

2011

סקירה שנתית



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

סקירה שנתית

2011

ירושלים, אלול התשע"ב, אוגוסט 2012

ISSN 0333-8649

www.btl.gov.il

עריכה מדעית: מירי אנדבלד

ריכוז מינהלי: ז'ק בנדלק

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית: שרה גרג'י

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

סקירה זו מציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי ואת המצב החברתי ב-2011.

פרק 1 עוסק במחאה החברתית ששטפה בשנה זו את המדינה כולה ובסיבותיה. ניתוח הבעיות שהודגשו במהלך המחאה מוביל לדיון בנוגע למדיניות הרצויה בתגובה לבעיות שנחשפו במחאה. בפרק מתוארים מהלכים שמאפשרים לצמצם את ממדי העוני והפערים הכלכליים מבלי לסכן את היציבות המקרו-כלכלית, כלומר ללא הרעה בתחום הגירעון התקציבי. אמצעי חשוב למטרה זו הוא הכללת מדיניות הטבות המס בדיוני התקציב (בין היתר ההטבות שמוענקות באמצעות חוק עידוד השקעות ההון ובאמצעות הטבות בחיסכון בשוק ההון, המגיעות למיליארדי ש"ח), גם אם סכומים אלה נעלמים כיום מספר התקציב. כפי שמוצג בסקירה, הטבות אלה לא רק מקטינות את הכנסות המדינה (ובכך תורמות לגירעון) אלא הן גם מחולקות חלוקה מאוד לא-שוויונית. בפרק זה מוצע לדרג הצעות שונות למדיניות חברתית לפי האפקטיביות שלהם בצמצום ממדי האי-שוויון הכלכלי. כך יהיה אפשר להגביר את הרציונליות של המדיניות החברתית-כלכלית.

בהמשך הפרק נסקרים השינויים והמגמות העיקריות בפעילות הביטוח הלאומי בשני תחומי פעילותו - הגמלאות והגבייה, וכן ההשלכות המיידיות וההשלכות בטווח הארוך של השינויים שהונהגו בתוכניות המוסד.

פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל. מושם בו דגש על השוואה בינלאומית של המצב החברתי במדינות ה-OECD ובישראל, כפי שהוא משתקף בחלוקה של גמלאות בכסף ובעין לאוכלוסיות שונות. כמו כן מובאים מדדי העוני והאי-שוויון בהכנסות באוכלוסייה על מרכיביה השונים (קשישים, ילדים ועוד). השנה אנו מנתחים לעומק את השפעת תשלומי ההעברה על הפחתת העוני בהשוואה בינלאומית ובהשוואה בין שתי תקופות זמן. פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בגמלאות על ענפיהן השונים. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של הביטוח הלאומי. סוגיות מעניינות בנושאים שונים הנוגעים לביטוח הלאומי ולמדיניות חברתית מובאות בתיבות בפרקים השונים.

כדי להבטיח נגישות מרבית של הציבור הרחב בישראל ובעולם למידע המופיע בסקירה זו, היא מתורגמת כולה לאנגלית ותמציתה לערבית ומוצגת באינטרנט. השנה הסקירה מתפרסמת באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי עוד לפני שהספר הכרוך מוכן להפצה, כדי לצמצם את הפער בין סיום כתיבת הסקירה לבין הפקתה. לסקירה כמה נספחים: תמציות של דוחות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון ב-2011, לוחות של ענפי הביטוח, סקירה על מדידת העוני ומקורות הנתונים ולוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד, העורכת המקצועית של הסקירה; לז'ק בנדלק על הריכוז המינהלי; למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית וההבאה לדפוס; לשרה גר'י, על העריכה הלשונית של הגרסה באנגלית; ולנירה עמיר, על העזרה בהפקה וההדפסה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2011 התאפיינה בהמשך ההתאוששות הכלכלית במשק, שבלטה על רקע המשבר המתמשך במדינות רבות וחשובות בעולם. הצמיחה היתה מהירה למדי וחלה ירידה נוספת ברמת האבטלה, אך התופעה הבולטת ביותר בחיים הציבוריים בשנה זו היתה ללא ספק המחאה החברתית שפרצה בקיץ והקיפה שכבות נרחבות באוכלוסייה. הממשלה הגיבה במהירות למחאה והציעה שינויים מבורכים בתחומי המיסוי והתמיכה הכספית למשפחות ובתחום השירותים הממשלתיים בחינוך, במסגרת ההצעות שהועלו על ידי "ועדת טרכטנברג" שכללה גם את נציגות הביטוח הלאומי. עם זאת נראה שעל אף הנכונות לבצע שינויים אלה (שחלקם יושמו כבר ב-2012) עלינו לעבור עוד כברת דרך עד שנספק מענה מלא לבעיות שהועלו.

מוסכם שהסיבות למחאה החברתית, שיזמו והובילו אותה בעיקר צעירים ממעמד הביניים, אינן נעוצות במתרחש בשנה שבה פרצה אלא בתהליכים כלכליים וחברתיים מתמשכים שנתנו את אותותיהם בפערים גדלים והולכים ברמת החיים של המשפחות בישראל. אינדיקטורים וניתוחים לתהליכים אלה נסקרו בהרחבה ובעקביות בדוחות העוני והפערים החברתיים ובסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים, כמו גם במחקרים וניירות עמדה, ובייחוד בנייר עמדה שנכתב בשלבים הראשונים של המחאה. מפרסומים אלה, כמו גם מהפרסום הנוכחי, עולה שישראל לא הצליחה גם השנה לשפר את מעמדה בהשוואה למדינות ה-OECD בתחומי האי-שוויון והעוני. גם משקל הוצאות הרווחה בתוצר בישראל, בייחוד בנוגע לאוכלוסייה בגיל העבודה, נמוך בהשוואה בין-לאומית. בעקבות מצב זה השכילה הממשלה לנקוט ב-2012 כמה מהלכים משמעותיים שבכוחם לשפר שיפור של ממש את המצב החברתי, למשל שיפור הקצבה של נכים לרבות הגמלה לילד נכה או ההחלטה לאכוף בנחישות רבה יותר את חוקי העבודה ברמה המתקרבת לסטנדרטים של ה-OECD. הרחבת הסבסוד של עובדים המשתכרים שכר נמוך באמצעות הרחבת "מס ההכנסה השלילי" מתוכנית ניסיונית מוגבלת לתוכנית כלל ארצית, אמורה גם היא לשפר את ממדי העוני לשנת 2012.

אף שהשנים האחרונות מצביעות על התייצבות ואף ירידה קלה בממדי העוני והאי-שוויון בישראל ועל ירידה של ממש בהיקף העוני בקרב קשישים לאור מדיניות הממשלה בתחום זה, נראה שעדיין רבה הדרך עד שנגיע לשיעורי העוני המקובלים בעולם המפותח.

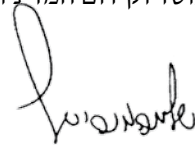
בשנת 2011 עלו הגמלאות בכסף ובעין שמשלם המוסד לביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 2.4% והגיעו ל-62.7 מיליארדי ש"ח, המהווים כ-7% מהתוצר המקומי הגולמי של ישראל. הגידול הריאלי נבע בעיקרו מהגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית במקצת הגמלאות, בעיקר קצבאות הזיקנה והשאירים וקצבאות הילדים. במקביל עלו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-3.7% והסתכמו ב-51.1 מיליארד ש"ח: 31.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-17.4 מיליארד למערכת הבריאות.

הביטוח הלאומי, כמי שנושא באחריות לביטחון הסוציאלי של אזרחי מדינת ישראל, וכמוסד שאחת ממטרותיו העיקריות היא חלוקה מחדש של ההכנסות וצמצום הפערים החברתיים, מהווה לתפיסתי את חוד החנית באתגר העומד לפני קובעי המדיניות לשיפור המצב החברתי במדינת ישראל. ניתוח של הסיבות למחאה החברתית וכלים אפשריים לתיקון המצב החברתי של ישראל תוך דירוגם על פי רמת היעילות שלהם, מובאים בפרק הראשון של סקירה זו. הכלים מתבססים בחלקם על הפוטנציאל הטמון בגמלאות הביטוח הלאומי כדי להגביר את הצדק החברתי ולהתמודד עם ממדי

העוני, הפערים החברתיים והמצוקות המאפיינות אוכלוסיות שונות בישראל.

לקראת סיום שנת 2012 ותחילת שנת התקציב החדשה 2013, הביטוח הלאומי שוקד עם משרדי הממשלה המתאימים לשפר את המצב החברתי של מעמד הביניים ושל האוכלוסייה החלשה. מאמץ זה חשוב בייחוד לנוכח המשבר המתמשך באירופה ובמקומות אחרים, אשר בא לידי ביטוי גם בישראל. בד בבד עם המאמצים לפעול להגדלת הרווחה של אזרחי המדינה וליטול חלק פעיל בגיבוש המדיניות החברתית, הביטוח הלאומי מחויב גם לפעול לגיבוש תוכניות שנועדו להקל על האזרח ולשפר את השירות הניתן לו בסניפים כך שהשירות יהיה יעיל, איכותי, אמפתי ונגיש יותר. כך יתאפשר שינוי חיוני במעמדו של המוסד האמון על אספקת שירותי הביטוח הסוציאלי לציבור בישראל. עשייה זו נסמכת בהכרח על העובדים המיומנים של הביטוח הלאומי ועל המערכות הממוחשבות שלו, העוברות שדרוג והתאמה מתמידים לצרכים החדשים.

עם כניסתי לתפקיד המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, סקירה זו מהווה בעבורי הזדמנות לציין את התרשמותי מהעבודה המקצועית של העושים במלאכת הביטוח הסוציאלי בישראל על כל שלוחותיו, בכל ברחבי הארץ, ולקוות שקידום המשימות העומדות לפנינו בתחומי פעילותו הענפה של המוסד וקידום המדיניות החברתית יזכו לתמיכת קובעי המדיניות לטובת הציבור הרחב.



פרופ' שלמה מור-יוסף
המנהל הכללי

תוכן העניינים

3	פתח דבר.....
5	הקדמה.....
9	תרשימים נבחרים.....

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

31	מבוא.....	1
32	גורמים למחאה החברתית ויצירת קריטריונים ודירוג של כלי מדיניות לטיפול.....	2
46	היקף התשלומים.....	3
49	רמת הגמלאות.....	4
52	מקבלי גמלאות.....	5
54	גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות.....	6

פרק 2

ממדי העוני והפערים החברתיים

61	מבוא.....	1
61	תמונת המצב החברתית בישראל בהשוואה בינלאומית.....	2
69	ממצאים עיקריים על העוני.....	3
77	ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה.....	4
87	האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות.....	5

פרק 3

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

93	הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות).....	1
107	ביטוח זיקנה ושאימים.....	2
119	ביטוח סיעוד.....	3
137	ביטוח ילדים.....	4
147	ביטוח אמהות.....	5
153	ביטוח נכות כללית.....	6
183	ביטוח נפגעי עבודה.....	7
195	נפגעי פעולות איבה.....	8
203	שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות.....	9
219	ביטוח אבטלה.....	10
231	ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.....	11

פרק 4

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

239.....	כללי.....	.1
240.....	גביית דמי ביטוח לאומי.....	.2
243.....	גבייה למערכת הבריאות.....	.3
248.....	התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.....	.4
250.....	אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים.....	.5

נסכחים

259.....	פרסומים.....	
267.....	לוחות ענפי הביטוח.....	
303.....	מדידת העוני ומקורות הנתונים.....	
309.....	לוחות עוני ואי-שוויון.....	

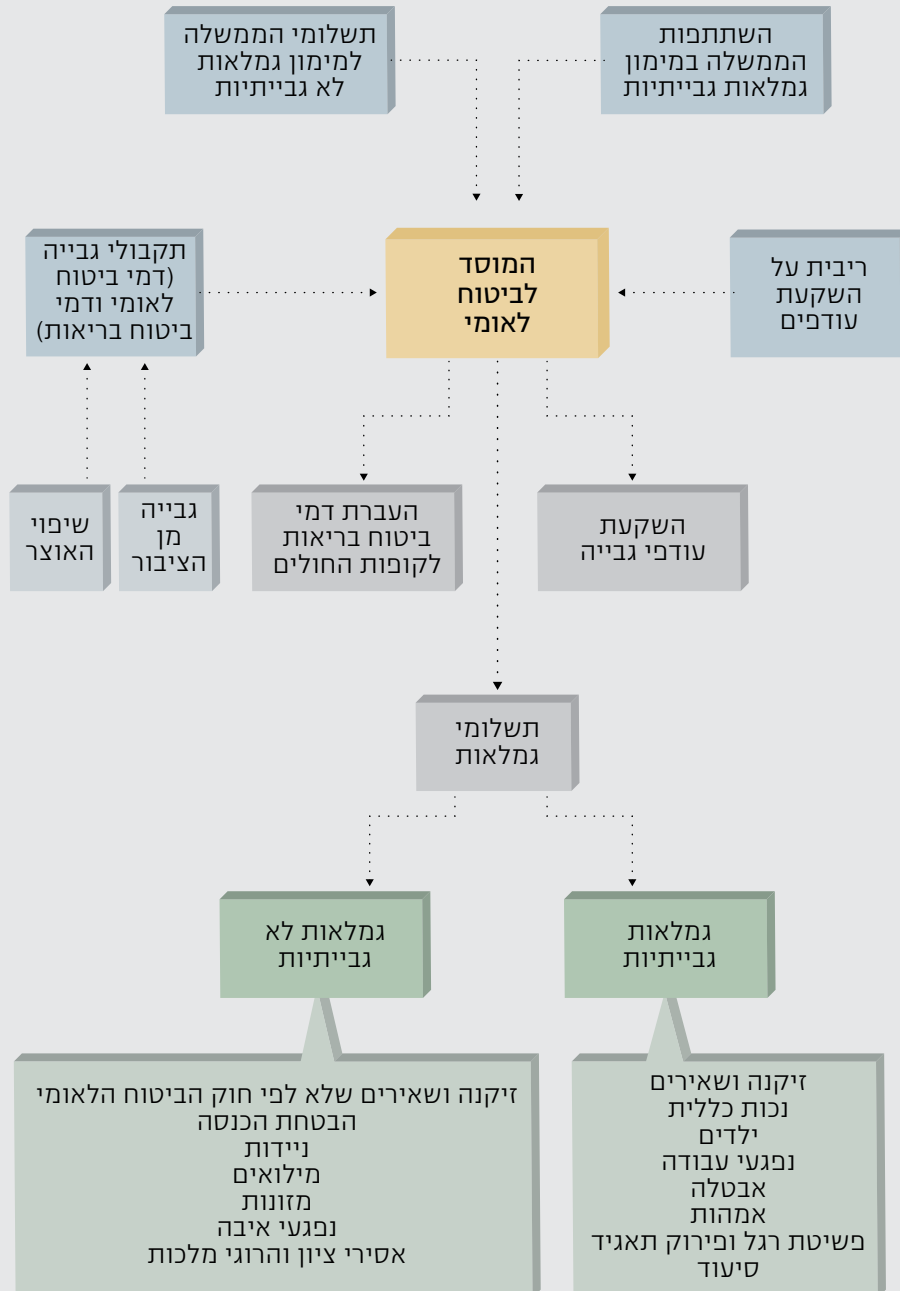
336.....	מחברי הפרקים.....	
----------	-------------------	--

נושאים במוקד (רשימת תיבות)

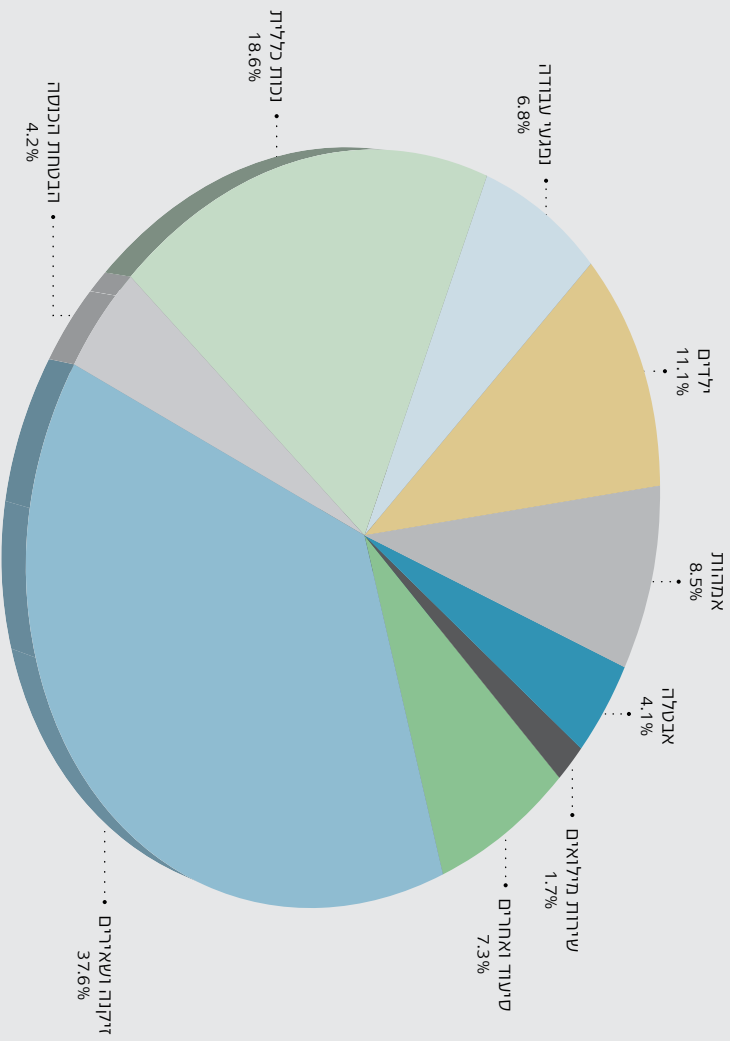
46.....	ניידות (מוביליות) תוך-דורית ואי-שוויון בשכר: ישראל 1990-2005.....	.1
67.....	השפעת הקצבאות על ממדי העוני.....	.2
74.....	מדידת עוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC.....	.3
82.....	ממדי העוני ב-2010-2011.....	.4
124.....	פרופילים שכיחים של מקבלי גמלת סיעוד.....	.5
128.....	רמות תלות וגמלאות סיעוד.....	.6
138.....	הפריון הכולל בשני העשורים האחרונים.....	.7
151.....	הגמלה לשמירת הריון: נוחות למבוטחת או מענה להריונות בסיכון?.....	.8
161.....	ניתוח רב-משתני: הסיכויים של נכים לקבל קצבת נכות.....	.9
210.....	מדדים לפעילות אגף השיקום.....	.10
226.....	משך תשלום דמי האבטלה ומשך חיפוש העבודה.....	.11
251.....	פערי שכר אצל מעסיקים בישראל ובמדינות ה-OECD - 2008.....	.12

תרשימים נבחרים

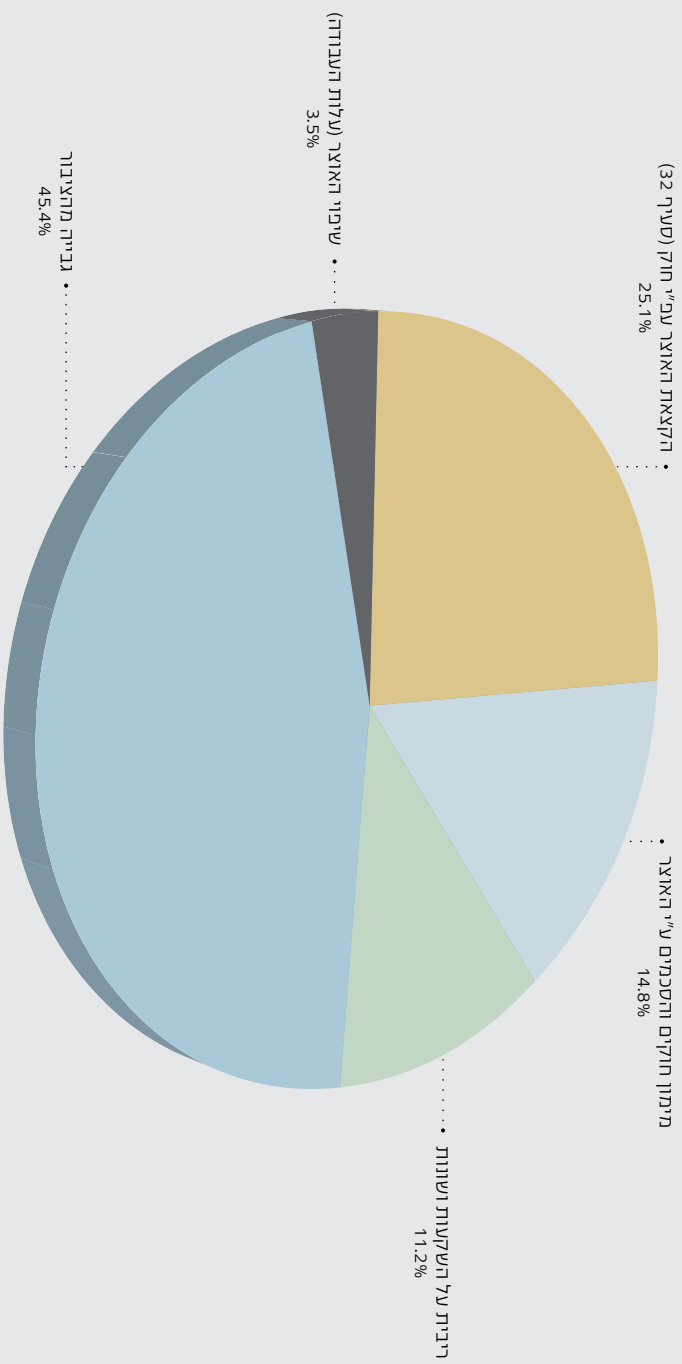
תרשים 1 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2011



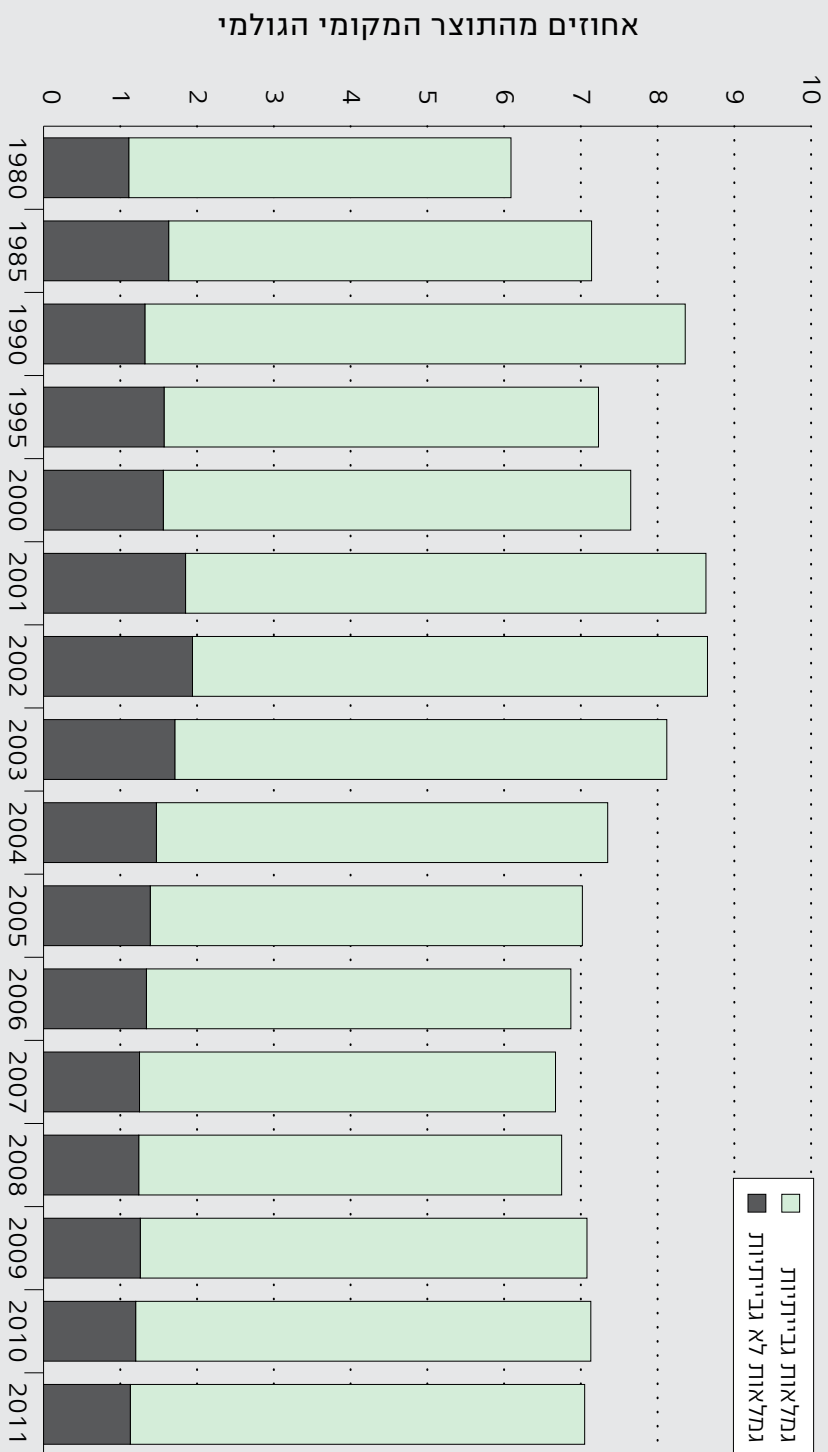
תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2011



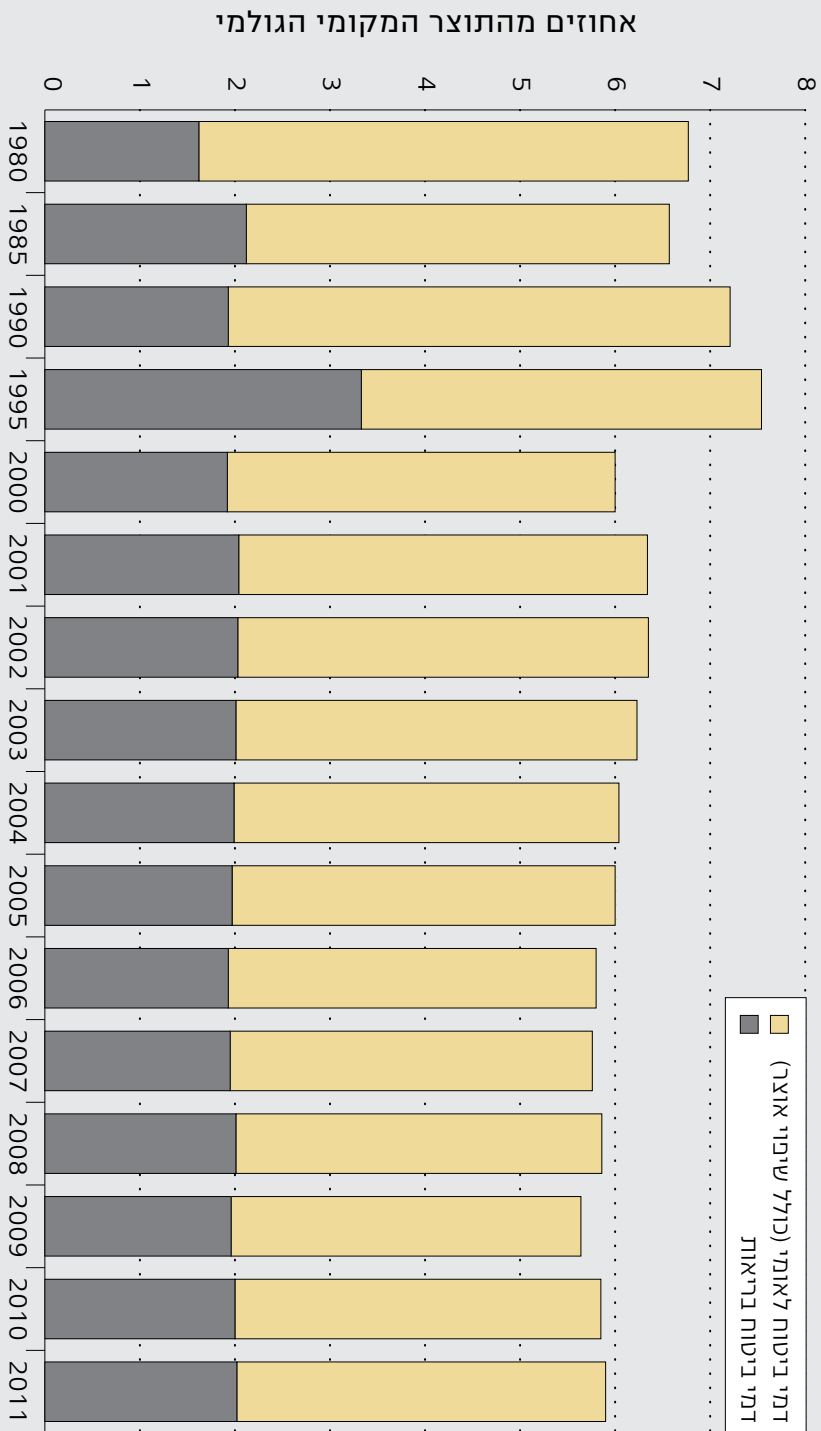
תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2011



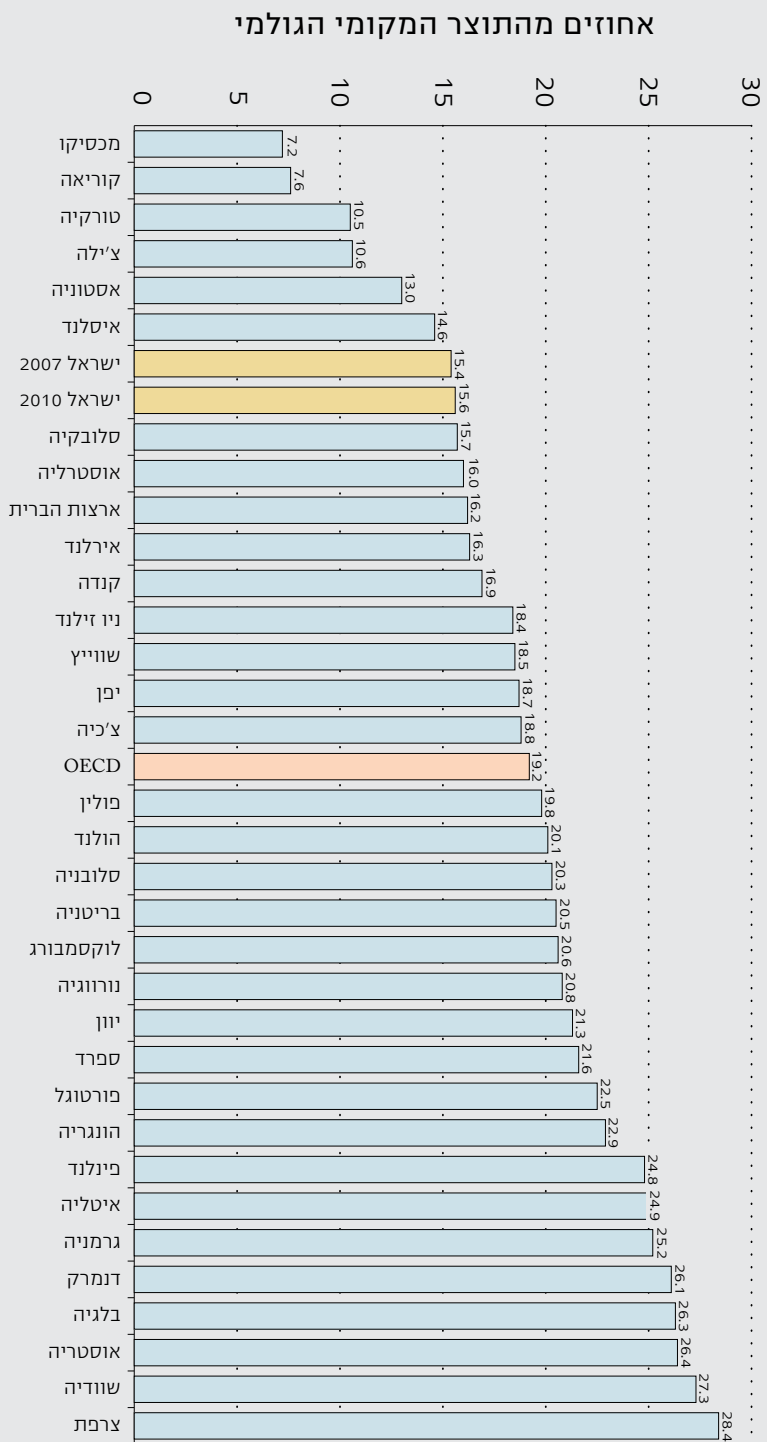
תרשים 4
תשלומי נמלאות כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2011



תרשים 5
גביית דמי ביטוח כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2011

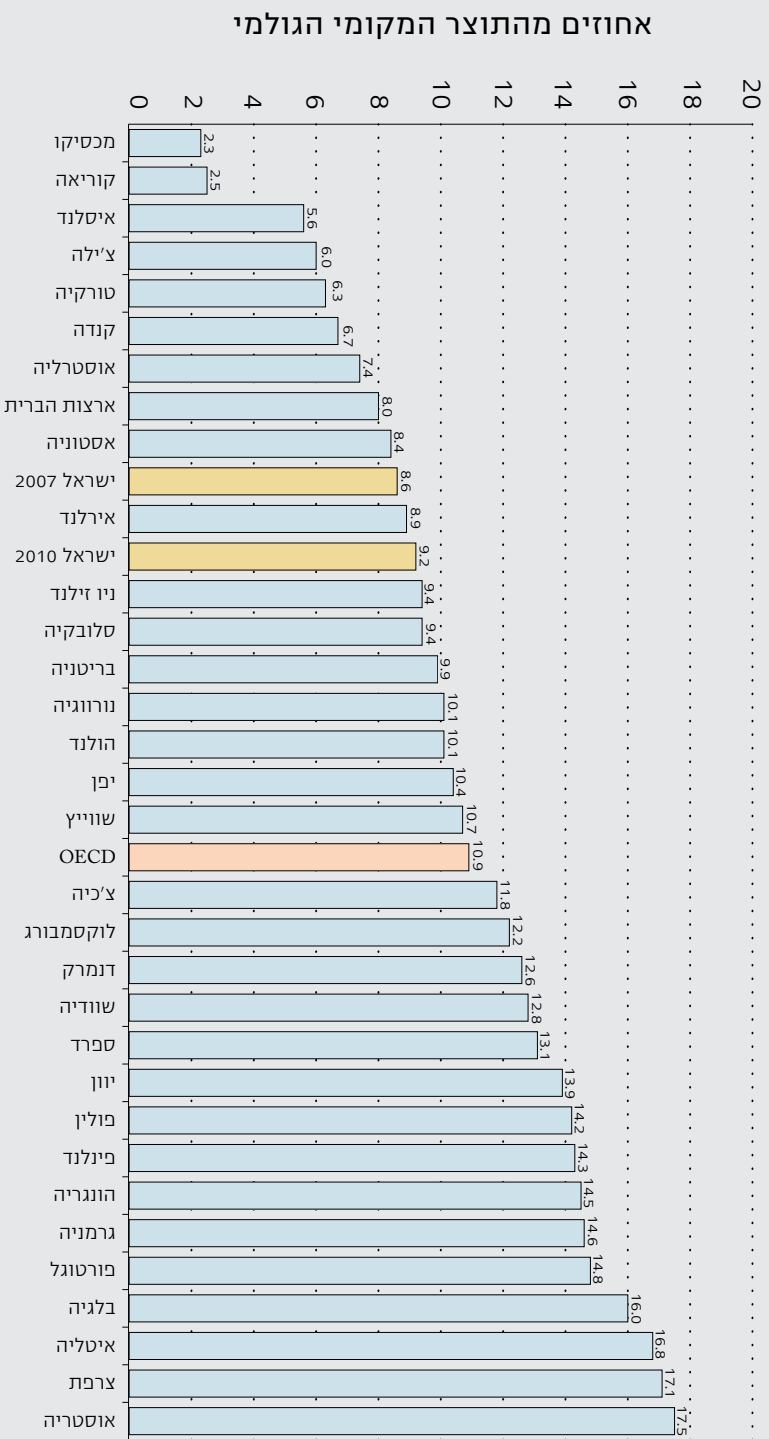


תרשים 6
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2007*



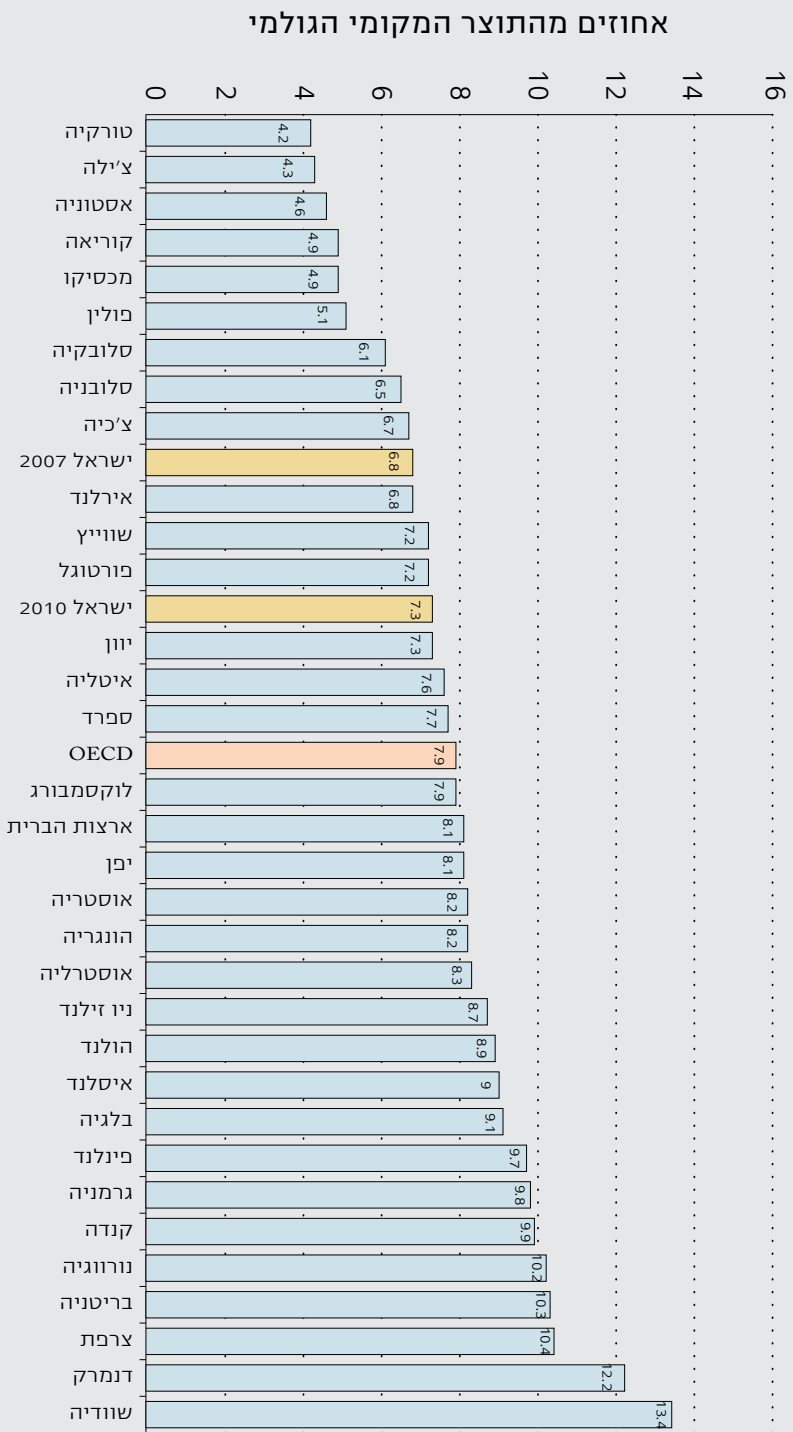
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD, מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

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

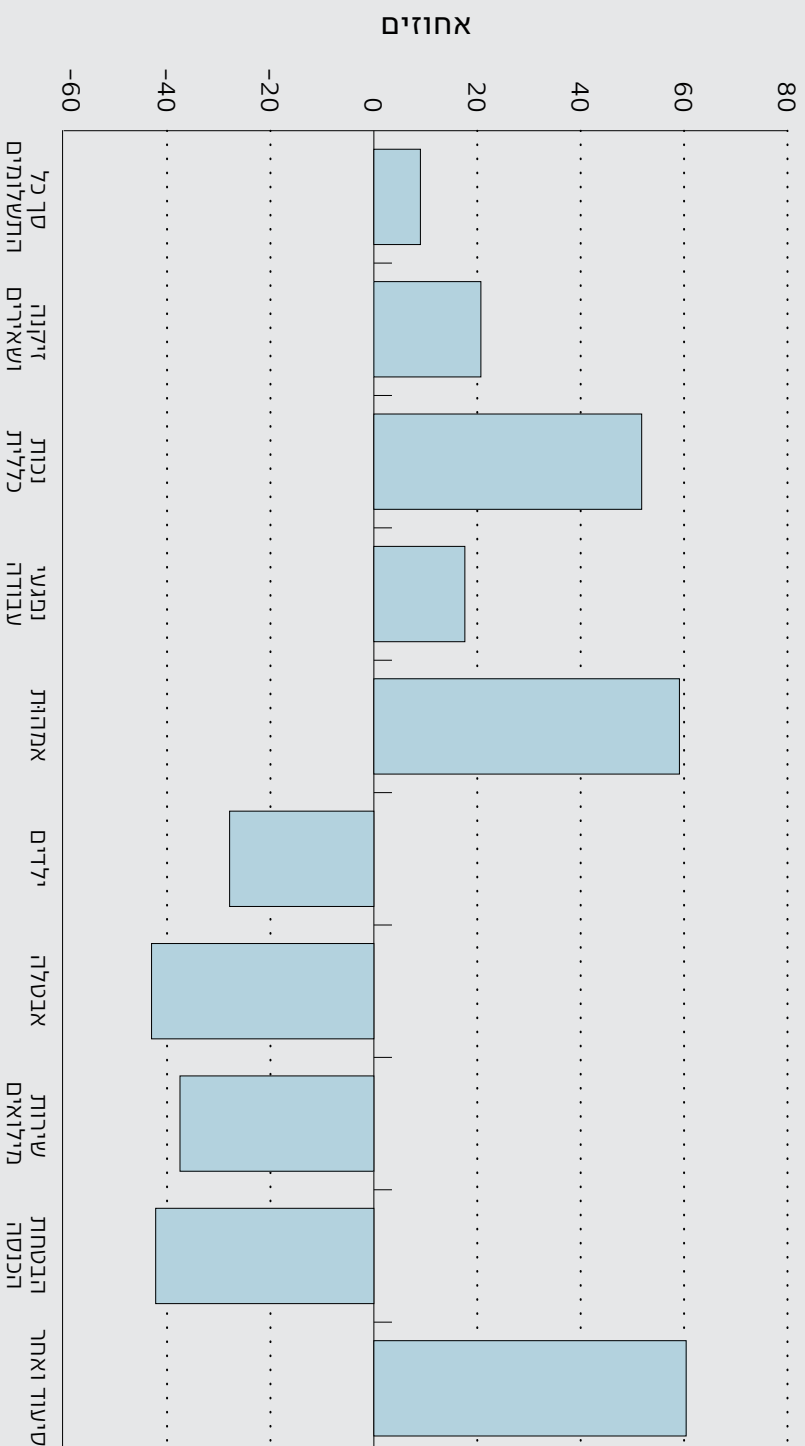


* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

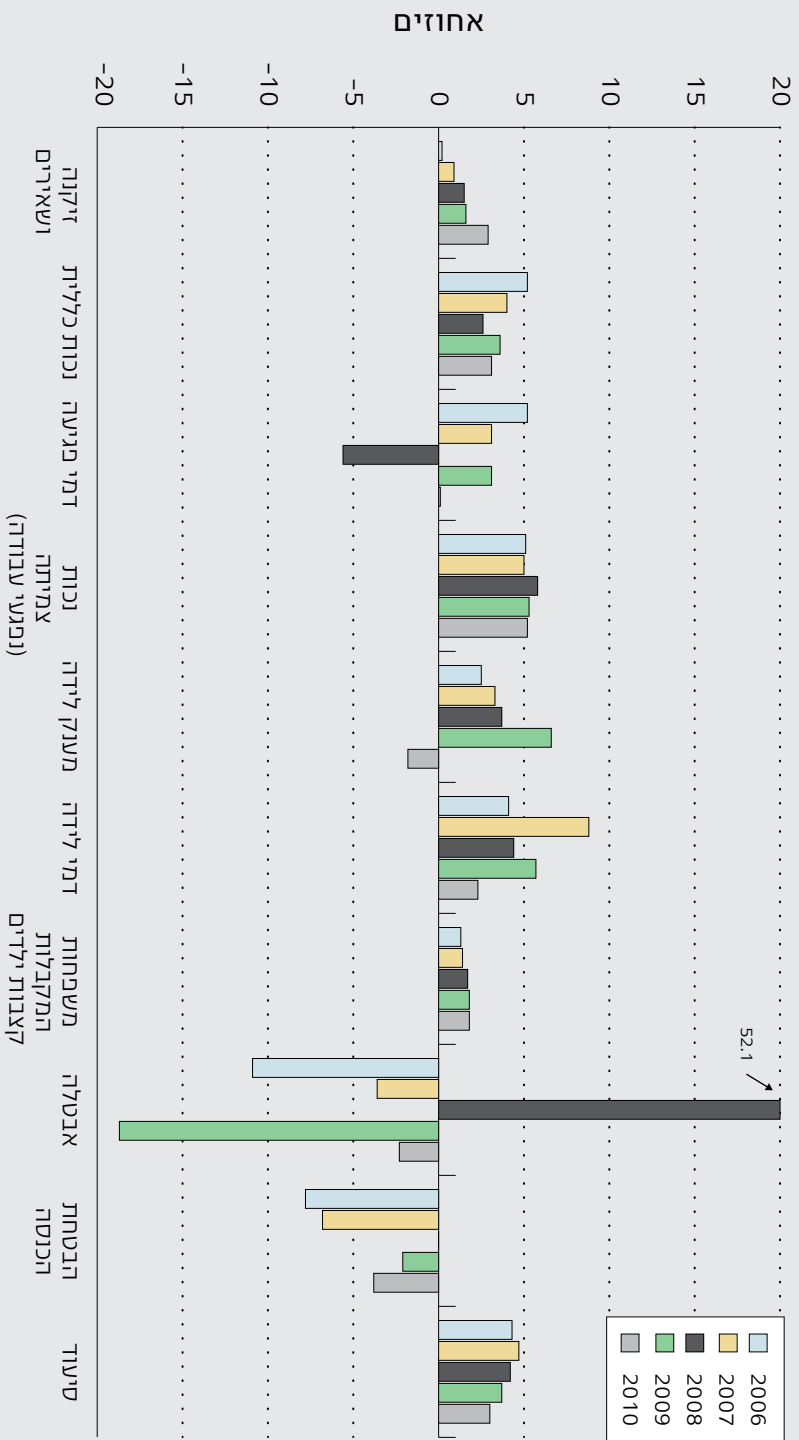
תרשים 8
תמיכות ציבוריות בעין כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2007*

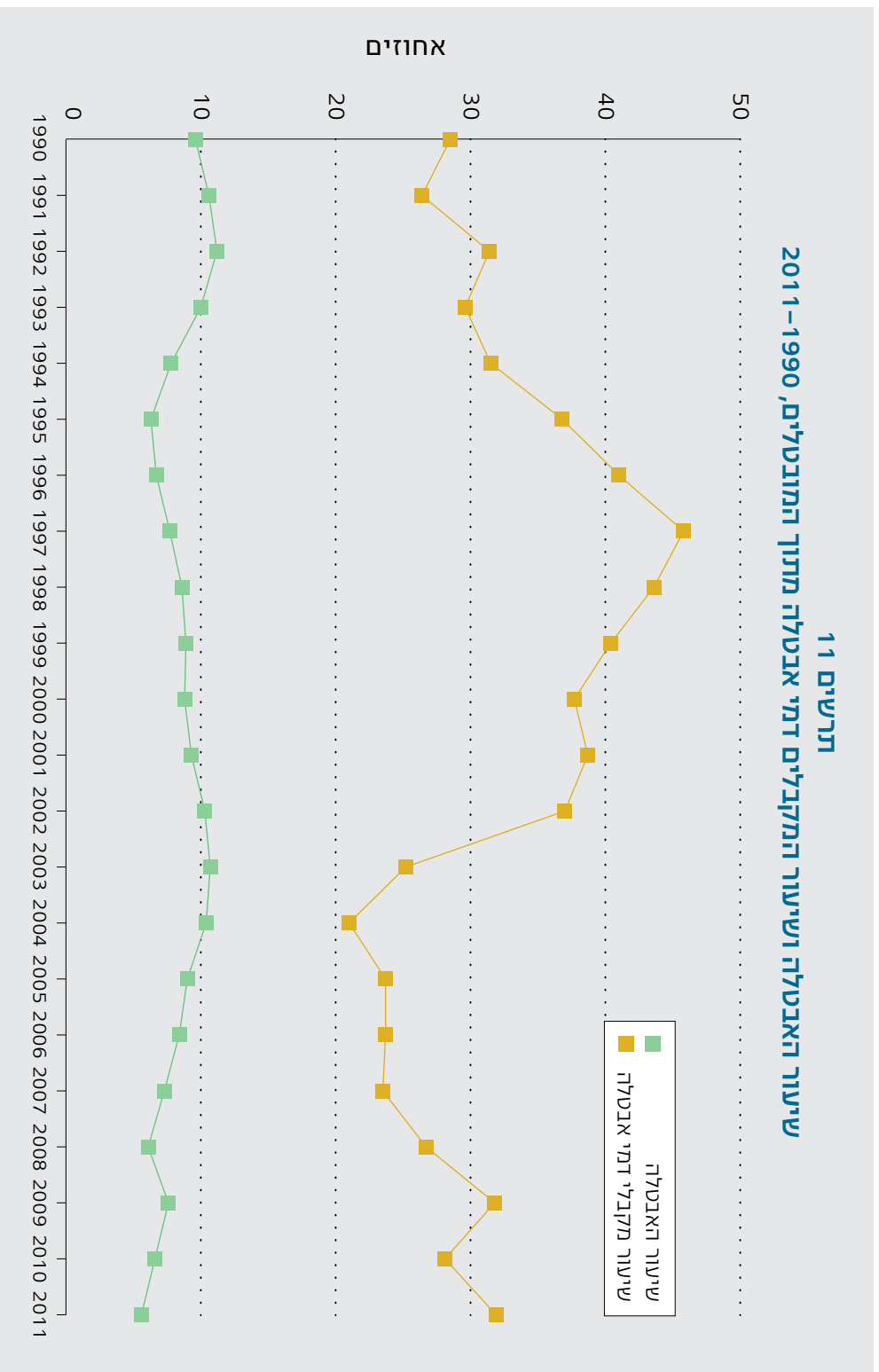


תרשים 9 שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי הגמלאות, 1 לעומת 2001

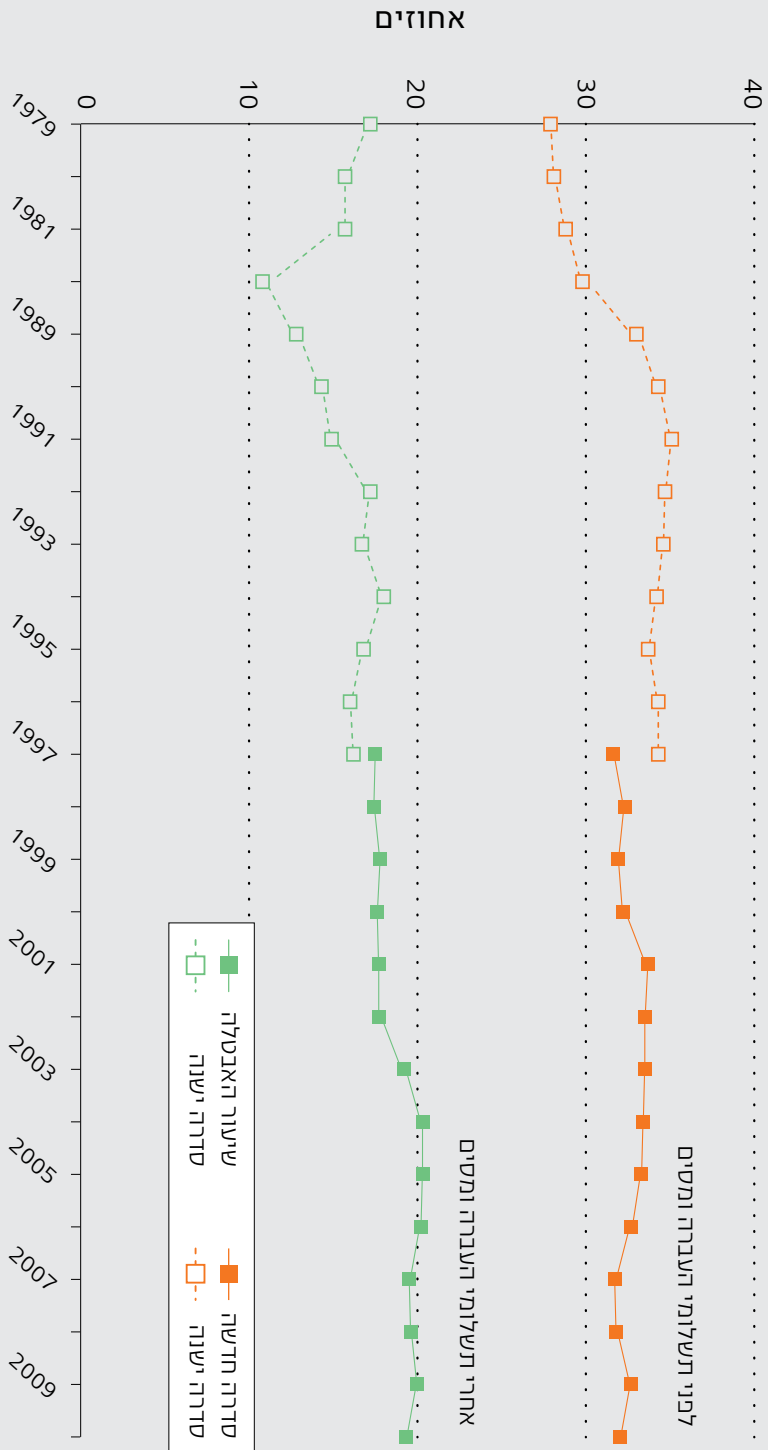


תרשים 10
שיעור השינוי במספר המקבלים גמלאות לפי ענפים, 2007-2011

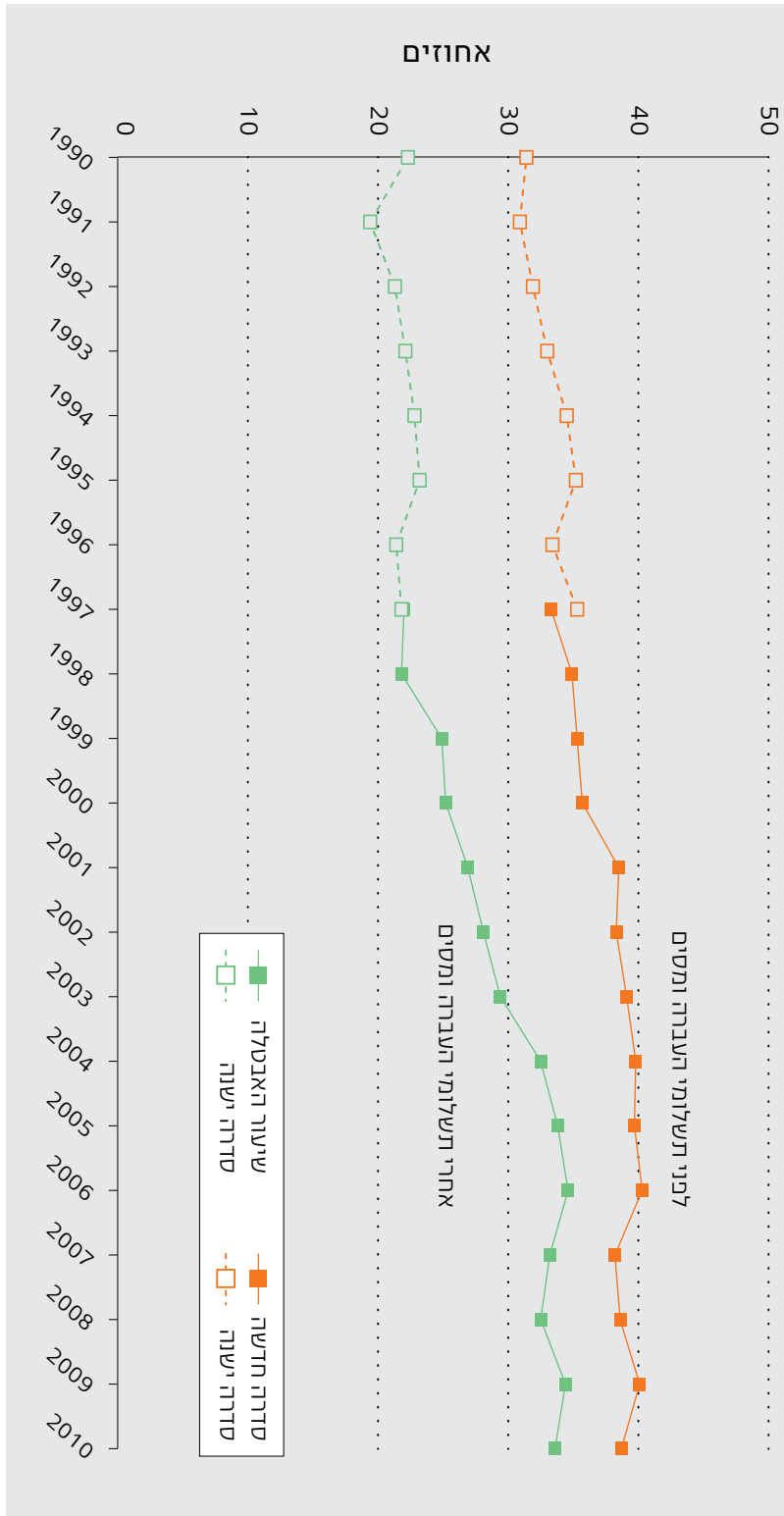


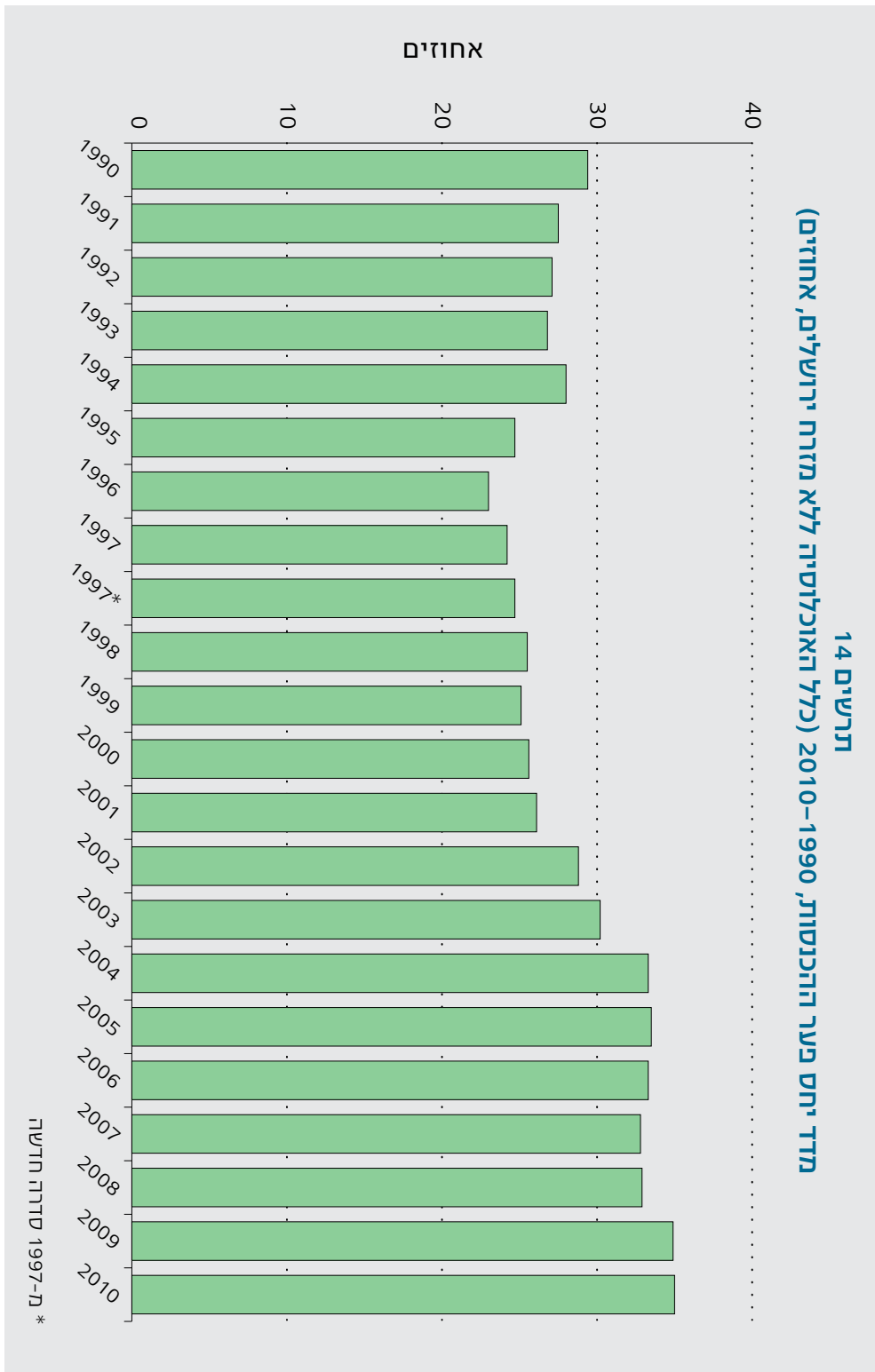


תרשים 12
תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם:
משפחות (אחוזים), 1979-2010 (לאא מזרח ירושלים)

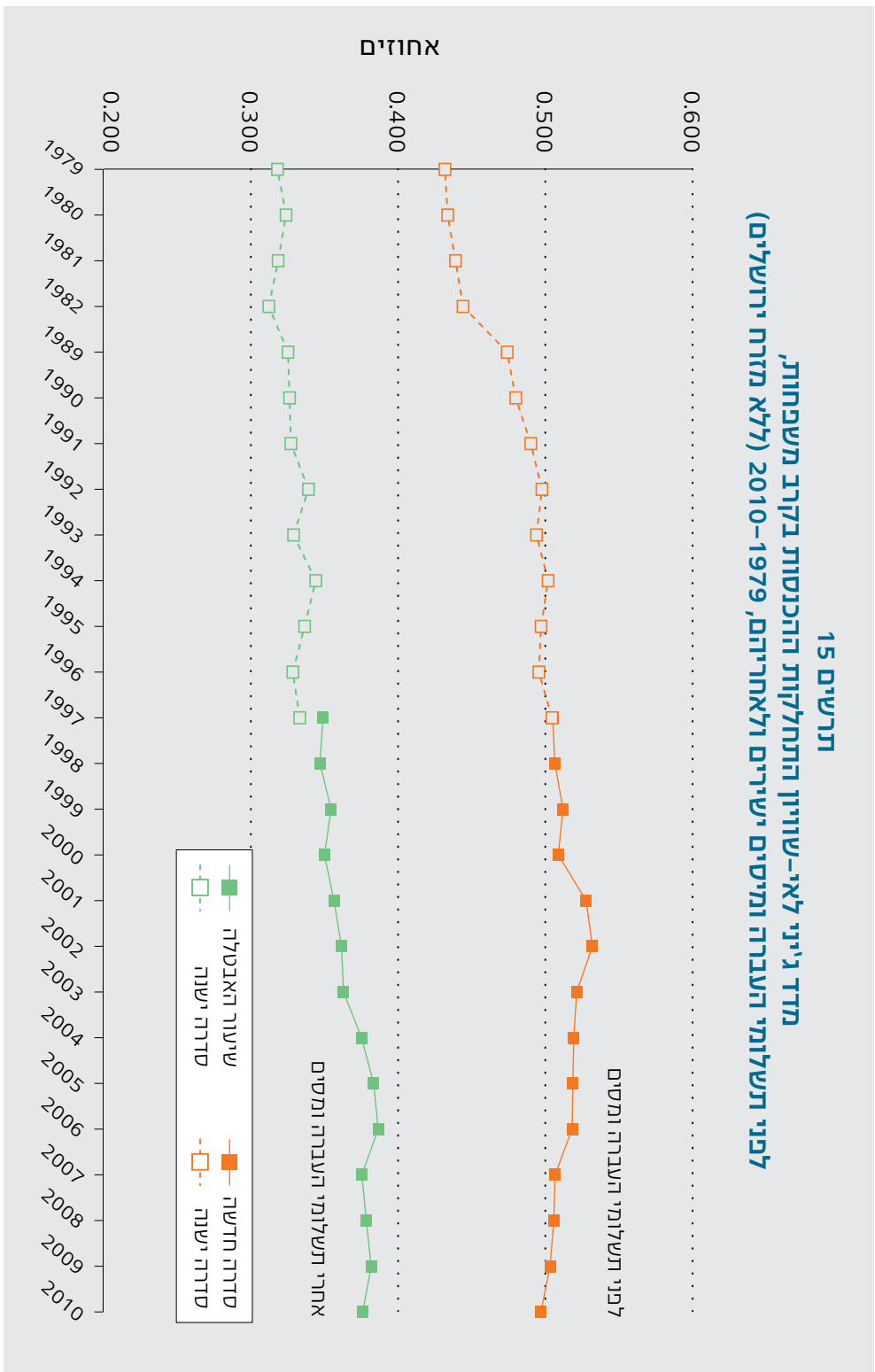


תרשים 13
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם (אחוזים),
תחולת עוני בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים (ללא מזרח ירושלים) 1990-2010

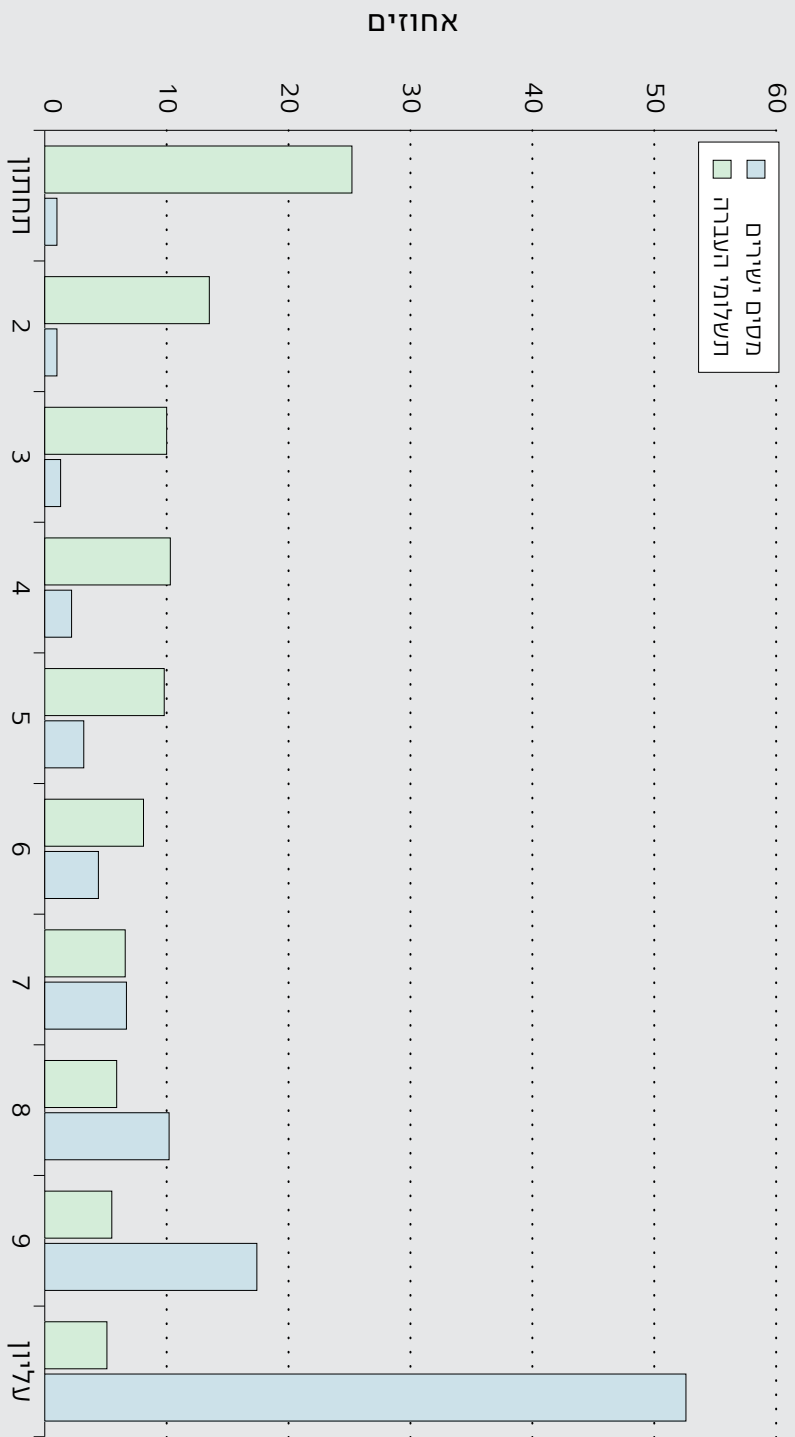




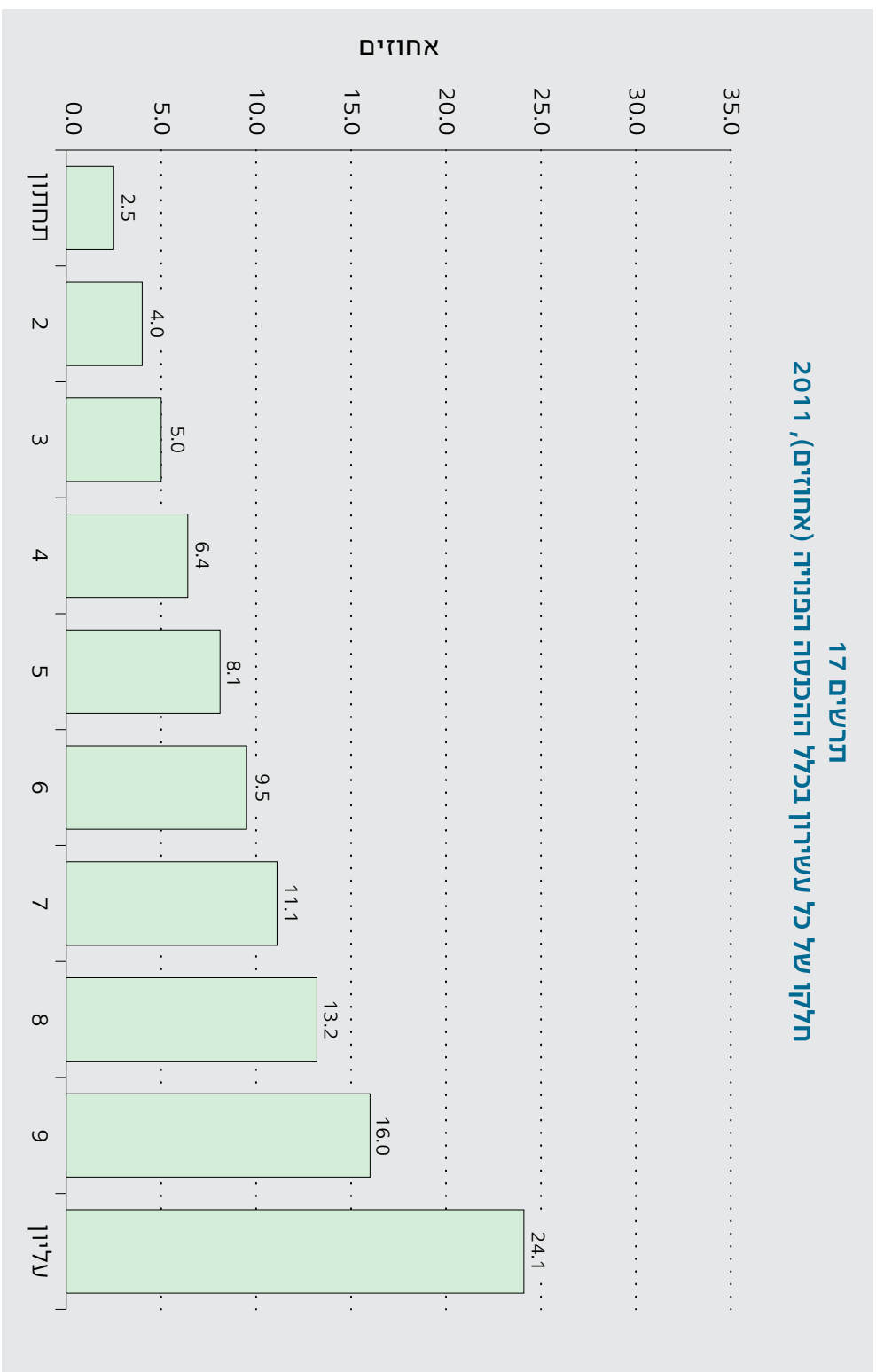
תרשימים 15
מדד ג'יינ ליי-שוויין התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי העברה ומיסים, ולאחריהם, 1979-2010 (ללא מזרח ירושלים)



תרשים 16
חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המסים הישירים –
כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011



תרשים 17
חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2011



פרק 1

המדיניות החברתית
ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. מבוא¹

המדיניות החברתית בשנת 2011 נקבעה בצל המחאה החברתית שפרצה בעוצמה רבה בקיץ של אותה שנה, והתפשטה במהרה משדרות רוטשילד של תל אביב לרחבי המדינה כולה, ליישובים גדולים וקטנים כאחד. על אף המצוקה החברתית המתמשכת בישראל, המדווחת זה שנים רבות בדוחות העוני של הביטוח הלאומי, קהל המחאה לא נמנה רק עם הציבור החי בעוני אלא מורכב ברובו ממעמד חברתי-כלכלי הזוכה לשם הכולל **מעמד הביניים**.

גל המחאה בישראל הוא חלק מתופעה רחבה שצצה במקומות רבים בעולם, בין היתר בארה"ב, אנגליה, איטליה, יוון, ספרד וצ'ילה. בכולם השמיעו דרישה להגברת הצדק החברתי, כאשר הדרישות לבשו אופי שונה ממקום למקום. כדי להבין את הגורמים המרכזיים שהובילו להתפרצות המחאה החברתית נדרשת פרספקטיבה של זמן. עם זאת נראה כי כבר עתה אפשר להצביע על עובדות מסוימות שהטו את חלוקת ההכנסות לכך שתמורות הצמיחה לא התחלקו בצורה שוויונית.²

בשנים האחרונות התרבו עדויות לכך ששוק ההון העולמי נתון לסיכונים מערכתיים (systemic risk) שמסכנים ציבור רחב, תוך ערעור ביטחון הפנסיה וביטחון התעסוקה שלהם. הסיכון היה לעתים כה משמעותי שהוא נתפש כמערכת. בניגוד לסיכון ספציפי, שבו אדם יכול לבטח עצמו כנגד נזק, בסיכון מערכתי יש חשש של קריסת המערכת כולה, כפי שצפה ועלתה במהלך המשבר של 2008/9 ולאחר מכן, בין היתר בהקשר לחשש מקריסת האיחוד המוניטרי של האיחוד האירופי. במהלך המשבר של 2008 נוצרה בקרב ממשלות של מדינות מרכזיות חרדה גדולה מפני משבר בנוסח דומה לזה של סוף שנות ה-20 של המאה הקודמת. תחת חשש כבד זה, קרן המטבע הבינלאומית (IMF) פרסמה המלצה בדבר הצורך במדיניות תקציבית מרחיבה ברמה גלובלית.³ צורך זה נבע מתחושה של קובעי המדיניות שהמערכת הכלכלית הבינלאומית ניצבת בפני משבר של סיכון מערכתי. החרדה היתה כה גדולה שקברניטי המשק העולמי היו מוכנים שההרחבה הפיסקלית תיצור בהמשך בעיית אמינות ובלבד שתסלק את הסכנה המידית של מיתון והתמוטטות. ואכן הסכנה נמנעה וכצפוי נוצרו בהמשך גרעונות תקציביים גדולים, שפגעו במוניטין הפיננסי של משקים מרכזיים כגון צרפת, איטליה ואירלנד, שחויבו בהמשך ריסון פיסקלי. כך הוחרפו הבעיות הכלכליות ונטל החוב הציבורי במדינות רבות גדל. הדרישה לריסון פיסקלי על רקע אבטלה גואה, במדינות כמו ספרד, איטליה, אירלנד וצרפת, פגעה באמון הציבור במדיניות. הציבור חש כי הוא נקרא לשלם פעמיים על טעויות של אחרים, שחוללו מצוקה כלכלית, ראשית דרך אי-ביטחון כלכלי ותעסוקתי ושנית דרך "הידוק החגורה" בעת המשבר. כך נוצרו הניכור ותחושות חוסר ההגינות בעיני הציבור כלפי המערכת הכלכלית. דוגמאות למשברים פיננסיים כאלה היו המשבר של דרום מזרח אסיה בשנים 1996-1997 והמשבר שהחל עם חדלות הפירעון של רוסיה ב-1998, שהשפעתו הורגשה גם בישראל. תופעה זו כונתה **הדבקה פיננסית** (financial contagion) בדומה להדבקה של מחלה. תוך זמן קצר פרץ משבר קרנות הגידור האמריקניות (LTCM) בארה"ב. בכל המשברים הללו גופים פיננסיים לקחו סיכון מוסרי (moral)

1 חלקים רבים של פרק זה (סעיפים 1 עד 3) מבוססים על מסמך של מינהל המחקר והתכנון שהוכן באוגוסט 2011: **מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון**, http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hizuk.pdf.

2 ר' מסמך של ה-OECD (http://www.oecd.org/dataoecd/40/12/49499779.pdf), שהוא סיכום של עבודה מקיפה יותר באתר ה-OECD, 1-390, 2011, **Divided we stand: Why inequality keeps rising**.

3 ר' Spilimbergo, A., Symansky S., Blanchard O., & Cottarelli, C. (2008) **Fiscal Policy for the Crisis**, IMF Staff Position Note, December 29th, 1-38.

כדי להבין את הגורמים המרכזיים שהובילו להתפרצות המחאה החברתית, נדרשת פרספקטיבה של זמן. עם זאת נראה כי כבר עתה אפשר להצביע על עובדות מסוימות שהטו את חלוקת ההכנסות לכך שתמורות הצמיחה לא התחלקו בצורה שוויונית

(hazard), כלומר סיכונים גדולים ולא מידתיים תוך התעלמות מהכישלון הפוטנציאלי, בין היתר מתוך הערכה שיהיה מי שיחלץ אותם מהמשבר במקרה של כישלון, בעוד שהרווח אם יהיה יישאר בידיהם.⁴ כך מעריכים כי צמח המשבר הפיננסי העולמי של 2008/9 ממשבר משכנתאות מקומי לכאורה, למשבר עולמי שהתבטא בעליות חדות בשיעורי אבטלה במדינות רבות, בין היתר במדינות שבהן האבטלה היתה גבוהה מלכתחילה. אין זה מפתיע שהמדינה הראשונה שבה פרצה המחאה החברתית בעקבות המשבר העולמי היתה ספרד, בעלת שיעור האבטלה הגבוה. הידוק החגורה המקרו-כלכלי התבטא ברוב המקרים דווקא בקיצוצים במערכות הרווחה.⁵

עוד סיבה להחלשת הביטחון התעסוקתי של צעירים היא תהליך ההפרטה המואץ שהביא עמו הרעה בתנאי ההעסקה של עובדים - בייחוד של נשים, צעירים, עובדים מעוטי השכלה ועובדים בענפים החשופים לתחרות של עובדים מהגרים. העובדה שהמחאה החברתית עברה במהירות ממדינה אחת למשנה מלמדת על קיום של סוג חדש של הדבקה - היא **הדבקה חברתית** (social contagion).

המחאה בישראל נגעה תחילה ליוקר המחיה בתחומי הדיור, המזון והאנרגיה אך בשלב מסוים התפשט הדיון לתחומי החינוך, הבריאות והטיפול בילדים של אמהות עובדות, וכן לנעשה בשוק העבודה בתחומי השכר והתעסוקה. עם התגבשות המחאה הועמק הדיון הציבורי תוך שיתוף של מומחים בסוגיות אלה ותוך התייעצות עם חוקרים מדיסציפלינות שונות.⁶ תגובת הממשלה למחאה היתה מהירה והחלטית בהשוואה לסוגיות חברתיות אחרות. היא הקימה מיד ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, וזו חיברה דוח עב כרס. במקביל קמו ועדות המומחים מטעם המפגינים. בשני הצדדים הועלו הצעות לשיפור המצב החברתי בישראל - בכל אחת לפי הבנתה.

המחאה בישראל נגעה תחילה ליוקר המחיה בתחומי הדיור, המזון והאנרגיה, אך בשלב מסוים התפשט הדיון לתחומי החינוך והבריאות וכן לנעשה בשוק העבודה בתחומי השכר והתעסוקה

שתי המסגרות נעדרו הגדרה של יעד עקבי ומקובל, שיאפשר לממשלה, הפועלת מטבע הדברים תחת אילוצים תקציביים, לבחור את אותן הצעות שיקדמו את השגת היעד מיטבית באופן הטוב ביותר. בסעיף הבא, סעיף 2, נדון בפירוט בגורמים למחאה החברתית ונציע מערכת עקבית של יעדים וכלים תוך התייחסות למדד המדרג את התוצאות לפי אפקטיביות הכלי. כך מוצע לדרג תוכניות מדיניות שונות על פי מדד אחיד. בהמשך נציג כמה הצעות תוך בחינת האפקטיביות להשגת היעד. בסעיפים 3 עד 8 מוצג סיכום של ההתפתחויות במערכות הגמלאות והגבייה של הביטוח הלאומי בשנה הנסקרת. התיבה בפרק זה מציגה ממצאים ממחקר על מוביליות תוך-דורית ואי-השוויון בשכר בישראל בשנים 1990-2005. מהתיבה עולה שבתקופה זו היה תהליך של ירידה בניידות בשכר, וייתכן אפוא שגם היא תרמה את חלקה לפרוץ המחאה.

2. גורמים למחאה החברתית ויצירת קריטריונים ודירוג של כלי מדיניות לטיפול

לנוכח הדומיננטיות של הצעירים במחאה החברתית, נבחן להלן את יוקר המחיה כפי שהוא מתגלה בשינויים בהרכב ההוצאות של השכבות ההכנסה השונות לפי קבוצות גיל.

.....

4 Djankov S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2005). **The Law and Economics of Self-Dealing**/ NBER, WP 11883, December, 1-67

5 Alesina, A. & Perotti R. (1997). Fiscal Adjustments In OECD Countries: Composition And Macroeconomic Effects, International Monetary Fund Staff Papers, 1997, 210-248

6 <http://j14.org.il/spivak>

א. הוצאות הדיור והחינוך

אחד הנושאים המרכזיים שגרם להקמת האוהלים ברחבי המדינה היה מצוקת הדיור. המצוקה משתקפת היטב בירידה החדה בשיעור הבעלות על דירה בקרב צעירים בכל החמישונים ובפרט בחמישון הראשון.

מתרשים 1 עולה כי שיעור הבעלות על דירה ירד ירידה חדה בעשור האחרון בקרב צעירים עד גיל 35, לא רק בחמישונים הנמוכים. משמעות ההתפתחות היא שהסיכוי של צעירים ושל משפחות בגיל הביניים להיות בעלים של דירה הלך וקטן בעשור האחרון (אם כי בעוצמה פחותה). תופעה זו קיימת בכלל המשפחות ובייחוד בחמישונים הנמוכים.

מצבן של משפחות שנאלצות לשכור דירה הוחמר אף הוא לאורך השנים, שכן חלקן של הוצאות הדיור של משפחות צעירות ובגיל הביניים עלה אף הוא. מתרשים 2 עולה כי מי ששוכר דירה בקבוצות הגיל הנמוכות, שיעור ההוצאה שלו על שכר דירה גדל כאחוז מסך ההכנסה המשפחתית נטו, בייחוד בשני העשירונים הנמוכים.

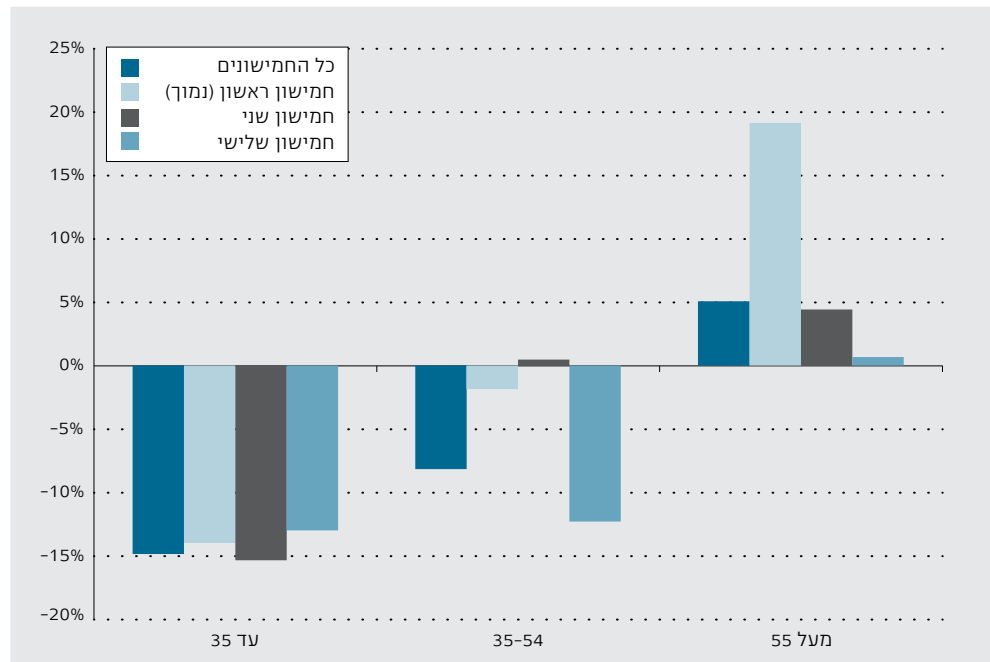
תרשים 3 ממחיש את העלייה הניכרת שחלה בהוצאות על חינוך יחסית להכנסה המשפחתית נטו. בקרב הצעירים בולט הגידול בעלויות בשני החמישונים הנמוכים.

מתרשים 1 עולה כי שיעור הבעלות על דירה ירד ירידה חדה בעשור האחרון בקרב צעירים עד גיל 35, לא רק בחמישונים הנמוכים

תרשים 3 ממחיש את העלייה הניכרת שחלה בהוצאות על חינוך יחסית להכנסה המשפחתית נטו

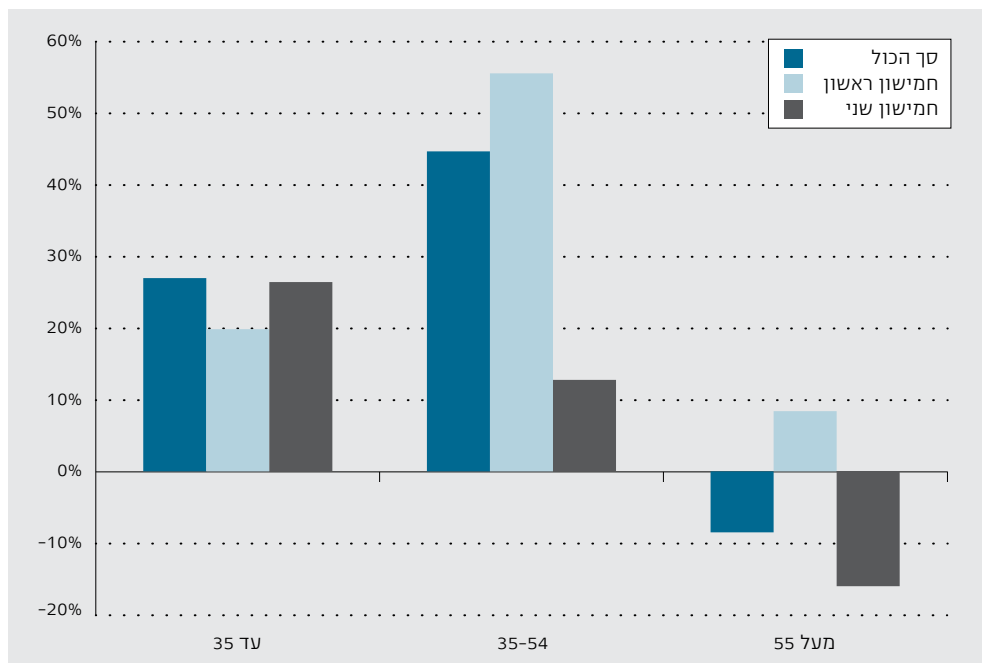
תרשים 1

שיעור השינוי בשיעור בעלי דירה לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת 1999⁷

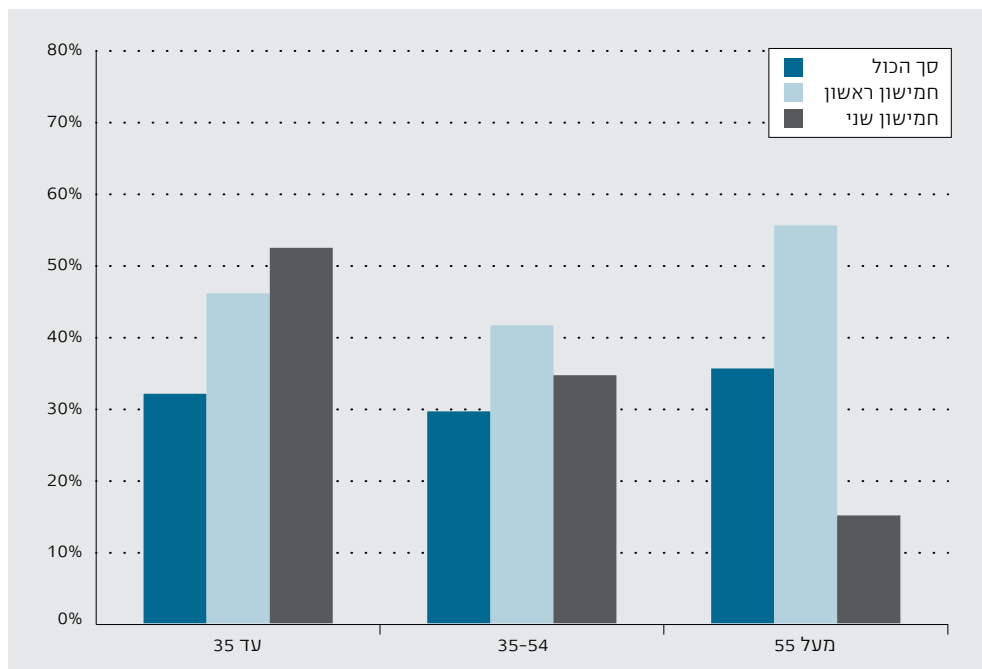


המקור לכל התרשימים אם לא צוין אחרת: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לסקר הוצאות של הלמ"ס, 1999 ו-2010.

תרשים 2
השינוי בהוצאת שכר דירה לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת 1999



תרשים 3
השינוי בהוצאה על חינוך לפי קבוצות גיל, 2010 לעומת ממוצע 1999-2001



כדי לממן את הגידול בהוצאות הדיור והחינוך על רקע הקיפאון בהכנסות נאלצו הצעירים בעשור האחרון לצמצם הוצאות אחרות: זה כנראה חלק מההסבר לכך שסעיפי הוצאות כגון מזון, ירקות ופירות, בריאות, אחזקת דירה, תחבורה ותקשורת - ירדו בתקופה זו.

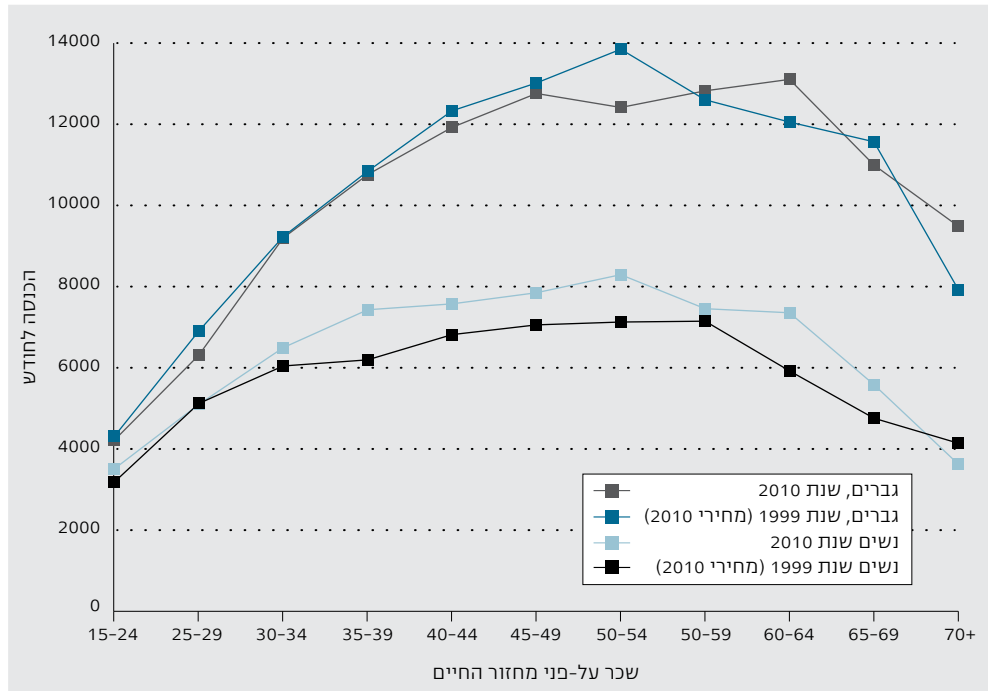
ב. מדיניות המיסוי והקצבאות בעשור האחרון

בניגוד לדעה הרווחת כי הפחתת מס הכנסה מובילה לעליה ברמת הרווחה הכללית, אחד הגורמים המרכזיים שפגע במעמד הביניים היה מדיניות הממשלה בתחום המיסים, שסייעה בעיקר לשכבות המבוססות והגדילה את הפערים בהכנסות מעבודה. לפני כמה שנים החליטה הממשלה על מתווה של הפחתת המיסוי הישיר השולי (**הפחתת הפרוגרסיביות**) בשני שלבים: השלב הראשון תוכנן לשנים 2003-2008 והשלב השני ל-2009-2016.⁸ בקצבאות (בעיקר בשנים 2002-2004) הוחלט על הפחתה מסיבית של מספרן (בעיקר קצבת ילדים, הבטחת הכנסה ואבטלה) כאשר גם לשינויים אלה היתה השפעה רגרסיבית (לרעת בעלי ההכנסות הנמוכות). דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות הוצגו ברפורמת המס כמיסים לכל דבר, ולכן תפשה זו הציגה את סך כל מערכת תשלומי החובה כפרוגרסיבית מאוד, זאת אף שיש הבדל מהותי בין דמי ביטוח חובה, שלמולם אספקת שירותים חברתיים ושירותי בריאות מוגדרים וברורים, לבין מיסים, המממנים את כלל הפעילות הממשלתית. לפיכך הממשלה

מדיניות הממשלה
בתחום המיסים
סייעה בעיקר לשכבות
המבוססות והגדילה
את הפערים בהכנסות
מעבודה

תרשים 4

שכר על פני מחזור החיים - גברים ונשים: 2010 לעומת 1999 (מחירי 2010)



8 במסגרת המלצות ועדת טרכטנברג הוחלט לעצור את השלב האחרון של הפחתת המיסוי הישיר (מ-2012 עד 2016). כן הוחלט בתקציב האחרון להרחיב את תוכנית מס הכנסה שלילי, המיטיבה עם בעלי ההכנסות הנמוכות, מתוכנית הניסוי לתוכנית כלל-ארצית. ההחלטה בנוגע להמלצת ועדת טרכטנברג בנושא מס היסוף לא היתה ברורה בעת כתיבת פרק זה.

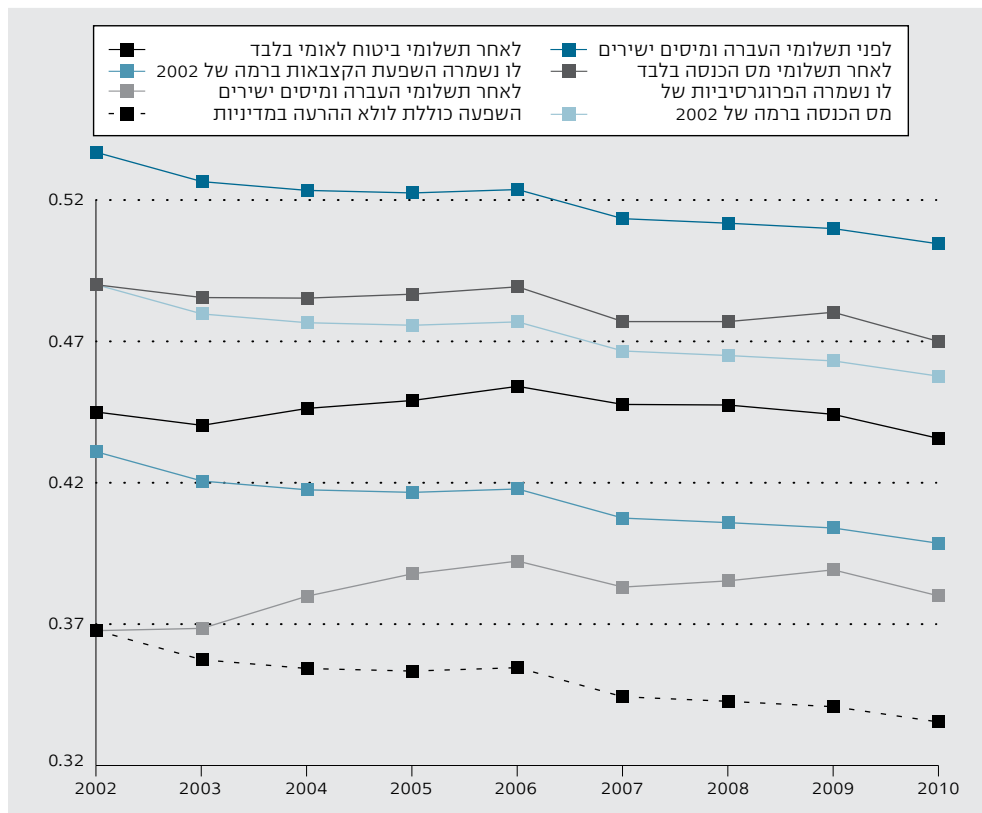
הובילה במהלך העשור הראשון של שנות ה-2000 קיצוץ בקצבאות והקטנה של שיעורי מס הכנסה שוליים שתוצאתן הכוללת היתה הגדלה ניכרת של האי-שוויון בהכנסות נטו.⁹

הרפורמה במס הכנסה היטיבה בעיקר עם הציבור בעלי ההכנסות הגבוהות. הסיכוי ליהנות מהרפורמה במס גדל עם הגיל, לנוכח הנטייה של הכנסות במחזור החיים לגדול עם הגיל (עד שלב מסוים). במקביל הרעו השינויים במערכת הרווחה את מצבם של בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות. התוצאה לרעת הצעירים אינה מפתיעה, שכן הפגיעות במדיניות הרווחה היו מכוונות בעיקר כלפי צעירים ואנשים בגיל העבודה. הדבר התבטא בתחומים שונים, כגון הקשחת התנאים בתחום האבטלה והבטחת ההכנסה בגיל העבודה ומחיקת נקודת זיכוי במס הכנסה והפחתת הפרוגרסיביות במס הכנסה שולי, שהיטיבה בעיקר עם בעלי ההכנסות הגבוהות, המאפיינות יותר אנשים שנמצאים בשלב מתקדם למדי מבחינת מחזור החיים (תרשים 4). תהליכים אלה מתבטאים בהרעה שחלה בהתפתחות האי-שוויון כפי שהוא מתגלה בהרעה המתמשכת במדד ג'יני ובהתפלגות ההכנסות לפי קבוצות גיל (תרשימים 5 ו-6).

הרפורמה במס הכנסה היטיבה בעיקר עם הציבור בעלי ההכנסות הגבוהות. במקביל הרעו השינויים במערכת הרווחה את מצבם של בעלי הכנסות בינוניות ונמוכות

תרשים 5

השפעת המיסוי והקצבאות על האי-שוויון (לפי מדד ג'יני)



9 אילו משלבים בחישוב זה גם את שיעור המע"מ, שמשפיע על האי-שוויון דרך הצריכה, ההשפעה היתה אף חזקה יותר. גם אם שיעור המע"מ בישראל נמוך משיעורי המע"מ בארצות OECD רבות, השיעור הממוצע שלו גבוה בישראל מאשר במדינות ה-OECD האחרות, בהיותו מוטל על בסיס רחב יותר מבמדינות האחרות.

תרשים 4 מראה כי השיא בשכר היה בעשור האחרון נחלתן של קבוצות גיל מאוחרות תוך תזוזה בקרב גברים לגיל מאוחר יותר. מהתרשים גם אפשר לראות שהפערים הצטמצמו במעט לטובת נשים ברוב הגילאים בעשור האחרון. עוד נראה מהציר כי הירידה בגיל המבוגר חדה יותר בקרב נשים מאשר גברים.¹⁰

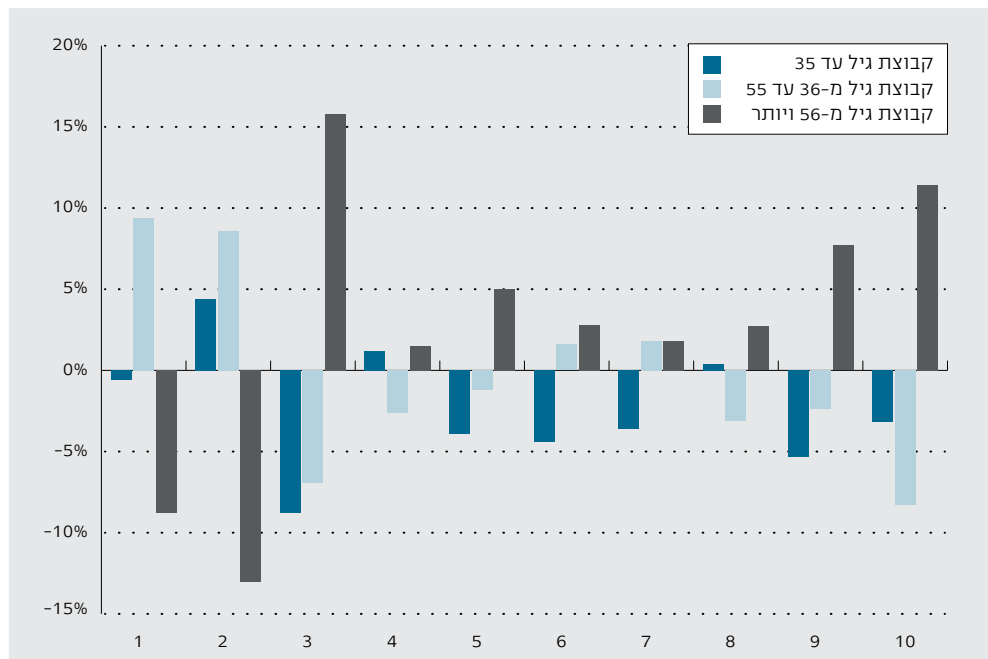
תרשים 5 מראה כי עיקר הפגיעה היתה בקצבאות, וכי חלק ניכר נוסף בהגדלת האי-שוויון נבע מהרפורמה במס הישיר. מכאן עולה אפוא שהמדיניות שהפעילו הממשלות בעשור האחרון סתרה את הצמצום המבוחר שחל בשנים האחרונות באי-שוויון בהכנסות הכלכליות שמקורו בשוק העבודה, דהיינו במקום לחזק את מגמת צמצום האי-שוויון שנבע מכוחות השוק, הממשלות תרמו להגדלת הפערים הכלכליים בהכנסה הפנויה של המשפחות.

נמצא שהסיכוי ליהנות מגידול בהכנסות עקב הרפורמה גדל עם הגיל

נמצא אם כן שהסיכוי ליהנות מגידול בהכנסות עקב הרפורמה גדל עם הגיל. אינדיקציה לכך אפשר למצוא גם בשינוי שחל בהתפלגויות קבוצות הגיל לפי עשירונים. תרשים 6 מראה כי קבוצות הגיל של צעירים ושל גיל הביניים נדחקו בעשור האחרון לחמישון התחתון על חשבון המבוגרים יותר (+56) שייצוגם בעשירון השלישי גדל במקביל. בעשירונים 4-8 חלו שינויים קטנים - בכולם לטובת המבוגרים, והשינויים הגדולים ביותר באותו כיוון חלו בחמישון העליון. אפשר אפוא לסכם שמכלול השינויים שהשפיעו בעשור האחרון על התפלגות ההכנסות, ובהם שינויים במדיניות המיסוי והקצבאות, פעלו בעוצמה לרעת הצעירים וגילאי הביניים ולטובת המבוגרים יותר.

תרשים 6

שינויים בהתפלגות של קבוצות הגיל לעשירונים: 2010 לעומת 1999



10 סיבה אפשרית לכך היא השיפור שחל בשנים האחרונות בהשכלת נשים, כך שחלק מהירידה בשכר לפי גיל בגילאים הגבוהים בקרב נשים מוסבר באמצעות השיפור בהון ההאנושי, תהליך שהיה חזק במיוחד בגילאים הצעירים יותר.

תהליך ההרעה בחלוקת ההכנסות הוזן אפוא באופן ניכר באמצעות מדיניות הקצבאות והמיסים של הממשלות: במחצית הראשונה של העשור הראשון הגורם היה בעיקר ההרעה בתנאי הקצבאות של גיל העבודה, ובמחצית השנייה - השיפור בקצבאות הזיקנה שחזק יחסית מבוגרים יותר.

יעדים, כלים ומדדי תוצאה לניטור המדיניות (monitoring)

דרישת המפגינים לשיפור מצבם החברתי, בייחוד של הצעירים ובמידה פחותה של גיל הביניים, מקבלת אפוא חיזוק לנוכח ההרעה של מצבם הכלכלי לעומת קבוצות הגיל האחרות בעשור האחרון. עם זאת, שני הצדדים - הממשלה והמפגינים עם יועציהם - לא סיפקו שיקולים, אילו מן התוכניות הרבות שהוצגו בציבור יש להעדיף.

דירוג התוכניות השונות חשוב כדי שיהיה אפשר לבחור את התוכניות שיאפשרו להשיג באופן הטוב ביותר של המטרות והיעדים הרלוונטיים. לשם כך חשוב כמובן שהממשלה תכריז על יעד רלוונטי. להלן מוצע יעד פשוט, שנגזר ישירות מהניתוח לעיל, והוא תיקון ההרעה המתמשכת באי-שוויון בהכנסות נטו לנפש תקנית. יעד זה משקף את הרצון להשיב את המצב לקדמותו מבחינת ההרעה המתמשכת בפערים החברתיים-כלכליים בחברה הישראלית בכלל. יעד זה כולל בתוכו את צמצום הפערים בין כל השכבות ולא רק של שכבה מסוימת (למשל שכבת הביניים או שכבת העניים), שכן מדד האי-שוויון המקובל של ג'יני מתייחס לכלל המשפחות, בכל גיל, מבלי להפלות לרעה קבוצת אוכלוסייה זו או אחרת ומבלי להפלות לפי שיקולים דמוגרפיים כלשהם.

בחינת הכלים החלופיים נעשית כאן לפי יעילות הכלי להשגת היעד - כלומר צמצום האי-שוויון בהשקעת תקציב נתונה (cost effectiveness). כך אפשר ליצור דירוג רציונלי והוגן של תוכניות פעולה על בסיס יעד שקוף ומקובל על כל הציבור.

בחינת הכלים החלופיים נעשית כאן לפי יעילות הכלי להשגת היעד - כלומר צמצום האי-שוויון בהשקעת תקציב נתונה

ג. יעד של הכנסה כספית או של הכנסה מכל המקורות?

מקובל להגדיר את מדד ג'יני רק על-פי הכנסות כספיות, בין היתר לנוכח הקושי לאסוף מידע מלא ואמין על הכנסות מכל המקורות אך גם משום שהכנסה כספית מאפשרת יותר גמישות לבעל ההכנסה מהכנסות בעין או הכנסות שמוותנות בצריכת שירות או מוצר מסוים. כדי לחשב את השינויים בהכנסה הפנויה הנגזרים מתוכניות שונות, השינוי בהוצאה בעין או העברת הוצאות פרטיות לתקציבים ציבוריים, תורגמו לשינוי בהכנסה הכספית.¹¹

ישנה הכנסה הנגזרת ממימון מערכת החינוך באמצעות תקציב המדינה (במקרה זה - תקציב החינוך). הכנסה זו אינה משפיעה על ההכנסה הכספית נטו לאחר מיסים ותשלומי חובה, אך ההכנסה שנחסכה בעקבות הפסקת תשלומי ההורים לבית הספר תוכל להיות מופנית לצריכה אחרת או לחיסכון (כמובן בהנחה ששירותי החינוך לא יקטנו) כמעין הכנסה כספית. זאת מאחר שההכנסה הכספית מושפעת רק משינויים בהכנסות כלכליות כספיות, ממיסים ישירים, מתשלומי חובה אחרים (דמי ביטוח לאומי וביטוח רפואי) או מקצבאות כספיות, ולא משינויים בהטבות בעין, בשירותים ציבוריים או משינויים במע"מ וכדומה. כדי לבחון כלים תקציביים שונים יש אפוא צורך בהגדרת הכנסה רלוונטית לחישוב היעד (מדד ג'יני לפני ולאחר הפעלת המדיניות). במילים אחרות - כדי לשקול העברת תשלום מסוים, הממומן כיום בידי המשפחות, למימון דרך תקציב המדינה, יש צורך בחישוב

11 לעת עתה חושבו רק השינויים כתוצאה ממדיניות לפי הגדרת ההכנסה הרחבה. מינהל המחקר עובד על הרחבת הגדרת ההכנסה לשנים קודמות. יצוין שקיימת עבודה מסוג זה: המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתפלגות ההכנסות, 2001-2005 (אנדבלד, 2005). מס' 88, סדרת המחקרים של הביטוח הלאומי <http://www.btl.gov.il/Publications/>.research

שווה ערך כספי של הצעד. כך אפשר להעריך את תרומתו של שינוי מסוים להגדלת ההכנסה הפנויה לצריכה אחרת או לחיסכון כתוצאה מהספקת השירות מתקציב המדינה במקום מהוצאה פרטית, כפי שהיה עד השינוי.¹² השיטה המוצעת מאפשרת להשוות את היעילות של כלים רבים ומגוונים בהפחתת האי-שוויון, כגון השבה של חלק מתהליכי הפרטה של הוצאות שהיו פעם תקציביות וכיום הן פרטיות (כגון תשלומי הורים בבית הספר), או שינוי מע"מ מול שינויים במס הכנסה. לתוכנית המוצגת כאן נדרש תקציב ניכר, לצד שימוש בכלים שמשפיעים ישירות על ההכנסה הכספית נטו, כגון מדיניות קצבאות: שינוי תקציבי בסדרי גודל המוצעים כאן לא הוכן שנים רבות במשק הישראלי - אולי מאז הקמת התשתית של הביטחון הסוציאלי לאחר קום המדינה. תרומה חשובה של המחאה החברתית בקיץ 2011 היא שעל סדר היום הונחו מחדש צעדי מדיניות גדולים ועקרוניים בתחום החברתי.

מטרתנו כאמור לסייע בהכנת מסגרת רציונלית של הגדרת יעדים, כלים והשפעות חברתיות-לכליות צפויות הניתנות למדידה בעקבות מהלכי המדיניות שייבחרו בסופו של דבר. כדי לאפשר בחירה רציונלית בין חלופות, התוכנית המוצעת כאן היא מודולרית. ההיקף הגדול של הסכומים וההצעות מחייב התייחסות למסגרת רב-שנתית וליעדי ביניים ברורים, כדי שהממשלה והציבור יוכלו להבחין במידת ההתקדמות של הפעולות שייבחרו. ככל שהתוכנית רחבה יותר כך חשוב לפרוס אותה על פני תקופה ארוכה יותר תוך מעקב הדוק אחר ביצוע השלבים. כדי לשכנע את הציבור ברצינות כוונות הממשלה, חשוב שהשלב הראשון של התוכנית יהיה מהותי, מורגש ורחב דיו, ויהווה נתח של ממש בתוכנית הכוללת. רצוי ששלב ראשון זה של התוכנית יכלול כבר מההתחלה מסה קריטית של כמה מרכיבי התוכנית, גם אם ביצועם המלא עלול להימשך על פני זמן.

באופן קונקרטי מוצע למדוד את האפקטיביות של כל תוכנית בעזרת העלות התקציבית הדרושה להפחתת מדד האי-שוויון (בהגדרה רחבה) ב-1% (טור ראשון בלוח 1). ההשפעה הכוללת באחוזים על האי-שוויון מחושבת באמצעות חלוקת השינוי התקציבי המלא בעלות התקציבית הדרושה להפחתת האי-שוויון ב-1% (טור 3).

שמירה על מסגרת התקציב לאורך זמן תבטיח את יכולת הביצוע של התוכנית, בייחוד אם תיבחר תוכנית שאפתנית מבחינת היקפה שתהיה מחייבת יותר ולכן עשויה לארוך זמן רב עד השלמתה. ככל שהגדלת התקציב הנדרשת לביצוע התוכנית גדולה יותר, כך יהיה צורך במימון התוכנית באמצעות מיסים נוספים או צמצום הטבות במיסים. מובן שאפשר לממן את הגדלת התקציב גם באמצעות צמצום מקביל של סעיפי תקציב אחרים אך מימון בצורה כזאת בדרך כלל אינו נמשך לאורך זמן.

ד. הצעות מדיניות ודירוגן לפי מדד של צמצום אי-שוויון

התוכניות הנבחנות כאן מתייחסות למגוון תחומים: מיסוי, החזרת תהליך הפרטה בתחום הוצאות לחינוך ולבריאות לתקציבים הציבוריים הרלוונטיים, העמקת הסבסוד בשכר הדירה, שיפור קצבת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ושיפור האכיפה של חוקי העבודה.

1. מדיניות בתחום המיסוי

החזרת הפרוגרסיביות במדיניות המיסוי מוצגת על ידי השבת המצב לקדמותו מבחינת שיעורי המס השולי למצב שהיה קיים ב-2004. הכוונה היא להציג את הפוטנציאל שטמון בהחזרת הפרוגרסיביות

12 חישוב מדויק יותר היה מחייב לחשב גם את מדד האי-שוויון לפי הגדרה זאת לפני שינוי המדיניות. לשם פשטות אנו משתמשים כאן במדד ג'יני של הכנסות כספיות נטו בנקודת המוצא.

למערכת המיסוי הישיר. ההצעה מדגימה עד כמה מדיניות של הגדלה מחדש של הפרוגרסיביות יכולה להיות עוצמתית במסגרת של המדיניות החברתית, בגלל ההשפעה הכפולה שיש למהלך כזה: היא משפרת את מדד ג'יני לאי-שוויון וגם יוצרת מקורות להפעלת מדיניות ציבורית בתחומי הוצאות מומלצים לעיל כגון חינוך, בריאות ודיוור. מדיניות כזו אפשר לקיים רק באמצעות תוספת מיסים, ביטול הטבות (ר' להלן) או באמצעות שינוי סדרי עדיפויות בתחום ההוצאה הממשלתית. התוצאות בנוגע למדיניות המיסוי מובאות בלוח 1. בחנו כמה אופציות ובחרנו להציג בלוח 1 את התוצאה בנוגע להחזרה של שיעורי המס השולי שהיו ב-2004, כהמחשה לתוכנית של הגברת הפרוגרסיביות. צעד כזה הוא שמאפשר בכלל להציב תוכנית משמעותית של שינוי חברתי, שכן לצורך הפעלת תוכנית רחבה שתעמוד במגבלת התקציב, חיוני להגדיל את המקורות, בראש ובראשונה מתוך כיבוד העיקרון שאין לבסס תוכנית חברתית אסטרטגית על מסלול גרעוני אלא יש לשמור על איוון תקציבי לאורך זמן. זהו יתרון חשוב של התוכנית המוצעת כאן על פני תוכנית המתבססת על **מס יסף** או **מס על עשירים**, שהם מיסים שכנראה לא ייכללו בבסיס התקציב, ולכן יהוו לכל היותר מקור מימון זמני, בעוד שינוי במדרגות המס הוא חלק ממערכת המס הרגילה.

כפי שאפשר להתרשם בהמשך, תוכנית כזאת צפויה לצמצם באופן ניכר את האי-שוויון בהכנסות וברמת החיים של המשפחות בישראל. ההצעות להלן מדורגות לפי האפקטיביות שלהן בהורדת אי-שוויון, כאשר הראשונה היא האפקטיבית ביותר והבאות אחריה אפקטיביות פחות. הדירוג אינו כולל את כל ההצעות המובאות במסמך המדיניות על המתווה לחיזוק מעמד הביניים המצוטט לעיל, אף שהן מגדילות מאוד את פוטנציאל הפעולה, למשל בנוגע להנהגת מס עיזבון או שינויים בהרכב ובהיקף של הטבות המס. זאת בגלל הקושי במדידת ההשפעות, לנוכח מידע חסר.¹³

מדיניות חברתית באמצעות צמצום הטבות מס לאוכלוסיות חזקות ושימוש במשאבים המתפנים להקטנת הפערים¹⁴

היבט חשוב נוסף של מדיניות המיסים, שמוסתר מעין הציבור ולכן גם מהדיונים על תקציב המדינה, טמון בהטבות המס. כפי שאפשר ללמוד מדוח מינהל הכנסות המדינה ל-2009/2010¹⁵, הטבות אלה הסתכמו ב-2011 בסכום עצום של כ-38.4 מיליארד ש"ח, אשר היוו כ-18% מהכנסות המדינה וכ-4.4% תוצר. הטבות אלה נגזרות בעיקר מפערים בשיעורי מס. כך למשל נוצרות הטבות לטובת בעלי הכנסות מהון כתוצאה מכך שהוחלט ששיעור המס עליהן יהיה נמוך מזה שגובים על הכנסות מעבודה. במילים אחרות, ההטבה נובעת מהחלטה מינהלית שלפיה המס על התשואה מהון פיננסי או פיזי, למשל ריבית או דיבידנדים, יהיה נמוך מן המס שעל הכנסות מהון אנושי. לכן עצם קביעת שיעורי מס נמוכים על הון פיננסי בידי הממשלה מיטיבה בעיקר עם העשיריון העליון ובייחוד עם המאיונים והאלפיונים העליונים. מדיניות הטבות המס היא אפוא לרוב רגרסיבית מאוד, כלומר פועלת להגדלת הפערים הכלכליים, חוץ מכמה הטבות שנופלות בחלקן של אוכלוסיות בעשירונים נמוכים כגון נקודות זיכוי לאמהות עובדות. התבוננות בתרשים 7 מגלה שעיקר ההטבות בישראל הן ה"לא-חברתיות", כך שאפשר לסכם שהממשלות השונות השתמשו ומשתמשות בכלי זה בעיקר באופן שמעצים את האי-שוויון בחברה.

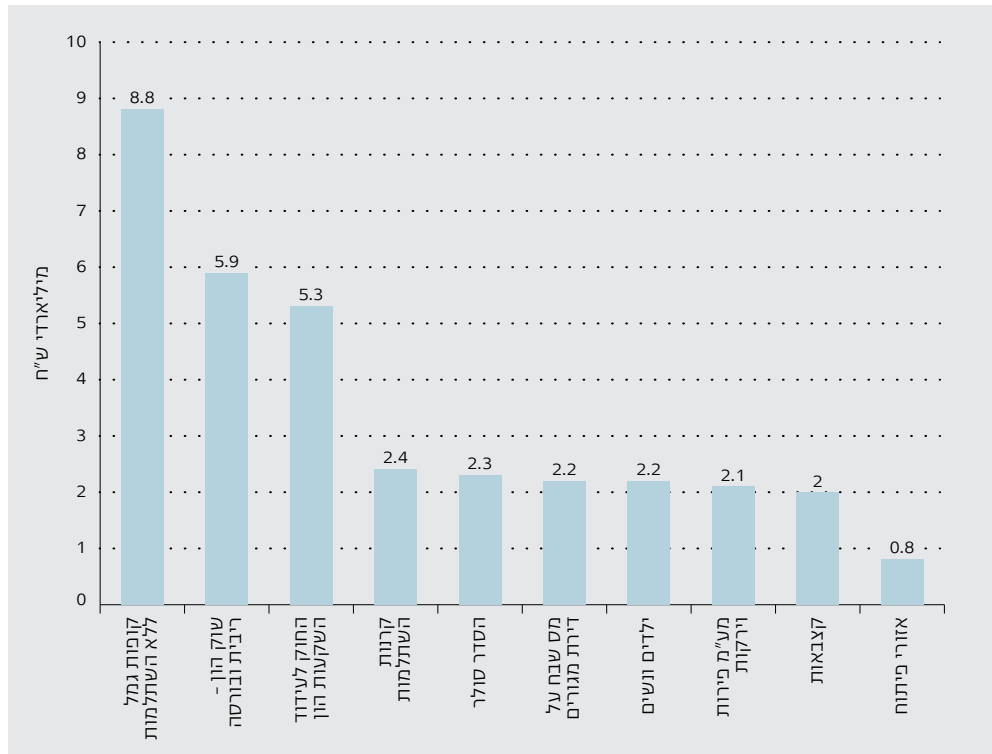
היבט חשוב נוסף של מדיניות המיסים טמון בהטבות המס. הטבות אלה הסתכמו ב-2011 בסכום עצום של כ-38.4 מיליארד ש"ח, אשר היוו כ-18% מהכנסות המדינה

13 בדומה להצעה להגברת הפרוגרסיביות, גם במקרה זה יש השפעה כפולה על היעד - פעם באמצעות הפחתת האי-שוויון ופעם באמצעות יצירת משאבים להפעלת מדיניות בצד הוצאות. לכן צעד מסוג זה אטרקטיבי במיוחד מבחינת ההשפעה החברתית.

14 החלק על הטבות המס מתבסס במידה רבה על פרק ד' בדוח מינהל הכנסות המדינה של 2011 עד 2012.

15 ר' דוח מינהל הכנסות המדינה, 2009-2010, פרק ד': תחזית הטבות המס לשנים 2011-2012.

תרשים 7 הטבות מס שונות (מיליארדי ש"ח), 2011



ההטבות שבחוק עידוד השקעות הון או ההטבות בקופות הגמל, מגדילות כנראה את האי-שוויון בהכנסות באופן חד ובלתי מבוקר. שתי הטבות אלה מהוות כ-43% מכלל ערך ההטבות ב-2011

חלק מההטבות מצמצמות את האי-שוויון, למשל נקודות הזיכוי במס הכנסה הניתנות לרבים, ובייחוד לנשים עובדות לפי מספר ילדיהן, אך הטבות אחרות, למשל אלו שבחוק עידוד השקעות הון או ההטבות בקופות הגמל, מגדילות כנראה את האי-שוויון בהכנסות באופן חד ובלתי מבוקר.¹⁶ חשוב לשים לב ששתי הטבות אלה מהוות כ-43% מכלל ערך ההטבות ב-2011, ועיקר ההטבות בקשר לחוק עידוד השקעות הון ניתנות למקבלים מעטים בלבד.¹⁷

תרשים 7 מבוסס על הטבות מס שונות שלקוחות מפרסום של מינהל הכנסות המדינה¹⁸.

כאמור קשה לכמת את השפעת השינויים בלוח 1 בהמשך מאחר שעיקר הבעיה בתחום זה הוא המידע הדל בידי הציבור או בידי הממשלה בעת דינוי התקציב.

2. שיפור המידע על הטבות מס

יש בהחלט פוטנציאל לשיפור המידע, שכן הנתונים הגולמיים נמצאים בידי האגפים הרלוונטיים של משרד האוצר. סכום זה הצטמצם מ-2002 בכשליש (בכ-2.2% אחוזי תוצר) עקב הרפורמה במס

16 כאמור לעיל אין על כך מידע מהימן, אך מתוך מידע שהתפרסם לעיתים בעיתונות, חלק הארי של תקציב זה מחולק לחברות חזקות ביותר מבחינה כלכלית. כמובן אפשר לטעון שאין קשר בין מענקי ההון במסגרת חוק עידוד השקעות הון לחלוקת ההכנסות הפרסונלית, שכן חלק מהחברות נסחרות בבורסות ומניותיהן עשויות להיות מפורזות לציבור רחב. עם זאת סביר להניח שהשפעת החלוקה דומה לזו של חלוקת דיבידנדים. כך אפשר לאמוד השפעת חלוקה.

17 מאחר שאין שקיפות בנוגע למוטבים לפי חוק עידוד השקעות הון, משפט זה מתבסס על מידע אישי לא בדוק.

18 ר' הערה 16 לעיל.

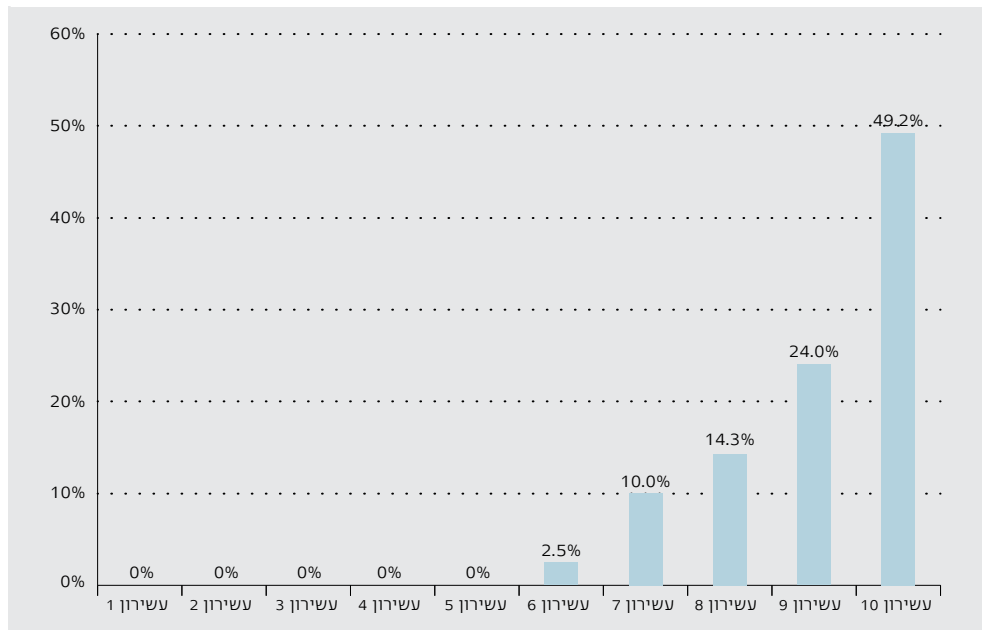
הכנסה שצמצמה את הפער בין שיעורי מס הכנסה (על עבודה) לבין שיעורי מס הכנסה על הון פיננסי. הגדלת המיסים על הון צמצמה אף היא את האי-שוויון הנובע מהטבות במס. לעומת זאת צמצום הטבות לילדים של הורים מוגבלים ("נטולי יכולת"), לנכים זמניים ולמשפחות שבהן אחד מבני הזוג לא עובד פעל בכיוון הפוך.

ב-2012 צפויות הטבות המס הללו לגדול לכ-39.6 מיליארד ש"ח (לפי דוח מינהל הכנסות המדינה) ולהישאר יציבות למדי ביחס לתוצר. חשיבות הדבר מבחינת מדיניות ברורה: באופן היפוטי היה אפשר להגדיל את אספקת השירותים הציבוריים או לחילופין להקטין את שיעורי המס בהיקף דומה לסכום ההטבות.

לסיכום - יש בסיס רחב ביותר להרחבת הוצאות חברתיות באמצעות צמצום ההטבות או חלק מהן. העובדה שההטבות אינן מוצגות בדרך כלל בדיוני תקציב ואינן מנותחות בידי צוותים מקצועיים לפי השפעת החלוקה שלהן (למשל לפי עשירונים) מובילה לכך שמדיניות ההטבות נשארת לרוב עלומה ונסתרת. נציין שחובת דיווח על הטבות והשפעת החלוקה שלהן קיימת בכמה מדינות.¹⁹ כך למשל חייב הקונגרס האמריקני ב-1974 לכלול דיווח על הטבות מס בתקציב הממשל הפדרלי. בישראל יש אמנם חובה מ-1986 לצרף לתקציב פרק על הטבות מס, אך אין חובה לאשר את ההטבות שוב עם אישור ההוצאות בתקציב, דבר שהיה מגביר את הדיון בכלי זה בהשוואה לכלי תקציב אחרים. כדי שדיון כזה יהיה מהותי, חשוב שהממשלה תדרוש לא רק דיווח על היקף ההטבות אלא בעיקר דיווח על השפעת החלוקה של כל הטבה לחוד ושל כולן ביחד. במידה שקשה לדווח באופן מדויק על התופעה יש לחייב את האוצר שהוא הגורם שבידיו הנתונים לספק אומדנים סבירים להשפעת

יש בסיס רחב ביותר להרחבת הוצאות חברתיות באמצעות צמצום ההטבות או חלק מהן. אינן מוצגות בדרך כלל בדיוני תקציב ואינן מנותחות בידי צוותים מקצועיים לפי השפעת החלוקה שלהן ולכן מדיניותן נשארת לרוב עלומה ונסתרת

תרשים 8 השפעת ההטבות בקופות הגמל לפי עשירונים



המקור: אגף שוק ההון במשרד האוצר, 2011

החלוקה. לנוכח העובדה שרוב ההטבות מתרכזות בעשירון העליון חשוב שהדיווח יפרט את מצב ההטבות לפי עשרת המאיונים העליונים.

המלצה דומה מופיעה בדוח מינהל הכנסות המדינה של 2010/2009, ולפיה יש להגביר את הבקרה על הטבות המס ולקבוע תאריך תפוגה לכל הטבה, כך שהיא תתבטל כעבור זמן מה, אלא אם כן המחוקק ידון בה מחדש ויחליט להאריכה. מאחר שמדובר בזכויות יתר של קבוצות לחץ חזקות ועשירות, סביר להניח שיהיו לחצים ניכרים למנוע צעד כזה.

תרשים 8 מצביע על האי-שוויון הרב הטמון בהטבות מס של שוק ההון, המהוות כאמור כ-4.4 מיליארד ש"ח של הכנסות ממיסים שהמדינה מוותרת עליהם: על פי הדיווח ממשרד האוצר, כמחצית ההטבות מחולקות לעשירון העליון וכמעט 4/3 לשני העשירונים העליונים. מתחת לעשירון השישי אין למעשה חלוקה של הטבות בתחום שוק ההון. המסקנה מכך שהטבות בתחום קופות הגמל (לא כולל קרנות השתלמות) מגבירות בצורה ניכרת את האי-שוויון בהכנסות.

3. הצעה לחלוקה שוויונית יותר של ההטבות בשוק ההון

הביטוח הלאומי הציע בדיונים שונים תוכנית פשוטה למדי שלפיה ההכנסות ממיסים שיווצרו עקב צמצום או ביטול ההטבה בקופות הגמל ינותבו באמצעות הביטוח הלאומי לתושבים לפי מאמץ העבודה של כל מי שעבד בישראל. תוכנית כזאת היא בת ביצוע שכן מידע על היסטוריית התעסוקה של כל פרט בישראל קיים בביטוח הלאומי ולכן אפשר לחלק פנסיה תעסוקתית באמצעות הביטוח הלאומי (ובמימון ביטול ההטבות) לכל מי שעבד ובהתאם למאמץ העבודה שלו לתת תוספת פנסיונית כזאת. כך אפשר לחלק את תמורת ההטבות בצורה שוויונית תוך התחשבות הולמת במאמץ העבודה העבודה של כל הציבור במהלך חי העבודה.²⁰ כך יזכו בהטבה גם אנשים ששכרם הנמוך לא זיכה אותם בהטבות מס כלל.

ה. דירוג התוכניות

התוכניות המפורטות להלן נוגעות לכמה תחומים עיקריים: מיסוי (החזרת הפרוגרסיביות במיסוי והפחתת מע"מ של מוצרי מזון), החזרת הוצאות פרטיות בחינוך ובבריאות לתקציב הרלוונטי, סבסוד שכר הדירה, שיפור קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה בגיל העבודה) ושיפור בתנאי השכר והתעסוקה ובאכיפת חוקי העבודה.²¹ צמצום הפטורים במערכת המיסוי, אף שהוא מהלך רצוי ופרוגרסיבי, קשה לכימות לנוכח מיעוט המידע על השפעת התחלקותו בין הקבוצות באוכלוסייה. לכן חשוב להכשיר את הקרקע לניהול אפקטיבי של מערך ההטבות באמצעות דרישה ברורה לשיפור המידע על ההטבות ובייחוד המידע על חלוקת ההטבות לפי עשירונים ואף לחתכים עדינים יותר.

אימוץ ההצעות המופיעות בלוח יביא לצמצום ניכר באי-השוויון בהכנסות וברמת החיים. כפי שהוסבר לעיל יש צורך בהגדרה רחבה יותר של מושג ההכנסה כדי להציג את השיפור בחלוקת ההכנסות במלואו, שכן אין לצפות שפעולות המדיניות יתבטאו באופן מיידי ומלא במדדי האי-שוויון והעוני הרשמיים, המחושבים רק על פי ההכנסות הכספיות.

כאמור לעיל, כדי לבטא השפעות שונות בממדי העוני והאי-שוויון, הרחבנו בפרק זה את הגדרת מדד העוני הרשמי וכללנו בו, נוסף על הכנסה הכספית, הכנסות בעין שנובעות מהעברה של תשלומים

20 ר' הצעה ספציפית בנספח 3 (תוספת ותק לעובדים שהגיעו לגיל הפרישה במקום הטבות מס בגין הפרשות לקופות פנסיוניות) של נייר העמדה מתווה לחיזוק מעמד הביניים ולצמצום עוני ואי-שוויון. http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/hizuk.aspx

21 צעד זה אמור להיות מיושם בעקבות מסע ומתן שהתקיים במסגרת שבתת עובדי הקבלן.

התוכניות המפורטות כאן נוגעות לכמה תחומים עיקריים: מיסוי, החזרת הוצאות פרטיות בחינוך ובבריאות לתקציב הרלוונטי, סבסוד שכר הדירה, שיפור קצבאות הקיום ושיפור בתנאי השכר והתעסוקה ובאכיפת חוקי העבודה

לוח 1

השוואת הצעות לפי אפקטיביות התקציב של צמצום האי-שוויון

דירוג התוכניות לפי השפעתן על הפערים הכלכליים	עלות התקציב להפחתת 1% במדד ג'יני	עלות תקציבית	השפעה באחוזים על מדד ג'יני (הגדרה רחבה של שינוי בהכנסה)
1 החזרת שיעורי מס הכנסה לרמה של 2004	-4,478	-13,258	3.0
2 אכיפה של שכר מינימום	37	33	0.9
3 הגדלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה ב-30%	1,350	675	0.5
4 חינוך חינם - בית ספר יסודי בלבד	1,681	1,397	0.8
5 חינוך חינם - צהרון בלבד	1,713	912	0.5
6 חינוך חינם - גנים בלבד	1,820	2,940	1.6
7 סיוע בהוצאת דיור עד לחציון (800 ש"ח לחודש)	1,828	1,865	1.0
8 חינוך חינם - עד גיל בית ספר (כולל)	1,841	4,793	2.6
9 סיוע בהוצאת דיור עד לחציון (600 ש"ח לחודש)	1,844	1,411	0.8
10 חינוך חינם - בית ספר תיכון בלבד	1,888	438	0.2
11 חינוך חינם - מעונות בלבד	1,909	1,854	1.0
11 החזר ביטוח משלים לפי שיטת הקפיטציה	3,291	3,195	1.0
12 מע"מ - הפחתה דיפרנציאלית (מזון ל-7.5%)	4,329	4,329	1.0
13 החזר הוצאה בתחום החינוך	5,658	7,540	1.3
14 מע"מ - הפחתת מע"מ כללית	7,201	1,008	0.1
15 החזר הוצאה בסל בריאות	7,988	3,195	0.4

מההוצאה הפרטית לתשלומים שיכוסו על ידי תקציב המדינה (ר' דוגמאות לעיל בתחומי החינוך והבריאות). משמעות הדבר היא שהממשלה תצטרך לקבל על עצמה החלטה להוסיף לצד מדדי העוני והאי-שוויון המקובלים גם מדדים חדשים מהסוג המחושב במסמך זה.²²

ניידות (מוביליות) תוך-דורית ואי-שוויון בשכר: ישראל 1990-2005

תיבה זו מציגה חלק מהממצאים העיקריים של מחקר שבדק את רמת הניידות בשכר השכירים בישראל והשתנותה בשלוש תקופות זמן 1990-1995, 1995-2000, ו-2000-2005.¹ כמקור הנתונים שימשו נתוני השכר המינהליים של רשויות המס, הכוללים מידע מלא על שכר השכירים בישראל.

1 מתוך מחקר של מ' אנדבלד (2012), העתיד להתפרסם בקרוב בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

22 יצוין שבחודשים האחרונים ישבה ועדה בראשות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבה היו שותפים הביטוח הלאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר ובנק ישראל, וגיבשה מסקנות בנוגע לסוגיות אלה. המסקנות טרם פורסמו בעת הכנת סקירה זו.

מדדי Bartholomew (BI) ו-Shorrocks (SI) למדידת הניידות במטריצות המעברים, סה"כ, גברים ונשים, שלוש תקופות החקירה

נשים		גברים		סה"כ		תקופת חקירה
BI	SI	BI	SI	BI	SI	
0.607	0.582	0.594	0.578	0.547	0.547	1990-1995
0.528	0.525	0.555	0.540	0.506	0.506	1995-2000
0.485	0.481	0.514	0.507	0.469	0.471	2000-2005
אחוז השינוי ברמת הניידות בהכנסות משכר בתקופה השלישית לעומת התקופה הראשונה:						
						2005-2000
-20.1	-17.4	-13.4	-12.4	-14.3	-13.9	1995-1990

רמת הניידות בשכר נבדקה על פי מגוון של מדדים: מקדמי מתאם, מדדי מטריצות מעבר ומדדים האומדים את הניידות בהכנסות במונחים של האי-שוויון בשכר. על אף השימוש במדדים שונים, שאינם תמיד בני השוואה, הממצאים שהתקבלו אחידים ועקביים: רמת הניידות בהכנסות השכירים בישראל ירדה בעשור וחצי המתואר. הירידה התרחשה בשני הכיוונים, הן כלפי מעלה והן כלפי מטה. הירידה בניידות כלפי מעלה של עובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר עשויה להעיד על מגמה של עלייה ברמת העוני הפרמננטי בישראל, סוגיה שיש קושי בבדיקה אמפירית שלה בשל החוסר בסקר מעקב של משפחות.

הלוח שלהלן מרכז את מדדי הניידות בשכר לפי שני מדדים מקובלים בספרות המחקרית בנושא הניידות בהכנסות, המבוססים על חישובים מתוך מטריצות מעברים: Bartholomew ו-Shorrocks. שני המדדים מראים כי רמת הניידות בשכר פחתה בשלוש התקופות. מכ-0.55 בתקופה הראשונה (1995-1990) לכ-0.47 בתקופה השלישית (2000-2005). בבחינת ההבדלים בין גברים לנשים מתברר שהירידה בניידות בשכר היתה גבוהה יותר אצל הנשים מאשר אצל הגברים. בחלוקה לפי מין מתברר כאמור, שבקרב הנשים רמת הניידות בשכר נמוכה מזו של הגברים, והיא תלולה יותר על פני זמן. בחלוקה לפי מעמד כלכלי (רמת השכר) נמצא שבכלל אוכלוסיית השכירים וכן אצל הנשים, רמת הניידות בשכר נמוכה למדי בחמישונים הקיצוניים וגבוהה יותר בחמישוני הביניים, לעומת הגברים שאצלם עם העלייה בסולם ההכנסות גדלים הסיכויים להתקבע במדרג. נמצא כי הניידות כלפי מטה של נשים ירדה בתקופות הנחקרות, כנראה לנוכח הגידול בכישוריהן, השתתפותן ויציבותן בשוק העבודה. עם זאת סיכוייהן של נשים להיחלץ מרמות השכר הנמוכות קטנים במידה ניכרת מאלו של הגברים ובכך יש אינדקציה לעוני פרמננטי גבוה יותר בקרבן.

יצוין שמדידת הניידות במונחים של אי-שוויון מעלה שהעלייה באי-שוויון בשכר התרחשה במקביל לירידה בניידות בשכר, ומכאן שלא נמצאה תמיכה לתיאוריה לפיה שינויים מבניים ומוסדיים המתואמים בדרך כלל עם עלייה באי-שוויון בשכר (כגון ירידה ברגולציה ובהתאגדות העובדים) מובילים לעלייה מקבילה בניידות השכר. מסקנה נוספת מכך היא שההטיה כלפי מעלה הנובעת ממדידת אי השוויון בשכר השנתי, הלכה וקטנה לאורך התקופה.

חלק מההסבר לממצאים אלה הוא בהאטה הניכרת של קצב העלייה של עולים בעלי הון אנושי גבוה למדי התורמים לניידות בשכר, במקביל לעלייה במספרם של העובדים הזרים המקובעים בתחתית סולם ההכנסות ומשפיעים באופן עקיף על ההזדמנויות של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה.

3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-62.7 מיליארד ש"ח ב-2011, בהשוואה ל-59.1 מיליארד ב-2010. 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-1.3 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.4%, והוא נובע בעיקרון מהגידול במספר מקבלי הגמלאות והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי השיעור של גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים שונים לפי חוק. עלייה זו קווצה בחלקה על ידי הפרש השלילי שבין שיעור עדכון הגמלאות ב-2011 (2.3%) בהשוואה לעליית המדד בשנה זו (בשיעור של 3.45%). עם זאת במונחים של אחוזי תוצר ירדו הגמלאות ב-0.07 נקודות האחוז (לוח 2). שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקביות עד 6.7% ב-2008 ובשנתיים שלאחר מכן טיפס ועלה עד 7.12 אחוזי תוצר וירד ב-2011 ל-7.05 אחוזי תוצר. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר עלה במעט, מ-3.85% ב-2010 ל-3.88% ב-2011, בין היתר כתוצאה מהעלייה הריאלית המתונה בשכר. בסך הכול עלו ב-2011 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.1% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות,

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-62.7 מיליארד ש"ח ב-2011, בהשוואה ל-59.1 מיליארד ב-2010

שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקביות עד 6.7% ב-2008. בשנתיים שלאחר מכן טיפס ועלה עד 7.12 אחוזי תוצר וירד ב-2011 ל-7.05 אחוזי תוצר

לוח 2

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2011

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	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
2011	7.05	5.92	5.90	3.88

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) - ירדו בשיעור של 2% ב-2011 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-16% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 3 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-3.3% ב-2011. בשנים האחרונות חלו כמה שינויים להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי²³, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. 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 הבסיסי. הגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לוה בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. העלייה של 3.3% בסך התשלומים לקצבאות אלו בין 2010 ל-2011 מוסברת בעיקרה בגידול של כ-2% נוספים (לקצבה הבסיסית) בין 2010 ל-2011 בשילוב עם הגידול במספר המקבלים בקצבאות הזיקנה והשאיירים.

תשלומי קצבאות
הזיקנה והשאיירים
עלו ב-2011 ב-3.3%.
תשלומי קצבאות
הילדים עלו ב-7.4%
בין 2010 ל-2011

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-7.4% בין 2010 ל-2011. 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. יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלית. יודגש שהעלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קווצה 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 בכיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים.

העלייה בתשלומים לאמהות בשיעור של 2.9% מוסברת בהמשך הגידול במספר הזכאיות לדמי לידה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

עליות אלה קווצו בחלקן בידי ירידות בגמלאות המשולמות למחוסרי עבודה בגיל העבודה: הירידה של 4.9%-1 ו-4.2% בענפי הבטחת הכנסה ואבטלה בהתאמה, מוסברת בעיקר בירידה בשיעור האבטלה הממוצע מ-6.6% ב-2010 ל-5.6% ב-2011 עם התאוששות המהירה של המשק מהמשבר הכלכלי.

ענף הזיקנה והשאיירים,
הראשון בגודלו, מהווה
37.6% מסך הגמלאות
ששולמו ה-2011,
ובהשוואה לשנה
הקודמת, 2010, גדל
חלקו ב-0.4 נקודות
אחוז נוספות לאחר
גידול של כפול מכך
ב-2009

לוח 3 מראה גם כי ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.6% מסך הגמלאות ששולמו ב-2011, ובהשוואה לשנה הקודמת, 2010, גדל חלקו של הענף ב-0.4 נקודות אחוז נוספות לאחר גידול של כפול מכך שנה קודם לכן. התפתחות זו היא תוצאה של שינויי החקיקה האמורים להעלות שיעור הקצבה ביחס לסכום הבסיסי. ענף הנכות ירד במעט מ-18.8% ב-2010 ל-18.6% ב-2011 ובכך חזר לרמתו מ-2009. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הגדיל את חלקו מ-10.6% ב-2010 ל-11.1% ב-2011 וענף האמהות נותר ברמתו מהשנה הקודמת ומהווה 8.5% מסך תשלומי הגמלאות ב-2011. ענף האבטלה מוסיף להוריד את חלקו מ-5.6% ב-2009 ל-4.4% ב-2010 ול-4.1% ב-2011. ענף הבטחת ההכנסה המשיך אף הוא את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.2% מסך

23 "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-2011 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,158 ש"ח.

לוח 3
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995–2011

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות מיליוני ש"ח (מתוירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסות הכנסות***	סיעוד ואחר
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	1.4
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	-0.5	-10.5	-12.1	-7.3	13.3
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3

* נתונים ל-1995 אינם כוללים את היסבונים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי כתוצאה מהחוק חוב בנין חישובן במספר ימי תחילתם.
** כולל תשלומים בעבור השלמות הנסתי.
*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

התשלומים, כמחצית מחלקו ב-2002 שבה היווה כ-8% מסך התשלומים. הירידה בחלקם של שני הענפים האחרונים היא ביטוי לשחיקה המתמשכת בגמלאות המשולמות למשפחות בגיל העבודה בהשוואה לאלה המשולמות לקשישים.

4. רמת הגמלאות

בינואר 2011 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמונובמבר 2009 עד נובמבר 2010, בשיעור של 2.3%. הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-3.6%, דהיינו לגבי השנה הנסקרת מקבלי הקצבאות הפסידו כתוצאה מהמעבר לעדכון על פי שינויי המחירים במקום על פי שינויי השכר. עם זאת באופן מצטבר מ-2002 עד 2011 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-17% - שיעור הנמוך בכ-2 נקודות אחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. בכך מתהפכת המגמה שהיתה קיימת בדרך כלל ולפיה בטווחי זמן ארוכים השכר הממוצע עולה מעבר לעליית המחירים. אם תימשך המגמה המתוארת והתמורה לעבודה תוסיף לקטון כפי שאירע בעשור החולף, תיעלם השחיקה בקצבאות בעקבות עדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום עדכון על-פי השינויים בשכר.

בשנת 2011 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד השלימה את העלייה על פי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009, ועלתה כשיעור מהסכום הבסיסי מ-17.35% ב-2010 ל-17.7% ממנו לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). הקצבה למי שמלאו לו 80 שנה הועלתה אף היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאיירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם. מאחר שהסכום הבסיסי המתעדכן בהתאם לשינויי המחירים עלה בשיעור נמוך יותר מהשכר הממוצע ב-2011 (2.3% לעומת 3.8% בהתאמה), שיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 3 להלן נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי. כך, למשל, הקצבה הבסיסית ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע הגיעה ב-2011 ל-16.9% (לעומת 17.7% מהסכום הבסיסי). גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) ירדה ריאלית ב-2011 ב-0.6% לעומת 2010.

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל ירדה במעט או נותרה ברמתה מ-2010. רמת הגמלה על הגדרותיה המגוונות מובאת בלוח 5. הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 42% מהשכר הממוצע בשתי השנים. עם זאת היא קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2003-2002, שבו היא היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן 55 שנה ירדה במעט, מ-24.2% מהשכר הממוצע ב-2010 ל-23.9% ממנו ב-2011 והיא גבוהה בכחצית נקודת אחוז מזו שהיתה ב-2000.

קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים - מ-32.2% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2010 ל-31.7% ממנו ב-2011. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים והקצבה והגמלה לילד נכה ירדו אף הן במעט בין שתי השנים: הקצבה לשירותים מיוחדים ירדה מ-28.2% ל-27.9% מהשכר הממוצע והגמלה לילד נכה - מ-26.8% ל-26.5% מהשכר הממוצע. לעומת זאת גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה במעט במונחים ריאליים בין 2010 ל-2011, מ-22.2% ל-22.7% מהשכר הממוצע.

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בדרך כלל ירדה במעט או נותרה ברמתה מ-2010

קצבת הנכות ירדה במונחים ריאליים - מ-32.2% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2010 ל-31.7% ממנו ב-2011

לוח 4

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*). ממוצע לחודש, 2000-2011

זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		הורה יחיד עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		יחיד		
שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	שיעור מוגדל	שיעור רגיל	שיעור רגיל	
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (בש"ח)	
שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	שנה	
51.3	4,457	44.3	3,848	51.6	4,481	23.4	1,623	**2000
51.3	4,457	51.3	4,457	51.6	4,481	23.4	2,030	**2000
39.4	3,354	34.4	2,921	39.4	3,354	20.8	1,575	**2005
49.2	4,181	49.2	4,181	47.1	4,224	23.1	1,969	**2005
39.8	3,431	34.8	2,996	39.8	3,431	20.7	1,783	**2006
49.5	4,263	49.5	4,263	50.3	4,338	23.0	1,980	**2006
39.0	3,413	34.0	2,980	39.0	3,413	20.3	1,774	**2007
48.4	4,241	48.4	4,241	49.3	4,316	22.5	1,970	**2007
40.0	3,481	34.9	3,037	40.0	3,481	20.9	1,815	**2008
49.8	4,328	49.8	4,328	50.6	4,404	23.2	2,017	**2008
41.6	3,521	36.3	3,073	41.6	3,521	21.7	1,837	**2009
51.7	4,378	51.7	4,378	52.6	4,455	24.1	2,041	**2009
41.9	3,574	36.6	3,121	41.9	3,574	21.8	1,856	**2010
52.1	4,441	52.1	4,441	53.0	4,518	24.2	2,063	**2010
42.0	3,589	36.7	3,140	42.0	3,589	21.5	1,836	**2011
52.0	4,445	52.0	4,445	52.9	4,521	23.9	2,040	**2011

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

לוח 5

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2005, 2011-2005

שנה	הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאירים בסיסית			
	אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה/ה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה/ה	
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)
2000	55.0	4,779	25.0	2,172	29.0	2,517	15.0	1,300
2005	57.8	4,916	27.6	2,352	30.2	2,566	15.2	1,293
2006	59.8	5,156	28.6	2,464	29.9	2,575	15.3	1,319
2007	59.4	5,204	28.6	2,504	29.5	2,580	15.2	1,331
2008	59.2	5,152	28.5	2,480	29.5	2,564	15.2	1,325
80+ 2008			30.0	2,609	30.4		16.2	1,407
**2009	62.0	5,250	30.0	2,537	31.1	2,635	16.1	1,364
***2009			30.3	2,570	31.1		16.1	1,364
****2009			32.1	2,723	32.1		17.1	1,446
**2010	63.6	5,430	30.9	2,640	32.4	2,768	16.8	1,432
***2010			31.8	2,709	32.4		16.8	1,432
****2010			33.2	2,834	33.4		17.7	1,514
**2011	64.1	5,484	30.9	2,645	32.7	2,798	16.9	1,444
***2011			31.8	2,723	32.7		16.9	1,444
****2011			33.3	2,846	33.7		17.8	1,526

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** עד גיל 70.
 *** בני 70-79 ויותר.
 **** בני 80 ויותר.

ערך נקודת קצבת ילדים, שעלתה ביחס לשכר הממוצע במקצת בין השנים 2009 ל-2010 מ-1.9% מהשכר הממוצע ל-2% ממנו, נותר ברמה זו גם ב-2011 (לוח 6). הלוח מראה כי שיעורי העלייה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים ותיקים לחדשים (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, ללא הבחנה בין חדשים לוותיקים, הקצבה עלתה ריאליית בשיעור של כ-14% בין 2010 ל-2011, לעומת עלייה מקבילה של כ-6% במשפחות עם ארבעה ילדים חדשים. יצוין שלמרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית בשנים האחרונות, קצבאות הילדים נותרו עדיין ברמה נמוכה לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. כך למשל, במשפחה עם ארבעה ילדים (ותיקים), ירדה הקצבה ריאליית בשיעור של כ-34% בהשוואה ל-2001.

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות מעורבות. בענף נפגעי עבודה ירדו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ב-1.7% וב-7.8% בהתאמה לעומת 2010. ירידה זו מתבטאת גם ברמת הגמלה כאחוז מהשכר הממוצע, והיא חלק ממגמה של ירידה שהחלה ב-2008 ונמשכה ברציפות עד לשנה הנסקרת. דמי הלידה הממוצעים ליום ירדו אף הם, ב-2.2% לעומת 2010. לעומת זאת דמי האבטלה הממוצעים ליום נותרו פחות או יותר ברמתם מ-2010 והגיעו ל-175 ש"ח ליום

בענף נפגעי עבודה דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ירדו ב-1.7% וב-7.8% בהתאמה לעומת 2010. דמי האבטלה הממוצעים ליום נותרו פחות או יותר ברמתם

לוח 6

נקודות קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע חודשי, 1990-2011

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011	אחוז מהשכר הממוצע
1990	222	3.2	444	6.3	1,716	24.4	2,434	34.7
1995	214	2.9	429	5.8	1,723	23.0	2,451	32.7
2000	219	2.5	437	5.0	1,761	20.3	2,506	28.8
2001	216	2.4	433	4.8	1,744	19.5	2,827	31.6
2002	182	2.2	365	4.3	1,460	17.2	2,367	27.9
2003	173	2.1	345	4.2	1,274	15.6	2,034	24.9
2004	146	1.7	291	3.5	994	11.8	1,568	18.6
2005	141	1.7	283	3.3	891	10.5	1,363	16.0
2006	171	2.0	342	4.0	927	10.8	1,306	15.2
2007	170	1.9	340	3.9	922	10.5	1,300	14.8
2008	167	1.9	334	3.8	903	10.4	1,273	14.6
2009	169	2.0	338	4.0	997	11.8	1,372	16.2
ותיקים 2010	171	2.0	357	4.2	1,095	12.8	1,474	17.3
חדשים 2010	171	2.0	357	4.2	861	10.1	1,030	12.1
ותיקים 2011	169	2.0	407	4.8	1,137	13.3	1,512	17.7
חדשים 2011	169	2.0	407	4.8	911	10.6	1,080	12.6

בממוצע. במונחים של השכר הממוצע עלו במעט דמי האבטלה הממוצעים ליום, מ-51% מהשכר הממוצע ב-2010 ל-51.2% ממנו ב-2011.

5. מקבלי גמלאות

ב-2011 מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.8%. המוסד שילם קצבאות ל-780.1 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש (לוח 3). שיעור זה משקף עלייה גבוהה אף יותר בענף הזיקנה וירידה מתונה בענף השאיירים. בענף הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2011 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר מ-100 יום משפחות.

בין 2010 ל-2011 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בכמחצית האחוז. ירידה זו משקפת בחלקה את הירידה בשיעור האבטלה הממוצע בין שתי השנים בשיעור של נקודת אחוז אחת. ב-2003-2009 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקביות כתוצאה משולבת של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות של המבוטחים. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת נוספו באופן זמני רבים למעגל

ב-2011 מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2.8%

ב-2011 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים ביותר מ-100 יום משפחות

בין 2010 ל-2011 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בכמחצית האחוז

לוח 7

מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח שיקריים (תמוצע לחדש), 1990-2011

שנה	זיקנה ושארירים***	נכות כללית		נפגעי עבודה		אמהות		ילדים	דמי אטילה	הכנסות (לאכולוסייה בנול העבודה)***	סיעוד
		קצבה נכות כללית	קצבה לילד נכה	קצבה נכות פגיעה*	דמי קצבת נכות צמיחה*	מענק לידה*	דמי לידה*					מספר המקבלים (אלפים)
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	43.7	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	55.2	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	69.1	20.8	71.2	104.7	141.8	105.4
2003	709.2	157.3	21.7	18.4	22.3	61.5	23.0	73.9	70.5	155.2	113.0
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	63.9	25.2	77.0	58.8	139.9	115.0
2006	727.5	178.3	25.6	22.2	26.1	64.3	26.4	82.7	56.0	130.3	120.4
2007	728.9	187.5	27.4	23.8	27.3	67.6	27.8	86.0	49.8	120.2	125.4
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	69.7	29.2	93.6	48.0	111.8	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	65.8	30.9	97.7	73.0	111.8	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	67.6	32.3	103.3	57.7	109.4	141.4
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	67.6	33.9	105.7	57.4	105.3	145.6
גידול שנתי (אחוזים)											
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.0	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	8.5	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	0.8	13.1	10.6	10.1
2003	2.4	4.5	5.3	5.1	6.7	-12.1	5.5	3.5	2.6	2.6	0.7
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-0.6	0.7	-3.3	1.4
2006	1.1	4.3	6.7	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	-4.9	-6.9	4.7
2007	0.2	5.2	6.9	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	-10.9	-7.7	4.3
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	-3.6	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	5.2	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	2.8	4.5	5.7	-21.0	-2.1	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.0	5.0	2.3	-0.5	-3.7	3.0

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 ** תמוצעת ליתום 1985 ו-1990 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני החוזר לרוב באמצעות המוסד. בשנת 1993 הקצבות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפוצלה בין כמה מקבילים נקופה למקביל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבו שוינו ממו כל מקבילי הקצבה המפוצלת, היה 145.6 אלקי בממוצע לחדש.
 **** מ-2010 מספר המקבלים קצבות זיקנה ושארירים שקיבלו קצבות מפוצלות של זיקנה ושארירים. נמונים כחיידה אחת.

המקבלים ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בידי ירידה של 21% במספר המקבלים, התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.8% לעומת השנה שעברה - שיעור הנמוך מהממוצע של הגידול במקבלי קצבה זו במהלך שני העשורים האחרונים, שכן מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3% ל-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות בסדרי גודל דומים לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.4%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-5.7%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 4.3%.

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק, נותר מספר המקבלים ללא שינוי בין שתי השנים, ואילו מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה ב-5.0%. בענף אמהות על שני חלקיו, מענק לידה ודמי לידה, נותר מספר המקבלות כמעט ללא שינוי, ובענף סיעוד עלה מספר המקבלים ב-3%.

בשנת 2011 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 3.7% לעומת שנת 2010 המתוספת לירידה של 2.1% ב-2010 לעומת 2009 - שבה נרשמה התייצבות במספר המקבלים לאחר ירידות גדולות גם בארבע השנים שקדמו לה. במצטבר ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה בגיל העבודה בשיעור של רבע מהמקבלים מאז תחילת העשור החולף. יצוין שבאפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה **אורות לתעסוקה**, ואולם מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, המושפע גם משיעורי התעסוקה והאבטלה במשק, מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 2.8% לעומת השנה שעברה - שיעור הנמוך מהממוצע של הגידול במקבלי קצבה זו במהלך שני העשורים האחרונים

בשנת 2011 נמשכה הירידה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - ירידה של 3.7% לעומת שנת 2010 המתוספת לירידה של 2.1% ב-2010 לעומת 2009

6. 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.

בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 חלו שני שינויים שהיתה להם השפעה על הגבייה מחודש ספטמבר 2009 עד מארס 2011: העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזרה למצב ששרר ב-2008) עד סוף פברואר 2011, וכן הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי עד סוף 2010, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. אף ששני המהלכים האלה היו אמורים לפעול להגדלת סך הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, תוצאה זו לא הושגה בפועל מאחר שתוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, על ידי הפחתת השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שני תיקונים נוספים: (1) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מתחילת 2011 (ול-8 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012). שינוי זה הגדיל במעט את הגבייה אולם חלקו של אוצר המדינה לא גדל

התיקונים בחוק
ההסדרים ל-2011-
2012 הגדילו את
הגבייה של המוסד
בכחצי מיליארד ש"ח

במקביל ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (ו-204.5% ב-2012). (2) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. שינוי זה (שפעל רק על 9 מתוך 12 החודשים של 2011) הגדיל את הגבייה של המוסד בכחצי מיליארד ש"ח.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-3.7% ב-2011 והסתכמו ב-51.1 מיליארד ש"ח: 31.2 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-17.4 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 8). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות עלו ריאלית ב-3.9% וב-3.3% בהתאמה. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2.4 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 1'ג32 לחוק).

לוח 8

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
51,139	47,626	43,224	42,402	39,740	סך כל תקבולי דמי ביטוח
48,708	45,392	41,228	40,452	37,910	סה"כ גבייה מהציבור
31,294	29,102	26,233	25,877	24,454	לענפי ביטוח לאומי
17,414	16,290	14,995	14,575	13,456	למערכת הבריאות
2,431	2,234	1,996	1,950	1,830	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
					אחוז שינוי ריאלי
3.7	7.2	-1.4	2.0	4.4	סה"כ גבייה מהציבור
3.9	8.0	-1.9	1.2	3.3	לענפי ביטוח לאומי
3.3	5.8	-0.4	3.6	6.6	למערכת הבריאות
					כאחוז מהתמ"ג
5.6	5.6	5.4	5.6	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.6	3.6	3.4	3.6	3.6	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
					כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים
47.6	47.3	45.8	43.0	40.5	סה"כ גבייה מהציבור
30.6	30.4	29.1	27.5	26.1	לענפי ביטוח לאומי
17.0	17.0	16.7	15.5	14.4	למערכת הבריאות
					כאחוז מהמיסים הישירים
35.8	35.9	35.4	32.5	28.7	סך הכול גבייה מהציבור
23.0	23.0	22.5	20.8	18.5	לענפי ביטוח לאומי
12.8	12.9	12.9	11.7	10.2	למערכת הבריאות

במונחים של שיעור מהתמ"ג נותרה הגבייה מהציבור ברמתה בהשוואה לשנה הקודמת - 5.6% מהתמ"ג. בכל השנים מ-2007 עד 2011 חוץ משנה אחת, 2009, הגבייה כאחוז מהתמ"ג היתה בשיעור זהה של 5.6%. יצוין שב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו אף הם ברמה קבועה של 2% מהתמ"ג מ-2007 ועד השנה הנסקרת. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים הוסיף לעלות בהדרגה, מ-40.2% ב-2003 ל-47.6% ב-2011 כתוצאה משולבת של הפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך מחד והשינויים בחקיקה להגדלת הגבייה מביטוח לאומי (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק) מאידך.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בעד שכירים (דהיינו משכירים וממעסיקים) לבין מי שאינם שכירים. הגבייה בעד שכירים עלתה ב-4.7% ב-2011 (לאחר עלייה של 7.7% בשנה קודמת) ואילו שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים ירד בכ-1%, לאחר עלייה של 5.1% בשנה קודמת. עליות אלה מושפעות מהשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והשכר בשוק העבודה וכן משינויי החקיקה שהונהגו כאמור לעיל ב-2011 ושפעלו להגדלת הגבייה מהציבור. העמקת הגבייה מלא-שכירים תרמה אף היא לעלייה בהיקף הגבייה בשנים האחרונות.

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 9 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2011 עלה ב-4.5% במונחים ריאליים והסתכם ב-69 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. מקור הגידול בתקבולי המוסד בעיקר במרכיב דמי הביטוח המהווים כמחצית מסך התקבולים, שעלו ריאלית ב-4.2%, ובמימון הממשלה לפי סעיף 32 (א) לחוק,²⁵ שעלה בשיעור חד של 11.4% ב-2011 בעקבות השתתפות האוצר בענף ילדים. עלייה זו קווצה בחלקה בירידה של 1.7% במימון הממשלתי של גמלאות בידי האוצר.

בחמש השנים האחרונות, מ-2006, עלו התקבולים בכ-14% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בכ-16%. העלייה המצטברת בצירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה מתונה קצת יותר - כ-10%. מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.8% ב-2006 ל-48.9% ב-2011, ואולם בהשוואה לתחילת העשור החולף קטן חלקם מ-50.4% ומ-51.6% ב-1995. מגמה זו מהווה אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי. תקבולי הריבית, שמשקלם בסך התקבולים קטן למדי, עלו ריאלית באותה תקופה בשיעור של כ-20%.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, ירד הגירעון התקציבי של המוסד מכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2010 לכמיליארד ש"ח ב-2011. ירידה זו באה לאחר עלייה של שנתיים רצופות לרבות היפוך מגמה מעודף לגירעון בשנתיים שקדמו ל-2011. לירידה זו תרמו בעיקר הגידול בעודף של ענף הילדים בכ-2.5 מיליארדי ש"ח וכן הירידה המתונה בענפים גירעוניים של גמלאות מחליפות שכר באבטלה

לוח 9 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2011 עלה ב-4.5% במונחים ריאליים והסתכם ב-69 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, ירד הגירעון התקציבי של המוסד מכ-3 מיליארדי ש"ח ב-2010 לכמיליארד ש"ח ב-2011

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

לוח 9

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2011

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
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
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
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
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	23.1	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
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6

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

לוח 10

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי
(מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2008

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות				עודף/גירעון ללא ריבית על השקעות				ענף ביטוח
2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	
6,310	3,999	5,412	8,604	-994.2	-3006.1	-1,253.5	2,454	סך הכול
692	1,243	941	1,964	-2004.8	-1,365.4	-1,571.4	-406	זיקנה ושאיירים
-3,407	-3,118.5	-2846.4	-2,394	-3,606.4	-3,445.4	-3,294.3	-2,934	נכות כללית
-1,140	-1,304.4	-1,364.2	-902	-1,252.2	-1,460.7	-1,568	-1,142	נפגעי עבודה
-2,226.3	-2,296.7	-2,023.5	-1,558	-2,226	-2,181.7	-2006.7	-1,608	אמהות
16,752	14,059	15,315	14,660	12,641	10,075	11,970	11,960	ילדים
-1,881.7	-1,981.9	-2,468.5	-1,356	-1,881.7	-1944	-2,468.5	-1,357	אבטלה
-2,786.2	-2,813.3	-2,373.8	-2,064	-2,786.2	-2,719.5	-2,382.3	-2,164	סיעוד
307	212	233	257	123	37	68	107	אחר

הכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 6.3 מיליארדי ש"ח, בהשוואה לכ-4 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת

ובנפגעי עבודה. לעומת זאת בענף הזיקנה והשאיירים עלה הגירעון בכ-600 מיליוני ש"ח ובענף נכות בכ-150 מיליוני ש"ח.

לוח 10 מראה שהכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: הגירעון הופך לעודף של 6.3 מיליארדי ש"ח, בהשוואה לכ-4 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, למעט ענף הזיקנה והשאיירים, כל יתר הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

פרק 2 | ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. באופן ספציפי, משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נופלת ממחצית החציון של הכנסה זו. הממצאים המוצגים בדוחות ובפרק זה של הסקירה - שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי - מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹.

החל בדוח של 2007 (שפורסם ב-2008), הממצאים בנוגע לממדי העוני השנתיים לשנים קלנדריות מפורסמים במבנה חדש ומורחב בפרסום **דוח העוני והפערים החברתיים**². דוח המורחב הוכנסו מדדים נוספים וקבוצות אוכלוסייה חדשות שלא נכללו בדוחות קודמים.

בפרק זה מוצגים הממצאים על ממדי העוני והפערים החברתיים ל-2010 בהשוואה ל-2009 וכן בהשוואה רב שנתית, תוך שמירה על איוון בין שתי מטרות: האחת, הרחבה והוספה על המידע הקיים **דוח העוני והפערים החברתיים** וכיסוי תחומים חדשים שלא נכללו בו, בייחוד בנושא ההשוואות הבינלאומיות בנושאי העוני, האי-שוויון והרווחה הכלכלית; והאחרת - שמירה על רצף פרסומי הסקירות השנתיות הקודמות. דגש מיוחד יושם בסקירה זו על תרומת מדיניות הממשלה לחילוף מעוני, הן בהשוואה בינלאומית והן בהשוואה בין קבוצות ומדדים שונים בחברה הישראלית.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון³ בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות אוכלוסייה שונות. החלק האחרון של הפרק מציג ממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות (סעיף 4).

בפרק משולבות שלוש תיבות: בתיבה 1 מובאים נתונים המעמיקים בנושא השפעת תשלומי ההעברה על חילוף מעוני בישראל; בתיבה 2 מוצגים ממצאים ממדד עוני (MBM) שפותח במוסד לביטוח לאומי, שעיקרם מדידת העוני על פי סל צריכה "בסיסי" או "הולם" - והשוואת ההוצאה עליו להכנסה הפנויה של משק הבית כדי לצרוך אותו; תיבה 3 סוקרת את תמצית נתוני העוני העדכניים ביותר הקיימים במועד כתיבת פרק זה ומתייחסים לתקופה 2010/11: יולי 2010 עד יוני 2011. הנספחים לפרק זה כוללים תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, וכן לוחות (נספח לוחות עוני ואי-שוויון) המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

2. תמונת המצב החברתית בישראל בהשוואה בינלאומית

לוח 1 להלן והתרשים שלאחריו מציגים נתונים על התפתחות ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל בעשור החולף במונחי התמ"ג, לפי כללי הסיווג של ארגון ה-OECD. ב-2011 הוצאות הרווחה הציבוריות היו כ-16 נקודות אחוז של התמ"ג, כאשר יותר ממחצית ההוצאה - כ-55% - יועדה לתמיכה

ב-2011 הוצאות
הרווחה הציבוריות
היו כ-16 נקודות אחוז
של התמ"ג, כאשר
יותר ממחצית ההוצאה
- כ-55% - יועדה
לתמיכה כספית והיתר
לתמיכה "בעין"

1 לפירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו נספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים** בפרסום זה.
2 ראו **דוחות העוני והפערים החברתיים** באתר המוסד לביטוח לאומי, מדור **פרסומים** (www.btl.gov.il).
3 ראו OECD, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, 2008.

לוח 1
ההוצאה האינפורמטית לרווחה, 2000–2011

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
15.95	16.01	16.03	15.52	15.54	15.83	16.26	16.97	18.18	18.61	18.38	16.97	סך כל ההוצאה האינפורמטית לרווחה
8.84	8.93	8.90	8.52	8.62	8.82	9.04	9.48	10.34	10.62	10.69	9.67	סך כל התמיכות הכספיות
4.11	4.18	4.25	4.06	4.03	4.17	4.28	4.55	5.15	5.62	5.67	5.13	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.42	3.47	3.50	3.33	3.29	3.41	3.48	3.70	4.23	4.64	4.69	4.15	ביטוח לאומי
0.45	0.47	0.50	0.46	0.48	0.49	0.51	0.53	0.55	0.54	0.53	0.47	מלחמה ואיבה
0.24	0.24	0.25	0.26	0.25	0.27	0.30	0.32	0.37	0.44	0.46	0.51	אחר *
4.73	4.75	4.64	4.46	4.59	4.65	4.76	4.93	5.18	5.01	5.01	4.54	תמיכות לקשישים
2.66	2.66	2.58	2.49	2.51	2.62	2.67	2.75	2.84	2.85	2.90	2.62	ביטוח לאומי
1.83	1.83	1.80	1.69	1.79	1.72	1.73	1.79	1.87	1.70	1.65	1.51	פנסיה לעובדי מדינה
0.24	0.26	0.27	0.29	0.30	0.31	0.35	0.40	0.47	0.45	0.45	0.41	אחר **
7.11	7.08	7.13	7.00	6.93	7.01	7.22	7.49	7.84	7.99	7.70	7.30	סך כל התמיכות בעין
5.15	5.07	5.10	5.05	4.90	4.96	5.11	5.21	5.32	5.52	5.43	5.12	בראות וסיעוד
1.95	2.01	2.03	1.95	2.02	2.05	2.11	2.28	2.52	2.47	2.26	2.19	אחר ***

מקור: נתוני ביטוח לאומי והמלי"ם, עבודדים של מניהל המחקר לפי השינוי של ה-OECD.

* כולל תמיכות לחילום משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיעו בשכר דירה.

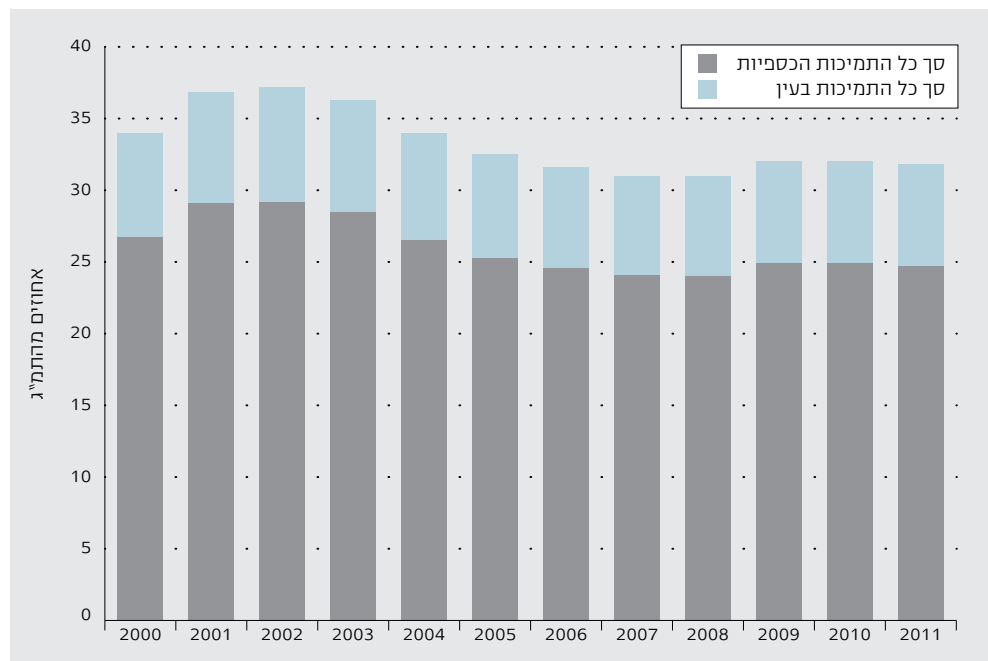
** כולל תמיכות לפנעי נאצים ותמיכות כספיות לסיעו בשכר דירה.

*** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מל"דים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

כספית והיתר לתמיכה "בעין", דהיינו לתמיכה בצורת שירותים המוגשים לאזרחים, במקרה זה בעיקר בתחום הבריאות. שיעור זה נותר פחות או יותר ברמתו משנת 2010 (עם ירידה קלה) כהמשך למגמת ההתייצבות שחלה ב-2009.

התחלקות ההוצאה למרכיבי השונים (תרשים 1) מעלה כי התייצבות זו משותפת להוצאה בכסף ולהוצאה בעין. אולם אפשר לראות שההוצאה בגיל העבודה ירדה ואילו ההוצאה לקשישים עלתה, אם כי שיעור הגידול בהוצאה לקשישים היה גבוה משיעור הירידה לגבי האוכלוסייה בגיל העבודה - התפתחות זו צפויה לאור הגידול היחסי הגבוה של קצבאות הזיקנה והשאירים המהוות כשליש מסך התמיכות הכספיות.

תרשים 1
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, ישראל, שנים נבחרות



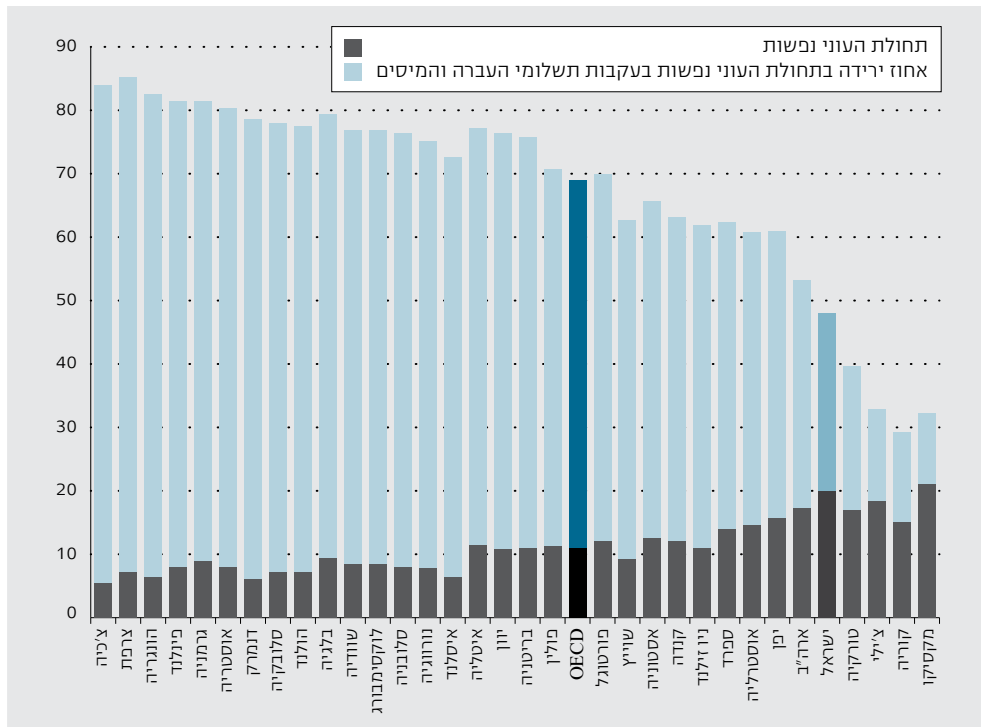
תרשים 2 מראה כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מחלצים כ-28% מהעניים ממצבם, בהשוואה לשיעור כפול של כ-58% בממוצע מדינות ה-OECD. התרשים מראה כי המדינות נבדלות ביניהן במידה רבה מבחינה זו, וטווח החילוף מעוני בעקבות מדיניות הממשלה הוא כ-15%-20% במדינות כמו צ'ילה, קוריאה, מקסיקו וטורקיה ועד 70%-80% במדינות כמו דנמרק, אוסטרליה, גרמניה, פינלנד, הונגריה צרפת

תרשים 2 להלן מציג את השינוי בתחולת העוני של נפשות בעקבות תשלומי העברה והמיסים הישירים בישראל ובמדינות ה-OECD בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000⁴. התרשים מראה כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מחלצים כ-28% מהעניים ממצבם, בהשוואה לשיעור כפול של כ-58% בממוצע מדינות ה-OECD. התרשים מראה כי המדינות נבדלות ביניהן במידה רבה מבחינה זו, וטווח החילוף מעוני בעקבות מדיניות הממשלה הוא כ-15%-20% במדינות כמו צ'ילה, קוריאה, מקסיקו וטורקיה ועד 70%-80% במדינות כמו דנמרק, אוסטרליה, גרמניה, פינלנד, הונגריה צרפת

4 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, ואולם יש הבדלים מסוימים בין שתי צורות החישוב. כך למשל המנגנון המחשב את ההכנסה לנפש תקנית - סולם השקילות - שונה בין שתי הגישות. בסולם השקילות בשימוש ה-OECD היתרון לגודל גדול יותר.

תרשים 2

השפעת אמצעי המדיניות (תשלומי העברה ומיסים ישירים) על ממדי העוני בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, מדינות ה-OECD



וצ'כיה. בתרשים 2 בולטת הקורלציה השלילית בין ממדי העוני במדינה לבין שיעורי החילוץ מעוני בעקבות מדיניות הממשלה, כלומר ככל ששיעור העוני גדל, החילוץ מעוני קטן.

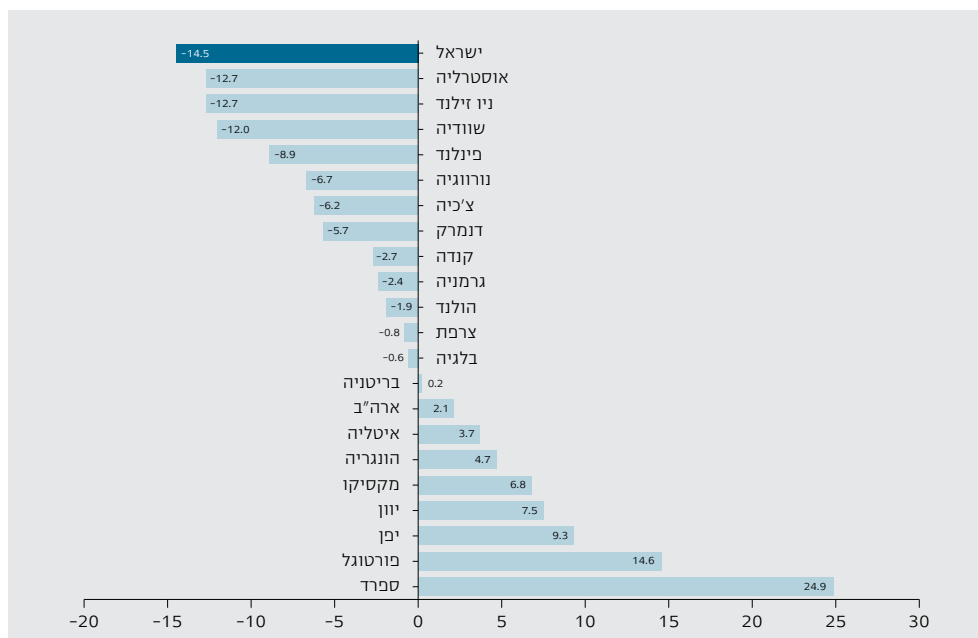
תרשים 3 מראה את השינוי בהשפעה של מדיניות הממשלה במהלך העשור שבין 2000 ל-2010 (בקירוב). אפשר לראות שכמה מדינות ובהן בלגיה, צרפת, הולנד ובריטניה, שמרו על רמה קבועה של סיוע לאוכלוסייה הענייה כפי שהדבר מתבטא בשיעור החילוץ מעוני בעקבות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. לעומת זאת מקצת המדינות, בעיקר ספרד ופורטוגל, הגדילו את הסיוע באופן ניכר (ב-25% ו-15% בהתאמה) ואחרות - וישראל בראשן - הקטינו את הסיוע למשפחות העניות וכרסמו בתרומת הממשלה לסייע בחילוץ מעוני. בישראל ירד שיעור המשפחות הנחלצות מעוני בעקבות מדיניות הממשלה בכ-15% - שיעור הירידה הגבוה ביותר בין המדינות המשוות. גם באוסטרליה, ניו זילנד ושוודיה נרשם שיעור גבוה של כ-12%.

תרשים 4 מציג את מדד ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות לפני ולאחר התערבות הממשלה. אפשר לראות שבחלק מהמדינות שבהן מדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית גבוה, גם המדד לפי ההכנסה הפנויה גבוה (צ'ילה, מקסיקו, טורקיה ארה"ב ופורטוגל). דהיינו התערבות הממשלה להפחתת האי-שוויון בהכנסות מוגבלת. עם זאת בחלק אחר מהמדינות, כמו גרמניה, צרפת, לוקסמבורג ופולין, המדד לפי ההכנסה הכלכלית גבוה אך הממשלה מצליחה להוריד במידה ניכרת את האי-שוויון של ההכנסה הפנויה. ישראל ניצבת בין המדינות שרמת האי-שוויון בהן גבוהה לפי שתי הגדרות ההכנסה, כאשר התערבות הממשלה מורידה את מדד האי-שוויון לכ-75% מרמתו.

ישראל ניצבת בין המדינות שרמת האי-שוויון בהן גבוהה לפי שתי הגדרות ההכנסה, כאשר התערבות הממשלה מורידה את מדד האי-שוויון לכ-75% מרמתו

תרשים 3

השינוי בהשפעת אמצעי המדיניות בין תחילת העשור הראשון של שנות ה-2000 לסופו, מדינות נבחרות מה-OECD



תיבה 1

השפעת הקצבאות על ממדי העוני

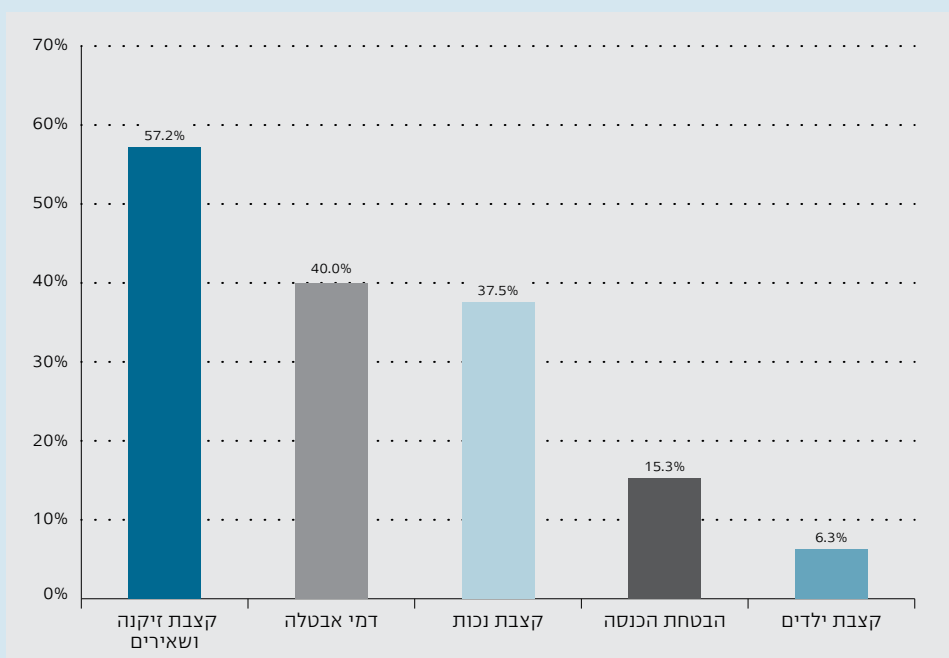
תשלומי הקצבאות מהווים כידוע כלי חשוב ביותר בצמצום העוני. ב-2010 היוו הקצבאות כ-77% מסך התרומה לצמצום העוני, כלומר מסך תשלומי ההעברה והתמיכות הניתנים למשקי הבית מהממשלה ומפרטים. שיעור הירידה בתחולת העוני של משפחות כתוצאה מהקצבאות עלה במתכונות ובהדרגה מ-36.3% ב-2008, ל-36.7% ב-2009 ול-37.6% ב-2010. תרשים 1 מציג את תרומת הקצבאות השונות לירידה בתחולת העוני של משפחות. אפשר לראות כי תשלום קצבת זיקנה ושאיירים תורם לירידה בתחולת העוני של מקבלי הקצבה בשיעור של כ-57% ודמי אבטלה תורמים בשיעור של 40%. בקצבאות ילדים ההשפעה היא הקטנה ביותר והגיעה לכ-6% לנוכח הרמה הנמוכה למדי של הקצבה.

ניתוח מעניין נוסף הוא בדיקת ההשפעה ב"סרגל אחיד": מה ההשפעה של כל 100 ש"ח של קצבה על הפחתת ממדי העוני. תרשים 2 מציג את שיעור הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות המקבלות קצבה מסוימת, לפני ואחרי הוספת 100 ש"ח של קצבה, וההפרש ביניהם בנקודות אחוז. אפשר לראות כי סדר הגמלאות משתנה, וברור כי ההשפעה של תוספת 100 ש"ח לקצבת הילדים אפקטיבית מאוד בהפחתת העוני. לעומת זאת תוספת זוהה לקצבת זיקנה ושאיירים, המהווה תוספת אחוזית קטנה הרבה יותר, היא פחות אפקטיבית להפחתת העוני.

כאשר הניתוח נעשה בנוגע להשפעת התוספת על חומרת העוני (FGT) התוצאות משתנות במידה ניכרת ולמעשה מתהפכות: האפקטיביות של 100 ש"ח נוספים בקצבאות הילדים והבטחת ההכנסה היא הגבוהה ביותר בהקלת מצבם של החיים בעוני, אף שלנוכח הרמה הנמוכה של

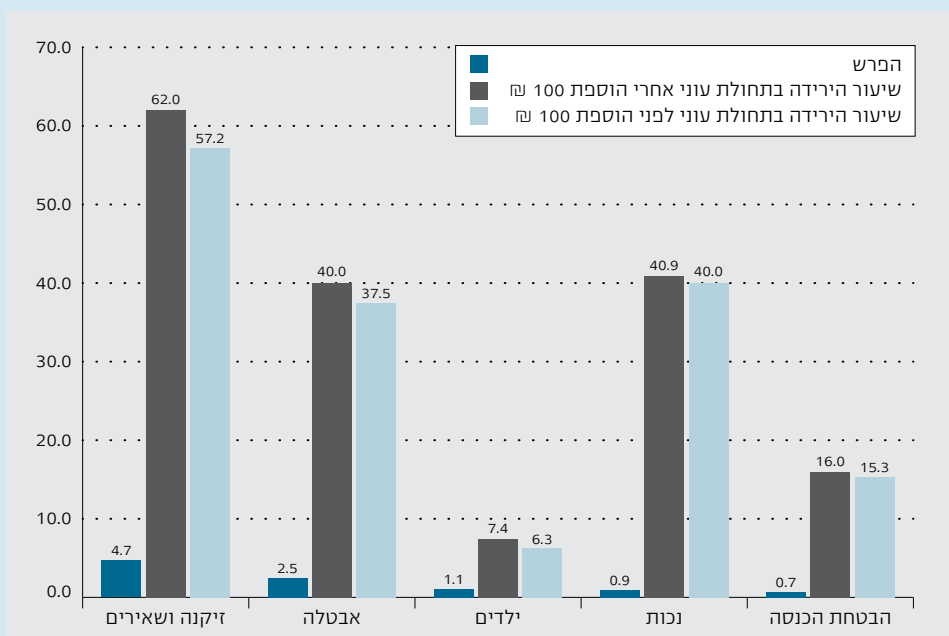
תרשים 1

שיעור הירידה בתחולת העוני של משפחות מקבלות קצבה לאחר תשלום הקצבה, 2010



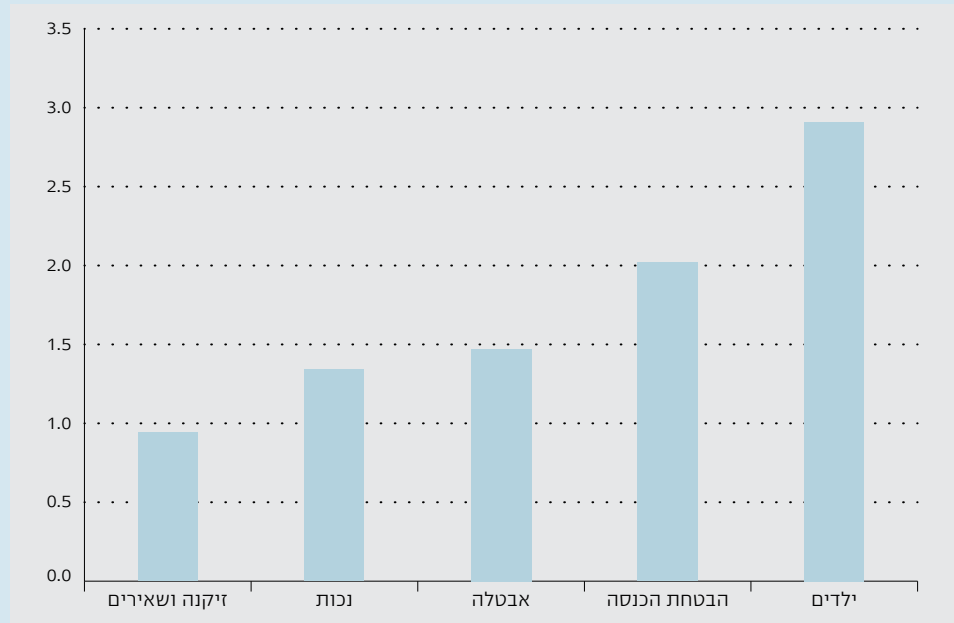
תרשים 2

שיעור הירידה בתחולת העוני של משפחות מקבלות קצבה על כל 100 ש"ח של קצבה, 2010



תרשים 3

ההפרש בין שיעור הירידה בחומרת העוני (FGT) של משפחות המקבלות קצבה לפני ואחרי תוספת של 100 ש"ח של קצבה, 2010



קצבאות אלה הן פחות אפקטיביות בחילוץ ממצב של עוני. לעומת זאת בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים ונכות, שבהן רמת הקצבה קרובה לקו העוני, האפקטיביות של תוספת של 100 ש"ח בהקלת חומרת העוני נמוכה בהרבה.

בבחירת המדיניות שתשיג את מרב התוצאות בצמצום העוני, יש להביא בחשבון גם את העלות התקציבית של הוספת 100 ש"ח של קצבה ולשקלל אותה עם הירידה בממדי העוני באוכלוסייה כולה ולא רק בקרב מקבלי הקצבאות.

לוח 1 מציג את העלות לנקודת אחוז אחת של פער בין שיעור הירידה בממדי העוני לפני ואחרי הוספת 250 ש"ח למקבלי הקצבאות. שלושת המדדים שנבדקו הם תחולת עוני משפחות, חומרת העוני (FGT) וממד ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות.

אפשר לראות כי בבחינת שלושת המדדים, הוספת 250 ש"ח לגמלת הבטחת הכנסה תקטין את שיעור הירידה בהם בנקודת אחוז בעלות הנמוכה ביותר. נתון זה מעצים את החשיבות של גמלת המינימום מחיה בכבוד הקיימת בישראל ואת הצורך להשקיע בהגדלתה. עם זאת בבחינת תחולת העוני של משפחות אפשר לראות כי גם הוספת 250 ש"ח לקצבת זיקנה ושאיירים תשיג את ההשפעה הגדולה ביותר בעלות הנמוכה ביותר, ובבחינת מדד ג'יני לאי שוויון ו-FGT לחומרת העוני אפשר לראות כי ההשפעה הגדולה ביותר מושגת גם בהוספת 250 ש"ח לקצבת ילדים.

לסיכום, שאלת האפקטיביות של הגמלאות בחילוץ מעוני תלויה בסוג המדד הנבחר ובמטרות שרוצים להשיג. בסקירה קצרה זו ראינו כי הוספת 250 ש"ח לקצבאות הקיום ארוכות וקצרות

1 הסיבה שלוח מוצגות תוצאות עבור הוספת 250 ש"ח (ולא 100 ש"ח) היא שבהוספת 100 ש"ח באבטלה אין שינוי בממד ג'יני כך שהעלות לכאורה היא אינסופית, בעוד שבהוספת 250 ש"ח ניתן להציג תוצאה מספרית. יש לציין שהתוצאות בלוח דומות גם כשסכום ההוספה הוא 100 ש"ח.

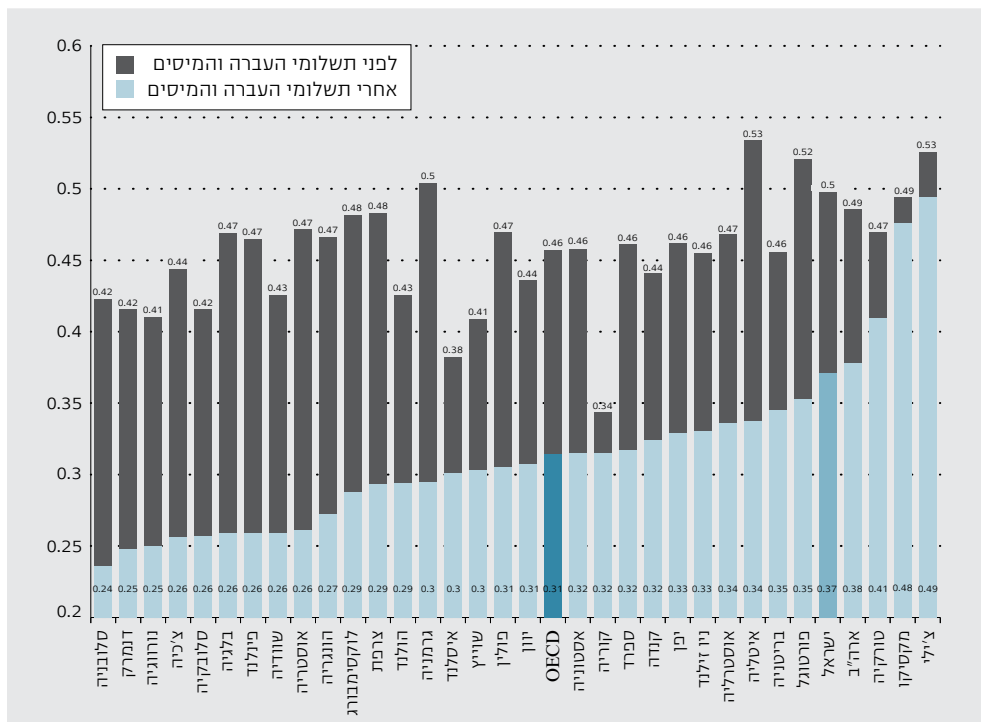
עלות תקציבית להורדת נקודת אחוז של תחולת עוני משפחות, FGT
ו-מדד ג'יני בקרב כלל האוכלוסייה, מיליוני ש"ח, 2010

עלות להורדת נק' אחוז			קצבה	מדרוג המדדים		
עלות להורדת נק' אחוז ג'יני	עלות להורדת נק' אחוז FGT	עלות להורדת נק' אחוז תחולת עוני משפחות		עלות להורדת נק' אחוז ג'יני	עלות להורדת נק' אחוז FGT	עלות להורדת נק' אחוז תחולת עוני משפחות
281.5	90.6	140.6	ילדים	2	2	5
372.5	152.8	49.1	נכות	3	4	3
616.2	93.6	93.6	אבטלה	5	3	4
173.2	41.0	48.1	הבטחת הכנסה	1	1	2
565.7	340.6	35.6	זיקנה ושירים	4	5	1

הטווח מניבה את ההשפעה הגדולה ביותר על תחולת העוני, חומרת העוני ומדד האי-שוויון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בשיעור הירידה במדדים אלו, תוך גביית המחיר הנמוך ביותר שמתבטא בעלות התקציבית של הוספת 250 ש"ח לקצבאות הנסקרות.

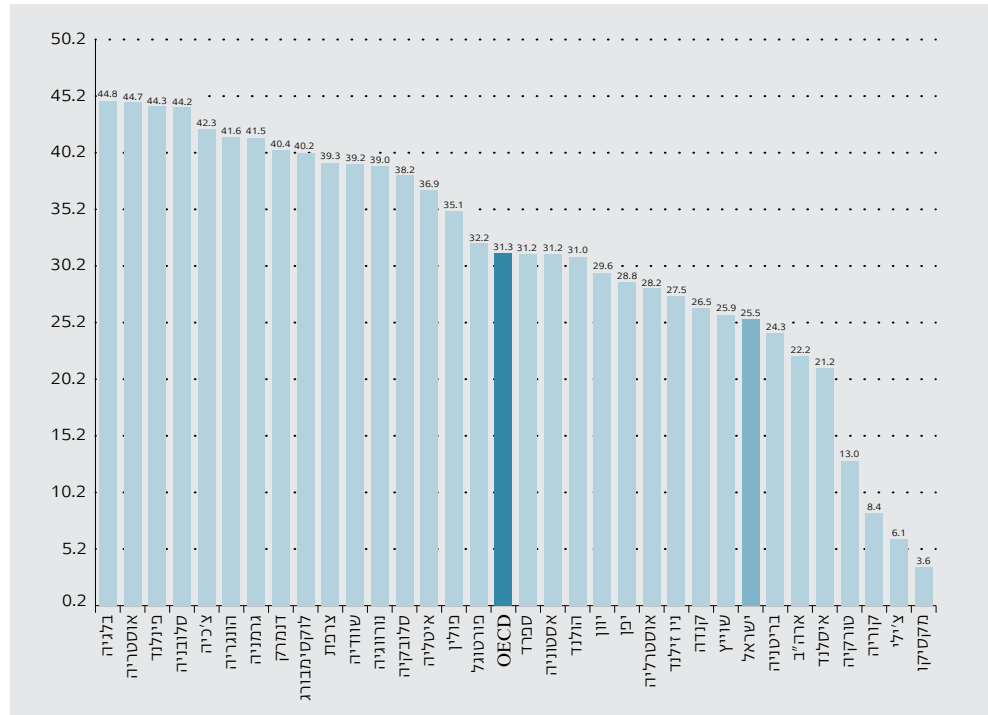
תרשים 4

מדד ג'יני לפני ואחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, מדינות OECD



תרשים 5

הירידה במדד ג'יני בעקבות תשלומי העברה ומיסים ישירים בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000, מדינות ה-OECD



תרשים 5 מתאר את השינוי במדד ג'יני בעקבות התערבות הממשלה בסוף העשור הראשון של שנות ה-2000 במדינות ה-OECD. בולטת קבוצת המדינות שבהן השפעה של תשלומי העברה והמיסים הישירים קטנה למדי. בגוש הזה נמצאות טורקיה, צ'ילה, קוריאה ומקסיקו עם שיעור הנמוך מ-20%. בקצה השני נמצאות מדינות עם השפעה גבוהה למדי של התערבות הממשלה (מעל 40%) ובראשן בלגיה, אוסטריה, פינלנד וסלובניה. ישראל עם שיעור הפחתה של כרבע ממדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות נמצאת בסביבת בריטניה, ארה"ב, שווייץ וקנדה, שרמתן נמוכה בהיבט זה מהממוצע הכללי של המדינות החברות בארגון (31.3%).

3. ממצאים עיקריים על העוני

בלוח 2 מוצגים כמה אינדיקטורים כלכליים המסייעים בהבנת המגמות של ממדי העוני והפערים החברתיים. כניסת המשק למיתון ובעקבותיו הגידול באבטלה מסוף 2008 עד אמצע 2009 לוו בעלייה בתחולת העוני. לעומת זאת חידוש הצמיחה במהלך 2009 ובתחילת 2010 (4.8%), שהתבטא בין היתר בעלייה של 3.7% במספר המועסקים וירידה בשיעור האבטלה מ-7.6% ב-2009 ל-6.6% ב-2010 (לוח 2) - הוביל להפחתה בשיעורי העוני ב-2010. הדבר התבטא גם בעלייה ברמת החיים: ב-2010 בחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (לוח 3) נרשם גידול בשיעור של 3.6% (לוח 3) נוסף על הגידול ב-2009, המצביע על עלייה ברמת החיים של המשפחות.

כניסת המשק למיתון ובעקבותיו הגידול באבטלה מסוף 2008 עד אמצע 2009 לוו בעלייה בתחולת העוני. לעומת זאת חידוש הצמיחה במהלך 2009 ובתחילת 2010 הוביל להפחתה בשיעורי העוני ב-2010

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2011-2005

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	האינדיקטור
4.8	4.8	0.8	4.0	5.5	5.6	4.9	שיעור הצמיחה של התוצר המקומי
2.0	2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	1.3	שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה
1.6	0.8	-2.5	-0.4	1.8	1.3	1.8	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
5.7	6.6	7.6	6.1	7.3	8.4	9.0	שיעור האבטלה
31.5	28.1	31.8	26.7	23.5	23.7	23.9	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
45.7	45.8	47.3	46.8	47.5	46.2	45.5	שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2010-2008

שיעורי גידול ריאלי		הכנסה לנפש תקנית			
מ-2009 ל-2010	מ-2008 ל-2009	2010	2009	2008	
3.1	0.0	4,665	4,404	4,261	ממוצע
3.6	0.8	3,861	3,629	3,483	חציון
3.6	0.8	1,931	1,815	1,742	קו העוני

לוח 4

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2010-2009

קו העוני למשפחה ב-2010		קו העוני למשפחה ב-2009		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע		
28.9	2,413	28.0	2,268	1.25	1
46.2	3,861	44.8	3,629	2	2
61.2	5,116	59.4	4,809	2.65	3
73.9	6,178	71.7	5,807	3.2	4
86.6	7,240	84.0	6,805	3.75	5
98.1	8,205	95.2	7,712	4.25	6
109.7	9,170	106.4	8,619	4.75	7
120.1	10,039	116.5	9,436	5.2	8
129.3	10,811	125.5	10,162	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2009 ול-2010 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשורת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לתקופת כל סקר.

** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

עם זאת במהלך 2010 נשחק שכר המינימום - מ-47.3% מהשכר הממוצע בשנת 2009 ל-45.8% ממנו, והשכר הריאלי עלה בשיעור מתון של פחות מאחוז אחד, דבר שלא היטיב עם מצבן של המשפחות העובדות, כפי שיוצג בהמשך.⁵

במהלך 2010 נשחק שכר המינימום - מ-47.3% מהשכר הממוצע בשנת 2009 ל-45.8% ממנו, והשכר הריאלי עלה בשיעור מתון של פחות מאחוז אחד, דבר שלא היטיב עם מצבן של המשפחות העובדות

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2010-2008

מדד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ישירים
2008			
תחולת העוני (%)			
משפחות	32.3	17.2	19.9
נפשות	32.7	21.3	23.7
ילדים	40.4	31.4	34.0
יחס פער הכנסות העניים (%)*	59.6	33.5	34.2
מדד *FGT	0.1561	0.0365	0.0417
מדד *SEN	0.260	0.100	0.113
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4882	0.2027	0.2051
2009			
תחולת עוני (%)			
משפחות	33.2	17.9	20.5
נפשות	33.9	22.4	25.0
ילדים	41.9	33.3	36.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.3	35.2	35.5
מדד *FGT	0.1636	0.0410	0.0467
מדד *SEN	0.270	0.109	0.123
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4922	0.2089	0.2134
2010			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.6	17.5	19.8
נפשות	32.8	22.0	24.4
ילדים	40.4	32.8	35.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.0	35.3	35.8
מדד *FGT	0.1561	0.0399	0.0456
מדד *SEN	0.260	0.107	0.120
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4838	0.2059	0.2111

*המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

5 ב-2011 הועלה שכר המינימום פעמיים: בשיעור של כאחוז בחודש אפריל ובשיעור של 5.4% נוספים ביולי.

לוח 4 מציג את קו העוני ל-2009 ול-2010, וכן את קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע לתקופת הסקר המתאימה. קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות, למשל, מגיע לכ-73% מהשכר הממוצע, ואולם במשפחה שבה שבע נפשות אין די בשכר ברמה של השכר הממוצע של מפרנס אחד במשק הבית כדי להיחלץ מעוני.⁶

בלוח 5 ממדי העוני בשנים 2008-2010 מובאים לפי מדדים נבחרים, מהם עולה מגמה של התייצבות בממדי העוני בישראל ברמה גבוהה וחזרה לשיעורים ששררו ב-2007-2008 (19.9%) לאחר עלייה זמנית ב-2009 בעקבות המיתון. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני ירדה מ-20.5% ב-2009 ל-19.9% ב-2010, ובדומה לכך גם שיעור הנפשות והילדים החיים במשפחות העניות (מ-25% ל-24.4% ומ-36.3% ל-35.3% בהתאמה).

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. הלוח מראה את הירידה המושגת בכל אחת מהשנים המופיעות בלוח, כאשר מתחשבים בתשלומי ההעברה בלבד, וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT, ומדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, ובעיקר בתחולת העוני של ילדים, השיפור המושג מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל ללא התחשבות במיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל תוך התחשבות בהם, מאחר שהמיסים הישירים אומנם פועלים להקטנת האי-שוויון בהכנסות בין בעלי ההכנסות ברמותיהן השונות, אולם כדי להפחית עוני הם אינם אפקטיביים שכן הם מורידים את ההכנסה הפנויה של העניים. יצוין כי מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים מס הכנסה, ולכן במקרה של העניים השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה ניכרת רק לגבי דמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי.

לפי מדדים נבחרים, עולה מגמה של התייצבות בממדי העוני בישראל ברמה גבוהה וחזרה לשיעורים ששררו ב-2007-2008

תיבה 2

מדידת עוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC

קו העוני של מדד הצריכה ההולמת לפי NRC\MBM קשור למושג של המינימום למחיה הולמת, ואפשר להסתייע בו לצורך קביעת גובה קצבאות הקיום להרכבי משפחה שונים.

בסוף שנות ה-90 היווה קו העוני הרשמי כמחצית מן הקו המינימלי של צריכה הולמת, ואילו במהלך התקופה הנסקרת קווי העוני התקרבו מעט, כך שב-2010 הוא היווה פחות מ-50% מזה של הצריכה ההולמת (תרשים 2). משמעות הדבר שנקודת ההתחלה של קו העוני ב-1997 גבוהה משמעותית מהקו הרשמי אך התפתחותו אטית יותר. אי אפשר להתייחס לפער בין קווי העוני במנותק ממקורות ההכנסה, שבהם נדון בסעיף הבא, אך יש משמעות רבה לעובדה שההתפתחות של קו העוני לפי צריכה הולמת אטית יותר לאורך זמן מזו של הקו הרשמי. הדבר נובע מכך שהצריכה מתפתחת לאט יותר מההכנסה, שכן משפחה אינה נוטה לשנות את צריכתה (כלומר את

6 חישוב זה אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמיסוי הישיר; הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

רמת החיים השוטפת שלה) בעקבות כל שינוי של ההכנסה. יתרה מזו, נצפה מהתיאוריה הכלכלית שהמשפחה נוטה להגדיל את החסכוניות שלה עם הגידול הריאלי בהכנסותיה.

תוצאות ההשוואה בלוח 1 בין ההכנסה הכספית נטו לבין ההכנסה מכל המקורות נטו מראה, שהכללת ההכנסות בעין (בעיקר מצריכת דיור) משפיעה בעיקר על השכבות החלשות, דהיינו הן מגדילות את ההכנסה הפנויה הכספית של החצי התחתון של התפלגות ההכנסות ביותר מחצי. הכנסות העשירון התחתון מוכפלות ואלה של העשירון השני גדלות בכ-80%. ההשפעה הולכת וקטנה, ולאחר החציון ההכנסה גדלה בפחות ממחצית. משמעות הדבר שהכנסות אלה קריטיות מבחינת הערכת מצב הרווחה של משקי הבית.

לוח 1

מקורות הכנסה כספיים כולל הכנסות בעין ובניכוי הוצאות חיוניות

עשירונים	הכנסה כספית פנויה לנפש תקנית	הכנסה מכל המקורות פנויה (MBM/NRC)	הפער באחוזים
סה"כ	5,105	7,647	50
תחתון	1,028	2,207	115
2	1,747	3,179	82
3	2,279	3,815	67
3.5	2,754	4,330	57
4	2,918	4,635	59
5	3,633	5,580	54
6	4,391	6,494	48
7	5,185	7,704	49
8	6,175	9,094	47
9	7,850	11,566	47
עליון	14,745	20,704	40

* המשפחות דורגו לפי רמת הכנסה פנויה לנפש תקנית בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

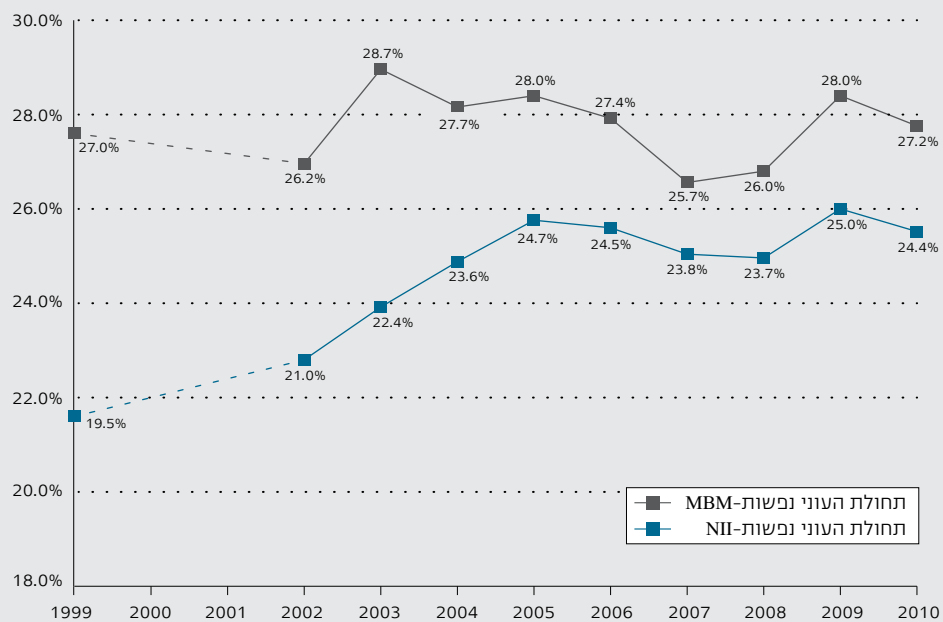
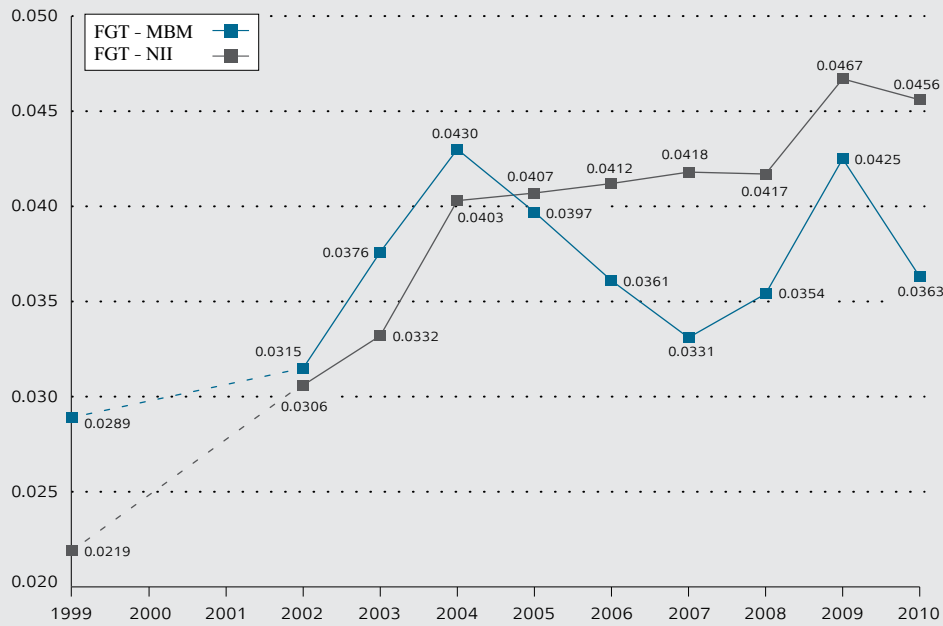
תוצאות המדידה

1. ממדי העוני על פני זמן

תחולת העוני וחומרתו לפי מדד הצריכה ההולמת היו לאורך שנות התשעים ותחילת שנות ה-2000 גבוהות באופן ניכר מהתחולה והחומרה שעל פי המדד הרשמי. בערך משנת 2005 חלה תפנית חדה לטובה בממדי העוני לפי גישת הצריכה ההולמת, שכן חלה ירידה חדה בתחולת העוני ובחומרתו. תחולת העוני נשארה אמנם בכל התקופה מעל התחולה על-פי המדידה הרשמית אך היא ירדה לרמה נמוכה באופן ניכר מהרשמית. מעניין לציין שתחולת העוני לפי מדד ה-MBM הגיעה לשיאה בשנת 2003, תוצאה שהיא עקבית עם פעולות מדיניות בתחום הרווחה בשנים 2002 ו-2003, אשר פגעו מאוד בשכבות החלשות באותה תקופה.

תרשים 1

תחולת העוני וחומרתו (FGT) של נפשות לפי מדד הצריכה ההולמת (MBM)
וממד הביטוח הלאומי (מחצית החציון)



2. הרכב אוכלוסיית העניים

מתוך כ-1.8 מיליון הנפשות העניות לפי נתוני הביטוח הלאומי אין מחלוקת בין הגישות בנוגע לכ-1.6 מיליון מתוכם (87%). כ-240,000 מהם אינם עניים על פי מדד הצריכה. לעומת זאת ישנן יותר נפשות (כ-400,000) שמדד הצריכה מזהה אותן כעניות אך לא כך מדד הביטוח הלאומי. לפיכך יש חילוקי דעות בנוגע לכ-640,000 נפשות, שמהוות כ-8.8% מכלל האוכלוסייה. מכאן שכדאי להשקיע בזיהוי טוב יותר של העניים כדי להביא לשימוש מושכל במשאבים המוקצים למאבק בעוני.

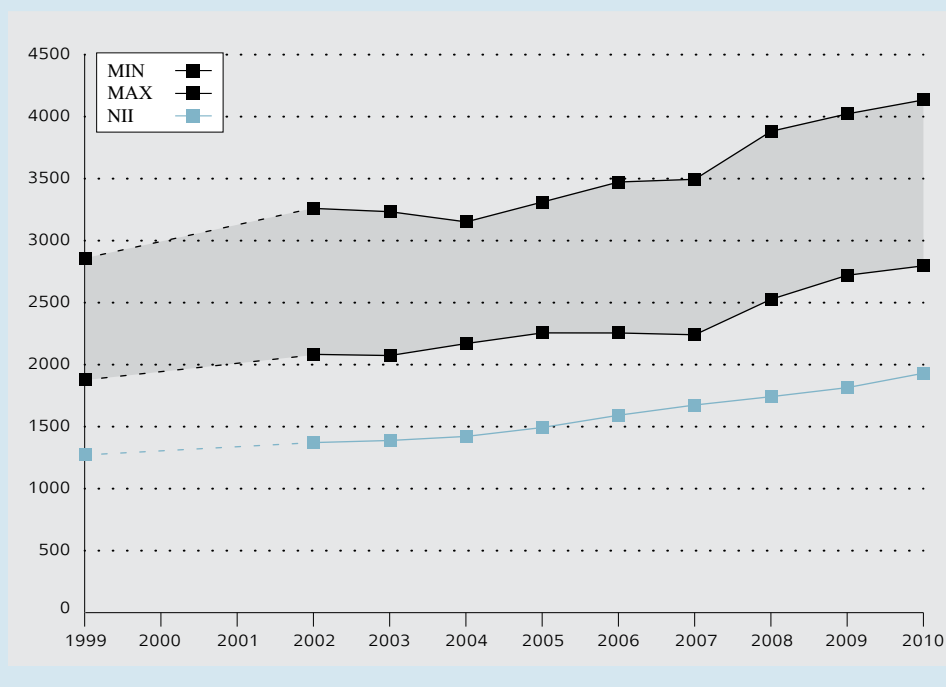
לוח 2

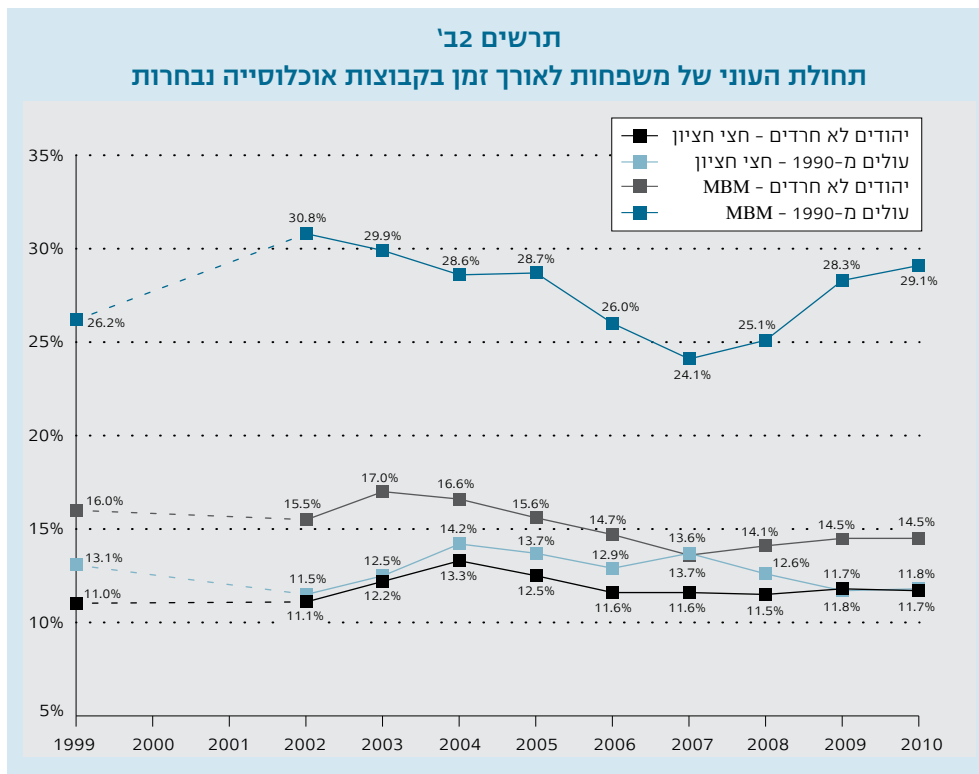
הרכב אוכלוסיית העניים לפי הגישות השונות

סך הכול	עני חצי חציון	לא עני חצי חציון		
5,295,700	242,300	5,053,400	מספר נפשות	לא עני MBM
72.8	3.3	69.5	אחוז מסך אוכלוסייה	
1,974,600	1,575,700	398,900	מספר נפשות	עני MBM
27.2	21.7	5.5	אחוז מסך אוכלוסייה	
7,270,300	1,818,000	5,452,300	מספר נפשות	
100.0	25.0	75.0	אחוז מסך אוכלוסייה	סך הכול

תרשים 2א'

התפתחות קווי העוני של משפחות לאורך זמן, ש"ח לחודש, מחירים שוטפים





יחס פער העוני המבטא את עומק העוני של המשפחות (דהיינו את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני), שהיה ב-2009 35.5%, עלה במקצת ל-35.8%. מדד FGT, המשקף את חומרת העוני ומשלב את השפעת תחולת העוני עם עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, ירד במעט בין שתי השנים, וכך גם מדד SEN. מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מיקומו של הפרט העני במדרג העניים, כלומר את האי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שעלה ב-9% בין 2008 ל-2009, ירד אף הוא, בכ-2%, ב-2010. כל המדדים שנסקרו לעיל - תחולת העוני, עומקו וחומרתו - מצביעים אפוא

מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 5) ירד בשיעור של 1.0% בין 2009 ל-2010 לאחר עלייה של 4% ב-2009

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2010-2008

אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה בלבד			מדדי העוני
2010	2009	2008	2010	2009	2008	
תחולת העוני (%)						
39.2	38.4	38.3	46.3	46.1	46.7	משפחות
25.6	26.2	27.7	32.8	33.9	34.9	נפשות
12.6	13.4	15.9	18.9	20.4	22.3	ילדים
40.2	41.1	42.6	41.2	41.5	43.7	יחס פער הכנסות העניים (%)*
70.8	71.4	73.3	74.4	74.9	76.6	מדד FGT*

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

על ירידה קלה או התייצבות ברמה גבוהה בין 2009 ל-2010. מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 5) ירד בשיעור של 1.0% בין 2009 ל-2010 לאחר עלייה של 4% ב-2009, ומדד ג'יני להכנסה הכלכלית הוסיף אף הוא לרדת גם ב-2010 (ב-1.7%).

לוח 6 מראה כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2010 חילצו ממעגל העוני 39% ממשפחות העניים, בדומה לשנת 2002. חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני קטנה יותר, כ-28% מהנפשות בלבד ב-2008 וכ-26% ב-2009 ו-2010. תרומה זו ירדה בין שלוש השנים גם בילדים: כ-13% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2009 ו-2010 לעומת כ-16% ב-2008. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות. בלוחות 7-11 מפורטים ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות, ולוחות 8 ו-9 מציגים את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה ב-2009 וב-2010 בהתאמה. בלוח 10 מובאים ערכי יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 11 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים.

מגמת הירידה לעומת 2009 לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה - אמנם רוב הקבוצות הקטינו את ממדי העוני בקרבן, אולם בחלק קטן הוחמר מצב העוני של המשפחות.

לאחר העלייה החדה בתחולת העוני של משפחות ערביות ב-2009, היא התייצבה ב-2010 תוך שיפור קל ברמתה הגבוהה (53.2%) והיא נובעת בעיקרה מעליה בהכנסה מעבודה: בין 2009 ל-2010 עלתה הכנסתם מעבודה ב-5.8%. במקביל עלה חלקן של המשפחות הערביות באוכלוסייה הענייה, מ-35.9% ב-2009 ל-37.8% ב-2010. יצוין כי חלקם של הערבים באוכלוסייה הענייה גבוה פי שניים ויותר מחלקם באוכלוסייה כולה. תרומת אמצעי המדיניות להפחתת העוני עלתה במעט אצל הערבים ב-2010, מ-11.4% ב-2009 ל-12.3% ב-2010, אך היא עדיין קטנה בהרבה בהשוואה לרמתה אצל היהודים - כ-49%. ההסבר לפערים הגדולים בין ערבים ליהודים בתחום זה נעוץ בעיקר בהרכב האוכלוסייה הערבית אל מול מבנה הקצבאות: סכומי הקצבה בקצבאות הזיקנה והשאיירים הם גבוהים, ואילו האוכלוסייה הערבית צעירה יחסית ומאופיינת בילדים רבים ולכן מקבלת בעיקר קצבאות ילדים וקצבאות אחרות של גיל העבודה, שתרומתן היחסית לצמצום העוני נמוכה למדי.

ב-2010 נמשכה מגמת השיפור במצבם של הקשישים, תוצאה עיקרית של ההטבה בקצבאות הזיקנה והשאיירים לפי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009, ולפיו יוגדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות בהדרגה בשיעור של כ-7.3% עד 2011. תחולת העוני של הקשישים היתה ב-2010 והיא ירדה במחצית נקודת האחוץ בהשוואה ל-2009. שיעורי העוני של קשישים נמוכים מאלה שבכלל האוכלוסייה. למגמה החיובית בממדי העוני של קשישים תרמה כאמור העלייה בקצבאות הזיקנה והשאיירים, אך העלייה בגיל הפרישה פעלה גם היא באוכלוסיות מסוימות להעלאת ההכנסות מעבודה בקרב אוכלוסייה זו. בהתאם לכך גדלה תרומת המדיניות הישירה להפחתת העוני בקרב משפחות הקשישים, מ-59.4% ב-2008 ל-63.1% ב-2009 ול-64.3% ב-2010, וכך גם תרומתן להפחתת פער ההכנסות בקרב הקשישים. עם זאת, מצב הקשישים שונתרו מתחת לקו העוני הורע:

לאחר העלייה החדה בתחולת העוני של משפחות ערביות ב-2009, היא התייצבה ב-2010 תוך שיפור קל ברמתה הגבוהה (53.2%) והיא נובעת בעיקרה מעליה בהכנסה מעבודה

ב-2010 נמשכה מגמת השיפור במצבם של הקשישים, תוצאה עיקרית של ההטבה בקצבאות הזיקנה והשאיירים לפי המתווה שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009

עומק העוני עלה מ-24.8% ב-2009 ל-26.7% ב-2010, שכן כנראה שהנחלצים מעוני היו קרובים לקו העוני. חומרת העוני שלהם עלתה אף היא (לפי מדד FGT).

תחולת העוני של משפחות עם ילדים נשארה כמעט ללא שינוי בהשוואה ל-2009 (26.6% לעומת 26.8%), בעיקר בשל המשך הירידה של שיעור העוני בקרב משפחות שבהן ארבעה ילדים בין השנים הללו, מ-59.9% ב-2009 ל-57.2% ב-2010, כנראה בשל ההתאוששות בשוק העבודה והעלייה בקצבאות הילדים. הירידה בתחולת העוני של המשפחות הגדולות משתקפת גם בירידה בתחולת העוני של חרדים המאופיינים במשפחות גדולות.

ב-2010 חל שיפור המהווה תיקון חלקי בתחולת העוני של משפחות חד-הוריות: לאחר שזו עלתה ב-2009, כנראה בעקבות המיתון, ב-3.5 נקודות אחוז, היא ירדה ב-2010 מ-32.3% ב-2009 ל-30.5%. שיפור זה הוא תוצאה משולבת של כוחות השוק ושל תשלומי הקצבאות שהועלו. תחולת העוני של ההכנסה הכלכלית ירדה במידה ניכרת בקרב המשפחות החד-הוריות, מ-49.3% ל-46.9%, כנראה בעיקר בשל כניסה מחודשת של אמהות חד-הוריות לשוק העבודה ובשל עלייה בתמיכה הכספית ממקורות שונים. התמיכה הכספית באמהות חד-הוריות עלתה ב-2010 בשיעור של כ-7%, והתפתחות זו מתבטאת גם בעלייה מסוימת בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום מעוני. אף שיחס פער העוני עלה מ-35.3% ל-37.1%, חומרת העוני (לפי מדד FGT) ירדה במקצת בין שתי השנים בקרב אוכלוסייה זו.

תחולת העוני של משפחות עובדות שעלתה בהדרגה בשני העשורים האחרונים נותרה ברמתה (13.2%) והיא גבוהה פי שניים ויותר מתחולת העוני בשנות ה-80, עת יציאה לעבודה כמעט היוותה ערובה מפני עוני. במקביל, נמשכת המגמה של גידול ניכר בחלקן של המשפחות העובדות בכלל האוכלוסייה הענייה. חלקן בה הוסיף ועלה מ-49.0% ב-2009 ל-50.6% ב-2010. יחס פער ההכנסות עלה בקרב משפחות אלו מ-28.4% ב-2009 ל-29.5% ב-2010 ומדד חומרת העוני FGT עלה בכ-6%. תחולת העוני של עולים הוסיפה לרדת, מ-17.4% ב-2009 ל-16.7% ב-2010 ורמתה נמוכה כעת במידה ניכרת בהשוואה לכלל האוכלוסייה. **עולה** הוא כל מי שעלה לארץ מ-1990, ואולם יש הבדל ניכר בין מצבם של העולים שהגיעו בשנות ה-90 לבין מצבם של מי שהגיעו משנת 2000 ואילך, וכוללים כנראה רבים מהעובדים הזרים שאינם ניתנים לזיהוי מדויק בסקר. הסיבות לכך הן ההשפעה החיובית של הוותק בארץ וההבדלים בהרכב העולים, מבחינת מוצא גיאוגרפי והרכב הגילים. בקבוצה הראשונה היו בדרך כלל עולים מבוגרים מבר"מ לשעבר. בקבוצת העולים השנייה חלקם של העובדים הזרים ניכר. אלה מהווים אוכלוסייה צעירה יותר עם ילדים, העובדת בשכר נמוך. בקבוצה הוותיקה ירדה תחולת העוני בין שתי השנים מ-16.4% ל-15.1%, ואילו בקבוצה הוותיקה פחות תחולת העוני עלתה, מ-21.1% ל-22.5%. עם זאת, בשתי התת-קבוצות עלו עומק העוני וחומרת העוני במידה ניכרת בין שתי שנות הסקר.

ב-2010 ירד חלקן באוכלוסייה של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות, על רקע ההתאוששות בתעסוקה. זוהי מגמה ארוכת שנים שהופרה באופן חד פעמי רק ב-2009. עם זאת תחולת העוני בקרב משפחות אלה (הכוללות גם משפחות של מובטלים) הוסיפה ועלתה גם ב-2010, מ-68.9% ב-2009 ל-70.1% ב-2010. יצוין שבעשור האחרון, וליתר דיוק משנת 1999, טיפסה תחולת העוני הגבוהה ממילא של משפחות אלה משיעור של 64.5% לשיעור של כ-70% כאמור. במקביל תרומת תשלומי ההעברה להפחתת העוני בקבוצה זו הוסיפה וירדה, מ-23.3% ב-2009 ל-22.6% ב-2010.

מידת הריכוזיות של המשפחות סביב קו העוני קשורה במקורות הכנסתן. לוח 10 מראה את הפיזור בקבוצות אוכלוסייה שונות סביב קו העוני. הפיזור הגדול סביב קו העוני של משפחות שראשן קשיש

תחולת העוני של משפחות עובדות, שעלתה בהדרגה בשני העשורים האחרונים, נותרה ברמתה (13.2%) והיא גבוהה פי שניים ויותר מתחולת העוני בשנות ה-80

ב-2010 ירד חלקן באוכלוסייה של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות, על רקע ההתאוששות בתעסוקה. זוהי מגמה ארוכת שנים שהופרה באופן חד פעמי רק ב-2009

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2009 ו-2010

2010			2009			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
ריכוזיות*			ריכוזיות*			
1.00	19.8	32.6	1.00	20.5	33.2	סך כל האוכלוסייה
0.72	14.3	28.0	0.74	15.2	28.9	יהודים
2.69	53.2	60.7	2.61	53.5	60.3	ערבים
0.99	19.6	54.8	0.98	20.1	54.5	קשישים
0.84	16.7	39.5	0.85	17.4	40.3	עולים
??	55.0	67.2	2.78	56.9	70.4	חרדים
1.34	26.6	32.0	1.31	26.8	32.6	משפחות עם ילדים - סה"כ
1.01	20.1	25.6	0.99	20.2	26.0	1-3 ילדים
2.89	57.2	62.4	2.93	59.9	65.5	4 ילדים ויותר
3.51	69.5	75.7	3.39	69.4	75.9	5 ילדים ויותר
1.54	30.5	46.9	1.58	32.3	49.3	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.67	13.2	19.4	0.65	13.4	19.5	עובד
0.67	13.3	20.0	0.66	13.5	20.2	שכיר
0.66	13.1	15.5	0.61	12.5	15.2	עצמאי
3.54	70.1	90.6	3.37	68.9	89.8	לא עובד בגיל עבודה
1.29	25.6	37.8	1.22	24.9	36.4	מפרנס אחד
0.17	3.5	4.9	0.18	3.7	5.6	שני מפרנסים ויותר
						קבוצות גיל של ראש משק הבית
1.35	26.8	37.7	1.28	26.1	37.7	עד 30
1.06	21.0	26.9	1.11	22.7	28.3	31-45
0.75	14.8	21.6	0.71	14.5	22.3	46 עד גיל הפנסיה
1.00	19.9	57.8	1.01	20.7	57.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
2.15	42.6	69.7	2.05	42.0	68.1	עד 8 שנות לימוד
1.21	23.9	36.3	1.18	24.2	36.9	9-12 שנות לימוד
0.59	11.8	21.7	0.64	13.0	22.9	13 שנות לימוד ויותר

* מדד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני של כלל (לפי הכנסה פנויה) האוכלוסייה, ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.
 ** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

תיבה 3

ממדי העוני בתקופה יולי 2010–יוני 2011

יציאת המשק מהמיתון שפקד אותו וההתאוששות בתחומי התעסוקה והשכר החלו ב-2010 ונמשכו גם במחצית הראשונה של 2011, כפי שהדבר בא לידי ביטוי הן בממצאי סקר 2010 והן בממצאי הסקר שהתפרש על פני שנה שמתחילה ביולי 2010 ומסתיימת ביוני 2011 (להלן 2010/11). הסקר האחרון גם שופך אור על המגמות הצפויות בממדי העוני והפערים החברתיים ב-2011. ממצאי הסקר הושושו לשנת 2010 כולה ולתקופה המקבילה ב-2009/10. אלה הממצאים העיקריים העולים מניתוח ממדי העוני לתקופה זו:

- רמת החיים, כפי שהיא משתקפת בחציון ההכנסה הפנויה המתוקנת, שממנו נגזר גם קו העוני, ירדה לעומת 2010 (ירידה ריאלית של 0.5%). בהשוואה לתקופה המקבילה, תקופת הסקר 2009/10, עלה קו העוני ב-3.1% במונחים ריאליים.
- תחולת העוני של משפחות ירדה מ-19.8% ל-19.4% לעומת 2010. מדד עומק העוני (יחס פער ההכנסות) נותר בעינו: 35.9% ב-2010 ו-36.0% ב-2010/11.
- תחולת העוני של נפשות וילדים נותרה ברמתה ב-2010 (24.3% ו-35.3% בהתאמה), אך לעומת 2009/10 היא רשמה ירידה (מ-24.7% ומ-35.8% ב-2009/10 בהתאמה). מדד FGT לחומרת העוני, המעניק משקל גבוה יותר לעניים יותר, מורה על יציבות בהשוואה ל-2010 ולתקופה המקבילה.
- בתקופת הסקר 2010/11 היו בישראל 429,300 משפחות עניות שבהן חיו 1,786,700 נפשות, בהן 847,000 ילדים.
- נתוני העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מראים שאף שחלה ירידה בין 2010 ל-2010/11 בתחולת עוני של משפחות מ-32.6% ל-32.3%, תחולת העוני של נפשות עלתה מ-32.8% ל-33.0%, ושל ילדים - מ-40.4% ל-40.9%. בהשוואה לתקופת הסקר המקבילה בשנה קודמת, 2009/10, הירידה בקרב משפחות אף גבוהה יותר בעוד בקרב נפשות וילדים כמעט אין שינוי.
- תחולת העוני של קשישים ירדה בנקודת אחוז אחת, מ-19.6% ב-2010 ל-18.3% ב-2010/11. ירידה זו מוסברת בהטבה במצב משפחות הקשישים: הגידול בקצבאות הזיקנה והשאיירים והעלייה בגיל הפרישה, שתרמה להעלאת ההכנסות מעבודה בקרב אוכלוסיה זו, הובילו לשיפור מצבם היחסי בהשוואה לכלל האוכלוסייה.
- תחולת העוני של משפחות עם ילדים ירדה מ-26.6% ב-2010 ל-26.2% ב-2010/11. תמונה דומה מתקבלת גם בהשוואה מול 2009/10. שיפור זה נובע מירידה בשיעורי העוני של משפחות שבהן 1-3 ילדים, שאצלן ירדה תחולת העוני מ-20.1% ב-2010 ל-19.5% ב-2010/11 וכן מירידה בתחולת העוני של משפחות חד הוריות מ-30.5% ל-29.6% בין שתי התקופות. במשפחות הגדולות יותר נרשמה עלייה קלה בממדי העוני בין שתי התקופות.
- תחולת העוני של המשפחות העובדות נותרה יציבה בתקופת הסקר, 13.3%. במקביל, נמשכה המגמה של הגידול בחלקן של המשפחות העובדות בכלל האוכלוסייה הענייה, מ-50.6% ב-2010 ל-52.2% ב-2010/11. התוספת נובעת הן מהמשפחות שבהן שני מפרנסים ויותר והן מהמשפחות עם מפרנס אחד, שחלקן בכלל האוכלוסייה הענייה גדל בין שתי התקופות.
- תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להפחתת העוני בקרב משפחות הקשישים עלתה, מ-64.3% ב-2010 ל-65.6% ב-2010/11 וחזרה לרמתה ב-2009/10.
- 26.2% מהנפשות ו-13.6% מהילדים חולצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. גם כאן היתה עלייה לעומת 2010 ו-2009/10.

תחולת העוני של משפחות לפי מאפיינים שונים (אחוזים), 2009/10, 2010/11-2010

שער הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים (אחוזים)	שער הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים		הכנסה לאחר תשלומי העברה ומיסים		הכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים		הכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים	
	2010/11	2010	2010/11	2010	2009/10	2010/11	2010	2009/10
39.9	39.2	39.1	19.4	19.8	20.1	32.3	32.6	33.1
49.4	48.7	48.8	14.2	14.3	14.6	28.0	28.0	28.4
11.9	12.3	11.7	51.6	53.2	54.1	58.5	60.7	61.2
65.6	64.3	65.5	18.3	19.6	18.8	53.2	54.8	54.4
60.8	57.8	58.4	15.6	16.7	16.4	39.8	39.5	39.3
19.2	18.0	17.6	53.8	55.0	56.8	66.6	67.2	68.9
18.0	17.0	16.6	26.2	26.6	26.8	31.9	32.0	32.2
22.7	21.5	20.7	19.5	20.1	20.5	25.3	25.6	25.8
9.1	8.3	8.5	57.7	57.2	57.4	63.5	62.4	62.8
7.0	8.2	10.2	69.8	69.5	67.2	75.0	75.7	74.8
35.3	35.1	32.3	29.6	30.5	33.3	45.8	46.9	49.2
31.5	31.9	30.7	13.3	13.2	13.4	19.4	19.4	19.3
33.5	33.8	32.4	13.2	13.3	13.6	19.8	20.0	20.1
16.0	15.5	13.6	14.1	13.1	12.0	16.8	15.5	13.9
22.6	22.6	22.9	70.2	70.1	69.8	90.7	90.6	90.6
31.7	32.2	30.7	25.2	25.6	26.0	36.9	37.8	37.5
30.9	30.0	30.4	3.9	3.5	3.2	5.6	4.9	4.6
28.7	28.8	31.0	26.4	26.8	27.3	37.0	37.7	39.6
22.3	21.8	19.3	21.1	21.0	22.2	27.2	26.9	27.5
30.9	31.5	31.0	14.6	14.8	14.9	21.1	21.6	21.5
67.0	65.6	67.0	18.7	19.9	19.0	56.7	57.8	57.8
39.0	38.9	40.6	42.0	42.6	40.5	68.9	69.7	68.3
35.3	34.1	33.1	23.0	23.9	24.4	35.6	36.3	36.4
45.8	45.7	45.1	12.0	11.8	12.5	22.1	21.7	22.8

* בהתאם להגדרת שריתת נהוגה עד כה: מגיל 60 לאשה ו-65 לגבר.
 ** עקב תנודתיות מוגזמת מצוטט גיל שנתיים. הגדרה חודשים לפני עבודתם של גוטליב קושניר (2009).
 *** ההגדרה הותאמה לגיל הפרשה מעבודתו על פי חוק גיל הפרשה. לפיכך אוכלוסייה זו אינה קבועה. עד לחשלתות תחילת תעלאת גיל הפרשה.

סך כל האוכלוסייה

יחידים

עורבים

קשישים*

עולים

חרדים**

משפחות עם ילדים - סך הכול

3-1 ילדים

4 ילדים ויותר

5 ילדים ויותר

משפחות חד הוריות

מצב תעסוקה של ראש משק הבית

עובד

שכיר

עצמאי

לא עובד בגיל עבודה

מפרנס אחד

שני מפרנסים ויותר

גיל של ראש משק הבית

עד 30

31-45

46 עד גיל הפנסיה

בגיל פרישה לפי חוק***

השכלה של ראש משק הבית

עד 8 שנות לימוד

12-9 שנות לימוד

13 ויותר שנות לימוד

לוח 8

חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2009

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		משפחות	נפשות	
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות			
54.2	64.1	63.1	75.0	80.1	86.2	יהודים
45.8	35.9	36.9	25.0	19.9	13.8	ערבים
8.1	19.4	15.0	32.4	10.0	19.7	קשישים
11.7	16.3	16.9	23.2	16.3	19.1	עולים
82.9	60.2	72.1	45.1	66.5	46.0	משפחות עם ילדים - סה"כ
41.0	37.8	38.3	30.0	49.6	38.3	1-3 ילדים
41.9	22.4	33.9	15.1	16.8	7.7	4 ילדים ויותר
26.7	12.5	21.6	8.4	9.4	3.7	5 ילדים ויותר
8.6	8.9	9.2	8.4	6.2	5.7	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
61.2	49.0	59.5	44.1	83.1	75.0	עובד
54.0	43.2	53.6	39.8	72.3	65.6	שכיר
7.2	5.8	5.9	4.3	10.8	9.4	עצמאי
31.0	32.2	26.8	25.9	9.7	9.6	לא עובד בגיל עבודה
50.8	41.5	48.1	37.3	32.8	34.0	מפרנס אחד
10.4	7.5	11.4	6.8	50.4	41.0	שני מפרנסים ויותר
						קבוצות גיל של ראש משק הבית
21.7	22.0	22.1	19.5	17.1	17.2	עד 30
51.0	39.0	44.0	29.9	43.4	35.1	31-45
20.2	21.4	20.1	20.3	31.0	30.2	46 עד גיל הפנסיה
7.2	17.6	13.8	30.3	8.4	17.5	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
19.9	22.7	19.1	22.7	9.6	11.1	עד 8 שנות לימוד
49.3	44.8	47.3	42.1	41.0	37.9	9-12 שנות לימוד
30.8	32.5	33.6	35.2	49.4	51.0	13 שנות לימוד ויותר

הפיזור הגדול סביב קו העוני של משפחות שראשן קשיש נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני

נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך תוספת, ולו קטנה, ברמת הכנסת המינימום, תפחית הפחתה ניכרת את מספר המשפחות הקשיות העניות, שהכנסתן תישאר אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת מעליו. לעומת זאת שחיקה - ולו קלה - ברמת הכנסת המינימום, תרחיב באופן ניכר את היקף הקשישים העניים.

לוח 11 מראה את ההשפעה של אמצעי המדיניות של הממשלה - תשלומי העברה ומיסים ישירים - על תחולת העוני ועל עומק העוני, וממנו עולה כי בין 2008 ל-2010 עלתה במעט התרומה של אמצעי

לוח 9

חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2010

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
53.2	62.2	61.9	73.8	79.8	85.9	יהודים
46.8	37.8	38.1	26.2	20.2	14.1	ערבים
9.2	20.1	16.6	34.3	10.4	20.4	קשישים
11.5	15.3	16.1	22.1	15.5	18.2	עולים
82.1	60.6	71.3	44.4	65.7	45.2	משפחות עם ילדים - סה"כ
40.7	37.8	37.6	29.3	48.5	37.3	1-3 ילדים
41.4	22.8	33.7	15.1	17.2	7.9	4 ילדים ויותר
26.2	12.9	21.3	8.5	9.2	3.7	5 ילדים ויותר
8.4	8.8	9.1	8.3	6.2	5.7	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
63.3	50.6	61.2	45.2	84.2	75.8	עובד
55.8	44.0	54.6	40.4	72.9	65.8	שכיר
7.5	6.6	6.6	4.8	11.4	10.0	עצמאי
27.9	30.0	23.9	23.6	8.3	8.5	לא עובד בגיל עבודה
52.5	43.2	50.2	38.7	32.0	33.4	מפרנס אחד
10.8	7.4	11.0	6.4	52.3	42.4	שני מפרנסים ויותר
						קבוצות גיל של ראש משק הבית
21.4	21.7	21.1	18.6	16.0	16.1	עד 30
48.2	37.0	42.6	28.8	43.2	34.9	31-45
22.3	23.0	21.1	20.4	31.9	30.9	46 עד גיל הפנסיה
8.1	18.2	15.2	32.2	8.9	18.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.6	24.0	20.0	23.9	9.5	11.2	עד 8 שנות לימוד
50.3	45.8	47.8	42.3	41.0	38.0	9-12 שנות לימוד
29.1	30.2	32.2	33.8	49.4	50.9	13 שנות לימוד ויותר

המדיניות להפחתת תחולת העוני, ואולם במקביל ירדה התרומה שלהם להפחתת עומק העוני. הסבר אפשרי לכך הוא שהממשלה היטיבה בשנים האחרונות בעיקר עם האוכלוסייה הקשישה, שחלק גדול ממנה נמצא סמוך לקו העוני. הטבה מזערית עשויה לכן להעלות את חלקם מעל לקו העוני, אך אין היא מסייעת להפחתת עומק העוני של המשפחות. ואכן התפתחות זו בולטת בקרב הקשישים, שתרומת אמצעי המדיניות אצלם עלתה בכ-5 נקודות האחוז בין 2008 ל-2010 ובמקביל ירדה תרומתם להפחתת עומק העוני בכ-4 נקודות האחוז באותה תקופה.

לוח 10

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2009 ו-2010

2010			2009			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	35.8	60.0	1.00	35.5	60.3	סך כל האוכלוסייה
0.97	34.6	62.2	0.93	33.1	62.7	יהודים
1.04	37.2	56.3	1.08	38.3	56.0	ערבים
0.74	26.7	80.0	0.70	24.8	80.4	קשישים
0.81	29.0	67.1	0.74	26.4	65.1	עולים
1.02	36.7	55.6	1.03	36.5	56.4	משפחות עם ילדים - סה"כ
0.99	35.5	53.3	0.98	34.7	53.3	1-3 ילדים
1.06	37.9	58.3	1.07	38.1	59.8	4 ילדים ויותר
1.09	38.9	60.4	1.10	39.0	62.8	5 ילדים ויותר
1.04	37.1	65.9	1.00	35.3	63.5	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.82	29.5	40.2	0.80	28.4	39.4	עובד
0.80	28.8	40.0	0.79	28.0	39.5	שכיר
0.97	34.8	42.0	0.88	31.3	39.1	עצמאי
1.48	53.1	95.5	1.47	52.3	94.6	לא עובד בגיל עבודה
0.86	30.8	43.1	0.84	29.7	42.7	מפרנס אחד
0.64	23.1	27.4	0.61	21.7	25.7	שני מפרנסים ויותר
קבוצות גיל של ראש משק הבית						
1.03	37.0	55.1	1.01	35.8	54.6	עד 30
1.00	35.9	54.1	1.02	36.1	55.8	31-45
1.07	38.5	61.8	1.08	38.3	62.4	46 עד גיל הפנסיה
0.70	25.3	80.5	0.65	23.0	80.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
השכלה של ראש משק הבית						
1.12	40.1	71.0	1.08	38.4	68.9	עד 8 שנות לימוד
0.98	35.1	55.2	0.99	35.2	55.4	9-12 שנות לימוד
0.95	34.1	60.2	0.96	34.2	62.1	13 שנות לימוד ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
 ** מדד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זו שבכלל האוכלוסייה.

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 חמור⁷ ועל פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו

מקובל להתייחס למשקי בית שחיים ברמת הכנסה נמוכה מ-40% מההכנסה החציונית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור

7 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. הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

לוח 11

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2010-2008

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2010	2009	2008	2010	2009	2008	
40.2	41.1	42.6	39.2	38.4	38.3	סך כל האוכלוסייה
44.4	47.2	48.0	48.7	47.4	46.2	יהודים
33.8	31.6	32.8	12.3	11.4	13.5	ערבים
66.7	69.2	71.5	64.3	63.1	59.4	קשישים
56.8	59.5	56.6	57.8	56.7	55.7	עולים
34.0	35.3	35.2	17.0	17.9	20.6	משפחות עם ילדים - סה"כ
33.4	34.9	34.7	21.5	22.5	25.8	1-3 ילדים
34.9	36.2	36.0	8.3	8.6	11.1	4 ילדים ויותר
35.5	37.8	37.4	8.2	8.5	11.4	5 ילדים ויותר
43.7	44.4	45.3	35.1	34.5	38.6	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
26.7	28.1	29.5	31.9	31.6	34.8	עובד
28.2	29.2	30.0	33.8	33.2	36.8	שכיר
17.1	19.9	26.3	15.5	17.3	17.3	עצמאי
44.4	44.7	46.0	22.6	23.3	20.2	לא עובד בגיל עבודה
28.5	30.4	31.7	32.2	31.4	34.7	מפרנס אחד
15.6	15.5	15.6	30.0	32.7	35.9	שני מפרנסים ויותר
						קבוצות גיל של ראש משק הבית
32.9	34.5	35.0	28.8	30.7	32.9	עד 30
33.7	35.3	36.1	21.8	19.6	22.5	31-45
37.7	38.7	39.4	31.5	35.0	31.9	46 עד גיל הפנסיה
68.6	71.5	73.7	65.6	64.1	60.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
43.5	44.3	46.8	38.9	38.3	35.1	עד 8 שנות לימוד
36.3	36.6	38.7	34.1	34.5	34.2	9-12 שנות לימוד
43.4	45.0	44.5	45.7	43.1	44.9	13 שנות לימוד ויותר

העוני הרשמי אך הן נופלות מתחת לרף של 60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית לחיים ב"סיכון לעוני"⁸. לוח 12 מציג את תמונת העוני של נפשות בקבוצות אוכלוסייה שונות לפי גישה זו. בלוח זה מובאים נתונים גם לגבי חרדים, על פי שיטה מסוימת שפותחה במחקרם של גוטליב וקושניר (2009) לזיהויים בסקר, שכן אי אפשר לזהותם במישרין מנתוני סקרי הכנסות והוצאות משקי בית.

8 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 12

תחלות עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב נפשות בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2010

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	16.8	7.6	24.4	6.7
יהודים	10.4	5.8	16.2	5.8
ערבים	42.0	14.6	56.6	10.4
קשישים	11.4	10.1	21.5	9.2
עולים	10.1	8.0	18.2	8.3
חרדים*	44.6	13.5	58.1	11.2
משפחות עם ילדים - סך הכול	21.7	8.7	30.5	7.4
1-3 ילדים	13.5	7.0	20.5	6.1
4 ילדים ויותר	44.9	13.8	58.6	11.3
5 ילדים ויותר	54.2	15.4	69.6	11.4
משפחות חד הוריות	24.2	9.1	33.2	8.9
מצב תעסוקה של ראש משק הבית				
עובד	11.4	6.9	18.3	6.5
שכיר	11.6	7.0	18.7	6.4
עצמאי	10.1	6.1	16.1	7.2
לא עובד בגיל עבודה	73.1	9.0	82.1	4.6
מפרנס אחד	26.4	13.6	40.0	9.4
שני מפרנסים	2.2	2.8	5.0	4.8
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	22.5	10.0	32.5	7.8
31-45	19.3	7.9	27.2	6.9
46 עד גיל הפנסיה	12.0	5.0	17.1	5.2
בגיל פרישה לפי חוק**	11.4	10.8	22.2	9.7
השכלה של ראש משק הבית				
עד 8 שנות לימוד	40.2	12.5	52.7	11.5
9-12 שנות לימוד	20.8	9.1	29.9	7.7
13 שנות לימוד ויותר	9.0	5.3	14.4	5.0

* הגדרת חרדים לפי הגישה במחקר של גוטליב-קושניר מ-2009.

הלוח מראה כי שיעור החיים בעוני חמור בכלל האוכלוסייה מגיע לכ-17% מהנפשות בממוצע, ואולם במשפחות הגדולות, משפחות החרדים ומשפחות הערבים, החופפות במידה רבה את זו את זו, שיעור זה נוסק ליותר מ-40%.

כפי שאפשר להתרשם מהלוח, בסך הכול אחוז קטן יותר חי מעט מעל קו העוני מאשר האחוז שחי בעוני חמור בכלל האוכלוסייה. לתופעה של חיים בסיכון להידרדרות לעוני יש משמעות רבה מבחינת היציבות החברתית וטמון בה פוטנציאל של ערעור יציבות זו. זאת כיוון שהיא מרמזת על פגיעות שבה 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.

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 כ-5% מהנפשות במשקי הבית 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. עם זאת, העוני החמור הוא תופעה שולית בקרבם: הסיכון ליפול לעוני גבוה במיוחד הוא של 2.2% בלבד.

עוד אפשר ללמוד מהלוח כי כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן ארבעה ילדים ויותר, כ-70% מהנפשות במשפחות החד-הוריות וכ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות, חיות בעוני חמור. לעומת זאת שיעורים בקבוצות מסוימות השיעורים נמוכים בהרבה - כמחצית מהקשישים העניים ומשפחות שראשן בגיל פרישה וכ-40% ממשקי בית עם שני מפרנסים חיים בעוני חמור.

5. האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המיסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח 13 מציג את השינוי בהכנסה, בקצבאות ובמיסים בממוצע למשפחה בתקופות הסקר. בתקופה שבין 2003 ל-2010 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 16.1% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר, של 20.0%. העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2003-2007, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שתי השפעות מנוגדות שאחת גברה על רעותה: מצד אחד ירדו תשלומי ההעברה בשיעור ריאלי של כ-0.5% ומצד אחר ירדו גם המיסים הישירים, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-1.1%. מאחר שבממוצע הפחתת המיסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה במעט מההכנסה הכלכלית בשנים 2003 ל-2010.

לוח 14 מראה את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון, ולוח 15 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 2008, 2009 ו-2010.

הלוח מראה כי ב-2010 היתה ירידה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית מ-15.5% ב-2009 ל-14.9% ב-2010, אם כי שיעור תשלומי ההעברה ב-2010 ביחס להכנסה הכלכלית עדיין גבוה מרמתו ב-2008. עם זאת כמעט לא חל שינוי בנוגע למיסים הישירים בשלוש השנים והם נותרו כ-20% מסך ההכנסה הכלכלית. שני העשירונים הנמוכים מציגים את הירידה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה כחלק מסך הכנסתם הכלכלית. במקביל נטל המיסים כחלק מההכנסה הכלכלית, בין 2008 ל-2010,

כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן ארבעה ילדים ויותר, כ-70% מהנפשות במשפחות החד-הוריות וכ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות, חיות בעוני חמור

לוח 13

הכנסה, קצבאות ומיסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2010), 2010-2003

2010 לעומת 2003	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
16.1	12,530	12,090	12,390	12,540	11,940	11,490	11,130	10,790	הכנסה כלכלית
-0.5	1,870	1,870	1,770	1,810	1,830	1,820	1,820	1,880	סך כל תשלומי ההעברה
-2.1	1,410	1,380	1,310	1,320	1,340	1,330	1,360	1,440	קצבות ביטוח לאומי
-10.9	2,370	2,280	2,520	2,740	2,530	2,550	2,610	2,660	מיסים ישירים
20.0	12,020	11,680	11,640	11,610	11,240	10,750	10,340	10,020	הכנסה פנויה

לוח 14

שיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2010-2008

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת						עשירון*
מיסים ישירים			תשלומי העברה			
2010	2009	2008	2010	2009	2008	
**_	**_	**_	**_	**_	**_	תחתון
14.5	16.1	15.2	157.1	204.2	183.3	2
8.8	8.8	8.7	52.3	55.8	47.7	3
9.3	9.0	9.2	34.6	34.4	32.5	4
9.6	9.7	10.2	23.4	22.9	20.6	5
10.3	10.8	10.9	14.9	15.3	14.2	6
12.3	12.2	12.6	9.5	9.8	9.8	7
14.6	14.5	15.7	6.7	6.6	6.1	8
18.6	18.9	20.3	4.7	4.8	4.4	9
28.0	27.4	29.9	2.1	2.6	1.7	עליון
18.9	18.9	20.3	14.9	15.5	14.3	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצוינות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

ירד מ-16% ל-14.5% בעשירון השני וכמעט לא השתנה בעשירון השלישי ונותר סביב רמה של 9%. ירידה זו מאפיינת את כל השנים מ-2003 (חוץ משנת 2007) והיא נובעת מהפחתת שיעורי המס במסגרת הרפורמה הרב שנתית במס הכנסה.

לוח 15 מראה כי בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למיסים הישירים. בעשירון השביעי מושגת זהות, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המיסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי ההעברה. לוח 16 מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים

לוח 15

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי העברה והמיסים הישירים (אחוזים), 2010-2008

החלק בסך הכול (אחוזים)						עשירון*
מיסים ישירים			תשלומי העברה			
2010	2009	2008	2010	2009	2008	
1.0	1.0	0.9	25.2	24.8	25.9	תחתון
1.0	1.0	0.9	13.5	14.8	15.9	2
1.3	1.3	1.2	10.0	10.0	9.3	3
2.2	2.0	2.0	10.3	9.5	9.8	4
3.2	3.1	3.0	9.8	9.0	8.7	5
4.4	4.6	4.2	8.1	8.0	7.8	6
6.7	6.8	6.4	6.6	6.6	7.0	7
10.2	10.3	10.2	5.9	5.7	5.7	8
17.4	18.3	18.1	5.5	5.6	5.6	9
52.6	51.6	53.1	5.1	6.0	4.2	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 16

השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2010-2008

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומיסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומיסים			
2010	2009	2008	2010	2009	2008	2010	2009	2008	
1.8	1.8	1.9	1.6	1.6	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.4	3.4	3.5	3.0	3.0	3.1	1.4	1.3	1.4	2
4.6	4.5	4.6	4.1	4.1	4.1	3.1	3.0	3.1	3
6.0	5.9	6.0	5.4	5.3	5.3	4.7	4.5	4.6	4
7.6	7.4	7.4	6.9	6.8	6.7	6.4	6.3	6.3	5
9.2	9.1	9.0	8.5	8.4	8.3	8.4	8.3	8.1	6
11.0	11.0	10.8	10.3	10.4	10.1	10.6	10.7	10.4	7
13.1	13.2	13.1	12.7	12.8	12.7	13.4	13.6	13.3	8
16.3	16.4	16.5	16.5	16.8	16.8	17.8	18.2	18.1	9
27.1	27.4	27.3	30.8	30.8	31.4	34.1	34.1	34.8	עליון
8.3	8.5	8.1	10.2	10.4	10.2	36.4	41.6	38.9	היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון

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

לוח 17

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2010-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים
2010	0.5045	0.4260	0.3841	23.9
2009	0.5099	0.4293	0.3892	23.7
2008	0.5118	0.4318	0.3853	24.7
2007	0.5134	0.4323	0.3831	25.4
2006	0.5237	0.4379	0.3923	25.1
2005	0.5225	0.4343	0.3878	25.8
2004	0.5234	0.4300	0.3799	27.4
2003	0.5265	0.4241	0.3685	30.0
2002	0.5372	0.4312	0.3679	31.5
1999	0.5167	0.4214	0.3593	30.5
השינוי במדד (%)				
2010 לעומת 2009	-1.0	-0.8	-1.3	
2010 לעומת 2002	-6.1	-1.2	4.4	
2010 לעומת 1999	-2.4	1.1	6.9	

בין שתי השנים המשוות, 2009 ו-2010, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין העשירונים

2008-2010? מנתוני הלוח עולה כי בין שתי השנים המשוות, 2009 ו-2010, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין העשירונים והיחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון (אף שהיתה ירידה קלה מ-8.5% ל-8.3% בין שתי השנים). עם זאת, מדד ג'יני לאי-שוויון הצביע על ירידה בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין שנים אלו.

תרומת תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום אי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית עלתה במעט, מ-23.7% ב-2009 ל-23.9% ב-2010, והיא קטנה בכ-8 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5% (לוח 17).

תרומת תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום אי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית עלתה במעט, מ-23.7% ב-2009 ל-23.9% ב-2010

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

פרק 3

1. הבטחת הכנסה (לרבות דמי מזונות)

א. כללי

בשנת 2011 מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה הוסיף לרדת והגיע ל-105.3 אלף בממוצע לחודש לעומת 109.4 אלף בשנת 2010 - ירידה של 3.8%. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן לשיא של 159 אלף, חלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008, ולאחר מכן התחדשה הירידה. הירידה במספר המקבלים גמלה ב-2011 הושפעה כנראה מהמצב הכלכלי במשק, שהראה סימני התאוששות מהמשבר שהתרחש בשנת 2008/2009.

בשנת 2011 הוסיף לרדת מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-105.3 אלף בממוצע לחודש לעומת 109.4 אלף בשנת 2010 - ירידה של 3.8%.

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 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

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 לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהה לזו של שאיירים 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.

הפרטיים. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.

מינואר 2007, בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה (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 לקבל גמלה 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 שלוש 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 תכונני 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.

ב-2011 הוחל תיקון הקובע כיצד יש להביא בחשבון תשלום פיצויים עבור קרקע המשולמים למפונים מגוש קטיף ומהשומרון בגין ההתנתקות. נעשתה הבחנה בין מקבלי הפיצוי בתשלום חד פעמי לבין מי שבחרו לקבל את הפיצוי בתשלומים חודשיים (156 תשלומים שווים).

ב-2012 בג"צ קבע שבעלות על רכב לכשעצמה אינה יכולה לשלול גמלה להבטחת הכנסה וכי על המדינה למצוא חלופה אחרת ולאפשר גם לבעלי רכב על-פי מבחן הכנסה הולם לקבל גמלה זו.

ג. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

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 במשך באותה שנה. לעומת זאת, בשנים 2010 ו-2011 חלה ירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק.

החלת חוק ההסדרים 2003 הובילה לירידה במספר המקבלים, 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 המקבלים - 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 ל-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. בשנים 2010 ו-2011 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1% ו-3.8% בהתאמה. לוח 1 ותרשים 1 ממחישים בבירור התפתחות זו.

בנוסף, בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מותמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), אנו עדים לראשונה מאז 2004 לעלייה במספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. בשנת 2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה לשנה הקודמת. בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. קצב הירידה במספר משפחות העולים הוא: 8.1% ב-2011

בשנים 2010 ו-2011 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1% ו-3.8% בהתאמה

בשנת 2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים

לוח 1

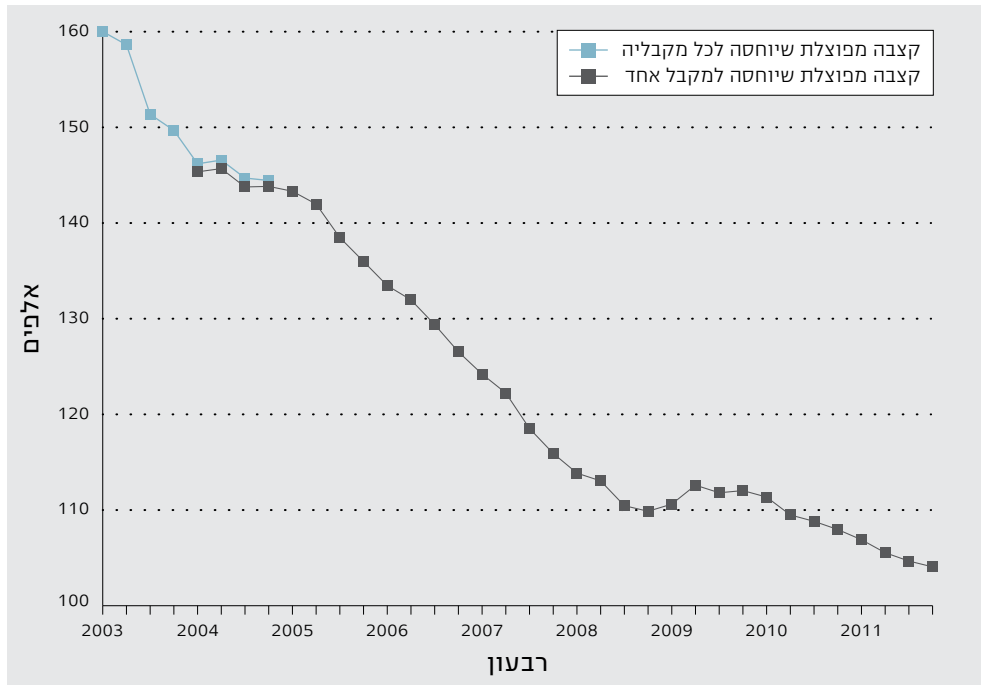
מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בממוצע לחודש לפי ותק בארץ*, 2005-2011

מועד	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור השנוי	מספר מוחלט	שיעור השנוי	מספר מוחלט	שיעור השנוי
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
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.
** בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת.

תרשים 1

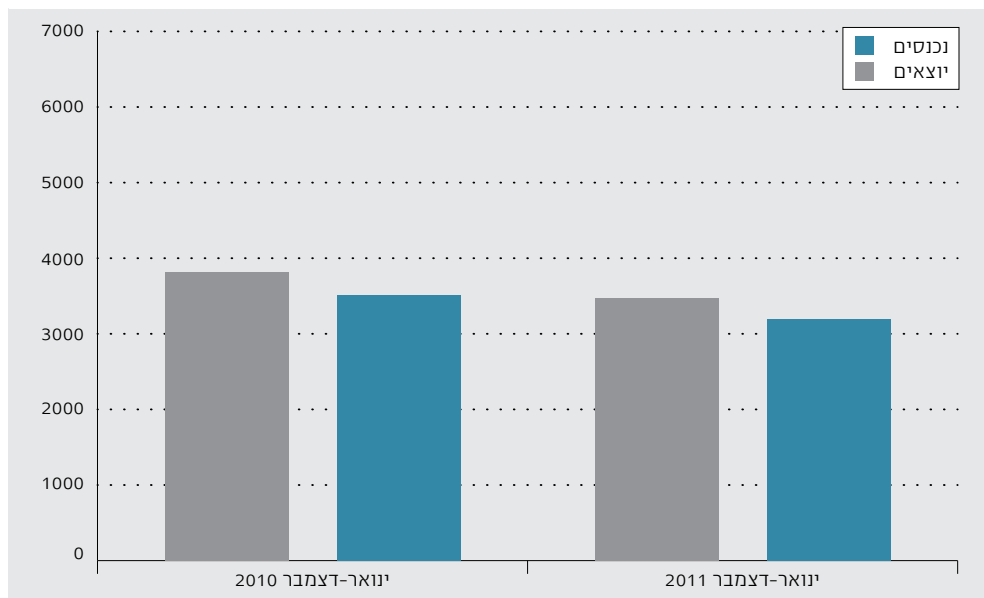
מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2010-2011



* קצבה שתשלומה מחולק לכמה מקבלים ממשפחה אחת.

תרשים 2

משפחות שנכנסו* למערכת הבטחת הכנסה ומשפחות שיצאו ממנה (ממוצע לחודש), 2010-2011



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

בשנת 2011 היתה האטה בכניסה וביציאה ממערכת הבטחת הכנסה

לעומת 6.2% ב-2010. עם זאת, בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה. כלומר, הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנת 2010 נבעה ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה, ובשנת 2011 חלק נכבד מהירידה (כ-40%) נבע מירידה במשפחות ותיקות. ניתוח הכניסות למערכת והיציאות ממנה בשנים 2010-2011 כמתואר בתרשים 2, מלמד כי בשנת 2011 ירד מספר הנכנסים והיוצאים בממוצע בחודש בהשוואה ל-2010 בשיעור דומה של כ-9%. כלומר, היתה האטה בכניסה וביציאה ממערכת הבטחת הכנסה. אך כיוון שמספר היוצאים היה גדול ממספר הנכנסים נצפתה ירידה במספר מקבלי הגמלה בשנת 2011.

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 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 עד 2011⁴.

הנתונים המוצגים בלוח 2 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר מקבלי הגמלה בעקבות הקיצוצים בה ב-2003 התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד ל-24.8% ב-2010 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) והוסיף לרדת באיטיות גם ב-2011 (24.6%), וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט - מ-24.4% ל-21%, והיה 21.1% ב-2011. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.6%, וחלקם הקטן למדי של הזוגות גדל במתונות 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 2011.

(ב) עילות הזכאות לגמלה

לוח 3 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה בשנים 2007-2011 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים (עד ל-2010) וירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. הנתונים מורים שבשנת 2011 ירד מעט השיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך) והיה 79.9% מכלל המקבלים לעומת 80.1% ב-2010. כלומר מרבית מקבלי הגמלה, כ-80%, היו חייבים במבחן תעסוקה.

בנוסף למגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצוע עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שנצפה ב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים. 3. הכנסות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

ב-2011 חלו שינויים בהרכב האוכלוסייה של המקבלים: חלקן של המשפחות החד-הוריות ירד וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ל-46.6%

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

לוח 2

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ,

2011-2008, 2003

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ינואר-מארס 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
ממוצע 2008						
100.0	100.0	100.0	33,798	78,011	111,808	סך הכול
49.8	43.4	45.3	16,840	33,843	50,683	יחיד
36.6	21.8	26.3	12,377	17,024	29,401	יחיד + ילדים
8.8	6.6	7.3	2,967	5,179	8,145	זוג
4.8	28.2	21.1	1,614	21,965	23,579	זוג + ילדים
ממוצע 2009						
100.0	100.0	100.0	32,304	79,461	111,765	סך הכול
51.5	44.3	46.4	16,648	35,177	51,825	יחיד
34.8	21.3	25.2	11,240	16,906	28,145	יחיד + ילדים
8.9	6.8	7.4	2,862	5,421	8,283	זוג
4.8	27.6	21.0	1,555	21,957	23,512	זוג + ילדים
ממוצע 2010						
100.0	100.0	100.0	30,304	79,103	109,407	סך הכול
52.0	44.4	46.5	15,749	35,155	50,904	יחיד
34.1	21.2	24.8	10,335	16,766	27,101	יחיד + ילדים
9.2	7.1	7.7	2,788	5,602	8,390	זוג
4.7	27.3	21.0	1,432	21,580	23,012	זוג + ילדים
ממוצע 2011						
100.0	100.0	100.0	27,849	77,443	105,292	סך הכול
52.2	44.6	46.6	14,529	34,535	49,064	יחיד
33.8	21.3	24.6	9,416	16,473	25,888	יחיד + ילדים
9.4	7.2	7.7	2,619	5,541	8,159	זוג
4.6	27.0	21.1	1,285	20,895	22,179	זוג + ילדים

לוח 3
תובעי גמלה להבטחת הכנסה ובי זוגם לפי עילת הזכאות, 2007-2011

העילה	2011 ממוצע		2010 ממוצע		2009 ממוצע		2008 ממוצע		2007 ממוצע	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
מחוסר תעסוקה*	135,631	100.0	140,808	100.0	143,553	100.0	143,640	100.0	154,427	100.0
מחוסר תעסוקה*	88,615	66.9	94,222	66.9	93,381	65.1	90,970	63.4	93,817	60.8
בהכשרה או אבחון	1,455	0.9	1,202	0.9	1,612	1.1	1,636	1.1	2,291	1.5
מה"ב / אוררת לתעסוקה					4,652	3.2	5,526	3.8	7,486	4.8
שבר נמוך	19,782	13.2	18,650	13.2	16,583	11.6	16,723	11.6	19,268	12.5
מתגמרים	3,321	2.4	3,447	2.4	3,502	2.4	3,619	2.5	3,788	2.5
לא ניתן להשמה (בני +55)	1,183	1.2	1,639	1.2	2,473	1.7	5,778	3.7	5,778	3.7
אם / אם	10,386	7.8	10,976	7.8	11,289	7.9	12,682	8.2	12,682	8.2
אחר	10,888	7.6	10,672	7.6	10,067	7.0	9,318	6.0	9,318	6.0

* בשנת 2010, המקבילים שנקבעו בעילת מוה"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

לוח 4, 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% וב-2011 ל-28.8%. עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007, מ-26.6% ל-28.1% (אם כי מספר

לוח 4

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, 2005, 2008, 2011

מספרים מוחלטים	רמת הכנסה (ש"ח)					סך הכול		רכב המשפחה
	3,500+	3,000-3,500	2,000-3,000	1,500-2,000	1,000-1,500	1-1,000	שיעור מכלל המשפחות	
ינואר-יולי 2005								
37,240	7.5	7.8	19.2	21.1	21.9	22.5	26.2	סך הכול
9,261	0.0	0.1	8.0	19.0	28.0	44.9	15.2	יחיד
17,313	10.5	9.5	22.7	21.8	20.0	15.5	43.7	יחיד + ילדים
2,327	1.2	3.2	14.2	15.8	35.3	30.3	25.1	זוג
8,340	11.2	14.2	25.6	23.4	15.6	10.1	25.7	זוג + ילדים
ממוצע 2008								
31,993	8.2	5.6	23.7	22.0	21.7	18.9	28.6	סך הכול
9,383	0.0	0.0	12.4	20.2	32.0	35.3	18.5	יחיד
13,505	13.1	8.1	29.6	21.4	15.7	12.1	45.9	יחיד + ילדים
2,182	3.1	3.7	15.3	20.1	36.3	21.4	26.8	זוג
6,923	11.5	8.6	30.0	26.1	14.7	9.1	29.4	זוג + ילדים
ממוצע 2009								
31,128	8.3	5.6	25.2	21.6	22.0	17.4	27.9	סך הכול
9,499	0.1	0.1	14.4	20.4	33.3	31.7	18.3	יחיד
12,411	13.6	8.5	31.1	20.2	15.3	11.2	44.1	יחיד + ילדים
2,149	3.4	4.4	17.5	22.7	34.1	17.8	25.9	זוג
7,025	11.4	8.3	31.5	25.3	14.7	8.8	29.9	זוג + ילדים
ממוצע 2010								
31,055	8.6	5.3	25.8	21.4	22.4	16.4	28.4	סך הכול
9,658	0.1	0.1	16.3	20.2	34.4	28.9	19.0	יחיד
11,820	14.5	8.3	31.1	19.8	15.2	11.2	43.6	יחיד + ילדים
2,240	4.4	4.4	18.0	22.5	33.1	17.6	26.7	זוג
7,337	11.6	7.7	32.1	25.5	15.1	8.0	31.9	זוג + ילדים
ממוצע 2011								
30,297	9.1	5.6	26.7	21.2	23.0	14.4	28.8	סך הכול
9,494	0.1	0.5	18.1	19.6	36.3	25.4	19.3	יחיד
11,060	15.6	8.4	31.9	19.1	15.0	10.0	42.7	יחיד + ילדים
2,196	5.2	4.9	20.5	21.7	31.9	15.8	26.9	זוג
7,547	12.0	8.1	31.8	26.0	15.4	6.7	34.0	זוג + ילדים

שיעור המשפחות
העובדות ב-2011 עלה
מעל לרמתו ב-2008
ושיעור המשפחות
המשתכרות עד 2,000
ש"ח ירד. כלומר,
לחלק גדול יותר
מהמשפחות המקבלות
גמלה היתה הכנסה
מעבודה ורמת השכר
השתפרה מעט אך
היתה עדיין נמוכה

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-2011 ל-58.6% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה גבוהה מ-2,000 ש"ח, בהשוואה ל-65.3% ב-2006. כאמור, שיעור המשפחות העובדות ב-2011 עלה מעל 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-9.1% מהמשפחות שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש.

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, 570 משפחות בממוצע לחודש שקיבלו גמלה השתכרו יותר מ-25% מהשכר הממוצע והיה בבעלותן רכב מתאים. בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, 12 משפחות שונות המשיכו במהלך השנה להיות בעלות רכב ולקבל גמלה לאחר הפיטורין. כמו כן, כ-570 משפחות החזיקו רכב בגלל צרכים רפואיים (כולל רכב לילד נכה).

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה. בדצמבר 2011 5.4% מהמשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סכום ההכנסה הממוצע לחודש למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה כ-1,700 ש"ח והגיע עד לכ-6,400 ש"ח. לכ-700 משפחות (0.7% מהמשפחות) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-2,866 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא ריבית על נכסים פיננסיים כדוגמת חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2011 לכ-23,100 משפחות, המהוות 22.2% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, היו נכסים פיננסיים כאשר ערך הנכס הממוצע למשפחה היה 16,788 ש"ח. סכום זה נמוך מערך נכס פיננסי שאפשר להחזיק ושאינו נחשב לנכס המחייב זקיפת הכנסה המפחיתה את הגמלה. רק כ-2,300 משפחות, שהן 2.2% מכלל המשפחות, היו בעלות ערך נכס שגרם להקטנת גמלתן. הסכום הממוצע של נכסים פיננסיים למשפחה שגמלתה הופחתה היה כ-44,000 ש"ח.

לכ-8,500 משפחות היתה הכנסה מעבודה ומנכסים פיננסיים. למשפחות אלה היתה הכנסה מעבודה של כ-2,060 ש"ח בממוצע ונכסים פיננסיים בערך ממוצע של כ-14,700 ש"ח, הנמוך במעט מהממוצע הכללי.

לכ-3,000 משפחות, שהן 2.9% מכלל המשפחות המקבלות גמלה, יש רכוש דלא נייד. ערך הנכס הממוצע היה כ-103,200 ש"ח אך למחצית מהמשפחות היה נכס שערכו קטן מ-75,600 ש"ח. מבין המשפחות המקבלות גמלה רק ל-130 היה נכס דלא נייד, נכס פיננסי והכנסה מעבודה.

ד. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2011 ירדה רמת
הגמלה להבטחת
הכנסה: במונחי שכר
ממוצע היא ירדה
בכ-4.7% ובמחירים
ריאליים - בכ-1.1%

נתוני לוח 5 מורים שב-2011 ירדה רמת הגמלה: במונחי שכר ממוצע היא ירדה בכ-4.7% ובמחירים ריאליים - בכ-1.1%. הירידה הריאלית בקצבאות נובעת מכך שעדכון הקצבאות בינאר היה 2.3% (בהתבסס על הגידול במדד המחירים במהלך 2010, נובמבר 2010 בהשוואה לנובמבר 2009), ואילו

לוח 5

גמלה חודשית להבטחת הכנסה במחזירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע בתשלום*, 2006-2011

זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים	
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2010 (ש"ח)
41.4	3,089	5.5	2,654	41.4	3,089	23.9	1,783	21.2	1,584	41.4	3,089	23.9	1,783
52.5	3,921	52.5	3,921	53.5	3,996	26.5	1,980	26.5	1,980	53.5	3,996	26.5	1,980
40.3	3,073	34.6	2,640	40.3	3,073	23.3	1,774	20.7	1,576	40.3	3,073	23.3	1,774
51.1	3,901	51.1	3,901	52.1	3,976	25.8	1,970	25.8	1,970	52.1	3,976	25.8	1,970
39.7	3,147	34.1	2,703	39.7	3,147	22.9	1,815	20.4	1,613.1	39.7	3,147	22.9	1,815
50.4	3,994	50.4	3,994	51.4	4,070	25.5	2,017	25.5	2,017	51.4	4,070	25.5	2,017
39.9	3,183	34.3	2,735	39.9	3,183	23.0	1,837	20.5	1,633	39.9	3,183	23.0	1,837
50.7	4,040	50.7	4,040	51.6	4,117	25.6	2,041	25.6	2,041	51.6	4,117	25.6	2,041
39.0	3,217	33.5	2,764	39.0	3,217	22.5	1,856	20.0	1,650	39.0	3,217	22.5	1,856
49.5	4,084	49.5	4,084	50.5	4,161	25.0	2,063	25.0	2,063	50.5	4,161	25.0	2,063
37.2	3,182	32.9	2,733	37.2	3,182	21.5	1,836	19.1	1,632	37.2	3,182	21.5	1,836
47.2	4,038	47.2	4,038	48.1	4,114	23.9	2,040	23.9	2,040	48.1	4,114	23.9	2,040

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

מדד המחירים הממוצע לשנת 2011 (בהשוואה למדד המחירים הממוצע של 2010) עלה בכ-3.5% והשכר עלה אף יותר, בכ-3.7%. 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 37.2% מהשכר הממוצע במשק, קיבל בפועל 46.3% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן 3 ילדים.

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-40.5% ב-2011, שיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-6.3% באותן שנים, ושיעור המשפחות המקבלות בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-21% ל-30.3%. לפי הרכבי המשפחה המוצגים בלוח 6 אפשר לראות, כי לאורך זמן שיעור היחידים המקבלים בשיעור רגיל עולה ושיעור המשפחות החד הוריות יורד, כצפוי מהנתונים שהוצגו בסעיפים הקודמים. כמו כן, חלקן של המשפחות המקבלות גמלה בשיעור מוגדל לבני 55 ויותר עלה מ-2005 עד 2011.

לוח 6

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה ושיעור הגמלה, 2006-2011

הרכב משפחה	דצמבר 2006	דצמבר 2007	דצמבר 2008	דצמבר 2009	דצמבר 2010	דצמבר 2011
יחיד המקבל שיעור רגיל	25.2	24.9	25.3	26.3	26.7	26.7
יחיד המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	6.4	5.9	5.1	4.2	3.5	3.0
יחיד המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	14.3	16.0	16.9	17.7	18.2	18.7
הורה יחיד (בני 55 או פחות)	24.1	23.3	22.7	21.5	21.4	21.1
זוג המקבל שיעור מוגדל (לבני 55+)	5.6	5.9	6.1	6.5	6.6	7.7
זוג עם ילדים המקבל שיעור רגיל	11.5	11.6	12.1	12.8	13.3	13.8
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (לבני 55 או פחות, "זכאים קודמים")	6.7	5.9	5.1	4.3	3.7	3.3
זוג עם ילדים המקבל שיעור מוגדל (בני 55+)	3.6	3.7	3.9	3.9	3.8	3.9
אחר	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	1.8

3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2011 ל-2.47 מיליארד ש"ח - ירידה של 5.4% לעומת השנה הקודמת. למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר נצפתה ירידה בהיקף התשלומים כתוצאה מהירידה במספר המקבלים ובקצבה הממוצעת (ירידה של 4.1% בקצבה הממוצעת בשנת 2011 לעומת 2010).

למרות עדכון הקצבאות שחל בינואר נצפתה ירידה בהיקף התשלומים כתוצאה מהירידה במספר המקבלים ובקצבה הממוצעת

לוח 7

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל), 2006-2011

שנה	מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)	מחירי 2011 (במיליוני ש"ח)
2006	2,623	3,027
2007	2,419	2,777
2008	2,392	2,626
2009	2,482	2,637
2010	2,527	2,614
2011	2,474	2,474

ה. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית 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, ובשנת 2011 נמשכה הירידה שהחלה ב-2005 במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשלוש השנים האחרונות הירידות היו מתונות יותר - 2.6% ב-2009, 1.2% ב-2010 ו-2.9% ב-2011. בסך הכול, בשנת 2011 שולמו דמי מזונות לכ-19.5 אלף נשים בממוצע לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2011 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 כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-68.7% ב-2011 ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-9% ב-2011. ב-2011 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 הושפע ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותר ללא שינוי בשנים 2004-2011. 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-1,765 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות.

לוח 8

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

שנה	מצב משפחתי				סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	גרופה	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
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
2011	8.9	8.7	68.7	13.7	100.0	19,438

לוח 9

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

שנה	סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול	
	לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים
		בהפחתה	מלא		
2007	71.0	22.7	6.3	100.0	21,771
2008	70.3	23.5	6.2	100.0	20,784
2009	72.3	22.0	5.7	100.0	20,253
2010	73.5	21.6	4.9	100.0	20,012
2011	73.1	21.7	5.2	100.0	19,438

לוח 10

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2011-2007

שנה	עבודה		סוג התשלום			
	לא עובדות	עובדות	לפי התקנות		סך הכול	
			מופחת	מלא		
2007	22.6	15.2	18.3	17.2	35.0	19.1
2008	22.9	15.3	18.6	17.6	34.6	19.3
2009	23.8	16.2	19.6	18.6	36.2	20.3
2010	23.9	16.3	19.9	18.7	35.9	20.4
2011	24.2	16.5	20.1	18.8	35.8	20.6

ב-2011 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת.

לוח 10 מראה כי ב-2011 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת. הלוח מראה גם את העלייה של דמי המזונות כאחוז מהשכר הממוצע - עלייה שעשויה להיות מוסברת בכך שדמי המזונות (המעודכנים לפי מדד המחירים) עלו ביותר מהשכר הממוצע, שנותר פחות או יותר ללא שינוי בעשור החולף.

כ-46% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2011 עבדו (לעומת 75% בכלל הנשים באוכלוסייה הנשואות עם ילדים), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). 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.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת 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, 4,084 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה ב-2011, לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-21% ב-2011.

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטוח הקשיש ולשאייריו לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים מינימאלית סבירה (ראו פרק 4 [2], ביטוח זיקנה ושאיירים, 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 הועלה ל-62 ולפי חוק גיל הפרישה שנחקק ב-2004 לאחר הפסקה של 3 שנים היה אמור להעלות ל-64. אך בשנת 2011 החליטה הכנסת לדחות את המשך העלאת גיל הפרישה לנשים בחמש שנים. התהליך ההדרגתי של העלאת גיל הפרישה לנשים מגיל 62 ל-64 יתחדש שוב בשנת 2017 לאחר הפסקה של שמונה שנים. גיל הזכאות (המוחלט) לנשים הועלה בהדרגה בחוק גיל הפרישה מ-65 ל-70. בשנת 2012, לאחר הפסקה בת שלוש שנים בו גיל זה עמד על 67, יעלה הגיל ל-67 וארבעה חודשים.

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 לעקריות הבית!). לפיכך, שנת 2010 הייתה השנה הראשונה מאז תחילת העלאת גיל הפרישה שבה אפשר היה להגיש תביעות לקצבה במשך כל חודשי השנה. זהו אחד ההסברים לגידול במספר המצטרפים החדשים לעומת השנים 2004 עד 2009.

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים שנמצאו תלויים במבוטח או במבוטחת (לפי קריטריונים הקבועים בחוק כדוגמת מבחן הכנסות), 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"².

קצבת השאיירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת בגין ילדים שהוגדרו כתלויים 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.

1 תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.
2 ר' הערה 3 בפרק 1.

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

גמלאות 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 2011 פעלו במסגרת השירות כ-4,600 מתנדבים בממוצע לחודש והתקיימו כ-375 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-143 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 2011 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 גדלו כך שנשמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.

באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 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. בסך לפיכך, עלתה קצבת היחיד מ-2010 ל-2011 ב-2.0%.

באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 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. בסך הכול עלתה הקצבה ליחיד מ-2010 ל-2011 ב-2.0%.

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

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% מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 הסתכם שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאיירים בכ-0.3%. בינואר 2010 בכ-2.1% בינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3%.

קצבאות זיקנה ושאיירים לרבות השלמת הכנסה גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. בנוסף החל בחודש אוגוסט 2009 נוספה קבוצת גיל של בני 70-79 ושלמה 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. ב-2010 וב-2011 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מינואר 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-2011 שונה מבחן ההכנסות לאלמנים הנבחנים לזכאות לקצבת שאירים. לסכום ההכנסה הכולל (מכל מקור הכנסה) שאינו נלקח בחשבון שעמד עד כה על 57% מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ניתן להוסיף סכום של 15.2% מהשכר הממוצע מהכנסות מהמקורות הבאים: הכנסה מעבודה ופנסיה תעסוקתית. עקב כך לאלמנים יכול להיות סכום הכנסה גבוה יותר ממקורות אלה מבלי שהדבר ישלול את זכאותם לקצבת שאירים.
- מענק חימום לקשישים המתגוררים באזורים קרים והזכאים להשלמת הכנסה הוכפל ומשנת 2011 גובה המענק הינו בסך 6.4% מהסכום הבסיסי (522 ש"ח). עד סוף שנת 2011 שולם מענק חימום לחורף 2011/12 לכ-37.6 אלף קשישים הזכאים למענק

ג. מקבלי הקצבאות

1. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בלבד

בשנת 2011 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-678 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-102 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו ב-2011 כ-93.4 אלף קשישים שקיבלו קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף 3 להלן) וכ-40 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף 4 להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2011 ב-4.3% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד ירד בשיעור 0.3%.

מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיף לרדת בשנת 2011 בשיעור של 3.6%, אך שיעור זה מסמן התמתנות בקצב הירידה - בשנת 2010 הייתה ירידה של 4.8% וב-2009 4.9%. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-9.7% בשנת 2009 והוסיף

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

בשנת 2011 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-678 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-102 אלף שאירים בממוצע בחודש

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ובסיס החוק
(ממוצע לחודש), 2009-2011

שיעור גידול שנתי		מספר המקבלים (ממוצע)			
2011	2010	2011	2010	2009	
2.9	2.1	780,107	758,490	742,725	סך הכול
3.4	2.5	678,134	656,034	639,940	סך הכול - זיקנה
4.3	3.4	613,476	587,949	568,424	לפי חוק הב"ל
-3.6	-4.8	65,658	68,085	71,516	לא לפי חוק הב"ל
-0.5	-0.3	101,973	102,456	102,786	סך הכול - שאיירים
-0.4	-0.3	101,590	102,026	102,310	לפי חוק הב"ל
-11.1	-9.6	383	431	477	לא לפי חוק הב"ל

לרדת ב-2010 ל-9% וב-2011 ל-8.5%. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים, הצפויות להוסיף ולהקטין את ההיקף של אוכלוסייה זו בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2011 ב-3.4%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים גדל בשיעור של 2.9%.

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, ומ-2008 הוא ירד בהדרגה (תרשים 1), בעיקר כתוצאה של הירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות.

מספר מקבלי השלמת הכנסה קטן במעט ב-2011 - 187.3 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 188 אלף ב-2010 - ובכך חזר לרמתו ב-2009. שיעורם מכלל מקבלי הגמלה ירד אף הוא במעט מ-24.8% ב-2010 ל-24% בשנה שלאחריה.

לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2011. אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2011 הגיע ל-23.7% לעומת 24.5% בדצמבר 2010. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ובקרב מקבלי קצבת שאיירים לפי חוק ירד במעט והגיע ל-15.9% ול-27.8% בהתאמה. כצפוי אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים: 94.4% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-65.3% ממקבלי קצבת שאיירים אלה בדצמבר 2011 היו זכאים להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן

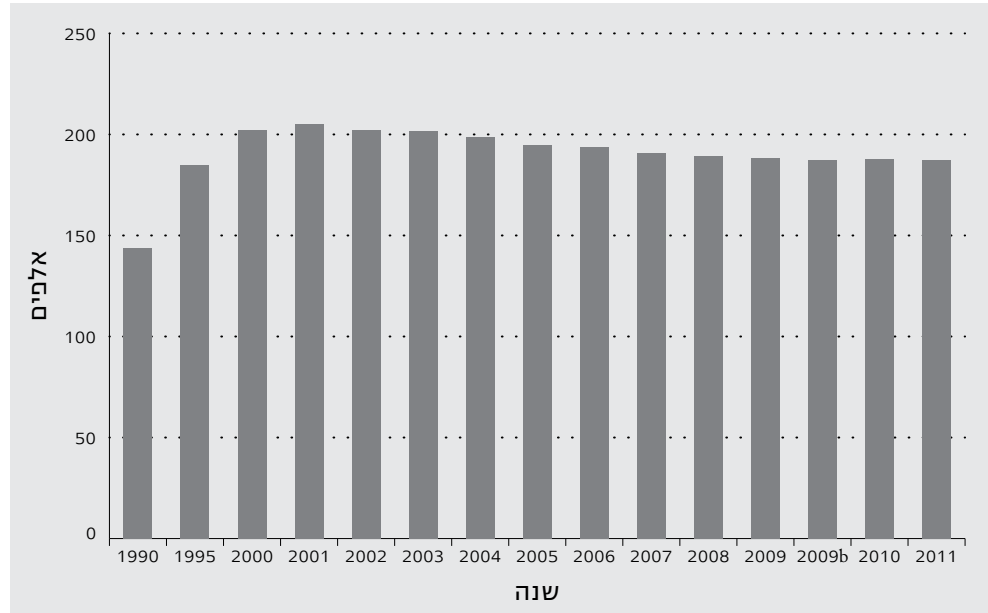
מספר מקבלי השלמת הכנסה קטן במעט ב-2011 - 187.3 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 188 אלף ב-2010 - ובכך חזר לרמתו ב-2009

למרות שיעורם הגבוה של העולים בקרב מקבלי הקצבאות המיוחדות מסתמנת ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה אף בקרב מקבלי קצבת זיקנה מיוחדת ו-69.1% מבין מקבלי קצבת שאירים מיוחדת.

הכנסות ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד. למרות שיעורם הגבוה בקרב מקבלי הקצבאות המיוחדות מסתמנת ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה אף בקרב מקבלי קצבאות אלה. בדצמבר שנה קודמת היה שיעורם 94.7% מבין מקבלי קצבת זיקנה מיוחדת ו-69.1% מבין מקבלי קצבת שאירים מיוחדת.

תרשים 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה (אלפים, ממוצע לחודש), 1990-2011*



* 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 (2009 - כיחידה נפרדת, 2009b כיחידה אחת).

לוח 2

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2011

שלושה תלויים ויותר	שני תלויים	תלוי אחד	ללא תלויים	סך הכול	סוג הקצבה
4,570	6,079	67,078	689,669	789,610	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
21.0	21.8	38.9	21.1	23.7	% המקבלים השלמת הכנסה
1,189	2,020	44,901	576,651	624,761	קצבת זיקנה לפי חוק הב"ל
52.8	34.8	39.9	13.8	15.9	% המקבלים השלמת הכנסה
198	199	11,923	50,886	63,206	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הב"ל
95.0	93.5	91.2	95.2	94.4	% המקבלים השלמת הכנסה
3,165	3,828	7,914	86,361	101,268	קצבת שאירים לפי חוק הב"ל
10.5	14.8	15.1	30.2	27.8	% המקבלים השלמת הכנסה
14	16	39	306	375	קצבת שאירים שלא לפי חוק הב"ל
35.7	50.0	76.9	66.0	65.3	% המקבלים השלמת הכנסה

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

לוח 3

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי עם השלמת הכנסה
(ממוצע לחודש), 2004–2011

שנה	מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי	
	מתוכם: מקבלי השלמת הכנסה	שיעור 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
2011	613,476	97,598

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

יש לציין שבשנים 2000–2006 ירד שיעור מקבלי קצבת השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 3). העלאת שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה בשנים האחרונות (סעיף ב' לעיל) לקבוצות הגיל השונות תרם לעלייה בשיעור הזכאים לקצבה זו מ-2006 ועד השנה הנסקרת. 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 2011 היו זכאים לשתי הקצבאות 94,619 אלמנות ואלמנים (לוח 4) שהם 15.1% מכלל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק. מתוך הזכאים לשתי הקצבאות 94.5% הן נשים 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 2011 היו זכאים לשתי הקצבאות - זיקנה ושאירים - 94,619 אלמנות ואלמנים שהם 15.1% מכלל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק

שיעור הגידול של מקבלי מחצית שאירים נמוך משיעור הגידול בסך מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק (2.8%-ו-4.3% בהתאמה) או השאיירים שנמצא בירידה. בדצמבר 2011 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,942 ש"ח, כשליש ממנה היא קצבת שאירים. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, משום שלרוב קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה גבוהות יותר. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה - 7.4% בלבד, 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 השאיירים 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 (1,014 ש"ח לעומת 863 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 76.5 בקרב כלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, ואילו בקרב הנשים - 77.8 לעומת 72.5, בהתאמה.

נשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (1,014 ש"ח לעומת 863 ש"ח), עקב מספר שנות ותק גדול יותר שצברו הגברים בני זוגן

לוח 4

מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לפי מין, דצמבר 2011

נשים	גברים	סך הכול	
89,379	5,240	94,619	מספר מקבלים
7.1	13.1	7.4	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,937.1	3,029	2,942	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,014	863	1,006	מזה: חצי שאירים (ש"ח)
77.8	79.7	77.9	גיל ממוצע

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 237 ל-351 ש"ח לחודש בדצמבר 2011, 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.

בדצמבר 2011 כ-40 אלף קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת (לוח 5), וזו עלייה של 10.2% לעומת דצמבר 2010 (שיעור נמוך משיעור הגידול ב-2010). כ-48% מהם נשים וכ-86% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה חודשית נוספת. הרמה הממוצעת

לוח 5

מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2011

נשים	גברים	סך הכול	
19,060	20,665	39,725	סך כל המקבלים
16,414	17,930	34,344	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,648	2,749	2,670	קצבה ממוצעת (ש"ח)
598	430	511	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
65.9	71.2	68.7	גיל ממוצע

של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2011 כ-2,670 ש"ח, כחמישית ממנה השלמה לקצבת נכות הכוללת קצבה חודשית נוספת. כרבע, (24.2%), מהמקבלים השלמה לנכות או קצבה חודשית נוספת לנכה היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כששיעור הגברים והנשים הזכאים להשלמת הכנסה דומה: 51.2% ו-48.8% בהתאמה.

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 2011 הוסיף לגדול אחוז הנשים והגברים ששולמה להן תוספת ותק והגיע ל-74.8% ול-93.7% בהתאמה. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-29.9% מן הקצבה הבסיסית ב-2010 ל-30.3% ממנה ב-2011 (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.9%). כלומר, אחוז המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן משולמת התוספת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה גבוהה מהתוספת שקיבלו הנשים - 41.7% לעומת 23.0% בלבד, בהתאמה (שיעור תוספת הוותק הממוצעת המשולמת למי שזכאי לתוספת זו הוא 44.6% ו-30.8% בהתאמה).

תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2011 עלתה בקרב נשים אך לא בקרב הגברים, אך הפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 44.6% לגברים ו-27.7% לנשים

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים עלה מ-97.6% ל-98.2% בגברים ו מ-82% ל-83.6% בקרב הנשים. אחוזים אלה היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל אוכלוסיית המקבלים. תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים ב-2011 עלתה בקרב נשים אך לא בקרב הגברים, אך הפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 44.6% לגברים ו-27.7% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובמשך שנות עבודתן, צפוי לעלות שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק, בייחוד תוספת ותק מרבית, וכן צפוי גידול בתוספת הוותק הממוצעת.

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהמנוח היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים, 86%, זכאים לתוספת זו, וכצפוי שיעור הנשים המקבלות את התוספת שצבר בן זוג המנוח גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו - 88.5% לעומת 52.7% בהתאמה. גם הפער בין תוספת הוותק הממוצעת שלה זכאים הגברים והנשים המקבלים תוספת זו גדול מאוד: נשים מקבלות תוספת ממוצעת של 37% בעוד גברים זכאים רק ל-20%. התוספת הממוצעת בקרב כלל מקבלי קצבת שאירים היא 31.1% בעוד שמקבלי התוספת זכאים לתוספת של 36.2% בממוצע, המיתרגמים לתוספת בעבור 18.1 שנים מעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

לוח 6

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2007-2011 (דצמבר)

שנה	אחוז המקבלים תוספת מכלל המקבלים			תוספת ממוצעת לכלל מקבלי הקצבה		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
תוספת ותק						
*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
*2011	82.2	93.7	74.8	30.3	41.7	23.0
**2011	89.2	98.2	83.6	34.2	44.6	27.7
תוספת דחיית קצבה						
*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
*2011	13.2	14.5	12.5	2.3	2.4	2.2
**2011	11.4	11.1	11.6	2.0	1.4	2.4

* 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.

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' (קצבה מופחתת) 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. אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2011 תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ל-14.5% התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה פחתה במעט לגברים ולראשונה מאז 2008 ירדה מ-2.5% ועמדה על 2.4%. אחוז הנשים שקיבלו תוספת זו נשאר כשהיה בשנה הקודמת, 12.5%. התוספת הממוצעת ששולמה למקבלת קצבה נותרה כשהיתה בשנה הקודמת, 2.2%. למעשה, שיעור התוספת הממוצעת לנשים נותר ללא שינוי מאז 2003. התוספת הממוצעת למקבליה היתה 17.2%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים.

בקרב כלל המצטרפים והמצטרפות החדשות חלה עלייה בשני המדדים: שיעור הזכאים לתוספת, 11.4%, ושיעור התוספת ששולמה, 2.0%. עלייה זו הייתה למעשה מורכבת ממגמות מנוגדות בקרב הגברים והנשים: עלייה בשיעור המצטרפות החדשות (11.6%) ושיעור התוספת לה הן היו זכאיות (2.4%), וירידה במדדים אלה בקרב הגברים החדשים (11.1% ו-1.4% בהתאמה). התוספת ששולמה לכלל המצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2011 היתה נמוכה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2% לעומת 2.3%, בהתאמה.

לעומת זאת, התוספת הממוצעת למקבלי התוספת החדשים גבוהה מזו של כלל מקבלי התוספת - 17.6% לעומת 17.2%. מכאן שפורשים חדשים הזכאים לתוספת, עובדים מעל גיל הפרישה מספר שנים הדומה למספר השנים הזה בקרב כלל המקבלים למרות העלייה בגיל הפרישה.

בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי שיעור התוספת בקרב הנשים לגדול בעתיד. בחמש השנים הקרובות גיל הפרישה לנשים יישאר 62 ואילו גיל הזכאות ימשיך לעלות בהדרגה ויגיע בשנת 2020 לגיל 70. מכאן שמספר השנים שיש להן זכות לעבודה בתוספת דחיית פרישה יגדל בהדרגה מ-5 ל-8 ויתכנס ל-6 בתום תהליך העלאת גיל הפרישה. מנגד, מספר השנים שגבר יכול לדחות את קצבתו הוא 3 בלבד. לפיכך הפער בשיעור תוספת זו בקרב מקבלי הגמלה בין גברים ונשים צפוי להצטמצם וייתכן אף כי שיעור התוספת הממוצעת לנשים יהיה גבוה יותר מזה של הגברים (כפי שנצפה כבר השנה בקרב המצטרפים והמצטרפות בשנה זו למערכת).

ד. תשלומים

1. רמת הקצאות

בשנת 2011 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות לעומת 2010 (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) בשיעור של 0.8% ריאלית, לאחר שב-2010 קצבת הזיקנה עלתה ב-5%. הגידול הריאלי בקצבאות נובע מעדכון הקצבאות בהתאם לעליית המחירים בשיעור של 2.3% בינואר 2011 ומגידול נוסף בשיעורי הקצבה הבסיסית של כ-2% כחלק מתהליך הדרגתי (ראו סעיף ב' לעיל) אשר משפיעים על הגידול השנתי בקצבה. גם קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה עלו ריאלית בשנת 2011 בשיעור של 0.2% ליחיד שטרם מלאו לו 70, 0.5% לבני 70 עד 79 ו-0.4% לבני 80 ויותר. גם כאחוז מהשכר הממוצע הקצבה גדלה.

2. היקף התשלומים

ב-2011 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 3.4%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית ב-4.7% ותשלומי הגמלאות

בשנת 2011 עלו קצבאות זיקנה ושאיירים הבסיסיות לעומת 2010 בשיעור של 0.8% ריאלית, לאחר שב-2010 קצבת הזיקנה עלתה ב-5%

לוח 7

סכום* קצבת זיקנה ושאירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2011-2007

שנה	יחיד		זקן/ה עם בן/ת זוג תלוי/ה		אלמנה עם 2 ילדים**	
	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2007	1,331	15.2	1,995	22.8	2,580	29.5
2008	1,325	15.2	1,991	22.9	2,564	29.5
2008 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,407	16.2	2,072	23.8		
2009	1,364	16.1	2,048	24.2	2,635	31.1
2009 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,446	17.1	2,130	25.1		
2010	1,432	16.8	2,150	25.2	2,768	32.4
2010 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,513	17.7	2,231	26.2		
2011	1,444	16.9	2,170	25.4	2,798	32.7
2011 - זכאי שמלאו לו 80 שנה	1,526	17.8	2,252	26.3		

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

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאירים (ללא הוצאות מינהל), 2011-2007

סוג קצבה	2007	2008	2009	2010	2011
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
סך כל התשלומים	17,395	18,391	19,931	21,783	23,299
לפי חוק הב"ל	13,922	14,837	16,284	17,946	19,444
שלא לפי חוק הב"ל	3,473	3,554	3,647	3,837	3,855
מחירי 2011 (מיליוני ש"ח)					
סך כל התשלומים	19,971	20,186	21,175	22,534	23,299
לפי חוק הב"ל	15,983	16,285	17,300	18,565	19,444
שלא לפי חוק הב"ל	3,988	3,901	3,875	3,969	3,855

שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית ב-2.9%. 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 והשאירים הגיע ב-2011 ל-16.3%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2011 (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית בשיעור של 2.3%, שהיה נמוך יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאירים בתשלומי המוסד בשנת 2011 עלה ל-37.9% לאחר שהיה ב-37.6% בשנה הקודמת.

חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאירים בתשלומי המוסד בשנת 2011 עלה ל-37.9% לאחר שהיה ב-37.6% בשנה הקודמת

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 בביצוע פעולות היומיום הבסיסיות: הרצה, הלבשה, ניידות (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 ופיזיותרפיסטיות/ים העוברים הכשרה מתאימה. קשיש שמלאו לו 90 שנים יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או במוסד ציבורי. ב-9 בינואר 2012 אישרה הכנסת הצעת חוק ממשלתית לפיה תורחב אפשרות הבחירה להיבדק במבחן תלות בידי רופא מומחה בגריאטריה לבני 80-89 בשלושה אזורים למשך שנה כתוכנית ניסיונית.¹ במבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג, בלבד.²

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 (8,307 ש"ח בשנת 2011); אם הכנסותיו גבוהות מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים מהשכר 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. בינואר 2011 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 2.3% בהתאם לעליית המחירים ב-2010, ובינואר 2012 - בשיעור של 2.6%, בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2011.

בינואר 2011 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 2.3% בהתאם לעליית המחירים ב-2010, ובינואר 2012 - בשיעור של 2.6%, בהתאם לעליית המחירים במהלך שנת 2011

1 לפי חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 132 - הוראת שעה), התשע"ב-2012, התוכנית הניסיונית נועדה להתחיל ב-1 במאי 2012.

2 החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף כחלק מהתוכנית הניסיונית ובין מקבלי גמלה בכסף משום שאי אפשר לספק להם שירות בעין. לראשונים נערך מבחן הכנסות זהה בכלליו לזה הנערך למקבלי גמלה בעין (שירותים). לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש וגר עימו.

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. 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.³

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% מקצבת נכות מלאה (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.

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.⁴

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 שלא להיענות לבקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית, אם היא סבורה שהקשיש ומשפחתו אינם 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' 126), התשע"א-2011, תוקף התוכנית הניסיונית לבחירה בגמלה בכסף הוארך בשנתיים נוספות עד סוף שנת 2012. יתרה מכך, מיוני 2011, ביישובים השייכים לסניפים חולון ונתניה של המוסד לביטוח לאומי נוספו לאזורים שבהם מתקיימת התוכנית הניסיונית.

3 בדצמבר 2011, 217 זכאים לגמלת סיעוד קיבלו גמלה בכסף מחוץ לתוכנית הניסיונית להענקת גמלה בכסף לעומת 1,177 זכאים שיקבלו גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית.

4 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.

• על פי חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 129), התשע"א-2011, הכנסות ניצולי שואה מקצבאות חודשיות שמקורן במדינות אחרות (קצבאות כאמור בפסקאות (1) עד (3) להגדרה "קצבה בשל רדיפות הנאצים" שבחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007, וקצבאות המשולמות לפי הוראות החוק בדבר תשלום רנטות בשל עבודה בגטו, כאמור בתיקון הספר השישי לחוק הסוציאלי, אשר התקבל בגרמניה ביום 20 ביוני 2002) אינן נחשבות כהכנסה לעניין מבחן ההכנסות. החוק חל על תביעות לגמלת סיעוד שהוגשו מ-11 באוגוסט 2011.

מקבלי מחצית גמלת סיעוד שמפאת הכנסות אלה זכאים לגמלת סיעוד מלאה בעקבות השינוי בחוק, יכולים לקבל גמלה מלאה החל מ-1 בחודש שלאחר החודש שבו הם מציגים למוסד לביטוח לאומי אישור ממדינות אחרות על תשלום קצבאות כאמור.

ג. שינויים מינהליים

הערכה תפקודית ב"מסלול מהיר": מאפריל 2011 מתאפשרת הערכה תפקודית לתובעי גמלת סיעוד במצב פיזיולוגי או קוגניטיבי חמור מאוד. במסלול המהיר הערכת התלות נעשית על בסיס מסמכים הכוללים מידע רפואי מפורט, שלפיו אפשר לבסס מסקנות. במקרים שבהם המסמכים הרפואיים מצביעים על מגבלות תפקוד פיזיולוגיות או קוגניטיביות קיצוניות, האמורות לזכות ברמת גמלת סיעוד הגבוהה ביותר, יכול פקיד התביעות לאמץ הערכת תלות שנעשתה על בסיס מסמכים. במסלול מהיר לא נעשה ביקור בית לשם הערכת תלות בזולת לביצוע פעולות יומיום בסיסיות (ADL) או צורך בהשגחה.

ד. תביעות לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2011 עלה ב-2.1% לעומת שנת 2010 והגיע לכ-79.5 אלף (לוח 1). כך, נמשכת מגמת העלייה במספר התביעות מדי שנה המאפיינת את מרבית שנות העשור החולף. מספר התביעות הראשונות ב-2011 ירד בכ-0.7% בהשוואה ל-2010, אולם מספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר) עלה בכ-3.9%. שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות עלה מ-59.7% ב-2010 ל-60.8% ב-2011.

בשנת 2011 עלה שיעור התביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה ל-44.9%. שיעור התביעות שאושרו מקרב התביעות הראשונות עלה מ-51.6% ב-2010 ל-52.3% ב-2011, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו עלה אף הוא מ-39.1% ל-40.4% בין שתי השנים. שיעור "תביעות הסרק" (תביעות

מספר התביעות לגמלת סיעוד בשנת 2011 עלה ב-2.1% לעומת שנת 2010 והגיע לכ-79.5 אלף. מגמת העלייה במספר התביעות מדי שנה המאפיינת את מרבית שנות העשור החולף - נמשכת

לוח 1

תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2007-2011

שנה	תביעות	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות שאושרו*
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
2011	79,537	2.1	60.8	44.9

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

שבהן התקבל ציון 0-1 בחלק של ה-ADL (במבחן תלות) עלה בין השנים מ-41.5% ל-43.4%⁵ ושיעור המקבלים 2.5 נקודות - סף הניקוד לזכאות לגמלה - עלה מ-15.3% ב-2010 ל-15.6% ב-2011.⁶

ה. זכאים לגמלת סיעוד

1. כללי

לוח 2 מראה שמספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2011 ב-2.9% והגיע ל-145.5 אלף בממוצע חודשי. מספר הזכאים עלה מ-1991 עד 2011 ב-362% למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גידול גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה. הסבר אפשרי לכך עשוי להיות קשור בהגדלת שיעור המיצוי של הקצבה לנוכח עליית המודעות לה במהלך השנים. במהלך שנת 2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62, והוא יישאר בתוקפו עד סוף שנת 2016. גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. בשנת 2011, כמו בשנת 2010, 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-17.4% בשנים 2010 ו-2011 (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 2011 ב-2.9% והגיע ל-145.5 אלף בממוצע חודשי. מספר הזכאים עלה מ-1991 עד 2011 ב-362% למרות העלאת גיל הזכאות

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2007-2011

שנה	זכאי סיעוד*		קשישים בישראל**		שיעור כיסוי***
	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	
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	812.7	3.1	17.4
2011	145.5	2.9	837.1	3.0	17.4***

* 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 בגברים ומ-60 ל-62 בנשים. 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-2011 הוא אומדן.

2. מאפייני הזכאים

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2011 מעלה ש-7 מכל 10 זכאים הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים עלה במעט בהשוואה ל-2010. בחלוקה לפי גיל, יותר משליש הם בני 85 ויותר, וקרוב ל-2/3 (65.3%) בני 80 ויותר. בדומה לשנת 2010, גם בשנת 2011 הגידול העיקרי במספר הזכאים הוא בקרב בני 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-36.9% ל-38.6% בעוד שחלקם של בני 84 או פחות יורד בהתמדה.

7 מכל 10 זכאים הן נשים, ושיעורן היחסי בכלל הזכאים עלה במעט בהשוואה ל-2010. בחלוקה לפי גיל, יותר משליש הם בני 85 ויותר, וקרוב ל-2/3 (65.3%) בני 80 ויותר

5 יש לציין שבניתוח אחוז התיבועות 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.

6 נתון זה אינו כולל מקבלי 2.5 נקודות בזכות הצורך בהשגחה חלקית. שיעור סך כל מקבלי 2.5 נקודות במבחן תלות בהחלטת זכאות ראשונה בשנת 2011 היה 16.3%. השיעור המקביל בשנת 2010 היה 15.8%.

בתחום הרכב המשפחה נשמרה יציבות ב-2011 בהשוואה ל-2010: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם

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 המשפחה⁷ נשמרה יציבות ב-2011 בהשוואה ל-2010: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם, שניים מכל חמישה מתגוררים עם בן-זוג, ואחד מכל שבעה מתגורר עם מישהו אחר

לוח 3

זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2011

סך הכול	מספרים מוחלטים	אחוזים
	145,461	100.0
מין		
גברים	42,232	29.0
נשים	103,229	71.0
גיל		
עד 64*	1,165	0.8
65-69	5,521	3.8
70-74	15,860	10.9
75-79	27,864	19.2
80-84	38,847	26.7
+85	56,204	38.6
הרכב משפחה		
גרים בגפם	67,382	46.3
גרים עם בן זוג	57,942	39.8
גרים עם בניהם או עם אחרים	20,137	13.9
ותק בישראל		
ותיקים	109,259	75.1
עולים** - סך הכול	36,202	24.9
מזה: עלו אחרי 1999	4,475	3.1
רמת גמלה		
גמלה נמוכה (91%)	79,932	55.0
גמלה גבוהה (150%)	36,435	25.0
גמלה גבוהה מאוד (168%)	29,094	20.0
זכאים לתוספת 3 שעות	19,890	***54.6
זכאים לתוספת 4 שעות	11,981	***41.2

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.

** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

*** זכאים לתוספת שעות כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

7 בנתונים לשנת 2011 חל שינוי בהגדרות "מתגוררים עם בן זוג" ו"מתגוררים עם בניהם או עם אחרים": הגדרת מגורים עם בן זוג כוללת עתה גם את מי שמתגוררים עם בן זוג ועם אנשים נוספים. דמיון בין השנים 2010 ו-2011 נשמר גם לאחר תיקון נתוני 2010 לאור ההגדרות החדשות: 46.6% התגוררו בגפם; 40.1% גרו עם בן זוג ו-13.3% התגוררו עם בניהם או עם אחרים.

- בדרך כלל בן או בת. יציבות בין שתי השנים קיימת גם בנוגע לוותק בישראל: אחד מכל ארבעה זכאים עלה לישראל לאחר 1989, אחד מכל שמונה עולים עלה לאחר 1999.

עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים עולה מלוח 3 מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה ב-2011 בהשוואה ל-2010: משקלם של מקבלי גמלה בגובה 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (הרמה הנמוכה) ירד מ-55.6% ב-2010 ל-55.0% ב-2011; משקלם של מקבלים בגובה 150% (הרמה הגבוהה) עלה מ-24.9% ב-2010 ל-25.0% ב-2011; ומשקלם של מקבלים בגובה 168% (הרמה הגבוהה ביותר) עלה מ-19.5% ב-2010 ל-20.0% ב-2011.

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-13.7% ב-2007 עד 20.0% ב-2011. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. בהשוואה ל-2010 גדל מספר מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה ב-2011 ב-1.7%, ברמה הגבוהה - ב-3.8%, וברמה הגבוהה מאוד גדל מספרם ב-5.8% לעומת שנת 2010.

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-13.7% ב-2007 עד 20.0% ב-2011

במארס 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד. המספרים הממוצעים לחודש של מקבלי תוספת שעות בעבור העסקת מטפלים ישראלים בשתי רמות הגמלה גדלו ב-2011 לעומת 2010 - כ-1,500 ברמת הגמלה הגבוהה וכ-1,100 ברמת הגמלה הגבוהה מאוד זכאים לתוספת שעות.⁸

רמת גמלת הסיעוד שמקבלים הזכאים נקבעת לפי רמת התלות זולת לביצוע פעולות יומיום בסיסיות או הצורך שלהם בהשגחה כדי למנוע סכנה להם או לזולתם. תיבה 1 מציגה את דרך קביעת רמות התלות ודנה בהרכב הבעיות השכיח ברמות התלות, כפי שמאופייין באמצעות מבחן התלות. תיבה 2 מתמקדת בקשרים בין רמות התלות ובין רמות הגמלה, באתגרים העולים ממבנה רמות הגמלה הנוכחית ובהצעות לשינוי רמות הגמלה שנידונו במוסד לביטוח לאומי במהלך 2011, אך טרם הבשילו לכלל יישום.

תיבה 1

פרופילים שכיחים של מקבלי גמלת סיעוד

אוכלוסיית זכאי גמלת הסיעוד היא קבוצה הטרוגנית בכל הנוגע לאופי המגבלות הפיזיות או הקוגניטיביות/נפשיות שהקשישים לוקים בהם. ברמות תלות שונות - שמהן נגזרות רמות גמלות הסיעוד - אפשר לזהות מגוון רחב של פרופילים (הרכבי מאפיינים) שכיחים, או אופייניים יותר מאחרים לרמת תלות נתונה. ברמות התלות השונות אפשר למצוא מגוון רחב של פרופילים, שחלקם מופיעים אצל זכאים רבים¹. בתיבה זו נתמקד בדרך שונה להצגת שכיחות המגבלות ברמות התלות השונות, באמצעות הצגת ממוצע הציונים בכל סעיף במבחן התלות ברמות התלות השונות.

זיהוי פרופילים של זכאי גמלת סיעוד נחוץ כדי לזהות את הבעיות הנפוצות ברמות התלות שונות. התפלגות הפרופילים בתוך רמות תלות שונות ובין הרמות מציגה את תהליך ההידרדרות הפיזית, בעיקר, של זכאי גמלת סיעוד. המעבר מרמת תלות אחת לאחרת נובעת במקרים רבים מהידרדרות של בעיה קיימת בתחום מסוים או מהתוספות של מגבלה נוספת ברמה קלה בתחום אחר.

1 ראו הצגת הפרופיל השכיח בכל רמת תלות אצל רמסיס גרא, **מקבלי גמלת סיעוד** 2003, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים, מס' 193, יולי 2004, עמ' 19-20.

8 דיון בתוספת שעות ובהשפעתה האפשרית על שינוי בדפוסי העסקה של מטפלים ישראלים לעומת מטפלים זרים נידונו בסקירה השנתית של 2010, וההסבר בה יפה גם לסקירה הנוכחית.

לוח 1
מדרג הציונים במבחני תלות

מרכיב/קריטריון במבחן תלות	ניקוד/ציונים אפשריים
ADL	0-8.5 ¹ בקפיצות של 0.5
תנועה (ניידות בבית)	0; 0.5; 1
נפילות (ניידות בבית)	0; 0.5; 1
הלבשה	0; 0.5; 1
רחצה	0; 0.5; 1; 1.5
אכילה	0; 0.5; 1; 1.5
הפרשות	0; 0.5; 1; 2; 2.5; 3
השגחה	0; 2.5 (השגחה חלקית) ² ; 9 (השגחה מתמדת)
בודד	0; 0.5 (למקבלים 0-4 נקודות); 1 (לעיוורים בודדים בני 85 ויותר); 2 (למקבלים 4.5-9 נקודות)
סך הכול	0-11 בקפיצות של 0.5; סף מינימלי לגמלה: 2.5
1	לפי הנחיות אגף סיעוד, לא אמורים (אלא במקרים חריגים) לקבל ציון מרבי של 1 נקודה לתנועה וגם לנפילות.
2	מינואר 2012 הניקוד להשגחה חלקית הועלה מ-2.5 ל-4 נקודות.

גמלאות סיעוד ניתנות בהתאם לרמת התלות שמאובחנת במבחן תלות שנעשה לתובעים. ציון מבחן התלות מורכב משלושה חלקים: (1) מידת התלות של הנבדק בעילת ניידות בבית, הלבשה, רחצה, אכילה והפרשות²; (2) המידה שבה הזקן זקוק להשגחה³; (3) מגורים לבד. הציון במבחן התלות הוא הגבוה בין השניים⁴: ציון הערכת מידת התלות של הנבדק בזולת בפעולות היומיום⁵ (ADL) ומידת הצורך בהשגחה מתמדת/חלקית (בשל ירידה קוגניטיבית, מחלת נפש, או מחלות פיזיולוגיות מסוימות)⁶. לציון הגבוה מבין השניים מתווסף הניקוד, אם ניתן, עבור סטטוס "בודד".

אצל מרבית מקבלי גמלת סיעוד סדר פעולות היומיום הבסיסיות (ADL) שנפגעות ככל שהמצב הפיזי מחמיר הן רחצה, הלבשה, ניידות, הפרשות ואכילה. לכן אפשר לצפות כי בפרופילים השכיחים ובמשקלו של כל תחום פעילות נמצא ביטוי לכך ברמות התלות השונות וביניהן.

לוח 2 מציג את שכיחות המגבלות הפיזיות ואת עומקן באוכלוסיית הזכאים. ההתפלגויות בתחומי רחצה, הלבשה, ניידות (וכן נפילות), הפרשות ואכילה תואמות למדי את רצף הפעולות הנפגעות עם ההידרדרות במצבו הפיזי של הזכאי. כך, זכאים מעטים בלבד לא צברו נקודות בסעיפי רחצה והלבשה, 0.4%-1.0% בהתאמה, ואילו רובם המכריע צברו 1 נקודה או 1.5 נקודות (בסעיף רחצה) בסעיפים אלו - 72.3% ברחצה ו-90.2% בהלבשה. תמונה הפוכה אנו מוצאים בתחומי תנועה (ניידות ונפילות) ואכילה - רוב הזכאים לא צברו ניקוד או צברו ניקוד נמוך (0.5 נקודה): 88.0% בתנועה, 96.1% בנפילות ו-88.3% באכילה⁷. סעיף הפרשות הוא יוצא דופן במובן ששיעור גבוה למדי מבין הזכאים צברו בו ניקוד גבוה (2 נקודות או יותר) - 35.6%.

2 המוסד לביטוח לאומי, אגף סיעוד, **ביטוח סיעוד - תדריך לביצוע הערכה תפקודית**, ינואר 2012, עמ' 3.
3 שם, שם.
4 שם: 65.
5 שם: 31.
6 שם: 65, 70.
7 הנחיית אגף סיעוד היא לתת 0.5 נקודה בסעיף אכילה על צורך בחימום והגשת מזון ו/או נטילת תרופות. היכולת לחמם ולהגיש מזון נפגעת בשלב מוקדם יותר מהיכולת לאכול ולשתות באופן עצמאי.

לוח 2

התפלגות רמות מוגבלות בקרב זכאי גמלת סיעוד, דצמבר 2011*

קטגוריה	רמת מוגבלות	מספר מקרים	אחוז בתוך קטגוריית מוגבלות
רחצה	1.5	36,586	25.0
	1.0	69,163	47.3
	0.5	40,023	27.3
הלבשה	0.0	529	0.4
	1.0	132,054	90.2
	0.5	12,824	8.8
תנועה	0.0	1,423	1.0
	1.0	17,628	12.0
	0.5	48,698	33.3
נפילות	0.0	79,975	54.7
	1.0	5,732	3.9
	0.5	23,727	17.6
הפרשות**	0.0	114,842	78.5
	3.0	14,118	9.7
	2.5	16,764	11.5
אכילה	2.0	21,064	14.4
	1.5 ¹	3	0.0
	1.0	24,054	16.4
השגחה	0.5	26,949	18.4
	0.0	43,349	29.6
	1.5	5,427	3.7
בודד	1.0	11,724	8.0
	0.5	120,894	82.6
	0.0	8,256	5.7
השגחה	9.0 (מתמדת)	24,933	17.1
	2.5*** (חלקית)	3,709	2.5
	0.0 (אין השגחה)	117,659	80.4
השגחה	2.0	39,762	27.1
	1.0****	67	0.1
	0.5	42,802	29.3
	0.0	63,670	43.5

* לא נכללים זכאים שהפסיקו לקבל גמלת סיעוד במהלך החודש (נפטרו או עברו למוסד סיעודי או לאשפוז ממושך) וזכאים שגמלתם נקבעה ב"מסלול מהיר" (ר' סעיף ג' בפרק).

** בעבר היתה אפשרות לקבל 1.5 נקודות בסעיף הפרשות. מדובר במקרים מעטים שבהם לא נעשה מבחן תלות בשנים האחרונות.

*** כיוון שהנתונים בסקירה השנתית הזו נוגעים ל-2011, השגחה חלקית בתיבה זו שווה ל-2.5 נקודות בהערכת תלות.

**** ב-2011 הוחלט להגדיל את תוספת הניקוד ל"בודד" לעיוורים בודדים בני 85 ויותר מ-0.5 נקודות ל-1 נקודה.

אפיון פרופילים ברמות תלות עשוי להוות כלי לאבחון חריגים ובעיות בביצוע מבחני התלות (או ברישום תוצאותיהם). בתהליך ההידרדרות הפיזית הנפוץ, תפקודים בסיסיים כמו הלבשה ורחצה נפגעים לפני אכילה, הפרשות וניידות, ולכן איתור זקנים המאופיינים בפרופילים פחות שכיחים רפואית וסטטיסטית מסייע לבחון האם נפלו פגמים בדרך ביצוע מקצת מבחני התלות.

במספר רמות תלות נמצא כי מרבית הזכאים מאופיינים בפרופיל אחד שכיח ודומיננטי. למשל, 1,591 מתוך 2,209 (72%) שצברו 5 נקודות במבחן תלות אופיינו על-ידי קבלת 1 נקודה בסעיפי רחצה והלבשה, 0.5 נקודה בסעיפי ניידות ואכילה ו-2 נקודות בסעיף הפרשות. ברמות תלות אחרות נמצא כי הפרופיל השכיח ביותר אינו באמת שכיח, אלא מופיע פעמים רבות יותר לעומת הפרופילים האחרים. כך, מבין מקבלי 11 נקודות במבחן תלות, 783 מתוך 12,436 (6.3%) אופיינו על-ידי קבלת 9 נקודות בשל צורך בהשגחה מתמדת, 2 נקודות בהיותם "בודדים", 3 נקודות בסעיף הפרשה, 1.5 נקודות בסעיפי רחצה ואכילה ו-1 נקודה בסעיפי הלבשה וניידות. יש לציין כי כל מקבלי 11 נקודות תלות מוגדרים כ"בודדים" וזכאים להשגחה מתמדת, ללא קשר למגבלות הפיזיות מהן הם סובלים.

רוב רמות התלות אפשר למצוא כמה פרופילים שכיחים, כלומר שמספר המקרים בהם יותר מאלף, אך שום פרופיל אינו מהווה יותר ממחצית הפרופילים. דוגמה לכך הם מקבלי 3 נקודות

לוח 3

ציונים במרכיבי מבחן התלות לפי רמת התלות - ממוצע משקל סעיפי התלות בציון הסופי*

רמת תלות	מקרים	בודד	השגחה	הפרשות	אכילה	רחצה	הלבשה	נפילות	תנועה
2.5	34,478	0.25	0.06	0.15	0.42	0.70	0.91	0.06	0.01
3	21,962	0.33	0.15	0.29	0.47	0.81	0.94	0.07	0.03
3.5	10,088	0.28	0.07	0.65	0.50	0.84	0.97	0.12	0.13
4	6,469	0.23	0.07	0.92	0.51	0.93	0.98	0.12	0.31
4.5	4,259	0.31	0.06	1.13	0.52	0.98	0.98	0.17	0.40
5	2,209	0.00	0.06	1.91	0.52	0.99	0.99	0.08	0.50
5.5	1,098	0.07	0.07	2.14	0.54	1.15	0.99	0.14	0.55
6	5,267	0.00	0.06	2.34	0.56	1.31	1.00	0.18	0.62
6.5	10,065	1.16	0.06	1.78	0.58	1.20	0.99	0.26	0.52
7	8,852	1.46	0.05	2.12	0.58	1.13	0.99	0.14	0.57
7.5	5,482	1.66	0.06	2.24	0.62	1.20	1.00	0.19	0.59
8	4,239	1.74	0.07	2.43	0.67	1.31	1.00	0.22	0.64
8.5	2,399	1.96	0.05	2.56	0.63	1.39	1.00	0.23	0.72
9	15,282	0.36	7.38	1.84	0.73	1.24	0.92	0.15	0.48
9.5	1,056	2.00	0.08	2.80	1.03	1.49	1.00	0.28	0.89
10	600	2.00	0.09	2.95	1.37	1.50	1.00	0.22	0.96
10.5	60	2.00	0.13	2.93	1.39	1.49	1.00	0.76	0.93
11	12,436	2.00	8.99	1.42	0.68	1.13	0.87	0.15	0.33

* לא נכללים זכאים שהפסיקו לקבל גמלת סיעוד במהלך החודש (נפטרו או עברו למוסד סיעודי או לאשפוז ממושך) וזכאים שגמלתם נקבעה ב"מסלול מהיר" (ר' סעיף ג' בפרק).

במבחן תלות, שאצלם אפשר למצוא שלושה פרופילים שכיחים: על פי הפרופיל המאפיין 7,254 מתוך 21,962 מקרים (33.0%), הציון הורכב מ-1 נקודה בסעיפי רחצה והלבשה ומ-0.5 נקודה בסעיפי אכילה ו"בודד"; לפי הפרופיל השני - 3,753 מתוך 21,962 מקרים (17.1%) - הציון הורכב מ-1 נקודה בסעיפי רחצה והלבשה ו-0.5 נקודה בסעיפי אכילה והפרשות; ולפי הפרופיל השלישי, 3,046 מתוך 21,962 מקרים (13.9%), הציון הורכב מ-1 נקודה בסעיף הלבשה ו-0.5 נקודה בסעיפי רחצה, אכילה, הפרשות ו"בודד".

לוח 3 מציג את ממוצע הציון בכל אחד ממרכיבי מבחן התלות בכל אחת מרמות התלות. השיעורים ההתחלתיים (ברמת תלות 2.5) וקצב גידולם ברמות התלות הבאות מראים את דפוס ההידרדרות ביכולת לבצע את פעולות היומיום (ככל שהמוגבליות הפיזיות מתגברות) - פעולות ההלבשה והרחצה הן הראשונות להיפגע, והן מהוות נדבכים מרכזיים בציון התלות ברמות הנמוכות. לדוגמה, ברמת תלות 3.5 נקודות הציון הממוצע של מרכיבי הלבשה ורחצה הוא 0.97 ו-0.84 בהתאמה, לעומת ציונים ממוצעים של 0.94 ו-0.81 בקרב בעלי רמת תלות של 3 נקודות. דוגמה נוספת היא הגידול ההדרגתי בממוצע הציון הניתן לטיפול בהפרשות בין 2.5 נקודות ל-6 נקודות - מ-0.15 ל-2.34. אפשר לזהות, בעקבות השינוי בציונים, את התרחבות קשת המגבלות במעבר בין רמות תלות. כך, למשל, תחומי תנועה וטיפול בהפרשות הם זניחים ברמות התלות הנמוכות, וברמות התלות הגבוהות יותר ממוצע הציונים שלהם עולה ומהווה חלק ניכר בציון התלות. אפשר גם לראות עד כמה רמת התלות בציונים 6.5-7.5 מושפעת ממצב "בודד", שכן רמת התלות הפיזית של מקבלי ציונים 5.5-6 דומה, ואף גבוהה יותר. לבסוף, למרות שמגוון המאפיינים של התלות הפיזית בביצוע פעולות היומיום של מקבלי ציוני תלות 9 ו-11 הוא רחב ביותר, המרכיב העיקרי אצל זקנים אלה (רוב המקבלים 9 נקודות וכמעט כל מקבלי 11 נקודות) בהערכת התלות הוא הצורך בהשגחה.

תיבה 2 רמות תלות וגמלאות סיעוד

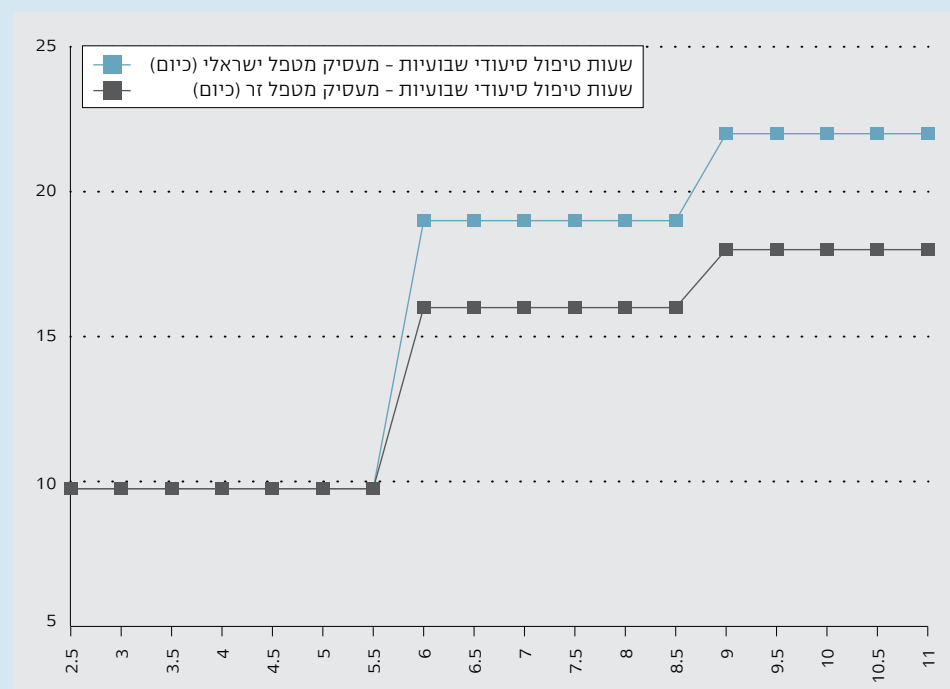
אחד הקריטריונים לקביעת זכאותו של אדם לגמלת סיעוד הוא היותו תלוי בזולת לביצוע פעולות יומיום בסיסיות (ADL): תנועה, הלבשה, רחצה, אכילה ושתיה וטיפול בהפרשות, או נזקקות להשגחה בשל הידרדרות קוגניטיבית, נפשית או פיזית. בכל אחד מהתחומים הללו ניתן ניקוד, ואנשים החיים בגפם זכאים לתוספת ניקוד. הניקוד בתחומים השונים מופיע בלוח 1 בתיבה 1.

מידת תלותו של אדם נקבעת באמצעות הערכת תלות. הציון בהערכת התלות נע בין 0 ל-11 במדרגות של 0.5 נקודה. ציון התלות הסופי הוא הגבוה מבין ציוני ה-ADL והצורך בהשגחה בתוספת הניקוד לבודד.¹ כדי להיות זכאי לגמלת סיעוד על התובע לקבל ניקוד של 2.5 נקודות לפחות. רמת הגמלה נקבעת בראש ובראשונה לפי מידת התלות של האדם, כמוצג בלוח 1.

1 באישורי הזכאות (פוליסות) הנשלחים לזכאים מצוין הניקוד המצטבר של שלושת מרכיבי הערכת התלות, חוץ מהזכאים להשגחה מתמדת (שביחס להם חישוב ציון התלות הוא כמתואר למעלה), דהיינו הניקוד המופיע באישור פוליסה יכול להגיע עד 20. על-פי החוק שיעור הגמלה נגזר ממידת התלות בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום-יום או מהנזקקות להשגחה. בפועל, אין משמעות לחיבור מצטבר של שלושת המרכיבים, שכן מעל 9 נקודות מתקיימת זכאות לרמת הגמלה הגבוהה ביותר, כיום.

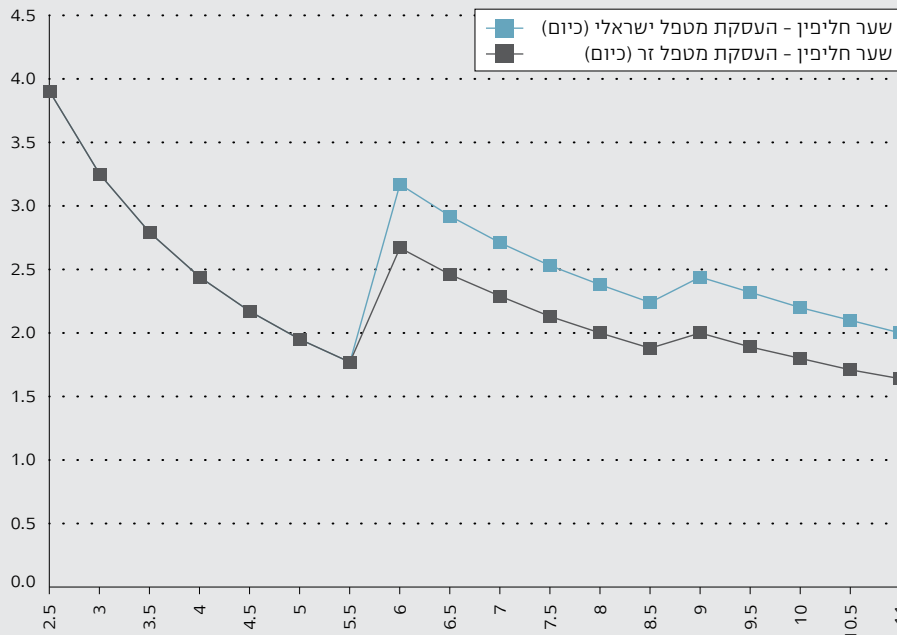
המבנה הנוכחי של גמלאות הסיעוד מבוסס על קשר חיובי חלש למדי בין מידת התלות של האדם לבין רמת הגמלה שהוא זכאי לה (תרשים 1). למבנה שכזה שלוש בעיות הכרוכות זו בזו: (1) שיעור כיסוי נמוך ביחס לצרכים ברמות התלות הגבוהות, המתבטא במספר שעות טיפול סיעודי שבועיות נמוך מן הנדרש. הפער בין שתי רמות הגמלה הגבוהות למשל מתבטא בתוספת של שתי שעות טיפול שבועיות, בלבד, ואילו בין הרמה הראשונה לרמת השנייה, התוספת היא של 9.25-6.25 שעות טיפול שבועיות; (2) מידת רגרסיביות רבה למדי - במרבית המקרים, אדם בעל תלות גבוהה בזולת מקבל פחות שעות טיפול לעומת צורכיו, בהשוואה למישהו פחות תלוי (תרשים 2). כך למשל מי שקיבלו בהערכת תלות 5.5 נקודות זכאים לאותה רמת גמלה כמו מי שקיבלו בהערכת תלות 2.5 נקודות; (3) אי-ליניאריות המתבטאת בקפיצה הגדולה בערך הגמלה במעבר מ-5.5 נקודות תלות ל-6 נקודות תלות.

תרשים 1
הקשר בין שעות טיפול סיעודי שבועיות ובין הציון בהערכת התלות



מבנה גמלאות זה נבנה בשני מהלכים עיקריים. בסוף שנות השמונים, עם הנהגת תוכנית ביטוח סיעוד כחלק מחוק הביטוח הלאומי, אומץ מבנה של שתי רמות גמלה. מ-2007 פוצלה רמת הגמלה הגבוהה יותר לשתי רמות. הגדרת גבולות הגמלאות מבחינת ניקוד התלות ושיעור הגמלאות לפי היקף השירותים שהן יכולות לספק השפיעו במהלך השנים עקב שלושה גורמים: הכרה בצרכים המשתנים של אוכלוסיית הזכאים, מגבלות תקציביות והחלטות עבר (למשל חוסר רצון להקטין את מספר שעות הטיפול הסיעודי השבועיות לבעלי ניקוד נמוך בהערכת התלות).

תרשים 2 "שער חליפין" – שעות טיפול סיעודי שבועיות לנקודת תלות



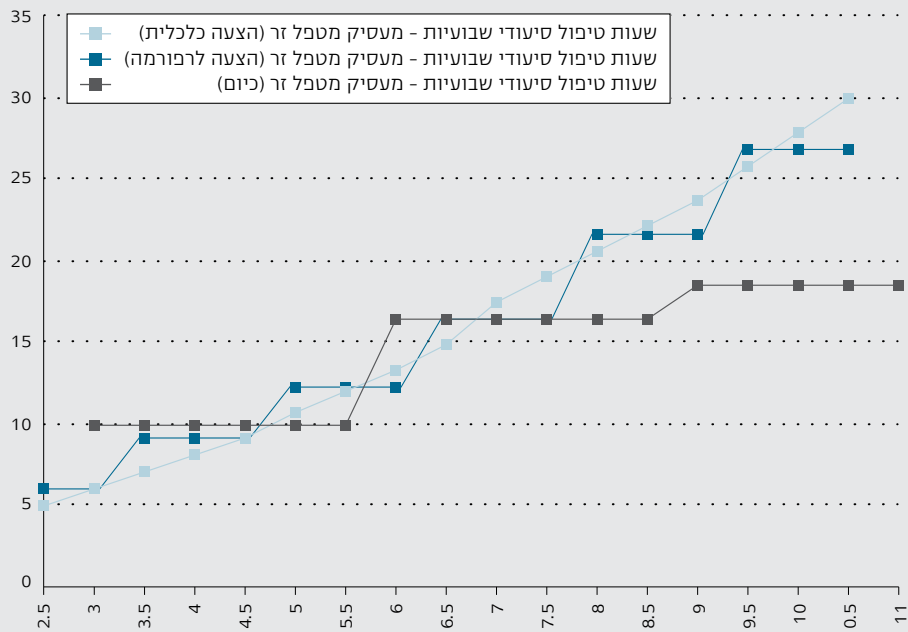
בשנים האחרונות גוברת ההכרה במוסד לביטוח לאומי כי ברמות התלות הגבוהות נחוץ להגדיל את מכסת שעות הטיפול הסיעודי השבועיות וכי הזכאים ברמות תלות נמוכות מאוד זוכים למספר שעות עודף בהשוואה לצורכיהם. כדי לא להגדיל את ההוצאה התקציבית במידה רבה, וכדי לשמור על האיתנות הפיננסית של ענף ביטוח סיעוד, יש להפחית במעט את מספר שעות הטיפול הסיעודי השבועיות לבעלי ניקוד נמוך בהערכת תלות. תרשימים 3 ו-4 מציגים שתי חלופות לשינוי רמות הגמלה בסיעוד: תרשים 3 מציג את החלופות למעסיקים של מטפלים זרים ותרשים 4 מציג את החלופות למעסיקים של מטפלים ישראליים.

ההצעה ה"כלכלית" גורסת כי כדי לחתור לחלוקה צודקת ככל האפשר של גמלאות סיעוד יש להעניק רמת גמלה שונה לכל רמת תלות ולהגדיל באופן יחסי את מספר השעות ככל שמצב התלות או הצורך בהשגחה גדלים. הצעת ה"רפורמה" נידונה בחודשים האחרונים בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר במטרה לקדם שינויים נחוצים בתוכנית ביטוח סיעוד. שתי החלופות שומרות על מסגרת ההוצאה הנוכחית לגמלאות סיעוד ושומרות על התמריץ להעסקת מטפלים ישראליים ברמות התלות הגבוהות, כפי שהדבר קיים גם כיום.

שתי החלופות מציגות חמישה שינויים לעומת מבנה רמות גמלאות הסיעוד כיום: (1) הגדלת רמות הגמלה במטרה להתמודד עם הבעיות העיקריות של מערכת גמלאות סיעוד הנוכחית. (2) העברת חלק מדמי הגמלאות מהרמות הנמוכות לרמות הגבוהות. (3) שינוי של דרך ניקוד הבודד ולתת תוספת אחידה של 1.5 נקודות (חוץ מתוספת 0.5 נקודה למקבלי 2 נקודות ADL, כפי שהדבר כיום, המאפשר להם זכאות לגמלה). (4) רצף הניקוד במבחני התלות ינוע מ-0 ל-10.5 (סך הזכאות

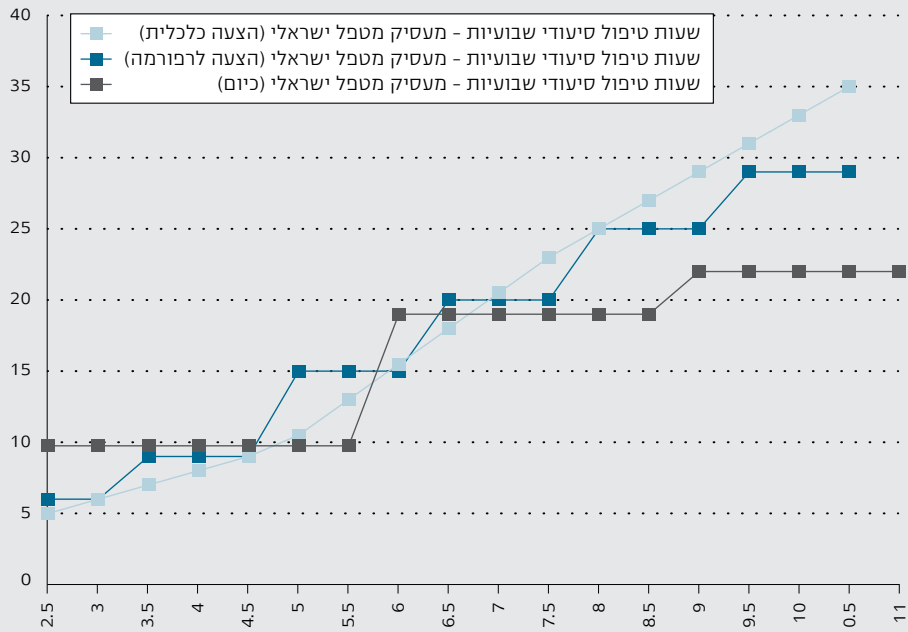
תרשים 3

חלופות של רמות גמלה למעסיקים של מטפלים ישראלים



תרשים 4

חלופות של רמות גמלה למעסיקים של מטפלים זרים



המינימלי לא משתנה). (5) בשתי החלופות התמריץ להעסקת מטפלים ישראלים מתחיל ברמת תלות נמוכה יותר מכיום (5.5 בהצעה ה"כלכלית" ו-5 בהצעת ה"רפורמה").

מתרשימים 3 ו-4 עולה כי שתי החלופות (הקו האדום והקו הירוק), בעיקר ה"כלכלית", עונות על שלוש הבעיות של מערכת גמלאות הסיעוד כיום. עיקרון מרכזי בהצעה ה"כלכלית" היא כי נשמר יחס חליפין פרוגרסיבי לאורך כל רמות התלות בין רמת התלות ובין מספר שעות הסיעוד: מספר שעות הטיפול הסיעודי השבועיות לכל נקודת תלות עולה בהדרגה מ-2 ב-2.5 נקודות ל-3.33 ב-10.5 נקודות בתרשים 3 ועולה בהדרגה מ-2 ב-2.5 נקודות ל-2.76 ב-10.5 נקודות בתרשים 4. במערכת גמלאות הסיעוד כיום, יחס החליפין הוא גררסיבי ויורד מ-3.9 שעות טיפול סיעודי שבועיות לנקודת תלות ב-2.5 נקודות, ל-2 ול-1.64 שעות טיפול סיעודי שבועיות לנקודת תלות ב-11 נקודות למעסיק מטפל ישראלי ולמעסיק מטפל זר, בהתאמה (מ-6 נקודות תלות, ניתנות במסגרת גמלת סיעוד תוספת שיעור בעבור העסקת מטפל ישראלי בלבד). ההצעה ה"כלכלית" גם עשויה להביא למיתון מסוים של הלחצים הקיימים כיום בנקודת הסף לכניסה למערכת הגמלאות ובמעברים בין רמות הגמלה - ריבוי הזכאים מעל הסף לעומת מיעוט הזכאים מתחת לסף.

ההצעה ה"כלכלית" עשויה לטמון בחובה בעיה שהצעת ה"רפורמה" נועדה להתגבר עליה. ידוע כי בהערכת התלות קיים לצד המדדים האובייקטיביים וההנחיות המפורטות למעריכים/ות גם מרכיב של שיקול דעת. המבנה הקיים של גמלאות סיעוד מאפשר הפעלת שיקול דעת כאשר לטווח של כמה ציונים ניתנת גמלה זהה. בהצעה ה"כלכלית" עלול להיות מופעל לחץ על המעריכים/ות שעלול להביא לסחף כלפי מעלה או כלפי מטה של הציונים. הצעת ה"רפורמה" מגדילה את מספר רמות הגמלה מ-3 ל-6 (באופן גס, כל רמת גמלה כיום מפוצלת לשתי רמות), כאשר כל רמה מורכבת משלושה ציונים סמוכים (חוץ מהרמה הנמוכה, המורכבת משני ציונים) - כך מוצעת פשרה בין היתרונות והמטרות שמבקשת ההצעה ה"כלכלית" לקדם לעומת מגבלות יישום הלכה למעשה של ביטוח הסיעוד בחוק הביטוח הלאומי.

3. גמלה בכסף - התוכנית הניסיונית

בסוף 2011 ניתנה לזכאים לגמלת סיעוד ביישובים השייכים לתשעה סניפים של המוסד לביטוח לאומי אפשרות לבחור בגמלה בכסף. בדצמבר 2011 קיבלו 1,177 זכאים גמלת סיעוד בכסף במסגרת הסדר זה, ובדצמבר 2010 - קיבלו אותה 908 זכאים. הגידול נובע מהוספת שני אזורים לתוכנית (גידול של 135 מקבלים) ומגידול במספר המקבלים באזורים (של 134). לוח 4 מציג את התמורות במספר מקבלי גמלה בכסף ב-2011.

בכל הסניפים שהשתתפו בניסוי בסוף 2010, חוץ מסניף אשקלון, גדל מספר הבוחרים בגמלה בכסף בסוף 2011 לעומת סוף 2010. שיעורי הגידול היו גבוהים יותר בסניפים שהצטרפו לתוכנית במאי 2010 לעומת אלו שהחלו בה במארכ 2008. שיעורי הגידול הנמוכים יותר בסניפים הוותיקים יותר בתוכנית מצביעים על כך כי לאורך זמן אפשר לצפות להתייצבות בשיעור מספר הבוחרים בגמלה בכסף מכלל הזכאים הפוטנציאליים באזור.

אפשר להצביע על פערים בשיעורי המיצוע של גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית לפי מועד ההצטרפות אליה. בארבעת הסניפים שהצטרפו במארכ 2008 (אשקלון, בני ברק נהריה ורמת גן), הגיע שיעור הבוחרים בגמלה זו בדצמבר 2011 ל-8.0% לעומת 8.1% בסוף 2010. מספר המקבלים גדל בסוף 2011 ב-26 לעומת מספרם בסוף 2010, אך חלקם בכלל הזכאים הפוטנציאליים ירד מעט.

לוח 4
תקבלי גמלת סיעוד ונסף, דצמבר 2011 לעומת דצמבר 2010

שניני מספר מקבלי גמלה בנסף ב-2011 ב-%	מספר מקבלי גמלה בנסף, דצמבר 2010	כ-1% מפינוציאל הזמאים	שניני מספר מקבלי גמלה בנסף, דצמבר 2011	כ-1% מפינוציאל הזמאים	שניני מספר מקבלי גמלה בנסף, דצמבר 2010	שניני ב-2%	פוטנציאל זמאים בדצמבר 2010	פוטנציאל זמאים בדצמבר 2011	נוסף לתזונה הניסיונית	סניף
38.6	57	2.6	79	3.4	470	5.6	2,174	2,296	מאי 2010	אשדוד
-2.7	149	8.3	145	7.8	145	2.9	1,802	1,854	מארס 2008	אשקלון
13.3	45	4.8	51	5.1	51	6.6	943	1,005	מארס 2008	בני ברק
-	-	-	81	2.2	81	-	-	3,693	יוני 2011	חולון
15.2	33	2.2	38	2.5	38	-1.5	1,514	1,491	מאי 2010	טבריה
56.3	144	2.6	225	3.7	225	7.3	5,596	6,006	מאי 2010	ירושלים
13.3	30	2.3	34	2.2	34	14.8	1,319	1,514	מארס 2008	נהריה
-	-	-	54	1.4	54	-	-	3,801	יוני 2011	נתניה
4.4	450	10.7	470	10.7	470	4.0	4,222	4,390	מארס 2008	רמת גן

בשלושת הסניפים שהצטרפו לתוכנית במאי 2010 (אשדוד, טבריה וירושלים) הגיע שיעור הבוחרים בגמלה בכסף בדצמבר 2011 ל-3.5% לעומת 2.5% בדצמבר 2010, ומספרם גדל ב-108. בשני הסניפים שהצטרפו לתוכנית ביוני 2011, 1.8% מהזכאים, שהם 135 אישה ואיש, בחרו בגמלה זו בפרק זמן של כ-7 חודשים.

יש להדגיש כי בגלל נקודות ההתחלה השונות של התוכנית הניסיונית בסניפים השונים ובגלל פרק הזמן השונה ביניהם, שיעור המימצי הכולל - דהיינו חלקם של הבוחרים בגמלה כספית בנקודת זמן כלשהי מבין כלל הזכאים הפוטנציאליים - הוא חסר משמעות.

עם זאת, בין הסניפים שצורפו לתוכנית באותה נקודת זמן אפשר להבחין בהבדלים בשיעורי הבחירה בגמלה בכסף. סיבות אפשריות להבדלים הן זמינותם של מטפלים זרים (כמעט כל הזכאים המקבלים גמלה כספית מעסיקים מטפלים לא-ישראלים), בעיקר בין אזור מרכז הארץ ובין אזורי הפריפריה, וכן הבדלים תרבותיים וסוציו-אקונומיים בין אזורים ובין יישובים באותם אזורים בנכונות להעסיק מטפלים זרים או ביכולת הכלכלית להעסיקם.

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. באוגוסט 2011 פעלו 112 ספקי שירותי סיעוד: 46 מלכ"רים ו-66 חברות פרטיות. לוח 5 שלהלן מתאר את התפלגות מספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש אוגוסט 2011 לפי סוג נותן השירותים. בסך הכול סיפקו נותני השירותים באוגוסט 2011 כ-7.75 מיליון שעות טיפול אישי בבתיהם של הזכאים לגמלת סיעוד. כ-5.6 מיליון שעות סיפקו ארגונים פרטיים (72.2%), וכ-2.15 מיליון שעות סיפקו ארגוני מטפלות (27.8%).

לוח 6 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2011 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 (97.8%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2011 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר, 7.2% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 21.2% קיבלו מוצרי ספיגה

הרוב המכריע (97.8%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2011 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. 68.5% מהם קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים

לוח 5

מספר שעות טיפול אישי שסופקו לפי סוג נותן השירותים, אוגוסט 2011

סוג נותן השירותים	מספרים (אלפים)	אחוזים
סך הכול	7,747	100.0
ארגון פרטי	5,591	72.2
מלכ"ר	2,156	27.8

לוח 6

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג שירות, דצמבר 2011

אחוז המקבלים את השירות		מספר המקבלים	סוג השירות
כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
-	-	207,068	סך הכול*
68.5	97.8	145,744	טיפול אישי בבית
6.2	7.2	10,710	טיפול אישי במרכז יום
0.3	21.2	31,647	מוצרי ספיגה
0.4	12.4	18,431	משדר מצוקה
1.5	0.4	545	שירותי מכבסה

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך, סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר מקבלי הגמלה בדצמבר 2011 - 149,072.

ו-12.4% קיבלו משדר מצוקה. 68.5% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 6.2% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

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 2011 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד לפי חוק הביטוח הלאומי הגיע לכ-4.2 מיליארד ש"ח (במחירי 2011): כ-4 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות (לוח 7). סכום של 94.1 מיליון ש"ח

לוח 7

סך כל התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר
2007	3,527.1	3,306.6	81.2	41.0	95.7	2.6
2008	3,622.3	3,424.7	86.8	22.7	85.5	2.5
2009	3,908.6	3,627.8	86.1	23.2	83.8	87.7
2010	4,134.2	3,908.5	88.1	44.3	88.9	3.5
2011	4,212.9	3,996.0	90.1	30.4	94.1	2.4

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

הועבר למשרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. כמו כן הועבר סכום של 90.1 מיליון ש"ח למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, לקופות החולים ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

בשנת 2011 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד בכ-1.9% במחירים קבועים (מחירי 2011). תשלומי הגמלאות גדלו בכ-2.2% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים ירדה בשנת 2011 בשיעור של 0.6%.

בשנת 2011 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד בכ-1.9% במחירים קבועים. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים ירדה בשנת 2011 בשיעור של 0.6%

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 הפיסקלית בארץ. השינויים בקצבאות הילדים נסבו בין היתר בסכומן ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצבאות.

ב-2011 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2010, משתי סיבות:

1. הקצבה עודכנה ב-2.4% בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה.
2. באפריל 2011, הקצבה לילד שני עלתה ב-57 ש"ח לעומת השנה שחלפה - כשלב שלישי 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.

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). ההוצאה הנוספת לתוכנית ב-2010 היתה כ-700 מיליון ש"ח. העלות המצטברת הגיעה ב-2012 לכ-1,500 מיליון ש"ח.

לוח 1

גובה קצבאות הילדים לפי חוק ההסדרים, 2009-2011*

מקום הילד	יוני 2009	לאחר שלב א' 7/2009 עד 6/2010	שלב ב' 7/2010 עד 3/2011	שלב ג' 4/2011 עד 3/2012	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	

* לא נעשו שינויים בקצבאות המשולמות בעבור הילד הראשון והילד שמעל לרביעי.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי קצבאות הילדים

העלות המצטברת תגיע ל-1,500 מיליון ש"ח משנת 2012

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-2011 קיבלו מענק לימודים כ-147 אלף ילדים. עלות המענק ב-2011 הסתכמה בכ-181 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. הקצבה הועלתה מ-116 ש"ח בחודש לילד אחד בינואר 2010 ל-118 ש"ח בחודש בינואר 2011 - כלומר שמרה על ערכה במונחים ריאליים. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003. בשנת 2011 שולמה קצבה זו לכ-25 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-55 מיליון ש"ח, לעומת 57 מיליון ש"ח ב-2010.

הפריון הכולל בשני העשורים האחרונים

מחקר שנעשה בשנת 2009 בידי מינהל מחקר של המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם חטיבת המחקר של בנק ישראל בדק בין היתר את שינויי הפריון הכולל עד 2007'. הפריון הכולל, בשנה נתונה, מוגדר כמספר הילדים הממוצע הצפוי לאשה במהלך חייה אילו דפוסי הפריון שלה היו זהים לאלה של כל הנשים בגיל הפריון באותה שנה.

המחקר בחן את השינויים בילודה בשני העשורים האחרונים, בקבוצות אוכלוסייה שונות - יהודים לא חרדים, יהודים חרדים וערבים. נמצא שבקרב היהודים הלא חרדים היתה מגמת עלייה בפריון הכולל שהתחזקה ב-5 שנים האחרונות, בניגוד למגמת הירידה שהיתה אצל החרדים והערבים, כאשר בקרב הערבים הירידה היתה חדה יותר.

תיבה זו מציגה את הנתונים על סמך בסיסי הנתונים החדשים, כולל השנים 2008-2010.

הפריון הכולל של כלל הנשים בגיל הפריון (בנות 15-40) עלה ברציפות משנת 2006, מ-2.6 ילדים בממוצע לאשה ב-2005 ל-2.74 ב-2010 - סך הכול עלייה של 5.4%. עלייה זו מורכבת מעלייה של כ-8% בפריון של היהודיות הלא חרדיות וירידה של כ-6% בפריון של החרדיות ושל הערביות.

הפריון הכולל אצל הלא חרדיות היה בשנים 2005-2009 במגמת ירידה עם תנודות - מ-2.18 ילדים בממוצע לאשה ל-2.05. לאחר שנת 2005, היתה עלייה רצופה והפריון הכולל הגיע ל-2.21 ב-2010 - גבוה קצת יותר מהפריון שהיה לנשים אלה בתחילת שנות ה-90.

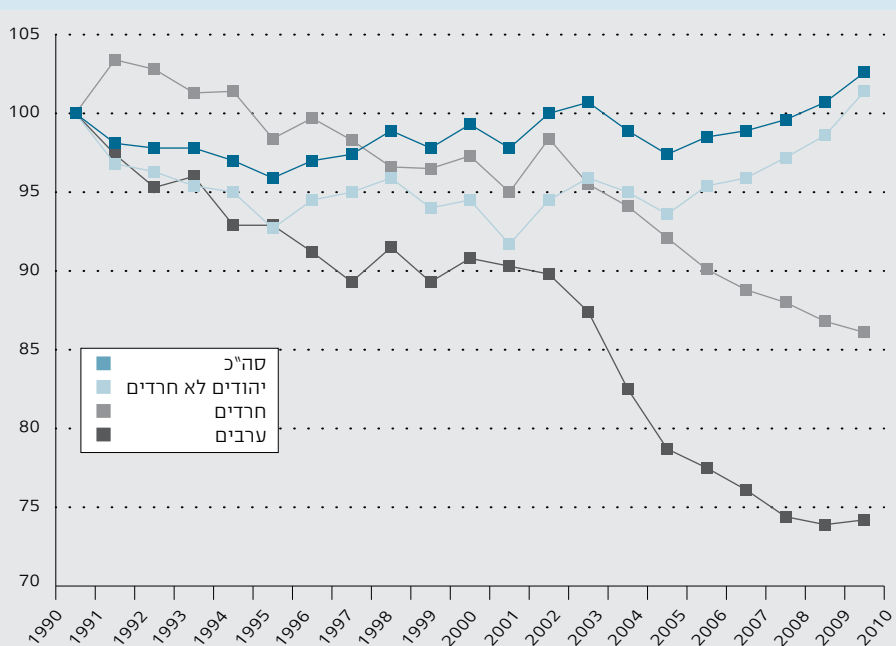
הפריון הכולל של החרדיות היה במגמת ירידה, מתחילת שני העשורים האחרונים. בתקופה המוקדמת היו כמה תנודות אך משנת 2003 היתה ירידה רצופה בילודה. מספר הילדים הממוצע לאשה חרדית, הגיע ל-7.3 בתחילת שנות ה-90, צנח לכ-6 ילדים בשנת 2010. בין תחילת שנות ה-90 עד שנת 2003 היתה תנודתיות מסוימת בפריון הנשים החרדיות סביב כ-7 ילדים, ובשני העשורים האחרונים הפריון הכולל של אוכלוסייה זו ירד בכ-14%.

הפריון הכולל של נשים ערביות ירד ביותר מ-25% בשני העשורים האחרונים - מ-4.2 ילדים ממוצע לאשה בשנת 1990 ל-3.1 ב-2010. בניגוד לשתי האוכלוסיות הקודמות שהוצגו, מגמת הירידה בפריון של הנשים הערביות היתה רציפה ועקבית בתקופה המוצגת.

1 השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה, אסתר טולידנו, נועם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב, מחקר לדיון מס' 101, 2009.

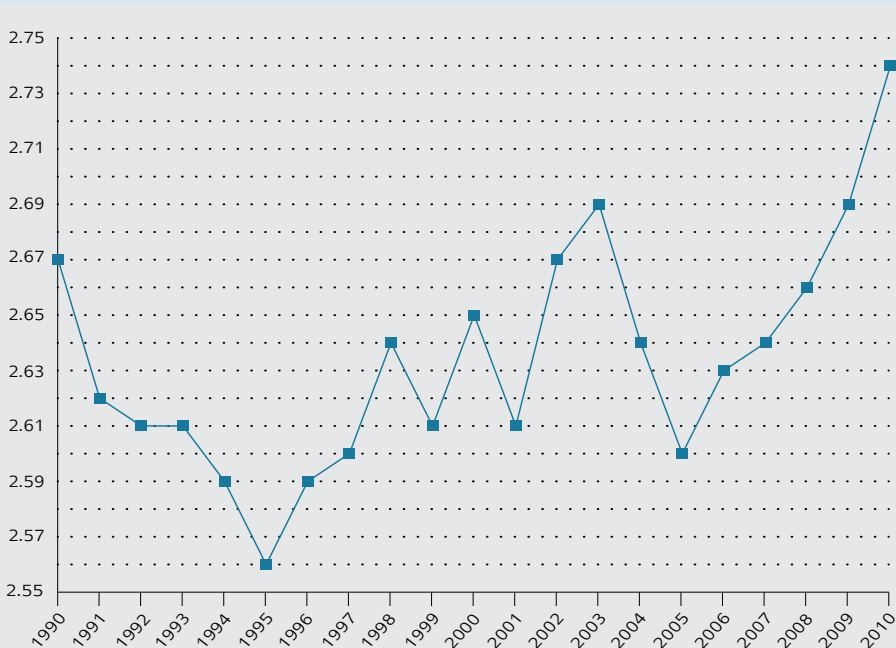
תרשים 1

מדד הפרייון (בסיס 1990), לפי קבוצות אוכלוסייה, 1990-2010

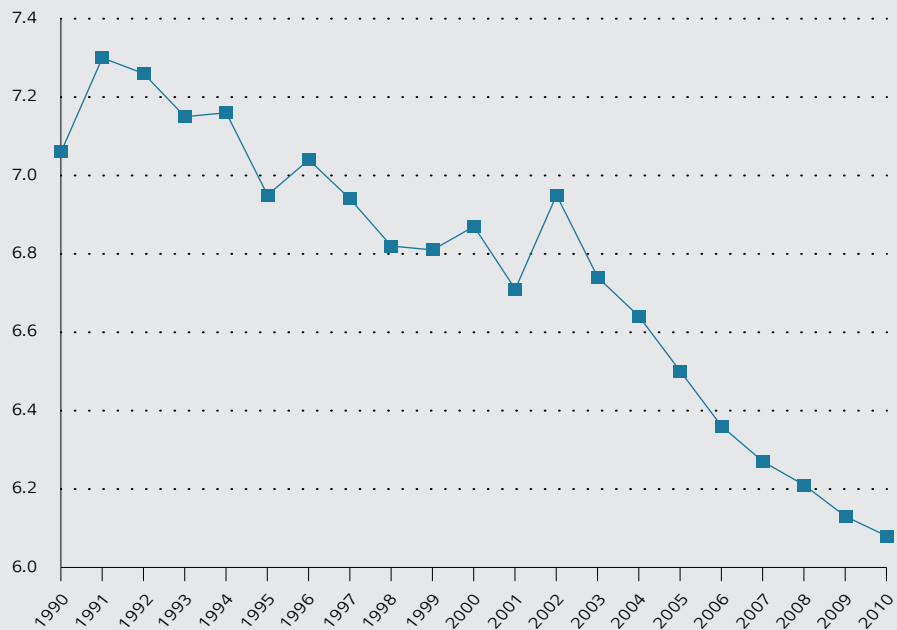


תרשים 2

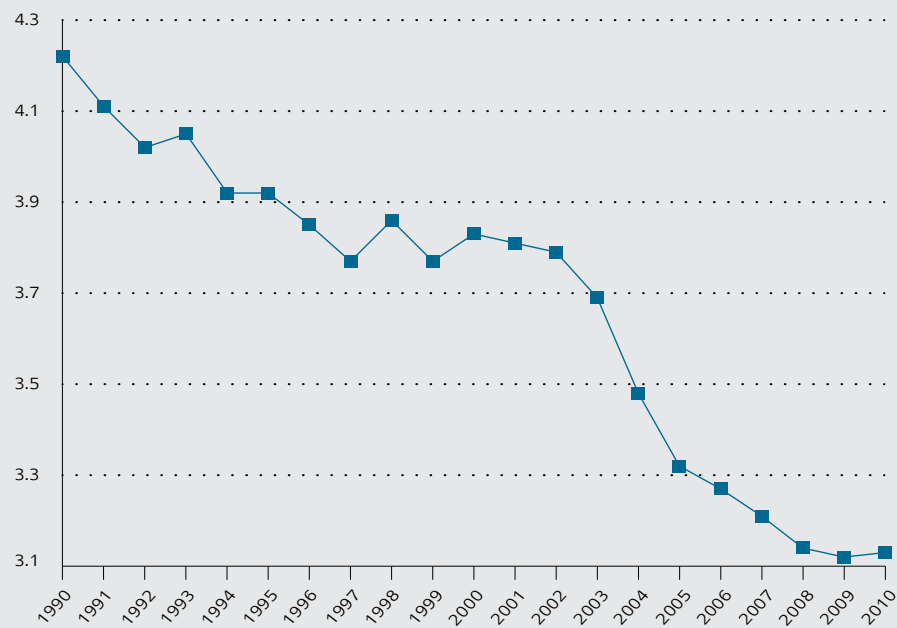
הפרייון הכולל באוכלוסיית הלא חרדית, 1990-2010



תרשים 3
הפריון הכולל באוכלוסיית החרדית, 2010–1990



תרשים 4
הפריון הכולל באוכלוסיית הערבית, 2010–1990



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.

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2011-2007

שנה	סך הכול	מספר הילדים במשפחה					
		1	2	3	4	5	6+
מספרים (אלפים)							
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
2011	1,048.7	331.5	322.3	214.2	93.2	42.2	45.2
אחוזים							
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
2011	100.0	31.6	30.7	20.4	8.9	4.0	4.3

לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2011-2007

שנה	סך כל הילדים	מקומו של הילד במשפחה					
		ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי ושישי ואילך	
מספרים (אלפים)							
2007	2,333.1	980.6	658.9	355.8	167.4	82.9	87.5
2008	2,372.5	994.8	671.8	364.4	170.0	83.8	87.8
2009	2,417.0	1,012.0	685.3	373.5	172.9	84.6	88.4
2010	2,466.0	1,030.0	700.2	383.8	176.5	85.9	89.1
2011	2,519.1	1,048.7	717.1	394.8	180.6	87.4	90.4
אחוזים							
2007	100.0	42.0	28.2	15.3	7.2	3.6	3.7
2008	100.0	41.9	28.3	15.4	7.2	3.5	3.7
2009	100.0	41.9	28.4	15.5	7.2	3.5	3.7
2010	100.0	41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	3.6
2011	100.0	41.7	28.5	15.7	7.2	3.4	3.6

בשנת 2011 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2010. מספר הילדים ששולמו בעבורם קצבאות הגיע ב-2011 לכ-2.5 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-2.2% מהשנה הקודמת, לעומת כ-2% בין 2009 ל-2010. מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.5% לעומת 2010 והגיע לכ-332 אלף. מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור שני ילדים ויותר גדל ב-1.8% לעומת 2010. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים ועם ארבעה ילדים, לעומת משפחות אחרות.

בשנת 2011 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2010

2. "הילדים החדשים"

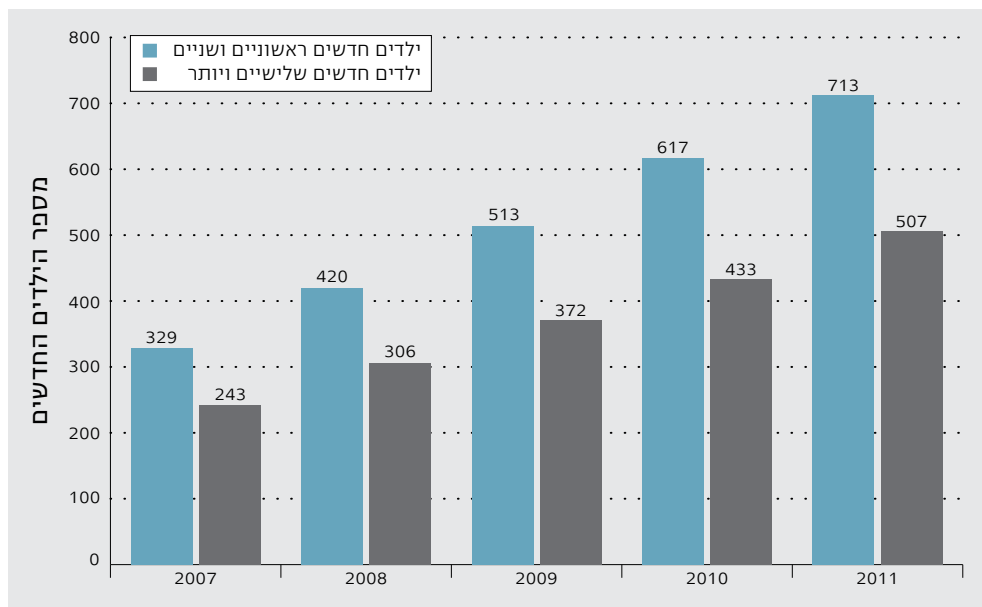
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה¹. מדיניות זו הובילה מטבעה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2011 לכ-1.2 מיליון - 48% 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-507 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך והם למעשה הילדים שנפגעו בעבר בעקבות השוואת רמת הקצבה לכל הילדים ושעימם מיטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים.

תרשים 1 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2007 עד 2011. בשנת 2011 הגיע מספרם הכולל לכ-1.2 מיליון ילדים.

תרשים 1

המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה (אלפים), 2007-2011



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, 165 ש"ח ב-2010, ו-169 ש"ח ב-2011.

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 זיקנה 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% מ"הסכום הבסיסי"² (1,468 ש"ח ב-2011) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (816 ש"ח).

ב-2011 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-83 אלף משפחות, כ-61 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם לכ-147 אלף ילדים לעומת 157 אלף בשנת 2010, וזו ירידה של כ-6% בין שתי השנים. כ-58% (כ-86 אלף ילדים) מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, קיבלו את המענק המוגדל.

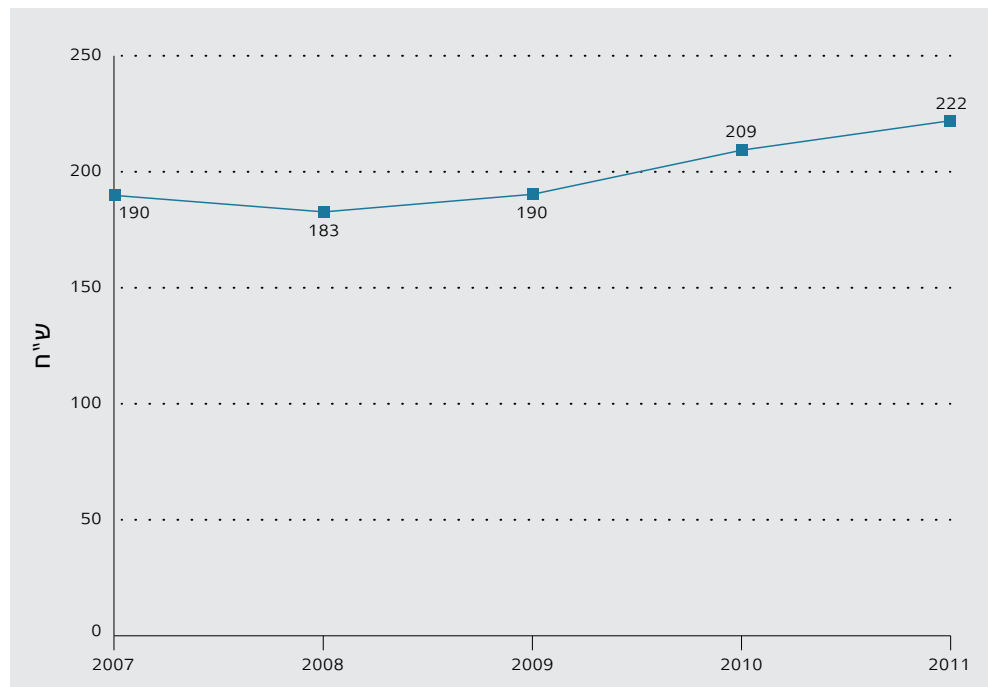
ג. תשלומים

1. רמת קצבת ילדים

מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. בהתאם לכך בין 2010 ל-2011 עלו קצבאות הילדים כדלקמן: לילד הראשון - מ-165

תרשים 2

קצבה חודשית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011



ש"ח ל-169 ש"ח ולילד השני מ-195 ש"ח ל-252 ש"ח. רמות קצבאות הילד שלישי ואילך נשארו כפי שהיו בערכים נומינליים.

בתרשים 2 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2007-2011³. בשנת 2011 הקצבה הממוצעת לילד עלתה בכ-6.1% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010.

לוח 4 מציג את התפתחות קצבת הילדים בחמש השנים האחרונות בנוגע 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

לוח 4

קצבת ילדים לפי מקום הילד במשפחה וקצבה למשפחה לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2007

מועד	1	2	3	4	5	תוספת לכל ילד נוסף
שנת 2007						
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
ינואר 2011						
לילד	169	195	284	446	375	375
למשפחה	169	364	648	1,094	1,469	375
אפריל 2011						
לילד	169	252	284	446	375	375
למשפחה	169	421	705	1,151	1,526	375

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

לילד לעלות בשיעור קטן של 1.3%, בשנת 2010 היא הוסיפה לעלות בכ-1.1%, ובשנת 2011 ירדה בכ-1% לעומת שנת 2010.

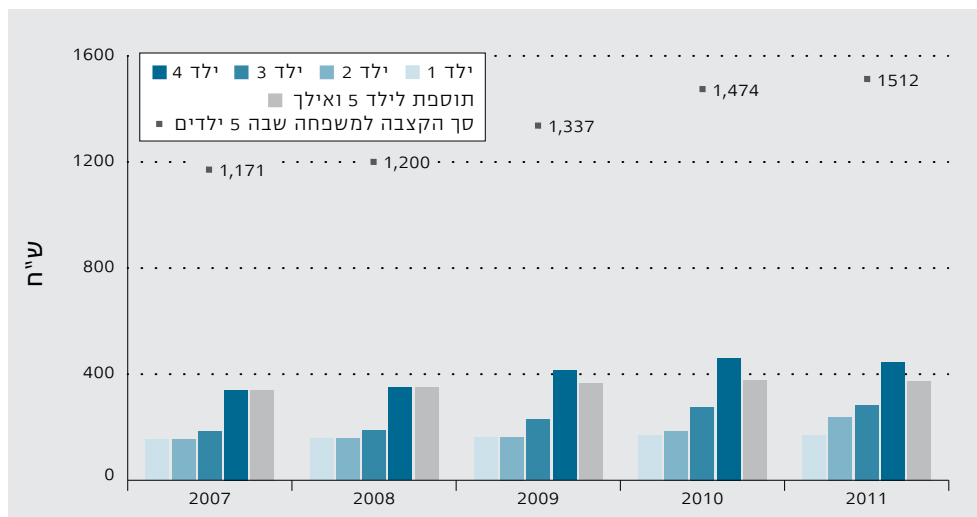
ב-2011 הקצבה הממוצעת למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-9% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010, זאת בנוסף לגידולה בשנת 2010 לעומת 2009 (גידול ריאלי של כ-11%) וב-2009 לעומת 2008 (גידול ריאלי של כ-13%). כזכור, ב-2009 נכנס לתוקפו התיקון בחוק ההסדרים שלפיו הוגדלה קצבת הילדים לילד השלישי והרביעי.

תרשים 3 שלהלן מתאר את השפעתו של התיקון בחוק ההסדרים החל בשנת 2009 ומדגיש את העובדה כי הקצבאות לילדים השלישיים ואילך גדלו מחדש. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה עם 5 ילדים גדלה ב-2009 בכ-7.8% במונחים ריאליים והוסיפה לגדול ב-7.4% בשנת 2010 וב-1.7% בשנת 2011. בשנת 2011 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,512 ש"ח לחודש. עם זאת, בהשוואה לרמתה ב-2002, הקצבה נמוכה ריאלית ב-3.6%.

הקצבאות לילדים השלישיים ואילך גדלו מחדש. עם זאת, בהשוואה לרמתה ב-2002, הקצבה נמוכה ריאלית ב-3.6%

תרשים 3

סכומי הקצבאות לילדים שנולדו לפני 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2011), 2011-2007



(2) היקף התשלומים

מנתוני לוח 5 עולה כי בשנת 2011 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-8.4% לעומת 2010. עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה ומהגדלת גובה הקצבה לילדים השניים, 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 מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי הוסיף לעלות מכ-10.7% בשנת 2010 לכ-11.2% בשנת 2011. יש לציין ששנת 2010 היתה השנה הראשונה בעשור האחרון שהתשלומים לקצבאות ילדים עלו בה לעומת השנה הקודמת (לוח 5).

לוח 5

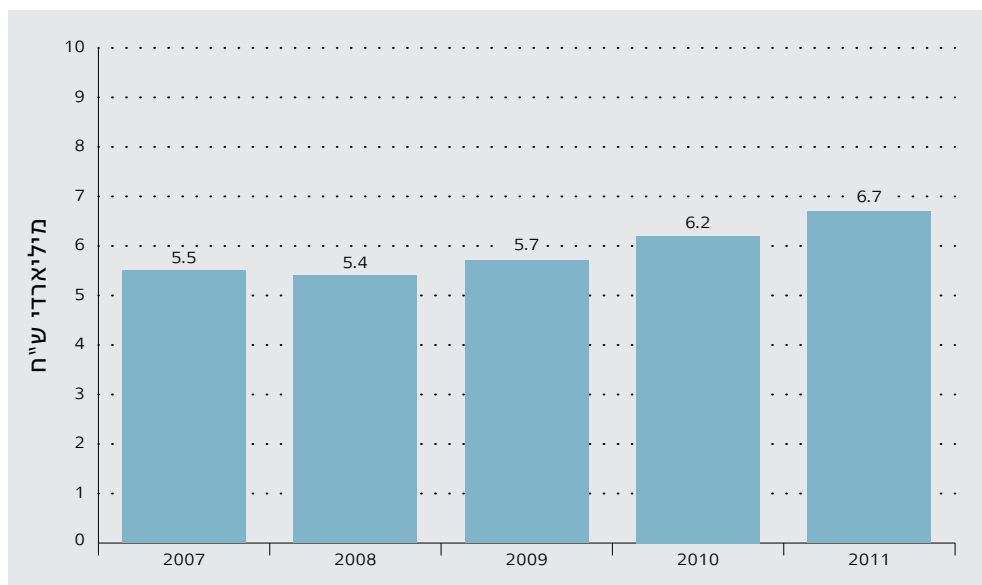
התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2011	מחירים שוטפים	מחירי 2011	מחירים שוטפים	מחירי 2011	מחירים שוטפים	
180.4	157.1	5491.4	4,783.3	5671.7	4,940.5	2007
181.7	165.5	5374.6	4,896.7	5556.2	5,062.2	2008
182.1	171.4	5700.3	5,365.9	5882.5	5,537.3	2009
186.2	180.0	6191.0	5,984.5	6377.2	6,164.5	2010
181.0	181.0	6,711.0	6,711.0	6,892.0	6,892.0	2011

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2007-2011 במחירים קבועים. בשנת 2011 סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה כ-6.9 מיליארד ש"ח ועלה בכ-8.1% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010.

תרשים 4

תשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011



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 בלידת 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 אחד האמצעים להזרמת תקציב לבתי החולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

הוצאות הסעה לבית חולים - המוסד לביטוח לאומי משתתף 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 חוזרת 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 שנולד 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-2011 שולמו מענקי לידה ל-163 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) - ירידה של 2.2% לעומת שנת 2010. במקביל מספר הנשים בגיל הפרייון (גיל 15 עד 44) עלה ב-1.9%. יוצא אפוא שמספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפרייון ירד מכ-95 לידות ב-2010 לכ-91 ב-2011.

ב-2011 שולמו מענקי לידה ל-163 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) - ירידה של 2.2% לעומת שנת 2010

לוח 1

לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2007-2011

שנה	סה"כ	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
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
2011	100.0	29.6	27.4	19.7	23.3

כ-46,100 מהלידות ב-2011 היו לידות ראשונות, כ-42,700 היו לידות שניות וכ-74,000 היו שלישיות ויותר, כמוצג בלוח 2. כ-3,900 היו לידות תאומים וכ-80 היו לידות שלישיות ויותר. בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2011, 2,718 מענקים היו בעבור לידות פגים, כ-40 פגים יותר משנת 2010.

ב-2011 קיבלו דמי לידה כ-106 אלף נשים לעומת כ-103 אלף נשים ב-2010 - עלייה של 2.3%
 לעומת כ-103 אלף נשים ב-2010 - עלייה של 2.3%

ב-2011 קיבלו דמי לידה כ-106 אלף נשים לעומת כ-103 אלף נשים ב-2010 - עלייה של 2.3%. באותם שנים מספר הנשים בגיל הפריין השייכות לכוח העבודה עלה ב-2.2%. כלומר, מספר הנשים שקיבלו דמי לידה על כל 1,000 נשים בכוח העבודה נשאר זהה בשנת 2011 ובשנת 2010 - 75 נשים. שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה הגיע ב-2011 לכ-65% מהנשים שקיבלו מענק לידה. זוהי עלייה ניכרת לעומת שנת 2010 (שבה שיעור זה היה כ-62%) והיא מוסברת בין היתר בגידול בשיעור התעסוקה בין שתי השנים. יש לציין שבמקביל ירד מספר מקבלות מענק לידה בכ-1.8% לעומת שנת 2010. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה עלה במקצת לעומת 2010 - 31.5 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 2011 פחות משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכרבע מהן קיבלו דמי לידה בסכום הגבוה מהשכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה בסכום הגבוה מהשכר הממוצע

לוח 2

נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי), (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

שנה	קיבלו מענק לידה		סך הכול	קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת		שיעור מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
2007	147,245	2.5	88,285	58.4	5.0
2008	152,319	3.5	93,630	61.5	5.1
2009	157,702	3.5	97,715	62.5	4.4
2010	166,694	5.7	103,318	62.1	5.7
2011	163,402	-1.8	105,740	64.7	2.3

לוח 3

מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2007

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
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
2011	105,740	7.4	24.8	26.4	16.9	24.5

עלה בהתמדה מ-20% בשנת 2007 ל-24.5% בשנת 2011, ובמקביל קטן חלקן של הנשים המשתכרות עד מחצית השכר הממוצע, מכ-36% ב-2007 ל-32% ב-2011.

מאחר שדמי לידה הם בגובה שכר היולדת לפני הלידה, התפלגות לפי גובה דמי לידה מייצגת את התפלגות השכר של נשים אלה. בשנת 2011 ההכנסה הממוצעת מעבודה של היולדות היתה 6,991 ש"ח לחודש, שהם כ-82% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 6,702 ש"ח, בשנת 2010 שהיו כ-81% מהשכר הממוצע.

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

- סכום דמי הלידה עולה ככל שגיל האשה עולה. ממוצע דמי הלידה ב-2011 היה 226 ש"ח ליום, שהם כ-80% 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 (105% מהשכר הממוצע במשק).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב וכפר סבא, סכום דמי הלידה ששולמו מממוצע ליום היה הגבוה ביותר (114% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה הנמוך ביותר (כ-60% מהשכר הממוצע במשק).
- בשנת 2011 עלה באופן חד מספר הגברים שקיבלו דמי לידה לעומת 2011 - 536 לעומת 369, עלייה של 45%. על כל כ-1,000 נשים שקיבלו דמי לידה קיבלו כחמישה גברים. שנת 2011 ממשיכה את מגמת העלייה של השנים שלפניה: ב-2007 קיבלו 246 גברים דמי לידה, ב-2008 - 281, וב-2009 - 285.

ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שבשנת 2011 היתה עלייה של 3.2% 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 ירד מ-8.6% בשנת 2010 ל-8.2% בשנת 2011, בשל הירידה במספר היולדות

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-8.6% בשנת 2010 ל-8.2% בשנת 2011, בשל הירידה במספר היולדות. יש לציין שלראשונה משנת 2006 שיעור תשלומי ענף אמהות יורד ביחס לשנה הקודמת לה.

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2011 (אלפי ש"ח), 2007-2011

שנה	סך כל תשלומי גמלאות	אשפוז	מענק לידה	דמי לידה	שמירת הריון
2007	3,809,904	1,727,462	157,475	1,813,115	97,479
2008	4,225,037	1,709,521	165,474	2,214,290	124,438
2009	4,565,787	1,894,540	174,271	2,333,999	146,033
2010	4,880,199	2,102,763	182,325	2,423,582	154,734
2011	5,036,540	2,150,201	180,234	2,527,285	159,758

הגמלה לשמירת הריון: נוחות למבוטחת או מענה להריונות בסיכון?

הגמלה לשמירת הריון משולמת משנת 1991 למבוטחת עובדת שכירה או עצמאית שבשל סיבות רפואיות הקשורות להריונה נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר.

מספר מקבלות הגמלה גדל בהתמדה בכל השנים וכך גם היקף התשלומים: מכ-2,000 מקבלות בשנת 1995 לכ-10,300 בשנת 2011, ומתשלומים בסכום של כ-11 מיליון ש"ח לכ-155 מיליון ש"ח בהתאמה במחירים קבועים.

לאור הנתונים הללו נשאלת השאלה האם הגמלה לשמירת הריון נועדה להעניק יותר נוחות למבוטחת המפסיקה את עבודתה עקב הריונה או שמטרתה לספק מענה למצבים שבהם יש סיבוכים או סיכונים יתר? כדי לבחון את השאלה הזאת השווינו בין אוכלוסיית הנשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון לבין הנשים שלא קיבלו בשלושה היבטים: האם הוולד נולד פג; האם הוולד אושפז אחרי לידה; האם ההריון הוא חד עוברי או רב עוברי.

נתוני הלוח שלהלן מצביעים על כך שכ-22% מהנשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון ילדו שני ילדים או יותר בלידה או שהוולד נזקק לטיפול מיוחד לאחר לידה, לעומת רק כ-4% בקרב הנשים שלא קיבלו גמלה לשמירת הריון.

עוד נמצא כי בקרב הנשים שקיבלו את הגמלה 3.4% ילדו פג לעומת 1% מהנשים שלא קיבלו גמלה; לכ-5% הוולד אושפז אחרי לידה לעומת 1.9% בקרב מי שלא קיבלו גמלה; וכ-13% ילדו שני ילדים ויותר לעומת 1.4% מהנשים שלא קיבלו גמלה.

לאור הממצאים אפשר לומר שיש הצדקה וחשיבות רבה לגמלה לשמירת הריון.

השוואה בין נשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון לבין נשים שלא קיבלו

יולדות שלא קיבלו גמלה לשמירת הריון		יולדות שקיבלו גמלה לשמירת הריון		סך הכול
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	93,657	100.0	9,622	
1.0	899	3.4	327	מהן: ילד פג אחד או יותר
1.9	1,814	5.2	496	מהן: הוולד אושפז
1.4	1,314	13.1	1,264	מהן: ילדו 2 ילדים או יותר

6. ביטוח נכות כללית

א. גמלאות ענף נכות כללית

במסגרת ענף נכות כללית, משולמות על-פי חוק הקצבאות האלה:

- **קצבת נכות**, המיועדת להבטיח לנכים, שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח יד נפגע, הכנסה מינימלית לקיום. משולמת מ-1974.
 - **קצבה לשירותים מיוחדים**, המשמשת כחוזר הוצאות לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת. משולמת מ-1979.
 - **גמלה לילד נכה** - החוזר הוצאות למשפחות המטפלות בילדן הנכה במסגרת משק ביתן. משולמת מ-1981.
- הענף מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי:
- **גמלת ניידות**, המשולמת למוגבלים בניידות¹, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית. משולמת מ-1975.
 - **פיצוי לנפגעי גזות**, המשולם למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזות בין השנים 1946-1960 ועקב כך חלה. משולם מ-1995.
 - **פיצוי לנפגעי פוליו**, המשולם למי שחלה במחלת הפוליו בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית. משולם מ-2007.

בסוף 2011 הגיע מספר הנכים הבגירים, מקבלי קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי, לכ-238 אלף - גידול של 2.55% לעומת החודש המקביל ב-2010. כפי שעולה מלוח 1, מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף, כאשר בשנה החולפת הגיע מספרם הממוצע בחודש ל-212,951, שהם - על פי אומדן - כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל פרישה). אפשר גם להבחין בירידה בשיעור הגידול במספר מקבלי הקצבה לעומת 2010, ככל הנראה לאחר שמוצה הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שזכאותם נוצרה בעקבות תיקון 109 לחוק ("חוק לרון").

בסוף 2011 הגיע מספר הנכים הבגירים, מקבלי קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי, לכ-238 אלף - גידול של 2.55% לעומת החודש המקביל ב-2010

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2006-2011

שנה	נכות		שירותים מיוחדים		ילד נכה		ניידות	
	מספר מקבלים	שיעור	מספר מקבלים	שיעור	מספר מקבלים	שיעור	מספר מקבלים	שיעור
2006	178,263		25,648		22,208		26,078	
2007	187,525	5.2%	27,424	6.9%	23,810	7.2%	27,306	4.7%
2008	194,988	4.0%	29,390	7.2%	25,255	6.1%	28,915	5.9%
2009	200,072	2.6%	31,196	6.1%	26,527	5.0%	30,364	5.0%
2010	207,174	3.5%	33,134	6.2%	27,870	5.1%	31,616	4.1%
2011	212,951	2.8%	35,219	6.3%	29,483	5.8%	32,964	4.3%

1 נכה הסובל מליקויים ברגליים בלבד כמפורט בחוק.

לוח 2

מקבלי גמלאות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2011

שיעורי השינוי בהשוואה ל-2010	מספר מקבלים	סוג גמלה	מספר גמלאות
2.6%	238,465	נכים בוגרים	סך הכול
2.1%	214,749	נכות כללית	
6.1%	36,098	שר"מ*	
4.5%	29,364	ניידות	
2.3%	3,749	פוליו	
3.7%	3,997	גזזת	
1.8%	178,733	נכות כללית בלבד	גמלה אחת
8.5%	6,591	שר"מ בלבד	
4.1%	10,164	ניידות בלבד	
8.9%	943	פוליו בלבד	
6.4%	3,165	גזזת בלבד	
4.6%	19,018	נכות כללית ושר"מ	שתי גמלאות
2.0%	7,165	נכות כללית וניידות	
-3.9%	317	נכות כללית ופוליו	
-9.7%	511	נכות כללית וגזזת	
13.0%	1,717	שר"מ וניידות	
6.7%	16	שר"מ ופוליו	
24.1%	98	שר"מ וגזזת	
1.1%	1,151	ניידות ופוליו	
2.2%	46	ניידות וגזזת	
.	1	פוליו וגזזת	
6.8%	7,775	נכות כללית, שר"מ וניידות	שלוש גמלאות
4.8%	66	נכות כללית, שר"מ ופוליו	
-16.7%	80	נכות כללית, שר"מ וגזזת	
-3.5%	581	נכות כללית, ניידות ופוליו	
8.3%	26	נכות כללית, ניידות וגזזת	
.	.	נכות כללית, פוליו וגזזת	
14.4%	231	שר"מ, ניידות ופוליו	
64.7%	28	שר"מ, ניידות וגזזת	
.	1	שר"מ, פוליו וגזזת	
.	3	ניידות, פוליו וגזזת	
-0.9%	439	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	ארבע גמלאות
-17.4%	38	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזזת	
.	.	נכות כללית, שר"מ ופוליו וגזזת	
-100.0%	.	נכות כללית, ניידות, פוליו וגזזת	
.	.	שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	
-100.0%	.	נכות כללית, שר"מ, ניידות, פוליו וגזזת	חמש גמלאות

* שירותים מיוחדים

בקרוב מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים, שיעור השינוי הממוצע השנתי יציב לעומת השנתיים הקודמות - כ-35 אלף. בקרב מקבלי גמלה לילד נכה אפשר להבחין בעלייה בשיעור השינוי במספר המקבלים לעומת השנתיים שחלפו בעקבות כניסתן לתוקף של תקנות אור-נוי, אשר כללו עילות חדשות המזכות בגמלה. שיעור הגידול במספר מקבלי גמלת ניידות גבוה קצת יותר מהנתון שנצפה ב-2010, אך עדיין נמוך לעומת השנים הקודמות, כל זאת מבלי שהיה שינוי במדיניות.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים בחוקים ובתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. מלוחות 2 ו-3 עולה כי בדצמבר 2011, 38,869 נכים בגירים ו-4,009 נכים קטינים (שהם כ-16% ממספר מקבלי הקצבות בענף) קיבלו בשנת 2011 בו-זמנית שתי גמלאות ויותר. בולטות במיוחד הקצבות האלה: הקצבה לשירותים מיוחדים, אשר כ-82% ממקבליה זכאים גם לקצבות נוספות (בדרך כלל קצבת נכות), והגמלה לנפגעי פוליו, אשר כ-75% מהזכאים לה מקבלים גם קצבה נוספת (בעיקר ניידות).

לוח 3

מקבלי גמלאות קטינים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2011

מספר גמלאות	סוג גמלה	מספר מקבלים	שיעורי השינוי בהשוואה ל-2010
סך הכול	נכים קטינים	30,679	8.4%
גמלה אחת	ילד נכה	26,387	9.5%
	ניידות	283	0.7%
שתי גמלאות	ילד נכה וניידות	4,009	2.3%

ב. קצבת נכות

1) עיקרי החוק

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמת קצבה חודשית למי שהוא תושב ישראל, מגיל 18 ועד גיל פרישה, אשר עקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודה². קצבה זו מבטיחה לזכאים הכנסה מינימלית לקיום. החוק מגדיר שני סוגי זכאים לקצבה:

- **נכים משתכרים** - גברים או נשים שבעקבות ליקוי גופני, שכלי או נפשי, ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו מכושרם להשתכר או שכושרם להשתכר הצטמצם ב-50% או יותר או שהכנסתם החודשית מעבודה אינה עולה על 45% או על 60% (בהתאם להשתייכותם לקבוצה, כפי שיפורט בהמשך) מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי³.
- **עקרות בית** - נשים נשואות שלא עבדו מחוץ למשק ביתן תקופות המוגדרות בחוק לפני הגשת התביעה לנכות, אשר עקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מולד, איבדו לפחות 50% מכושרן לתפקד במשק הבית.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבה כמה שלבים:

1. קביעת נכות רפואית - רופא מוסמך מטעם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבדיקות רפואיות ולמסמכים רפואיים, קובע את אחוזי הנכות הרפואית בהתאם למבחני הנכות הקבועים בחוק. האחוזים הרפואיים מבטאים את חומרת המצב הרפואי. במסגרת הבדיקות בודקים הרופא ופקיד התביעות אם מתקיימים תנאי הסף הרפואי של אחוזי הנכות הרפואית: נכה משתכר - 60% לפחות

2 בקביעת הזכאות לקצבת נכות אין התייחסות להכנסת הנכה שלא מעבודה.
3 בשנת 2011 השכר הממוצע לפי חוק ביטוח לאומי היה 8,307 ש"ח.

או 40% במקרים שבהם קיים לפחות ליקוי אחד בשיעור של 25% או יותר; עקרת בית - 50% לפחות.

2. בחינת ההכנסות מעבודה במועד ההצטרפות - גובה ההכנסות מעבודה המאפשרות תשלום קצבה אינו קבוע ומשתנה בהתאם למצב הרפואי ולתקופת הזכאות: קבוצה א': אנשים עם לקות חמורה⁴ או אנשים עם זכאות ממושכת⁵ זכאים לקצבה אם הכנסתם מעבודה אינה עולה על 60% מהשכר הממוצע. קבוצה ב': כל השאר. הם יכולים לקבל קצבת נכות כשהכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע.

3. קביעת דרגת אי כושר - פקיד התביעות של הביטוח הלאומי, לאחר שנועץ ברופא המוסד ובפקיד השיקום, קובע את דרגת אי הכושר להשתכר של הנכה⁶, בכפוף למידת יכולתו לשוב לעבודתו (באופן מלא או חלקי) או להשתלב בעבודה מתאימה אחרת, בהתאם להשכלתו, כושרו הגופני ומצב בריאותו. קביעת דרגת אי כושר מלאה או חלקית מבטאת אובדן מלא או חלקי של כושר ההשתכרות של הנכה, וקביעת דרגת אי כושר קבועה או זמנית מצביעה על אובדן כושר ההשתכרות לצמיתות או לפרק זמן מוגבל.

באוגוסט 2009 הוכנס תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון"), שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולשפר את תדמיתם בעיני הציבור. השינוי העיקרי שחולל התיקון היה לאפשר לנכה להגדיל את הכנסתו מעבודה בלי לשלול את זכאותו לקצבה ולהבטיח כי הסכום הכולל שמתקבל מעבודה ומקצבה יהיה **תמיד** גבוה מסכום הקצבה בלבד⁷. זאת ועוד: בעקבות המלצות ועדת לרון, נעשתה חלוקה של הנכים לשתי קבוצות⁸ - קבוצה א' וקבוצה ב' (ראו סעיף 2 לעיל). חלוקה זו נועדה להפריד בין נכים בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בשוק העבודה לבין נכים שסיכוייהם לכך נמוכים יותר, תוך יצירת קריטריונים שונים לבחינת ההכנסות מעבודה, זאת במטרה לעודד שילוב של נכים בעבודה. כמו כן, כחלק מהתיקון נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד. קצבה זו משולמת במקום קצבת נכות, למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק והוא היה זכאי לקצבת נכות 12 חודשים לפחות.

נכה משתכר או עקרת בית, שנקבעה להם דרגת אי כושר מלאה (בשיעור של 75% לפחות), זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק⁹. בשנת 2011 סכום הקצבה המלאה ליחיד היה 2,210 ש"ח. לנכים בדרגת אי כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז נכותם הרפואית 50% לפחות, משולמת תוספת לקצבה החודשית (להלן: קצבה חודשית נוספת) בסכום שבין 237-351 ש"ח, נכון לשנת 2011. כיום כ-65% מציבור מקבלי קצבת הנכות זכאים לתוספת זו.

כמו כן, זכאי הנכה לתוספת בעבור **התלויים** בו: (א) בן/בת זוג תושב ישראל (הנשוי/אה לנכה או ידוע/ה בציבור שלו), שהכנסתו החודשית אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע. הנכה זכאי בעבורו

בשנת 2011 סכום הקצבה המלאה ליחיד היה 2,210 ש"ח. לנכים בדרגת אי כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז נכותם הרפואית 50% לפחות, משולמת תוספת לקצבה החודשית

4 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפגיור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.
 5 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה במשך 60 חודשים לפחות במהלך שבע השנים שקדמו ל-1.8.2009.
 6 אובדן כושר השתכרות נמוך מ-50% אינו מוזכה בקצבה.
 7 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה במרבית המקרים כאשר ההכנסה מעבודה עלתה על 37.5% או 45% מהשכר הממוצע בהתאם להשכלה. כעת בעבור הכנסות מעבודה שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, קצבתו החודשית של הנכה לא משתנה. בעבור הכנסות שבין 21% ל-25% מהשכר הממוצע מקוזזת הקצבה ב-10%, בעבור הכנסות שבין 25% ל-68% - ב-30%, בעבור הכנסות שבין 68% ל-93% - ב-40%, ובעבור הכנסות הגבוהות מ-93% - ב-60%.
 8 נציין כי עקרות בית אינן מסווגות לקבוצה היות שאינן פעילות בשוק העבודה.
 9 בהתאם לחוק, קצבת הנכות מתעדכנת ככל הגמלאות, בחודש ינואר מדי שנה בהתאם לשינוי השנתי במדד חודש נובמבר.

לתוספת של 50% מקצבת היחיד המלאה המשולמת לו. (ב) ילד תושב ישראל, על פי הגדרתו בביטוח לאומי - בעבורו זכאי הנכה לתוספת של 40% מקצבת היחיד המשולמת לו (תוספת זו משולמת בעד שני הילדים הראשונים בלבד). עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעד שני ילדיה הראשונים בלבד ואין היא זכאית לתוספת בעד בן זוגה.

תוספת התלויים מהווה כלי חשוב במלחמה בעוני במשפחות שאחד ממפרנסיה נכה. נכה משתכר או עקרת בית המקבלים תוספת בעד התלויים בהם, ולהם הכנסות שלא מעבודה, ינוכה מהתוספת בעד התלויים (בלבד) כל סכום ההכנסה שלא מעבודה. יצוין שמלבד ההטבות הניתנות במסגרת הביטוח הלאומי, זכאי נכה גם להטבות מגופים ציבוריים שונים בתנאים המשתנים מגוף לגוף¹⁰.

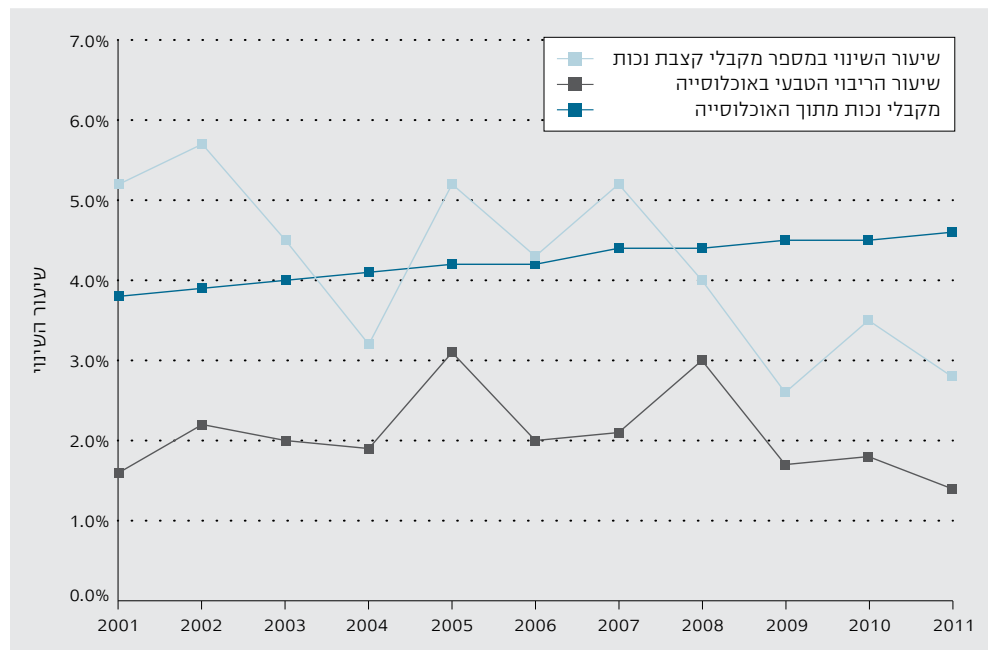
2) מקבלי קצבת נכות

מספר מקבלי קצבת נכות מהביטוח הלאומי עולה מדי שנה בממוצע בשיעור נומינלי של 4.2%, פי 2 ויותר מהריבוי הטבעי באוכלוסייה (1.9%). בסוף השנה היה מספר המקבלים 214,749, כלומר כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות (גידול של כ-2% לעומת שנת 2010). לגידול זה כמה סיבות: (א) שיעורי התחלואה באוכלוסייה הגדלים מדי שנה, בין היתר בגלל הגברת המודעות והעלייה בדיווח ובשל הירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים. (ב) ההעלאה ההדרגתית בגיל הפרישה, שהחלה ב-2002 ונמשכה ב-2010, הגדילה את אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאליים לקצבה. עם זאת אפשר לראות בתרשים 1, שהפערים במגמה של צמצום בשנים האחרונות.

מספר מקבלי קצבת נכות מהביטוח הלאומי עולה מדי שנה בממוצע בשיעור נומינלי של 4.2%, פי 2 ויותר מהריבוי הטבעי באוכלוסייה (1.9%). בסוף השנה היה מספר המקבלים 214,749, כלומר כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות (גידול של כ-2% לעומת שנת 2010). לגידול זה כמה סיבות: (א) שיעורי התחלואה באוכלוסייה הגדלים מדי שנה, בין היתר בגלל הגברת המודעות והעלייה בדיווח ובשל הירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים. (ב) ההעלאה ההדרגתית בגיל הפרישה, שהחלה ב-2002 ונמשכה ב-2010, הגדילה את אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאליים לקצבה. עם זאת אפשר לראות בתרשים 1, שהפערים במגמה של צמצום בשנים האחרונות.

תרשים 1

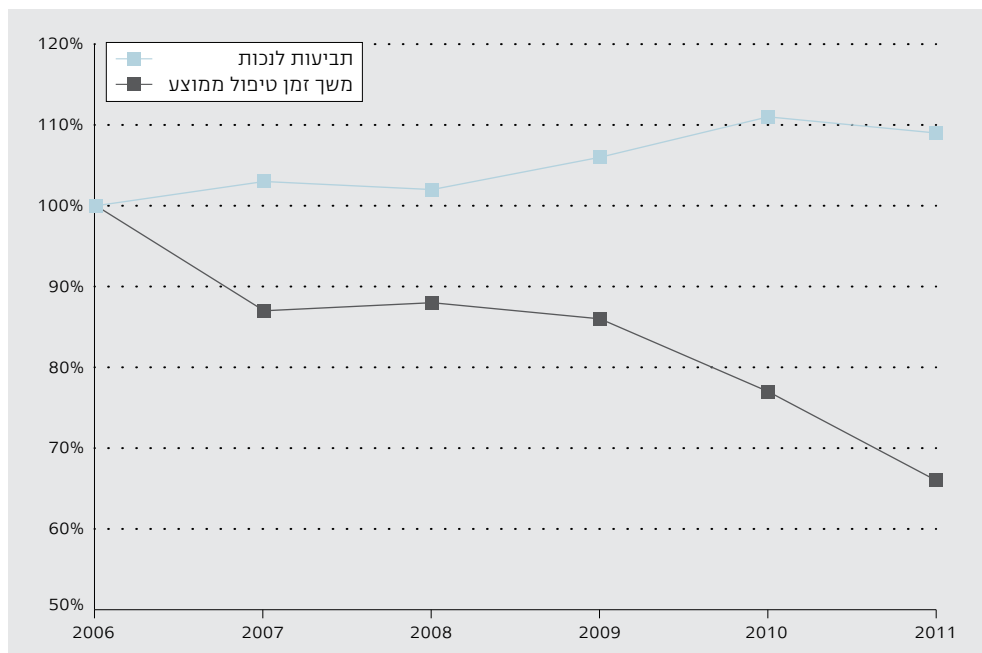
מקבלי קצבת נכות והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2001-2011



10 הטבות אלה כוללות בין היתר פטור מתשלום דמי ביטוח לביטוח לאומי, פטור מתשלום מס הכנסה ומס רכישה למשרד האוצר, הנחות במיסי ארנונה, סיוע בשכר דירה או ברכישת דירה ע"י משרד הבינוי והשיכון, הנחה במיסים המשולמים למינהל מקרקעי ישראל, הנחות בתחבורה ציבורית, הטבות ממשרד הרווחה והטבות בתשלומים לקופות החולים. פירוט רב יותר אפשר למצוא באתר האינטרנט של המוסד ואצל הגופים המעניקים את ההטבות.

תרשים 2

מספר התביעות לקצבת נכות ומשך זמן הטיפול הממוצע בתיק (אחוזים), 2011–2006



מהתבוננות בתרשים 2 אפשר להבחין במגמת עלייה במספר התביעות לנכות (שהתמתנה מעט בשנה האחרונה), כאשר בשנה האחרונה הוגשו קצת פחות מ-93 אלף תביעות. יצוין שכחלק משיפור השירות, המוסד שם לו למטרה לצמצם את משך זמן הטיפול בתיק מרגע הגשת התביעה ועד מועד ההחלטה. תרשים 2 מוכיח כי מטרה זו הושגה: משך זמן הטיפול הממוצע בתיק תביעה לנכות ירד ב-40% בהשוואה לשנת 2006 וב-10 ימים (שהם כ-17%) בהשוואה לשנת 2010 והוא כיום 54 ימים. בדיקה של התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר 2011 לפי מין ודרגת אי הכושר שנקבעה להם, כפי שהיא מוצגת בלוח 4, מצביעה על פער ניכר בדרגות אי הכושר שנקבעות לנכים משתכרים ולעקרות

בתרשים 2 אפשר להבחין במגמת עלייה במספר התביעות לנכות, כאשר בשנה האחרונה הוגשו קצת פחות מ-93 אלף תביעות

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי מין ודרגת אי כושר (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

מין	סך הכול	דרגת אי כושר				סך הכול	
		75% -100%	74%	65%	60%	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכול		173,134	3,950	13,255	24,410	100%	214,749
גברים		84.7%	1.2%	4.2%	10.0%	100%	124,490
נשים	סך הכול	75.0%	2.7%	8.9%	13.3%	100%	90,259
מהן:	נשים משתכרות	83.3%	1.5%	5.0%	10.1%	100%	73,829
	עקרות בית	37.7%	8.2%	26.5%	27.7%	100%	16,430

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי גיל נוכחי, גיל ממוצע וליקוי עיקרי
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

ליקוי עיקרי	סה"כ	גיל					
		24-18	34-25	44-35	54-45	55-גיל פרישה	גיל ממוצע
		15,073	30,650	38,707	52,795	77,524	47.3
		100%	100%	100%	100%	100%	
נפשי	43,376	20.2%	28.8%	28.6%	20.8%	12.1%	43.6
הפרעות פסיכונורוטיות	26,803	12.5%	14.5%	14.6%	14.4%	9.1%	45.2
פיגור שכלי	22,447	10.5%	25.9%	14.1%	7.5%	3.6%	38.1
פנימי	51,327	23.9%	8.5%	13.7%	23.5%	38.2%	53.9
אורוגניטלי	7,138	3.3%	1.4%	2.4%	3.7%	4.6%	52.1
נוירולוגי	27,664	12.9%	15.5%	13.3%	11.6%	13.3%	47.1
לוקומוטורי	17,648	8.2%	4.7%	4.8%	9.5%	10.0%	50.4
חושי ראייה	10,845	5.1%	5.0%	4.6%	4.9%	5.5%	48.1
חרשות	4,892	2.3%	4.7%	2.7%	1.9%	2.1%	44.6
אחר	2,609	1.2%	0.3%	0.4%	2.1%	1.4%	52.0

לכ-84% מהנכים המשתכרים נקבע אובדן מלא של כושר ההשתכרות ורק כ-38% מעקרות הבית זכאיות לגמלה מלאה

בית. לכ-84% מהנכים המשתכרים נקבע אובדן מלא של כושר ההשתכרות ורק כ-38% מעקרות הבית זכאיות לגמלה מלאה. ההבדלים מקורם כנראה בחובת מבחני הזכאות השונים בין שתי הקבוצות.

לוח 5 מציג את מקבלי קצבת נכות לפי גיל¹¹, גיל ממוצע וליקוי עיקרי¹². מבין מקבלי הקצבה, מספר הלוקים בבעיה נפשית כליקוי עיקרי מוסיף להיות הגדול ביותר. כמו כן ישנם הבדלים במאפייני הליקוי העיקרי בין קבוצות הגיל השונות - בגיל צעיר מצטרפים בדרך כלל נכים הסובלים ממומים מולדים (פיגור¹³, נפש¹⁴, חירשות ונוירולוגי¹⁵), ובגיל מבוגר - בעקבות מחלות המופיעות עם הגיל (פנימי¹⁶, אורוגניטלי¹⁷).

מצבם המשפחתי של מקבלי הקצבה והתלויים בהם כמוגדר בחוק מוצג בלוח 6. אפשר לראות כי 48% ממקבלי הקצבה נשואים¹⁸, אך ל-41% מהם לא משולמת תוספת בעבור משפחתם, בגלל

11 יש לציין כי השימוש במשנתה גיל אינו מאפשר להבחין בין נכים שהצטרפו למערכת בגיל מבוגר לבין כאלה שהחלו לקבל קצבה בגיל צעיר ועדיין מקבלים. להסבר מפורט יותר ראו בפרסום **מקבלי קצבת נכות בשנת 2011**, שיראה אור בקרוב בסדרת הסקרים התקופתיים.

12 ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין ליקויו של האדם. אפשר לראות כי מחלת הסרטן אינה נכללת בין רשימת הסעיפים, כיוון שאחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על פי מחלות אלא על פי האיברים ותפקודם.

13 כולל את הלוקים בתסמונת דאון.

14 כולל את הלוקים באוטיזם.

15 כוללות: תסמונות מוחיות, הפרעות עצבים והפרעות פרכוסיות.

16 כוללות: מחלות דם, לב, כבד וריאות, סוכרת, אסתמה ומרבית מחולי הסרטן.

17 כוללות: בעיות בכליות, בדרכי השתן והרבייה ובשלפוחית השתן (סעיף שכיח בקרב חולי סרטן הערמונית).

18 נכים שלהם ידוע/ה בציבור אינם נחשבים כנשואים.

לוח 6

מקבלי קצבת נכות לפי מצב משפחתי והרכב תלויים (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2011

הרכב תלויים							סה"כ	מצב משפחתי	סה"כ
בן זוג + 2 ילדים	בן זוג + ילד	בן זוג	2 ילדים	ילד	יחיד	סה"כ			
14,935	6,790	16,621	18,357	16,079	141,967	214,749			
7.0%	3.2%	7.7%	8.5%	7.5%	66.1%	100%			
14,748	6,688	16,492	13,212	9,247	42,556	102,943	סה"כ	נשואים	
13,527	5,887	14,708	4,277	3,293	21,105	62,797		גברים	
1,221	801	1,784	4,308	3,434	12,168	23,716		נשים משתכרות	
.	.	.	4,627	2,520	9,283	16,430		עקרות בית	
187	102	129	5,145	6,832	99,411	111,806		לא נשואים סה"כ	
175	92	109	2,258	2,691	56,368	61,693		גברים	
12	10	20	2,887	4,141	43,043	50,113		נשים משתכרות	

הכנסות גבוהות של הנכה (שלא מעבודה) או של בן/ת זוגו (מעבודה ושלא מעבודה). אפשר לראות כי שיעור הנשים המשתכרות הנשואות נמוך, משום שאשה נשואה, שלא עבדה לפני הגשת התביעה פרק זמן המוגדר בחוק, נחשבת כעקרת בית.

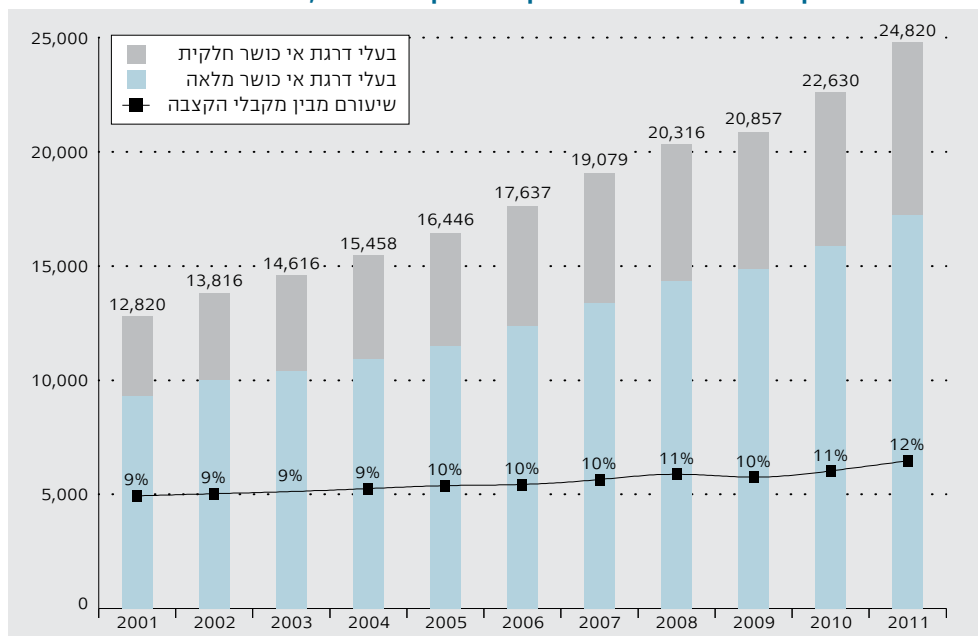
הנושא העיקרי אשר בעטיו הוקמה ועדת לרון היה כאמור שילובם של מקבלי קצבת נכות בשוק העבודה, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולשפר את תדמיתם בעיני הציבור. ארגון ה-OECD, שאליו הצטרפה ישראל לאחרונה, מדגיש במדיניותו את הצורך לעודד את מקבלי הקצבאות להשתלב בשוק העבודה, לטובת המשך הצמיחה, תוך התמודדות עם החסמים הקיימים בו. קביעה זו נשענת על טענה לפיה לאחוז גדול מבין מקבלי הקצבה יכולת תעסוקה חלקית לא מנוצלת בגלל כמה גורמים: (א) מוגבלויותיהם מעמידות אותם בעמדת נחיתות בתחרות הקיימת בשוק העבודה; (ב) מקומות עבודה רבים אינם נגישים או מותאמים לאנשים עם מוגבלויות; (ג) מלבד הקצבה, מקבלי הקצבה זכאים כאמור להטבות מגופים ציבוריים שונים, ששווין הכלכלי עשוי להיות גבוה. לא מן הנמנע כי החשש מפגיעה בהטבות אלו מונע מחלק מהנכים לדרוש עבודה.

תרשים 3 מציג את מספר מקבלי הקצבה המועסקים בשוק העבודה ושיעורם מבין מקבלי הקצבה. שיעורי ההשתתפות הנמוכים בשוק העבודה הפתוח הם אחת הבעיות הבולטות שמתמודדים איתה קובעי המדיניות בישראל. עדיין מוקדם להסיק מסקנות בנוגע להשפעותיו של חוק לרון על שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, בעיקר לאור תקופת האכשרה הנדרשת בחוק. עם זאת, בעשור האחרון רק כ-10% בממוצע מבין מקבלי קצבת נכות השתתפו באופן פעיל בשוק העבודה, כאשר בשנתיים האחרונות נצפית מגמת עלייה קלה - ייתכן שבהשפעת התיקון בחוק. כמו כן, אפשר לראות כי חלקם של מקבלי הקצבה בעלי דרגה נכות חלקית גבוה בקרב המועסקים ביחס לחלקם בין המקבלים. המצדדים במבחן כושר ההשתכרות הקיים טוענים כי הוא מנבא במידה סבירה את יכולתו של הנכה להשתלב בעבודה. לא מן הנמנע שלגובה הקצבה השפעה לא מעטה על סיכוי ההצטרפות לשוק העבודה.

בעשור האחרון רק כ-10% בממוצע מבין מקבלי קצבת נכות השתתפו באופן פעיל בשוק העבודה, כאשר בשנתיים האחרונות נצפית מגמת עלייה קלה

תרשים 3

מקבלי קצבת נכות המועסקים בשוק העבודה^{1,9}, 2001-2011



ניתוח רב-משתני: הסיכויים של נכים לקבל קצבת נכות

כחלק מהניסיון לשרטט פרופיל של נכה המקבל קצבת נכות חודשית מביטוח לאומי, ובמטרה לבחון את איתנותו הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי נוכח השינויים הדמוגרפיים המתרחשים באוכלוסייה, ערכנו ניתוח רב משתני (רגרסיה לוגיסטית), אשר בעזרתו ביקשנו לאמוד את ההסתברות של אדם שאינו נמנה עם מקבלי קצבת נכות לקבל קצבת נכות במהלך השנה שלאחר מכן¹, ואת יחסי הסיכויים של קבוצות שונות באוכלוסייה לקבל קצבה.

מתודולוגיה

תנאי הזכאות לקצבת נכות כוללים את מצב התעסוקה של הנכה, שמדווח לביטוח הלאומי כשנה וחצי לאחר תום שנת המס². אשר על כן, הוחלט לבסס את הניתוח על נתוני האוכלוסייה משנת 2009.

קצבת נכות מיועדת להבטיח רמת מחיה מינימלית לאנשים עם מוגבלות שכושרם להשתכר נפגע כתוצאה מנכותם. לקצבת נכות זכאים רק תושבי ישראל בגיל העבודה, כמוגדר בחוק (גברים בני 18-67 ונשים בנות 18-62). לפיכך, רק מי שבשנת 2010 נמנו עם תושבי ישראל בגיל העבודה

1 חשוב לציין כי רגרסיה זו איננה בוחנת את ההסתברות של אדם להיות נכה אלא את הסתברותו להצטרף למעגל מקבלי קצבת נכות - אשר מצבו הרפואי של האדם הינו רק אחד מהקריטריונים לזכאות.
 2 נתוני התעסוקה וההכנסות מופקים ע"י רשות המיסים ומתבססים על ההכנסות המדווחות לגבי כלל העובדים במשק - הן השכירים והן העצמאיים.

נכללו ברגרסיה. בשלב השני, מתוך אוכלוסייה זו הורדנו את מקבלי קצבת נכות בשנת 2009 וכך התקבלה האוכלוסייה הפוטנציאלית להצטרף למקבלי הקצבה בשנת 2010.

בשלב הבא סומנו המצטרפים החדשים למקבלי קצבת נכות בשנת 2010 מתוך האוכלוסייה הרלוונטית באמצעות משתנה בינארי ונאספו נתונים דמוגרפיים וכלכליים, עשויים להשפיע על ההסתברות להימנות עם מקבלי הקצבה. לבסוף, נוכח גודל הקבוצה, נלקח מדגם מקרי של 10% מתוך האוכלוסייה הרלוונטית³. בשורה התחתונה, הרגרסיה מתבססת על מדגם שגודלו 408,376 תצפיות, 1,945 בהן הצטרפו למקבלי נכות בשנת 2010.

להלן המשתנים ששימשו לרגרסיה:

- מין - משתנה דמי המקבל את הערך 1 לגבר ו-0 לאישה.
- גיל - משתנה לא רציף המקבל ערך שונה בעבור כל גיל.
- לאום - משתנה דמי המקבל את הערך 1 לערבי ו-0 ליהודים ולכל השאר.
- חרדי⁴ - משתנה דמי המקבל את הערך 1 לחרדי ו-0 לכל השאר.
- עולה חדש - משתנה דמי המקבל את הערך 1 לסימון תושב שעלה ארצה מ-1990 ואילך ו-0 לכל השאר.
- שכר חודשי - משתנה רציף המכיל את ההכנסה (מעבודה) החודשית הכוללת-הממוצעת מעבודה בשנת 2009 של האדם, בהתאם לדיווח לרשות המיסים.
- ענף כלכלי - משתנה דמי המקבל ערך שונה עבור כל ענף בהתאם להגדרות הלמ"ס⁵.

תוצאות הסטטיסטיקה התיאורית

- בשנת 2010 הצטרפו כ-20 אלף איש - שהם כ-0.5% מהאוכלוסייה הרלוונטית - למעגל מקבלי הקצבה, מתוך יותר מ-4 מיליון איש בגיל העבודה.
- שיעור הגברים אשר התחילו לקבל קצבה בשנת 2010 גדול ב-11% משיעורם בקרב האוכלוסייה הפוטנציאלית. שיעור הערבים שהחלו לקבל קצבה גבוה בכ-8% מגודלם היחסי באוכלוסייה הרלוונטית. ממצאים אלה תואמים את נתוני התחלואה בארץ.
- כצפוי, שיעור המצטרפים החדשים הולך ועולה ביחס לגיל: שיעור המצטרפים החדשים בני 20 נמוך בכ-50% ממשקלם באוכלוסייה, ואילו שיעור בני ה-60 גבוה ב-260% ממשקלם היחסי באוכלוסייה. ממצאים אלה תואמים את נתוני התחלואה הידועים בארץ ובעולם.
- שיעור המועסקים שהחלו לקבל קצבה נמוך ב-17.1% משיעורם באוכלוסייה - זאת כתוצאה מקריטריון ההכנסה מעבודה הכלול בתנאי הזכאות לקצבה.
- שיעור העולים החדשים שהחלו לקבל קצבה גדול ב-15.5% בהשוואה לשיעורם באוכלוסייה - אפשר להסביר זאת בין היתר בגילם הממוצע הגבוה ובקשיי ההשתלבות שלהם בשוק העבודה.

3 הפרטים באוכלוסייה סודרו על פי מינם וגילם (מהקטן לגדול), כאשר הלכה למעשה כל אדם עשירי נלקח למדגם.
4 הגדרת זיהוי חרדים מופיעה במחקר **השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה**, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, נספח 1, ע"מ 55-58, אוקטובר 2010.
5 אדם שעובד ביותר ממקום אחד משויך לענף ממנו הוא מקבל שכר גבוה יותר.

תוצאות הרגרסיה⁶

המודל שנבחר כלל, מלבד משתנים עצמאיים לכל קטגוריה, גם משתני אינטראקציה ביניהם. להלן המסקנות הבולטות מיחסי ההסתברויות (odds-ratio) שהתקבלו בעבור הערכים השונים שמקבל כל אחד מהמשתנים.

- מלבד גילאי 18-19, שבהם ילדים רבים מפסיקים לקבל גמלה לילד נכה ומתחילים לקבל קצבת נכות, ההסתברות להימנות עם מקבלי קצבת נכות עולה עם הגיל. אם מתייחסים לגיל כמשתנה רציף, רואים כי השפעתו עולה עם הגיל, בקצב הולך וגובר (דהיינו עקומה קעורה). אם מתייחסים לגיל כמשתנה דמי, אזי עד גיל 44 התוספת השולית להסתברות היא שלילית ומגיל 45 היא חיובית - כאשר בסמוך לגיל הפרישה יחס הסיכויים גבוה ב-250% בהשוואה לאדם צעיר.
- הסיכוי של גבר לקבל קצבת נכות גבוה ב-33% מהסיכוי של אישה, בהנחה שכל שאר המשתנים זהים.
- הסיכוי של גבר ערבי לקבל קצבת נכות גבוה ב-17% מזה של גבר יהודי וגבוה ב-47% משל אישה ערבייה. זהו פועל יוצא של שיעורי התחלואה הגבוהים בקרב ערבים ישראלים, כפי שמופיע בפרסומי משרד הבריאות. ייתכן שההסתברות הנמוכה של נשים ערביות לקבל קצבת נכות נובעת מהיותן בדרך כלל עקרות בית.
- בקרב הציבור החרדי יחס הסיכויים של אישה לקבל קצבה גבוה מזה של גבר ב-23%.
- הסיכוי של אישה שעלתה לארץ לאחר ינואר 1990 לקבל קצבה גבוה ב-29% משל מי שנולדה בארץ או עלתה לפני כן, וב-30% מהסיכוי של גבר שעלה ארצה בתקופה זו.
- הסיכוי של אדם שהשתכר שכר השווה לשכר הממוצע במשק להצטרף למקבלי הקצבה נמוך בכ-64% משל אדם שלא עבד וב-46% משל מי שהשתכרו שכר מינימום - תוצאה זו מבליטה את העובדה כי קצבת הנכות היא חלופה לשכר העבודה בקרב בעלי הכנסה נמוכה, בעיקר אם מביאים בחשבון את שווי ההטבות הנלוות לקצבה.
- למובטלים או לעובדים שעסקו בענפי החקלאות והתעשייה סיכוי שולי גבוה יותר להימנות עם מקבלי קצבת נכות מאשר למועסקים בתחומי הבנקאות או השירותים הציבוריים.⁷ נראה שלמאמץ הפיזי המושקע בעבודה השפעה לא מבוטלת על ההסתברות להצטרף למעגל מקבלי הקצבה.

6 תוצאות הרגרסיה מאמתים את מסקנות שעלו מניתוח הסטטיסטיקה התיאורית.
7 חשוב לציין כי זוהי איננה תוצאה מובהקת סטטיסטית.

ג. קצבה לשירותים מיוחדים

1) עיקרי החוק

לקצבה לשירותים מיוחדים (להלן שר"מ) זכאים מבוטחים המתגוררים בארץ הזקוקים לעזרה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות וכיו"ב), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים.²⁰

20 בדומה לתנאי הזכאות לפי חוק ביטוח סיעוד סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

לקצבה זכאי גם מי שזקק לדיאליזה (לפחות פעמיים בשבוע), מי שעובר טיפול אקטיבי במחלות אונקולוגיות ותלוי בעזרת הזולת (לפחות 12 ימים בחודש), ומי שהושתל בגופו איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או שעבר השתלת מוח עצם עצמונית או מתורם זר. לקצבה זכאים גם עיוורים שנקבעה להם נכות רפואית של 90% לפחות, והם מתגוררים לבדם או עם בן זוג עיוור או שלהם חירשות בשיעור 50% ויותר.

לקצבה זכאי מי שמתקיימים בו התנאים שלהלן²¹, ובלבד שלא הגיע לגיל פרישה לפני שהוגשה התביעה:

- מקבלי קצבת נכות יהיו זכאים לשר"מ אם שיעור נכותם הרפואית הוא 60% ויותר (בסעיפי הליקוי המוכרים לשר"מ), ובתנאי שהם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על פי חוק אחר.
- מבוסס שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור של 75% לפחות והוא אינו מקבל קצבת נכות זכאי לשר"מ מיוחד, ובתנאי שהוא אינו מקבל קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על פי חוק אחר, והכנסתו החודשית מעבודה איננה גבוהה מ-5 פעמים השכר הממוצע (41,535 ש"ח בשנת 2011).
- מקבל הטבות על פי הסכם הניידות יהיה זכאי לשר"מ רק אם ועדה רפואית קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 100% או שהוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים או שהוא מרותק למיטה.

מי שמאושפז במוסד הניתנים בו שירותי רפואה, סיעוד או שיקום אינו זכאי לקצבה.

עולים חדשים (המחזיקים בתעודת עולה) ועדיין לא חלפה שנה ממועד עלייתם ארצה, זכאים לשר"מ עולים. כמו כן, נכה שהיה זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים לפני שהגיע לגיל פרישה זכאי, עם הגיעו לגיל זה, לבחור בין המשך קבלת קצבת שר"מ ובין גמלת סיעוד - בדרך כלל הגבוהה מביניהן.

לקצבת שר"מ שלוש רמות, הנקבעות בהתאם למידת התלות של הנכה בעזרת הזולת. גובה הקצבה נקבע יחסית לקצבת נכות מלאה ליחיד (25% מהשכר הממוצע), כאשר בנוסף לה זכאים מקבלי הקצבה לתוספת קצבה (להלן קח"ן לשר"מ): (א) מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה זכאי לקצבה בסיסית בגובה 50% מקצבת נכות מלאה - 1,033 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 289 ש"ח. (ב) מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה זכאי לקצבה בשיעור של 105% - 2,168 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 589 ש"ח. (ג) מי שתלוי לחלוטין באדם אחר בעשיית כל פעולות היומיום בכל שעות היממה זכאי לקצבה בסיסית בשיעור 175%²² מקצבת נכות מלאה - 3,614 ש"ח - ולקח"ן בסכום של 878 ש"ח. כל הסכומים נכונים ל-2011.

2) מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2011 קיבלו 36,098 איש קצבה לשירותים מיוחדים - 6% יותר מאשר בחודש המקביל ב-2010. מהתבוננות בלוחות 3 ו-7 רואים כי רבים ממקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים מקבלים יותר מקצבה אחת מביטוח לאומי. 76% מהם מקבלים בנוסף גם קצבת נכות ו-20% נוספים זכאים לקצבת זיקנה. הנתונים מראים כי יש עלייה במספר הזכאים לשר"מ ככל שהגיל עולה (גילם הממוצע של המקבלים הוא 52). עוד אפשר לציין את העלייה הקלה בשיעור הקשישים מבין מקבלי הקצבה,

בדצמבר 2011 קיבלו 36,098 איש קצבה לשירותים מיוחדים - 6% יותר מבחודש המקביל ב-2010

21 תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט - 1978.
22 שיעורי קצבה אלה משולמים מינואר 2009. עד אז שיעורי הקצבה היו 50%, 100% ו-150% בהתאמה.

לוח 7

מקבלי קצבת שר"מ לפי קבוצת הזכאות, מין וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2011

קבוצת זכאות	סך הזכאות	מין	סך הכול						גיל						
			מספרים מוחלטים	אחוזים	24-18	34-25	44-35	54-45	64-55	65 ויותר					
			36,098	100%	2,946	3,556	4,097	6,240	12,264	6,995					
					100%	100%	100%	100%	100%	100%					
שר"מ רגיל	סה"כ	סה"כ	27,416	76%	100%	98%	95%	93%	79%	23%					
	גברים	גברים	15,292	42%	59%	53%	47%	44%	45%	23%					
	נשים	נשים	12,124	34%	41%	45%	48%	49%	35%	0%					
שר"מ מיוחד	סה"כ	סה"כ	1,503	4%	0%	2%	5%	7%	6%	1%					
	גברים	גברים	871	2%	0%	1%	3%	3%	4%	1%					
	נשים	נשים	632	2%	0%	1%	3%	4%	2%	0%					
שר"מ קשישים	סה"כ	סה"כ	7,179	20%	.	.	.	.	15%	76%					
	גברים	גברים	3,059	8%	.	.	.	.	.	44%					
	נשים	נשים	4,120	11%	.	.	.	.	15%	33%					

לוח 8

מקבלי קצבת שר"מ לפי עילת הזכאות ואחוז הקצבה (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2011

עילת זכאות	מספרים מוחלטים	סה"כ	סך הכול			אחוז קצבה		
			מספרים מוחלטים	אחוזים	50	105	175	
	36,098	100%			18,607	9,854	7,637	
			100%	100%	52%	27%	21%	
תלויים בעזרת הזולת	31,287	100%	100%	100%	44%	31%	24%	
נוקדים לדיאליזה	2,532	100%	100%	100%				
עוברים טיפול אקטיבי	748	100%	100%	100%				
סובלים מעיוורון	1,270	100%	100%	100%				
סובלים מעיוורון ומחרשות	95	100%	100%	100%				
עברו השתלת מוח עצם	99	100%	100%	100%				
עברו השתלת איברים	67	100%	100%	100%				

שבחרו להמשיך לקבל קצבת שר"מ ולא גמלת סיעוד - לעומת שנת 2010 (20% כיום לעומת 19%). אפשר להסביר זאת בירידה המתמשכת בשיעורי התמותה בישראל²³.

כאמור, מקבלי שר"מ נחלקים לשלוש רמות זכאות. לוח 8 מציג את עילות הזכאות ורמת הזכאות לקצבה של מקבלי שר"מ ומראה כי קצת פחות מ-87% ממקבלי הקצבה תלויים בעזרת הזולת בביצוע

23 על פי ממצאי המחקר סיבות המוות המובילות בישראל שפרסם משרד הבריאות, יולי 2011.

לוח 9

מקבלי קצבת שר"מ לפי ליקוי עיקרי ואחוז רפואי (מספרים מוחלטים ואחוזים),
דצמבר 2011

אחוז רפואי				סך הכול		ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	אחוזים	מספרים מוחלטים	
21,331	6,161	5,055	3,551		36,098	סך הכול
100%	100%	100%	100%	100%		
2.6%	6.7%	23.2%	15.3%	7.4%	2,682	נפשי
3.9%	8.9%	20.7%	25.6%	9.3%	3,343	פיגור שכלי
27.8%	18.8%	12.5%	9.5%	22.3%	8,064	פנימי
12.7%	2.5%	1.6%	2.2%	8.4%	3,033	אורוגניטלי
34.8%	46.9%	30.3%	30.1%	35.8%	12,918	נוירולוגי
5.5%	13.9%	9.9%	14.8%	8.4%	3,049	לוקומוטורי
12.6%	1.9%	1.3%	1.5%	8.1%	2,914	חושי
0.1%	0.4%	0.3%	1.0%	0.3%	95	אחר

פעולות היומיום (31,287 מתוך 36,098) ועוד כ-10% זכאים לקצבה כיוון שעברו טיפול רפואי מיוחד²⁴. כ-52% ממקבלי שר"מ זכאים לקצבה ברמה של 50% - מכאן שהם תלויים בעזרת הזולת במשך רוב היום לביצוע מרבית מפעולות היומיום.

בכפוף להגדרות החוק, לא כל סעיפי הליקוי של האדם מובאים בחשבון לצורך קביעת הזכאות לשר"מ, ואחוזי הנכות הרפואית המינימליים הנדרשים לצורך זכאות הם 60%. לוח 9 מציג את התפלגות מקבלי הקצבה על פי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות שנקבע להם²⁵. כפי שאפשר לראות, הליקויים של מקבלי קצבת שר"מ שונים מהליקויים של מקבלי נכות (לוח 5). מקבלי קצבת שר"מ סובלים ברובם מבעיות נוירולוגיות או פנימיות ורק מעטים סובלים מבעיות נפשיות או מפיגור. מצבם הרפואי של מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים חמור מזה של יתר מקבלי קצבת הנכות: ל-60% מהם נכות רפואית בדרגה של 100% (לעומת לכ-17% בקרב מקבלי נכות)²⁶.

ד. גמלה לילד נכה

(1) עיקרי החוק

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, וכן לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

בתהליך הזכאות לגמלה שני שלבים: בשלב הראשון, פקיד התביעות מוודא שמתקיימים תנאי הזכאות המקדימים: הילד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, עדיין לא הגיע לגיל 18, הוא ילדו של

24 יש לציין כי מקבלי שר"מ שלהם אחת מהעילות האוטומטיות (עיוורים או נכים שעברו טיפול רפואי מיוחד) ומצבם הרפואי הקשה מנקה להם קצבה בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות, נספרים כתלויים בזולת.
25 האחוז הרפואי המוצג הוא המובא בחשבון לצורך קביעת הזכאות לשר"מ.
26 ראו לוח 1/1 בנספח.

מבוטח (או של מי שהיה מבוטח ונפטר בהיותו תושב ישראל²⁷) והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה²⁸ או במוסד (בתנאי פנימייה שבו ניתנים שירותי ריפוי, סיעוד או שיקום²⁹). בשלב השני, בודק רופא מומחה ברפואת ילדים מטעם המוסד את הילד וקובע אם מתקיים בו אחד התנאים האלה³⁰:

- הילד תלוי בעזרת הזולת: ילד שמלאו לו 3 שנים וכתוצאה ממחלה, תסמונת, תאונה או מום מלידה הוא תלוי בעזרת הזולת, באופן חריג מהמקובל בקרב בני גילו, בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית).
- הילד זקוק לנוכחות קבועה: ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי אי אפשר להשאירו בלא השגחה והוא זקוק לנוכחות מתמדת של הזולת, למניעת סכנת חיים לעצמו ו/או לאחרים.
- לילד ליקוי מיוחד הקבוע בתקנות³¹: ילד הסובל מעיכוב התפתחותי; ילד הזקוק לסיוע בתקשורת; ילד עם ירידה בשמיעה; ילד עם ליקוי ראייה; ילד עם אוטיזם או פסיכוזה; ילד עם תסמונת דאון.
- הילד זקוק לטיפול רפואי מיוחד: ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד (כמפורט בחוק).

באוקטובר 2010 הוחל ביישום המלצות ועדת אור-נוי, בבחינת עילות הזכאות לגמלה לילד נכה. הוועדה בדקה את תנאי הזכאות לגמלה והציעה שינויים בהם. בעקבות המלצותיה ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד נהיו זכאים לגמלה. שיעור הגמלה בחלק מהעילות השתנה, ואוחדה התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים ל-20% מגובה הגמלה המלאה.

על פי תקנות ילד נכה, סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי³². ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד, יהיה זכאי לגמלה אחת בשיעור הגבוה ביותר. בשנת 2011 סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד, המקבל גמלה בשיעור 100%, היה 2,060 ש"ח. לילדים שעיקר זמנם מוקדש ללימודים או שהם מטופלים במסגרת חינוכית לטיפול בבעיות תפקודיות או התפתחותיות הנובעות מליקויים, משולמת תוספת בשיעור של 20% מקצבת יחיד מלאה. משנת 2002, ילדים המקבלים גמלה בסיסית³³ בשיעור 80% לפחות, זכאים לקצבה חודשית נוספת (להלן קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד - 351 ש"ח לחודש ב-2011. משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה תהיה זכאית לגמלה בשיעור מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים (משיעור הגמלה המגיע לכל ילד). משפחות שבהן שני ילדים עם צרכים מיוחדים, אשר אחד מהם לא זכאי לגמלה (משום שהוא שוהה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), תהיה זכאית אף היא לגמלה בשיעור מוגדל בעבור הילד.

לילדים שמלאו להם 18, ולהם פוטנציאל זכאות לקצבת נכות או שר"מ, יזום המוסד תביעה אוטומטית לצורך מיצוי זכויות בגמלאות אלה, ובמקביל נמשך תשלום הגמלה לשלושה חודשים נוספים.

בשנת 2011 סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד, המקבל גמלה בשיעור 100%, היה 2,060 ש"ח. לילדים שעיקר זמנם מוקדש ללימודים או שהם מטופלים במסגרת חינוכית לטיפול בבעיות תפקודיות או התפתחותיות הנובעות מליקויים, משולמת תוספת בשיעור של 20% מקצבת יחיד מלאה

27 רבות ילדים חורגים או מאומצים שטרם מלאו להם 18 שנים.
 28 משפחת אומנה המחזיקה בילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה ממשד הרווחה.
 29 חוץ ממקרים מיוחדים שהילד מוחזק במוסד והוריו נושאים בכל הוצאות אחזקתו.
 30 על פי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 1: הגדרות.
 31 ילד שנמצא זכאי לגמלה בקטגוריה זו רשאי לקבל גמלה לילד נכה מיום לידתו.
 32 בניגוד לקצבת נכות, שבה גובה הקצבה נקבע אישית לכל נכה, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים באותה עילה. שיעורי הגמלה מופיעים בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 2: גמלה לסידורים מיוחדים.
 33 לא כולל התוספת בעבור לימודים.

2) מקבלי גמלה לילד נכה

בדצמבר 2011 קיבלו 30,396 ילדים גמלה לילד נכה - גידול של 8.5% לעומת התקופה המקבילה ב-2010, וזה שיעור הגבוה ב-60% משיעור הגידול הממוצע במספר מקבלי הגמלה בחומש האחרון ופי ארבעה משיעור הגידול הממוצע באוכלוסיית הילדים בישראל (2.1%). הסיבה העיקרית לגידול היא שזוהי השנה הראשונה ליישום תקנות אור-נוי, שהקלו את תנאי הזכאות. כמו כן רואים כי גילאי הזכאות העיקריים הם 6-13, עקב הגדרות הזכאות לגמלה הבוחנות ילד על פי ההבדלים הקיימים בטיפול בו בהשוואה למקובל בקרב בני גילו³⁴ ועקב גיל המינימום הקבוע בתקנות בחלק מהעילות.

לוח 10

מקבלי גמלה לילד נכה, לפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2006-2011

שנה	סך הכול	עד 3	5-3	9-6	13-10	17-14
2006	22,601	8.5%	18.0%	27.1%	24.5%	21.9%
2007	24,248	8.3%	18.4%	26.9%	24.4%	21.9%
2008	25,418	7.9%	18.1%	27.0%	25.0%	22.1%
2009	26,633	7.5%	17.2%	27.1%	25.6%	22.7%
2010	28,016	7.7%	16.8%	27.0%	25.7%	22.7%
2011	30,396	7.3%	16.5%	26.6%	25.9%	23.7%

לוח 11

מקבלי גמלה לילד נכה לפי סיבת הזכאות, מצב לימודים וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

סיבת זכאות	סך הכול	גיל				
		עד גיל 3	5-3	9-6	13-10	17-14
סך הכול	30,396	2,234	5,008	8,089	7,872	7,193
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
לומד						
סך הכול	74%	51%	73%	74%	71%	86%
ילדים עם ליקוי מיוחד	37%	47%	43%	37%	31%	38%
ילדים הזקוקים לנוכחות או השגחה קבועה	8%	2%	8%	8%	8%	8%
ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	7%	2%	5%	7%	8%	9%
ילדים התלויים בעזרת הזולת	22%	.	18%	23%	24%	30%
לא לומד						
סך הכול	26%	49%	27%	26%	29%	14%
ילדים עם ליקוי מיוחד	11%	16%	9%	14%	13%	6%
ילדים הזקוקים לנוכחות או השגחה קבועה	2%	6%	3%	2%	1%	1%
ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד	9%	27%	13%	8%	7%	4%
ילדים התלויים בעזרת הזולת	4%	.	2%	3%	7%	4%

34 כתוצאה מהתפתחותו הטבעית של הילד, השפעת מוגבלותו מורגשת בעיקר בהיותו פעוט וקטנה ככל שהוא מתבגר.

לוח 12

מקבלי גמלה לילד נכה, לפי עילת הזכאות³⁵ ושיעור הגמלה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2006

שיעור הגמלה		סך הכול	עילת זכאות
100% ויותר	פחות מ-100%		
75%	25%	30,396	סך הכול
46%	54%	7,947	ילדים התלויים בעזרת הזולת
77%	23%	4,678	תלויים לחלוטין בזולת ³⁶
2%	98%	3,269	תלות רבה בזולת
75%	25%	2,893	ילדים הזקוקים לנוכחות או השגחה קבועה
89%	11%	14,715	ילדים עם ליקוי מיוחד
94%	6%	3,939	ליקוי שמיעה
97%	3%	8,075	ספקטרום האוטיזם
95%	5%	1,156	ליקוי ראייה
7%	93%	161	סיוע בתקשורת
74%	26%	523	עיכוב התפתחותי
1%	99%	861	תסמונת דאון
81%	19%	4,841	ילדים הזקוקים לטיפול רפואי מיוחד
100%	.	123	ליקוי בגפיים
100%	.	617	מחלה ממארת
100%	.	126	ליקוי בעצמות
100%	.	755	שלושה טיפולים
100%	.	404	תסמונת נדירה
100%	.	260	טיפול נשימתי
100%	.	610	הזנה תוך גופית
100%	.	61	דחף בלתי נשלט לאכילה
100%	.	398	ליקוי בדרכי השתן
100%	.	587	בדיקות תכופות מחוץ לבית
.	100%	900	סוכרת

בלוח 11 מוצגת התפלגות מקבלי הגמלה לפי גיל וקבוצת זכאות תוך הבחנה בין ילדים לומדים לילדים שאינם לומדים. עולה כי 3/4 ממקבלי הגמלה נמצאים במסגרת חינוכית, שם מנסים להקנות להם אורח חיים רגיל ככל האפשר. עוד רואים כי מרבית הילדים שאינם נמצאים במסגרת חינוכית הם פעוטות עד גיל 3 או ילדים הסובלים מליקוי מיוחד או נדרשים לעבור טיפול רפואי מיוחד, ככל הנראה בעקבות המחלה שהם סובלים ממנה.

35 במקרים שהילד זכאי לגמלה בעבור יותר מליקוי אחד, נחשב הליקוי המזכה בשיעור הגמלה הגבוה יותר. הצגה מלאה של צירופי הליקויים אפשר למצוא בנספח לוחות ענפי הביטוח: לוח 3/1.

36 בינואר 2012 עבר תיקון לחוק שלפיו ילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת יהיו זכאים לגמלה בשיעור 108% (במקום 80% כיום).

עילות הזכאות ורמת הגמלה של מקבלי הגמלה בדצמבר 2011 מוצגות בלוח 12. מהלוח עולה כי כ-26% ממקבלי הגמלה תלויים במידה רבה או לחלוטין בעזרת הזולת ועוד כ-9.5% זקוקים לנוכחות או השגחה קבועה. כמו כן רואים את הקשר שבין עילת הזכאות לשיעור הגמלה, כאשר במקרים חריגים - כתוצאה מליקוי נוסף או שני ילדים נכים במשפחה - מבחינים בילדים ששיעור הגמלה שלהם גבוה מהקבוע בתקנות. יש 3,594 ילדים הזכאים כיום לגמלה בעילה חדשה; 45% מהם הם מצטרפים חדשים והשאר הם ילדים אשר "עברו" בתוך המערכת מעילה אחת למשנה - רובם בעילת סוכרת וזקוקים להשגחה קבועה.

כ-26% ממקבלי גמלה לילד נכה תלויים במידה רבה או לחלוטין בעזרת הזולת ועוד כ-9.5% זקוקים לנוכחות או השגחה קבועה

טיפול בילד עם צרכים מיוחדים מקשה על ההורים, וטיפול ביותר מילד נכה אחד מקשה שבעתיים. מבדיקה שנערכה נמצא כי יש 2,004 משפחות שבהן יותר מילד אחד המקבל גמלה לילד נכה מהביטוח הלאומי (בסך הכול 4,318 ילדים). התפלגות הליקויים השכיחים אצל אותם ילדים אינה מפתיעה - רובם ליקויים גנטיים. ב-26% מהמשפחות הילדים סובלים מבעיות שמיעה, עוד 21% מהמשפחות מטפלות בילדים עם אוטיזם, כ-6% בילדים עם ליקוי ראייה וב-31% מהמשפחות הילדים תלויים בעזרת הזולת או זקוקים לנוכחות קבועה.

ה. גמלה למוגבלים בניידות

(1) עיקרי החוק

גמלת ניידות מעניקה הטבות לנכים שיש להם ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות³⁷. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על פי הסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

מוגבל בניידות הוא תושב ישראל³⁸, מגיל 3 ועד גיל פרישה³⁹, אשר ועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 40% לפחות - לבעלי רשיון נהיגה בתוקף, או מוגבל בשיעור 60% ויותר - למי שאין לו רשיון נהיגה.

במסגרת הסיוע למוגבלים בניידותם ניתנות ההטבות האלה:

- קצבה חודשית - להשתתפות בהוצאות השימוש ברכב⁴⁰ (לבעלי רכב) ו/או הניידות (לחסרי רכב)⁴¹. מי שהמרחק מביתו למקום עבודתו וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאי לתוספת קצבה. לגמלה מלאה זכאי רק מוגבל בניידות המוגדר כמשתכר⁴².
- הלוואה עומדת - ניתנת לקונה רכב חדש, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב. הלוואה מוחזרת למוסד בעת מכירתו (בכפוף לכללים שנקבעו)⁴³. סכום הלוואה יהיה כסכום המיסים החלים על "הרכב הקובע" (כהגדרתו בחוק) שנקבע לנכה ולא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב הנרכש.
- קרן הלוואות - מי שוועדה רפואית קבעה כי הוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאבזרים מיוחדים⁴⁴, או שהוא מוגבל בניידות בשיעור

37 בכפוף לרשימת הליקויים המופיעה בתוספת א להסכם הניידות.

38 בניגוד לשאר הגמלאות אין חובה להיות מבוטח בביטוח לאומי.

39 גיל פרישה לעניין גמלת ניידות הוא גיל הפרישה המותנה הקבוע בחוק לגברים, ללא הבחנה בין גברים לנשים - כלומר 67.

40 הוצאות בעבור דלק, ביטוח הרכב והאבזרים בו, תיקונים ושירותים ואמצעי מיגון.

41 הקצבה מתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיעור ההתייקרות של ההוצאות להחזקת רכב.

42 מוגבל בניידות משתכר הוא מי שעובד ומשתכר לפחות 25% מהשכר הממוצע או שלו 80% מוגבלות בניידות ויותר ו/או

שהוא זכאי לרכב לאבזרים מיוחדים. מוגבל בניידות לא משתכר זכאי ל-50% מהגמלה המלאה.

43 הלוואה עומדת להחלפת רכב תינתן למוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה רק אם חלפו 42 חודשים ממועד קבלת הלוואה

הקודמת; מוגבל בניידות שאין לו רשיון נהיגה רק אם חלפו 48 חודשים; בעל רכב לאבזרים מיוחדים רק אם חלפו 60

חודשים ממועד קבלת הלוואה העומדת הקודמת.

44 רכב לאבזרים מיוחדים הוא רכב שאפשר להיכנס לתוכו או לנהוג בו תוך ישיבה בכיסא גלגלים.

90% לפחות, בעל רשיון נהיגה שלומד/עובד/נמצא בתהליך שיקומי, זכאי לסיוע ברכישת הרכב הראשון בשיעור 80% מערך הרכב, ללא מיסים⁴⁵.

- הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב⁴⁶ - מי שזקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו זכאי להלוואה למימון האביזרים המיוחדים שהוא זקוק להם לצורך השימוש ברכב, אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים, ולסיוע ברכישת מתקן הרמה, אם יש ברשותו רכב מתאים.
- החזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי - מוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה בתוקף שהמכון לבטיחות בדרכים קבע כי דרושים לו אביזרים נוספים לצורך הנהיגה, בטיחות הנסיעה והשימוש ברכב, זכאי להחזר הוצאות בעבור אותם אביזרים שהותקנו.

יש לציין כי ההטבות הניתנות למוגבל בניידות אינן מופסקות עם הגיעו לגיל הפרישה, אולם במצבים שבהם הוא זכאי להשתתפות בהוצאות הניידות מכוח חוקים אחרים, זכאותו להטבות מכוח הסכם הניידות נשללות. על פי הסכם הניידות כפל גמלאות מתקיים במקרים האלה: (א) מי שמקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשיעור נמוך מ-100% ולא נקבעו לו 100% מוגבלות בניידות או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים. (ב) לילד המקבל גמלה לילד נכה ולא נקבעה לו מוגבלות בניידות גבוהה מ-80% או שהוא אינו זקוק ואינו משתמש בכיסא גלגלים.

משנת 1999, זכאים מקבלי גמלה לילד נכה, בני 3 ויותר, ששיעור מוגבלותם בניידות הוא 80% לפחות או שוועדה רפואית קבעה שהם זקוקים לכיסא גלגלים ומשתמשים בו, לקבל גם גמלת ניידות. משפחה שבה שני ילדים או יותר שלכל אחד מהם נקבעו לפחות 80% מוגבלות בניידות או שנקבע כי הם אינם מסוגלים ללכת בכוחות עצמם, והם מתגוררים באותה דירה, עשויה להיות זכאית גם לגמלה וגם להטבות לפי הסכם הניידות גם אם טרם מלאו לילדים 3 שנים.

(2) מקבלי גמלת ניידות

בדצמבר 2011 היו זכאים להטבות מכוח הסכם הניידות 33,656 איש - גידול של 4.2% לעומת 2010. כפי שעולה מלוחות 2 ו-3, 69% ממקבלי גמלת ניידות מקבלים גם גמלה נוספת מענף נכות, ול-1,936 זכאים לקצבת נכות צמיתה מענף נפגעי עבודה. אפשר להניח כי יתר המוגבלים בניידות, שאינם מקבלים גמלת נכות נוספת, משתכרים שכר גבוה מעבודה או שנאלצים לוותר על גמלאות אחרות בשל הכפל עם ניידות.

הגמלה למוגבלים בניידות מיועדת לאפשר למקבליה לנהל אורח חיים רגיל, כולל השתלבות בתעסוקה. נוסף על כך, מוגבלים בניידות שהמרחק מביתם למקום עבודתם וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאים לתוספת קצבה כפיצוי על ההוצאה הנוספת לדלק. למרות זאת, רק כ-17.5% מהם עובדים. ל-17% מהעובדים משולמת תוספת קצבה בשל המרחק בין מקום מגוריהם למקום עבודתם.

כפי שהוסבר לעיל, היקף ההטבות המשולמות למוגבל בניידות תלוי בבעלותו על רכב, בגודל הרכב שנקבע לו (המסווג לפי נפח המנוע) ובמידת עצמאותו (נוהג בעצמו או לא). כפי שעולה מלוח 13, כ-81% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-37% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1300 סמ"ק). כמו כן אפשר לראות כי קצת יותר מ-72% מהמוגבלים בניידות שבבעלותם רכב נוהגים בעצמם. בקרב בעלי רכבי הוואן אין הדבר כך: המשתמשים ברכב אינם נוהגים בו אלא יושבים בו בכיסא גלגלים - תוצאה של מצבם הרפואי הקשה.

בדצמבר 2011 היו זכאים להטבות מכוח הסכם הניידות 33,656 איש - גידול של 4.2% לעומת 2010

כ-81% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-37% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1,300 סמ"ק)

45 סכומים אלה הופכים למענק בתום 5 שנים.

46 גובה ההלוואה הוא בשיעור 95% מערך האביזרים ועלות התקנתם, כולל המיסים החלים עליהם. ההלוואה ניתנת בעבור אביזרים חדשים בלבד.

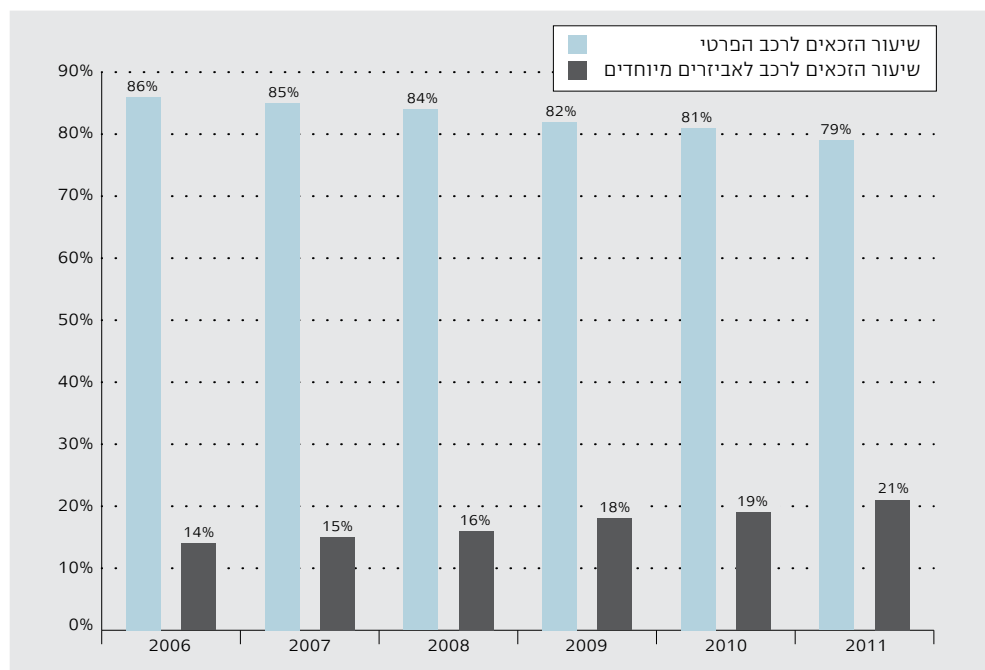
לוח 13

מקבלי גמלת ניידות, לפי בעלות על רכב, גודל רכב ונהיגה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

לא נוהג	נוהג בעצמו	סך כול		נפח מנוע מספרים מוחלטים אחוזים	בעלות על רכב
		אחוזים	מספרים מוחלטים		
13,846	19,810		33,656		
41%	59%	100%			סך הכול
21%	79%	100%	10,004	1300	בעלי רכב
11%	89%	100%	9,591	1800	
19%	81%	100%	1,530	2000	
4%	96%	100%	343	2500	
69%	31%	100%	5,864	ואן	
100%	0%	100%	6,324		חסרי רכב

תרשים 4

שיעור בעלי רכב פרטי ורכב לאביזרים מיוחדים מתוך בעלי הרכב, 2011-2006



תרשים 4 שלהלן מאפשר לבחון את שיעור בעלי הרכב הפרטי ובעלי הרכב לאביזרים מיוחדים מתוך סך המקבלים קצבה כבעלי רכב: בשנים האחרונות קטן שיעור המוגבלים שבעלותם רכב פרטי וגדל שיעורם של המחזיקים ברכב לאביזרים מיוחדים. הגידול הוא בין היתר תוצאה של היקף ההטבות הניתנות לבעלי רכב עם אביזרים מיוחדים. לתופעה זו השפעה ישירה על ההוצאה הציבורית על ביטוח הניידות.

לוח 14

מקבלי גמלת ניידות לפי ליקוי עיקרי וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

ליקוי עיקרי	גיל							מספרים מוחלטים	סך הכול
	67 ויותר	66-60	59-50	49-40	39-30	29-18	17-3		
סך הכול	4,798	7,306	7,107	3,833	3,181	3,139	4,292	33,656	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
שיתוקים הגבלת תנועת המפרקים	42%	58%	62%	63%	73%	85%	96%	22,207	66%
אי ספיקה בעורקים	19%	16%	13%	13%	10%	5%	1%	4,036	12%
קטיעות	14%	9%	6%	2%	1%	0%	0%	1,902	6%
נקיעות	6%	5%	5%	5%	5%	2%	1%	1,441	4%
מפרקים מדומים	4%	4%	5%	6%	5%	2%	1%	1,297	4%
קשיונות	8%	4%	5%	5%	3%	1%	0%	1,320	4%
אחר	6%	3%	3%	3%	2%	1%	0%	946	3%
	1%	1%	1%	2%	2%	3%	2%	507	2%

לוח 15

מקבלי גמלת ניידות לפי מין, שימוש בכיסא גלגלים ואחוז מוגבלות, (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

מין	אחוז מוגבלות						מספרים מוחלטים	סך הכול
	100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
סך הכול	11,849	8,917	3,835	2,746	3,423	2,886	33,656	
	35%	26%	11%	8%	10%	9%	100%	
גברים	33%	26%	12%	8%	11%	10%	21,025	100%
מהם: זקוקים ומשתמשים בכיסא גלגלים	70%	22%	3%	3%	1%	1%	8,167	100%
נשים	40%	26%	11%	8%	9%	6%	12,631	100%
מהן: זקוקות ומשתמשות בכיסא גלגלים	72%	20%	3%	3%	1%	1%	5,900	100%

לוח 14 מציג את סוגי הליקויים וגילם של המוגבלים בניידות מקבלי הגמלה. בולט הנתון כי 27% מהמקבלים אינם בגיל העבודה, כמחציתם ילדים. כמו כן רואים כי רובם סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות, וככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשתקמים עולה ואילו שיעור הסובלים מליקויים אחרים יורד. בקרב ילדים רובם סובלים ממומים מולדים ואילו בקרב מבוגרים גדל שיעורם של הסובלים ממוגבלות שהתפתחה עם הגיל.

מהתבוננות בעיקרי החוק מבינים כי למידת התלות של המוגבל בניידות בכיסא גלגלים השפעה מכרעת על שיעור המוגבלות שלו ועל גודל הרכב שנקבע לו. מהתבוננות בלוח 15 מבינים כי לקביעה אם הנכה זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים השפעה רבה על אחוז המוגבלות בניידות שנקבע: כ-71%

מהמוגבלים בניידות, גברים ונשים, שנקבע כי הם זקוקים ומשתמשים בכיסא גלגלים הם בעלי שיעור מוגבלות שבין 90% ל-100%.

1. פיצוי לנפגעי גזזת

(1) עיקרי החוק

בשנת 1994 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי גזזת, שנועד לפצות את מי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזזת בתקופה שבין ה-1 בינואר 1946 ל-31 בדצמבר 1960, על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות הרפואית הדסה, והוא חולה באחת המחלות המפורטות בחוק.

על פי החוק, זכאי לגמלה (הממומנת מאוצר המדינה ומשולמת בידי המוסד לביטוח לאומי) מי שהוא תושב ישראל שחלה בגזזת⁴⁷ (Tinea Capitis) וועדת מומחים קבעה שבעקבות הטיפול בהקרנה הוא סובל ממחלת הסרטן לסוגיה באזור הראש והצוואר או מגידולים שפירים במוח או מסרטן הדם; או מחוסר בשיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת, ושיעור נכותו הרפואית היא 5% ויותר. במסגרת הליך החקיקה בכנסת, תוקנו תקנות המסדירות את הפיצוי לנפגעים הכולל פיצוי חד-פעמי, קצבה חודשית, מענק מחליף קצבה או מענק לשאירים כהגדרתם בחוק. הזכאות במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזזת אינה גורעת מזכויותיהם של הזכאים לגמלאות אחרות מביטוח לאומי ואינה תלויה בגיל הנכה.

להלן פירוט התשלומים הניתנים במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2011):

- **קצבה חודשית:** חולה אשר לו נכות רפואית בדרגה 40% ויותר, זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע (על פי חוק הביטוח הלאומי) מוכפל באחוזי הנכות הרפואית. סכום הקצבה למי שדרגת נכותו היא 100% - 2,077 ש"ח.
- **פיצוי חד פעמי:** (א) חולה עם 75% נכות רפואית ומעלה זכאי לפיצוי בסכום של 178,592 ש"ח. (ב) חולה עם 40%-74% נכות רפואית זכאי למחצית מהסכום המלא - 89,296 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** חולה שלו דרגת נכות רפואית בשיעור 5%-39% מקבל מענק חד-פעמי המחושב כאחוז מסכום הקצבה המלאה (בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לנכה) מוכפל ב-70.
- **מענק לשאירים:** (א) בן זוג של חולה שיש עימו ילד זכאי למענק בגובה 36 קצבאות חודשיות מלאות - 74,772 ש"ח. (ב) בן זוג של חולה שאין עימו ילד או ילדו של חולה זכאים לקבל 60% מסכום הפיצויים המלא לשאירים - 44,863 ש"ח.

חולה אשר לו נכות רפואית בדרגה 40% ויותר, זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע

(2) מקבלי קצבה חודשית לנפגעי גזזת

בסוף שנת 2011 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזזת ל-3,997 - אלה למעשה החולים הקשים הסובלים מהמחלה וגרורותיה. גילם הממוצע של הזכאים היה 66.4 כתוצאה מתקופות הזכאות הקבועות בחוק. כפי שאפשר לראות מלוח 16, בניגוד למרבית הגמלאות שמשלם ענף נכות, מרבית מקבלי הקצבה לנפגעי גזזת הם נשים. זוהי תוצאה של תוחלת החיים הארוכה יותר שלהן.

בסוף 2011 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזזת ל-3,997

47 גזזת היא מחלת עור פטרייתית אשר גורמת לרוב לכתמים וגירויים בעור. כיום נעשה שימוש בגלולות או במשחות לטיפול במחלה, אולם עד 1959 לא היה טיפול תרופתי אפקטיבי להתמודדות עימה ונעשה שימוש בהקרנות רנטגן, שתופעות הלוואי שלהן התבררו כחמורות.

לוח 16

נפגעי גזזת מקבלי קצבה חודשית, לפי מין וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

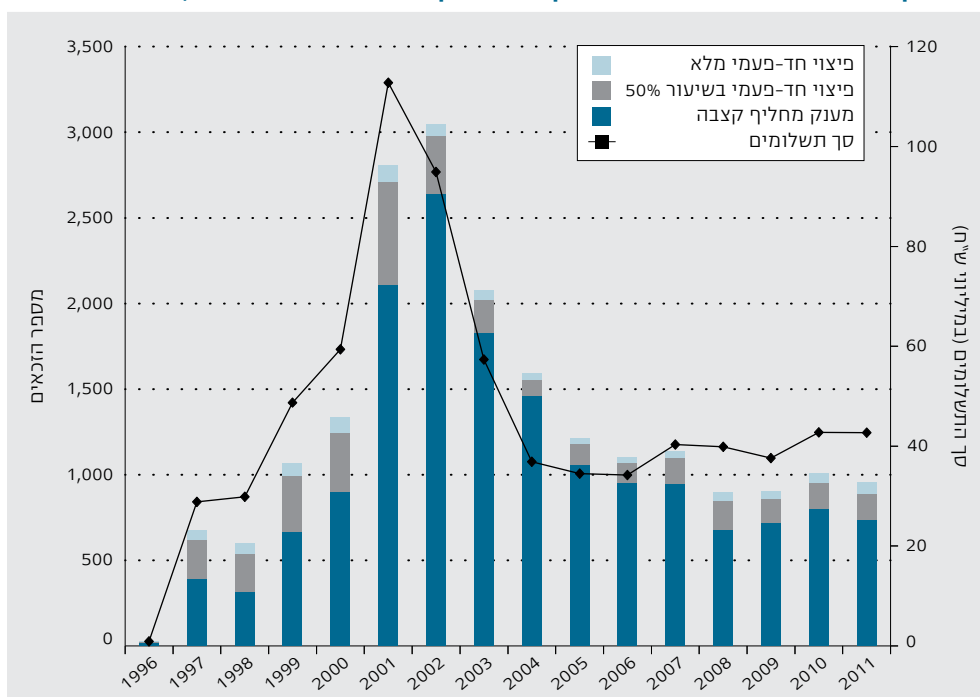
מין	סך הכול	גיל			
		70 ויותר	69-65	64-60	59-50
סך הכול	3,997	962	1,187	1,295	553
	100%	100%	100%	100%	100%
גברים	39%	44%	39%	37%	35%
נשים	61%	56%	61%	63%	65%

מרבית מקבלי הגמלה סובלים מפגימות בעור (כ-64%) ורק כ-29% סובלים מליקוי פנימי (על פי רוב אלו הם הסובלים ממחלת הסרטן) - ייתכן שזו תוצאה של ההבדלים בתוחלת החיים בצל המחלה. כמו כן אפשר לראות קשר ישיר בין הליקוי ואחוז הנכות. למרבית הסובלים מליקוי פנימי או נוירולוגי דרגת נכות רפואית גבוהה ואילו למרבית הסובלים מפגימות בעור - דרגת נכות רפואית נמוכה יותר.

לוח 17 מציג את מקבלי הקצבה בסוף השנה על פי הליקוי המזוכה ואחוז הנכות הרפואית. אפשר לראות כי מרבית מקבלי הגמלה סובלים מפגימות בעור (כ-64%) ורק כ-29% סובלים מליקוי פנימי (על פי רוב אלו הם הסובלים ממחלת הסרטן) - ייתכן שזו תוצאה של ההבדלים בתוחלת החיים בצל המחלה. כמו כן אפשר לראות קשר ישיר בין הליקוי ואחוז הנכות. למרבית הסובלים מליקוי פנימי או נוירולוגי דרגת נכות רפואית גבוהה ואילו למרבית הסובלים מפגימות בעור - דרגת נכות רפואית נמוכה יותר.

תרשים 5

מענקים לנפגעי גזזת: התפלגות המקבלים⁴⁸ וסך התשלומים השנתיים, 2011-1996



48 מי שהגיש ערעור על שיעורי הנכות שנקבעו לו וזכה לשיעורי נכות רפואית גבוהים יותר, נספר כזכאי לפיצויים במועד הערעור במלוא גובה הפיצויים.

לוח 17

נפגעי גזזת מקבלי קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז הנכות הרפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

אחוז הנכות הרפואית				סך הכול		הליקוי המזכה	סך הכול
100-80	79-60	59-50	49-40	אחוזים	מספרים מוחלטים		
547	929	812	1,709		3,997	מספרים מוחלטים	
100%	100%	100%	100%	100%		אחוזים	
15%	38%	53%	54%	45%	1,779	צלקות ופגיונות בעור	פגיונות בעור
1%	7%	14%	33%	19%	755	התקרחות	
33%	17%	8%	1%	10%	413	בלוטות הלימפה	פנימי
5%	6%	7%	5%	6%	233	פנימי-אחר	
44%	31%	18%	7%	20%	792		נוירולוגי
2%	1%	0%	0%	1%	25		אחר

מעניין לבחון את התפתחות זרם מקבלי המענק לאורך השנים. כפי שאפשר לראות בתרשים 5, לאחר הבשלת החוק בתחילת שנות ה-2000, מספר מקבלי הפיצויים/מענקים בשל מחלת הגזזת, הלך וקטן - כנראה משום שהזכאים מיצו את זכויותיהם, ובארבע השנים האחרונות מספרם יציב. אפשר לראות גם את הקשר שבין שיעור מקבלי הקצבה בעלי אחוזים רפואיים גבוהים לשיעור מקבלי המענק המלא - שהוא נמוך למדי בשני המקרים - נתון היכול להסביר את השינויים בסכום המענקים המשולמים מדי שנה ביחס למספר המקבלים.

ז. פיצוי לנפגעי פוליו

1) עיקרי החוק

בשנת 2007 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי פוליו. חוק זה נועד לפצות את מי שחלו בשטח מדינת ישראל⁴⁹ במחלת הפוליו (שיתוק ילדים), שבעקבותיה נגרמה להם נכות רפואית או מוגבלות בניידות, ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם לאור רשלנותה באי מניעת ההידבקות במחלה.

לפי הגדרות החוק, זכאי לפיצוי (הממומן מאוצר המדינה) מי שחלה בנגיף הפוליו⁵⁰ (Poliomyelitis), ורופא מוסמך מטעם הביטוח הלאומי קבע כי הוא סובל מנכות רפואית או מוגבלות בניידות שנגרמה כתוצאה מהמחלה או מהחמרה שהופיעה מאוחר יותר (תסמונת פוסט-פוליו⁵¹). מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה, לפני שנכנס לשימוש החיסון נגד פוליו, אולם ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר, סביר מאוד להניח שמדובר בילדים/אנשים שלא חוסנו. הזכאות לפיצוי במסגרת חוק הפוליו איננה גורעת מזכויותיהם בתחומי ביטוח אחרים במוסד.

להלן פירוט ההטבות המשולמות במסגרת החוק (הסכומים נכונים ל-2011):

- **קצבה חודשית:** מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות רפואית. הקצבה המלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע (כהגדרתו בחוק) - 4,154 ש"ח.

מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית. הקצבה המלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע - 4,154 ש"ח

49 מפברואר 2012, גם מי שחלה מחוץ לישראל ועבר טיפול רפואי בישראל עד סוף שנת 1969 זכאי לפיצוי במסגרת החוק.
50 מחלת הפוליו פוגעת בתאי העצב התנועתיים שבחוט השדרה, וכתוצאה מכך נפגעים סיבי העצבים והשרירים. כמחצית מחולי הפוליו מחלימים לחלוטין מהנגיף וכמחצית סובלים ממוגבלויות בדרגה משתנה.
51 תסמונת פוסט-פוליו נגרמת כתוצאה משחיקת תאי העצב ומאופיינת בירידה בפעילות השרירית המלווה בחולשה וכאבים.

- **פיצוי חד-פעמי:** (א) מי שנקבעו לו עד 74% נכות רפואית יציבים זכאי לפיצוי חד-פעמי בגובה 57,036 ש"ח. (ב) מי שנקבעו לו 75%-94% נכות רפואית יציבים זכאי ל-114,300 ש"ח. (ג) בעלי נכות רפואית יציבה גבוהה מ-95% זכאים לפיצוי בגובה 136,888 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית בשיעור נמוך מ-20%, זכאי למענק במקום קצבה, המשולם באופן יחסי לאחוזי הנכות (מתוך הקצבה החודשית המלאה) ומוכפל ב-70.

נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים ומכשור רפואי הנדרשים לנפגעי הפוליו לניהול שגרת חיים תקינה ואינם נכללים בסל הבריאות.

2) מקבלי קצבה חודשית לנפגעי פוליו

בדצמבר 2011 הגיע מספר מקבלי הקצבה החודשית לנפגעי הפוליו ל-3,749 - גידול של 2.3% לעומת 2010. לרובם (כ-75%) זו אינה הגמלה היחידה שהם מקבלים מביטוח לאומי (ראה לוח 3), ואין זה מפתיע נוכח הגדרות הזכאות לגמלה.

בלוח 18 מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה לנפגעי פוליו לפי מועד הופעת המחלה. הלוח מראה כי 85% מן הזכאים היום לקצבה חלו לפני שהוחל החיסון בשנת 1961. היתר הם ילדים שחלו כיוון שלא חוסנו או אנשים שסובלים מהתפרצות מאוחרת של המחלה.

מבחינת הליקוי המזכה בקצבה, לוח 19 מראה כי כ-50% ממקבלי הקצבה סובלים מתסמונת פוסט-פוליו (שעלולה להופיע עד 45 שנה לאחר ההדבקות בנגיף), נתון היכול להסביר את גילם הממוצע המבוגר של מקבלי הקצבה - 59.5. עוד רואים כי קיים קשר בין הליקוי לשיעורי הנכות הרפואית שנקבעו. שיעור בעלי אחוזי הנכות הרפואית הגבוהים הסובלים מהפרעות בעצבים הקרדיאליים (עצבי הגולגולת) ותסמונת פוסט-פוליו גבוה יחסית לשיעור הסובלים שיתוקים בגפיים ופגימות בעצמות - ככל הנראה לנוכח חומרת מצבם.

2011 היא השנה החמישית שבה משולמים פיצויים לנפגעי הפוליו. בתרשים 6 מובאת התפלגות מקבלי הפיצויים/מענקים לפי סוג הפיצויים⁵² וכן סך תשלומי הענף באותה שנה. כפי שאפשר לראות,

בדצמבר 2011 הגיע מספר מקבלי הקצבה החודשית לנפגעי הפוליו ל-3,749 - גידול של 2.3% לעומת 2010

2011 היא השנה החמישית שבה משולמים פיצויים לנפגעי הפוליו

לוח 18

נפגעי פוליו מקבלי קצבה חודשית לפי מועד הופעת המחלה ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 211

מועד הופעת המחלה	סך הכול		נשים	גברים
	מספרים מוחלטים	אחוזים		
	3,749		1,655	2,094
סך הכול		100%	100%	100%
לפני הקמת המדינה	279	7%	8%	7%
1959-1948	2,884	77%	79%	75%
1979-1960	483	13%	10%	15%
1980 עד היום	103	3%	3%	3%

52 אדם שהגיש ערעור על שיעורי הנכות שנקבעו לו וזכה לשיעורי נכות רפואית גבוהים יותר נספר כזכאי לפיצויים במועד הערעור במלוא גובה הפיצויים.

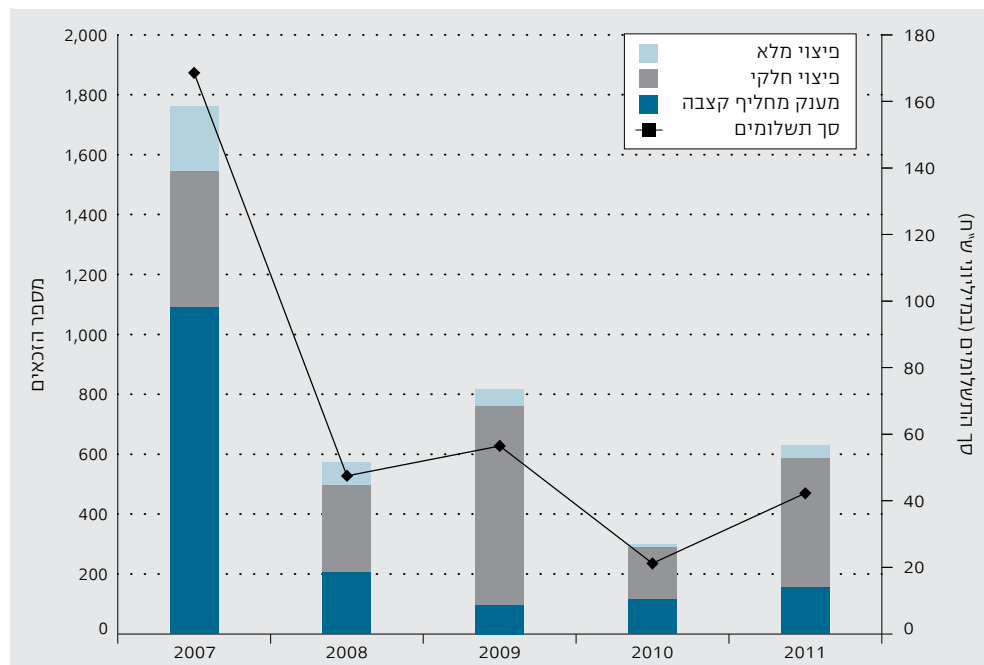
לוח 19

נפגעי פוליו מקבלי קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז נכות רפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

אחוז נכות רפואית						סך הכול		ליקוי מזכה
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20	אחוזים	מספרים מוחלטים	
888	1,189	148	242	419	863		3,749	סך הכול
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
32%	12%	11%	14%	13%	10%	17%	623	הפרעות בעצבים הקרניאליים
2%	5%	40%	45%	26%	65%	24%	909	שיתוק בעצבי הגפיים
6%	5%	10%	12%	9%	17%	9%	336	מחלות ופגימות בעצמות פוסט-פוליו
61%	78%	39%	29%	53%	8%	50%	1,881	

תרשים 6

נפגעי פוליו: התפלגות תשלומי הפיצויים והמענקים (מקבלים וסכומים), 2011-2007



השנה גדל מספרם של מקבלי הפיצויים/מענקים לעומת 2010. אפשר לשער כי זו תוצאה של זכאים רבים שהגישו ערעור על שיעורי הנכות שנקבעו להם ולכן זכאותם גדלה, שכן לא הורגש גידול של ממש במספר הזכאים נטו לקצבה.

ה. התשלומים בענף נכות

בשנת 2011 שולמו כ-11 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאליית בכ-1% מהסכום ששולם בשנת 2010. עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא, מראה כי משקלם היחסי של התשלומים לגמלאות הנכות והשיקום הוסיף לרדת גם השנה לעומת 2010 והגיע לכ-69% מההוצאה בענף, נוכח פעילותו

לוח 20

תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2006-2011

שנה	סך הכל	נכות ושיקום	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות	הקרן לפיתוח שירותים
2006	100%	72.8%	7.9%	7.6%	10.5%	1.2%
2007	100%	73.4%	8.0%	7.5%	10.2%	0.9%
2008	100%	72.4%	8.3%	7.6%	10.9%	0.8%
2009	100%	71.3%	9.1%	7.7%	11.0%	0.9%
2010	100%	70.6%	9.3%	7.8%	11.6%	0.7%
2011	100%	69.3%	9.9%	8.5%	11.6%	0.7%

לוח 21

תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2006-2011

שנה	תשלום ענף נכות כללית		שיעור תשלומי גמלאות הענף מסך תשלומי גמלאות (באחוזים)
	באלפי ש"ח (מחירי 2010)	שיעור גידול שנתי ריאלי (באחוזים)	
2006	9,124,866	6.1	18.3
2007	9,548,096	4.6	19.2
2008	9,762,801	2.2	19.2
2009	10,226,823	4.8	18.6
2010	10,741,689	5.0	18.6
2011	10,819,540	0.7	18.4

מלוח 21 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות מבין כלל תשלומי הגמלאות נותר יציב לעומת שנת 2010 - 18.4%, זאת לאחר הגידול המתמיד שחוזה הענף בשנים 2008-2003

האינטנסיביות של אגף השיקום באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום (לוח 20). במקביל, בדומה לשנים שעברו, עלה בהדרגה חלקן של הגמלאות לשירותים מיוחדים וילד נכה ואילו חלקה של גמלת ניידות נותר יציב. יש לציין כי סך התשלומים לנפגעי גזות ב-2011 היה 120 מיליון ש"ח ולנפגעי הפוליו 177 מיליון ש"ח - סכומים דומים לאלה ששולמו ב-2010.

מלוח 21 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות מבין כלל תשלומי הגמלאות נותר יציב לעומת שנת 2010 - 18.4%, זאת לאחר הגידול המתמיד שחוזה הענף בשנים 2003-2008. הסיבה להתמתנות זו נעוצה בשיעורי הגידול בענפי גמלאות אחרים, לאחר העלאת גיל הפרישה והקיצוצים שנעשו בשנים 2002-2005.

בשנת 2011 היתה הקצבה 2,710 ש"ח בחודש - שהם 31.7% מהשכר הממוצע, כלומר שחיקה שנתית של 5 נקודות אחוז של 5 נקודות אחוז ביחס לשכר הממוצע, לאחר שבשנים הקודמות היא הגיעה לשיא

קצבת הנכות הממוצעת⁵³ מושפעת ממשתנים רבים: (א) שיעור הזכאים לגמלה מלאה. (ב) שיעור הזכאים לתוספת בעבור התלויים בהם. (ג) שיעור הזכאים שיש להם הכנסות מעבודה או הכנסות שלא מעבודה. בשנת 2011 היתה הקצבה 2,710 ש"ח בחודש - שהם 31.7% מהשכר הממוצע⁵⁴, כלומר שחיקה שנתית של 5 נקודות אחוז ביחס לשכר הממוצע, לאחר שבשנים הקודמות היא הגיעה לשיא. נתון זה משקף גם ירידה ריאלית של 1.5% בסכום הקצבה לעומת 2010. הסיבה העיקרית נעוצה בהבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה והשכר, אולם אפשר לזקוף זאת גם לגידול בשיעור המועסקים או בשיעור בעלי ההכנסות מבין מקבלי הקצבה.

53 התשלומים כוללים גם את הסכומים ששולמו בעבור הקצבה החודשית הנוספת.
54 השכר הממוצע על פי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי.

לוח 22

קצבת נכות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע), 2006–2011

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011	כאחוז מהשכר הממוצע
2006	2,398	2,767	32.0
2007	2,394	2,749	31.4
2008	2,457	2,697	31.0
2009	2,567	2,727	32.2
2010	2,658	2,750	32.2
2011	2,710	2,710	31.7

לוח 23

קצבת ש"מ חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע), 2006–2011

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011	כאחוז מהשכר הממוצע
2006	1,933	2,230	25.8
2007	1,947	2,236	25.5
2008	2,011	2,207	25.4
2009	2,236	2,375	28.0
2010	2,324	2,404	28.2
2011	2,383	2,383	27.9

לוח 24

גמל לילד נכה חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע), 2006–2011

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011	כאחוז מהשכר הממוצע
2006	1,973	2,277	26.3
2007	1,975	2,267	25.9
2008	1,888	2,072	23.8
2009	1,973	2,096	24.7
2010	2,207	2,283	26.8
2011	2,266	2,266	26.5

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) ירדה ריאלית ב-0.9% לעומת שנת 2010 והיתה בשנה החולפת 2,383 ש"ח לחודש. גם במקרה זה הסיבה העיקרית היא ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה והשכר, ייתכן שבתוספת הבדלים בין מצבם הרפואי של המצטרפים החדשים לקצבה בשנה זו לבין זכאים משנים קודמות.

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) ירדה ריאלית ב-0.9% לעומת שנת 2010 והיתה בשנה החולפת 2,383 ש"ח לחודש. גם במקרה זה הסיבה העיקרית היא ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה והשכר, ייתכן שבתוספת הבדלים בין מצבם הרפואי של המצטרפים החדשים לקצבה בשנה זו לבין זכאים משנים קודמות.

לוח 25

גמלת ניידות חודשית ממוצעת (במחירים שוטפים, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2011-2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011	כאחוז מהשכר הממוצע
2006	1,513	1,746	20.2
2007	1,534	1,761	20.1
2008	1,649	1,809	20.8
2009	1,756	1,865	22.0
2010	1,828	1,891	22.2
2011	1,939	1,939	22.7

מלבד הוספת עליות זכאות חדשות, כללו המלצות ועדת אור-נוי האחדה של התוספת ללימודים ולדמי מחיה, לכן ילדים שעדיין לא מלאו להם 14 לפני החלת התקנות החדשות אינם זכאים לתוספת הנפרדת ללימודים ששולמה עד אז. גובה הגמלה הממוצעת⁵⁵ ב-2011 היה 2,266 - שהם 26.5% מהשכר הממוצע - נמוך מעט בהשוואה ל-2010. גם ריאלית היתה ירידה קלה בגובה הקצבה, לאחר העלייה בשנת 2010 (בגלל העלאת שיעור הגמלה לסובלים מליקוי רפואי מיוחד).

ב-2011 היתה גמלת הניידות הממוצעת 1,939 ש"ח בחודש, שהם 22.7% מהשכר הממוצע

ב-2011 היתה גמלת הניידות הממוצעת 1,939 ש"ח בחודש, שהם 22.7% מהשכר הממוצע. נתון זה משקף עלייה ריאלית של כ-2.5% בסכום הגמלה לעומת 2010. אפשר להסביר גידול זה בין היתר בגידול בשיעור הזכאים לרכב לאביזרים מיוחדים, לעלייה במחירי הדלק ולפיחות בשקל לעומת הדולר, אשר הובילו להתייקרות ההוצאות על אחזקת רכב.

בדצמבר 2011 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזת היתה 1,208 ש"ח - עלייה של 0.5% במונחים ריאליים לעומת 2010 - דבר המעיד על העדר שינוי קיצוני במצבם הרפואי של המצטרפים החדשים או של המקבלים הקיימים. גובה הקצבה הממוצעת לנפגעי הפוליו היה 2,879 ש"ח בחודש - סכום המהווה 33.7% מהשכר הממוצע ומשקף ירידה ריאלית של 0.6% לעומת 2010.

בדצמבר 2011 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזת היתה 1,208 ש"ח - עלייה של 0.5% במונחים ריאליים לעומת 2010 - דבר המעיד על העדר שינוי קיצוני במצבם הרפואי של המצטרפים החדשים או של המקבלים הקיימים. גובה הקצבה הממוצעת לנפגעי הפוליו היה 2,879 ש"ח בחודש - סכום המהווה 33.7% מהשכר הממוצע ומשקף ירידה ריאלית של 0.6% לעומת 2010.

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לגמלה או לסיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה.

- **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 בשלושה חודשים שקדמו לפגיעה מחולק בתשעים. 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.

- **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**, המשולמים לנפגעי עבודה (נוסף על קצבתם החודשית) שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע על פי הכנסתו של הנפגע בשלושה חודשים שקדמו לפגיעה: 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 החל ב-1.7.2003 ואילך מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות במקום 70 קצבאות עד אז). בשנת 2005 תוקן החוק, ו**מענק נכות** מעבודה ו**קצבת 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 בלבב ואין אונות.

- **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).¹

- **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.

- **שיקום מקצועי** - ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

1 שיעור קצבת התלויים, בהתאם למספר וקרבת התלויים, מפורט בסעיף 132 לחוק.

ב. מקבלי גמלאות לנפגעי עבודה

1. דמי פגיעה

בשנת 2011 ירד מספר מקבלי דמי פגיעה והגיע ל-67,556 - ירידה של 0.11% לעומת שנת 2010 (לוח 1). יש לציין שמבין 61,804 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2011, 18,016 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 2000 מקבלי דמי פגיעה היו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2006-2011 הם היו בממוצע 2.2%. הירידה ההדרגתית שהחלה בשנת 1996 ונמשכה עד 2011 (לוח 2) חלה במקביל

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2006-2011

שנה	מועסקים (אלפים)*	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	3,214.0	67,633	2,406,337	35.6
2011	3,321.6	67,556	2,405,938	35.6

* לפי נתוני הלמ"ס 2011, החשבונאות הלאומית. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

** החל בשנת 1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה.

לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2006-2011

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר לעבודה
2006	2.2	3.2	0.70	2.40
2007	2.3	4.8	5.20	0.30
2008	2.3	4.2	3.07	1.77
2009	2.1	0.8	-5.62	1.45
2010	2.1	3.3	2.76	1.71
2011	2.0	3.3	-0.11	0

לוח 3
מקובלי דמי פגיעה לפי משך אי-הכושר לעבודה, 1996, 2000, 2006-2011

שנה	סך כל המועסקים*	סך כל ימי אי-הכושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	מספר ימי אי-הכושר לעבודה												
					1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91	92 ויותר					
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	1,889	2,941	4,643	8,228	21,862	45,401
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	2,136	3,050	4,677	7,691	17,964	31,683
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101	5,182	3,218	4,547	7,245	15,469	23,432
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,476	5,476	5,476	3,432	4,673	7,695	16,298	24,582
2008	3,041,000	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,933	5,933	5,933	3,569	4,931	7,981	16,606	24,831
2009	3,037,000	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,468	5,468	5,468	3,499	4,786	7,456	15,447	23,159
2010	3,214,000	2,406,337	67,633	11	23,492	15,762	7,488	4,927	3,525	5,799	5,799	5,799	3,525	4,927	7,488	15,762	23,492
2011	3,219,800	2,405,938	67,556	2	23,500	15,564	7,733	4,915	3,669	5,847	5,847	5,847	3,669	4,915	7,733	15,564	23,500
						אחוזים											
1996	100.0	100.0	100.0	0.1	49.0	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	8.1	2.0	3.2	5.0	8.9	23.6	49.0
2000	100.0	100.0	100.0	0.1	41.6	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	11.7	2.8	4.0	6.1	10.1	23.6	41.6
2006	100.0	100.0	100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	8.1	5.0	7.1	11.3	24.1	36.4
2007	100.0	100.0	100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	8.0	5.1	6.9	11.3	24.1	36.3
2008	100.0	100.0	100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	8.4	5.1	7.1	11.4	23.8	35.6
2009	100.0	100.0	100.0	0.1	35.2	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3	9.0	5.3	7.3	11.3	23.5	35.2
2010	100.0	100.0	100.0	0.0	34.7	23.3	11.4	7.3	5.2	9.5	8.5	9.5	5.2	7.3	11.4	23.3	34.7
2011	100.0	100.0	100.0	0.0	34.8	23.0	11.5	7.3	5.4	9.3	8.7	9.3	5.4	7.3	11.5	23.0	34.8

* מתוך התשובות האומות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** נתונים עד 31.1.2002 דמי פגיעה לאחר מועד זה.

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 מספרם של מקבלי דמי הפגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי-הכושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום) ומאז חלה ירידה חדה שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה בממוצע ימי אי-כושר נעצרה בשנת 2003, ומאז חלה עלייה הדרגתית כך שהממוצע התייצב על 35.6 ב-2010 וב-2011.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות הקשות שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, שהיתה השנה האחרונה לפני ששונה החוק שלפיו הימים הראשונים משולמים על חשבון המעסיק, היוו נפגעים עם 61 ויותר ימי אי-כושר 13.4% מכלל מקבלי דמי הפגיעה, ואילו בשנת 2011 הם היוו כ-23.5% מכלל המקבלים, כחלק ממגמת עלייה עקבית. אחוז הנפגעים עם 15-45 ימי אי כושר נותר יציב במהלך השנים. במקביל, נפגעים עם 1-14 ימי אי כושר היוו 49% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 1996 וקצת פחות מ-35% בשנת 2011, כהמשך למגמת הירידה של השנים האחרונות.

שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים 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) שהם עובדים בהם, יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו של פגיעות בעבודה, הנובע ככל הנראה מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם יעדרו 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.

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 ההגירה. בשנת 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.

אוכלוסייה אחרת שבעבורה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים המקבלים 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, ואם עובדת היותם "יוצאי דופן" אצל המעסיק גורמת להפחתת אחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

הבעיה קיימת גם בחברות קבלן שאינן מספקות עובדים אלא שירותים, והחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה והבטיחות בעבודה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות הקשות שבגינן הוגשו תביעות למוסד. בשנת 2011 היוו הנפגעים הללו כ-23.5% מכלל המקבלים

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, לפי תושבות, 2000, 2006-2011

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 לעבודה
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 לעבודה
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 לעבודה
2010				
215,200	60,600	2,938,300	3,214,000	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 לעבודה
2011				
222,000	65,900	3,024,700	3,321,600	מועסקים*
101	484	66,971	67,566	מקבלי דמי פגיעה
0.05	0.7	2.2	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
5.7	40.8	35.6	35.6	ממוצע ימי אי-כושר לעבודה

* 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.

בשנת 2011 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 2011, כמו גם בשנת 2010, מספר מקבלי דמי הפגיעה שהם תושבי שטחים היה גבוה מזה של העובדים הזרים (לוח 4).

לוח 5 מבחין בין מקבלי דמי פגיעה שכירים לבין העצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,752 בשנת 2011, ומשקלם בסך מקבלי דמי פגיעה ירד מ-11.3%

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,752 בשנת 2011

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה וימי אי כושר בעבודה לפי סוג מבוטח, 2011

סוג המבוטח	מקבלי דמי פגיעה		ממוצע ימי אי-כושר לעבודה
	מספרים מוחלטים	אחוזים	
כלל המקבלים	67,556	100.0	35.6
שכירים	61,804	91.5	34.2
עצמאים	5,752	8.5	50.8

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, 2011

ענף כלכלי	מקבלים		ימי אי-כושר		ממוצע ימי אי כושר לנפגע
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סך הכול	67,556		2,405,938		35.6
סך הכול - שכירים	61,804	100.0%	2,113,804	100.0%	34.2
חקלאות	2,028	3.3	65,932	3.1	32.5
תעשייה	12,503	20.2	387,878	18.3	31.0
חשמל ומים	621	1.0	18,143	0.9	29.2
בינוי	6,104	9.9	284,454	13.5	46.6
מסחר, תיקון רכב	8,976	14.5	318,150	15.1	35.4
אירוח ואוכל	3,632	5.9	110,880	5.2	30.5
תחבורה, אחסנה	4,605	7.5	173,395	8.2	37.7
בנקאות, ביטוח	1,106	1.8	33,480	1.6	30.3
נדל"ן, שירותים עסקיים	7,492	12.1	254,102	12.0	33.9
שירות ציבורי	5,965	9.7	171,202	8.1	28.7
חינוך	2,370	3.8	78,324	3.7	33.0
שירות קהילתי	1,912	3.1	74,793	3.5	39.1
בריאות, רווחה	4,131	6.7	126,893	6.0	30.7
אחר ולא ידוע	359	0.6	16,178	0.8	45.1
עצמאים	5,752		292,134		50.8

ל-8.5%. 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-48.5% 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-20% עובדים בתעשייה, 14.5% 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 (47 ימים), ואחריו הענפים האלה:

מבחינת חומרת הפגיעה ענף הבינוי נמצא במקום הראשון

לוח 7
מקבלי דמי פגיעה ומוטסקים לפי גיל ומין, 2011

מקבלי דמי פגיעה נאחזי מהמוטסקים			מוטסקים ישראלים* (אלפים)			מקבלי דמי פגיעה (מוטפריים)			גיל
נשים	גברים	מקבלי דמי פגיעה נאחזי מהמוטסקים	נשים	גברים	מוטסקים ישראלים* (אלפים)	נשים	גברים	מקבלי דמי פגיעה (מוטפריים)	סך הכול
נשים	גברים	מקבלי דמי פגיעה נאחזי מהמוטסקים	נשים	גברים	מוטסקים ישראלים* (אלפים)	נשים	גברים	מקבלי דמי פגיעה (מוטפריים)	סך הכול
1.6	3.2	2.0	1,308.8	1,477.1	3,024,700	21,288	46,268	67,556	סך הכול
0.4	1.3	0.9	9.1	11.2	20.3	25	149	174	עד 17
1.0	4.0	2.4	155.2	135.4	290.6	1,630	5,349	6,979	18-24
1.1	3.0	2.1	360.8	404.0	764.8	4,007	11,544	15,551	25-34
1.3	3.0	3.2	316.3	368.0	684.3	4,395	10,904	15,299	35-44
2.0	3.2	2.6	266.2	288.9	555.1	5,541	8,978	14,519	45-54
2.7	3.4	3.1	175.6	215.9	391.5	4,979	7,333	12,312	55-64
2.3	3.3	3.0	25.6	53.7	79.2	711	2,011	2,722	65+

* המקור: קובצי Microdata Under Contract. סקרי כוח אדם, הלשנה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011.

שירותים קהילתיים, כולל פעילויות ספורט מקצועי (39 ימים), תחבורה ואחסנה (כ-38 ימים), מסחר וכלי רכב (35 ימים), נדל"ן ושירותים עסקיים (34 ימים) וחקלאות (33 ימים) (לוח 6).

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 של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% בשנת 1995 ל-32% בשנת 2011 (לוח ז/2 בנספח לוחות ענפי הביטוח). בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 75%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-61% (לוח 7). ממוצע ימי אי-הכושר של נשים נמוך מזה של גברים: 31 לעומת 38 בהתאמה.

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היוו בשנת 1996 כ-14.8% מכלל תאונות העבודה, ואילו בשנת 2011 הן היוו 15.1% מהן. מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה בשנים 2011-1996 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-16.3% (לוח 8). לעומת זאת, מספר תאונות הדרכים

שיעור הנשים בכלל המקבלים עלה בהדרגה ובעקביות מ-19.8% בשנת 1995 ל-32% בשנת 2011

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 2007-2011

שנה	תאונות בעבודה			תאונות בדרך לעבודה וממנה		אחר
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בדרך	בלי רכב	
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
2011						
מספרים	67,556	46,749	4,542	10,992	4,276	997
אחוזים	100.0	69.2	6.7	16.3	6.3	1.5
ממוצע ימי אי-כושר	35.6	35.4	41.1	33.4	36.9	37.6

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

במסגרת העבודה מהווה כ-6.7% 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 ובכך 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 תאונות דרכים (15.1%), נפילה (מפיגום, סולם או מנוף; מבניין או מבנה; החלקה או מעידה במדרגות; החלקה או מעידה במישור - 13.7% מהמקבלים) ופגיעה מגופים (נופלים, לוחצים, מכים - 9.4%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפגיעות הקשות נגרמו בעיקר מנפילות (42 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחצויות וכן שברים בגפיים, מתיחות ונקעים. מחלות מקצוע וחומר נפץ היו הגורמים בעלי חומרת הפגיעה הגבוהה ביותר (מחלות מקצוע - 49 ימים, וחומר נפץ - 31 ימים). רשימת מחלות המקצוע 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 היא כדלקמן: הימחצות (16.3% מהמקבלים), מכה יבשה (9.9%), חתך בגפה עליונה (4.8%) ומתיחה או נקע (2.8%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפציעות הקשות היו: פגיעה במערכת כלי הדם (61 ימים), שבר בגפה עליונה (59 ימים), שבר בגו או פגיעה בעמוד השדרה (56 ימים) ופריקה ללא שבר (54 ימים). שבר בגפה תחתונה נמצא במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (66 ימי אי כושר). הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-8.3% ממקבלי דמי פגיעה.

2. גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2011 הגיע ל-33,925. רוב מקבלי קצבת נכות צמיתה (62.5%) הם בדרגות נכות נמוכות (עד 39%). בין הנשים קבוצה זו גדולה אף יותר: ל-63.8% דרגת נכות 20%-39% לעומת 57.4% בין הגברים. ל-9.4% מן הגברים ו-7.2% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80% (לוח 3/ז בנספח לוחות ענפי הביטוח). מקבלי

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000, ובשנת 2011 הוא הגיע ל-33,925. רוב מקבלי קצבת נכות צמיתה (62.5%) הם בדרגות נכות נמוכות (עד 39%)

לוח 9

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2007-2011

שנה	סך הכול		עצמאים
	מספרים	שכירים	
2007	27,799	24,406	3,393
2008	29,249	25,665	3,584
2009	30,899	27,068	3,831
2010	32,331	28,319	4,012
2011	33,923	29,797	4,197

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 גבוהה מקצבת הנכות מעבודה אפשר להוון את קצבת הנכות ולקבל קצבת זיקנה, או להוסיף ולקבל קצבת נכות מעבודה בגובה קצבת זיקנה.

3. מקבלי 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 2011 שולמו 8,927 מענקים בגין פגיעות שונות - 7,897 לשכירים ו-1,030 לעצמאים. התשלום הממוצע כמענק נכות לשכירים בשנת 2011 היה 34,945 ש"ח לעומת 33,833 בשנת 2010, ולעצמאים 33,741 ש"ח לעומת 30,809 בשנת 2010.

4. מקבלי 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 2011 קיבלו כ-3,141 נכי עבודה קצבה מיוחדת המשולמת באמצעות השיקום בסכום ממוצע של 3,452 ש"ח, נוסף על קצבת נכות מעבודה חודשית. בשנת 2011 שולמו 116 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-34,400 ש"ח.

בשנת 2011 שולמו 116 מענקי שיקום שגובהם הממוצע הוא כ-34,400 ש"ח

5. מקבלי גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,603 בשנת 2011. קצב השינוי נע בין -0.2% ל-1.1% בשנה (לוח 10).

לוח 10

מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2007-2011

שנה	סך הכול		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
2007	4,482	0.8	3,868
2008	4,518	0.8	3,907
2009	4,573	1.2	3,954
2010	4,565	-0.2	3,941
2011	4,603	0.8	3,981

ג. תשלומים

דמי הפגיעה הממוצעים ליום במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ירדו בשנת 2011, לאחר שבשנת 2009 הם עלו במידה ניכרת ובשנת 2010 ירדו במעט. בשנת 2011, דמי הפגיעה לשכירים

לוח 11

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2011-2007

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2007	159.9	183.1	65.2	167.9	193.5	68.4
2008	174.6	191.4	68.0	199.2	218.3	77.6
2009	179.2	190.3	67.6	240.6	255.5	90.8
2010	175.8	182.1	63.9	205.2	212.1	74.5
2011	178.5	178.5	62.6	195.1	195.1	68.4

לוח 12

סכום קצבת נכות צמיחה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2011-2007

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2007	2,823.0	3,241.1	38.4	3,131.1	3,595.9	38.9
2008	2,894.8	3,177.0	37.6	3,204.1	3,517.3	41.6
2009	3,156.2	3,353.8	39.7	3,287.7	3,492.5	41.3
2010	3,419.1	3,537.0	41.4	3,403.2	3,520.4	41.2
2011	3,240.0	3,240.0	37.9	3,489.8	3,490.8	40.8

לוח 13

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2011-2007

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטים (ש"ח)	מחירי 2011 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2007	5,185.3	5,952.5	68.0	5,451.1	6,257.7	71.5
2008	5,342.4	5,863.5	67.4	5,585.2	6,130.4	70.5
2009	5,992.2	6,366.3	75.1	5,812.3	6,174.9	72.9
2010	6,711.8	6,944.6	81.3	6,054.5	6,263.9	73.3
2011	6,010.3	6,010.3	70.3	6,296.1	6,296.1	73.6

ירדו במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע (לוח 11), והגיעו לרמה של 62.6% מהשכר הממוצע לעומת 63.9% ממנו ב-2010.

קצבת הנכות החודשית הצמיחה הממוצעת בשנת 2011 היתה 3,240 ש"ח לשכירים ו-3,489 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה הן לשכירים והן לעצמאים.

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2011 כ-6,010 ש"ח לשכירים וכ-6,296 ש"ח לעצמאים. בשנה זו ירדה קצבת התלויים לשכירים במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, עלתה ולעצמאים.

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 3.45 מיליארד ש"ח בשנת 2011. לוח 14 מלמד כי סכום זה מהווה עלייה של 1.7% במונחים ריאליים לעומת 2010. 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 חלק הארי מתשלומי הענף - כ-68%. בתשלומי גמלאות תלויים יש עלייה קטנה (באחוזים) בשנת 2011. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל זיקנה ולעתים לאחר מכן, כפי שהוסבר בסעיף ג' לעיל). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת משנת 2008 (0.9%), אך בשנים האחרונות מרכיב זה מהווה כ-10% מתשלומי הענף. ירידה זו מוסברת בעיקר בשינויי החקיקה בשנים האחרונות שקיצרו את תקופת הזכאות לדמי פגיעה. הוצאות הריפוי, שירדו בשנים 2006-2008, עלו בשנת 2009 וירדו שוב בשנים 2010-2011.

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה ב-2011 3.45 מיליארד ש"ח. סכום זה מהווה עלייה של 1.7% במונחים ריאליים לעומת 2010

לוח 14

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2011-2007

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2007	2,675,225	3,071,241	
2008	2,808,378	3,082,492	0.4
2009	3,087,170	3,279,714	6.4
2010	3,279,105	3,392,241	3.4
2011	3,450,150	3,450,150	1.7

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח 15

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2011-2006

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
2011	100.0	9.7	67.6	10.4	11.5	2.9

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

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 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. במארכ 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 הרווחה והשירותים החברתיים 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.

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 שמעשה האלימות נעשה בידי ארגון טרור.

בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא יתומים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה, ובנובמבר 2008 התקבל בכנסת תיקון חקיקה (בתחולה מ-1.12.2008) המפרט ומרחיב את זכאותם של יתומים אלה. בשנת 2011 התקבל בכנסת תיקון חקיקה נוסף (בתחולה מ-1.8.2011), אשר מרחיב את זכאותם של **יתומים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה** ובלבד שהתייתמו בטרם הגיעם לגיל 37.

ב-2009 התקבל תיקון חוק הקובע כי אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. תחולת החוק מפברואר 2010.

להלן עיקרי התיקון:

1. יתום משני הורים זכאי עד הגיעו לגיל 18 לתשלום בשיעור התגמול ליתום עצמאי בסך 4,278.02 ש"ח ולכל ההטבות המגיעות ליתום איבה.
2. בוטל התגמול (בשיעור 100% מתגמול ליתום עצמאי) ליתום משני הוריו שמלאו לו 21 ועוד לא מלאו לו 27. כמו כן בוטל התגמול (בשיעור 80% ליתום עצמאי) ליתום משני הוריו אשר מלאו לו 27 ולא מלאו לו 37. במקום זאת, ישולם לו, מגיל 18 ואילך, תגמול בשיעור התגמול לאלמנה ללא ילדים לרבות ההטבות הנלוות לתגמול זה, חוץ מסיוע ברכישת דירה והחלפת דירה או כל כפל הטבה אחר. **לאחד** הילדים בכל משפחה ישולמו בגין כל הורה הטבות לעניין הנצחה, כלומר מענק אזכרה שנתי ומענק לאחזקת מקום קבורה בכל חמש שנים.
3. יתום זכאי לבחור בין תגמול כאמור בסעיף 2 לעיל (תשלום התגמול בשיעור הניתן לאלמנה ללא ילדים) לבין תשלום למחיה, בעת רכישת מקצוע או השכלה כללית או מקצועית, לפי חוק משפחות החיילים.
4. בוטל מענק נידות בסך 26,000 ש"ח ליתום משני הוריו שטרם מלאו לו 21 שנים.

בשנת 2011 התקבל בכנסת תיקון חקיקה נוסף (בתחולה מ-1.8.2011), אשר מרחיב את זכאותם של יתומים ששני הוריהם נספו בפעולת איבה ובלבד שהתייתמו בטרם הגיעם לגיל 37

5. סכום מענק ההתארגנות יעודכן לפי עדכון על-פי חוק משפחות החיילים.
6. בוטל מענק ניידות לאפוטרופוס גוף.

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 ניידות, 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 נצרף** - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרף 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 הונהגה הנכה.
3. **טיפול רפואי** - הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שניניים 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 בפעולת איבה.

תגמול חודשי - 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 האינתיפדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרן 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 ללאפגיע פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה (כליום עם שגיור ריקטות באזור עוטף עזה מ-19.11.08 נספר כאירוע).

בשנים 2009-2010 נצפתה מגמת ירידה במספר פעולות האיבה, ובשנת 2011 שוב חלה עלייה במספרן; אושרו 76 אירועים, שבהם היו 209 נפגעים, ומספר ההרוגים עלה ל-17. אף שמספר האירועים עלה רק ב-4 בין 2010 ל-2011, מספר הנפגעים שאושרו עלה פי 2.5, כלומר האירועים היו חמורים יותר.

בשנים 2009-2010
נצפתה מגמת ירידה
במספר פעולות
האיבה, ובשנת 2011
שוב חלה עלייה
במספרן; אושרו 76
אירועים, שבהם היו
209 נפגעים, ומספר
ההרוגים עלה ל-17

לוח 1

אירועי האיבה ונפגעי איבה שאושרו בידי הרשות המאשרת, 2011-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים	סך הכול נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		נפגעים שאושרו	סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול	מהם: אושרו	סך הכול
סך הכול	3,660	12,312	20,270	10,599	1,796	1,713	
1957-1947	163	201	156	142	67	59	
1976-1958	368	662	498	465	220	197	
1993-1977	698	1,122	904	785	356	337	
1999-1994	667	1,934	1,987	1,737	202	197	
2000-2004	760	4,315	6,942	3,586	733	729	
2005	93	364	632	319	50	45	
2006	196	2,033	5,926	1,963	87	70	
2007	139	231	355	221	12	10	
2008	200	624	1,288	593	31	31	
2009	113	351	1,016	345	6	6	
2010	72	80	99	73	7	7	
2011	76	209	482	192	20	17	

* 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 וש' בר בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולק 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-31% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2011 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים. 30% 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).
- 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.

לוח 2

מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2011

ימי אי-כושר	סך הכול	נפגעים	מעסיקים
סך הכול	137	104	33
1-30 ימים	54	45	9
31-90 ימים	41	30	11
91 ימים ויותר	42	29	13

2. נכים המקבלים תגמול

בשנת 2011 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,216 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 אפשר לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2006-2011. עיקר העלייה בין 2010 ל-2011 היא במקבלים תגמולי נכות עד 39 אחוזי נכות (הרמה הנמוכה ביותר בלוח).

בשנת 2011 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 4,216 נכים שנפגעו בפעולות איבה. עיקר העלייה בין 2010 ל-2011 היא במקבלים תגמולי נכות עד 39 אחוזי נכות

לוח 3

נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2006-2011

דרגת נכות	2006	2007	2008	2009	2010	2011
סך הכול	3,022	3,274	3,564	3,860	4,113	4,216
עד 39	2,185	2,376	2,625	2,879	3,116	3,216
40-49	203	209	219	234	238	240
50-59	238	256	272	284	294	298
60-79	216	234	247	259	263	260
80-99	89	101	102	104	105	103
100	91	98	99	100	97	99

לוח 4

נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2011, לפי מין וגיל בעת הפגיעה

גיל בעת הפגיעה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים אחוזים	4,271	2,258	2,013
עד 19	23.8	25.6	21.9
20-29	19.5	21.2	19.9
30-44	26.5	27.2	26.5
45-64	24.4	21.7	24.4
65+	5.4	4.3	5.4

מלוחות 4 ו-5 אפשר ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 52.9% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (כ-60.2%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.8%) או מחוסרי פרנסה (2.4%). הזכאות לתגמול כנצרך

לוח 5

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2011, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירים שוטפים)

מעמד	מקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל*
סך הכול	4,246	2,227
רגיל	2,556	2,453
נצרך	163	12,418
מחוסר פרנסה	100	6,733
תגמול נכה שנפטר (36 חודש)	42	1,542
נכה בדרגה 10% - 19%**	1,358	-

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

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.

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 2011, לפי מין וגיל בעת הפטירה

גיל בעת הפטירה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול - מספרים	1,549	1,064	485
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.9	14.1	26.4
19-29	21.8	20.2	25.2
30-49	36.3	39.8	28.7
50-64	16.7	17.5	14.8
65+	7.3	8.4	4.9

בגין 1,549 נספים שולמו בדצמבר 2011 תגמולים ל-1,989 משפחות בהרכבים שונים - בהם כ-49% להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים.

לוח 7 מראה כי ההורים השכולים מהווים כמחצית ממשפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2011. בלוח 8 מוצג היקף התשלומים בענף לאורך זמן.

4. סך התשלומים

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. בשנת 2011 חל גידול ניכר בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה אשר הסתכמו בכמעט 476 מיליון ש"ח (גידול ריאלי של 11.3%). עקב תיקון בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה שולמו תשלומים למפרע ליתומים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה.

לוח 7

משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2011, לפי הרכב המשפחה ותגמול חודשי (מחירים שוטפים)

הרכב משפחה	מספרים	תגמול חודשי* (ממוצע)
סך הכול	1,989	7,207
אלמן/ה שאין עמם ילדים	108	7,170
אלמן/ה שילדיהם בגרו	440	7,711
אלמן/ה עם ילדים	264	9,516
יתומים עצמאיים	49	3,918
הורים שכולים	980	6,578
אחר	148	-

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 8

היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2006–2011 (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%
2011	475,740	459,873	11.3%

9. שיקום מקצועי

א. כללי

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מסייע לזכאים שנפלטו משוק העבודה או לזכאים נעדרי ניסיון בתעסוקה, להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית הנוכחית באמצעות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. השירות ניתן באמצעות פקידי שיקום המעניקים שירותי אבחון וייעוץ ומלווים את המשתתפים בכל תהליך השיקום.

עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם שירותים בעין: אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה למי שמתקשים להשתלב בשוק העבודה. נוסף על כך, המשתתפים זכאים למימון ההוצאות הנלוות לשיקום, בין היתר למימון האבחון והלימודים, לדמי שיקום ולכיסוי עלות הנסיעות הנוגעות לתהליך ההכשרה.

האוכלוסייה שהאגף מטפל בה מחולקת לשלוש קבוצות¹: פונים חדשים לשיקום, משתתפים בעיצומו של תהליך שיקום ומסיימי תוכנית שיקום. נציין כי מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים לו, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך.

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק גם במתן חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים שונים, בהם מתן חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים, מתן חוות דעת בנוגע למינוי מקבל גמלה ועוד. האגף גם מסייע לנפגעי העבודה ונפגעי האיבה במיצוי הטבות כספיות שהן זכאים להן. עובדי השיקום, בהיותם עובדים סוציאליים, גם מטפלים בשעת משבר באלמנות ובנפגעי פעולות איבה².

ב. הזכאים לשירותי שיקום מקצועי³

- **נכים כלליים** - תושב ישראל שאירע לו ליקוי גופני, שכלי או נפשי, אם מתקיימים בו התנאים האלה: (1) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (2) הוא אינו יכול עוד לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב ליקויו; (3) כתוצאה מליקויו הוא זקוק ומתאים 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.
- **נפגעי עבודה⁴** - מי שנפגע בעבודה ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, והוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10% אם המשך עבודתו במקום הקודם עלול לסכן באופן חריג את בריאותו או את בטיחותו (להלן מחלת מקצוע). גם אלמן/אלמנת של נפגע עבודה זכאים לשיקום.

1 משתתפים יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת.
 2 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל טיפול תמיכתי וליווי מתמשך לאורך החיים.
 3 מלבד המפורט, הזכאות לשיקום מקצועי מותנית בהיות התובע מתחת לגיל פרישה.
 4 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.

- **אלמנים/ות** - אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבל/ת קצבת שאירים ומתקיימים בהם כל התנאים האלה: (1) הוא חסר מקצוע או שאינו יכול להתפרנס במקצועו למחייתו; (2) הוא אינו יכול להמשיך ולעבוד במקום עבודתו הקודם בעקבות התאלמנותו; (3) עובד השיקום קבע כי הוא מתאים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצבו הרפואי ולהשכלתו.
- **נפגעי איבה** - נפגע בפעולת איבה⁵, בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית⁶ לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי.

ג. הפונים לשיקום מקצועי

בשנת 2011 טיפל אגף השיקום בביטוח הלאומי ב-27,301 פניות שונות שהתקבלו מ-24,542 אנשים שונים. זו השנה השנייה שבה נעשה מיפוי ראשוני של הפונים לשיקום, במטרה להפריד בין מי שפונים לקבלת מידע בלבד לבין מי שפונים לשיקום מקצועי. כתוצאה מכך, מספר הפונים לשיקום מקצועי הוסיף (לכאורה) להצטמצם, ומספרם ירד ב-25% לעומת 2010: בסך הכול הושלמה ירידה של 40% במספר הפונים לשיקום מקצועי בשנתיים האחרונות. בשנה החולפת 7,829 איש הגיעו במטרה לעבור לשיקום מקצועי והיתר הגיעו לצורך קבלת חוות דעת, ייעוץ מקצועי או מיצוי זכויות. מרבית האנשים שפנו לעזרת השיקום יותר מפעם אחת במהלך השנה הגיעו במטרה לקבל חוות דעת לכושר השתכרות. בלוח 1 מוצגת התפלגות מספר הפניות והפונים לשיקום בשנת 2011. גם השנה, כבכל שנה, רוב הפונים לשיקום, אם מקצועי ואם אחר, שייכים לענף נכות כללית (כ-90% מכלל הפניות וכ-80% מסך הפונים לשיקום מקצועי). בדיקה שנערכה העלתה כי 63% מהפונים לשיקום זכאים לקצבה חודשית מענפי הגמלאות השונים במוסד לביטוח לאומי.

בשנת 2011 טיפל אגף השיקום בביטוח הלאומי ב-27,301 פניות שונות שהתקבלו מ-24,542 אנשים שונים. רוב הפונים לשיקום, אם מקצועי ואם אחר, שייכים לענף נכות כללית

לוח 1

הפניות והפונים לאגף השיקום, לפי ענף ומטרה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

מטרת הפנייה	סה"כ פניות		ענף			סה"כ פניות	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה	
סה"כ פניות	27,301		24,633	1,682	490	496	
שיקום מקצועי	7,920	100%	80%	13%	6%	2%	
חוות דעת לכושר השתכרות	18,300	100%	100%	.	.	.	
מיצוי זכויות כספיות	1,021	100%	.	63%	0%	37%	
טיפול בשעת משבר	60	100%	.	.	57%	43%	
סה"כ פונים			21,929	1,641	482	490	

5 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.
6 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ומעלה.

לוח 2

הפונים לשיקום מקצועי והפונים לראשונה, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

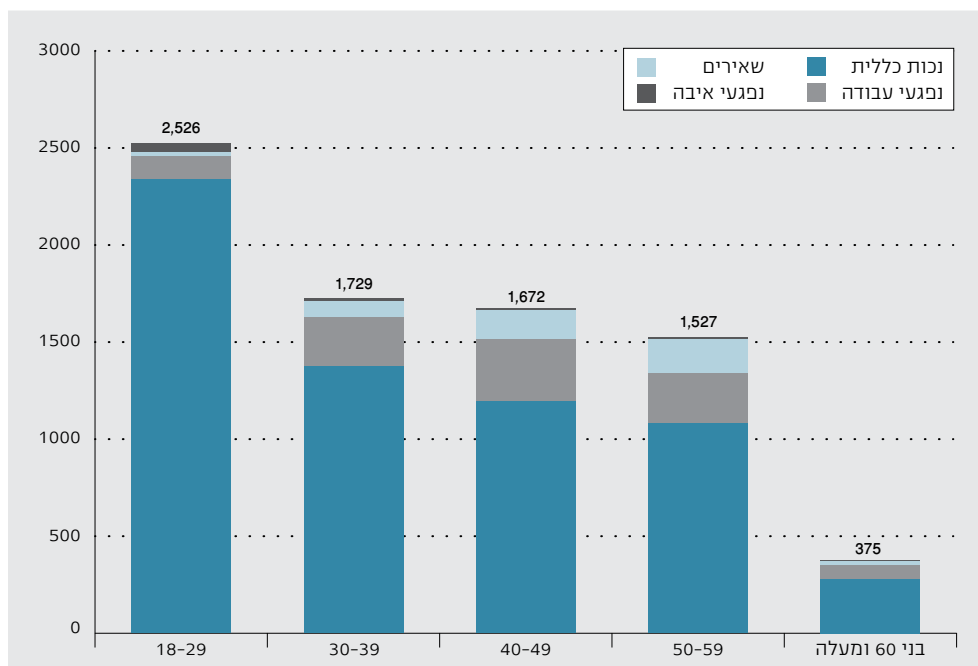
מין / מספר פנייה				סך הכול		גיל
נשים		גברים		אחוזים	מספרים מוחלטים	
מהן: פונות לראשונה	סה"כ	מהם: פונים לראשונה	סה"כ			סה"כ
56%	3,377	52%	4,452	100%	7,829	
58%	1,087	61%	1,439	32%	2,526	29-18
50%	739	51%	988	22%	1,727	39-30
55%	786	49%	888	21%	1,674	49-40
60%	684	45%	842	19%	1,526	59-50
56%	81	47%	295	5%	376	בני 60 ויותר

לוח 2 מציג את התפלגות הפונים לשיקום מקצועי על פי גיל, מין ומספר הפנייה. כפי שאפשר לראות, כשליש מהפונים הם צעירים בשנות העשרים, ולהם פוטנציאל שיקום גבוה משום שבדרך כלל הם נעדרי השכלה גבוהה, יכולתם ללמוד גבוהה יותר והביקוש להם בשוק העבודה הוא הגדול ביותר. עוד עולה כי מתוך הפונים לשיקום מקצועי ל-54% מבין הפונים היתה זו פנייתם הראשונה לעזרת אגף השיקום.

כשליש מהפונים לשיקום הם צעירים בשנות העשרים ולהם פוטנציאל שיקום גבוה

תרשים 1

התפלגות הפונים לשיקום מקצועי לפי גיל וענף, 2011



בתרשים 1 מובאת התפלגות הפונים לשיקום בגילים השונים בהתאם לענף שהם שייכים אליו. כצפוי, רוב הפונים בגילים הצעירים שייכים לענף נכות כללית, שכן מרביתם נכים מלידה הפונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18, ומקצתם נפגעי איבה או יתומים במשפחות שכולות. בגילים המבוגרים יותר גדל חלקם של נפגעי העבודה והאלמנים/ות. נתונים אלה מסבירים את ההבדלים בנתוני הגיל החציוני של הפונים לשיקום: הגיל החציוני של הפונים מענף איבה הוא 29, נכות - 36, נפגעי עבודה - 44 ושאיירים - 48.

בלוח 3 מובאת התפלגות הפונים לשיקום מקצועי בהתאם לליקוי העיקרי⁷ ושיעורי הנכות הרפואית שלהם. כפי שאפשר לראות, כ-40% מהפונים בעלי 40-59 אחוזי נכות. אין זה מפתיע שכן זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום משום שבעלי הנכות הרפואית הנמוכה עצמאים יותר וביכולתם להשתלב בעבודה בכוחות עצמם, וככל שגדלה הנכות הרפואית קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. עוד אפשר לראות כי בין בעלי שיעורי הנכות הרפואית הנמוכה (-19% -1%) בולט חלקם של הסובלים מבעיות לוקומוטוריות. ככל ששיעורי הנכות גבוהים יותר קטן חלקם של הסובלים מבעיות אלה וגדל חלקם של הסובלים מבעיות פנימיות ונירולוגיות - בדומה לשיעורם מבין מקבלי קצבאות הנכות.

לוח 3

הפונים לשיקום מקצועי, לפי ליקוי עיקרי ואחוזי נכות רפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

ליקוי עיקרי	סה"כ	אחוז רפואי כולל					סה"כ
		ללא ¹	1-19	20-39	40-59	60-79		80-100
	7,829	561	443	1,510	3,024	1,350	941
נפש או פיגור	1,996	26%	5%	18%	45%	21%	6%
פנימי	1,638	21%	3%	21%	22%	28%	29%
אורוגניטלי	229	3%	0%	3%	2%	4%	7%
נירולוגי	954	12%	7%	13%	9%	16%	24%
לוקומוטורי	1,600	21%	80%	32%	15%	16%	11%
ראייה	335	4%	1%	3%	2%	4%	18%
שמיעה	295	4%	2%	4%	2%	9%	5%
אחר	782	10%	2%	7%	2%	2%	1%

1 הזכאות לשיקום בענפי איבה ושאיירים אינה בהכרח קשורה למצבו הרפואי של המשתקם.

ד. נמצאים בתהליך שיקומי

כפי שצוין, פעילות אגף השיקום מכוונת לסייע למשתקמים להשתלב בשוק העבודה החופשית. 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 ומותאמת לו

7 ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין ליקויי של האדם.

התוכנית הטובה ביותר לצורכיו, רצונותיו ויכולותיו ועל פי חוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. התחנות הבולטות הן:

- **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 הדעת של 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, השלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכו').
- **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 בעבודה.
- **השמה בעבודה** - שלב שבו עובדי השיקום מסייעים למשתקמים בעלי מקצוע או מסיימי הכשרה מקצועית בחיפוש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותו של המשתקם במקום העבודה.

בלוח 4 להלן מוצגת התפלגות תוכניות השיקום, על פי סוגי התוכניות והענפים שאליהם שייך המשתקם, לצד מספר המשתקמים שהשתתפו בהן. אפשר לראות שבשנת 2011 הופנו כ-25 אלף משתקמים לכ-50 אלף תוכניות שיקום שונות - כך שבממוצע כל משתקם השתתף השנה בשתי תוכניות שיקום, אשר אחת מהן לפחות היתה אבחון לתוכנית. כפי שאפשר לראות, 65% מהמשתקמים שייכים לענף נכות כללית. מלבד בתחום מיצוי זכויות, העבודה מול נכים כלליים מהווה כ-80% מנפח פעילותו של האגף.

בשנת 2011 הופנו כ-25 אלף משתקמים לכ-50 אלף תוכניות שיקום שונות - כך שבממוצע כל משתקם השתתף השנה בשתי תוכניות שיקום

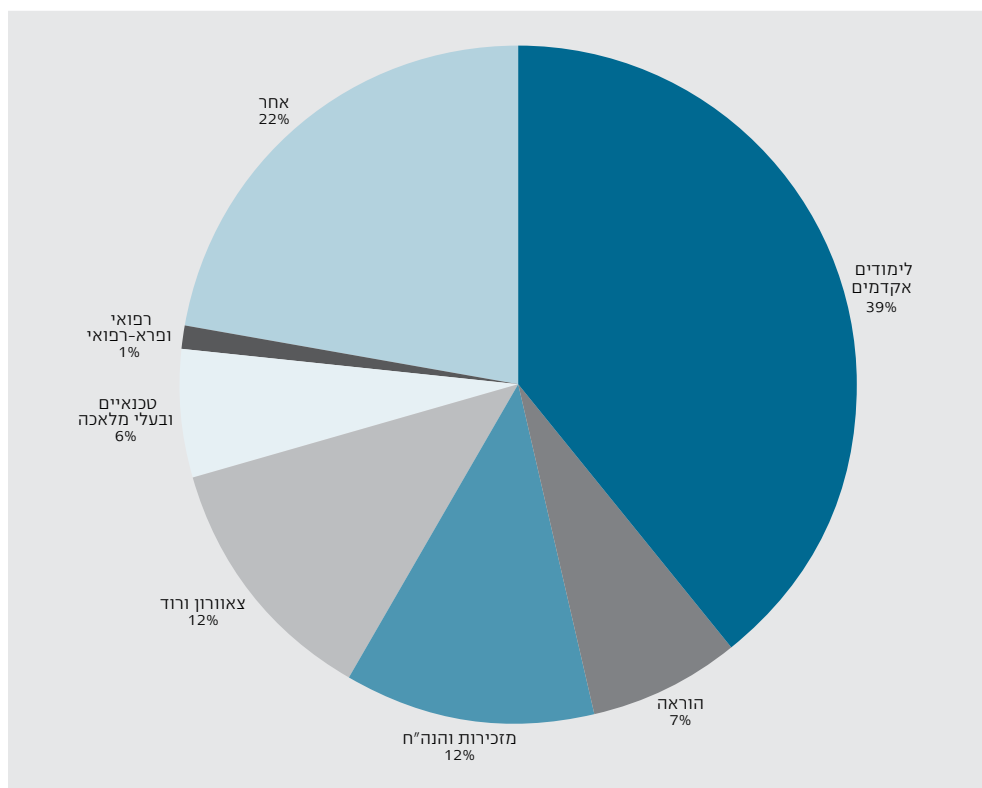
לוח 4

תוכניות לשיקום מקצועי ומשתתפים, לפי סוג תוכנית וענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

תוכניות	סה"כ תוכניות	ענף		
		נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים
סה"כ תוכניות	50,044	33,491	6,776	2,437
אבחון לתוכנית	29,989	69%	15%	5%
טרום הכשרה	3,617	77%	13%	7%
הכשרה מקצועית	8,177	79%	10%	6%
סיוע בהשמה	3,682	81%	12%	6%
הפניה לעבודה מוגנת	331	96%	3%	0%
הפניה לגורם בקהילה	156	96%	1%	2%
מיצוי זכויות	4,092	0%	16%	1%
סה"כ משתקמים	24,740	16,288	3,667	1,140
		73%	55%	25%

תרשים 2

משתתפי הכשרה מקצועית לפי מקצוע נלמד⁸ (אחוזים), 2011



מחקרים כלכליים רבים מוכיחים קשר חיובי בין מספר שנות הלימוד של האדם לבין הכנסתו - לימודים אקדמיים הם הכלי היעיל ביותר להשתלבות בעבודה ולמעבר מתמיכה להשתכרות. על כן לא מפתיע לגלות, כפי שעולה מתרשים 2, כי 46% מהמשתתפים שעברו הכשרה מקצועית השנה הופנו ללימודים אקדמיים (כולל לומדי ההוראה). מנגד מעטים הוכשרו בעבודות כפיים (חקלאות, מלאכה וכו') בשל המאמץ הפיזי הנדרש בעבודה ובשל הירידה בביקוש לבעלי מקצוע מתחומים אלה בשוק העבודה כיום.

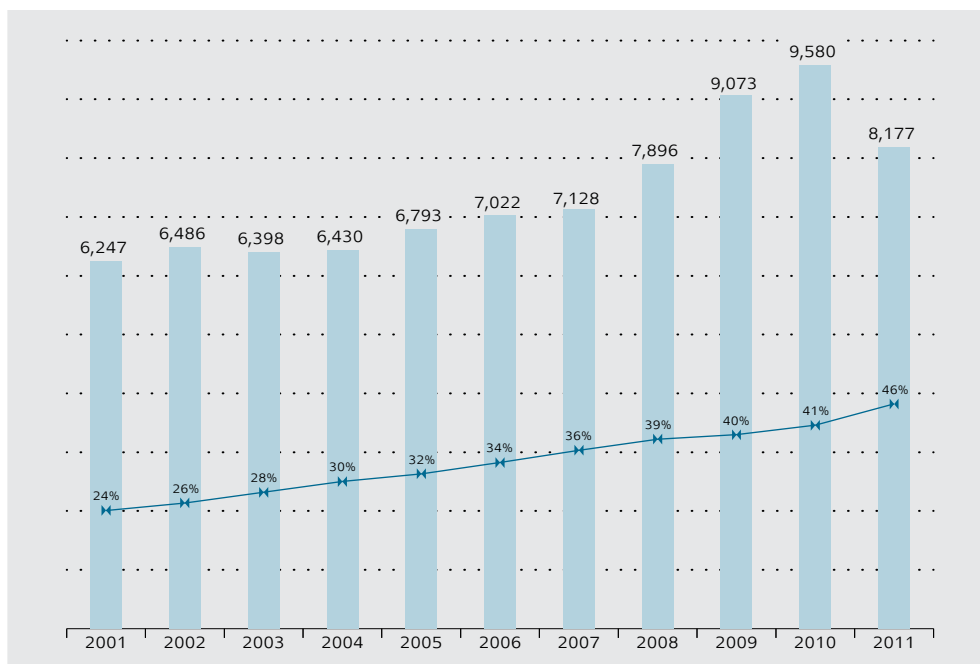
46% מהמשתתפים שעברו הכשרה מקצועית השנה הופנו ללימודים אקדמיים

היבט מעניין נוסף הוא התפתחות מספר המשתתפים העוברים הכשרה מקצועית תוך שימת דגש על שיעור האקדמאים מתוכם. מדינת ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם המערבי בשיעור האקדמאים שבה, ותופעה זו אינה פוסחת גם על משתתפי תוכניות השיקום. כפי שאפשר לראות מתרשים 3 שלהלן, שיעור התוכניות להשכלה גבוהה הוכפל מאז תחילת המאה והן מהוות היום כ-50% מכלל תוכניות ההכשרה המקצועית.

8 תחת הקטגוריה "צווארון ורוד" נכללים מקצועות הקוסמטיקה, הבישול, התפירה וכו', ותחת הקטגוריה "אחר" נכללים מקצועות כגון שמאות רכב, עוזר וטרינר וכו'.

תרשים 3

תוכניות להכשרה מקצועית ושיעור התוכניות להשכלה גבוהה מתוקן (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011-2001



ה. מסיימי טיפול שיקומי

תהליך השיקום אינו קבוע באורכו, והוא מושפע מגורמים רבים, החל במצבו הרפואי של המשתקם, עבור בסוג ההכשרה שהוא עובר וכלה במספר התחנות שהוא משתתף בהן. לפיכך, לעיתים השיקום אורך יותר משלוש שנים (למשל במקרים שהמשתקם לומד במכינה ולאחר מכן לתואר אקדמי ובסוף נדרש לעזרה בהשמה בעבודה או שמצבו הרפואי אינו מאפשר מערכת לימודים מלאה).

למסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011 נדרשו בממוצע שנתיים ושלושה חודשים לסיים את התוכנית. עם זאת, יש שונות גבוהה בין משתקמים מענפים שונים ובעלי אחוזי נכות רפואית שונים: בעוד משתקם מענף נפגעי עבודה סיים את התוכנית בשנה ורבע, משתקם מנכות כללית סיים בקצת יותר משנתיים, ומשתקם משאירים בשנה ושמונה חודשים בממוצע. ההבדלים נובעים מהרגלי העבודה וממידת העצמאות של המשתקמים מענף נפגעי עבודה בהשוואה למשתקמים מענפי נכות ושאיירים. כצפוי, למצבו הרפואי של המשתקם השפעה רבה על משך השהות שלו במסגרת השיקום: למי ששיעור נכותו הרפואית גבוהה מ-80% היה התהליך ארוך ב-60% בהשוואה למי ששיעור נכותו הרפואית נמוך מ-20%. תופעה זו משותפת הן לנכים מענף נכות כללית והן לנכים מענף נפגעי עבודה.

בלוח 5 מוצגת התפלגות מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011, בהתאם לאופן הסיום של התוכנית. הצלחת השיקום המקצועי תלויה במוטיבציה של הפונים להשתקם - קליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם אינו מעוניין בכך. ובכל זאת, כ-53% ממסיימי השיקום (לא כולל משתקמים שהטיפול בהם הופסק) הצליחו להשתלב בעבודה, ועוד כ-9% סיימו תהליך הכשרה וצפויים להשתלב בשנה הבאה.

כ-53% ממסיימי השיקום (לא כולל משתקמים שהטיפול בהם הופסק) הצליחו להשתלב בעבודה

לוח 5

מסיימי טיפול שיקומי, לפי אופן הסיום והענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

ענף			סך הכול			תחנת סיום
נפגעי איבה	שאירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	מספרים מוחלטים	אחוזים	
929	481	1,153	5,109	7,672		סך הכול
100%	100%	100%	100%	100%		
13%	69%	61%	57%	4,081	53%	נקלט בעבודה בשוק החופשי
0%	0%	0%	3%	142	2%	נקלט בעבודה מוגנת
2%	14%	6%	11%	683	9%	סיום הכשרה מקצועית
2%	10%	8%	14%	850	11%	סיום טרום הכשרה
0%	0%	0%	5%	273	4%	סיום ייעוץ או חוות דעת
83%	7%	25%	11%	1,643	21%	סיום סיוע ברווחה

ככל שהמשתקם צעיר יותר, סיכויי השתלבותו בעבודה בשוק החופשי גבוהים יותר, נוכח מאפייני הביקוש לעובדים בשוק העבודה היום

בחינה של גיל מסיימי תוכניות השיקום בשנת 2011 בהשוואה לאופן הסיום מוצגת בלוח 6. אין ספק כי לגילם של המשתקמים החדשים (כפי שהוצג בלוח 2) השפעה על שיעור המסיימים ותוכניות שיקום בכל קבוצת גיל. על פי נתוני הלוח אפשר לקבוע שככל שהמשתקם צעיר יותר, סיכויי השתלבותו בעבודה בשוק החופשי גבוהים יותר, נוכח מאפייני הביקוש לעובדים בשוק העבודה היום.

לוח 6

מסיימי טיפול שיקומי לפי אופן הסיום וגיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2011

גיל					סך הכול	תחנת סיום
60 ויותר	59-50	49-40	39-30	29-18		
673	1,470	1,611	1,745	2,173	7,672	סך הכול מספרים מוחלטים
9%	19%	21%	23%	28%	100%	אחוזים
5%	19%	23%	25%	28%	100%	4,081 נקלט בעבודה בשוק החופשי
14%	24%	19%	25%	18%	100%	142 נקלט בעבודה מוגנת
4%	19%	22%	23%	31%	100%	683 סיום הכשרה מקצועית
5%	18%	19%	22%	36%	100%	850 סיום טרום הכשרה
8%	23%	19%	16%	35%	100%	273 סיום ייעוץ או חוות דעת
23%	18%	17%	18%	25%	100%	1,643 סיום סיוע ברווחה

מדדים לפעילות אגף השיקום

השנה הוחלט לבחון את תרומתו של אגף השיקום לשיפור ממדי התעסוקה בקרב אוכלוסיות מודרות. לשם כך נבחרו שני מדדים:

- שיעורי הפונים לשיקום מקצועי, מבין כלל המצטרפים החדשים בכל שנה, ופרק הזמן שחלף ממועד ההצטרפות למעגל מקבלי הקצבה ועד למועד הפנייה לשיקום - זאת לצורך בחינת החשיפה של מקבלי הגמלאות לפעילות אגף השיקום ומידת מיצוי הזכויות של קבוצה זו.

- שיעור מסיימי תוכניות שיקום אשר השתלבו בעבודה, מתוך כלל מסיימי תוכניות השיקום מקצועי, ומשך הזמן שחלף ממועד סיום התוכנית ועד תחילת העבודה. הוחלט לבחון רק משתקמים שעברו לפחות אחת מהתוכניות האלה: טרום הכשרה, הכשרה מקצועית, סיוע בהשמה בעבודה או הפניה לעבודה מוגנת.

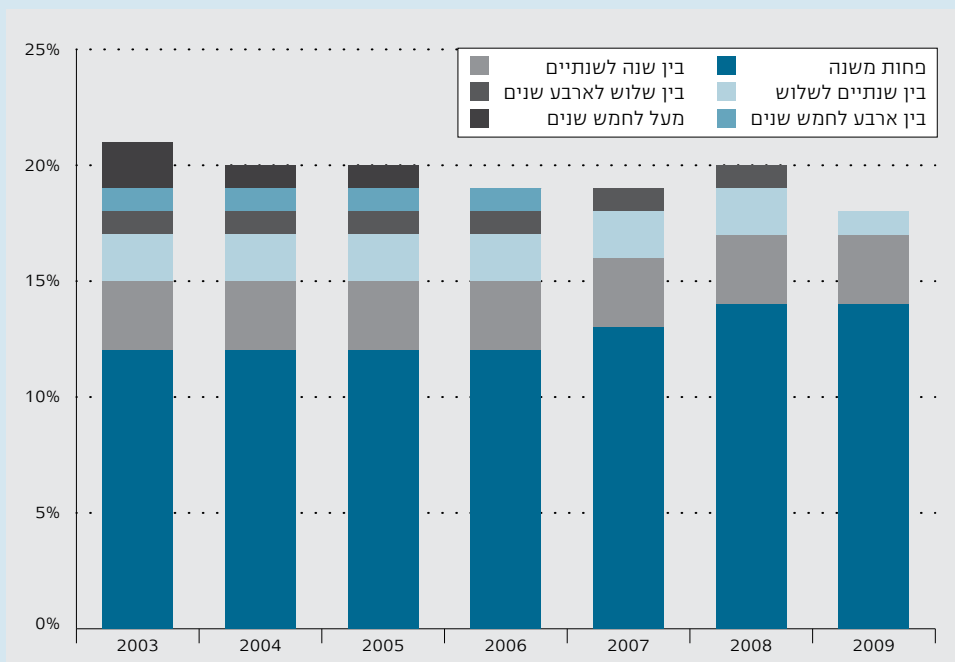
כדי לקבל תמונה כוללת ולא רק את זו העדכנית לנקודת זמן מסוימת, בחנו את המגמות לאורך השנים. נציין כי במוסד לביטוח לאומי מתקבל מידע מפורט על מצב התעסוקה של האדם כשנה וחצי לאחר תום שנת המס', כאשר בזמן כתיבת שורות אלה יש נתונים עד שנת 2009. כמו כן, נתונים שוטפים על מצטרפים חדשים למערכות נכות כללית ונפגעי עבודה יש רק משנת 2003 - על כן נבחנו הנתונים בטווח השנים האלה.²

שיעור הפונים לשיקום

נכון להיום, מרבית מהפניות החדשות לשיקום מתבצעות בידי המשתקם עצמו - זאת בגלל התפיסה שלפיה נדרשת מוטיבציה של המשתקם לעבור בהצלחה תהליך שכזה, ואין זה נכון להכריח אותו אם הוא אינו מעוניין בכך. עם זאת, במסגרת פרויקטים שונים אגף השיקום יוזם פניות לקבוצות משתקמים פוטנציאליות, במטרה להיחשף לפני קהלים נוספים.

תרשים 1

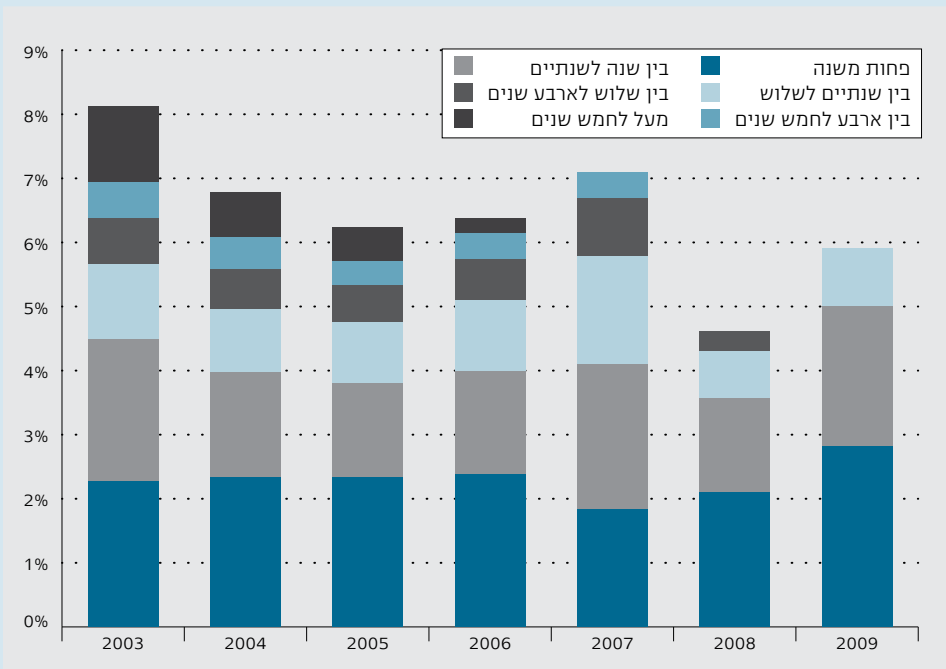
שיעור המצטרפים החדשים לנכות כללית שפנו לשיקום, לפי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף ממועד הזכאות לקצבה ועד מועד הפנייה, 2009-2003



1 נתוני התעסוקה וההכנסות מופקים על-ידי רשות המיסים ומתבססים על ההכנסות המדווחות לגבי כלל העובדים במשק - הן השכירים והן העצמאים.
 2 בסעיף 2, שבו לא נדרשה התייחסות למערכת נכות, נבחנו נתונים מתחילת העשור.

תרשים 2

שיעור המצטרפים החדשים לנפגעי עבודה שפנו לשיקום, לפי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף ממועד הזכאות לקצבה ועד מועד הפנייה, 2009-2003



מחקרים רבים מוכיחים כי למשך היעדרות משוק העבודה השפעה גבוהה על ההסתברות לשוב ולהיקלט בעבודה: ככל שתקופת היעדרותו של אדם נמוכה יותר גדלה ההסתברות לשוב ולהיקלט בעבודה. לאור זאת, יש חשיבות רבה למשך הזמן שחולף ממועד תחילת קבלת הקצבה ועד מועד אישור הזכאות בשיקום. תרשים א' להלן מציג את שיעור הפונים לשיקום מבין מקבלי הקצבה, שהצטרפו למעגל מקבלי קצבת נכות כללית בשנים 2009-2003, על פי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף עד למועד הפנייה. כפי שאפשר לראות, כ-20% מהנכים שהחלו לקבל קצבה לראשונה בשנים הללו פנו לשיקום מקצועי, מרביתם פנו בשנה הראשונה לזכאותם לקצבה. כמו כן, מבחינים בגידול מתמיד בשנים הללו בשיעור הפונים לשיקום בתוך שנה.

בתרשים 2 מוצגת התפלגות הפונים לשיקום מתוך מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שהחלו לקבל קצבה לראשונה בשנים הללו, על פי שנת הזכאות ומשך הזמן שחלף עד למועד הפנייה. הנתון הבולט ביותר הוא שיעור הפונים הנמוך יחסית לשיקום בהשוואה למקבלי נכות - רק כ-7.5% במוצע מהמצטרפים החדשים בכל שנה פונים לשיקום מקצועי, ואפשר לשער כי זו תוצאה של ההבדלים בהרגלי העבודה ובמידת העצמאות של המשתקמים נפגעי עבודה בהשוואה למשתקמים מענפי נכות.

מסיימי תוכניות שיקום שהשתלבו בשוק העבודה

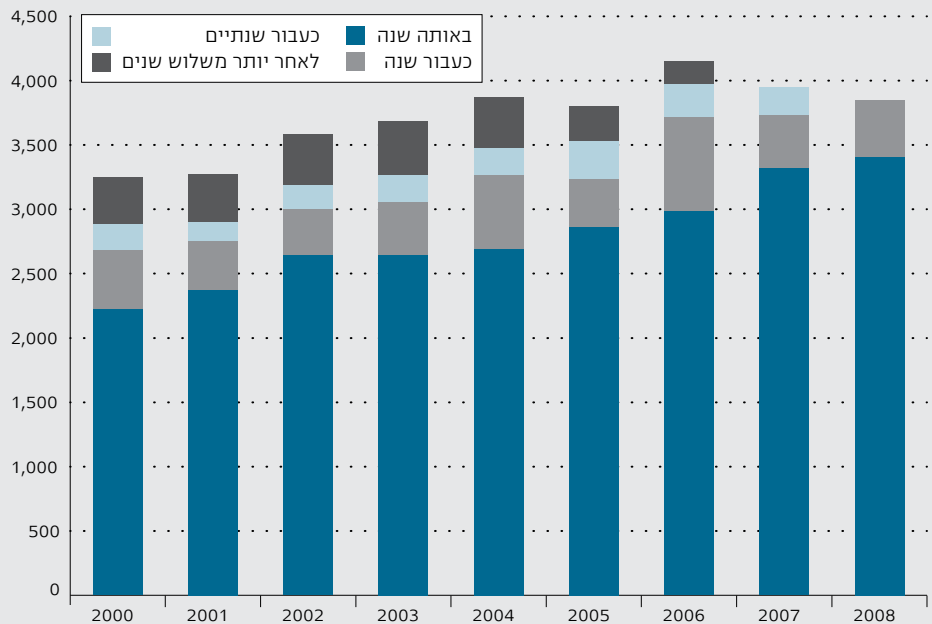
כאמור, נדבך משמעותי בפעילות אגף השיקום הוא שילוב המשתקמים בעבודה מתאימה, כזו שהוא יוכל להתמיד בה לאורך זמן. השמה מוצלחת בעבודה היא השמה של משתקם שסיים תוכנית

שיקום, מצא עבודה בתוך שנתיים ממועד הסיום והוא מתמיד בה לאורך זמן. מקובל להניח כי פרק הזמן הממוצע למציאת עבודה הוא חצי שנה, כאשר בעיתות האטה כלכלית³ הוא מתארך מן הסתם. אף על פי כן, בקרב מסיימי תוכניות השיקום בשנים 2000-2008⁴ (אשר עברו לפחות אחת מהתוכניות האלה: טרום הכשרה, הכשרה מקצועית, סיוע בהשמה בעבודה או הפניה לעבודה מוגנת בחברת המשקם) יש מגמה עקבית של עלייה במספר המשתלבים בשוק העבודה ובעיקר של אלה אשר הצליחו להשתלב בעבודה בתוך שנה מסיום התוכנית השיקומית.

הממצאים מלמדים כי 86% ממסיימי תוכניות השיקום בשנים 2000-2008 הצליחו להשתלב בעבודה לאחר סיום הטיפול השיקומי, כאשר מתוך מסיימי תוכניות להשכלה גבוהה שיעור המשתלבים בעבודה הוא 92% - שיעור גבוה לכל הדעות. עוד עלה מהממצאים, כי ל-10% מהנכים הכלליים אשר השתלבו בעבודה הופסקה קצבת הנכות החודשית לאחר היציאה לעבודה עקב עליית השכר מעבר לרף המזכה⁵. התפלגות המסיימים אשר השתלבו בעבודה דומה להתפלגות המשתקמים: כ-80% מענף נכות, 11% מענף נפגעי עבודה ו-10% נוספים מענף איבה ושארירים, ומגמה זו יציבה לאורך השנים. חשוב לציין כי 89% מהמשתלבים בעבודה עבדו גם לפני הפניה לשיקום, עובדה הממחישה את נחיצותה של המוטיבציה הגבוהה בהצלחת השיקום.

תרשים 3

מסיימי תוכניות הכנה לעבודה, לפי שנת הסיום ומשך הזמן שחלף עד למציאת העבודה, 2000-2008



- 3 בעשור הקודם חווה המשק שני גלי האטה (ב-2002 וב-2008) אשר פגעו בפעילות הכלכלית הסדירה ואשר הובילו בין היתר גם לעלייה במדדי האבטלה במשק.
- 4 לצורך הבדיקה נלקחו משתקמים שסיימו תוכנית שיקום עד לסוף שנת 2008 כדי לבחון את מצבם התעסוקה שלהם בשנת 2009.
- 5 לא נבחנו נתוני השכר והיקפי המשרה של מסיימי השיקום, אולם מנתוני סקר שנערך לפני כשנתיים בין מסיימי תוכניות שיקום, התברר כי רק 1/3 ממסיימי השיקום המועסקים עובדים במשרה מלאה.

מסיימי תוכניות הכנה לעבודה בשנים 2008–2008, לפי ענף ותוכנית אחרונה בשיקום

תוכניות	סך הכול					ענף		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה		
סך הכול	33,388	100	26,153	4,141	2,202	892		
			100%	100%	100%	100%		
טרם הכשרה	4,823	14%	15%	13%	13%	22%		
השלמת השכלה	1,938	6%	6%	7%	6%	5%		
הקניית הרגלי עבודה	2,885	9%	9%	6%	7%	17%		
הכשרה מקצועית	19,579	59%	54%	71%	80%	72%		
סך הכול	15,728	47%	43%	63%	67%	40%		
קורס מקצועי	3,224	10%	10%	6%	7%	32%		
השכלה גבוהה	627	2%	2%	2%	6%	1%		
יצירת תנאים לימודיים	8,031	24%	27%	16%	7%	5%		
סיוע בהשמה	955	3%	4%	1%	0%	0%		
הפניה לעבודה מוגנת								

בחינה של תוכנית השיקום האחרונה, שבה השתתפו מי שהשתלבו בעבודה, מגלה כי 60% ממשתקמי הענפים נכות ונפגעי עבודה עברו תוכניות להכשרה מקצועית, ול-25% נוספים ניתן סיוע בהשמה לפני שמצאו עבודה. בענף שאירים עיקר הפעילות מתמקדת בהכשרה מקצועית למשתקמים, ואילו בענף נפגעי איבה מוקד תשומת הלב הוא בהקניית הרגלי עבודה והפניה להשכלה גבוהה.

לבסוף נבדק שיעור הנשירה מעבודה בכל שנה. מחקרים שנעשו בארץ מראים כי שיעור הנשירה הממוצע באוכלוסייה הוא כ-4% בשנה. בקרב מסיימי תוכניות השיקום שיעור הנשירה הממוצע היה עד שנת 2007 3%⁶. נתונים אלה מוכיחים כי מאפייני העבודה של מסיימי השיקום המקצועי אינם שונים מאוד ממאפייני העבודה המקובלים בקרב האוכלוסייה הכללית בישראל.

סיכום

הממצאים מוכיחים כי פעילותו של אגף השיקום תורמת לשילוב אוכלוסיות ממודרות בשוק העבודה. יתר על כן, כאשר המשתקם מסיים תוכנית שיקום ומוצא עבודה בשוק החופשי, אם בעזרת שירותי ההשמה במוסד ואם לאו, שיעורי התמדתו בעבודה זהים למקובלים באוכלוסייה. בשנים האחרונות מבחינים בגידול מתמיד במספר הנכים הכלליים הפונים לשיקום בתוך שנה. יש להגביר את החשיפה של אוכלוסיות נוספות לאגף השיקום ולפועלו, תוך המשך הקפדה על איתור האוכלוסייה המתאימה לשיקום מבין הזכאים.

6 נציין כי במהלך שנת 2008, שבה הורגשה האטה בפעילות הכלכלית, שיעורי הנשירה בקרב מסיימי תוכניות שיקום היו גדולים כפליים מאשר בקרב האוכלוסייה הכללית, ייתכן בשל היותם עובדים בעלי תפוקה שולית קטנה יותר.

1. תשלומי אגף השיקום

תהליך השיקום המקצועי כרוך גם 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 סוגי התשלומים:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה, בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים שאינם זכאים לקצבת נכות כללית או מעבודה, ובתנאי שלומדים 20 שעות שבועיות לפחות.
- **נסיעות:** החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית, בנסיעות מיוחדות⁹ או השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי גמלת ניידות חלקית.
- **שכר לימוד:** השתתפות המוסד בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה שעובר המשתקם, עד לסכום המרבי שנקבע בהוראות אגף השיקום.
- **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר, על פי הצורך, ובהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וכן סיוע מיוחד לנכים, אשר בשל נכותם הרפואית זקוקים לתרגום לשפת הסימנים, תמלול, הקראות וכו'.
- **שכר דירה:** המוסד משתתף בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, ובהתאם לתוכנית לימודיהם.
- **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 בהוצאות כלכלה בכפוף לתקנות.

כחלק מההקפדה על אישור הזכאות לשיקום ועל בחירת תוכניות שיקום מתאימות, הורגשה בשנת 2011 ירידה ניכרת במספר מקבלי התשלומים ובהוצאה על שיקום: התשלומים הנלווים לשיקום המקצועי הסתכמו ב-193.4 מיליון ש"ח שחולקו בין 13,796 אנשים שונים - ירידה של 15.5% בסך ההוצאה לעומת 2010 וצמצום של כ-36% במספר המקבלים. כפי שאפשר לראות מלוח 7, ירידה זו משותפת לכל הענפים.

לוח 7

ההוצאה לשיקום מקצועי לפי ענף, מחירי 2011 (אלפי ש"ח), 2006-2011

שנה	סך כל ההוצאה	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
2006	208,191	128,738	25,985	12,310	34,080
2007	207,073	128,058	25,845	12,243	33,896
2008	205,415	129,798	25,112	11,516	32,336
2009	220,984	144,967	30,598	14,242	31,072
2010	229,170	151,713	32,452	14,640	30,365
2011	193,360	126,951	26,751	11,875	27,784

9 ניתנת לנכים קשים, שעקב מצבם הרפואי אינם יכולים להתייע בתחבורה ציבורית ואינם זכאים לניידות.

כחלק מההקפדה על אישור הזכאות לשיקום ועל בחירת תוכנית שיקום מתאימות, הורגשה בשנת 2011 ירידה ניכרת במספר מקבלי התשלומים ובהוצאה על שיקום

לוח 8

התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף ומספר המקבלים, 2011

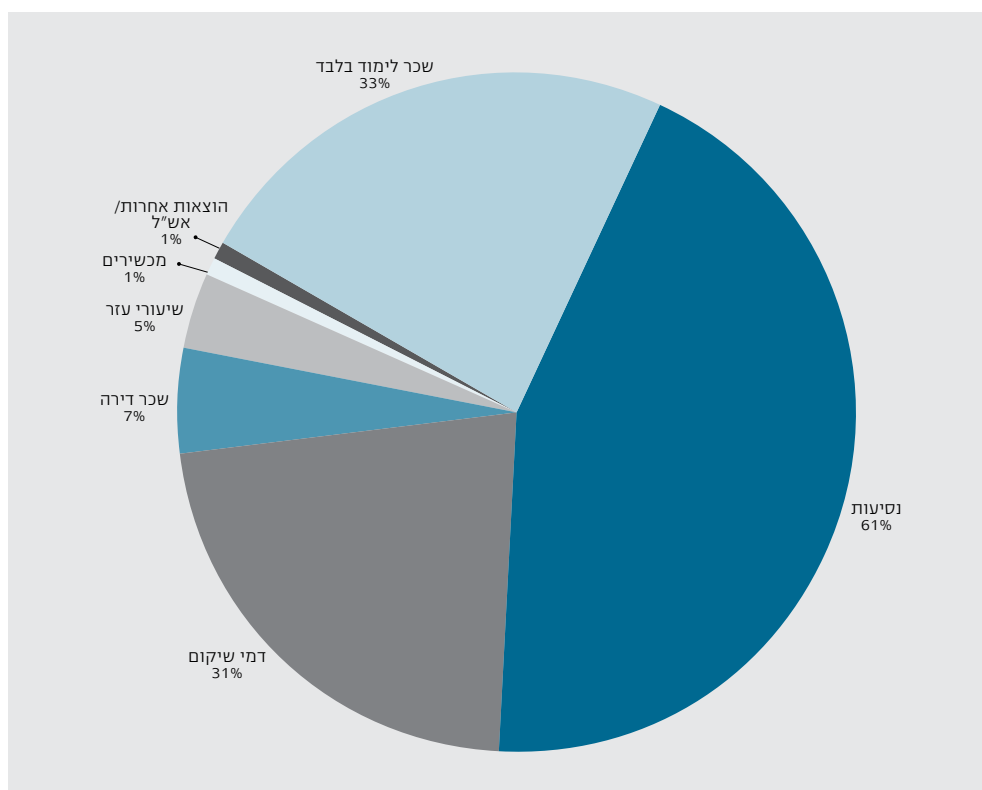
הוצאות אחרות	מכשירים	שכר דירה	שיעורי עזר	שכר לימוד	נסיעות	דמי שיקום	סה"כ	
15,416	1,363	7,303	5,979	94,382	11,678	57,240	193,360	סה"כ הוצאה
46	1,215	6,948	5,638	70,772	9,103	33,230	126,951	נכות כללית
20	66	275	292	10,052	1,515	14,531	26,751	נפגעי עבודה
64	11	1	33	4,905	936	5,926	11,875	שאירים
15,286	72	80	16	8,653	124	3,553	27,784	נפגעי איבה
1,271	169	976	706	12,312	8,095	4,061	13,796	סה"כ מקבלים

על אף האמור לעיל, בחינת מספר המקבלים בכל סוג תשלום בשנת 2011 לעומת 2010 לא מצביעה על ירידה של ממש במספר המקבלים. אם לא די בכך, העלות הממוצעת של כל משתקם היתה השנה כ-15 אלף ש"ח בשנה - 50% יותר מעלותו של משתקם בשנת 2010. התפתחות זו מוסברת בכך שבמסגרת המדיניות החדשה ישנה הקפדה רבה יותר בנוגע להענקת הזכאות מצד אחד, ונדיבות רבה יותר בחלוקת המשאבים למי שנמצא זכאי - מצד אחר. כפי שעולה מלוח 8, יש יחס ישיר בין מספר

העלות הממוצעת של כל משתקם היתה השנה כ-15 אלף ש"ח בשנה - 50% יותר מעלותו של משתקם בשנת 2010

תרשים 4

תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2011



המשתקמים בכל ענף ובין סך ההוצאה בו, כאשר ההוצאה בענף נכות היא הגבוהה ביותר ומהווה 66% מסך ההוצאה השנתית (ושיעור דומה מסך המשתקמים, ר' לוח 4). עוד עולה מהלוח כי התשלומים לשכר לימוד מהווים את ההוצאה העיקרית (כ-50%) והם משולמים לכ-90% מהמשתקמים.

מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר ממי שאינו לומד או נמצא בהכשרה מקצועית (בהם שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות ושכר דירה). ברור לכן מדוע עיקר התשלומים הנלווים משולמים לאוכלוסייה זו. בתרשים 4 מפורטים התשלומים הנוספים על שכר הלימוד, כאשר כל אדם יכול לקבל יותר מתשלום אחד. בדומה לשנים הקודמות, כשליש ממתקבלי שכר הלימוד אינם מקבלים תשלומים נוספים, ואפשר להניח שרובם מקבלי קצבאות, וכ-31% מקבלים השלמה לקצבת נכות מלאה כחלק מהשתתפותם בתוכניות שיקום. ב-61% מהמקרים משתתף המוסד בהוצאות הנסיעה של המשתקמים למקום הלימודים.

10. 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 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 נחשבת 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" כהגדרתו בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי למענק בסכום של 9,011 ש"ח ב-2011. 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 והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 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 מתקיים בתנאי ששיעור האבטלה במשק כפי שהוא מפורסם (רבעוני) 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 - 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 (תוספת של 15 יום לתקופה המרבית לאוכלוסייה זו). 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 הסכם זה היא כ-100 מיליון ש"ח.

ג. נתונים ומגמות

המחצית הראשונה של שנת 2011 הצטיינה בירידה בשיעור הבלתי מועסקים: מ-6.5% (בניכוי הגורמים העונתיים) בסוף שנת 2010 ל-6% ברבעון הראשון של 2011 ול-5.5% ברבעון השני. הירידה בשיעור האבטלה היתה מלווה בירידה באחוז כוח העבודה האזרחי באוכלוסייה. משמעות הדבר שחלק מהמובטלים נואשו מלמצוא עבודה ויצאו מכוח העבודה. במחצית השנייה נבלמה מגמת הירידה ושיעור האבטלה התייצב על 5.5%. גם אחוז כוח העבודה נשאר ללא שינוי. בסך הכול בשנת 2011 היה שיעור האבטלה הממוצע 5.7% לעומת 6.6% ב-2010 - ירידה של כ-14%.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה היתה ירידה במחצית הראשונה של שנת 2011 לעומת המחצית השנייה של 2010, אך במחצית השנייה של 2011 היתה עלייה שביטלה את הירידה הקודמת. בסך

במספר מקבלי דמי אבטלה היתה ירידה במחצית הראשונה של שנת 2011 לעומת המחצית השנייה של 2010, אך במחצית השנייה של 2011 היתה עלייה שביטלה את הירידה הקודמת

לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2011-2006

שנה	בלתי מועסקים		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים	אחוז מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים
2006	236,100	8.4	55,941	23.7
2007	211,800	7.3	49,817	23.5
2008	180,000	6.1	48,045	26.7
2009	230,000	7.6	73,025	31.8
2010	209,000	6.6	58,634	28.1
2011	182,000	5.7	57,354	31.5

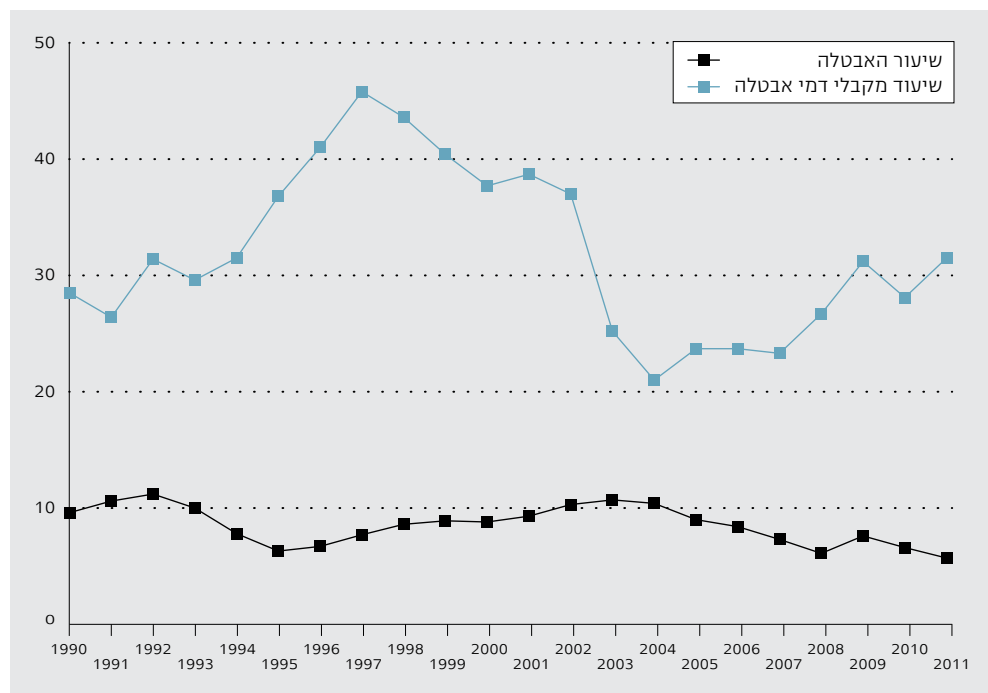
הכול, בשנת 2011 נרשמה ירידה של כ-2% במספר מובטלים שקיבלו דמי אבטלה לעומת שנת 2010, ובמהלכה קיבלו כ-179 אלף מובטלים שונים דמי אבטלה, שהם כ-57.4 אלף בממוצע לחודש.

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-24% בשנים 2007-2005 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

בשנת 2011 נרשמה ירידה של כ-2% במספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה לעומת שנת 2010. כ-179 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה, שהם כ-57.4 אלף בממוצע לחודש

תרשים 1

שיעורי אבטלה ושיעורי מקבלי דמי אבטלה לאורך זמן, 2011-1990



מהירידה במספרם של הבלתי מועסקים לכן שיעור המקבלים ירד ל-28.1%. ב-2011 המצב היה הפוך: הירידה במספר מקבלי דמי אבטלה היתה מתונה יותר ושיעור המקבלים דמי אבטלה מבין הבלתי מועסקים עלה ל-31.5%.

תרשים 1 מראה את המגמות בשיעור מקבלי דמי האבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק מול המגמות בשיעור האבטלה מראשית שנות התשעים. הוא מציג את הצניחה בשיעור מקבלי דמי האבטלה בין 2002 ל-2004 (לעומת היציבות היחסית בשיעור האבטלה) בעקבות החקיקה המחמירה שהונהגה בביטוח אבטלה בתקופה זו, ואת ההתייזבות ואף העלייה המסוימת שבאה בשנים שלאחר מכן.

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: מי שהשתחררו לפני יולי 2007 ומי שהשתחררו לאחר 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 האבטלה היה כ-12% בשנים שקדמו לחקיקה.

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

לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2011

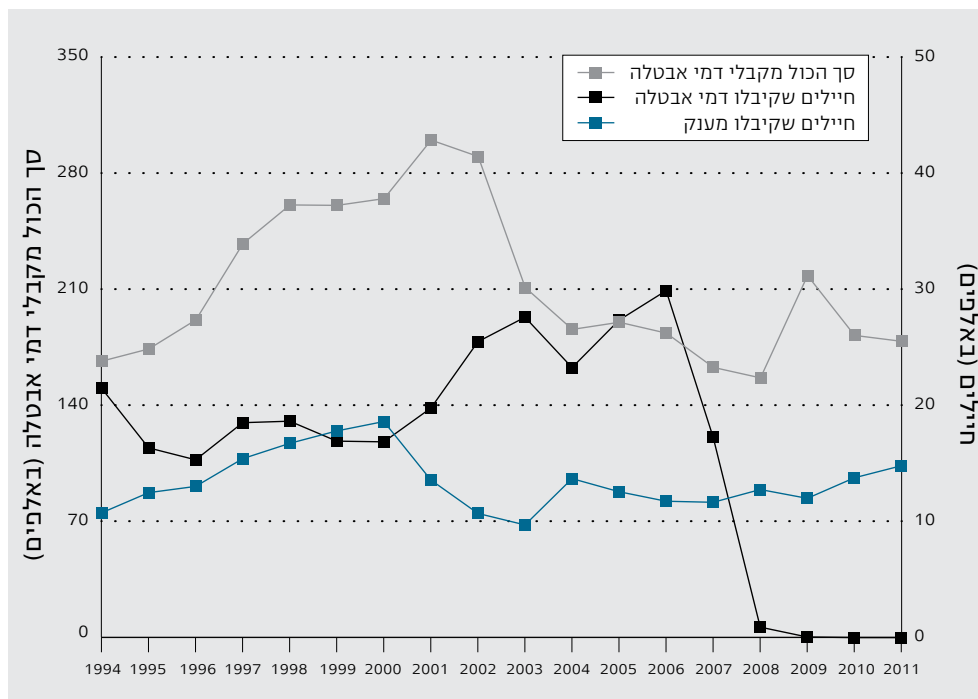
שנה	מקבלי דמי אבטלה - סך הכול		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			חיילים משוחררים	
	מספרים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול (מספרים)	מסך כל המקבלים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול	מסך כל המקבלים
סך הכול							
2006	183,439	-3.4	153,538	83.7	-4.4	29,901	16.3
2007	162,759	-11.3	145,506	89.4	-5.2	17,253	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	-
2011	178,547	-1.9	178,525	100.0	-1.9	22	-
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
2011	57,354	-2.2	57,349	100.0	-2.2	5	-

לוח 2 מראה כי בשנת 2011 היו מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש - וזו כאמור ירידה של כ-2% לעומת שנה קודמת, המצטרפת לירידה גבוהה בהרבה - של כ-20% ב-2010.

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.

תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1994-2011



לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2011

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
2011	100.0	28.5	71.5

הבחנה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנים 2010-2011 היתה יציבות בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה לאחר עלייה מתמשכת בשנים קודמות, מכ-18% ב-2000 ל-28.5% בממוצע בשנים 2009-2011 (לוח 3).

שיעור המובטלים שלמדו בקורסים להכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות. יצוין שהחמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בתוכנית הכלכלית של 2002-2003 חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

שיעור המובטלים שלמדו בקורסים להכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים האחרונות

ה. משך תשלום דמי האבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011 עקב ההסכם היו תקופות נוספות - 65 יום, 97 ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה החל ביום האבטלה הראשון.

לוח 4

מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2010 וב-2011, 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
	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
84.0	50.1	19.6	12.7	11.5	6.1	100.0	67 יום
77.7	36.6	27.1	15.2	12.8	8.6	100.0	100 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
2011							
76.3	43.2	20.3	12.3	13.5	10.7	100.0	סך הכול
81.0	47.2	18.8	14.4	11.5	8.1	100.0	50 יום או 65 יום
73.1	31.5	23.9	17.0	16.0	11.6	100.0	67 יום או 97 יום
72.6	34.4	23.0	16.0	15.5	11.1	100.0	100 יום או 125 יום
77.0	43.3	21.0	11.4	13.8	10.5	100.0	138 יום
78.7	50.0	18.6	9.5	11.8	10.1	100.0	175 יום

לוח 4, המציג את שיעורי מיצוי הזכאות ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק, מצביע על כך ששיעורי המיצוי של הצעירים ושל המבוגרים 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-2011 הסתמנה ירידה קלה בהשוואה ל-2010 במספר הימים הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית לכל קבוצות המובטלים. עם זאת משך התשלום הממוצע עלה מ-103 יום ב-2010 ל-108 ב-2011. הסיבה לעלייה בעומק אבטלה אינה בהכרח עלייה במשך חיפוש העבודה: בשנת 2011 עומק אבטלה התייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם ב-2010 שבמהלכה התקופה המרבית לתשלום היתה ארוכה יותר בקרב הצעירים. ייתכן שלא חל שינוי במשך חיפוש עבודה, אבל תקופת האבטלה שבעבורה קיבלו תשלום היתה ארוכה ב-5 ימים בממוצע למובטל לעומת שנת 2010.

ב-2011 הסתמנה ירידה קלה בהשוואה ל-2010 במספר הימים הממוצע לתשלום כאחוז מהתקופה המרבית לכל קבוצות המובטלים. עם זאת משך התשלום הממוצע עלה מ-103 יום ב-2010 ל-108 ב-2011

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; וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

נתוני לוח 5 מראים כי משנת 2008 חל שינוי במגמה. לראשונה מ-2004 עלה גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק - מ-47% ב-2007 ל-50% ב-2008, והגיע עד 53% בשנה שלאחר מכן. בשנתיים האחרונות התייצב השיעור על 51% מהשכר הממוצע במשק. רמת דמי האבטלה הגבוהה במיוחד ב-2009 - כ-53% - נבעה מהמשבר הכלכלי במשק שהיה מלווה בגל פיטורין גם בקרב בעלי שכר גבוה. כתוצאה מכך אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בקירוב בשלוש השנים האחרונות,

לוח 5

מקבלי דמי אבטלה* לפי גובה דמי האבטלה ליום
ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2011-2006

שנה	סך הכול	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק				
		עד 1/4 מ-1/3 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 100% 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
2011	100.0	6.4	8.5	37.9	30.1	17.0

* לא כולל חיילים משוחררים

לוח 6

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2006–2011

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2011)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,258	-3.8
2007	1,757	2,017	-10.7
2008	1,840	2,020	0.1
2009	3,028	3,217	59.3
2010	2,534	2,622	-18.5
2011	2,499	2,499	-4.7

ובמקביל ירד חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-62% ב-2007 ל-50% בשלוש שנים אחרונות.

בשנת 2011, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-2.5 מיליארד ש"ח לעומת 2.6 מיליארד בשנת 2010 - ירידה של כ-5%. גם חלקם של התשלומים בענף האבטלה הוסיף לרדת מ-5.6% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות הביטוח לאומי ב-2009 ל-4.4% ב-2010 ול-4.1% ב-2011.

בשנת 2011 ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-2.5 מיליארד ש"ח לעומת 2.6 מיליארד בשנת 2010 - ירידה של כ-5%

משך תשלום דמי האבטלה ומשך חיפוש העבודה

במסגרת חוק ביטוח אבטלה, התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה היא 50-175 יום בהתאם לגיל המובטל ומצבו המשפחתי. מובטלים שהפסיקו לקבל דמי אבטלה לפני שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה, כנראה חזרו להיות מועסקים לפני תום תקופת הזכאות, כלומר משך חיפוש העבודה היה זהה למשך התשלום לדמי אבטלה. בנוגע למובטלים שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה, משך חיפוש העבודה הוא זהה לפחות לתקופה המרבית.

תיבה זו מציגה את משך חיפוש העבודה של המובטלים שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה ואת סיכוייהם לחזור להיות מועסקים לאחר פרקי זמן שונים, בהבחנה לפי גיל ומין. נבדקו כל המובטלים שמיצו את מלוא זכאותם במחצית הראשונה של שנת 2008. נעשה מעקב אחריהם בקובצי שכר של השנים 2008-2009 למשך 18 חודשים מיום סיום קבלת דמי אבטלה.

נמצא כי 36% חזרו להיות מועסקים מיד עם תום סיום קבלת דמי אבטלה. במקביל 17% עדיין לא עבדו לאחר 18 חודשים מתום קבלת דמי אבטלה. שיעור זה גבוה במיוחד בקרב המובטלים בני 45 ויותר - יותר מרבע מהם לא מצאו עבודה בתום 18 חודשים מיום שסיימו לקבל דמי אבטלה.

הבחנה לפי מין מצביעה על כך ששיעור הנשים שחזרו לעבודה מיד לאחר שהסתיים תשלום דמי אבטלה נמוך יותר ובמקביל שיעור הנשים שלא היו מועסקות לאחר 18 חודשים גבוה יותר מזה של הגברים במצב דומה.

השיעור הגבוה של המבוגרים שלא עבדו לאחר 18 חודשים מתום קבלת דמי אבטלה מוסבר גם באמצעות מקורות הכנסה חופשיים: בדיקה שנעשתה עם קובץ זיקנה מראה כי יותר ממחצית הנשים בנות 45 ויותר שלא נמצאו עובדות לאחר 18 חודשים מתום סיום קבלת דמי אבטלה, התחילו לקבל קצבת זיקנה. כמו כן נמצא כי רבע מהגברים המבוגרים שלא נמצאו עובדים לאחר 18 חודשים קיבלו פנסיה ממקום עבודתם.

לוח 1
 מובטלים שחייצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה לפי משך חיפוש העבודה, לאחר קבלת דמי אבטלה, 2009

לא היו מועסקים במהלך 18 חודשים	משך חיפוש עבודה לאחר מיצוי מלוא הזמנות לדמי אבטלה							סך הנזק	מספרים מוחלטים	מספר מובטלים	תקופת מדת לדמי אבטלה	גיל ותלויים
	18-13 חודשים	12-10 חודשים	9-7 חודשים	6-4 חודשים	3-2 חודשים	עד חודש אחד	אחוזים					
17.4	3.8	3.5	7.0	12.6	19.5	36.2	100.0	24,305	133	סך הנזק		
10.2	3.9	4.0	6.9	13.3	24.8	36.9	100.0	2,170	50	עד גיל 25 בלי תלויים		
6.9	3.7	3.9	8.8	13.9	24.6	38.2	100.0	2,650	67	28-25 בלי תלויים		
11.9	4.2	3.6	8.1	13.9	19.8	38.6	100.0	3,928	100	35-28 בלי תלויים		
17.4	4.9	4.4	8.3	13.3	18.6	33.2	100.0	1,353	138	עד גיל 35 עם תלויים		
14.0	3.8	3.6	6.7	12.3	19.8	39.8	100.0	3,154	138	45-35 בלי תלויים		
16.1	4.5	3.1	7.6	13.6	18.7	36.3	100.0	2,131	175	45-35 עם תלויים		
26.1	3.4	3.1	5.8	11.3	16.9	33.5	100.0	8,919	175	מעל גיל 45		

לוח 2
נשים שתייצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה לפי משך חיפוש העבודה, לאחר קבלת דמי אבטלה, 2009

לא היו מועסקים במהלך 18 חודשים	משך חיפוש עבודה לאחר מיצוי מלוא הזכאות לדמי אבטלה						עד חודש אחד	סך הכל	מספרים מוחלטים	תקופה מרבית לדמי אבטלה	גיל ותלויים
	18-13 חודשים	12-10 חודשים	9-7 חודשים	6-4 חודשים	3-2 חודשים	אחרי 3 חודש					
19.3	4.3	3.7	7.7	13.3	18.5	33.3	100.0	13,693	130	סך הכל	
12.9	3.9	4.9	6.8	13.2	22.5	35.9	100.0	1,290	50	עד גיל 25 בלי תלויים	
8.6	4.5	4.5	9.4	14.2	23.2	35.6	100.0	1,656	67	28-25 בלי תלויים	
14.7	4.5	4.2	9.1	14.5	18.7	34.2	100.0	2,422	100	35-28 בלי תלויים	
20.9	6.5	4.5	8.8	15.9	16.5	26.9	100.0	804	138	עד גיל 35 עם תלויים	
16.2	4.3	3.2	7.4	12.2	18.6	38.1	100.0	1,915	138	45-35 בלי תלויים	
19.7	6.1	3.5	8.1	15.6	16.7	30.4	100.0	1,054	175	45-35 עם תלויים	
28.2	3.6	2.8	6.3	11.8	16.4	30.9	100.0	4,552	175	מעל גיל 45	

גברים שמייצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה לפי משך חיפוש העבודה, לאחר קבלת דמי אבטלה, 2009

לוח 3

לא היו מועסקים במהלך 18 חודשים	משך חיפוש עבודה לאחר מיצוי מלוא הזמנות לדמי אבטלה							סך המכל	מספרים מוחלטים	תקופה מדמי אבטלה לדמי	גיל ותלויים
	18-13 חודשים	12-10 חודשים	9-7 חודשים	6-4 חודשים	3-2 חודשים	עד חודש אחד	אחוזים				
15.0	3.2	3.2	6.2	11.8	20.8	39.9	100.0	10,612	138	סך המכל	
6.3	4.0	2.7	7.0	13.5	28.2	38.3	100.0	880	50	עד גיל 25 בלי תלויים	
4.1	2.3	2.9	7.8	13.5	26.9	42.5	100.0	994	67	28-25 בלי תלויים	
7.4	3.6	2.5	6.4	13.0	21.4	45.6	100.0	1,506	100	35-28 בלי תלויים	
12.2	2.6	4.2	7.5	9.5	21.7	42.4	100.0	549	138	עד גיל 35 עם תלויים	
10.5	3.1	4.0	5.6	12.6	21.8	42.4	100.0	1,239	138	45-35 בלי תלויים	
12.6	2.9	2.7	7.2	11.7	20.7	42.2	100.0	1,077	175	45-35 עם תלויים	
24.0	3.2	3.3	5.2	10.7	17.4	36.2	100.0	4,367	175	מעל גיל 45	

1.1. 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-2011 - 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 2011 - 4,100 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 2011 הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (106,054 ש"ח).

גמלאות לקופות גמל

נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (ב-2011 16,316 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 כי המשברים הכלכליים בשנים 2005 ו-2008 השפיעו על היקף הפעילות של הענף בשנים 2007-2011, והדבר צפוי להימשך בשנים הבאות.

בשנת 2011 היו 480 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - ירידה של 14.3% לעומת 2010. התקבלו לטיפול 7,200 תביעות החדשות - ירידה של 21% לעומת שנת 2010, ואושרו 8,400 תביעות של עובדים.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2011 היה 4,200 - עלייה של 6.7% לעומת 2010.

בשנת 2011 היו 480 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק - ירידה של 14.3% לעומת 2010

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2011 היה 4,200 - עלייה של 6.7% לעומת 2010

לוח 1

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2011-2007

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של קופות גמל	
		התקבלו	אושרו*	התקבלו	עובדים שבשמותם שולם לקופות גמל
2007	450	7,000	8,400	180	1,060
2008	405	6,000	6,800	155	1,610
2009	450	7,300	6,800	215	2,630
2010	560	9,100	8,400	320	4,500
2011	480	7,200	7,000	310	4,200

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2011-2007

שנת קבלת התיק	סך כל המעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		אחוזים	5-1	25-6	26+
2007	440	100.0	58.8	32.5	8.7
2008	400	100.0	57.1	31.8	11.0
2009	450	100.0	47.0	38.7	14.3
2010	540	100.0	56.9	29.9	13.4
2011	450	100.0	64.6	28.2	7.2

לוח 3

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2011-2007

שנה	סך הכול (מספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות שונות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
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
2011	480	2.7	6.0	11.6	12.6	33.6	4.1	29.4

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4

תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2011-2007

שנה	סך הכול (במספרים מוחלטים)	טקסטיל	מתכת וחשמל	תעשיות אחרות	בנייה ותשתית	מסחר	תחבורה	שירותים*
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
2011	7,000	5.5	10.6	7.9	14.1	16.9	2.5	42.5

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

בשנת 2011 התרכזו המעסיקים שבטיפול הענף בענפים הכלכליים האלה: מסחר (33.6%), שירותים (29.4%) ובנייה ותשתית (12.6%)

מלוח 2 מתברר כי ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף בשנים 2011-2007 אושרו 5-1 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. לוח 4 מראה שבשנת 2011 התרכזו מעסיקים אלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (33.6%), שירותים (29.4%) ובנייה ותשתית (12.6%) (לוח 3). בשנה זו היוו עובדי השירותים 42.5% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו ועובדי המסחר 16.9% מהם - כמעט מחצית מהשיעור של 2010 לענף זה.

1. היקף התשלומים

בשנת 2011 שולמו 258.4 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל - ירידה של 11% לעומת 2010. 81.8% מן התשלומים שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 15.8% בעבור שכר בלבד ו-2.4% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

240 עובדים, שהם כ-3.4% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2011 את הגמלה המרבית המגיעה להם. האחוז הנמוך משקף כנראה את השכר הנמוך של העובדים שהגישו תביעות לגמלת פש"ר ואת משך העסקתם הקצר. 6.4% מהעובדים שבשמם הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות (לוח 6).

240 עובדים, שהם כ-3.4% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2011 את הגמלה המרבית המגיעה להם

לוח 5

תשלומים לעובדים ולקופות גמל והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2011-2007

שנה	סך הכול	סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ	
		לעובדים	לקופות גמל	שכר ופיצויי פיטורין	שכר	פיצויי פיטורין
2007	218.1	212.7	5.4	79.7	16.9	3.4
2008	197.2	189.0	8.2	79.2	16.8	4.0
2009	224.9	216.2	8.7	78.6	16.7	4.7
2010	290.2	278.5	11.7	81.2	16.0	2.8
2011	258.4	248.2	10.2	81.8	15.8	2.4

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2011-2007

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
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
2011	240	3.4	270	6.4

2. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף רשאי 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

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 הזה: (1) שכר עבודה, (2) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה, (3) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות, (4) מסים עירוניים.

שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד בשנת 2011 - 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 (106,054 ש"ח בשנת 2011), 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 כינוס 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 2007-2011 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 2011 52.6% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2011 הצליח המוסד לגבות 13.0 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 9.6% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

בשנת 2011 הצליח המוסד לגבות 13.0 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר והם מהווים 9.6% מהחוב בדין קדימה בשנה זו

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2011-2007

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
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
2011	135.9	52.6	13.0	9.6

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 2011 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים וכן מתהליך החקיקה לשנים 2011 ו-2012, שהוא בהמשך של שינויי החקיקה התכופים משנים קודמות.

ב-2005 החלה הפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק ובמקביל הונהגו למעסיק שני שיעורי דמי ביטוח, מופחת ורגיל, במקום שיעור אחיד 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.

בתחילת שנת 2006 נעשו גם 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.

ביולי 2009 הסתיימה חקיקת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהיתה להם השפעה על הגבייה מחודש ספטמבר 2009 עד מארס 2011: העלאת השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק מ-3.45% ל-3.85% (ולמעשה חזרה למצב ששרר ב-2008) עד 31.12.2011; הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי עד 31.12.2010.

שני מהלכים אלה היו אמורים לכאורה 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, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שני תיקונים נוספים: הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011 (ול-8 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012); והועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה; אי לכך ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח שיעורי דמי הביטוח (לוח 'ח' לחוק) ומועון בסעיף 32 לחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

בחוק ההסדרים
לשנים 2011-2012
הוכנסו שני תיקונים
נוספים: הועלתה
התקרה לתשלום דמי
ביטוח לאומי ודמי
ביטוח בריאות ל-9
פעמים הסכום הבסיסי
מ-1.1.2011, והועלו
דמי הביטוח הרגילים
למעסיק ב-0.47%

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח), 2011–2010

אחוזי שינוי 2011 לעומת 2010		נומינלי		2011			2010			סה"כ
ריאלי	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל	בניכוי במועל		
3.7	3.7	7.3	7.3	48,708	1,500	47,208	45,392	1,400	43,992	
3.9	3.8	7.5	7.4	31,294	1,260	30,034	29,102	1,140	27,962	ביטוח לאומי
3.3	3.6	6.9	7.1	17,414	240	17,174	16,290	260	16,030	ביטוח בריאות

* שינויי החקיקה ב-2010 היו שיעור דמי ביטוח מופחת למעסיק (3.85% במקום 3.45%) ותקרה של 10 פעמים הסכום הבסיסי.

** שינויי החקיקה ב-2011 היו ארבעה חודשים שיעור מופחת למעסיק (3.85% במקום 3.45%), שמונה חודשים שיעור רגיל למעסיק (5.90% במקום 5.43%) ותקרה של 9 פעמים הסכום הבסיסי.

לוח 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2010 ו-2011 ואת השפעת שינויי החקיקה על היקפה. בשנת 2011 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-51.1 מיליארד ש"ח: 48.7 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.4 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 ג'1 לחוק², המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי אוצר בכ-3.7% במונחים ריאליים, בהשוואה לעלייה של 7.2% ב-2010.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2011 ב-3.9% (לעומת עלייה של 8.0% ב-2010), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-3.3% (לעומת עלייה של 5.8% ב-2010). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור מוסיף לרדת אך מתמתן, וב-2011 הגיע ל-35.75% לעומת 35.89% בשנת 2010. זאת בגלל הגדלת דמי הביטוח הלאומי למעסיק כפי 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 היה בשנת 2011 5.6%. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור מסך כל המיסים הישירים³ שנגבו מיחידים עלה, מ-47.3% ב-2010 ל-47.6% ב-2011, כתוצאה משיפור בגבייה בביטוח הלאומי יותר ממס הכנסה.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2011 ב-3.9% וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-3.3%

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

2 ר' לוח 8 בפרק 1.
3 במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).

לוח 2

שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים),
2011-2010

סוג מבוטח	דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי			
	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת		שיעור רגיל	
			2011	*2010	2011	2010
לשכיר - סה"כ	3.1	5.0	4.52	4.92	13.57	13.10
מזה: עובד	3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00
מעסיק	-	-	*3.45	**3.85	*5.90	5.43
ממשלה	-	-	0.67	0.67	0.67	0.67
לעצמאי - סה"כ	3.1	5.0	7.31	7.31	11.82	11.82
עובד	3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23
ממשלה	-	-	0.59	0.59	0.59	0.59
מבוטח לא עובד ולא עצמאי	5.0	5.0	4.61	4.61	7.00	7.00

* מ-1.4.2011.
** עד 31.3.2011

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-2011 היו כ-2.92 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורם דמי ביטוח לאומי. בשנה זו גדל מספר משרות השכירים על-פי אומדן ב-0.3%. 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.

כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (56.6% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (39.6%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (92.6%), 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. משקלה של קבוצה זו ירד בכ-60% ב-2011, למרות העלייה הרצופה משנת 2008, כנראה משום שנפתחו חברות בע"מ הפטורות מתשלום דמי ביטוח, מצב המהווה מקלט מס בייחוד בגלל הגידול בתקרת הביטוח הלאומי. שיעורי דמי ביטוח החלים על הכנסה זו הם של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי.

הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-63%) לבין תלמידים וסטודנטים (37%).

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 אוכלוסיות אלו.

לוח 3

מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי,
לפי סוג המבוטח, 2010 ו-2011

סוג המבוטח	2010	2011	אחוז השינוי
מבוטחים שכירים*			
סך הכול	2,907,000	2,916,000	0.3
מעסיקים**			
סך הכול	234,751	241,449	2.9
מעסיקים 1-5 עובדים	172,102	177,046	2.9
מעסיקים 6-20 עובדים	43,695	44,904	2.8
מעסיקים 21-99 עובדים	15,226	15,681	3.0
מעסיקים 100-499 עובדים	3,109	3,177	2.2
מעסיקים +500 עובדים	619	641	3.6
מבוטחים לא-שכירים**			
סך הכול	734,118	714,518	-2.7
חייבים מהכנסתם - סה"כ	443,228	404,545	-8.7
מעבודה (עצמאים)	366,980	374,465	2.0
לא מעבודה	76,248	30,080	-60.8
משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום - סה"כ***	290,890	309,973	6.6
לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)	174,536	195,485	12.0
תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)	51,816	49,518	-4.4
תלמיד ישיבה (מינימום 5%)	64,538	64,970	0.7

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102) - ממוצע לחודש.
 ** הנתונים נוגעים לסוף שנה.
 *** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

הנתונים מורים על גידול של כ-6.6% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2011 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים גדל בשיעור של 12%. במספרם של הסטודנטים חלה ירידה בשיעור של כ-4.4%, כנראה בגלל יציאתם לעבודה, אפילו חלקית. במספרם של בחורי הישיבה חלה עלייה ממוצעת של כ-0.7%.

לוח 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. ב-2011 גדל מספר המעסיקים בכ-2.9%.

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

לוח 4 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2007-2011. בשנת 2011 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-31.3 מיליארד ש"ח: כ-29.1 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.4 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 4.2%. הגבייה מן הציבור גדלה בשנת 2011 ב-4.1% במונחים ריאליים. כמו כן, הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלית בשיעור של-5.3%. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2011 היה 92.9% מכלל תקבולי דמי הביטוח - רמה דומה לשנים הקודמות.

בשנת 2011 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-31.3 מיליארד ש"ח: כ-29.1 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.4 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים

לוח 4

גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג המבוטח,
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2011-2007

אחוז השינוי הריאלי					2011	2010	2009	2008	2007	סוג המבוטח
2011	2010	2009	2008	2007						
4.2	7.4	-1.8	1.2	3.6	33,725	31,335	28,229	27,827	26,284	סך כל הגבייה שכירים ומעסיקים
4.7	7.7	-2.4	0.4	3.1	30,527	28,220	25,351	25,132	23,944	לא-שכירים
-0.9	5.1	3.4	10.1	9.8	3,198	3,124	2,878	2,695	2,340	הגבייה מן הציבור - סה"כ שכירים ומעסיקים
4.1	7.4	-1.9	1.2	3.3	31,294	29,101	26,233	25,877	24,454	לא-שכירים
4.7	7.6	-2.4	0.3	2.7	28,267	26,139	23,519	23,319	22,234	שיפוי האוצר - סה"כ
-1.1	5.6	2.7	10.2	9.7	3,027	2,962	2,714	2,558	2,220	בעבור מעסיקים
5.3	8.3	0.9-	1.9	8.4	2,431	2,234	1,996	1,950	1,830	בעבור לא-שכירים
5.5	9.5	-2.2	1.3	8.2	2,260	2,072	1,832	1,812	1,710	בעבור לא-שכירים
2.2	-4.5	15.5	9.6	10.5	171	162	164	138	120	שכירים

בשנת 2011 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-4.7% במונחים ריאליים לעומת גידול של 7.7% בשנת 2010. הגבייה הישירה מהשכירים ב-4.7% במונחים ריאליים לעומת גידול של 7.7% בשנת 2010. הגבייה מעצמאים עלתה במונחים ריאליים ב-0.2%

בשנת 2011 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-4.7% במונחים ריאליים לעומת גידול של 7.7% בשנת 2010. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה מהשינויים שחלו בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר בשנת 2011 עלה נומינלית ב-4.1% (לעומת עלייה של 3.1% ב-2010). משרות שכיר עלו ב-3.6% ב-2011 (לעומת עלייה של 3.9% ב-2010). שינויי החקיקה והמצב הכלכלי המשופר במשך ב-3 הרבעונים הראשונים של השנה העלו באופן ניכר את הגבייה.

הגבייה הישירה ממבוטחים לא שכירים ירדה ריאליית ב-2010 ב-0.9% לעומת הגידול הריאלי בשיעור של 5.1% ב-2010. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים הוסיפו לגדול במעט (מ-90.0% ב-2010 ל-90.5% ב-2011) בגלל שינויי החקיקה בחוקי ההסדרים לשנים 2009-2012. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-94%). בשנת 2011 הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות משנת 2009 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - עלתה במונחים ריאליים ב-0.2%. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום ומהווה כ-5% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, גדלה ריאליית ב-1.7%. 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-94.08% ב-2011, אצל המבוטחים ברמת המינימום שיעור זה מגיע לכ-48.6% 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 9 פעמים "הסכום הבסיסי". 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:

לוח 5

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2011

סוג גמלה	דמי ביטוח בריאות חודשיים
גמלאות מחליפות שכר	
דמי לידה	
דמי פגיעה	
דמי אבטלה	
תגמולי מילואים	
דמי תאוונות	3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע
פשיטת רגל ופירוק	5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה
זיקנה ושירים	
עם השלמת הכנסה	97 ש"ח
ללא השלמת הכנסה:	
ליחיד	184 ש"ח
לזוג	267 ש"ח
קצבאות אחרות	
הבטחת הכנסה	
מזונות	
נכות ותלויים מעבודה	
שירים בגיל העבודה	97 ש"ח

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכר (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 (97 ש"ח לחודש החל מינואר 2011). 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 2011 גבה המוסד כ-17.4 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זו עלייה של 3.3% במונחים ריאליים, לעומת עלייה של 5.8% שחלה ב-2010. בשנת 2011 נגבו משכירים 81% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.7% וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.3%. דמי ביטוח בריאות שנגבו מהמבוטחים הלא-שכירים מתחלקים כך: 70% מעצמאים ו-30% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

בשנת 2011 נגבו משכירים 81% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.7% וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.3%

לוח 6

גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2007-2011

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי	
					נומינלי	ריאלי
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
2011	17,414	14,105	1,692	1,617	6.9	3.3

לוח 7

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2010 ו-2011

גמלה	2010	2011	גידול שנתי ריאלי (אחוזים)
סך הכול	1,563.0	1,617.0	0.0
זיקנה ושאיירים	1,103.4	1,147.7	0.0
נכות מעבודה	32.8	34.8	2.6
נכות	163.8	169.0	0.0
הבטחת הכנסה	78.5	76.7	-5.5
שירות מילואים	0.2	0.3	45.0
דמי לידה	95.4	103.1	4.8
אבטלה	53.2	52.4	-3.9
דמי פגיעה	10.6	11.4	3.3
מזונות	7.2	7.2	-3.3
פשיטות רגל	4.1	3.5	-17.5
אחר	13.7	10.9	-23.0

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 אוכלוסייה. לוח 8 מראה, כי שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוגרים ושל חברים הגרים ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ. כך למשל, כ-73% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-69% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2011 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית היה כ-53% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-56%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר.

שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוגרים ושל חברים הגרים ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ

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.

לוח 8

התפלגות מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של תקבולי דמי ביטוח בריאות לפי קופת חולים (אחוזים), דצמבר 2010 ודצמבר 2011

קופת חולים	דצמבר 2010		דצמבר 2011	
	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
כללית	52.30	56.71	56.46	52.52
לאומית	9.18	8.57	8.52	9.13
מאוחדת	13.59	11.58	11.62	13.54
מכבי	24.93	22.14	23.40	24.81

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 עלותו של סל שירותי הבריאות.

על פי אומדן לשנת 2011, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ- 2.26 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-32.6 מיליארד שקל (לוח 9). במונחים ריאליים, זו עלייה של כ-4%

על פי אומדן לשנת 2011, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-2.26 מיליארד ש"ח וריאלית בכ-4%

לוח 9

עלות ומקורות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים, 2011–2007

מקור	2007	2008	2009	2010	*2011
עלות (מיליוני ש"ח) מקורות (אחוזים)	24,946	26,583	28,141	30,333	32,593
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות**	53.4	54.8	53.4	54.3	54.4
תקציב המדינה	41.2	38.8	40.2	39.3	39.2
הכנסות עצמאיות	5.4	6.4	6.4	6.4	6.4

* אומדן משרד הבריאות (פברואר 2012).

** כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). בשנת 2011 הועבר סכום של 410 מיליון ש"ח.

לוח 10

עלות סל הבריאות לנפש, לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2011), 2011–2010

קבוצת גיל	2010	*2011
סך הכול לנפש מתוקנת	3,656	3,737
עד שנה	5,727	6,176
1-4	3,442	3,194
5-14	1,674	1,502
15-24	1,461	1,505
25-34	2,086	2,160
35-44	2,485	2,555
45-54	3,911	4,010
55-64	6,213	6,535
65-74	10,462	10,725
75-84	13,106	13,864
85 ויותר	14,680	14,153

* אומדן.

לעומת השנה הקודמת. בשנת 2011 נותר חלקם היחסי של המדינה, תקבולי דמי ביטוח בריאות וההכנסות העצמאיות, במימון הסל כפי שהיה ב-2010 (המדינה - 39.3%, תקבולי דמי ביטוח הבריאות - כ-54.3%). 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 קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2011, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,737 ש"ח לעומת 3,656 ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של כ-2.2%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: עלותן של קבוצות הגיל ה"צעירות" נמוכה יותר מקבוצות הגיל המבוגרת יותר. כך למשל, בשנת 2011 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) היתה גבוהה פי 3.8 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים, ופי 9.5 מעלות הסל בקבוצת הגיל 15-24.

עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה ב-2011 3,737 ש"ח לעומת 3,656 ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של כ-2.2%

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 הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי

לוח 11

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2009

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש עבודה	תשלום דמי ביטוח				
		אחוז מההכנסה			ש"ח	
		סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות
1	873	31	3	27	0.4	3.1
2	2,077	73	8	64	0.4	3.1
3	3,137	110	13	97	0.4	3.1
4	4,012	140	16	124	0.4	3.1
5	4,856	178	26	152	0.5	3.1
6	5,905	304	99	205	1.7	3.5
7	7,305	472	197	275	2.7	3.8
8	9,451	730	348	382	3.7	4.0
9	13,528	1,219	633	586	4.7	4.3
10	26,299	2,752	1,527	1,225	5.8	4.7
ממוצע	7,744	525	228	297	2.9	3.8

ביטוח לאומי מהווה אלמנט גרסיבי 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 הכפלת תקרת ההכנסה באוגוסט 2009 (מ-5 ל-10 פעמים הסכום הבסיסי) - נועדה למתן את הרגסיביות 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 2009. הנתונים בלוחות 12 ו-13 נוגעים למצב החוקי בשנת 2009, כלומר בהתחשב בשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ובהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 5 פעמים הסכום הבסיסי עד יולי 2009, ו-10 פעמים מאוגוסט 2009). הצעדים שבוצעו במסגרת הרפורמה במיסים 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 2009.

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 החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁶.

לוח 12

עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש בשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2009

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש בשנה	תשלום דמי ביטוח				סך הכול	עשירון
		אחוז מההכנסה		ש"ח			
		ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי		
1	623	9.9	21.4	61	133	195	1
2	1,665	3.7	8.0	61	133	195	2
3	2,187	3.1	6.7	68	147	215	3
4	3,071	3.1	6.7	95	206	302	4
5	4,029	3.1	6.7	125	271	396	5
6	5,147	3.2	7.0	167	363	530	6
7	6,776	3.7	8.0	248	543	791	7
8	9,181	4.0	8.8	369	809	1,177	8
9	13,465	4.3	9.5	583	1,282	1,865	9
10	33,354	4.7	10.4	1,577	3,480	5,057	10
ממוצע	7,950	3.9	8.5	307	673	980	

6 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו השוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו 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.

הם מורים כי כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% 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 2009. נציין כי בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, משום שכיום המינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע) מבליט את רגרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 10.4% 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.

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 לרישום כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי קיבוץ ומושב שיתופי מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2011 דווח על כ-40 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-120 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 2011 דווח על כ-60 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-20 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-2011 דווח על כ-27 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-5.8 מיליון ש"ח לשנה. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,430 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-92 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,700 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 50 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2011 שילמו דמי ביטוח כ-54 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-340 מיליון ש"ח לשנה.

מבוטחים השהים בהכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השהים 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 השהיה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד התמ"ת הוא המעסיק, אלא אם כן השהיה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2011 לכ-32 אלף בממוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-12 מיליון ש"ח לשנה. ירידה זו נובעת מכך שבאמצע השנה הפסיק המעסיק לגבות מהעובד בהכשרה מקצועית את דמי הביטוח כלא עובד ולא עצמאי, ומעביר לביטוח הלאומי רק את חלקו של המבוטח כעובד. את חלקו כלא עובד ישלם בנפרד לביטוח הלאומי.

פערי שכר אצל מעסיקים בישראל ובמדינות ה-OECD – 2008

פערי השכר בקרב העובדים השכירים הם אחד הנושאים העומדים במוקד המדיניות החברתית לצמצום אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות. מידע על העסקת עובדים שכירים וגובה שכרם מופיע בשני קבצים מנהליים המנוהלים בידי המוסד לביטוח הלאומי:

- קובץ מעסיקים, המבוסס על דיווח חודשי של המעסיק לביטוח הלאומי לצורך תשלום דמי הביטוח (טופס 102): בקובץ דיווחים חודשיים על העסקת עובדים שכירים, ובו מצוינים מאפייני המעסיק, כגון ענף כלכלי, מספר העובדים ומעמד משפטי.
- קובץ שכר, המבוסס על הדיווח השנתי של המעסיק על עובדיו למס הכנסה (טופס 126): בקובץ נתוני שכר ותעסוקה של השכירים במשק וכן פירוט השכר השנתי ומספר חודשי העבודה של השכירים.

בסיס הנתונים לתיבה זו נבנה ממיזוג הנתונים שבשני קבצים אלו (מעסיקים ושכר) ומתייחסים לשנת 2008, כך שלראשונה נעשה שימוש בנתונים מקבצים מנהליים של הביטוח הלאומי לצורך מדידת פערי הכנסות אצל המעסיקים בישראל. הובאו בחשבון השכירים העובדים במשרה מלאה אשר הכנסתם גבוהה משכר המינימום החודשי. לא נכללו חברי קיבוץ, עובדים המועסקים במשק בית ועובדים שפרשו מעבודתם לפני שהגיעו לגיל הפרישה ומקבלים פנסיה מוקדמת ממעסיקם האחרון. העיבודים המוצגים כאן מבוססים על כל האוכלוסייה הנסקרת ולא על מדגם.

לצורך תיבה זו, מוינו העובדים השכירים לפי עשירונים שחושבו על פי ההכנסה ברוטו לחודש עבודה ממוצע של כל עובד, כך שבכל עשירון 10% מהשכירים. פערי השכר נמדדו לפי מדד D9/D1, המייצג את הפער בין ההכנסה הגבוהה ביותר של העשירון התשיעי לבין ההכנסה הגבוהה ביותר של העשירון הראשון.

פערי שכר לפי גודל המעסיק

כדי למיין את השכירים לפי עשירונים אצל כל מעסיק בנפרד, הובאו בחשבון מעסיקים שדיווחו על העסקת עובדים ב-2008 והעסיקו כל חודש 30 עובדים לפחות במשרה מלאה. המעסיקים מוינו לפי

פערי שכר לפי גודל המעסיק, 2008 (מדד D9/D1)

מדד D9/D1	מספר מעסיקים (באלפים)	מספר עובדים (באלפים)	קבוצות עובדים
4.68	167.0	2,268.0	סך הכול 1
4.37	4.6	246.7	מזה: 70-31
4.44	1.1	108.2	100-71
4.48	1.5	260.2	250-101
4.47	0.4	170.4	500-251
5.15	0.3	705.4	יותר מ-500

¹ בסך הכול כלולים גם המעסיקים של עד 30 עובדים.

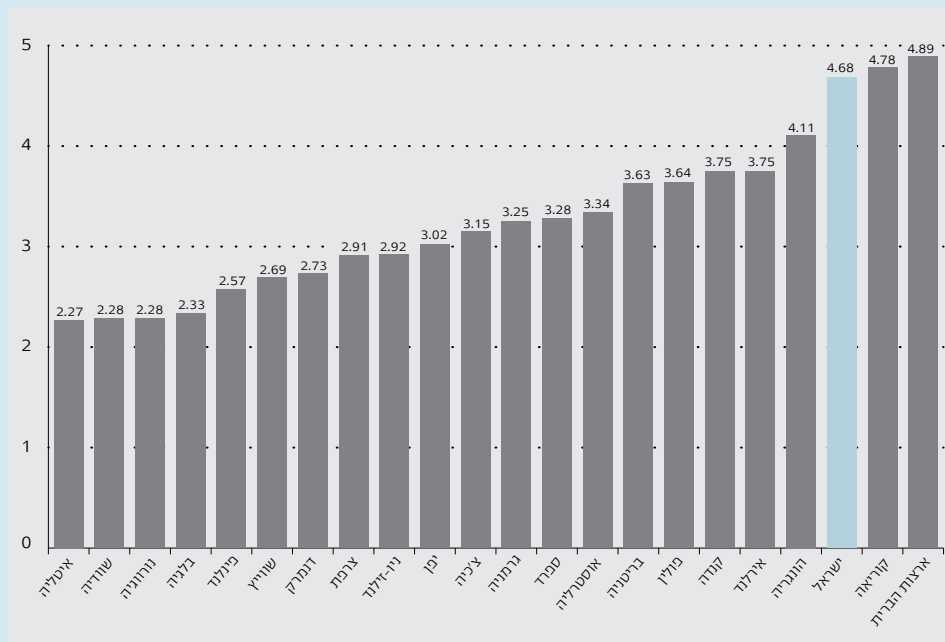
מספר העובדים המועסקים לחמש קבוצות: 70-30 עובדים, 100-71 עובדים, 250-101 עובדים, 500-251 עובדים, 501 עובדים ויותר. בסך הכול מדובר בכ-1.5 מיליון שכירים שהשתכרו בשכר המינימום החודשי לפחות ועבדו אצל כ-7,900 מעסיקים שונים העונים להגדרות הללו.

פערי שכר לפי גודל

לוח 1 מציג את פערי שכר לפי גודל המעסיק. ב-2008, היחס בין ההכנסה כפי שהיא באה לידי ביטוי במדד D9/D1 היה 4.68. הממצאים מורים כי הפער גבוה יותר ככל שהמעסיק גדול יותר. כך למשל, הפער הגבוה ביותר (5.15) נמצא אצל המפעלים הגדולים (יותר מ-500 עובדים) והפער הנמוך ביותר (4.37) נמצא אצל המעסיקים הקטנים (עד 70 עובדים).

תרשים 1

פערי השכר בישראל לעומת מדינות ה-OECD נבחרות, 2008 (מדד D9/D1)



פערי השכר בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

שיטת חישוב פערי השכר של ארגון המדינות המפותחות OECD דומה לשיטת המוצעת בתיבה זו: היחס בין הכנסת העשירון התשיעי לעשירון הראשון¹.

תרשים 1 מציג את פערי השכר ב-21 מדינות נבחרות של ה-OECD ובישראל, בשנת 2008. ישראל עומדת בין המדינות שבהן פערי השכר הם הגבוהים ביותר ממדינות הארגון, אחרי קוריאה וארה"ב².

.....
1 Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, OECD, 2011

2 יצוין שההשוואות נעשות על פי אותו מדד אי-שוויון אך תוך שימוש בבסיסי נתונים שונים בין המדינות. בנוגע לישראל, מדובר בנתונים מינהליים, שעשויים להיות הבדלים בינם לבין נתוני הסקרים המשמשים בדרך כלל לחישובים מסוג זה.

נספחים

פרסומים



סקרים

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.

ז'ק בנדלק, חברות בקופת חולים, 2010, סקר מס' 233, יוני 2011

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2010 בהשוואה ל-2009. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי ישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2010, כ-7.6 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-52.3% בקופת החולים הכללית, כ-24.9% בקופת חולים מכבי, כ-13.6% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.2% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2010 כ-271,000 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-117,000 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.

שנטל וסרשטיין, מקבלי גמלאות אמהות בשנת 2010, סקר מס' 234, ספטמבר 2011

בחוברת מוצגים נתונים על נשים שקיבלו אחת מגמלאות האמהות וגברים שקיבלו דמי לידה לאב בשנים 2008-2010 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני תעסוקה ושכר של המקבלים. בנוגע לנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון מובאים גם מאפיינים רפואיים.

בשנת 2010 שולם מענק לידה לכ-167 אלף נשים, כ-62% בהן קיבלו דמי לידה. רוב הלידות (97.5%) היו לידות של ילד אחד, עוד 2.4% היו לידות של תאומים ועוד כ-0.1% לידות של שלושה ילדים ויותר. מספר הגברים שקיבלו גמלה בשנה זו - כ-360, ומספר הנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון - כ-10,000.

בכל גמלאות האמהות מספר המקבלות גדל בכל אחת מהשנים 2008, 2009 ו-2010.

ז'ק בנדלק, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 2009, סקר מס' 235, אוקטובר 2011

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנת 2009. 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 2009, היו רשומים בקובצי המוסד כ-3 מיליון שכירים, כ-240 אלף עובדים עצמאים וכ-41 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 8,562 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 8,055 ש"ח לעובד עצמאי.

נמצא עוד כי שכר הנשים לחודש עבודה היה נמוך בכ-34% מהשכר הממוצע של הגברים. התפלגות השכר לפי צורת יישוב מראה כי השכר הממוצע ביישובים העירוניים הלא יהודיים נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2011, סקר מס' 236, ינואר 2012

שינויים בנורמות חברתיות בעשורים האחרונים ושינויי החקיקה של שנת 2003, הביאו לכך שהאימהות המצטרפות לאוכלוסיית מקבלות דמי מזונות הן בעלות מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה שונים מהנשים הוותיקות יותר באוכלוסייה זו: בשנת 2011 הנשים החדשות צעירות יותר ואימהות 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-2011 לאוכלוסיית מקבלות דמי מזונות.

מעקב אחר תעסוקת החייבים בשנת 2009 מצביע על כך שמרביתם לא עבדו כלל או שעבדו מספר חודשים ספורים בשנה. רק רבע מהם עבדו במשרה קבועה. בסך הכול, בסוף שנת 2011 היו כ-51 אלף תיקי מזונות פעילים במוסד לביטוח לאומי: כ-19 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות בתקופה זו וכ-32 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום אך נשאר חוב של בני הזוג. תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות התקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות תקציב המדינה. המוסד לביטוח לאומי שילם בשנה זו דמי מזונות בסכום של כ-423 מיליון שקל חדש. סך התקבולים מבני הזוג החייבים לתקופה זו הגיע לכ-188 מיליון ש"ח, שהם 44.5% מסך התשלומים ששולמו לנשים בשנה.

סך החוב שהצטבר מהפעלת חוק המזונות ב-1972 מסתכם ביותר מ-4.4 מיליארד ש"ח. כשליש הוא "חוב אבוד" שכן כשליש מהחייבים נמנים עם מי שמצבם לא מאפשר להם לשלם את חובם (חייבים שנפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שמקבלים גמלה להבטחת הכנסה).

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2011, סקר מס' 237, פברואר 2012

בחוברת מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2011 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני התעסוקה של המקבלים. עוד מוצגים בחוברת כמה אפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, שיעור האבטלה במשק ירד מ-6.6% ב-2010 ל-5.7% ב-2011, וזו ירידה של כ-14%. במספר מקבלי דמי אבטלה היתה ירידה בולטת פחות - של 2%. כתוצאה מהפער בשיעור הירידה, אחוז מקבלי דמי אבטלה מתוך כלל הבלתי מועסקים עלה מ-28% ל-32%. בסך הכול שולמו דמי אבטלה בסכום של 2.5 מיליארד ש"ח שהם כרבע 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.

מחקרים לדיון

דניאל גוטליב ואלכס פרומן, מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל 1997-2009, מחקר מס' 104, מארס 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 מדור בדירה שבבעלות עצמית, באות לידי ביטוי בהגדרה לפי צריכה הולמת אך לא באות לידי ביטוי בגישה הרשמית המקובלת של הכנסות כספיות.

אסתר יקוביץ, תוכניות חדשות לטיפול בזקנים המוגבלים בתפקודם - סקירת ספרות, מחקר לדיון 105, אוגוסט 2011

בשנים האחרונות חלה מגמת עלייה במספר הקשישים הבוחרים להישאר בביתם ובקהילתם, תוך קבלת תמיכה באמצעות חוק ביטוח סיעוד ומגוון שירותים בקהילה. מגמה מבורכת זו מחייבת בדיקה מחודשת של תחומי העשייה של הקרן בתחום הקהילתי. ועדות הקרן לקידום תוכניות סיעוד וועדת הסיעוד של מועצת המוסד לביטוח לאומי ביקשו לבסס את תכנון המשך פעילות הקרן על סמך הידע, הניסיון, ממצאי מחקר ויוזמות חדשניות בפיתוח שירותים בקהילה לקשישים מוגבלים.

לאור זאת הוזמנה סקירת הספרות, שמטרתה לבחון כיווני פיתוח ושירותים חדשניים בעולם המערבי, תוך בחינת מגמות אלה בהיבט המקצועי, היישומי והתקציבי, ואפשרות הטמעתם בישראל. סקירה זו מהווה כבר היום בסיס לגיבוש מדיניות הקרן ותוכניות העבודה לשנים הבאות.

מלכה כורזים, מרים שמלצר, שירי ניר ונתנאלה ברקלי, שירותי ביקורי בית וייעוץ לקשישים במוסד לביטוח לאומי, מחקר לדיון 106, נובמבר 2011

אגף הייעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי הוא גוף המסייע שנים רבות לקשישים בסיכון בקהילה. השירות מופעל באמצעות מתנדבים קשישים ומטרתו לסייע לקשישים בקהילה במימוש זכויותיהם

ובמתן מענה לצרכים שונים שאינם מקבלים מענה במסגרת השירותים הניתנים על פי חוק. שלושת השירותים המרכזיים שמספק האגף הם: ביקור בית קבוע, שהוא ביקור חברתי הניתן על בסיס שבועי בביתו של קשיש; ביקור בית ראשוני, שהוא ביקור חד פעמי כדי לאתר קשישים העלולים במצבי סיכון ומצוקה; וייעוץ לקשישים ולבני משפחותיהם, הכולל סיוע בקבלת מידע, עזרה והכוונה ותמיכה בתהליך מיצוי זכויות הקשיש.

בצד ההצלחה של האגף לספק מענה למגוון צרכים של קשישים בקהילה, הוצבו בפניו בשנים האחרונות אתגרים חדשים בעקבות השינויים באוכלוסיית הקשישים ובמערך השירותים בעבורם. לאור השינויים עלה הצורך לבחון בצורה שיטתית יותר את שלושת השירותים המרכזיים של האגף - ביקור בית קבוע, ביקור בית ראשוני וייעוץ - מבחינת דפוסי אספקתם, תרומתם וצרכים לא מסופקים. במסגרת המחקר נאסף מידע מכל המנהלות באגף (22 מנהלות); ממדגם של מתנדבים העוסקים בביקור בית קבוע (399 איש), בביקור ראשוני (150 איש) ובייעוץ (150 איש); וממדגם של לקוחות (199 מקבלי ביקור בית קבוע) וייעוץ (150 מקבלי ייעוץ). המידע נאסף באמצעות ראיונות טלפוניים בין מאי 2007 לנובמבר 2009.

המידע מהמקורות השונים עובד ונותח בצורה משולבת תוך התייחסות לארבעה נושאים מרכזיים שנבחנו במחקר: ארגון, ניהול וכוח אדם באגף, ביקורי הבית הקבועים, וייעוץ וביקורי בית ראשוניים.

לוחות ענפי ביטוח



א. כללי

לוח א/1
תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים¹, מיליוני ש"ח), 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
86,176.5	79,171.4	75,654.9	72,834.7	68,192.9	סך כל התקבולים
68,654.6	62,876.7	60,660.4	58,260.2	54,737.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
33,735.5	31,334.5	28,228.8	27,819.3	26,283.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
17,303.8	14,296.9	15,657.3	14,937.9	13,888.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,304.1	7,004.7	6,660.0	6,150.0	5,600.0	ריבית
429.6	493.1	442.4	365.0	296.3	שונות
9,881.6	9,747.5	9,665.9	8,988.0	8,668.8	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
17,521.9	16,294.7	14,994.5	14,574.5	13,455.8	גבייה לפי חוקים אחרים
61,312.4	57,962.2	54,266.2	48,839.7	46,062.1	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי²
51,430.8	48,214.7	44,600.3	39,851.7	37,393.3	לגמלאות גבייתיות
9,881.6	9,747.5	9,665.9	8,988.0	8,668.8	לגמלאות לא גבייתיות
-994.2	-3,006.1	-1,125.9	2,446.7	2,285.3	עודף שוטף
	2 183,519.7	2 171,328.6	135,702.7	121,792.3	נכסים בסוף השנה

1 לא כולל הוצאות מינהל.
2 לפי שווי הוגן.

לוח א/2

תקבולים ותשלומים (מחירי 1,2011, מיליוני ש"ח), 2007–2011

2011	2010	2009	2008	2007	
86,176.5	81,902.8	80,370.3	79,940.7	78,274.0	סך כל התקבולים
68,654.6	65,045.9	64,441.2	63,944.3	62,829.0	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
33,735.5	32,415.5	29,988.2	30,533.4	30,169.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
17,303.8	14,790.1	16,633.2	16,395.3	15,941.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
429.6	510.1	470.0	400.6	340.1	שונות
9,881.6	10,083.8	10,268.4	9,864.9	9,950.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
17,521.9	16,856.9	15,929.1	15,996.4	15,445.0	גבייה לפי חוקים אחרים
61,312.4	59,961.9	57,648.5	53,604.7	52,871.5	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
51,430.8	49,878.1	47,380.1	43,739.8	42,921.2	לגמלאות גבייתיות
9,881.6	10,083.8	10,268.4	9,864.9	9,950.3	לגמלאות לא גבייתיות
-994.2	-3,109.8	-1,196.1	2,685.4	2,623.1	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3

תשלומים ותקבולים - ענף זיקנה ושאיירים' (מיליוני ש"ח), 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
23,284.1	21,801.6	19,947.7	18,425.4	17,465.4	סך כל התשלומים
19,408.2	17,961.0	16,290.1	14,842.4	13,927.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי התקבולים
15,082.1	14,200.2	12,791.6	12,559.8	11,803.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,522.5	2,550.3	2,159.7	2,054.2	1,911.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,697.0	2,608.1	2,506.0	2,370.0	2,210.0	ריבית
-2,004.8	-1,365.4	-1,520.3	-412.6	-356.9	עודף שוטף
692.2	1,242.7	985.7	1,957.4	1,844.1	עודף כולל ריבית
	2 68,131.5	2 64,152.3	51,675.3	47,593.1	נכסים בסוף השנה
מחירי 2011					
23,284.1	21,808.6	20,484.3	19,548.6	19,378.8	סך כל התשלומים
19,408.2	17,961.0	16,728.3	15,747.2	15,453.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי התקבולים
15,082.1	14,200.2	13,135.7	13,325.4	13,096.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,522.5	2,550.3	2,217.8	2,179.4	2,120.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-2,004.8	-1,365.4	-1,561.2	-437.8	-396.0	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.
2. לפי שווי הוגן.

לוח א/4

תשלומים ותקבולים – ענף נכות כללית¹ (מיליוני ש"ח), 2007–2011

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
11,269.4	10,796.9	9,987.8	9,328.9	8,472.8	סך כל התשלומים
9,740.4	9,343.1	8,628.2	7,983.1	7,528.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
5,518.4	5,178.4	4,665.7	4,558.7	4,229.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
					השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
735.4	791.0	630.0	607.0	564.0	הלאומי
199.4	326.9	100.9	540.0	420.0	ריבית
-3,606.4	-3,445.4	-3,506.6	-2,934.3	-2,927.2	עודף שוטף
-3,407.0	-3,118.5	-3,075.6	-2,394.3	-2,507.2	עודף כולל ריבית
	2 6,649.5	2 9,589.8	10,435.5	8,792.9	נכסים בסוף השנה
מחירי 2011					
11,269.4	11,169.4	10,610.3	10,239.1	9,725.3	סך כל התשלומים
9,740.4	9,665.4	9,166.0	8,762.0	8,640.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
5,518.4	5,357.1	4,956.5	5,003.5	4,854.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
					השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
735.4	818.3	669.3	666.2	647.4	הלאומי
-3,606.4	-3,564.3	-3,725.2	-3,220.6	-3,359.9	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.
2. לפי שווי הוגן.

לוח א/5

תשלומים ותקבולים - ענף נפגעי עבודה¹ (מיליוני ש"ח), 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
4,059.5	3,788.0	3,621.5	3,320.9	3,152.0	סך כל התשלומים
3,548.7	3,369.1	3,182.5	2,895.3	2,759.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
2,297.2	1,855.1	1,659.9	1,680.8	1,593.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
112.2	156.3	200.0	240.0	190.0	ריבית
-1,252.2	-1,460.7	-1,350.6	-1,142.0	-1,103.5	עודף שוטף
-1,140.0	-1,304.4	-1,150.6	-902.0	-913.5	עודף כולל ריבית
	² 3,489.2	² 4,473.7	4,673.8	3,805.9	נכסים בסוף השנה
מחירי 2011					
4,059.5	3,918.7	3,847.2	3,644.9	3,618.0	סך כל התשלומים
3,548.7	3,485.3	3,380.9	3,177.8	3,167.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
2,297.2	1,919.1	1,763.4	1,844.8	1,829.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-1,252.2	-1,511.1	-1,434.8	-1,253.4	-1,266.6	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

2. לפי שווי הוגן.

לוח א/6

תשלומים ותקבולים – ענף אימהות¹ (מיליוני ש"ח), 2011–2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
5,276.9	4,965.4	4,538.8	4,080.6	3,544.2	סך כל התשלומים
5,039.9	4,721.8	4,301.4	3,853.1	3,323.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,686.8	2,426.8	2,187.5	2,139.3	1,980.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
190.9	168.2	166.6	160.0	151.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
0.0	-115.0	-30.0	50.0	10.0	ריבית
-2,226.3	-2,181.7	-1,998.7	-1,606.7	-1,239.3	עודף שוטף
-2,226.3	-2,296.7	-2,028.7	-1,556.7	-1,229.3	עודף כולל ריבית
		² -1,860.8	276.0	305.9	נכסים בסוף השנה
מחירי 2011					
5,276.9	5,136.7	4,821.7	4,478.7	4,068.1	סך כל התשלומים
5,039.9	4,884.7	4,569.5	4,229.0	3,814.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
2,686.8	2,510.5	2,323.8	2,348.0	2,273.7	התקבולים
-2,226.3	-2,257.0	-2,123.3	-1,763.5	-1,422.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
					עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.
2. לפי שווי הוון.

לוח א/7

תשלומים ותקבולים - ענף ילדים' (מיליוני ש"ח), 2011-2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
6,890.1	6,204.5	5,578.1	5,109.4	4,971.3	סך כל התשלומים
6,708.9	6,024.2	5,406.4	4,931.7	4,813.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי התקבולים
6,485.5	6,176.6	5,552.0	5,557.0	5,446.9	גבייה לענפי הביטוח הלאומי השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
12,973.0	9,994.6	11,937.4	11,405.4	10,592.0	ריבית
4,111.6	3,983.6	3,400.0	2,700.0	2,630.0	עודף שוטף
12,640.8	10,075.0	12,013.0	11,954.2	11,160.5	עודף כולל ריבית
16,752.4	14,058.8	15,413.0	14,654.2	13,790.5	נכסים בסוף השנה
	² 100,691.8	² 91,829.8	64,235.2	57,745.0	
מחירי 2011					
6,890.1	6,418.6	5,925.8	5,607.9	5,706.2	סך כל התשלומים
6,708.9	6,232.0	5,743.4	5,412.9	5,525.3	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי התקבולים
6,485.5	6,389.7	5,898.0	6,099.2	6,252.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
12,973.0	10,339.4	12,681.4	12,518.1	12,157.8	עודף שוטף
12,640.8	10,422.6	12,761.7	13,120.5	12,810.4	

1. לא כולל הוצאות מינהל.
2. לפי אומדן הוגן.

לוח א/8

תשלומים ותקבולים – ענף אבטלה¹ (מיליוני ש"ח), 2011–2007

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
2,506.0	2,535.0	3,027.8	1,840.2	1,757.3	סך כל התשלומים
2,483.5	2,468.2	2,943.0	1,826.2	1,741.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
677.5	595.0	535.8	525.9	483.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
0.0	-37.0	0.0	0.0	-30	ריבית
-1,881.7	-1,944.9	-2,468.1	1,355.7	-1,312.7	עודף שוטף
-1,881.7	-1,981.9	-2,468.1	1,355.7	-1,342.4	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2011					
2,506.0	2,622.5	3,216.5	2,019.7	2,017.1	סך כל התשלומים
2,483.5	2,553.4	3,126.4	2,004.4	1,998.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
677.5	615.5	569.2	577.2	554.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-1,881.7	-2,012.0	-2,621.9	-1,488.0	-1,506.4	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.
 2. הגירעון בענף אבטלה מכוסה באמצעות העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח א/9

תשלומים ותקבולים - ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2007-2011

2011	2010	2009	2008	2007	
מחירים שוטפים					
4,203.8	3,996.2	3,681.2	3,302.3	3,074.3	סך כל התשלומים
4,201.4	3,992.8	3,598.7	3,300.0	3,072.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
591.2	529.4	498.6	468.4	442.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
870.8	782.6	752.9	701.4	660.0	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
0.0	-93.8	0.0	100.0	30.0	ריבית
-2,786.2	-2,719.5	-2,376.9	-2,163.3	-1,999.9	עודף שוטף
-2,786.2	-2,813.3	-2,376.9	-2,063.3	-1,996.9	עודף כולל ריבית
	0.0	-1,092.5	1,057.8	561.4	נכסים בסוף השנה
מחירי 2011					
4,203.8	4,134.1	3,910.6	3,624.5	3,528.8	סך כל התשלומים
4,201.4	4,130.6	3,823.0	3,622.0	3,526.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
591.2	547.7	529.7	514.1	508.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-2,786.2	-2,813.3	-2,525.0	-2,374.4	-2,295.5	עודף שוטף

ב. זיקנה ושירים

לוח ב/1

מקבלי קצבאות זיקנה ושירים, ממוצע חודשי

שנה	שירים		זיקנה				סך כולל	שנה
	לפי חוק הביטוח הלאומי		סך הכול	סך הכול ¹	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי		
	מזה: משפחות המקבלות דמי מחיה ליתומים	סך הכול						
כל מקבלי הקצבה								
2001	6,079	105,188	105,818	98,439	472,761	571,200	677,018	2001
³ 2002	6,539	104,012	104,619	96,023	498,353	594,376	698,995	³ 2002
2003	6,060	103,813	104,493	94,008	510,779	604,786	709,279	2003
2004	6,170	103,859	104,431	90,469	527,364	617,832	722,264	2004
2005	6,397	104,457	105,035	86,613	528,273	614,886	719,921	2005
2006	6,392	104,623	105,182	83,069	539,266	622,335	727,517	2006
2007	6,233	104,659	105,199	78,061	544,631	623,691	728,891	2007
2008	6,228	104,378	104,892	75,397	555,507	630,904	735,796	2008
2009	6,022	103,884	104,368	71,680	570,854	642,534	746,901	2009
⁴ 2010	6,681	102,026	102,456	68,085	587,949	656,034	758,490	⁴ 2010
2011	6,572	101,590	101,973	64,658	613,476	678,134	780,107	2011
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול								
2001	-	31.4	32.0	95.1	16.4	30.0	30.3	2001
³ 2002	-	31.1	31.4	95.1	16.1	28.9	29.2	³ 2002
2003	-	30.5	30.8	95.0	15.8	28.1	28.5	2003
2004	-	29.8	30.0	95.0	15.4	27.1	27.5	2004
2005	-	29.2	29.4	95.0	15.4	26.6	27.0	2005
2006	-	28.8	29.1	95.1	15.6	26.2	26.6	2006
2007	-	28.3	28.5	95.1	15.8	25.8	26.2	2007
2008	-	27.9	28.1	95.1	15.8	25.3	25.7	2008
2009	-	27.7	27.9	95.0	16.0	24.8	25.2	2009
⁴ 2010	-	28.1	28.3	94.9	16.1	24.2	24.8	⁴ 2010
2011	-	27.9	28.0	94.6	15.9	23.4	24.0	2011

1 מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.
 2 מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.
 3 הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.
 4 משנת 1980 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות מפוצלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח ב/2
מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוגי המשפחה, ממוצע חודשי

שנה	סך הנבל	קשיט/ה יחיד/ה		בלי ילדים	זוג קשישים		עם 2 ילדים או יותר	בלי ילדים	עם ילד אחד	עם ילד אחד	אלמ/ה ¹		שאיירים			
		קשיט/ה יחיד/ה	בלי ילדים		עם ילד אחד	עם ילד אחד					עם ילדים	עם 3-4 ילדים	עם 5 ילדים או יותר	ילד אחד	שני ילדים ³	4-3 ילדים	5 ילדים או יותר
1995	553,890	345,200	101,600	3,300	1,950	85,600	5,870	85,600	3,420	3,420	2,300	480	2,730	930	440	70
2000	657,117	450,712	96,413	3,041	1,905	87,135	6,510	87,135	3,559	3,559	2,340	556	3,244	1,067	514	121
2001	677,018	471,205	95,055	3,044	1,895	87,374	6,585	87,374	3,547	3,547	2,301	551	3,683	1,133	518	127
⁴ 2002	698,995	501,836	88,488	2,212	1,840	85,902	6,707	85,902	3,436	3,436	2,163	529	4,110	1,136	500	136
2003	709,279	512,121	87,778	3,028	1,859	85,405	6,694	85,405	3,467	3,467	2,215	517	4,319	1,134	515	137
2004	722,264	533,588	80,313	2,206	1,725	85,127	6,753	85,127	3,476	3,476	2,225	498	4,501	1,151	559	143
2005	719,921	531,629	78,845	2,840	1,572	85,359	6,816	85,359	3,481	3,481	2,202	496	4,710	1,227	596	148
2006	727,513	542,888	75,241	2,721	1,484	85,489	6,800	85,489	3,446	3,446	2,209	500	4,703	1,263	622	147
2007	728,891	548,968	70,901	2,466	1,356	85,486	6,747	85,486	3,351	3,351	2,191	498	4,801	1,340	630	154
2008	735,796	560,180	67,101	2,314	1,310	85,183	6,619	85,183	3,342	3,342	2,166	487	4,928	1,369	641	158
2009	746,901	578,335	61,386	1,513	1,300	84,694	6,589	84,694	3,343	3,343	2,144	495	4,897	1,372	684	148
⁵ 2010	758,490	594,963	58,170	1,528	1,372	83,968	6,443	83,968	3,342	3,342	2,250	561	3,442	1,477	806	168
2011	780,107	619,690	55,481	1,581	1,382	83,371	6,437	83,371	3,354	3,354	2,254	552	3,521	1,485	824	175

1 כולל קשישים ללא בן/בת וזוג עם בן/בת וזוג עם בן/בת ילדים.

2 ראו הערה 1 בלוח ב/1.

3 עד אוגוסט 1994 שולגו תוספות רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולגו תוספות בעבור כל ילד, ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.

4 ראו הערה 3 בלוח ב/1.

5 ראו הערה 4 בלוח ב/1.

לוח ב/3
מקובלי קצבת זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה, ממוצע חודשי

שנה	סך המכל	קש"ש/ה' קש"ש/ה'	בלי ילדים	זוג קשישים		מספר המקובלים		אלמ/ה'		שאירים				
				עם ילד אחד	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם שני ילדים	עם 5 ילדים או יותר	ילד אחד	שני ילדים ³	ילדים 4-13	5 ילדים או יותר		
1995	184,780	104,990	38,800	1,230	1,160	35,250	1,400	880	770	240	120	40	15	5
2000	202,128	120,799	44,498	1,167	1,183	31,160	1,480	898	576	97	201	41	27	1
2001	204,985	123,372	45,354	1,225	1,211	30,552	1,480	922	527	84	194	42	20	1
² 2002	204,324	125,655	43,802	888	1,159	29,599	1,476	941	479	63	211	35	13	3
2003	201,947	124,478	43,039	1,130	1,138	29,019	1,464	906	463	55	203	39	10	3
2004	198,542	123,773	41,244	1,124	1,039	28,390	1,429	839	416	41	198	36	12	1
2005	194,537	121,944	39,578	1,105	978	28,041	1,444	778	374	34	218	32	11	-
2006	193,763	122,765	38,383	1,081	922	27,831	1,416	727	354	30	210	31	12	1
2007	191,018	122,404	36,730	1,025	865	27,533	1,263	617	312	27	193	37	10	1
2008	189,225	122,913	35,019	971	830	27,226	1,159	565	290	19	181	43	8	1
2009	188,399	125,158	32,593	707	808	26,868	1,174	571	278	17	180	36	9	1
⁵ 2010	188,037	126,906	30,628	715	834	26,624	1,181	583	307	44	150	46	16	3
2011	187,329	128,284	28,961	710	814	26,296	1,154	572	294	38	144	41	17	4

(המש"ל)

לוח ב/3 (המשך)

שנים	שאינים						זיקנה							
	ילדים בלבד			אלמנה/ה ²			זוג קשישים			קשישה/ה ¹ /יתד/ה ¹			סך הכול	שנה
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	שני ילדים ³	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 3-4 ילדים	עם שני ילדים	עם ילד אחד	בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	ילד עם ילד אחד	בלי ילדים	קשישה/ה ¹ /יתד/ה ¹			סך הכול	שנה
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
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
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
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 ⁴
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
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
-	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
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
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
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
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
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
2.3	2.1	2.8	4.1	6.9	13.0	17.1	17.9	31.5	58.9	44.9	52.2	20.7	24.0	2011

1. ראו הערה 1 בלוח ב/2.
 2. ראו הערה 1 בלוח ב/1.
 3. ראו הערה 3 בלוח ב/2.
 4. ראו הערה 3 בלוח ב/1.
 5. ראו הערה 4 בלוח ב/1.

לוח ג/1
זכאי גמלת סיעוד לפי מין, ממוצע חודשי, 2011-1989

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
2011	145,605	103,332	42,273
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
2011	100.0	71.0	29.0

לוח ג/2

זכאי גמלת סיעוד לפי רמת גמלה, ממוצע חודשי, 2011-1989

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
2,238	26,920	2,444	34,034	4,204	75,765	145,605	2011
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
1.5	18.5	1.7	23.4	2.9	52.0	100.0	2011

לוח ג/3

זכאי גמלת סיעוד לפי גיל, ממוצע חודשי, 2001-2000, 2011-2003

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	21.0
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
2011	100.0	0.8	3.8	10.9	19.2	26.7	38.6

לוח ג/4

ערך קצבת סיעוד ממוצעת בש"ח, ממוצע חודשי, 1989–2011'

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2011
1989	593	2,128
1990	658	2,009
1991	732	1,907
1992	796	1,899
1993	895	1,926
1994	1,007	1,928
1995	1,144	1,990
1996	1,284	2,008
1997	1,420	2,037
1998	1,563	2,127
1999	1,634	2,116
2000	1,747	2,234
2001	1,921	2,430
2002	1,913	2,290
2003	1,844	2,192
2004	1,826	2,180
2005	1,879	2,214
2006	2,011	2,320
2007	2,073	2,380
2008	2,160	2,371
2009	2,269	2,410
2010	2,489	2,574
2011	2,559	2,559

1 בלוח המקביל בסקירה השנתית לשנת 2010 נפלו שגיאות. אין לעשות בו שימוש.

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
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	64,758	144,026	59,675	26,170	14,896	18,823
1990	493,505	44,965	154,660	66,217	27,797	14,719	16,958
1995	814,652	268,323	251,039	72,172	30,819	16,230	17,868
2000	912,481	320,956	276,949	76,293	34,507	17,882	20,192
³ 2005	956,294	322,671	292,772	81,311	38,495	20,095	22,363
2006	968,282	321,819	298,313	82,707	39,290	20,262	22,651
2007	980,632	321,777	303,034	84,429	39,807	20,332	22,785
2008	994,753	322,927	307,467	86,161	40,312	20,599	22,894
2009	1,011,998	326,669	311,862	88,236	40,610	20,957	23,020
2010	1,030,062	329,790	316,483	90,675	41,375	21,186	23,293
2011	1,058,644	322,160	325,489	94,399	42,466	21,719	23,947
אחוזים							
1980	100.0	50.9	21.5	11.0	6.1	4.1	6.4
1985	100.0	26.5	22.4	9.3	4.2	2.4	3.1
1990	100.0	12.2	27.1	11.2	4.9	2.8	3.5
1995	100.0	33.3	19.1	8.8	3.8	2.0	2.2
2000	100.0	35.2	18.2	8.4	3.8	2.0	2.2
2005	100.0	33.8	18.7	8.5	4.0	2.1	2.3
2006	100.0	33.2	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
2011	100.0	31.5	20.5	8.9	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	2005 ³
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	2,456.6	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 ר' הערה 1 בלוח ד/1.

2 ר' הערה 2 בלוח ד/1.

3 ר' הערה 3 בלוח ד/1.

ה. אמהות

לוח ה/1
מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות

דמי לידה		מספר המקבלות	מענק אשפוז	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
64.7		103,750	163,402	2011

1 ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

ו. נכות

לוח ו/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2011

דרגת אי-הכושר								סך הכול	אחוז נכות רפואית
100%		74%		65%		60%			
מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	סך הכול	אחוז נכות רפואית
173,134	100	3,950	100	13,255	100	24,410	100			214,749	סך הכול
22,391	12.9	535	13.5	2,198	16.6	5,611	23.0	30,735	49-40
44,849	25.9	1,046	26.5	4,492	33.9	8,629	35.4	59,016	59-50
26,656	15.4	971	24.6	3,424	25.8	5,816	23.8	36,867	69-60
25,222	14.6	718	18.2	1,807	13.6	2,789	11.4	30,536	79-70
17,758	10.3	445	11.3	909	6.9	1,191	4.9	20,303	89-80
36,258	20.9	235	5.9	425	3.2	374	1.5	37,292	100-90

לוח 2/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מצב משפחתי ומין
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2011

מספר ילדים מתחת לגיל 21					סך הכול		מצב משפחתי	מין
4 ויותר	3	2	1	ללא	מספרים מוחלטים	אחוזים		
9,562	9,441	15,993	26,583	153,170	214,749	100%	סך הכול	
4.5%	4.4%	7.4%	12.4%	71.3%			מספרים מוחלטים	
							אחוזים	
5,287	4,809	7,820	13,777	92,797	124,490	100%	גברים	
4.2%	3.9%	6.3%	11.1%	74.5%			סך הכול	
0.6%	1.0%	2.6%	5.9%	89.9%	61,943	100%	לא נשואים	
7.8%	6.7%	9.9%	16.2%	59.4%	62,547	100%	נשואים	
2,020	2,958	5,753	9,789	53,309	73,829	100%	נשים	
2.7%	4.0%	7.8%	13.3%	72.2%			משתכרות	
1.2%	2.0%	4.7%	9.8%	82.3%	50,118	100%	לא נשואות	
6.0%	8.2%	14.4%	20.5%	50.9%	23,711	100%	נשואות	
2,255	1,674	2,420	3,017	7,064	16,430	100%	עקרות בית	
13.7%	10.2%	14.7%	18.4%	43.0%			סך הכול	

לוח 3/1

מקבלי הגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2011

מספר זכאים	עילת זכאות	מספר זכאים	עילת זכאות
פחות מ-10	כבד שמיעה + תלות בעזרת הזולת	30,396	סך הכול
פחות מ-10	כבד שמיעה + תסמונת דאון	5,003	P.D.D.
1,067	ליקוי ראייה	2,289	אוטיזם
353	מחלה ממארת	פחות מ-10	אורטרוסטומיה
61	מחלה משנית לסרטן	19	אימונוסופרסיה-מחלה משנית
1,154	נוכחות מתמדת	115	בדיקות דם מחוץ לבית
161	סיוע בתקשורת	פחות מ-10	ג'ג'ונסטומיה
900	סכרת	167	גסטרוסטומיה
523	עיכוב התפתחותי	61	דחף בלתי נשלט לאכילה
472	עירויים	פחות מ-10	דלקות כרוניות בעצמות
783	פסיכוזה	167	האכלה ממושכת
פחות מ-10	ציסטסטומיה	232	הזנה טיפתית בזונדה
31	קולוסטומיה	35	הזנה תוך ורידית
122	שברים פתולוגיים בעצמות	108	המשך תשלום מחלה ממארת
164	שלושה טיפולים כולל השגחה	45	העדר גפיים
718	שלושה טיפולים לא כולל השגחה	357	הפרעות בכליות ובדרכי השתן
601	שלושה סעיפי כולל נוכחות	831	זקוק להשגחה
34	שלושה סעיפים כולל אשפוז	78	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
פחות מ-10	שלושה סעיפים כולל מייצבי לחץ דם	3,695	חרשות
2,850	תלות במידה רבה בזולת	13	חרשות + נוכחות מתמדת
4,255	תלות לחלוטין בזולת	88	חרשות + תלות לחלוטין בעזרת הזולת
857	תסמונת דאון	88	חרשות + תלות רבה בעזרת הזולת
19	תסמונת דאון + השגחה	54	חרשות + תסמונת דאון
124	תסמונת דאון + נוכחות מתמדת	76	טיפול אימונוסופרסיבי
334	תסמונת דאון + תלות לחלוטין בעזרת הזולת	260	טיפול נשימתי
415	תסמונת דאון + תלות רבה בעזרת הזולת	89	כבד ראייה
404	תסמונת נדירה	89	כבד שמיעה

ז. נפגעי עבודה

לוח ז/1
מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹

תקופה	דמי פגיעה		מספר הימים שבעבורם שולמו		קצבאות נכות צמיתה		קצבאות תלויים	
	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	עצמאים	
IV 1965	54,852	6,455	747,803	132,948	1,766	150	891	-
IV 1975	65,291	10,819	1,067,250	237,112	4,183	508	2,134	-
² 1980	63,234	10,679	1,017,877	235,617	6,592	950	2,477	382
1990	51,367	5,346	1,159,645	248,234	10,183	1,412	3,022	490
1995	75,284	9,600	2,340,717	370,817	12,600	1,760	3,260	570
1997	74,586	9,483	2,203,184	319,963	13,745	1,887	3,364	574
1998	73,239	9,272	2,256,143	323,803	15,584	2,127	3,445	576
1999	66,008	7,977	2,104,592	294,229	16,362	2,250	3,508	593
2000	57,785	7,180	2,419,266	374,165	17,442	2,371	3,564	594
2001	52,991	6,509	2,378,497	347,133	18,309	2,501	3,601	598
2002	53,373	6,781	2,194,914	351,520	19,140	2,633	3,647	606
2003	46,850	5,943	1,667,332	256,862	20,176	2,784	3,698	608
2004	51,639	5,844	1,789,878	252,287	21,083	2,920	3,740	609
2005	50,059	5,482	1,726,788	230,934	22,120	3,059	3,792	607
2006	50,316	5,372	1,707,724	214,053	23,216	3,227	3,834	613
2007	52,880	5,308	1,780,131	211,411	24,406	3,393	3,868	614
2008	52,745	5,382	1,867,424	224,471	25,603	3,573	3,905	611
2009	52,165	5,374	1,863,182	230,180	27,069	3,803	3,954	619
2010	53,990	5,357	1,955,207	232,790	28,319	4,012	3,941	624
2011	54,249	5,159	1,970,333	229,904	29,797	4,197	3,981	622

1 מספר המקבלים קצבאות נכות ותלויים הוא מספר המקבלים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.

2 מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח 2/ז
מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 1995–2010

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2000	1995	
מספרים								
67,633	65,814	69,734	67,657	64,296	63,856	76,185	88,343	סך הכול
46,972	45,906	49,067	47,928	46,044	46,296	56,823	70,810	גברים
20,661	19,908	20,667	19,729	18,252	17,560	19,362	17,531	נשים
אחוזים								
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
69.5	70.0	70.4	70.8	71.6	72.5	74.6	80.2	גברים
30.5	30.0	29.6	29.2	28.4	27.5	25.4	19.8	נשים

לוח ז/3

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2010

גיל	סך הכול	אחוז נכות					
		עד 19'	39-20	59-40	79-60	99-80	
כלל האוכלוסייה							
מספרים	32,373	1,416	18,866	6,500	2,654	1,317	1,620
אחוזים	100.0	4.4	58.3	20.0	8.2	4.1	5.0
עד 21	52	0	25	14	5	3	5
29-22	822	14	451	170	75	50	62
39-30	3,532	210	1,912	724	296	162	228
49-40	6,523	427	3,693	1,303	502	292	306
59-50	9,341	527	5,581	1,784	702	342	405
64-60	5,045	189	3,142	947	381	166	220
+65	7,058	49	4,062	1,558	693	302	394
גברים							
מספרים	28,528	1,327	16,412	5,752	2,376	1,206	1,455
אחוזים	100.0	4.7	57.5	20.2	8.3	4.2	5.1
עד 21	47	0	21	14	5	3	4
29-22	746	12	398	160	72	46	58
39-30	3,128	197	1,658	650	269	148	206
49-40	5,740	396	3,195	1,164	444	267	274
59-50	7,976	490	4,685	1,530	608	308	355
64-60	4,350	183	2,678	802	336	153	198
+65	6,541	49	3,777	1,432	642	281	360
נשים							
מספרים	3,845	89	2,454	748	278	111	165
אחוזים	100.0	2.3	63.8	19.5	7.2	2.9	4.3
עד 21	5	0	4	0	0	0	1
29-22	76	2	53	10	3	4	4
39-30	404	13	254	74	27	14	22
49-40	783	31	498	139	58	25	32
59-50	1,365	37	896	254	94	34	50
64-60	695	6	464	145	45	13	22
+65	478	0	285	126	51	21	34

1 מקבלי קצבה שיש להם היזון חלקי.

לוח 4/ז
מקובלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2010

שנת פטירה	סך הכול	אלמנה צעירה	ילד יחיד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים בלבד או ילד אחד	שלושה ילדים בלבד או 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או 3 ילדים	אחר
סך הכול	4,604	179	3,484	450	246	196	49
עד 1965	185	0	181	0	0	0	4
1970-1966	228	0	226	0	0	0	2
1975-1971	428	0	426	0	0	0	2
1980-1976	489	3	482	1	1	0	2
1985-1981	443	4	434	0	0	0	5
1990-1986	423	5	372	11	1	0	4
1995-1991	692	64	490	104	23	5	6
2000-1996	736	36	440	139	70	37	14
2005-2001	583	22	278	121	80	75	7
2006	106	4	53	15	14	19	1
2007	104	3	38	25	18	20	0
2008	112	5	39	21	19	27	1
'2009	54	3	17	9	15	9	1
2010	21	0	8	4	5	4	0

1. הטופל בתדירות החלויים לשנים אלה לא הסתייג, ומשפחות נוספות קיבלו קצבאות בניגום.

ח. נפגעי איבה

לוח ח/1

תקבלי תגמולי איבה: נכים לפי תעמול ותלויים לפי הרכב משפחה, 2000-2011

שנה	סך הכוּל	רוגיל	מקבלי תגמולי נכות			נצרך	תגמול לאלמנה/ת של נכה שונפס/ת	סך הכוּל	אלמנות/ים ללא ילדים	אלמנות/ים עם ילדים	שכולים	אחר
			מחוסר פרנסה	מקבלי תגמולי נכות	תגמול לאלמנה/ת							
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		
2011	4,216	2,552	95	159	43	1,974	537	239	1,022	114		

1 כולל 1,113 מקבלי מנזקים חד-פעמיים שמקבליים הטבות.

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	72,486	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
2011	100.0	99.1	0.9	71.5	28.5

מדידת העוני ומקורות הנתונים

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 שמשמע 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.

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% הנתרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממוחצית 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 אקוויואלנטיות"), המאפשר למדוד את 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

1 ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן שההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

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 כשוויים 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 וחומרנו (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 וחומרנו. 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 הכנסות 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 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-

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:

$$\frac{1}{N} \sum_{i=1, Y_i \leq Z_i}^n \left(\frac{Z_i - Y_i}{Z_i} \right)^2$$

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.

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 הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999 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 החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החציונית 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 וב-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 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

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.

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, 2010–2007

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				
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
2010					
		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, 2010–2007

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				
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
2010					
		269,600	232,100	525,700	האוכלוסייה הענייה
		943,100	837,300	1,475,200	משפחות
		418,600	384,700	519,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.7	55.8	14.3	12.4	28.0	משפחות
36.1	43.2	16.2	14.4	25.4	נפשות
19.4	25.9	24.1	22.2	29.9	ילדים

לוח 3

ממדי העוני בקרב עולים (מאז 1990), 2010-2007

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				
2007					
		73,900	58,400	158,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		200,600	170,500	376,400	נפשות
		68,900	63,500	93,200	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 משפחות
		191,000	166,700	386,000	נפשות
		65,200	61,500	94,200	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 משפחות
		208,100	179,500	405,800	נפשות
		79,300	73,800	111,200	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
2010					
		66,500	51,500	157,500	האוכלוסייה הענייה משפחות
		204,300	168,200	384,000	נפשות
		78,200	69,200	101,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
57.8	67.3	16.7	12.9	39.5	משפחות
46.8	56.2	18.2	14.9	34.1	נפשות
22.8	31.7	28.8	25.4	37.3	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2010–2007

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				
2007					
		143,000	127,900	162,200	האוכלוסייה הענייה
		737,000	665,800	811,200	משפחות
		381,500	347,600	402,500	נפשות
					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
		734,900	672,200	830,900	משפחות
		386,600	354,000	417,200	נפשות
					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
		813,500	733,500	887,900	משפחות
		418,200	383,700	435,500	נפשות
					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
2010					
		163,600	150,300	186,600	האוכלוסייה הענייה
		830,400	764,900	908,600	משפחות
		418,600	392,600	439,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
12.3	19.4	53.2	48.9	60.7	משפחות
8.6	15.8	56.6	52.1	61.9	נפשות
4.6	10.6	65.8	61.7	69.0	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2010–2007

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				
2007					
		92,100	67,900	227,600	האוכלוסייה הענייה
		155,600	122,400	365,700	משפחות
		6,300	5,800	8,400	נפשות
					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
		6,500	6,500	8,400	נפשות
					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
		10,100	9,300	11,500	נפשות
					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
2010					
		87,100	68,200	244,000	האוכלוסייה הענייה
		162,900	135,700	395,600	משפחות
		14,900	14,900	16,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
64.3	72.0	19.6	15.3	54.8	משפחות
58.8	65.7	21.5	17.9	52.3	נפשות
10.3	10.3	73.9	73.9	82.4	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2010–2007

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				
2007					
		237,300	212,000	291,300	האוכלוסייה הענייה
		1,324,100	1,185,500	1,572,400	משפחות נפשות
		773,900	697,000	901,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.5	27.2	24.8	22.2	30.5	משפחות
15.8	24.6	28.9	25.9	34.3	נפשות
14.1	22.6	34.2	30.8	39.9	ילדים
2008					
		238,200	219,400	300,000	האוכלוסייה הענייה
		1,339,400	1,236,600	1,634,200	משפחות נפשות
		783,600	723,700	931,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
20.6	26.8	24.5	22.6	30.9	משפחות
18.0	24.3	28.9	26.6	35.2	נפשות
15.9	22.3	34.0	31.4	40.4	ילדים
2009					
		261,800	239,100	318,700	האוכלוסייה הענייה
		1,470,500	1,339,300	1,734,900	משפחות נפשות
		850,300	781,700	982,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.9	25.0	26.8	24.4	32.6	משפחות
15.2	22.8	31.2	28.4	36.8	נפשות
13.4	20.4	36.3	33.3	41.9	ילדים
2010					
		262,600	240,100	316,300	האוכלוסייה הענייה
		1,456,800	1,338,100	1,700,300	משפחות נפשות
		837,300	777,300	958,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.0	24.1	26.6	24.3	32.0	משפחות
14.3	21.3	30.5	28.0	35.5	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2007-2010

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				
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					
		143,500	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
2010					
		163,800	147,400	208,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		722,600	649,100	897,400	נפשות
		332,600	303,000	408,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
21.5	29.3	20.1	18.1	25.6	משפחות
19.5	27.7	20.5	18.4	25.4	נפשות
18.5	25.8	21.7	19.8	26.7	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, 2010–2007

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				
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
2010					
		98,800	92,700	107,700	האוכלוסייה הענייה
		734,200	688,900	802,800	משפחות נפשות ילדים
		504,700	474,300	550,300	תחולת העוני (%)
8.3	13.9	57.2	53.7	62.4	משפחות נפשות ילדים
8.5	14.2	58.6	55.0	64.1	משפחות נפשות ילדים
8.3	13.8	59.9	56.3	65.3	משפחות נפשות ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2010–2007

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				
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
2010					
		38,200	35,700	58,800	האוכלוסייה הענייה
		149,900	139,700	217,700	משפחות
		89,100	84,300	123,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	39.3	30.5	28.5	46.9	משפחות
31.2	35.8	33.2	31.0	48.3	נפשות
27.9	31.7	39.8	37.6	55.1	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 8 שנות לימוד, 2010–2007

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				
2007					
		109,400	95,300	171,600	האוכלוסייה הענייה
		393,500	359,900	512,400	משפחות 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
		362,400	332,600	475,800	משפחות 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
		352,400	324,700	459,500	משפחות 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
2010					
		104,000	92,500	170,100	האוכלוסייה הענייה
		365,100	339,600	476,900	משפחות נפשות
		144,000	140,700	152,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.9	45.6	42.6	37.9	69.7	משפחות
23.4	28.8	52.7	49.0	68.8	נפשות
5.5	7.7	76.9	75.2	81.4	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 9-12 שנות לימוד, 2007-2010

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				
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
2009					
		198,500	178,700	301,100	האוכלוסייה הענייה
		891,800	809,200	1,138,900	משפחות
		438,300	405,400	490,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
34.1	40.6	23.9	21.5	36.3	משפחות
21.7	29.0	29.9	27.1	38.1	נפשות
10.7	17.4	44.0	40.7	49.3	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה בעל 13 ויותר שנות לימוד, 2010–2007

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				
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
2010					
		130,800	111,200	241,100	האוכלוסייה הענייה
		516,500	453,500	768,000	משפחות
		255,000	231,300	315,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
45.7	53.9	11.8	10.0	21.7	משפחות
32.7	40.9	14.4	12.6	21.3	נפשות
19.1	26.6	21.4	19.4	26.5	ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2007–2010

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				
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
2010					
		219,200	190,300	321,700	האוכלוסייה הענייה
		1,122,300	988,100	1,458,300	משפחות
		587,100	529,700	692,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
31.9	40.9	13.2	11.5	19.4	משפחות
23.0	32.2	18.3	16.1	23.8	נפשות
15.2	23.5	27.9	25.2	32.9	ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2010–2007

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				
2007					
		163,800	137,900	251,100	האוכלוסייה הענייה
		840,200	714,400	1,142,500	משפחות נפשות
		450,200	391,300	546,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.8	45.1	12.1	10.2	18.6	משפחות
26.5	37.5	17.0	14.5	23.2	נפשות
17.7	28.4	26.6	23.1	32.3	ילדים
2008					
		169,400	147,700	268,100	האוכלוסייה הענייה
		855,600	756,800	1,205,500	משפחות נפשות
		450,900	404,300	565,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
36.8	44.9	12.2	10.6	19.3	משפחות
29.0	37.2	16.8	14.9	23.7	נפשות
20.3	28.6	25.9	23.2	32.5	ילדים
2009					
		187,800	163,400	281,100	האוכלוסייה הענייה
		958,300	835,900	1,289,300	משפחות נפשות
		500,900	447,600	604,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.2	41.9	13.5	11.7	20.2	משפחות
25.7	35.2	18.7	16.3	25.1	נפשות
17.1	25.9	28.6	25.5	34.5	ילדים
2010					
		190,600	168,100	287,800	האוכלוסייה הענייה
		988,900	883,400	1,302,000	משפחות נפשות
		519,600	475,200	614,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.8	41.6	13.3	11.7	20.0	משפחות
24.0	32.2	18.7	16.7	24.6	נפשות
15.4	22.6	28.7	26.2	33.9	ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2007–2010

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				
2007					
		24,400	19,500	30,300	האוכלוסייה הענייה
		117,300	92,300	137,700	משפחות נפשות
		61,500	47,600	69,200	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 נפשות
		68,300	56,600	80,500	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 נפשות
		67,900	54,200	73,600	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
2010					
		28,600	22,100	33,900	האוכלוסייה הענייה
		133,500	104,700	156,300	משפחות נפשות
		67,500	54,500	78,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
15.5	34.7	13.1	10.1	15.5	משפחות
14.6	33.0	16.1	12.7	18.9	נפשות
13.6	30.3	23.4	18.9	27.0	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2010–2007

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				
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
2010					
		130,100	126,000	168,000	האוכלוסייה הענייה
		495,200	483,700	570,400	משפחות
		236,200	233,700	251,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.6	25.0	70.1	67.9	90.6	משפחות
13.2	15.2	82.1	80.2	94.5	נפשות
5.9	6.9	92.8	91.8	98.7	ילדים

לוח 17

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2010–2007

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2007					
		164,900	139,900	247,400	האוכלוסייה הענייה
		830,300	713,400	1,098,500	משפחות נפשות ילדים
		454,100	395,300	537,300	תחולת העוני (%)
33.4	43.4	23.5	19.9	35.2	משפחות נפשות ילדים
24.4	35.1	36.5	31.4	48.4	משפחות נפשות ילדים
15.5	26.4	51.5	44.8	60.9	משפחות נפשות ילדים
2008					
		168,300	146,800	257,500	האוכלוסייה הענייה
		827,100	738,600	1,113,700	משפחות נפשות ילדים
		446,300	404,400	535,500	תחולת העוני (%)
34.7	43.0	23.0	20.1	35.3	משפחות נפשות ילדים
25.7	33.7	35.6	31.8	47.9	משפחות נפשות ילדים
16.7	24.5	50.4	45.7	60.5	משפחות נפשות ילדים
2009					
		180,500	159,800	263,200	האוכלוסייה הענייה
		901,000	805,400	1,156,500	משפחות נפשות ילדים
		487,000	444,100	561,100	תחולת העוני (%)
31.4	39.3	24.9	22.1	36.4	משפחות נפשות ילדים
22.1	30.4	38.7	34.6	49.7	משפחות נפשות ילדים
13.2	20.9	55.5	50.6	63.9	משפחות נפשות ילדים
2010					
		187,100	164,900	275,800	האוכלוסייה הענייה
		931,600	837,100	1,196,100	משפחות נפשות ילדים
		501,100	458,200	580,100	תחולת העוני (%)
32.2	40.2	25.6	22.6	37.8	משפחות נפשות ילדים
22.1	30.0	40.0	36.0	51.4	משפחות נפשות ילדים
13.6	21.0	55.9	51.1	64.7	משפחות נפשות ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2010–2007

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				
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
2010					
		32,100	25,400	45,900	האוכלוסייה הענייה
		190,700	150,900	262,200	משפחות נפשות ילדים
		86,000	71,500	112,300	תחולת העוני (%)
30.0	44.7	3.5	2.7	4.9	משפחות נפשות ילדים
27.2	42.4	5.0	4.0	6.9	משפחות נפשות ילדים
23.4	36.3	7.1	5.9	9.3	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, 2010

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכיש' פנסיה)	מקור הכנסה*			קצבות בטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה	ש"ח (%)	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפריטים מתחיל	תמיכות ממשלתיות	מזה:					
12,024	14,397	1,396	241	215	1,415	1,870	11,112	ש"ח (%)	סך הכול	
83.5	100.0	9.7	1.7	1.5	9.8	13.0	77.2			
12,723	15,326	1,589	267	247	1,400	1,912	11,802	ש"ח	משפחה יהודית	
83.0	100.0	10.4	1.7	1.6	9.1	12.5	77.0	(%)		
7,747	8,716	215	84	24	1,505	1,613	6,888	ש"ח	משפחה לא יהודית	
88.9	100.0	2.5	1.0	0.3	17.3	18.5	79.0	(%)		
8,281	9,373	3,283	344	304	2,754	3,399	2,660	ש"ח	משפחה שעומד בראשה קשיש	
88.3	100.0	35.0	3.7	3.2	29.4	36.3	28.4	(%)		
9,841	11,255	376	283	277	1,634	2,193	8,681	ש"ח	משפחת עולים	
87.4	100.0	3.3	2.5	2.5	14.5	19.5	77.1	(%)		
13,530	16,381	600	224	183	1,189	1,595	14,173	ש"ח	משפחה עם ילדים	
82.6	100.0	3.7	1.4	1.1	7.3	9.7	86.5	(%)		
14,122	17,185	645	232	155	1,055	1,442	15,087	ש"ח	משפחה עם 1-3 ילדים	
82.2	100.0	3.8	1.4	0.9	6.1	8.4	87.8	(%)		
10,733	12,579	388	182	312	1,827	2,320	9,853	ש"ח	משפחה עם 4 ילדים ויותר	
85.3	100.0	3.1	1.4	2.5	14.5	18.4	78.3	(%)		

(המשך)

לוח 19 (המשך)

		מקור הכנסה*								
הכנסה מנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכושי מסית)	מזה:				קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה	
			תמיכות מפורסם מח"ל	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	קצבות ביטוח לאומי				
9,453	10,710	240	196	448	2,127	2,772	7,687	ש"ח	משפחה עם 5 ילדים ויותר	
88.3	100.0	2.2	1.8	4.2	19.9	25.9	71.8	(%)		
9,818	11,176	488	855	172	1,610	2,636	8,049	ש"ח	משפחה חד הורית	
87.8	100.0	4.4	7.6	1.5	14.4	23.6	72.0	(%)		
									מצב העסקה של ראש משק הבית	
14,076	17,085	1,071	178	160	1,011	1,347	14,651	ש"ח	עובד	
82.4	100.0	6.3	1.0	0.9	5.9	7.9	85.8	(%)		
13,869	16,706	949	175	162	1,019	1,356	14,386	ש"ח	שכיר	
83.0	100.0	5.7	1.0	1.0	6.1	8.1	86.1	(%)		
15,446	19,583	1,871	199	146	960	1,287	16,393	ש"ח	עצמאי	
78.9	100.0	9.6	1.0	0.7	4.9	6.6	83.7	(%)		
4,069	4,308	1,028	512	480	2,195	3,187	80	ש"ח	משפחה שהעומד בראשה בגיל העבודה אך אינו עובד	
94.5	100.0	23.9	11.9	11.1	51.0	74.0	1.9	(%)		
9,429	11,193	1,191	265	223	1,306	1,791	8,179	ש"ח	משפחה עם מפרנס אחד	
84.2	100.0	10.6	2.4	2.0	11.7	16.0	73.1	(%)		
17,731	21,719	976	110	109	779	997	19,741	ש"ח	משפחה עם שני מפרנסים ויותר	
81.6	100.0	4.5	0.5	0.5	3.6	4.6	90.9	(%)		

לוח 19 (התשר)

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחת (רכושי מנסיות)	מקור הכנסה*			קצוות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים ומחיל	תמיכות ממשלתיות	מזה:					
5,898	6,385	1,033	172	162	2,350	2,684	2,651	ש"ח	השכלה של ראש משק הבית עד 8 שנות לימוד	
92.4	100.0	16.2	2.7	2.5	36.8	42.0	41.5	(%)		
10,383	11,838	1,077	183	179	1,494	1,852	8,899	ש"ח	9-12 שנות לימוד	
87.7	100.0	9.1	1.5	1.5	12.6	15.6	75.2	(%)		
14,590	18,062	1,713	299	255	1,151	1,704	14,617	ש"ח	13 ויותר שנות לימוד	
80.8	100.0	9.5	1.7	1.4	6.4	9.4	80.9	(%)		

* מחירי אמני תקופת סקר 2006, לאוכלוסייה הכללת את תושבי מוזר ירושלים.

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2010–2009

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2010	2009	2010	2009	2010	2009	
2.4	2.4	2.1	2.1	1.4	1.4	תחתון
3.8	3.8	3.4	3.3	2.7	2.7	2
5.1	5.0	4.6	4.5	3.9	3.8	3
6.4	6.3	5.8	5.7	5.3	5.2	4
7.8	7.7	7.1	7.0	6.8	6.7	5
9.2	9.2	8.6	8.6	8.4	8.4	6
10.8	10.8	10.2	10.3	10.3	10.4	7
12.7	12.8	12.5	12.6	12.8	13.0	8
15.7	15.8	16.0	16.3	16.7	17.1	9
26.1	26.1	29.8	29.5	31.7	31.3	עליון
11.0	10.8	14.3	13.9	23.3	23.1	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.356	0.359	0.402	0.402	0.443	0.442	מדד ג'יני***
19.6	18.9	9.3	9.1	-	-	% הרידה במדד ג'יני

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס חמישוניים.

לוח 21

ההכנסה הממוצעת לחודש למשפחה בכל עשירון
(כלל האוכלוסייה, מחירי סקר 2009), 2010-2009

עשירון*	לפני תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה ומסים		
	2009	2010	שינוי ריאלי	2009	2010	שינוי ריאלי
תחתון	-	-	-	2,552	2,611	2.3
2	1,652	1,927	16.6	4,304	4,537	5.4
3	4,078	4,321	6.0	5,058	5,299	4.8
4	5,822	6,151	5.7	6,652	6,903	3.8
5	7,791	8,222	5.5	8,457	8,951	5.8
6	10,136	10,694	5.5	10,210	10,607	3.9
7	12,643	13,210	4.5	12,171	12,700	4.3
8	16,120	16,416	1.8	14,313	14,693	2.7
9	20,850	21,817	4.6	17,671	18,021	2.0
עליון	37,390	38,317	2.5	26,916	27,352	1.6
סך הכול	12,093	12,527	3.6	11,684	12,024	2.9

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 22

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי ההעברה והמסים
הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979-2010

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
39.2	46.3	19.8	17.5	32.6	2010

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם, 2010-1979

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				
26.3	15.2	0.318	0.366	0.432	1979
25.3	14.9	0.324	0.369	0.434	1980
27.4	15.4	0.319	0.372	0.439	1981
29.7	17.3	0.312	0.367	0.444	1982
31.6	17.9	0.301	0.360	0.439	1983
30.8	15.8	0.327	0.398	0.472	1984
33.3	20.2	0.312	0.373	0.468	1985
29.6	19.1	0.322	0.370	0.457	1988
31.4	20.3	0.325	0.378	0.474	1989
32.0	21.7	0.326	0.376	0.480	1990
33.2	23.1	0.327	0.377	0.490	1991
31.9	21.1	0.339	0.393	0.498	1992
33.4	22.5	0.329	0.383	0.494	1993
31.4	20.4	0.344	0.399	0.502	1994
32.3	20.2	0.337	0.397	0.497	1995
33.7	22.0	0.329	0.387	0.496	1996
34.0	21.8	0.333	0.395	0.505	1997
30.6	18.6	0.353	0.414	0.509	*1997
46.6	19.2	0.352	0.413	0.512	1998
44.1	18.4	0.359	0.421	0.517	1999
31.5	19.7	0.368	0.431	0.537	2002
30.0	19.3	0.369	0.424	0.527	2003
27.4	17.8	0.380	0.430	0.523	2004
26.2	17.4	0.388	0.434	0.526	2005
25.4	15.8	0.383	0.432	0.513	2006
25.1	16.4	0.392	0.438	0.524	2007
24.7	15.6	0.385	0.432	0.512	2008
23.7	15.8	0.389	0.429	0.510	2009
23.9	15.6	0.384	0.426	0.505	2010

* 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), 2010-2000

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
39.8	47.0	19.3	16.9	32.0	2010
מדד ג'יני לאי-שוויון					
31.2	19.3	0.350	0.411	0.509	2000
32.4	25.9	0.357	0.420	0.528	2001
32.0	20.0	0.362	0.426	0.532	2002
30.4	19.6	0.363	0.419	0.521	2003
27.7	18.0	0.375	0.426	0.519	2004
26.1	17.1	0.383	0.430	0.519	2005
25.4	16.5	0.387	0.433	0.518	2006
25.9	16.1	0.375	0.425	0.507	2007
25.2	15.9	0.378	0.425	0.506	2008
24.2	16.1	0.382	0.422	0.503	2009
25.2	15.9	0.378	0.425	0.506	2010

מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

דניאל גוטליב ומירי אנדבלד*

פרק 2: ממדי העוני והפערים החברתיים

מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, אלכס פרומן ודניאל גוטליב

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

שנטל וסרשטיין

6. ביטוח נכות כללית

אופיר פינטו ורבקה פריאור

7. ביטוח נפגעי עבודה

רבקה פריאור ונטליה גיטלסון

8. ביטוח נפגעי פעולות איבה

רבקה פריאור ונטליה גיטלסון

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

אביבה גייבל, רפאלה כהן וז'ק בנדלק

בשאלות והערות בענייני הסקירה אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.

* המחברים מודים לאוה שאלתיאל ולארכס פרומן על עזרתם בהכנת הלוחות.