

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 ושאירים 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 - שאירים
-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 ושאירים גדל בשיעור של 2.9%.

2. מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים, 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 ושאירים בדצמבר 2011 הגיע ל-23.7% לעומת 24.5% בדצמבר 2010. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק ירד במעט והגיע ל-15.9% ול-27.8% בהתאמה. כצפוי אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעימם נמנים בעיקר העולים החדשים: 94.4% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-65.3% ממקבלי קצבת שאירים אלה בדצמבר 2011 היו זכאים להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן

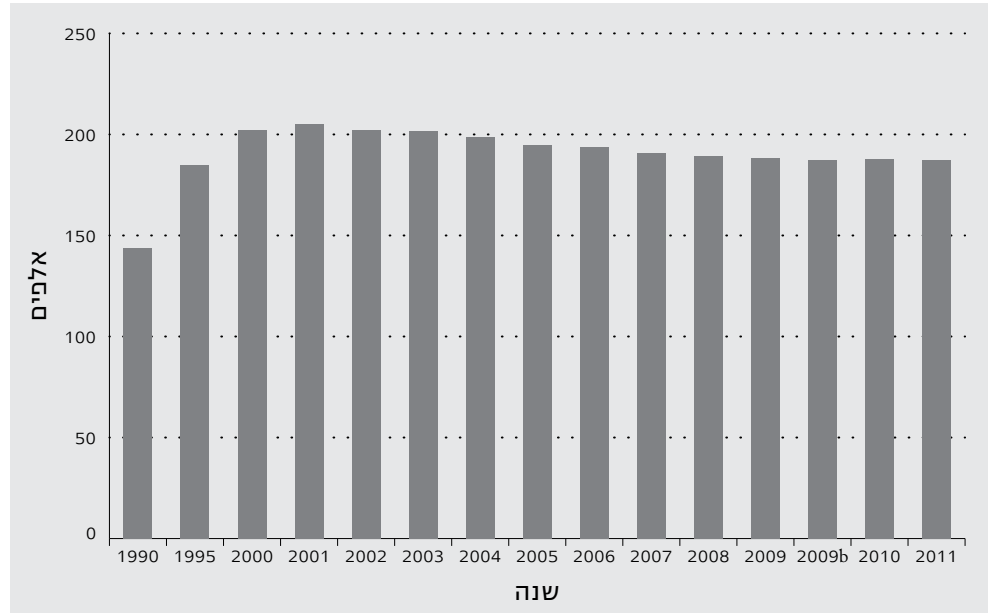
מספר מקבלי השלמת הכנסה קטן במעט ב-2011 - 187.3 אלף מקבלים בממוצע לחודש לעומת 188 אלף ב-2010 - ובכך חזר לרמתו ב-2009

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	סך הכול
2004	81,271	527,363
2005	81,288	528,273
2006	84,127	539,265
2007	85,817	544,630
2008	88,011	555,508
*2009	91,139	570,854
**2009	90,288	568,424
2010	94,438	587,949
2011	97,598	613,476

* 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 דחיית 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 ושאיירים 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 ושאיירים (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 והשאיירים 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 ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2011 עלה ל-37.9% לאחר שהיה ב-37.6% בשנה הקודמת.

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

