

סקירה

מדיניות

2000



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 2000

ריכוז ועריכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, אדר תשס"א

ISSN 0333-8649

פתח דבר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת סקירות המתפרסמות מדי שנה והמציגות את פעילות המוסד לביטוח לאומי. הפרק הראשון פותח במגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי שנצפו בשנת 2000 ובתחזית לשנת 2001. מושם בו דגש על השינויים שחלו ברמת הגמלאות ובהיקף מקבלי הגמלאות וכן דגש על ההשפעות שהשפיעו שינויי החקיקה וההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על רמת הגמלאות ועל דרכי מימון. בהמשך מוצגים ממצאי המוסד לביטוח לאומי בדבר ממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 1999, באוכלוסייה כולה ובקרב קבוצות ספציפיות, ונבחנת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי-שוויון. מוצגות בו גם המלצות למדיניות לצמצום העוני – בתחומי התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, במערכת הבטחת ההכנסה למעוטי יכולת, ובכל אחד מענפי הביטוח העיקריים. שלושה נספחים לסקירה זו: נספח פרסומים – תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2000, נספח לוחות של ענפי הביטוח ונספח לוחות עוני ואי-שוויון.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית ולשרה גרגי על הכנת הפרקים בשפה האנגלית. ראויה לציון עבודתן של אוראל אבוטבול ואני כהן, שנשאו בנטל ההדפסה וההפקה ביעילות ובמסירות.

לאה אחדות

סמנכ"לית מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2000 עמדה בראש ובראשונה בסימון של ההתפתחויות הכלכליות במשק: הצמיחה במשק לוותה בהתרחבות התעסוקה ובעלייה משמעותית בשכר הריאלי – מעבר לזו שנרשמה ב-1999. אלה נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות והגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי: סכומי הגמלאות גדלו ריאלית ב-8.3% והגבייה בכ-10%. כ-3/5 מהגידול בתשלומי הגמלאות נזקף לגידול בשכר הממוצע במשק (לפי חוק או בפועל) והיתר מהגידול במספר מקבלי הגמלאות. שיעורי הגידול הגבוהים נצפו בענפים הבטחת הכנסה וסיעוד (כ-18% בכל אחד מהם), נכות כללית (15%) ואימהות ונפגעי עבודה (כ-11.5% כל אחד). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור דומה לשיעור הגידול בסך כל התשלומים (8.6%), ואילו שיעור הגידול בתשלומי ענף ילדים היה בהתאם לגידולה של אוכלוסיית הילדים במדינה (כ-2%). היקף התשלומים בענף אבטלה נותר כמעט בלא שינוי במונחים ריאליים.

התרחבות התעסוקה במשק לא הובילה עד כה לירידה ברמת האבטלה וזו נותרה גבוהה כשהיתה. ממדי האבטלה הגבוהים הוסיפו לבוא לידי ביטוי בשתי המערכות המבטיחות הכנסה למובטלים – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה – והן נושאות בנטל התקציבי הכרוך במחויבותה של המדינה להעניק הגנה כלכלית לכל המובטלים. ההאטה הכלכלית שאליה נקלע המשק מאז שלהי שנת 2000 והתחזית להעמקת האבטלה ב-2001 אינן מבשרות על הקלה במצוקת המובטלים, אלא להפך.

הממצאים על ממדי העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות במשק שבים ומצביעים על מצב חברתי מדאיג, המחייב את קובעי המדיניות לפעולה של ממש. לכ-310 אלף משפחות היתה הכנסה פנויה שנפלה מקו העוני. במשפחות אלו חיו כ-1.1 מיליון נפשות שבהן כ-510 אלף ילדים. המאפיינים של מוקדי העוני בחברה הישראלית ברורים וחד-משמעיים: חוסר תעסוקה של ראש המשפחה, מפרנס יחיד במשפחה עם שכר נמוך, משפחות גדולות ומשפחות ערביות. במקרים רבים מאפיינים אלה פועלים במשולב להעמקת העוני בקרב

קבוצות מסוימות. השפעת האבטלה על התרחבות ממדי העוני מובנת לכול, אך לנוכח מבנה השכר במשק, אין די בתעסוקה של מפרנס אחד במשפחה כדי לחלצה ממעגל העוני, גם אם המפרנס עובד במשרה מלאה. העוני פוסח רק על משפחות עם שני מפרנסים. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר מהשיעור המאפיין את כלל האוכלוסייה, וכ-60% מהילדים העניים חיים במשפחות גדולות. שכיחות העוני במגזר הערבי גבוהה פי שלושה מזו שבקרב יהודים, וייצוג היתר של הערבים בקרב העניים בולט גם כאשר המבנה הדמוגרפי של הערבים מובא בחשבון. החלוקה הבלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים הנצפים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי דרום הארץ וצפונה עניים יותר מהיישובים במרכז הארץ. זאת ועוד, אלה המתקיימים מקצבות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר והנכים הקשים, אינם מצליחים להיחלץ מן העוני באמצעות הקצבאות. בשנת 2000 הכנסת המינימום שהובטחה לקבוצות החלשות על ידי המוסד לביטוח לאומי היתה נמוכה מקו העוני, וזאת לכל סוגי משפחות הנתמכות. ולבסוף, פערי ההכנסות במשק העמיקו עוד יותר, וסביר להניח כי לא כל שכבות האוכלוסייה נהנו במידה שווה מפירותיה של הצמיחה שבה התברך המשק בשלהי 1999 ובמחצית הראשונה של 2000, ועל חלק מהן היא אף פסחה.

מינהלת המוסד לביטוח לאומי הגישה תוכנית לצמצום ממדי העוני והפערים הכלכליים, שאומצה על ידי שר העבודה והרווחה הקודם, ד"ר רענן כהן, ושתוצג בפני השר הנוכחי – הרב שלמה בניזרי. על רקע ריבוי הגורמים לעוני, גיבש המוסד תוכנית של אמצעי מדיניות מגוונים בשוק העבודה ובמערכות תשלומי ההעברה והמיסים. ההמלצות למדיניות הבחינו בין מי שיש לו פוטנציאל לתעסוקה לבין מי שחסר אותו מפאת גיל או מצב בריאות, תוך התייחסות הן לאמצעים שיניבו תוצאות בטווח הקצר והן לאמצעים שפירותיהם יבשילו בטווח הארוך.

אנו מקווים שהמלצות אלו, המוצגות בפירוט בסקירה זו, יישקלו בכובד ראש בידי מקבלי ההחלטות בתחום הרווחה בישראל. אנו מודעים לכך שמגבלות תקציביות יכתיבו יישום הדרגתי של ההמלצות, אך אנו מחויבים להתחיל במלאכה.

תכניות העבודה של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2001 כוללות נושאים רבים נוספים בעלי חשיבות לאומית. ראוי להזכיר בקצרה את השינויים היסודיים הדרושים בחוק ביטוח סיעוד, שחלקם כבר עברו את תהליכי האישור במוסד ואשר יובאו השנה לחקיקה בכנסת. מטרת השינויים היא להבטיח כי הזכאים לגמלת סיעוד יקבלוה בביתם בשלמות, מבחינת מספר שעות הטיפול, וגם להבטיח כי כ-60 אלף המטפלים/ות יקבלו את מלוא השכר והתנאים הסוציאליים הנלווים, כפי שהם משולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי לעמותות ולחברות הסיעוד. השנה תופעל לראשונה "גמלת הסיעוד קצרת המועד", כפי שהתקבלה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000 ביוזמה משותפת של המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. גמלה חדשה וחדשנית זו תינתן ל-60 יום, בעיקר לחולים בעלי קשיי תפקוד על בסיס אקוטי, כגון בשחרורם מבית החולים או בתהליך החלמה ממחלה חריפה בבית. התקווה היא כי שירות זה יקל על שחרור חולים קשישים מאשפוז, בכך שיבטיח סביבה מסייעת ותומכת במסגרת הבית. אנו סבורים כי הפעלת הגמלה קצרת המועד תקטין את ההוצאות לסיעוד הביתי ארוך-הטווח הקיים היום. המוסד לביטוח לאומי פועל ליצירת מנגנונים לשיתוף פעולה מוגבר בין כל גופי הסיעוד במדינה כדי להבטיח המשכיות בטיפול בקשישים הן בקהילה והן במוסדות סיעוד.

בתחום החקיקה ראויים עוד לציון התיקונים שהונהגו בגמלאות לנכים בעקבות שביתת הנכים. בשנת 2000 הופעל השלב הראשון של החקיקה, שבמסגרתה הורחבו זכויותיהם של הנכים המוגבלים בניידות – מבוגרים כילדים – ושל עקרות הבית הנכות. הזכות לקבל כפל גמלאות כמו ניידות ושירותים מיוחדים, לרבות לחסרי רכב, משקפת את התפיסה החברתית כי הניידות חשובה והכרחית ואין בסיוע בניידות כדי לשלול מתן שירותים אישיים בבית, או להפך. הרפורמה בסיוע לנכים מצויה בתחילת הדרך; ברור לכול כי קצבות הנכות עצמן נמוכות מכדי לאפשר לנכים קיום בכבוד, וכי תנאי הזכאות לקצבאות אינן מעודדים נכים עם פוטנציאל כלשהו לתעסוקה להשתלב במעגל העבודה. במסגרת רפורמה זו על קובעי המדיניות לתת את הדעת גם לעיקרון שקצבות הנכות השונות – במוסד לביטוח לאומי ומחוצה לו – ייקבעו בזיקה הדוקה יותר למצב הנכות, הכושר להשתכר והנזקקות לסיוע, ולא לסיבת הנכות (נכות מלידה או ממחלה, מפגיעה מעבודה, ממלחמה או מפעולת איבה). המוסד לביטוח לאומי הציב לו כמטרה להמשיך ולקדם רפורמה זו, בהתחשב במשאבים הכספיים שעליהם יוסכם עם האוצר.

פעילות המוסד לביטוח לאומי אינה מתמצה בתשלום גמלאות כספיות ובגביית דמי ביטוח, אלא גם בפיתוח שירותים בקהילה. האגף לפיתוח שירותים מאגד בתוכו ארבע קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים והקרן למימון פעולות למניעת תאונות עבודה. בשנת 2000 התקציב הכולל של קרנות אלו הסתכם בכ-180 מיליוני ש"ח, ובמסגרתן הופעלו כ-880 פרויקטים בכל רחבי הארץ, בהם, לדוגמה, הקמת מרכזי יום לקשיש, הרחבת מיטות סיעודיות לקשישים, פיתוח מסגרות תעסוקה לנכים בוגרים, סיוע באמצעי הנגשה לנכים, פיתוח מסגרות קהילתיות לילד החריג והמוגבל ופיתוח ניסיוני של שירותי רווחה חדשניים בקהילה. פעילות זו מקדמת את רווחת המשפחות בישראל ומשפרת את איכות החיים של הנזקקים לשירותים אלה. מתוך הכרת בחשיבותן של קרנות אלו, המוסד לביטוח לאומי פועל להגדלת המשאבים הכספיים העומדים לרשותן. כצעד ראשון בשנת 2001 הוגדל תקציב הקרן לפיתוח שירותים לנכים מסכום השווה ל-4% מהגבייה לענף נכות ל-4.5% ממנה.

המעמסה המוטלת על עובדי המוסד לביטוח לאומי בטיפול במיליוני פניות אזרחים מדי שנה בשנה הולכת וגוברת בשל הגידול המבורך באוכלוסייה, אך גם בשל העמקת המצוקה הכלכלית והאבטלה בקבוצות מסוימות. המוסד יפעל גם השנה כדי לשפר את התנאים הפיסיים בסניפים ולהגדיל את כוח האדם – בכמות ובאיכות – כדי שכל פנייה תיענה במאור פנים ובמלוא תשומת הלב הראויה. שיפור השירות מחייב גם להוסיף ולפתח אמצעים חדשניים לשירות עצמי של המבוטחים וכן מחייב פיתוח של מערכות המחשוב והבקרה של המוסד. המוסד נדרש לחיזוק האינטגרציה בין מערכות המידע השונות המשמשות אותו. פעולה זו אינה חיונית רק כדי לצמצם את מספר הפונים לסניפים ולהקל את העומס המוטל עליהם במסירת מידע למוסד, אלא גם להגביר מחד את מיצוי זכויותיהם של המבוטחים ולמנוע מאידך ניצול לרעה של המערכת.

המשימות העומדות לפנינו דורשות אפוא פעולה משולבת בכל התחומים הנוגעים לרווחת המשפחה. מפאת אילוצים תקציביים אין בידי ממשלת ישראל לתת מענה ממצה לבעיות החברתיות בתקופת זמן קצרה. למרות השיקולים התקציביים, מחויבת החברה ומחויב

המוסד לביטוח לאומי להמשיך ביתר עוז בתיקונים ובשינויים הדרושים לרווחתן ולמיצוי
זכויותיהן של כל שכבות הציבור.

פרופ' יוחנן שטסמן
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד	
32-1	.1 מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
3	1.1 מבוא
8	1.2 התפתחויות עיקריות
12	1.3 תשלומי גמלאות
23	1.4 מקורות המימון
28	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות
31	1.6 תחזית להיקף פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001
79-33	.2 עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות
35	2.1 מבוא
40	2.2 התפתחויות עיקריות
45	2.3 המלצות למדיניות לצמצום העוני והפערים הכלכליים
	2.4 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים :
52	כלל האוכלוסייה
	2.5 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
55	בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות
62	2.6 עוני בקרב משפחות גדולות
65	2.7 הרכב האוכלוסייה הענייה
67	2.8 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני
69	2.9 מדדי העוני במחוזות ובערים
	2.10 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
71	והמיסים הישירים : כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה העובדת
103-81	.3 הבטחת הכנסה למעוטי יכולת
83	3.1 מבוא
87	3.2 מגמות עיקריות
89	3.3 האוכלוסייה השירית בגיל העבודה
102	3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

עמוד

127-105	גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי	.4
107	4.1 מבוא	
111	4.2 גביית דמי ביטוח לאומי	
115	4.3 גבייה למערכת הבריאות	
	4.4 התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות	
121		
126	נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים	
216-129	מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים	.5
131	5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים	
145	5.2 ביטוח ילדים	
155	5.3 ביטוח נכות כללית	
171	5.4 ביטוח נפגעי עבודה	
185	5.5 ביטוח אבטלה	
197	5.6 ביטוח אימהות	
207	5.7 ביטוח סיעוד	
234-217	פעולות המוסד לביטוח לאומי בפיתוח שירותים	.6
219	6.1 מבוא	
221	6.2 הקרן לפיתוח שירותים לנכים	
225	6.3 הקרן לקידום תוכניות בסיעוד	
229	6.4 הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים	
232	6.5 קרן "מנוף" – למניעת תאונות בעבודה	
	עוד מבט – נושאים במוקד (רשימת תיבות)	
49	- המלצות למדיניות לצמצום העוני לפי קבוצות יעד	
78	- עוני והתחלקות הכנסות בפרספקטיבה בינלאומית	
99	- על שילוב נתמכים בשוק העבודה	
124	- שינויים מומלצים בשיעורי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות	
136	- הכנסות קשישים בישראל	

עמוד

	- קצבות ילדים לפי מספר הילדים במשפחה -	
146	ישראל בהשוואה בינלאומית	
158	- שינויי חקיקה לנכים ומוגבלים בשנים 1999-2000	
178	- שינויים בתעסוקה בעקבות פגיעה בעבודה	
187	- מענק לחיילים משוחררים העובדים בעבודה נדרשת	
205	- דמי לידה לאב	
214	- בדיקה חוזרת של הזכאות לגמלת סיעוד	
235	נספחים	
	נספח פרסומים	
	נספח לוחות ענפי הביטוח	
	נספח לוחות עוני ואי-שוויון	
Trends of Development in National Insurance		E1
Trends of Development in Poverty and Income Inequality		
(Summary)		E31

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

גדעון יניב

1.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי¹ ועל חוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות קצרות-מועד ונועדו להחליף את שכרם של מי שבאורח זמני יצאו ממעגל העבודה (מחמת פיטורין, פגיעה בעבודה, לידה או שירות מילואים); אך רובן ארוכות-מועד ונועדו להבטיח קיום למי שנאלצו לפרוש לצמיתות ממעגל העבודה (למשל בגין זיקנה או נכות), לשאירים שנותרו בלא מפרנס עיקרי, ולמשפחות המתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך בגידול ילדים. הגמלאות מחליפות השכר נקבעו כשיעור קבוע או פרוגרסיבי משכרו של הזכאי טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה. הגמלאות ארוכות-המועד לעומתן נקבעו כשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי² (למעט קצבות ילדים, הנקובות בערכים שקליים וצמודות למדד המחירים לצרכן), וסכומן אחיד לזכאים בעלי הרכב משפחתי דומה. משפחות מעוטות אמצעים, שגמלתן קטנה מאוד או שהן אינן עומדות בתנאי הזכאות לגמלה מכוח חוק הביטוח הלאומי, זכאיות לגמלה להבטחת / השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. החוק מבטיח הכנסת מינימום לכל משפחה בישראל, שהיא אחוז קבוע מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, המשולמת

¹ חוק הביטוח הלאומי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 והופעל באפריל 1954, הוא הנדבך המרכזי במערכת הבטחת הכנסה בישראל. תחילה כלל החוק שלושה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאירים, אימחות ונפגעי עבודה. במשך השנים החוק חורחב ותוקן, והוא כולל היום ענפי ביטוח נוספים, כגון נכות כללית, ילדים, אבטלה, סיעוד וזכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגידים.

² השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי נועד לשמש בסיס לתשלום קצבאות ולגביית דמי ביטוח במועד שבו השכר הממוצע בפועל אינו ידוע עדיין. הוא מוגדר כממוצע חודשי של השכר הממוצע במשק (למשרת שכיר) בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש לשלם המרכזיות לסטטיסטיקה נתונים המאפשרים לחשבו. בדרך כלל יש פיגור של שלושה חודשים בין חודש מסוים לבין החודש האחרון, שבעבורו השכר הממוצע במשק חושב על-ידי הלשכה. כך, למשל, השכר הממוצע (האחרון) במשק הידוע ב-1 בינואר הוא זה של חודש אוקטובר בשנה הקודמת. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ב-1 בינואר הוא אפוא הממוצע של השכר הממוצע במשק בחודשים אוגוסט-אוקטובר. עדכון הגמלאות ארוכות המועד על-פי השינויים החלים בשכר הממוצע מתבצע ב-1 בינואר ובמועדים שבחס משולמת תוספת יוקר לשכירים. מאוגוסט 1991 רכיבי שכר חד-פעמיים (מענקים בגין הבראה וביגוד המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר המשולמים בדצמבר) נפרסים לצורך חישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי על-פני חודשי השנה כולה. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי כולל אפוא את חלקם היחסי של התשלומים החריגים ומונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות, בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומים הצמודים לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק. במקביל מחושב גם השכר הממוצע ללא הפריסה האמורה לעיל, המשמש למטרות אחרות, כגון עדכון שכר המינימום, שכר הבכירים וכו'. בשנים האחרונות, עם ירידת רמת האינפלציה ובעקבותיה הירידה בתדירות תשלום תוספת היוקר, עודכנו הקצבאות פעם אחת בשנה.

בשני שיעורים, רגיל ומוגדל, הנקבעים בהתאם לגיל המפרנס העיקרי של המשפחה ולהרכבה. כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה).³

דמי הביטוח הלאומי נגבים מן העובדים השכירים באמצעות מעסיקיהם ומן המעסיקים כהשתתפות במימון עלויות הביטוח של עובדיהם, וכן גם מעובדים עצמאיים וממי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.⁴ במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק החל ב-1986 הופחתו בהדרגה שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים העצמאיים. הממשלה מפצה מאז את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי האוצר".⁵ הממשלה משתתפת גם במימון חלק מענפי הביטוח⁶ ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות שלא על פי חוק הביטוח הלאומי, שבעבורן לא נגבים דמי ביטוח.⁷ הגמלאות המשולמות בענפים הנסמכים על גבייה מהציבור, חלקית או מלאה, מכונות "גמלאות גבייתיות", ואילו הגמלאות המשולמות

³ חוק הבטחת הכנסה, שנחקק ב-1 בינואר 1982, נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנזקקים, שמסיבה כלשהי אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה כלשהי, שלה הם זכאים) את צורכי הקיום הבסיסיים. החוק יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה במסגרת חוק הביטוח הלאומי או למי שהכנסתו מגמלה הניתנת מכוח חוק זה נמוכה מהכנסת המינימום שנקבעה בחוק. בניגוד לגמלאות הביטוחיות, המשולמות בהתרחש האירוע המזכה בגמלה ואינן קשורות בדרך כלל לרמת הכנסתו של מקבל הגמלה או לאמצעיו, הגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן הכנסות/אמצעים. חשוב להבחין בין הכנסת המינימום המובטחת לכל משפחה בישראל מכוח חוק הבטחת הכנסה, ובין שכר המינימום המובטח לאוכלוסיית השכירים בלבד מכוח חוק שכר מינימום, שנחקק ב-1 באפריל 1987. "השלמת הכנסה" מכוח החוק הראשון מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, ואילו "השלמת שכר" מכוח החוק השני מוטלת על המעסיק.

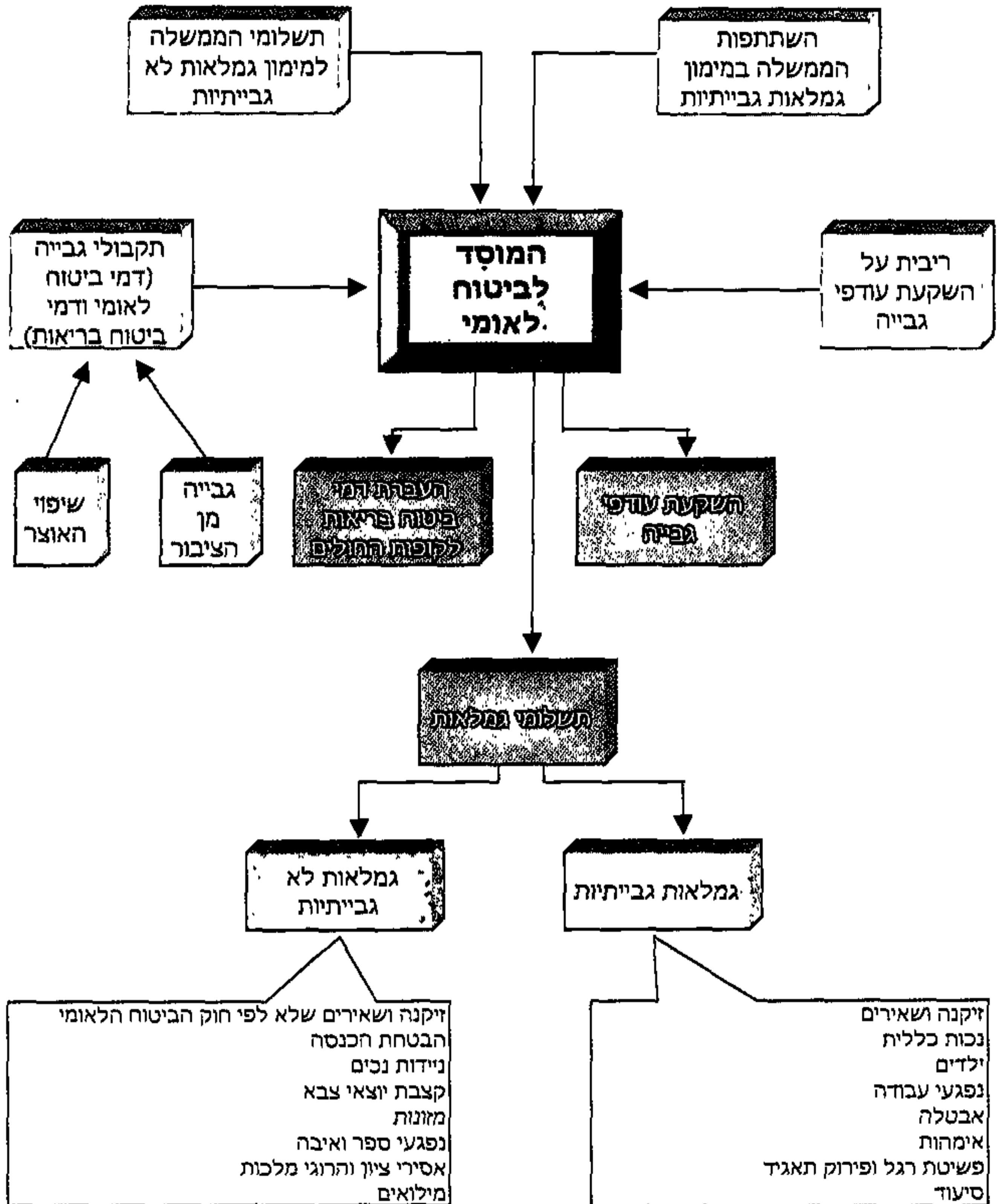
⁴ מבוטחים שאינם עובדים חייבים בתשלום מינימום הקבוע בחוק.

⁵ בשנת 1986, לפני שהופחתו שיעורי דמי הביטוח, שילם המעסיק דמי ביטוח בשיעור 10.25% משכר העובד, ואילו חלקו של העובד היה 3.80% משכרו. בשנת 1998 היה חלקו של המעסיק 4.93% בלבד (לאחר שצנח עד 1997 ל-1.93%), ואילו חלקו של העובד פחת ל-2.66% עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אך גדל ל-4.90% עבור יתר השכר.

⁶ על-פי חוק הביטוח הלאומי, הממשלה משתתפת במימון ענפי הביטוח באמצעות הוספת 15% מסכום הגבייה לענף זיקנה ושאיירים ו-160% מסכום הגבייה לענף ילדים, וכן באמצעות החזרת 50% מן התשלומים לנכים ותיקים בענף נכות כללית והחזרת מלוא התשלומים לעולים חדשים בענף סיעוד.

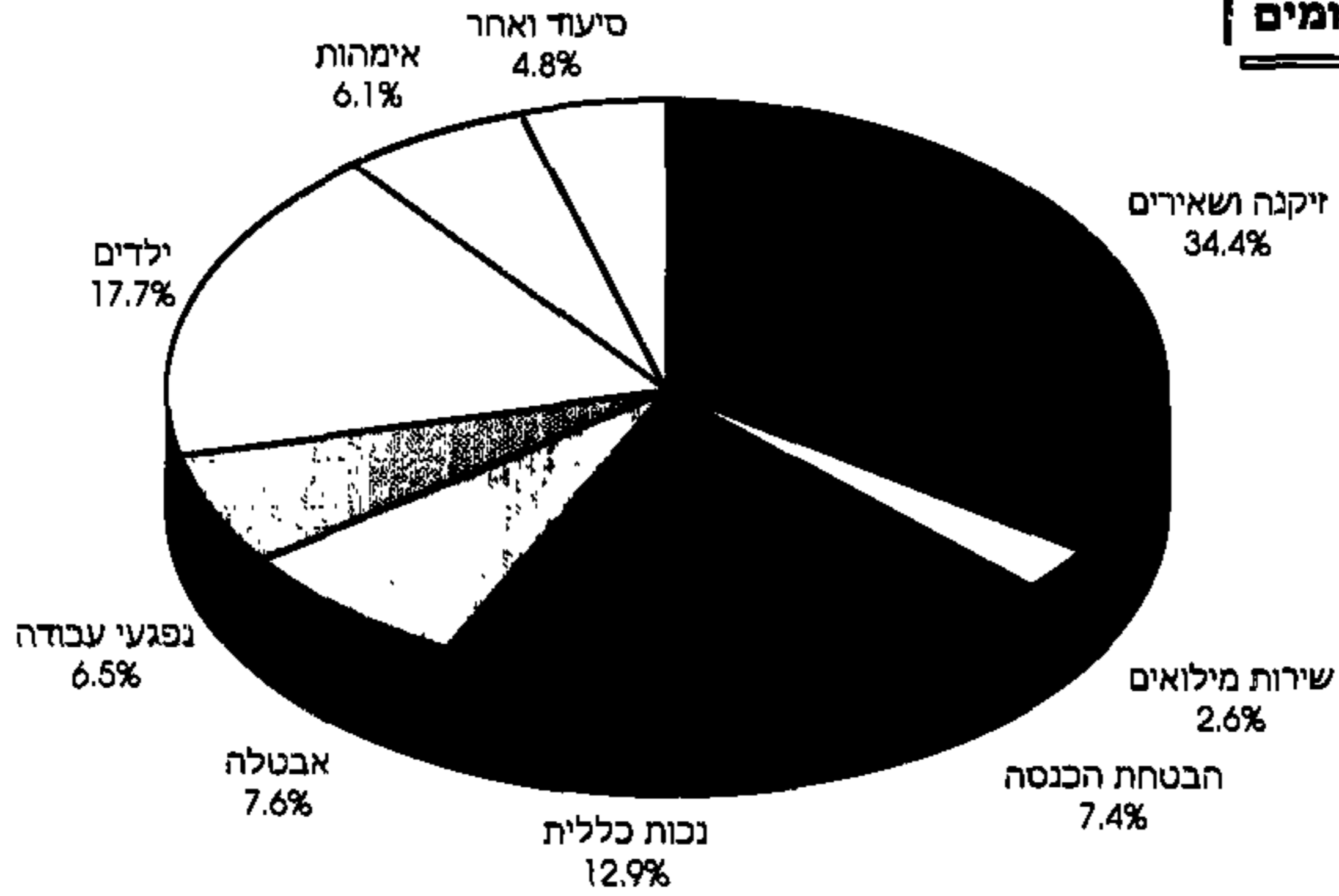
⁷ הממשלה מממנת במלואן גמלאות, שהמוסד מופקד על הענקתן אך הן משולמות על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: קצבות זיקנה ושאיירים לעולים, קצבות נידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה), או על-פי חוקים אחרים (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה). מינואר 1995, מועד ביטולו של ענף מילואים כענף ביטוח, מממנת הממשלה במלואם גם את תגמולי המילואים.

תרשים א': המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

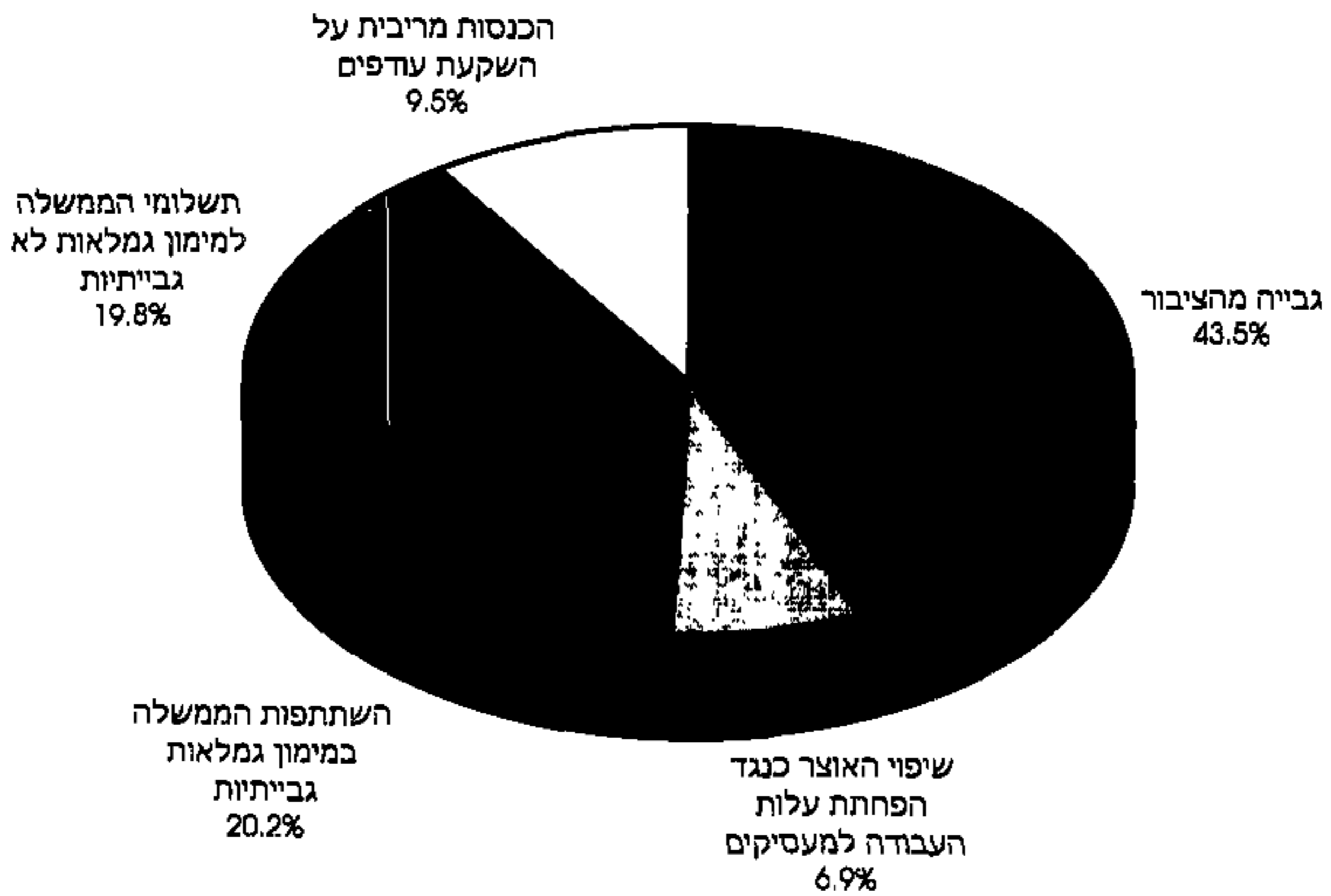


תרשים ב': התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד
לביטוח לאומי - 2000

תשלומים



תקבולים



בענפים הממומנים רק על-ידי הממשלה מכונות "גמלאות לא-גבייתיות". בנוסף גובה המוסד דמי ביטוח בריאות מן הציבור ומחלקם לקופות החולים לפי כללים שנקבעו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תרשים א' מתאר את מערכת התקבולים והתשלומים של המוסד, כולל תקבולים מריבית על השקעות (באג"ח ממשלתיות צמודות מדד), תקבולים בגביית דמי ביטוח בריאות וחלוקת הסכום הנגבה לקופות החולים.⁸

תרשים ב' מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 2000. התרשים מראה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, ששילם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים הזכאים לכך) 34.4% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא השני בגודלו, ותשלומיו הסתכמו ב-17.7% מכלל תשלומי הגמלאות. בצירוף ענף נכות כללית הסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-65% מכלל תשלומי הגמלאות. התשלומים בענף הסיעוד היוו 4.8% מכלל התשלומים, ואילו ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה ונפגעי עבודה) תרמו כל אחד 6.1% - 7.6% מכלל התשלומים. בטווח זה נע גם אחוז התשלומים של ענף הבטחת הכנסה (7.4%), המשלם גמלאות למשפחות מעוטות אמצעים, שמפרנסן העיקרי בגיל העבודה. מהתפלגות תקבולי המוסד עולה, כי המימון הממשלתי הכולל בשנים 1998-2000 היה כ-47% מכלל תקבולי המוסד, לאחר שב-1996 הגיע ל-61%.⁹ לוח מס' 1 מלמד, כי ב-2000 הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל "שיפוי האוצר") הגיעה ל-4.61% מגודל התוצר המקומי הגולמי, ואילו הגבייה בעבור ענפי הביטוח הלאומי וקופות החולים גם יחד היתה 6.77% מהתוצר. תשלומי הגמלאות של המוסד הסתכמו ב-2000 ב-8.64% בקירוב מגודל התוצר המקומי הגולמי, והגמלאות הגבייתיות – 6.88% מגודלו.

⁸ עד דצמבר 1996 המוסד לביטוח לאומי גבה גם "מס מקביל" מן המעסיקים ומן העובדים העצמאיים כחלק ממקורות המימון של שירותי הבריאות, שהועבר לקופות החולים. בינואר-1997 בוטל המס המקביל במסגרת חוק החסדרים במשק המדינה. הממשלה מפצה מאז את קופות החולים במישרין על אובדן תקבולי המס המקביל. במקביל הוגדלו שיעורי החשתתפות של המעסיקים ושל העובדים העצמאיים לענפי הביטוח הלאומי, והוקטן "שיפוי האוצר" לענפי הביטוח הלאומי בסכום דומה (ראה סעיף 1.4).

⁹ ראה הערה קודמת.

לוח מס' 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי), 2000-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	דמי ביטוח לאומיים**
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
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.40	5.99	5.84	4.93
1993	7.77	6.28	6.96	5.11
1994	8.01	6.62	7.07	5.19
1995	8.01	6.28	8.36	4.67
1996	8.05	6.36	8.32	4.43
1997	8.26	6.63	6.79	4.52
1998	8.46	6.80	6.52	4.45
1999	8.52	6.82	6.57	4.48
2000	8.64	6.88	6.77	4.61

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

1.2 התפתחויות עיקריות

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2000 עמדה בסימנן של ההתפתחויות המאקרו-כלכליות במשק בשנים 1999-2000 ושל מספר שינויי חקיקה שנכנסו לתוקף ב-2000 או שיישומם החל בשנים קודמות, אך היה הדרגתי ונמשך ב-2000. הצמיחה המואצת שאפיינה את שנת 2000 לוותה בהתרחבות התעסוקה במשק - אם כי לא בירידת שיעור האבטלה - בעלייה בולטת של השכר הממוצע וברמת אינפלציה כמעט אפסית. מספר המועסקים גדל ב-4%, במעט יותר מהגידול במספר המשתתפים בכוח העבודה (3.8%), ולפיכך שיעור האבטלה ב-2000 ירד במעט מ-8.9% מכלל כוח העבודה ב-1999

ל-8.8% ב-2000, אם כי עדיין נותר ברמה גבוהה למדי. המחירים במשק לא עלו במהלך שנת 2000, ורמתם הממוצעת היתה גבוהה ב-1.1% בלבד בהשוואה ל-1999. השכר הממוצע במשק גדל, על פי אומדן, ב-8% במונחים נומינליים וב-6.8% במונחים ריאליים. זאת לעומת כ-7.9% ו-2.6%, בהתאמה, ב-1999.

התרחבות התעסוקה והעלייה הניכרת של השכר הממוצע במשק ב-2000 השפיעו על היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח חבריאות מן הציבור. השפעתם על הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר היתה מוגבלת למדי. רמת הגמלאות הצמודות לשכר הממוצע במשק לא הושפעה מעליית השכר בשנת 2000; הן עודכנו בראשית השנה בלבד בהתאם לעליית השכר ב-1999. בדומה ל-1999, רמת האינפלציה בשנת 2000 לא חייבה תשלום תוספת יוקר, ולפיכך גם לא עדכון נוסף של הגמלאות. רמת האבטלה הגבוהה הוסיפה להתבטא בשתי המערכות המבטיחות הכנסה למובטלים – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה.

בשנים 1999-2000 הונהגו כמה שינויי חקיקה. בתחום הגבייה בלטו שני תיקונים שמשמעותם היתה הכבדת נטל דמי הביטוח. התיקון האחד הוא העלאת הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח (לאמי ובריאות) בעבור שכירים העובדים במשרה מלאה לרמה השווה לשכר המינימום (כמוגדר בחוק שכר המינימום – 47.5% מהשכר הממוצע במשק), ובהתאם גם לשכירים העובדים במשרה חלקית או על בסיס יומי (אפריל 1999). השפעתו של תיקון זה באה לידי ביטוי חלקי ב-1999, אך היא הורגשה במלואה בשנת 2000. התיקון השני נוגע להעלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח (לאומי ובריאות), מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו (ינואר 2000). העלאה זו חלה על חלקו של העובד השכיר בתשלום דמי ביטוח לאומי ועל חלקו של העצמאי כעובד, אך לא על חלקו של המעסיק. בתחום הגמלאות ראויים לציון תיקוני החוק בענפים נכות ואבטלה. בשנת 2000 הופעל השלב הראשון של תיקוני החוק שהונהגו לאחר שביתת הנכים, ושבמסגרתם הורחבו זכויותיהם של הנכים המוגבלים בניידות, של משפחות עם ילדים נכים הזכאיות לקצבה לילד נכה או לקצבה לשירותים מיוחדים, ושל עקרות בית נכות הזכאיות לקצבה לשירותים מיוחדים. מבין התיקונים בחוק ביטוח אבטלה שהתקבלו במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2000, הופעל הלכה למעשה רק קיצור תקופת הזכאות לדמי אבטלה

למובטלים עד גיל 40 (ל-100 יום ול-138 יום, בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי)¹⁰. החיסכון בתשלומי דמי אבטלה הנובע מתיקון זה היה ב-2000 חלקי בלבד והוא יורגש במלואו רק ב-2001.

בשנת 2000 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-39.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1999 גדלו תשלומי הגמלאות גידול ריאלי של 8.3%, כמעט כפול משיעור הגידול בשנה הקודמת – 4.5%. בניגוד ל-1999, שבה הגידול בתשלומי הגמלאות נזקף כמעט אך ורק לגידול במספר מקבלי הגמלאות, ב-2000 הגידול בתשלומי הגמלאות משקף גם את עליית השכר הממוצע, שאילו צמודות גמלאות רבות: קצבות הזיקנה והשאירים והשלמת הכנסה למקבליהן, גמלאות הנכות והסיעוד, הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה ותשלום המזונות לגרושות ונפרדות. רמתן של קצבאות אלו הושפעה מעליית השכר ב-1999, ואילו רמתן של הגמלאות מחליפות השכר – כמו דמי אבטלה, דמי פגיעה ודמי לידה – הושפעה מעליית השכר שהיתה במהלך 2000. על פי אומדן, כ-3/5 מן הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות מראה שענף זיקנה ושאירים, שהוא הענף העיקרי של המוסד, תרם קצת יותר משליש (36%) מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות. לגידול בתשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל, ושקצבאותיו צמודות למדד המחירים, נזקפים כ-6% בלבד מן הגידול בתשלומי הגמלאות. ענף נכות, השלישי בגודל בענפי הביטוח הלאומי, תרם כחמישית (21%) מהגידול בסך כל תשלומי המוסד. ענף אבטלה, שהיקף תשלומיו נותר בלא שינוי במונחים ריאליים, לא תרם כלל לגידול בתשלומי המוסד, ואילו לגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר גם יחד (אימהות, נפגעי עבודה ומילואים) נזקפים כ-15% מהגידול בסך כל התשלומים. לגידול המשמעותי והמתמשך בתשלומים לגמלה להבטחת הכנסה ולגמלת הסיעוד נזקפים כ-14% וכ-9%, בהתאמה, מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות של המוסד.

¹⁰ התיקון בנוגע להגבלת הזכאות לדמי אבטלה למובטלים חוזרים ייושם רק ב-2001.

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וכן גם קצבת הנכות הכללית והכנסת המינימום המובטחת למשפחות מעוטות אמצעים גדלו ב-2000 בכ-5% במונחים ריאליים, אך ירדו יחסית לשכר הממוצע בפועל. שחיקת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע בפועל בשיעור של 1.3% נובעת מכך שהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ריאלית בכ-5%, ואילו השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר, 6.8%. רמת קצבות הילדים למשפחות קטנות כגדולות נותרה יציבה למדי במונחים ריאליים, אך קטנה לעומת השכר הממוצע בפועל.

אוכלוסיית מקבלי הגמלאות גדלה בשיעורי הגידול הטבעיים בענפי הזיקנה והשאירים והילדים ובשיעור גידול המועסקים בענפים נפגעי עבודה ואימהות, אך בשיעורים גבוהים יחסית בענף הנכות, הסיעוד והבטחת הכנסה. בענף אבטלה אף ירד מעט מספר המקבלים, בהמשך ליציבות שאפיינה את השנה הקודמת.

סך כל התקבולים מגביית דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) ודמי ביטוח בריאות, הסתכם בשנת 2000 בכ-30.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1999 עלה סכום הגבייה הכוללת ב-10% במונחים ריאליים, לעומת עלייה של 4.4% ב-1999. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי הסתכם בכ-2/3 מסכום הגבייה הכוללת – 20.8 מיליארד ש"ח, בהם כ-2.9 מיליארד הם שיפוי האוצר. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-9.9% במונחים ריאליים: הגבייה משכירים גדלה ריאלית ב-10.5% ומלא-שכירים ב-3.4% בלבד. היקף השיפוי עלה ריאלית ב-7%, אך אילו משרד האוצר היה מעביר את מלוא השיפוי, כמתחייב מן החוק, סכומי השיפוי היו גדלים ריאלית בכ-10%. גביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-10.4% במונחים ריאליים, ואלה מימנו כמחצית מעלות סל שירותי הבריאות. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות – שגודלה נגזר מחיקף גביית דמי ביטוח הלאומי – גדלה ריאלית בשיעור של 1.6% בלבד. זאת מאחר שמשרד האוצר לא העביר למוסד לביטוח לאומי את מלוא סכום השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, אלא סכום הנמוך בכ-740 מיליון ש"ח מן המתחייב על פי החוק. תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדלו בכ-11% במונחים ריאליים, ואילו תקבולי המוסד לביטוח לאומי מריבית על השקעותיו גדלו ריאלית ב-3.4%.

בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד לביטוח לאומי המיועדים למימון הגמלאות שהוא משלם בכ-7.7% במונחים ריאליים והסתכמו בכ-41.2 מיליארד ש"ח. חלקה של הממשלה בסך כל מקורות המימון (כולל שיפוי אוצר) ירד ל-46.9% לעומת 47.6% ב-1999 - ירידה הנובעת מאי-העברת מלוא הסכומים המתחייבים בחוק.

1.3 תשלומי גמלאות

סכום תשלומי הגמלאות בכל אחד מענפי הביטוח הלאומי נקבע על פי מספר מקבלי הגמלה בענף ועל פי רמת הגמלה. שינויים במספר המקבלים ו/או ברמת הגמלה הם שגורמים אפוא לשינויים בסך כל תשלומי הגמלאות. השינויים במספר המקבלים הם תוצאה של מספר גורמים: שינויים בקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה ו/או בקצב העלייה לארץ (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים ילדים וזיקנה), התפתחויות כלכליות, בעיקר בתחום התעסוקה (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים אבטלה והבטחת הכנסה); ושינויים בתנאי הזכאות המגדילים את מספר הזכאים או מצמצמים אותו. שינויים ברמת הגמלאות ארוכות המועד הם בעיקר תוצאה של השינויים האלה: שינויים ברמת השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (שאליו צמודות הגמלאות ארוכות המועד והגמלה להבטחת הכנסה), שינויים במדד המחירים לצרכן (שעל-פיו מתעדכנות קצבות הילדים), תדירות העדכון של הגמלאות צמודות השכר או המדד (המתבצע, נוסף על ינואר מדי שנה, גם במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק) ושינויי חקיקה. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נובעים לא רק משינויי חקיקה, אלא גם משינויים בהתפלגות מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר לפני שנוצרה הזכאות לגמלה. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1999-2000 במספר מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

1.3.1 מקבלי גמלאות

כבשנים קודמות, כך גם ב-2000, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי הוסיפה לגדול במרבית ענפי הביטוח (לוח מס' 2). בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל מספר המקבלים ב-3.4%, קצת יותר מאשר ב-1999, אך בשיעור דומה

לממוצע בשנים 1993-1999, והגיע לכ-657 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (כ-3.9%), שכן מספר המקבלים קצבת שאירים גדל אך במעט (0.7%). בדומה לשנים 1997-1999, עיקר הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה לא נבע, כבשנים עברו, מהצטרפות העולים החדשים המקבלים קצבת זיקנה מיוחדת (שלא לפי חוק הביטוח הלאומי), אלא נבע מגידול במספר מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי – גידול בשיעור 4.1%, לעומת גידול של 3.0% במספר המקבלים קצבה מיוחדת. הדבר נובע ככל הנראה מהאטת קצב העלייה לארץ וכן מהנהגת ביטוח זיקנה לעקרות בית (שהגיעו לגיל 65 מאז ה-1 בינואר 1996). בענף סיעוד, המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקודם שאינם מתגוררים במוסדות סיעודיים, גדל מספר מקבלי הגמלה ב-8.8% (בדומה ל-1999, אך קצת פחות מאשר בשנים הקודמות) והגיע לכ-96 אלף בממוצע לחודש.

בענף ילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-2000 גידול של 2.3% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול של 2.0% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. בניגוד לשנים קודמות, שבהן השינוי במספר מקבלי הקצבה הושפע משינויים תכופים בתנאי הזכאות, בשנים 1995-2000 הגידול במספר המקבלים משקף בעיקר את שיעור הגידול באוכלוסייה (כולל עולים חדשים). מספר המשפחות המקבלות קצבה הגיע ב-2000 ל-912 אלף בממוצע לחודש (147 אלף מהן משפחות של עולים חדשים שעלו ארצה מאז 1990), ומספר הילדים שבגינם שולמה קצבה – ל-2,119 אלף (251 אלף מהם עולים חדשים).

בענף נכות כללית, השלישי בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-2000 יציבות בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת נכות כללית, אך עלייה בשיעור הגידול במספר מקבלי הגמלאות האחרות, בעיקר שירותים מיוחדים וניידות. מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-2000 גדל ב-6.4% (בשיעור דומה לשנים 1997-1999) והגיע לכ-135 אלף בממוצע לחודש. מספרם של המקבלים קצבה לילד נכה גדל ב-8.5% (קצת יותר מהממוצע בשנים 1997-1999), ואילו מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות גדל בשיעורים ניכרים – כ-17%, כל אחד מהם. הגידול במספר מקבלי גמלאות אלו הוא תוצאה של תיקוני חוק שהופעלו ב-2000 (בתחולה מנובמבר 1999) במסגרת השלב הראשון של יישום ההסכמות שהושגו עם הנכים בתום שביתתם. על פי תיקוני חוק הורחבו זכויותיהם של הנכים המוגבלים בניידות

לוח מס' 2: מספר מקבלי הנמלאות בענפי ביטוח עיקריים במונחי לחודש, 1985-2000

שנה	זיקנה ושארים	קצבת נכות	נכות כללית		קצבת קצבת נכות	קצבת נכות עמיתה	נפני עבודה		אימהות		ילדים משפחות המקבלות קצבות ילדים***	אבטלה****	חבטות הכנסה (לאובלסיה בגיל העבודה)	סך	
			קצבת קצבת נכות	קצבת קצבת נכות			דמי פגיעה**	מענק לידה**	דמי לידה**						
1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	11.8	56.7	11.4	5.8	4.0	4.6	62.1	390.2
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	56.7	11.8	11.8	56.7	11.4	5.8	4.0	4.6	73.5	442.6
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	14.6	84.9	13.2	10.3	10.3	10.2	94.0	553.9
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.3	15.3	15.3	92.3	13.4	11.6	11.6	11.2	104.5	573.5
1997	595.1	112.0	12.3	12.5	13.6	84.1	15.9	15.9	84.1	13.6	12.5	12.5	12.3	112.0	595.1
1998	615.9	119.7	11.6	13.3	14.1	82.5	17.7	17.7	82.5	14.1	13.3	13.3	11.6	119.7	615.9
1999	635.7	127.2	14.2	14.1	14.3	73.9	18.9	18.9	73.9	14.3	14.1	14.1	14.2	127.2	635.7
2000	657.1	135.3	16.6	15.3	16.8	76.2	19.8	19.8	76.2	16.8	15.3	15.3	16.6	135.3	657.1

מספר המקבלים (אלפים)

-	20.4	19.6	546.9	42.7	101.3	3.3	9.9	11.8	56.9	10.6	4.0	4.6	62.1	390.2	1985
25.0	30.8	50.6	532.5	43.7	103.6	3.5	11.8	11.8	56.7	11.4	5.8	6.5	73.5	442.6	1990
59.0	74.8	67.4	814.7	55.2	113.3	3.8	14.6	14.6	84.9	13.2	10.3	10.2	94.0	553.9	1995
66.0	80.8	74.3	830.7	58.0	118.1	3.9	15.3	15.3	92.3	13.4	11.6	11.2	104.5	573.5	1996
72.9	88.8	94.6	850.7	60.4	124.0	4.0	15.9	15.9	84.1	13.6	12.5	12.3	112.0	595.1	1997
80.9	100.8	104.3	871.2	64.2	129.5	4.0	17.7	17.7	82.5	14.1	13.3	11.6	119.7	615.9	1998
88.0	114.0	104.9	891.6	65.8	125.7	4.1	18.9	18.9	73.9	14.3	14.1	14.2	127.2	635.7	1999
95.7	128.4	101.6	912.5	70.6	131.8	4.2	19.8	19.8	76.2	16.8	15.3	16.6	135.3	657.1	2000

גידול שנתי (אחוזים)

-	54.8	28.5	-12.0	-0.1	1.5	2.2	5.9	-4.7	2.9	5.3	4.5	4.5	1.7	2.8	1985
29.6	18.7	18.5	-2.0	1.0	3.9	1.3	4.9	-4.7	1.8	9.4	8.3	8.3	2.2	5.1	1990
13.5	6.1	10.2	2.4	6.1	-2.8	2.6	6.0	4.6	3.1	8.4	8.5	8.5	6.2	3.4	1995
11.9	7.9	10.3	1.9	5.1	4.2	0.0	4.8	4.5	1.5	12.6	10.8	10.8	11.2	3.5	1996
10.5	9.9	27.3	2.4	4.1	5.0	0.0	3.2	-8.8	1.5	7.7	9.8	9.8	7.2	3.8	1997
11.0	13.5	10.3	2.4	6.2	4.4	2.5	11.3	-1.9	3.6	6.4	-6.1	-6.1	6.9	3.4	1998
8.8	13.2	0.6	2.3	2.5	-2.9	2.5	7.3	-10.4	1.4	6.0	22.4	22.4	6.4	3.1	1999
8.8	12.4	-3.1	2.3	7.3	4.9	2.4	4.7	3.1	17.4	8.5	16.9	16.9	6.4	3.4	2000

ראה הערה ללוח מס' 1 בפרק ביטוח נכות כללית בענף למספר המקבילים ב-1996.

** מספר המקבילים השונים במשך השנה.

*** נתוני השנים 1985-1993 כוללים את המשפחות, שקצבות הייל הראשון והייל השני הוחזרו לזן באמצעות המשפחות. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבילים. **** נתון לשנת 1985 מתייחס למספר החשולונים הממוצע בחודש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבילים.

ושל הזכאים לקצבה לילד נכה או לקצבה לשירותים מיוחדים, כדלקמן: נכה זכאי מעתה לקבל בנוסף לקצבת הנכות גם קצבת ניידות וגם קצבה לשירותים מיוחדים, בכפוף לתנאי הזכאות לגמלאות אלו¹¹ (עד כה, נכה שקיבל קצבת נכות, היה צריך לבחור בין קצבת ניידות לבין קצבה לשירותים מיוחדים); ילד נכה המוגבל בניידות זכאי, נוסף על קצבה לילד נכה, גם לקצבת ניידות – ולא לאחת מהן כפי שהיה עד כה¹²; הושוותה רמת הקצבה לשירותים מיוחדים המשולמת לעקרת בית לזו המשולמת לנכים מבוטחים – במקום 60% ממנה עד כה; הוגדלה רמת קצבת הניידות לנכה שאינו משתכר בעל מוגבלות של 100% בניידות או לנכה המרותק לכיסא גלגלים ל-75% מקצבת הניידות המשולמת לנכה משתכר, לעומת 50% עד כה¹³; הורחבו הזכויות לקצבת ניידות לנכים חסרי רכב; השתנה אופן חישוב קצבת הניידות והוגמשו תנאי הזכאות לסיוע מקרן החלואות. בעקבות התרת כפל תשלום של קצבת ניידות עם שירותים מיוחדים ושל קצבה לילד נכה עם קצבת ניידות גדל מספר המקבלים קצבאות אלו, ובכללם מספר המקבלים יותר מקצבה אחת. כך, למשל, בדצמבר 2000 היו כ-2,500 נכים שקיבלו, נוסף על קצבת נכות כללית, גם קצבת ניידות וגם קצבה לשירותים מיוחדים; כ-300 ילדים שקיבלו קצבת ניידות נוסף על קצבה לילד נכה; וכ-2,950 נכים שקיבלו קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות כללית וקצבת ניידות גם יחד עלה מכ-4,800 בדצמבר 1999 לכ-6,900 בדצמבר 2000.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכר - ב-2000 נבלמה הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה שנרשמה בשנים 1997-1998, ואף חלה עלייה של כ-3%. הירידה המצטברת החדה שנרשמה במספרם בשנים 1997-1999 – של 20% בקירוב - נבעה בעיקר מביטול תשלום דמי פגיעה בעבור תשעת ימי הזכאות הראשונים והחלתו על המעסיק וכן מהאטת קצב הגידול במספר המועסקים במשק בעקבות משבר האבטלה הנוכחי. לעומת זאת, התחדשות הגידול במספר מקבלי דמי הפגיעה ב-2000 נזקפת לגידול במספר המועסקים (4%) בשנה זו: מספר המקבלים השונים במשך השנה עלה מכ-74 אלף ב-1999 ל-76,000

¹¹ עד ינואר 2000 שולמה מחצית הקצבה הנוספת, ניידות או שירותים מיוחדים, לפי העניין, ואילו מינואר 2000 שולמה הקצבה הנוספת במלואה.

¹² עד ינואר 2001 שולמה מחצית מקצבת הניידות לילד נכה, ולאחר מועד זה – קצבה מלאה.

¹³ הקצבה תושווה במלואה בינואר 2001.

ב-2000. מספר נפגעי העבודה המקבלים קצבת נכות צמיתה גדל ב-4.7%, בהשוואה ל-7.3% ב-1999 ו-11.3% ב-1998 (למספר מקבלי הקצבה היתוסף, החל ב-1998, גם מספרם של אלה הבוחרים להוון את הקצבה היוון חלקי). מספר המקבלים קצבת תלויים גדל במעט ב-2.5% (בדומה ל-1999). בענף אימהות נרשמו ב-2000 שיעורי גידול של 7.3% ו-4.9% במספר האימהות המקבלות דמי לידה ומענק לידה, בהתאמה, הגבוהים משיעורי הגידול של 1999. מספר המקבלות דמי לידה הגיע ל-70.6 אלף, ומספר המקבלות מענק לידה – לכ-132 אלף (כמעט פי שניים ממספר המקבלות דמי לידה). שיעור הגידול במספר המקבלות דמי לידה משקף בעיקר את עליית מספר המועסקות במשק. בענף אבטלה ירד, לראשונה מאז 1995, מספר המקבלים דמי אבטלה, וזאת בהמשך ליציבות שהיתה ב-1999. מספר המקבלים דמי אבטלה ירד ב-2000 בשיעור של 3% והגיע לכ-102 אלף בממוצע לחודש לעומת 104-105 אלף בשנים 1998-1999. התפתחות זו משקפת את העלייה הקלה בלבד בשיעור האבטלה במשק (מ-8.7% ב-1999 ל-8.8% ב-2000), אך גם את השפעתו של תיקון החוק שלפיו קוצרה תקופת הזכאות לדמי אבטלה למובטלים בני פחות מ-40 (ל-100 או ל-138 יום בהתאם למצבם המשפחתי).¹⁴

ולבסוף, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (עובדים בשכר נמוך, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, נכים שאינם זכאים לקצבת נכות, נשים חד-הוריות וכו') הוסיף ב-2000 לגדול, ב-12.4%, והגיע לכ-128 אלף בממוצע לחודש (כ-40% מהם עולים חדשים). אף-על-פי ששיעור מקבלי הגמלה גדל בהתמדה מאז 1994, הוא נמוך עדיין במידה רבה מהשיעורים בשנים 1992-1993 (67.5% ו-19.9%, בהתאמה), שבהן החלו העולים החדשים לממש את זכאותם לגמלה. התרחבות מעגל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בארבע השנים האחרונות – שבלטה בכל סוגי המשפחה ובכל סוגי הנזקקות – נבעה, בין היתר, מהתגברות מצוקת האבטלה בשנים אלו ומחוסר הצלחתן של המערכות האחראיות לשילובם של מובטלים בשוק העבודה להתמודד עם העמקת האבטלה במשק או לשנות דפוסי התנהגות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשוק העבודה.

¹⁴ תיקון זה הביא לחיסכון של כ-100 מיליוני ש"ח בתשלומי דמי אבטלה ב-2000.

1.3.2 רמת הגמלה

סכום הגמלה ארוכת המועד נקבע כאחוז מסוים מן השכר הממוצע במשק, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.¹⁵ סכום הגמלה משתנה לפיכך בהתאם לשינויים בשכר הממוצע ולמועדי העדכון של הגמלה שנקבעו בחוק. סכום הגמלה מחליפת השכר נקבע, לעומת זאת, כאחוז קבוע או פרוגרסיבי משכרו של מקבל הגמלה לפני התרחשות האירוע המזכה בגמלה. רמת כל הגמלאות משתנה בהכרח גם בעקבות שינויי חקיקה, המשנים את שיעורי הגמלה או את בסיס השכר לחישובה. בניגוד לשנים הקודמות, בעיקר השנים 1994-1995, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו על רמות הגמלה,¹⁶ בשנים 1999-2000 לא הונהגו שינויי חקיקה רלבנטיים, מלבד חוק ההסדרים במשק המדינה (פברואר 1999). בחוק נקבע בין השאר כי דמי האבטלה לא יעלו על גובה השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), וכי בחודש הששי (והאחרון) לקבלתם הם לא יעלו על 2/3 מן השכר הממוצע. עוד נקבע כי ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי תעלה ל-5 פעמים השכר הממוצע ובכך יגדל גם בסיס ההכנסה לתשלום גמלאות מחליפות שכר – גמלאות נפגעי עבודה ודמי לידה; וכן נקבע כי קצבות נידות ושירותים מיוחדים יגדלו בהתאם לתיקוני החוק כפי שפורטו לעיל (סעיף 1.3.1).

בהעדר שינויי חוק, קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות (שאינן כוללות תוספת ותק, תוספת דחיית קצבה והשלמת הכנסה) גדלו ב-2000 בשיעור ריאלי של 5% (בממוצע לחודש), המשקף את שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי,

¹⁵ כך, למשל, קצבת הזיקנה הבסיסית (ללא תוספת ותק, תוספת דחיית קצבת או השלמת הכנסה) שיעורה 16% ו-24% מן השכר הממוצע, ליחיד ולזוג (בגין זכאותו של בן-זוג אחד בלבד), בהתאמה. לעומת זאת, שיעורה של הכנסת המינימום המובטחת מכוח חוק הבטחת הכנסה הוא 25% ו-37.5% מן השכר הממוצע, לקשיש יחיד ולזוג קשישים, בהתאמה.

¹⁶ שינויי החקיקה העיקריים בשנים אלו היו: החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בחכנסות (אוגוסט 1994), שהגדיל את הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה; החוק לצמצום ממדי העוני – צעדים משלימים (יוני 1995), שהגדיל את קצבות הנכות הכללית ואת הגמלה לחבטחת הכנסה למשפחות חד-חוריות שלא הוגדרו ככאלה בחוק משפחות חד-חוריות; הרפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובכך גם את בסיס ההכנסה לתשלום הגמלאות מחליפות השכר; והאחדת קצבות הילדים לכל המשפחות המקבלות קצבה בלא תלות בשירות צבאי (1994-1997).

לוח מס' 3: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים שחיים על קצבתם (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1975-2000

שנה	קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	קשישה יחידה		אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם 2 ילדים	
	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז הממוצע
1975	575	14.9	955	24.8	987	25.5	1,856.7	48.1
1980	632	13.5	1,225	26.3	1,110	23.8	2,250.4	48.2
1985	714	15.2	1,383	29.5	1,427	30.5	2,854.7	61.2
1990	899	15.9	1,739	30.7	1,411	25.0	2,861.1	50.5
1995	910	15.5	1,764	30.1	1,523	26.0	3,158.0	53.9
1996	918	15.4	1,779	29.8	1,536	25.8	3,179.2	53.4
1997	932	15.3	1,806	29.6	1,561	25.6	3,228.2	52.9
1998	975	15.6	1,889	30.3	1,630	26.1	3,367.6	54.0
1999	968	15.1	1,876	29.3	1,612	25.6	3,529.0	55.8
2000	1,016	14.9	1,968	28.8	1,698	24.9	3,736.0	54.7

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אשר על-פיו מתעדכנות הקצבאות. השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר – 6.8%. לפיכך, רמת הקצבאות הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל ירדה במעט (בהמשך לירידה שנרשמה ב-1999). לוח מס' 3 מלמד, כי רמת הקצבה הבסיסית ליחידה ירדה מ-15.6% מהשכר הממוצע במשק ב-1998 ל-15.1% ב-1999 ול-14.9% ב-2000, וכי רמת הקצבה הבסיסית לאלמנה עם שני ילדים ירדה מ-30.3% ב-1998 ל-28.8% ב-2000. גם הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה גדלו ב-2000 במונחים ריאליים, אך ירדו ביחס לשכר הממוצע במשק. לפיכך, הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמנה) יחידה ירדה מ-26.1% מהשכר הממוצע במשק ב-1998 ל-24.9% ב-2000, ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמנה עם שני ילדים (כולל קצבת ילדים) ירדה מ-55.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1999 ל-54.7% ב-2000. קצבת הנכות

לוח מס' 4: הכנסת המיוענים המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחיריים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1985-2000

שנה	יחיד				הזרה יחיד עם 2 ילדים* (כולל קצבות ילדים)				זוג עם 2 ילדים (כולל קצבות ילדים)				
	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)					אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (בשי"ח)	
1985	1,141	24.5	1,424	30.5	2,853	61.2	2,570	55.1	2,996	64.3	2,996	55.1	2,570
1990	1,130	20.0	1,412	24.9	2,861	50.5	2,604	46.0	3,028	53.5	3,028	46.0	2,604
1995	1,140	19.4	1,424	24.3	3,153	53.9	2,729	46.6	3,156	53.8	3,156	46.6	2,729
1996	1,148	19.3	1,434	24.1	3,181	53.4	2,743	46.1	3,177	53.2	3,177	46.1	2,743
1997	1,167	19.1	1,459	23.9	3,229	52.9	2,782	45.6	3,220	52.7	3,220	45.6	2,782
1998	1,217	19.5	1,524	24.8	3,366	54.0	2,890	46.3	3,351	53.8	3,351	46.3	2,890
1999	1,210	19.1	1,524	23.8	3,338	52.4	2,882	45.4	3,337	52.5	3,337	45.4	2,882
2000	1,269	18.6	1,587	23.2	3,495	51.2	3,008	44.0	3,484	51.0	3,484	44.0	3,008

* נתוני 1985 ו-1990 מתייחסים לאלמנה עם 2 ילדים שהיוה זכאית לגמלה להבטחת הכנסה.

הכללית, אשר זהה ברמתה לרמות הכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים (כאשר היא משולמת לנכים בדרגת אי-כושר השתכרות של 75% ויותר), והכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה שאיננה נכה (לוח מס' 4) גדלו ריאלית אף הן בשיעורים דומים, אך ירדו ביחס לשכר הממוצע במשק.

בניגוד לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, ערכה של נקודת קצבת הילדים, המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות שגודלן שונה, מתעדכן על פי העלייה ברמת המחירים במשק. ב-2000 ערכה של נקודת קצבה נותר כמעט בלא שינוי במונחים ריאליים (הוא ירד בכמחצית האחוז), אך נשחק ביחס לשכר הממוצע במשק – מ-2.69% ב-1999 ל-2.50% ב-2000.

לוח מס' 5: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), בממוצע לחודש, 1975-2000**

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים***		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2000 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	169	4.40	339	8.8	1,059	27.4	1,440	37.3
1980	132	2.80	264	5.6	824	17.7	1,120	24.0
1985	149	3.10	169	3.6	1,156	24.7	1,642	35.1
1990	173	2.92	83	1.5	1,339	23.4	1,899	33.2
1995	168	2.80	335	5.8	1,349	23.4	1,919	33.4
1997	168	2.76	334	5.5	1,347	22.1	1,916	31.0
1998	169	2.72	337	5.4	1,347	21.6	1,915	30.7
1999	172	2.69	345	5.4	1,384	21.6	1,969	30.7
2000	171	2.50	342	5.0	1,377	20.2	1,959	28.7

* כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** רמת הקצבה בשנים 1985-1993 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא הייתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאז אוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במארכ 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבות הילדים.

הגמלאות מחליפות השכר גדלו במקצת ריאלית ב-2000: דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית בכ-2%, דמי הלידה (בממוצע ליום) – בכ-5.6%, ואילו דמי הפגיעה בעבודה (בממוצע ליום) – נותרו כמעט בלא שינוי במונחים ריאליים (אם כי דמי הפגיעה ששולמו לשכירים עלו ריאלית בכ-7%, אך אלה ששולמו לעצמאיים ירדו ריאלית בכ-3.5%). במונחים יחסיים, דמי האבטלה הגיעו ב-2000 ל-45.6% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 47.7% ב-1999), דמי הלידה – ל-71.9% (לעומת 73.4% ב-1999) ודמי הפגיעה בעבודה – ל-66.1% (לעומת 68.7% ב-1999).

1.3.3 היקף התשלומים

ב-2000 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-39.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 6). בהשוואה ל-1999 תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור של 8.3% - כמעט כפול מבשנה הקודמת – 4.5%. שיעורי הגידול הגבוהים נצפו בענפים הבטחת הכנסה (18.1%), סיעוד (18.2%), נכות כללית (15.0%), אימחות (11.5%) ונפגעי עבודה (11.5%). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור דומה לגידול בסך כל התשלומים (8.6%), ואילו שיעור הגידול בתשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל, היה הנמוך ביותר מכל ענפי המוסד (1.9%). בענף אבטלה היקף התשלומים נותר כמעט בלא שינוי במונחים ריאליים (ירידה של כחצי אחוז), ובתשלומים למשרתים במילואים נרשמה ירידה ריאלית (6.8%), בדומה לארבע השנים הקודמות.

שקלול שיעורי הגידול בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים כ-36.0% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות – תרומה הדומה לחלקו של הענף בסך כל התשלומים (34.5%). לעומת זאת, ענף ילדים תרם תרומה קטנה במיוחד - 6% בלבד מהגידול בסך כל התשלומים - בהשוואה לחלקו בסך כל התשלומים (17.7%). ענף נכות כללית תרם כחמישית (21%) מהגידול בסך כל התשלומים – פי 1.5 מחלקו בהם (כ-13%). תרומתם של התשלומים להבטחת הכנסה ושל תשלומי ענף סיעוד היתה גבוהה פי שניים מחלקם היחסי בכלל הגמלאות. לגידול בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה נזקפים כ-14% ולגידול בתשלומים לגמלת סיעוד – כ-9%. ענף אבטלה, שהיקף

לוח מס' 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל התאמת מינהל), 1995-2000

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופעולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שרות מילואים*	הבטחת הכנסה***	סעוד ואחר
1995	21,188.1	7,674.9	2,253.7	1,487.0	1,206.4	4,286.7	1,280.1	1,052.7	1,148.7	797.9
1996	24,997.3	8,936.8	2,782.2	1,788.4	1,460.6	4,983.8	1,625.8	1,113.0	1,372.2	934.5
1997	29,167.8	10,206.9	3,332.3	1,967.3	1,736.9	5,703.5	2,301.6	1,130.8	1,651.2	1,137.3
1998	33,066.3	11,556.4	3,889.5	2,115.6	1,998.3	6,126.5	2,814.3	1,103.2	2,094.3	1,368.2
1999	36,347.3	12,471.0	4,417.3	2,280.0	2,163.7	6,823.5	3,018.2	1,109.5	2,476.3	1,587.8
2000	39,808.3	13,698.4	5,137.3	2,570.7	2,438.4	7,028.8	3,036.5	1,045.0	2,956.4	1,896.8

מיליוני ש"ח (מתוירים שוטפים)

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
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	7.6	7.4	10.7	2.0	9.2	1.9	16.0	-7.4	20.3	14.1
1999	4.5	2.6	8.0	2.4	2.9	5.9	1.9	-4.4	12.4	10.3
2000	8.3	8.6	15.0	11.5	11.5	1.9	-0.5	-6.8	18.1	18.2

התפלגות ענפית (אחוזים)

1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.9	11.8	6.4	6.0	18.5	8.5	3.3	6.3	4.1
1999	100.0	34.3	12.2	6.3	6.0	18.8	8.3	3.1	6.8	4.4
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.7	7.6	2.6	7.4	4.8

* נתוני השנים 1995-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח כחומר חוב בגין היסכון במספר ימי המילואים.

** כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.

*** לאובלסייה בגיל העבודה.

תשלומיו לא גדל ריאלית, לא תרם כלל לגידול בתשלומי הגמלאות של המוסד, ואילו לגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר נזקפים כ-15% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה השווה, פחות או יותר, לחלקם בכלל התשלומים (15.2%).

בניגוד ל-1999, שבה הגידול בכלל התשלומים נבע בעיקר מגידול במספר מקבלי הגמלאות, ב-2000 הגידול בתשלומי הגמלאות משקף גם גידול משמעותי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שאליו צמודות קצבות הזיקנה והשאירים, קצבת הנכות הכללית והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה הקשישה ולאוכלוסייה בגיל העבודה. השוואת שיעור הגידול בתשלומי הגמלאות (לוח מס' 6) לשיעור הגידול במספר המקבלים (לוח מס' 2) מעלה פער גדול למדי בין השניים במרבית ענפי הביטוח הלאומי ובעיקר בענפי הגמלאות ארוכות המועד: כך, לדוגמה, תשלומי ענף זיקנה ושאירים גדלו ריאלית ב-8.6%, בשעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-3.4% בלבד. תשלומי ענף נכות כללית גדלו ב-15%, בעוד מספר המקבלים בענף (בממוצע פשוט) גדל ב-12%. תיקוני החוק שהונהגו בענף תרמו כחמישית לגידול בסך כל תשלומי הגמלאות בו. באופן דומה, תשלומי ענף הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה) גדלו ב-18%, שעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-12.1%. התפתחות תשלומי הגמלאות של המוסד מאז 1995 מלמדת שחלקם של שני הענפים הגדולים - זיקנה ושאירים וילדים - בכלל תשלומי הגמלאות של המוסד ירד בהדרגה, כאשר מגמה זו בלטה יותר בענף ילדים. במקביל, הענפים המשלמים גמלאות לנכים או למובטלים ולכאלה שאינם יכולים להשתלב בשוק העבודה הגדילו את חלקם בכלל התשלומים.

1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע, כזכור מפרק המבוא (1.1), מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי של מעסיקים ומבוטחים עצמאיים במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה). השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות; ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות באגרות

חוב ממשלתיות. בהמשך יתוארו השינויים שחלו ב-1999-2000 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

1.4.1 גבייה מן הציבור

היקף הגבייה מן הציבור לענפי הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות בשנים 1999-2000 הושפע בעיקר מההתפתחויות הכלכליות במשק, בעיקר בתחומי השכר והתעסוקה. בניגוד לשנים הקודמות, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו השפעה ניכרת על היקף הגבייה¹⁷, בשנים 1999-2000 הונהגו רק שני שינויי תקיקה שתרמו תרומה קלה בלבד לגידול בסכומי הגבייה. באפריל 1999 הושוותה הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח בעבור שכירים לשכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר המינימום (47.5% מהשכר הממוצע), וזאת בהתאם לחלקיות המשרה.¹⁸ שינוי זה בא לידי ביטוי חלקי ב-1999, אך השפעתו הורגשה במלואה ב-2000. התיקון השני, שנכנס לתוקף בינואר 2000, נוגע להעלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו. העלאת זו חלה על השכיר בלבד (אך לא על חלקו של המעסיק) ועל חלקו של העצמאי כעובד. תוספת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, שנבעה מיישום של שני תיקוני חוק אלה, הסתכמה ב-2000 בכ-400 מיליון ש"ח¹⁹.

ב-2000 הסתכמו כל תקבולי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי – הכוללים דמי ביטוח לאומי (לרבות שיפוי האוצר) ודמי ביטוח בריאות - ב-30.5 מיליארד ש"ח במחירים

¹⁷ שינויי החקיקה העיקריים בשנים אלו היו: בוטל ענף הביטוח של שירות מילואים (ינואר 1995) ובעקבות כך הופחת שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ב-0.47 נקודות אחוז ולשכירים ולמבוטחים לא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז; הונחה רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהיגה שיעור דמי ביטוח מופחת לשכירים, 2.66%, בעבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שחטל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הופחתו שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות אחוז (פברואר 1995), כנגד שיפוי האוצר, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה; בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל (ינואר 1997), ובעקבות כך הועלו דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים והמבוטחים חלא-שכירים והוקטן שיפוי האוצר.

¹⁸ עד מועד זה, הכנסת המינימום היתה 25% מהשכר הממוצע לגבי שכירים שעבדו יותר מ-18 ימי עבודה בחודש (ובהתאם לחלקיות המשרה לשכירים שעבדו פחות מ-18 ימי עבודה בחודש).

¹⁹ תוספת הגבייה שנבעה מהתיקון הראשון הסתכמה בכ-100 מיליון ש"ח ב-1999 ובכ-180 ש"ח בשנת 2000, ואילו תוספת הגבייה שנבעה מהעלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח הסתכמה בכ-300 מיליון ש"ח בשנת 2000.

לוח מס' 7: גבייה מן הציבור (כולל שיפוי האוצר), 1998-2000

שנה	1998	1999	2000	1999	2000
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)					
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
דמי ביטוח לאומי					
שכירים	15,477	17,029	19,027	4.2	10.5
לא שכירים	1,575	1,657	1,728	-0.4	3.2
סך הכול	17,052	18,686	20,755	3.8	9.9
מזה: שיפוי*	2,404	2,641	2,856	4.0	7.0
דמי ביטוח בריאות					
שכירים	6,171	6,788	7,613	4.6	10.9
לא שכירים	1,703	1,938	2,121	8.2	8.3
סך הכול	7,874	8,726	9,734	5.3	10.4
סך הכול**					
שכירים	21,648	23,817	26,640	4.5	10.7
לא שכירים	3,314	3,594	3,849	3.0	5.9
סך הכול	24,962	27,411	30,489	4.4	10.0
מזה: שיפוי**	2,404	2,641	2,856	4.0	7.0

* בגין הזרדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (וחמס המקביל) למעסיקים ולמבוטחים חלא-שכירים במסגרת המדיניות לחפזות עלות העבודה.

** סכום הגבייה ל-1998 כולל 36 מיליון ש"ח שנגבו כמס מקביל על הפרשי שומח של מבוטחים לא-שכירים.

שוטפים (לוח מס' 7). בהשוואה ל-1999 הגבייה הכוללת ב-2000 גדלה ב-10% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.4% בין 1998 ל-1999. שינויי החקיקה בשנים 1999-2000 תרמו כ-13% מהגידול הריאלי בגבייה הכוללת באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ואילו יתרת הגידול נזקפת בעיקר לשינויים בשכר ובתעסוקה.

היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) הסתכם בכ-2/3 מסכום הגבייה הכוללת – כ-20.8 מיליארד ש"ח, בהם כ-2.86 מיליארד הם שיפוי האוצר. בהשוואה ל-1999, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גדל ב-9.9% במונחים ריאליים: 10.5% בגבייה בעבור שכירים ו-3.2% בגבייה ממבוטחים לא-שכירים. אילו משרד האוצר היה מעביר את מלוא סכום השיפוי כמתחייב מן החוק – ולא סכום החסר כ-100 מיליוני ש"ח – שיעורי הגידול בגביית דמי הביטוח הלאומי היו גבוהים קצת יותר. הגבייה הישירה מן הציבור של דמי הביטוח הלאומי (ללא שיפוי אוצר) גדלה ב-10.3% במונחים ריאליים, ואילו סכומי השיפוי שהועברו למוסד גדלו ב-7% בלבד.

גביית דמי ביטוח בריאות – משכירים, לא-שכירים וממקבלי גמלאות – גדלה ב-2000 ריאלית ב-10.4%, והסתכמה בכ-9.7 מיליארד ש"ח. סכום זה מימן 49.8% מעלות סל שירותי הבריאות, בהשוואה ל-48.3% ב-1999 ו-46.7% ב-1998. במקביל, הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות – שנגבו בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול בעלות סל שירותי הבריאות – איפשר לממשלה להקטין את חלקה במימון הסל.

1.4.2 מימון הממשלה וסך כל התקבולים למימון ענפי הביטוח הלאומי

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2000 בכ-41.2 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 8). בהשוואה ל-1999 גדל סך כל מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי ב-7.7% במונחים ריאליים (לעומת גידול של 4.2% בין 1998 ל-1999). כאמור בסעיף הקודם, ב-2000 גדלה ריאלית ב-9.9% הגבייה של דמי הביטוח הלאומי מי הציבור ומשיפוי האוצר. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות לפי סעיף 32 לחוק נגזרת מהיקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, ולפיכך שיעור הגידול בהשתתפות אמור להיות זהה להיקף הגבייה. ואולם, ב-2000 לא העבירה הממשלה את מלוא הסכום

לוח מס' 8: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-2000

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה מהציבור ושיפוי האוצר)	השתתפות הממשלה במימון גמלאות גבייתיות	מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות	תקבולי ריבית על חשקעות
-----	----------------	--	---------------------------------------	------------------------------------	------------------------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,564	17,052	7,395	6,531	3,517
1999	37,874	18,685	8,119	7,276	3,729
2000	41,227	20,755	8,340	8,165	3,900

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	4.4	3.6	4.8	6.9	3.0
1999	4.2	4.2	4.4	5.9	0.1
2000	7.7	9.9	1.6	11.0	3.4

התפלגות מקורות המימון (אחוזים)

1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.4	18.9	10.2
1999	100.0	49.3	21.4	19.2	9.8
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5

המתחייב מן החוק, אלא סכום הנמוך ממנו בכ-740 מיליוני ש"ח. השתתפות המדינה במימון ענפי הביטוח הלאומי שתוקצבה בתקציב 2000 התבססה על תחזית גבייה, שבדיעבד התבררה כנמוכה מזו שהיתה בפועל, בעיקר עקב העובדה שהשכר והתעסוקה במשק גדלו בשיעורים גבוהים יותר מאלה שנצפו בעת הכנת התקציב. בעקבות התפתחות זו גדלה ריאלית השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות ב-1.6% בלבד, במקום בכ-10%. לעומת זאת, בשנת 2000 העבירה הממשלה את מלוא השתתפותה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות, והשתתפות גדלה ריאלית בשיעור של 11%. לבסוף, תקבולי הריבית על השקעות המוסד גדלו ריאלית ב-3.4% כפועל יוצא מהתפתחויות אלו.

1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס' 9)²⁰ מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר המושקעים בבנק ישראל, ב-2000 הועמק עוד הגירעון השוטף של כל ענפי הגמלאות, חוץ מענף אבטלה שסיים את השנה בגירעון הנמוך במעט מהגירעון ב-1999 וענף הילדים שהעודף השוטף בו הוסיף לגדול. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 2000 בגירעון שוטף בסכום של 2,481 מיליון ש"ח, הגבוה בכ-13% מן הגירעון השוטף של 1999 (2,203 מיליון ש"ח). משמעות הדברים היא שגם ב-2000, בדומה לשנים קודמות, קצב הגידול בתקבולי ענפי הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח לא הדביק את קצב הגידול בתשלומי הגמלאות הגבייתיות. מאז 1995 מסתמנת מגמה שיטתית של עלייה בגירעון השוטף של המוסד לביטוח לאומי.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה תמונה משופרת: הגירעון בענפי הגמלאות מחליפות השכר (חוץ מענף אבטלה), בענף סיעוד ובענף נכות כללית קטן יותר, הגירעון בענף זיקנה ושאיירים הופך לעודף, והעודף בענף הילדים גדל במידה ניכרת. מאז 1999 אזלו הנכסים של ענף אבטלה ולפיכך לא נזקפה לו הכנסה מריבית. התחשבות

²⁰ שיעורי דמי הביטוח הלאומי נחלקים בשיעורים דיפרנציאליים (הקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח השונים. כל ענף נבחן אפוא על פי העודף/גירעון בתקציבו.

לוח מס' 9: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 2000-1998

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2000	1999	1998	2000	1999	1998	
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)						
1,419	1,527	1,497	-2,481	-2,203	-2,019	סך הכול
1,449	1,340	1,120	-126	-110	-219	זיקנה ושאיירים
-424	-211	-374	-1,284	-1,061	-844	נכות כללית
-662	-501	-491	-1,025	-914	-853	נפגעי עבודה
-544	-451	-615	-744	-670	-649	אימהות
4,615	4,078	4,393	4,215	3,898	3,598	ילדים
-2,568	-2,474	-2,418	-2,568	-2,595	-2,417	אבטלה
0	0	225	0	0	0	שירות מילואים
-711	-498	-573	-1,091	-908	-790	סיעוד
263	244	230	168	159	155	אחר

בהכנסה מריבית מניבה בחשבון כולל עודף תקציבי של 1,419 מיליון ש"ח בשנת 2000, הנמוך מן העודף ב-1999 (1,527 מיליון ש"ח).

העודף/הגירעון התקציבי משפיעים כמובן על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל מ-80.3 מיליארד ש"ח ב-1999 ל-83 מיליארד ש"ח ב-2000. מאז אמצע 1998 אזלו הרזרבות בענף אבטלה. לפי סעיף 33 לחוק, משרד האוצר אמור לממן את הגירעון המצטבר בענף אבטלה, ואולם בחוק ההסדרים לשנת 1999 נקבע שגירעון זה ימומן מהרזרבות הצבורות בענף שירות מילואים, שחדל להיות ענף ביטוחי. רזרבות אלו הספיקו לממן את מלוא הגירעון בענף אבטלה בשנים 1998-1999 וחלק ממנו בשנת 2000. בחוק ההסדרים לשנת 2000 נקבע, כחוראת שעה, שהגירעון בענף אבטלה בשנים 2000-2002 ימומן מהרזרבות הצבורות בענף הילדים.

לוח מס' 10: רוזבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי, לפי ענפי הביטוח, 1998-2000*

ענף ביטוח	סך כל הרוזבות			רמת כיסוי (שנים)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)						
סך הכול	77.7	80.3	83.0			
התפלגות ענפית (אחוזים)						
זיקנה ושאימים	38.6	39.8	40.7	3.2	3.3	3.2
נכות כללית	12.9	22.4	21.3	3.8	4.5	2.7
נפגעי עבודה	9.8	10.5	9.5	3.3	3.9	3.8
אימהות	0.4	5.3	4.5	1.7	2.4	0.2
ילדים	26.0	7.8	12.0	1.4	1.0	3.2
אבטלה	-2.1	1.2	0.0	0.0	0.3	-0.6
שירות מילואים	6.5	0.0	0.0	-	-	-
סיעוד	5.6	10.5	9.4	4.3	5.6	3.2
אחר	2.3	2.5	2.6	-	-	-
סך הכול	100.0	100.0	100.0			

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

הסדרים אלה פעלו, מטבע הדברים, להפסד של הכנסות מריבית. בשנים 1998-1999 הועבר לענף אבטלה סכום של 4.2 מיליארד ש"ח (מהרוזבות של ענף שירות מילואים וענף ילדים) ובשנת 2000 – סכום של 1.7 מיליארד (מענף ילדים בלבד).

ברקע הדברים יש להדגיש, כי ב-1999 הועבר סכום של 18.25 מיליארד ש"ח מענף ילדים לענפים שמצבם הכספי הורע בשנים האחרונות: סיעוד (4.5 מיליארד ש"ח), נכות כללית (8.0 מיליארד ש"ח), נפגעי עבודה (1.25 מיליארד ש"ח) ואימהות (4.5 מיליארד ש"ח). העברת הנכסים מענף הילדים לענפים האמורים הגדילה את חלקם היחסי בכלל הרוזבות הכספיות של המוסד, ובמקביל הקטינה במידה ניכרת את חלקו של ענף הילדים. לוח מס' 10 מורה, שחלקו של ענף ילדים ירד בכלל הרוזבות הכספיות מ-26% ב-1998 ל-7.8%

ב-1999. לעומת זאת, ב-2000 גדל חלקו של ענף ילדים ל-12% - על אף הסכום שהועבר למימון הגירעון בענף אבטלה. הלוח מורה עוד כי ב-2000 הצטמצם חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר - אימהות ונפגעי עבודה - ושל הענפים נכות כללית וסיעוד בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד בהשוואה ל-1999, ואילו חלקו של ענף זיקנה ושאיירים גדל.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד, מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תשלומי גמלאות שמאפשרות הרזרבות הכספיות של הענף, מעלה כי הרזרבות בזיקנה ושאיירים בסוף 2000 יספיקו ל-3.2 שנות הוצאה, ואילו בנכות כללית - ל-3.8 שנות הוצאה. הרזרבות בענף הילדים יספיקו ל-1.4 שנות הוצאה בלבד (לעומת 3.2 שנים ב-1998 בטרם הוחלט להעביר נכסים מענף ילדים לענפים אחרים). רמות הכיסוי בפועל בענף זיקנה ושאיירים ובענף נכות היו גבוהות במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה בעבורם - שלוש שנים ושנתיים, בהתאמה, אך בענף הילדים רמת הכיסוי בפועל ירדה אל מתחת לרמת הכיסוי המינימלית - שנתיים.

1.6 תחזית להיקף פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001

תחזית היקף התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2001 מבוססת על ההתפתחויות המאקרו-כלכליות והשינויים הדמוגרפיים הצפויים בשנה זו²¹, על השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי שחושב בינואר 2001 לצורך חישוב הקצבאות והפרמטרים של הגבייה המתעדכנים לפיו²², ועל אומדן ההשפעה שתהיה לתיקוני חוק על סכום תשלומי הגמלאות (תיקונים שכבר אושרו בידי הכנסת אך ייכנסו לתוקף או שיוחל בהפעלתם במהלך 2001). שינויי החקיקה העיקריים הם: הגדלת קצבת הילדים ומענק הלידה מן הילד החמישי ואילך (בעלות של כ-500 מיליוני ש"ח); יישום השלב השני של תיקוני החוק בענף נכות כללית - בעיקר בנוגע להגדלת קצבת הניידות לנכים חסרי רכב

²¹ החנתות המאקרו-כלכליות ששימשו בסיס לבניית התחזית הן: רמת המחירים הממוצעת ב-2000 תחיה גבוהה בכ-2.5% מזו שהיתה ב-2000; השכר הממוצע יגדל ב-5% במונחים נומינליים; שיעור חבלתי מועסקים יעמוד על 8.7% מכוח העבודה האזרחי; מספר המועסקים יגדל בשיעור בכ-3%; אוכלוסיית ישראל תגדל ב-2.5% ובמהלך השנה יגיעו ארצה כ-60 אלף עולים.

²² השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי עלה בינואר 2001 בשיעור של 9.7%.

ולנכים שאינם משתכרים (בעלות של כ-100 מיליוני ש"ח); והפעלה מלאה של תיקוני החוק שהתקבלו בחוק ההסדרים לשנת 2000 בכל הנוגע לצמצום הזכאות לדמי אבטלה (חיסכון של כ-150 מיליוני ש"ח).

בשנת 2001 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור גבוה אף יותר מזה של 2000 – 10.8%, ולהסתכם בכ-45.2 מיליארד ש"ח (כולל הוצאות מינחל). הגידול בתשלומי הגמלאות ב-2001 צפוי לנבוע מן הגידול במספר המקבלים, אך בעיקר מעליית רמת הגמלאות. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בכ-7%, ובעקבותיו אף רמת הקצבאות צמודות השכר. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בכ-2.5% בלבד, כך שהקצבאות ארוכות המועד צפויות לגדול יחסית לשכר הממוצע במשק. לעומת זאת, ערכה של נקודת קצבה, שנותרה בלא שינוי בינואר 2001, צפוי להישחק במונחים ריאליים ובשיעור גבוה אף יותר ביחס לשכר הממוצע. קצבות הילדים יגדלו רק למשפחות עם 5 ילדים ויותר – זאת בעקבות תיקון החוק שהונהג בינואר 2001.

הגבייה הכוללת של המוסד מן הציבור בתוספת שיפוי האוצר צפויה לגדול ריאלית בכ-6% ולהסתכם בכ-33.2 מיליארד ש"ח. כשליש מן הסכום (כ-10.6 מיליארד ש"ח) מיועד למימון מערכת הבריאות. סך כל מקורות המימון לענפי הביטוח הלאומי, שיגיע לכ-46.1 מיליארד ש"ח, צפוי לגדול ריאלית בשיעור של 9.1%²³ וחלקה של הממשלה בכלל המקורות (כולל שיפוי אוצר) צפוי לגדול ולהגיע ל-49.1%. ב-2000 צפויה להימשך מגמת ההרעה במצבם הכספי השוטף של רוב ענפי הביטוח: על פי אומדן התשלומים והתקבולים צפוי גירעון שוטף של כ-3 מיליארד ש"ח, ובתוספת הריבית מהשקעות – עודף של כ-1.5 מיליארד ש"ח.

²³ אילו היה האוצר מעביר בשנת 2000 את מלוא סכום השתתפותו בתקציב המוסד, חיו מקורות המימון של ענפי הביטוח עולים בשיעור נמוך יותר, כ-7%.

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

**לאה אחדות
רפאלה כהן**

2.1 מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת 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 ענייה 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 הזמינים למי 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 שמשתמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה משמעותית 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 קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובח"ל) ובניכוי המיסים 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, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית 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 אקוויוואלנטיות"), 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 ה"סטנדרטיים") שבה (לוח מס' 2). בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר

¹ ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן שהכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

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.

כאמור, נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 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 ירושלים.² בשנת 1998 החליטה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק בעבור השנים 1997 ו-1998, שכן מאז 1997 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 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-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ותושבי מזרח ירושלים.³ האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות.⁴ מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

בשנת 1999 הנהיגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיפור נוסף ועדכנה את "מקדמי הניפוח", המשקל שניתן לכל משפחה במדגם, (בהתאם למאפייניה הדמוגרפיים ומקום

² 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.

³ מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא ב-1998, אך באופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

⁴ מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

מגוריה), במטרה לייצג טוב יותר את אוכלוסיית המדינה. כדי ליצור בסיס להשוואה בין 1999 לבין השנים 1997-1998, עיבד מחדש המוסד לביטוח לאומי את נתוני סקר ההכנסות המשולב לשנים 1997 ו-1998, על בסיס מקדמי ניפוח חדשים, והפיק מחדש את תחולות העוני ומדדי אי-השוויון לשתי שנים אלו.

לוח מס' 1: הכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ממוצעת וחציונית) וקו העוני, 1997-1999

שיעור גידול ריאלי (%)		1999	1998	1997	
1999	1998				
5.70	0.97	3,089.9	2,778.7	2,611.0	הכנסה לנפש תקנית בממוצע למשפחה
5.23	1.77	2,543.2	2,297.4	2,141.8	חציון ההכנסה לנפש תקנית
5.23	1.77	1,271.6	1,148.7	1,070.9	קו העוני

קו העוני לנפש תקנית ב-1999 היה 1,271.6 ש"ח לחודש, לעומת 1,148.7 ש"ח ב-1998 (במהירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים קו העוני לנפש תקנית ב-1999 עלה ב-5.2% בהשוואה ל-1998, זאת לעומת עלייה של 1.8% בין 1997 ל-1998. מאחר שהשכר הממוצע במשק (המתאים לתקופות הסקר) גדל במונחים ריאליים בכאחוז אחד בלבד, קו העוני לנפש תקנית עלה מ-19.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1998 ל-20.4% ממנו ב-1999. לוח מס' 2 מציג את קווי העוני למשפחות שגודלן שונה, בערכים שקליים וכאחוז מן השכר הממוצע במשק.

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ב-1999 בהשוואה ל-1998, על בסיס סקר ההכנסות המשולב⁵, ובוחן את השפעתן של מערכות

⁵ מדדי העוני ומדדי אי-השוויון להתחלקות ההכנסה לשנים 1997-1998, המוצגים בפרק זה ובנספח לוחות עוני ואי-שוויון, אינם זהים לסדרת המדדים שפורסמה בסקירה השנתית 1998/99, עקב השינוי במקדמי הניפוח. מעקב אחד סדרות הממצאים שהמוסד לביטוח לאומי פרסם בעבר וזו המוצגת בפרק זה מאפשר לקורא לבחון את ההשפעה הנפרדת של כל אחד מהשינויים שהונחו לאחרונה בתשתית הנתונים על ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות (ראה גם נספח לוחות עוני ואי-שוויון בסקירה זו).

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום ממדי העוני ואי-השוויון. ממדי העוני מיוצגים בפרק על-ידי שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני 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 לתקנן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער העוני"). ממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל מיוצגים אף הם על-ידי שני מדדים: מדד ג'יני (GINI), המשמש בפרק זה למדידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה או באוכלוסייה הענייה, ומדד SEN, המשמש למדידת

לוח מס' 2: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה לפי מספר הנפשות במשפחה, 1999

אומדן קו העוני למשפחה ל-2000	קו העוני למשפחה ב-1999		מספר הנפשות התקניות	מספר הנפשות במשפחה
	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
1,742	25.5	1,590	1.25	1
2,788	40.8	2,543	2.00	2
3,694	54.1	3,370	2.65	3
4,460	65.3	4,069	3.20	4
5,227	76.5	4,769	3.75	5
5,924	86.7	5,404	4.25	6
6,621	96.9	6,040	4.75	7
7,248	106.1	6,612	5.20	8
7,806	114.3	7,121	5.60	**9

* במחירי תקופת סקר הכנסות 1999, לפי מדד המחירים של 166.3 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1998 – נובמבר 1999.
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה בלבד. ההבדל בין שני המדדים הוא במשקל שכל מדד מייחס למשפחות השונות. בעוד המדד הראשון מתחשב אך ורק במיקום המשפחות במדרג ההכנסות וברמת הכנסתן, המדד השני מתחשב גם בפערי העוני של המשפחות העניות.⁶

הפרק פותח בסיכום ההתפתחויות העיקריות שחלו בממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ובהמלצות למדיניות (2.2 ו-2.3). בחלקו השני מוצג ניתוח מפורט יותר של השינויים שחלו בממדי העוני בין השנים 1998 ו-1999 באוכלוסייה כולה ובקבוצות ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה (2.4-2.8). כמו כן מתוארים בו ממדי העוני במחוזות ובערים (2.9). חלקו השלישי של הפרק מתמקד בניתוח השינויים שחלו באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק בשנתיים האחרונות (2.10).⁷ השוואה בינלאומית של ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסה במספר מדינות מערביות מוצגת בסוף הפרק (תיבה ב2).

2.2 התפתחויות עיקריות

הממצאים המתייחסים לממדי העוני ולפערים בהכנסות בישראל בשנים 1997-1999 מצביעים על יציבות יחסית בתחולת העוני, אך על הרעה מסוימת באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. בשנים אלו נצפו שינויים קלים ולא מובהקים בשיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה – זו הנותרת לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים – נפלה מקו העוני: שיעורן ירד מ-17.7% ב-1997 ל-17.5% ב-1998, אך עלה ל-18% ב-1999. לעומת זאת, שיעור הנפשות העניות בכלל הנפשות, ובייחוד שיעור הילדים העניים בכלל הילדים, עלה עלייה ניכרת ב-1999, לאחר יציבות בשנים 1997 ו-1998. תחולת העוני בקרב נפשות עלתה מ-18.2% בשנים 1997-1998 ל-19.5% ב-1999, ואילו בקרב ילדים עלתה בשיעור חד יותר – מ-22.8% ל-26%, בהתאמה. העלייה הבולטת בשיעור הילדים העניים באוכלוסייה משקפת את התרחבות ממדי העוני בקרב המשפחות הגדולות, שבהן 4 ילדים ויותר. זאת

⁶ מדד SEN מוצג בלוח מס' 17 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

⁷ תחולת העוני ומדד גייני לשנים 1979-1999 מוצגים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

ועוד: בחינת העוני בקרב המשפחות הגדולות לפי לאום מלמדת, שחברתיות ממדי העוני אפיינה את המגזר הערבי בלבד. תחולת העוני בקרב משפחות גדולות לא-יהודיות עלתה מכ-50% ב-1998 לכ-61% ב-1999, ואילו בקרב משפחות גדולות יהודיות נותרה ללא שינוי, כ-28%. בשאר קבוצות האוכלוסייה – להוציא משפחות גדולות לא-יהודיות – נצפו שינויים קלים בלבד בממדי העוני.

התמונה העולה מן הממצאים הנוגעים לתחולת העוני הנמדדת על פי ההכנסה הכלכלית – לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים – שונה במעט. תחולת העוני נותרה יציבה לא רק בקרב משפחות אלא גם בקרב נפשות וילדים. שיעור המשפחות שהכנסתן הכלכלית נפלה מקו העוני ירד קלות, מ-32.8% ב-1998 ל-32.2% ב-1999, ושיעור הילדים העניים עמד על 36.7% בשתי שנים אלו. הירידה הקלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית אפיינה כמעט את כל קבוצות האוכלוסייה, לרבות המשפחות הלא-יהודיות. על רקע ממצאים אלה, ההתפתחויות בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה משקפות בעיקר את הפיתות שחל בתרומת תשלומי העברה לצמצום ממדי העוני, ובייחוד בקרב הילדים העניים. ב-1999 תשלומי העברה חילצו ממעגל העוני 40.6% מכלל הילדים העניים במדידה לפי ההכנסה הכלכלית, בהשוואה ל-49% ב-1998. כאשר המיסים הישירים נלקחים בחשבון, רק 29.2% מהילדים העניים נחלצו מעוני ב-1999, לעומת 37.9% ב-1998.

הממצאים על דפוסי התחלקות ההכנסה מעידים על התרחבות מסוימת בפערי ההכנסה הפנויה במשק. ב-1999 עלתה אמנם ההכנסה הפנויה (לנפש תקנית) של כל העשירונים⁸, אך זו של העשירונים העליונים – בייחוד של העשירון העשירי – עלתה בשיעור גבוה יותר. הכנסת העשירון העליון גדלה בכ-7% במונחים ריאליים, בהשוואה ל-2%-3% בעשירונים הנמוכים ו-3%-4% בעשירוני הביניים. ב-1999 הגדיל העשירון העליון, ורק הוא בלבד, את חלקו בסך ההכנסה הפנויה במשק. הוא נטל 0.6% נוספים מסך כל ההכנסה הפנויה, וחלקו בה גדל מ-25.9% ב-1998 ל-26.5% ב-1999. ההכנסה הפנויה של החמישון העליון היתה גבוהה פי 6.4 מזו של החמישון התחתון. עליית חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון שאר העשירונים, השתקפה במדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה: המדד עלה בכ-2%, מ-0.3523 ב-1998 ל-0.3593 ב-1999. בצד ממצא זה

⁸ עשירוני נפשות בהתאם למיון המשפחות לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית.

יש לציין גם את התרחבות פערי השכר בקרב שכירים: בשנים 1998-1999 גדל מדד גיני להתחלקות השכר במשק בין שכירים בכ-3%.

ממדי העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות ב-1999 נבחנו על רקע ההתפתחויות המאקרו-כלכליות שאפיינו את המשק בשנה זו. לוח מס' 3 מציג מספר אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות אלו. הנתונים מלמדים שב-1999 לא עלתה רמתן הריאלית של הקצבאות המשולמות לקשישים ולאוכלוסיות החלשות הנתמכות על ידי הביטוח הלאומי, וביחס לשכר הממוצע נצפתה אף שחיקה. הכנסת המינימום (בתוספת קצבות הילדים) המובטחת לאוכלוסיות אלו ירדה ביחס לקו העוני, שב-1999 עלה אף יותר מהשכר הממוצע במשק. כך, למשל, הכנסת המינימום שהובטחה לזוג עם 2 ילדים באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל וקצבות הילדים (ובניכוי דמי ביטוח בריאות) ירדה מ-72.1% מקו העוני המוגדר למשפחה זו ב-1998 ל-68.2% ב-1999. ב-1999 הכנסת המינימום היתה נמוכה מקו העוני לכל סוגי המשפחה, לרבות קשישים ומשפחות חד-הוריות. גם קצבות הילדים, ששמרו על ערכן ביחס לשכר הממוצע, ירדו ביחס לקו העוני.

התפתחות זו עולה בקנה אחד עם ממצאי סקרי הכנסות, ולפיהם ההכנסה הכוללת (הממוצעת למשפחה או החציונית) גדלה בין 1998 ל-1999 בכ-5% במונחים ריאליים, בעוד תשלומי ההעברה גדלו ב-2.4% בלבד. יתר על כן, קצבות הביטוח הלאומי – שהם כ-3/4 מכלל תשלומי ההעברה – לא עלו כלל במונחים ריאליים. הגידול הריאלי בהכנסה הכוללת נבע בעיקר מהכנסה מעבודה, ונזקף לגידול הריאלי בשכר, ובעיקר לגידול במספר השכירים⁹ שדיווחו על הכנסה מעבודה בתקופת הסקר. זאת ועוד: הגידול הריאלי בהכנסה הכוללת אפיין גם את האוכלוסייה הענייה. ההכנסה הפנויה (לנפש תקנית) – בדומה להכנסה הכלכלית – גדלה בין 1998 ל-1999 בכ-5% במונחים ריאליים. ניתוח השינויים ברמת ההכנסה של המשפחות העניות לפי רכיבי הכנסה מלמד, שגם תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הענייה – המהווים כ-2/3 מהכנסתם – גדלו ריאלית (בכ-5%). גידול זה אינו נובע מעלייה ברמת הקצבאות ששולמו על ידי הביטוח הלאומי, אלא בעיקר מעליית שיעור

⁹ נתוני הסקרים מראים על גידול של כ-6% במספר השכירים (שיעור הגבוה מהשיעור המופיע בסקרי כוח אדם) ועל עליית חלקן של המשפחות שבהן שני מפרנסים ויותר בכלל המשפחות באוכלוסייה.

לוח מס' 3: התפתחויות כלכליות, קצוות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדקסים נבחנים, 1997-2000

אומדן 2000	1999	1998	1997	
1.1	5.2	5.4	9.0	שיעור השינוי ברמת המחירים הממוצעת (אחוזים)
8.4	1.0	2.7	2.5	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
8.8	8.9	8.6	7.7	שיעור האבטלה (אחוזים)
47.5	50.3	54.9	57.0	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים)
42.4	43.9	43.7	44.2	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
166.2	171.9	178.4	178.8	שכר המינימום כאחוז מקו העוני:
72.6	75.4	78.3	78.6	לחיד
				לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
14.7	15.4	15.6	15.3	קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע:
24.6	25.7	26.1	25.6	ללא השלמת הכנסה
92.2	96.1	101.7	98.8	עם השלמת הכנסה
87.8	91.5	96.9	94.0	קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
67.8	70.7	74.9	72.6	ליחיד קשיש
65.2	68.2	72.1	70.3	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
85.8	89.5	94.8	92.0	המכלול להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
75.8	79.3	83.8	81.6	ליחיד
91.9	96.1	101.6	98.8	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
2.5	2.7	2.7	2.8	לקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
2.4	2.6	2.6	2.6	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
271.2	290.8	288.6	292.7	מדרגת המס העליונה, כאחוז מהשכר הממוצע
53.7	57.9	57.5	58.2	הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת):
126.8	132.1	131.7	131.6	כאחוז מהשכר הממוצע
				כאחוז משכר המינימום

* העתונים המתחייבים לשכר וקצבאות מוטמנים לתקופת סקר הכנסות. ראה גם הערה ראשונה ללוח מס' 2.

המקבלים קצבאות מקרב העניים בעקבות התרחבות ממדי האבטלה, ובעקבות כך שאוכלוסיית העניים ב-1999 מנתה יותר משפחות גדולות ויותר קשישים מאשר ב-1998. נתון נוסף שראוי להדגשה הוא, שגם הכנסתן מעבודה של המשפחות העניות העובדות גדלה ריאלית (בשיעור של כ-5%), וזאת לא רק בשל עליית השכר אלא גם עקב גידול מסוים בחלקם של המפרנסים העניים שעבדו משרה מלאה בכלל המפרנסים העניים.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-1999 נפל נטל התמיכה באוכלוסייה שנפגעה מהתרחבות ממדי האבטלה במשק על שתי המערכות המרכזיות בביטוח הלאומי המבטיחות הכנסה למובטלים – הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה. בשנה זו נמשכה מגמת הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בכלל, והמקבלים גמלה זו עקב חוסר תעסוקה בפרט. מספרם הגיע לכ-114 אלף בממוצע לחודש, כאשר למעלה ממחצית משפחות אלו קיבלו גמלה עקב חוסר תעסוקה של ראש המשפחה. מספר המקבלים דמי אבטלה לא עלה ב-1999 (כ-104 אלף בממוצע לחודש), אך שיעורם מתוך הבלתי מועסקים ירד ל-50%, בהשוואה ל-57% ב-1997. מובטלים שלא נמצאו זכאים לדמי אבטלה או שנותרו מובטלים לאחר שמיצו את תקופת זכאותם פנו למערכת הבטחת הכנסה. הירידה בשיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בכלל הבלתי-מועסקים במשק מוסברת, ולו באופן חלקי, בשתי התפתחויות הקשורות זו בזו: האחת, עליית חלקם של הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים בקרב הבלתי מועסקים במשק. השנייה, עליית שיעור האבטלה לוותה בהתארכות משך חיפוש העבודה, ובעיקר בעליית מספר הבלתי מועסקים שחיפשו עבודה 27 שבועות ויותר. מובטלים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים אינם זכאים לדמי אבטלה, וחלק מן המחפשים עבודה תקופה ממושכת כבר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה.

הממצאים שהוצגו עד כה, גם אם הם מעידים על יציבות או על הרעה מסוימת בלבד בממדי העוני ובפערי ההכנסה, מצביעים על מצב חברתי מדאיג. ב-1999, לכ-310 אלף משפחות בישראל היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני. חיו בהן כ-1.1 מיליון נפשות, בהן כ-510 אלף ילדים. המאפיינים הדמוגרפיים, התעסוקתיים והכלכליים של המשפחות העניות ברורים וחד-משמעיים: חוסר תעסוקה של ראש המשפחה, מפרנס יחיד במשפחה בעל שכר נמוך, משפחות גדולות ומשפחות לא-יהודיות. במקרים רבים מאפיינים אלה

פועלים במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות. כ-62% מהמשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך אינו עובד, הן משפחות עניות. אין די בתעסוקה של מפרנס אחד כדי להיחלץ מעוני, גם אם הוא עובד משרה מלאה אך משתכר שכר נמוך. כ-38% מכלל המשפחות העניות הן משפחות שבהן יש לפחות מפרנס אחד. ככלל, העוני פוסח רק על משפחות שבהן שני מפרנסים. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר מחשיעור המאפיין את כלל האוכלוסייה, וכ-60% מהילדים העניים חיים במשפחות הגדולות. שכיחות העוני במגזר הערבי גבוהה פי 3 מזו שבקרב יהודים, וייצוג היתר שלהם בכלל העניים בולט גם כאשר מנכים את השפעת המבנה הדמוגרפי של הערבים. החלוקה הבלתי-שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי דרום הארץ וצפונה עניים יותר מהיישובים במרכז הארץ. ולבסוף, אלה המתקיימים מקצבות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר, אינם מצליחים להיחלץ ממעגל העוני באמצעות הקצבאות.

ההתפתחויות בשנת 2000 אינן מבשרות על מפנה בממדי העוני ובחלוקת ההכנסות במשק. אמנם, היציאה מן השפל הכלכלי (שניצניה נצפו כבר במחצית השנייה של 1999) נהפכה לצמיחה של ממש, בעיקר במחצית הראשונה של 2000, התעסוקה התרחבה וחשכר הריאלי עלה בשיעור שלא נרשם זה שנים; ואולם, לא כל שכבות האוכלוסייה נהנו מפירותיה של צמיחה זו במידה שווה, ועל חלק מהן היא אף פסחה: בהמשך למגמה שהיתה ב-1999, עליית השכר בלטה יותר בענפים המתקדמים ובקרב בעלי השכלה גבוהה; האבטלה במשק הוסיפה להיות גבוהה; והשחיקה ברמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע רק התעצמה. תמונת מצב זו, בצד המאפיינים הברורים של מוקדי העוני בחברה הישראלית, מחייבת את קובעי המדיניות לפעולה של ממש.

2.3 המלצות למדיניות לצמצום העוני והפערים הכלכליים

המצב המתואר בפרק זה מאפשר לזהות את הגורמים המרכזיים לעוני בישראל, המשמשים גם כנקודת מוצא למדיניות בעתיד. גורמים אלה נחלקים ל-4 קבוצות עיקריות:

א. אי-השתלבות בעבודה של בעלי פוטנציאל לתעסוקה עקב אבטלה או אי-השתתפות בכוח העבודה

☆ רמת אבטלה גבוהה (כ-9% בשנים 1999-2000) המלווה בהתארכות פרק הזמן שמובטלים מחפשים עבודה ובהיווצרות "גרעין קשה" של מובטלים לאורך זמן (שחיפשו עבודה במשך 50 שבועות ויותר), בעיקר בערי הפיתוח ובמגזר הערבי.

☆ חלוקה בלתי שוויונית של ממדי האבטלה: משברי אבטלה פוגעים במיוחד בחוליות החלשות בחברה – בבעלי השכלה נמוכה, בעובדים לא-מקצועיים, בערי פיתוח ובמגזר הערבי.

☆ שינויים מבניים בשוק העבודה, שעיקרם ביקוש גובר לעובדים בעלי השכלה גבוהה ולעובדים בענפים המתקדמים, ובמקביל העדר תוכניות ומשאבים להכשרת עובדים ולהסבתם לענפים המצויים בתהליך צמיחה.

☆ העסקת עובדים זרים המהווים כוח עבודה זול המתחרה בכוח העבודה המקומי, בעיקר בבעלי השכלה נמוכה ובעובדים לא מיומנים.

☆ תהליך איטי של יצירת מקומות עבודה והזדמנויות בערי פיתוח ובמגזר הערבי גם בעתות של התאוששות התעסוקה במשק. הערבים ניצבים, נוסף על כך, גם בפני חסמים להשתלבות בשוק העבודה, לרבות במגזר הציבורי, עקב עמדות של מעסיקים.

☆ שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה בקרב האוכלוסייה החרדית. תופעה זו, בקרב גברים ונשים כאחד, יחד עם שכיחות גבוהה של משפחות גדולות, מובילות לממדי עוני גבוהים בקרב החרדים.

☆ שיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה בקרב נשים ערביות, הן בגלל אורח החיים המסורתי והן בגלל העדר הזדמנויות תעסוקה ביישובים הערביים.

☆ תמריצים חלשים לעבודה במסגרת הגמלה להבטחת הכנסה, במיוחד בכל הקשור ל"קנס" של 100% על הכנסות מעבודה מעל רמה מסוימת.

ב. אי-השתלבות בשוק העבודה או עבודה חלקית עקב סיבות בריאותיות או תפקודיות

☆ חלק ניכר מן המקבלים קצבת נכות אינם יכולים להשתלב בעבודה בגלל ליקויי בריאות פיסיים או נפשיים. למקצתם בלבד יש פוטנציאל תעסוקה, וגם הוא מוגבל למדי.

☆ שיעור ניכר ממקבלי גמלה להבטחת הכנסה מתקשים להשתלב בעבודה מסיבות של בריאות או עקב בעיות של תפקוד נורמלי בחיי היום-יום.

☆ רמת הקצבאות המשולמות לקבוצות אלו (הכנסת המינימום לקיום בתוספת קצבות ילדים) אינה מבטיחה הכנסה הגבוהה מקו העוני.

ג. פרישה מעבודה בגיל הזיקנה

☆ מרבית הקשישים העניים מתקיימים על קצבות המוסד לביטוח לאומי. הכנסת המינימום לקיום למשפחות הקשישים (בניכוי דמי ביטוח בריאות) אינה מבטיחה הכנסה ברמת קו העוני.

☆ כמעט כל הקשישים בקרב העולים החדשים זכאים להשלמת קצבת הזיקנה עד לרמת המינימום לקיום.

☆ רק 42% מן הקשישים הוותיקים בארץ זכאים לפנסיה, ולכ-64% מהם אין היא עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. לקשישים העניים כמעט אין פנסיה מעבודה.

ד. הכנסה נמוכה מעבודה – שכר נמוך ומיעוט מפרנסים

- ☆ כ-15% מהשכירים משתכרים לשעה פחות משכר המינימום לשעה.
 - ☆ כ-32% מהמשפחות העניות יש ראש משפחה מפרנס יחיד, וברוב המשפחות הוא עובד במשרה מלאה.
 - ☆ כ-107 אלף שכירים, שהם בעיקר מפרנסים יחידים, חיים במשפחות עניות. כ-35,000 בהם משתכרים לשעה שכר מינימום לשעה או פחות ממנו.
 - ☆ משפחות גדולות, שמפרנסיהן משתכרים שכר נמוך, אף אם הוא גבוה משכר המינימום, נוטות להיות עניות.
 - ☆ המשפחות החד-הוריות, שבהן מטבע הדברים מפרנס יחיד, מספרן גדל ב-6% מדי שנה בשנה. אמנם לכחמישית מהן משולמת גמלה להבטחת הכנסה, אבל לחלק ניכר מהן יש פוטנציאל לתעסוקה.
- קיומם של גורמים כה רבים לעוני בישראל מחייב את קובעי המדיניות החברתית לגבש תוכנית של מגוון התערבויות בשוק העבודה ובמערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. בקביעת מדיניות זו יש להבחין בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה בין בעלי פוטנציאל לתעסוקה לבין חסרי פוטנציאל כזה או בעלי פוטנציאל מוגבל. הקשישים, שאינם נדרשים להשתלב מחדש בשוק העבודה, ראוי שיהיו קבוצת יעד נפרדת למדיניות חברתית. זאת ועוד: מעבר למדיניות הכללית נחוצות תוכניות התערבות המתמקדות בקבוצות מקופחות (למשל הערבים). ולבסוף – בגיבוש אמצעים למדיניות שתצמצם את העוני יש להבחין בין אמצעים לטווח הקצר לבין אמצעים שפירותיהם יבשילו בטווח הארוך, אם כי יש להפעיל את שני הסוגים מיידית. אין ספק שמגבלות תקציביות יכתיבו יישום הדרגתי של ההמלצות. ההמלצות מוצגות להלן בתיבה 2א' – "המלצות למדיניות לצמצום העוני לפי קבוצות יעד".

תיבה 2א': המלצות למדיניות לצמצום העוני לפי קבוצות יעד

א. קבוצת היעד – מובטלים שלא מרצון ומובטלים מרצון בעלי פוטנציאל לתעסוקה

☆ הגברת הפעילות הכלכלית במשק – באמצעות מדיניות פסקלית ומוניטרית שיעדה הוא השגת צמיחה יציבה בשיעור של 3%-4% לשנה. זאת במטרה לגשר על הפער בין הרמה הכללית של הביקוש לעובדים לבין היצע כוח האדם (צמצום האבטלה הנגרמת מביקוש).

☆ פיתוח מסלולי הכשרה מקצועית והגמשת דפוסי הפעלתם במקביל להסרת חסמים לניידות תעסוקתית בין אזורים גיאוגרפיים בארץ או בקרב אוכלוסיות מסוימות (כמו המגזר הערבי). אמצעים אלה נחוצים לטיפול באבטלה המבנית המאופיינת בחוסר התאמה בין מאפייני המשרות הפנויות לבין מאפייני המובטלים.

☆ פיתוח תשתיות ליצירת מקומות עבודה ביישובים הערביים; פיתוח התעשייה והזמות הכלכלית במטרה ליצור בסיס רחב של תעסוקה הרחבת החינוך בתחומי המידע והטכנולוגיה ומתן תמריצים לעידוד הזמות בתחומים אלה. מדיניות זו, נוסף על כך שהיא עשויה לצמצם את ממדי האבטלה, עשויה גם לעודד נשים ערביות להשתתף בכוח העבודה.

☆ הגבלת מספר העובדים הזרים בישראל ומתן היתרים לעובדים ולא למעסיקים; יישום מלא של החקיקה הנוגעת להיטלים ואגרות על מעסיקים של עובדים זרים ואכיפה מלאה של חוקי העבודה גם בנוגע לעובדים אלה.

☆ מתן תמריצים לעידוד יציאה לעבודה (או להגדלת היצע העבודה) במטרה להפחית את התלות של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה במערכת התמיכות. בעיקר מדובר במקבלי הגמלה שהם דורשי עבודה ובמשפחות החד-הורית, שלרבים מהם יש פוטנציאל לתעסוקה.

☆ שינוי מבנה הגמלה להבטחת הכנסה הוא מרכיב מרכזי בחיזוק התמריצים הכלכליים: הפחתת ה"קנס" על עבודה או מתן סובסדיה למשתלבים באופן מלא או חלקי בעבודה. בתמריצים ייכללו גם השתתפות בתשלום למעונות ילדים, החזר הוצאות נסיעה, השתתפות בתוכניות להשלמת השכלה והכשרה מקצועית, לרבות תוכניות במהלך העבודה.

☆ במטרה למנוע את "מלכודת העוני" או לצמצמה, מוצע להרחיב את מסגרת ההנחות וההטבות בעין גם למשפחות עובדות עם שכר נמוך, אך ברמה הגבוהה מזו השוללת את הזכאות להבטחת הכנסה.

☆ שינוי דפוסי הפעולה של שירות התעסוקה, תוך דגש על פעילות יזומה לאיתור מקומות עבודה, שכלול מערכות המידע על מחפשי עבודה ועל ההזמנות לעובדים ושיפור הנגישות למערכות אלו.

ב. קבוצת היעד – אוכלוסייה שאינה עובדת בגלל בעיות בריאות

☆ שיפור מערכת האבחון בקרב חסרי תעסוקה בין מי שיש להם פוטנציאל לתעסוקה לבין מי שאינם יכולים לעבוד בגלל ליקויי בריאות פיסיים או נפשיים.

☆ הגדלת הקצבאות שמשלם הביטוח הלאומי למי שאינם יכולים להשתלב בעבודה מסיבות של בריאות ומוגבלות תפקודית, לכדי רמה הגבוהה מקו העוני.

☆ יצירת מקומות עבודה מוגנים, המתאימים לכישוריהם של המוגבלים ולצורכי השיקום שלהם.

ג. קבוצת היעד – הקשישים

☆ מדיניות לטווח הקצר – הגדלת הקצבאות לכ-200 אלף קשישים הזכאים להשלמת הכנסה והמתקיימים בעיקר מקצבות המוסד לביטוח לאומי, לכדי רמה הגבוהה מהכנסת קו העוני.

☆ מדיניות לטווח הארוך – חקיקת חוק פנסיה ממלכתית שיבטיח ביטוח פנסיוני לכל עובד ויסדיר את חובת המעסיק להשתתף במימון הפנסיה. בחקיקה זו יש להעדיף, ואולי אף לחייב, הסדרים פנסיוניים המבטיחים קצבה חודשית.

ד. קבוצת היעד – העובדים בשכר נמוך

☆ הקלת נטל המס על בעלי שכר נמוך באמצעים האלה:

- הורדת השיעור המופחת של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות והעלאת השיעור הרגיל. מדיניות זו תבוצע מבלי לפגוע בהיקף הגבייה לענפי הביטוח הלאומי או למערכת הבריאות (הורדת השיעור המופחת מ-5.76% ל-4% והעלאת השיעור הרגיל מ-9.7% ל-11%).

- מתן זיכוי מס לבעלי שכר נמוך, שניתן לממשם גם אם אין בפועל חבות מס. תוכנית מעין זו פועלת בארה"ב ובאנגליה ומצויה בתהליכי חקיקה בצרפת. היא הוכחה כיעילה בשיפור מצבם של העובדים העניים ובעידוד תעסוקה. הפעלתה של תוכנית דומה בישראל מחייבת בחינה מחדש של מערך הזיכויים במערכת מס הכנסה ושל חלק ממרכיבי מערך הקצבאות בישראל.

- הנהגת שיעור מופחת ושיעור רגיל בדמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעסיקים במקום השיעור האחד המוטל עליהם כיום, ללא קשר לרמת שכרו של העובד. זאת במטרה להפחית את עלות העבודה הכרוכה בהעסקת עובדים בשכר נמוך או במטרה לאפשר למעסיק להגדיל את שכרו של העובד. מוצע שמדיניות זו תבוצע באופן שעלות העבודה הכוללת במשק לא תגדל (בתקציב אפס).

☆ אכיפת חוקי עבודה, בעיקר חוק שכר מינימום, והרחבת הכיסוי של זכויות סוציאליות בעבודה גם לעובדים במקטעים החלשים של שוק העבודה.

2.4 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה

בשנת 1999 הסתמנה יציבות יחסית בתחולת העוני בישראל: שיעור המשפחות העניות, במדידה על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי ההעברה ומיסים ישירים), עלה במעט מרמה של 17.5% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1998 ל-18% ב-1999 (לוח מס' 4). עלייה זו אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית. מספר המשפחות העניות הסתכם ב-1999 בכ-308 אלף, לעומת כ-293 אלף ב-1998 - גידול הנובע לא רק מן העלייה הקלה בתחולת העוני אלא גם מגידול האוכלוסייה במדינה. לעומת העלייה הקלה באחוז המשפחות העניות, אחוז הנפשות העניות, ובייחוד אחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה, גדל גידול ניכר ב-1999 לעומת 1998: אחוז הנפשות העניות גדל מ-18.2% ל-19.5%, ואילו אחוז הילדים העניים גדל מ-22.8% ל-26.0%. העלייה המובהקת בתחולת העוני בקרב הנפשות, ובעיקר בקרב הילדים, מוסברת בהתרחבות ממדי העוני בקרב המשפחות הגדולות במגזר הערבי. מספר הנפשות העניות בו גדל מכ-1,033 אלף ב-1998 לכ-1,134 אלף ב-1999, ומספר הילדים העניים - מכ-440 אלף ב-1998 לכ-510 אלף ב-1999. לוח מס' 4 מראה עוד, כי גם במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - לפני קבלת תשלומי ההעברה ותשלום מיסים ישירים), תחולת העוני בקרב המשפחות נותרה יציבה, שכן היא ירדה אך במעט - מ-32.8% ב-1998 ל-32.2% ב-1999. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית היתה ב-1999 כמעט כפולה מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 32.2% לעומת 18.0%, בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות, כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית, היה כ-553 אלף לעומת כ-308 אלף במדידה לפי הכנסתן הפנויה.

תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה למשפחות העניות, שיחד עם המיסים הישירים "מתקנים" את ההכנסה הכלכלית: תשלומי ההעברה, שרובם קצבות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדולה יותר, וסיכויה להיחלץ מן העוני גדלים. ככל שתשלומי ההעברה הניתנים למשפחה ענייה גדולים יותר - באופן מוחלט ויחסית לשאר המשפחות באוכלוסייה - הכנסתה הפנויה גדולה יותר, וסיכויה להיחלץ מן העוני גוברים.

לוח מס' 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 1998 ו-1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------

1998

האוכלוסייה הענייה			
משפחות	292,500	238,700	548,100
נפשות	1,033,000	846,200	1,789,800
ילדים	439,500	360,700	705,800
תחולת העוני (%)			
משפחות	17.5	14.3	32.8
נפשות	18.2	14.9	31.5
ילדים	22.8	18.7	36.7
יחס פער העוני (%)*	25.3	25.7	59.8
מדד SEN	0.0674	0.0561	0.2521
מדד גיני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.1576	0.1612	0.5027

1999

האוכלוסייה הענייה			
משפחות	308,300	258,900	552,800
נפשות	1,133,900	947,700	1,813,300
ילדים	509,700	427,700	719,300
תחולת העוני (%)			
משפחות	18.0	15.1	32.2
נפשות	19.5	16.3	31.2
ילדים	26.0	21.8	36.7
יחס פער העוני (%)*	25.8	25.9	61.6
מדד SEN*	0.0723	0.0611	0.2533
מדד גיני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.1525	0.1568	0.5128

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

לוח מס' 5 מלמד, כי ב-1999 ירדה תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בישראל: תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני 53.1% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית - לעומת 56.4% ב-1998. 52.6% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-60% במוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (בדומה ל-1998), אך רק כ-14% במוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה במוצע. גם כאשר המיסים הישירים מובאים בחשבון, מסתמנת ירידה בתרומת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות: ב-1999 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני 44.1% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת כ-46.6% ב-1998. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים קטנה תמיד יותר מתרומתם לצמצום העוני בקרב משפחות, אך הפער התרחב עוד יותר ב-1999. בשנה זו פחתה במידה ניכרת התרומה של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני בקרב הנפשות והילדים באוכלוסייה. ב-1999 נחלצו מעוני 37.5% מהנפשות העניות בזכות תשלומי ההעברה (בניכוי השפעת המיסים הישירים), לעומת 42.2% ב-1998. הפיחות בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני בולט עוד יותר בהתייחס לאוכלוסיית הילדים: 29.2% ב-1999 בהשוואה ל-37.9% ב-1998. התפתחות זו היא, כפי שצוין קודם לכן, תוצאה של שחיקת רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע במשק וביחס לקו העוני.

לוח מס' 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1998 ו-1999

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1999	1998	1999	1998	
44.1	46.6	53.1	56.4	תחולת העוני (%)
37.5	42.2	47.8	52.7	משפחות
29.2	37.9	40.6	49.0	נפשות
				ילדים
58.1	57.7	58.0	57.0	יחס פער העוני (%)*

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

ב-1999 הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה כמעט לא השתנה, והגיע ל-25.8% יחסית לקו העוני, לעומת 25.3% ב-1998 (לוח מס' 4). בד בבד עם היציבות היחסית שהסתמנה בשיעור המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני נותרה אפוא יציבה גם ההכנסה הממוצעת של המשפחות העניות. לוח מס' 5 מלמד שתשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-1999 את פער העוני היחסי ב-58.0%, זאת בדומה ל-1998.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים. במילים אחרות, אין הוא מציין את מספרם של העניים שהכנסתם קרובה יותר לקו העוני או את מספרם של העניים שהכנסתם רחוקה יותר מקו העוני. מידע זה משתקף במדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה: ב-1999, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, הוא היה גבוה יותר מאשר ב-1998 (0.5128 לעומת 0.5027). האוכלוסייה הענייה לפי ההכנסה הכלכלית הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה כלכלית ממקור כלשהו, ומצד אחר - משפחות בעלות הכנסה כלכלית, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה לעניים מבטיחים למשפחות רבות מהן את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים קטן בהרבה מזה הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית. ב-1999 היה מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים 0.1525, וזו ירידה לשליש מערכו לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, אך בהשוואה ל-1998 הוא ירד ירידה קלה בלבד - של 3.2% (מ-0.1576 ל-0.1525).

2.5 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות

לוח מס' 6 ולוח מס' 7 (בצירוף תרשים א') מציגים את ממדי העוני בישראל בקבוצות ספציפיות בשנים 1998 ו-1999 בהתאמה, על-פי שני מדדי העוני (תחולת העוני ויחס פער העוני) ועל-פי מדד ריכוזיות העוני, המודד את שכיחות העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני בקרבה ובין תחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח מס' 8 מציג את

לוח מס' 6: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 1998

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	25.3	59.8	1.00	17.5	32.8	סך כל האוכלוסייה
0.82	20.7	82.9	1.39	24.3	59.0	ראש משפחה קשיש
1.34	33.9	93.7	3.51	61.4	91.6	לא עובד (בגיל העבודה)
0.81	20.5	35.3	0.52	9.1	17.1	ראש משפחה עובד
0.79	19.9	35.5	0.52	9.1	17.1	שכיר
0.98	24.9	34.1	0.51	9.0	13.3	עצמאי
0.34	21.2	37.9	0.97	16.9	31.6	משפחות עם מפרנס אחד
0.77	19.5	25.8	0.14	2.4	4.6	משפחות עם שני מפרנסים
1.01	25.5	52.9	2.29	40.0	51.8	לא יהודים
0.86	21.7	71.7	0.96	16.8	43.7	עולים (משנת 1990)
0.94	23.9	69.3	1.38	24.2	55.0	חד-הוריות
0.96	24.3	53.2	1.02	17.9	28.9	משפחות עם ילדים
1.03	26.0	51.8	0.83	14.5	23.2	3-1 ילדים
0.88	22.3	54.8	2.03	35.6	57.8	4 ילדים ויותר

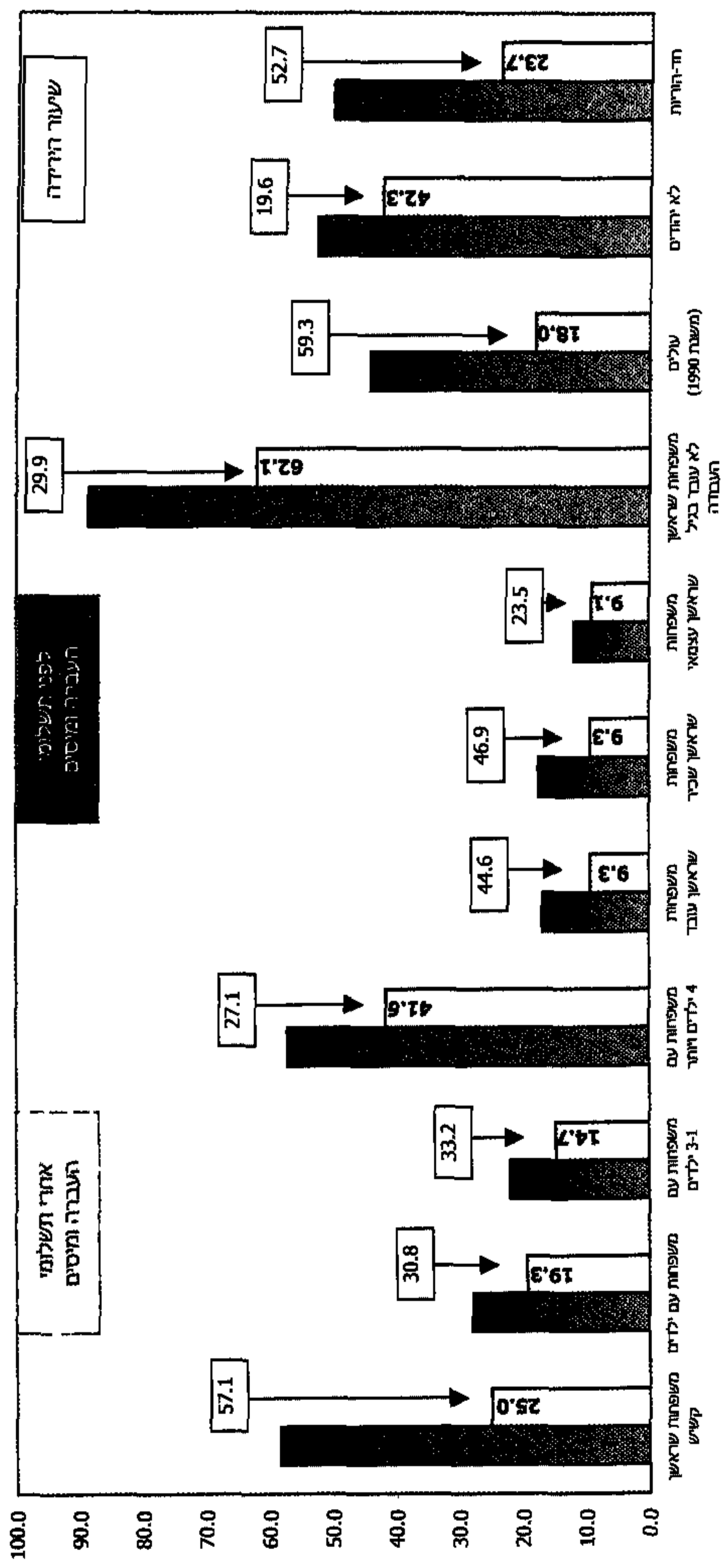
* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
** מדד הריכוזיות מתייחס להכנסה חפנויה.

לוח מס' 7: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 1999

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	25.8	61.6	1.00	18.0	32.2	סך כל האוכלוסייה
0.78	20.2	81.3	1.39	25.0	58.3	ראש משפחה קשיש
1.37	35.4	94.3	3.45	62.1	88.6	לא עובד (בגיל העבודה)
0.79	20.3	37.3	0.52	9.3	16.8	ראש משפחה עובד
0.77	19.9	37.8	0.52	9.3	17.5	שכיר
0.90	23.2	33.1	0.51	9.1	11.9	עצמאי
0.80	20.7	39.3	1.01	18.2	32.9	משפחות עם מפרנס אחד
0.67	17.2	27.3	0.12	2.2	4.1	משפחות עם שני מפרנסים
0.95	24.6	54.1	2.35	42.3	52.6	לא יהודים
0.97	24.9	73.4	1.0	18.0	44.2	עולים (משנת 1990)
1.06	27.4	67.9	1.32	23.7	50.1	חד-הוריות
0.98	25.4	56.2	1.07	19.3	27.9	משפחות עם ילדים
1.00	27.9	55.2	0.82	14.7	22.0	3-1 ילדים
0.89	22.9	57.3	2.31	41.6	57.1	4 ילדים ויותר

* ר' הערה ראשונה בלוח מס' 6.
** ר' הערה שנייה בלוח מס' 6.

תרשים א': תחולת עוני בקרב משפחות אוכלוסייה ספציפיות, לפני תשלומי העברה ומיסים
שירים ולאחריהם (אחוזים), 1999



■ אחרי תשלומי העברה ומיסים לפני תשלומי העברה ומיסים

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב קבוצות ספציפיות. נספח לוחות עוני ואי-שוויון (המופיע בחלק השלישי של פרסום זה) מציג את ממדי העוני בפירוט רב יותר.

תחולת העוני במשפחות שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה אך לא עבד היתה הגבוהה ביותר מבין כל קבוצות האוכלוסייה -- 62.1% ב-1999, פי 3.5 מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. משפחות אלו היוו כ-10% מכלל המשפחות, ויש בהן ייצוג יתר למשפחות חד-הוריות ולמשפחות גדולות (עם 4 ילדים ויותר). הסיבה לשכיחות העוני הגבוהה בקרב המשפחות שהעומד בראשן לא עבד היא, כמובן, העדר הכנסות מעבודה. כמעט בכולן אין אף לא מפרנס אחד, ורק כ-10% בממוצע מהכנסתן מקורם מעבודה. מקור הכנסתן העיקרי הוא תשלומי העברה, ובעיקר קצבות המוסד לביטוח לאומי (ראה נספח לוחות עוני ואי-שוויון). בנתוני סקר הכנסות אין מידע על הסיבה לחוסר התעסוקה במשפחות אלו, אך ניתן במידת-מה ללמוד עליהן מסוגי הקצבאות שהן קיבלו: 22% קיבלו גמלה להבטחת הכנסה, 20% – קצבת נכות ו-10% דמי אבטלה. 20% נוספים קיבלו תמיכה ממקור ציבורי אחר כמו משרדי הקליטה, הביטחון או הדתות. זאת ועוד: המשפחות שלא עבדו נסמכו על תמיכות מקרובים ומחוי"ל, ולרבות מהן, יחסית, היתה הכנסה מפנסיה (מוקדמת). אף שהתמיכות מהוות חלק נכבד בהכנסת המשפחות שלא עבדו, רק 30% מהמשפחות העניות נחלצו מעוני לאחר קבלת תשלומי העברה.

המשפחות הלא-יהודיות, שרוב רובן (90%) ערביות, והמשפחות הגדולות – שבהן 4 ילדים ויותר – מדורגות במקום השני והשלישי בסולם שכיחות העוני. קיימת חפיפה גדולה בין שתי קבוצות אלו: כ-42% מכלל המשפחות הגדולות באוכלוסייה וכ-60% מן המשפחות הגדולות העניות הן לא-יהודיות¹⁰. ב-1999, ל-52% מהמשפחות הערביות היתה הכנסה כלכלית שנפלה מקו העוני. מצבן של משפחות אלו השתפר אך במעט לאחר קבלת קצבאות ותשלום מיסים ישירים, שכן 42% נותרו עניות לפי הכנסתן הפנויה. תחולת העוני בקרב המשפחות הערביות היתה גבוהה פי 2.9 מזו שבקרב המשפחות היהודיות. מצוקת העוני החריפה יותר בקרב ערבים בולטת בכל סוגי המשפחה, ואינה רק תוצאה של המבנה הדמוגרפי הייחודי לאוכלוסייה זו. השוואה פשוטה של תחולת העוני בקרב ערבים לזו

¹⁰ הסעיף חבא (2.6) יוקדש לניתוח העוני במשפחות הגדולות.

שיכלה לאפיין אותם אילו היה המבנה הדמוגרפי שלהם זהה למבנה של יהודים מראה, שההבדלים הדמוגרפיים בין יהודים לערבים מסבירים כרבע בלבד מהפער בתחולות העוני. יתרת הפער מיוחסת בעיקרה לרמה נמוכה למדי של הכנסה מעבודה (שכר נמוך למועסקים, אבטלה גבוהה ושיעור השתתפות נמוך של נשים בכוח העבודה). תחכנסה מעבודה הממוצעת למשפחה ערבית עמדה על 60% מהכנסתה של משפחה יהודית. הפער בהכנסה בולט עוד יותר בהכנסות כלכליות שאינן מעבודה, כמו מרכוש, הון ופנסיה. לעומת זאת המשפחות הערביות תלויות יותר בפרנסתן בתשלומי ההעברה, בעיקר קצבות המוסד לביטוח לאומי (אלו מהוות 23% מההכנסה הממוצעת של משפחה ערבית, לעומת 13% מהכנסתה של משפחה יהודית). מצוקת העוני בקרב הערבים היא מדד אחד בלבד בסדרת מדדי רמת חיים המעידים על חולשתם הכלכלית-חברתית בישראל. כך, למשל, המדד החברתי-כלכלי לדירוג היישובים בארץ מלמד שקרוב ל-80% מהיישובים השייכים לאשכול התחתון של רמת החיים הם יישובים ערביים. לעומת זאת, עם ארבעת האשכולות העליונים נמנים רק יישובים יהודיים. היישובים הערביים הם גם בראש רשימת מוקדי האבטלה בארץ.

בקבוצות הרביעית והחמישית בדירוג תחולת העוני ב-1999 נמצאות המשפחות שהעומד בראשן קשיש והמשפחות החד-הוריות. לכרבע מכל אחת מקבוצות אלו היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. זאת כאשר במדידה לפי ההכנסה הכלכלית כ-58% ממשפחות הקשישים וכמחצית מהמשפחות החד-הוריות היו עניות. יוצא אפוא שתשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב משפחות אלו (לאחר שהובאו בחשבון המיסים הישירים) השפיעו יותר בהשוואה לתרומתם בקבוצות אוכלוסייה אחרות. בזכות תשלומי ההעברה נחלצו מן העוני 57% ממשפחות הקשישים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. ואמנם, קרוב לשליש מכלל תשלומי ההעברה הועברו לקשישים באוכלוסייה, וכ-19% לקשישים שהיו עניים לפי הכנסתם הכלכלית. תשלומי ההעברה מהווים את מקור ההכנסה הכמעט יחיד של הקשישים העניים בישראל. תרומתם של תשלומי ההעברה ניכרת גם בצמצום ממדי העוני במשפחות החד-הוריות – כ-53% מהן נחלצו מן העוני לאחר תשלומי ההעברה ומיסים.

תחולת העוני בקרב העולים החדשים (שעלו מאז ראשית שנות התשעים) היתה ב-1999 זהה לזו של כלל האוכלוסייה ושל האוכלוסייה הוותיקה (18%), אך גבוהה מזו של

היהודים הוותיקים (13.6%). זאת לאחר שבמדידה לפי ההכנסה הכלכלית היתה תחולת העוני בקרב העולים החדשים גבוהה פי 1.3 מהממוצע הכללי (44.2% לעומת 32.2%, בהתאמה) ופי 1.7 מתחולת העוני אצל יהודים ותיקים (44.2% לעומת 25.9%, בהתאמה). יוצא אפוא שתשלומי ההעברה חילצו מעוני כ-60% ממשפחות העולים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. מבין כל קבוצות האוכלוסייה, בקרב העולים החדשים נצפתה התרומה הגבוהה ביותר של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני.

תחולת העוני בקרב המשפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או עצמאי) היתה קטנה מזו שבכלל האוכלוסייה, ועמדה ב-1999 על כ-9.3% - מחצית תחולת העוני באוכלוסייה כולה. תשלומי ההעברה זהמיסים הישירים חילצו מן העוני כ-45% מן המשפחות העובדות. הבחנה בין משפחות שבהן מפרנס אחד לבין משפחות שבהן שני מפרנסים ויותר מלמדת, שתחולת העוני במשפחות עם מפרנס אחד עומדת על 18% (בדומה לממוצע באוכלוסייה), אך עומדת על 2% בלבד במשפחות עם שני מפרנסים. השפעת המיסים הישירים ל"קיצוץ" חלק מתרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בולטת בקרב המשפחות עם מפרנס אחד. לולא המיסים, המקטינים את הכנסת המשפחה, היתה תחולת העוני בקרב משפחות אלו כ-14% בלבד.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי יחס פער העוני מראה, שהתבדלים ביחס פער העוני בין הקבוצות השונות קטנים מאלו שאפיינו את תחולת העוני. יחס פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד; יחס פער העוני השני בגודלו נמצא במשפחות שבהן 1-3 ילדים ובמשפחות החד-הוריות; ויחס פער העוני הנמוך ביותר מאפיין את המשפחות עם מפרנסים (במיוחד שני מפרנסים) ואת המשפחות שהעומד בראשן קשיש. יחס פער העוני במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד היה כ-35%, כלומר גבוה ב-37% בקירוב מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה (כ-26%). בקבוצת המשפחות הקשישות והמשפחות העובדות יחס פער העוני עמד על כ-20% בלבד.

לוח מס' 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1998 ו-1999

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים				קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער עוני		תחולת עוני		
1999	1998	1999	1998	
58.1	57.7	44.2	46.6	סך כל האוכלוסייה
				ראש משפחה:
75.2	75.0	57.1	58.8	קשיש
63.4	63.8	29.9	33.0	לא עובד (בגיל עבודה)
45.6	41.9	44.7	46.8	עובד:
47.4	43.9	46.7	48.5	שכיר
29.9	27.0	23.3	32.5	עצמאי
47.3	44.1	44.7	46.5	משפחה עם מפרנס אחד
37.0	24.4	46.3	47.8	משפחה עם שני מפרנסים
54.5	51.8	19.6	22.7	לא יחודים
66.1	69.7	59.3	61.6	עולים (משנת 1990)
59.6	65.5	52.7	56.0	חד הוריות
54.8	54.3	31.1	37.9	משפחות עם ילדים:
49.5	49.8	33.2	37.7	3-1 ילדים
60.0	59.3	27.1	38.3	4 ילדים ויותר

דירוג קבוצות האוכלוסייה בסולם שכיחות העוני, כפי שהוצג עד כה, מתייחס לקבוצות שיש חפיפה במאפייניהן, ולפיכך אין בו כדי ללמד על ההשפעה הנקייה של כל אחד מהמאפיינים הדמוגרפיים או התעסוקתיים על ההסתברות של משפחה בישראל להיות ענייה. על כך ניתן ללמוד מאמידה של מודל לוגיסטי המקשר בין היות המשפחה ענייה/לא ענייה לבין מאפייניה. על-פי ממצאיהם של שני מחקרים שאמדו מודל להסתברות של

משפחה להיות ענייה (גרא וכהן 2000, פלוג וקסיר¹¹, 2000) עולה, שהסיכון של משפחה ערבית להיות ענייה גבוה פי 3 מהסיכון של משפחה יהודית בעלת אותם מאפיינים. לכל אחד משלושת הילדים הראשונים במשפחה יש השפעה חיובית על ההסתברות של משפחה להיות ענייה, אך ההשפעה של הילד הרביעי והחמישי אינה מובהקת. כלומר, ההסתברות של, למשל, משפחה עם 4 ילדים להיות ענייה אינה גבוהה מזו של משפחה עם 3 ילדים, כאשר המאפיינים האחרים של שתי המשפחות זהים. ההסבר לכך נעוץ בעיקר במבנה של קצבות הילדים, המבטיחות מן הילד הרביעי ואילך הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני לנפשות אלו. עליית רמת ההשכלה של ראש המשפחה מקטינה את הסיכון של משפחה להיות ענייה. ההסתברות של משפחה שלעומד בראשה יש 0-8 שנות לימוד להיות ענייה גבוהה פי 2.5 מזו של משפחה שלעומד בראשה יש השכלה על-תיכונית. מטבע הדברים, משתנה מרכזי המשפיע על הסיכון של משפחה להיות ענייה הוא מספר המפרנסים במשפחה. ככל שעולה מספר המפרנסים פוחת באופן חד הסיכון להיות עני. מספר הקשישים במשפחה כמעט אינו משפיע על ההסתברות להיות עני, שכן רמת הקצבאות המוענקת לקשישים מבטיחה להם הכנסה גבוהה מזו של קבוצות שאינן עובדות.

2.6 עוני בקרב משפחות גדולות

סוגיית העוני בקרב משפחות גדולות, שבהן 4 ילדים ויותר, והקשר בין העוני לבין השתתפותן של משפחות אלה בשוק העבודה ובין העוני לבין מבנה הקצבאות למשפחות אלו, מצויים במוקד הדיון הציבורי. ב-1999 היו כ-140 אלף משפחות גדולות בישראל, שהיוו כ-8.2% מכלל המשפחות. שיעור המשפחות הגדולות בקרב הערבים היה גבוה פי 5 משיעורן בקרב היהודים (27% לעומת 5.5%), והמשפחות הערביות הגדולות היוו 42% מכלל המשפחות הגדולות.

ניתוח מאפייני התעסוקה של המשפחות הגדולות מלמד, של-83% מן המשפחות היהודיות היתה הכנסה כלשהי מעבודה, כלומר היה בהן לפחות מפרנס אחד. שיעור דומה אפיין גם

¹¹ רמסיס גרא ורפאלה כהן, "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי-שוויון בין ערבים ויהודים", פורום ספיר למדיניות כלכלית, דצמבר 2000; קרנית פלוג וניצה קסיר, "על עוני, עבודה ומה שביניהם", פורום ספיר למדיניות כלכלית, דצמבר 2000.

את המשפחות הערביות (80%). אולם, בעוד שאחוז המשפחות ללא מפרנס היה דומה בשתי אוכלוסיות אלה, הרי שבקרב הערבים היו יותר משפחות עם מפרנס אחד בלבד (67% לעומת 40% מכלל המשפחות הגדולות היהודיות), ופחות משפחות עם שני מפרנסים ויותר (13% לעומת 43% מכלל המשפחות הגדולות היהודיות). הרוב המכריע (כ-90%) של המפרנסים היחידים במשפחות הערביות עבדו במשרה מלאה, שהוגדרה כעבודה של כ-35 שעות ויותר בשבוע, לעומת כ-68% בלבד בקרב המפרנסים היחידים במשפחות היהודיות הגדולות. השכר לשעת עבודה של העובדים במשפחות הערביות היה כ-60% בלבד מן השכר שקיבלו העובדים במשפחות היהודיות.

ריבוי המשפחות הערביות שבהן מפרנס אחד, בעיקר בגלל השתתפות נמוכה של נשים בכוח העבודה, ורמות השכר הנמוכות המאפיינות את העובדים הערבים הם הגורמים המרכזיים לעוני בקרב המשפחות הגדולות הערביות. ב-1999 ל-76% מהמשפחות הגדולות הערביות העניות היתה הכנסה כלכלית (בעיקר מעבודה) שנפלה מקו העוני, לעומת 43.7% בקרב המשפחות היהודיות. מדידת העוני לפי ההכנסה הפנויה מעלה, שתחולת העוני נותרה גבוהה בקרב הערבים גם לאחר תשלום הקצבאות וגביית מיסים ישירים – 61.4%. תשלומי ההעברה חילצו מן העוני 19% בלבד מן המשפחות הלא-יהודיות (לעומת 37% מהמשפחות היהודיות). המאפיינים של המשפחות הערביות הגדולות שהיו עניות לפי ההכנסה הפנויה הם ברורים: לכ-28% אין כלל הכנסה מעבודה, בעיקר בשל העובדה שראש המשפחה מחוסר תעסוקה מפאת אבטלה. בכ-68% מהמשפחות העניות יש מפרנס יחיד, בדרך כלל הגבר העובד במשרה מלאה, ורק בכ-4% בלבד מן המשפחות הגדולות העניות יש שני מפרנסים. ההשפעה השלילית של המיסים הישירים על ממדי העוני בולטת במיוחד באוכלוסייה הערבית, שכן המשפחות הגדולות הערביות הן בעיקרן משפחות עובדות. המצב בקרב המשפחות הגדולות היהודיות שונה: ל-55% מהמשפחות העניות אין כל הכנסה מעבודה; לכ-40% מהן יש מפרנס אחד, כאשר רק מחצית ממפרנסים אלה עובדים במשרה מלאה. מכאן שהמשפחות הגדולות העניות היהודיות מאופיינות יותר בהעדר הכנסה מעבודה או בעבודה במשרה חלקית. מסיבה זו ההשפעה השלילית של המיסים הישירים על ממדי העוני בקרב היהודים בקרב היהודים כמעט אינה מורגשת.

המשפחות הגדולות העניות מיוצגות ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה. חלקן בקרב העניים

לוח מס' 9: מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המשפחות הגדולות לפי לאום (בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה), 1999

לא יהודים		יהודים		כלל המשפחות הגדולות		
באוכלוסייה הענייה	באוכלוסייה	באוכלוסייה הענייה	באוכלוסייה	באוכלוסייה הענייה	באוכלוסייה	
36,000	58,700	22,800	82,600	58,800	141,300	מספר המשפחות הגדולות
39.0	27.0	11.0	5.5	19.1	8.2	אחוז המשפחות בכלל האוכלוסייה
54.8	40.5	26.8	12.5	38.9	17.8	אחוז הנפשות בכלל הנפשות באוכלוסייה
5.0	5.0	5.4	4.9	5.2	5.0	מספר ילדים בממוצע למשפחה גדולה
28	20	55	17	39	18	אחוז המשפחות ללא מפרנס
72	80	45	83	61	82	אחוז המשפחות עם חכנסה מעבודה
68	67	40	40	57	52	מזה: עם מפרנס אחד
4	13	5	43	4	30	עם שני מפרנסים ויותר
92	90	51	68	81	80	אחוז העובדים במשרה מלאה מתוך המפרנסים היחידים
20.0	25.0	22.6	41.9	20.8	36.2	שכר לשעה בממוצע לעובד (ש"ח)

לוח מס' 10: תחולת עוני בקרב משפחות גדולות לפי לאום, 1999

לא יהודים			יהודים			
ילדים	נפשות	משפחות	ילדים	נפשות	משפחות	
האוכלוסייה הענייה						
228,900	340,700	44,500	198,800	279,500	36,100	לפני תשלומי העברה ומיסים
146,600	218,200	28,700	107,800	152,400	20,200	לאחר תשלומי העברה
181,300	269,200	36,100	121,800	171,900	22,700	לאחר תשלומי העברה ומיסים
תחולת העוני (%)						
77.8	76.6	75.9	48.9	47.2	43.7	לפני תשלומי העברה ומיסים
49.8	49.1	49.0	26.5	25.7	24.4	לאחר תשלומי העברה
61.6	60.5	61.4	30.0	29.0	27.5	לאחר ונשלומי העברה ומיסים
חלקה של קבוצת הלאום						
59.8	61.0	61.3	40.2	39.0	38.7	באוכלוסייה הענייה (נטו)

כפול מחלקן בכלל האוכלוסייה (19.1% לעומת 8.2%). 61% מכלל המשפחות הגדולות העניות הן ערביות. ממצא זה מחייב מדיניות שתתמקד בגורמים לעוני בקרב הערבים, בעיקר בכל הקשור לדפוסי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, לאבטלה ולשכר הנמוך של העובדים. כמו כן יש לפעול להפחתת נטל המס על העובדים בשכר נמוך ולצמצם ככל האפשר את השפעתה השלילית של מערכת המס על צמצום העוני בקרב העובדים. קידום החשכלה וההכשרה המקצועית יכולים לשפר את מצב התעסוקה של הערבים ואת שכרם, רק אם במקביל תינקט מדיניות לשינוי נורמות ההתנהגות בשוק העבודה, בעיקר בכל הקשור לעמדות של מעסיקים יהודים, ורק אם במקביל יפותח בסיס רחב של תעסוקה במגזר הערבי עצמו. בהתייחס למשפחות הגדולות היהודיות, יש למקד את המדיניות בהגדלת שיעור ההשתתפות של גברים, בעיקר חרדים, ובהגדלת היקף המשרה של המועסקים. בעיית העוני בקרב המשפחות הגדולות לא תיפתר לחלוטין, בעיקר לא לטווח הארוך, אם יוגדלו קצבות הילדים, כדוגמת תיקון החוק שלפיו תוגדל קצבת הילדים לילד החמישי ואילך. הבעיה תיפתר רק בתחומי התעסוקה והשכר, באמצעות מערכות המסייעות להורים לצאת לעבודה או באמצעות תמריצים לעבודה. הסיכון של משפחה עם שני מפרנסים להיות ענייה הוא כמעט אפסי, גם אם היא משפחה גדולה.

2.7 הרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס' 11 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1999 לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, לפי קבוצות ספציפיות. הנתונים מלמדים, שכמעט 40% מן המשפחות העניות הן משפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או עצמאי), וברובן המכריע הן בעלות מפרנס יחיד. תעסוקה לכשעצמה של רק אחד מבני המשפחה אינה מגינה אפוא מפני עוני. רמת שכר נמוכה של מפרנסים יחידים במשפחה עלולה לדרדר אל העוני משפחות גדולות וקטנות כאחד, גם אם העומד בראשן מועסק במשרה מלאה. בשכר המינימום בתוספת קצבות ילדים אין כדי לחלץ משפחות עובדות מקו העוני. עם זאת, למשפחות שהעומד בראשן עובד והוא מפרנס יחיד אין ייצוג יתר בקרב העניים בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה – 34%. גם למשפחות העולים החדשים אין ייצוג יתר בקרב העניים, וחלקן בכלל האוכלוסייה זהה לחלקן בעניים (17.4%). לשאר קבוצות האוכלוסייה, למעט המשפחות עם 1-3 ילדים, היה ייצוג יתר בקרב העניים

בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה: כ-34% מכלל המשפחות העניות (במדידה לפי ההכנסה הפנויה) נמנו עם משפחות שהעומדים בראשן היו בגיל העבודה אך לא עבדו, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-10% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות היוו כ-8% בלבד מכלל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות היוו כ-19% מכלל המשפחות העניות. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-12.8%, בעוד הן מהוות כ-30% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. המשפחות החד-הוריות היוו כ-5.2% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-6.8% מכל המשפחות העניות, ואילו משפחות שהעומד בראשן קשיש היוו כ-20% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-28% מכל המשפחות העניות. בהשוואה ל-1998, ב-1999 עלה בקרב העניים חלקן של משפחות עם 4 ילדים ויותר, של המשפחות הלא-יהודיות ושל משפחות העולים – וירד חלקן של משפחות חד-הוריות. חלקן של קבוצות אחרות בקרב העניים נשאר דומה או השתנה במעט: משפחות שבראשן קשיש, משפחות שהעומד בראשן עובד, משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עובד ומשפחות עם 1-3 ילדים.

לוח מס' 11: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1999

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			נפשות
12.1	28.2	17.7	36.6	9.8	20.2	ראש משפחה:
36.3	34.3	29.2	27.3	9.9	9.9	קשיש
52.1	38.0	54.4	38.2	82.3	73.3	לא עובד (בגיל העבודה)
45.5	33.2	49.1	34.8	71.6	64.0	עובד:
6.6	4.8	5.3	3.4	10.8	9.3	שכיר
46.8	34.3	47.7	34.6	34.1	34.0	עצמאי
6.3	4.4	8.5	4.5	50.6	40.2	משפחות עם מפרנס אחד
43.3	30.2	33.5	21.0	18.9	12.8	משפחות עם שני מפרנסים ויותר
11.7	17.4	17.7	23.9	14.3	17.4	לא יהודים
6.8	6.8	8.8	8.1	5.3	5.2	עולים (משנת 1990)
77.9	52.1	69.5	42.2	68.9	48.6	חד-הוריות
39.0	33.1	35.3	27.6	51.1	40.4	משפחות עם ילדים:
38.9	19.1	34.2	14.6	17.8	8.2	3-1 ילדים
						4 ילדים ויותר

* סך כל חלקן של הקבוצות הספציפיות אינו מסתכם ב-100%, שכן חלקן חופפות זו לזו.

2.8 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני

כדי להעריך את ההשלכות של שינויים קלים בקו העוני על מספר העניים, לוח מס' 12 מציג את אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט או גבוהה במעט מקו העוני (75% מקו העוני עד 150% ממנו). נתוני הלוח מורים, שהכנסתן הפנויה של 7% מן המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתן הפנויה של כ-18% מן המשפחות היתה נמוכה מקו העוני עצמו. כלומר כמעט ל-3/5 מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מקו העוני עד מלוא קו העוני. כמו כן, הכנסתן הפנויה של 19.9% מן המשפחות באוכלוסייה לא עלתה על 105% מקו העוני. ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני (המוגדר

לוח מס' 12: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1999

אחוז ההכנסה מקו העוני								קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
150	125	110	105	100	95	90	75	
35.4	26.9	21.7	19.9	18.0	15.7	12.9	7.0	סך כל האוכלוסייה ראש המשפחה:
44.8	33.7	29.0	27.4	25.0	21.3	15.4	6.1	קשיש לא עובד
81.6	73.9	67.5	64.5	62.1	57.4	51.5	35.6	(בגיל העבודה)
25.5	17.7	12.6	11.0	9.3	7.9	6.4	3.0	עובד:
25.8	17.8	12.7	10.9	9.3	7.9	6.4	3.0	שכיר
23.5	17.4	12.3	11.1	9.1	7.9	6.5	3.5	עצמאי
72.4	60.9	50.3	46.6	42.3	37.3	30.6	15.7	לא יהודים
41.4	28.2	22.2	19.9	18.0	15.4	11.4	6.2	עולים (משנת 1990)
46.7	34.9	28.0	25.4	23.7	19.9	16.0	9.1	חד-הוריות
39.1	30.3	23.8	21.6	19.3	16.9	14.2	7.9	משפחות עם ילדים:
32.9	24.4	18.5	16.7	14.7	12.9	11.0	6.6	3-1 ילדים
69.2	58.7	50.0	45.9	41.6	36.6	30.1	14.2	4 ילדים ויותר

כ-125% מקו העוני): הכנסתן הפנויה של 26.9% מכל המשפחות אינה עולה על סף העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה או לחלופין שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים למדי בממד תחולת העוני.

לוח מס' 12 מלמד עוד, שהתפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד עובד שכיר או עצמאי מפוזרת מעט יותר מזו שבאוכלוסייה כולה, שכן היא מושפעת מהבדלים ברמות ההכנסה של ראשי המשפחה, שהם גדולים יותר מן ההבדלים ברמת הקצבאות לאוכלוסיות הלא-עובדות. כך למשל המשפחות שבראשן קשיש מתפלגות סביב קו העוני בדומה מאוד לאוכלוסייה כולה. חישוב קל בעזרת נתוני לוח מס' 9 מעלה, כי ל-3/4 בקירוב מן המשפחות העניות שבראשן קשיש היתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-21% בקירוב היתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב ממנו. זאת ועוד: הכנסתן הפנויה של 27.4% מן המשפחות שבראשן קשיש לא עלתה על 105% מקו העוני, והכנסתן הפנויה של 29.0% ממשפחות אלה לא עלתה על 110% ממנו. יתר על כן, ב-1999 ל-34% בקירוב מכל המשפחות שבראשן קשיש היתה הכנסה פנויה הנמוכה מ-125% מקו העוני (לעומת כ-27% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול סביב קו העוני של משפחות שבראשן 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 (בהרכבי המשפחה העיקריים של הקשישים והשאיירים). לפיכך שחיקה – ולו גם קטנה – ברמת הכנסת המינימום, מצרפת למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גדולה ממנו. לעומת זאת, שיפור – ולו רק קל – ברמת הכנסת המינימום, מצמצם בשיעור ניכר את היקף הקשישים העניים. ריכוז גבוה של משפחות סביב קו העוני מאפיין גם את המשפחות הגדולות ואת המשפחות הלא-יהודיות. לפיכך, גם בנוגע למשפחות אלה שינוי קל ברמת הכנסתן או ברמת קו העוני מוביל לשינוי ניכר בתחולת העוני שלהן.

2.9 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס' 13 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל יישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שמשלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה – תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות, נפשות וילדים היא בירושלים (כולל במזרח העיר ואף במערבה בלבד). ב-1999 ל-26.3% מן המשפחות בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני (לעומת 27.5% ב-1998) והנפשות החיות במשפחות העניות היוו 33.3% מכלל הנפשות בעיר. תחולת העוני בתל-אביב-יפו וחיפה, מצומצמות מאלה שבירושלים: ב-1999 היו עניות 13.4% מן המשפחות בחיפה (לעומת 15.8% ב-1998) ו-10.1% מן המשפחות בתל אביב-יפו (לעומת 13.9% ב-1998). בכל שלוש הערים האלה ירדה מעט תחולת העוני בקרב משפחות, אך עלתה בקרב ילדים. ההכנסה הממוצעת בירושלים היתה ב-1999 93.5% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 124.7% בתל אביב-יפו וכ-106% בחיפה.

כשמדובר בערי גוש דן חוץ מתל-אביב (בני ברק, חולון, בת ים, פתח-תקוה, ראשון לציון, רחובות ורמת-גן), תחולת העוני הגבוהה ביותר נצפתה בבני-ברק – 24%, אם כי נמוכה מזו שהיתה ב-1998 (28.5%). ההכנסה הממוצעת בבני-ברק היתה שווה ב-1999 לכ-80% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בראשון לציון, ברמת גן, ברחובות ובפתח-תקוה תחולת העוני נמוכות במיוחד, והן נעות בין 9%-11%. בחולון ובנתניה תחולת העוני גבוהה יותר, אך נמוכה עדיין מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. לעומת זאת, בערי הדרום – אשדוד, אשקלון ובאר שבע – תחולת העוני גבוהות מזו שבכלל האוכלוסייה, והן נעות מ-19.5% באשקלון ל-23.8% באשדוד. ב-1999 נצפתה, בהשוואה ל-1998, עלייה חריגה בהיקף העוני באשדוד, לממדים הקרובים לאלה של בני ברק. לעומת זאת תחולת העוני בבאר שבע ירדה במעט – מ-22.2% ב-1998 ל-19.8% ב-1999. תחולת העוני באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח 1 ו-2)¹² גבוהה במעט מזו שבכלל האוכלוסייה – 20%, וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 82.5% בלבד מהממוצע הכללי.

¹² אלה כוללים יישובים כגון אופקים, כרמיאל, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, יקנעם עילית, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עפולה, צפת, בית שאן ועכו.

לוח מס' 13: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים לפי יישוב (אחוזים), 1998 ו-1999

הכנסה פנויה*		ילדים		נפשות		משפחות		יישוב/אזור
1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	
100.0	100.0	26.0	22.8	19.5	18.2	18.0	17.5	סך כל האוכלוסייה
ערים								
93.5	95.2	42.5	39.9	33.3	32.5	26.3	27.5	ירושלים - סך הכול
108.0	110.6	28.9	24.0	21.7	19.0	18.8	18.4	ירושלים - ללא מורח העיר
124.7	120.9	19.7	16.2	11.9	13.1	10.1	13.9	תל אביב-יפו
105.5	104.0	15.6	12.2	12.2	12.8	13.4	15.8	חיפה
77.9	81.9	31.6	20.0	23.8	16.6	23.8	17.9	אשדוד
76.7	79.9	21.6	22.5	19.2	18.3	19.5	18.5	אשקלון
85.5	94.8	15.4	18.1	15.8	18.1	19.8	22.2	באר שבע
79.8	72.9	35.8	38.5	30.3	32.9	24.1	28.5	בני-ברק
87.5	84.0	12.6	15.3	12.5	13.1	17.1	14.8	בת-ים
104.4	102.5	15.4	12.5	12.2	10.4	12.7	10.8	חולון
90.5	93.8	13.0	16.8	12.1	15.5	15.6	16.4	נתניה
111.7	104.0	10.6	9.9	9.4	8.5	11.4	9.0	פתח-תקוה
106.7	113.8	7.5	10.5	6.9	7.2	9.0	7.4	ראשון לציון
131.7	117.0	9.7	9.2	9.1	9.9	11.5	11.9	רחובות
136.7	125.8	7.2	5.8	8.1	7.3	10.3	9.3	רמת-גן
מחוזות**								
92.9	94.8	41.4	38.8	32.4	31.7	26.0	27.1	ירושלים
73.9	76.4	33.4	28.6	26.7	24.5	26.2	24.4	הצפון
96.0	96.5	22.2	16.0	16.7	14.8	16.7	16.2	חיפה
106.7	108.2	13.9	14.3	11.3	11.8	12.5	12.5	המרכז
117.3	113.9	18.4	17.5	13.2	12.9	12.6	12.8	תל אביב
82.3	85.4	23.6	22.8	20.3	20.1	21.1	21.3	הדרום
82.5	83.7	18.5	17.7	17.5	17.8	20.0	20.2	אזורי פיתוח**

* הכנסה פנויה ממוצעת לנפש תקינה כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת באוכלוסייה כולה.
 ** כולל יישובים שבהם 10,000 תושבים ומעלה בלבד.

2.10 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה העובדת

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית גדל עם עליית 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 מס' 14 ולוח מס' 15 (בצירוף תרשים ב') מציגים את חלקו של כל עשירון

לוח מס' 14: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחזים), 1999

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
--	--	0.5	20.3	תחתון
15.8	295.9	0.7	20.6	2
10.8	60.9	1.1	10.2	3
12.9	37.9	2.1	9.9	4
14.3	24.0	3.2	8.5	5
16.1	16.2	4.8	7.7	6
18.6	10.0	7.2	6.2	7
22.0	8.0	10.9	6.3	8
27.5	4.4	18.6	4.8	9
36.8	2.5	51.0	5.4	עליון
26.5	16.6	100.0	100.0	סך הכול

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

** לא ניתן לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

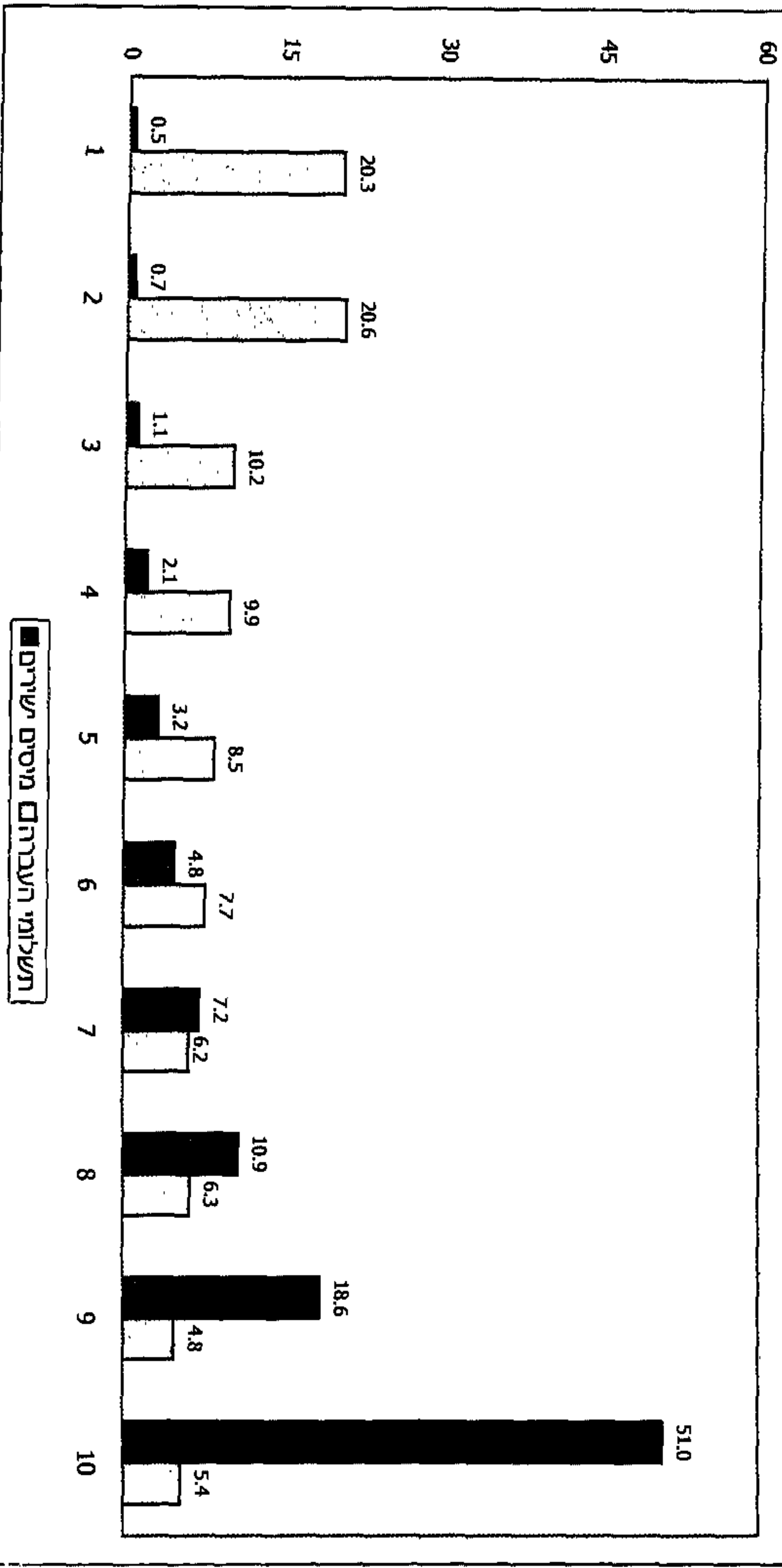
(בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 1999 ו-1998, בהתאמה. כמו כן הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. בהשוואה ל-1998, ב-1999 גדלה בכ-5% במונחים ריאליים ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכלל האוכלוסייה (או ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית). זאת לעומת גידול של כ-1% בלבד בין 1997 ל-1998. ניתוח ההכנסה הכלכלית לפי מרכיביה מעלה שהגידול הריאלי בהכנסה הכלכלית אפיין את כל המרכיבים, בייחוד את העיקרי שבהם – ההכנסה מעבודה שכירה. העלייה הריאלית בהכנסה הכלכלית נצפתה בכל העשירונים, אם כי שיעוריה היו גבוהים יותר בעשירונים העליונים. היא גדלה ב-1%-3% בעשירונים הנמוכים (חוץ מהעשירון הראשון, הנעדר כל הכנסה כלכלית), וב-4%-6% בעשירונים הבינוניים

לוח מס' 15: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1998

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.6	21.1	תחתון
15.5	286.6	0.7	20.5	2
11.2	58.5	1.2	9.8	3
12.7	37.9	2.1	9.7	4
14.5	23.6	3.3	8.4	5
15.7	17.0	4.8	8.0	6
18.6	11.4	7.2	6.8	7
21.7	7.5	11.0	5.8	8
27.3	5.3	19.0	5.6	9
36.7	2.1	50.1	4.4	עליון
26.3	17.1	100.0	100.0	סך הכול

** ר' הערות בלוח מס' 14.

**תרשים ב': התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בכלל האוכלוסייה לפי עשירונים
(באתומים), 1999**



והגבוהים. תמונה דומה עולה מניתוח השינויים בהכנסה הפנויה: ההכנסה הממוצעת למשפחה (או הממוצעת לנפש תקנית) עלתה בכ-4% במונחים ריאליים. בעשירונים הראשון עד התשיעי היא גדלה בשיעורים של 2%-4%, אך ב-7% בעשירון העשירי.

ב-1999 גדלו ריאלית בכ-2.4% בלבד תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה בכלל האוכלוסייה, לעומת 2.7% ב-1998. לפיכך השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית ירד מ-17.1% ב-1998 ל-16.6% ב-1999. ירידה זו אפיינה את העשירונים השישי עד התשיעי, אך לא את העשירונים התחתונים. בנוגע למיסים הישירים עולה, שתשלום המס הממוצע למשפחה בכלל האוכלוסייה עלה ריאלית בכ-6%, ושיעור המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת עלה מ-26.3% ב-1998 ל-26.5% ב-1999.

עלייה זו ציינה את כל העשירונים (אם כי בשיעורים שונים), חוץ מן העשירונים השלישי והחמישי (ששילמו ב-1999 שיעור מס נמוך יותר מאשר ב-1998) והעשירון השביעי (שלגביו שיעור המס הממוצע לא השתנה).

התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לפי עשירונים מראה שב-1999 ירד חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל תשלומי ההעברה, מ-41.6% ב-1998 ל-40.9%. לעומת זאת, חלקם של העשירונים השלישי עד החמישי עלה מ-27.9% ל-28.6%, בהתאמה, כך שחלקם של חמשת העשירונים הראשונים בסך תשלומי ההעברה לא השתנה. מבדיקת חלקן של המשפחות במחצית העליונה של התפלגות ההכנסות עולה, שבעוד שהעשירון השמיני והעשירי נטלו ב-1999 אחוז גבוה יותר מכלל תשלומי ההעברה, העשירונים האחרים נהנו מחלק קטן יותר.

התפלגות המיסים הישירים מלמדת שבעוד שחלקם של כל אחד מתשעת העשירונים התחתונים בכלל המיסים הישירים ירד או נשאר בלא שינוי ב-1999 לעומת 1998, חלקו של העשירון העליון עלה מ-50.1% ב-1998 ל-51.0% ב-1999. ב-1999, שני העשירונים התחתונים, שהנמנים עימם ברובם אינם עובדים, שילמו דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בלבד – בהיקף של כ-1.2% מסך כל המיסים הישירים, בהשוואה ל-1.3% ב-1998.

שני העשירונים העליונים שילמו 69.6% מסך כל המיסים הישירים, בהשוואה ל-69.1% ב-1998.

לוחות מס' 16 ו-17 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1999 ו-1998 בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, ההכנסה לפני מס וההכנסה הפנויה. הלוחות מלמדים, כי ב-1999 הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו: חלקם של העשירונים השני עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית קטן במעט, ובמקביל גדל חלקו של העשירון העליון.

לוח מס' 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחזים), 1999

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	2.6	2.1	0.0
2	4.0	3.3	1.3
3	5.0	4.2	3.0
4	6.2	5.3	4.6
5	7.5	6.6	6.2
6	9.0	8.2	8.1
7	10.6	10.0	10.4
8	12.7	12.4	13.3
9	15.8	16.5	18.1
עליון	26.5	31.3	35.2
היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד ג'יני***	6.4 0.3593	8.9 0.4214	41.0 0.5167
% הירידה במדד ג'יני	30.5	18.4	-

* 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 בכלל האוכלוסייה חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

ב-1999 נטל העשירון העליון 35.2% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 34.7% ב-1998. ירידת חלקם של העשירונים השני עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית נבעה מן העלייה הריאלית בהכנסה הכלכלית בעשירון העליון, שהיתה בשיעור גבוה יותר מן העלייה בשאר העשירונים. בעקבות שינויים אלה עלה מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ב-0.9% – מ-0.5119 ב-1998 ל-0.5167 ב-1999, נוסף על עלייה של 0.7% בין השנים 1997 ל-1998. יוצא אפוא שמדד אי-השוויון להתחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בשיעור מצטבר של 1.6% מ-1997 עד 1999¹³.

לוח מס' 17: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1998

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**			עשירון*
הכנסה נטו	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
2.6	2.2	0.0	תחתון
4.1	3.4	1.3	2
5.1	4.3	3.1	3
6.3	5.5	4.5	4
7.6	6.7	6.3	5
9.0	8.2	8.2	6
10.7	10.0	10.3	7
12.8	12.5	13.4	8
15.9	16.6	18.2	9
25.9	30.6	34.7	עליון
6.2	8.4	40.7	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.3523	0.4134	0.5119	מדד ג'יני
31.2	19.2	-	% הירידה במדד ג'יני***

* ר' הערות בלוח מס' 16.

¹³ הנתונים המתייחסים לשנת 1997 על בסיס סקר ההכנסות המתוקן למקדמי הניפוח החדשים מוצגים בלוח מס' 19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

נוסף על ההתרחבות המסוימת בפערי ההכנסה הכלכלית, ב-1999 פחתה במידה מסוימת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסות: מדד אי-השוויון להתחלקות ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-30.5% מהמדד להתחלקות ההכנסה הכלכלית, לעומת 31.2% ב-1998. כפועל יוצא של שתי התפתחויות אלו, התרחבו עוד יותר הפערים בהכנסה הפנויה: מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה בכ-2%, מ-0.3523 ב-1998 ל-0.3593 ב-1999. חלקם של כל תשעת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הפנויה ירד בין 1998 ל-1999, ובמקביל עלה חלקו של העשירון העליון – מ-25.9% ל-26.5%. תמונה דומה מתקבלת מהממצאים המתייחסים לאוכלוסייה העובדת.¹⁴ ב-1999 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה בשיעור נמוך יותר מאשר ב-1998, 25.3% לעומת 25.7%, בהתאמה. מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה עלה ב-1%, מ-0.3290 ב-1998 ל-0.3344 ב-1999, בדומה לשינוי במדד גייני להתחלקות ההכנסה הכלכלית. חלקם של שני העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה הפנויה ירד מ-7.5% ב-1998 ל-7.4% ב-1999, וחלקו של העשירון העליון עלה מ-25.0% ל-25.5%, בהתאמה.

¹⁴ הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות מס' 20-21 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

תיבה 2 ב':

עוני והתחלקות הכנסות בפרספקטיבה בינלאומית

מאגר הנתונים שהוקם בלוקסמבורג במסגרת פרויקט מחקרי ההכנסות (Luxembourg Income Study, ובקיצור LIS), המתעדכן אחת לכ-5 שנים, יצר בסיסי נתונים על פי הגדרות אחדות ככל האפשר להכנסות ולמשתנים דמוגרפיים ותעסוקתיים. בסיסי הנתונים המעודכנים ביותר במאגר מתייחסים לאמצע שנות התשעים (1994-1997). הלוח שבתובה זו מציג את תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, הנמדדת על פי ההכנסה הפנויה, וכן מציג את מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה ב-12 מדינות מערביות. תחולת העוני ומדד ג'יני חושבו על פי סולם השקילות המקובל בישראל.

לפי תחולת העוני בקרב משפחות, 12 המדינות הנכללות בהשוואה נחלקות ל-4 קבוצות עיקריות: ארה"ב וישראל בראש הסולם, עם תחולת עוני של כ-18%, ופער מזערי בלבד ביניהן; אוסטרליה, איטליה, גרמניה וקנדה – שבהן תחולת עוני הנעה בין 12% ל-13%; שוודיה, הולנד, צרפת ובלגיה עם תחולת עוני בטווח של 8%-9%; נורווגיה ולוקסמבורג שבהן תחולת העוני הנמוכה ביותר – 4.5%-6%. תחולת העוני בקרב נפשות מורה על אותו מידרג, אך לא כן תחולת העוני בקרב ילדים. כך, למשל, איטליה מדורגת במקום השני לאחר ארה"ב, ואחוז הילדים העניים בה גבוה מזה שבישראל, אם כי הפער ביניהן אינו גדול. אחוז הילדים הנמוך ביותר הוא בשוודיה – 3.3%.

בכמה מדינות ההכנסה הפנויה כוללת גם סיוע כספי שאינו גמלה שוטפת בכסף כמו סיוע בשכר דירה, בגני ילדים או בולי מזון. מידע על סיוע כספי מצוי בבסיסי הנתונים של מדינות כמו גרמניה, שוודיה וארה"ב, אך לא באחרות כמו קנדה, איטליה וישראל. חישוב תחולת העוני ללא הסיוע הכספי המצויין לעיל, במדינות שיש נתונים עליו, מראה שלסיוע זה ההשפעה הגדולה ביותר בשוודיה ובצרפת. התחשבות בסיוע הכספי מקטינה את תחולת העוני בכשתי נקודות האחוז. בארה"ב היא מקטינה את תחולת העוני בכחצי נקודת האחוז. גם אם ניקח בחשבון שבישראל תהיה ירידה של כחצי נקודת האחוז עד נקודת האחוז בתחולת עוני לאחר התחשבות בסיוע הכספי האמור, היא תמשיך להיות במקום גבוה בתחולת העוני בהשוואה בינלאומית.

ארה"ב מדורגת במקום הראשון גם לפי מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה, אחריה באות ישראל ואיטליה עם אי-שוויון גבוה יחסית, אך נמוך במידה ניכרת מזה שבארה"ב. גרמניה, צרפת, קנדה והולנד נמצאות במרכז סולם אי-שוויון, ואי-שוויון הנמוך ביותר נמצא בשוודיה, נורווגיה ולוקסמבורג. מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בשוודיה, הנמצאת בתחתית הסולם, נמוך בכ-42% מזה שבארה"ב, העומדת בראשו.

**תחולת עוני ומדד ג'יני לפי ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות;
אמצע שנות התשעים***

דירוג לפי מדד ג'יני	מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה	תחולת עוני			המדינה
		ילדים	נפשות	משפחות	
1	0.3820	27.6	18.8	17.9	ארה"ב (1997)
2	0.3531	22.9	18.2	17.7	ישראל (1997)
4	0.3211	18.3	12.7	12.7	אוסטרליה (1994)
3	0.3443	23.7	15.0	12.6	איטליה (1995)
5	0.3005	17.5	12.3	12.0	גרמניה (1994)
7	0.2898	17.6	11.3	11.2	קנדה (1994)
12	0.2219	3.3	5.9	8.8	שוודיה (1995)
8	0.2706	9.8	8.7	8.4	הולנד (1994)
6	0.2924	11.5	8.6	8.4	צרפת (1994)
9	0.2691	6.8	7.0	8.0	בלגיה (1996)
11	0.2351	4.3	4.3	6.0	נורווגיה (1995)
10	0.2396	9.0	5.0	4.5	לוקסמבורג (1994)

* המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

פרק 3

הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

**לאה אחדות
תמר הרון**

3.1 מבוא

האחריות להבטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית בשל זיקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות (הבטחת תשלום) וחוק ביטוח נכות. הגמלאות המשולמות מכוח חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות ממומנות בידי האוצר, והגמלאות המשולמות מכוח חוק ביטוח נכות ממומנות בעיקר מגביית דמי ביטוח, שכן השתתפות הממשלה במימון קטנה יחסית.

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסה מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1982.¹ הקבוצה הראשונה והגדולה ביותר היא של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים, ואשר אין להם מקורות הכנסה מלבד קצבתם זו, או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, אך מ-1982, עם החלת חוק הבטחת הכנסה, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאות להבטחת הכנסה, וזאת משום שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה האחרת, השנייה בגודלה, כוללת יחידים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אין להם מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שיורית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. עם קבוצה זו נמנים נשים חד-הוריות;

¹ יש להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום, שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987 וצורף לקודמו כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד, וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעסיקו שכר עבודה שאיננו נמוך משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין ובהתאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע אוטומטית על ידי המעסיק, בלא צורך לחגיש תביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על החכרה בחובתו של המעסיק להעניק לעובדיו תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד אנשים לחישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על חקופה הציבורית.

משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או אשר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה להם עבודה; מי שאינם ניתנים להשמה בעבודה מסיבות של בריאות, גיל או מוגבלות בתיפקוד; נכים שאינם זכאים לקצבת נכות על-פי חוק ביטוח נכות, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן משתכרים שכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים תמיד מובטחת להם ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות, אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). זכאותם לגמלה מותנית, נוסף על מבחן הכנסות, גם במבחן תעסוקה: תובע הגמלה להבטחת הכנסה חייב לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו, ופטורות מכך בדרך כלל רק נשים עם ילדים קטנים. לפיכך, למצב התעסוקה במשק וכן לרמת השכר, בייחוד רמת שכר המינימום, יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיורית.

חוק הבטחת הכנסה קבע, במועד חקיקתו, תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית. עד 1992 קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים, וכן נתמכים אחרים בגיל העבודה אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, היו זכאים לשיעור המוגדל, ואילו אלמנים ואלמנות היו זכאים גם לתוספת גדולה יותר מזו של שאר סוגי המשפחות בגין כל אחד משני הילדים הראשונים (7.5% מהשכר הממוצע במשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד החלת חוק משפחות חד-הוריות, הורחבה הזכאות לשיעור המוגדל גם למשפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרושה או רווקה, גם אם

לא שהו במערכת שנתיים מלאות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום העוני – צעדים משלימים (יוני 1995) הביאו לשינויים נוספים ברמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת². באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות בשיעור של 7% (מעבר לעדכון השוטף). בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני, שמקבלות משפחות עם ילדים – במסגרת הגמלאות המוענקות לקשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים המקבלות דמי מזונות ולהורים יחידים (כפי שהוגדרו בחוק משפחות חד-הוריות) – תוספת זו הוגדלה מ-5% או 7.5% מהשכר הממוצע (בהתאם לסוג המשפחה) ל-10% ממנו. עוד קבע החוק, כי אדם בן 46 ויותר, שנמצא זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, יקבל את הגמלה בשיעורה המוגדל גם אם הוא שוהה פחות משנתיים במערכת. ביוני 1995 הועלתה הכנסת המינימום ב-7% גם למקבלי קצבות נכות כללית³, ובכך השוותה להכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאיירים. במועד זה הוחל בתשלום הגמלה בשיעורה המוגדל גם למשפחות חד-הוריות שלא הוגדרו כהורים יחידים בחוק ממשפחות חד-הוריות (כגון נשים נפרדות, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או במעצר), לרבות העלאת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים ל-10% מהשכר הממוצע. צעדים אלה הביאו להשוואת רמת הגמלה כמעט לכל

² שיעורי הגמלה המלאה (הכנסת המינימום) קבועים כאחוז מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. להלן השיעורים לסוגי משפחה נבחרים:

הרכב המשפחה	השיעור הרגיל*	השיעור המוגדל*	השיעור למקבלי קצבות זיקנה, שאירים ונכות
יחיד	20.0	25.0%	26.75
זוג	30.0	37.5%	40.125
זוג + ילד	36.0	43.5%	50.825
זוג + 2 ילדים לפחות	42.0	49.5%	61.525
הורה יחיד** + ילד	-	42.5%	45.475
הורה יחיד** + 2 ילדים לפחות	-	52.5%	56.175

* למקבלי גמלה להבטחת הכנסה.
** לפי הגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות.

³ העלאה זו חלה גם על קצבה לשירותים מיוחדים וקצבה לילד נכה.

המשפחות החד-הוריות⁴. האוכלוסייה השוורית – חוץ מן המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן בן 46 ויותר – כמעט לא זכתה בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים ובלי ילדים, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או המוגדל. השינוי היחיד שנגע למשפחות אלו הוא הגדלת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים מ-5% של השכר הממוצע ל-6% ממנו.

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות.⁵ 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 אישה 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 לאישה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

חוק ביטוח נכות מעניק זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) לנכה שכושרו להשתכר נפגע ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: הראשון - אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, והשני - קביעת דרגת אי-הכושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר של 75% ויותר זכאים לקצבה מלאה, בגובה הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה). הנכים האחרים

⁴ יוצאי דופן הם האלמנים/ות המקבלים קצבת שאירים, שלהם מובטחת קצבה הגבוהה ב-7% מן הקצבה המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות ותוספת בגין כל אחד מחילזים, ולא רק בגין שני הילדים הראשונים.

⁵ שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות.

זכאים לקצבה חלקית ביחס לדרגת אי-כושרם להשתכר. התוספת בגין בן/בת זוג ובגין ילדים כפופה למבחן הכנסות, אם כי יש לציין ש-80% מן הנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו.

3.2 מגמות עיקריות

בשנת 2000 הקיפו התוכניות להבטחת הכנסת מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-491 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס' 1). רובם המכריע של המקבלים בתוכניות אלה, כ-330 אלף משפחות, קיבלו גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה הגדולה ביותר בקרב המקבלים היתה הקשישים והשאיירים, שמנו כ-202 אלף משפחות בממוצע לחודש. הם קיבלו, מלבד קצבת זיקנה ושאיירים, גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה בגודל היתה הנכים, שמנו כ-135 אלף משפחות בממוצע לחודש, ואשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-128 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינן נמנות עם מקבלי קצבות הביטוח הלאומי – הקבוצה השלישית בגודל – קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, והקבוצה הרביעית – כ-25 אלף משפחות – קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס' 1 מלמד עוד, כי ב-2000 גדל ב-6.3% מספר המשפחות שקיבלו קצבה באחת מהתוכניות להבטחת הכנסת מינימום, שיעור הגבוה במעט משיעור הגידול בשנים 1998-1999 (5.9%). מראשית שנות התשעים גדל מספר המשפחות שנתמכו על ידי התוכניות להבטחת הכנסה כמעט פי 1.9, כאשר חלק ניכר מהגידול התרחש בשנים 1993-1990, עת הצטרפו למערכות הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול. הגידול במספר המקבלים אפיין את כל המערכות, אך בייחוד את האוכלוסייה השוורית, שצמחה פי 4 מאז ראשית שנות התשעים – מכ-31 אלף ב-1990 לכ-70 אלף ב-1993-1994 ולכ-128 אלף ב-2000. בשאר התוכניות מספר המקבלים מאז 1990 גדל בין פי 1.65 (קשישים) לפי 2 (נשים שקיבלו דמי מזונות).

ההתפתחויות של השנים האחרונות מלמדות שהאוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה הוסיפה לגדול, גם לאחר שהצטרפו המוני עולים למערכת, ובשיעורים הולכים וגדלים –

לוח מס' 1: מספר המשפחות המשתתפות בתוכניות להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג התוכנית (החוק), 1999-1990

תוק	תוק המזונות (הבטחת תשלום)	תוק הבטחת הכנסה					סך כל המשתתפים*	שנה
		אוכלוסייה שיווית (בגיל העבודה)	שאינים	קשישים	סך הכול	סך המשפחות*		
62,100	7,500	20,380	42,064	101,677	164,121	233,721	1985	
73,492	12,910	30,820	42,113	101,475	174,408	260,810	1990	
77,793	14,604	57,520	40,625	129,301	227,446	319,843	1992	
82,921	15,067	69,195	40,269	135,446	244,910	342,898	1993	
88,546	16,153	70,546	39,558	140,291	250,395	355,094	1994	
94,038	17,252	74,821	38,614	146,164	259,599	370,889	1995	
104,540	18,283	80,784	37,541	151,212	269,537	392,360	1996	
111,957	19,509	88,779	36,479	154,913	280,171	411,637	1997	
119,681	21,101	100,790	35,604	158,508	294,902	435,684	1998	
127,200	22,884	114,170	34,960	162,215	311,345	461,429	1999	
135,300	24,709	128,364	34,479	167,649	330,492	490,506	2000	
			שיעור גידול שנתי (אחוזים)					
			8.0	-2.8	3.5	3.8	5.8	1996
11.2	5.9	8.0	-2.8	3.5	3.8	5.8	1996	
7.1	6.7	9.9	-2.8	2.4	3.9	4.9	1997	
6.8	8.2	13.5	-2.4	2.3	5.3	5.8	1998	
6.3	8.4	13.3	-1.8	2.3	5.6	5.9	1999	
6.4	8.0	12.4	-1.4	3.3	6.2	6.3	2000	

* סך כל המשפחות מוטה מעט למעלה, שכן יש משפחות הזכאיות לקבל גמלה משרתי תוכניות. כך, לדוגמה, בשנת 2000 כ-42% מהתשיס הזכאיות להבטחת תשלום על-פי חוק המזונות (כ-11 אלף) היו זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

מ-6.1% ב-1995 ל-12.4%-13.5% בשנים 1998-2000. התפתחות זו מוסברת בעיקר במשבר האבטלה, ששב ופקד את המשק מאז 1997, וגם בכך שהמערכות הממלטיות המופקדות על התעסוקה במשק ועל שילובם של נתמכים במעגל העבודה לא הצליחו להתאים את המדיניות ואת דרכי הטיפול לשינויים בשוק העבודה או לשינויים בדפוסי ההתנהגות של הנתמכים. משבר האבטלה הזה מסביר, ולו חלקית, גם את שיעורי הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות ובמספר הנכים. מספר הנשים שקיבלו דמי מזונות גדל בשנים 1998-2000 בשיעורים של 8%-8.4% לשנה, ומספר הנכים גדל בשיעורים של 6.3%-6.8% לשנה. לעומת זאת, האוכלוסייה הקשישה הזכאית להשלמת הכנסה גדלה פחות או יותר בקצב הגידול הטבעי של הקשישים בישראל, אם כי הירידה ארוכת השנים בשיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה נמשכה גם בשנים האחרונות: בשנת 2000 30.4% ממקבלי קצבת זיקנה היו זכאים להשלמת הכנסה לעומת 30.6% ב-1999 ו-32.2% ב-1995.⁶ ירידה זו מאפיינת את מקבלי הקצבה לפי חוק בלבד, ואילו בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (המשולמת לעולים החדשים שהגיעו ארצה בהיותם קשישים) נשמר השיעור הגבוה של מקבלי השלמת הכנסה – כ-95%. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-2000 הגיע ל-32.8% (בהשוואה ל-33.6% ב-1999 ו-38% ב-1995).

סעיפי הפרק הבאים מוקדשים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה (ואוכלוסייה השוורית) ולתיאור מאפייניה הדמוגרפיים והכלכליים, ולנשים המקבלות דמי מזונות. הקשישים והנכים מתוארים בפירוט בפרקים הסוקרים את ענף זיקנה ושאיירים וענף נכות כללית.

3.3 האוכלוסייה השוורית בגיל העבודה

3.3.1 מקבלי גמלה בעשור האחרון

מאז שלהי שנות השמונים הסתמנה מגמה של גידול חסר תקדים במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. מספר המשפחות בגיל העבודה שקיבלו גמלה עלה מכ-31 אלף בממוצע

⁶ סדרה עתית של שיעור הקשישים והשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה מוצגת בנספח הלוחות לסקירה.

לחודש ב-1990 לכ-128 אלף בשנת 2000 – כלומר פי ארבעה בקירוב. התבוננות בעקום המתאר את התפתחות מספר המשפחות שקיבלו גמלה, תוך הבחנה בין הוותיקים לעולים החדשים (תרשים מס' 1), מלמדת על הקשר ההדוק שבין רמת האבטלה במשק מחד והצטרפותם של העולים החדשים למערכת הבטחת הכנסה מאידך לבין מספר המשפחות שנתמכו על ידי מערכת הבטחת הכנסה. משבר האבטלה שפקד את המשק בשנים 1989-1992 נבע בראשיתו מירידה בביקוש לעובדים ולאחר מכן מהצטרפותם של העולים החדשים לכוח העבודה. הוא אופיין תחילה בעליית מספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה (מ-30.8 אלף ב-1990 לכ-45.8 ב-1993). רק ב-1992 החלו העולים החדשים להיות זכאים לגמלה להבטחת הכנסה.

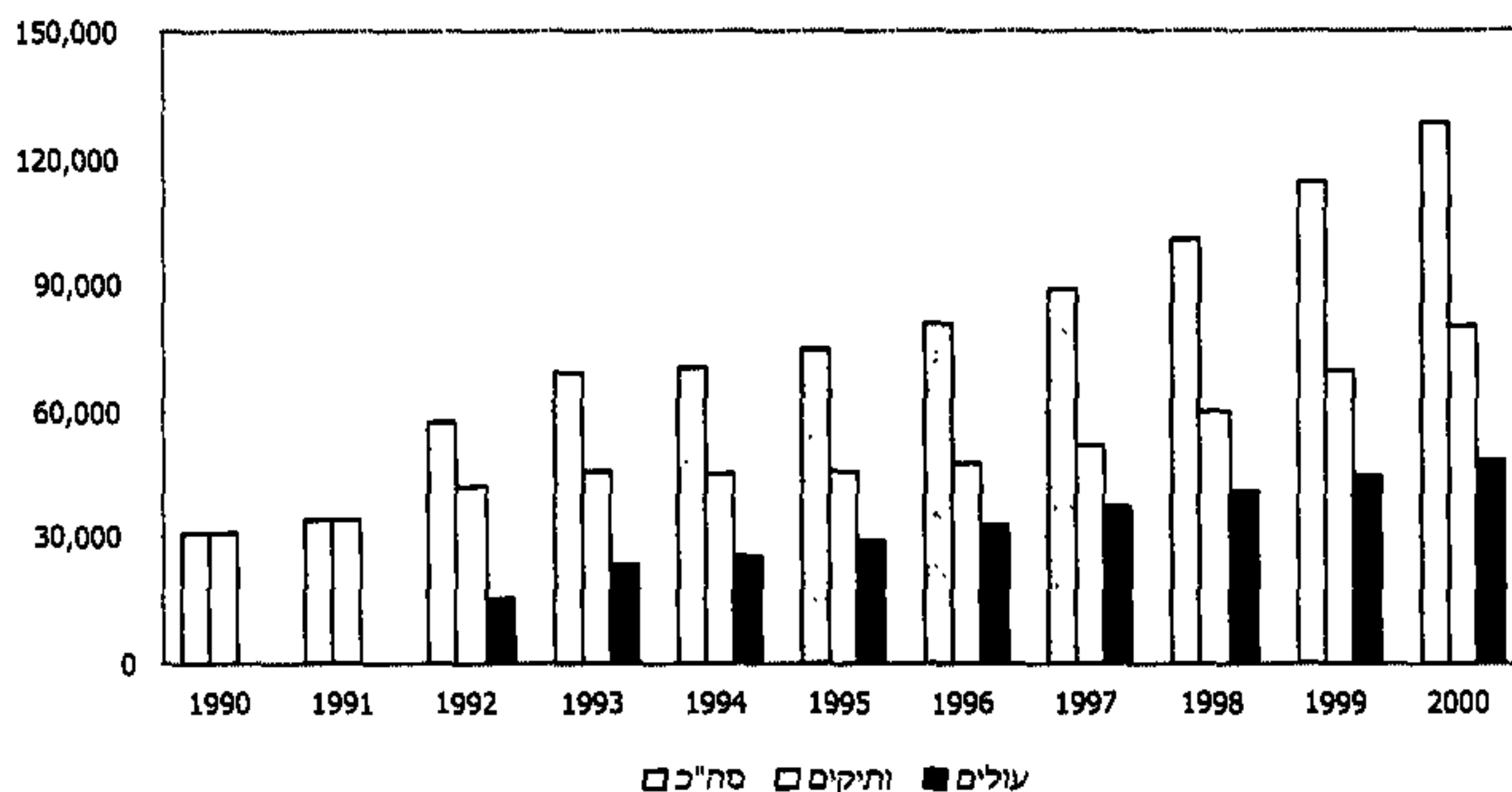
השנים 1992-1996, שבמהלכן הסתמנה ירידה הדרגתית בשיעור האבטלה במשק (משיא של 11.2% מכוח העבודה לכ-6% ממנו), היו שנים של כניסה המונית של עולים חדשים למעגל מקבלי גמלה להבטחת הכנסה: בשנים 1992-1993 הצטרפו למערכת כ-26 אלף משפחות עולים ובשנת 1996 הגיע מספרן לכ-37 אלף משפחות. לעומת זאת, הירידה ההדרגתית בשיעור האבטלה בשנים אלו אופיינה ביציבות יחסית במספר המקבלים גמלה בקרב האוכלוסייה הוותיקה (כ-45-47 אלף). משבר האבטלה הנוכחי שהחל ב-1997 גרם להתחדשות מגמת העלייה במספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה וגם להמשך מגמת העלייה בקרב העולים החדשים. בשנים 1997-2000 גדל בשיעור של כ-15% בממוצע לשנה מספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה, וגדל גם מספר משפחות העולים שקיבלו גמלה – אם כי בשיעור קטן במעט משל הוותיקים – כ-9% בממוצע לשנה. שיעור משפחות העולים מכלל המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה עלה מ-34% ב-1993 ל-42% ב-1997, אך ירד לכ-37% ב-2000. בשנת 2000 כ-48 אלף משפחות עולים וכ-80 אלף משפחות ותיקות קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. ברקע נתונים אלה יש לזכור שהעולים החדשים מהווים כ-16% בלבד מכלל האוכלוסייה בישראל – כלומר הם מיוצגים ייצוג יתר באוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

העלייה ההמונית לישראל ומשברי האבטלה שאפיינו את שנות התשעים היו אומנם גורמים מרכזיים לגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אך ניתן לציין גורמים נוספים. ראשית, בעשור האחרון נמשכה המגמה הדמוגרפית-חברתית של הגידול במספרן של

לוח מס' 2: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 2000-1986

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול
1990	30,820	18.7	30,818	18.7	2	
1991	33,912	10.0	33,894	10.0	18	
1992	57,520	69.6	41,885	23.6	15,635	
1993	69,195	20.3	45,774	9.3	23,420	49.8
1994	70,546	2.0	44,960	-1.8	25,586	9.2
1995	74,821	6.1	45,883	2.1	28,938	13.1
1996	80,784	8.0	47,835	4.3	32,949	13.9
1997	88,779	9.9	51,892	8.5	36,887	12.0
1998	100,790	13.5	60,051	15.7	40,739	10.4
1999	114,170	13.3	70,020	16.6	44,150	8.4
2000	128,364	12.4	80,476	14.9	47,889	8.5

תרשים א': משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 2000-1989



המשפחות החד-הוריות באוכלוסייה, שהיה בשיעור הגבוה מזה שאפיין את הגידול בכלל האוכלוסייה: מספרו גדל בשנים האחרונות בקצב של 6%-7% לשנה. בקרב העולים החדשים שיעורו גבוה כמעט פי שלושה מהשיעור המתאים באוכלוסייה הוותיקה (23% בהשוואה ל-9%, בהתאמה). שנית, בעשור האחרון הועלתה הרמה של הגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק משפחות חד-הוריות (1992) ומכוח החוקים לצמצום העוני (1994 ו-1995). העלאת רמת הגמלה גררה בעקבותיה את העלאת גובה ההכנסה המרבית המזכה בגמלה, ולפיכך אפשרה את הצטרפותן של משפחות נוספות עם שכר נמוך למעגל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. כמו כן ייתכן כי העלאת הגמלה הגבירה את התמריץ השלילי לעבודה, זאת בעיקר לנוכח הקשיים במציאת מקום עבודה בעתות של אבטלה גבוהה במשק ולאור רמות השכר הנמוכות המוצעות למחפשי עבודה השייכים לאוכלוסייה הנתמכת. שלישית, שירות התעסוקה לא השכיל לשנות את דרכי פעולתו לשילובם של נתמכים בשוק העבודה או לאמץ גישות חדשניות בכל הנוגע ליישום בפועל של מבחן התעסוקה וליצירת מסלולי הכשרה מקצועית המתאימים לאופיים המיוחד של הנתמכים לסוגיהם. ולבסוף יש לציין היעדר תמריצים כלכליים שנועדו לעודד מקבלי גמלה בעלי פוטנציאל לתעסוקה לצאת לעבודה או להגדיל את הכנסתם מעבודה לרמה שתוציאם מקבוצת מקבלי הגמלה. נדרש שינוי מהותי בתמריצים הכלכליים הגלומים במבנה הגמלה להבטחת הכנסה (בעיקר בכל הנוגע לשיעור מס של 100% על הכנסה מעבודה) ובכללי הזכאות למתן הטבות בעין למקבלי גמלה להבטחת הכנסה: יש להוריד את שיעור המס על הכנסות מעבודה ולפעול למתן הטבות (בהתאם לרמת ההכנסה) גם למי שזכאותם לגמלה נשללה עקב הכנסה מעבודה.

3.3.2 מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

לוח מס' 3 מציג את עילות הזכאות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2000 בזיקה להרכב המשפחה ולוותק בארץ. המשפחות הזכאיות לקבל גמלה בגין "חוסר תעסוקה" הן הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כוללת תובעי גמלה מובטלים שנמצאו על ידי שירות התעסוקה מתאימים לעבוד, אך לא נמצאה להם עבודה. ב-2000 הם היוו 26% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה (לעומת 22% ב-1999). חלק קטן בלבד (10%) מן התובעים שקיבלו גמלה בגין עילה זו היו בתהליך של הכשרה ואבחון. קבוצה נוספת של משפחות הן משפחות שראש המשפחה אינו עובד, אך הוגדר כבלתי ניתן להשמה בעבודה

עקב בעיות חברתיות או בריאות לקויה או מפאת גיל מבוגר. 6.4% מהמשפחות קיבלו גמלה עקב קשיים בהשתלבות בעבודה מפאת גיל מבוגר, וכ-29% לא היו ניתנים להשמה בעבודה זמנית או לצמיתות מסיבות של קשיי תפקוד בשוק העבודה או בריאות לקויה (לרבות מתמכרים, דרי רחוב, נכים וכאלה שראש המשפחה נמצא במאסר או במעצר). יוצא איפוא שכ-36% מראשי המשפחות שקיבלו גמלה ב-2000, נמצאו על ידי שירותי התעסוקה כבלתי ניתנים להשמה בעבודה. שתי קבוצות נוספות של מקבלי גמלה הן המשפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ובת זוגו, וקבוצת האימהות לילדים קטנים (בעיקר המשפחות החד-הוריות). אלו היוו ב-2000 16.6% ו-18%, בהתאמה, מכלל המשפחות שקיבלו גמלה. השוואת הוותיקים לעולים החדשים לפי עילת

לוח מס' 3: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 2000

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
47,889	80,476	31,098	7,654	45,645	43,967	128,364	סך הכול
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול
16.7	31.7	37.7	17.5	11.3	34.8	26.1	חסר תעסוקה:
14.7	28.8	34.8	16.8	10.2	30.7	23.5	חסר תעסוקה בהכשרה או
2.0	2.9	2.9	0.8	1.1	4.1	2.6	אבחון
8.0	17.5	18.3	8.1	7.5	18.8	14.0	לא ניתן להשמה*
11.5	3.3	2.2	25.6	0.8	11.8	6.4	לא ניתן להשמה מפאת גיל
17.1	14.8	16.4	43.2	5.1	21.2	15.6	לא ניתן להשמה לצמיתות
24.0	12.2	17.1	4.3	26.5	8.3	16.6	שכר נמוך
20.1	16.8	6.2	0.0	46.4	0.0	18.0	אם לילדים קטנים
2.4	3.7	2.0	1.3	2.4	5.2	3.2	אחר

* כולל מתמכרים, דרי רחוב, מי שנמצאים במאסר בית ונכים.

הזכאות לגמלה מלמדת, שבקרב הוותיקים נמצא שיעור גבוה יותר של מחוסרי תעסוקה מאשר בקרב העולים החדשים. לעומת זאת, בקרב העולים נמצא שיעור גבוה יותר של בלתי ניתנים להשמה לצמיתות או מפאת גיל מבוגר, של מקבלי גמלה עקב שכר נמוך ושל אמהות לילדים קטנים.

לוח מס' 4 מציג את הרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1999-2000. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). עם משפחות אלו נמנו משפחות שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת או נטושה, או אישה נשואה המוכרת בחוק כהורה יחיד מאחר שכן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-2000 היו משפחות אלו 36% מכלל מקבלי הגמלה. חלקן היחסי של המשפחות החד-הוריות גבוה במיוחד בקרב העולים החדשים – 50% בהשוואה ל-28% בקרב הוותיקים. מרבית המשפחות החד-הוריות (46%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 27% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך.

לוח מס' 4: הרכב המשפחה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1999-1998

הרכב המשפחה	1999			2000		
	סך הכול	ותיקים	עולים	סך הכול	ותיקים	עולים
סך כל המשפחות	100	100	100	100	100	100
יחיד: בלי ילדים	34	34	34	34	35	34
עם ילד אחד	21	13	32	20	12	33
עם 2 ילדים	10	10	12	10	9	12
עם 3 ילדים ויותר	7	7	4	6	7	4
זוג: בלי ילדים	7	5	9	7	5	8
עם ילד אחד	4	5	3	4	5	3
עם 2 ילדים	5	7	2	5	7	2
עם 3 ילדים ויותר	14	19	5	14	19	5

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של היחידים בלי ילדים – 34% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה. זכאות היחידים בלא ילדים נובעת בעיקר מחוסר תעסוקה (35%) ומאי אפשרות להשמה בעבודה מהסיבות השונות המצוינות בלוח מס' 3 (52%), ורק במעט בגלל שכר נמוך (8%). הקבוצה השלישית בגודל, על פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שהיוותה ב-2000 23% מכלל מקבלי הגמלה. בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בקרב זוגות עם ילדים שכיחה למדי ההזדקקות עקב אי השמה (37%) ועקב אבטלה (כ-35%), אך בולטת בה גם ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (17%).

לוח מס' 5 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך קביעת הזכאות לגמלה ולרמתה. ב-2000, ל-44% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה. לכ-25% היתה הכנסה מעבודה, ואילו לכ-13% היתה הכנסה מגמלאות אחרות של הביטוח הלאומי. לכ-17% היתה הכנסה ממקור אחר – בעיקר מרכוש. חלקם היחסי של אלה החסרים כל הכנסה בולט בקרב מקבלי הגמלה היחידים בלי ילדים: ל-66% מהם לא היה כל מקור של הכנסה, ורק ל-13% מהם היתה הכנסה מעבודה. מצב המשפחות החד-הוריות שפיר ממצבן של שאר המשפחות: 25% חסרים כל הכנסה ולכ-37% יש הכנסה מעבודה. לכרבע מהמשפחות החד-הוריות היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר דמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. אלו הן נשים שדמי המזונות שנפסקו להן נמוכים מרמת הכנסה המינימום המובטחת בחוק הבטחת הכנסה. לוח מס' 5 מורה עוד, כי שיעור המשפחות שלהן הכנסה מעבודה בקרב העולים החדשים כפול משיעורן בקרב הוותיקים: 37% לעומת 18%, בהתאמה. לעומת זאת, במשפחות הוותיקות שכיחה יותר הכנסה מגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי והכנסה ממקורות אחרים כמו דכוש. שיעור המשפחות ללא הכנסה כלשהי בקרב הוותיקים גבוה אך במעט יותר מאשר בקרב העולים החדשים (45% לעומת 42%, בהתאמה).

לוח מס' 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שיש להם הכנסה מעבודה (תובעים ובני זוגם) לפי רמת הכנסתם (מארס 2000). הכנסתן מעבודה של כ-40% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה היתה נמוכה מ-1,500 ש"ח לחודש, והכנסתן של כ-26% נוספים נעה בין 1,500 ש"ח ל-2,500 ש"ח לחודש. רק לכ-27% מהמשפחות היתה הכנסה ברמה

לוח מס' 5: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה 2000

סך הכול	ללא הכנסה	עבודה*	גמלאות	אחר	
128,364	56,306	32,569	17,097	22,392	סך כל המשפחות
100	43.9	25.4	13.3	17.4	סך הכול (באחוזים)
100	66.3	13.3	3.9	16.5	יחיד: בלי ילדים
100	25.0	37.2	25.5	12.2	עם ילדים
100	45.1	21.0	15.2	18.7	זוג: בלי ילדים
100	39.6	26.1	8.2	26.2	עם ילדים
100	45.1	18.4	15.9	20.6	ותיקים
100	41.7	37.2	9.0	12.1	עולים

* כולל פנסיה.

השווה לשכר המינימום במשק או הגבוהה ממנו. יוצא אפוא שלשיעור ניכר מהמשפחות עם הכנסה מעבודה יש הכנסה שאינה עולה על סכום ההכנסה המתיר קבלת גמלה מלאה⁷. רמת הכנסה נמוכה אפיינה במיוחד את היחידים ואת הזוגות בלא ילדים, ואילו בקרב המשפחות החד-הוריות והזוגות עם ילדים בלט יחסית השיעור הגבוה של אלה שלהם הכנסה גבוהה למדי. כך, למשל, לכ-47% מהזוגות עם ילדים היתה הכנסה שווה לשכר המינימום או גבוהה ממנו. תופעה זו משקפת לא רק את ההבדלים בין הרכבי המשפחה ביחס לסיבת הנזקקות לגמלה אלא גם את העובדה שההכנסה המרבית מעבודה המאפשרת קבלת גמלה ("הסכום הקובע") גבוהה יותר בעבור משפחות חד-הוריות ובעבור זוגות עם ילדים.

ולבסוף, לוח מס' 7 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה – רגיל או מוגדל, ולפי חלקיות הגמלה – חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (בממוצע לחודש) ירד באופן הדרגתי מ-49% מכלל המקבלים ב-1990 לכ-17% בשנים 1996-1997, אך שבועלה ל-20%-22% בשנים 1998-2000. מגמת הירידה החדה בחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (בעיקר בשנים 1993-1997)

⁷ 825 ש"ח לחודש ליחיד ו-1,079 ש"ח לזוג במחירי 2000.

לוח מס' 6: התפלגות הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה בעלי הכנסה מעבודה, לפי רמת ההכנסה מעבודה, מארס 2000

הסכום הקובע	+ 3,501	- 3,101 3,500	- 2,939 3,100	- 2,659 *2,938	- 2,501 2,658	- 2,001 2,500	- 1,500 2,000	- 1,001 1,500	1,000-1	100.0	סך הכול
	8.1	8.1	4.7	9.4	3.6	10.8	15.5	20.8	19.1	100.0	
2,412	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	18.3	32.0	45.6	100.0	יחיד
5,288	11.5	10.2	5.0	9.2	4.9	12.4	15.6	18.8	12.4	100.0	יחיד + 1
6,347	11.4	6.6	4.0	7.2	4.1	12.8	16.4	21.3	16.1	100.0	יחיד + 2
3,459	0.0	3.0	3.0	5.6	2.1	8.6	14.4	28.2	35.1	100.0	זוג
3,840	2.4	7.3	6.5	13.3	3.9	14.6	15.5	20.7	15.9	100.0	זוג + 1
4,392	9.1	13.9	8.5	19.9	4.1	11.8	12.2	12.9	7.6	100.0	זוג + 2

* טווח הכנסה שבין 105%-ל-95% של שכר המינימום במשק.

ובמקביל העלייה בחלקם של המקבלים בשיעור המוגדל נבעו מכמה סיבות: השוהים שנתיים במערכת מימשו את זכאותם לקבל גמלה בשיעור המוגדל; העולים החדשים החלו לקבל שיעור מוגדל כבר לאחר שנה, שכן שנת הסיוע ממשרד הקליטה נחשבת כשנת ותק אחת במערכת; נחקק חוק משפחות חד-הוריות, שהתיר להן לקבל גמלה בשיעור המוגדל מיד עם הצטרפותן למערכת; והוחלו החוקים לצמצום העוני, שהתירו מתן גמלה בשיעור המוגדל למשפחות שהעומד בראשן בן 46 ויותר. לעומת זאת, העלייה בחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל בשנים 1998-2000 היא פועל יוצא של הצטרפותם של נתמכים חדשים (בעיקר ותיקים מחוסרי תעסוקה) שלא הספיקו לשהות שנתיים במערכת.

לוח מס' 7: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים), 1999-1990

שנה	סך כל ההרכבים	שיעור רגיל			שיעור מוגדל	
		סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה	סך הכול	גמלה חלקית
1990	100	49	22	27	51	23
1995	100	19	7	12	81	40
1996	100	17	6	11	83	39
1997	100	17	6	11	83	39
1998	100	20	7	13	80	36
1999	100	21	5	17	79	43
ותיקים	100	30	7	23	70	37
עולים	100	8	2	6	92	54
2000	100	22	5	18	78	43
ותיקים	100	31	6	25	69	37
עולים	100	8	2	6	92	53

לוח מס' 7 מלמד על שלושה ממצאים נוספים הראויים לציון: האחד הוא שרק 8% ממקבלי הגמלה שהם עולים חדשים קיבלו גמלה בשיעור הרגיל, בהשוואה ל-31% בקרב הוותיקים. השני נוגע לעובדה שהעלייה בחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל בשנים 1998-2000 אפיינה את הוותיקים בלבד. הממצא השלישי הוא, שבדומה לשנים האחרונות, גם ב-2000 80% בקירוב ממקבלי הגמלה בשיעור הרגיל קיבלו גמלה מלאה, שעה שכ-55% בלבד מן המקבלים בשיעור המוגדל היו זכאים לגמלה מלאה.

תיבה 3: על שילוב נתמכים בשוק העבודה

ישראל, בדומה למדינות מערביות רבות, מתחבטת בנוגע למדיניות הרצויה לשילובם של נתמכים בשוק העבודה. שר העבודה והרווחה מינה ועדה לבחינת רפורמה במדיניות הטיפול במחוסרי התעסוקה בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, בראשותו של פרופ' יוסי תמיר. על הוועדה להציע לממשלה תוכנית ניסוי, שבמסגרתה ייבחנו שינויים בכללי הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ובמערך ההטבות – בכסף או בעין. מטרתם של שינויים אלה לעודד מקבלי גמלה להשתלב בעבודה ולסייע בהצלחת קליטתם בעבודה. במוקד הניסוי תעמוד הקמתם של מרכזי תעסוקה בכמה יישובים בארץ – בזיקה או שלא בזיקה לשירות התעסוקה הממלכתי – שילוו את תהליך ההשמה בעבודה ויעניקו טיפול כולל לפרט ולמשפחתו.

ניתוח המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ושל בני זוגם מאפשר לאתר את הנתמכים בני 20-50 שנה, שלהערכתנו הם בעלי הפוטנציאל הגבוה ביותר להשתלב בעבודה. זיהויים חיוני, משום שבגיבושה של כל רפורמה בתעסוקה יש להתחשב לא רק ביכולת התעסוקה של הנתמכים אלא גם במשאבים הכספיים המוקצים להפעלת הרפורמה. הצורך באיתור קבוצות יעד מקבל משנה תוקף במשק הישראלי הסובל מאבטלה גבוהה, ושב קטנים סיכוייו של כל מובטל למצוא לעבודה, בעיקר מי שחסר מקצוע ומי שהשכלתו נמוכה.

ככלל, ניתן לזהות שלוש קבוצות יעד של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה המתאימות ביותר לתוכנית ניסוי של השתלבות בעבודה (ראה הלוח שבתיבה זו):

א. הקבוצה הגדולה ביותר היא של זוגות נשואים, בעיקר ותיקים בארץ, שבה יותר מ-40 אלף גברים ונשים נשואים בני 20-50 (כ-20 אלף משפחות). בכמחצית מן המשפחות אלו הגבר זכאי לגמלה בגין חוסר תעסוקה, ובכרבע מהן הוא נמצא על ידי שירות התעסוקה כבלתי ניתן להשמה בעבודה, לעתים לאחר תקופה ממושכת של אבטלה. מרבית הנשים במשפחות אלו הן אימהות לילדים קטנים, הפטורות ממבחן תעסוקה.

ב. הקבוצה השנייה בגודל היא נשים חד-הוריות – כ-40 אלף – מחציתן ותיקות ומחציתן עולות חדשות. כ-60% מהוותיקות וכ-45% מהעולות החדשות הן אימהות לילדים קטנים. לכ-37% מהנשים החד-הוריות שהן עולות חדשות יש שכר נמוך המזכה אותן בהשלמת הכנסה, לעומת 16% בקרב הוותיקות.

ג. הקבוצה השלישית מונה כ-20,000 גברים ונשים ותיקים, לא נשואים ובלי ילדים. רבים בהם מחוסרי תעסוקה – 43% מהגברים ו-57% מהנשים, אך גם כאלה שאינם ניתנים להשמה בעבודה – כרבע מקבוצה זו. כ-20% מהגברים מקבלים גמלה עקב התמכרות לסמים ולאכזריות, ואלה זקוקים כמובן למדיניות טיפולית ייחודית בהתאם לצורכיהם.

קבוצות יעד נבחרות לשילוב בעבודה לפי עילת הזכאות לגמלה, מארס 2000*

אחר	מתמכרים	אם לילדים	שכר נמוך	לא ניתן להשמה	חוסר תעסוקה	סך הכול		
						אחוזים	מספרים	
גברים ותיקים								
8.7	21.6	-	2.5	23.8	43.4	100.0	9,226	לא נשואים
3.5	6.0	-	20.4	23.3	46.7	100.0	18,773	נשואים
נשים ותיקות								
9.7	2.4	-	9.9	21.1	56.9	100.0	10,693	לא נשואות
1.8	0.1	80.2	2.8	9.5	5.5	100.0	21,337	נשואות
משפחות חד-הוריות**								
2.0	0.6	59.8	15.5	10.7	11.4	100.0	19,238	ותיקים
1.3	0.1	45.4	37.4	6.1	9.7	100.0	19,233	עולים

* מקור: ברנדה מורגנשטיין ומרים שמלצר, "השינויים באפיונים של מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", ביטחון סוציאלי מס' 58, נובמבר 2000.
** שבראשן עומדת אשה.

נתונים אלה שבים ומדגישים, כי רמת האבטלה במשק ושיעורי השתתפות נמוכים בכוח העבודה של נשים עם ילדים הם גורמים מרכזיים להזדקקות לגמלה להבטחת הכנסה. צמצום האבטלה והשתלבותן בעבודה של נשים עם ילדים אינם בני-השגה בטווח הקצר;

אלה תהליכים הדרגתיים וממושכים. לפיכך, על קובעי המדיניות להציב מטרות ריאליות לכל תוכנית לשילוב בעבודה, שעליהן יוחלט במסגרת הניסוי או במסגרת אחרת. זאת ועוד: תוכניות לשילוב עבודה צריכות לכלול דרכי התערבות מגוונות, בהתאם למאפיינים של קבוצות היעד. לתוכניות אלה נדרשים משאבים כספיים רבים בטווח הקצר, והחיסכון בהוצאה הציבורית הצפוי מהן – אם יושגו המטרות – הן עניין של טווח הארוך. המבחן האמיתי להצלחת תוכניות מעין אלו נעוץ לא רק ביכולתו של שוק העבודה לקלוט מחוסרי תעסוקה או מצטרפים חדשים לכוח העבודה, אלא גם בסיכוייהם של משתתפי התוכנית להשתלב בעבודה שהשכר בעבודה גבוה מהגמלה המובטחת להם. יתר על כן: כשנשקלת הכדאיות של עבודה לעומת קבלת גמלה, המשפחה מתייחסת לערך הכספי של השירותים וההנחות שלהם היא זכאית כל עוד היא מקבלת גמלה. תיאורטית, אפשר כמובן להוריד את רמת הגמלה להבטחת הכנסה או לצמצם צמצום ניכר את ההטבות למקבלי הגמלה, ובכך אולי להקטין את התמריץ לשהות במערכת הבטחת הכנסה. אולם מדיניות זו אינה עולה בקנה אחד עם המטרה של הבטחת מינימום לקיום או עם הצורך לסייע לקבוצות חלשות בתחומי הדיור, הבריאות והטיפול בילדים. מדיניות נבונה יותר היא ליצור רצף מושכל יותר בגובה ההנחות במעבר ממצב של זכאות לגמלה למצב של אי-זכאות עקב יציאה לעבודה והשתכרות שכר בגובה השולל את הגמלה. מדיניות כזו חייבת להיות מלווה בשינוי מבנה הגמלה להבטחת הכנסה: הסיכוי להגדיל את התמריץ לצאת לעבודה או להגדיל את היקף העבודה הוא מזערי כל עוד המשפחה אינה יכולה להגדיל את הכנסתה הכוללת בעקבות הגדלת שכרה מעבודה, זאת עקב מס שולי של 100% על הכנסות מעבודה מעבר לרמה מסוימת. הענקת הטבות על פי מבחן הכנסות רק תגדיל את שיעור המס השולי האפקטיבי המוטל על מקבלי גמלה, ובכך עלולה להוביל לתוצאה הפוכה – כלומר פחות תמריצים לעבודה. על מתכנני הניסוי וקובעי המדיניות לקחת בחשבון תוצאות אפשריות אלו.

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

בשנת 2000 כ-25 אלף נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – גידול של 8% לעומת השנה שעברה, בדומה לשיעור הגידול שנרשם בשנים 1998-1999. המשך הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי – מגמה שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובע בדרך כלל מהגידול בשיעור הגירושין בארץ (כולל מקרי פירוד בין בני הזוג), אולם הוא גם תוצאה של מצב התעסוקה במשק: כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין, וגדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2000 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות. כ-72% מנשים אלה היו גרושות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים), כ-25% חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% - היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-70%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-12% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 16% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-80%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין, בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות. השאר קיבלו תשלום לפי התקנות: 4% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-16% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק, אולם יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (ראה לוח מס' 8). ב-2000 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות הסכום היה 42% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-18% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-47% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-2000, כ-44% מהנשים שקיבלו דמי מזונות עבדו מחוץ למשק ביתן, בדומה לשיעור העובדות בכלל הנשים. מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-17% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה ההכנסה הכוללת שלהן הגיעה רק לכ-55% בקירוב מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בשליש בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך, נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2000 כ-10,750 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן היוו כ-42% מן הנשים שקבלו דמי מזונות.

לוח מס' 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 1980-1998

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		לפי התקנות		עובדות	לא עובדות	
		מלא	מופחת			
1980	16.2	40.2	19.7	14.2	17.2	
1985	19.8	52.6	25.8	17.3	21.2	
1990	20.8	40.8	19.7	18.3	22.1	
1995	19.6	40.1	17.9	17.7	20.9	
1996	19.9	41.3	18.8	18.3	21.2	
1997	20.3	42.9	19.8	18.7	21.5	
1998	20.7	44.6	20.0	19.0	22.0	
1999	20.1	42.7	18.9	18.2	21.6	
2000	19.1	41.3	17.6	17.3	20.5	

פרק 4

גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

**ז'ק בנדלק
אביבה גייבל
יוסי זילבר**

4.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקיהם) וכן גם מעובדים עצמאיים, ממבוטחים לא-שכירים אחרים וממי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. בנוסף משתתפים המעסיקים במימון מערכת הביטוח הלאומי, ועד ינואר 1997 שילמו גם "מס מקביל" כהשתתפות במערכת הבריאות. עם זאת, במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק, הופחתו בהדרגה (מאז 1986) שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. מאז הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי אוצר". אי לכך תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי נחלקים כיום לשניים: גבייה מן הציבור של דמי ביטוח לאומי, המשולמים על ידי השכירים ומעסיקיהם ועל ידי המבוטחים הלא-שכירים, ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים.

בשנים 1995-1998 הגבייה מהציבור היתה נתונה לתנודות חדות למדי, מעבר לאלו הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, וזאת עקב שינויים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות. במסגרת מדיניות זו הונהגו מספר שינויי חקיקה: ביטול שירות מילואים כענף ביטוח (ינואר 1995), שלווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח; הנהגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובמס מקביל והנהיגה שיעור מופחת לשכירים בעבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שהטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות האחוז (פברואר 1995) כנגד שיפוי האוצר; ביטולו המוחלט של המס המקביל (ינואר 1997), שלווה בהעלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים ובהקטנת שיפוי האוצר; קביעת שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר המינימום כהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור שכירים (אפריל 1999); העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לעובד

לוח מס' 1: שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות,
2000-1996

דמי ביטוח בריאות		מס מקביל		דמי ביטוח לאומי	
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל

1996

3.1	4.8	2.93	4.95	8.06	12.05	לשכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	1.78	3.00	1.93	1.93	מעסיק
-	-	1.15	1.95	3.47	5.22	ממשלה
3.1	4.8	2.40	4.95	5.89	11.70	לעצמאי
3.1	4.8	1.45	3.00	3.32	6.62	מזה: עובד
-	-	0.95	1.95	2.57	5.08	ממשלה
4.8	4.8	1.50	3.10	4.61	10.40	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

2000-1997

3.1	4.8	-	-	8.06	12.05	לשכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד*
-	-	-	-	4.93	4.93	מעסיק
-	-	-	-	0.47	2.22	ממשלה
3.1	4.8	-	-	5.89	11.70	לעצמאי
3.1	4.8	-	-	5.72	9.62	מזה: עובד*
-	-	-	-	0.17	2.08	ממשלה
4.8	4.8	-	-	4.61	10.40	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

* מ-1.1.2000 משלם השכיר 4.9% והעצמאי 4.75% דמי ביטוח לאומי על הכנסה שבין 4 ל-5 פעמים השכר הממוצע ו-4.8% דמי ביטוח בריאות על אותה רמת הכנסה.

השכיר ולעצמאי, על חלקו כעובד, מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו, אך לא על חלקו של המעסיק (ינואר 2000).

לוח מס' 2: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 1995-2000

2000	1999	1998	1997	1995	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
30,489	27,412	24,962	23,446	21,766	סה"כ גבייה
27,633	24,771	22,558	20,478	15,009	סה"כ גבייה מהציבור
17,899	16,045	14,648	12,862	6,897	לענפי ביטוח לאומי
9,734	8,726	7,910	7,616	8,112	למערכת הבריאות
2,856	2,641	2,404	2,968	6,757	סה"כ שיפוי האוצר
2,856	2,641	2,404	2,756	5,275	לענפי ביטוח לאומי
-	-	-	212	1,482	למערכת הבריאות (מס מקביל)
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
א. אחוז שינוי ריאלי					
10.3	4.4	4.5	7.9	22.1	סה"כ גבייה מהציבור
10.3	4.1	8.0	52.2	-9.5	לענפי ביטוח לאומי
10.3	4.9	-1.5	-27.7	73.7	למערכת הבריאות
ב. כאחוז מהתמ"ג					
6.1	5.9	5.9	5.9	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
4.0	3.8	3.8	3.7	2.6	לענפי ביטוח לאומי
2.1	2.1	2.1	2.2	3.1	למערכת הבריאות
ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
35.5	35.5	35.6	35.4	34.7	סה"כ גבייה מהציבור
23.0	23.0	23.1	22.2	15.5	לענפי ביטוח לאומי
12.5	12.5	12.5	13.2	19.2	למערכת הבריאות
ד. כאחוז מהמיסים הישירים					
28.7	29.6	29.1	28.8	28.0	סה"כ גבייה מהציבור
18.6	19.2	18.9	18.1	12.9	לענפי ביטוח לאומי
10.1	10.4	10.2	10.7	15.1	למערכת הבריאות

לוח מס' 1 מציג את שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות בשנים 1996-2000, ואילו לוח מס' 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחות הגבייה מאז 1995.

בשנת 2000 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בכ-30.5% מיליארד ש"ח. כ-27.6 מיליארד ש"ח נגבו במישרין מן הציבור וכ-2.9 מיליארד הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ב-10.3% במונחים ריאליים. שיעור גידול זה אפיין הן את גביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור והן את גביית דמי ביטוח הבריאות. חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור הגיע בשנת 2000 ל-35.2%.

הגידול המרשים בהיקף הגבייה מן הציבור – 10.3% לעומת 4.4% ב-1999 – משקף בעיקר את ההתפתחויות בשוק העבודה בתחומי השכר והתעסוקה. הדברים אמורים בעליית השכר הממוצע במשק בשיעור של כ-6.8%, במונחים ריאליים, ובהתרחבות התעסוקה בשיעור של כ-4.5%. להשפעת התפתחויות אלו על היקף הגבייה, בעיקר מן השכירים במשק, יש להוסיף את הגידול בגבייה שנבע מהעלאת ההכנסה המרבית החייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי (על חלקו של העובד) ודמי ביטוח בריאות מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו. על פי אומדן, העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח בשנת 2000 תרמה לגידול של כ-300 מיליוני ש"ח בהיקף הגבייה מן הציבור (שנחלקו באופן שווה למדי בין דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

נתוני לוח מס' 2 מורים עוד, שהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג עלתה מ-5.9% ב-1999 ל-6.1% בשנת 2000. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים¹ שנגבו מיחידים ב-2000 היה, בדומה לשנים 1997-1999, 35.5%. תמונה דומה עולה גם כאשר בוחנים את הגבייה מן הציבור למערכת הביטוח הלאומי בנפרד מהגבייה למערכת הבריאות.

¹ במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנחלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות. ב-2000 מסי החברות עלו בשיעור גבוה יותר מהמיסים הישירים המוטלים על יחידים.

4.2 גביית דמי ביטוח לאומי

ב-1995, מועד הנהגת הרפורמה במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע (השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 6,347 ש"ח לחודש ב-2000), ואילו השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה השווה החל מינואר 2000 ל-5 פעמים השכר הממוצע על חלקו של העובד השכיר ועל חלקו של העצמאי כעובד, ול-4 פעמים השכר הממוצע על חלקו של המעסיק בעבור עובדו ועל חלקו של העצמאי כמעסיק². כפי שעולה מלוח מס' 1, השיעור המופחת מוענק לכל המבוטחים – השכירים והלא-שכירים – כולל לאוצר במסגרת השיפוי, אך לא למעסיק. נוסף על שני פרמטרים אלה של פונקציית דמי הביטוח הלאומי – שיעורים ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי – נקבעה בחוק הכנסת מינימום לתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף באפריל 1999, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח בעבור שכירים שווה לשכר המינימום שרמתו נקבעת מכוח חוק שכר המינימום (47.5% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי). לשכירים העובדים במשרה חלקית או על בסיס יומי, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח נקבעת בהתאם לחלקיות המשרה, וזאת על בסיס שכר המינימום לשעה או שכר המינימום ליום, בהתאמה. הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח לאומי בעבור עובדים עצמאיים נותרה בלא שינוי, והיא עומדת על 25% מהשכר הממוצע. גם בהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור קבוצות אחרות של מבוטחים לא חל שינוי. כך למשל, מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-15% מהשכר הממוצע, ואילו התלמידים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-5% מהשכר הממוצע.

לוח מס' 3 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי, לפי סוגי מבוטחים. ב-2000 כ-1.98 מיליון מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלשתינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת,

² בשנת 2000, התקרה למעסיק חיתה 25,388 ש"ח לחודש, ו-31,735 ש"ח לעובד שכיר ולעצמאי.

לוח מס' 3: מבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי גודל המעסיק וסוג מבוטח
(ממוצע לחודש)

אחוז השינוי	2000	1999	
מבוטחים שכירים*			
3.5	1,980,000	1,913,000	סך הכול
מעסיקים**:			
0.5	175,800	174,900	סך הכול
-0.9	127,430	128,580	מעסיקים 5-1 עובדים
4.3	33,960	32,560	מעסיקים 20-6 עובדים
4.2	11,400	10,940	מעסיקים 99-21 עובדים
7.6	2,540	2,360	מעסיקים 499-100 עובדים
2.2	470	460	מעסיקים 500+ עובדים
מבוטחים לא-שכירים:			
1.7	473,446	465,611	סך הכול מבוטחים החייבים בדמי ביטוח
0.9	283,868	281,459	משלמים דמי ביטוח מהכנסתם:
0.9	273,981	271,544	מעבודה (עצמאים)
-0.3	9,887	9,915	לא מעבודה
2.9	189,578	184,152	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום:
3.7	97,888	94,401	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
-1.1	47,664	48,185	תלמיד (מינימום 5%)
5.9	44,026	41,566	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים על-ידי המעסיקים (בטופס 102).
** הנתונים על מספר המעסיקים לפי גודל מתייחסים לסוף כל שנה.

עוזרות בית, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון.³ כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים

³ הנספח לפרק זה מציג מידע מתומצת על אוכלוסיות אלו.

דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (60%) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (40%). הקבוצה הראשונה מורכבת בעיקר מעצמאים המשלמים דמי ביטוח בהתאם להכנסתם מעבודה (96%), אם כי יש בה גם מספר קטן של מבוטחים שאינם עובדים (כשכירים או כעצמאים), אך יש להם הכנסה אחרת (כמו משכר-דירה או מריבית) החייבת בדמי ביטוח לאומי. המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום נתלקים כמעט שווה בשווה בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח לבין תלמידים וסטודנטים. הנתונים מורים על גידול של 2.9% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2000 דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח מס' 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. בסוף 2000 היו רשומים בקובצי המוסד כ-176 אלף מעסיקים: מרביתם (73%) מעסיקים 1-5 עובדים, ומיעוטם (1.6%) מעסיקים 100 עובדים ויותר.

לוח מס' 4 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 1997-2000. בשנת 2000 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-20.8 מיליארד ש"ח: כ-17.9 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-2.9 מיליארד ש"ח הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי ב-9.9%, במונחים ריאליים, לעומת 3.8% בשנת 1999. הגבייה מן הציבור עלתה בשנת 2000 ב-10.3% במונחים ריאליים (לעומת 3.7% ב-1999), ואילו הסכומים שהעביר האוצר והשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלה ב-7% בלבד (לעומת 4% ב-1999). אילו בשנת 2000 היה האוצר מעביר למוסד לביטוח לאומי את מלוא סכומי השיפוי כמתחייב מן החוק, גם הם היו גדלים ב-10.3%⁴. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור הגיע ב-2000 ל-86.2% מכלל תקבולי דמי הביטוח, לעומת 85.9% ב-1999. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים גדל מ-90.8% ב-1998 ל-91.1% ב-1999 ול-91.7% ב-2000.

⁴ בשנת 2000 האוצר העביר כשיפוי סכום הקטן בכ-84 מיליוני ש"ח מן המתחייב על-פי החוק.

לוח מס' 4: גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג מבוטח, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח), 2000-1997

אחוז השינוי הריאלי			2000	1999	1998	1997	
2000	1999	1998					
9.9	3.8	3.6	20,755	18,686	17,052	15,618	סך כל הגבייה:
10.5	4.2	4.4	19,027	17,029	15,477	14,065	שכירים ומעסיקים
3.2	-0.4	-3.8	1,728	1,657	1,575	1,553	לא-שכירים
							סך כל הגבייה מן הציבור:
10.3	3.7	8.0	17,899	16,045	14,648	12,862	
11.0	4.1	8.3	16,403	14,620	13,300	11,650	שכירים ומעסיקים
3.8	0.1	5.5	1,496	1,425	1,348	1,212	לא-שכירים
7.0	4.0	-17.3	2,856	2,641	2,404	2,756	שיפוי האוצר:
7.7	4.8	-14.5	2,624	2,409	2,177	2,415	בעבור מעסיקים
-1.1	-3.2	-36.9	232	232	227	341	בעבור לא-שכירים

יש להדגיש, שבעוד שבשנת 2000 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-11.0% במונחים ריאליים, הגבייה מלא-שכירים גדלה ב-3.8% בלבד.

הפער בשיעורי הגידול בגבייה בין השכירים ללא-שכירים נובע מכך שהגבייה משכירים הושפעה מהתפתחויות בתחום השכר והתעסוקה בשנת 2000. השכר הממוצע במשק עלה בכ-6.8% במונחים ריאליים, ומספר משרות השכיר עלה בכ-3.1%. זאת לעומת 2.6% ו-2.8%, בהתאמה, בשנת 1999. בניגוד לכך, הגבייה מלא-שכירים התבססה בעיקר על שומות העצמאים משנת 1998, כאשר שומות אלו התעדכנו בהתאם לעליית המחירים במשק.

4.3 גבייה למערכת הבריאות

4.3.1 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 על ידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לבטח כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח בריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון העלות של סל שירותי הבריאות, נגבים ומחולקים בין קופות החולים על ידי המוסד לביטוח לאומי. לשם כך מנהל המוסד לביטוח לאומי קובץ שמות של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף והמספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל מבוטח חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה תריגים הפטורים 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.

שיעורי דמי ביטוח הבריאות מוטלים על האוכלוסייה העובדת בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 4.8% על יתרת ההכנסה שמעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (4 פעמים השכר הממוצע עד ינואר 2000 ו-5 פעמים השכר הממוצע ממועד זה ואילך).

האוכלוסייה שאינה עובדת ומבוטחים המקבילים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי זכאים, ברוב המקרים, לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח מס' 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבאות מחליפות שכר (דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
 - דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.
 - דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה, בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
 - דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאינם ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
 - דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאינם עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.
- מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (ב-2000 - 77 ש"ח⁵). לעומת זאת, קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות: כגון עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים מתחת לגיל 18; עובדים מתחת לגיל 19 שלאחר מכן מתגייסים לצבא; אנשי צבא סדיר, המקבלים שירותי בריאות במסגרת הצבא; עצירים ואסירים, שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר והם המקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר. יש לציין כי החוק חל רק על תושבים, ולכן כל מי שאינו נחשב לתושב על-פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי, אינו חייב בתשלום דמי ביטוח הבריאות וגם אינו זכאי לקבל שירותים.

⁵ סכום זה שווה ל-4.8% מהכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח – 25% מהשכר הממוצע – ומתעדכן על-פי השינויים בשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בכל עת שהגמלאות מתעדכנות.

לוח מס' 5: גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה (ש"ח), 1999 ו-2000

דמי ביטוח בריאות חודשיים (בש"ח)		סוג הגמלה
2000	1999	
קצבאות מחליפות שכר		
3.1% עד מחצית השכר הממוצע 4.8% מעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרה		דמי לידה
		דמי פגיעה
		דמי אבטלה
		תגמולי מילואים
		דמי תאונות
זקנה ושאירים		
77	73	עם השלמת הכנסה
		ללא השלמת הכנסה:
143	135	ליחיד
207	195	לזוג
קצבאות אחרות		
77	73	הבטחת הכנסה
		מזונות
		נכות ותלויים מעבודה
		שאירים בגיל העבודה

4.3.2 גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד לתחילת 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 מס' 6 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד לביטוח לאומי משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2000 גבה המוסד כ-9.73% מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זהו אפוא גידול של כ-10.3% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של כ-4.9% ב-1999. בשנת 2000 נגבו משכירים 78.2% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-10.5% וממקבלי גמלאות המוסד – כ-11.3%. לוח מס' 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות המוסד. בשנת 2000 נוכו דמי ביטוח

לוח מס' 6: גביית דמי ביטוח בריאות, 1995-2000

גידול שנתי ריאלי (ב-%)	(מיליוני ש"ח)				שנים
	גמלאות	לא-שכירים	שכירים	סך הכול	
-	579	373	3,759	4,711	*1995
19.2	692	650	4,910	6,252	1996
4.8	818	758	5,564	7,140	1997
5.4	931	772	6,171	7,874	1998
4.9	1,017	921	6,788	8,726	1999
10.3	1,103	1,018	7,613	9,734	2000

* שנת גבייה של 11 חודשים.

לוח מס' 7: דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה, 1999 ו-2000 (מיליוני ש"ח)

גידול שנתי ריאלי (ב-%)	2000	1999	גמלה
6.2	821.2	764.8	זקנה ושאיירים
13.1	15.9	13.9	נכות מעבודה
11.1	89.5	79.7	נכות
3.5	45.1	43.1	הבטחת הכנסה
24.0	39.1	31.2	דמי לידה
7.3	70.3	64.8	אבטלה
20.3	15.2	12.5	דמי פגיעה
-1.1	6.7	6.7	מזונות
7.3	1,103.0	1,016.9	סך הכול

בסכום של 1,103 מיליון ש"ח. 75% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מגמלאות שולמו על ידי מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים (כולל אלה המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח (כמו פנסיה למקבלי קצבת זיקנה). כמו כן, נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על "נוסחת הקפיטציה", דהיינו על מספר המבוטחים בכל אחת מהקופות בשקלול גיל כל מבוטח.

לוח מס' 8 מעלה, כי שיטת הקפיטציה "מועילה יותר" לקופת החולים הכללית ובמידה מסוימת לקופת חולים לאומית. זאת משום שקופות אלה מאופיינות בחברים מבוגרים יותר ובעלי הכנסות נמוכות. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר ובעלי הכנסות גבוהות יותר.

לוח מס' 8: התפלגות כספי ביטוח הבריאות והתפלגות המבוטחים לפי קופה, 1999-2000 (אחוזים)

נובמבר 2000		נובמבר 1999		קופה
מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	
100.00	100.00	100.00	100.00	סך הכול
61.26	56.31	62.22	57.16	קופ"ח כללית
9.14	9.93	9.15	9.95	קופ"ח לאומית
9.07	10.67	8.82	10.45	קופ"ח מאוחדת
20.53	23.09	19.81	22.44	קופ"ח מכבי

מקורות המימון של שירותי הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הם:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי;
- תקבולי המס המקביל, שנגבה על ידי המוסד לביטוח לאומי עד לביטולו בינואר 1997;
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- תקציב משרד הבריאות למתן שירותי בריאות;
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את המקורות השונים עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

עלות סל הבריאות לשנת 2000 עמדה על סך של 19.3 מיליארד ש"ח (לוח מס' 9). חלקה של גביית דמי ביטוח הבריאות בסך כל המקורות למימון סל שירותי הבריאות עלה בהדרגה מ-46.7% בשנת 1998 ל-49.8% בשנת 2000. עלייה זו נובעת בעיקר מכך שעלות הסל עודכנה בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות – שהוא פועל יוצא של התפתחויות השכר, התעסוקה ורמת הקצבאות במשק ושל העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח בריאות ל-5 פעמים השכר הממוצע. הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות איפשר לממשלה להקטין את חלקה במימון סל שירותי הבריאות מ-48% מעלות הסל ב-1998 ל-45% ממנה ב-2000.

לוח מס' 9: עלות ומקורות הסל, 1997-2000

מקורות	*1997	1998	1999	** 2000
עלות (מיליוני ש"ח)	15,370	16,610	18,010	19,280
עלות (אחוזים):				
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות	45.7	46.7	48.3	49.8
מס מקביל	4.6	-	-	-
הכנסות עצמאיות	5.4	5.3	5.3	5.2
תקציב המדינה	44.3	48.0	46.4	45.0

מקור: משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות, דצמבר 2000.

* בינואר 1997 בוטל המס המקביל ותקציב המדינה גדל בהתאם.

** אומדן.

4.4 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 תעסוקתו, 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 ביטוח לאומי מהווה אלמנט רגרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד – העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע והעלאה תקרת ההכנסה פעם נוספת בינואר 2000 – נועדה למתן את הרגרסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מאז 1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילה את קובעי המדיניות לאמץ את האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח מס' 10 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים, כאשר השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים. הנתונים, המתייחסים לשנת 1998, מורים כי העשירון הראשון משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של כ-5.7% מהכנסתו, העשירון השני – 2.9%, ולאחר מכן השיעור עולה בהדרגה ל-4.7% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים. השיעור הגבוה המאפיין את העשירון התחתון נובע מקיומה של הכנסת מינימום החייבת בדמי ביטוח לאומי או ביטוח בריאות (מבלי להתחשב בהיקף המשרות).

לוח מס' 11 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים. שיעור דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי העצמאים (כעובד וכמעסיק גם יחד) בעשירון הראשון הוא 16%. הוא פוחת ל-6.1% בעשירון השלישי ולאחר מכן עולה בהדרגה

לוח מס' 10: שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1998

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
6.7	5.7	12.4	44	38	82	658	1
3.3	2.9	6.2	52	46	99	1,591	2
3.8	3.5	7.3	87	81	168	2,308	3
4.0	3.8	7.8	115	110	226	2,902	4
4.1	4.0	8.1	146	142	288	3,541	5
4.2	4.2	8.4	185	181	366	4,352	6
4.4	4.3	8.7	238	235	473	5,452	7
4.5	4.5	8.9	317	317	634	7,114	8
4.6	4.6	9.1	457	460	917	10,028	9
4.7	4.7	9.4	832	842	1,674	17,836	10
4.4	4.3	8.7	244	242	485	5,578	ממוצע

לוח מס' 11: עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש לשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1998

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
8.7	16.0	24.7	44	81	125	507	1
4.4	8.1	12.6	44	81	125	997	2
3.3	6.1	9.4	52	96	148	1,576	3
3.8	7.2	11.0	87	168	255	2,319	4
4.0	7.8	11.9	125	243	368	3,104	5
4.2	8.3	12.5	170	335	505	4,053	6
4.3	8.6	12.9	230	454	684	5,294	7
4.5	8.8	13.3	318	630	947	7,122	8
4.6	9.1	13.7	476	948	1,424	10,427	9
3.8	7.5	11.3	1,066	2,130	3,196	28,264	10
4.4	8.8	13.2	281	557	838	6,366	ממוצע

עד ל-9.1% בעשירון התשיעי. אולם, העשירון העשירי משלם רק -7.5% מהכנסתו כדמי ביטוח לאומי, שיעור הנמוך מזה שמשלמים כל שאר העשירונים, חוץ מן השלישי. קיומה של הכנסה מרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בהשפעתה בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח ההכנסה של עצמאים מצוי מעל הכנסה זו, ולפיכך פטור מתשלום דמי ביטוח. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח בריאות בעשירונים השונים. יש לציין שבניגוד לשכירים, ההכנסה המצוינת בכל עשירון לגבי העצמאים היא במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה אצל העצמאים מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. מסיבה זו ההכנסה של שכירים בלוח 10 אינה בת-השוואה עם ההכנסה של עצמאיים בלוח 11.

שני תיקוני החקיקה שהונהגו לאחר 1998 השפיעו במידה מסוימת על התחלקות נטל תשלומי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, אם כי אין בידינו לעת עתה נתונים עדכניים כדי לאמוד השפעה זו. תיקון החוק הראשון, שנכנס לתוקף באפריל 1999, קובע שהכנסת המינימום (רצפה) החייבת בדמי ביטוח לאומי ובריאות לגבי שכירים תהיה שווה לשכר המינימום במשק (47.5% מהשכר הממוצע), תוך התאמה לחלקיות המשרה. תיקון זה הונהג במסגרת תיקון כולל יותר, המחייב את המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלאות מחליפות שכר על בסיס שכר שאינו נופל משכר המינימום במשק. עד החלתו של תיקון החוק, הכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח לשכירים עמדה על 25% מהשכר הממוצע במשק לגבי שכירים שעבדו יותר מ-18 ימי עבודה בחודש. לעומת זאת, לשכירים שעבדו פחות מ-18 ימים בחודש חושבה הכנסת מינימום ליום (הכנסת המינימום לחודש מחולקת ב-25 יום). תיקון חוק זה הכביד את נטל התשלום על חלק מהשכירים המצויים בתחתית סולם ההכנסות. תיקון החוק השני, שהתקבל בינואר 2000, נוגע להעלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות מ-4 פעמים השכר הממוצע ל-5 פעמים ממנו. על פי אומדן, הכנסתם של כ-1.7% מכלל השכירים וכ-4.0% מכלל העצמאים עולה על 4 פעמים השכר הממוצע. נפח השכר שמעל התקרה מסתכם בכ-4% מנפח השכר הכולל (וב-16% כשמדובר בהכנסה של עצמאים). שינוי זה הביא לתוספת גבייה ברוטו בסכום של כ-300 מיליוני ש"ח לענפי הביטוח הלאומי ומערכת הבריאות גם יחד. בנטל תוספת הגבייה יישאו, כמובן, העובדים בעשירון העליון.

תיבה 4:

שינויים מומלצים בשיעורי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

במטרה להקל בנטל תשלום דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות על בעלי הכנסה נמוכה ולהביא לאחידות בין שכירים, מעסיקים ועצמאים ברמת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח, המליצה מינהלת המוסד לביטוח לאומי על כמה שינויים במערך הגבייה. המלצות אלו הוצגו בוועדת השרים שמינתה הממשלה לנושא המלצות ועדת בן-בסט לרפורמה במיסוי, והן נכללות במסגרת מסמך המדיניות לצמצום ממדי העוני והפערים הכלכליים שהגיש שר העבודה והרווחה. השינויים המומלצים אינם כרוכים בהכבדת נטל דמי הביטוח (בממוצע לכל האוכלוסייה), כלומר בהגדלת היקף הגבייה, אלא בחלוקה צודקת יותר של הנטל בין עובדים ובין מעסיקים.

א. הקלת נטל תשלומי דמי ביטוח על בעלי הכנסה נמוכה

הביטוח הלאומי ממליץ להוריד את השיעור המופחת הכולל של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות המוטל על שכירים מ-5.76% ל-4%, ובמקביל להעלות את השיעור הרגיל הכולל מ-9.7% ל-11%. שיעורים אלה יפוצלו בין ביטוח לאומי לביטוח בריאות ביחסים המתאימים, ויותאמו לאוכלוסיית המבוטחים האחרים. בדרך זו יוקל נטל דמי הביטוח על בעלי הכנסה נמוכה, אך יוכבד על בעלי הכנסה גבוהה. סימולציה של השינוי (בהתבסס על התפלגות השכר) מעלה את התוצאות המוצגות בלוח הבא:

נטל דמי הביטוח לפי עשירונים, לאחר השינוי בשיעורים

עשירונים	ממוצע	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
שכירים	9.2	8.6	4.8	6.7	7.6	8.2	8.7	9.2	9.6	10.0	10.4
עצמאים	13.8	19.7	10.0	7.9	10.4	11.7	12.6	13.4	14.0	14.5	12.2

נטל דמי הביטוח המוטל על ארבעת העשירונים הראשונים של השכירים יורד, ובמקביל עולה הנטל המוטל על שאר העשירונים. לשם המחשה: דמי הביטוח כאחוז מהשכר של העשירון הראשון יורדו מ-12.4% על פי השיעורים הקיימים ל-8.6% בשיעורים המוצעים,

ואילו נטל התשלום על העשירון העליון יעלה מ-9.4% ל-10.4%, בהתאמה. ממצא דומה מתקבל בנוגע לאוכלוסיית העצמאים.

ב. הקלת נטל תשלומי דמי ביטוח למעסיקהם של עובדים בשכר נמור
בהתאם לחוק הקיים, המעסיק משלם דמי ביטוח לאומי בעבור העובד השכיר בשיעור אחיד של 4.93%, בלא הבחנה בין שיעור רגיל לשיעור מופחת. כדי להקל על מעסיקים שיש להם עובדים רבים יחסית ששכרם נמור, מומלץ להנהיג שיעור מופחת ורגיל גם לגבי חלקו של המעסיק – 3% ו-6.4%, בהתאמה.

ג. האחדת גובה ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח
הביטוח הלאומי ממליץ להשוות את ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לעצמאים ולמעסיקים לזו של שכירים – כלומר 5 פעמים השכר הממוצע במשק. שינוי זה ישולב בהפחתת שיעורים כדי שלא להכביד את נטל דמי הביטוח.

נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים מתייחסים למספר השכירים שדווחו על-ידי המעסיק בטופס 102. נוסף על כך, באוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נכללות אוכלוסיות נוספות.

הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו הן:

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2000 דווח על כ-70 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ומעלה), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-14 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים/ות במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי שיעור דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2000 דווח על כ-140 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.

עובדי השטחים והאוטונומיה: עובדים מהשטחים ומהאוטונומיה הפלשתינית המועסקים אצל עובדים ישראליים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים על ידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2000 דווח על כ-36,000 עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כמיליון ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,200 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים על ידי מעסיקים ישראליים. בדומה לעובדי השטחים והאוטונומיה, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אימהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים

בתקנה מיוחדת. במחצית השנייה של 2000 הועסקו בישראל כ-80,000 עובדים זרים בממוצע לחודש, ושכרם הממוצע לחודש היה כ-3,300 ש"ח.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים שפרשו לגמלאות לפני גיל 65 בגבר ו-60 באשה, חייבים בתשלום דמי ביטוח על מחצית מהפנסיה המוענקת להם, ובתנאי שהבסיס לתשלום דמי ביטוח לא יפחת ממינימום של 5% מהשכר הממוצע על-פי חוק. בשנת 2000 שילמו דמי ביטוח כ-50,000 גמלאים בממוצע לחודש, והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-10 מיליון ש"ח לחודש.

הכשרה מקצועית: בקבוצה זו כלולים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה והרווחה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית, לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואימהות. במרבית המקרים משרד העבודה והרווחה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2000 לכ-80,000 איש ואשה בממוצע לחודש.

פרק 5

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

תמי אליאב
(ילדים ואימהות)

שולי בר
(נפגעי עבודה)

רמסיס גרא
(סיעוד)

שנטל ורנט
(נכות כללית)

אסתר טולדנו
(אבטלה)

מרים שמלצר
(זיקנה ושאימים)

5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

5.1.1 כללי

קצבות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל. קצבת הזקנה מבטיחה הכנסה בסיסית לקשיש לאחר פרישתו מחיי עבודה פעילים לגמלאות וקצבת השאיירים מבטיחה הכנסה בסיסית לשאייריו של מבוטח/ת לאחר פטירתם.

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח, באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות, מגיל 65 באשה ו-70 בגבר. לבנות 60-65 ולבני 65-70 משולמת הקצבה רק אם עמדו במבחן הכנסות (מעבודה ומהון). לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח למעלה מ-10 שנים בביטוח זיקנה ושאיירים. התוספת לכל שנת ביטוח מעבר ל-10 השנים הראשונות שיעורה 2% מהקצבה, ושיעורה המצטבר אינו עולה על 50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לגיל שבין 60-65 שנה באשה ו-65-70 בגבר עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנת דחיית קבלת קצבה, עד לשיעור מרבי של 25%.

קצבת השאיירים משולמת לשאייריו של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולקצבה הבסיסית משולמת תוספת בגין ילדים. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאיירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

קצבות הזיקנה והשאיירים מוגדרות בחוק באחוזים מהשכר הממוצע לפי חוק: ליחיד - 16% מהשכר הממוצע ולזוג - 24%. למקבלי קצבת זיקנה שיש עימם ילדים כמוגדר בחוק משולמת תוספת בשיעור 5% מן השכר הממוצע בעבור כל אחד משני הילדים הראשונים, ולמקבלי קצבת שאיירים - 7.5% בעבור כל אחד מן הילדים.

מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי אשר הינם מעוטי הכנסה זכאים לתוספת השלמת הכנסה, המשלימה את הקצבה לכדי סכומי ההכנסה המינימלית כמוגדר בחוק הבטחת הכנסה.

מתוספת השלמת הכנסה מופחתת הכנסה מפנסיה או מעבודה העולה על 13% מהשכר הממוצע (ליחיד) או 17% (לזוג). הכנסה מעבודה העולה על סכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה העולה על סכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבות הזיקנה והשאיירים והכנסות מהון, מופחתות במלואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

שיעורי הקצבאות בתוספת השלמת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה: ליחיד (קשיש או שאיר) 26.75% מהשכר הממוצע לפי חוק; לזוג קשישים 40.125%; לזוג עם ילד אחד 50.825%; לזוג עם שני ילדים ויותר 61.525%; לאלמנה עם ילד אחד 45.475% מהשכר פחות נקודת קצבה; ולאלמנה עם שני ילדים ויותר 56.175% מהשכר פחות נקודת קצבה. שיעורים אלה כוללים את ההגדלה בשיעור 7% מהקצבה בעקבות החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות מאוגוסט 1994.

גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי – המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלואן על ידי הממשלה.

זכאים לגמלה זו בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל 60, ולכן אינן מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיים המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק.

5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2000 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-522.1 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-105 אלף שאירים בממוצע לחודש. קצבות הזיקנה המיוחדות מיועדות לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק (בשנת

1954). לוח מס' 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל בשנת 2000 ב-4.1% והוא דומה לשיעור בשנה הקודמת (4.1%), אך נמוך מהשיעור בשנים שקדמו לה (4.6%-4.9%). מספר המקבלים קצבאות מיוחדות גדל בשיעור של 3.0%. שיעור זה גבוה מהשיעור בשנתיים הקודמות, אך עדיין נמוך משיעור הגידול בשנות השיא של העלייה. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 17.7% בשנת 2000. הירידה נובעת מהתמעטות העלייה, שבעקבותיה קטן והולך הגידול במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ומצטמצם חלקם בכלל המקבלים קצבות זיקנה. כלל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו, גדל אם כן בשנת 2000 ב-3.9% - קצת פחות מאשר בשנים הקודמות, אך קצת יותר מהשיעור ב-1999 (3.7%). העלייה בשיעור הגידול של כלל המקבלים קצבת זיקנה נובעת מיציבות בשיעור הגידול של המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ומעלייה בשיעור הגידול של מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

לוח מס' 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), שנים נבחרות

סוג קצבה	מספר המקבלים		שיעור גידול שנתי					
	2000	1999	1995	1996	1997	1998	1999	2000
סך הכול	657,117	635,672	3.6	3.5	3.8	3.5	3.2	3.4
זיקנה								
סך כל המקבלים	512,072	531,312	4.3	4.2	4.5	4.1	3.7	3.9
לפי חוק הבי"ל	454,531	436,660	3.1	3.7	4.9	4.6	4.1	4.1
קצבאות מיוחדות	97,541	94,652	9.6	5.2	2.9	2.1	1.8	3.0
שאיירים								
סך כל המקבלים	105,045	104,360	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
לפי חוק הבי"ל	104,404	103,706	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.7
שאיירים עולים	641	654	-6.5	-6.3	-9.1	-4.4	-3.7	-2.0

מספרם של המקבלים קצבת שאירים גדל בשיעור דומה לשנה הקודמת (0.7%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-2000 ב-3.4%, שיעור הגבוה מהשיעור בשנה שחלפה (3.2%) ודומה לשיעור השינוי בשנת 1998.

5.1.3 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים גמלה להשלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1993 עם הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למערכת, נבלם ב-1994, ובמחצית השנייה של שנות התשעים הסתמנה בו אף מגמה של ירידה הדרגתית. בשנת 2000 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים 30.8%, זאת לעומת 34% ב-1993.

יש להניח, שהסיבות לירידה בשיעור מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה הן הצמצום בעלייה וירידת שיעור הזכאים לגמלה זו בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. זאת - נוסף על הירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי.

לוח מס' 2 מציג את אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). בשנת 2000 16.5% מכל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם גמלה להשלמת הכנסה. שיעור נמוך זה הוא תוצאה של המשך המגמה ארוכת השנים - שהחלה עוד בראשית שנות השמונים - של ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. ב-1990 היה השיעור 22.3%. מגמה זו משקפת את הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות עם פנסיה ואת התגברות הנטייה לחסוך לעת זיקנה. פירוט מגמות אלו מוצג בתיבה 5א' - "הכנסות קשישים בישראל". שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-32.5% ב-2000. לוח מס' 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה

ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעימם נמנים בעיקר העולים החדשים : הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, וב-2000 הוא היה כ-95.1%.

לוח מס' 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (ממוצע חודשי), 2000

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	657,110	541,100	104,010	7,910	4,090
% המקבלים השלמת הכנסה	30.8	28.1	44.2	30.0	36.4
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	454,530	382,350	68,170	2,580	1,430
% המקבלים השלמת הכנסה	16.5	14.0	29.0	28.8	50.8
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	97,540	68,370	28,240	460	470
% המקבלים השלמת הכנסה	95.1	98.2	87.6	92.4	90.0
קצבת שאירים לאלמנה לפי חוק הבי"ל	104,400	89,850	7,520	4,850	2,180
% המקבלים השלמת הכנסה	32.5	34.4	19.6	24.1	17.5
קצבת שאירים לילדים לפי חוק הבי"ל	4,910	3,220	1,060	510	120
% המקבלים השלמת הכנסה	5.3	6.2	3.4	3.9	-
קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל	640	530	80	20	10
% המקבלים השלמת הכנסה	84.4	83.8	58.8	76.0	60.0

תיבה 5א': הכנסות קשישים בישראל

ניתוח מקורות ההכנסה של קשישים בישראל בשנים 1985 ו-1997 על בסיס סקרים שערכה בשנים אלו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד, כי התרחב הכיסוי של מערכת הפנסיה בישראל, על שני רבדיה: קצבת הזקנה (והשאיירים) של המוסד לביטוח לאומי והפנסיה התעסוקתית ממקום העבודה. שיעור הקשישים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי בזכות עצמם עלה מ-70% ב-1985 ל-84% ב-1997. שיעור הקשישים עם הכנסה מפנסיה מעבודה – ותיקים ועולים גם יחד – עלה מ-30.8% ל-33.8%. מאחר שהעולים הקשישים שעלו לארץ בגלי העלייה של שנות התשעים לא יכלו לצבור זכויות פנסיה בישראל, יש לבחון את היקף התשלום הפנסיוני בקרב הקשישים הוותיקים. הממצאים מורים, כי שיעור מקבלי פנסיה בקרב הקשישים הוותיקים עלה עלייה מרשימה של 38%: מ-30.8% ב-1985 ל-42.4% ב-1997.

ההישגים הבולטים ביותר נצפו בקרב הנשים הקשישות, אם כי שיעור מקבלות הפנסיה בהן עדיין נמוך בהשוואה לשיעור המאפיין את הגברים. ב-1997 ל-32.5% מהנשים הקשישות היתה פנסיה מעבודה, לעומת 21.1% ב-1985. בקרב הגברים השיעור עלה מ-47% ל-59%, בהתאמה.

לוח 5א'-1: שיעור הקשישים* לפי סוג אוכלוסייה, המקבלים הכנסה ממקורות שונים, 1985 ו-1997

מקורות הכנסה	1985	1997		
		סך הכול	ותיקים	עולים
קצבות זיקנה ושאיירים	70.3	84.5	86.3	78.0
פנסיה תעסוקתית	30.8	33.8	42.4	0.3
עבודה	16.0	9.5	10.7	4.7
מקורות אחרים**	23.4	19.1	14.9	***35.4

* נפשות קשישים.

** כולל הטבות ממשרדים אחרים, הון, רנטות וכו'.

*** בעיקר הטבות ממשרדי ממשלה.

השיפור בהיקף התשלום הפנסיוני התבטא גם ברמת הפנסיה התעסוקתית. בשנת 1997 לכ-64% ממקבלי פנסיה היתה פנסיה ברמה הנמוכה ממחצית השכר הממוצע במשק, לעומת 85% ב-1985. במקביל עלה שיעור הגמלאים עם פנסיה ברמה הגבוהה מן השכר הממוצע במשק: מ-2% ב-1985 לכ-7% ב-1997. התפתחות זו היא תוצאה של צבירת זכויות פנסיוניות רבות יותר אצל הפורשים החדשים יחסית (לוח 5א'-3).

ב-1997 קצבות המוסד לביטוח לאומי היוו 35% מסך כל ההכנסות של משקי הבית. 31% מהכנסות משקי הבית של הקשישים מקורן בפנסיה תעסוקתית, 21% מקורן בעבודה ו-13% מהון וממקורות אחרים. השיעורים המקבילים בארצות הברית הם 19%, 20% ו-21%, בהתאמה. משקלה של ההכנסה מקצבאות נמוך יחסית בקרב הקשישים הוותיקים והיהודים (30% ו-33%, בהתאמה) וגבוה במיוחד בקרב קבוצות העולים (70%) והקשישים הלא-יהודים (74%). כלומר קצבת הזיקנה בקרב שתי קבוצות קשישים אלו – עולים ולא-יהודים – מהווה מקור הכנסה עיקרי. העולים הגיעו בגיל מבוגר לארץ ואילו הלא-יהודים כמעט לא היו מבוטחים בהסדרי פנסיה כלשהם בתקופת עבודתם.

לוח 5א'-2: הרכב ההכנסה של קשישים לפי מקור ההכנסה ולפי סוג האוכלוסייה, 1997

סוג האוכלוסייה					מקור ההכנסה
לא יהודים	יהודים	עולים	ותיקים	סך הכול	
					הכנסה ממוצעת (בש"ח) (מחירי 1997)
2,138	4,348	2,434	4,628	4,186	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	כל ההכנסות
74.3	33.1	69.6	30.0	34.6	קצבת זיקנה ושאיירים
11.9	32.2	0.6	35.3	31.4	פנסיה תעסוקתית*
10.3	21.5	6.6	23.0	21.1	עבודה
3.5	13.2	23.2	11.5	12.8	אחר

* ממקומות עבודה בישראל. הערה: נעשו שתי השוואות: ותיקים מול עולים ויהודים מול לא-יהודים (הן בקרב הוותיקים והן בקרב העולים).

כאשר מחלקים את משקי הבית של הקשישים לחמישונים לפי רמת הכנסתם, ניתן לראות באופן בולט את השוני בין הקבוצות. ההכנסה הממוצעת בקרב הקשישים העניים ביותר (החמישון התחתון) היתה 1,300 ש"ח ב-1997 ויש להניח שרובם קשישים יחידים. בקבוצה זו היוותה הקצבה 98% מכלל הכנסות הקשישים. בחמישון השלישי היוותה קצבת הזקנה כ-53% מכלל ההכנסות ובחמישון העליון 33% בלבד. במקביל ניתן לראות, שמשקלה של ההכנסה מפנסיה עולה ככל שעולה הכנסת הקשישים: מ-0.4% בחמישון התחתון ל-37% מכלל הכנסות הקשישים בחמישון העליון.

לוח 5א-3: משקי בית של קשישים לפי רמת הכנסה כוללת ולפי רמת פנסיה מעבודה כאחוז מהשכר הממוצע (אחזים)

שנה	סך הכול	עד 1/4 השכר הממוצע	1/4 - 1/2 השכר הממוצע	1/2 - 3/4 השכר הממוצע	3/4 עד מלוא השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
הכנסה כוללת						
1985	100.0	26.6	30.9	17.2	9.1	16.2
1997	100.0	7.5	41.2	20.5	10.8	20.1
פנסיה מעבודה						
1985	100.0	47.8	37.0	10.8	2.6	1.8
*1997	100.0	30.6	33.3	21.8	7.3	6.9

* ותיקים בלבד.

מצבם הכלכלי של הקשישים השתפר בעשור האחרון. ההכנסה הממוצעת של כלל משקי הבית של הקשישים עלתה ב-24% בין השנים 1985 ו-1997 (במונחי 1997). גם במונחים יחסיים של הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע השתפר מצבם של הקשישים ב-1997 לעומת 1985. ברמת ההכנסה הנמוכה ביותר, פחות מרבע מהשכר הממוצע, נמצאו רק 8% מהקשישים בשנת 1997 לעומת 27% ב-1985, וברמת ההכנסה שעד מחצית השכר הממוצע נמצאו 49% מן הקשישים ב-1997 לעומת 58% ב-1985. שיעור משקי הבית שהכנסתם היתה גבוהה מ-3/4 השכר הממוצע עלה בין 1985 ל-1997 מ-26% ל-31%, בהתאמה.

5.1.4 תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק שאפיינה את השנים הקדמות, ומ-1996 מסתמנת אף מגמת ירידה שנמשכה עד שנת 2000. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי המשיכה לגדול, כמדי שנה, וזוהי הגיעה ב-2000 ל-27.8% בקירוב מן הקצבה הבסיסית. אחוז הגברים המקבלים תוספת ותק היה גבוה הרבה יותר מאשר הנשים: כ-95.5% לעומת 68.9%, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק). גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה יותר מכפולה מזו שקיבלו הנשים: 39.8% לעומת 18.2% בלבד, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני העלייה בשיעורי תוספת הוותק).

המגמות שנצפו אפוא הן אלה:

א. גידול בתוספת הוותק הממוצעת: הגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 2000 16,150 מ-40,000 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק של 50% (כ-40% מכלל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו היו זכאים רק כ-27% מכל המקבלים קצבת זיקנה. בקרב הגברים החדשים זכו כ-74% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו בקרב הנשים החדשות זכו לכך 14.6% בקירוב. כאן המקום לציין שסך הגברים החדשים המצטרפים למערך מקבלי קצבות הזיקנה הינו כ-12,300, בעוד שסך הנשים הינו כ-22,750. בולטת העובדה שמספר הנשים הזכאיות לתוספת ותק נמוך: מאחר שנשים צוברות ותק רק בהיותן עובדות, ומאחר שרק מיעוטן השתתפו בשוק העבודה 35 שנה - מסי השנים המזכה בתוספת של 50% בוותק - שיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק מרבית קטן כאמור בהרבה ממספר הגברים הזכאים.

ב. ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם תופעה זו מוסברת בהצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 3, למצטרפים בשנת 2000 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של הנמצאים במערכת: אמנם תוספת הוותק הממוצעת אינה נמוכה מזו של כלל המקבלים (28.6% לעומת 27.8 בכלל המקבלים), אך שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 87.4% לעומת 95.5% בהתאמה. כשמדובר בנשים השיעור הוא 62.6% מן הזכאיות החדשות לעומת כ-68.9% בממוצע כללי. זאת בשונה מן השנים הקודמות, שבהן שיעור הזכאים בקרב המצטרפים החדשים היה דומה לשיעורים בקרב כלל המקבלים. הירידה בשיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק נובעת בעיקר מכניסתן למערכת של עקרות בית אשר אינן זכאיות לתוספת זו וכן מהצטרפותן של עולות חדשות, שגם הן כמעט אינן זכאיות לה. גם כשמדובר בגברים, יש להניח שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק (ראה סעיף 5.1.6).

5.1.5 תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה ניתנת למי שהגיע לגיל פרישה בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה - מגיל 65 עד 70 בגבר, ומגיל 60 עד 65 באישה (עד מקסימום 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחיית הקצבה משמעותית פחות, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

בדומה לשנים קודמות, בשנת 2000 הוסיף לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה, והוא הגיע ל-14.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לעומת 15.2% ב-1997 ו-18.3% ב-1990. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה ב-2000 2.2% מן הקצבה הבסיסית. התוספת ששולמה לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.7% ו-2.1%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. כך למשל בקרב הגברים הוא ירד מ-15.4% ב-1994 ל-9.8% ב-2000.

אין : יחס הנח כולו קיים ?

לוח מס' 3: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי לפי שיעור מקבלי תוספת ותק דחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), שנים נבחרות

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	

תוספת ותק

7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
16.8	36.5	26.5	72.8	96.8	84.5	I 1996
17.1	37.3	26.9	72.6	96.6	83.7	I 1997
17.2	38.1	27.1	70.4	96.3	82.6	I 1998
17.4	38.8	27.3	69.5	95.9	81.7	I 1999
18.2	39.8	27.8	68.9	95.5	81.0	I 2000
19.0	41.1	28.6	62.6	87.4	73.3	**2000

תוספת דחיית קצבה

2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.2	3.0	2.6	13.8	18.3	16.1	I 1996
2.2	2.9	2.5	13.5	18.0	15.6	I 1997
2.3	2.8	2.5	14.2	17.3	15.2	I 1998
2.1	2.8	2.3	13.0	16.9	14.8	I 1999
2.1	2.7	2.2	12.9	16.4	14.5	2000
2.0	1.7	1.9	10.6	9.8	11.2	**2000

* כלל המקבלים.
** המצטרפים החדשים.

ב-2000 אחוז המקבלים את התוספת בקרב המצטרפים החדשים היה קטן מזה שבכלל המקבלים: 16.4% מכל הגברים המקבלים היו זכאים לה, לעומת 9.8% בלבד מכל הגברים החדשים. בקרב הנשים המצב דומה: 12.9% מסך כל מקבלות הקצבה היו זכאיות לתוספת זו, ורק 10.6% היו זכאיות לכך מן המצטרפות החדשות.

התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה היתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 1.9% לעומת 2.2%, בהתאמה.

5.1.6 עולים חדשים

לפי הסכם בדבר תשלום גמלאות שלא מן המניין, שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, עולים חדשים בגיל זיקנה שהגיעו לארץ משנת 1967 ואילך, ולא יכלו לצבור בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאים לקצבה חלופית, הממומנת על ידי האוצר. הזכאות לקצבה ושיעורה מותנים במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מברית המועצות ומאתיופיה חסרים בדרך כלל כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה מיוחדת ולהשלמת הכנסה. ואמנם, בשנת 1992 אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה בקרב המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר עלו ארצה בשנה זו, היה 98.0%. המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, מנו בשנת 1989 94.9% מכל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים). אחוז זה גדל ב-1992 ל-97.0%, אך ירד ל-95% בשנת 2000.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-15,000 בשנת 2000. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנה זו כ-5,000 עלו ארצה באותה שנה; וכ-10,600 עלו בשנים 1997-1990 אך הגיעו לגיל זכאות ב-2000. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-21,800 ב-1989 ל-98,000 ב-2000. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו למעלה מ-6,100 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: כ-2,000 גברים וכ-4,100 נשים. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה כ-66.5% בשנת 2000. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

5.1.7 רמת הקצבאות

קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי, בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס' 4 מורה, כי ב-2000 רמת הקצבאות הבסיסיות גדלה אמנם במונחים ריאליים – בשיעור של כ-5%. לעומת זאת, בשנה זו נמשכה הירידה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל (14.9% ליחיד לעומת 15.2% ב-1999 ו-15.6% ב-1998). השחיקה המצטברת ביחס לשכר הממוצע בשנים 1999-2000 הסתכמה בכ-7%. סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-2000 בשיעור דומה לזה של הקצבה הבסיסית. הקצבה ליחיד, הכוללת השלמת הכנסה, הגיעה ל-24.9% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 25.6% ב-1999.

לוח מס' 4: סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 1975-2000

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	547.6	14.9	862.4	22.3	955.6	24.8
1980	631.0	13.6	948.0	20.4	1,224.8	26.3
1985	713.5	15.3	1,070.1	23.0	1,383.1	29.7
1990	898.5	15.9	1,347.8	23.8	1,740.1	30.6
1995	910.1	15.5	1,365.5	23.3	1,763.7	30.1
1996	918.4	15.4	1,377.7	23.1	1,779.8	29.9
1997	932.4	15.3	1,398.7	22.9	1,805.6	29.6
1998	975.3	15.7	1,462.6	23.5	1,888.5	30.4
1999	968.2	15.2	1,451.4	22.8	1,849.6	29.4
2000	1,016.0	14.9	1,524.0	22.3	1,968.0	28.8

* לא כולל קצבות ילדים.

5.1.8 היקף התשלומים

ב-2000 סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים גדל ב-8.6% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע מגידול מספר המקבלים קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, מגידול מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי הגמלה להשלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה ושאיירים פחת (עד ל-22% בשנת 2000), בעוד שבמחצית הראשונה של שנות התשעים חלקם גדל מ-13.7% ב-1990 ול-22.7% ב-1997. זאת עקב גידול מתון יותר מאשר בתחילת שנות ה-90 של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ועקב השיעור הקטן והולך של המקבלים גמלה להשלמת הכנסה.

לוח מס' 5: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) – במחירים שוטפים ובמחירי 2000, 1999-1990

2000	1999	1998	1997	1996	1995	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
13,483	12,284	11,410.5	10,046.3	8,795.3	7,565.1	סך כל התשלומים
10,509	9,568	8,861.4	7,764.2	6,793.8	5,852.9	לפי חוק הבי"ל
2,974	2,716	2,549.1	2,282.1	2,001.5	1,712.2	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2000 (במיליוני ש"ח)						
13,438.0	12,418.4	12,140.8	11,270.1	10,154.9	10,294.2	סך כל התשלומים
10,509.0	9,682.8	9,428.5	8,710.0	8,307.5	7,964.4	לפי חוק הבי"ל
2,974.0	2,735.5	2,712.2	2,560.1	2,417.4	2,329.8	שלא לפי חוק הבי"ל

הגידול בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור של 8.5% משקף גידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק זה וגידול ריאלי בסכום הקצבה הממוצעת. סכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל בשיעור דומה – בכ-8.7%. ב-2000 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה דומה לשיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-8.6% לעומת 8.3%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד הוא כ-34.4%.

5.2 ביטוח ילדים

5.2.1 כללי

קצבת ילדים משולמת כגמלה חודשית לכל המשפחות עם ילדים, בעבור ילדים שטרם מלאו להם 18 שנה. קצבת ילדים משולמת לפי מפתח של נקודות קצבה. גובה נקודת קצבה מתעדכן בתחילת כל שנה קלנדרית ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר, בשיעור עליית המדד. קצבת הילדים משולמת לאם, אלא אם כן הילד נמצא עם האב בלבד והאב זכאי לקצבה. במקרים אלה היא תשולם לאב.

קצבת ילדים אינה נחשבת כהכנסה לעניין פקודת מס הכנסה ואין משלמים עליה מס הכנסה.

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות (כמוגדר בחוק משפחות חד-הוריות תשנ"ב-1992). המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם מענק לימודים גם למשפחות עם 4 ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מהגמלאות האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זקנה או קצבת שאירים. המענק משולם בכל שנה באופן חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מחשכר הממוצע, ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו.

בשנת 2000 תוקן חוק הביטוח הלאומי. על פי התיקון "סיוע למשפחות ברוכות ילדים", משפחה עם 5 ילדים ויותר תקבל בעבור כל ילד מהחמישי ואילך תשלום בערך של 5 נקודות קצבה במקום 3.4 נקודות לילד החמישי, 3.75 לשישי ו-3.5 לשביעי ואילך – כפי ששולם עד התיקון. תחולתו של החוק מינואר 2001. ממועד זה תוגדל קצבת הילדים לכ-72.6 אלף משפחות עם 5 ילדים ויותר, שבהן 151.3 אלף ילדים חמישיים והלאה. כ-45% מכלל הילדים החמישיים ואילך חיים במשפחות לא-יהודיות. העלות של הגדלת הקצבאות נאמדת בכ-470 מיליוני ש"ח (במחירי 2001).

תיבה 5ב':
קצבות ילדים לפי מספר הילדים במשפחה –
ישראל בהשוואה בינלאומית

בינואר 2001 נכנס לתוקף תיקון חוק, שעל פיו הוגדלה קצבת הילדים לילד החמישי ואילך ל-5 נקודות קצבה, שהם 856 ש"ח לחודש לילד. לאחר התיקון קצבת הילד החמישי והילדים הבאים אחריו גדולה פי 5 מהקצבה המשולמת לילד הראשון והשני, ופי 2.5 מקצבת הילד השלישי. עקב כך הפער בקצבות ילדים בין משפחות קטנות למשפחות גדולות גדל עוד יותר מכפי שהיה קודם. כך, למשל, משפחה עם 6 ילדים זכאית לקצבות ילדים בסכום הגבוה פי 4.5 מהסכום שזכאית לו משפחה עם 3 ילדים, זאת לעומת פי 3.8 עד תיקון החוק. שינוי זה המגדיל את קצבות הילדים למשפחות הגדולות, שנוי במחלוקת. המצדדים בו מצביעים על תרומתו לצמצום העוני בקרב משפחות גדולות ואילו המתנגדים לו מעלים את הטענות הבאים: ראשית, להגדלת קצבות הילדים עלולה להיות השפעה שלילית על שיעורי ההשתתפות של ההורים בכוח העבודה, ולגרום בכך להעמקת העוני בטווח הארוך. שנית, בגלל יתרונות לגדל בתצרוכת, נגזרת דווקא מערכת קצבות ילדים שבה על גובה הקצבה לקטון עם מקומו הסידורי של הילד במשפחה. או, בגרסה מתונה יותר, יש לצמצם את הפער בין משפחות קטנות לגדולות ולשאוף לקצבה שווה לכל ילד. שלישית, רצוי להקצות משאבים נוספים לשיפור שירותי החינוך והבריאות למשפחות העניות עם ילדים ולסייע בכסף או בעין להורים המובטלים שבהן להשתלב בשוק העבודה. כמו כן, רצוי להעדיף את העניים חסרי פוטנציאל לתעסוקה – בעיקר הקשישים והנכים -- במסגרת תשלומי ההעברה.

היכן עומדת ישראל בהשוואה בינלאומית מבחינת גודל הקצבה לפי מיקומו של הילד במשפחה?

השוואת מערך קצבות הילדים בין כמה מדינות אירופיות מצביעה על מספר הבדלים. בדנמרק, הולנד, אוסטרליה ופורטוגל הקצבה משתנה עם גיל הילד, אך לא עם מספר הילדים במשפחה. בדנמרק למשל הקצבה יורדת עם הגיל ואילו בהולנד ובאוסטריה עולה עם הגיל. בספרד ובאיטליה הקצבה שווה לכל ילד, אם כי הזכאות לקצבה באיטליה מותנית במבחן הכנסות. הקצבה לילד עולה עם גודל המשפחה, כמו בישראל, בבלגיה, גרמניה, יוון, צרפת, אירלנד, לוקסמבורג, פינלנד ושוודיה. אולם היחס בין הקצבה לילד

הרביעי (או לילד החמישי) לבין הקצבה לילד הראשון נע בין 1.3 בצרפת ל-2.8 בבלגיה. רק באנגליה הקצבה לילד הראשון גבוהה מהקצבה המשולמת לשאר הילדים במשפחה: הילד השני ואילך זכאי לקצבה בגובה של 80% מקצבת הילד הראשון.

קצבות ילדים במדינות נבחרות, 1997

מדינה	גיל תום הזכאות	קצבת ילד ראשון ב-ECU*	קצבת ילד שני ביחס לראשון	קצבת ילד שלישי ביחס לראשון	קצבת ילד רביעי ביחס לראשון	קצבת ילד חמישי ביחס לראשון
בלגיה	18	66	1.9	2.8	2.8	2.8
גרמניה	18	111	1	1.4	1.6	1.6
ספרד	18	18	1	1	1	1
צרפת**	19	-	1.3	1.3	1.3	1.3
אירלנד	16	39	1	1.3	1.3	1.3
לוקסמבורג	18	107	1.5	2.4	2.4	2.4
פינלנד	17	89	1.2	1.5	1.7	1.9
שוודיה	16	86	1	1.3	1.8	2
ישראל לפני תיקון החוק	18	45	1	2	4.1	3.4
ישראל אחרי תיקון החוק	18	45	1	2	4.4	5

* הנתונים לגבי המדינות השונות מתייחסים ל-1.1.1998. הנתונים לגבי ישראל מתייחסים ל-1.1.2000 ול-1.1.2001. גובה הקצבה לילד הראשון בישראל במועדים אלה היה 171 ש"ח, שתורגמו למונחי המטבע של האיחוד האירופי.

** בצרפת לא משולמת כלל קצבת ילדים לילד הראשון. המדד לגבי קצבת הילד השלישי ואילך חושב לקצבת הילד השני.

5.2.2 מגמות עיקריות

בשנת 2000 שולמו קצבות ילדים לכ-912 אלף משפחות בקירוב בממוצע לחודש, כלומר בכ-2.3% יותר מאשר בשנת 1999. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים הגיע ב-2000 לכ-2,100,000 (שני מיליון ומאה אלף) ילדים בממוצע לחודש, כלומר גדל ב-2.1%. בשנת 2000 המשיכו להיקלט בענף ילדים משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן של משפחות אלה היה קטן מבשנים הקודמות עקב הירידה במספר העולים שהגיעו לישראל. בשנה זו הצטרפו למקבלי קצבות הילדים כ-6,500 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-10,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים, ב-1991). ב-2000 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-147,200 בממוצע לחודש. זאת לעומת כ-140,000 ב-1999.

ב-1998 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה השמינית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. בשנת 2000 קיבלו את המענק 55,800 משפחות בעבור 43,822 ילדים בני 6-11 ו-32,633 ילדים בני 12-14. בשנה זו שולם, זו השנה השלישית, מענק לימודים גם למשפחות שלהן 4 ילדים ויותר המקבלות גמלאות להבטחת קיום. המענק שולם לכ-20,000 משפחות שקיבלו גמלאות קיום, בהן היו 35,500 ילדים בני 6-11 ו-19,900 ילדים בני 12-14.

ב-2000 לא השתנה ערכה הריאלי של נקודת הקצבה לעומת שנת 1999. ערך נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע פחת ב-2000 ב-7.8% לעומת 1999 והיה 2.5% ממנו ב-2000, לעומת 2.7% ב-1999. ירידה גדולה זו נובעת מכך שהשכר הממוצע גדל ריאלי בין 1999 ל-2000 ב-6.8%, ואילו ערך נקודת קצבה המעודכן על פי המדד לא השתנה.

5.2.3 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מסי 1 ומסי 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה, ואת התפלגות הילדים, שבעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה.

ב-1990 השתנתה מגמת הגידול במספר המקבלים קצבות ילדים אשר נצפתה בשנים שקדמו לה, משתי סיבות: ראשית, קצבת הילדים האוניברסלית ששולמה לילד שני במשפחות קטנות בוטלה, ועקב כך מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים קטן במידה ניכרת. שנית, מספרם הגדול של העולים מברה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא קטן במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נבלמה ב-1992. ב-1993, עם חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בלא מבחן הכנסה, גדל מאוד מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים (ב-50% בקירוב). בשנים 1994-2000 מספר המשפחות עם ילדים הוסיף לגדול.

ב-2000 קיבלו את קצבת הילדים כ-912,000 משפחות בממוצע לחודש, שהן למעשה כל המשפחות עם ילדים בישראל. זהו גידול של 2.3% לעומת שנת 1999. הגידול הזה נשאר יציב ב-4 השנים האחרונות ומבטא את שיעור הגידול הטבעי והצטרפות העולים למערכת. מספר הילדים, שבעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-2000 לכ-2,100,000 (שני מיליון ומאה אלף) ילדים בממוצע לחודש. זהו גידול שנתי של כ-2%.

עד שנת 1996 שולמה גם קצבת יוצאי צבא למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. בשנים 1994 עד 1996 היא בוטלה בהדרגה, כך שמינואר 1997 היא נכללת כולה בקצבת הילדים, וכל המשפחות מקבלות קצבות ילדים ברמה שווה על פי מספר ילדיהן וללא קשר לשירות בכוחות הביטחון.

ב-2000 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-6,500 ובהם כ-10,000 ילדים. מספר המקבלים הגיע בשנה זו לכ-147,200 בממוצע לחודש. זהו גידול של כ-11% לעומת שנת 1999. חשוב לציין, כי לחלק גדול ממשפחות אלה שהגיעו לישראל משנת 1990 ואילך נולדו ילדים בארץ. מבין העולים שעלו בתחילת שנות ה-90 (1990-1993) – כ-45% מהילדים שבעבורם משולמת קצבת ילדים נולדו לאחר העלייה. בקרב עולים שעלו בשנים שלאחר מכן, שיעור הילדים שנולדו בארץ הולך ויורד: כך מבין עולי 1997, כ-14% מהילדים המקבלים קצבת ילדים נולדו בארץ. מרבית העולים (95%) שהגיעו השנה, באו ממדינות חבר העמים. בקרב העולים החדשים שקיבלו קצבת ילדים

לוח מס' 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מס' ילדים במשפחה (ממוצע חודשי),
2000-1980

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
+6	5	4	3	**2	**1		
מספרים (אלפים)							
3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6	1993
33.3	30.4	71.2	157.6	245.1	257.9	795.6	1994
34.2	30.8	72.2	158.2	251.0	268.3	814.7	1995
35.5	32.2	73.5	160.1	261.1	288.3	850.7	1997
36.2	33.1	74.2	162.1	266.0	299.5	871.3	1998
37.0	33.8	75.2	163.8	271.9	309.9	891.6	1999
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
אחוזים							
6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0	1993
4.2	3.8	8.9	19.8	30.8	32.4	100.0	1994
4.2	3.8	8.9	19.5	31.0	32.9	100.0	1995
4.2	3.8	8.6	18.8	30.7	33.9	100.0	1997
4.2	3.8	8.5	18.6	30.5	34.4	100.0	1998
4.1	3.8	8.4	18.4	30.5	34.8	100.0	1999
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	32.2	100.0	2000

* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.
 ** החל בשנת 1985 - כולל משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעסיק. החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שכירים עם שני ילדים כנייל (אומדן). החל ב-1993 - כל המשפחות עם ילדים.

לוח מס' 2: ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה (ממוצע
 חדשי), 1980-2000

מקומו הסידורי של הילד במשפחה						סך כל חילדים	שנה
ראשון*	שני**	שלישי	רביעי	חמישי	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
696.7	519.5	305.3	132.4	62.5	66.6	1,783.0	1993
795.6	537.7	292.5	135.0 [~]	63.8	67.8	1,892.4	1994
814.7	546.3	295.3	137.1	64.9	69.3	1,927.6	1995
850.6	562.4	301.3	141.2	67.7	72.3	1,995.5	1997
871.3	571.7	305.6	143.5	69.3	74.1	2,035.5	1998
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
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
41.6	22.5	18.8	8.6	4.2	4.3	100.0	1993
42.0	28.4	15.5	7.1	3.4	3.6	100.0	1994
42.2	28.4	15.3	7.1	3.4	3.6	100.0	1995
42.6	28.2	15.1	7.1	3.4	3.6	100.0	1997
42.8	28.1	15.0	7.1	3.4	3.6	100.0	1998
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

* חחל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעסיק (אומדן בלבד), ומשנת 1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.
 ** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעסיק (אומדן בלבד). חחל ב-1993 - כל הילדים בישראל.

עדיין נפוצה התופעה של משפחות קטנות. 56% הן משפחות עם ילד אחד, 31% הן משפחות עם 2 ילדים ו-13% הן משפחות עם 3 ילדים ויותר. בכלל המשפחות בישראל, 32% הן משפחות עם ילד אחד, 30% עם שני ילדים ו-36% עם 3 ילדים ויותר.

במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה יחסית של משפחות חד-הוריות, כ-23%, לעומת 9% משפחות חד-הוריות בקרב משפחות ותיקים עם ילדים.

5.2.4 סכומי קצבות ילדים

סכום קצבת הילדים למשפחה נקבע על-פי נקודות קצבה. החוק קובע את מספר נקודות הקצבה שכל ילד זכאי להן, על פי מספרו הסידורי של הילד במשפחה. להלן לוח המציג סכומי קצבת הילדים למשפחה על-פי מספר הילדים במשפחה.

החל ב-1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1999 וב-2000 הקצבה התעדכנה רק בתחילת השנה.

לוח מס' 3: סכום קצבת ילדים לילד ולמשפחה לפי מספרו הסידורי של הילד במשפחה, ינואר 2001

סכום הקצבה למשפחה (ש"ח)	מספר נקודות קצבה		מספר הילד
	למשפחה	ליילד	
171	1	1	1
342	2	1	2
685	4	2	3
1379	8.05	4.05	4
2235	13.05	5	5
3091	18.05	5	6
3947	23.05	5	7
856	5	5	תוספת לכל ילד

מ-1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. לוח מס' 4 מלמד, כי ב-2000 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה 170.1 ש"ח, בדומה לערכה הריאלי בשנת 1999. היציבות שנצפתה ב-2000 נובעת מכך שרמת האינפלציה היתה נמוכה מאוד ודומה לרמת האינפלציה ב-1999. כאשר המדד עולה מדי חודש, שיטת עדכון זו, לפיה הקצבה מתעדכנת פעמים ספורות בלבד בשנה, גורמת לשחיקה בערכה של נקודת הקצבה עקב הפיגור בעדכון, אך כאשר המדדים יציבים או יורדים, ערכה של נקודת קצבה אינו משתנה או עולה. כמו כן, כאשר המדדים שליליים, לא נהוג לחוריד את ערך נקודת הקצבה.

ב-2000 ערכה של נקודת קצבה היה 2.49% מהשכר הממוצע במשק. היתה זו ירידה של כ-8% לעומת 1999, לאחר יציבות שהסתמנה ב-1999 וירידות של 2%-4% שנצפו בשנים קודמות. ההסבר לכך נעוץ בגידול ריאלי של השכר הממוצע ב-2000 ב-6.8% ויציבות בערכה של נקודת קצבה. בשנים הקודמות היחס בין שני רכיבים אלה היה שונה. יש לציין כי גם ב-2000, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה דומה ולעיתים אף נמוך מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה יחסית לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-2000 שיעורה היה נמוך יותר מאשר ב-1975 ב-43% בקירוב.

לוח מס' 4: ערך ממוצע של נקודת קצבה (מחירי 2000), שנים נבחרות

2000	1999	1998	1997	1995	1985	1980	1975	
170.1	170.2	167.4	167.4	167.8	169.2	131.6	169.4	מחירי 1998 (ש"ח)
2.49	2.70	2.68	2.74	2.6	3.1	2.82	4.4	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע

5.2.5 היקף התשלומים

ב-2000 תשלומי קצבות הילדים גדלו ריאלית ב-1.5% (לוח מס' 5). הגידול בהיקף התשלומים ב-2000 נובע מגידול במספר המקבלים קצבות ילדים.

סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 2000 גדל ב-8.3% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי ענף ילדים גדל ב-2000 ב-11.5% בקירוב לעומת השנה הקודמת, ולכן ירד חלקם של תשלומי ענף ילדים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-18.8% ב-1999 ל-17.6% ב-2000.

לוח מס' 5: התשלומים בעבור קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2000), 1980-2000

שנה	סכום כולל*		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2000	מחירים שוטפים	מחירי 2000	מחירים שוטפים	מחירי 2000	מחירים שוטפים	מחירי 2000
1980	2.3	3,021.9	2.0	2,570.1	0.3	451.8
1985	560.7	3,381.3	429.0	2,587.3	131.7	794.1
1990	1,649.9	3,937.7	1,227.6	2,929.8	422.6	1,007.8
**1993	3,130.5	5,266.3	2,476.9	4,166.8	653.6	1,069.5	17,769	29.9
1994	3,692.8	5,529.3	3,138.7	4,699.6	521.3	780.6	32.8	49.1
1995	4,247.3	5,799.6	3,816.5	5,193.4	393.3	535.2	37.5	51.1
1997	5,648.9	6,333.4	5,588.0	6,268.7	2.0	2.2	55.6	62.5
1998	6,079.0	6,468.1	6,010.3	6,395.0	0.5	0.53	64.8	69.0
1999	6,763.8	6,838.2	6,605.1	6,679.8	0.74	0.75	153.8	155.5
2000	6,941.7	6,941.7	6,808.7	6,808.7	0.1	0.1	128.8	128.8

* סך הכול – כולל גם תשלומים בענף ילדים שאינם כלולים בסעיפי טבלה זו.
 ** בלא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.

5.3 ביטוח נכות כללית

5.3.1 כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לקצבאות האלה:

- א. קצבת נכות כללית, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. קצבה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת ניידות - לסיוע ניידות מתוך לבית.

נוסף על קצבאות אלה, חוק ביטוח נכות כללית מקנה זכאות גם לשיקום, לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

א. קצבת נכות כללית

קצבת נכות משולמת למבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים האלה:

1. אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.
2. כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד הצטמצם עקב הליקוי ב-50% לפחות.

זכאותו של נכה מבוטח לקבל קצבה מותנית באחוז הנכות הרפואית - 40% לפחות (עקרת בית - 50% לפחות). לאחר בדיקת אחוז הנכות הרפואית נקבעת דרגת הנכות על-פי מידת היכולת להשתכר - "דרגת אי כושר השתכרות". דרגת אי-הכושר נקבעת לפי מידת ההשפעה של הליקוי הרפואי על כושרו של המבוטח לעבוד ולהשתכר בעבודתו הקודמת או בעבודה אחרת.

ב. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979), מוענקת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות כללית שנכותם הרפואית 60% לפחות, ואשר תלויים במידה

רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע.

ג. קצבה לילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי הנוגעות לקצבה לילד נכה, וב-1981 החלו להפעילן בהדרגה. קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה ככל האפשר לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לקצבה לילד נכה:

1. ילד בן 90 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור, ילד שאינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.
2. ילד בן 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
3. ילד בן 3 עד 18 חתלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות), או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה או הבנה לקויה של גורמי סיכון מיידי.
4. ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה, ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).
5. ילד בן 90 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הקצבה הוא אחוז משתנה מקצבת נכות מלאה ליחיד. כלולות בקצבה זו גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל.

ד. גמלה למוגבלים בניידות

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה : א. קצבת ניידות, לבעלי רכב או לחסרי רכב, המשולמת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה ; ב. הלוואה עומדת, למימון מיסים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים), ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תוספת העלות של מנגנון יד, שהתוספה להסכם בתיקון משנת 1978, הוסרה בשנת 1999 (ללא צמצום בפועל בגובה הקצבה). שיטת העדכון בקצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה ב"סל אחזקת המכונית". החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת מכוניות מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. כמו כן, החל בינואר 2001 השתנו שיטת עדכון הקצבה ומועדי העדכון. עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

חדש	קיים	מרכיבי הסל
ביטוח דלק שירותים לרכב תיקונים לרכב אמצעי מיגון אביזרים מיוחדים לקבוצות מוגדרות ביטוח בגין האביזרים תיקונים לאביזרים המיוחדים	ביטוח דלק שירותים לרכב תיקונים לרכב אביזרים מיוחדים לקבוצות מוגדרות	מרכיבי הסל
התאמת גובה הקצבה בהתאם למדד המחירים שמפרסמת הלמ"ס	בדיקת עלויות של כל רכיב וחישוב מחדש של גובה הקצבה	שיטת העדכון
ינואר של כל שנה בכל עת ששיעור ההתייקרות מגיע לכדי 4% ויותר	אפריל של כל שנה, ובכל עת ששיעור ההתייקרות מגיע לכדי 12% ויותר	מועדי העדכון

תיבה 5ג':

שינויי חקיקה לנכים ומוגבלים בשנים 1999 – 2000

במהלך שנת 2000 הונהגו כמה תיקוני חוק, בתחולה מנובמבר 1999. תיקונים אלה מרחיבים את זכויותיהם של נכים המוגבלים בניידות, של הזכאים לקצבה לילד נכה ושל הזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים.

השינויים העיקריים שהונהגו הם:

א. נכה בעל 100% מוגבלות בניידות או המרותק לכיסא גלגלים זכאי לקבל, נוסף על קצבת הנכות, גם קצבת ניידות וגם קצבה לשירותים מיוחדים, בכפוף לתנאי הזכאות לקצבאות אלה. עד כה, מי שקיבל קצבת נכות היה צריך לבחור בין קצבת ניידות לקצבה לשירותים מיוחדים. עד ינואר 2000 שולמה מחצית קצבת הניידות הנוספת ומינואר 2000 משולמת הקצבה במלואה.

ב. ילד בעל מוגבלות בניידות של 80% לפחות או המרותק לכיסא גלגלים, זכאי לקבל, נוסף על קצבה לילד נכה, גם קצבת ניידות. עד כה היה עליו לבחור באחת משתיהן. עד ינואר 2001 שולמה מחצית מן הקצבה לילד נכה ומינואר 2001 משולמת הקצבה הנוספת במלואה.

ג. רמת הקצבה לשירותים מיוחדים המשולמת לעקרת הבית השוותה לזו המשולמת לנכים מבוטחים – במקום 60% ממנה עד כה.

ד. רמת קצבת הניידות לנכה שאינו משתכר בעל 100% מוגבלות בניידות או מרותק לכיסא גלגלים הוגדלה ל-75% מהקצבה המשולמת למשתכר - במקום 50% עד כה. בינואר 2001 הקצבה תשווה במלואה.

ה. הורחבה הזכות לקצבת ניידות גם לנכה לא משתכר חסר רכב, בעל 100% מוגבלות בניידות או המרותק לכיסא גלגלים.

ו. רמת קצבת הניידות לחסר רכב הוגדלה לפי רכב בעל נפח מנוע של 1,800 סמ"ק - במקום 1,300 סמ"ק עד כה.

ז. תנאי הזכאות לסיוע מקרן ההלוואות הוגמשו, והוגדלו הסכומים המרביים לסיוע מ-80% ממחיר האביזר הנרכש ל-95% ממנו.

ח. מועדי העדכון ואופן החישוב של קצבת הניידות השתנו עקב הכללת רכיבים נוספים, כגון מיגון הרכב, תיקונים לאביזרים המיוחדים וכד' (כמצויין בסעיף 5.3.1).

נכים המקבלים יותר מגמלה אחת (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-1999

צירוף הגמלאות	דצמבר 1999	דצמבר 2000	אחוז גידול
נכות כללית - סך הכול	130,854	138,040	5
נכות כללית + שר"מ*	11,235	13,315	19
נכות כללית + ניידות	4,783	6,868	44
שר"מ* + ניידות	234	2,940	1,156
ילד נכה + ניידות	15	294	1,860
נכות כללית + שר"מ* + ניידות	-	2,529	

* קצבת לשירותים מיוחדים.

בעקבות התרת תשלום כפל גמלאות, גדל מספר מקבלי קצבות הניידות, שירותים מיוחדים וילד נכה. הלוח שבת"בה זו מציג את אפשרויות הכפל השונות ומספר מקבלי הקצבאות הללו. יצוין כי בעקבות שינויים אלה, יש כיום כ-2,500 נכים המקבלים, נוסף על קצבת נכות, גם קצבה לשירותים מיוחדים וגם קצבת ניידות. תיקוני החוק שהונהגו בענף תרמו כחמישית לגידול בסך כל תשלומי הגמלאות בו.

5.3.2 מספר המקבלים קצבאות בענף נכות

בשנת 2000 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-135 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-3.8% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18-60 באשה, 18-65 בגבר). שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות שאפיין את שנת 2000 לא חרג מהשיעור שנרשם בעשר השנים האחרונות – בין 6% ל-7% לשנה. לעומת זאת, בשנים 1999-2000 גדל בשיעור חד מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים, והגיע לכ-16.5 אלף ב-2000. בשנתיים האחרונות גדל מספר המקבלים קצבה זו בכ-38%. במקביל, ב-2000 גדל משמעותית גם מספר המקבלים קצבת ניידות – ב-17%, והגיע לכ-16.8 אלף. עליית מספר המקבלים קצבות שירותים מיוחדים וניידות נובעים משינויי חקיקה, שהרחיבו את הזכאות לקצבאות אלו והתירו כפל גמלאות (ר' תיבה 5 ג') – שינויי חקיקה בשנים 1999-2000). שינויי חקיקה אלו השפיעו במידה מסוימת גם על מספר המקבלים קצבת ילד נכה, שגדל ב-2000 בשיעור של -8.5% והגיע לכ-15.3 אלף ילדים.

לוח מס' 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות, בממוצע לחודש, 1995-2000

הקצבה	מספר המקבלים		אחוז גידול שנתי					
	1999	2000	1995	*1996	1997	1998	1999	2000
נכות כללית	127,211	135,348	6.1	11.2	7.2	6.9	6.3	6.4
שירותים מיוחדים	14,219	16,459	9	10.2	9.3	9.5	22.2	15.8
ילד נכה	14,084	15,275	8.5	13	7.8	6.4	5.9	8.5
ניידות	14,352	16,803	6.3	1.2	1.3	3.8	2.0	17.1

* בנובמבר 1995 התגלתה טעות במניין מספר מקבלי קצבת נכות כללית. הטעות, שתוקנה על ידי הוספת כ-6,000 נכים למספר המקבלים קצבה זו, לא הובאה בחשבון ביחס לחודשים הקודמים של שנת 1995 (כלומר עד נובמבר). כתוצאה מכך, המספר החודשי הממוצע של מקבלי קצבת נכות כללית ב-1995 קטן מהמספר האמיתי, ולא חושב שיעור גידול ב-1996.

5.3.3 מקבלי קצבת נכות כללית

בשנת 2000 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית ל-135,348. לוח מס' 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-51% מן המקבלים קצבת נכות כללית נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים מקבלות הקצבה שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-31.5%, לעומת 48.0% בקירוב בכלל הנשים.

לוח מס' 2: מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), דצמבר 2000

לא נשוי	נשוי	סך הכול		
		אחוזים	מספרים	
49.3	50.7	100.0	138,040	סך הכול
46.7	53.3	100.0	79,206	גברים
68.3	31.7	100.0	44,565	נשים מבוטחות
-	100.0	100.0	14,269	עקרות בית

לוח מס' 3 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר, אחריהם הליקויים הפנימיים, ובמקום השלישי - פיגור שכלי.

על-פי התפלגות הליקויים לפי מין עולה, כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע, ואילו שיעור הליקויים הפנימיים, הלוקומוטוריים וליקויי הראייה אצלן גבוה מהממוצע. בקרב הנשים המבוטחות, לעומתן, שיעור הליקויים הפנימיים נמוך יחסית, ואילו שיעור הפיגור השכלי – גבוה למדי.

בלוח מס' 4 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מהנתונים בלוח רואים שכ-30% ממקבלי הקצבה הם בעלי ליקוי נפשי, לכ-25% יש ליקוי פנימי וכ-8% הם בעלי ליקוי לוקומוטורי. בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100%, בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-33% לעומת 12%

לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2000

ליקוי	סך הכול	מין		
		גברים	נשים מבוטחות	עקרת בית
מספרים	138,040	79,206	44,565	14,269
אחוזים	100	100	100	100
נפשי	29.9	31.0	29.4	25.8
פנימי	25.5	26.8	20.9	33.0
פיגור שכלי	11.8	11.1	15.6	3.4
נוירולוגיה	11.4	11.4	11.2	12
ראייה	6.0	6.0	5.6	7.3
לוקומוטורי	8.2	7.1	9.0	11.7
אורוגניטלי	2.8	2.3	3.2	4.3
אחר	4.4	4.3	5.1	2.5

ו-20% בהתאמה בקרב בעלי דרגות 60% ו-65%, ואילו בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6.6% מהם בלבד וכ-5% בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה.

לוח מס' 4: מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2000

ליקוי	סך הכול	דרגה			
		100	74	65	60
סה"כ (מספרים)	138,040	114,672	2,384	7,678	13,306
סה"כ (אחוזים)	100	100	100	100	100
נפשי	29.9	32.9	22	19.7	11.8
פנימי	25.5	22.0	33.7	40.9	45.3
פיגור שכלי	11.8	13.7	3.4	2.9	2
נוירולוגיה	11.4	11.8	13.4	8.8	8.5
ראייה	6	5.9	8	6.4	6.4
לוקומוטורי	8.2	6.6	13.3	14.2	15.9
אורוגניטלי	2.8	2.5	3.3	3.9	4.4
אחר	4.4	4.6	2.9	3.2	5.7

לוח ד/4 בנספח לוחות ענפיים מצביע על כך ששיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית שאין להם ילדים מגיע ל-42%. שיעור זה גבוה במיוחד בקרב הנשים המבוטחות. לכשליש ממקבלי קצבת נכות כללית יש 3 ילדים ויותר, כאשר שיעור זה גבוה יותר בקרב הנשים.

לוח מס' 5: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי אחוז נכות רפואית ומספר ליקויים (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2000

מספר ליקויים	סך הכול	49-40	59-50	69-60	74-70	84-75	100-85
סה"כ מספר אחוז	138,040	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	32.8	36.0	46.2	19.3	23.8	19.0	33.6
2	25.3	25.6	24.1	24.8	27.5	23.7	27.2
3	15.2	16.3	12.4	19.6	15.7	17.7	13.2
4	10.8	10.1	7.9	14.8	12.0	14.4	9.9
5 ויותר	15.9	12.0	9.4	21.5	21.0	25.2	16.1
מספר ליקויים ממוצע	2.7	2.5	2.2	3.2	3.0	3.3	2.7

ככלל, מספר הליקויים עולה ככל שאחוז הנכות הרפואי עולה. יוצאי דופן הם בעלי הנכות הרפואית של 85% ומעלה: מספר הליקויים הממוצע לבעלי נכות 74%-85% הוא 3.3, ולבעלי אחוז הנכות גבוה יותר מספר הליקויים הממוצע הוא 2.7.

יש לשים לב לכך שבאחוזי הנכות הרפואיים הנמוכים (הסף הרפואי לזכאות) נכללו רבים שצברו אחוזי נכות מכמה נכויות, כלומר אחוז הנכות בכל סעיף הינו נמוך.

5.3.4 קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2000 קיבלו 17,756 איש קצבה לשירותים מיוחדים. כ-75% בהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-9% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-16% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (60 באשה, 65 בגבר).

כ-2,500 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

לוח מס' 6 מציג את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות.

לוח מס' 6: מקבלי קצבת שירותים מיוחדים לפי סוג מקבל ורמת זכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2000

150%	100%	50%	אחוזים	סך הכול מספרים	רמת זכאות סוג מקבל שר"מ*
18.3	23.5	58.2	100	17,756	סה"כ מקבלי שר"מ
18.8	22.6	58.5	100	13,315	מקבלי שר"מ וני"כ
15.0	23.6	61.4	100	1,634	מקבלי שר"מ מיוחד
17.5	27.6	54.8	100	2,807	מקבלי שר"מ קשישים

* קצבה לשירותים מיוחדים.

אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מקבוצת מקבלי הקצבה המיוחדת (מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה). בקרב קבוצה זו יש משקל קטן יותר לבעלי רמת זכאות של 150% ושיעור גבוה למדי (יותר מ-61%) של זכאים לגמלה ברמה הנמוכה ביותר.

בלוח מס' 7 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות כללית, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים ומקבלי קצבות שירותים מיוחדים + ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו

מראה הבדלים ניכרים בשיעור בעלי הליקוי הנוירולוגי: הם מהווים 11% ממקבלי קצבת הנכות, 33% ממקבלי שירותים מיוחדים ו-76% ממקבלי שירותים מיוחדים + ניידות. הבדלים הפוכים רואים אצל בעלי הליקויים הפנימיים והנפשיים.

לוח מס' 7: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2000

ליקוי	סה"כ מקבלי קצבת נכות כללית	סה"כ מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי שר"מ* + ניידות
מספר	138,040	17,756	2,940
אחוזים	100	100	100
פנימי	25.5	20.3	6.4
אורוגניטלי	2.8	9.6	1
נוירולוגי	11.4	33.3	75.9
נפש	29.9	7.9	1.5
לוקומוטורי	8.2	8.3	9.1
ראייה	6	8.7	1.6
פיגור שכלי	11.8	10.8	4.1
אחר	4.4	1.1	0.8

* קצבה לשירותים מיוחדים.

5.3.5 קצבה לילד נכה

בשנת 2000 קיבלו קצבת נכות מדי חודש 15,277 ילדים נכים בממוצע, גידול של כ-8.5% לעומת 1999 (לוח מס' 8). הקצבה השכיחה ביותר היא זו ברמה של 100% – קיבלו אותה כ-52% מן המקבלים (קצבה השווה לקצבה המלאה המשולמת ליחיד); כ-3.0% קיבלו קצבה של 30% מקצבת הנכות ליחיד; כ-23.9% קיבלו קצבה השווה ל-50%; כ-11.5% - קצבה השווה ל-70%; וכ-8.1% - קצבה השווה ל-120% מקצבה מלאה ליחיד.

לוח מס' 8: מקבלי קצבה לילד נכה לפי גיל (ממוצע חודשי), 2000-1985

שנה	סך הכול	ג י ל	
		עד 3	7 - 3
1985	4,037	-	1,343
1990	5,700	350	2,050
1995	10,257	1,307	2,642
1996	11,593	1,709	3,025
1997	12,499	1,606	3,226
1998	13,300	1,492	3,374
1999	14,084	1,496	3,564
2000	15,275	1,821	3,901

5.3.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-14,523 בדצמבר 1999 ל-18,380 בדצמבר 2000. עיקר הגידול נבע מהצטרפות נכים בעקבות התרת כפל התשלום עם קצבה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים (סעיף 5.3.2). לוח מס' 9 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת

לוח מס' 9: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2000

קבוצת גיל	סך הכול		משתכר		לא משתכר	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	18,380	100	5,963	100	12,417	100
18-3	1,821	9.9	0	0	1,821	14.7
35-19	2,445	13.3	551	9.3	1,894	15.2
44-36	2,502	13.6	1,129	18.9	1,373	11.1
54-45	5,063	27.6	2,730	45.8	2,333	18.8
64-55	4,016	21.8	1,392	23.3	2,624	21.1
65+	2,533	13.8	161	2.7	2,372	19.1

הניידות בחודש דצמבר 2000 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-14% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-10% ילדים מתחת לגיל 18. כלל המשתכרים מהווים כשליש מכלל מקבלי הקצבה וכ-2/3 אינם משתכרים.

לוח מס' 10 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי הנהיגה ברכב. מהלוח רואים כי מבין הלא-נוהגים גדול משקלם של הצעירים, ואילו בקרב הנוהגים בעצמם, גבוה למדי משקלם של המבוגרים יותר.

לוח מס' 10: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2000

לא נוהג		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100	5,061	100	13,319	100	18,380	סך הכול
35.9	1,817	0	4	9.9	1,821	18-3
22.1	1,121	10.0	1,324	13.3	2,445	35-19
9.9	500	15.0	2,002	13.6	2,502	44-36
15.0	760	32.3	4,303	27.6	5,063	54-45
16.5	833	23.9	3,183	21.8	4,016	64-55
0.6	30	18.8	2,503	13.8	2,533	65+

לוח מס' 11 מראה שבשנת 2000 כ-37% מהמוגבלים בניידות קיבלו קצבת ניידות לפי רכב שנפח מנועו עד 1300 סמ"ק, 42% נוספים קיבלו בעבור רכב של 1300-1800 סמ"ק, ורק 5% קיבלו קצבה בעבור רכב שנפח מנועו יותר מ-2000 סמ"ק. כצפוי, בקרב הנוהגים יש יותר בעלי רכב שנפח מנועו יותר מ-1300 סמ"ק.

יש לשים לב שכ-15% מהמוגבלים בניידות קיבלו קצבת ניידות כחסרי רכב, וזו הסיבה לגידול שחל בשנת 2000 בקרב הלא-נוהגים.

לוח מס' 11: מקבלי קצבת ניידות לפי גודל רכב ולפי נהיגה (מספרים מוחלטים ואחוזים),
2000, 1999, 1995

דצמבר 2000	דצמבר 1999	1995	
18,380	14,523	13,229	סך הכול
15.4	0.9	-	חסר רכב
37.1	43.1	17.7	עד 1300 סמ"ק
42.1	50.6	49.1	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
5.4	5.4	3.2	מעל 2000 סמ"ק
			מהם:
13,319	12,700	11,196	<u>נוהג - סך הכול</u>
0.9	0.2	-	חסר רכב
37	37.8	39.7	עד 1300 סמ"ק
56.2	56.6	56.6	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
6.0	5.4	3.7	מעל 2000 סמ"ק
5,061	1,823	2,033	<u>לא נוהג - סך הכול</u>
53.5	5.4	-	חסר רכב
37.6	80.0	91.9	עד 1300 סמ"ק
5.0	9.3	8.1	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
3.9	5.3	-	מעל 2000 סמ"ק

5.3.7 היקף התשלומים

בשנת 2000 שולמו כ-5 מיליארד ש"ח בענף נכות כללית - גידול של כ-15% בתשלומים לעומת 1999 (לוח מס' 12). עיקר הגידול הוא תוצאה של הרחבת זכויות הנכים בעקבות ההסכם שחתמו עם האוצר לאחר שביתתם. השפעת ההסכם מתבטאת גם בהתפלגות התשלומים לפי סוג הגמלה. התפלגות זו (לוח מס' 13) מראה כי תשלומי הניידות עלו מ-6% מכלל ההוצאה בענף בשנת 1999 ל-7.7% בשנת 2000.

לוח מס' 12: סך כל תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2000-1985

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2000)	שיעור גידול שנתי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1990	2,004.4	-	9.5
1995	2,945.7	16.8	10.4
1996	3,267.7	10.9	10.9
1997	3,593.9	10.0	11.2
1998	3,871.5	7.7	11.6
1999	4,308.4	11.3	11.9
2000	4,964.2	15.2	10.0

לוח מס' 13: תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2000-1985

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1996	100.0	81.4	7.4	4.8	5.4	1.0
1997	100.0	82.0	6.8	4.9	5.5	0.8
1998	100.0	82.0	6.5	4.9	5.3	1.3
1999	100.0	81.6	6.0	5.2	6.1	1.0
2000	100.0	79.7	7.7	5.5	5.9	1.2

5.4 ביטוח נפגעי עבודה

5.4.1 כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלה או סיוע מוגדר אחר, בהתאם למהות הפגיעה. הגמלאות והסיוע הם:

א. דמי פגיעה - משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. סכום דמי הפגיעה הוא 75% משכרו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע, ובמהלך השנה - בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים. בחוק ההסדרים במשק המדינה 1996, שנכנס לתוקף בינואר 1997, נקבע שתשעת הימים הראשונים של הזכאות לדמי פגיעה משולמים על ידי המעסיק. מי שאין לו מעסיק אינו זכאי לתשלום בעבור ימים אלה.

ב. גמלאות נכות - משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשאר נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 5% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, הניתן לאלה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת נכות מלאה לנכה שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. קצבתו של נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, מחושבת יחסית לדרגת נכותו. גובה מענק הנכות הוא 70 קצבאות חודשיות, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לנפגע.

ג. 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 התלויים המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים - ל-100% מקצבה זו).

ד. הוצאות טיפול רפואי או תשלום בגין הוצאות הנגרמות מפאת פגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי - ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב פגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

5.4.2 דמי פגיעה

לוח מס' 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כוש, 1987-2000

שנה	מועסקים*	מקבלי דמי פגיעה	ימי אי-כוש	ממוצע ימי אי-כוש לנפגע	המקבלים כאחוז מכלל מועסקים	שיעורי שינוי שנתיים		
						מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כוש
1987	1,515,100	57,034	1,210,075	21.2	3.8			
1990	1,605,800	56,700	1,407,900	24.8	3.5	2.21	-4.71	8.08
1995	2,092,900	88,344	2,789,199	31.6	4.2	6.27	4.95	0.43
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4	4.3	1.95	4.45	2.65
1997	2,152,900	**84,069	2,739,671	32.6	3.9	0.90	-8.89	0.56
1998	2,192,600	**82,511	2,887,639	35.0	3.8	1.84	-1.85	7.40
1999	2,227,300	73,690	2,747,215	37.3	3.3	1.58	-10.69	6.52
2000	2,318,200	76,185	2,863,296	37.6	3.3	4.08	3.39	0.8

* לפי נתוני משרד העבודה והרווחה - הרשות לתכנון כוח אדם, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים זרים בהיתר, תושבי שטחים ועובדים מלבנון. עובד זר שאינו מועסק בהיתר זכאי אף הוא להטבות אם הוא נפגע בעבודה, אך הוא אינו נמנה עם מספר המועסקים. הנתון לשנת 2000 מבוסס על נתוני שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

** כולל מקרים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק שחל ב-1997, אך אושרו והיו זכאים לתשלום ללא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2000 היה 64,965).

לוח מס' 1 מראה שמספר המקבלים דמי פגיעה גדל מ-57,034 בשנת 1987 ל-92,274 בשנת 1996, וירד בהדרגה משנה זו ועד שנת 1999. הירידה מוסברת, לפחות בחלקה, בתיקון החוק בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על ידי המעסיק. בשנת 2000 עלה ב-3.4% מספר מקבלי דמי פגיעה לעומת 1999. מקבלי דמי פגיעה היוו כ-4.3% מכלל המועסקים בשנת 1995-1996. בשנים 1997-1999 חלה ירידה כאמור הן במספר מקבלי דמי פגיעה והן בשיעורם מכלל המועסקים. שיעור זה התייצב בשנים 1999 ו-2000 ברמה של 3.3%.

ממוצע ימי אי-כושר גדל בהתמדה בעשור האחרון ועמד בשנים 1995 – 1997 על כ-32 יום. בשנים שלאחר החלת התיקון בחוק, שלפיו אין המוסד משלם בעבור תשעת ימי הפגיעה הראשונים, נסק ממוצע ימי הכושר בשנית והגיע לרמה של כ-37 יום - זאת בעיקר בשל צמצום במספר הפגיעות ה"קלות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח מס' 2). בשנת 2000 נצפתה עלייה קלה בלבד בממוצע ימי אי-כושר בהשוואה ל-1999.

בין השנים 1996 ו-1999 חלה ירידה עקבית וברורה במספר מקבלי דמי פגיעה אשר תקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, אך עלייה במספר המקבלים אשר תקופת אי-הכושר שלהם עלתה על 90 ימים. בשנת 2000 התהפכה המגמה: מספר המקבלים אשר תקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 יום עלה, ואילו הגידול באחוז המקבלים בעלי תקופות אי-כושר ארוכות כמעט נעצר (לוח מס' 2).

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל מקבלי דמי פגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה עלה מ-19.8% ב-1995 ל-25.4% ב-2000 (ראה לוח מס' 3/ג בנספח).

הנתונים על גיל הנפגעים בשנת 2000 מראים כי 39% מהם היו צעירים יחסית, עד גיל 34, וכי הגברים נפגעו בגיל צעיר יותר. בשנת 2000 כ-75% מכלל המקבלים דמי פגיעה היו גברים, אך כ-80% מכלל המקבלים עד גיל 34. אחוז הנשים בכלל מקבלי דמי פגיעה גדל עם הגיל שבו התרחשה הפגיעה בעבודה. ממצאים אלה משקפים בעיקר את דפוסי התעסוקה

לוח מס' 2: מועסקים, ימני אי כושר ומקבלי דמי פגיעה לפי משך אי-כושר, 2000-1996

	2000		1999		1998		1997		1996		
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סך כל המועסקים	76,185	100.0	73,684	100.0	82,511	100.0	84,069	100.0	2,133,800	100.0	סך כל המועסקים
סך כל ימני אי-כושר	2,863,296		2,747,215		2,887,639		2,739,671		2,990,363		סך כל ימני אי-כושר
סד"כ מקבלי דמי פגיעה	76,185	100.0	73,684	100.0	82,511	100.0	84,069	100.0	92,564	100.0	סד"כ מקבלי דמי פגיעה
0 ימים	52	0.1	61	0.1	60	0.1	91	0.1	72	0.1	0 ימים
14-1 ימים	31,683	41.6	30,150	40.9	35,179	42.6	38,773	46.1	45,401	49.0	14-1 ימים
30-15 ימים	17,964	23.6	17,926	24.3	20,342	24.7	20,323	24.2	21,862	23.6	30-15 ימים
45-31 ימים	7,691	10.1	7,754	10.5	8,525	10.3	7,955	9.5	8,228	8.9	45-31 ימים
60-46 ימים	4,677	6.1	4,434	6.0	4,891	5.9	4,466	5.3	4,643	5.0	60-46 ימים
75-61 ימים	3,050	4.0	2,890	3.9	3,124	3.8	2,879	3.4	2,941	3.2	75-61 ימים
90-76 ימים	2,136	2.8	2,069	2.8	2,086	2.5	1,892	2.3	1,889	2.0	90-76 ימים
91 ימים ויותר	8,932	11.7	8,400	11.4	8,304	10.1	7,690	9.1	7,528	8.1	91 ימים ויותר

לפי גיל בקרב נשים ובקרב גברים (לוח מס' 3).

32% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 1999 סבלו מחבורות וממכות יבשות, 17% סבלו מנקעים וממתיחות גידים, כ-12% סבלו מחתך בגפה עליונה, כ-9% סבלו מפגיעות בשלד ובשרירים ועוד כ-10% סבלו משבר בגפה עליונה או תחתונה. שברים גורמים להיעדרות ממושכת למדי מהעבודה: 64 יום בממוצע במקרים של שבר בגפה עליונה ו-76 יום במקרים של שבר בגפה תחתונה; חתכים וכוויות גורמים לאובדן של כ-23 יום בממוצע (ראה לוח מס' 4/ג בנספח).

לוח מס' 3: מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין, 2000

גיל	מספרים			אחוזים		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול	76,185	56,823	19,362	100.0	100.0	100.0
עד 17	272	237	35	0.4	0.4	0.2
18-24	7,965	7,034	1,931	11.8	12.4	10.0
25-34	20,309	16,257	4,052	26.7	28.6	20.9
35-44	18,859	14,228	4,631	24.8	25.0	23.9
45-54	17,856	12,125	5,731	23.4	21.3	29.5
55-60	5,840	3,830	2,010	7.7	6.7	10.4
61-64	2,464	1,867	597	3.2	3.3	3.1
+65	1,620	1,245	375	2.1	2.2	1.9

לוח מס' 4 מראה את שיעורי הפגיעה השונים של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים. כמו בשנת 1999, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים המקומיים בשנת 2000 היה 3.3%. מאחר שתושבי השטחים ועובדים זרים מועסקים בעיקר בבנייה, חקלאות ושירותים, ניתן להניח ששיעור הפגיעות שלהם בעבודה יהיה גבוה יותר לעומת תושבי ישראל. אולם אין הדבר כך לגבי עובדים זרים. שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב קבוצה זו נמוך, 1.4 בשנת 2000 לעומת 1.2 בשנת 1999, והוא משקף כנראה תת דיווח של פגיעות

לוח מס' 4: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2000

ממוצע ימי אי-כושר	שיעור מקבלי דמי פגיעה	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים*	סוג תושב
37.6	3.3	76,185	2,318,200	כלל המועסקים
37.4	3.3	73,680	2,215,200	תושבי ישראל
46.5	4.6	1,552	34,100	תושבי שטחים
33.7	1.4	953	68,900	עובדים זרים

* לפי נתוני משרד העבודה והרווחה - הרשות לתכנון כוח אדם.

בעבודה. כמו כן ממוצע ימי אי-הכושר שלהם בשנת 2000 היה 33.7, נמוך מהממוצע לתושבי ישראל. שיעור המקבלים דמי פגיעה בקרב תושבי השטחים היה 4.6 וממוצע ימי אי-הכושר בקרבם היה הגבוה ביותר: כ-47 יום.

לוח מס' 5: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2000

ממוצע ימי אי כושר	אחוז מקבלי דמי פגיעה	מספר מקבלי דמי פגיעה	סוג מבוטח
37.6	100.0	76,185	סך הכול
35.9	89.3	68,009	שכירים
51.5	10.7	8,176	עצמאים

בשנים 1997-1999 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-7,820, כנראה בעקבות שינוי החוק שצוין קודם לכן. בשנת 2000 עלה מעט מספרם. ממוצע ימי אי-הכושר בקרב העצמאים הינו גבוה: 52 יום בממוצע לעומת 36 יום בקרב השכירים.

לפי לוח מס' 6, בין השנים 1995 ו-2000 גדל מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה מכ-8% מכלל הפגיעות בעבודה ועד לכ-14%. לעומת זאת לא חל גידול בתאונות דרכים במסגרת העבודה (6%). יש הבדל בממוצע ימי אי-כושר בין תאונות דרכים שקרו במסגרת העבודה ותאונות דרכים בדרך לעבודה.

לוח מס' 6: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1995, 2000

שנה	תאונות בעבודה		תאונות בדרך לעבודה		אחר
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	בדרך בלי רכב	
1995 – מספרים	88,344	73,161	5,245	6,926	282
אחוזים	100.0	82.8	5.9	7.8	0.0
2000 – מספרים	76,185	56,639	4,547	10,266	741
אחוזים	100.0	74.2	6.0	13.5	1.0
2000 – ממוצע ימי אי-כושר	37.6	36.1	48.1	41.1	40.7

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

קיים יחס הפוך בין גודל המעסיק וממוצע ימי אי-הכושר: ככל שמספר העובדים קטן כך עולה ממוצע ימי אי-הכושר. בקרב מעסיקים שלהם עד חמישה עובדים, ממוצע ימי אי-הכושר הוא 47.8, ובקרב מעסיקים שמספר עובדיהם יותר מ-1,000 ממוצע ימי אי-הכושר הוא 29.7.

חשוב לבחון את הגורמים הקשורים לתופעה זו, ובמיוחד לבדוק האם מספר ימי אי-הכושר הגבוה אצל מעסיקים קטנים מקורו בחומרת הפגיעות, בענפים ברמת סיכון גבוהה ובתנאי בטיחות ירודים, או שהדבר מבטא נטייה להיעדר תקופות ממושכות יותר כאשר יש פגיעה בעבודה אצל מעסיק קטן. מכל מקום, אלו הגורמים שיש לקחת בחשבון בתוכניות למניעת תאונות עבודה בקרב מעסיקים קטנים:

- רמת הידע והמודעות בתחום הבטיחות בקרב מנהלי העסקים הקטנים והבינוניים.
- המשאבים הכלכליים והכספיים המוקצים להנהגת תוכניות בטיחות וגהות בעבודה.

תיבה 5ד': שינויים בתעסוקה בעקבות פגיעה בעבודה

לאחרונה יזם המוסד לביטוח לאומי סקר על נכים המקבלים קצבות נכות כללית או נכות מפגיעה בעבודה מהמוסד. בסקר, שנערך בשיתוף עם ג'וינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה, נבדקו מקבלי קצבאות המתגוררים בקהילה, גברים בני 18-65 ונשים בנות 18-60, ואשר יש להם דרגת נכות של 40% ויותר.

הלוחות הבאים נוגעים לנכים עקב פגיעה בעבודה בעלי דרגת נכות צמיתה של 40% ומעלה, תושבי ישראל, אשר מהווים כ-26% מכלל מקבלי קצבת נכות צמיתה עקב פגיעה בעבודה.

לוח 5ד'-1 מציג מספר אינדיקטורים לשינויים בתעסוקה של הנכים מיד לאחר הפגיעה בעבודה.

לפגיעה בעבודה יש השפעה מכריעה על מהלך החיים של נכי עבודה בדרגת נכות של 40% ומעלה בגיל העבודה: למעלה מ-52% הפסיקו לעבוד כליל לאחר הפגיעה, וככל שדרגת הנכות גבוהה יותר – כן גבוה אחוז אלה המפסיקים לעבוד; 36% שינו את משלח ידם; כ-31% שינו את היקף עבודתם; וכ-29% שינו את מקום עבודתם. גם שיעורים אלה משתנים בהתאם לדרגת הנכות.

לוח 5ד'-1: שיעור הנכים שדיווחו על שינויים בתעסוקה בעקבות הפגיעה, לפי סוג השינוי ודרגת נכות* (אחוזים), 1999

שינוי משלח יד	שינוי היקף עבודה	שינוי מקום עבודה	הפסיקו לעבוד	דרגת הנכות
35.9	30.8	28.5	52.3	סך הכול
40.2	34.7	31.9	44.7	59-40
33.6	26.7	28.4	57.5	79-60
27.9	25.0	20.7	65.7	100-80

* נכים בעלי 40% נכות ויותר.
ייתכן יותר משינוי אחד בעקבות הפגיעה ולכן המספרים אינם מסתכמים ב-100%.
מקור: סקר "מקבלי קצבאות נכות מהמוסד לביטוח לאומי" העומד להתפרסם.

**לוח 5ד'-2: שיעור העובדים בין מקבלי קצבת נכות מעבודה, לפי היקף המשרה*
ודרגת הנכות (אחזים), 1999**

דרגת הנכות	אחוז העובדים כיום מבין מקבלי קצבת נכות מעבודה	עובדים במשרה מלאה	עובדים במשרה חלקית
סך הכול	44.3	56.6	43.4
59-40	50.3	60.4	39.6
79-60	42.2	63.3	36.7
100-80	32.1	35.6	64.4

* חלקיות המשרה מוגדרת על פי מספר ימי העבודה בשבוע ועל פי ממוצע שעות העבודה ביום. חמישה ימי עבודה בשבוע או יותר, ובכל אחד 7 שעות עבודה או יותר, נחשבו למשרה מלאה, וכל יתר האפשרויות נחשבו למשרה חלקית.

לוח 5ד'-2 מציג את שיעור הנכים העובדים ביום (ללא קשר למועד הפגיעה), בהתאם לחלקיות המשרה. גם כאן, כצפוי, שיעור העובדים מבין מקבלי קצבת נכות מעבודה נמוך יותר ככל שדרגת הנכות גבוהה יותר. כ-44% מכלל מקבלי קצבת נכות צמיתה מעבודה מועסקים כיום, ורק כשליש מאלה שדרגת נכותם היא 80% ומעלה. כ-2/3 מהנכים הקשים (נכות של 80% ומעלה) העובדים, מועסקים במשרה חלקית בלבד. ממצאי המחקר מורים עוד, כי שיעור התעסוקה בקרב הנכים עולה עם רמת ההשכלה: כ-63% מהנכים עם 13 שנות השכלה ויותר מועסקים. כשליש מכלל הנכים המועסקים ציינו שיש במקום עבודתם סידורים מיוחדים בעבורם, כמו שעות עבודה גמישות, התאמות פיסיולוגיות וחופשות לפי הצורך. כ-62% מהנכים המועסקים מגיעים למקום עבודתם ברכבם הפרטי.

5.4.3 גמלאות נכות מעבודה

משנת 1985 מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה כמעט הוכפל: ב-1985 היו כ-9,870 מקבלים, בשנת 1999 הגיע מספרם לכ-18,838, ובשנת 2000 ל-19,813. משנת 1998 נכללו גם מקבלי קצבה שהיוונו חלק מקצבתם ומכאן נובע הגידול החד במקבלי קצבה בשנה זו (לוח מס' 7).

לוח מס' 7: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1990	1985	
19,813	18,838	17,712	15,887	15,303	14,647	11,754	9,872	סך כל המקבלים
6.5	5.2	11.3	3.3	4.5	2.9	4.9	5.8	שיעור גידול
17,442	16,567	15,584	13,969	13,459	12,884	10,299	8,640	שכירים
2,371	2,271	2,128	1,918	1,844	1,763	1,455	1,232	עצמאים

בשנים 1996-2000 סכום קצבות הנכות הצמיתה גם של שכירים וגם של עצמאים גדל ריאלית בהתמדה (במחירי 2000). אך הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע נשארה קבועה, עם ירידה קלה לגבי השכירים בשנת 2000. קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים (לוח מס' 8).

בשנת 2000 שיעור גידולו של מדד הקצבאות היה 6.1%, ואילו שיעורי הגידול של מדד המחירים לצרכן ושל השכר הממוצע במשק היו 1.1% ו-6.8%, בהתאמה. כלומר רמת קצבות נפגעי העבודה ירדה מעט לעומת השכר הממוצע.

רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: 64% בדרגת נכות 20-39 לעומת 59% בין הגברים; רק ל-8.4% מן הגברים ו-6.8% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-18% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה הם מבוגרים מגיל 65, ו-23% מהנשים מבוגרות מגיל 60 (לוח מס' 5/א בנספח).

לוח מס' 8: סכום קצבת נכות צמיחה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2000-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	1,368.3	29.3	217.2	1,309.8	28.1
1990	889.9	2,123.7	37.5	882.4	2,105.7	37.2
1995	1,580.4	2,150.3	36.7	1,703.8	2,318.5	39.5
1996	1,726.2	2,110.9	35.5	1,871.9	2,288.7	38.5
1997	1,957.4	2,196.1	36.0	2,162.9	2,425.9	39.7
1998	2,116.9	2,252.5	36.1	2,334.1	2,483.4	39.8
1999	2,254.3	2,270.6	36.0	2,485.4	2,503.6	39.7
2000	2,416.7	2,416.7	35.4	2,715.1	2,715.1	39.8

5.4.4 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,158 בשנת 2000. קצב הגידול הוא כ-1.5% עד 2% בשנה (לוח מס' 9).

לוח מס' 9: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2000-1985

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1990	1985	
4,158	4,115	4,021	3,958	3,880	3,795	3,520	3,286	סך כל המקבלים
1.4	2.0	1.6	2.0	2.9	1.5	1.4	2.2	שיעור גידול שנתי
3,564	3,523	3,445	3,386	3,318	3,236	3,027	2,841	שכירים
594	592	576	572	562	559	493	445	עצמאים

לוח מס' 10: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2000-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 2000 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	439.3	2,490	56.6	440.9	2,499	56.8
1990	1,688.7	3,788	71.2	1,733	3,886	73.1
1995	2,970.3	3,799	68.9	3,157.2	4,038	73.2
1996	3,204.0	3,682	65.7	3,423.5	3,934	70.2
1997	3,594.6	3,790	66.1	3,807.1	4,014	70.0
1998	3,948.4	3,948	67.4	4,176.0	4,176	71.3
1999	4,194.7	3,971	67.0	4,467.7	4,229	71.4
2000	4,446.6	4,446.6	65.1	4,826.6	4,826.6	70.7

סכום קצבת תלויים חודשית ממוצעת עמד בשנת 2000 על כ-4,447 ש"ח לשכירים וכ-4,827 ש"ח לעצמאים. קצבה זו במחירים קבועים עלתה בהדרגה בשנים האחרונות. חישובה כאחוז מהשכר הממוצע מצביע על גידול משנת 1997 ונסיגה בשנת 2000.

5.4.5 היקף התשלומים

לוח מס' 11 מלמד כי סך כל התשלומים ששולמו ב-2000 על ידי ענף נפגעי עבודה עלה ריאלית ב-11.8% לעומת 1999.

לוח מס' 12 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף. ב-1995 הן היוו 44.9% מן התשלומים וב-2000 - 53.9%, כאשר העלייה הינה עקבית. כפי שאפשר לראות, חלקם של דמי הפגיעה בכלל תשלומי הענף גדל בהתמדה עד שנת 1996, ולאחר מכן ירד עקב תיקון בחוק, אשר חייב את המעסיק לשלם את דמי הפגיעה לשכירים בעבור תשעת ימי הזכאות הראשונים.

בשנת 2000 חלה עלייה בתשלומי דמי הפגיעה לעומת 1999. הוצאות השיקום עומדות עתה על כ-4.1% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח מס' 11: סה"כ תשלומים* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 2000-1985

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2000 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	605,359	-
1990	495,640	1,182,879	-
1995	1,283,786	1,746,916	14.0
1996	1,539,411	1,882,395	7.8
1997	1,678,161	1,882,580	-
1998	1,805,759	1,921,328	2.1
1999	1,950,000	1,964,227	2.2
2000	2,196,400	2,196,400	11.8

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח מס' 12: סה"כ תשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2000-1985

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.4	48.3	11.2	17.2	2.9
1998	100	17.7	50.7	11.5	16.9	3.2
1999	100	17.2	52.1	11.3	16.2	3.2
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

לוח מס' 15: היקף התשלומים*, 1985-2000 (באלפי ש"ח)

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2000 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	605,359	-
1990	495,640	1,182,879	-
1995	1,283,786	1,746,916	14.0
1996	1,539,411	1,882,395	7.8
1997	1,678,161	1,882,580	-
1998	1,805,759	1,921,328	2.1
1999	1,950,000	1,964,227	2.2
2000	2,196,400	2,196,400	11.8

* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

לוח מס' 16: התפלגות מכלול התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-2000

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.4	48.3	11.2	17.2	2.9
1998	100	17.7	50.7	11.5	16.9	3.2
1999	100	17.2	52.1	11.3	16.2	3.2
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1

* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

5.5 ביטוח אבטלה

5.5.1 כללי

חוק ביטוח אבטלה נחקק בשנת 1972. מטרתו להבטיח למובטל שלא מרצונו תחליף לשכרו לתקופה מוגבלת, כדי לאפשר לו לחפש עבודה מתאימה לכישוריו או כדי לרכוש כישורים חדשים בתחום שיש בו ביקוש לעובדים.

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן כנדרש ל"תקופת אכשרה" (מחצית מתוך השנה או השנה וחצי שקדמו לאבטלה), שבמהלכו צבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו. זאת בתנאי שפוטר מעבודתו שלא מרצונו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בשירות התעסוקה. דמי האבטלה משולמים רק אם אין בידי שירות התעסוקה להציע למובטל "עבודה מתאימה" למקצועו. מובטלים מתחת לגיל 35 חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם, גם אם אין היא "עבודה מתאימה".

דמי האבטלה משולמים לכל היותר בעד 100 יום, או 138 יום או 175 יום במהלך השנה שמתחילת האבטלה, בהתאם לגיל ולמצב המשפחתי. חייל משוחרר פטור מ"תקופת אכשרה" בשנה הראשונה לשחרורו וזכאי לדמי אבטלה בשנה זו לכל היותר ל-70 יום, בכפוף למבחן תעסוקה. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של המובטל ערב אבטלתו בשיעור יורד על פי רמת השכר, כדלקמן:

חלק השכר השכר ערב האבטלה	עד מחצית השכר הממוצע	1/2 - 3/4 השכר הממוצע	3/4 ועד מלוא השכר הממוצע	יותר מן השכר הממוצע
נמוך מן השכר הממוצע	80%	50%	45%	-
גבוה מן השכר הממוצע	70%	50%	45%	40%

בחמשת החודשים הראשונים לאבטלה שיעור דמי האבטלה לא יעלה על השכר הממוצע במשק, ומהחודש השישי לא יעלה על 2/3 מן השכר הממוצע במשק.

בשנים האחרונות עם העמקת האבטלה במשק, עבר חוק ביטוח אבטלה שינויים רבים, שנועדו להחמיר את תנאי הזכאות לדמי אבטלה. בינואר 2000 התקבלו שני תיקוני חוק נוספים, שצמצמו את התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה.

על-פי התיקון הראשון צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה כדלקמן:

המצב לאחר תיקון החוק	המצב לפני תיקון החוק	
100 יום	138 יום	מובטל עד גיל 35 שיש עמו פחות מ-3 תלויים
138 יום	175 יום	מובטל עד גיל 35 שיש עמו לפחות 3 תלויים
138 יום	138 יום	מובטל מעל גיל 35 ועד גיל 45 שיש עמו פחות מ-3 תלויים
175	175 יום	מובטל מעל גיל 35 ועד גיל 45 שיש עמו 3 תלויים
175	175 יום	מובטל מעל גיל 45

התיקון השני, עוסק במובטלים החוזרים לקבל דמי אבטלה בשנים עוקבות. על פי התיקון, מובטלים שטרם מלאו להם 40 שנה, החוזרים להיות מובטלים במהלך 4 שנים רצופות, יהיו זכאים לדמי אבטלה לתקופה שאינה עולה על כ-180% בתקופה מרבית אחת. נוסף על כך, התשלום לדמי אבטלה, לאחר מיצוי תקופה מרבית אחת, יירד ל-80% מדמי אבטלה שהיו מגיעים למובטל אילו היתה זו תקופת אבטלתו הראשונה.

במסגרת הדיונים על הצעת תקציב המדינה לשנת 2001 וחוק ההסדרים לשנה זו, החליטה הממשלה על ביטול המענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת או מועדפת, חוץ ממי שעבדו בענף הבנייה או בענף החקלאות. הצעה זו לא אושרה עדיין על ידי הכנסת. תיבה 5ה' – "מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת" - מציגה ממצאים עיקריים על חיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת וזכו למענק.

תיבה 5ה':

מענק לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה נדרשת

במסגרת ביטוח אבטלה החוק מקנה מענק חד-פעמי לחיילים שהשתחררו משירות סדיר ועבדו בעבודה "מועדפת" או "נדרשת". עבודה נדרשת או מועדפת הן עבודות במשלחי יד או בענפים שהמחוקק ראה אותם כחיוניים למשק. מטרת החוק היא לעודד חיילים משוחררים להשתלב מיידית בעבודה, בעיקר בעבודה פחות אטרקטיבית, ולמנוע את כניסתם למעגל מקבלי דמי אבטלה עם שחרורם מהשירות הצבאי.

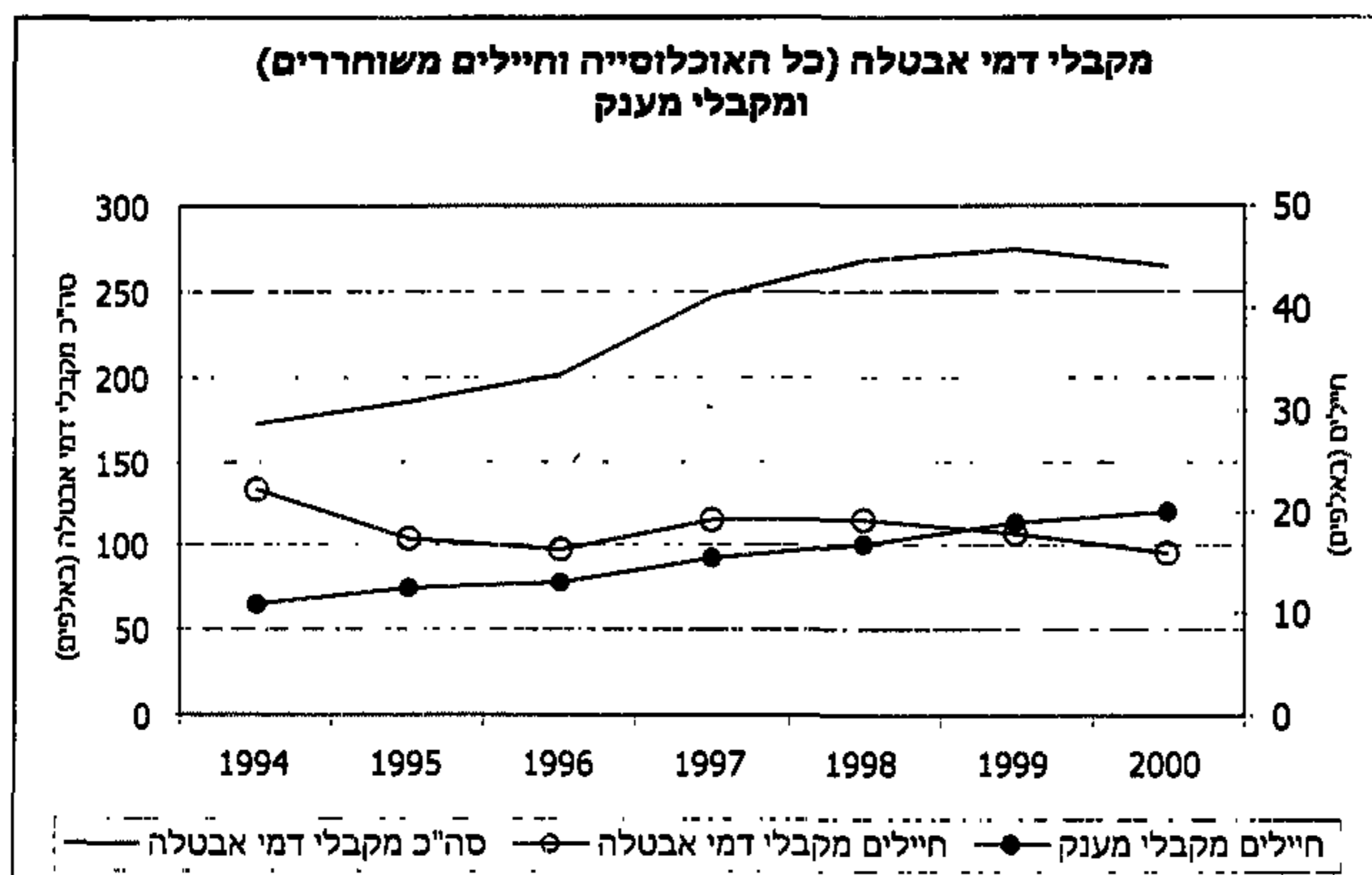
המענק לעבודה מועדפת, שבשנת 2000 היה בגובה 7,004 ש"ח, משולם לחייל שהשלים 6 חודשי עבודה מלאים בשנתיים שמיום שחרורו בעבודות בענפים האלה: בינוי, תעשייה, מלונאות וחקלאות. חייל משוחרר שקיבל דמי אבטלה בטרם עבד בעבודה הנדרשת/מועדפת, אינו זכאי למענק מלא אלא להפרש שבין סכום המענק לבין דמי האבטלה ששולמו לו.

בשנת 2000 כ-20,000 חיילים משוחררים קיבלו מענק, לעומת כ-3,500 בראשית שנות התשעים. הגידול במספרם של החיילים המשוחררים שקיבלו מענק אפיין גם תקופות עם אבטלה גבוהה במשק. במשבר האבטלה האחרון, בשנים 1997-2000, כאשר מספר הבלתי מועסקים במשק עלה ב-50% ומספר מקבלי דמי אבטלה שבאו מכוח העבודה עלה בשיעור דומה, עלה מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ב-12% בלבד. שיעור החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה מתוך כלל מקבלי דמי האבטלה ירד בעקביות מ-16.8% בראשית שנות התשעים ל-4.5% ב-2000. במקביל, במשבר האבטלה הנוכחי עלה ב-45% מספר החיילים המשוחררים שעבדו וקיבלו מענק.

נתונים אלה מורים שתשלום המענק אמנם מסייע לשילובם של חיילים משוחררים בשוק העבודה, בעבודות בלתי מקצועיות שהשכר המשולם בעבורו נמוך למדי. כ-40% מהחיילים הועסקו בתעשייה, כרבע במלונאות ואירוח, 14% בחקלאות, 11% בתחנות דלק וכ-9% בבניין. כלומר חלק גדול מהם מועסק בענפים בהם רבים מהעובדים הם זרים או פלשתינאים.

המענק מהווה תמריץ לחיילים משוחררים להשתלב בשוק העבודה, ובכך מקנה להם חינוך להרגלי עבודה. מעקב אחר המצב התעסוקתי של חיילים משוחררים שקיבלו מענק (באמצעות קובצי שכר של המוסד לביטוח לאומי) מלמד שרוב-רובם ממשיכים לעבוד בשלוש השנים שלאחר קבלת המענק. כ-40% ממשיכים לעבוד באותו ענף, וכ-25% אף אצל אותו מעסיק. שיעורי התמדה אלה גבוהים למדי, על רקע העובדה שניידות בין ענפים שונים או בין מעסיקים באותו ענף היא דפוס תעסוקה אופייני לצעירים בראשית דרכם בשוק העבודה.

מסקנות אלו אינן עולות בקנה אחד עם הצעת משרד האוצר לבטל את המענק לאור רמת האבטלה הגבוהה במשק והלחצים הגוברים למתן אישורים נוספים להעסקת עובדים זרים. מן הראוי שקובעי המדיניות ינהגו בזהירות המתחייבת בבואם לבטל או לצמצם תמריצים חיוביים המעודדים השתלבות בשוק העבודה. זאת ועוד: ביטול המענק או הגבלתו לענף כלשהו לא יוביל בהכרח לחיסכון בהוצאה הציבורית, שכן להערכתנו יגדל מספר החיילים המשוחררים שיפנו לקבל דמי אבטלה.



5.5.2 מגמות עיקריות

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות (לוח מס' 1): 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש עבודה על ידם; ¹ 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום; 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת קבלת התשלום. ממקורות אלה מתברר, כי בשנת 2000 לא חל שינוי של ממש ברמת האבטלה במשק הישראלי, לעומת שנת 1999. שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה ירד מ-8.9% ל-8.8%. מספר דורשי העבודה עלה בשיעור דומה לשיעור עליית כוח העבודה במשק, ולפיכך האחוז של דורשי עבודה מבין הבלתי מועסקים נותר כמעט ללא שינוי – 76.6 בשנת 2000 לעומת 76.1 ב-1999.

לוח מס' 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2000-1995

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים	אחוז מכוח העבודה	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים
1995	145,000	6.9	106,473	73.4	67,383	46.5
1996	144,100	6.7	114,571	78.2	74,337	51.6
1997	169,800	7.7	143,000	84.2	94,610	55.7
1998	195,000	8.6	156,215	80.1	104,314	53.5
1999	208,500	8.9	158,671	76.1	104,946	50.3
2000	214,000	8.8	164,000	76.6	101,600	47.5

במספר מקבלי דמי אבטלה נרשמה אף ירידה של כ-3% בין השנים 1999 ו-2000, ואחוז מקבלי דמי אבטלה מבין הבלתי מועסקים הוסיף לרדת עד ל-47.5% (בהשוואה ל-55.7% ב-1996). ירידה זו מוסברת בכך שמובטלים רבים יותר אינם זכאים לדמי אבטלה בשנת

¹ מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. "בלתי מועסק" הוא מי שהשיב בסקר כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במהלך השבוע שקדם לראיון.

2000, משום שהם מיצו את מלוא זכאותם, או משום שהצטרפו לראשונה לכוח העבודה (מחפשי עבודה שעדין לא עבדו). ואכן, על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2000 נרשמה עלייה בחלקם של הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים – באלה נכללים בעיקר המצטרפים החדשים, וכן עלייה במובטלים 27 שבועות ויותר – באלה נכללים המבוטלים שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה.

5.5.3 מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2000 קיבלו דמי אבטלה כ-266 אלף תובעים שונים (לוח מס' 2) - כלומר חלה ירידה של 3% בהשוואה ל-1999. כ-94% (249 אלף איש בקירוב) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מועסקים קודם לאבטלתם בכוח העבודה, וכ-6% (17 אלף איש בקירוב) היו חיילים משוחררים. כלומר מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד ב-6% בקירוב, ומספר המקבלים שהיו מועסקים בכוח העבודה ירד ב-3%, בהשוואה ל-1999. כתוצאה מכך, חלקם של החיילים המשוחררים בקרב כלל מקבלי דמי אבטלה הוסיף לרדת גם בשנת 2000 – מכ-24% בשנת 1980 לכ-6.5% ב-1999 ולכ-6% בשנת 2000.

כ-102 אלף מובטלים בממוצע לחודש קיבלו דמי אבטלה: 97 אלף מהם היו מועסקים בכוח העבודה, והיתר – כ-5,000 – חיילים משוחררים.

לוח מס' 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי אבטלה שעבדו לפני היותם מובטלים, לפי השתייכות לסוג לשכת התעסוקה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 2000 חלקם של האקדמאים המחפשים עבודה בכלל המקבלים דמי אבטלה נשאר גבוה למדי – כ-18% בהשוואה ל-7.6% בראשית שנות התשעים, זאת עקב רמת ההשכלה הגבוהה יחסית של העולים החדשים, שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

הנתונים המתייחסים לעולים החדשים (שהגיעו לישראל החל ב-1990) מורים גם הם על יציבות מסוימת במספר העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2000. בשנה זו כ-25 אלף עולים קיבלו דמי אבטלה, בממוצע לחודש, והם מהווים כ-24% מכלל המקבלים דמי אבטלה. שיעור האקדמאים בקרב העולים היה גבוה יותר – 22% לעומת 14% בקרב שאר

לוח מס' 2: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 1980-2000

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	מספרים	

סה"כ לשנה

401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985
..	14.6	21,148	..	85.4	124,049	..	145,197	1990
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	1991
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	1992
-10.6	15.4	30,826	-3.0	84.6	169,345	-4.2	200,171	1993
-21.3	9.4	17,370	12.3	90.6	167,426	8.0	184,796	1995
-7.2	8.0	16,118	10.7	92.0	185,364	9.0	201,482	1996
19.2	7.8	19,211	22.7	92.2	227,086	22.2	246,297	1997
-0.4	7.2	19,132	9.0	92.8	248,364	8.6	267,496	1998
-6.8	6.5	17,830	3.3	93.5	256,476	2.5	274,306	1999
-6.0	6.3	16,768	-2.8	93.7	249,370	-3.0	266,138	2000

ממוצע חודשי

-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	1992
-19.1	13.3	9,398	-12.1	86.7	61,176	-13.1	70,574	1993
-26.0	7.0	4,750	14.4	93.0	62,633	10.2	67,383	1995
-5.6	6.0	4,486	11.5	94.0	69,851	10.3	74,337	1996
22.6	5.8	5,498	27.6	94.2	89,112	27.3	94,610	1997
2.4	5.4	5,631	10.7	94.6	98,683	10.3	104,314	1998
-10.5	4.8	5,042	1.2	95.2	99,904	0.6	104,946	1999
-9.3	4.5	4,511	-2.9	95.5	97,007	-3.2	101,578	2000

לוח מס' 3: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-1980

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	לא אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1	89.9
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1	92.9
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	7.6	92.4
1995	100.0	86.7	13.3	100.0	20.5	79.5
1996	100.0	87.1	12.9	100.0	21.0	79.0
1997	100.0	90.2	9.8	100.0	20.4	79.6
1998	100.0	88.4	11.6	100.0	18.6	81.4
1999	100.0	87.7	12.3	100.0	18.2	81.8
2000	100.0	88.2	11.8	100.0	17.7	82.3

לוח מס' 4: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת עלייה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2000-1990

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה					
		1990	1991	1992	1993	1994	מעל 1994
1990	42	100.0	-	-	-	-	-
1991	2,828	93.2	6.8	-	-	-	-
1992	14,322	60.0	38.7	1.3	-	-	-
1993	14,132	46.6	45.6	7.6	0.2	-	-
1994	13,841	39.0	38.3	16.5	6.2	-	-
1995	15,622	34.5	31.6	14.7	13.8	5.3	-
1996	17,813	30.1	27.6	12.2	12.6	12.7	4.8
1997	22,387	26.3	24.5	11.0	11.3	12.2	14.7
1998	25,247	23.8	22.1	10.0	10.2	10.4	23.5
1999	25,651	21.8	20.7	9.6	9.5	9.6	28.7
2000	24,580	19.6	19.1	8.9	9.4	9.2	33.8

לוח מס' 5: מקבלי דמי אבטלה לפי פרק הזמן שקיבלו דמי האבטלה (אחוזים),
1999-2000*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		סך הכול
<u>סך הכול</u>									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
126	49.6	6.4	7.8	7.4	11.6	10.2	7.1	100.0	1999
127	50.7	5.6	7.0	7.8	11.7	10.3	6.9	100.0	2000
עבדו קודם לאבטלתם									
131	53.0	6.8	8.3	7.9	8.4	9.3	6.3	100.0	1999
131	53.7	5.9	7.4	8.3	8.8	9.5	6.3	100.0	2000
חיילים משוחררים									
66	8.7	1.0	1.9	1.4	50.0	20.7	16.4	100.0	1999
68	9.2	0.6	1.0	1.2	52.5	20.7	14.8	100.0	2000
<u>מחפשי עבודה</u>									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
113	45.0	6.9	8.4	8.0	12.7	11.2	7.8	100.0	1999
113	49.0	6.5	8.1	9.1	9.8	10.5	7.0	100.0	2000
עבדו קודם לאבטלתם									
117	48.6	7.5	9.0	8.6	9.2	10.2	6.9	100.0	1999
117	49.0	6.5	8.1	9.1	9.8	10.5	7.0	100.0	2000
חיילים משוחררים									
54	-	-	-	-	59.2	22.7	18.1	100.0	1999
55	-	-	-	-	61.1	22.7	16.2	100.0	2000
<u>בהכשרה מקצועית</u>									
כלל המקבלים דמי אבטלה									
242	89.1	1.7	2.8	2.0	1.9	1.7	0.8	100.0	1999
247	91.7	1.0	2.0	1.8	1.4	1.2	0.9	100.0	2000
עבדו קודם לאבטלתם									
247	91.2	1.3	2.1	1.6	1.7	1.5	0.7	100.0	1999
250	91.7	1.0	2.0	1.8	1.4	1.2	0.9	100.0	2000
חיילים משוחררים									
173	64.7	6.6	11.0	7.4	4.8	3.4	2.1	100.0	1999
198	77.8	4.5	5.6	4.9	4.5	1.6	1.2	100.0	2000

* הנתונים מתייחסים למקבלים דמי אבטלה, ששנת זכאותם חסתיימה בשנה המתאימה.

המובטלים. כ-34% מכלל העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2000 עלו לארץ בחמש השנים האחרונות.

5.5.4 משך תשלום דמי אבטלה

כאמור, על פי חוק ביטוח אבטלה מי שתובע דמי אבטלה זכאי לקבל דמי אבטלה לכל היותר ל-100 יום, ל-138 יום, או ל-175 יום, בהתאם לגילו ולמספר התלויים בו. הוא רשאי לממש את זכאותו למספר ימים זה במשך שנה מיום שהחל להיות מובטל. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה לכל היותר ל-70 יום. הגבלה זו אינה חלה על מי שנשלח להכשרה מקצועית.

יצוין, כי צמצום התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה ל-100 יום לא חל על המובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנת 2000, ולפיכך הוא עדיין לא השפיע על פרק הזמן שבו קיבלו דמי אבטלה. בדומה לשנת 1999, משך הזמן שנדרש לחיפוש עבודה ב-2000 היה 113 יום (לוח מס' 5). מי שהיו בהכשרה מקצועית ב-2000 קיבלו דמי אבטלה במשך 247 יום בממוצע, שכן הם היו זכאים לדמי אבטלה במהלך כל תקופת לימודיהם; כ-90% ממקבלי דמי האבטלה שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה יותר מ-138 יום, שהוא מספר ימי הזכאות המרבי למי שאינו משתתף בהכשרה מקצועית.

חיילים משוחררים מקבלי דמי אבטלה אשר חיפשו עבודה, קיבלו דמי אבטלה במשך כ-55 יום בממוצע. הצמצום במספר ימי הזכאות לדמי אבטלה בשנים האחרונות נבע בעיקר משינוי החוק, ולפיו מספר ימי הזכאות של חייל משוחרר צומצם מ-138 ל-70. מקבלי דמי האבטלה שאינם חיילים משוחררים קיבלו ב-2000 דמי אבטלה בעבור כ-117 יום בממוצע.

5.5.5 סכום דמי האבטלה ותיקף התשלומים

לוח מס' 6 מלמד, כי יותר מ-60% ממקבלי דמי האבטלה בשנת 2000 קיבלו ליום סכום שלא עלה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק. היתר – פחות מ-40% - קיבלו סכום שבין מחצית השכר הממוצע ועד השכר הממוצע במשק. בהשוואה לשנת 1999 חלה ירידה ברמת דמי האבטלה: ב-2000 דמי האבטלה הממוצעים ליום היו 45.6% מהשכר הממוצע

במשק לעומת 47.7% ב-1999 ו-49.5% ב-1998. הירידה שהסתמנה בגובה דמי האבטלה בשנתיים האחרונות היא פועל יוצא של שינוי חוק, לפיו דמי האבטלה ב-5 החודשים הראשונים לאבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק, ומהחודש השישי ואילך לא יעלו על 2/3 מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס' 6: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2000-1980

דמי האבטלה הממוצעים כ-% מחשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
47.6	2.6	8.1	26.8	41.9	12.4	8.2	100.0	1996
49.1	2.7	8.9	28.8	42.6	10.1	6.9	100.0	1997
49.5	2.6	8.4	30.1	43.6	8.4	6.9	100.0	1998
47.7	-	8.3	32.0	46.9	6.7	6.0	100.0	1999
45.6	-	4.3	32.4	49.5	7.6	6.2	100.0	2000

לוח מס' 7 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 2000. על-פי הלוח, ב-2000 לא חל שינוי ריאלי משמעותי בתשלומי דמי האבטלה. היציבות בהיקף התשלומים לדמי אבטלה משקפים את היציבות היחסית במספר המקבלים, בממוצע לחודש, וברמת דמי האבטלה, במונחים ריאליים.

לוח מס' 7: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2000-1990

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2000)	שיעור גידול ריאלי
1990	491	1,271	-1.6
1995	1,178	1,670	14.2
1996	1,506	1,919	14.9
1997	2,138	2,449	30.2
1998	2,646	2,934	17.4
1999	2,929	2,962	1.0
2000	2,940	2,940	-0.7

5.6 ביטוח אימהות

5.6.1 כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות לילדת הגמלאות האלה :

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות 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 אימהות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילדת המגישה תביעה.

מענק לידה - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילדת. שיעור המענק הוא 20% מהשכר הממוצע שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - 100% מהשכר הממוצע ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מספטמבר 2000, יולדת שיש עמה ארבעה ילדים וילדה ילד חמישי זכאית למענק לידה בשיעור 40% מהשכר הממוצע.

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 או עצמאית, או הנמצאת בהכשרה מקצועית, אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת עד המועד הקבוע בחוק. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום הם 100% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו לילדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. בינואר 1995 הורחב בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי והוא כולל את מרבית רכיבי השכר, ולפיכך גדל גם הבסיס לתשלום דמי לידה וכלולים בו מרבית רכיבי השכר.

מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה אשר במהלכה 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 (ר' תיבה 15 – "דמי לידה לאבי").

קצבת לידה - הקצבה משולמת ליולדת שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, הנשארים בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. שיעור הקצבה, המשולמת מדי חודש במשך 20 חודש, נקבע באחוזים מהשכר הממוצע, והוא הולך ופוחת במהלך תקופת הזכאות.

גמלה לשמירת הריון - גמלה זו משולמת לאשה עובדת, אשר עקב סיבות רפואיות הקשורות להריון 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 הוא מלוא השכר הממוצע.

5.6.2 מגמות עקריות

ב-2000 שולמו מענקי לידה ל-131,800 יולדות בקירוב (לוח מס' 1) - גידול של כ-5% לעומת השנה הקודמת. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענק לידה היה יציב - 100,000 בקירוב בממוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספרן גדל בהתמדה: מ-1990 ועד 1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב, זאת עקב העלייה הגדולה בשנים הללו וכן בעקבות גידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. בשנת 1996 שוב גדל מספר מענקי הלידה, לאחר ירידה בשנת 1995 בגלל ביטול זכאותן למענק של תושבות השטחים. הגידול בשנים הבאות נובע בעיקר מהגידול הטבעי. מענקי אשפוז שולמו בשנת 2000 בעבור כ-135,800 נשים, מתוכם 2,474 בעבור לידות פגים.

ב-2000 קיבלו דמי לידה 70,641 נשים. בחמש השנים האחרונות חל גידול ניכר, של כ-27%, במספר הנשים שקיבלו דמי לידה: מ-55,600 ב-1995 ל-70,600 ב-2000. ניתן להסביר את הגידול בשני גורמים – העלייה בשיעור הנשים העובדות שצברו תקופת אכשרה לקבלת דמי לידה וגל העלייה האחרון: נשים שעלו בגל העלייה האחרון (החל ב-1990) הצליחו להשתלב בעבודה ולצבור תקופת אכשרה לדמי לידה כנראה רק שנים אחדות לאחר עלייתן – מ-1995.

לוח מס' 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז דמי לידה (ממוצע חודשי), 2000-1980 (מספרים מוחלטים ואחוזים)

שנה	קיבלו מענק אשפוז	קיבלו דמי לידה		
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	שיעור מכלל הנשים המועסקות*
1980	96,687	39,784	41.1	87.7
1985	101,329	42,755	42.1	82.6
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1994	116,669	50,761	43.5	64.0
1995**	113,892	55,597	49.0	66.1
1997	115,067	60,416	52.5	68.2
1998	127,526	64,205	50.3	70.0
1999	124,168	65,858	53.0	68.6
2000	135,785	70,641	52.0	..

* ל-1,000 נשים. מקור למספר המועסקות: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** ב-1995 חמספר מייצג את מענקי הלידה.

ב-2000 קיבלו דמי לידה כ-8,200 עולות (שעלו משנת 1990 ואילך) - גידול של כ-6% לעומת שנת 1999. מאז 1992 מספרן של העולות החדשות המקבלות דמי לידה גדל בהתמדה מדי שנה: מ-880 בקירוב ב-1992 ל-8,200 בקירוב ב-2000 (פי 9 בשמונה שנים). ההסבר לכך הוא זמן ההתאקלמות בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל, מספר העובדות גדל ובעקבותיו מספר הזכאיות לדמי

לידה. זאת ועוד: ייתכן שההתערות בחברה הישראלית והשיפור במצב הכלכלי מגדילים את מספר הלידות של העולות.

גילן הממוצע של מקבלות דמי הלידה בשנת 2000 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה - 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך כמה שנים. בשנים האחרונות נשמר חלקן הגדול למדי של בנות הארבעים ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה: ב-2000 הן היו 4.4% מכלל המקבלות לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

גילן הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה מתחת ל-29 שנים, ב-2000 כ-51% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

כ-94.5% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2.9% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

5.6.3 סכומי הקצבאות

מענק אשפוז - השינוי בסכום מענק האשפוז מושפע משני גורמים:

1. מ-1998, בחודש ינואר מדי שנה, מעדכנים את מענק האשפוז על-פי נוסחה הקבועה בחוק - לפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג לא יעלה ולא יפחת מהסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה ללא דיפרנציאליות במענק (תשלום סכום שונה ללידה רגילה וללידת פג).
2. שינוי במחיר יום אשפוז - בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם מענק האשפוז.

בשנת 2000, היתה מחד ירידה של 2.7% בגובה המענק שנבעה מגידול במספר הפגים ביחס ל-1999 (הבא לידי ביטוי בעת הפעלת הנוסחה המוזכרת לעיל), ומאידך היתה עלייה ריאלית חדה במחיר יום אשפוז - כ-12% במהלך השנה. שתי מגמות סותרות אלה הביאו

לידי כך שב-2000 מענק האשפוז שמר על יציבות ביחס לשנה הקודמת (ירידה של פחות מ-1%).

לוח מס' 2: סכומי גמלאות האימהות, 1980-2000

שנה	מענק אשפוז (ממוצע ליולדת)	מענק לידה (ממוצע ליולדת)	דמי לידה ממוצעים ליום	שמירת הריון – ממוצע ליום
-----	---------------------------------	--------------------------------	-----------------------------	--------------------------------

מחירי 2000 (שקלים חדשים)

1980	3,097.0	717.0	70.0	
1985	3,229.0	756.0	63.3	
1990	4,922.0	1,090.0	84.0	
1995	5,675.0	1,128.0	135.0	48.0
1997	5,732.0	1,140.0	147.0	100.0
1998	5,533.0	1,187.0	153.0	105.0
1999	5,408.0	1,205.0	154.0	110.0
2000	5,381.5	1,262.9	163.8	128.0

כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר

1980	66.5	15.4	45.4	
1985	69.0	16.2	40.6	
1990	87.0	19.3	44.8	
1995	96.8	19.2	68.9	24.8
1997	93.7	18.7	73.6	44.9
1998	88.7	19.1	93.6	49.2
1999	85.8	19.1	73.4	50.8
2000	78.8	18.5	71.9	56.1

מענק הלידה גדל ב-2000 ב-5% בקירוב לעומת 1999 – עלייה הנזקפת לגידול בשכר הממוצע בשנת 2000 בשיעור של כ-7%. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה.

ב-2000 מענק הלידה היה 18.5% מהשכר הממוצע במשק ונמוך משיעורו ב-1999 (לוח מס' 2). בגלל הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות ובגלל השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר, אין המענק מגיע לרמה של כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-2000 היתה גבוהה ב-5.6% בקירוב מרמתם ב-1999, זאת בהתאם לעלייה הריאלית בשכר הממוצע. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע היה 72% בקירוב - בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות לבין השכר הממוצע.

מלוח מס' 3 עולה, שב-2000 התפלגות שכר הנשים שקיבלו דמי לידה ביחס לשכר הממוצע במשק שונה במעט מהמגמה בשנים הקודמות, ולפיה יש ירידה בחלקן של הנשים ששכרן נמוך מאוד (עד רבע השכר הממוצע) ועלייה מקבילה בשיעור הנשים ששכרן בינוני (רבע עד שלושה רבעים מהשכר הממוצע). השנה עלה במעט חלקן של בעלות השכר הנמוך. השינוי המשמעותי חל בין השנים 1994 ל-1995, עם המעבר מתשלום דמי לידה בשיעור של 75% מהשכר לתשלום בשיעור מלוא השכר. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפריזון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע במשק תואמת להתפלגות השכר של הנשים.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:

א. סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2000 היה 165 ש"ח, שהם כ-72% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-46%

מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא היה כ-86%, ולבנות 40 ויותר - כ-94% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-92% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף עפולה, לדוגמה, כ-67% מהשכר הממוצע.

ג. סכום דמי הלידה ליום ששולם לעולות החדשות היה קטן מהסכום ששולם לוותיקות. העולות קיבלו כ-64% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת כ-74% מהשכר הממוצע במשק שקיבלו יולדות ותיקות. יש לציין שהפער בין דמי הלידה של העולות החדשות לאלה של הוותיקות הצטמצם במהלך השנים.

לוח מס' 3: מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע (מספרים מוחלטים ושיעורים), 2000-1980

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/4 - 1/2 השכר הממוצע	1/2 - 3/4 השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
1994	50,761	23.7	48.8	18.9	5.3
1995	55,596	9.3	30.3	25.8	16.6
1997	60,416	7.0	28.5	26.8	17.9
1998	64,551	6.7	28.0	27.9	17.9
2000	70,686	7.4	29.9	28.5	16.1

5.6.4 היקף התשלומים

לוח מס' 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-2000 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית

בכ-10%. גידול ניכר, של כ-30%, נרשם בגמלה לשמירת הריון, הן עקב גידול מתמיד במספר הנשים שקיבלו את הגמלה והן עקב תיקון חוק שהעלה את המקסימום לתשלום (ר' לעיל סעיף 5.6.1). ההשפעה של גידול ניכר זה על היקף התשלומים בענף אינה גדולה, כיוון שמספר מקבלות הגמלה קטן יחסית. גידול של כ-10% נרשם בתשלומים בעבור מענק אשפוז בעיקר בגלל גידול במספר המקבלות (כ-9%). התשלומים בעבור מענקי לידה המשולמים ליולדות גדלו בכ-9% - גידול הנובע הן מגידול במספר הנשים שקיבלו את המענק והן מעלייה ריאלית בגובה המענק. גם התשלומים בעבור דמי לידה גדלו ריאלית בשיעור של כ-9%.

חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2000 6%.

לוח מס' 4: תשלומים לגמלאות אימהות (מחירים שוטפים ומחירי 2000, מיליוני ש"ח), 2000-1980

שנת הריון	דמי לידה	מענק לידה	מענק אשפוז		סך הכול אשפוז ולידה	סך כלי* תשלומי הגמלאות	שנה
			מזה: פגים	סך הכול			
מחירים שוטפים							
	170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
	470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995
27.2	685.9	134.0	104.0	696.9	830.9	1,544.0	1997
34.0	800.0	152.0	125.0	785.0	937.0	1,771.0	1998
36.2	889.3	171.1	125.2	797.1	968.2	1,893.7	1999
48.3	981.0	188.0	140.2	887.0	1,075.0	2,104.3	2000
מחירי 2000							
	224.9	65.7	..	284.0	349.7	574.6	1980
	232.8	77.2	..	323.2	400.4	633.1	1985
	323.8	121.2	..	483.6	604.8	928.6	1990
8.6	640.4	122.4	..	671.1	794.1	1,485.8	1995
30.8	769.4	150.1	..	781.5	931.6	1,731.5	1997
34.0	851.4	161.6	133.3	835.1	996.7	1,882.2	1998
36.6	899.1	173.0	130.6	806.0	979.0	1,914.5	1999
48.3	981.0	188.0	140.2	887.0	1,075.0	2,104.3	2000

* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת הריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות וחוצאות מינהל.
** מיליוני שקלים ישנים.

תיבה 15: דמי לידה לאב

החל במאי 1998 תוקן חוק הביטוח הלאומי למשך 3 שנים, בעקבות חוק עבודת נשים כהוראת שעה, באופן המאפשר לאב להחליף את בת זוגו בחלק מחופשת הלידה ולקבל דמי לידה. האב יכול להחליף את בת זוגו לאחר שחלפו 6 שבועות מהלידה ולמשך 21 ימים רצופים לפחות, ובתנאי שהוא ובת זוגו צברו תקופת ביטוח כנדרש בתנאי הזכאות לדמי לידה. בדומה לדמי לידה לאשה, התשלום לאב הוא על-פי שכרו, ובתקופה שהם משולמים בעבורו אין הם משולמים בעבור בת זוגו.

הממצאים מראים שבשנת 2000 246 גברים קיבלו דמי לידה לעומת 218 ב-1999 - עלייה של 10%. גברים אלה היוו פחות מחצי אחוז (0.35%) ממספר הנשים שקיבלו גמלה זן. גילם הממוצע של המקבלים היה קרוב ל-35, ומחציתם היו מעל גיל זה. הגיל הממוצע של הנשים שקיבלו דמי לידה היה כ-30. הגברים שקיבלו דמי לידה היו אפוא מבוגרים מהנשים. מבחינת מאפייני עבודה ושכר, כ-79% מהגברים היו שכירים, 18% עצמאים וכ-3% חברי קיבוץ. התפלגות זו דומה להתפלגות של הגברים היהודים המועסקים. הגברים שקיבלו דמי לידה, קיבלו בממוצע ליום 436 ש"ח - סכום הגבוה ב-90% מהשכר הממוצע ליום. דמי הלידה הממוצעים של נשים שחלקו את חופשת הלידה שלהם עם בני זוגן היו גבוהים בכ-12% מהשכר הממוצע במשק, לעומת שיעור דמי לידה בקרב כלל הנשים שהוא 73% משכר זה. משך החופשה הממוצעת של הגבר היתה 35 ימים, כלומר יותר מהמינימום הנדרש (21 יום) ופחות מהמקסימום האפשרי (42 יום).

בשנת ההפעלה הראשונה של תיקון החוק התבקשו הגברים שהגישו תביעה לדמי לידה למלא שאלון לצורכי מחקר. השאלות התייחסו לדרך קבלת המידע על חופשת לידה לאב, על הסיבות ליציאה לחופשת לידה, על עמדת בת הזוג ועל עיסוקה של בת הזוג בתום חופשת הלידה.

הממצאים מתייחסים ל-112 שאלונים שהוחזרו (65% מהשאלונים שנשלחו). מהשאלונים עולה שמרבית האבות (74%) ידעו על האפשרות לצאת לחופשת לידה מכלי התקשורת והיתר מחברים או דרך בית החולים שבו היתה הלידה. מעניינות היו הסיבות שבגללן יצאו הגברים לחופשת לידה: 31% דיווחו שרצו לעזור לטפל בתינוק, 47% דיווחו שרצו לעזור

לבת הזוג בין היתר מסיבות בריאות, 14% דיווחו שהסיבה היא כלכלית – יותר משתלם שבת הזוג תעבוד. ליתר היו סיבות אחרות.

בתשובה לשאלה "מה עשתה בת הזוג בסיום חופשת הלידה" – ענו כ-70% שבת הזוג חזרה לעבודה, 18% דיווחו שיצאה לחופשה ללא תשלום, כ-6% לקחו חופשה שנתית והיתר דיווחו על עיסוקים אחרים.

למרבית הזוגות לא היתה זו לידה ראשונה – ל-66% מהם היו ילדים נוספים.

תיקון חוק זה מצרף את מדינת ישראל למדינות נוספות באירופה שבהן נהוגה חופשת לידה לאב. בשוודיה ובדנמרק חופשת הלידה לאב ארוכה יותר מאשר בישראל, והיא יכולה להילקח בחלקה במקביל לחופשה לאם. גם אחוז הגברים המנצלים זכות זו גבוה בהרבה. גם בספרד, בפורטוגל, בצרפת ובבלגיה קיימת האפשרות – אך בתנאים מוגבלים יותר.

5.7 ביטוח סיעוד

5.7.1 כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. לחוק שני יעדים: להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, על ידי מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי, ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיורים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. החוק מקנה זכאות לגמלה לכל קשיש תושב ישראל (אשה מגיל 60 וגבר מגיל 65), המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דחינו שירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו. מבחן ההכנסות נערך על ידי פקיד התביעות, ואילו מבחן התלות בעזרת הזולת נערך על ידי אחיות משרד הבריאות.

גמלת הסיעוד מיועדת לקשיש התלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות היום-יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים, אלא לארגונים המספקים את שירותי הסיעוד לפי תכנית טיפול שקובעת ועדה מקצועית מקומית. סל השירותים, שאותם מכסה הגמלה, כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, עזרה בבית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. בחוק נקבעו שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

החוק קבע עוד, שעל שר העבודה והרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלת סיעוד: מה הם שירותי הסיעוד שיש לספק לו במסגרת הגמלה, ומי הם ספקי השירותים. כמו כן על הוועדה לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחלופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש. כאשר אין מצליחים לאתר שירותים זמינים במשך 60 יום ממועד תחילת הזכאות, על המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה כספית (כאשר יש בן משפחה מטפל) עד אשר יימצאו השירותים.

שינוי חוק משנת 2000 קובע הסדר חדש ל"גמלה קצרת מועד". מטרת הסדר זה היא לספק פתרון מהיר ככל האפשר לקשישים שמצבם התפקודי הידרדר, בדרך כלל עקב אירוע חריף, ואשר אמורים לחזור לתפקוד תקין לאחר תקופת שיקום קצרה. השינוי בחוק מאפשר לאפיין קשישים אלה מראש ולקבוע להם זכאות לגמלה ל-60 ימים, עד שיחזרו לתפקוד עצמאי. מי מהם שיהיה זקוק לשירותי סיעוד בתום התקופה יוכל לשוב ולתבוע זכאות במסגרת הרגילה.

5.7.2 זכאים לגמלת סיעוד

בשנת 2000 מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול והגיע לכ-95,660 במוצע חודשי – גידול של 8.7% לעומת שנת 1999 (לוח מס' 1). קצב הגידול של זכאי גמלת סיעוד גבוה בהרבה מקצב הגידול של אוכלוסיית הקשישים בכלל ומקצב הגידול של בני 80 ומעלה בפרט. בתקופה שבין 1990-1998 גדל מספר הקשישים בישראל ב-39.3%. באותו פרק זמן גדל מספר בני ה-80 ומעלה ב-52.2%. שיעורי גידול אלה אינם מתקרבים לשיעור הגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד באותו פרק זמן – 21.9%. כלומר בשנים 1990-1998 גדל מספר הזכאים לגמלת סיעוד בשיעור הגבוה מעל פי חמישה משיעור הגידול במספרם של כלל הקשישים בישראל.

לוח מס' 1: זכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה* (ממוצע חודשי), 1991-2000

שנה	סך הכול		רמת הגמלה	
	מספרים	שיעור גידול שנתי	100%	150%
1991	31,058	12.2	76.7	23.3
1992	37,734	21.5	77.6	22.4
1993	45,776	21.3	78.2	21.7
1994	52,067	13.7	78.8	21.2
1995	59,023	13.4	78.3	21.7
1996	65,995	11.8	78.1	21.9
1997	72,912	10.5	78.2	21.8
1998	80,928	11.0	78.2	21.8
1999	88,000	8.7	78.0	22.0
2000	95,660	8.7	76.2	23.8

* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה מופחתת בעקבות מבחן הכנסה.
2001 101,000

ל-76.2% מן הזכאים בשנת 2000 אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 100% מקצבת נכות מלאה (כולל מי שגמלתם קוצצה למחצית עקב מבחן הכנסה), ול-23.8% אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150% (כולל מי שגמלתם קוצצה למחצית עקב מבחן הכנסה), זאת לעומת 78% ו-22% בהתאמה בשנה הקודמת. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה מתחילת שנות התשעים ועד שנת 1998, אולם משנת 1999 נצפתה שוב עלייה בשיעור זה.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים מעלה שכחמישית (21.1%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, כשליש (33.4%) מן הזכאים הם בני 85 ומעלה ומעל מחציתם (55%) בני 80 ומעלה. רק 6.8% מן הזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.9%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (45.9%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (14.2%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח מס' 2).

לוח מס' 2: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים (אחוזים), 2000

מאפיין	אחוזים
סך הכול (מספרים מוחלטים)	95,660
לפי גיל	
64-60	1.5
69-65	6.8
74-70	14.4
79-75	22.4
84-80	21.5
+85	33.4
לפי הרכב משפחה	
גרים בגפם	45.9
גרים עם בן זוג	39.9
גרים עם בניהם או אחרים	14.2
אחוז הנשים בכלל המקבלים	72.8
אחוז העולים בכלל המקבלים	21.1

5.7.3 תוכניות טיפול

סוגי תוכניות הטיפול שניתנו לזכאים לגמלת סיעוד במהלך שנת 2000 היו זומים לאלו שניתנו בשנה הקודמת. ככלל, כ-86.5% מן הזכאים קיבלו טיפול אישי בבית בלבד, 2.1% קיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד, 2.4% נוספים קיבלו טיפול אישי בבית עם טיפול אישי במרכז יום, ובכך השיעור הכולל של המבקרים במרכז יום הוא 4.5% (לוח מס' 3). שליש (33%) מן הזכאים שקיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה

(כולל רמה גבוהה מופחתת). קבוצה גדולה (47.9%) של הזכאים שקיבלו טיפול אישי בבית ושירות נוסף אחד לפחות (בדרך כלל חיתולים חד-פעמיים ומשדר מצוקה) היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה. לעומת זאת, כ-79% ממקבלי טיפול אישי בבית בלבד היו זכאים ברמה הנמוכה (כולל רמה נמוכה מופחתת).

לוח מס' 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי סוג תוכנית הטיפול ורמת הגמלה* (אחוזים) – 2000

רמת הגמלה			זכאים לגמלה		סוג תוכנית הטיפול
150%	100%	סך הכול	אחוזים	מספרים	
23.8	76.2	100.0	100.0	**93,529	סך הכול
21.0	79.0	100.0	86.5	80,930	טיפול אישי בבית בלבד
33.0	67.0	100.0	2.1	1,993	טיפול אישי במרכז יום בלבד
25.7	74.3	100.0	2.4	2,209	טיפול אישי בבית ובמרכז יום
					טיפול אישי בבית ושירותים
47.9	52.1	100.0	8.3	7,791	אחרים
39.9	60.1	100.0	0.7	606	אחר

* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה מופחתת בעקבות מבחן הכנסה.
 ** מספר הזכאים שקיבלו תוכנית טיפול קטן ממספר הזכאים לגמלה (95,660), משום שטרם נקבעה תוכנית טיפול לחלקם בעת ניתוח הנתונים.

5.7.4 ארגונים המספקים שירותי סיעוד

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. במהלך שנות הפעלתו של חוק ביטוח סיעוד עלה מספר הארגונים המספקים שירותי סיעוד לזכאים בביתם, ובשנת 2000 עמד מספר זה על 150 ארגונים בכל הארץ. ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ.

מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרת רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד נחשבים גם קיבוץ או מושב שיתופי לארגונים מספקי שירותים.

לוח מס' 4: מקבלי שירותים ושעות שירות לפי ספק השירות, אוקטובר 2000

שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	4,793,275	100.0	112,416	סך הכול
17.6	843,314	15.6	17,592	מט"ב
14.7	706,040	16.7	18,751	עמותה**
66.6	3,190,535	66.8	75,040	ארגון פרטי***
1.1	53,386	0.9	1,033	קיבוץ/מושב

* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.
 ** כולל "הקדש".
 *** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירותים לפי סוג ספק השירותים באוקטובר 2000 (לוח מס' 4) דומה להתפלגות בתקופה המקבילה אשתקד.

66.8% מן הזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי, 15.6% קיבלו אותם מארגון מט"ב, 16.7% מעמותות ציבוריות אחרות וכ-1% באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. התפלגות זו היתה דומה להתפלגות סך שעות השירות שניתנו על-פי סוג ספק שירותים.

צמיחתו המהירה של המגזר הפרטי מאז הפעלת החוק היא התופעה הבולטת בשוק שירותי הסיעוד. בחודש ינואר 1989 נתח השוק של המגזר הפרטי הגיע ל-45.7% מכלל השעות שסופקו באותו חודש. באוקטובר 1999 האמיר שיעור זה ל-66%, ובאוקטובר 2000 ל-66.8%.

5.7.5 תביעות ושיעור זכאות לגמלה

בשנת 2000 הוסיף לגדול מספר התביעות והגיע לכ-63,800 - קרוב ל-5,317 תביעות לחודש, דהיינו גידול של כ-5.9% לעומת השנה שעברה. בד בבד המשיכה מגמת העלייה בשיעור התביעות החוזרות והגיעה ל-47% בשנת 2000, לעומת 45.1% בשנה שעברה (לוח מס' 5). לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיו קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה שוב ושוב. נציין שעל-פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה.

לוח מס' 5: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 1991-2000

שיעור תביעות חוזרות	שיעור תביעות שאושרו	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
33.3	46.4	11.8	31,000	1991
34.4	50.1	24.2	38,500	1992
35.7	48.8	13.6	43,741	1993
39.1	48.0	1.5	44,398	1994
39.6	50.6	6.9	47,460	1995
41.5	50.5	2.5	48,626	1996
41.9	50.4	6.8	51,947	1997
43.6	50.0	9.3	56,784	1998
45.1	48.3	6.0	60,213	1999
47.0	49.6	5.9	63,790	2000

2001 66124 3.7 0.50

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות שהוגשו בשנת 1999 ירד ל-48.3%, לאחר שהיה יציב לאורך זמן, כ-50%. בשנת 2000 שוב עלה שיעור זה לכ-49.6%.

תיבה 15: בדיקה חוזרת של הזכאות לגמלת סיעוד

חוק ביטוח סיעוד נועד לטפל בקשישים הסובלים ממוגבלות תפקודית כרונית. המצב התפקודי של קשישים הוא דינמי ומשתנה על פני זמן. קיימים מצבים בהם המוגבלות התפקודית היא זמנית ובסיומה היא חוזרת ומשתפרת, למשל, קשיש ששוחרר מבית החולים לאחר מחלה או ניתוח המצריכים תהליך החלמה ושיקום קצר. במקרה הזה המוסד קובע זכאות לזמן מוגבל אשר בסיומו יש לבצע בדיקה מחדש של מידת התלות. בד בבד קיימים מצבים של הידרדרות ביכולת התפקוד של הקשיש. החוק נותן מענה למצבים אלה.

לאחר החלטת הזכאות הראשונה בתביעה לגמלת סיעוד, הקשיש והמוסד לביטוח לאומי רשאים ליזום בדיקה חוזרת של מצב הזכאות באמצעות עריכת מבחן תלות חוזר. בדרך כלל הקשיש מבקש בדיקה חוזרת בשל החמרה במצבו תוך ניסיון להגדיל את רמת הגמלה, בעוד שהמוסד בודק את מידת המוגבלות לאחר תקופה של זכאות זמנית או לצורך בדיקה תקופתית.

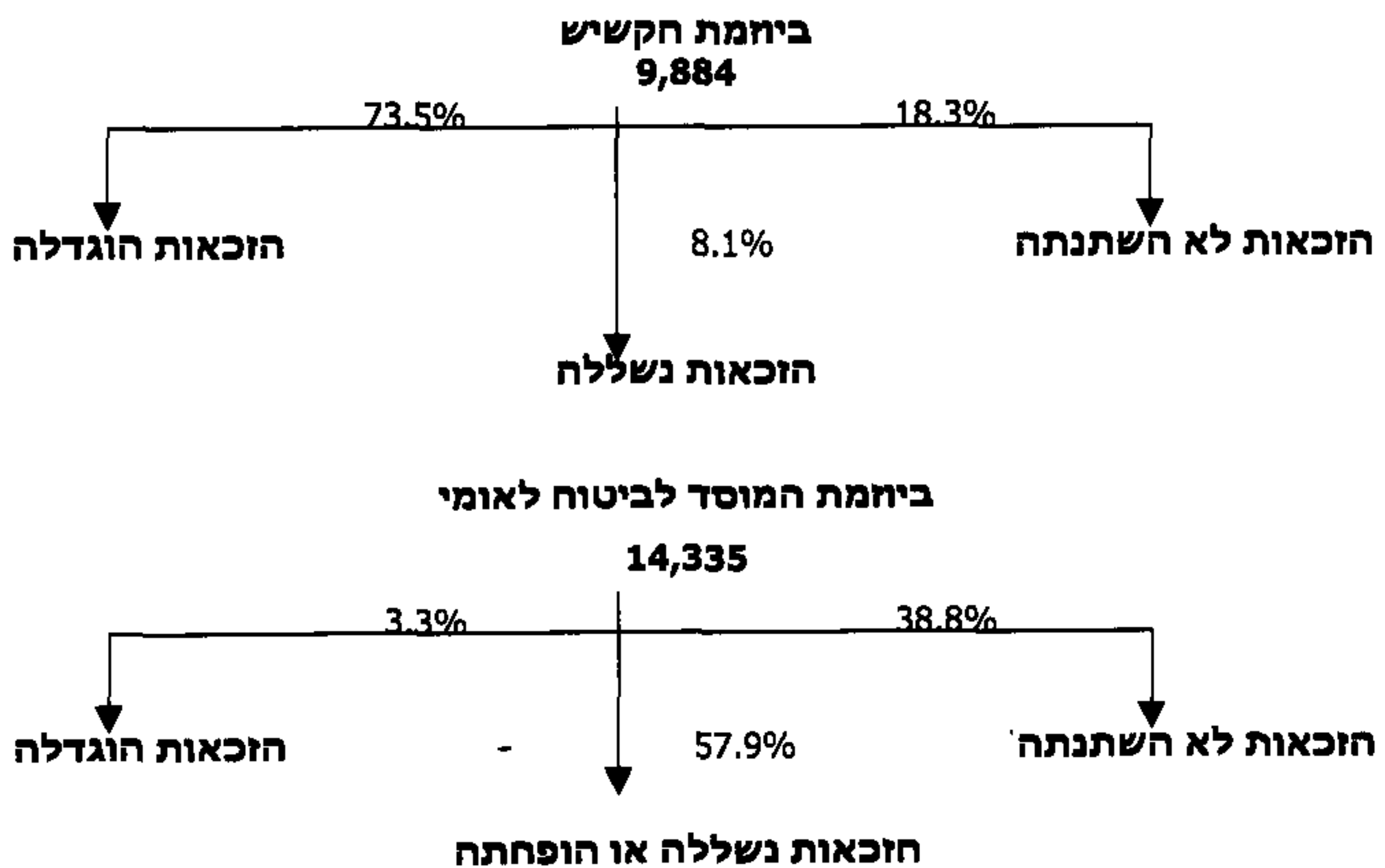
היקף השינויים במצב הזכאות וכיוונם עשוי להצביע על יכולתה של המערכת לאתר שינויים במצב התפקודי של הזכאים ולהוציא מתוכה את מי שהשתפר מצבו – כלומר מצד אחד לשלול גמלה מקשיש שמצבו השתפר ואינו זכאי לה יותר, ומצד אחר להעניק גמלה גבוהה יותר לקשיש שמצבו הידרדר.

בשנת 2000 נערכו 24,219 בדיקות חוזרות לעומת 21,592 בשנה הקודמת. בדומה לשנה הקודמת, 59.2% מן הבדיקות החוזרות נערכו ביוזמת המוסד. ב-53.3% מהבדיקות שביזמת המוסד זכאותם של הקשישים נשללה וב-38.8% מהמקרים לא השתנתה. רק ב-3.3% מהמקרים הוגדלה הזכאות. לעומת זאת, כאשר הקשיש יזם את הבדיקה החוזרת בשל החמרה במצבו, סיכוייו להגדיל את הגמלה (מ-100% ל-150%) גבוהים מאוד. ב-73.5% מהמקרים הועלתה הגמלה ואילו רק ב-8.1% מהמקרים הזכאות נשללה. בשאר המקרים הזכאות לא השתנתה.

בסיכום, בעקבות בדיקות תלות חוזרות בסיעוד בשנת 2000, מספר מקרי השלילה עלה על מספר מקרי הגדלת הזכאות (8,442 לעומת 7,736). אם נוסיף למספר השלילות את מקרי הפחתת הזכאות הפער יהיה גדול יותר.

כאשר הקשיש יזם את הבדיקה החוזרת של מצב זכאותו בשל החמרה במצבו, זכאותו מוגדלת (מ-100% ל-150%) בגלל החמרה שהיתה בכל התחומים למעט הלבשה. כאשר המוסד יזם בדיקה חוזרת, הזכאות נשללת בשל שיפור ברמת התפקוד כמעט בכל התחומים. לשאלות במקרים אלה נדרשה הבנה טובה יותר של שינויים במצב התפקודי לאורך זמן בקבוצות שונות של קשישים. מה הם המאפיינים של קשישים שזכאותם נשללה בבדיקה חוזרת ביוזמת המוסד? עבור אילו קשישים ניתן לחזות מראש שינויים במצב התפקודי?

בדיקות תלות חוזרות בשנת 2000 לפי צד יוזם



5.7.6 היקף התשלומים

בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

- א. העברות לצורך תשלום גמלאות.
- ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

בשנת 2000, אומדן התשלומים שיועברו למימון חוק ביטוח סיעוד הוא כ-1.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2000): כ-1.6 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים, והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני התלות. סכום של כ-95.4 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס' 6). כמו כן הועבר סכום של 40.5 מיליון ש"ח למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות לצורך ביצוע מבחני התלות ולהכנת תוכניות הטיפול לזכאים.

לוח מס' 6: סה"כ תשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג תשלום, 1990-2000 (אלפי ש"ח במחירי 2000)

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
1990	530.1	433.8	11.9	26.8	51.8	5.8
1995	1,011.7	839.4	33.3	21.2	112.5	5.3
1996	1,075.8	928.2	34.7	19.9	87.5	5.6
1997	1,201.5	1,064.7	35.1	16.7	77.5	7.5
1998	1,368.0	1,207.2	38.9	29.9	86.4	5.5
1999	1,509.6	1,345.5	42.7	28.1	87.9	5.5
**2000	1,765.2	1,604.5	40.5	16.7	95.4	8.1

* העברות למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות לביצוע מבחני תלות ולהכנת תוכניות טיפול.

** אומדן המבוסס על נתוני הביצוע לשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2000.

פרק 6

פעילות המוסד לביטוח לאומי בפיתוח שירותים

פרופ' יוחנן שטסמן

תודה לעובדי הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות בסיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים וקרן "מנוף" על הסיוע בחכנת פרק זה.

6.1 מבוא

עיקר פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ועיקר תקציבו מיועדים למתן גמלאות בכסף או בעין, וגם לגביית דמי ביטוח. חלק קטן אך חשוב מוקדש לפיתוח שירותי רווחה בקהילה במטרה לשפר את איכות החיים של המשפחות בישראל, ובייחוד של קבוצות בעלות צרכים מיוחדים.

פעילות המוסד לפיתוח שירותי רווחה מעוגנת בחוק הביטוח הלאומי, והיא נעשית באמצעות ארבע קרנות במסגרת האגף לפיתוח שירותים: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות בסיסיות, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן למימון פעולות תאונות בעבודה ("מנוף"). קרנות אלו פועלות לפי תקנון שאישרה מינהלת המוסד לאחר התייעצות עם מועצת המוסד, שבו נקבעו הקריטריונים והכללים לבחינת הפרויקטים ולאישור השתתפות המוסד במימנם.¹

הקרן לפיתוח שירותים לנכים מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לנכים בקהילה בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך, שיקום תעסוקתי לנכים, דיור מוגן בקהילה, פעילויות פנאי וספורט, שיפור תנאים פיסיים במוסדות לנכים ורכישת ציוד לשיקום. זאת במטרה לשלב את הנכה בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתו. פעולות הקרן ממומנות מתקציב ענף נכות כללית, ולפי החוק התקציב המרבי המותר להוצאה בתחום זה הוא סכום השווה ל-5% מהגבייה לענף נכות. בשנת 2000 היה התקציב כ-123 מיליוני ש"ח, שהם 4% מהגבייה לענף זה. בהתאם להחלטת המוסד הוגדל תקציב הקרן לפיתוח שירותים לנכים לשנת 2001 ל-4.5% מהגבייה לענף והוא יועלה בהדרגה ל-5% בשנים הבאות.

הקרן לקידום תוכניות בסיסיות מסייעת בפיתוח שירותי סיעוד קהילתיים ומוסדיים ובשיפור איכותם, כגון הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים, הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים, שיפור הדיור המוגן לקשישים ופיתוח מוסדות סיעוד. הקרן ממומנת מתקציב ענף הסיעוד, ובשנת 2000 הסתכם תקציבה בכ-32 מיליוני ש"ח,

¹ נוסף על קרנות אלה פועלת גם קרן מחקרים, במסגרת מינהל המחקר והתכנון, המסייעת במימון מחקרים בתחום הביטחון הסוציאלי.

שהם 10% מהגבייה בענף זה, התקציב המרבי המותר על פי החוק. יש לציין, שאם תקציב לא נוצל במלואו בשנה מסוימת, עומדת היתרה בו לרשות הקרן לשנים הבאות, בהתאם לתיקון בחוק שהתקבל בשנה שעברה.

הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים מסייעת למוסדות ציבוריים ולארגונים וולנטריים לפתח פרויקטים חברתיים בעלי אופי ניסיוני וחדשני, כתשתית וכמודל לפיתוח שירותי רווחה חינוכיים, בייחוד לקבוצות בסיכון ולקבוצות בעלות צרכים מיוחדים. המטרה היא שתוכניות ניסיוניות מוצלחות ימשיכו לפעול דרך קבע באמצעות גורמים אחרים בקהילה ויתפרסו לאזורים נוספים בארץ. הפרויקטים מקיפים מגוון רחב של תחומים, כמו פרויקט לדרי רחוב, תוכנית לימודים למניעת תאונות בקרב ילדים, ליווי תעסוקתי לאסירים משוחררים, תעסוקה לנכים, מרכז חירום לילדים בסיכון ודירות קלט לנשים מוכות. בשנת 2000 הסתכם תקציב הקרן בכ-27 מיליוני ש"ח.

לוח מס' 1: האגף לפיתוח שירותים – קרנות המוסד לביטוח לאומי

מספר פרויקטים שאושרו ע"י הוועדות המקצועיות ב-2000	תקציב שוטף במיליוני ש"ח ב-2000	מספר הפרויקטים הפעילים ב-2000	מהות הפעילות	הקרן
233	123	629	סיוע לגופים ציבוריים בפיתוח שירותים לשיפור רווחתם של הנכים	פיתוח שירותים לנכים
12	27	21	פיתוח ניסיוני של שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות – קשישים, אלמנות, אימהות, ילדים, מובטלים וכו'	מפעלים מיוחדים
65	32	262	הקצאת כספים לפיתוח שירותי סיעוד קהילתיים ומוסדיים ולשיפור איכותם של שירותים אלה	פיתוח שירותי סיעוד
21	12	15	פעולות המיועדות למניעת תאונות בעבודה במפעלים ובמקומות עבודה אחרים	"מנוף" – מימון פעולות בטיחות בעבודה

קרן "מנוף" מיועדת לממן פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעודד פרויקטים להגברת הבטיחות והגיהות, כגון מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה ויישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; סיוע ברכישת אמצעי בטיחות; ופעולות הדרכה ומבצעי הסברה ופרסום. תקציבה של הקרן בשנת 2000 היה כ-12.2 מיליוני ש"ח.

לוח מס' 1 מציג את מספר הפרויקטים שהיו פעילים ב-2000 (בשלב הקמה או פיתוח), את התקציב השוטף של הקרנות בשנה זו ואת מספר הפרויקטים שאושרו על ידי הוועדות המקצועיות של המוסד, אך טרם הובאו לדיון במועצת המוסד.

6.2 הקרן לפיתוח שירותים לנכים

הקרן לפיתוח שירותים לנכים פועלת על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי. תקציבה המרבי המותר על פי החוק הוא עד 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות. בשנת 2000 היה תקציב זה, כאמור, רק כ-123 מיליון ש"ח, שהם 4% מהגבייה לענף נכות.

ייעודה העיקרי של הקרן הוא לקדם את שילובם של הנכים בקהילה. במשך יותר מ-20 שנות פעילותה סייעה הקרן לפתח שירותים לנכים בכל סוגי הנכות ובמגוון רחב של תוכניות ושירותים, כמו הקמת מוסדות ודיור מוגן, תעסוקה, פעילויות חברתיות, מתקני ספורט, מסגרות לחינוך מיוחד, מרכזים להתפתחות הילד, ציוד שיקומי ושיפור הנגישות בבניינים ואתרים – הכול כדי לאפשר לנכה לקיים אורח חיים בדומה לכל אדם במדינה.

היעדים המפורטים של הקרן הם:

- א. השתתפות בפיתוח שירותים חדשים לנכים;
- ב. הרחבה של שירותים קיימים לנכים לשיפור איכות חייו של הנכה;
- ג. פריסה של שירותים לאזורים שבהם קיים מחסור של שירותים;
- ד. הפעלה ניסיונית של שיטות מקצועיות חדשות שיש בהן פריצת דרך לקידום ישיר של הנכים, בתיאום עם משרדי הממשלה הייעודיים;

ה. הכשרת כוח אדם מקצועי ייעודי לטיפול בנכים, מאחר שמדובר במקצוע חדש ומתפתח.

היוזמה לסיוע מהקרן באה מגורמים ציבוריים, עמותות, מלכ"רים, רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה המסוגלים לבנות ולפתח פרויקט על כל היבטיו ולהבטיח את המשך הפעלתו. לא יינתן סיוע לשירות שיש לגורם כלשהו חובה לשאת בו מכוח חוק, ולא יינתן סיוע המהווה החלפה תקציבית של שירות שיש גורם המחויב בו מכוח הסדר ציבורי כללי או שהוא מתפקידיו של שירות ציבורי או ממלכתי. הסיוע אינו ניתן לנכה פרטני אלא לשירות המיועד לקבוצה של נכים והוא זמין ונגיש לכלל הנזקקים באזור. בכל תוכנית שהקרן משתתפת בה הגורמים הפונים והמעורבים מתחייבים להמשיך ולתפעל אותה לאורך זמן ולהשתתף בעלויות הנדרשות להקמה ו/או להרחבה בשיעור שלא יפחת מ-20% מהעלות הכוללת.

תחומי הסיוע של הקרן משקפים את צורכי הנכים, ההתפתחויות המקצועיות והמגמות החדשות בטיפול בנכה ובקידום זכויותיו להשתלב בקהילה, בחברה, במשפחה ובתעסוקה. זאת לצד פיתוח שירותים ייחודיים לנכים שאינם מסוגלים להשתלב במסגרות רגילות.

הסיוע ניתן בתחומים האלה:

- א. ציוד כללי הנדרש להפעלת פרויקט לתועלת ישירה של הנכים;
- ב. שיפוצים ובנייה הנדרשים להתאמת מבנה המיועד לרווחתם של הנכים;
- ג. סיוע בבנייה לשיפור תנאים פיסיים קשים במוסדות קיימים בבעלות הממשלה או גוף ציבורי.

עדיפויות בפיתוח שירותים לטובת הנכים ניתנת ליוזמות באזורים שבהם קיים מחסור בשירותים אלה, לפי המידה שבה נחוץ השירות לנכים, וכן ניתנת עדיפות להכשרת כוח אדם כאשר חסרה תשתית מספקת.

דגש מיוחד מושם בפיתוח וקידום תוכניות המיועדות לגיל הרך ושילוב מוקדם של הנכים מתוך תפיסה מקצועית שאיתור וטיפול בגיל הרך מגדילים את סיכויו של האדם עם מוגבלות להשתלב במסגרות נורמטיביות בקהילה.

בשנים האחרונות הורחבו תחומי פעילות הקרן גם לסיוע בבנייה או ברכישה של נכסים ולהתקנת סידורים מיוחדים לנכים, אשר שימשו כמנוף להקמת שירותים חדשים ולהרחבת שירותים בעיקר בתחום המוסדי. בשנתיים האחרונות הקרן פועלת ותומכת גם בתוכניות המיועדות לשיפור הנגישות לנכים, בתקציב ייעודי של עד 20% מתקציבה הכללי. בשנת 2000 אושרו עוד 40 פרויקטים בתחום הנגישות, כאשר סך כל ההתחייבויות בתחום זה היוו כ-15% מכלל התקציב באותה שנה. פרויקטים אלה הגבירו את המודעות הציבורית לצורכיהם של הנכים בסידורי נגישות מיוחדים, שיאפשרו להם, כמו לכלל התושבים, לקבל את השירותים מרשויות מקומיות ולבקר בבתי ספר, אוניברסיטאות, באתרים לאומיים, במוזיאונים וכד'.

הגברת המודעות לסידורי נגישות הובילה גם לתפיסה רחבה וכוללת של צורכי אנשים עם מוגבלויות ולתכנון קפדני ומקצועי יותר של שירותים ייעודיים על פי צורכי הנכים. כתוצאה מפעילות הקרן וחקיקה מתקדמת לשוויון זכויות הנכים, רשויות רבות בישראל מכינות סקרים למיפוי צרכים כולל וקובעות סדרי עדיפויות במסגרת תכנון כללי של שירותים לנכים. תכנון רחב זה יוצר רצף של שירותים המחזק את מגמת השילוב של נכים בקהילה ומרחיב את האפשרויות לפעילותם החברתית והתרבותית.

בדצמבר 2000 היו בטיפול הקרן 1306 תוכניות בשבעה תחומים (לוח מס' 2).

לאחרונה הוחל בתכנון שינויים ביעדי הקרן ובהיקפי פעולותיה הן בתחומי הנגישות והן בפעילויות המסורתיות שלה, כדי להתאימה לצרכים המשתנים עם הזמן. המוסד יקבל השנה החלטות בתחום זה.

לוח מס' 2: תוכניות פעילות של הקרן לפיתוח שירותים לנכים, 2000

תחום הפיתוח	מספר הפרויקטים	תחומי פעולה – סוגי אוכלוסייה
הגיל הרך והחינוך המיוחד	512	מרכזים להתפתחות הילד ושלוחות קהילתיות, סדנאות עמלניות, מועדוניות, גנים, בתי ספר ומעונות, מרכזים לשיפור הלמידה.
שיקום תעסוקתי לנכים	237	מרכזי שיקום, "המשקם", תוכניות שיקום ייחודיות, מע"ש (מפעל עבודה שיקומית) אש"ת (אגודה לשיקום תעסוקתי). ימו"ש (יחידת מעבר שיקומית), ומפעלים מוגנים אחרים.
דיוור מוגן בקהילה	150	תוכניות לאנשים עם בעיות נפשיות, אנשים עם נכות התפתחותית ואנשים עם ליקויי למידה וקשיי הסתגלות.
מוסדות	88	תוכניות לאנשים עם בעיות נכות התפתחותית, אנשים עם אוטיזם, אנשים עם ליקויי למידה וקשיי הסתגלות.
פעילות פנאי וספורט	98	מועדונים לאנשים עם בעיות נפשיות, אנשים עם נכות התפתחותית, אנשים עם ליקויי שמיעה/ראייה, אנשים עם ליקויי למידה והסתגלות. בתחום הספורט הוגש סיוע להקמת בריכות, פעילות רכיבה ותוכניות אחרות.
ציוד שיקום	28	תוכניות שסייעו ברכישת ציוד ייחודי ללקויי שמיעה וללקויי ראייה, מאגר השאלה לציוד שיקומי וציוד אחר (מתקני חצר, מחשבים טיפוליים).
נגישות למקומות ציבוריים	193	תוכניות להנגשת מבנים ציבוריים, גנים, אתרים לאומיים, מוזיאונים, תיאטרונים, בתי ספר, מוסדות להשכלה גבוהה וכד'.

תוכניות פעילות של הקרן לפיתוח שירותים לנכים, לפי תחום פעולה, דצמבר 2000



6.3 הקרן לקידום תוכניות בסיעוד

הקרן לקידום תוכניות בסיעוד הוקמה בשנת 1986 במסגרת חוק ביטוח סיעוד ופועלת על פי סעיף 237 לחוק הביטוח הלאומי. סעיף זה מקצה 10% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח סיעוד לפיתוח שירותים קהילתיים למוגבלים בתפקודם הזקוקים לטיפול ממושך, וכן לפיתוח שירותים הניתנים במוסדות סיעודיים ולשיפור איכותם. בשנת 2000 היה תקציב הקרן כ-32 מיליון ש"ח.

מטרת הקרן להקים, להרחיב ולשפר את תשתית השירותים המיועדים לזקנים מוגבלים ולזכאי חוק סיעוד. פיתוח השירותים בתקציבי הקרן משולב במסגרת פעולות הפיתוח הלאומיות שלהן שותפים גופים סטאטוטוריים בצד גופים וולנטריים ורשויות מקומיות. אין הקרן מיועדת להקצות משאבים להפעלת שירותים אלא למטרות פיתוח תשתית בלבד. על-פי העיקרון המחייב את הגורמים הפונים לקבל אחריות לפיתוח ולמימון הפעלת התוכניות, הקרן מממנת רק חלק ממלוא עלות הפיתוח. הקרן מיועדת לשפר ולהרחיב את

תשתית שירותי הסיעוד הישירים הניתנים לזקנים – בקהילה ובמוסדות סיעודיים, תוך עידוד פריסת השירותים בכל רחבי הארץ. הקרן גם נועדה להגדיל את מגוון השירותים לקשישים על ידי עידוד פיתוח שירותים חדשניים. דוגמה לכך היא תמיכה באורח ניסיוני בשתי תוכניות של שכונה תומכת, בפרויקט גינון טיפולי במרכזי יום ובהכשרת רופאים גריאטריים.

הקרן מעודדת יוזמות לפיתוח ולשיפור השירותים לקשישים על ידי גופים בקהילה המסוגלים לבנות ולפתח תוכניות ולהבטיח את המשך הפעלתן. פעולות הקרן מתואמות עם מדיניות המשרדים הייעודיים תוך שותפות פעילה בפורומים שונים המגבשים מדיניות לפיתוח ארצי של שירותים לקשישים. פעילות הקרן מעודדת ראייה כוללת של צורכי הקשיש ומעודדת את הישארותו של הקשיש המוגבל בקהילה עד כמה שניתן על ידי פיתוח שירותים תומכים. הקרן גם מעודדת את שיפור איכות השירותים הניתנים לקשישים החיים במסגרות מוסדיות.

תקציב הקרן מחולק באופן שווה בין שירותים קהילתיים ושירותים מוסדיים, תוך צבירת הכספים שלא נוצלו בשנת הכספים הקודמת. בשירותים קהילתיים ניתנת עדיפות לפיתוח שירותים הכלולים בסל השירותים של חוק ביטוח סיעוד, לעידוד יוזמות באזורים שבהם שירותים מעטים ולפיתוח שירותים לתשושי נפש. התוכניות המוצעות חייבות להיות פתוחות בפני כלל הנזקקים באזור ההפעלה ומתואמות עם הגופים האחראים והפועלים במקום.

בתחום הקהילתי, כספי הקרן הוקצו בעיקר למרכזי יום ומועדונים מועשרים המספקים מערכות תמיכה וסיוע חברתי, תעסוקתי ובריאותי לזקנים מוגבלים החיים בביתם בקהילה. הכספים מיועדים לבנייה, להרחבה, לשיפוץ, לרכישת ציוד ולשיפור שירותי הסעה על ידי רכישת מעלונים וכלי רכב מתאימים. כיום פועלים כ-150 מרכזי יום ברחבי הארץ שרבים מהם הוקמו בסיוע הקרן. כ-70% מהקשישים המבקרים במרכזי יום הם זכאי גמלאות סיעוד.

חלק מכספי הקרן בתחום הקהילתי הוקצו לשיפור מסגרות של דיור מוגן אשר אף בהם הולך וגדל שיעור הקשישים המוגבלים. יצירת תנאים נאותים בדיור מוגן ועל פי התקן, בשטחים הציבוריים ובדירות המגורים, מאפשרת לזקנים מוגבלים להוסיף ולהתגורר בדירותיהם ולא לעבור בטרם עת למסגרות סיעודיות.

חלק ניכר מעשרות המסגרות של דיור מוגן שהוקמו בשנות ה-70 אינו מספק מענה נאות למוגבלים המתקשים בתפקוד עצמאי, עקב התנאים הפיסיים הקשים של המבנים. מדובר בצורך להתקין מעלית בבניין של שלוש קומות ללא מעלית, בשיפור הגישה לאמצעי רחיצה, בהתקנת אמצעי בטיחות, כגון ערכות גילוי אש ומערכות מצוקה, בשיפור תשתיות חשמל וביוב ובהתקנת מערכות חימום וכד'. הקמת נופשוניים וציודם, לשהייה קצרת מועד של קשישים המתגוררים בביתם, מאפשרת מנוחה וחופש למשפחה המטפלת, או החלמה לקשיש לאחר אשפוז. הקרן גם מממנת הכשרת כוח אדם מיומן לטיפול בקשיש בביתו ובכך תורמת לשיפור רמת הטיפול בקשישים מוגבלים בישראל. בשנים 1988-1995 מימנה הקרן למעלה מ-100 קורסים להכשרת מטפלות. בתחום המוסדי מיועדים כספי הקרן להגדלת מספר המיטות לתשושים, לסיעודיים חולי נפש ולסיעוד מורכב, לשיפור תנאי האשפוז במוסדות ציבוריים ופרטיים ולהקמת בתים סיעודיים בקיבוצים. פיתוח המוסדות הסיעודיים נעשה במסגרת תוכנית רב-שנתית של ועדה בין-מוסדית בראשות משרד הבריאות, ובכך משתפרת רווחתם של הקשישים המתגוררים בהם.

לאחר שמוגשת בקשה למחלקה לקידום תוכניות סיעוד, היא נבדקת על-פי הקריטריונים של הקרן ואז מועברת לדיון בוועדה ארצית מקצועית לענייני סיעוד המוגדרת בחוק הביטוח הלאומי. תוכניות שאושרו מועברות לדיון ולאישור בוועדה הציבורית לסיעוד שליד מועצת המוסד לביטוח לאומי, להסכמת שר האוצר ולאישור שר העבודה והרווחה.

מלבד הסיוע בהגשת בקשות, כל פרויקט שאושר מלווה מקרוב ליווי מקצועי של עובדי המחלקה, תוך הסתייעות במומחים מחוץ לביטוח הלאומי במידת הצורך. בשנת 2000 הוגשו לקרן ואושרו על ידי הוועדות המקצועיות במוסד 36 פרויקטים בתחום הקהילתי ו-28 פרויקטים בתחום המוסדי, לפי החלוקה הבאה:

תוכניות קהילתיות

- א. מרכזי יום: הוגשו 4 תוכניות להקמת מרכזי יום ביישובים ערביים שבהם קיים מחסור במסגרות טיפול קהילתיות, 7 תוכניות להרחבה ושיפור תנאים של מרכזי יום ו-6 פרויקטים לסיוע בהצטיידות.
- ב. כלי רכב: הוגשו 8 בקשות לרכישת כלי רכב ו-6 להתקנת מעלוניים בכלי רכב להסעת קשישים מוגבלים במועצות המקומיות.
- ג. דיור מוגן: הוגשו 3 פרויקטים לשיפור התנאים הפיסיים בדיור מוגן לדיירים המוגבלים בתפקודם.
- ד. נופשון ובריכה טיפולית: הוגשה תוכנית אחת לנופשון ותוכנית אחת לבריכה טיפולית.
- ה. הוגשה בקשה אחת לפיתוח תוכנית פיקוח על קורסים להכשרת כוח אדם לטיפול בזקן בביתו.

תוכניות מוסדיות

- הוגשו 22 פרויקטים לתוספת מיטות במוסדות סיעוד, שני פרויקטים להקמת מחלקות סיעודיות, וארבעה פרויקטים לשדרוג מחלקות שיתאימו לקשישים סיעודיים קהילתי.
- כיום פועלים ברחבי הארץ 110 פרויקטים שאושרו בוועדה הארצית/מקצועית (ראה לוח מס' 3).

לוח 3: תוכניות פעילות של הקרן לקידום תוכניות סיעוד, 2000

מספר פרויקטים	
60	מרכזי יום
6	מועדון מועשר
5	דיור מוגן
12	כלי רכב
15	מעלון לרכב
1	נופשון
1	בריכה טיפולית
**51	הכשרת כוח אדם

* עברו אישור הוועדה הארצית/המקצועית והוועדה הציבורית.
 ** 50 קורסים המופעלים בידי 9 חברות ופרויקט בקרה על הקורסים.

6.4 הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים

הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים החלה לפעול בראשית שנות השבעים, עם הקמת המפעל המיוחד "הבראה לאימהות במשפחות מרובות ילדים" בשיתוף עם ארגון ויצ"ו. הקרן מיועדת לפתח באורח ניסיוני שירותי רווחה חדשניים בקהילה לקבוצות שונות ולשפר בכמות ובאיכות שירותי רווחה קיימים. מימון המפעלים המיוחדים מעוגן בחוק הביטוח הלאומי (סעיף 36), במטרה להבטיח מקורות מימון קבועים.

היוזמה לפיתוח מפעל מיוחד באה בדרך כלל מגוף מוכר בקהילה, שהתעורר בו הצורך לפתח שירות רווחה כלשהו (דוגמת משרדים ממשלתיים, ארגונים ציבוריים ועמותות), אך לעתים הרעיון להקים מפעל מיוחד עולה ביוזמת הביטוח הלאומי. במקרה זה הביטוח הלאומי פונה לגופים בקהילה, שעשוי להיות להם עניין בפיתוח השירות.

הקריטריונים לאישורו של פרויקט כמפעל מיוחד מעוגנים בתקנון הקרן. לאור הניסיון רב השנים שהצטבר בתחום זה, הוחלט באחרונה על כמה שינויים בתקנון במטרה להרחיב

את הסיוע בפיתוח שירותי רווחה חדשניים לגופים נוספים ולהבטיח שתוכניות ניסיוניות מוצלחות ייהפכו לשירותים קבועים, בעלי פריסה רחבה.

להלן הקריטריונים העיקריים לאישורו של פרויקט כמפעל מיוחד:

א. השירות המוצע בו הוא אחד מאלה:

1. שירות חדשני, כלומר אינו קיים בקהילה;
2. שירות הקיים בקהילה תקופה קצרה בלבד, והוא זקוק לפיתוח, לביסוס, להסבה ולהתאמה לאוכלוסייה חדשה או אוכלוסייה נוספת, או שיש לשנותו מבחינת התוכנית או מבחינת צורת נתינתו;
3. שירות קיים, אך מופעל באופן ניסיוני תקופה קצרה בלבד ובמתכונת מצומצמת ויש צורך להרחיבו באותם מקומות או במקומות נוספים כדי לבחון את מידת תרומתו לאוכלוסיות השונות, תוך מתן עדיפות לפריסה גיאוגרפית רחבה ככל האפשר;
4. שירות קיים, אך הדרך להעריך את תרומתו היא בניסויים בשדה ואין דרך סבירה להעריכו בשיטות מחקר אחרות;
5. שירות שהוכחה הצלחתו ותרומתו מבחינה מחקרית ונמצא שיש להפעילו בקרב אוכלוסיות אחרות לצורך עידוד הפעלתו ברמה הארצית;

ב. התוכנית כוללת היבטים של מתן שירות ישיר וממשי, ואם התוכנית כוללת הכשרת כוח-אדם – היא תאושר אך ורק אם יובטח שבעקבות ההכשרה יפותח שירות חדשני.

ג. השירות ניתן להערכה שיטתית.

ד. קיימת הסכמה בכתב של מקבל ההענקה והשותפים להפעלת התוכנית על כוונתם להמשיך בהפעלת השירות לאחר התקופה הניסיונית, אם יצליח.

הקרון אינה מסייעת לשירות שיש לגורם כלשהו חובה לשאת בו מכוח חוק, ואינה נותנת סיוע המהווה החלפה תקציבית של שירות המחויב להינתן על-ידי גורם כלשהו מכוח הסדר ציבורי כללי או שהוא מתפקידיו של שירות ציבורי או ממלכתי.

במימון מפעלים מיוחדים ניתנת עדיפות לתוכניות לקבוצות מצוקה שהשירותים ביישוב הם מעטים (אך קיימים בו תנאים מקצועיים ומינהליים המאפשרים להפעיל את התוכנית), לתוכניות המספקות שירות המשלים שירותים שהמוסד לביטוח לאומי מעניק, לתוכניות המספקות שירותים משולבים מתחומים שונים (לעמת שירות בתחום אחד בלבד) ולתוכניות ששותפים להן גורמים נוספים.

לוח מס' 4: תוכניות הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים שפעלו בשנת 2000, לפי ענף, תקופת הפעלה ופריסה גיאוגרפית

ענף	שם התוכנית	משך הפעלה בחודשים	פריסה גיאוגרפית*
אימהות	אימהות למען אימהות תשושות	12	בני ברק
	בית לגברים מכים	36	ארצי**
	דירות קלט לנשים בסיכון	28	רב יישובי* (10)
	הלקוח במרכז	24	ירושלים
	חינוך לאבהות לאסירים	18	רב יישובי (4)
	מרכז יום לאסירות	18	ארצי
	צעירים בסיכון +18	36	קרית ים
	רפואה שלמה – מגשרים לאתיופים	12	רב יישובי (8)
ילדים	הזמנה לדו-שיח	36	רב יישובי (10)
	ספריות מודרכות	36	ישוב – רהט
	ספריות מודרכות מ.א. מטה יהודה	36	רב יישובי (3)
	ספריות מודרכות מ.א. מרחבים	36	רב יישובי (3)
	ילדי גרושים	28	רחובות
	הפוך על הפוך	36	רב יישובי (4)
	מניעת אלימות נגד קשישים	36	הרצליה
נכות	ער"ן בשפה הערבית	36	ארצי
	הכשרת מדריכי גמילה – ב'	20	רב יישובי
	טיפול נמרץ באלכוהוליסטים	26	רב יישובי
	בית ספר שדה לנכים	24	ארצי
	צהרון משולב – ב'	10	ירושלים
	פעילות גופנית משלבת	24	רב יישובי

* רב יישובי – תוכנית הפועלת באותו זמן בשלושה יישובים ויותר. בסוגריים מצויין מספר היישובים.
 ** ארצי – תוכנית הפועלת במקום אחר אולם מיועדת לכלל האוכלוסייה מכל הארץ.

בשנת 2000 היו בתהליכי הקמה 21 מפעלים מיוחדים. כיום כ-25 תוכניות נמצאות בשלבי טיפול לקראת אישורן וכ-89 תוכניות חדשות הופנו למוסד, אך טרם הוחל הטיפול בהן. לוח מס' 4 מציג את התוכניות שפעלו בשנת 2000 לפי תחום פעילות (אימהות, ילדים, קשישים ואלמנות ונכים) ולפי פריסה גיאוגרפית. קבוצת היעד של רוב התוכניות הן אוכלוסיות בסיכון חברתי או כלכלי, כגון נשים מוכות, אסירים ואסירות משוחררים, נוער וילדים בסיכון, ילדים בעלי צרכים מיוחדים, קשישים הסובלים מאלימות ונכים. בכל אחת מהתוכניות השתתפו עשרות משתתפים. כל התוכניות מלוות בתקופת ניסיון ובהערכה מחקרית כדי להבטיח שהמוצלחות שבהן יהיו בסיס לשירות קבע ביישוב שבו הופעלו או שיועתקו ליישובים אחרים. תוכניות רבות מופעלות בכמה יישובים בו-זמנית גם בשלב הניסיוני.

הקרן, הפועלת בקפדנות על-פי מטרותיה – פיתוח והקמת מפעלים מיוחדים ומעקב מחקרי להם – לא ניצלה את מלוא תקציבה עד כה. מן הראוי לבחון מחדש את מטרותיה ולנסחן מחדש, כדי להתאימן לצורכי הציבור המשתנים עם הזמן והתקופה.

6.5 קרן "מנוף" – למניעת תאונות בעבודה

קרן "מנוף" מיועדת לממן פעולות למניעת תאונות עבודה ולהגברת הבטיחות והגיהות במקומות עבודה. הקרן הוקמה בשנת 1989 והיא פועלת מכוח סעיף 149 לחוק הביטוח הלאומי. תקציבה עומד על 1% מהגבייה השנתית לענף נפגעי עבודה – כ-12 מיליוני ש"ח בשנת 2000. הקרן תומכת במגוון של פעולות: מחקר בתחום בטיחות וגיהות מעבודה, הפעלה ניסיונית של אמצעים להגברת הבטיחות והגיהות במקומות עבודה במגמה ליישם במקומות עבודה נוספים, מיפוי וחקירה של סיכונים מקצועיים במקומות עבודה, הסברה, הדרכה ותרגול בכל הקשור להתנהגות למניעת תאונות בעבודה, רכישת אמצעים מכשירים ואביזרים חדשניים להגברת הבטיחות ומניעת תאונות ומסעי פרסום באמצעי התקשורת לפיתוח המודעות לבטיחות.

כל אזרח וכל גוף ציבורי או פרטי רשאים להגיש לקרן הצעה לפרויקט בתחום הבטיחות והגיהות. ההצעות נדונות בוועדות המוסד המופקדות על כך, והן נבחנות בהתאם למטרות הקרן ובהתאם לתרומתן הצפויה במניעת תאונות או בצמצום הנזק העלול להתרחש מתאונות אלו. מידת היישום של הפרויקט, חדשנותו והיכולת להכליל את תוצאותיו על אוכלוסייה רחבה הם חלק מן השיקולים המנחים את הוועדות המאשרות את הפרויקטים.

לוח מס' 5: קרן מנוף – פרויקטים בשלבי אישור או הפעלה – 2000

מספר הפרויקטים לפי תחום		
3 בתחום המחקר היישומי 1 בתחום ההתערבות 11 בתחומי הדרכה, הסברה ופרסום	15 פרויקטים בשלבי הפעלה או הקמה (שאושרו בשנים קודמות)	1.
7 בתחום המחקר היישומי 4 בתחום ההתערבות 10 בתחומי הדרכה, הסברה ופרסום	21 פרויקטים שאושרו בוועדה המקצועית של המוסד בשנת 2000 (אך טרם אושרו בידי מועצת המוסד)	2.
1 בתחום המחקר 1 בתחום ההתערבות 4 בתחומי הדרכה, הסברה ופרסום	6 פרויקטים בשלבי הכנה לדיון בוועדה המקצועית של המוסד בשנת 2000	3.

לוח מס' 5 מציג את הפרויקטים שאושרו בשנת 2000 והמצויים בשלבי הפעלה שונים, לפי שלוש קבוצות: מחקר, פעולת התערבות. מן הראוי להדגיש שבשנים 1997-1999 הוחלט לשים דגש על סיוע למימון פרויקטים בענפי החקלאות והבנייה, שמקצתם בהליכי ביצוע ומקצתם עדיין בהליכי אישור. ההחלטה להגביר את הפעילות בתחומים אלה נובעת מריבוי התאונות בהם ומפעילות דלה בהם לשיפור הבטיחות. בענף החקלאות בוצעו

סקרים על מצב הבטיחות ועל הצרכים, שעל בסיסם הוכנו תוכניות התערבות במטרה להקים מערך הדרכה במשק השיתופי, במשק הפרטי ובמועצות האזוריות. בענף הבנייה לא הצליחה הקרן, עד כה, ליצור תנופה בהגשת פרויקטים גדולים שיש בהם כדי לשנות את מצב הבטיחות בענף. בשנת 2001 יופעל גם פרויקט שמטרתו להטמיע, באופן ניסיוני, תקן ניהול בטיחות ב-25 מפעלים ברחבי הארץ. מכון התקנים הישראלי אימץ בשנת 1999 תקן ישראלי (4481) ל"מערכות לניהול בטיחות וגיהות בתעסוקה – דרישות", המתאים לארגונים המעוניינים להקים מערכת ניהול בטיחות וגיהות כדי למזער סיכונים לעובדים ולסביבה. המוסד לביטוח לאומי, באמצעות קרן מנוף, החליט עקרונית לסייע לארגונים המעוניינים להטמיע את התקן הישראלי והוא ישתתף בעלות העסקתו של חונך או יועץ שילווה את תהליך ההטמעה ובעלות ההדרכה של נציגי המפעלים שישתתפו בניסוי ליישום התקן.

נספח פרסומים

סקרים

**אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 1998",
סקר מס' 160, פברואר 1999**

הפרסום מציג נתונים על נשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים על-ידי תקבולים מהבעלים החייבים ועל-ידי האוצר.

הסקר העלה, כי ב-1998 שולמו דמי מזונות בסכום כולל של 316 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מהבעלים החייבים בתשלום דמי מזונות לתקופה זו היה כ-130 מיליון ש"ח, שהם 41% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו. בסך הכל היו כ-34 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-22 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-12 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של הבעלים.

**ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים –
1995-1996", סקר מס' 161, אפריל 1999**

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1995 ו-1996. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלי קצבת זקנה ושאיירים, קצבת נכות וגמלה להבטחת הכנסה. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות, המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1996 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.2

מיליון שכירים, כ-181 אלף עובדים עצמאים וכ-32 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 5,181 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של כ-6,300 ש"ח לעובד עצמאי.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1998", סקר מס' 162, מאי 1999

בדו"ח מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1998, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים ומספר מאפיינים של האבטלה.

הדו"ח מציג גם נתונים על תשלום גמלה להבטחת הכנסה למובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים וכן למובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה והם עדיין מובטלים. נמצא כי 5.4% מכלל מקבלי דמי האבטלה ב-1998 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה.

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 1997-1998", סקר מס' 163, יולי 1999

דו"ח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 1998 בהשוואה ל-1997. מתוארים בו השינויים שחלו בתברות בקופות החולים לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. כמו כן מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים - 1996-1997", סקר מס' 164, ינואר 2000

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1996 ו-1997. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלי

קצבת זקנה ושאיירים, קצבת נכות וגמלה להבטחת הכנסה. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1997 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.2 מיליון שכירים, כ-188 אלף עובדים עצמאיים וכ-30 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 5,867 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 6,379 ש"ח לעובד עצמאי.

**אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 1999",
סקר מס' 165, פברואר 2000**

הפרסום מציג נתונים על נשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים על-ידי תקבולים מהבעלים החייבים ועל-ידי האוצר.

הסקר העלה, כי בסוף שנת 1999 היו במוסד לביטוח לאומי כ-37 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-23 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-14 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בני הזוג.

ב-1999 שולמו דמי מזונות בסך 367 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-147 מיליון ש"ח, שהם 40% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1999", סקר מס' 166, אפריל 2000

הדו"ח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1999, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים ומספר מאפיינים של האבטלה.

כמו כן מציג הדו"ח נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-1999 והיו מובטלים גם קודם לכן, בין השנים 1990-1998. נמצא כי פחות מאחוז אחד מכלל המובטלים חזרו להיות מובטלים 5 פעמים ויותר ב-10 שנים שבין 1990-1999.

מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (תביעה כוללת פרטים על התשלום, על תכונות דמוגרפיות וכן על ההיסטוריה התעסוקתית של המובטל).

מרים שמלצר ואירה קורן, "מקבלי גמלאות לפי יישוב – 1997-1998", סקר מס' 167, יוני 2000

חוברת זו מציגה את הפריסה הגיאוגרפית של מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, והיא המשך של חוברות קודמות דומות. מופיעים בה נתונים דמוגרפיים על האוכלוסייה בישראל לפי גיל בכל יישוב וכן נתונים על מקבלי גמלאות במוסד לביטוח לאומי, גם לפי מועצות אזוריות ומחוזות. זאת במגמה לאפיין כל יישוב מבחינה דמוגרפית וכלכלית ובהתייחס למקומו של הביטוח הלאומי בחיים הכלכליים של היישוב.

מאפיין של יישוב יכול להיות, לדוגמה, ריכוז של קשישים ביישוב, ריכוז של מקבלי דמי אבטלה, ריכוז של משפחות ברוכות ילדים וכד'. הנתונים מוצגים במונחים של אחוז המקבלים קצבה מאוכלוסיית היישוב ושל אחוז המקבלים קצבה ביישוב מסוים מכלל מקבלי הגמלה במדינה. שנת ההתייחסות לאוכלוסייה ולמקבלי גמלאות בסקר זה זהה.

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 1998-1999", סקר מס' 168, יוני 2000

דו"ח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 1999 בהשוואה ל-1998. מתוארים בו השינויים שחלו בחברות בקופות החולים לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בינואר 1995. כמו כן מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 1999, כ-6.3 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-57.2% בקופת החולים הכללית, כ-22.4% בקופת חולים מכבי, כ-10.4% בקופת חולים מאוחדת וכ-10% בקופת חולים לאומית.

שולי בר, ברנדה מורגנשטיין ורבקה פריאור, "מקבלי דמי פגיעה בשנים 1997-1999", סקר מס' 169, יוני 2000

הדו"ח מתאר את אוכלוסיית מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1997 – 1999 ואת השינויים שחלו באוכלוסייה זו בעשור האחרון. בדו"ח נתונים על מספר התביעות לדמי פגיעה, החלטות ואישורים; מספר המועסקים במשק בשנים 1987 – 1999, מקבלי דמי פגיעה באותן שנים וממוצע ימי אי-כושר לנפגע בכל שנה; מקבלי דמי פגיעה לפי סוג תושבות, ותק בארץ, מעמד בעבודה, מין וגיל; תאונות בעבודה בשנים 1994 עד 1999 ותאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה; מקבלי דמי פגיעה לפי חברות בקופות החולים; שכירים מקבלי דמי פגיעה לפי אפיוני המעסיק; גורם הפגיעה ומהותה וממוצע ימי כושר; פגיעות חוזרות בעבודה; קישור בין קבלת דמי פגיעה, קבלת נכות צמיתה ורמתה של דרגת הנכות.

מהנתונים עולה כי ממוצע ימי אי-כושר לנפגע עלה בעקביות מ-27.3 יום ב-1991 ל-37.3 ימים ב-1999 - גידול של 37% במשך 8 שנים. מספר מקבלי דמי פגיעה עלה מ-64,419 בשנת 1991 ל-92,274 בשנת 1996, וירד עד 73,690 בשנת 1999. נראה שירידה זו נובעת לפחות בחלקה מהשינוי בחוק, ולפיו 9 ימי הפגיעה הראשונים משולמים על-ידי המעסיק (לשכיר)

או על-ידי העצמאי. בין השנים 1996 ו-1999 ירד בעקביות מספר מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, ועלה מספר המקבלים שתקופות אי-הכושר שלהם 91 ימים ויותר. בין השנים 1994 ו-1999 עלה מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה וממנה מ-5% מכלל הפגיעות בעבודה ועד ל-13% מהן. לעומת זאת מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה נשאר יציב – כ-6% מכלל הפגיעות.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 1997-1998", סקר מס' 170, אוקטובר 2000

דו"ח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1997 ו-1998. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלי קצבת זקנה ושאיירים, קצבת נכות וגמלה להבטחת הכנסה. כמו כן כלולים בדו"ח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות, ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1998 היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.3 מיליון שכירים, כ-190 אלף עובדים עצמאיים וכ-30 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 6,279 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 6,687 ש"ח לעובד עצמאי.

רמסיס גרא וברנדה מורגנשטיין, "מקבלי גמלת סיעוד – 1999", סקר מס' 171, ינואר 2001

דו"ח זה מציג נתונים על מקבלי גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 1999 והשינויים בהם במשך העשור האחרון. הנתונים בדו"ח מתארים את מגוון פעילויות ענף ביטוח סיעוד, לרבות התביעות שהוגשו, קביעת הזכאות, ניקוד בהערכות התלות, היקף

הכיסוי של הגמלה בקרב הקשישים, מאפייני אוכלוסיית הזכאים, אספקת השירותים לזכאים ומימון התשלומים. תשומת לב מיוחדת מוקדשת בדו"ח לבדיקות תלות חוזרות בסיעוד, הן בדיקות שיזם המוסד והן שיזם הקשיש, וכן לגידול הרב במספר הזכאים מדי שנה.

לאה ענבר, "שיקום נכים ואלמנות 1998-1999", סקר מס' 172, דצמבר 2000

פרסום זה, היוצא מדי שנתיים, מציג נתונים על מידת הצלחתו של הטיפול השיקומי הניתן לנכים כלליים, לנפגעי עבודה, לנפגעי איבה ולאלמנות על ידי עובדי השיקום של המוסד לביטוח לאומי. הקריטריון העיקרי לבחינת הצלחתו של הטיפול הוא השתלבות בעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת. חלקו המרכזי של הפרסום מוקדש לניתוח תכניות הטיפול שעברו הנכים והאלמנות ותרומתן להשתלבות בעבודה.

הממצאים מורים כי 43% מכלל 4,757 הנכים שסיימו או הפסיקו טיפול בשנים 1998 – 1999 עבדו בגמר הטיפול.

נבחנה גם שאלת השתחררותם של נכים כלליים מתלות במערכת הקצבאות. נמצא כי כחמישית מאלה שהיו זכאים לקצבת נכות מלאה בתחילת הטיפול הפסיקו לקבלה שנה לאחר סיום הטיפול או שקצבתם הופחתה.

נוסף על טיפול שיקומי זכאים נכים ואלמנות גם למימון הוצאות הנלוות לתכנית שיקומם. במהלך 1999 עלות שירות זה ל-9,650 מטופלים היתה כ-107 מיליון ש"ח.

דו"חות מחקר

גדעון יניב, "אי-ציות לחוק שכר מינימום והיקף ההעסקה האופטימאלי" (באנגלית), מחקר מס' 72, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999

הספרות העוסקת באי-ציות לחוק שכר מינימום מתמקדת, בין השאר, בהשפעה שיש להחלטה שלא לציית לחוק על היקף ההעסקה של המעביד. המסקנה הרווחת בספרות היא, שאי-ציות לחוק, הכרוך בסיכון להיתפס ולהיענש, מגדיל את השכר האפקטיבי לעובד מעל לרמת השכר התחרותי ומניע את המעביד להקטין את היקף ההעסקה מתחת לרמה התחרותית. עם זאת, היקף ההעסקה יהיה עדיין גדול יותר מאשר במצב של ציות לחוק. הנחה סמויה העומדת מאחורי המסקנה דלעיל היא, שהמעביד מפר את החוק ביחס לכל העובדים. המתקר מציג מודל של ציות חלקי לחוק שכר מינימום, שבו המעביד עשוי להעדיף לציית לחוק ביחס לחלק מן העובדים בלבד, ומעלה במפתיע, שאם רמת הציות החלקי נקבעת באורח אופטימאלי, המעביד יקטין את היקף ההעסקה עד לרמת ההעסקה של ציות מלא. במלים אחרות, חוק שכר מינימום עשוי להביא לצמצום רמת ההעסקה עד לרמה של ציות מלא – גם אם המעביד אינו מציית באופן מלא לחוק. תוצאה זו, המוכללת בסיוס גם לחוקי שוק עבודה אחרים, מערערת את הציפייה האינטואיטיבית, שעובדים ששכרם נופל מהשכר החוקי יצליחו לכל הפחות לשמור על מקום עבודתם.

גדעון יניב, "הלשנה לרשויות המס והגמול האופטימאלי" (באנגלית), מחקר מס' 73, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999

אחד ממקורות המידע החשובים של רשויות המס והביטוח הלאומי במלחמתם בתופעה של העלמת הכנסות הוא הלשנה של פרטים על שותפיהם לשעבר לחיים או לעסקים, המונעת, בדרך כלל, מתאוות נקם. אמונה רווחת בציבור היא, שרשויות המס או הביטוח הלאומי משלמות למלשינים 10 אחוזים מגובה המס שנגבה בעקבות ההלשנה. למעשה, הגמול למלשינים בדרך כלל קטן יותר, ומגיע בארה"ב לפחות מ-2 אחוזים בממוצע מן הגבייה הנוספת. מה הסיבה שרשויות המס כה קפוצות-יד בתגמול למלשינים שסייעו לגבות מסים שבדרך אחרת לא היו נגבים? תשובה אפשרית היא, שהגמול למלשינים הוא אך

מחוזה צנועה של הערכה כלפי מי שסייע להשיב כספי ציבור. תשובה אחרת היא שיהא זה פסול מבחינה מוסרית לתגמל מלשינים ברוחב יד, שכן הדבר עלול ליצור תמריץ לפרטים במשק להתמחות כמלשיני מס מקצועיים. המחקר הנוכחי בוחן את השאלה מנקודת מבט כלכלית. המחקר מציג מודל פשוט של ההחלטה להלשין, שהשלכותיו מוחלות לבעיית רשות המס בדבר בחירת שיעור הגמול האופטימאלי ורמת המשאבים האופטימאלית שיש להקצות להבאה לדין של מעלימי הכנסה שהתגלו בעקבות הלשנה. המחקר מראה, כי רשות מס, המבקשת להשיא את הכנסותיה הנקיות (לאחר ניכוי הוצאות) מהלשנה, תקבע את שיעור הגמול למלשינים ברמה נמוכה יותר ואת מאמצי ההרשעה ברמה גבוהה יותר, ככל שתאוות הנקם של המלשינים חזקה יותר. אף שייתכן שרשויות המס מודרכות על-ידי שיקולים מוסריים כאשר הן קובעות את שיעור הגמול למלשינים, הן מתנהגות כאילו הן מנצלות במתכוון את דחפי המלשינים כדי להשיא את הכנסותיהן מהלשנה. בהכירן את המניע האמיתי להלשנה, רשויות המס מאלצות את המלשינים להסתפק בתמורה כספית נמוכה יותר לטובת מימון מאמצייהן להביא לדין את מעלימי הכנסה.

דליה גורדון ואסתר טולידנו, "עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים", מחקר מס' 74, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2000

ב-1996 יזם מינהל המחקר והתכנון ניסוי מיוחד, שבמסגרתו הוצע לזכאים לדמי אבטלה להשתתף בפרויקט מיוחד לעידוד עסקים קטנים.

הפרויקט תוכנן ונוהל במינהל המחקר ובמימון הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה, שירות התעסוקה והמרכזים לטיפול יזמות בירושלים ובחיפה.

הנתונים מורים, כי בדומה לארצות אחרות, כעשירית מבין הזכאים לדמי אבטלה מביעים עניין בתעסוקה עצמאית אם זו מוצעת להם, וכ-3% מוכנים להתחייב ולהשתלב בתכנית מעשית מהסוג שהוצע.

המסקנה מניתוח הממצאים היא, כי העידוד לתעסוקה כזו אמנם הועיל, וקבוצות מבין הפחות חזקות באוכלוסייה – נשים, מבוגרים ולא-אקדמאים – נעזרו בתכנית יחסית יותר מהאחרים, בעיקר בכל הקשור להישרדות העסק. אולם התכנית כנראה לא כללה די תמיכה, ייעוץ וליווי של בעלי העסקים שקמו, ולכן שיעורי ההישרדות בקבוצת הניסוי לא היו גבוהים משמעותית מקבוצת הביקורת. כלומר הישרדות בשיעור דומה היתה מושגת גם ללא עזרת התוכנית.

לאה ענבר, "שיקום מקצועי באמצעות מרכזי שיקום – 1998", מחקר מס' 75, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2000

מחלקות השיקום של המוסד לביטוח לאומי נעזרות בשירותים הניתנים ב"מרכזי שיקום". במרכזים אלה ניתנים לנכים ולאלמנות שירותי שיקום תחת קורת גג אחת, בכללם אבחון, טיפול, הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. מדובר בנכים בגיל העבודה הסובלים מבעיות תעסוקה עקב מוגבלות או נכות.

פרסום זה מציג נתונים על הפניה של נכים ואלמנות, אבחונם, דרכי הטיפול בהם ונתונים על השמתם בעבודה בשוק החופשי במועד סיום הטיפול ושנה לאחר מכן.

82% מההפניות למרכזי שיקום נועדו לאבחון, כאשר הטכניקה הנפוצה לאבחון היתה מדגם עבודה (כ-80% מהאבחונים). ההמלצה השכיחה ביותר שניתנה במרכזי השיקום היתה על שילוב במסגרת להכשרה מקצועית. בחינת הקשר בין מטרות ההפניה למרכזים לבין ההמלצות מצביעה על קשר בין ההמלצה על שילוב בהכשרה מקצועית לבין ההפניה למטרה זו.

בגמר הטיפול עבדו בשוק החופשי כרבע מבין המשתתפים שעברו תכנית טיפול כלשהי. בקרב מי שהיה ניסיון להשימם בשוק החופשי ומי שהשתתפו בהכשרה מקצועית השיעורים היו גבוהים אף יותר – 44%-ו-38%, בהתאמה.

שנה לאחר גמר הטיפול או האבחון נמצא כי שיעור העובדים בקרב כלל המופנים, בין שסיימו/הפסיקו את האבחון או הטיפול ובין שכלל לא החלו בהם הגיע לשליש.

דליה גורדון, "מוגבלות וחזרה לעבודה – ישראל בהשוואה ל-5 מדינות", מחקר מס' 76, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 2000

ב-1992 יזם ארגון הביטוח הסוציאלי הבינלאומי (ISSA) מחקר השוואתי בינלאומי בנושא תהליכי חזרה לעבודה של עובדים שלקו בבריאותם. ישראל, דנמרק, גרמניה, הולנד, שוודיה וארה"ב נענו לאתגר, ובכל אחת ממדינות אלו נערך בשנים 1994-1997 מחקר פרואקטיבי במבנה דומה (אם כי לא זהה).

מטרת המחקר היתה לבדוק, בפרספקטיבה בינלאומית, כיצד ובאיזו מידה פעולות וסידורים בתחום הרפואי, הטיפולי, השיקומי והמינהלי משפיעים על החזרה לעבודה. ייחודו של המחקר בכך שהוא בדק אמפירית את פעולתם של מערכי מדיניות ותחיקה כוללים, מנקודת המבט של מספר דיסיפלינות בו זמנית.

אוכלוסיית המחקר כללה עובדים שנפגעו בגבם ונעדרו מעבודתם עקב כך לפחות 3 חודשים. נאספו נתונים מגוונים על התכונות הדמוגרפיות והתעסוקתיות של עובדים אלה ועל הטיפולים הרפואיים שהם עברו. כמו כן נאספו נתונים על הטיפול שניתן להם על ידי המערכת הסוציאלית במסגרת המאמץ לעודד חזרה לעבודה ובמהלך הטיפול בהחלפת השכר.

בפרסום מוצגים ממצאים בדבר השפעת המשתנים שנחקרו על החזרה לעבודה ומועדה, וכן ניתוח של כמה היבטים של מערכי המדיניות הרלבנטיים, היחס ביניהם והשפעתם על התמריץ לעבודה, כולל המלצות.

פרסומים שראו אור או התקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

Gideon Yaniv, "Tax Compliance and Advance Tax Payments: A Prospect Theory Analysis", National Tax Journal , 753-764, 1999

מקדמות מס אינן משפיעות על החלטת ההעלמה של הפרט כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות טהורה. הן עשויות להשפיע על החלטת ההעלמה כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות מוגבלת, כגון ה-Prospect Theory. המחקר הנוכחי מחיל את עקרונות ה-Prospect Theory למודל החלטה פשוט של העלמת הכנסות. המחקר מדגים, כפי שנמצא אמפירית בארה"ב, שמקדמות מס הגדולות מחבות המס האמיתית של הפרט מצמצמות את הנטייה להעלים הכנסות משלטונות המס. לפיכך, מקדמות מס גדולות יכולות לשמש תחליף למאמצי אכיפה מקובלים המצריכים שימוש במשאבים כלכליים. עם זאת, רק אם הפרטים מעריכים הערכת יתר ניכרת את ההסתברות להיתפס ולהיענש בגין העלמת הכנסות (שבפועל היא נמוכה עד מאוד במדינות המערב), מקדמות מס גבוהות תוכלנה לבטל לחלוטין את התמריץ להעלמת הכנסות. אחרת, אם הפרטים מעריכים נכונה את ההסתברות להיתפס, מידה מסוימת של העלמה תשרור תמיד, גם אם המקדמות גבוהות במידה משמעותית מחבות המס האמיתית. ממצא נוסף של המחקר הוא שכאשר מקדמות המס גדולות דיין כך שהפרטים מצפים להחזיר מס בעת מילוי הדו"ח השנתי, עלייה בשיעור המס תגדיל את היקף ההעלמה, בניגוד גמור לקשר ההפוך בין היקף ההעלמה לשיעור המס, העולה מן הספרות המחקרית והמבוסס על ההנחה של רציונאליות טהורה.

Gideon Yaniv, "Tax Evasion, Risky Laundering, and Optimal Deterrence Policy", International Tax and Public Finance 6, 27-38, 1999

בניגוד להנחה רווחת בספרות הדנה בהעלמת הכנסות, רשויות המס חושפות רק לעתים רחוקות את כל ההכנסה המועלמת של נישום נחקר. כשמדובר בבתי עסק קטנים או

בעובדים עצמאיים, המבצעים מספר רב של עסקות במשך שנת מס, רשויות המס אף אינן מנסות לחשוף את ההכנסה האמיתית במקור. במקום זאת, הן מעריכות את ההכנסה המועלמת על פי אינדיקציות כלכליות עקיפות, כמו הגידול הלא-מוסבר במלאי ההון הנקי של הנישום. טכניקת הערכה כזאת עלולה ליצור תמריץ למעלימי הכנסה לבצע תמרוני "הלבנה", שיאפשרו להציג את הגידול במלאי ההון כנובע ממקור פטור ממס.

המאמר הנוכחי פותח את המודל הבסיסי של העלמת הכנסות לאפשרויות של הלבנה, במטרה לבחון את החלטת מעלים ההכנסה באיזו מידה, אם בכלל, להלבין את הכנסתו המועלמת, את קשרי הגומלין בין היקף הלבנה להיקף ההעלמה ואת מדיניות האכיפה האופטימאלית של רשויות המס. הלבנה, מלבד שיש לה עלות ישירה, מוצגת כפעילות לא חוקית הכרוכה בסיכון להיתפס ולהיענש. המאמר מניח כי רשויות המס מקצות משאבים לביקורת מס ראשונית העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שלא הולבנה, ולחקירה מעמיקה יותר העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שהולבנה. המאמר מצביע על חשיבות השילוב של אמצעים ישירים לחשיפת תמרוני הלבנה במערכת אכיפת חוקי מס ההכנסה, ומנסח כללים לעיצוב אופטימאלי של מדיניות מרתיעה משולבת.

Gideon Yaniv, "Withholding Information from Cancer Patients as a Physician's Decision under Risk", Medical Decision Making 20, 126-137, 2000

כאשר חולה מאובחן כלוקה בסרטן, בדרך כלל הרופא ניצב בפני דילמה בדבר מסירת מידע לחולה. על-פי הדוקטרינה של הסכמה מיודעת (informed consent), המוכרת כיום בארה"ב כאחד העקרונות האתיים החשובים של מקצוע הרפואה, לחולה יש זכות להחליט באורח עצמאי החלטות הנוגעות לטיפול בו, ועל הרופא מוטלת החובה למסור לחולה את כל המידע בעניין מחלתו כדי לאפשר לו לקבל החלטה נכונה. למרות זאת, רופאים רבים עדיין חשים כי חובתם לשמור על מורל החולה, גם אם הדבר מצריך הסתרת מידע ממנו. הסתרת מידע כרוכה בסיכון: אם הטיפול אינו נושא פרי, החולה, במוקדם או במאוחר, ילמד לדעת על מצבו האמיתי. חולים שהיו מעדיפים לסיים את חייהם בשלווה בחיק משפחתם ולא להתייטר בטיפול שאין ביטחון בהצלחתו, עלולים לחוש כעס ותסכול בגלותם שנשללה מהם זכות הבחירה. גם אם יימנעו מהגשת תביעת נזיקין כנגד הרופא,

סביר שיסיימו את חייהם במצב נפשי קשה יותר מאשר אילו נמסר להם מלוא המידע על מצבם הסופני מיד לאחר האבחון. המאמר הנוכחי מחיל שלוש תיאוריות אלטרנטיביות של קבלת החלטות בתנאי סיכון (תורת תוחלת התועלת, תורת ההימור ותורת החרטה) לבעיית הרופא האם להסתיר מידע מחולה סופני (ובאיזו מידה), וגוזר מסקנות השוואתיות בעניין הקשר שבין החלטת הרופא למאפייני החולה, המחלה והרופא עצמו.

Gideon Yaniv, "Nonadherence to a Low-Fat Diet: An Economic Perspective", Journal of Economic Behavior and Organization (forthcoming)

על אף הסיכון המוגבר ללקות בהתקף לב, פרטים הנמצאים בסיכון לא תמיד מקפידים על הוראת הרופא לשמור על דיאטה דלת שומן. המחקר הנוכחי מחיל מודל של קבלת החלטות רציונאליות על בעיית הפרט - האם ובאיזו מידה לחרוג מן הדיאטה המומלצת ומציע הסבר כלכלי לצריכת שומנים מוגברת. המחקר בודק גם את הקשר בין צריכת שומנים מוגברת לבין ההחלטה להתגונן מפני אירוע לבבי על-ידי הצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים, שנועדה לצמצם את השיהוי בקבלת טיפול נמרץ בעת התקף. המחקר מגלה, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת, שהצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים והקפדה על הדיאטה המומלצת יכולות להיות "משלימות", במובן שהראשונה מעודדת את האחרונה. מתוצאה זו משתמע, שמדיניות בריאות ציבורית יכולה לסייע הן בהקטנת הסיכון ללקות בהתקף והן בהקטנת הסיכון למות מהתקף באמצעות מתן תמריצים (סבסוד, למשל) להצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים.

Gideon Yaniv, "Suicide Intention and Suicide Prevention", Journal of Socio-Economics (forthcoming)

התאבדות היא בעיה מרכזית בתחום בריאות הציבור. אף על פי שכוחם של אמצעי מדיניות להשפיע על הנסיבות המובילות פרטים למצבי משבר הוא קטן ביותר, יש בהם כדי למנוע התאבדות, הן באמצעות טכניקות מודרניות של טיפול במשבר המבטלות את הדחף להתאבד (אם הטיפול מסתיים בהצלחה), והן באמצעות אשפוז מונע, המבטל, בראש

ובראשונה, את ההזדמנויות להתאבד. תנאי הכרחי להפעלת כל אחד מן האמצעים הללו הוא שפרט השוקל התאבדות יפנה לקבלת עזרה מקצועית. המאמר הנוכחי בוחן את בעיית הפרט האם לפנות לעזרה במקרה של מחשבות אובדניות, וכן את בעיית המטפל האם לאשפז פרט הפונה לעזרה. בעוד שפרט שאיננו מעוניין להתאשפז עומד בפני הסיכון של אשפוז כפוי, מטפל שיטפל בפרט במרפאתו, במקום לאשפוז, עומד בפני הסיכון של התאבדות המטופל. מאחר שמגבלת המשאבים הכלכליים של המשק אינה מאפשרת לאשפוז כל פרט השוקל התאבדות, על המטפל לקבל החלטה בדבר אשפוז או אי-אשפוז על סמך הערכתו כי איום ההתאבדות הוא מוחשי, בהתחשב בעלות למשק של ההתאבדות האפשרית ושל מאמציו למנעה. במאמר מיושמת טכניקה פשוטה של תורת המשחקים לניתוח אינטראקטיבי של יחסי מטפל-מטופל, נגזרות אסטרטגיות שיווי המשקל של שני הצדדים, ונבחנות ההשלכות של המודל האינטראקטיבי על מדיניות ציבורית המכוונת ליצירת תמריצים לפנייה לעזרה.

Gideon Yaniv, "Revenge, Tax Informing, and the Optimal Bounty", Journal of Public Economic Theory (Forthcoming)

ראה דו"חות מחקר: הלשנה לרשויות המס והגמול האופטימאלי, מחקר מס' 73, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999.

Gideon Yaniv, "Minimum Wage Noncompliance and the Employment Decision", Journal of Labor Economics (forthcoming)

ראה דו"חות מחקר: אי-ציות לחוק שכר מינימום והיקף ההעסקה האופטימאלי, מחקר מס' 72, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1999.

נספח לוחות ענפי הביטוח

A. General

א. כללי

לוח א/א – תשלומים ותשלומים (מחירים שוטפים)
 Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
Total receipts	50,736.8	46,392.9	42,291.9	39,062.6	39,002.4	סך כל התקבלים
Thereof: to N.I. branches	41,002.8	37,667.2	34,381.8	31,234.3	27,135.3	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	20,755.0	18,685.4	17,051.9	15,617.7	13,512.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	8,339.5	8,119.1	7,394.5	6,698.3	5,533.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	3,900.0	3,729.4	3,516.5	3,240.2	2,873.9	ריבית
Miscellaneous	68.3	64.3	69.9	48.7	53.5	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	7,940.0	7,069.0	6,349.0	5,629.5	5,162.1	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	9,734.0	8,725.7	7,910.1	7,828.2	11,867.1	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	38,900.6	35,556.0	32,372.8	28,517.7	24,552.4	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
For contributory benefits	30,960.6	28,487.0	26,023.8	22,888.2	19,390.3	לגמלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	7,940.0	7,069.0	6,349.0	5,629.5	5,162.1	לגמלאות לא גבייתיות
Current surplus	-2,481.1	-2,202.6	-2,019.2	-1,007.7	-708.3	עודף שוטף
Assets at end of year	83,000.0	80,297.0	77,710.7	71,995.4	63,912.0	נכסים בסוף השנה

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מנהל.

לוח 2/א – תקבולים ותשלומים (טוחרי 2000)
 Table A/2 – Receipts and Payments (at 2000 Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
Thereof: to N.I. branches	50,736.8	46,903.2	44,998.6	43,820.8	47,692.0	סך כל התקבולים
	41,002.8	38,081.5	36,582.2	35,039.3	33,181.2	מזוה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to N.I. branches	20,755.0	18,890.9	18,143.2	17,520.2	16,522.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	8,339.5	8,208.4	7,867.7	7,514.5	6,766.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Miscellaneous	68.3	65.0	74.4	54.3	65.1	שונות
Government allocation for non-contributory payments ¹	7,940.0	7,146.8	6,755.3	6,287.2	6,312.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
Contributions under other laws	9,734.0	8,821.7	8,416.2	8,742.9	14,510.8	גבייה לפי חוקים אחרים
Total payments of N.I. branches¹	38,900.6	35,947.1	34,444.7	31,849.6	30,022.8	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
For contributory benefits	30,960.6	28,800.4	27,689.3	25,562.4	23,710.3	למלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	7,940.0	7,146.8	6,755.3	6,287.2	6,312.5	למלאות לא גבייתיות
Current surplus	-2,481.1	-2,226.8	-2,148.4	-1,125.4	-866.0	עודף שוטף

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מנהל.

לוח 3/א - גביית נגמלות - ענף זיקנה ושארית

Table A/3 - Contributions and Benefits - Old-Age and Survivors Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	13,483.7	12,285.7	11,410.5	10,046.3	8,795.3	סך כל הנמלות
Thereof: under N.I. Law	10,509.3	9,568.1	8,861.4	7,764.2	6,793.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	9,281.1	8,344.4	7,610.3	6,959.0	6,035.6	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,274.1	1,260.3	1,140.5	1,031.3	870.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	1,574.6	1,450.0	1,339.5	1,204.9	1,053.2	ריבית
Current surplus	-125.5	-110.4	-219.4	102.4	4.3	עודף שוטף
Surplus including interest	1,449.1	1,339.6	1,120.1	1,307.3	1,057.5	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	33,770.0	31,976.8	30,157.0	27,182.1	23,619.9	נכסים בסוף השנה
	At 2000 Prices					מחירי 2000
Total benefits	13,483.7	12,420.8	12,140.8	11,269.9	10,754.8	סך כל הנמלות
Thereof: under N.I. Law	10,509.3	9,673.3	9,428.5	8,709.8	8,307.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	9,281.1	8,436.2	8,097.4	7,807.0	7,380.5	סך כל הגבייה מן הציבור השתתפות הממשלה
Government participation under N.I. Law	1,274.1	1,274.2	1,213.5	1,156.7	1,065.1	לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-125.5	-111.6	-233.4	114.6	5.4	עודף שוטף

לוח 4/א - גביית נטלואת - ענף נכות כללית
 Table A/4 - Contributions and Benefits - General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	4,963.0	4,259.5	3,747.7	3,204.3	2,673.8	סך כל הנטלואת
Thereof: under N.I. Law	4,474.6	3,928.0	3,473.4	2,944.9	2,467.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,258.0	2,914.5	2,659.5	2,459.9	2,128.3	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	64.3	63.8	65.6	61.0	61.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	860.0	850.1	470.6	185.0	179.1	ריבית
Current surplus	-1,284.1	-1,060.9	-844.1	-517.8	-355.1	עודף שוטף
Surplus including interest	-424.1	-210.8	-373.5	-332.7	-176.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	17,670.0	18,001.3	10,022.6	9,814.8	3,804.7	נכסים בסוף השנה
	At 2000 Prices					מחירי 2000
Total benefits	4,963.0	4,306.4	3,987.6	3,594.4	3,269.4	סך כל הנטלואת
Thereof: under N.I. Law	4,474.6	3,971.2	3,695.7	3,303.7	3,017.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,258.0	2,946.6	2,829.7	2,759.7	2,602.3	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	64.3	64.5	69.8	68.1	75.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-1,284.1	-1,072.6	-898.1	-580.7	-434.2	עודף שוטף

1) On January 1, 1999, A sum of NIS 8,000 million was transferred from the assets of the Children branch to the General Disability branch.

לוח 5/א – נבייה ומלואת – ענף נפגעי עבודה
 Table A/5 – Contributions and Benefits – Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,437.5	2,165.9	2,011.4	1,873.8	1,710.1	סך כל המלואות
Thereof: under N.I. Law	2,254.7	2,003.6	1,856.2	1,725.6	1,579.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,271.3	1,151.9	1,057.3	947.0	821.0	סך כל התבייה מן הציבור
Interest	390.0	413.1	361.4	276.9	279.0	ריבית
Current surplus	-1,052.1	-914.3	-852.7	-835.5	-797.9	עודף שוטף
Surplus including interest	-662.1	-501.2	-491.3	-558.6	-518.9	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	7,860.0	¹ 8,445.4	7,580.0	7,660.0	5,721.4	נכסים בסוף השנה
	At 2000 Prices					
	מחירי 2000					
Total benefits	2,437.5	2,189.7	2,140.1	2,101.7	2,090.9	סך כל המלואות
Thereof: under N.I. Law	2,254.7	2,025.6	1,975.0	1,935.9	1,931.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,271.3	1,164.6	1,125.0	1,062.6	1,004.1	סך כל התבייה מן הציבור
Current surplus	-1,052.7	-924.4	-907.3	-889.0	-849.0	עודף שוטף

1) On January 1, 1999 a sum of NIS 1,250 million was transferred from the assets of the Children branch to the Work Injury branch.

1) ב-1.1.1999 הועבר סכום של 1,250 מיליון ש"ח מנכסי ענף ילדים לענף נפגעי עבודה.

לוח א/א-6 – תרומות ותגמולות – ענף אימוצת
 Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
	At Current Prices					
	מחירי שוטרפים					
Total benefits	2,370.7	2,109.2	1,954.8	1,688.4	1,417.6	סך כל התגמולות
Thereof: under N.I. Law	2,118.0	1,901.1	1,779.6	1,551.4	1,308.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,415.2	1,264.2	1,158.9	1,062.0	924.1	סך כל התרומה מען הציבור
Interest	200.0	219.4	33.0	54.0	68.8	ריבית
Current surplus	-743.5	-670.0	-648.6	-512.2	-409.3	עודף שוטף
Surplus including interest	-543.5	-450.6	-615.6	-458.2	-340.5	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	3,770.0	¹ 4,290.3	144.4	917.0	1,273.7	נכסים בסוף השנה
	At 2000 Prices					
	מחירי 2000					
Total benefits	2,370.7	2,132.4	2,079.9	1,894.3	1,733.3	סך כל התגמולות
Thereof: under N.I. Law	2,118.0	1,922.0	1,893.5	1,740.5	1,599.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,415.2	1,278.1	1,233.1	1,191.0	1,130.2	סך כל התרומה מען הציבור
Current surplus	-743.5	-677.4	-690.1	-545.5	-435.5	עודף שוטף

1) On January 1, 1999 a sum of NIS 4,500 million was transferred from the assets of the Children branch to the Maternity branch.

לוח 7/א - גביית נמלאת - ענף ילדים
 Table A7 - Contributions and Benefits - Children Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	2000	1999	1998	1997	1996	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	6,941.7	6,762.8	6,079.3	5,648.8	4,935.0	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	6,810.9	6,607.7	6,012.5	5,590.1	4,655.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	4,500.5	4,083.3	3,723.3	3,355.4	2,926.3	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	6,612.0	6,482.0	5,933.8	5,418.3	4,443.3	השתתפות הממשלה
Interest	400.0	180.4	794.9	992.8	742.8	לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	4,215.2	3,897.5	3,597.7	3,129.5	2,668.0	עודף שוטף
Surplus including interest	4,615.2	4,077.9	4,392.6	4,122.2	3,410.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	9,933.0	1 6,258.0	20,437.9	14,878.5	18,448.4	נכסים בסוף השנה
	At 2000 Prices					
	מחירי 2000					
Total benefits	6,941.7	6,837.2	6,468.4	6,336.7	6,034.5	סך כל הנמלאות
Thereof: under N.I. Law	6,810.9	6,680.4	6,397.3	6,270.9	5,692.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	4,500.5	4,128.2	3,961.6	3,763.9	3,578.1	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	6,612.0	6,553.3	6,313.6	6,078.5	5,433.2	השתתפות הממשלה
Current surplus	4,215.2	3,940.4	3,828.0	3,510.6	3,262.6	לפי חוק הביטוח הלאומי
	עודף שוטף					

1) On January 1, 1999 a sum of NIS 18,250 million was transferred from the assets of the Children branch to the insurance branches in deficit.

קוח 8/א - גביית נטלואת - ענף אבטלה
 Table A/8 - Contributions and Benefits - Unemployment Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים				
	2000	1999	1998	1997	1996
	At Current Prices				
	מחירים שוטפים				
Total benefits	2,958.7	2,948.0	2,741.0	2,248.2	1,581.1
Thereof: under N.I. Law	2,940.6	2,930.0	2,711.1	2,205.5	1,549.1
Total contributions from the public	450.3	405.3	366.8	379.7	291.3
Interest	0.0	120.8	(-10.4)	99.8	157.9
Current surplus	-2,567.7	-2,594.7	-2,417.4	-1,878.6	-1,302.1
Surplus including interest	-2,567.7	-2,473.9	-2,417.8	-1,778.8	-1,144.1
Assets at end of year	2 0.0	1 943.7	-1,696.9	874.3	2,577.2
	At 2000 Prices				
	מחירי 2000				
Total benefits	2,958.7	2,980.4	2,916.4	2,522.1	1,933.5
Thereof: under N.I. Law	2,940.6	3,069.8	2,884.6	2,473.9	1,894.3
Total contributions from the public	450.3	427.8	390.3	425.8	356.4
Current surplus	-2,567.7	-2,623.2	-2,572.1	-1,995.6	-1,399.2

סך כל הגמלאות
 מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
 סך כל הגביית מן הציבור
 עורף שוטף

1) Under the Economy Arrangements Law, on January 1, 1999, reserves to the amount of NIS 5,151 million that had accumulated in the Military Reserve Service branch were transferred to the Unemployment branch.
 2) Under the Economy Arrangements Law of 2000, the deficit in the Unemployment branch is covered by the transfer of money from the reserves of the Children branch.

B. Old Age and Survivors

ג. זיקנה ושאירים

לוח 1/2 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים
Table B/1 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors		לפי חוק הביטוח הלאומי		זיקנה		סה"כ כולל	שנה	
	לא לפי חוק הביטוח הלאומי Not Under N.I. Law	שאיירים (New Immigrants)	לפי חוק הביטוח הלאומי	סה"כ הכולל	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי			סה"כ הכולל
1975	816	3,036	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ²	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1990	1,151	4,743	96,647	97,798	31,899	321,132	353,031	450,829	1990
1995	822	4,940	101,014	101,836	83,081	368,969	452,051	553,888	1995
1998	678	5,126	102,919	103,597	92,963	419,373	512,336	615,933	1998
1999	654	5,222	103,706	104,360	94,652	436,660	531,312	635,672	1999
2000	641	5,837	104,404	105,045	97,541	454,531	552,072	657,117	2000

All pension recipients

כל מקבלי הקצבה

Recipients of income supplement as percentage of total

מקבלי השלמת הכנסת כאחוז מכול

1975	94.4	-	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	-	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	-	46.2	47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
1990	90.6	-	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
1995	89.0	-	37.5	37.9	94.6	18.3	32.3	33.4	1995
1998	84.8	-	34.0	34.4	94.7	16.8	30.9	31.5	1998
1999	86.2	-	33.2	33.5	94.9	16.6	30.5	31.0	1999
2000	84.4	-	32.5	32.8	95.1	16.5	30.4	30.8	2000

1) The annual number of recipients of special orphans' benefit refers to August of every year.

1) מספר המקבלי השגת של דמי מזהה מתייחס לאחד אוגוסט של כל שנה.

2) In 1975, the data refer to April of that year. As of 1980 the data are an annual average.

2) ב-1975, הנתונים מתייחסים לאחד אפריל. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.

לוח 2/2 - מקבלי קצבת קצבת ושימורניקם לפני סוף התחומה
 Table B/2 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family

Year	Children Only			אלמנות	Elderly Couple			זוג קשישים בלב ילדים	קשיש יחיד	סה"כ הכולל	שנת			
	5 ילדים או יותר ילדים	4-1 3 ילדים או 4 ילדים	2 ילדים ¹ ילדים ²		5 ילדים או יותר ילדים	4-1 3 ילדים או 4 ילדים	2 ילדים או יותר ילדים					עם ילד או יותר ילדים	עם ילד או יותר ילדים	בלב ילדים
1957	-	-	50	-	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	6,172	1957
1965 ²	-	-	438	-	-	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	² 1965
1975	-	-	683	-	-	5,476	4,650	46,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980 ³	-	-	772	-	-	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	¹ 1980
1985	-	-	1,070	-	-	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1990	-	-	1,268	-	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990
1995	70	440	930	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995
1996	80	480	940	500	2,350	3,400	5,900	85,950	1,900	3,200	102,500	363,450	573,500	1996
1997	80	500	970	550	2,450	3,500	6,100	89,250	2,000	3,300	106,400	376,990	595,900	1997
1998	81	488	946	554	2,229	3,485	6,282	86,587	1,902	2,993	99,264	408,177	615,933	1998
1999	90	500	1,011	555	2,284	3,501	6,401	86,947	1,893	2,959	97,627	428,833	635,672	1999
2000	121	514	1,067	556	2,340	3,559	6,510	87,135	1,905	3,041	94,413	450,712	657,117	2000

1) Until August 1994, increments were paid only for the first two children. As of this date, an increment is paid for every child, and data have been therefore broken down according to number of children.

2) In 1965 recipients of pensions not under N.I. Law (about 14,800 recipients) are included in the "total" only. Specific data according to family composition appear as of 1975.

3) See note 2 to Table B/1.

לוח 3/3 - מקבלי קצבת קצבת הזקנה ועודדו ופיקודת המלגות הזקנה

Table B/3 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

שנה	ילדים בלבד			אלמנות			זוגות זקנים			קצבת יחידית	סה"כ	מספר	שנה
	5 ילדים ומעלה ילדים	3 או 4 ילדים	2 ילדים ¹	5 ילדים ומעלה ילדים	3 ילדים	2 ילדים	2 ילדים ומעלה ילדים	1 ילד	בלי ילדים				
1975	158	325	158	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975	
1980 ²	206	434	206	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980	
1985	90	143	90	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985	
1990	75	125	75	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,339	143,588	1990	
1995	40	120	40	240	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995	
1997	40	160	40	190	1,360	34,670	1,180	1,210	40,750	110,200	191,400	1997	
1998	43	186	43	193	1,363	32,367	1,163	1,102	42,153	114,089	194,112	1998	
1999	39	201	39	114	1,417	31,697	1,168	1,091	43,120	116,836	197,175	1999	
2000	41	201	41	97	1,480	31,160	1,183	1,167	44,498	120,799	202,128	2000	
As percentage of total old age and survivors' pension recipients													
1975	23.3	25.2	23.3	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975	
1980	26.7	30.6	26.7	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980	
1985	8.4	9.0	8.4	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985	
1990	5.9	5.6	5.9	34.2	26.3	46.6	54.7	32.7	31.4	27.6	31.8	1990	
1995	4.2	3.9	4.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995	
1997	4.1	5.3	4.1	25.1	22.3	38.8	59.0	36.7	38.3	29.2	32.1	1997	
1998	4.5	6.3	4.5	25.8	26.1	37.4	61.1	36.8	42.5	28.0	31.5	1998	
1999	3.9	6.5	3.9	25.6	22.1	36.5	61.7	36.9	44.2	27.3	31.0	1999	
2000	3.8	6.2	3.8	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8	2000	

1) See note 1 to Table B/2.
2) See note 2 to Table B/1.

1) ראו הערה 1 ללוח B/2.
2) ראו הערה 2 ללוח B/1.

לוח 4/3 - שיעור תשלום הפנסיה הבסיסית לנשאר חיים וילדים (שחייב)
 Table B/4 - Old Age and Survivors' Basic Pension Rates (Per Month)

Year	ילדים בלבד Children Only		אלמנה Widow/er				זוג זקנים Elderly Couple		אדם זקן אלמנה ילד Single Elderly Person or Widow/er	שנה
	2 ילדים ומעלה 2 or More Children	ילד אחד One Child	כל ילד נוסף Each Additional Child	4-3 עם ילדים 4-3 With 3-4 Children	2 ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	2 ילדים ומעלה With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child		
At current prices (N.S.)										
1980 ¹	601.6	300.8		931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1985	152.9	76.5		229.3	173.8	249.9	214.4	117.4	118.3	1985
1990	470.7	235.3		728.8	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990
1995	838.7	419.4	313.7	1,613.8	982.5	1,421.5	1,212.5	1,003.5	668.8	1995
1997	1,039.7	519.8	389.7	2,001.0	1,221.7	1,767.9	1,508.0	1,248.1	832.0	1997
1998	1,146.2	573.1	429.2	1,774.9	1,345.8	1,947.1	1,660.8	1,374.6	916.6	1998
1999	1,196.0	598.0	449.0	1,855.0	1,406.0	2,033.0	1,734.0	1,435.0	957.0	1999
2000	1,270.0	635.0	476.0	2,444.0	1,492.0	2,158.0	1,841.0	1,524.0	1,016.0	2000
At 2000 prices (N.S.)										
1980	777.6	388.8		1,224.8	928.0	1,343.5	1,145.7	948.0	631.8	1980
1985	906.7	453.7		1,383.1	1,048.4	1,507.4	1,293.2	1,070.1	713.5	1985
1990	1,104.5	552.1		1,739.4	1,319.1	1,910.8	1,629.4	1,347.8	898.5	1990
1995	1,121.9	561.1	419.7	1,763.9	1,337.0	1,934.4	1,649.9	1,365.5	910.1	1995
1997	1,145.4	572.6	429.3	2,204.3	1,369.0	1,981.1	1,689.8	1,398.6	932.4	1997
1998	1,198.9	599.5	448.9	1,888.5	1,431.9	2,071.7	1,767.1	1,462.6	975.3	1998
1999	1,189.2	594.5	446.4	1,876.2	1,422.0	2,056.2	1,753.8	1,451.4	968.2	1999
2000	1,270.0	635.0	476.0	2,444.0	1,492.0	2,158.0	1,841.0	1,524.0	1,016.0	2000
As percentage of average monthly wage per employee post										
1980	17.0	8.5		26.3	19.9	28.8	24.6	20.3	13.5	1980
1985	19.7	9.9		29.5	22.4	32.2	27.6	22.9	15.2	1985
1990	19.9	9.9		30.7	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990
1995	19.5	9.7	7.3	37.4	22.8	33.0	28.1	23.3	15.5	1995
1997	19.1	9.6	7.2	36.8	22.4	32.5	27.7	22.9	15.3	1997
1998	19.6	9.8	7.3	37.6	23.0	33.2	28.3	23.5	15.6	1998
1999	19.1	9.6	7.1	36.5	22.3	32.2	27.5	22.8	15.1	1999
2000	18.6	9.3	7.0	35.8	21.8	31.6	27.0	22.3	14.9	2000

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

מקורות: משרד הרווחה והתעסוקה, נתונים על הפנסיה (1980-1999)

לוח 5/2 – שיעורי קצבת יתומים ואלמנות (כולל השלמת הכנסה)

Table B/5 – Monthly Old Age And Survivors Pension Rates (Including Income Supplement)

שנה Year	ילדים בלבד Children only		אלמנה/ע Widow/er			זוג קשיחים Elderly Couple		קשיחה IN אלמנה/ע יחידים Single Elderly Person or Widow/er		שנה Year
	שני ילדים או יותר 2 or More Children	ילד אחד One Child	כל ילד נוסף Each Additional Child	3 ילדים עם ילדים With 3 Children	2 ילדים עם ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	2 ילדים עם ילדים או יותר With 2 or More Children	עם ילד אחד With One Child	בלי ילדים Without Children	
At current prices (N.S.)										
1980 ¹	1,076.3	749.2		1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	306.9	212.3		424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1990	749.6	523.5		1,053.2	875.9	1,123.3	1,005.0	886.7	591.5	1990
1995	1,322.3	922.8		2,226.5	1,778.6	2,572.7	2,125.8	1,678.3	1,119.2	1995
1997	1,654.0	1,152.0		2,772.3	2,216.7	3,198.8	2,643.2	2,086.5	1,391.1	1997
1998	1,833.3	1,274.6		3,060.5	2,447.2	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
1999	1,905.0	1,326.0		3,191.0	2,551.0	3,680.0	3,040.0	2,400.0	1,600.0	1999
2000	2,038.0	1,416.0		3,394.0	2,715.0	3,906.0	3,226.0	2,547.0	1,698.0	2000
At 2000 prices (N.S.)										
1980	1,415.6	985.4		1,985.8	1,650.8	2,109.9	1,887.1	1,664.4	1,109.6	1980
1985	1,855.4	1,283.5		2,568.1	2,140.1	2,713.2	2,427.9	2,142.5	1,426.7	1985
1990	1,788.3	1,248.9		2,512.6	2,089.6	2,679.8	2,397.6	2,115.4	1,411.1	1990
1995	1,799.1	1,255.6		3,029.4	2,420.0	3,500.5	2,892.4	2,283.5	1,522.8	1995
1997	1,856.4	1,293.0		3,548.9	2,487.9	3,590.2	2,966.6	2,341.8	1,561.3	1997
1998	1,950.6	1,356.2		3,713.0	2,603.8	3,749.5	3,096.8	2,445.3	1,629.9	1998
1999	1,919.4	1,336.0		3,215.2	2,570.3	3,707.9	3,063.0	2,418.2	1,612.1	1999
2000	2,038.0	1,416.0		3,394.0	2,715.0	3,906.0	3,226.0	2,547.0	1,698.0	2000
As percentage of average monthly wage per employee post										
1980	30.3	21.1		42.6	35.4	45.2	40.5	35.7	23.8	1980
1985	39.5	27.4		54.7	45.6	57.8	51.7	45.7	30.4	1985
1990	31.6	22.1		44.4	36.9	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1995	30.7	21.4		51.6	41.2	59.7	49.3	38.9	26.0	1995
1996	30.5	21.3		51.3	41.0	59.2	48.9	36.8	25.8	1996
1997	30.4	21.2		50.9	40.7	58.8	48.6	38.3	25.6	1997
1998	31.3	21.8		52.2	41.8	60.1	49.7	39.2	26.1	1998
1999	30.4	21.2		51.0	40.8	58.8	48.6	38.3	25.6	1999
2000	29.8	20.7		49.7	39.8	57.2	47.2	37.3	24.9	2000

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

1) ב-1980, הסכומים נקובים בשקלים (ישנים).

C. Work Injured

ג. נפגעי עבודה

לוח ג/א - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹
Table C/1 - Recipients of Work Injury Benefits¹

Period	קצבת תלויים		קצבת נכות זמנית		קצבת נכות קבועה		דמי פגיעה				תקופה
	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים	שכירים	Injury Benefits		שכירים		
	Dependants' Pensions		Permanent Disability Pensions		Number of Paid-For Days		Number of Injured				
	Self-Employed	Employees	Self-Employed	Employees	Self-Employed	Employees	Self-Employed	Employees			
IV 1965	-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965		
IV 1975	-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975		
1980 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980 ²		
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988		
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989		
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990		
1995	570	3,260	1,760	12,600	383,500	2,400,000	9,500	73,700	1995		
1996	561	3,320	1,850	13,441	413,720	2,618,170	10,281	81,859	1996		
1997	574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997		
1998	576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998		
1999	593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999		
2000	594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000		

- 1) For disability and dependants' pension, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For injury benefits it is the total number of recipients during the year.
- 2) As of 1980, the annual figure given under permanent disability pensions is a monthly average of recipients.

1) מספר המקבלים קצבות נכות ותלויים הוא מספר המקבלים קצבת תלויים באפריל מדי שנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.

2) מאז 1980 הנתון השנתי המצויץ בקצבת נכות עמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח ג/2 – גמלה ממוצעת לנמגעי עבודה
Table C/2 – Average Work Injury Allowance

Year	קצבת תלויים ממוצעת לחודש		קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש		דמי פגיעה ממוצעים ליום		שנה
	Average Dependants' Pension per Month		Average Permanent Disability Pension per Month		Average Injury Allowance per Day		
	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	

At current prices (N.S.)

מחירים שוטפים (ש"ח)

1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1990	1,732.5	1,688.7	882.4	889.8	81.1	48.8	1990
1995	3,157.2	2,970.3	1,703.8	1,580.4	115.8	90.9	1995
1997	3,807.1	3,594.6	2,162.9	1,957.4	142.3	120.8	1997
1998	4,176.0	3,948.4	2,334.1	2,116.9	160.0	131.4	1998
1999	4,476.0	4,183.4	2,491.6	2,258.3	171.5	136.3	1999
2000	2,826.6	4,446.6	2,715.1	2,416.7	166.7	147.0	2000

At 2000 prices (N.S.)

מחירי 2000 (ש"ח)

1985	2,658.9	2,649.4	1,309.8	1,368.3	85.1	74.5	1985
1990	4,134.7	4,030.4	2,105.7	2,123.7	193.6	116.0	1990
1995	4,296.4	4,042.1	2,318.5	2,150.3	130.9	123.4	1995
1997	4,270.9	4,032.6	2,425.9	2,196.1	159.6	135.6	1997
1998	4,443.3	4,200.7	2,483.4	2,252.5	182.5	139.8	1998
1999	4,508.2	4,213.4	2,510.0	2,274.8	172.8	137.3	1999
2000	4,826.6	4,446.6	2,715.1	2,416.7	166.7	147.0	2000

As percentage of average monthly per employee post

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1985	56.8	56.6	28.0	29.2	54.5	47.5	1985
1990	73.1	71.2	37.2	37.5	102.6	61.7	1990
1995	73.2	68.9	39.5	36.7	66.7	63.2	1995
1997	70.0	66.0	39.7	36.0	78.4	66.5	1997
1998	71.3	67.4	39.8	36.1	82.2	67.5	1998
1999	71.5	66.8	39.8	36.0	82.2	65.3	1999
2000	70.7	65.1	39.8	35.4	73.2	64.6	2000

לוח ג/3 – מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 2000-1995
 Table C13 – Recipients of Work Injury Allowance, by Sex, 1995-2000

	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
Numbers							מספרים
Total	76,185	73,684	82,511	84,069	92,274	88,343	סך הכול
Men	56,823	56,312	63,819	66,185	73,599	70,810	גברים
Women	19,362	17,372	18,692	17,884	18,675	17,531	נשים
Percentages							אחוזים
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
Men	74.6	76.4	77.3	78.7	79.8	80.2	גברים
Women	25.4	23.6	22.7	21.3	20.2	19.8	נשים

לוח 4/ג – מקבלי זמני פגיעה וזמני אי-כדור לפי נוחות הפגיעה, 1999
 Table C4 – Recipients of Work Injury Allowance and Days of Incapacity by Nature of Injury, 1999

מטופלים Numbers	אחוזים Percentages	ממוצע ימני אז-כדור Ave. Days of Incapacity	מחלקת הפגיעה
73,588	100.0	37.3	סך הכול
23,865	32.4	33.0	חבלה וחבורה
12,742	17.3	36.9	נזק ומתיחות של גידים ושרירים
8,922	12.1	27.5	חתך בגפה עליונה
6,748	9.2	41.9	פגיעה בשלד ושרירים
4,578	6.2	63.8	שבך בגפה עליונה
3,035	4.1	76.1	שבך בגפה תחתונה
2,044	2.8	32.4	סימפטומים ללא אבחנה חז-משמעות
1,825	2.5	23.9	חתך בגפה תחתונה
1,522	2.1	13.1	פגיעת גוף זר
1,770	2.4	24.4	חתך בראש, צוואר, גן
1,917	2.6	22.5	כוויה
4,620	6.3	30.1 ¹	אחר

1. The average range of incapacity is a broad one, from 11 days for frostbite up to 92 days for internal injury.

1. הטווח הממוצע של ימני אי-הכדור הינו רחב, מ-11 יום לפגיעות קור או ראש ועד 92 יום לנוק פנימי.

לוח ג/5 - מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2000
**Table C/5 - Recipients of Permanent Disability Pension in December 2000,
 by Sex, Age and Degree of Disability**

Age	Degree of Disability						סך הכול Total	גיל
	100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19*		
Total Population								כלל האוכלוסייה
Total	1,015	650	1,665	4,100	12,014	801	20,245	מספרים
	5.0	3.2	8.2	20.3	59.3	4.0	100.0	אחוזים
Up to 21	5	2	7	11	26	1	52	עד 21
22-29	63	41	78	195	480	20	877	29-22
30-39	157	134	222	592	1,676	146	2,927	39-30
49-40	241	152	382	930	2,882	281	4,868	49-40
59-50	253	149	400	1,055	3,434	277	5,569	59-50
64-60	113	62	191	472	1,543	66	2,447	64-60
65+	183	110	385	845	1,973	10	3,506	+65
Men								גברים
Total	931	603	1,532	3,711	10,770	767	18,314	מספרים
	5.1	3.3	8.4	20.3	58.8	4.2	100.0	אחוזים
Up to 21	5	2	7	11	24	1	50	עד 21
22-29	60	38	71	183	447	20	819	29-22
30-39	142	127	204	540	1,499	139	2,651	39-30
49-40	215	138	351	833	2,547	266	4,350	49-40
59-50	236	143	361	932	2,998	266	4,936	59-50
64-60	101	53	178	424	1,417	65	2,238	64-60
65+	172	102	360	788	1,838	10	3,270	+65
Women								נשים
Total	84	47	133	389	1,244	34	1,931	מספרים
	4.4	2.4	6.9	20.1	64.4	1.8	100.0	אחוזים
Up to 21	0	0	0	0	2	0	2	עד 21
22-29	3	3	7	12	33	0	58	29-22
30-39	15	7	18	52	177	7	276	39-30
49-40	26	14	31	97	335	15	518	49-40
59-50	17	6	39	123	436	11	632	59-50
64-60	12	9	13	48	126	1	209	64-60
65+	11	8	25	57	135	0	236	+65

לוח 6/ג - מקבלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2000
 Table C16 - Recipients of Dependents Pension, by Year of Death and Family Composition (Absolute Numbers) - December 2000

Year of Death	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם 3 ילדים	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	שני ילדים בלבד או אלמנה עם ילד אחד	ילד בודד או אלמנה ללא ילדים	אלמנה צעירה Young widow	סך הכול Total	שנת פטירה
Total	305	316	467	2,907	182	4,177	סך הכול
Until 1965	0	0	2	307	0	309	1965 ועד
1966-1970	0	0	0	332	1	333	1970-1966
1971-1975	0	0	3	565	17	585	1975-1971
1976-1980	0	0	4	536	55	595	1980-1976
1981-1985	2	9	80	359	41	491	1985-1981
1986-1990	38	73	105	287	15	518	1990-1986
1991-1995	136	119	148	315	25	743	1995-1991
1996-1997	61	59	59	103	16	298	1997-1996
1998-2000	66	55	65	98	11	295	2000-1998
Unknown	2	1	1	5	1	10	לא ידוע

D. Disability

ד. נכות

לוח ד/1 – מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים¹

Table D/1 – Recipients of Disability Benefits, by Number of Dependants¹

Year	נכה עם שלושה תלויים או יותר	נכה עם שני תלויים	נכה עם תלוי אחד	נכה יחיד	סך הכול	שנה
	Disabled with Three or More Dependants	Disabled with Two Dependants	Disabled with One Dependant	Single Disabled	Total	
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1995	8,208	11,760	16,930	57,139	94,038	1995
1996	9,002	13,220	18,697	63,621	104,540	1996
1997	9,695	14,308	20,085	67,870	111,957	1997
1998	10,375	15,310	21,490	72,625	119,800	1998
1999	11,152	16,468	22,874	76,717	127,211	1999
2000	11,913	17,697	24,263	81,475	135,348	2000

1) From July 1975 to March 1984, the dependants' allowance was paid for spouse, for parents and for the first two children. In April 1984 the increment for parents was abolished.

1) מיוולי 1975 עד מרס 1984, תוספת תלויים שולמה בעבור בן/בת זוג, חורים ושני ילדים ראשונים. החל באפריל 1984 מבוטלת תוספת התלויים בעבור חורים.

לוח ד/2 – שיעורי קצבה בסיסית למקבלי נכות כללית בעל דרגת כושר של 100%

Table D/2 – Basic Disability Benefit Rates for Those Having 100% Degree of Disability¹

Year	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים Disabled with Spouse and Two Children	נכה עם בן/בת זוג וילד Disabled with Spouse and One Child	נכה עם בן/בת זוג Disabled with Spouse	נכה יחיד Single Disabled	שנה
------	--	---	--	-----------------------------	-----

At current prices (I.S.)²

מחירים שוטפים (שקלים)²

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1990	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1995	2,485.0	2,052.5	1,620.5	1,080.7	1995
1996	2,864.4	2,366.3	1,868.3	1,245.6	1996
1997	3,179.5	2,627.0	2,074.0	1,382.5	1997
1998	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
1999	3,680.0	3,040.0	2,400.0	1,600.0	1999
2000	3,906.0	3,226.0	2,547.0	1,698.0	2000

At 2000 prices (N.S.)

מחירי 2000 (ש"ח)

1975	1,830.7	1,620.9	1,411.6	940.7	1975
1980	2,112.3	1,889.2	1,666.1	1,110.7	1980
1985	2,703.8	2,419.2	2,134.6	1,423.1	1985
1990	2,713.5	2,428.3	2,140.6	1,435.1	1990
1995	3,380.4	2,791.9	2,204.6	1,590.7	1995
1996	3,502.8	2,893.8	2,284.8	1,523.2	1996
1997	3,566.7	2,946.9	2,326.4	1,550.9	1997
1998	3,750.1	3,121.7	2,445.8	1,630.5	1998
1999	3,720.5	3,073.4	2,426.4	1,617.6	1999
2000	3,906.0	3,226.0	2,547.0	1,698.0	2000

As percentage of average monthly wage per Employee post

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1995	57.5	47.5	37.5	25.0	1995
1996	59.0	48.7	38.5	25.6	1996
1997	58.7	48.5	38.3	25.5	1997
1998	60.3	49.8	39.4	26.2	1998
1999	58.2	48.1	38.0	25.3	1999
2000	57.2	47.2	37.3	24.9	2000

1) See note 1 to Table D/1.

1) ר' הערה 1 ללוח ד/1.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מ-1985 – בשקלים חדשים.

לוח ד/3 – מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2000
 Table D/3 -- Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of
 Medical Disability – December 2000

Medical Disability Percentages	דרגת אי-הכושר				סך הכול Total	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
Total	114,667	2,384	7,678	13,311	138,040	סך הכול
35-49	14,007	227	1,067	3,904	19,205	49-35
50-59	31,143	737	3,210	5,149	40,239	59-50
60-69	18,080	545	1,825	2,556	23,006	69-60
70-79	17,353	410	843	984	19,590	79-70
80-89	9,802	222	386	448	10,858	89-80
90-100	24,282	243	347	270	25,142	100-90

לוח 4/7 - תקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מעב משפחתי ונקן (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2000

Table D/4 – Recipients of Disability Benefits, by Number of Children, Marital Status and Sex (numbers, percentages) December 2000

	מספר ילדים						מספר ילדים	אחוזים Percentages	סך הכול Numbers	
	6+	5	4	3	2	1				
Total	9.5	5.1	8.9	12.3	12.1	9.7	42.4	100.0	138,040	סך הכול
Men	11.3	5.5	9.1	11.8	10.6	8.0	43.7	100.0	79,206	גברים
Insured women	3.7	3.2	6.6	11.1	12.9	11.8	50.6	100.0	44,565	נשים מבוטחות
Housewives	17.0	8.8	14.7	18.7	18.2	12.6	10.0	100.0	14,269	עקרות בית
Married – total	17.0	8.8	14.9	19.8	17.6	11.3	10.6	100.0	70,640	נשוי – סך הכול
Men	20.0	9.4	15.1	18.9	15.5	10.3	10.8	100.0	42,225	גברים
Insured women	7.6	6.8	14.7	23.3	23.4	13.4	10.8	100.0	14,146	נשים מבוטחות
Housewives	17.3	8.9	14.8	19.0	18.0	12.4	9.6	100.0	14,269	עקרות בית
Not married – total	1.7	1.3	2.6	4.6	6.5	8.1	75.2	100.0	67,400	לא נשוי – סך הכול
Men	1.4	1.1	2.2	3.8	4.9	5.4	81.2	100.0	36,981	גברים
Insured women	1.9	1.5	2.9	5.4	8.1	11.0	69.2	100.0	30,419	נשים מבוטחות

E. Maternity

ה. אימהות

לוח ה/1 – מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות
 Table E/1 - Number of Recipients of Maternity Benefits

Year	Maternity Allowance		מענק אשפוז Hospitalization Grant	שנה
	אחוז מסך כל חיולדות As Percentage of Total Number of Mothers	דמי לידה מספר המקבלות Number of Recipients		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1990	41.5	43,711	105,373	1990
1995 ¹	48.8	55,597	113,892	¹ 1995
1996	49.2	58,097	118,051	1996
1997	52.2	60,416	115,067	1997
1998	50.3	64,205	127,526	1998
1999	53.0	65,858	124,168	1999
2000	52.4	70,641	134,720	2000

1) In 1995 the figure refers to the maternity grant paid for a layette for the newborn.

1) ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

לוח ה/2 - רמת גמלאות אימהות
Table E/2 - Maternity Benefit Rates

Year	דמי לידה Maternity Allowance		מענק לידה Maternity Grant	מענק אשפוז Hospitalization Grant	שנה
	ממוצע לילדת Average per Mother	ממוצע ליום Daily Average			
At current prices (I.S.) ¹			מחירים שוטפים (שקל) ¹		
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	1985
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	1990
1995	7,983.3	99.0	829.2	4,171.0	1995
1996	9,560.5	117.9	912.3	4,688.8	1996
1997	10,778.2	131.6	1,016.2	5,109.5	1997
1998	11,558.9	142.6	1,116.2	5,199.8	1998
1999	12,653.3	153.4	1,190.3	5,368.0	1999
2000	13,508.6	163.8	1,262.9	5,381.5	2000
At 2000 prices (N.S.)			מחירי 2000 (שי"ח)		
1965	4,084.1	50.0	472.1	1,139.1	1965
1975	5,026.4	64.5	644.0	1,143.9	1975
1980	5,913.6	70.6	718.2	3,101.8	1980
1985	5,170.7	62.1	756.2	3,229.1	1985
1990	6,903.7	89.2	1,099.3	4,840.9	1990
1995	10,865.8	134.5	1,128.2	5,674.8	1995
1996	11,399.7	140.5	1,118.6	5,699.0	1996
1997	12,089.6	147.7	1,139.1	5,730.9	1997
1998	12,300.6	151.3	1,187.9	5,533.7	1998
1999	12,794.5	155.1	1,203.4	5,427.1	1999
2000	13,508.6	163.8	1,262.9	5,381.5	2000
As percentage of average monthly wage per employee post ²			אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר ²		
1965		46.0	14.9	35.8	1965
1975		50.0	16.7	29.6	1975
1980		45.4	15.4	66.5	1980
1985		40.6	16.4	68.9	1985
1990		44.8	19.2	87.0	1990
1995		68.9	19.3	96.7	1995
1996		72.5	18.9	96.2	1996
1997		72.5	18.7	93.9	1997
1998		73.6	19.1	88.7	1998
1999		72.8	18.8	84.9	1999
2000		71.9	18.5	78.8	2000

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance is calculated on a monthly basis.

1) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים; מ-1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

F. Children

1. ילדים

לוח F/1 – משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים
 Table F/1 – Families Receiving Child Allowance, by Number of Children

Period	מספר הילדים במשפחה						סך הכול Total	תקופה	
	7+	6	5	4	3	2 ¹			1 ¹
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	IV 1975
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ²	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	² 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1995	17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
1996	18,182	16,696	31,421	72,840	158,933	256,025	276,656	830,753	1996
1997	16,650	16,812	32,238	73,525	160,059	261,104	288,274	850,662	1997
1998	19,171	17,137	33,089	74,245	162,189	266,004	299,609	871,442	1998
1999	19,647	17,399	33,778	75,191	163,759	271,859	309,917	891,550	1999
2000	20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000

- 1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families, and for this period there is no breakdown for the first and second child separately.
- 2) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children received allowance for the first and second child, respectively, according to income test. (The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed.) As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

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 שבחן 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.

לוח 2/1 - ילדים שבגינם שולמו קצבאות
 Table F/2 - Children for Whom Allowances are Paid

Period	ילדים רביעיים ואילך Fourth and Subsequent Children		ילדים שלישיים Third Children		ילדים ראשוניים ושניים First and Second Children	סך כולל Total	תקופה
	מזה : עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans	סך הכול Total	מזה : עם קצבת יוצאי צבא ¹ Thereof: With Family Allowance to Veterans ¹	סך הכול Total			
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1985 ²	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,445	² 1985
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990
1995	151,732	271,271	193,769	295,289	1,360,979	1,927,539	1995
1996	154,818	276,204	199,831	298,072	1,384,851	1,959,127	1996
1997	-	281,202	-	301,284	1,413,050	1,995,536	1997
1998	-	287,236	-	305,831	1,443,279	2,036,346	1998
1999	-	293,020	-	309,774	1,473,182	2,075,976	1999
2000	-	300,163	-	314,576	1,504,006	2,118,745	2000

1) Family Allowance to Veterans is not paid as of January 1997.

2) See note 2 to previous table.

1) מינואר 1997 לא משולמת קצבת יוצאי צבא.

2) ר' הערה 2 ללוח הקודם.

לוח F/3 - גובה קצבה חודשית למשפחה לפי מספר הילדים¹

Table F/3 - Monthly Child Allowance Rates Per Family, by Number of Children¹

Year	Number of Children in Family							שנה
	לכל ילד נוסף for each additional child	6	5	4	3	2	1	

At current prices (I.S.)²

מחירים שוטפים (שקל)²

1975	25.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	250.0	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1985 ³	87.0	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1990	243.0	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990
1995	430.7	1,870.0	1,408.4	990.2	492.6	246.3	123.2	1995
1996	475.8	2,065.3	1,555.9	1,094.0	543.8	272.2	136.1	1996
1997	522.2	2,267.4	1,708.0	1,200.8	596.7	298.4	149.2	1997
1998	569.2	2,385.0	1,796.6	1,263.4	627.6	314.0	157.0	1998
1999	591.0	2,566.0	1,933.0	1,359.0	676.0	338.0	169.0	1999
2000	856.0	3,091.0	2,235.0	1,379.0	685.0	342.0	171.0	2000

At 2000 prices (N.S.)

מחירי 2000 (שיח)

1975	423.6	1,863.7	1,440.2	1,058.9	677.7	338.9	169.4	1975
1980	329.6	1,447.5	1,118.4	822.3	526.2	263.1	131.6	1980
1985 ³	524.7	2,162.1	1,641.6	1,155.5	466.2	168.9	21.7	1985
1990	579.9	2,508.3	1,902.8	1,341.3	429.6	82.3	-	1990
1995	586.1	2,544.6	1,916.5	1,347.4	670.3	335.2	167.7	1995
1996	581.8	2,525.5	1,902.4	1,337.8	665.0	332.9	166.4	1996
1997	585.8	2,543.6	1,916.1	1,347.1	669.4	334.6	167.4	1997
1998	605.6	2,541.4	1,914.5	1,346.2	668.8	334.6	167.4	1998
1999	559.5	2,585.4	1,947.6	1,369.3	681.1	340.6	170.3	1999
1994	856.0	3,091.0	2,235.0	1,379.0	685.0	342.0	171.0	2000

As percentage of average monthly wage per employee post

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1975	10.97	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975
1980	7.05	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1985 ³	11.21	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985
1990	10.25	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	-	1990
1995	9.99	43.4	32.7	23.0	11.4	5.7	2.9	1995
1996	9.76	42.5	32.0	22.5	11.2	5.6	2.8	1996
1997	9.60	41.6	31.4	22.0	11.0	5.5	2.7	1997
1998	9.71	40.8	30.8	21.7	10.7	5.4	2.7	1998
1999	9.44	40.6	30.6	21.5	10.7	5.4	2.7	1999
2000	12.5	45.3	28.7	20.2	10.0	5.0	2.5	2000

1) Until January 1997 includes payment for Family Allowance to Veterans, paid for families with 3 or more Children. As of this date, the rate of the basic child allowance was equalized to the rate of the combined allowance (including the Family Allowance to Veterans).

1) עד ינואר 1997 כולל תשלום בעבור קצבת יוצאי צבא ששולמה למשפחות עם 3 ילדים ויותר. בינואר 1997 הושווה גובה קצבת הילדים לגובה הקצבה הכוללת את קצבת יוצאי צבא.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מ-1985 - בשקלים חדשים.

3) See note 2 to Table F/1.

3) ר' הערה 2 בלוח F/1.

לוח 4/1 – משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי יבשת המוצא של המבוטח
 Table F/4 – Families Receiving Child Allowance, by Continent of Origin of the Insuree

Period	ישראל			אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	סך הכול ¹ Total ¹	תקופה
	לא יהודי Non-Jewish	יהודי Jewish	סך הכול Total				
Absolute numbers							מספרים מוחלטים
X 1975 ²	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X ² 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,848)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1995	157,481	338,625	496,106	185,233	134,634	815,963	VI 1995
VI 1996	158,850	353,361	511,211	189,306	129,261	829,688	VI 1996
VI 1997	160,412	371,262	531,674	194,515	123,156	849,345	VI 1997
VII 1998	158,201	395,692	553,893	200,129	117,422	871,444	VII 1998
VII 1999	155,756	419,084	574,840	204,759	106,940	829,239	VII 1999
VII 2000	153,053	442,224	595,278	209,952	106,889	912,119	VII 2000
Percentages							אחוזים
X 1975 ¹	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X ¹ 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1995	19.3	41.5	60.8	22.7	16.5	100.0	VI 1995
VI 1996	19.1	42.5	61.6	22.8	15.6	100.0	VI 1996
VI 1997	18.9	43.7	62.6	22.9	14.5	100.0	VI 1997
VI 1998	18.8	45.3	63.5	23.0	13.5	100.0	VII 1998
VII 1999	17.5	47.0	64.5	23.0	12.5	100.0	VII 1999
VII 2000	16.8	48.5	65.3	23.0	11.7	100.0	VII 2000

1) See note 2 to Table F/1.

1) ר' הערה 2 ללוח 4/1.

2) In 1975, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year the data also include families with 1-2 children.

2) נתוני 1975 מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מן הביטוח הלאומי. לאחר 1975 כלולות גם משפחות עם 1-2 ילדים.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

נספח לוחות עוני ואי-שוויון

לוח מס' 1: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 1997 - 1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	514,900	239,600	285,500		
נפשות	1,677,200	824,300	1,010,000		
ילדים	650,500	348,700	432,000		
תחולת העוני (%)					
משפחות	32.0	14.9	17.7	44.5	53.5
נפשות	30.3	14.9	18.2	39.8	50.8
ילדים	34.4	18.5	22.9	33.6	46.4
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	548,100	238,700	292,500		
נפשות	1,789,800	846,200	1,033,000		
ילדים	705,800	360,700	439,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	32.8	14.3	17.5	46.6	56.5
נפשות	31.5	14.9	18.2	42.3	52.7
ילדים	36.7	18.7	22.8	37.7	48.9
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	552,800	258,900	308,300		
נפשות	1,813,300	947,700	1,133,900		
ילדים	719,300	427,700	509,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	32.2	15.1	18.0	44.2	53.2
נפשות	31.2	16.3	19.5	37.5	47.8
ילדים	36.7	21.8	26.0	29.2	40.6

לוח מס' 2: ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, לפי מדדי עוני נבחרים,
1999-1997

מדר העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
	195,200	79,000	93,300		
משפחות	313,800	129,400	149,600		
נפשות					
תחולת העוני (%)					
משפחות	60.2	24.4	28.8	59.5	52.2
נפשות	58.2	24.0	27.7	58.8	52.3
1998					
האוכלוסייה הענייה					
	197,000	59,900	81,100		
משפחות	316,100	100,800	130,400		
נפשות					
תחולת העוני (%)					
משפחות	59.0	18.0	24.3	69.6	58.8
נפשות	57.2	18.3	23.6	68.1	58.7
1999					
האוכלוסייה הענייה					
	202,500	70,500	86,900		
משפחות	321,500	114,500	136,700		
נפשות					
תחולת העוני (%)					
משפחות	58.3	20.3	25.0	65.2	57.1
נפשות	56.1	20.0	23.9	64.4	57.5

לוח מס' 3: ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי ממדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	133,800	84,100	88,500		
נפשות	443,300	311,700	327,400		
ילדים	195,300	153,900	160,200		
תחולת העוני (%)					
משפחות	90.2	56.7	59.6	33.9	37.1
נפשות	91.7	64.5	67.8	26.1	29.7
ילדים	95.4	75.2	78.2	18.0	21.2
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	149,400	95,200	100,100		
נפשות	497,000	355,500	368,300		
ילדים	216,400	171,700	176,100		
תחולת העוני (%)					
משפחות	91.6	58.4	61.4	33.0	36.2
נפשות	94.2	67.4	69.8	25.9	28.5
ילדים	98.7	78.3	80.3	18.7	20.7
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	150,700	101,300	105,700		
נפשות	528,900	398,000	411,300		
ילדים	238,300	200,500	205,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	88.6	59.5	62.1	29.9	32.8
נפשות	91.5	68.8	71.1	22.2	24.8
ילדים	97.1	81.7	83.8	13.7	15.9

לוח מס' 4: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת לפי מדדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	196,600	77,200	104,800		
נפשות	940,500	384,700	536,000		
ילדים	447,100	188,800	265,800		
תחולת העוני (%)					
משפחות	16.5	6.5	8.8	46.7	60.8
נפשות	20.3	8.3	11.6	43.0	59.1
ילדים	26.7	11.3	15.9	40.6	57.8
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	210,300	84,000	111,800		
נפשות	992,200	390,800	535,300		
ילדים	481,900	184,300	258,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	17.1	6.8	9.1	46.8	60.1
נפשות	21.1	8.3	11.4	46.1	60.6
ילדים	28.4	10.9	15.2	46.3	61.8
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	211,400	87,800	117,000		
נפשות	987,200	438,600	590,600		
ילדים	474,200	233,100	299,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	16.8	7.0	9.3	44.7	58.4
נפשות	20.6	9.2	12.3	40.2	55.6
ילדים	27.8	13.1	17.5	36.8	53.0

לוח מס' 5: ממדי העוני בקרב משפחות שכירים לפי מדדי עוני נבחרים, 1997-1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	176,600	67,100	91,300		
נפשות	835,800	335,200	466,700		
ילדים	395,000	165,900	232,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	17.3	6.6	9.0	48.3	62.0
נפשות	21.3	8.5	11.9	44.2	59.9
ילדים	27.9	11.7	16.4	41.1	58.0
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	188,500	74,000	97,000		
נפשות	893,600	344,900	466,200		
ילדים	433,800	163,700	225,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	17.7	7.0	9.1	48.5	60.8
נפשות	22.1	8.5	11.5	47.8	61.4
ילדים	30.0	11.3	15.6	48.0	62.3
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	192,300	78,300	102,400		
נפשות	891,100	390,100	515,700		
ילדים	424,800	198,400	263,200		
תחולת העוני (%)					
משפחות	17.5	7.1	9.3	46.7	59.3
נפשות	21.4	9.4	12.4	42.1	56.2
ילדים	28.7	13.4	17.8	38.0	53.3

לוח מס' 6: ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים לפי מדדי עוני נבחרים, 1997-1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	20,000	10,100	13,500		
נפשות	104,700	49,500	69,300		
ילדים	52,200	22,900	33,100		
תחולת העוני (%)					
משפחות	11.6	5.8	7.8	32.7	49.7
נפשות	15.0	7.1	9.9	33.8	52.7
ילדים	20.0	8.8	12.7	36.5	56.1
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	21,800	10,000	14,700		
נפשות	98,600	45,900	69,100		
ילדים	48,100	20,600	33,000		
תחולת העוני (%)					
משפחות	13.3	6.1	9.0	32.5	54.1
נפשות	15.0	7.0	10.5	29.9	53.4
ילדים	19.2	8.2	13.2	31.4	57.2
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	19,000	9,500	14,600		
נפשות	96,100	48,500	74,900		
ילדים	49,500	24,800	36,400		
תחולת העוני (%)					
משפחות	11.9	5.9	9.1	23.3	50.2
נפשות	15.4	7.8	12.0	22.1	49.5
ילדים	21.9	11.0	16.1	26.5	50.0

לוח מס' 7: ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, לפי ממדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	180,700	71,100	96,300		
נפשות	829,800	347,000	481,300		
ילדים	402,700	174,800	245,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	31.1	12.2	16.6	46.6	60.8
נפשות	40.7	17.0	23.6	42.0	58.2
ילדים	49.5	21.5	30.2	39.0	56.6
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	191,800	77,600	102,900		
נפשות	869,600	349,200	477,100		
ילדים	429,900	171,300	238,300		
תחולת העוני (%)					
משפחות	31.6	12.8	16.9	46.5	59.5
נפשות	41.0	16.5	22.5	45.1	59.8
ילדים	50.3	20.0	27.9	44.5	60.2
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	191,500	80,500	105,800		
נפשות	864,200	401,400	531,300		
ילדים	421,600	209,600	277,200		
תחולת העוני (%)					
משפחות	32.9	13.8	18.2	44.7	58.1
נפשות	43.5	20.2	26.7	38.6	53.6
ילדים	52.8	26.2	34.7	34.3	50.4

לוח מס' 8: ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, לפי ממדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	18,700	6,400	9,100		
נפשות	102,700	36,000	53,500		
ילדים	39,800	14,500	20,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	3.7	1.3	1.8	51.4	64.9
נפשות	5.1	1.8	2.6	49.0	64.7
ילדים	5.3	1.9	2.7	49.1	64.2
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	23,700	9,600	12,200		
נפשות	136,800	51,800	68,100		
ילדים	58,500	18,000	25,300		
תחולת העוני (%)					
משפחות	4.6	1.9	2.4	47.8	58.7
נפשות	6.7	2.5	3.3	50.7	62.7
ילדים	7.8	2.4	3.4	56.4	69.2
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	23,200	8,400	12,500		
נפשות	129,600	42,700	64,400		
ילדים	53,900	16,800	25,000		
תחולת העוני (%)					
משפחות	4.1	1.5	2.2	46.3	63.4
נפשות	5.8	1.9	2.9	50.0	67.2
ילדים	6.7	2.1	3.1	53.7	68.7

לוח מס' 9: ממדי העוני בקרב לא-יהודים לפי מדדים נבחרים, 1997-1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	97,300	60,200	75,000		
נפשות	530,000	306,100	398,600		
ילדים	275,400	157,600	209,400		
תחולת העוני (%)					
משפחות	50.8	31.4	39.1	23.0	38.1
נפשות	53.3	30.8	40.1	24.8	42.2
ילדים	59.9	34.3	45.5	23.9	42.8
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	107,900	68,100	83,500		
נפשות	570,200	340,300	422,300		
ילדים	296,900	173,500	217,900		
תחולת העוני (%)					
משפחות	51.8	32.7	40.0	22.7	36.9
נפשות	54.6	32.6	40.5	25.9	40.3
ילדים	62.2	36.3	45.6	26.6	41.6
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	115,900	75,100	93,200		
נפשות	607,800	391,900	491,300		
ילדים	320,200	212,800	265,100		
תחולת העוני (%)					
משפחות	52.6	34.1	42.3	19.6	35.2
נפשות	55.4	35.7	44.8	19.2	35.5
ילדים	64.0	42.5	52.9	17.2	33.6

לוח מס' 10: ממדי העוני בקרב יהודים לפי מדדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	417,600	179,400	210,500		
נפשות	1,147,200	518,200	611,400		
ילדים	375,100	191,200	222,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	29.5	12.6	14.8	49.8	57.3
נפשות	25.2	11.4	13.5	46.4	54.8
ילדים	26.2	13.4	15.6	40.5	48.9
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	440,100	170,600	209,000		
נפשות	1,219,600	505,900	610,700		
ילדים	408,800	187,200	221,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	30.1	11.7	14.3	52.5	61.1
נפשות	26.3	10.9	13.2	49.8	58.6
ילדים	28.3	12.9	15.3	45.9	54.4
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	436,900	183,800	215,200		
נפשות	1,205,500	555,800	642,600		
ילדים	399,100	215,000	244,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	29.2	12.3	14.4	50.7	57.9
נפשות	25.5	11.8	13.6	46.7	53.7
ילדים	27.3	14.7	16.7	38.8	46.2

לוח מס' 11: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה היהודית הוותיקה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1999-1997

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	מדד העוני
1997					
האוכלוסייה הענייה					
		165,000	140,400	312,700	משפחות
		496,500	418,900	879,400	נפשות
		192,000	163,300	318,100	ילדים
תחולת העוני (%)					
47.2	55.1	14.0	11.9	26.5	משפחות
43.4	52.2	12.9	10.9	22.8	נפשות
39.5	48.4	15.0	12.8	24.8	ילדים
1998					
האוכלוסייה הענייה					
		164,100	134,100	323,000	משפחות
		500,500	412,500	936,300	נפשות
		194,900	162,600	349,800	ילדים
תחולת העוני (%)					
49.1	58.4	13.7	11.2	26.9	משפחות
46.7	55.8	12.8	10.6	24.0	נפשות
44.1	53.3	15.1	12.6	27.0	ילדים
1999					
האוכלוסייה הענייה					
		164,700	141,500	311,100	משפחות
		518,800	448,900	900,300	נפשות
		213,700	187,100	339,500	ילדים
תחולת העוני (%)					
46.9	54.3	13.6	11.7	25.6	משפחות
42.4	50.2	13.2	11.4	22.9	נפשות
37.2	44.8	16.4	14.4	26.1	ילדים

לוח מס' 12: ממדי העוני בקרב העולים החדשים לפי מדדים נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	107,600	40,700	47,200		
נפשות	274,800	102,800	118,500		
ילדים	59,000	29,000	31,800		
תחולת העוני (%)					
משפחות	43.2	16.3	19.0	56.2	62.2
נפשות	38.5	14.4	16.6	56.9	62.6
ילדים	38.0	18.7	20.5	46.1	50.8
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	120,100	37,600	46,200		
נפשות	293,200	97,300	114,100		
ילדים	62,600	26,000	27,900		
תחולת העוני (%)					
משפחות	43.7	13.7	16.8	61.6	68.7
נפשות	38.0	12.6	14.8	61.1	66.8
ילדים	38.0	15.8	17.0	55.4	58.5
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	132,100	45,500	53,800		
נפשות	321,600	115,700	133,100		
ילדים	64,400	30,500	33,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	44.2	15.2	18.0	59.3	65.6
נפשות	38.6	13.9	16.0	58.6	64.0
ילדים	37.8	17.9	19.8	47.7	52.6

לוח מס' 13: ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות לפי מדדים נבחרים, 1997-1999

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	48,700	23,900	25,800		
נפשות	181,200	91,100	98,500		
ילדים	95,100	50,000	54,800		
תחולת העוני (%)					
משפחות	54.9	26.9	29.1	50.9	47.0
נפשות	56.5	28.4	30.7	49.7	45.6
ילדים	61.9	32.6	35.7	47.4	42.4
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	49,400	20,400	21,700		
נפשות	173,700	76,700	82,900		
ילדים	91,100	42,500	45,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	55.0	22.7	24.2	58.7	56.0
נפשות	55.0	24.3	26.2	55.9	52.3
ילדים	60.9	28.5	30.4	53.3	50.0
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	44,500	19,700	21,100		
נפשות	159,300	73,300	77,300		
ילדים	85,300	42,300	44,000		
תחולת העוני (%)					
משפחות	50.1	22.1	23.7	55.9	52.7
נפשות	51.2	23.6	24.9	53.9	51.4
ילדים	57.3	28.4	29.6	50.4	48.4

לוח מס' 14: ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997-1999

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	216,400	117,000	140,700		
נפשות	1,168,000	622,500	767,500		
ילדים	650,500	348,700	432,000		
תחולת העוני (%)					
משפחות	26.8	14.5	17.4	35.0	46.0
נפשות	30.0	16.0	19.7	34.3	46.7
ילדים	34.4	18.5	22.9	33.6	46.4
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	237,300	121,400	147,300		
נפשות	1,259,100	644,600	788,100		
ילדים	705,800	360,700	439,500		
תחולת העוני (%)					
משפחות	28.9	14.8	17.9	37.9	48.8
נפשות	32.0	16.4	20.0	37.4	48.8
ילדים	36.7	18.7	22.8	37.7	48.9
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	233,100	134,700	160,700		
נפשות	1,261,100	737,700	883,300		
ילדים	719,300	427,700	509,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	28.0	16.1	19.3	31.1	42.3
נפשות	31.5	18.4	22.0	30.0	41.5
ילדים	36.7	21.8	26.0	29.2	40.6

לוח מס' 15: ממדדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, למי מדדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	145,300	79,400	92,700		
נפשות	627,200	342,600	409,100		
ילדים	279,300	156,600	186,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	21.5	11.7	13.7	45.3	36.2
נפשות	21.4	11.7	13.9	45.4	34.8
ילדים	22.4	12.6	15.0	43.9	33.2
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	159,500	81,700	99,400		
נפשות	669,300	351,300	433,800		
ילדים	300,300	158,700	196,800		
תחולת העוני (%)					
משפחות	23.2	11.9	14.5	48.8	37.7
נפשות	22.7	11.9	14.7	47.5	35.2
ילדים	23.9	12.6	15.7	47.2	34.5
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	152,500	85,700	102,000		
נפשות	641,000	367,100	442,200		
ילדים	291,700	173,400	206,600		
תחולת העוני (%)					
משפחות	22.0	12.4	14.7	43.8	33.2
נפשות	21.6	12.4	14.9	42.7	31.0
ילדים	23.1	13.7	16.4	40.6	29.2

לוח מס' 16: ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, למי ממדי עוני נבחרים, 1999-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1997					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	71,200	37,600	48,100		
נפשות	540,900	279,900	358,400		
ילדים	371,200	192,100	245,400		
תחולת העוני (%)					
משפחות	54.3	28.7	36.7	47.1	32.5
נפשות	56.3	29.1	37.3	48.3	33.7
ילדים	57.6	29.8	38.1	48.2	33.9
1998					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	77,800	39,700	48,000		
נפשות	589,800	293,300	354,300		
ילדים	405,500	202,000	242,700		
תחולת העוני (%)					
משפחות	57.8	29.5	35.7	48.9	38.3
נפשות	60.0	29.8	36.0	50.3	39.9
ילדים	60.8	30.3	36.4	50.2	40.2
1999					
האוכלוסייה הענייה					
משפחות	80,600	48,900	58,800		
נפשות	620,200	370,600	441,100		
ילדים	427,700	254,400	303,100		
תחולת העוני (%)					
משפחות	57.1	34.6	41.6	39.3	27.1
נפשות	59.8	35.7	42.5	40.2	28.9
ילדים	61.1	36.3	43.3	40.5	29.1

לוח מס' 17: מודד *SEN, 1999

	1999			1998			1997			קבוצת אוכלוסייה
	לאחר תשלומי העבודה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העבודה בלבד	לפני תשלומי העבודה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העבודה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העבודה בלבד	לפני תשלומי העבודה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העבודה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העבודה בלבד	לפני תשלומי העבודה ומיסים ישירים	
סך הכול	0.0722	0.0610	0.2532	0.0674	0.0561	0.2521	0.0668	0.0550	0.2435	מספרות שהעמוד הראשון קשיש
0.0674	0.0499	0.5359	0.0724	0.0540	0.5507	0.0673	0.0657	0.5588	מספרות שהעמוד הראשון קשיש	
0.3480	0.3299	0.9103	0.3348	0.3140	0.9361	0.2968	0.2770	0.9111	מספרות שהעמוד הראשון בגיל העבודה אך אין עובד	
0.0362	0.0270	0.1040	0.0343	0.0254	0.1028	0.0384	0.0288	0.1038	מספרות שהעמוד הראשון עובד	
0.0358	0.0271	0.1088	0.0337	0.0251	0.1076	0.0372	0.0279	0.1084	מספרות שהעמוד הראשון שאיך	
0.0391	0.0261	0.0712	0.0375	0.0269	0.0732	0.0438	0.0329	0.0777	מספרות שהעמוד הראשון עמוסאי	
0.0518	0.0445	0.2162	0.0488	0.0408	0.2184	0.0491	0.0410	0.2117	מספרות החדית	
0.1600	0.1321	0.4063	0.1503	0.1244	0.3970	0.1472	0.1185	0.3822	מספרות לא יחודית	
0.0583	0.0508	0.3500	0.0476	0.0401	0.3409	0.0575	0.0491	0.3425	מספרות עולים	
0.0983	0.0913	0.4436	0.0903	0.0819	0.4794	0.1051	0.0959	0.5065	מספרות חד הורית	
0.0801	0.0683	0.2382	0.0706	0.0589	0.2336	0.0724	0.0604	0.2219	מספרות עם ילדים	
0.0595	0.0506	0.1629	0.0552	0.0456	0.1629	0.0568	0.0478	0.1597	מספרות עם 1-3 ילדים	
0.1386	0.1183	0.4532	0.1164	0.0988	0.4455	0.1190	0.0985	0.4121	מספרות עם 4 ילדים ומתן	

* המשקל שניתן לכל משפחה בוחשג הנוסד שווה לנספר הנפשת הכללות בה.

לוח מס' 18: הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצת אוכלוסייה שנות ולפי מקור הכנסה, 1999

הכנסה פנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחת (רכש, פנסיה)	מקור הכנסה*				סך כל השלמות והעברה	עבודה	קבוצת אוכלוסייה
			מזה:						
			תמיכות מפרטים ומחיל'ל	תמיכות ממסלוליות	קצבאות ביטוח לאומי	מזה:			
8,167	10,569	797	205	177	1,123	1,505	8,267	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
77.3	100.0	7.5	1.9	1.7	10.6	14.2	78.2	הממוצעת לפני מס	
5,047	5,801	1,883	381	180	1,817	2,377	1,540	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
87.0	100.0	32.5	6.6	3.1	31.3	41.0	26.6	הממוצעת לפני מס	
3,674	3,887	715	416	433	1,928	2,778	395	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
94.5	100.0	18.4	10.7	11.2	49.6	71.5	10.2	הממוצעת לפני מס	
9,712	12,900	580	133	141	844	1,119	11,202	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
75.3	100.0	4.5	1.0	1.1	6.5	8.7	86.8	הממוצעת לפני מס	
9,460	12,402	511	125	147	861	1,133	10,758	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
76.3	100.0	4.1	1.0	1.2	6.9	9.1	86.7	הממוצעת לפני מס	
11,444	16,316	1,049	188	102	726	1,016	14,250	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
70.1	100.0	6.4	1.2	0.6	4.5	6.2	87.3	הממוצעת לפני מס	
6,630	8,419	612	219	162	1,097	1,478	6,328	הכנסה ממוצעת	
								חלק בהכנסה	
								חלק בהכנסה	
78.8	100.0	7.3	2.6	1.9	13.0	17.6	75.2	הממוצעת לפני מס	

* מחייר אתרע תקופת סקר הכנסות 1999.

לוח מס' 18 (המשך)

הכנסה פתיה	הכנסה לפי מס	הכנסה אחידה (רכיש' פנסיות)	מקור הכנסה*					סך כל תשלומי העברה	עבודה	קבוצת אולטימיה
			מה:							
			תמיכות מפרטים ומחיל'ל	תמיכות ממעלות	קצבות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי העברה	עבודה			
11,688	15,892	556	80	140	644	863	14,473	הכנסה ממוצעת	הכנסה עם שני מפרנסים	
73.5	100.0	3.5	0.5	0.9	4.0	5.4	91.1	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
8,519	11,128	900	229	197	1,069	1,496	8,732	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
76.6	100.0	8.1	2.1	1.8	9.6	13.4	78.5	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
5,776	6,766	99	42	43	1,483	1,569	5,099	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
85.4	100.0	1.5	0.6	0.6	21.9	23.2	75.4	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
6,028	7,103	126	202	325	1,251	1,778	5,198	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
84.9	100.0	1.8	2.8	4.6	17.6	25.0	73.2	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
6,851	8,168	400	389	241	1,611	2,241	5,527	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
83.9	100.0	4.9	4.8	3.0	19.7	27.4	67.7	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
9,505	12,455	374	136	167	1,141	1,443	10,639	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
76.3	100.0	3.0	1.1	1.3	9.2	11.6	85.4	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
9,678	12,808	413	132	157	887	1,175	11,220	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
75.6	100.0	3.2	1.0	1.2	6.9	9.2	87.6	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
8,654	10,724	179	154	216	2,389	2,758	7,786	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	
80.7	100.0	1.7	1.4	2.0	22.3	25.7	72.6	הכנסה ממוצעת	הכנסה מפרנסים	

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1999.

לוח מס' 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1997

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה כלכלית	הכנסה לפני מס	הכנסה פנויה
תחתון	0.0	2.2	2.7
2	1.4	3.4	4.1
3	3.2	4.4	5.1
4	4.6	5.4	6.2
5	6.2	6.6	7.5
6	8.1	8.2	9.0
7	10.4	10.1	10.8
8	13.5	12.6	12.8
9	18.3	16.7	16.0
עליון	34.3	30.5	25.8
	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון	37.6	6.1
	מדד גיניי***	0.5085	0.3531
	% הירידה במדד גיניי	-	30.6

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גיניי לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח מס' 20: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות
ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 1999

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	3.1	2.5	1.5
2	4.3	3.6	2.7
3	5.4	4.6	3.9
4	6.5	5.1	5.2
5	7.8	6.9	6.6
6	9.1	8.3	8.2
7	10.5	9.9	10.1
8	12.4	12.3	12.7
9	15.3	16.1	17.0
עליון	25.5	30.1	32.2
	5.5	7.5	11.8
היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד גייני***	0.3344	0.3977	0.4474
% הירידה במדד גייני	24.6	10.4	

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח מס' 21: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות
ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחזים), 1998

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**			עשירון*
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
3.1	2.6	1.5	תחתון
4.4	3.7	2.8	2
5.5	5.0	3.9	3
6.7	5.8	5.2	4
7.8	7.0	6.7	5
9.1	8.3	8.2	6
10.6	10.0	10.1	7
12.5	12.3	12.8	8
15.4	16.2	17.1	9
25.0	29.5	31.7	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון מדד גייני***
5.4	7.3	11.5	
0.3290	0.3909	0.4428	
25.7	11.7		% הירידה במדד גייני

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח מס' 22: תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 1999-1979

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	27.9	16.4	17.2	38.4	41.1
1980	28.1	13.9	15.7	44.1	50.6
1981	28.8	14.2	15.7	45.4	50.8
1982	29.8	9.1	10.8	64.0	69.5
1983	29.5	11.1	12.5	57.7	62.4
1984	30.7	12.9	14.6	52.5	58.0
1985	31.3	10.3	11.4	63.5	67.1
1988	32.6	13.3	14.3	56.0	59.2
1989	33.0	11.7	12.8	61.2	64.5
1990	34.3	13.4	14.3	58.2	60.9
1991	35.1	14.2	14.9	57.5	59.5
1992	34.7	16.4	17.2	50.4	52.7
1993	34.6	16.0	16.7	51.7	53.8
1994	34.2	17.6	18.0	47.2	48.5
1995	33.7	14.7	16.8	50.1	56.4
1996	34.3	13.6	16.0	53.3	60.4
1997	34.3	13.6	16.2	52.7	60.5
*1997	32.0	14.9	17.7	44.6	53.4
*1998	32.8	14.3	17.5	46.6	56.4
*1999	32.2	15.1	18.0	44.1	53.1

* מדגם חדש

לוח מס' 23: מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, 1979-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה חנובעת מתשלומי העברה בלבד
1979	0.4318	0.3662	0.3181	26.3	15.2
1980	0.4337	0.3690	0.3239	25.3	14.9
1981	0.4390	0.3716	0.3185	27.4	15.4
1982	0.4441	0.3673	0.3122	29.7	17.3
1983	0.4392	0.3604	0.3005	31.6	17.9
1984	0.4723	0.3979	0.3267	30.8	15.8
1985	0.4678	0.3733	0.3119	33.3	20.2
1988	0.4574	0.3699	0.3221	29.6	19.1
1989	0.4741	0.3780	0.3252	31.4	20.3
1990	0.4799	0.3756	0.3263	32.0	21.7
1991	0.4901	0.3771	0.3272	33.2	23.1
1992	0.4977	0.3926	0.3391	31.9	21.1
1993	0.4940	0.3829	0.3290	33.4	22.5
1994	0.5019	0.3994	0.3441	31.4	20.4
1995	0.4971	0.3965	0.3365	32.3	20.2
1996	0.4956	0.3868	0.3285	33.7	22.0
1997	0.5045	0.3946	0.3332	34.0	21.8
*1997	0.5085	0.4137	0.3531	30.6	18.6
*1998	0.5119	0.4134	0.3523	31.2	19.2
*1999	0.5167	0.4214	0.3593	30.5	18.4

* מדגם חדיש

2000

2000



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 2000

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, MARCH 2001

Forward

The Annual Survey is an additional link in the series of Annual Surveys of the National Insurance Institute of Israel (NII). The first chapter opens with a review of the trends of development in the social security system noted in 2000 and expected for 2001. Emphasis is placed on the changes that occurred during these years in the level of benefits and means of financing them, in view of legislative changes and recent economic and demographic developments. The Survey continues with the NII findings concerning the incidence of poverty and income inequality in Israel in 1999, both in the population at large and in specific sectors, focusing on the impact of transfer payments and direct taxes to reducing poverty and inequality. *Policy recommendations to reduce poverty – in the fields of employment, transfer payments and direct taxes – are also presented.* Special chapters are devoted to the recent developments in the NII collection (of national and health insurance contributions) system, in the field of income support to low-means families, as well as in each of the main insurance branches. The Survey includes three Appendices: an Appendix of Publications – a summary of research reports and surveys published by the Research and Planning Administration in 2000 – an Insurance Branch Table Appendix and a Poverty and Inequality Table Appendix.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in the preparation of the Survey and bringing it to print, and particularly to Mia Orev-HaTal, who carried out the linguistic editing. A special thanks is due to Or-el Abutbul and Ani Cohen who bore the main burden of the typing, for work carried out with willingness, initiative and devotion.

Leah Achdut

Deputy Director-General for Research and Planning

Preface

The National Insurance Institute of Israel (NII) is honored to present the Annual Survey, describing the Institute's main activities over the past year. This Survey *examines the main developments that occurred in the two main areas of the social security system – benefits and collection – in the year 2000, as well as the patterns of poverty and income distribution in 1999.*

The activities of the National Insurance Institute in 2000 were dictated, first and foremost, by the economic developments in the country. The economic growth characterizing 2000 was accompanied by an expansion of employment and a significant rise in real wages – beyond that noted in 1999, developments that were reflected in the scope of benefit payments and in collection of contributions by means of the NII: the sums of benefits paid rose in real terms by 8.3% and collection by about 10%. About three-fifth of the rise in total benefits paid can be attributed to the increase in the average wage (both as defined in the National Insurance Law and as actually measured) and the remainder – to the increase in the number of benefit recipients.

The expansion of employment has so far not led to any decrease in the unemployment rate, which has remained high. The high level of unemployment is reflected in the two schemes guaranteeing income to the unemployed – Unemployment Insurance and Income Support. These schemes bear the brunt of the budgetary burden entailed by the State's obligation to grant economic security to all unemployed. The economic slowdown of late 2000 and the deepening unemployment forecast for 2001 do not herald any easing of the unemployed's distress; quite the opposite is true.

Recent findings on the dimensions of poverty and inequality in income distribution are cause for concern, and should obligate policy makers to act decisively in this area. About 310,000 families, including 1.1 million persons – of whom about 510,000 were children – had a net income below the poverty line. Poverty foci in Israeli society are very clear: families whose head is unemployed; low-income families with one breadwinner, large families and Arab families. In certain cases, these family types merge and poverty is then much more severe. The influence of unemployment on the expansion of poverty is obvious; but when one takes into account the wage structure in the economy, one finds that the employment of one breadwinner in the family is not sufficient to extract the family from poverty, even if this

breadwinner works full time. Poverty passes over two-breadwinner families only. The rate of poverty among large families is more than double that of the population at large, and about 60% of poor children live in large families.

The frequency of poverty in the Arab sector is three times higher than that among Jews; even when the demographic structure of the Arabs is taken into account, their over-representation among the poor is evident. The unequal distribution of poverty is also reflected in differences observed according to geographical dispersion: settlements in the Southern and Northern districts of the country are poorer than those in the central districts. Furthermore, people subsisting on social security benefits only, such as elderly without income from occupational pension or any other source and severely disabled persons, are not able to extract themselves from poverty by means of their benefits. In 2000, the minimum income guaranteed to the weak population groups by the NII was lower than the poverty line, for all family types. Finally, the *income gaps became wider, and one may safely assume that not all population classes benefited to the same extent from the fruits of the economic growth of late 1999 and early 2000 – and some did not benefit at all.*

The NII prepared a plan to reduce poverty and income gaps, which was adopted by the former Minister of Labor and Social Affairs, Dr. Raanan Cohen, and is to be presented to the present Minister, Mr. Shlomo Benizri. In view of the many different causes of poverty, the NII formulated a program that included various policy measures to be implemented both in the labor market and in the income transfer and tax payments systems. *The policy recommendations differentiated between persons with an employment potential and persons who lack such potential due to age or health condition, as well as between measures aimed at producing short-term results and those that have long-range targets.*

It is our hope that these recommendations, presented in detail in the present Survey, shall be seriously considered by decision-makers in the field of welfare in Israel. We are aware that budgetary limitations shall dictate the gradual implementation of the recommendations, but it is our obligation to begin the work in this direction without delay.

The work plans of the NII for the year 2001 include many additional topics of national significance. Worthy of mention are several basic changes needed in the Long-Term Care Insurance Law, some of which have already been authorized by the Institute and which shall be submitted this year to the Knesset for legislation. These changes aim to ensure that those entitled to a long-term care (nursing) benefit shall receive this benefit at home in its entirety (hours of care), and that the approximately 60,000 caregivers shall receive their full wages and related benefits as paid by the NII to the long-term care companies. This year the *short-term nursing benefit*, as recently authorized in the framework of the Arrangements Law, shall be implemented for the first time, at the combined initiative of the NII and the Treasury. The new and unique benefit shall be paid for a period of 60 days, mainly to patients having acute functional difficulties – for example, upon release from hospital or in the process of convalescence at home

from a severe illness. We hope that the implementation of this new benefit will encourage the release of elderly patients from hospitalization – to a supportive, pleasant environment at home – and are convinced that it will reduce expenditures on home long-term care. The NII is striving to increase cooperation among all factors dealing with long-term care in Israel, in order to reduce bureaucracy and assist in finding an avenue of care for the elderly in need.

A number of amendments were introduced in Disability Insurance as a result of the recent strike of the disabled in Israel. The first stage of this legislation, expanding rights of disabled persons (both adults and children) limited in their mobility as well as of housewives, was implemented in 2000. The right to receive double benefits, such as mobility allowance and attendance allowance, as well as the granting of mobility allowance to non-car-owners, reflects the understanding that mobility is essential for disabled persons and that assistance in attaining such mobility should not come at the expense of personal services at home, or vice versa.

The present reform in assistance to the disabled population is only a beginning. It is clear that the disability pension in itself is too low to permit disabled persons to live with dignity, and that the conditions of entitlement to this pension do not encourage disabled people with any employment potential to join the labor market. Another important principle that should be considered by policymakers is the strengthening of the link between the various disability benefits granted (by the NII and other bodies) and factors such as medical condition, earning capacity and need for assistance – rather than the link between these benefits and the reason for disability (disability from birth, illness, work injury, war or hostile action). The NII sees as one of its aims the continuing promotion of the reform, in consideration of the financial resources available.

The activities of the NII are not confined to payment of cash benefits and collection of insurance contributions, but rather include the development of services in the community as well. The Bureau for Development of Services binds together four Funds under one roof: Fund for Development of Services for the Disabled, Fund for Development of Long-Term Care Programs, Fund for Demonstration Projects and Fund for Activities Aimed at Work Safety and Prevention of Work Accidents. In 2000 the overall budget of these Funds amounted to about NIS 180 million, used to operate about 880 projects throughout the country. For example: day centers for the elderly, the expansion of nursing beds, occupational frameworks for disabled adults, accessibility aids for the disabled, a community framework for handicapped children, and an experimental development of modern welfare services in the community. These activities promote the welfare of families in Israel and improve the quality of life of persons in need of services. In recognition of the importance of the Funds, the NII has increased the financial resources available to them. A first step in this direction in 2001 was the raising of the budget of the Fund for Development of Services for the Disabled from 4% of the collection for the Disability branch to 4.5% of this collection.

The work burden of NII employees, dealing with the millions of appeals every year, is increasing steadily, not only due to the welcome growth in population, but also due to the increasing economic distress and unemployment of certain sectors of the population. The NII will act this year as well to improve the physical conditions at the local branches and to increase its staff – in both quantity and quality – so that every appeal can be answered cheerfully and attentively. Service improvement requires the continued use of new technologies for client self-service and for the NII computerization and control systems. Constant modernization is essential not only in order to reduce the number of visitors to the local branches (and thereby, lessen the burden on NII employees), but also to help ensure take-up of rights and prevent exploitation of the various systems.

The challenge facing us therefore demands a wide range of activities in all areas of family welfare. Due to budgetary constraints, the government of Israel cannot offer a comprehensive solution to social problems within a short space of time. However, despite these budgetary constraints, Israeli society at large and the National Insurance Institute in particular are committed to continue to strive to implement the necessary changes, for the benefit of all sectors of the population and full take-up of their rights.

Prof. Johanan Stessman
Director General

Chapter 1

Trends of Development in National Insurance

Gideon Yaniv

1.1 Introduction

The National Insurance Institute (NII) is the administrative body responsible for implementing the National Insurance (NI) Law¹ and other State laws, which guarantee a basic income to the residents of Israel. The NII collects insurance contributions from the public and pays benefits to those entitled by law. Some of the benefit payments are short-term and aim to replace the wages of those who find themselves temporarily out of the work force (due to dismissal, work injury, giving birth or military reserve service), but most benefit payments are long-term, aiming to guarantee subsistence to those who have had to leave the work force permanently (due to old age or disability), to survivors who remain without a principal breadwinner, and to families facing the economic burden of raising children. The wage-replacing benefits are calculated as a (constant or progressive) percentage of the entitled person's wages prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit, and their level necessarily varies from one individual to the next. The long-term benefits (except for child allowances, which are denominated in monetary values and linked to the Consumer's Price Index) are set, on the other hand, as a given percentage of the average wage in the economy as defined in the NI Law,² and they are uniform for all

¹ The NI Law, passed by the Knesset (Israeli Parliament) in November 1953, and implemented in April 1954, constitutes the core of the income maintenance system in Israel. At first the law included only three branches of insurance: old age and survivors, maternity and work injury. Over the years the law was expanded and amended and today it includes additional branches of insurance such as general disability, children, unemployment, long-term care, casualties of hostile and border action, military reserve service, bankruptcy and liquidation of corporations.

² The average wage as defined in the NI Law (for the purpose of benefit payments and collection of insurance contributions) is a monthly average of the average wage in the economy (for an employee post) for the last three months for which the Central Bureau of Statistics (CBS) has data enabling its calculation. Usually, there is a lag of three months between any given month and the last month for which the CBS has calculated the average wage in the economy. Thus, for example, the (last) average wage in the economy known on January 1 will be that of October of the preceding year. The average wage on January 1 according to the NI Law is therefore the monthly average of the average wage in the economy for August-October. In recent years, long-term benefits are updated on the basis of changes in the average wage three times a year: on January 1, and on those dates when employees are paid a cost-of-living increment. As of August 1991, one-time wage components (clothing and convalescence grants paid in June-July and wage back payments paid in December) are distributed over the course of the entire year for purposes of calculation of the average wage under the NI Law. This average wage thus includes the relative share of the one-time payments and prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in advance payments of insurance contributions and in payments linked to the

entitled persons having the same family composition. Families of limited means whose benefit is very low or who do not meet the conditions of entitlement to a benefit under the NI Law are eligible for income guarantee/supplement under the Income Support Law. This law guarantees a minimum income to every family in Israel, determined as a given percentage of the average wage as defined in the NI Law, at two rates (a regular rate and an increased rate), in accordance with the age of the main breadwinner and the family composition. Each rate can be paid in full (income guarantee) or partially (income supplement).³

National insurance contributions are collected from employees (through their employers) and from employers (as a contribution to financing their employees' insurance costs), as well as from the self-employed and from persons who are not working, at different rates imposed on the income liable for insurance contributions.⁴ In the framework of the policy of reducing labor costs in the economy, the rates of insurance contributions imposed on employers and the self-employed were gradually lowered (starting in 1986). Since this date the government has compensated the NII for the loss of receipts from collection, a compensation known as *Treasury*

average wage as defined in the NI Law. At the same time, the average wage is also calculated without the above distribution, for other purposes such as updating of the minimum wage, of senior civil servants' wages, etc. In recent years, with the reduction in the inflation level and consequently, in the frequency of cost-of-living increment payments, benefits have been updated only once a year.

³ The Income Support Law, enacted on January 1, 1982, was meant to serve as an economic safety net for the needy who, for one reason or another, are not able to provide on their own (or by means of any benefit for which they are eligible) for their basic subsistence needs. The law created a continuum of entitlement to payment from the social security system, as a last refuge for those not covered by the NI Law, or those whose income from a benefit granted by force of the NI Law is lower than the minimum income established by the law. In contrast to insurance benefits, which, in general, are paid on the occurrence of the insurance contingency entitling to a benefit regardless of the income level or means of the recipient, the income support benefit is dependent on an income/means test. It is important to distinguish between the minimum income guaranteed to every family in Israel by virtue of the Income Support Law, and the minimum wage guaranteed solely to employees by virtue of the Minimum Wage Law, enacted on April 1, 1987. *Income supplement* under the former is the responsibility of the NII, while *wage supplementation* under the latter is the responsibility of the employer.

⁴ Insured persons who do not work are liable for a minimum payment prescribed by law.

indemnification.⁵ Furthermore, the government participates in the financing of some branches of insurance,⁶ and fully finances the benefits paid other than under the NI Law, for which contributions are not collected.⁷ The benefits paid in branches relying on (partial or full) collection from the public are known as *contributory benefits*, whereas the benefits paid in branches fully financed by the government are known as *non-contributory benefits*. In addition, the NII collects health insurance contributions from the public and distributes them among the sick funds in accordance with rules set in the National Health Insurance Law. Diagram A schematically describes the system of receipts and payments of the NII, including receipts from interest on investments (in index-linked government bonds), collection of health insurance contributions and the distribution of the amount collected among the sick funds.⁸

-
- ⁵ In 1986, before insurance contribution rates were reduced, the employer paid contributions at a rate of 10.25% of the worker's wage, while the share of the worker was 3.80% of his wage. In 1998, the share of the employer amounted to only 4.93% (after dropping down to 1.93% in 1997), while the share of the worker dropped to 2.66% for the part of wages not exceeding half the average wage (as defined in the NI law), but increased to 4.90% for the part of wages exceeding half the average wage.
- ⁶ Under the NI Law, the government participates in the financing of branches of insurance by adding 15% of the sum collected for the old-age and survivors branch, and 160% (starting January 1997) of that collected for the children branch, and by a reimbursement of 50% of payments to veteran recipients in the general disability branch and all payments to new immigrants in the long-term care branch.
- ⁷ The government fully finances benefits which the NII is responsible for providing but which are paid by force of special agreements (such as old-age and survivors' pensions to new immigrants, mobility allowances to disabled persons, and benefits to former Prisoners of Zion and to victims of hostile acts) or under other laws (such as the Alimony Law and the Income Support Law). Beginning in January 1995, the government fully finances military reserve service benefits as well.
- ⁸ Until December 1996, the NII also collected *parallel tax* from employers and self-employed persons, as part of the financing sources for health services, and transferred it to the sick funds. The parallel tax was canceled in January 1997, in the framework of the State Economy Arrangements Law. Since then, the government compensates the sick funds directly for the loss of parallel tax receipts. Concurrently, the contribution rates of employers and self-employed persons were increased and the *Treasury indemnification* for the NI branches was reduced by a similar amount (see section 1.4).

Diagram A: The National Insurance Institute - Resources and Uses

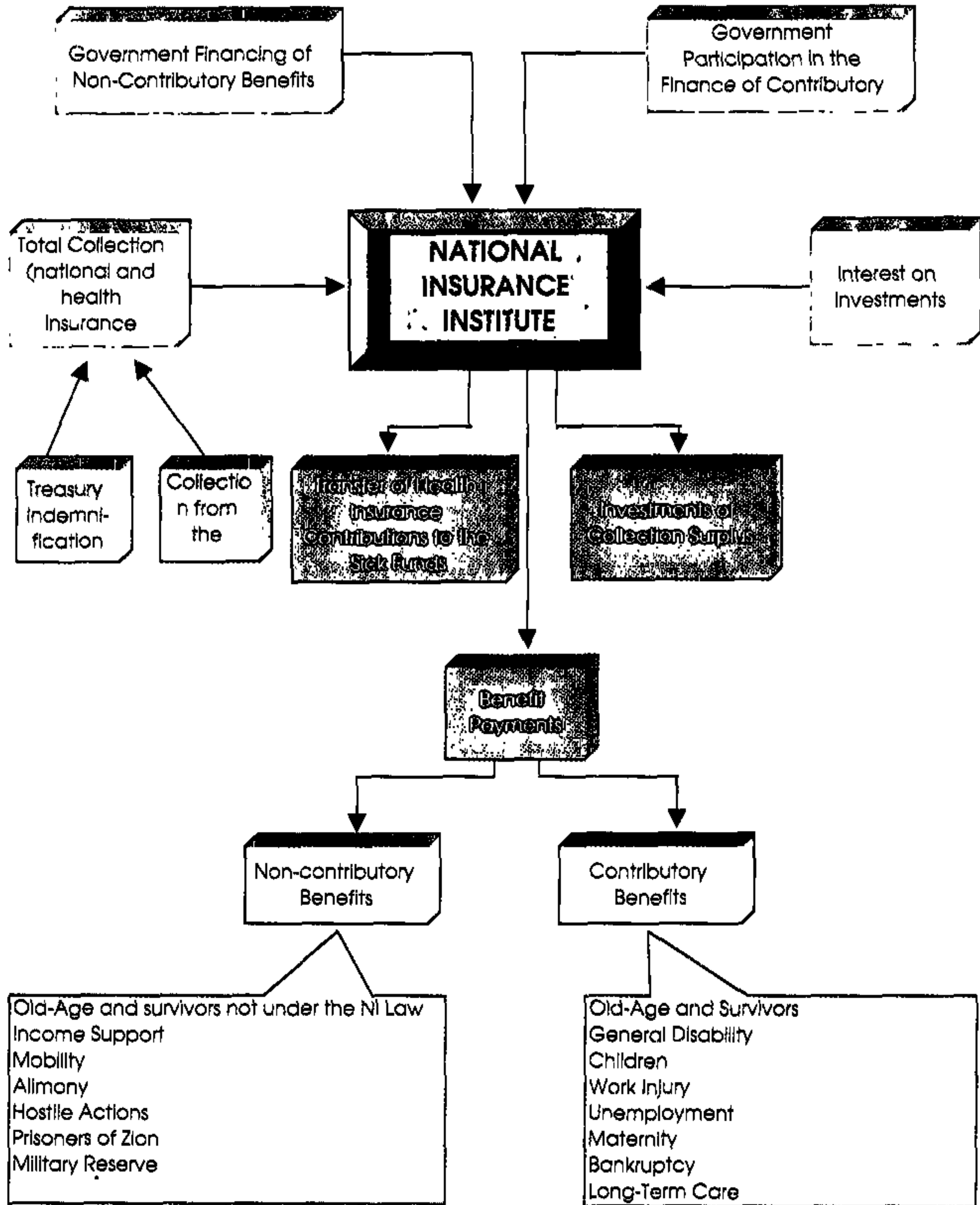
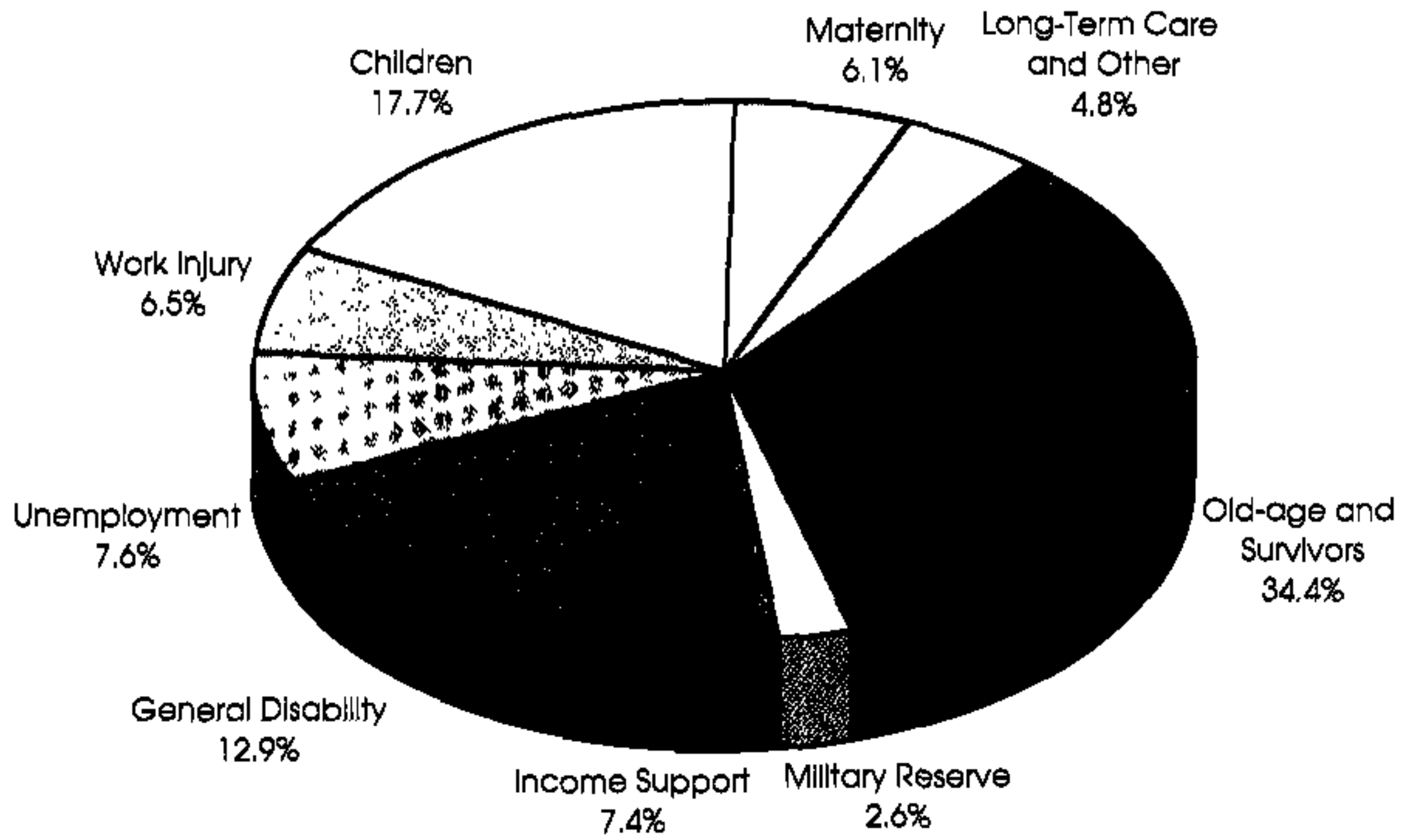


Diagram B: The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts - 2000

Benefit Payments



Receipts

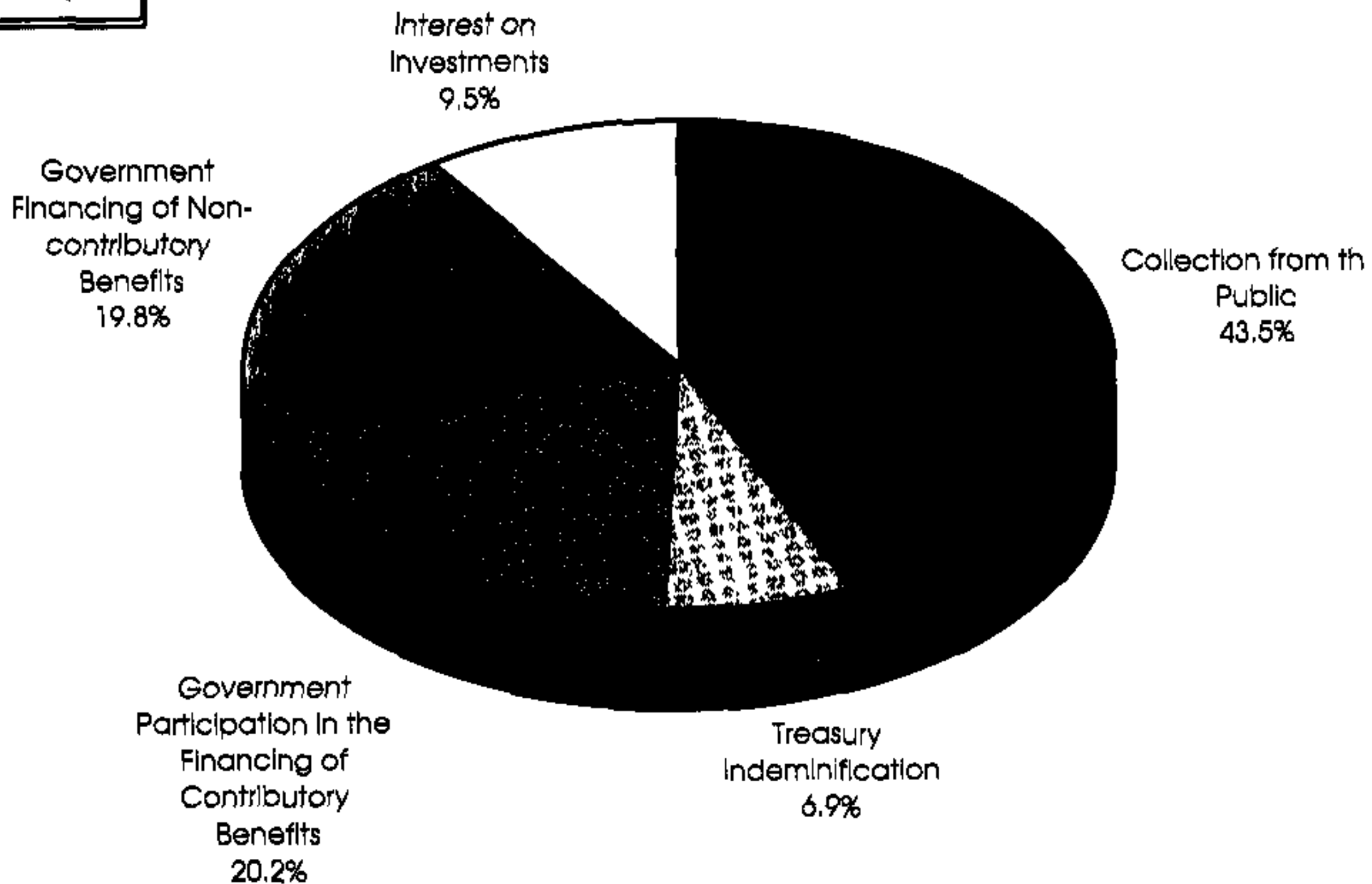


Table 1: Benefit Payments and Collection from the Public (percentages relative to the Gross Domestic Product), 1980-2000

Year	Benefit Payments		Collection from the Public	
	Total	Contributory Benefits	Total*	National Insurance Contributions**
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	8.01	6.28	8.36	4.67
1996	8.05	6.36	8.32	4.43
1997	8.26	6.63	6.79	4.52
1998	8.46	6.80	6.52	4.45
1999	8.52	6.82	6.57	4.48
2000	8.64	6.88	6.77	4.61

* Including collection for the sick funds.

** Including *Treasury indemnification* for the reduction of national insurance contributions of employers.

Diagram B presents the “pie” of the NII’s receipts and payments for 2000. The diagram shows that the old-age and survivors branch is the central insurance branch of the NII, paying (together with income supplement to those elderly and survivors who are entitled to it) 34.4% of total benefit payments. The children branch is the second largest in size, its payments reaching 17.7% of total benefit payments. Together with the general disability branch, payments to the NII’s central insurance branches amount to about 65% of total benefit payments. The payments of the long-term care branch amount to 4.8% of total payments, while the wage-replacing benefit branches (maternity, unemployment and work injury) contributes each 6.1%-7.6% of total payments. This is also the magnitude of the share in payments of the income support branch (7.4%), which pays benefits to families with limited means whose principal breadwinner is of working age. The distribution of the NII’s receipts reveals that total government financing in 1998-2000 constituted about 47% of all NII receipts, after reaching 61% in 1996.⁹ Table 1 shows that in 2000, collection from the public for the NII insurance branches (including *Treasury indemnification*) reached 4.61% of the Gross Domestic Product, while collection for the NII insurance branches and the sick funds together reached 6.77% of the GDP. The NII benefit payments amounted to about 8.64% of the GDP in 2000, and contributory benefits – 6.88% of the GDP.

⁹ See previous footnote.

1.2 Main Developments

NII activity in 2000 was characterized by the macro-economic developments that took place in the years 1999-2000, as well as by a number of legislative changes that came into effect in 2000, or that began to be gradually implemented in previous years, continuing until 2000. The accelerated economic growth in 2000 was accompanied by an expansion of employment, a notable rise in the average wage and a near-zero inflation rate – but not by a fall in the unemployment rate. The 4% rise in the number of employed persons was slightly less than the growth in the number of participants in the labor force (4.5%). Therefore, this rise was not sufficient to reduce the scope of unemployment, which continued to increase in 2000, reaching 8.8% of the work force (as compared to 8.7% in 1999). The average price level in 2000 was only 1.1% higher than that of 1999, while the average wage rose by about 8% in nominal terms and by 6.8% in real terms – as compared to by 7.9% and 2.6%, respectively, in 1999.

The expansion of employment and the significant rise in the average wage in 2000 affected the scope of collection of national and health insurance contributions from the public, while their influence on the NII branches that pay wage-replacing benefits was quite limited. Furthermore, because the benefits linked to the average wage were adjusted only in the beginning of the year in accordance with the previous year's wage rise, they too were not influenced by the 2000 wage rise. Similarly to the case in 1999, the 2000 inflation level did not require payment of a cost-of-living increment, and therefore did not necessitate a further adjustment of benefits. The high unemployment level continued to be reflected in the two income-guaranteeing schemes of the NII: unemployment insurance and income support.

A number of legislative changes were introduced in 1999-2000, two of which increased the burden of collection of insurance contributions. Under the first of these amendments (April 1999), the minimum income for payment of (national and health) insurance contributions for full-time employees was raised to a level equivalent to the minimum wage (as defined in the Minimum Wage Law – 47.5% of the average wage in the economy), and accordingly for employees who work on a part-time or daily basis. The influence of this amendment was felt partially in 1999 and fully in 2000. Under the second amendment (January 2000), the maximum income liable for payment of (national and health) insurance contributions was raised from four to five times the average wage. This rise applied both to the share of the employee in payment of national insurance contributions and to the worker's share of the self-employed – but not to the share of the employer (or to the employer's share of the self-employed).

In the area of benefits, amendments were enacted in Disability and in Unemployment Insurance. A number of amendments were introduced following the strike of the disabled population. These amendments served to expand the rights of disabled persons limited in mobility, of families of disabled children eligible for benefit for disabled child or for attendance allowance and of disabled housewives eligible for attendance allowance. The first stage of these amendments, to be implemented gradually, was carried out in 2000. Among the amendments to the Unemployment Insurance Law passed in the framework of the State Economy Arrangements Law - 2000, the only one actually put into effect shortened the period of entitlement to unemployment benefits (to 100 days and to 138 days, in accordance with family composition) for unemployed persons under the age of 40.¹⁰ The savings in payment of unemployment benefits resulting from this amendment was felt only partially in 2000, and will be fully felt in 2001.

In 2000, total NII benefit payments amounted to NIS 39.8 billion in current prices. Compared to 1999, NII payments increased by 8.3% in real terms, which is almost double the rate of growth in the previous year - 4.5%. Contrary to 1999, when the growth in total NII payments was attributed solely to the increase in the number of benefit recipients, the 2000 growth in NII payments reflects also a significant increase in the average wage as defined in the NII Law, to which the old-age and survivors' pensions and income supplement - as well as disability and long-term care benefits, income support benefits to the working-age population and alimony benefits to divorced and separated women - are linked. The level of these benefits was influenced by the 1999 wage rise, whereas the level of the wage-replacing benefits - such as unemployment benefits, injury allowance and maternity allowance - was influenced by the 2000 wage rise. It is estimated that about three-fifth of the real increase in total NII benefit payments in 2000 was contributed by the real growth in the average wage (both the actual wage and the wage defined in the NI Law), and the remainder - by the increase in the number of benefit recipients. An analysis of the contribution of each branch to the growth in total benefit payments shows that the old-age and survivors' branch, which is the main NII branch, contributed over a third (36%) of the total growth in benefit payments. The growth in payments of the children branch, the second largest branch of the NII, the allowances of which are linked to the price index, explains only about 6% of the increase in total payments. The disability branch, the third largest branch, contributed about one fifth (21%) of the increase in total NII payments. The unemployment branch, in which the scope of payments remained the same in real terms, did not contribute at all to the total increase in NII payments, whereas the growth in the other wage-replacing benefits combined (maternity, work

¹⁰ The amendment restricting entitlement to unemployment benefits in cases of recurring unemployment shall be implemented only in 2001.

injury and military reserve service) accounted for about 15% of the growth in total benefit payments. The significant and continuous growth in payments of income support benefit and long-term care benefit accounted for 14% and 9%, respectively, of the increase in total NII benefit payments.

The basic old-age and survivor's pension, as well as the general disability pension and the income support benefit to poor families, increased in 2000 by 5% in real terms, but they decreased relative to the actual average wage. The 1.3% erosion of benefits relative to the actual average wage stems from the fact that the average wage as defined in the NII Law increased in real terms by 5%, while the actual average wage increased in real terms by a higher rate: 6.8%. The level of children allowance to both small and large families remained more or less stable in real terms, but decreased relative to the actual average wage.

The population of benefit recipients increased by natural growth rates in the old-age and children branches, at the rate of the growth of employees in the work injury and maternity branches, but at relatively high rates in the disability, long-term and income support branches. In the unemployment branch there was a slight decrease in the number of recipients, after the stabilization that characterized the previous year.

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including *Treasury indemnification*) and health insurance contributions, amounted in 2000 to about NIS 30.5 billion in current prices. Compared to 1999, total collection rose by 10%, in real terms, after a 4.4% rise in 1999. Collection of national insurance contributions amounted to about two-thirds of total collection – NIS 20.8 billion – out of which NIS 2.9 billion are Treasury indemnification. The scope of collection of national insurance contributions rose by 9.9% in real terms, reflecting a real growth of 10.5% in collection from employees, and of 3.4% in collection from non-employees. Collection of health insurance contributions increased by 10.4% in real terms, and these covered about half the cost of the basket of health services. Treasury indemnification rose by 7% in real terms, but had the Treasury remitted the indemnification in full, as the law requires, the indemnification amounts would have grown by 10%.

Government participation in the financing of contributory benefits – which is a function of the scope of collection of national insurance contributions – increased at a rate of only 1.6% in real terms, since the Treasury did not transfer to the NII the full sum of this government participation as required by law, but rather a sum lower by about NIS 740 million. Government payments for the financing of non-contributory benefits rose by about 11% in real terms, while NII receipts from interest on all its investments rose by 3.4% in real terms.

As a result of the above developments, NII receipts aimed at financing benefits rose by about 7.7% in real terms, and amounted to about NIS 41.2 billion. The share of the government in all sources of financing (including *Treasury indemnification*) decreased to 46.9% - as compared to 47.6% in 1999 – due to the lack of transfer of the entire sum as required by law.

1.3 Benefit Payments

Benefit payments in each of the NI branches are determined both by the number of benefit recipients in the branch and by the benefit level. Changes in the number of recipients and/or in the benefit level therefore explain the fluctuations that occur in total benefit payments. Changes in the number of recipients are explained, in turn, by changes in the natural growth rate of the population and/or in the rate of immigration to the country (which affect mainly payments of the children and old-age branches), by economic developments – mainly in employment (which affect mainly payments of the unemployment and income support branches), and by changes in the conditions of entitlement, which either expand or reduce the size of the eligible population. Changes in the level of the long-term benefits are explained mainly by changes in the average wage as defined in the NI Law (to which the long-term benefits and the income support benefit are linked), in the Consumer Price Index (by which child allowances are adjusted), in the frequency of updating the benefits linked to the average wage or to the consumer price index (carried out, in addition to once yearly in January, whenever a cost-of-living increment is paid to employees) and in legislation. Changes in the level of the wage-replacing benefits are explained not only by legislative changes, but also by changes in the distribution of benefit recipients by their pre-entitlement wage level. The changes, which occurred in 1999-2000 in the number of benefit recipients, in the benefit levels and in total benefit payments, are described below.

1.3.1 Benefit Recipients

As in previous years, in 2000 the number of NII benefit recipients continued to rise in most insurance branches (Table 2). In the central NII branch, old-age and survivors, the number of recipients rose by 3.4% – a little more than in 1999, and at a rate similar to that of 1993-1996 – reaching about 657,000 as a monthly average. This increase reflects mainly the rise in the number of recipients of old-age pensions (about 3.9%), since the number of recipients of survivors' pensions increased only slightly (0.7%). Similar to the case in 1997-1999, the major increase in the number of old-age pension recipients was not contributed (as in previous years) by the new immigrants

who receive a special old-age pension (not under the NII Law). Rather, it is attributed to the recipients under the NI Law, whose number rose by 4.1% – in contrast to a rate of growth of 3.0% in the number of the former group of recipients. Apparently, this stems from the slowing down in the rate of immigration to Israel, on the one hand, and from the introduction of old-age insurance for housewives (who reached age 65 as of January 1, 1996) on the other hand. In the long-term care branch, which pays in-kind benefits to the physically restricted elderly who do not reside in nursing institutions, the number of benefit recipients rose by 8.8% (similarly to 1999, but slightly less than in previous years), reaching about 96,000 as a monthly average.

In the children branch, the second largest NII branch, there was in 2000 a 2.3% increase in the number of families receiving child allowances, and a 2.0% increase in the number of children for whom an allowance was paid. In contrast to previous years, in which the change in the number of allowance recipients was influenced by frequent changes in the entitlement conditions, in 1995-2000 the increase in the number of allowance recipients reflects mainly the rate of the population growth (including new immigrants). The number of families receiving allowances reached 912,000 as a monthly average in 2000 (including 147,000 new immigrants who arrived in Israel since 1990), and the number of children for whom an allowance was received reached 2,119,000 (including 251,000 new immigrants).

In the general disability branch, the third largest NII branch, the rates of growth in the number of recipients of the general disability pension stabilized in 2000, but the number of recipients of the other benefits, particularly attendance allowance and mobility allowance, increased. The number of general disability pension recipients grew by 6.4% (similarly to 1997-1999) and reached about 135,000 as a monthly average. The number of disabled-child allowance recipients grew by 8.5% (a bit more than the average in 1997-1999), whereas the number of attendance and mobility allowance recipients grew notably – by 17% each. The increase in the number of recipients of these benefits is due to amendments in effect as of November 1999, the first stage of which was carried out in 2000 as a result of agreements reached with the disabled population following their strike. These amendments expanded the rights of the disabled persons limited in mobility and of persons entitled to benefit for disabled child or to attendance allowance. The main changes are as follows: (a) a disabled person is entitled to receive both a mobility allowance and attendance allowance in addition to his disability pension if he meets the conditions of entitlement to these benefits.¹¹ Prior to this amendment, a person who received a disability pension had to choose between mobility allowance and attendance allowance; (b) a disabled child

¹¹ Until January 2000, half of the additional benefit – mobility allowance or attendance allowance, according to the case in question – was paid; as of this date, the additional benefit is paid in full.

Table 2: Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, Monthly Average, 1985-2000

Year	Old-Age and Survivors	General Disability				Work Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances **	Unemployment ***	Income Support (to Working-Age Population)	Long-Term Care					
		Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility Allowance	Injury Allowance *	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance *									
1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-					
1990	442.6	73.4	6.5	5.8	11.4	56.7	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0					
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	88.3	14.6	3.8	113.3	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0					
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.3	15.3	3.9	118.1	58.0	830.7	73.6	81.3	65.9					
1997	595.1	112.0	12.3	12.5	13.6	84.1	15.9	3.9	124.0	60.4	850.7	94.6	89.4	71.8					
1998	615.9	119.7	11.6	13.3	14.1	82.5	17.7	4.0	129.5	64.2	871.2	105.0	100.8	79.8					
1999	635.7	127.2	14.2	14.1	14.3	73.9	18.9	4.1	125.7	65.8	891.6	104.9	114.0	88.0					
2000	657.1	135.3	16.6	15.3	16.8	76.2	19.8	4.2	131.8	70.6	912.5	101.6	128.0	95.7					
						number of recipients (thousands)													
1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-					
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-4.7	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6					
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	5.0	7.4	0.0	-2.8	6.1	2.4	10.2	6.2	13.5					
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	4.5	4.8	2.6	4.2	5.1	1.9	10.3	7.9	11.9					
1997	3.8	7.6	9.8	7.7	1.5	-8.8	3.2	0.0	5.0	4.1	2.4	27.3	9.9	10.5					
1998	3.4	6.9	-6.1	6.4	3.6	-1.9	11.3	2.5	4.4	6.2	2.4	10.3	12.7	11.0					
1999	3.1	6.4	22.4	6.0	1.4	-10.4	7.3	2.5	-2.4	2.5	2.3	0.6	13.0	8.8					
2000	3.4	6.4	16.9	8.5	17.4	3.1	4.7	2.4	4.9	7.3	2.3	-3.1	12.1	8.8					

* Number of different recipients during the year.

** The figures for 1985-1993 include families to whom the allowances for the first and second child were reimbursed through the employers.

*** The figure for 1985 refers to the average number of payments. The figures for 1990 onward refer to the number of recipients.

annual growth (thousands)

limited in mobility may receive a mobility allowance in addition to his benefit for disabled child – and not only one of these benefits, as the law enabled previously;¹² (c) the equalization of the level of the attendance allowance paid to a housewife to that of the allowance paid to insured disabled persons; previously, housewives received only 60% of this level; (d) the raising of the level of the mobility allowance paid to a non-earning disabled person with a 100% mobility limitation degree as well as to wheelchair-bound disabled persons to 75% of the mobility allowance paid to an earning disabled person – rather than only 50% of this allowance, as previously;¹³ (e) the expansion of the rights to mobility allowance of disabled persons who are non car-owners; (f) changes in the method of calculation of the mobility allowance; and finally (g) conditions of entitlement to assistance from the Loan Fund were made more flexible.

Since payment of double benefits of mobility allowances, attendance allowances and benefits for disabled child became possible, the number of recipients of these benefits increased, as well as the number of those receiving more than one benefit. For example, in December 2000, about 2,500 disabled persons received both mobility allowance and attendance allowance in addition to their disability pension; about 300 disabled children received mobility allowance in addition to their benefit for disabled child and about 2,950 persons received both attendance allowance and mobility allowance. The number of disabled persons who received both a general disability pension and a mobility allowance rose from about 4,800 in December 1999 to about 6,900 in December 2000.

As for recipients of wage-replacing benefits, the decrease registered in the number of recipients of work injury allowances in 1997-1998 was halted in 2000, and there was even a rise of 3%. The accumulative decrease (about 20%) in the number of benefit recipients in 1997-1999 stemmed mainly from the cancellation of benefit payments for the first nine days of entitlement and their imposition on the employer. The renewed growth in the number of recipients of work injury allowances is due to the increase (of 4%) in the number of employed persons in 2000. The number of recipients over the year grew from about 74,000 in 1999 to 76,000 in 2000. The number of recipients of permanent disability pensions among the work-injured increased by 4.7% as compared to 7.3% in 1999 and 11.3% in 1998 (starting in 1998, the number of pension recipients includes also the number of those who chose to partially capitalize their future pensions). The number of recipients of dependents' pensions increased slightly by 2.5% (similarly to 1999). In the maternity branch the number of recipients of

¹² Until January 2000, half of the mobility allowance was paid to the disabled child; as of this date, the full allowance has been paid.

¹³ The allowance shall be fully equalized by January 2001.

maternity allowance and maternity grant grew in 2000 by 7.3% and 4.9%, respectively – higher than in 1999. The number of recipients of maternity allowances reached 70,600 – reflecting mainly the rise in the number of employees – a figure almost double the number of recipients of maternity grants (132,000). In the unemployment branch, the number of unemployment benefit recipients decreased for the first time since 1995 – by 3%, reaching 102,000 as a monthly average – after having stabilized in 1999. (The figure was 104,000-105,000 recipients in 1998-1999.) This development reflects both the slight rise in the unemployment rate (from 8.7% in 1999 to 8.8% in 2000) and the influence of the amendment shortening the period of entitlement to unemployment benefit to persons under 40 (to 100 days or to 138 days, in accordance with his family composition).¹⁴

Finally, the number of income-support benefit recipients who are of working age (low-wage earners, unemployed who are not entitled to unemployment benefits, disabled persons who are not entitled to a disability pension, single mothers, etc.) continued to increase – by 12.1% – in 2000, reaching a monthly average of 128,000 (of whom about 40% were new immigrants). Although the number of recipients has been increasing constantly since 1994, it is still much lower than the rates characterizing the years 1992-1993 (67.5% and 19.9%, respectively), when the new immigrants became entitled to benefits. The expansion of the scope of income support recipients in the past four years – notable among all family types and population groups – stemmed, inter alia, from the growing unemployment distress in these years and by the failure of the systems responsible for finding jobs for the unemployed to deal with the increasing unemployment problem and/or to change the labor market patterns of income support recipients.

1.3.2 Benefit Level

The level of the long-term benefits is determined as a given percentage of the average wage in the economy, as defined in the NI Law.¹⁵ It thus varies with changes in the

¹⁴ This amendment led to a NIS 100 million savings in payments of unemployment benefits in 2000.

¹⁵ For example, the basic old-age pension (without seniority increment, deferred retirement increment or income support supplement) is 16% and 24% of the average wage, for single elderly and couples (due to entitlement of one spouse only), respectively. In contrast, the minimum income guaranteed by force of the Income Support Law is 25% and 37.5% of the average wage, for single elderly and couples, respectively. These pensions have been increased by 7% in recent years by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994).

average wage, in accordance with the updating times prescribed in the Law. The level of the wage-replacing benefit, on the other hand, is calculated as a (constant or progressive) percentage of the recipient's wages prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit. Furthermore, the level of all benefits varies according to legislative changes that alter the benefit rates or the income base on which benefits are calculated. Contrary to previous years, particularly 1994-1995, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects on benefit levels,¹⁶ in 1999-2000 no relevant legislation was introduced, with the exception of the State Economy Arrangements Law (February 1999). This law established, inter alia, that unemployment benefits will not exceed the average wage as defined in the NI Law, and that in the sixth (and last) month of payment, the benefit will not exceed two-thirds of the average wage. Within the framework of this law, the maximum income liable for insurance contributions – and thus, the basis for payment of wage-replacing benefits (*injury allowance and maternity allowance*) – was raised to five times the average wage. The mobility benefits and attendance allowance were raised in accordance with the amendments described above.

In the absence of legislative changes, the basic old-age and survivors' pensions (which do not include seniority increment, deferred retirement increment and income supplement) rose in 2000 by 5% in real terms (monthly average), which reflects the real rate of growth in the average wage under the NI Law, to which the pensions are linked. The actual average wage rose at a higher rate – 6.8%. Therefore, the level of the basic pensions relative to the average wage decreased slightly (in continuation of the 1999 decrease). Table 3 shows that the level of the basic pension paid to a single person fell from 15.6% of the average wage in the economy in 1998 to 15.1% in 1999 and to 14.9% in 2000, and that the level of the basic pension to a widow/widower with two children declined from 30.3% in 1998 to 28.8% in 2000. Similarly, the level of pensions granted to elderly people and survivors entitled to income supplement grew in real terms in 2000 but decreased in relation to the average wage. Accordingly, the minimum income guaranteed to a single elderly person (or

¹⁶ The major legislative changes in these years were: the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), which increased the level of pensions paid to elderly and survivors entitled to income support supplement; the Law to Reduce Poverty – Supplementary Steps (June 1995), which increased the general disability benefits and the income support benefit for single-parent families not defined as such in the Single-Parent Families Law; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and therefore also the income base for payment of short-term benefits; and the equalization of child allowances to all families, irrespective of military service (1994-1997).

Table 3: The Old-Age and Survivors' Pension and the Minimum Income Guaranteed to Pension Recipients (constant prices and percentage of average wage*), Monthly Average, 1975-2000

Year	Basic Old-Age & Survivors' Pension				Guaranteed Minimum Income (including child allowances)			
	Single elder		Widow/er with 2 children		Single elder		Widow/er with 2 children	
	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage
1975	575	14.9	955	24.8	987	25.5	1,856.7	48.1
1980	632	13.5	1,225	26.3	1,110	23.8	2,250.4	48.2
1985	714	15.2	1,383	29.5	1,427	30.5	2,854.7	61.2
1990	899	15.9	1,739	30.7	1,411	25.0	2,861.1	50.5
1995	910	15.5	1,764	30.1	1,523	26.0	3,158.0	53.9
1996	918	15.4	1,779	29.8	1,536	25.8	3,179.2	53.4
1997	932	15.3	1,806	29.6	1,561	25.6	3,228.2	52.9
1998	975	15.6	1,889	30.3	1,630	26.1	3,367.6	54.0
1999	968	15.3	1,876	29.3	1,612	25.6	3,529.0	55.8
2000	1,016	14.9	1,968	28.8	1,698	24.9	3,736.0	54.7

* As measured by the Central Bureau of Statistics.

widow/widower) decreased from 26.1% of the average wage in the economy in 1998, to 24.9% in 2000, while the minimum income guaranteed to a widow/widower with two children (including child allowances) decreased from 55.8% of the average wage in the economy in 1999 to 54.7% in 2000. The general disability pension, which is identical to the minimum income guaranteed to recipients of old-age and survivors' pensions (for disabled persons having a work disability degree of 75% or more) and the minimum income guaranteed to the persons of working age who are not disabled (Table 4) grew also in similar rates in real terms, but went down in relation to the average wage.

Contrary to the benefits linked to the average wage, the value of the child-allowance point, which serves as a basis for determining the level of the child allowance paid to families of various sizes (and is denominated in shekels), is updated in accordance with the increase in the general price level. In 2000, the value of a child-allowance

Table 4: The Income Support Benefit to the Working-Age Population (constant prices and percentage of the average wage*), Monthly Average, 1985-2000

Year	Single person				Single parent with 2 children (including child allowance).		Couple with 2 children (including child allowances)			
	Regular rate		Increased rate		2000 prices (NIS)	Percent-age of average wage	Regular rate		Increased rate	
	2000 prices (NIS)	Percent-age of average wage	2000 prices (NIS)	Percent-age of average wage	2000 prices (NIS)	Percent-age of average wage	2000 prices (NIS)	Percent-age of average wage	2000 prices (NIS)	Percent-Age of average wage
1985	1,141	24.5	1,424	30.5	2,853	61.2	2,570	55.1	2,996	64.3
1990	1,130	20.0	1,412	24.9	2,861	150.5	2,604	46.0	3,028	53.5
1995	1,140	19.4	1,424	24.3	3,153	53.9	2,729	46.6	3,156	53.8
1996	1,148	19.3	1,434	24.1	3,181	53.4	2,729	46.1	3,177	53.2
1997	1,167	19.1	1,459	23.9	3,229	52.9	2,782	45.6	3,220	52.7
1998	1,217	19.5	1,524	24.8	3,366	54.0	2,890	46.3	3,351	53.8
1999	1,210	19.1	1,524	23.8	3,338	52.4	2,882	45.4	3,337	52.5
2000	1,269	18.6	1,587	23.2	3,495	51.2	3,008	44.0	3,484	51.0

* As measured by the Central Bureau of Statistics.

Table 5: Child-Allowance Point and Child Allowances* (constant prices and percentage of the average wage), Monthly Average, 1975-2000**

Year	Value of child-allowance point		Allowance for 2 children**		Allowance for 4 children		Allowance for 5 children	
	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage	2000 prices (NIS)	% of average wage
1975	169	4.40	339	8.8	1,059	27.4	1,440	37.3
1980	132	2.80	264	5.6	824	17.7	1,120	24.0
1985	149	3.10	169	3.6	1,156	24.7	1,642	35.1
1990	173	2.92	83	1.5	1,339	23.4	1,899	33.2
1995	168	2.80	335	5.8	1,349	23.4	1,919	33.4
1997	168	2.76	334	5.5	1,347	22.1	1,916	31.0
1998	169	2.72	337	5.4	1,347	21.6	1,915	30.7
1999	172	2.69	345	5.4	1,384	21.6	1,969	30.7
2000	171	2.50	342	5.0	1,377	20.2	1,959	28.7

* Including Special Allowance for Veterans.

** As measured by the Central Bureau of Statistics.

*** The allowance level in 1985-1993 relates to a family (up to 3 children) not eligible for the first child allowance, and since October 1990 – for the second child allowance as well. In March 1993 the payment of child allowance on a universal basis was renewed.

point remained almost without change in real terms (decreased by about half a percent), but was eroded in relation to the average wage in the economy – from 26.9% in 1999 to 2.50% in 2000 (Table 5).

The wage-replacing benefits grew a little in real terms in 2000: the (daily average) level of the unemployment benefit grew by about 2%, the (daily average) level of the maternity allowance – by 5.6%, and the (daily average) level of the work injury allowance remained almost without change in real terms (while injury allowance to employees rose in real terms by 7%, that paid to the self-employed decreased in real terms by about 3.5%) In relative terms, the unemployment benefit level reached 45.6% of the daily average wage in the economy (as compared to 47.7% in 1999), the maternity allowance level – 71.9% (as compared to 73.4% in 1999), and the work injury level – 66.1% (as compared to 68.7% in 1999).

1.3.3 Scope of Benefit Payments

In 2000, total NII benefit payments amounted to NIS 39.8 billion in current prices (Table 6). Compared to 1999, benefit payments grew by 8.3% in real terms, a rate almost double that of the previous year – 4.5%. The highest rates of growth were noted in the branches of income support (18.1%), long-term care (18.2%), general disability (15.0%) maternity (11.5%) and unemployment (11.5%). In the central branch of the NII, old-age and survivors, benefit payments went up by a rate which approaches the rate of growth in total payments (8.6%), whereas the rate of growth of payments in the children branch, the second largest insurance branch, was the lowest of all NII branches (1.9%). An exception was the unemployment insurance branch, in which benefit payments remained almost without change in real terms (a fall of about half a percent), and payments to military reserve service, which experienced a real fall (of 6.8%), similar to the previous four years.

Weighting the rates of growth in the various branches by the share of the branch in total payments reveals that the growth in payments in the old-age and survivors branch accounted for about 36.0% of the growth in total NII benefit payments – a contribution similar to the share of this branch in total payments (34.5%). By contrast, the children branch, in which the growth in payments accounted for just 6% of the growth in total NII payments, made a particularly small contribution compared to the share of this branch in total payments (17.7%). The general disability branch contributed a fifth (21%) of the growth in total NII payments – one and a half times its share in total payments (about 13%). The contribution of the income support and long-term care branches, 14% and 9%, respectively, was two and a half times higher than their relative share in total NII payments. The unemployment branch, in which the scope of payments did not grow at all in real terms, contributed nothing to the growth in NII total payments. The growth in the other wage-replacing benefits accounted for about 15% of the growth in total benefit payments – a contribution more or less equal to their share in total payments (15.2%).

Contrary to 1999, in which the rise in total NII benefit payments reflect mainly the increase in the number of benefit recipients, in 2000 the rise in total benefit payments reflects also a significant increase in the average wage as defined in the NI Law, to which the old-age and survivors' pensions – as well as the general disability and income support benefits – are linked. A comparison of the rates of growth in benefit payments (Table 6) with the rates of growth in the number of recipients (Table 2) reveals a relatively large gap between the two in most NII branches, especially in the long-term benefit branches: thus, for example, payments of the old-age and survivors branch increased by 8.6% in real terms, while the number of recipients in the branch rose by only 3.4%. Payments of the general disability branch increased by 15%, while

Table 6: National Insurance Benefit Payments (including administrative costs), 1995-2000

Year	Total Payments*	Old-Age & Survivors**	General Disability	Work Injury, Hostile and Border Actions	Maternity	Children	Unemployment	Military Reserve Service*	Income Support ***	Long-Term Care & Other
1995	21,188.1	7,674.9	2,253.7	1,487.0	1,206.4	4,286.7	1,280.1	1,052.7	1,148.7	797.9
1996	24,997.3	8,936.8	2,782.2	1,788.4	1,460.6	4,983.8	1,625.8	1,113.0	1,372.2	934.5
1997	29,167.8	10,206.9	3,332.3	1,967.3	1,736.9	5,703.5	2,301.6	1,130.8	1,651.2	1,137.3
1998	33,066.3	11,556.4	3,889.5	2,115.6	1,998.3	6,126.5	2,814.3	1,103.2	2,094.3	1,368.2
1999	36,347.3	12,471.0	4,417.3	2,280.0	2,163.7	6,823.5	3,018.2	1,109.5	2,476.3	1,587.8
2000	39,808.3	13,698.4	5,127.3	2,570.7	2,438.4	7,028.8	3,036.5	1,045.0	2,956.4	1,896.8
real annual growth (percentages)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	7.6	7.4	10.7	2.0	9.2	1.9	16.0	-7.4	20.3	14.1
1999	4.5	2.6	8.0	2.4	2.9	5.9	1.9	-4.4	12.4	10.3
2000	8.3	8.6	15.0	11.5	11.5	1.9	-0.5	-6.8	18.1	18.2
distribution by branch (percentages)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.9	11.8	6.4	6.0	18.5	8.5	3.3	6.3	4.1
1999	100.0	34.3	12.2	6.3	6.0	18.8	8.3	3.1	6.8	4.4
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.7	7.6	2.6	2.6	7.4

** Including payments for income support.
*** For the working-age population.

the number of recipients in the branch rose (as a simple average) by 12%. The law amendments introduced to this branch contributed about one fifth of the increase in benefit recipients. Payments of the income support (to the working-age population) branch increased by 18%, while the number of recipients in the branch rose by 12.1%.

The development of the NII benefit payments since 1995 shows that the share of the two large branches – old-age and survivors and children – in total NII benefit payments decreased gradually, the most notable trend being in the children branch. In parallel, the branches that pay benefits to disabled or to unemployed persons and to those who are unable to be integrated into the labor market, raised their share in total payments.

1.4 Sources of Financing

The NII benefit payments are financed, it will be recalled (see Introduction), by four sources: collection of national insurance contributions (direct collection from the public as well as Treasury indemnification against the reduction in employer and self-employed contribution rates, in the framework of the policy to reduce labor costs), government participation in the financing of contributory benefits, government financing of non-contributory benefits and receipts from interest on investments of surpluses in government bonds. The changes that took place in 1999-2000 in the scope of collection from the public (for NII insurance branches and for the sick funds) in government financing and in total NII receipts, are described below.

1.4.1 Collection from the Public

The scope of collection from the public to the national insurance branches and to the health system in 1999-2000 was mainly influenced by economic developments, particularly in the area of wages and employment. Contrary to previous years, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects on the scope of collection,¹⁷ in 1999-2000 only two relevant pieces of legislation were introduced,

¹⁷ The major legislative changes in these years were: the abolishment of military reserve service as an insurance branch (January 1995), which was accompanied by the reduction of insurance contribution rates paid by employers by 0.47 percentage points and of those paid by employees and by non-employees – by 0.45 percentage points; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and introduced reduced rates for employees for the part of wages not exceeding half the average wage as defined by the NI Law; the enactment of the National Health Insurance Law (January 1995) which assigned the NII the task of

that contributed only slightly to the rise in the sums collected. In April 1999, the minimum income for payment of insurance contributions for employees was equalized to the minimum wage as defined in the Minimum Wage Law (47.5% of the average wage), in accordance with the extent of the position (full or part time).¹⁸ The influence of this amendment was felt partly in 1999, but fully only in 2000. The second amendment, which came into effect in January 2000, raised the maximum income liable for insurance contributions from four to five times the average wage. This raise applied to employees (but not to the employers' share) and to the worker's share of the self-employed. The additional collection of national and health insurance contributions stemming from the implementation of these two amendments amounted to NIS 400 million in 2000.¹⁹

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including *Treasury indemnification*) and health insurance contributions amounted in 2000 to NIS 30.5 billion in current prices (Table 7). Compared to 1999, total collection from the public rose by 10%, in real terms, after a rise of 4.4% between

1998 and 1999. The legislative changes introduced in 1999-2000 contributed about 13% of the real rise noted in 2000 in total collection by means of the NII, while the remainder of the real growth is mainly attributed to changes in wages and employment.

The scope of collection of national insurance contributions (including *Treasury indemnification*) amounted to about two-thirds of total collection – NIS 20.8 billion, out of which NIS 2.86 billion are *Treasury indemnification*. In comparison with 1999,

collecting the health insurance contributions, at the rate of 4.8% of the income liable for national insurance contributions (and at a reduced rate of 3.1% for income not exceeding half the average wage); and the reduction of the parallel tax rates by 1.95 percentage points (February 1995) in the framework of reducing labor costs in the economy; the full cancellation of the parallel tax (January 1997), accompanied by a raise in the rates of national insurance contributions imposed on employers and on non-employees, and by a reduction in Treasury indemnification.

¹⁸ Until that time, the minimum income was at a level of 25% of the average wage for employees who worked more than 18 work days a month (and accordingly for part-time employees who worked less than 18 work days a month).

¹⁹ The additional collection resulting from the first amendment amounted to about NIS 100 million in 1999 and about NIS 180 million in 2000, while the additional collection stemming from raising the income ceiling liable for insurance contributions amounted to about NIS 300 million in 2000.

the NII collection of national insurance contributions rose by 9.9% in real terms, reflecting a real growth of 10.5% in collection from employees, and of 3.2% in collection from non-employees. Had the Treasury transferred the full amount of indemnification as required by law – and not a sum lower by NIS 100 million – the rate of increase of collection would have been slightly higher. The direct collection of national insurance contributions (not including *Treasury indemnification*) from the public increased by 10.3% in real terms, whereas the indemnification transferred to the NII increased by only 7%.

Table 7: NII Collection from the Public, 1998-2000

Year	1998	1999	2000	1998	1999
	NIS million (current prices)			Real annual growth (percentages)	
National Insurance Contributions					
Employees	15,477	17,029	17,000	4.4	4.0
Non-employees	1,575	1,657	1,600	-3.8	-5.0
Total	17,052	18,686	18,600	3.6	3.5
Thereof: indemnification*	2,404	2,641	2,650	-17.2	4.4
Health Insurance Contributions					
Employees	6,171	6,171	6,750	5.2	3.6
Non-employees	1,703	1,733	1,900	2.5	5.7
Total	7,874	7,874	8,650	4.6	4.0
Total**					
Employees	21,648	23,817	23,750	1.8	3.9
Non-employees	3,314	3,594	3,500	-4.3	0.0
Total	24,962	27,411	27,250	1.0	3.4
Thereof: indemnification*	2,404	2,641	2,650	-23.2	4.4

* For the reduction in national insurance contributions (and parallel tax) imposed on employers and on non-employees within the policy of lowering labor costs in the economy.

** The sum of collection of contributions for 1998 includes NIS 36 million collected as parallel tax on assessment differentials of non-employee insured persons.

Collection of health insurance contributions – from employees, non-employees and benefit recipients – increased by 10.4% in real terms in 2000, reaching NIS 9.7 billion. This sum covered 49.8% of the cost of the basket of health services, as compared to 48.3% of this cost in 1999 and 46.7% in 1998. The increase in the collection of health insurance contributions – at a higher rate than that of the rise in the cost of the basket of services – enabled the government to reduce its share in financing this basket.

1.4.2 Government Financing and Total Receipts for NII Branches

Total NII receipts for financing its branches amounted in 2000 to NIS 41.2 billion in current prices (Table 8). As compared to 1999, total financing sources increased by 7.7% in real terms (as compared to a 4.2% increase between 1998 and 1999). As mentioned in the previous section, in 2000 collection of insurance contributions from the public and *Treasury indemnification* rose by 9.9% in real terms. Government participation in the financing of contributory benefits (under article 32 of the Law) is a function of the scope of collection of national insurance contributions, and thus its rate of growth should be the same as that of collection. However, in 2000 the government did not transfer the full sum as required by law, but rather a sum lower by NIS 740 million. Government participation in financing of national insurance branches, as budgeted for 2000, was based on a forecast of collection which turned out to be lower than the actual collection for this year – mainly due to the fact that wages and employment rose at higher rates than those noted at the time that the budget was being prepared. As a result of this development, government participation in financing of contributory benefits increased by only 1.6% in real terms, instead of by about 10%. Government participation in the financing of non-contributory benefits, on the other hand, was transferred in full in 2000, and increased by 11% in real terms. Finally, receipts from interest on NI investments rose in real terms by 3.4%, as a direct result of these developments.

1.5 Surpluses/Deficits and Financial Reserves

A budgetary examination of NII branches (Table 9)²⁰ reveals that, if income from interest on past surpluses is disregarded, in 2000 there was a further deepening in the current deficit of all benefit branches, with the exception of the unemployment branch, the deficit of which was lower than that recorded in 1999, and the children branch, in

²⁰ The national insurance contribution rates are split in differential rates (set in the law) among the insurance branches. Each branch is thus examined by the surplus/deficit in its budget.

Table 8: Sources of Financing of National Insurance Branches, 1985-2000

Year	Total Receipts	Collection of National Insurance Contributions (collection from public & Treasury indemnification)	Government Participation in Financing of Contributory Benefits	Government Financing of Non-Contributory Benefits	Receipts from Interest on Investments
NIS million (current prices)					
1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,564	17,052	7,395	6,531	3,517
1999	37,874	18,685	8,119	7,276	3,729
2000	41,227	20,755	8,340	8,165	3,900
real annual growth (percentages)					
1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	4.4	3.6	4.8	6.9	3.0
1999	4.2	4.2	4.4	5.9	0.1
2000	7.7	9.9	1.6	11.0	3.4
distribution by financing sources (percentages)					
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.4	18.9	10.2
1999	100.0	49.3	21.4	19.2	9.8
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5

which the surplus continued to grow. Overall, the NII ended 2000 with a current deficit of NIS 2,481 million, higher by 13% than the current deficit of 1999 (NIS 2,203 million). This means that in 2000, as in previous years, the rate of growth of NII insurance branch receipts from collection of contributions and from government participation in financing of NII insurance branches did not catch up with the rate of growth of contributory benefit payments. Thus, since 1995, there has been a systematic upward trend in the NII's current deficit.

Table 9: Surpluses/Deficit in National Insurance Branches, 1998-2000

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest on Investments			Surplus/Deficit Including Interest on Investments		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
NIS million (current prices)						
Total	-2,019	-2,203	-2,481	1,497	1,527	1,419
Old-age & survivors	-219	-110	-126	1,120	1,340	1,449
General disability	-844	-1,061	-1,284	-374	-211	-424
Work injury	-853	-914	1,025	-491	-501	-662
Maternity	-649	-670	-744	-615	-451	-544
Children	3,598	3,898	4,215	4,393	4,078	4,615
Unemployment	-2,417	-2,595	-2,568	-2,418	-2,474	-2,568
Reserve service	0	0	0	225	0	0
Long-term care	-790	-908	-1,091	-573	-498	-711
Other	155	159	168	230	244	263

The picture is, of course, improved if receipts from interest on past surpluses are taken into account: the deficit in the wage-replacing benefit branches (with the exception of unemployment) and in the long-term care and general disability branches becomes smaller, the deficit in the old-age and survivors branch turns into a surplus, and the surplus in the children branch increases substantially. As of 1999, the assets of the unemployment branch ran out, and therefore there was no income from interest in this branch. When receipts from interest are taken into account, there appears an overall budgetary surplus of NIS 1,497 million in 2000, which, however, is lower than the 1999 surplus (NIS 1,527 million).

The budgetary surplus/deficit clearly affects the financial reserves of the NII branches. The total financial reserves of the NII increased from NIS 80.3 billion in 1999 to NIS 83 billion in 2000. A shortage in reserves was registered in the unemployment branch since mid-1998, and under article 33 of the Law, the Treasury was required to finance the accumulated deficit in the unemployment branch; however, under the Economy Arrangements Law of 1999, the deficit in this branch is to be financed by the accumulated reserves in the military service branch, which was no longer an insurance branch. These reserves were sufficient to finance the entire deficit in the unemployment branch for the years 1998-1999, and some of this deficit for 2000. The 2000 Economy Arrangements Law determines – as a temporary order – that the deficit in the unemployment branch for 2000-2002 shall be financed by the accumulated reserves in the children branch. Naturally, these arrangements increased the loss of income from interest. In the years 1998-1999, a sum of NIS 4.2 billion was transferred to the unemployment branch (from the reserves of the military reserve service branch and the children branch) and in 2000 – NIS 1.7 billion (from the children branch only).

Table 10: NII Financial Reserves and Coverage Levels, by Insurance Branch, 1998-2000*

Insurance Branch	Total Reserves			Coverage Levels (Years)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	NIS billion (current prices)					
Total	77.7	80.3	83.0			
	Distribution by branch (%)			Coverage years		
Old-age & survivors	38.6	39.8	40.7	3.2	3.3	3.2
General disability	12.9	22.4	21.3	2.7	4.5	3.8
Work injury	9.8	10.5	9.5	3.8	3.9	3.3
Maternity	0.4	5.3	4.5	0.2	2.4	1.7
Children	26.0	7.8	12.0	3.2	1.0	1.4
Unemployment	-2.1	1.2	0.0	-0.6	0.3	0.0
Reserve service	6.5	0.0	0.0	-		
Long-term care	5.6	10.5	9.4	3.2	5.6	4.3
Other	2.3	2.5	2.6	-	-	
Total	100.0	100.0	100.0			

* The figures refer to the end of the budgetary years.

It should be noted that in 1999, a sum of NIS 18.25 billion was transferred from the children branch to branches in which the financial situation has deteriorated in recent years: long-term care (NIS 4.5 billion); general disability (NIS 8.0 billion); work injury (NIS 1.25 billion); and maternity (NIS 4.5 billion). The transfer of assets from the children branch to these other branches in 1999 increased their relative share in the total financial reserves of the NII, while significantly reducing the share of the children branch. Table 10 shows that the share of the children branch in total financial reserves declined from 26% in 1998 to 7.8% in 1999. On the other hand, in 2000 the share of the children branch increased to 12% in 2000 – despite the sum transferred to cover the deficit in the unemployment branch. The table further shows that in 2000 the share of the wage-replacing benefit branches – maternity and work injury – and of the general disability and long-term care branches in the total financial reserves of the NII decreased in comparison to 1999, while the share of the old-age and survivors branch increased.

An examination of the coverage level of each of the NII branches, defined as the number of years of benefit payments made possible by the branch's financial reserves, shows that the reserves in the old-age and survivors and children branches were sufficient at the end of 2000 for 3.2 years of payment, and in the general disability branch – for 3.8 years. The reserves in the children branch shall be sufficient for only 1.4 years of payment (as compared to 3.2 years in 1998, when it had not yet been decided to transfer assets from the children branch to other branches). The actual coverage levels in the old-age and survivors and disability branches were somewhat higher than the minimal coverage level that was set for them – three years and two years, respectively, whereas in the children branch, the actual coverage level fell below the minimal (two years).

Chapter 2

Trends of Development in Poverty and Income Inequality (Summary)

**Lea Achdut
Refaela Cohen
Gideon Yaniv**

2.1 Introduction

As part of research carried out in Israel on poverty and income distribution, a relative approach to measuring poverty was formulated in the early 1970s, in line with that accepted by the majority of researchers and social policymakers in the western world. According to this approach, poverty is an expression of relative distress that should be evaluated in relation to the standard of living typical of a given society: a family is considered poor not only when it is unable to purchase a basic basket of products necessary for its subsistence, but when its living conditions are significantly inferior to those characteristic of the society as a whole. The relative approach further recognizes that distress is not only reflected in low income, but may also be expressed in the level of assets, housing conditions, education and public services available to those in distress. Nevertheless, since there is no agreed index that takes into account all the constituent aspects of distress, and since the National Insurance Institute only possesses data (taken from Central Bureau of Statistics Income Surveys) for the current income of households in Israel, poverty is measured solely as a function of the latter. The relative approach offers several operative methods for measuring poverty based on the level of income which rely, as a common denominator, on a comparison of the level of income of families on the lowest scale of income with the level of income of all other families in society. Each method is predicated on a "poverty line" set as a percentage of the income which is "representative" of society. A family whose income is below the poverty line will be considered poor, without this necessarily implying that the family suffers from want in the form of hunger, malnutrition, threadbare clothing or dilapidated housing, but only that its income is significantly lower than the representative income.

In Israel, the method for measuring poverty is based on the following three principles:

- a. The first principle views the family's net income as the relevant income for assessing poverty. Net income is defined as the family's market income (from work as well as from ownership of physical production means and financial assets) plus transfer payments (received not in return for economic efforts, such as national insurance benefits or support from institutions and individuals in Israel and abroad), less direct taxes (income tax, national insurance contributions and health insurance contributions).
- b. The second principle regards the median net income of the population as the society's representative income. Median income is defined as the level of income which 50% of families have at least that income, while the remaining 50% have a higher level of income. The poverty line is defined as the level of income equivalent to 50% of the median net income. A family whose net income is lower

than one half of the median net income is thus regarded as poor.¹ Economic growth leading to an increase in the median net income also results in the raising of the poverty line. A non-poor family whose net income has increased by less than the rate of increase of the poverty line may thus become a poor family.

- c. The third principle adjusts the poverty line to the family size. This principle is based on the assumption that family size involves economics of scale, whereby the growth of a family by an additional person increases its needs not by an equivalent, but rather by a lesser, proportion. In other words, the additional income required by a family in order to maintain a fixed standard of living decreases with the increase in the number of family members. To enable a comparison between the standard of living of families of different sizes, an "equivalence scale" was developed by which the needs of each such family can be measured against the needs of a family of a given basic size. More specifically, the equivalence scale translates the number of persons in a family into the number of "standard" persons (or the number of "standard adults") in that family (Table 1). The scale is based on a two-member family which is assigned a value of two standard persons. According to this scale, a family with one member has a value of 1.25 standard persons. In other words, the needs of a one-member family are not assessed as equivalent to one half the needs of a two-member family, but as greater. Similarly, the needs of a four-member family (which has a value of 3.2 standard persons) are not set at double the needs of a two-member family (which has a value of 2 standard persons), but at less than double (only 1.6 times greater).

In keeping with these principles, the poverty line per standard person in Israel was set at 50% of the median net income per standard person. A family in Israel is classified as poor if its net income, divided by the number of standard persons in the family, is lower than the poverty line per standard person. The poverty line per family can be calculated in a similar manner -- by multiplying the poverty line per standard person by the number of standard persons in the family.

The poverty line per standard person in 1999 stood at NIS 1,272 a month, compared with NIS 1,149 in 1998 (in current values for the respective survey periods). In real terms, the poverty line per standard person rose by 5.2% compared to 1998. The average wage in the economy grew by nearly 1% in real terms between the Income Survey dates, hence the poverty line per standard person declined from 19.9% of the average wage in 1998 to 20.4% in 1999. Table 1 presents the poverty lines for families

¹ The median income is preferable to the average income, as representing the typical standard of living, since the latter is affected by extreme values in income distribution (i.e. by very high or very low incomes).

Table 1: Number of Standard Persons and the Poverty Line per Family, by Number of Family Members, 1999-2000

Number of Family Members	Number of Standard Persons	Poverty Line per Family (NIS per month)	
		1999	2000 (estimate)
1	1.25	1,590	1,742
2	2.00	2,543	2,788
3	2.65	3,370	3,694
4	3.20	4,069	4,460
5	3.75	4,769	5,227
6	4.25	5,404	5,924
7	4.75	6,040	6,621
8	5.20	6,612	7,248
9	5.60	7,121	7,806

of different sizes, in shekel values and as a percentage of the average wage.

As already indicated, the Annual Income Surveys conducted by the Central Bureau of Statistics (CBS) serve as the basis for calculating the dimensions of poverty and income inequality in Israel. Up until 1997 (inclusive), the survey population included households whose head was an employee or non-working person, in urban localities with 2,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem)². In 1998 the Central Bureau of Statistics decided to produce a combined Income Survey, based on both the current Income Survey and the Family Expenditures Survey. The combined Income Survey is based on a larger sample (1.8 times the previous sample) and encompasses 95% of all households in Israel in most forms of settlement. In addition to the employee and non-working populations in urban localities, the combined Income Survey also covers the self-employed population, the population in the moshavim and in rural and community localities, and the inhabitants of East Jerusalem. The populations not yet included are mainly the kibbutzim and the Beduin inhabitants who do not reside in permanent localities. In 1999 the CBS introduced a further improvement and updated the weight given to each family in the sample, in order that the sample be more representative of Israel's population.

² Up until 1994 (inclusive), the Income Surveys included non-Jewish localities with 10,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem). Since 1995, the Income Surveys have been expanded to include non-Jewish localities numbering 2,000 – 10,000 inhabitants.

The present summary surveys the dimensions of poverty and income inequality in Israel in 1998-1999 on the basis of the combined Income Survey³, and presents the main findings regarding the impact of transfer payments and direct taxes in reducing their scope. The dimensions of poverty are expressed by means of the two most widely used aggregate poverty indices in empirical studies, both in Israel and abroad: the poverty incidence and the poverty gap. The poverty incidence index indicates the scope of poverty in terms of the percentage of poor families in the total population. The poverty gap index reflects the depth of poverty: the poverty gap of a poor family is defined as the difference between the poverty line (corresponding to the family's size) and the family's actual income, while the poverty gap of the population as a whole is defined as the sum of the poverty gaps of the total number of poor families in the population. The poverty gap index can be standardized and defined as the ratio between the average poverty gap per poor family and the poverty line (hereafter, the "poverty gap ratio"). Income inequality among the entire population is measured by the GINI index.

2.2 Main Developments

The main developments in the dimensions of poverty in Israel in 1999 were as follows (Table 2):

- a. 1999 witnessed a slight rise in the incidence of poverty in Israel. The percentage of families whose net income (after transfer payments and direct taxes) was below the poverty line rose from 17.5% in 1998 to 18% in 1999.
- b. The number of poor families totaled 308,000 in 1999, compared to 293,000 in 1998. The increase in the number of poor families stemmed not only from the slight increase in the incidence of poverty, but from the population growth in the country.
- c. The percentage of poor persons in the total population of persons and especially the percentage of poor children in the total population of children rose as well in 1999 as compared to 1998: the percentage of poor persons rose from 18.2% in 1998 to 19.5% in 1999, and the percentage of poor children rose more significantly – from 22.8% to 26%.

³ For this purpose, a new data series was produced for the years 1997-1998, which differs from the series which served a basis for computing the dimensions of poverty and income distribution as published in the NII previous Annual Survey (for the years 1998/99).

- d. The number of poor persons reached 1,134,000 in 1999 (as compared to 1,103,000 in 1998), and included 510,000 children (440,000 in 1998).

The significance of these findings is that every fifth person and every fourth child in Israel lives in a poor family.

The slight rise in the incidence of poverty by net income, which characterized the population as a whole, was also observed among specific population groups, with the exception of large families, whose poverty incidence rose notably, and of single-parent families, whose incidence of poverty even declined slightly. The minor changes in poverty incidence in most population groups are not statistically insignificant and do not indicate a change with certainty.

The main developments in the dimensions of poverty among specific population groups were as follows:

- a. Families headed by an elderly person – In 1999 every fourth family headed by an elderly person was poor, according to net income, and the number of poor families headed by an elderly person reached about 87,000. The incidence of poverty among families headed by an elderly person rose from 24.3% in 1998 to 25% in 1999. The reason for this rise was the light erosion which occurred in 1999 in the level of the basic old-age pension and in the level of the minimum guaranteed income in relation to the average wage in the economy and to the poverty line.
- b. Families with children – The incidence of poverty among families with children increased from 17.9% in 1998 to 19.3% in 1999. This increase stems mainly from the rise in the scope of poverty among large families with four or more children. In 1999, 41.6% of large families had a net income below the poverty line, as compared to 35.6% in 1998. The expansion of poverty among large families characterizes the non-Jewish population only. The poverty incidence among large non-Jewish families rose from about 50% in 1998 to about 61% in 1999. This development can be partly explained by the notable rise in the scope of unemployment in the non-Jewish population. The incidence of poverty among large Jewish families, on the other hand, did not change significantly. In 1999, transfer payments reduced poverty among large families by 27% only, as compared to 34.8% in 1998. The major decline in transfer payment contribution to reducing poverty took place among the non-Jewish population.

Table 2: Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1997 and 1998

Poverty measure	Before transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	After transfer payments and direct taxes
1998			
Poor population			
Families	548,100	238,700	292,500
Persons	1,789,800	846,200	1,033,000
Children	705,800	360,700	439,500
Incidence of poverty (%)			
Families	32.8	14.3	17.5
Persons	31.5	14.9	18.2
Children	36.7	18.7	22.8
Poverty gap ratio (%)*	59.8	25.7	25.3
1999			
Poor population			
Families	552,800	258,900	308,300
Persons	1,813,300	947,700	1,133,900
Children	719,300	427,700	509,700
Incidence of poverty (%)			
Families	32.2	15.1	18.0
Persons	31.2	16.3	19.5
Children	36.7	21.8	26.0
Poverty gap ratio (%)*	61.6	25.9	25.8

- c. Families headed by a working person – The incidence of poverty among families headed by a working person remained more or less stable in 1999. In this year, 9.3% of these families were poor (as compared to 9.1% in 1998). The scope of poverty among families with one breadwinner rose from 16.9% in 1998 to 18.2% in 1999, but among families with two breadwinners it remained stable and very low. The small improvement in unemployment that occurred in 1999, especially among women, led to a rise in the proportion of families with two or more breadwinners and to an increase in the average income of the family from work.

Table 3: The Impact of Transfer Payments and Direct Taxes on Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1997-1998

Poverty measure	Percentage of decrease stemming from transfer payments only		Percentage of decrease stemming from transfer payments and direct taxes	
	1998	1999	1998	1999
Incidence of poverty (%)				
Families	56.4	53.1	46.6	44.1
Persons	52.7	47.8	42.2	37.5
Children	49.0	40.6	37.9	29.2
Poverty gap ratio (%)*	57.0	58.0	53.7	58.1

* See note to Table 2.

- d. Families headed by a non-worker (of working age) – The incidence of poverty among families headed by a non-worker (most of which do not have any other breadwinners) remained high in 1999 as well. 62% of these families were poor.
- e. Single-parent families – The incidence of poverty among single-parent families remained more or less stable; the rate of poor families in this group declined slightly, from 24.2% in 1998 to 23.7% in 1999.
- f. Non-Jewish families – The incidence of poverty among non-Jewish families (including those living in East Jerusalem) rose slightly, from 40% in 1998 to 42.3% in 1999. Only 20% of the non-Jewish families (as measured by market income) were extracted from poverty as a result of transfer payments.
- g. New immigrant families – The incidence of poverty among new immigrant families rose from 16.8% in 1998 to 18.0% in 1999. New immigrant families are no longer considered a separate group within the poor population; the scope of poverty in these families is similar to that of the average in the population as a whole and the incidence of poverty decreases with increasing seniority in the country.

There were marked differences in the dimensions of poverty by geographical dispersion and locality. The Jerusalem district, the northern district (both having a relatively high concentration of Arabs) and the southern district were characterized by a high incidence of poverty, reaching 26% in Jerusalem and in the north and 21% in the south. The development areas are also characterized by an incidence of poverty

Table 4: Gini Index of Inequality in Net Income Distribution, 1997-1999

Year	Before transfer payments and direct taxes	After transfer payments	After transfer payments and taxes	Percentage of decrease stemming from transfer payments and taxes
1997	0.509	0.414	0.353	30.6
1998	0.512	0.414	0.352	31.3
1999	0.517	0.421	0.359	30.6
Change in measure (%)				
1999 compared to 1997	1.6	1.7	1.7	
1999 compared to 1998	1.0	1.7	2.0	

that is higher than the overall average – 20% as compared to 18%, respectively. Jerusalem, Bnei Brak and Ashdod are the poorest cities of Israel according to the poverty indices: 24%-26% of families living in these cities have a net income below the poverty line. It should be noted that the incidence of poverty in West Jerusalem is only slightly higher than that of the whole population.

Income gaps in Israel deteriorated in 1997-1999. The GINI index for market income inequality (stemming mainly from the family's work) rose from 0.509 in 1997 to 0.512 in 1998 and to 0.517 in 1999 – an accumulative increase of 1.6%. This increase reflects mainly the growth of the upper decile's share in total market income. In addition to this development, 1999 witnessed a certain fall in the contribution of transfer payments to reducing market income gaps. The combined influence of these two developments led to an expansion of gaps in net income. The Gini index for net income inequality rose by 1.7% between 1997 and 1999 – from 0.353 to 0.359, respectively. The share of the upper decile in total net income rose at the expense of the share of the other deciles. In 1999, the upper decile took 0.6% of the national income pie.

In summary, the main developments in 1999 in poverty and income distribution in Israel point to a certain degree of deterioration in the scope of poverty as well as in income gaps as compared to 1998. The percentage of families whose net income fell below the poverty line rose from 17.5% in 1998 to 18% in 1999, and the Gini index of inequality in net income distribution increased by about 2%. The erosion in the level

of benefits to the low-income groups supported by the NII decreased the contribution of these benefits to the reduction in the scope of poverty. In 1999, the minimum guaranteed income (including child allowances and health tax deductions) to low-income families was lower than the poverty line – for all types of families. Therefore, the level of this income was not sufficient to extract the weak families from the circle of poverty.

Poverty and income inequality in Israel in an international perspective is examined on the basis of the data pool set up in Luxembourg in the framework of the Luxembourg Income Study project (LIS). This data pool, updated once every 5 years, created a database with uniform definitions for incomes and for demographic and occupational variables. *The most updated databases in this pool refer to the mid 1990's (1994-1997).* Table 5 presents the incidence of poverty among families, persons and children, measured according to net income, as well as the Gini index of inequality in net income distribution in 12 Western countries. The incidence of poverty and the Gini index were calculated and weighted according to the scale commonly used in Israel.

The twelve countries included in the comparison are divided into four main groups according to poverty incidence among families: the United States and Israel at the top of the scale, with a poverty incidence of about 18% (and only a tiny difference between them); Australia, Italy, Germany and Canada – with a poverty incidence of 12%-13%; Sweden, Holland, France and Belgium with a poverty incidence of 8%-9%; and Norway and Luxembourg, with the lowest poverty incidence – 4.5%- 6%. The poverty incidence among persons – but not the poverty incidence among children – shows the same grading,. For example, Italy is graded in second place after the United States, which has a higher percentage of poor children than does Israel, although the difference between them is not large. The lowest percentage of poor children is in Sweden: 3.3%.

The United States is graded in first place according to the Gini index of inequality in net income distribution as well. Afterwards are graded Israel and Italy, with levels of inequality that are relatively high, but substantially lower than that of the United States. Germany, France, Canada and Holland are in the middle of the inequality scale. The lowest inequality is to be found in Sweden, Norway and Luxembourg. The Gini index of inequality in net income distribution in Sweden, which is at the bottom of the scale, is 42% lower than that of the United States, which is at the top of the scale.

Figure A: Poverty incidence among families in specific population groups, before and after transfer payments and direct taxes (percentages), 1999

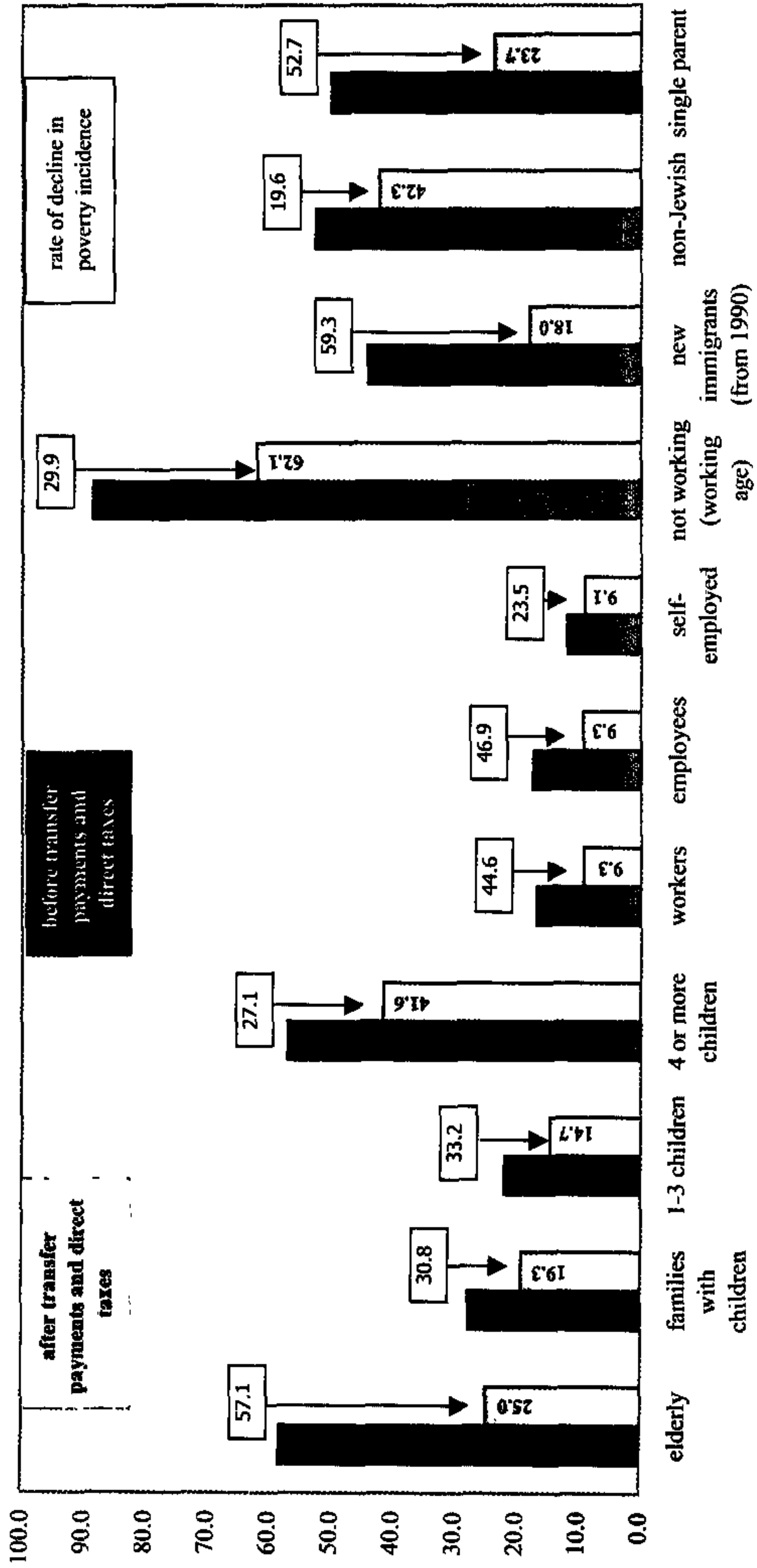


Figure B: The distribution of transfer payments and direct taxes, by deciles (percentages), 1999

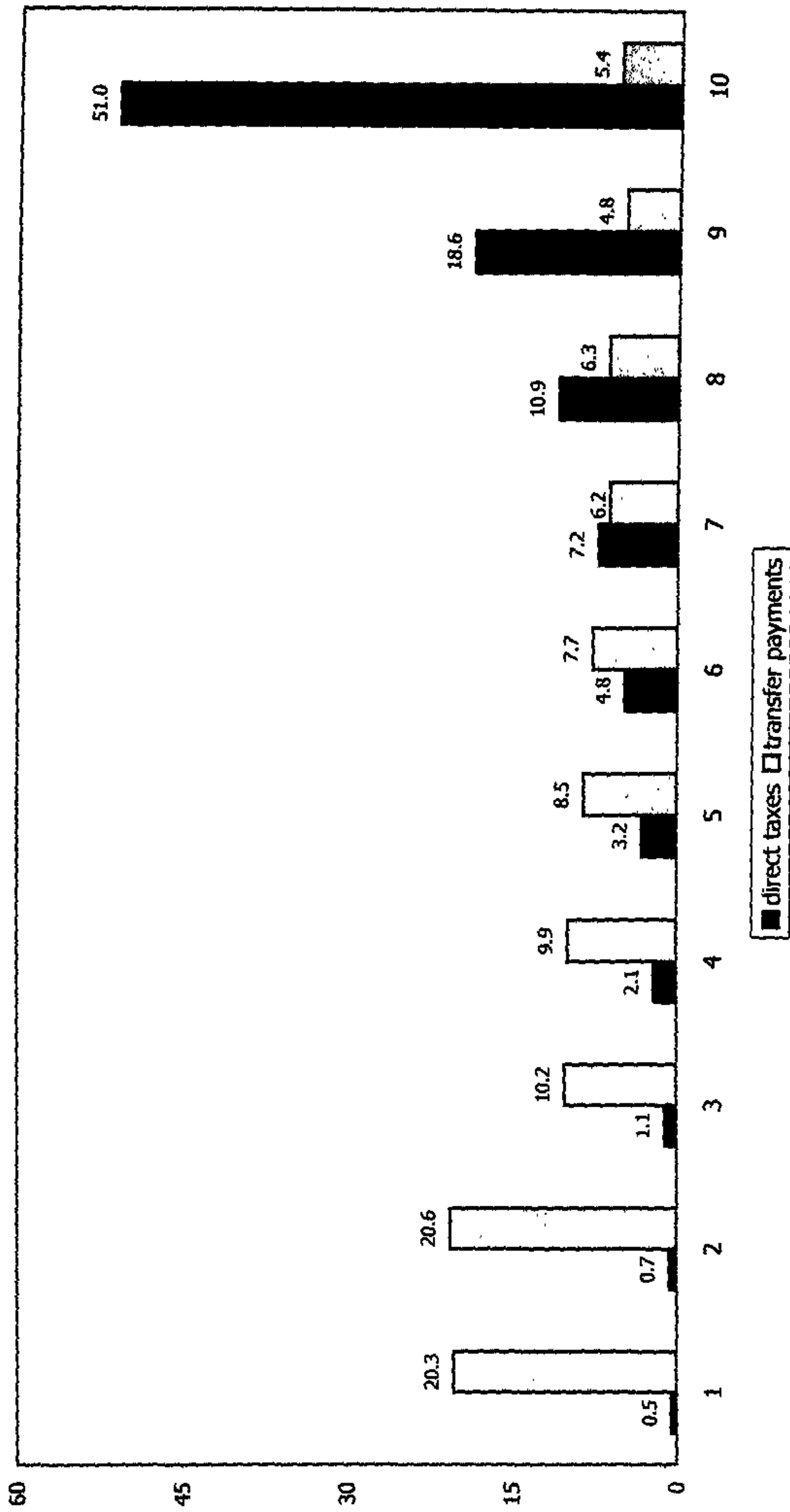


Table 5: The Incidence of Poverty and the Gini Index of Net Income Distribution in Selected Countries: The Mid - 1990's

Country	Poverty incidence			Gini index of inequality in income distribution	Scale according to Gini index
	Families	Persons	Children		
United States (1997)	17.9	18.8	27.6	0.3820	1
Israel (1997)	17.7	18.2	22.9	0.3531	2
Australia (1994)	12.7	12.7	18.3	0.3211	4
Italy (1995)	12.6	15.0	23.7	0.3443	3
Germany (1994)	12.0	12.3	17.5	0.3005	5
Canada (1994)	11.2	11.3	17.6	0.2898	7
Sweden (1995)	8.8	5.9	3.3	0.2219	12
Holland (1994)	8.4	8.7	9.8	0.2706	8
France (1994)	8.4	8.6	11.5	0.2924	6
Belgium (1996)	8.0	7.0	6.8	0.2691	9
Norway (1995)	6.0	4.3	4.3	0.2351	11
Luxembourg (1994)	4.5	5.0	9.0	0.2396	10

Source: Research and Planning Administration, National Insurance Institute of Israel.