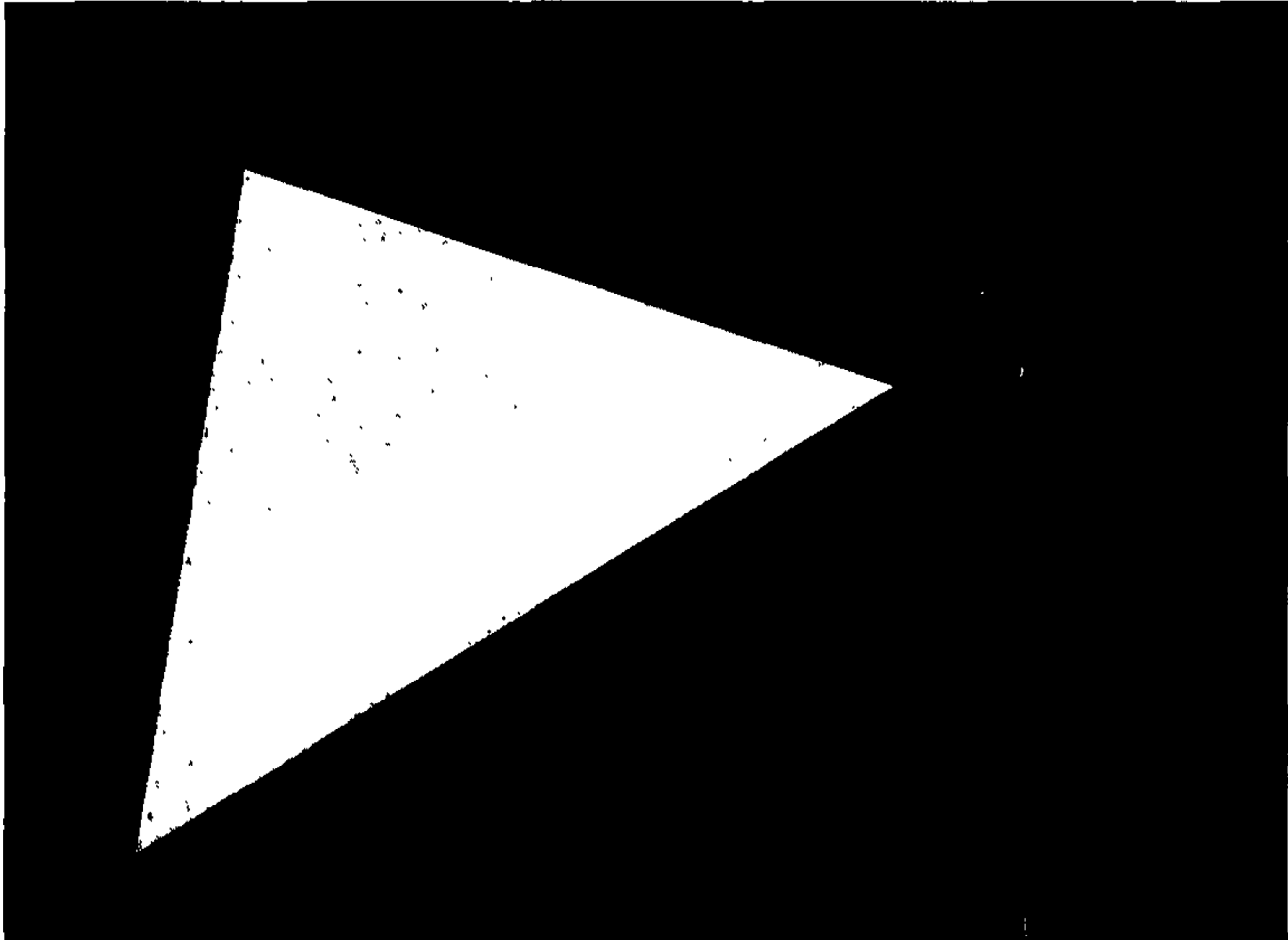




המוסד לביטוח לאומי

ISSN 0333-8649

סקירה שנתית 1987



ירושלים, תשרי התשמ"ט

סקירה שנתית 1987 ANNUAL SURVEY





סקירה שנתית 1987

ריכזו וערכו

לאה אחדות

גדעון יניב

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון
ירושלים התשמ"ט

פ ת ח ד ב ר

סקירה שנתית זו היא השמינית במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. כבכל שנה, יש בסקירה שני חלקים: החלק הראשון סוקר את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת התקציב 1987/88 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה שלה הוענקו, בדרכי המימון ובשינויים תחיקתיים. חלקה השני של הסקירה, המוקדש בדרך כלל לתחומי פעולה ספציפיים של המוסד או לנושאי רווחה כלליים, עוסק הפעם במגמות השינוי בממדי העוני ובאי-שוויון התחלקות ההכנסות בשנה הנסקרת, במעמד האישה בביטוח הפנסיוני בישראל ובמדינות אחרות, בענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד (פש"ר) ובבקרה המינהלית של המוסד.

מאמצים רבים נעשו השנה כדי להקדים ולהוציא את הסקירה השנתית בסמוך ככל האפשר לסיומה של שנת התקציב הנסקרת. תודתי נתונה לעובדי מנהל המחקר והתכנון אשר סייעו בהכנת הסקירה ובהוצאתה לאור ובמיוחד ללאה אחדות וגדעון יניב אשר ריכזו, עיבדו וערכו את החומר הרב, ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראויה לציון עבודתם של אלכסנדר גאליה בהכנת תכניות המחשב לניתוח מגמות העוני, ושל אתי שיריזלי בהדפסות החוזרות ונישנות של הסקירה.

יוסי תמיר
סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב ו א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שחלו במערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1987/88. היתה זו השנה השלישית לתהליך הבראתו של המשק, אשר החל עם הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה ביולי 1985. ההתפתחויות הכלכליות ב-1987 - הירידה הנוספת ברמת האינפלציה וגידול השכר הריאלי במשק - השתקפו בפעילותו של המוסד לביטוח לאומי. היקף תשלומי גמלאות המוסד גדל כמונתים ריאליים ב-6.8%, ותקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח גדלו ריאלית ב-4.3%.

בדומה לשנים הקודמות, גם בשנה זו התמקדה מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנסיגות לשמור על רמת חייהם היחסית של מקבלי הגמלאות, בעיקר בשכבות החלשות: השמירה על "רצפת" קצבות הזיקנה והשאיירים הבטיסיות, שהוחל בה בסוף 1984, נמשכה ב-1987 ובמקביל הוסכם עם האוצר על עדכון רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוסי יכולת בכל חודש שבו שיעורה (ביחס לשכר הממוצע) יהיה נמוך מהשיעור הקבוע בחוק.

הממצאים הנוגעים לממדי העוני מעידים שלשיפורים שהונהגו בשנים האחרונות בשיטות עדכון של הגמלאות הסוענות לקשישים ולאמנות היה תפקיד סרכזי בעלייה המשמעותית של תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסיות אלו. ב-1986/87 שלוש מכל ארבע משפחות קשישות חולצו מסעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה. בעת ובעונה אחת ממצאים אלה-חושפים את חולשתו של מערך קצבות הילדים למשפחות עם 1-3 ילדים. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני במשפחות הקטנות ב-1986/87 לא היתה גדולה יותר מאשר בראשית שנות ה-80. לכאורה, כל המשפחות הקטנות העניות היו זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון, אך רק כמחציתן אכן מיצו את זכותן להחזר הקצבה. בעתיד הקרוב מצבן הכלכלי על משפחות אלו יחמיר עוד יותר עקב התחדשות השחיקה בערכה של נקודת קצבה ב-1987/88.

על רקע מגמות אלה פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית להמשיך ולשקוד על שמירת רמת הקצבאות, בעיקר בהתייחס לשכבות מעוטות ההכנסה, כדי להבטיח שגם בעתיד תשאר מרביתן של משפחות אלו מחוץ לסעגל העוני; המלצות מעשיות בדבר כבר נתונות בשלבי דיון במוסד. בו זמנית יש לחתור לשינויים בתחום מערכת קצבות הילדים, שתרומתה לשיפור רמת החיים של המשפחות הקטנות הלכה ונחלשה. יש לשקם, מכוח עיקרון האוניברסליות, את מערך קצבות הילדים למשפחות עם 1-3 ילדים - כלומר לפעול להחזרת קצבת הילד הראשון לכל המשפחות, ללא מבחן הכנסות, ולבדוק מחדש את סוגיית המיסוי על קצבות הילדים, ברוח המלצות ועדת ששינסקי לרפורמה במיסוי הישיר. כמו כן, יש להבטיח שהשחיקה בערכה של נקודת הקצבה או נקודת הזיכוי ובהכנסת סף המס, שחזרה ונשנתה ב-1987 ובמחצית הראשונה של 1988, לא תתגבר בגלל שינוי תדירות העדכון, שחונהג באפריל 1987.

ב-1987 נמשך ביצוע השלב הראשון של חוק הסיעוד, שהוחל מיד עם אישור החוק באפריל 1988. במסגרת ביצוע שלב זה הוקצו משאבים לפיתוח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מידית

בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסייעודי. ב-1987 הושלמה היערכות המוסד לקראת ביצוע תשלומי גמלאות הסייעוד, ובאפריל 1988 הוחל בהענקתן. עד לשעת עריכתה של סקירה זו התקבלו בסניפי המוסד כ-24,500 תביעות לגמלת סיעוד, שרובן המוחלט כבר נבדק על ידי פקידי התביעות של המוסד. כ-60% ממגישי התביעות נמצאו זכאים לגמלה וכ-10,000 מהם מקבלים כבר גמלת סיעוד.

גם ב-1987 המשיך המוסד לביטוח לאומי להקדיש תשומת לב מיוחדת לטיפול השירות לאזרח הפונה למוסד. שינויים בדפוסי קבלת קהל ושכלול מערכת המיכון בסניפים, שיפור מערך התקשורת ופריסת שירות המוסד לסניפי משנה נוספים נועדו להקל על זמינות השירותים ולחת מענה לגידול צרכי האוכלוסייה.

המוסד לביטוח לאומי ימשיך להיאבק על שמירת זכויותיו הביטוחיות של כל אזרח. הוא יקפיד על רמת הביצוע של השידות היום-יומי הניתן בסניפיו, ויהיה ער לכל היוון חוזר ביחס ליעילות השירות ולאיכותו.

מרדכי צפורי
המנהל הכללי

ת ו כ ן ה ע נ י י נ י ם

עמוד

30 - 1

פרק 1 - סגנות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1987

- א. הקדמה
- ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1987
- ג. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1987
- ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ה. סימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
- ו. ביצוע חוק ביטוח סיעוד
- ז. קווי מדיניות המוסד לביטוח לאומי בעתיד

77 - 31

פרק 2 - סמדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1986/87

- א. מבוא
- ב. עיקרי הממצאים
- ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומטרות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
- ד. הגדרת העוני ומדידתו
- ה. רמת העוני לפי ההכנסה הכלכלית
- ו. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה
- ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשיות
- ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים
- ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- י. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות יהודיות ולא-יהודיות
- יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

120 - 78

פרק 3 - סגנות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1987

- א. זיקנה ושאיירים
- ב. ילדים
- ג. איטיות
- ד. אבטלה
- ה. נכות
- ו. נפגעי עבודה

138 - 121

פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

- א. כללי
- ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת
- ג. מקבלי הבטחת הכנסה
- ד. אפיוני האוכלוסייה השיוורית המקבלת הבטחת הכנסה

158 - 139

פרק 5 - מעמד האישה בביטוח הפנסיוני בישראל ובסדינות אחרות

- א. טבוא
- ב. מעמדה החוקי של האישה בביטוח זיקנה, שאיריס ונכות בישראל
- ג. מעמדה של האישה במערכת הפנסיה התעסוקתית
- ד. מעמד האישה בביטוח הפנסיוני - השוואה בינלאומית
- ה. סיכום

171 - 159

פרק 6 - זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד

- א. טבוא
- ב. עקרונות החוק
- ג. השוואה בינלאומית
- ד. תנאי הזכאות וכללי הפעולה של הענף במסגרת המוסד
- ה. פעולות ענף פש"ר בשנת 1987
- ו. מצבו הכספי של הענף
- ז. הבעייתיות בביצוע החוק בניסוחו חנוכחי

189 - 172

פרק 7 - הבקרה המינהלית של המוסד לביטוח לאומי

- א. הירחון לסטטיסטיקה מינהלית
- ב. מערכת ביקורת איכות סטטיסטית

218 - 190

נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1987

לאה אחדות

א. הקדמה

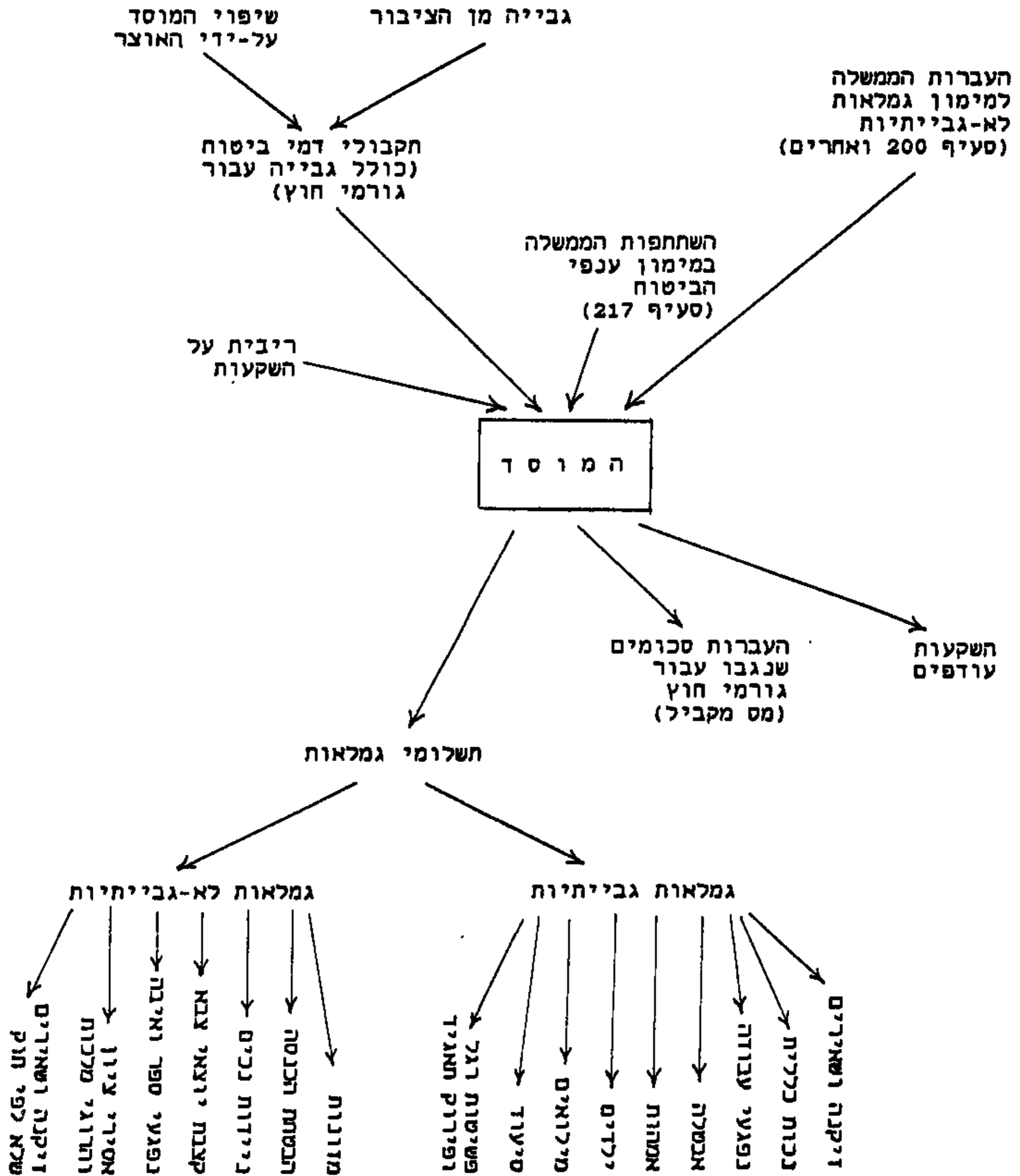
ב-1987, תשלומי הגמלאות שהוענקו על-ידי המוסד לביטוח לאומי הסתכמו בכ-4.5 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 6.8%; זאת לעומת גידול ריאלי בן 12.5% ב-1986. בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגלמי (תל"ג), המשמש אינדיקטור לפעילות הייצור במשק, מעלה, כי בעוד שבשנים 1985-1986 הגמלאות עלו בשיעור גבוה יותר מן התוצר, ב-1987 שיעור העלייה בהן היה זחה. כתוצאה מכך, גדלו תשלומי הגמלאות, מ-7.52% מן התל"ג ב-1985 ל-8% ב-1986, ונשארו ברמה זאת גם ב-1987. תשלומי הגמלאות ב-1987 נשארו ברמת השנה הקודמת גם כחלק מן ההוצאה לשירותים חברתיים - 45%; זאת, לאחר שב-1985 נרשמה עלייה חדה בחלקן של גמלאות הביטוח הלאומי בכלל ההוצאה לשירותים חברתיים (מ-38% ב-1984 ל-44% ב-1985).

העלייה הריאלית שחלה ב-1987 בהיקף תשלומי הגמלאות נבעה מן הגידול הריאלי בשכר (10%), שכן מרביתן של גמלאות הביטוח הלאומי צמודות לשכר הממוצע במשק או לשכרו של מקבל הגמלה קודם לקבלתה, וכן מן הגידול שחל במספר המקבלים (2%-3% בענפים העיקריים). הירידה בשיעור הגידול בהיקף תשלומי הגמלאות בהשוואה לשנה הקודמת נבעה בראש ובראשונה מהיות שנת 1987 השנה השלישית לביצוע התכנית הכלכלית לייצוב המשק, שהחל ביולי 1985. כתוצאה מכך, הירידה בשיעור האינפלציה בשנים 1986-1987 לא היתה דראסטית. בשנה הקודמת ולא מיתנה את השחיקה בערכן הריאלי של הגמלאות בין כל שני מועדי עדכון במידה שמינתה אותה קודם לכן. לירידה בשיעור הגידול בהיקף תשלומי הגמלאות בהשוואה לשנה הקודמת תרמו גם המשך עליית שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע והמשך הירידה בשיעורי האבטלה במשק, שגרמו לירידת מספר הנוקדים להשלמת הכנסה ומספר מקבלי דמי אבטלה.

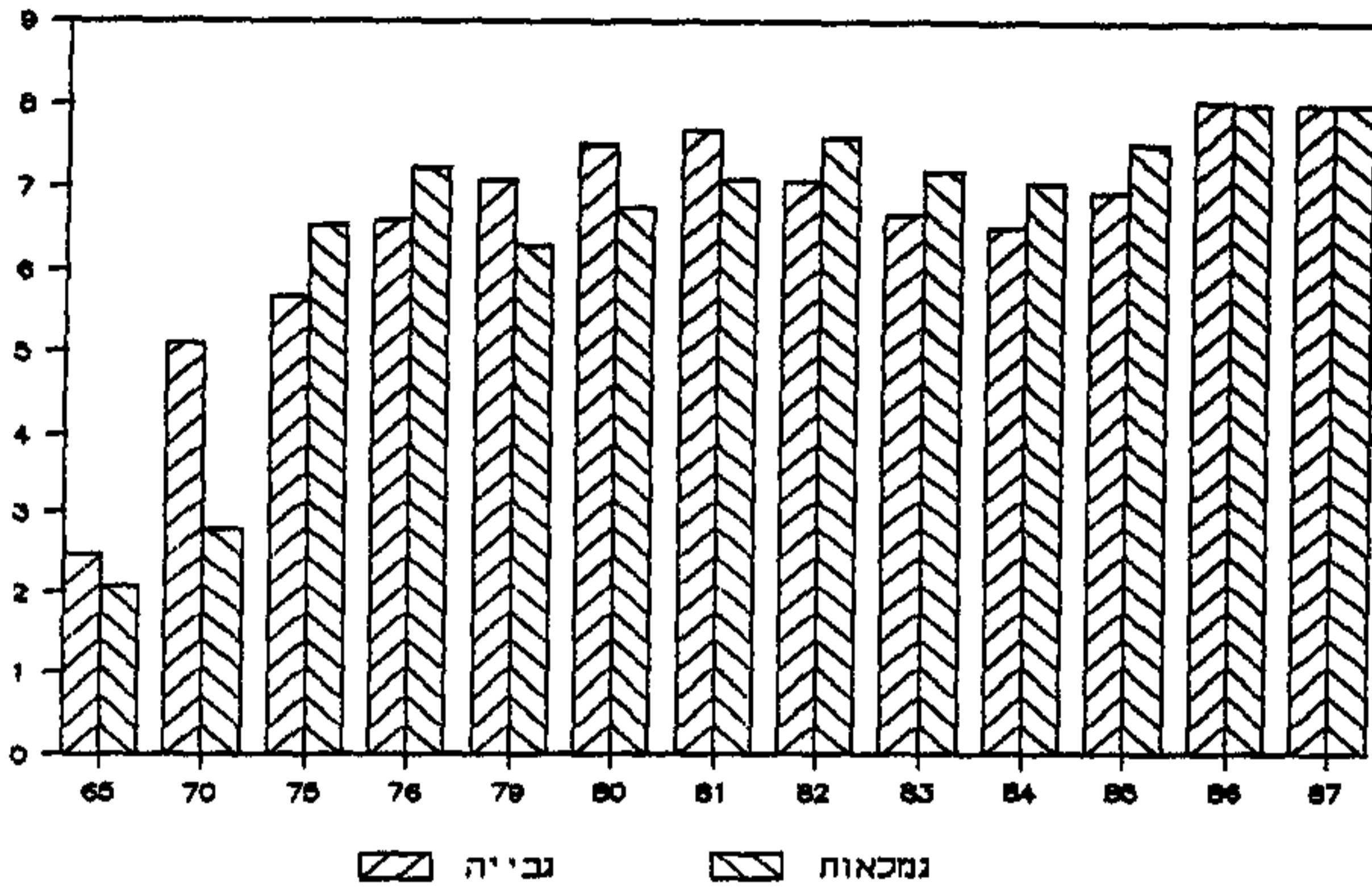
הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הגמלאות הוא סיכומן של שתי מגמות מנוגדות: בצד עלייה ריאלית בת כ-11% בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה ירידה ריאלית בת כ-11% בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי המדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד) - אשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן. כתוצאה מכך, ב-1987 עלה חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות והגיע ל-82.7%; זאת לעומת 79.4% ב-1986 ו-77.1% ב-1985.

1. ההוצאה לשירותים חברתיים כוללת, בנוסף לתשלומי הגמלאות של המוסד, גם את תקציב הממשלה בתחום הרווחה - בריאות, חינוך ושירותים אישיים.
2. שיעור עליית המחירים הממוצע לחודש ירד מ-14.6% ב-1984 ל-6.7% ב-1985, ל-1.7% ב-1986 ול-1.4% ב-1987.

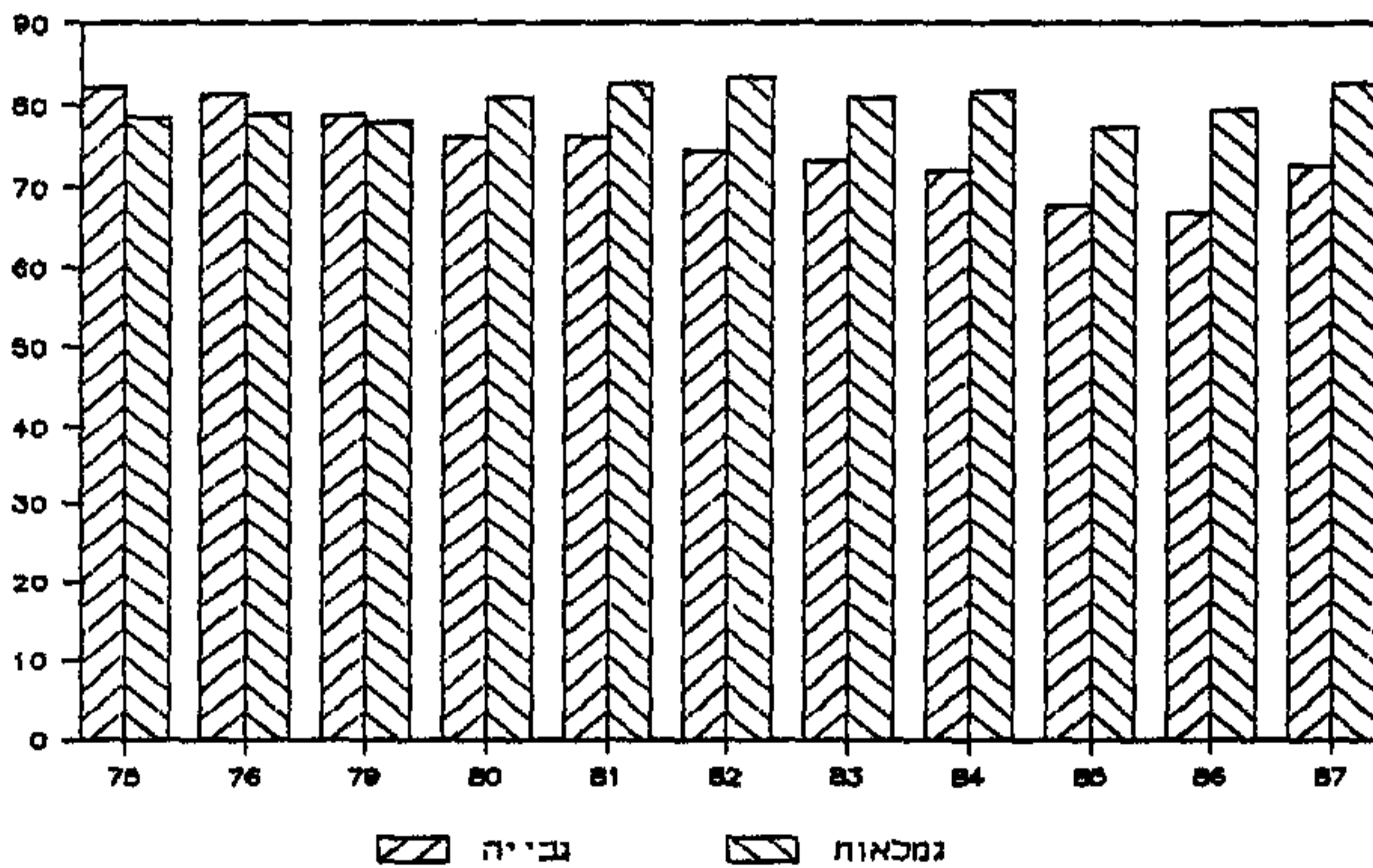
תרשים מס. 1 - המוסד לביטוח לאומי: מקורות וסיסוטים



תרשים מס. 2 - תקבולי דסי הביטוח ותשלומי נסלאות (ללא הוצאות מי נחל), כאחוז מהתל"נ: 1965 - 1987



תרשים מס. 3 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל תקבולי דס הביטוח, והגמלאות הנבייתיות כאחוז מסך כל תשלום הנמלאות: 1975 - 1987



לוח מס. 1 - תקבולי דמי ביטוח ותשלומי גמלאות (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתל"ג

1987 - 1965

שנה	תקבולי דמי ביטוח	תשלומי גמלאות
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985	6.93	7.52
1986	8.05	8.00
1987 (אומדן)	8.00	8.00

לוח מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות, כאחוז מסך כל תקבולי דמי הביטוח ומסך כל תשלומי הגמלאות וכאחוז מהתל"ג

1987 - 1975

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל תקבולי דמי הביטוח	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז גבייתיות מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
1979	78.82	78.00	5.45	4.90
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29
1983	73.21	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.68	5.75
1985	67.68	77.14	4.69	5.80
1986	66.75	79.36	5.37	6.35
1987	72.49	82.68	5.69	6.59

המימון לתשלומי הגמלאות של תמוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (הנגבים ישירות מן הציבור ודמי ביטוח שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים מאז 1986 עת שיעורי דמי הביטוח המוטלים עליהם הופחתו), השתתפות הממשלה במימון ענפי ביטוח (לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, חסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות תמוסד. חלקם של שני מקורות המימון הראשוניים עלה מ-56% ו-13.8% ב-1986 ל-58.2% ו-15.3% ב-1987, בהתאמה. לעומת זאת, ירד חלקם של שני המקורות האחרים, מ-17.5% ו-12.5% ב-1986 ל-14.4% ו-12.1% ב-1987, בהתאמה.

בנוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח תמוסד גובה כספים עבור גורמי חוץ - מס מקביל, היסל התגוננות והיסל חינוך (שני האחרונים בוטלו ב-1987). ב-1987, הגבייה עבור ענפי הביטוח עלתה ריאלית ב-13.3%, ואילו הגבייה עבור גורמי חוץ ירדה ריאלית ב-13.6%. כתוצאה מכך ירד חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ בכלל התקבולים מדמי ביטוח, מ-33.3% ב-1986 ל-27.5% ב-1987. סך כל תקבולי תמוסד מדמי ביטוח (עבור ענפי הביטוח ועבור גורמי חוץ) גדל ריאלית ב-4.3%, ובדומה ל-1986, היה 8.0% מן התל"ג. בניכוי שיפוי תמוסד על-ידי חאוצר בנין ההפחתה בשיעור דמי הביטוח למעסיקים ולמבוטחים לא-שכירים, היו תקבולי תמוסד מדמי ביטוח 26.6% מכלל המסים הישירים שנגבו מן הציבור (כולל דמי ביטוח לאומי). זאת לעומת 25.6% ב-1986 ו-37.3% ב-1985.

ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1987

בדיקת התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי הביטוח הלאומי השונים ושיעורי הגידול בהם (לוח מס. 3) מאפשרת לאתר את הגורמים, שבהם יש לתלות את עליית היקף התשלומים במערכת כולה - בשיעור הריאלי בן ה-6.8% - ולעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לעלייה זו.

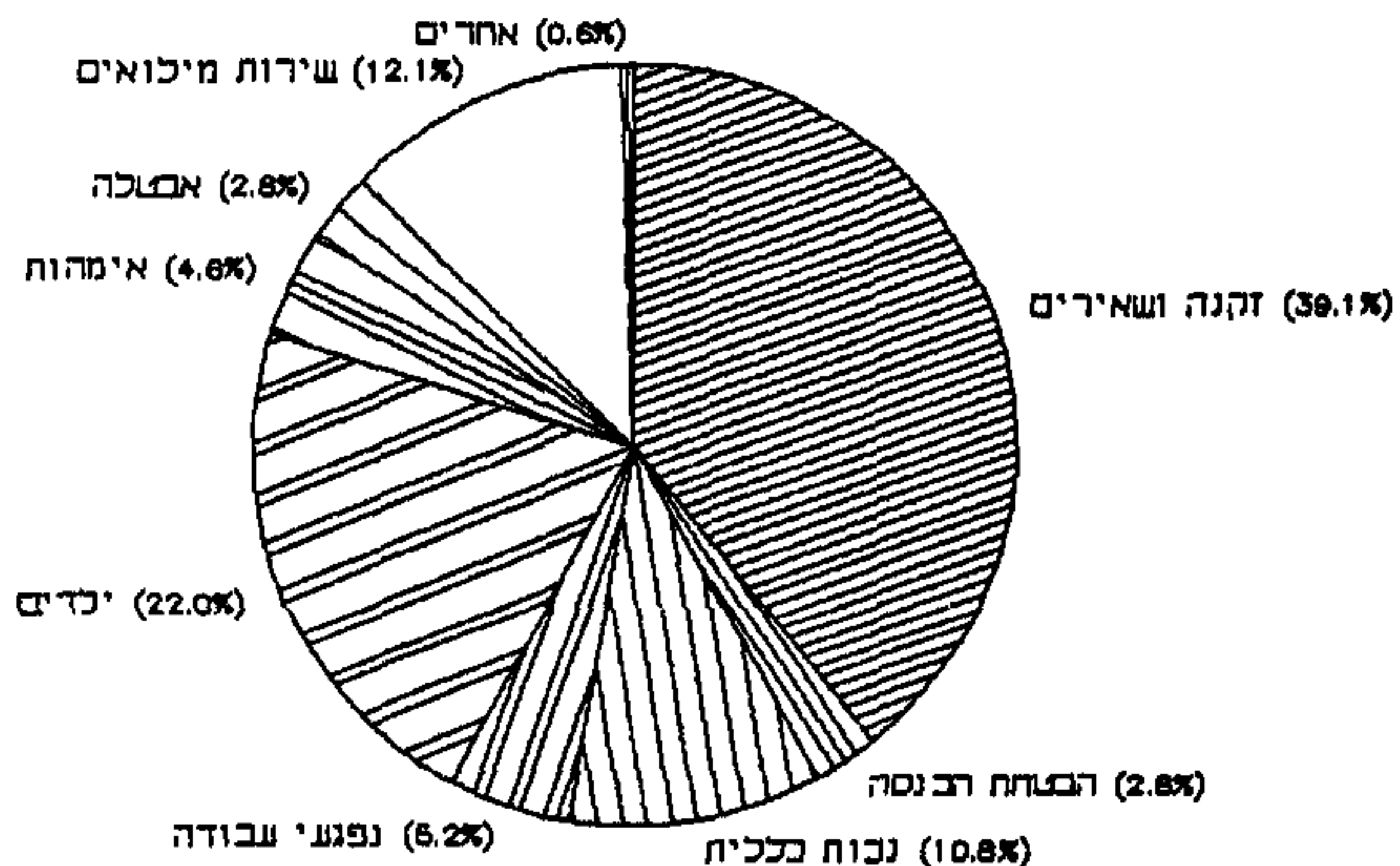
תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, גדלו ריאלית בשיעור בן 8.5%, ותרמו כמחצית מן הגידול בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. חלקם של התשלומים לקשישים ולשאיירים בכלל תשלומי הגמלאות עלה מ-38.5% ב-1986 ל-39.1% ב-1987. העלייה הריאלית בתשלומי הענף משקפת שתי התפתחויות מנוגדות, שאפיינו גם את שנת 1986: סכום קצבות הזיקנה והשאיירים ששולמו לפי חוק עלה עלייה ריאלית בת כ-14% (לעומת 11% ב-1986), ואילו בתשלומים ששולמו שלא לפי חוק (השלמת הכנסה וקצבאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) חלה ירידה בת 15% (לעומת 9% ב-1986). כתוצאה מכך, חלקם של תשלומי קצבאות, שלא לפי חוק, בסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים ירד ל-16% - זאת לעומת כחמישית ב-1986 וכרבע ב-1985.

סכום גמלאות הענף ששולמו לפי חוק גדל כתוצאה משני גורמים. ראשית, ב-1987 מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק גדל ב-2% שנית, בעקבות הגידול הריאלי בשכר הממוצע במשק עלה גם ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, וזאת אף בשיעור גבוה במקצת - כ-11% לעומת כ-9.6% שמירת דמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע במשק

התאפשרה עקב הימשכות חמדיניות של הבטחת מינימום ("רצפה") לקצבה וחישוב אומדן השכר הממוצע לפי שיטת הוראת השעה. עלייתה הריאלית של קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית מצד אחד, והיציבות שהסתמנה במונחים ריאליים ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת מצד שני, הקטינו את חלקה של השלמת ההכנסה בסך כל הקצבת המוענקת לקשישים ולשאירים הזכאים גם להשלמת הכנסה (מכוח חוק הבטחת הכנסה). התפתחות זו, ובצדה ירידת מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (בשיעור גבוה, יחסית, בן 6.8%), היו גורמים העיקריים של הירידה הריאלית בחשלומי הענף שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

תשלומי ענף נכות נשאר, לראשונה מאז הוחל ביצוע החוק (1974), פחות או יותר יציבים במונחים ריאליים (ירדו בכמחצית האחוז לעומת גידול שנתי ממוצע בן כ-9% בשנים 1981 - 1986), למרות עליית מספר מקבלי מרבית הגמלאות המוענקות במסגרת הענף (עלייה בכ-5% במספר מקבלי קצבת נכות כללית וקצבת שירותים מיוחדים, ויציבות במספר מקבלי קצבת ילד נכה וניידות). יציבות תשלומי ענף הנכות הכללית נבעה, מצד אחד, מן הגידול הריאלי בתשלומים לקצבת נכות (1.5%), לקצבת ילד נכה (2.5%) ולקצבת שירותים מיוחדים (4.9%), ומצד שני, מירידת התשלומים לגמלאות ניידות (שהם כ-13% מסך כל תשלומי הענף) בשיעור בן כ-9.5%. גם הסכום הכולל של תשלומי ענף ילדים נשאר פחות או יותר יציב, במונחים ריאליים. הוא עלה בשיעור בן 1.5% בלבד (לעומת כ-14% ב-1986). גידול זה משקף את היציבות היחסית שהסתמנה בערכה הריאלי של נקודת קצבה ובמספר המקבלים. התייצבות התשלומים בשני ענפים מרכזיים אלה גרמה לירידת חלקם בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי: חלקם של תשלומי ענפי הילדים והנכות ירד מ-23.1% ו-11.6% ב-1986 ל-22% ו-10.8% ב-1987, בהתאמה.

תרשים מס. 4 - התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1987



כ"ג - 1980 : תוצאות תשלום המיסוי והעורר הגולמיים (מיליון ש"ח)

1987 - 1980

שנה	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי
שנה	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי	מסוימי
1980	100	0.1	--	10.7	1.7	26.6	5.4	5.6	10.2	39.7	1980	100	0.1
1981	100	0.2	--	10.4	2.0	25.8	5.6	5.2	9.9	40.9	1981	100	0.2
1982	100	0.1	1.1	15.6	1.8	22.9	5.1	5.2	10.6	37.6	1982	100	0.1
1983	100	0.1	1.3	12.7	1.5	23.0	5.1	5.1	11.6	39.6	1983	100	0.1
1984	100	0.2	1.9	12.1	2.0	21.3	4.9	5.1	11.8	40.7	1984	100	0.2
1985	100	0.1	3.0	9.5	2.3	22.8	4.7	4.8	12.0	40.8	1985	100	0.1
1986	100	0.4	3.3	10.8	2.6	23.1	4.5	5.2	11.6	38.5	1986	100	0.4
1987	100	0.6	2.8	12.1	2.8	22.0	4.6	5.2	10.8	39.1	1987	100	0.6

ש"ח גולמיים (מיליון ש"ח) תוצאת המסוימי

1981	15.7	-	-	13.2	44.8	10.7	20.3	12.8	16.8	17.7	1981
1982	9.1	-	-	63.7	-5.6	-2.2	-1.3	3.8	12.5	1.3	1982
1983	-4.9	9.6	-22.8	21.2	-4.5	-3.6	-1.0	-7.2	4.3	0.2	1983
1984	3.2	53.3	-1.6	36.7	-4.0	-1.0	4.0	4.0	6.4	6.2	1984
1985	4.9	67.4	-18.1	24.6	12.0	-0.4	-1.3	-1.3	9.2	5.1	1985
1986	12.5	23.3	27.6	23.0	13.9	8.2	8.2	22.1	9.2	6.2	1986
1987	6.8	-10.7	20.4	17.1	1.5	9.8	9.8	5.8	-0.4	8.5	1987

* תוצאת המסוימי, תוצאת המסוימי
 ** תוצאת המסוימי, תוצאת המסוימי
 *** תוצאת המסוימי, תוצאת המסוימי

שיעורי הגידול בתשלומי הגמלאות היו הגבוהים ביותר בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר: ביטוח שירות מילואים, אבטלה, אימהות ונפגעי עבודה. בולטת במיוחד העלייה הריאלית בסכום התשלומים עבור שירות מילואים (כ-20%). הסיבות העיקריות לגידול תשלומי הגמלאות מחליפות השכר הן: גידול הריאלי של השכר הממוצע במשק, הירידה הנוספת בשיעורי האינפלציה שהקטינה את השחיקה הריאלית בקצבאות בין כל שני מועדי עדכון, ועליית מספר מקבלי הגמלאות למיניהן. כמחצית מהגידול הריאלי בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי נזקף לזכות הגידול בתשלומי הגמלאות מחליפות השכר. חלקם של תשלומי הגמלאות מחליפות השכר בכלל תשלומי הגמלאות עלה מ-23.1% ב-1986 ל-24.7% ב-1987.

התפתחות בולטת שאפיינה את 1987 היא, שלראשונה מאז 1983 תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית ירדו ריאלית בכ-11%. ירידה זו נובעת אך ורק מהירידה הזדה במספר מקבלי הגמלאות (כ-16%), שכן רמת הקצבה הריאלית שהוענקה להם לא השתנתה.

ג. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1987

ב-1987 לא הונהגו שינויים בשיטות עדכון של קצבות המוסד לביטוח לאומי, למעט קצבות הילדים. השינויים ברמת הקצבאות נבעו בעיקר מההתפתחויות שחלו בתחומי המחירים והשכר במשק. קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, הקבועות כאחוז נתון מן השכר הממוצע לפי חוק (בהתאם להרכב המשפחה), עודכנו בהתאם לשיטה המשופרת שהונהגה מאז דצמבר 1984 - תחילה כהוראת שעה למשך שנה אחת בלבד, במסגרת חוק, ולאחר מכן מכוח הסכמים עם האוצר. השיפורים שהונהגו בשיטת העדכון היו:

1. עדכון טוב יותר של השכר הממוצע לפי חוק, שבחישובו יבואו לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר ששולמו לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר ששולמו במגזר העסקי מכוח הסכם קיבוצי.

אחת מחולשותיה של שיטת ההצמדה לשכר הממוצע היא אי היותו של השכר הממוצע, המשמש בסיס לעדכון הקצבאות צמודות השכר, השכר הממוצע בפועל בעת עריכת העדכון, אלא רק אומדן של שכר זה. לפני היכנסה של הוראת השעה לתוקף, אומדן זה היה נאמד על פי השכר בשלוש החודשים האחרונים שעליהם היו לשכח המרכזים לסטטיסטיקה נתונים, ועל פי תוספות היוקר או על פי כל פיצוי אחר על התייקרויות ("פיצוי" בלשון החוק) ששולמו במשק מתום שלושת החודשים האלה עד לחודש העדכון. אומדן זה קרוי "השכר הממוצע לפי חוק", שכן נוסחת חישובו סעוגנת בחוק הביטוח הלאומי. אומדן זה הוא בחינת קירוב טוב לשכר הממוצע המשולם במשק בפועל, כל עוד אין תנודות חריפות במחירים או ברמת השכר וכל עוד נתוני השכר מתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלא בפיגור ניכר. אולם ככל שקצב עליית האינפלציה וזחילת השכר כלפי מעלה מהירים יותר, כן גדול יותר הפער בין השכר הממוצע על-פי משמעותו בחוק לבין השכר הממוצע בפועל בעת העדכון. התרחבותו של פער זה היתה אחת הסיבות העיקריות לשחיקת רמת הקצבאות בראשית 1984. לפיכך נקבע בהוראת השעה, שאומדן השכר הממוצע לפי חוק לא יתבסס על ממוצע פשוט של השכר ששולמו

בפועל בשלושת החודשים האחרונים שעליהם יש ללשכה נתונים, אלא שכל פיצוי, כלשונו בחוק (למשל תוספת יוקר), וכל תוספת שכר בסקטור העסקי הניתנת באחד משלושת חודשים אלה ייזקפו גם לחשבון החודשים הקודמים (הכלולים בבסיס החישוב), ולא רק לחשבון החודש הספציפי שבו ניתנה התוספת.

2. קביעת "רצפה" במשק לרמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. כך נקבע בתיקון החוק, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע במשק בפועל. אם יתברר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע לפי חוק היתה נמוכה מ-15% מן השכר הממוצע בפועל, הגמלאים יהיו זכאים לקבל השלמה שתסתכם ביחד עם הקצבה ל-15% מהשכר הממוצע בפועל. תוספת זו בהכרח תשולם באיחור, אך תחושב על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת, וכך ישמר ערכה הריאלי.

לקראת המועד שבו עמד לפוג תוקפה של הוראת השעה ואף לאחוריו נערכו דיונים בין נציגי המוסד לביטוח לאומי לבין אנשי האוצר על שיטות חישוב השכר הממוצע לפי חוק ועל עדכון הקצבאות למעוטי היכולת. המוסד לביטוח לאומי גרס, שיש לאמץ את שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, שהונחה בהוראת השעה, כשיטה קבועה שתעוגן בחוק. זאת במגמה להבטיח יציבות יחסית ברמת הקצבאות גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי השכר והסכמי תוספת היוקר. משרד האוצר התנגד לעיגון השיטה בחוק, ובגלל היעדר הסכמה חושבו קצבות הזיקנה והשאירים מאז דצמבר 1985 עד מאי 1986 על בסיס השכר הממוצע - לפי שיטת הוראת השעה ולפי השיטה הקודמת, לסידוגין. אולם מיוני 1986 עד אפריל 1987 הסכים משרד האוצר, שהשכר הממוצע לפי חוק יעודכן על פי שיטת הוראת השעה, וכי ישולמו הפרשים בגין הפער שנוצר בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין ה"רצפה" בת-ה-15% (ליחיד). אך זאת לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

באפריל 1987 נקבע הסכם עם האוצר, שתוקפו התחדש במרץ 1988, לפיו השכר הממוצע ימשיך להיות מחושב על פי הכללים שנקבעו בהוראת השעה. מועד עדכוננו הוא כפי שנקבע בחוק - אחת לשנה (בראשית ינואר), או בכל עת שמשולמים תוספת יוקר או פיצוי אחר בגין התייקרות במשק. כמו כן הוסכם, שהפרשים למקבלי הקצבה ישולמו בסוף השנה רק אם יתברר שהקצבה הממוצעת השנתית ששולמה בפועל היתה קטנה מ-15% מן השכר הממוצע במשק.

בשיטת עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת לקשישים, לשאירים, לנכים, לנשים הזכאיות לדמי מזונות ולאוכלוסייה הנתמכת שאינה נמנית על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירותית), הונהגו שינויים שונים מאלה שהונהגו בשיטת עדכון קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות. עד דצמבר 1984 הגמלאות להבטחת הכנסה היו צמודות לשינויים שחלו בשכר הממוצע על פי חוק, ובמועד זה נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון. הגמלאות להבטחת הכנסה עודכנו לפי שיטה זו מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. השיטה איפשרה לשמור באורח שוטף על כוח הקנייה של הגמלאות, ונודעה לה חשיבות רבה, במיוחד על רקע ירידת השכר הריאלי במרוצת שנת 1985. ההסכם היה בתוקף עד יוני 1986.

בסיכום שנקבע עם משרד האוצר הוחלט להוריד בהדרגה את רמת הקצבה לשיעורים הנקובים בחוק, ולעדכן אותה רק כאשר תהיה נמוכה מרמה מסוימת במונחים של אחוז מהשכר הממוצע במשק. שיטה זו נמשכה עד אפריל 1987, עת נחתם עם האוצר הסכם לשנה, שלפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תיפול משיעורה הקבוע בחוק. סדי חודש בחודשו מחשבים אומדן של השכר הממוצע במשק על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (לדוגמה, 25% מהשכר הממוצע ליחיד).

לוח מס. 4 - קצבות זיקנה ושאירים וההכנסה המינימאלית המובטחת, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע*

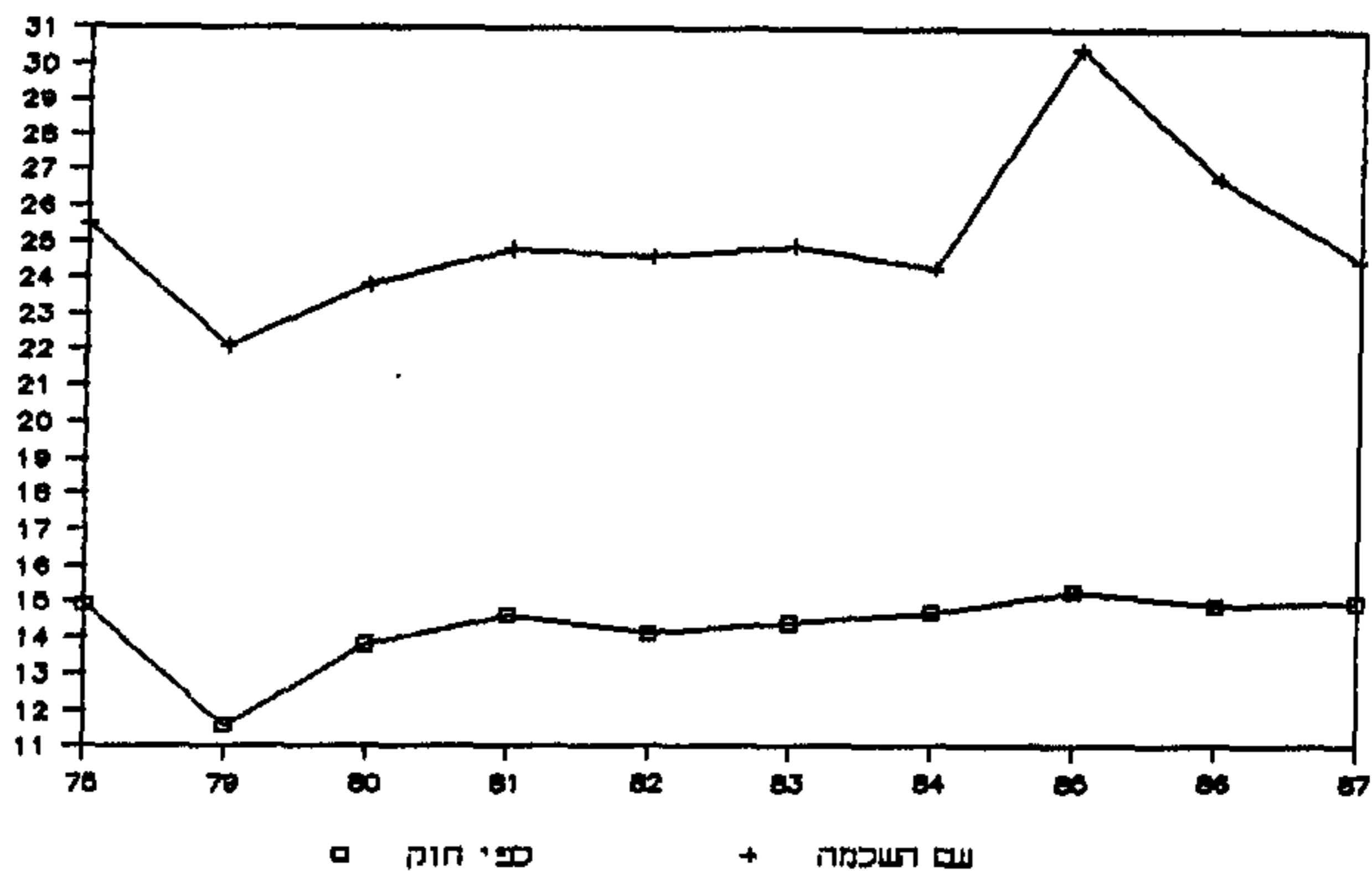
1987-1975

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאירים						שנה
		קשיש, אלמן/ה, נכה יחידים		אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש יחיד אלמן/ה		
אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש, אלמן/ה, נכה יחידים	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 1985 (ש"ח)	
48.1	307.8	25.5	163.7	24.8	143.3	14.9	95.0	1975
40.3	305.3	22.1	167.0	18.8	142.5	11.6	88.2	1979
48.2	373.2	23.8	184.2	26.3	203.4	13.8	104.9	1980
49.8	421.4	24.8	208.6	28.4	236.6	14.6	122.1	1981
49.5	427.4	24.6	212.8	27.3	234.9	14.1	121.3	1982
49.9	418.2	24.9	209.1	27.2	226.5	14.4	120.5	1983
48.8	433.9	24.3	217.5	28.6	254.3	14.7	131.1	1984
61.2	473.3	30.5	236.0	29.7	229.3	15.3	118.3	1985
54.4	474.6	26.8	233.7	28.8	250.7	14.9	129.5	1986
49.7	475.4	24.5	234.6	29.1	278.3	15.0	143.5	1987

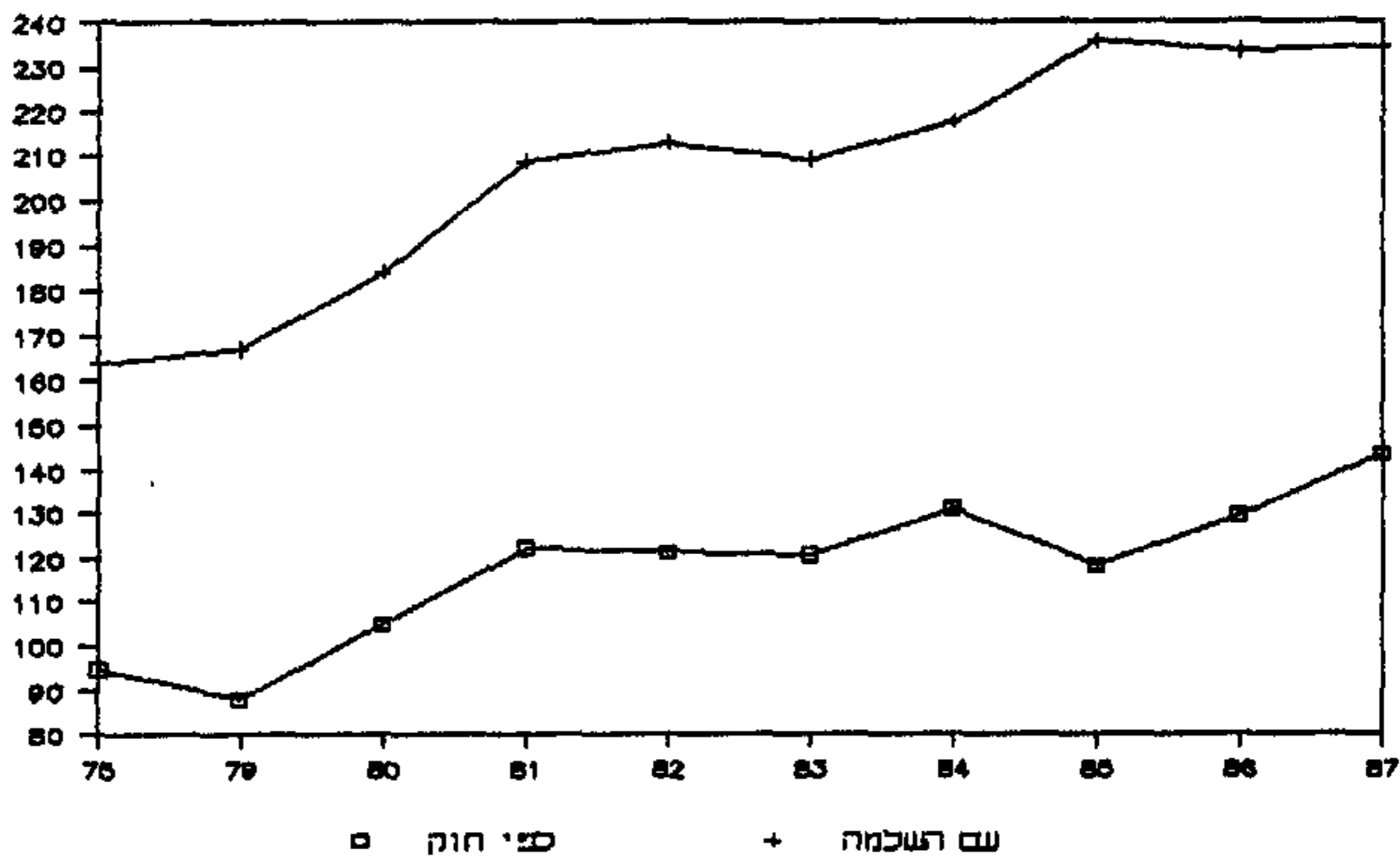
* השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 4 ותרשימים מס. 5 ו-6 מציגים את התפתחות רמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. הנתונים מורים, שב-1987 נשמרה רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע, וזאת עקב הימשכות הסדיניות של הבטחת מינימום ("רצפה") לקצבה, והודות לכך שהשכר הממוצע נאמד לפי הוראת השעה (ב-1987 השכר הממוצע לפי הוראת השעה היה נמוך בכ-6% מהשכר הממוצע בפועל, ואילו ב-1984 היה ביניהם פער בן כ-20%). לעומת זאת, עקב עליית השכר הריאלי במשק (בכ-10%) גדלו ריאלית (בכ-11%) גם קצבות הזיקנה והשאירים הצמודות לו.

תרשים מס. 5 - קצבות ויקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית הסובסחת
ליחיד, כאחוז מהשכר הסמוצע: 1987 - 1975



תרשים מס. 6 - קצבות ויקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית הסובסחת
ליחיד, במחירים קבועים: 1987-1975



המעבר משיטת עדכון חודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה, כפי שהיה מקובל ב-1985, לשיטת עדכון בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע במשק, ובהדרגה גם לשיעורים הקבועים בחוק, בד בבד עם עלייתו הריאלית של השכר הממוצע במשק בשנים 1986-1987 גרמו לירידת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת יחסית לשכר הממוצע במשק. כך, ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ירדה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986 ול-24.5% ב-1987. רמת הקצבה ששולמה בממוצע ב-1987 כבר היתה נמוכה במקצת מהשיעור הקבוע בחוק, אך יש להדגיש, שבדומה ל-1986, גם ב-1987, כוח הקנייה שלה נשמר.

שלא כקצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושלא כהכנסה המינימאלית המובטחת לקיום, קצבות הילדים הוצמדו ביולי 1975 לשינויים במדד יוקר המחיה ועודכנו מאז 1981 ארבע פעמים בשנה. החל מינואר 1988 מעודכנות קצבות הילדים (ונקודת הזיכוי במערכת המס) במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) ואף בכל עת שתשולם תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. שינוי זה עלול להקטין את תדירות העדכון שתלויה, כמובן, במספר הפעמים שתשולם תוספת יוקר, ולגרום משום כך גם לשחיקה מחודשת בערכה של נקודת קצבה.

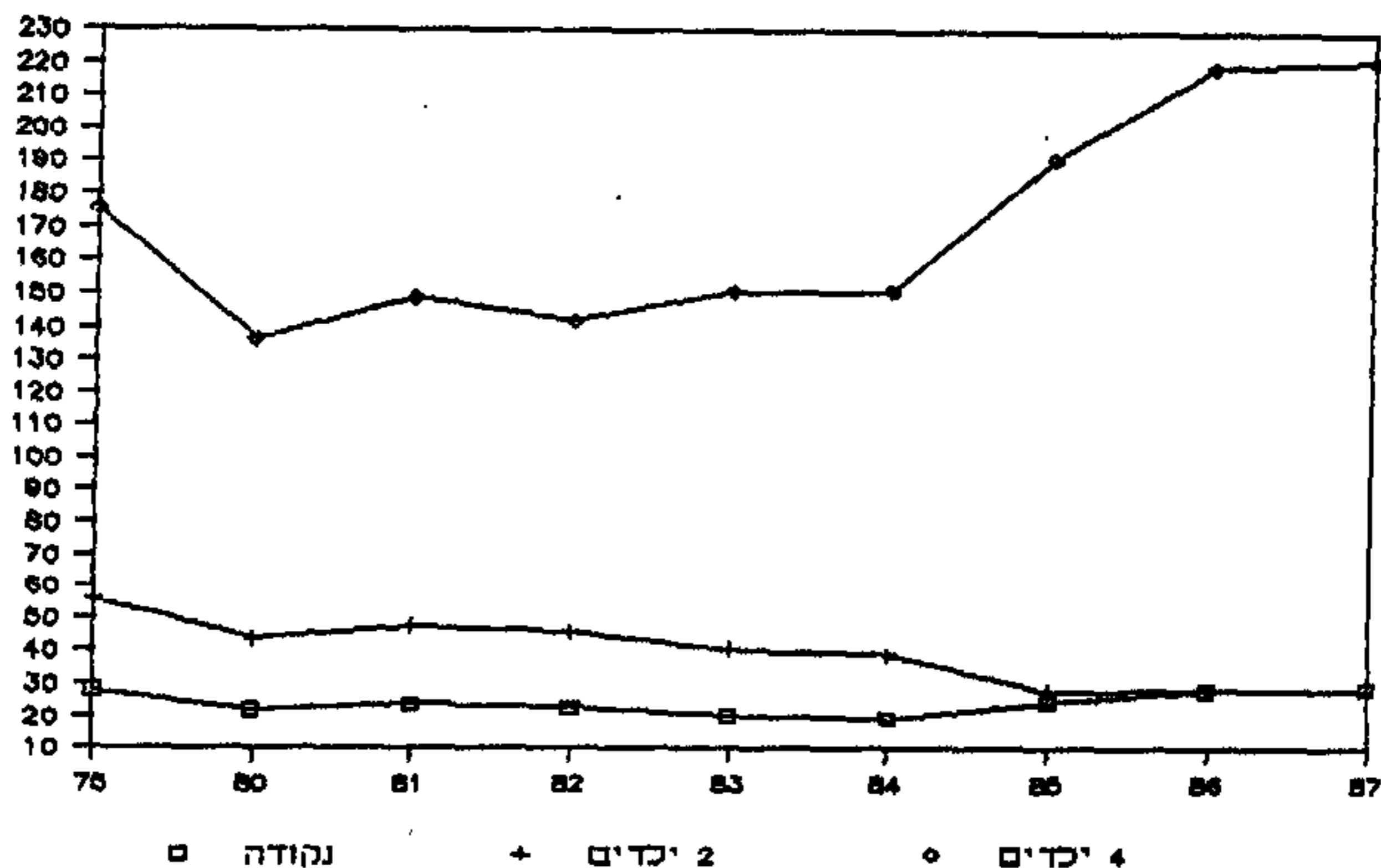
לוח מס. 5: ערכן הממוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא)

1987-1975

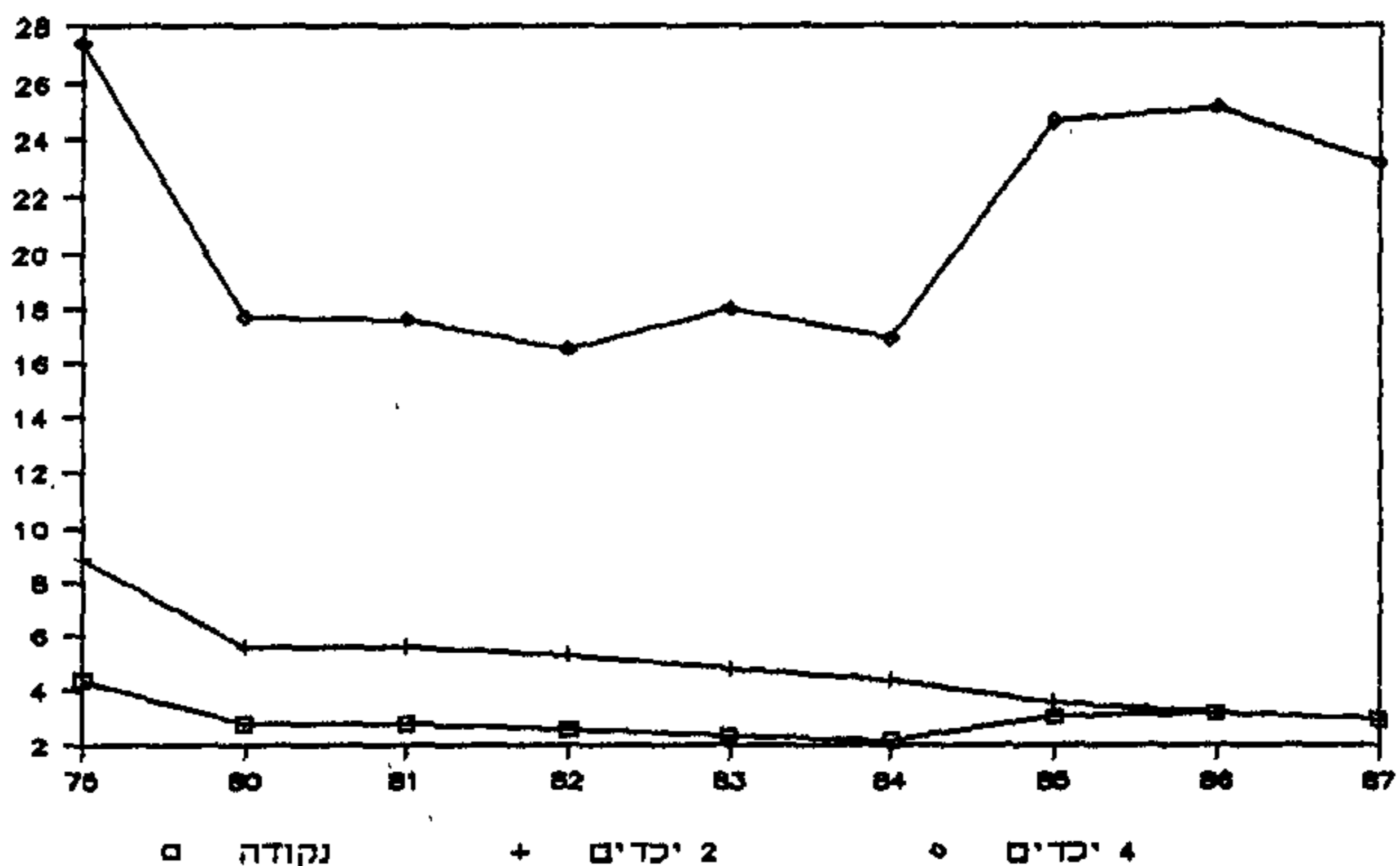
שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	218.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9

לוח מס. 5 ותרשימים מס. 7 ו-8 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. ערכה של נקודת קצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק, הגיע לרמת שפל ב-1984. אולם לאחר הנהגת התוכנית הכלכלית, שתודות לה ירדה רמת האינפלציה ירידה דראסטית (שיעור

תרשים מס. 7 - ערכן הסמוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים 1987-1975



תרשים מס. 8 - ערכן הסמוצע של נקודת קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע; 1987 - 1975



האינפלציה החודשי הממוצע ירד מ-14.6% ב-1984 ל-1.7% ב-1986, ול-1.4% ב-1987, קטן גם גודלה הממוצע של השחיקה הריאלית, שהיתה חלה בערכה של נקודת קצבה בין כל שני מועדי עדכון. כתוצאה מכך ניכר בשנים 1985-1986 שיפור ריאלי בערכה של נקודת הקצבה (בשיעור בן כ-27% ב-1985 ובן כ-15% ב-1986), ואילו ב-1987 נשמר כוח הקנייה שלה (עלה בכ-1.5%). יוצא אפוא, שנקודת הקצבה חזרה לרמתה הריאלית ב-1975. אולם בניגוד לשנים 1985-1986, ב-1987 ירדה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק, שכן העלייה הריאלית בה היתה בשיעור נמוך מזה של השכר הממוצע. ערכה ירד מ-3.2% מהשכר הממוצע ב-1986 (שיא מאז 1980) ל-3.0% ב-1987. בהשוואה ל-1975 גודל השחיקה בערכה של נקודת קצבה ביחס לשכר הממוצע עדיין מגיע לכ-32%. יש להדגיש, שב-1987 נמשכה המדיניות - מכוח חוק - של ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה, אם כי באפריל 1987 הועלתה תקרת ההכנסה מעבודה (של הבעל) המזכה משפחה בהחזר קצבה, מ-80% של השכר הממוצע ל-90% ממנו. כמו כן, באפריל 1987 הוחלט לחדש את המיסוי על קצבות הילדים עבור הילד השני והשלישי, הניתנות למשפחות שלהן עד שלושה ילדים, ואשר הבעל חייב במס שולי בן 45% ויותר. בחישוב נתוני הקצבאות המוצגים בלוח מס. 5 נלקח בחשבון הביטול של קצבת הילד הראשון, אך לא המיסוי על קצבות הילד השני והשלישי.

ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות במרבית הענפים, למעט מקבלי דמי אבטלה, דמי פגיעה, הבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית), דמי לידה ומענק לידה, תרם גם הוא לעלייה בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. בדומה ל-1986, גם ב-1987 מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, המשיך לגדול, אם כי בשיעור נמוך יותר - 2.0% לעומת 2.9% בשנה הקודמת. בענף נכות, הענף השלישי בגודל בין ענפי המוסד, מספר מקבלי קצבת נכות כללית גדל ב-4.7%, לעומת גידול בן 3.9% ב-1986. אף על פי כן, התפתחות זו מעידה על התייצבות מסוימת בשיעור הגידול במספר המקבלים, וזאת לאחר מגמת הירידה בו שאפיינה את הענף בשנים האחרונות. מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בגין פגיעה בעבודה המשיך אף הוא לעלות ב-1987 - וזאת בשיעור בן 3.5% לעומת עלייה בת 1.5% ב-1986.

בענף הילדים נבלטה מגמת הירידה במספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבת ילדים, שאפיינה את השנים 1985-1986 (כתוצאה מביטול קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות). מספר המשפחות, בממוצע מדי חודש, שקיבלו קצבת ילדים גדל בכ-1.5% והגיע ל-532,700, ואילו מספר הילדים שבגיונם שולמה קצבת ילדים, בממוצע חודשי, גדל בשיעור בן 2.3% והגיע ל-1,282,000. עלייה זו משקפת, כמובן, את הגידול הטבעי שחל במספר הילדים, אך נובעת גם מהעלאת תקרת ההכנסה מעבודה (של הבעל) המזכה משפחה בהחזר קצבת ילד ראשון - מ-80% מהשכר הממוצע ל-90% ממנו. יש לציין, שחעלייה בפועל במספר המקבלים היתה נמוכה יותר מן העלייה הצפויה, עובדה המחזקת את הטענה בדבר קשיי הביצוע וחוסר היעילות של מנגנון החזר הקצבה על-ידי מעבידים.

בענף אבטלה התייצב מספר מקבלי דמי אבטלה ברמה של 1986, וזאת לאחר העלייה התלולה במספר המקבלים שאפיינה את השנים הקודמות.

לוח 6.6 - מספר סקבלי הגטלות באופי ביטוח סיקריים, במסגרת למועד

1987 - 1980

הכנסת הכנסה לאוכלוסייה השיוורת	אבטלה*	ילדים		אימהות		נפגעי עבודה			נכות כללית	זיקוח ושטורים	שנה
		מספרות המקבלות קצבות ילדים	רמי לידה*	סעוק לידה*	קצבת תלויים	קצבת נכות צטיחה	רמי פניטה*				

מספר המקבלים

-	37,000	579,247	39,785	96,687	2,859	7,542	73,913	42,871	343,359	1980
-	42,152	587,511	38,602	96,732	2,958	8,034	..	48,761	353,566	1981
9,880	40,000	600,859	39,648	98,676	3,070	8,485	70,017	54,386	362,635	1982
11,030	36,900	609,052	42,385	102,654	3,090	8,898	57,976	59,491	371,053	1983
14,328	51,500	621,675	42,690	99,822	3,215	9,326	59,751	62,522	379,394	1984
24,567	61,300	**546,900	42,688	101,329	3,286	9,872	56,921	64,575	390,226	1985
31,492	58,600	524,200	42,924	100,541	3,338	10,018	57,823	67,111	401,749	1986
26,653	58,499	532,700	42,590	99,784	3,381	10,369	57,034	70,256	409,771	1987

אחוז השיוורת במספר המקבלים

-	13.9	1.4	-3.0	0.4	3.5	6.5	..	13.7	3.0	1981
-17.0	-5.1	2.3	2.7	2.0	3.8	5.6	..	11.5	2.6	1982
11.6	-7.7	1.4	6.9	4.0	0.7	4.9	-17.2	9.4	2.3	1983
30.0	39.6	2.1	0.7	-2.8	4.0	4.8	3.1	5.1	2.2	1984
72.0	19.0	-12.0	-0.1	1.5	2.2	5.9	-4.7	3.3	2.8	1985
28.2	-4.4	-4.5	0.5	-0.8	1.6	1.5	1.6	3.9	2.9	1986
-15.4	-0.2	1.6	-0.7	-0.7	1.3	3.5	-1.3	4.7	2.0	1987

* מספר המקבלים השונים במסך השנה.

** כולל המספרות, להן הוחזרה קצבת הילד הראשון באמצעות הטעבילים, החל ביולי 1985.

בענף נפגעי עבודה ירד במעט מספר מקבלי דמי פגיעה - ירידה בת 1.3% - לאחר עלייה בת 1.6% במספרם ב-1986. גם בענף אימהות הסתמנו ירידות קלות - בת כמחצית האחוז במספר הנשים שקיבלו מענק לידה, ובת כ-1% במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. לעומת זאת, מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורית) ירד ירידה תלולה, ב-15% (לאחר גידול בן 71% ב-1985 ובן 28% ב-1986). ב-1987 מספר מקבלי הגמלה הממוצע לחודש היה 26,653, לעומת 31,492 ב-1986. עליית שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע ב-1987 ובד בבד עמו צמצום מימדי האבטלה היו הגורמים המרכזיים לירידה במספר המקבלים, אף כי ירידה זו יש לתלות גם בתיקון חוק, אשר לפיו דמי המזונות שנפסקו במפורש על-שם הילדים נחשבים כהכנסת האם בעת בדיקת זכאותה להשלמת הכנסה. השיפור ברמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע, מ-33.6% ב-1986 ל-37.8% ב-1987, וצמצום הפער בין שכר המינימום לבין ה"סכומים הקובעים" (ההכנסה המקסימאלית המוכה בהשלמת הכנסה) גרמו לירידת מספר מקבלי הגמלה בגין שכר נמוך בכ-40% לעומת השנה הקודמת. הרחבת הזדמנויות התעסוקה הקלה על נתמכים מחוסרי תעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה וצמצמה את מספר המצטרפים החדשים למערכת הבטחת הכנסה. תיקון החוק בדבר דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים גרם לירידה בת כ-1,500 איש במספר המשפחות החד-הוריות, שקיבלו גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. הגבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה להוריד את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוסחים לא שכירים ב-4.5% נקודות אחוז (מ-20.7% ל-16.2% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח). הורדת שיעורי דמי הביטוח נועדה להקטין את עלות העבודה במשק במגמה להגדיל את רווחיות הייצוא ולשמור על יציבות המחירים. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו נוגבים מן המעבידים והמבוסחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי ב-1986 התבצעה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות. באפריל 1987 החליטה הממשלה, כי שיעורי דמי הביטוח יורדו החל מחודש זה ב-4.5% נקודות אחוז באורח קבוע: 1.7% נקודות האחוז באמצעות ביטול היטל חינוך והיטל התגוננות, ו-2.8% נקודות האחוז באמצעות הורדת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח. החלטה זו עוגנה בחוק יציבות המשק. כמו כן החליטה הממשלה להוריד ב-2.7% נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל ממרץ 1987, וכי הורדה נוספת זו תבוצע באמצעות ביטול תשלומי מקדמות.

בשנת התקציב 1986 בוטלו תשלומי שלוש מקדמות: יולי, אוקטובר למעבידים ונובמבר ללא שכירים ומקדמת פברואר (1987). ביטול מקדמת פברואר הקטין את דמי הביטוח של חודש מרץ 1987 ב-7.2% נקודות האחוז ושל חמשת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1987 (אפריל 1987 - אוגוסט 1987) ב-2.7% נקודות אחוז. תמורת ביטולן של שלוש מקדמות אלו העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן 905.7 מליון ש"ח. בשנת התקציב 1987 בוטל תשלום מקדמת חודש ספטמבר. תמורת ביטול מקדמה זו והורדת שיעור דמי הביטוח ב-2.8% נקודות האחוז, על-פי חוק

יציבות המשק, העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן 897.6 מיליון ש"ח. יש לציין, כי מנקודת מבטה של מערכת הביטוח הלאומי, תשלום דמי הביטוח על ידי הממשלה במקום על ידי המעבידים הוא בבחינת גביית לכל דבר, וניתוח מקורות המיסון של פעולות הביטוח הלאומי מתייחס אליו באופן זה.

הגורמים העיקריים אשר השפיעו על תקבולי המוסד מדמי ביטוח, על התחלוקתם בין גבייה ישירה מן הציבור לבין תשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים ועל התחלוקתם בין גבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד) לבין גבייה מלא-שכירים ובין גבייה עבור ענפי ביטוח לבין גבייה עבור גורמי חוץ שונים הם:

א. ב-1987, במסגרת חוק יציבות המשק, בוטלו כאמור לעיל היטל החינוך והיטל ההתגוננות. בניגוד ל-1986, האוצר אינו משפה עוד את המוסד לביטוח לאומי בגין ביטולים אלה.

ב. סכומי דמי הביטוח שהעבירה הממשלה בגין ביטול מקדמת פברואר 1987 למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים נזקפו במלואם לחשבון שנת התקציב 1986, למרות שרובם הועברו כלגד הורדת שיעור דמי הביטוח ב-2.7 נקודות האחוז עבור חמשת החודשים הראשונים של שנת התקציב 1987.

ג. ב-1987 עלה השכר הריאלי הממוצע לעובד בשיעור בן כ-10%, ומספר משרות השכיר גדל ב-3.4%.

ד. ב-1987 נתקבלו ממבוטחים לא שכירים תשלומים בגין הפרשי שומה לשנים 1985-1986. הפרשים אלה היו צמודים לעליית המחירים במשק.

צירופם של גורמים אלה, בשני הראשונים בהם פעלו בכיוון של הקטנת תקבולי המוסד מדמי ביטוח, ואילו שני האחרונים בכיוון של הגדלתם, הביא בשנת 1987 לגידול ריאלי בן 4.3% בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (זאת לעומת גידול ריאלי בן 23% ב-1986).

מנתוני לוח מס. 7 עולה, שסכום הגבייה הישירה מן הציבור גדל ריאלית בכ-11%, ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה (במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) קטנו ריאלית ב-16% לעומת השנה הקודמת. שיעורי השינוי שנרשמו בסך כל תקבולי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח משכירים ומלא-שכירים מצד אחד, ועבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ מצד שני, לא היו דומים. ב-1987 סך כל התקבולים מדמי ביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד ושל העובד גם יחד) עלה ריאלית ב-2.3%. עלייה זו משקפת את ההשפעה המנוגדת שהיתה לשלושת הגורמים הראשונים שצוינו לעיל: עליית תקבולי המוסד מדמי ביטוח עבור שכירים, הנובעת מעליית השכר הריאלי לעובד, קוזה בחלקה הגדול מירידת התקבולים עקב ביטול היטל החינוך והיטל ההתגוננות ועקב העובדה שחלק מדמי הביטוח שהממשלה שילמה במקום המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים ב-1987, הועברו כבר ב-1986. תקבולי דמי הביטוח ממבוטחים לא-שכירים עלו ריאלית בשיעור גבוה יותר, כ-17%. ההבדל בין שיעור הגידול של תקבולי דמי הביטוח משכירים לבין שיעור הגידול בתקבולים שנגבו מלא-שכירים נובע, ככל הנראה, מכך שאצל הלא-שכירים

לוח מס. 7: תקבולי הטוטל סטי גיטוח (אגפי ט"ח)*

1987-1986

האוצר	ש"פ' ה'טו'ד ע"י ה'אוצר*		ג'בי'ה מן ה'אוצר		מך כ'ל ת'קבול'י ה'טו'ד		מב'טח'ים		
	ש'ט'ר ג'י'ד'ל' ל'ר'י	1987	ש'ט'ר ג'י'ד'ל' ל'ר'י	1987	ש'ט'ר ג'י'ד'ל' ל'ר'י	1987		1986	
-15.9	783.6	790.0	1.1	2,952.3	2,305.4	2.3	3,735.9	3,095.4	מכ'ר'ים
-16.5	114.0	115.7	27.2	563.8	375.6	16.9	677.8	491.3	מ-ש'כ'ר'ים
-16.0	897.6	905.7	11.1	3,516.1	2,681.1	4.3	4,413.7	3,586.8	ט"ח"כ

* כ'ול'ל ג'בי'ה ע'ב'ור ג'ור'ט'י ח'וק.
 * ג'ג'לן ה'ור'ד'ת ש'ט'ר'י ד'ט'י ה'ב'י'ט'וח ל'מ'ט'ט'ק'ר'ים ול'מ'ב'ול'ט'ח'ים ל'ש'כ'ר'ים ג'מ'ט'ר'ת ח'וק י'צ'י'ב'ות
 ה'מ'ט'ק'.

לוח מס. 8 - מאפייני גבייה שונים

1987-1982

1987	1986	1985	1984	1983	1982	מאפיין	הגבייה
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):							
9.7	12.4	-13.4	5.6	-1.2	-0.6	שכר ממוצע ריאלי לעובד	
3.4	0.7	0.3	-0.3	1.6	2.0	מספר משרות שכיר	
30.3	42.2	208.3	439.3	160.4	125.2	שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי	
18.0	30.2	231.3	404.6	173.8	127.0	שינוי במחירים	
23.0	60.2	247.9	420.8	158.9	113.0	נידול בסך כל תקבולי דמי הביטוח	
4.3	23.0	5.0	3.2	-5.4	-6.1	נידול ריאלי בסך כל תקבולי דמי הביטוח	
27.5	33.3	32.3	28.1	268	25.7	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מסך כל תקבולי דמי ביטוח	
84.6	86.3	88.0	92.9	94.4	94.6	אחוז גבייה עבור שכירים מסך כל תקבולי דמי ביטוח	

חלק לא מבוטל מהגבייה הוא התחשבנות בדיעבד, הקשורה להפרשי שומה, לקנסות ולהצמדה; ואילו דמי הביטוח הנגבים משכירים מתייחסים רובם ככולם לשכרם השוטף. כתוצאה מהבדלים אלה, חלקם של תקבולי דמי הביטוח מלא-שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח המשיך לעלות גם ב-1987 וחגיע ל-15.4%. זאת לעומת 13.7% ב-1986 וכ-7% בלבד ב-1984.

ב-1987 הגבייה עבור גורמים אחרים ירדה ריאלי - בכ-14% עקב ביטול היטל חינוך והיטל התגוננות - ואילו הגבייה עבור ענפי הביטוח תלאומי גדלה ריאלי ב-13.2%. כתוצאה מכך חלקה של הגבייה עבור הגורמים האחרים בסך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח ירד מ-33.3% ב-1986 ל-27.5% ב-1987.

2. השתתפות האוצר במיסון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-1(א) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במיסונם של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק. השיעורים הם: כ-15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 100% מן הגבייה לענף ילדים ו-75% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית. מאז 1982

הועברו סכומי ההשתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. כמו כן, הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. זאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים נוספים. על תשלומים אלה נימנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה (לקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה השוורית), קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד. בשנת 1987 סך כל תשלומים אלה ירד ריאלית בכ-11%. זאת לעומת עלייה ריאלית בת כ-2% ב-1986.

הירידה שהתמנה בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים נבעה מצירופן של שלוש ההתפתחויות הבאות: ירידה ריאלית (בת כ-15%) בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים השייכים למסגרת חוק הבטחת הכנסה ובתשלומי קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק; ירידה קדה במספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית, אשר הקטינה ריאלית את סך כל התשלומים להבטחת הכנסה בכ-10%; ואחרון - ירידה ריאלית בת כ-9.5% בתשלומי גמלאות הניידות.

3. התפלגות מקורות מיסון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא המיסון של ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקרת הם: העלייה הריאלית בגבייה לענפי הביטוח הלאומי (כולל הסכומים ששולמו על ידי משרד האוצר במקום המעסיקים), השתתפותו המלאה של האוצר כמתחייב מסעיף 217 לחוק והירידה הריאלית שהתמנה בסך כל התשלומים שמומנו על ידי הממשלה מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים. כתוצאה מהתפתחויות אלו עלה חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המיסון, מ-56.0% ב-1986 ל-58.2% ב-1987. חלקו של האוצר במיסון הגמלאות לפי חוק עלה במעט, מ-13.8% ל-15.3%, ואילו השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק ירדה, מ-17.5% מכלל התקבולים ב-1986 ל-14.4% ב-1987.

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד (באג"ח הצמודות במלואן למדד וחנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5%, ומחציתן ריבית 5.5%). כמו כן, משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי, ומושקעים כספים לזמן קצר בפקדונות שקליים. בדומה ל-1986, ב-1987 ההכנסות מריבית ההשקעות היו כ-12.0% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 10 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1986 עד 1987 גדלו הנרעוונות השוטפים ללא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אבטלה ובביטוח שירות סילואים, ואילו בענפים אימהות וילדים גדלו העודפים השוטפים. בענף הנכות, שב-1986 היה בו גרעון שוטף, נרשם ב-1987 עודף שוטף. שיפור מצבם הכספי של ענפי הילדים והאימהות נובע מכך ששיעור גידול התקבולים בהם היה גבוה משיעור גידול הגמלאות. הגרעון הגדל בענפי זיקנה ושאיירים, אבטלה וביטוח שירות סילואים נובע, לעומת זאת, משיעור העלייה הגבוה בהיקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה.

לוח מס. 9 - מקורות המיטון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי

1987 - 1981

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי*	קצבות תאוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי סעיף 200 וחוקים אחרים	ריבית מחשקות
-----	----------------------------------	----------------------------	-----------------------------------	--	--------------

מספרים מוחלטים (אלפי ש"ח)

1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	171,434	90,496	23,348	25,626	28,753
1984	856,462	462,896	111,876	129,961	150,322
1985	2,914,188	1,515,855	380,243	564,220	446,981
1986	4,275,133	2,394,051	591,026	748,028	534,368
1987	5,500,685	3,119,234	840,818	791,515	664,242

התפלגות התקבולים (אחוזים)

1981	100	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100	56.9	14.2	14.0	14.7
1983	100	52.8	13.6	14.9	16.8
1984	100	54.0	13.1	15.2	17.6
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100	56.0	13.8	17.5	12.5
1987	100	58.2	15.3	14.4	12.1

* כולל סכומי דמי הביטוח ששולמו על ידי הממשלה במקום המעסיקים וחמבוטחים הלא-שכירים (ראח לוח מס. 7).

לוח מס. 10 - עודפים/גירעונות בענפי הסוסד לביטוח לאומי
(אלפי ש"ח)

1987-1985

עודף/גירעון כולל ריבית			עודף/גירעון ללא ריבית			ענף
1987	1986	1985	1987	1986	1985	
925,427	641,691	432,179	261,185	107,223	-14,802	סך הכול
139,421	119,540	46,499	-98,645	-79,779	-127,153	זיקנה ושאירים
33,178	7,034	-6,315	2,348	-18,242	-28,932	נכות כללית
29,099	36,662	60,886	-47,311	-28,157	6,757	נפגעי עבודה
80,997	60,737	36,269	51,792	39,095	19,999	איסחות
540,322	291,553	168,250	452,740	237,101	129,765	ילדים
76,187	74,066	75,636	-68,304	-47,503	-29,136	אבטלה
-60,580	-15,085	-01	-85,114	-37,635	-18,631	שירות מילואים
86,823	67,184	51,035	53,499	42,443	32,529	חשאר

לוח מס. 11 - נכטי הסוסד לביטוח לאומי (בטוף שנת הקציב), לפי ענפי
הביטוח (אחוזים)

1987 - 1983

1987	1986	1985	1984	1983	ענף ביטוח
					סח"כ נכטי הסוסד
13,697.1	10,997.1	8,432.9	3,337.2	638.9	מספרים סוחלטים (מחירים שוטפים טילוני ש"ח) אחוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	מזח בענפים:
34.9	36.5	37.7	39.5	41.2	זיקנה ושאירים
4.6	4.7	4.9	5.2	5.7	נכות כללית
11.9	11.8	12.2	12.1	11.9	נפגעי עבודה
4.5	4.2	3.9	3.5	3.1	איסחות
15.5	12.1	10.0	8.1	5.9	ילדים
21.0	22.1	22.8	22.4	23.6	אבטלה
3.1	3.8	4.1	4.3	5.3	שירות מילואים
4.4	4.8	4.4	3.9	3.3	חשאר

כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב- 1987 על השקעות המוסד לביטוח לאומי, עולה כי רק בענף ביטוח שירות מילואים נשאר גרעון.

בלוח סט. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם של הענפים, שבהם נרשם גידול בעודפים השוטפים, בכלל הנכסים גדל. נכסי ענפי הילדים והאימהות גדלו ל-15.5% ול-4.6% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה. לעומת זאת, חלקם של הנכסים בענפי הזיקנה והשאיירים, אבטלה וביטוח שירות מילואים המשיך לקטון גם ב-1987, ל-39.9%, ל-21.0% ול-3.1% מכלל נכסי המוסד, בהתאמה.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תחוצאה לגמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו מלמדת, שבענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי בת 1.45 (לעומת 1.5 ב-1986 ו-1.7 ב-1985), שחיא פחות ממינימום הרזרבות שנקבע לענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1987 הספיקו ל-2.98 שנות תחוצאה (לעומת 3.3 ב-1986 ו-3.6 ב-1985), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-2.6 שנות תחוצאה (לעומת 1.9 ב-1986 ו-1.68 ב-1985), כלומר רמת הנבוחת מן המינימום שנקבע - שנת אחת.

1. ביצוע חוק ביטוח סיעוד

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת באפריל 1986. נקבע בו, כי הוא יבוצע בשני שלבים - הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון תפותח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. היקף המשאבים הכספיים שיוקצו למטרות אלו נקבע בחוק, כדלקמן:

1. בכל אחת מן השנתיים הראשונות לביצוע החוק (1986-1987) יוקצה סכום בן שלושה מיליון ש"ח (במחירי מרס 1986) לכל אחד משני המשרדים, בריאות ועבודה ורווחה, להגדלת היקף השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית, הניתנים על ידי משרדים אלה על פי הכללים והנוהלים המקובלים אצלם.

2. סכום שנתי שלא יעלה על 15% מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד יועמד לרשות כל אחד משני המשרדים לשם הגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד. סכומים אלה יוקצו במשך עשר שנים (1986-1995).

3. התקציב המוקדש לפיתוח תשתית השירותים הסיעודיים בקהילה ובמוסדות סיעוד בשנתיים הראשונות יהיה סכום בן 20% לכל היותר מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד, ובשנים הבאות (עד 1995) הוא יופחת ל-10% מן הגבייה השנתית.

יש להדגיש, שהסכומים הנקובים יצטרפו במלואם כתוספת למשאבים הציבוריים שכבר מוקצים כיום לשירותי סיעוד, ולא יהיו תחליף להם. כמו כן, העברת הכספים הנוכחים בשני הסעיפים הראשונים למשרדי חבריאות והעבודה והרווחה מותנית בקבלת דיווח על התוצאות בפועל, וזאת בהתאם לנוהלים שגובשו על ידי המוסד לביטוח לאומי ועל ידי

חמשרדים. בשנת 1986 הוקצו לכל משרד 3,425 אלף ש"ח להרחבת שירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה, ו-4,950 אלף ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים. סכומים אלה גדלו בשנת 1987 ו-4,115 אלף ש"ח ו-6,225, בהתאמה. עד מרץ 1988 הועבר למשרד העבודה והרווחה סכום בן 8,710 אלף ש"ח (כולל מקדמה בת מיליון ש"ח על חשבון שנת 1988). רובו של סכום זה 8,460 אלף ש"ח, יועד לתחום הטיפול הקהילתי. למשרד הבריאות הועבר סכום של 16,309 אלף ש"ח: 8,850 אלף ש"ח לתחום הקהילתי, ו-7,459 לתחום האשפוז הסיעודי. הדיווחים שחתקבלו עד כה מעידים על גידול ניכר הן במספר המקבלים טיפול אישי ועזרת בית והן במספרן הממוצע של שעות הטיפול הניתנות למטופל.

לשם ביצוע הסעיף השלישי - פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים - הוקמה ועדה ארצית סטאטוטורית, שמתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עריפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986. עד יוני 1988 הוגשו לוועדה בקשות רבות לפיתוח, שחלקן הגדול כבר אושר. בתחום הקהילתי הושם דגש מיוחד על הכשרת כוח אדם טיפולי וכן על פיתוח מרכזי יום, שבהם שוהים קשישים מוגבלים במשך היום, ובהם הם מקבלים את שירותי הסיעוד הקבועים בחוק. בתחום המוסדי משתלב חוק ביטוח סיעוד במסגרת תוכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תוכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים הכללית, טשען ואש"ל. עד כה אישרה הוועדה פרויקטים בסכום בן כ-5.5 מיליון ש"ח בתחום הקהילתי וכ-8 מיליון ש"ח בתחום המוסדי.

ביצוע השלב השני, שהוא השלב העיקרי בביצוע חוק ביטוח סיעוד, הוחל רק באפריל 1988, עם הענקת גמלת הסיעוד. עד לשעת הכנתה של סקירה זו (יולי 1988) התקבלו בסניפי המוסד 18,396 תביעות לגמלת סיעוד. 13,792 תביעות נבדקו על-ידי פקידי התביעות, שאישרו 8,406 מהן (כ-60% מן התביעות שנדונו). הוועדות המקומיות הקובעות את סוג הגימלה ואת תכנית הספול הספיקו לדון ב-5,391 תביעות. הן אישרו גימלה בעין (מתן שירותים) ל-5,167 מהן, וגימלה כספית חילופית ל-52 בלבד. ל-169 תובעים נוספים אושרה גימלה בעין, אך הם סרבו לקבלה וביקשו במקומה גימלה כספית - שלא אושרה להם. נתונים אלה מעידים על קיומם של שירותים זמינים לטיפול קהילתי ברחבי הארץ.

ז. זווי סדיניות המוסד לביטוח לאומי בעתיד

במרוצת שנות השבעים חלו תמורות חשובות בקשת פעולותיו של המוסד לביטוח לאומי. מצד אחד נוספו ענפי ביטוח חדשים המתייחסים לסיכונים שלא היה להם כיסוי בענפים הקודמים, ענף נכות וענף אבטלה, והונהג יסוד אוניברסאלי במערכת קצבות הילדים. מצד שני נוספו למוסד לביטוח לאומי משימות החורגות מהתחומים שבהם הוא מטפל במסגרת ענפי הביטוח הקיימים בו: גבייה עבור גורמי חוץ וביצוע חוקים, שמתחייבות מהם גמלאות לא גבייתיות שונות. יש להדגיש, שכל זאת בנוסף על תפקידיו הראשוניים של המוסד ולא כתחליף להם, אף על פי שהמוסד הוא גם הגוף שיזם את חקיקתם של חלק מחוקים אלה, כגון חוק

הבטחת הכנסה. התפתחות זו עלתה בקנה אחד עם דימויו של המוסד כזרוע המרכזית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, ואף חיוקה אותו.

המערכת המורחבת של הביטוח הלאומי בהכרח נתקלה בקשיים מאז ראשית שנות השמונים, שמציינים אותן האטה וקיפאון בפעילות הכלכלית של המשק. הלחצים לצמצום מערכת תשלומי ההעברה - במסגרת המאמץ להבראת המשק - חולכים וגוברים, ומסתמנת נטייה לראות במערכת הרווחה גורם לתחלואיו. המערכת מצידה היא חייבת לגלות רגישות לשינויים הכלכליים ולבצע התאמות, כמתחייב מהם; אך בעת ובעונה אחת, עליה לשמור על זכויות האוכלוסייה המבוטחת. במחצית הראשונה של שנות השמונים מדיניות המוסד לביטוח לאומי אכן התמקדה בניסיונות לשמור לפחות על הקיים (במונחים ריאליים) ובנתינת מענה לגידול צורכי האוכלוסייה אשר נבעו משינויים דימוגרפיים. המאבקים הקשים של המוסד לביטוח לאומי בקולות הדורשים צמצום תקציבי נמשכו גם בארבע השנים האחרונות, שבהן הונהגו תוכניות כלכליות שונות להבראת המשק. לחצים רגועים מצד גורמים המופקדים על הכלכלה כפו, ללא ספק, שינויים רבים בענפי הביטוח, שלא תמיד תתיישבו עם הבסיס הרעיוני, שלפיו פועל הביטוח הלאומי, ואף יצרו עיוותים במערכת, שקשה יהיה לתקנם בעתיד. כך, לדוגמה, ב-1985 הוחלט לבטל את קצבת הילד הראשון המשולמת למשפחות הקטנות (לחוציא בעלי הכנסות נמוכות), ביטול הפוגע בעיקרון האוניברסאלי של קצבות הילדים והמשבש לחלוטין את הרציונאל הכלכלי העומד ביסוד הענקת קצבות הילדים לפי גודל המשפחה. בדומה, ב-1986 הוחלט להוריד את שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעבידים ועל המבוטחים הלא-שכירים ולהשלים את חסר הגבייה על ידי האוצר. להחלטה זאת, שנועדה להפחית את עלות העבודה, עלולות להיות השלכות חמורות אף יותר על המערכת, שכן מימון חלק גדול ממשאבי הביטוח הלאומי מכספי קופת המדינה מעתיק את נושא הביטוח הלאומי לזירה הפוליטית, שבה מתנהל סדי שנה מאבק על תקציב המדינה, ופוגע בהכרח באיזון בין מערך התקבולים (דמי הביטוח) לבין מערך התשלומים (הגמלאות הגבייתיות).

על רקע זה, לאור האילוצים התקציביים הצפויים בשנים הקרובות ומאחר שהניסיון המצטבר במסגרת מרבית תוכניות הביטוח עדיין לא נבחן כהלכה, הוקמו במוסד לביטוח לאומי צוותי מדיניות, שתפקידם להציע קווים למדיניות המוסד בטווח הארוך בהתאם לבסיס הרעיוני, שעליו מושתתת מערכת הביטוח הלאומי, ולטפל בתחומים מוגדרים שאפשר לגבש ולסכם בטווח הקצר. הנושאים העיקריים ארוכי הטווח העומדים על סדר היום הם: קשרי הגומלין בין מערך תשלומי ההעברה לבין מערך המיסוי הישיר; שיטת מימון ענפי הביטוח הלאומי; אוניברסאליות לעומת סלקטיביות בכפוף למבחן אמצעים; ארגון מחדש של מערך הזכאות לגמלאות הביטוח הלאומי (כגון), הענקות זכויות אחידות למבוטחים בעלי מצב תפקודי דומה - לפי תוצאת הפגיעה ולא לפי עילת הזכאות לגמלה) ויחסי הגומלין בין מערך קצבות הביטוח הלאומי לבין שירותים סיפוליים הניתנים על ידי גורמים קהילתיים. יש להדגיש, שגיבוש מדיניות ועמדות בנושאים אלה מחייב בדיקה יסודית והתבססות על מערך מחקרי ואמפירי מעמיק. גם בטווח הקצר יש שורת נושאים המעונים בחינה מחדש, שתעיקריים שבהם הם:

1. סקירת שיטות עדכון קצבות הביטוח הלאומי ובדיקת מידת רגישותן לשינויים כלכליים במשק במגמה לצמצם את מספרן ולהגיע לאחידות במרכיבי השיטות, כגון: חישוב השכר הממוצע, מועדי העדכון

ושיעורי התחלופה הרצויים בגמלאות מחליפות שכר.

2. בחינת החגדרות חשונות המקובלות כיום לגבי בסיסי ההכנסה לחישוב קצבאות מחליפות שכר, כגון: דמי לידה, דמי פגיעה לנפגעי עבודה, אבטלה ושירות מילואים, במגמה להגיע להגדרה אחידה.
3. בדיקת מערכת ביטוח נפגעי עבודה, ובמיוחד שיטת קביעת אחוז הנכות (שמירת הקשר בין דרגת הנכות הבריאותית לבין כושר ההשתכרות או ניתוק), ותנאי המעבר מזכאות לדמי פגיעה לזכאות לקצבת נכות.
4. גיבוש עמדת המוסד בנושא קצבות הילדים, בראייה כוללת של יחסי הגומלין בין מערכת זו לבין המערכות: הבטחת ההכנסה, שכר המינימום והמס הישיר.
5. בחינת מדיניות הגבייה והביטוח במגמה לפשט את המערכות (צמצום מספר סוגי המבוטחים ושיעורי דמי הביטוח הנהוגים לגביהם וצמצום מספר סוגי ההכנסות) ולהגביר את הפרוגרסיביות בחלוקת נטל דמי הביטוח. זאת על ידי הכללת מרכיבים פטורים בהכנסה החייבת בדמי ביטוח, השוואת התקרה לשכירים ולעצמאים והנהגת שיעורים מופחתים גם לשכירים.
6. בחינת מעמדה של עקרת הבית בביטוח הלאומי וניתוח ההשלכות הכלכליות והחברתיות של ביטוחה, תוך התייחסות למשמעות התקציבית הכוללת ולנסל המוטל על המבוטחים.

צוותי המדיניות, שהחלו בעבודתם במחצית שנת 1987, גיבשו בהתאמה (עד מועד צאתה לאור של סקירה זאת) את המלצות הביניים הבאות:

1. יש לשמור כעיקרון על רמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות לאורך זמן. בהיעדר אינדיקטור טוב יותר לרמת חיים מאשר השכר הממוצע, יש להמשיך במדיניות הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע למשרת שכיר. שיעורי הקצבאות ארוכות המועד (למעט גמלאות נכות ותלויים של נפגעי עבודה) ייקבעו בחוק כאחוז מהשכר הממוצע המדוד במשק. מאחר שיש פיגור בעיבוד נתוני השכר המדוד ובפרסומם, מן ההכרח להמשיך לחשב קצבאות אלו על-פי אומדן של השכר הממוצע, אלא שיש לעגן בחוק את שיטת חישוב אומדן השכר על פי הוראת השעה - כנהוג היום מכוח הסכם עם האוצר - כך שכל תוספות היוקר ותוספות השכר הקיבוציות יבואו לידי ביטוי מלא. על מנת למנוע שחיקה בערך הקצבאות ביחס לשכר הממוצע המדוד, יש להחיל עליהן את העיקרון של תשלום הפרשים בסוף כל שנה (כנהוג כיום לגבי קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות) כאשר מסתבר, בדיעבד, שאומדן השכר הממוצע היה נמוך מן השכר הממוצע המדוד. חישוב אומדן השכר הממוצע ועדכון קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות לפיו יתבצעו, כנהוג כיום, ב-1 בינואר בכל שנה - ובמרוצת השנה בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. הקצבאות לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה (קשישים ושאיירים, האוכלוסייה השירית הזכאית להשלמת הכנסה מכח חוק הבטחת הכנסה, נכים

המטופלים במסגרת חוק נכות כללית ונשים הזכאיות לדמי מזונות מכח חוק המזונות), תחושבנה בכל חודש על-פי אומדן השכר הממוצע - ובתנאי שלא תפחתנה מן הסכום ששולם בחודש הקודם. קצבות נכות ותלויים של נפגעי עבודה, המחושבות על-פי שכר העובד ערב הפגיעה, תעודכנה באותם מועדים ועל-פי אותה שיטה המומלצת לגבי קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות - ולא כפי שנהוג היום (אחת לשנה לפי השכר הממוצע, ובמשך השנה לפי שיעור תוספות היוקר או פיצויי התיקדות אחרים). אשר לקצבאות קצרות המועד (דמי פגיעה, דמי לידה, דמי אבטלה ותגמולי מילואים), בסיס החכנסה לחישובן לא יהיה ממוצע פשוט של השכר בשלושת החודשים שקדמו להתרחשות העילה המזכה בקצבה, אלא ממוצע שבו כל תוספת יוקר (אך לא תוספת שכר) שניתנה באחד משלושת חודשים אלה נזקפת גם לחשבון החודשים הקודמים. שיטה זו נהוגה כיום בענף שירות מילואים. הקצבאות תעודכנה בהתאם לתוספות היוקר ובמועדים שבהם משולמות תוספות היוקר. משמעותה המעשית של החמלצה האחרונה היא ביטול עדכון דמי הפגיעה ב-1 בינואר בהתאם לשינוי השכר הממוצע, ועדכונם כבר ביום הראשון ולא החל ביום ה-91, וכן ביטול עדכון דמי האבטלה בהתאם לשינויים בשכר הממוצע.

2. התקופה הקובעת לחישוב שכר העבודה, שעליו מבוססת הקצבה, תהיה אחידה לכל הקצבאות קצרות המועד. כלומר, 90 יום בסמוך להתרחשות העילה המזכה בקצבה. לחמלצה זו משמעות מיוחדת בביטוח אבטלה, שבו התקופה הקובעת היא 75 הימים האחרונים, שעבורם שולמו דמי ביטוח. אופן חישוב שכר העבודה בתקופה הקובעת יהיה אף הוא אחיד לכל הקצבאות קצרות המועד. יש לקבוע תגמול מינימאלי ליום - אחיד לכל הקצבאות - כדי לצמצם את ההודקקות למערכות משלימות, כגון הבטחת הכנסה.

3. יש לבטל את התקנות, שעל פיהן אפשר להגדיל את דרגת הנכות של נפגע עבודה מעבר לזו שנקבעה לו לפי המבחנים הרפואיים (דרגת הנכות הרפואית) מסיבות גיל, מין או סיכויי ההשתלבות בעבודה (דרגת הנכות החשתכרותית), ולתקן את החוק ואת תקנותיו לפי העקרונות הבאים:

הנכות הרפואית תופרד מן הנכות החשתכרותית. בקצבה יהיו שני רובדים - הרובד האחד יהיה פיצוי על הפגיעה הרפואית בהתאם לאחוז הנכות הרפואית שנקבע על ידי הוועדה הרפואית, ויחסית להכנסה. הרובד האחר יהיה פיצוי על אובדן (חלקי או מלא, זמני או צמית) כושר ההשתכרות של הנכה. לרובד השני של הקצבה יהיה זכאי נכה, שכושר השתכרותו נפגע ב-50% לפחות, כנהוג בחוק נכות כללית. לא נקבעה עדיין שיטה לחישוב הפיצוי בגין אובדן כושר ההשתכרות.

4. הצוות לנושא קצבות הילדים טרם גיבש המלצות.

5. הצוות לנושא סדיניות הגבייה והביטוח טרם גיבש המלצות.

6. יש לתנהיג תיקון חוק שלפיו כל עקרת בית נכה, שקיבלה קצבת נכות כללית במשך 12 חודשים רצופים לפחות בתכוף לגיל 60, תחיה זכאית לקצבת זיקנה (בניגוד למצב כיום, שבו מכח תקנות ביטוח

פרק 2

**ממדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות
בישראל: 1986/87**

לאה אחדות

א. מבוא

מערכת תשלומי ההעברה, ובדומה לה פרוגרסיביות המיסוי הישיר, נועדו לצמצם את פערי ההכנסות במשק. הפרק הנוכחי מתאר את מסדי העוני ואת אי שיוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל, תוך בחינת השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הסימצאים המוצגים בפרק זה הם נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87, שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לצערנו, נתוניו של סקר זה אינם בני השוואה מלאה עם נתוני סקר הוצאות המשפחה הקודם שנערך על ידי הלשכה ב-1979/80. משום כך אי אפשר לקבוע על פיהם האם מסדי העוני והאם הפערים הכלכליים גדלו או קטנו בשנים 1979/80 - 1986/87. כמו כן, אין הם מאפשרים למדוד במדויק את ההבדל בין סידות התרומה של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בשני מועדי הסקר, ויש בהם כדי להעיד על מגמות כלליות בלבד.

הפרק פותח בסיכום הממצאים העיקריים ובתיאור ההפתחויות המרכזיות שחלו במערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מאז 1979/80. בהמשכו מוצגות הגישה המקובלת להגדרת העוני בישראל ורמת העוני באוכלוסייה כולה ובקרב קבוצות ספציפיות, לפני תשלומי ההעברה ומיסים ישירים ולאחריהם, על-פי שלושה מדדים נבחרים. הפרק מסתיים בתיאור השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על דפוסי התחלקות ההכנסות במשק.

ב. עיקרי הממצאים

1. ב-1986/87, הכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי ההעברה ומיסים ישירים) של כ-134.5 אלפי משפחות היתה נמוכה מקו העוני. משפחות אלו, שהן משפחות עניות לפי ההכנסה הפנויה, מנו 12.3% מכלל המשפחות באוכלוסייה. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) היה, בממוצע, כ-21.0% מהכנסת קו העוני. מספר הנפשות שחיו במשפחות תעניות היה כ-634 אלף (16.6% מכלל הנפשות באוכלוסייה) - כ-315 אלף בהן היו ילדים (21.5% מכלל הילדים באוכלוסייה).

2. ב-1986/87 הסתמנה עלייה ניכרת בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני: אחוז המשפחות שנחלץ מעוני הודות לתשלומי ההעברה

1. סקר הוצאות המשפחה 1986/87 שונה בשיטות החקירה והאמידה מסקר הוצאות המשפחה 1979/80. זאת בעיקר מבחינת משך תקופת החקירה ומבחינת הגדרת האוכלוסייה העירונית. ההבדלים המפורטים מופיעים ב"סקר הוצאות המשפחה 1986/87 - סיכומים ראשוניים", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1988.

היה גבוה מהאחוז המקביל בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים. בעת ובעונה אחת, קטנה מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהכנסת המשפחות העניות, וכתוצאה מכך קטן אחוז המשפחות שהכנסתן (לאחר תשלומי העברה) ירדה אל מתחת לקו העוני מחמת תשלומי המיסים. ב-1986/87 תחולת העוני בכלל המשפחות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים היתה 27.8% (כלומר, הכנסתן הכלכלית - זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - של 27.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מהכנסת קו העוני). תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתן של 62% מהמשפחות העניות, אך אחוז זה קטן ל-55.8% לאחר תשלום המיסים הישירים. כ-15% מכלל המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר קבלת תשלומי העברה; אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של כ-5% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היתה אף גבוהה מקו העוני. ב-1979/80 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני 46.6% מהמשפחות העניות בלבד, ואחוז זה קטן ל-35.1% לאחר תשלום המיסים הישירים.

תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני ניכרה גם בהתייחס לפער העוני. ב-1986/87 הכנסתה הממוצעת של משפחה ענייה לפני תשלומי העברה ומיסים היתה נמוכה בכ-65% מהכנסת קו העוני. תשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה ב-67.3%. ב-1979/80 פער העוני הממוצע למשפחה ענייה ירד ב-63% הודות לתשלומי ההעברה. בשתי השנים הנסקרות המיסים הישירים כמעט לא השפיעו על פער העוני הממוצע.

3.

הגידול בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני ב-1986/87 ניכר גם בהתייחס למספר הנפשות, אם כי בשיעור קטן יותר מזה המתייחס למספר המשפחות. לעומת זאת ב-1986/87 לא חל שינוי של מסש ביעילותם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיית הילדים. אחוז הילדים שחולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי העברה נשאר נמוך כב-1979/80, כ-43%. עם זאת, כאשר מתייחסים גם להשפעת המיסים הישירים על העוני באוכלוסיית הילדים, עולה שהמיסים הישירים פגעו בהכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם הילדים ב-1986/87 פחות מאשר ב-1979/80. ב-1986/87 שיעור הירידה בתחולת העוני באוכלוסיית הילדים קטן לכ-30% לאחר תשלום המיסים, ואילו ב-1979/80 הוא קטן ל-13%.

4.

תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום רמת העוני, שהיתה גדולה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80, ניכרה במיוחד במשפחות הקשיות (שראשן קשיש). ב-1986/87 ל-53.2% מן המשפחות הקשיות היתה לפני תשלומי העברה הכנסה נמוכה מקו העוני. תשלומי ההעברה - בעיקר קצבות הזיקנה והשארית והגמלאות להשלמת הכנסה - העלו את הכנסתן של 74% מהמשפחות הקשיות העניות אלו מעל קו העוני, וכך הקטינו את תחולת העוני במשפחות הקשיות ל-13.7%. מאחר שרוב אוכלוסיית הקשישים אינו עובד, למערכת המיסים כמעט אין השפעה על תחולת העוני בה. ואמנם, תחולת העוני בקרב המשפחות הקשיות לפי ההכנסה הפנויה נשארה דומה ביותר לתחולה שקדמה לתשלום המיסים - 13.8%. חלקן של המשפחות הקשיות העניות בכלל המשפחות העניות ירד מ-47% לפני תשלומי העברה ומיסים ל-27.6% לאחריהם, ואילו חלקן של הנפשות החיות במשפחות העניות

הקשישות בכלל הנפשות העניות ירד מ-24.2% ל-14.2%, בהתאמה. פער העוני של משפחה קשישה, שנאשרה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, היה כ-17% בלבד מהכנסת קו העוני; זאת לעומת 77% לפניו. יוצא אפוא שתשלומי ההעברה לא רק חילצו אחוז גבוה, יחסית, של משפחות קשישות ממעגל העוני, אלא גם צמצמו מאוד (בכ-79%) את פער העוני הממוצע של אלו שנשארו עניות. הכנסתן של המשפחות הקשישות לאחר תשלומי ההעברה ומיסי היתה גבוהה בממוצע אף מזו של כלל המשפחות העניות שעבדו. ב-1979/80 תשלומי ההעברה צמצמו את תחולת העוני במשפחות הקשישות בכ-44% בלבד (שיעור ירידה הדומה לזה שציין את כלל האוכלוסייה), ואת פער העוני הממוצע של משפחה קשישה בכ-71%.

5. שלא כתרומתם למשפחות הקשישות, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני במשפחות עם ילדים לא היתה גדולה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80. ב-1986/87 הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של 22.8% מכלל המשפחות עם ילדים היתה נמוכה (בכ-45% בממוצע) מהכנסת קו העוני. תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים ירדה ל-12.5% לאחר תשלומי ההעברה. זו אפוא ירידה בת כ-46% בתחולת העוני, ושיעורה דומה לזה שציין את 1979/80, אם כי אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים שחולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה ירד (מכ-57% ב-1979/80 לכ-49% ב-1986/87), ואחוז המשפחות עם 4 ילדים ויותר שחולצו ממעגל העוני עלה (מכ-35% לכ-42%). אולם כאשר גם המיסי הישירים נלקחים בחשבון, עולה ששיעור הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים היה גבוה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80. ב-1986/87 הכנסתן הפנויה של כ-15.4% מכלל המשפחות עם ילדים נפלה (בכ-22% בממוצע) מהכנסת קו העוני. תחולת עוני זו היתה נמוכה בכ-33% מתחולת העוני שקדמה לתשלומי ההעברה והמיסים. ב-1979/80 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היתה נמוכה בכ-20% מזו שקדמה לתשלומי ההעברה והמיסים.

התרומה הקטנה - יחסית לקבוצות אחרות - של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני בקרב משפחות עם ילדים הגדילה את חלקן בכלל האוכלוסייה הענייה מ-43.9% לפני תשלומי ההעברה ומסים ל-66.8% לאחריהם.

6. ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית היו רחבים יותר מאשר בקרב האוכלוסייה היהודית. א. בעוד שהכנסתן הפנויה של 46.1% מן המשפחות הלא-יהודיות היתה נמוכה מקו העוני, רק הכנסתן של 8.3% מהמשפחות היהודיות היתה נמוכה ממנו. לעומת זאת הפער בין הכנסתן של המשפחות העניות הלא-יהודיות והכנסתן של המשפחות העניות היהודיות היה קטן, יחסית. בעוד שהכנסתן הפנויה של משפחה לא-יהודית ענייה היתה נמוכה בכ-24% מהכנסת קו העוני, זו של משפחה יהודית ענייה היתה נמוכה ממנה בכ-18%. ב. תחולת העוני בעקבות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים קטנה במשפחות היהודיות בכ-66% (לעומת בכ-40% ב-1979/80), אך במשפחות הלא-יהודיות היא קטנה בכ-19% בלבד (לעומת בכ-6% ב-1979/80). ג. המשפחות הלא-יהודיות העניות היו 40% מכלל המשפחות העניות, ואילו חלקן בכלל האוכלוסייה היה 10.7%.

7. מאפיין בולט נוסף של האוכלוסייה הענייה הוא חלקן הגבוה,

יחסית, של המשפחות שראשן עבד בכלל המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה: ב-1986/87 כ-44% מכלל המשפחות העניות, לפי הגדרה זו, היו משפחות של עובד שכיר או עצמאי - לעומת כ-28% בלבד לפני תשלומי העברה ומיסים. הכנסתן הפנויה של 7.4% מכלל המשפחות שראשן עובד שכיר ושל 10.7% מכלל המשפחות שראשן עובד עצמאי היתה נמוכה (בכ-20%) מהכנסת קו העוני. שיעור הירידה בתחולת העוני בעקבות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים היה גבוה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80 גם בקרב המשפחות שראשן עובד: כך, למשל, ב-1986/87 כ-35% מהמשפחות השכירות העניות הוצאו ממעגל העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, ואילו ב-1979/80 כ-19% בלבד.

8. הסבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים והפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. ב-1986/87 חלקו של החמישון התחתון עלה ס-2.2% מסך כל ההכנסה הכלכלית ל-6.3% מסך כל ההכנסה לאחר תשלומי העברה ול-7.8% מסך כל ההכנסה הפנויה. במקביל, חלקו של החמישון העליון ירד מ-49.7% ל-45.0% ול-39.8%, בהתאמה. כך קטן היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון, מ-22.6 לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.1 לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ול-5.1 לפי ההכנסה הפנויה. תשלומי ההעברה צמצמו את אי שיוויון התחלקות ההכנסות ב-18.4%: מדד ג'יני ירד מ-0.4618 לפני תשלומי העברה ל-0.3767 לאחריהם. לאחר תשלומי העברה ומיסים גם יחד קטן המדד ב-31.8% והגיע ל-0.3151. ב-1979/80 תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד הורידו את מדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות ההכנסות ב-26.6%. אולם יש להדגיש, שאין להסיק מסמציים אלה שהתחלקות ההכנסות היתה ב-1986/87 שיוויונית יותר מאשר ב-1979/80.

ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

יש לבחון את עליית תרומתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני והפערים הכלכליים, שתוארה לעיל, על רקע ההתפתחויות הכלכליות שחברחו במשק הישראלי בין שני סקרי הוצאות המשפחה, כלומר בשנים 1979/80 - 1986/87, ועל רקע השיפורים שהונהגו במערכות אלו. לוח מס. 1 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המזיקים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, גם בהתייחס ל-1987/88, כדי לאפשר פרספקטיבה רחבה ככל האפשר. בתקופה שאליה מתייחסים נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80 ישראל היתה נתונה בתהליך אינפלציוני מהיר, שהגיע לשיאו במחצית הראשונה

2. האינדיקטורים חושבו בהתאם לתקופות שאליהן מתייחסים נתוני בקרי הוצאות המשפחה (יולי 1978 - מאי 1980 בסקר הוצאות המשפחה 1979/80, ומרץ 1986 - יוני 1987 בסקר הוצאות המשפחה 1986/87).
3. חודשים יולי 1987 - אוגוסט 1988.

לוח מס. 1: התפתחויות מקרו-כלכליות, קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים:
אינדיקטורים נבחרים

1987/88	1986/87	1979/80	
1.2	1.7	6.1	שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן, בממוצע לחודש (באחוזים)
6.2	6.5	3.2	שיעור האבטלה (אחוזים)
1303.2	1186.7	1038.5	השכר הממוצע במחירי תקופת סקר 1986/87* (ש"ח)
513.0	400.5	296.5	שכר המינימום במחירי תקופת סקר 1986/87* (ש"ח)
39.4	33.8	28.6	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע
164.0	140.0	107.0	שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים כאחוז
73.0	65.0	50.4	סקו העונני: ליחיד לזוג עם 2 ילדים
15.0	14.9	11.8	קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לבודד, כאחוז מהשכר הממוצע
24.9	26.4	20.8	הגמלה להבטחת הכנסת (ללא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בודד
44.2	47.2	32.5	לאמנה עם 2 ילדים
103.8	110.0	77.7	הגמלה להבטחת הכנסת בתוספת קצבות ילדים כאחוז סקו העונני: לקשיש בודד
98.4	105.0	68.0	לאמנה עם 2 ילדים
82.9	88.9	62.0	הגמלה להבטחת הכנסת בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז סקו העונני: ליחיד
73.6	78.7	55.0	לזוג עם 2 ילדים
2.9	3.2	2.95	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
22.7	24.9	19.5	קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא) כאחוז מהשכר הממוצע
2.9	3.2	2.95	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
622.3	609.1	395.8	הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת): במחירי 1986/87* (ש"ח)
47.8	51.3	38.1	כאחוז מהשכר הממוצע
121.3	151.8	133.2	כאחוז משכר המינימום
3123.7	3497.8	2172.0	מדרגת המס העליונה: במחירי 1986/87* (ש"ח)
239.6	294.7	209.0	כאחוז מהשכר הממוצע במשק

* לפי מדד 1985=100, 161.6 של שנת 1985.

בתקופת סקר 1979/80 האינפלציה זינקה מעלה, ושיעורה עלה לראשונה, במונחים שנתיים, ליותר מ-100%. (שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן היה, בממוצע לחודש, כ-6% לעומת כ-3.2% בשנים 1977-1978). רמת האינפלציה נשארה פחות או יותר יציבה עד לרביע השלישי של שנת 1983 (כ-100%-130% במונחים שנתיים), ואז התגברה: שיעור עליית המחירים, בממוצע לחודש, היה בן כ-15% ב-1984 ובן כ-20% במחצית הראשונה של 1985. ביולי 1985 ננקטה, לראשונה מזה עשור, מדיניות יעילה לעצירת התהליך האינפלציוני. תוכנית החירום לייצוב המשק האיטה במידה דראסטית את קצב האינפלציה, ובמרוצת התקופה שאליה מתייחסים נתוני סקר הוצאות משפחה 1986/87 המחירים עלו ב-1.7% בלבד, בממוצע לחודש.

מנגנוני ההצמדה המשוכללים שהונהגו במערכות השכר, בתשלומי ההעברה והמיסים ובשוק ההון של המשק הישראלי הגנו במידה רבה על מקורות המחיה של רוב האוכלוסייה מפני התהליך האינפלציוני. ככל שקצב האינפלציה הואך, השתפרו מנגנוני העדכון (בעיקר במערכת תשלומי ההעברה), והדבר התבטא בשיעורי ההצמדה (לשכר או למחירים) ובתכיפות מועדי העדכון. אולם התאמת מנגנוני ההצמדה לרמות אינפלציה חדשות פיגרה בהכרח אחר השינויים ברמות אלו, שכן קביעת ההסדרים התחיקתיים והאדמיניסטרטיביים החדשים היתה כרוכה בדיונים מסושכים בין הגופים השונים במשק. כמו כן, לא אחת ניסתה הממשלה לעכב במתכוון את ביצוע השינויים הדרושים במנגנוני העדכון כדי לשחוק את כוח הקנייה של הציבור. אלו הן הסיבות העיקריות לשחיקה הניכרת שחלה בהכנסות בשנים שהאינפלציה קפצה בהן לרמה חדשה וגבוהה יותר. כך אירע בתקופת סקר הוצאות המשפחה 1979/80 ובשנת 1984, עת השחיקה חלה בעיקר ברמות התכנסה הנמוכות*. אולם לאחר ההאטה הדראסטית בקצב עליית האינפלציה ביולי 1985 והשינויים שהונהגו במערכות השכר, בקצבות הביטוח הלאומי ובמיסים הישירים - חל שיפור ניכר בתחומים אלה לפי רוב האינדיקטורים.

במרוצת התקופה שבין שני סקרי הוצאות המשפחה השכר הממוצע למשרת שכיר עלה ב-14.3% במונחים ריאליים. שיעור העלייה הריאלית בשכר המינימום היה גבוה יותר, כ-35%. שכר המינימום, שרמתו ב-1979/80 ירדה לשפל - 28.6% מהשכר הממוצע במשק (לעומת כ-34% בשנה שקדמה לתקופת הסקר) - עלה ב-1986/87 ל-38.8%. שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע לא עלה בחדרנה, אלא היה נתון לתנודות: לאחר השחיקה החריפה שחלה בו ב-1979/80, רמתו היחסית עלתה בשנים 1981-1984 (לכ-36%), אך שוב ירדה בשלהי 1985 (אוקטובר-דצמבר) ל-28.6% מהשכר הממוצע במשק. לאור רמת שפל מחודשת זו, הוסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של המעסיקים להעלות את שכר המינימום ביותר מתוספות היוקר ומתוספות השכר, מכוח הסכמים קיבוציים ששולמו לכלל השכירים במשק (בספטמבר 1986 עצמו שכר המינימום עלה בשיעור בן כ-20%). מגמת העלייה ברמת שכר המינימום נמשכה גם בראשית 1987 לאחר היכנסו לתוקף של חוק שכר מינימום, אם כי השפעתו של חוק זה באה לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87.

4. יש לציין שעם התאמת מנגנוני העדכון ועם התייצבות התהליך האינפלציוני, כפי שאירע מאז 1980 עד הרביע השלישי של 1983, נבלסה השחיקה ולעיתים אף חלה עלייה ריאלית בתשלומי ההעברה ובהכנסה הפנויה.

למרות שאי אפשר לחשוות על פי הנתונים שבידינו את ממדי העוני ואת מידת אי שיוויון התחלקות ההכנסה בשתי תקופות הסקר, אפשר לראות בשיפור שחל ברמתו היחסית של שכר המינימום גורם, שככל הנראה תרם לצמצום הפערים והעוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב האוכלוסייה העובדת. הגורמים הנוספים שתרמו לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית הם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים, בעיקר נשואות, בכוח העבודה ועליית חלקם של קשישים בעלי הכנסה מפנסיה תעסוקתית בכלל הקשישים. לעומת זאת, הגידול בשיעור האבטלה במשק (מ-3.2% ב-1979/80 ל-6.5% ב-1986/87) נסח דווקא להרחיב את ממדי העוני והפערים לפי ההכנסה הכלכלית.

בהתייחס לקצבות הביטוח הלאומי נתמקד בשלוש המערכות המרכזיות: קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום דמי מזונות ולאוכלוסייה השיוודית) וקצבות הילדים. תשלומי קצבאות אלו הם כ-75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, ולפיכך לרמתם יש השפעה סכרעת על צמצום ממדי העוני ועל מידת אי שיוויון התחלקות ההכנסות במשק. קצבות הזיקנה והשאירים, בעיקר הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי יכולת, "זכו" לשיפורים תכופים במנגנוני העדכון - יותר מכפי ש"זכו" להם קצבות הילדים. פירוט השינויים בהסדרי החצמדה והעדכון מוצגים בלוחות מס. 2 ו-3. ב-1979/80 ירדו קצבות הזיקנה והשאירים ושל הגמלאות להבטחת הכנסה לרמת שפל (שחזרה על עצמה במחצית הראשונה של 1984). אולם השיפורים המתמידים בשיטות העדכון, במיוחד אלה שהונהגו מאז דצמבר 1984, הצליחו להעלות את ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים ושל הגמלאות להבטחת הכנסה וגם את רמתן היחסית לשכר הממוצע. כך, למשל, קצבת הזיקנה לקשיש בודד עלתה מ-11.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1979/80 ל-14.9% ב-1986/87 (רמת כמעט שווה ל"רצפה" שנקבעה לקצבה בתיקון החוק במסגרת הוראת השעה, ולאחר מכן מכוח הסכם עם האוצר), ואילו ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד עלתה מ-20.8% מהשכר הממוצע במשק ל-26.4% ממנו - שיעור הגבוה אף מזה הקבוע בחוק⁵. מגמות דומות הסתמנו גם ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לאוכלוסייה השיוודית (שרובה בגיל העבודה), שעד 1982 היתה זכאית לתמיכות סעד, ומאז - לגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל, הקבוע בחוק הבטחת הכנסה.

אינדיקציה למידת יכולתה של מערכת קצבות הביטוח הלאומי לחלץ את האוכלוסייה ממעגל העוני משמש היחס בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת לבין הכנסת קו העוני. שלא כב-1979/80, ב-1986/87 רמת ההכנסה המינימאלית בשיעור המוגדל (לקשישים, לשאירים, לנכים ועוד) שהובטחה על ידי המוסד לביטוח לאומי הצליחה לחלץ ממעגל העוני את רובם המכריע של מעוטי היכולת בקרב מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, אלה היו בדרך כלל משפחות קטנות: בודדים, זוגות ללא ילדים ואלמנות או אלמנים עם ילד אחד או שניים. ב-1986/87 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד היתה 110% מקו העוני המתאים לנפש אחת. זאת לעומת כ-78% בלבד ב-1979/80.

5. ב-1985 רמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למעוטי יכולת היתה אף גבוהה יותר - כ-30% מהשכר הממוצע במשק לקשיש בודד. זאת כתוצאה מעדכון תקצבה מדי חודש במלוא עליית תמך בתקופה שבה השכר הריאלי במשק ירד.

לוח מט. 2: השינויים בהסדרי ההצמדה של קצבות הביטוח הלאומי וברמתן בין שני סקרי הוצאות משפחה

ההכנסה המינמאלית המובטחת למעוטי יכולת	קצבות זיקנה ושאיירים בסיסיות	תחילה
<p>כפי שנקבע בינואר 1977: עדכון לפ השכר הממוצע פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר (במקום אחת בשנה כפי שנקבע ב-1973). המשכת העדכון בהתאם לשיעור תוספת היוקר בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק ובכל עת שניתן פיצוי מיוחד (בד"כ כמקדמה על חשבון העדכון הבא) בנין התייקרויות חריגות במשק שנובעות מצעדים כלכליים חד-פעמיים (ביטול סובסידיות, פיחות וכו').</p>	<p>כפי שנקבע ב-1973: עדכון פעם אחת לשנה בהתאם לשכר הממוצע; ועדכונים נוספים בהתאם לשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים, במועדי תשלום.</p>	<p>עד יולי 1978 (תחילת התקופה שאליה מתייחסים נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80)</p>
<p>עדכון נוסף בהתאם לשיעורים הנקובים בהסכמי תוספת היוקר בכל עת שמדד המחירים עולה ב-10% ויותר מאז העדכון הקודם.</p>		<p>ספטמבר 1978</p>
<p>עדכון בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע נס במועדי תשלום תוספת היוקר.</p>	<p>עדכון נס במועדי תשלום תוספת היוקר בהתאם לשינויים בשכר (אך לא בשיעור תוספת היוקר). הגדלת התוספת לכל אחד משני הילדים הראשונים של אלמנים ואלסנות, מ-5% מהשכר הממוצע ל-7.5%.</p>	<p>אפריל 1980</p>
<p>עדכון בהתאם לשיעורים הנקובים בהסכמי תוספת היוקר בכל עת שמדד המחירים עולה ב-5% ויותר מאז העדכון הקודם.</p>		<p>ספטמבר 1980</p>

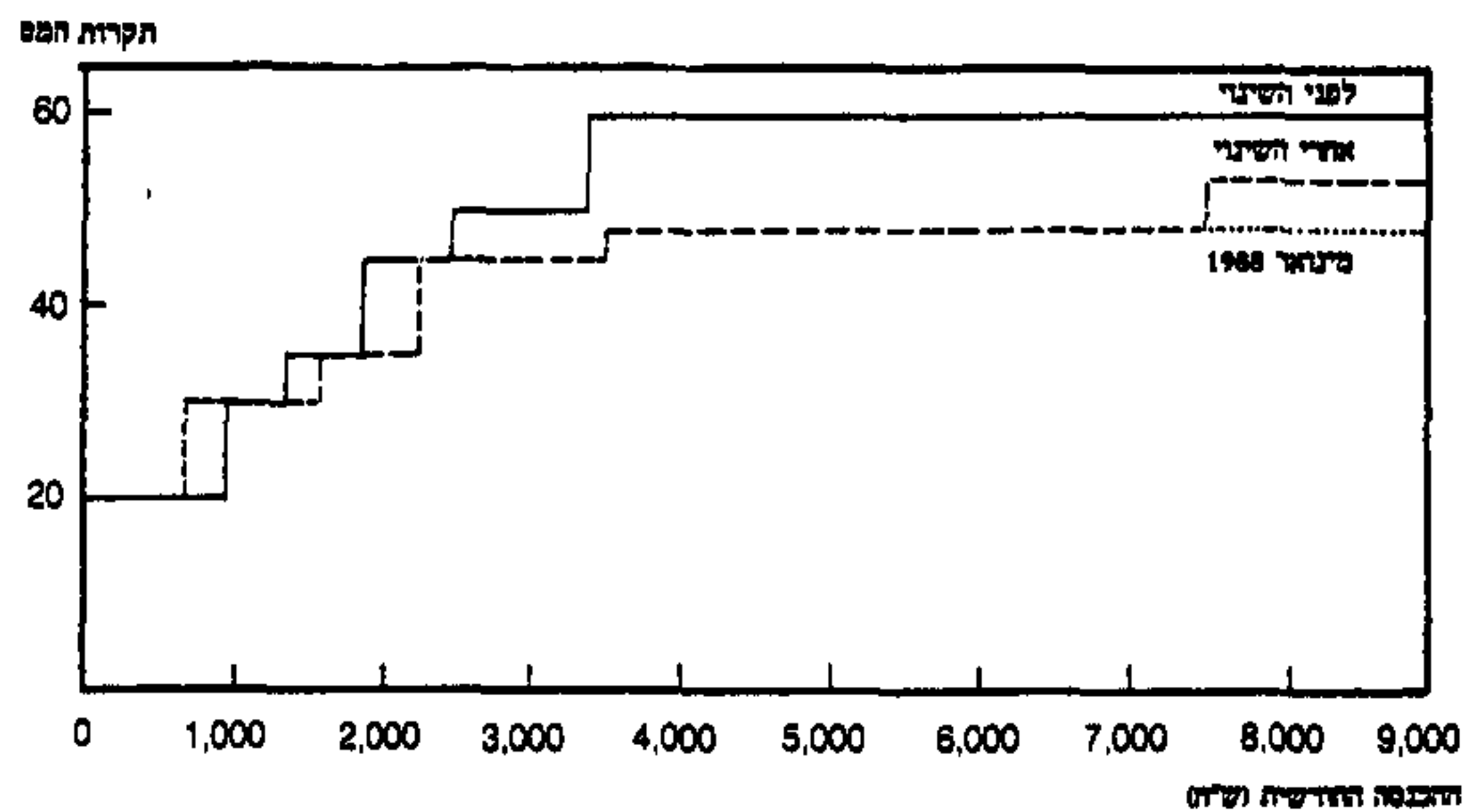
ההכנסה המינמאלית המובטחת למעוטי יכולת	קצבות זיקנה ושאידיים בסיסיות	תחולה
<p>מכוח הסכם עם האוצר: ביטול החצמדה לשכר הממוצע ועדכון מדי חודש במלוא שיעור עליית מדר המחירים לצרכן.</p>	<p>(תיקון שהונחג תחילה כהוראת שעה לשנה אחת ונמשך לאחר מכן מכוח הסכמים עם האוצר)</p> <p>1. מתן ביטוי מלא לתוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק ולתוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכוח הסכם ציבורי בחישוב אוסדן השכר הממוצע לפי חוק.</p> <p>2. קביעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאידיים הבסיסיות כאחוז מהשכר הממוצע, ותשלום הפרשים בסכום הפער בין גובה הקצבה ששולמה בפועל לבין ה"רצפה" (15% ליחיד, ובהתאם גם לשאר הרכבי משפחה). ההפרשים חושבו שלוש פעמים בשנה.</p>	<p>סדצמבר 1984</p>
<p>חידוש העדכון לפי השכר הממוצע: הורדת רמת ההכנסה המינמאלית בהדרגה לשיעורים הנקובים בחוק. עדכון הקצבה רק כאשר היא נמוכה מאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק.</p>		<p>סיוני 1986</p>
<p>חישוב חודשי של אוסדן השכר הממוצע על פי שיטת הוראת השעה (החלה על קצבות ז"ש בסיסיות) ועדכון הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מזה הקבוע בחוק (למשל 25% ליחיד) על מנת שההכנסה המינמאלית המבוססת בפועל לא תחיה נמוכה משיעורת הקבוע בחוק.</p>	<p>כמו קודם. אך כאשר הקצבה הממוצעת השנתית המשולמת בפועל נמוכה מן ה"רצפה", ההפרשים למקבלי הקצבה משולמים בסוף השנה.</p>	<p>מאפריל 1987</p>

לוח מס. 3: השינויים במערכת קצבות הילדים ובמערכת מס ההכנסה בין שני סקרי הוצאות המספחה

מס הכנסה	קצבות ילדים	תחולה
	כמו מאז 1975: הענקת קצבות ילדים לכל המשפחות עם ילדים ועדכון פעמיים בשנה (אפריל, אוקטובר) במלוא עליית מדד המחירים לצרכן.	עד יולי 1978 (תחילת התקופה שאליה מחייחים נתוני סקר הוצאות משפחה 1979/80)
עדכון מדרגות המס במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.		מאוקטובר 1979
עדכון מדרגות המס 4 פעמים בשנה.		מאפריל 1980
עדכון נקודות הזיכוי, בדומה לקצבות הילדים 4 פעמים בשנה (במקום פעמיים) במלוא שיעור עליית מדד המחירים.	עדכון במלוא עליית מדד המחירים 4 פעמים בשנה.	מינואר 1981
	הוספת נקודת קצבה אחת לכל ילד מהרביעי ואילך למשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.	מאפריל 1983
הפחתת שיעור המס השולי הנסוך ביותר מ-25% ל-20%.	סיסוי קצבות הילד הראשון והשני המוענקות למשפחות עם 1-2 ילדים, שבהן הבעל משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 50% ויותר.	מאפריל 1984
	הוספת חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.	מיוולי 1984
	ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות עם 1-3 ילדים, למעט מעוטות הכנסה שהכנסת ראש המשפחה (בד"כ הבעל) נמוכה מ-80% מן השכר הממוצע לפי חוק ומקבלי גמלאות הביטוח הלאומי: זו"ש, הבטחת הכנסה, אבטלה ותלויים של נפגעי עבודה, שהקצבה מוחזרת להם באמצעות המעבידים או המוסד לביטוח לאומי.	מיוולי 1985

מס הכנסה	קצבות ילדים	תחולה
	הטלת מס על קצבת הילד השני והשלישי במשפחות עם 1-3 ילדים שהכנסת הבעל בהן חייבת במס שולי בשיעור בן 45% ויותר.	יולי 1985
	תפוגת תוקף הוראת השעה לגבי מיסוי קצבות הילדים.	ספטמבר 1986
הרחבת מדרגות המס במסגרת הרפורמה במערכת המיסוי והורדת שיעור המס השולי המירבי מ-60% ל-48%. מס יסף על הכנסות במדרגת המס המירבית, שהוטל באפריל 1987-1988 סך 1988 העלה את שיעור המס השולי המירבי ל-52.8% (ראה תרשים). עדכון מדרגות המס ונקודות הזיכוי במלוא עליית המדד אחת לשנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת חוספת יוקר לכלל השכירים במשק.	חידוש המיסוי על קצבות הילדים במתכונת של יולי 1985. העלאת תקרת ההכנסה הסוכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-80% מהשכר הממוצע ל-90% ממנו. עדכון במלוא עליית מדד המחירים לצרכן אחת לשנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת חוספת יוקר לכלל השכירים במשק.	אפריל 1987

השינוי במדרגות מס ההכנסה האישי, אפריל 1987



* מקור: דין וחשבון 1987, בנק ישראל.

מצבן הכלכלי של אלמנות (או אלמנים) עם ילדים השתפר בין 1979/80 ל-1986/87 יותר מאשר מצבם של נתמכים אחרים. זאת מאחר שב-1980 זכו האלמנות במסגרת הקצבה המוענקת להן גם בתוספת מוגדלת לילדים - מ-5% מהשכר הממוצע לכל ילד ל-7.5% ממנו. ב-1979/80 דמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים חיתה כ-68% בלבד מקו העוני, אך ב-1986/87 היא חיתה גבוהה ממנו.

הגמלה להבטחת הכנסה המשולמת לאלת השייכים עקרונית לכח העבודה, שנקלעו למצוקה כלכלית זמנית (דחינו תקופת ההודקקות שלהם אסורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים) נמוכה בכ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל, ולפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1979/80 דמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד (או מכסת הסעד) חיתה נמוכה ב-38% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) חיתה נמוכה ממנו בכ-45%. ב-1986/87 הצטמצם הפער לכ-11% ולכ-21%, בהתאמה.

התפתחויות במערכת קצבות הילדים היו מתונות יותר, ובהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים אף חלה נסיגה. ראשית, ערכה של נקודת קצבה - שהיה כ-5% מהשכר הממוצע במשך בעת הנהגת הרפורמה במיסוי הישיר ב-1975 - ירד בהדרגה והגיע ל-2.9% ב-1979/80. לאחר שהונהג בינואר 1981 עדכון רבע שנתי בהתאם לשיעור עליית המחירים (במקום פעמיים בשנה) תהליך השחיקה נבלם זמנית, וערך נקודת הקצבה התייצב והיה בשנים 1981-1982 ברמה של כ-2.8% מהשכר הממוצע. כשהתגברה האינפלציה ב-1983, השחיקה התחדשה והיא אף החריפה ב-1984 (ערכה של נקודת קצבה ירד ל-2.2% מהשכר הממוצע). בשנים 1983-1984 סבלו משחיקת קצבות הילדים רק המשפחות הקטנות והמשפחות הגדולות שלא היו זכאיות לקצבת יוצאי צבא. קצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 4 ילדים ויותר הוכאיות גם לקצבת יוצאי צבא הוגדלו על מנת לפצות אותן על השחיקה, ורמתן נשארה יציבה גם בשנים 1983-1984. תוספת זו ניתנה במסגרת שני תיקוני חוק. הראשון הונהג באפריל 1983 (הוספת נקודת קצבה אחת לכל ילד מהרביעי ואילך), ואילו השני הונהג ביולי 1984 (הוספת חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר). הירידה הדרסטית, שחלה בקצב עליית האינפלציה מאז שהונהגה התוכנית הכלכלית ביולי 1985, השפיעה במיוחד על ערכן (הריאלי והיחסי) של קצבות הילדים, שכו במנגנוני העדכון של קצבאות אלו לא חל שינוי של מסמאז 1975. ב-1986/87 ערכה של נקודת קצבה הגיע ל-3.2% מהשכר הממוצע במשק, אולם במונחים ריאליים היה שווה לרמתו ב-1975. השיפור בערכה של נקודת הקצבה בין 1979/80 לבין 1986/87 היה פחות דרמטי מזה שהסתמן בקצבאות האחרות של המוסד לביטוח לאומי, מאחר שהשחיקה בו הגיעה לשיאה ב-1984 ולא ב-1979/80.

בצד התפתחות חיובית זו, כאמור חלה נסיגה במערכת קצבות הילדים בהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים: באפריל 1984 הוטל מס על קצבות הילדים המשולמות לשני הילדים הראשונים במשפחות הקטנות, שבהן הבעל משתכר הכנסה גבוהה יחסית. ביולי 1985 הורחב המיסוי, ובמועד זה גם בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות הכנסה (ר' פירוט בלוח מס. 3). ב-1986/87 כרבע בלבד מן הילדים הראשונים קיבלו קצבת ילדים. צעדי מדיניות אלה, וכן גם הגדלת קצבות יוצאי הצבא למשפחות הגדולות בגין החרפת השחיקה (בשנים

1983-1984) הרחיבו עוד יותר את הפער בין רמת הקצבאות ששולמו להן לבין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות.

קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים (הזכאית גם לתשלום קצבת יוצאי צבא) עלתה מ-19.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1979/80 ל-24.9% ב-1986/87. זה אפוא גידול בן כ-28% ברמה היחסית לשכר הממוצע. שיעור העלייה בקצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 4 ילדים שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא (זכן למשפחות הקטנות מעוטות ההכנסה, שקצבת הילד הראשון הוחזרה להן) היח נמוך יותר ושווה לשיעור העלייה בערכה של נקודת הקצבה - כ-8.5%. זאת ועוד, ב-1986/87 כמחצית בלבד מכלל המשפחות השכירות עם 1-3 ילדים הזכאיות להחזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים סיצו את זכותן זו. בהתפתחויות אלו יש לתלות מצד אחד את הירידה שחסתמנה בהשפעת תשלומי ההעברה על צמצום העונוי בקרב המשפחות הקטנות, ומצד שני את עליית תרומתן למשפחות הגדולות.

להשלמת חתמונה נסקור את ההתפתחויות שהתרחשו במערכת המיסים הישירים - מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי. מחמת האינפלציה הגבוהה ששררה במשק עד אמצע שנת 1985 נשחקו הכנסות סף המס ומדרגות מס ההכנסה, וכתוצאה מכך עלו שיעורי המס האפקטיביים. אך משהואסת האינפלציה התחוללה במערכת מס ההכנסה "רפורמה שקטה", שביטויה העיקרי היה עלייה תלולה בערכן הריאלי של נקודות הזיכוי ושל מדרגות המס. הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת), שבעת הנהגת הרפורמה במיסוי הישיר ב-1985 היתה כ-57% מהשכר הממוצע במשק, ירדה ב-1979/80 ל-38%, ולרמה נמוכה עוד יותר בראשית 1984. הורדת שיעור המס השולי הנמוך ביותר באפריל 1984, מ-25% ל-20%, כמעט לא השפיעה על הכנסת סף המס (במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע), שכן התגברות האינפלציה ב-1984 המשיכה לשחוק את ערכן הריאלי של נקודות הזיכוי. כתוצאה משחיקת הכנסת סף המס נכנסו למעגל משלמי המיסים עוד ועוד משפחות בעלות הכנסה נמוכה יחסית. במקביל, מדרגת המס העליונה נשחקה עד לרמה של כפליים מהשכר הממוצע במשק ב-1979/80 (לעומת רמה של כמעט פי שלושה וחצי ב-1975). לעומת זאת, ה"רפורמה השקטה" שלאחר יולי 1985 השפיעה להיפך: ב-1986/87 הכנסת סף המס עלתה והגיעה ל-51% מהשכר הממוצע במשק (רמה הקרובה לזו שתיתה ב-1975). כלומר, משפחות שמפרנסן היחיד היה הבעל, שילמו מס בפועל רק כאשר הכנסתן היתה גבוהה ממחצית השכר הממוצע במשק. זאת ועוד, שיעורי המס הממוצעים שהוטלו על רמות השכר הגבוהות ירדו לרמה של אמצע שנות השבעים, ואילו השיעורים שהוטלו על רמות השכר הנמוכות ירדו לרמה נמוכה אף יותר.

באפריל 1987 הונהגה במערכת מס ההכנסה רפורמה שחלה על חברות ועל יחידים. השינויים העיקריים בתחום המיסוי על יחידים היו הרחבת מדרגות המס והורדת שיעור המס השולי המירבי ל-48% (כלומר, ביטול השיעורים 50% ו-60%). לתקופה שעד דצמבר 1987 הוטל על הכנסות בתחום מדרגת המס הסירבית מס יסף (בשיעור בן 10%). שינויים אלה מומחשים בתרשים מס. 1. כמו כן שונו מועדי העדכון של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי, כמפורט בלוח מס. 3. השינויים שהונהגו במסגרת רפורמה זו כמעט לא באו לידי ביטוי בנתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87 (שכן החודש האחרון שאליו מתייחסים נתוני הסקר הוא יוני 1987). אך יש לציין, שהשפעתם על התחלקות ההכנסות נשאה אופי רגרסיבי - בניגוד ל"רפורמה השקטה". ראשית, הכנסתם הנקייה של בעלי שכר נמוך, דוגמת המשתכרים את שכר המינימום, כלל לא גדלה לאחר הרפורמה, שכן שכר

המינימום במשק היה סמילא נמוך מהכנסת סף המס שלפני הרפורמה. שנית, שיעורי המס הממוצעים המוטלים על רמות ההכנסה הגבוהות ירדו בשיעור גבוה יותר מאשר אלה המוטלים על רמות ההכנסה הבינוניות.

במערכת דמי הביטוח הלאומי הונהגו מספר שינויים שתרמו לחלוקה פרוגרסיבית יותר של נטל דמי הביטוח. העיקריים בשינויים אלה הם: המעבר מעדכון תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח פעמיים בשנה ל-4 פעמים בשנה, בהתאם לשינויי השכר הממוצע מאז 1985; הגדלת התקרה למבוטחים הלא-שכירים מרמה השווה פי שלושה מן השכר הממוצע (לפי חוק) לפי ארבעה מסנו; ובמקביל הקטנת השיעורים המופחתים המוטלים על בעלי הכנסה נמוכה.

במרוצת 1987/88, השנה הראשונה שלאחר התקופה אליה מתייחסים נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87 התחדשה השחיקה ברמתן של קצבות הילדים המשולמות למשפחות הגדולות והקטנות כאחד. ערכה של נקודת קצבה ירד לרמה שהיתה ב-1979/80 - 2.9% מהשכר הממוצע. כמו כן, רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לקשישים, לשאירים ולמשפחות מעוטות הכנסה אחרות ירדה עד לשיעורה הקבוע בחוק (25% מהשכר הממוצע לקשיש בודד), אם כי רמה זו עדיין גבוהה במעט - בעיקר למשפחות הקטנות - מהכנסת קו העוני. במקביל להתחדשות השחיקה בערכה של נקודת הקצבה, ירדה גם הכנסת סף המס לכ-47% מהשכר הממוצע (לגבר שאשתו אינה עובדת), ואילו, כתוצאה מהרפורמה שהונהגה באפריל 1987, מדרגת המס העליונה ירדה לרמה של פעמיים וחצי השכר הממוצע.

לאור התפתחויות אלו ניתן לשער כי תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, בעיקר בקרב המשפחות הקטנות, תהיה קטנה אף יותר מתרומתן ב-1986/87, אך תשאר יציבה במידה רבה בקרב משפחות הקשישים והשאירים. התחדשות השחיקה בקצבות הילדים ובהכנסת סף המס תגדיל את ה"מס נטו" המשולם על-ידי בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, ולפיכך תביא לעליית אחוז המשפחות שהכנסתן תרד אל מתחת לקו העוני כתוצאה משתלום המיסים הישירים. יתר על כן, הרפורמה במיסוי שהונהגה באפריל 1987 תצמצם את השפעתם הפרוגרסיבית של המיסים הישירים על התחלקות ההכנסה ותרחיב את פערי ההכנסה הפנויה. עם זאת, יש לציין שמגמות השינויים בעוני ובאי שיוויון התחלקות ההכנסה ב-1987/88 תלויות במידה רבה גם בהתפתחויות שחלו בתחומי השכר והתעסוקה: ב-1987/88 נמשכה עליית שכר המינימום, ורמתו הגיעה ל-39.4% מהשכר הממוצע. מימדי האבטלה נשארו גבוהים - אם כי פחתו מעט בהשוואה ל-1986/87.

ד. הגדרת העוני ומדידתו

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית. הגדרה זו משקפת גישה יחסית לעוני - על פי המצוקה היחסית ומידת אי השיוויון. מצוקה יחסית, לפי ההגדרה, היא מצבם של פרט או של משפחה החסרים את האמצעים הדרושים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב-ממדית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה

להתעורר במישורי חיים שונים: הכנסה, דיור, חינוך ועוד, ועל כן מדיניות הרווחה חייבת להתמודד עם כל היבטי המצוקה. המאפיין השני הוא הערכת המצוקה יחסית לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נופלת במידה רבה מרמת הרווחה בחברה שבה היא חיה, מוגדרת כמשפחה במצוקה. קו העוני היחסי בישראל חושב ברוח תפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שאין מדד אחיד המשקף את המצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת, חישב קו העוני מוגבל להיבט ההכנסה הכספית. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף לכולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם-ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות. בישראל שיטת חישוב קו העוני עומדת על שני היסודות הבאים:

1. קביעת ההכנסה החציונית - כלומר רמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה הנגעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה - כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. קו העוני, כלומר רמת הכנסה הנופלת מזו המקובלת בכלל תאוכלוסייה, הוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (בתוספת תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת ההכנסה החציונית הפנויה, יש לחשב מחדש את קו העוני ולעדכן אותו כדי שיחזור לרמתו המוסכמת.

יש להדגיש בבירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות בהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת ללא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, על פי סל צרכים מינימאלי, שכל מי שהכנסתו אינה מספיקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת החיים הסבירה. גם ההכנסה המינימאלית צריכה, לפי הגדרה זו, להספיק לא רק לצרכים פיסיולוגיים, אלא גם לצרכים חברתיים מינימאליים.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא העיקרון שלפיו מוגדרת הכנסתן של משפחות בעלות גודל שונה כהכנסת קו העוני. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת

6. ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, לצורך חישוב זה, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

7. בסקרי העוני שפורסמו עד כה על ידי המוסד לביטוח לאומי קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי המיסים הישירים). אף על פי שההכנסה העומדת לרשות המשפחות והקובעת לפיכך את רמת רווחתן, היא ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים), קו העוני הוגדר במונחים של ההכנסה ברוטו מפני שבסקרי ההכנסות, שעליהם התבססו המחקרים שנערכו בשלהי שנות ה-60, אין נתונים על ההכנסה הפנויה. יש להדגיש, שנתוני סקרי ההכנסות או הוצאות המשפחה מאז ראשית שנות השמונים חורו, כי רמת הכנסה בת 40% מן ההכנסה החציונית ברוטו שווה פחות או יותר ל-50% מן ההכנסה החציונית הפנויה.

אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חייה הנוכחית. הגדרת העוני המקובלת בישראל מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת כל אימת שגודל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" - המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבוד ממספר הנפשות במשפחה למספר ה"נפשות הסטנדרטיות" בה. למשפחה בת שתי נפשות יש ערך של שתי נפשות סטנדרטיות, והיא נחשבת לבסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. פירוש הדבר הוא, שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות סטנדרטיות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת 2 נפשות (בת ערך של 2 נפשות סטנדרטיות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.7) (ראה לוח מס 4).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל מסויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המתחלקת למספר הנפשות הסטנדרטית שיש בה, נמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה.

קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87, היה 230 ש"ח לחודש (במחירי אמצע תקופת הסקר). סכום זה היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק בתקופת הסקר, בדומה לאחוז שעלה מנתוני הסקרים שנערכו במרוצת שנות השמונים הראשונות (כ-20% - 22% מהשכר הממוצע במשק).

שני מדדי העוני האגרסיביים שהיו מקובלים ביותר עד לאחרונה במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות, הם תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור העניים בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין הכנסת קו העוני (המתאימה לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס שבין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן יחס פער העוני).

כל אחד משני מדדים אלה מתייחס רק לממד אחד של תופעת העוני. מדד תחולת העוני מתייחס למספר העניים ומתעלם מעומקו של פער העוני. מדד פער העוני, לעומת זאת, אינו משקף את מספר העניים. זאת ועוד, שני

8. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר לחודשים מרץ 1986 - יוני 1987. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהתקבלו עבורו נתוני הכנסות.

לוח מס. 4 - מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1986/87

קו העוני למשפחה		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
24	287	1.25	1
39	460	2.00	2
51	610	2.65	3
62	736	3.20	4
73	863	3.75	5
82	978	4.25	6
92	1,092	4.75	7
101	1,196	5.20	8
109	1,288	5.60	*9

* מסקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה בת 10 נפשות יש 6 מבוגרים סטנדרטיים.

המדדים כאחד מתעלמים מן ההבדלים הגדולים בפער העוני בין הפרטים העניים לבין עצמם, אשר מתבטאים באי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה - למרות שגורם זה הוא מאפיין חשוב של תופעת העוני. במגמה להציג תמונה כללית של תופעת העוני פותחו בשנים האחרונות מדדי עוני אלטרנטיביים המשקפים בו-זמנית את שלושת הממדים של תופעת העוני: היקף העוני, עומק העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים.

בפרק זה נציג מסצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשלושת מדדי העוני: שני המדדים המסורתיים - תחולת העוני ויחס פער העוני - ומדד עוני חדש שהוצע על ידי AMARTYA SEN. המדד האחרון הוא סכום משוקלל של פערי העוני הפרטיים, והמשקל שניתן לכל משפחה ענייה נקבע על פי מיקומה בסולם הסדרג את כל המשפחות העניות לפי הכנסתן⁹. ניתוח רמת העוני ודפוסי יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

9. על הגישות התיאורטיות למדידת העוני ולמדדי העוני האגרסיביים שפותחו בעשור השנים האחרונות, ראה לאה אחדות ודוד ביגמן "מדידת העוני: גישות תיאורטיות ומגמות בישראל בשנים 1979-1984", מחקר מס' 40, האגף למחקר ולתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1987.

10. הסבנה של מדד SEN, PS, המשקף את שלושת המרכיבים של תופעת העוני הוא כדלקמן: $PS = H [G + (1 - G) I_e]$. H מציין את תחולת העוני, G - את יחס פער העוני, $I_e - I_e$ - את מדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים.

ה. רמת העוני לפי ההכנסה הכלכלית

ב-1986/87 לכ-304 אלפי משפחות היתה הכנסה נמוכה מקו העוני לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים. אלו מנו 27.8% מכלל המשפחות. אחוז הנפשות העניות לפני תשלומי העברה בכלל הנפשות גם הוא היה 27.8%, ואילו אחוז ילדי המשפחות העניות לפני תשלומי העברה בכלל הילדים היה גבוה יותר כ-31%. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה 65% מהכנסת קו העוני. מכאן, שהכנסתה של משפחה ענייה לפני תשלומי העברה היתה בממוצע רק כ-35% מהכנסת קו העוני. מאחר שחלקן של המשפחות הקטנות בכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה היה גבוה יותר מחלקן של המשפחות הגדולות, פער העוני הממוצע למשפחה, המשוקלל במספר הנפשות, היה נמוך יותר - כ-56% מהכנסת קו העוני.

בדיקת רמת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו במעמד העבודה של ראש המשפחה, בגיל ראש המשפחה, בלאומיותו ובמספר הילדים במשפחה מעלה, כצפוי, שתחולות העוני לפי הכנסה לפני תשלומי העברה היו הגבוהות ביותר במשפחות שראש המשפחה שלהן לא עבד (62%), במשפחות קשיות (53.2%), במשפחות מרובות ילדים - עם 4 ילדים ויותר - (51.8%) ובמשפחות הלא יהודיות (57.2%), שאופייניים להן רמת הכנסה נמוכה מעבודה ומספר ילדים גדול. רמת העוני בקרב קבוצות אלו היתה גבוהה גם על פי מדד יחס פער העוני. הכנסתן הממוצעת של המשפחות שראשן לא עבדו ושל המשפחות הקשיות, לפני תשלומי העברה, נמוכה בכ-78% מהכנסת קו העוני; ואילו הכנסתן הממוצעת של המשפחות מרובות הילדים (שלמרביתן יש הכנסה מעבודה, אך נמוכה) ושל המשפחות הלא-יהודיות נפלה בכ-55% מהכנסת קו העוני.

לעומת זאת, רמת העוני לפני תשלומי העברה היתה נמוכה, יחסית, בקרב המשפחות העובדות, שראש המשפחה של רובן המוחלט אינו קשיש בקרב המשפחות הקטנות (עם 1-3 ילדים) ובקרב המשפחות היהודיות. עניין מיוחד קיים בבחינת ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת. ב-1986/87 הכנסתן של 11.3% מכלל המשפחות השכירות (שראש המשפחה שלהן שכיר) ושל-7.4% מכלל המשפחות השכירות היהודיות, בעיקר ההכנסה מעבודה, היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה שכירה היה כ-32% מהכנסת קו העוני. רמת העוני בקרב המשפחות, שראש המשפחה שלהן הוא עובד עצמאי, היתה גבוהה רק במעט מזו שבקרב המשפחות השכירות - 12.7% מכלל המשפחות של עובד עצמאי היו עניות, ואילו פער העוני הממוצע למשפחת עובד עצמאי היה כ-37% מהכנסת קו העוני.

בחינת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה לפי מאפיינים שונים (דימוגרפיים ותעסוקתיים) של ראש המשפחה מעלה, שכ-72% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות שראשן לא עבד, 23% הן משפחות שכירות, וכ-5% בלבד הן משפחות של עובד עצמאי. 47% מהמשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות קשיות, אך במשפחות אלו חיות רק כרבע בלבד מכלל הנפשות העניות. לעומת זאת, כ-43% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה הן משפחות עם ילדים, אך בהן חיות כ-74% מכלל הנפשות העניות.

היקף העוני והפערים בהכנסה לפני תשלומי העברה מושפעים במידה רבה ממצב התעסוקה במשק, מדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה, מרמתו של שכר

המינימום, מהפרשיות הקיימת במערכת השכר וממידת ההבשלה של מערכת הפנסיה התעסוקתית. גם אם אי אפשר להשוות את ממדי העוני העוליים מנתוני סקר הוצאות המשפחה 1986/87 לאלו העולים מסקר הוצאות המשפחה 1979/80, אפשר להצביע על ההתפתחויות העיקריות, שכל הנראה השפיעו בתקופה שבין שני הסקרים על רמת העוני ועל הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה, עליית שיעור האבטלה במשק (מ-3.2% ב-1979/80 ל-6.5% ב-1986/87) ועליית שיעור המשפחות הקשיות בכלל המשפחות (מ-18.2% ל-19%) גרמו לגידול ממדי העוני לפני תשלומי העברה ולגידול חלקן של המשפחות הלא-עובדות בכלל המשפחות העניות. לעומת זאת, השיפור ברמתו היחסית של שכר המינימום (מ-28.6% מהשכר הממוצע במשק ב-1979/80 ל-33.8% ממנו ב-1986/87), הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים - בעיקר של נשים נשואות - בכוח העבודה (מ-34.9% ל-38.5%) ועליית חלקן של המשפחות הקשיות עם הכנסה מפנסיה תעסוקתית (מהארץ ומחו"ל) בכלל המשפחות הקשיות (מכ-40% ב-1979/80 לכ-44% ב-1986/87) הקטינו את ממדי העוני לפני תשלומי העברה. השיפור ברמתו היחסית של שכר המינימום צמצם את ממדי העוני (מבחינת היקף האוכלוסייה ועוצמת העוני) בקרב השכירים, ואילו הגידול בחלקן של המשפחות הקשיות עם הכנסה מפנסיה תעסוקתית והגידול ברמת הפנסיה ששולמה להן צמצמו את ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה והקטינו את חלקה בכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה.

1. השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה

ניתוח תרומתן של מדיניות תשלומי העברה ושל מדיניות המיסים הישירים לצמצום ממדי העוני יתייחס תחילה להשפעתם של תשלומי העברה בלבד, ולאחר מכן להשפעתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים גם יחד. תשלומי העברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותן. ככל שתשלומי העברה מגדילים יותר את הכנסתן של המשפחות העניות וככל שהחלק היחסי של כל תשלומי העברה המועברים לאוכלוסייה הענייה גדל, כך הם מצמצמים יותר את ממדי העוני. כמו כן, ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות קטן יותר, כך הכנסתן הפנויה קטנה פחות, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדולים יותר.

ב-1986/87 כ-54% מסך כל תשלומי העברה (ואחוז דומה מסך כל קצבות הביטוח הלאומי, שהם כ-80% מסך כל תשלומי העברה) הועברו למשפחות שהיו עניות לפני תשלומי העברה. זאת לעומת כ-49% ב-1979/80. כמו כן, ב-1986/87 תשלומי העברה הגדילו את ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה ביותר מאשר פי שניים וחצי (וביותר מאשר פי שלושה, במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי), וחלקם בכלל ההכנסה ברוטו של העניים היה 63%, לעומת - 56% ב-1979/80.

לוח מס. 5 מציג את רמת העוני בישראל ב-1986/87 לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, בהתאם לשלושת מדדי העוני הנבחרים, ואת מדד ג'יני

11. המקור: שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח מס. 5: רמת העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני ונבחרים, 1986/87

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני (אלפים)			
303,968	115,391	134,516	משפחות
1,063,112	523,922	633,810	נפשות
451,713	253,270	314,980	ילדים
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
27.8	10.6	12.3	משפחות
27.8	13.7	16.6	נפשות
30.9	17.3	21.5	ילדים
מדד יחס פער העוני (אחוזים)			
65.2	21.3	20.6	שקלול: לפי משפחות*
56.4	23.3	22.3	לפי נפשות**
מדד SEN			
0.2366	0.0320	0.0364	שקלול: לפי משפחות*
0.2120	0.0443	0.0519	לפי נפשות**
מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים			
0.5692	0.1142	0.1124	שקלול: לפי משפחות*
0.4585	0.1179	0.1160	לפי נפשות**

* לכל משפחה משקל שווה.

** המשקל שניתן לכל משפחה שווה למספר הנפשות שחיות בה.

לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים². לוח מס. 6 מציג את אחוז הירידה בערכי מדדי העוני לאחר תשלומי ההעברה ולאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד בשנות הסקר 1979/80 ו-1986/87. ב-1986/87 תחולת העוני בכלל המשפחות ירדה מ-27.8% לפני תשלומי העברה ל-10.6% לאחריהם. יוצא אפוא שתשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתן של 62% מהמשפחות העניות. זאת לעומת 46.6% בלבד ב-1979/80. תרומתם הגדולה יותר של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני ב-1986/87 ניכרה גם בהתייחס למספר הנפשות. אם כי בשיעור קטן יותר מזה המתייחס למספר המשפחות. ב-1986/87 אחוז הנפשות החיות במשפחות

12. הנתונים המקבילים ל-1979/80 מוצגים בנספח הלוחות.

עניות מכלל הנפשות ירד מ-27.8% לפני תשלומי העברה ל-13.7% לאחריהם. זו אפוא ירידה בת 50.7% לעומת 44.2% ב-1979/80. לעומת זאת, ב-1986/87 לא חל שינוי ברציון ביטילותם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני באוכלוסיית הילדים. אחוז הילדים שהוצאו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה נשאר נמוך, יחסית, למרות הגידול שחל בערכת של נקודת הקצבה. זאת כתוצאה מן המדיניות שנקטה במרוצת המחצית הראשונה של שנות השמונים בתחום קצבות הילדים¹³. ב-1986/87 תחולת העוני אצל הילדים ירדה ב-43.9%, לעומת 42.7% ב-1979/80.

לוח ט.6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה על פי מדדים נבחרים, 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	

מדד תחולת העוני

55.8	35.1	62.0	46.4	משפחות
40.4	24.1	50.7	44.2	נפשות
30.3	12.9	43.9	42.7	ילדים

מדד יחס פער העוני

68.4	64.8	67.3	63.3	שקלול: לפי משפחות
60.5	56.8	58.7	54.7	לפי נפשות

מדד SEN

84.8	76.5	86.5	79.9	שקלול: לפי משפחות
75.5	67.1	79.3	74.4	לפי נפשות

תרוסתם של תשלומי ההעברה גדלה גם לפי מדד יחס פער העוני. ב-1986/87 פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפני תשלומי העברה היה 65.2% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה היה 21.3% מהכנסת קו העוני. כלומר, הכנסתה של משפחה ענייה לאחר תשלומי ההעברה הייתה כ-79% מהכנסת קו העוני, לעומת כ-35% בלבד לפני תשלומי העברה. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה ב-67.3%. זאת לעומת

13. המדיניות תוארה במבוא לפרק זה, והשלכותיה על מצבן הכלכלי של המשפחות עם ילדים תפורטנה בהמשך בחלק הדין בעוני בקרב משפחות אלו.

63% ב-1979/80. העלייה הקטנה, שחלה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום פער העוני יחסית לעלייה שהסתמנה בתרומתם לצמצום תחולת העוני, נובעת מהיותו של מדד תחולת העוני רגיש לשינויים החלים ברמת הקצבאות יותר מאשר מדד פער העוני.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי השיוויון בהתפלגות הכנסות העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שיוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השיוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי העברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.5692 ב-1986/87), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה הטרונגנית בהרכבה - מצד אחד כלולות בה משפחות ללא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני משפחות עם הכנסה - אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את ההכנסה המינימאלית לקיום, ולפיכך אי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה נמוך בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. בדומה ל-1979/80, גם ב-1986/87 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי העברה (0.1142) היה נמוך בכ-80% מזה שלפני תשלומי העברה. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שיוויון התחלקות הכנסות העניים - ירד מ-0.2366 לפני תשלומי העברה ל-0.032 לאחריהן. זו אפוא ירידה בת כ-86%.

הדיון התייחס עד כה לתרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לצמצום העוני. להשלמת התמונה נסקור את השפעת מערכת המיסים הישירים על ממדי העוני. ב-1986/87 הכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) של 134.5 אלפי משפחות (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 12.3% מכלל המשפחות. זאת לעומת 10.7% לפני תשלום המיסים. בשנת סקר זו אחוז המשפחות, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום מיסים ישירים, היה קטן יותר מאשר ב-1979/80.

ב-1986/87 אחוז הירידה בתחולת העוני בקרב המשפחות קטן מ-62% לאחר תשלומי ההעברה ל-55.8% לאחר תשלום המיסים, לעומת ירידה מ-46.4% ל-35.1% ב-1979/80. כ-15% מכלל המשפחות שהיו ב-1986/87 עניות לפי הכנסתן הפנויה (לעומת כ-18% ב-1979/80) לא היו עניות עוד לאחר קבלת תשלומי העברה; אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של כ-5% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה (לעומת כ-9% ב-1979) אף היתה גבוהה מקו העוני.

בחינת השפעת המיסים הישירים על תחולת העוני בקרב הנפשות והילדים מעלה, שאחוז הנפשות - בעיקר הילדים - שהמיסים הישירים החזירו למעגל העוני היה גבוה יותר מאשר אחוז משפחות. כך, לדוגמה, ב-1986/87 מספר הילדים החיים במשפחות עניות קטן ב-44% לאחר תשלומי ההעברה, אך הוא קטן רק ב-30.3% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד. סיבת הדבר היא היותן של מרבית המשפחות עם ילדים (המונות מספר גדול של נפשות) משפחות עובדות, בעוד שמרבית המשפחות הלא עובדות, בעיקר משפחות הקשישים, היו משפחות קטנות. עם זאת יש

לציין, שלפי נתוני סקר 1979/80 התמונה חמורה יותר. אמנט 42.7% מכלל הילדים העניים הוצאו אל מחוץ למעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה, אך - רק 12.9% הוצאו ממעגל זה לאחר תשלום המיסים.

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשיות

מנתוני לוח מס. 7, המציג את רמת העוני בשנת 1986/87 בקרב המשפחות הקשיות לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהן עולה, כי - 53% מכלל המשפחות הקשיות היו עניות לפני תשלומי העברה. כלומר, הכנסתה הכלכלית של כמעט כל משפחה קשישה שנייה היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה היה כ-77% נקו העוני. רמת העוני בקרב המשפחות הקשיות לפני תשלומי העברה היתה גבוהה מאחר שרק לכ-17% מהן היתה הכנסה מעבודה, ורובן כבר פרשו ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשיות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות הקשיות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. לכ-44% בלבד (לעומת כ-40% ב-1979/80) מן המשפחות הקשיות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-48% בלבד מהשכר הממוצע במשק. זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי דמת הפנסיה, מעידה על אי שיוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשיות העניות היה אף נמוך יותר - כרבע בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה ענייה היה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 7: רמת העוני בקרב קשישים לפי מדדי עוני נבחרים, 1986/87

מדד תחולת העוני (אחוזים)	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
מדד תחולת העוני (אחוזים)	53.2	13.7	13.8
משפחות נפשות	51.0	17.4	17.8
מדד יחס פער העוני (אחוזים)	77.1	16.5	16.6
שקלול: לפי משפחות לפי נפשות	71.7	19.0	19.3
מדד SEN	0.4963	0.0337	0.0341
שקלול: לפי משפחות לפי נפשות	0.4577	0.0480	0.0494
מדד ג'ני	0.7091	0.0966	0.0965
שקלול: לפי משפחות לפי נפשות	0.6359	0.1055	0.1049

ב-1986/87 תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשישות בכלל ושל המשפחות הקשישות העניות בפרט. כ-37% מכלל תשלומי ההעברה וכ-44% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשישות. המשפחות הקשישות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו כ-22% מסך כל תשלומי ההעברה וכ-26% מסך כל תשלומי הביטוח הלאומי. תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשישות העניות פי 3.6. הם היו כ-78% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשישות העניות. כתוצאה מכך ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה הצטמצמו בשיעור גדול יותר מזה שציינו כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות.

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי סרדים נבחרים, 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	
מדד תחולת העוני				
74.0	42.7	74.2	44.3	משפחות
65.0	39.6	65.9	43.6	נפשות
39.7	21.5	39.7	39.9	ילדים
מדד יחס פער העוני				
78.5	71.4	78.6	71.4	שקלול: לפי משפחות
73.1	71.4	73.5	71.4	לפי נפשות
מדד SEN				
93.2	81.7	93.2	82.1	שקלול: לפי משפחות
89.3	79.0	89.5	80.0	לפי נפשות

ב-1986/87 תשלומי ההעברה העלו את הכנסתן של 74% מן המשפחות הקשישות העניות אל מעל קו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-13.7%. פער העוני הממוצע למשפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-17% בלבד מהכנסות קו העוני. פער זה נמוך בכ-79% מפער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשישות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני בקרב אוכלוסייה זו. הכנסתן הפנויה של 13.8% מכלל המשפחות הקשישות היתה נמוכה סקו העוני. ב-1979/80 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-44% בלבד מן המשפחות הקשישות. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה קשישה לאחר תשלומי העברה היה נמוך בכ-71% מזה שלפני תשלומי העברה. העלייה הקטנה שחלה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום פער העוני בין שתי התקופות הנסקרות יחסית לעלייה שהסתמנה בו לפי מדד תחולת העוני נובעת מהיותו של מדד תחולת העוני רגיש לשינויים החלים ברמת הקצבאות יותר ממדד פער העוני. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת בחוק

לקשישים ולשאיירים תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (לפי הרכב המשפחה), ולכן השחיקה שחלה בה ב-1979/80 הכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישות ושאיירים, שהכנסתם אומנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת נמוכה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו גם קל בלבד (ב-1986/87 השיפור היה משמעותי), ברמת ההכנסה המינימאלית מצמצם בשיעור ניכר את חיקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

לוח מס. 9 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, לפי גיל ראש המשפחה, מעמדו בעבודה והלאום שלו ולפי גודל המשפחה ב-1986/87. מנתוני הלוח עולה, שכ-47% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה היו משפחות קשישות. הן סנו כ-24.2% מכלל הנפשות העניות. מאחר ששיעור הירידה בתחולת העוני במשפחות הקשישות היה גדול מהשיעור המקביל בקבוצות אוכלוסייה אחרות, חלקן של המשפחות הקשישות בכלל המשפחות העניות קטן. 27.6% מכלל המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים היו משפחות קשישות. באלו חיו 14.2% בלבד מכלל הנפשות העניות. יש לציין, שלמשפחות הקשישות אין ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן של המשפחות הקשישות בכלל המשפחות העניות דומה לחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (כ-25% מכלל המשפחות באוכלוסייה הן משפחות קשישות, וחיים בהן כ-13% מכלל הנפשות באוכלוסייה).

לוח מס. 9: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה 1986/87 (אחוזים)

	כלל האוכלוסייה		עניים לפני תשלומי העברה		עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים	
	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות
קשישים	13.2	24.6	24.2	47.0	14.2	27.6
משפחות ללא ילדים	24.9	46.5	26.3	56.1	14.1	33.2
משפחות עם ילדים	75.1	53.5	73.7	43.9	85.9	66.8
3-1 ילדים	53.6	43.2	31.6	24.8	36.0	36.6
4+ ילדים	21.5	10.3	42.1	19.1	49.9	30.2
יהודים	82.4	89.3	61.4	78.0	45.0	59.9
לא-יהודים	17.6	10.7	38.6	22.0	55.0	40.1
שכירים	63.0	57.0	34.9	23.1	41.2	34.3
עצמאים	12.7	10.8	8.0	4.9	12.3	9.4

ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים

לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני בקרב כלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, ואילו לוח מס. 11 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1986/87 22.8% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-54% מהכנסתן קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גבוהה פי שלושה ויותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות (41.8% לעומת 15.9%). לעומת זאת, פער העוני הממוצע למשפחה ענייה גדולה היה כמעט שווה לזה של משפחה ענייה קטנה (54%), אם כי התפלגות ההכנסה הכלכלית של המשפחות העניות הקטנות היתה פחות שיוויונית (לפי מדד ג'יני) מזו של המשפחות העניות הגדולות. מדד SEN, המביא לידי ביטוי את ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות ביחס לכל שלושת מרכיבי העוני, היה במשפחות הגדולות לעומת 0.1194 במשפחות הקטנות.

לוח מס. 10: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים לפי מדדי עוני נבחרים 1986/87

לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים	
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
22.8	12.3	15.4	משפחות
27.3	15.3	18.9	נפשות
30.9	17.3	21.5	ילדים
			מדד יחס פער העוני (אחוזים)
53.7	23.8	22.2	שקלול: לפי משפחות
51.8	24.3	23.0	לפי נפשות
			מדד SEN
0.1678	0.0405	0.0481	שקלול: לפי משפחות
0.1940	0.0509	0.0606	לפי נפשות
			מדד ג'יני
0.4286	0.1200	0.1165	שקלול: לפי משפחות
0.4019	0.1194	0.1173	לפי נפשות

ב-1986/87 כ-27% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כמחצית מסכום זה הועברה למשפחות גדולות, וכמחצית למשפחות קטנות. כ-36% מכלל תשלומי ההעברה

שהועברו, למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים, והן מנו 57% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך 15% מכל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות*.

לוח מס. 11: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר לפי מדדי עוני נבחרים 1986/87

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		
+4	3-1	+4	3-1	+4	3-1	

מדד תחולת העוני (אחוזים)

36.2	10.4	30.1	8.1	51.8	15.9	משפחות
38.4	11.1	32.1	8.5	54.4	16.4	נפשות
39.0	11.1	32.6	8.2	55.4	16.2	ילדים

יחס פער העוני (אחוזים)

23.6	21.0	24.5	22.3	52.8	54.3	שקלול: לפי משפחות
24.2	21.3	24.8	23.7	52.2	51.3	לפי נפשות

מדד SEN

0.1167	0.0316	0.0990	0.0265	0.3715	0.1194	שקלול: לפי משפחות
0.1259	0.0341	0.1069	0.0283	0.3847	0.1172	לפי נפשות

מדד ג'ני

0.1125	0.1179	0.1114	0.1263	0.4000	0.4495	שקלול: לפי משפחות
0.1141	0.1191	0.1130	0.1277	0.3877	0.4179	לפי נפשות

מנתוני לוחות מס. 12 = 16, המציגים את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על מדדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1979/80 ו-1986/87, עולים הממצאים הבאים:

* סקר הוצאות המשפחה 1979/80 אינו כולל נתונים על מספר המשפחות שקיבלו את קצבת הילד הראשון באמצעות המוסד לביטוח לאומי, אך בחישוב הכנסתן של משפחות אלו נכללה גם קצבת הילד הראשון למשפחות אלו על-פי כללי הזכאות המתאימים. סביר להניח, שקצבת הילד הראשון ששולמה לשכירים באמצעות המעבידים כלולה בחכנסה מעבודה שדווחה על-ידי משפחות השכירים.

1. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני בכלל המשפחות עם ילדים ב-1986/87 לא היתה גדולה יותר מאשר ב-1979/80. ב-1986/87 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני 46% מכלל המשפחות העניות עם ילדים, לעומת 48% ב-1979/80. אולם כאשר גם המיסים הישירים נלקחים בחשבון, עולה ששיעור הירידה בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים היה גבוה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80. ב-1986/87 הכנסתן הפנויה של כ-15.4% מכלל המשפחות עם ילדים נפלה (בכ-22% בממוצע) מהכנסת קו העוני. תחולת עוני זו היתה נמוכה בכ-33% מתחולת העוני שקדמה לתשלומי ההעברה והמיסים. ב-1979/80 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היתה נמוכה בכ-20% בלבד מן שקדמה לתשלומי העברה ומיסים. יוצא אפוא, שב-1986/87 קטנה מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהכנסת המשפחות העניות עם ילדים, שרובן המוחלט עובד. כ-20% מכלל המשפחות עם ילדים שהיו עניות ב-1986/87 לפי הכנסתן הפנויה (לעומת כ-35% ב-1979/80) לא היו עניות לפי הכנסתן לאחר תשלומי ההעברה; אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של כ-6% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה (לעומת כ-15% ב-1979/80) אף היתה גבוהה מהכנסת קו העוני.

2. תרומת תשלומי ההעברה בלבד לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות היתה ב-1986/87 נמוכה יותר מאשר ב-1979/80, אך כשמדובר במשפחות הגדולות התרומה היתה גבוהה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים שחולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה ירד מכ-57% ב-1979/80 לכ-49% ב-1986/87, ואחוז המשפחות עם 4 ילדים ויותר שחולצו מהעוני עלה מכ-35% לכ-42%.

כאשר גם המיסים הישירים נלקחים בחשבון, עולה כי שיעור הירידה בתחולת העוני ב-1986/87 היה גבוה יותר מאשר ב-1979/80 הן בקרב המשפחות הקטנות והן בקרב המשפחות הגדולות, אם כי השיפור בולט במיוחד בקרב המשפחות הגדולות. ב-1986/87 תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות לאחר תשלומי העברה ומיסים היתה נמוכה בכ-35% מהתחולה שקדמה לתשלומי העברה ומיסים וב-1979/80 בכ-28%. לעומת זאת, ב-1986/87 תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות ירדה בכ-30% לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, וזאת לעומת כ-8% בלבד ב-1979/80. עם זאת יש לציין שבדומה לשנים קודמות גם ב-1986/87 העוני היה שכיח בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. בעוד שהכנסתן הפנויה של כ-36% מכלל המשפחות הגדולות היתה נמוכה (ב-24% בממוצע) מהכנסת קו העוני, רק הכנסתן של כ-10% מכלל המשפחות הקטנות היתה נמוכה ממנה (בכ-21% בממוצע). כלומר, בעוד שלפי ההכנסה הפנויה כל משפחה גדולה שלישית היתה ענייה, רק כל אחת מעשר משפחות קטנות היתה ענייה.

3. בחינת ממדי העוני בקרב המשפחות היהודיות עם ילדים (לוחות מס. 15 ו-16) מעלה מסקנות דומות לאלו שעלו בהתייחס לכלל המשפחות עם ילדים. עם זאת ראוי לציין: 1. ממדי העוני היו קטנים בקרב המשפחות היהודיות עם ילדים יותר מאשר בקרב כלל המשפחות עם ילדים. ב-1986/87 הכנסתן הפנויה של כ-10% מהמשפחות היהודיות עם ילדים היתה נמוכה (בכ-19% בממוצע) מקו העוני. תחולת העוני

לוח מס. 12: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל
 המשפחות עם ילדים, בהנאט לסודים נבחרים: 1979/80
 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	

מדד תחולת העוני

32.6	20.0	46.1	48.2	משפחות
30.5	14.8	44.0	43.9	נפשות
30.3	12.8	43.9	42.7	ילדים

מדד יחס פער העוני

58.7	55.3	55.7	51.0	שקלול: לפי משפחות
55.6	49.3	53.1	45.5	לפי נפשות

מדד SEN

71.3	63.2	75.9	73.7	שקלול: לפי משפחות
68.8	56.3	73.8	69.0	לפי נפשות

לוח מס. 13: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני במשפחות
 עם 1-3 ילדים לפי סודים נבחרים, 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	

מדד תחולת העוני

34.6	28.1	49.1	56.8	משפחות
32.3	22.4	48.2	56.5	נפשות
31.5	24.0	49.4	59.0	ילדים

מדד יחס פער העוני

61.3	60.3	58.9	53.5	שקלול: לפי משפחות
58.5	55.6	53.8	46.0	לפי נפשות

מדד SEN

73.5	70.1	77.8	79.0	שקלול: לפי משפחות
70.9	64.8	75.9	76.7	לפי נפשות

לוח מס. 14: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני במשפחות עם 4 ילדים ויותר בהתאם למדדים נבחרים: 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה	
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80

מדד תחולת העוני

30.1	7.7	41.9	35.4	משפחות
29.4	9.1	41.0	34.3	נפשות
29.6	6.9	41.2	34.0	ילדים

מדד יחס פער העוני

55.3	47.7	53.6	46.6	שקלול: לפי משפחות
53.6	45.0	52.5	45.1	לפי נפשות

מדד SEN

68.6	51.4	73.4	64.5	שקלול: לפי משפחות
67.3	50.0	72.2	63.0	לפי נפשות

לוח מס. 15: העוני במשפחות יהודיות עם ילדים, לפי מדד תחולת העוני ויחס פער העוני: 1986/87 (אחוזים, לפי שקלול משפחות)

לאחר תשלומי העברה ומיסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה	
פער העוני	תחולת העוני	פער העוני	תחולת העוני	פער העוני	תחולת העוני

19.2	8.5	21.1	6.9	57.4	15.8	כלל המשפחות עם ילדים
19.8	7.2	22.3	5.5	57.7	12.3	3-1 ילדים
17.6	16.9	18.3	15.0	56.8	37.7	4 ילדים ויותר

היתה 8.5% בקרב המשפחות היהודיות הקטנות, ו-17.6% בקרב המשפחות היהודיות הגדולות. 2. אחוז המשפחות היהודיות עם ילדים שחוצאו ממעגל העוני לאחר תשלומי ההעברה ומיסים היה גבוה יותר מן האחוז המקביל בכלל אוכלוסיית המשפחות עם ילדים. שיעור הירידה בתחולת העוני בקרב המשפחות היהודיות עם ילדים היה 46.2% (41.5% בקרב המשפחות הקטנות ו-55.2% בקרב כלל המשפחות הגדולות).

4. כ-67% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היו משפחות עם ילדים. באלו היו כ-86% מכלל הנפשות העניות. למשפחות עם ילדים, שחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה הוא 53.5%, יש אפוא יצוג יתר באוכלוסיית העוני. יתר על כן, בעוד שהמשפחות הגדולות היו 20% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות היו כ-45% מכלל המשפחות העניות עם ילדים. כ-53% מכלל המשפחות העניות עם ילדים וכ-70% מכלל המשפחות העניות הגדולות היו משפחות לא-יהודיות.

לוח ט. 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על מסדי העוני במשפחות היהודיות עם ילדים: 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה ביחס פער העוני		אחוז הירידה בתחולת העוני	
לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה

כלל המשפחות עם ילדים

60.1	54.2	28.3	53.6	1979/80
66.6	63.2	46.2	56.3	1986/87

3-1 ילדים

62.4	56.7	30.8	55.6	1979/80
65.7	61.1	41.5	55.3	1986/87

4 ילדים ויותר

51.3	45.2	22.6	50.8	1979/80
69.0	67.8	55.2	60.2	1986/87

ט. השפעת תשלומי החברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

לוח מס. 17 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם, בשנת 1986/87. הלוח מורה, כי 11.3% מן המשפחות שראשן עובד שכיר היו עניות לפני תשלומי העברה, וכי הכנסתה הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחה ענייה שראשה שכיר היתה נמוכה ב-32.1%, במוצע, מקו העוני. תשלומי החברה הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות השכירים ל-5.4%, אך המיסים הישירים חזרו והעלו אותה ל-7.4%. לוח מס. 18, מלמד כי תשלומי החברה ב-1986/87 חילצו ממעגל העוני 52.2% משפחות השכירים - מעט יותר מאשר ב-1979/80 (48.2%). כאשר גם המיסים הישירים, שהשפעתם על אוכלוסיית השכירים משמעותית במיוחד, נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-34.5% בלבד ב-1986/87 - אך שיעור זה כמעט כפול מהשיעור שנצפה ב-1979/80 (19.3%). ב-1986/87 73.0% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי החברה (לעומת 64.2% ב-1979/80), ו-92.5% היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית (לעומת 86.4% ב-1979/80). כלומר, ב-1986/87 27.0% סכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה (לעומת כ-36% ב-1979/80) לא היו עניות לאחר תשלומי החברה, אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. יתר על כן, ההכנסה הכלכלית של 7.5% (14.5% ב-1979/80) מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה היתה אף גבוהה מקו העוני. השפעתם הגדולה יותר של תשלומי החברה והמיסים הישירים לצמצום מימדי העוני ב-1986/87 מאשר ב-1979/80 ניכרה גם בהתייחס לפער העוני: ב-1986/87 פער העוני הממוצע לאחר תשלומי החברה ומיסים למשפחה ענייה שראשה שכיר היה נמוך ב-38.4% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי החברה ומיסים; זאת לעומת 35.5% ב-1979/80.

המצאים שהוצגו לעיל מלמדים שהיותו של שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי החברה ומיסים גבוה ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80 נזקפת בעיקר לזכות המיסים הישירים. הסיבה לכך היא, שחלק הארי של תשלומי החברה לאוכלוסייה השכירה היו קצבות הילדים, ושיפור של ממש הסתמן רק באלו ששולמו למשפחות הגדולות, אך לא באלו ששולמו למשפחות הקטנות (שהן כ-60% מכלל משפחות השכירים). לעומת זאת, העלייה הגדולה שחלה בהכנסת סף המס, שחילצה את מרבית בעלי ההכנסה הנמוכה ממעגל משלמי המיסים, ציינה את כלל משפחות השכירים העניות. למרות העלייה בהכנסת סף המס, משפחות שראשן שכיר היו 35% מכלל המשפחות העניות. הכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה, במוצע, ב-19.8% מהכנסת קו העוני.

י. השפעת תשלומי החברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות יהודיות ולא-יהודיות

לוחות מס. 19 ו-21 מציגים את רמת העוני בקרב המשפחות היהודיות והמשפחות הלא-יהודיות, בשנת 1986/87. מנתוני הלוח עולה, כי תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב המשפחות הלא-יהודיות (57.2%) היתה גדולה יותר מפי שניים מאשר בקרב המשפחות היהודיות (24.3%). פער

**לוח מס. 17: רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים לפי מדדי עוני
נבחרים 1986/87**

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
				מדד תחולת העוני (אחוזים)
	7.4	5.4	11.3	משפחות
	10.8	8.0	15.4	נפשות
	15.0	11.2	21.1	ילדים
				יחס פער העוני (אחוזים)
	19.8	21.5	32.1	שקלול: לפי משפחות
	20.3	21.7	33.2	לפי נפשות
				מדד SEN
	0.0210	0.0164	0.0510	שקלול: לפי משפחות
	0.0310	0.0242	0.0715	לפי נפשות
				מדד ג'ני
	0.1064	0.1118	0.1925	שקלול: לפי משפחות
	0.1056	0.110	0.1983	לפי נפשות

**לוח מס. 18: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב
אוכלוסיית השכירים לפי מדדים נבחרים: 1979/80
ו-1986/87**

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	
				מדד תחולת העוני
	34.5	19.3	52.2	משפחות
	29.9	13.7	48.1	נפשות
	28.9	12.3	46.9	ילדים
				מדד יחס פער העוני
	38.4	35.5	33.0	שקלול: לפי משפחות
	38.9	34.4	34.6	לפי נפשות
				מדד SEN
	44.8	47.9	41.7	שקלול: לפי משפחות
	49.5	44.8	44.4	לפי נפשות

העונני הממוצע היה, לעומת זאת, גבוה יותר בקרב המשפחות העניות היהודיות מאשר בקרב המשפחות העניות הלא-יהודיות (68.0% מקו העונני לעומת 55.1% ממנו, בהתאמה). למרות שתשלומי ההעברה ומיסים הישירים צמצמו את תחולת העונני בקרב המשפחות היהודיות והלא-יהודיות, ב-1986/87 הם העמיקו את הפער בין שתי קבוצות האוכלוסייה: בעוד שתחולת העונני בקרב המשפחות היהודיות ירדה ב-65.8% (ל-8.3%, לפי ההכנסה הפנויה - ר' לוח מס. 20), בקרב המשפחות הלא-יהודיות היא פחתה ב-19.4% בלבד (ל-46.1%, לפי ההכנסה הפנויה - ר' לוח מס. 22). תופעה דומה התרחשה ב-1979/80, אם כי בממדים קטנים יותר: תחולת העונני - לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב המשפחות היהודיות קטנה אז ב-39.8% - ואלו בקרב המשפחות הלא-יהודיות ב-6.0% בלבד. בניגוד ל-1979/80, ב-1986/87 תשלומי ההעברה ומיסים הישירים הקטינו את פער העונני הממוצע בקרב המשפחות העניות היהודיות הרבה יותר מאשר בקרב המשפחות העניות הלא-יהודיות - ירידה ב-73.4% לעומת 55.7%, בהתאמה. כתוצאה מכך, הכנסתה הפנויה של משפחה ענייה יהודית היתה, בממוצע, נמוכה מקו העונני פחות מאשר הכנסתה הפנויה של משפחה ענייה לא-יהודית - בניגוד למצב ששרר לפני תשלומי ההעברה ומיסים: פער העונני לפי ההכנסה הפנויה היה, בממוצע, 18% מקו העונני בקרב המשפחות העניות היהודיות ו-24% ממנו בקרב המשפחות העניות הלא יהודיות.

בדיקת הרכב האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם (לוח מס. 9) סעלה כי אלה הקטינו, כצפוי, את חלקן של המשפחות היהודיות בכלל המשפחות העניות (מ-78.0% לפני תשלומי העברה ומיסים ל-59.9% לאחריהם), אך הכפילו את חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות העניות (מ-22.0% ל-40.1%). למשפחות הלא-יהודיות, שחלקן באוכלוסייה כולה היה 10.7% בלבד, היה אפוא ייצוג יתר (פי ארבעה) בכלל האוכלוסייה הענייה לפי ההכנסה הפנויה.

לוח מס. 19: רמת העונני בקרב האוכלוסייה היהודית לפי מדדי עונני נבחרים, 1986/87

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			מדד תחולת העונני (אחוזים)
8.3	7.3	24.3	משפחות
9.0	7.7	20.7	נפשות
10.2	8.4	19.9	ילדים
			מדד יחס פער העונני (אחוזים)
18.1	18.6	68.0	שקלול: לפי משפחות
18.7	19.6	60.5	לפי נפשות
			מדד SEN
0.0220	0.0199	0.2126	שקלול: לפי משפחות
0.0245	0.0217	0.1678	לפי נפשות
			מדד ג'ני
0.1033	0.1044	0.6077	שקלול: לפי משפחות
0.1038	0.1064	0.5213	לפי נפשות

לוח מס. 20: השפעת תשלומי ההעברה והסיסים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה היהודית, לפי מדדי עוני נבחרים, 1979/80 ו-1986/87

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה וסיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	

מדד תחולת העוני

65.8	39.8	70.0	48.2	משפחות
56.5	33.8	62.8	50.0	נפשות
48.7	27.0	57.8	54.4	ילדים

מדד יחס פער העוני

73.4	66.1	72.7	64.4	שקלול: לפי משפחות
69.1	61.0	67.6	57.4	לפי נפשות

מדד SEN

89.7	78.8	90.6	81.4	שקלול: לפי משפחות
85.1	74.1	86.9	79.1	לפי נפשות

לוח מס. 21: תחולת העוני ופער העוני בקרב האוכלוסייה הלא-היהודית, 1986/87 (אחוזים)

לאחר תשלומי העברה וסיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
--------------------------	-------------------	-------------------	--

מדד תחולת העוני

46.1	37.5	57.2	משפחות
51.8	41.7	60.9	נפשות
59.2	47.1	67.5	ילדים

24.4	25.6	55.1	יחס פער העוני
------	------	------	---------------

**לוח מס. 22: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב
האוכלוסייה הלא-יהודית, לפי סודי עוני נבחרים,
1979/80 ו-1986/87**

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		
1986/87	1979/80	1986/87	1979/80	

מדד תחולת העוני

19.4	6.0	34.4	34.6	משפחות
14.9	-1.2	31.5	29.1	נפשות
12.3	-7.0	30.2	26.3	ילדים

מדד יחס פער העוני

55.7	69.4	53.5	46.4	סקלול: לפי משפחות
------	------	------	------	-------------------

יא. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים והפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה הם פרוגרסיביים כאשר סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) יורד עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים הם פרוגרסיביים כאשר סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית עולה עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן גדל חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים, וקטן חלקם של העשירונים העליונים.

לוח מס. 23 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים ואת הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. ב-1986/87 קיבל העשירון התחתון 31.5% מכל תשלומי ההעברה, בעוד שהעשירון העליון קיבל רק 5.3% מהם (שלושת העשירונים הנמוכים קיבלו 55.9% מכל תשלומי ההעברה, ואילו שלושת העשירונים העליונים קיבלו 15.1% מהם). לעומת זאת, העשירון העליון שילם 48% מכל המיסים הישירים, בעוד שהעשירון התחתון, שרובן אינו עובד, לא שילם מיסים כלל (שלושת העשירונים העליונים שילמו 78.5% מכל המיסים הישירים, ואילו שלושת העשירונים הנמוכים שילמו 1.8% בלבד מהם). לוח מס. 22 גם מלמד, כי תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הם פרוגרסיביים: השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה עולה ככל שהכנסת העשירון נמוכה יותר, ואילו שיעור המס הממוצע עולה ככל שהכנסת העשירון גבוהה יותר. כך,

לדוגמה, תשלומי התעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון פי 50, ואת של משפחה בעשירון העליון ב-1.6% בלבד. לעומת זאת, המיסים הישירים לא הקטינו כלל את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון, אך הקטינו ב-36.9% את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון העליון. התמונה לגבי שכירים שונה במקצת (ראה לוח מס. 25): תשלומי התעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון ב-74%, ואחוז זה ירד בהדרגה עד ל-1.2% בעשירון העליון. המיסים הישירים, לעומת זאת, הקטינו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בעשירון התחתון ב-7.0%, ואחוז זה עלה בהדרגה ל-35.9% בעשירון העליון.

לוח מס. 24 מציג את התחלקות ההכנסות באוכלוסייה לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי התעברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי התעברה ומיסים ישירים). הלוח מלמד, כי תשלומי התעברה והמיסים הישירים העלו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה והקטינו, במקביל, את חלקו של כל אחד משלושת העשירונים העליונים: כך, למשל, חלקו של העשירון התחתון עלה מ-0.1% מסך כל ההכנסה הכלכלית ל-2.56% מכל ההכנסה ברוטו ול-3.19% מכל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים עלה מ-5.99% מכל ההכנסה הכלכלית ל-11.04% מכל ההכנסה ברוטו ול-13.31% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-31.8% מכל ההכנסה הכלכלית ל-28.6% מכל ההכנסה ברוטו ול-24.12% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון קטן מ-22.6% לפי ההכנסה הכלכלית ל-7.1% לפי ההכנסה ברוטו ול-5.1% לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4618 לפני תשלומי התעברה ל-0.3767 לאחריהם ול-0.3151 לאחר תשלומי התעברה ומיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-31.8% ממדד אי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. בהתייחס לאוכלוסיית השכירים לוח מס. 26 מלמד, כי ערכו של מדד ג'יני קטן ב-30.1% לאחר תשלומי התעברה ומיסים - בדומה לגודל הירידה שנצפתה באוכלוסייה כולה - אם כי, כשני שלישים מירידה זו היו, כצפוי, פרי פרורגטיביות המיסים הישירים (לעומת פחות ממחצית בקרב האוכלוסייה כולה). ב-1979/80 תשלומי התעברה והמיסים צמצמו את אי-שוויון התחלקות ההכנסה ב-26.6% בקרב האוכלוסייה כולה, וב-20% בקרב אוכלוסיית השכירים. אולם, יש להדגיש שמסמסצאים אלה אין להסיק שהתחלקות ההכנסה הפנויה היתה שיוויונית ב-1986/87 יותר מאשר ב-1979/80.

לוח מס. 23: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון; כלל האוכלוסייה, 1986/87*

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
0.0	**48.56	0.0	31.5	תחתון
5.8	99.6	0.5	13.6	2
9.8	44.7	1.3	10.8	3
12.0	27.2	2.2	9.1	4
14.9	16.7	3.8	7.7	5
17.8	11.4	5.7	6.6	6
19.8	7.6	8.0	5.6	7
22.1	5.5	11.5	5.2	8
26.8	3.5	19.0	4.6	9
36.9	1.6	48.0	5.3	עליון
25.6	14.2	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי הכנסה כלכלית למבוגר סטנדראטי. כל עשירון מונה 10% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

** יחס זה נובע מן העובדה שתשלומי ההעברה המועברים למשפחות המצויות בעשירון התחתון הם גבוהים, יחסית, אך ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחות אלו (שרובן לא עבד) קרובה לאפס.

לוח מס. 24: השפעת תשלומי ההעברה והסיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב כלל האוכלוסייה, 1986/87

חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה**			עשירוניים**
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.19	2.56	0.10	תחתון
4.56	3.74	2.14	2
5.56	4.74	3.75	3
6.60	5.77	5.11	4
7.83	7.05	6.73	5
9.12	8.46	8.54	6
10.69	10.16	10.59	7
12.66	12.50	13.34	8
15.67	16.35	17.89	9
24.12	28.67	31.8	עליון
7.6	11.2	318	היחס בין הכנסת העשירון העליון לבין הכנסת העשירון התחתון
0.3151	0.3767	0.4618	סדד ג'יני
31.8	18.4	-	אחוז הירידה בסדד ג'יני

* המספחות בכל סור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר
סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** בסונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 25: חלקו של כל עשירון בטן כל תשלומי ההעברה ובטן כל המיסים הישירים והשיעור של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית המסוצעת בכל עשירון: אוכלוסיית השכירים, 1986/87*

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית המסוצעת		החלק בטן		עשירונים
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
7.0	74.1	0.5	18.7	תחתון
11.5	31.7	1.4	14.7	2
13.2	17.2	2.3	10.9	3
15.7	12.4	3.5	10.4	4
17.4	9.2	4.8	9.6	5
19.4	5.7	6.6	7.5	6
21.1	4.7	8.8	7.3	7
23.3	4.0	11.9	7.7	8
27.5	1.9	18.7	4.7	9
35.9	1.2	41.5	8.5	עליון
25.2	6.7	100.0	100.0	סה"כ

* ראה הערות ללוח מס. 23

לוח מס. 26: השפעת תשלומי החמברה והסיסים הישירים על התחלקות
 החכנסות בקרב מספחות השכירים, 1986/87*

חלקו של כל עשירון בסך החכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.42	2.79	1.93	תחתון
4.85	4.13	3.53	2
5.83	5.11	4.63	3
7.02	6.29	5.95	4
8.15	7.51	7.35	5
9.37	8.82	8.80	6
10.86	10.40	10.55	7
12.65	12.62	12.94	8
15.22	15.93	16.65	9
22.64	26.41	27.67	עליון
6.60	9.50	14.30	היחס בין הכנסת העשירון העליון לבין הכנסת העשירון התחתון
0.2923	0.3464	0.3803	סדר ג'יני
30.1	9.8	-	אחוז הירידה בסדר ג'יני

* ראה הערות ללוח מס. 24.

נספח לוחות:
מדדי העוני לפי סקר
הוצאות משפחה 1979/80

לוח מס. 1: רמת העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים
1979/80

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
----------------------------	----------------------	----------------------	--

מדד תחולת העוני (אחוזים)

16.0	13.2	24.7	משפחות
17.5	12.8	23.0	נפשות
20.5	13.5	23.5	ילדים

מדד יחס פער העוני (אחוזים)

22.2	23.1	63.0	סקלול: לפי משפחות*
22.4	23.5	51.9	לפי נפשות**

מדד SEN

0.0479	0.0408	0.2044	סקלול: לפי משפחות*
0.0542	0.0418	0.1639	לפי נפשות**

מדד ג'ני

0.099	0.099	0.536	סקלול: לפי משפחות*
0.111	0.118	0.404	לפי נפשות**

* משקל שווה לכל משפחה.
 ** המשקל שנתן לכל משפחה שווה למספר הנפשות שחיות בה.

**לוח מס.2: רמת העוני בקרב קשישים לפי סדדי עוני נבחרים
1979/80**

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
32.2	31.3	56.2	משפחות
32.6	30.4	53.9	נפשות
57.3	43.9	73.0	ילדים
			מדד יחס פער העוני (אחוזים)
0.2	0.2	0.7	שקלול: לפי משפחות
0.2	0.2	0.7	לפי נפשות
			מדד SEN
0.0934	0.0914	0.5080	שקלול: לפי משפחות
0.0927	0.0921	0.4610	לפי נפשות
			מדד ג'ני
0.0806	0.0797	0.6477	שקלול: לפי משפחות
0.0969	0.0936	0.5610	לפי נפשות

**לוח מס.3: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים לפי סדדי עוני נבחרים
1979/80**

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			מדד תחולת העוני (אחוזים)
13.7	8.9	17.1	משפחות
17.8	11.7	20.8	נפשות
20.5	13.5	23.5	ילדים
			מדד יחס פער העוני (אחוזים)
21.1	23.2	47.3	שקלול: לפי משפחות
22.3	24.0	44.0	לפי נפשות
			מדד SEN
0.0417	0.0298	0.1134	שקלול: לפי משפחות
0.0560	0.0398	0.1282	לפי נפשות
			מדד ג'ני
0.1136	0.1261	0.3501	שקלול: לפי משפחות
0.1179	0.1309	0.3126	לפי נפשות

לוח ס.ס. 4: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר לפי מודי עוני נבחרים 1979/80

לאחר תשלומי העברה ומסים		אחרי תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		
+4	3-1	+4	3-1	+4	3-1	
מדד תחולת העוני (אחוזים)						
33.5	9.1	23.5	5.5	36.4	12.7	משפחות
35.8	10.0	25.9	5.6	39.4	12.8	נפשות
36.9	10.1	26.2	5.5	39.7	13.3	ילדים
יחס פער העוני (אחוזים)						
23.0	19.7	23.4	23.1	43.9	49.5	משפחות: שקלול:
24.1	19.6	24.1	23.8	43.9	44.1	נפשות
מדד SEN						
0.1069	0.0264	0.0780	0.0186	0.2200	0.0884	משפחות: שקלול:
0.1189	0.0284	0.0880	0.0188	0.2376	0.0806	נפשות

לוח ס.ס. 5: רמת העוני בקרב האוכלוסייה היהודית לפי מודי עוני נבחרים 1979/80

לאחר תשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
מדד תחולת העוני (אחוזים)			
13.8	11.9	22.9	משפחות
12.6	9.5	19.0	נפשות
12.3	7.7	16.8	ילדים
מדד יחס פער העוני (אחוזים)			
21.8	22.9	64.3	משפחות: שקלול:
20.7	22.6	53.1	נפשות: לפי
מדד SEN			
0.0405	0.0360	0.1926	משפחות: שקלול:
0.0364	0.0295	0.1392	נפשות: לפי
מדד ג'ני			
0.0958	0.0956	0.5528	משפחות: שקלול:
0.1033	0.1083	0.4269	נפשות: לפי

לוח ט. 6 - הספעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב כלל האוכלוסייה, 1979/80*

חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה			עשירונים**
הכנסה אחרי תשלומי העברה ומיסים	הכנסה לאחר תשלומי ההעברה	הכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים	
3.31	2.53	0.52	תחתון
4.61	3.80	2.70	2
5.54	4.84	4.19	3
6.58	5.89	5.54	4
7.82	7.21	7.06	5
9.21	8.76	8.86	6
10.79	10.65	11.05	7
12.78	13.03	13.78	8
15.42	16.36	17.42	9
23.95	26.94	28.87	עליון
7.2	10.6	55.5	היחס בין הכנסת העשירון העליון לבין הכנסת העשירון התחתון
0.3116	0.3644	0.4245	מדד ג'יני
26.6	14.2	-	אחוז הירידה במדד ג'יני

* הספחות בכל סדר דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר
סטנדרטי, כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** בסונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1987

לאה אחדות
תמר אליאב
גדעון יניב
רבקה פריאור

א. זיקנה ושאירים

1. מגמות כלליות

ב-1987 נמשכה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים, וזאת בשיעור בן 2.0%, לעומת שיעור גידול בן 2.9% ב-1986. ירידת שיעור הגידול במספרם של כלל הקצבאים משקפת, מצד אחד, ירידה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (3.0% לעומת 3.7% ב-1986) ובמספר מקבלי קצבת שאירים (1.6% לעומת 2.6% ב-1986) ומצד שני עלייה בשיעור הירידה במספר מקבלי קצבאות מיוחדות (6.2% לעומת 4.3% ב-1986). במקביל, נמשכו מגמות הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל הקצבאים (מ-35.8% ב-1986 ל-34.3% ב-1987) ובחלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-20.5% ב-1986 ל-19.8% ב-1987). כמו כן נמשכה מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק (מ-79.6% ב-1986 ל-80.6% ב-1987).

ב-1987 נשמרה רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע ועמדה על 15% (14.9% ב-1986). תשלומי הענף גדלו ב-8.5% במחירים קבועים, וזאת כתוצאה מעלייה ריאלית בת כ-14% בתשלומים לפי חוק ומירידה ריאלית בת 15% בתשלומים שלא לפי חוק - שהם כשישית מכלל תשלומי הענף.

2. מספר מקבלי קצבות זיקנה ושאירים

ב-1987 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוסחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-317 אלף קשישים וכן קצבות שאירים לכ-93 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לעלות ב-1987, אך בשיעור נמוך יותר מזה של השנה הקודמת (3.0% לעומת 3.7%, בהתאמה). במקביל, המשיך לרדת מספר המקבלים קצבאות מיוחדות, וזאת בשיעור העולה על שיעור הירידה בשנה הקודמת (6.2% לעומת 4.3%, בהתאמה). עקב כך ירד חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל מקבלי קצבות הזיקנה מ-7.8% ב-1986 ל-7.2% ב-1987. כמו כן, התחדשה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר מקבלי קצבת שאירים, שנבלמה זמנית בשנה הקודמת. מספרם של אלה גדל בשיעור בן 1.6% ב-1987, לעומת שיעור בן 2.6% ב-1986. ירידת שיעור הגידול במספר מקבלי קצבת שאירים יחד עם ירידת שיעור הגידול במספר מקבלי קצבת זיקנה הביאו, על-פי לוח מס. 1, לירידת שיעור הגידול במספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים - מ-2.9% ב-1986 ל-2.0% ב-1987.

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שחכונתם ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי, זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ב-1987 נמשכה, זו השנה

לוח מס' 1 - תקציב קצבאות יוקרה ושאריות
(במיליון ש"ח)

תוחל ת"ת 1975							תוחל ת"ת 1975-1970	תוחל ת"ת 1987-1980	סך התקציב
1987	1986	1985	1984	1982	1976				

תוחל ת"ת 1975

2.0	2.9	2.9	2.2	2.6	5.7	9.0	409,771	<u>229,100</u>	תוחל ת"ת 1975-1970
2.1	3.1	2.9	2.1	2.2	7.2	8.4	316,840		תוחל ת"ת
3.0	3.7	3.7	3.0	3.1	8.8	8.8	293,959	229,100	תוחל ת"ת 1975-1970
-6.2	-4.3	-4.4	-5.7	-4.7	-1.1	6.8	22,881		תוחל ת"ת 1975-1970
1.6	2.6	2.5	2.7	3.9	0.4	10.7	92,931		תוחל ת"ת
1.4	2.7	5.3	3.2	4.2	0.7	12.1	77,608		תוחל ת"ת 1975-1970

לוח 2.00 -- קצבתי קצבתי וקצבתי, לפי שנת 1987 ותלוי

1987

מספר 4 ת"י	מספר 3	מספר 2	ת"י	מספר 1	קצבתי וקצבתי
2,180	10,020	88,444	309,127	409,771	קצבתי וקצבתי
52.9	38.8	31.9	34.6	34.3	אחוז מלמדי הכנסה
1,925	3,203	76,464	212,367	293,959	קצבתי וקצבתי
48.0	35.2	28.3	24.5	25.8	אחוז מלמדי הכנסה
237	250	5,019	17,375	22,881	קצבתי וקצבתי
97.5	95.0	92.3	95.7	95.0	אחוז מלמדי הכנסה
-	6,511	5,836	76,214	88,561	קצבתי וקצבתי
-	38.4	32.5	48.4	46.6	אחוז מלמדי הכנסה
18	28	1,088	1,777	2,911	קצבתי וקצבתי
27.8	28.6	6.7	7.3	7.4	אחוז מלמדי הכנסה
-	31	44	1,394	1,469	קצבתי וקצבתי
-	87.1	84.1	93.0	92.6	אחוז מלמדי הכנסה

חשישית ברציפות, הירידה במספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב משפחות הקשישים והשאיירים. בשנה זו ירד מספרם ב-0.8%, לעומת ירידה בת 1.9% ב-1986 ובח 1.7% ב-1985. לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל-פיו נקבעת רמת הקצבה). מנתוני הלוח עולה, כי ב-1987 34.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים קיבלו גם השלמת הכנסה. אחוז המקבלים השלמת הכנסה היה גבוה במיוחד בקרב המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק - 95.0% ו-92.5%, בהתאמה¹.

3. תוספת ותק ותוספת דחייית פרישה

לוח מס. 3 - מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הוותק ודחייית הפרישה

1987 - 1969

תוספת מסוצעת למקבל קצבה (באחוזים)			אחוז מקבלי תוספת			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
1.0	2.0	1.6	21.8	41.2	32.1	1969
4.6	8.5	6.9	43.9	73.7	60.1	1975
7.3	16.2	11.8	56.5	87.0	73.8	1980
9.3	19.1	14.8	59.9	89.6	76.4	1983
9.7	20.1	15.4	61.0	90.4	77.2	1984
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	1985
10.8	23.1	17.7	64.4	92.4	79.6	1986
11.7	24.6	18.7	65.8	93.1	80.6	1987
תוספת דחייית פרישה						
1.6	4.4	3.1	10.4	77.9	19.7	1969
2.0	4.8	3.5	13.2	29.5	22.0	1975
2.4	4.4	3.5	15.4	27.3	22.6	1980
2.4	4.4	3.5	15.2	27.3	21.9	1983
2.3	4.4	3.4	15.0	26.7	21.1	1984
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	1985
2.3	4.0	3.2	15.1	25.0	20.5	1986
2.3	3.9	3.1	14.9	23.9	19.8	1987

1. דיון מפורט יותר באוכלוסיית הקשישים והשאיירים הוכאים להבטחת הכנסה מופיע בפרק העוסק בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוססים בביטוח חלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות (עד למכסימום של 50% מהקצבה). ב-1987 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 80.6% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 79.6% ב-1986 ו-78.5% ב-1985. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לעלות, כסדי שנה, בשיעור בן 1% בערך, והגיעה ב-1987 ל-18.7% מן הקצבה הבסיסית. אחוז מקבלי תוספת הזותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 93.1% לעומת 65.8%, בהתאמה. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים היתה כפולה מאשר בקרב הנשים: 24.6% לעומת 11.7%, בהתאמה.

תוספת דחייית פרישה מוענקת למי שהגיע לגיל פרישה עבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה ממסלח יד. שיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה מגיל 65 עד 70 בגבר, או מגיל 60 עד 65 באישה (עד למכסימום של 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחייית הפרישה משמעותית פחות הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת. ב-1987 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחייית פרישה: 19.8% מכלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 20.5% ב-1986 ו-21.1% ב-1985 וב-1984. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1986 ל-3.1% בלבד מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים היה כמעט כפול מזה של התוספת ששולמה לנשים: 3.9% לעומת 2.3%, בהתאמה.

4. רמת הקצבאות

רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות קבועה כאחוז נתון מן השכר הממוצע על-פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. במגמה לשמור על רמתן היחסית של קצבאות אלו, הוחלט בנובמבר 1984 להנהיג שני שיפורים (כהוראת שעה שנוקטה לשנה אחת):

א. חישוב הגימלאות על בסיס שכר ממוצע המביא לידי ביטוי מלא את כל תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק וכל תוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכוח הסכמי שכר קיבוציים (להלן "השכר הממוצע לפי הוראת השעה").

ב. קביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, במונחי אחוזים מהשכר הממוצע בפועל (15% ליחיד, למשל). אם מתברר בדיעבד שהקצבה ששולמת על פי השכר הממוצע שחושב על פי כללי הוראת השעה נמוכה מן "הרצפה", זכאים הגמלאים לקבל השלמה עד לגובה ה"רצפה".

מאז דצמבר 1985 עד מאי 1986 קצבות הזיקנה והשאיירים נקבעו על פי השכר הממוצע, שחושב לסירוגין לפי שיטת הוראת השעה או לפי השיטת הקודמת (הקבועה בחוק). לעומת זאת, מאז יוני 1986 הסכים משרד האוצר לעדכן את השכר הממוצע לפי חוק על פי שיטת הוראת השעה ולשלם הפרשים בגין הפער שנוצר בין גובה הקצבה, ששולמה בפועל, לבין ה"רצפה". אך זאת לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1987 נשמרה רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע, וזאת עקב הימשכות המדיניות של הבטחת

סיניסום ("רצפה") לקצבה והודות לכך שהשכר הממוצע נאמד לפי הוראת השעה. לעומת זאת, עקב עליית השכר הריאלי במשק (בכ-10%) גדלו ריאלית (בכ-11%) גם קצבות הזיקנה והשאירים הצמודות לו.

לוח מס. 4 - קצבות זיקנה לפי חוק, לפי סיפוסי מספחה נבחרים

1987-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (ש"ח)	
24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
18.8	208.0	17.4	131.4	11.6	88.2	1979
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
28.4	236.6	22.0	183.2	14.6	122.1	1981
27.1	234.7	21.1	181.7	14.1	121.1	1982
27.2	226.5	21.7	180.8	14.4	120.5	1983
28.6	254.3	22.0	196.8	14.7	131.1	**1984
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
28.8	250.7	22.3	194.2	14.9	129.5	1986
29.1	278.3	22.5	215.5	15.0	143.5	1987

* לא כולל קצבות ילדים. אלמנה עם ילדים זכאית לקבל גם קצבת ילדים מסערכת הקצבאות האחידות לילדים.
 ** עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חרושים.

5. היקף התשלומים

ב-1987 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-8.5% במחירים קבועים (לעומת 6.7% ב-1986). עלייה זו משקפת שתי התפתחויות שונות, שאפיינו גם את שנת 1986: סכום גמלאות הזיקנה והשאירים ששולמו לפי חוק עלה עלייה ריאלית בת כ-14% (לעומת 11% ב-1986), ואילו בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) נצפתה ירידה בת 15% (לעומת 9% ב-1986). כתוצאה מכך, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים ירד מכרבע ב-1985 לחמישית ב-1986 ולשישית ב-1987.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק נבעה משני גורמים: גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק ב-2.6% ועליית ערכן הריאלי של הקצבאות בכ-11%. העלייה הריאלית בקצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית מצד אחד, והיציבות במונחים ריאליים ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת מצד שני, הקטינו את חלקה של תשלמת ההכנסה בסך כל הקצבה הסוענת למקבלי קצבות הזיקנה והשאירים. התפתחות זו, ובצדה ירידת מספר המקבלים שלא לפי חוק (בשיעור בן 6.8%), היו הגורמים העיקריים לירידה הריאלית בתשלומי הענף שלא לפי חוק.

ב-1986 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה גבוה במקצת מזה שניצפה בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (8.5% לעומת 6.8%, בהתאמה). לפיכך עלה חלקו של הענף בתשלומי המוסד, מ-38.5% ב-1986 ל-39.1% ב-1987.

לוח מס. 5 - היקף התשלומים (ללא הוצאות מינהל), במחירים שוטפים ובמחירי 1985

1987 - 1982

1987	1986	1985	1984	1982	סוג הקצבה
------	------	------	------	------	-----------

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

1,765.3	1,380.6	999.6	286.7	19.5	סך כל התשלומים
1,478.9	1,096.4	758.7	228.7	15.0	לפי חוק הב"ל
286.4	284.2	240.9	58.0	4.5	שלא על פי החוק

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,149.6	1,060.5	999.6	949.8	892.6	סך כל התשלומים
963.1	842.2	758.4	757.6	685.3	לפי חוק הב"ל
186.5	218.3	240.9	192.2	207.3	שלא על פי החוק

1. תגמות עיקריות

בשנת 1987 נמשכה הסדיניות שננקטה מאז 1985 - אי תשלום קצבת ילדים בנין הילד הראשון למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות מעוטות הכנסה. הקצבה מוחזרת למשפחות שכירות בעלות הכנסה נמוכה באמצעות הסעבידים, ואילו למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, למשפחות שמפרנסיהן מקבלים דמי אבטלה וכן לאלו שמפרנסן נמנה על העובדים הלא-שכירים ושלחן הכנסה נמוכה - היא מוחזרת באמצעות הביטוח הלאומי. משפחות שאינן נימנות עם בקבוצות אלה, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, רשאיות להגיש תביעה אישית לקבלתה. תוקף החוק, שאמור היה לפוג במרץ 1988, הוארך לשנה נוספת - עד מרץ 1989.

באפריל 1987 הונהג תיקון חוק, שלפיו תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת ילד ראשון עלתה מ-80% מהשכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי) ל-90% ממנו. במועד זה חודש המיסוי על קצבות הילד השני וחשלישי במשפחות קטנות, שבהן הכנסת הגבר חייבת במס שולי בן 45% ויותר, לאחר שתוקפה של הוראת השעה בנושא זה פג בספטמבר 1986.

מאז 1986 עד 1987 גדל מספרן הממוצע של המשפחות המקבלות מדי חודש קצבת ילדים בכ-9,000 (1.6%) והגיע לכ-533 אלף; ואילו מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבה, עלה ב-29 אלף (2.3%) והגיע למיליון ו-282 אלף. עלייה זו מנוגדת לירידה החדה שנרשמה בשנים 1985-1986 בעקבות ביטול קצבת הילד הראשון. גרמו לה הגידול הטבעי במספר הילדים, ובעיקר העלאת תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבה ל-90% מהשכר הממוצע.

ב-1987 כ-155 אלף ילדים ראשוניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. כ-55 אלף מהם היו ילדי שכירים שהקצבה הוחזרה להם באמצעות הסעבידים. לשאר הילדים הראשוניים הקצבה שולמה ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. ב-1987 מספר הילדים הראשוניים שעבורם שולמה קצבה באמצעות הסעבידים גדל ב-22% לעומת השנה הקודמת, אולם שיעור המיצוי נמוך עדיין. על פי הערכה שנעשתה במוסד (המתבססת על נתוני סקר הוצאות משפחה 1986/87), מספר המשפחות השכירות שהיו זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון באמצעות הסעבידים היה כ-105 אלף, דהיינו, רק כמחצית מן המשפחות מיצו את זכותן להחזר קצבה.

הפער בין מספר המשפחות שהיו זכאיות להחזר הקצבה לבין מספר המשפחות שקיבלו בפועל החזר זה מן הסעביד מעיד, כי שיטה זו נופלת ביעילותה מהחסדד האוניברסאלי שהיה מקובל עד יוני 1985. במלים אחרות, אי המיצוי איננו תופעה זמנית הנובעת מהיות מנגנון התשלומים מנגנון חדש שטרם הופעל במלואו, אלא נובע מעצם קיומו של מנגנון מפוצל הגורם לתשלומי כפל ולתשלום חסר, ואף מטיל על הסעבידים עומס סנהלי רב ופוגע ביעילותם.

ב-1987 עלה ערכה הריאלי של נקודת הקצבה הממוצעת ב-1.5% בלבד, והיה גבוה במקצת מרמתה ב-1975. ב-1987 ירדה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע ל-3%, כלומר ירידה בת 6% מאז השנה קודמת. רמה זו נמוכה בכ-30% מזו שב-1975.

2. אוכלוסיית מקבלי הקצבאות

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה.

ב-1987 כ-533 אלף משפחות במוצע קיבלו קצבת ילדים מדי חודש. הן מנו כ-81% סכלל אוכלוסיית המשפחות עם ילדים. במספר זה כלולות המשפחות שקיבלו את קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים או באמצעות המוסד לביטוח לאומי. ב-1987 חלה עלייה בת 1.6% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים. זאת לאחר ירידה חדה בת כ-1.6% בשנים 1985-1986 (12% ב-1985 וכ-4.5% ב-1986). שיעור גידול זה ב-1987 דומה לשיעורי הגידול במספר המשפחות עם ילדים שנצפה עד שנת 1984, והוא משקף את שיעור הגידול הטבעי של משפחות עם ילדים.

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע בשנת 1987 למיליון ו-282 אלף. זה אפוא גידול בן 2.3% מאז השנה הקודמת, שכמחציתו נובעת מעלייה בת 7% במספר הילדים הראשוניים, שעבורם שולמה קצבה.

הילדים, שעבורם שולמה קצבה, מנו כ-77% סכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-152 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשוניים במשפחות קטנות, שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-55 אלף ילדי שכירים שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעביד, כ-42 אלף ילדי משפחות המקבלות גמלאות מהביטוח הלאומי, וכ-55 אלף ילדי עצמאים, ילדי לא-עובדים וילדי משפחות שהגישו תביעה אישית לחזור הקצבה.

למשפחות הנמנות עם הקבוצה האחרונה הקצבה שולמה ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. כ-36% סכלל המשפחות עם 1-3 ילדים, שלהן שולמה קצבת הילד הראשון, היו משפחות עם ילד אחד; כ-38% היו משפחות עם שני ילדים; וכ-26% משפחות עם 3 ילדים. הגידול שחל ב-1987 במספר המשפחות ובמספר הילדים שקיבלו קצבה משקף לא רק גידול טבעי כללי אלא גם את גידול מספר הילדים הראשוניים, שקיבלו חזרה מן המעביד עקב העלאת תקרת ההכנסה מעבודה המוכה בחזור, מ-80% של השכר הממוצע במשק ל-90% ממנו.

לוח מס. 3 מציג את מספר המשפחות ואת מספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. ב-1987 כ-200 אלף משפחות במוצע קיבלו מדי חודש קצבת יוצאי צבא. קצבה זו משולמת עבור הילד השלישי ואילך במשפחות עם 3 ילדים ויותר, שאחד מאנשיהן שירת שירות ביטחוני. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת יוצאי צבא, עלה מ-324 אלף ב-1986 ל-334 אלף ב-1987. זה גידול בן 2%, שנובע בעיקר מעליית מספר הילדים השלישיים והרביעיים.

3. שיעור קצבות הילדים

בלוח מס. 4 מוצגים ערכי נקודת הקצבה במחירים קבועים (מחירי 1985) וכאחוז מהשכר הממוצע במשק. ב-1987 נקודת הקצבה שמרה על ערכה הריאלי (עלתה ריאלית בכ-1.4% בלבד). זאת בניגוד לעלייה החדה שנרשמה בכל אחת מן השנים 1985 ו-1986 (27% ו-14% בהתאמה), כתוצאה מהאטת קצב האינפלציה במשק.

התפלגות גילית, שנת 1987-1980
 תוצאות ממצא המחקר - 1.00 מיליארד שקלים

התפלגות גילית 1980						גודל התפלגות	שנה
6+	5	4	3	2	1		

(ד'978) ד'87800 ד'1900

39.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
38.0	26.1	55.2	124.3	186.9	157.0	587.5	1981
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	1982
35.3	25.9	56.6	134.2	195.6	161.5	609.1	1983
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
33.3	26.6	61.7	147.7	204.1	50.9	524.2	1986
32.9	26.9	63.3	150.8	204.2	*54.6	532.7	1987

**ד'72' תוצאת המחקר המוצגת בשנת 1987

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.5	4.4	9.4	21.2	31.8	26.7	100.0	1981
6.2	4.4	9.4	21.6	31.9	26.5	100.0	1982
5.8	4.3	9.3	22.0	32.1	26.5	100.0	1983
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
6.3	5.1	11.8	28.2	38.9	9.7	100.0	1986
6.2	5.1	11.9	28.3	38.3	10.2	100.0	1987

* כולל 18,500 מיליארד שקלים המופק עם גילי 72 ומעלה. ** שנת 1984 מוצגת בשנת 1987.

לוח מס. 2 - מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי
במשפחה

1987-1980

מספרו הסידורי של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי ואילך		

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
83.3	64.1	119.4	243.7	430.5	587.5	1,528.5	1981
80.6	63.5	120.1	250.0	441.8	600.9	1,556.9	1982
72.1	60.0	117.9	257.2	456.8	621.7	1,585.7	1984
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
69.8	59.8	121.4	269.1	473.2	260.0	1,253.3	1986
68.7	59.9	123.1	273.9	478.1	278.4	1,282.1	1987

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.5	4.2	7.8	15.9	28.2	38.4	100.0	1981
5.2	4.1	7.7	16.0	28.4	38.6	100.0	1982
4.6	3.8	7.4	16.2	28.8	39.2	100.0	1984
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.5	4.8	9.7	21.5	37.8	20.7	100.0	1986
5.4	4.7	9.6	21.4	37.3	21.6	100.0	1987

לוח מס. 3 - מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא*
(אלפים)

1987-1980

ילדים				משפחות			סך הכול	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה		

65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
62.2	75.0	182.9	320.2	31.9	43.1	107.9	182.9	1981
60.2	75.2	187.4	322.0	31.2	44.0	112.2	187.4	1982
54.6	72.8	191.5	318.9	28.7	44.1	118.7	191.5	1984
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985
53.8	73.6	196.3	323.7	28.0	45.5	122.8	196.3	1986
55.1	75.0	200.1	330.2	28.6	46.5	125.0	200.1	1987

* הנתונים כוללים גם משפחות וילדים, שהם עולים חדשים ונתמכי טעו המקבלים קצבה בשיעור זהה לקצבת יוצאי צבא.

ב-1987 השכר הממוצע במשק עלה ריאלית בכ-10% (לעומת עלייה בת 1.4% בערכה של נקודת הקצבה), ולפיכך ערך נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק ירד מ-3.2% מהשכר הממוצע ב-1986 ל-3% ממנו ב-1987. יש לציין, שבשנים 1986 - 1987 כח הקנייה של נקודת קצבה היה אף גבוה במקצת יותר מאשר ב-1975, מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר, אולם השחיקה (בת הכ-32%) שחלה בה מאז יחסית לשכר הממוצע נשארה ללא שינוי.

לוח מס. 4 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה

1987-1975

1987	1986	1985	1984	1982	1981	1975	
28.7	28.3	24.7	19.5	22.9	23.8	28.1	במחירי 1985 (סקלים חדשים)
3.0	3.2	3.1	2.2	2.6	2.8	4.4	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

לוח מס. 5 - ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (במונחי נקודות קצבה ובסקלים חדשים), לפי מספר הילדים - 1986

מספר נקודות קצבה						הכנסת הגבר במשפחה
קצבות הילדים (ש"ח)			4	3	2	
4	3	2	4	3	2	
341.8	176.4	88.2	7.75	4	2	עד 90% מהשכר הממוצע
341.8	132.3	44.1	7.75	3	1	מ-90% מהשכר הממוצע עד מדרגת מס שולי בן 45%
341.8	88.2	24.3	7.75	2.0	0.55	יותר ממדרגת מס שולי בן 45%*

* החישוב נעשה בהנחה, שהגבר חייב בשיעור מס שולי בן 45%, ועל פי הערך הממוצע של נקודת הקצבה ב-1987.

בשנת 1987 שונו מועדי העדכון של קצבות הילדים. החל משנה זו מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים, בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמסולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. שינוי זה עלול להקטין את תדירות העדכון התלויה במספר הפעמים שתשולם תוספת יוקר, וכך לשחוק מחדש את ערכה של נקודת קצבה.

לוח מס. 5 מעיד על הפער בין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הקטנות לבין רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. משפחה עם 3 ילדים הזכאית להחזר הקצבה עבור הילד הראשון קיבלה ב-1987 176 ש"ח בממוצע, ואילו משפחה עם 4 ילדים קיבלה בשנה זו 342 ש"ח בממוצע, דהיינו כמעט פי שניים. הפער גדל כאשר משפחה איננה זכאית להחזר קצבה עבור הילד הראשון, ובעיקר כאשר עליה לשלם בנוסף על כך מס על קצבות הילד השני והשלישי. במקרה זה התשלום שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה פי ארבעה וחצי מהתשלום שמקבלת משפחה עם 3 ילדים.

4. היקף התשלומים

ב-1987 סך כל התשלומים לקצבות ילדים עלה ריאלית ב-1.2%. גידול זה משקף את היציבות היחסית שהסתמנה בערכה הריאלי של נקודת קצבה ובמספר המקבלים.

התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא (הניתנים בהתאם לחוק הייליט משוחררים והמסומנים על ידי אוצר המדינה) עלו ריאלית בכ-2% בעיקר בגלל שמספר המשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא גדל בשיעור דומה.

בדומה ל-1986, ב-1987 התשלומים עבור קצבאות יוצאי צבא היו 24.5% מכלל תשלומי הענף. זאת לעומת 23.6% ב-1985 ו-20.6% ב-1984.

לוח מס. 6 - היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח) במחירי 1985

1987 - 1980

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
1981	556.1	474.4	81.7
1982	544.2	465.6	78.6
1983	519.1	412.5	106.8
1984	500.2	396.7	103.5
1985	560.7	429.0	131.7
1986	639.6	484.6	154.9
1987	647.0	488.9	158.1

סכום ה"חיסכון" ב-1987 שנובע מביטול קצבת הילד הראשון נאמד בכ-198 מיליוני ש"ח (במחירי הקצבה הממוצעת של 1987). כמו כן יש לציין, שסכומי תשלומי הענף בשנים 1987-1984 (המוצגים בלוח מס. 6) מתייחסים לקצבות הילדים לפני מס. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה, המס שיש לגבות מן המשפחות הקטנות בגין קצבות הילדים נאמד בכ-60 מיליוני ש"ח (במחירי שנת התקציב 1988), אך הגבייה בפועל נמוכה בכ-33% מן הגבייה הפוטנציאלית.

ג. אימהות

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליוולדת הגמלאות הבאות:

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל או בבית חולים, שלמוסד לביטוח לאומי אין הסדר לשלם לו ישירות - מענק האשפוז משולם ליוולדת המגישה תביעה. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היולדת ושל היילוד. חישוב עלות האשפוז מתבסס על העלות היומית של אשפוז היולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. בנוסף על כך המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית-החולים, אל בית החולים.

מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומשולם ישירות ליוולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע במשק. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף תוספת בת 50% מהשכר הממוצע במשק.

קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, בה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך 6 חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 3 ילדים, 75% כשנולדים 4 ילדים, ו-100% כשנולדים 5 ילדים או יותר.

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 שהיא עובדת שכירה, עצמאית או נמצאת בהכשרה מקצועית, ושבתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק.

דמי הלידה משולמים עבור 12 שבועות (84 יום) לכל היותר - בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת עד ללידה. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליוולדת בשלושת החודשים שקדמו ללידה, וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. החוק מאפשר להתחיל לשלם דמי לידה כחודש וחצי לפני מועד הלידה המשוער. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה - לארבעה שבועות לכל היותר. על פי תיקון חוק שנכנס לתוקף באחד באפריל 1986, תקופת האכשרה לדמי לידה מחושבת עד היום שבו האישה ההרה מפסיקה לעבוד.

2. מקבלי גמלאות אימהות

ב-1987 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-100,000 יולדות. מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה בשנים האחרונות נשאר פחות או יותר יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%.

ב-1987 קיבלו דמי לידה 42,590 נשים. מאז 1954, שנת כניסתו של חוק ביטוח אימהות לתוקף, גדל בהתמדה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה, אך

אחוז הגידול הלך וקטן. מאז שנת 1984 התייצבו מספר הנשים המקבלות דמי לידה וחלקן בכלל הנשים היוולדות. התייצבות מספר המקבלות דמי לידה נובעת, ככל הנראה, מהתייצבות, או אף מירידה, שחלה בשיעורי ההשתתפות בכח העבודה (בגילאים המתאימים) של נשים נשואות: שיעור ההשתתפות של נשים נשואות בגיל 18-24 ירד מ-43% ב-1984 ל-40% ב-1987; שיעור ההשתתפות של נשים נשואות בגיל 25-34 נשאר קבוע - 51%, ואילו זה של קבוצת הגיל 35-54 עלה מ-50% ל-52%; אך יש לזכור שחלקן הגדול של הנשים בקבוצת גיל זו אינן יולדות*.

לוח מס. 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה

1987 - 1978

שנה	מענקי לידה	דמי לידה	
		כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור בכלל הנשים המועסקות*
1978	94,972	38.0	84.4
1979	92,945	41.4	86.1
1980	96,687	41.1	87.7
1981	96,732	39.9	82.8
1982	98,676	40.2	82.9
1983	102,654	41.3	84.9
1984	99,822	42.8	82.9
1985	101,329	42.1	77.9
1986	100,541	42.9	81.9
1987	99,784	42.7	77.4

* ל-1,000 נשים.

להלן מספר מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1987:

א. הגיל הממוצע של נשים שקיבלו דמי לידה היה 28.3 שנה (שהוא גם הגיל החציוני), כלומר גיל דומה ביותר לגיל הממוצע של כלל היולדות בישראל - 28.4 שנה.

ב. כ-96% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, וכ-4% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1987: 75% היו יהודיות, ו-25% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בשיעורי ההשתתפות בכח העבודה של שתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו דמי לידה, 13.7% נולדו באסיה-אפריקה, 12.3% נולדו באירופה - אמריקה ו-74% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ

1. מקור: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המוצא בכלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו 68.4%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל מקבלות דמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות ייצוג חסר.

ג. כ-92% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 89% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% עצמאיות והיתר חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-46% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 24% אקדמאיות או מורות, 17% עבדו בשירותים, כ-5% עבדו בתעשייה, וחיתר עבדו כזבניות, וכן בחקלאות, בבנייה וכד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות דמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות דמי הלידה עלה, ובמקביל ירד שיעורן של ילידות חו"ל (תופעה זו מאפיינת את כלל האוכלוסייה בישראל). אשר לגיל היולדות - הגיל הממוצע אמנם לא השתנה בשנתים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה מתחת ל-29 שנה, ב-1987 רק כ-55% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד): מענק האשפוז המשולם לבית החולים, שבו אושפזה היולדות לשם כיסוי הוצאות האשפוז שלה ושל הילוד, גדל ב-1987 ריאלית בכ-9%. זאת לעומת גידול בן 1% ב-1986.

ב-1987 המענק הניתן ליולדת עבור רכישת ציוד לילוד גדל גידול ריאלי בן 5%. זאת לעומת גידול בן 23% בשנה הקודמת. הגידול הניכר בערכו הריאלי של מענק הציוד ב-1986 נבע מתיקון חוק אשר לפיו:

א. גודל המענק הוא 20% מהשכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי (עד 1986 שיעור גודלו כאחוז מהשכר הממוצע לא היה מעוגן בחוק).

ב. המענק מתעדכן בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע בראשית כל שנה מס ובכל עת שמשולם פיצוי (למשל, תוספת יוקר) לכלל השכירים במשק.

ב-1987 המענק לציוד היה 17% מהשכר הממוצע בפועל (לעומת 17.8% ב-1986). שתי סיבות לפער בין שיעור זה לבין השיעור הקבוע בחוק:

א. השכר הממוצע לפי חוק הוא אומדן של השכר הממוצע בפועל - ובדרך כלל נמוך ממנו.

ב. תדירות העדכון של מענק הציוד היתה נמוכה (שלוש פעמים בלבד במשך השנה), כך שערכו היחסי נשחק בין כל שני מועדי עדכון.

דמי לידה: כאמור, שיעור דמי הלידה המשולמים ליולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו ליציאתה לחופשת לידה. דמי הלידה משולמים עבור תקופה בת 6 - 12 שבועות (בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת), והם מתעדכנים על-פי שיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים, ובאותם מועדים.

רמתם הריאלית של דמי הלידה בממוצע ליום היתה גבוהה ב-1987 בכ-10% מזו שבשנת 1986. עלייה זו קטנה יותר מן העלייה שחלה בשנה קודמת, אשר שיעורה היה כ-20%. לעומת זאת, יחסית לשכר הממוצע שיעור דמי הלידה הממוצע לא השתנה מאז 1986 (42%), שכן רמת דמי הלידה עלתה ריאלית בשיעור כמעט זהה לשיעור העלייה בשכר הריאלי. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה, כי שכר הנושים היולדות נמוך. לעובדה זו מספר סיבות:

1. שכרן של נשים נמוך, בממוצע, משכרם של גברים.
 2. כמחצית מהיולדות צעירות (מתחת לגיל 29), והן מצויות בתחילת דרכן המקצועית.
 3. כ-21% מכלל המקבלות דמי לידה עבדו במשרה חלקית; ו-11% עבדו בשכר, לפי יום או לפי שעות, שהוא נמוך מן השכר המקביל המשולם לעובדות על בסיס חודשי. כך, למשל, נשים שקיבלו דמי לידה ועבדו במשרה מלאה בשכר חודשי (כ-68% מכלל הנשים השכירות שקיבלו דמי לידה) השתכרו בערב הלידה כ-625 מן השכר הממוצע במשק, בעוד שאלו שעבדו במשרה חלקית ובשכר יומי (1.5% מכלל הנשים השכירות שקיבלו דמי לידה) השתכרו בערב הלידה כ-27% בלבד מן השכר הממוצע במשק.
- גובה דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים:
1. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-32% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35 ויותר היו כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק.
 2. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 20.7 ש"ח ליום (כ-42% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו 16.6 ש"ח ליום (כ-34% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה. באוכלוסייה היהודית היו הבדלים קטנים בלבד בין קבוצות המוצא השונות. ילידות ישראל וילידות אסיה-אפריקה קיבלו כ-20.3 ש"ח ליום (41.6% מהשכר הממוצע); ילידות אירופה-אמריקה קיבלו כ-22.1 ש"ח ליום (45.3% מהשכר הממוצע).
 3. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, אצל נשים שעבדו במקצועות אקדמיים, או בהוראה (כ-46%, מהשכר היומי הממוצע במשק); ונמוכים, יחסית, אצל נשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח יד.
 4. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים יותר מאלה

-
2. סביר להניח, ששכרן של היולדות גבוה יותר, שכן חישובו על-פי דמי הלידה ששולמו אינו כולל את רכיבי השכר שאינם מובאים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה.

לוח מס. 2 - רמת גמלאות האיטיות

1987 - 1975

דמי לידה ליום	מענק לידה מסוצע			שנה
	ציווד לנולד	דמי אשפוז	טך הכול	

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

10.7	106.8	189.7	296.5	1975
11.7	119.1	514.4	633.5	1980
13.0	141.2	624.6	765.8	1981
12.5	145.0	596.9	741.9	1982
11.3	128.1	574.1	702.3	1983
11.2	123.7	597.7	721.4	1984
10.3	125.4	535.5	660.9	1985
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
13.4	162.8	593.3	756.1	1987

כאחוז מהשכר החודשי המסוצע למשרת שכיר*

50.4	16.7	29.6	46.3	1975
45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.2	16.7	73.8	90.5	1981
43.2	16.7	68.8	85.5	1982
40.5	15.3	68.5	83.8	1983
37.8	13.9	66.9	80.8	1984
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
42.0	17.8	62.1	79.8	1986
42.1	17.0	62.0	79.0	1987

* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב דמי טכום הלידה ששולמו במוצע ליום היה 25.8 ש"ח (כ-53% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, למשל, 18.4 ש"ח (כ-38% מהשכר הממוצע).

4. היקף התשלומים

לוח מס. 3 מציג את היקף התשלומים בענף אימהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1987 טך כל תשלומי הענף עלה ריאלית בשיעור בן כ-9%. עלייה זו נבעה מעלייה ריאלית הן בדמי הלידה והן במענקי האשפוז והציוד; תשלומי דמי הלידה גדלו ריאלית ב-10.4%, ואילו התשלומים למענקי אשפוז וציוד גדלו בכ-8% (מענקי האשפוז גדלו ריאלית ב-7.9%, ומענקי הציוד ב-6.8%).

לוח מס. 3 - היקף התשלומים (במחירי 1985, מיליוני ש"ח)

1987 - 1980

שנה	טך כל הגמלאות	מענק לידה			דמי לידה
		טך חכול	אשפוז	ציוד לנולד	
1980	95.3	58.0	47.1	10.9	37.3
1981	113.8	74.1	60.5	13.7	39.7
1982	112.3	71.3	57.4	14.0	40.9
1983	108.5	68.0	55.5	12.4	40.5
1984	106.8	66.7	55.3	11.4	40.1
1985	104.3	66.0	53.2	12.8	38.3
1986	113.4	69.2	53.1	16.1	44.2
1987	123.3	74.5	57.3	17.2	48.8

שיעור הגידול בטך כל תשלומי הענף היה גבוה מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (6.8%). כתוצאה מכך עלה חלקם של תשלומי ענף האימהות בטך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-4.5% ב-1986 ל-4.6% ב-1987.

ד. אבטלה

1. כללי

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה הסרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על-ידם, 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 הקבלה. מן המקורות דלעיל מתברר, כי:

א. בשנת 1987 מספר הבלתי מועסקים בממוצע ליום היה 90,875, שהם 6.0% מכוח העבודה (לעומת 6.7% בשנת 1986 ו-7.0% בשנת 1985). במקביל לירידת מספר הבלתי-מועסקים חלה ירידה בחלקם של המחפשים עבודה (לאוו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה). בשנת 1987 52.4% מכלל הבלתי-מועסקים חיפשו עבודה יותר מ-9 שבועות (לעומת 61.1% בשנת 1986 ו-62.5% בשנת 1985).

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה בשנת 1987, 38,940, בממוצע לחודש (לעומת 39,110 בשנת 1986 ו-43,810 בשנת 1985). מספר הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה היה בשנת 1987 17,316 (לעומת 18,535 בשנת 1986 ו-21,578 בשנת 1985).

ג. מספר המקבלים דמי אבטלה הגיע בשנת 1987 ל-14,250 בממוצע ליום, (לעומת 14,330 בשנת 1986 ו-14,420 בשנת 1985). בשנת 1987 קיבלו המזבטלים דמי אבטלה עבור 90 יום בממוצע (לעומת 88 יום בשנת 1986 ו-84 יום בשנת 1985). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1987 ל-28.9% (לעומת 28.1% בשנת 1986 ו-25.8% בשנת 1985).

מחשונות נתוני שנת 1987 לאלה של שנת 1986 עולה, כי בשנה האחרונה נמשכה סגמת הירידה (הקלחה), שהחלה ב-1985, במספר הבלתי מועסקים (-8.2%, לעומת 1986), במספר דורשי העבודה (-0.4%) ובמספר המקבלים דמי אבטלה (-0.5%) - לאחר עליות באינדיקטורים אלה בשנים הקודמות. חלקם של מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי-מועסקים עלה במקצת (15.6%, לעומת 13.1% ב-1986), אך נותר עדיין נמוך כבעבר. עובדה זאת וכן הנתונים על משך תשלום דמי האבטלה ועל שיעור המיצוי של תקופת הזכאות מעידים, כי ביטוח אבטלה ממלא את ייעודו להבטחת הכנסת המובטל לפרק זמן קצר יחסית, וכי בדרך כלל אינו מבטל את הנכונות לעבוד.

2. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1987 התייצב מספר מקבלי דמי אבטלה ברמה של 1986, וזאת לאחר העלייה התלולה במספר המקבלים, שאפיינה את השנים 1983-1985. לוח מס. 1 מלמד, כי התייצבות זו מבטאת למעשה עלייה של 1.8% במספר מקבלי דמי אבטלה שעבדו קודם לאבטלתם וירידה של 13.6% במספר החיילים המשוחררים שקבלו דמי אבטלה. חלקם של מקבלי אבטלה שעבדו

תוצאות עסקאות - 1.00 מיליארד

1987-1980

שנה	תוצאה		עסקאות		עסקאות		עסקאות		שנה
	מיליארד	מיליארד	מיליארד	מיליארד	מיליארד	מיליארד	מיליארד		
1980	37,000	236.7	28,234	76.3	205.6	8,766	23.7	401.5	1980
1981	42,152	13.9	32,163	76.3	13.9	9,989	23.7	14.0	1981
1982	40,000	-5.1	31,450	78.6	-2.2	8,550	21.4	-14.4	1982
1983	36,900	-7.7	30,300	82.1	-3.7	6,600	17.9	-22.8	1983
1984	51,500	39.6	42,600	82.7	40.6	8,900	17.3	34.0	1984
1985	61,300	19.0	51,500	84.0	20.9	9,800	16.0	10.1	1985
1986	58,600	-4.4	51,000	87.0	-1.0	7,600	13.0	-22.4	1986
1987	58,499	-0.2	51,934	88.8	1.8	6,565	11.2	-13.6	1987

* המספרים מתייחסים לתוצאות עסקאות בלבד *.

לוח מס. 2 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים)

1987 - 1980

שנה	סך הכול	מחפשים עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1
1981	100.0	89.5	10.5	100.0	7.8
1982	100.0	87.2	12.8	100.0	8.4
1983	100.0	88.6	11.4	100.0	9.3
1984	100.0	89.0	11.0	100.0	8.6
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1
1986	100.0	86.1	13.9	100.0	8.3
1987	100.0	85.4	14.6	100.0	9.2

קודם לאבטלתם בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי אבטלה המשיך אפוא לגדול מ-84.0% בשנת 1985 ל-87.0% ב-1986 - ול-88.8% ב-1987.

לוחות מס. 2, 3, ו-4 מציגים את התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו קודם לאבטלתם לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלח ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי חלקם של הסופנים להכשרה מקצועית בכלל מקבלי דמי האבטלה המשיך לגדול (מ-11.4% בשנת 1985, ל-13.9% ב-1986 ול-14.6% ב-1987), וכך גם חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי אבטלה המחפשים עבודה (מ-7.1% בשנת 1985 ל-8.3% ב-1986 ול-9.2% ב-1987). התפלגות מקבלי דמי אבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו נשארה, פחות או יותר, כפי שהייתה, למעט עלייה בת כ-3% בחלקם של מובטלי ענף התעשייה, וירידה בשיעור דומה בחלקם של מובטלי ענף הבינוני. ענפי התעשייה, השירותים הציבוריים והבינוני מנו, כבשנים קודמות, את חלק הארי של אוכלוסיית המובטלים (33.1%, 25.0% ו-10.1% בהתאמה). רוב מקבלי דמי אבטלה הם עובדים לא מקצועיים (23.8%) ועובדי פקידות (21.7%). חלקם של הראשונים ירד במקצת בשנת 1987 (מ-27.3% בשנת 1986), ואילו חלקם של האחרונים עלה במידת מה (מ-20.0% בשנת 1986).

3. משך תשלום דמי אבטלה

למרות שבשנת 1987 מספר המקבלים דמי אבטלה המשיך לרדת, נמשכה מגמת העלייה במשך התשלום הממוצע. לוח מס. 5 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע בשנת 1987 ל-90 (לעומת 88 בשנת 1986, 84 בשנת 1985 ו-80 בשנת 1984). משך התשלום הממוצע לחיילים משוחררים חזר ועלה ב-1987 לרמתו ב-1985 - 71 יום - לאחר ירידה ל-68 יום ב-1986. במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי אבטלה,

ל"ז ט"ז - 3 - התפלגות קבלי'ית אבטלה שבטו 1977 אבטלה, 1977 ענף כלכלי (מיון)

1987-1980

שנה	ט"ז הכו"ל	קבלי'ית ע"ד	מעשי'ה	חשק"מ	בינוי	מסחר שירותי ארכל ומהדמה	תחבורה אסורה תפורה	פינוני'ם ושירותי טערה	שירותים ציבוריים וקהל'יים	שירותים אישי'ם	שנה
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6	
1981	100.0	1.3	32.3	2.2	7.6	6.9	7.0	8.3	32.2	2.2	
1982	100.0	1.1	30.6	2.7	10.2	7.8	6.6	7.6	31.2	2.2	
1983	100.0	0.6	28.5	2.0	9.8	9.3	8.2	10.2	28.6	2.8	
1984	100.0	1.0	28.1	1.7	12.5	8.4	7.8	11.8	25.3	3.4	
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0	
1986	100.0	0.7	30.5	1.0	13.5	7.6	5.4	8.2	25.6	2.3	
1987	100.0	0.8	33.1	1.0	10.1	8.4	4.2	8.9	25.0	2.5	

*ל"ז ט"ז - 6% גלגלי'ית ע"ד.

ל"ז ט"ז - 4 - התפלגות קבלי'ית אבטלה שבטו 1977 אבטלה, 1977 ענף כלכלי (מיון)

1987-1980

שנה	ט"ז הכו"ל	בטלי' בטי'ם	בטי'ם	מנוחה	עבד'ים	עבד'ים	עבד'ים	עבד'ים	עבד'ים	עבד'ים	עבד'ים	שנה
1986	100.0	4.1	11.5	6.3	20.0	2.2	7.8	0.6	20.2	27.3		
1987	100.0	4.8	12.9	7.2	21.7	2.8	8.5	0.8	17.5	23.8		

* עקב תקלה טכני'ת, נפלה טעות בנתוני השני'ם הקודמות, שהושטו סגור וזו.

תוצאות מבחן הכנה לראיון עבודה - 5.00 מיליון (1987-1981)

1987-1981

ד"ר 1980 מספר מבחן	מבחן 10100000000000000000							שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	25 תו	

מבחן 10100000000000000000

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0	1982
75	20.6	3.7	8.7	10.8	13.5	19.8	22.9	100.0	1983
80	23.3	4.0	9.8	10.6	12.7	18.3	21.3	100.0	1984
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
88	28.1	5.0	11.0	10.8	12.8	16.2	16.1	100.0	1986
90	28.9	5.2	11.9	10.5	12.5	15.5	15.5	100.0	1987

מבחן 10100000000000000000

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0	1982
78	22.2	3.9	8.9	11.2	13.7	19.4	20.7	100.0	1983
83	25.8	4.1	10.2	10.9	12.8	17.6	18.6	100.0	1984
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
92	30.9	5.1	11.2	11.1	12.7	15.1	13.9	100.0	1986
93	31.2	5.3	12.0	10.9	12.4	15.2	13.0	100.0	1987

מבחן 10100000000000000000

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.0	32.5	100.0	1982
63	13.5	2.9	7.7	8.7	12.8	21.5	32.9	100.0	1983
55	7.5	3.3	7.5	7.9	12.3	22.2	39.4	100.0	1984
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
68	14.9	3.9	9.0	10.5	12.9	21.4	27.4	100.0	1986
71	17.6	3.1	9.4	9.6	13.1	19.9	27.3	100.0	1987

הנתונים מוצגים לפי שנת המבחן, המבחן המוצג, ושנת ההקצאה המוצגת.

רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים - תוצאות, 1979, רמת אבטלה ופיקוח (1987-1980)

שנת הכרזת מלחמה	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים							שנת הכרזת מלחמה	
	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים	רמת אבטלה ופיקוח ב-6 שנים		
1987	44.5	1.9	7.7	18.1	38.2	18.0	16.2	100.0	1987
1986	42.2	1.2	5.3	15.2	33.2	21.9	23.2	100.0	1986
1985	37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
1984	38.7	1.3	8.0	14.5	23.0	14.6	38.5	100.0	1984
1983	40.5	1.8	10.4	16.2	27.5	18.5	25.6	100.0	1983
1982	40.7	0.9	6.9	15.2	32.9	20.2	23.9	100.0	1982
1981	42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	100.0	1981
1980	42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980

מ-25.8% בשנת 1985 ל-28.1% ב-1986 ול-28.9% ב-1987. גם חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב החיילים המשוחררים חזר ועלה, ל-17.6% ב-1987, וזאת לאחר ירידה ל-14.9% ב-1986 מ-17.0% ב-1985.

4. גובה דמי האבטלה

סכום דמי האבטלה הממוצע (למקבל) בשנת 1987 היה 27.0 שקלים חדשים ליום, שהם 45.5% מן השכר הממוצע היומי במשך בשנה זו. לוח מס. 6 מלמד, כי ב-1987 המשיכו דמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע לעלות (מ-37.1% ב-1985 ו-42.2% ב-1986), ואף הגיעו - למרות רמתם הנמוכה עדיין - לשיא בחשוואה לשנים אחרות בעשור הנוכחי. תופעה זו נובעת מהמשך ירידת חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה: חלקם של מקבלי דמי אבטלה בסכום של עד למחצית מן השכר הממוצע במשך ירד, על-פי לוח מס. 6 (מ-78.3% בשנת 1986 ל-72.4% בשנת 1987), לטובת עלייה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר.

לוח מס. 7 - היקף תשלומי דמי אבטלה (אלפי ש"ח-ללא הוצאות מינהל) *

1987 - 1980

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1981	340.0	35,336.4	37.6
1982	710.7	32,533.4	-7.9
1983	1,653.5	27,644.5	-15.0
1984	12,490.0	41,384.2	49.7
1985	53,485.0	53,485.0	12.9
1986	85,433.0	65,626.8	22.7
1987	115,215.5	75,034.5	14.3

* תשלומי הענף בלוח אינם כוללים את השתתפות המוסד בפעולות למניעת אבטלה ושיפוי שירות התעסוקה.

לוח מס. 7 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי אבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מורה על המשך מגמת הגידול הריאלי בהיקף התשלומים של דמי אבטלה (14.3% ב-1987 ו-22.7% ב-1986) - למרות הירידה שחלה במספר מקבלי דמי אבטלה (ובמספר הימים הכולל שעבורם שולמו דמי אבטלה). ההסבר לכך נעוץ בעלייה חריאלית (כ-20%) בדמי האבטלה היומיים, שנבעה בעיקר מעליית השכר הריאלי במשך (בכ-10%), מהאטת קצב האינפלציה (שמיתנה את השחיקה בדמי האבטלה בין כל שני מועדי עדכון) וכאמור לעיל, מעליית חלקם של בעלי הכנסות גבוהות (טרם אבטלתם) בכלל מקבלי דמי אבטלה.

ה. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

- א. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.
 - ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.
 - ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית.
 - ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.
- בנוסף על גמלאות אלה מאפשר חוק ביטוח נכות כללית גם שיקום לנכים, בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

2. קצבת נכות כללית

ב-1987 מספר מקבלי קצבת נכות כללית הגיע ל-70,256, הגבוה ב-4.7% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. זאת לעומת גידול בן 3.9% ב-1986. מנת הידידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה, הנמשכת מאז אמצע שנות השבעים (עת הוקל במימוש חוק הנכות) התמתנה, ובשנים 1984-1987 שיעור הגידול התייצב ברמה בת 4% - 5% לשנה. התפתחות זו נובעת בעיקר מכך, שסיצוי הזכויות בענף הגיע למלואו.

לוח טס. 1 - מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה

1987 - 1980

קצבה זמנית		קצבה צמיתה		סך כל המקבלים		שנה
שיעור גידול שנתי (אחוזים)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (אחוזים)	מספרים מוחלטים	שיעור גידול שנתי (אחוזים)	מספרים מוחלטים	
-	5,285	-	37,586	-	42,871	1980
16.6	6,160	13.3	42,606	14.0	48,761	1981
11.0	7,483	9.2	52,008	9.0	59,491	1983
2.9	7,702	5.3	54,755	5.0	62,457	1984
1.0	7,963	3.4	56,612	3.4	64,575	1985
11.5	8,882	2.9	58,229	3.9	67,111	1986
20.9	10,746	2.2	59,510	4.7	70,256	1987

רוב מקבלי קצבת נכות כללית מקבלים קצבה צמיתה. ב-1987 85% ממקבלי קצבת נכות קיבלו קצבה צמיתה ו-15% קצבה זמנית. מאז 1980 מספר מקבלי קצבה זמנית הוכפל, ואילו מספר המקבלים קצבה צמיתה גדל ב-60% בלבד. כפי שמורה לוח מס. 1, מגמה זו בלטה במיוחד בשנים 1986-1987, שבמרוצתן מספר המקבלים קצבה זמנית גדל ב-35%. זאת לעומת גידול בן כ-5% בלבד במספר המקבלים קצבה צמיתה. הסבר חלקי לכך הוא שב-1985 הוארך משך הזמן המירבי של תשלום הקצבה הזמנית משנה לשנתיים.

בדומה ל-1986, ב-1987 נשמר ערכה הריאלי של קצבת הנכות הבסיסית, אך הוא ירד ביחס לשכר הממוצע במשק. קצבת הנכות הכללית ליחיד בעל דרגת אי כושר השתכרות בת 100% המשיכה לרדת, מ-30.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986 ול-24.5% ב-1987.

מאז 1980 עד 1987 הקצבה הממוצעת לנכה - המביאה בחשבון את דרגת אי כושר ההשתכרות ואת ההרכב המשפחתי (מספר תלויים בנכה) - עלתה ריאלית בשיעור נמוך יותר מקצבת הנכים הבסיסית (17.4% לעומת 27.2%). הסיבה לכך היא, שחלקם של נכים בעלי דרגת אי כושר השתכרות של 100% בכלל מקבלי קצבת נכות ירד מ-86% ב-1980 ל-79.7% ב-1987. מגמה זו התחזקה מאז 1984, שבה הונהגו מספר שינויים במערך כללי הזכאות לקצבת הנכות הכללית, ובמיוחד בשיטת חישוב אחוז הנכות הרפואית. כן תרסה לחיזוקה עליית חלקם של מקבלי קצבת נכות זמנית, שבממוצע נקבעת להם דרגת אי כושר השתכרות נמוכה יחסית לזו הנקבעת לנכים צמיתים. כמו כן, ירד חלקם של נכים עם שניים ושלושה תלויים בכלל מקבלי קצבת נכות, ובמקביל עלה חלקם של נכים יחידים ועם תלוי אחד.

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות

1987 - 1980

דרגת אי כושר (אחוזים)					שנה
100%	74%	65%	60%	סה"כ	
86.0	2.2	3.9	7.9	100.0	1980
84.1	2.2	4.5	9.2	100.0	1982
82.9	2.1	4.8	10.2	100.0	1984
81.7	2.3	5.3	10.7	100.0	1985
80.6	2.4	5.7	11.2	100.0	1986
79.7	2.6	6.2	11.5	100.0	1987

1. דיון מפורט בשינוי שחל בשיטת עדכון קצבות הנכות ובמגמות השונות שחסתמו ברמת הקצבה במרוצת 1985 מופיע בפרק 3, הדן בהבטחת חכנסה למעוסי יכולת.

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים)

1987 - 1980

שנה	מספר התלויים				
	סה"כ	יחיד	1	2	3
1980	100	58	16	12	13
1982	100	61	17	13	9
1984	100	63	17	12	8
1985	100	67	19	10	5
1986	100	68	22	8	2
1987	100	66	23	8	2

3. שירותים מיוחדים

תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שחופעלו לראשונה באפריל 1979) מעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם לסידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות לנכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית - 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 4 מציג נתונים על מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1987 מספר מקבלי

לוח מס. 4 - נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות

*1987

רמת הזכאות (אחוזים)			סך הכול (מספרים מוחלטים)	סוג נכה
150%	100%	50%	סך הכול	נכים מבוטחים
13.2	22.5	64.3	100	
90%	60%	30%	סך הכול	עקרות בית
7.7	20.7	71.6	100	
			4,150	
			850	

* אומדן בלבד.

2. מאז אפריל 1984, נכים זכאים לשירותים מיוחדים כאשר אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם הוא 60% ויותר, ולא 75% כפי שחיה קודם לכן.

הקצבה הגיע ל-5,000 - בכ-5.0% יותר מאשר בשנה הקודמת. הנכים המבוטחים היו 83% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים, ש-64.3% ממקבלי הקצבה שהם נכים מבוטחים מקבלים את הרמה הנמוכה - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 13% מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה בקרב עקרות הבית גבוה יותר מאשר בקרב הנכים המבוטחים. 71.6% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ומאז 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי. הקצבה לילד נכה מיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה ובכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את מצבו התפקודי של הילד. כמו כן היה בכוונתו של המחוקק לעודד ככל האפשר את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד. בנוסף על כך, ילדים לומדים יקבלו גמלה חודשית עבור מחייה ועזרה בלימודים. זאת בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה לילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כל שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים. סכום הגמלה שווה לקצבת יחיד מלאה כאשר אין הוא לומד, או כאשר הוא לומד אך טרם מלאו לו 14 שנה. ילד נכה, אשר לומד ואשר מלאו לו 14 שנה, זכאי לגמלה חודשית בסכום השווה ל-120% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (כפי שנקבע עד ל-1986 באפריל ומ-1987 בינואר), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

ב-1987 לא חל שינוי במספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה. זאת לאחר עלייה רצופה במספרם מאז הוחל לראשונה בביצוע התקנות המתייחסות לילד נכה. כ-76% ממקבלי הקצבה הם בני 3-13. כמו כן, כ-50% מהילדים

3. במרוצת שנת 1981 החלו להפעיל באופן הדרגתי את התקנות המתייחסות לילד הנכה. באפריל נכנסו למערכת ילדים נכים בגיל 14-18, ובאוקטובר ילדים בגיל 10-14. תהליך הפעלת התקנות הושלם, למעשה, באפריל 1982 עם קליטתם של הילדים בגיל 3-10.

הנכיים הזכאים לקצבה הם בני-ס. רמת הזכאות השכיחה היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

לוח מס. 5 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (מספרים מוחלטים)

1987 - 1982

ג י ל		סך הכול	חודש
18 - 14	13 - 3		
559	686	1,245	ספטמבר 1982
806	1,630	2,436	מרס 1983
1,030	2,596	3,626	מרס 1984
969	2,885	3,854	מרס 1985
1,007	3,185	4,192	מרס 1986
1,014	3,312	4,326	מרס 1987
1,017	3,318	4,335	מרס 1988

5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכיים המוגבלים בניידותם מתחלק ל: א. קצבת ניידות, הניתנת לנכיים בעלי רכב או לנכיים חסרי רכב כהשתתפות בהוצאות חנייה שלחם; ו-ב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לדאשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת ככפוף למבחן הכנסות.

קצבת ניידות - ב-1987 נפסקה מגמת העלייה במספר מקבלי קצבת ניידות, שאפיינה את שנות השמונים הראשונות (שיעורי גידול בני 4%-5%, במסוצע). התפתחות זו נובעת בעיקר מכך שבשנתיים האחרונות הוגברה הבקרה הרפואית של המוסד על מקבלי הקצבה.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת ניידות

1987-1980

1987	1986	1985	1984	1982	1980	
10,703	10,788	10,602	10,259	9,264	8,432	מספר המקבלים
-1.0	1.6	3.3	5.5	4.9	-	שיעור הגידול

ב-1987 נמשכה השחיקה בערכה הריאלי של קצבת הניידות המסוצעת לנכה. במרוצת השנה עצמה ערכה של הקצבה נשחק ב-16%, ואילו השחיקה המצטברת מאז ראשית שנות השמונים הגיעה לכ-42%. תהליך זה נבע משני גורמים: א. עליית חלקם של הנכים, שברשותם כלי רכב בעל נפח מנוע קטן יותר בכלל מקבלי הקצבה (מ-51% ב-1980 ל-71.5% ב-1986) (לוח מס. 7), וב. הקפאת מחירי הדלק מאז 1985 (יש לזכור שקצבת הניידות מתעדכנת בכל עת ש"סל אחזקת הרכב" מתייקר בשיעור בן 12%, לפחות).

לוח מס. 7 - מקבלי קצבת ניידות, לפי נודל הרכב שעל פיו נקבעה רמת הקצבה (אחוזים)

1987 - 1980

נודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	
			100	1980
2.4	46.6	51.0	100	1981
2.3	47.3	50.4	100	1982
2.3	48.2	49.5	100	1983
2.3	46.0	51.7	100	1984
2.1	40.9	57.0	100	1985
1.8	34.8	63.4	100	1986
1.4	29.9	68.7	100	1987
1.2	27.3	71.5	100	

לוח מס. 8: קצבת הניידות המסוצעת (מחירי 1985)

1987	1986	1985	1984	1982	1980	
159.5	190.8	192.5	192.2	188.5	225.6	קצבה מסוצעת
70.7	84.5	85.2	85.1	83.5	100.0	מדד קצבה 1980=100

חלונת עומדת - ב-1987 קיבלו 2,412 נכים חלונת עומדת לקניית רכב. זו אפוא עלייה בת 1.5% לעומת עלייה בת 3% ב-1986. ההאטה בקצב גידול מספר המקבלים נעוצה, ככל הנראה, בהארכת תקופת אחזקת הרכב המינימלית שחמוגבל בניידות חייב בה מ-33 ל-48 חודשים, באוגוסט 1986. תקופת זו קוצרה ל-42 חודש באפריל 1987.

לוח מס. 9: מקבלי הלוואה עומדת ונובה החלוואה (מחירי 1985), לפי נפח מנוע הרכב

גודל הרכב (סמ"ק)				שנה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
57	1,085	1,270	2,412	1987

חלוואה ממוצעת (ש"ח)

30,827	16,667	6,584	12,455	1986
33,908	16,148	7,036	11,751	1987

סכום ההלוואה הממוצעת (ברוטו) קטן בשנה זו בכ-6%, במחירים קבועים, בעיקר כתוצאה מעליית חלקן של ההלוואות, שניתנו לנכים שרכשו רכב בעל נפח מנוע קטן, בכלל החלוואות.

6. היקף התשלומים

לוח מס. 10 - סך כל התשלומים בענף נכות* וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי

1987 - 1981

שנה	כלל תשלומי הענף (אלפי ש"ח) מחירי 1985	שיעור הגידול השנתי (אחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (אחוזים)
1981	210.9	15.6	9.9
1982	241.6	14.6	10.6
1983	251.2	4.0	11.6
1984	260.0	3.5	11.8
1985	283.1	7.6	11.6
1986	308.7	9.7	11.3
1987	307.9	-0.4	10.5

* ללא הוצאות מינהל

ב-1987, היקף התשלומים בענף נכות כללית כמעט לא השתנה, במחירים קבועים, לעומת עלייה ריאלית בת 9.7% ב-1986. התשלומים לקצבות

הנכות הכללית ולשיקום גדלו ריאלית ב-1.5%, התשלומים לקצבת ילד נכה ב-2.5%, ולשירותים מיוחדים ב-4.9%. גידול זה נובע רק מגידול אוכלוסיית הנכים עצמה, שכן ערכן הריאלי של הקצבאות לא השתנה במרוצת שנת 1987. לעומת זאת, התשלומים לגמלאות ניידות קטנו ריאלית ב-9.5% עקב ירידת ערכה הריאלי של קצבת הניידות הממוצעת. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-11.3% ב-1986 ל-10.5% ב-1987 (לוח מס. 10).

לוח מס. 11 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות כללית, לפי הגמלאות העיקריות. הנתונים מורים, שב-1987 נמשכה מגמת הירידה בחלקן של גמלאות הניידות בכלל הגמלאות: 22.0% ב-1981, 14.4% ב-1986 ו-13.2% ב-1987. במקביל המשיך לעלות חלקן של גמלאות הנכות והשיקום והגיע ל-79.3% ב-1987 לעומת 74.1% ב-1981.

לוח מס. 11 - התשלומים בענף נכות, לפי טוג התשלום (אחוזים)

1987-1981

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	קרן לפיתוח שירותים לנכים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1983	100	73.9	19.2	3.0	3.3	0.6
1984	100	75.1	17.8	3.2	3.5	0.4
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1986	100	78.3	14.4	3.4	3.6	0.3
1987	100	79.3	13.2	3.6	3.7	0.2

1. נפגעי עבודה

1.1 כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. יש מספר סוגי גמלה, המוענקים לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

א. דמי פגיעה, המשולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס הכנסתו בתקופה שקדמה לתקופת אי הכושר. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים בשכר הממוצע (ב-1987, בהתאם לשכר הממוצע לפי הוראת השעה) ובמרוצת השנה בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

ב. גמלאות נכות, להן זכאים נפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מתאונה (לתקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5%, לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20%, לפחות; מענק נכות, הניתן לאלה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100% - סכום קצבתו מחושב יחסית לדרגת נכותו.

ג. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה עומד אף הוא על 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, למשל, אלמנה ללא ילדים זכאית ל-60% מן השכר בתקופה הקובעת, ואלמנה עם ילדים - ל-100%).

גמלת הנכות וגמלת התלויים מתעדכנות בדומה לדמי פגיעה, להוציא המגבלה בדבר 90 הימים הראשונים.

ד. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז הנגרמות כתוצאה מפגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי - לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר - אם כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2. דמי פגיעה

לוח מס. 1 מעלה, כי מגמת הירידה שהסתמנה בשנים האחרונות במספר התביעות לדמי פגיעה התהפכה בשנת 1987. מספר התביעות שהוגשו ב-1987

היה גדול ב-6.5% מזה שהיה ב-1986, ומספר התביעות שאושרו ב-1987 היה גדול ב-4.6% * עוד מלמד לוח מס.1, כי מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה עלה ב-1987 ל-1,210.1 אלף (עלייה בת 6.7% מאז 1986); וכי אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) עלה ל-4.48 (כלומר עלייה בת 1.09 נקודות אחוז מאז 1986).

לוח מס. 1 - התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו

1987 - 1982

שנה	מספר התביעות שהתקבלו	מספר התביעות שאושרו	מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*
1982	78,863	76,683	1,124.3	5.87
1983	70,351	62,610	1,125.8	4.66
1984	71,521	66,398	1,086.9	4.86
1985	68,572	62,377	1,133.2	4.63
1986	66,693	60,557	1,379.5	4.39
1987	71,032	63,353	1,210.1	4.48

* החל בשנת 1985 הנתונים מבוססים על סדרה חדשה (גילאי 15+ לעומת גילאי 14+ עד אז).

לוח מס. 2 - דמי פגיעה במסוצע ליום

1987 - 1982

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר המסוצע	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר המסוצע
1982	0.3	13.1	45.7	0.2	9.9	34.4
1983	0.7	12.0	43.3	0.6	9.3	33.4
1984	2.9	9.6	32.1	2.9	9.5	32.1
1985	12.3	12.3	47.8	14.1	14.1	54.7
1986	21.7	16.7	57.4	29.0	22.3	76.7
1987	31.2	20.3	63.7	44.1	28.7	90.0

1. מספר התביעות שאושרו אינו שווה למספר המקבלים, שקטן ב-1987. סיבת הדבר היא, שהתביעות המאושרות כוללות אישורים עקרוניים על פגיעה בעבודה גם אם אין "אי כושר" לעבודה המזכה בתשלום.

לוח מס. 2, מלמד, כי בסנת 1987 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים במסוצע ליום היו 31.2 ש"ח, ואלו ששולמו לעצמאים - 44.1 ש"ח. במונחים ריאליים, סכום זה גבוה ב-21.5% מן הסכום הממוצע ששולם ב-1985 לשכירים, וב-28.7% מן הסכום הממוצע ששולם לעצמאים. כמחצית מן הגידול הריאלי בדמי הפגיעה הממוצעים ליום נובע, כמובן, מהעלייה שחלה בשכר הריאלי במשק (בכ-10%). יתר הגידול נובע, ככל הנראה, משינויים שחלו בהתפלגות הנפגעים (לפי שכר עבודה) ובתשלומים רטרואקטיביים ששולמו ב-1987 לנפגעי עבודה, שתביעתם אושרה ב-1986.

3. גמלאות נכות

ב-1987 כ-10,400 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה. מספר מקבלי הקצבה הצמיתה בשנה זו היה גדול ב-3.5% מזה שב-1986 (לוח מס. 3), ורמת הקצבה הממוצעת לחודש היתה גבוהה ריאלית בכ-8% מזו שבשנה הקודמת (לוח מס. 4). רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק ירדה ב-1987 בכ-2%, וזאת למרות שמדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה, עלה בשנה זו יותר מכפי שעלה השכר הממוצע (לוח מס. 5). הסיבה היא שרמת הקצבה הממוצעת איננה תלויה בשיטת העדכון בלבד אלא גם בגובה השכר ובדרגת הנכות הרפואית של אוכלוסיית הנכים.

לוח מס. 3 - מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה

1987 - 1982

1987	1986	1985	1984	1983	1982	
10,369	10,018	9,869	9,326	8,898	8,485	סך הכול
3.5	1.5	5.8	4.8	4.9	5.6	שיעור הגידול

לוח מס. 4 - קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש

1987 - 1982

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
30.1	259.5	5.7	30.7	263.7	5.8	1982
28.5	237.8	14.2	29.6	246.6	14.7	1983
24.8	220.9	66.6	27.4	243.9	73.6	1984
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
32.9	287.1	313.8	34.8	303.3	394.8	1986
32.3	309.3	549.4	34.1	326.5	583.9	1987

לוח מס. 5 - שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק

1987 - 1982

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	164.5
1984	387.9	404.6	438.3
1985	210.3	231.3	187.9
1986	72.3	30.2	46.4
1987	35.9	17.9	29.3

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנת 1987 (לוח מס. 6), אולם שיעור תגידול היה נמוך יותר מזה שבשנים האחרונות (1.3% בשנת 1987 לעומת 1.6% ב-1986 ו-2.2% בשנת 1985). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,380 בממוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1987 רמת קצבת התלויים הממוצעת גדלה ריאלית: זו של שכירים בכ-7.5%, וזו של עצמאים בכ-0.6%. קצבת התלויים ירדה בכ-0.3% ביחס לשכר הממוצע.

לוח מס. 6 - מקבלי גמלאות תלויים

1987 - 1982

	1987	1986	1985	1984	1983	1982	
מספר המקבלים	3,381	3,338	3,286	3,216	3,139	3,066	
שיעור הגידול	1.3	1.6	2.2	2.5	2.4	3.7	

סאחר שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 40%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם גובה קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מגובה קצבת הנכות הממוצעת.

לוח מס. 7 - קצבת התלויים המסוצעת לחודש

1987 - 1982

עצמים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר המסוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר המסוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
60.3	518.6	11.3	59.8	514.7	11.2	1982
56.4	470.0	28.1	56.1	467.7	28.0	1983
50.1	445.9	134.5	50.9	452.2	136.4	1984
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
67.2	585.7	762.4	66.6	580.4	755.6	1986
65.0	621.9	1,112.8	65.2	623.8	1,116.3	1987

5. היקף התשלומים

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1987 עלה, על פי לוח מס. 8, עלייה ריאלית בת כ-4% ואת לאחר עלייה בת כ-25% בשנת 1986. הגידול הריאלי שחל בסך כל הוצאות הענף התבטא בכל אחד ממרכיבי הוצאה, למעט הוצאות הריפוי: דמי פגיעה עלו ריאלית ב-34.3%, גמלאות נכות ב-14.1%, גמלאות תלויים ב-9.0%, הוצאות שיקום ב-4.1% - ואילו הוצאות ריפוי ירדו ריאלית ב-48.7%. הסיבה לירידה הדרסטית בהוצאות הריפוי טכנית ביסודה: בשנת 1986 הועברו לקופות החולים סכומים גבוהים יותר מן המגיע להן (כתוצאה מהצמדת המקדמות למדד שעלה יותר מן השכר המסוצע בשירותי הבריאות). סכומים אלה קוזזו מן הסכומים שהיה על המוסד להעביר ב-1987.

לוח מס. 8 - היקף התשלומים*

1987-1982

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	שנה
6.5	106,028	2,315	1982
-8.9	96,530	5,774	1983
4.0	100,404	30,305	1984
0.9	101,264	101,462	1985
24.9	126,523	164,733	1986
4.1	131,756	202,311	1987

* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי, אך לא תשלומי גמלאות הענף על חשבון גורמים אחרים (כגון נפגעי ספר ואיבה ואסירי ציון).

לוח מס. 9, מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1987 שונה מזו שבשנים הקודמות. חלקם של דמי הפגיעה בסך כל התשלומים עלה מ-14.5% ל-18.7%, וחלקה של קצבת הנכות עלה - מ-46.9% ל-51.1%. לעומת זאת, חלקן של הוצאות הריפוי ירד ירידה תלולה, מ-18.9% ל-9.3% - במקביל לירידת סכום הריאלי.

לוח מס. 9 - התחלקות היקף התשלומים* לפי סוג הגמלה (אחוזים)

1987 - 1980

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1980	100	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100	14.7	40.1	19.2	25.4	0.6
1982	100	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1986	100	14.5	46.9	19.2	18.9	0.5
1987	100	18.7	51.4	20.1	9.3	0.5

* אין הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, לפיצויי הלנה, למפעלים מיוחדים, למחקרים ולסיוע משפטי.

פרק 4

חבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות

א. כללי

האחריות להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מסיבות של גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה, מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. נמצא לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות - הבטחת תשלום וחוק נכות כללית¹. הנמלאות המסולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים, שהם חוקי סדינה, מסומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המסולמות מכוח חוק הנכות של המוסד לביטוח לאומי מסומנות בעיקר מדמי הביטוח הנגבים, שכן השתתפות הממשלה בהן קטנה, יחסית (כ-15% מסכום הגבייה).

בפרק זה נסקור את ההתפתחויות המרכזיות שחלו ב-1987 ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ובהיקף האוכלוסייה הזכאית לה. נתמקד באוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, על שתי קבוצותיה העיקריות: הקשישים והשאיירים; האוכלוסייה השיורית והאוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות.

הקבוצה העיקרית מבחינת גודל, המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו. הכנסתה המינימאלית הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות הוא התנאי היחיד לזכאותם להשלמת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להתשלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה מבחינת גודל, שמכוסה בחוק הבטחת הכנסה, מונה אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אי אפשר לאפיינם לפי 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. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות ללא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבדאי אותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

1. חוק המזונות-הבטחת תשלום (שייקרא להלן חוק המזונות) נועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבל דמי מזונות, אך מי שחייב בהם אינו ממלא את חובתו. אוכלוסיית הנכים נדונה בפרק הסוקר את ענפי הביטוח הלאומי.

בניגוד לקשישים ולשאידיים, שקצבת הזיקנה והשאידיים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם לפי חוק, הרי שלאוכלוסייה בגיל העבודה, רק הגמלה להבטחת הכנסה מבטיחה הכנסה ברמת המינימום, למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית במבחן תעסוקה ובמבחן הכנסות. מבחן התעסוקה מחייב את התובע גמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות מחייב את כל האוכלוסייה, ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה. לפיכך, למצב התעסוקה במשק ולרמת תשכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיורית.

ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת

בחוק הבטחת הכנסה נקבע כי תשולמנה גמלות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאידיים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מהרמה המובטחת בשיעור המוגדל.

ההבחנה, שמבחין החוק בין שתי רמות הגמלה, נובעת מן העיקרון, לפיו רמת הגמלה מותאמת למשך הזמן, שצפוי שאדם יימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לאנשים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שהזדקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, הנדונה בפרק זה, כוללת גם את קצבות הילדים האחידות, שכן מאז הריפורם במיסוי הישיר אלה חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

שיטת חישוב ההכנסה המינימאלית המובטחת ועדכונה ידעה בשנים האחרונות תהפוכות ושינויים רבים, שנועדו להבטיח רמת חיים סבירה לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה. לאוכלוסייה זו הוקדשה תשומת לב מיוחדת. הקצבאות, שלהן היא זכאית, זכו בדרך כלל לעדכון תכוף יותר, שהתחשב הן בשינויים בשכר הממוצע והן בעליית המחירים במשק.

בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת. בהתאם לשיטה החדשה, הגמלאות

2. שיטת העדכון שהיתה נהוגה עד חודש דצמבר 1984 כללה את שני היסודות הבאים: (א) הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת לשכר הממוצע במשק בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק; (ב) קיום מנגנון עדכון אוטומאטי שוטף, המבטיח את עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים שחלו במדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר. העדכון לפי המחירים נעשה בסועדים שבהם לא שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים.

פיקוד 1 - נכסיה הכלכליים והמטבעיים (קצבות ילדים) בשנת הסיוע, 1975 - 1987

1987 - 1975

שנה	אגרות, קשיים ונכס (יחידים)		אגרות		קשיים עם נכס		נכס ילדים + 2 ילדים		שנה
	מחירי 1985 (מ"ש)	מחירי 1987 (מ"ש)	מחירי 1985 (מ"ש)	מחירי 1987 (מ"ש)	מחירי 1985 (מ"ש)	מחירי 1987 (מ"ש)	מחירי 1985 (מ"ש)	מחירי 1987 (מ"ש)	
1975	58.1	163.7	25.5	109.6	307.8	48.1	132.1	371.4	1975
1978	156.3	156.1	20.7	290.6	289.2	38.6	346.8	345.0	1978
1980	843.7	184.2	23.8	1,709.1	373.2	48.2	1,804.3	394.0	1980
1981	1981	2,010.3	24.8	4,052.7	421.4	50.0	4,278.1	444.3	1981
1982	1982	4,647.4	24.6	9,336.2	427.4	49.5	9,826.6	449.4	1982
1983	1983	12,507.2	24.9	25,010.2	418.2	49.9	26,187.7	437.9	1983
1984	1984	65,622.7	24.4	130,949.0	433.9	48.8	136,495.8	452.3	1984
*1985	*1985	236.0	30.5	473.3	473.3	61.2	496.9	496.9	*1985
1986	1986	304.2	26.8	617.9	474.6	54.4	654.1	502.4	1986
1987	1987	360.3	24.5	729.9	475.4	49.7	772.7	503.2	1987

* עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים, החל ב-1985 ובשקלים יחידים.

להבטחת הכנסה מעודכנות מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, מבלי להתחשב בשאלה האם כלל השכירים במשק מקבלים פיצוי על התייקרות זו, אם לאו. שיטה זו הבטיחה שמירה מתמדת על כוח הקנייה של הקצבאות.

ב-1985, השנה הראשונה להפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, חלה שחיקה גדולה ברמת השכר הממוצע במשק, אולם הקצבאות למעוטי הכנסה המשיכו להתעדכן בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים. כתוצאה מכך ב-1985 חל שיפור ניכר ברמתן היחסית לשכר הממוצע במשק. הירידה ברמת החיים, שפקדה את כלל האוכלוסייה, פסחה על האוכלוסייה החלשה הנתמכת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. ההסכם בעניין עדכונה החודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה נשאר בתוקף עד יוני 1986. בסיכום שהושג עם משרד האוצר הוחלט להוריד באופן הדרגתי את שיעורי רמת הקצבה ולהשוותם לשיעורים הנקובים בחוק, ולעדכן אותה רק כאשר תהיה נמוכה מרמה מסוימת. שיטה זו ננקטה עד אפריל 1987, עת נחתם עם האוצר הסכם שנתי, לפיו ההכנסה המינימאלית המובטחת לא תפחת משיעורה הקבוע בחוק. מדי חודש בחודשו אומדים את השכר הממוצע במשק על פי השיטה בהוראת השעה³ ומעדכנים את הקצבה רק כאשר שיעורה נמוך מהקבוע בחוק - למשל 25% מהשכר הממוצע ליחיד.

שיטת העדכון שהונהגה במרוצת השנים 1986-1987 שמרה במידה רבה על כוח הקנייה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבות ילדים), אך מפאת עליית השכר הריאלי במשק גרמה, כמובן, לירידת רמתה היחסית לשכר הממוצע במשק - עד לשיעור הקבוע בחוק. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ירדה מ-30.5% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-26.8% ב-1986 ול-24.5% ב-1987. בדיקת הנתונים המתייחסים למשפחות עם ילדים חושפת מגמה דומה ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת להן (בתוספת קצבות הילדים), אם כי שיעור הירידה בהכנסה זו גבוה יותר עקב הישחקות ערכה של נקודת הקצבה (מ-3.2% ב-1986 ל-3% ב-1987). ב-1987 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לאלמנה עם שני ילדים ממערכת הבטחת הכנסה ומקצבות הילדים הגיעה ל-49.7% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 54.4% ב-1986 ו-61.2% ב-1985. יש לציין, שמגמות דומות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השוורית הזכאית להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי אותם כללים.

ג. מקבלי הבטחת הכנסה

1. מגמות כלליות

בשנת 1987 תוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי הקיפו כ-247,000 משפחות. קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים והאלמנות. היא מנתה כ-140 אלף משפחות שקיבלו קצבת זיקנה ושאינם מהמוסד לביטוח לאומי. 54% הם קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; כ-15% הם קשישים ותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה והמקבלים את קצבתם מכוח ההסכם בדבר

3. הסבר על שיטת חישוב השכר הממוצע לפי הוראת השעה מופיע בפרק חמבוא.

לוח מס 2 - שקב"י הכנסות הכנסה, 1972 עד 1987 (במיליון ₪)

1987 - 1982

	1987	1986	1985	1984	1983	1982	הקצבה 110
קצבתי קופה	97,478	100,782	101,677	104,265	107,375	110,206	
קצבתי קופה	75,742	77,606	77,474	78,958	80,526	81,826	
קצבתי קופה	21,736	23,176	24,203	25,307	26,869	28,380	
קצבתי קופה	42,878	43,127	42,064	42,016	41,732	41,311	
קצבתי קופה	70,256	67,111	64,575	62,457	59,491	54,386	
קצבתי קופה	9,220	8,557	7,494	6,494	6,163	5,876	
קצבתי קופה	26,653	31,492	24,567	14,328	11,030	9,880	
קצבתי קופה	246,485	251,069	240,377	230,015	225,821	221,639	
קצבתי קופה	16.3	17.0	16.3	15.8	16.0	16.2	
קצבתי קופה	17.4	18.2	17.4	16.8	16.8	17.0	

* קצבתי קופה מיוזמת ממשלה, שנת 1972 - 1987
 ** קצבתי קופה מיוזמת ממשלה, שנת 1972 - 1987
 *** קצבתי קופה מיוזמת ממשלה, שנת 1972 - 1987

מתן גמלאות זיקנה מיוחדות; וכ-31% מקבלים (בעיקר מקבלות) קצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

ב-1986 מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה שקיבלו קצבה מכוח חוק הנכות הכללית הגיע לכ-70 אלף; וכ-8,500 משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות. 26.7 אלף משפחות, אשר רובן אינו נסנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השוורית), קיבלו גמלה משלימת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. ב-1987 אוכלוסייה זו מנתה 11% בלבד מכלל המקבלים הבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ואת לעומת 18% ב-1986, ו-15% ב-1985.

לוח מס. 3 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף המקבלים הבטחת הכנסה בהתייחס לכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. בניגוד לשנים 1983-1986, ב-1987 חלה ירידה בת כ-2% במספר המקבלים הבטחת הכנסה. ירידה זו ניכרה בכל התוכניות להבטחת הכנסה, להוציא נכות ומזונות. באוכלוסייה הגדולה ביותר - הקשישים והשאירים - הסתמנה ירידה בת כ-2.5%, ואילו באוכלוסייה השוורית הירידה היתה ניכרת יותר (בת 15.5%), וזאת לאחר שבשנים 1983-1986 מספר המקבלים גדל פי שלושה. האוכלוסייה הסכוסה על ידי חוק המזונות גדלה ב-7.7%, וזו הסכוסה על ידי חוק הנכות הכללית ב-4.7%.

לוח מס. 3 - אחוז גידול מספר המקבלים הכנסה מינימאלית סובסחת, לפי סוג הקצבה

1987 - 1982

שנה	סך הכול	זיקנה	שאירים	נכות כללית	מזונות	האוכלוסייה השוורית
1982	-1.9	-7.0	-0.1	11.5	15.6	-17.0
1983	1.8	-2.8	0.0	9.4	4.9	11.6
1984	1.9	-2.9	0.6	5.0	5.4	30.0
1985	4.5	-2.5	0.1	3.4	15.4	72.0
1986	4.5	-0.9	2.5	3.9	14.2	28.2
1987	-1.8	-3.3	-0.5	4.7	7.7	-15.4

2. הקשישים והשאירים

מגמת הירידה שהסתמנה מאז ראשית שנות השמונים במספר משפחות הקשישים שקיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה נמשכה גם ב-1987. בשנה זו ירד מספרן ב-3.3%, לעומת 2.3% בממוצע בשנים 1983-1986. הימשכותה של מגמה זו נבעה משני גורמים שאיפיינו גם את השנים הקודמות. הגורם האחד הוא, שבשנים האחרונות חלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה מעבודה ולפיכך אינו זכאי להשלמת הכנסה. הגורם השני הוא ירידת מספר מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (ותיקים ועולים חדשים). ירידה זו יש לזקוף מצד אחד לשיעור התמותה הגבוה, יחסית, בקרב הוותיקים, ומצד שני לירידת מספר העולים לארץ.

ב-1987 ירד מספר מקבלי קצבת הזיקנה שלא לפי חוק עם השלמת הכנסה ב-6.2%, וזאת לאחר ירידה בת 4.5% ב-1986. מספר מקבלי קצבת השאירים עם השלמת הכנסה כמעט לא השתנה (הוא ירד בכמהצית האחוז).

בלוח ס.ס. 4 מוצג אחוז מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאירים, לפי סוג הקצבה. מנתוני הלוח עולה, ששיעור מקבלי השלמת הכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד מ-27.2% ב-1986 ל-25.8% ב-1986. קצבת הזיקנה היתה מקור קיומם הכמעט בלעדי של העולים החדשים והוותיקים שקיבלו קצבה שלא לפי חוק, ולפיכך 95% מהם קיבלו השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. שיעור זה נשאר יציב מאז 1979. בשנים 1982-1987 שיעור הנוזקים בכלל מקבלי קצבת השאירים ירד בכ-1% מדי שנה. ב-1987 46.1% מכלל מקבלי קצבת השאירים קיבלו השלמת הכנסה.

לוח ס.ס. 4 - אחוז המקבליים השלמת הכנסה, מכלל המקבליים קצבת זיקנה ושאירים

1987 - 1975

שנה	קצבת זיקנה לפי חוק		קצבת זיקנה שלא לפי חוק	
	קצבת זיקנה כלשהי	קצבת זיקנה לפי חוק	קצבת זיקנה לפי חוק	קצבת זיקנה כלשהי
1975	48.7	40.5	99.2	49.0
1980	43.2	36.0	95.2	52.5
1982	39.2	32.6	95.1	51.8
1983	37.5	31.2	95.0	49.3
1984	35.6	29.7	95.0	48.3
1985	33.8	28.1	95.0	47.2
1986	32.5	27.2	95.0	47.2
1987	30.8	25.8	95.0	46.1

3. נשים המקבלות דמי מזונות

חוק המזונות שנכנס לתוקף ב-1972 נתון לאחריותו הפרלמנטארי של משרד המשפטים, והאחריות לביצועו היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו להן. גובה התשלום הוא כפי שנקבע בפסק הדין או כפי שנקבע בתקנות החוק לדמי מזונות, הנמוך מן השניים. אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, גובה התשלום הוא זה שנקבע בתקנות. המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, 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 את הליכי הביצוע בסדרם הגישה בקשה למוסד. אם המוסד גבה מן החייב על פי פסק הדין סכום הגבוה מן התשלום שניתן לאישה, האישה זכאית לקבל את הפרש.

ב-1986 קיבלו מדי חודש כ-9,200 נשים בממוצע דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי; ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 7.7%. זאת לעומת כ-15% בשנים 1985-1986 וכ-5% בשנים 1983-1984. הימטכות מגמת העלייה במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי היא פועל יוצא מן הגידול החד שנצפה בשנים האחרונות בשיעור הגירושין בארץ. מקרי הגירושין כאחוז מכלל הנישואין עלה מ-11% באמצע שנות השבעים ל-17% באמצע שנות השמונים. יתר על כן, אחוז הנשים הגרושות שקיבלו לראשונה דמי מזונות מכלל הנשים שחתגרשו גדל מדי שנה: הוא עלה - מכ-10% ב-1976 לכ-20% ב-1981 ולכ-30% ב-1987. כתוצאה ממגמות אלו גדל חלקן של הנשים הגרושות בסך כל הנשים המקבלות דמי מזונות מן המוסד לביטוח לאומי, מכ-30% ב-1976 לכ-60% ב-1987.

לוח מס. 5 - התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכותן לכוח העבודה

1987 - 1976

שנה	סך הכול	סוג התשלום		השתייכות לכוח העבודה	
		לפי התקנות		עובדות	לא עובדות
		מלא	בהפחתה		
		לפי פס"ד			
1976	23.0	34.5	18.2	19.8	16.5
1979	14.9	33.4	17.3	13.0	12.4
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2
1981	17.5	41.8	19.9	15.9	15.5
1982	18.1	41.7	18.6	16.3	14.9
1983	17.4	41.7	20.0	16.1	15.3
1984	17.0	43.0	19.4	16.2	14.4
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3
1986	19.6	45.8	21.7	17.4	16.3
1987	18.8	41.8	20.3	16.9	15.6

רובן המוחלט של הנשים (82%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 11% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות; ו-7% קיבלו תשלום בהפחתת הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנהוג לפי חוק זה. התשלום הממוצע שניתן לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 5 עולה, שיש פער גדול בין גובה התשלום שקיבלו נשים לפי קביעת פסק הדין לבין זה שניתן לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1987 גובה התשלום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 17% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 41.8% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-20.3% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין גובה התשלומים (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 47% מהסכום שהיו מקבלות אילו שילמו לכולן לפי התקנות. עם זאת יש לציין, שהפער הגדול בין גובה התשלומים שאיפיון בעיקר את שנת 1985, הצטמצם בהדרגה בשנים 1986-1987. התפתחות זו נבעה מירידת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ביחס לשכר הממוצע במשק, ירידה שחלה בעקבות השינויים שהונהגו בשיטת העדכון ביוני 1986.

ב-1987 כ-64% מכלל הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים לא-עובדות. הסכום הממוצע ששולם לנשים שלא עבדו היה 21% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. התשלום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות לשם קבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-16.0% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה כ-48% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הנבוה כמעט מזה שקיבלו הנשים הזכאיות למלוא התשלום לפי התקנות.

מתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, שאליה הוא מתייחס, את ההכנסה המינימאלית הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואומנם, בשנת 1987 מדי חודש כ-2,500 נשים, בממוצע, שקיבלו דמי מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-30% מכלל הנשים המקבלות תשלום מזונות. יש לציין, שמאז 1986 מספר הנשים הכלולות בשתי התוכניות גם יחד ירד בכ-1,500. ירידה זו יש לתלות לא רק בסיבות שגרמו לירידה הכללית במספר המקבלים השלמת הכנסה ואשר תפודטנה בהמשך, אלא בעיקר בשינוי ההתייחסות לדמי המזונות שנפסקו על שם הילדים. בנובמבר 1987 נכנס לתוקף תיקון חוק, הקובע שדמי המזונות שנפסקו במפורש לזכות הילדים ייחשבו כהכנסה לצורך קביעת הזכאות להשלמת ההכנסה ולרמתה. כתוצאה מתיקון זה קטן גם סכום השלמת ההכנסה שהועברה לנשים הכלולות בשתי התוכניות, שכן דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים נחשבו כהכנסת האם ולא כהכנסת הילדים.

4. האוכלוסייה השיורית

ב-1987, לראשונה מאז 1982, ירד מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השיורית (בממוצע לחודש). ב-1986 מספר מקבלי הגמלה נשאר יציב במשך כל השנה: 31,000-32,000, אך מאז אפריל 1987 ירד בהתמדה: מ-30,143 ל-24,524 במרץ 1988 וב-1987. מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה 26,653 לעומת 31,492 ב-1986. זו אפוא ירידה בת 15.4%, לאחר גידול בן 28% ב-1986 וגידול בן 72% ב-1985.

יציבות מספר המקבלים במשך כל שנת 1986 וירידתו ההדרגתית בשנת 1987 נבעו בעיקר מהתפתחויות הבאות:

א. שיפור מצב התעסוקה במשק. מאז 1986 נבלמה מגמת העלייה במסדי האבטלה; ובשיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה אף נרשמה ירידה:

מ-7% ב-1985 ל-6.7% ב-1986 ול-6.0% ב-1987. התפתחות זו הקלה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה וצמצמה את מספר המצטרפים החדשים למערכת.

ב. עליית רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק: תהליך הישחקות שכר המינימום במשק הגיע לשיא ברבע השלישי של שנת 1985 (אוקטובר-דצמבר). עקב זאת, בראשית 1986 הוסכם על ההסתדרות ועל לשכת חתיאום של המעסיקים להעלות את שכר המינימום במשק ביותר מתוספת היוקר ומתוספת השכר ששולמו לכלל השכירים במשק מכוח הסכמים קיבוציים. יתר על כן, באוקטובר 1986 נכנס לתוקף חוק שכר המינימום. בחוק זה נקבע, כי שכר המינימום יהיה 45% מן השכר הממוצע במשק, אך שמועד עדכוננו לרמה זו יחול רק באפריל 1988. כמו כן נקבע בו, שעד למועד זה שכר המינימום יעלה פעמיים - באפריל 1987 ובאוקטובר 1987 - וזאת בנוסף על תוספות היוקר ותוספות השכר שתשולמנה על פי הסכמים קיבוציים כלליים.

לוח מס. 6 - מקבלי הבטחת הכנסה ומקבלי השלמת הכנסה מפאת שכר נמוך

אפריל 1986 - מרץ 1988

ח ו ד ש	מספר המקבלים נמלח להבטחת הכנסה	מספר המקבלים מפאת שכר (נמוך)	אחוז המקבלים מפאת שכר נמוך (מכלל המקבלים)
אפריל 1986	31,944	11,378	35.6
אפריל 1987	30,143	8,220	27.2
מאי	29,619	8,000	27.0
יוני	29,198	7,820	26.8
יולי	28,501	7,492	26.2
אוגוסט	27,676	7,145	25.8
ספטמבר	25,840	7,171	27.8
אוקטובר	25,531	7,119	27.9
נובמבר	24,702	7,074	28.6
דצמבר	24,764	7,205	29.1
ינואר 1988	24,759	7,115	28.7
פברואר	24,575	7,036	28.6
מרץ	24,524	6,883	28.1

4. לפי החוק, שכר המינימום יעודכן ל-45% מהשכר הממוצע במשק רק אחת לשנתיים - בחודש אפריל, שבו מתחדשים הסכמי העבודה הקיבוציים הכלליים. בשנה שאין מעדכנים בה את שכר המינימום לפי השכר הממוצע, שכר המינימום יעודכן בחודש אפריל על פי מלוא עליית המדד בשנה הקודמת. עדכונים אלה ייעשו בנוסף על העדכונים שיתחייבו במשך השנה מתוספות היוקר ומתוספות השכר הארציות שתשולמנה לכלל השכירים במשק מכוח הסכמים קיבוציים כלליים.

כתוצאה מכך עלתה רמתו היחסית של שכר המינימום במשק. היא הגיעה ב-1986 בממוצע ל-33.6% מן השכר הממוצע במשק, וב-1987 ל-37.8%. שיפור זה התבטא כמעט מיד בירידת מספר מקבלי הגמלה עקב שכר נמוך - מכ-11,400 באפריל 1986 לכ-8,200 באפריל 1987 ול-6,900 במרץ 1988. חלקם של אלה בכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ירד מ-35.6% באפריל 1986 לכ-28% במרץ 1987. התפתחות זו משתקפת בלוח מס. 6.

הפער בין רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לבין רמת שכר המינימום הצטמצם משתי סיבות: ירידת סכום הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק בשנים 1986-1987 (כתוצאה מהשיבה לעדכון בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק), ועליית שכר המינימום. כך, למשל, בשנת 1985 הגמלה להבטחת הכנסה (בשיעור הרגיל וללא קצבות הילדים) לזוג עם 2 ילדים חיתה 48.9% מהשכר הממוצע במשק, בעוד ששכר המינימום היה 30.6% ממנו. ב-1987 רמת הגמלה לזוג עם 2 ילדים חיתה כמעט שווה לרמת שכר המינימום - כ-38% מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מהתפתחות זאת ב-1986, ובעיקר ב-1987, חיתה התאמה טובה יותר בין רמות השכר הנמוכות לבין מערכת הבטחת הכנסה. ביטול הפער בין רמת הגמלה להבטחת הכנסה לבין שכר המינימום לא רק הקטין את מספר הזכאים הפוטנציאלי אלא גם החליש את התמריץ השלילי לעבוד, שכן ההכנסה משכר עבודה עשויה להיות שווה או גבוהה מזו המובטחת לו על ידי מערכת הבטחת הכנסה.

ג. ירידת רמתם של "הסכומים הקובעים" (ביחס לשכר) הכלולים במבחן ההכנסות הנהוג בחוק הבטחת ההכנסה: בעיקרון, ה"סכומים הקובעים" סוגדרים כהכנסה המקסימלית המזכה את משפחת התובע בגמלה להשלמת הכנסה. כלומר, משפחה שהכנסותיה עולות על ה"סכום הקובע", חמתאים להרכבה, איננה זכאית להשלמת הכנסה. ככל שה"סכומים הקובעים" הם אחוז גבוה יותר מהשכר הממוצע במשק וככל שהפער בינם לבין שכר המינימום גדול יותר, כן גדול יותר מספר המשפחות שמפרנסיהן משתכרים שכר נמוך, יחסית (במשרה מלאה), שתיאודטית עשויות להיות זכאיות להשלמת הכנסה. ב-1986-1987 בד בבד עם ירידת רמת הגמלה להבטחת הכנסה יחסית לשכר הממוצע ירדה גם רמתם היחסית של ה"סכומים הקובעים". כך, למשל, ה"סכום הקובע" לתובע השלמת הכנסה יחיד ירד מ-40% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-34% ממנו ב-1987 (רמה הגבוהה משכר המינימום); ואילו הסכום הקובע לזוג עם 2 ילדים (שבו האישה עובדת) ירד מ-72% מהשכר הממוצע במשק ב-1985 ל-64% ב-1987. משמעותה של התפתחות זו היא, שב-1985 יחיד היה זכאי להשלמת הכנסה רק כאשר הכנסתו חיתה נמוכה מ-40% מהשכר הממוצע במשק - רמה נמוכה משכר המינימום הממוצע באותה שנה (30.6% מהשכר הממוצע במשק); ואילו ב-1987 תקרת הכנסה זו ירדה ל-40%, ושכר המינימום עלה לכ-38% מהשכר הממוצע במשק.

ד. תיקון חוק הבטחת הכנסה: לפי תיקון זה, דמי המזונות שבית הדין פסק במפורש לזכות הילדים נחשבים כהכנסת האם בעת קביעת הזכאות להשלמת הכנסה ורמתה. התיקון נכנס לתוקף רק בנובמבר 1987, והוא נרם מיד לירידת מספר המשפחות החד-הוריות שקיבלו גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים. אולם השפעת התיקון על מספר המשפחות החד-הוריות הזכאיות להשלמת הכנסה בממוצע לחודש תורגש

במלואת רך ב-1988. באפריל 1987 כ-7,860 אימהות לילדים קטנים קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. מספר נשים אלו ירד לכ-7,050 באוקטובר 1987; ואילו מאז תיקון החוק הוא ירד ירידה תלולה, ובמרץ 1988 הגיע ל-5,660.

ד. אפיוני האוכלוסייה השוורית המקבלת הבטחת הכנסה

האוכלוסייה השוורית הזכאית להבטחת הכנסה תתואר להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) ולאפיונים כלכליים - סיבות ההזדקקות לגמלה, מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה ורמת הגמלה שהוענקה להם.

1. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 7 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1987 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כמו בשנים הקודמות, גם ב-1987 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל אי תעסוקה של ראש המשפחה הן קבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו מנתה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם, וכאלה שנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1987 מספר המשפחות הזכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה אינו מועסק ירד בכ-13% (לעומת ירידה בת 15.5% בכלל המשפחות המקבלות גמלה). חלקן בכלל המשפחות המקבלות גמלה עלה מ-37% ב-1986 ל-40% ב-1987.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1987 משפחות אלו מנו 30% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. בקטיגוריה זו כלולות רך אימהות, שהחוק פטר אותן מסבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

קבוצת המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל השכר הנמוך, שמקבלים מפרנסייהן, היתה בשנים 1985-1986 השנייה בגודל בקבוצות הזכאיות, אך ב-1987 היתה לקבוצה השלישית. ב-1987 משפחות אלו מנו כ-28% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת לעומת 32% ב-1986. יש להדגיש, שמספר המשפחות המקבלות גמלה מפאת שכר נמוך ירד מאז 1987 עד 1988 בשיעור בן כ-28%, לעומת שיעור בן 15.4% בכלל המשפחות המקבלות גמלה.

2. מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 8 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1986-1987. ב-1987 היו הזוגות עם ילדים הקבוצה הגדולה ביותר. זו מנתה 36% מכלל אוכלוסיית מקבלי הגמלה. אצל זוגות אלה בולטת ההזדקקות לגמלה עקב שכר נמוך וחוסר תעסוקה. 49% מכלל הזוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך ו-16% בגלל היות ראש המשפחה מחוסר תעסוקה.

לוח מס. 7 - עילות הזכאות של רשמי המספוחים המקבילים נמלה להבטחת הכנסה, לפי הרבב
 המספוח (אחיות) *
 1987

עילות זכאות של רשמי המספוחים								טו ככ מקבלי הנמלה	הרבב המספוחים
אחר	מחלה ופארו	מ ליל	שכר טו	א- המטה	ברבבון	בהכסרה	חוט תעסקה		

1 9 8 7

3	2	30	28	22	2	3	10	100	טו המספוחים ככ טו
9	4	-	14	46	5	10	12	100	יחיי אלל יללימ
1	1	72	16	6	1	-	3	100	יחיי עם יללימ
2	3	-	26	53	2	1	13	100	יחיי אלל יללימ
3	-	5	49	23	3	1	16	100	יחיי עם יללימ

* על פי עילות של מקבלי הנמלה במספוחים לוח. *

שתי הקבוצות השניות בגודל הן מקבלי הגמלה, שהם יחידים, והמשפחות חחד-חוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החחד-חוריות נמנות משפחות, שחורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כחורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (למשל במאסר). ב-1987 משפחות אלו היו 33% מכלל מקבלי הגמלה. מרבית המשפחות החחד-חוריות (72%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אם מפרנס. 16% מהן היו זכאיות לגמלה עקב רמת הכנסה נמוכה. היחידים ללא ילדים סנו 28% מכלל מקבלי הגמלה. זכאות היחידים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (46%), ורק 14% מהם קיבלו גימלה עקב שכר נמוך.

לוח מס. 8 - הרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*

1987-1984

1987*	1986	1985	1984	הרכב המשפחה
100	100	100	100	סך כל המשפחות
28	28	29	34	יחיד ללא ילדים
12	11	11	13	יחיד עם ילד אחד
11	10	9	11	יחיד עם 2 ילדים
10	9	9	12	יחיד עם 3 ילדים ויותר
3	4	3	3	זוג ללא ילדים
5	6	6	4	זוג עם ילד אחד
9	10	10	6	זוג עם 2 ילדים
22	22	23	17	זוג עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד שנתי של הנתונים. מעיבוד של מקבלי הגמלה במסווע לחודש עולה שחלקם של היחידים עם ילדים גבוה יותר (38%) ובמקביל נמוך יותר חלקם של מקבלי הגמלה שהם יחידים ללא ילדים (22%).

3. מסורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה בשנים 1987-1986. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. נתוני הלוח מורים על עליית חלקם של מקבלי הגמלה החסרים מקור הכנסה כלשהי, ובמקביל על ירידת חלקם של אלה שיש להם הכנסה מעבודה. ב-1987 53% מכלל מקבלי הגמלה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-26% מחס יש הכנסה מעבודה (לעומת 33% ב-1986), לכ-7% יש הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי, ולכ-13% יש הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה. אצל מקבלי הגמלה, יחידים ללא ילדים, בולטת התופעה של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-76% אין כל מקור הכנסה, ורק ל-10% מחס יש הכנסה מעבודה. המצב דומה גם אצל המשפחות החחד-חוריות. 57% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-20% יש הכנסה מעבודה, ולכ-8% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות.

בקרב הזוגות הנשואים עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 43%. רק 34% מהם חסרי כל הכנסה. ל-6% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

לוח מס. 9 - מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות נמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*

1987 - 1986

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות ב.ל.	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		
1986						
12	6	33	1	48	100	סך כל המשפחות
7	4	22	1	66	100	יחיד ללא ילדים
14	7	23	0	56	100	יחיד עם ילדים
18	10	38	8	28	100	זוג ללא ילדים
15	6	50	6	28	100	זוג עם ילדים
1987						
13	7	26	1	53	100	סך כל המשפחות
8	5	10	1	76	100	יחיד ללא ילדים
15	8	20	0	57	100	יחיד עם ילדים
21	12	28	8	31	100	זוג ללא ילדים
16	6	43	1	34	100	זוג עם ילדים

* על פי עיבוד שנתי של הנתונים. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.

4. רמת הגמלה לאוכלוסייה השירות

בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הבטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לשיעור הגמלה המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נפגעים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל ללא צורך בשחות בת שנתיים במערכת. נתמכים אחרים זכאים לשיעור המוגדל רק לאחר שהייה בת שנתיים תמימות במערכת. המעבר לשיעור המוגדל של נתמכים אלה חל בינואר 1984, בתום שנתיים לביצוע החוק.

לוח מס. 10 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי רמת הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר הנתמכים (בממוצע לחודש) שקיבלו גמלה בשיעור הרגיל ירד מ-72% מכלל הנתמכים בשנים 1984-1986 ל-54% ב-1987. חירידה הסתמנה בעיקר בקרב מקבלי הגמלה החלקית: מ-40% מכלל הנתמכים

ב-1986 ל-27% ב-1987. במקביל עלה חלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל: מ-28% ב-1986 ל-46% ב-1987. הגידול בחלקם של הנתמכים שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל נובע לא רק מן המעבר של נתמכים ששהו במערכת יותר משנתיים לקטיגורית הוכאים לשיעור המוגדל, אלא בעיקר מירידת מספר הנתמכים שקיבלו גמלה, על פי רוב חלקית, בשיעור הרגיל, עקב שכר נמוך.

לוח ט. 10 - שיעור הנמלה וסוגה (אחוזים)*

1987 - 1984

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
18	9	27	49	24	73	100	1984
16	8	24	37	39	76	100	1985
17	11	28	32	40	72	100	1986
24	22	46	27	27	54	100	1987

* מחושב על פי מספר המקבלים בממוצע לחודש, ולא על פי אלה שקיבלו במשך השנה.

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה אצל כל טיפוסי המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים ובקרב הזוגות (עם וללא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר אצל המשפחות החד-הוריות. מרבית המשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס, והן פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב הזוגות הנשואים אחוז מקבלי הגמלה החלקית (בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר אצל שאר טיפוסי המשפחות. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.

פרק 5

**מעמד האישה בביטוח הפנסיוני
בישראל ובמדינות אחרות**

לאה אחדות

א. סבוא

מעמד האישה בביטוח הסוציאלי זוכה בשנים האחרונות לתשומת לב ניכרת במדינות רבות. התחזקותן של תנועות חברתיות ופוליטיות החותרות להשוואת מעמדה של האישה בחברה למעמדו של הגבר, וכן הגידול המהיר שחל בהשתתפותן של הנשים בפעילות החברתית והכלכלית, חוללו שינויים חשובים במבנה המשפחה ובמעמדה, ביחסים בין בני הזוג ובתפיסת תפקיד האישה במשפחה ובחברה כולה. יסכול שינויים אלה מחייב את התאמתן של מערכות הביטוח הסוציאלי למצב החדש, שכן עד לשנים האחרונות תחיקת הביטוח הסוציאלי הניחה, שבמשפחה אופיינית קיימת הפרדה ברורה בין מעמד הגבר כראש המשפחה וכמפרנסה היחיד לבין מעמד האישה התלויה בו למחייתה, וכן שהמסגרת המשפחתית יציבה על פני זמן. הגידול הניכר בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה, בעיקר של נשים נשואות, חיוק את הדרישה סן הביטוח הסוציאלי להתחשב במאפייניה המיוחדים של האישה הנשואה העובדת, שבעת ובעונה אחת מוטלים עליה גם תפקידים משפחתיים: הריון ולידה, טיפול והשגחה על הילדים ועבודה במשק הבית. המאבק לשוויון יתר במעמד האישה העובדת, בחברה בכלל ובביטוח הסוציאלי בפרט, השפיע במידה ניכרת גם על מעמדה של עקרת הבית. בשנים האחרונות אנו עדים להכרה גוברת בכך, שלעבודת האישה הנשואה במשק ביתה יש ערך כלכלי, למרות שאין היא עובדת בשכר. כמו כן, השינויים הדימוגרפיים והחברתיים שחלו במדינות המערביות - ירידת שיעורי הנישואין, הליברליזציה בתחום הגירושין, גידול מספר הזוגות החיים ביחד ללא נישואים פורמאליים ושיש להם ילדים ועליית חלקן של הנשים הקשישות בכלל הקשישים - חייבו את מערכות הביטוח הסוציאלי להתמודד עם הצורך להבטיח את קיומן של המשפחות החד-הוריות, שבדרך כלל אישה עומדת בראשן, של קשישות החיות לבד וכיו"ב.

מעמד האישה בביטוח הסוציאלי הושפע גם מהשינויים שחלו בתפיסת תפקידו של ביטוח זה במדינת הרווחה המודרנית. בראשית דרכו הביטוח הסוציאלי עמד על יסודות ביטוחיים נוקשים, שהותאמו לציבור העובדים בלבד, שאותו נועד לשרת. פעילותו הכלכלית של הפרט בשוק העבודה היתה מקור זכאותו להימנות על חוג המבוטחים, והפסקת פעילותו-ולפיכך גם אובדן שכרו - מסיבות טבעיות או עקב משברים כלכליים ואסונות בלתי צפויים אחרים היתה העילה המזכה בפיצוי. מכוח תפיסה זו, הפיצוי הותנה בגובה השכר, במשך תקופת העבודה וברציפותה. בשלב מאוחר יותר, כשהתפתחה מדינת הרווחה, ועמה גם שימת הדגש על תפקידו החברתי של הביטוח הסוציאלי, גברה התפיסת לפיה שומה על החברה להעניק ביטחון כלכלי לכל פרט. כך השתלבו במערכת הביטוח הסוציאלי יסודות סוציאליים לא-ביטוחיים שהחלישו את הקשר בין הזכאות לפיצוי לבין פעילותו הכלכלית של הפרט בשוק העבודה. מגמה זו באה לכלל ביטוי בהגמשת תנאי הביטוח (כמו קיצור תקופות אכשרה או ביטולן), בהרחבת הכיסוי הביטוחי של האוכלוסייה הלא-עובדת ובהנהגת תוכניות אוניברסאליות המכסות את האוכלוסייה כולה (כמו סענקי לידה וילדים).

התפתחות זו איפשרה למערכות הביטוח הסוציאלי לחתור להשוואת מעמד האישה למעמד הגבר, וזאת בשני מישורים עיקריים: א. ביטול אפליות

ישירות ומפורשות בין המינים, שתחיקת הביטוח הסוציאלית הנהיגה בתחומי הכיסוי, בכללי הזכאות וברמת הפיצוי, בדרך כלל מתוך תפיסה שהאישה תלויה כלכלית בבן זוגה. דוגמה לאפליה כזו הן תוכניות הביטוח הפנסיוני המכסות גבר שאינו עובד בשכר, אך לא אישה שאינה עובדת בשכר; או זכויות השאירים המצומצמות, שהאישה מקנה לשאיריה בחשוואה לזכויות, שחגבר מקנה לשאיריו. ב. הנהגת הסדרים המפצים את האישה העובדת על אפיוני עבודתה המיוחדים (כמו שכר נמוך או אי רציפות בחיי העבודה), שהם מיסוד האפליה העקיפה בין המינים.

מטרתו של פרק זה א. לתאר את מעמד האישה בביטוח הפנסיוני בישראל, בעיקר ברובד הממלכתי - תכניות הזיקנה, השאירים והנכות של הביטוח הלאומי, ב. לסקור בקצרה גישות שאומצו במדינות אירופה ואמריקה להשוואת מעמד האישה למעמד הגבר בתכניות הפנסיה. אלו הוצגו בכנס שחוקדש לנושא ושנערך בווינה מטעם אירגון הביטוח הסוציאלי הבינלאומי (ISSA) ביוני 1988. שני חלקיו הראשונים של הפרק דנים בתכניות הביטוח הלאומי ובמערכת הפנסיונית התעסוקתית (המשלימה). הנתונים האמפיריים המוצגים בהם ממחישים את השפעתם של ההבדלים בין זכויות האישה לזכויות הגבר לפי חוק ושל המאפיינים המיוחדים לעבודת האישה על היקף אוכלוסיית הנשים הזוכות לפנסיה ועל דמתה. חלקו השלישי של הפרק סוקר מאפיינים בעלי משמעות מיוחדת למעמדה של האישה בתוכניות ביטוח פנסיוני במדינות אירופה ואמריקה, תוך ציון הגישות שאומצו בשנים האחרונות במדינות אלו כדי לצמצם אפליות ישירות ועקיפות בין המינים. החלק הרביעי מציע אמצעי מדיניות אפשריים להשוואת מעמדה של האישה לזה של הגבר בתחום הביטוח הפנסיוני בישראל, לאור ניסיוןן של מדינות אחרות.

ב. מעמדה החוקי של האישה בביטוח זיקנה, שאירים ונכות בישראל

הרובד הראשון, הממלכתי, של מערכת הביטוח הפנסיוני בישראל, שעליו מופקד המוסד לביטוח לאומי, נועד להבטיח הגנה כלכלית בסיסית למבוטח ולבני משפחתו. קצבות הזיקנה, השאירים והנכות קבועות בחוק בשיעור אחיד, כאחוז מהשכר הממוצע במשק. הן קשורות קשר חלש למשך תקופת הביטוח ואינן תלויות בהכנסת המבוטח בתקופת העבודה. שיעור קצבת הזיקנה ליחיד הוא 16% מהשכר הממוצע, על פי הגדרתו בחוק הביטוח הלאומי. תוספת בת 8% מהשכר הממוצע ניתנת לבן זוג שאינו מקבל קצבה בזכות עצמו (במקרים מיוחדים תוספת זו כפופה למבחן הכנסות), ותוספת בת 5% מהשכר הממוצע ניתנת לכל אחד משני הילדים הראשונים. בנוסף על הקצבה הבסיסית משולמת תוספת ותק בשיעור בן 2% מן הקצבה תמורת כל שנת ביטוח שמעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות, עד למקסימום בן 50%. כמו כן, משולמת תוספת דחייית פרישה בשיעור בן 5% מן הקצבה עבור כל שנה, שהקשיש דחה את פרישתו, מעבר לגיל המזכה אותו בקצבה (60 באישה ו-65 בגבר). התוספת המקסימאלית עבור דחייית הפרישה היא 25% מן הקצבה.

שיעורה של קצבת השאירים לאלמן/אלמנה עם ילדים, או לאלמן/אלמנה בני חמישים ויותר הוא 16% מהשכר הממוצע. אלמן/אלמנה ללא ילדים בגיל 40 עד 50 זכאים לקצבה בת 12% מהשכר הממוצע, ואילו אלה שטרם הגיעו לגיל 40 זכאים רק למענק חד-פעמי. התוספת הניתנת לכל אחד משני

הילדים הראשונים של אלמן/אלמנה נכונה יותר מן הניתנת לילדי המקבלים קצבות זקנה - 7.5% מהשכר הממוצע. בנוסף על קצבת השאירים הבסיסית משולמת תוספת ותק בשיעור הדומה לזה המוענק למקבלי קצבות הזיקנה.

קצבת הזיקנה והשאירים של הביטוח הלאומי נמוכה, ולכשעצמה אינה יכולה להבטיח למקבל אותה רמת חיים סבירה. לפיכך, קשישים, אלמנים ואלמנות, שמקור מחייתם חכמעט בלעדי היא קצבת הביטוח הלאומי, זכאים להשלמת הכנסה כדי רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת על ידי המערכת מכוח חוק הבטחת הכנסה². חוק זה אינו חוק ביטוחי אלא חוק מדינה, שהאחראי לביצועו הוא המוסד לביטוח הלאומי, והגמלאות המוענקות מכוחו מסומנות על ידי אוצר המדינה. רמת ההכנסה המינימאלית לקיום מובטחת גם לנכים הזכאים לקצבה מכוח חוק הנכות.

ההבדלים בין מעמד האישה למעמד הגבר בתחיקת הביטוח הסוציאלי יכולים להתבטא בשלושה תחומים: סידת הכיסוי, תנאי הזכאות ורמת הגמלה. בדיקת זכויות האישה בתוכניות הזיקנה, השאירים והנכות של הביטוח הלאומי והשינויים שחלו במעמדה החוקי כמרוצת הזמן מעידים על מגמה להקנות לגבר ולאישה מעמד שווה בשלושת התחומים דלעיל, אם כי יש גם סטיות מעיקרון זה: יש שהאישה מקופחת בזכויותיה, ויש שהמחוקק מקל על האישה (מתחשב במאפיינים המיוחדים של עבודתה ובמצבה הכלכלי של המשפחה החד-הורית). נתייחס תחילה למעמדה של האישה בביטוח זיקנה ושאירים, ולאחר מכן למעמדה בביטוח נכות, המשקף תפיסה חדשנית יותר.

1. האוכלוסייה המכוסה בביטוח זיקנה ושאירים

היסוד החוקי לאי השוויון במעמדה המשפטי של האישה בביטוח זיקנה ושאירים מעוגן בסעיפים 7 ו-8 בחוק הביטוח הלאומי. לפיכך, כל תושבי ישראל מבוטחים³ בענפים אלה, למעט אישה נשואה העובדת במשק ביתה בלבד (עקרת בית), אשר בן זוגה מבוטח, וכן אלמנה שאינה עובדת המקבלת מן המוסד לביטוח לאומי קצבת שאירים או קצבת תלויים של נפגע עבודה. הגבר מבוטח אפוא ללא קשר למצבו המשפחתי או התעסוקתי (כלומר, גם אם הוא עובד במשק ביתו בלבד, ובין אם בת זוגו מבוטחת, או אם לאו). מאידך גיסא, אצל אישה קיים קשר בין מצבה המשפחתי או התעסוקתי לבין ביטוחה בביטוח החובה. החוק מבטיח כיסוי לאישה דווקא, לגרושה, לאלמנה (שאיננה מקבלת קיצבת שאירים או תלויים של נפגע עבודה), לעגונה, או לאישה שמסיבות מסוימות בן זוגה אינו מבוטח - גם אם אינן עובדות. לעומת זאת, אישה נשואה מבוטחת רק כאשר היא עובדת.

1. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת על ידי המערכת חופפת פחות או יותר לרמת קו העוני של משפחה, בהתאם לגודלה. כך, למשל, רמת ההכנסה המובטחת ליחיד היא 25% מהשכר הממוצע, ואילו זו של זוג היא 37.5% מהשכר הממוצע.
2. לחוציא מקרים מסוימים, כמו עולים שביום עלותם ארצה היו בני 60 ויותר, וקשישים שהגיעו לגיל המוכח בקצבה לפני נובמבר 1953, מועד היכנסו של חוק הביטוח הלאומי לתוקף. קשישים אלה זכאים לקצבת זיקנה, שאמנם מסומנת על ידי אוצר המדינה, אך היא מוענקת באמצעות המוסד לביטוח הלאומי.

החוק מעניק לעקרת בית, שלא צברה את תקופת האכשרה, אופציה של ביטוח ברשות בתנאים מסוימים, המזכה אותה בקצבת זיקנה או שאירים. אופציה זו ניתנת גם לאלמנה, שכבר מקבלת מן הביטוח הלאומי קצבה (שאירים או תלויים של נפגעי עבודה, עקב מות בעלה). גובה דמי הביטוח המוטל על עקרת הבית בביטוח הרשות נקבע על פי הכנסת הבעל, או על פי הכנסתה שלא מעבודה, או על בסיס מינימום ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, הכל לפי המקרה.

ההסדר של ביטוח ברשות כתחליף לביטוח החובה מעורר חילוקי דעות. המצדדים בחזלת ביטוח החובה גם על עקרת הבית מעלים נימוקים עקרוניים ומעשיים כאחד:

א. אין רגליים לסענה, כי אי אפשר לכלול את עקרת הבית בביטוח החובה מפאת אופייה הביטוחי של המערכת, שכן האלמנטים הביטוחיים בביטוח זיקנה ושאירים אינם אלא שוליים בלבד, וממילא הם נתונים לשחיקה מתמדת. יתירה מזאת, לעבודת עקרת הבית ערך כלכלי למשפחה ולחברה, בדומה לזה הנובע מעבודתו של בן זוגה מחוץ למשק הבית.

ב. הביטוח ברשות מאפשר לעקרת הבית לרכוש זכויות ב"מחיר וול", יחסית. על פי ההסדר הקיים, עקרת בית המבטחת עצמה ברשות אינה חייבת להמשיך בכך עד ליום שבו תחל לקבל את קצבתה. היא יכולה אפוא להבטיח את זכויותיה לקצבה באמצעות תשלום עבור תקופת האכשרה, הנדרשת על פי החוק, שהיא קצרה, יחסית (כפי שנראה להלן), בעוד שמבוטחים אחרים חייבים לשלם דמי ביטוח עד הגיעם לגיל המאפשר לקבל את קצבת הזיקנה בפועל.

ג. מספר עקרות הבית המבוטחות ברשות הוא כיום כ-1,000 בלבד; ככל הנראה, עקב אי-מודעות של עקרות הבית לאפשרות ביטוח זה ועקב כך שדמי הביטוח המוטלים עליהן הם נטל כספי, שלא תמיד משפחה יכולה לעמוד בו. הדברים אמורים בעיקר במשפחות בעלות הכנסה נמוכה, יחסית, שאצלן שכיחות הנשים הלא עובדות גבוהה יותר. לפיכך, לדעת המצדדים בביטוח זה, הנהגת ביטוח חובה צריכה להיות מלווה ברפורמה גם בתחום המימון, כדי שהנטל שיפול על בעלי הכנסה נמוכה ובינונית יהיה מינימאלי.

2. תקופת האכשרה המזכה בקצבת זיקנה ושאירים

אחד המאפיינים העיקריים של תהליך מיתון היסודות הביטוחיים של מערכת הביטוח הלאומי הוא הנהגת תקופת אכשרה ליבראלית וקצרה, יחסית, בביטוח זיקנה ושאירים. קבלת קצבת הזיקנה הבסיסית מותנית כיום בתקופת אכשרה מינימאלית בת חמש שנים - מעשר השנים שקדמו לגיל המזכה בקצבה - או בת 144 חודשי ביטוח רצופים או לא רצופים, שהצטברו בתקופת החיים של המבוטח עד פרישתו. האפשרות השנייה הונהגה באפריל 1973, כחלק מרפורמה שנועדה להרחיב את מעגל הזכאים לקצבת זיקנה (ושאירים), ובמיוחד כדי להקל על נשים שעבדו במשך חייהן תקופות קצרות (ובדרך כלל בלתי רצופות) בשל הריון, גידול ילדים וכיו"ב. כמו כן, נשים גרושות, אלמנות (שאינן מקבלות קצבת שאירים או תלויים של נפגע עבודה), עגונות וכאלה שבן זוגן אינו מבוטח, מבוטחות לא רק ללא קשר למעמדן התעסוקתי, אלא הן גם פטורות לחלוטין מתקופת אכשרה. זכויות אלו אינן ניתנות לגבר במעמד מקביל.

תקופת האכשרה בביטוח שאירים זהה לזו שבביטוח ויקנה, אולם בנסיבות מסוימות מחוקק תקל עוד יותר בתנאי הזכאות לקצבת שאירים. כך, למשל, מי שהיה מבוטח ב-12 החודשים האחרונים לפני הפטירה או 24 חודשים (רצופים או לא רצופים) בחמש השנים שקדמו לפטירה, או שישים חודשים (רצופים או לא רצופים) בעשר השנים שקדמו לפטירה, מזכה את שאיריו בקצבה. זאת ועוד, מבוטח הנושא בעיקר פרנסת המשפחה, מוכה במותו את שאיריו בקצבה גם ללא תקופת אכשרה כלשהי. גם קצבת השאירים לילדים יתומים מוענקת ללא תקופת אכשרה.

3. גיל קצבת הזימנה

חובת הפרישה בישראל אינה מוסדרת בחוק, למעט פרישתם של עובדי מדינה ועובדי רשויות ציבוריות-שוונות, אלא מעוגנת בהסכמי עבודה קיבוציים בין ארגוני עובדים ומעבידים. בהסכמי העבודה הקיבוציים נקבע גיל פרישה שונה לאישה ולגבר, 60 ו-65, בהתאמה. אולם בחוק שירות המדינה נקבע גיל פרישה אחיד לשני הסינים - 65 שנה. עם זאת, חוק שירות המדינה מאפשר, בתנאים מסוימים, פרישה מוקדמת בגיל 60, ולעיתים אף בגיל צעיר יותר. עקרון הגמישות אומץ גם על ידי הכנסת, וב-1987 נכנס לתוקפו חוק המאפשר לכל אישה עובדת, החפצה בכך, להמשיך את עבודתה עד גיל 65. חוק זה מחייב את כל ארגוני המעבידים במשק.

במסגרת פרק זה לא נזכר לדון בסוגיה המודרכת של גיל הפרישה, אך נדגיש, שחוק הביטוח הלאומי אינו עוסק בגיל הפרישה, אלא בגיל הקצבה. קצבת הזימנה משולמת לגבר בגיל 70 ולאשה בגיל 65, ללא קשר לרמת הכנסתם מעבודה; ואילו גיל הזכאות לקצבה, המותנה ברמת ההכנסות, הוא 60 באישה ו-65 בגבר. הסדר זה היה מחויב המציאות, שכן המחוקק צריך היה להתאים את גיל הקצבה לגיל הפרישה הנהוג בהסדרים הוולונטאריים. כל קביעה אחרת היתה יוצרת מירווח בן חמש שנים בין יום פרישתה של אישה עובדת מעבודתה לבין יום היותה זכאית לקבל את קצבת הזימנה.

4. החבדל בין זכויות האישה לזכויות הגבר בביטוח שאירים

הזכויות, שמקנה האישה המבוטחת בביטוח שאירים לשאירה, אינן זהות לאלו, שמקנה הגבר המבוטח לשאיריו. זכויות של אלמן עם ילדים זהות לחלוטין לזכויותיה של אלמנה עם ילדים. אולם אלמן ללא ילדים זכאי לקצבת שאירים רק אם עמד במבחן ההכנסות הקבוע בחוק, בעוד שאלמנה ללא ילדים זכאית לקצבה ללא קשר לרמת הכנסותיה. המצדדים בחריגה זו מעקרון שוויון זכויות הגבר והאישה מוענים, שחלק גדול מן הנשים אינו עובד מחוץ לבית, ואילו אלו העובדות משתכרות בדרך כלל הכנסה הנמוכה מהכנסת הגברים. לפיכך, הכנסותיה של האלמנה קטנות במידה ניכרת עם פטירת בן זוגה. לעומת זאת, הכנסותיו של האלמן על פי רוב אינן נפגעות מאוד עם פטירת אשתו. התייחסות זו אינה מקובלת על חכול, ובשם עקרון השוויון עולה הטענה, שיש לדרוש מבחן הכנסות גם מאלמנה ללא ילדים, שהרי כאשר הכנסותיה נמוכות היא זכאית ממילא לקצבה.

בחוק ביטוח נכות המחוקק הישראלי הרחיב פעם נוספת את התפיסה הביטוחית הצרה, שהיתה בעבר העיקרון המנחה את תחיקת הביטוח הסוציאלי בעולם. חוק זה מבטיח הכנסה לכל תושב בוגר (שמלאו לו 18 שנה) שהופך לנכה, וכן לעובד קטין החל בגיל 16. ברוב המדינות הזכות להבטחת הכנסה בחוק ביטוח נכות מוגבלת למפרנסים בלבד, כלומר, לאותו חלק של האוכלוסייה הבוגרת, אשר קודם להיותו נכה היה מבוטח במשך תקופה מסוימת כעובד שכיר או כעצמאי. הגדרה זו הוציאה מכלל זכאות נכים מלידה או מילדות, נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן, או נשים שלא הצליחו לצבור את תקופת האכשרה הנדרשת. המחוקק הישראלי אימץ גישה חדשנית והעניק זכאות לקצבת נכות גם לנכים קודמים (שהפכו לנכים לאחר קבלת החוק) ולעקרות בית. מכוח תפיסה זו ב-1984 בוטלה גם חרישה המחייבת תקופת אכשרה, שהיתה תקפה (לגבי כל המבוטחים, למעט עקרת הבית) מאז הוחל החוק (1974).

החוק מגביל את זכאותו של נכה להבטחת הכנסה רק כאשר הנכות פוגעת בכושרו להשתכר (ב-50% לפחות), ובהתייחס לעקרת בית, רק כאשר נפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. קביעת הזכאות לקצבה ולרמתה נעשית בשני שלבים:

א. אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית.

ב. קביעת דרגת אי הכושר להשתכר (או לתפקד, כשמדובר בעקרות בית) לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים.

במגמה להגן על המערכת מפני ריבוי תביעות מצד נכים, שנכותם קלה, קבע החוק סף לנכות הרפואית. בדיקת כושר ההשתכרות מתבצעת רק אצל נכים, שאחוז נכותם גבוה מסף זה. קצבת הנכות האחידה, שקבע המחוקק, נועדה להבטיח צריכה שוטפת ברמה מינימאלית, ואילו הצרכים המיוחדים של הנכה, הנובעים מעצם נכותו, מובטחים לו באמצעות קצבת השירותים המיוחדים. נכים בעלי דרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האחידה המלאה, ששווה לרמת ההכנסה המינימאלית לקיום, המבוטחת על ידי הביטוח הלאומי; ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית.

ביטוח עקרת הבית בענף הנכות הוא צעד גדול קדימה מבחינת ההכרה בזכויותיה בביטוח הלאומי. אולם יש עדיין הבדלים בין זכויותיהם של כלל המבוטחים לבין זכויותיה של עקרת הבית. החוק מבחין בין שתי קבוצות של עקרות בית: האחת מונה עקרות בית שעבדו תקופה מסוימת בעבר (12 חודשים רצופים, או 24 חודשים - גם אם לא רצופים - במשך ארבע השנים שקדמו להגשת התביעה) וכן עקרות בית החיות בנפרד מבעליהן (לפחות שנתיים בתכוף להגשת התביעה). המחוקק הישווה את מעמדן של עקרות בית אלו למעמדן של שאר המבוטחים, והוענקו להן זכויות מלאות. שאר עקרות הבית נימנות על הקבוצה השנייה, וההבדל בזכויותיהן ביחס לשאר המבוטחים מתבטא בשלושה סעיפים:

א. סף הנכות הרפואית, שנקבע להן, גבוה מזה שנקבע לשאר הנכים: עקרות בית בעלות דרגת נכות רפואית הפחותה מ-50% אינן זכאיות לקצבה, ואילו הסף הרפואי של שאר הנכים הוא 40%.

ב. אין הן זכאיות לתוספת עבור בן-זוג, אלא רק עבור ילדים.

ג. רמת קצבת השירותים המיוחדים המוענקת להן נמוכה מרמתה של זו המוענקת לנכים אחרים⁹; ואת מאחר שיש חפיפה מסוימת בין מסדות קצבת הנכות האחידה הניתנת לעקרות בית לבין מסדות קצבת השירותים המיוחדים. קצבת הנכות לכשעצמה אמורה לפצות את עקרת הבית על ירידת כושרה לתפקד במשק ביתה, ובמבחן התפקוד עצמו נלקחים בחשבון גם צרכיו של משק הבית כולו. קצבת השירותים המיוחדים גם היא מיועדת בחלקה לסיוע בעבודות הבית - לא רק למען הנכה עצמו אלא גם למען שאר בני משק הבית.

6. קשרי חגומליו בין קצבת הנכות לקצבת הזקנה

בדומה לרוב מדינות העולם, גם בישראל ביטוח הנכות מכסה את האוכלוסייה חבוגרת שטרם הגיעה לגיל פרישה, ואילו ביטוח הזיקנה מבטיח הכנסה לאוכלוסייה שהגיעה לגיל פרישה. לפיכך נקבע בחוק הביטוח הלאומי, שתשלום קצבת הנכות יופסק עם הגיעו של הנכה לגיל המזכה בקצבת זקנה - 60 באישה ו-65 בגבר. כדי ליצור יתר תיאום בין זכויות הנכים לבין אלה של הקשישים וכדי להתחשב בצרכיו המיוחדים של הקשיש הנכה הונהג בחוק הסדר, לפיו קצבת הזיקנה שתשלום לנכה לא תהיה קטנה (במונחים נומינאליים) מקצבת הנכות ששולמה לו עד לגיל, בו החל לקבל קצבת זיקנה. כמו כן, נכה שהגיע לגיל קצבת זיקנה וכאי להמשיך לקבל את קצבת השירותים המיוחדים וגמלאות אחרות המוענקות לנכים במסגרת ביטוח נכות, ואת בהנחה, שצרכיו המיוחדים של הנכה אינם קטנים בהגיעו לגיל הפרישה, אלא להיפך, עם זאת, בחוק לא נעשה די בעניין שמירת רצף הזכויות של עקרות בית נכות המגיעות לגיל 60. כאמור, עקרת בית נשואה (שבן זוגה אינו מבוססת) אינה מבוססת מכוח עצמה בביטוח זיקנה ושאיירים. לפיכך, עקרת בית נכה, שלא עבדה מעולם או שלא צברה את תקופת האכשרה הנדרשת לקבלת קצבת זיקנה (בהיותה מבוססת כעובדת או בביטוח ברשות), יוצאת קרחת מכאן ומכאן. קצבת הנכות שלה נפסקת בהגיעה לגיל 60, ואין היא זכאית לקצבת זקנה. ב-1979 נמצא הסדר חלקי לבעיה זו במסגרת התקנות לביטוח ברשות: עקרת בית נכה הזכאית לקצבת נכות צמיתה ומלאה (שדרגת אי כושרה לתפקד היא 75% ויותר) מבוססת באופן אוטומטי בביטוח ברשות של הביטוח הלאומי לעניין זיקנה ושאיירים. יתר על כן, עקרות בית שהיו מבוססות ברשות 12 חודשים רצופים, לפחות, לפני שמלאו להן 60, בוטחו ברשות למפרע, כדי שתהיינה זכאיות לקצבת זיקנה.

הסדר מיוחד זה אינו מכסה את עקרות הבית הנכות, שלהן קצבת נכות זמנית כלשהי או קצבת נכות צמיתה ברמה חלקית, ושלא צברו את תקופת האכשרה הנדרשת במסגרת ביטוח זיקנה ושאיירים. תופעה זו מעמידה את קובעי המדיניות בפני הצורך הדחוף למצוא פתרון הולם לכל עקרות הבית הנכות.

3. קצבת השירותים המיוחדים מוענקת לנכים בעלי דרגת נכות רפואית בת 60% ויותר, התלויים בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בעזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות לנכים מבוססים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד; ואילו לעקרות בית - 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

יש המבקרים את ההסדר המיוחד של הביטוח ברשות לעקרת בית נכה סוויט ראייה שונה. ההסדר מקנה לעקרת הבית הנכה שבוטחה ברשות לא רק את הזכות לקבל קצבה ברציפות, אלא גם זכויות בנוסף על אלה שביטוח הנכות היקנה לה. ביטוחה בביטוח ויקנה ושאימים מקנה לה זכות לתוספת עבור בן זוג (זכות שאין לה, כשמדובר בקצבת הנכות) וכן קצבה לשאייה עם פטירתה. כמו כן, לטענתם, החלת הביטוח ברשות באופן אוטומטי על כל עקרות הבית הנכות תבטיח לאלו הזכאיות לקצבת נכות חלקית הכנסה גבוהה יותר עם המעבר לגיל הסוכה בקצבת זיקנה.

לנוכח בעיות אלו עולה צורך דחוף לבחון מחדש את ההסדרים הקיימים להבטחת הכנסה באמצעות הגמלאות השונות במגמה לתת מענה הולם למצוקתן של כל עקרות הבית הנכות, ללא אפליה בין הסוגים השונים של עקרות הבית, ובמאמץ מירבי להשוות את מעמדם בביטוח הלאומי למעמד הגבר.

7. תשלומי הגמלאות ורמתן

ב- 1986 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק לכ-286,000 קשישים. כ-45% מכלל המקבלים היו נשים שקיבלו קצבה בזכות עצמן. בנוסף על כך, שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה שלא לפי חוק (הסמוסנות על ידי אוצר המדינה) לכ-24,000 קשישים, שעלו ארצה לאחר הגיעם לגיל המזכה בקצבה, ולתושבים שהגיעו לגיל זה בטרם חוק הביטוח הלאומי נכנס לתוקפו. כשני שלישים ממקבלי קצבות הזיקנה שלא לפי חוק הן נשים. אחוז הנשים המקבלות קצבה בזכות עצמן בכלל המקבלים, לפי חוק ושלא לפי חוק, הוא 50%. הפער בין גברים לנשים בביטוח זיקנה בא לידי ביטוי במידת הכיסוי וברמת הקצבה המשולמת להם. קצבת זיקנה משולמת לכ-93% מכלל הגברים בגיל 65 ויותר, וזאת לעומת 50% מכלל הנשים בגיל 60 ויותר. זאת ועוד, קצבת הזיקנה (הבסיסית) הממוצעת לאישה היא 80% מקצבת הזיקנה הממוצעת ששולמה לגברים. פער זה נובע משני גורמים עיקריים:

א. תוספות הוותק ודחיית הפרישה המשולמות לגברים גבוהות יותר מאלו המשולמות לנשים: ל-93% מן הגברים המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק משולמת תוספת ותק בשיעור ממוצע בן 25% מהקצבה הבסיסית. זאת אומרת, שרק כ-7% מכלל הגברים צברו פחות מ-10 שנות ביטוח, ומספר שנות הביטוח (העבודה) שלהם בממוצע הוא כ-23. לעומת זאת, רק ל-65% מכלל הנשים המקבלות קצבה שולמה תוספת ותק, ושיעורה הממוצע הוא כ-18% מהקצבה הבסיסית. הבדלים אלה נעוצים במאפיינים המיוחדים של עבודת האישה: כניסה מאוחרת יותר לשוק העבודה והיעדר רציפות במשך תקופת העבודה. כמו כן, נשים נוטות לדחות את מועד פרישתן פחות מאשר גברים. לפיכך, רק 15% מכלל הנשים המקבלות קצבת זיקנה זכאיות לתוספת דחיית פרישה לעומת 25% מכלל הגברים המקבלים קצבה. תוספת דחיית הפרישה הממוצעת למקבל קצבה, שדחת את פרישתו, היא כ-16% מהקצבה הבסיסית לגברים ולנשים כאחד (כלומר, כשלוש שנות דחייה בממוצע).

ב. אחוז המקבלים תוספת עבור בן זוג וילדים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. ב-1986 המוסד לביטוח לאומי שילם קצבת שאימים לפי חוק לכ-91,000 אלמנות, אלמנים ויתומים. כ-97% מכלל מקבלי קצבת שאימים הן אלמנות שקיבלו קצבה מכוחו של גבר מבוטח, ואילו השאר הם אלמנים שקיבלו קצבה עבורם או עבור ילדיהם. אוכלוסיית

האלמנות המקבלות קצבת שאירים מן הביטוח הלאומי מאופיינת על ידי הדברים הבאים: כ-74% מכלל האלמנות (88,000) הן בגיל 60 ויותר, וכ-12.5% בגיל 50 עד 60. נשים אלו מקבלות את השיעור הגבוה של קצבות השאירים. מרבית האלמנות מקבלות קצבה בשיעור של קצבה ליחיד, ורק כ-12% מהן מקבלות תוספת בגין ילדים. כמו כן, מקור ההכנסה העיקרי של רוב האלמנות הוא קצבת השאירים של הביטוח הלאומי, ולפיכך כמעציתן זכאיות להשלמת הכנסת מכוח חוק הבטחת הכנסה.

ב-1986 כ-71,000 נכים קיבלו קצבת נכות כללית מהמוסד לביטוח לאומי, מהם 29,000 (41%) היו נשים: 7,000 עקרות בית, והשאר נשים מבוטחות. שיעור מקבלי קצבת שירותים מיוחדים היה גבוה בקרב עקרות הבית יותר מאשר בקרב המבוטחים: 11% לעומת 6%. אולם קצבת השירותים המיוחדים הממוצעת ששולמת לעקרות בית נמוכה מהקצבה הממוצעת ששולמה למבוטחים: 10% מהשכר הממוצע במשק לעומת 15%, בהתאמה.

ג. מעמדה של האישה במערכת הפנסיה התעסוקתית

הרובד השני של מערכת הביטוח הפנסיוני בישראל - הפנסיה התעסוקתית (המשלימה) - פועל באמצעות הסדרי ביטוח ציבוריים וולונטאריים למחצה. הוא כולל את הפנסיה התקציבית המשולמת על פי חוק מדינה לעובדי השירות הציבורי ואת קרנות הפנסיה המאורגנות והמנוהלות בעיקר על ידי ההסתדרות. תנאי הזכאות והגמלאות המוענקות במסגרת הפנסיה התקציבית ובמסגרת הקרנות ההסתדרותיות למיניהן אינם אחידים. מערכת הפנסיה התקציבית מעניקה גמלאות זיקנה, שאירים ונכות, ואילו חלק מהסדרי הביטוח הולונטאריים למחצה מבטיחים רק פנסית זיקנה, אם כי דומה שגם הן עוברות בהדרגה לכיוון של פנסיה מקיפה. מאחר שמערכת הפנסיה התעסוקתית מכסה, מעצם טבעה, את האוכלוסייה העובדת בלבד, כמעט אין הבדלים בין זכויות שני המינים מבחינת דמת הגמלה ותנאי הזכאות לה. ההבדלים העיקריים מתייחסים לגיל הפרישה ולזכויות השאירים במערכת.

במערכת הפנסיונית המשלימה פנסית הזיקנה תלויה ברמת שכרו של העובד בתקופה שקדמה לפרישה ובמספר שנות הוותק שלו בקרן. במרבית ההסדרים שיעור הפנסיה המירבי הוא 70% מהשכר שקדם למועד הפרישה, לפי חישוב של 2% לכל שנת וותק. תקופת הוותק המירבית מעבודה, הנלקחת בחשבון, היא 35 שנה. התקופה המינימאלית המזכה בפנסיה היא עשר שנות ביטוח. כאמור, במסגרת הפנסיה התקציבית גיל הפרישה של הגבר ושל האישה אחיד. עד 1987 גילי הפרישה בקרנות ההסתדרותיות היו שונים - 60 שנה באישה לעומת 65 בגבר. רק ב-1987 ניתנה לאישה אופציה, מכוח חוק מדינה, לפרוש בגיל 60 עד 65. אופציה זו, שהונהגה בעיקר עקב פעולתן הנמרצת של חברות כנסת, עשויה לשפר בעתיד את מצבן של הנשים הפורשות מן העבודה. גיל פרישה מאוחר יותר יאפשר לנשים לצבור מספר גדול יותר של שנות ביטוח, או לפחות את תקופת המינימום הדרושה להבטחת הזכויות. כמו כן, הוא מגדיל את סיכויי הנשים להשתלב בעבודה גם בגיל מאוחר, יחסית, ולהבטיח לעצמן הכנסה גבוהה יותר לעת פרישה.

כדומה למערכת הביטוח הלאומי, גם בקרנות הפנסיה התעסוקתיות (אך לא בפנסיה התקציבית) האישה המבוטחת מקנה לשאיריה זכויות קטנות מאלו,

שגבר מקנה לשאיריו. כך, למשל, לאחר מות פנסיונר האלמנה מקבלת פנסיה בשיעור בן 60% מהפנסיה ששולמה לבעלה, וזאת כל ימי חייה. אלמנים זכאים לפנסיה בשיעור בן 30% מהפנסיה ששולמה לנשותיהם. הצידוק הניתן לזכויות הפחותות, שהאישה מקנה לשאירה, הוא שגיל פרישתה הנמוך יותר מאפשר לה לקבל מקרן הפנסיה פנסית זיקנה במשך תקופה ארוכה יותר (מה גם שתוחלת החיים של האישה גבוהה יותר).

נתונים על מקבלי פנסיה מעבודה אצל פורשים שפרשו מעבודתם במרוצת שנות השבעים (1974-1980) מעידים על הבדלים גדולים בין גברים לנשים, הן מבחינת שיעור המקבלים והן מבחינת רמת הפנסיה. אם נוציא מכלל הסצטרפים החדשים למעגל מקבלי קצבות הזיקנה (הפורשים) את האוכלוסייה העצמאית, שלגביה אין מסגרת פנסיונית ממוסדת, ואת אלה שלא היו כלל בשוק העבודה (קודם להגיעם לגיל קצבת זיקנה) נראה, שכ-60% מהגברים השכירים פרשו מן העבודה עם פנסיה תעסוקתית, לעומת 40% בלבד מכלל הנשים השכירות שפרשו מעבודתן. לפער זה שתי סיבות עיקריות: שכיחות גדולה יותר של נשים במקומות עבודה, שאין בהם ביטוח פנסיוני, ואחוז גבוה יותר של נשים שלא צברו את התקופה המינימאלית המזכה בפנסיה כלשהי. עם זאת ראוי להדגיש, שלעומת האחוז הנמוך, יחסית, של מקבלי פנסיה בקרב שני המינים כאחד, שיעורם של המבוטחים ביטוח פנסיוני גבוה מאוד, סקר שנערך בעניין הכיסוי של המערכת הפנסיונית המשלימה מורה, שכ-83% מכלל הגברים השכירים ושכ-79% מכלל הנשים השכירות מבוטחים באחד מההסדרים הקיימים. הפער בין האחוז הנמוך של מקבלי הפנסיות לבין השיעור הגבוה של המבוטחים בביטוח פנסיוני נובע לא רק מכך שמערכת הפנסיה התעסוקתית כיום כבר אינה צעירה עוד, אלא גם מכך, שלמעשה, לא כל המבוטחים בסופו של דבר אכן זכאים לפנסיה עקב אי צבירת תקופת המינימום ההכרחית למיצוי הזכויות, או עקב פרישה מוקדמת מהתוכניות הפנסיוניות, המתאפשרת על פי הכללים המקובלים כיום.

בחינת התפלגות הפנסיות על פי רמתן מעלה, שהפנסיות המשולמות לנשים נמוכות במידה ניכרת מאלו המשולמות לגברים. לכ-75% מהנשים הנשואות שפרשו בראשית שנות השמונים היתה פנסיה, שאינה גבוהה ממחצית השכר הממוצע במשק; וזאת לעומת 42% בקרב הגברים הנשואים. הערך הממוצע והחציוני של הפנסיה מעבודה המשולמת לגברים גבוה כמעט פי שניים מזה של הנשים. ההבדלים בין רמות הפנסיה ממקום העבודה של נשים ושל גברים נובעים, כמובן, מכך שרמה זו היא פונקציה של מספר שנות העבודה ושל גובה השכר לפני הפרישה. בנתונים משתקפת גם מצוקתן של האלמנות, שכ-90% מהן מקבלות פנסיה בסכומים הנמוכים ממחצית השכר הממוצע.

ד. מעמד האישה בביטוח הפנסיוני - השוואה בינלאומית

עיון בתוכניות פנסיות הזיקנה במדינות המתועשות העלה שישה מאפיינים בעלי משמעות בעניין מעמדה של האישה בביטוח הפנסיוני. לוח מס. 1 מורה על קיומם או על היעדרם של מאפיינים אלה בתוכניות הפנסיה ב-17 מדינות נבחרות. מאפיינים אלה הם:

1. תשלום קצבה אוניברסאלית ואחידה מכוח תושבות או לאוס בלבד, אך ללא קשר למצב התעסוקתי, למספר שנות העבודה או לרמת ההכנסה

במשך תקופת העבודה. בתוכניות פנסיה אוניברסאליות, שכל האוכלוסייה מבוטחת בהן, בדרך כלל החוק מתייחס באורח שוויוני לגבר ולאישה, וכמעט אין אפליות עקיפות, הנובעות מהמאפיינים המיוחדים של עבודת האישה. תוכניות אלה מבטיחות לאישה כלגבר פנסיה בסיסית, גם אם האישה לא עבדה בשכר מעולם. לעומת זאת במערכות בהן פנסית הזיקנה קשורה לפעילות התעסוקתית, האפליות, בעיקר העקיפות, שכיחות יותר עקב דפוסי התעסוקה של הנשים. כיום בשמונה מ-17 המדינות הנוסקרות (קנדה, דנמרק, פינלנד, הולנד, ניו-זילנד, נורבגיה, שוודיה ואנגליה) מוענקת קצבה אוניברסאלית ואחידה. בישראל, כאמור, קצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי כמעט אוניברסאלית, שכן כל התושבים מבוטחים בביטוח חובה, למעט עקרות בית ואלמנות, המקבלות מן המוסד לביטוח לאומי קצבת שאירים או קצבת תלויים של נפגע עבודה. זאת ועוד, שלא כבמדינות אלו, בהן תשלום הקצבה האוניברסאלית אינו מותנה בתקופת אכשרה (תשלום דמי ביטוח) כלשהי, בישראל הזכאות מותנית בתקופת אכשרה, אם כי קצרה, יחסית, וגמישה. כל המערכות האוניברסאליות, למעט זו שבקנדה, כוללות גם ביטוח שאירים ונכות. בניו-זילנד קצבת השאירים או הנכות מותנה במבחן הכנסות, שלא כקצבת הזיקנה.

במערכות האוניברסאליות רמת הקצבה האחידה בדרך כלל נמוכה, ולפיכך במרבית המדינות יש מערכת השלמת הכנסה לקשישים (ולשאירים ולנכים) בעלי הכנסה נמוכה, בדומה למערכת הבטחת ההכנסה מינימאלית לקיום הפועלת בישראל מכוח חוק הבטחת הכנסה. יש לציין, שבכל המדינות המבטיחות קצבה אוניברסאלית, למעט ישראל וניו-זילנד, תוכנית פנסית הזיקנה של הביטוח הסוציאלי עצמו (ביטוח חובה) עשויה משני רבדים. לרובד הראשון - הקצבה האחידה - מתווסף רובד שני של הפנסיה היחסית להכנסה מעבודה (EARNING - RELATED PENSION).

2. הבטחת פנסיה (של הרובד היחסי לשכר) ברמה מינימאלית לאוכלוסיית העובדים שצברו את תקופת האכשרה המזכה אותם בפנסיה כלשהי. מערכות כאלה מאפשרות לעובדים שעבדו תקופה קצרה, יחסית, או שעבדו בשכר נמוך, יחסית, פנסיה מינימאלית, הגבוהה מזו שהיתה מגיעה להם לפי כללי חישוב הפנסיה הנהוגים במערכת. למאפיין זה חשיבות רבה, במיוחד כשמדובר בנשים עובדות, שכן במרבית המדינות חלק גדול מהן עובד תקופות קצרות ובענפים, שהשכר בהם נמוך, יחסית. בכל המדינות, למעט אוסטרליה, ארה"ב וכמובן גם ישראל, שבה קצבת הזיקנה המשולמת על ידי הביטוח הלאומי בלתי תלויה בשכר, תוכנית הפנסיה היחסית לשכר מבטיחה רמת פנסיה מינימאלית. פנסיה מינימאלית מוענקת ברובן ללא דרישה של שנות ביטוח נוספות מעבר לתקופת האכשרה המזכה בפנסיה כלשהי. רק בגרמניה המערבית, בצרפת ובהונגריה, תשלום הפנסיה המינימאלית מותנה במספר שנות העבודה הנוספות על תקופת האכשרה הרגילה. ההגנה הכלכלית המובטחת לנשים עם פרישתן מעבודה, כמובן, רחבה יותר במערכות המעניקות גם פנסיה אחידה ואוניברסאלית וגם רמה מינימאלית של פנסיה יחסית לשכר.

4. למעט אנגליה, שבה הזכאות לקצבה הבסיסית מותנית בתשלום דמי ביטוח במשך חמישים שבועות בלבד (לעומת 5 או 12 שנים, בישראל).

3. חשלוט תוספת עבור בו זוג (בדרך כלל אישה) שאינו זכאי לפנסיה זיקנה בזכות עצמו או שלא הגיע עדיין לגיל המזכה בה. תוספת זו נהוגה בכל המדינות הנסקרות, למעט אוסטריה וגרמניה המערבית. במרבית המדינות התוספת עבור בן הזוג אינה מותנית במבחן הכנסות כלשהו. בקנדה, באוסטריה, בצרפת ובהונגריה תשלום התוספת עבור בן זוג מותנה במבחן הכנסות. בישראל תוספת זו כפופה למבחן הכנסות, כאשר גילו של בן הזוג נמוך מ-65 באישה ו-70 בגבר. במדינות המעניקות קצבה אוניברסאלית גם לאוכלוסייה שלא עבדה בשכר (בעיקר נשים) תשלום התוספת עבור בן הזוג נפסק בהגיעו לגיל המזכה בפנסיה זיקנה.

4. אופציה של ביטוח וולונטארי לאוכלוסייה הלא עובדת. אופציה זו ניתנת בצרפת (מאז 1975), בגרמניה ובישראל, והיא מאפשרת לנשים שאינן מבוססות בביטוח חובה לבטח את עצמן ברשות ולזכות בפנסיה זיקנה סלאה בזכות עצמן, במקום בתוספת המגיעה להן במסגרת הפנסיה המשולמת לבעליהן. אולם בדומה לישראל, גם בגרמניה ובמידה מסוימת גם בצרפת אופציה זו כמעט אינה מנוצלת על ידי הנשים, בעיקר מפני שדמי ביטוח הרשות הם נטל כספי כבד על המשפחה. כדי לאפשר לנשים לבטח עצמן ברשות, הונהג בצרפת הסדר המאפשר לנשים בעלות הכנסה נמוכה לפנות למערכת הסעד הציבורית בבקשה לסייע להן במימון דמי הביטוח הוולונטאריים.

5. מתן נקודות זיכוי תמורת תקופות של הפסקת עבודה עקב לידה, גידול ילדים או טיפול במבוגרים ובנכים. במרבית תוכניות הביטוח הפנסיוני במדינות המערב ובמזרח אירופה החלו בשנים האחרונות להקנות לאישה זכויות אישיות (ובתוכניות מסוימות גם לגבר), הסיועדות לפצות אותם על אי הרציפות שנגרמה לעבודתם עקב גידול ילדים.

שלא כזכויות התלויים, זכויות אלו מוענקות לאישה ללא תלות במצבה המשפחתי (נשואה, גרושה, אלמנה או רווקה עם ילדים) ומאפשרות לה לצבור מספר גדול של שנות ותק בביטוח הפנסיוני. כך מספר נשים גדול יותר עשוי להגיע למלוא תקופת האכשרה המזכה בפנסיה זיקנה ואף לזכות בפנסיה גבוהה יותר. מערכות הפנסיה בתשע מן המדינות דלעיל מעניקה לאישה נקודות זיכוי או תוספת לפנסיה עבור גידול ילדים.

באוסטריה יש מספר הסדרים, שתפקידם לשפר את מעמדה של האישה העובדת בביטוח הפנסיוני. ראשית, חופשת הלידה (16 שבועות) באה בסניין שנות הביטוח לפנסיה הזיקנה, ללא חובת תשלום דמי ביטוח. שנית, השנה הראשונה לאחר הלידה (כולל חופשת הלידה) נמנית באופן אוטומטי כשנת ביטוח. בנוסף על כך, האישה מקבלת תוספת בת 3% מהפנסיה הסגיעה לה עבור כל ילד שילדה, כל עוד לא צברה יותר משלושים שנות ביטוח. שלישית, האישה או הגבר רשאים לבטח את עצמם ברשות בשלוש שנות חייו הראשונות של כל ילד, אם - ורק אם - אחד מהם מחליט להפסיק לעבוד כדי לספק בילדים (אופציה כזו אינה ניתנת כאשר הפסקת העבודה אינה נעשית לשם טיפול בילדים).

5. גם בלוקסמבורג ויפן.

בקנדה האישה רשאית להחסיר ממניין שנות הביטוח שלה שנים שבהן הכנסתה היתה נמוכה, או שנים שבהן לא עבדה, כפיצוי על השנים שבהן גידלה ילדים (עד גיל 7). הסדר זה מאפשר לנשים לזכות בפנסיה גבוהה יותר, שכן ההכנסה הקובעת את רמת הפנסיה היא זו של שנות העבודה, שבהן האישה השתכרה הכנסה גבוהה, יחסית. בנוסף על כך, תקופת האכשרה המזכה אישה בפנסיה זיקנה קטנה יותר ככל שמספר הילדים, שהאישה גידלה, גדול יותר. גם בצרפת יש במערכת הביטוח הפנסיוני הסדרים מיוחדים לנשים: הפנסיה של אישה, או של גבר, שגידלו שלושה ילדים ויותר גדלה ב-10%. כמו כן, אישה מבוטחת זכאית לרבע שנת ביטוח בתמורה על כל ילד שילדה, וזאת ללא קשר למשך הזמן ששהתה מחוץ לשוק העבודה. בנוסף על כך, אישה מבוטחת זכאית לשתי שנות ביטוח עבור כל ילד שהגיע לגיל תשע. הקרן הצרפתית לקצבות משפחה מממנת לאימהות, שהן הורח יחיד, את דמי הביטוח לפנסיה הזיקנה. יש גם הסדרים מיוחדים לפיצוי נשים המטפלות בבן משפחה נכה.

בגרמניה המזרחית תקופת האכשרה הנדרשת כדי לזכות אישה בפנסיה זיקנה בשנה אחת בגין כל ילד, החל בילד השני. בדומה לאוסטריה, גם בגרמניה המערבית, באיטליה, בצרפת, בשוודיה, בהונגריה וברוב מדינות מזרח אירופה האחרות חופשת הלידה באה בחשבון תקופת הביטוח. בהונגריה משולמת תוספת קצבה עבור שלוש שנות טיפול בילד, וחופשות מן העבודה עקב מחלות ילדים מוכרות לצורך חישוב הפנסיה. בשוודיה שנות הטיפול בילדים עד גיל שלוש נחשבות, לאם או לאב, כשנות ותק ברובד השני של הביטוח הפנסיוני - היחסי לשכר. גם באנגליה האם או האב זכאים לתוספת שנות ותק עבור טיפול בילדים או בבני משפחה נכים.

6.

הסדר המאפשר לאחד את הזכויות שנוצרו בביטוח הפנסיוני על ידי הבעל ועל ידי האישה גם יחד ולחלקן באופן שווה בין בני הזוג. הסדר זה, הקרוי SHARING OF ENTITLEMENTS או SPLITTING OF RIGHTS מתאים למערכות המעניקות פנסיה יחסית לשכר ולשנות העבודה יותר מאשר למערכות המעניקות פנסיה אחידה ואוניברסאלית בלבד. התפיסה הסנחה את ההסדר האמור היא, שזכויות הפנסיה הנרכשות במשך תקופת הנישואין על ידי שני בני הזוג הן מן הנכסים הפינאנסיים המשותפים להם, ולפיכך חלוקתם ביניהם צריכה להיות בלתי תלויה בבחירתם כיצד לחלק את זמנם בין עבודת משק הבית וטיפול בילדים לבין עבודה מחוץ למשק הבית. הסדר זה מאפשר לצמצם במידה רבה את אי השוויון בין המינים בביטוח הפנסיוני, שנובע מההבדלים בדפוסי התעסוקה, בהזדמנויות בשוק העבודה וברמת השכר שלהם. האישה יכולה אפוא לזכות בפנסיה בזכות עצמה, גם אם לא עבדה בשכר. כמו כן, כאשר יש הבדלים גדולים, יחסית, ברמות ההכנסה של שני בני הזוג, בתקופות העבודה ביחס ובמשך תקופות עבודתם, ההסדר האמור נושא עמו שיפור כמותי: הפנסיה שתשולם לאישה, שעבדה תקופה קצרה יותר מבעלה ושהשתכרה שכר נמוך יותר משלו תהיה גבוהה יותר מזו שהיתה משולמת לה אלולא הזכויות הפנסיוניות חולקו בין השניים.

הסדר פיצול הזכויות נהוג כיום בשתי מדינות בלבד, בגרמניה (1977) ובקנדה (1978), אך רק במקרי גירושין. כללי ההסדר דומים מאוד בשתי המדינות, אף על פי שהתפתחו באופן בלתי תלוי וללא תיאום או העברת מידע בין השניים. הצעות לאימוץ עקרונות פיצול

תזכויות הפנסיוניות הועלו ונדונו בהרחבה גם בארה"ב ובהולנד, אך עדיין לא הגיעו לכלל תחיקה, בעיקר עקב היעדר הסכמה כללית להנהיג רפורמה בכיוון זה. בגרמניה ההסדר מעוגן במסגרת חוקי המשפחה, ולפיכך הוא מתייחס רק למקרי גירושין. בקנדה, לעומת זאת, הוא מעוגן בתחיקת הביטוח הסוציאלי עצמה. אולם הוא חל רק על מקרי גירושים אף על פי שהוועדה הממלכתית, אשר גיבשה את ההצעה לפיצול הזכויות הפנסיוניות במגמה לשפר את מעמדן של הנשים בביטוח הסוציאלי, המליצה להחילו גם על זוגות שנישואיהם נמשכים עד גיל פרישתם. מחמת בטיחו החוקי השונה של ההסדר בשתי המדינות, בגרמניה משפחות שאינן נימנות על הלאום גרמני ובני זוג החיים ביחד מחוץ למסגרת הנישואים הפורמאליים אינם כלולים בהסדר פיצול הזכויות. לעומת זאת בקנדה ההסדר חל על כל הזוגות החיים ביחד, ללא תלות בלאום או בקיומם של נישואין פורמאליים. בעת ובעונה אחת, ההסדר בגרמניה רחב יותר מאשר בקנדה, שכן הוא מתייחס לא רק למערכות הפנסיה הסטאטוטוריות אלא גם למערכות הפרטיות. יש להדגיש, שעד 1977 מערכת הביטוח הסוציאלי בגרמניה העניקה לאישה גרושה (אך לא לגבר גרוש), שבעלה לשעבר נפטר, פנסיה מיוחדת (DIVORCED WIDOWS' PENSION). פנסיה זו היתה נמוכה, יחסית, ושולמה רק בתנאים מסוימים. לפיכך לא היה בה כדי לפתור את בעייתן של הנשים הגרושות שהגיעו לגיל הפרישה. ב-1977, עם הנהגת ההסדר של פיצול זכויות, בוטלה פנסיה זו. מערכת הביטוח הסוציאלי בקנדה לא הנהיגה קצבאות מיוחדות לנשים גרושות, ולפיכך ההסדר של פיצול זכויות עשוי לשפר את מצבן הכלכלי של הנשים הגרושות שהגיעו לגיל פרישה, אך השיפור יהיה משמעותי רק אם ההסדר יוחל גם על מערכת הפנסיה התעסוקתית, שהיא בקנדה מרכיב חשוב יותר מזו הציבורית.

ולבסוף ראוי לציין בהקשר זה, שבמדינות כארה"ב, בלגיה ואנגליה, שבחן לא קיים ההסדר של פיצול זכויות, מערכות הביטוח הסוציאלי מעניקות לאישה גרושה פנסיה זיקנה בזכות עצמה, וזו מחושבת על פי דמי הביטוח ששולמו על ידי הבעל לשעבר במשך תקופת עבודתו.

בהשוואה דלעיל חדגש הושט על תוכניות ביטוח הזיקנה. אשר לשוויון בין המינים בביטוח השאירים יש לציין, שבמספר מדינות מערכת הביטוח הסוציאלי אינה מקנה כלל לאישה זכויות הורשה לשאירה, ולכן האלמן אינו זכאי לפנסיה שאירים עם פטירת אישתו. אולם במרביתן, אף באלו שבמערכת שלהן יש תוכנית אוניברסאלית, לאלמן מובטחת פנסיה בכפוף לתנאים מגבילים; עליו להוכיח כי היה תלוי מבחינה כלכלית כמעט לגמרי באישתו, או שאינו יכול לעבוד. לעומת זאת, התלות הכלכלית של האישה בבן זוגה מונחת מראש, וכמעט כל המערכות מבטיחות באופן אוטומטי זכויות פנסיה שאירים לאישה.

בשנים האחרונות הסתמנה במערכות הביטוח הסוציאלי מגמה להחלת עקרונות השוויון בין המינים בהתייחס לזכויות השאירים. בקנדה, שעד ל-1975 שולמה בה קצבת שאירים לאישה בלבד, הונהג תיקון חוק, שלפיו גם אלמנים זכאים לקצבה זו. התפתחות דומה חלה גם בצרפת ובבלגיה. באוסטריה בית המשפט העליון הצהיר ב-1981, שאי השוויון בין המינים בעניין זכאות לקצבת שאירים מנוגד לחוקה, וכתוצאה מכך החוק תוקן; השוואת זכויות האלמן לזכויות האלמנה (או מנקודת מבט האישה - השוואת זכויות ההורשה שלה לשאירים לאלה של הגבר) עמדה להתבצע בשלושה שלבים: ב-1981 נקבע, שקצבת השאירים לאלמנים תהיה שווה

לשליש מקצבת השאירים לאלמנות, ב-1989 תשולם קצבה בשווי שני שלישים, ואילו תשולם קצבת שאירים מלאה תחל ב-1995. גם בגרמניה ובארה"ב קבע בית המשפט, שהתניית זכות הגבר (אך לא זכות האישה) לקצבת שאירים בתלות כלכלית מוכחת באישתו נוגדת את החוקה, אך לעת עתה לא ננקטו צעדים לשינוי החוק בנושא זה.

ה. סיכום

אחת המסקנות העיקריות שעלתה בעת הדיונים שנערכו בכנס אירגון הביטוח הסוציאלי הבינלאומי היא, שבמדינות רבות חלה התקדמות הדרגתית בתחום השוואת מעמד האישה למעמד הגבר בביטוח הפנסיוני, אם כי עדיין קיימת אפליה רבה, בעיקר עקיפה, בין המינים. משתפי הכנס הצביעו על שתי קבוצות של אמצעי מדיניות, העשויים לשפר את מעמד האישה, העובדת ושאינה עובדת כאחד:

1. הרחבת זכויות התלויים: הגדלת שיעור התוספת לתלויים, הגמשת תנאי הזכאות לתוספת זו (כגון ביטול מבחני הכנסות) והענקתה לא רק לנשים נשואות, אלא גם לידועות בציבור ולגרורות.

2. הרחבת מערכת הזכויות האישיות: אלה הממונות על ידי כלל המבוטחים (כמו מתן נקודות זכות או תוספת לפנסיה עבור גידול ילדים, קיצור תקופת האכשרה המזכה אישה בפנסיה, והענקת פנסיה לגרושות על בסיס הכנסות הבעל) ואלה הממונות על ידי האישה או על ידי בן זוגה (כמו בהסדרי הביטוח הוולונטרי או בהסדרי פיצול הזכויות ובהסדרים שבהם ביטוח החובה חל על קבוצות מסוימות של נשים לא-עובדות - בעיקר נשים שבן זוגן עובד בחקלאות או בעסקי תעשייה ומלאכה משפחתיים).

מערכת הביטוח הלאומי בישראל פעלה במרוצת שני העשורים האחרונים למען השוואת מעמדה החוקי של האישה במערכת למעמדו של הגבר. התפיסה של ביטוח אוניברסאלי לא קשר למעמד התעסוקתי (כולל עקרות בית), שבאה לידי ביטוי בחוק הנכות הכללית (1972), קנתה לה אחיזה גם בחוקי הביטוח הלאומי שנחקקו בשנות השמונים. חוק ביטוח תאונות אישיות (1980), המבטיח פיצוי לנפגעות תאונות שאינן מכוסות על ידי מערכות הביטוח הלאומי או על ידי מערכת הרווחה הנלווית לעבודה, וחוק ביטוח סיעוד (1982) מכסים גם הם את כל האוכלוסייה הבוגרת (כולל עקרות בית).

הדיונים בנושא השוואת זכויות עקרות הבית במסגרת הביטוח הלאומי מתקדים במידה רבה בסוגיית קצבות הזיקנה והשאירים. בימים אלה יושב על המדוכה צוות, שמתפקידו לבחון את ההיבטים השונים של מעמד עקרת הבית. הדיונים שנערכו עד כה היו ראשוניים בלבד, אולם כבר בשלב זה גוברת הדעה, שלאור הגישה החברתית הרווחת כיום בחברה הישראל ובחברה הבינלאומית בדבר שוויון זכויותיהם וחובותיהם של הגבר ושל האישה, ולנוכח השינוי העצום שחל בתעסוקת הנשים הנשואות, ראוי לכלול את עקרת הבית העובדת במשק ביתה בביטוח הזיקנה והשאירים. עם זאת הצוות ער לכך, שיש לבדוק ביסודיות את שאלת העומס הכספי שיוטל על המערכת מכורח האלטרנטיבות השונות של מימון ביטוחה של עקרת הבית ואת גודל הנטל הכספי שיפול על כתפי המשפחה. כמו כן יש תמימות דעים, שבעיית

עקרת הבית תבוא על פתרונה המלא רק בטווח הארוך, וזאת לאור האילוצים התקציביים הכופים עצמם על מערכת הרווחה בישראל. אולם, את בעיית האפליה בין הסוגים השונים של עקרות הבית הנכות מבחינת זכאותן לקצבת זיקנה יש לפתור בטווח הקצר, לפיכך הצוות הסליק:

1. להחיל את ההסדר המיוחד של הביטוח ברשות לעקרות בית המקבלות קצבת נכות צמיתה מלאה גם על אלו המקבלות קצבת נכות זמנית או קצבת נכות צמיתה חלקית. הביטוח ברשות יתבצע באופן אוטומטי, ואם עקרת הבית הנכה מבוגרת מכדי לרכוש את תקופת האכשרה, הוא יתבצע רטרואקטיבית.

2. להחיל את ההסדר המיוחד של ביטוח ברשות לעקרות בית נכות דק לעניין ביטוח זיקנה, אך לא לעניין ביטוח שאירים.

חמלצות אלו כבר מצויות בשלבי תחיקה מתקדמים.

מישור אחר, שבו פעל הביטוח הלאומי, הוא קיצור תקופת האכשרה, בעיקר כדי לאפשר לנשים שעבדו תקופות קצרות ובלתי רצופות לזכות בקצבת זיקנה בזכות עצמן. עם זאת, שיעור הנשים הזכאיות לקצבת זיקנה (לפי חוק) בזכות עצמן הוא עדיין כמחצית בלבד משיעור הגברים הזכאים לכך (45% לעומת 93%). שיעור הנשים שתהיינה זכאיות בעתיד לקצבת זיקנה בזכות עצמן בכלל הנשים הקשישות ככל הנראה יגדל במקצת, עקב הגידול בשיעור השתתפותן של נשים בכוח העבודה, אך בכל זאת ישאר בעינו פער משמעותי בין המינים. הערכות המבוססות על נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר מספר חודשי הביטוח בענף זיקנה ושאידיים של נשים המתקדבות לגיל פרישה, בגיל 50-60 שנה, מורים שכ-55% מכלל הנשים בקבוצת הגיל 50-54 וכ-50% מכלל הנשים בקבוצת הגיל 55-59 צברו, או קרוב לזו, יצברו את תקופת האכשרה לקצבת זיקנה. לעומת זאת, כ-20% מכלל הנשים בקבוצת הגיל 50-54 לא עבדו כלל (עד מועד הבדיקה - 1986), ולפיכך לא צברו אף שנת ביטוח. אלה תוכלנה לקבל קצבת זיקנה רק אם תתחלנה לעבוד ותתמדנה בכך במשך חמש שנים. נשים בקבוצת הגיל 54-55 שלא צברו אף שנת ביטוח (כ-25% מהן) כבר לא תוכלנה לצבור את תקופת האכשרה.

לאור ניסיוןן של מדינות אחרות, מתן נקודות זיכוי לאישה עבור תקופות שבהן לא עבדה כדי לטפל בילדיה מגדיל את סיכוייה של אישה שעבדה תקופה קצרה, יחסית, לרכוש את תקופת האכשרה המזכה בקצבת זיקנה. יש לציין, שההסדר של פיצול זכויות במתכונת הנהוגה בגרמניה או בקנדה אינו מתאים לתוכנית הביטוח הלאומי בישראל, שכן קצבת הזיקנה היא אחידה ומותנית בתקופת אכשרה בלבד.

אשר לפנסיות התעסוקתיות, בפועל יש בתן פער גדול בין גברים לנשים, הן ביחס לשיעור מקבלי הפנסיה בכלל האוכלוסייה שפרשה מעבודה והן מבחינת גובה הפנסיה. בהיעדר חוק פנסיה ממלכתי, המערכת הנוכחית לוקה במספר חסרונות:

1. המערכת התעסוקתית מכסה עובדים שכירים בלבד.

2. החוק מחייב להצטרף לקרן פנסיה.

3. קיום אופציה של הפסקת הביטוח בקרן ומשיכת הכספים שהצטברו על ידי המבוטח.

4. אי רציפות הביטוח במשך חופשת הלידה של האישה.

פתרון של בעיות אלו במסגרת חוק פנסיה ממלכתי עשוי לתרום לשיפור מצבן של הנשים הפורשות מעבודה ולצמצום הפערים בין לבין הגברים הפורשים, זאת לאור השכיחות הגבוהה של נשים במקומות עבודה שאין בהם הסדרי פנסיה ולאור הנוהג האופייני לנשים יותר מאשר לגברים - בשל אופיה הארעי של עבודתן - למשך כספים מקרן הפנסיה ולאבד כך את זכויותיהן לפנסיה בגיל זיקנה.

פרק 6

זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד

ראובן שטיינר

א. מבוא

חוק הנוכחי סוקר, זו הפעם הראשונה, באורח מקיף את פעולותיו של ענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ופירוק תאגיד (פשי"ר). ענף זה פועל במסגרת המוסד מאז 1 באפריל 1975, ותפקידו למנוע משבר וזעזוע כלכלי אצל עובדים שכירים, שמקום עבודתם נקלע לתהליך של פשיטת רגל או פירוק, אשר כתוצאה ממנו המעסיק נשאר חייב בתשלומי משכורת, בפיצויים ובהפרשות לקופות גמל. החוק אמנם מסדיר במפורטי את תהליך מימוש זכויות העובד במקום עבודתו במקרה של פירוק או של פשיטת רגל - וזאת על פי הסדר קדימות לחובות אחרים הרובצים על המפעל - אולם התהליך ממושך מאוד (מה גם שבסיומו לא תמיד נשארים נכסים ומקורות מימון מספיקים לכיסוי כל החובות) וגורם לא אחת לתסיסה ולהתמרמרות בקרב עובדי המפעלים הנקלעים למשבר. התמוטטות מספר מפעלים גדולים בראשית שנות ה-70 הניעה את קובעי המדיניות הסוציאלית בארץ למצוא פתרון מקובל ומכובד למקרים אלה, וזאת לאחר שהתברר כי ענף ביטוח אבטלה, שחל לפעול באחריות המוסד בראשית 1973, אינו נותן את המענה הרצוי. לפיכך, הוסכם להקים ענף ביטוח, מעוגן בחוק, במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

ב. עקרונות החוק

פרק ו'3 לחוק הביטוח הלאומי בנושא פשי"ר (תיקון מס. 16) תשל"ה-1974 עבר קריאה ראשונה בכנסת ביום 7 בינואר 1975. מגיש החוק, שר העבודה דאז משה ברעם, ציין את יתרונות סעיפי החוק השונים* על פני ההסדרים החוקיים הקודמים:

1. הקמת קרן (ענף) מיוחדת במסגרת הביטוח הלאומי, שתמומן כולה מדמי ביטוח באמצעות כל המעסיקים בארץ. דמי הביטוח נקבעו תחילה בשיעור בן 0.1% מן השכר החייב בתשלום דמי ביטוח (ללא הגבלת מקסימום - עד 31 במרץ 1980). בגלל עודפים שנוצרו הופחתו דמי הביטוח, החל מ-1 באפריל 1978 לשיעור בן 0.05%.

2. קביעת תקרה בת 15,000.- ל"י לגמלה המשולמת לעובד בגין שכר - משכורת - פיצויים, שמעבירו חייב לו. לפני חקיקת החוק -

1. להבנה יסודית של פרק זה מומלץ לעיין בספרה החדש והמקיף של חנה הרדוף (שופטת בדימוס של בית הדין האזורי לעבודה וחברת מינחלה לשעבר של המוסד): זכויות עובדים בחילופי מעבידים, בפירוק חברה ובכינוס נכסים, הוצאת מלוא, תל-אביב, 1988.
2. פרוטוקול הישיבה המאה ושלושים של הכנסת השמינית מיום 7.1.1975 עמ' 1162-1172.

תשלום החוב לעובד בגין שכר-משכורת- פיצויים (שהיה בעל קדימות גבוהה, יחסית) הוגבל בעת מימוש נכסי המפעל למקסימום בן 3,150 ל"י.

3. קביעת תקרה בת 1,500.- ל"י לגמלה המשולמת לזכות העובד בגין חוב לקופות גמל כדי להבטיח את המשך רציפות הזכויות הסוציאליות במסגרת הקופה המבטחת. יודגש, כי עד אז נושא זה לא זכה לכל התייחסות שהיא.

4. הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים, שהוטל על המוסד לביטוח לאומי, לבין תהליך מימוש נכסי המפעל פושט הרגל; כלומר, הבטחת תשלום תחובות גם כאשר למפעל לא נשאר כל רכוש.

5. הצמדתן של הגמלה בגין חוב שכר-משכורת-פיצויים ושל הגמלה בגין חוב לקופות גמל לשינויים בשכר הממוצע, כהגדרת חוק הביטוח הלאומי, כדי למנוע את שהיקת החוב - צער שהיה בבחינת חידוש בחקיקה הסוציאלית של אותם ימים.

6. הסבת המוסד לביטוח לאומי, המשלם את חובות המפעל פושט הרגל, לצד בהתדיינות עם המפרק ועם כונס הנכסים, בניסיון לקבל החזר כספים מירבי בעת מימוש נכסי המפעל שנותרו, ומתן קדימות לתשלום חובות כהגדרת החוק.

מאחר שעקרונות החקיקה סזכמו ותואמו מראש עם נציגי ההסתדרות ועם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, לא הובעו הסתייגויות רציניות מהן בעת הדיון בכנסת או בעת הדיון המפורט והיסודי בוועדת העבודה. החוק נתקבל בכנסת ביום 18 במרץ 1975, קצת יותר מחדשיים לאחר שחובא לקריאה ראשונה. פרק הזמן הקצר, יחסית, מעיד על הדחיפות הרבה, שחברי הכנסת ייחסו לתוספת תחום חדש זה למסגרת החקיקה הסוציאלית.

ג. הסוואה בינלאומית

השיטות הנהוגות במדינות שונות להבטחת זכויות העובדים, כאשר מקום עבודתם נקלע לקשיים כספיים, נסגר או עובר תהליך פירוק וכו' מגוונות, אך אפשר לקבצן לשתי קבוצות עיקריות:

3. ר' פרוטוקולים מס. 114 (27.1.1975); מס. 117 (27.1.1975) ומס. 123 (10.2.1975) מישיבות ועדת העבודה של הכנסת.

4. בהתבסס על המאמרים הבאים:

J. V. Gruat, "Schemes for Guaranteeing Wage Claims in the Event of Bankruptcy" (1980), International Social Security Review no. 1, p. 61.

Arturo S. Bronstein, "The Protection of Workers' Claims in the Event of the Insolvency of their Employer", International Labour Review, Vol. 126, No. 6, November-December 1987.

1. שיטות המנסות להיענות לדרישות העובדים על ידי תיקונים בחוקים המגדירים את סדר הקדימות של סילוק חובות במפעל הנתון בשלבי פירוק. יש לזכור, כי במקרים רבים בעל החוב הגדול ביותר הוא המדינה עצמה, על רשויותיה הרבות. לכן, בארצות שבהן זכויות העובדים מוקדמות, בצורה זו או אחרת, לסילוק החוב למדינה, שינוי זה מספר את התוצאות במידה ניכרת. ברם, תהליך זה נתקל בהתנגדות נציגי נושים שונים (בעיקר מוסדות אשראי), החוששים שלא יקבלו את חלקם בעת מימוש דכוש המפעל הנתון בשלבי פירוק עקב הקדימות המוענקת למילוי זכויות העובדים. לכן גם ארצות ההולכות בדרך זו הטילו מגבלות על גובה החוב ועל משך החוב המזכים בפיצוי (למשל, מתן קדימות נמוכה יותר לחוב ישן מאשר לחוב חדש) והתחשבו התחשבות חלקית בלבד בחובות נוספים, שמקורם בהוצאות נלוות ובתנאים סוציאליים שונים, כגון: בונוסים, תשלומי פיצויים, חובות לקופות גמל ופנסיה, ועוד. שיטות אלה לא הוכיחו את עצמן, במיוחד כאשר מפעלים פושטי רגל נשארו ללא רכוש בר מימוש, או כאשר כונס הנכסים או המפרק גורסים שיש לשקם את המפעל על ידי דחיית תשלום חובות ואף על ידי משיכת השקעות נוספות כדי להבטיח לפחות לחלק מן העובדים את מקום עבודתם.

2. שיטות המנסות להבטיח את זכויות העובדים באמצעות קרן מיוחדת, שעל פי רוב, פועלת במסגרת הביטוח הסוציאלי. העיקרון העומד ביסודן של שיטות אלו הוא המרת האחריות החוזית בסולידאריות חברתית והעברת הסיפול בעובדים לידי גוף שלישי, נייטראלי, המתמחה בכך. קודם כל הקרן המיוחדת מפצת את העובדים בגין רוב דרישותיהם (שכר + פיצויים + בונוסים וכו'), ורק לאחר מכן היא מקבלת את זכות ייצוג החוב ומנסה לממשו בהליך המשפטי המקובל. הניסיון מלמד, שלמעט מספר מדינות, הכנסות קרנות אלה בגין מימוש חובות מעבידים קטנות ביותר, וזאת עקב מדיניות המעדיפה לבטל את החוב או לדחותו, כאשר נעשים ניסיונות לשקם את המפעל שנקלע לקשיים כספיים.

ניחול קרן כזאת - במסגרת המוסד לביטוח סוציאלי - מתאפשר הודות להסכמת כלל המעסיקים (כולל מפעלים ומוסדות של סקטורים, שבהם אין כל חשש לפירוקים ולפשיטות רגל, כגון הסקטור הציבורי-ממשלתי) להפריש לקרן דמי ביטוח אחידים. אפשר לומר, כי מסגרת זאת בדרך כלל נדיבה יותר מהסדרים אחרים מבחינת השמירה על זכויות העובדים וההיענות להן, וכן מבחינת גובה החוב, משך תקופת ההעסקה הנדרש כתנאי מוקדם, הסיבה המשפטית להפסקת פעילותו הכלכלית של המפעל, גובה והרכב זכויות סוציאליות נלוות, ועוד.

אף על פי שרבים מתנגדים לקרן מיוחדת מסוג זה, בעיקר מטעמים אידאולוגיים, וטוענים כי היא משבשת את כללי התחרות החופשית, פותחת פתח לרמאויות, מנפחת את הבירוקרטיה הממשלתית, מצמצמת את אחריות בעל העסק וכו', היא מצויה במרבית ארצות מערב אירופה, ביפן, בקנדה ובישראל. אמנם מדובר בפעילות חברתית-ביטוחית קטנת מימדים, אך אפשר לראות בה ענף ביטוח לכל דבר. ענף זה משלים את דאגת הכלל לרווחת הפרט בתחום חשוב מאוד ומונע היווצרות גורמי תסיסה, מרידות ואי שביעות רצון של קבוצות שכירים שנקלעו למצוקה.

ד. תנאי הזכאות וכללי הפעולה של הענף במסגרת הסוסד

ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד מכסה עובדים שכירים בלבד, כולל שכירים שאינם תושבי ישראל. מבוטח זכאי לגמלה על פי החוק³, אם ניתן למעבידו אחד מאלה:

1. צו הכרזה כפושט רגל לפי פקודת פשיטת רגל, 1936*.
2. צו שניתן לפי פקודת החברות לפירוק חברה... והוא פירוק שנעשה על ידי בית המשפט או בהשגחתו.
3. צו לפירוק שותפות לפי פקודת השותפויות.
4. צו לפירוק אגודה שיתופית לפי פקודת האגודות השיתופיות.

החוק קובע, כי הגמלה שתשולם לעובד בגין חוב שכר עבודה ופיצויי פיטורין והגמלה שתשולם בגין חוב לקופות הגמלה תהיינה מוגבלות בתיקרה (12,291 ש"ח לשכר ולפיצויים ו-1,203 ש"ח לקופות גמל, במרץ 1988). תיקרת הגמלאות מתעדכנת ב-1 בינואר מדי שנה לפי השינויים החלים בשכר הממוצע, כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי. בנוסף על כך, אם לאחר תחילתה של שנת כספים משולם פיצוי לכל השכירים במשק (תוספת יוקר, למשל) התיקרה גדלה בשיעור הפיצוי מיום תחילת התשלום. כמו כן החוק קובע, כי כאשר יש חוב לשכר עבודה ולפיצויי פיטורין גם יחד, תחילה מפצים את העובד בגין חוב שכר העבודה ולאחר מכן בגין חוב פיצויי הפיטורין. מגימלה המסולמת בגין חוב שכר עבודה מנכים במקור מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי. מגימלה המסולמת בגין פיצויי פיטורין אין מנכים דבר, אלא אם כן סכום הגימלה גבוה מהסכום הפטור הנקוב בפקודת מס הכנסה.

בפקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש) התש"ס-1980, בפקודת החברות (נוסח חדש) התשס"ג-1983 ובפקודת האגודות השיתופיות (להלן "פשיטת רגל") נקבע דין קדימה לחוב שכר עבודה (לרבות תשלומים בעד חגים, פריון עבודה, שעות נוספות וחופשה) ופיצויי פיטורין המגיעים לעובד בעד התקופה שלפני תאריך הכרזת פשיטת הרגל. כלומר, בחלוקת נכסיו של פושט רגל נקבע דין קדימה לחוב שכר עבודה ופיצויי פיטורין על פני כל שאר חובותיו, ובלבד שסך כל השכר, שיש לו דין קדימה, לא יעלה על הסכום שיקבע שר העבודה והרווחה מעת לעת. עדכון הסכומים לעניין דין קדימה מבוצע על פי הכללים, שלפיהם מעדכנים את הגמלה המירבית המוענקת על ידי הביטוח הלאומי. סכום שכר העבודה, שיש לו דין קדימה לעניין פשיטת רגל, עלה מאז 1 בפברואר 1988 ל-1,731 ש"ח, ואילו הסכום הכולל של שכר עבודה ופיצויי פיטורין, שיש לו דין קדימה (150% מהסכום המקסימלי של שכר העבודה), עלה מאז 1 במרץ 1988 ל-2,597 ש"ח. הסכומים, שהמוסד לביטוח לאומי משלם לעובד, משלימים את הסכומים, שאושרו לעובד על ידי כונס הנכסים או על ידי המפרק על פי דין קדימה,

5. ר' ניסוחו הסלא של החוק בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח-1968, פרק ו'3.
6. כיום, פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש) תשי"מ - 1980.

וזאת עד לרמת הגמלה המירבית על פי החוק. כאשר העובד אינו מפוצה כלל על פי דיין קדימה, הוא מפוצה באמצעות הגמלה בלבד וזכותו של העובד לדין קדימה מועברת למוסד, הזכאי לתבוע מהמפרק את הסכומים שהועברו לעובד.

לשם מימוש החוב על העובד להגיש את תביעתו למפרק (או לכוונס נכסים), שכן רק האחרון מוסמך לאשר אותה. לאחר בדיקת התביעה ואישורה היא מועברת למוסד לצורך ביצוע. מכאן, שכל עוד לא מונה מפרק, תהליך מימוש החוב, אינו מתחיל. המוסד מחשב ומשלם גם הפרשי הצמדה על חובות שנוצרו לאחר 1 באפריל 1984, וזאת מיום שפסקו יחסי עובד-מעביד ועד ליום התשלום. המוסד מצידו שומר על קשר שוטף עם המפרק ומנסה לממש את זכותו לקבלת הגמלאות (חוב שכר ופיצויים וכו') ששולמו על ידו, לפי סדר הקדימות שנקבע בחוק, וזאת לאחר מכירת נכסי המפעל שבפירוק.

בניגוד לכללי הטיפול בתביעות לגמלאות, הנהוגים ביתר ענפי הביטוח של המוסד לביטוח לאומי ואשר לפיהם סניפי המוסד מאשרים גמלאות למבוטחים הנרים בתחום פעולתם, ענף פש"ר פועל רק במשרד הראשי, שכן מספר המקרים קטן יחסית, ומורכבות הטיפול מחייבת לעתים קרובות ייעוץ משפטי עם פרקליטי המוסד.

ה. פעולות ענף פש"ר בשנת 1987

1. תביעות עובדים

בשנת הביטוח 1987 שילם ענף פש"ר גמלאות ל-784 עובדים בגין תביעות חדשות ולכ-229 עובדים נוספים בגין תביעות השלמה משנים קודמות. סכום הגמלאות כולן היה 2.8 מיליון ש"ח. סכום זה נמוך ב-51% מן הסכום ששולם בשנת התקציב הקודמת, וזאת מבלי שחל שינוי משמעותי בהרכב מגישי התביעות לפי סוג התביעה. למחצית העובדים אושרו שכר ופיצויים כאחד, ל-41% מהם אושר שכר בלבד, ול-9% הנותרים אושרו פיצויים בלבד. פרופורציות אלה שונות במקצת ביחס להתפלגות סכומי הגמלאות, שכן משקל התשלומים ששולמו לעובדים בגין שכר ופיצויים כאחד בסך כל הגמלאות היה כ-65% (בשנים קודמות בדרך כלל יותר מ-70%), משקל התשלומים ששולמו בגין שכר בלבד היה 27%, ומשקל התשלומים ששולמו בגין פיצויים בלבד היה 7%. בחישוב ריאלי תשלומי הגמלאות קטנו השנה ב-47%, אך יש לזכור כי שנת התקציב הקודמת, 1986, הייתה חריגה מבחינת פעילות הענף, שכן בשנה זו מספר התביעות הגיע לשיא של 1,530, וסך כל תשלומי הגמלאות ל-5.0 מיליון ש"ח.

2. מפעלים שפשטו את הרגל ופורקו

בשנת 1987 טיפל הענף ב-42 מפעלים חדשים, כמחציתם בענפי הייצור וכמחציתם בענפי השירותים. התחלקות זו שונה במקצת מהתחלקות הטיפול בשנים קודמות, שבהן כשני שלישים מן המפעלים שטופלו השתייכו לענפי הייצור. בחינת מספר העובדים, שהיו מועסקים במפעלים אלה, לפי ענפי כלכלה מעלה התפלגות דומה, למעט בשנת 1985, שבה משקל העובדים בענפי הייצור היה קטן בהרבה והגיע ל-50% בלבד.

לוח מס. 1: מספר התביעות החדשות שאושרו ותשלום הנמלאות, לפי סוג התביעה

1987-1975

נמלאות ששולמו לעובדים					מספר התביעות החדשות שאושרו				שנה
התפלגות נמלאות חדשות			גידול ריאלי	סך כל תשלומי הנמלאות (אלפי ש"ח)	סוג: (אחוזים)			סך כל התביעות	
פיצויים בלבד	שכר בלבד	שכר ופיצויים			פיצויים בלבד	שכר בלבד	שכר ופיצויים		
3.5	43.5	53.0	-	0.1	8.8	58.1	33.1	272	1975
2.5	9.2	88.3	7.1	0.9	11.9	20.8	67.3	352	1980
4.1	52.8	43.1	72.2	1,555	5.0	58.3	36.7	703	1985
3.7	22.5	73.8	152.4	5,012	2.4	41.1	56.5	1,530	1986
7.3	27.0	65.7	-51.5	2,838	9.0	40.7	50.3	784	*1987

* נתונים חלקיים.

לוח מס. 2: מעבידים חדשים ותביעות שאושרו, לפי ענפי ייצור וענפי שירותים

1987-1975

אחוז ענפי הייצור בכלל הפניות בטיפול		מספר התביעות שאושרו			מספר מעבידים חדשים בטיפול			השנה
מספר תביעות	מספר מעבידים	ענפי שירותים	ענפי ייצור	סך הכול	ענפי שירותים	ענפי ייצור	סך הכול	
96.7	62.5	9	263	272	3	5	8	1975
76.1	75.9	84	268	352	7	22	29	1980
51.6	76.0	340	363	703	6	19	25	1985
60.1	62.1	610	920	1,530	22	36	58	1986
45.7	52.3	426	358	784	20	22	42	1987

בדיקת המפעלים שטופלו על ידי הענף לפי גודלם העלתה גידול בחלקם היחסי של מפעלים גדולים (שהעסיקו 25 עובדים ויותר) שפורקו בשנים האחרונות. משקלם של אלה עלה מ-20% בכלל המפעלים שטופלו לכ-39% בשנת 1987, למרות שמפעלים בגודל זה הם כ-5% מכלל המעסיקים בארץ.

3. עובדים שקיבלו גמלה מירבית

סוגיית העובדים, אשר אינם מצליחים להשיג פיצוי מלא במסגרת פעולות הענף, מפני שהחוב שהצטבר לזכותם גדול, יחסית, הנה חשובה ביותר. בחינתה עשויה לגלות עד כמה רמת הגמלה המירבית, אשר נקבעה לפני 13-14 שנים, עדיין מתאימה לתנאים הקיימים היום. הנתונים מורים כי בשנים 1984-1987, 10% בממוצע ממספר מגישי התביעות הם בעלי חוב הגבוה מחרטה המירבית, וכי הם מקבלים כ-27% מגמלאות הענף. עובדים אלה נעשים נושים רגילים בגין יתרת שכרם שלא שולם.

לוח מס. 3: תביעות חדשות לגמלה מירבית וסכומי הגמלאות המירביות

1984-1987

השנה	סך הכול	מספר העובדים שהגישו תביעה לגמלה מירבית		סכום הגמלאות ששולמו למגישי תביעה לגמלה מירבית	
		סך הכול	אחוז מסך כול מגישי תביעות	סך הכול (אלפי ש"ח)	אחוז מכלל הגמלאות
1984	27	9.2	49	26.6	
1985	84	12.0	421	27.9	
1986	156	10.2	1,302	26.0	
1987	66	8.4	651	27.5	
ממוצע	-	10.0	-	26.8	

יש לציין כי שיעור העובדים שהגישו תביעה לגמלה מירבית ב-1986 כמעט שווה לממוצע השנתי (10.2%), על אף שמספר המקבלים וסכום תשלומי הגמלה הוכפלו מאז 1985.

4. משך הטיפול בתביעות

תהליך אישור התביעה ארוך ומסורבל. על בעל החוב, שטבר במפעל אשר הפסיק את פעילותו בגין קשיים כספיים, להסתין קודם כל עד אשר מתמנה מפרק, כונס נכסים וכו' בעקבות צו מתאים של בית המשפט. לאחר מכן עליו להגיש את תביעתו למפרק לצורך בדיקה ואישור. לאחר אישור התביעה על ידי המפרק, היא עוברת לטיפולם של עובדי המוסד.

לוח מס. 4: מסך הסיפורים במדינה, לפי תחנות סיפורים

1987 - 1983

מספר החודשים באזור		מספר הסיפורים במדינה		מספר החודשים לסיפורים במדינה				מספר החודשים שנודרשו לסיפורים במדינה		מספר החודשים שנודרשו לסיפורים במדינה		מספר החודשים שנודרשו לסיפורים במדינה		מספר החודשים שנודרשו לסיפורים במדינה	
מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה	מספר החודשים באזור	מספר הסיפורים במדינה
4.4	49.1	46.5	1.0	11.2	10.6	22.8	1983								
4.8	48.0	47.2	0.5	5.0	4.9	10.4	1984								
3.1	54.4	42.5	0.5	8.7	6.8	16.0	1985								
8.9	52.9	38.2	1.4	8.3	6.0	15.7	1986								
5.0	59.6	35.4	1.0	11.8	7.0	19.8	1987								

בחינת משך הטיפול בתביעות מהיום שבו פסקו יחסי עובד מעביד עד יום התשלום מעלה, כי בחמש השנים האחרונות, עד יום התשלום חלפו בממוצע כ-17 חודשים. זאת ועוד, ב-12% מן המקרים משך הטיפול ארך אף יותר, ורק בשליש מן המקרים הטיפול הסתיים בפחות מ-12 חודשים. לוח מס. 4 מעיד, שמיום הפסקת העבודה עד הוצאת צו הפירוק חולפים בממוצע כשישה-שבעה חודשים, וכתשעה-עשרה חודשים נוספים עוברים עד אשר מוגשת תביעה למוסד. המוסד מסיים את תהליך בדיקת הגמלה, אישורה ותשלומה, תוך ארבעה-שישה שבועות.

5. הטיפול בקופות גמל

עד לשנה האחרונה הסתמנה מגמת ירידה בהיקף התביעות שהוגשו לענף בגין הפרשות לקופות גמל. הסכומים ששולמו לקופות גמל בגין תביעות אלה בשנת 1986 היו 0.5% בלבד מכלל תשלומי הענף. לעומת זאת, בשנת 1987 שולם סכום בן 211 אלף ש"ח לקופות גמל, שהוא 6.9% מכלל תשלומי הענף. בשנה זו התקבלו 23 תביעות (בעיקר ממבטחים ומקופות גמל הקשורות להסתדרות) עבור 396 עובדים - גידול ניכר ויוצא דופן לעומת השנים הקודמות.

לוח מס. 5: מספר התביעות וסכומים ששולמו לקופות הגמל (אלפי ש"ח)

1987-1975

השנה	סך כל הגמלאות ששולמו	מזה: לקופות גמל	% התשלומים לקופות גמל	מספר התביעות	מספר העובדים
1975	0.1	0.0	10.2	2	94
1980	1.1	0.2	18.2	18	915
1985	1,585.5	30.8	1.9	5	125
1986	5,036.4	24.8	0.5	5	65
*1987	3,049.0	210.5	6.9	23	396

* אומדן, סיכום לא סופי.

6. הסכומים שנגבו בענף בגין חובות מעבידים

לוח מס. 6: סכומי הגבייה על חשבון חוב

1987-1975

1987*	1986	1985	1980	1975	
46.0	32.0	1.0	0.1	-	סכומי הגבייה (אלפי ש"ח)
1.5	0.6	0.6	0.5	0.1	הגבייה כאחוז מהוצאות הענף

* אומדן, סיכום לא סופי.

בשנת 1987 הצליח הענף לגבות כ-46 אלף ש"ח בגין חובות מעבידים בפירוק. סכום זה היה כ-1.5% מסכומי הגמלאות ששולמו באותה שנה. בשנים קודמות היו סכומי הגבייה נמוכים בהרבה, והדבר נבע, לפחות בחלקו, מאי הצמדתם של רוב החובות שנוצרו לפני שנת 1984 למדד.

ו. מצבו הכספי של הענף

הכנסות הענף נובעות משני מקורות: גביית דמי ביטוח (בשיעור בן 0.1% בתקופה שבין 1 באפריל 1975 ל-31 במרץ 1978, ו-0.05% החל מ-1 באפריל 1978) מן המעסיקים ותקבולי ריבית והצמדה מן האוצר עבור העודפים שהצטברו מאז הקמת הענף. ב-31 במרץ 1988 סכום העודפים שהענף צבר היה 161 מליון ש"ח. יציבות ענף ביטוח נמדדת על-פי היחס בין כלל נכסיו לבין כלל ההוצאות (רמת הכיסוי). על פי מדידה זאת, נכסי הענף ביום 31 במרץ 1988 יספיקו (ברמת הפעילות הנוכחית) לכיסוי הוצאות במשך 49 שנים נוספות בחישוב ריאלי. עיון בלוח מס. 7 מעלה, כי ברמת הכיסוי של הענף חלו בשנים האחרונות תנודות גדולות - מ-253 שנות כיסוי בשנת 1983 עד ל-23 שנות כיסוי בשנת 1986. יוצא אפוא, כי עלייה קטנה, יחסית, במספר המפעלים הנתונים בפירוק עלולה לגרום לצמצום חרורבות ולהרעת מצבו הכספי של הענף.

לוח מס. 7: התפתחות ענף פס"ר (אלפי ש"ח)

1987-1975

אחוז הכיסוי (היחס בין נכסים להוצאות)***		נכסים בסוף השנה	הוצאות**	הכנסות *		השנה
				מזה: דמי ביטוח	סה"כ	
חשוב ריאלי	חשוב נומינלי					
-	26	2.6	0.1	2.3	2.8	1975
15	17	6.9	0.4	3.5	4.6	1976
28	32	16.1	0.5	5.6	9.8	1977
80	109	32.7	0.3	4.8	10.9	1978
117	162	97.0	0.6	9.4	64.9	1979
133	188	281.5	1.5	20.5	186.0	1980
78	107	671.1	6.3	48.8	395.9	1981
146	205	1,807.0	8.8	109.0	1,145.0	1982
253	440	6,601.2	15.0	303.7	4,808.9	1983
72	127	37,471.4	295.1	1,555.6	31,165.9	1984
49	56	97,522.1	1,726.7	4,394.6	61,777.4	1985
23	26	132,917.2	5,183.6	6,963.2	40,578.7	1986
43	46	170,667.8	3,679.8	9,056.2	41,430.3	1987

* כולל הכנסות מריבית על השקעות.

** כולל הוצאות מינהל.

*** לפי דו"ח האקטואר המצורף למאזן ודו"ח כספי של המוסד ל-1987.

ז. הבעייתיות בביצוע החוק בניסוחו הנוכחי

החוק הנוכחי מתנח זכאות לגמלה במתן צו פירוק (אחד מארבעת הסוגים שפורטו לעיל) על ידי בית המשפט, תהליך מורכב הדורש עזרת עורך דין מקצועי ותכרוך, לפיכך, גם בהוצאות כספיות רבות. הניסיון מלמד, כי במקרים רבים המעסיק לא הותיר רכוש ונכסים כלשהם, ולפיכך הנושים ומנעים מטיפול בהוצאת צו על ידי בית המשפט. זאת ועוד, כשמדובר במעסיקים קטנים, שמעסיקו מספר עובדים קטן, ההוצאות הכרוכות בהוצאת הצו ובמינוי מפרק לא אחת אינן מצויות בהישג ידם של העובדים, או עולות על הסכומים שהמעסיק חב להם, ולכן העובדים מוותרים על מיצוי זכויותיהם. כאשר מספר העובדים גדול והחוב שהמעביד חב להם ניכר, יש שהם מתאגדים ושוכרים את שירותיו של עורך דין, המגיש בשמם בקשה לבית המשפט לחוציא את הצו. ייתכן שיש מקום להסדיר בעיה זו על ידי הבטחת סיוע משפטי חינם במקרים כאלה.

מפעלים מסוימים לא דאגו לבטח את עובדיהם בקופת גמל כלשהי. משום כך, כשנוצר חוב לשכר עבודה יחד עם חוב גדול לפיצויי פיטורין בעקבות ותק ניכר, הגמלה המירבית אינה מכסה את שווי מלוא זכויות העובד. פתרון אפשרי עשוי להיות חיוב כל מעביד (מכוח חקיקה הולמת) לבטח את עובדיו בקופת גמל כלשהי.

פרק 7

חברת חמי נחלית של המוסד לביטוח לאומי

חנוך צוריג

פרק 7 - הבקרה המינהלית של המוסד לביטוח לאומי

כמוסד ציבורי, אשר מופקד על מתן שירותי ביטחון סוציאלי לכלל אוכלוסיית מדינת ישראל ותאחראי בלעדית על הבטחת זכויות האוכלוסייה בתחום תיווני זה, פיתח המוסד לביטוח לאומי מערכת בקרה מינהלית מסועפת, שמתפקידה לאפשר מעקב ופיקוח אחר הפעילויות הרבות המבוצעות על ידי סניפי המוסד. מערכת בקרה מינהלית זו היא אחת מהמפותחות ביותר בסקטור הציבורי ואף ייחודית בהיקפה, בהתאמתה לרמות ניהול שונות ובמידת יישומה השוטף ליעול תפקודה של המערכת כולה. בסקירה זו נתמקד בשתי תת-מערכות, שהן חוליות מרכזיות במערכת הבקרה המינהלית ואשר מאפשרות פיקוח ארצי ומקומי על היקף העבודה, ההספק שלה, איכותה ורמת השירות שהיא נותנת לציבור.

א. הירחון לסטטיסטיקה מינהלית

הירחון לסטטיסטיקה מינהלית הוא בסיס המידע המינהלי העיקרי של המוסד לביטוח לאומי לצורך פיקוח על היקף הפעילויות בתחומים השונים, על החספקים בעבודה ועל רמת הפיגורים. בירחון מוצגים נתונים חודשיים ומצטברים על היקף הפעילות השוטפת בסניפי המוסד כולל מספר תביעות לגמלאות, מספר ההחלטות שהתקבלו, היקף פעולות הגבייה וכן היקף פעילות מחלקות החשבונות. נתונים אלו אכן משקפים את מירב הפעילויות של המוסד לביטוח לאומי במשך החודש ובתקופה מצטברת.

בנוסף על מספרים מוחלטים מוצג בירחון ניתוח מידי של הנתונים בצורת מדדים תשוואתיים, באמצעותם אפשר להעריך את משמעות הנתונים מבחינת מגמות ושינויים, הספקים, יעילות ומצבת הפיגורים. כמו כן אפשר לערוך השוואה בין סניפי המוסד ולאחר מוקדי או נקודות סיפול ארציים ו/או מקומיים, חודשיים תשומת לב מיוחדת.

1. מדדים בני-השוואה

להלן תיאור תמציתי של מספר מדדים הכלולים בירחון לסטטיסטיקה מינהלית, אשר על שום הצגתם בו הירחון משמש כלי מינהלי שוטף לביקורת ולפיקוח על פעילות המוסד בתחומים רבים, כפי שהם מבוצעים על ידי סניפי המוסד.

1.1 אחוז השינוי בחודש

אחוז השינוי בהיקף הפעילות החודשי (מספר תביעות, החלטות וכד') לעומת היקף הפעילות החודשי הממוצע במשך 12 החודשים הקודמים לחודש הדיווח. מדד זה מאפשר להעריך חריגות בהיקף הפעילות בחודש מסוים, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית.

1.2 אחוז השינוי המצטבר

אחוז השינוי בהיקף הפעילות בתקופה המצטברת לעומת התקופה

המקבילה אשתקד. מדד זה מאפשר ללמוד על מגמת שינוי בהיקף הפעילות ברמה הארצית והמקומית, לאבחן סיבות לכך ולנקוט צעדים מתאימים לפי הצורך והאפשרויות.

1.3 מדד פיגור

רמת הפיגור, או היקף הפעילות שנותרה לטיפול בסוף החודש, במונחים של מספר חודשי העבודה הנדרשים כדי להתגבר על הפיגור כל עוד העבודה תבוצע בקצב ההספק הממוצע ב-12 החודשים האחרונים. מדד זה חיוני ביותר להערכת הפיגור בכל הנושאים ברמה הארצית והמקומית. חריגה במדד הפיגור מחייבת לאבחן את הסיבות לכך, כולל שינויים בעומס התביעות, מחסור בכח-אדם ו/או ליקויים בתהליכי עבודה.

1.4 מדד המתנה

תוחלת משך המתנה עד לסיום הטיפול בתביעה. מדד זה מצביע על משכי זמן צפויים עד לסיום הטיפול בנושאים השונים ברמה הארצית והסניפית. המדד משמש לאיתור עיכובים בתהליכי עבודה ולאבחון סניפים ספציפיים, בהם חלו עיכובים בטיפול בנושא זה או אחר, אשר עלולים לנבוע מליקויים בתפקוד ו/או מצווארי בקבוק מיותרים בתהליך הטיפול.

1.5 מידת הסטייה

מידת החריגה של ערכים סניפיים מן הממוצע הארצי. מידת הסטייה מחושבת בעיקר לגבי מדד הפיגור, מאחר שמדד זה מרכזי להערכת תפקוד הסניף ולמידת עמידתו בעומס העבודה. סטייה זו נמדדת ביחידות של סטיות תקן, בהן נלקחת בחשבון מידת פיזור הערכים בין סניפים, כך שהמדד מצביע על חריגה אמיתית מהממוצע הארצי. כמו כן מתאפשרת השוואה של סטיות בנושאים שונים עם ערכים מסדרי גודל שונה. מידת הסטייה מוצגת בדרך כלל בצורה גראפית, כך שדי במבט חטוף כדי לאתר את הסניפים החריגים, אשר דורשים טיפול מיוחד.

בנוסף על מדדים אלה המוצגים בצד המספרים המוחלטים יש בירחון הצגה גראפית של המדדים העיקריים לאורך זמן, כך שאפשר לעקוב אחר התפתחויות בטרכי המדדים, לזהות תנודות עונתיות, ולערך השוואות לתקופות קודמות או בין מגמות סניפיות לבין מגמות ארציות.

2. מתכונות הירחון

מאחר שבירחון לסטטיסטיקה מינהלית יש חומר רב ומגוון אשר משמש את דרגי הניהול חשונים ברמה הארצית והמקומית, הירחון מופיע במתכונות שונות ונפרדות. כל אחת מיועדת לרמת ניהול שונה:

2.1 ירחון סיכומים ארציים

מיועד לרמת הניהול הארצי ולרמת הניהול הבכיר ביותר בסניפים.

הוא מציג תיאור תמציתי של רמת הפעילות בכל תחום. מוצגים בו מספרים מוחלטים ברמה הארצית בלבד, כולל נתונים חודשיים ומצטברים והשוואות לתקופות קודמות אשתקד. יש בו גם הצגה גראפית של תנודות ומגמות במדדים העיקריים ברמה הארצית במשך השנתיים האחרונות. ברמה הסניפית מוצגים מדדים בני השוואה בלבד, כך שאפשר לבחון שינויים שחלו בעומס העבודה ובהספק חביצות בסניפים השונים וכן את מידת הפיגורים ומדדי ההסתנה לפי סניפים בציון מפורש של הסניפים החודגים במיוחד.

2.2 ירחון סניפי

מיועד לרמות הניהול השונות בסניפים ואף לעובדים בכירים, אשר אחראים על קטעי פעילות ספציפיים בסניפים. לכל סניף מופק ירחון משלו, בו כלולים מירב הנתונים על פעילות הסניף בכל נושא, במספרים מוחלטים. כל מספר מוצג גם כאחוז מהנתון הארצי בכדי לשקף את חלקו של הסניף בכל פעילות בסך הכול הארצי. הירחון מציג גם את מדדי השינויים, הפיגור וההסתנה של הסניף בכל תת-נושא לצד המדדים הארציים בנושאים אלו, ויש בו גם הצגה גראפית של תנודות ומגמות במדדים העיקריים, כפי שהם משתקפים בנתוני הסניף בשנתיים האחרונות. זאת בהשוואה (באמצעות שילוב גראפי) לתנודות ומגמות ארציות. הירחון מאפשר לרמות הניהול השונות בסניף להעריך היטב את רמת התפקוד של הסניף בהשוואה לתקופות קודמות ולרמת התפקוד הארצית, ולאתר בפידוט מירבי נקודות תורפה אשר דורשות טיפול ושיפור.

2.3 ירחון ענפי

מיועד למנהלי הענפים האחראים ברמה הארצית על ענפי טיפול ספציפיים ועל כלל הפעילויות המבוצעות במסגרת הענפים בכל סניפי המוסד. לכל ענף מופק ירחון נפרד, אשר מרכז את כל הנתונים (מספרים מוחלטים ומדדים) המתייחסים לכלל הפעילות במסגרת הענף, ובפירוט מלא לפי סניפים. יש בו גם גראפים המציגים את התנודות והמגמות במדדים העיקריים לגבי כל סניף ובהשוואה לתנודות ומגמות ארציות. ירחון זה מספק למנהלי הענפים סקירה מקיפה של כל נושא השייך לתחום אחריותם. נתוני כלל הסניפים סופיעים בלוח אחד בפירוט מלא ובהשוואה לנתונים הארציים, כך שאפשר לעמוד על תופעות חריגות ולנקוט צעדי תיקון בהתאם.

3. לוחות מרכזים

בירחון לסטטיסטיקה מינהלית כלולים גם לוחות המציגים במרוכז אינדיקטורים למכלול הפעילות של המוסד ו/או הסניף.

3.1 לוח קליטת תביעות במחשב

מציג בפירוט מלא את מספר ההודאות שנקלטו במחשב בכל נושא או תחום פעילות. מאחר שכיום כמעט כל פעולה משמעותית המבוצעת בסניפים נרשמת או נקלטת במחשב, לוח זה משקף בתמציתיות את מכלול הפעילויות שבוצעו בסניפים (בעיקר בתחום הגמלאות), כולל

החלטות, שינויים, מבצעים וכו', וזאת לפי ענף או נושא הביצוע. לוח זה כולל גם ציון של אחוז שגויי הקליטה, לפי סניף ולפי נושא, כך שאפשר לעקוב באמצעותו איכות ביצוע הוראות הקליטה על ידי הסניפים.

3.2 לוח כח-אדם

מציג את נתוני כח האדם של המוסד במונחים של ימי עבודה שנוצלו במשך החודש ובתקופה המצטברת, לפי סניף, אגף, ויחידה. מוצגים גם שיעורי הניצול התקני והתקציבי כאחוז מהתקצבה, כך שאפשר לפקח על מידת העמידה במסגרת התקציבית שאושרה לכל יחידה. כמו כן, הלוח כולל פירוט של ניצול ימי העבודה, לפי ימי העבודה שנוצלו בפועל ושחושקעו בעבודה ולפי ימי היעדרות למיניהם, כולל ימי היעדרות, שעל חשבונם ניתן להעסיק עובדים אחרים. הלוח מציג גם מדד היעדרות לכל יחידה, כך שאפשר לבחון באופן מיידי הן את מידת השמירה על המסגרת התקציבית והן את מידת הניצול של ימים אלו לעבודה בפועל.

3.3 לוח אינדיקטורים מרכזיים

בנוסף על הלוחות המפרטים נתונים ומדדים בכל נושא בנפרד, מופיע בירחון לסטטיסטיקה מינהלית לוח מרכזי, אשר מציג בו זמנית ובתמציתיות אינדיקטורים מרכזיים לגבי מכלול פעולות הסניפים בתחום הגמלאות. האינדיקטורים בלוח זה מוצגים כמדדים כדי לאפשר השוואה בין סניפים ובין כל סניף לממוצע הארצי. אינדיקטורים אלה נותנים ביטוי לשינויים בעומס התביעות וברמת התפוקה וכן משקפים את רמת המלאי הממתיך לטיפול.

החידוש בלוח זה הוא איחוד נתוני פעולות שונות בהתבסס על שקלול מתאים, אשר מאפשר איחוד נושאים שונים בחוץ ענף וכן קביעת ערכים מסכמים לשם הערכת תפקוד הסניף בתחום הגמלאות כולו. מוצגים בלוח זה שני אינדיקטורים מרכזיים:

- אחוז שינוי משוקלל - המתייחס לשינויים בעומס התביעות ולהספק ההחלטות. השקלול מבוסס על מורכבות הטיפול בכל נושא ומסתמך על מודל שפותח במסגרת תורת התורים ואשר העלה נוסחאות בעניין הקשר בין אורך תור וזמן המתנה לבין פרמטרים הקשורים לקצב או למורכבות הטיפול.

- מדד עומק פיגור משוקלל - המתייחס למדדי הפיגור המחושבים בכל נושא. השקלול מבוסס על חומרת הפיגור ונקבע לפי מספר התביעות הממתינות לטיפול. לצד מדד זה מצוינת בצורה גראפית, לגבי כל סניף, מידת הסטייה של המדד מהממוצע הארצי במונחים של סטיות תקן, כך שאפשר לאתר בקלות חריגים.

לוח זה מיועד לסנהלים ברמה הארצית ולמנהלי סניפים, אשר הסתכלותם חייבת להתמקד במכלול ולא בפרטים, ושעליהם לאתר נקודות תורפה, המחייבות החלטות מינהליות ודורשות טיפול מיוחד.

3.4 לוח קבלת קהל

מציג תמונה מלאה של הטיפול בקהל המגיע אישית לסניפי המוסד. מדובר בכ-2.5 מיליון פניות אישיות במשך השנה בכל סניפי המוסד, היקף פניות המצדיק הצגת נתונים שוטפים כדי לאפשר פיקוח מינהלי על הטיפול בקהל ושיפור השירות לציבור.

הלוח מציג נתונים על מספר האנשים המגיעים לשירות, לפי תחומי הפנייה, ועל הזמן המוקדש על ידי עובדי המוסד לקבלת קהל וכן מספר מדדים השואתיים המורים על מידת עומס הקהל וכן על רמת השירות.

עם המדדים המורים על מידת עומס הקהל נימנים:

- מספר הפונים ביחס למספר התביעות בכל תחום.
- מספר הפונים ביחס למספר מקבלי הגמלאות בכל תחום.
- מספר הפונים בנושאי הגבייה השונים לעומת היקף הכרטסת הפעילה.
- מספר הפונים ביחס לאוכלוסיית הסניף.

עם המדדים המצביעים על רמת השירות נימנים:

- מספר הפונים בכל תחום ביום קבלת קהל.
- הזמן המוקדש, בממוצע לפונה, לפי תחומים.
- מספר הפונים ביחס לשטח קבלת הקהל בסניף.

מדדי כל סניף מושווים לממוצע הארצי ומידת הסטייה של כל סניף מממוצע זה מוצגת בצורה גראפית בכדי להקל על איתור חריגים.

לוח זה חדש, יחסית, והוא נרבך חשוב נוסף במערכת הפיקוח המינהלי של המוסד לביטוח לאומי ומאפשר פיקוח יעיל על הטיפול בנושא החשוב והרגיש של קבלת קהל. הלוח מופץ כיום בנפרד ובמתכונות שונות לכל דרגי הניהול במוסד, ולפי המתוכנן הוא ייכלל בקרוב בירחון הסטטיסטי.

לסיכום, מערכת הירחון לסטטיסטיקה מינהלית הינה, מערכת מקיפה ומגוונת, אשר מציגה את מידב הנתונים המינהליים המשקפים את כלל פעולות המוסד. מערכת זו גם מספקת ניתוח מיידי של החומר באמצעות מדדים בני השוואה ובאמצעות הצגה גראפית של מגמות המתגלות לאורך זמן. הנתונים מופקים באמצעות עיבוד והדפסה ממוכנים, במתכונות שונות, אשר מותאמות לצורכי המשתמש הספציפי. כך משמשת מערכת זו ככלי ניהול ראשון במעלה למעקב אחר הפעולות הרבות והמגוונות, המבוצעות על ידי סניפי המוסד לביטוח לאומי ולביקורת עליהן.

4. לוחות ומדדים - דוגמות

להלן מספר דוגמאות להמחשבת מתכונת הלוחות והמדדים הכלולים בירחון לסטטיסטיקה מינהלית.

4.1 היקף התביעות לפי ענפי גמלאות

תיאור היקף התביעות המתקבלות בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי מאפשר הבנה טובה יותר של המשמעות והחשיבות של מערך הפיקוח המינהלי, המוצא את ביטויו בירחון לסטטיסטיקה מינהלית.

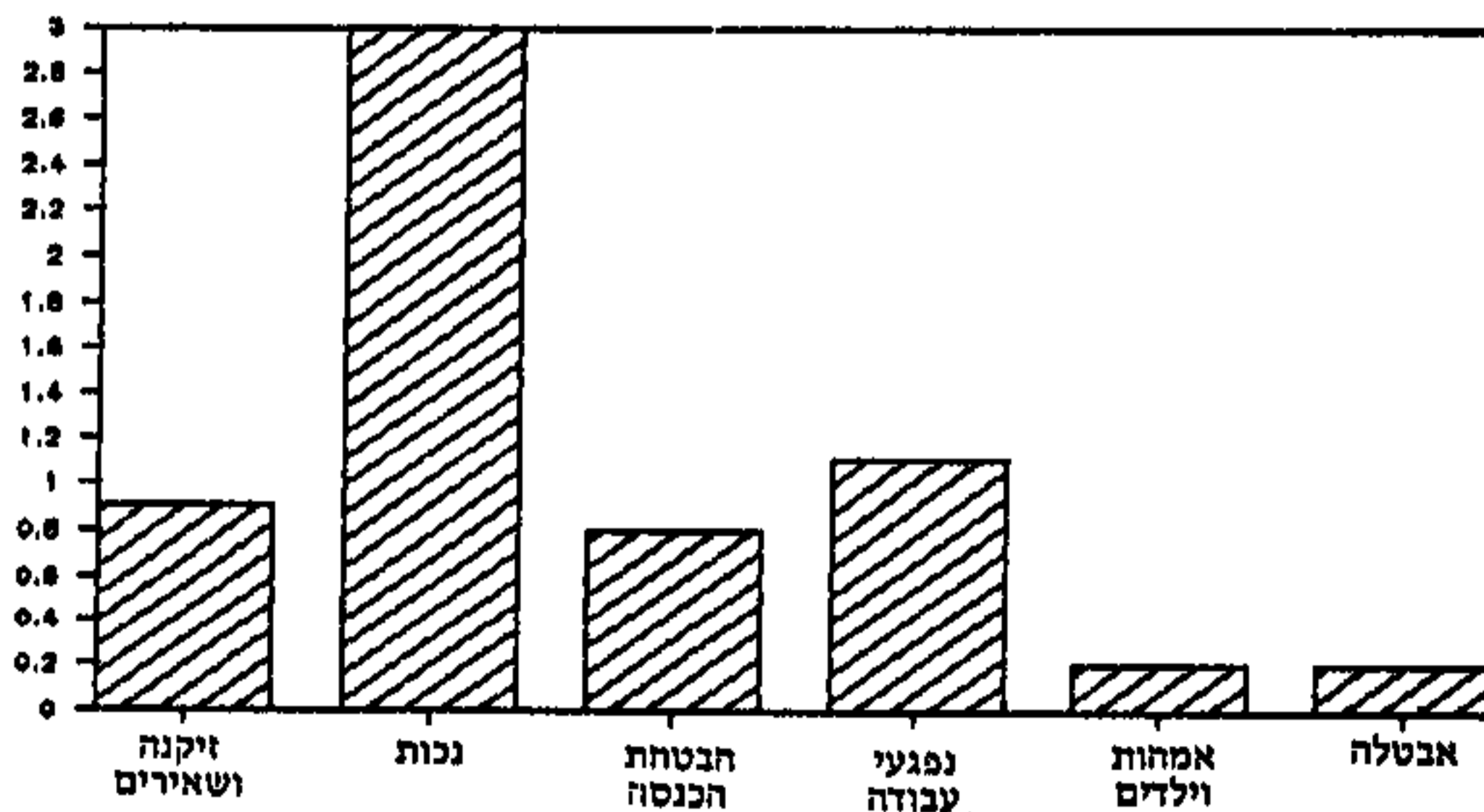
מספר תביעות לפי ענפי גמלאות



4.2 מדדי פיגור לפי ענפי גמלאות

מדדי הפיגור הכלל ארציים מצביעים על משך זמן הטיפול בתביעה, וכך על מורכבות התביעה. מסיבה זו תיאור מדדי הפיגור לפי ענפי הגמלאות משלים את תמונת היקף התביעות דלעיל.

מדד פיגור לפי ענפי גמלאות



4.3 דוגמת לוח סיים בירחון "סיכוסים ארציים"

זיקנה ושאידיים לוח 1.1 - קצבת זיקנה ושאידיים לפי חוק ביטוח לאומי מרס 1988

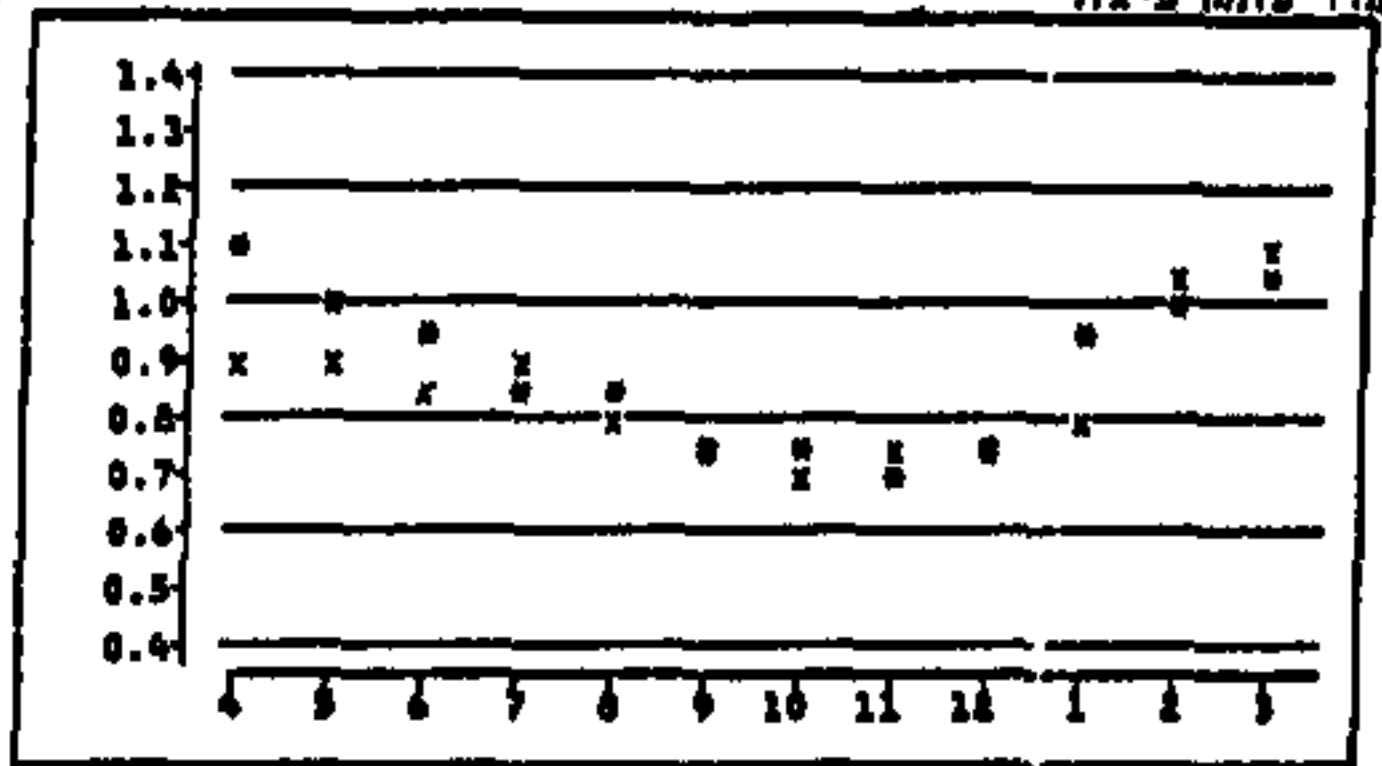
נתונים ארציים

מחודשים ויותר	נשארו לטיפול	החלטות				תביעות בטיפול			מחודשים ויותר	מחודשים ויותר
		טיפול הופסק	נדרו	אופריו	סהייכ	נשארו תהוותה קודמת	נוהגלו	סהייכ		
379	3,039	24	226	3,382	3,632	2,949	3,722	6,671	88	
380	3,254	30	217	3,322	3,569	3,038	3,785	6,823	87	
		268	2,171	32,942	35,381	3,254	35,166	38,420	67/88	
		192	2,063	33,006	35,261	2,749	35,786	38,515	86/87	

מדד התחנה



מדד עומת פיגור



0 - נקודת המסע 1986/87 - x 1987/88 - *

נתונים לפי סניפים

מדד פיגור	מדד סטייה	מדד התחנה	החלטות ביחס לתביעות חדשות	אחוז שינוי לעומת התוצע חודשי		אחוז שינוי אמרייל 87-88 לעומת אשתקד		תביעות חדשות	תמוצע (חודשי)	סך-הכל
				החלטות	תביעות חדשות	החלטות	תביעות חדשות			
	1.0	1.3	1.0	23.4	26.8	0.3	-1.7	2,935.8		סך-הכל
	1.7	1.4	0.9	35.8	40.0	-4.3	1.9	250.6		ירושלים
	0.9	1.3	0.9	10.4	20.9	5.5	-0.6	326.7		הל-מביב
	0.9	1.2	1.1	29.1	19.2	0.8	-1.7	274.3		חיפה
	1.0	1.2	1.0	65.4	65.4	2.7	0.0	134.7		באר-שבע
	1.2	1.3	1.0	27.0	25.4	-0.4	2.4	94.1		חדרה
	1.2	1.3	0.8	24.8	39.4	6.3	0.8	86.8		טבריה-צנח
	0.6	0.9	1.0	24.2	25.9	0.1	-3.4	298.8		יפו
	1.3	1.4	1.1	40.5	25.2	-4.3	-5.3	142.3		כפר-סבא
	1.1	1.4	1.0	20.5	21.1	1.3	0.4	114.8		נהריה-עכו
++++	3.5	2.5	0.7	40.4	76.0	-20.8	-1.2	75.6		נצרת
	1.2	1.5	0.9	18.3	22.4	-4.1	-2.1	133.2		נתניה
	1.0	1.1	1.0	60.8	68.5	16.4	1.4	72.4		עפולה
	1.3	1.0	0.8	-8.7	10.4	4.9	5.8	127.7		פתח-תקווה
	0.2	0.4	1.1	17.5	11.7	-3.8	-3.2	128.8		קריית
	1.1	1.4	1.2	23.7	7.5	-0.2	-3.3	297.3		רחובות
	1.1	1.5	0.7	-11.0	23.3	-8.3	-17.3	84.3		רמלה
	0.6	1.1	0.9	4.4	23.8	3.7	-2.1	285.3		רמת-גן

אפשר לראות בדוגמה זו את צורת ההצגה הגראפית הנערכת ברמה הארצית ואת ההשוואה הבין סניפית הנערכת רק לגבי מדדים.

4.4 דוגמת לוח קיים בירחון סניפי

1 - זיקנה ושירים חיפה

1988										1987		סעיף	
תרט										אפריל - 1987	אפריל - 1986		
תביעות שנשארו לטיפול			החלטה				תביעות בטיפול			תרט 1988	תרט 1987		
תחודשיים ויותר	סהייב	טיפול הופסקה	נדחו	אוסרו	סהייב	נשארו תחודשיים קודמים	נתקבלו תחודשיים	סהייב	נתקבלו	סהייב	נתקבלו	סהייב	נתקבלו
20	173	5	10	228	251	196	226	424	2,259	2,330	9.3	9.3	הקצבת זיקנה לפי חוק ביל
4.5	7.2	29.4	10.3	9.3	9.5	8.2	8.6	8.4	9.3	9.3			
0	0	0	0	8	8	4	4	8	78	48	3.1	3.1	הקצבת זויש שלא לפי חוק ביל
0.0	0.0	0.0	0.0	5.3	4.8	3.8	2.3	2.8	4.0	3.1			
3	58	2	8	91	101	60	99	159	1,016	1,001	9.3	9.4	גמלת שאירים לפי חוק ביל
4.2	9.0	28.6	13.7	9.7	10.2	10.6	9.2	9.7	9.3	9.4			
0	0	0	0	281	281	0	281	281	2,580	3,033	9.4	10.7	דמי קבורה
0.0	0.0	0.0	0.0	15.1	15.0	0.0	15.2	14.9	9.4	10.7			

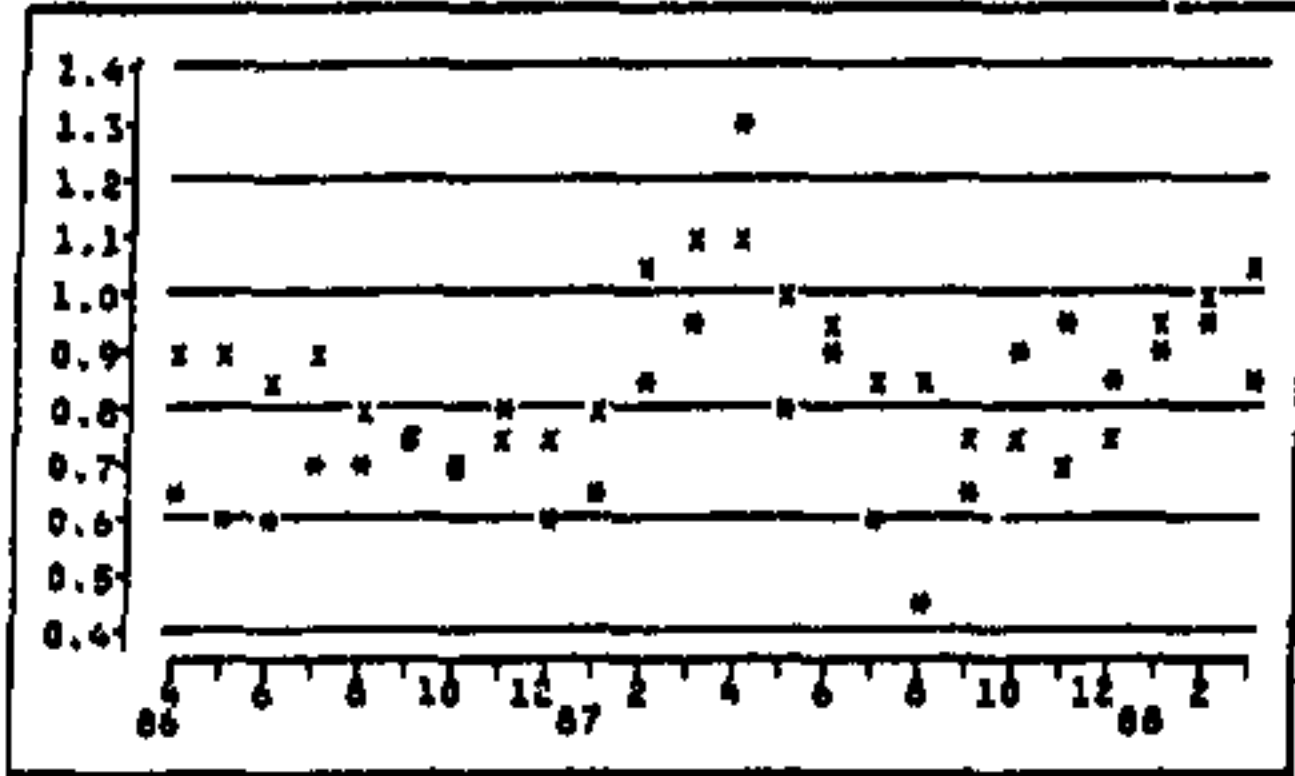
המס' מוחלטים א-כאחוז הארצי

מדדים

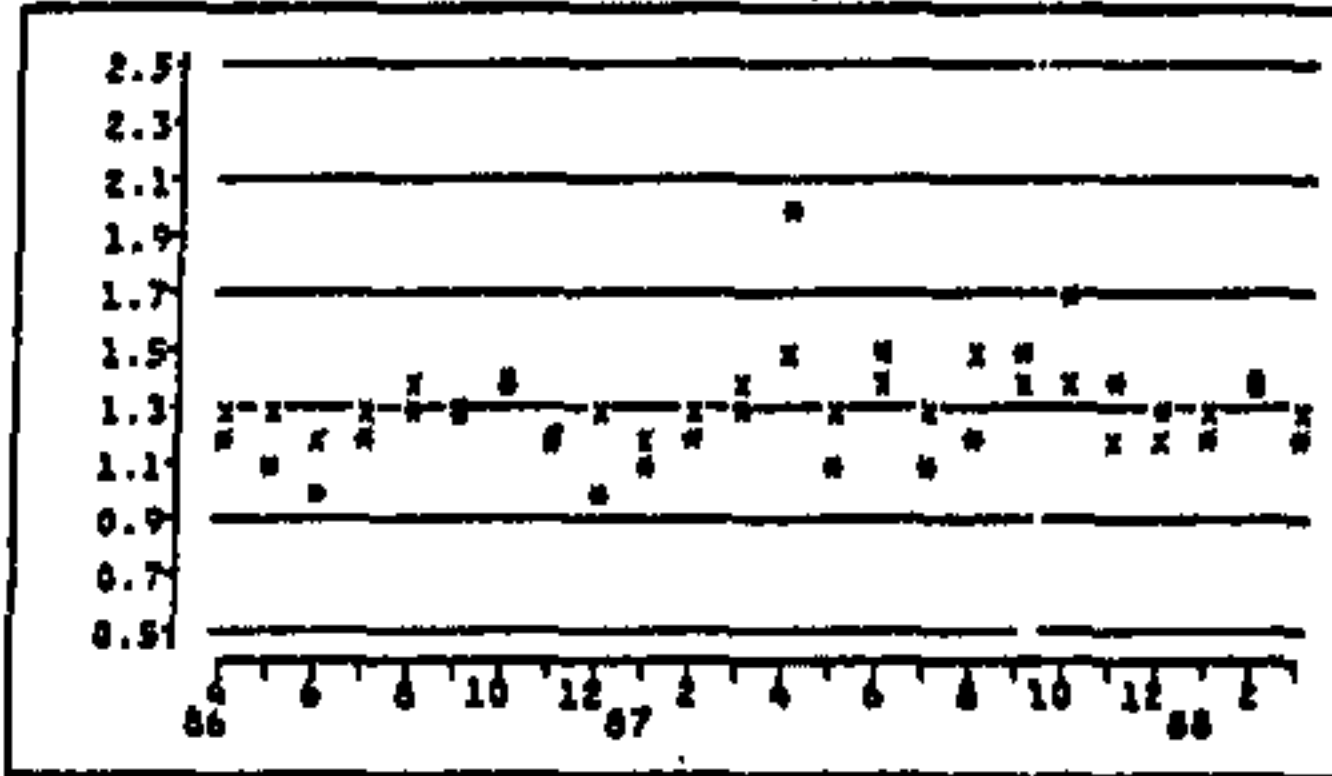
המתנה	מדד עומק פיגור	החלטות ניהול לחדשות	אחוז שינוי לעומת תמוצט חודשי		אחוז שינוי אפריל-מרט לעומת אותה תקופה אשתקד		סעיף
			החלטות	תביעות חדשות	החלטות	תביעות חדשות	
1.2	0.9	1.1	34.2	21.0	-0.2	-3.0	הקצבת זיקנה לפי חוק ביל
1.4	1.2	1.0	29.8	30.4	-1.0	-3.4	
0.5	0.0	2.0	26.3	-37.7	65.3	62.5	הקצבת זויש שלא לפי חוק ביל
1.1	0.7	0.9	4.7	10.9	26.6	23.2	
1.1	0.7	1.0	16.1	15.8	2.9	1.5	גמלת שאירים לפי חוק ביל
1.1	0.7	0.9	9.1	18.7	3.5	2.4	
..	0.0	1.0	32.2	32.2	-15.0	-14.9	דמי קבורה
..	0.0	1.0	-20.2	-21.0	-3.0	-3.1	

ס-סניף א-ארצי

מדד עומק פיגור - זויש לפי חוק ביל



מדד המתנה - זויש לפי חוק ביל



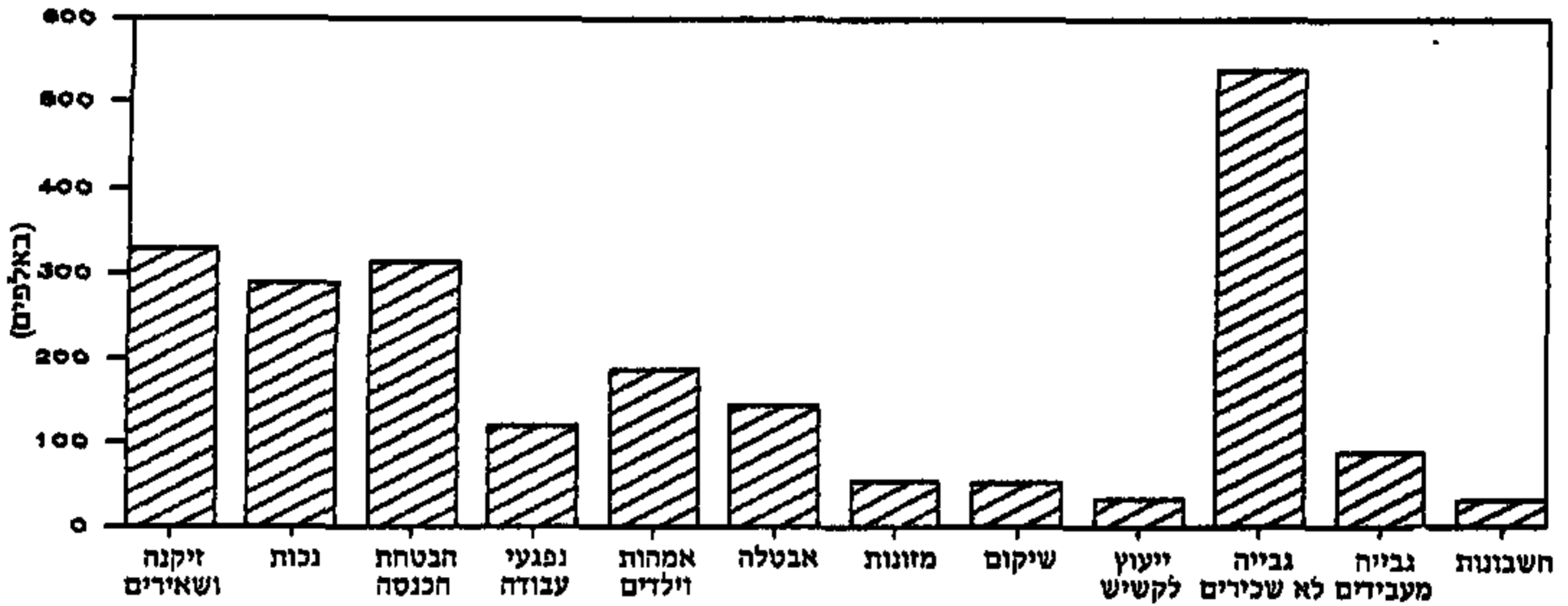
o - סניף א - ארצי

ניתן להבחין בריבוי תת-הנושאים המוצגים במספרים מוחלטים בפירוט חסידבי, ובהצגת המדדים, המאפשרת לערוך השוואה לרמה הארצית. הגראפים פתיחים למגמות הסניף לכשעצמן ובהשוואה למגמות ארציות.

4.5 חי קף פוננים בשעות קבלת קהל. לפי נושא הפנייה

בשנת 1987/88 נרשמו כ-2,400,000 פניות אישיות בשעות קבלת הקהל בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי. להלן פירוט הפניות לפי תחומי הפנייה העיקריים.

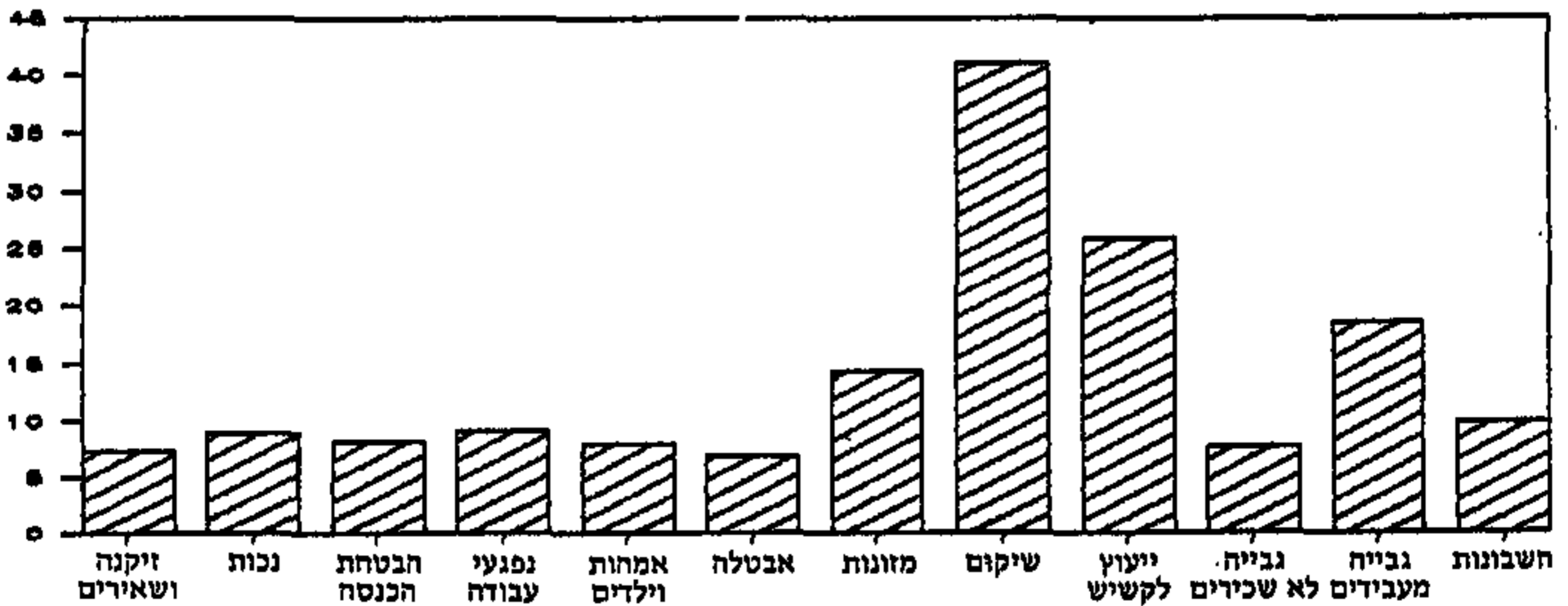
מספר פוננים לקבלת קהל לפי נושא הפנייה



4.6 זמן שהושקע לפונה. לפי נושא הפנייה

התרשים הבא מסלים את תיאור חי קף הפוננים בהציגו את משך הזמן המסוצע שהושקע בכל פנייה.

זמן כפונה (בדקות) לפי נושא הפנייה



ב. מערכת ביקורת איכות סטטיסטית

1. כללי

חוליה מרכזית נוספת במערכת הבקרה המינהלית היא מערכת ביקורת האיכות הסטטיסטית, המופעלת ברוב ענפי הגטלאות של המוסד לביטוח לאומי. ביקורת איכות היא שיטה המאפשרת לאמוד את מידת האיכות או את רמת הדיוק של המידע, המשמש לקבלת החלטות בעניין התביעות, וכן את רמת הביצוע של החלטות ותהליכים בהתאם לחוק, לתקנות ולנוהלי עבודה. ביקורת זו מבוססת על בדיקה של מדגם קטן, יחסית, ועל הסקה סטטיסטית לגבי כלל המקרים או המערכת. ביצוע הביקורת אינו תהליך חד-פעמי, אלא תהליך שוטף אשר מאפשר הערכה מתמדת של איכות הנתונים, של תהליכים ושל שינויים המונתגים במערכת, כולל אלו המונתגים בה בעקבות לקחים ומסקנות מן הביקורת עצמה.

2. יעדי השיטה

מערכת ביקורת איכות מבוססת, כאמור, על בדיקה שיטתית, אשר מאפשרת הסקת מסקנות על איכות המידע ועל העבודה, ואשר אפשר לאתר באמצעותה מוקדים בעייתיים בתהליכי העבודה וכן את הגורמים לבעיות אלו. הגדרה כללית זו של המערכת מופשטת ביותר ואינה ממחישה בצורה פונקציונאלית את יעדי השיטה, אשר מהווה מרכיב בסיסי ובלתי נפרד ממערך הביקורת המנהלית השוטפת. נפרט, אם כן, את יעדי השיטה ונתאר את השימוש השוטף והמעשי אשר פותח במערכת זו.

2.1 מערכת רמת תפקוד

המערך הסטטיסטי המינהלי, אשר תואר בפרק הקודם, אמור לספק נתונים על רמת תפקודו של המוסד לביטוח לאומי בנושאים השונים שבהם הוא מטפל, לפי סניפים ויחידות. כאשר ננתח את המושג "רמת תפקוד" נבחין, כי למעשה אי אפשר להעריך רמת תפקוד מבלי להתייחס לשלושה אלמנטים, הקשורים זה לזה והמשפיעים האחד על משנהו:

- כוונת

- היקף כח-אדם

- איכות

כל מערכת ניהולית המפקחת על רמת תפקוד חייבת להתייחס לשלושה אלמנטים אלו, ולכן כשמעריכים את רמת תפקודם של סניף או של יחידה יש להתייחס לא רק לכמות העבודה שבוצעה ולהיקף כח-האדם שהושקע בביצועה, אלא גם לאיכות העבודה. הערכה הנעשית רק על פי אחד או על פי שניים מאלמנטים אלה בהכרח מעוותת ועלולה להוביל למסקנות מוטעות. כך, למשל, הערכה חיובית על רמת תפקוד של סניף עקב רמת פיגורים נמוכה בו עלולה להטעות, שכן לא ברור על פיה כי הישג זה לא הושג על חשבון איכות העבודה. אחד מיעדי ביקורת

האיכות המרכזיים הוא, אם כן, הפקת נתונים שוטפים על איכות העבודה ביחידות השונות של המוסד לביטוח לאומי כדי לאפשר למערכת הניהולית להעריך אל נכון את רמת התפקוד.

2.2 בקרה שוטפת

מוסד שאחראי על אספקת שירותים ושמפקד על ביצוע תשלומים לציבור הרחב חייב לערוך בקרה שוטפת על טיב השירות ועל נכונות התשלומים גם ללא כל קשר לצרכים מינהליים. המוסד לביטוח לאומי אכן דואג לשלב ביקורות שוטפות, כחלק מובנה בתהליכי העבודה ותשלומים. אולם בנוסף על כך נערכת גם ביקורת האיכות הסטטיסטית המדגמית. זו נועדה לבדוק את איכות העבודה לאחר הביצוע ולבחון את המוצר הסופי, כולל תהליכי העבודה ואמצעי הביקורת השוטפים, בכדי לוודא כי הם אכן מבוצעים בהתאם להנחיות ולנוהלים.

בהיותו גוף שמופקד על כספי ציבור מפעיל המוסד לביטוח לאומי מערך ביקורת איכות סטטיסטית. זאת כדי לבדוק ולהבטיח, כי כספים אלו מגיעים ליעודם בשיעורים הנכונים, כי החלטות המתקבלות במוסד תואמות את החוק ואת התקנות, וכי השירות ניתן לציבור ברמה נאותה.

2.3 הפקת לקחים ושכלול המערכת

כל מוסד, ובמיוחד מוסד המשרת את הציבור, חייב לשקוד באורח מתמיד על שיפור תהליכים ועל מניעת תקלות ועיכובים בשירותים, שעליהם הוא מופקד. יעד נוסף וחשוב של מערכת הביקורת האיכות הוא אספקת מידע, שיש בו כדי לסייע להפקת לקחים מסעויות העבר כבסיס לשיפור המערכת בעתיד.

כדי להגשים יעד זה לא די לקבל מידע על רמת איכות העבודה ועל מידת נכונות התשלומים. מערך ביקורת האיכות הסטטיסטית מספק נתונים מפורטים יותר לפי נושאים או תהליכים ספציפיים שנמצאו שגויים או פגומים, לפי גורמי ליקויים אלו ואף לפי אוכלוסיות או סוגי תיקים, ששיעורי הטעויות בהם חריגים בגודלם. מידע מסוג זה מאפשר להסיק מסקנות בעניין צעדים, שיש לנקוט בכדי למנוע או להפחית את שיעורי הטעויות.

3. שיטת ביקורת האיכות

ביקורת האיכות נועדה, כאמור, לספק מידע על איכות העבודה ולהצביע על ליקויים שהתגלו במערכת הנבדקת. השיטה היא בבחינת מד-חום הבודק בהתמדה את מצב המערכת והסאבחן ליקויים. בהתאם לכך ננקטים צעדי תיקון, המערכת שבח ונבדקת וחוזר חלילה. יש להדגיש, כי חליקויים שנמצאים מתגלים במערכת, כלומר בנוהלים, בשיטות החלטה, בסוג המידע הנדרש, בסוג המידע המתקבל כנכון על ידי המערכת וכו'.

הביקורת חייבת להתבצע באורח מתמיד ובתדירות קבועה. זאת כולל איסוף המידע, ריכוזו, ניתוחו, הפקת דו"חות וחסקת מסקנות. להלן תיאור

תמציתי של תהליך הביקורת בקווים כלליים:

- הוצאת מדגם מייצג של החלטות חדשות מתוך הקובץ.
- הזמנת בדיקות נוספות לגבי תיקי המדגם כגון: חקירות חוץ, השוואה לקבצי רכב, נדל"ן, מרשם התושבים וכו'.
- העברת תיקי המדגם וממצאי הבדיקות הנוספות ליחידת המטה של הענף, אשר עורכת את הביקורת.
- ביצוע הביקורת על ידי יחידת המטה לאור המידע הנוסף באמצעות השוואת ממצאי הביקורת להחלטה המקורית ולפעולות שנקטו בתיק, בציון נושאים שגויים, גורמי טעויות, וסיכום ההשלכה הכספית של טעויות אלה.
- העברת ממצאי הביקורת על גבי תקצירי דיווח ערוכים לניקוב ולקליטה מסוכנת.
- הפגשת ממצאי הביקורת עם מאפיינים המצויים בקובץ המרכזי אשר כולל מידע לגבי המקרה כולל פרטים אישיים, תקופות ביטוח, הכנסות וכו'.
- ניתוח ממצאי הביקורת לפי נושאים שגויים וגורמי טעויות, ניתוח המשמעות הכספית של הטעויות וכן ניתוח שיעור הטעויות לפי מאפייני התיק בכדי לאתר סוגי תיקים, ששיעורי הטעויות בהם חריגים ומחייבים תשומת לב מיוחדת.
- הפקת דו"חות קבועים המציגים את ממצאי הביקורת ומציינים את החריגים הדורשים סיפול וכן הפקת דו"חות תקופתיים המציגים ניתוח מעמיק יותר של מגמות ושל תנודות בשיעורי הטעויות והמנתחים שיעורים אלו לפי מאפיינים שונים של התיק.

4. הרכב המדגמים

יש להבהיר, כי שיטת הביקורת שתוארה לעיל מיושמת לרוב ענפי הגמלאות, כולל זיקנה ושאיירים, נכות כללית, הבטחת הכנסה, נפגעי עבודה ואבטלה. השיטה אמורה להקיף את כל ענפי הגמלאות, ונערכות פעולות הכנה וניסוי בענפים נוספים. יש לציין, כי השיטה מבוצעת בכל נושא או ענף במדגמים שונים כמפורט להלן:

4.1 מדגם ארצי

מדגם מייצג של החלטות שהתקבלו בתקופה מסוימת בכלל הסניפים. מדגם ארצי זה מאפשר ללמוד על ליקויים בנוהלים, בתהליכי עבודה, בהחלטות ובטיב המידע המשמש בסיס להחלטות, כפי שהדבר מתבטא בחתך ארצי. ממצאי הביקורת הארצית משמשים, אם כן, להפעלת שינויים כלל מערכתיים בנוהלים, בהדרכה וכד' וכן כבסיס להשוואות לאורך זמן ולמצאי מדגמים אחרים שיפורטו להלן.

4.2 מדגם סניפי

מדגם מייצג של החלטות שהתקבלו בתקופת מסוימת בסניף ספציפי. מדגם סניפי מאפשר ללמוד בהעמקה את טיב הליקויים בעבודת הסניף. השוואת ממצאים סניפיים לממצאים ארציים מאפשרת לעמוד על חריגות בעבודת הסניף מן הנורמה הארצית. זאת כדי לנקוט פעולות מיידיות לתיקון שיטות העבודה בסניף, או כדי להבהיר נוהלים ותקנות שלא הוכנו כראוי על ידי עובדיו.

4.3 מדגם נושאי

מדגם מייצג של החלטות בתיקים מסוג ספציפי בחתך ארצי, שיש עניין מיוחד לערוך בהם ביקורת.

מדובר בתיקים של סוגי אוכלוסייה ספציפיים, של סוג החלטה ספציפית, או בתיקים אשר עברו תהליך טיפול חדש, או מיוחד, הדורש בדיקה מעמיקה. ממצאי הביקורת לגבי מדגמים נושאים מושווים לממצאים ארציים כלליים, ונקטות הפעולות הנדרשות לתיקון תהליכים או טעויות בנושא הספציפי.

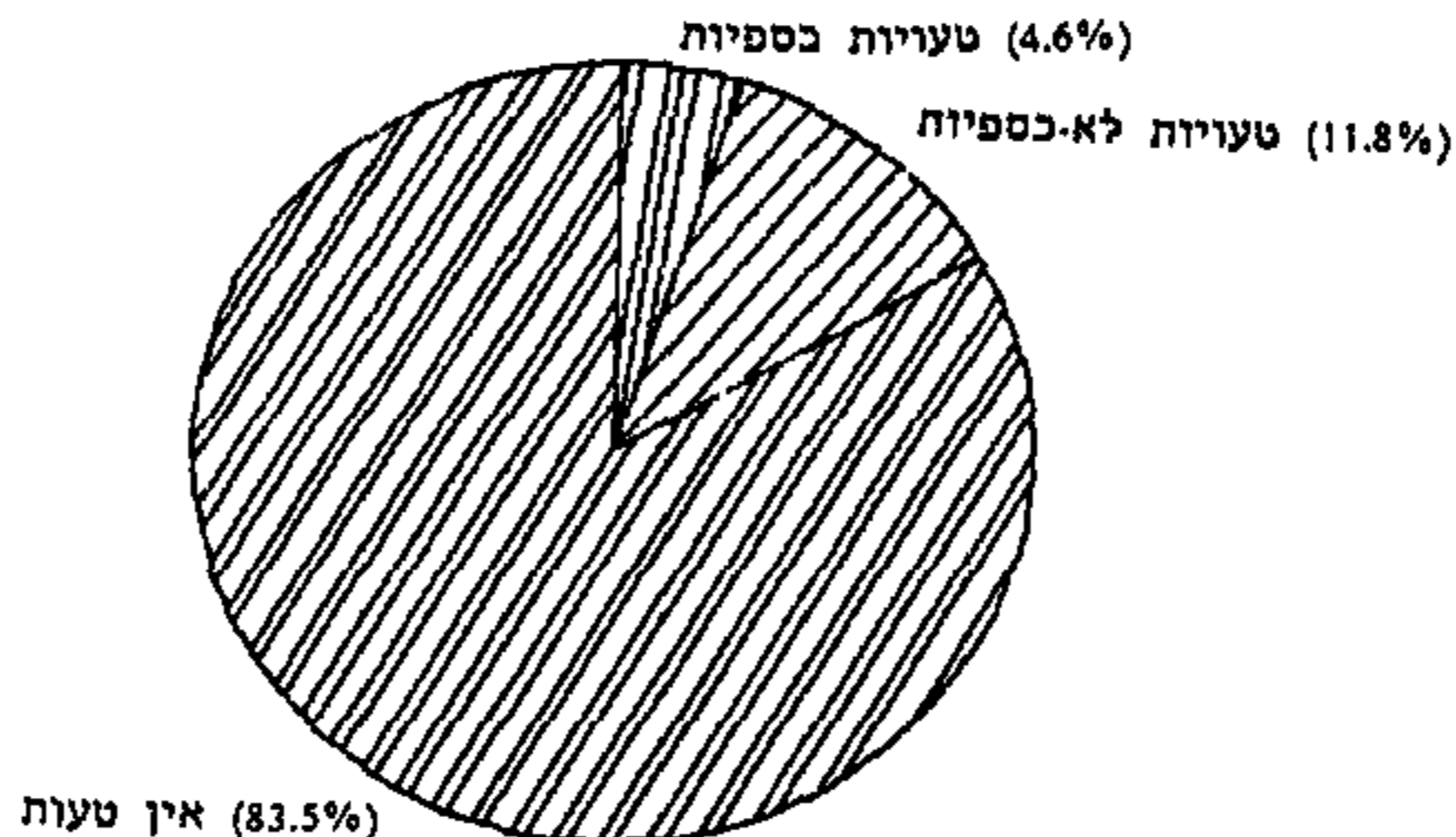
לסיכום ניתן לומר כי מערכת בקורת איכות מפקחת באופן מתמיד על רמת ביצוע העבודה בכדי להבטיח כי הגמלאות ישולמו בהתאם לחוק ותקנות ובשיעורים הנכונים ומשמשת ככלי ניהולי למעקב אחר ביצוע העבודה בסניפי המוסד בהתאם לנוהלי עבודה ולפי כללי מינהל תקנינים

5. ממצאים נבחרים

לשם המחשת מערכת ביקורת האיכות והשימושים אשר נעשים בממצאי הביקורת, מוצגים להלן מספר ממצאים נבחרים, שיש בהם מעין דוגמה לסוגי הממצאים, שאפשר להפיק ממערכת זו.

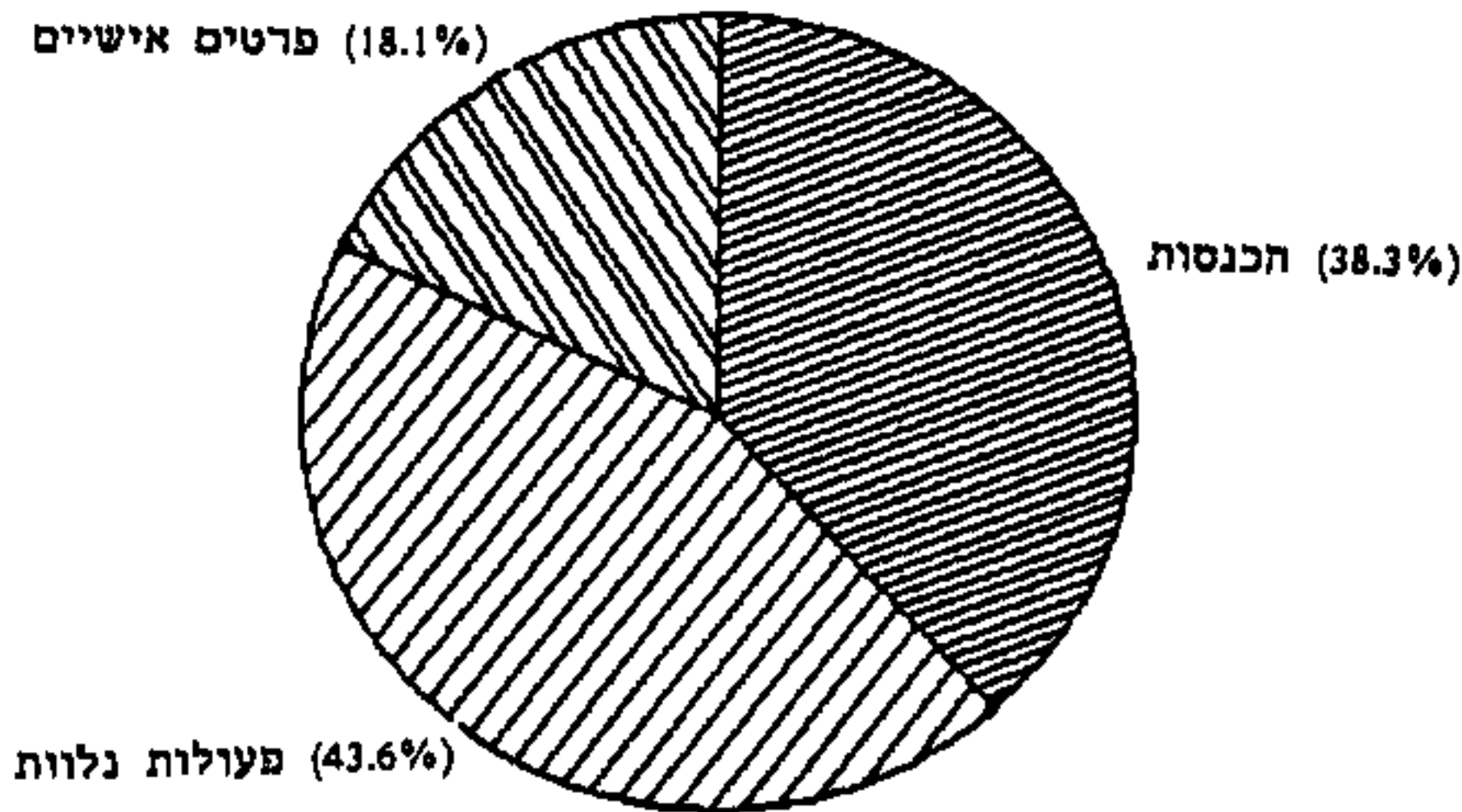
5.1 שיעורי הטעויות

ממצאי הבקורת מתבטאים בעיקר בשיעורי טעויות, כאשר נערכת הבחנה בין טעויות כספיות להן היו השלכות כספיות ישירות בחודש הבקורת לבין טעויות לא כספיות אשר לא השפיעו ישירות על גובה התשלום.



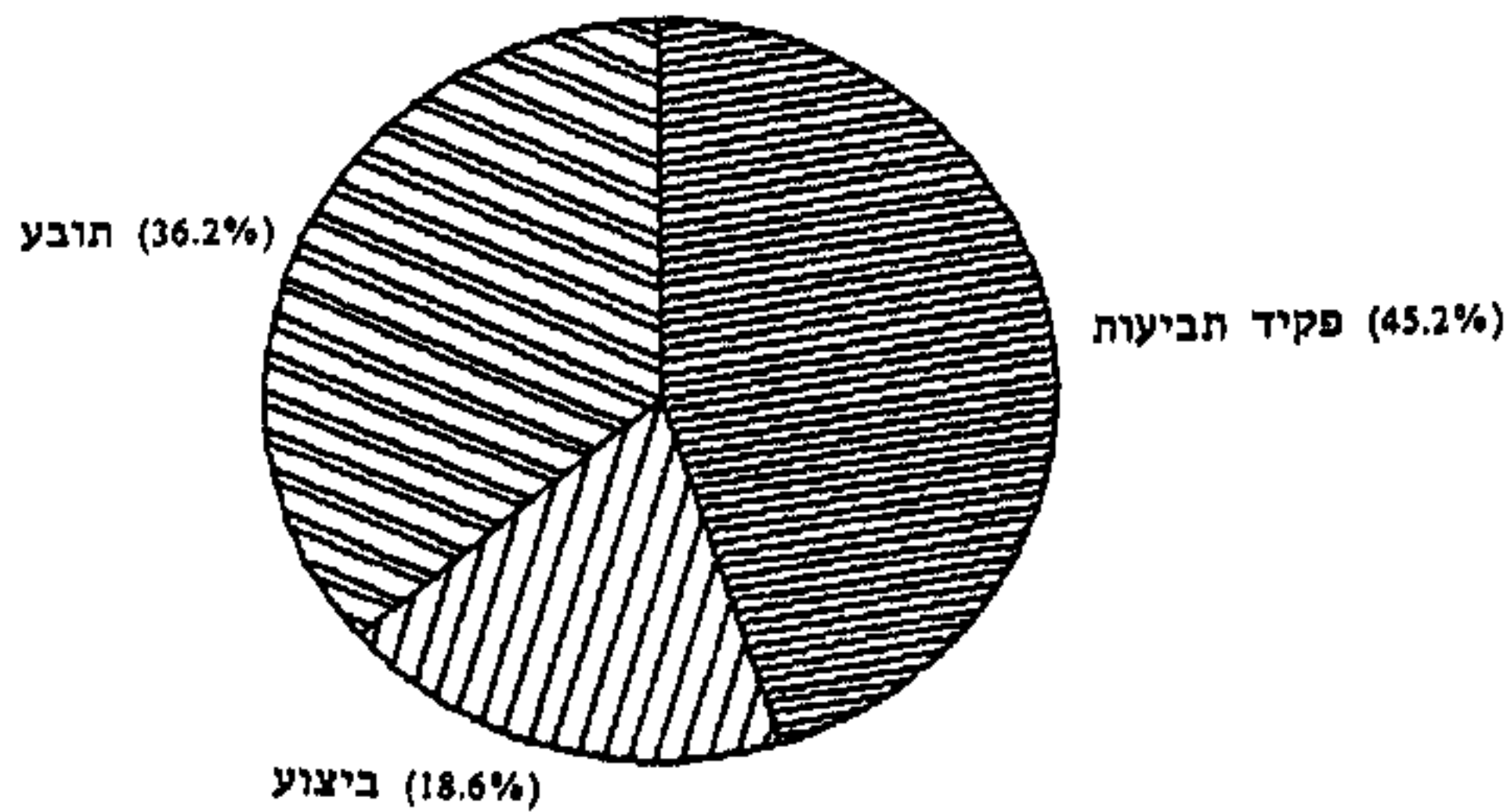
5.2 חלוקת הטעויות לפי הנושא השגוי

נערך ניתוח של הטעויות לפי נושאים שגויים בכדי שיהיה אפשר לכוון פעולות תיקון ושיפור לגבי אותם נושאים בהם נמצא ריכוז גבוה יחסית של טעויות. הדוגמא הבאה מציגה חלוקה של הטעויות לפי נושאים כלליים כאשר בכל נושא נערך ניתוח מפורט לפי תת-נושאים ספציפיים.



5.3 חלוקת הטעויות לפי הגורם לטעות

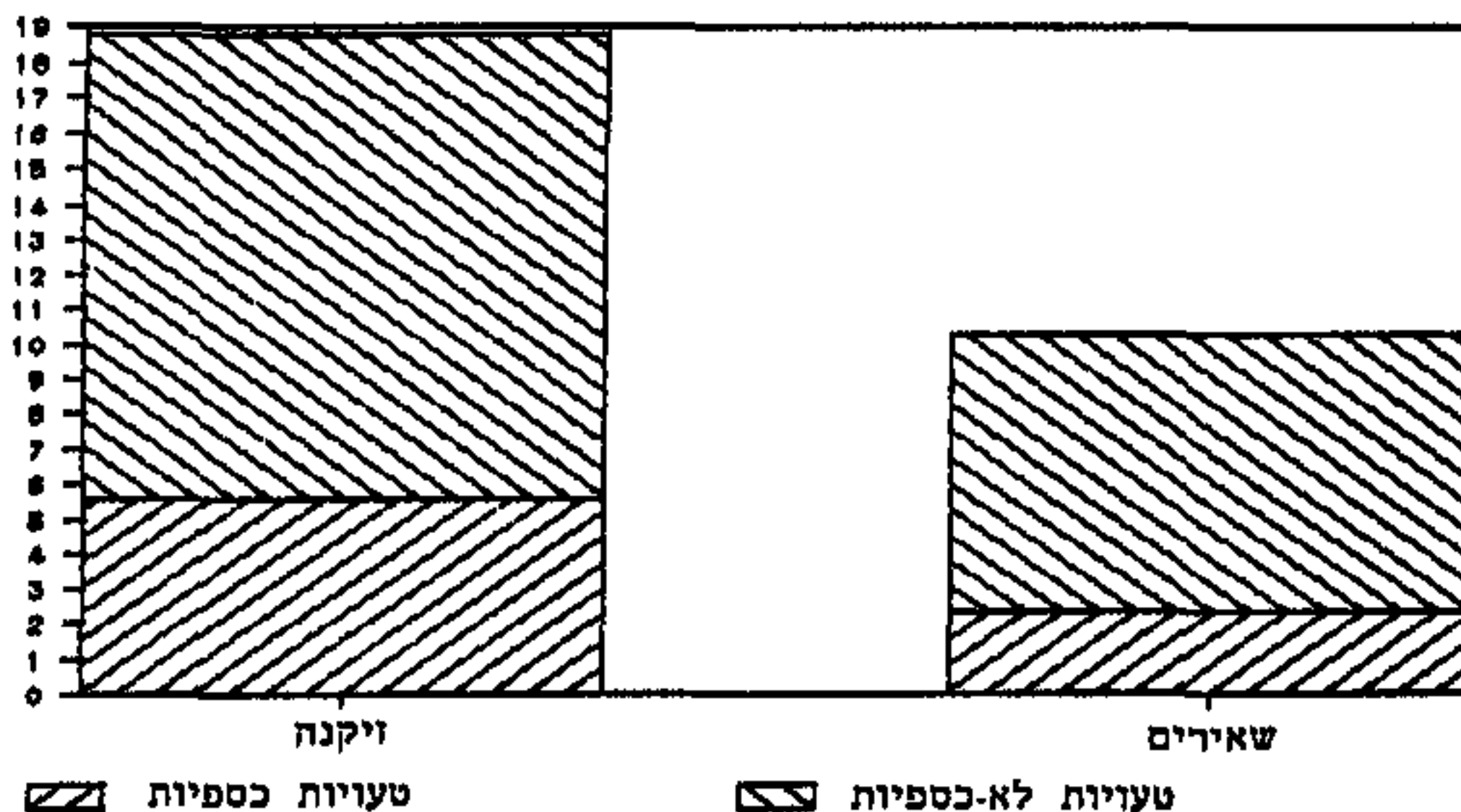
בנוסף לניתוח טעויות לפי נושאים שגויים נערך גם ניתוח של הטעויות לפי גורמי הטעויות. ניתוח זה מאפשר הסקת מסקנות לגבי פעולות תיקון שיש לנקוט לגבי גורמים ספציפיים שלהם ניתן ליחס את הטעויות. יש לציין כי נערך גם ניתוח של טעויות בנושאים ספציפיים לפי גורמי טעויות אלו. הדוגמא הבאה מציגה חלוקה של הטעויות לפי גורמים לטעויות כאשר נערך ניתוח מפורט יותר גם לפי תת-גורמים של כל קטגוריה המוצגת בגרף.



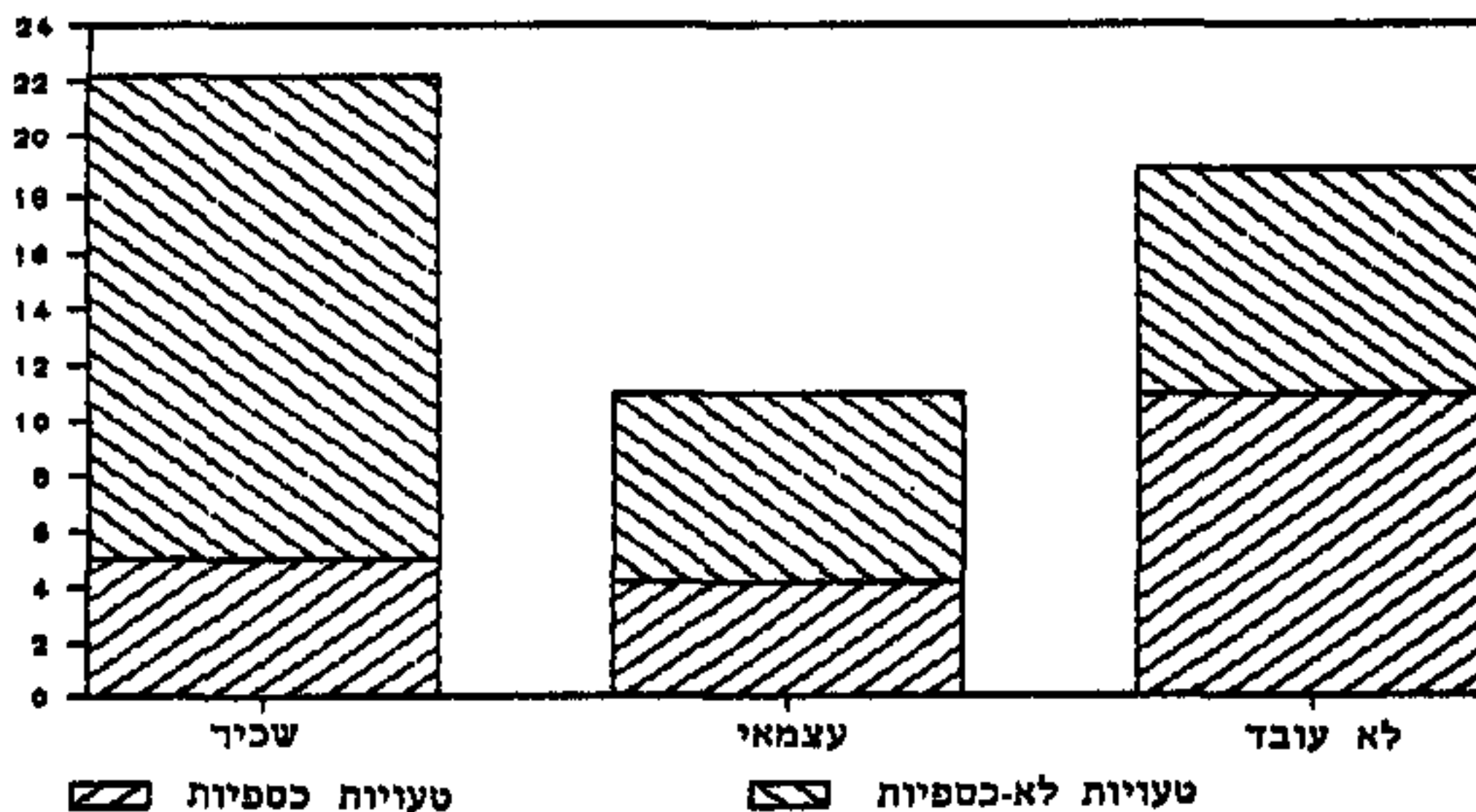
5.4 שיעורי טעויות לפי מאפיינים

נערך ניתוח של שיעורי טעויות לפי מאפיינים נבחרים של התיק. ניתוח זה מאפשר איתור תח-אוכלוסיות ספציפיות או סוגי תיקים עם שיעורי טעויות גבוהים במיוחד ונקיטת פעולות תיקון בהתאם. בניתוח זה מובא בחשבון גודל המדגם כך שהממצאים יהיו תקיפים מבחינה סטטיסטית. להלן שתי דוגמאות של ניתוחים מסוג זה.

שיעורי טעויות באחוזים לפי סוג גמכה



שיעורי טעויות באחוזים לפי סוג מבוטח



נספח לוחות

(D'VOTID D'Y'HRID) D'OTIDIM D'Y'HRID - 1/4 PIZ

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

N.S. MILLION

	1987	1986	1985	1984	1982	1980	
--	------	------	------	------	------	------	--

TOTAL RECEIPTS	6,698.0	5,454.2	3,629.3	1,034.6	74.4	13.1	טו כל הקבוצים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	5,484.1	4,262.6	2,905.6	853.7	62.2	10.8	טו: לענין תביעות תלואים
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	3,199.2	2,394.1	1,515.9	462.9	35.5	7.2	נבייה לענין תביעות תלואים
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	840.8	591.0	380.2	114.9	8.9	0.1	השתתפות הממשלה
INTEREST	664.2	534.4	447.0	150.3	9.1	1.9	ע"פ חוק תביעות תלואים ²
MISCELLANEOUS	4.9	7.7	6.9	-1.6	0.1	0.0	טו:טו
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ³	775.7	735.4	555.7	127.2	8.6	1.6	הקצבת הממשלה למשקלמים
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	1,213.9	1,192.6	723.7	180.9	12.2	2.3	לא נבייה חוקים אחרים
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ⁵	4,475.9	3,561.9	2,431.5	696.6	51.3	8.5	טו כל הממשלות לענין תביעות
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	3,700.2	2,826.5	1,875.8	569.4	42.7	6.9	למשלמות נבייה
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	775.7	735.4	555.7	127.2	8.6	1.6	למשלמות לא נבייה
CURRENT SURPLUS	261.2	107.3	-14.8	-8.0	0.6	0.2	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	13,697.1	10,997.1	8,432.8	3,377.2	187.6	36.0	(כספים בטווח השנה)

1) UNDER SECTION 217 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW ONLY.
 2) NOT INCLUDING ADMINISTRATIVE EXPENSES.
 3) INCLUDING BENEFITS UNDER SECTION 200 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW AS WELL AS BENEFITS UNDER OTHER LAWS.
 4) INCLUDING PARALLEL TAX, CIVIL DEFENCE LEVY AND HIGHER EDUCATION LEVY.
 5) NOT INCLUDING ADMINISTRATIVE EXPENSES.

(1985 ת"ש) ד"ר ו"מ ד"ר - 2/4 ת"ש

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION

מ"ד ד"ר

	1987	1986	1985	1984	1982	1980	
TOTAL RECEIPTS	4,362	4,134	3,629	3,427	3,405	2,858	מ"ד ד"ר
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	3,571	3,274	2,905	2,828	2,844	2,365	מ"ד ד"ר
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,083	1,839	1,516	1,533	1,623	1,572	מ"ד ד"ר
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER	548	454	380	380	405	18	מ"ד ד"ר
NATIONAL INSURANCE LAW*	3	6	7	-5	5	10	מ"ד ד"ר
MISCELLANEOUS	505	565	556	422	393	353	מ"ד ד"ר
GOVERNMENT ALLOCATION FOR	791	916	724	\$99	561	493	מ"ד ד"ר
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS*							מ"ד ד"ר
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS*							מ"ד ד"ר
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES*	2,915	2,736	2,432	2,308	2,348	1,859	מ"ד ד"ר
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	2,410	2,171	1,876	1,886	1,955	1,506	מ"ד ד"ר
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	505	565	556	422	393	353	מ"ד ד"ר
CURRENT SURPLUS	170	82	-15	-26	26	50	מ"ד ד"ר

- 1) (1)
- 2) (2)
- 3) (3)
- 4) (4)
- 5) (5)

SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.

מ"ד ד"ר

תוכנית הפיקוח על הבריאות - 3/8 ת"ש

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

N.S. MILLION	ב"מיליון דולר					
	1987	1986	1985	1984	1982	1980

	ב"מיליון דולר						
	AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	1,765.3	1,380.6	999.6	286.7	19.5	3.4	כ"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,478.9	1,096.5	758.7	228.7	15.0	2.5	מ"מ: תשלומים תחת חוק המלואות
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,212.9	900.8	558.5	170.4	12.4	2.4	כ"כ תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	188.1	129.4	82.0	24.5	1.8	0.1	תשתתפות הממשלה על חוק המלואות
INTEREST	238.1	199.3	173.7	62.9	4.0	0.9	מ"מ: תרומות
CURRENT SURPLUS	-98.6	79.8	-127.1	-36.8	-0.9	0.0	עודף קצב
SURPLUS INCLUDING INTEREST	139.4	119.5	46.5	26.1	3.1	0.9	עודף כולל
ASSETS AT END OF YEAR	4,786.3	4,013.3	3,179.9	1,333.3	79.7	16.0	נכסים ב"מיליון דולר

	ב"מיליון דולר						
	AT 1985 PRICES*						
TOTAL BENEFITS	1,149.7	1,060.5	999.6	949.6	892.2	747.2	כ"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	963.1	842.2	758.7	757.5	685.0	547.5	מ"מ: תשלומים תחת חוק המלואות
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	789.9	691.9	558.5	564.3	569.0	533.5	כ"כ תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	122.5	99.4	82.0	81.1	84.5	17.7	תשתתפות הממשלה על חוק המלואות
CURRENT SURPLUS	-64.2	-61.3	-127.2	-121.7	-41.4	-5.2	עודף קצב

1) DUE TO THE TECHNICAL DIFFICULTY OF CALCULATING THE REAL INTEREST AT THE TIME OF ITS RECEIPT, THE TABLE DOES NOT SHOW DATA ON INTEREST, ASSETS AND SURPLUSES AT SET PRICES.

ת"ר תש"ח - תש"ט - תש"י - תש"יא - תש"יב - תש"יג - תש"יד - תש"טו

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

N.S. MILLION	1987 1986 1985 1984 1982 1980						
	1987	1986	1985	1984	1982	1980	

מיליון שקלים חדשים

	AT CURRENT PRICES							מחירים הנוכחיים	
TOTAL BENEFITS	472.0	401.9	283.0	79.0	5.3	0.8			סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	388.4	300.0	192.6	59.5	3.9	0.5			תחת חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	384.5	276.4	158.6	48.1	3.3	0.6			סה"כ תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	26.4	22.0	15.9	5.4	0.6	0.0			תחת חוק המסעלה לפי חוק תכ"ל
INTEREST	30.8	25.3	22.6	8.5	0.5	0.1			ריבית
CURRENT SURPLUS	2.3	-18.2	-28.9	-10.7	-0.3	0.0			עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	33.2	7.0	-6.3	-2.2	0.3	0.1			עודף כולל לרבות ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	636.0	513.7	411.1	176.8	11.0	2.1			נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES*							*1985	
TOTAL BENEFITS	307.4	308.7	283.0	261.8	241.5	182.7			סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	252.9	230.5	192.6	197.3	176.4	18.5			תחת חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	250.4	212.3	158.6	159.0	150.4	133.6			סה"כ תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	17.2	16.9	15.9	18.0	27.5	0.0			תחת חוק המסעלה לפי חוק תכ"ל
CURRENT SURPLUS	1.5	-14.0	-28.9	-35.5	-11.4	4.3			עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3. ראה הערה 1 בת"א א/3.

ת"ד תשלום תרומות - תשלום ת"ד - 5/8 ת"ד

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURY BRANCH

N.S. MILLION

מיליון שקלים חדשים

	1987	1986	1985	1984	1982	1980	
TOTAL BENEFITS	223.7	180.5	112.0	33.8	2.5	0.5	מיליון שקלים חדשים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	202.5	164.9	102.0	30.3	2.3	0.4	מיליון שקלים חדשים
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	164.6	140.2	111.3	32.4	3.0	0.6	מיליון שקלים חדשים
INTEREST	76.4	64.8	54.1	18.7	1.1	0.2	מיליון שקלים חדשים
CURRENT SURPLUS	-47.3	-28.2	6.8	0.5	0.5	0.2	מיליון שקלים חדשים
SURPLUS INCLUDING INTEREST	28.3	36.7	60.9	19.2	1.7	0.5	מיליון שקלים חדשים
ASSET AT END OF YEAR	1,519.2	1,292.6	1,025.6	407.6	2.5	3.9	מיליון שקלים חדשים
	AT CURRENT PRICES						
	D'9010 D'1'RD1						
	AT 1985 PRICES*						
	*1985 '1'RD1						
TOTAL BENEFITS	145.7	138.7	112.0	112.0	116.4	99.3	מיליון שקלים חדשים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	131.9	126.7	102.0	100.5	106.0	89.0	מיליון שקלים חדשים
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	107.2	107.7	111.3	107.2	136.0	137.3	מיליון שקלים חדשים
CURRENT SURPLUS	31.3	-21.7	6.8	1.6	25.3	48.6	מיליון שקלים חדשים

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

מיליון שקלים חדשים (1)

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליון שקלים חדשים

	1987	1986	1985	1984	1982	1980	
AT CURRENT PRICES							
TOTAL BENEFITS	205.7	159.5	113.3	34.2	2.5	0.5	טו כ"ח תגמול
THEREOF: UNDER N.I. LAW	190.2	147.8	105.2	32.2	2.5	0.4	טו כ"ח תגמול תלמידי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	246.4	189.4	127.0	39.0	3.0	0.6	טו כ"ח תגמול מן הציבור
INTEREST	29.0	21.6	16.3	5.0	0.3	0.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	52.0	39.1	20.0	6.2	0.5	0.2	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	81.0	60.7	36.2	11.2	0.8	0.2	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	627.4	464.9	327.3	119.1	5.2	0.6	נכסים בסוף השנה
1985 PRICES							
TOTAL BENEFITS	134.0	122.5	113.3	113.3	118.5	99.3	טו כ"ח תגמול
THEREOF: UNDER N.I. LAW	123.9	113.6	105.2	106.8	112.4	95.4	טו כ"ח תגמול תלמידי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	160.5	145.5	127.0	129.3	138.3	133.6	טו כ"ח תגמול מן הציבור
CURRENT SURPLUS	33.9	30.0	20.0	20.5	23.7	35.8	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

(1) תאריך העדכון 1 ביולי 1983.

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

	1987	1986	1985	1984	1982	1980

AT CURRENT PRICES

	1987	1986	1985	1984	1982	1980
TOTAL BENEFITS	993.6	832.0	560.7	150.9	11.9	2.3
THEREOF: UNDER N.I. LAW	750.8	631.0	429.0	119.7	10.1	2.0
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	599.5	447.6	281.3	86.4	6.7	1.4
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	614.4	426.5	282.1	84.9	6.4	0.0
INTEREST	87.6	54.5	38.4	8.8	0.2	0.0
CURRENT SURPLUS	452.7	237.1	129.8	50.3	2.8	-0.6
SURPLUS INCLUDING INTEREST	540.3	291.6	168.3	60.0	3.1	-0.5
ASSETS AT END OF YEAR	2,116.3	1,331.8	842.4	273.4	7.4	1.6

AT 1985 PRICES*

	1987	1986	1985	1984	1982	1980
TOTAL BENEFITS	647.1	639.1	560.7	500.0	544.0	502.1
THEREOF: UNDER N.I. LAW	488.9	484.7	429.0	396.6	465.5	426.0
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	390.4	343.8	281.3	286.5	308.5	300.8
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	400.1	327.6	282.1	281.3	293.4	0.0
CURRENT SURPLUS	294.8	182.1	129.8	166.6	130.1	-132.3

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

1) ראה הערה 1 בת"מ 3/א.

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION

מיליון שקלים חדשים

	1987	1986	1985	1984	1982	1980	
AT CURRENT PRICES							
TOTAL BENEFITS	126.3	90.5	56.5	13.5	0.9	0.1	סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	121.4	87.8	54.4	13.1	0.9	0.1	תחת חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	55.2	41.8	26.8	8.8	1.0	0.2	סה"כ תרומות מן הציבור
INTEREST	144.5	121.6	104.7	37.0	2.3	0.5	ריבית
CURRENT SURPLUS	-68.3	-47.5	-29.1	-4.9	0.1	0.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	76.2	74.1	75.6	32.1	2.4	0.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,870.7	2,430.3	1,926.1	790.2	44.9	8.4	נכסים בסוף השנה
AT 1985 PRICES*							
TOTAL BENEFITS	82.3	69.5	56.5	44.7	41.2	30.1	סה"כ תשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	79.1	67.4	54.4	43.5	39.7	30.1	תחת חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	35.9	32.1	26.8	29.1	45.5	52.8	סה"כ תרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-44.5	-36.5	-29.1	-16.2	3.8	21.2	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3.

(1) ראו הערה 1 בלוח א/3.

B. OLD AGE AND SURVIVORS

דו"ר 1981 תשפ"א - 1/2 ת"ל

דו"ר 1981 תשפ"א - 1/2 ת"ל

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS		TOTAL	OLD - AGE		TOTAL	GRAND TOTAL
	1978 NON- STATUTORY	1978 STATUTORY		1978 NON- STATUTORY	1978 STATUTORY		
1966	---	---	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466
1975	816	2,335	60,220	34,451	175,833	210,284	271,320
1980*	2,130	2,808	73,921	32,737	234,571	267,308	343,359
1981	2,123	2,686	76,594	31,289	243,560	274,849	353,566
1982	2,112	2,969	79,698	29,830	250,995	280,825	362,635
1984	1,935	3,102	85,017	26,673	265,769	292,442	379,394
1985	1,037	3,211	87,308	25,492	275,589	301,081	390,226
1986	1,726	3,569	89,712	24,400	285,911	310,311	401,749
1987	1,472	3,540	91,459	22,881	293,959	316,840	409,771

ALL PENSION RECIPIENTS

1966-1987

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL*

1966-1987

1966	---	36.0	36.0	---	35.0	1966
1975	94.4	45.9	46.5	91.2	40.9	1975
1980	93.1	51.3	55.4	95.2	36.0	1980
1981	93.0	51.3	52.4	95.3	35.1	1981
1982	91.7	49.4	51.8	95.1	32.6	1982
1984	90.9	47.3	48.3	94.9	29.7	1984
1985	91.7	46.2	47.2	94.9	28.1	1985
1986	92.7	46.3	47.2	94.9	27.2	1986
1987	92.3	45.4	46.1	95.0	25.8	1987

1) UNTIL 1980, THE DATA REFER TO APRIL OF EVERY YEAR. AS OF 1980 THE DATA ARE AN ANNUAL AVERAGE.
 2) AS OF JANUARY 1, 1982, RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT RECEIVE THE SUPPLEMENT TO THEIR STATUTORY PENSION IN ACCORDANCE WITH THE TERMS OF THE INCOME SUPPORT BENEFITS LAW.

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1957
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965*	438	709	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	683	1,292	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980	772	1,420	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1981	842	1,353	6,360	5,019	65,143	2,974	3,811	82,852	185,213	353,566	1981
1982	912	1,422	6,432	5,135	67,909	2,709	3,617	81,888	192,611	362,635	1982
1984	998	1,523	6,520	5,343	72,567	2,420	3,359	80,533	206,131	379,394	1984
1985	1,070	1,588	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1986	1,106	1,659	6,431	5,686	76,556	2,371	3,402	81,670	222,868	401,749	1986
1987	1,123	1,784	6,539	5,873	77,612	2,162	3,453	81,483	229,742	409,771	1987

1) SEE NOTE 1 TO TABLE B/1.
 2) IN 1965 RECIPIENTS OF NON-STATUTORY PENSIONS (ABOUT 14,800 RECIPIENTS) ARE INCLUDED ONLY IN THE "TOTAL". SPECIFIC DATA ACCORDING TO FAMILY COMPOSITION APPEAR AS OF 1975.

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	NO.
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980*	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1981	224	379	3,225	2,146	35,291	1,813	1,847	35,421	76,259	156,605	1981
1982	151	246	3,029	2,023	35,863	1,517	1,570	32,544	74,574	151,517	1982
1984	93	143	2,748	1,970	37,062	1,273	1,362	29,316	72,314	146,281	1984
1985	90	143	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1986	91	142	2,566	1,979	38,349	1,262	1,359	27,666	70,495	143,909	1986
1987	87	134	2,526	1,931	38,200	1,155	1,366	26,239	68,718	140,356	1987

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

כאחוז מכלל מקבלי פנסיה

1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.4	29.9	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1981	26.6	28.0	50.7	42.8	54.2	61.0	48.5	42.8	41.2	44.3	1981
1982	16.6	17.3	47.1	39.4	52.8	56.0	43.4	39.7	38.7	41.7	1982
1984	9.3	9.4	42.1	36.8	51.1	52.6	40.5	36.4	35.1	38.6	1984
1985	8.4	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1986	8.2	8.6	39.9	34.8	50.1	53.2	39.9	33.9	31.6	35.8	1986
1987	7.7	7.5	38.6	32.9	49.2	53.4	39.6	32.2	29.9	34.2	1987

1) SEE NOTE 1 TO TABLE B/1.

1/1 מכלל מקבלי פנסיה

TABLE B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	NOTE
1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	2,646.0	1982
1984	48,747.4	24,737.7	76,701.7	58,141.8	84,106.2	71,741.7	59,377.2	39,578.6	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	212.2	106.1	326.4	247.5	358.0	305.4	232.8	168.6	1986
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987

* (דמי פנסיה) בסיסיים

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	2,646.0	1982
1984	48,747.4	24,737.7	76,701.7	58,141.8	84,106.2	71,741.7	59,377.2	39,578.6	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	212.2	106.1	326.4	247.5	358.0	305.4	232.8	168.6	1986
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987

AT 1985 PRICES (N.S.)

1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1981	152.6	76.3	236.6	177.2	259.5	221.3	183.2	122.1	1981
1982	151.5	75.5	234.7	178.1	257.8	219.6	181.5	121.3	1982
1984	161.5	82.0	254.2	192.7	278.7	237.7	196.8	131.1	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	163.0	81.5	250.7	190.1	275.0	234.6	194.2	129.5	1986
1987	179.2	89.6	278.3	210.9	305.2	221.3	215.5	143.5	1987

(נ"ש) 1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	26.3	21.8	14.5	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	25.6	21.1	14.1	1982
1984	18.2	9.2	28.6	21.6	31.3	26.7	22.1	14.7	1984
1985	19.7	9.9	29.7	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985
1986	18.7	9.3	28.8	21.8	31.5	26.9	22.3	14.9	1986
1987	18.7	9.3	29.1	22.0	31.9	23.1	22.5	15.0	1987

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, 1985-ONWARD, DOLLARS PER MONTH. UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN NEW SHEKELS.

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	1985
1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	2,562.6	1,784.0	3,593.0	2,990.4	3,820.6	3,417.8	3,015.1	2,010.3	1981
1982	5,910.3	4,104.3	8,337.6	6,944.3	8,828.1	7,899.5	6,970.2	4,647.1	1982
1984	87,493.7	60,087.7	119,150.7	99,466.0	124,685.8	111,560.0	98,441.9	65,622.7	1984
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	387.1	268.1	544.4	453.0	580.6	520.6	459.3	304.2	1986
1987	454.9	317.6	641.8	533.7	684.5	612.4	540.4	360.3	1987

AT CURRENT PRICES (I.S.)

(*) (I.S.) 1985

AT 1985 PRICES (N.S.)

(**) 1985

1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1981	266.3	185.7	374.0	311.2	396.9	355.3	318.7	208.6	1981
1982	270.5	188.2	381.6	317.9	404.5	361.2	326.2	212.8	1982
1984	289.9	199.1	394.8	329.6	413.2	369.7	326.2	217.5	1984
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	297.3	205.9	418.2	347.9	446.0	399.4	352.8	239.7	1986
1987	296.2	206.8	417.9	347.6	445.8	398.8	351.9	234.6	1987

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

1985-1987

1955	30.7	20.4	30.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1981	31.7	22.1	44.4	37.0	47.2	42.3	37.3	24.9	1981
1982	31.5	21.9	44.4	37.0	47.0	42.1	37.1	24.8	1982
1984	32.6	22.4	44.4	37.0	46.4	41.5	36.6	24.4	1984
1985	39.5	27.3	54.7	45.6	57.8	51.7	45.6	30.4	1985
1986	34.1	23.6	48.0	39.9	51.8	45.8	40.5	26.8	1986
1987	31.0	21.6	43.7	36.3	46.6	41.7	36.8	24.5	1987

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, 1985-1987 THE SUMS ARE IN NEW SHEKELS.

C. EMPLOYMENT INCURRED

החודש יוני 1987 - 1/1 ת"ש

תחילת 1987 .1

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS						מספר
	דורשן עצמו עובד	דורשן עובדים	דורשן עצמו עובד	דורשן עובדים	מספר ימי שילום מספר ימי שילום		מספר ימי נזק מספר ימי נזק		מספר עובדים		
IV 1965	--	891	150	1,766	132,940	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 ^a	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	=1980		
1981	394	2,564	1,011	7,023	1981		
1982	413	2,657	1,070	7,415	183,390	1,023,030	7,853	62,164	1982		
1984	428	2,787	1,180	8,146	176,244	949,535	6,974	52,777	1984		
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985		
1986	455	2,883	1,258	8,760	169,035	964,250	6,472	51,351	1986		
1987	470	2,911	1,291	9,078	183,961	1,026,114	6,959	50,075	1987		

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.

TABLE C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

Y E A R	AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		N I S
	ד'רנרד SELF- EMPLOYED	ד'רנרד EMPLOYEES	ד'רנרד SELF- EMPLOYED	ד'רנרד EMPLOYEES	ד'רנרד SELF- EMPLOYED	ד'רנרד EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

¹(ד'רנרד) ד'רנרד ד'רנרד

1965	127.3	140.0	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	1,986.9	2,030.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	4,995.8	5,062.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1981	11,328.0	11,244.4	2,573.1	2,563.0	215.5	286.0	1981
1982	134,542.1	136,453.2	5,662.8	5,762.4	2,882.0	2,886.0	1982
1984	440.9	439.3	66,620.0	73,597.5	14.1	12.3	1984
1985	762.4	755.6	217.2	226.8	29.0	21.7	1985
1986	954.9	957.9	313.8	394.8	44.1	31.2	1986
1987			475.0	501.4			1987

AT 1985 PRICES (N.S.)

(ד'רנרד) 1985 ד'רנרד

1965	357.9	393.5	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	432.5	442.6	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	519.2	525.7	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1981	518.6	514.7	267.1	266.3	9.9	9.9	1981
1982	445.9	452.2	259.5	263.7	9.5	13.1	1982
1984	440.9	439.3	220.9	243.9	14.1	9.6	1984
1985	585.7	580.4	217.2	226.8	22.3	12.3	1985
1986	621.9	623.8	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987			309.3	326.5	28.7	20.3	1987

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד

1965	55.9	61.5	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	56.1	57.3	29.3	29.0	54.2	59.8	1975
1980	61.8	62.6	31.8	29.2	41.8	42.0	1980
1981	60.3	59.8	30.1	31.7	34.4	34.4	1981
1982	50.1	50.9	24.8	27.4	32.1	32.1	1982
1984	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1984
1985	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1985
1986	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1986
1987							1987

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

ON 1985-D ת"ש .ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד ד'רנרד

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1988 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

AGE	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	70+
	NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39		
TOTAL POPULATION*								
TOTAL	272	471	252	767	2,212	6,580	10,554	72110
UP TO 22-29	3	6	3	6	19	48	85	21170
22-29	7	28	13	59	113	352	572	29-22
30-39	81	97	46	125	334	1,106	1,789	39-30
40-49	108	94	48	165	449	1,408	2,273	49-40
50-59	62	102	77	163	569	1,895	2,878	59-50
60-64	11	49	24	77	264	866	1,291	64-60
65+	-	95	41	172	463	905	1,676	+65
MEN								
TOTAL	265	443	233	723	2,043	6,003	9,710	72110
UP TO 22-29	3	5	3	4	17	46	78	21170
22-29	6	26	13	54	101	323	523	29-22
30-39	80	91	41	121	303	1,001	1,636	39-30
40-49	105	86	45	156	415	1,270	2,077	49-40
50-59	60	100	73	156	534	1,709	2,652	59-50
60-64	11	45	21	71	238	811	1,197	64-60
65+	-	90	37	162	435	843	1,567	+65
WOMEN								
TOTAL	7	28	18	43	160	565	827	72110
UP TO 22-29	-	1	-	2	2	2	7	21170
22-29	1	2	-	3	12	29	49	29-22
30-39	1	6	5	5	31	105	153	39-30
40-49	3	8	3	4	29	135	193	49-40
50-59	2	2	4	7	35	186	236	59-50
60-64	-	4	3	6	26	54	93	64-60
65+	-	5	3	9	25	54	96	+65

1) "TOTAL POPULATION" ALSO INCLUDES THOSE WHOSE GENDER IS "NOT KNOWN".

תוצאות סקר המצב הכלכלי של משפחות נשואות - 1988

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1988 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	TOTAL	NOT KNOWN
	100	90	80	60	40	20			
1954-1960	10	-	1	131	1	143	1960-1954		
1961-1965	14	-	1	213	17	246	1965-1961		
1966-1970	37	4	38	273	38	394	1970-1966		
1971-1975	176	87	144	480	35	928	1975-1971		
1976	41	21	24	76	3	165	1976		
1977	35	23	27	69	1	155	1977		
1978	44	25	24	65	1	159	1978		
1979	49	18	22	49	3	141	1979		
1980	53	24	27	46	6	156	1980		
1981	43	21	15	53	2	134	1981		
1982	44	12	14	36	3	109	1982		
1984	33	20	17	19	-	89	1984		
1985	42	18	16	23	2	102	1985		
1986	29	13	13	13	1	70	1986		
1987	16	8	6	8	-	38	1987		
NOT KNOWN	26	1	15	217	15	275	NOT KNOWN		
TOTAL	729	308	412	1,811	191	3,405	TOTAL		

D. DISABILITY

הכנסות מנכים - 1/71 תש"ז

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

YEAR	DISABLED WITH THREE OR MORE DEPENDANTS	DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	DISABLED WITH ONE DEPENDANT	SINGLE DISABLED	TOTAL	NUMBER
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1981	4,589	6,218	8,726	29,227	48,761	1981
1982	4,795	6,906	9,465	33,220	54,386	1982
1984	4,870	7,668	10,448	39,471	62,457	1984
1985	3,086	6,479	12,018	42,992	64,575	1985
1986	1,288	5,422	14,784	45,617	67,111	1986
1987	1,188	5,930	16,449	46,689	70,256	1987
TOTAL						720 70

NEWLY DISABLED

1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1981	3,323	4,969	7,083	20,437	35,811	1981
1982	3,612	5,682	7,804	24,209	41,307	1982
1984	3,858	6,570	8,903	30,548	49,879	1984
1985	2,510	5,629	10,333	34,209	52,681	1985
1986	1,063	4,835	12,885	36,923	55,706	1986
1987	1,023	5,519	14,683	38,369	59,596	1987

PREVIOUSLY DISABLED

1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1981	1,267	1,250	1,643	8,791	12,950	1981
1982	1,183	1,224	1,661	9,011	13,079	1982
1984	1,012	1,098	1,545	8,923	12,578	1984
1985	576	850	1,685	8,783	11,894	1985
1986	225	587	1,899	8,694	11,405	1986
1987	165	411	1,766	8,320	10,660	1987

1) AS OF JULY 1975 THE DEPENDANTS ALLOWANCE IS PAID FOR THE SPOUSE, PARENTS AND THE FIRST 2 CHILDREN.

תל"ד ת"ש - 2/1 ת"ל

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	DU KBI DU KB/KB DITZ' YMI	DU KBI DU KB/KB TYI	DU KBI DU KB/KB	TIPI KBI	MI
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (I.S.)*

* (DITZ) D'9010 D'T'IMD

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	3,820.5	3,418.0	3,015.0	2,010.0	1981
1982	8,828.0	7,849.3	6,470.1	4,647.4	1982
1984	124,685.8	111,562.0	98,441.9	65,622.6	1984
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987

AT 1985 PRICES (N.S.)

(N.S.) 1985 'T'IMD

1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1981	396.9	355.3	312.9	208.6	1981
1982	403.7	361.3	318.9	212.9	1982
1984	413.2	369.7	326.2	217.5	1984
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986
1987	446.7	398.5	351.6	234.4	1987

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY
WAGE PER EMPLOYEE POST

'OTIM T'IMD T'IMD
T'IMD T'IMD T'IMD

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1981	47.1	42.1	37.2	24.8	1981
1982	47.0	41.8	34.4	24.7	1982
1984	46.2	41.4	36.5	24.3	1984
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987

1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS.
AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.

.D'TZM D'TIP) D'DIDON 1984 T' (1
.D'WIM D'TZM DN 1985-D T'IM

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

1986 - 1987

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY					TOTAL	'111R M1D1 M'N197
	100%	74%	65%	60%	72% TO		
TOTAL	55,915	1,832	4,594	8,219	70,560	72% TO	
35-49	3,658	138	477	1,694	5,667	49-35	
50-59	12,395	389	1,476	2,703	16,963	59-50	
60-69	7,664	316	942	1,570	10,492	69-60	
70-74	5,961	186	384	612	7,143	74-70	
75-84	7,166	295	495	695	8,651	84-75	
85-100	19,371	508	820	945	21,644	100-85	

B. MATERNITY

NUMBER

NUMBER BIRTHS THROUGH DECEMBER 1900 - 1/1/70

TABLE B/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE		HOSPITALIZATION GRANT	1955
	AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	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
1981	39.9	38,602	96,732	1981
1982	40.2	39,648	98,676	1982
1984	42.7	42,690	99,822	1984
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1986	42.9	42,924	100,541	1986
1987	42.7	42,590	99,784	1987

מחירי המוצרים - 2/81

TABLE R/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE		DAILY AVERAGE	MATERNITY GRANT	HOSPITALIZATION GRANT	TOTAL	1984 TO 1987
	NET MONTHLY AVERAGE PER MOTHER	NET DAILY AVERAGE					
AT CURRENT PRICES (I.S.)*							
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955	
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965	
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975	
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980	
1981	10,490.2	125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981	
1982	22,849.6	273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982	
1984	284,041.3	3,396.4	37,321.0	180,370.9	217,691.9	1984	
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985	
1986	1,317.7	15.9	201.5	704.3	905.8	1986	
1987	1,696.9	20.6	250.0	911.0	1,161.0	1987	
AT 1985 PRICES (N.S.1)							
1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955	
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965	
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975	
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980	
1981	1,090.3	13.0	141.2	624.6	765.8	1981	
1982	1,046.0	12.5	145.0	596.9	741.9	1982	
1984	941.2	11.2	123.7	597.7	721.4	1984	
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985	
1986	1,012.2	12.2	154.7	542.1	696.8	1986	
1987	1,105.1	13.4	162.8	593.3	756.1	1987	
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST-							
1955	45.3	15.8	17.6	39.5	1955		
1965	46.0	14.9	35.8	50.7	1965		
1975	50.4	16.7	29.6	46.3	1975		
1980	45.5	15.4	66.5	81.9	1980		
1981	46.2	16.7	73.8	90.5	1981		
1982	43.2	16.7	68.8	85.5	1982		
1984	37.8	13.9	66.9	30.8	1984		
1985	40.4	16.4	68.9	85.3	1985		
1986	42.0	17.8	62.1	79.8	1986		
1987	42.1	17.0	62.0	79.0	1987		

1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS. FROM 1985-07 THE SUMS ARE IN NEW SHEKELS.
 2) MATERNITY ALLOWANCE WAS CALCULATED ON A MONTHLY BASIS.

TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY							TOTAL	מספר
	7+	6	5	4	3	2	1		
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	15,764	33,200	---	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	20,632	33,200	120,100	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	30,561	50,200	179,700	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975
1980 ^a	23,107	16,000	26,078	54,370	54,370	120,094	182,805	579,247	1980
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	55,249	124,327	186,853	587,511	1981
1982	21,543	15,671	26,276	56,564	56,564	129,935	191,811	600,859	1982
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	57,915	139,254	199,603	621,675	1984
1985 ^b	18,823	14,896	26,170	59,675	59,675	144,026	202,935	531,283	1985
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	61,675	147,673	204,089	508,434	1986
1987	18,104	14,835	26,919	63,272	63,272	150,763	204,227	514,216	1987
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS ^a									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	32,140	44,038	---	112,409	IV 1975
1980 ^a	8,364	8,369	16,434	42,504	42,504	103,816	---	179,487	1980
1981	7,802	7,963	16,151	43,119	43,119	107,865	---	182,900	1981
1982	7,451	7,600	16,140	43,967	43,967	112,226	---	187,384	1982
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	44,056	118,671	---	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	44,135	120,044	---	192,050	1985
1986	6,523	6,551	14,985	45,527	45,527	122,758	---	196,344	1986
1987	6,682	6,670	15,212	46,479	46,479	125,024	---	200,067	1987

- 1) FROM 1965 UNTIL JULY 1975, THE DATE ON WHICH THE INCOME TAX REFORM CAME INTO EFFECT, THE ALLOWANCE FOR THE FIRST AND SECOND CHILD WAS CALLED "EMPLOYEES' CHILDREN'S ALLOWANCE" AND WAS PAID ONLY TO FAMILIES THROUGH THE EMPLOYER, SINCE THE ABOVE DATE, THE ALLOWANCE HAS BEEN PAID DIRECTLY BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE FOR ALL FIRST AND SECOND CHILDREN IN FAMILIES OF EMPLOYEES AND NON-EMPLOYEES ALIKE.
- 2) THE ALLOWANCE FOR THE THIRD CHILD OF EMPLOYEES WAS PAID THROUGH THE EMPLOYER UNTIL OCTOBER 1972, SINCE WHEN IT HAS BEEN PAID DIRECTLY BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE THIRD CHILD OF NON-EMPLOYEES HAS BEEN ENTITLED TO AN ALLOWANCE AS FROM APRIL 1970.
- 3) FROM 1979, THE ANNUAL NUMBER OF RECIPIENTS IS AN AVERAGE.
- 4) INCLUDING PAYMENTS TO FAMILIES RECEIVING SOCIAL WELFARE ASSISTANCE AND TO FAMILIES OF NEW INMIGRANTS.
- 5) AS OF JULY 1985, FAMILIES HAVING 1-3 CHILDREN DO NOT RECEIVE A BENEFIT FOR THE FIRST CHILD; THE BENEFIT IS RETURNED TO THOSE FAMILIES WHOSE HEAD HAS A LOW INCOME. THE DATA HERE DO NOT INCLUDE ABOUT 50,000 FAMILIES OF EMPLOYEES AND 4,000 FAMILIES OF UNEMPLOYED TO WHOM THE BENEFIT IS RETURNED.

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		THIRD CHILDREN		FIRST AND SECOND CHILDREN	TOTAL	TOTAL
	AMOUNT PAID	TOTAL	AMOUNT PAID	TOTAL			
IV 1960	--	83,148	--	78,670	--	83,148	IV 1960
IV 1965	--	182,052	--	197,877	335,330	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	239,649	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	243,671	1,001,701	1,512,871	1980
1981	137,310	266,780	182,900	249,909	1,018,035	1,528,486	1981
1982	135,371	264,246	187,384	257,198	1,042,659	1,556,094	1982
1984	127,398	249,997	191,470	263,589	1,078,476	1,585,671	1984
1985 ^a	125,081	250,183	192,050	269,118	773,683	1,287,455	1985
1986	127,391	251,005	196,344	273,893	688,241	1,208,364	1986
1987	130,176	251,703	200,067		701,541	1,227,137	1987

- 1) --
- 2) --
- 3) --
- 4) --
- 5) --

SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY									1985
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
1960	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	1.8	1.2	0.6	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1981	4,243.0	3,669.5	3,096.0	2,522.5	1,949.0	1,433.0	917.0	458.5	229.3	1981
1982	9,238.0	7,989.5	6,741.0	5,492.5	4,244.0	3,120.5	1,997.0	998.5	499.3	1982
1984	147,918.3	127,159.2	106,400.0	85,640.8	64,881.7	45,604.2	23,596.7	11,798.3	5,899.2	1984
1985	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	286.0	110.8	36.8	3.6	1986
1987	1,097.3	943.8	790.3	636.8	483.3	340.5	131.5	44.0	3.6	1987

AT 1985 PRICES (N.S.)

YEAR	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1985
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	18.8	12.5	6.3	1960
1965	103.3	86.6	71.0	55.3	41.8	30.3	112.3	56.2	28.1	1965
1975	519.6	449.4	379.2	308.9	238.7	175.5	87.4	43.7	21.9	1975
1980	404.4	349.7	295.1	240.4	185.7	136.6	95.3	47.6	23.8	1980
1981	441.0	381.4	321.8	262.2	202.6	148.9	91.4	45.7	22.9	1981
1982	422.9	365.7	308.6	251.4	194.3	142.9	78.2	39.1	19.5	1982
1984	490.2	421.4	352.6	283.8	215.0	151.1	77.3	28.0	3.6	1984
1985	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	1985
1986	709.0	609.9	510.4	411.2	311.9	219.7	85.1	28.3	3.6	1986
1987	714.7	614.7	514.7	414.7	314.8	221.8	85.6	28.7	3.6	1987

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYER POST

YEAR	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1985
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	3.6	2.4	1.2	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	17.6	8.8	4.4	1965
1975	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	11.3	5.6	2.8	1975
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1981	52.1	45.1	38.0	31.0	23.9	17.6	11.3	5.6	2.8	1981
1982	48.7	42.2	35.6	29.0	22.4	16.5	10.5	5.3	2.6	1982
1984	54.9	47.2	39.5	31.8	24.1	16.9	8.8	4.4	2.2	1984
1985	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	1985
1986	81.3	70.0	58.6	47.2	35.8	25.2	9.8	3.2	0.5	1986
1987	74.7	64.3	53.8	43.4	32.9	23.2	9.0	3.0	0.5	1987

- 1) INCLUDING FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS.
- 2) UNTIL THE INCOME TAX REFORM IN JULY 1975, THE ALLOWANCE (EMPLOYERS' CHILDREN'S ALLOWANCE) WAS PAID FOR THE FIRST AND SECOND CHILD OF EMPLOYEES ONLY.
- 3) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, THEY ARE IN NEW SHEKELS.
- 4) IN JULY 1975, THE VALUE OF A CREDIT POINT WAS 5% OF THE AVERAGE WAGE.
- 5) SEE NOTES 1 AND 5 TO TABLE F/1.

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		TOTAL	EUROPE-AMERICA	ASIA-AFRICA	TOTAL	NSIP
	NON-JEWISH	JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1981	(85,216)	(200,130)	285,346	113,516	180,875	579,737	X 1981
X 1982	(89,139)	(213,149)	302,288	113,044	180,300	595,632	X 1982
X 1984	(95,448)	(238,369)	333,817	111,483	175,700	621,000	X 1984
X 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1986	93,098	167,373	260,471	89,028	159,233	508,732	X 1986
X 1987	95,443	178,570	274,013	86,206	152,914	513,133	X 1987

PERCENTAGES

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1981	(14.7)	(34.5)	49.2	19.6	31.2	100.0	X 1981
X 1982	(15.0)	(35.8)	50.8	19.0	30.2	100.0	X 1982
X 1984	(15.4)	(38.4)	53.8	17.9	28.3	100.0	X 1984
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1986	18.3	32.9	51.2	17.5	31.3	100.0	X 1986
X 1987	18.6	34.8	53.4	16.8	29.8	100.0	X 1987

1) UNTIL 1975, INCLUSIVE, THE DATA PERTAIN TO FAMILIES WITH 3 OR MORE CHILDREN WHO RECEIVED CHILD ALLOWANCES DIRECTLY FROM THE INSTITUTE. FROM THE ABOVE YEAR, WHEN THE INCOME TAX REFORM CAME INTO EFFECT, THE DATA ALSO INCLUDE FAMILIES WITH 1-2 CHILDREN.

(1) DATA BASED ON ESTIMATION.

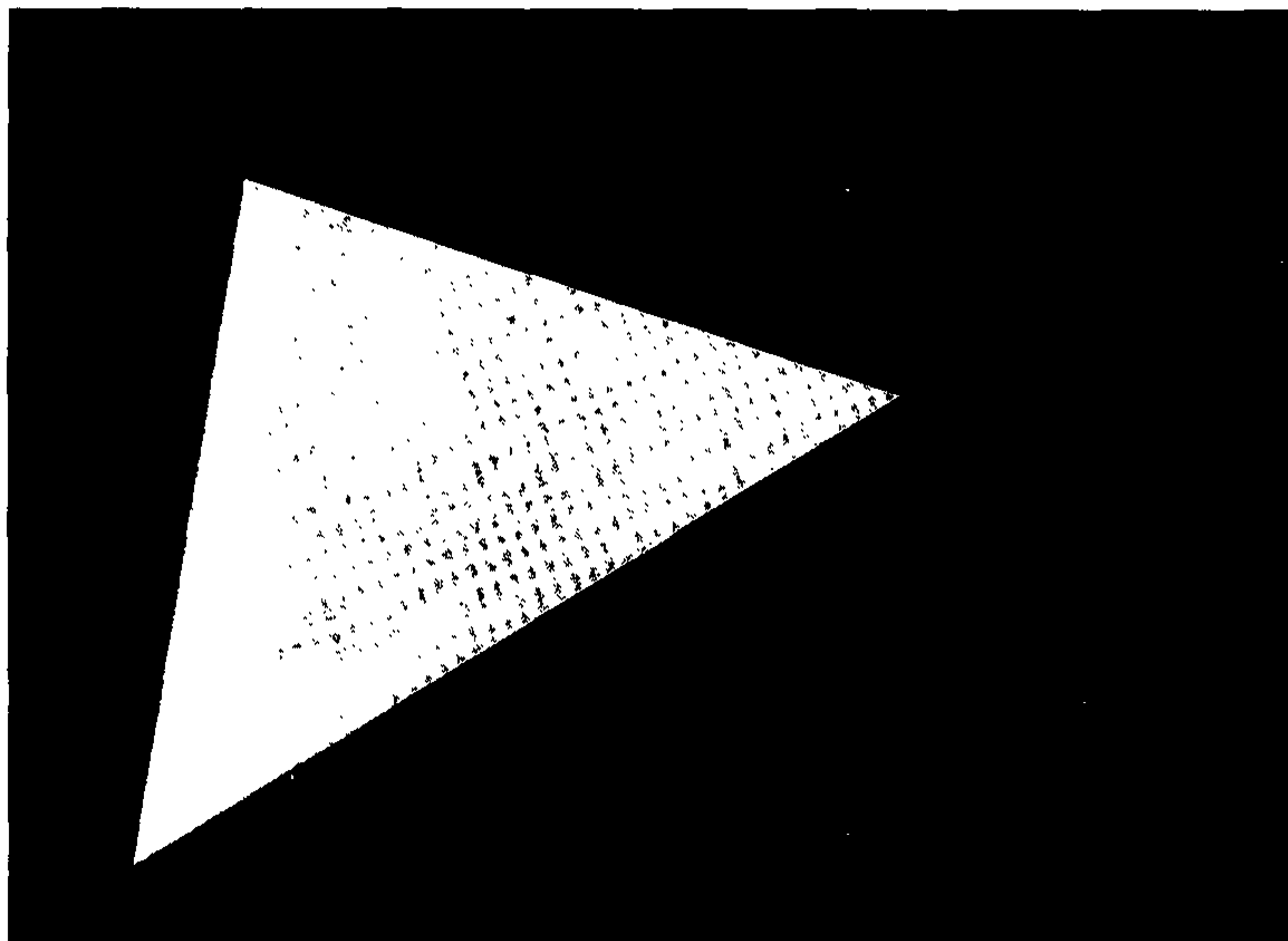
ISSN 0333—8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY

1987



Jerusalem, September 1988



ANNUAL SURVEY 1987

**EDITED BY
LEA ACHDUT
GIDEON YANIV**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING
JERUSALEM 1988**

F O R W A R D

This annual survey is the eighth in the series of annual surveys of the National Insurance Institute. As in previous years, the survey consists of two parts: the first surveys the trends of development in the National Insurance system, concentrating on changes which occurred in the structure of the benefits, their level, the scope of the population that received them, their financing and legislation. The second part, traditionally concerned with specific areas of the Institute's activities or general subjects of welfare, deals this time with the trends of development in the scope of poverty and inequality in income distribution during the year under survey, the status of women in pensionary insurance in Israel and in other countries, the insurance of employees in cases of bankruptcy and winding up of corporate bodies, and the administrative control of the Institute.

The annual survey was written by researchers of the Bureau of Research and Planning and was compiled and edited by Lea Achdut and Gideon Yaniv. Linguistic editing was carried out by Irah Kahneman.

DEVELOPMENTS AND TRENDS IN NATIONAL INSURANCE DURING 1987

A. Preface

In 1987, the benefit payments paid out by the National Insurance Institute amounted to about NS 4.5 million. In this year the benefit payments increased in real terms by 6.8%, compared with an increase of 12.5% (in real terms) in 1986. An examination of the development of the benefit payments in relationship to the Gross National Product (GNP), which serves as an indicator of productive activity in the economy, reveals that during the years 1985 - 1986, the benefits rose at a higher rate than the GNP, whereas in 1984 they rose at an identical rate. As a result, the benefit payments increased, from 7.52% of the GNP in 1985 to 8% in 1986, and remained at this level in 1987 as well. The benefit payments in 1987 remained at the level of the preceding year also as a proportion of the expenditure on social services¹ - 45%; this, after a sharp rise in this ratio - from 38% in 1984 to 44% - in 1985.

The rise, in real terms, that occurred in 1987 in the scope of benefit payments stemmed from the real increase in wages (10%) - since most of the National Insurance benefits are linked to the average wage in the economy or to the wage of the benefit recipient (prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit) - as well as from the increase in the number of recipients (2% - 3% in the main insurance branches). The decline in the rate of growth of benefit payments as compared to the previous year stemmed first and foremost from the fact that 1987 was the second year of implementation of the Program for Stabilization of the Economy which was introduced in

1. The expenditure for social services includes, in addition to the benefit payments of the Institute, the government budget for welfare (i.e., health, education and personal services).

July 1985. As a result, the decrease in the rate of inflation in the years 1986 - 1987 was not as drastic as in the previous year, and did not slow down the erosion in the real value of benefits between each two dates of adjustment as much as it had previously.* The decline in the rate of growth of benefit payments as compared to the previous year was also partly caused by the rise in the minimum wage relative to the average wage and by the continuing decrease in unemployment rates in the economy, which led to a decrease in the number of persons in need of income supplement and in the number of recipients of unemployment benefits.

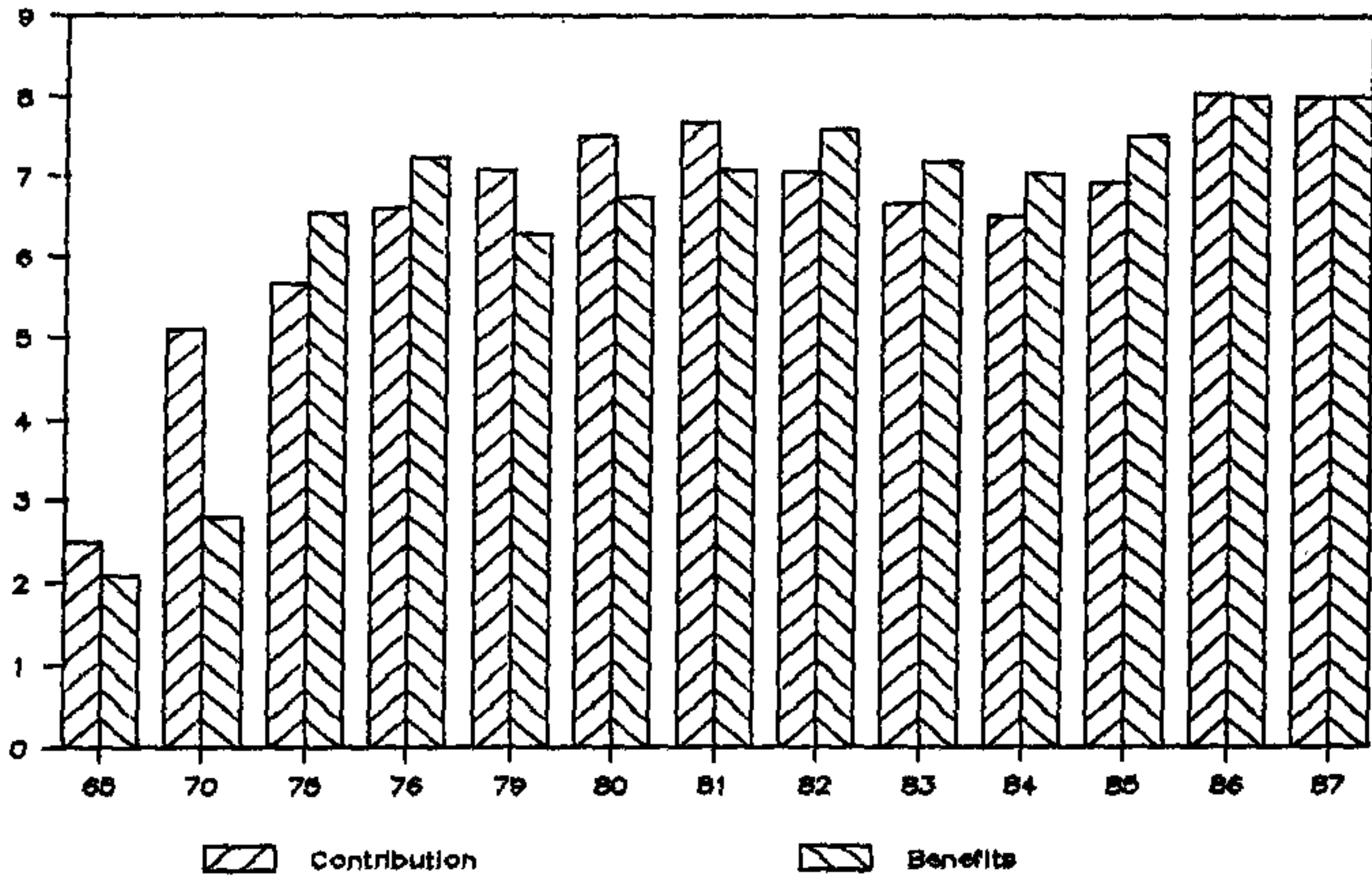
The real growth in total benefit payments is the sum of two opposing trends - on the one hand, a rise of 11% in real terms in the payments of contributory benefits, i.e., those benefits for which insurance contributions are collected, and on the other hand, a decline of 11% in real terms in the payments of the non-contributory benefits - those paid under state laws (e.g. the Alimony Law, the Income Support Benefit Law, children's allowances under the Demobilized Soldiers Law, etc.) or under special agreements (such as: mobility allowances for disabled persons, benefits to Prisoners of Zion, and so forth) - which the National Insurance Institute is entrusted with their granting. As a result, in 1987 the share of contributory benefits in total benefits rose to 82.7%; this as opposed to 79.4% in 1986 and 77.1% in 1985.

The financing of the Institute's benefit payments comes from four principal sources: the collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public and those paid by the government instead of the employees and the non-employee insurees as of 1986, when the rates of insurance contributions imposed on them were reduced), the participation of the government in the financing of insurance branches (according to Section 217 of the National Insurance Law), the governmental

2. The average monthly price rise decreased from 14.67% in 1984 to 6.7% in 1985, to 1.7% in 1986 and to 1.4% in 1987.

DIAGRAM 1 - Contributions and Benefits (excluding administrative expenditure) as a Percentage of GNP

1965 - 1987



financing of the non-contributory benefits (by force of Section 200 of the National Insurance Law, agreements and other state laws) and income from interest on the Institute's investments. The share of the first two sources of financing rose from 56% and 13.8% in 1986 to 58.2% and 15.3% in 1987, respectively. In contrast, the share of the other two sources declined, from 17.5% and 12.5% in 1986 to 14.4% and 12.1% in 1987, respectively.

In addition to the collection of insurance contributions for the insurance branches, the Institute collects monies for external factors - parallel tax, defence and education levies (the latter two were abolished in 1987). In 1987, the collection for insurance branches rose in real terms by 13.3%, whereas the collection for external factors decreased in real terms by 13.6%. As a result, the share of collection for external factors in the total receipts from insurance contributions decreased from 33.3% in 1986 to 27.5% in 1987. The total receipts of the Institute from insurance contributions (for insurance branches and for external factors) increased in real terms by 4.3%, and similarly to 1986, was 8.0% of the GNP. After deducting the compensation paid to the Institute by the Ministry of Finance for the reduction in the rate of insurance contributions to employers and non-employee insurees, the Institute's receipts from insurance contributions amounted to 22.6% of the total direct taxes collected from the public (including National Insurance contributions). This, as compared with 25.6% in 1986 and 37.3% in 1985.

TABLE I - Contributions and Benefits as Percentages of GNP*
1965 - 1987

Year	Contributions	Benefits
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985	6.93	7.52
1986	8.05	8.00
1987 (estimate)	8.00	8.00

* Excluding administrative expenditure.

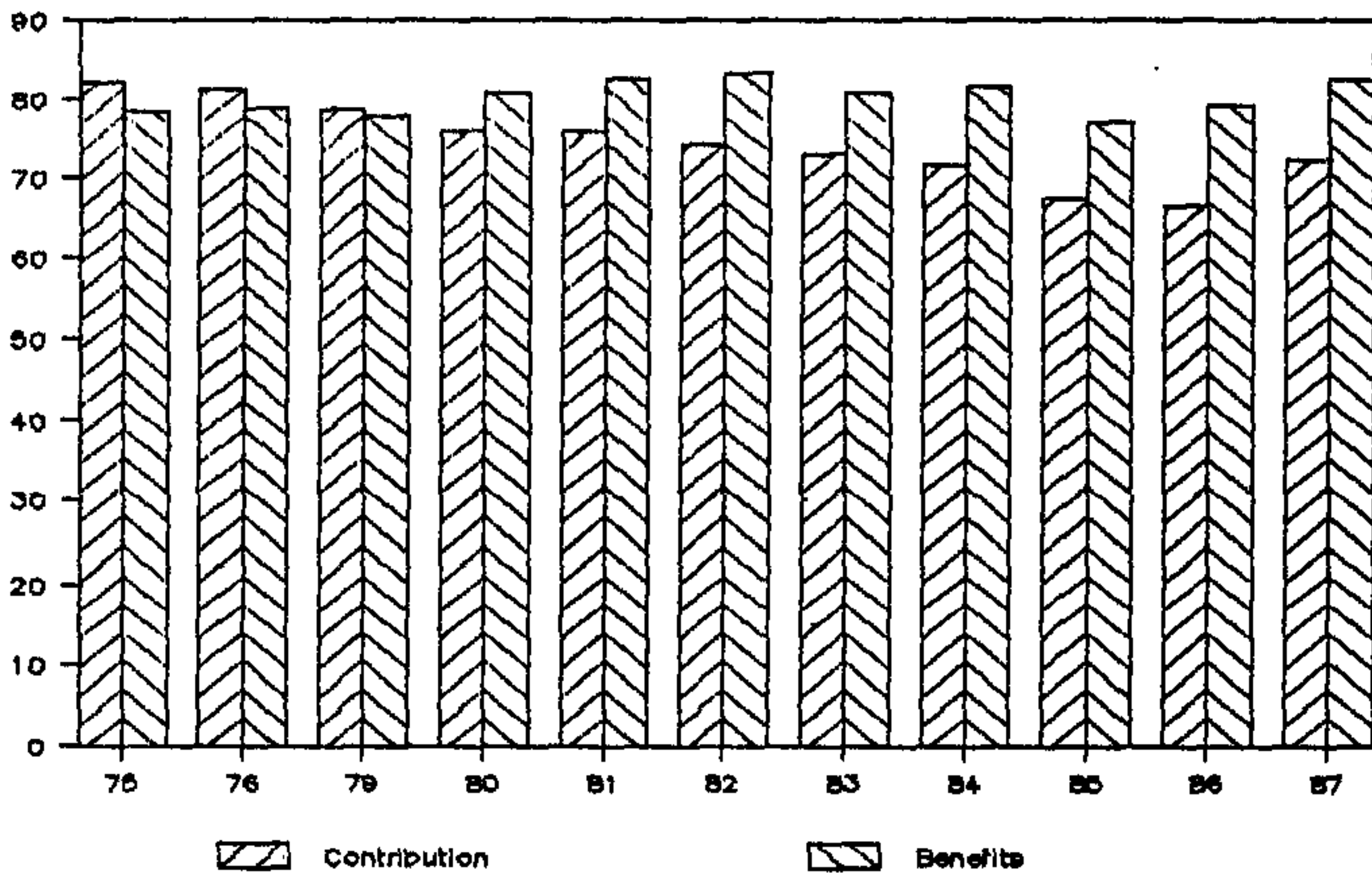
TABLE II - National Insurance Contributions Relative to Total Contributions and GNP and Contributory Benefits Relative to Total Benefits and GNP (in percentages)

1975 - 1987

Year	N.I. Contributions Relative to Total Contributions	Contributory Benefits Relative to Total Benefits	N. I. Contributions Relative to GNP	Contributory Benefits Relative to GNP
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
1979	78.82	78.00	5.45	4.90
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29
1983	73.21	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.68	5.75
1985	67.68	77.14	4.95	6.13
1986	66.75	79.36	5.71	6.74
1987	72.49	82.68	5.69	6.59

**DIAGRAM 2 - National Insurance Contributions
Relative to Total Contributions and
Contributory Benefits Relative to Total
Benefits**

1975 - 1987



B. Developments in the Payments of Benefits by the Various Insurance Branches in 1987

A study of the distribution of benefit payments by the various National Insurance branches and their rates of increase (Table III) enables one to identify the factors which account for the rise in the scope of payments in the system as a whole - at a rate of 6.8% in real terms - and to determine the relative contribution of each branch to this rise.

The benefit payments in the Old Age and Survivors branch, which is the largest insurance branch, increased at a rate of 8.5% in real terms, and contributed about half of the increase in total National Insurance benefit payments. The share of the payments to elderly persons and survivors in total benefit payments rose from 38.5% in 1986 to 39.1% in 1987. The real rise in payments of this insurance branch reflects two opposing developments, which also characterized 1986: the sum of statutory old-age and survivors' pensions paid increased at a real rate of approximately 14% (compared with 11% in 1986), whereas in non-statutory payments (income supplement and special pensions to seniors and to new immigrants), a decrease of 15% occurred (compared with 9% in 1986). As a result, the share of non-statutory pensions in the total payments of old-age and survivors' pensions decreased to 16% - as compared with 20% in 1986 and 25% in 1987.

The sum of statutory benefits paid in this branch rose as a result of two factors: first of all, in 1987 the number of recipients of statutory old-age and survivors' pensions grew by 2%. Secondly, due to the real growth in the average wage in the economy, the real value of the basic old-age and survivors' pensions also grew, even at a slightly higher rate - approximately 11%, as compared with approximately 9.6%. The value of the level of pensions relative to the average wage in the economy was maintained due to the continued policy of guaranteeing a minimum ("floor") for the pension, and calculating an estimate of the average wage according to an improved method (to be described in Section C). The real growth of the basic old-age or survivors' pension,

on the one hand, and the stability in real terms which became evident in the guaranteed minimum income level, on the other hand, decreased the share of income supplement in the total pension paid to elderly persons and survivors entitled to income supplement as well (by force of the Income Support Benefit Law). This development, along with the fall in the number of non-statutory pension recipients (at the relatively high rate of 6.8%), were the main causes of the real decline in the branch's payments not according to the National Insurance Law.

The payments of the General Disability branch remained - for the first time since the implementation of the law (1974) - more or less stable in real terms (they decreased by approximately half a percent as compared to an average increase of about 9% during the years 1981 - 1986), despite the rise in the number of recipients of most benefits granted in the framework of the branch (a rise of about 5% in the number of recipients of general disability pension and attendance allowance, and stability in the number of recipients of disabled child allowance and mobility allowance). The stability in the payments of the General Disability branch stemmed on the one hand from the real growth in payments for disability pension (1.5%), for disabled child pension (2.5%) and for attendance allowance (4.9%), and on the other hand from the decline in payments for mobility benefits (which constitute some 13% of the branch's total payments) at a rate of approximately 9.5%. The total sum of payments of the Children branch also remained more or less stable, in real terms. It grew at a rate of only 1.5% (as compared with about 14% in 1986). This increase reflects the relative stability which occurred in the real value of the credit point and in the number of recipients. The stability in payments of these two central branches caused a decrease in their share in total national insurance payments: the share of the Children and General Disability branch payments fell from 23.1% and 11.6% in 1986 to 22% and 10.8% in 1987, respectively.

The growth rates in benefit payments were highest in those branches which pay wage-replacing benefits: Reserve Service Insurance, Unemployment, Maternity

TABLE III - National Insurance Payments¹: Real Growth and Breakdown by Insurance Branch (in percentages)

1980 - 1987

Year	Old-age and Survivors ^{1*}	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits ^{1**}	Others	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8 ¹	3.3	0.4	100.0
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100.0

Year	Real growth rate relative to previous year
1981	17.1
1982	1.3
1983	0.2
1984	6.2
1985	5.1
1986	6.2
1987	8.5

Year	Real growth rate relative to previous year
1981	15.7
1982	9.1
1983	-4.9
1984	3.2
1985	4.9
1986	12.5
1987	8.6

* Benefits, including administrative expenditure.

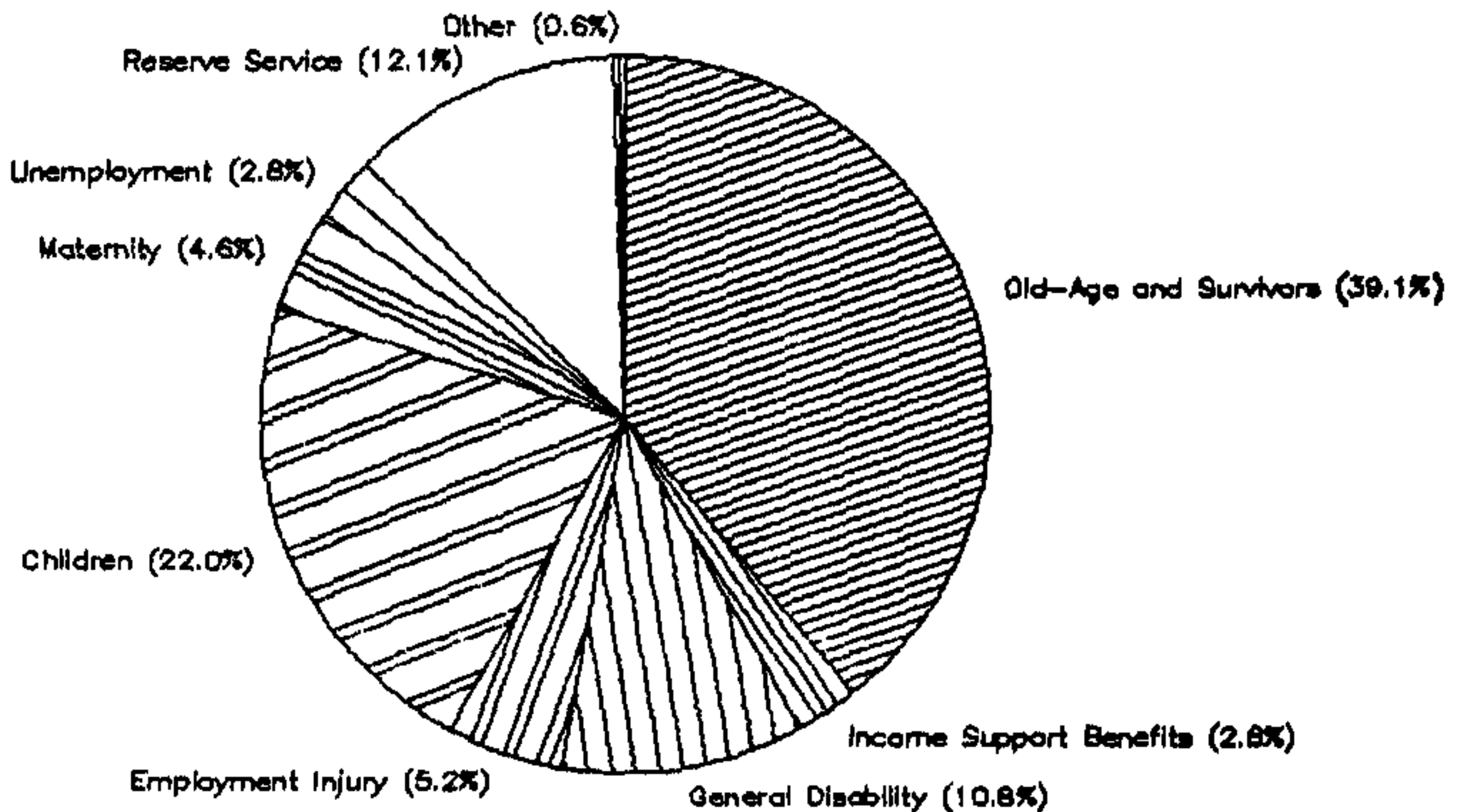
** Includes supplementary benefit for 1980 - 1981 and the income supplement which replaced it from 1982.

*** Income support benefits are paid through this branch to former welfare recipients.

and Employment Injury. The real growth in the sum of payments for reserve service is particularly notable (about 20%). The main reasons for the rise in payments of the wage-replacing benefits are: the real growth in the average wage in the economy, the additional decrease in inflation rates, which reduced the real erosion of benefits between any two dates of adjustment, and the rise in the number of recipients of the various benefits. About half of the real rise in the total payments of national insurance benefits can be attributed to the increase in payments of wage-replacing benefits. The share of payments of wage-replacing benefits in total benefit payments rose from 23.1% in 1986 to 24.7% in 1987.

A prominent development that characterized 1987 is that for the first time since 1983 income support payments to the residual population fell in real terms by approximately 11%. This fall is due solely to the sharp decline in the number of benefit recipients (approximately 16%), since the real level of the benefit granted to them has not changed.

**DIAGRAM 3 - Distribution of National Insurance Benefit Payments
1987**



C. Adjustment of National Insurance Benefits and their Level in 1987

No changes were introduced in 1987 in the methods of adjusting the benefits of the National Insurance Institute, except for children's allowances. The changes in the level of benefits stemmed mainly from developments which took place in the sphere of prices and wages in the economy. The basic old-age and survivors' pensions set at a given percentage of the average wage as defined by law (in accordance with family composition), were updated according to an improved method in use as of December 1984 - first as a temporary order for one year only, in the framework of a law, and later by force of agreements with the Ministry of Finance. The improvements which were introduced in the adjustment method were as follows:

1. An improved method of updating the average wage as defined by law, whose calculation would reflect fully both the cost-of-living increments paid to all employees in the economy and the wage increases paid in the business sector under a collective agreement.

One of the weaknesses of this method of linkage to the average wage is the fact that the average wage that serves as the basis for adjusting wage-linked benefits is not the actual average wage at the time of adjustment but only an estimate of it. Before the temporary order came into force, this estimate was made according to the wage during the last three months on which the Central Bureau of Statistics (CBS) had data, and according to the cost-of-living increments and any other compensation for price increases ("compensation" in the words of the law) paid in the economy from the end of those three months until the month of adjustment. This estimate is called "the average wage as defined by law", since its formula of calculation is anchored in the National Insurance Law. The estimate is a good approximation to the average wage paid in the economy in practice as long as there are no sharp fluctuations in prices or wage level and as long as the wage data published by the

Central Bureau of Statistics do not lag behind in time. However, the more rapid the rate of inflation and the faster the wage creeps upwards, the wider the gap between the average wage as defined by law and the effective average wage at the time of adjustment. The widening of this gap was one of the main reasons for the erosion in the level of benefits at the beginning of 1984. Accordingly, the temporary order stated that the estimate of the average wage as defined by law would be based on a simple average of the wage paid in practice during the last three months on which the CBS had data, but that each compensation, in its definition in the law (e.g. the cost-of-living increment), and each wage increase in the business sector granted in any of these three months would also be credited to the account of the preceding months (which are a part of the basis for calculation), and not only to that of the specific month in which it was paid.

2. The determination of a "floor" in terms of percentages of the average wage in the economy for the level of basic old-age and survivors' pensions. Thus, for example, the amendment stated that the old-age pension for a single person would not be lower than 15% of the actual average wage in the economy. If it turns out later that the pension paid according to the average wage under the law was lower than 15% of the actual average wage, the pensioners will be entitled to a supplement which together with the pension will amount to 15% of the effective average wage. This supplement will necessarily be paid in arrears, but will be calculated according to the value of the pension at the time of the supplement payment so that its real value will be preserved.

Towards the end of the period of the temporary order and following it, discussions were held by representatives of the National Insurance Institute and of the Ministry of Finance on methods of calculating the average wage as defined by law and adjusting benefits paid to the low-income population. The National Insurance Institute claimed that the

method of calculating the average wage as defined by law introduced in the temporary amendment should be anchored in legislation and adopted as a permanent method, in order to ensure relative stability in the level of the benefits even when the inflation level, wage agreements and cost-of-living increment agreements change. The Ministry of Finance opposed anchoring the method in legislation. Due to the lack of consensus, from December 1985 to May 1986, old-age and survivors' pensions were calculated on the basis of the average wage - according to the temporary order and according to the previous methods, alternatively. However, with regard to the period from June 1986 to April 1987, the Ministry of Finance agreed that the average wage be updated according to the temporary order method, and that differentials arising from the gap between the level of the pension paid in practice and the 15% "floor" (for an individual) be paid, not as a binding legislative amendment, but rather by force of an agreement under article 200 of the National Insurance Law.

In April 1987, an agreement was made with the Ministry of Finance, to be made re-effective in March 1988, whereby the average wage would continue to be calculated according to the rules determined in the temporary order. The date of adjustment would be as stated in the law - once a year (at the beginning of January) or at any time that a cost-of-living increment or any other compensation for price increases is paid. Moreover, it was agreed that differentials would be paid to benefit recipients at the end of the year only if it turns out that the annual average benefit paid in practice was lower than 15% of the average wage in the economy.

As regards the method of updating the minimum guaranteed income to elderly persons, survivors, disabled persons, women entitled to alimony and the supported population who do not receive national insurance benefits (the residual population), changes were introduced which were different from those introduced in the method of updating the basic old-age and survivors' pensions. Until December 1984, the income support benefits were linked to changes in the average wage as defined by law and at this time, a new method of their adjustment was determined in an

agreement with the Ministry of Finance. According to this method, the income support benefits were adjusted every month by the full rate of the rise in the consumer price index. This method allowed for the ongoing preservation of the benefits' purchasing power, and was particularly important in the light of the decline in real wages during 1985. The agreement was in force until June 1986.

In an agreement with the Ministry of Finance, it was decided to gradually lower the level of the benefit to the rates fixed in the law, and to adjust it only if it became lower than a certain level as percentage of the average wage in the economy. This method was applied until April 1987, when an agreement for a year was signed with the Ministry of Finance, according to which the guaranteed minimum income would not fall below the rate fixed for it in the law. Each month the average wage in the economy is estimated according to the method fixed by the temporary order, and the benefit is adjusted only when its rate is lower than that fixed in the law (e.g. 25% of the average wage for an individual).

Table IV and Diagrams 4 and 5 present the development of the basic old-age and survivors' pensions level and of the income support benefits, paid to selected family compositions. The data show that in 1987 the level of the basic old-age and survivors' pensions was preserved relative to the average wage, following the continuation of the policy of guaranteeing a minimum ("floor") for the pension, and thanks to the fact that the average wage was estimated according to the temporary order (in 1987 the average wage according to the temporary order was lower by 6% than the effective average wage, whereas in 1984 there had been a gap of 20% between them). In contrast, due to the rise in the real wage in the economy (by about 10%), the old-age and survivors pensions linked to this wage also increased in real terms (by about 11%).

The transition from the method of monthly adjustments of the guaranteed minimum income in accordance with changes in the consumer price index, as was prevalent in 1985, to a method of adjustment based on changes in the average wage in the economy, and gradually, on

TABLE IV - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as a Percentage of the Average Wage*

1975 - 1987

Year	Basic Old-age and Survivors' Pensions				Minimum Guaranteed Income (Including Child Allowances)			
	Single Elderly Person, Widow/er		Widow/er with 2 Children		Single Elderly Person, Widow/er Single Disabled		Widow/er with 2 Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post

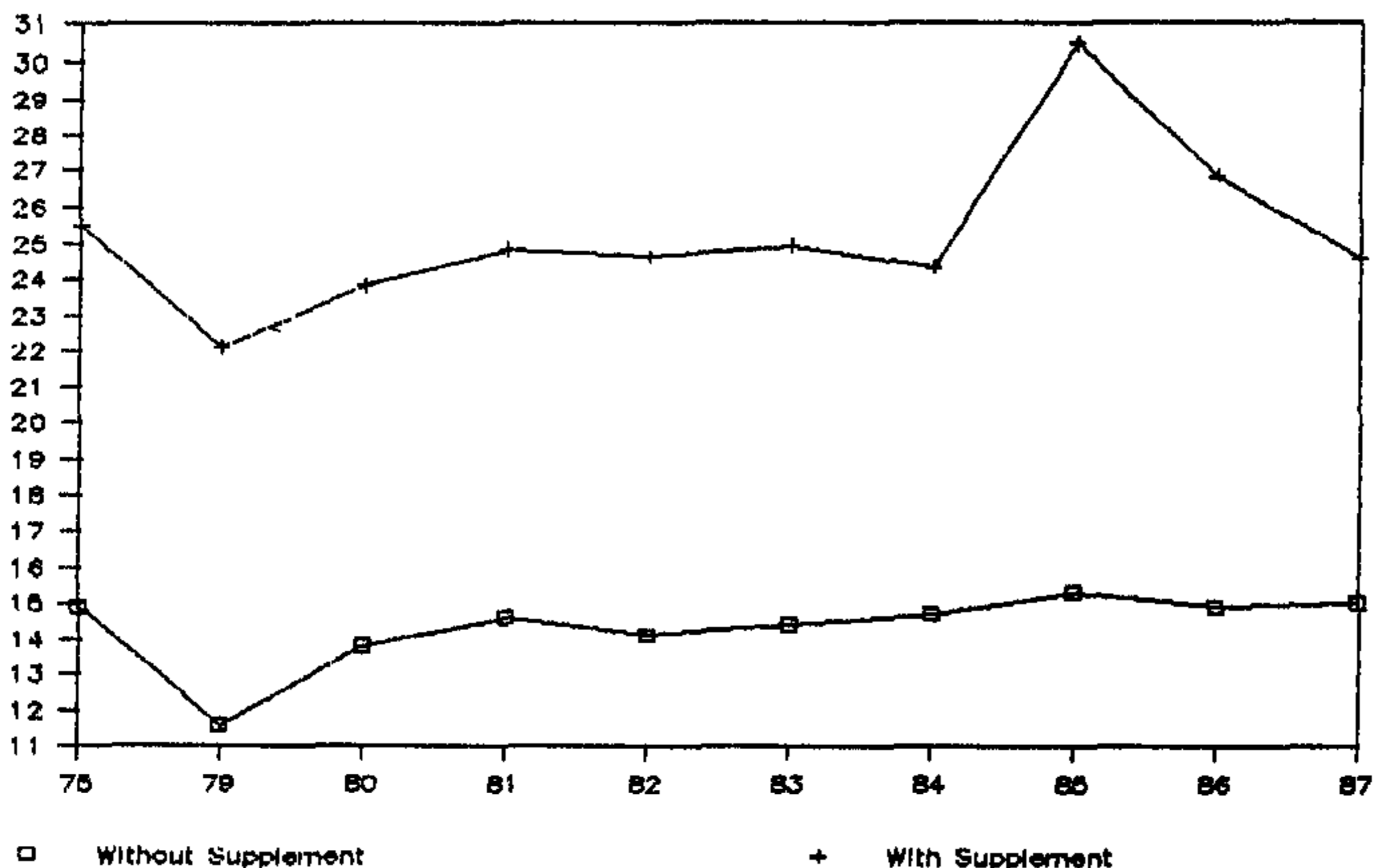
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1979	88.2	11.6	142.5	18.8	167.0	22.1	305.3	40.3
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1981	122.1	14.6	236.6	28.4	208.6	24.8	421.4	49.8
1982	121.3	14.1	234.9	27.3	212.8	24.6	427.4	49.5
1983	120.5	14.4	226.5	27.2	209.1	24.9	418.2	49.9
1984	131.1	14.7	254.3	28.6	217.5	24.3	433.9	48.8
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1986	129.5	14.9	250.7	28.8	233.7	26.8	474.6	54.4
1987	143.5	15.0	287.3	29.1	234.6	24.5	475.4	49.7

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

rates fixed in the law, together with the real rise in the average wage in the economy in 1986 - 1987, caused a decline in the level of the guaranteed minimum income relative to the average wage in the economy. Thus the guaranteed minimum income for an individual went down from 30.5% of the average wage in the economy in 1985, to 26.8% in 1986 and to 24.5% in 1987. The average level of the benefit paid in 1987 was already slightly lower than the rate fixed in the law, but it should be stressed that, similarly to 1986, the purchasing power of the benefit was preserved in 1987 as well.

DIAGRAM 4 - Old Age and Survivors' Pensions and the Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage (annual averages)

1975 - 1987



Unlike the basic old-age and survivors' pensions and unlike the guaranteed minimum income for subsistence, child allowances were linked in July 1975 to changes in the cost-of-living index and since 1981 have been adjusted four times a year. As of January 1988, child allowances (and credit points in the tax system) are adjusted according to the full rise in the index once a year (in January) and also whenever a cost-of-living increment is paid to all employees. This change is liable to reduce the frequency of adjustments, which depends of course on the number of times that the cost-of-living increment is paid and therefore may again cause erosion in the credit point's value.

Table V and Diagrams 6 and 7 present the development of the value of the child allowances. The value of the credit point, both in real terms and relative to the average wage in the economy, reached a low point in 1984. However, following the introduction of the economic program, due to which the level of inflation fell drastically (its average monthly rate declined from 14.6% in 1984 to 1.7% in 1986 and to 1.4% in 1987), the average real erosion which would have occurred in the value of the credit point between any two dates of adjustment also declined. As a result, 1985 - 1986 witnessed a real improvement in the value of the credit point (at a rate of approximately 27% in 1985 and approximately 15% in 1986), while in 1987, its purchasing power was preserved (it rose by about 1.5%). It thus appears that the credit point returned to its real level of 1975. However, unlike in the years 1985 - 1986, in 1987 the allowance level fell relative to the average wage in the economy, since its real increase was lower than that of the average wage. Its value went down from 3.2% of the average wage in 1986 (its highest level since 1980) to 3.0% in 1987. In comparison with 1975, the erosion of the credit point's value relative to the average wage still amounts to about 32%. It should be stressed that in 1987, the policy - by force of law - of abolition of the allowance for the first child in small families except for low-income families was continued, although in April 1987 the maximum income from work (of the husband) entitling a family to reimbursement of the allowance was raised from 80% of the average wage to 90%. Moreover, in April 1987 it was decided to renew taxation on the allowance for the second and

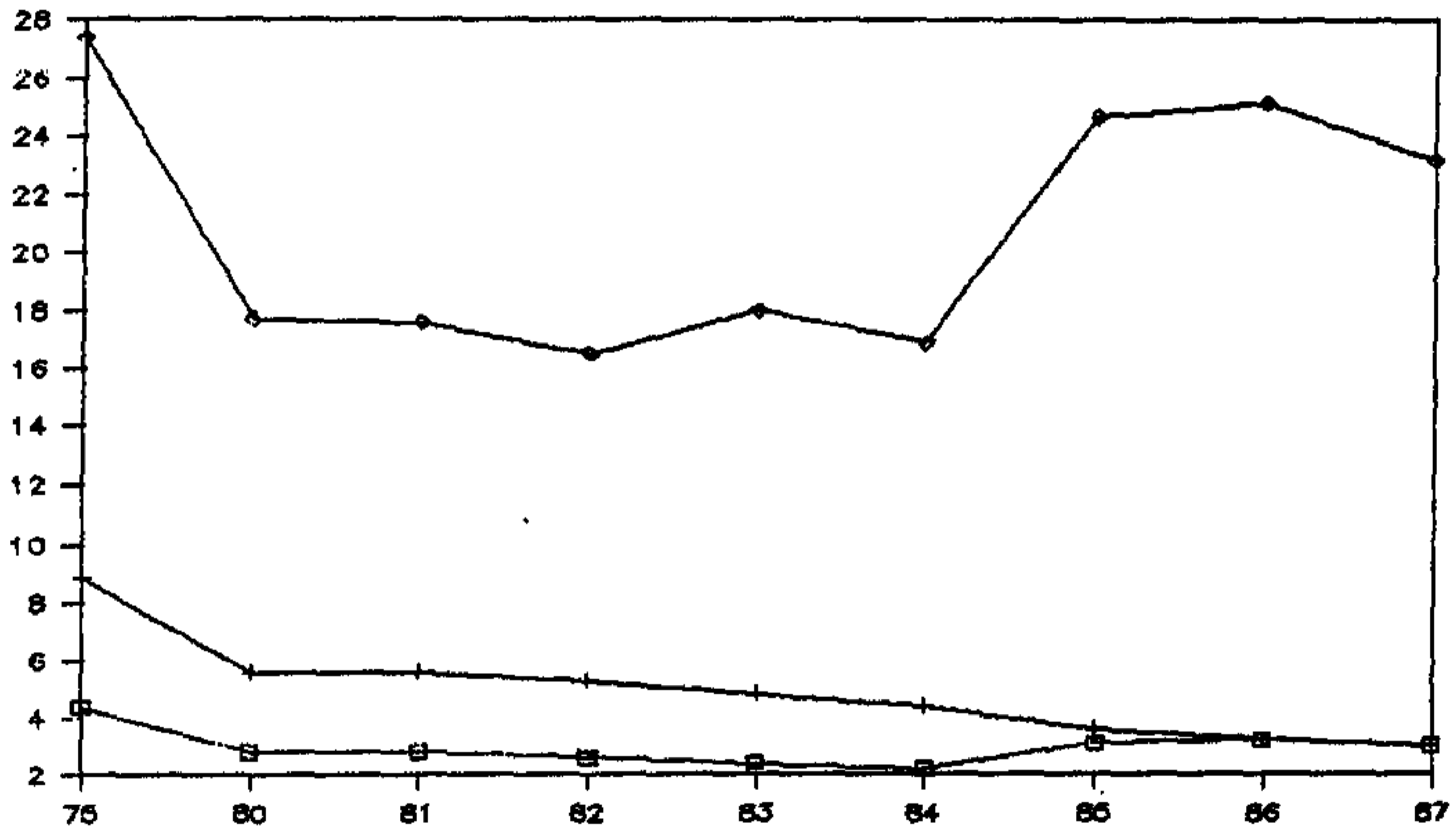
TABLE V - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans)

1975 - 1987

Year	Value of Credit Point		Two Children		Four Children		Five Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	218.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	23.9

DIAGRAM 7 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), as Percentage of the Average Wage

1975 - 1987



□ Credit Point

+ 2 Children

◊ 4 Children

D. Benefit Recipients

The increase in the population of beneficiaries in all branches, with the exception of unemployment benefits, injury allowances, income support (the residual population) and maternity benefit recipients, was also a factor in the rise in total payments of national insurance benefits in 1987. As in 1986, the number of benefit recipients in the main national insurance branch, Old Age and Survivors, continued to increase, albeit at a lower rate - 2.0% as compared with 2.9% in the previous year. In the General Disability branch, the third largest of the Institute's insurance branches, the number of recipients of the general disability pension increased by 4.7%, as compared with an increase of 3.9% in 1986. Nevertheless, this development testifies to a certain stabilization in the growth rate of the number of recipients, occurring after the downward trend which had characterized the branch in recent years. The number of recipients of permanent disability benefit due to employment injury continued to increase as well in 1987 - by 3.5% compared with an increase of 1.5% in 1986.

In the Children branch, the downward trend in the number of families and children receiving children's allowance, which had characterized 1985 - 1986 (as a result of the abolition of the allowances for the first child in small families), was arrested. The number of families who received children's allowances, on a monthly average, increased by 1.5% and reached 532,700, while the number of children for whom children's allowances was paid, on a monthly average, increased at a rate of 2.3% and reached 1,282,000. The increase reflects, of course, the natural increase which occurred in the number of children, but it also stems from the raising of the maximum income (from the husband's work) which entitles the family to a reimbursement of the allowance for the first child, from 80% to 90% of the average wage. It should be noted that the effective rise in the number of recipients was lower than the expected rise, a fact which points at the difficulties involved in implementing the mechanism of the allowance's reimbursement via employers, as well as its lack of efficiency.

In the Unemployment branch, the slight decrease (4.4%) in the number of benefit recipients, which began in 1986, continued - after the steep rise in their number which characterized the previous years. In the Employment Injury branch the number of injury allowance recipients fell moderately - by 1.3% as opposed to an increase of 1.6% in 1986. The number of recipients of permanent disability pension due to employment injury continued to rise at a rate of 3.5%, as compared with a rise of 1.5% in 1986. In the Maternity branch, there were also slight decreases - of about half a percent - in the number of women who received maternity grant, and of about 1% in the number of women who received a maternity allowance. In contrast, the number of families who received income support benefits (the residual population) declined steeply, by 15% (after a rise of 71% in 1985 and of 28% in 1986). In 1987 the average number of recipients per month was 26,653, as compared with 31,492 in 1986. The increase in the minimum wage relative to the average wage in 1987, together with the reduction in the scope of unemployment, were the central factors contributing to the decline in the number of recipients, although this decline can also be partly attributed to the amendment according to which alimony that has been awarded by judgement expressly to the children is considered as the mother's income when determining her eligibility for income supplement. The improvement in the level of the minimum wage relative to the average wage, from 33.6% in 1986 to 37.8% in 1987, and the narrowing of the gap between the minimum wage and the "determining sums" (the maximum income entitling to income supplement) caused a fall of about 40% in the number of persons receiving benefit due to low wages as compared with the previous year. The expansion of employment opportunities made it easier for unemployed supported persons to re-join the labor market and reduced the number of persons entering into the income support system. The amendment pertaining to alimony awarded to the children caused a decline of approximately 1,500 in the number of one-parent families who received a benefit due to the head of the family being a mother of small children.

TABLE VI - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average)
1980 - 1987

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances	Unemployment	Income Support to Residual Population
			Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*			
1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247	37,000	-
1981	353,566	48,761	..	8,034	2,958	96,732	38,602	587,511	42,152	-
1982	362,635	54,386	70,017	8,485	3,070	98,676	39,648	600,859	40,000	9,880
1983	371,053	59,491	57,976	8,898	3,090	102,654	42,385	609,052	36,900	11,030
1984	379,394	62,522	59,751	4,326	3,215	99,872	42,690	621,675	51,500	14,328
1985	390,226	64,575	56,921	9,872	3,286	101,329	42,688	546,900**	61,300	24,567
1986	401,749	67,111	57,823	10,018	3,338	100,541	49,924	524,200	58,600	31,492
1987	409,771	70,256	57,034	10,369	3,381	99,784	42,590	532,700	56,043	26,653
Number of benefit recipients										
1981	3.0	13.7	..	6.5	3.5	0.4	-3.0	1.4	13.9	-
1982	2.6	11.5	..	5.6	3.8	2.0	2.7	2.3	-5.1	-17.0
1983	2.3	9.4	-17.2	4.9	0.7	4.0	6.9	1.4	-7.7	11.6
1984	2.2	5.1	3.1	4.8	4.0	-2.8	0.7	2.1	39.6	30.0
1985	2.8	3.3	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	19.0	72.0
1986	2.9	3.9	1.6	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5	-4.4	28.2
1987	2.0	4.7	-1.3	3.5	1.3	-0.7	-0.7	1.6	-4.4	-15.4
Change relative to previous year (%)										

* The data for this benefit are annual.

** Includes families which received the allowance for the first child via their employers, as of July 1985.

E. Financing of the National Insurance's Institute's Activities

1. Contributions

In June 1986 the government decided to reduce the rates of National Insurance contributions imposed on employers and non-employee insurees by 4.5 percentage points (from 20.7% to 16.2% of income liable to insurance contributions). This reduction was aimed at lowering labor costs in the economy in order to increase the profitability of exports and preserve price stability. The government also decided that the Ministry of Finance would pay to the National Insurance Institute whatever sum missing as a result of the reduction in the insurance contributions of employers and non-employees. The reduction of insurance contribution rates in 1986 was implemented by means of an administrative arrangement which cancelled some of the advance payments. In April 1987 the government decided that insurance contributions would be permanently reduced as of that month by 4.5 percentage points - 1.7 percentage points by the abolition of the education and defence levies, and 2.8 percentage points by reducing contributions for the insurance branches. This decision was anchored in the Stabilization of the Economy Law. The government also decided on a reduction of an additional 2.7 percentage points in insurance contribution rates as of March 1987, and that this additional reduction would be implemented by cancelling advance payments.

In the budgetary year 1986 three advance payments were cancelled - of July, of October for employers and of November for non-employees and of February. Through cancellation of the advance payment of February, the insurance contributions for the month of March 1987 were lowered by 7.2 percentage points, and for the first five months of the 1987 budgetary year (April - August 1987) by 2.7 percentage points. The Ministry of Finance transferred a sum of NS 905.7 million to the National Insurance Institute to make up for the cancellation of these three advance payments. In the budgetary year 1987 the advance payment for the month of September was cancelled. For the cancellation of this advance payment and the reduction of insurance

contribution rates by 2.8 percentage points, in accordance with the Law for the Stabilization of the Economy, the Ministry of Finance transferred a sum of NS 897.6 million to the National Insurance Institute. It should be noted that from the viewpoint of the National Insurance system, payment of insurance contributions by the government instead of by the employees constitutes collection for all intents and purposes, and the analysis of the sources of financing of National Insurance activities relates to them as such.

Following are the main factor which influenced the receipts of the Institute from insurance contributions, the distribution between direct contribution from the public and government payments instead of employers and non-employee insurees and the distribution between collection from employees (including the employer's share), and from non-employees, and between collection for insurance branches and collection for various external factors:

- 1) In 1987, in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy, the education and defence levies were abolished, as stated above. In distinction to 1986, the Ministry of Finance no longer indemnified the National Insurance Institute for these abolitions.
- 2) The sums of insurance contributions transferred by the government for the cancellation of the February 1987 advance payments of employers and non-employee insurees were charged in full to the account of the 1986 budgetary year, although most were transferred as against the reduction of insurance contribution rates by 2.7 percentage points for the first five months of the 1987 budgetary year.
- 3) In 1987 the real average wage of the employees rose at a rate of about 10%, and the number of employee posts increased by 3.4%.
- 4) In 1987 payments were received from non-employee insurees on account of assessment differentials for 1985 and 1986. These sums were linked to price rises in the economy.

The combination of these factors - the first of which contributed to the reduction of the Institute's receipts from insurance contributions, while the last two contributed to their increase - led in 1987 to a real growth of 4.3% in total receipts of the Institute from insurance contributions (as opposed to a real growth of 23% in 1986).

Table VII shows that the sum of direct collection from the public increased effectively by about 11%, while the sums of insurance contributions transferred by the government (instead of employers and non-employee insurees) decreased effectively by 16% as compared to the previous year. The rates of change recorded in total National Insurance Institute receipts from insurance contributions from employees and non-employees, on the one hand, and for insurance branches and for external factors, on the other hand, were not similar. In 1987 total receipts from insurance contributions for employees (both the share of the employer and that of the employee) increased effectively by 2.3%. This increase reflects the opposing influence of the first three factors stated above: the increase in the Institute's receipts from insurance contributions for employers, stemming from the rise in the employee's real wages, was set off to a large extent by the decline in receipts due to the abolition of the education and defence levies and due to the fact that some of the insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees in 1987 were transferred already in 1986. The insurance contribution receipts from non-employee insurees rose in real terms at a higher rate, approximately 17%. The differences between the rate of growth of insurance contribution receipts from employees and the rate of growth of receipts collected from non-employees apparently stems from the fact that a significant proportion of the collection from non-employees is retroactive accounting, involving assessment differentials, fines and linkage, whereas the insurance contributions collected from employees all refer to their current wages. As a result of these differences, the share of contribution receipts from non-employees out of total receipts from insurance contributions continued to rise in 1987 and reached 15.4%, as compared with 13.7% in 1986 and only 7% in 1984.

**TABLE VII The Institute's Receipts from Insurance Contributions (RS thousands)*
1986 - 1987**

Insured Persons	Total Receipts			Collections from the Public			Indemnification of Institute By Ministry of Finance**		
	1986	1987	Rate of Real Growth	1986	1987	Rate of Real Growth	1986	1987	Rate of Real Growth
Employees	3,095.4	3,735.9	2.3	2,305.4	2,952.3	1.1	790.0	783.6	-15.9
Non-Employees	491.3	677.8	16.9	375.6	563.8	27.2	115.7	114.0	-16.5
Total	3,586.8	4,413.7	4.3	2,681.1	3,516.1	11.1	905.7	897.6	-16.0

* Including collection for external factors.

** For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insureds in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics

1982 -1987

Contributions - Characteristics	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Percentage of change (relative to previous year):						
Average real wage per employee	-0.6	-1.2	5.6	-13.4	12.4	9.7
Number of employee posts	2.0	1.6	-0.3	0.3	0.7	3.4
Average wage as defined in the N.I.Law	125.2	160.4	439.3	208.3	42.2	30.3
Change in prices	127.0	173.8	404.6	231.3	30.2	18.0
Increase in total contribution receipts:						
Nominal	113.0	158.9	420.8	247.9	60.2	23.0
Real	-6.1	-5.4	3.2	5.0	23.0	4.3
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	25.7	26.8	28.1	32.3	33.3	27.5
Employees' contributions as % of total contribution receipts	94.6	94.4	92.9	88.0	86.3	84.6

In 1987 collection for other factors decreased in real terms - by about 14% due to the abolition of the education levy and the defence levy - while collection for national insurance branches increased in real terms by 13.2%. As a result the share of collection for other factors out of the Institute's total receipts from insurance contributions went down from 33.3% in 1986 to 27.5% in 1987.

2. Government Participation in the Financing of National Insurance Benefits

Under Section 217(A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in the financing of three insurance branches at rates prescribed by law, namely: approximately 15% of contributions for the Old-Age and Survivors' branch, 100% of contributions for the Children branch and 75% of payments to "previously disabled" persons in the General Disability branch. As of 1982, the sums of the government's participation have been transferred almost in full as dictated by law.

In addition, the government grants pensions to various groups of beneficiaries via the National Insurance Institute, under Article 200 of the National Insurance Law and under other laws. Among these payments are included the benefits granted by force of the Income Support Law (to elderly persons and survivors and to the residual population), family allowances to veterans, alimony payments, mobility benefits, etc. In 1987 all these payments decreased in real terms by approximately 11%, as compared with a real increase of about 2% in 1986.

The decline which appeared in the payments of benefits under Section 200 of the National Insurance Law and other laws was caused by three developments: a real decrease (of about 15%) in income supplement payments to elderly persons and survivors in the framework of the Income Support Benefits Law and in payments of non-statutory old-age and survivors' pensions; a sharp fall in the number of persons entitled to income support benefits among the residual population, which

reduced in real terms the total payments of income support benefits by about 10%; and lastly - a real decrease of about 9.5% in payments of mobility benefits.

3. The Breakdown of the Sources of Financing of National Insurance Activities

In order to sum up the subject of the financing of the National Insurance branches, Table IX shows the share of the various components in the income of the National Insurance Institute. The factors that had a special impact on its income in the year surveyed were: the real increase in collection for national insurance branches (including the sums paid by the Ministry of Finance instead of the employers), the full participation of the government as dictated by Section 217 of the National Insurance Law and the real decrease that appeared in the total payments financed by the government under Section 200 of the National Insurance Law and under other laws. As a result of these developments, the share of collection for insurance branches out of the total sources of financing grew from 56.0% in 1986 to 58.2% in 1987. The share of the government in the financing of statutory benefits grew moderately, from 13.8% to 15.3%, while the government's participation in non-statutory benefit payments went down, from 17.5% of total receipts in 1986 to 14.4% in 1987.

The National Insurance Institute's assets are invested with the Bank of Israel in accordance with a Special Investments Agreement (under which the assets are invested in debentures fully linked to the index and bearing limited interest - half at a rate of 5% and half at a rate of 5.5%). Moreover, interest is paid on the balances in current deposits held with the Bank of Israel at the accepted rate for deposits with the accountant-general. Monies are also invested for short terms in cash deposit certificates. Similarly to 1986, income from interest from investments constituted in 1987 approximately 12.0% of the total current receipts of the National Insurance Institute.

4. The Financial Situation of the National Insurance Institute's Branches

Table X presents the balance of receipts of each of the National Insurance Institute's branches at current annual prices. From 1986 to 1987 the current deficits (without interest) of the Old-Age and Survivors, Employment Injury, Unemployment and Reserve Service Insurance branches increased, while in the Maternity and Children branches, the current surpluses increased. In the General Disability branch, which had a current deficit in 1986, a current surplus was recorded in 1987. The improvement in the financial situation of the Children and Maternity branches was caused by the fact that the rate of growth of their receipts was higher than the rate of growth of the benefits. The growing deficit in the Old-Age and Survivors, Unemployment and Reserve Service Insurance branches, on the other hand, was caused by the high rate of increases in the scope of benefit payments in these branches. When the interest paid in 1987 on the National Insurance Institute's investments is also taken into account, it emerges that a deficit remained only in the Reserve Service Insurance Branch.

Table XI presents the distribution of all the assets of the National Insurance Institute, by insurance branch. The share of the branches in which current surpluses were recorded in total assets rose. The assets of the Children and Maternity branches increased to 15.5% and to 4.6% out of the Institute's total assets, respectively. On the other hand, the share of the assets of the Old-Age and Survivors, Unemployment and Reserve Service Insurance branches continued to decline in 1987 as well, to 39.9%, to 21.0% and to 3.1% of the Institute's total assets, respectively.

An examination of the coverage level in each of the National Insurance branches - coverage level being defined as the number of years' expenditure on the branch's benefits made possible by its scope of assets - reveals that the General Disability branch has a coverage level of 1.45 (as compared with 1.5 in 1986 and 1.7 in 1985), which is less than the minimum of reserves fixed for this branch, namely, three years.

**TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches
(NS thousands)**

1985 - 1987

Insurance Branches	Surplus/Deficit Without Interest		Surplus/Deficit With Interest	
	1985	1986	1985	1986
Total	-14,802	107,223	261,185	432,179
Old-age and Survivors	-127,153	79,779	-98,645	119,540
General Disability	-28,932	-18,242	2,348	7,034
Employment Injury	6,757	-28,157	-47,311	36,662
Maternity	19,999	39,095	51,792	60,737
Children	129,765	237,101	452,740	291,553
Unemployment	-29,136	-47,503	-68,304	74,066
Reserve Service	-18,631	-37,635	-85,114	-15,085
Others	32,529	42,443	53,499	67,184
				925,427
				139,421
				33,178
				29,099
				80,997
				540,322
				76,187
				-60,580
				86,823

**TABLE XI - National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year),
by Insurance Branch (in percentages)**

1983 - 1987

Insurance Branch	1983	1984	1985	1986	1987
Total Assets					
Absolute Numbers (NS thousand, current prices)	638.9	3,377.2	8,432.9	10,977.1	13,697.1
Percentages	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Thereof:					
Old-age and Survivors	41.2	39.5	37.7	36.5	34.9
General Disability	5.7	5.2	4.9	4.7	4.6
Employment Injury	11.9	12.1	12.2	11.8	11.9
Maternity	3.1	3.5	3.9	4.2	4.6
Children	5.9	8.1	10.0	12.1	15.5
Unemployment	23.6	23.4	22.8	22.1	21.0
Reserve Service	5.3	4.3	4.1	3.8	3.1
Others	3.3	3.9	4.4	4.8	4.4

F. Implementation of Long-Term Care Insurance Law

The Long-Term Care Insurance Law was approved by the Knesset in April 1986. It contained a provision for its implementation in two stages: the first immediately following the law's approval and the second in April 1988. The first stage consists of the development of an infrastructure for those services required for the long-term care of the elderly and for the solution to problems of immediate distress in the areas of community care and long-term hospitalization. According to the law the financial resources for those aims are to be allocated as follows:

1. In each of the first two years of the law's implementation (1986 - 1987), NS 3 million (at March 1986 prices) will be allocated to each of the two Ministries, Health and Labor and Social Affairs, for expanding the scope of personal care and domestic services provided by these Ministries, according to their accepted rules and procedures.
2. An annual sum of up to 15% of total annual collection for Long-Term Care Insurance will be placed at the disposal of each of the two above-mentioned Ministries for increasing the number of elderly persons being cared for in nursing homes. These sums will be allocated in the course of ten years (1986 - 1995).
3. A sum equal to not more than 20% of total collection for Long-Term Care Insurance will be earmarked as the budget for development of an infrastructure of long-term care services in the community and in nursing homes during the first two years. In the following years (until 1995), the budget will be reduced to 10% of annual collection.

It should be stressed that the aforementioned sums will be added in full as an increment to the public services already allocated to long-term care services, and not as a replacement of them. Moreover, the transfer of the monies to the Ministries of Health and of Labor and Social Affairs as stated in sections (a)

and (b) above is conditional upon receiving a report on actual expenditure, according to procedures formulated by the Ministries and by the National Insurance Institute. In 1986, each Ministry was allocated NS 3,425,000 for expansion of personal care and domestic help services in the community and NS 4,950,000 for increasing the number of persons hospitalized in nursing homes. These sums were raised in 1987 to NS 4,115,000 and to NS 6,225,000, respectively. By March 1988, a sum of NS 8,710,000 (including an advance payment of one million new shekels on the account of 1988) had been transferred to the Ministry of Labor and Social Affairs. Most of this sum - NS 8,460,000 - is intended for community care. A sum of NS 16,309,100 was transferred to the Ministry of Health: NS 8,850,000 for community services and NS 7,459,000 for long-term hospitalization. The reports so far received testify to a significant rise both in the numbers of recipients of personal care and home help and in the average number of care hours provided to each person requiring care.

In order to implement section (c) above (the development of an infrastructure of community and institutional services), a statutory national committee was established so as to recommend directions of development of long-term care services - types, orders of priority etc. This committee began to operate only towards the end of 1986. Up to June 1988 numerous requests for development, most of which have already been approved, were submitted to the committee. In the community care area, special emphasis was laid on the training of manpower and on the development of day care centers in which disabled elderly people stay during the day and in which they receive the long-term care services stipulated in the law. In the institutional area, the Long-Term Care Law is integrated with the national master plan to increase the supply of beds for the frail and severely disabled elderly. This plan was formulated by state and public agencies dealing with hospitalization, such as the Ministry of Health, the Ministry of Labor and Social Affairs, the General Sick Fund, Mishan and Eshel. Until now the committee has approved projects amounting to about NS 5.5 million for community services and about NS 8 million for institutional services.

The second stage is the main one in the law's implementation and it came into effect only in April 1988, with the granting of the long-term care benefit. At the time of this writing, 18,396 claims for long-term care benefits have been received at the Institute's local branches. 13,792 claims have been examined by the claims officers, and 8,406 (about 60% of the claims examined) have been approved. The local communities, who determine the type of benefit to be provided as well as the care plan, have thus far considered 5,391 claims. They approved a benefit in kind (provision of services) for 5,167 of these, and an alternative cash benefit for only 52. An in-kind benefit was approved for 169 additional claimants, but these refused to receive the benefit and requested a cash benefit instead - which was not approved. These data testify to the evidence of available services for community care throughout the country.

G. Future Trends in the Policy of the National Insurance Institute

In the course of the 1970's important changes occurred in the range of the National Insurance Institute's activities. On the one hand, new insurance branches relating to risks which had no coverage in previously existing branches were added: General Disability and Unemployment, and a universal element was introduced into the child allowance system. On the other hand, new tasks were assigned to the National Insurance Institute which deviated from the existing framework of the insurance branches: collection on behalf of external factors and implementation of laws which provided for various non-contributory benefits. It should be stressed that all this was in addition to its primary tasks and not instead of them, even though the Institute itself initiated the legislation of some of these laws, such as the Income Support Benefit Law. This development was consistent with - and even strengthened - the image of the Institute as the principal agency of Israel's social security system.

The extended system of national insurance has necessarily encountered difficulties since the early 1980's which are characterized by a slowdown and even standstill in the country's economic activities. The pressure to put a limit on the transfer payments system - as part of efforts to revive the economy - are increasing and one can discern a tendency to regard the welfare system as a cause of the economy's ills.

The system, for its part, must be sensitive to changes in the economy and adjust itself accordingly. However, at the same time it must protect the rights of the insured population. In the first half of the 1980's the National Insurance Institute's policy indeed focussed on attempts to preserve at least what already existed (in real terms) as well as respond to growing needs of the population which stemmed from demographic changes. The bitter struggles waged by the Institute against those who demanded budgetary cuts have continued during the past four years, during which various plans were introduced for economic recovery. Momentary pressures on the part of factors responsible

for the economy undoubtedly enforced many changes in the insurance branches which were not always consistent with the ideological basis on which national insurance operates, and they even led to distortions in the system which will be difficult to correct in the future. Thus, for example, in 1985 it was decided to abolish the allowance for the first child in small families (except for those with low incomes), a step which contradicts the universal principle of child allowances and which completely disrupts the economic rationale underlying the granting of child allowances on the basis of family size.

Similarly, in 1986, it was decided to lower the insurance contribution rates imposed on employers and on non-employee insurees and have the government make up for the missing receipts from collection. This decision, which aimed at reducing labor costs, is liable to have even more serious implications for the system, since the financing of a considerable part of national insurance resources by means of state funds moves the issue of national insurance into the political arena, in which a battle is fought every year over the state budget and the equilibrium between the system of receipts (insurance contributions) and that of payments is unavoidably upset.

Against this background, in view of the budgetary restraints expected in the coming years, and since the experience accumulated in most insurance schemes has not yet been properly examined, policy teams were set up in the National Insurance Institute whose task is to propose policy lines for the Institute in the long run which are consistent with its ideological basis and to deal with certain defined spheres in the short run. The main long-term issues on the agenda are: the mutual relationships between the transfer payments system and the direct taxation system; the method of financing national insurance branches; universality versus selectivity (i.e. subject to a means test); reorganization of the system of entitlement to national insurance benefits (e.g. the granting of uniform rights to insurees having a similar functional condition - according to the results of the injury rather than according to the cause of entitlement to benefit) and the mutual relationships between the

system of national insurance benefits and the care services provided by community factors. It should be stressed that the crystallization of policy and stances on these issues demands thorough examination and reliance on well-based empirical research.

In the short run, too, there is a series of subjects which need to be reexamined. The main ones are:

1. A survey of the methods for adjusting national insurance benefits and an examination of their degree of sensitivity to economic changes in order to reduce their number and arrive at uniformity in the methods' components, such as: calculation of the average wage, dates of adjustment and the desired replacement rates in wage-replacing benefits.
2. An examination of the various definitions accepted today regarding the basis of income for purposes of calculating wage-replacing benefits, such as: maternity allowance, employment injury benefits, unemployment and reserve service, in order to arrive at a uniform definition.
3. An examination of the employment injury insurance system, and particularly the method of determining a disability percentage (whether to preserve the connection between the degree of medical disability and earning capacity or to sever it), and the conditions of transfer from entitlement to injury allowance to entitlement to disability pension.
4. Crystallization of the Institute's attitude towards the child allowance system, from the overall viewpoint of the mutual relationships between this system and those of income support, minimum wage and direct taxation.
5. A study of collection and insurance policy with the aim of simplifying the systems (reducing the number of types of insurees and insurance contribution rates applying to them as well as reducing the number of types of incomes) and increasing the progressiveness of the distribution of the insurance contribution

burden. This may be achieved by including components in income liable to contributions which are exempt from the latter, equalization of the ceiling of income for employees and self-employed alike and the introduction of reduced rates also for employees.

6. An examination of the housewife's status in national insurance and analysis of the economic and social consequences of insuring her, while relating to the overall budgetary significance and the burden imposed on the insurees.

The policy teams, which began working in the middle of 1987, jointly formulated (until the time of this writing) the following interim recommendations:

1. The relative standard of living of beneficiaries must be maintained in the long run, on principle. In the absence of a better indicator of standard of living than the average wage, the policy of linkage of benefits to the average wage per employee post must be continued. The rates of the long-term benefits (except for disability and dependents' benefits of employment injury insurance) will be determined by law as a percentage of the measured average wage in the economy. Since there is a certain delay in the preparation and publication of measured wage statistics, it is essential to continue to calculate these benefits according to an estimate of the average wage. However, the method of calculating this wage estimate in accordance with the temporary amendment - as in practice today by force of agreement with the Ministry of Finance - must be anchored in law, so that all cost-of-living increments and collective wage increments will be fully expressed.

In order to prevent erosion in the value of benefits relative to the measured average wage, the principle of payment of differentials at the end of every year (as practiced today with regard to the basic old-age and survivors' pensions) must be applied to them. Whenever it becomes apparent, retroactively, that the estimate of the average wage was lower than the measured average

wage, the calculation of the estimate of the average wage and the adjustment of the basic old-age and survivors' benefits accordingly will take place, as is the case today, on the first of January of every year - and in the course of the year whenever a cost-of-living increment is paid to all employees in the economy.

The benefits to the low-income populations (elderly persons and survivors and the residual population entitled to income supplement under the Income Support Benefits Law, disabled persons cared for in the framework of the General Disability Law and women entitled to alimony payments under the Alimony Law, will be calculated each month on the basis of the estimate of the average wage - on condition that they not be lower than the sum paid in the previous month. Disability and dependents' pensions of Employment Injury Insurance, calculated according to the workers' wages immediately prior to the injury, will be adjusted on the same dates and according to the same method recommended regarding the basic old-age and survivors' pensions - and not as is the practice today (once a year according to the average wage and in the course of the year at the rate of the cost-of-living increments or other compensations for price rises).

As to the short-term benefits (injury allowance, maternity allowance, unemployment allowance and reserve service benefit), the income base for their calculation will not be a simple average of wages in the last three months preceding the occurrence of the incident entitling one to benefit, but rather an average in which every cost-of-living increment (but not wage increment) given in any one of these three months will be credited to the account of the previous months. This method is practiced today in the Reserve Service branch. The benefits will be adjusted in accordance with the cost-of-living increments and on the dates that these increments are paid. The practical significance of this last recommendation is the cancellation of the adjustment of employment injury allowance on the

first of January in accordance with the change in the average wage, and its adjustment already from the first day and not from the 91st day, as well as the cancellation of the adjustment of unemployment benefits in accordance with changes in the average wage.

2. The determining period for calculation of wages, on which the benefit is based, will be uniform for all short-term benefits - namely, 90 days immediately preceding the occurrence of the incident entitling to benefit. This recommendation has particular significance for Unemployment insurance, in which the determining period is the preceding 75 days for which insurance contributions were paid. The method of calculating wages in the determining period will also be uniform for all short-term benefits. A minimum daily benefit - uniform for all benefits - should be set, so as to reduce the need for supplementary systems, such as income support.
3. The regulations according to which the disability degree of an employment-injured person can be raised over and above that determined for him by medical tests (medical disability degree), due to age, sex or chances of job integration (earning disability degree) should be abolished. The law and its regulations should be amended according to the following principles:

Medical disability will be separated from earning disability. The pension will have two tiers; the first tier will consist of a compensation for the medical injury in accordance with the percentage of medical disability determined by the medical board and relative to income. The first tier, then, will be a compensation for loss (partial or total, temporary or permanent) of the disabled person's earning capacity. A disabled person whose earning capacity has been harmed by at least 50% will be entitled to the second tier of the pension, as is the case in General Disability Insurance. The method of calculating the compensation for loss of earning capacity has not yet been determined.

4. The team for child allowances has not yet submitted recommendations.
5. The team for collection and insurance policy has not yet submitted recommendations.
6. An amendment should be enacted according to which every disabled housewife who received a general disability pension for at least 12 consecutive months immediately preceding her reaching the age of 60 will be entitled to an old-age pension (in contrary to the situation today, whereby only a housewife who received a permanent and full disability pension is entitled to an old-age pension upon reaching the age of 60, by force of the voluntary insurance regulations). The recommendation is already in legislative stages.