למשרת שכיר

גמלת הסייעוד הממוצעת עלתה ריאלית ב-2010 ב-1.5%

ב-2010 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים - הענף הגדול בענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. שולמו קצבאות ל-758.5 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש

לוח 4
מספר תקבילי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (תמוצע לחדש), 1990-2010

שנה	זיקה ושאירים	נכות כללית			נפגעי עבודה			מספר המקבילים (אלפים)			דמי אמטלה	הטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
		קצבה לשיירותים	גמלה לילד נכה	גמלת נידרות	דמי פגיעה*	קצבת נכות	מענה לידה*	דמי לידה*	משפחות המקבלות קצבאות ילדים**	ילדים			
1990	442.6	73.5	5.8	11.4	56.7	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0	
1995	553.9	94.0	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0	
2001	677.0	142.4	16.4	19.3	69.1	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4	
2003	709.2	157.3	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0	
2004	722.3	162.4	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4	
2005	719.9	170.9	21.0	24.9	63.9	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0	
2006	727.5	178.3	22.2	26.1	64.3	26.4	150.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4	
2007	728.9	187.5	23.8	27.3	67.6	27.8	151.6	86.0	980.6	49.8	120.2	125.4	
2008	735.8	195.0	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1	
2009	746.9	200.1	26.5	30.4	65.8	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6	
2010	758.5	207.2	27.9	31.6	67.6	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4	
גידול שנתי (אחוזים)													
1990-1986	2.6	3.4	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4	
1995-1991	4.6	5.0	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7	
2000-1996	3.5	7.6	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2	
2001	3.0	5.2	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1	
2003	2.4	4.5	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7	
2004	1.8	3.2	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4	
2005	-0.3	5.2	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4	
2006	1.1	4.3	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7	
2007	0.2	5.2	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3	
2008	0.9	4.0	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7	
2009	1.5	2.6	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2	
2010	1.5	3.5	5.3	3.9	2.8	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5	

* מספר המקבילים השונים במשך השנה.
 ** הנתונים לשנת 1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד והיאשון והילד השני הוחזרו לזון באמצעות המעסיקים, בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בהישוע תחתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלת בין כמה מקבילים נקופה למקביל אחד בלבד. מספר המקבילים לשנת 2004, שבו הישוע נמנו כל מקביל הקצבה הממוצעת, היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2010 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.47 מיליון ילדים החיים בכמיליון משפחות.

הזינוק שנרשם במספר המקבלים דמי אבטלה בין 2008 ל-2009 נבלם. עלייה חדה זו באה לאחר שמ-2003 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקביות בשיעורים של 4%-27% (חוץ מבשנה אחת, 2005, שבה הוא נותר יציב). המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות הביאו לתנודות במספר מקבלי דמי אבטלה בעשור האחרון.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 3.5% לעומת השנה שעברה. מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3%-ל-8%. לעומת זאת בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות בסדרי גודל דומים לאלה של השנים האחרונות: מספר המקבלים גמלה לשיירותים מיוחדים עלה ב-6.1%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-3.9%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 5.3%.

בענף אמהות חלה עלייה של כ-6% במספר המקבלים (מענק לידה ודמי לידה) ובענף סיעוד חלה עלייה של 3.5%.

בענף נפגעי עבודה, המושפע משיעורי התעסוקה במשק, חלה עליה של 2.8% במספר מקבלי דמי הפגיעה. לעומת זאת מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה ב-4.5%.

בשנת 2010 שבה מגמת הירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה - ירידה של 2.1% לעומת שנת 2009, השנה שבה נרשמה לראשונה התייצבות במספר המקבלים. שיעור הירידה ב-2010 במספר המקבלים נמוך משיעורי הירידה שנצפו לאחר שנת 2004 (3%-7% מדי שנה). באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה "אורות לתעסוקה". מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

5. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך מדורג זה נמשך עד 2009 ובסופו הופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ועלולה בעקיפין לגרום גם לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על העובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נעשו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבטוחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 התקרה מעודכנת רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבטוחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה עשוי להוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד (ר' סעיף 4 לעיל), ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

בחוק ההסדרים ל-2009-2010 הוכפלה תקרת התשלום לגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים ממנו, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. במקביל הועלה השיעור המופחת למעסיק ב-0.4 נקודות האחוז. מהלכים אלה פועלים להעלאת תשלומי הגביה בגין דמי ביטוח לאומי מהציבור ומגדילים גם את השתתפות הממשלה. בפועל, תוספת הגבייה ותוספת הקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בענף ילדים מ-210% בשנת 2008 ל-169% ב-2010.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2010 ב-47.6 מיליארד ש"ח: 29.1 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-16.3 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2.2 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 5 מראה שב-2010 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-7.1% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-7.9% וגביית דמי ביטוח בריאות עלתה ב-5.8%. ליציאה מהמשבר הכלכלי העולמי היתה תרומה ניכרת לעליה בגבייה: לולא שינויי החקיקה שהונהגו ב-2009-2010 הגבייה מהציבור היתה עולה בשיעורים נמוכים יותר.

הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג עלתה מעט, מ-5.4% ב-2009 ל-5.6% ב-2010, בדומה לשנים 2006-2008. יצוין שב-2003 היתה הגבייה מהציבור בהיקף של 6.3% מהתמ"ג ומאז לא עלתה על שיעור של 5.8%. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו ברמתם (2%). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים הוסיף לטפס ועלה בהדרגה, מ-40.2% ב-2003 ל-46.8% ב-2010 כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך וכן שינויים בחקיקה (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק). בשנה האחרונה חלו שיפורים בגבייה הן במס הכנסה והן בביטוח הלאומי.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. הגבייה משכירים עלתה ב-7.7% ב-2010 ושיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים עלה בכ-3%, לאחר עלייה בשיעורים גבוהים של כ-10% בכל שנה בין 2006 ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-10% לעומת עלייה מקבילה של כ-37% בגבייה מעצמאים. שיעורים אלה מוסברים בשינויי חקיקה ובשיפור המצב הכלכלי במשק שהעלו את הגבייה באופן ניכר. גם העלייה בשכר הממוצע במשק (3.6%), העלייה במספר משרות שכיר והעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות, תרמו לעלייה בהיקף הגבייה.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2010 ב-47.6 מיליארד ש"ח: 29.1 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-16.3 מיליארד למערכת הבריאות

ב-2010 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-7.1% במונחים ריאליים, תוצאה של שינויי החקיקה ושיפור המצב הכלכלי במשק

לוח 5

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2006-2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
47,579	43,224	42,402	39,740	37,792	סך כל תקבולי דמי ביטוח
45,346	41,228	40,452	37,910	36,112	סה"כ גבייה מהציבור
29,055	26,233	25,877	24,454	23,554	לענפי ביטוח לאומי
16,290	14,995	14,575	13,456	12,558	למערכת הבריאות
2,234	1,996	1,950	1,830	1,680	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
7.1	-1.4	2.0	4.4	2.2	סה"כ גבייה מהציבור
7.9	-1.9	1.2	3.3	1.4	לענפי ביטוח לאומי
5.8	-0.4	3.6	6.6	4.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.6	5.4	5.6	5.6	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.6	3.4	3.6	3.6	3.7	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהמסים הישירים ליחידים					
46.8	45.8	43.0	40.5	41.1	סה"כ גבייה מהציבור
30.0	29.1	27.5	26.1	26.8	לענפי ביטוח לאומי
16.8	16.7	15.5	14.4	14.3	למערכת הבריאות
כאחוז מהמסים הישירים					
35.6	35.4	32.5	28.7	28.8	סה"כ גבייה מהציבור
22.8	22.5	20.8	18.5	18.8	לענפי ביטוח לאומי
12.8	12.9	11.7	10.2	10.0	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 6 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2010 ב-63.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זהו גידול שנתי ריאלי של 2% בין שתי השנים, שמקורו בעיקר במרכיב דמי הביטוח שעלו ריאלי ב-7.9%. עלייה זו קוזה בירידה של כ-6.6% בהשתתפות האוצר בעיקר בשל ירידה בשיעור השתתפות בענף ילדים מ-210% ל-169% מינואר 2010.

מ-2005 עלו התקבולים בכ-12.7% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי. המימון הממשלתי של הגמלאות הלא גבייתיות עלה ב-2.2% בלבד מאז 2005, ותקבולי הריבית, שמשקלם בסך התקבולים קטן יחסית, עלו ריאלי באותה תקופה בשיעור של כ-26.7%. צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה מראה על עלייה בשיעור גבוה מהמוצע באותה התקופה. העלייה המצטברת בהשתתפות הממשלה מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32

תקבולי המוסד
הסתכמו ב-2010
ב-63.8 מיליארד ש"ח
- גידול שנתי ריאלי
של 2%

לוח 6

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 2010-1995

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
2010	2.0	7.9	-6.6	-1.7	2.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2004	100.0	48.5	;	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0

תלותו של הביטוח הלאומי במימון הממשלתי הולכת וגדלה, ומשמעותה כרסום בעצמאותו

* כולל פיצויים צד ג'
 ** כולל שיפוי אוצר.
 *** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

לחוק⁵. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

5 הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 בחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בשנת 2010 גדל הגירעון השוטף לכ- 2.3 מיליארד ש"ח. העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 לכ-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, התהפכה המגמה של עודף תקציבי, שהגיע ליותר מ-2 מיליארדי ש"ח ב-2007 וב-2008. בשנת 2009 נוצר גירעון של כ-1.1 מיליארד ש"ח ובשנת 2010 גדל הגירעון השוטף לכ-2.3 מיליארד ש"ח. תרמו להיפוך מגמה זה ענף הזיקנה והשאירים, ששילש את הגירעון מאז 2009 והגיע לגירעון של 1.5 מיליארדי ש"ח; ענף הילדים שהעודף שלו קטן בכמיליארד ש"ח; ענפי הגמלאות מחליפות שכר - נפגעי עבודה ואמהות - שהגירעון בכל אחד מהם עלה בכ-150 מיליון ש"ח; וענף הסיעוד שהוסיף לגירעון עוד כ-300 מיליון ש"ח. ענף אבטלה הוא הענף היחיד שהגירעון בו פחת בכחצי מיליארד ש"ח. יצוין כי ממצאים מסימולציה שנעשתה מראים שמגמה זו תחריף בשנים הבאות.

הכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 ל-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009 ולכ-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010. עם זאת, חוץ מענף הזיקנה והשאירים, כל יתר הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה. המעבר המחודש לגירעון שוטף מתבטא בהרחבת הגירעון בתקציב המדינה.

לוח 7

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי על השקעות (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2010-2007

ענף ביטוח	כולל ריבית				ללא ריבית			
	2010	2009	2008	2007	2010	2009	2008	2007
סך הכול	4,683	5,540	8,604	7,885	-2,317	-1,126	2,454	2,285
זיקנה ושאיירים	1,058	986	1,964	1,844	-1,532	-1,520	-406	-366
נכות כללית	-3,271	-3,076	-2,394	-2,507	-3,541	-3,506	-2,934	-2,927
נפגעי עבודה	-1,301	-1,151	-902	-914	-1,451	-1,351	-1,142	-1,104
אמהות	-2,305	-2,029	-1,558	-1,229	-2,176	-1,999	-1,608	-1,239
ילדים	15,017	15,413	14,660	13,791	10,947	12,013	11,960	11,161
אבטלה	-1,944	-2,468	-1,356	-1,342	-1,944	-2,468	-1,357	-1,312
סיעוד	-2,788	-2,377	-2,064	-1,970	-2,658	-2,376	-2,164	-2,000
אחר	218	241	257	213	38	81	107	73

6. מודל לבחינת האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של הביטוח הלאומי

1. מבוא

מערכת של ביטחון סוציאלי נועדה לצמצם נזקים כלכליים הנובעים מסיכונים הכרוכים במחזור החיים. כדי שתהיה בת קיימא יש לבחון את איתנותה הפיננסית

מערכת של ביטחון סוציאלי נועדה לצמצם נזקים כלכליים הנובעים מסיכונים הכרוכים במחזור החיים של הציבור הנוכחי והעתידי תוך חתירה ושמירה על עקרונות של צדק חברתי. חשוב שהפעלתה של מערכת כזו גם תצמצם השפעות לא רצויות על התנהגות הציבור ועל התפתחות המשק, כגון פגיעה ברצון הפרט והמשפחה לעבוד או לחסוך.

כדי להבטיח שהמערכת תהיה בת קיימא, יש לבחון את איתנותה הפיננסית. מערכת המושגת על יסודות פיננסיים רעועים צפויה לקרוס ולא תוכל להבטיח לציבור ביטחון סוציאלי לאורך זמן. יתרה מזו, עצם קריסת המערכת עלול לגרום נזקים כלכליים ישירים ועקיפים למשק בכלל.

האיתנות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי חשובה למשק ולחברה גם מהיבט הדרישה לצדק רב-דורי: חברה שמעוניינת לדאוג לכל אזרחיה - גם לאלה שטרם נולדו - צריכה לדאוג ליכולת הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי שלה, כך שיהיה אפשר לספק שירותים וקצבאות ברמה נאותה.

א. איתנות פיננסית - שילוב של קיימות וניזלות

איתנות פיננסית היא מצב שבו מתקיימים בו-זמנית שני התנאים החלקיים - התנאי ארוך הטווח - קיימות (transversality) והתנאי קצר הטווח - ניזלות (liquidity).

תנאי הקיימות הוא מושג דינמי, המכונה גם תנאי הטרנס-ורסאליות (transversality condition) ומוגדר בדרך כלל לטווח אין-סופי. תנאי זה מחייב שהערך המהוון של סכום התקבולים פחות התשלומים יהיה חיובי או לפחות אפס. הקיימות אינה מחייבת איזון של התקבולים והתשלומים בכל תקופה ותקופה אלא רק לאורך זמן. בכך היא דואגת לעקביות לטווח ארוך של ההתפתחויות הבסיסיות הצפויות, ובעיקר לשילוב של מערכת החוקים עם התהליכים הדמוגרפיים והכלכליים הצפויים. הקיימות אינה שוללת אפשרות של גרעונות רצופים בתקופות מסוימות אלא רק מבטיחה איתנות במובן של ערך מהוון. כדי לשמור על האיזון בכל תקופה ותקופה (למשל שנה או כמה שנים) יש להתייחס לתנאי הניזלות (liquidity). תנאי זה מחמיר יותר מתנאי הטרנס-ורסאליות שכן הוא מחייב איזון בכל תקופה.

ב. איתנות חברתית

אוסף של אינדיקטורים חברתיים מודדים את מידת השגת היעדים החברתיים של מערכת הביטחון הסוציאלי. מושגים אלה כוללים למשל את רמת האוניברסליות של המערכת ובעיקר את רמת הקצבאות האבסולוטית והיחסית לרמת החיים. היבט נוסף הוא מידת הפרוגרסיביות או הסולידריות של הקצבאות והגבייה וכן רמת מיצוי הזכויות.

התעלמות מההיבט החברתי של הפעלת כלים לשיפור האיתנות הפיננסית עלולה להביא להצעת פתרונות שירוקנו מתוכן את משמעות הביטחון הסוציאלי. לכן נגדיר איתנות כמצב רצוי של קיימות לאורך זמן, הן מבחינת החוסן הפיננסי והן מבחינת החוסן החברתי. האיתנות היא, כאמור לעיל, סוג של צדק רב-דורי, שכן מטרתה להגן על רמה הולמת של ביטחון סוציאלי לא רק בדור הנוכחי אלא גם בדורות הבאים. לשם כך יש צורך להעריך מגמות עתידיות כפי שהן נגזרות מההתפתחות הדמוגרפית והכלכלית הצפויה. בעוד שקיים ידע סביר בנוגע להתפתחות הדמוגרפית, קשה בהרבה, אם בכלל, לצפות מראש תהליכים כלכליים וחברתיים ארוכי טווח.

במינהל המחקר והתכנון נבנה מודל שמטרתו לבחון את האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של מערכת הביטחון הלאומי לאורך כמה עשורים עתידיים. מודל מסוג זה נאלץ להישען על הנחות עבודה רבות ובנוגע להנחות המרכזיות נדרשים ניתוחי רגישות. ניתוחי רגישות נחוצים במיוחד במצבים שבהם קשה להחליט על רמה סבירה של פרמטרים מרכזיים.

2. הדמוגרפיה

אחד הסיכונים המרכזיים של מערכת ביטחון סוציאלי טמון בהתפתחות הדמוגרפית. ברוב המדינות המפותחות נוצר תהליך ארוך טווח של התבגרות האוכלוסייה, דהיינו גידול של משקל האוכלוסייה

במינהל המחקר והתכנון נבנה מודל שמטרתו לבחון את האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של מערכת הביטחון הלאומי לאורך כמה עשורים עתידיים

אחד הסיכונים המרכזיים של מערכת ביטחון סוציאלי טמון בהתפתחות הדמוגרפית. בניגוד לתחזיות כלכליות, התנאים הדמוגרפיים נוגעים לתהליכים ארוכי טווח

הזקנה בכלל הציבור. מחד הילודה קטנה, בדרך כלל עם העלייה ברמת החיים ועם ההשתלבות הגוברת של הנשים בשוק העבודה, ומאידך תוחלת החיים גדלה. תהליכים אלה מקשים על יציבות המימון של מערכת הביטחון הסוציאלי.

האוכלוסייה במודל בנויה על בסיס נתוני הלמ"ס העדכניים של 2009, כאשר בשלב זה הוכנה תחזית ל-50 שנה קדימה תוך הפרדה לפי מין וגיל. בהמשך מתוכנן להרחיב את המודל לקבוצות אוכלוסייה נפרדות, בהתאם לרלוונטיות שלהן להתנהגות בתחומי הילודה והתמותה. שלב שני זה יבדיל בין הקבוצות לפי לאום וכן לפי דתיות (חרדים ולא-חרדים). התחזית הנוכחית עדיין לא כוללת הערכה מספקת לעלייה בתוחלת החיים, זאת אף שצפוי שהגידול המאפיין את תוחלת החיים זה שנים רבות יימשך גם בעשורים הקרובים.⁶ הנחה זו גורמת בשלב זה להטיה כלפי מטה בתשלומים אך גם יוצרת הטיה בתקבולי הגבייה ובהשתתפות האוצר. הטיה זו פועלת בעיקר על תוצאות הטווח הארוך מאוד ולא על שני העשורים הקרובים. התחזית כוללת המשך מגמות בתחום הילודה והתמותה מבלי להתעמק בהבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

תפקידה של התחזית הדמוגרפית הוא לאפשר לבחון התפתחויות חלופיות בתחום הדמוגרפיה. בניגוד לתחזיות כלכליות, הנתונים הדמוגרפיים נוגעים לתהליכים ארוכי טווח.

3. המודל הכלכלי - שוק העבודה

השכר - אחת הסוגיות המורכבות בכל תרגיל של איתנות פיננסית היא חיזוי ההתנהגות בשוק העבודה, שכן האוכלוסייה העובדת משפיעה באופן מכריע על התפתחות האיתנות הפיננסית. הנחות שוק העבודה משפיעות בראש וראשונה על הערכות הגבייה אך גם על אותם תשלומי קצבאות המושפעים ממספר המועסקים ומגובה ההכנסות מעבודה (כך למשל קצבאות מחליפות שכר כגון אמהות, נפגעי עבודה ואבטלה). לכן מודל האיתנות מחייב נקיטת הנחות בנוגע לשיעור ההשתתפות בשוק העבודה ולשיעור הגידול בהכנסות מעבודה.

כדי לשמור על עקביות התרחישים חשוב לנצל באופן מרבי את ההנחות הגלומות בנתונים הדמוגרפיים ולהוסיף הנחות נוספות רק כאשר הדבר בלתי נמנע. אחת הדוגמאות לכך היא הקביעה בעניין שינויים בשכר הריאלי במשך. במודל הנוכחי שינוי זה נגזר ממודל שכר של מחזור החיים (life cycle model). לפי מודל זה, קידום השכר נגזר לפי התקדמות השכר של העובד/ת לפי גיל וותק בעבודה. הערכותינו לגבי התפתחות השכר התבססו על התפלגות השכר בשנים 2000 עד 2009, המתקבלת מקובץ ההכנסות מעבודה של רשות המסים (תרשים 5).⁷

מניתוח השכר של אוכלוסיית השכירים מתברר שהשכר הריאלי לפי גיל כמעט לא השתנה בשנים אלה ועליית השכר הממוצעת נבעה בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה (שינוי הרכב הגילים במשך). שכן ככל ששיעור המבוגרים באוכלוסייה עולה כך צפוי השכר הממוצע לגדול עקב השפעת הוותק על השכר לאורך מחזור החיים. כמובן יהיה אפשר לשנות בעתיד את ההנחה בנוגע לשינוי השכר הממוצע המנוכה מהשפעת מחזור החיים.

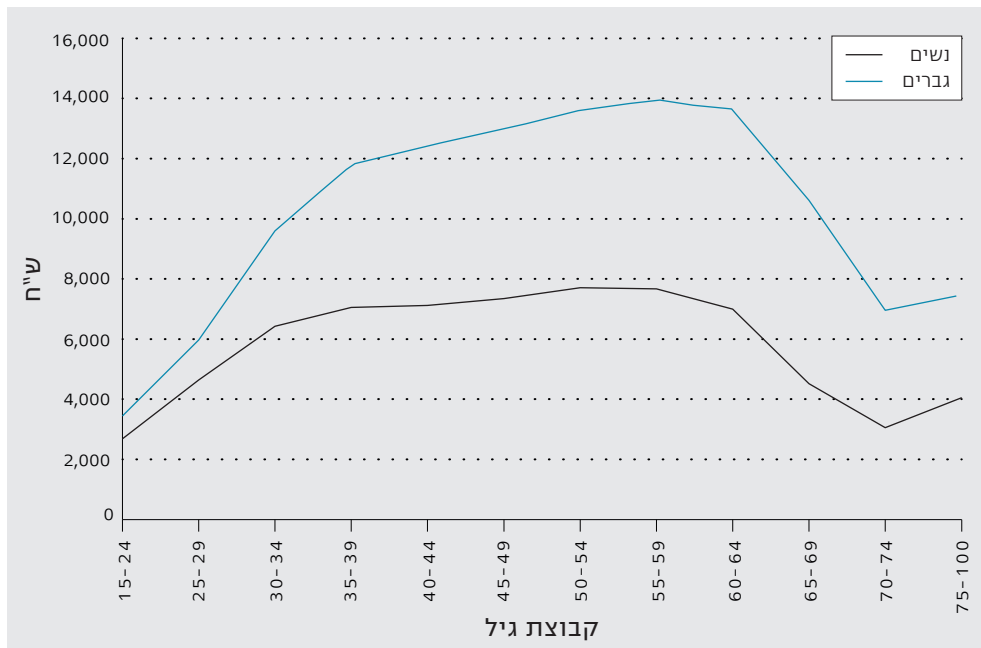
האוכלוסייה העובדת
משפיעה באופן
מכריע על התפתחות
האיתנות הפיננסית

6 מינהל המחקר כבר שוקד על גרסה משופרת בסיוע של הדמוגרף אליהו בן-משה. התרחיש החדש יכלול המשך עלייה בתוחלת החיים. עם זאת חשוב לציין שבמודל יחושבו שלוש תחזיות שונות של התפתחות צפויה לאוכלוסייה. על אף הניסיון הרב של החברה הישראלית עם מלחמות, גורם סיכון זה לא מובא בחשבון בתחזית.

7 ייתכן שעליית השכר לאורך מחזור החיים, הגלומה בנתונים ההסטוריים של העשור המסתיים ב-2009, אינה משקפת די הצורך את התפתחות השכר הצפויה בעתיד. הנחה זו תיבדק בהמשך הפרויקט.

תרשים 5

ממוצע השכר לשנים 2000-2009 לפי מין וקבוצות גיל, (מחירי 2009)



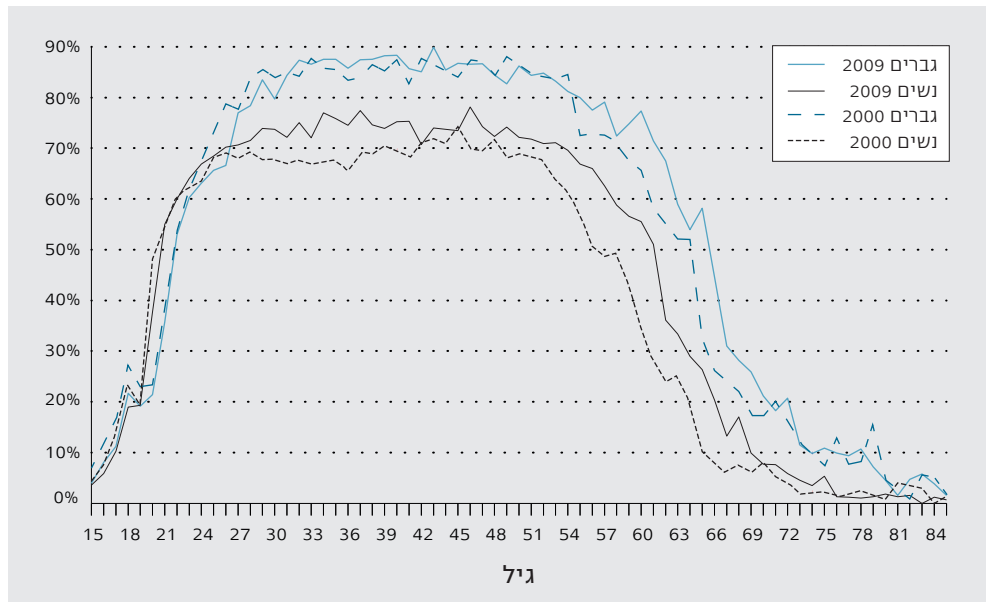
השכר הריאלי לפי גיל כמעט לא השתנה בשנים 2009-2000 ועליית השכר הממוצעת נבעה בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה

בשנים 2008-2000 שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה מתקרב לשיעור ההשתתפות של גברים

שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה - מודל מחזור החיים מתבטא גם בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה לפי גיל ומין (מועסקים ומובטלים כשיעור מהאוכלוסייה בגיל העבודה). גם כאן מודל הביטוח הלאומי מפרט את שיעור ההשתתפות לפי גיל, ובדומה להתפלגות השכר ("פעמון") גם בשיעורי ההשתתפות אפשר להבחין בצורת פעמון לפי גיל. הנחנו כמה הנחות כלליות בנוגע לשינויים צפויים בשיעורי ההשתתפות של נשים וגברים. שינויים אלה נגזרו על בסיס הניסיון בעשור האחרון. בקרב הצעירים אפשר להבחין בעיכוב בגיל הכניסה לשוק העבודה, בין היתר כתוצאה מהחשיבות ההולכת וגוברת של ההשכלה כגורם להצלחה בשוק העבודה. מאפיין בולט אחר של התקופה הנסקרת הוא העלייה שחלה בשיעורי ההשתתפות של גברים בגיל מבוגר, בייחוד בגיל הסמוך לגיל הפרישה וגם קצת לאחריו. ייתכן שחלק מהגידול בשיעורי ההשתתפות בגיל מבוגר נובע מעצם ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה, מתחילת 2004. אצל נשים השינויים הללו פחות בולטים: השינוי המרכזי בקרבן הוא מגמת צמצום הפער בין שיעורי ההשתתפות שלהן לבין שיעור ההשתתפות של הגברים (תרשים 6). ניתוח המגמה של השנים 2008-2000 מצביע על תהליך התכנסות מסוים של שיעור ההשתתפות של נשים לזה של גברים לאורך זמן. עם זאת נראה שתהליך זה הולך וקטן עם ההתקרבות לגיל הפרישה. המודל אינו מניח הנחה שרירותית בנוגע לעליית השכר הריאלי במהלך תקופת התרחיש (50 שנה). השינוי בשכר הריאלי נגזר מהשפעת הרכב הגילים והמינים עליו ועל שיעור ההשתתפות (המשפיע על המשקלות של הציבור העובד). לפיכך נגזר השכר הממוצע במשך בתקופת התחזית מההנחות המשולבות בדבר שיעור ההשתתפות והתפתחות השכר לאורך מחזור החיים לנשים ולגברים בנפרד וכמובן מהנחות דמוגרפיות. התוצאה היא שהשכר הממוצע כמעט לא צפוי לעלות בקרב נשים (כ-0.5% לשנה) וגם בקרב גברים העלייה צנועה - כ-1% לשנה. קיים פער ניכר לטובת גברים - בתחילת התקופה השכר הממוצע (במחירי 2009) הוא כ-6,220 לנשים וכ-10,200 לגברים - פער של 64%.

תרשים 6

שיעורי השתתפות בכוח העבודה של נשים וגברים לפי גיל, 2000 לעומת 2009



בגלל הפער בשיעור השני לאורך זמן הוא צפוי לגדול בסוף התקופה ל-69% - כ-6,320 לנשים וכ-10,600 לגברים.⁸ אם הפערים בשכר בין גברים לנשים יצמצמו והרגלי העבודה יתקרבו זה לזה, ייתכן שההתקרבות תהיה לטובת שכר הנשים.

4. התקבולים

התקבולים הם הסכום של גביית דמי ביטוח מציבור העובדים והמעסיקים ושל השתתפות הממשלה. השתתפות זו כוללת גם את שיפוי⁹ האוצר ומגיעה לכ-2/3 מהגבייה מהציבור. השתתפות הממשלה היא בסופו של דבר ביטוי לסולידריות של הממשלה עם מערכת הביטחון הסוציאלי, שכן עקרון האוניברסליות בקצבאות וההנחות בגבייה על רקע מעמד כלכלי ועוד מחייבים מימון פרוגרסיבי, בין היתר דרך מערכת המסים. ככל שמערכת המסוי פרוגרסיבית יותר כך השתתפות הממשלה משקפת סולידריות גדולה יותר. סולידריות זו נשחקה בשנים האחרונות עקב הפיכתה של מערכת המסוי לפחות פרוגרסיבית (בעיקר כתוצאה מהגדלת המע"מ והקטנת הפרוגרסיביות במס הכנסה).

מודל התקבולים מגבייה מהציבור בנוי על תחזית של התפתחות שיעור השתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגיל העבודה וגם אחרי גיל העבודה ועל התפתחות השכר הריאלי והתקבולים מעצמאים.

בתחום הגבייה המודל מאפשר התערבות בפרמטרים העיקריים ובהם מידת הפרוגרסיביות של מערכת הביטוח הלאומי.

השתתפות הממשלה היא בסופו של דבר ביטוי לסולידריות של הממשלה עם מערכת הביטחון הסוציאלי. סולידריות זו נשחקה בשנים האחרונות עקב הפיכתה של מערכת המסוי לפחות פרוגרסיבית

8 בהמשך העבודה נשלב מחקרים מיוחדים בתחום שוק העבודה, דבר שעשוי לשנות באופן מהותי את התוצאות לאורך זמן.
9 במטרה להזיל את עלות ההעסקה למעסיקים החליטה הממשלה בעבר לשלם דמי ביטוח של המעסיקים במקומם. בהמשך הממשלה הקטינה את השיפוי על חשבון תקבולי הביטוח הלאומי (ר' סקירות שנתיות קודמות).

5. התשלומים (הגמלאות)

מטרה מרכזית של המודל היא כאמור לאפשר ניתוח של הצעות מדיניות על מצב האיתנות הפיננסית והחברתית. לכן המודל בנוי כך שפרמטרים רבים שקבועים כיום בחוק ניתנים לשינוי במסגרת סימולציות. כך אפשר להעריך תועלות ועלויות בנוגע לאיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית. במקרים רבים אלה יהיו מנוגדים זה לזה והמודל יאפשר לשקול צעדים שישמרו על האיזון הדרוש בין שני שיקולים חשובים אלה.

בשלב זה הקצבאות שפותחו במודל בפירוט סביר הן קצבת הזיקנה, הנכות הכללית (שלא מעבודה), הילדים והאמהות (מענק אשפוז ודמי לידה). לכל אחת מקצבאות אלה פורטו פרמטרים שמבטאים את ההכללים העיקריים הנהוגים בקצבה, כך שהמודל מאפשר שינוי של הפרמטרים לצורך סימולציות. סימולציות אלה מאפשרות אפוא לשאול שאלות מדיניות, לבחון את עלותן התקציבית ואת תועלתן או נזקן למבוטחים.

הקצבאות שפותחו במודל בפירוט סביר הן זיקנה, נכות כללית (שלא מעבודה), ילדים ואמהות

קצבאות הסיעוד, השאירים, נפגעי תאונות, נפגעי עבודה, אבטלה ופש"ר מטופלות בשלב זה לפי האוכלוסיות הרלוונטיות ללא אפשרות טיפול בפרמטרים. הרחבת חלק זה לטיפול בפרמטרים נמצאת בתהליך עבודה.

6. החשבון הכולל והרזרבה (יתרת הנכסים) כמדדים לאיתנות פיננסית

המשתנה שבסופו של דבר קובע את האיתנות הוא הרזרבה של הביטוח הלאומי, שכן הוא משקף את המלאי המצטבר של כל העודפים (והגרעונות) הכוללים. המדד הרלוונטי למצב האיתנות הוא היחס בין הרזרבה לבין היקף התשלומים השנתיים, המכונה יחס הרזרבה, או שיעור הכיסוי של הרזרבה. אם מערכת הביטוח הסוציאלי מגיעה לאפס רזרבה, משמעות הדבר שעליה "להתממן מהיד אל הפה". כלומר במקרה זה סך תשלום הקצבאות חייב להיות זהה לסך התקבולים, אלא אם כן המוסד יכול לגבות יותר, לשלם פחות קצבאות או ללוות. מכאן שרזרבה של אפס משקפת "פשיטת רגל" ולכן רצוי להגדיר גודל רצוי של רזרבה.¹⁰ בשלב זה נניח שהרזרבה הרצויה צריכה לכסות שנתיים עד שלוש שנים של תשלומי קצבאות. משמעות הדבר שאילו הגבייה היתה נפסקת לחלוטין היה אפשר לבצע תשלומי קצבאות במשך שנתיים עד שלוש עד שהרזרבות היו נגמרות. מעריכים שזהו פרק זמן סביר להוביל מדיניות מתקנת. כמובן שבמציאות יחס רזרבה של שנתיים עד שלוש שנות קצבה משאיר תקופת זמן ארוכה בהרבה כדי להחזיר את האיזון למערכת, שכן הנחת הפסקת גבייה מוחלטת היא הנחה מחמירה ולא מציאותית.¹¹ כמובן הרזרבה משתנה בהתאם למצב החשבון הכולל - כל עוד הוא בעודף הרזרבה גדלה, וברגע שהוא הופך לגירעון הרזרבה מתחילה להצטמצם.

המשתנה הקובע את האיתנות הפיננסית הוא יחס הרזרבה של הביטוח הלאומי

לאחר השלמת אפיון המודל בצד התקבולים והתשלומים, אפשר לחשב את התוצאות לחשבון הכולל של פעילות הביטוח הלאומי. החשבון הכולל מוגדר כסך התקבולים מגבייה, השתתפות הממשלה ותקבולי הריבית פחות סך התשלומים של הביטוח הלאומי על הקצבאות הגבייתיות (כולל הוצאות מינהליות), קרי הקצבאות המשולמות מתקבולי הביטוח הלאומי, לא כולל הקצבאות שממומנות במישרין על ידי הממשלה.

10 מעניין לשאול מהי הרזרבה האופטימלית שרצוי להחזיק ומהם הגורמים שצריכים להשפיע על הגודל האופטימלי. שאלה זו לא נדונה פה אף שזוהי סוגיה תיאורטית מעניינת.

11 בגרמניה למשל קבעו במסגרת קצבת הזיקנה שיש להתאים את הקצבאות והגבייה במקרה שהרזרבה יורדת מ-1 עד 2 חודשי קצבה.

החשבון הכולל בכל תקופה מתווסף לרזרבה של סוף השנה הקודמת, וכך, אם התקבולים השוטפים נמוכים מהתשלומים, הרזרבה הולכת וקטנה עד לחיסולה. לחילופין אם התקבולים גבוהים מהתשלומים השוטפים הרזרבה הולכת וגדלה.

7. מדדים לאיתנות חברתית ולאיתנות פיננסית

מושג האיתנות מבטא את יכולת הקיימות לאורך זמן של מערכת הביטוחן הסוציאל.

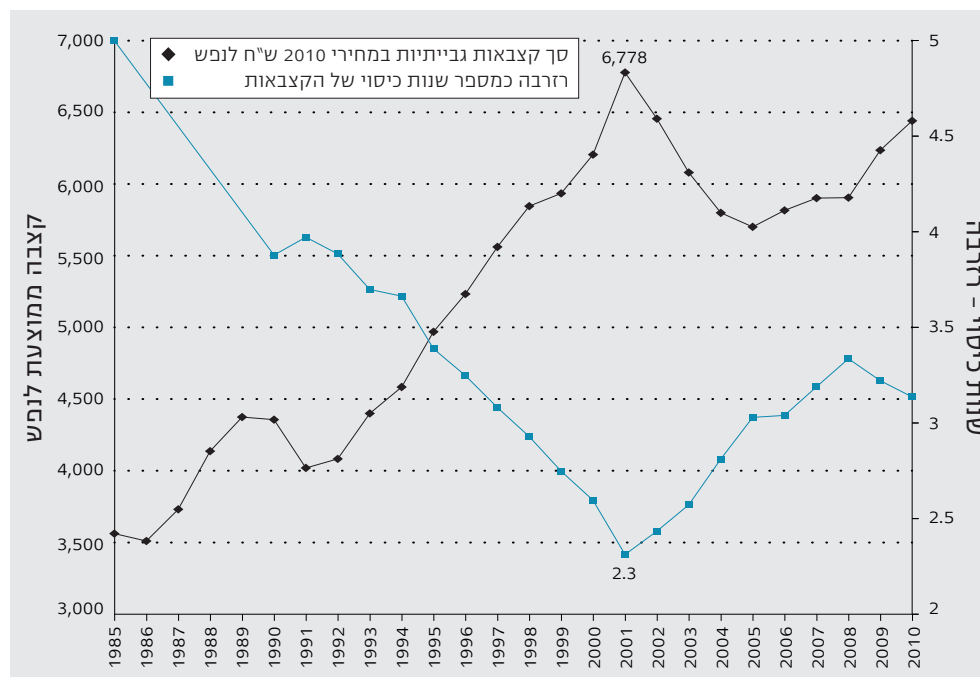
בחינת תקופה ממושכת מן העבר מאפשרת גם היא להתרשם ממצב האיתנות החברתית. אחד הביטויים, גם אם בשלב זה הוא מעט פשטני, הוא התפתחות הקצבה הממוצעת לנפש במחירים קבועים (כאן במחירי 2010): הוא מחושב כסך תשלומי הקצבאות חלקי מספר הנפשות במדינה (תרשים 7). אפשר לחשב מדד כזה גם לקצבאות ספציפיות, כמובן כל אחת חלקי האוכלוסייה הפוטנציאלית שלה. אפשר לפרק מדד זה לשני חלקים: (1) סך תשלומי הקצבאות חלקי מספר המקבלים, דהיינו הקצבה הממוצעת למקבל; (2) יחס מספר המקבלים חלקי האוכלוסייה הפוטנציאלית. החלק השני מהווה אינדיקציה למידת האוניברסליות של הקצבה.

מדד הקצבה הממוצעת לנפש באוכלוסייה הפוטנציאלית מצביע על התנהגות הפוכה מזו של האיתנות הפיננסית. תרשים זה מראה כי בתקופה הנסקרת השיפור באיתנות הפיננסית לווה בהרעה באיתנות החברתית ולהפך. משמעות הדבר שיש חשיבות בהכרה ששיפור היעד האחד עלול להוביל להרעה ביעד האחר ולכן יש לחתור לאיזון בין שני היעדים.

על אף העובדה שהמערכת איתנה פיננסית, אפשר להבחין בתרשים 7 במתח ("tradeoff") בין מדד האיתנות הפיננסית לבין זה של האיתנות החברתית. במהלך רוב התקופה הנסקרת המדדים

בשנים 1985-2010
השיפור באיתנות
הפיננסית לווה בהרעה
באיתנות החברתית,
ולהפך, ולכן יש לחתור
לאיזון בין שני היעדים

תרשים 7
מדדים בסיסיים לאיתנות פיננסית וחברתית – נתונים היסטוריים, 1985-2010



התפתחו בכיוונים מנוגדים ורק בתקופת הצמיחה המאומצת - 2005 עד 2008 - שני המדדים נעו יחד, בכיוון של שיפור. עם המיתון של 2009 חלה הרעה מסוימת במדד האיתנות הפיננסית. ייתכן שזה גם קשור לעובדה שהשיפורים בביטחון הסוציאלי נעשו ללא דאגה מספקת למימונם לאורך זמן, למשל באמצעות הגדלת הגבייה.

אחד המדדים החשובים ביותר לבחינת היבט של איתנות פיננסית הוא גודל הרזרבה של הביטוח הלאומי (הקרן המצטברת של עודפי הגבייה ושל השתתפות הממשלה בה ושל תקבולי הריבית עליהם

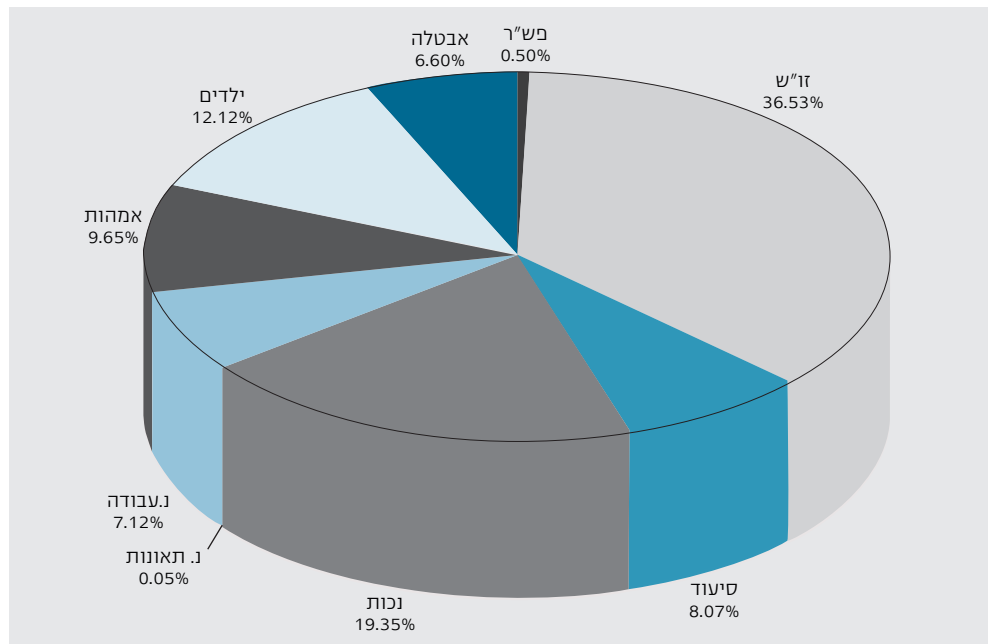
לוח 8

מדדים להערכת האיתנות הפיננסית והחברתית (אחוזים)

שנה	קצבאות גבייתיות			רזרבה כמספר שנות כיסוי של הגמלאות הגבייתיות	עודף		
	ש"ח לנפש לחודש במחירי 2010	כאחוז תוצר	כאחוז מהגמלאות הגבייתיות		כאחוז מהרזרבה (שווי מותאם)	כאחוז תוצר	
1985	33		5.0	39.3	7.9	2.3	
1986	48	5.9	-	41.0	-	2.3	
1987	62	5.7	-	45.4	-	2.6	
1988	80	5.7	-	44.6	-	2.7	
1989	101	6.0	-	26.2	-	1.7	
1990	118	6.4	3.9	27.7	7.1	1.7	
1991	130	6.2	4.0	24.5	6.2	3.7	
1992	147	5.6	3.9	30.2	7.8	1.7	
1993	176	5.5	3.7	21.5	5.8	1.3	
1994	206	5.8	3.7	29.5	8.0	1.7	
1995	246	5.7	3.4	15.6	4.6	0.9	
1996	288	5.9	3.2	11.7	3.6	0.7	
1997	334	6.2	3.1	9.6	3.1	0.6	
1998	370	6.4	2.9	5.6	1.9	0.4	
1999	395	6.3	2.7	5.2	1.9	0.3	
2000	418	6.2	2.6	4.8	1.8	0.3	
2001	462	6.9	2.3	1.8	0.8	0.1	
2002	465	6.8	2.4	3.8	1.6	0.3	
2003	441	6.6	2.6	8.7	3.4	0.6	
2004	419	6.0	2.8	13.9	4.9	0.8	
2005	417	5.8	3.0	18.4	6.1	1.1	
2006	434	5.6	3.0	17.9	5.9	1.0	
2007	443	5.5	3.2	20.7	6.5	1.1	
2008	464	5.6	3.3	21.2	6.4	1.2	
2009	506	5.9	3.2	12.2	3.8	0.7	
2010	537	6.1	3.1	9.5	3.1	0.6	

תרשים 8

הקצבאות הגבייתיות, 2009¹²



בשנים האחרונות יחס הרזרבה עלה מעל 3 שנים. שיעור התשואה הממוצע על הרזרבות יציב בשני העשורים האחרונים - 4.5% - 5%

מן העבר). מדד משמעותי במיוחד הוא להסתכל לא על מיליארדי השקלים של היתרה אלא על מספר שנות הכיסוי של סך הקצבאות הגבייתיות.

לאורך התקופה הנסקרת מדד זה מצביע על איתנות פיננסית, שכן גם בנקודת השפל שלו, מדד זה לא ירד מכשנתיים ושליש. בשנים האחרונות המדד עלה מעל שלוש שנים. למדד זה יש פירוש אינטואיטיבי למדי: הערך של 2 עד 3 הוא רף סביר ליעד איתנות, שכן הוא משאיר לקובעי המדיניות תקופת היערכות של שנתיים עד שלוש שנים לתיקון בעיות של איתנות פיננסית עד חיסול האפשרי של הרזרבה. זהו פרק זמן סביר כדי לפעול לתיקון בעיות באמצעות מדיניות וחקיקה. לכן יחס זה יכול לשמש יעד של איתנות פיננסית למערכת הביטחון הסוציאלי.

שיעור התשואה הממוצע על הרזרבות של הביטוח הלאומי יציב למדי בשני העשורים האחרונים - כ- 4.5%-5% (לוח 8).

8. שימוש ניסיוני במודל האיתנות הפיננסית

נקודת המוצא של כל תרגיל מדיניות בתחום האיתנות הוא התרחיש הבסיסי (baseline scenario). הוא משקף את המצב הקיים של האיתנות בהעדר שינויי מדיניות עתידיים. התרחיש הבסיסי במקרה הזה: שמירה על המדיניות והחקיקה הקיימות - תוצאות ראשוניות.

12 הקצבאות שהמודל כבר פותח לגביהן הן זיקנה ושאיירים, ילדים, אמהות ונכות.

א. התשלומים

בחקיקה נתונה מושפע צד התשלומים בראש וראשונה מהתחזית הדמוגרפית ומההתפתחויות בשוק העבודה (למשל קצבאות מחליפות שכר ותוספת הוותק בקצבת הזקנה והשאירים). תרשים 8 מראה כי יותר מ-3/4 מסך תשלומי הקצבאות הגבייתיות בביטוח הלאומי כלולות במודל בצורה מפורשת ובנוגע ליתר הקצבאות קידום התשלומים נעשה לפי גידול האוכלוסיות הרלוונטיות.

הקצבאות של שאירים, סיעוד, אבטלה ונפגעי עבודה עדיין מחוברות לנתונים הדמוגרפיים הרלוונטיים בכל מקרה באמצעות סך ההוצאה של כל סעיף, דהיינו ללא פירוט הפרמטרים בחוק.

על פי תוצאות המודל (לוח 9), אם המדיניות תימשך ללא שינויים מיוחדים בחוק הביטוח הלאומי, סך תשלומי הקצבאות יגדלו ב-50 השנים הבאות ב-1.8% לשנה. בכל הקצבאות יחול גידול מסוים: התשלומים עבור קצבאות הזיקנה והשאירים, הסיעוד והנכות הכללית יגדלו מהר יותר מהגידול הממוצע, ואילו קצבאות נפגעי עבודה, אמהות, ילדים ואבטלה יגדלו לאט יותר. הגידול המהיר ביותר צפוי להיות בתחום הסיעוד וכן בקצבאות זיקנה ושאירים.

על פי תוצאות המודל, התשלומים עבור קצבאות הזיקנה והשאירים, הסיעוד והנכות הכללית יגדלו מהר יותר מהגידול הממוצע, ואילו קצבאות נפגעי עבודה, אמהות, ילדים ואבטלה יגדלו לאט יותר

לוח 9

הרכב הקצבאות בתחילת התקופה וביטוח הארוך (אחוזים), 2009 ו-2059

ענף ביטוח	2009	2059	שינוי - נקודות אחוז	שיעור גידול שנתי ממוצע
סה"כ	100	100		1.8
זיקנה ושאירים	37	39	2.0	2.0
סיעוד	8	14	6.0	3.0
נכות כללית	19	20	1.0	1.9
נפגעי עבודה	7	6	-1.0	1.6
אמהות	10	7	-3.0	1.1
ילדים	12	10	-2.0	1.4
אבטלה	7	4	-3.0	0.6

ב. התקבולים

צד התקבולים מושפע מהגבייה, מהתפתחויות בשוק העבודה (שיעור התעסוקה וההכנסות משכר ומעבודה עצמאית) ומהשתתפות המדינה המתבטאת בתוספת לגבייה לביטוח הלאומי. השפעה מרכזית נוספת היא דרך הריבית שהביטוח הלאומי צובר על עודפי הגבייה מן העבר.

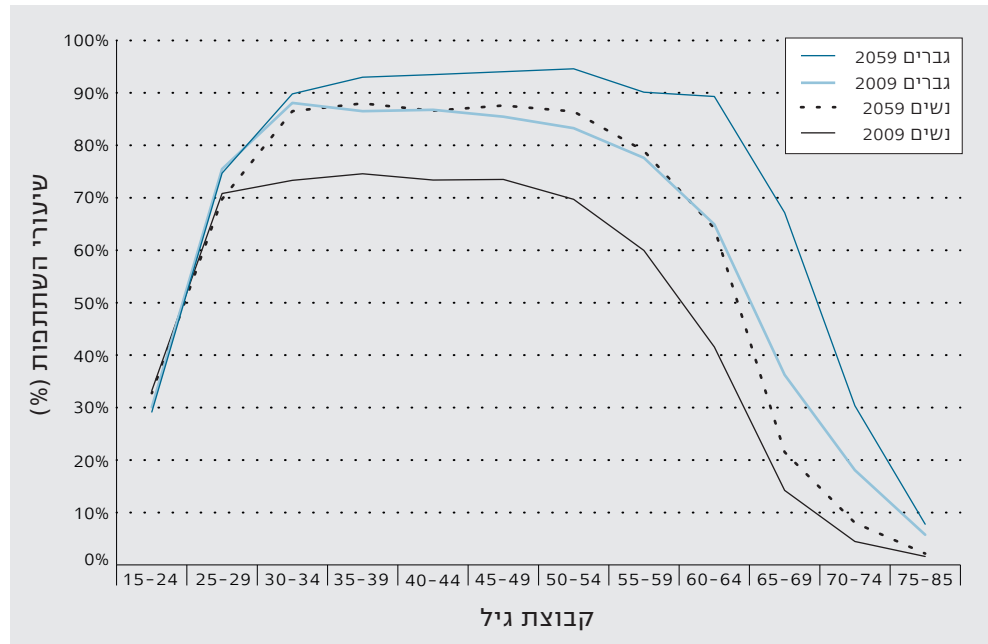
תרשים 9 מציג את התפתחות שוק העבודה כפי שהונחה בתרחיש הבסיסי.

על פי הנחות מחזור החיים בנושא השתתפות בכוח העבודה וכתוצאה מהתפתחות הרכב הגילים (שעדיין לא מתחשב די הצורך בגידול תוחלת החיים), שיעור ההשתתפות (סה"כ) צפוי לגדול על פני זמן מ-57% ב-2009 לכ-62% בסוף התקופה הנסקרת (תרשים 9). ההנחות בנוגע למחזור החיים הביאו לגידול רב יותר בקרב נשים (בכנקודת אחוז אחת על פני 50 שנה). צמצום זה בפער בגידול בשיעור ההשתתפות בין נשים וגברים קטן למדי, בין היתר כנראה בגלל הפרישה המוקדמת יותר של נשים. להערכתנו יש לגיל הפרישה עצמו השפעה על ההשתתפות בכוח העבודה בגילים המאוחרים.

לנוכח היציבות של מבנה השכר בין 2000 ל-2009, הנחנו בשלב זה שתופעה זו תימשך גם בעתיד. אפשר לשנות הנחה זו בעתיד הן בצורת ניתוחי רגישות והן על בסיס מחקר מאקרו כלכלי ארוך טווח.

תרשים 9

פערים בשיעורי השתתפות בין גברים ונשים לפי גיל, 2009 (בפועל) לעומת 2059



כן ניתן להבחין בתופעה הידועה של שכר גבוה יותר בקרב הגברים מזה של הנשים לאורך זמן. מעניין לציין שעל אף יציבות התפלגות השכר היחסית, תרשימים מצביעים על שיעור גידול מתון בשכר הריאלי הן של נשים והן של גברים. סביר להניח שפערי השכר ילכו ויצטמצמו עם הזמן. השערה זו תיבדק בהמשך.

בשלב זה הנחנו כי ההתפלגות היחסית של ההכנסות מעבודה לפי גיל לא משתנה, אך מאחר שמבנה הגילים משתנה בהתאם לתחזית האוכלוסייה, עליית השכר הריאלי נגזרת מלבד מהשינויים בשיעור ההשתתפות גם מהשינויים בהרכב הגילים והמין לאורך זמן. בעתיד המודל ייבדק לתת-קבוצות רלוונטיות ויותאם בהתאם למצב המידע¹³ ולתוצאות המחקר.

ג. החשבון הכולל והרזרבה של הביטוח הלאומי - מדדים לאיתנות פיננסית

המודל המתואר לעיל מאפשר לחשב את סך עודף הגבייה הצפוי מהתפתחות התשלומים והתקבולים ואת התפתחות הרזרבה ואת היחס בין הרזרבה לבין היקף התשלומים השנתי (שיעור הכיסוי של הרזרבה).

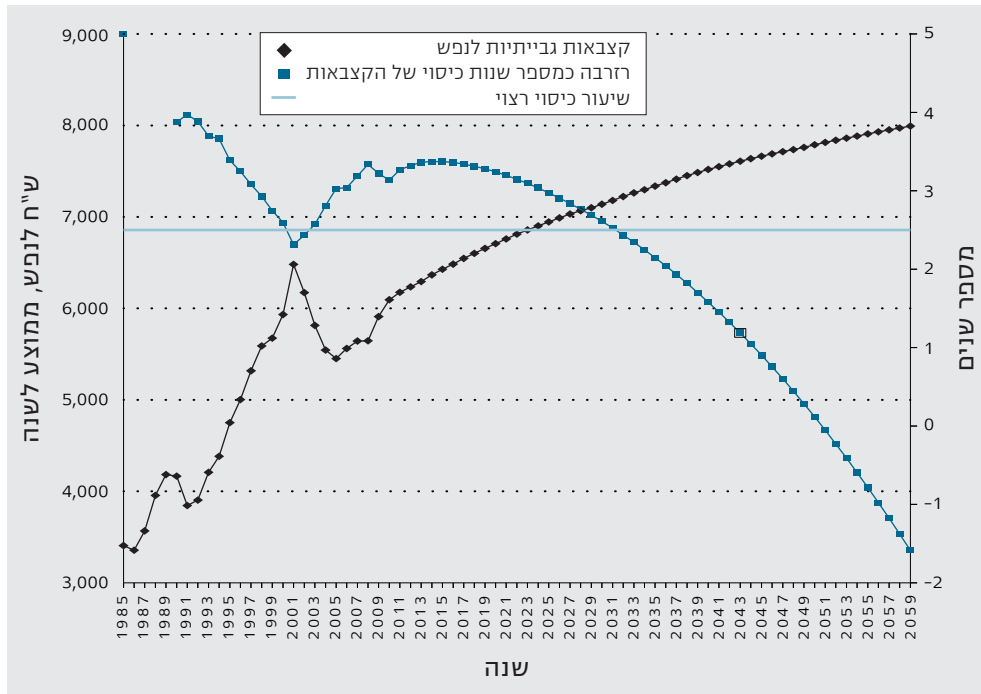
על-פי כל ההנחות של התרחיש הבסיסי, המודל מצביע על בעיה הולכת ומחריפה מ-2014, שבה יחס הרזרבה מגיע לשיא של כ-3.5 שנות כיסוי. אם לא ייעשה כל תיקון במדיניות בין היום לבין 2031, המערכת תעבור את יחס הרזרבה הרצוי של 2.5 שנות קצבה בערך ב-2030 והרזרבה תחוסל בערך ב-2050.

על-פי כל ההנחות של התרחיש הבסיסי, המערכת תעבור את יחס הרזרבה הרצוי של 2.5 שנות קצבה בערך ב-2030 והרזרבה תחוסל בערך ב-2050

13 כך למשל משתנה חשוב, שלא נגיש כיום בביטוח הלאומי בצורה משביעת רצון, הוא משתנה השכלה. ידוע שזהו משתנה חשוב בהקשר להתפלגות ההכנסות מעבודה ואף להשתתפות בכוח העבודה.

תרשים 10

מצב האיתנות בתרחיש הבסיסי מול איתנות פיננסית וחברתית מלאה, נתונים ל-1985-2009, אומדנים ל-2010-2059



המודל מאפשר בניית תרחישי מדיניות חלופיים שיביאו בהדרגה למצב של איתנות פיננסית וחברתית. בתרחיש הנוכחי שמבוסס על המשך מגמות דמוגרפיות ללא נקיטת מדיניות לתיקון בעיית האיתנות הפיננסית, אפשר לראות כי האיתנות החברתית תשתפר בעוד שהאיתנות הפיננסית תידרדר. האתגר הוא להפעיל מדיניות שתמגר את ההרעה במדדי האיתנות הפיננסית תוך שמירה על איתנות חברתית סבירה.

תרשים 10 מצביע לכאורה על בעיה של איתנות פיננסית שתיווצר בעוד כ-20 שנה, זאת בהינתן ההנחות הרלוונטיות של המדדים ובהינתן נכונות המודל עצמו. אך גם אם תנאים אלה מקובלים עלינו עדיין יש לוודא שכל הקצבאות המשולמות אכן נחוצות להיכלל במערכת הביטחון הסוציאלי.

המדיניות לשיפור האיתנות הפיננסית

הגורם המרכזי לדאגה לאיתנות הפיננסית טמון בהתפתחות הדמוגרפית, המצביעה במשקים רבים, כולל ישראל, על הזדקנות החברה. מחד הוצאות מערכת הביטחון הסוציאלי מוטות באופן ניכר לגיל הזיקנה, בין שמדובר בקצבת הזיקנה ובין שמדובר בקצבת הסיעוד. מאידך, בשיטת ה-PAYG, שבה הציבור העובד (האקטיבי) אחראי למימון התשלומים, נוצר לחץ גם מצד המימון. אך גורם חשוב שמצמצם את המצוקה הפיננסית של הביטחון הסוציאלי הוא הרזרבה שנוצרה. בישראל, נוצרה הרזרבה במשך שנים רבות על ידי עודפים שהושקעו באגרות חוב של הממשלה. כאמור לעיל, בכל ההיסטוריה של הביטחון הסוציאלי בישראל הממשלה עמדה תמיד בהחזרים, הן

של הקרן והן של הריבית. תקבולים אלה אכן שימשו במשך השנים בהיקף כלשהו למימון הפעילות השוטפת של הביטוח הלאומי.

ובכל זאת התרשים בתיבה זו מראה כי אין להתעלם מבעיית האיתנות הפיננסית שמשקפת בבירור בקו שמכונה "בלי מדיניות", שכן הרזרבה אמנם מספיקה לפי תרחיש זה לכיסוי של תשלומי הגמלאות השנתיות במשך כ-3 שנים, אך המגמה בהיעדר מדיניות מצביעה על הרעה מתמדת של יחס זה, הצפוי לחצות את הרמה הרצויה (2.5) בערך ב-2031, ובסוף התקופה הנסקרת (2059) הרזרבה עלולה להיות מחוסלת.

אפשר להסיק מכך שהבעיה של ישראל אמנם אינה אקוטית ובכך יתרון גדול על פני מדינות אחרות, שכן היא מאפשרת לנו לשקול צעדנו בתבונה ולהימנע מחופזה. עם זאת התוצאה מראה על החשיבות של חיפוש אחר פתרון קבוע לבעיה. לכן השאלה היא בסופו של דבר של מידת הבעיה (ובנוגע לכך ההערכה עלולה להשתנות במהלך השנה הקרובה, שבה מינהל המחקר ישקיע משאבים ניכרים לשיפור התחזיות המותנות).

תרחישי מדיניות שונים

להלן מוצגות ארבע הצעות לשיפור המצב (הלוח שלהלן):

הצעה 1: הגדלת גיל הפרישה של נשים (הגיל המותנה) מ-62 היום ל-64, והשארית הגיל המוחלט על 67. לפי האומדנים הנוכחיים (העשויים עוד להשתנות), יחס הרזרבה יירד מרמתו הרצויה (כ-2.5) בערך ב-2037. הצעה זו תדחה את הבעיה בכ-6 שנים, דבר שהוא בעל ערך רב, שכן תרחישים רבים יכולים לקרות בתקופה זו, לטובה או לרעה. ההשגחה גם מאפשרת ללמוד על טיב המודל ותחזיותיו.

הצעה 2: הביטוח הלאומי מחויב כיום לממן את "מענק" האשפוז. מדובר במימון של עלויות האשפוז של ילדות למערכת הבריאות, כאשר חלק נכבד מהעלויות נוצרות עקב ריבוי לידות פגים, שהם חולים לכל דבר. נכון יותר היה לממן אותם באמצעות תקציב הבריאות, כפי שהדבר נעשה לפני כמה שנים והופסק בין היתר בגלל חוסר יעילות במימון. הביטוח הלאומי יכול בהחלט להוסיף ולממן את עלות האשפוז, אך אם כתוצאה מכך נוצרת בעיית איתנות מדומה חשוב לדאוג לרישום נכון של תשלומים אלה, כלומר יש לרשום אותם כהעברה לתקציב הבריאות. פתרון זה מחייב להשאיר את היקף הגבייה הנוכחי בביטוח הלאומי.

מאחר שחלק הארי של הקצבאות מופנה לגיל הזיקנה, תהליך דמוגרפי זה יוצר במוקדם או במאוחר בעיה של איתנות. הפתרון של העברת תשלומי האשפוז תוך שמירה על היקף הגבייה משפר את האיתנות הפיננסית ומרחיק את נקודת החצייה של היחס הרצוי בעוד שמונה שנים, כלומר לשנת 2045. מובן שפתרון זה מחייב הגדלת משאבים למערכת הבריאות. פתרון זה חשוב כי הוא יוצר תחשיבים נכונים יותר ויחד עימם גם מסדיר את האחריות של כל גוף להוצאותיו. תוצאה דומה למדי מושגת באמצעות הגדלת גיל הפרישה של נשים ל-67 (הצעה 3).

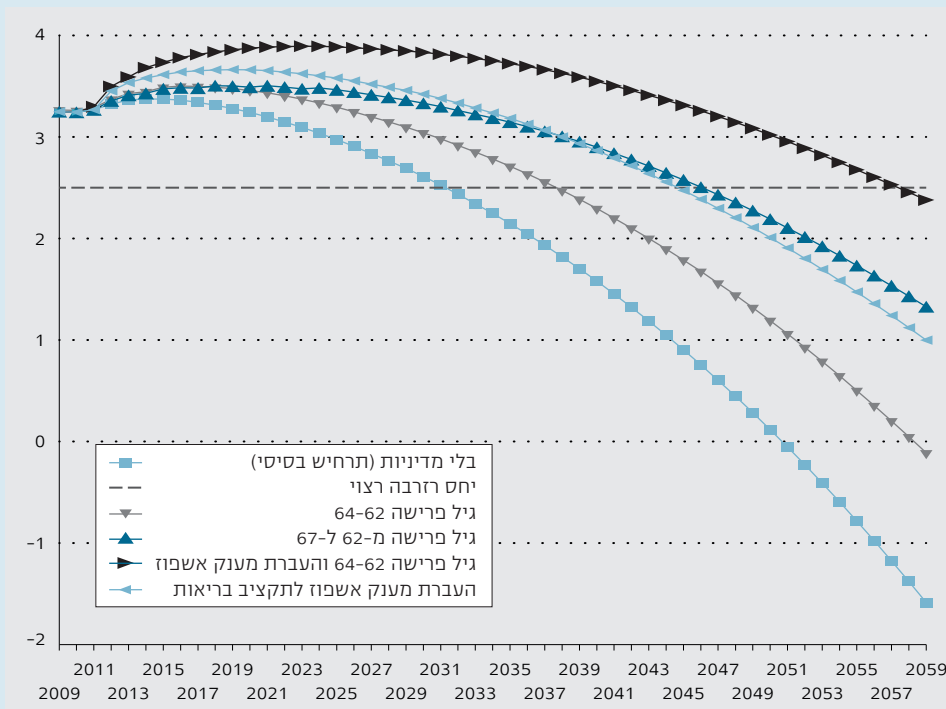
פתרון מעניין הוא הפתרון המשולב (הצעה 4), שלפיו מעלים את גיל הפרישה של נשים ל-64, ולא מפחיתים את תקבולי הביטוח הלאומי ומעביר את תשלומי האשפוז למערכת הבריאות (הדבר מגדיר בצורה נכונה יותר את האחריות של כל גוף להוצאותיו).

בישראל, בניגוד למצב במדינות אחרות, שיעור הילודה עדיין גבוה בהרבה מזה של מדינות במצב כלכלי דומה. לכן יש לישראל דרגת חופש מספקת כדי לבחון את היקף הבעיה בהירות ולבחור מדיניות שתמוער את הנזקים האפשריים למערכת הביטחון הסוציאלי.

פירוט ההנחות העיקריות בבסיס ההצעות

הצעה 4	הצעה 3	הצעה 2	הצעה 1	אין שינוי מדיניות	שנה
שילוב של הצעות 1 ו-2	העלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים ל-67	העברת "מענק" האשפוז לתקציב הבריאות ושמירה על היקף הגבייה	העלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים ל-64	גיל פרישה נשים	
62	62	11,210	62	62	2011
63	63	0	63	62	2012
63	63	0	63	62	2013
63	63	0	63	62	2014
64	64	0	64	62	2015
64	64	0	64	62	2016
64	64	0	64	62	2017
64	65	0	64	62	2018
64	65	0	64	62	2019
64	65	0	64	62	2020
64	66	0	64	62	2021
64	66	0	64	62	2022
64	66	0	64	62	2023
64	67	0	64	62	שנת 2024 עד 2059

חלופות לשיפור האיתנות הפיננסית



פרק 2 | ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא¹

פרק זה מציג בעיקר סוגיות רלוונטיות בנושא עוני ואי שוויון במטרה להעמיק את ההבנה של תופעת העוני והפערים בחברה. הדייווח השוטף על עוני ופערים מובא בסעיף 3 להלן, כדי למנוע כפילות בין דוח ממדי העוני והפערים החברתיים השנתי לבין פרק העוני בסקירה השנתית.

השנה נעמיק בשני נושאים: הנושא האחד הוא סוגיית העוני בקרב משקי בית עובדים (סעיף 4), שבו נדון בין היתר בקשר שבין עוני במשפחות עובדות לבין מיצוי פוטנציאל העבודה בקרבן, עם דגש על אמהות חד-הוריות, והנושא האחר הוא היעילות שבהעלאת שכר המינימום ככלי למאבק בעוני ואי-שוויון. נושאים נוספים שנדון בהם הם סוגיית הפיזור של משקי הבית מסביב לקו העוני, המדגישה את התחלקות האוכלוסייה מתחת לקו העוני למשפחות הנתונות בעוני עמוק ולאותה שכבת הביניים הסמוכה לקו העוני מלמעלה והחיה בסיכון להידרדר אל העוני. נתבונן גם בעוני לפי קבוצות אוכלוסייה ואזורים. נדון גם באיזו מידה קצבאות הקיום מספיקות כדי לכסות את המינימום למחיה בכבוד כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי. בחלק האחרון לפרק זה ננתח את השפעת מדיניות המסוי והקצבאות על תחולת העוני ועל מדד האי-שוויון של ג'יני.

2. התפתחות ההוצאה החברתית בשנים 2000–2010

סך ההוצאה החברתית בישראל ירד בכ-3 אחוזי תוצר בשנים 2002–2004 שבהן הופעלה מדיניות של צמצום הוצאות חברתיות, ומאז היא התייצבה בכ-15 עד 16 אחוזי תוצר. בתוך כך חלה הרחבה מתמשכת של חלקה של ההוצאה המוקדשת לרווחת הקשישים. עיקר העלייה במשקל התמיכה בקשישים נובע משיפור בקצבת הזיקנה. חלק קטן יותר מהגידול ביחס התמיכה הכספית שמופנית לקשישים נבע מהשיפור הכלכלי שחל במשק ב-2010 ואשר הקטין את הצורך בתמיכה בגיל העבודה בעיקר בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה, זאת כמובן בהינתן התמיכה הדלה שניתנת בלאו הכי לנוקקים בגיל העבודה (לוח 25 בנספח עוני).

סך ההוצאה החברתית בישראל ירד בכ-3 אחוזי תוצר בשנים 2002–2004 שבהן הופעלה מדיניות של צמצום הוצאות חברתיות, ומאז היא התייצבה בכ-15 עד 16 אחוזי תוצר

3. התפתחות העוני ב-2009 ובמחצית הראשונה של 2010

ממדי העוני בישראל ניכרים הן ברמה הכללית והן במבט על קבוצות אוכלוסייה (לוח 1). תחולת העוני בכלל המשפחות בישראל הגיעה לרמה של 20.5%, עם הבדלים ניכרים בין יהודים לערבים (15.2% לעומת 53.5% בהתאמה). פער ההכנסות הממוצע מקו העוני מגיע ל-35.5% בכלל האוכלוסייה ובקרב משפחות עם ילדים – ל-36.5%.

במשק הישראלי חלה ב-2010 תפנית חיובית בתחום הפעילות הכלכלית, זאת לאחר השפל הכלכלי שאפיין את המשק בסוף 2008 ובמהלך חלק משנת 2009.

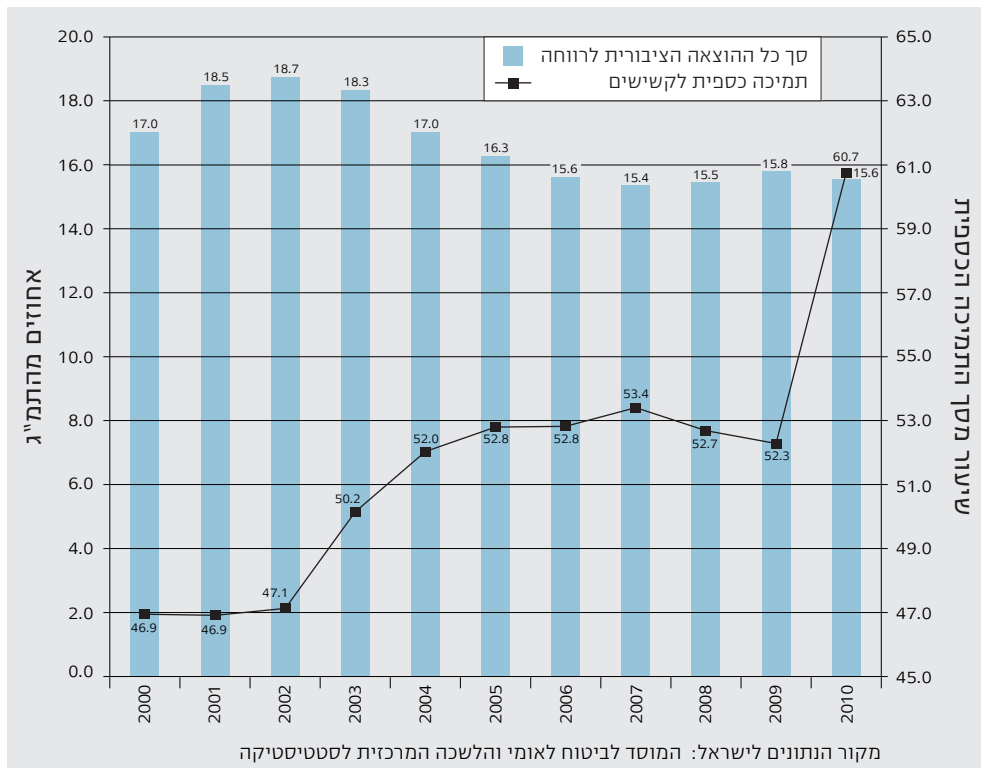
השינוי ברמת הפעילות גם נתן אותותיו בהתפתחות ממדי העוני. על פי הנתונים החצי-שנתיים שיעור הנפשות העניות החל להתייצב ברמה גבוהה במחצית השניה של 2009. במחצית הראשונה של 2010, שבה נרשמה האצה בפעילות הכלכלית, ירד במקצת שיעורן.²

תחולת העוני בכלל המשפחות בישראל הגיעה לרמה של 20.5%, עם הבדלים ניכרים בין יהודים לערבים

1 בפרק זה הוצג בעבר דוח עוני בנוסף לניתוחים אחרים. מ-2007 דוח העוני מתפרסם בגרסה מורחבת ומעמיקה במועד מוקדם יותר – סמוך לקבלת נתוני סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2 בעת הכנת הסקירה יש בידינו נתונים שנתיים עד 2009 ונתונים חצי-שנתיים עד המחצית הראשונה של 2010. ניתוח מפורט על נתונים אלה פורסמו בדוח ממדי העוני - 2009 ובמסמך "מגמות בהתפתחות העוני ורמת החיים במחצית הראשונה של 2010". שניהם ניתנים להורדה מאתר המוסד לביטוח לאומי www.btl.gov.il.

תרשים 1

הוצאה ציבורית לרווחה באחוזי תוצר, 2000-2010



נתוני הצמיחה הכלכלית בישראל מצביעים על קשר שלילי בין צמיחה כלכלית לבין מצב העוני. במלים אחרות – תקופות של צמיחה כלכלית מלוות בירידה בשיעור העניים או בהתייבבות או בהתמתנות השינוי בו. קשר זה משתקף בתרשימים 1 ו-2 של נתונים חצי-שנתיים – לפי הנתונים הרשמיים (נתונים של סוף שנה) וכן לפי הנתונים של אמצע השנה.³ כך למשל חלה ירידה בתחולת העוני הכללית במהלך התקופה שמ-2005 עד המחצית הראשונה של 2008, שבה היתה צמיחה מהירה למדי (לוח 1). לעומת זאת המיתון שפרץ במחצית השנייה של 2008 הביא לעלייה חדה בשיעור העניים.⁴

נתוני הצמיחה הכלכלית בישראל מצביעים על קשר שלילי בין צמיחה כלכלית לבין מצב העוני

הקשר השלילי הנ"ל בין צמיחה לבין עוני (ואי-שוויון) לפי הכנסות צפוי למדי, והמפתיע הוא שהקשר בין הצמיחה לבין הביצועים של המדדים החברתיים הוא כה חלש. תופעה זו של קשר חלש ידועה גם במדינות אחרות; באיחוד האירופי למשל הגיעו זה זמן רב למסקנה שחשוב לכלול ביעדים החברתיים באופן מפורש את המושג של צמיחה מכלילה (inclusive growth),⁵ דהיינו כלי

3 שתי הסדרות מופקות על ידי הלמ"ס. דוח העוני הרשמי (עם נתוני סוף שנה) של הביטוח הלאומי מבוסס על הנתונים הקלנדריים.

4 מדידת העוני בישראל מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה שיש להעריכה בויקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה, כפי שהיא משתקפת בהכנסה, ירודה במידה ניכרת ביחס לחברה, ובאופן ספציפי – אם הכנסתה הפנויה לנפש תקנית נופלת ממוחצית החציון של הכנסה זו. הממצאים המוצגים בדוחות העוני והפערים החברתיים וכן בפרק זה של הסקירה מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף. לפירוט והרחבה נוספים של שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.

5 זהו מושג דומה למושג pro-poor growth, שנמצא בשימוש למשל של הבנק העולמי. ר' למשל מסמך של Kakwani ו-Pernia בנושא ב- (<http://www.adb.org/poverty/forum/pdf/ProPoor.pdf>).

לוח 1

תחולת העוני של משפחות ויחס פער ההכנסות, לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים),
2009-1-2008

יחס פער ההכנסות		הכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים		קבוצת האוכלוסייה
2009	2008	2009	2008	
35.5	34.2	20.5	19.9	סך כל האוכלוסייה
33.1	32.8	15.2	15.3	יהודים
38.3	36.0	53.5	49.4	ערבים
24.8	23.0	20.1	22.7	קשישים*
26.4	29.4	17.4	18.0	עולים
37.8	37.8	56.9	54.9	חרדים**
36.5	35.4	26.8	24.5	משפחות עם ילדים - סך הכול
34.7	33.9	20.2	17.8	1-3 ילדים
38.1	36.7	59.9	57.8	4 ילדים ויותר
39.0	37.1	69.4	68.6	5 ילדים ויותר
35.3	36.9	32.3	28.8	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
28.4	26.9	13.4	12.2	עובד
28.0	26.5	13.5	12.2	שכיר
31.3	29.7	12.5	12.7	עצמאי
52.3	50.9	68.9	71.4	לא עובד בגיל עבודה
29.7	28.0	24.9	23.0	מפרנס אחד
21.7	20.6	3.7	3.0	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית				
35.8	35.4	26.1	24.4	עד 30
36.1	33.9	22.7	20.7	31-45
38.3	39.0	14.5	14.5	46 עד גיל הפנסיה
23.0	21.4	20.7	23.1	גיל פרישה לפי חוק***
השכלה של ראש משק הבית				
38.4	35.9	42.0	44.6	עד 8 שנות לימוד
35.2	33.9	24.2	22.1	9-12 שנות לימוד
34.2	33.5	13.0	12.8	13 ויותר שנות לימוד

* בהתאם להגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מגיל 60 לאשה ו-65 לגבר.
 ** עקב תנודתיות מוצג ממוצע נע של שנתיים. הגדרה חרדים לפי עבודה גוטליב-קושניר (2009).
 *** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה. לפיכך אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד להשלמת תהליך העלאת גיל הפרישה.

מדיניות שמאפשרים להגביר את הקשר בין צמיחה למצוקה כלכלית חברתית, כך ששכבות חלשות יותר בחברה יוכלו להיות שותפות להצלחה כלכלית באמצעות הגברת תעסוקתן בשכר הולם. יעדים כאלה יש להשיג באמצעות שיפור הכדאיות לעבוד, למשל באמצעות הטבות מס, סובסידיות, הכרה בהוצאות יציאה לעבודה בתחום המסים ועוד. כפי שהראה דוח ה-OECD מדינת ישראל משקיעה כשישית בלבד במדיניות פרו-אקטיבית בשוק העבודה החלש בהשוואה לנעשה במדינות ה-OECD.

תרשימים 2 ו-3 מצביעים אמנם על השפעת הצמיחה במשק על ממדי העוני בכיוון הרצוי אך עוצמת ההשפעה חלשה. דרושים צעדי מדיניות נוספים ובמינון מספיק כדי לחזק את השפעת הצמיחה על אוכלוסיות עניות, זאת משום שמבחינה פוטנציאלית הצמיחה הכלכלית מהווה כלי חשוב להקטנה בת-קיימא של ממדי העוני והאי-שוויון, שכן ביכולתה לפעול להגברת התעסוקה ושיפור השכר של מעוטי יכולת. כל עוד מנגנון זה לא פועל כראוי, ישנה החמצה מבחינת מדיניות הממשלה. אפשר לשפר את השפעת הצמיחה על העוני הן בין היתר באמצעות שכר מינימום הולם, אכיפתו היעילה באמצעות הפניית משאבים מספיקים למשרד התמ"ת והפעלה מחדש של תוכניות לעידוד התעסוקה. חשוב שתוכנית כזו תאפשר ללקוח המחפש עבודה לבחור את המפעיל בעצמו כך שתיווצר תחרות בין המפעילים. יש לדאוג לכך שמעגל המפעילים יורחב ויכלול יחידה מחוזקת מבחינת כוח אדם של שירות התעסוקה וכן חברות ללא כוונת רווח או "עסקים חברתיים" לצד חברות השמה פרטיות למטרות רווח, כפי שהיו בתוכנית "אורות לתעסוקה". גם הפעלת מס הכנסה שלילי משמעותי יותר מהקיים כעת צריכה להוות חלק מרכזי של תוכנית אקטיבית להגברת התעסוקה.⁶

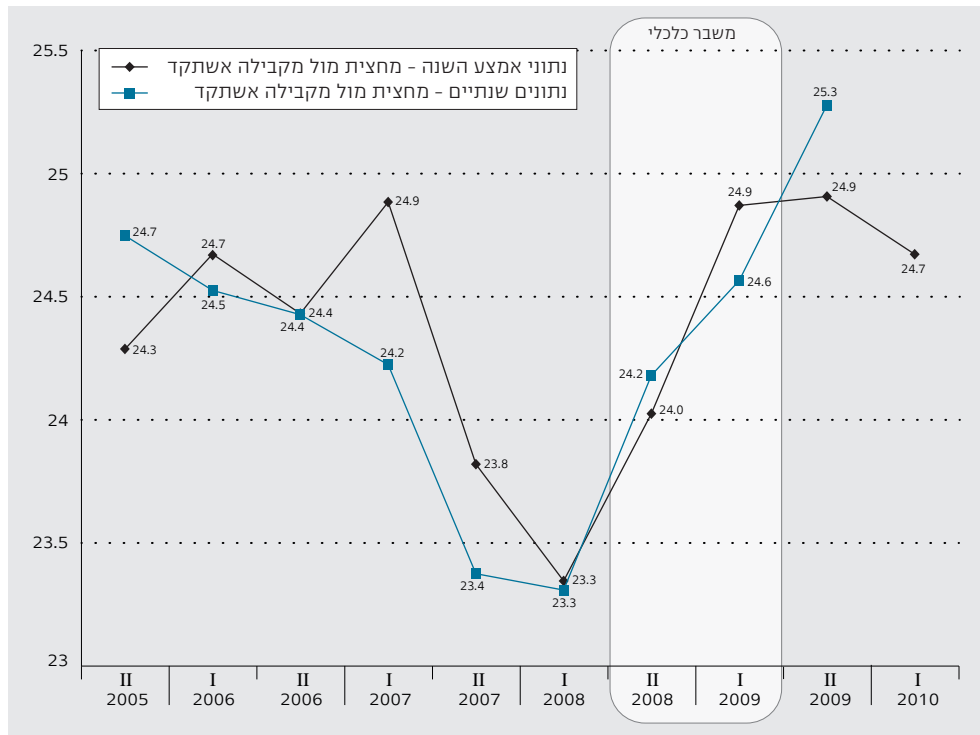
דרושים צעדי מדיניות נוספים ובמינון מספיק כדי לחזק את השפעת הצמיחה על אוכלוסיות עניות

תרשים 3 מראה כי מגמת השינויים (בנקודות אחוז) בתחולת העוני דומה למדי בין שתי סדרות הנתונים, ולפיכך סביר לצפות שגם בנתונים של סוף השנה תחולת העוני של המחצית הראשונה של 2010 תרד.

אפשר לשפר את השפעת הצמיחה על העוני בין היתר באמצעות שכר מינימום הולם, אכיפתו היעילה והפעלה מחדש של תוכניות לעידוד התעסוקה

תרשים 2

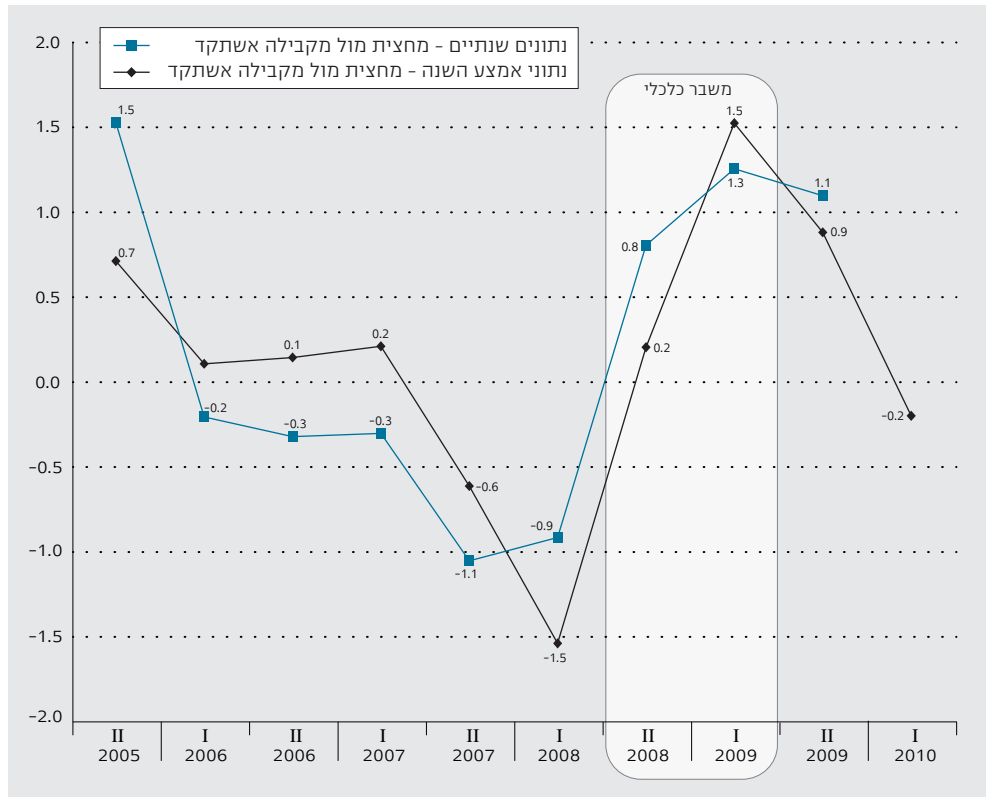
תחולת העוני במחציות-שנה לפי הדוח השנתי והדוח באמצע השנה, 2010-2005



6 ר' דיון בסקירה שנתית 2009 של המוסד לביטוח הלאומי, עמ' 32 עד 44, ובייחוד עמ' 38.

תרשים 3

שינוי בתחולת העוני (נפשות, מחצית מול אותה תקופה אשתקד), 2010-2005



עליית המחירים שחקה את שכר המינימום בשנים 2010-2008 בכ-6%

התפתחות זו תואמת היטב את ההתפתחות בשוק העבודה כפי שהיא מתבטאת בירידה בשיעור האבטלה: זה נסק מרמה נמוכה ברבעון השלישי של 2008 (מתחת ל-6%) לכמעט 8% ברבעון השני של 2009 (נתונים מנוכי עונתיות) והחל לרדת שוב ברציפות לרמה של כ-6% אשר מסביב לה התייצב עד סוף 2010 ובתחילת 2011. במקביל חלה שחיקה מסוימת בשכר המינימום הריאלי: עליית המחירים שחקה את שכר המינימום בשנים 2010-2008 בכ-6%. הגדלת קצבאות הזיקנה ועדכון השוטר מנעו שחיקתן ואף אפשרו הגדלתן במונחים ריאליים ב-1%-2%.

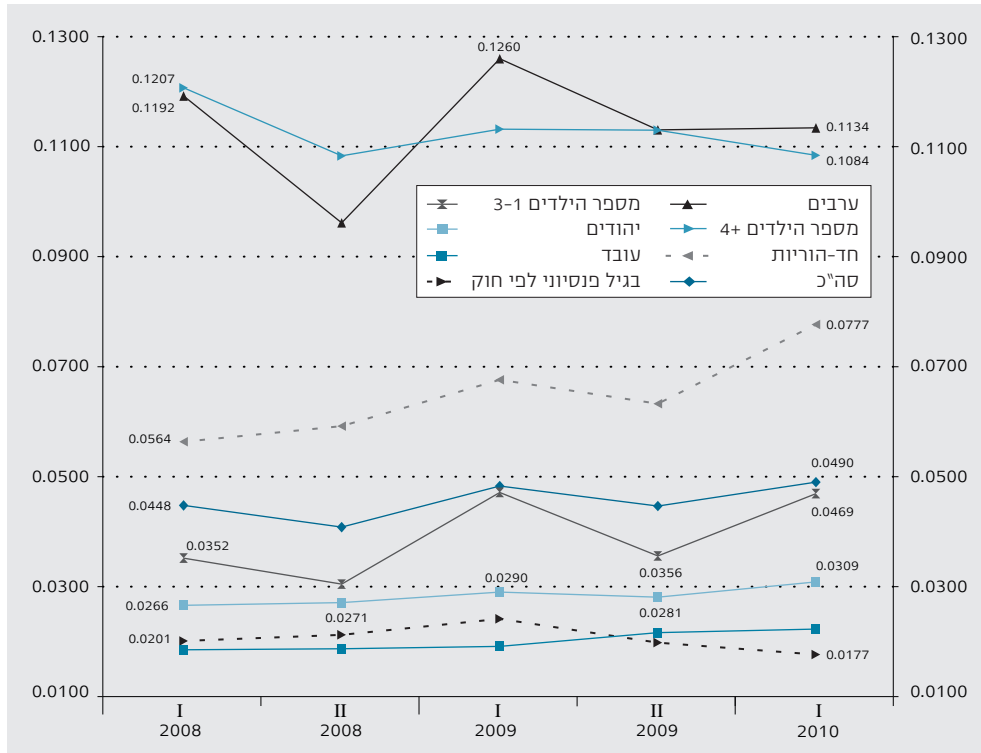
חומרת העוני גדלה בתקופה האחרונה בעיקר בקרב ערבים ומשפחות גדולות

חומרת העוני כפי שהיא נמדדת על ידי מדד ה-FGT גדלה בתקופה האחרונה בעיקר בקרב ערבים ובקרב משפחות גדולות, והיא גבוהה בערך פי שניים מזו של האוכלוסייה הכללית (תרשים 4). בעוד שחומרת העוני הכללית עלתה בתקופה האחרונה, החומרה בשתי קבוצות אלה מצביעה על

7 מדד ה-FGT פותח על ידי Foster, Greer ו-Thorbecke (Econometrica, 1984) והפך בשנים האחרונות למקובל ביותר לביטוי חומרת העוני. מדד זה משלב בין תחולת העוני לבין בפער ההכנסות בצורה מיוחדת. הוא נותן משקל גדול יותר במצרך ככל שפער ההכנסות של המשפחה גדול יותר. המדד יכול לקבל ערכים בין 0 (כאשר פער ההכנסות המצרפי מקו העוני הוא מזער) ל-1 (כאשר פער ההכנסות המצרפי מקו העוני מרבי). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה: $1/n * \sum ((z_i - y_i) / z_i)^2$ כאשר z_i היא הכנסת קו העוני ו- y_i היא ההכנסה של משפחה ענייה (דהיינו קטנה מקו העוני) ו- n הוא סך האוכלוסייה. בספרות המקצועית מעדיפים מדד זה למדידת עוני על פני תחולת העוני, שכן הוא עומד בתנאים תיאורטיים חשובים הדרושים ממדדי עוני. תנאי מרכזי הוא למשל "תנאי ההעברה", אשר לפיו מדד עוני ראוי צריך להצביע על שיפור אם סכום כסף מועבר ממשפחה עשירה למשפחה ענייה. מאחר שתחולת העוני אינה רגישה לעוצמת העוני, היא לא עומדת בתנאי זה ואילו מדד ה-FGT עומד בו, דבר שהופך אותו לתנאי מועדף מבחינה תיאורטית.

התמתנות מסוימת. לעומת זאת עלתה חומרת העוני בצורה ניכרת וברציפות בקרב משפחות חד-הוריות. גם במשפחות עם 1-3 ילדים חלה לאחרונה הרעה בחומרת העוני. בקרב זקנים ובקרב עובדים חומרת העוני אינה גדולה במיוחד, ובקרב זקנים היא הצטמצמה בתקופה האחרונה.

תרשים 4
מדד חומרת העוני (FGT) של קבוצות אוכלוסייה שונות, 2008-2010



אומדן לתחולת העוני ב-2010

כניסת המשק למיתון ובעקבותיו הגידול באבטלה מסוף 2008 עד אמצע 2009 לוו בעלייה בתחולת העוני, ואילו חידוש הצמיחה במהלך 2009 ובתחילת 2010 ובעקבות כך הירידה בשיעור האבטלה מצביעים על סיכוי לתפנית לטובה גם בתחולת העוני. הירידה הקלה בתחולת העוני במחצית הראשונה של 2010, לאחר התייצבותה במחצית השנייה של 2009 (על פי נתוני אמצע השנה), מחזקת הערכה זו שפורסמה בדוח ממדי העוני האחרון, שלפיו העלייה בתחולת העוני במהלך 2009 היתה זמנית. המשך הירידה בשיעור האבטלה מ-7.6% ב-2009 ל-6.6% ב-2010 והתייצבותה על רמה נמוכה יותר במחצית השנייה ובתחילת 2011, יחד עם המשך התרחבות המשק והעלייה הריאלית בשכר הממוצע – אמנם רק ב-0.9% – משפרים את הסיכויים להמשך צמצום תחולת העוני ב-2010 בהשוואה ל-2009.

במהלך 2010 נשחק שכר המינימום – מ-47.3% מהשכר הממוצע בשנת 2009 ל-45.7 אחוזים ממנו, דבר שהשפיע לרעה על ממדי העוני והאי-שוויון של משפחות עובדות בתקופה זו.⁸ גם בשיעור

במהלך 2010 נשחק שכר המינימום, דבר שהשפיע לרעה על ממדי העוני והאי-שוויון של משפחות עובדות בתקופה זו

8 כידוע הועלה שכר המינימום ב-2011 והוא צפוי לעלות בפעם נוספת ב-2012. ר' דיון בתיבה שבפרק זה.

לוח 2

הגורמים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2010-2005

2010	2009	2008	2007	2006	2005	הגורם המשפיע
4.7	0.8	4.2	5.3	5.7	4.9	שיעור הצמיחה של התוצר המקומי
2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה
0.9	-2.5	-0.4	1.8	1.3	1.8	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
6.6	7.6	6.1	7.3	8.4	9.0	שיעור האבטלה
28.1	31.8	26.7	23.5	23.7	23.9	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
45.7	47.3	46.8	47.5	46.2	45.5	שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע

מקבלי דמי אבטלה (מסך המובטלים לפי הלמ"ס) חלה ירידה, מ-31.8% ל-28.1%. הגורמים הללו פעלו אפוא בכיוונים סותרים על הסיכוי להמשך הירידה בתחולת העוני גם במחצית השניה של 2010.

4. סוגיות נבחרות

א. תחולת העוני ופיזורו (עוני חמור והסיכון לעוני)

חיים בסיכון להידרדרות לעוני עלולים לערער את היציבות החברתית

אחת הדרכים להגדיר עוני חמור הוא לבדוק משקי בית שהכנסתם נופלת עמוק מתחת לקו העוני הרשמי של 50% מההכנסה החציונית של ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית. כך למשל מקובל להתייחס למשקי בית שחיים ברמת הכנסה נמוכה מ-40% מההכנסה החציונית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור⁹ ואילו על פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו העוני הרשמי אך הן נופלות מתחת לרף של 60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית החיים בסיכון לעוני.¹⁰ לוח 3 להלן מציג את תמונת העוני של קבוצות אוכלוסייה שונות לפי גישה זו.

כפי שאפשר להתרשם מהלוח, בסך הכול אחוז קטן יותר חי מעט מעל קו העוני מאשר האחוז שחי בעוני חמור, אך הוא בסכנת הידרדרות למצב של עוני. לתופעה של חיים בסיכון להידרדרות לעוני משמעות רבה מבחינת היציבות החברתית והם עלולים לערער יציבות זו. זאת כיוון שהיא מרמזת על פגיעות גדולה של החברה ועל מצב שבו אירוע כלכלי שלילי משמעותי או הצטברות אטית של אירועים כאלה עלולים לדרדר קבוצת אוכלוסייה מסוימת אל מצב של עוני כאשר אוכלוסייה זו לא רגילה לכך. מצב כזה עלול להתרחש בעקבות זעזוע כלכלי או חברתי כלשהו, שיכול להיווצר מסיבות שאינן קשורות כלל למדיניות בישראל, כמו משבר חיצוני. ההתנגדות הטבעית של קבוצה שלא רגילה לחיות בעוני ואשר קולטת בשלב מסוים את מצוקתה היא רכיב מרכזי לערעור היציבות החברתית. ככל שקבוצת האוכלוסייה צעירה יותר כך גם התנגדותה תגדל, שכן היא רואה במצבה פגיעה שעלולה להימשך לטווח ארוך והיא חשה את הפגיעה בסיכוייה לרכוש השכלה ולשפר את יכולת ההשתכרות שלה.

9 גישה מקובלת יותר בקרב חוקרי עוני היא להגדיר עוני חמור בעזרת מדד ה-FGT שמבטא בדרך כלל את הסכום הריבועי של פערי ההכנסות כמתואר במקומות אחרים בפרק זה. עם זאת הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

10 מדד ה-60% נקבע על ידי האיחוד האירופי כקו העוני הרשמי של סיכון לחיים בעוני. ר' Poverty and Social Exclusion באתר: <http://ec.europa.eu/social/>

לוח 3

תחולת עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב משפחות בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2009

קבוצת אוכלוסייה	חיים בעוני חמור - מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית	חיים בעוני מתון - 40%-50% מההכנסה החציונית	חיים מתחת לקו העוני הרשמי של 50%	חיים מעל קו העוני הרשמי אך בסיכון לעוני
סך הכול	17.3	7.7	25.0	6.6
יהודים	11.0	5.9	16.9	5.6
ערבים	42.8	14.6	57.4	10.6
קשישים*	9.5	10.8	20.3	8.0
עולים	9.8	8.2	18.0	7.9
חרדים**	48.1	13.2	61.2	9.5
משפחות עם ילדים - סה"כ	22.5	8.6	31.2	7.3
1-3 ילדים	13.8	6.9	20.6	6.8
4 ילדים ויותר	48.3	13.8	62.1	8.7
5 ילדים ויותר	56.9	14.0	70.9	7.5
משפחות חד הוריות	25.5	9.3	34.8	9.6
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
עובד	11.6	6.8	18.4	6.4
שכיר	11.8	6.9	18.7	6.5
עצמאי	10.2	6.3	16.6	5.6
לא עובד בגיל עבודה	70.1	10.0	80.2	5.6
מפרנס אחד	26.2	12.5	38.7	9.2
שני מפרנסים	2.1	3.0	5.2	4.5
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	21.5	10.1	31.6	8.8
31-45	23.7	8.0	31.6	6.4
46 עד גיל הפנסיה	24.7	4.7	29.3	5.2
בגיל פרישה לפי חוק***	4.1	12.1	16.2	8.4
השכלה של ראש משק הבית				
עד 8 שנות לימוד	38.3	13.6	51.9	10.5
9-12 שנות לימוד	21.0	9.1	30.0	7.7
13 שנות לימוד ויותר	10.3	5.3	15.6	5.0

* בהתאם להגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מגיל 60 לאשה ו-65 לגבר.
 ** עקב תנודתיות מוצג ממוצע נע של שנתיים. הגדרה חרדים לפי עבודה גוטליב-קושניר (2009).
 *** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה. לפיכך אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד להשלמת תהליך העלאת גיל הפרישה.

מובן שקשה לקבוע את רמת הסיכון לחוסר יציבות וסביר שהיא מושפעת מגורמים נוספים למצב העוני. עם זאת, הקרבה לקו העוני מלמעלה מהווה סיכון. כך למשל לא מעט משקי בית עם שני מפרנסים נמצאים במרווח מעל קו העוני אך קרוב אליו ולכן פגיעה פתאומית בהכנסתם עלולה לדרדר משפחות אלה בבת אחת אל מתחת לקו העוני. בעוד שהעוני החמור הוא תופעה שולית בקרבם,

לוח 4

השפעת מדיניות הקצבאות והמסוי על התחלקות ההכנסות במשק
לפי עשירונים, 2009-2007

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומסים			
2009	2008	2007	2009	2008	2007	2009	2008	2007	
1.8	1.9	1.9	1.6	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.4	3.5	3.5	3.0	3.1	3.0	1.3	1.4	1.3	2
4.5	4.6	4.7	4.1	4.1	4.1	3.0	3.1	3.0	3
5.9	6.0	6.0	5.3	5.3	5.3	4.5	4.6	4.6	4
7.4	7.4	7.4	6.8	6.7	6.7	6.3	6.3	6.3	5
9.1	9.0	9.0	8.4	8.3	8.2	8.3	8.1	8.1	6
11.0	10.8	10.8	10.4	10.1	10.1	10.7	10.4	10.4	7
13.2	13.1	13.1	12.8	12.7	12.7	13.6	13.3	13.4	8
16.4	16.5	16.3	16.8	16.8	16.8	18.2	18.1	18.2	9
27.4	27.3	27.2	30.8	31.4	31.4	34.1	34.8	34.8	עליון
									היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון
8.5	8.1	8.0	10.4	10.2	10.3	41.6	38.9	41.5	
15.20	14.43	14.25	19.0	18.8	19.0	עשירון עליון יחסית לתחתון
8.14	7.80	7.77	10.4	10.3	10.4	27.2	25.5	27.3	עשירון עליון יחסית לשני
6.02	5.90	5.81	7.6	7.7	7.7	11.3	11.4	11.5	עשירון עליון יחסית לשלישי
4.63	4.58	4.51	5.8	5.9	5.9	7.6	7.6	7.6	עשירון עליון יחסית לרביעי
3.69	3.69	3.65	4.5	4.7	4.7	5.4	5.5	5.5	עשירון עליון יחסית לחמישי
3.01	3.03	3.01	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.3	עשירון עליון יחסית לשישי
2.50	2.52	2.52	3.0	3.1	3.1	3.2	3.3	3.3	עשירון עליון יחסית לשביעי
2.08	2.09	2.08	2.4	2.5	2.5	2.5	2.6	2.6	עשירון עליון יחסית לשמיני
1.67	1.66	1.67	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	עשירון עליון יחסית לתשיעי

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

הסיכון ליפול לעוני גבוה במיוחד – פי 1.9 על פי מדד זה¹¹. השילוב של חוסר המוכנות למצב של עוני של משקי בית כאלה ושל משפחות כאלה, הוא שמתרגם מצב זה לחוסר יציבות חברתית. אם לשפוט לפי מצב העוני והאי-שוויון בישראל, המחאה החברתית שפרצה בקיץ 2011 מבטאת תסכול, וככל שהקושי הכלכלי מתרכז בקרב צעירים בעלי פוטנציאל ויכולות כלכליות, כך התסכול בנוגע למצוקה כלכלית גדול יותר, שכן מדובר בצעירים נורמטיביים לרוב שמעוניינים לעבוד ולהשתכר בכבוד.

לעומת זאת כמעט כל האוכלוסייה הענייה – חוץ מהקשישים ומשקי הבית עם יותר ממפרנס אחד – חיים בעוני חמור על פי הרף של 40% מההכנסה החציונית.

עיקר החלוקה מחדש של ההכנסות במשק נעשית באמצעות מדיניות הקצבאות. השפעת מדיניות המסוי על הפרוגרסיביות הלכה ופחתה בשלוש השנים האחרונות

לוח 4 מראה שעיקר החלוקה מחדש של ההכנסות במשק נעשית באמצעות מדיניות הקצבאות. השפעת מדיניות המסוי על הפרוגרסיביות הלכה ופחתה בשלוש השנים האחרונות. כך למשל גדל יחס ההכנסות לאחר מסים ישירים ותשלומי קצבאות בין העשירון העליון לתחתון מ-14.2 ב-2007 ל-15.2 ב-2009. השפעה דומה ניכרת – אמנם בעוצמות פחותות – גם בהשוואה לעשירונים השני עד החמישי, והסיבה לכך היא שהרפורמה במס הכנסה פגעה באופן ניכר בפרוגרסיביות של מערכת המס לא רק בקרב העניים אלא גם כלפי שכבת הביניים. הלוח גם מראה שבעשירונים העליונים 7-9 לא חלו שינויים בשנים הנסקרות ביחס לעשירון העליון.

ב. עוני לפי קבוצות אוכלוסייה ואזורים גיאוגרפיים

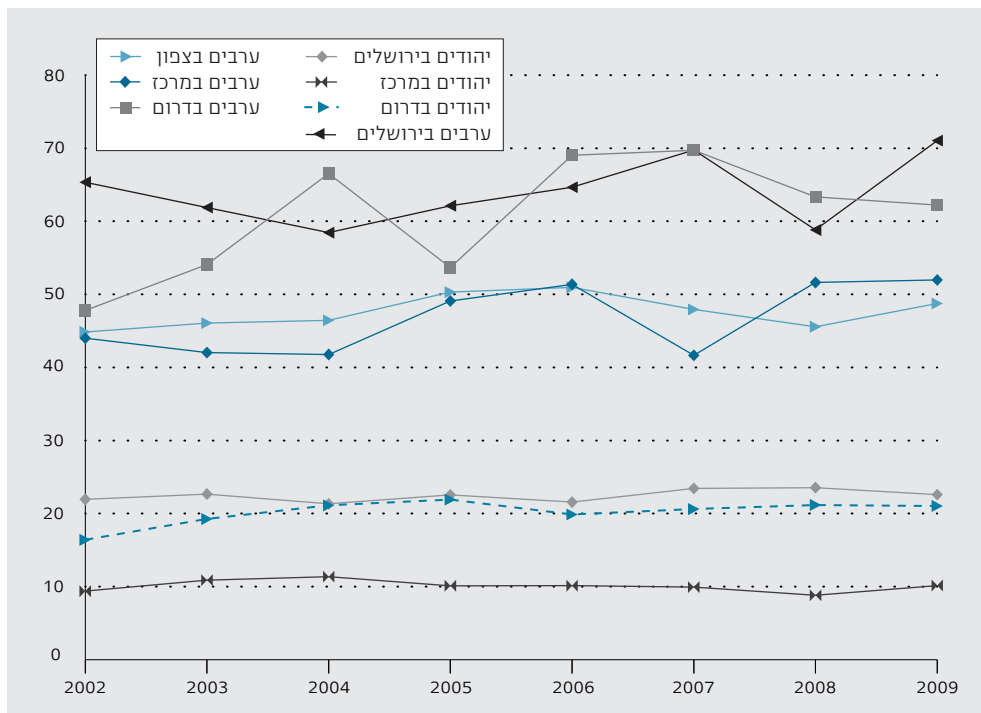
בקרב יהודים תחולת העוני היא 10%-25% בהבדלים לפי אזורים גיאוגרפיים. העוני גבוה יותר בירושלים ובדרום ונמוך במרכז ובתל-אביב. יתר האזורים מציגים עוני בין הקצוות.

בקרב ערבים העוני גבוה באופן ניכר בכל האזורים ונראית בו מגמת עלייה מסוימת לאורך השנים. התנודתיות נובעת כנראה יותר מגודל המדגם של סקר ההכנסות מאשר מסיבות כלכליות.

אפשר להגדיר את רמת תחולת העוני בקרב ערביי ירושלים וערביי הדרום כמסוכנת, שכן היא נעה בשיעורים שאינם בני קיימא. קשה להעריך מתי עלול לפרוץ משבר אך ייתכן שהאווירה המשברית הרווחת בעת הזו במזרח התיכון ומבחינה חברתית גם בישראל מסוגלת לעורר את הקבוצות החיות במצוקה כלכלית. קשה לחזות את עיתויו המדויק אך ככל שעובר הזמן ההסתברות רק גדלה. מאחר

תרשים 5

תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה ואזור גיאוגרפי, 2002-2009



שאוכלוסיות עניות לרוב הן מרובות ילדים, הסכנה לחוסר יציבות חברתית גדלה ככל שהילדים הופכים לצעירים מובטלים ומעוטי השכלה. לפיכך סימן השאלה גדול עוד יותר בנוגע ליציבות החברתית לטווח הארוך.

ג. הקצבאות יחסית לרמת החיים המינימלית - לפי קו העוני הרשמי

אפשר לראות את קו העוני כאחד הביטויים לרמת חיים מינימלית שמערכת הרווחה אמורה להבטיח. לנוכח העובדה שקיימות הגדרות עוני שונות, כך גם שיעורי הכיסוי של קו העוני על ידי קצבאות הקיום של הביטוח הלאומי יהיו שונים בהתאם להגדרת קו העוני.¹²

בלוח 5 מוצגות קצבאות הקיום כולל קצבת הילדים במונחים של "שיעור כיסוי" ביחס לקו העוני הרשמי.¹³

התמונה המתקבלת היא של רמת כיסוי נמוכה בעיקר בקרב משפחות גדולות ובקרב משקי בית שבהם ראש משק הבית מתחת לגיל 55. הכיסוי של צורכיהם נמצא באופן מובהק מתחת לרמת החיים המינימלית. כך גם בקרב משפחות שבהן שלושה ילדים ויותר: רמת הכיסוי אצלן מגיעה לשיעור נמוך ממחצית מרמת החיים המינימלית על פי קו העוני הרשמי.

לוח 5

קצבאות הבטחת הכנסה, קצבת ילדים וקצבת זיקנה (כולל השלמת הכנסה בזיקנה) כאחוז מקו העוני, לפי הרכב המשפחה וגיל ראש משק הבית, 2009

גיל של ראש משק הבית				הרכב משפחה
80+	מגיל הפרישה עד גיל 80	יותר מ-55 עד גיל הפרישה	עד 55	
113.0	106.3	87.9	70.3	מבוגר ללא ילדים
-	-	82.2	70.3	עם ילד אחד
-	-	75.3	62.2	עם שני ילדים
104.5	98.4	82.4	60.4	שני מבוגרים ללא ילדים
-	-	75.4	53.1	עם ילד אחד
-	-	73.5	51.5	עם שני ילדים
-	-	67.6	48.8	עם 3 ילדים
-	-	66.2	49.7	עם 4 ילדים
-	-	63.4	48.6	עם 5 ילדים

* לא מוצג עקב ייצוג נמוך באוכלוסייה.

ד. עוני ועבודה

דרישה בסיסית היא שעבודה תפרנס את בעליה ותרחיק אותם ואת בני ביתם מעוני. בכל זאת אנו עדים לתופעה של עוני של משקי בית עובדים. הדבר נובע מכמה סיבות: (1) היקף מצומצם של תשומת

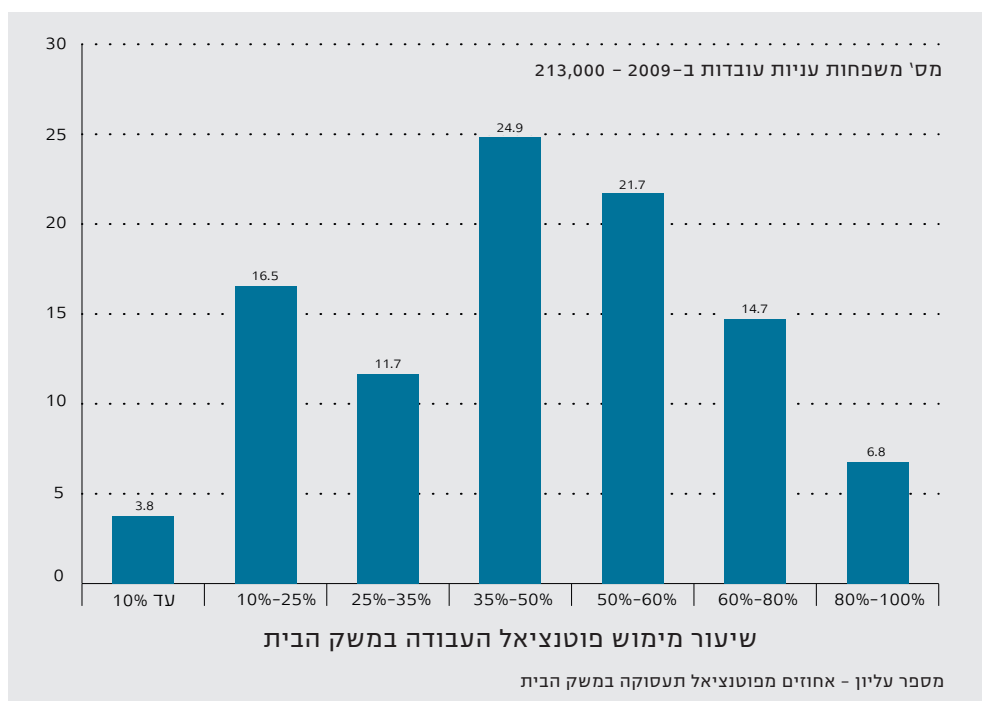
12 מעניין להשתמש בקווי עוני שונים לחישוב המינימום למחיה בכבוד, שכן קו העוני הרשמי מחסיר הכנסות חשובות כגון ההכנסה בעין בהתייחסו להכנסות כספיות בלבד. ההכנסות בעין מהוות, דווקא בשכבות החלשות יחסית, חלק חשוב מהכנסתן, כך שמי שאין לו הכנסות בעין והוא תלוי בקצבאות מצבו אף גרוע בהרבה ממה שמשמע מהלוח הנ"ל.

13 בסקירה השנתית של 2009 הוצג לוח דומה כאשר בבסיסו קו העוני של צרכים בסיסיים על פי מדידת עוני חלופית (ר' סקירה שנתית 2009, תיבה 3, עמ' 100).

רמת הקצבאות ביחס לקו העוני נמוכה בעיקר בקרב משפחות גדולות ובקרב משקי בית שראשן מתחת לגיל 55

תרשים 6

משקי בית עניים עובדים לפי מימוש פוטנציאל העבודה, 2009



עבודה יחסית לפוטנציאל העבודה במשק הבית; (2) תמורה לא הולמת למאמץ העבודה; (3) משק הבית גדול עד כדי כך שההכנסה לנפש לא מספיקה למימון הצרכים החיוניים של משק הבית.¹⁴

בתרשים 6 מוצגת התפלגות של משקי הבית העניים העובדים לפי מיצוי פוטנציאל העבודה במשק הבית (שעות עבודה יחסית לשעות העבודה הפוטנציאליות של אנשים בגיל העבודה באותו משק בית).

התרשים מראה שב-2009 כחמישית מהמשפחות העניות העובדות היו עניות בעיקר בגלל מיצוי נמוך של פוטנציאל העבודה במשק הבית (עד רבע מפוטנציאל התעסוקה במשק הבית). קצת יותר משליש מהמשפחות העניות העובדות מימשו בין רבע לבין מחצית מפוטנציאל העבודה שלהן. כמעט מחצית ממשקי הבית העובדים מיצו לפחות חצי מפוטנציאל העבודה שלהם. שליש נוסף נותרו עניים למרות שהם עבדו יותר מ-60% מפוטנציאל העבודה שלהם.

ניתוח מעמיק יותר צריך לדון בשאלה מדוע משפחה לא ממצה את פוטנציאל התעסוקה. סיבה אפשרית נעוצה בביקושים חלשים מבחינה מקרו-כלכלית כגון שפל, תהליך של שינוי מבני בהרכב הענפים, שמחליש את הזדמנויות הפרנסה של מעוטי השכלה או בעיות של מחסור בתשתיות חיוניות להשתלבות בעבודה, כגון תחבורה הולמת, קיום אזורי תעשייה בקרבת מקום המגורים וכד'. כל אלה עלולים להוביל לביקוש נמוך לעובדים ובין היתר לעובדים מעוטי יכולת.

בקרב חלק מהמגזר החרדי – "חברת הלומדים" – שיעור התעסוקה הנמוך קשור לרצון המשפחה לחיות לפי הנורמה המקובלת בקהילתם, שלפיה לימוד התורה של הגבר עדיף על פני הגדלת הפרנסה,

ב-2009 כחמישית מהמשפחות העניות העובדות היו עניות בעיקר בגלל מיצוי נמוך של פוטנציאל העבודה במשק הבית

וזו נשאת מוגבלת למאמץ ההשתכרות של האשה, אשר ברוב המקרים היא גם אם לילדים רבים. כמובן שגם בקרב חרדים יש ציבור שבו שני בני הזוג עובדים והם עניים. במקרה זה הסיבות לעוני של משפחות עובדות נעוץ כנראה בסיבות דומות לכל יתר המשפחות העובדות העניות – בהן תשלום שכר לא הוגן, כושר השתכרות נמוך וגודל משפחה.

הסיבות לכושר השתכרות נמוך יכולות להיות סוג הענף או סוג משלח היד שבו מועסק העובד. אינדיקציה לבעיות מסוג זה אפשר למצוא בלוח 20 של דוח העוני ל-2009¹⁵ ובו נמצא למשל שבקרב עובדים עניים שיעורם של המועסקים בחקלאות היה פי שלושה מאשר בקרב הלא-עניים. בענף בינוי יחס זה היה פי 3.7 ובחינוך השיעור היה פי 1.5. ייתכן גם שחסמים אישיים כגון נכות או השכלה לא הולמת יוצרים קושי בהשגת שכר או היקף עבודה הולמים.

סיבה נוספת לעוני בקרב משפחות עובדות היא כאמור שמשק הבית מממש את פוטנציאל התעסוקה אך התמורה נמוכה מדי, אם בגלל בעיות של אי-ציות לחוקי עבודה ומחסור בכוח אכיפה, אם בגלל יחס תלות (מספר הנפשות מעבר ומתחת לגיל העבודה) ואם בגלל יוקר מחיה יחסית לרמת השכר. סביר להניח שאלה הסיבות לקיומן של 7% המשפחות העניות העובדות בשיעור מיצוי גבוה (80% עד +100%) של פוטנציאל התעסוקה.

בעיה מיוחדת בקשר לעניים עובדים נוגעת לאמהות חד-הוריות, שכן פוטנציאל ההשתכרות שלהן מוגבל למפרנס אחד בלבד ופוטנציאל התעסוקה שלהן מוגבל ככל שילדיהן צעירים ומספרם רב יותר. אם מתווספת לכך בעיה של השכלה מועטה ומשלח יד או ענף שבהם הציות של המעסיקים לשכר המינימום נמוך, הבעיה גדולה עוד יותר.¹⁶

לוח 6 להלן מדגיש את הבעיות שבפניהן ניצבת אפילו אם חד-הורית שעובדת משרה מלאה בשכר מינימום, שכן הכנסתה נטו (כולל קצבת ילדים) אינה מאפשרת למשפחה לחיות מעל קו העוני. במלים אחרות, גם התנהגות נורמטיבית שלה (עובדת במשרה מלאה) לא תמנע ממנה להזדקק לסיוע נוסף, למשל הבטחת הכנסה!

כפי שאפשר לראות מלוח 6, שמשווה את המצב הכלכלי של אם חד-הורית נורמטיבית בשנים 2002, 2005 ו-2009, הבעיה שמציבה המדינה בפני אם חד-הורית רק מחריפה עם השנים: אם "נורמטיבית" עם ילד אחד משתכרת מעל קו העוני, אך הפער מקו העוני נשחק מ-120% מקו העוני ב-2002 ל-107% ממנו ב-2009, כך שההסתברות שלה להידרדר לעוני הולכת וגדלה בשנים האחרונות. אם חד-הורית עם שני ילדים או יותר כבר תיאלץ לחיות בעוני גם אם היא עובדת במשרה מלאה ומשתכרת שכר מינימום. העלאת שכר המינימום שהתקיימה כבר ביולי 2011 ותימשך גם במהלך 2012 מהווה מענה סביר לבעיה המתוארת כאן (ר' תיבה בהמשך).

תרשים 7 מראה כי רוב האמהות החד-הוריות עובדות בין חצי משרה למשרה מלאה אך קבוצה גדולה למדי עובדת ברבע עד חצי משרה.¹⁷ אין זה מפתיע, שכן המגבלה על אם חד-הורית הקשורה בגידול הילדים גדולה יותר מאשר על משפחה עם שני הורים. סביר להניח שהאם החד-הורית מתקשה יותר לעבוד במשרה מלאה.

בקרב עובדים עניים שיעורם של המועסקים בחקלאות היה פי שלושה מאשר בקרב הלא-עניים

אם חד הורית "נורמטיבית" עם ילד אחד משתכרת מעל קו העוני, אך הפער מקו העוני נשחק - מ-120% מקו העוני ב-2002 ל-107% ממנו ב-2009

15 ר' http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2009.aspx
 16 ר' למשל אליאב ואחרים, מגמות באי ציות לשכר המינימום – המקרה הישראלי, 2009, ועדכונים למאמר זה באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי וכן ד' גוטליב, הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל, הרבעון הישראלי למסים 110 (2000). המחקר האחרון אמנם לא עדכני אך הוא מבוסס על בדיקות אמת של משרד התמ"ת ולכן יש בו ממצאים שאין בעבודות אחרות כגון בדיקה של הקשר בין ציות לגודל העסק וכן בין ציות ומעסיקים של עובדים לא-ישראליים.
 17 אמנם מדובר בשיעור מפוטנציאל התעסוקה במשק הבית שכולל גם אחרים בגיל העבודה, אך סביר להניח שהאם החד-הורית היא היחידה בגיל העבודה במשק הבית.

לוח 6

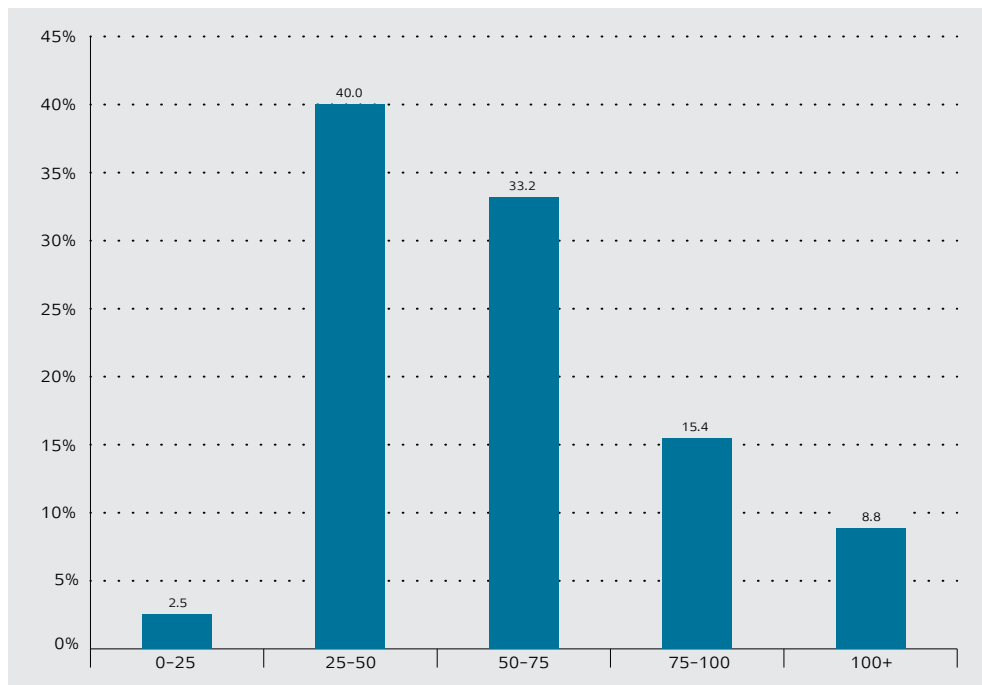
ההכנסה הפנויה של משפחה חד-הורית יחסית לקו העוני (אחוזים), שנים נבחרות

מספר ילדים במשפחה	ההכנסה הפנויה המינימלית*	ההכנסה הפנויה החציונית*	מס' ילדים במשפחה	ההכנסה הפנויה המינימלית	ההכנסה הפנויה החציונית
2009					
ילד אחד	107	161	ילד אחד	-5.0	-10.8
שני ילדים	84	125	שני ילדים	-3.5	-7.9
שלושה ילדים	73	107	שלושה ילדים	-2.4	-6.0
2005					
ילד אחד	112	172	ילד אחד	-13.7	-10.5
שני ילדים	87	132	שני ילדים	-11.2	-13.5
שלושה ילדים	76	113	שלושה ילדים	-12.4	-18.2
2002					
ילד אחד	120	171			
שני ילדים	95	138			
שלושה ילדים	86	125			

* מחושבת כסכום של שכר מינימום או שכר חציוני בהתאמה בניקוי תשלומי חובה ובתוספת קצבת ילדים.
 ** השיניים בנקודות אחוז.

תרשים 7

התפלגות המשפחות החד-הוריות העניות לפי מיצוי פוטנציאל התעסוקה, 2009



המקור: סקר הכנסות 2009 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עיבודים של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי

לוח 7
הכנסה משפחתית תיניתלית כשעור מזון העוני (אחוזים), שנים נבחרות

ההכנסה הפנימית החיצונית* למשורה אחרת לאחוז מקני העוני	ההכנסה הפנימית החיצונית* לשתי משורות לאחוז מקני העוני	ההכנסה הפנימית המנימלית* לשתי משורות	ההכנסה הפנימית המנימלית* למשורה וחצי	ההכנסה הפנימית החיצונית למשורה אחת	ההכנסה הפנימית המנימלית* לשתי משורות	ההכנסה הפנימית המנימלית* למשורה וחצי	ההכנסה הפנימית המנימלית* למשורה אחת	הרכב משק הבית
2009								
-17.0	-	-	-8.6	249	-	-	164	יחיד ללא ילדים
-10.8	-	-	-5.0	161	-	-	107	עם ילד
-7.9	-	-	-3.5	125	-	-	84	עם 2 ילדים
-6.0	-	-	-2.4	107	-	-	73	עם 3 ילדים
-10.6	-10.8	-	-5.4	156	205	154	102	זוג ללא ילדים
-7.8	-7.9	-8.1	-3.8	121	158	119	81	עם ילד אחד
-6.2	-6.3	-4.6	-2.9	103	133	101	69	עם 2 ילדים
-4.8	-4.9	-3.5	-2.0	91	117	90	63	עם 3 ילדים
-4.8	-4.8	-3.6	-2.3	85	109	84	60	עם 4 ילדים
-5.8	-5.9	-4.7	-3.6	81	101	80	58	עם 5 ילדים
2005								
2009 לעומת 2002								
-5.9	-	-	-20.0	266	-	-	172	יחיד ללא ילדים
-10.5	-	-	-13.7	172	-	-	112	עם ילד אחד
-13.5	-	-	-11.2	132	-	-	87	עם 2 ילדים
-18.2	-	-	-12.4	113	-	-	76	עם 3 ילדים
-3.7	-25.1	-18.8	-12.5	166	216	162	108	זוג ללא ילדים
-3.8	-19.8	-15.1	-10.3	129	166	125	84	עם ילד אחד
-5.9	-17.1	-13.2	-9.3	109	140	106	72	עם 2 ילדים
-8.8	-17.3	-13.9	-10.6	96	122	93	65	עם 3 ילדים
-16.9	-18.9	-15.9	-13.0	90	113	88	63	עם 4 ילדים
	-25.9	-23.3	-20.7	86	107	84	62	עם 5 ילדים
2002								
				255	-	-	184	יחיד ללא ילדים
				171	-	-	120	עם ילד אחד
				138	-	-	95	עם 2 ילדים
				125	-	-	86	עם 3 ילדים
				159	230	172	115	זוג ללא ילדים
				125	178	134	91	עם ילד אחד
				107	151	115	79	עם 2 ילדים
				97	134	104	73	עם 3 ילדים
				94	127	100	73	עם 4 ילדים
				98	127	103	79	עם 5 ילדים

* מחושבת כסכום של שטחי מניימנים או שטחי חיינו בהתאמה בניקוי תשלומי חובה ובדריסת קצבת ילדים.
** תשיעניים בנקודות אחוז.

יצוין שתכנית מס ההכנסה השלילי לא מהווה פתרון משביע רצון לבעיה זו אף שמבחינה עקרונית היא בהחלט כלי מקובל בעולם לפתרון הבעיה. כך למשל בישראל המענק בשכר של כחצי משרת שכר מינימום מסתכם בכמה עשרות שקלים ואילו בארה"ב המענק מתחיל מהדולר הראשון ועולה ברציפות עד למענק המרבי שהוא גדול באופן ניכר מזה הניתן בישראל.¹⁸

לוח 7 להלן בוחן באיזו מידה ההכנסה משכר מינימום בצירוף קצבת ילדים שהיא קצבה אוניברסלית, מספקות מינימום למחיה כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי. תשובה לשאלה זו עונה על דרישה בסיסית לפיה עבודה בשכר נורמטיבי שומרת מפני מצב של עוני.

הלוח מצביע על כמה מסקנות מעניינות: הכנסה שמבוססת על עבודה בשכר מינימום של אחד מבני הזוג בלבד לא מצליחה להגן מפני עוני. הדבר נכון גם במקרה שהמפרנס מרוויח שכר חציוני, כאשר במשפחתו שלושה ילדים ויותר! כאשר שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה המשפחה לכאורה נחלצת מעוני, אם כי השוליים מעל קו העוני צרים מאוד. נציין שחישוב זה אינו מתחשב בעלויות היציאה לעבודה הנגרמות למשק בית שבו שני ההורים עובדים במשרה מלאה. התחשבות בהוצאות היתה מביאה אפוא חלק ממשפחות אלה לעוני. על כך אפשר ללמוד מהעובדה שכאשר אחד מבני הזוג במשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר היה עובד בחצי משרה בלבד (כאשר בן הזוג עובד משרה מלאה), כדי לאפשר שמירה על הילדים, המשפחות לא נחלצות מעוני. גם משפחה עם שני ילדים תימצא במקרה זה על גבול העוני. לוח 7 גם מראה שהמצב ב-2009 הוחמר בהשוואה לשנים 2002 ו-2005. נדגיש שהרעה זו לא קשורה רק לרמה הנמוכה של קצבאות הילדים אלא גם למצב שכר המינימום הנמוך. העלאת שכר המינימום היא צעד מבורך לצמצום הבעיה.

הכנסה שמבוססת על עבודה בשכר מינימום של אחד מבני הזוג בלבד לא מצליחה להגן מפני עוני

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני¹

סוגיית שכר המינימום ככלי מדיניות זכתה לאחרונה בישראל לתשומת לב רבה. נכונות המעסיקים לציית לשכר המינימום היא תנאי חשוב להצלחת המדיניות לאכיפתו, זאת בייחוד כאשר המשאבים המוקצים לכך בידי המדינה הם דלים יחסית למדינות אחרות, כפי שאפשר ללמוד מדוח על מצב שוק העבודה בישראל בהשוואה למדינות OECD נבחרות.²

מכאן עולה, שחלק מרכזי של מדיניות שכר מינימום מוצלחת הוא לדאוג לכך שלא רק שכר המינימום הפורמלי יהיה ברמה נאותה אלא גם שכר המינימום המשולם בפועל והתלוי ברמת הציות של המעסיקים לחוקי העבודה. דווקא העלאת שכר המינימום מדגישה את החשיבות של הגברת האכיפה, שכן העלאת שכר המינימום מגבירה את הכדאיות להפרתו.

1 ר' מסמך קודם בנושא זה שהוכן במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי: www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/idkunminimum.pdf

2 האכיפה השתפרה בשנים האחרונות אך שיפור נוסף (וחיוני) מחייב הגדלת משאבים חדה לטובת אכיפת חוקי העבודה. מדינת ישראל מקציבה מפקחים מעטים לאכיפת חוקי העבודה למרות בקשות חוזרות ונשנות של משרד התמ"ת להגדלת צוות הפקחים. החסר בולט במיוחד יחסית למדינות OECD נבחרות (ר' OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, 2010, תרשים 2.4, עמ' 96). עם זאת התקבלו בשנים האחרונות במגזר הציבורי החלטות חשובות בנוגע למדיניות ההעסקה של עובדי קבלן, אשר צפויות לסייע בשיפור האכיפה של חוקי העבודה. כך למשל אפשר למנוע מקבלנים שנמצאו מפרים את חוקי העבודה בשנה שחלפה להשתתף במכרזים ולקבל הטבות שונות. נראה כי זהו כלי אפקטיבי במיוחד, שכן הוא מהווה קנס לטווח ארוך וגורף יותר מקנס מינהלי או ענישה פלילית שעולה להיגרר שנים רבות.

החלטת ההסתדרות והמעסיקים להעלות את שכר המינימום הובילה את מינהל המחקר של הביטוח הלאומי לבחון בתחילת 2011 את שאלת התועלת של צעד כזה לשיפור במדדי העוני והאי-שוויון. באמצע 2011 עסקה בסוגיה גם חטיבת המחקר של בנק ישראל³. המסקנות של שני המוסדות היו במידה מסוימת מנוגדות: בעוד שמינהל המחקר של הביטוח הלאומי ראה בהעלאת שכר המינימום תועלת רבה למאבק בעוני כפי שהדבר התבטא בצמצום תחולת העוני של משפחות עובדות ובצמצום האי-שוויון הכלכלי בקרב משפחות עובדות, בנק ישראל הציב סימן שאלה על תועלת זו: הוא כלל בניתוח לא רק את ההשפעה הראשונית (impact effect) אלא גם את ההשפעה המשנית. זו עלולה לדעתו לקעקע את ההישג הראשוני, בכך שעצם העלאת שכר המינימום תשנה את רמת החיים המייצגת (ההכנסה הכספית הפנויה החצינית לנפש תקנית) וכך את קו העוני (מחצית הכנסה זו), שמהווה מעין מינימום למחיה בכבוד.

חילוקי דעות אלה מחדדים את הדיון המהותי בשכר מינימום ככלי למדיניות חברתית, שכן ברור כי לכל כלי יש יכולת השפעה מוגבלת על היעדים של צמצום עוני ואי-שוויון, והשאלה היא למעשה מהו אותו גבול של רמת שכר המינימום. לא נוכל לפענח סוגיה זו במסגרת זו, אך כן נביא כאן סיכום של סימולציות של שני התרחישים הקוטביים – האחד שמביא בחשבון רק את ההשפעה הראשונית והאחר המתחשב בהשפעה המשנית, ולבסוף נדון בשיקולים להעדפת גישה אחת על פני האחרת.

1. התרחישים והנחותיהם

התחזית חושבה בהנחה שהחלטת התאחדות התעשיינים וההסתדרות על הרחבת שכר המינימום על ידי משרד התמ"ת תאושר בידי הממשלה. בבסיס החישובים הונחה עלייה של כ-11.7% (בהתאם להצעה) מ-20.70 ש"ח לכ-23.15 ש"ח לשעה⁴. מאחר שסקר ההכנסות האחרון שעומד לרשותנו הוא של 2009, אנו נאלצים להניח כמה הנחות לשם הפשטות:

- **הנחה 1:** השפעת העלאת שכר המינימום על רמת השכר של המשתכרים פחות משכר המינימום: הונח כי כל מי שעבד (ב-2009) יעבוד וכל מי ששכרו היה פחות משכר המינימום יישאר במיקומו היחסי, כלומר יקבל תוספת דומה באחוזים⁵. בתרגיל זה לא מונחת אפוא אכיפה מלאה מתחת לשכר המינימום אלא מעין גרירת שכר, דהיינו המשך קיום התפלגות השכר הקיימת, אך ברמת שכר גבוה יותר בהתאם לשיעור העלאת שכר המינימום.
- **הנחה 2:** השפעת העלאת שכר המינימום על התעסוקה: העלאת שכר המינימום לא תשפיע – לא לרעה ולא לטובה – על התעסוקה. זו נשמעת לכאורה הנחה גורפת אך היא פחות בעייתית משנראה ממבט ראשון, שכן ניטש ויכוח עז בספרות המקצועית בעולם בנושא זה והוא לא הוכרע. יש מי שטוען בעיקר להשפעה שלילית על התעסוקה, בין היתר עקב הפגיעה ברווחיות העסקים⁶. מהצד האחר יש מאמצע שנות ה-90 ממצאים הולכים

3 ר' הודעה לעיתונות של בנק ישראל מ-5 ביוני 2011 לקראת פרסום התפתחויות כלכליות אחרונות בחודשים האחרונים.
 4 כדי להתחשב בעליית המחירים הצפויה במהלך תקופת עדכון השכר (עד תחילת אוקטובר 2012) יש צורך בתרגומה לנתוני 2009. לשם כך יש צורך בניכוי כחצי אחוז מהעלייה מ-11.7% לכ-11.2%. מצאנו כי השפעה זו זניחה על השינוי בממדי העוני.
 5 אכן בספרות המקצועית על השפעת שכר המינימום על התפלגות השכר נבחנת סוגיית ה-spillover, כלומר השפעת שינויים בשכר המינימום על המשתכרים מסביב לשכר המינימום. שאלת ההשפעה מתחת לא זכתה לדיון אמפירי רב על אף חשיבותה, בייחוד במדינות כמו ישראל שבה רמת הציות לחוקי העבודה נמוכה.
 6 נציגים בולטים של גישה זו הם הכלכלנים D. Neumark ו-W. Wascher.

ומתרבים בנוגע לניטרליות או לעתים אף השפעה הפוכה: לפי גישה זו שנציגיה הבולטים הם D. Card ו-A. Krueger, עליית שכר המינימום לא רק שלא פוגעת בתעסוקה אלא שהיא אף עשויה להביא לשיפור התעסוקה בקרב עובדים מעוטי מיומנויות, בין היתר בגלל הגדלת הכדאיות ליציאה לעבודה.

ממצאים מסוג זה נמצאו בכמה מחקרים, למשל בארה"ב ובריטניה⁷, בנוגע לענפים "לא סחירים", כלומר שאי אפשר לייצא אותם. ענפי שירותים הם במידה רבה כאלה, אם כי בעידן האינטרנט אבחנה היסטורית זו בין מוצרים סחירים ולא סחירים הולכת ומשתנה. סביר להניח ששתי ההשפעות (זו המצמצמת וזו המרחיבה תעסוקה) מתקיימות במקביל ואז נותר לבדוק במחקר אמפירי איזו מהן גוברת על האחרת בסיטואציה כלכלית מסוימת. בנוגע למשק הישראלי נמצא במחקר⁸ כי שינויים בשכר המינימום השפיעו באופן שלילי על מגמת הביקוש לעובדים בשכר נמוך בעיקר בענפי מוצרים סחירים, אך לא נמצאה השפעה שלילית על הביקוש בענף שירותי האוכל. סביר להניח שענף זה מייצג היטב את הענפים בשכר נמוך הבלתי סחירים, שהם בדרך כלל עתירי עובדים.⁹

• **הנחה 3:** השפעה ראשונית מול משנית: נקיטת הנחה של אי-שינוי קו העוני בעקבות העלאת שכר המינימום מדגישה את ההשפעה הראשונית. ההצדקה להנחה זו נובעת מכך שבפועל קו העוני היחסי מחושב פעם בשנה על בסיס כל השינויים שחלו במהלך אותה שנה בהכנסה החציונית. חלק מהשינויים הם לטובת החלשים וחלקם עלולים להיות לרעתם. לכן שינוי מסוים כמו למשל שינוי שכר המינימום, מצטרף לאין ספור שינויים אחרים שמשפיעים באופן כלשהו על התפלגות ההכנסות ועל היווצרות ההכנסה החציונית, כך שבסופו של דבר לא נדע מה היתה ההשפעה הסגולית של העלאת שכר המינימום על ההכנסה החציונית בשנה לאחר מכן.¹⁰ נקיטת הנחה של השפעה משנית מלאה כפי שעשה בנק ישראל למעשה מעניקה ודאות מלאה – גם אם מדומה – לקיום ההשפעה כהשפעה יחידה ומניחה את ביטולן של כל ההשפעות האחרות על רמת החיים, אשר ללא ספק מתרחשות בכל שנה. במלים אחרות, הנחת ההשפעה המשנית יוצרת הטיה לצמצום ההשפעה אף שהשפעה זו אינה ודאית כלל. מסיבה זו גופים מחקריים, הבוחנים השפעות מדיניות על העוני, מניחים בדרך כלל כי קו העוני נשאר קבוע.

מובן שאין להתעלם מההשפעה המשנית בכל מקרה. במקרה שהגדלת שכר המינימום היא ניכרת, ומשפיעה בעיקר על שכבת הביניים, אזי ההשפעה הראשונית על ממדי העוני

7 ר' Card, D., and A. Krueger, 1995, Myth and measurement: The new economics of the minimum wage "Princeton: Princeton University Press.

מחקר חשוב נוסף של Addison, Blackburn, Cotti (2009), בכתב העת *wages raise employment? Evidence from the U.S. retail-trade sector*, במספר 397-408, מצביע אף הוא על תוצאה בכיוון ההשפעה החיובית על התעסוקה בעקבות העלאת שכר המינימום בארה"ב. הניתוח התבסס על נתוני מעקב בענפים רלוונטיים לעובדים בשכר נמוך. נמצא כי ההשפעה השלילית היתה מועטה וכן נמצאו תוצאות יציבות מבחינה סטטיסטית להשפעה חיובית.

8 ר' ק' פלוג, נ' קסיר ו' רובינשטיין (2000). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי, <http://www.bankisrael.gov.il/publheb/publslf.php>.

9 המחברים ציינו כי בענפים הלא-סחירים לא היה צמצום בתעסוקה בעקבות העלאות שכר מינימום, אף שבדיקה של חלק מהרגרסיות בנספח שלהם מצביע על הרחבה בחלקה מובהקת, דבר שמוכיח את התוצאות של Card and Krueger בנתונים אמריקניים.

10 יצוין שלפני כמה שנים הוצג ניתוח כזה בדוח בפרק ח' של דוח בנק ישראל שמדגיש נקודה זו: ההשפעות על מדד העוני פורקו אז להשפעת שינוי קו העוני שמשקפת את ההשפעה של עלייה ברמת החיים ולכל יתר ההשפעות שמסוכמות כהשפעת גורמים שונים על "התפלגות ההכנסות" – ר' דוח בנק ישראל 2006, פרק ח', אזור ח', עמ' 286.

לא תהיה משמעותית ואילו ההשפעה על האי-שוויון היא העיקרית. במקרה זה עדיף לבחון את ההשפעה החברתית באמצעות מדד ג'יני, יותר מאשר באמצעות מדד העוני (ר' הלוח שלהלן). גם במקרה זה יכול להיות טעם רב למדיניות כזאת, אם כי פחות משיקולים של מאבק בעוני ויותר משיקולים של העלאת רמת החיים של שכבת הביניים.

• **הנחה 4:** השפעת הגרירה (spillover effect)

אפשר לצפות להשפעה נוספת של גרירת שכר, אשר דווקא מחזקת את כוונת המדיניות. שכרם של אנשים שהשתכרו סביב שכר המינימום צפוי לעלות בעקבות העלאה בשכר המינימום, אם כי לא בצורה אחידה. השפעה זו המכונה גם spillover effect (השפעת גרירה) נמצאה למשל בברזיל, שבה קיים חוק שכר מינימום זה זמן מ-1940, וגם במקומות אחרים. Lemos (2009) מצאה שהעלאת שכר המינימום משפיעה בצורה חיובית על התפלגות ההכנסות, בין היתר בגלל ההשפעה המשנית של גרירת שכר. השפעה זו יוצרת דחיסה (wage compression) של התפלגות השכר, או במלים אחרות – השכר הנמוך בתחתית סולם השכר נדחף לשכר הגבוה קצת יותר, בשוק העבודה הפורמלי והלא-פורמלי כאחד.

2. תוצאות

התוצאות מראות כי ההשפעה על העניים לא באמת הפכה לקטנה יותר (בהשוואה להשפעה הראשונית (ה-impact effect) בגלל חוסר יעילות, חלילה, של שכר המינימום ככלי למאבק בעוני, אלא שעלייה בקו העוני כתוצאה מהעלאת שכר המינימום, אם תתגלה בעתיד כהשפעה של ממש, תצביע על עלייה ברמת החיים. השפעה חיובית כזו תהווה ביטוי לכך שמדיניות שכר המינימום מצליחה לצמצם את הסיכון להיקלע לעוני של מי שנמנה עם שכבת הביניים הנמוכה. מדד ג'יני לאי-שוויון מצביע על שיפור שנע בין 1.7% באכיפה מלאה לבין כמחצית מזה באכיפה חלקית. כאמור לעיל ההשפעה עשויה להיות אף גדולה יותר אם נביא בחשבון את ההשפעה של גרירת שכר.

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני והאי-שוויון, על בסיס 2009

לסיכום אפשר לומר, שההשפעה של העלאת שכר המינימום תלויה במידת הרצון של הממשלה לשפר את האכיפה באמצעות הוספת משאבים למשרד התמ"ת לצורך כך. העברת משאבים זו עשויה להגדיל את ההשפעה הבסיסית (impact effect) באופן ניכר. גם אם נביא בחשבון את ההשפעה החוזרת – הלא-סבירה גם אם רצויה – של עלייה ברמת החיים בעקבות עצם הגדלת שכר המינימום, השפעה זו אמנם תקטין את ביטוי המדיניות בתחולת העוני היחסית אך היא תתבטא בממד האי-שוויון.

התרחיש הראשון בלוח שבתבה זו מניח שהעלאת שכר המינימום תלווה באכיפה מלאה. מובן שכדי לממש הנחה זו במציאות, דרוש מאמץ גדול מבחינת הממשלה לשיפור האכיפה. זאת גם המלצת ה-OECD בדוח שלו על המצב החברתי בישראל. בדוח ה-OECD אפשר גם לראות שמדינות אחרות בארגון עשו זאת בהצלחה.

11 Minimum Wage Effects in a developing country, Pages 224 S. Lemos (2009). 237 Vol. 16 (2), April, 'ר
224-237
Pablo Fajnzylber, (2001). Minimum Wageeffects Throughout the Wage Distribution: Evidence from
Brazil's Formal and Informal Sectors

השפעת העלאת שכר המינימום על ממדי העוני והאי-שוויון, על בסיס 2009

שינוי בעקבות המדיניות		אחרי שינוי שכר המינימום	לפני שינוי שכר המינימום		תחולת העוני
שינוי בנקודות אחוז	באחוזים	אחוזים או ערכי מדד	מלאי	אחוזים או ערכי מדד	
אכיפה מלאה					
-5.9	-1.2	19.3	435,109	20.5	משפחות
-6.2	-1.5	23.4	1,774,777	25.0	נפשות
-5.2	-1.9	34.4	850,339	36.3	ילדים
-7.5	-2.7	32.8		35.5	יחס פער ההכנסות
-7.4	-0.00345	0.0433		0.0467	FGT
-1.7	-0.00646	0.3827		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה רגילה					
-2.4	-0.5	20.0	435,109	20.5	משפחות
-2.7	-0.7	24.3	1,774,777	25.0	נפשות
-2.3	-0.8	35.4	850,339	36.3	ילדים
-3.8	-1.4	34.1		35.5	יחס פער ההכנסות
-3.7	-0.00175	0.0450		0.0467	FGT
-0.8	-0.00297	0.3862		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה מלאה: קו עוני משתנה - 1,867.5 ש"ח					
-0.6	-0.1	20.3	435,109	20.5	משפחות
-2.5	-0.6	24.4	1,774,777	25.0	נפשות
-2.4	-0.9	35.4	850,339	36.3	ילדים
-5.2	-1.9	33.6		35.5	יחס פער ההכנסות
-2.5	-0.00116	0.0456		0.0467	FGT
-1.7	-0.00646	0.3827		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון
אכיפה חלקית: קו עוני קבוע - 1,836.1 ש"ח					
-0.1	0.0	20.5	435,109	20.5	משפחות
-0.9	-0.2	24.8	1,774,777	25.0	נפשות
-0.9	-0.3	35.9	850,339	36.3	ילדים
-2.8	-1.0	34.5		35.5	יחס פער ההכנסות
-1.7	-0.00079	0.0459		0.0467	FGT
-0.8	-0.00297	0.3862		0.3892	מדד ג'יני לאי-שוויון

* לא כולל השפעה על מקבלי שכר מעל ומתחת לשכר המינימום.

ה. השפעת מדיניות הקצבאות והמסוי על עוני ואי-שוויון

בדוח ממדי העוני והפערים החברתיים של 2009 מוצג ניתוח של השפעה של תשלום קצבאות שונות על ציבור המקבלים. הניתוח נעשה באמצעות השוואת תחולת העוני לפני התערבות לזו שלאחר

קצבת הנכות מצליחה
כיום לצמצם את
תחולת העוני של
מקבליה ב-38.7%
לאחר שב-2002
צומצמה תחולה זו
ב-45.6%

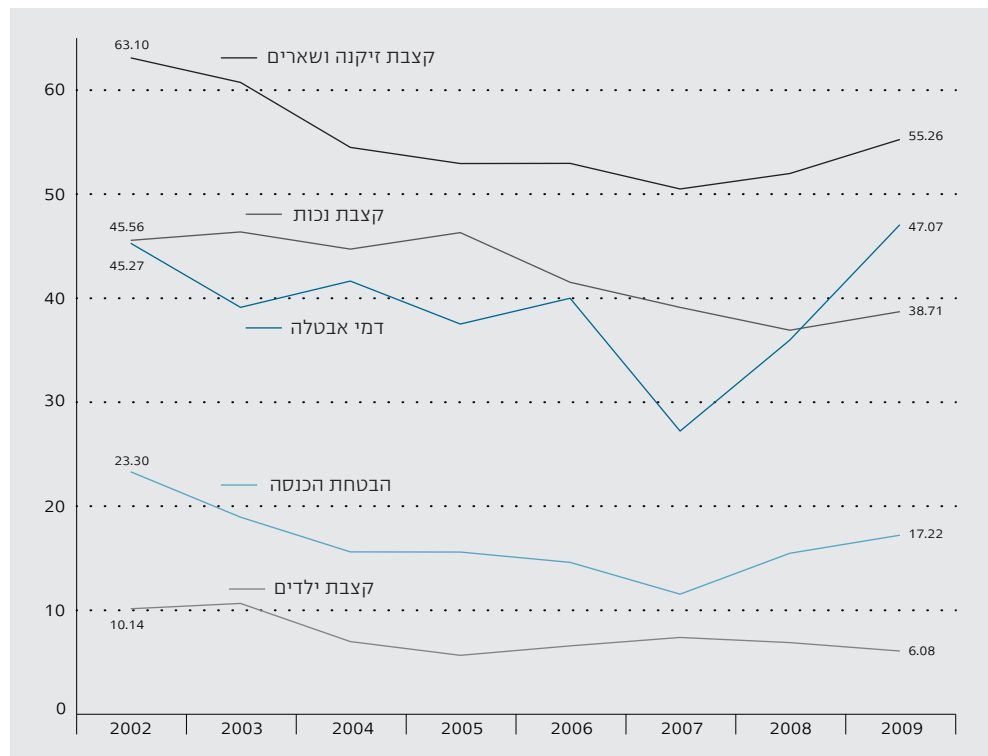
תשלום ההעברה הספציפי (תרשים 8). המספרים בתרשים מראים את גודל הצמצום של תחולת העוני הכלכלי (במונחים של אחוזים ממנה) בעקבות תשלום הקצבה הספציפית: בכל השנים הנסקרות ההשפעה המשולבת של קצבת הזיקנה והשאירים היתה הגדולה ביותר מבין השפעות הקצבאות השונות. ב-2002 קצבאות אלה הצליחו לצמצם את תחולת העוני של ציבור מקבליהן בכ-63%. במהלך השנים עד 2007 ההשפעה פחתה ומאז שוב השתפרה והגיעה לכ-55%. השיפור הגדול ביותר בשנתיים האחרונות חל בקרב מקבלי קצבת האבטלה. השפעת הקצבה על תחולת העוני של מקבליה גדלה זה שנתיים ברציפות מכ-27% ב-2007 שנחלצו מעוני בעזרתה לכ-47% ב-2009. בקצבת הנכות חלה מבחינה זאת הרעה מסוימת לאורך השנים – היא מצליחה כיום לצמצם את תחולת העוני של מקבליה ב-38.7% לאחר שב-2002 צומצמה תחולת זו ב-45.6%.

מדיניות הגדלת קצבאות הזיקנה והשאירים הצליחה לצמצם את תחולת העוני של מקבליה ב-2009 בכ-5 נקודות אחוז בהשוואה למצב ב-2007. היקף ההשפעה אמנם קטן מזה ששרר בשנת 2002, אך יחסית לקצבאות אחרות קצבת הזיקנה שמרה בשנים האחרונות על רמת החיים בצורה סבירה.

ההשפעה הקטנה על תחולת העוני הכלכלי היא של מקבלי קצבת הבטחת ההכנסה וקצבת הילדים וזאת גם במבט היסטורי. בקרב מקבלי הבטחת הכנסה (בגיל העבודה) הדבר נובע בעיקר מכך שתחולת העוני הכלכלי מאוד גבוהה בקרבם ולעומת זאת הקצבה קטנה למדי. לכן השילוב

תרשים 8

השפעת הקצבאות על תחולת העוני של מקבליהן לאורך זמן, 2009–2002

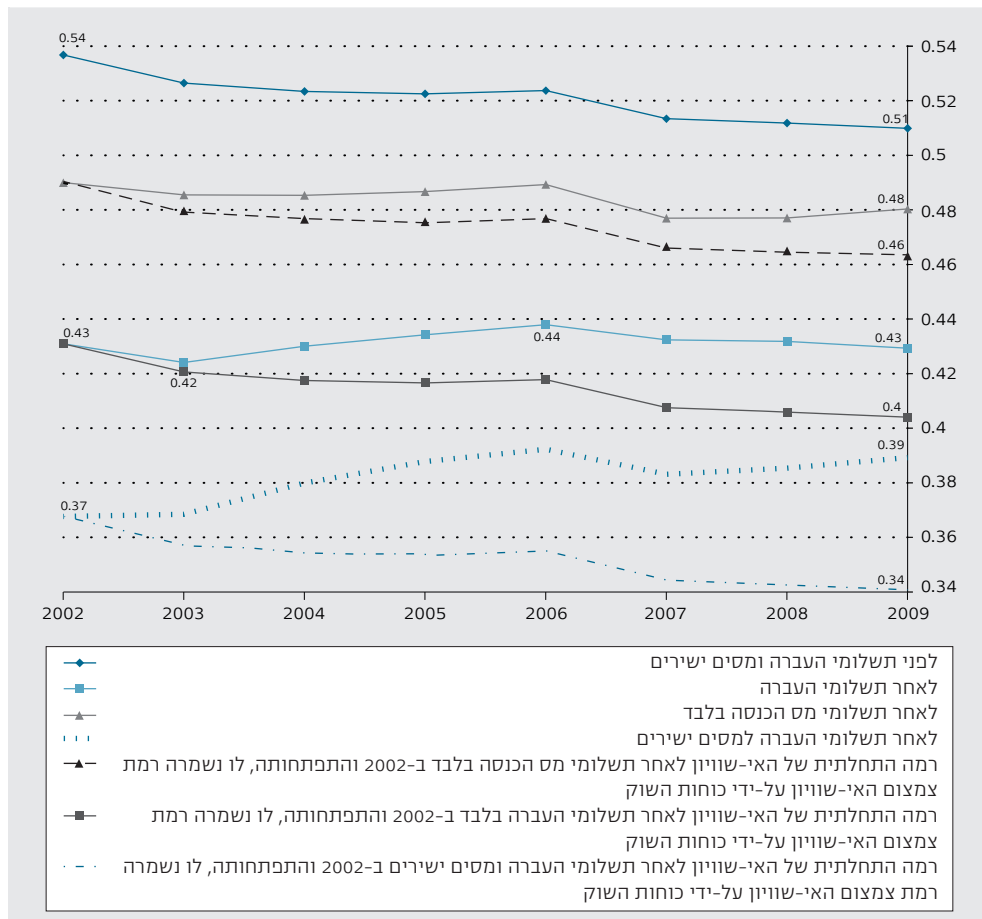


של השניים מביא להשפעה מועטה. מצב זה מחייב בין היתר הגדלה של קצבת הבטחת ההכנסה וכן חלוקה יותר צודקת של כספי הקצבה בהתאם לחומרת העוני של מקבליה.¹⁹ בקרב מקבלי קצבת הילדים הבעיה היא גודל הקצבה, שמאוד הוקטנה בשנים האחרונות, כך שהיא מהווה בשנים האחרונות כלי חלש לחלוקה מחדש, בייחוד לנוכח העובדה שלרבות מהמשפחות העניות מספר גדול למדי של ילדים.

תפקידה המרכזי של מערכת מס ההכנסה היא לממן את תקציב המדינה. הרכב המסוי בין מסים ישירים לעקיפים נועד לחלק את נטל המימון בצורה שוויונית. החלוקה בין מס הכנסה לבין המע"מ נועדה למטרה זו של חלוקת הנטל: ככל שחלקו של מס הכנסה בסך ההכנסות גדול יותר כך המערכת כולה פרוגרסיבית יותר. המגמה בשנים האחרונות היתה הפוכה ליעד זה. רפורמת המס יחד עם הפטורים ממס הכנסה על החיסכון הקטינו את מידת הפרוגרסיביות בצורה חדה. תרשים 9 מפרט את ההשפעות הסגוליות לאורך שנות ה-2000 של כוחות השוק, הקצבאות ושל המסוי הישיר (לא כולל השפעת הפטורים) על רמת האי-שוויון.

בשנים האחרונות רפורמת המס יחד עם הפטורים ממס הכנסה על החיסכון הקטינו את מידת הפרוגרסיביות בצורה חדה

תרשים 9
השפעת תשלומי העברה והמסים הישירים על רמת האי-שוויון, 2009-2002



19 הדבר נובע מכך שחלק מההכנסות של משק הבית אינן נחשבות במבחן ההכנסה כך שנוצר חוסר צדק ניכר בין המקבלים.

ב-2009 האומדן לאי-שוויון ללא התערבות כלשהי היה לפי מדד ג'יני כ-0.5100 ואילו לאחר ההתערבות של מסוי וקצבאות האי-שוויון הוא ירד ל-0.3900

צמצום הפרוגרסיביות במסוי והפגיעה בקצבאות מאז תחילת שנות ה-2000 יצרו גידול ניכר בממדד ג'יני – הרעה של 14.2%

האי-שוויון המוכתב על ידי השוק החופשי, כלומר ללא התערבות ממשלתית כלל, גדול משמעותית מזה שלאחר ההתערבות: ב-2009 האומדן לאי-שוויון ללא התערבות כלשהי היה לפי מדד ג'יני כ-0.5100 ואילו לאחר ההתערבות של מסוי וקצבאות האי-שוויון הוא ירד ל-0.3900 – כלומר שיפור של 23.7%, שנובע מעצם ההתערבות במסוי ובקצבאות.²⁰ עם זאת התרשים מבלט את העובדה שבעבר הרחוק (ב-2002) השפעה זו היתה גדולה יותר – היא הגיעה אז ל-31.5%. במלים אחרות, מידת התיקון של האי-שוויון הנובע מכוחות השוק, קטנה על ידי המדיניות בכרבע. מעניין לציין שהאי-שוויון שנגרם על ידי כוחות השוק דווקא הצטמצם בשנים האחרונות – מ-0.5368 ל-0.5099 ואילו השפעת המסים הגדילה את האי-שוויון שלאחר השפעת מערכת מס הכנסה, בין היתר בעקבות השפעת הרפורמה במס הכנסה, שפגעה בשכבות הביניים. הפער בין הקווים הרציפים לקווים המקווקים בתרשים מראה את ההרעה שחלה ביכולת צמצום הפערים באמצעות מדיניות מסוי ישיר וקצבאות. עיקר הנסיגה חלה במדיניות הקצבאות: אפשר להבחין בהשפעתה הרגרסיבית בתקופה 2003 עד 2006 ובתיקון שחל שוב מאז לטובת צמצום האי-שוויון, כך שההשפעה בתקופה כולה היתה של זיג-זג – תחילה היא השפיעה על הגדלת האי-שוויון ובהמשך נוטרלה השפעה בלתי רצויה זו, בעיקר בעקבות מדיניות קצבאות הזיקנה.

במצטבר, צמצום הפרוגרסיביות במסוי והפגיעה בקצבאות מאז תחילת שנות ה-2000 יצרו גידול ניכר בממדד ג'יני – הרעה של 14.2%.

20 מובן שאומדן זה הוא רק אינדיקציה ראשונה שכן הוא לא מביא בחשבון את תגובת הציבור שהיה מנסה במקרה כזה לשמור על רמת חייו בכוחות עצמו ביתר שאת.

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

פרק 3

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2010 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-109.4 אלף בממוצע לחודש בשנת 2009 - ירידה של 2.1%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספר המשפחות לשיא של 159 אלף, חלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. הירידה במספר המקבלים גמלה ב-2010 הושפעה כנראה מהמצב הכלכלי במשק הישראלי, שהראה סימני התאוששות מהמשבר שהתרחש בשנת 2009/2008. עם זאת, בשנים האחרונות הלך ופחת שיעור הכיסוי של המינימום למחיה שמכוסה על ידי הקצבה, כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי (ר' פרק 2).

בשנת 2010 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-109.4 אלף בממוצע לחודש בשנת 2009 - ירידה של 2.1%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספר המשפחות לשיא של 159 אלף, חלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. הירידה במספר המקבלים גמלה ב-2010 הושפעה כנראה מהמצב הכלכלי במשק הישראלי, שהראה סימני התאוששות מהמשבר שהתרחש בשנת 2009/2008. עם זאת, בשנים האחרונות הלך ופחת שיעור הכיסוי של המינימום למחיה שמכוסה על ידי הקצבה, כפי שהוא משתקף בקו העוני הרשמי (ר' פרק 2).

תיקוני החקיקה שהוחלו ב-2010: תוקנו שיעורי הניכוי של מקבלי הבטחת הכנסה בעלי יכולת תעסוקה מופחתת; הופסקה תוכנית "אורות לתעסוקה"; גם מי שטרם מלאו לו 24 יוכל להיחשב "ילד" לתשלום גמלאות

באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה שהחלה באוגוסט 2005 בהתאם לחוק ההסדרים ב-2004. מטרת התוכנית הייתה "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית" (לשון החוק). כזכור, בחוק הייתה מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה" באזורים מסוימים, שנקראה תחילה "מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה". החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו והוסיף לעורר תשומת לב ציבורית רבה במהלך יישומו ובייחוד בדיונים שהתקיימו בכנסת בסוף 2009 ובתחילת 2010. באפריל 2010 החליטו חברי הכנסת שלא לחדש את תוקפה של התוכנית ולא להרחיבה לשאר חלקי הארץ.

ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה - השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 ויותר² לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003). בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים³. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.
2 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבות מענף נמנעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוה לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.
3 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים – בתום תקופת המעבר – כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה הושווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.

כאמור, ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם הרכב שבבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב יהיה זכאי להגיש תביעה לגמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה – 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן הוחלו הקלות על זכאים לקצבה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.

בנוסף, ביולי 2008 התקבל תיקון בחוק לפיו הורה יחיד יקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיו במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים. מטרת התיקון בחוק לסייע להורה יחיד לרכוש השכלה הולמת, כדי להשתלב במעגל העבודה ולשפר את עבודתו, כך שישתכר שכר גבוה יותר ויציא ממעגל מחוסרי העבודה. הזכאות לגמלה תינתן אם התקיימו במבקש הגמלה כל התנאים האלה: הורה יחיד, הזכאי לגמלה; הגמלה להבטחת הכנסה שולמה בעבור 16 מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסר עבודה – לימודים המתקיימים בשעות הערב. בדצמבר 2009 הוחלט להאריך את התוכנית אורות לתעסוקה עד 29 באפריל 2010.

ב-2010 הוחלו תיקוני החקיקה האלה:

- תוקנו שיעורי הניכוי (דיסריגרד מעבודה ושיעור ניכוי הנוסף מהכנסה) של מקבלי הבטחת הכנסה בעלי יכולת תעסוקה מופחתת לרמתם לפני הקיצוצים שהונהגו ב-2003 (למשל, מקבלי גמלה בעילת העסקה במפעל מוגן).
- הופסקה התוכנית "אורות לתעסוקה" בסוף אפריל.

- שונתה הגדרת ילד לפי חוק הביטוח הלאומי כך שמי שטרם מלאו לו 24 יוכל להיחשב כילד תלוי לצורך תשלום גמלאות.
- אפשר לשלם גמלה לילד שהורו האחד אינו תושב וההורה השני תושב ונמצא במעצר או במאסר, באמצעות תשלום להורה שאינו תושב.
- אפשר לפטור ממבחן תעסוקה מי שנמצא במעצר בית ותנאי המעצר מונעים ממנו להשתלב בעבודה. כמו כן אפשר לפטור ממבחן תעסוקה תובע שבפיקוחו ילד/בן או בת זוג הנמצאים במעצר בית ותנאי המעצר מונעים מהתובע להשתלב בעבודה בשל ערבות זו.
- אפשר לשלם לעציר ששהה 6 חודשים רצופים במעצר גמלה להבטחת הכנסה בחודשיים הראשונים לשחרורו.
- אפשר שלא להביא בחשבון כהכנסה דמי מזונות שנפסקו לאשה נפרדת ולא שולמו בפועל.
- שונה הנוהל בנושא הכנסות קבועות מתמיכה משפחתית או מתמיכה של גופי צדקה. על פי הנוהל שנקבע, הכנסה קבועה (6 חודשים רצופים או 6 מתוך 9 חודשים) מתמיכה כלשהי שעולה על 13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד או 17% מהשכר הממוצע במשק למשפחה, תובא בחשבון כהכנסה במבחן ההכנסות.

ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1) ההתפתחות במספר המשפחות המקבלות גמלה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 – אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004–2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, וזו כנראה השפעתו של המצב במשק באותה שנה. לעומת זאת, בשנת 2010 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק הישראלי (למרות סגירת התוכנית מרווחה לעבודה).

החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה, משיא של כ-159 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.3 אלף במחצית הראשונה של 2004. המשך השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המשפחות – אם כי מתונה יותר – עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת ל-111.8 אלף ב-2008 (לוח 1). בשנת 2009 נותר מספר המשפחות הממוצע לחודש כשהיה בשנת 2008. למרות העלייה במספר המשפחות הזכאיות לגמלה ב-2009, מ-109.7 אלף בתחילת השנה ל-112.9 במאי, מספרן בסוף השנה היה נמוך ממספרן בתחילת 2008 (112,057 לעומת 113,852 בהתאמה). לפיכך הממוצע לחודש במהלך שנת 2008 ו-2009 דומים. במהלך שנת 2010 ירד מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מ-112.4 אלף משפחות בינואר ל-107.7 אלף משפחות בסוף השנה (ירידה של 4.2%).

במהלך 2010 ירד מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה ל-107.7 אלף משפחות בסוף השנה (ירידה של 4.2%)

לוח 1

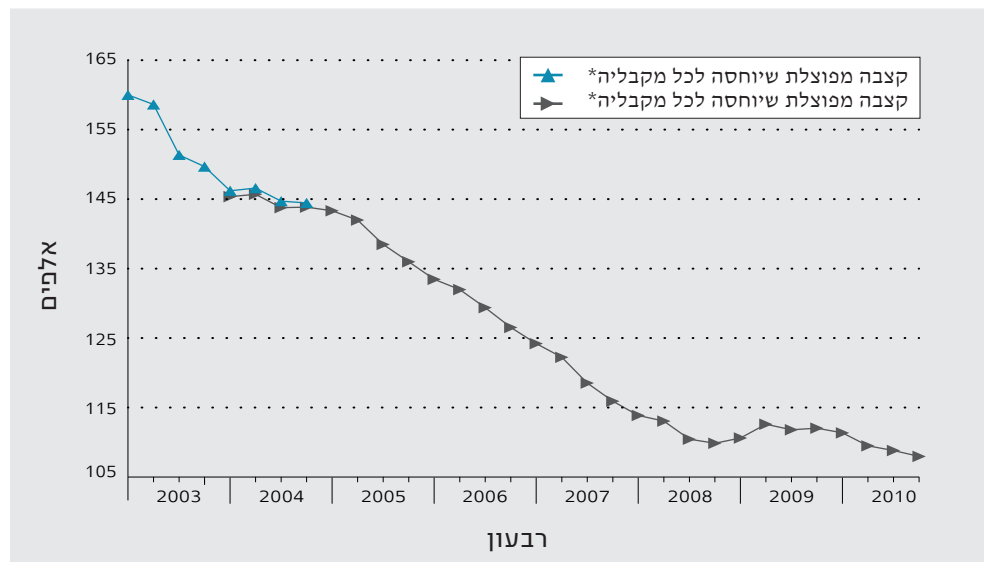
מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ* (ממוצע לחודש), 2010–2005

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים**	
	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני
2005	139,940	-3.3	93,037	-1.2	46,903	-7.2
***1-7/2005	142,321	-2.1	94,302	0.2	48,019	-6.3
***8-12/2005	136,606	-5.0	91,267	-3.1	45,339	-8.4
2006	130,337	-6.9	88,144	-5.3	42,193	-10.0
***1-7/2006	132,380	-7.5	89,084	-5.9	43,296	-10.9
***8-12/2006	127,477	-7.2	86,829	-5.1	40,648	-11.5
2007	120,218	-7.8	82,488	-6.4	37,730	-10.6
***1-7/2007	122,748	-7.3	83,931	-5.8	38,817	-10.3
***8-12/2007	116,677	-8.5	80,469	-7.3	36,208	-10.9
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
***1-7/2008	113,073	-7.9	78,454	-6.5	34,619	-10.8
***8-12/2008	110,037	-5.7	77,390	-3.8	32,647	-9.8
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.11	79,102	-0.5	30,304	-6.2

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.
 ** עולה הוא מי שעלה לארץ מ-1990 ואילך.
 *** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (אלפים) לפי רבעון, 2010–2003



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 משתנה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

מבדיקת התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה (לוח 2) עולה שכ-139.3⁴ אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר אזורי הארץ. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 - 2010.

בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 50.9% (התוכנית החלה עם 14.9 אלף משפחות ובדצמבר 2006 היו בה 7.6 אלפים). בתקופה ינואר-יולי 2007 נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית, ובאוקטובר חלה ירידה עקב יציאת בני 45-50 אשר בחרו שלא

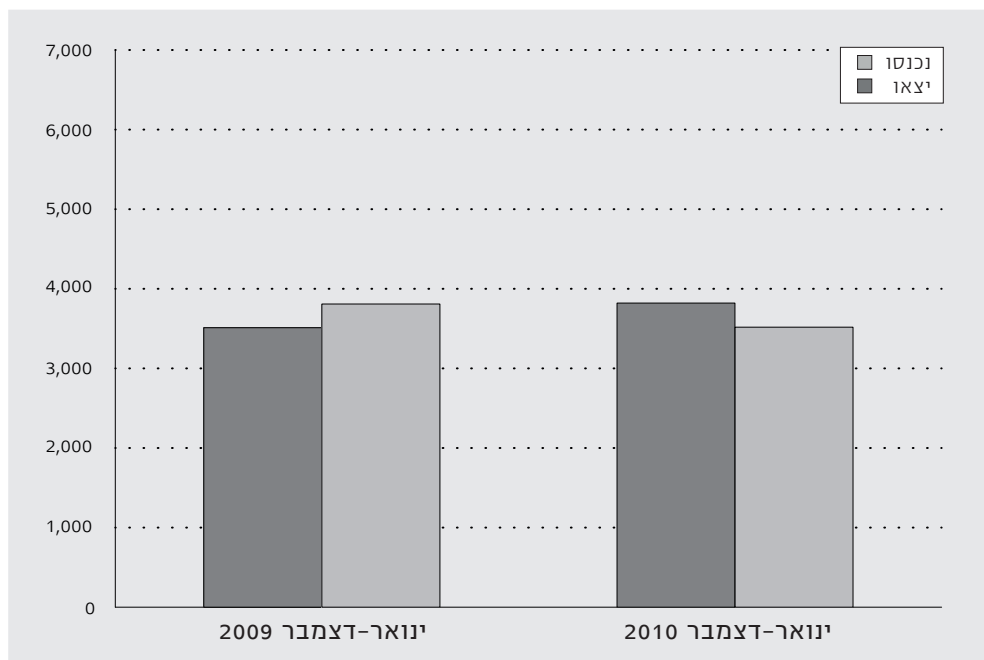
לוח 2
משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים,
יולי 2005-אפריל 2010

מועד	סך הכול	סך הכול	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה		תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה
			עילות "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך"	עילות אחרות	
2005					
יולי	139,271	124,394	100,743	23,651	14,877
דצמבר	134,224	122,915	100,871	22,044	11,309
2006					
יולי	130,370	121,770	100,306	21,464	8,600
דצמבר	125,559	117,986	96,949	21,037	7,573
2007					
יולי	119,918	112,437	92,639	19,798	7,481
דצמבר	114,969	109,031	90,142	18,889	5,938
2008					
יולי	110,795	105,719	87,944	17,775	5,076
דצמבר	109,572	104,823	87,939	16,884	4,749
2009					
יולי	111,722	107,329	90,828	16,501	4,393
דצמבר	112,057	107,933	91,871	16,062	4,124
2010					
אפריל	109,607	105,712	89,883	15,829	3,895

* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.

4 נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסם הביטוח הלאומי).

תרשים 2
משפחות שנכנסו* למערכת הבטחת הכנסה ומשפחות שיצאו ממנה (ממוצע לחודש), 2010-2009



* "נכנסים למערכת" הוגדרו כמי שנכנסו לראשונה או לאחר הפסקה של לפחות חודשיים מכניסתם הקודמת. מי שלא קיבלו גמלה לפרק זמן של לפחות חודשיים הוגדרו כ"יצאו מהמערכת".

להשתתף בתוכנית ובני 50 ויותר שהופנו לשירות התעסוקה. בינואר 2008 חלה עלייה של 3.0% בעקבות הרחבת אזורי הניסוי בדצמבר 2007. במרס 2008 חלה ירידה ניכרת בשיעור של 11.8% בשל מעבר של בני 45+ לשירות התעסוקה (אלו בני 45-50 שהשתתפו בחודשיים הראשונים בתוכנית לפני המעבר לשירות התעסוקה), ומאז ועד סוף 2008 הירידה הצטברה לכדי 12%. במהלך 2009 לא היו שינויים נוספים בתוכנית ומספר המשפחות ירד בשיעור של 12.4%, מ-4.7 אלף משפחות בתחילת השנה ל-4.1 אלף משפחות בסופה. ערב סיום התוכנית, באפריל 2010, השתתפו בתוכנית 3.9 אלף משפחות – ירידה של 5.2% בשנת 2010 ושל 27.8% מארס 2008, שבו יושם השינוי האחרון בתוכנית. מספר המשפחות המקבלות גמלה בגין העילות המקבילות בשאר אזורי הארץ עלה מינואר 2009 עד דצמבר 2009 בשיעור של 3.8%, וב-2010 ירד בשיעור של 3% עד סיום התוכנית באפריל 2010. יש לזכור כי בני 45-50 המתגוררים באזורי הפעלת התוכנית ובחרו שלא להשתתף בה, ובני 50 ויותר הגרים באזורי התוכנית ובשאר הארץ, נכללים בעילות אלה. לשם השוואה בדקנו את שיעורי השינוי באוכלוסייה שטרם מלאו לה 45 והמקבלות גמלה בעילות המקבילות. בעוד שבאזורי התוכנית חלה ירידה של 5.4% בין ינואר לאפריל 2010 במספר המקבלים, הרי שבשאר הארץ היתה ירידה נמוכה רק במעט – של 4.8% במספרם.

מספר המשפחות המקבלות גמלה בממוצע לחודש בשנת 2010 ירד בשיעור של 1.9% לעומת הממוצע ב-2009

מספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד בשיעור של 2.9% במהלך 2009. בין דצמבר 2009 לאפריל 2010, עת הופסקה התוכנית, נצפתה ירידה של 1.5%. בסך הכול מספר המשפחות המקבלות גמלה בממוצע לחודש בשנת 2010 ירד בשיעור של 1.9% לעומת הממוצע ב-2009.

בשנת 2010 היתה האטה בכניסה למערכת הבטחת הכנסה בד בבד עם הגברת היציאה מהמערכת

ניתוח הכניסות למערכת והיציאות ממנה בשנים 2009-2010 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2010 ירד מספר הנכנסים ועלה מספר היוצאים בממוצע בחודש בהשוואה ל-2009. כלומר, היתה האטה בכניסה למערכת הבטחת הכנסה בד בבד עם הגברת היציאה מהמערכת. למעשה מספר היוצאים בממוצע לחודש ב-2010 היה דומה למספר הנכנסים ב-2009 בעוד מספר הנכנסים ב-2010 היה דומה למספר היוצאים ב-2009. שינויים אלה מסבירים את הירידה במספר המקבלים במהלך 2010.

2) מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

א) הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה

לוח 3
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ,
2003, 2008-2010

הרכב משפחה	מספרים		אחוזים		עולים
	סך הכול	ותיקים	עולים	ותיקים	
ינואר-מארכ 2003					
סך הכול	160,006	102,194	57,812	100.0	100.0
יחיד	58,331	38,000	20,331	35.2	37.2
יחיד + ילדים	53,191	25,662	27,529	47.6	25.1
זוג	9,468	5,070	4,398	7.6	4.7
זוג + ילדים	39,016	33,462	5,554	9.6	32.7
ממוצע 2008					
סך הכול	111,808	78,011	33,798	100.0	100.0
יחיד	50,683	33,843	16,840	49.8	43.4
יחיד + ילדים	29,401	17,024	12,377	36.6	21.8
זוג	8,145	5,179	2,967	8.8	6.6
זוג + ילדים	23,579	21,965	1,614	4.8	28.2
ממוצע 2009					
סך הכול	111,765	79,461	32,304	100.0	100.0
יחיד	51,825	35,177	16,648	51.5	44.3
יחיד + ילדים	28,145	16,906	11,240	34.8	21.3
זוג	8,283	5,421	2,862	8.9	6.8
זוג + ילדים	23,512	21,957	1,555	4.8	27.6
ממוצע 2010					
סך הכול	109,407	79,103	30,304	100.0	100.0
יחיד	50,904	35,155	15,749	52.0	44.4
יחיד + ילדים	27,101	16,766	10,335	34.1	21.2
זוג	8,390	5,602	2,788	9.2	7.1
זוג + ילדים	23,012	21,580	1,432	4.7	27.3

הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004 – 2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים בהרכב האוכלוסייה מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ל-2008 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית אורות לתעסוקה), ל-2009 ול-2010.⁵

הנתונים המוצגים בלוח 3 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של מקבלי הגמלה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21%. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.5%, וחלקם הקטן יחסית של הזוגות גדל במתינות מ-5.9% ל-7.7%. כלומר הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005 ועל ירידה מתונה עד 2010.

הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים

ב) עילות זכאות

לוח 4 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה בשנים 2005, 2007 ו-2009-2010 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. הנתונים מורים שבשנת 2010 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה, שכר נמוך ומהל"ב) היה 80.1% מכלל המקבלים לעומת 79.9% ב-2009. כלומר מרבית מקבלי הגמלה, 80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. מרבית מקבלי הגמלה, 80%, היו חייבים במבחן תעסוקה

הירידה בשיעור הזכאים לגמלה בעילת מהל"ב מ-8.3% בתחילת התוכנית (אוגוסט 2005 – דצמבר 2005) ל-3.2% ב-2009, למרות הרחבת התוכנית, נבעה משתי סיבות עיקריות: הצלחת התוכנית בהוצאת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה מהמערכת, והוצאתם של בני 45+ מהתוכנית (אוקטובר 2007) והשבתם לשירות התעסוקה בעילת מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך (חוץ מבני 45-49 שבחרו להמשיך להשתתף בתוכנית). לפיכך חלק מהעלייה בשיעור מחוסרי התעסוקה מ-60.8% ב-2007 ל-65.1% ב-2009 ובשאר אזורי הארץ) מוסברת בתופעה זו. ב-2010 שיעור המקבלים בעילת מחוסר תעסוקה היה 66.9%, והוא כולל את המקבלים בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה.

בנוסף למגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010.

ג) הכנסות

לוח 5, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 עד שנת 2008 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6%. ב-2009 ירד שיעורן ל-27.9% ועלה שוב ב-2010 ל-28.4%. עיקר העלייה

5 לפירוט השינויים בהרכב המשפחות של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2008.

לוח 4
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה - תובעים ובני זוגם, לפי עילת הזמאות, 2007, 2005, 2002, 2009-2010

תעילה	2010 ממוצע		2009 ממוצע		2007 ממוצע		*2005 דצמבר		2005 יולי-ינואר		סך הכול
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
מחוסר תעסוקה**	140,808	100.0	143,553	100.0	154,427	100.0	176,187	100.0	184,061	100.0	113,584
בהכשרה או אבחון	94,222	66.9	93,381	65.1	93,817	60.8	99,647	56.6	99,647	61.7	4,666
מהל"ב / אורת לתעסוקה	1,202	0.9	1,612	1.1	2,291	1.5	2,748	1.6	2,748	2.5	-
שבר נמוך	18650	13.2	16,583	11.6	19,268	12.5	21,956	12.5	21,956	14.5	26,647
מתמכרים	3,447	2.4	3,502	2.4	3,788	2.5	3,932	2.2	3,932	2.2	3,974
לא ניתן להשמה (בני +55)	1,639	1.2	2,473	1.7	5,778	3.7	8,914	5.1	8,914	5.4	9,856
אם / אב	10,976	7.8	11,289	7.9	12,682	8.2	15,813	9.0	15,813	9.3	17,046
אחר	10,672	7.6	10,067	7.0	9,318	6.0	8,472	4.8	8,472	4.5	8,281

* החלה תוכנית מהל"ב בשנת 2010, המקובלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.
** בשנת 2010, המקובלים שקיבלו בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר המשפחות העובדות ירד). הנתונים על רמת השכר מראים שב-2006 חלקן של המשפחות בעלות שכר נמוך (עד 2,000 ש"ח) נותר יציב לעומת 2005 (טרם יישום תוכנית מהל"ב), ומ-2007 הוא במגמת ירידה. ב-2010 ל-60.2% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח. רק ל-8.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. שיעור המשפחות העובדות ב-2010 עלה וחזר לרמתו ב-2008 וירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח. כלומר, לחלק גדול יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה ורמת השכר השתפרה מעט אך היתה עדיין נמוכה. רק ל-8.6% מהמשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש.

ב-2010 ל-60.2% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח. רק ל-8.6% מהמשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש

לוח 5

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008-2010

רמת הכנסה (ש"ח)						סך הכול		הרכב משפחה
3,500+	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1	שיעור מכלל המשפחות	מספרים מוחלטים	
ינואר-יולי 2005								
7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	37,240	סך הכול
0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	9,261	יחיד
10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	17,313	יחיד + ילדים
1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	2,327	זוג
11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	8,340	זוג + ילדים
ממוצע 2008								
8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	31,993	סך הכול
0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	9,383	יחיד
13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	13,505	יחיד + ילדים
3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	2,182	זוג
11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	6,923	זוג + ילדים
ממוצע 2009								
8.3	5.6	25.2	21.6	22.0	17.4	27.9	31,128	סך הכול
0.1	0.1	14.4	20.4	33.3	31.7	18.3	9,499	יחיד
13.6	8.5	31.1	20.2	15.3	11.2	44.1	12,411	יחיד + ילדים
3.4	4.4	17.5	22.7	34.1	17.8	25.9	2,149	זוג
11.4	8.3	31.5	25.3	14.7	8.8	29.9	7,025	זוג + ילדים
ממוצע 2010								
8.6	5.3	25.8	21.4	22.4	16.4	28.4	31,055	סך הכול
0.1	0.1	16.3	20.2	34.4	28.9	19.0	9,658	יחיד
14.5	8.3	31.1	19.8	15.2	11.2	43.6	11,820	יחיד + ילדים
4.4	4.4	18.0	22.5	33.1	17.6	26.7	2,240	זוג
11.6	7.7	32.1	25.5	15.1	8.0	31.9	7,337	זוג + ילדים

בהתאם לתיקון בחוק, משנת 2007 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה המשתכרים יותר מ-25% מהשכר הממוצע רשאים להחזיק ברכב שמתקיימים בו התנאים המוגדרים בחוק. בשנת 2010, 600 משפחות בממוצע לחודש שקיבלו גמלה השתכרו יותר מ-25% מהשכר הממוצע והיה בבעלותן רכב מתאים. בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, 10 משפחות שונות המשיכו במהלך השנה להיות בעלות רכב ולקבל גמלה לאחר הפיטורין. כמו כן, כ-490 משפחות החזיקו רכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה).

גמלאות נוספות שהמשפחה להן זכאית מהוות גם הן מקור הכנסה. בדצמבר 2010, 4.2% מהמקבלים היו זכאים לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. שיעור המשפחות שלהן היתה הכנסה מגמלה נוספת מהביטוח הלאומי היה 5.3%. סכום ההכנסה הממוצע למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה כ-1,618 ש"ח ונע בין 14 ל-5,502 ש"ח. לכ-700 משפחות (0.6% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-2,857 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא ריבית על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2010 לכ-23,300 משפחות, המהוות 21.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים כאשר ערך הנכס הממוצע למשפחה היה כ-17,400 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,500 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת קצבתם. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שקצבתה הופחתה היה כ-42,700 ש"ח.

לכ-8,500 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,010 ש"ח בממוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,700 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד דומה למספר המשפחות בעלות נכסים פיננסיים - כ-2,600 משפחות, שהן 2.4% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. ערך הנכס הממוצע היה כ-101,400 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-83,000 ש"ח. מבין המשפחות המקבלות גמלה רק ל-113 היה נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

בדצמבר 2010 לכ-23,300 משפחות, המהוות 21.7% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים

רק כ-2,500 משפחות, שהן 2.3% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת קצבתם

מערכת מס הכנסה שלילי והשפעתה על מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

אין הבדלים כיום בתנאי הזכאות לקבלת מס הכנסה שלילי למקבלי גמלה להבטחת הכנסה ולשאר האוכלוסייה. במתכונת הנוכחית המס השולי על הכנסה מעבודה למקבלי הגמלה עשוי להגיע עד לכ-104%¹ - כלומר ברמות שכר מסוימות קיים תמריץ שלילי להגדלת הכנסה מעבודה. לפיכך יש עיוות במערכת תמריצי היציאה לעבודה למקבלי הגמלה וכן חשש ממשי ששילובן של התוכניות של מס הכנסה שלילי ושל הבטחת הכנסה במתכונת הנוכחית עלול ליצור מלכודת עוני.

בדיקת מערכת התמריצים: נבדוק את העלות האלטרנטיבית השולית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בעבור הכנסה מעבודה. ראשית נגדיר את העלות האלטרנטיבית השולית כסך הניכויים מהשתכרות של שקל אחד נוסף מעבודה, כולל דמי ביטוח בריאות וביטוח לאומי, מס

1 לא כולל הפרשה לפנסיה - אילו נוסף את ההפרשות לפנסיה נגיע לשיעור גבוה אף יותר.

הכנסה, ניכוי קצבת הבטחת הכנסה ומענק מס הכנסה שלילי. במסגרת הדיון נדון במערכת התמריצים ובכדאיות של הפרט כאשר משתנה ההחלטה של הפרט הוא הכדאיות בהכנסה מעבודה של שקל אחד נוסף.

כדי לבדוק את התמריץ השולי נתבונן במערכות המשפיעות על ההכנסה הפנויה של מקבל הגמלה להבטחת הכנסה – מערכת מס הכנסה על-פי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה, תשלומי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, גמלה להבטחת הכנסה וכן מענק מס הכנסה שלילי. נבחן טיפוס מייצג עובד המקבל גמלה להבטחת הכנסה.

נדון בטיפוס מסוג א-חד-הורית עם שני ילדים שטרם מלאו לה 5.55. לאשה זו גמלה מרבית של 3,110 ש"ח. אשה זו לא תקבל גמלה כלל כאשר הכנסותיה מעבודה מגיעות ל-5,744 ש"ח. שיטת הפחתת הגמלה לאשה זו בנויה כדלקמן: סכום של 7% מהשכר הממוצע, 561 ש"ח, אינו נחשב כהכנסה. על כל שקל הכנסה נוסף הקצבה מופחתת ב-60 אג' (כלומר שיעור ניכוי של 60%). נציין ששיעור ניכוי מהכנסות מעבודה של 60% הוא השיעור הנמוך ביותר הקיים במערכת – למשל עבור טיפוס מסוג יחיד שיעור הניכוי הוא 70% – מה שמחריף עוד יותר את התמריץ השלילי ליציאה לעבודה ברמות שכר מסוימות.

מענק מס הכנסה שלילי מתחיל ברמה של 1,920 ש"ח (חצי שכר מינימום) ומסתיים ב-5,710 ש"ח.

תרשים 1 העלות השולית לאחר הטבות, קצבאות ותשלומי חובה

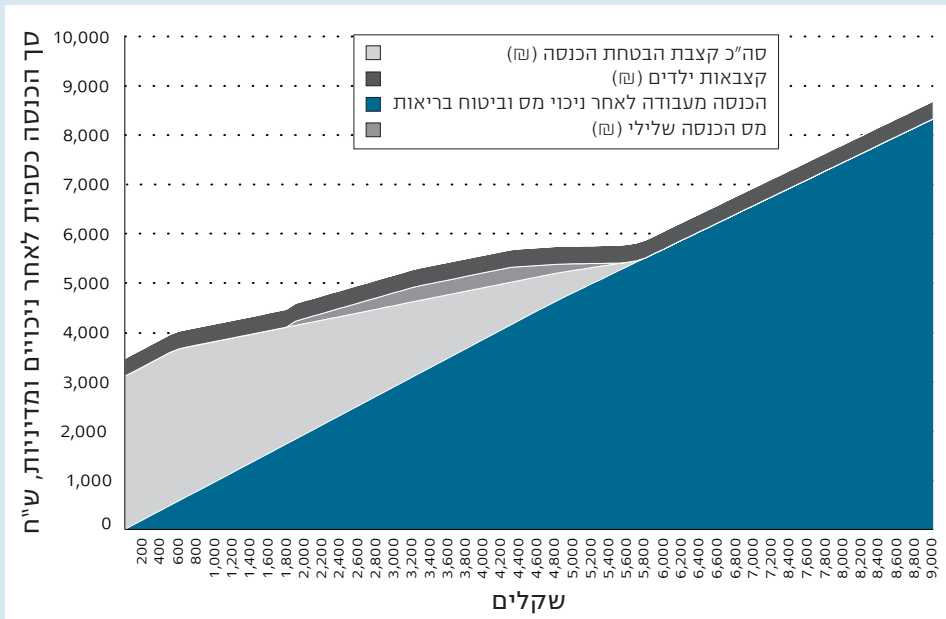


נתבונן בתרשים 1 ונבחן את שיעורי העלות השולית:

נדגים את העלות השולית ליציאה לעבודה לפרט הנ"ל ברמת שכר של 4,451 ש"ח. ברמת שכר זו העלות האלטרנטיבית של הפרט היא 88.1%, כלומר עבור הכנסה של שקל נוסף מעבודה יישארו

העלות האלטרנטיבית השולית	הסבר	רמת הכנסה (ש"ח)	נקודה
3.5%	ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי 3.5%	560-0	A
63.5%	קצה דיסריגרד 561 ש"ח, תחילת שיעור ניכוי 60%	1,920-561	B
47.5%	מענק מס הכנסה שלילי תוספת שולית 16% (כולל ניכוי הבטחת הכנסה, ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי)	3,340-1,921	C
63.5%	מענק מס הכנסה שלילי קבוע - 310 ש"ח	4,450-3,341	D
88.1%	ניכוי שולי של 24.5% ממקסימום מענק מס הכנסה שלילי (כולל ניכוי ה"ה, ניכוי ביטוח בריאות וביטוח לאומי)	4,809-4,451	E
96.6%	הגדלת שיעור גבייה ביטוח בריאות וביטוח לאומי מ-3.5% ל-12%	5,710-4,810	F
72%	יציאה ממערכת מס הכנסה שלילי (הפסקת ניכוי 24.5%)	5,744-5,711	G
12%	יציאה ממערכת הבטחת הכנסה (מאחר שלטיפוס הנ"ל יש מספר נקודות זיכוי גבוה - בין 3.75 ל-5.75 - ברמת שכר של 5,744 ש"ח אין ניכוי מס הכנסה)	5,744 ואילך	H

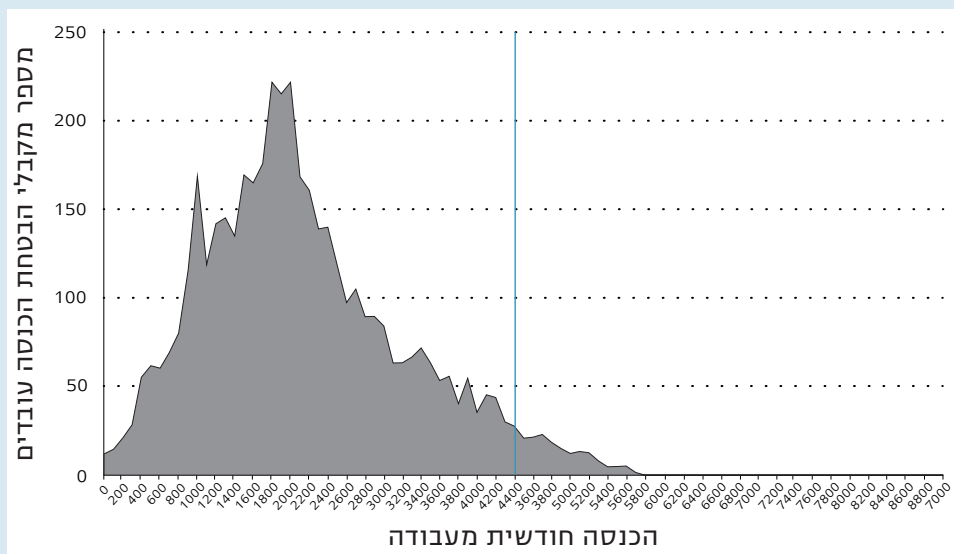
תרשים 2
סה"כ הכנסה כספית (בש"ח) לאחר ניכויים, כולל הכנסה מקצבאות ומס הכנסה שלילי (לפי סוג הכנסה)



לפרט זה 11.9 אג' - 3.5 אג' ניכוי ביטוח לאומי וביטוח בריאות, 60 אג' ניכוי מגמלת הבטחת הכנסה ו- 23.6 אג' ניכוי ממענק מס הכנסה שלילי מקסימלי.

בתרשימים 1 ו-2 אפשר לראות כי ברמת הכנסה מעבודה בין 4,450-5,710 ש"ח – כלומר בחלק היורד (בעל השיפוע השלילי) של הטרפז במודל מס הכנסה השלילי – המס השולי מהכנסה על שקל עבודה נוסף נע בין 88.1% עד כ-96.5%. כלומר עבור טיפוס מסוג "אם חד הורית + 2 ילדים לפחות", עבור כל שקל הכנסה מעבודה בטווח שבין 4,450-5,710 ש"ח נשארת הכנסה פנויה של בין 11.9 אג' ל-4.5 אג'. לטיפוסים במערכת בעלי שיעור ניכוי מעבודה הגבוה מ-60% המצב יכול להיות אף חמור יותר.

תרשים 3 התפלגות מקבלי הבטחת הכנסה בעלי הכנסה חודשית מעבודה (לטיפוס מסוג: אם חד הורית עם 2 ילדים לפחות)



כל הפרטים הממוקמים מימין לקו סובלים מתמריץ נמוך מאוד להגדיל את הכנסתם מעבודה. כיום יש במערכת כ-200 משפחות חד הוריות עם שני ילדים הממוקמות מצידו הימני של הקו, כלומר מעל 4,400 ש"ח. לפיכך אפשר להמליץ למתן את השינויים הקיימים במס השולי על פני התוכניות השונות, כדי שהמס השולי יהיה פחות תנודתי ויעלה בצורה רציפה יותר לימין.

ד. תשלומים

1) רמת הגמלה

נתוני לוח 6 מורים שב-2010 עלתה במעט רמת הגמלה. במונחי שכר ממוצע עלתה רמת הגמלה בכ-3% ובמחירים ריאליים בכ-1%. קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. בנוסף משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, הורה יחיד שטרם מלאו לו 55 עם שלושה ילדים, שלפי חוק הבטחת הכנסה אמור לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 38.8% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 47.1% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

ב-2010 עלתה מעט רמת הגמלה במונחי שכר ממוצע - בכ-3%, ובמחירים ריאליים - בכ-1%

לוח 6

גמלה חודשית להבטחת הכנסה במחזירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע בתשלום*, 2006-2010

זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים	
שנת	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)
2006	1,532	18.4	1,724	20.7	2,986	35.9	2,986	30.8	2,566	35.9	2,986
2006	1,914	23.0	1,914	22.9	3,863	46.4	3,863	45.5	3,790	45.5	3,790
2007	1,524	18.0	1,715	20.3	2,971	35.1	2,971	30.2	2,552	35.1	2,971
2007	1,904	22.5	1,904	22.5	3,843	45.5	3,843	44.5	3,771	44.5	3,771
2008	1,560	18.6	1,755	21.6	3,042	36.2	3,042	31.1	2,613	36.2	3,042
2008	1,950	24.0	1,950	24.0	3,934	46.8	3,934	45.9	3,861	45.9	3,861
2009	1,578	19.3	1,776	21.7	3,077	37.6	3,077	32.3	2,643	37.6	3,077
2009	1,973	24.2	1,973	24.2	3,979	48.6	3,979	47.7	3,905	47.7	3,905
2010	1,595	19.9	1,794	22.4	3,110	38.8	3,110	33.3	2,672	38.7	3,110
2010	1,994	24.9	1,994	24.9	4,022	50.2	4,022	49.3	3,948	49.3	3,948

* כפי שמודדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 *** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

2) הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לגמלה ברמותיה השונות, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה לפי שלוש רמות הגמלה. שיעור המשפחות מקבלות הגמלה בשיעור הרגיל עלה מ-36% ב-2004 ל-40% ב-2010, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-7.2% באותן שנים, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55+ עלה מ-21% ל-28.6%. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 7 אפשר לראות, כי לאורך זמן שיעור היחידים המקבלים בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים. חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2010.

לאורך זמן, שיעור היחידים המקבלים גמלה בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד-הוריות יורד

לוח 7

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה ושיעור גמלה, 2010-2005

דצמבר 2010	דצמבר 2009	דצמבר 2008	דצמבר 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	הרכב משפחה ושיעור הגמלה
26.7	26.3	25.3	24.9	25.2	23.9	יחיד המקבל שיעור רגיל
3.5	4.2	5.1	5.9	6.4	8.7	יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני פחות מ-55, "זכאים קודמים")
18.2	17.7	16.9	16.0	14.3	10.9	יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
21.4	21.5	22.7	23.3	24.1	25.9	הורה יחיד (בני פחות מ-55)
6.6	6.5	6.1	5.9	5.6	4.8	זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)
13.3	12.8	12.1	11.6	11.5	10.7	זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל
3.7	4.3	5.1	5.9	6.7	9.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני פחות מ-55, "זכאים קודמים")
3.8	3.9	3.9	3.7	3.6	3.2	זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)
2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	אחר

3) היקף תשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2010 ל-2.5 מיליארד ש"ח – וזו ירידה של 0.9% לעומת השנה הקודמת. ירידה זו הושפעה מהירידה במספר המקבלים אך מותנה על-ידי העלייה ברמת הקצבה.

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2010 ל-2.5 מיליארד ש"ח

לוח 8

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2010-2006

שנה	מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)	מחירי 2010 (במיליוני ש"ח)
2006	2,623	2,926
2007	2,419	2,685
2008	2,392	2,538
2009	2,482	2,549
2010	2,527	2,527

ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבת הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו, ובשנים 2005-2010 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשנתיים האחרונות הירידה היתה מתונה יותר, של 2.6% ב-2009 ו-1.2% ב-2010. בסך הכול שולמו דמי מזונות לכ-20 אלף נשים בממוצע לחדש. נוסף על כך, כפי שציין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2010 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-69% מהן היו גרושות, כ-14% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-8%, היו ידועות בציבור. יש לציין כי עולה בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כול המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-69.4% ובמקביל עולה אחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-8% ב-2010. ב-2010 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-80%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 63% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2010. 73% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-22% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,696 ש"ח לחדש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 10). ב-2010 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 20% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי

בסך הכול שולמו דמי מזונות לכ-20 אלף נשים בממוצע לחדש

ב-2010 73% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות

לוח 9

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006-2010

שנה	מצב משפחתי				סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרושה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2006	5.5	7.8	72.3	14.4	100.0	22,712
2007	5.9	8.2	72.1	13.8	100.0	21,771
2008	6.2	8.4	71.4	14.0	100.0	20,784
2009	7.0	8.7	70.6	13.7	100.0	20,253
2010	8.1	8.7	69.4	13.8	100.0	20,012

התקנות – 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת.

ב-2010 כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של אלה לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-16% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

ב-2010 כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו, אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת

לוח 10

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006–2010

שנה	מספרים מוחלטים	סך הכול		סוג התשלום (אחוזים)	
		אחוזים	מלא	לפי תקנות	לפי פסקי דין
2006	22,712	100.0	6.1	22.3	71.6
2007	21,771	100.0	6.3	22.7	71.0
2008	20,784	100.0	6.2	23.5	70.3
2009	20,253	100.0	5.7	22.0	72.3
2010	20,012	100.0	4.9	21.6	73.3

לוח 11

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2006–2010

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		מלא	לפי התקנות	לפי פסקי דין	עובדות	לא עובדות
2006	19.0	35.8	17.2	18.1	15.2	22.1
2007	19.1	35.0	17.2	18.3	15.2	22.6
2008	19.3	34.6	17.6	18.6	15.3	22.9
2009	20.3	36.2	18.6	19.6	16.2	23.8
2010	20.4	35.9	18.7	19.9	16.3	23.9

המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2010 כ-4,300 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היוו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-22% ב-2010.

ב-2010 כ-4,300 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה

2. ביטוח זיקנה ושאירים

א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש ולשאייריו לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים מינימלית סבירה (ראו פרק 4 [2], ביטוח זיקנה ושאירים, סקירה שנתית 2007).

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל הזכאות (הגיל המוחלט), ובגיל הפרישה (הגיל המותנה) רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004, גיל הפרישה (המותנה) היה 60-64 לנשים ו-65-69 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים: גיל הפרישה (המותנה) לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-69 מותנית במבחן הכנסות. גיל הזכאות (המוחלט) לגברים לא השתנה. גיל הפרישה (המותנה) לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: תחילה ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות (המוחלט) לנשים הועלה בהדרגה מ-65 ל-70.

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במאי 2009 הושלם תהליך ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה (המותנה) לגברים ל-67, והשלב הראשון של ההעלאה ההדרגתית של גיל הנשים: הפרישה (המותנה) ל-62 והזכאות (המוחלט) ל-67 (כולל גיל הזכאות לעקרות הבית¹). לפיכך, שנת 2010 היא השנה הראשונה מאז תחילת העלאת גיל הפרישה שבה אפשר להגיש תביעות לקצבה במשך כל חודשי השנה ולכן גדל מספר המצטרפים החדשים לעומת השנים 2004 עד 2009.

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. כמו כן, החל באפריל 2008 משולמת תוספת מיוחדת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר ל-10 השנים הראשונות ולא יותר מ-50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מהגיל המותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה. שיעור התוספת המיוחדת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה הוא 1% מ"הסכום הבסיסי".

קצבת השאירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת בגין ילדים ותוספת ותק, והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה כאמור לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

השלמת הכנסה לקשישים ולשאירים משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים חסרי הכנסה או שהכנסתם נמוכה, עד סכום הקצבה המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו ולפי הכללים המופיעים בחוק.²

שנת 2010 היא השנה הראשונה מאז תחילת העלאת גיל הפרישה שבה אפשר להגיש תביעות לקצבה במשך כל חודשי השנה ולכן גדל מספר המצטרפים החדשים לעומת השנים 2004 עד 2009

1 תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.
2 מתוספת השלמת הכנסה מופחתת החל במאוס 2008 הכנסה מעבודה הגבוהה מ-20% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 24% (לזוג) והכנסה מפנסיה הגבוהה מ-13% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 20.5% (לזוג). הכנסה מעבודה הגבוהה מסכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה הגבוהה מסכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים והכנסות מהון, מופחתות במלואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

נמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי – המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלואן בידי הממשלה. זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיות המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

שירות הייעוץ לקשיש – במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל.³ בשנת 2010 פעלו במסגרת השירות כ-4,400 מתנדבים והתקיימו כ-375 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-142 אלף פניות לייעוץ.

מענק פטירה – משולם בעבור זכאי לקצבת זיקנה או שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי) שהניח אחריו בן זוג ובהיעדר בן זוג ילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

דמי קבורה – כל נפטר בישראל זכאי להיות מובא לקבורה ללא תשלום. המוסד לביטוח לאומי משלם דמי קבורה האמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה, בעבור כל נפטר שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. באוכלוסיות הנוהגות לקבור שלא על-ידי חברות קבורה ניתנת אפשרות לקבל דמי קבורה אלה באופן אישי. תעריף דמי הקבורה מסווג לפי גיל הנפטר וגודל היישוב שבו עוסקת חברת הקבורה. חברת הקבורה רשאית במצבים מסוימים לגבות תשלום עבור קבורה (רכישת קבר בחיים, רכישה לאחר פטירה בחלקה מיוחדת וקבורה בבית עלמין סגור). אם מספר הקבורות בתשלום גבוה מהשיעור הנקוב בתקנות, חברת הקבורה זכאית לתשלומים מופחתים. בשנת 2010 שולמו דמי קבורה בעבור כ-41 אלף קבורות.

ב. שינויי חקיקה

1) שינויי חקיקה בשיעורי קצבאות זיקנה ושאיירים

קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי – בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009 נקבע שקצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה עד שנת 2011 בשיעור של כ-7.3%. הקצבאות יגדלו בשיעור אחיד כך שישמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.

באוגוסט 2009 עמדה הקצבה ליחיד על 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 היא גדלה ל-17.35% ובינואר 2011 ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה גדלו אף הן בהתאם. לפיכך, עלתה קצבת היחיד מ-2009 ל-2010 ב-2.1%.

גידול זה בשיעור הקצבה מתווסף לגידול בשיעורי הקצבה בשנים האחרונות. ביולי 2006 עלתה הגמלה מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%, באפריל 2008 מ-16.2% ל-16.5% ועוד תוספת של 1%

באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 - 17.35%, ובינואר 2011 - 17.7% - סך הכל עלייה של 2.1% בין שתי השנים

3 תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונת מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005.

מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 הסתכם שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאירים בכ-0.3%. בינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3%.

קצבאות זיקנה ושאירים לרבות השלמת הכנסה גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. בנוסף החל בחודש אוגוסט 2009 נוספה קבוצת גיל של בני 70-79 ושולמה להם תוספת בסכום של כ-120 ש"ח ליחיד וכ-180 ש"ח למי שיש עמו תלויים (תוספת זו כוללת גם את הגידול בקצבה הבסיסית). לבני 80 ויותר שולמה תוספת בסכום של 75 ש"ח ליחיד ו-107 ש"ח למי שיש עמו תלויים. מ-2010 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מיוני 2010 29.9% מהסכום הבסיסי למי שטרם מלאו לו 70, 30.7% לבני 70-79 ו-32.1% למי שמלאו לו 80 שנה. מינואר 2011 שיעורה 30.3%, 31.2% ו-32.6% מהסכום הבסיסי בהתאמה.

יש לציין שהגדלת שיעורי הקצבה הכוללת השלמת הכנסה מתווספת לגידול בשיעורי קצבה זו שחלו בשנים האחרונות. הקצבה ליחיד שהיתה 25% מהסכום הבסיסי עד יוני 2005 גדלה ל-27.3% ביולי 2005, ל-28.5% ביולי 2006 ול-28.8% באפריל 2008. שיעורה למי שמלאו 80 שנה היה עד אוגוסט 2009 30.8% מהסכום הבסיסי.

2) שינויי חקיקה בתנאי הזכאות האחרים

- ב-2010 שונתה הגדרת ילד לפי חוק הביטוח הלאומי כך שמי שמלאו לו 24 יוכל להיחשב כילד תלוי לצורך תשלום גמלאות.
- המוסד לביטוח לאומי מממן הקמת מצבה לנפטרים גלמודים שאין מי שיקים מצבה עבורם. ביוני 2010 התקבלה הוראת שעה לפיה קוצרה תקופת ההמתנה לזכאות להקמת מצבה לנפטרים גלמודים משנה מיום הקבורה לשלושה חודשים למי שנפטר אחרי 1.12.2008 ולשישה חודשים למי שנפטר לאחר 2.11.2010. כמו כן, ביולי 2010 הוארכה הוראת השעה שלפיה שיעור דמי הקבורה לשני שיעורי הקבורה הנמוכים שהועלו משמעותית ב-2005 יישארו בערכם הגבוה.

ג. מקבלי הקצבאות

1) מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים בלבד

בשנת 2010 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-656 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-102.5 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו ב-2010 כ-90.5 אלף קשישים שקיבלו קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף 3 להלן) וכ-36 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף 4 להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2010 בכ-3.4% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד בשיעור 0.3%.

מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיף לרדת בשנת 2010 בשיעור של 4.8%, זאת לאחר ירידה דומה של 4.9% ב-2009. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-9.7% בשנת 2009 והוסיף לרדת ב-2010 עד 9%. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה במספר העולים בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי

מ-2010 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית

בשנת 2010 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-656 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-102.5 אלף שאירים בממוצע בחודש

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2010-2008

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)				
**2010	*2009	*2008	**2010	**2009	*2009	*2008	
2.1	1.5	0.9	758,490	742,725	746,901	735,796	סך הכול
זיקנה							
2.5	1.8	1.2	656,034	639,940	642,533	630,904	סך הכול
3.4	2.8	2.0	587,949	568,424	570,854	555,507	לפי חוק הב"ל
-4.8	-4.9	-4.6	68,085	71,516	71,680	75,397	לא לפי חוק הב"ל
שאיירים							
-0.3	-0.5	-0.3	102,456	102,786	104,367	104,892	סך הכול
-0.3	-0.5	-0.3	102,026	102,310	103,884	104,378	לפי חוק הב"ל
-9.6	-6.2	-4.8	431	477	483	514	לא לפי חוק הב"ל

* מקבלי קצבאות מפוצלות נמנים כיחידה נפרדת
 ** מקבלי קצבאות מפוצלות נמנים כיחידה אחת

העלייה המצומצמים, אוכלוסייה זו למעשה תלך ותקטן בהיקפה בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2010 ב-2.5%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 2.1%.

2) מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

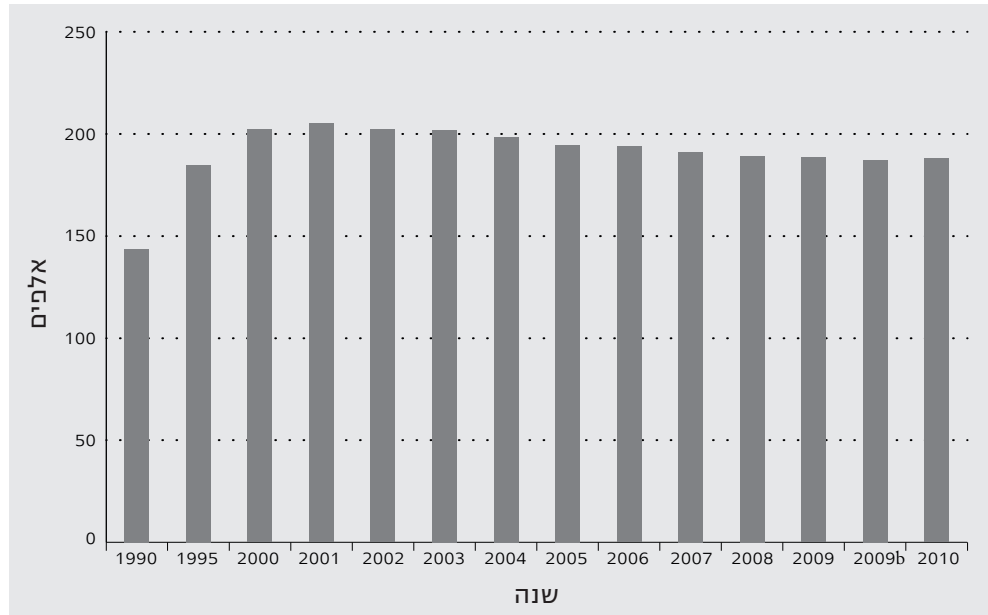
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המקבלים השלמת הכנסה בשנים 1990-2001 גדל בהתמדה בעקבות הצטרפותם של עולים חדשים רבים למערכת, אך אחר כך הוא ירד בהדרגה (תרשים 1), בעיקר כתוצאה של הירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות.

מספר מקבלי השלמת הכנסה גדל במעט ב-2010 לעומת 2009 – 188 אלף מקבלים לעומת 187.3 אלף בהתאמה, אך שיעורם מכלל מקבלי הגמלה ירד במעט מ-25.2% ב-2009 ל-24.8% בשנה שלאחריה.

לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2010. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2010 הגיע ל-24.5% לעומת 25.1% בדצמבר 2009. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק עלה במעט והגיע ל-16.1%, ובקרב מקבלי קצבת שאיירים לפי חוק הוא נשאר כשהיה, 28%. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים: 94.7% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-69.1% ממקבלי קצבת שאיירים אלה בדצמבר 2010 היו זכאים להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן הכנסות ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד.

מספר מקבלי השלמת הכנסה גדל במעט ב-2010 לעומת 2009 - 188 אלף מקבלים לעומת 187.3 אלף בהתאמה, אך שיעורם מכלל מקבלי הגמלה ירד במעט, מ-25.2% ב-2009 ל-24.8% בשנה שלאחריה

תרשים 1
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה
(אלפים, ממוצע לחודש), 2010-1990



* עד 2009 מקבלי קצבאות מפורצלות נמנו כיחידה נפרדת. משנת 2010 הם נמנו כיחידה אחת. כדי לאפשר השוואה על פני זמן נתוני 2009 מופיעים בשתי הצורות (2009 - כיחידה נפרדת, 2009b כיחידה אחת).

לוח 2
מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2010

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכול	סוג הקצבה
4,570	6,079	67,078	689,669	767,396	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
21.0	21.8	38.9	21.1	24.5	% המקבלים השלמת הכנסה
1,144	1,975	45,768	549,599	598,486	קצבת זיקנה לפי חוק הב"ל
53.4	37.0	39.8	14.0	16.1	% המקבלים השלמת הכנסה
220	233	13,362	52,793	66,608	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הב"ל
95.9	90.6	91.2	95.7	94.7	% המקבלים השלמת הכנסה
3,188	3,846	7,915	86,949	101,898	קצבת שאיירים לפי חוק הב"ל
11.1	14.9	15.8	30.3	28.0	% המקבלים השלמת הכנסה
18	25	33	328	404	קצבת שאיירים שלא לפי חוק הב"ל
55.6	60.0	75.8	69.8	69.1	% המקבלים השלמת הכנסה

* כולל בן זוג ו/או ילדים בזיקנה וילדים בשאיירים.

יש לציין שבשנים 2000-2006 ירד שיעור מקבלי קצבת השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 3). הגידול המתמשך בשיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה (סעיף

לוח 3

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי עם השלמת הכנסה (ממוצע לחודש),
2010-2004

שנה	מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי	
	סך הכול	מתוכם: מקבלי השלמת הכנסה
2004	527,363	81,271
2005	528,273	81,288
2006	539,265	84,127
2007	544,630	85,817
2008	555,508	88,011
*2009	570,854	91,139
**2009	568,424	90,288
2010	587,949	94,438

* מקבלי קצבאות מפוצלות נמנים כיחידה נפרדת.
** מקבלי קצבאות מפוצלות נמנים כיחידה אחת.

ב' לעיל) לקבוצות הגיל השונות תרם לעלייה בשיעור הזכאים לקצבה זו מ-2006. הנתונים המצטברים מלמדים כי בשנים שבהן חל גידול בקצבה בלט הגידול במספר הזכאים לה (למשל, 2006, 2008, 2009, 2010).

3) מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאירים (להלן "שתי הקצבאות"). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאירים. ללא קשר לאיזו קצבה היתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה וכן מחצית מקצבת השאירים שהוא זכאי לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה לפי חוק. מקבלי קצבה שלא לפי חוק מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאירים.

בדצמבר 2010 היו זכאים לשתי הקצבאות 91,978 אלמנות ואלמנים, בהם 94.5% נשים (לוח 4), המהוות כ-14.5% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. הסיבה הראשונה היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות כלל לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות. הסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

בדצמבר 2010 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,809 ש"ח, כשליש ממנה היא קצבת שאירים. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, משום שקצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה גבוהות יותר. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה – 7.6% בלבד,

הגידול המתמשך בשיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה תרם לעלייה בשיעור הזכאים לקצבה זו מ-2006

בדצמבר 2010 היו זכאים לקצבאות זיקנה ומחצית שאירים 91,978 אלמנות ואלמנים, בהם 94.5% נשים, המהוות כ-14.5% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק

לוח 4

מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לפי מין, דצמבר 2010

נשים	גברים	סך הכול	
86,950	5,028	91,978	מספר מקבלים
7.3	13.8	7.6	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,804	2,911	2,809	קצבה ממוצעת (ש"ח)
968	829	960	מזה: חצי שאירים (ש"ח)
77.7	79.7	77.8	גיל ממוצע

מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כמעט כפול משיעור הנשים, משום שאלמנים (ללא ילדים קטינים) עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאירים לעומת האלמנות שהיו פטורות ממנו. מכיוון שרק אלמנים שמצבם הכלכלי עומד בתנאי מבחן ההכנסות זכאים לקבל קצבת שאירים, מצבם הכלכלי של האלמנים מקבלי קצבת שאירים נוטה להיות קשה יותר מזה של האלמנות שאינן חייבות במבחן זה כתנאי לקבלת הקצבה.

זאת ועוד, נשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (968 ש"ח לעומת 829 ש"ח), עקב מספר שנות ותק גדול יותר שצברו הגברים בני זוגן.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79.7 שנים לעומת 76.4 בקרב כלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, ואילו בקרב הנשים - 77.7 לעומת 72.5, בהתאמה.

4) מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, ולאחריו משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור מערך הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לקשיש נכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות "קצבה חודשית נוספת" (ראו פרק נכות), ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, ונעה במרבית המקרים בין 232 ל-343 ש"ח לחודש בדצמבר 2010, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות ו"קצבה חודשית נוספת", אם הוא זכאי לה, נוסף על קצבת הזיקנה.

לוח 5

מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2010

נשים	גברים	סך הכול	
17,451	18,612	36,063	סך כל המקבלים
14,459	16,096	30,555	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,536	2,691	2,615	קצבה ממוצעת (ש"ח)
587	463	524	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
65.6	70.9	68.3	גיל ממוצע

בדצמבר 2010 כ-36 אלף קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת (לוח 5), וזו עלייה של 14.8% לעומת דצמבר 2009. כ-48% מהם נשים וכ-85% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2010 כ-2,615 ש"ח, כחמישית ממנה השלמה לקצבת נכות הכוללת קצבה חודשית נוספת. כרבע, 24.8%, מהמקבלים השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת לנכה היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כשיעור הגברים והנשים הזכאים להשלמת הכנסה דומה.

5) מקבלי תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ולא יותר מ-50% מהקצבה. לוח 6 מראה כי בשנת 2010 הוסיף לגדול אחוז הנשים ששולמה להן תוספת ותק והגיע ל-73.8%, ואחוז הגברים ששולמה להם תוספת זו עלה אף הוא ל-93.4%. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-29.6% מן הקצבה הבסיסית ב-2009 ל-29.9% ממנה ב-2010 (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.8%). כלומר, אחוז המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן משולמת התוספת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כמעט כפולה מהתוספת שקיבלו הנשים – 41.5% לעומת 22.5% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.4% ו-30.4%, בהתאמה).

תוספת הוותק הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כמעט כפולה מהתוספת שקיבלו הנשים

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים בין 2009 ל-2010 עלה מ-96.8% ל-97.6% בגברים וירד מ-83.2% ל-82% בקרב הנשים. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל אוכלוסיית המקבלים. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2010 עלתה בקרב נשים וגברים כאחד, אם כי עלתה יותר בקרב הגברים מאשר הנשים, והפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 44.7% לגברים ו-26.7% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה וככל הנראה גם עם המשך העלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וגידול בתוספת הוותק הממוצעת.

עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה וככל הנראה גם עם המשך העלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהמנוח היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים, 85.8%, זכאים לתוספת זו, וכצפוי שיעור הנשים המקבלות את התוספת שצבר בן זוגן המנוח גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו – 88.3% לעומת 51.1% בהתאמה. גם הפער בין תוספת הוותק הממוצעת שלה זכאים הגברים והנשים גדול מאוד: נשים מקבלות תוספת ממוצעת של 36.5% בעוד גברים זכאים רק ל-19.9%. התוספת הממוצעת בקרב כלל מקבלי קצבת שאירים היא 30.7% בעוד שמקבלי התוספת זכאים לתוספת של 35.8% בממוצע, כלומר תוספת בעבור 17.9 שנים מעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

6) מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת הזיקנה בטווח הגילאים שבין גיל הפרישה לגיל הזכאות מותנית במבחן הכנסות. יחיד שהכנסתו מעבודה אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע זכאי לגמלה מלאה (לזוג – 76% מהשכר הממוצע). על כל שקל נוסף מנוכים מקצבת הזיקנה 60 אג' עד לאיפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה ויקבל תוספת דחיית פרישה בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה של דחייה. מי שזכאי לקצבה מופחתת רשאי לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

לוח 6

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק
ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2006-2010 (דצמבר)

שנה	אחוז המקבלים תוספת*			תוספת ממוצעת למקבל קצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
*2006	79.8	92.9	70.0	29.1	40.8	20.4
**2006	84.2	92.9	76.5	32.0	39.8	25.0
*2007	80.1	92.9	70.8	29.4	44.0	20.8
**2007	85.7	94.4	78.0	31.6	41.0	25.2
*2008	80.4	92.9	71.5	29.4	41.0	21.3
**2008	83.7	94.4	77.7	29.9	39.3	24.6
*2009	80.1	93.1	72.6	29.7	41.2	21.8
**2009	88.4	96.8	83.2	32.9	43.1	26.6
*** *2009	80.9	93.1	72.6	29.6	41.2	21.8
*** **2009	88.4	96.8	83.2	32.9	43.1	26.6
*2010	81.5	93.4	73.8	29.9	41.5	22.5
**2010	87.7	97.6	82.0	33.3	44.7	26.7
תוספת דחיית קצבה						
*2006	13.7	14.5	13.1	2.3	2.5	2.2
**2006	12.6	14.7	10.7	2.4	2.8	2.0
*2007	13.5	14.4	12.9	2.3	2.4	2.2
**2007	10.4	13.2	8.4	2.0	2.5	2.6
*2008	13.5	14.6	12.8	2.3	2.5	2.2
**2008	12.8	18.5	9.6	2.5	3.6	1.9
*2009	13.5	14.8	12.7	2.3	2.5	2.2
**2009	13.8	19.2	10.5	2.5	3.3	2.0
*** *2009	13.6	14.9	12.7	2.3	2.5	2.2
*** **2009	13.8	19.3	10.5	2.5	3.2	2.0
*2010	13.4	14.7	12.5	2.3	2.5	2.2
**2010	10.0	11.9	8.9	1.9	1.9	1.9

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

*** עד 2009 מקבלי קצבאות מפוצלות נמנו כיחידה נפרדת. משנת 2010 הם נמנו כיחידה אחת. כדי לאפשר השוואה על פני זמן נתוני 2009 מופיעים בשתי הצורות כיחידה נפרדת, וכיחידה אחת.

אחוז הגברים שקיבלו תוספת דחיית קצבה ירד במעט ל-14.7%, וכך גם אחוז הנשים שקיבלו תוספת זו, ל-12.5%

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2010 תוספת דחיית קצבה ירד במעט ל-14.7%, וכך גם אחוז הנשים שקיבלו תוספת זו, ל-12.5%. אחוז הגברים והנשים בקרב המצטרפים החדשים בשנת 2010 שקיבלו תוספת זו ירד בצורה חדה והגיע לכ-11.9% ו-8.9%, בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל

קצבה ב-2010 נותרה יציבה: 2.5% לגברים ו-2.2% לנשים. לנשים נותר שיעור התוספת הממוצעת ללא שינוי מאז 2003. התוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 17.2%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים. התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2010 היתה נמוכה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 1.9% לעומת 2.5%, בהתאמה.

בשיעור התוספת הממוצעת ששולמה לגברים ולנשים שהצטרפו בשנת 2010 חלה ירידה. גובה התוספת הממוצעת ששולמה לבני שני המינים שהצטרפו בשנה זו היה זהה. הירידה בשיעור הזכאים לתוספת ובתוספת הממוצעת שבולטת בקרב המצטרפים החדשים נובעת מהיקף והרכב אוכלוסיית המצטרפים החדשים בשנת 2010 בהשוואה לשנת 2009. כפי שצוין בתחילת הפרק לגבי גיל הפרישה, בשנת 2010 מספר המצטרפים החדשים גדל בכשליש עקב סיום התהליך המדורג של העלאת גיל הפרישה (סיום התהליך עבור הגברים והפסקה בתהליך עבור הנשים) ורוב המצטרפים לא היו זכאים לתוספת דחיית פרישה. עובדה זו משפיעה על רמת התוספת הממוצעת ושיעור הזכאים לתוספת.

גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.2% לעומת 17.2%. מכאן שפורשים חדשים אשר זכאים לתוספת עובדים קצת יותר שנים מעבר לגיל הפרישה מאשר כלל המקבלים הזכאים לתוספת. עם זאת, בקרב כלל המצטרפים החדשים הסתמנה ב-2010 ירידה חדה בשיעור הזכאים לתוספת זו. כלומר, פחות מצטרפים חדשים דחו את פרישתם (או פחות המשיכו לעבוד ברמות המזכות בתוספת זו).

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הפרישה שלהן ל-64 שנה וגיל הזכאות ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת החלת החוק.

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד

ד. תשלומים

1) רמת הקצבאות

בשנת 2010 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות לעומת 2009 (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) בשיעור של 5% ריאלית, לאחר שב-2009 קצבת הזיקנה עלתה ב-2.9%. הגידול הריאלי בקצבאות נובע מעדכון הקצבאות בהתאם לעליית המחירים בשיעור של 2.69% בינואר 2010 ומגידול נוסף בשיעורי הקצבה הבסיסית של כ-3.8% כחלק מתהליך הדרגתי (ראו סעיף ב' לעיל) אשר משפיעים על הגידול השנתי בקצבה. גם קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה עלו ריאלית בשנת 2010 בשיעור של 4.1% ליחיד שטרם מלאו לו 70 או שמלאו לו 80. העלייה לבני 70 עד 79 היתה גבוהה מעט יותר.

ב-2010 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות לעומת 2009 (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) בשיעור של 5% ריאלית

2) היקף התשלומים

ב-2010 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 4.7%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית בשיעור של 6.2% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 4.1%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2010 ל-17.6%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2010 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 4%, שהיה נמוך יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2010 עלה ל-37.6% לאחר שהיה 36.8% בשנה הקודמת.

חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2010 עלה ל-37.6%

לוח 7

סכום* קצבת זיקנה ושירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2010-2006

שנה	יחיד		זקן/ה עם בן/ת זוג תלוי/ה		אלמנה עם 2 ילדים**	
	מחירי (ש"ח) 2010	מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח) 2010	מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח) 2010	מהשכר הממוצע
2006	1,275	15.4	1,912	23.2	2,489	30.1
2007	1,286	15.6	1,929	23.4	2,493	30.2
2008	1,282	15.5	1,924	23.3	2,479	30.0
2008 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,360	16.5	2,003	24.3		
2009	1,397	16.0	1,980	24.0	2,547	30.8
2009 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	2,632	16.9	2,059	24.9		
2010	1,384	16.8	2,078	25.2	2,676	32.4
2010 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,463	17.7	2,157	26.1		

* לאחר ההפחתה שהונהגה בקצבת הזיקנה במהלך התקופה יולי 2002 עד יוני 2006.
 ** לא כולל קצבאות ילדים.

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושירים (ללא הוצאות מינהל), 2010-2006

סוג קצבה	2006	2007	2008	2009	2010
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
סך כל התשלומים	17,165	17,412	18,425	19,947	21,802
לפי חוק הב"ל	13,628	13,928	14,842	16,290	17,955
שלא לפי חוק הב"ל	3,537	3,484	3,583	3,657	3,847
מחירי 2010 (מיליוני ש"ח)					
סך כל התשלומים	19,150	19,322	19,549	20,484	21,802
לפי חוק הב"ל	15,204	15,456	15,748	16,728	17,955
שלא לפי חוק הב"ל	3,945	3,866	3,802	3,755	3,847

3. ביטוח סיעוד

א. כללי

תוכנית ביטוח סיעוד במסגרת חוק הביטוח הלאומי אושרה בכנסת ב-1980, והפעלתה החלה באפריל 1988. ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי או להשגחה ובכך לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאיירים. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו הפיזי ו/או הקוגניטיבי והוא עומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת לביצוע פעולות היומיום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה (בביתו, בבית בן משפחה או ב"דיור מוגן"). מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן התלות (ADL) מעריך את מידת הנזקקות לסיוע הזולת לביצוע פעולות היומיום הבסיסיות: רחצה, הלבשה, נייודת (תנועה בבית ונפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (כולל היכולת לחמם מזון ושתייה). מבחן תלות מעריך גם את הצורך בהשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או צורך בשל מצב רפואי-פיזי. את מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה. החל ביולי 2008, בעקבות אישורה של הצעת חוק פרטית, קשיש שמלאו לו 90 שנים יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או במוסד ציבורי. מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין – דהיינו שירות סיעודי – נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג, בלבד. כתנאי לקבלת גמלה בכסף נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש ושגר עימו.

בינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 9.75 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 16 שעות טיפול ביתי שבועיות; וגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד, המממנת 18 שעות טיפול ביתי שבועיות. יחיד זכאי לגמלת סיעוד מלאה לפי רמת התלות שנקבעה אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע (8,015 ש"ח בשנת 2010), ואם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע – הוא זכאי למחצית הגמלה. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע – הוא אינו זכאי לגמלה. במקרה של זוג, הזכאות לגמלה מלאה ניתנת כאשר הכנסותיהם המשותפות אינן עולות על 1.5 פעמים השכר הממוצע; אם הכנסותיהם אינן עולות על 2.25 פעמים השכר הממוצע – הם זכאים למחצית הגמלה. מי שהכנסותיו יותר מ-2.25 פעמים אינו זכאי לגמלת סיעוד. כאשר שני בני הזוג מגישים תביעה לגמלה, הכנסתם המשותפת מחולקת לשניים ומבחן הכנסות נעשה לכל אחד מהם כאילו היו יחידים. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות במוסד לביטוח לאומי. בינואר 2010 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 3.8% בהתאם לעליית המחירים ב-2009, ובינואר 2011 – בשיעור של 2.3%, בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2010.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף, אלא ניתנת לזכאים כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי או השגחה בביתו של הזקן, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה (אולם שירותים המוזמנים באמצעות משדרי המצוקה, דוגמת ביקור רופא או אמבולנס אינם

כל קשיש תושב ישראל העומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות והמתגורר בקהילה זכאי לגמלת סיעוד

מכוסים על-ידי הגמלה). גמלה בכסף מוענקת לזכאים בכל הארץ אשר אין בעבורם שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק ולזכאים במסגרת תוכנית ניסיונית המופעלת בכמה סניפים של המוסד לביטוח לאומי.

במארס 2008 החל המוסד לביטוח לאומי להפעיל תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף ביישובים השייכים לסניפי אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. במאי 2010 הורחבה התוכנית והופעלה גם ביישובים השייכים לסניפי אשדוד, טבריה וירושלים, וביוני 2011 – גם ביישובים השייכים לסניפי חולון ונתניה. במסגרת התוכנית, קשישים המתגוררים ביישובים הללו יכולים לבחור בגמלה בכסף בתנאי שהם זכאים לגמלה בשיעור 150% או 168% (או למחצית הגמלאות, בגלל מבחן הכנסות) והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל ממטפל שאינו קרוב משפחה במשך שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות. קשישים יכולים לבחור לעבור לגמלה בכסף או לחזור לגמלה בעין בכל זמן. את התוכנית מלווה מחקר, שבדק את מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף לעומת כלל הזכאים וכן נעשית בקרה על איכות הטיפול הסיעודי שזוכים לו מקבלי הגמלה בכסף לעומת מקבלי גמלה בעין באותם אזורים ובאזורים אחרים.

קשישים ביישובי הניסוי המעסיקים מטפל צמוד שאינו קרוב משפחה יכולים לבחור בגמלה בכסף במקום בגמלה בעין (שירותים)

ממארס 2009, מי שמקבל גמלת סיעוד בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה, והוא מעסיק עובד ישראלי בלבד ואינו מעסיק כלל מהגר עבודה (הן במסגרת גמלת הסיעוד והן מחוץ למסגרת זו), זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת, כלומר זכאי לגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות. מי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת, וזכאי לכן לגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה, זכאי לתוספת ארבע שעות טיפול שבועיות. הזכאי למחצית הגמלה עקב הכנסות זכאי למחצית תוספת השעות לפי רמת התלות שנקבעה לו. ממארס עד ספטמבר 2009 שולמה תוספת זו על פי הסכם עם משרד האוצר ובמימונו. מאוקטובר 2009, בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, התוספת משולמת על פי חוק הביטוח הלאומי ובמימונו.

מי שמקבל גמלת סיעוד באחת משתי הרמות הגבוהות ומעסיק מטפל ישראלי בלבד זכאי לתוספת שעות טיפול שבועיות

החוק קבע שעל שר הרווחה והשירותים החברתיים למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי ברשות המקומית, אחות קופת חולים ונציג המוסד לביטוח לאומי. על הוועדה המקומית לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה: אילו שירותים יש לספק לו ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש. הוועדה גם רשאית להיענות לבקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית, אם היא סבורה שהקשיש ומשפחתו כשירים להשתמש בכספי הגמלה למטרות שאליהן נועדה, וכן רשאית לקבוע האם המטפל הצמוד מתאים והאם שירותי הסיעוד שמקבל הקשיש מספקים. הוועדה יכולה לשלול תשלום גמלה בכסף ולחייב לקבל גמלה בעין (שירותים).

ב. שינויי חקיקה

על פי חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 117), התש"ע-2010, גמלת סיעוד משולמת למי שאושפז בבית חולים באשפוז לא ממושך בעבור 14 ימי האשפוז הראשונים. מי שהגמלה שלו נשללה משום שאושפז בבית חולים, יקבל לגמלת סיעוד ממועד שחרורו מבית החולים לפי הרמה שנקבעה לו לפני האשפוז, ובלבד ששחרר מבית החולים בתוך תקופה של 90 ימים.

לפני התיקון בחוק לא היתה זכאות לגמלת סיעוד בזמן אשפוז בבית חולים ושירותי הסיעוד היו מופסקים לתקופת האשפוז. זכאים לגמלה שהיו משתחררים בתוך 90 ימים מתחילת האשפוז – זכאותם לגמלה היתה מתחדשת כפי שהיתה טרם האשפוז. זכאים לגמלה שאושפזו יותר מ-90 ימים חויבו להגיש תביעה חדשה לגמלת סיעוד וזכאותם היתה נבדקת מחדש.

בדצמבר 2010 הסתיימה הוראת השעה המאפשרת מתן גמלה בכסף במקום גמלה בעין. בראשית 2011 הוארך תוקף הוראה השעה עד דצמבר 2012.

ג. שינויים מינהליים

חוק הביטוח הלאומי קובע כי מבטוח הזקוק להשגחה זכאי לגמלת סיעוד ברמה %91. השגחה חלקית מאושרת כאשר אפשר להשאיר את האדם לבדו לפרקי זמן מסוימים בלא שיהווה סכנה לעצמו או לסובבים אותו, לעומת השגחה מתמדת, המאושרת במקרים שאי אפשר להשאיר את האדם לבדו, גם לא לפרקי זמן קצרים. לפני אוגוסט 2010, הניקוד להשגחה התבטא בפעולות היומיום. כתוצאה מכך, היו קשישים שלא צברו ניקוד מזכה, משום שלא היו מוגבלים בביצוע פעולות היומיום, אף שמבחינת תפקודם הקוגניטיבי או הנפשי הם היו זקוקים להשגחה בחלק מהיממה. לפיכך הוחלט כי מי שיימצא נזקק להשגחה חלקית יהיה זכאי לגמלת סיעוד ברמה %91 אלא אם הניקוד שלו ב-ADL יזכה אותו ברמת גמלה גבוהה יותר.

ד. תביעות לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2010 עלה ב-1.2% לעומת שנת 2009 והגיע לכ-77.9 אלף. כך, נמשכת מגמת העלייה במספר התביעות מדי שנה המאפיינת את מרבית שנות העשור החולף. מספר התביעות הראשונות ב-2010 ירד בכ-0.4% בהשוואה ל-2009, אולם מספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר) עלה בכ-2.3%. שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2010 עלה מ-59% ל-59.7%.

נמשכה מגמת העלייה במספר התביעות, המאפיינת את מרבית שנות העשור החולף

לוח 1

תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2010-2006

שנה	תביעות	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות שאושרו*
2006	72,257	1.0	58.2	49.2
2007	75,375	4.3	58.2	47.3
2008	74,085	-1.7	59.1	47.4
2009	77,003	3.4	59.0	46.0
2010	77,926	1.2	59.7	44.1

* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית.

בשנת 2010 ירד שיעור התביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה ל-44.1%. שיעור התביעות שאושרו מקרב התביעות הראשונות ב-2010 ירד ל-51.6% מ-52.7% ב-2009, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו ירד אף הוא ל-39.1% מ-41.3%. שיעור "תביעות הסרק" (תביעות שבהן התקבל ציון 0-1 בחלק של ה-ADL במבחן תלות) עלה מ-40.5% ב-2009 ל-41.5% ב-2010, ושיעור המקבלים 2.5 נקודות - סף הניקוד לזכאות לגמלה - ירד מ-16.3% ב-2009 ל-15.3% ב-2010. שתי התופעות הללו הן ההסבר העיקרי לירידה בשיעור התביעות שאושרו ב-2010 בהשוואה ל-2009. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק ושיעור הזכאים לניקוד המינימלי המזכה בגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא נעשתה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

ה. זכאים לגמלת סיעוד

(1 כללי

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2010 בכ-3.5% והגיע ל-141.4 אלף במוצע חודשי. מספר הזכאים עלה מ-1991 עד 2010 ב-355% למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה. במהלך שנת 2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62, והוא יישאר בתוקפו שלוש שנים (בהתאם לתהליך המפורט בחוק גיל הפרישה שפורט בסקירות קודמות, בעיקר בפרק זיקנה ושאיירים). גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. ראוי לציין כי בשנת 2010, לראשונה זה 6 שנים, גיל הזכאות לנשים ולגברים לא השתנה מתחילת השנה ועד סופה. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים באוכלוסייה עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק ל-17.3% בשנים 2009 ו-2010 (לפי אומדן). שיעור זכאים זה חושב מתוך אומדן למספר הקשישים בגילאי הזכאות לגמלה (62 לנשים ו-67 לגברים).

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2010 והגיע ל-141.4 אלף במוצע חודשי

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2006-2010

שנה	זכאי סיעוד*		קשישים בישראל**		שיעור כסוי***
	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	
2006	120.3	4.6	813.8	2.4	14.8
2007	125.5	4.3	836.5	2.8	15.1
2008	131.5	4.9	859.1	2.8	15.3
2009	136.6	3.9	788.4	4.7	17.3
2010	141.4	3.5	816.8	3.6	17.3***

* ממוצע חודשי.

** עד 2008 - אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים לשנים 2009-2010 הם לגברים בני 67 ויותר ונשים בנות 62 ויותר.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים. החל באמצע שנת 2004 גיל הפרישה עלה בהדרגה מ-65 ל-67 לגברים ומ-60 ל-62 לנשים. לכן, עד 2008 מספר הקשישים לפי גיל פרישה הישן היה גדול יותר ושיעור הכיסוי קטן יותר. מ-2009 השיעור מתייחס לקבוצות גיל זהות במספר הקשישים ובמספר הזכאים לגמלה.

**** הנתון ל-2010 הוא אומדן.

(2 מאפייני הזכאים

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2010 מעלה ש-7 מכל 10 זכאים הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים נשמר בהשוואה ל-2009. בחלוקה לפי גיל, יותר משליש בני 85 ויותר, וקרוב ל-2/3 (64.1%) הם בני 80 ויותר. בדומה לשנת 2009, גם בשנת 2010 הגידול העיקרי במספר הזכאים הוא בקרב בני 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-34.9% ל-36.9% בעוד שחלקם של בני 80 או פחות יורד בהתמדה.

7 מכל 10 זכאים הן נשים. המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה נמשכת

המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה נמשכת: כך למשל בשנת 2001 בני 85 ויותר היוו פחות משליש (32.1%) מהזכאים ובני 80 ויותר היוו פחות מ-3/5 (55.2%) מכלל הזכאים. הזדקנות אוכלוסיית הזכאים נובעת בחלקה מהעלאת גיל הפרישה: קבוצת בנות 60-64 הזכאיות לגמלה מצטמצמת, וכך גם קבוצת הזכאים בני/בנות 65-69 בשל העלאת גיל הפרישה לגברים.

בתחום הרכב המשפחה נשמרה יציבות ב-2010 בהשוואה ל-2009: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם, שניים מכל חמישה מתגוררים עם בן-זוג, ואחד מכל שבעה מתגורר עם מישהו אחר –בדרך כלל בן או בת. יציבות בין שתי השנים קיימת גם ביחס לוותק בישראל: אחד מכל ארבעה זכאים עלה לישראל לאחר 1989, אחד מכל שמונה עולים עלה לאחר 1999.

עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים עלה מלוח 3 מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה ב-2010 בהשוואה ל-2009: משקלם של מקבלי גמלה בגובה 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (הרמה הנמוכה) ירד מ-56.6% ב-2009 ל-55.6% ב-2010; משקלם של מקבלים בגובה 150% (הרמה הגבוהה) עלה מ-24.7% ב-2009 ל-24.9% ב-2010; ומשקלם של מקבלים בגובה 168% (הרמה הגבוהה מאוד) עלה מ-18.8% ב-2009 ל-19.5% ב-2010.

משקלם של מקבלי
הגמלאות בשתי
הרמות הגבוהות
בכלל המקבלים עלה
ב-2010 לעומת 2009

לוח 3

זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2010

אחוזים	מספרים מוחלטים	
100.0	141,430	סך הכול
		מין
29.1	41,202	גברים
70.9	100,228	נשים
		גיל
0.8	1,162	עד 64*
4.0	5,663	65-69
11.5	16,237	70-74
19.5	27,647	75-79
27.2	38,491	80-84
36.9	52,230	+85
		הרכב משפחה
46.6	65,919	גרים בגפם
39.3	55,620	גרים עם בן זוג
14.1	19,891	גרים עם בניהם או עם אחרים
		ותק בישראל
75.4	106,643	ותיקים
24.6	34,787	עולים** - סך הכול
2.9	4,033	מזה: עלו אחרי 1999
		רמת גמלה
55.6	78,657	גמלה נמוכה (91%)
24.9	35,166	גמלה גבוהה (150%)
19.5	27,607	גמלה גבוהה מאוד (168%)
62.3	18,247	זכאים לתוספת 3 שעות***
37.7	11,043	זכאים לתוספת 4 שעות***

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.
** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.
*** דצמבר 2010.

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה – מ-13.7% ב-2007 עד 19.5% ב-2010. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. בהשוואה ל-2009 גדל מספר מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה ב-2010 ב-1.8%, ברמה הגבוהה – ב-4.3%, וברמה הגבוהה מאוד גדל מספרם ב-7.6% לעומת שנת 2009.

במארכ 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד. המספרים המוחלטים של מקבלי תוספת שעות בעבור העסקת מטפלים ישראלים בשתי רמות הגמלה גדלו לעומת דצמבר 2009 – כאלף זכאים לתוספת שעות בכל רמת גמלה. דיון בתוספת שעות ובהשפעתה האפשרית על שינוי בדפוסי העסקה של מטפלים ישראלים לעומת מטפלים זרים מוצג בתיבה 1 בפרק זה.

3) גמלה בכסף – התוכנית הניסיונית

בדצמבר 2010 קיבלו 904 זכאים גמלת סיעוד בכסף בשבעת האזורים הנכללים בתוכנית הניסיונית. בארבעת הסניפים שבהם החלה התוכנית במארכ 2008 (אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן) קיבלו 670 זכאים גמלה בכסף, והם היוו 8.2% מכלל הזכאים הפוטנציאליים של מקבלי גמלאות ברמות 150% או 168% באזורים אלה. בשלושת הסניפים שבהם החלה התוכנית במאי 2010 (אשדוד, טבריה וירושלים) קיבלו 234 זכאים גמלה בכסף והם היוו 2.5% מכלל הזכאים הפוטנציאליים ברמות 150% או 168% באזורים אלה. דיון על המגמות בתוכנית הניסיונית למתן גמלה בכסף מוצג בתיבה 2 בפרק זה.

תיבה 1

העסקת עובדים ישראליים במקום עובדים זרים בסיעוד

במטרה לעודד העסקת עובדים ישראלים בסיעוד, המוסד לביטוח לאומי מגדיל את גמלאות הסיעוד לזכאים הבוחרים להעסיק מטפלים ישראלים. ממארכ 2009, מספר שעות הטיפול האישי שמשלם המוסד לביטוח לאומי במסגרת הגמלאות ברמות 150% ו-168% הוגדל למי שמעסיקים רק מטפלים ישראלים (שאינן בידם היתר להעסקת עובד זר או שהתלו את היתר שיש בידם), כמוצג בלוח 1. מקבלי גמלה ברמה 150% זכאים לתוספת 3 שעות טיפול אישי בשבוע, ומקבלי גמלה ברמה 168% – ל-4 שעות טיפול אישי בשבוע. הזכאים למחצית הגמלה מקבלים מחצית מתוספת השעות.

לוח 1

מספר שעות הטיפול האישי המשולמות לזכאי גמלת סיעוד לפי סוג המטפל

רמת גמלה/ מספר שעות טיפול אישי	בהעסקת מטפל/ת זר/ה	בהעסקת מטפל/ת ישראלי/ת
150%	16	19
75%	8	9.5
168%	18	22
84%	9	11

שיעור המעסיקים מטפלים ישראלים בלבד מכלל הזכאים לגמלה ברמות של 150% או 168% (וכן מחצית הגמלאות הללו) עלה בהדרגה – מ-45.1% בינואר 2010 ל-47.6% בדצמבר 2010.

מספר בעלי היתרים בקרב מקבלי הגמלה בשתי הרמות האמורות נותר יציב למדי, כ-33.5 אלף, אך שיעור בעלי היתרים ברמות הגמלה השונות ירד (לוח 2). שיעור בעלי היתר מכלל הזכאים ברמת גמלה 150% ירד בכ-5.6%, לעומת ירידה של כ-4.4% בשיעור בעלי היתר ברמת גמלה של 168% (לוח 2). פער זה עשוי להיות ביטוי לכך שהתמריץ המוצע, תוספת של ארבע שעות טיפול אישי בשבוע, מספק באופן יחסי זכאים מעטים יותר, כיוון שהם זקוקים לשעות טיפול סיעודי רבות יותר. כמו כן, שיעור בעלי היתרים להעסקת מטפלים זרים גבוה יותר בקרב מקבלי מחצית הגמלאות, עדות למשאבים הכלכליים הרבים יותר שיש בידיהם ולכך שתוספת השעות של 1.5-2 שעות (לוח 1) עשויה להיחשב כחסרת משמעות בעיניהם.

הבדל בולט נוסף הוא בשיעור הירידה בין זכאי לגמלת סיעוד ברמה 75% לבין זכאי לגמלת סיעוד ברמה 84%: ירידה של 5.3% לעומת 2.1% בהתאמה, עקב ההזדקקות של הזכאים לגמלה ברמה של 84% לשעות טיפול סיעודי רבות יותר, שלרוב מסופקות באמצעות עובדים זרים.

לוח 2

שיעור בעלי היתר להעסקת עובד זר בקרב מקבלי גמלאות סיעוד ברמות 150% או 168% לפי רמת הגמלה (דצמבר 2010 לעומת ינואר 2010)

רמת הגמלה	150%		168%		75%		84%		סך הכול	
	מקרים	אחוז	מקרים	אחוז	מקרים	אחוז	מקרים	אחוז	מקרים	אחוז
ינואר 2010	15,345	47.7	15,144	60.9	1,449	76.1	33,524	54.9		
דצמבר 2010	15,082	45.1	15,276	58.2	1,575	74.5	33,551	52.3		
שינוי*	-263	-5.6	132	-4.4	126	-2.1	27	-4.7		

* שיעור השינוי באחוזים מציין את השינוי בשיעור חלקם של בעלי היתרים להעסקת מטפל זר בדצמבר 2010 לעומת שיעור חלקם של בעלי היתרים להעסקת מטפל זר בינואר 2010.

הירידה בשיעור העסקת מטפלים זרים בשנת 2010 עשויה להצביע על כך כי לתוספת שעות הממומנות בידי ביטוח סיעוד יש השפעה חיובית ככל שהדברים אמורים בעידוד העסקת מטפלים ישראלים בסיעוד. טענה רווחת היא כי מגמה של ממש של מעבר מעובדים זרים לעובדים ישראלים בענף הסיעוד תתרחש כאשר עלות העסקת מטפל ישראלי תשתווה לעלות העסקת מטפל זר:

[...] מתברר שהגורם הכספי הוא מרכזי בשיקולי ההעסקה של העובד הזר. העסקה כזו נחשבת לדרך התמודדות נוחה ולפתרון זול בהשוואה להעסקת עובד ישראלי, ואם קיימת חלופה המבטלת את היתרון של עלות העסקת עובד זר באמצעות השלמות שכר ע"י הביטוח הלאומי, קטנה ההעדפה להעסקת עובד זר, ומתחזקת הנטייה של המטופלים עצמם להעסיק עובד מקומי.

1 רוני בר-צורי, בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד - מבט על, משרד התמ"ת, ינואר 2010, ע' 65. מחקר זה של מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת מצא כי הנכונות של זכאי גמלת סיעוד ובני משפחותיהם לעבור ממטפל זר למטפל ישראלי כאשר תוספת השעות היא 3-4 היא 7.3% (שם: 64).

כדי לענות על השאלה האם הירידה בשיעור העסקת מטפלים זרים בשנת 2010 ממצה את התחזית הקיימת והאם יש להגדיל את תוספת השעות הניתנת לעידוד העסקת מטפלים ישראלים, או שמגמת השינוי תימשך ואף תתחזק – מינהל המחקר והתכנון יוסיף לעקוב אחרי דפוסי העסקת עובדים ישראלים וזרים גם בעתיד.

לוח 3 מציג את התמורות שחלו בשיעור בעלי היתרים בתקופה שמינואר 2010 עד דצמבר 2010, לפי סניפי המוסד לביטוח לאומי. ההבדל בולט בין סניפים בגוש דן ובאזור המרכז לבין סניפים בפריפריה בצפון ובדרום. שיעור בעלי היתרים להעסקת עובדים זרים בסיעוד בקרב

לוח 3

שיעור בעלי היתרים להעסקת מטפלים זרים ברמות גמלה %150 או %168, לפי סניפי המוסד

סניף	שיעור בעלי היתרים להעסקת מטפלים זרים, ינואר 2010	שיעור בעלי היתרים להעסקת מטפלים זרים, דצמבר 2010
סניפים שבהם לא ניתנה אפשרות לבחור בגמלה בכסף, נכון לדצמבר 2010		
כפר סבא	78.0	74.7
תל אביב	69.1	66.8
פתח תקוה	68.1	63.8
חיפה	57.7	56.5
רחובות	59.1	55.3
נתניה	56.9	54.7
ראשון לציון	55.4	54.1
חולון	55.3	53.1
רמלה	57.3	51.8
יפו	52.2	49.6
קריות	49.5	46.7
חדרה	47.0	44.0
עפולה	43.6	42.3
באר שבע	39.2	35.7
נצרת	23.4	22.1
כרמיאל	21.4	22.0
סניפים שבהם יש אפשרות לבחור בגמלה בכסף ממאוס 2008		
בני ברק	72.8	68.9
רמת גן	69.7	68.7
נהריה	46.2	43.2
אשקלון	42.7	40.3
סניפים שבהם יש אפשרות לבחור בגמלה בכסף ממאי 2010		
ירושלים	54.9	51.4
טבריה	45.4	47.0
אשדוד	32.5	31.5

הזכאים ברמות גמלה 150% או 168% באזור המרכז ובגוש דן נוטה להיות גבוה מאוד, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בסניפים כפר סבא (74.7%), בני ברק (68.9%), רמת גן (68.7%), תל אביב (66.8%) ופתח תקוה (63.8%). לעומת זאת, שיעור בעלי ההיתרים להעסקת עובדים זרים נוטה להיות נמוך במידה ניכרת בפריפריה – הן בצפון והן בדרום, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בסניפים כרמיאל (22.0%), נצרת (22.1%), אשדוד (31.5%) ובאר שבע (35.7%). ההבדלים בין הסניפים הם תוצאה של גורמים רבים, בהם אופי אוכלוסיית הזכאים ומאפייניה הסוציו-דמוגרפיים והתרבותיים (ובכלל זה צורכי הטיפול הסיעודי והיכולות כלכליות), זמינות העובדים הזרים לעומת עובדים ישראלים ויחס הזכאים להעסקת עובדים זרים.

לוח 4 מציג מאפיינים של זכאים לגמלת סיעוד שיש להם היתר להעסקת עובד זר לעומת מי שאינם בעלי היתר כזה: נשים פונות יותר מגברים; הנטייה לבקש היתר עולה עם הגיל; בעלי גמלת סיעוד ברמה 168% פונים יותר מבעלי גמלת סיעוד ברמת 150%; הנטייה לבקש היתר עולה עם

לוח 4

המאפיינים של זכאים לגמלת סיעוד ברמות של 150% או 168% שיש להם היתר להעסקת עובד זר לעומת מי שאין להם היתר כזה

חסרי היתר להעסקת עובד זר		בעלי היתר להעסקת עובד זר		מאפיין
אחוז	מקרים	אחוז	מקרים	
47.7	30,719	52.3	33,725	סך הכול
46.4	20,912	53.6	24,201	מין נשים
50.7	9,807	49.3	9,524	גברים
57.3	10,112	42.7	7,542	גיל מגיל פרישה עד 79
47.7	7,885	52.3	8,633	84-80
43.0	7,627	57.0	10,094	89-85
40.6	5,095	59.4	7,456	90 ויותר
53.3	19,129	46.7	16,760	רמת הגמלה 150%
40.6	11,590	59.4	16,965	168%
62.8	14,506	37.2	8,590	רמת הכנסה עד רבע השכר הממוצע
45.2	6,685	54.8	8,110	מרבץ ועד מחצית השכר הממוצע
37.0	4,003	63.0	6,815	ממחצית ועד שלושת רבעי השכר הממוצע
35.7	2,647	64.3	4,761	משלושת רבעי ועד השכר הממוצע
34.6	2,878	65.4	5,449	מעל השכר הממוצע
43.4	13,549	56.6	17,662	צורת המגורים לבד
50.1	12,494	49.9	12,421	עם בן/בת-זוג
56.2	4,676	43.8	3,642	אחר
39.8	20,892	60.2	31,634	ותיק ותק בישראל
82.5	9,827	17.5	2,091	עולה (מ-1990 ואילך)

ההכנסה; המתגוררים בגפם פונים יותר ממי שמתגוררים עם בני-זוג ו/או קרובים אחרים; ותיקים פונים יותר מעולים חדשים.

מתוך הנתונים המוצגים בלוח 4 עולה כי שני סוגים עיקריים של גורמים משפיעים על ההחלטה לבקש היתר להעסקת עובד זר: הסוג האחד נוגע לצורך בטיפול (גיל; מין – נשים יותר מגברים בגלל תוחלת החיים הגבוהה יותר שלהן; צורת מגורים – מגורים לבד), והסוג האחר נוגע ליכולת לממן את הטיפול (לדוגמה רמת ההכנסה של המטופל).

כדי לבדוק את ההשפעה העצמאית של כל אחד מהמשתנים בלוח 4, וכן של המשתנה סניף (לוח 3), הורצה רגרסיה לוגיסטית רב-משתנית כאשר כל יתר המשתנים מוחזקים קבועים. תוצאות הרגרסיה מצביעות על כך שלכל המשתנים הבלתי-תלויים יש השפעה מובהקת סטטיסטית על הנטייה של זכאי גמלת סיעוד ברמות 150% או 168% להחזיק בהיתר להעסקת עובד זר (N=64,444, $r^2=0.185$). למשל, הסיכוי של גברים להחזיק בהיתר להעסיק עובד זר נמוך ב-25.6% מהסיכוי של נשים. כמו כן, הסיכוי של מי שהכנסותיו עד רבע השכר הממוצע להחזיק בהיתר להעסקת עובד זר הוא 44.3% מהסיכוי של מי שהכנסותיהם מעל השכר הממוצע. תוצאות הרגרסיה הלוגיסטית הרב-משתנית מחזקות את הנתונים המוצגים בלוח 4.

1. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים במסגרת ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של הספקים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. בסוף 2009 פורסמו התוצאות של מכרז חדש ושמות החברות הזכאיות לספק שירותי סיעוד.

ספק שירותי סיעוד יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרת רווח כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. בדצמבר 2010 פעלו 111 ספקי שירותי סיעוד: 44 מלכ"רים ו-67 חברות פרטיות. לוח 4 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש דצמבר 2010 לפי סוג נותן השירותים. בסך הכול סיפקו נותני השירותים בדצמבר 2010 כ-7.5 מיליון שעות טיפול אישי בבתיהם של הזכאים לגמלת סיעוד. כ-5.4 מיליון שעות סיפקו ארגונים פרטיים (71.6%), כ-1.2 מיליון שעות סיפקו ארגוני מטפלות (16.5%), והשאר, כ-0.9 מיליון שעות (11.9%), סיפקו עמותות ציבוריות ואחרות.

שירותי הסיעוד ניתנים על ידי 111 ספקים - 44 מלכ"רים ו-67 חברות פרטיות. הם סיפקו כ-7.5 מיליון שעות טיפול אישי בדצמבר 2010

לוח 4

מספר שעות טיפול אישי שסופקו לפי סוג נותן השירותים, דצמבר 2010

סוג נותן השירותים	מספרים (אלפים)	אחוזים
סך הכול	7,544	100.0
ארגון פרטי	5,401	71.6
מט"ב	1,243	16.5
עמותה	888	11.8
אחר	12	0.1

לוח 5

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג שירות, דצמבר 2010

אחוז המקבלים את השירות		מספר המקבלים	סוג השירות
כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
-	-	199,846	סך הכול*
68.3	97.9	140,819	טיפול אישי בבית
6.9	7.3	10,433	טיפול אישי במרכז יום
0.3	20.6	29,607	מוצרי ספיגה
0.4	12.8	18,406	משדר מצוקה
0.9	0.4	581	שירותי מכבסה

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך, סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה בדצמבר 2010 - 143,846.

לוח 5 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2010 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר הזכאים לגמלה.

הרוב המכריע (97.9%) של המקבלים גמלת סיעוד קיבלו טיפול אישי בבית

הרוב המכריע (97.9%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2010 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. 7.3% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 20.6% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.8% קיבלו משדר מצוקה. 68.3% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 6.9% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

תיבה 2

תוכנית ניסיונית למתן גמלה בכסף: היקף הבחירה ומאפייניה

המוסד לביטוח לאומי מפעיל תוכנית ניסיונית למתן גמלת סיעוד בכסף במקום בעין מתוך תפיסה הרואה בזכאים לגמלת סיעוד מי שמסוגלים לבחור ולכלכל את צעדיהם, גם אם הם נזקקים לסיוע ולתמיכה.

בסוף 2010, 904 זכאים בחרו בגמלה בכסף מתוך 17,427 זכאים באזורים שבהם הונהגה התוכנית הניסיונית (לוח 1). קצב הגידול בשיעור הבוחרים בגמלה בכסף היה מתון עד כה, ומאז צורפו הסניפים החדשים עיקר הגידול בהיקף הבוחרים בגמלה זו מצוי בסניפים אלו.

בסניפים אשקלון, בני ברק ורמת גן, שבהם התוכנית פועלת ממארכ 2008¹, שיעור הבוחרים בגמלה בכסף היה בדצמבר 2010 יותר מכפול משיעורי הבוחרים בה באפריל 2009. לעומת זאת, קצב הגידול בסניף נהריה, שבו כבר באפריל 2009 היה שיעור הבוחרים בגמלה זו הנמוך ביותר, מתון יותר. כמעט כל הבוחרים בגמלה בכסף מעסיקים מטפלים זרים.

1 ר' הסקירה השנתית לשנת 2009, 177. להרחבה, ר' רמסיס גרא, גמלת סיעוד בכסף - מחקר מלווה לניסוי, מחקרים 103. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2010.

לוח 1

מספר הקשישים הפוטנציאליים ומספר הקשישים שקיבלו גמלה בכסף, דצמבר 2010

בחרו בגמלת סיעוד כספית		סך הכול זכאים פוטנציאליים			אזור/סניף
אחוז מסך הכול הזכאים הפוטנציאליים	מקרים	עם היתר להעסקת מטפל זר	סך הכול		
5.2	904	53.3	17,427	סך הכול באזורי הניסוי	
8.2	670	60.1	8,220	סניפים ותיקים	
8.3	148	42.0	1,782	אשקלון	
4.8	45	71.2	928	בני ברק	
2.3	30	44.8	1,312	נהריה	
10.6	447	70.1	4,198	רמת גן	
2.5	234	47.2	9,207	סניפים חדשים	
2.6	56	31.5	2,136	אשדוד	
2.2	33	48.0	1,493	טבריה	
2.6	145	53.0	5,578	ירושלים	

בחינת הבוחרים בגמלה בכסף לפי מאפיינים (מין, גיל, רמת גמלה, צורת מגורים, רמת הכנסה וותק בארץ) מצביעה על המשכן של מגמות לאורך זמן: שיעור הגברים שבחרו בגמלה בכסף גבוה משיעור הנשים; שיעור הבחירה בגמלה בכסף נוטה לרדת עם העלייה בגיל; שיעור המקבלים גמלת סיעוד ברמה 168% גבוה משיעור המקבלים גמלת סיעוד ברמה 150%; שיעור המתגוררים בגפם גבוה משיעור המתגוררים עם בן/בת-זוג; שיעור הבחירה בגמלה זו נוטה לעלות עם העלייה בהכנסה; שיעור הוותיקים גבוה במידה ניכרת משיעור העולים.

גרסיות לוגיסטיות רב-משתניות הורצו בנפרד לסניפים הוותיקים ולסניפים החדשים. המשתנה התלוי בכל אחת מהגרסיות היה בחירה/אי-בחירה בגמלה בכסף, והמשתנים הבלתי תלויים היו מין, גיל בעת ההצטרפות להסדר, רמת הגמלה, צורת המגורים, רמת ההכנסה של המקבל ובן/בת-זוג, ותק בארץ וסניף. אשר לסניפים הוותיקים, השפעת המשתנים סניף, גיל בעת ההצטרפות להסדר, רמת גמלה וותק בארץ נמצאה מובהקת סטטיסטית ברמה של $p < 0.01$, השפעת המשתנים רמת הכנסה ומצב מגורים נמצאה מובהקת סטטיסטית ברמה של $p < 0.1$, והשפעת המין נמצאה לא מובהקת. אשר לסניפים החדשים, השפעת המשתנים סניף, רמת הכנסה, רמת גמלה וותק בארץ נמצאה מובהקת סטטיסטית ברמה של $p < 0.01$, ואילו השפעתם של יתר המשתנים (מין, גיל בעת ההצטרפות להסדר ומצב מגורים) לא נמצאה מובהקת סטטיסטית. עם זאת, כוחם של המשתנים להסביר את המשתנה התלוי בשתי הגרסיות (pseudo-r^2) היה נמוך מאוד. ככל הנראה, הסיבה לכך היתה מיעוט יחסי של המקבלים גמלה בכסף בשתי קבוצות הסניפים.

בחודשים מאי עד אוגוסט 2010, אגף הסיעוד של המוסד לביטוח לאומי קיים ביקורי בקרה על איכות הטיפול הסיעודי על מדגם מקרי של 168 מתוך מקבלי גמלה בכסף בסניפי אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. הבקרה התמקדה בנושאים אלה: איכות הטיפול ומצב הזקן (ניקיון סביבתו ולבושו, מצב בטיחות ביתו וסביבתו, האם הוא מקבל ארוחות מסודרות וארוחות חמות, מצב התקשורת

בינו לבין הסובבים אותו והאם הוא נתון להזנחה והתעמרות); התאמת המטפל לזקן (התקשורת עמו, התאמת ימים ושעות הטיפול לצורכיו, האם המטפל מסייע לזקן לפי צורכיו, האם הוא נוהג באופן נאות כלפי הזקן והאם הוא אינו מנצלו); ותנאי העבודה של המטפלים, רובם עובדים זרים (האם מקום הלינה סביר ומאפשר לו פרטיות, האם המזון מספיק, האם השכר משולם במועד, האם שעות המנוחה מספיקות והאם היחס מהזקן ומהסובבים אותו הוגן). ב-161 בקרות שקוימו (במקצת המקרים מקבלי הגמלה נפטרו, או שביקורי הבקרה לא התקיימו מסיבות אחרות), נמצא כי איכות הטיפול במקבלי גמלה בכסף היתה גבוהה מאוד - בכל הסעיפים ניתנו הערכות חיוביות בשיעור של 96.2% מכלל ההערכות שבוצעו, לכל הפחות, וברוב הסעיפים שיעור ההערכות החיוביות היה גבוה מ-98%. בכל הנושאים שנבדקו, איכות הטיפול הסיעודי הניתן למקבלי גמלה בכסף נמצאה דומה ברמתה לאיכות הטיפול הסיעודי הניתן למקבלי גמלה בעין באמצעות חברות הסיעוד. בביקורי הבקרה שנערכו נמצא גם כי רובם המכריע של המטפלים נהנו מתנאים נאותים. הבעיה העיקרית שנמצאה היתה העדר מקום לינה סביר המספק פרטיות לכעשירית מהמטפלים הזרים.

ז. היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק הביטוח הלאומי מחייב תשלום בעבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים, למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. בפועל משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים מנצל רק חלק ממנה. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים.

בשנת 2010 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד לפי חוק הביטוח הלאומי הגיע לכ-4 מיליארד ש"ח (במחירי 2010): כ-3.8 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות. סכום של 85.9 מיליון ש"ח הועבר למשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 6). כמו כן הועבר סכום של 85.2 מיליארד ש"ח למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לקופות החולים ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

בשנת 2010 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד הגיע לכ-4 מיליארד ש"ח, בהם כ-3.8 מיליארד ש"ח למתן שירותים לזכאים

לוח 6

סך כל התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני ש"ח, מחירי 2010), 2006-2010

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר
2006	3,032.2	2,829.3	68.9	33.3	98.1	2.5
2007	3,409.3	3,196.1	78.4	39.6	92.5	2.5
2008	3,501.3	3,310.4	83.8	21.9	82.6	2.3
2009	3,778.0	3,506.7	83.1	22.4	81.0	82.5
2010	3,996.4	3,778.1	85.2	43.8	85.9	3.4

* העברות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית להכנסת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

בשנת 2010 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד בכ-8.6% במחירים קבועים (מחירי 2010).
תשלומי הגמלאות גדלו בכ-7.7% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לגמלה
הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים עלתה בשנת 2010 בשיעור של 1.5%.

4. ביטוח ילדים

א. כללי

קצבת ילדים – קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. חוק ביטוח ילדים נכנס לתוקפו ב-1959 כתשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, שנועדו לשרת את התמורות במדיניות הפיסקאלית בארץ. השינויים בקצבות הילדים נסבו בין היתר בתנאי הזכאות של מקבלי הקצבות.

ב-2010 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2009, משתי סיבות:

1. הקצבה עודכנה ב-3.8% בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה.
2. ביולי 2010, הקצבה לילד שני עלתה ב-36 ש"ח וליילד השלישי ב-33 ש"ח לעומת השנה שחלפה – כשלב שני בתוכנית שאושרה בחוק ההסדרים 2009-2010.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי קצבאות הילדים באמצעות תוכנית שמקורה בהסכמים קואליציוניים. במסגרת התוכנית, הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי תעלה בהדרגה עד שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. התוספת היא בהשוואה לגובה הקצבה ששולמה בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא תעודכן בשנים 2010-2011 לפי המדד כפי שנהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת תהיה נומינלית ותישחק לאורך השנים.

לוח 1

גובה קצבאות הילדים לפי חוק ההסדרים, 2010-2009

מקום הילד	יוני 2009	לאחר שלב א' 7/2009 עד 6/2010	שלב ב' 7/2010 עד 3/2011	שלב ג' 4/2011 עד 3/2010	מ-4/2012
גובה הקצבה					
ילד רביעי חדש	159	252	252	252	259
ילד רביעי ותיק	353	446	446	446	453
ילד שלישי חדש	159	219	252	252	259
ילד שלישי ותיק	191	251	284	284	291
ילד שני	159	159	195	252	259
התוספת לעומת הקצבה ביוני 2009					
ילד רביעי חדש		93	93	93	100
ילד רביעי ותיק		93	93	93	100
ילד שלישי חדש		60	93	93	100
ילד שלישי ותיק		60	93	93	100
ילד שני		0	36	93	100
אומדן לעלות שנתית בש"ח של התוספות בהשוואה ל-2008 (עלות מצטברת)					
	240,000,000	700,000,000	1,280,000,000	1,500,000,000	

בשלב ראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי קיבל תוספת של 93 ש"ח והילד השלישי קיבל תוספת של 60 ש"ח. רק בשלב השני, מיולי 2010, הילד השני קיבל תוספת של 36 ש"ח (לוח 1). עלות התוכנית נאמדת בכ-700 מיליוני ש"ח בשנת 2010 בהשוואה להוצאה של 2008. העלות המצטברת תגיע ל-1,500 מיליוני ש"ח משנת 2012 בהשוואה להוצאה של 2008.

מענק לימודים – נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2010 קיבלו מענק לימודים כ-157 אלף ילדים. עלות המענק ב-2010 הסתכמה בכ-185 מיליון ש"ח.

תוספת משפחה – ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד. מ-111 ש"ח בחודש לילד אחד בינואר 2009, הקצבה הועלתה ל-116 ש"ח בחודש בינואר 2010 – עלייה של כ-0.7% במונחים ריאליים. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2010 שולמה קצבה זו לכ-26 אלף משפחות (שבהן כ-41 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-57 מיליון ש"ח, לעומת 56 מיליון ש"ח ב-2009.

התפתחות תשלום קצבת ילדים

קצבת ילדים משולמת משנת 1959 למשפחות עם ילדים. עד מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה ביולי 1975 קצבת הילדים כללה קצבה למשפחה מרובת ילדים וקצבה לילדי עובדים.

1. קצבה למשפחות מרובות ילדים – הקצבה שולמה מספטמבר 1959 בגין הילד הרביעי ואילך לילדים עד גיל 14. בשנת 1965 הורחב החוק והקצבה שולמה עד גיל 18. מאפריל 1970 שולמה קצבת ילדים גם בעבור הילד השלישי במשפחות של לא-שכירים, ומאוקטובר 1972 גם בעבור הילד השלישי במשפחות שכירים.

2. קצבת ילדי עובדים – הקצבה השלימה חלקית את הקצבה למשפחות מרובות ילדים. הקצבה שולמה באמצעות המעסיק מאוגוסט 1965 למשפחות שכירים בעבור שלושת ילדיהן הראשונים עד גיל 18. מאוקטובר 1972 שולמה הקצבה באמצעות המעסיק בעבור שני הילדים הראשונים, ובעבור הילד השלישי שילם המוסד לביטוח לאומי במסגרת קצבה למשפחות מרובות ילדים.

החל ביולי 1975, בעקבות הפעלת הרפורמה במס ולפי המלצות ועדת בן שחר, שולמה קצבת ילדים אוניברסלית לכל המשפחות בישראל שבהן ילדים עד גיל 18. קצבת הילדים שולמה על פי מפתח של נקודת קצבה שעודכנה בתחילת כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר בשיעור עליית המדד. מאפריל 1984 ועד פברואר 1993 קצבת הילדים הותנתה במבחני הכנסות והוטלו מסים על קצבאות שלושת הילדים הראשונים בשיעורים שונים לאורך השנים. במאוס 1993 חזרה קצבת הילדים להיות אוניברסלית וחודשו התשלומים לכל המשפחות שבהן ילדים, ללא מבחן הכנסות.

בין השנים 1970-1996 שולמה בתוך קצבת ילדים גם תוספת בגין יוצאי צבא. היא שולמה למשפחות שאחד מבניה שירת בצה"ל או בשירות ביטחוני כמוגדר בחוק. הקצבה שולמה למשפחות

לפי גודלן, על פי מפתח של נקודות קצבה בגין הילד השלישי ואילך. מ-1994 התחיל תהליך הדרגתי של ביטול קצבה זו והעברתה לקצבת ילדים, כך שרמת קצבאות הילדים לכל המשפחות נעשתה בלתי תלויה בשירות הצבאי. מ-1997 כל המשפחות השוות בגודלן מקבלות קצבה ברמה שווה. בשנת 2001 הועבר "חוק הלפרט" שבו הוגדלו קצבאות הילדים החמישי ואילך.

בשנים 2002-2004 יושמו ארבע תוכניות כלכליות שקיצצו קיצוץ חד את קצבאות הילדים. בבסיסן של התוכניות עמד העיקרון של קצבה אחידה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה. החוק הוחל כבר באוגוסט 2003 על ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 וקיבלו קצבה אחידה ללא תלות במקומם במשפחה ("ילדים חדשים"). גובה הקצבה האחידה נקבע להיות כגובה קצבת שני הילדים הראשונים. בתוכניות הכלכליות נקבעו גם קיצוצים הדרגתיים בקצבאות הילדים ה"ותיקים" בשבע שנים הבאות עד כדי קצבה אחידה בשנת 2009. עוד נקבע כי בשנים 2002-2005 קצבת הילדים לא תעודכן על פי עליית המדד.

מיואר 2006 קצבת הילדים נגזרה מהסכום הבסיסי שעודכן על פי מדד המחירים לצרכן במועד זה. ביוני 2006 בוטל המשך הקיצוץ בקצבאות הילדים בשנים 2007-2009. רמות הקצבאות נותרו בעינן כפי שהן בשנת 2006 ועודכנו על פי עלייתו של מדד המחירים לצרכן.

ביולי 2009, במסגרת חוק התייעלות הכלכלית, הוחלט על שינוי מדורג בסכומי קצבאות הילדים לילדים השני, השלישי והרביעי שבמניין הילדים במשפחה, עד שבסוף התהליך, ב-2012, ילדים אלה יקבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד, בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009. התוספת היא בהשוואה לגובה הקצבה המשולמת בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא תעודכן בשנים 2010-2011 לפי המדד כפי שנהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת תהיה נומינלית ותישחק לאורך השנים.

ב. מקבלי קצבאות

1) מקבלי קצבאות ילדים

לוחות 2 ו-3 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף "ילדים חדשים" להלן.

בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2009, והוא גבוה במעט מהגידול בין 2008 ל-2009. מספר הילדים ששולמו בעבורם קצבאות הגיע ב-2010 לכ-2.5 מיליון בממוצע לחודש. זהו גידול של כ-2.0% מהשנה הקודמת. שיעור זה גבוה במעט משיעור הגידול שנצפה ב-2009 שהיה 1.9%. מספר המשפחות שקיבלו קצבה עבור ילד אחד גדל ב-1.0% ביחס ל-2009 והגיע לכ-330 אלף. מספר המשפחות שקיבלו קצבה עבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.2% ביחס ל-2009. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים, ובמידה פחותה עם ארבעה ילדים, ביחס למשפחות אחרות.

2) "הילדים החדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים

בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2009

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה
(ממוצע חודשי), 2010-2006

שנה	סך הכול	מספר הילדים במשפחה					
		1	2	3	4	5	6+
מספרים (אלפים)							
2006	968.3	321.8	298.3	183.2	82.7	39.3	43.0
2007	980.6	321.8	303.0	188.5	84.4	39.8	43.1
2008	994.8	322.9	307.5	194.4	86.2	40.3	43.5
2009	1,012.0	326.7	311.9	200.6	88.2	40.7	44.0
2010	1,030.0	329.8	316.5	207.3	90.7	41.4	44.5
אחוזים							
2006	100.0	33.2	30.8	18.9	8.6	4.1	4.4
2007	100.0	32.8	30.9	19.2	8.6	4.1	4.4
2008	100.0	32.5	30.9	19.5	8.7	4.1	4.4
2009	100.0	32.3	30.8	19.8	8.7	4.0	4.3
2010	100.0	32.0	30.7	20.1	8.8	4.0	4.3

הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה¹. מדיניות זו הובילה מטבעה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2010 לכ-1.1 מיליון – 45% מתוך כ-2.5 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. כצפוי שיעור הילדים החדשים מתוך סך כל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל לאורך השנים והוא אמור לכסות את כלל הילדים בתום עשר השנים הקרובות. כ-42% (כ-472 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך והם למעשה הילדים שנפגעו בעבר בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים ושעיים מייטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים. תרשים 1 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2010. בסוף שנת 2010 הגיע מספרם הכולל לכ-1.1 מיליון ילדים.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2010 לכ-1.1 מיליון – 45% מתוך כ-2.5 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה

3) מקבלי מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,436 ש"ח ב-2010) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (798 ש"ח).

ב-2010 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-87 אלף משפחות, כ-62 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם לכ-157

1 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007, 152 ש"ח ב-2008, 159 ש"ח ב-2009 ו-165 ש"ח ב-2010.

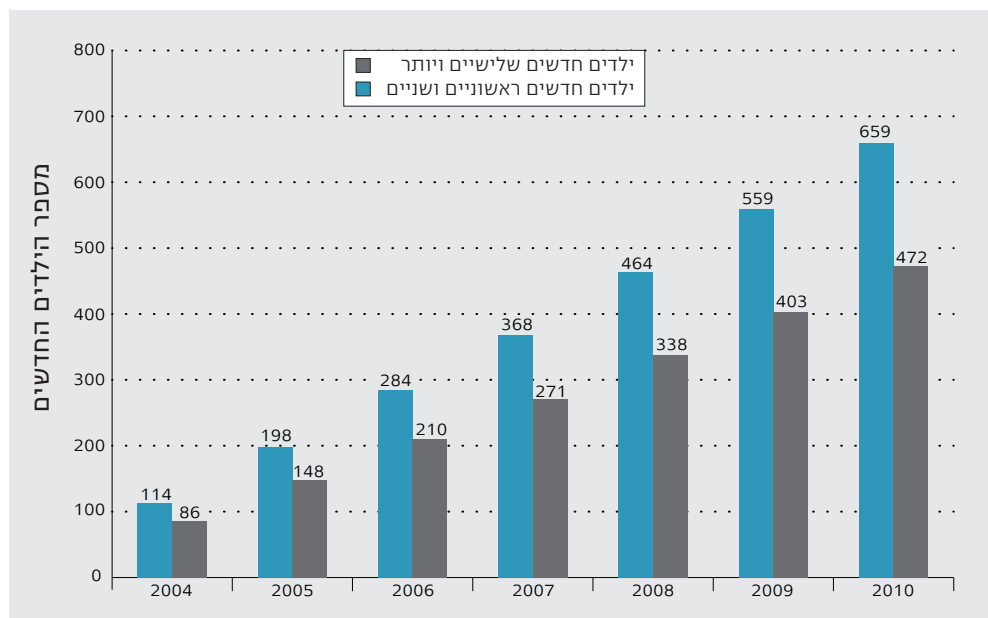
לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2010-2006

שנה	מקומו של הילד במשפחה					סך כל הילדים	
	ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי		
מספרים (אלפים)							
2006	968.3	646.5	348.1	164.9	82.2	2,297.3	
2007	980.6	658.9	355.8	167.4	82.9	2,333.1	
2008	994.8	671.8	364.4	170.0	83.8	2,372.5	
2009	1,012.0	685.3	373.5	172.9	84.6	2,417.0	
2010	1,030.0	700.2	383.8	176.5	85.9	2,466.0	
אחוזים							
2006	42.1	28.1	15.2	7.2	3.6	100.0	
2007	42.0	28.2	15.3	7.2	3.6	100.0	
2008	41.9	28.3	15.4	7.2	3.5	100.0	
2009	41.9	28.4	15.5	7.2	3.5	100.0	
2010	41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	100.0	

תרשים 1

המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה (אלפים), 2010-2004



ב-2010 שולם מענק לימודים לכ-157 אלף ילדים לעומת 146 אלף ב-2009

אלף ילדים לעומת 146 אלף בשנת 2009, וזו עלייה של כ-8% בין שתי השנים. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (כ-94 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

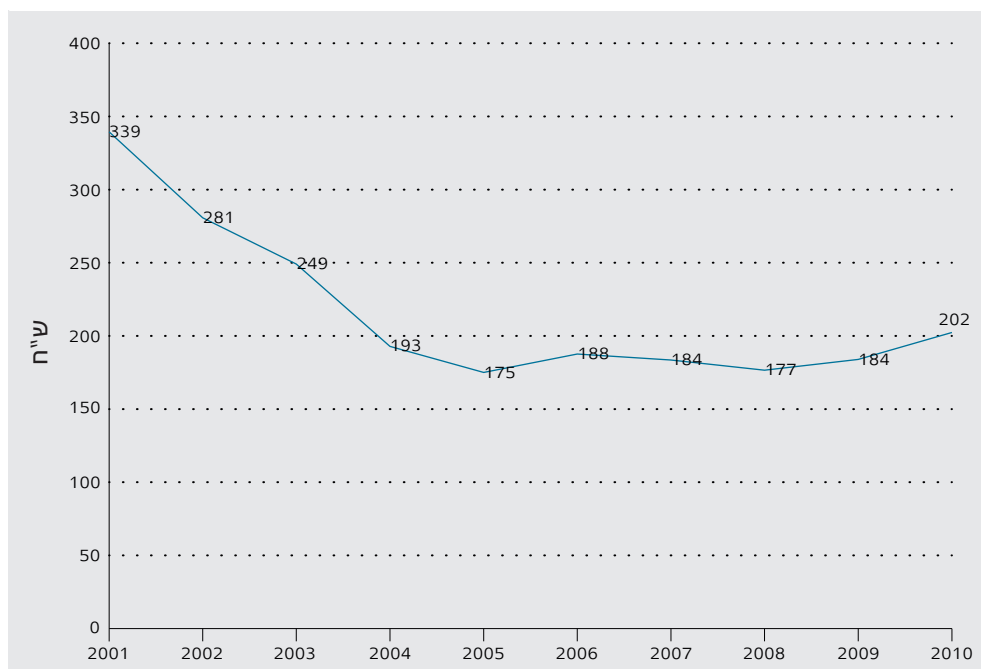
ג. תשלומים

1) רמת קצבת הילדים

מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. בין 2009 ל-2010 עלו קצבאות הילדים כדלקמן: לילד הראשון – מ-159 ש"ח ל-165 ש"ח, לילד השני מ-159 ש"ח ל-195 ש"ח, ולילד השלישי מ-219 ש"ח ל-252 ש"ח לילד השלישי ה"חדש" ול-284 ש"ח לילד השלישי ה"ותיק". רמות קצבאות הילד רביעי ואילך נשארו כפי שהיו בערכים נומינליים.

תרשים 2

קצבה חודשית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2010), 2001–2010



בתרשים 2 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2001-2010². בשנת 2010 הקצבה הממוצעת לילד עלתה בכ-10% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009.

לוח 4 מציג את התפתחות קצבת הילדים במהלך החמש השנים האחרונות בהתייחס למספר הילדים במשפחה ועולות ממנו כמה עובדות:

- בשנת 2007 ירדה הקצבה למשפחה עם ילד אחד, במונחים ריאליים, בשיעור קטן של פחות מ-1% לעומת שנת 2006 ובשנת 2008 בשיעור של 2% לעומת שנת 2007. בשנת 2009 שבה הקצבה לילד לעלות בשיעור קטן של 1.3% ובשנת 2010 היא הוסיפה לעלות בכ-1.1% לעומת שנת 2009.
- ב-2010 הקצבה הממוצעת למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-11% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009, זאת בדומה לגידולה בשנת 2009 ביחס לשנת 2008 (גידול ריאלי של

2 הקצבה הממוצעת לילד חושבה באמצעות חלוקה של סך כל התשלומים לקצבאות הילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.

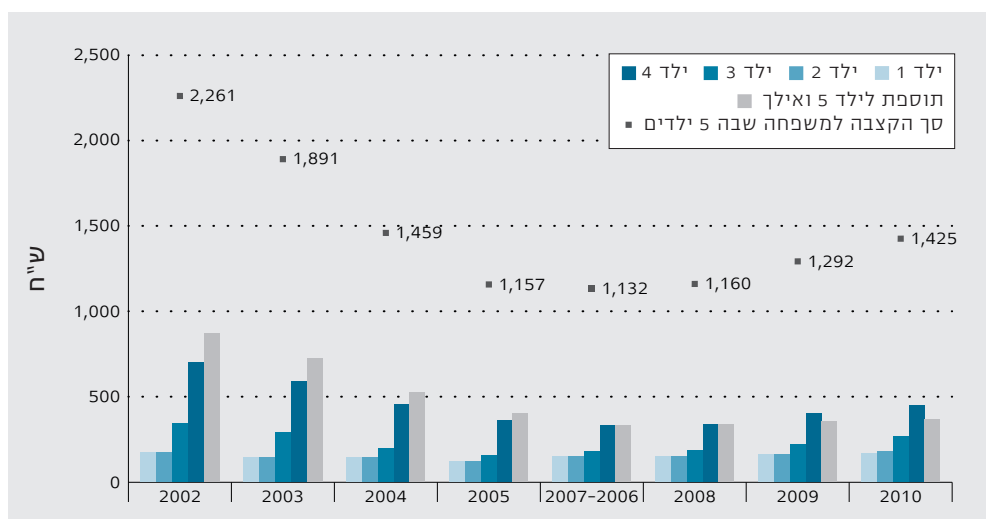
לוח 4

קצבת ילדים לפי מקום הילד במשפחה וקצבה למשפחה לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2006-2010

מועד	1	2	3	4	5	תוספת לכל ילד נוסף
שנים 2007-2006						
לילד	148	148	178	329	329	329
למשפחה	148	296	474	803	1,132	329
שנת 2008						
לילד	152	152	182	337	337	337
למשפחה	152	304	486	823	1,160	337
ינואר 2009						
לילד	159	159	191	353	353	353
למשפחה	159	318	509	862	1,215	353
יולי 2009						
לילד	159	159	251	446	353	353
למשפחה	159	318	569	1,015	1,368	353
ינואר 2010						
לילד	165	165	251	446	366	366
למשפחה	165	330	581	1,027	1,393	366
יולי 2010						
לילד	165	195	284	446	366	366
למשפחה	165	360	644	1,090	1,456	366

תרשים 3

סכומי הקצבאות לילדים שנולדו לפני 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2010), 2002-2010



כ-13%). כזכור, ב-2009 נכנס לתוקפו התיקון בחוק ההסדרים שלפיו הוגדלה קצבת הילדים לילד שלישי והרביעי.

תרשים 3 לעיל מראה את היציבות היחסית בקצבה במשפחות קטנות (1-2 ילדים) לעומת הצמצום שלה במשפחות הגדולות בעקבות התוכנית הכלכלית של 2002-2003 ואחר כך הגדלתה מחדש במשפחות הגדולות בשנת 2009, בעקבות התיקון בחוק ההסדרים. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה עם 5 ילדים גדלה בכ-7.4% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009 בדומה לגידולה בשנת 2009 ביחס לשנת 2008 (גידול ריאלי של כ-7.8%). בשנת 2010 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,425 ש"ח לחודש.

2) היקף התשלומים

מנתוני לוח 5 עולה כי בשנת 2010 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-8.4% לעומת 2009. עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה

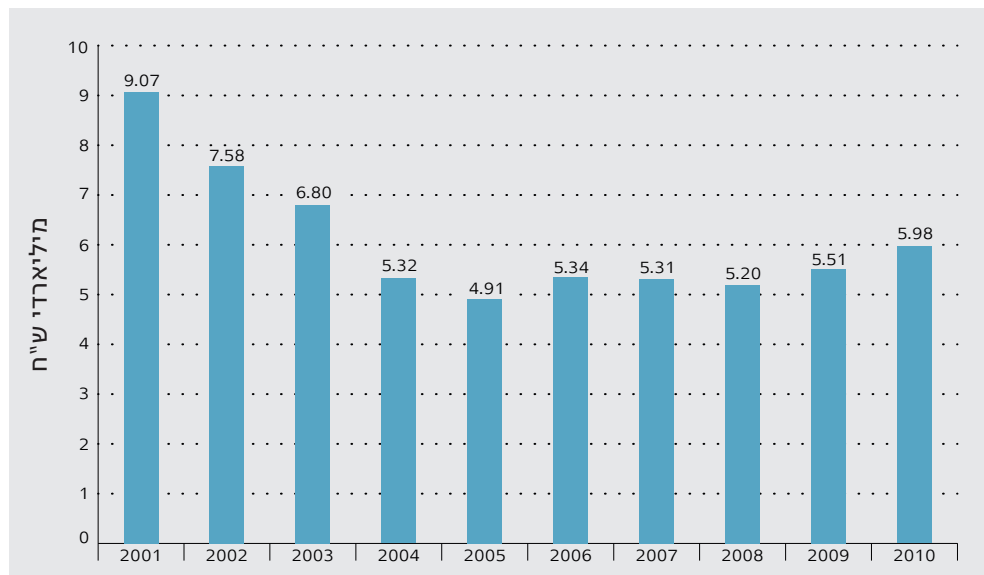
לוח 5

התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2010), 2006-2010

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2010	מחירים שוטפים	מחירי 2010	מחירים שוטפים	מחירי 2010
2006	4,947.0	5518.1	4,791.2	5344.4	155.8	173.9
2007	4,940.5	5482.6	4,783.3	5308.3	157.1	174.4
2008	5,062.2	5370.9	4,896.7	5195.4	165.5	175.6
2009	5,537.3	5686.3	5,365.9	5510.2	171.4	176.0
2010	6,164.5	6164.5	5,984.5	5984.5	180.0	180.0

תרשים 4

התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2010), 2001-2010



ומהגדלת גובה הקצבה לילדים השניים, השלישיים והרביעיים החדשים, ומצד אחר מירידה במספר הילדים שבעבורם שולמה קצבה גבוהה כיוון שנולדו לפני יוני 2003.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפים גם בחלק היחסי של תשלומי הענף הלאומי עלה מכ-10.3% בשנת 2009 לכ-10.7% בשנת 2010. יש לציין שזו השנה הראשונה בעשור האחרון שהתשלומים לקצבאות ילדים עולים לעומת השנה הקודמת.

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2001-2010 במחירים קבועים. בשנת 2010 סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה כ-6 מיליארד ש"ח ועלה בכ-8.6% לשנת 2009 במונחים ריאליים.

בשנת 2010 סך
התשלומים השנתיים
בעבור קצבת ילדים
היה כ-6 מיליארד ש"ח
ועלה בכ-8.6% ביחס
לשנת 2009 במונחים
ריאליים

5. ביטוח אמהות

א. הגמלאות

ביטוח אמהות נכנס לתוקף ב-1 באפריל 1954 ונמנה עם חמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על ידי חוק הביטוח לאומי. במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדת הגמלאות האלה:

מענק אשפוז – המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל ללידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועברו למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילדת לאחר שהגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

1. בחודש ינואר מדי שנה הסכום מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות ותשלום נוסף ללידת פג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.
2. בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.
3. בהתאם להחלטת הממשלה, במסגרת חוק ההסדרים. בשנים האחרונות הממשלה שינתה את סכום מענק האשפוז במסגרת חוקי ההסדרים: באפריל 2005 הוגדל מענק אשפוז ללידת פג בכ-50%; בינואר 2007 הוגדל מענק אשפוז בעבור כל לידה ב-12.1%; באוגוסט 2009 היתה עלייה נוספת של כ-10%. התערבות הממשלה בקביעת סכום מענק אשפוז היא בעצם אמצעי להזרמת תקציב לבתי חולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

הוצאות הסעה לבית חולים – המוסד לביטוח לאומי משותף גם בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת. בשנת 2008 חלה הקלה בתנאי זכאות להסעה לבית חולים. לפני כן, יולדת היתה זכאית להסעה רק אם היא גרה במרחק רב מבית החולים. מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה.

מענק לידה – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילדת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילדת היה אחיד ובלתי תלוי במספר לידות קודמות, ושיעורו היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילדות ילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים – סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף – עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי 1.

דמי לידה – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת – שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית – אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק (לפני שתוקן החוק במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12

שבועות). מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו לילדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה.

גם עובדות זרות זכאיות לדמי לידה. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן השוהות בארץ ללא היתר כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה.

קצבת לידה – הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מהסכום הבסיסי, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

גמלה לשמירת היריון – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום היה מלוא השכר הממוצע (משנת 2006 הוא מלוא הסכום הבסיסי).

קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד – קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנוולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע למשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת למשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. קצבה זו משולמת לכ-10 מקרים מדי שנה.

ב. מגמות עיקריות

ב-2010 נמשכה העלייה במספר הלידות בקרב אוכלוסיית הנשים בגיל הפרייון (בנות 15-44): ב-2010 שולמו מענקי לידה ל-167 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של 5.7% לעומת שנת 2009. באותן שנים מספר הנשים בגיל הפרייון עלה ב-3.4%. במילים אחרות, מספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפרייון עלה מכ-102 לידות ב-2009 לכ-104 ב-2010.

כ-48,300 מהלידות ב-2010 היו לידות ראשונות, כ-45,700 היו לידות שניות וכ-73,000 היו שלישיות ויותר, כמוצג בלוח 2. כ-3,400 היו לידות תאומים וכ-80 היו לידות שלישיות ויותר.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2010, 2,676 מענקים היו בעבור לידות פגים – 20 פגים יותר משנת 2009.

ב-2010 קיבלו דמי לידה כ-103 אלף נשים לעומת כ-98 אלף נשים ב-2009 – עלייה של 5.7%. באותן שנים מספר הנשים בגיל הפרייון השייכות לכוח העבודה עלה ב-2.3% בלבד. כלומר, מספר נשים שקיבלו דמי לידה על כל 1,000 נשים נשואות בכוח העבודה עלה מ-107 בשנת 2009 ל-111 ב-2010.

ב-2010 שולמו מענקי לידה ל-167 אלף יולדות – עלייה של 5.7% לעומת שנת 2009. באותן שנים מספר הנשים בגיל הפרייון עלה ב-3.4%

ב-2010 קיבלו דמי לידה כ-103 אלף נשים לעומת כ-98 אלף נשים ב-2009 – עלייה של 5.7%

לוח 1

לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2010-2006

שנה	סה"כ	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
2006	100.0	29.2	27.4	19.0	24.4
2007	100.0	28.6	27.3	19.6	24.6
2008	100.0	29.9	27.8	19.8	22.5
2009	100.0	29.8	27.1	20.0	23.1
2010	100.0	29.0	27.4	19.9	23.7

לוח 2

**נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי),
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2010-2006**

שנה	קיבלו מענק לידה		סך הכול	קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת		אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	שיעור מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה
2006	143,599	0.5	83,285	7.1	57.6
2007	147,245	2.5	88,285	5.0	58.4
2008	152,319	3.5	93,630	5.1	61.5
2009	157,702	3.5	97,715	4.4	62.0
2010	166,694	5.7	103,318	5.7	62.0

נשים שקיבלו דמי לידה היוו 62% מסך כל הנשים שקיבלו מענק לידה

שיעור העלייה במספר הנשים שקיבלו דמי לידה זהה לשיעור העלייה של נשים שקיבלו מענק לידה. נשים שקיבלו דמי לידה היוו 62% מסך כל הנשים שקיבלו מענק לידה, הן בשנת 2009 והן בשנת 2010. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה נשאר ללא שינוי בשנים האחרונות – 31 שנים. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר – 5% – עצמאיות, חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. התפלגות לפי גובה דמי לידה ליום מצביעה על כך שבשנת 2010 פחות משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכרבע מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה מעל השכר הממוצע עלה בהתמדה מ-19.6% מהנשים ב-2006 ל-24.6% מהן ב-2009-2010, ובמקביל קטן חלקן של הנשים המשתכרות עד מחצית השכר הממוצע, מכ-37% ב-2006 ל-32% ב-2009-2010.

בשנת 2010 ההכנסה הממוצעת מעבודה של היולדות היתה 6,702 ש"ח לחודש שהם כ-81% מהשכר הממוצע במשק

מאחר שדמי לידה הם בגובה שכר היולדת לפני הלידה, התפלגות לפי גובה דמי לידה מייצגת את התפלגות השכר של נשים אלה. בשנת 2010 ההכנסה הממוצעת מעבודה של היולדות היתה 6,702 ש"ח לחודש שהם כ-81% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 6,444 ש"ח, שהם כ-79% מהשכר הממוצע באותה שנה.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2010 היה 223 ש"ח ליום, שהם כ-81% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-45% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שבקרוב בנות 35 ויותר השיעור עלה מעל השכר הממוצע במשק (106% מהשכר הממוצע במשק).

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2010-2006

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	יותר מהשכר הממוצע
2006	83,285	8.7	28.2	28.1	15.4	19.6
2007	88,285	8.5	27.3	28.4	15.9	20.0
2008	93,630	7.5	25.5	27.4	16.8	22.8
2009	97,715	7.1	23.8	27.3	19.2	24.6
2010	103,318	7.7	24.7	26.6	16.9	24.1

- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב וכפר סבא, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה הגבוה ביותר (115% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה הנמוך ביותר (כ-60% מהשכר הממוצע במשק).
- בשנת 2010 מספר הגברים שקיבלו דמי לידה היה 369 לעומת 285 ב-2009, 281 בשנת 2008 ו-246 ב-2007. כלומר בשנת 2010 היתה עלייה של 29% במספר הגברים שתבעו דמי לידה לעומת 2009, אך מספרם היה קטן יחסית. על כ-1,000 נשים שקיבלו דמי לידה, קיבלו דמי לידה פחות מארבעה גברים.

ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שבשנת 2010 היתה עלייה של 7% בתשלומי הגמלאות בענף (במחירים קבועים). תשלומי מענק אשפוז ודמי לידה, מהווים כ-93% מסך תשלומי הענף. העלייה בסך התשלומים היא בעיקר תוצאה של גידול במספר הלידות.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה בעקביות ובהדרגה מ-6.3% ב-2006 לכ-8.6% ב-2010, אם כי בשנת 2010 העלייה היתה מזערית ביותר.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה בעקביות ובהדרגה מ-6.3% ב-2006 לכ-8.6% ב-2010

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2010 (אלפי ש"ח), 2010-2006

שנה	סך כל תשלומי גמלאות	אשפוז	מענק לידה	דמי לידה	שמירת הריון
2006	3,142,980	1,421,273	152,339	1,474,123	82,176
2007	3,682,846	1,669,852	152,223	1,752,649	94,228
2008	4,084,134	1,652,509	159,956	2,140,445	120,288
2009	4,413,521	1,831,358	168,459	2,256,161	141,163
2010	4,717,447	2,032,637	176,245	2,342,757	149,574

6. ביטוח נכות כללית

א. הקצבאות

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמות על-פי החוק הקצבאות האלה: קצבת נכות, המיועדת לפצות את הנכים על אובדן כושרם להשתכר ובאה להבטיח להם הכנסת מינימום לקיום; קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו; גמלה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית; וגמלת ניידות, לסייע למוגבל בניידות מחוץ לבית.

במסגרת ענף נכות משולמות מ-1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזות, ומ-2007 גם פיצוי לנפגעי הפוליו. נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה.

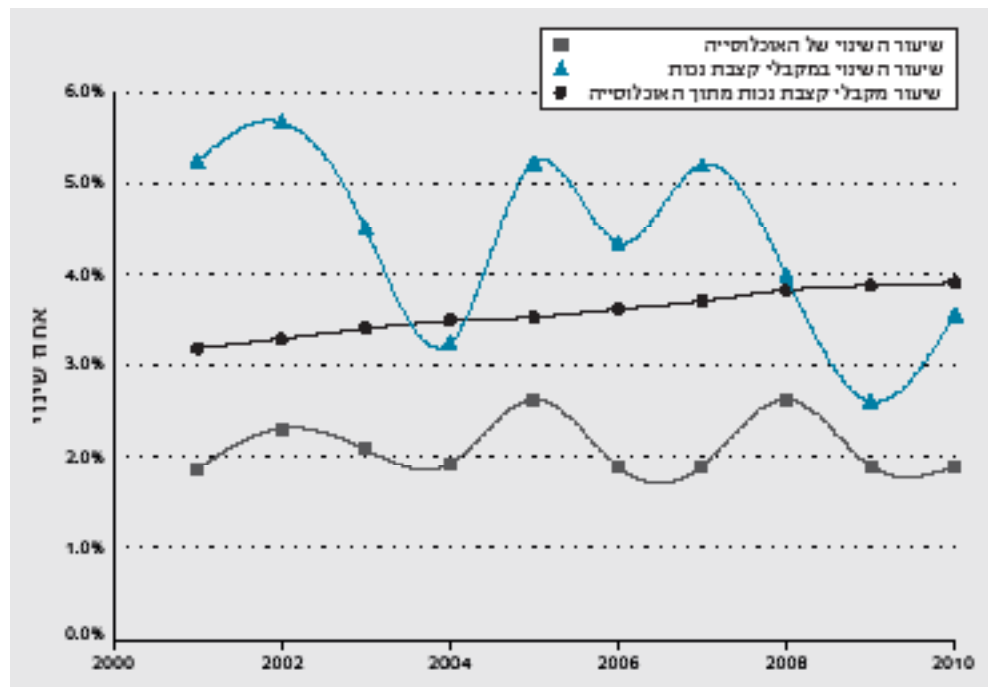
ב. מקבלי הקצבאות

בסוף שנת 2010 הגיע מספר הנכים הבגירים, מקבלי קצבה (אחת או יותר) מהביטוח הלאומי, לכ-232 אלף, גידול של כ-3.7% ביחס למספרם בחודש המקביל ב-2009. מתוכם, מספר מקבלי קצבת נכות כללית הגיע בשנה החולפת לכ-207 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-4.1% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה).

מספר מקבלי קצבת נכות כללית הגיע בשנה החולפת לכ-207 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-4.1% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה, וזו עלייה של כ-3.5% במספר המקבלים

תרשים 1

התפתחות מספר מקבלי קצבת נכות כללית והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2010-2001



בהמשך למגמה בעשור האחרון, גם השנה הגידול במספר מקבלי קצבת נכות (כ-3.5%) היה גבוה ביחס לגידול באוכלוסייה הכללית הרלוונטית (שנאמד ב-1.7%). אפשר להניח שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה שהחלה בשנת 2002. בסוף 2010 קיבלו קצבת נכות יותר מ-9,000 נשים בנות 60 ויותר וכ-8,750 גברים בני 65 ויותר (בסך הכול כ-8.5% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). יש לציין כי השפעת תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (בעקבות ועדת לרון) על מספר מקבלי קצבת נכות עודנה מינורית בשל ההשתלבות ההדרגתית של אנשים עם מוגבלות בעבודה.

גם השנה הגידול במספר מקבלי קצבת נכות (כ-3.5%) היה גבוה ביחס לגידול באוכלוסייה הכללית הרלוונטית (שנאמד ב-1.7%)

בקרב מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים שיעור שינוי הממוצע השנתי יציב לעומת 2009 (עלייה של כ-6.2%) ובסך הכול הגיע מספר המקבלים לכ-33 אלף. שיעור שינוי יציב נצפה גם בקרב מקבלי גמלת ילד נכה שמספרם עלה ב-5.1% בהשוואה לשנת 2009 והגיע לכ-28 אלף. יודגש כי תקנות אור-נוי נכנסו לתוקף ב-10 באוקטובר השנה ועדיין מוקדם לאפיין מגמה מיוחדת. הגידול במקבלי גמלת הניידות קטן משמעותית השנה לעומת שנים קודמות, מבלי שהיה שינוי במדיניות, והסתכם ב-4.1% בלבד בממוצע שנתי, מה שהביא את מספר מקבלי הגמלה לכ-31 אלף.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. מלוח 2 מבחינים כי בדצמבר 2010, 37,225 נכים בגירים (שהם כ-16% ממספר הנכים הבגירים מקבלי הקצבה) קיבלו בו-זמנית שתי גמלאות ויותר. בולטות במיוחד הקצבאות האלה: (א) קצבה לשירותים מיוחדים, המשולמת לנכים קשים הזקוקים לעזרה בתפקוד היום-יומי ואשר 82% ממקבליה זכאים במקביל לקצבאות נוספות; (ב) הקצבה לנפגעי פוליו, אשר יותר מ-76% מהזכאים לה מקבלים קצבה נוספת.

בדצמבר 2010, 37,225 נכים בגירים (שהם כ-16% ממספר הנכים הבגירים מקבלי הקצבה) קיבלו בו-זמנית שתי גמלאות ויותר

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2006-2010

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
מספרים מוחלטים				
2006	178,263	25,648	22,208	26,078
2007	187,525	27,424	23,810	27,306
2008	194,988	29,390	25,255	28,915
2009	200,072	31,196	26,527	30,364
2010	207,174	33,134	27,870	31,616
שיעורי שינוי				
2006	4.3	6.7	6.0	4.7
2007	5.2	6.9	7.2	4.7
2008	4.0	7.2	6.1	5.9
2009	2.6	6.1	4.8	5.1
2010	3.5	6.2	5.0	4.2

לוח 2

מקבלי גמלאות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2010

מספר מקבלים	סוג גמלה	מספר גמלאות
232,525		סך הכול
210,271	נכות כללית	
34,010	שר"מ*	
28,102	ניידות	
3,665	פוליו	
3,855	גזזת	
195,300		גמלה אחת
175,622	נכות כללית בלבד	
6,074	שר"מ בלבד	
9,762	ניידות בלבד	
866	פוליו בלבד	
2,976	גזזת בלבד	
28,893		שתי גמלאות
18,178	נכות כללית ושר"מ	
7,022	נכות כללית וניידות	
330	נכות כללית ופוליו	
566	נכות כללית וגזזת	
1,519	שר"מ וניידות	
15	שר"מ ופוליו	
79	שר"מ וגזזת	
1,138	ניידות ופוליו	
45	ניידות וגזזת	
1	פוליו וגזזת	
8,284		שלוש גמלאות
7,277	נכות כללית, שר"מ וניידות	
63	נכות כללית, שר"מ ופוליו	
96	נכות כללית, שר"מ וגזזת	
602	נכות כללית, ניידות ופוליו	
24	נכות כללית, ניידות וגזזת	
0	נכות כללית, פוליו וגזזת	
202	שר"מ, ניידות ופוליו	
17	שר"מ, ניידות וגזזת	
0	שר"מ, פוליו וגזזת	
3	ניידות, פוליו וגזזת	
490		ארבע גמלאות
443	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	
46	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזזת	
0	נכות כללית, שר"מ ופוליו וגזזת	
1	נכות כללית, ניידות, פוליו וגזזת	
0	שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	
1		חמש גמלאות
1	נכות כללית, שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	

* שירותים מיוחדים

ג. קצבת נכות

1) הגדרות

במסגרת ביטוח נכות, מבחינים בעת קביעת הנכות בין "נכים משתכרים" (נשים וגברים) ובין "עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה בין שתי הקבוצות.

נכה "משתכר": מבוטח או מבוטחת, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) כושרם להשתכר מעבודה או ממשלח יד צומצם ב-50% לפחות; (ב) אין הם משתכרים סכום העולה על 45% או על 60% (לפי המצב הבריאותי) מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

עקרת בית: אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק, ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצע צומצם ב-50% לפחות.

2) תנאי הזכאות לקצבת נכות

בתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית שני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע אם קיים סף אחוזי הנכות הרפואית הנדרשת: (א) נכה משתכר – 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות – 40%; (ב) עקרת בית – 50%. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

בשלב השני, פקיד התביעות, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום, קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/לתפקד של הנכה. בתנאים מסוימים שיקול הדעת של פקיד השיקום בקביעת דרגת אי-הכושר עשוי להיות מושפע גם ממשתנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של הנכה. גובה הקצבה המשולמת לנכה יחיד בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק כ-26.75% מ"הסכום הבסיסי". בשנת 2010 סכום זה היה 2,160 ש"ח.

נכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות, שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות, זכאי גם לקצבה חודשית נוספת. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואית ובשנת 2010 הוא היה 232-343 ש"ח בחודש. כיום כ-65% מציבור מקבלי קצבת הנכות בישראל זכאים לתוספת קצבה זו.

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (יישום המלצות ועדת לרון) המעודד אנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה, ובמסגרתו נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות – קצבת עידוד. למעשה זוהי קצבת נכות חלקית המשולמת למי שהכנסתו מעבודה או ממשלח יד גבוהה מרף ההכנסה שבהגדרת נכה והוא בעל זכאות ממושכת לקצבת נכות. קצבה זו נועדה להבטיח כי נכה הזכאי לקצבה, גם כאשר הכנסתו עולה על הרף המזכה בקצבת נכות, יוסיף לקבלה. בכך יובטח לו רצף של תשלום קצבה, אשר יפחת בהדרגה בהתאם להכנסותיו, עד לאיפוס התשלום או קטיעתו ברמת הכנסה גבוהה בהרבה מהרף השולל קצבת נכות.

עוד בעקבות המלצות ועדת לרון, נעשתה חלוקה של הנכים לשתי קבוצות. בקבוצה הראשונה הנכים הקשים, שמתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) הם בעלי נכות רפואית גבוהה מ-70%; (ב)

על-פי המלצות ועדת לרון, חולקו הנכים לשתי קבוצות: בעלי פוטנציאל גבוה להשתכרות בעבודה ובעלי סיכויים נמוכים לכך

הם בעלי נכות רפואית גבוהה מ-40% בליקוי נפשי (הפרעות פסיכוטיות בלבד) או פיגור שכלי; (ג) הם נמצאים "זמן ממושך במערכת"². בקבוצה השנייה שאר הנכים מקבלי הקצבה. חלוקה זו נועדה להפריד בין נכים בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בשוק העבודה לבין נכים שסיכוייהם לכך נמוכים יותר. תנאי הזכאות לקצבת נכות מעבודה נקבעים על-פי הקבוצה שאליה הם שייכים.³

3) מקבלי קצבת נכות

בדיקה של התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמדת כי כ-48% ממקבלי קצבת הנכות נשואים, וכי בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים (כ-51% לעומת כ-44% בהתאמה) (לוח 3). מן הראוי לציין שכ-20% מהנשים מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנית בהיותן נשואות ולא עובדות.

לוח 3

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 2010

שיעור הנשואים	סך הכול		סך הכול
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
48.0	100.0	210,271	סך הכול
50.7	57.8	121,499	גברים
44.3	42.2	88,772	נשים
32.3	34.0	71,599	מתוכן: נשים משתכרות
100.0	8.2	17,173	עקרות בית

הליקויים הנפשיים הם הליקויים השכיחים ביותר בקרב מקבלי קצבת נכות כללית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי העיקרי. בעת קביעת דרגת הנכות הרפואית מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי אפשר להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, אפשר לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינת תפקוד ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים, השכיחים ביותר הם הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (2.8% לעומת 13.1% אצל הנשים המשתכרות ו-10.0% אצל הגברים). שיעור עקרות הבית הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה (27.6% לעומת 24.2% בהתאמה) וביחס לקבוצת הנשים ה"משתכרות" (19.4%). גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (14.8% לעומת כ-6.5% אצל הגברים ולעומת 9.5% אצל הנשים ה"משתכרות"). חלק מפערים אלה מוסברים בשוני במבחינת לקביעת הזכאות של עקרות בית לעומת ציבור הנכים ה"משתכרים".

2 60 חודשים מבין 72 החודשים שקדמו להחלת החוק.
3 יש להדגיש כי הקצבה הבסיסית אינה שונה בין שתי הקבוצות.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2010

ליקוי עיקרי	סך הכול			
	מספרים מוחלטים	אחוזים	גברים	נשים משתכרות
סך הכול - מספרים מוחלטים	210,271		121,499	71,599
אחוזים		100.0	100.0	100.0
				עקרות בית
				17,173
				100.0
				נשים משתכרות
				71,599
				100.0
				גברים
				121,499
				100.0
				אחוזים
				100.0
				מספרים מוחלטים
				210,271
				100.0
				אחוזים
				100.0
				נפשי
				68,134
				32.4
				33.1
				32.5
				27.3
				אחוזים
				100.0
				הפרעות פסיכוטיות
				42,355
				20.1
				21.4
				18.6
				17.9
				הפרעות פסיכונירוטיות
				25,779
				12.3
				11.7
				13.9
				9.4
				פנימי
				50,966
				24.2
				26.6
				19.4
				27.6
				נוירולוגי
				26,850
				12.8
				12.7
				12.7
				13.2
				פיגור שכלי
				22,050
				10.5
				10.0
				13.1
				2.8
				ראייה
				10,804
				5.1
				4.9
				5.0
				6.9
				לוקומוטורי
				17,238
				8.2
				6.5
				9.5
				14.8
				אורוגניטלי
				6,995
				3.3
				2.9
				3.6
				4.9
				שמיעה
				4,586
				2.2
				2.0
				2.6
				1.5
				אחר
				2,648
				1.3
				1.2
				1.4
				0.9

בלוח 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר, הליקוי העיקרי והשתייכותם הקבוצתית, בכפוף להמלצות ועדת לרון.

נתונים אלה משקפים את יכולתם של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מרבית הנכים (כ-81%) בדרגת אי-כושר מלאה וכ-12% בדרגת אי-כושר של 60%. ניתוח על פי קבוצה מצביע על כך שבקרוב המקבלים השייכים לקבוצה א', בעלי דרגת אי-כושר מלאה הם כ-89% ממקבלי קצבת נכות, ובעלי דרגת אי-כושר של 60% הם כ-7%. לעומת זאת בקבוצה ב' שיעורם של בעלי דרגת אי-כושר מלאה יורד לכ-59% ושיעורם של בעלי דרגת אי-כושר נמוכה הוא כ-24%.

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100% בעלי הליקוי הנפשי הם כ-36%, בעוד שבקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות הם כ-12% (לדרגת כושר 60%) ו-20% (לדרגת כושר של 65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי הם כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-16% מהנכים בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: רק כ-20% מהם בעלי דרגת אי-כושר מלאה וכ-44% בעלי דרגת אי-כושר של 60%.

הנושא העיקרי אשר בעטיו הוקמה ועדת לרון היה שילובם של מקבלי קצבת נכות כללית בשוק העבודה, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולשפר את תדמיתם בעיני הציבור. ארגון ה-OECD, שאליו הצטרפה מדינת ישראל השנה, מדגיש במדיניותו את הצורך לעודד את מקבלי הקצבאות להשתלב בשוק העבודה ולהתגבר על מחסומים לתעסוקה, בעיקר משום שאחוז גדול מבין מקבלי הקצבה בעלי יכולת חלקית לעבוד. מוקדם עדיין להסיק מסקנות בנוגע להשפעותיה

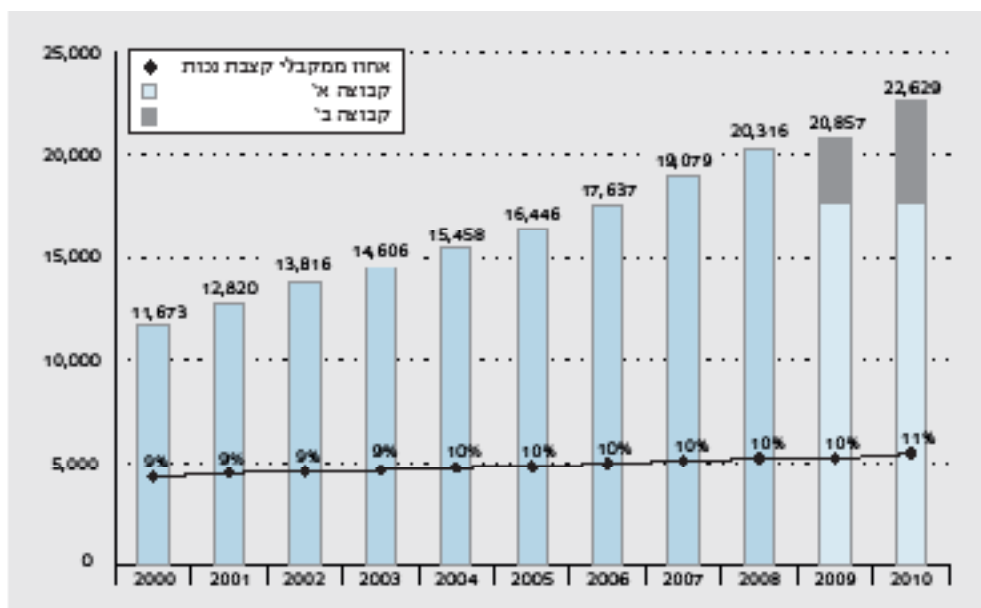
לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר, לפי הליקוי העיקרי ולפי השתייכותם לקבוצה א' או ב', דצמבר 2010

דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי עיקרי
100	74	65	60		
סך הכול					
170,473	3,373	12,183	24,242	210,271	סך הכול - מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
23.4	11.5	9.5	3.5	20.1	נפשי - הפרעות פסיכוטיות
13.0	11.4	10.4	8.4	12.3	הפרעות פסיכונורוטיות
20.3	33.5	38.3	43.8	24.2	פנימי
13.4	13.0	10.6	9.7	12.8	נוירולוגי
12.6	2.0	1.6	1.2	10.5	פיגור שכלי
5.1	5.7	4.9	5.2	5.1	ראייה
6.3	16.2	16.0	16.3	8.2	לוקומוטורי
2.9	3.9	4.8	5.8	3.3	אורוגניטלי
1.8	1.9	2.7	4.8	2.2	שמיעה
1.2	1.0	1.1	1.4	1.3	אחר
קבוצה א'					
137,194	1,222	4,653	11,039	154,108	סה"כ - מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
26.6	11.9	6.7	3.2	24.2	נפשי - הפרעות פסיכוטיות
10.5	9.7	9.1	6.4	10.2	הפרעות פסיכונורוטיות
17.9	38.5	44.8	45.4	20.9	פנימי
13.0	11.8	10.0	9.9	12.7	נוירולוגי
15.1	2.9	1.9	1.4	13.6	פיגור שכלי
5.6	5.3	4.5	4.9	5.5	ראייה
5.2	10.0	12.6	15.4	6.2	לוקומוטורי
2.8	5.9	5.5	5.9	3.1	אורוגניטלי
1.9	3.1	3.6	5.9	2.2	שמיעה
1.4	1.0	1.4	1.5	1.4	אחר
קבוצה ב'					
33,279	2,151	7,530	13,203	56,163	סה"כ - מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
10.3	11.3	11.3	3.7	8.9	נפשי - הפרעות פסיכוטיות
23.0	12.3	11.2	10.0	18.0	הפרעות פסיכונורוטיות
29.9	30.6	34.2	42.5	33.5	פנימי
14.8	13.6	11.0	9.5	13.0	נוירולוגי
2.5	1.5	1.5	1.0	1.9	פיגור שכלי
3.3	6.0	5.2	5.4	4.1	ראייה
11.1	19.8	18.2	17.0	13.8	לוקומוטורי
3.1	2.7	4.3	5.7	3.8	אורוגניטלי
1.4	1.2	2.2	3.8	2.1	שמיעה
0.5	1.0	0.9	1.4	0.8	אחר

תרשים 2

מספר מקבלי קצבת נכות המועסקים בשוק העבודה*, 2010-2000



* הנתונים אינם כוללים נכים המועסקים בתעסוקה מוגנת ו/או נתמכת.

של ועדת לרון על שיעור המשתתפים בשוק העבודה, בעיקר לאור תקופת האכשרה הנדרשת בחוק, אולם מן התרשים שלעיל מובנת הבעיה שמתמודדים איתה קובעי המדיניות בישראל. בעשור האחרון רק כ-10% במוצע מכלל מקבלי קצבת נכות משתתפים באופן פעיל בשוק העבודה. אשר על כן, מרבית ממקבלי הקצבה אינם עובדים, ומרביתם אף אינם מבקשים לעבוד.

(4) גובה קצבת הנכות

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2010 היתה 2,658 ש"ח בחודש – עלייה ריאלית של 0.8% בהשוואה ל-2009 (לוח 6). במונחים של השכר הממוצע ירדה הקצבה מ-32.3% מהשכר הממוצע ל-32.1% ממנו.

בעשור האחרון רק כ-10% במוצע מכלל מקבלי קצבת נכות משתתפים באופן פעיל בשוק העבודה

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2010 היתה 2,658 ש"ח בחודש - עלייה ריאלית של 0.8% בהשוואה ל-2009

לוח 6

קצבת נכות חודשית ממוצעת* (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010	אחוז מהשכר הממוצע
2006	2,398	2,675.1	32.1
2007	2,394	2,656.3	31.4
2008	2,457	2,606.9	31.0
2009	2,567	2,636.1	32.3
2010	2,658	2,658.0	32.1

* התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת.

ד. קצבה לשירותים מיוחדים (שר"מ)

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים, משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות (בסעיפי הליקוי התקפים לשר"מ), והם אינם מאושפזים, אם הם התלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם ולאחרים. כמו כן משולמת קצבה לשירותים מיוחדים לנכים אשר עקב הכנסתם אינם מקבלים קצבת נכות ונכותם הרפואית היא 75% לפחות, ולנכים אשר הגיעו לגיל פרישה והיו זכאים או הגישו תביעה לשר"מ בטרם הגיעו לגיל הפרישה. הקצבה משולמת בשלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 105% ו-175%⁴ מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהסכום הבסיסי. בשנת 2010 הקצבה הבסיסית לשר"מ היתה 2,020 ש"ח.

יש ארבע עילות אוטומטיות המזכות בקצבה לשירותים מיוחדים:

- המבוטח מקבל טיפול בדיאליזה פעמיים בשבוע לפחות.
- בשנה החולפת הושטל בגופו של המבוטח איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או מוח עצם מתורם זר.
- המבוטח עיוור, בעל נכות רפואית בשיעור 90% לפחות, ומתגורר לבדו או עם בן/בת זוג עיוור.
- המבוטח עיוור, בעל נכות רפואית בשיעור 90% לפחות, והוא גם חירש, עם נכות רפואית של 50% לפחות.

בנוסף משולמת גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. גמלה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת וגובהה ב-2010 היה 283 - 858 ש"ח. מעצם ההגדרה של הקצבה לשירותים מיוחדים ואחוזי הליקוי הרפואי הנדרש, כל מקבלי קצבת השר"מ זכאים גם לגמלה המיוחדת.

בדצמבר 2010 קיבלו 34,010 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-7% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2009, עובדה המציבה את קצבת השר"מ בראש רשימת הקצבאות הצומחות זו השנה השלישית ברציפות. כ-77% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות וכ-28% מהם היו זכאים גם לקצבת ניידות (7,767 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות). כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם (שר"מ מיוחד), וכ-19% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה - 62 באשה, 67 בגבר (שר"מ לקשישים שבחרו שלא לקבל גמלת סיעוד).

בדצמבר 2010 קיבלו קצבת שר"מ 34,010 איש - כ-7% יותר מבדצמבר 2009. קצבת שר"מ היא בראש הקצבאות הצומחות זו השנה השלישית ברציפות

לוח 7

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים* לפי סוג המקבל ורמת הזכאות, דצמבר 2010

סך הכול	סך הכול		רמת הזכאות		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	50%	105%	175%
סך הכול	34,010	100.0	51.6	27.4	21.0
מקבלי שר"מ ונכות כללית	26,089	100.0	51.3	26.8	21.9
מקבלי שר"מ מיוחד	1,347	100.0	59.7	24.7	15.6
מקבלי שר"מ קשישים	6,574	100.0	51.2	30.2	18.6

* קצבה לשירותים מיוחדים.

4 שיעורים אלה שולמו מינואר 2009: עד אז השיעורים היו 50%, 100% ו-150%.

לוח 8

**מקבלי קצבאות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + קצבת ניידות
לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2010**

ליקוי עיקרי	מקבלי קצבת נכות	מקבלי שר"מ*	מקבלי שר"מ* וניידות
סך הכול - מספר מוחלטים	210,271	34,010	9,505
אחוזים	100.0	100.0	100.0
פנימי	24.2	22.0	9.3
אורוגניטלי	3.3	8.1	1.6
נוירולוגי	12.8	35.9	71.2
נפשי	32.4	7.5	1.6
לוקומוטורי	8.2	8.6	9.9
ראייה	5.1	8.0	1.6
פיגור שכלי	10.5	9.4	4.6
שמיעה	2.2	0.3	0.1
אחר	1.3	0.2	0.1

* קצבה לשירותים מיוחדים.

מההתפלגות של מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל המוצגת בלוח 7, עולה כי יש דמיון רב בין שלוש הקבוצות המופיעות בלוח. עם זאת למקבלי שר"מ מיוחד, כלומר מי שאינם זכאים לקצבה בשל הכנסותיהם מעבודה, משקל גבוה יותר בקבוצת רמת הזכאות הנמוכה, של 50% מהקצבה.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות, הקצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבאות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנוירולוגי הם כ-13% ממקבלי קצבת הנכות, כ-36% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-71% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, ששיעורם הוא כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-22% ממקבלי השירותים המיוחדים, הם רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ וקצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי – 32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.6% בקרב מקבלי קצבת שר"מ וניידות.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים* (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים,
במחירי 2010 וכאחוז מהשכר הממוצע, 2010-2006**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010	אחוז מהשכר הממוצע
2006	1,932.7	2,156.1	25.9
2007	1,947.0	2,160.4	25.5
2008	2,010.0	2,132.6	25.4
2009	2,236.0	2,296.1	28.1
2010	2,324.3	2,324.3	28.1

* לרבות הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד.

הסכום הממוצע של קצבת שר"מ היה ב-2010 2,324 ש"ח - עלייה ריאלית של 1.2% לעומת 2009

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הקצבה הנוספת לסובלים ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2010 2,324 ש"ח בחודש - וזו עלייה ריאלית ב-1.2% לעומת שנת 2009. גידול זה בא שנה אחרי העלאה של רמת הקצבה בעבור הנכים הקשים ביותר, דהיינו העלאה של 5% ברמת הזכאות האמצעית (מ-100% ל-105%) והעלאה של 16% לרמת הזכאות הגבוהה ביותר (מ-150% ל-175%). שיעורה של הקצבה מהשכר הממוצע יציב ביחס ל-2009 ומהווה כ-28% ממנו.

ה. גמלה לילד נכה

גמלה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את התפקוד של הילד, וכן לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לגמלה לילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה: (א) הוא ילדו של מבוטח או של מי שהיה מבוטח ונפטר בהיותו תושב ישראל, לרבות ילדו החורג או המאומץ שטרם מלאו לו 18 שנים; (ב) הוא נמצא בישראל והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד. (ג) הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד, או מתקיים בו ליקוי מיוחד, כמפורט בתקנות; (ד) הוא זקוק לנוכחות קבועה של אדם אחר כתוצאה מליקוי, מחלה, הפרעת התנהגות או פיגור; (ה) הוא תלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לגמלה לילד נכה:

- ילד בן 91 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור: הוא אינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.
- ילד בן 91 ימים עד 18 שנים הזקוק לנוכחות מתמדת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- ילד בן 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת באופן חריג מאוד לבני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות).
- ילד עד גיל 18 הסובל מליקוי מיוחד: ירידה קבועה בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); אוטיזם; פסיכוזה, או מצבים פסיכיאטריים התנהגותיים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).
- ילד בן 91 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים מיוחדים בשל ליקוי ו/או מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי. בקצבה זו כלולות גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל. בשנת 2010 סכום הגמלה הבסיסי למקבל 100% גמלה היה 2,019 ש"ח. משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל במחצית בעבור כל אחד מהילדים הנכים. תשלום זה מוסיף להיות משולם גם אם אחד הילדים הפסיק לקבל קצבה בשל הגיעו לגיל 18. ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל במקביל לגמלה לילד נכה גם את גמלת הניידות. נוסף על כך, משנת 2002, ילד נכה המקבל גמלה בשיעור של 100% לפחות (כולל התוספת בעבור לימודים) זכאי גם לקצבה חודשית נוספת. בשנה שחלפה גובה הקצבה הנוספת היה 343 ש"ח.

בשנת 2010 קיבלו גמלה לילד נכה 27,870 ילדים בממוצע מדי חודש - גידול של כ-5% לעומת 2009. גידול זה גבוה בהרבה מהגידול באוכלוסיית הילדים - כ-2% על-פי אומדן. מתוך לוח 10 שמים לב כי 14% בקירוב מבין הילדים מקבלי הגמלאות זכאים נוסף על הגמלה לילד נכה גם לגמלת הניידות.

בשנת 2010 קיבלו גמלה לילד נכה 27,870 ילדים בממוצע מדי חודש - גידול של כ-5% לעומת 2009, והוא גדול בהרבה מהגידול באוכלוסיית הילדים (כ-2%)

לוח 10

מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2010

מספר מקבלים	סוג גמלה	מספר גמלאות
28,297	נכים קטינים	סך הכול
24,378	סה"כ	גמלה אחת
24,097	ילד נכה	
281	ניידות	
3,919	סה"כ	שתי גמלאות
3,919	ילד נכה וניידות	

לוח 11

מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2006-2010

שנה	סך הכול	עד 3	7-3	18-8
2006	22,208	1,812	5,478	14,918
2007	23,810	1,898	5,847	16,065
2008	25,555	1,970	6,174	17,111
2009	26,527	1,972	6,359	18,196
2010	27,870	1,905	8,269	17,842

לוח 12

מקבלי גמלת ילד נכה לפי קבוצת הזכאות, גיל ומצב לימודים, דצמבר 2010

גיל	סיבת זכאות	סה"כ	לומד	לא לומד
	סך הכול	28,016	20,196	7,820
3-0	סך הכול	1,918	981	937
	ילד אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור	533	398	135
	ילד הזקוק לנוכחות מתמדת	170	37	133
	ילד הסובל מליקוי מיוחד	660	510	150
	ילד הזקוק לטיפולים רפואיים מיוחדים	555	36	519
18-3	סה"כ	26,098	19,215	6,883
	ילד הזקוק לנוכחות מתמדת	2,567	2,108	459
	ילד התלוי בעזרת הזולת באופן חריג מבני גילו	8,583	7,270	1,313
	ילד הסובל מליקוי מיוחד	11,621	8,309	3,312
	ילד הזקוק לטיפולים רפואיים מיוחדים	3,327	1,528	1,799

לוח 11, המציג את מקבלי הגמלה לילד נכה לפי גיל, מראה שמרבית הילדים (כ-64%) הם בני יותר מ-8 וכ-7% הם בני פחות מ-3. כ-74% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, וכ-18% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2010, 3,492 (כ-12% מהילדים) קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתם יש יותר מילד נכה אחד.

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולגמלת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מידת העומס שהטיפול בילד מטיל על משפחתו

ב-2010 הוחל ביישום המלצות ועדת אור-נוי שהציעה שינויים בתנאי הזכאות לגמלה לילד נכה

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולגמלת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מידת העומס שהטיפול בילד מטיל על משפחתו. לוח 12 מפרט את מקבלי הגמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2010 לפי עילת הזכאות. מלוח זה רואים כי 30% מהילדים הזכאים לגמלה, זכאים לה בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-21% שייכים לספקטרום האוטזים וכ-18% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

לוח 12 מציג את מקבלי גמלת ילד נכה בשנת 2010 לפי גיל וקבוצת הזכאות תוך הבחנה בין הילדים הלומדים לאלה שאינם לומדים.

בשנה החולפת הוחל בישום המלצות ועדת אור-נוי, בבחינת עילות הזכאות לגמלת ילד נכה. תפקידה של ועדה זו היה לבדוק את תנאי הזכאות לגמלה לילד נכה ולהציע שינויים בהם. תרומתה של הוועדה היתה בשילובם של ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד, שינוי בשיעור הגמלה בחלק מהעילות והאחדת התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים ל-20% מגובה הגמלה המלאה.

לוח 13
מקבלי גמלת ילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2010

מספר מקבלים	עילת זכאות	מספר מקבלים	עילת זכאות
356	מחלה ממארת	28,016	סך הכול
63	מחלה משנית לסרטן	4,219	P.D.D.
378	נוכחות מתמדת	1,726	אוטזים
22	סיוע בתקשורת	123	בדיקות דם מחוץ לבית
341	סוכרת	35	גסטרוסטומיה
533	עיכוב התפתחותי	18	דחף בלתי נשלט לאכילה
440	עירויים	163	האכלה ממושכת
763	פסיכוזה	332	הזנה טיפתית בזונדה
10	קולוסטומיה	35	הזנה תוך ורידית
122	שברים פתולוגיים בעצמות	112	המשך תשלום מחלה ממארת
198	שלושה טיפולים כולל השגחה	11	העדר גפיים
668	שלושה טיפולים לא כולל השגחה	348	הפרעות בכליות ובדרכי השתן
579	שלושה סעיפי כולל נוכחות	1,466	זקוק להשגחה
4,129	תלות במידה רבה בזולת	3,598	חירשות
3,512	תלות לחלוטין בזולת	97	חירשות + תלות לחלוטין בעזרת הזולת
842	תסמונת דאון	92	חירשות + תלות רבה בעזרת הזולת
26	תסמונת דאון + השגחה	54	חירשות + תסמונת דאון
78	תסמונת דאון + נוכחות מתמדת	41	טיפול אימונוסופרסיבי
284	תסמונת דאון + תלות לחלוטין בעזרת הזולת	233	טיפול נשימתי
466	תסמונת דאון + תלות רבה בעזרת הזולת	10	כבד ראייה
388	תסמונת נדירה	23	כבד שמיעה
36	אחר*	1,046	ליקוי ראייה

* מטעמי צנעת הפרט עילות שתחתן פחות מ-10 ילדים מופיעות בקטגורייה "אחר".

לוח 14

**גמלה לילד נכה בממוצע לחודש* במחירים שוטפים, במחירי 2010
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2006-2010**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010	אחוז מהשכר הממוצע
2006	1,973.3	2,193.6	25.9
2007	1,974.5	2,191.5	25.5
2008	1,887.7	2,002.9	25.4
2009	1,973.1	2,026.2	28.1
2010	2,207.2	2,207.2	26.7

* לרבות "הקצבה החודשית הנוספת".

מבדיקה שערך מינהל המחקר עולה כי מתוך 1,891 הילדים הללו, 38% הם מצטרפים חדשים (מתוך 5,058 ילדים שהצטרפו בשנה החולפת) והשאר ילדים אשר עברו בתוך המערכת מעילה אחת למשנה. ככזו בולטת בעיקר עילת הנוכחות המתמדת, אשר החליפה את עילת ההשגחה, ומאגדת תחתה 72% ילדים אשר הגיעו מתוך המערכת, כחלק מתהליך ההסבה. כמו כן אפשר לציין את החולים בגסטרוסוטומיה, אשר 52% מהם קיבלו גמלת ילד נכה בשנה שעברה בעילת הזנה טיפית בזונדה. לעומת זאת ילדים רבים, אשר קיבלו גמלה בחודש דצמבר האחרון, יוכלו להצטרף למערכת בזכות תקנות אור-נוי. בין היתר נציין כי 62% מהילדים חולי סוכרת הם מצטרפים חדשים למערכת, וכן הילדים מקבלי הגמלה בגין שלושה סעיפים ובהם אשפוז (100%), סיוע בתקשורת (90%), כבדי שמיעה (74%), קולוסטומיה (70%), חוסר תפקוד בשתי גפיים (66%) וכבדי ראייה (60%).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2010 גובהה הממוצע היה 2,207.2 ש"ח לחודש, ובניגוד לקצבת הנכות הכללית הממוצעת היא עלתה, במונחים ריאליים ב-8.9% לעומת שנת 2009. הגידול מוסבר בהצטרפות של ילדים בעלי דרגת נכות גבוהה בהשוואה לשנים עברו ובהעלאת אחוזי הזכאות לבעלי לקויות מסוימות.

סכום הגמלה לילד
נכה היה ב-2010 2,207
- עלייה ריאלית של
8.9% לעומת 2004

1. גמלה למוגבלים בניידות

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה: (א) גמלת ניידות לבעלי רכב או לחסרי רכב, הניתנת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה; (ב) הלוואה עומדת, למימון מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, תיקונים ושירותים לרכב. החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. בינואר 2001 הוחלט כי עדכון הגמלה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדדי המחירים הרלוונטיים (מדד ביטוח הרכב, מדד הדלק והשמנים, מדד תיקונים ושירותים, מדד המחירים לצרכן ושער הדולר), ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-30,364 בשנת 2009 ל-31,616 בשנת 2010 – גידול של כ-4.1%. מלוח 2 עולה כי מתוך 28,102 הנכים הבגירים מקבלי גמלת הניידות, יש 9,762 מקבלי גמלת ניידות בלבד ו-1,519 מקבלי גמלת ניידות וקצבה לשירותים מיוחדים. מבדיקה שנערכה

לוח 15

מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות וגיל, דצמבר 2010

קבוצת גיל	סך הכול		משתכר		לא משתכר	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכול	32,302	100.0	4,826	100.0	27,476	100.0
18-3	4,141	12.8	0	0	4,141	15.1
34-19	4,512	14.0	387	8.0	4,125	15.0
44-35	3,358	10.4	669	13.9	2,689	9.8
54-45	4,888	15.1	1,132	23.5	3,756	13.7
64-55	9,480	29.4	1,980	41.0	7,500	27.3
65+	5,923	18.3	658	13.6	5,265	19.1

עולה כי יש 1,913 מקבלי גמלת ניידות אשר מקבלים במקביל גם קצבה חודשית כנפגעי עבודה, כאשר 57 איש מתוכם מקבלים מהמוסד גם קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 15 מראה את התפלגותם של מקבלי גמלת הניידות בחודש דצמבר 2010 לפי גיל ולפי השתכרות. מוגבל בניידות מוגדר "משתכר" כשהוא מתפרנס בסכום הגבוה מ-25% מהשכר הממוצע במשק. כ-18% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים בני פחות מ-18. בשנת 2010 נמשכה מגמת הירידה בהיקף המשתכרים המקבלים גמלת ניידות כאשר בדצמבר 2010 שיעורם נאמד בכ-15% לעומת כ-19% בשנת 2009 וכ-20% בשנת 2008.

לוח 16 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי מאפייני הנהיגה שלהם. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא-נוהגים, כולל חסרי הרכב, מהווה כ-40% מכלל מקבלי קצבת ניידות וקבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-60%. חלוקה זו בין נוהגים ללא-נוהגים נותרה יציבה ביחס לשנים האחרונות כמו גם משקלם של חסרי הרכב, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000. יתרה מזאת, מהלוח רואים כי כ-33% מבין המקבלים חסרי הרכב וכ-30% מבין המקבלים הלא-נוהגים, הם ילדים בני פחות מ-18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוהה למדי משקלה של קבוצת הגיל

לוח 16

מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה וגיל, דצמבר 2010

קבוצת גיל	כלל המקבלים		נוהג		לא נוהג		חסר רכב	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכול	32,302	100.0	19,177	100.0	7,118	100.0	6,007	100.0
17-3	4,108	12.7	1	0.0	2,109	29.6	1,998	33.3
34-18	4,504	13.9	1,687	8.8	1,735	24.4	1,082	18.0
44-35	3,356	10.4	2,212	11.5	539	7.6	605	10.1
54-45	4,819	14.9	3,506	18.3	607	8.5	706	11.8
64-55	9,226	28.6	6,901	36.0	1,210	17.0	1,115	18.6
65+	6,289	19.5	4,870	25.4	918	12.9	501	8.3

בשנת 2010 נמשכה מגמת הירידה בהיקף המשתכרים המקבלים גמלת ניידות: 20% ב-2008, 19% ב-2009 ו-15% ב-2010

לוח 17

מקבלי קצבת ניידות לפי גודל רכב, ממוצע שנתי, 2006-2010

גודל רכב	2006	2007	2008	2009	2010
סך הכול	26,080	27,311	28,915	30,364	31,616
חסר רכב	4,892	5,109	5,448	5,619	5,835
רכב קטן	7,974	8,475	9,111	9,537	9,628
רכב בינוני	10,095	10,149	10,300	10,474	10,798
רכב גדול	233	238	250	309	363
ואן עם אביזרים בשווי עד 100,000 ש"ח	2,180	2,517	2,833	3,269	3,658
ואן עם אביזרים בשווי מעל 100,000 ש"ח	552	626	717	837	962
ואן עם מוט היגוי	155	197	258	318	371

לוח 18

קצבת ניידות ממוצעת חודשית, 2006-2010

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010
2006	1,513.3	1,688.2
2007	1,533.6	1,701.6
2008	1,648.6	1,749.1
2009	1,755.5	1,802.7
2010	1,827.6	1,827.6

45-64. שיעור המבוגרים, בני 65 ויותר, הוא כ-19.5% מכלל המקבלים (25% בקרב הנוהגים וכ-13% בקרב הלא-נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי משנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 אינה מותנית עוד בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ויותר היא חדשה למדי.

לוח 17 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות בשנים 2006 עד 2010 לפי הרכב הבעלות על רכב. מהלוח אפשר לראות כי כ-50% מהנוהגים הם בעלי רכב קטן עד בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו יותר מ-2,000 סמ"ק, בעיקר בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, עלה לכ-640 ב-2001, ובדצמבר 2010 הגיע ל-4,991 מקבלים.

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2010 היתה 1,827.6 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה ב-2009 בכ-1.5% במונחים ריאליים.

מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה בשנת 1999 219, עלה לכ-640 ב-2001, ובדצמבר 2010 הגיע ל-4,991 מקבלים

ז. קצבת נפגעי גזזת

בשנת 1994 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי גזזת, שנועד לפצות את מי שחלו בגזזת (Tinea Capitis – Ringworm of the Scalp) וטופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן. אי לכך מובן מדוע גילם הממוצע של מקבלי קצבת גזזת גבוה למדי – 65.7 שנים.

על-פי חוק הפיצוי לנפגעי גזות, זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי מי שוועדת מומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת.

להלן התשלומים שזכאים להם נפגעי גזות ושאיניהם של מי שנפטרו בעקבות המחלה:

תשלומים לנכים:

- פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 176,641 ש"ח (בדצמבר 2010), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 88,321 ש"ח.
- קצבה חודשית: נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100%, סכום הקצבה הוא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (2,077 ש"ח בדצמבר 2010).
- מענק במקום קצבה: מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד-פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) מוכפלת ב-70.

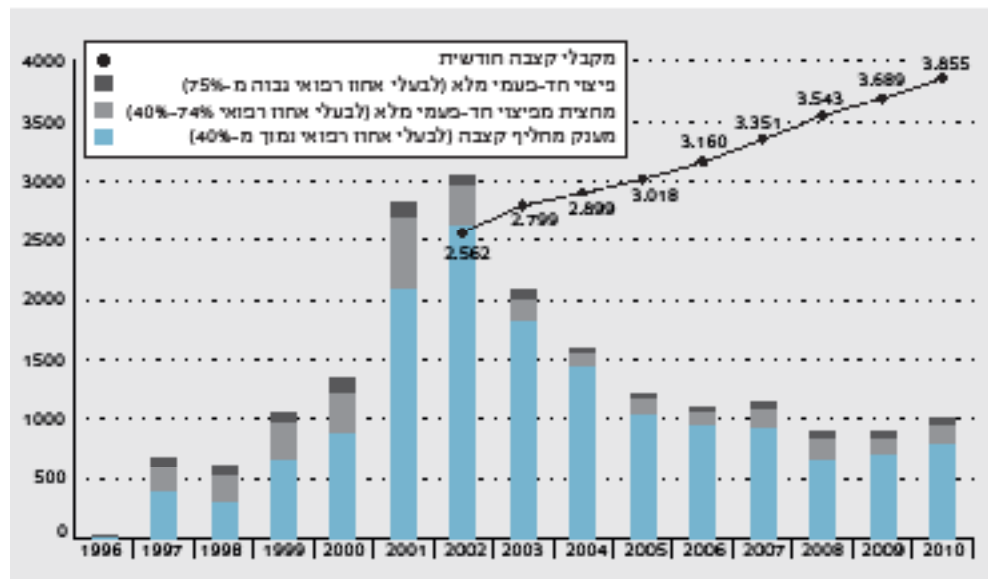
מענקים לשאירים:

- בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (73,368 ש"ח בדצמבר 2010).
- בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהשכר הממוצע לפי חוק (44,020 ש"ח בדצמבר 2010).

החוק לפיצוי נפגעי גזות עבר בכנסת ב-1994, ובמסגרתו תוקנו תקנות המסדירות את הפיצוי לנפגעים, (מתוך אוצר המדינה), הכולל פיצוי חד-פעמי, קצבה חודשית, מענק במקום קצבה או מענק

תרשים 3

נכגעי גזות: מקבלי פיצויים מול מקבלי קצבה חודשית, 1996-2010



לוח 19

מקבלי קצבה לנפגעי גזזת לפי מין וגיל, דצמבר 2010

גיל				סך הכול	מין
65+	60-64	60-55	54-50		
1,856	1,280	671	48	3,855	סך הכול מספרים מוחלטים
58.4	62.4	66.3	75.0	61.3	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 20

מקבלי קצבה לנפגעי גזזת לפי ליקוי עיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2010

100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40	סך הכול	ליקוי עיקרי
265	248	354	543	788	1,657	3,855	סך הכול - מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
1.9	12.1	17.8	28.4	35.5	56.5	38.1	צלקות מחלות ופגיעות בעור
7.9	18.6	24.3	25.0	34.8	31.6	28.2	נפשי
44.2	22.6	21.2	21.5	11.0	4.5	13.6	פנימי
30.6	32.3	20.3	15.7	8.1	2.7	11.1	נוירולוגי
15.4	14.4	16.4	9.4	10.6	4.7	9.0	אחר*

* כולל ליקויים לוקומוטוריים, ראייה, פיגור שכלי, שמיעה ועוד.

לשאירים כהגדרתם בחוק. תרשים 3 מציג את התפתחות מקבלי הפיצוי/המענק מחליף הקצבה מאז תחולת החוק אל מול מקבלי הקצבה החודשית⁵. מהתרשים אפשר לראות כי השיא בתשלומי פיצויים/מענקים לנפגעי הגזזת היה בתחילת שנות ה-2000, לאחר הבשלת החוק, ובחומש האחרון מספרם של מקבלי הפיצוי/המענק החד-פעמי היה יציב – כ-1,000 איש בשנה. מאידך, מספר מקבלי הקצבה החודשית עודנו צומח, כאשר בשנה החולפת נוספו למערכת 237 זכאים חדשים ונגרעו ממנה 71 אחרים, וזהו גידול נטו של 4.5% ביחס לחודש המקביל ב-2009. בסך הכול הגיע השנה מספרם של מקבלי הקצבה החודשית בגין גזזת ל-3,855 איש, שהם למעשה החולים הקשים הסובלים מהמחלה וגרורותיה.

לוח 19 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 50 ויותר. בניגוד לשאר הקצבאות המשולמות במסגרת ביטוח נכות, רוב מקבלי הקצבה הן נשים (61%).

לוח 20 מורה שלכ-43% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 40%-49% ולכ-20% נוספים אחוז נכות רפואית של 50%-59%. כ-38% סובלים מבעיות עור וכ-28% נוספים סובלים מבעיות נפשיות. לשם השוואה, מבין מקבלי קצבת נכות, פחות מ-1% מהזכאים בעלי ליקוי עיקרי בעור ויותר מ-52% מהם בעלי ליקוי עיקרי נפשי (לוח 4). מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית -100% (90% כ-75% סובלים מבעיות פנימיות או נוירולוגיות. כ-23% ממקבלי קצבת גזזת מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, (לוח 2).

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,161 ש"ח בדצמבר 2010 – ירידה של כ-2% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009, זאת מאחר שמצבם הבריאותי של המצטרפים החדשים טוב יותר לעומת המקבלים הקיימים ולכן קצבתם נמוכה יותר. סך התשלומים בעבור נפגעי גזזת הגיע ב-2010 לכ-120 מיליון ש"ח.

הקצבה הממוצעת לנפגעי גזזת ירדה ריאלית בכ-2%, משום שמצבם הבריאותי של המצטרפים החדשים טוב יותר מן המקבלים הקיימים

ח. פיצויים לנפגעי פוליו

במארכ 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו. חוק זה נועד לפצות את מי שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם.

לפי הגדרות החוק, נפגע פוליו הוא תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים (poliomyelitis) או החמרה שהופיעה מאוחר יותר (post-poliomyelitis), ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה. מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה, אף שידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר, עובדה המסבירה את הגיל הממוצע המבוגר של מקבלי הקצבה (58.6).

הפיצוי שיינתן לנפגעי הפוליו, לפי חוק זה, לא יגרע מזכויותיהם לקבל גמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי.

התשלומים:

- פיצוי חד-פעמי בסכומים האלה (לשנת 2010): 57,185 ש"ח לבעלי אחוזי נכות נמוכים מ-75%; 114,372 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 75%-94%; 137,249 ש"ח לבעלי אחוזי נכות רפואית של 95% ויותר.

- קצבה חודשית או מענק במקום קצבה: נוסף על הפיצוי החד פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית לפחות לקצבה חודשית. מי שנקבעה לו נכות הפחותה מ-20% זכאי למענק במקום קצבה.

סכום הקצבה המלאה הוא 4,154 ש"ח בדצמבר 2010 (50% מהשכר הממוצע לפי חוק). גובה הקצבה למי שהנכות הרפואית שלו גבוהה מ-20% אך נמוכה מ-100% מחושב באחוזים מתוך הקצבה המלאה. סכום המענק החד-פעמי מחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפלת ב-70.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים רפואיים ומכשור רפואי הנדרשים לנפגעי הפוליו עקב המחלה ואינם נכללים במסגרת סל הבריאות. אוצר המדינה מממן את הוצאות החוק והמוסד מבצע את התשלומים.

בדצמבר 2010 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי פוליו ל-3,665. מלוח 21 עולה כי רוב המקבלים (79%) הם בני 55 ויותר, לעומת כ-69% ב-2009. לכ-56% בהם נקבעה נכות רפואית ברמה של 80% ויותר.

2010 היא השנה הרביעית שבה משולמים פיצויים, מענקים ו/או קצבאות לנפגעי הפוליו. השנה מספרם של מקבלי המענק מחליף הקצבה היה הגבוה בהשוואה לשנים הקודמות ואילו מספרם של

בדצמבר 2010 3,665 איש קיבלו קצבה לנפגעי פוליו, רובם (79%) בני 55 ויותר, לעומת 69% ב-2009

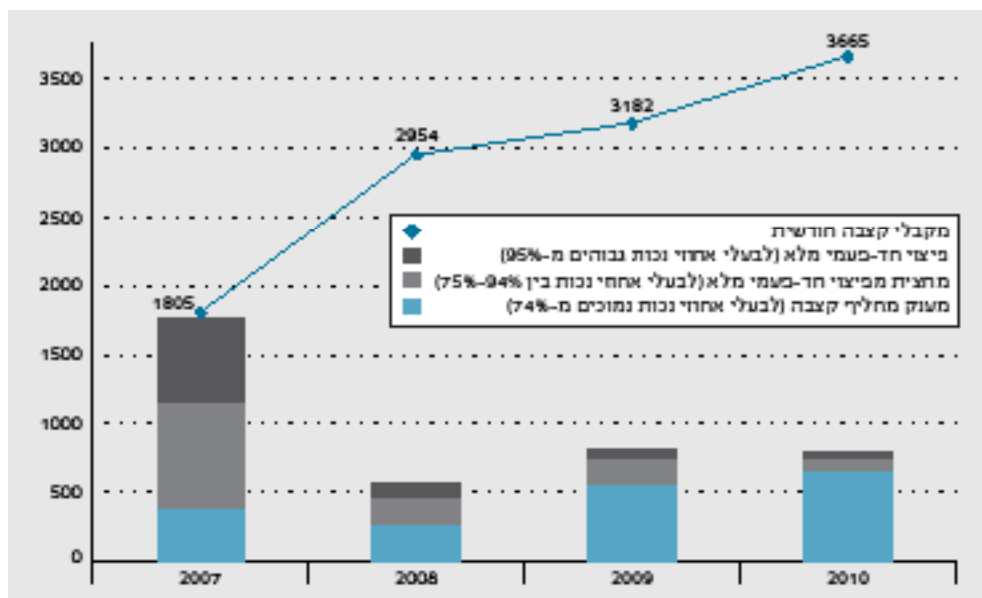
לוח 21

מקבלי קצבה לנפגעי פוליו לפי גיל ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2010

גיל	סך הכול	אחוז נכות רפואית					
		100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20
סך הכול מספרים מוחלטים	3,665	885	1,181	141	238	415	805
אחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
34-18	1.8	1.5	2.1	2.8	2.5	1.4	1.6
54-35	18.8	17.9	20.2	21.3	19.3	19.5	16.6
55+	79.4	80.5	77.6	75.9	78.1	79.0	81.7

תרשים 4

נפגעי פוליו: מקבלי פיצויים מול מקבלי קצבה חודשית, 2010–2007



מקבלי הפיצוי המלא היה הנמוך ביותר. כ-76% ממקבלי הקצבה מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, כאשר הקצבה למוגבלים בניידות היא הקצבה הנוספת השכיחה ביותר (65% מהם מקבלים אותה), כפי שרואים בלוח 2. נתון זה מצביע על העדר שינוי משמעותי במספר הנכים הנתמכים בידי הביטוח הלאומי כתוצאה מהענקת הפיצויים לנפגעי הפוליו. השנה הצטרפו למעגל מקבלי קצבה בגין פוליו 500 נפשות ונגרעו ממנה 17, כאשר 205 מבין המצטרפים החדשים הצטרפו לאחר שבבדיקה חוזרת נקבעה החמרה במצבם. גובה הקצבה הממוצעת היה 2,800 ש"ח בדצמבר 2010 ושיעורה 33.7% מהשכר הממוצע במשק. בשנת 2010, סך התשלומים בעבור נפגעי פוליו היה כ-175 מיליון ש"ח.

ט. היקף התשלומים

בשנת 2010 שולמו כמעט 11 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-5.3% מהסכום ששולם בשנת 2009. עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי סך התשלומים היחסיים לגמלאות

בשנת 2010 שולמו כמעט 11 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-5.3% מהסכום ששולם בשנת 2009

לוח 22

תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2010–2006

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
2006	100.0	72.8	10.5	7.9	7.6	1.2
2007	100.0	73.4	10.2	8.0	7.5	0.9
2008	100.0	72.4	10.9	8.3	7.6	0.8
2009	100.0	71.3	11.0	9.1	7.7	0.9
2010	100.0	70.6	11.6	9.3	7.8	0.7

לוח 23

סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2006-2010

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2010)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2006	9,036.8	5.8	18.3
2007	9,726.0	7.6	19.2
2008	9,898.0	1.8	19.2
2009	10,256.4	3.6	18.6
2010	10,805.9	5.3	18.6

הנכות והשיקום הוסיפו לרדת גם השנה לעומת 2009 והגיעו לכ-70.6% מההוצאה בענף. במקביל, בדומה לשנים עברו, עולה בהדרגה חלקן של הגמלאות לשירותים מיוחדים, ניידות וילד נכה.

מלוח 23 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות נותר יציב לעומת שנת 2009 והוא 18.6%, זאת בניגוד לגידול המתמיד שחווה הענף בעיקר בין השנים 2003-2008. הסיבה לירידה זו בחלקו של הענף נעוצה בגידול בשיעורים גבוהים יותר בענפי גמלאות אחרים, לנוכח האבטלה הגבוהה ששררה במשק בשנה זו והסכמים קואליציוניים בענפי הזיקנה והילדים שהיטיבו את מצבן של אוכלוסיות אלו.

אחוז תשלומי גמלאות
ענף הנכות מכלל
תשלומי הגמלאות
נותר יציב לעומת שנת
2009 והוא 18.6%

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לגמלה או לסיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה.

1. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר.

עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות, בסכום של 75% מהכנסתם ברבע השנה שלפני הפגיעה. בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאיים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

2. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. אלה גמלאות הנכות: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 9% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, המשולם למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 9%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים משולמים לנפגעי עבודה (בנוסף על קצבתם החודשית) שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע על פי הכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת הנכות המלאה לנפגע שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת; נפגע שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו.

תשלומי מענקי נכות לנפגעי עבודה עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. מי שנפגע ב-1.7.2003 ולאחריו מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (עד אותו מועד המענק היה בגובה 70 קצבאות). בשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% עד אותו מועד.

במאי 2008 נעשה תיקון ברשימת המבחנים והוספו סעיפי ליקוי בגין כשל חיסוני נרכש, לחץ דם נמוך, עודף משקל והשמנת יתר, ליקויים בבלבל ואין אונות.

3. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו').

4. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – הטיפול הרפואי ניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה. הטיפול כולל במידת הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, סיעוד וכדומה.

5. **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

ב. מקבלי קצבאות

(1) דמי פגיעה

בשנת 2010 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה והגיע ל-67,633 – עלייה של 2.7% לעומת שנת 2009 (לוח 1). יש לציין שמבין 61,589 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2010, 18,378 מועסקים בידי "מעסיקים מורשים" לפי תקנה 22, כך שהמוסד לביטוח לאומי אינו מחזיר למעסיק כזה את דמי הפגיעה ששילם בעד 12 ימי הזכאות הראשונים – תשלומים אשר מעסיקים אחרים נדרשים לשלם למוסד. על-פי תקנה זו הביטוח הלאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה, ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש לביטוח הלאומי תביעה בגין תאונת העבודה של העובד שנפגע, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק אינו מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

בשנת 2010 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה והגיע ל-67,633 – עלייה של 2.7% לעומת שנת 2009

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2005-2010 הם היו 2.3%. הירידה ההדרגתית שהחלה בשנת 1996 ונמשכה עד 2010 (לוח 2) חלה במקביל לשינויי חקיקה – חיוב תשלום בגין הימים הראשונים על חשבון המעסיק וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד עם ירידת

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2010-2005 הם היו 2.3%

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2010-2006

שנה	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה*	ימי אי כושר לעבודה	
			סך הכול	ממוצע לנפגע
2006	**2,832.4	64,296	2,170,751	33.8
2007	**2,968.7	67,657	2,291,149	33.9
2008	**3,093.4	69,734	2,408,514	34.5
2009	**3,116.9	65,814	2,306,267	35.0
2010	**3,219.8	67,633	2,406,337	35.6

* החל ב-1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2010 היה 59,347).

** לפי נתוני הלמ"ס 2009, החשבונאות הלאומית. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה (אחוזים), 2010-2006

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה	
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה
2006	2.2	3.2	0.70
2007	2.3	4.8	0.30
2008	2.1	4.2	1.77
2009	2.1	0.8	-5.62
2010	2.1	3.3	2.76

לוח 3
מקביל דמי פגיעה לפי משך אי-הכושר, 1996, 2000, 2006-2010

שנה	סך כל המועסקים**	סך כל אי-הכושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	מספר ימי אי-הכושר									
					1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91	92 ויותר		
					מספרים מוחלטים									
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528			
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932			
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101			
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476			
2008	3,041,000	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933			
2009	3,037,000	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,947	5,468			
2010		2,406,337	67,633	11	23,492	15,762	7,488	4,927	3,525	6,442	5,799			
					אחוזים									
1996			100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1			
2000			100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7			
2006			100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9			
2007			100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1			
2008			100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5			
2009			100.0	0.1	35.2	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3			
2010			100.0	0.0	34.7	23.3	11.4	7.3	5.2	9.5	8.5			

* נמנים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.
** מתוך התשובות האומיות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מספרם של מקבלי דמי הפגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום) ומאז חלה ירידה חדה (לוח 1) שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-2002.1.2). הירידה בממוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז, בתנודות קלות לשני הכיוונים הגיעה ל-35.6 בשנת 2010.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, שהיתה השנה האחרונה שלפני שינוי החוק לפיו הימים הראשונים משולמים על חשבון המעסיק, היוו נפגעים עם 61 ויותר ימי אי-כושר 13.4% מכלל מקבלי דמי הפגיעה, ואילו בשנת 2010 הם היוו כ-23.3% מכלל המקבלים, וזו מגמת עלייה עקבית. קיימת יציבות רבה לאורך השנים באחוז הנפגעים עם 15-45 ימי אי כושר. נפגעים עם 1-14 ימי אי כושר היוו 49% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 1996 וקצת פחות מ-35% בשנת 2010, וזה המשך מגמת הירידה.

שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה בקבוצות אלה, בשים לב לענפים הכלכליים המסוכנים למדי (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם במישרין את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים, ומאפריל 2008 גם של עובדי שטחים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שמספר העובדים הזרים שטופלו בחדרי המיון של בתי חולים הוא פי שלושה ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2009. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות למוסד לביטוח לאומי הוא כ-1:1.

שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 28.2.2003 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר לא מדווח: עם עזיבתו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים בשנים 2002-2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת הגירה. ב-2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2009. בינואר 2010 הכריז ראש הממשלה על מדיניות הגירה חדשה המקשיחה את התנאים להעסקת עובדים זרים ומטרתה צמצום מספרם בכ-30-50 אלף.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין

אוכלוסייה אחרת שבעבורה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים מקבלי שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן אי אפשר לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה והאם עובדת היותם "יוצאי דופן" אצל המעסיק גורמת להפחתת אחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה בנוגע לשכירים מקבלי שכר מחברות כוח אדם

בעיה קיימת גם בחברות קבלן אשר אינן מספקות עובדים אלא שירותים, והחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי תושבות, 2000, 2006-2010

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
2000				
205,000	96,000	2,217,900	2,519,900	מועסקים*
953	1,552	73,680	76,185	מקבלי דמי פגיעה
0.5	1.6	3.3	3.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.7	46.5	37.4	37.6	ממוצע ימי אי-כושר
2006				
180,300	48,900	2,603,200	2,832,400	מועסקים*
599	175	63,522	64,296	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.4	2.4	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
28.4	44.8	33.8	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
2007				
193,200	53,100	2,722,400	2,968,700	מועסקים*
543	246	66,868	67,657	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.5	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.8	42.5	33.9	33.9	ממוצע ימי אי-כושר
2008				
211,300	58,900	2,823,300	3,093,400	מועסקים*
671	354	68,709	69,734	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.6	2.4	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.6	50.7	34.5	34.5	ממוצע ימי אי-כושר
2009				
220,200	55,700	2,841,000	3,116,900	מועסקים*
692	440	64,682	65,814	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.8	2.3	2.1	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.1	43.9	35.1	35.0	ממוצע ימי אי-כושר
2010				
220,900	60,600	2,938,300	3,219,800	מועסקים*
240	493	66,900	67,633	מקבלי דמי פגיעה
0.1	0.8	2.3	2.1	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
22.0	45.0	35.6	35.6	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, שעליו מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשני ענפי הכלכלה המשניים – שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית.

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2010

סוג המבוטח	מקבלי דמי פגיעה		ממוצע ימי אי-כושר
	מספרים מוחלטים	אחוזים	
כלל המקבלים	67,633	100.0	35.6
שכירים	61,589	91.0	34.1
עצמאים	6,044	9.0	50.1

גם בשנת 2010 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל, אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר גבוה למדי, אף שעיסוקם דומה לזה של העובדים הזרים. בשנת 2010, לראשונה זה כמה שנים, מספר מקבלי דמי הפגיעה שהם תושבי שטחים היה גבוה מזה של העובדים הזרים.

גם בשנת 2010 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל, אף שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם

לוח 5 מבחין בין מקבלי דמי פגיעה שכירים לבין העצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,044 בשנת 2010, ומשקלם בסך מקבלי דמי פגיעה ירד מ-11.3%

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2010

מעמד בעבודה וענף כלכלי	מקבלים		ימי אי-כושר	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	67,633		2,306,267	35.6
סך הכול שכירים	61,589	100.0%	2,103,261	34.2
חקלאות	2,014	3.3	64,810	32.2
תעשייה	12,680	20.6	386,772	30.6
חשמל ומים	663	1.1	21,633	32.7
בינוי	6,141	10.0	283,258	46.2
מסחר, תיקון רכב	8,697	14.1	310,264	35.7
אירוח ואוכל	3,595	5.8	107,546	30.0
תחבורה, אחסנה	4,509	7.3	168,148	37.3
בנקאות, ביטוח	1,042	1.7	30,733	29.5
נדל"ן, שירותים עסקיים	7,363	12.0	252,915	34.4
שירות ציבורי	6,105	9.9	181,496	29.8
חינוך	2,154	3.5	68,868	32.0
שירות קהילתי	1,919	3.1	73,338	38.3
בריאות, רווחה	4,325	7.0	136,780	31.7
אחר ולא ידוע	362	0.6	16,700	43.8
עצמאים	6,044		303,076	49.5

לוח 7
מקבלי דמי פגיעה ומזעסקים לפי גיל ומין, 2010

מקבלי דמי פגיעה מזעסקים				מזעסקים ישראלים* (אלפים)				מקבלי דמי פגיעה (מספרים)				גיל
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	נשים	גברים	סך הכול	סך הכול	
1.6	3.2	2.4	1,308.8	1,477.1	2,785.9	20,661	46,972	67,633	180	17 עד		
0.4	1.3	0.9	9.1	11.2	20.3	32	148	180	180	18 עד-17		
1.0	4.0	2.4	155.2	135.4	290.6	1,579	5,459	7,038	180	18 עד-24		
1.1	3.0	2.1	360.8	404.0	764.8	4,131	12,044	16,175	180	25 עד-34		
1.3	3.0	3.2	316.3	368.0	684.3	4,168	11,127	15,295	180	35 עד-44		
2.0	3.2	2.6	266.2	288.9	555.1	5,389	9,171	14,560	180	45 עד-54		
2.7	3.4	3.1	175.6	215.9	391.5	4,772	7,233	12,005	180	55 עד-64		
2.3	3.3	3.0	25.6	53.7	79.2	590	1,790	2,380	180	65+		

* המקור: קונטרט Microdata Under Contract, סקרי כוח אדם, הליטה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.

ל-9%. ירידה זו מושפעת כנראה הן משינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן מגל של סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-47% מזה של שכירים (50 ימים לעומת 34, בהתאמה). גם הבדל זה נובע ככל הנראה מהעובדה שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין היעדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים יציבה לאורך השנים: כ-21% עובדים בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון) ו-10% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (46 ימים), ואחריו הענפים האלה: תחבורה ואחסנה (כ-37 ימים), שירותים קהילתיים, כולל פעילויות ספורט מקצועי (37 ימים), מסחר ובתי מלאכה (35 ימים), שירותים עסקיים (34 ימים) וחקלאות (32 ימים).

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים (מ-40% בשנת 1988 ל-47.0% בשנת 2010), גדל גם חלקן בכלל המקבלים דמי פגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% ב-1995 ל-30.5% ב-2010 (לוח 2/ז בנספח הלוחות). בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 76%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-62% (לוח 7). ממוצע ימי אי-הכושר של נשים נמוך מזה של גברים: 31 לעומת 37.

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי גדל גם חלקן בכלל המקבלים דמי פגיעה

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היוו בשנת 1996 כ-14.8% מכלל תאונות העבודה, ואילו בשנת 2010 הן מהוות 23% מהן. מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה בין השנים 1996 ו-2009 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-15.8% (לוח 8). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה מהווה כ-7% מכלל תאונות העבודה. בעבר, תאונות הדרכים גרמו לפגיעה קשה יותר המתבטאת בתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. פער זה צומצם מאוד בשנים האחרונות והיום כמעט אינו קיים. סביר שצמצום זה נובע ככל הנראה מביטול תקופות הזכאות הקצרות (עד 12 ימים) כך שמספר הפונים במקרים הקלים פחת מאוד והכך העלה את מספר ימי אי הכושר הממוצע לפגיעה.

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גורם התאונה ותוצאות הפגיעה ("מהות") משתנה במידה מועטה בין השנים. הגורמים השכיחים לפגיעה בעבודה הם נפילה (מפיגום, סולם או מנוף; מבניין או מבנה; החלקה או מעידה במדרגות; החלקה או מעידה במישור – 25% מהמקבלים), תאונות דרכים (23%) ופגיעה מגופים (נופלים, לוחצים, מכים – 19%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות נגרמו בעיקר מנפילות (40 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחצויות וכן שברים בגפיים, מתיחות ונקעים. הגורמים "מחלות מקצוע" ו"חומר נפץ" היו במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (יותר מ-40 ימי אי-כושר). רשימת מחלות המקצוע היא אמנם סגורה, אך במקרים שבהם המחלה אינה מופיעה ברשימה, ועל פי חוות דעת המומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה – מוכרת המחלה כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה אף היא כמעט אינה משתנה בין השנים. תוצאות הפגיעה השכיחות הן הימחצות (23% מהמקבלים), מכה יבשה (22%), מתיחה או נקע (17%) וחתר בגפה עליונה (9%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות היו:

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 2010-2006

שנה	תאונות בעבודה			תאונות בדרך לעבודה וממנה		
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בדרך	בדרך בלי רכב	אחר
2006						
מספרים	64,296	45,374	3,833	9,339	3,575	2,175
אחוזים	100.0	70.6	6.0	14.4	5.6	3.4
ממוצע ימי אי-כושר	33.8	33.4	39.1	32.3	33.9	37.5
2007						
מספרים	67,657	47,757	4,092	9,571	3,991	2,246
אחוזים	100.0	70.6	6.0	14.2	5.9	3.3
ממוצע ימי אי-כושר	33.9	33.4	38.9	32.9	35.4	37.0
2008						
מספרים	69,734	48,472	4,627	10,170	4,180	2,285
אחוזים	100.0	69.5	6.6	14.6	6.0	3.3
ממוצע ימי אי-כושר	34.5	34.3	39.1	32.2	36.1	37.7
2009						
מספרים	65,814	45,412	4,747	10,594	4,191	870
אחוזים	100.0	69.0	7.2	16.1	6.4	1.3
ממוצע ימי אי-כושר	35.0	35.0	39.5	33.0	35.7	35.4
2010						
מספרים	67,633	47,098	4,734	10,719	4,094	988
אחוזים	100.0	69.6	7.0	15.8	6.1	1.5
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	35.6	41.2	33.5	37.2	35.2

* חבלות ופציעות בעבודה שלא נגרמו מתאונות דרכים.

שבר בגפה תחתונה (63 ימים), שבר בגפה עליונה (58 ימים), שבר בגו או פגיעה בעמוד השדרה (56 ימים) ופריקה ללא שבר (55 ימים). פגיעה במערכת כלי הדם נמצאה במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (68 ימי אי-כושר).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתיכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-14% ממקבלי דמי פגיעה.

2) גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2010 הגיע ל-32,331. רוב מקבלי קצבת נכות (58%) צמיתה הם בדרגות נכות נמוכות (עד 39%). בין הנשים קבוצה זו גדולה אף יותר: ל-64% דרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים. ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80% (לוח 3/ז בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים - בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה - לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה. לפי החוק, אם קצבת הזיקנה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2010 הגיע ל-32,331

גבוהה מקצבת הנכות מעבודה אפשר להוון את קצבת הנכות ולקבל קצבת זיקנה, או להוסיף ולקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה.

3) מענקי נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה ופחותה מ-20% אך לא פחותה מ-9%. סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים. בשנת 2010 שולמו 8,821 מענקים בגין פגיעות שונות – 7,697 לשכירים ו-1,124 לעצמאים. התשלום הממוצע כמענק נכות לשכירים בשנת 2010 היה 33,833 ש"ח לעומת 33,526 בשנת 2009, ולעצמאים 30,809 ש"ח לעומת 28,464 בשנת 2009.

4) קצבת נכות מיוחדת

נכי עבודה שדרגת נכותם 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה שדרגת נכותם 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית ולנסיעות, וכן זכאים למענק לסידורים חד-פעמיים כסיוע לרכישת רכב, פתרון בעיות דיור ורכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2010 קיבלו כ-3,050 נכי עבודה קצבה מיוחדת המשולמת באמצעות השיקום בסכום ממוצע של 3,370 ש"ח, נוסף על קצבת נכות מעבודה חודשית. בשנת 2010 שולמו 143 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-34,400 ש"ח.

לוח 9

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2010-2006

שנה	סך הכול		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
2006	26,442	5.0	3,227
2007	27,799	5.1	3,393
2008	29,249	5.2	3,584
2009	30,899	5.6	3,831
2010	32,331	4.6	4,012

לוח 10

מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2010-2006

שנה	סך הכול		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
2006	4,446	1.1	613
2007	4,482	0.8	614
2008	4,518	0.8	611
2009	4,573	1.2	619
2010	4,565	--	624

5) מקבלי גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,565 בשנת 2010. קצב הגידול נע בין 0.8% ל-1.5% בשנה

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,565 בשנת 2010. קצב הגידול נע בין 0.8% ל-1.5% בשנה (לוח 9).

ג. תשלומים ממוצעים

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לעצמאים ירדו בשנת 2010 לאחר שבשנת 2009 הם עלו במידה ניכרת, במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע. דמי הפגיעה לשכירים ירדו במידה קטנה ב-2009 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 11

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2010-2006

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2006	153.5	171	62.9	161.5	180	66.2
2007	159.9	177	65.2	167.9	187	68.4
2008	174.6	185	68.0	199.2	211	77.6
2009	179.2	184	67.6	240.6	247	90.8
2010	175.8	176	63.9	205.2	205	74.5

קצבת הנכות הצמיחה הממוצעת בשנת 2010 היתה 3,419 ש"ח לשכירים ו-3,403 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע עלתה הן לשכירים והן לעצמאים.

לוח 12

סכום קצבת נכות צמיחה לפי מעמד בעבודה (תמוצע חודשי), 2010-2006

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2006	2,817.4	3,143	38.5	3,144.4	3,507	43.0
2007	2,823.0	3,133	38.4	3,131.1	3,475	38.9
2008	2,894.8	3,071	37.6	3,204.1	3,400	41.6
2009	3,156.2	3,241	39.7	3,287.7	3,376	41.3
2010	3,419.1	3,419	41.4	3,403.2	3,403	41.2

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2010 כ-6,710 ש"ח לשכירים וכ-6,055 ש"ח לעצמאים. בשנה זו עלתה קצבת התלויים במידה ניכרת במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לשכירים ובמידה פחותה עלתה גם לעצמאים.

לוח 13

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2010–2006

שנה	שכירים		עצמאים	
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2010 (ש"ח)
2006	5,126.7	5,719	5,449.8	6,079
2007	5,185.3	5,754	5,451.1	6,049
2008	5,342.4	5,668	5,585.2	5,926
2009	5,992.2	6,154	5,812.3	5,969
2010	6,711.8	6,712	6,054.5	6,055

ד. היקף התשלומים

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.28 מיליארד ש"ח בשנת 2010. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עלייה של 6.2% במונחים ריאליים לעומת 2009. הגידול נובע מעלייה בתשלומים של גמלאות הנכות והוצאות הריפוי.

לוח 15 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. גמלאות הנכות מהוות את

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.28 מיליארד ש"ח בשנת 2010

לוח 14

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2010–2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2006	2,662,270	2,969,675	1.4
2007	2,675,225	2,968,810	0.4
2008	2,808,378	2,979,687	5.0
2009	3,087,170	3,170,331	9.9
2010	3,279,105	3,279,105	6.2

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח 15

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2010–2006

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
2006	100.0	9.1	61.6	11.2	13.4	4.7
2007	100.0	9.6	62.4	11.2	11.6	5.2
2008	100.0	10.6	62.6	11.1	10.6	5.1
2009	100.0	9.7	62.9	10.6	12.8	4.1
2010	100.0	9.8	63.7	10.3	12.1	4.2

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

גמלאות הנכות
מהוות את חלק הארי
מתשלומי הענף -
כ-63%

חלק הארי מתשלומי הענף - כ-63%. בתשלומי גמלאות תלויים יש ירידה קטנה (באחוזים) ב-2010. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכן, כפי שהוסבר בסעיף ג' לעיל). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מאז 1996 (21.9%), אך בשנים האחרונות מרכיב זה מהווה כ-10% מתשלומי הענף. ירידה זו מוסברת בעיקרה בשינויי החקיקה בשנים האחרונות שקיצרו את תקופת הזכאות לדמי פגיעה. הוצאות הריפוי שירדו בשנים 2006-2008 עלו בשנת 2009 וירדו מעט ב-2010.

8. נפגעי פעולות איבה

א. כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.¹ החידושים שהביא עמו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי;
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה;
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת;
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

זכאי לגמלה מי שנפגע בפעולת איבה והוא אחד מאלה:

- אזרח ישראל שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב;
- מי שנכנס לישראל כחוק;
- תושב חוץ העובד אצל מעסיק ישראלי מאושר בחו"ל ונפגע בפעולת איבה בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו;
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ונפגע בתחום הקו הירוק;
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ונפגע בתחום הקו הירוק.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 וחל על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה – 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים ושל הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה. עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

שר העבודה והרווחה מינה בשנת 2004 ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעמן נדרשים להתמודד מי שנותרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם את הטיפול ביתומים.

כבר בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא, ובנובמבר 2008 התקבל בכנסת תיקון חקיקה (בתחולה מ-1.12.2008) המפרט ומרחיב את זכאותם של יתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה.

ואלה עיקרי התיקון:

1. גובה התגמול הוא סכום התגמול המשולם לאלמנה שנישאה מחדש עם ילד והוא כיום 4,278 ש"ח. בהגיע היתום לגיל 27 ועד לגיל 37, התגמול המשולם הוא בשיעור 80% מהתגמול המלא, דהיינו 3,422 ש"ח.
2. הזכאי לתגמולים עד גיל 37 אינו זכאי לדמי מחיה ליתום בעת הכשרה מקצועית או לימודי השכלה גבוהה. יהיה עליו לבחור ביניהם.
3. מענק התארגנות בסכום של 89,844 ש"ח כיום בזכאות עד גיל 37, וכן מענק ניידות בסכום 26,000 ש"ח אם טרם מלאו לו 21.
4. מענק נישואין כפול (מכוח כל הורה בנפרד), לפי המועד המוקדם: נישואין, רכישת דירה, גיל 30 או עד גיל 37. סכום המענק כיום הוא 113,996 ש"ח.
5. תשלום חודשי ומענק ניידות לאפוטרופוס גוף (מי שמגדל בפועל את היתום) של יתום משני הוריו (ולא לאפוטרופוס רכוש).
6. אפוטרופוס גוף זכאי לתשלום חודשי בעד אובדן הכנסתו בתקופה שהיתום עמו ובאחזקתו. מי שמאמץ יתום משני הוריו מקבל זכויות כאפוטרופוס.
7. למי שהתייתמו לפני ה-1.10.2000 ומלאו להם 18 שנה מ-1.10.2000 עד 1.12.2008 – משולם מענק התארגנות בסכום של כ-83,000 ש"ח.

ב-23.11.09 התקבל תיקון חקיקה בכנסת הקובע כי אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. תחולת החוק מפברואר 2010, ויתוקנו תקנות לעניין קיזוז מענק הנישואין ששולם לאלמנות שנישאו ב-5 השנים האחרונות.

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א' בחוק הביטוח הלאומי). עם זאת ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד.

הגדרת פגיעת איבה
הורחבה עוד, כך שהיא
כוללת גם פגיעה
כתוצאה ממעשה
אלימות שמטרתו
העיקרית פגיעה באדם
בשל השתייכותו
למוצא לאומי-אתני,
אם בהיותו נובע
מהסכסוך הישראלי-
ערבי או שנעשה בידי
ארגון טרור

הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי או שנעשה בידי ארגון טרור.

ג. סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** – מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא למעשה פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

2. **תגמולי נכות** – מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגיעות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי נייודת, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

מענק נכות חד-פעמי – משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% – המענק מחושב לפי 215 חודשים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בתגמולים המיוחדים:

- **תגמול לנכה נצרך** – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.

- **תגמול לנכה מחוסר פרנסה** – משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות לתגמול נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.

- תגמול בעבור נכה איבה שנפטר – מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הִוָּרָה הנכה.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

4. **שיקום מקצועי וכלכלי** – נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

5. **תגמול לתלויים** – משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.

לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים. סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות ל**שיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

מענקים לכיסוי הוצאות אבל – משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים אך ורק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

ד. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה (לוח 1).

בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הפצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה (כליום עם שיגור ירקטות באזור עוטף עזה מ-19.11.08 נספר כאירוע).

בשנת 2009 חלה ירידה בפעולות האיבה: אושרו 113 אירועים, שבהם היו 351 נפגעים, 6 בהם נספים. בשנת 2010 חלה ירידה נוספת במספר הנפגעים – 80, ואילו מספר ההרוגים עלה ל-7.

בשנת 2010 חלה ירידה נוספת במספר הנפגעים – 80, ואילו מספר ההרוגים עלה ל-7.

לוח 1

מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת
ונפגעי איבה לפי שנים, 2010-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	פצועים		הרוגים	
		סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול	מהם: אושרו
סך הכול	3,660	12,312	20,270	1,796	1,713
1957-1947	163	201	156	67	59
1976-1958	368	662	498	220	197
1993-1977	698	1,122	904	356	337
1998-1994	614	1,818	1,850	195	191
1999	53	116	137	7	6
2000	191	395	467	25	25
2001	306	1,295	1,930	180	180
2002	187	1,702	2,926	308	305
2003	129	735	1,201	158	158
2004	138	583	885	87	86
2005	93	364	632	50	45
2006	196	2,033	5,926	87	70
2007	139	231	355	12	10
2008	200	624	1,288	31	31
2009	113	351	1,016	6	6
2010	72	80	99	7	7

* חלוקת השנים כפי שמוצגת פה נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע (2005), מאת א' ינאי, ר' פריאור וז' בר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

ה. מקבלי התגמולים

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-35% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2010 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה למשך יותר משלושה חודשים. 20% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. במקרים מסוימים, של מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר למעסיק את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר.

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים השכר הממוצע).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע

לוח 2

מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2010

מספר ימי אי-כושר	מספר מקבלי תגמול	סך הכול	ימי אי-כושר
28	97	125	סך הכול
8	49	57	1-30 ימים
7	17	24	31-90 ימים
13	31	44	91 ימים ויותר*

* בין 44 הנפגעים יש 5 שהיו להם 181-270 ימי אי-כושר.

- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) – ניתן לשקול לשלם לו תגמול טיפול רפואי חלקי בתקופת הנכות.

2. נכים המקבלים תגמול

בשנת 2010 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,113 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 אפשר לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2006-2010.

מלוחות 4 ו-5 אפשר ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 52.7% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (כ-61%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.8%) או מחוסרי פרנסה (2.26%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

בשנת 2010 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,113 נכים שנפגעו בפעולות איבה

52.7% ממקבלי התגמול הם גברים. מרביתם (כ-61%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.8%) או מחוסרי פרנסה (2.26%)

לוח 3

נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2006-2010

דרגת נכות	2006	2007	2008	2009	2010
סך הכול	3,022	3,274	3,564	3,860	4,113
עד 39	2,185	2,376	2,625	2,879	3,116
40-49	203	209	219	234	238
50-59	238	256	272	284	294
60-79	216	234	247	259	263
80-99	89	101	102	104	105
100	91	98	99	100	97

לוח 4

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2010, לפי מין וגיל בעת הפגיעה

גיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים אחוזים	4,176 100.0	2,202 100.0	1,974 100.0
עד 19	22.8	24.6	20.9
20-29	20.0	21.3	18.7
30-44	26.2	27.0	25.2
45-64	25.2	22.6	28.2
65+	5.7	4.6	7.0

לוח 5

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2010, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2010)

מעמד	מקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל*
סך הכול	4,176	2,681
רגיל	2,543	2,972
נצרך	158	15,743
מחוסר פרנסה	94	7,695
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	46	2,126
נכה בדרגה 10%-19%	1,335	**

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

3. מקבלי תגמולי תלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוחות 6 ו-7 מוצג מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם, בחתכים שונים.

לוח 6

הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2010, לפי מין וגיל בעת הפטירה

גיל בעת הפטירה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים אחוזים	1,528 100.0	1,043 100.0	481 100.0
עד 18	18.3	14.3	27.0
19-29	21.6	20.0	24.9
30-49	36.2	40.0	27.9
50-64	16.3	17.1	14.8
65+	7.6	8.6	5.4

לוח 7

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2010,
לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי (מחירים שוטפים)**

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב משפחה
8,077	1,929	סך הכול
7,133	23	אלמנ/ה שאין עמם ילדים
8,854	478	אלמנ/ה שילדיהם בגרו
10,050	276	אלמנ/ה עם ילדים
4,307	93	יתומים עצמאיים
6,877	980	הורים שכולים
-	79	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

בגין 1,528 נספים שולמו בדצמבר 2010 תגמולים ל-1,929 הרכבי משפחה – בהם כ-50% להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים.
בלוח 7 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה. בלוח 8 מוצג היקף התשלומים בענף לאורך זמן.

בגין 1,528 נספים שולמו בדצמבר 2010 תגמולים ל-1,929 הרכבי משפחה – בהם כ-50% להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים

לוח 8

היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2006–2010 (אלפי ש"ח)

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010	גידול ריאלי משנה לשנה
2006	360,000	401,568	2.2%
2007	356,000	395,068	-1.6%
2008	388,365	412,055	4.3%
2009	400,000	410,775	-0.9%
2010	413,000	413,000	0.5%

בשנת 2006 שולמו כ-360 מיליון ש"ח לנפגעי איבה ובשנת 2007 הסכום היה נמוך קצת יותר (ירידה של 1.6%). בשנת 2008 היה גידול ריאלי של 4.3% לעומת 2007, ובשנת 2010 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-413 מיליון ש"ח לגמלאות שונות.

ב-2010 שולמו לנפגעי איבה כ-413 מיליון ש"ח לגמלאות שונות

9. שיקום מקצועי לאנשים עם מוגבלויות ואלמנות

א. כללי

ייעודו של אגף השיקום לעזור ככל האפשר לאוכלוסיית הנכים והאלמנות, שאינם משולבים בשוק העבודה או שנפלטו ממנו, ולהכשירם להצטרף או לחזור להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית שלהם. עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הינם בעין וכוללים אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה לזכאים שמתקשים להשתלב בשוק העבודה. נוסף על כך זכאים המשתקמים למימון ההוצאות הנלוות לתהליך השיקום. בין היתר הם זכאים למימון האבחון והלימודים, לדמי שיקום ולכיסוי עלות הנסיעות הנוגעות לתהליך ההכשרה. מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים לשיקום, כדי ששיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך יהיה גבוה ככל האפשר.

אלה הזכאים לשירותי שיקום מקצועי:

נכה כללי – תושב ישראל שאירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, אם מתקיים בו אחד התנאים הללו: (א) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (ב) הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב ליקויו; (ג) כתוצאה מליקויו הוא זקוק להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת. גם בן זוג של נכה, אשר עקב ליקויו אינו בר שיקום והוא מתגורר עימו בקביעות זכאי לשיקום בתנאי שטרם הגיע לגיל הפרישה.

נפגע עבודה¹ – מי שנפגע בעבודתו ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיהיה מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת ובתנאי שלא הגיע עדיין לגיל פרישה. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10% אם המשך עבודתו במקום העבודה הקודמת עלול לסכן במיוחד את בריאותו או את בטיחותו (מחלת מקצוע). כמו כן, זכאי/ת אלמן/אלמנת של נפגע עבודה לשיקום בתנאי שלא הגיע/ה לגיל פרישה.

נפגע איבה² – מי שנפגע בפעולת איבה², בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית לפחות³, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת – ובתנאי שלא הגיע לגיל פרישה. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי אם לא הגיעו לגיל פרישה.

אלמן/ה – אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבלים קצבה וטרם הגיעו לגיל פרישה ומתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) הוא חסר מקצוע או שאינו יכול להתפרנס ממקצועו למחייתו; (ב) הוא אינו יכול להמשיך ולעבוד במקום עבודתו הקודם בעקבות התאלמנותו; (ג) עובד השיקום קבע כי הוא מתאים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצבו הרפואי ולהשכלתו.

1 פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת בזמן ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך לעבודה וממנה, או מחלת מקצוע על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.
2 נפגע איבה הוא מי שנפגע מפעולה של כוחות צבאיים/צבאיים למחצה/כוחות בלתי סדירים של מדינה או ארגון העוינים לישראל, או מפעולה שבוצעה תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם, ואשר כוונתו נגד ישראל.
3 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ויותר.

מאמצים רבים
מושקעים באיתור
האוכלוסייה
המתאימה לשיקום
מבין הזכאים, כדי
ששיעור המשתלבים
בעבודה יהיה גבוה ככל
האפשר

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק במתן חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר ההשתכרות, כחלק מתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות, וכן מייעץ לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים כגון מינוי מקבל גמלה, יכולת ההשתלבות בעבודה של נפגעי עבודה ועוד. האגף מסייע גם לאוכלוסיות נפגעי העבודה, נפגעי האיבה והאלמנות במיציאת הטבות הכספיות שהם זכאים להן. עובדי השיקום בהיותם עובדים סוציאליים גם מטפלים בשעת משבר באלמנות ובנפגעי איבה.

האוכלוסייה שבה מטפל האגף מחולקת לשלוש קבוצות: (א) פונים חדשים לשיקום; (ב) משתקמים בעיצומו של תהליך שיקום; (ג) מסיימי תוכנית שיקום. נציין כי משתקם יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת. בפרקים הבאים נתמקד במאפייניהם של קבוצות המשתקמים בשנה החולפת.

ב. הפונים לשיקום מקצועי

בשנת 2010 טיפל אגף השיקום בביטוח הלאומי ב-34,761 פניות שונות שהתקבלו מ-27,621 אנשים שונים. השנה הוחל לראשונה בביצוע מיפוי ראשוני של הפונים לשיקום, במטרה להפריד בין מי שפונים לקבלת מידע בלבד לבין מי שפונים לשיקום מקצועי. כתוצאה מכך, מספר הפניות ירד השנה ב-30% לעומת שנה שעברה. 10,186 איש הגיעו במטרה לעבור שיקום מקצועי והיתר הגיעו לקבלת חוות דעת לכושר השתכרות, למיציאת זכויות ולטיפול בגלל משבר. נעיר כי יותר מ-50% מהפונים לשיקום מקצועי בענף נכות עברו במקביל גם חוות דעת לכושר השתכרות, וכן שיש אנשים אשר פנו לעזרת השיקום יותר מפעם אחת במהלך השנה החולפת, רובם במטרה לקבל חוות דעת לכושר השתכרות. בלוח 1 מוצגת התפלגות מספר הפניות לשיקום בשנת 2010. גם השנה, כבכל שנה, חלק הארי של הפונים לשיקום, אם מקצועי ואם אחר, מקורו בענף נכות כללית (כ-80% מכלל הפניות וכ-88% מסך הפונים לשיקום מקצועי).

5,775 מבין הפונים לשיקום מקצועי בענף נכות מקבלים קצבה, והשאר אינם זכאים לקצבה

מבדיקה שנעשתה התגלה כי 5,775 מבין הפונים לשיקום מקצועי בענף נכות מקבלים קצבה, והשאר אינם זכאים לקצבה. זאת ועוד: 69% ממקבלי הקצבה החלו לקבלה לאחר יישום תיקון 109 לחוק ("חוק לרון") באוגוסט 2009.

56% מהפונים לשיקום בשנת 2010 היו גברים – שיעור הגבוה ב-3% ביחס לאומדנם בכוח העבודה הכללי בישראל

בתרשים 1, המציג את התפלגות הפונים לשיקום מקצועי לפי ענף ומין, אנו למדים כי 56% מהפונים לשיקום בשנת 2010 היו גברים, וזהו שיעור הגבוה ב-3% ביחס לאומדנם בכוח העבודה הכללי בישראל. שיעור זה מוסבר בכך שרוב נפגעי העבודה הם גברים (80%), בשל אופי עיסוקם והסיכונים הגבוהים שהם חשופים אליהם בעבודתם, בהשוואה לנשים. מנגד בולט חלקם הקטן של

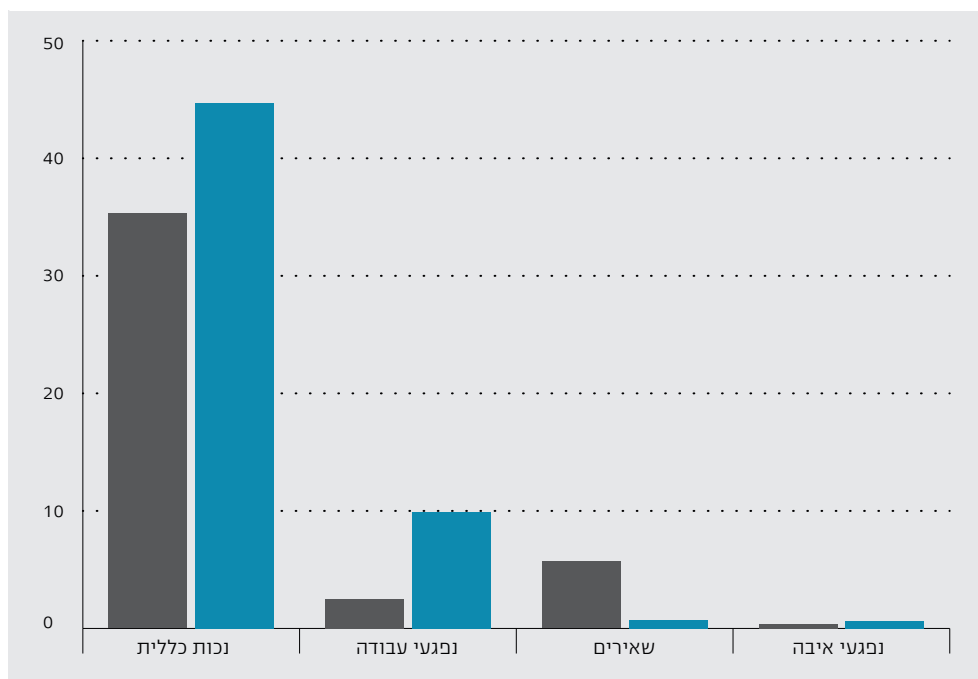
לוח 1

הפניות לאגף השיקום לפי ענף ומטרה ומספר הפונים, 2010

מטרת הפנייה	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאימים	נפגעי איבה
סך כל מספר הפניות	34,791	31,476	1,974	748	593
שיקום מקצועי	10,345	8,292	1,283	660	110
חוות דעת לכושר השתכרות	23,178	23,178	-	-	-
מיצוי הטבות כספיות	1,160	-	689	5	466
טיפול בשעת משבר	102	-	2	83	17
סך כל מספר הפונים	27,621	24,369	1,936	740	576

תרשים 1

הפונים לשיקום מקצועי לפי ענף ומין (אחוזים), 2010



לוח 2

פונים לשיקום לפי מין, גיל וענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2010

מין	גיל	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
	סך הכול	10,186	8,158	1,266	654	108
גברים	סך הכול	5,709	4,558	1,013	72	66
	עד 18	פחות מ-10	-	-	-	1.5
	18-29	1,796	35.9	13.1	1.4	40.9
	30-39	1,252	21.1	26.2	15.3	18.1
	40-49	1,130	18.4	25.5	31.9	18.1
	50-59	1,134	18.2	25.9	44.4	13.6
	60 ויותר	396	6.4	9.4	6.9	7.9
נשים	גיל ממוצע (שנים)	40	38	44	49	38
	סך הכול	4,477	3,600	253	582	42
	עד 18	פחות מ-10	-	-	-	2.4
	18-29	1,371	36.4	7.1	3.8	50.0
	30-39	969	22.4	23.7	16.0	21.4
	40-49	1,049	21.6	30.4	32.8	11.9
	50-59	953	17.2	34.4	41.8	9.5
60 ויותר	134	2.4	4.3	5.7	4.8	
גיל ממוצע (שנים)	39	37	46	48	33	

לוח 3

פונים לשיקום לפי ענף ומצב משפחתי, 2010

מצב משפחתי	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
סך הכול	10,186	8,158	1,266	654	108
רווק/ה	4,578	4,267	252	3	59
נשוי/נשואה	3,742	2,867	833	-	42
אלמן/ה	763	61	47	654	1
גרש/ה	1,082	945	131	-	6
פרוד/ה	22	18	פחות מ-10	-	-

האלמנים (0.7%) מסך כל הפונים לשיקום, זאת משום שלא כנשים, זכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות. כמו כן עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים וגם לא בזכות לשיקום. גברים לעומתן, גם אם אינם עובדים, מזכים את בנות זוגם בקצבה.

מלוח 2 עולה כי קבוצת הגיל של 18-29 היא השכיחה ביותר מבין הפונים לשיקום מקצועי, ואין זה מפתיע, שכן את התועלת הרבה ביותר בשיקום מקצועי מפיקים צעירים, בעלי יכולת לימודית גבוהה יותר ולא דווקא בעלי השכלה מלאה, והם מבוקשים יותר בשוק העבודה. המשתקמים ה"צעירים" ביותר שייכים לענפי איבה ונכות (גילם הממוצע 36 ו-37, בהתאמה), שכן הם כוללים נכים בעלי ליקוי מלידה או מילדות ופונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18, וכן נפגעי איבה ו/או יתומים במשפחות שכולות שלא נדרשים לעבור מבחן גיל. לעומת זאת האלמנות/אלמנים היו מבוגרים יותר.

בלוח 3 מוצגים הפונים לשיקום על פי מצבם המשפחתי והענף שבו טופלו. אפשר לראות כי 63% מהפונים לשיקום בענף נכות אינם נשואים, וזהו אחוז גבוה ביחס לשיעורם בקרב מקבלי קצבת נכות כללית (רק 52%). בענף נפגעי העבודה רוב הפונים לשיקום – כ-66% נשואים. הדבר מוסבר בגילם הממוצע-הצעיר של הפונים לשיקום בענף נכות בהשוואה לנפגעי עבודה. לשם השוואה מתוך אוכלוסיית בני 18 ויותר כ-58% נשואים.

קבוצת הגיל של 18-29 היא השכיחה ביותר מבין הפונים לשיקום מקצועי

ג. הנמצאים בתהליך שיקום

כפי שצוין לעיל, המטרה העיקרית של אגף השיקום היא לסייע למשתקמים להשתלב בשוק העבודה. בתהליך השיקום נכללים מי שהתחילו תוכנית שיקום השנה ומי שהתחילו שיקום בעבר ועדיין לא סיימו. פעילות השיקום כוללת כמה תחנות שבהן נבחנת התאמתו של הפונה לשיקום ואחר כך מותאמת לו תוכנית שתענה בצורה המיטבית על צרכיו, רצונותיו ויכולותיו כל זאת בהתאם לחוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. להלן התחנות הבולטות:

- אבחון תעסוקה – שלב שבו נבדקים כישורי התעסוקה של המשתקם, כולל ייעוץ והכוון מקצועי, באמצעות פקידי השיקום, מכוני אבחון או מרכזי שיקום. האבחון נעשה בהתאם ליכולותיו של הנכה ובהתאם לחוות דעת פקיד השיקום.
- טרום הכשרה מקצועית – בהתאם לאבחון התעסוקה וכהכנה להשתלבות בהכשרה מקצועית או בעבודה. בשלב זה המשתקמים משולבים בתוכניות כגון הקניית הרגלי עבודה במרכזי שיקום, קורסי העצמה והשלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכד').
- הכשרה מקצועית – הכשרה הניתנת למשתקמים בעלי כישורי תעסוקה המתאימים למסגרת לימודית. שלב זה כולל לימודים במסגרות להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות), בתי ספר להנדסאים, קורסים מקצועיים (כגון טכנאי, מזכירות, הנהלת חשבונות, בישול ואחרים), אשר

בעזרתם רוכש המשתקם מקצוע שיסייע לו להשתלב בשוק העבודה.

- השמה בעבודה - שלב שבו עובדי השיקום מסייעים למשתקמים בעלי מקצוע ו/או מסייעי הכשרה מקצועית בחיפוש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותם במקום העבודה.

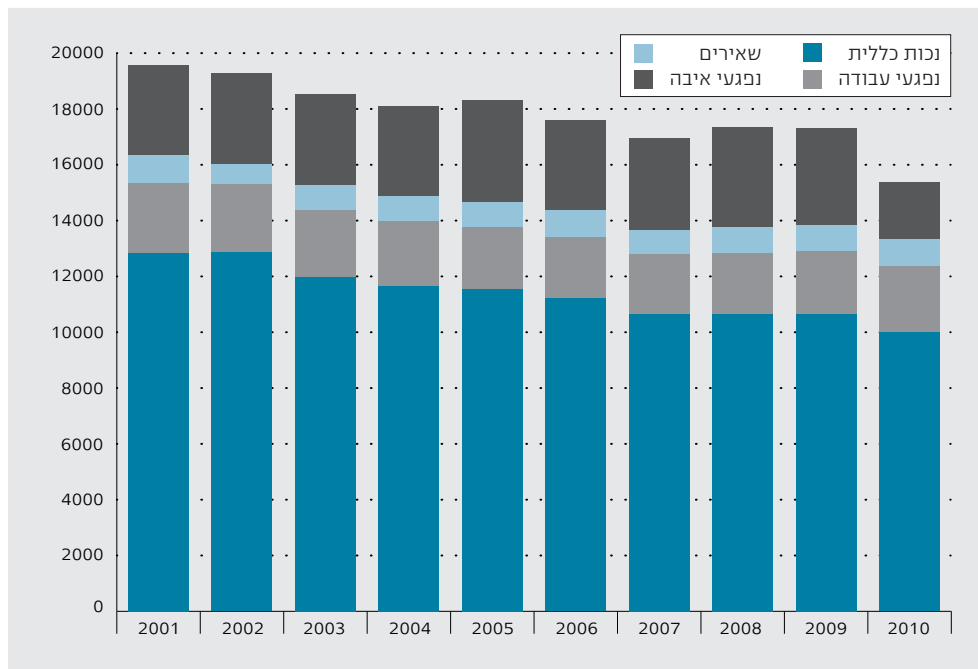
מספר המשתקמים בענפי נפגעי עבודה, איבה ושאירים יציב לאורך העשור. בענף נכות כללית יש מגמת עלייה רצופה לאורך השנים

בתרשים 2 מובא מספר המשתקמים מתחילת העשור לפי הענף שהשתייכו אליו. תרשים זה מאפשר לבחון את התפתחות מלאי המשתקמים הקיימים במערכת לאורך העשור, תוך בחינת זרם הפונים החדשים ומשך שהותם במערכת בתקופת השיקום. כפי שאפשר לראות, מספר המשתקמים בענפי נפגעי עבודה, איבה ושאירים יציב לאורך העשור. לעומת זאת בענף נכות כללית יש מגמת עלייה רצופה לאורך השנים, וזאת מכמה סיבות: הגידול במספר מקבלי קצבת נכות כללית בתקופה זו, הגברת המודעות לשיקום בקרב קבוצת הנכים, ושהות ארוכה יותר במערכת השיקום בהשוואה לענפי נפגעי העבודה ושאירים (כשנתיים בנכות לעומת שנה וחצי בנפגעי עבודה ושאירים), שהרי ככל שמצבו הפיזי של המשתקם קשה יותר כך מתארכת שהייתו בשיקום. מנגד משתקמי ענף איבה, כאמור בחוק, משתייכים למערכת לכל אורך חייהם ופונים לשיקום בעיקר לשם מיצוי זכויותיהם הכספיות. עובדה זו מסייעת להבין את הפער בין מספר המשתקמים בענף איבה בכל שנה לבין מספר הפונים לשיקום ומספר מסייעי שיקום השנה בענף, ומקבלת תמיכה משהותם הממוצעת הארוכה במערכת - כארבע שנים.

בלוח 4 מוצגת התפלגותם של המשתקמים שעברו שיקום מקצועי השנה ועדיין לא סיימו, בכפוף למצבם העדכני לדצמבר 2010, על-פי תוכניות שיקום וענף. משתקמי ענף איבה נמצאים רובם בשלבי האבחון ומיצוי זכויות - תביעתם נבדקת ואחר כך נקבעת מידת השתתפותו של המוסד.

תרשים 2

מספר המשתקמים לפי ענף, 2001-2010



לוח 4

משתתפי שיקום מקצועי לפי סוג תוכנית וענף, דצמבר 2010

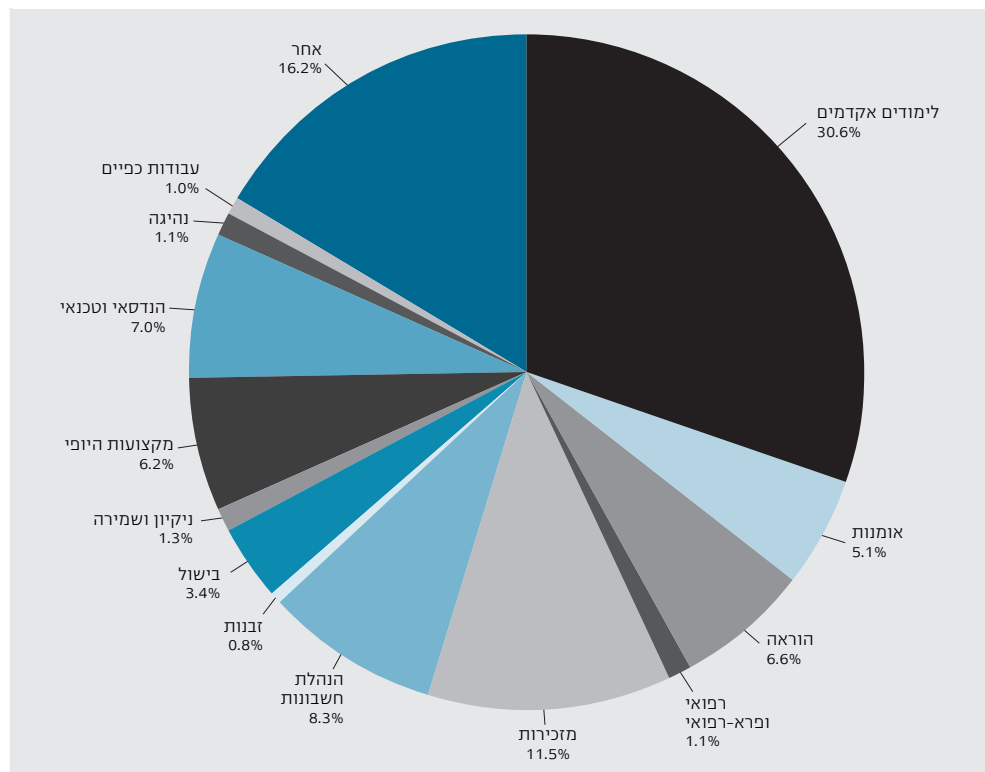
תוכנית	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
סך הכול	19,553	12,832	2,501	1,006	3,214
אבחון לתוכנית	6,498	4,014	1,024	328	1,132
טרום הכשרה	4,405	3,525	485	285	110
הכשרה מקצועית	4,485	3,503	511	321	150
סיוע בהשמה	1,877	1,613	171	66	27
הפנייה לעבודה מוגנת	124	124	-	-	-
הפנייה לגורם בקהילה	56	50	10-מ-	פחות מ-10	פחות מ-10
מיצוי זכויות כספיות	2,107	פחות מ-10	306	פחות מ-10	1,794

בתרשים 3 מוצגת התפלגות המשתתפים לפי המקצוע שהם רוכשים בשיקום. בולט הנתון המצביע כי קצת יותר מ-30% מהמשתתפים השנה הופנו ללימודים אקדמיים. וכ-7% הוכשרו להיות הנדסאים וטכנאים. מחקרים מוכיחים כי יש קשר חיובי בין מספר שנות הלימוד של הפרט לבין הכנסתו, ועל כן ללימודים אקדמיים הם כלי יעיל יותר בהפיכת המשתתם מנתמך למשתכר. רבים אחרים הוכשרו במקצועות המזכירות, הנהלת החשבונות, ההוראה ומקצועות היופי, ומנגד מעטים הוכשרו בעבודות

קצת יותר מ-30% מהמשתתפים השנה הופנו ללימודים אקדמיים

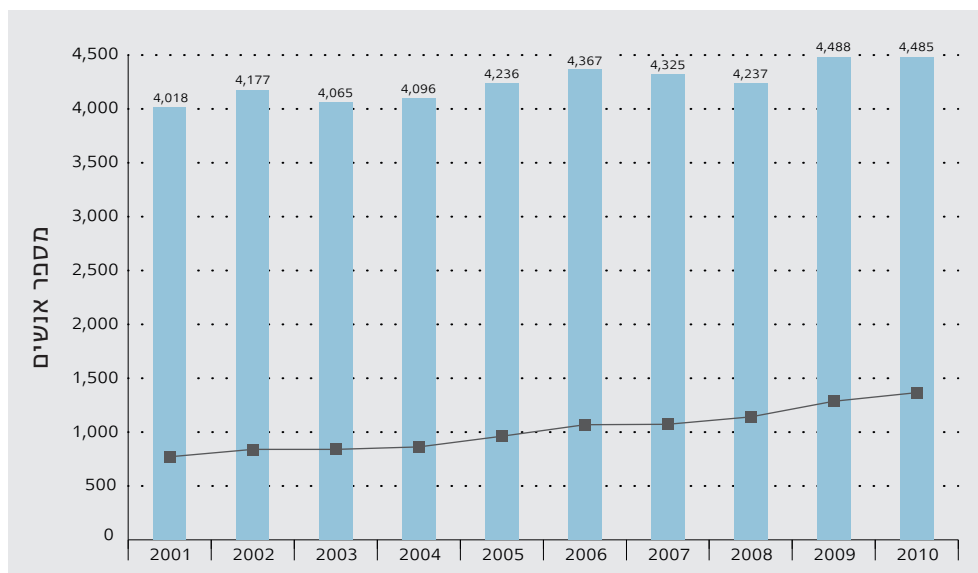
תרשים 3

משתתפי הכשרה מקצועית לפי מקצוע (אחוזים), 2010



תרשים 4

עוברי הכשרה מקצועית ומתוכם מספר האקדמאים, 2001-2010



כפיים (חקלאות, בניין ומלאכה) בכפוף למאמץ הפיזי הנדרש בעבודה (בקטגוריית "אחר" נכללים מקצועות כשמואות רכב, עוזר וטרינר וכד').

היבט מעניין נוסף הוא התפתחות מספר המשתקמים במהלך העשור האחרון תוך שימת דגש מיוחד על מספר האקדמאים בהם. מתרשים 4 אפשר לזהות מגמת עלייה במספר המשתקמים בעשור האחרון (מ-4,018 ל-4,485), וכן עלייה הדרגתית מתמשכת במספרם ובשיעורם של האקדמאים מבין כלל המשתקמים (עלייה של כ-50% מאז תחילת שנות האלפיים).

לוח 5 מציג את התפלגות המשתקמים על-פי אחוז הנכות הרפואית והתוכנית שהם שייכים אליה. מהנתונים עולה כי משתקמים רבים (כ-32%) הם בעלי 40-59 אחוזי נכות, שכן זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום, משום שבעלי נכות רפואית נמוכה הם עצמאים יותר ובעלי יכולת

לוח 5

משתתפי שיקום מקצועי לפי סוג תוכנית ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2010

אחוז נכות רפואית					סך הכול	תוכנית
100-80	79-60	59-40	39-20	19-0		
2,309	3,171	6,226	3,259	4,588	19,553	סך הכול
865	1,054	2,147	1,242	1,190	6,498	אבחון לתוכנית
610	867	1,579	741	608	4,405	טרם הכשרה
555	707	1,477	838	908	4,485	הכשרה מקצועית
175	426	828	256	192	1,877	סיוע בהשמה
20	46	58	פחות מ-10	-	124	הפנייה לעבודה מוגנת
12	פחות מ-10	32	פחות מ-10	פחות מ-10	56	הפנייה לגורם בקהילה
72	69	105	174	1,687	2,107	מיצוי זכויות

לוח 6

משתתפי שיקום מקצועי לפי סוג תוכנית וגיל, 2010

תוכנית	סך הכול	גיל				
		עד גיל 18	18-29	30-39	40-49	50-59
סך הכול	19,553	322	5,974	4,139	3,883	3,466
אבחון לתוכנית	6,498	122	2,021	1,366	1,223	1,105
טרום הכשרה	4,405	-	1,707	1,046	933	640
הכשרה מקצועית	4,485	-	1,742	1,038	887	677
סיוע בהשמה	1,877	-	256	336	439	591
הפנייה לעבודה מוגנת	124	-	9	21	34	37
הפנייה לגורם בקהילה	56	-	25	16	9	5
מיצוי זכויות	2,107	200	214	316	358	411
60 ומעלה	1,769					

גבוהה יותר להשתלב בעבודה, וכן – ככל שגדלה הנכות הרפואית כך קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. מרבית המשתתפים המופיעים בקטגוריה של 0%-19% נכות רפואית שייכים לענף שאירים, שהרי אין צורך בבדיקה רפואית לצורך קביעת הזכאות לשיקום בענף זה, ולענף איבה שבו זכאים לשיקום אנשים שנפגעו לפני 1996 והם בעלי נכות רפואית של 10% ויותר.

בלוח 6 מוצגת התפלגות משתתפי השיקום המקצועי לפי גיל והתוכנית שהם משתייכים אליה. אפשר לראות כי יש יחס הפוך בין גיל המשתתף לבין ההסתברות להשתלבותו בשיקום מקצועי, נוכח יכולתו להשתלב בעבודה והיכולת הלימודית שלו. מכאן מובן מדוע הצורך בסיוע בהשמה ובהפניה לעבודה מוגנת גדל ככל שגילו של המשתתף עולה.

ד. מסיימי טיפול שיקומי

תהליך השיקום אורך כשנה, במקרים שבהם המשתתף עובר הכשרה מקצועית בסיסית, ויכול לארוך יותר מ-3 שנים כאשר המשתתף לומד במכינה או לומד בתואר אקדמי ומצבו הרפואי אינו מאפשר מערכת לימודים מלאה. בלוח 7 מוצגת התפלגות מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2010, בהתאם לאופן

משתתפים רבים (כ-32%) הם בעלי 40-59 אחוזי נכות, שכן זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום

יש יחס הפוך בין גיל המשתתף לבין ההסתברות להשתלבותו בשיקום מקצועי, נוכח יכולתו להשתלב בעבודה והיכולת הלימודית שלו

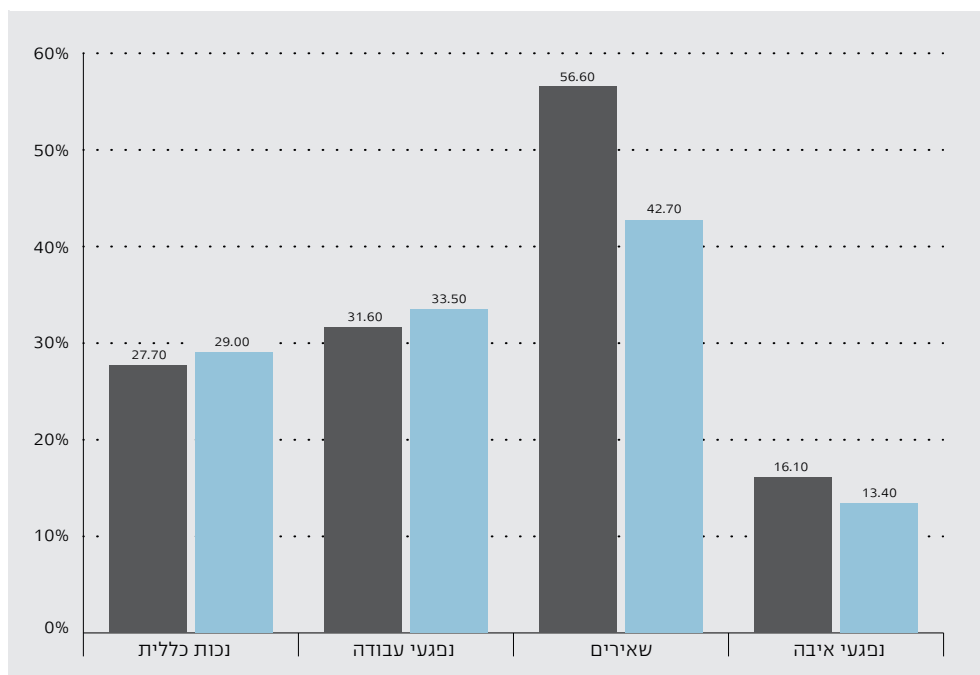
לוח 7

מסיימי טיפול שיקומי, לפי אופן הסיום וענף, 2010

אופן הסיום	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
סך הכול	8,536	5,950	1,217	482	887
קליטה בשוק העבודה החופשי	4,051	2,967	621	307	156
קליטה בעבודה מוגנת "המשקם"	126	123	3	-	-
סיום הכשרה מקצועית	908	718	103	73	14
סיום טרום הכשרה	1,308	1,094	124	82	8
סיום סיוע בתחום רווחה	1,730	663	347	12	708
סיום סיוע כספי	40	32	7	1	-
סיום יעוץ ו/או חוות דעת	373	353	12	7	1

תרשים 5

נקלטים בשוק העבודה החופשי מתוך מסיימי שיקום לפי ענף ומין (אחוזים), 2010



סיום תוכנית השיקום. הצלחת תוכנית שיקום מקצועי תלויה במוטיבציה וברצון של הפונים להשתקם. קליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם איננו מעוניין בכך. כ-47% ממסיימי השיקום הצליחו להשתלב בשוק העבודה הפתוח. עוד כ-26% סיימו תהליך הכשרה וצפויים להשתלב בעבודה בשנה הבאה.

כ-47% ממסיימי השיקום הצליחו להשתלב בשוק העבודה הפתוח. עוד כ-26% סיימו תהליך הכשרה וצפויים להשתלב בעבודה בשנה הבאה

בתרשים 5 מובאת התפלגותם של המשתלבים בעבודה מתוך מסיימי תוכניות השיקום לפי ענף ומין. כפי שאפשר לראות, אחוז האלמנים שהשתלבו בעבודה מתוך סך האלמנים שסיימו השנה תוכניות שיקום היה הגבוה ביותר מבין מסיימי שיקום. עם זאת יש לזכור כי מדובר בפחות מ-100

לוח 8

מסיימי טיפול שיקומי, לפי אופן הסיום וגיל, 2010

אופן הסיום	סך הכול	עד גיל 18	29-18	39-30	49-40	59-50	60 ומעלה
קליטה בשוק העבודה החופשי	4,051	-	1,057	1,082	946	779	187
קליטה בעבודה מוגנת במשקם	126	-	20	33	24	33	16
סיום הכשרה מקצועית	908	-	261	221	206	180	40
סיום טרום הכשרה	1,308	-	376	278	287	284	83
סיום סיוע בתחום רווחה	1,730	82	395	336	293	307	317
סיום סיוע כספי	40	-	2	12	12	11	3
סיום יעוץ ו/או חוות דעת	373	-	141	69	79	64	20
סך הכול	8,536	82	2,252	2,031	1,847	1,658	666

אנשים. כמו כן, אף ששיעור הגברים הפונים לשיקום בענפי נכות ונפגעי עבודה גבוה משיעור הנשים (תרשים 1) הרי שאחוז הגברים שסיימו תוכניות שיקום והצליחו להשתלב בעבודה קטן מאחוז הנשים שעברו מסלול דומה בכל אחד מהענפים הללו. מצב הפוך מתקיים בענף שאירים, שבו פונות יותר נשים לשיקום אולם שיעור גבוה יותר של גברים מצליח להשתלב בעבודה.

בדומה למסקנה שעלתה מלוח 6, ככל שגיל המשתקם צעיר יותר ההסתברות להיקלט בעבודה גדול יותר, שהרי 53% מהנקלטים וכן כ-55% ממסיימי הכשרה מקצועית או טרום הכשרה בני 39 ופחות.

ה. התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

תהליך השיקום המקצועי כרוך במימון תשלומים נלווים, אשר מטרתם לאפשר את השיקום. תשלומים אלה כוללים השתתפות של המוסד בהוצאות המחיה (דמי שיקום, אש"ל ושכר דירה), הלימוד (שכר לימוד, שיעורי עזר ומכשירים) והניידות (נסיעות בתחבורה ציבורית, נסיעות מיוחדות והשלמה לגמלת ניידות כמשתכר) של המשתקם. להלן הסבר קצר על סוגי התשלומים השונים:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה, בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים אשר אינם זכאים לקצבת נכות כללית או מעבודה, ובתנאי שהם לומדים 20 שעות שבועיות לפחות.
- **נסיעות:** החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית, במוניות⁴ ו/או השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי הגמלה.
- **שכר לימוד:** השתתפות המוסד בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה שעובר המשתקם, עד לסכום המרבי שנקבע בתקנות.
- **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר, על פי הצורך, בהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וסיוע מיוחד לנכים, אשר בשל נכותם הרפואית זקוקים לתרגום לשפת הסימנים, תמלול, הקראות וכו'.
- **שכר דירה:** השתתפות במימון בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, ובהתאם לתוכנית לימודיהם.

לוח 9

התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף, במחירי 2010 (אלפי ש"ח), 2006–2010

שנה	סך הכול	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
2006	201,248	124,455	25,118	11,899	32,943
2007	200,167	123,787	24,983	11,835	32,766
2008	198,565	125,469	24,275	11,132	31,258
2009	213,614	140,132	29,578	13,767	30,036
2010	221,527	146,653	31,370	14,152	29,352

4 משולם לנכים קשים, שעקב מצבם הרפואי אינם יכולים להתנייע בתחבורה ציבורית ואינם זכאים לניידות.

לוח 10

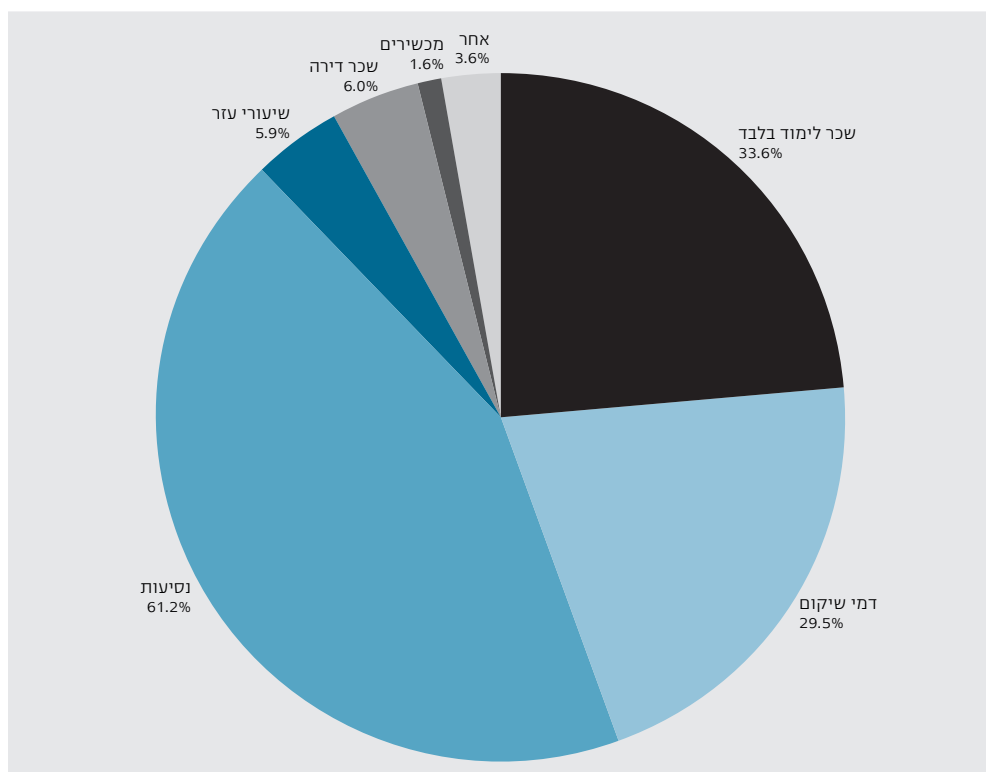
התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף, ומספר מקבלים לפי ענף, 2010

ענף	סה"כ	דמי שיקום	נסיעות	שכר לימוד	שיעורי עזר	שכר דירה	מכשירים	הוצאות אחרות
מספר מקבלים*	21,766	4,442	8,787	14,103	911	914	269	1,331
סה"כ תשלומים (באלפי ש"ח)	221,527	63,134	14,454	108,893	9,042	7,055	3,234	15,715
נכות כללית	146,653	35,812	11,234	81,185	8,550	6,680	3,043	149
נפגעי עבודה	31,370	16,791	1,874	11,853	367	260	48	177
שארים	14,152	6,747	1,164	6,082	84	4	24	47
נפגעי איבה	29,352	3,784	182	9,773	41	111	119	15,342
תשלום חודשי ממוצע (בש"ח)	10,177.8	2,528.6	316.3	1,744.7	1,043.6	1,173.2	4,209.1	7,724.9

* משתקם יכול לקבל יותר מסוג תשלום אחד.

תרשים 6

תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2010



- **מכשירים:** סיוע לנכים ברכישת מכשירים החיוניים והכרחיים לביצוע תוכנית השיקום (מחשב, מקלדת מותאמת לעיוורים, ספרים, ציוד לימודי וכו').
- **הוצאות אחרות (כולל אש"ל):** סיוע למיצוי זכויות כספיות בעיקר בקרב נפגעי איבה ונפגעי עבודה וכן השתתפות בהוצאת כלכלה בכפוף לתקנות.

בשנת 2010 הסתכמו התשלומים הנלווים לשיקום המקצועי ב-221.5 מיליוני ש"ח שחולקו בין 21,766 משתקמים, כלומר הוצאה שנתית ממוצעת של כ-10,000 ש"ח למשתקם. בלוח 9 מוצגת השוואה של סך תשלומי השיקום לאורך החומש האחרון. כפי שאפשר לראות, בשנת 2010 נמשכה העלייה בהוצאה לשיקום בענפי נכות, נפגעי עבודה ושאיירים, שהחלה בשנה הקודמת, במקביל לירידה בהוצאות השיקום בענף איבה. שינויים אלה נובעים בעיקר ממספר המשתקמים בכל ענף (תרשים 2). גם השנה, בדומה לשנת 2009, לתשלומי שכר הלימוד התרומה המשמעותית ביותר לשינוי בסך תשלומי השיקום.

בלוח 10 מובא פירוט של סך כל תשלומי השיקום ומספר המקבלים בשנת 2010, תוך הבחנה בין סוגי התשלום והענפים המזכים. כצפוי מתקבל כי היקף התשלומים הנלווים לשיקום הם ביחס חד-ערכי לסך המשתקמים בכל ענף, כאשר תשלומי ענף נכות הם הגבוהים ביותר ומהווים כ-66% מסך התשלומים (בדומה לשיעורם בין המשתקמים השנה). כמו כן עולה כי התשלומים לשכר לימוד מהווים את החלק העיקרי (כ-50%) בסך התשלומים וכי הם משולמים לכ-65% מהמשתקמים.

מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה ו/או הכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר ממי שאינו לומד או נמצא בהכשרה מקצועית (שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות, שכר דירה וכד'). ברור לכן מדוע עיקר התשלומים הנלווים משולמים לאוכלוסייה זו. בתרשים שלהלן מובאים התשלומים הנוספים על שכר הלימוד במקרה שאדם מקבל יותר מתשלום אחד. כשליש ממקבלי שכר לימוד אינם מקבלי תשלומים נוספים, כאשר אפשר להניח שרובם מקבלי קצבאות, וכ-30% מקבלים השלמה לקצבת נכות מלאה כחלק מהשתתפותם בתוכניות שיקום. כמו כן ב-61% מהמקרים משתתף המוסד בהוצאות הנסיעה של המשתקמים למקום הלימודים.

בשנת 2010 הסתכמו התשלומים הנלווים לשיקום המקצועי ב-221.5 מיליוני ש"ח שחולקו בין 21,766 משתקמים, כלומר הוצאה שנתית ממוצעת של כ-10,000 ש"ח למשתקם

התשלומים לשכר לימוד מהווים את החלק העיקרי (כ-50%) בסך התשלומים והם משולמים לכ-60% מהמשתקמים

12. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2007 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק – 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית מיד (לאחר חמישה ימי המתנה) למי שפוטר מעבודתו והראה נכונות לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגילו ולשכרו של המובטל³ ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם – לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי – עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה – 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
- 2 תקופת המימון המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:
 - **50 יום:** לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
 - **67 יום:** לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
 - **70 יום:** לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
 - **100 יום:** לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
 - **138 יום:** לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
 - **175 יום:** לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

חלק השכר של המובטל	עד גיל 28	מעל גיל 28
חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע	60%	80%
חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו	40%	50%
חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע	35%	45%
חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח	25%	30%

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, זכאי למענק בסכום של 8,804 ש"ח ב-2010. המענק מחושב כהכפלת גובה דמי אבטלה ליום ב-138 (ימים) ומחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. תיקוני חוק בביטוח אבטלה

1) קיצור תקופת אכשרה – הסכם לפי סעיף 9 לחוק

בעקבות המשבר הכלכלי המלווה במיתון במשק והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, בתחילת 2009 חוקקה הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. על פי ההסכם, מובטל בן 25 ויותר, שפוטר מעבודתו וצבר תקופת עבודה של 9 חודשים ב-18 החודשים שקדמו לאבטלתו, יהיה זכאי לגמלה מהמוסד (במקום עבודה ב-12 מתוך 18 חודשים). הגמלה שתשולם תהיה בגובה דמי אבטלה המגיעים לו אילו היה זכאי לדמי אבטלה, ולמשך תקופה שאינה עולה על מחצית התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה. הסכם זה נעשה תוך התניה ששיעור האבטלה במשק כפי שהוא מפורסם (רבעונית) בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא יפחת מ-7.5%.

ביוני 2009 הוחל ההסכם, משום ששיעור האבטלה במשק היה גבוה מ-7.5%. בסוף פברואר 2010 פג תוקפו של ההסכם, עם פרסום שיעור האבטלה במשק של 7.4%. בסך הכל, 10,183 מובטלים נהנו מהסכם זה בעלות של 107 מיליון ש"ח.

2) הארכת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה

בחודש דצמבר 2009, בעקבות המיתון במשק, הופעל הסכם קואליציוני נוסף המאפשר להאריך את התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים צעירים שצברו זכויות בביטוח אבטלה. תוקפו של הסכם זה פג בסוף שנת 2010.

על פי ההסכם, מובטלים צעירים עד גיל 25 יהיו זכאים לתשלום בעד 65 ימים לכל היותר (וזה תוספת של 15 יום לתקופה המרבית). מובטלים בני 25-28 יהיו זכאים לתוספת של 30 יום ולא יותר מ-97 יום. מובטלים בני 28-35 יהיו זכאים לתקופה מרבית של 125 יום במקום 100 יום – תוספת של 25 יום.

בעקבות ההסכם, כ-46 אלף מובטלים שונים בני 25-35 קיבלו זכאות לתוספת ימים לתקופה המרבית שהם זכאים לה, אם כי על-פי הנתונים רק 50% נהנו מהטבה זו ומיצו לפחות חלק מהתוספת שקבלו. העלות הכוללת של ההסכם זה היא בכ-100 מיליון ש"ח.

ג. נתונים ומגמות

במהלך 2010, שיעור האבטלה היה פחות או יותר יציב (חוץ מהרבעון השני) – בין 6.5% ל-7.2%. ברבעון השני היתה צניחה חד פעמית של שיעור האבטלה ל-5.9% – השיעור הנמוך ביותר שהיה בשנים האחרונות. בסך הכול הסתכם שיעור האבטלה במשק בשנת 2010 ב-6.6% – ירידה של כ-12% לעומת שנת 2009, שבה שרר מיתון.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היו מגמות זהות: במהלך שנת 2010 היתה ירידה רצופה במספר מקבלים כאשר ברבעון השני היתה ירידה חדה במיוחד. מספר המקבלים ירד משיא של כ-78 אלף ברבעון השלישי של 2009 לכ-57 אלף בסוף שנת 2010. בסך הכול 182,065 מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה במהלך השנה וכ-59 אלף מובטלים קיבלו דמי אבטלה במוצא לחודש. זו ירידה של כ-20% לעומת שנה קודמת.

ב-2010 שיעור האבטלה היה פחות או יותר יציב (חוץ מהרבעון השני) - 7.2%-6.5%

לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2006-2010

שנה	מקבלי דמי אבטלה		בלתי מועסקים	
	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מכוח העבודה
2006	55,941	23.7	236,100	8.4
2007	49,817	23.5	211,800	7.3
2008	48,045	26.7	180,000	6.1
2009	73,025	31.8	230,000	7.6
2010	58,634	28.1	209,000	6.6

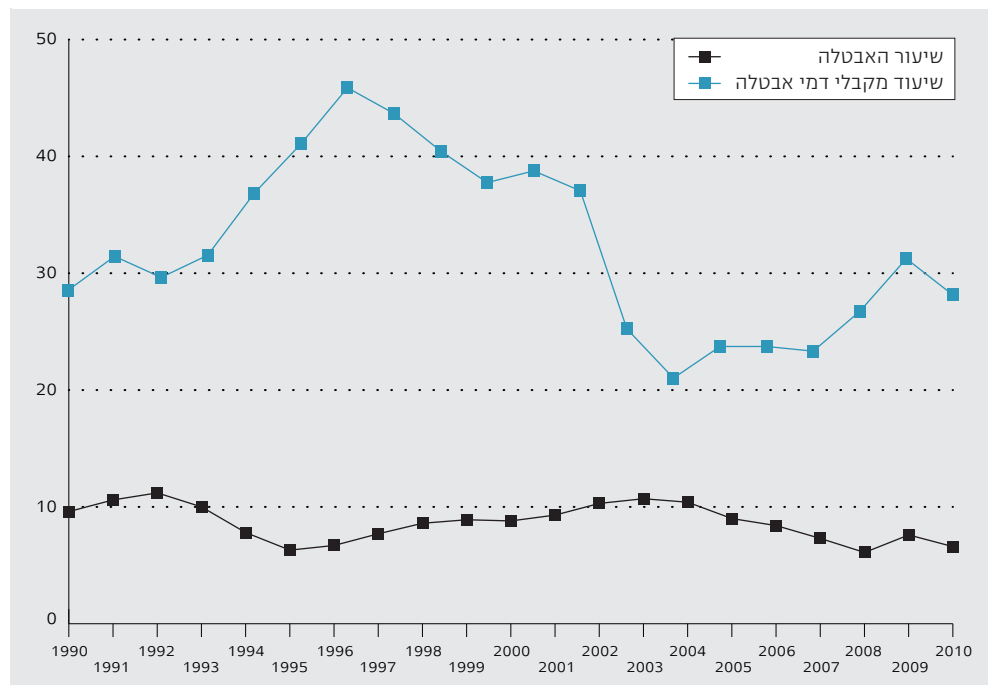
לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים משנת 2006 ואילך. שיעור המקבלים דמי אבטלה מבין הלא מועסקים הגיע לשפל של כ-21% בשנת 2004, התייבב ברמה של כ-23% בשנים 2005-2007 ועלה ל-26.7% ב-2008 ול-31.8% ב-2009, עם הגידול בשיעורי האבטלה והפעלת ההסכם האמור. הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2010 היתה תלולה יותר מהירידה במספרם של הבלתי מועסקים. בשנת 2010, עם הירידה באבטלה, ירד שיעור המקבלים ל-28.1%.

תרשים 1 מראה את המגמות בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשך מול המגמות בשיעור האבטלה מראשית שנות התשעים. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה), מראשית שנות התשעים בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו.

ב-2010 כ-59 אלף מובטלים קיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש - ירידה של 20% לעומת 2009

תרשים 1

שיעורי אבטלה ושיעורי מקבלי דמי אבטלה לאורך זמן, 1990-2010



ד. מקבלי דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים המקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. גם את החיילים המשוחררים יש לחלק לשתי תקופות שונות: לפני יולי 2007 ולאחר מכן. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד.

בעקבות שינוי החקיקה מיולי 2007, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

לוח 2 מראה כי בשנת 2010 היו מובטלים שקיבלו דמי אבטלה במוצע לחודש – וזו כאמור, ירידה של כ-20% לעומת שנה קודמת.

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. משנת 2007, בעקבות שינוי חקיקה שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, אין כמובן קשר בין שתי הסדרות.

הבחנה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנת 2010 היתה יציבות בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה לאחר עלייה מתמשכת בשנים קודמות, מכ-18% ב-2000 ל-29% ב-2009 (לוח 3).

החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה. שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית מקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות.

מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,650 ב-2006 ל-3,880 ב-2007 וכמעט התאפס בשנים האחרונות

החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה

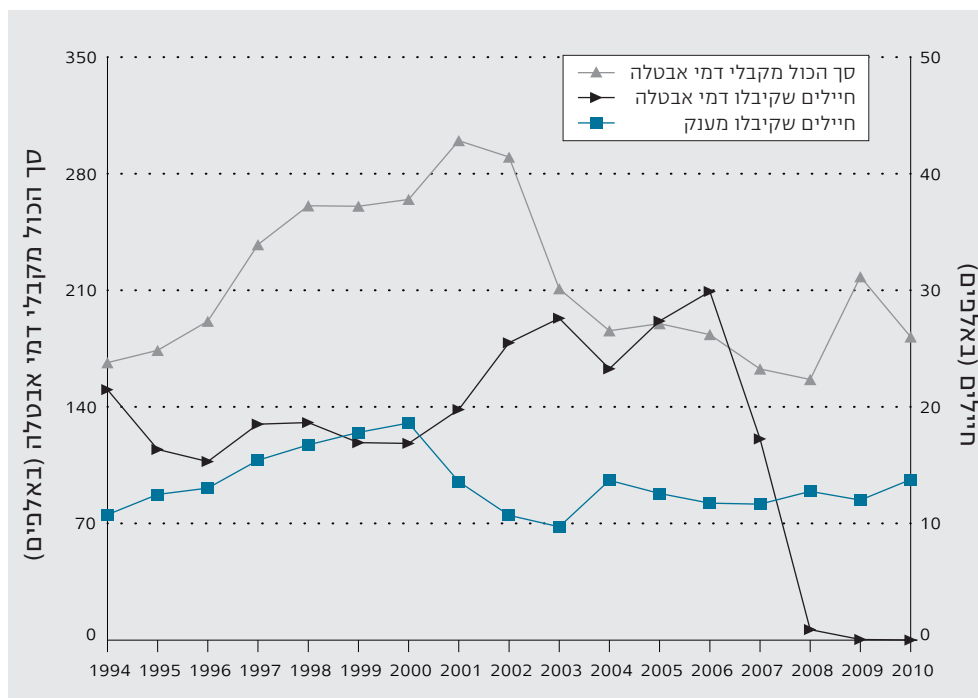
לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2010

שנה	מקבלי דמי אבטלה - סך הכול		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			חיילים משוחררים	
	מספרים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול (מספרים)	אחוז מסך כל המקבלים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול	אחוז מסך כל המקבלים
סך הכול							
2006	183,439	-3.4	153,538	83.7	-4.4	29,901	16.3
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4	-5.2	17,253	10.6
2008	156,450	-3.9	155,485	99.4	6.9	965	0.6
2009	218,174	39.5	218,124	100.0	40.3	40	-
2010	182,065	-16.5	182,039	100.0	-16.5	26	-
ממוצע חודשי							
2006	55,941	-4.9	49,294	88.1	-5.8	6,647	11.9
2007	49,817	-11.0	45,936	92.2	-6.8	3,881	7.8
2008	48,045	-3.4	47,871	99.6	4.2	174	0.4
2009	73,025	52.0	73,016	100.0	52.5	9	0.0
2010	58,634	-19.7	58,629	100.0	-19.7	5	0.0

תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים)
ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1990-2010



לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2010

שנה	סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
2006	100.0	26.1	73.9
2007	100.0	26.8	73.2
2008	100.0	28.3	71.7
2009	100.0	29.1	70.9
2010	100.0	28.3	71.7

ה. משך תשלום

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנת 2010 עקב ההסכם היו תקופות נוספות, 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכויות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון.

לוח 4, המציג את שיעורי מיצוי הזכויות ביחס לתקופת הזכויות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי המיצוי של מי שזכאים ל-175 ימי תשלום ומי שזכאים לעד 97 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות. שיעורי מיצוי אלה משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שב-2010 הסתמנה ירידה קלה במספר הימים

שיעורי המיצוי של מי שזכאים ל-175 ימי תשלום ומי שזכאים לעד 97 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות

לוח 4

**מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2009 וב-2010,
לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה (כאחוז מתקופת הזכאות המרבית)
ולפי תקופת הזכאות המרבית**

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית					סך הכול	תקופת הזכאות המרבית
	100% מתקופת הזכאות	מ-75% ועד 100% מתקופת הזכאות	מ-50% ועד 75% מתקופת הזכאות	מ-25% ועד 50% מתקופת הזכאות	עד 25% מתקופת הזכאות		
2009							
79.2	46.4	21.6	11.2	11.4	9.5	100.0	סך הכול
84.2	50.8	21.1	10.0	10.8	7.4	100.0	50 יום או 65 יום
84.0	50.1	19.6	12.7	11.5	6.1	100.0	67 יום או 97 יום
77.7	36.6	27.1	15.2	12.8	8.6	100.0	100 יום או 125 יום
77.2	43.9	21.1	11.1	13.2	10.7	100.0	138 יום
80.1	51.4	19.8	9.1	9.8	9.9	100.0	175 יום
2010							
78.7	45.5	20.5	11.2	14.6	8.2	100.0	סך הכול
85.3	53.4	21.1	11.4	9.4	4.7	100.0	50 יום או 65 יום
81.8	45.7	18.5	18.1	11.9	5.8	100.0	67 יום או 97 יום
77.7	36.7	26.2	13.3	16.1	7.7	100.0	100 יום או 125 יום
77.6	43.7	20.2	11.3	16.1	8.9	100.0	138 יום
78.8	49.5	18.5	8.7	14.5	8.8	100.0	175 יום

הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית בהשוואה ל-2009 – וזאת לכל קבוצות המובטלים חוץ מקבוצת המובטלים הזכאים לתקופה מרבית של עד 65 יום (הצעירים), שאצלם חלה עלייה קלה.

1. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי – ביטוח כנגד אבטלה – ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח 5 מראים כי משנת 2008 חל שנוי במגמה. לראשונה מאז 2004 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק – מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008. מגמה זו של עלייה נמשכה גם ב-2009-2010, שבה הגיעו דמי האבטלה הממוצעים לכ-52% מהשכר הממוצע במשק. יש לציין כי בשנת 2009 רמת דמי אבטלה היתה גבוהה במיוחד וזאת כתוצאה מהמשבר במשק שהיה מלווה בגל פיטורין גם בקרב בעלי שכר גבוה. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 ל-50% בשנתיים האחרונות, ובמקביל ירד אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע – מכ-62% ב-2007 ל-50% ב-2009-2010.

בשנת 2008 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק לראשונה מ-2004: 47% ב-2007, 50% ב-2008 ו-52% ב-2010

לוח 5

מקבלי דמי אבטלה* לפי גובה דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2010-2006

שנה	סך הכול	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק				
		עד 1/4 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע
2006	100.0	6.5	8.3	44.2	28.5	12.5
2007	100.0	7.6	10.6	43.7	25.6	12.5
2008	100.0	6.7	9.9	40.4	27.3	15.7
2009	100.0	5.2	7.8	38.0	29.8	19.2
2010	100.0	6.2	9.1	38.8	29.1	16.9

* לא כולל חיילים משוחררים

לוח 6

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2010-2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2010)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,183	-3.8
2007	1,757	1,950	-10.7
2008	1,840	1,952	0.1
2009	3,028	3,109	59.3
2010	2,534	2,534	-18.5

בשנת 2010, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-2.5 מיליארד ש"ח לעומת 3.0 מיליארד ש"ח ב-2009 - תוצאה של ירידה במספר המקבלים

בשנת 2010, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-2.5 מיליארד ש"ח לעומת 3.0 מיליארד ש"ח ב-2009 - ירידה של כ-19%. ירידה זו היא תוצאה של ירידה במספר המקבלים. במקביל ירד חלקם של התשלומים בענף האבטלה, מ-5.6% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2009 ל-4.4% ב-2010.

כוח העבודה האזרחי ומקבלי דמי האבטלה בשנים 2001-2008

מובטל שצבר תקופת עבודה בהתאם לחוק זכאי לדמי אבטלה. כדי לאמוד את שיעור מקבלי דמי אבטלה מתוך כוח העבודה, נעשה שימוש בקבצים של סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יחד עם קובצי מקבלי דמי אבטלה של המוסד לביטוח לאומי.

בשנת 2008, שיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ביחס לכוח העבודה היה 17 איש לכל 1,000 הייכים לכוח העבודה. במהלך השנים שיעורם ירד בהתמדה, מ-44% בשנת 2001 ל-17% ב-2008 - ירידה של יותר מ-60%. הירידה נבעה מההחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה שהחלו בשנת 2002.

לוח 1

מספר מקבלי דמי אבטלה לכל 1000 איש השייכים לכוח העבודה, לפי מין, 2008–2001

שנה	סה"כ	גברים	נשים
2001	44.2	41.6	47.3
2002	39.9	37.6	42.5
2003	28.6	26.9	30.5
2004	23.1	21.7	24.6
2005	22.6	20.7	24.9
2006	20.9	18.8	23.3
2007	17.9	15.7	20.3
2008	17.1	15.2	19.2

השוואה בין גברים לנשים מצביעה על יחס גבוה יותר אצל הנשים, כאשר הפער בין המינים גדל עם השנים. הסיבה להבדלים בשיעור מקבלי דמי אבטלה מכוח העבודה לפי מין נעוצה בעובדה ששיעור האבטלה בקרב הנשים הוא תמיד גבוה משיעור האבטלה בקרב הגברים. הסיבה להתרחבות הפערים עם השנים היא החמרות נוספות, ב-2007, שהביאו לירידה חדה במספר החיילים הזכאים לדמי אבטלה, שהם בדרך כלל גברים.

השוואה בין קבוצות גיל מצביעה על כך שבשנים שקדמו להחמרות הקשות בתנאי הזכאות (למשל ב-2001), שיעור מקבלי אבטלה מכוח העבודה פחת עם העלייה בגיל, ובשנים שלאחר מכן השתנתה המגמה והשיעור גדל עם העלייה בגיל.

עד שנת 2007, לקבוצת הגיל הראשונה (עד גיל 24), שיעור מקבלי דמי אבטלה מכוח העבודה היה הגבוה ביותר מבין כל קבוצות הגיל. ב-2008 שיעור זה צנח בחדות לנמוך ביותר מבין כל הקבוצות. הסיבה להבדלים אלה היא החמרות בתנאי הזכאות, שהקשו מאוד עם הצעירים.

לוח 2

מספר מקבלי דמי אבטלה על כל 1000 איש השייכים לכוח העבודה, לפי קבוצת גיל, 2008–2001

שנה	סה"כ	עד 24	29-25	34-30	39-35	44-40	45+
2001	44.2	53.8	49.8	44.7	44.8	40.0	39.3
2002	39.9	49.9	41.5	37.5	40.6	37.2	37.6
2003	28.6	35.1	25.7	25.2	29.3	26.0	29.9
2004	23.1	25.9	19.4	20.2	22.6	21.7	25.8
2005	22.6	28.8	19.2	20.4	22.2	20.9	24.0
2006	20.9	28.9	17.8	19.2	20.5	18.9	21.4
2007	17.9	18.4	14.5	17.2	18.5	17.3	19.4
2008	17.1	6.5	13.9	17.5	19.8	17.7	19.9

לוח 3

**מספר מקבלי דמי אבטלה לכל 1000 איש השייכים לכוח העבודה,
לפי מחוז מגורים, 2001-2008**

שנה	סה"כ	ירושלים	הצפון	חיפה	המרכז	תל אביב	הדרום	יהודה ושומרון
2001	44.2	27.6	60.0	48.2	37.1	35.8	62.6	33.9
2002	39.9	23.6	52.2	44.4	34.8	34.1	52.6	30.3
2003	28.6	16.4	32.1	32.6	27.0	26.3	35.6	23.3
2004	23.1	14.5	27.2	26.8	21.6	20.5	27.7	19.4
2005	22.6	14.0	28.1	25.7	21.2	19.2	28.5	18.5
2006	20.9	13.1	23.9	23.3	19.9	18.5	26.9	18.8
2007	17.9	11.1	21.1	19.8	16.5	16.1	23.3	15.5
2008	17.1	10.4	20.4	18.5	15.8	15.5	22.0	15.2

הבחנה על-פי אזורי מגורים מצביעה על הבדלים גדולים בשיעור המובטלים בין המחוזות: שיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך כוח העבודה גבוה ביותר בצפון ובדרום והשיעור הקטן ביותר הוא בירושלים.

11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם בשנת 1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל (ראו הגדרה בהמשך).

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2010 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור דומה (ב-2010 – 0.02%) במסגרת שיפוי האוצר.

הפעלת ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו הגמלאות לעובדים ולקופות גמל לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. מקצת ההגדרות בחוק

- **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים אשר הוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
- **עובד:** כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי פיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
- **קופות גמל:** כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ג. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק

גמלאות לעובד

שכר: סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו – שכר עבודתו, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד – לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום (בשנת 2010 – 3,850 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק.

פיצויי פיטורין: פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.

בשנת 2010 הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (103,675 ש"ח).

גמלאות לקופות גמל

נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (ב-2010 15,950 ש"ח).

ד. בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
- ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
- העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום קטן לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.

ה. המעסיקים בפשיטת רגל או בפירוק

פרק הזמן מאז שנותקו יחסי עובד-מעביד ועד לקבלת הגמלה אורך לעתים קרובות כמה שנים. מנתוני לוח 1 אפשר ללמוד על השפעתם של המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנת 2005 ושל שינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף. המיתון שאליו נקלע המשק הישראלי במחצית השנייה של שנת 2008 החל להשפיע על פעילות ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל בשנים 2009-2010 וצפוי להמשיך בשנים הבאות.

לוח 1

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2006-2010

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של קופות גמל	
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	אושרו*
2006	440	7,500	6,400	330	290
2007	450	7,000	8,400	180	190
2008	405	6,000	6,800	155	205
2009	450	7,300	6,800	215	210
2010	560	9,100	8,400	320	300

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2010-2006

שנת קבלת התיק	סך כל המעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		26+	25-6	5-1	אחוזים
2006	430	12.5	35.6	51.9	100.0
2007	440	8.2	32.2	59.6	100.0
2008	400	10.1	31.9	57.0	100.0
2009	440	14.9	37.6	48.5	100.0
2010	470	11.5	27.3	61.2	100.0

בשנת 2010 היו 560 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - עלייה של 24.4% לעומת 2009. התקבלו לטיפול 9,100 תביעות החדשות - עלייה של 24.7% לעומת שנת 2009, ואושרו 8,400 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2010 היה 4,500 - עלייה של 71.1% לעומת 2009.

בשנת 2010 היו 560 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - עלייה של 24.4% לעומת 2009

לוח 3

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2010-2006

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות שונות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2006	440	1.4	7.3	14.8	15.2	31.6	3.2	26.5
2007	450	2.9	5.8	8.7	15.1	34.2	3.3	30.0
2008	405	2.5	6.1	10.3	15.7	32.7	3.9	28.8
2009	450	2.6	7.1	13.3	14.9	30.7	4.2	27.2
2010	560	3.6	5.4	9.7	15.9	33.2	3.4	28.8

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2010 היה 4,500 - עלייה של 71.1% לעומת 2009

לוח 4

תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2010-2006

שנה	סך הכול (במספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות אחרות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
2006	6,400	4.4	7.1	8.9	12.3	28.9	2.7	35.7
2007	8,400	5.1	5.0	9.9	8.2	24.4	1.7	45.7
2008	6,800	9.2	5.1	11.9	12.2	18.6	1.2	41.8
2009	6,800	5.0	10.5	13.5	11.0	22.3	1.2	36.5
2010	8,400	6.4	4.4	7.9	10.2	28.8	4.6	37.7

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

מלוח 2 מתברר כי ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף בשנים 2006-2010 אושרו 1-5 תביעות לתיק. עם זאת יש להביא בחשבון תביעות עתידיות נוספות באותם תיקי מעסיקים בשנים הקרובות, אשר עשויות לשנות את התחלקות המעסיקים לפי מספר תביעות עובדים בתיקיהם. בשנת 2010 התרכזו מעסיקים אלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (33.2%), שירותים (28.8%) ובנייה ותשתית (15.9%) (לוח 3). בשנה זו היוו עובדי השירותים 37.7% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו ועובדי המסחר 28.8% מהם (לוח 4).

1. היקף התשלומים

בשנת 2010 שולמו 290.2 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל – עלייה של 29% לעומת 2009. 81.2% מן התשלומים שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 16% בעבור שכר בלבד ו-2.8% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

בשנת 2010 שולמו
290.2 מיליון ש"ח
לעובדים ולקופות
הגמל - עלייה של 29%
לעומת 2009

170 עובדים, שהם כ-2% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2010 את הגמלה המרבית המגיעה להם. האחוז הנמוך משקף כנראה את השכר הנמוך של העובדים שהגישו תביעות לגמלת פש"ר ואת משך העסקתם הקצר. 8.2% מהעובדים שבשםם הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות (לוח 6).

לוח 5

תשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2010-2006

שנה	התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)		
	פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	לקופות גמל	לעובדים	סך הכול
2006	3.3	23.7	73.0	12.6	139.6	152.2
2007	3.4	16.9	79.7	5.4	212.7	218.1
2008	4.0	16.8	79.2	8.2	189.0	197.2
2009	4.7	16.7	78.6	8.7	216.2	224.9
2010	2.8	16.0	81.2	11.7	278.5	290.2

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2010-2006

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
2006	140	2.1	1,170	33.8
2007	105	1.2	290	27.2
2008	170	2.5	250	15.5
2009	215	3.2	230	8.7
2010	170	2.0	370	8.2

ז. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף ראשי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פקודת פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד בשנת 2010 – 21,995 לשכר עבודה ו-32,993 לשכר ופיצוי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (103,675 ש"ח בשנת 2010), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו הכינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים בפשיטת רגל או בפירוק. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו הכינוס או צו פירוק, הסכום הנותר – 33,000 ש"ח – מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה – 19,500 ש"ח – היא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו בשנים 2006-2010 וכן את סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2010 43.5% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2010 הצליח המוסד לגבות 32.1 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 25.5% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

בשנת 2010 הצליח המוסד לגבות 32.1 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 25.5% מהחוב בדין קדימה בשנה זו

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2006-2010

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2006	56.3	37.0	5.9	10.5
2007	83.0	38.0	6.1	7.4
2008	69.0	35.0	10.0	14.5
2009	74.2	33.0	11.1	15.0
2010	126.0	43.5	32.1	25.5

1 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא כלפי נושים רגילים ולא כלפי נושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר עדיפות זה: (1) שכר עבודה, (2) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה, (3) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות, (4) מסים עירוניים.

פרק 4 פעילות ומגמות בתחום הגבייה

1. כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות על-פי חוק ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומי שאינם עובדים - בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה "שיפוי אוצר", והוא מהווה חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2010 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים וכן מתהליך החקיקה לשנים 2009 ו-2010, שבאו לקראת סוף תהליך שינוי חקיקה שהחלו בשנת 2005. ב-2005 החלה הפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק; ובמקביל הונהגו למעסיק שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח בדומה למבנה השיעורים הנהוג לפי חלקו של העובד השכיר והעובדים הלא-שכירים. לפני ששונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר יישום התיקון שילם המעסיק בתקופה ינואר-אוגוסט 2009 3.45% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.43% בשיעור הרגיל. בנוסף נעשו הצעדים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על העובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%; השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%; ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נערכו בתקציב אפס, דהיינו ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק, כדי שלא לגרום להפסד גבייה.

ביוני 2009 הסתיימה חקיקת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהיתה להם השפעה על הגבייה מחודש ספטמבר 2009 ו-2010: (1) העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזרה למצב ששרר ב-2008). (2) הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי. לכאורה שני מהלכים אלה היו אמורים להגדיל את סך גביית דמי הביטוח הלאומי, אך בפועל, תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ול-169% ב-2010 (ו-208% ב-2011).

לוח 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2009 ו-2010 ואת השפעת שינוי החקיקה על היקפה. בשנת 2010 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-47.6 מיליארד ש"ח: 45.4 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.2 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק², המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי אוצר בכ-7.1% במונחים ריאליים, בהשוואה לירידה של 1.4% ב-2009. הגידול מוסבר בעיקר מיציאה מהמשבר הכלכלי העולמי (לולא שינוי החקיקה שהונהגו החל ב-2009, הגבייה הישירה מן הציבור ב-2010 היתה עולה, על פי אומדן, ב-4.2% במונחים ריאליים).

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2010 ב-7.9% (לעומת ירידה של 1.9% ב-2009), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-5.8% (לעומת ירידה של 0.4% ב-2009). חלקה של גביית דמי ביטוח

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח שיעורי דמי הביטוח ומעוגן בסעיף 32 לחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

2 לוח 5 במבוא.

שני שינויים בחוק ההתייעלות הכלכלית השפיעו על הגבייה בשנים 2009-2010: העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק והכפלת התקרה לתשלום

ב-2010 גדלה ריאליית הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי האוצר בכ-7.1%, בהשוואה לירידה של 1.4% ב-2009

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח),
2010–2009

אחוזי שינוי 2010 לעומת 2009		נומינלי		2010		2009		סה"כ	
ריאלי	בניכוי	בפועל	בניכוי	בפועל	שינוי**	בניכוי	שינוי*		
בפועל	חקיקה	בפועל	חקיקה	בפועל	חקיקה	בפועל	חקיקה	חקיקה	
7.1	4.2	10.0	7.0	45,345	1,670	43,675	41,228	423	40,805
7.9	4.2	10.8	7.0	29,055	1,360	27,695	26,233	350	25,883
5.8	4.3	8.6	7.1	16,290	310	15,980	14,995	73	14,922

* 8 חודשים הפחתת דמי ביטוח למעסיק ותוספת גבייה בגין העלאת תקרה ל-4 חודשים.
** תוספת גבייה בגין הכפלת תקרה.

בריאות בסך הגבייה מן הציבור ירד מ-36.4% ב-2009 ל-35.9% ב-2010, בגלל הגדלת דמי ביטוח לאומי למעסיק שתואר לעיל - תהליך שמעלה את משקל דמי הביטוח הלאומי מן הציבור ובהכרח מוריד את משקל דמי ביטוח בריאות. שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג עלה ב-2010 ל-5.6%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המסים הישירים³ שנגבו מיחידים עלה, מ-45.8% ב-2009 ל-46.8% ב-2010, כתוצאה משיפור בגבייה הן במס הכנסה והן בביטוח הלאומי.

2. גביית דמי ביטוח לאומי

א. שיעורי דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח - שיעור מופחת ושיעור רגיל - לכל סוגי המבוטחים. מינואר 2006 השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע⁴. השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה - על חלקו של העובד השכיר, על חלקו של המעסיק וכן על העצמאי, ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק. כפי שעולה מלוח 2, השיעור המופחת חל על כל המבוטחים - השכירים והלא-שכירים - ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיק.

לוח 3 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג המבוטחים. ב-2010 היו כ-2.92 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורם דמי ביטוח לאומי. בשנה זו גדל מספר משרות השכירים על-פי אומדן ב-3.5%. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון⁵.

ב-2010 היו כ-2.92 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורם דמי ביטוח לאומי - גידול של כ-3.5% לעומת 2009

כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (60.4% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם

3 במסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המסים הישירים נכללים, נוסף על מסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).
4 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי - 8,307 ש"ח לחודש ב-2010, והבסיס לשיעורים מופחתים היה 50% מן השכר הממוצע עד סוף שנת 2005.
5 סעיף 5 בפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיית אלו.

לוח 2

שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2010-2009

דמי ביטוח בריאות	דמי ביטוח לאומי				סוג מבוטח	
	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת			
			2010	*2009		
3.1	5.0	4.92	4.52	13.10	13.10	לשכיר - סה"כ
3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	3.85	3.45	5.43	5.43	מעסיק
-	-	0.67	0.67	0.67	0.67	ממשלה
3.1	5.0	7.31	7.31	11.82	11.82	לעצמאי - סה"כ
3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23	עובד
-	-	0.59	0.59	0.59	0.59	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	7.00	7.00	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

* על הגבייה בעבור החודשים ינואר-אוגוסט 2009 בלבד.

לוח 3

מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי, לפי סוג המבוטח, 2009 ו-2010

אחוז השיוני	2010	2009	סוג המבוטח
3.5	2,920,000	2,820,000	מבוטחים שכירים* - סך הכול
4.0	234,751	225,686	מעסיקים** - סך הכול
4.0	172,102	165,464	מעסיקים 1-5 עובדים
3.7	43,695	42,128	מעסיקים 6-20 עובדים
4.7	15,226	14,536	מעסיקים 21-99 עובדים
4.8	3,109	2,968	מעסיקים 100-499 עובדים
4.9	619	590	מעסיקים +500 עובדים
6.2	734,118	691,485	מבוטחים לא-שכירים** - סך הכול
4.8	443,228	423,028	חייבים מהכנסתם - סה"כ
3.0	366,980	356,423	מעבודה (עצמאים)
14.5	76,248	66,605	לא מעבודה
8.4	290,890	268,457	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום - סה"כ***
7.4	174,536	162,449	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
22.6	51,816	42,254	תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)
1.2	64,538	63,754	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102) - ממוצע לחודש.

** הנתונים נוגעים לסוף שנה.

*** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (39.6%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (82.8%), אך בעקבות שינוי חקיקה שהוחל בשנת 2008, מחייבים בדמי ביטוח מבוטחים בעלי הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון), בשיעור שמעל 25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא. שיעורי דמי ביטוח החלים על הכנסה זו הם של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי. תיקון זה מוסיף להשפיע על גידול מתמשך בקבוצה זו - בשנת 2010 כ-14.5%.

הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-60%) לבין תלמידים וסטודנטים (40%). הנתונים מורים על גידול של כ-8.4% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2010 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים גדל בשיעור של 7.4%. במספרם של הסטודנטים חל גידול בשיעור של כ-22.6%. במספרם של בחורי הישיבה חלה עלייה ממוצעת של כ-1.2%.

לוח 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. ב-2010 גדל מספר המעסיקים בכ-4.0%. שיעור הגידול בלט יותר במספר המעסיקים הגדולים המעסיקים יותר מ-25 עובדים.

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

לוח 4 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2006-2010. בשנת 2010 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-31.3 מיליארד ש"ח: כ-29.1 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.2 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 7.3%. הגבייה מן הציבור גדלה

תקבולי המוסד לביטוח לאומי גדלו ב-2010 בשיעור ריאלי של 7.3%

לוח 4

גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג המבוטח, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2006-2010

אחוז השינוי הריאלי										
2010	2009	2008	2007	2006	2010	2009	2008	2007	2006	סוג המבוטח
7.3	-1.8	1.2	3.6	1.7	31,289	28,229	27,827	26,284	25,234	סך כל הגבייה
7.7	-2.4	0.4	3.1	1.0	28,220	25,351	25,132	23,944	23,113	שכירים ומעסיקים
3.2	3.4	10.1	9.8	9.7	3,069	2,878	2,695	2,340	2,121	לא-שכירים
7.2	-1.9	1.2	3.3	1.4	29,055	26,233	25,877	24,454	23,554	הגבייה מן הציבור - סה"כ
7.6	-2.4	0.3	2.7	0.6	26,148	23,519	23,319	22,234	21,541	שכירים ומעסיקים
3.7	2.7	10.2	9.7	9.7	2,907	2,714	2,558	2,220	2,013	לא-שכירים
8.3	-0.9	1.9	8.4	6.8	2,234	1,996	1,950	1,830	1,680	שיפוי האוצר - סה"כ
9.5	-2.2	1.3	8.2	6.6	2,072	1,832	1,812	1,710	1,572	בעבור מעסיקים
-4.5	15.5	9.6	10.5	10.2	162	164	138	120	108	בעבור לא-שכירים

בשנת 2010 ב-7.2% במונחים ריאליים. כמו כן, הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלית בשיעור של-8.3%. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2009 היה 92.9% מכלל תקבולי דמי הביטוח - רמה דומה לשנים הקודמות.

בשנת 2010 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-7.6% במונחים ריאליים, לעומת ירידה של 2.4% ב-2009. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה מהשינויים שחלו בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר בשנת 2010 עלה נומינלית ב-3.5% (לעומת עלייה של 0.6% ב-2009). משרות שכיר עלו ב-3.9% ב-2010 (לעומת עלייה של 0.5% ב-2009). שינויי החקיקה והמצב הכלכלי המשופר במשק העלו באופן ניכר את הגבייה.

הגבייה הישירה ממבוטחים לא שכירים גדלה ריאלית ב-2010 ב-3.7% נוסף על הגידול הריאלי בשיעור של 2.7% ב-2009. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים גדלו במעט (מ-89.8% ב-2009 ל-90.2% ב-2010) בגלל שינויי החקיקה בחוק ההסדרים לשנים 2009-2010. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-94%). בשנת 2010 הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות משנת 2008 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - עלתה במונחים ריאליים ב-4.2%. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום ומהווה כ-5% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, גדלה ריאלית ב-4.4%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים והלא עובדים ולא עצמאים מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם כולל יתרת החוב הוא כ-94.9% ב-2010, אצל המבוטחים ברמת המינימום שיעור זה מגיע לכ-48.9% בלבד.

3. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף ומספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל תושב ישראל חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה קבוצות הפטורות מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 5.0% על יתרת ההכנסה שמעל 60% השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שהיא 10 פעמים "הסכום הבסיסי" (מ-1/8/2009 עד 31/12/2010). גם כאן העדכון הוא בשיעור עליית המחירים.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם לרמת הכנסתם. לוח 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכן (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.

מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (דהיינו מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (95 ש"ח לחודש החל מינואר 2010). קבוצות מסוימות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות: עקרות בית, עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה, עובדים בני פחות מ-18, תלמידים בני פחות מ-21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא פטורים מתשלום דמי ביטוח למשך 12 חודשים, ועצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

ב. תקבולי דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. לוח 6 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2010 גבה המוסד כ-16.3 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זו עלייה של 5.8% במונחים ריאליים, לעומת ירידה של 0.4% שחלה ב-2009. בשנת 2010 נגבו משכירים 80.2% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-10.2% וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.6%. דמי ביטוח בריאות שנגבו מהמבוטחים הלא-שכירים מתחלקים כך: 70% מעצמאים ו-30% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

ב-2010 גבה המוסד כ-16.3 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה ריאלית של 5.8%

לוח 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי. בשנת 2010 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,563 מיליון ש"ח, ובמונחים ריאליים חלה עלייה של 2.0% בהשוואה לשנה הקודמת. בולט במיוחד הגידול בדמי ביטוח בריאות שנוכו מקצבת נכות והירידה בדמי ביטוח בריאות שנוכו מדמי אבטלה. כ-71% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (בהם אלה המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכן.

לוח 5

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2010

סוג גמלה	דמי ביטוח בריאות חודשיים
גמלאות מחליפות שכר	
דמי לידה	
דמי פגיעה	3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע
דמי אבטלה	5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה
תגמולי מילואים	
דמי תאונות	
פשיטת רגל ופירוק תאגיד	
זיקנה ושאירים	
עם השלמת הכנסה	95 ש"ח
ללא השלמת הכנסה	
ליחיד	180 ש"ח
לזוג	261 ש"ח
גמלאות אחרות	
הבטחת הכנסה	
מזונות	95 ש"ח
נכות ותלויים מעבודה	
שאירים בגיל העבודה	

לוח 6

גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2006-2010

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי	
					נומינלי	הריאלי
2006	12,558	10,021	1,185	1,352	6.1	3.9
2007	13,456	10,820	1,288	1,348	7.1	6.6
2008	14,574	11,755	1,426	1,394	8.3	3.6
2009	14,995	11,975	1,528	1,492	2.9	-0.4
2010	16,290	13,067	1,660	1,563	8.6	5.8

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על "נוסחת הקפיטציה", המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של כל מבוטח. החל ב-1 בנובמבר 2010, נוספו לנוסחת הקפיטציה שני משתנים חדשים: מינו של המבוטח וריחוק מקום מגוריו ממרכזי האוכלוסייה (ר' תיבה). לוח 8 מראה, כי שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוגרים ושל חברים הגרים ביישובים מרוחקים ממרכז הארץ. כך למשל, כ-73% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-68% מתושבי הפריפריה הם מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2010 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית

החל ב-1 בנובמבר 2010, נוספו לנוסחת הקפיטציה שני משתנים חדשים: מינו של המבוטח וריחוק מקום מגוריו ממרכזי האוכלוסייה

לוח 7

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2009 ו-2010

גמלה	2009	2010	שינוי שנתי ריאלי (אחוזים)
סך הכול	1,492.0	1,563.0	2.0
זיקנה ושאיירים	1,041.6	1,103.4	3.2
נכות מעבודה	30.5	32.8	4.6
נכות	151.8	163.8	5.1
הבטחת הכנסה	77.5	78.5	-1.4
שירות מילואים	0.7	0.2	-68.5
דמי לידה	89.3	95.4	4.0
אבטלה	67.0	53.2	-22.7
דמי פגיעה	10.0	10.6	3.1
מזונות	6.4	7.2	9.4
פשיטות רגל	3.4	4.1	18.4
אחר	13.6	13.7	-2.2

לוח 8

מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של תקבולי דמי ביטוח בריאות לפי קופת חולים (אחוזים), דצמבר 2009 ודצמבר 2010

קופת חולים	דצמבר 2009		דצמבר 2010	
	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
כללית	52.47	56.87	52.30	56.71
לאומית	9.23	8.61	9.18	8.57
מאוחדת	13.53	11.63	13.59	11.58
מכבי	24.77	22.89	24.93	22.14

היה כ-52% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-57%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. יש לציין כי החל ב-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. הקפיטציה החודשית מאפשרת לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

מקורות המימון של שירותי הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הם כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי;
- סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד לביטוח לאומי (משנת 2010);
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד לכיסוי עלותן של סל שירותי הבריאות.

ב-2010 חלקה של המדינה במימון סל הבריאות ירד לכ-39.3%, לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח הבריאות שעלה לכ-54.3%

על פי אומדן לשנת 2010, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-2.2 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-30.3 מיליארד שקל (לוח 9). במונחים ריאליים, זו עלייה של כ-4.9% לעומת השנה הקודמת. בשנת 2010 חלקה של המדינה במימון הסל ירד לכ-39.3%, לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח הבריאות, שעלה לכ-54.3% בשנה זו. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007). תיקון זה מסביר את הקטנת השתתפות המדינה בכ-1% החל משנת 2008.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 10). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפי הקפיטציה, כגון הוצאות בעבור מחלות

לוח 9

עלות ומקורות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים, 2010–2006

מקור	2006	2007	2008	2009	*2010
עלות (מיליוני ש"ח) מקורות (אחוזים)	24,041	24,946	26,583	28,141	30,324
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות**	51.5	53.4	54.8	53.4	54.3
תקציב המדינה	43.1	41.2	38.8	40.2	39.3
הכנסות עצמאיות	5.4	5.4	6.4	6.4	6.4

* אומדן משרד הבריאות (פברואר 2011).
 ** כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). בשנת 2010 הועבר סכום של 377 מיליון ש"ח.

לוח 10

עלות סל הבריאות לנפש לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2010), 2010–2009

קבוצת גיל	2009	*2010
סך הכול לנפש מתוקנת	3,421	3,534
עד שנה	5,302	5,535
1–4	3,284	3,326
5–14	1,608	1,617
15–24	1,368	1,411
25–34	1,950	2,015
35–44	2,326	2,401
45–54	3,660	3,780
55–64	5,781	6,004
65–74	9,783	10,110
75–84	12,177	12,665
85 ויותר	13,888	14,186

* אומדן.

קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2010, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,534 ש"ח לעומת 3,331 ש"ח ב-2009 - גידול ריאלי של כ-3.3%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: עלותן של קבוצות הגיל ה"צעירות" נמוכה יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2010 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) היתה גבוהה פי 4 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים, ופי 10 מעלות הסל בקבוצת הגיל 15-24.

השינוי בנוסחת הקצאת כספי ביטוח בריאות בין קופות החולים – השפעות על מימון מערכת הבריאות

"נוסחת הקפיטציה" משמשת להקצאת כספי ביטוח בריאות לקופות החולים ומתבצעת בהתאם למספר המבוטחים המשוקלל בכל קופת חולים על פי הרכב הגילים. בעקבות המלצות צוות בין-משרדי שבחן את שיטת חלוקת מקורות המימון בין קופות החולים¹, אישרה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת תיקון לנוסחת הקפיטציה שנכנס לתוקף החל ב-1 בנובמבר 2010.

התיקון קובע שבחישוב מספר המבוטחים המשוקלל יינתן משקל לכל אחד ממבוטחי הקופות לפי גילו, מינו וריחוק מקום מגוריו ממרכזי האוכלוסייה. עד כה, חלוקת כספי ביטוח הבריאות התבססה על גיל המבוטח בלבד. משקלות הגילים עודכנו בהתאם לבסיס הנתונים המעודכן. השינוי הביא לכך שחלוקת הכספים נעשתה בצורה יעילה ומדויקת יותר, תוך כדי מתן תמריץ לקופות החולים לתת את השירות המיטבי לכל מבוטחיהן ללא הבדל בגיל, מין ומקום מגורים.

עדכון משקלות הגיל

השינוי הראשון בנוסחת הקפיטציה נעשה ביולי 2005: עודכנו משקלות הגילים ונוספו שתי קבוצות גיל חדשות (עד 1, ומעל גיל 85). בנובמבר 2010, עודכנו המשקלות בהתאם לתשתית הנתונים המעודכנת בנוגע להוצאות בשירותי בריאות בכל קבוצות הגיל, כגון אשפוז, תרופות, מרפאות חוץ, וכו'.

הוספת משתנה – מגדר

משתנה המגדר מבחין בין צורכי הבריאות של שתי קבוצות המגדר (גברים ונשים), ומתמקד בקבוצות גיל הפריזון. מקדמי הנוסחה החדשה לעומת הנוסחה הקודמת מוצגים בלוח שלהלן.

הנוסחה החדשה מגדילה את ההקצאה המוקדשת לגברים הקשישים (בני 65 ויותר), אך מפחיתה את משקלן של הנשים הקשישות. כמו כן, נשים בגיל הפריזון (בעיקר בגיל 25-45) מקבלות, בנוסחה החדשה, תוספת משקל אשר נגרעה מקבוצות גיל המקבילות של הגברים.

הוספת משתנה – ריחוק גיאוגרפי

נתוני משרד הבריאות מצביעים על כך שיש בישראל פערים בהיצע שירותי בריאות בין אזור המרכז לאזורי הפריפריה (צפון ודרום), כאשר בפריפריה נתוני הלמ"ס מצביעים על שיעור גבוה

1 המלצות הצוות הבין-משרדי לעדכון נוסחת חלוקת מקורות המימון לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי בין קופות החולים, מוגש לשרי הבריאות והאוצר, ירושלים, יוני 2010.

לוח 1

משקלות נוסחת הקפיטציה לפי גיל ומין – השוואה בין השיטה החדשה לישנה

השינוי במשקלות (נקודות)			משקלות מ-1/11/2010		משקלות עד 31/10/2010	קבוצת גיל
שינוי משוקלל	נקבה	זכר	נקבה	זכר		
+0.10	-0.14	+0.32	1.41	1.87	1.55	עד 1
-0.11	-0.21	-0.02	0.75	0.94	0.96	5-1
-0.07	-0.09	-0.06	0.38	0.41	0.47	15-5
0.00	+0.03	-0.04	0.43	0.36	0.40	25-15
0.00	+0.16	-0.16	0.73	0.41	0.57	35-25
0.00	+0.10	-0.11	0.78	0.57	0.68	45-35
0.00	+0.07	-0.08	1.14	0.99	1.07	55-45
+0.05	+0.01	+0.10	1.70	1.79	1.69	65-55
0.00	-0.23	+0.28	2.63	3.14	2.86	75-65
+0.14	-0.16	+0.57	3.40	4.13	3.56	85-75
-0.28	-0.54	+0.17	3.52	4.23	4.06	85 ויותר

יותר של אוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר. בשנת 2008, פיתחה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את "מדד הפריפריאליות של רשויות מקומיות בישראל" אשר מחלק את הרשויות המקומיות ל-10 אשכולות לפי מידת הפריפריאליות של כל רשות. ערך מדד הפריפריאליות מתקבל כמוצע של שני מרכיבים: מרכיב "הנגישות הפוטנציאלית" שמשקלל בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות בארץ לבין גודל האוכלוסייה שלהן, ומרכיב "הקרבה לגבול מחוז תל אביב", שמחושב כך שרשות מקומית קרובה יותר למחוז תל אביב מקבלת ערך גבוה יותר. מבטוח המתגורר ברשות מקומית המסווגת תחת אחת מארבעת האשכולות התחתונים של מדד הפריפריאליות מוגדר כ"תושב פריפריה" בנוסחת הקפיטציה החדשה: בחישוב מספר המבוטחים המשוקלל, הוא מקבל תוספת של 0.04 נקודה למשקל שנקבע לכל קבוצת גיל ומין.

השלכות השינוי בנוסחת הקפיטציה על חלוקת התקבולים

הנוסחה החדשה מעניקה משקל רב יותר לתושבי הפריפריה, למבוטחים הקשישים, ולנשים בגיל הפרייה. לדעת הצוות הבין-משרדי שהמליץ על השינוי בנוסחת הקפיטציה, שינויים אלו יביאו להקצאה נכונה יותר של משאבי חוק ביטוח בריאות ממלכתי מבלי שתעורר יציבותה של מערכת הבריאות.

סימולציה שנערכה במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי בחנה את השפעת הנוסחה החדשה על חלוקת כספי ביטוח בריאות בין קופות החולים על בסיס תקציב הבריאות שחולק לקופות החולים ב-2010. לוח 2 מציג את תוצאות חישוב שיעורי החלוקה על פי הנוסחה החדשה לעומת הנוסחה הקודמת, במועד השינוי (בנובמבר 2010).

מבדיקת השפעת השינוי בנוסחת הקפיטציה על חלוקת התקבולים בין קופות החולים, עולה כי קופת חולים כללית הגדילה את חלקה בתקציב הבריאות בכ-0.22 נקודות האחוז לעומת חלקה לפי הנוסחה הקודמת. לעומת זאת, קופת חולים לאומית הפסידה כ-0.02 נקודות האחוז, מכבי הפסידה כ-0.05 נקודות האחוז ומאוחדת הפסידה כ-0.14 נקודות האחוז.

לוח 2

**מספר המבוטחים המשוקלל לפי נוסחת הקפיטציה החדשה
לעומת הנוסחה הקודמת, נובמבר 2010**

מספר המבוטחים המשוקלל (אחוזים)			קופת חולים
ההפרש	לפי הנוסחה הקודמת	לפי הנוסחה החדשה	
0	100.000	100.000	סך הכול
+0.217	56.529	56.746	כללית
-0.021	8.593	8.572	לאומית
-0.054	23.168	23.114	מכבי
-0.142	11.710	11.568	מאוחדת

בעקבות השינוי בנוסחת החלוקה, קופת חולים כללית תזכה בתקציב נוסף של כ-60 מיליון ש"ח לשנה. לעומת זאת, מאוחדת תפסיד כ-40 מיליון שקל בשנה, מכבי תפסיד כ-15 מיליון ש"ח בשנה ולאומית כ-5 מיליון שקל בשנה. כדי לקזז את ההפסדים של חלק מקופות החולים הנובעים מיישום נוסחת הקפיטציה החדשה וכן כדי לעודד תחרות בין קופות החולים באזורי הפריפריה, משרדי האוצר והבריאות החליטו להגדיל את תקציב סל הבריאות ב-160 מיליון ש"ח בשנה.

4. התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכאות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב התעסוקה שלו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי, שצוינו בתחילת הפרק - מינימום ומקסימום להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים - מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאליות במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי מהווה אלמנט רגרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד - הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע וכן העלאת תקרת ההכנסה באוגוסט 2009 (מ-5 ל-10 פעמים הסכום הבסיסי) - נועדה למתן את הרגרסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מ-1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילו את קובעי המדיניות לאמץ את האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

נתוני ההכנסות המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו נוגעים לשנת 2008. הנתונים בלוחות 12 ו-13 נוגעים למצב החוקי בשנת 2008, כלומר בהתחשב בשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ובהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 5 פעמים הסכום הבסיסי). הצעדים שבוצעו במסגרת הרפורמה במסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת החל על העובד מ-1.4% ל-0.4%, הגדלת השיעור הרגיל מ-5.58% ל-7.0% והגדלת מדרגת השיעור המופחת מ-50% השכר הממוצע ל-60% ממנו) באים לידי ביטוי גם בשיעור דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2008.

לוח 11 מציג נתונים על ההכנסה (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה

לוח 11

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2008

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
3.1	0.4	3.5	27	4	31	882	1
3.1	0.4	3.5	65	8	74	2,107	2
3.1	0.4	3.5	98	13	110	3,157	3
3.1	0.4	3.5	124	16	140	3,997	4
3.1	0.4	3.5	150	19	169	4,833	5
3.5	1.8	5.3	206	108	314	5,872	6
3.8	2.8	6.3	276	205	481	7,269	7
4.1	3.8	7.9	364	356	740	9,425	8
4.4	4.8	9.1	593	650	1,243	13,614	9
4.7	5.8	10.5	1,210	1,513	2,723	25,946	10
3.9	3.1	7.0	298	236	534	7,710	ממוצע

לוח 12

עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש בשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2008

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש בשנה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
9.6	20.8	30.3	59	129	188	620	1
3.6	7.8	11.4	59	129	188	1,156	2
3.1	6.7	9.8	68	147	215	2,188	3
3.1	6.7	9.8	96	209	306	3,111	4
2.9	6.7	9.6	116	273	390	4,069	5
3.3	7.2	10.5	172	374	546	5,183	6
3.7	8.1	11.9	254	555	809	6,827	7
4.1	8.9	13.0	376	824	1,199	9,258	8
4.4	9.6	13.0	597	1,313	1,910	13,684	9
4.7	10.5	15.2	1,609	3,550	5,159	33,928	10
3.9	8.6	12.5	315	691	1,006	8,053	ממוצע

כל אחד מחמשת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-5.8% בעשירון העליון

החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁶. הם מורים כי כל אחד מחמשת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4%

6 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחננו ציות מלא של המעסיקים לחוק שכר המינימום, וששכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה.

מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-5.8% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בחמשת העשירונים הראשונים הוא 3.1%.

לוח 12 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2008. נציין כי בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, בגלל קיום מינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע), המבליט את גרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי, והוא עולה בהדרגה עד 10.5% בעשירון העשירי. השפעת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם גבוה בהכנסה זו. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח הבריאות בעשירונים השונים.

שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים הוא 6.7% בעשירון השלישי, והוא עולה בהדרגה עד 10.5% בעשירון העשירי

יש לציין שבניגוד לשכירים, הכנסת העצמאים בכל עשירון מצוינת במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים בלוח 11 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים בלוח 12.

5. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים נוגעים למספר השכירים שדווחו בידי המעסיק בטופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות נוספות, והן מופרטות להלן.

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי קיבוץ ומושב שיתופי מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2010 דווח על כ-45 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-130 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2010 דווח על כ-195 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.

עובדים מהרשות הפלסטינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2010 דווח על כ-26 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-5.2 מיליון ש"ח לשנה. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,210 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2010 הועסקו בישראל כ-94 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,520 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 40 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2010 שילמו דמי ביטוח כ-55 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-330 מיליון ש"ח לשנה.

מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד התמ"ת הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2010 לכ-38 אלף בממוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-13 מיליון ש"ח לשנה.

נספחים

פרסומים



סקרים

ז'ק בנדלק, **חברות בקופת חולים, 2009**, סקר מס' 227, יוני 2010

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2009 בהשוואה ל-2008. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי נתונים לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלבדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2009, כ-7.5 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.5% בקופת החולים הכללית, כ-24.8% בקופת חולים מכבי, כ-13.5% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.2% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2009 כ-263,200 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-106,800 מבוטחים עברו לקופה אחרת. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה יותר.

ז'ק בנדלק, **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 2008**, סקר מס' 228, אוקטובר 2010

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנת 2008. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים שכירים והעובדים העצמאים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2008, היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.9 מיליון שכירים, כ-232 אלף עובדים עצמאים וכ-40 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 8,518 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 8,406 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-32% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

ז'ק בנדלק ואחרים, **מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD, 2009**, סקר מס' 229, אוקטובר 2010

פרסום זה מציג את מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל בהשוואה למצב הקיים במדינות החברות בארגון לפיתוח ושיתוף פעולה כלכלי (OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). שילוב מדינת ישראל לארגון המדינות המתועשות מאפשר להציג בעבור ישראל נתונים שרובם הותאמו להגדרות של ה-OECD. ארגון ה-OECD מהווה מסגרת מתאימה להשוואת המדיניות החברתית של ישראל עם המדינות המפותחות. ההשוואה מלמדת על הפערים בהיקף הכיסוי הביטוחי בין המדינות השונות ומאפשרת לבסס הצעות לשיפור המערכת הביטחון הסוציאלי בישראל.

בפרסום מידע עדכני על מערכות הביטוח הסוציאלי בישראל ובמדינות ה-OECD משני היבטים: ההיבט החוקי (כגון האוכלוסייה המבוטחת בגמלאות השונות, תנאי הזכאות, מקורות המימון, שיעור דמי הביטוח ורמת הקצבאות) וההיבט הסטטיסטי (כגון מספר מקבלי הקצבאות, וסך התשלומים).

הפרק הראשון מציג נתונים כלליים על כלכלת ישראל לעומת מדינות ה-OECD. בפרקים 1-7, מוצגים נתונים על תשלומי הגמלאות: אמהות, ילדים, נפגעי עבודה, אבטלה, נכות וזיקנה. מהנתונים ההשוואתיים עולה כי רמת הנדיבות של הביטוח הסוציאלי בישראל נמוכה יחסית. כך, לדוגמה, ישראל מתאפיינת ברמה נמוכה במיוחד של קצבת ילד ראשון. כמו כן, תקופת העבודה המזכה בדמי אבטלה ארוכה יחסית כאשר התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה נמוכה יחסית. אשר לקצבת הזיקנה, רמתה בישראל נמוכה בהשוואה לפנסיה הציבורית של רוב מדינות ה-OECD.

הפרק האחרון מציג נתונים על מימון הביטוח הסוציאלי. גביית דמי הביטוח כאחוז מהתמ"ג בישראל נמוכה מרוב מדינות ה-OECD. חלקו של העובד בתשלום דמי הביטוח גבוה מחלקו של המעסיק, וזו מגמה הפוכה מזו הקיימת במדינות ה-OECD. כמו כן, דמי הביטוח שהמעסיקים משלמים בעבור עובדיהם נמוכים מאלה שבמדינות ה-OECD.

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2010, סקר מס' 230, ינואר 2011

שינויים בנורמות החברתיות בעשורים האחרונים ושינויי חקיקה של שנת 2003, הביאו לכך שהאמהות המצטרפות לאוכלוסיית מקבלות דמי מזונות הן בעלות מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה שונים מהנשים הוותיקות יותר באוכלוסייה זו: בשנת 2010 הנשים המצטרפות היו צעירות יותר ואמהות לילדים רבים יותר. כמו כן שיעור הידועות בציבור בקרבן והנפרדות שעדיין נשואות לחייב גבוה יותר לעומת הנשים הוותיקות במערכת. גם במעמד התעסוקה נמצאו הבדלים: שיעור הנשים המועסקות קטן יותר אצל הנשים שהצטרפו לראשונה ב-2010 לאוכלוסיית מקבלות דמי מזונות.

בסך הכול, בסוף שנת 2010 היו כ-51 אלף תיקי מזונות פעילים במוסד לביטוח לאומי: כ-20 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות בתקופה זו וכ-31 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום אך נשאר חוב של בני הזוג. תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות התקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות משרד האוצר.

ב-2010 שילם המוסד לביטוח לאומי דמי מזונות בסכום של כ-446 מיליון שקל חדש. סך התקבולים מבני הזוג החייבים לתקופה זו הגיע לכ-179 מיליון ש"ח, שהם כ-40% מסך התשלומים ששולמו לנשים בשנה.

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2010, סקר מס' 231, פברואר 2011

בחוברת מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2010 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני התעסוקה שלהם. עוד מוצגים בחוברת כמה מאפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, שיעור האבטלה במשק ירד מ-7.6% ב-2009 ל-6.8% ב-2010, וזו ירידה של כ-10%. אצל הנשים הירידה היתה חדה יותר. יש לציין כי לראשונה בשנת 2010 שיעור האבטלה של הגברים היה גבוה משיעור האבטלה של הנשים.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היתה ירידה, חדה אף יותר, של כ-20%. כתוצאה מהפער בשיעור הירידה, אחוז מקבלי דמי אבטלה מתוך כלל הבלתי מועסקים ירד מ-32% ל-27%.

בסך הכול שולמו דמי אבטלה בסכום של 2,534 מיליון ש"ח, שהם פחות מרבע מסך דמי ביטוח שנגבו לענף זה.

מקור הנתונים לדוח הוא קובץ תביעות לדמי אבטלה שאושרו. תביעות אלה כוללות פרטים על התשלומים, על מאפייני דמוגרפיה וכן על היסטוריית התעסוקה של התובעים.

אסתר טולידנו ותמי אליאב, משפחות חד הוריות 1993-2010, סקר מס' 232, מארס 2011

בדומה לעולם המערבי, בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת בישראל התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות, הן בעקבות שיעורי גירושין ההולכים וגדלים והן כתוצאה מהתרחבות ניכרת בילודה של נשים רווקות הבוחרות ללדת ללא בן זוג. כיוון שבמשפחה חד-הורית יכולת ההשתכרות למפרנס אחד מוגבלת, מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר וחלקן בקרב המשפחות העניות גדול בהרבה מחלקן באוכלוסייה. כך, שיעור העוני של משפחות חד-הוריות מגיע לכ-30%, לעומת כ-25% בקרב משפחות שבהן זוג הורים עם ילדים, אף ש-80% מהמשפחות החד-הוריות העניות הן משפחות עובדות. זאת ועוד: בראש מרבית המשפחות האלה עומדת אישה, דבר המעמיד את פרנסת המשפחה בנחיתות גדולה אף יותר לנוכח הפערים הקיימים בין שכר הגברים לשכר הנשים. מסיבות אלה קובעי המדיניות החברתית בארץ ובעולם ממקדים את תשומת הלב בקבוצה זו ובמציאת פתרונות למצבה המיוחד.

אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל התרחבה מאוד בעשורים האחרונים מעבר לקצב הגידול של סך כל המשפחות עם ילדים. בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות החד-הוריות ל-129 אלף, שהם 12.4% מסך המשפחות בארץ, ומספר הילדים בהן הגיע ל-215,477, שהם 8.6% מסך ילדים בארץ.

ברוב המוחלט של המשפחות החד-הוריות עומדת אישה כראש משפחה. רק ב-3% מהמשפחות החד-הוריות עומד גבר.

שינויי חקיקה הנוגעים לזכויות של הנשים החד-הוריות במערכת הסוציאלית הביאו לשינויים בהתנהגות התעסוקה של נשים אלה, אך בכל התקופות, שיעור התעסוקה ורמת ההכנסה מעבודה של הנשים החד-הוריות היה גבוה מאלה של אימהות במשפחות עם בן זוג.

מחקרים לדיון

אסתר טולידנו, נעם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב, הכנסה משפחתית ומשקל יילודים, מחקר לדיון מס' 102, נובמבר 2010

משקל נמוך של יילודים משפיע לרעה על מגוון משתני תוצאה במהלך חייהם. המחקר בחן את הקשר בין ההכנסה המשפחתית בשנים 1995-2007 לבין משקל היילודים (בלידת יחיד), תוך התבססות על קבצים מינהליים של המוסד לביטוח לאומי וקובץ לידות חי של משרד הבריאות. נתונים גולמיים מלמדים כי יש מתאם חיובי בין מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים-כלכליים של ההורים, ובכללם הכנסתם, לבין משקל היילודים. אומדנים שבחנו את השפעתם של שינויים אקסוגניים בהכנסה המשפחתית על השינוי במשקל היילודים על פני זמן (כולל לאם נתונה), למשל בשל תמורות בגובה קצבאות הילדים, מצאו מתאם בין השניים, אך לא הוכיחו קיומו של קשר סיבתי ישיר ביניהם. בכל מקרה, גם כאשר נמצא קשר סיבתי ישיר מובהק עוצמתו היתה קטנה, ואין בה, לפי הספרות המחקרית, כדי להשפיע על משתני תוצאה במהלך החיים.

רמסיס גרא, **גמלת סיעוד בכסף – מחקר מלווה לניסוי**, מחקר לדיון מס' 103, דצמבר 2010

בפרסום זה מתפרסמים נתונים של מחקר מלווה לתוכנית ניסיונית המופעלת ממארכס 2008 (בשלב הראשון הופעלה לשנתיים, אחר כך התרחבה והוארכה), שבמסגרתה ניתנה לזקנים המתגוררים באזורי הניסוי האפשרות לבחור בגמלת סיעוד בכסף אם הם מעסיקים מטפל צמוד ברוב שעות היממה לפחות שישה ימים בשבוע.

הנתונים המינהליים על המקבלים גמלת סיעוד הצביעו על מיעוט הבוחרים בגמלה כספית - כ-3.9% מהאוכלוסייה הפוטנציאלית. ניתוח של סקר בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף ומי שלא בחרו, הראה שהתועלת הכלכלית (67%) והשליטה על כספי הגמלה (33%) היו הסיבות המשמעותיות לבחירה בגמלה זו. הסיבה העיקרית (67%) לאי-בחירה בגמלה בכסף היתה אי-ידיעה על קיומה של אפשרות זו. שני שלישים ממי שלא בחרו בגמלה בכסף הצהירו שהיו רוצים לקבלה אך כאמור לא ידעו עליה.

הזקנים אמנם דיווחו על קושי מסוים בגיוס מטפל צמוד וקושי רב יותר בהעסקתו, אך התמונה הכללית המצטיירת מהסדר הגמלה בכסף חיובית בהיבטים רבים: תועלת כלכלית; חיסכון בבירורקרטיה, בטרדה ובזמן שהיו קודם בהתנהלות מול חברת הסיעוד; והתנהלות נוחה של הטיפול במסגרת הגמלה הכספית. גם תחושת שביעות הרצון של הזקנים מהסדר זה - גבוהה (יותר מ-90% במרבית הפרמטרים). כמו כן, המעקב והבקרה של המוסד לביטוח לאומי על הזקנים שבחרו בגמלה בכסף הצביעו באופן כללי על העדר חריגים כלשהם, ואחוז המקרים שהטיפול היה סביר עמד על קרוב ל-100%.

דניאל גוטליב ואלכס פרומן, **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל 1997-2009**, מחקר לדיון מס' 104, מארכס 2011

מדד ה-MBM/NRC, כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ("אבסולוטי") ויחסי. הוא שייך למשפחת מדדי העוני אשר קו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים שמשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו לצורך הערכת ההלימה של גובה קצבאות הקיום, קרי - קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, המהוות רשת ביטחון אחרונה למי שאינו מסוגל לכלכל עצמו ואת משפחתו.

יתרון נוסף של מדדים מהסוג של צריכה הולמת הוא שהם יכולים לשמש למעקב אחר מידת ההצלחה של מדיניות הממשלה למאבק בעוני, שכן מקצת מכלי המדיניות הם הטבות הניתנות לשכבות החלשות כהכנסות לא-כספיות או מעין-כספיות, כגון ארוחות חמות בבתי ספר, דיור בדירות מסובסדות והנחות בתרופות. הטבות כאלה כמו גם הכנסות פרטיות בעין, למשל מדיוור בדירה שבבעלות עצמית, באות לידי ביטוי בהגדרה לפי צריכה הולמת אך לא באות לידי ביטוי בגישה הרשמית המקובלת של הכנסות כספיות.

לוחות ענפי ביטוח

לוח א/1
תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים¹, מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
79,825.6	75,654.9	72,834.7	68,192.9	64,665.7	סך כל התקבולים
63,536.0	60,660.4	58,260.2	54,737.1	52,107.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
31,289.2	28,228.8	27,819.3	26,283.7	25,233.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
15,014.2	15,657.3	14,937.9	13,888.3	12,600.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,000.0	6,660.0	6,150.0	5,600.0	5,290.0	ריבית
485.1	442.4	365.0	296.3	237.5	שונות
9,747.5	9,665.9	8,988.0	8,668.8	8,745.8	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
16,289.6	14,994.5	14,574.5	13,455.8	12,558.3	גבייה לפי חוקים אחרים
57,939.7	54,266.2	48,839.7	46,062.1	44,741.7	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי
48,192.2	44,600.3	39,851.7	37,393.3	35,995.9	לגמלאות גבייתיות
9,747.5	9,665.9	8,988.0	8,668.8	8,745.8	לגמלאות לא גבייתיות
-2,316.6	-1,125.9	2,446.7	2,285.3	1,293.4	עודף שוטף
		135,702.7	121,792.3	111,322.5	נכסים בסוף השנה

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/2

תקבולים ותשלומים (מחירי 2010, מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
79,825.6	77,690.0	77,274.7	75,663.6	72,137.4	סך כל התקבולים
63,536.0	62,292.2	61,811.8	60,733.7	58,128.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
31,289.2	28,988.2	29,515.2	29,163.1	28,149.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
15,014.2	16,078.5	15,848.5	15,409.8	14,056.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
485.1	454.3	387.3	328.8	264.9	שונות
9,747.5	9,925.9	9,535.9	9,618.5	9,756.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
16,289.6	15,397.9	15,463.0	14,929.9	14,009.3	גבייה לפי חוקים אחרים
57,939.7	55,726.0	51,817.0	51,108.3	49,911.3	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
48,192.2	45,800.0	42,281.1	41,489.8	40,155.0	לגמלאות גבייתיות
9,747.5	9,925.9	9,535.9	9,618.5	9,756.3	לגמלאות לא גבייתיות
-2,316.6	-1,156.2	2,595.9	2,535.7	1,442.8	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3

תשלומים ותקבולים – ענף זיקנה ושאיירים' (מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
21,799.2	19,947.7	18,425.4	17,465.4	17,165.4	סך כל התשלומים
17,951.6	16,290.1	14,842.4	13,927.9	13,627.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי התקבולים
14,178.5	12,791.6	12,559.8	11,803.8	11,263.7	סך כל הגבייה מן הציבור
2,395.8	2,159.7	2,054.2	1,911.1	1,740.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,590.0	2,506.0	2,370.0	2,210.0	2,150.0	ריבית
-1,531.6	-1,520.3	-412.6	-356.9	-762.2	עודף שוטף
1,058.4	985.7	1,957.4	1,844.1	1,387.8	עודף כולל ריבית
		51,675.3	47,593.1	44,551.6	נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
21,799.2	20,484.3	19,548.6	19,378.8	19,148.8	סך כל התשלומים
17,951.6	16,728.3	15,747.2	15,453.7	15,202.5	מזה: לענפי הביטוח הלאומי התקבולים
14,178.5	13,135.7	13,325.4	13,096.9	12,565.2	סך כל הגבייה מן הציבור
2,395.8	2,217.8	2,179.4	2,120.5	1,941.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-1,531.6	-1,561.2	-437.8	-396.0	-850.3	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/4

תשלומים ותקבולים – ענף נכות כללית¹ (מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
10,784.6	9,987.8	9,328.9	8,472.8	8,100.7	סך כל התשלומים
9,330.8	8,628.2	7,983.1	7,528.0	7,155.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
5,175.4	4,665.7	4,558.7	4,229.4	3,955.6	סך כל הגבייה מן הציבור
705.6	630.0	607.0	564.0	526.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
270.0	100.9	540.0	420.0	435.0	ריבית
-3,540.7	-3,506.6	-2,934.3	-2,927.2	-2,890.0	עודף שוטף
-3,270.7	-3,075.6	-2,394.3	-2,507.2	-2,455.0	עודף כולל ריבית
		10,435.5	8,792.9	7,160.8	נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
10,784.6	10,256.5	9,897.6	9,401.0	9,036.7	סך כל התשלומים
9,330.8	8,860.3	8,469.8	8,352.7	7,982.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
5,175.4	4,791.2	4,836.6	4,692.7	4,412.6	סך כל הגבייה מן הציבור
705.6	646.9	644.0	625.8	587.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-3,540.7	-3,600.9	-3,113.2	-3,247.9	-3,223.9	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/5

תשלומים ותקבולים - ענף נגעי עבודה' (מיליוני ש"ח), 2010-2006

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
3,786.1	3,621.5	3,320.9	3,152.0	3,142.5	סך כל התשלומים
3,367.2	3,182.5	2,895.3	2,759.1	2,747.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
1,849.0	1,659.9	1,680.8	1,593.8	1,519.8	סך כל הגבייה מן הציבור
150.0	200.0	240.0	190.0	200.0	ריבית
-1,451.3	-1,350.6	-1,142.0	-1,103.5	-1,213.4	עודף שוטף
-1,301.3	-1,150.6	-902.0	-913.5	-1,013.4	עודף כולל ריבית
		4,673.8	3,805.9	3,249.2	נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
3,786.1	3,718.9	3,523.3	3,497.3	3,505.6	סך כל התשלומים
					התקבולים
3,367.2	3,268.1	3,071.8	3,061.4	3,064.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,849.0	1,704.6	1,783.3	1,768.4	1,695.4	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,451.3	-1,386.9	-1,211.6	-1,224.4	-1,353.6	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/6

תשלומים ותקבולים – ענף אימהות¹ (מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
4,965.4	4,538.8	4,080.6	3,544.2	3,047.2	סך כל התשלומים
4,721.8	4,301.4	3,853.1	3,323.4	2,820.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,424.3	2,187.5	2,139.3	1,980.9	1,846.8	סך כל הגבייה מן הציבור
176.5	166.6	160.0	151.6	0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-130.0	-30.0	50.0	10.0	-25.0	ריבית
-2,175.7	-1,998.7	-1,606.7	-1,239.3	-1,018.7	עודף שוטף
-2,305.7	-2,028.7	-1,556.7	-1,229.3	-1,043.7	עודף כולל ריבית
		276.0	305.9	-1,154.8	נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
4,965.4	4,660.9	4,329.4	3,932.2	3,399.3	סך כל התשלומים
4,721.8	4,417.1	4,088.0	3,687.5	3,146.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,424.3	2,246.3	2,269.7	2,197.9	2,060.2	התקבולים
-2,175.7	-2,052.5	-1,704.6	-1,375.1	-1,136.4	סך כל הגבייה מן הציבור
					עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/7

תשלומים ותקבולים - ענף ילדים¹ (מיליוני ש"ח), 2010-2006

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
6,203.8	5,578.1	5,109.4	4,971.3	4,972.8	סך כל התשלומים
6,023.5	5,406.4	4,931.7	4,813.7	4,816.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
6,163.9	5,552.0	5,557.0	5,446.9	5,486.7	סך כל הגבייה מן הציבור
10,878.8	11,937.4	11,405.4	10,592.0	9,725.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
4,070.0	3,400.0	2,700.0	2,630.0	2,415.0	ריבית
10,947.4	12,013.0	11,954.2	11,160.5	10,332.8	עודף שוטף
15,017.4	15,413.0	14,654.2	13,790.5	12,747.8	עודף כולל ריבית
		64,235.2	57,745.0	55,193.3	נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
6,203.8	5,728.2	5,420.9	5,516.9	5,547.4	סך כל התשלומים
6,023.5	5,551.8	5,232.3	5,341.1	5,372.8	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי התקבולים
6,163.9	5,701.3	5,895.8	6,043.6	6,120.7	סך כל הגבייה מן הציבור
10,878.8	12,258.5	12,100.7	11,752.4	10,849.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
10,947.4	12,336.1	12,682.9	12,383.2	11,526.7	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/8

תשלומים ותקבולים – ענף אבטלה¹ (מיליוני ש"ח), 2010–2006

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
2,534.4	3,027.8	1,840.2	1,757.3	1,957.1	סך כל התשלומים
2,467.6	2,943.0	1,826.2	1,741.3	1,937.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
595.4	535.8	525.9	483.2	450.3	סך כל הגבייה מן הציבור
0.0	0.0	0.0	-30	-30	ריבית
-1,943.0	-2,468.1	1,355.7	-1,312.7	-1,542.7	עודף שוטף
-1,943.0	-2,468.1	1,355.7	-1,342.4	-1,572.7	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2010					
2,534.4	3,109.2	1,952.4	1,949.8	2,183.2	סך כל התשלומים
2,467.6	3,022.2	1,937.5	1,932.1	2,161.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
595.4	550.2	558.0	536.1	502.3	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,943.0	-2,534.5	-1,438.3	-1,418.0	-1,720.9	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

2. הגירעון בענף אבטלה מכוסה ע"י העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח א/9

תשלומים ותקבולים – ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2006–2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים					
3,998.7	3,681.2	3,302.3	3,074.3	2,720.5	סך כל התשלומים
3,995.3	3,598.7	3,300.0	3,072.0	2,718.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
528.9	498.6	468.4	442.7	419.7	התקבולים
846.4	752.9	701.4	660.0	600.0	סך כל הגבייה מן הציבור
-130.0	0.0	100.0	30.0	35.0	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
-3,540.7	-2,376.9	-2,163.3	-1,999.9	-1,729.5	ריבית
		-2,063.3	-1,996.9	-1,649.5	עודף שוטף
			561.4	-319.6	עודף כולל ריבית
					נכסים בסוף השנה
מחירי 2010					
3,998.7	3,780.2	3,503.6	3,411.1	3,034.8	סך כל התשלומים
3,995.3	3,695.5	3,501.2	3,408.5	3,032.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
528.9	512.0	497.0	478.3	468.2	התקבולים
-3,540.7	-2,440.8	-2,295.2	-2,160.9	-1,929.3	סך כל הגבייה מן הציבור
					עודף שוטף

ב. זיקנה ושירים

לוח ב/1

מקבלי קצבאות זיקנה ושירים, ממוצע חודשי

שנה	שירים			זיקנה				
	לא לפי חוק הב"ל (שירים עולים)	לפי חוק הביטוח הלאומי		לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	סך כולל	סך כולל	
		מזה: דמי מחיה ליתומים ²	סך הכול					סך הכול ¹
כל מקבלי הקצבה								
2001	630	6,079	105,188	105,818	98,439	472,761	571,200	677,018
³ 2002	607	6,539	104,012	104,619	96,023	498,353	594,376	698,995
2003	592	6,060	103,813	104,493	94,008	510,779	604,786	709,279
2004	572	6,170	103,859	104,431	90,469	527,364	617,832	722,264
2005	577	6,397	104,457	105,035	86,613	528,273	614,886	719,921
2006	558	6,392	104,623	105,182	83,069	539,266	622,335	727,517
2007	540	6,233	104,659	105,199	78,061	544,631	623,691	728,891
2008	515	6,228	104,378	104,892	75,397	555,507	630,904	735,796
2009	484	6,022	103,884	104,368	71,680	570,854	642,534	746,901
⁴ 2010	431	6,681	102,026	102,456	68,085	587,949	656,034	758,490
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול								
2001	84.1	-	31.4	32.0	95.1	16.4	30.0	30.3
³ 2002	80.1	-	31.1	31.4	95.1	16.1	28.9	29.2
2003	78.5	-	30.5	30.8	95.0	15.8	28.1	28.5
2004	78.3	-	29.8	30.0	95.0	15.4	27.1	27.5
2005	79.4	-	29.2	29.4	95.0	15.4	26.6	27.0
2006	77.4	-	28.8	29.1	95.1	15.6	26.2	26.6
2007	76.1	-	28.3	28.5	95.1	15.8	25.8	26.2
2008	75.5	-	27.9	28.1	95.1	15.8	25.3	25.7
2009	72.5	-	27.7	27.9	95.0	16.0	24.8	25.2
⁴ 2010	70.3	-	28.1	28.3	94.9	16.1	24.2	24.8

1. מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שירים כוללים רק זכאים לקצבת שירים מלאה.
2. מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.
3. הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.
4. עד 2010 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות מפוצלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח ב/2
מקבלי קצבות זיקנה ושאריות לפי מספר תלויים, ממוצע חודשי

שנים <th colspan="10">שאריות <th colspan="3">זיקנה </th></th>	שאריות <th colspan="3">זיקנה </th>										זיקנה								
	ילדים בלבד		ילדים		אלמ/ה ¹		עם ילד		עם 2 ילדים		עם ילד		זוג קשישים	זוג קשישים	זוג קשישים	זוג קשישים	זוג קשישים	זוג קשישים	זוג קשישים
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים ²	2 ילדים	ילד אחד	עמדו 5 ילדים או יותר	עם 3-4 ילדים ³	2 עם ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה יחיד/ה	סך הכול	שנה			
1995	70	440	930	2,730	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995				
2000	121	514	1,067	3,244	556	2,340	3,559	6,510	87,135	1,905	3,041	96,413	450,712	657,117	2000				
2001	127	518	1,133	3,683	551	2,301	3,547	6,585	87,374	1,895	3,044	95,055	471,205	677,018	2001				
2002	136	500	1,136	4,110	529	2,163	3,436	6,707	85,902	1,840	2,212	88,488	501,836	698,995	2002				
2003	137	515	1,134	4,319	517	2,215	3,467	6,694	85,405	1,859	3,028	87,778	512,121	709,279	2003				
2004	143	559	1,151	4,501	498	2,225	3,476	6,753	85,127	1,725	2,206	80,313	533,588	722,264	2004				
2005	148	596	1,227	4,710	496	2,202	3,481	6,816	85,359	1,572	2,840	78,845	531,629	719,921	2005				
2006	147	622	1,263	4,703	500	2,209	3,446	6,800	85,489	1,484	2,721	75,241	542,888	727,513	2006				
2007	154	630	1,340	4,801	498	2,191	3,351	6,747	85,486	1,356	2,466	70,901	548,968	728,891	2007				
2008	158	641	1,369	4,928	487	2,166	3,342	6,619	85,183	1,310	2,314	67,101	560,180	735,796	2008				
2009	148	684	1,372	4,897	495	2,144	3,343	6,589	84,694	1,300	1,513	61,386	578,335	746,901	2009				
2010	168	806	1,477	3,442	561	2,250	3,342	6,443	83,968	1,372	1,528	58,170	594,963	758,490	2010				

1. כולל קשישים ללא תוספת בן/בת איתו עם בלי ילדים.
2. מינואר 2002 תוקנה הוסדה: מקבלי קצבת שאריות כוללים רק זוגים לקצבת שאריות מלאה.
3. התוונות לשנת 2002 הם תונוי דצמבר 2002.
4. עד 2010 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבות מפועלות, שכל אחד מהם נמנה כחידוד נפרד ונתי-2010 הם נמנים כחידוד אחת.

לוח ב/3 (המשך)
מקובלי קצבת זיקנה ושאריום בתוספת השלמת הכנסה, המוצע חודשי

שנה	שאריום										זיקנה									
	ילדים בלבד		אלמ/ה ²		אם ילד		אם ילד		אם ילד		אם ילד		אם ילד		אם ילד		אם ילד		אם ילד	
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים ³	2 ילדים	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 4-3 ילדים ⁴	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה ¹ יחיד/ה ¹	קשיש/ה ¹ יחיד/ה ¹	סך הכול			
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5				1995		
2000	0.8	5.3	3.8	6.2	17.4	24.6	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8				2000		
2001	0.8	3.9	3.7	5.3	15.2	22.9	26.0	22.5	35.0	63.9	40.2	47.7	26.2	30.3				2001		
2002	2.2	2.6	3.1	5.1	11.9	22.1	27.4	22.0	34.5	63.0	40.1	49.5	25.0	29.2				2002		
2003	2.2	1.9	3.4	4.7	10.6	20.9	26.1	21.9	34.0	61.2	37.3	49.0	24.3	28.5				2003		
2004	0.7	2.1	3.1	4.4	8.2	18.7	24.1	21.2	33.4	60.2	51.0	51.4	23.2	27.5				2004		
2005	-	1.8	2.6	4.6	6.9	17.0	22.3	21.2	32.9	62.2	38.9	50.2	22.9	27.0				2005		
2006	0.7	1.9	2.5	4.5	6.0	16.0	21.1	20.8	32.6	62.1	39.7	51.0	22.6	26.6				2006		
2007	0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	14.2	18.4	18.7	32.2	63.8	41.6	51.8	22.3	26.2				2007		
2008	0.6	1.2	3.1	3.7	3.9	13.4	16.9	17.5	32.0	63.4	42.0	52.2	21.9	25.7				2008		
2009	0.8	1.3	2.6	3.7	3.5	13.0	17.1	17.8	31.7	62.1	46.7	53.1	21.6	25.2				2009		
2010 ³	1.8	2.0	3.1	4.4	7.9	13.6	17.4	18.3	31.7	61.0	46.9	52.7	21.3	24.8				2010		

1. כולל קשישים ללא תוספת ב/בת זוג עם או בלי ילדים.

2. מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקובלי קצבת שאריום כוללים רק זכאים לקצבת שאריום מלאה.

3. הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

4. עד 2010 מספר המקובלים כולל מקובלי קצבאות מפועלות, שכל אחד מהם נמנה כ-יחידה נפרדת נמ-0-2010 הם נמנים כ-יחידה אחת.

ב. סיעוד

לוח ג/1

זכאי גמלת סיעוד לפי מין, ממוצע חודשי, 1989–2010

שנה	סך הכול	נשים	גברים
מספרים			
1989	21,359	14,398	6,961
1990	27,684	19,016	8,668
1991	31,488	21,896	9,592
1992	37,726	26,470	11,256
1993	45,768	32,388	13,380
1994	52,067	37,148	14,919
1995	59,023	42,367	16,656
1996	65,995	47,545	18,450
1997	72,912	52,827	20,085
1998	80,927	58,849	22,078
1999	88,185	64,257	23,928
2000	95,754	69,714	26,039
2001	105,384	76,571	28,813
2002	112,250	81,266	30,984
2003	113,028	81,454	31,575
2004	113,423	81,516	31,907
2005	115,014	82,232	32,783
2006	120,461	85,922	34,539
2007	125,401	89,020	36,381
2008	131,076	92,892	38,184
2009	136,632	96,615	39,747
2010	141,382	100,195	41,188
אחוזים			
1989	100.0	67.4	32.6
1990	100.0	68.7	31.3
1991	100.0	69.5	30.5
1992	100.0	70.2	29.8
1993	100.0	70.8	29.2
1994	100.0	71.3	28.7
1995	100.0	71.8	28.2
1996	100.0	72.0	28.0
1997	100.0	72.5	27.5
1998	100.0	72.7	27.3
1999	100.0	72.9	27.1
2000	100.0	72.8	27.2
2001	100.0	72.7	27.3
2002	100.0	72.4	27.6
2003	100.0	72.1	27.9
2004	100.0	71.9	28.1
2005	100.0	71.5	28.5
2006	100.0	71.3	28.7
2007	100.0	71.0	29.0
2008	100.0	70.9	29.1
2009	100.0	70.9	29.1
2010	100.0	70.9	29.1

לוח ג/2

זכאי גמלת סיעוד לפי רמת גמלה, ממוצע חודשי, 2010–1989

תלוי לחלוטין (168%)		תלוי במידה רבה מאוד (150%)		תלוי במידה רבה (91%)		סך הכול	שנה
מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה		
מספרים							
-	-	144	5,455	236	15,524	21,359	1989
-	-	201	6,516	324	20,643	27,684	1990
-	-	221	7,012	427	23,841	31,488	1991
-	-	272	8,160	553	28,749	37,726	1992
-	-	337	9,643	730	35,066	45,768	1993
-	-	370	10,666	904	40,127	52,067	1994
-	-	468	12,354	1,109	45,092	59,023	1995
-	-	546	13,928	1,314	50,207	65,995	1996
-	-	621	15,267	1,548	55,476	72,912	1997
-	-	714	16,907	1,760	61,546	80,927	1998
-	-	803	18,968	1,951	66,462	88,185	1999
-	-	921	21,868	2,157	70,807	95,754	2000
-	-	1,032	24,662	2,379	77,312	105,384	2001
-	-	1,193	27,226	2,479	81,352	112,250	2002
-	-	1,444	29,188	2,550	79,846	113,028	2003
-	-	1,772	32,243	2,537	76,871	113,423	2004
-	-	2,173	36,250	2,620	73,972	115,014	2005
-	-	2,599	41,401	2,814	73,646	120,461	2006
1,153	15,982	1,999	31,981	2,752	71,535	125,401	2007
1,574	21,392	1,950	30,776	3,035	72,351	131,076	2008
1,792	23,775	2,100	31,542	3,373	73,780	136,632	2009
2,019	25,572	2,243	32,908	3,796	74,845	141,382	2010
אחוזים							
-	-	0.7	25.5	1.1	72.7	100.0	1989
-	-	0.7	23.5	1.2	74.6	100.0	1990
-	-	0.7	22.3	1.4	75.7	100.0	1991
-	-	0.7	21.6	1.5	76.2	100.0	1992
-	-	0.7	21.1	1.6	76.6	100.0	1993
-	-	0.7	20.5	1.7	77.1	100.0	1994
-	-	0.8	20.9	1.9	76.4	100.0	1995
-	-	0.8	21.1	2.0	76.1	100.0	1996
-	-	0.9	20.9	2.1	76.1	100.0	1997
-	-	0.9	20.9	2.2	76.1	100.0	1998
-	-	0.9	21.5	2.2	75.4	100.0	1999
-	-	1.0	22.8	2.3	73.9	100.0	2000
-	-	1.0	23.4	2.3	73.4	100.0	2001
-	-	1.1	24.3	2.2	72.5	100.0	2002
-	-	1.3	25.8	2.3	70.6	100.0	2003
-	-	1.6	28.4	2.2	67.8	100.0	2004
-	-	1.9	31.5	2.3	64.3	100.0	2005
-	-	2.2	34.4	2.3	61.1	100.0	2006
0.9	12.7	1.6	25.5	2.2	57.0	100.0	2007
1.2	16.3	1.5	23.5	2.3	55.2	100.0	2008
1.3	17.4	1.5	23.1	2.5	54.1	100.0	2009
1.4	18.1	1.6	23.3	2.7	52.9	100.0	2010

לוח ג/3

זכאי גמלת סיעוד לפי גיל, ממוצע חודשי, 2001-2000, 2010-2003

שנה	סך הכול	עד 64	69-65	74-70	79-75	84-80	+85
אחוזים							
2000	100.0	1.5	6.8	14.4	22.4	21.5	33.2
2001	100.0	1.4	6.6	14.4	22.4	23.1	32.1
2003	100.0	1.3	6.3	14.0	21.9	25.5	31.0
2004	100.0	1.0	5.9	13.1	21.3	26.3	32.3
2005	100.0	0.8	5.4	12.4	20.7	27.2	33.4
2006	100.0	0.8	4.7	11.9	20.4	27.6	34.6
2007	100.0	1.0	5.4	12.8	21.5	28.2	31.1
2008	100.0	1.0	4.8	12.4	21.0	28.0	32.7
2009	100.0	1.0	4.3	11.9	20.5	27.5	34.9
2010	100.0	0.8	4.0	11.5	19.5	27.2	36.9

לוח ג/4

ערך קצבת סיעוד ממוצעת בש"ח, ממוצע חודשי, 2010–1989

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2010
1989	418	1,450
1990	548	1,617
1991	630	1,587
1992	662	1,526
1993	714	1,484
1994	793	1,468
1995	871	1,466
1996	959	1,449
1997	1,085	1,505
1998	1,169	1,537
1999	1,257	1,572
2000	1,402	1,733
2001	1,540	1,884
2002	1,718	1,987
2003	1,680	1,931
2004	1,676	1,934
2005	1,703	1,939
2006	1,755	1,957
2007	1,914	2,124
2008	1,984	2,105
2009	2,087	2,143
2010	2,489	2,489

1. מ-2010 הקצבה כוללת תוספת לעידוד העסקת עובד ישראלי.

ד. ילדים

לוח ד/1

משכחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה

תקופה	סך הכול	מספר הילדים במשפחה						
		1'	2'	3	4	5	6	7+
מספרים מוחלטים								
IV 1975	402,877	205,000	86,731	44,387	24,436	16,497	25,826	
1980	579,247	182,805	120,094	54,370	26,078	16,000	23,107	
² 1985	531,283	202,935	144,026	59,675	26,170	14,896	18,823	
1990	493,505	168,189	154,660	66,217	27,797	14,719	16,958	
1995	814,652	251,039	158,201	72,172	30,819	16,230	17,868	
2000	912,481	276,949	165,702	76,293	34,507	17,882	20,192	
³ 2005	956,294	292,772	178,588	81,311	38,495	20,095	22,363	
2006	968,282	298,313	183,241	82,707	39,290	20,262	22,651	
2007	980,632	303,034	188,468	84,429	39,807	20,332	22,785	
2008	994,753	307,467	194,345	86,161	40,312	20,599	22,894	
2009	1,011,998	311,862	200,583	88,236	40,610	20,957	23,020	
2010	1,030,062	316,483	207,260	90,675	41,375	21,186	23,293	
אחוזים								
1980	100.0	50.9	21.5	11.0	6.1	4.1	6.4	
1985	100.0	32.1	22.4	9.3	4.2	2.4	3.1	
1990	100.0	38.2	27.1	11.2	4.9	2.8	3.5	
1995	100.0	30.8	19.1	8.8	3.8	2.0	2.2	
2000	100.0	30.4	18.2	8.4	3.8	2.0	2.2	
2005	100.0	30.6	18.7	8.5	4.0	2.1	2.3	
2006	100.0	30.8	18.9	8.6	4.1	2.1	2.3	
2007	100.0	32.8	19.2	8.6	4.1	2.1	2.3	
2008	100.0	32.5	19.5	8.7	4.1	2.1	2.3	
2009	100.0	32.3	19.8	8.7	4.0	2.1	2.3	
2010	100.0	32.0	20.1	8.8	4.0	2.1	2.3	

1. מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
2. מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות שבהן 1-3 ילדים קיבלו קצבה בעבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.
3. מאוגוסט 2003 ואילך משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח ד/2

ילדים שבגינם שולמו קצבאות, לפי מקומו של הילד במשפחה

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	שנה
ילד ראשון ¹	ילד שני ²	ילד שלישי	ילד רביעי	ילד חמישי	ילד שישי ואילך		
מספרים (אלפים)							
579.3	422.4	239.6	119.6	65.2	86.8	1,512.9	1980
354.3	466.5	263.6	119.6	59.9	70.7	1,334.6	1985
331.0	443.8	281.1	126.0	59.5	65.1	1,306.5	1990
814.7	546.3	295.3	137.1	64.9	69.3	1,927.6	1995
891.5	581.6	309.8	146.0	70.8	76.2	2,076.0	1999
912.5	591.5	314.6	148.9	72.6	78.7	2,118.8	2000
956.3	633.6	340.8	162.3	80.9	86.7	2,260.6	³ 2005
968.3	646.5	348.1	164.9	82.2	87.3	2,297.3	2006
980.6	658.9	355.9	167.4	82.9	87.5	2,333.1	2007
994.8	671.8	364.4	170.0	83.8	87.8	2,372.5	2008
1,012.0	685.3	373.5	172.9	84.6	88.4	2,416.7	2009
1,030.1	700.3	383.8	176.5	85.9	89.0	2,465.6	2010
אחוזים							
38.3	27.9	15.9	7.9	4.3	5.7	100.0	1980
26.6	35.0	19.8	9.0	4.5	5.1	100.0	1985
25.4	34.0	21.5	9.6	4.5	5.0	100.0	1990
42.2	28.4	15.3	7.1	3.4	3.6	100.0	1995
42.9	28.0	15.0	7.0	3.4	3.7	100.0	1999
43.1	27.9	14.9	7.0	3.4	3.7	100.0	2000
42.3	28.0	15.1	7.2	3.6	3.8	100.0	2005
42.1	28.1	15.2	7.2	3.6	3.8	100.0	2006
42.0	28.2	15.3	7.2	3.6	3.7	100.0	2007
41.9	28.3	15.4	7.2	3.5	3.7	100.0	2008
41.9	28.4	15.5	7.2	3.5	3.6	100.0	2009
41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	3.6	100.0	2010

1. מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
2. מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות שבהן 1-3 ילדים קיבלו קצבה בעבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.
3. מאוגוסט 2003 ואילך משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח ה/1
מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות

דמי לידה		מספר המקבלות	מענק לידה	שנה
אחוז מסך כל היולדות				
19.6		8,735	44,500	1955
25.5		13,118	51,500	1960
28.4		17,225	60,550	1965
31.3		24,843	79,335	1970
36.0		34,918	96,966	1975
41.1		39,785	96,687	1980
42.1		42,688	101,329	1985
41.5		43,711	105,373	1990
48.8		55,597	113,892	1995 ¹
49.2		58,097	118,051	1996
52.2		60,416	115,067	1997
50.3		64,205	127,526	1998
53.0		65,858	124,168	1999
52.4		70,641	135,785	2000
53.9		71,176	132,044	2001
53.2		71,377	134,187	2002
51.9		73,948	142,363	2003
54.1		77,505	143,387	2004
53.9		77,025	142,890	2005
57.6		82,676	143,599	2006
58.4		86,042	147,245	2007
61.5		93,630	152,319	2008
62.0		97,715	157,702	2009
62.0		103,318	166,694	2010

1. ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

ו. נכות

**לוח ו/1
מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים¹**

שנה	סך הכול	נכה יחיד	נכה עם תלוי אחד	נכה עם שני תלויים	נכה עם שלושה תלויים או יותר
1975	4,685	2,453	996	382	854
1980	42,871	25,030	7,061	5,272	5,508
1985	62,132	41,487	11,414	6,252	2,978
1990	73,148	45,450	13,498	8,800	5,400
1995	94,038	57,139	16,930	11,760	8,208
1996	104,540	63,621	18,697	13,220	9,002
1997	111,957	67,870	20,085	14,308	9,695
1998	119,800	72,625	21,490	15,310	10,375
1999	127,211	76,717	22,874	16,468	11,152
2000	135,348	81,475	24,263	17,697	11,913
2001	142,440	85,713	25,727	18,521	12,480
2002	150,512	90,890	26,997	19,462	13,163
2003	157,287	95,993	27,793	19,992	13,509
2004	162,382	100,100	28,198	20,332	13,753
2005	170,861	106,423	29,741	20,677	14,020
2006	178,264	111,786	30,660	21,228	14,590
2007	187,525	118,856	31,733	21,911	15,025
2008	194,988	124,671	32,448	22,538	15,332
2009	200,072	128,534	32,865	23,203	15,470
2010	207,174	134,006	33,338	24,094	15,735

1. מיולי 1975 עד מארס 1984, תוספת תלויים שולמה בעבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל באפריל 1984 מבוטלת תוספת התלויים בעבור הורים.

לוח 2/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2010

דרגת אי-הכושר					סך הכול	אחוז נכות רפואית
100%	74%	65%	60%	סך הכול		
170,473	3,373	12,183	24,242	210,271	סך הכול	
21,888	442	2,036	5,706	30,072	49-40	
44,250	947	4,280	8,575	58,052	59-50	
26,472	793	3,039	5,647	35,951	69-60	
24,812	599	1,626	2,739	29,776	79-70	
17,332	368	788	1,192	19,680	89-80	
35,719	224	414	383	36,740	100-90	

לוח 3/ו

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מצב משפחתי ומין
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2010

מספר ילדים							סך הכול		
6+	5	4	3	2	1	0	אחוזים	מספרים	
1.9	1.7	3.2	5.6	9.0	13.1	65.5	100.0	210,271	סך הכול
2.4	2.0	3.6	5.6	8.4	11.9	66.1	100.0	121,499	גברים
0.5	0.7	1.8	4.2	8.4	13.8	70.6	100.0	71,599	נשים מבוטחות
4.2	3.8	6.6	10.7	15.8	19.2	39.7	100.0	17,173	עקרות בית
3.7	3.2	5.9	9.6	14.0	18.3	45.3	100.0	100,963	נשוי - סך הכול
4.5	3.6	6.4	9.6	13.0	17.3	45.6	100.0	61,655	גברים
1.1	1.4	3.9	8.7	15.3	20.7	48.9	100.0	22,134	נשים מבוטחות
4.2	3.8	6.6	10.7	15.8	19.2	39.7	100.0	17,173	עקרות בית
0.3	0.3	0.8	1.8	4.4	8.3	84.1	100.0	109,308	לא נשוי - סך הכול
0.3	0.3	0.7	1.5	3.6	6.3	87.2	100.0	59,844	גברים
0.2	0.4	0.9	2.2	5.2	10.7	80.3	100.0	49,464	נשים מבוטחות

ז. נפגעי עבודה

לוח ז/1
מקבלי גמלאות נפגעי עבודה

קצבאות תלויים	קצבאות נכות צמיתה	דמי פגיעה				תקופה		
		מספר הימים שבעבורם שולמו		מקבלי דמי פגיעה				
עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים			
-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980
490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
570	3,260	1,760	12,600	370,817	2,340,717	9,600	75,284	1995
574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997
576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998
593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999
594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000
598	3,601	2,501	18,309	347,133	2,378,497	6,509	52,991	2001
606	3,647	2,633	19,140	351,520	2,194,914	6,781	53,373	2002
608	3,698	2,784	20,176	256,862	1,667,332	5,943	46,850	2003
609	3,740	2,920	21,083	252,287	1,789,878	5,844	51,639	2004
607	3,792	3,059	22,120	230,934	1,726,788	5,482	50,059	2005
613	3,834	3,227	23,216	214,053	1,707,724	5,372	50,316	2006
614	3,868	3,393	24,406	211,411	1,780,131	5,308	52,880	2007
611	3,905	3,573	25,603	224,471	1,867,424	5,382	52,745	2008
619	3,954	3,803	27,069	230,180	1,863,182	5,374	52,165	2009
624	3,941	4,012	28,319	232,790	1,955,207	5,357	53,990	2010

**לוח 2/ז
מקבילי דמי פגיעה לפי חינו, 1995–2010**

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2000	1995	
					מספרים				
סך הכול	67,633	65,814	69,734	67,657	64,296	63,856	76,185	88,343	סך הכול
גברים	46,972	45,906	49,067	47,928	46,044	46,296	56,823	70,810	גברים
נשים	20,661	19,908	20,667	19,729	18,252	17,560	19,362	17,531	נשים
					אחוזים				
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
גברים	69.5	70.0	70.4	70.8	71.6	72.5	74.6	80.2	גברים
נשים	30.5	30.0	29.6	29.2	28.4	27.5	25.4	19.8	נשים

לוח 3/ז

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2010

גיל	אחוז נכות					סך הכול	
	100	99-80	79-60	59-40	39-20		
כלל האוכלוסייה							
מספרים	1,620	1,317	2,654	6,500	18,866	1,416	32,373
אחוזים	5.0	4.1	8.2	20.0	58.3	4.4	100.0
עד 21	5	3	5	14	25	0	52
29-22	62	50	75	170	451	14	822
39-30	228	162	296	724	1,912	210	3,532
49-40	306	292	502	1,303	3,693	427	6,523
59-50	405	342	702	1,784	5,581	527	9,341
64-60	220	166	381	947	3,142	189	5,045
+65	394	302	693	1,558	4,062	49	7,058
גברים							
מספרים	1,455	1,206	2,376	5,752	16,412	1,327	28,528
אחוזים	5.1	4.2	8.3	20.2	57.5	4.7	100.0
עד 21	4	3	5	14	21	0	47
29-22	58	46	72	160	398	12	746
39-30	206	148	269	650	1,658	197	3,128
49-40	274	267	444	1,164	3,195	396	5,740
59-50	355	308	608	1,530	4,685	490	7,976
64-60	198	153	336	802	2,678	183	4,350
+65	360	281	642	1,432	3,777	49	6,541
נשים							
מספרים	165	111	278	748	2,454	89	3,845
אחוזים	4.3	2.9	7.2	19.5	63.8	2.3	100.0
עד 21	1	0	0	0	4	0	5
29-22	4	4	3	10	53	2	76
39-30	22	14	27	74	254	13	404
49-40	32	25	58	139	498	31	783
59-50	50	34	94	254	896	37	1,365
64-60	22	13	45	145	464	6	695
+65	34	21	51	126	285	0	478

1. מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

מקובלי קצבת תלויים לפי שנות פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2010
 לוח 4/ז

שנת פטירה סך הכול	אלמנה צעירה	ילד יחיד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים בלבד או אלמנה עם ילד אחד	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם 3 ילדים	אחר	שנת פטירה סך הכול
4,604	179	3,484	450	246	196	49	4,604
185	0	181	0	0	0	4	עד 1965
228	0	226	0	0	0	2	1970-1966
428	0	426	0	0	0	2	1975-1971
489	3	482	1	1	0	2	1980-1976
443	4	434	0	0	0	5	1985-1981
423	5.	372	11	1	0	4	1990-1986
692	64	490	104	23	5	6	1995-1991
736	36	440	139	70	37	14	2000-1996
583	22	278	121	80	75	7	2005-2001
106	4	53	15	14	19	1	2006
104	3	38	25	18	20	0	2007
112	5	39	21	19	27	1	2008
54	3	17	9	15	9	1	2009 ¹
21	0	8	4	5	4	0	2010

1. הטפיל בתבנית העותקים התלויים לשנים אלה לא הסתייג, ומשפחות נוספות יקבלו קצבאות בניגום.

ח. נפגעי איבה

לוח ח/1

מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה, 2000-2010

שנה	סך הכול	רגיל	מקבלי תגמולי נכות			מקבלי תגמולי תלויים			אחר	
			מחוסר פרנסה	נערך	תגמול לאלמנה/ת של נכה שנפטרה/ת	סך תכול	אלמנות/ים ללא ילדים	אלמנות/ים עם ילדים		הורים שכולים
2000	1,688	1,576	24	63	25	962	301	129	485	47
2001	1,721	1,589	35	72	25	997	303	138	507	49
2002	1,807	1,678	36	71	22	1,287	340	199	668	80
2003	2,195	1,753	49	81	24	1,583	383	248	846	106
2004	2,502	1,905	51	88	23	1,713	416	263	917	117
2005	2,753	2,041	54	98	25	1,767	424	267	946	131
2006	3,022	2,164	66	121	22	1,851	447	267	999	138
2007	3,274	2,283	81	125	21	1,902	463	271	1,029	139
2008	3,721	2,420	94	146	29	1,904	476	323	975	130
2009	3,861	2,480	96	143	30	1,935	482	255	1,028	170
2010	4,113	2,538	82	152	39	1,990	510	251	1,032	197

ט. אבטלה

לוח ט/1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים)

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
מספרים מוחלטים					
2000	88,109	77,906	10,203	64,117	13,789
2001	99,703	86,434	13,269	68,507	17,928
2002	90,875	77,790	13,085	60,669	17,121
2003	63,450	59,208	4,242	44,764	14,444
2004	52,852	52,186	666	39,218	12,968
2005	52,433	51,863	570	38,972	12,891
2006	49,294	48,728	566	36,478	12,816
2007	45,936	45,517	419	33,338	12,179
2008	47,871	47,483	388	34,038	13,445
2009	73,016	42,486	530	51,400	21,086
2010	58,629	58,273	356	16,513	41,760
אחוזים					
2000	100.0	88.4	11.6	82.3	17.7
2001	100.0	86.7	13.3	79.3	20.7
2002	100.0	85.6	14.4	78.0	22.0
2003	100.0	93.3	6.7	75.9	24.1
2004	100.0	98.7	1.3	75.2	24.8
2005	100.0	98.9	1.1	75.1	24.9
2006	100.0	98.9	1.1	73.9	26.1
2007	100.0	98.8	0.9	73.3	27.6
2008	100.0	99.1	0.8	71.8	28.2
2009	100.0	99.2	0.7	71.0	29.0
2010	100.0	99.4	0.6	71.7	28.3

מדידת העוני ומקורות הנתונים



מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית שנעשת בישראל בנושא העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 גישה יחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים המשמשים את מי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד. הגישה היחסית מציעה כמה שיטות מעשיות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה הכספית, שהמכנה המשותף להן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות במשק. ביסודה של כל שיטה עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן "ההכנסה המייצגת" את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשמעות מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המייצגת.

שיטת מדידת העוני

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

- א. **העיקרון הראשון** הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).
- ב. **העיקרון השני** הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממצחית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.
- ג. **העיקרון השלישי** הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקווואלנטיות"), המאפשר למדוד את

1 ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן ההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החצינית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה. בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים - תחולת העוני ועומק העוני וחומרתו (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער הכנסות העניים משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער הכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער הכנסות העניים"). מדד ה-FGT (המתקרא גם "מדד פוסטר") פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני². מדד אגרטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת הכנסות בקרב העניים.

מקורות הנתונים

נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים³. בשנת 1998 החליטה הלמ"ס להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלמ"ס החלה לערוך סקר הוצאות משפחה

2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסת העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1, y_i < z_i}^n \left(\frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$$

3 כאשר z_i היא הכנסת קו העוני ו- y_i היא ההכנסה של המשפחה. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.

שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999⁴, אך לא ב-2000 - מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי השוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים⁵. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות⁶. מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם. בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני ואי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים הבאים בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחישובי קו העוני וממדי העוני ואי השוויון בידי הביטוח הלאומי לאורך שנים:

1. בחישובי העוני שפרסם עד שנת 1985 המוסד לביטוח לאומי על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החצינית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החצינית הפנויה.
 2. סקרי ההכנסות שנעשו מ-1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם, מבחינת משך תקופת החקירה.
 3. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי הכנסות של הלמ"ס כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא נכללו בהם משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות), ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
 4. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 2,000-10,000 תושבים.
 5. משנת 1998 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפיקה סקר הכנסות, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
 6. בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997 ואילך: בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים. מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 וכן ב-2002 ואילך, ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.
- בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, עשתה הלמ"ס בדיקת היתכנות שהראתה שאפשר להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, החל ב-2004 מפורסמים, נוסף על

.....

4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

5 בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 בנוגע לאוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.

6 מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

נתוני השנה הקלנדרית, ממצאים הנוגעים למחצית השנייה של השנה החולפת והמחצית הראשונה של השנה השוטפת. למשל, נוסף על הסקר של 2007, מתפרסם סקר לתקופה 2007/8, הכולל את המחצית השנייה של סקר 2007 והמחצית הראשונה של סקר 2008. לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופות ביניים אלו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקי סקרים שנתיים. בהתאם לכך גם לדוח העוני לתקופות אלה אופי תמציתי יותר והוא נועד בעיקר כדי ללמד על המגמות הצפויות בתחום העוני והפערים החברתיים בשנה הקלנדרית הבאה.

לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		404,400	345,700	665,800	האוכלוסייה הענייה
		1,649,800	1,455,700	2,254,800	משפחות
		796,100	718,600	921,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	48.1	20.0	17.1	32.9	משפחות
26.8	35.4	24.5	21.6	33.5	נפשות
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	ילדים
2007					
		412,900	353,800	669,100	האוכלוסייה הענייה
		1,630,400	1,434,600	2,225,700	משפחות
		773,900	697,000	901,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	47.1	19.9	17.1	32.3	משפחות
26.7	35.5	23.8	20.9	32.5	נפשות
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	ילדים
2008					
		420,100	363,000	680,900	האוכלוסייה הענייה
		1,651,300	1,486,900	2,283,300	משפחות
		783,600	723,700	931,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	46.7	19.9	17.2	32.3	משפחות
27.7	34.9	23.7	21.3	32.7	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים
2009					
		435,100	380,400	706,100	האוכלוסייה הענייה
		1,774,800	1,589,100	2,405,400	משפחות
		850,300	781,700	982,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.4	46.1	20.5	17.9	33.2	משפחות
26.2	33.9	25.0	22.4	33.9	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים

לוח 2

ממדי העוני בקרב יהודים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		258,000	216,300	504,700	האוכלוסייה הענייה
		880,900	773,800	1,423,700	משפחות
		392,600	356,900	503,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.9	57.1	14.7	12.3	28.8	משפחות
38.1	45.6	16.3	14.3	26.4	נפשות
22.1	29.2	24.3	22.1	31.1	ילדים
2007					
		269,900	225,800	506,900	האוכלוסייה הענייה
		893,400	768,800	1,414,400	משפחות
		392,500	349,300	498,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.8	55.5	15.0	12.6	28.3	משפחות
36.8	45.6	16.2	14.0	25.7	נפשות
21.3	29.9	23.8	21.2	30.2	ילדים
2008					
		278,100	234,200	516,800	האוכלוסייה הענייה
		916,400	814,800	1,452,400	משפחות
		397,000	369,700	514,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.2	54.7	15.3	12.9	28.4	משפחות
36.9	43.9	16.4	14.6	26.0	נפשות
22.8	28.1	23.6	22.0	30.6	ילדים
2009					
		278,800	238,900	529,700	האוכלוסייה הענייה
		961,300	855,600	1,517,500	משפחות
		432,100	398,000	546,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
47.4	54.9	15.2	13.0	28.9	משפחות
36.7	43.6	16.9	15.1	26.7	נפשות
21.0	27.2	25.1	23.2	31.8	ילדים

לוח 3

ממדי העוני בקרב עולים (מ-1990 ואילך), 2006-2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		69,600	53,400	153,600	האוכלוסייה הענייה
		198,500	166,400	378,200	משפחות
		73,300	65,900	98,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
54.7	65.2	18.1	13.9	39.9	משפחות
47.5	56.0	18.1	15.2	34.4	נפשות
25.7	33.1	27.3	24.6	36.8	ילדים
2007					
		73,900	58,400	158,100	האוכלוסייה הענייה
		200,600	170,500	376,400	משפחות
		68,900	63,500	93,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
53.2	63.0	18.8	14.9	40.2	משפחות
46.7	54.7	18.0	15.3	33.8	נפשות
26.0	31.9	25.3	23.3	34.2	ילדים
2008					
		72,400	58,300	163,400	האוכלוסייה הענייה
		191,000	166,700	386,000	משפחות
		65,200	61,500	94,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
55.7	64.3	18.0	14.5	40.7	משפחות
50.5	56.8	17.2	15.0	34.7	נפשות
30.8	34.7	24.3	22.9	35.1	ילדים
2009					
		70,800	57,500	163,700	האוכלוסייה הענייה
		208,100	179,500	405,800	משפחות
		79,300	73,800	111,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
56.7	64.9	17.4	14.1	40.3	משפחות
48.7	55.8	18.0	15.6	35.2	נפשות
28.7	33.7	27.9	26.0	39.2	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		146,300	129,300	161,200	האוכלוסייה הענייה משפחות
		769,000	681,900	831,100	נפשות
		403,500	361,700	418,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
9.2	19.7	54.0	47.8	59.5	משפחות
7.5	17.9	57.6	51.1	62.3	נפשות
3.5	13.5	66.8	59.8	69.2	ילדים
2007					
		143,000	127,900	162,200	האוכלוסייה הענייה משפחות
		737,000	665,800	811,200	נפשות
		381,500	347,600	402,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.8	21.1	51.4	46.0	58.3	משפחות
9.2	17.9	54.5	49.3	60.0	נפשות
5.2	13.6	62.5	56.9	65.9	ילדים
2008					
		142,000	128,700	164,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		734,900	672,200	830,900	נפשות
		386,600	354,000	417,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
13.5	21.5	49.4	44.8	57.1	משפחות
11.5	19.1	53.1	48.6	60.0	נפשות
7.3	15.1	62.1	56.9	67.0	ילדים
2009					
		156,300	141,500	176,400	האוכלוסייה הענייה משפחות
		813,500	733,500	887,900	נפשות
		418,200	383,700	435,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.4	19.8	53.5	48.4	60.3	משפחות
8.4	17.4	57.4	51.8	62.7	נפשות
4.0	11.9	66.8	61.3	69.5	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		84,500	62,000	220,600	האוכלוסייה הענייה
		141,700	109,900	347,000	משפחות נפשות
		4,800	4,800	7,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
61.7	71.9	21.5	15.8	56.1	משפחות
59.2	68.3	21.9	17.0	53.7	נפשות
35.2	35.2	44.2	44.2	68.2	ילדים
2007					
		92,100	67,900	227,600	האוכלוסייה הענייה
		155,600	122,400	365,700	משפחות נפשות
		6,300	5,800	8,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.5	70.2	22.6	16.7	55.9	משפחות
57.5	66.5	23.1	18.2	54.3	נפשות
25.1	31.3	58.3	53.4	77.8	ילדים
2008					
		93,700	68,900	230,700	האוכלוסייה הענייה
		149,800	118,200	360,100	משפחות נפשות
		6,500	6,500	8,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
59.4	70.1	22.7	16.7	55.9	משפחות
58.4	67.2	21.8	17.2	52.5	נפשות
22.1	22.1	48.7	48.7	62.6	ילדים
2009					
		84,400	63,100	228,800	האוכלוסייה הענייה
		143,900	113,400	361,200	משפחות נפשות
		10,100	9,300	11,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
63.1	72.4	20.1	15.0	54.5	משפחות
60.2	68.6	20.3	16.0	51.0	נפשות
12.3	19.1	62.1	57.3	70.8	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		238,600	213,400	296,000	האוכלוסייה הענייה
		1,353,900	1,213,600	1,615,400	משפחות
		796,100	718,600	921,900	נפשות ילדים
19.4	27.9	25.5	22.8	31.6	תחולת העוני (%)
16.2	24.9	30.1	27.0	36.0	משפחות
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	נפשות ילדים
		238,600	213,400	296,000	
2007					
		237,300	212,000	291,300	האוכלוסייה הענייה
		1,324,100	1,185,500	1,572,400	משפחות
		773,900	697,000	901,000	נפשות ילדים
18.5	27.2	24.8	22.2	30.5	תחולת העוני (%)
15.8	24.6	28.9	25.9	34.3	משפחות
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	נפשות ילדים
2008					
		238,200	219,400	300,000	האוכלוסייה הענייה
		1,339,400	1,236,600	1,634,200	משפחות
		783,600	723,700	931,300	נפשות ילדים
20.6	26.8	24.5	22.6	30.9	תחולת העוני (%)
18.0	24.3	28.9	26.6	35.2	משפחות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	נפשות ילדים
2009					
		261,800	239,100	318,700	האוכלוסייה הענייה
		1,470,500	1,339,300	1,734,900	משפחות
		850,300	781,700	982,300	נפשות ילדים
17.9	25.0	26.8	24.4	32.6	תחולת העוני (%)
15.2	22.8	31.2	28.4	36.8	משפחות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	נפשות ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2006-2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		141,900	125,900	190,900	האוכלוסייה הענייה משפחות
		627,300	554,300	818,700	נפשות
		294,700	261,600	375,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
25.7	34.1	18.3	16.3	24.7	משפחות
23.4	32.3	19.0	16.8	24.8	נפשות
21.5	30.3	20.8	18.4	26.5	ילדים
2007					
		145,800	128,700	189,000	האוכלוסייה הענייה משפחות
		637,800	561,300	806,500	נפשות
		299,400	264,900	370,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
22.9	31.9	18.4	16.2	23.8	משפחות
20.9	30.4	18.8	16.5	23.7	נפשות
19.2	28.5	20.5	18.2	25.4	ילדים
2008					
		143,800	131,500	193,400	האוכלוסייה הענייה משפחות
		632,000	578,800	834,400	נפשות
		295,400	269,400	381,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
25.8	32.0	17.8	16.3	24.0	משפחות
24.3	30.6	18.3	16.8	24.2	נפשות
22.5	29.3	19.7	18.0	25.5	ילדים
2009					
		164,300	150,300	212,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		727,100	662,200	920,700	נפשות
		340,400	313,600	425,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	29.2	20.2	18.4	26.0	משפחות
21.0	28.1	20.6	18.8	26.1	נפשות
20.1	26.4	22.2	20.4	27.8	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		96,700	87,600	105,100	האוכלוסייה הענייה
		726,600	659,300	796,700	משפחות נפשות ילדים
		501,400	457,000	546,500	תחולת העוני (%)
8.0	16.7	60.0	54.4	65.2	משפחות נפשות ילדים
8.8	17.2	61.1	55.5	67.0	משפחות נפשות ילדים
8.2	16.4	62.3	56.8	67.9	משפחות נפשות ילדים
2007					
		91,500	83,400	102,300	האוכלוסייה הענייה
		686,200	624,200	765,900	משפחות נפשות ילדים
		474,500	432,000	530,200	תחולת העוני (%)
10.5	18.4	56.5	51.5	63.2	משפחות נפשות ילדים
10.4	18.5	57.9	52.7	64.6	משפחות נפשות ילדים
10.5	18.5	59.1	53.8	66.0	משפחות נפשות ילדים
2008					
		94,700	88,000	106,500	האוכלוסייה הענייה
		707,300	657,800	799,700	משפחות נפשות ילדים
		488,200	454,300	550,000	תחולת העוני (%)
11.1	17.4	57.8	53.7	65.1	משפחות נפשות ילדים
11.6	17.8	59.5	55.3	67.3	משפחות נפשות ילדים
11.2	17.4	60.5	56.3	68.2	משפחות נפשות ילדים
2009					
		97,400	88,800	106,500	האוכלוסייה הענייה
		743,400	677,000	814,200	משפחות נפשות ילדים
		510,000	468,100	556,600	תחולת העוני (%)
8.6	16.6	59.9	54.6	65.5	משפחות נפשות ילדים
8.7	16.8	62.1	56.6	68.1	משפחות נפשות ילדים
8.4	15.9	62.8	57.7	68.6	משפחות נפשות ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		33,600	31,700	58,200	האוכלוסייה הענייה
		128,200	121,500	214,300	משפחות
		74,400	71,400	113,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
42.2	45.5	29.5	27.8	51.1	משפחות
40.2	43.3	31.8	30.1	53.1	נפשות
34.4	37.0	37.9	36.3	57.7	ילדים
2007					
		33,100	30,800	52,200	האוכלוסייה הענייה
		134,000	126,300	200,000	משפחות
		77,800	74,200	110,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
36.5	41.0	29.8	27.7	46.9	משפחות
33.0	36.9	33.1	31.2	49.4	נפשות
29.8	33.0	38.5	36.7	54.8	ילדים
2008					
		32,200	30,700	52,500	האוכלוסייה הענייה
		132,500	127,400	203,900	משפחות
		76,600	74,000	110,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.6	41.5	28.8	27.4	46.9	משפחות
35.0	37.5	32.5	31.2	50.0	נפשות
30.9	33.2	37.4	36.1	54.1	ילדים
2009					
		38,900	36,600	59,300	האוכלוסייה הענייה
		152,900	144,600	221,000	משפחות
		88,700	84,600	121,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	38.3	32.3	30.5	49.3	משפחות
30.8	34.6	34.8	32.9	50.3	נפשות
27.0	30.4	40.8	39.0	55.9	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל שמונה שנות לימוד או פחות, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		104,600	89,700	172,500	האוכלוסייה הענייה משפחות
		383,000	346,600	511,200	נפשות
		159,500	149,600	171,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	48.0	41.3	35.4	68.0	משפחות
25.1	32.2	51.5	46.6	68.7	נפשות
7.2	12.9	73.7	69.2	79.4	ילדים
2007					
		109,400	95,300	171,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		393,500	359,900	512,400	נפשות
		164,500	155,600	175,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
36.2	44.5	44.3	38.6	69.4	משפחות
23.2	29.7	54.1	49.5	70.4	נפשות
6.3	11.3	75.1	71.0	80.1	ילדים
2008					
		107,100	92,200	165,000	האוכלוסייה הענייה משפחות
		362,400	332,600	475,800	נפשות
		144,300	138,400	156,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	44.1	44.6	38.4	68.7	משפחות
23.8	30.1	51.3	47.1	67.4	נפשות
7.7	11.4	73.5	70.5	79.5	ילדים
2009					
		98,900	86,800	160,300	האוכלוסייה הענייה משפחות
		352,400	324,700	459,500	נפשות
		148,700	141,700	156,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.3	45.8	42.0	36.9	68.1	משפחות
23.3	29.3	51.9	47.8	67.7	נפשות
4.8	9.2	74.2	70.7	77.9	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 9-12 שנות לימוד, 2006-2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		174,300	150,800	266,400	האוכלוסייה הענייה
		783,000	682,000	1,016,300	משפחות
		399,800	352,500	451,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	43.4	22.2	19.2	33.9	משפחות
23.0	32.9	27.6	24.0	35.8	נפשות
11.4	21.9	41.0	36.1	46.2	ילדים
2007					
		165,900	142,000	258,700	האוכלוסייה הענייה
		729,000	634,600	956,500	משפחות
		360,200	321,000	408,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.8	45.1	20.9	17.9	32.6	משפחות
23.8	33.6	25.9	22.5	34.0	נפשות
11.8	21.4	38.4	34.2	43.5	ילדים
2008					
		176,200	155,600	267,700	האוכלוסייה הענייה
		768,400	700,600	1,013,600	משפחות
		380,900	354,100	440,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.2	41.9	22.1	19.5	33.5	משפחות
24.2	30.9	26.9	24.5	35.4	נפשות
13.6	19.6	39.1	36.4	45.3	ילדים
2009					
		194,800	170,800	297,200	האוכלוסייה הענייה
		874,900	769,900	1,137,000	משפחות
		435,800	393,000	491,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	42.5	24.2	21.2	36.9	משפחות
23.1	32.3	30.0	26.4	39.0	נפשות
11.3	20.0	44.3	40.0	50.0	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 13 ויותר שנות לימוד, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		125,400	105,200	226,900	האוכלוסייה הענייה
		483,800	427,100	727,300	משפחות
		236,900	216,500	298,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.7	53.7	12.7	10.7	23.0	משפחות
33.5	41.3	15.3	13.6	23.1	נפשות
20.7	27.5	23.0	21.0	29.0	ילדים
2007					
		137,600	116,400	238,900	האוכלוסייה הענייה
		507,900	440,000	756,800	משפחות
		249,200	220,300	317,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
42.4	51.3	13.4	11.3	23.2	משפחות
32.9	41.9	15.3	13.3	22.9	נפשות
21.4	30.5	22.6	20.0	28.8	ילדים
2008					
		136,800	115,100	248,200	האוכלוסייה הענייה
		520,500	453,700	793,800	משפחות
		258,500	231,300	334,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.9	53.6	12.8	10.8	23.2	משפחות
34.4	42.8	15.3	13.3	23.3	נפשות
22.7	30.8	22.8	20.4	29.5	ילדים
2009					
		141,500	122,800	248,700	האוכלוסייה הענייה
		547,400	494,500	808,900	משפחות
		265,800	246,900	334,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
43.1	50.6	13.0	11.3	22.9	משפחות
32.3	38.9	15.6	14.1	23.1	נפשות
20.6	26.2	22.9	21.2	28.8	ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		185,600	155,300	277,400	האוכלוסייה הענייה
		943,000	793,200	1,257,200	משפחות
		501,800	426,800	596,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.1	44.0	12.4	10.4	18.6	משפחות
25.0	36.9	17.1	14.4	22.8	נפשות
15.8	28.4	26.6	22.6	31.5	ילדים
2007					
		188,700	157,900	281,800	האוכלוסייה הענייה
		960,300	809,600	1,283,100	משפחות
		512,800	440,000	617,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.1	44.0	12.2	10.2	18.2	משפחות
25.2	36.9	16.9	14.3	22.6	נפשות
16.9	28.7	26.1	22.4	31.4	ילדים
2008					
		194,400	167,100	298,400	האוכלוסייה הענייה
		978,800	856,200	1,351,300	משפחות
		519,200	460,900	646,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.8	44.0	12.2	10.5	18.8	משפחות
27.6	36.6	16.8	14.7	23.2	נפשות
19.7	28.7	25.8	22.9	32.1	ילדים
2009					
		213,000	184,000	311,500	האוכלוסייה הענייה
		1,085,500	938,100	1,431,200	משפחות
		568,800	501,900	677,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
31.6	40.9	13.4	11.5	19.5	משפחות
24.2	34.5	18.4	15.9	24.2	נפשות
16.1	26.0	28.0	24.7	33.3	ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		157,400	133,400	244,100	האוכלוסייה הענייה
		798,400	681,000	1,100,100	משפחות נפשות ילדים
		424,000	366,500	518,300	תחולת העוני (%)
35.5	45.3	12.2	10.3	18.9	משפחות נפשות ילדים
27.4	38.1	16.9	14.4	23.3	משפחות נפשות ילדים
18.2	29.3	26.4	22.8	32.3	משפחות נפשות ילדים
2007					
		163,800	137,900	251,100	האוכלוסייה הענייה
		840,200	714,400	1,142,500	משפחות נפשות ילדים
		450,200	391,300	546,700	תחולת העוני (%)
34.8	45.1	12.1	10.2	18.6	משפחות נפשות ילדים
26.5	37.5	17.0	14.5	23.2	משפחות נפשות ילדים
17.7	28.4	26.6	23.1	32.3	משפחות נפשות ילדים
2008					
		169,400	147,700	268,100	האוכלוסייה הענייה
		855,600	756,800	1,205,500	משפחות נפשות ילדים
		450,900	404,300	565,900	תחולת העוני (%)
36.8	44.9	12.2	10.6	19.3	משפחות נפשות ילדים
29.0	37.2	16.8	14.9	23.7	משפחות נפשות ילדים
20.3	28.6	25.9	23.2	32.5	משפחות נפשות ילדים
2009					
		187,800	163,400	281,100	האוכלוסייה הענייה
		958,300	835,900	1,289,300	משפחות נפשות ילדים
		500,900	447,600	604,100	תחולת העוני (%)
33.2	41.9	13.5	11.7	20.2	משפחות נפשות ילדים
25.7	35.2	18.7	16.3	25.1	משפחות נפשות ילדים
17.1	25.9	28.6	25.5	34.5	משפחות נפשות ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		28,100	21,700	33,100	האוכלוסייה הענייה
		144,200	111,700	156,600	משפחות
		77,500	59,900	77,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
15.2	34.4	13.9	10.7	16.3	משפחות
7.9	28.7	18.6	14.4	20.2	נפשות
0.1	22.7	27.4	21.2	27.4	ילדים
2007					
		24,400	19,500	30,300	האוכלוסייה הענייה
		117,300	92,300	137,700	משפחות
		61,500	47,600	69,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
19.3	35.5	12.4	9.9	15.4	משפחות
14.8	33.0	15.7	12.3	18.4	נפשות
11.1	31.2	22.6	17.5	25.4	ילדים
2008					
		25,000	19,500	30,200	האוכלוסייה הענייה
		123,100	99,400	145,800	משפחות
		68,300	56,600	80,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	35.6	12.7	9.9	15.3	משפחות
15.6	31.8	16.9	13.7	20.0	נפשות
15.1	29.7	25.4	21.1	29.9	ילדים
2009					
		25,200	20,600	30,400	האוכלוסייה הענייה
		127,200	102,200	141,900	משפחות
		67,900	54,200	73,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
17.3	32.4	12.5	10.3	15.2	משפחות
10.3	28.0	16.6	13.3	18.5	נפשות
7.7	26.3	24.2	19.3	26.2	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		135,800	129,700	181,200	האוכלוסייה הענייה
		569,000	556,100	677,000	משפחות
		289,600	287,100	319,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.1	28.4	66.6	63.6	88.9	משפחות
16.0	17.9	78.4	76.6	93.2	נפשות
9.2	10.0	89.0	88.3	98.1	ילדים
2007					
		134,700	130,000	176,000	האוכלוסייה הענייה
		520,000	507,100	611,400	משפחות
		254,900	251,300	276,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.5	26.1	69.8	67.4	91.2	משפחות
14.9	17.1	79.7	77.7	93.6	נפשות
7.8	9.1	89.2	87.9	96.7	ילדים
2008					
		135,600	129,900	169,900	האוכלוסייה הענייה
		532,100	520,200	606,600	משפחות
		258,900	257,400	278,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.2	23.5	71.4	68.4	89.5	משפחות
12.3	14.3	81.6	79.7	93.0	נפשות
6.8	7.4	91.2	90.6	97.9	ילדים
2009					
		140,200	135,300	182,700	האוכלוסייה הענייה
		550,900	542,200	644,600	משפחות
		271,800	270,800	293,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
23.3	25.9	68.9	66.5	89.8	משפחות
14.5	15.9	80.2	78.9	93.8	נפשות
7.5	7.8	91.0	90.7	98.4	ילדים

לוח 17

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		162,200	138,200	242,100	האוכלוסייה הענייה
		805,800	691,200	1,054,200	משפחות
		439,100	378,700	508,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.0	42.9	23.4	20.0	35.0	משפחות
23.6	34.4	35.9	30.8	47.0	נפשות
13.7	25.6	50.9	43.9	59.0	ילדים
2007					
		164,900	139,900	247,400	האוכלוסייה הענייה
		830,300	713,400	1,098,500	משפחות
		454,100	395,300	537,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
33.4	43.4	23.5	19.9	35.2	משפחות
24.4	35.1	36.5	31.4	48.4	נפשות
15.5	26.4	51.5	44.8	60.9	ילדים
2008					
		168,300	146,800	257,500	האוכלוסייה הענייה
		827,100	738,600	1,113,700	משפחות
		446,300	404,400	535,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.7	43.0	23.0	20.1	35.3	משפחות
25.7	33.7	35.6	31.8	47.9	נפשות
16.7	24.5	50.4	45.7	60.5	ילדים
2009					
		180,500	159,800	263,200	האוכלוסייה הענייה
		901,000	805,400	1,156,500	משפחות
		487,000	444,100	561,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
31.4	39.3	24.9	22.1	36.4	משפחות
22.1	30.4	38.7	34.6	49.7	נפשות
13.2	20.9	55.5	50.6	63.9	ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2006–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2006					
		23,400	17,100	35,300	האוכלוסייה הענייה
		137,200	102,000	203,000	משפחות נפשות ילדים
		62,700	48,100	87,200	תחולת העוני (%)
33.7	51.6	2.9	2.1	4.4	משפחות נפשות ילדים
32.4	49.8	4.2	3.1	6.2	משפחות נפשות ילדים
28.1	44.9	6.1	4.7	8.5	משפחות נפשות ילדים
2007					
		23,800	18,000	34,400	האוכלוסייה הענייה
		130,000	96,200	184,600	משפחות נפשות ילדים
		58,700	44,700	79,700	תחולת העוני (%)
30.8	47.7	2.8	2.1	4.1	משפחות נפשות ילדים
29.6	47.9	3.8	2.8	5.4	משפחות נפשות ילדים
26.4	44.0	5.4	4.1	7.4	משפחות נפשות ילדים
2008					
		26,200	20,400	40,800	האוכלוסייה הענייה
		151,700	117,600	237,500	משפחות נפשות ילדים
		72,900	56,500	110,900	תחולת העוני (%)
35.9	50.1	3.0	2.4	4.7	משפחות נפשות ילדים
36.1	50.5	4.4	3.4	6.8	משפחות נפשות ילדים
34.2	49.1	6.5	5.0	9.8	משפחות נפשות ילדים
2009					
		32,500	24,200	48,400	האוכלוסייה הענייה
		184,500	132,700	274,700	משפחות נפשות ילדים
		81,800	57,800	116,700	תחולת העוני (%)
32.7	50.0	3.7	2.8	5.6	משפחות נפשות ילדים
32.8	51.7	5.2	3.7	7.7	משפחות נפשות ילדים
29.9	50.5	7.1	5.0	10.1	משפחות נפשות ילדים

לוח 19
הכנסה ממוצעת לתשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה ותלם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת
לפני מס, תס, 2009

הכנסה תמונה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, מסית)	מקור הכנסה*				סך כל תשלומי העברה	עבודה	ש"ח (%)	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפריטים מתוויל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	מזג:				
11,377	13,599	1,339	291	191	1,342	1,824	10,411	ש"ח (%)	סך הכול	
83.7	100.0	9.8	2.1	1.4	9.9	13.4	76.6			
12,040	14,475	1,512	327	217	1,329	1,873	11,060	ש"ח (%)	משפחה יהודית	
83.2	100.0	10.4	2.3	1.5	9.2	12.9	7.64	(%)		
7,221	8,109	252	67	25	1,425	1,517	6,339	ש"ח (%)	משפחה לא יהודית	
89.0	100.0	3.1	0.8	0.3	17.6	18.7	78.2	(%)		
7,719	8,625	3,129	419	267	2,545	3,231	2,231	ש"ח (%)	משפחה שעומד בראשה קשיש	
89.5	100.0	36.3	4.9	3.1	29.5	37.5	25.9	(%)		
9,503	10,924	375	384	240	1,561	2,185	8,361	ש"ח (%)	משפחת עולים	
87.0	100.0	3.4	3.5	2.2	14.3	20.0	76.5	(%)		
12,982	15,731	666	282	176	1,136	1,593	13,439	ש"ח (%)	משפחה עם ילדים	
82.5	100.0	4.2	1.8	1.1	7.2	10.1	85.4	(%)		
13,663	16,685	730	284	133	1,023	1,440	14,479	ש"ח (%)	משפחה עם 1-3 ילדים	
81.9	100.0	4.4	1.7	0.8	6.1	8.6	86.8	(%)		
9,574	10,952	347	274	387	1,699	2,360	8,232	ש"ח (%)	משפחה עם 4 ילדים ויותר	
87.4	100.0	3.2	2.5	3.5	15.5	21.5	75.2	(%)		

לוח 19 (המשך)

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכושי מנסיה)	מקור הכנסות* מזיה:				קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים מחו"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה					
8,975	10,071	251	239	538	2,089	2,865	6,931	ש"ח		קבוצת אוכלוסייה משפחה עם 5 ילדים ויותר	
89.1	100.0	2.5	2.4	5.3	20.7	28.4	68.8	(%)			
9,976	11,519	1,046	827	155	1,499	2,478	7,968	ש"ח		משפחה חד הורית	
86.6	100.0	9.1	7.2	1.3	13.0	21.5	69.2	(%)			
13,387	16,221	1,029	215	138	964	1,317	13,853	ש"ח		מצב תעסוקה של ראש משק הבית	
82.5	100.0	6.3	1.3	0.9	5.9	8.1	85.4	(%)			
13,297	16,046	940	209	146	980	1,335	13,752	ש"ח		שכיר	
82.9	100.0	5.9	1.3	0.9	6.1	8.3	85.7	(%)			
14,011	17,434	1,644	259	78	853	1,186	14,559	ש"ח		יעצמאי	
80.4	100.0	9.4	1.5	0.4	4.9	6.8	83.5	(%)			
4,231	4,523	1,079	630	459	2,093	3,181	223	ש"ח		משפחה שהיומם בראשה בגיל העבודה אך אינו עובד	
93.5	100.0	23.9	13.9	10.1	46.3	70.3	4.9	(%)			
9,067	10,714	1,131	289	210	1,240	1,738	7,807	ש"ח		משפחה עם מפרנס אחד	
84.6	100.0	10.6	2.7	2.0	11.6	16.2	72.9	(%)			
16,976	20,795	944	154	77	735	966	18,875	ש"ח		משפחה עם שני מפרנסים ויותר	
81.6	100.0	4.5	0.7	0.4	3.5	4.6	90.8	(%)			

לוח 19 (המשך)

הכנסה מנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכושי, מנסיה)	מקור הכנסה* מזיה:				עבודה	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומח"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה		
5,714	6,236	937	170	135	2,191	2,495	ש"ח	השכלה של ראש משק הבית עד 8 שנות לימוד
91.2	100.0	15.0	2.7	2.2	35.0	39.8	(%)	
9,718	11,020	1,024	233	145	1,424	1,802	ש"ח	12-9 שנות לימוד
88.2	100.0	9.3	2.1	1.3	12.9	16.4	(%)	
13,838	17,106	1,660	361	236	1,098	1,694	ש"ח	13 ויותר שנות לימוד
80.9	100.0	9.7	2.1	1.4	6.4	9.9	(%)	

* מחירי אמצע תקופת סקר 2006, לאוכלוסייה הכללת את תושבי מנחה ירושלים.

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2008–2009

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2009	2008	2009	2008	2009	2008	
2.4	2.5	2.1	2.2	1.4	1.4	תחתון
3.8	3.9	3.3	3.4	2.7	2.7	2
5.0	5.1	4.5	4.5	3.8	3.9	3
6.3	6.3	5.7	5.7	5.2	5.2	4
7.7	7.6	7.0	6.9	6.7	6.6	5
9.2	9.1	8.6	8.3	8.4	8.2	6
10.8	10.7	10.3	10.1	10.4	10.1	7
12.8	12.8	12.6	12.5	13.0	12.8	8
15.8	15.9	16.3	16.4	17.1	17.0	9
26.1	26.1	29.5	30.2	31.3	32.1	עליון
10.8	10.3	13.9	13.8	23.1	23.2	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.3587	0.3563	0.4020	0.4065	0.4424	0.4477	מדד ג'יני***
18.9	20.4	9.1	9.2	-	-	% הירידה במדד ג'יני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקינה. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

** במונחים של הכנסה לנפש תקינה.

*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח 21

ההכנסה הממוצעת לחודש למשפחה בכל עשירון, במחירי סקר 2009
(כלל האוכלוסייה), 2009–2008

עשירון*	לפני תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה ומסים		
	2008	2009	שינוי ריאלי	2008	2009	שינוי ריאלי
תחתון	-	-	-	2,533	2,485	-1.9
2	1,723	1,609	-6.6	4,367	4,191	-4.0
3	4,220	3,971	-5.9	4,951	4,925	-0.5
4	5,842	5,669	-3.0	6,473	6,478	0.1
5	7,845	7,586	-3.3	8,456	8,236	-2.6
6	10,028	9,870	-1.6	10,065	9,942	-1.2
7	12,364	12,311	-0.4	11,623	11,851	2.0
8	15,676	15,698	0.1	13,829	13,938	0.8
9	20,815	20,303	-2.5	16,973	17,207	1.4
עליון	37,556	36,409	-3.1	26,044	26,210	0.6
סך הכול	12,067	11,776	-2.4	11,337	11,377	0.4

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקינה. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 22

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979–2009

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
38.4	41.1	17.2	16.4	27.9	1979
44.1	50.6	15.7	13.9	28.1	1980
45.4	50.8	15.7	14.2	28.8	1981
64.0	69.5	10.8	9.1	29.8	1982
57.7	62.4	12.5	11.1	29.5	1983
52.5	58.0	14.6	12.9	30.7	1984
63.5	67.1	11.4	10.3	31.3	1985
56.0	59.2	14.3	13.3	32.6	1988
61.2	64.5	12.8	11.7	33.0	1989
58.2	60.9	14.3	13.4	34.3	1990
57.5	59.5	14.9	14.2	35.1	1991
50.4	52.7	17.2	16.4	34.7	1992
51.7	53.8	16.7	16.0	34.6	1993
47.2	48.5	18.0	17.6	34.2	1994
50.1	56.4	16.8	14.7	33.7	1995
53.3	60.4	16.0	13.6	34.3	1996
52.7	60.5	16.2	13.6	34.3	1997
44.6	53.4	17.7	14.9	32.0	*1997
46.6	56.4	17.5	14.3	32.8	1998
44.1	53.1	18.0	15.1	32.2	1999
46.6	57.2	18.1	14.5	33.9	2002
43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	2003
39.9	51.2	20.3	16.5	33.7	2004
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	2005
39.2	48.0	20.0	17.1	32.9	2006
38.3	47.0	19.9	17.1	32.3	2007
38.3	46.7	19.9	17.2	32.3	2008
38.4	46.1	20.5	17.9	33.2	2009

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם, 1979–2009

שנה	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים
	הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד			
1979	26.3	15.2	0.3181	0.3662	0.4318
1980	25.3	14.9	0.3239	0.3690	0.4337
1981	27.4	15.4	0.3185	0.3716	0.4390
1982	29.7	17.3	0.3122	0.3673	0.4441
1983	31.6	17.9	0.3005	0.3604	0.4392
1984	30.8	15.8	0.3267	0.3979	0.4723
1985	33.3	20.2	0.3119	0.3733	0.4678
1988	29.6	19.1	0.3221	0.3699	0.4574
1989	31.4	20.3	0.3252	0.3780	0.4741
1990	32.0	21.7	0.3263	0.3756	0.4799
1991	33.2	23.1	0.3272	0.3771	0.4901
1992	31.9	21.1	0.3391	0.3926	0.4977
1993	33.4	22.5	0.3290	0.3829	0.4940
1994	31.4	20.4	0.3441	0.3994	0.5019
1995	32.3	20.2	0.3365	0.3965	0.4971
1996	33.7	22.0	0.3285	0.3868	0.4956
1997	34.0	21.8	0.3332	0.3946	0.5045
*1997	30.6	18.6	0.3531	0.4137	0.5085
1998	46.6	19.2	0.3523	0.4134	0.5119
1999	44.1	18.4	0.3593	0.4214	0.5167
2002	31.5	19.7	0.3679	0.4312	0.5372
2003	30.0	19.3	0.3685	0.4241	0.5265
2004	27.4	17.8	0.3799	0.4300	0.5234
2005	26.2	17.4	0.3878	0.4343	0.5255
2006	25.1	16.4	0.3923	0.4379	0.5237
2007	25.4	15.8	0.3831	0.4323	0.5134
2008	24.7	15.6	0.3853	0.4318	0.5118
2009	23.7	15.8	0.3892	0.4293	0.5099

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 24

תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2009–2000

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
תחולת העוני משפחות					
45.3	54.3	17.6	14.7	32.2	2000
47.2	57.0	17.7	14.3	33.7	2001
47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	2002
42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	2003
39.2	50.6	20.3	16.5	33.4	2004
39.0	48.4	20.3	17.2	33.3	2005
38.4	46.9	20.2	17.4	32.7	2006
38.4	46.6	19.5	16.9	31.7	2007
38.2	46.1	19.6	17.1	31.8	2008
38.7	46.1	20.0	17.6	32.7	2009
מדד ג'יני לאי-שוויון					
31.2	19.3	0.3500	0.4110	0.5090	2000
32.4	25.9	0.3567	0.4196	0.5277	2001
32.0	20.0	0.3616	0.4256	0.5320	2002
30.4	19.6	0.3629	0.4189	0.5213	2003
27.7	18.0	0.3752	0.4258	0.5193	2004
26.1	17.1	0.3834	0.4300	0.5187	2005
25.4	16.5	0.3865	0.4325	0.5182	2006
25.9	16.1	0.3754	0.4251	0.5066	2007
25.2	15.9	0.3784	0.4255	0.5058	2008
24.2	16.1	0.3817	0.4222	0.5032	2009

לוח 25

הוצאה ציבורית לרווחה והרכבה באחוזי תוצר, 2000–2010

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
15.56	15.81	15.46	15.36	15.61	16.27	17.03	18.33	18.73	18.49	17.02	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.24	8.86	8.53	8.56	8.78	9.06	9.54	10.41	10.73	10.80	9.76	סך כל התמיכות הכספיות
3.24	4.23	4.04	3.99	4.14	4.28	4.58	5.19	5.67	5.73	5.18	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
2.48	3.48	3.31	3.26	3.38	3.47	3.72	4.26	4.68	4.74	4.19	ביטוח לאומי
0.50	0.50	0.46	0.48	0.49	0.51	0.54	0.56	0.55	0.53	0.47	מלחמה ואיבה
0.26	0.25	0.26	0.25	0.27	0.30	0.32	0.37	0.44	0.46	0.52	אחר**
5.01	4.63	4.50	4.57	4.64	4.78	4.96	5.22	5.06	5.07	4.58	תמיכות לקשישים
2.81	2.57	2.48	2.49	2.61	2.69	2.77	2.86	2.88	2.94	2.64	ביטוח לאומי
1.93	1.79	1.73	1.78	1.72	1.74	1.80	1.88	1.72	1.67	1.52	פנסיה לעובדי מדינה
0.27	0.27	0.29	0.29	0.31	0.35	0.40	0.48	0.46	0.46	0.42	אחר***
7.32	6.96	6.92	6.80	6.83	7.21	7.49	7.92	8.00	7.69	7.25	סך כל התמיכות בעין
5.34	5.05	5.03	4.88	4.89	5.13	5.24	5.44	5.59	5.48	5.16	בריאות וסיעוד
1.98	1.90	1.89	1.92	1.94	2.08	2.25	2.48	2.41	2.22	2.10	אחר****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.
 ** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 *** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.
 **** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

רשימת מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי
דניאל גוטליב ורפאלה כהן

פרק 2: ממדי העוני והפערים החברתיים
דניאל גוטליב ואלכס פרומן

פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. **הבטחת הכנסה**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. **ביטוח זיקנה ושאימים**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
3. **ביטוח סיעוד**
שרון אסיסקוביץ ומרים שמלצר
4. **ביטוח ילדים**
שנטל וסרשטיין
5. **ביטוח אמהות**
אסתר טולידנו
6. **ביטוח נכות כללית**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
7. **ביטוח נפגעי עבודה**
רבקה פריאור
8. **ביטוח נפגעי פעולות איבה**
רבקה פריאור
9. **שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
10. **ביטוח אבטלה**
אסתר טולידנו
11. **ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד**
אבנר שרף

פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה
ז'ק בנדלק ואביבה גייבל

בשאלות והערות בענייני הסקירה אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.