

סקירה
שנתית

1992-1993



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית

1992-1993

ריכזה וערכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, חשוון התשנ"ד

ISSN 0333-8649

פ ת ח ד ב ר

הסקירה הנוכחית, שהיא הסקירה השלוש עשרה במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי, פותחת בתיאור מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנת 1992 ובהצגת אומדנים למגמות הצפויות בשנת 1993 (לפי תשלומי הגמלאות והגבייה שכוזעו בפועל כשמונת התודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו (ועל אלה הצפויים) במרוצת שנים אלו ברמת הגמלאות, בהיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו - כשבמקד, קליטתם של העולים במערכת - בדרכי המימון של הגמלאות ובשינויים תחוקתיים. הסקירה מתמקדת בהמשך בנושא העוני ומציגה ממצאים אודות ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית השכירה והלא-עובדת בשנת 1992. כן כוללת הסקירה פרקים מיוחדים על תרומתם של מרכיבי הכנסה שונים למידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ועל התפתחות גביית מס מקביל עבור קופות החולים. הסקירה מסתיימת בהצגת תמצית הפרסומים, דו"חות המחקר והסקרים של מינהל המחקר והתכנון שראו אור בשנים 1992-1993.

יש לציין, שהנתונים המוצגים בסקירה זו מתייחסים עד שנת 1989 (ועד בכלל) לשנת תקציב (המתחילה מדי שנה באפריל והמסתיימת במרץ בשנה שלאחריה), ואילו מאז 1990 - לשנת לוח (ינואר-דצמבר). שיעורי השינוי המיוחסים ל-1990 חושבו על פי ההבדלים בין שנת התקציב 1990 לשנת התקציב 1989, ואילו שיעורי השינוי המיוחסים לשנים 1991 - 1993 חושבו על פי ההבדלים בין שנות לוח.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר עסקו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, במיוחד ללאה אחדות אשר ריכזה, עיבדה וערכה את החומר הרב, לגזעון יניב שסייע בידה ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראויה לציון עבודתן של שרה אזרד - בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית, של חיה רבין - בסיוע לעריכה ולעיבוד ושל אני כהן - שנמסירות רבה חזרה והדפיסה אין ספור טיוטות של הסקירה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב ו א

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. היא מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת 1992 ואת אלו הצפויות ב-1993 לאור התשלומים והגבייה, שבוצעו במשך שמונת החודשים הראשונים של השנה.

ב-1992 גדל היקף תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי בשיעור בן 6.5%. העלייה הריאלית הגבוהה, יחסית, שחלה בשנה זו, נבעה אך ורק מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים, שכן ב-1992 נמשכה זו השנה השלישית ברציפות - ירידה ברמתן הריאלית של הגמלאות המרכזיות שמעניק המוסד לביטוח לאומי. השחיקה שהצטברה מאז 1989 ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות היתה בת כ-5.4%, וזו שהצטברה ברמת הכנסת המינימום המובטחת היתה בת כ-11%.

רישומם של העולים באוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1992 הורגש לא רק בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה - אלא גם במערכות אחרות של הביטוח הלאומי, שבהן זכויותיהם של העולים מבשילות לאחר שהייה בת משך מסוים בארץ (הבטחת הכנסה ונכות), או לאחר שהם משתלבים בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה ודמי לידה).

שיעור הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות ב-1993 צפוי להיות גבוה אף יותר מזה שהסתמן ב-1992, כ-10%. שנת 1993 עומדת בסימן של שתי התפתחויות: ראשית, ב-1993 נבלמות, ככל הנראה, הירידה בשכר הריאלי במשק והשחיקה כרמתן הריאלית של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות אליו. שנית, ב-1993 תכלוט העלייה התלולה של מספר המשפחות שתקבלנה קצבות ילדים (בכ-47%) בעקבות החלטת הממשלה לחדש את תשלום הקצבות באופן אוניברסלי. כ-40% מגידולם של כל תשלומי הביטוח הלאומי ייזקפו לגידול תשלומיו של ענף ילדים. יש לציין, שבניגוד להתפתחות זו ב-1993 יירד - לראשונה מאז 1987 - מספר המקבלים דמי אבטלה (בכ-4%), ויואט קצב גידולו של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. זאת - כתוצאה מהירידה הצפויה בשיעור האבטלה במשק עד לסוף 1993.

הממצאים בתחום ממדי העוני ודפוסי התחלקות ההכנסה ב-1992 מעידים על התרחבות פערי ההכנסה במשק ועל התגברות ממדי העוני. התרחבות פערי ההכנסה במשק משתקפת בגידול חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים ובעליית מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה ב-3.6%. ב-1992 לכ-16.4% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני. גידול ממדי העוני ציין את משפחות הקשישים ואת המשפחות מרובות הילדים (עם 4 ילדים ויותר), אך לא את המשפחות הקטנות. עליית תחולת העוני נבעה מהימשכות היחלשות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני. אף על פי שב-1992 האבטלה הגיעה לשיאה, לפי ההכנסה הכלכלית לא חל גידול בתחולת העוני (לפני תשלומי העברה ומיסים). היחלשות תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני משקפת בעיקר את השחיקה שחלה ברמתן של קצבות הביטוח הלאומי לקשישים, לשאירים ולשאר המשפחות מעוטות ההכנסה. עם זאת, בצד שחיקת רמת הקצבאות חלו במסגרת הביטוח הלאומי התפתחויות אחרות, אשר מנעו היחלשות נוספת של השפעת הקצבאות על ממדי העוני. יש לציין את גידול מספר המקבלים קצבאות - בעיקר דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה, את הנשלת זכאותם של עולים חדשים לקצבאות נוספות של הביטוח הלאומי ואת כניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות, שהגדיל את הגמלה להבטחת הכנסה המוענקות למשפחות אלו.

ניסיון השנים האחרונות מלמד, שמערכת אבטלה ומערכת הבטחת הכנסה משמשות מקלט זמני לרוב האוכלוסיות הנזקקות לשירותיה. שיפור רמת השכר הנמוך או הטבת מצב התעסוקה במשק הביאו לצמצום היקפן של אוכלוסיות אלו. התפתחות כזו צפויה גם ב-1993.

לאור ההתפתחויות שציינו את שלושת הרבעים הראשונים של שנת 1993 יש לשער שיואט קצב גידולם של ממדי העוני, וייתכן שמגמה זו אף תיבלם. ירידת ממדי האבטלה במשק, בלימת השחיקה בקצבות הביטוח הלאומי, תידוש תשלום קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות וביצוע חוק משפחות חד-הוריות, שהשפעתו תבוא לידי ביטוי מלא רק ב-1993 - יתרמו לעצירת השחיקה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני.

על רקע מגמות אלו פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית בקריאה להמשיך לשקוד על שיפור רמת הקצבאות המשולמות לאוכלוסיות החלשות במטרה לפצות אותן על השחיקה המצטברת מאז 1989 ובכדי להפחית את הפגיעה ברמת החיים של אוכלוסיות. אלו ולהבטיח, שבעתיד רובה המכריע של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה יישאר מחוץ למעגל העוני.

ולבסוף יש להדגיש, שלאור הגידול המתמשך במידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה, יש מקום לשקול צעדי מדיניות נוספים שישלימו את הרפורמה במס ההכנסה, האמורה להתבצע בשנים 1994-1995. רפורמה זו המיועדת להוריד את נטל המס בכדי לתזק את התמריץ לעבודה ולעודד את הצמיחה במשק, גורעת במקביל ממידת הפרוגרסיביות של מערכת מס הכנסה. אין ספק, שצעדים שיביאו להפחתת נטל המס הישיר המוטל על בעלי הכנסה נמוכה, יחסית, יצמצמו את הפגיעה של רפורמה זו בתרומת המיסים הישירים לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסות במשק.

יוסי תמיר
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1992-1993 1 - 34

- א. מבוא
- ב. רמת קצבות הביטוח הלאומי
- ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

(תרגום הפרק לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1992 35 - 92

- א. מבוא
- ב. הגדרת העוני ומדידתו
- ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים
- ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה
- ה. העוני בקרב העולים החדשים
- ו. עוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
- ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות
- ח. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב משפחות עם ילדים
- ט. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בקרב אוכלוסיית השכירים
- י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-קשישה שאינה עובדת

- יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני
- יב. תחולת העוני לפי יישובים
- יג. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שוויון התחלקות ההכנסות

פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים 1993-1992

174-93

- א. זיקנה ושאיירים
- ב. ילדים
- ג. אימהות
- ד. נכות
- ה. אבטלה
- ו. נפגעי עבודה
- ז. סיעוד

פרק 4 - הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

194-175

- א. מבוא
- ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות
- ג. נשים המקבלות דמי מזונות
- ד. האוכלוסייה השוורית

פרק 5 - אי שוויון בהתחלקות ההכנסות והרכב ההכנסות: ישראל 1991-1979

226-195

- א. הקדמה
- ב. מגמות התפתחות באי שוויון התחלקות הכנסות
- ג. פירוק אי השוויון הכולל על פי מקורות הכנסה
- ד. הסברים אפשריים לשינויים במידת אי השוויון הכולל
- ה. מסקנות

260-227

פרק 6 - עשרים שנה לביצוע חוק מס מקביל

- א. כללי
- ב. מכנה גביית מס מקביל והתפתחותה
- ג. מס מקביל - ניהול וביצוע
- ד. מפקדי מס מקביל - שיטות עריכה ומפתח חלוקה
- ה. ועדת חביב לבחינת הקריטריונים לחלוקת מס מקביל
- ו. הקמת קובץ אב מס מקביל
- ז. בעיות בניהול קובץ אב שטרם באו על פתרונן
- ח. סיכום

278-261

נספח פרסומים

306-279

נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1992-1993

לאה אחדות

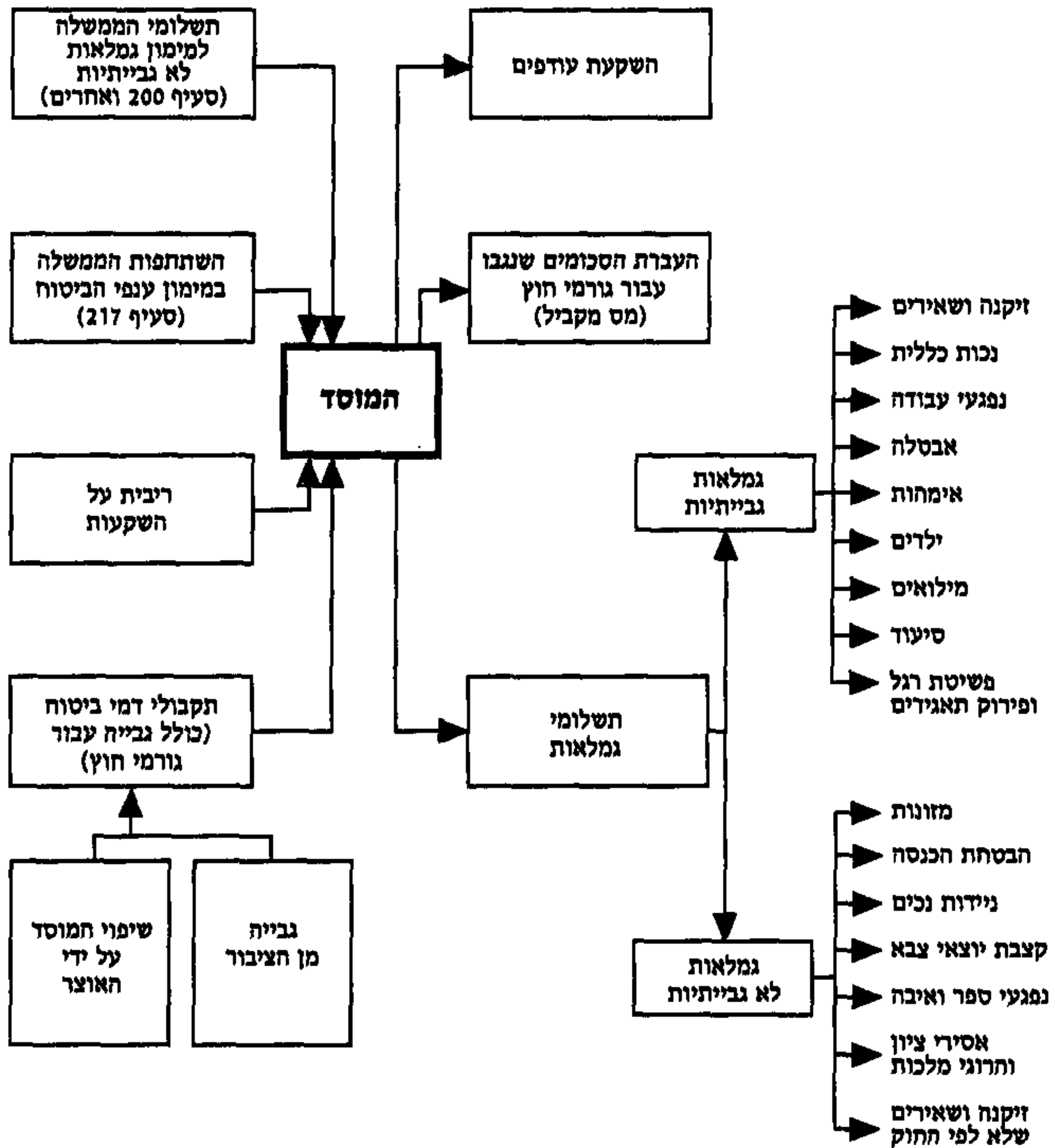
תשלומי המוסד לכיטוח לאומי בשנת 1992 הסתכמו בכ-12.3 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 6.5%. זאת - לעומת 1.6% בלבד ב-1991. שיעור הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות צפוי להיות גבוה אף יותר ב-1993 - כ-10%; וסכום התשלומים, על פי אומדן, יגיע לכ-14.9 מיליארד ש"ח. בחינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) מעלה, כי בדומה ל-1991, גם ב-1992 תשלומי הגמלאות היו 7.6% יחסית לתל"ג, אך ב-1993 הם צפויים לעלות ל-8%. תשלומי הגמלאות הכספיות כחלק מן ההוצאה לשירותים חברתיים של הממשלה, הכוללת נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד גם את ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות, התינוך, השיכון, הקליטה ושירותי הרווחה האישיים², עלו במעט מרמה כ-39% ב-1991 לכ-40.5% ב-1992. ב-1993 צפויה עלייה בשיעור זה עד לכ-42%.

העלייה הריאלית הגבוהה שחלה ב-1992 בהיקף תשלומי הגמלאות נבעה כולה, בדומה לשנים 1990-1991, מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים - למעט המקבלים בענף אימהות, שכן ב-1992 נמשכה זו השנה השלישית ירידה ברמתן הריאלית של הגמלאות המרכזיות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי (אם כי, בשיעור מתון יותר מאשר בשנים 1990-1991). קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ורמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת (קשישים, שאירים, נכים, נשים המקבלות זמי מזונות, מתוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) ירדו ריאלית בכ-1%. השתיקה שהצטברה מאז 1989 ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות היתה בת כ-5.4%, וברמת הכנסת המינימום המובטחת היא היתה בת כ-11%.

1. הנתונים המוצגים בסקירה זו מתייחסים עד שנת 1989 (ועד בכלל) לשנת תקציב, ואילו מאז 1990 - לשנת לוח. שיעורי הגידול המיוחסים ל-1990 חושבו על פי ההבדלים בין שנת התקציב 1990 לשנת התקציב 1989, ואילו שיעורי הגידול המיוחסים לשנים 1991 - 1992 חושבו על פי ההבדלים בין שנות לוח.

2. מקור הנתונים הוא פרסומי המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל. הנתונים מתייחסים להוצאה הממשלתית בתקציב הרגיל, בלי תקציב הפיתוח.

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



ב-1992 גם סכום דמי האבטלה הממוצע המשיך לרדת כמונחים ריאליים, אם כי במידה מתונה יותר מאשר בשנה הקודמת (4% לעומת 7% ב-1991).

הירידה הריאלית בסכום דמי האבטלה נובעת מעליית חלקם של בעלי השכר הנמוך בסך כל המקבלים דמי אבטלה. נוסף על כך רמת גמלאות הניידות לנכים - הקצבה התודשית וההלוואה העומדת - המשיכה לרדת בשיעורים בני 7.5% ו-2.5%, בהתאמה.

לעומת זאת, ב-1992 קצבות הילדים המשיכו לשמור על כוח הקנייה שלהן, ורמת הגמלאות המוענקות בענף אימהות (מענק לידה ודמי לידה) ובענף נפגעי עבודה אף עלתה במונחים ריאליים (מענק לידה עלה בכ-7%, דמי הלידה בכ-1.4%, ודמי הפגיעה לשכירים בכ-6%). עם ירידת מספר העולים שעלו לארץ ב-1992 הואט גם קצב גידולו של מספר המקבלים קצבה בענף הזיקנה והשירים, אם כי שיעור הגידול היה עדיין גבוה מזה שציין את השנים שקדמו ל-1990. בשנה זו גדל מספר המקבלים ב-4.7%, לעומת כ-7.8% ב-1991. מספר המשפחות הקשיות מן העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים קצבות זיקנה ושירים ירד מכ-21,000 ב-1991 לכ-13,000 ב-1992. הימשכות מגמת העלייה בממדי האבטלה במשק, הצטרפותם של עולים רבים לאוכלוסיית הבלתי מועסקים וכן הבשלת זכאותם של עולים לקבל דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה גרמו לעלייה בת כ-36% במספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש, ולעלייה בת כ-74% במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. במהלך 1992 נכנסו למערכת הבטחת הכנסה בממוצע מדי חודש כ-16,100 עולים שעלו בשנים 1989-1991, ומספר העולים שקיבלו דמי אבטלה ב-1992 היה כ-14,100 בממוצע לחודש. ב-1992 היו העולים כ-28% מכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה וכ-16% מכלל המקבלים דמי אבטלה. ב-1992 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שקיבלו גמלת סיעוד - בשיעור בן כ-21%, ועקב הבשלת זכאותם של העולים לקצבות נכות כללית גדל גם מספר המקבלים קצבת נכות כללית (4.8%) וקצבת ילד נכה (18%). ולכסוף, בדומה ל-1991, גם ב-1992 עלה באופן ניכר מספר המקבלים דמי פגיעה בענף נפגעי עבודה (15%). גידול זה נבע בחלקו מהגידול שחל ב-1992 במספר המועסקים במשק.

שנת 1993 עומדת בסימן של שתי התפתחויות: ראשית, ב-1993 נבלמה, ככל

לוח מס. 1 : התפתחות השלונות במלאות הביטוח הלאומי* , 1980-1993

שנה	הון כלל	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערלות ספר וראיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מילואים	לבטחת הכלסה	ביטוח סיעודי ואחר
-----	---------	------------------	------------	--------------------------------	--------	-------	-------	---------------------	-------------	-------------------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1991	10,271.8	3,959.1	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	-	308.7
1992	12,249.4	4,630.3	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	400.0
1993	14,904.6	5,437.4	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	507.2
1989	4.6	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	-
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1991	1.6	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	17.5
1992	6.5	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	-23.1	65.6	15.7
1993	10.0	6.1	10.1	5.8	5.0	31.0	-6.3	-9.1	25.4	14.6

אחוז הגידול הריאלי מאז השנה הקודמת

ט

* גמלאות, כולל הוצאות פירגור.

** כולל השלונות עבור השלמות הבנסה.

הנראה, הירידה ברמתן הריאלית של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע במשק. על פי אומדן, רמת הקצבאות הבסיסיות המשולמות לקשישים ולשאיירים ורמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת תעלינה במונחים ריאליים בכ-2%. לעומת זאת, קצבות הילדים, דמי האבטלה והגמלאות המוענקות במסגרת ענף אימהות וענף נפגעי עבודה ישמרו על כוח הקנייה שלהם. שנית, ב-1993 יירד לראשונה מאז 1987 מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור בן כ-4% - כתוצאה מירידת שיעור האבטלה במשק. במקביל, יואט קצב גידולו של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ב-1993 מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה צפוי לגדול בכ-18% בלבד (לעומת כ-74% בשנה הקודמת). גם בענף המרכזי של הביטוח הלאומי - זיקנה ושאיירים - יואט קצב הגידול, והוא יהיה פחות מ-4%, ובענף נפגע עבודה אף תחול ירידה בת 4% במספר אלה שיקבלו דמי פגיעה. לעומת זאת, בענף נכות ובענף אימהות יגדל מספר המקבלים בשיעורים גבוהים יותר מאלה שציינו את 1992. אולם ההתפתחות הבולטת ביותר ב-1993 היא העלייה התלולה של מספר המשפחות שתקבלנה קצבות ילדים. התלטת המשלה לחדש את תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסלי החל במרץ 1993 התזירה למעגל המקבלים קצבות ילדים כ-370 אלפי משפחות קטנות, ומספר המשפחות שתקבלנה קצבות ילדים ב-1993 יגיע לכ-721.5 אלף בממוצע לחודש. זה אפוא שיעור גידול בן כ-47% מאז השנה הקודמת. ב-1993 40% בקירוב מגידולם של כל תשלומי הביטוח הלאומי נזקפים לגידול תשלומיו של ענף ילדים.

בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה ב-1992 עלייה ריאלית בת 4.7%, אך ב-1993 הם יעלו בשיעור ריאלי בן כ-9.7%. לעומת זאת, בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי מדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלאות זיקנה ושאיירים לעולים, גמלאות ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון, לנפגעי איבה ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן - נרשמת עלייה תדה במונחים ריאליים. ב-1992 תשלומים אלה גדלו ריאלית בשיעור בן 18%, והם יגדלו בשיעור בן כ-12% ב-1993. ב-1992 כמעט מחצית מגידול תשלומי כלל גמלאות המוסד נכע מגידול תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות. לעומת זאת, ב-1993 לגידול בתשלומי הגמלאות הגבייתיות נזקפים כ-80% מגידולן של כלל גמלאות

המוסד. ב-1992 ירד חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות, והוא הגיע ל-80.8% (לעומת 82.7% ב-1991). ב-1993 הוא צפוי להישאר בלא שינוי של ממש (80.6%).

המימון לתשלומי הגמלאות של המוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (אלה הנגבים ישירות מן הציבור ואלה 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 (מכות סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות המוסד. מקור המימון העיקרי של ענפי הביטוח הלאומי הוא דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים ודמי הביטוח המשולמים על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים.

תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח גדלו ריאלית ב-1992 בשיעור בן 7.7%. עלייה ריאלית זו יש לזקוף לעליית השכר הריאלי (בכ-1%) ולגידול מספר המועסקים במשק (בכ-4.2%). למרות הגידול המשמעותי של סכום דמי הביטוח, חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון ירד מ-58.8% ב-1991 ל-56.4% ב-1992. זאת - עקב הגידול הניכר שחל בהשתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוקים אחרים. ב-1992 גדלה השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי - באורח חד פעמי - בכ-30% במונחים ריאליים, עקב תשלום חובה בגין ההסכם לשמירת הרזרבות בענף המילואים. כמו כן, סכום המימון הממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות גדל בכ-18%. כתוצאה מכך חלקה של הממשלה במימון ענפי הביטוח בסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי גדל ל-15% (לעומת 12.8% ב-1991), וסכום השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות גדל ל-16.5% (לעומת 15.6% ב-1991). ב-1993 תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח צפויים לגדול ב-6.7%, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הלא גבייתיות - בכ-12%, ואילו השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי צפויה לקטון בכ-14%. כתוצאה מכך חלקם של מקורות מימון אלה בסך כל תקבולי ענפי הביטוח יהיה 58.3%, 17.6% ו-12.4%, בהתאמה. התקבולים מריבית, שהיו ב-1992 11.9% מכלל תקבולי

ענפי הביטוח, יירדו במעט ב-1993 - ל-11.4%.

לוח מס. 2: תשלומי גמלאות ותקבולי דמי ביטוח (יחסית לתל"ג),
1993-1980

שנה	תשלומי גמלאות (יחסית לתל"ג)		גמלאות גביתיות כאחוז מסך כל תשלומי הגמלאות	תקבולי דמי הביטוח (יחסית לתל"ג)		גבייה לענפי הביטוח הלאומי מסך כל תקבולי דמי הביטוח
	כלל הגמלאות	גמלאות גביתיות		סך כל דמי הביטוח	גבייה לענפי הביטוח	
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1988	8.15	6.81	83.6	7.95	5.80	72.3
1989	8.25	6.95	84.2	7.55	5.50	72.9
1990	8.10	6.88	84.6	7.28	5.32	73.1
1991	7.58	6.27	82.7	6.89	5.04	73.1
1992	7.57	6.27	80.9	6.89	5.05	73.3
*1993	8.01	6.46	80.6	7.15	5.23	73.2

* אומדן.

נוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח, המוסד גובה את המס המקביל עבור קופות החולים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-1992 הסכום שנגבה עבור מס מקביל היה כ-27% מכלל תקבולי המוסד מדמי ביטוח. ב-1993 לא צפוי שינוי באחוז זה. סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח צפויים לגדול מ-6.9% מהתל"ג ב-1992 ל-7.15% ממנו ב-1993.

ב. רמת קצבות הביטוח הלאומי

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות, הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת מכוח חוק הכטחת הכנסה וקצבות הנכות מתעדכנות על פי השינויים

שחלים בשכר הממוצע במשק. מועדי העדכון הם בראשית השנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. אומדן השכר הממוצע לצורך העדכון מתבסס על נתוני השכר משלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים. החל באוגוסט 1991, בתוקף הסכם עם האוצר עד ינואר 1992, ומאז - מכוח חוק, לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע נפרסים רכיבי שכר חד פעמיים (כגון מענקים כגין כיגוד והבראה בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר בסוף השנה) על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע, שכולל את חלקם היחסי של התשלומים החריגים, מונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות וכן גם בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומי שכר הצמודים לשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 3 ותרשימים מס. 2 ו-3 מציגים את התפתחותן של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. ב-1992 נמשכה מגמת הירידה בערכן הריאלי של קצבאות אלו, אם כי בשיעור מתון יותר מזה שציין את השנים 1990-1991. ב-1992 ירדה רמתן הריאלית של הקצבאות בשיעור בן כ-1%. זאת - למרות שהשכר הממוצע עלה ריאלית בכ-1%. מאז 1989 נשתקה רמתן הריאלית של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות בשיעור מצטבר בן כ-5.5%, ושל רמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת בשיעור גבוה אף יותר - בן כ-11%. גם רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע ירדה: קצבת הזיקנה ליחיד קטנה מ-15.8% מהשכר הממוצע ב-1991 ל-15.4% ב-1992, והכנסת המינימום המובטחת ליחיד קטנה מ-24.6% מהשכר הממוצע ל-24.1% ממנו.

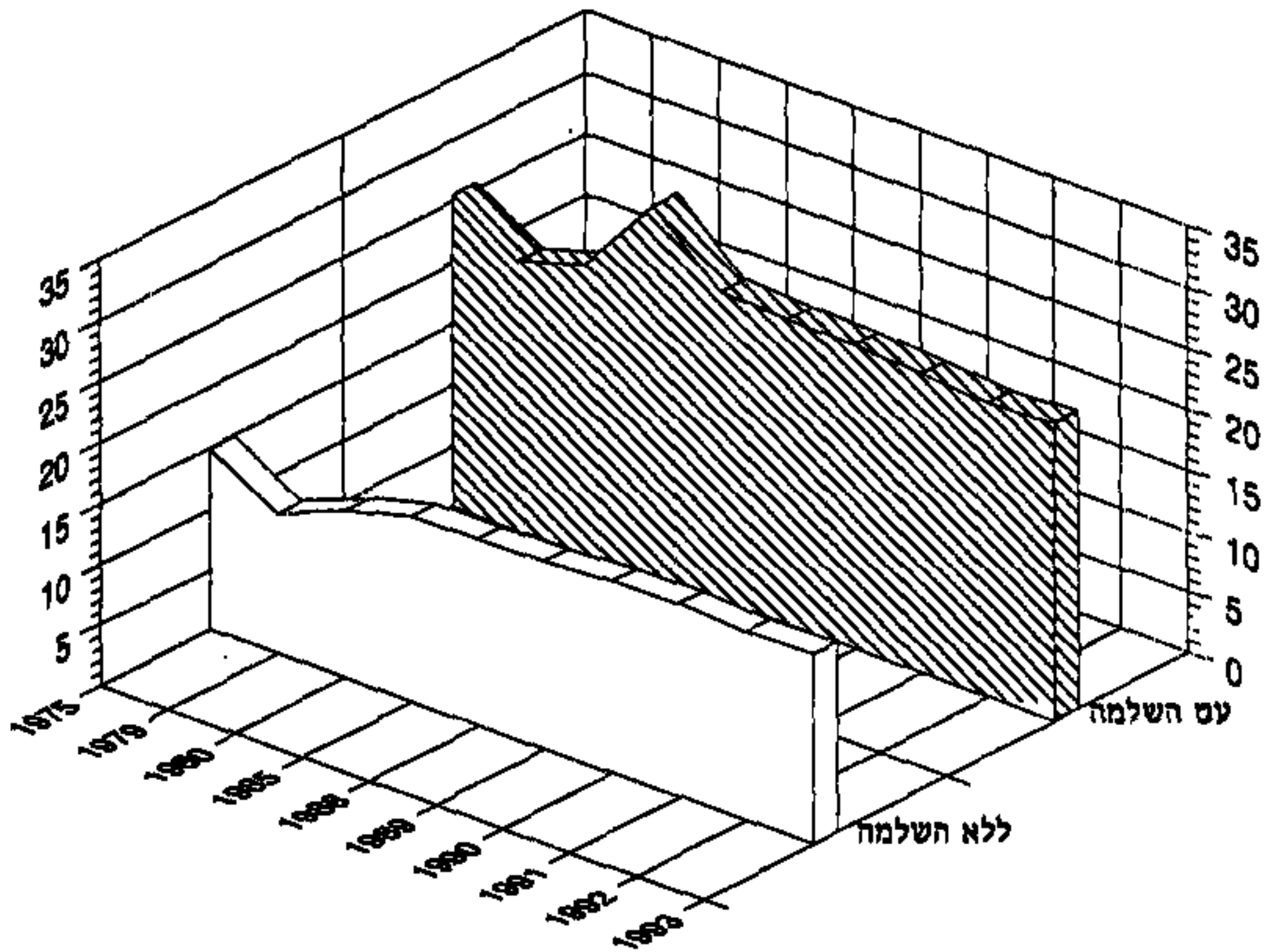
ב-1993 נבלמה, בכל הנראה, ירידת רמתן הריאלית של קצבאות אלו. על פי אומדן, רמת הקצבאות הבסיסיות ורמת הכנסת המינימום תעלינה בשיעור בן כ-2%, במונחים ריאליים. שיעור עלייה זה גבוה במעט משיעור העלייה הצפוי בשכר הממוצע במשק, ולפיכך תעלה במעט גם רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע. קצבת הזיקנה ליחיד תגיע ל-15.6% מהשכר הממוצע, ורמת הכנסת המינימום המובטחת לקשיש יחיד תגיע ל-24.4% ממנו. פה המקום לציין, שחוק משפחות חד-הוריות, שנכנס לתוקף באפריל 1992, הרחיב את מעגל הזכאים לשיעור המיוחד של הגמלה להבטחת הכנסה. השיעור המיוחד, שעד לחקיקת החוק הוענק רק לאלמנים/ות עם ילדים, מוענק מעתה גם לגרושים/ות ולרווקים/ות עם ילדים. עם אישור החוק הוענק השיעור

לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאריות והכנסת המינימום והמרבית (מחירי עם קצוות ואזור מחסר)
 הממוצע, * 1975-1993

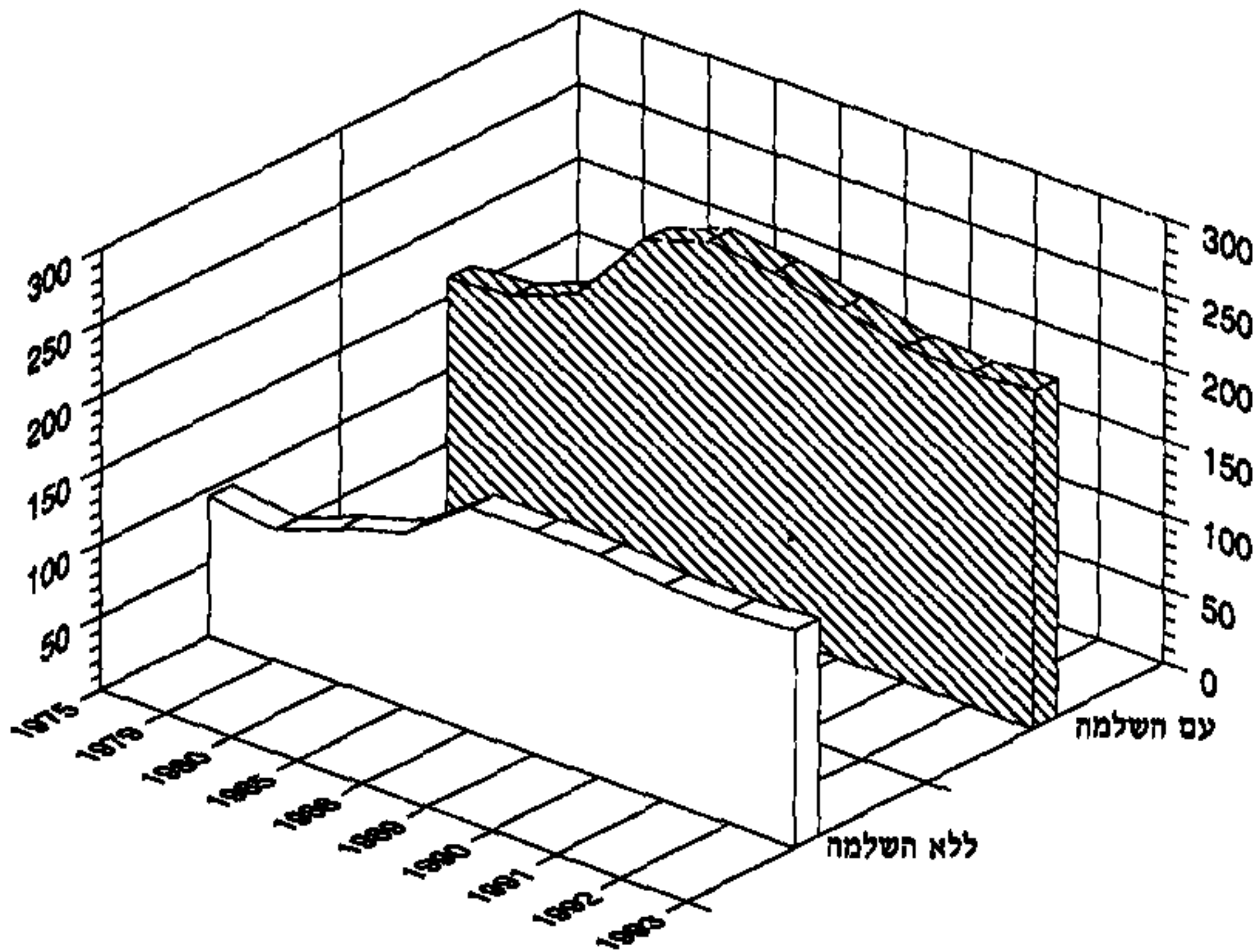
רמת הכנסת המינימום והמרבית (כולל קצבות ילדים)			קצבות זיקנה ושאריות			שנה		
אלמנה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם 2 ילדים	קשיש, יחידים	אלמנה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמנה/ה			
מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירי 1985 (ש"ח)			
48.1	307.8	25.5	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
61.2	473.3	30.5	236.0	29.7	229.3	15.3	118.3	1985
51.3	504.2	25.5	250.8	29.8	292.6	15.4	151.0	1988
50.8	495.4	25.2	245.6	30.0	292.8	15.5	151.2	1989
50.5	474.4	25.0	237.1	30.6	290.2	15.8	149.9	1990
50.0	458.7	24.6	226.2	30.5	280.2	15.8	144.7	1991
49.0	454.2	24.1	223.9	29.9	277.3	15.4	143.1	1992
49.5	463.2	24.4	227.8	30.3	283.4	15.6	146.3	1993

* מחיר הממוצע למשך שנה, נפי שנותן על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

**תרשים מס. 2: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
כאחוז מהשכר הממוצע, 1975-1993**



**תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד
במחירים קבועים, 1975-1993**



המיוחד לב-11,000 משפחות תד-הוריות נוספות³.

לוח מס. 4 ותרשימים 4 ו-5 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא הונהגו שינויים מאז ינואר 1988. הן מעודכנות במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בדומה לשנים הקודמות, גם ב-1992 ערכה הריאלי של נקודת קצבה גדל בכ-1% לעומת 1991. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נשארה קבועה - 3.1% משכר זה. ב-1993 יישמר ערכה של נקודת הקצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע. נוסף על כך, ב-1993 תגדל רמת הקצבאות שתשולמנה למשפחות הקטנות, שהכנסתן לא זיכתה אותן בתשלום קצבת הילד הראשון והשני. זאת - בעקבות תידוש תשלום הקצבאות לפי עקרון האוניברסליות במרץ 1993.

בהתייחס לגמלאות מחליפות השכר, ב-1992 נמשכה הירידה הריאלית בסכום הממוצע של דמי האבטלה היומיים (4%). דמי הפגיעה הממוצעים ליום (לשכירים) ודמי הלידה גדלו בשיעורים ריאליים בני כ-6% וכ-1.4%, בהתאמה. ב-1993 נבלמה, ככל הנראה, ירידת דמי האבטלה, והם ישמרו על כוח הקנייה שלהם. כן צפוי, שערכם הריאלי של דמי הלידה ושל דמי הפגיעה יישמר.

ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בשנים 1992-1993 הוא הגורם המרכזי לגידול הריאלי שחל סך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשנים אלו. השפעת העולים על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות הורגשה מיד בשנה הראשונה לעלייתם בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות. ענפים אלה מעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה, ואילו זכויותיהם של העולים במערכות האחרות של הביטוח הלאומי (נכות והנטחת הכנסה)

3. ההבדל בין השיעור המוגדל לפי חוק הבטחת הכנסה לבין השיעור המיוחד הוא גובה החוספת הניחנה במסגרת הגמלה לכל אחד משני הילדים הראשונים; כשמדובר בשיעור המיוחד, החוספת היא 7.5% מהשכר הממוצע במשק לכל ילד, וכשמדובר בשיעור המוגדל - 5% ממנו.

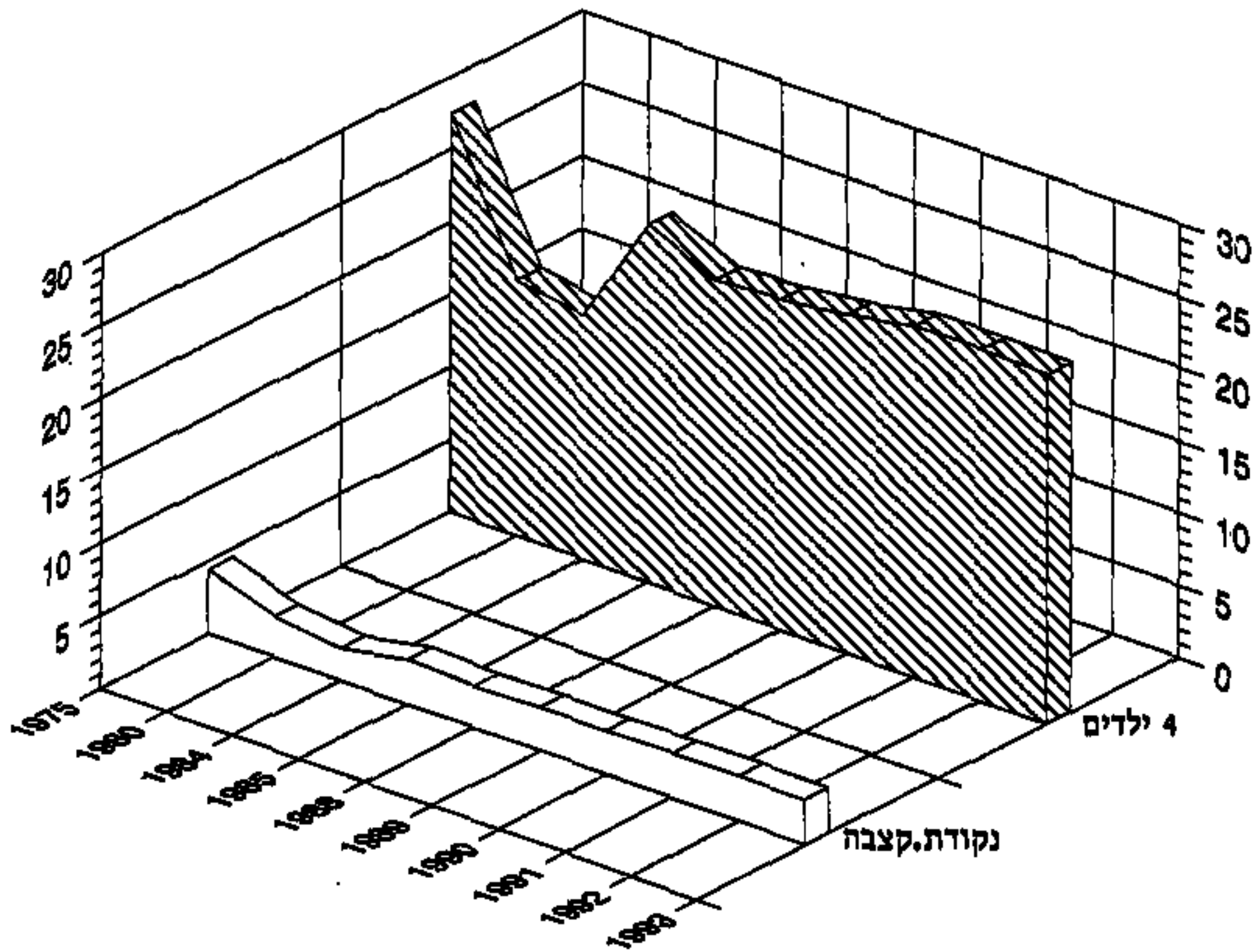
לוח מס. 4: ערך המוצע של נקודת הקצה ושל קצוות הילדים (במילימטרים וסנטימטרים) מאז 1975-1993
 והמוצעי), לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), 1975-1993

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים*		אחוז ממוצע		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)	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	238.7	27.4
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0	185.7	17.7
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2	215.0	16.9
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1	272.2	24.7
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0	314.7	22.6
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.6	316.9	22.9
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2	314.9	23.4
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5	315.8	24.3
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5	320.0	24.3
1993	29.1	3.1	24.4	2.6	225.5	24.1	320.1	34.2	320.1	24.1

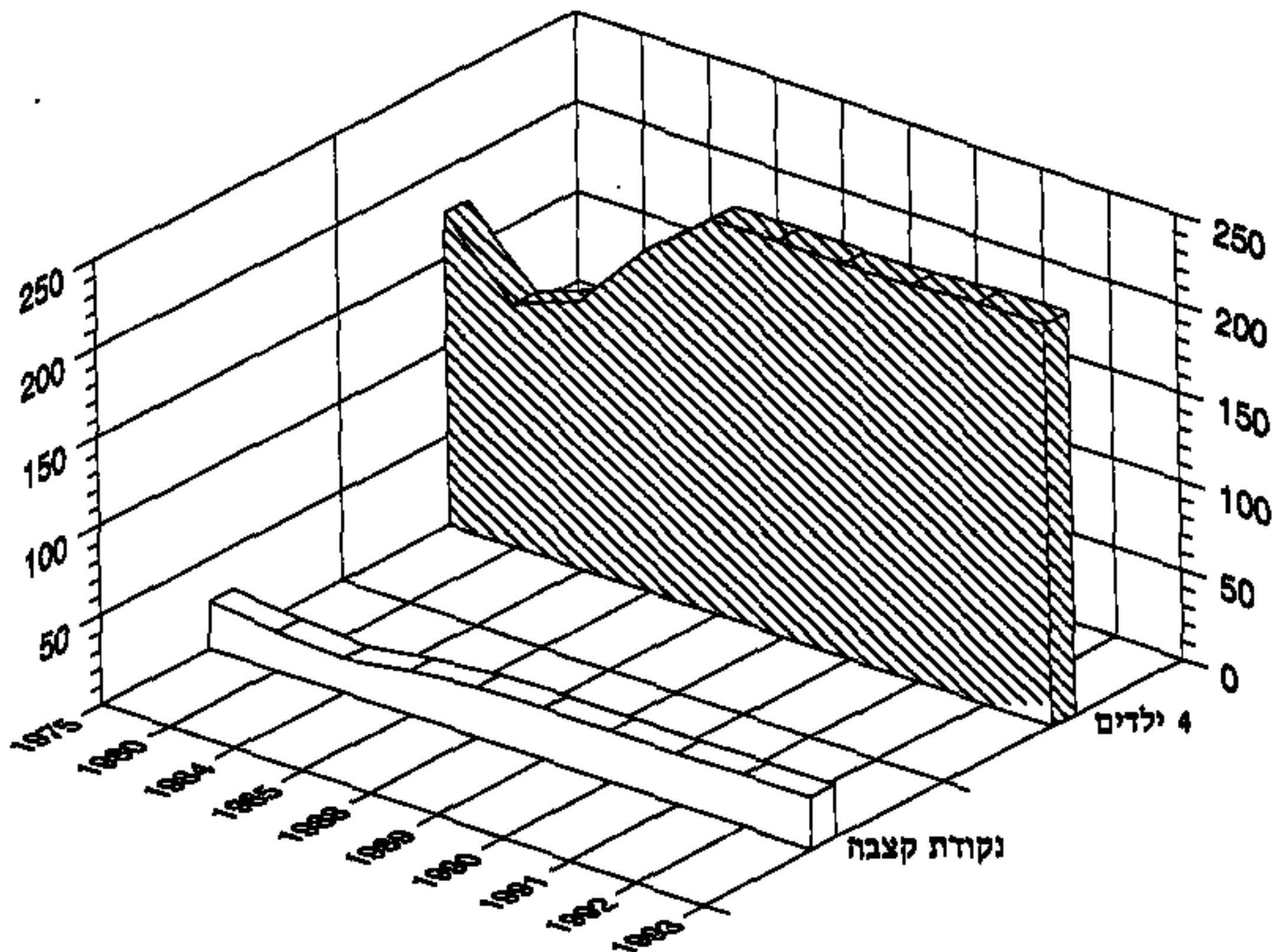
* השכר הממוצע לחודש שכיר, לפי שנמדד על ידי הלשנה המרכזית לסטטיסטיקה.

** הקצבה הממוצעת ב-1990 מאייזתח למשפחה שאינה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאז אוקטובר 1990 - גם לקצבת הילד השני.

תרשים מס. 4: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאחוז מהשכר הממוצע, 1975-1993



תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, 1975-1993



מבשילות רק לאחר שהות בארץ במשך תקופה מסוימת, או לאחר השתלבות בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה, דמי ליזה ומילואים). כך, לדוגמה, רק במהלך 1992 עולי 1990 וחלק מעולי 1991 היו זכאים לראשונה לגמלה להבטחת הכנסה, ועולי 1990 היו זכאים לקצבת נכות כללית.

מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל ב-1992 בשיעור בן - 4.7%. זאת, לאחר גידול בן 7.8% ב-1991. עלייה זו משקפת את גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (ב-2.5%), אך במיוחד את הימשכות הגידול הניכר של מספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות בקרב העולים החדשים (ב-27%). מספר העולים הקשישים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבות במהלך 1992 היה כ-13,000 (לאחר שב-1991 הצטרפו כ-21,000), והם מנו כ-12% מכלל העולים שעלו באותה שנה. לפי הערכה, עד סוף 1993 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבות עוד כ-8,000 עולים, ומספר המקבלים קצבות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגיע לכ-70,000 בממוצע לחודש (לעומת 21,800 בלבד ב-1989). עקב ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל עד סוף שנת 1993, ב-1993 צפויה ירידה בשיעור הגידול של סך כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים - לכ-3.7%. מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים יגיע ב-1993 לכ-518,300, בממוצע לחודש.

בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמה ב-1992 עלייה קלה במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים (כ-1.5%) ובמספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים (כ-1%). זאת, לאחר שנשנים 1990-1991 חלה ירידה חדה במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים (ירידה מצטברת בת כ-14%) עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות. מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים ירד מ-551,000 ב-1989 לכ-540,000 ב-1990 ולכ-474,000 ב-1991, אך עלה לכ-482,000 ב-1992. ב-1992 המשפחות שקיבלו קצבות ילדים מנו כ-65% מכלל המשפחות. בשנה זו כ-671 אלף ילדים ראשוניים ושניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים, באמצעות המעבידים או ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. לאור חידוש התשלומים לפי עקרון האוניברסליות, מספר המשפחות שיקבלו ב-1993 קצבת ילדים צפוי לגדול לכ-721 אלף בממוצע

לחודש, ומספר הילדים שבגינם תשולם קצבה צפוי לגדול לכמיליון וחצי כממוצע לחודש. אלה אפוא שיעורי גידול בני 47% ו-27%, בהתאמה. יש לציין, שבחודשים ינואר-פברואר, לפני חידוש תשלום הקצבות לכל המשפחות בישראל, קיבלו קצבת ילדים כ-490 אלף משפחות, ואילו בחודשים הבאים עד לסוף השנה מספרן הממוצע צפוי להיות כ-720 אלף. כמרץ 1993 קיבלו את קצבת הילדים כ-1.8 מיליון ילדים, מהם כ-675 אלף ילדים ראשוניים ושניים, ששבו לקבל את הקצבה. בשנים 1992-1993 משפחות העולים עם ילדים המשיכו להיקלט בענף, אך בממדים קטנים יותר מאשר בשנים 1990-1991, עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנתיים האחרונות. בשנת 1992 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-12,500 משפחות עם ילדים, שבהן כ-18,800 ילדים. מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1993 נאמד בכ-13,000 משפחות. ב-1992 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבה היה 57,000 כממוצע לחודש, והוא צפוי לגדול לכ-65 אלף ב-1993.

בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-1992 בכ-4.8% - שיעור גידול גבוה מזה שציין את השנים 1988-1991 (כ-2%-3%). גם במספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה נצפו שיעורי גידול גבוהים: כ-9% וכ-18%, בהתאמה. כמחצית הגידול במספר המקבלים קצבות נכות כללית נזקפת לכניסתם של העולים (עולי 1989-1990) למעגל המקבלים קצבות נכות. מגמה זו צפויה להימשך גם ב-1993. מספר המקבלים קצבות נכות צפוי לגדול בכ-5.8%, ומספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה - בשיעורים בני כ-15% וכ-19%, בהתאמה.

בדומה ל-1991, גם ב-1992 נלט במיוחד הגידול במספר המקבלים דמי פגיעה מענף נפגעי עבודה - בשיעור בן כ-15%. גידול זה נבע בעיקר מגידול מספר המועסקים במשק, אם כי אין בו כדי להסכיר את מלוא גידולו של מספר המקבלים דמי פגיעה. גידול מספר תאונות העבודה - שציין את כל ענפי הכלכלה במשק - נובע, ככל הנראה, גם מכך ששכיחות התופעה של העסקת עובדים בלתי מיומנים גברה. בניגוד לגידול הבולט בשנים 1991-1992, ב-1993 מספר המקבלים דמי פגיעה צפוי להישאר כמעט בלא שינוי. שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בגין

לוח ט. 5 : מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, בממוצע לחודש, 1985-1993

שנה	נכות כללית		נפגעי עבודה				אימהות		ילדים	מספרות המקבלות קצבות ילדים**	המכסה לאוכלוסייה השילונית	סיעור
	קצבת ילד נכה	קצבת נכות	קצבת נכות צמיחה	דמי פגיעה*	קצבת תלוי*	מענק לידה*	דמי לידה*					
1985	4.6	4.0	9.9	56.9	10.6	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-
1988	5.4	4.6	10.6	59.2	10.9	3.4	99.3	43.2	538.7	27.2	24.1	19.2
1989	6.0	5.3	11.2	59.5	11.2	3.5	101.4	43.1	551.1	46.1	27.9	21.4
1990	6.5	5.8	11.6	56.7	11.4	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.3	25.0
1991	6.9	6.1	12.1	64.3	11.6	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.0	30.0
1992	7.5	7.2	12.8	74.2	11.9	3.6	106.5	43.3	481.6	81.2	58.2	37.7
1993	8.3	8.6	13.4	74.0	12.1	3.7	110.0	44.0	707.3	78.0	68.4	45.9

מספר המקבליים (לא לפי)

אחוז השינוי במספר המקבליים

1985	2.8	2.8	5.9	-4.7	1.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-
1988	2.0	7.0	2.7	3.7	1.9	1.2	-0.5	1.8	1.1	47.8	-9.7	-
1989	2.6	15.2	5.2	0.5	2.8	1.5	2.1	-0.2	2.3	69.9	15.2	11.2
1990	5.1	9.4	4.9	-0.5	1.8	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6
1991	7.8	5.2	4.6	13.4	1.8	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	19.9
1992	4.7	18.0	3.9	14.9	2.6	1.7	-0.9	0.0	1.3	36.2	73.6	21.2
1993	3.7	19.4	4.7	0.0	1.7	0.0	3.3	1.6	47.0	-3.9	17.5	21.8

* מספר המקבליים השנתיים במספר השנה.

** כולל המשפחות, שצביות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לתן מאז 1985 ו-1990, בהתאמה, באמצעות המעבידים. *** הנתון לשנים 1989-1985 מתייחס למספר המשלומים בממוצע לחודש. החל ב-1990 - למספר המקבליים.

פגיעה בעבודה ב-1993 צפוי להיות גבוה כמעט מזה שנצפה ב-1992 - 4.7%, לעומת 3.9%; ואילו מספר המקבלים קצבת תלויים (שאיוריו של אדם שנפטר כתוצאה מפגיעה בעבודה) צפוי להישאר בלא שינוי, לעומת גידול בן 1.7% ב-1992. מספר הנשים שקיבלו מענק לידה מענף אימהות ירד ב-1992 בכ-1%, אך הוא צפוי לגדול בכ-3% ב-1993. מספר הנשים שקיבלו דמי לידה נשאר ב-1992 כמעט בלא שינוי, אך ב-1993 הוא צפוי לגדול בכ-1.5%.

ב-1992 נמשכה מגמת גידולו של מספר המקבלים דמי אבטלה. מגמה זו התהפכה ב-1993, ולראשונה מאז 1987 מספר המקבלים דמי אבטלה ירד. ב-1992 נצפה שיעור האבטלה הגבוה ביותר מאז ראשית שנות ה-70, ומספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש הגיע, במקביל, לשיא של 81.2 אלף. זאת - לעומת 55.8 אלף ב-1991. כלומר, מאז 1991 ועד ל-1992 גדל מספר המקבלים דמי אבטלה בכ-36%. גידול מספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש משקף הן את גידול מספר המקבלים השונים במשך השנה (31%) והן את גידול מספר הימים הממוצע (למובטל), שעבורם משולמים דמי אבטלה (מ-122 יום ב-1991 ל-127 יום ב-1992). גם מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990-1992), אשר הצטרפו למעגל מקבלי דמי האבטלה, גדל, אפילו בתלילות - מכ-9,000 עולים בתחילת 1992 לכ-17,000 עולים בסוף השנה. בסוף שנה זו הם מנו כ-20% מכלל המקבלים דמי אבטלה, לעומת 12% בקירוב בשנה הקודמת. מספר העולים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש היה כ-14,000. שיפור רמת התעסוקה במחצית הראשונה של 1993, אשר נבע מהשתלבותם של מובטלים ישראליים במקומות עבודה, שהתפנו עקב סגר שהממשלה הטילה על תושבי השטחים, ובמקומות עבודה מידיים שיוזם משרד העבודה והרווחה, בא לידי ביטוי בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה. ב-1993 צפויה ירידה בת כ-4% במספר המקבלים דמי אבטלה, ומספרם הממוצע בחודש יהיה כ-78 אלף. מספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1993 צפוי לרדת לכ-12,000 בממוצע לחודש.

התרחבות ממדי האבטלה ב-1992 והבשלת זכאותם של העולים החדשים לגמלה להבטחת הכנסה (התל ממרץ 1992, לאחר שהות של לפחות שנה אחת בארץ) היו הגורמים המרכזיים להמשך גידולה של האוכלוסייה בגיל העבודה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורית). המספר החודשי

הממוצע של מקבלי הגמלה גדל ב-1992 בכ-74% והגיע ל-58.2 אלפי משפחות. באוכלוסיית מקבלים זו בולט במיוחד גידול חלקם של חסרי התעסוקה - הן אלה שלמרות מאמצייהם התקשו להשתלב מחדש בשוק העבודה והן מובטלים חדשים, שזו עתה הצטרפו למעגל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ב-1992 מקבלי הגמלה מפאת חוסר תעסוקה היו קצת יותר מ-40% מכלל מקבלי הגמלה. מספר העולים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה ב-1992 היה כ-16,100 בממוצע לחודש. ירידת ממדי האבטלה במשק, שהסתמנה במחצית השנייה של 1993, התבטאה כמעט מיד בגודלה של האוכלוסייה השוורית. לאחר שמספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הגיע לשיא בפברואר 1993 (כ-73 אלפי מקבלים), החלה להסתמן בו ירידה הדרגתית, שצפויה להימשך עד לסוף 1993. לפי אומדן, מספרם של מקבלי הגמלה צפוי לרדת עד לסוף 1993 לכ-65.5, והמספר החודשי הממוצע ב-1993 יהיה כ-68.4 אלפי משפחות. ירידת מספר המקבלים הצפויה במהלך 1993 תציין בעיקר את חסרי התעסוקה.

מספר העולים שיקבלו גמלה להבטחת הכנסה צפוי להיות כ-23,000 בממוצע לחודש.

ולבסוף, בשנים 1992-1993 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שמקבלים גמלת סיעוד - בשיעורים בני כ-21% וכ-22%, בהתאמה. מספר המקבלים גמלת סיעוד צפוי לגדול מ-37.7 אלף קשישים ב-1992 לכ-46.0 אלף קשישים ב-1993. הימשכות הגידול במספר המקבלים גמלת סיעוד נובעת, כמובן, גם מהצטרפותם של עולים קשישים למערכת זו.

ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים

כדיקתה של התפלגות תשלומי הגמלאות לפי ענפי ביטוח ושל שיעורי הגידול הריאליים בתשלומי הגמלאות בכל אחד מהענפים מאפשרת לעמוד על התרומה היחסית של כל ענף לגידול היקף התשלומים במערכת כולה.

ב-1992 גדלו תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, בשיעור נמוך יותר מאשר זה של תשלומי הגמלאות בשאר הענפים. בשנה זו גדלו תשלומי הענף בשיעור ריאלי בן 4.5% (בדומה

לוח מס. 6: האופלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי לפני ענפי הביטוח (אחיות), 1980-1993

שנה	זיקנה ושאימים	נכות כללית	נפגעי עבודה ופועלות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מעולאים	הבטחת הכנסה	טיעור טאחר	מבטח	שנה
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100	
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100	
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100	
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100	
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100	
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100	
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100	
1993	36.5	9.7	6.1	4.9	21.4	6.8	5.9	5.2	3.4	100	

ל-1991). ב-1993 צפויה עלייה ריאלית גדולה יותר, בת 6.1%. העלייה הריאלית בתשלומי הענף ב-1992 שיקפה הן את עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי - בשיעור ריאלי בן 3.3% והן את עליית סכום התשלומים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - בשיעור ריאלי בן כ-10%. העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק ושלא לפי חוק נבעה אך ורק מגידול מספר המקבלים קצבאות, שכן ב-1992 ערכן הריאלי של הקצבאות המשיך לרדת.

בדומה ל-1992, גם ב-1993 העלייה הריאלית הצפויה בתשלומי הענף משקפת עלייה ריאלית הן בסכום הגמלאות ששולמו על פי חוק (5.1%) והן בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק - בעיקר לעולים חדשים - ובהשלמת ההכנסה לקשישים ושאיירים מעוטי הכנסה (10.7%). אולם עלייה צפויה זו תנבע לא רק מהימשכות הגידול במספר המקבלים אלא גם מהגידול הצפוי (בשיעור בן כ-2%) בערכן של הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים. חלקם של התשלומים שלא לפי חוק בסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים גדל מ-18.2% ב-1991 ל-19.2% ב-1992, והוא צפוי לעלות ל-20% ב-1993. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי המוסד ירד מ-38.5% ב-1991 ל-37.8% ב-1992, והוא צפוי להמשיך לרדת ב-1993 עד ל-36.5%.

ב-1992 נבלמה הירידה הריאלית של תשלומי ענף ילדים שאפיינה את השנים 1990-1991, וסכום התשלומים עבור קצבות הילדים גדל במונחים ריאליים ב-3.9% (לאחר ירידה מצטברת בת כ-4.5% בשנים 1990-1991). גידול זה נבע מגידול מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים ומגידול צנוע בערכה הריאלי של נקודת הקצבה. ב-1993 היקף התשלומים צפוי לגדול כמיזדה ניכרת - 31% - עקב חידוש תשלום קצבות הילדים לכלל המשפחות עם ילדים בישראל. חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-18.4% ב-1991 ל-18.0% ב-1992 (מאתר שתשלומי הענף גדלו בשיעור נמוך יותר מכלל תשלומי הביטוח הלאומי), אך הוא צפוי, לראשונה מאז 1985, לגדול ל-21.4%. 40% מהגידול הצפוי ב-1993 בסך כל תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ייזקפו לזכות הגידול הצפוי בתשלומי ענף הילדים.

ב-1992 תשלומי ענף נכות גדלו ריאלית ב-4.5% (לאחר ירידה מצטברת בת

כ-3% בשנים 1990-1991). עלייה זו שיקפה התפתחויות מנוגדות בתשלומי הגמלאות השונות המוענקות במסגרתו: התשלומים לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים גדלו ריאלית בשיעורים בני 3.5%, 22.5% ו-8.4%, בהתאמה, ואילו התשלומים לקצבות ניידות קטנו ריאלית בשיעור בן 11%. בשנת 1993 צפוי גידול ריאלי ניכר בתשלומי הענף - בשיעור בן כ-10%. זאת - בדומה לשיעור הגידול הצפוי בכלל תשלומי הביטוח הלאומי. ב-1993 צפויה להתחזק מגמת הגידול במספר המקבלים בענף בד בבד עם עלייה צפויה בערכן הריאלי של גמלאות הענף (בשיעור בן כ-2%), למעט גמלאות ניידות. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-9.9% ב-1991 ל-9.2% ב-1992, אך הוא צפוי להישאר בלא שינוי ב-1993.

ב-1992 תשלומי הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר, למעט תשלומי ביטוח שירות מילואים, גדלו ריאלית בשיעורים גבוהים, יחסית. בולט במיוחד הגידול בתשלומי ענף אבטלה ובתשלומי ענף נפגעי עבודה (כולל תשלומי גמלאות לנפגעי ואיבה), ששיעורם היה גבוה אף משיעור גידולם של כלל תשלומי הביטוח הלאומי. תשלומי ענף אימהות גדלו בשיעור דומה לשיעור הגידול של כלל תשלומי הביטוח הלאומי, ואילו בתשלומי ביטוח שירות מילואים הסתמנה ירידה ריאלית תלולה. ב-1993 צפוי להימשך הגידול הריאלי של תשלומי ענף נפגעי עבודה ואימהות - אם כי בשיעורים מתונים בהרבה יותר, אך בתשלומי ענף אבטלה צפויה ירידה ריאלית. כמו כן, תשלומי ענף מילואים ימשיכו לקטון במונחים ריאליים.

ב-1992 תשלומי ענף אבטלה גדלו ריאלית בשיעור בן 36% - כתוצאה מגידול בן שיעור דומה של מספר המקבלים בממוצע לחודש. ב-1993, לעומת זאת, צפויה ירידה ריאלית בסכום תשלומי הענף - בת 6.3% - בעיקר כתוצאה מירידת מספר המקבלים. ב-1992 חלקם של תשלומי ענף אבטלה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי יגיע לשיא של 8%, וב-1993 הוא צפוי לרדת, לראשונה מאז ראשית שנות השמונים, לרמה של 6.8%. התשלומים בענף נפגעי עבודה גדלו ב-1992 בשיעור בן 15.6%, בעיקר עקב גידול מספר המקבלים, וב-1993 הם צפויים לגדול בכ-6% בלבד. תשלומי הענף יהיו ב-1993 6.1% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי, לעומת 6.4% ב-1992. ולבסוף, התשלומים בענף אימהות גדלו ב-1992 בשיעור בן 6%, והם יגדלו

בשיעור בן 5% ב-1993, ואילו התשלומים בענף מילואים ירדו ב-1992 ירידה ריאלית בת כ-23%, והם ירדו ירידה נוספת - בת כ-9% - ב-1993. בחלקו של ענף אימהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי תחול ירידה קלה - מ-5.1% ב-1992 ל-4.9% ב-1993, ואילו חלקו של ענף מילואים צפוי לרדת ב-1993 עד ל-5.9% (לעומת 9.9% ב-1991).

תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השיורית גדלו ב-1992 בשיעור ריאלי ניכר ביותר - בכ-67% (לעומת 4.3% ב-1991). גידול התשלומים להבטחת הכנסה נובע אך ורק מהימשכות גידולו של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. זאת - על רקע כניסתם של העולים החדשים למערכת ועקב התרחבות ממדי האבטלה במשק, שכן רמת הכנסת המינימום המובטחת ירדה ריאלית בכ-1% ב-1992. ב-1993, עם ירידת מספר העולים לארץ ובעיקר עם ירידת שיעורי האבטלה במשק, תשלומי הבטחת הכנסה צפויים לגדול ריאלית בשיעור מתון יותר, כ-25%. למרות ירידת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, שהחלה להסתמן במרץ 1993 והצפויה להימשך עד סוף 1993, ב-1993 מספר המקבלים במוצע לחודש עדיין יהיה גבוה בכ-16% מזה שנצפה ב-1992. כמו כן, העליות הריאליות בהיקף התשלומים להבטחת הכנסה, זו שחלה ב-1992 וזו הצפויה ב-1993, נובעות גם מהעלאת רמת הגמלאות המשולמות להורים יחידים עם ילדים, מכוח חוק משפחות חד-הוריות, שנכנס לתוקף באפריל 1992. לבסוף יש לציין, שב-1993 צפויה גם עלייה בת כ-2% בערכה הריאלי של רמת הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת. ב-1992 התשלומים להבטחת הכנסה הסתכמו ב-4.6% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת 3% ב-1991), ואחוז זה צפוי לגדול ב-1993 ל-5.2%.

בשנים 1992-1993 המשיך לגדול גם חלקו של ענף סיעוד, והוא יגיע ל-3.4% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. סכום ההוצאה בתחום הסיעוד (הכוללת תשלום גמלאות סיעוד, העכרות כספים לגורמי חוץ השותפים לביצוע החוק ומשאבים שהוקצבו להגדלת היקף השירותים הקהילתיים לאשפוז סיעודי ולפיתוח שירותים) גדל ב-1992 בכ-16% כמונחים ריאליים, וב-1993 הוא יגדל בכ-15%.

בסיכום אפשר לומר, כי ב-1992 גידול היקף תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי בן 6.5% נבע מעלייה ריאלית של תשלומי כל

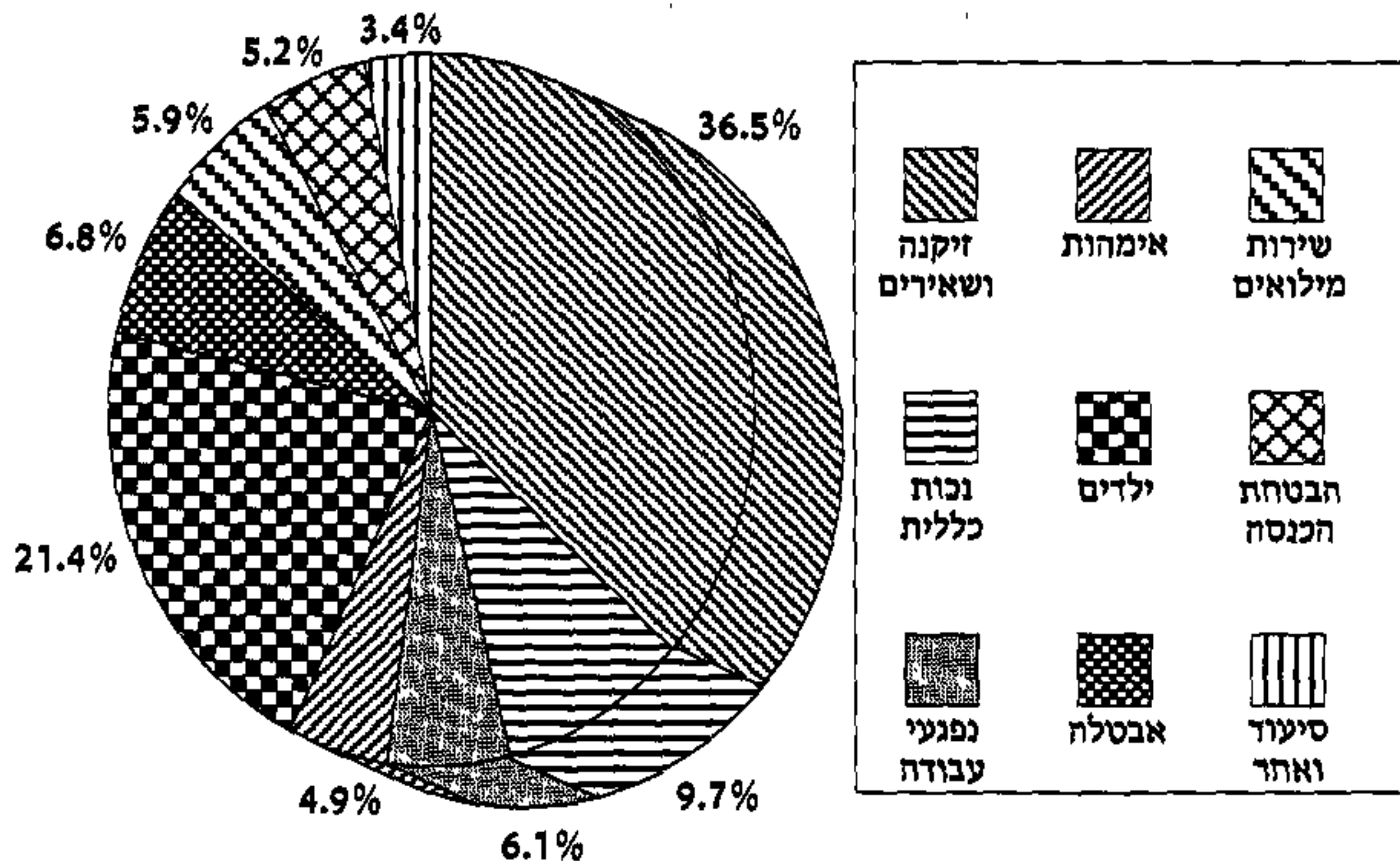
הענפים, למעט ענף ביטוח שירות מילואים. במיוחד בלטו שיעורי הגידול בענפים אבטלה ונפגעי עבודה ובתשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית. לעומת זאת, הגידול הריאלי הצפוי של תשלומי המוסד ב-1993 - בשיעור בן 10% - נובע מעלייה ריאלית של תשלומי כל הענפים, למעט אבטלה ושירות מילואים. הגידול העיקרי יסתמן בשלושת הענפים המרכזיים של הביטוח הלאומי - זיקנה ושאיירים, נכות וכמיוחד בענף ילדים, וכן בתשלומי הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה השוורית.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא שכירים כדי להקטין את עלות העבודה במשק ובכדי לשמור בדרך זו על יציבות המחירים במשק ולהגדיל את רווחיות הייצור, בעיקר את הייצוא. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח, שהיו נגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא שכירים אילולא ההפחתה. עד אפריל

תרשים מס. 6: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1993



1987 הפחתה בוצעה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות, ואילו במועד האמור הפחתת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח (בכ-2.8% נקודות אחוז) עוגנה בחוק יציבות המשק. כמו כן, הממשלה החליטה להפחית ב-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל במרץ 1987, וכי הפחתה נוספת זו תכוצע באמצעות ביטול תשלומי המקדמות. מדיניות זו נמשכה בשנים 1988-1989. באפריל 1990 החליטה הממשלה לחדול מן ההסדר המינהלי של הפחתת 2.7 נקודות אחוז מדמי הביטוח באמצעות ביטול תשלומי המקדמות, ובמקום זאת להפחית 1.5 נקודת אחוז בלבד, וכי הפחתה זו תעוגן בחוק יציבות המשק. משמעותה של ההחלטה היתה העלאת שיעורי דמי הביטוח הנגבים מן המעבידים כ-1.2%, ובמקביל לה - הפחתת תשלומי הממשלה בשיעור זה. אולם במסגרת החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 1991 הוחלט לשוב ולהפחית את שיעורי דמי הביטוח ב-2 נקודות אחוז נוספות. בניגוד להפחתות בעבר, הפחתה זו חלה על המעבידים בלבד, אך לא על המבוטחים הלא שכירים. הפחתה זו נכנסה לתוקפה במאי 1991. באוקטובר 1992 הופחתו שיעורי דמי הביטוח גם לעצמאים (אך לא לקבוצות האחרות הנמנות על אוכלוסיית הלא שכירים) ב-1.95 נקודות אחוז.

בשנת 1992 העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-3.5 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) כתשלום דמי ביטוח במקום המעסיקים והמבוטחים הלא שכירים. סכום זה גדול במונחים ריאליים בכ-23% מהסכום שהועבר ב-1991. לפי אומדן, סכום דמי הביטוח שישולמו על ידי הממשלה ב-1993 יהיה כ-4.35 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. כלומר, צפוי גידול ריאלי בן כ-13%.

לוחות מס. 7 ו-8 מציגים נתונים על סכום התקבוליה של המוסד מדמי ביטוח, כיצד הם נחלקים לגבייה ישירה מן הציבור ולתשלומי הממשלה, וכיצד הם נחלקים לגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד), לגבייה

4. חלקו של המעביד בנטל תשלומי דמי הביטוח לענפי הביטוח ירד מ-4.4% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח ל-2.4% (זאת - נוסף על תשלום מס מקביל בשיעור בן 4.95% מן ההכנסה). במועד זה הממשלה החלה לשלם 6.3% מן ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

לוח מס. 7: תקבולי המוסד מדמי ביטוח (מיליוני ש"ח)*, 1993-1991

שיעור גידול ריאלי		1993	1992	1991	
1993 לעומת 1992	1992 לעומת 1991				

סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח

8.9	6.3	11,400	9,459	7,948	שכירים
0.7	7.3	1,600	1,436	1,196	לא שכירים
7.9	6.4	13,000	10,895	9,144	סך הכול

גבייה מן הציבור

7.6	0.8	7,600	6,385	5,659	שכירים
-6.8	-3.9	1,050	1,018	946	לא שכירים
5.6	0.1	8,650	7,403	6,605	סך הכול

שיפוי המוסד ע"ח האוצר**

11.7	20.0	3,800	3,074	2,289	שכירים
18.9	49.3	550	418	250	לא שכירים
12.6	22.8	4,350	3,492	2,539	סך הכול

* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.

** בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח למעסיקים ולמבוטחים לא שכירים במסגרת חוק יציבות המשק.

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים, 1988-1993

1993	1992	1991	1990	1989	1988	מאפיין הגבייה
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):						
1.2	1.2	-2.9	*..	-0.7	2.9	שכר ממוצע ריאלי לעובד
..	7.0	9.9	*..	0.2	0.6	מספר משרות שכיר
						שכר ממוצע לפי חוק
12.9	11.7	14.2	20.0	19.1	24.3	הביטוח הלאומי
10.6	12.0	19.0	17.2	19.1	17.4	שינוי במחירים
						גידול בסך כל תקבולי
19.3	19.1	22.9	18.7	16.8	27.5	דמי הכיטוח**
						גידול ריאלי בסך כל
7.9	6.4	3.3	1.3	-2.0	8.6	תקבולי דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור גורמים
						אחרים מסך כל תקבולי
26.8	26.8	27.0	26.9	27.1	27.1	דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור שכירים
						מסך כל תקבולי דמי
87.7	86.8	86.9	85.9	84.4	84.7	הביטוח

* החל בינואר 1990 הנתונים של הלשבה המרכזית לסטטיסטיקה מבוססים על מדגם חדש.

** כולל גבייה עבור גודמי חוץ.

מלא שכירים, לגבייה עבור ענפי ביטוח ולגבייה עבור גורמי חוץ. ב-1992 סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (גבייה ישירה מן הציבור - כולל עבור גורמי חוץ - ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים) גדל גידול ריאלי בן כ-6.4%. מנתוני לוח מס. 7 עולה, שגידול זה משקף שתי התפתחויות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור נשאר בלא שינוי במונחים ריאליים (חלה עלייה בת כעשירית האחוז בלבד),

ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה גדלו ריאלית בכ-23%. הגידול הריאלי של הסכום שהועבר על ידי הממשלה נבע מגידול חלקה של הממשלה בתשלומי דמי הביטוח של המעסיקים מאז מאי 1991 ובתשלומי דמי הביטוח של העצמאים מאז אוקטובר 1992. ב-1992 סכום דמי הביטוח עבור שכירים (חלקיהם של המעביד, של הממשלה ושל העובד גם יחד) גדל ריאלית בכ-6.3%, והתקבולים ממבוטחים לא שכירים (כולל תשלומי הממשלה עבורם) גדלו ריאלית ב-7.2%.

הפחתת שיעורי דמי הביטוח של עצמאים מאז אוקטובר 1992 משתקפת גם באומדני נתוני הגבייה לשנת 1993. ב-1993 צפוי גידול של תקבולי דמי הביטוח בשיעור ריאלי בן כ-7.9% - על רקע גידולם הצפוי של מספר המועסקים במשק ושל השכר הריאלי בשנה זו (בכ-1.5%). הגבייה מן הציבור תגדל בכ-5.6%, ואילו סכומי דמי הביטוח שיועברו על ידי הממשלה יגדלו בכ-13%. סך כל תקבולי דמי הביטוח משכירים (כולל הממשלה) צפוי לגדול ריאלית בכ-9%, ואילו תקבולי דמי הביטוח מהלא שכירים (כולל הממשלה) צפויים לגדול בכ-0.8% בלבד (אך הם צפויים לרדת בכ-6.8% באם אין מוסיפים את השתתפות הממשלה). חלקם של תקבולי דמי הביטוח עבור שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח נשאר יציב ב-1992 (86.8%), אך הוא צפוי לעלות ל-87.7% ב-1993. זאת - כהמשך המגמה שהחלה ב-1986.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של ארבעה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק: 15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 80% מהגבייה לענף ילדים (באוקטובר 1990 הוקטן שיעור ההשתתפות מ-100% ל-90% מהגבייה, ובאפריל 1991 שיעור זה הוקטן ל-80% מהגבייה), 50% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלאות לעולים חדשים בענף סיעוד. נוסף על הקצבות האוצר, הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על תשלומים אלה נימנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

ב-1992 סך כל הקצבות האוצר על פי סעיף 217 לחוק גדל גידול ריאלי ניכר - בן 30%. הגידול נבע מצירופם של שני גורמים: גידול ריאלי של דמי הביטוח הנגבים ותשלום חובה של הממשלה - תולדת התחייבותה לשמור על רמת רוזבות מסוימת בענף מילואים. בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 ומכוח חוקים אחרים הסתמנה עלייה ריאלית בשיעור בן 18.1%. זאת - בעיקר כתוצאה מגידולם הריאלי של התשלומים (בכ-10%) שלא לפי חוק (לעולים חדשים) בענף זיקנה ושאיירים ומהגידול הריאלי הניכר של תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירות (בכ-66%). בתשלומי גמלאות לא גבייתיות אחרות, כגון גמלאות ניידות, הסתמנה ירידה ריאלית. ב-1993 צפויה ירידה בהקצבות האוצר לפי סעיף 217 - בשיעור בן כ-14%, מפני שתשלום חובה של הממשלה ב-1992 היה תשלום חד פעמי. אולם תשלומי הממשלה עבור גמלאות לא גבייתיות יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-12%. זאת - עקב הימשכותו הצפויה של הגידול הריאלי בתשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים שלא לפי חוק, המשולמים לעולים חדשים, ובתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה.

3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא מימון ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בתקבולי המוסד לביטוח לאומי. חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון ירד מ-58.8% ב-1991 ל-56.4% ב-1992, אך ב-1993 הוא צפוי לשוב ולעלות ל-58.3%. חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח גדל מ-12.8% ב-1991 ל-15% ב-1992, אך ב-1993 הוא צפוי לרדת ל-12.4%, ואילו סכום ההשתתפות של הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק גדל מ-15.6% ב-1991 ל-16.5% ב-1992, והוא צפוי לגדול ל-17.6% ב-1992. מקור מימון רביעי של ענפי הביטוח הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד באג"ח, הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית של 5.25% בממוצע. ב-1990 הופחתה הריבית לכ-4%. השפעתה של הפחתה זו על מצבם הכספי של ענפי הביטוח אינה מיידית, אך היא תבוא לידי ביטוי כבר בשנים הקרובות. ב-1992 היו התקבולים מריבית ההשקעות 11.9% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי. זאת - לעומת 12.5% ב-1991. ב-1993 הם צפויים להיות 11.4% מכלל תקבולי הביטוח הלאומי.

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,
1993-1985

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	תקבולי ענפי הביטוח הלאומי* מדמי הביטוח	הקצבות האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי סעיף 200 וחוקים אחרים**	ריבית מהשקעות
-----	----------------------------------	--	------------------------------------	--	---------------

מספרים (מיליוני ש"ח)

1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1988	7,101.5	4,103.1	1,178.5	965.4	831.7
1989	8,080.8	4,791.7	1,344.8	1,157.6	764.7
1990	9,240.8	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,326.5	9,510.0	2,027.0	2,878.4	1,865.0

התפלגות התקבולים (אחוזים)

1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5
1990	100	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100	58.3	12.4	17.6	11.4

* כולל סכומי דמי הביטוח, ששולמו על ידי הממשלה במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים
הלא שכירים (ר' לוח מס. 7).

** כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ.

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 1991 ועד ל-1992 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענף אימהות, ובמיוחד בענפי נפגעי העבודה והאבטלה. בענף זיקנה ושאיירים הגרעון השוטף קטן, ובענפי הנכות והילדים הגידול בעודף השוטף נמשך. בענף ביטוח שירות מילואים נרשם עודף שוטף (לעומת גרעונות שוטפים בשנים הקודמות) גבוה, יחסית, עקב החוב שהותר על ידי הממשלה לפי הסכם שמירת הרזרבות בענף מילואים.

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח), 1992-1990

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ע נ ף
1992	1991	1990	1992	1991	1990	
1,888.8	1,085.5	741.5	211.7	-335.9	-429.2	סך הכול
409.8	260.6	91.7	-199.0	-261.7	-333.9	זיקנה ושאיירים
187.0	148.0	104.4	85.9	68.8	41.8	נכות כללית
-143.3	-50.0	-102.1	-283.3	-179.3	-214.4	נפגעי עבודה
-30.0	-14.6	-8.5	-94.0	-72.1	-57.5	אימהות
1,371.8	1,006.9	912.1	976.8	783.6	696.1	ילדים
-560.8	-277.0	-224.1	-792.6	-504.3	-426.5	אבטלה
738.0	-3.5	-20.4	681.4	-53.5	-61.8	שירות מילואים
-83.9	-44.9	-11.7	-163.5	-117.4	-73.0	השאר

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב) ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח, 1990-1992*

רמת כיסוי בפועל (שנים)			סך כל נכסי המוסד			ענף הביטוח
1992	1991	1990	1992	1991	1990	

מספרים (מיליארדי ש"ח)

			35.2	30.6	25.6	
			א ח ו ז י ם			
3.22	3.23	3.11	35.7	36.5	37.0	זיקנה ושאירים
1.97	1.90	1.75	6.1	5.9	5.6	נכות כללית
3.60	4.48	4.11	7.7	8.6	9.0	נפגעי עבודה
2.15	2.39	2.42	3.6	3.9	4.0	אימהות
5.27	4.61	3.95	25.4	22.6	20.5	ילדים
4.31	6.64	7.08	12.0	14.5	15.9	אבטלה
1.98	..	0.67	5.1	3.1	2.8	שירות מילואים
-	-	-	4.4	4.9	5.2	השאר

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב (כלומר למרץ 1990, לוצמבר 1991 ולדצמבר 1992).

שיפור מצבו הכספי של ענף הילדים נבע מכך, ששיעור גידול התקבולים בו (במונחים שוטפים) היה גבוה משיעור גידול הגמלאות - למרות שהשתתפות הממשלה במימון הענף פחתה. לעומת זאת, הגרעון הגדל בענפים נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה נבע מכך, ששיעור עליית היקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה היה גבוה משיעור עליית היקף התקבולים. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1992 על השקעות המוסד לביטוח לאומי עולה, כי בענפים נפגעי עבודה, אימהות, ואבטלה היה גרעון, ואילו כשאר הענפים היה עודף. ב-1992, לראשונה מאז 1988, ציין עודף שוטף את פעילות הביטוח הלאומי על כל ענפיו, ובתוספת הריבית העודף הגיע לכ-1,889 מיליוני ש"ח במחירי 1992.

ב-1993 שוב צפוי גרעון שוטף בפעילות הביטוח הלאומי, בכל ענפיו. בענף הנכות, ובמיוחד בענף הילדים, העודף השוטף יקטן עקב הגידול הגבוה, יחסית, של תשלומי הענפים. הגרעון בענף אבטלה אינו צפוי לגדול ב-1993, אך בענף נפגעי עבודה הגרעון ימשיך לגדול. על פי אומדן, העודף השוטף בתוספת הריבית יירד לכ-1,422 מיליוני ש"ח במחירי 1993.

בלוח מס. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם היחסי של נכסי ענף זיקנה ושאיירים בכלל נכסי הביטוח הלאומי ירד מ-36.5% בסוף דצמבר 1991 ל-35.7% בסוף דצמבר 1992. יש להדגיש את הימשכות הירידה בחלקם של נכסי ענף אבטלה, שיגיע בדצמבר 1992 ל-12.0% מכלל נכסי הביטוח הלאומי, לעומת כ-21% ב-1987. גם חלקם של נכסי ענפי נפגעי עבודה ואימהות המשיך לקטון ב-1992. לעומת זאת, חלקם של נכסי ענף ילדים גדל מ-22.6% ב-1991 ל-25.4% ב-1992, חלקו של ענף נכות גדל מ-5.9% ל-6.1%, וחלקו של ביטוח שירות מילואים גדל מ-3.1% ל-5.1%.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות הוצאה על גמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו, מלמדת שבענף הנכות הכללית היתה בסוף 1992 רמת כיסוי בת 1.97 שנים (לעומת 1.9 בדצמבר 1991). רמה זו עדיין קטנה מהמינימום שנקבע לרזרבות בענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1992 הספיקו ל-3.23 שנות הוצאה (בדומה לסוף 1991), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-5.27 שנות הוצאה (לעומת 4.61 דצמבר 1991), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת. הרזרבות בענף אבטלה הספיקו בסוף 1992 ל-4.31 שנות הוצאה (לעומת 6.64 ב-1991).

פרק 2

ממדי העובי ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1992

לאה אחדות
יאסר עוואד
נירית ישראל

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואת אי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1992 בהשוואה לשנה הקודמת, והוא בוחן את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתחומים אלה. בסיס הממצאים הוא נתוני סקרי הכנסות 1991-1992, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים שראש משק הבית בהם היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים, שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-83% מכלל משקי הבית בישראל.

ב-1992 ההכנסה ברוטו למשפחה - לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני המיסים הישירים - גדלה ריאלית ב-3.9% לעומת השנה הקודמת. זאת - לעומת עלייה בת'פחות מ-1% ב-1991. העלייה הריאלית של ההכנסה ברוטו הממוצעת למשפחה משקפת עלייה ריאלית בהכנסות מעבודה, וזו חלה בצד ירידה ריאלית בהכנסות המשפחה מתשלומי העברה. ההכנסה מעבודה גדלה ריאלית בשיעור בן כ-5%, ואילו תשלומי ההעברה ירדו ריאלית בכ-2%. כמחצית מן הגידול הריאלי של ההכנסה מעבודה נזקפת לגידול שחל בהכנסות של עולים חדשים מעבודה הודות להצטרפותו של חלק גדול מהם לשוק העבודה. ההכנסה מעבודה הממוצעת למשפחת עולים גדלה בין שתי תקופות הסקר בכ-35% במונחים ריאליים, אם כי רמתה היתה עדיין נמוכה בכ-55% מזו של הוותיקים.

הירידה הריאלית של תשלומי ההעברה - כממוצע למשפחה - נבעה אך ורק מכך, שחלק גדול מן העולים החדשים שעלו בשנים 1990-1991 לא היו עוד זכאים ב-1992 לתמיכות מן הממשלה או מהסוכנות היהודית. תשלומי העברה מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים - למעט המוסד לביטוח לאומי - קטנו בכ-20% במונחים ריאליים. לעומת זאת, קצבות הכיטוח הלאומי, בממוצע למשפחה, גדלו במונחים ריאליים בשיעור בן כ-2.3%. הגידול הריאלי של קצבות הכיטוח הלאומי נבע אך ורק מגידול מספר המקבלים - בעיקר דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה, שכן ב-1992 נמשכה שחיקת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע.

ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה - לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים - גדלה ב-1992 בכ-2.8% במונחים ריאליים. עקב גידול חלקן של ההכנסות מעבודה בהכנסה ברוטו גדל גם חלקם של המיסים הישירים (כלומר, שיעור המס הממוצע), ולפיכך שיעור גידול ההכנסה הפנויה היה קטן יותר משיעור עליית ההכנסה ברוטו.

אינדיקטור ההכנסה הרלוונטי לניתוח ממצאי העוני וחלוקת ההכנסות הוא ההכנסה המותאמת לגודל המשפחה, שהיא ההכנסה למבוגר סטנדרטי. ב-1992 ההכנסה הכלכלית (בעיקר מעבודה) למבוגר סטנדרטי גדלה ריאלית בשיעור בן כ-6%, ואילו ההכנסה ברוטו - לאחר תשלומי העברה - גדלה ריאלית בכ-4.6%. ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי, שב-1991 שמרה פחות או יותר על כוח הקנייה שלה, גדלה ב-1992 בשיעור בן כ-3.4%. העלייה הריאלית של ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי ציינה את כל שכבות האוכלוסייה, למעט שני העשירונים הראשונים, שהכנסתם ירדה ריאלית בשיעורים בני 0.5% ו-2.2%. ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי של העשירונים השלישי עד השישי גדלה בפחות מאחוז אחד במונחים ריאליים, ואילו זו של שני העשירונים העליונים גדלה בשיעורים הגבוהים ביותר: ב-6.3% וב-5.2%. הכנסת קו העוני שמרה, פחות או יותר, על כוח הקנייה שלה.

ב-1992 התרחבו פערי ההכנסה הן בקרב כלל האוכלוסייה הנסקרת והן בקרב אוכלוסיית השכירים. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה עלה מ-0.3272 ל-0.3391, כלומר ב-3.6%. מאז 1991 ועד ל-1992 קטן חלקם של שמונת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הפנויה, ובמקביל גדל חלקם של שני העשירונים העליונים. ב-1992 הוסיפו שני העשירונים העליונים להכנסתם עוד 1.2% מסך כל ההכנסה. היחס בין הכנסות החמישון העליון להכנסות החמישון התחתון עלה מ-5.5 ב-1991 ל-5.9 ב-1992. גידול מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה נזקף לשתי התפתחויות: התרחבות פערי ההכנסה הכלכלית (מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית גדל בכ-1.5%) בד בבד עם ירידת תרומתם של תשלומי העברה עצמם לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית. תרומת המיסים הישירים אף גדלה במעט, שכן חלקם של שמונת העשירונים העליונים בסך כל המיסים הישירים קטן על חשבון גידול חלקם של שני העשירונים העליונים.

הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה מורים על הימשכות מגמת התרחבות פערי ההכנסה באוכלוסייה זו. מדר ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-2.5% (לאחר עלייה בת 5.2% ב-1991), ואילו מדר ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה ב-3.1% (לאחר עלייה בת 1.7% ב-1991). גידול אי השוויון בקרב האוכלוסייה השכירה משקף את ירידת חלקם של שבעת העשירונים הראשונים על חשבון עליית חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל הכנסתם הפנויה של השכירים. ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסה נצפתה גם בקרב האוכלוסייה השכירה.

בצד התפתחויות אלו הסתמן ב-1992 גידול באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. בשנה זו הכנסתן הפנויה של כ-174 אלף משפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 16.4% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים; זאת - לעומת 14.9% ב-1991. שיעור גידול אחוז הנפשות והילדים העניים היה נמוך יותר מזה שצייך את המשפחות; הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו 17.2% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 16.2% ב-1991; ואילו הילדים שחיו במשפחות אלו מנו 21.3% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 19.4% ב-1991. בדומה ל-1991, ב-1992 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות היתה בממוצע כ-73% מהכנסת קו העוני. גידול ממדי העוני בקרב כלל האוכלוסייה נבע אך ורק מהפיחות שחל בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצומם, שכן מאז 1991 ועד ל-1992 ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית אף פחתו במעט. אחוז המשפחות העניות שנחלצו ממעגל העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ירד מ-57.5% ב-1991 ל-52.1% ב-1992.

גידול ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה ציין את המשפחות שבראשן עומד קשיש (להלן קשיות) ואת המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, אך לא את המשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים. בקרב האחרונות אף הסתמנה ירידה בתחולת העוני. מספר המשפחות הקשיות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני, גדל מ-13.7% ב-1991 ל-18.5% ב-1992. גידול זה נזקף לירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים: ב-1992 71% מן המשפחות הקשיות נחלצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה,

לעומת 79% ב-1991. הימשכות השחיקה ברמת הקצבאות המשולמות לקשישים גרמה לכך, שהכנסתן הפנויה של מספר גדול יותר של משפחות קשישות ירדה אל מתחת לקו העוני. אלולא השחיקה, הכנסתו של חלק גדול מהמשפחות שהצטרפו למעגל העוני ב-1992 היתה גבוהה מקו העוני, אם כי במעט. בהשוואה ל-1991, ב-1992 מספר המשפחות הקשישות, שהכנסתן היתה נמוכה מקו העוני, גדל על חשבון ירידת מספר המשפחות, שהכנסתן היתה בין קו העוני לבין 110% ממנו.

עליית תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות הגדולות נבעה מעליית תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית - מ-44% ב-1991 ל-50.4% ב-1992. תשלומי ההעברה למשפחות גדולות, שגם ברמתם הממוצעת נצפתה ירידה ריאלית, "התקשו" להתגבר על התרחבות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב המשפחות הגדולות, בניכוי השפעת המיסים הישירים, פחתה מ-43.4% ב-1991 ל-32% ב-1992. כתוצאה מהתפתחויות אלו אחוז המשפחות הגדולות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מקו העוני, גדל מ-25% ב-1991 ל-34.3% ב-1992. לעומת זאת, בקרב המשפחות הקטנות הסתמנו מגמות שונות; תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית פחתה במעט, ובמקביל גדלה תרומת תשלומי ההעברה לצמצומה. כתוצאה מכך אחוז המשפחות הקטנות, שהכנסתן הפנויה היה נמוכה מקו העוני, ירד מ-15.8% ב-1991 ל-13.6% ב-1992.

הממצאים המתייחסים לעולים החדשים - אלו שעלו במהלך השנים 1989-1992 מורים, שמשפחות העולים מנו 10.6% מכלל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים, למרות שמשפחות העולים - הגרעיניות - קטנות בגודלן ממשפחות האוכלוסייה הוותיקה. מספר הנפשות הממוצע במשק בית של עולים היה גדול מאשר בכלל האוכלוסייה - 3.5 לעומת 3.4, בהתאמה. כמו כן, אוכלוסיית העולים מבוגרת מהאוכלוסייה הוותיקה, ושיעור הקשישים בקרב העולים היה ב-1992 כ-18%, לעומת כ-12% באוכלוסייה הוותיקה. ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחת עולים היתה 70% מזו של כלל האוכלוסייה.

ב-1992 לא חל גידול ריאלי בהכנסה הפנויה הממוצעת של משפחת עולים, אך חלו שינויים בהרכב ההכנסה שלה. הצטרפותם ההדרגתית של העולים למעגל העבודה הגדילה את הכנסותיהם מעבודה, והבשלת זכאותם לקבלת

קצבאות נוספות מן המוסד לביטוח לאומי (נוסף על קצבות זיקנה, שאירים וילדים, שלהן היו זכאים מיד עם עלותם לארץ) הגדילה את הכנסותיהם מקצבות הביטוח הלאומי. לעומת זאת, ב-1992 מרבית העולים שעלו בשנים 1989-1991 לא היו זכאים עוד לתמיכות מהממשלה או ממוסדות ציבוריים אחרים, למעט מהמוסד לביטוח לאומי. הירידה במרכיב ההכנסה האחרון התבטאה גם במונחים אבסולוטיים, ושיעור הירידה בו היה אף גבוה משיעור הגידול בקצבות הביטוח הלאומי. כתוצאה מכך תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה של עולים ירדו ריאלית בכ-20% לעומת השנה הקודמת. הגידול בהכנסות העולים מעבודה הביא לירידת תחולת העוני בקרב העולים. ב-1992 לכ-33,000 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 29.5% ממשפחות העולים שנכללו בסקר. זאת-לעומת 35% ב-1991. ירידת ממדי העוני חלה על כל טיפוסים משפחות העולים, למעט המשפחות הקשיות, שתחולת העוני אצלן נשארה בלא שינוי. לעומת זאת בקרב האוכלוסייה הוותיקה חלה עלייה בממדי העוני; מספר המשפחות שהכנסתן נפלה מקו העוני עלה מ-13.2% מכלל האוכלוסייה הוותיקה ב-1991 ל-14.8% ב-1992.

בסיכום יש לציין, שהממצאים המוצגים בפרק זה מעידים על גידול ממדי העוני ועל הימשכות מגמת התרחבות פערי ההכנסה הפנויה. הגידול בשיעור האבטלה ב-1992 אמנם לא נתן את אותותיו בהתרחבות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (למעט בקרב משפחות גדולות), אולם העמקת השחיקה של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, במיוחד של אלו המוענקות לקשישים ולמעוטי יכולת, הפחיתו אם תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני ולחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה. נוסף על כך, מערכת הסיוע הממשלתית לעולים החדשים, שמילאה תפקיד מרכזי בצמצום ממדי העוני ב-1991, קטנה בהיקפה, לאחר שמרבית העולים כבר מיצו את זכותם להטבות שהוענקו במסגרת זו. בצד התפתחויות אלו גדל מספר המקבלים קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי במסגרת המערכות המבטיחות הכנסה לחסרי תעסוקה (ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה), והבשילה זכאותם של עולים חדשים לקצבאות נוספות. התפתחויות אלה וכן הצטרפותם של העולים החדשים לשוק העבודה והגידול שנצפה בהכנסות העולים מעבודה אף תרמו לצמצום העוני בקרב העולים החדשים. הממצאים המתליחסים ל-1992 חושפים עוד יותר את פגיעותם הכלכלית של הקשישים לשחיקת רמת הקצבאות המוענקות להם

ומבליטים בפני קובעי המדיניות את הצורך א. לשפר את המנגנונים המבטיחים את שמירת כוח הקנייה של הקצבאות, וב. לבחון מחדש את רמת ההכנסה המובטחת למעוטי יכולת - כפי שהדבר נעשה לגבי משפחות חד-הוריות.

ב. 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 השוויון. 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 נמוכה 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, חישוב 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 כרמת ההכנסה המליצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה, כאשר ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני, כלומר רמת ההכנסה הנופלת במידה משמעותית

מזו המקובלת ככלל האוכלוסייה, מוגדר 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 התאים את קו העוני לרמת החיים הגבוהה יותר.

יש להדגיש בכירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות בהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת בלא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, לפי סל צרכים מינימלי, שכל מי שהכנסתו אינה מספקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת החיים הסבירה. גם ההכנסה המינימלית 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 התאמת קו העוני לגודל המשפחה. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזו מידה יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חיה הנוכחית. התאמת קו העוני לגודל המשפחה מניחה, 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 שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" (סולם שקילות), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה. בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות סטנדרטיות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם נתפסים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2

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

נפשות סטנדרטיות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת 2 נפשות. (בת ערך של 2 נפשות סטנדרטיות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.7) (ר' לוח מס. 1).

לוח מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1992

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות במשפחה
ש"ח לחודש	אחוז מהשכר הממוצע		
700	23.5%	1.25	1
1,120	37.5%	2.00	2
1,484	49.7%	2.65	3
1,792	60.1%	3.20	4
2,100	70.4%	3.75	5
2,380	79.8%	4.25	6
2,660	89.2%	4.75	7
2,912	97.6%	5.20	8
3,136	105.1%	5.60	**9

* מחירי תקופת סקר הכנסות 1992, לפי מדד המחירים של 218.2 על בסיס 100=1987. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשורת שכיר בחודשים אוקטובר 1991 - נובמבר 1992. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהחקבלו עבורו נתוני הכנסות.

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

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית הנקייה לנפש סטנדרטית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, כאשר הכנסתה המחולקת למספר הנפשות הסטנדרטיות, שהיא מונה, נמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב באופן דומה - על ידי

הכפלת קו העוני לנפש סטנדרטית במספר הנפשות הסטנדרטיות שלה. קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1992, היה 560 ש"ח לחודש, לעומת 499 ש"ח ב-1990 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1992 במונחים ריאליים היתה זהה ברמתה לזו שב-1991. מאחר שהשכר הממוצע במשק בין שתי התקופות שבמרוצתן נערכו סקרי הכנסות נשאר בלא שינוי במונחים ריאליים, הכנסת קו העוני נשארה 18.8% מהשכר הממוצע במשק.

שני מדדי העוני האגרטיביים שהיו מקובלים ביותר עד לאחרונה במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות, הם תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני כמונחים 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 לתקנו 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 המדדים כאחד מתעלמים מן ההבדלים הגדולים בפער העוני בין הפרטים העניים לבין עצמם, אשר מתבטאים באי שוויון 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 שוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים².

2. על הגישות התיאורטיות למדידת העוני ולמדדי העוני האגרטיביים שפותחו בעשר השנים האחרונות ר' לאה אחדות ודוד ביגמן "מדידת העוני גישות תיאורטיות ומגמות בישראל בשנים 1979-1984", מחקר מס' 40, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1987.

בפרק זה נציג ממצאים 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 המדרג את כל המשפחות העניות לפי הכנסתן³. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים

לוח מס. 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1990-1993⁴. בשנת הסקר 1992 ירדה רמת האינפלציה במשק, והמחירים עלו מדי חודש ב-0.7% בממוצע (לעומת 1.5% בשנים 1990-1991): השכר הממוצע למשרת שכיר נשאר פחות או יותר יציב במונחים ריאליים (הוא נשחק בכמחצית האחוז בלבד), ואילו רמת שכר המינימום ירדה ריאלית בשיעור כן ל-3%. לפיכך, רמתו היחסית של שכר המינימום ירדה מ-43.6% מהשכר הממוצע במשק ב-1991 ל-42.2% ממנו ב-1992. במקביל, שיעור האבטלה במשק גדל מ-10.3% ב-1991 ל-11.3% ב-1992. שתי התפתחויות אלו תרמו להימשכות מגמת התרחבות פערי ההכנסה הכלכלית הן בקרב כלל האוכלוסייה והן באוכלוסייה השכירה, כפי שהתבטא בגידול שחל במדד ג'יני. עם זאת, יש לציין שהשפעת שחיקת שכר המינימום והתעצמות השפעתו של גידול ממדי האבטלה במשק על התרחבות הפערים הכלכליים מותנו על ידי מספר המקבלים דמי אבטלה⁵ וגמלה להבטחת הכנסה במסגרת שתי המערכות המרכזיות של

3. מבנה מדדו של PS, SEN, המשקף את שלושת המרכיבים של תופעת העוני הוא כדלקמן:

$$PS = H [G + (1 - G) I_p]$$
 כאשר H הוא תחולת העוני, G פער העוני הממוצע ו-I_p הוא מדד ג'יני להחלקות הכנסות העניים.

4. האינדיקטורים לשנים המוצגות בלוח חושבו בהתאם לתקופות, שנחוני סקרי ההכנסות מתייחסים אליהן (לדוגמה, נחוני סקר הכנסות 1992 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1991 - נובמבר 1992, ואילו האינדיקטורים לשנת 1993 הם הממוצע בחודשים ינואר-ספטמבר 1993).

לוח מס. 2 : האפוזיונות מסדר-כלכליות, קצבות הביטוח הלאומי והמסכים הישיריים: אינדיקטורים נבחרים, 1993-1989

	1993	1992	1991	1990	1989	
שיעור השינוי במודד המחיריים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים) (אחוזים)	0.81	0.66	1.5	1.4	1.6	
שיעור האבטלה (אחוזים)	9.7	11.2	10.3	9.4	8.9	
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הכללי מועסקים	45.0	41.8	33.2	36.6	34.3	
שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, שכר המינימום בתוספת קצבות ילדים, לזחיל	40.8	42.2	43.6	42.9	41.3	
קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לזולד, לאחוז מהשכר הממוצע	173.5	179.8	186.3	184.5	182.4	
קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לזולד, לאחוז מהשכר הממוצע	78.2	80.7	83.2	82.3	81.4	
קצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית לזולד, לאחוז מהשכר הממוצע	15.7	15.5	15.8	15.9	15.4	
הגמלה להכנסת הכנסה (בלא קצבות ילדים), לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	24.5	24.3	24.7	25.4	25.2	
קצבות ילדים, לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	43.3	42.9	43.9	45.2	44.9	
הגמלה להכנסת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	104.1	103.3	105.6	109.2	111.5	
קצבות ילדים, לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	99.7	98.9	101.1	104.1	106.0	
הגמלה להכנסת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים: לזוג עם 2 ילדים	83.2	82.6	84.6	87.3	89.1	
קצבות ילדים, לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	75.4	75.0	76.4	78.3	79.8	
קצבות ילדים, לאחוז מהשכר הממוצע: לקשיש בולד	3.1	3.2	3.1	3.0	2.9	
נקודת קצבה (או זיקוי), לאחוז מהשכר הממוצע	24.1	24.4	24.1	23.4	23.0	
קצבת הילדים לשפחה עם 4 ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא), לאחוז מהשכר הממוצע	66.5	65.2	64.4	53.7	47.6	
הכנסת סף המס (לגבר שאישיו אינה עובדת):* לאחוז מהשכר הממוצע	163.1	154.4	147.8	125.2	115.3	
קצבות משכר המינימום לאחוז מהשכר הממוצע	250.3	256.1	252.5	245.3	237.6	
מדלגת מס היסד לאחוז מהשכר הממוצע כמשקל	-	-	-	-	409.0	

* מדד מס היסד הממוצע בחודשי השנה, שבהם היה מוסל מס זה.
** משנים 1990-1993 כולל גם את הזיקויים המיוחדים הניתנים מאז יולי 1990.

הביטוח הלאומי להבטחת הכנסה למחוסרי תעסוקה. ב-1992 גדל מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה מפאת חוסר תעסוקה בשיעור בן כ-80%, ומספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה גדל בשיעור בן כ-36%. המקבלים דמי אבטלה מנו כ-42% מכלל הבלתי מועסקים במשק.

בדומה לשנים 1990-1991, גם ב-1992 נשחק כוח הקנייה של מרבית קצבות הביטוח הלאומי, ולפיכך האינדקטורים המתייחסים לרמת הקצבות ביחס לשכר הממוצע מעידים על הרעה נוספת מאז השנה הקודמת. ב-1992 ירד ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ושל רמת הכנסת המינימום המובטחת (בכ-2%) וכן רמתן היחסית לשכר הממוצע במשק. כך, לדוגמה, קצבת הזיקנה לקשיש בודד ירדה מ-15.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1991 ל-15.5% ממנו ב-1992, ורמת הכנסת המינימום המובטחת לקשיש יחיד ירדה מ-24.7% ל-24.3%. ב-1992 נמשכה גם הירידה ברמת הכנסת המינימום כאחוז מקו העוני. ב-1992 הובטחה לקשיש בודד הכנסה השווה ל-103% מקו העוני המתאים לנפש אחת (לעומת כ-106% ב-1991 וכ-109% ב-1990), ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (כאמצעות הגמלה בשיעור המיוחד וקצבות הילדים) ירדה אף לרמה הנמוכה מהכנסות קו העוני - מ-101% ב-1991 ל-99% ב-1992.

הגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לאלה השייכים עקרונית לכוח העבודה אשר נקלעו למצוקה כלכלית זמנית (דהיינו, תקופת הזדקקותם לגמלה קצרה - עד שנתיים), נמוכה בכ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל. לפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1992 רמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה כ-17% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (כתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-25%. ~~לעומת 15% ב-1991 ו-23% בהתאמה~~ 1991-1992.

הכנסות, 1992-1991

כצד הימשכות השתיקה ברמת הגמלאות חלה התפתחות חיובית במערכת הבטחת הכנסה עם כניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות באפריל 1992. החוק החדש הרחיב את הזכאות לשיעור המיוחד של הגמלה להבטחת הכנסה, שהוענק מאז 1980 לאלמנות ואלמנים עם ילדים, גם לגרושים/ות ולרווקים/ות עם ילדים (אך לא ליחידים עם ילדים, שמצבם המשפחתי הפורמלי הוא

נשוי/אה) אלה הזכאים לשיעור המיוחד מוגדרים בתוק כהורים יחידים. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ-10,500 משפחות חד-הוריות (יחידים עם ילדים) הנמנות על האוכלוסייה הוותיקה קיבלו גמלה להבטחת הכנסה בסמוך לכניסת החוק לתוקף, כ-3,300 קיבלו גמלה בשיעור הרגיל, כ-7,700 גמלה בשיעור המוגדל, וכ-300 היו אלמנות שקיבלו גמלה בשיעור המיוחד. עם אישור החוק, כ-7,700 משפחות חד-הוריות עברו ממקבלי השיעור הרגיל או המוגדל למקבלי השיעור המיוחד. נוסף על כך, בתודשים אפריל-מאי 1992, עם כניסתם לראשונה של העולים למעגל מקבלי הבטחת הכנסה, הוענקה גמלה להבטחת הכנסה לכ-3,200 משפחות עולים חד-הוריות. כ-3,000 מהן היו זכאיות לשיעור המיוחד שהובטח על ידי החוק החדש. יוצא אפוא, של-80% בקירוב מהמשפחות החד-הוריות (11,000 מ-13,700 בקירוב) הובטח השיעור המיוחד, וכתוצאה מכך גדלה הגמלה להבטחת הכנסה הממוצעת למשפחה חד-הורית בכ-26%. העלאת רמת הגמלאות המשולמות למשפחות אלו תרמה, בלא ספק, לירידה הקלה שהסתמנה בתחולת העוני בקרב המשפחות עם 1-3 ילדים. אולם יש לזכור, שהשפעתו של החוק באה לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1992, והיא תורגש במלואה בנתוני סקר הכנסות 1993. עם זאת, תרומת החוק החדש לצמצום העוני בקרב משפחות חד-הוריות תוכל להתממש במלואה במידה שיינתן פיצוי על שתיקת ערכן של הקצבאות בשלוש השנים האחרונות. ב-1992 הגמלה בשיעור המיוחד בתוספת קצבות הילדים הבטיחה הכנסה מעל קו העוני רק להורים יחידים עם ילד אחד (55% מכלל המשפחות החד-הוריות) להורים יחידים עם 2 ילדים (28% מכלל המשפחות החד-הוריות) הובטחה הכנסה השווה ל-99% מהכנסות קו העוני, וההכנסה שהובטחה להורים עם שלושה ילדים ויותר היתה אף נמוכה יותר מקו העוני. כמו כן, התיקון המוצע לחוק משפחות חד-הוריות, שעל פיו יוענק השיעור המיוחד גם ליחידים/ות עם ילדים

5. בחוק הבטחת הכנסה מוגדרות שלוש רמות של גמלה: הגמלה בשיעור הרגיל המוענקה לכל אלה ששהותם במערכת אינה עולה על שנתיים, למעט אלמנות/ים עם ילדים; הגמלה בשיעור המוגדל הגבוהה בכ-25% מהגמלה בשיעור הרגיל והמוענקה לקשישים ולאחר ששהו שנתיים תמימות במערכת; הגמלה בשיעור המיוחד, שהוענקה עד לכניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות רק לאלמנות/ים עם ילדים. השיעור המיוחד שונה מהמוגדל בכך שהתוספת שניתנת לכל אחד משני הילדים הראשונים במסגרת גמלה זו היא 7.5% מהשכר הממוצע במשק ולא 5%.

החיים בנפרד מבני זוגם או שננטשו על ידי בני זוגם (בתנאי שפעלו לקבלת פסק דין למזונות), ישפר את מצבן הכלכלי של משפחות חד-הוריות נוספות.

ולבסוף, בדומה לשנים 1990-1991, גם ב-1992 נשמר כוח הקנייה של נקודת קצבת הילדים, וערכה היחסי אף גדל מ-3.1% מהשכר הממוצע ב-1991 ל-3.2% ממנו ב-1992. ב-1992 נמשכה המדיניות של תשלום קצבות ילדים לילד הראשון והשני במשפחות קטנות לפי מבחן הכנסה. בשנה זו רק כ-260 אלף משפחות עם 1-3 ילדים (מ-625,000 בקירוב) היו זכאיות לקצבת ילד ראשון ושני. כ-148 אלף משפחות קיבלו את קצבת הילד הראשון והשני ישירות מהמוסד לביטוח לאומי, וכ-112 משפחות שכירות קיבלו אותה מן המעביד. על פי אומדנים, רק כ-80% מהמשפחות השכירות הזכאיות לתשלום קצבה מן המעביד אכן קיבלו אותה בפועל. יש לציין, שמאז יולי 1991 הזכאות לקצבת הילד הראשון והשני ניתנה לעולים חדשים למשך שנתיים ממועד העלייה, וזאת לעומת חצי שנה ממועד העלייה קודם לכן. מדיניות זו הכטיחה קצבות ילדים כמעט לכל משפחות העולים עם ילדים.

ב-1992 לא חלו שינויים במבנה מערכת המיסים הישירים. כמו כן, הכנסת סף המס, מדרגות המס ונקודות הזיכוי שמרו על כוח הקנייה שלהם. הכנסת סף המס של גבר, שאישתו אינה עובדת, גדלה מ-64.4% מהשכר הממוצע ב-1991 ל-65.2% ממנו ב-1992. ב-1992 הכנסת סף המס היתה גבוהה משכר המינימום בכ-54%, לעומת כ-48% ב-1991. מדרגת המס העליונה עלתה אך במקצת ב-1992, והיא נשארה פחות או יותר שווה לרמה של פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק. ואמנם, לאור היציבות שהסתמנה בפרמטרים של מערכת מס ההכנסה, הממצאים המוצגים בהמשך הפרק מורים על יציבות גם כתרומת המיסים לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית.

לאור ההתפתחויות שציינו את שלושת הרבעים הראשונים של שנת 1993 יש לשער, כי ב-1993 יפתחו ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית, ובמקביל תגדל תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום. ההתפתחויות המרכזיות שהתרחשו ב-1993 הם: ירידת ממדי האבטלה במשק, בלימת השחיקה בקצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע ואף עלייה מתונה בערכן הריאלי, חידוש תשלום קצבת הילד הראשון והשני לכל המשפחות הקטנות לפי עקרון

האוניברסליות, אשר מאז מרץ 1993 הביא למיצוי מלא של הזכות לקבל קצבות ילדים, וכיצוע חוק משפחות חד-הוריות, שהשפעתו תבוא לידי ביטוי מלא ב-1993. התפתחויות אלו, למעט חידוש תשלום קצבות ילדים לכל המשפחות, עשויות להשפיע גם בכיוון של צמצום הפערים בהכנסות. אין רבים המערערים על החשיבות הרבה של חידוש עקרון האוניברסליות כמנחה את תשלום קצבות הילדים. זאת - הן מנקודת המבט של מדיניות המיסוי, הדוגלת בעקרון ההתחשבות בגודל המשפחה לשם קביעת גובה תשלום המס ולשם השגת יתר שוויון אופקי; והן מנקודת המבט של המדיניות הסוציאלית, החותרת להשגת שוויון בטיפול במשפחות עם ילדים ולמיצוי מלא של הזכויות הסוציאליות בד בבד עם מניעת סטיגמות חברתיות ומניעת קשיי ביצוע. אולם אין להתעלם מכך, שביטול מבחן ההכנסות לקבלת קצבות ילדים וחידוש התשלום לכל המשפחות, בכל צורת מימון, משפרים את מצבם של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה. עם זאת יש להדגיש, ששיטת המימון שאומצה על ידי הממשלה (בעיקר באמצעות הכבדת נטל המס על המשפחות) הביאה אף להקטנת הכנסתן הפנויה של המשפחות שהכנסתן נמוכה (בין 2,300 לכ-3,000 ש"ח, במחירי סוף 1992). משפחות אלו קיבלו גם קודם לכן את הקצבאות, אך משחל השינוי במדיניות, שילמו מס הכנסה בסכומים גבוהים יותר. בדומה נפגעה גם הכנסתן הפנויה של כל המשפחות הגדולות עם ארבעה ילדים ויותר. לעומת זאת, בעלי הכנסה גבוהה מאוד נהנו משני העולמות - הם קיבלו החזר מלא של הקצבאות והיו פטורים מהעלאה ממשית של תשלום מס הכנסה. המוסד לביטוח לאומי, שפעל במשותף עם מינהל הכנסות המדינה לשם גיבוש עקרונות המימון, ביקש למתן את ההשפעה של מימון החזר הקצבאות על התחלקות ההכנסה. אולם הצעתו להגדיל את הזיכוי המיוחד לבעלי הכנסה נמוכה בשיעור גבוה יותר מהשיעור שהוחלט עליו ולהעלות את שיעור המס השולי הגבוה מעל ל-48% לא נתקבלה. לבסוף יש להדגיש, שלאור הגידול המתמשך במידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה, כפי שמורים ממצאי פרק זה, יש מקום לבחון מחדש את מרכיבי הרפורמה במס ההכנסה, האמורה להתבצע על פי החלטת הממשלה בשנים 1994 ו-1995. לרפורמה במס ההכנסה, המיועדת להוריד את נטל המס, יש השפעה רגרסיבית מובהקת על התחלקות ההכנסה. הנהנים העיקריים ממנה יהיו בעלי הכנסה בינונית וגבוהה.

ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה

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

לוח מס. 3: רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי ממדי עוני נבחרים, 1992

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
174,000	166,100	363,800	משפחות
616,500	574,000	1,107,500	נפשות
261,700	237,500	391,700	ילדים
מדד תחולת העוני (%)			
16.4	15.6	34.2	משפחות
17.2	16.0	30.8	נפשות
21.3	19.3	31.9	ילדים
27.1	27.9	66.2	מדד יחס פער העוני (%) *
מדד ג'יני			
0.1659	0.1691	0.5822	להתחלקות הכנסות העניים *

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

ב-1992 תשלומי ההעברה - הכוללים את קצבות המוסד לביטוח הלאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מחו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ - היו כ-15.0% במוצע מההכנסה ברוטו למשפחה באוכלוסייה (לעומת 15.7% ב-1991), אך כ-69% במוצע מההכנסה ברוטו של משפחה ענייה לפי הכנסתה הנקייה (לעומת 65% ב-1990). בדומה לשנים הקודמות, ב-1992 כ-60% מסך כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה - 58% - מסך כל קצבות הביטוח הלאומי⁶, שהם כ-73% מכלל תשלומי ההעברה הציבוריים) הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. כשנה זו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה ענייה פי שלושה וחצי, וכמעט פי ארבעה ורבע במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי. לעומת זאת, המיסים ששולמו על ידי האוכלוסייה הענייה היו פחות מ-1% מכלל המיסים הישירים.

ב-1992 הסתמנה עלייה באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כשנה זו הכנסתם הפנויה של כ-174 אלפי משפחות היתה נמוכה מקו העוני. אלו מנו 16.4% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא עובדים. זאת - לעומת 14.9% ב-1991. גידול ממדי העוני הסתמן גם במונחי נפשות וילדים. ב-1992 חיו כ-616.5 אלפי נפשות במשפחות העניות, שבהן היו כ-261.7 אלפי ילדים. הנפשות העניות מנו 17.2% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 16.2% ב-1991, ואילו הילדים העניים מנו 21.3% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 19.4% ב-1991. הפער בין הכנסת קו העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) נשאר פחות או יותר שווה לזה שהיה בשנתיים הקודמות, כ-27% מהכנסת קו העוני, דהיינו, ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה היתה כ-73% מהכנסת קו העוני.

עליית תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה נגרמה אך ורק מהימשכות מגמת

6. סקרי הכנסות אינם כוללים נתונים על מספר המשפחות הקטנות שקיבלו את קצבת הילד הראשון והשני באמצעות המוסד לביטוח הלאומי. לפיכך קצבת הילד הראשון והשני הוספה להכנסתן של משפחות אלו, וזאת - לפי כללי החזר הקצבות. קצבת הילד הראשון והשני ששולמה לשכירים באמצעות המעבידים אמורה להיות כלולה בהכנסה מעבודה, שדווחה על ידי המשפחות השכירות.

לוח מס. 4: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
152,300	145,300	358,200	משפחות
562,200	525,800	1,080,700	נפשות
234,600	215,800	373,200	ילדים
			מדד תחולת העוני (%)
14.9	14.2	35.1	משפחות
16.2	15.2	31.2	נפשות
19.4	17.9	30.9	ילדים
27.5	28.0	66.0	מדד יחס פער העוני (%) *
			מדד ג'יני
0.1732	0.1789	0.5818	להתחלקות הכנסות העניים *

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

הירידה שהסתמנה בתרומת תשלומי העברה לצמצום ממדי העוני מאז 1989. על אף התרחבות האבטלה במשק ושתיקת רמת השכר הנמוך, ב-1992 לא חל גידול בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, מפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה). תחולת העוני בכלל המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית אף פחתה במעט, מ-35.1% ב-1991 ל-34.2% ב-1992. תשלומי העברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-54% בלבד מהמשפחות העניות ב-1992 (לעומת כ-60% בשנים 1990-1991 ו-65% ב-1989). אך אחוז זה קטן ל-52% לאחר תשלומי המיסים הישירים (לעומת 58% בשנים 1990-1991 ו-51% ב-1989). ב-1992, בדומה ל-1991, פער העוני הממוצע למשפחה לפני תשלומי העברה היה כ-66% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי

העברה ומיסים היה כ-27% מהכנסת קו העוני. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-59%.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי שוויון התפלגות הכנסותיהם של 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 שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.582 ב-1992), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות עם הכנסה, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. ב-1992 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדים נבחרים, 1990 ו-1992

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה			מ ד ד
1992	1991	1990	1992	1991	1990	

						מדד תחולת העוני
52.1	57.5	58.3	54.4	59.5	60.9	משפחות
44.2	48.1	44.4	48.1	51.3	49.7	נפשות
33.2	37.2	29.0	39.5	42.1	37.3	ילדים
59.1	58.3	55.7	57.8	57.6	53.5	מדד יחס פער העוני*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

והמיסים (0.166) היה נמוך בכ-72% מזה שלפני תשלומי ההעברה והמיסים. מדד העוני של SEN, המנטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שוויון התחלקות הכנסות העניים - ירד ב-1992 מ-0.2648 לפני תשלומי ההעברה ל-0.067 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זו אפוא ירידה בת כ-75%.

ה. העוני בקרב העולים החדשים

על פי נתוני סקר הכנסות 1992, העולים החדשים - אלו שעלו במשך השנים 1989-1992 - מנו 10.6% מכלל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים באוכלוסייה העירונית בישראל. הם מנו 11.0% מכלל הנפשות באוכלוסייה זו ו-8.1% מכלל הילדים באוכלוסייה זו. מאחר שבקרב העולים שכיחה יותר התופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד, מספר הנפשות הממוצע במשק בית, שבראשו עומד עולה, היה גבוה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה - 3.5 לעומת 3.4, בהתאמה. זאת - למרות שמשפחות העולים (הגרעיניות) קטנות מהמשפחות באוכלוסייה הוותיקה. כמו כן יש לציין, שאוכלוסיית העולים מבוגרת מהאוכלוסייה הוותיקה, ושיעור הקשישים בקרב העולים היה ב-1992 כ-18% (לעומת 15% ב-1991), שעה שבאוכלוסייה הוותיקה הוא היה כ-12%.

ב-1992 לא חל גידול ריאלי כהכנסה הפנויה הממוצעת למשפחת עולים, אולם חלו שינויים משמעותיים בהרכב ההכנסה של העולים החדשים. הצטרפותם ההדרגתית של העולים למעגל העבודה הגדילה את הכנסותיהם מעבודה. כמו כן, הנשלת זכאותם לקבל קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי, נוסף על קצבות זיקנה ושאיירים וילדים, שלהן הם זכאים מיד עם עלותם לארץ, הגדילה את הכנסותיהם מקצבות הביטוח הלאומי. לעומת זאת, ב-1992 מרבית העולים שעלו בשנים 1989-1991 לא היו זכאים עוד לתמיכות מהמשלה וממוסדות ציבוריים אחרים, כגון הסכונות היהודית, לפיכך הכנסותיהם מתשלומי העברה אלה קטנו. מנתוני לוח מס. 6 עולה, שההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) הממוצעת של משפחת עולים שווה ל-60% מזו של כלל האוכלוסייה, ואילו יחס ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים) הוא 70%. ב-1992 כ-63% מההכנסה ברוטו של עולים היא הכנסה מעבודה, לעומת כ-47% בלבד ב-1991. לעומת זאת, חלק ההכנסה מתמיכות

ומקצבאות בכלל ההכנסה ברוטו קטן מ-53% ב-1991 ל-36% ב-1992. ניתוח מרכיב תשלומי ההעברה מעלה, שקצבות הביטוח הלאומי היו ב-1991 רק כ-17% מההכנסה ברוטו של העולים, אך ב-1992 הוא היה 23%. במקביל ירד חלקן של התמיכות הממשלתיות האחרות, מ-34% בסך כל ההכנסה ברוטו ב-1991 לכ-12% בלבד ב-1992. קצבות הביטוח הלאומי היו ב-1992 64% מכלל תשלומי ההעברה ששולמו לעולים, לעומת 31% ב-1991.

לוח מס. 6: ההכנסה של עולים ושל כלל האוכלוסייה לפי מקור ההכנסה, 1992

כאחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת למשפחה (בש"ח)*		מקור ההכנסה
סך כל האוכלוסייה	עולים	סך כל האוכלוסייה	עולים	
78.0	63.1	3,345.1	1,635.4	עבודה
15.0	35.9	642.5	928.8	תשלומי העברה
10.9	22.8	467.1	591.3	קצבות הביטוח הלאומי
2.4	12.3	103.0	319.1	תמיכות ממשלה
1.7	0.7	72.4	18.4	תמיכות מפרטים ומחול"ל
				הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)
7.1	1.0	303.3	26.5	
100.0	100.0	4,290.9	2,590.7	סך כל ההכנסה ברוטו
83.1	95.5	3,564.1	2,473.1	סך כל ההכנסה נטו

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1992.

עניין מיוחד נודע לבדיקת מצבם של העולים שעבדו כשכירים בתקופת הסקר. אלה מנו 59% מכלל ראשי משקי הבית של עולים (לעומת כ-50% ב-1991). רמת ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה של משפחת עולים, שבראשה עמד שכיר, עדיין נשארה נמוכה - כ-54% בלבד מזו של משפחה שכירה בכלל האוכלוסייה. הכנסתם של העולים השכירים מעבודה היתה 79% מכלל ההכנסה ברוטו שלהם (לעומת 69% ב-1991). לעומת זאת, 83% מההכנסה ברוטו של

משפחות עולים, שראשן לא עבד, היו תשלומי העברה (לעומת 92% ב-1991).

לוח מס. 7 מציג את רמת העוני בקרב העולים החדשים. ב-1992 לכ-33,300 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 29.5% ממשפחות העולים שנפקדו בסקר. זאת לעומת 35% ב-1991. הצטמצמות תחולת העוני בקרב העולים החדשים מאז 1991 ועד ל-1992 הסתמנה גם באוכלוסיית הנפשות והילדים. הנפשות שחיו במשפחות העולים העניות (כ-107,800) מנו 27% מכלל הנפשות במשפחות העולים, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות (32,500) מנו 33% מכלל ילדי העולים. זאת לעומת 34% ו-43%, בהתאמה, ב-1991. ירידת ממדי העוני בקרב העולים ב-1992 לא רק שלא חל גידול בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרבם, אלא

לוח מס. 7: רמת העוני באוכלוסיית העולים, לפי מדדים נבחרים, 1992

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			1 9 9 1
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
27,600	26,300	56,400	משפחות
99,800	93,500	208,100	נפשות
33,400	31,800	57,900	ילדים
			מדד תחולת העוני
34.6	33.0	70.7	משפחות
34.3	32.2	71.6	נפשות
42.9	40.8	74.3	ילדים
29.6	30.8	79.1	מדד יחס פער העוני
			1 9 9 2
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
33,300	31,900	64,700	משפחות
107,800	101,300	213,400	נפשות
32,500	29,400	54,200	ילדים
			מדד תחולת העוני
29.5	28.2	57.2	משפחות
27.3	25.7	54.1	נפשות
32.6	29.4	54.3	ילדים
28.2	29.0	71.2	מדד יחס פער העוני

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב העולים, 1991 ו-1992

מתשלומי העברה ומסים		מתשלומי ההעברה		מדד העוני
1992	1991	1992	1991	
מדד תחולת העוני				
48.4	51.1	50.7	53.3	משפחות
49.5	52.1	52.5	55.0	נפשות
40.0	42.3	45.9	45.1	ילדים
60.4	62.6	59.3	61.1	מדד יחס פער העוני

לוח מס. 9: רמת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב עולים, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1991 ו-1992

לא עובדים קשישים	משפחות עם ילדים	משפחות קשישים	שכירים	מדד העוני
1 9 9 1				
מדד תחולת העוני				
53.8	39.3	37.6	18.9	משפחות
50.5	38.0	41.4	20.8	נפשות
58.0	42.9	48.7	30.1	ילדים
1 9 9 2				
מדד תחולת העוני				
38.6	27.6	37.5	13.1	משפחות
37.7	26.7	36.8	14.2	נפשות
41.6	32.6	39.6	20.0	ילדים

היא אף ירדה ירידה קלה בשנה הנסקרת רק כ-48% מהמשפחות העניות, שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני, נחלצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה (זאת לעומת 51% ב-1991).

ירידת ממדי העוני בקרב העולים ב-1992 חלה כמעט על כל טיפוס המשפחה. תחלת העוני בקרב משפחות עם ילדים ירדה מכ-40% ב-1991 לכ-28% ב-1992, בקרב השכירים מ-19% ל-13%, ובקרב המשפחות שראשן (הלא קשיש) אינו עובד מ-54% ל-39%. לעומת זאת, תחלת העוני בקרב הקשישים העולים לא קטנה ונשארה ברמה של כ-38%. יש לציין, שממדי העוני בקרב העולים הקשישים גבוהה מאוד בהשוואה לזו שבקרב הקשישים שבכלל האוכלוסייה. תופעה זו נובעת, בין היתר, מכך שקשישים רבים חיים עם בני משפחותיהם, ילדים ונכדים. (מספר הנפשות הממוצע במשק בית, שבראשו עולה קשיש, היא 2.2, לעומת 1.6 בקרב משקי בית של קשישים בכלל האוכלוסייה).

ו. עוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 10 מציג את רמת העוני בישראל בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשלושת מדדי העוני, ואת מדד ריכוזיות העוני המלמד מהי שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין רמת העוני בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכלל באוכלוסייה. תחלת העוני - במונחי נפשות - במשפחות הלא קשישות שראשן לא עבד ב-1992 היתה הגבוהה ביותר - כ-60%. זו אפוא תחלת עוני הגבוהה פי שלושה וחצי מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים, ש-36% מהנפשות החיות בהן עניות. תחלת עוני זו כפולה מזו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, העוני בקרב משפחות השכירים נמוך מזה שבכלל האוכלוסייה. תחלת העוני בקרב המשפחות שראשן שכיר היא 7.7% - תחולה השווה כמעט למחצית תחלת העוני בכלל האוכלוסייה. תחלת העוני בקרב הקשישים היתה דומה פחות או יותר לזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחלת העוני בקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה בכ-20% מזו שבכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 10: רמת האנוני ושיחוחותו בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוניי נבחרים*
1992

קבוצת אוכלוסייה	תחילת האנוני (נפשות)	מדד האוכלוסייה	פער האנוני	מדד האוכלוסייה	מדד האוכלוסייה	מדד האוכלוסייה
כלל האוכלוסייה	17.2	1.00	27.1	1.00	0.0672	1.00
	19.3	1.12	15.7	0.58	0.0460	0.68
	18.3	1.06	27.3	1.01	0.0713	1.06
משפחות עם ילדים	13.6	0.79	27.0	1.00	0.0517	0.77
	35.5	2.06	27.8	1.03	0.1416	2.11
	7.7	0.45	19.3	0.71	0.0216	0.32
שכירים						
משפחות לא קשיות	60.1	3.49	34.4	1.27	0.2859	4.25
שראטר לא עבד						

* התסקי שניתן לכל משפחה בתישוב המדד שורה לחסר הנפשות הזרות בה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי מדד פער העוני מורה, שההנדלים בין פערי העוני בקבוצות השונות קטנים יותר מאלו שאפיינו את תחולת העוני. פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות לא קשיות שראשן לא עבד, ופער העוני השני בגודלו נמצא במשפחות עם ילדים (קטנות וגדולות כאחד). פער העוני הממוצע במשפחות הלא קשיות שראשן לא עבד ושהיו עניות היה 34% מהכנסת קו העוני, כלומר - גבוה בכ-27% מפער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, פער העוני במשפחות עם ילדים היה דומה לזה שבכלל האוכלוסייה הענייה, ובשאר הקבוצות הוא היה נמוך יותר. במיוחד יש לציין את משפחות הקשישים. פער העוני במשפחות הקשיות הוא רק 15.7% מהכנסת קו העוני (כ-58% מפער העוני בכלל האוכלוסייה), ונמוך אף מזה שבאוכלוסיית השכירים.

לוח מס. 11 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1992 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי קבוצות

לוח מס. 11: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1992

עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים		עניים לפני תשלומי העברה		כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
12.2	25.4	21.2	41.8	10.8	22.4	קשישים
24.4	49.2	34.7	62.5	29.2	49.8	משפחות ללא ילדים
75.6	50.9	65.3	37.5	70.8	50.2	משפחות עם ילדים
43.8	35.8	38.6	27.0	55.4	43.0	1-3 ילדים
31.9	15.0	26.7	10.6	15.4	7.2	4 ילדים ויותר
33.7	25.8	36.2	24.1	75.3	66.0	שכירים
						משפחות לא קשיות
54.3	49.0	43.2	35.0	15.5	14.2	שראשן לא עבד
17.5	19.2	19.3	17.8	11.0	10.6	עולים

האוכלוסייה השונות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות (הלא קשיות) שראשן לא עבד יש ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן בכלל האוכלוסייה הענייה גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה. ב-1992 כ-54% מכלל הנפשות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות לא קשיות שראשן לא עבד, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-15% בלבד. בעוד שהנפשות במשפחות הגדולות מנו כ-15% בלבד מכלל הנפשות באוכלוסייה, הנפשות שחיו במשפחות העניות הגדולות מנו כ-32% מכלל הנפשות באוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, למשפחות הקשיות אין כמעט ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן בכלל המשפחות (או הנפשות) העניות גבוה אך במקצת מחלקן בכלל המשפחות באוכלוסייה (או בכלל הנפשות באוכלוסייה). כ-25% מכלל המשפחות העניות הן משפחות קשיות, וחיים בהן רק כ-11% מכלל הנפשות העניות. יש להדגיש שבהשוואה ל-1991, ב-1992 גדל חלקן של המשפחות מרובות הילדים באוכלוסיית העניים, וגדל במקצת גם חלקם של הקשישים, אך חלקן של המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים קטן.

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשיות

נתוני לוח מס. 12, המציג את רמת העוני בשנים 1991 ו-1992 בקרב המשפחות הקשיות, מעידים על יציבות בממדי העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים באוכלוסייה זו, אך על הימשכות מגמת הגידול בהם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. כ-65% מכלל המשפחות הקשיות היו עניות לפני תשלומי ההעברה, כלומר - הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשיות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. פער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה היה כ-76% מקו העוני.

רמת העוני בקרב המשפחות הקשיות לפני תשלומי ההעברה היתה גבוהה, מאחר שרק לכ-12% מהן היתה הכנסה מעבודה ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשיות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות הקשיות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. לכ-50% בלבד מהמשפחות הקשיות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל, ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-46% בלבד מהשכר הממוצע כמשק. (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם

לוח מס. 12: רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים,
1991 ו-1992

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
-----------	-------------------	-------------------	-------------------------

1991

האוכלוסייה מתחת לקו העוני	154,500	32,400	32,500
משפחות נפשות	241,400	63,900	64,200
מדד תחולת העוני (%)	64.9	13.6	13.7
משפחות נפשות	61.7	16.3	16.4
מדד יחס פער העוני (%)*	76.3	15.6	15.6

1992

האוכלוסייה מתחת לקו העוני	152,000	42,000	44,200
משפחות נפשות	234,900	75,000	75,000
מדד תחולת העוני (%)	63.8	18.5	18.5
משפחות נפשות	60.4	19.3	19.3
מדד יחס פער העוני (%)*	77.2	15.7	15.7

לוח מס. 13: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים,
לפי מדדי עוני נבחרים, 1991 ו-1992

מדד העוני		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים	
1992	1991	1992	1991	1992	1991

מדד תחולת העוני	79.0	71.0	78.9	71.0	71.0
משפחות נפשות	73.6	68.0	73.4	68.0	68.0
מדד יחס פער העוני*	79.6	79.7	79.6	79.7	79.7

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ובלי פנסיה - היתה כ-29% כלבד מהשכר הממוצע כמשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשיות העניות היה אף נמוך יותר - כ-30% כלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% כלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה - עם וברי פנסיה - היתה כ-6% כלבד מהשכר הממוצע. ממצאים אלה דומים לאלו שעלו בשנים 1990-1991, אם כי ב-1992 הסתמנה ירידה קלה באחוז הקשישים עם פנסיה, מפני שלמרבית העולים החדשים אין פנסיה מעבודה.

ב-1992 כ-37% מכלל תשלומי ההעברה וכ-39% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשיות. זאת - לעומת 36.5% ו-42%, בהתאמה, ב-1991. המשפחות הקשיות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו ב-1991 כ-24% מכל תשלומי ההעברה (בדומה ל-1991) וכ-25% מכל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת כ-27% ב-1991). תשלומי ההעברה שיפרו כמידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשיות בכלל ושל המשפחות הקשיות העניות בפרט. הם הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשיות העניות בכמעט פי שישה ומנו כ-83% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשיות העניות. כתוצאה מכך גם ב-1992 הצטמצמו ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה בשיעור גדול יותר מזה שציין כל אתת מקבוצות האוכלוסייה האחרות. עם זאת, עקב הימשכות השתיקה ברמתן הריאלית של קצבות הזיקנה והשאירים ושל רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לקשישים, ב-1992 נמשכה גם הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 71% מן המשפחות הקשיות העניות אל מעל קו העוני (לעומת 79% ב-1991 ו-84% ב-1990). לפיכך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו עלתה מ-10.5% ב-1990 ל-13.7% ב-1991 ול-18.5% ב-1992. אולם פער העוני הממוצע של משפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, ירד מכ-20% מהכנסת קו העוני ב-1990 לכ-15% ב-1991, וב-1992 הוא נשאר ברמה זו. פער זה נמוך בכ-80% מפער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשיות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני באוכלוסייה זו. יש

להדגיש, שרק כחמישית מהגידול שנצפה במספר המשפחות הקשישות עם הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני נובעת מגידול מספר העולים לארץ. הממצאים שיוצגו בהמשך הפרק מורים, שהאוכלוסייה הקשישה שנכנסה ב-1992 למעגל העוני, או למעגל סף העוני, היתה עם הכנסה הקרובה מאוד להכנסת קו העוני. זו גם הסיבה לכך שפער העוני הממוצע של משפחה קשישה ענייה לא גדל במקביל לגידולו של אחוז המשפחות העניות.

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

לוח מס. 14 מציג את ממדי העוני בכלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם בשנים 1991 ו-1992, ואילו לוח מס. 15 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1992 כ-26% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים. זאת - לעומת כ-27% ב-1991. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-62% מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה כמעט פי שניים וחצי מאשר בקרב המשפחות הקטנות (50.4% לעומת 21.4%). זאת ועוד, ב-1992 תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות גדולות גדלה בהשוואה ל-1991. ואילו בקרב המשפחות הקטנות היא ירדה. גם פער העוני הממוצע של משפחה ענייה גדולה היה גדול מזה של משפחה ענייה קטנה, כ-68% מהכנסת קו העוני כהשוואה לכ-58% ממנו. מדד SEN, הלוקח בחשבון את ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות בהתייחס לכל שלושת ערכיבי העוני, היה 0.466 במשפחות הגדולות - לעומת 0.168 במשפחות הקטנות.

ב-1992 המשפחות עם ילדים נטלו 44% מכל תשלומי ההעברה, ואחוז דומה מכלל קצבות הביטוח הלאומי. כ-26% מתשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים. כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-23% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים, והן מנו 58% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 3.4% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות. לוח מס. 16 מציג את

לוח מס. 14: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991 ו-1992

ממד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
1 9 9 1			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	136,000	81,500	88,100
נפשות	714,200	407,800	443,500
ילדים	373,200	215,800	234,600
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	26.5	15.9	17.2
נפשות	28.9	16.5	17.9
ילדים	30.9	17.9	19.4
מדד יחס פער העוני (%)	62.6	28.8	27.9
1 9 9 2			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	136,500	80,900	88,500
נפשות	723,200	424,800	466,400
ילדים	391,700	237,400	261,700
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	25.6	15.2	16.6
נפשות	28.4	16.7	18.3
ילדים	31.9	19.3	21.3
מדד יחס פער העוני (%)	61.9	28.6	27.3

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 15: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991 ו-1992

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	

1991

מדד תחולת העוני (%)						
24.9	15.8	23.3	14.6	44.0	23.4	משפחות
26.1	15.5	24.4	14.2	47.2	23.5	נפשות
27.0	15.9	25.1	14.5	48.4	22.8	ילדים
25.3	29.3	25.6	30.4	61.3	63.3	יחס פער העוני (%) *

1992

מדד תחולת העוני (%)						
34.3	13.6	31.8	12.4	50.4	21.4	משפחות
35.5	13.5	32.8	12.2	53.4	21.5	נפשות
36.2	14.6	33.5	13.0	55.1	21.5	ילדים
27.7	27.0	29.2	28.2	68.1	57.5	יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1991 ו-1992. מנתוני לוחות מס. 14-16 עולים הממצאים הבאים:

1. ב-1992 חלה ירידה קלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים, והכנסתם הפנויה של 16.6% מהן היתה נמוכה מקו

העונני. זאת - לעומת 17.4% ב-1991. תחולת העונני לפני תשלומי ההעברה ירדה מ-26.5% ב-1991 ל-25.6% ב-1992, ובמקביל גדלה במעט גם תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העונני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1992 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העונני כ-41% מכלל המשפחות העניות עם ילדים (לעומת 40% ב-1991). כאשר המיסים הישירים נלקחים גם הם בחשבון, עולה ששיעור ירידתה של תחולת העונני בקרב משפחות עם ילדים נשאר בלא שינוי - 35%. בדומה ל-1991, גם ב-1992 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים היתה כ-72% בממוצע מהכנסת קו העונני - כלומר, פער העונני הממוצע של משפחה ענייה לפי ההכנסה הפנויה היה כ-28% מהכנסת קו העונני.

2. הירידה הקלה שנצפתה ב-1992 בתחולת העונני לפי ההכנסה הפנויה בקרב כלל המשפחות עם ילדים - בהשוואה ל-1991 - משקפת שתי התפתחויות מנוגדות: הצטמצמות תחולת העונני בקרב המשפחות הקטנות והתרחבות שלה בקרב המשפחות הגדולות.

תחולת העונני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב המשפחות הקטנות ירדה מ-23.4% ב-1991 ל-21.4% ב-1992. במקביל, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העונני בקרב משפחות אלו גדלה. ב-1992 כ-42% מן המשפחות העניות עם 1-3 ילדים חולצו ממעגל העונני לאחר תשלומי ההעברה, לעומת 38% ב-1991. כאשר נלקחים בחשבון גם המיסים הישירים עולה, כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ב-1992 תחולת העונני קטנה בקרב המשפחות הקטנות בכ-36%, לעומת בכ-33% ב-1991. צירופם של גורמים אלה הביא לירידת תחולת העונני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות הקטנות, מ-15.8% ב-1991 ל-13.6% ב-1992. ההתפתחויות בקרב המשפחות הגדולות היו מנוגדות. תחולת העונני לפי ההכנסה הכלכלית התרחבה מ-44% ל-50%. ברמת תשלומי ההעברה המוענקים למשפחות הגדולות לא היה כדי "לבטל" את התרחבות תחולת העונני הכלכלית, ואחוז המשפחות שנחלצו מעונני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ירד מ-43% ב-1991 ל-32% ב-1992. כתוצאה משני גורמים אלו אחוז המשפחות הגדולות העניות לפי ההכנסה הפנויה גדל מ-25% ב-1991 ל-34% ב-1992. יוצא אפוא, שב-1992 כל משפחה גדולה רביעית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה, לעומת כל משפחה שלישית ב-1991. התרחבות תחולת העונני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות

גדולות נזקפת לגידול ממדי האבטלה. לפי נתוני הסקרים, אחוז המשפחות הגדולות שראשן לא עבד גדל מ-21% מכלל המשפחות הגדולות ב-1991 לכ-28% ב-1992. כמו כן יש לציין, שמאז 1991 ועד ל-1992 קטן פער העוני של המשפחות הקטנות, ואילו זה של המשפחות הגדולות גדל, כך שב-1992 הכנסתה הפנויה של משפחה ענייה גדולה היתה שווה לזו של משפחה ענייה קטנה (73% מהכנסת קו העוני).

לוח מס. 16: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בכלל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1991 ו-1992

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי ההעברה			מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	

1 9 9 1

מדד תחולת העוני (%)

43.4	32.5	35.1	47.0	37.6	40.0	משפחות
44.7	34.0	38.1	48.3	39.6	42.9	נפשות
44.2	30.3	37.2	48.1	36.4	42.1	ילדים
58.7	53.7	55.4	58.2	52.0	54.0	יחס פער העוני (%) *

1 9 9 2

מדד תחולת העוני (%)

31.9	36.4	35.2	36.9	42.1	40.6	משפחות
33.5	37.2	35.6	38.6	43.3	41.2	נפשות
34.3	32.1	33.2	39.2	39.5	39.5	ילדים
59.3	53.0	55.9	57.1	50.9	53.8	יחס פער העוני (%) *

* ראה הערה ללוח מס. 3.

בעקבות הירידה הקלה שנצפתה ב-1992 בתחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים (לעומת הגידול שהסתמן בתחולת העוני בכלל המשפחות באוכלוסייה), ירד חלקן של המשפחות עם ילדים באוכלוסיית העוני - מ-58% מכלל המשפחות העניות לכ-51% ב-1992. אולם מאז 1991 ועד ל-1992 גדל חלקן של המשפחות הגדולות בכלל האוכלוסייה הענייה - מ-12.6% ב-1991 ל-15.0% ב-1992, ובמקביל ירד חלקן של המשפחות הקטנות - מ-45.2%, ל-36%. כ-70% מהמשפחות העניות עם ילדים הן משפחות קטנות, לעומת 78% ב-1991.

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

לוח מס. 17 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1992 תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה פחתה במעט, אך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נשארה כפי שהיתה ב-1991. 12.5% מן המשפחות שראשן עובד שכיר (לעומת 13.1% ב-1990) היו עניות לפני תשלומי ההעברה, והכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היתה נמוכה בכ-35% במוצע מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים תחולת העוני קטנה ל-6.4%. לוח מס. 17 מלמד, כי ב-1992 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-58% ממשפחות השכירים (לעומת 59% ב-1991). כאשר גם המיסים הישירים המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים נלקחים בחשבון עולה, כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-49% (לעומת בכ-52% ב-1991). ב-1992 כ-84% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה. אולם כ-16% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר תשלומי ההעברה, אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. זאת - לעומת 15% ב-1991. פער העוני הממוצע לאחר תשלומי ההעברה והמיסים של משפחה ענייה, שראשה שכיר, היה נמוך ב-45% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי ההעברה והמיסים. המשפחות, שראשן שכיר, מנו 26% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-19% במוצע מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 17: רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני
נבחרים, 1991 ו-1992

ממד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
-----------	-------------------	-------------------	-------------------------

1 9 9 1

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	87,700	36,200	42,500
נפשות	399,300	160,200	193,100
ילדים	186,400	76,900	94,000
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	13.1	5.4	6.3
נפשות	15.2	6.1	7.4
ילדים	18.5	7.6	9.3
מדד יחס פער העוני (%)*	33.7	20.0	19.8

1 9 9 2

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	87,800	37,500	44,900
נפשות	401,200	167,600	207,500
ילדים	185,300	79,400	102,300
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	12.5	5.3	6.4
נפשות	14.8	6.2	7.7
ילדים	18.5	7.9	10.2
מדד יחס פער העוני (%)*	35.1	20.5	19.3

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 18: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991 ו-1992

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1992	1991	1992	1991	

מדד תחולת העוני				
48.8	51.9	57.6	58.8	משפחות
48.0	51.3	58.1	59.9	נפשות
44.9	49.7	57.3	58.9	ילדים
45.0	41.2	41.6	40.6	מדד יחס פער העוני*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא קשישה שאינה עובדת

לנוכח גידול ממדי האבטלה שאפיין את השנים 1991-1992 מן העניין לבחון את ממדי העוני בקרב משפחות, שראשיהן אינם קשישים (מתחת לגיל הפרישה: 65 בגבר ו-60 באישה) אך שלא עבדו ב-1992, ואת מאפייניה של אוכלוסייה זו. ב-1992 לא חל גידול של ממש בחלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות, אם כי מספרם המוחלט גדל, בדומה לגידול כלל האוכלוסייה. בשנה זו הם היו 14.2% מכלל המשפחות (לעומת 14.1% ב-1991, 13.8% ב-1990 ו-12.2% ב-1989). היו בהן 15.5% מכלל הנפשות (15% ב-1991) ו-17.8% מכלל הילדים באוכלוסייה (לעומת 16.1% ב-1991). גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודלה של המשפחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה - 3.7 נפשות לעומת 3.4 נפשות, בהתאמה. ב-1992 באוכלוסיית הלא קשישים שלא עבדו היו יותר משפחות גדולות מאשר ב-1991. כמו כן, ב-1992 ראשי משפחות אלו היו צעירים יותר מאשר ב-1990: כ-14.7% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 13.4% ב-1991), 54% - בגיל 25-45 (לעומת 51% ב-1991), וכ-32% היו בני 45 ויותר אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 35% ב-1991). בחינת התפלגות משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-56% מראשי משפחות אלו היו

נשואים (לעומת 60% ב-1991), 28% - רווקים לעומת 23% ב-1991, והשאר (כ-16%) - אלמנים, גרושים ואחר. מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים. מקורם של 62% מכלל ההכנסה ברוטו היה תשלומי ההעברה, ו-46% מההכנסה ברוטו היו קצבות הכיטוח הלאומי בלבד.

לוח מס. 19: רמת העוני בקרב משפחות שראשן הלא קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1992

מזד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	127,200	84,600	85,200
נפשות	478,700	332,100	334,700
ילדים	202,100	155,200	156,500
מדד תחולת העוני (%)			
משפחות	83.9	55.8	56.2
נפשות	85.9	59.6	60.1
ילדים	92.4	70.9	71.5
מדד יחס פער העוני (%)	86.5	34.4	34.4
אחוז הירידה לפי מדדי העוני			
מדד תחולת העוני			
משפחות	-	33.5	33.0
נפשות	-	30.6	30.0
ילדים	-	23.3	22.6
מדד יחס פער העוני	-	60.2	60.2

למרות התרחבות ממדי האבטלה ב-1992 לא נצפתה הרעה של ממש במצבה של אוכלוסייה זו. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה נשארה בלא שינוי מאז

1991, ואילו זו שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים גדלה אך כמעט. כמו כן, תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני באוכלוסייה זו פתחה אך במקצת בהשוואה ל-1991. לאור מאפייניה של אוכלוסייה זו ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואמנם, כ-84% מכלל המשפחות, שראשיתן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה מאוד - כ-12% מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-24% מכל תשלומי ההעברה וכ-17% מכל קצבות הביטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו. הם העלו את הכנסתם של 33% מהן אל מעל לקו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-56%. פער העוני הממוצע למשפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-34% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 18). משפחות עניות אלו מנו כ-35% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה, אך מנו 54% מהן לאחריהם. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה לאחר תשלומי ההעברה (והמיסים) היתה משפחה שראשה (הלא קשיש) לא עבד. גידול חלקן של משפחות אלו בכלל האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נבע מן התרומה הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו, יחסית לתרומתם לקבוצות אחרות, דוגמת הקשישים.

יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

לצורך הערכת השלכותיהם של שינויים שחלו בהכנסת קו העוני - במונחים ריאליים ויחסית לשכר הממוצע במשק - לגבי היקף האוכלוסייה הענייה ולצורך אומדן היקף האוכלוסייה המצויה על סף העוני, מציג לוח מס. 20 את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה כמעט מהכנסת קו העוני או גבוהה ממנה כמעט (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 7% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מרמה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם הפנויה של 16.4% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, כמעט לשלוש חמישיות מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. אפשר אף לראות, שהכנסתה של כחמישית

מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסת 13.4% מכלל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסת 16.4% מהן היתה נמוכה ממלוא הכנסת קו העוני). התפלגות המשפחות העניות לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני, למעשה, באה לידי ביטוי כולל במדד פער העוני הממוצע.

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך במעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 21.2% מכלל המשפחות אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחלת העוני. יש להדגיש, שבהשוואה ל-1991, ב-1992 יש ריכוז נמוך יותר של משפחות שהכנסתן נמצאת בין קו העוני לבין 110% מהכנסת קו העוני, אך כאמור יש אחוז גבוה יותר של משפחות מתחת להכנסת קו העוני. אחוז המשפחות, שלהן הכנסה שאינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני, כמעט זהה בשתי השנים: 21.2% ו-21.5%.

לוח מס. 20: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות,

1992

גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת קו העוני						קבוצת האוכלוסייה
125	110	105	100	95	75	
26.41	21.23	19.84	16.36	13.39	7.09	כלל האוכלוסייה
12.93	8.41	7.29	6.40	5.23	2.24	שכירים
35.54	30.18	28.63	18.54	11.81	3.80	ראש משפחה קשיש
46.50	39.23	37.75	34.29	29.25	16.80	+4 ילדים

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר בקרב האוכלוסייה הקשישה. לכ-80% מן המשפחות הקשישות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה, ולכשליש מן הקשישים העניים (36%) יש הכנסה הנמוכה רק בכ-5% מהכנסת קו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 28.6% (לעומת 24% ב-1991) מהמשפחות הקשישות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני; והכנסתם הפנויה של 30% ממשפחות אלה (בדומה ל-1991) אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. ולבסוף, בדומה ל-1991, לכ-36% מכלל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני, המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העוני (זאת - לעומת כ-27% בכלל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות קשישות סביב הכנסת קו העוני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום לקיום מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת נמוכה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו רק קל, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

יב. תחולת העוני לפי יישובים

לוח מס. 21 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה (במונחי הכנסה למבוגר סטנדרטי) בכל יישוב ביחס להכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה בכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות תחולת העוני היא הגבוהה ביותר בירושלים, ובמונחים של נפשות ילדים היא כמעט כפולה בה מזו שבכלל האוכלוסייה: ב-1992 ל-22% מכלל המשפחות שחיו בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, והן מנו כ-28% מכלל הנפשות וכ-39% מכלל הילדים החיים בעיר זו. תחולת העוני בתל אביב-יפו ובחיפה קטנה מזו שבכלל האוכלוסייה, בעיקר במונחי נפשות וילדים. 14.8% מכלל המשפחות החיות

לוח מס. 21: ממדי העוני לפי ישוב, 1992

ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת בכלל האוכלוסייה	תחולת העוני			יישוב / איזור
	ילדים	נפשות	משפחות	
100.0	21.3	17.2	16.4	סך כל האוכלוסייה ערים:
93.8	39.1	28.3	22.4	ירושלים
118.1	14.4	12.6	11.9	תל אביב-יפו
110.1	14.5	13.2	14.8	חיפה
77.3	42.7	36.9	29.4	בני-ברק
94.9	13.1	11.8	12.0	בת-ים
108.9	8.1	8.2	11.3	חולון
111.6	8.9	8.8	9.8	פתח-תקוה
100.9	10.6	10.2	9.3	ראשון לציון
110.7	5.4	8.7	13.1	רמת-גן
94.5	20.9	16.7	16.8	נתניה
84.4	12.8	17.6	22.4	באר-שבע
				מחוזות:
92.4	38.8	28.5	22.9	ירושלים
81.7	26.2	21.7	21.4	הצפון
98.1	23.7	18.9	17.7	חיפה
108.1	14.4	11.7	11.7	המרכז
111.7	16.4	13.0	12.7	תל אביב
78.6	19.3	20.2	23.0	הדרום
81.9	19.9	18.8	19.8	אזורי פיתוח

בחיפה הן עניות, וכן 12% מכלל המשפחות בתל אביב-יפו.

תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים אחוז המשפחות הגדולות גבוה במיוחד. עם זאת, כאשר בוחנים את ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל אחת מן הערים הגדולות ביחס להכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה עולה, שגם לפי אינדיקטור זה המצב בירושלים הוא הגרוע ביותר, אם כי הפער בינה לבין תל אביב וחיפה קטן יותר. ההכנסה הממוצעת בירושלים היא 94% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה, לעומת 118% בתל אביב וכ-110% בחיפה.

כשמדובר בערים הנמנות על אגד הערים תל-אביב: כני ברק, כת-ים, חולון, פתח-תקוה, ראשון לציון ורמת-גן, שכיחות העוני היא הגבוהה ביותר בבני-ברק. תחולת העוני בה גבוהה אף מזו שבירושלים, מאחר שגם בבני-ברק מספר הנפשות הממוצע במשפחה גבוה בהרבה מזה שבכלל האוכלוסייה. ההכנסה הממוצעת בכני-ברק שווה לכ-77% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה. בשאר הערים תחולת העוני נמוכה מהממוצע הארצי, והיא 10%-13%. בפתח-תקוה ובראשון לציון תחולת העוני נמוכה במיוחד. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (למעט כת-ים) גבוהה או שווה לזו שבכלל האוכלוסייה. דבר אחרון, תחולת העוני בקרב המשפחות החיות באזורי פיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח 1 ו-2 על ידי מרכז ההכוונה לאזורי פיתוח⁷) גבוהה מזו שבכלל האוכלוסייה (19.8%), אך תחולת העוני במונחי נפשות וילדים דומה פחות או יותר לזו שבכלל האוכלוסייה (18.8% ו-19.9%, בהתאמה). ההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 82% בלבד מהממוצע הכללי.

יג. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי שיוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם

7. אלה כוללים יישובים כגון אופקים, יקנעם עילית, ידוהם, מגדל העמק, שדדוח, קריית מלאכי, נצרת עילית, וחצור הגלילית דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, סבריה, עכו, עפולה צפת ובית שאן.

את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, ואת הפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים: סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, וסכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית גדל 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. 22 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מזורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים. כמו כן, הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון.

בניגוד לשנים 1990-1991, ב-1992 ירד השיעור הממוצע (בכלל האוכלוסייה) של תשלומי ההעברה, ובמקביל עלה שיעור המס הממוצע. בשנה הנסקרת תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה באוכלוסייה ב-17.6%, לעומת 18.8% ב-1991 ו-18.2% ב-1991; ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה ב-19.9%, לעומת 19.1% ב-1991 ו-20.3% ב-1990. ירידת שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת ב-1992 נצפתה בכל העשירונים, למעט העשירונים העליונים. בשני העשירונים העליונים נצפתה עלייה בשיעור הממוצע של תשלומי ההעברה. לפיכך גדל חלקם של כל אחד משני העשירונים העליונים בסך כל תשלומי ההעברה. זאת - על חשבון ירידת חלקם של שאר העשירונים. עליית שיעור המס הממוצע ב-1992 ציינה רק את שלושת העשירונים העליונים. ב-1992 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 46.1% מכלל תשלומי ההעברה (לעומת 46.9% ב-1991), ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו רק 7.5% מהם (לעומת 5.5% ב-1991). לעומת זאת, שני העשירונים העליונים שילמו 71% מכל תשלומי המיסים הישירים (לעומת 69.5% ב-1991), ואילו שני העשירונים התחתונים, שרובם אינו עובד, לא שילמו מיסים כלל - בדומה לשנים הקודמות. יש להדגיש, שירידת חלקם של העשירונים השלישי עד השמיני בסך כל המיסים הישירים ב-1992, בהשוואה

ל-1991, היתה על חשבון עליית חלקם של שני העשירונים העליונים בלבד.

לוח מס. 22: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1992

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	17.9	תחתון
3.6	612.9	0.2	28.2	2
4.5	67.8	0.7	12.0	3
6.5	36.9	1.6	9.9	4
8.9	21.1	2.9	7.7	5
11.0	15.2	4.5	7.1	6
13.1	9.3	7.0	5.6	7
17.0	5.4	11.6	4.1	8
20.7	3.6	19.5	3.9	9
30.9	1.9	52.0	3.6	עליון
19.9	17.6	100.0	100.0	סך הכול

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

** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שהמשפחות המצויות בעשירון התחתון חסרות כל הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

מגמות השינוי שנצפו באוכלוסייה השכירה דומות לאלו שנצפו בכלל האוכלוסייה (ראה לוח מס. 23). תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה שכירה בשיעור נמוך יותר מאשר ב-1991 - ב-7.8% לעומת 8.3%, בהתאמה; ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה

בשיעור גבוה יותר - ב-20.9% לעומת 20%, בהתאמה. חלקם של שני העשירונים הראשונים בסך כל תשלומי ההעברה נשאר בלא שינוי, ואילו חלקם של שני העשירונים העליונים גדל. מאז 1990 ועד ל-1991 הופחת נטל המס בעשירונים הראשון עד השמיני, אך הוא גדל בשני העשירונים העליונים. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל המיסים הישירים גדל מ-62.4% ב-1991 ל-64.4% ב-1992.

לוח מס. 23: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת ככל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1992

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.3	101.1	0.4	21.6	תחתון
6.7	38.0	1.0	15.6	2
8.8	19.8	1.8	11.2	3
10.9	13.1	2.9	9.5	4
12.0	10.2	3.9	9.1	5
13.6	7.8	5.6	8.7	6
16.5	5.1	8.2	6.9	7
19.1	2.6	11.8	4.4	8
23.2	2.8	19.2	6.3	9
32.0	1.8	45.2	6.7	עליון
20.9	7.7	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 22.

לוחות מס. 24 ו-25 מציגים את התחלקות ההכנסות באוכלוסייה בשנים 1991-1992 לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי

העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים). הלוחות מלמדים, כי ב-1992 הפערים הכלכליים המשיכו להתרחב. חלקם של כל אחד משמונת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הכלכלית קטן במקצת, ובמקביל גדל חלקם של שני העשירונים העליונים, ובמיוחד של העשירון העליון. חלקו של העשירון העליון גדל מ-31.7% ב-1991 ל-32.3% ב-1992. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית גדל

לוח מס. 24: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1992

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה**			העשירון*
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.61	2.19	0.00	תחתון
4.23	3.58	0.84	2
5.33	4.63	3.27	3
6.43	5.74	4.95	4
7.69	6.98	6.62	5
9.22	8.47	8.48	6
10.91	10.37	10.93	7
13.00	12.82	13.93	8
16.25	16.80	18.68	9
24.34	28.41	32.29	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.9	7.8	60.7	מדד ג'יני
0.3391	0.3927	0.4977	% הירידה במדד ג'יני
31.9	21.1	-	

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה למבוגר סטנדרטי. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 25: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1991*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.71	2.30	0.00	תחתון
4.41	3.79	0.85	2
5.41	4.78	3.39	3
6.59	5.95	5.10	4
7.91	7.26	6.78	5
9.41	8.78	8.74	6
11.07	10.60	11.03	7
13.10	12.93	14.16	8
15.71	16.18	18.30	9
23.67	27.43	31.66	עליון
			היחס בין הכנסת התמישון העליון לבין הכנסת התמישון התחתון
5.5	7.2	58.8	מדד ג'יני
0.3272	0.3771	0.4901	% הירידה במדד ג'יני
33.3	23.1	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24.

בכ-1.6%: מ-0.4901 ב-1991 ל-0.4977 ב-1992. ב-1992 קטנה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הנקייה, ולפיכך מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה היתה גבוהה מזו שכ-1991. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3272 ב-1991 ל-0.3391 ב-1992. זו אפוא עלייה בת כ-3.6%. עלייה זו משקפת את ירידת חלקם של העשירונים הראשון עד השמיני נסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון עליית חלקם של שני העשירונים העליונים. חלקם של שני

העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה גדל למרות עליית חלקם בסך כל המיסים הישירים.

הנתונים מורים, כי ב-1992 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד מששת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, והם הקטינו במקביל את חלקו של כל אחד מארבעת העשירונים העליונים: כך, לדוגמה, העשירון התחתון, שלא נטל כל חלק מסך כל ההכנסה הכלכלית, נטל 2.2% מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.61% מסך כל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים גדל מ-4.11% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.4% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.17% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-32.3% מכל ההכנסה הכלכלית ל-24.34% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הכנסת החמישון העליון להכנסת החמישון התחתון קטן מ-60.7 לפי ההכנסה הכלכלית, ל-7.8 לפי ההכנסה ברוטו ול-5.9 לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'י'ני לאי שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4977 לפני תשלומי ההעברה ל-0.3927 לאחריהם, ול-0.3391 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-31.9% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית (לעומת 33.3% מ-1991).

בסיכום התפתחותה של מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה בכלל האוכלוסייה מאז 1991 ועד ל-1992 יש לציין את הגורמים הבאים: ראשית, מדד ג'י'ני להתחלקות ההכנסה הכלכלית גדל ב-1.6%. שנית, תרומתם של תשלומי ההעברה לכשעצמם לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה פחתה. ב-1992 תשלומי ההעברה הקטינו את מדד ג'י'ני ב-21.1% לעומת 23.1% ב-1991. התמעטות השפעתם של תשלומי ההעברה נבעה מירידת חלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה ומירידת חלקם של כל העשירונים, למעט שני העליונים, בסך כל תשלומי ההעברה. זאת - בעיקר כתוצאה מצמצום היקפם של תשלומי ההעברה, שהממשלה העבירה לעולים החדשים ומשחיקתן של קצבות הזיקנה ושל הכנסת המינימום המובטחת למעוטי יכולת. לעומת זאת קצבות הילדים, שהן המרכיב כמעט היחיד של הקצבאות המשולמות לעשירונים העליונים, לא נשחקו. שלישית, תרומתם של המיסים הישירים לצמצום אי השוויון לא רק פחתה בין שתי השנים, אלא אף גדלה כמעט. התוצאה היא,

שמדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה כלכד) עלה ב-4.1%, אך מדד ג'יני להתחלקות ההנסה הפנויה עלה במידה קטנה יותר, ב-3.6%.

לוח מס. 26: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), *1992

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
			תחתון
3.39	2.85	1.79	2
4.83	4.18	3.41	3
5.80	5.14	4.62	4
6.86	6.19	5.82	5
8.09	7.34	7.12	6
9.36	8.74	8.76	7
10.80	10.36	10.57	8
12.69	12.54	13.01	9
15.41	16.18	16.93	עליון
22.78	26.47	27.97	
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.6	6.1	8.6	מדד ג'יני
0.3015	0.3546	0.3958	% הירידה במדד ג'יני
23.8	10.4	-	

* ראה הערות ללוח מס. 24. הנתונים המקבילים המחייחים לשנת 1991 מוצגים בנספח הלוחות.

לוח מס. 26, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, מלמד כי ב-1992 התרחבו גם פערי ההכנסה הכלכלית של השכירים, אך בשיעור גבוה יותר מאשר בכלל

האוכלוסייה. בהשוואה ל-1991, ב-1992 ירד חלקם של שמונת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הכלכלית, ואילו חלקם של שני העשירונים העליונים גדל. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה מ-0.3801 ב-1991 ל-0.3958 ב-1992, כלומר ב-2.5%. במקביל, ב-1992 הסתמנה ירידה גם במידת תרומתם של תשלומי ההעברה, אך לא של המיסים (הישירים), לצמצום אי השוויון, ולפיכך פערי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות השכירות התרחבו יותר מאשר פערי ההכנסה הכלכלית. נתוני הלוח מלמדים, שב-1992 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, והם הקטינו במקביל את חלקם של שלושת העשירונים העליונים, בעיקר של שני העשירונים הגבוהים ביותר. ערכו של מדד ג'יני קטן ב-23.8% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - אם כי כצפוי, ירידה זו נכעה ביותר ממחציתה מהמיסים הפרוגרסיביים (לעומת כשליש בלבד בקרב האוכלוסייה כולה). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה עלה מ-0.2923 ב-1991 ל-0.3015 ב-1992, כלומר ב-3.1% בקירוב. עלייה זו משקפת בעיקר את עליית חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון ירידת חלקם של העשירונים הנמוכים ושל עשירוני הביניים.

נ ס פ ח ל ו ח ו ת

לוח מס. 1: רמת העוני בקרב אוכלוסיית הוותיקים, לכי מדדי עוני נבחרים, 1991 ו-1992

מדד עוני	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
----------	-------------------	-------------------	--------------------------

1 9 9 1

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	301,900	119,000	124,700
נפשות	872,700	432,200	462,400
ילדים	315,400	184,000	201,200

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	32.0	12.6	13.2
נפשות	27.5	13.6	14.5
ילדים	27.9	16.3	17.8

1 9 9 2

האוכלוסייה מתחת לקו העוני

משפחות	299,100	134,200	140,700
נפשות	894,100	472,600	508,700
ילדים	337,500	208,100	229,100

מדד תחולת העוני (%)

משפחות	31.5	14.1	14.8
נפשות	28.0	14.8	15.9
ילדים	29.9	18.5	20.3

לוח מס. 2: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1991

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	18.4	תחתון
3.4	649.2	0.1	28.5	2
4.7	71.0	0.8	12.3	3
7.1	36.3	1.8	9.5	4
9.8	22.4	3.3	7.7	5
11.0	16.6	5.0	7.6	6
13.4	10.9	7.6	6.2	7
16.3	5.8	11.9	4.3	8
20.0	3.2	19.0	3.1	9
29.1	1.4	50.5	2.4	עליון
19.1	18.8	100.0	100.0	סך הכול

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

** לא ניתן לחשב יחס זה מאחר שהמשפחות המצויות בעשירון התחתון חסרות כל הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח מס. 3: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים
 הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה
 הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים
 (אתוזים), 1991

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		העשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
5.6	107.7	0.5	22.7	תחתון
7.5	34.1	1.2	13.5	2
9.3	23.1	2.1	12.6	3
11.0	17.4	3.1	11.8	4
12.4	10.9	4.4	9.4	5
13.9	8.9	5.9	9.3	6
15.9	5.1	8.5	6.6	7
18.3	3.5	11.9	5.4	8
21.8	2.2	17.8	4.3	9
30.4	1.3	44.6	4.4	עליון
20.0	8.3	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח הקודם.

לוח מס. 4: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ותחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1991*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			העשירון
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
3.50	3.00	1.90	תחתון
4.88	4.28	3.57	2
5.93	5.31	4.75	3
7.04	6.42	5.91	4
8.25	7.62	7.33	5
9.51	8.96	8.82	6
10.96	10.58	10.74	7
12.65	12.58	13.10	8
14.93	15.36	16.24	9
22.36	25.88	27.66	עליון
היחס בין הכנסת החמישון			
העליון לבין הכנסת			
4.4	5.7	8.0	החמישון התחתון
0.2923	0.3409	0.3861	מדד ג'יני
24.3	11.6	-	% הירידה במדד ג'יני

* דאה הערוח ללוח מס. 24 בגוף הפרק.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים 1992-1993

מרים שמלצר

(זיקנה ושאימים)

תמר אליאב

(איסוף וילדים)

שלמה נאון

(נכות)

אסתר טולידנו

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

שרית בייץ-מוראי

(סיעוד)

א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1992 הואט קצב גידול מספרם של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים. בשנים 1990-1991, עם התגברות גל העולים שהגיעו לישראל חל גידול ניכר במספר מקבלי קצבות הזיקנה בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. אולם עם האטת העלייה בשנת 1992 גדל מספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים בשיעור בן 4.7% בלבד. הגידול במספרם של כלל הקצבאים ב-1992 נבע מגידול מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, בשיעור בן 2.5% (שיעור הנמוך מזה שאפיין את השנים הקודמות), וכן מגידול ניכר של מספר המקבלים קצבאות מיוחדות בעקבות המשך הגעת גלי העלייה לארץ, וזאת בשיעור בן 27%, (לעומת 84% ב-1991). ב-1992 ירד גם שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים, והוא היה 1.0% לעומת 1.3% בשנתיים הקודמות.

בשנת 1993 צפויה הימשכות הירידה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים לכ-3.7% בלבד. זאת - עקב הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל עד סוף שנת 1993. ב-1993 יגיע מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק לכ-347,350 (שיעור גידול בן 3.1%), ושיעור המקבלים קצבת שאירים לפי חוק יגיע לכ-99,800 (שיעור גידול בן 1.0%). מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק יהיה כ-71,250 (שיעור גידול בן כ-11%). מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים יגיע ב-1993 לכ-518,300 (בממוצע לחודש). כ-175,700 יקבלו קצבה בתוספת השלמת הכנסה והם ימנו 33.9% מכלל הזכאים.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, מגמה שהחלה עוד כראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל בהדרגה

מ-31.6% ל-34.0% בשנת 1992. ב-1993 צפויה התייצבות בשיעור זה. גידול מספר הזכאים לתוספת השלמת הכנסה בשנים 1990-1992 נבע מכך שכמעט כל הקשישים שהצטרפו למערכת מבני העלייה החדשה חסרו מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך היו זכאים להשלמת הכנסה מלאה. מכיוון שממדי העלייה קטנו, התייצב שיעור הזכאים ברמה של 34%, למרות גידול במספרם המוחלט של הזכאים לקצבה הכוללת השלמת הכנסה.

חלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לקטון וירד מ-17.5% ב-1991 ל-17.1% בשנת 1992. כמו כן, נמשכת מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, מ-83.8% ב-1991 ל-84.1% ב-1992. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1993.

ב-1992 רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ירדה במונחים ריאליים בשיעור בן 1.1%, והיא אף ירדה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.8% ב-1991 ל-15.4% ב-1992. לעומת זאת, בשנת 1993, צפויה עלייה בת כ-2.2% בערכה הריאלי של הקצבה וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.6% מן השכר הממוצע.

ב-1992 העלייה בשיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאירים היתה דומה לזו בשנת 1991. תשלומי הענף גדלו ב-4.5% במחירים קבועים, התשלומים לפי חוק עלו ריאלית בשיעור בן 3.3%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק גדלו ריאלית בכ-9.9%. זאת - עקב הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות והשלמת הכנסה. בשנת 1993 צפוי שיעור גידול ריאלי בן כ-6.4%, התשלומים לפי חוק צפויים לגדול בשיעור בן כ-5.1%, והתשלומים שלא לפי חוק יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-10.7%.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאירים

ב-1992 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה, ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) לכ-400 אלף קשישים, וקצבות שאירים לכ-99.7 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי

מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לגדול ב-1992 כשיעור נמוך מזה של השנה הקודמת, 2.5%, לעומת 3.3% בשנים הקודמות. נוסף על כך גדל מספר המקבלים קצבאות מיוחדות - כשיעור בן 27%. זאת - אמנם בהמשך לגידול שחל בשנים שחלפו, אם כי כשיעור נמוך יותר עקב ירידת מספר העולים הבאים לארץ. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 לכ-13% ב-1992. עם ההאטה הצפויה בקצב העלייה לארץ גם ב-1993, צפויה ירידה כשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה - לפי חוק ושלא לפי חוק - מ-5.7% ב-1992 ל-4.4% ב-1993.

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, שנים נבחרות

אחוז גידול שנתי						מספר המקבלים		סוג קצבה
1993	1992	1991	1990	1989	1988	1993	1992	
3.7	4.7	7.8	5.1	2.6	2.0	518,300	499,785	סך הכול
								זיקנה
4.4	5.7	9.6	6.5	2.8	2.1	417,600	400,132	סך כל המקבלים
3.1	2.5	3.3	3.3	3.0	2.6	347,350	337,062	לפי חוק הב"ל
11.4	27.0	84.4	46.3	-0.6	-4.2	70,250	63,070	קצבאות מיוחדות
								שאיירים
1.1	1.0	1.3	1.3	2.0	1.8	100,300	99,653	סך כל המקבלים
1.0	1.1	1.5	1.4	2.1	1.8	84,530	83,673	מזה: ללא ילדים

ב-1991 שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים היה 1.0%, כלומר נמוך משיעור הגידול בשנה החולפת (1.3%). מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים גדל ב-1992 ב-4.7%, לעומת גידול בן כ-7.8% ב-1992. ב-1993 הוא צפוי לגדול בכ-3.7% בלבד.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים להשלמת קצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מגמת הירידה במספר המקבלים השלמת הכנסה בקרב משפחות הקשישים והשאיירים, שהחלה בראשית העשור, נבלמה ב-1990. גידול מספר המקבלים השלמת הכנסה, שהסתמן בשנים 1990 - 1992, נבע כמעט אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת. העולים שעלו הן מרוסיה והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיוניות ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך הם זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מגמת הירידה באחוז המקבלים השלמת הכנסה מקרב המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק, שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, עדיין נמשכת.

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק קיבלו גם השלמת הכנסה. ב-1991 שיעורם ירד ל-21% בלבד וב-1993 הוא ימשיך לרדת עד ל-20% בקירוב. בקרב סך הכל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה ירד מ-41.3% ב-1991 ל-40.3% ב-1992. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה במיוחד בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-96.3% ב-1990, ול-97.0% בשנת 1992. ב-1993 צפוי שיעור דומה.

3. תוספת ותק ותוספת דחית פרישה

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר השנים הראשונות ועד למכסימום של 50% מהקצבה. ב-1992 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 84.1% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 83.8% ב-1991 ו-83.5% ב-1990. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן נקודת אחוז אחת בקירוב, והיא הגיעה ב-1992 וכ-24.4% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 96% לעומת 72%, בהתאמה. גם

לוח מס. 2: מקבלי קצוות זיקנה ושאריות, לפני סוג הקצבה וסטרו החלוקתי, 1992

מס' א	ה ק צ ב	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאריות - סך הכול	499,786	384,112	103,675	9,836	2,162	
% מקבלי השלמת הכנסה	34.0	33.0	36.1	32.1	57.1	
קצבת זיקנה לפני חוק	337,062	255,258	77,222	3,084	1,498	
% מקבלי השלמת הכנסה	20.2	19.2	23.1	25.1	39.3	
קצבת זיקנה שלא לפי חוק	63,070	42,733	19,250	434	653	
% מקבלי השלמת הכנסה	96.9	87.3	93.9	96.1	98.8	
קצבת שאריות לפני חוק לאלמנה	94,849	82,745	5,841	6,263	-	
% מקבלי השלמת הכנסה	41.7	43.7	23.6	32.1	-	
קצבת שאריות לילדים בלבד	3,820	2,448	1,329	32	11	
% מקבלי השלמת הכנסה	4.8	4.7	4.7	6.2	9.1	
קצבת שאריות שלא לפי חוק	984	928	33	23	-	
% מקבלי השלמת הכנסה	90.1	90.9	87.9	91.3	-	

התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 33% לעומת 15.1% בלבד, בהתאמה.

השינויים שחלו במגמות אלו, כלומר גידול שיעור הזכאים לתוספת הוותק הממוצעת, הן בקרב הגברים הן בקרב הנשים, נבעה, בין השאר, מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, ממערכת המקבלים קצבות זיקנה פורשים (נפטרים) אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשה עם תוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 1991 10,647 מ-28,676 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-37% מכלל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-8% מכלל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו 70% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 9% בקירוב.

מלות מס. 3 עולה, שתוספת הוותק הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים היא כ-29.4% מן הקצבה הבסיסית, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 24.4% בלבד. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 42.8% מן הקצבה הבסיסית, ואילו בכלל המקבלים היא 33%. בקרב הנשים גובהה 18% ו-15.1%, בהתאמה.

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

ב-1992 נמשכה מגמת הירידה באתוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה: 17.1% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 17.5% ב-1991 ו-18.3% ב-1990. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1992 ל-2.8% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.3% ו-2.2%, בהתאמה.

מגמת הירידה כאחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה כולטת בקבוצת

לוח מס. 3: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הוותק
ודחיית הפרישה (אחוזים), שנים נבחרות

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

תוספת ותק						
7.3	16.2	11.8	56.5	87.0	73.8	1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	1985
13.1	26.2	19.8	67.2	93.9	81.6	1988
13.0	27.4	20.7	68.6	93.9	82.2	1989
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	1991
15.1	33.0	24.4	71.4	96.0	84.1	1992
						1992
17.9	42.8	29.4	71.7	98.0	83.8	חדשים**
תוספת דחיית פרישה						
2.4	4.4	3.5	15.4	27.3	22.6	1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	1985
2.3	3.7	3.0	14.5	22.8	19.1	1988
2.3	4.5	2.9	14.8	22.1	18.7	1989
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	1990
2.2	3.3	2.8	14.3	20.4	17.5	1991
2.2	3.3	2.8	14.1	20.0	17.1	1992
						1992
2.0	2.8	2.4	11.8	15.6	13.5	חדשים**

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

המקבלים החדשים. תוספת דחייית הפרישה הממוצעת בקבוצת המצטרפים החדשים היתה 2.4% בלבד, כפי שעולה מלוח מס. 3, לעומת 2.8% בקרב כלל המקבלים. (בקרב הגברים שיעור התוספת היה 2.8%, לעומת 3.3% בקרב כלל המקבלים. בקרב הנשים השיעורים היו 2.0% ו-2.2%, בהתאמה). כמו כן, אחוז המקבלים את תוספת דחייית הפרישה מן המצטרפים החדשים היה נמוך מזה שבכלל המקבלים: 20.4% מכלל הגברים המקבלים היו זכאים לתוספת דחייית פרישה, לעומת 15.6% מכלל הגברים החדשים. גם כאחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1991 16.2% מקבלים חדשים זכו לתוספת זו. האחוזים המקבילים בקרב הנשים הם: 14.1% מסך כל הנשים המקבלות קצבה, לעומת כ-11.8% בלבד מן המצטרפות החדשות. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתוספת דחייית פרישה מלאה - כלומר ל-25% לאחר 5 שנות דחיייה - בקרב הזכאים החדשים היה דומה לזה שבקרב כלל המקבלים (כ-6.5%).

4. העולים החדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, מאז 1967 עולים חדשים אשר עולים לארץ בגיל זיקנה (שכמובן לא צברו בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן גובהה) מותנית במכתן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מרוסיה ומאיתופיה על פי רוב חסרי כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה שלא לפי חוק ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה מקרב מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק, אשר עלו ארצה בשנת 1992, הגיע ל-98.0%. בשנת 1989 מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, היה 94.9% מכלל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים), ואחוז זה עלה ל-97.0% ב-1992 (ר' לוח מס. 2).

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-23,000 ב-1990 כ-21,000 ב-1991 וכ-13,000 ב-1992. מקרב העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1992 כ-9,000 עלו בשנה זו וכ-4,000 עלו בשנים 1989-1991, אך הגיעו לגיל הזכאות בשנה זו. כתוצאה מכך, המספר הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-63,100 ב-1992. לפי ההערכה, עד סוף 1993 יצטרפו למקבלי הקצבאות עוד כ-8,000 עולים,

ובשנה זו יהיו בממוצע כ-70,000 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק. כאן המקום להזכיר, שבמשך שלוש השנים האחרונות הצטרפו כ-3,700 עולים למערכת המקבלים קצבת זקנה לפי חוק, וכ-93% מהם זכאים להשלמת הכנסה. מספר הקשישים העולים שמקבלים כיום קצבאות זיקנה עומד על כ-12%-13% מכלל העולים שעלו מאז 1989.

סכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק בהכרח גדל מאוד. בשנת 1989 שולמו כ-380 מיליון ש"ח, בשנת 1990 שולמו כ-413 מיליון ש"ח, ובשנת 1992 - 875 מיליון ש"ח. מאז 1991 ועד ל-1992 הגידול הנומינלי היה אפוא בן 23%, או לחילופין היה זה גידול ריאלי בן כ-10%. זאת - למרות שערכה של הקצבה עצמה ירד ריאלית כ-1.1%.

אופיה הדימוגרפי של העלייה החדשה מתבטא גם בהרכבם של המקבלים קצבה שלא לפי חוק, לפי מין ומספר התלויים. 59% מן המצטרפים החדשים למעגל מקבלי הקצבה שלא לפי חוק היו נשים, שיעור הנמוך מזה שציין את המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושעלו לפני 1989. לפיכך, חלקן של הנשים בכלל המקבלים קצבה שלא לפי חוק ירד מ-64% ב-1989 ל-59% ב-1991. ב-1992 שיעור זה הולך ומתקרב לשיעור הנשים בקרב המקבלים קצבה לפי חוק בשנה זו כ-49% היו נשים וכ-51% גברים.

רמת הקצבה, לפי הרכב התלויים של מקבלי קצבה חדשים שעלו לארץ ב-1992 שונה במעט מזה של אלו שעלו בשנה הקודמת. כ-72% קבלו את הקצבה כיחידים, לעומת כ-66% מאלה שהצטרפו ב-1991. מאחר שמספר המצטרפים בשנת 1992 היה נמוך יחסית לשנה הקודמת (פחות ממחצית), לא חל שנוי בהרכב המשפחתי של כלל העולים החדשים, ושיעור המקבלים קצבה כיחידים נשאר ברמה של 68%. לשם השוואה ייאמר, שבקרב הקשישים הזכאים לקצבה לפי חוק 75% זכאים לה כיחידים, ורק כ-25% זכאים לתוספת תלויים.

התפלגות הגילים של העולים החדשים שהצטרפו בשנה זו למערכת הקצבאים היתה דומה לזו של הקשישים בארץ. בני ה-80 ויותר מנו כ-20%, הן מן העולים החדשים והן מן הקשישים הוותיקים בארץ עם זאת בקרב כלל מקבלי הגמלה שלא לפי חוק שיעור בני ה-85 ומעלה היה יותר מ-28%. בני גיל

הביניים, 65-75, מנו כ-55% מן העולים החדשים, כ-50% מן הוותיקים וכ-45% מכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק.

5. רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות היא אתוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1992 הסתמנה ירידה קלה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.4% לעומת 15.8% ב-1991). הקצבה המשיכה לרדת גם במונחים ריאליים בשיעור בן כ-1.1%. בשנת 1993 הקצבה צפויה לעלות בכ-2% במונחים ריאליים ולכ-15.6% מהשכר הממוצע.

ב-1992 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאיירים כ-4.5% במחירים קבועים. העלייה הריאלית בתשלומי הענף נבעה בעיקר מגידול מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, אך גם משיעור גידול במקבלים לפי חוק. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאיירים גדל בהדרגה בשלוש השנים האחרונות, והגיע מ-13.7% ב-1990 ל-18.2% ב-1991 ול-19.2% ב-1992.

עליית סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק בשיעור בן 3.3% משקפת גידול במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק וגידול בגובה הקצבה הממוצעת, בעיקר עקב גידולה של תוספת ותק ממוצעת. העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה רק מגידולו של מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושל מספר המקבלים קצבה עם השלמה הכנסה, שכן ערכה הריאלי של הקצבה עם השלמת הכנסה (רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת) המשיך לרדת בכ-1.1%.

ב-1992 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה נמוך משיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-4.5% לעומת 6.5%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד, מ-38.5% ב-1991 ל-37.8% בשנת 1992. ב-1993 חלקן צפוי לרדת ל-36.5%.

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוס משפחה נבחרים,
1993-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	
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
28.6	254.3	22.0	196.8	14.7	131.1	1984
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
29.8	292.6	23.1	226.8	15.4	151.0	1988
29.7	292.8	23.2	226.8	15.5	151.2	1989
30.6	290.0	23.7	224.8	15.8	149.9	1990
30.5	280.2	23.6	217.0	15.8	144.7	1991
20.6	277.2	23.1	214.6	15.4	143.1	1992
30.3	283.4	23.3	210.4	15.6	146.3	1993

* לא כולל קצבות ילדים.

לוח מס. 5: היקף התשלומים (כלל הוצאות מינהל) - מחירי טלפונים ומחירי 1985,
1992-1985

1993	1992	1991	1990	1989	1985	קצבה	טור
------	------	------	------	------	------	------	-----

מחירי טלפונים (מיליוני ש"ח)

5,365.1	4,568.8	3,904.5	3,147.7	2,727.4	999.6	טל	התשלומים
4,293.1	3,693.3	3,193.1	2,712.0	2,347.5	758.7	טל	חוק ב"ל
1,072.0	875.5	711.4	431.4	380.1	240.9	טל	חוק ב"ל

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

1,501.0	1,413.6	1,352.4	1,295.8	1,269.9	999.6	טל	התשלומים
1,201.1	1,142.7	1,106.0	1,118.1	1,093.0	758.4	טל	חוק ב"ל
299.9	270.9	246.4	177.7	176.9	240.9	טל	חוק ב"ל

כ. ילדים

1. מגמות עיקריות

1992 היתה השנה האחרונה לתשלום קצבות הילדים למשפחות הקטנות על פי מבחן הכנסות. לפי המדיניות שנקטה מאז יולי 1985 קצבת ילדים בגין הילד הראשון לא שולמה למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות בעלות הכנסה נמוכה, ואילו מאז אוגוסט 1990 לא שולמה קצבה גם בגין הילד השני במשפחות אלה - גם הפעם למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה. תקרת ההכנסה שזיכתה בהחזר הקצבאות לילדים הראשון והשני במשפחות הקטנות היתה ב-1992 95% מהשכר הממוצע במשק. במרץ 1993 בוטל מבחן ההכנסות לקבלת קצבות ילדים, דהיינו שוב החלו לשלם קצבות ילדים אוניברסליות לכלל המשפחות עם ילדים בישראל, מן הילד הראשון. מדיניות זו החזירה למערכת קצבות הילדים כ-370 אלף משפחות עם 1-3 ילדים, שלהן 675 אלף ילדים ראשוניים ושניים ואשר לא היו זכאיות לקצבה מפני שהכנסתן של ראש המשפחה עלתה על 95% מהשכר הממוצע במשק.

ב-1992 שולמו קצבות ילדים מדי חודש לכ-481 אלף משפחות בממוצע. היתה זו עלייה בת כ-1.5% מאז 1991. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים גדל ב-1992 בכ-1% והגיע למליון ו-213 אלף. בשנה זו כ-671 אלף ילדים ראשוניים ושניים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. לאור חידוש התשלומים לפי עקרון האוניברסליות (במרץ) מספר המשפחות שיקבלו ב-1993, קצבת ילדים צפוי לגדול לכ-721 אלף בממוצע לחודש, ומספר הילדים שבגינם תשולם קצבה צפוי לגדול לכמליון וחצי בממוצע לחודש.

1. פירוש קבוצת האוכלוסייה שהיו זכאיות להחזר ותיאור אופן החזר מופיעים בסקירות שנתיים קודמות של המוסד לביטוח לאומי.

כשנים 1992 - 1993 משפחות העולים עם ילדים המשיכו להיקלט בענף, אך בממדים קטנים יותר מאשר בשנים 1990-1991, עקב הירידה במספר העולים שהגיעו לישראל בשנתיים האחרונות. בשנת 1992 הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-12,500 משפחות עם ילדים, בהן כ-18,800 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן היו כ-50 אלף ילדים ב-1991). מספר משפחות העולים עם ילדים הצפוי להצטרף למעגל מקבלי הקצבות ב-1993 נאמד בכ-13,000 משפחות.

ב-1992 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבה במוצע לחודש היה 57,000. זאת לעומת כ-35 אלף ב-1991. ב-1993 המספר צפוי לגדול לכ-65 אלף. יש לציין, שמאז יולי 1991 הזכאות לקצבת הילד הראשון והשני ניתנה לעולים למשך שנתיים ממועד העלייה.

ב-1992 שולם על ידי ענף ילדים של המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים למשפחות חד הוריות. המענק משולם באופן חד פעמי בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. היו זכאיות לו משפחות חד-הוריות שקיבלו קצבה עבור הילד הראשון, והוא שולם עבור ילדים בגיל 6-11 (כיתות א'-ו' של ביה"ס יסודי). המענק שולם בספטמבר 1992, וקיבלו אותו כ-17,000 משפחות עבור כ-23,000 ילדים. ב-1993 זכאיות למענק כ-23,000 משפחות, שבהן כ-31,000 ילדים.

ב-1992 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה גדל בכ-1% לעומת 1991. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נשארה קבועה - 3.1% משכר זה. נדגיש, כי בשלוש השנים האחרונות חלו עליות וירידות כנות עד 3% ברמתה של הקצבה יחסית לשכר הממוצע. רמה זו נמוכה בכ-34% מזו שב-1975.

2. אוכלוסיית מקבלי הקצבות

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. בשנים 1985 ו-1986 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה ירד ירידה תלולה. זאת - עקב ביטול תשלום קצבת הילדים

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים במוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1993-1980

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות*	שנה
+6	5	4	3	** 2	** 1		

מספרים מוחלטים (אלפים)

3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
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
32.4	27.2	64.4	153.0	204.4	57.3	538.7	1988
32.0	27.6	65.5	154.1	205.8	66.1	551.1	1989
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
32.6	28.5	67.3	156.2	92.8	94.3	471.7	1991
32.2	29.2	68.5	155.8	93.7	102.0	481.4	1992
32.8	29.7	69.8	156.7	213.5	218.9	721.4	1993

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
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
6.0	5.1	12.0	28.4	37.9	10.6	100.0	1988
5.8	5.0	11.9	28.0	37.3	12.0	100.0	1989
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
6.9	6.0	14.3	33.1	19.7	20.0	100.0	1991
6.7	6.1	14.2	32.4	19.5	21.8	100.0	1992
4.6	4.1	9.7	21.7	29.6	30.3	100.0	1993

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

לוח מס. 2: מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי
במשפחה, 1993-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
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
67.3	59.6	124.0	277.0	481.4	283.7	1,293.0	1988
66.1	59.6	125.1	279.2	485.0	302.1	1,317.1	1989
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.0	60.2	127.6	283.7	286.0	382.3	1,204.8	1991
65.6	61.4	129.9	285.7	284.5	386.2	1,213.4	1992
66.6	62.5	132.4	289.1	346.0	639.4	1,536.0	1993

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
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
5.2	4.6	9.6	21.4	37.2	21.9	100.0	1988
5.0	4.5	9.5	21.2	36.8	23.0	100.0	1989
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
5.4	5.0	10.6	23.5	23.7	31.7	100.0	1991
5.4	5.1	10.7	23.5	23.4	31.9	100.0	1992
4.3	4.2	8.6	18.8	22.5	41.6	100.0	1993

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד), ומ-1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.

** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד).

החל ב-1993 - כלל הילדים בישראל.

ליד הראשון במשפחות קטנות החל ביוני 1985. מאז 1987 ועד ל-1989 הסתמנה במספר מקבלי קצבות הילדים מגמת עלייה כשיעור הגידול הטבעי באוכלוסייה. ב-1990 מגמה זו השתנתה משני טעמים: ראשית, עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים פחת מאוד; שנית, המספר הגדול של העולים מבריה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא פחת במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נכלמה ב-1992. ב-1992 כ-482 אלף משפחות קיבלו קצבת ילדים, מספר הגבוה בכ-1.5% מזה שב-1991. אלו מנו כ-65% מכלל המשפחות. ב-1993 יקבלו את הקצבה מדי חודש כ-720 אלף משפחות בממוצע. בחודשים ינואר-פברואר, לפני החזרה למדיניות תשלום הקצבות לפי עקרון האוניברסליות, קיבלו קצבת ילדים כ-490 אלף משפחות, ואילו בחודשים הבאים מספרן הממוצע צפוי להיות כ-770 אלף.

ב-1992 כ-258 אלף משפחות עם 1-3 ילדים המשיכו לקבל קצבת ילדים עבור שני ילדיהם הראשונים. כ-110 אלף ממשפחות אלה היו משפחות שכירים עם 1-3 ילדים, שקיבלו החזר קצבת ילד ראשון ושני באמצעות המעסיק. כ-148 אלף משפחות קטנות קיבלו את הקצבה ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. כ-28% מאלו שקיבלו ישירות מהמוסד היו משפחות הנמנות על מקבלי הגמלות מהמוסד, כ-54% היו משפחות של עצמאים ולא עובדים, וכ-18% היו משפחות שהגישו תביעה אישית להחזר קצבה (כולל משפחות עולים).

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1992 למיליון ו-213 אלף. מספר זה גדול בכ-1% מהמספר המקביל בשנה הקודמת. הילדים, שעבורם שולמה קצבה, מנו כ-70% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-670 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשונים ושניים במשפחות קטנות, שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-180 אלף ילדים של שכירים, והיתר - ילדים שקיבלו את הקצבה ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. ב-1993 צפויים לקבל קצבת ילדים כמיליון ילדים וחצי בממוצע לחודש. במרץ 1993 קיבלו את קצבת הילדים 1.8 מיליון ילדים, מהם כ-675 אלף ילדים ראשוניים ושניים שתשלום קצבת הילדים חודש להם.

בלוח מס. 3 מוצגים מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקנלים קצבת יוצאי צבא* (אלפים),
1993-1980

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת			סך הכול	ש נ ה
מקומו הסידורי של הילד במשפחה				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכול	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה	סך הכול	
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
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
56.6	76.0	201.5	334.1	29.0	47.0	125.5	201.5	1988
58.3	77.0	202.7	338.0	29.7	47.3	125.7	202.7	1989
60.1	77.7	203.8	341.7	30.1	47.6	126.1	203.8	1990
61.6	78.4	202.5	342.5	30.7	47.7	124.1	202.5	1991
64.1	79.2	201.0	343.4	31.6	47.6	120.9	200.1	1992
67.0	80.5	200.0	347.5	32.6	47.9	119.5	200.0	1993

* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

לוח מס. 4: ערכה הממוצע של נקודת קצבה, שנים נבחרות

1993	1992	1991	1990	1989	1985	1980	1975
------	------	------	------	------	------	------	------

								מחירי 1985
29.1	29.1	28.8	28.7	29.0	24.7	21.9	28.1	(ש"ח)
								אחוז מהשכר התודשי הממוצע
3.1	3.1	3.1	3.0	3.0	3.1	2.8	4.4	למשרת שכיר

צבא. הקצבה משולמת למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1992 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-200 אלף משפחות, עבור 343 אלף ילדים. זאת - לעומת כ-202 אלף משפחות שקיבלו אותה עבור 342 אלף ילדים ב-1991. במספר המשפחות שקיבלו קצבת יוצאי צבא תלה אפוא ירידה בת כ-1%, ואילו מספר הילדים גדל רק במקצת. הסיבה לכך היא, שמספר המשפחות עם 3 ילדים ירד במעט, ואילו מספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר גדל במעט. ב-1993 צפויה יציבות יחסית במספר המשפחות שתקבלנה קצבות יוצאי צבא.

ב-1992 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-12,000, ומספר המקבלים בממוצע לחודש בשנה זו הגיע לכ-57,000.

מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופה הנדונה הגיעו מאירופה (80%). 7% נוספים עלו מאסיה-אפריקה, וכ-5% מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם ילדים הן משפחות קטנות: ל-54% מהן ילד אחד, ל-37% - שני ילדים, ל-6% - שלושה ילדים, ול-3% בלבד - ארבעה ילדים ויותר. במאפיין זה הן שונות מאוכלוסיית המשפחות עם ילדים בישראל: ל-27% מהן יש ילד אחד, ל-31% - שני ילדים, ל-23% - שלושה ילדים, ולכ-19% יש 4 ילדים ויותר.

במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה, יחסית, של משפחות חד-הוריות: כ-1.8% אלמנים/נות, כ-10% גרושות וכ-1.2% רווקות (לעומת 1.7%, 4% וכ-0.8%, בהתאמה, בכלל האוכלוסייה). קצבה קיבלו כ-56 אלף משפחות בממוצע לחודש.

3. שיעור קצבות הילדים

בשלוש השנים האחרונות מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. ב-1992 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה כ-29 ש"ח, לעומת 28.8 ב-1991, כלומר גידול בן כ-1%. גם ב-1993 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי להישמר.

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1992 וב-1993 הקצבה התעדכנה, למעשה, פעמיים בשנה - בינואר ובאוגוסט. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר עלול לגרום לשתיקה מחודשת של ערך נקודת הקצבה.

ב-1992 ערכה של נקודת קצבה היה 3.1% מהשכר הממוצע המשק; זאת - בדומה לשנה הקודמת. גם ב-1993 ערכה הצפוי של נקודת הקצבה הוא 3.1% מהשכר הממוצע. יש לציין כי גם השנה, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מיזת השתיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1992 שיעורה היה כ-30%.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1992 התשלומים לקצבות ילדים (כולל קצבות יוצאי צבא) גדלו בכ-3%. גידול זה נבע מגידול מספר הילדים שקיבלו קצבת ילדים ומגידול קטן בערכה הריאלי של נקודת הקצבה. ב-1993 היקף התשלומים צפוי לגדול במידה ניכרת (31%) - עקב תשלום קצבות ילדים לכלל המשפחות עם ילדים.

ב-1992 התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) גדלו ריאלית ב-3.3%. השנה התשלומים עבור קצבות יוצאי הצבא יהיו 26% מכלל תשלומי הענף, בדומה לשנים קודמות.

כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי היו גדולים ב-1992 ב-6% מאלו ששולמו בשנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף קטנו ביחס לשנה הקודמת. כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי מ-18.4% ב-1991 ל-18.0% ב-1992. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים. ב-1993 צפוי גידול בחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך תשלומי המוסד, והוא יהיה כ-21% מהם.

לוח מס. 5: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 1985), 1980-1993

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
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
1988	660.0	498.3	161.7
1989	671.0	506.4	164.6
1990	658.7	492.6	166.1
1991	648.9	480.7	168.2
*1992	668.8	494.8	173.8
*1993	878.8	699.7	179.1

* ללא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.

ג. אימהות

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת 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 ליולדת 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. נוסף 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 ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, 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, שבה נולדו בלידה אחת 3 ילדים או יותר, הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך 6 חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 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 הנמצאת כהכשרה מקצועית, ושבתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או קודם), וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, לכל היותר עד מחצית התקופה אשר לה זכאית היולדת. כתנאים מסוימים אפשר להאריך חופשת הלידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

גמלה לשמירת הריון - נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות בהריון נאלצת להפסיק לעבוד במשך תקופה שעולה על 30 יום ואינה מקבלת על כך תשלום ממעבידה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זהה לזו של דמי לידה. גובה הגמלה הוא 25% מהשכר הממוצע או שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה - הנמוך בשניים.

2. מקבלי גמלות אימהות

ב-1992 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-110,000 יולדות. לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן 2.3%. שיעור הגידול היה נמוך במעט מזה שנצפה בשנה הקודמת, שעה שבשנים האחרונות מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. לפי התחזית, בשנת 1993 יקבלו מענקי לידה כ-111,000 נשים.

ב-1992 קיבלו דמי לידה 43,300 נשים, ומספר זה דומה למספר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1991. מאז שנת 1983 התייצב מספר הנשים המקבלות דמי לידה, והתנודות במספכן הן בנות פחות מ-1%. יוצאת דופן היתה שנת 1988, שבה נצפה גידול בן כ-1.8%. ייתכן, שגידול זה נבע מיציאה מוגברת של נשים לעבודה מחמת המצב הכלכלי. בחמש השנים האחרונות (1988-1992) שוב ניכרה יציבות במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. זאת - למרות גלי העלייה הגדולים שהגיעו ב-1990. נראה, שעולות חדשות אינן

עובדות, ועל כן הן לא נכנסו למעגל הזכאיות לדמי לידה. במספר הנשים שתקבלנה דמי לידה, גם ב-1993 צפויה יציבות ומספרן יהיה כ-44,000 נשים.

מלוח מס. 1 עולה עוד, כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך וקטן. בשנת 1992 קיבלו דמי לידה כ-65 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות דמי לידה יציב, למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה גדל מדי שנה. רק בארבע השנים האחרונות גדל מספר הנשים המועסקות בכ-11%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל בפחות מ-1%. הירידה הגדולה ביותר - כ-4% - בשיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל המועסקות חלה בין 1986 ל-1987. בתקופה זו גדל בשיעור דומה מספר הנשים המועסקות, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה ירד במקצת.

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980-1993

שנה	מספר מענקי הלידה (אשפוז)	דמי לידה		
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור בכלל הנשים המועסקות*
1980	96,687	39,784	41.1	87.7
1985	101,329	42,755	42.1	82.6
1986	100,541	42,742	42.9	81.6
1987	99,784	42,420	42.7	78.2
1988	99,268	43,170	43.7	76.0
1989	101,407	43,101	42.5	74.2
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1991	107,512	43,512	40.5	69.0
1992	109,984	43,326	39.3	64.8
1993	110,900	44,000	39.6	..

* ל-1,000 נשים. מקור: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

להלן מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי לידה ב-1992:

א. גילן הממוצע היה 29.9 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.2 שנה. הגיל הממוצע של היולדות נשאר יציב במשך מספר שנים.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1992: 72% יהודיות ו-28% לא-יהודיות. הכדלים אלה משקפים את ההבדל בין שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בשתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו דמי לידה 9% נולדו באסיה-אפריקה, 11.6% נולדו באירופה-אמריקה, ו-79.4% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ המוצא של כלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו כ-74%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל המקבלות דמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות היה ייצוג חסר.

ג. כ-94% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 25% - אקדמאיות או מורות, 19% עבדו בשירותים, כ-5% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזכניות וכן כחקלאות, בכנייה 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 גדל, וכמקביל קטן שיעורן של ילידות חו"ל (תופעה זו אפיינה את כלל האוכלוסייה בישראל). אשר לגיל היולדות - הגיל הממוצע אמנם כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה נמוך מ-29 שנה, ב-1992 רק כ-50% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד) - ב-1992 מענק האשפוז גדל גידול ריאלי

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1993-1980

דמי לידה ליום	מענק לידה ממוצע			שנה
	ציוד לנוולד	דמי אשפוז	סך הכול	

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

11.7	119.1	514.4	633.5	1980
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
13.4	162.8	593.3	756.1	1987
14.5	176.5	715.0	891.5	1988
14.2	178.2	753.6	931.8	1989
14.0	182.3	802.8	985.1	1990
13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
14.3	178.2	890.2	1,068.4	1993

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
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
43.8	17.8	72.2	90.0	1988
43.8	18.3	77.4	95.7	1989
44.3	19.2	84.8	104.0	1990
45.4	18.5	91.2	107.9	1991
45.7	19.1	96.4	115.5	1992
45.7	19.0	95.2	114.2	1993

בשיעור בן כ-7%. גובה מענק זה תלוי, למעשה, במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות. עליית ערכו הריאלי של המענק תלויה בעליית מחיר יום האשפוז.

המענק לרכישת ציוד לנולד עלה ריאלית ב-3.7%. גובה המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן כאחוז כזה בינואר כל שנה, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות יוקר בשיעורן של תוספות היוקר. את עליית ערכו הריאלי של המענק יש לזקוף לעליית השכר הממוצע לפי חוק, שהיתה בת פחות מאחוז.

ב-1992 המענק לציוד היה 19% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 18.5% ב-1991). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

דמי לידה - כאמור, שיעור דמי הלידה המשולמים ליוולדת הוא 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. דמי הלידה מתעדכנים על פי שיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים, ובאותם המועדים.

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1992 היתה גבוהה ב-1.4% מרמתם 1991. זו עליה ריאלית הדומה בגודלה לגודל העלייה בשכר הממוצע. על-כן שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע נשאר דומה לזה שבשנה שעברה.

מלוח מס. 3. עולה, שחלקן של הנשים, שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק, ירד בין 1991 ל-1992 והגיע לכ-17%. חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מחציתו, נשאר יציב - 50% מהנשים שקיבלו דמי לידה. ברמות השכר האחרות נרשם שינוי לטובה ביחס לשנה הקודמת: חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה גבוה משלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק, גדל מ-9.6% ב-1991 ל-10.2% ב-1992. כך נמשכה המגמה הנצפית זה כמה שנים. משמעות הדבר, שעם הזמן חל שיפור בשכר הנשים, אך הוא עדיין נמוך.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים),
1992-1980

גובה דמי הלידה ליום					סך כל המקבלות (מספרים מוחלטים)	שנה
עד 1/4 השכר הממוצע	עד 1/2 השכר הממוצע	עד 3/4 השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע		
22.0	44.4	22.1	8.1	3.4	39,785	1980
34.2	42.8	16.8	4.0	2.2	42,755	1985
27.2	52.3	14.0	4.0	2.5	42,742	1986
23.5	50.5	18.9	4.5	2.6	42,420	1987
17.8	53.0	21.7	4.8	2.7	43,170	1988
19.2	51.3	21.9	4.8	2.8	43,101	1989
18.9	51.3	21.0	5.5	3.3	43,278	1990
18.6	49.4	22.4	5.9	3.7	43,073	1991
16.9	50.0	22.9	6.0	4.2	43,323	1992

גם בשנת 1992 כ-67% מהיולדות עדיין קיבלו דמי לידה בשיעור שלא עלה על מחצית השכר הממוצע במשק. כלומר, השכר שלפיו תושבו דמי הלידה לא עלה על 67% מהשכר הממוצע במשק. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה, כי שכר הנשים היולדות נמוך¹.

גובה דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דימוגרפיים ותעסוקתיים:

א. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל

1. ייתכן, ששכר היולדות ערב הלידה גבוה יותר וכולל רכיבים שאינם נלקחים בחשבון לצורך קביעת דמי הלידה.

24 היו כ-30% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-55% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-60% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 41.4 ש"ח ליום (54% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-35 ש"ח ליום (35% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

ג. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-51% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח-יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-60 ש"ח (כ-60% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-40 ש"ח (כ-40% מהשכר הממוצע).

4. היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1992 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן כ-8%. גידול זה נבע בעיקר מגידולו הריאלי של מענק האשפוז. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית בכ-12%, ואילו התשלומים עבור דמי לידה גדלו בכ-2%. התשלומים למענק ציוד גדלו בכ-3%. הגידול הצפוי בשנת 1993 יהיה מתון יותר - כ-3%, והוא נובע מגידול בן כ-2.4% במענק האשפוז ומגידול בן כ-5% בדמי הלידה. בסך כל התשלומים למענק ציוד לא חל שינוי. גידול היקף התשלומים למענק אשפוז נובע מגידול צפוי במספר הנשים שייקבלו. גידול היקף התשלומים למענק ציוד נובע מעלייה בשעור בן 1.6% ברמת הגמלה.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1980-1993

שנה	סך כל תשלומי הגמלאות*	מענק לידה			דמי לידה
		סך הכול	אשפוז	ציווד לנולד	
1980	95.3	58.0	47.1	10.9	37.3
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
1988	139.3	87.3	68.5	18.8	52.0
1989	149.1	96.2	75.5	20.7	52.9
1990	154.0	100.3	80.2	20.1	53.7
1991	158.4	105.3	85.3	20.0	53.3
1992	170.7	116.2	95.6	20.6	54.5
1993	176.2	118.9	97.9	21.0	57.3

* לא כולל הוצאות מינהל.

שיעור גידולו של סך כל תשלומי הענף (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) - היה דומה לזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-6.5% לעומת 6%, בהתאמה). כתוצאה מכך חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נשאר בלא שינוי, (5.1% כ-1991 וב-1992). לפי אומדן, בשנת 1993 תשלומי הענף יגדלו ב-5%, ואילו כלל תשלומי המוסד יגדלו ב-10%. חלקם של כלל תשלומי הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי יהיה אפוא 4.9%.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הנאות:

א. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימלית 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 להכטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

נוסף על גמלאות אלה מאפשר חוק ביטוח נכות כללית גם שיקום לנכים, בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

2. קצבת נכות כללית

ב-1992 מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-77.8 אלף, כלומר - ב-4.4% יותר ממספר המקבלים בשנת 1991. מספרם של הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל ב-8.8%. שיעור גידול זה חריג בהשוואה לשיעורי הגידול בשנים הקודמות. מספר המקבלים קצבת צמיתה גדל ב-3.4%. התפלגות הנכים לפי דרגת אי כושר ההשתכרות נשארה כפי שהיתה ב-1991: כ-79% מכלל מקבלי קצבת נכות היו נכים בעלי דרגת אי כושר השתכרות בת 100%, וכ-12% בעלי דרגת אי כושר ההשתכרות הנמוכה ביותר, 60%. גם התפלגות הנכים לפי מספר התלויים נשארה כמעט כלא שינוי (ר' לוח מס. 3). מספר הנכים צפוי לגדול ב-1993 בכ-6%, לכ-82,000 כממוצע לחודש.

העולים החדשים זכאים לקצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנתיים בארץ. מספר העולים הנכים הצפוי ב-1993 הוא כ-3,600, כלומר 4.3% ממספר כל המקבלים הצפוי בשנה זו. יש להדגיש, שמדובר בעולים שעלו לארץ בשנים 1989-1991.

בשנת 1992 חלו ירידה בת כ-1% בקצבה הבסיסית וירידה בת כ-1.5% בערכה של הקצבה הממוצעת. לעומת זאת, ב-1993 צפוי גידול ריאלי בן כ-1% ברמות הקצבה.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הקצבה, 1980-1993

קצבה זמנית		קצבה צמיתה		סך כל המקבלים		ה ש נ ה
שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	
-	5,285	-	37,586	-	42,871	1980
4.0	8,000	1.4	55,500	1.7	63,500	1985
9.4	11,344	1.3	58,175	2.5	69,519	1988
-2.0	11,075	3.8	60,394	2.8	71,468	1989
0.6	11,148	2.6	62,000	2.8	73,148	1990
8.8	12,132	0.8	62,500	1.8	74,481	1991
8.3	13,149	3.4	64,644	4.4	77,793	1992
11.0	14,600	4.7	67,700	5.8	82,300	1993

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות, 1980-1993

דרגת אי כושר (אחוזים)					סך הכול	ה ש נ ה
100%	74%	65%	60%			
86.0	2.2	3.9	7.9	100.0	1980	
81.7	2.3	5.3	10.7	100.0	1985	
78.7	2.5	6.9	11.8	100.0	1990	
78.6	2.4	7.0	11.8	100.0	1991	
78.9	2.3	6.9	11.7	100.0	1992	
79.3	2.2	6.9	11.6	100.0	1993	

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים),
1993-1980

ה ש נ ה	מספר התלויים			
	סך הכול	יחיד	1	2
1980	100	58	16	12
1985	100	67	19	10
1990	100	62	19	12
1991	100	61	16	13
1992	100	61	17	13
1993	100	61	17	13

3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות כללית, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת 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. במרץ 1990 תוקנה תקנה המאפשרת להעניק קצבת שירותים מיוחדים-למי שאינו זכאי לקצבת נכות, שכן כושר השתכרותו לא נפגע, אך שאחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 4 מציג את מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1992 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-7,451, כלומר ב-8.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. המקור העיקרי לגידול זה היא הצטרפותם של נכים המקבלים קצבת נכות, אשר נעשו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הידרדרות מצבם הרפואי. הרכב

מקבלי הקצבה השתנה ב-1992 אך במעט. כמו כן, חלקם של המבוטחים גדל ל-84.6%, ואילו חלקן של עקרות הבית ירד לכ-15%. כ-62% ממקבלי הקצבה, שהם נכים מבוטחים, מקבלים קצבה ברמה הנמוכה -50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 16% מהם מקבלים קצבה ברמה הגבוהה - 150% מקצבת יחיד מלאה. אחוז המקבלים קצבה ברמה הנמוכה גדול יותר בקרב עקרות הבית - 69%.

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1992

רמת הזכאות			סוג הנכה	
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	נכים מבוטחים
995	1,405	3,906	6,306	מספרים
15.8	22.3	61.9	100.0	אחוזים
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	עקרות בית
108	248	789	1,145	מספרים
9.4	21.7	68.9	100.0	אחוזים

ב-1993 מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים צפוי לעלות לכ-8,300, כלומר יהיה זה גידול בן כ-11% לעומת 1992. כ-580 מקבלי קצבת שירותים מיוחדים (בהם 85 עקרות בית) הם עולים חדשים. במרץ 1993 נבנסה לתוקף תקנה, אשר לפיה עולה הזכאי לקצבת שירותים מיוחדים, אך לא לקצבת נכות כללית (כלומר, שנכותו הרפואית בת 75% לפחות), זכאי לקצבת השירותים המיוחדים מיד עם הגיעו ארצה.

4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה,

ומאז 1981 החלו להפעילן בהדרגה. 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. כן היה בכוונת המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד, במסגרת הבית והקהילה בכל האפשר. 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.

נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית עבור מחיה ולשם סיוע 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.

לילדים בני 0-3, שמחלתם היא מחלה התפתחותית, נקבעו שתי רמות קצבה - קצבה בסיסית בת 60% ותוספת בת 40% כאשר מקבלים טיפול לשם קידום ההתפתחות. גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (אשר עד שנת 1986 נקבע באפריל, ואילו מאז 1987 - בינואר), זכאי לקצבה מלאה, וזאת - בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

לאור תוצאות פרויקט ניסיוני, שנערך בשנים 1988-1990 בנושא תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, תוקנו תקנות לשם עיגון התשלום לילדים נכים בגיל 0-3 בחוק הביטוח הלאומי. בדצמבר 1991 התקנות הופעלו לראשונה. נוסף על כך, באוקטובר 1991 הורחב חוג הזכאים לקצבת

ילד נכה. מיום זה ילד עם תסמונת דאון נחשב גם הוא לזכאי, בלא קשר למידת תלותו בזולת.

בשנת 1992 7,184 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - ב-18.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. גידול זה נבע מביצוע התקנות המתייחסות לילדים בגיל 0-3, מגידול מספר העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים ומהרחבת מעגל הזכאים בעקבות תשלום קצב ילד נכה לילדים עם תסמונת דאון.

ב-1993 מספר הילדים הנכים שיקבלו קצבת נכות נאמד בכ-8,600. בשנת 1993 350 ילדים נכים יהיו ילדי עולים.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל, 1982-1993

ג י ל			סך הכול	ה ש נ ה
18 - 14	7 - 3	עד 3		
-	-	-	1,613	1982
2,694	1,343	-	4,037	1985
3,004	1,593	450	4,597	1988
3,273	2,021	450	5,294	1989
3,300	2,050	350	5,700	1990
3,567	2,300	200	6,067	1991
4,283	2,385	689	7,184	1992
5,260	2,400	940	8,600	1993

רמת הזכאות השכיחה בכלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל 3) היא 100%, וכ-55% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-3% מקבלים קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-6% מקבלים קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם נחלק ל: א. קצבת ניידות הניתנת לנכים בעלי רכב, או לנכים חסרי רכב, כחשתתפות בהוצאות הנסיעה שלהם; ב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת בכפוף למבחן הכנסות.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת ניידות, 1993-1985

1993	1992	1991	1990	1989	1985	
12,150	11,950	11,550	11,396	11,230	10,602	מספר המקבלים
1.7	3.5	1.4	1.5	2.6	3.3	שיעור הגידול

לוח מס. 7: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985), 1993-1985

1993	1992	1991	1990	1989	1985	
137	145	156	170.7	148.2	192.5	קצבה ממוצעת
71.1	75.3	81.0	88.6	76.9	100	מדד קצבה 1985=100

קצבת ניידות - ב-1992 מספר המקבלים קצבת ניידות הגיע ל-11,950 - מספר הגבוה ב-3.5% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. בשנה זו קצבת הניידות הממוצעת לנכה נשחקה ב-8.2%. מאז עדכון הקצבאות בספטמבר 1990 לא חל שינוי בסל החזקת הרכב. אנו עדים למגמת ירידה ריאלית בהוצאות החזקת רכב, הנמשכת מאז 1985 (למעט 1990), ששיעורה המצטבר

הגיע לכ-30%. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1993. מספר המקבלים ב-1993 נאמד ב-12,150 (שיעור גידול בן 2.0% לעומת השנה הקודמת), ושיעור השחיקה הריאלי של הקצבה נאמד בכ-5.8%.

לוח מס. 8: מקבלי הלוואה עומדת וגובה הלוואה (מתירי 1985), לפי נפח מנוע הרכב, 1993-1986

גודל הרכב (סמ"ק)				ה ש נ ה
2,000	1,800	1,300	סך הכול	

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
117	1,463	1,119	2,699	1989
98	1,243	1,058	2,392	1990
78	1,122	1,089	2,281	1991
109	1,388	1,225	*2,722	1992
110	1,500	1,340	2,950	1993

הלוואה עומדת (ש"ח)

30,827	16,667	6,584	12,455	1986
26,872	13,076	5,670	10,609	1989
18,508	11,648	5,206	8,610	1990
16,342	10,492	5,094	8,038	1991
15,049	10,206	4,671	7,730	1992

* בחודשים יולי ואוגוסט 1992 לא התקבלו נתונים על רכישות רכב.

הלוואות עומדות - ב-1992 גדל מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב. היה זה גידול בן כ-30% מאז שנת 1991. הגידול נבע מהחלפתם של המוגבלים את הרכב - דבר שהם זכאים לעשות אחת ל-42 או ל-48 חודשים. מספר ממשי הלוואה נאמד ב-3,000. בשנת 1992 המשיך

לרדת ערכה. הריאלי של ההלוואה העומדת הממוצעת - בשיעור בן 3.9%. בשנת 1993 צפויה הימשכות מגמת הירידה בערכה הריאלי של ההלוואה העומדת.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1992 גדל היקף התשלומים ב-4.5% במחירים קבועים. גידולה זה שיקף התפתחויות מנוגדות שנצפו בתשלומי הגמלאות השונות המוענקות במסגרת הענף. התשלומים לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה ולקצבת שירותים מיוחדים גדלו בשיעורים בני 3.5%, 22.5% ו-8.4% בהתאמה, ואילו התשלומים לקצבות ניידות קטנו ריאלי בשיעור בן כ-10%. בשנת 1993 צפוי גידול ריאלי בן כ-9.6% בהיקף התשלומים. גידול זה מקורו בגידול מקבלי הקצבאות בכל הסעיפים ובעליית ערכן הריאלי של הקצבאות (למעט גמלאות ניידות).

לוח מס. 9: סך כל תשלומי ענף נכות (בלא הוצאות מינהל) וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1981-1993

ה ש נ ה	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
1985	283.1	7.6	11.6
1988	330.7	7.4	10.6
1989	337.5	2.1	10.5
1990	329.0	-2.5	10.2
1991	323.9	-1.5	9.9
1992	337.5	4.4	9.7
1993	370.1	9.6	9.7

לוח מס. 10 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1992 ירד חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-77.9% מכלל תשלומי הענף (לעומת 79.3% ב-1991). חלקם של התשלומים לשירותים מיוחדים גדל כמעט - ל-4.6% (לעומת 4.4% ב-1991), וחלקם של התשלומים לקצבות ילד נכה גדל ל-5.3% (לעומת 4.5% ב-1991). חלקן של גמלאות הניידות גדל מ-11.3% מכלל תשלומי הענף ב-1991 ל-11.6% ב-1992. ב-1993 צפויות ירידה בחלקם של התשלומים לקצבות הנכות ולקצבות הניידות. בסך כל תשלומי הענף ועלייה בחלקם של התשלומים לקצבות ילד נכה.

לוח מס. 10: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים), 1993-1981

ה ש נ ה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1988	100	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100	78.4	10.7	4.6	5.7	0.6

ה. אבטלה

1. מבוא

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד פרק זמן מספיק טרם אבטלתו (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה) וצבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו, בתנאי שפוטר מעבודתו והפגין נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות כלשכת התעסוקה. דמי אבטלה משולמים רק אם אין בידי הלשכה להציע לפרט המבוטט "עבודה מתאימה", וזאת לאחר תקופת המתנה בת חמישה ימים ועד לתקופה מרבית של 138 יום¹. מאז ה-1 בינואר 1993 עולה חדש² אינו זכאי עוד לקיצור תקופת האכשרה. (עד אז עולה חדש היה זכאי לדמי אבטלה גם אם עבד רק מחצית מהתקופה המזכה אזרת ותיק.) חייל משוחרר אינו חייב בתקופת עבודה. הוא זכאי לדמי אבטלה³ עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם⁴, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי

-
1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של החובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% מן השכר הקודם (בהתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלוש רבעי ממנו - 50%; על החלק שמעל לשלוש רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.
 2. עולה - מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל.
 3. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.
 4. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב, כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. ממקורות אלה (ר' לוח מס. 1) מתברר, כי:

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1980-1993

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		תובעי דמי אבטלה	
	מספרים מוחלטים	% מכוח העבודה	מספרים מוחלטים	% מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	% מהבלתי מועסקים
1980	65,750	5.0	43,311	65.9	10,585	16.1
1985	101,750	7.0	50,853	50.0	20,894	20.5
1988	109,550	7.0	63,101	57.6	29,780	27.2
1989	147,500	9.2	88,205	59.8	50,590	34.3
1990	158,000	9.6	91,637	58.0	58,189	36.8
1991	187,200	10.6	128,957	68.9	62,620	33.5
1992	207,600	11.2	142,378	68.6	86,842	41.8
1993	185,400	9.6	120,000	64.7	83,000	44.8

א. ב- 1992 מספר הבלתי מועסקים היה בממוצע 207,600 לחודש (לעומת 187,200 ב-1991), שהם 11.2% מכוח העבודה (לעומת 10.6% ב-1991). חלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה) במשך יותר מתשעה שבועות הגיע ב-1992 ל-68.5% מכלל הבלתי מועסקים - רמה דומה לזו שנרשמה ב-1991. במחצית הראשונה של 1993 מגמת העלייה בשיעור הבלתי מועסקים, שהחלה מאז 1989, התהפכה, ושיעור הבלתי מועסקים ירד (ל-9.8%). מגמת הירידה צפויה להימשך גם במחצית השנייה של 1993. ב-1993 מספר הבלתי מועסקים בממוצע לחודש נאמד בכ-185,400, שהם כ-9.6% מכוח העבודה החזוי.

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה

היה ב-1992 142,378 (לעומת 128,957 ב-1991). אולם חלקם של הרשומים שבעה ימים ויותר בכלל דורשי העבודה לא השתנה ב-1992 ונשאר 68.5%. המספר החודשי הממוצע החזוי של דורשי העבודה ב-1993 נאמד בכ-120 אלף, שימנו כ-65% ממספר הבלתי מועסקים הצפוי (לעומת 69% ב-1992).

ג. מספרם החודשי הממוצע של התובעים דמי אבטלה הגיע ב-1992 ל-86,842 (לעומת 62,620 ב-1991). ב-1993 הוא צפוי לרדת לכ-83,000. אחוז התובעים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים עלה מ-33.5% ב-1991 ל-41.8% ב-1992. במחצית הראשונה של 1993 הוא הגיע ל-48.3%, אך במחצית השנייה של השנה הוא צפוי לרדת לכ-41%. בשנת 1992 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 127 יום בממוצע (לעומת 122 יום ב-1991). שיעור הממצים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בכלל המקבלים הגיע ב-1992 ל-54% (לעומת 48.5% ב-1991). מגמה זו צפויה להימשך גם ב-1993.

מנתוני השנים 1991-1992 עולה, כי ב-1992 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי, שהחלה להסתמן ב-1989. הסיבה העיקרית לגידול האבטלה בשנים אלו היתה העלייה ההמונית שהחלה להגיע בסוף 1989. עלייה זו הוסיפה ב-1991 כ-96 אלף איש לכוח העבודה בישראל וב-1992 - כ-154 אלף. ב-1991 היא הגדילה את כוח העבודה בכ-5% וב-1992 - בכ-8%. קודם לכן התוספת השנתית הרגילה היתה כ-2%. מרבית העולים היו בעלי הכשרה מקצועית, אך בלתי מתאימה למשק הישראלי. לכן חלקם ענד בעבודה שאינה דורשת הכשרה, וחלקם כלל לא נקלט בעבודה, זבר שהגדיל את שיעור האבטלה. ב-1992 שיעור הכלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי היה 11.2% בממוצע לחודש, לעומת 10.6% ב-1991 ו-9.6% ב-1990. השיעור שנצפה ב-1992 הוא הגבוה ביותר מאז 1970. בקרב העולים החדשים שיעור האבטלה היה ב-1991 38.5% וב-1992 30%. לעומת זאת, שיעור הבלתי מועסקים בקרב התושבים הוותיקים כמעט לא השתנה מאז 1989, והוא היה כ-9% בממוצע שנתי.

ב-1992 מספר התביעות שהתקבלו הגיע לשיא, שטרם היה כמוהו מאז חוק ביטוח אבטלה. גם כשמדובר במובטלים שקיבלו דמי אבטלה, ברור שהגידול נבע במידה רבה מהצטרפותם של עולים חדשים למעגל המקבלים. כשמנכים את

מספר התביעות שהוגשו על ידי עולים חדשים מסתבר, שמספר התביעות שהתקבלו ב-1991, לא היה הגדול מזה שב-1990, וכי ב-1992 הגידול היה פחות תלול, יחסית - כ-20%. ב-1992 התקבלו בסך הכול כ-15 אלף תביעות לדמי אבטלה במוצע לחודש, כלומר - פי ארבעה יותר מאשר ב-1991, ואלה הוגשו על ידי עולים חדשים שעלו בשנים 1990, 1991 ו-1992.

שיפור מצב התעסוקה במחצית הראשונה של 1993, שבא לידי ביטוי בנתוני המקורות השונים, נבע בעיקר מהשתלבותם של מובטלים ישראלים במקומות עבודה שהתפנו עקב הסגר שהטילה הממשלה על תושבי השטחים, ובמקומות עבודה מידיים שנוצרו ביוזמת שרת העבודה והרווחה. מדיניות זו צפויה להימשך גם במחצית השנייה של 1993.

2. מקבלי דמי אבטלה

כפי שמשקף בנתוני המוסד לביטוח לאומי, התרחבות האבטלה ניכרה גם ב-1992. בשנה זו בסך הכול כ-209 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה. היה זה גידול בן 31% מאז 1991. כ-83% (174.5 אלף) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מובטלים, שקודם לכן היו מועסקים בכוח העבודה, וכ-17% (כ-34.5 אלף) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים המובטלים גדל כ-29%, ומספר המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה גדל ב-32%. ב-1993 מספר המובטלים השונים שיקבלו דמי אבטלה צפוי להגיע ל-200,000 בקירוב.

גם מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990, 1991 ו-1992), אשר הצטרפו למעגל מקבלי דמי האבטלה גדל, אפילו בתלילות - מכ-9,000 עולים בתחילת 1992 לכ-17,000 עולים בסוף השנה. בסוף שנה זו הם מנו כ-20% מכלל מקבלי דמי האבטלה, לעומת 12% בקירוב בשנה הקודמת. מספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1993 צפוי לרדת לכ-12,000 במוצע לחודש, לעומת כ-14,000 ב-1992. בהמשך נקדיש פרק מיוחד לתכונותיהם של העולים שקיבלו דמי אבטלה.

לוח מס. 2 : מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה, 1980-1993

חגיגים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה מועסקים			מקבלי דמי אבטלה			שנה
% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך הכל	סך הכל (מספרים מוחלטים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	אחוז מסך הכל	סך הכל (מספרים מוחלטים)	% שינוי לעומת שנת קודמת	סך הכל (מספרים מוחלטים)		
401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980	
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985	
52.3	10.9	10,000	57.9	89.1	82,000	57.3	92,000	1988	
39.3	10.1	13,934	51.6	89.9	124,346	50.3	138,280	1989	
-	13.4	18,846	-	86.6	121,894	-	140,740	1990	
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	1991	
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	1992	
-14.7	14.7	29,400	-2.3	85.3	170,600	-4.3	200,000	1993	
ממוצע חודשי									
-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991	
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	1992	
-13.0	13.0	10,100	-2.4	87.0	67,900	-4.0	78,000	1993	

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלה-ידם, כהתאמה. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1992 גדל חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-7.1% ב-1990 ל-11.7% ב-1991 ול-13.9% ב-1992). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלי דמי אבטלה.

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אתוזים), 1993-1980

מחפשים עבודה			מקבלי דמי הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה	סך הכול	שנה
לא אקדמאים	אקדמאים	סך הכול				
89.9	10.1	100.0	4.4	95.6	100.0	1980
92.9	7.1	100.0	11.4	88.6	100.0	1985
91.7	8.3	100.0	13.9	86.1	100.0	1986
90.8	9.2	100.0	14.6	85.4	100.0	1987
90.9	9.1	100.0	11.5	88.5	100.0	1988
93.1	6.9	100.0	9.6	90.4	100.0	1989
92.4	7.6	100.0	8.4	91.6	100.0	1990
88.3	11.7	100.0	8.5	91.5	100.0	1991
86.1	13.9	100.0	8.0	92.0	100.0	1992
82.3	17.7	100.0	11.2	88.8	100.0	1993
ממוצע חודשי						
87.2	12.8	100.0	11.3	88.7	100.0	1991
82.2	17.8	100.0	12.7	87.3	100.0	1992
80.0	20.0	100.0	13.0	87.0	100.0	1993

צורה מס. 4 : מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפני ענף כלכלי (מחוזים) , 1980-1993

שנה	סך המכיל*	מקבלי דמי אבטלה	תעשייה	חשמל ומים	בניין	מסחר, שירותים ארכל והארחה	תחבורה, אכסנה, תשורת	פיננסים, שירותים עסקיים	שירותים ציבוריים וקהילתיים	שירותים אישיים ואחר
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	19.4	26.8	3.6
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0
1988	100.0	0.9	40.7	1.2	7.4	9.4	5.2	9.8	22.6	2.8
1989	100.0	0.8	32.4	1.2	8.7	9.4	4.9	13.4	21.9	2.8
1990	100.0	2.3	32.6	1.9	5.7	14.4	4.9	6.8	25.2	4.3
1991	100.0	3.5	33.1	1.4	4.7	12.4	4.0	8.1	24.1	3.8
1992	100.0	2.5	32.3	1.3	8.5	12.0	3.1	7.5	22.9	3.4
1993	100.0	1.8	31.3	1.4	8.8	12.4	3.1	7.5	21.3	3.3

* כולל לא ידוע.

לוח מס. 5 : מקבלי דמי אבטלה שעברו לפני אבטלתם, לפי משלה-יך (אחוזים) * 1988-1993

שנה	סך הכוץ	בעלי מקצועים מדעיים ואקדמיים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכרות סובביים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1988	100.0	4.4	12.8	8.7	22.4	3.6	2.8	19.1	17.4
1989	100.0	3.0	11.4	8.7	21.5	4.1	2.6	20.0	20.5
1990	100.0	3.3	11.0	1.9	16.4	3.9	1.1	16.3	25.7
1991	100.0	4.1	10.8	2.4	16.8	4.3	2.0	20.7	28.5
1992	100.0	4.4	10.4	2.2	13.4	3.6	1.5	22.1	32.7
1993	100.0	4.1	9.3	2.5	13.5	3.7	1.1	21.5	34.9

* עקב חקלה טכנית נפלה שעות בנותני השוים הקודמות, שנשמטו מלוח זה. כמו כן, התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלה-יך מתבטא על ידי יחידת התובע, והיא עשויה להיות שונה מן ההתפלגות על פי נתוני שירות החשוקה, המתבטא על ועודת התובע.

בחינת התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה, שגם בשנה 1992 הפגיעה העיקרית חלה בענף התעשייה: כשליש ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק חמישית מהמועסקים היתה שייכת לענף זה. לעומת זאת, בענף השירותים הציבוריים התמונה הפוכה: כרבע ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלענף זה היה שייך שלישי מהמועסקים - דהיינו, האבטלה הורגשה פחות בענף זה.

הנתונים על משלח היד מלמדים, כי בענף התעשייה נפגעו בעיקר הפועלים הבלתי מקצועיים: כשליש ממקבלי דמי האבטלה היו בלתי מקצועיים, ואילו מכלל המועסקים בכוח העבודה רק 3% בקירוב היו פועלים מסוג זה.

3. עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

כאמור, לצורך חוק ביטוח אבטלה עוד ב-1992 עולה נתשכ מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה בת 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה לאבטלתו. (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ממושכת כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה). יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה אתידיים לעולים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום היא 138, או 175, יום - לפי גילו של המובטל ומצבו המשפחתי בכל אחת משתי הקבוצות. יש לציין, כי מאז 1993 עולים חדשים אינם נהנים עוד מתנאים מיוחדים. הם זכאים לביטוח אבטלה כדיוק כמו כל אזרח.

מספר העולים המקבלים דמי אבטלה גדל בהתמדה מאז תחילת 1991: מ-792 בינואר 1991 ל-17,000 בקירוב בדצמבר 1992. מ-81,200 המובטלים (במוצע לחודש) בשנת 1992 שקיבלו דמי אבטלה 8,517 עלו ארצה בשנת 1990, 5,036 - ב-1991, ו-123 - ב-1992. מגמת העלייה נבלמה בחודשים הראשונים של שנת 1993, ומספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1993 אף צפוי לרדת לכ-12,000 במוצע לחודש.

כאמור, כל העולים שקיבלו דמי אבטלה עבדו לפחות שלושה חודשים. אולם

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי חודש אבטלה ושנת עלייה (מספרים),
1992

מזה: עולים			סך כל המקבלים דמי אבטלה	חודש האבטלה
שנת העלייה				
1990	1991	1992		
7,460	1,632	-	74,221	ינואר 1992
7,958	1,181	-	76,698	פברואר
8,150	2,626	-	78,639	מרץ
8,043	3,044	-	76,298	אפריל
8,352	3,802	3	78,004	מאי
8,402	4,533	12	77,897	יוני
8,939	5,576	35	83,529	יולי
9,052	6,408	95	85,606	אוגוסט
9,117	7,146	166	86,944	ספטמבר
8,826	7,400	264	84,519	אוקטובר
8,906	7,981	397	86,087	נובמבר
9,000	8,100	500	85,958	דצמבר
8,517	5,036	123	81,200	ממוצע חודשי
19,883	13,295	590	209,047	מוכטלים שונים
8,275	8,159	596	87,817	ינואר 1993
7,826	7,967	645	85,603	פברואר
7,394	7,541	706	81,115	מרץ
6,614	6,794	711	72,028	אפריל
6,288	6,348	744	66,087	מאי

על פי הנתונים, חלקם צבר תנאי זכאות ככל תושבי ישראל, דהיינו הספיק לעבוד בשנה שקדמה לאבטלתם יותר מ-150 יום, ואילו היתר היו זכאים לדמי אבטלה כעולים - כלומר עבדו פחות משישה חודשים, אך לא פחות משלושה. שיעור המקבלים תשלום מכוח זכאות רגילה גדל, כמובן, ככל שמועד העלייה ארצה מוקדם יותר: 61% מהמובטלים שעלו ב-1990 קיבלו דמי אבטלה כעולים (לעומת 77% מאלה שעלו ב-1991 ו-88% מאלה שעלו ב-1992).

להלן מספר תכונות של העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1992, בהשוואה למובטלים האחרים:

- 55% מהעולים היו גברים, ואילו מהמובטלים האחרים 50% היו גברים.
- גילם הממוצע היה 40, לעומת 34 בקבוצת המובטלים האחרים.
- כ-80% היו נשואים, לעומת 63% מהמובטלים האחרים.
- מספר הילדים הממוצע במשק בית היה 0.8, לעומת 1.1 במשקי בית של המובטלים האחרים.
- 35% מהעולים היו אקדמאים, לעומת 8% בקרב האחרים. עם זאת, כמחצית העולים החדשים שקיבלו דמי אבטלה עבדו ערב אבטלתם בעבודות בלתי מקצועיות, לעומת 22% מהוותיקים.
- 20% קיבלו הכשרה מקצועית במסגרת ביטוח אבטלה, לעומת 10% בלבד מן המובטלים האחרים.

4. משך תשלום דמי האבטלה

גידול מספר המקבלים דמי אבטלה ב-1992 לווה, כבשנתיים הקודמות, בעלייה חדה יחסית במשך התשלום הממוצע. מגמת גידולו של משך התשלום, שציינה את השנים האחרונות, נמשכה. לוח מס. 7 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1992 ל-127 (לעומת 122

לוח מס. 7: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1981-1993*

מספר ימים ממוצע של חשלוֹם דמי אבטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		סך הכול

כלל מקבלי דמי אבטלה

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
101	32.1	4.5	10.8	10.2	11.5	15.0	15.9	100.0	1988
107	38.5	5.8	11.0	8.7	8.1	13.5	14.4	100.0	1989
119	46.1	9.5	11.0	8.7	8.4	8.8	7.5	100.0	1990
122	48.5	9.0	10.2	8.8	8.4	8.5	6.6	100.0	1991
127	54.1	7.7	8.1	7.6	8.0	8.1	6.5	100.0	1992
130	55.0	9.3	10.2	8.7	8.4	8.4	5.0	100.0	1993

עבדו קודם לאבטלתם

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
104	33.6	4.7	11.0	10.4	11.4	14.6	14.4	100.0	1988
111	41.0	6.1	11.4	8.6	8.0	12.5	12.4	100.0	1989
123	49.2	9.5	10.8	8.3	7.9	7.9	6.4	100.0	1990
127	52.3	8.8	9.8	8.2	7.7	7.5	5.7	100.0	1991
133	58.2	7.5	7.1	7.1	7.2	7.0	5.6	100.0	1992
135	60.0	9.5	9.5	8.0	7.5	7.2	4.7	100.0	1993

חיילים משוחררים

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
80	20.1	3.1	9.2	8.9	11.9	18.3	28.5	100.0	1988
84	23.5	4.3	8.8	9.1	8.4	19.4	26.5	100.0	1989
91	24.6	7.8	12.8	11.2	11.9	14.7	15.0	100.0	1990
97	27.9	9.8	12.1	11.7	12.2	14.1	12.2	100.0	1991
103	34.6	9.3	11.0	10.1	11.5	12.6	11.0	100.0	1992
103	35.0	9.0	11.0	10.0	12.0	12.0	11.0	100.0	1993

* הנתונים מחייחים למקבלי דמי האבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה החקציבית המתאימה.

ב-1991 (ו-119 ב-1990), והוא צפוי לעלות ב-1993 ל-130. גידול משך התשלום הממוצע של כלל המקבלים משקף גידול במשך התשלום, שקיבלו הן אלה שעבדו קודם לאבטלתם (133 יום ב-1992, לעומת 127 ימים ב-1991) והן חיילים משוחררים (103 יום ב-1992, לעומת 97 יום ב-1991).

במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי האבטלה, מ-32.1% ב-1988 ל-54% ב-1992. שיעור זה צפוי להגיע ב-1993 ל-55%. חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם גדל מ-33.6% ב-1988 ל-58% ב-1992, וחלקם של החיילים המשוחררים גדל מ-20.1% ב-1988 ל-34.6% ב-1992. השיעורים הצפויים ב-1993 הם 60% ו-35%, בהתאמה.

5. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1992 52.5 ש"ח ליום, שהם 43.8% מן השכר הממוצע היומי במשך בשנה זו. לוח מס. 8 מלמד, כי ב-1992 נמשכה הירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע. התפתחות זו נבעה מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה. על פי לוח מס. 8, חלקם של מקבלי דמי האבטלה בסכום של עד מחצית השכר הממוצע במשך גדל (מ-61% ב-1989 ל-70.0% בשנת 1991 ו-1992) על חשבון ירידה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר. בשנת 1993 לא צפוי שינוי בגובה דמי האבטלה, והם נאמדים בכ-44% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 9 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד שחל גידול ריאלי משמעותי בהיקף תשלומי דמי האבטלה ב-1992 (ב-35%). גידול זה בהיקף התשלומים נבע מגידול בן כ-39% במספר התשלומים ומירידה ריאלית בת כ-4% בסכום דמי האבטלה היומיים. הירידה הריאלית בסכום דמי האבטלה היומיים נבעה מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות במקבלים. ב-1993 תשלומי הענף צפויים לרדת בכ-3% לעומת 1992.

לוח מס. 8 : מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אחוזים),
1993-1980

ממוצע דמי אבטלה כ-4 מהשכר הממוצע במשק	דמי אבטלה לזיום כחלקן מהשכר הידמי הממוצע במשק							סך הכול	ש נ ה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד השכר 2/3 הממוצע	מ-1/3 עד השכר 1/2 הממוצע	מ-1/4 עד השכר 1/3 הממוצע	1/4 השכר הממוצע			
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980	
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985	
47.5	2.1	5.5	24.7	39.8	15.6	12.3	100.0	1988	
47.8	2.2	11.2	25.6	44.5	8.9	7.7	100.0	1989	
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990	
45.2	1.8	6.3	24.2	43.7	13.2	10.9	100.0	1991	
43.8	1.4	5.4	22.3	45.2	14.4	11.3	100.0	1992	
43.5	1.2	5.5	27.0	43.5	13.6	14.2	100.0	1993	

לוח מס. 9: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח)*, 1980-1993

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1988	223,175.0	123,759.2	64.9
1989	441,758.6	205,679.5	66.2
1990	490,700.0	202,308.8	-1.6
1991	599,119.0	207,523.0	2.6
1992	906,775.0	280,474.8	35.2
1993	970,000.0	271,381.8	-3.2

* לא כולל את תשלומי משרד הביטחון עבור מובטלים שהשתחררו מהשירות.

6. תיקוני חוק שהונהגו ב-1993

ב-1 בינואר 1993 נכנסו לתוקפם השינויים הבאים בחוק:

חישוב הפנסיה בדמי אבטלה - עד למועד הנקוב לעיל, דמי האבטלה למובטל שלא עבד לאחר הפרישה שולמו לפי חישוב אחיד, כלומר על בסיס שכרו הקודם על המובטל, אך בתנאי שדמי האבטלה בצירוף הפנסיה לא היו גבוהים מהשכר שלפיו מתושבים דמי האבטלה. גובה דמי האבטלה של מובטל שעבד לאחר פרישתו, נקבע באופן כלתי תלוי בפנסיה שלו. במצב זה מובטל עם פנסיה העדיף לקבל דמי אבטלה במקום לצאת לעבודה. על מנת לעודד יציאה לעבודה החוק תוקן, והפנסיה כלולה עתה בחישוב דמי האבטלה. מובטל שלא עבד לאחר הפרישה זכאי לדמי אבטלה המתושבים על בסיס שכרו במקום העבודה האחרון, פחות 60% מהפנסיה. מובטל אשר עבד לאחר הפרישה זכאי לדמי אבטלה המתושבים על בסיס שכרו במקום העבודה האחרון פחות 60% מהפנסיה, או ל-40% מדמי אבטלה המגיעים לו - אם סכום זה גבוה יותר.

תקופת האכשרה של עולה חדש - במסגרת תיקון חוק זה אין לעולה חדש עדיפות בתנאי הזכאות. הוא חייב בתקופת אכשרה בדיוק כמו כל אזרח אחר.

תאריך קובע פעם אחת בשנה - מובטל יכול להגיש תביעה כדמי אבטלה רק פעם אחת בשנה. לפני תיקון החוק מובטל שעבד לפחות חודש אחד בשנת אבטלתו היה רשאי להגיש תביעה נוספת. תיקון חוק זה טכני בעיקרו.

תקופת אכשרה למובטל שהגיש תביעה לדמי אבטלה קודמת בשנתיים האחרונות מטרת תיקון החוק לבטל את האפשרות, שתקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה תחזור ותיחשב כתקופת אכשרה לזכאות נוספת. בעוד שלפני התיקון לא היה הבדל בין מובטל שהגיש תביעה נוספת בשנתיים האחרונות לבין מובטל שלא הגיש תביעה כזאת, לפי התיקון מובטל שמגיש תביעה נוספת במשך תקופה בת שנתיים חייב בתקופת אכשרה בת שישה חודשים בשנה הקודמת לאבטלתו. אם לא הגיש תביעה לדמי אבטלה בשנתיים האחרונות, אזי משך תקופת האכשרה הוא חצי שנה במרוצת השנה האחרונה, או תשעה חודשים במרוצת השנה וחצי האחרונות.

נ. נפגעי עבודה

1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. מספר סוגי גמלה מוענקים 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, אשר להן זכאים נפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (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 כתאונת עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה אף הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% 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 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 בשנים 1987-1990 הסתמנו תנודות קלות, לשני הכיוונים, במספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו בסניפי המוסד. גם מספר התביעות שאושרו נשאר פחות או יותר יציב (עם תנודות קלות בלבד) באותן שנים. לעומת זאת, בשנת 1991 חלה עלייה גדולה (בת כ-13.8%) הן במספר התביעות שהוגשו והן במספר התביעות שאושרו. גם בשנת 1992 נשמרה מגמה דומה, דהיינו חל גידול נוסף בן 13.1% ו-12%, בהתאמה. בשנת 1993 שוב צפוי גידול, אך מתון בהרבה (כ-2% ממספר התביעות וכ-5.5% ממספר התביעות שאושרו). עוד מלמד לוח מס. 1, כי מספר הימים שבעבורם שולמו דמי פגיעה, אשר היה ב-1991 1,612 אלף ימים, המשיך לגדול גם ב-1992 והגיע לכ-1,990 אלף ימים. מספרם הצפוי של הימים, שבעבורם ישולמו דמי פגיעה ב-1993, הוא כ-2 מיליון. מספר המקבלים דמי פגיעה גדל ב-1992 כ-14.9%, אך ב-1993 הוא צפוי להישאר כמעט בלא שינוי, בדומה למספר הימים שעבורם ישולמו דמי פגיעה.

גידול מספר התביעות לדמי פגיעה ומספר המקבלים דמי פגיעה בשנים

1991-1992 נבע בעיקר מגידול מספר המועסקים במשק, אם כי אין בגידול מספר המועסקים כדי להסביר את מלוא גידול מספר התובעים דמי פגיעה, או מספר המקבלים דמי פגיעה. את גידול מספר תאונות העבודה אפשר אולי לזקוף לשינויים שחלו במיומנויות העובדים. כלומר, ייתכן ששכיחות העסקתם של עובדים פחות מיומנים גברה, וכך עלתה גם רמת הסיכון של העובדים. אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדיקציה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) גדל ב-1992 ל-4.57% וצפוי לגדול ל-4.75% ב-1993.

לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1980-1993

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים כמשק*	מספר הימים שעבורם שולמו דמי פגיעה (אלפים)	מקבלי דמי פגיעה (אלפים)
1980	94.5	85.0	5.87	1,253.5	73.9
1985	68.6	62.4	4.63	1,133.2	50.9
1988	70.7	63.8	4.91	1,177.2	59.2
1989	71.5	63.8	4.36	1,367.0	59.5
1990	71.4	63.1	4.23	1,407.9	56.7
1991	79.3	70.2	4.43	1,611.8	64.3
1992	89.7	78.6	4.57	1,992.5	74.2
1993	91.4	83.0	4.75	2,000.0	74.0

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

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1992 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים היו כ-63.2 ש"ח, בממוצע ליום ואלו ששולמו לעצמאים - 92.7 ש"ח. הסכומים ששולמו לשכירים היו גבוהים במונחים ריאליים בכ-5.3% מאלה ששולמו ב-1991; ואלו ששולמו לעצמאים היו נמוכים בכ-3.7%. בשנת 1993 צפויה עלייה ריאלית קלה בדמי הפגיעה הממוצעים המשולמים לשכירים ולעצמאים.

לוח מס. 2: זמי פגיעה בממוצע ליום, 1993-1980

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
41.8	11.0	0.05	42.0	11.0	0.05	1980
54.7	14.1	14.1	47.8	12.3	12.3	1985
102.8	33.9	61.2	64.4	21.3	38.3	1988
108.8	35.4	76.0	65.2	21.2	45.5	1989
105.1	33.2	80.4	64.0	20.2	49.0	1990
97.7	29.8	86.0	60.8	18.5	53.5	1991
87.6	28.7	92.7	59.8	19.6	63.2	1992
95.0	28.8	102.3	65.0	20.3	72.1	1993

על פי הגדרת החוק, תאונה בעבודה היא תאונה שאירעה למבוטח תוך כדי ועקב עיסוקו במשלת ידו. בהגדרה זו כלולה גם תאונה שקרתה למבוטח בדרכו לעבודה או ממנה. פסיקת בתי הדין בשנים האחרונות הרחיבה את המושג "בדרך לעבודה או ממנה". הרחבה זו, וכדומה לה גם התרבות תאונות הדרכים בשנים האחרונות, גרמו לעליית חלקן של התאונות בדרך לעבודה או ממנה בכלל התאונות בעבודה: מכ-7% כראשית שנות השבעים ל-12.5% - 13% בשנים 1990 - 1992. יחס זה בין התאונות בעבודה לבין התאונות בדרך צפוי להישמר גם ב-1993.

בחינת הנפגעים לפי סוג הפגיעה מורה, כי בכ-94.5% מהמקרים הפגיעה ארעה כתוצאה מתאונה או מאירוע חיצוני מוגדר. בכ-5% מהמקרים סוג הפגיעה היה "גב", ובמחצית האחוז הנותרת הפגיעות הן לב, מתלות מקצוע, שמיעה, צרידות, הרעלות וכד'. יצוין, כי אין הבדלים משמעותיים בהתפלגות זו בין השנים 1991 ו-1992.

בשנת 1990 כ-82.5% הנפגעים היו גברים, וכ-17.5% היו נשים. התפלגות זו צפויה להיות שונה רק במקצת ב-1992 - 81.5% גברים ו-18.5% נשים. יש להדגיש, שהתפלגות כלל המועסקים במשק לפי מין שונה מזו של כלל הנפגעים מעבודה. 61% מכלל המועסקים הם גברים.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנים 1990-1992 לפי קבוצות גיל. נתוני הלוח מורים, כי השינויים בהתפלגות הגילים משנה לשנה אמנם אינם גדולים, אולם חלקם של הנפגעים הצעירים בכלל הנפגעים גדל. כך, לדוגמה, בשנת 1990 כ-14.5% מהנפגעים היו מתחת לגיל 24, ואילו בשנת 1992 חלקה של קבוצה זו גדל ל-18.2%. במקביל, ירד חלקה של קבוצת הנפגעים המבוגרים יותר (בני 55 ומעלה), מ-14.7% ב-1990 ל-11.8% בשנת 1992. גילם הממוצע של הנפגעים בשנת 1992 היה 39.5, לעומת 39.0 ב-1991. יש לציין, כי הגיל הממוצע של הגברים הנפגעים נמוך בכשליש מגילן הממוצע של הנשים הנפגעות (38.5 לעומת 42, בהתאמה).

לוח מס. 3: התפלגות הנפגעים לפי גיל (אחוזים), 1992-1990

1992	1991	1990	ג י ל
100.0	100.0	100.0	סך הכול
4.0	3.5	2.5	עד 18
14.2	13.5	12.0	19-24
26.9	27.2	26.8	25-34
25.9	25.6	25.9	35-44
17.3	17.8	18.1	45-54
10.0	10.4	12.2	55-64
1.8	2.0	2.5	+65

3. גמלאות נכות

ב-1992 כ-12,670 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה

צמיחה, ובשנת 1993 מספר המקבלים צפוי להיות 13,400. מספר מקבלי הקצבה הצמיחה בשנת 1992 גדול ב-4.5% מזה שב-1991 (לוח מס. 4), וב-1993 מספר המקבלים היה גדול ב-5.8% יותר מאשר בשנת 1992. מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה עלה בשנת 1991 פחות מאשר מדד המחירים או השכר הממוצע, ואילו בשנת 1992 הוא עלה יותר מהאחרונים. גם בשנת 1993 מדד הקצבאות צפוי לעלות יותר ממדד המחירים ומהשכר הממוצע. יצוין, שרמת הקצבה הממוצעת תלויה לא רק במדד הקצבאות, אלא גם בשכרם של הנפגעים ובחומרת הפגיעה (דרגת הנכות). רמת הקצבה הממוצעת לחודש של מקבל שכיר ב-1992 היתה נמוכה ריאלית בכ-2.5% מזו שבשנה הקודמת, ואילו ב-1993 היא צפויה לעלות ריאלית בשיעור בן כ-2%.

לוח מס. 4: מספר המקבלים קצבת נכות צמיחה, 1993-1985

1993	1992	1991	1990	1989	1985	
13,406	12,670	12,129	11,595	11,199	9,869	סך הכול
						שיעור הגידול
5.8	4.5	4.6	4.9	4.2	5.8	(אתוזים)

לוח מס. 5: קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש, 1993-1980

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
29.3	226.4	1.0	29.2	225.6	1.0	1980
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
34.0	336.5	606.8	35.5	347.8	634.8	1988
34.8	339.4	728.9	35.8	349.6	750.8	1989
37.3	353.6	857.7	37.9	358.5	869.5	1990
36.2	331.4	956.5	36.0	329.7	951.6	1991
35.1	344.8	1,114.2	34.5	338.6	1,094.3	1992
39.7	352.2	1,253.2	38.5	340.8	1,212.4	1993

לוח מס. 6: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1993-1985

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1985	210.3	231.3	187.9
1988	26.6	17.4	21.8
1989	18.9	19.1	17.1
1990	22.2	17.2	13.1
1991	9.4	19.0	15.0
1992	16.5	12.0	13.7
1993	12.2	10.6	11.3

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנתיים האחרונות (לוח מס. 7). שיעור הגידול בשנת 1992 היה 1.8%. מספר מקבלי הגמלה ב-1992 הגיע לכ-3,598 כממוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1992 רמת קצבת התלויים הממוצעת, הן של השכירים והן של העצמאים, עלתה ריאלית בכ-2%, וב-1993 היא תעלה בכ-1.5% - 2%.

לוח מס. 7: מקבלי גמלאות תלויים, 1993-1985

	1993	1992	1991	1990	1989	1985	
מספר המקבלים	3,706	3,598	3,533	3,512	3,471	3,286	
שיעור הגידול	3.0	1.8	0.6	1.4	1.4	2.2	

מאחר 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. 8: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1993

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	כאחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	מחירים שוטפים	
56.1	432.5	2.0	57.3	442.6	2.0	1980
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
69.3	674.9	1,217.0	69.0	673.2	1,213.9	1988
70.1	682.4	1,465.7	68.5	666.3	1,421.2	1989
73.4	698.7	1,694.8	71.9	681.2	1,652.2	1990
70.6	646.4	1,865.8	68.3	625.3	1,805.0	1991
68.8	675.8	2,183.7	65.3	641.5	2,073.0	1992
77.0	685.0	2,437.0	73.6	653.5	2,325.1	1993

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1992 גדל גידול ריאלי בן כ-14%. זאת - לאחר ירידה בת כ-11% בשנת 1991. בשנת 1992 התשלומים לדמי פגיעה עלו בכ-34% לעומת 1991, תשלומי הנכות - בכ-24%, ותשלומי גמלאות התלויים - בכ-17%. בשנת 1993 תשלומי הענף צפויים לעלות בכ-5.5%, דמי הפגיעה - בכ-10%, תשלומי הנכות - בכ-4.1%, ותשלומי גמלאות התלויים - בכ-4%.

לוח מס. 9: היקף התשלומים*, 1985-1993

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אתוזים)
1985	101,264	101,264	0.9
1988	296,713	164,530	24.9
1989	370,730	172,606	4.9
1990	482,240	198,820	15.2
1991	512,779	177,647	-10.7
1992	687,964	212,860	14.3
1993	805,672	225,406	5.9

* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי, אך לא את תשלומי גמלאות הענף על חשבון גורמים אחרים.

לוח מס. 10 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום.

לוח מס. 10: התחלקות היקף התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אתוזים), 1985-1993

השנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1988	100	19.7	41.4	19.2	19.2	0.5
1989	100	17.7	49.3	16.8	15.6	0.6
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	17.3	44.7	14.3	14.3	0.6
1992	100	19.3	46.1	13.9	20.1	0.6
1993	100	22.1	48.2	14.2	15.0	0.5

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

1. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצוע

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמכוטח בביטוח זיקנה ושאיירים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. זכאים לגמלה הם תושבי מדינת ישראל, אישה בגיל 60 וגבר בגיל 65, המוגבלים בתפקודם והעומדים במבחן הכנסות ובמבחן תלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו כשירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן זוגו בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת בנוסף גם הכנסת בן המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו. מבחן ההכנסות נערך על ידי פקיד התביעות, ואילו מבחן התלות נערך על ידי אחיות משרד הכריאות.

החוק בוצע בשני שלבים: בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. במרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והכריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות הסיעוד. השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

גמלת הסיעוד נועדה לקשיש התלוי במידה רבה בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום, או הזקוק להשגחה. היא אינה משולמת למקבל השירותים, אלא לארגונים שמספקים את שירותי הסיעוד לפי תוכנית טיפול, שנקבעת על ידי ועדה מקצועית מקומית. סל השירותים, שאותם מכסה הגמלה, כולל: טיפול אישי הניתן בכיתו של הזקן או במרכז יום, עזרה ביתית, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה, הכנת ארוחות ואספקתן ומימון עבור שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו כאשר אין עבורו שירותים זמינים, או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. החוק קבע שתי רמות תלות של קשיש, ובמקביל גם שתי רמות של גמלת סיעוד: גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד וגמלה בשיעור בן 150% מקצבת נכות זו.

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

2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנה 1992 - שנת הביצוע החמישית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-38,500 תביעות: 25,256 מהן היו תביעות חדשות, ו-13,244 - תביעות חוזרות. מספר התביעות שהוגשו היה גדול ב-7,496 מהמספר המקביל ב-1991. אומדן מספר התביעות שיוגשו במהלך 1993 הוא 44,000.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אמנם אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות ככלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988 ל-34% בשנת

1992. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישונו לתבוע גמלה פעם ושוב.

מספר התביעות, שפקידי התביעות טיפלו בהן במשך השנה (כלומר, החליטו לדחות או לאשר), היה 37,074. 50.1% מהחלטות היו אישורי זכאות. אחוז זה מעיד על גידול בשיעור אישורי הזכאות לעומת השנה הקודמת. היה 46.4% גידול זה מנוגד למגמת הירידה שאפינה את המערכת עד שנת 1991. גידולו של שיעור הזכאות נובע בחלקו מהיווספות עולים חדשים, כפי שיפורט בהמשך.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1992-1991

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל ההחלטות** (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)
1991	31,004	33.0	29,410	46.5	12,825
1992	38,500	34.4	37,074	50.1	17,522

* לוח זה מתייחס לתביעות המוגשות בכל שנה בנפרד, כולל תביעות חוזרות. כלומר - לא מדובר במספר החובעים, אלא במספר התביעות וההחלטות המינהליות ברוטו.

** לא כולל תביעות של אנשים שנפטרו או תביעות שהושהו מסיבות שונות לפני קביעת הזכאות.

בשנת 1992 החליטו הוועדות המקומיות 17,522 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחריות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,460 החלטות בחודש. יש להדגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן, ובדיונים חוזרים מספר הדיונים החוזרים בוועדות המקומיות הגיע ל-11,983, שהם 68% מסך כל הדיונים, שהתנהלו במשך השנה.

ההחלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד מנו בשנת 1992 49.9% מכלל ההחלטות שהוחלטו, לעומת 53.5% ב-1991. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (91% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו -9% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעוד וכו').

3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד במרוצת שנת 1992 היה 37,734 בממוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-78% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1992 הוכרה רמת זכאות נמוכה, ול-22% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בארבע השנים הראשונות לאחר תחילת ביצוע החוק. רק לכ-2% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למתצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. אומדן מספרם הממוצע של הזכאים ב-1993 הוא 45,944 איש.

4. סוג הגמלה

במהלך 1992 הוועדות המקומיות המקצועיות קיבלו כ-23,000 החלטות על סוג הגמלה. כ-99% מן ההחלטות היו החלטות על מתן שירותים; כ-97% מהזכאים הסכימו לקבל את השירותים שהוצעו להם על ידי הוועדה המקומית וכ-2% סירבו. דבר מעיד על המשך הצלחת הוועדות למצוא מענה לצורכי הזכאים. הוחלט על גמלה כספית רק למספר קטן של זכאים. כמו כן, רק לקומץ זכאים המתגוררים בגפם לא נמצא פתרון באמצעות שירותים זמינים.

ראוי לציין, שהתפלגות ההחלטות לפי סוג הגמלה המתוארת לעיל אפיינה גם את השנים מאז הוחל במתן גמלה.

5. תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו

לוח מס. 2: זכאים* לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1991-1992

רמת הגמלה**				סך הכול		שנה
150%	100%	***75%	***50%	אחוזים	מספרים	

				אחוזים		
22.6	75.4	0.7	1.3	100	31,058	1991
21.6	76.2	0.8	1.4	100	37,734	1992

- * כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאונם נקבעה בשנה המצויינת בלוח.
 ** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.
 *** רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן הכנסות, אשר נמצאו זכאים על פי קריטריון התפקוד לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה.

לוח מס. 3: תכניות טיפול, לפי רמת הגמלה, 1992

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התוכנית
------	------	-----	-----	---------	-------------

					סך הכול
6,242	16,009	221	375	*22,848	מספרים
100	100	100	100	100	אחוזים
54	81	64	86	74	טיפול אישי בבית בלבד
5	3	7	7	4	טיפול במרכז יום בלבד
4	6	1	1	5	טיפול בבית ובמרכז יום
35	9	20	2	16	טיפול בבית ושירותים
2	1	8	4	1	אחר

* כולל החלטות ועדה בחקופה הנדונה בלבד.

דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. רוב רוכן (74%) היו מתן טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תכניתם של 16% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-9% מן הזכאים נקבע, שכל תכנית הטיפול (4%), או חלק ממנה (5%), יבוצעו במרכז יום. ל-1% נוספים נקבעו צירופים אחרים מסל השירותים, בעיקר מתן מוצרי ספיגה כשירות בלעדי, כביסה וכו'.

לוח מס. 4 מציג את מקבלי השירותים בשני מועדים, לפי סוג השירות והעלות הממוצעת של מקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש דצמבר 1991 ל-30,659 מקבלים, בעלות ממוצעת של 744 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-21.8 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 47 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 16.0 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש דצמבר 1992 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי עלה ל-34,084, כלומר היה זה גידול בן 32% מאז מרץ 1991. העלות הממוצעת של שעת שירות גדלה בכ-1% כמונחים ריאליים, והיא משקפת את העדכון שחל בגובה הגמלה במהלך השנה.

6. ספקי שירותים

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים, ועל פי תוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי.

ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ. מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי בלא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז-יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד גם קיבוץ, או מושב שיתופי, נחשבים ארגונים מספקי שירותים.

לוח מס. 4 : מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן*, 1991-1992

עלות ממוצעת של שירות (ש"ח)	מספר שעות ממוצע בחודש למקבל	עלות ממוצעת של מקבל בחודש (ש"ח)	עלות בחודש (אלפי ש"ח)	שעות שירות בחודש (סה"כ, אלפים)	מקבלים (סך הכול)	סוג השירות
----------------------------	-----------------------------	---------------------------------	-----------------------	--------------------------------	------------------	------------

דצמבר 1991

15.9	46.7	744	21,830	1,369	30,659	טיפול אישי
-	-	531	1,039	-	1,978	מרכז יום
-	-	195	479	-	2,678	מוצרי ספיגה**
-	-	59	299	-	482	מכבסה ואחר

דצמבר 1992

17.0	44.8	765	26,090	1,530	34,084	טיפול אישי
-	-	531	1,039	-	2,518	מרכז יום
-	-	284	550	-	2,628	מוצרי ספיגה**
-	-	56	27	-	482	מכבסה ואחר

* על פי אישורי התשלום במערכת ניתן היה לקבל יותר משירות אחד.
 ** מאחר שאי אפשר לקבל נתונים אחידים על מוצרי הספיגה (בגלל מספרן השונה של יחידות החיתולים בחבילה), או על מספר הכביסות, אין נתונים על מספר היחידות המסופקות בחודש.

לוח מס. 5 : מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, דצמבר 1992

תשלומים (אלפי ש"ח)		שעות שירות בחודש		מקבלים*		ספק השירות
אתוזים	מספרים	אתוזים	מספרים	אתוזים	מספרים	
100	29,905	100	1,704,514	100	38,443	סך הכול
28.4	8,522	30.6	253,041	27.7	10,663	מט"ב
17.0	5,106	15.7	269,302	18.3	7,069	עמותה**
52.0	15,647	50.8	867,570	52.0	20,015	ארגון פרטי***
2.1	629	2.0	35,591	1.7	686	קיבוץ/מושב

* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.

** עמותה כוללת מרכז-יום ו"הקדש".

*** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש דצמבר 1992 (ר' לוח מס. 5) מעידה, שכמתצית הזכאים (52%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. כ-28% קיבלו אותם מארגון מט"ב, 18% - מעמותות ציבוריות אחרות, וכ-2% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. חלקם של הארגונים הפרטיים נשאר כבשנה הקודמת. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים במידה שווה על ידי ארגונים פרטיים ועל ידי ארגונים ציבוריים. בדיקת מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה לפי ספק השירות לא העלתה הבדלים בשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שלא היתה נטייה להעדיף סוג ארגון מסוים במקרים הקשים יותר. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה ברמה הגבוהה בקיבוצים ובמושבים נשאר גבוה בהרבה מהמוצע. יש בכך כדי ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

7. תובעים וזכאים מקרב עולים חדשים

גל העולים, שהחל להגיע מבריה"מ לשעבר בסוף 1989, כלל שיעור ניכר של עולים מבוגרים. מהנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹ עולה, שבין השנים 1990 ל-1992 הגיעו לארץ כ-450,000 עולים, כ-90% מברית המועצות לשעבר. מסקר שנערך על ידי מכון ברוקדייל (ד. נאון וי. קינג)², עולה שמתוך כלל העולים שהגיעו עד 1992, כרבע היו בני 55 ומעלה, ושיעורם של בני 75 ויותר היה כשליש מאוכלוסיית המבוגרים. כן נמצא, ששיעור הנשים בקרב העולים הקשישים גבוה משיעורן באוכלוסייה הוותיקה, ושיעור הנשואים - נמוך בהשוואה לאוכלוסייה הוותיקה.

נתוני הסקר הנ"ל מורים ששיעורי המוגבלות בקרב העולים החדשים גבוהים יותר מאשר בקרב הוותיקים באותו גיל. לדוגמה, 26% מבני ה-75 ויותר בקרב העולים נמצאו מוגבלים בתחום הטיפול האישי, לעומת כ-15%

1. הירחון הסטטיסטי לישראל, כרך מ"ד; פברואר 1993, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. הנתונים לקוחים מסיוטת דו"ח, שעומד לצאת לאור בשנה הקרובה והמתבסס על מדגם מייצג של

עולים חדשים בני 55 ויותר.

מהוותיקים באותו גיל. נתונים על בעיות בריאות מעידים, ששכיחות של אלה גבוהה בקרב העולים יותר מאשר בקרב הוותיקים: ממאפיינים אלה עולה, שההסתברות להצטרפותו של חלק מאוכלוסייה זו למעגל התובעים והזכאים של גמלת סיעוד גבוהה למדי.

בשל מספרם הגבוה של הקשישים והישישים בקרב העולים. ועקב המאפיינים הדימוגרפיים והתפקודיים שצוינו לעיל, הוחלט להקדיש פרק נפרד ללימוד דפוסי התביעה והזכאות של אוכלוסייה זו. זאת - בכדי לעמוד על טיב השלכותיהם של מאפיינים אלה על מספר התביעות בעתיד הקרוב והרחוק.

עז ה-1 בינואר 1993 עולים חדשים טופלו בכפוף לחוק, כלומר - ניתן להגיש את התביעה רק בתום תקופת האכשרה, שהיא שנה מיום העלייה ארצה. מכוח הסכם מיוחד שנחתם עם משרד האוצר, ובהתאם לסעיף 200 לחוק, הדבר שונה ומאז התאריך האמור אפשר להעניק גמלת סיעוד לעולים מיום עלייתם ארצה, מבלי להמתין שנה.

הנתונים המוצגים להלן הם משנת 1992 ומתייחסים לכלל העולים שהגיעו ארצה מאז ה-1 בינואר 1990 - עת גל העלייה החל לגבור. הם מקיפים את כל פעולות הענף: טיפול בתביעות, קבלת החלטות, קביעת תכניות טיפול וכו'.

במהלך שנת 1992, 4,072 תביעות הוגשו למוסד לביטוח לאומי על ידי קשישים שעלו: מאז ה-1 בינואר 1990. 86% מהן היו תביעות ראשונות, והיתר-תביעות חוזרות (14%). התביעות שהוגשו על ידי העולים במהלך 1992 היו 10% מכלל התביעות שהוגשו בשנה זו. הצטרפות העולים למעגל מקבלי גמלת סיעוד מסבירה, אם כן, חלק מהגידול בן 24% שחל במספר התביעות הכולל. במהלך 1992 התקבלו החלטות על זכאות או על דחייה לגבי 3922 עולים, ש-59.5% היו החלטות על זכאות, והיתר (כ-41%) - דחייה התביעה. שיעור זכאות גבוה מהשיעור המקביל בכלל האוכלוסייה (50%) - נתון המאשר את ההנחה, שבקרב עולי בריה"מ רמת המוגבלות יחסית גבוהה יותר. 78% נמצאו זכאים לגמלה ברמה הרגילה, ו-22% לגמלה המוגדלת. מבחינה זו אין הבדל בין שתי האוכלוסיות. 84% מהדחיות נזקפות לכך שהעולים התובעים לא צברו את הניקוד המינימלי במבחן התלות (לעומת

91% באוכלוסיה הכללית). 16% נמצא בשל היעדר תנאים מקדמיים, בעיקר תקופת אכשרה וגיל.

לוח מס. 6 מעלה, שאין הבדלים בולטים בהתפלגות הגילים בין הזכאים מקרב הוותיקים ובין העולות הזכאים, ההבדל הבולט בין שתי האוכלוסיות הללו הוא המין. 28% מהעולים הזכאים הם גברים, שעה שהגברים מונים 34% מהזכאים הוותיקים וכמעט 40% מכלל אוכלוסיית הקשישים.

לוח מס. 6: עולים זכאים ואוכלוסיית הזכאים* ותיקים לפי מין וגיל 1992

עולים זכאים	זכאים שאינם עולים**	מין וקבוצת גיל
2,345 100	35,389 100.0	סך הכול - מספרים אחוזים
3.0	3.0	64-60
9.0	9.0	69-65
15.0	15.0	74-70
16.0	20.0	79-75
25.0	28.0	84-80
31.0	29.0	+85
	ג ב ר י ם	
677 100	12,343 100.0	סך הכול - מספרים אחוזים
8.0	7.0	69-65
17.0	15.0	74-70
18.0	19.0	79-75
26.0	28.0	84-80
31.0	32.0	85+
	נ ש י ם	
1,668 100	23,046 100.0	סך הכול - מספרים אחוזים
4.0	5.0	64-60
10.0	11.0	69-65
14.0	16.0	74-70
15.0	21.0	79-75
25.0	24.0	84-80
31.0	23.0	+85

* מספרים של הממוצע לאחר החלטת הוועדה המקומית. לפי הרבעון הסטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי, 1992.

** לא כולל עולים שעלו החל מ-1.1.92.

יש להניח, שמגמה זו של עלייה בשיעור תכיעותיהם של עולים חדשים
תימשך בשנים הקרבות בשל המאפיינים הדימוגרפיים והתפקודיים של
קשישים עולים מברית המועצות לשעבר.

8. תשלומי הענף

תשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

א. העברות לצורך תשלום גמלאות,

ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון
בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

מאז הוחל בביצוע החוק (אפריל 1986) ועד לדצמבר 1991 הועברו למשרד
העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות כ-24.2 מיליוני ש"ח להרחבת השירותים
לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-88 מיליוני ש"ח להגדלת מספר
המאושפזים במוסדות סיעודיים (ר' לוח מס. 7).

בשנת 1992 הועברו 360 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: 300
מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים
וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית
סטטוטורית, שמתפקדה להמליץ על ביווני הפיתוח של שירותי הסיעוד -
סוגים, סדרי עדיפות וכיו"ב. ועדה זו החלה לפעול רק בשלהי 1986.

בתחום הקהילתי מתרחבים הפרויקטים של הכשרת כוח אדם ופחות דגש מושם
על פיתוח מרכזי יום. בתחום המוסדי משתלב חוק ביטוח סיעוד במסגרת
תוכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים.

תכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על
תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים
הכללית, משען ואש"ל. המגמה לגבי העתיד היא לכנות פחות מוסדות

לוח ט. 7 : העברת השלמות לזימון חוק ביטוח סיעוד (מזוינים) שוטפים, 1986-1992

	מזוינים מאוספים במסדות	שירותים קהילתיים ***	פיתוח שירותים	העברה לגורמי חוקים*	גמלאות סיעוד*		סך כל העלות (אלפי ש"ח)	ש נ ה
					על תשכ"ו האוכל	על תשכ"ו המסד		
-	3,983	4,054	-	-	-	8,037	1986	
-	5,117	10,449	1,237	-	357	17,160	1987	
2,400	14,300	4,116	2,666	3,840	3,432	23,742	54,496	1988
5,060	16,615	3,250	5,503	4,950	12,232	94,810	142,420	1989
1,890	20,149	2,380	8,321	4,958	17,282	142,500	197,480	1990
1,575	27,577	-	13,418	6,423	24,036	201,371	274,400	1991
404	38,452	-	13,506	8,019	38,149	261,386	359,946	1992
712	40,000	-	10,000	9,000	40,000	360,000	459,712	1993

* השלמות בפועל, על פי דיווח מחלקת הכספים.
 ** השלמות עבור העברה מבתי תלות והשתתפות בורעדות המקומיות.
 *** מאז שנת 1988 ניתנה הקצאה מוקדמת לשכר העבודה והרווחה בלבד.
 **** עד שנת 1991 טעין זה כולל הפרשי שכר ופיצויי התיקרות, החל מ-1992, טעין זה כולל בולל; מימון עבור מחוקים.
 מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.

פרק 4

הבטחת הכנסת מינימום למעוטי יכולת

**גדעון יניב
לאה אחדות
אלן זילפקין**

האתריות להכטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה כמצוקה כלכלית מטעמי זקנה, אלמנות, הורות, מחלה, נכות או שכר נמוך מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. יש לה ביטוי בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות - הבטחת תשלום (להלן: חוק המזונות) וחוק נכות כללית. הגמלאות המשולמות מכוחם של שני החוקים הראשונים, שהם חוקי מדינה, ממומנות על ידי האוצר, ואילו אלה המשולמות מכוח חוק הנכות של המוסד לביטוח לאומי ממומנות בעיקר מדמי הביטוח הנגבים, שכן השתתפות הממשלה בהן קטנה, יחסית (כ-15% מסכום הגבייה).

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להכטחת הכנסת מינימום מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה¹. הם מונים שתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנס חוק הבטחת הכנסה לתוקף, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מכתן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאותה להבטחת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליה הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

1. חשוב להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום (שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987) ושצורף לקודמו, הוותיק יותר (1 בינואר 1982), כנדבן נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שלא יפחת משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין ובהתאם לחלקי מחשבו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע באורח אוטומאטי על ידי המעביד, בלא צורך להגיש חביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההבדל בחובתו של המעביד להעניק לעובדיו תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופה הציבורית.

הקבוצה השנייה בגודל, המכוסה בחוק הבטחת ההכנסה, כוללת 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 שיוורית, 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 בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם, לאוכלוסייה בגיל העבודה מובטחת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה (למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות). הזכאות לגמלה של רוב אוכלוסייה זו מותנית, נוסף על מבחן הכנסות, גם במבחן תעסוקה. לפי דרישות מבחן התעסוקה, חייב תוכע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך, למצב התעסוקה כמשק וכן גם לרמת השכר (ובמיוחד לרמת שכר המינימום) יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השיוורית.

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן, שהתוכע צפוי להיות נתון במצוקה לכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית: קשישים, אלמנות או אלמנים

עם ילדים וכמו כן נתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר שהו כמערכת לפחות שנתיים תמימות. ההתפתחויות ברמת הכנסת המינימום המובטחת ובשיטת עדכונה נסקרו בפרק המבוא לסקירה זו.

חוק ביטוח נכות כללית מגביל את הזכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת הנכות) רק לנכה שכושרו להשתכר נפגע, ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לכצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה האחידה המלאה, ששווה לרמת הכנסת המינימום (השיעור המוגדל, הקבוע בחוק בטחת הכנסה); ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית. יוצא אפוא, שהזכאות לקצבת נכות מותנית במכתן כושר השתכרות, ומבחן ההכנסות הנהוג בתכנית זו הוא ליברלי בהרבה מאלה הנהוגים בתכניות האחרות. (עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו).

חוק המזונות נכנס לתוקף ב-1972. הוא נתון לאחריותו הפרלמנטרית של משרד המשפטים, והאחריות לביצועו מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. החוק מכטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין השניים; כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות (והכול בכפוף למבחן הכנסות). המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, האישה זכאית לקבל את ההפרש.

ב. מקבלי הבטחת הכנסה - מגמות כלליות

בשנת 1992 התכניות להבטחת הכנסת מינימום של הביטוח הלאומי הקיפו כ-320 אלף משפחות (לוח מס. 1). הגדולה באוכלוסייה זו היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-170 אלף משפחות. קבוצה זו קיבלה נוסף על קצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. 40.2% ממנה היו קשישים שקיבלו קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; 35.9% היו קשישים, ותיקים ועולים חדשים, אשר לא צברו תקופת אכשרה וקיבלו את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות; 23.9% מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים (בעיקר נשים) קיבלו קצבת שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפי חוק).

ב-1992 נכללו במערכת הבטחת הכנסה כ-77.7 אלף נכים אשר קיבלו קצבה מכוח חוק נכות כללית, כ-14.6 אלף משפחות אשר קיבלו זמי מזונות מכוח חוק המזונות, וכ-58.1 אלף משפחות, שרובן לא נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השיורית) ואשר קיבלו גמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

ב-1993 מספר המשפחות שתקבלנה גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסת מינימום צפוי לגדול לכ-342 אלף. בדומה ל-1992, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים (למעט המקבלים קצבת שאירים), והוא יציין את מקבלי קצבות הזיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, את מקבלי קצבת הנכות ובעיקר את המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השיורית.

מספר המקבלים תשלום במסגרת תכנית כלשהי של מערכת הבטחת הכנסה הגיע ב-1992 ל-0.173 לכל אדם ששייך לכח העבודה ול-0.194 לכל מועסק במשק (לעומת 0.159 ו-0.178, בהתאמה, ב-1991). בשנת 1993 גדלים אלה צפויים לעלות ל-0.179 ול-0.198, בהתאמה.

לוח מס. 2 מלמד, כי ב-1992 מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסת מינימום גדל בשיעור גבוה, יחסית - 13.7%. זאת - לעומת גידול בן 7.5% ב-1991. ב-1993 יואט קצב גידולו של מספר המשפחות שתיכללנה

לוח מס. 1 : מספר המקבלים הבטוח הבנסה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש), 1987-1993

סוג	1993	1992	1991	1990	1989	1988	הכ"ה
קצבת זיקנה	136,300	129,301	117,741	101,475	92,827	94,291	
לפי חוק	68,200	68,167	69,396	70,763	72,146	73,480	
קצבות מיוחדות*	68,100	61,134	48,345	30,712	20,681	20,811	
קצבת שאירים	39,500	40,625	41,486	42,113	42,588	42,474	
קצבת נכות כללית	82,300	77,713	74,481	73,492	71,468	69,519	
דמי מזונות	15,200	14,617	13,780	12,910	11,514	9,985	
גמלה להבטחת הבנסה							
לאוכלוסיות השווייט**	68,400	58,187	33,986	31,825	27,899	24,065	
סך כל מקבלי הקצבות***	351,600	320,523	281,579	261,922	246,296	240,334	
יחסית לכוון העבודה	17.9	17.3	15.9	15.7	15.3	12.4	
יחסית לכלל המועסקים	19.8	19.4	17.8	17.4	17.6	16.7	

* קצבות מיוחדות משולמות לרווחיקים ולעולמים חדשים, שפאט גילם אינם מבוססים בסגור חוק הביטוח הלאומי.
 ** אוכלוסייה זו כללה בעבר את נחמכי המער.
 *** יש משפחות הונאיות לקבל קצבה מיוחדת מעובדי אחת. כך, לדוגמה, חלק מהנשים הנאיות להבטחת השלום על פי חוק מזונות ונאיות להשלמת הבנסה מכות חוק הבטחת הבנסה.

בתכניות אלה, והוא יהיה 6.6%. ב-1992 גידול מספר המקבלים גמלה מאחת התכניות להבטחת הכנסת מינימום ניכר בכל סוגי הקצבאות, להוציא שאירים, והוא ציין במיוחד את האוכלוסייה השירותית, שגדלה ב-71.2%. גידול זה יש לזקוף בעיקר להוראת שעה לחוק הבטחת הכנסה, שנכנסה לתוקף במרץ 1992 ושהעניקה זכאות לגמלה להבטחת הכנסה לתושב ישראל כבר בתום שנים עשר חודשים מיום עלייתו ארצה (כמקום בתום תקופת אכשרה בת עשרים וארבעה חודשים, ככתוב בחוק). כתוצאה משינוי זה הצטרפו למערכת הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991 (וששהו בארץ פחות משנתיים), ושאינם מקבלים כל גמלה אחרת. גידולה הניכר של האוכלוסייה השירותית הביא אף לגידול חלקה בכלל המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, מ-17.6% ב-1991 ל-25.5% ב-1992. ב-1993, לנוכח הירידה הצפויה בממדי האבטלה במשק ועקב ירידת במספר העולים שהגיעו לארץ ב-1992, יואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השירותית המקבלת גמלה, והוא יהיה 17.5%.

לוח מס. 2: אחוז גידול מספר המקבלים גמלה מאחת התכניות להבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה, 1987-1992

שנה	סך הכול	זיקנה	שאירים	נכות כללית	מזונות	הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית
1987	-1.9	-3.3	-0.5	4.6	7.7	-15.4
1988	-1.5	-3.3	-0.9	2.5	8.3	-9.7
1989	2.4	-1.6	-0.3	2.8	15.3	15.2
1990	6.3	9.3	-1.1	2.8	12.1	14.1
1991	7.5	16.0	-1.4	1.8	6.7	8.4
1992	13.8	9.8	-2.0	4.3	6.1	71.2
1993	6.6	5.4	-2.8	5.8	4.0	17.5

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסת מינימום - משפחות הקשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק

הבטחת הכנסה - שהחלה ב-1990, נמשכה גם בשנים 1992-1993 אך, בשיעור מתון, יחסית. לוח מס. 2 מעיד על גידול בן 9.8% באוכלוסייה זו ב-1992 (לאחר גידול בן 16% ב-1991), ולפיו ב-1993 צפוי גידול בשיעור בן 5.4%. הימשכות הגידול נבעה אך ורק מהימשכות הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה. מספר המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק וכן השלמת הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1992 בכ-26%, וב-1993 הוא צפוי לגדול בכ-11%. חלקם בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה יגיע ב-1993 ל-38.7% (לעומת 30.4% ב-1992). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק בתוספת השלמת הכנסה המשיך לקטון - בכ-2%. זאת - כתוצאה מגידול חלקם של מצטרפים חדשים לאוכלוסיית מקבלי הקצבה לפי חוק, שפרשו מעבודתם עם פנסיה מעבודה ברמה המנטלת, בשל גובהה, את זכאותם להשלמת הכנסה. ב-1993 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק

לוח מס. 3: אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאינם, 1980-1993

סוג הקצבה					שנה
קצבת שאירים כלשהי	קצבת זיקנה שלא לפי חוק	קצבת זיקנה לפי חוק	קצבת זיקנה כלשהי	סך הכול	
52.5	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
47.2	95.0	27.2	32.5	35.8	1986
46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
44.9	95.0	24.4	29.1	32.7	1988
44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
42.0	97.2	21.1	31.7	33.4	1991
40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
39.6	95.6	19.6	32.6	33.9	1993

בתוספת השלמת הכנסה כמעט לא השתנה. לוח מס. 3 מלמד, כי שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק ירד מ-21.1% ב-1991 ל-20.2% ב-1992 ול-19.6% ב-1993. חלקם של אלה שקיבלו קצבה שלא לפי חוק קטן מ-97.2% ב-1991 ל-96.9% ב-1992 ול-95.6% ב-1993. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים ירד מדי שנה בכ-1%, וב-1993 הוא יהיה 39.6% - לעומת 40.8% ב-1992. שיעורם בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים גדל מאז 1990 ועד ל-1992 והגיע ל-34% מכלל מקבלים אלה. ב-1993 אין הוא צפוי להשתנות.

מגמת גידולו של מספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם בשנים 1992 - 1993. ב-1992 אוכלוסייה זו גדלה בכ-6% (לאחר גידול בשיעור דומה ב-1991), וב-1993 היא צפויה לגדול בכ-4%. אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבה מכח חוק נכות כללית גדלה ב-1992 בשיעור בן 4.3%, והיא תגדל ב-1993 בכ-5.8%.

ג. נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1992 כ-14,600 נשים במוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 6.1%, כלומר קטן כמעט משיעור הגידול ב-1992, שהיה 6.7%. כללית, הימשכות מגמת גידולו של מספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובעת מהגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני הזוג). אולם גם למצב התעסוקה במשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות. כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הנעלים שאינם עומדים בהתחייכותם לשלם את דמי המזונות, שפסק בית הדין, מחמת היעדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1992 היו דומות לתכונותיהן של המקבלות בשנים הקודמות. כ-63% מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-34% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-4% - היו ידועות כציבור וכו'. רוב הנשים שקיבלו דמי

מזונות (כ-73%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 59% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), ו-כ-6% בלבד היו אימהות ל-4 ילדים ויותר (לעומת 19% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רוכן המוחלט של הנשים (כ-73%) קיבל דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבל תשלום לפי התקנות; 8.5% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-18% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת - על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 4 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק הדין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1992 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 19.3% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 39.6% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-18.5% למי שקיבלה

לוח מס. 4: התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכות לכוח העבודה, 1992-1980

השנה	סך הכול	סוג התשלום			השתייכות לכוח העבודה		
		לפי התקנות	מלא	בהפחתה	לפי פס"ד	עובדות	לא עובדות
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2	
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2	
1988	19.4	43.3	20.5	17.7	16.3	21.6	
1989	19.9	43.0	20.6	18.0	16.8	21.9	
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1	
1991	21.6	40.5	21.1	19.4	19.1	22.8	
1992	20.9	39.6	18.5	19.3	17.9	22.7	

שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-50% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

ב-1992 כ-62% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו לעומת כ-66% ב-1991. הסכום הממוצע ששולם לנשים אלה היה 22.7% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות, שהוא התנאי לקבלת דמי המזונות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-18% מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה שווה לכ-58% כלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בכ-30% מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, אשר לה נועד, את הבטחת המינימום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, בשנת 1992 מדי חודש כ-3,119 נשים, בממוצע, שקיבלו דמי מזונות קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-21% מן הנשים המקבלות תשלום מזונות.

ד. האוכלוסייה השירית

המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הנמנים על האוכלוסייה השירית גדל מכ-34,000 ב-1991 ל-58,187 ב-1992. הגידול הניכר במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה ב-1992 נבע בעיקר מכך שבשנה זו ההצטרפות למערכת הבטחת הכנסה הותרה גם לעולים חדשים בתום שנים עשר חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה. מספר הוותיקים המקבלים גמלה

להבטחת הכנסה גדל בשיעור מתון יותר, בן 23.7%. זאת - בעיקר כתוצאה מהתרחבות ממדי האבטלה במשק, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק נשארה כפי שהיתה בשנים 1990 ו-1991 (כ-42%-43%). לוח מס. 5 מלמד, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) גדול אף הוא ב-1992, לאחר ירידה רצופה מאז 1988, והגיע לכ-7,300. עם זאת, מאחר שהאוכלוסייה השוורית כולה גדלה בשיעור גבוה יותר, חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה ירד, מ-16.7% ב-1991 ל-12.6% ב-1992. לעומת זאת, חלקם של חסרי התעסוקה בכלל מקבלי הגמלה גדל, כצפוי.

לוח מס. 5: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך, 1993-1988

ה ש נ ה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך
1988	24,065	5,957	25.0
1989	27,899	5,850	21.0
1990	31,326	5,798	18.2
1991	33,986	5,686	16.7
1992	58,187	7,346	12.6
ותיקים	42,067	5,883	14.0
עולים	16,120	1,463	9.1
1993	68,400		
ותיקים	45,400		
עולים	23,000		

ב-1993 מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, בממוצע לחודש, צפוי לעלות ל-68,400. זאת - לאחר שיא של כ-73,000 מקבלים בפברואר 1993. ירידת ממדי האבטלה במשק, שהסתמנה במחצית השנייה של 1993, התבטאה כמעט מיד בגודלה של האוכלוסייה השוורית: מאז חודש פברואר ואילך מסתמנת ירידה

הדרגתית במספר המקבלים, הצפויה להימשך עד סוף 1993. מספרם של מקבלי הגמלה, בעיקר חסרי התעסוקה, צפוי לרדת עד לסוף 1993 לכ-65,500 איש.

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

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 6 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1992 בזיקה להרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1992 המשפחות הזכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, אנשים שהשמה - בעבודה אינה אפשרית לגביהם, ואנשים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1992 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-70% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת - לעומת 60% ב-1991 ו-56% ב-1990. הגידול הגבוה, יחסית, ב-1992 בחלקם של מקבלי הגמלה מחמת חוסר תעסוקה נבע מהצטרפות העולים החדשים למערכת, שכן חלקם של חסרי התעסוקה בקרב העולים המקבלים גמלה הגיע ל-76%, לעומת 66% בקרב הוותיקים.

שתי הקבוצות השניות בגודלן הן משפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ואימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). כל אחת מקבוצות אלה מנתה ב-1992 12% מכלל המשפחות המקבלות גמלה². חלקן של שתי קבוצות אלה נתון בירידה מתמדת מאז 1987. קבוצת האימהות לילדים קטנים מנתה ב-1991

2. שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 5, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש, הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח מס. 6, שחושב על פי מספר המקבלים במהלך השנה.

לוח מס. 6: עיילות הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להנחת הבנטה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1992

עילות הזכאות של ראש המשפחה							סך כל המשפחות	סך כל מקבלי הגמלה המשפחה	
אחר	מחלה ואשפוז	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	אביון	הכשרה מקצועית			אבטלה
4	2	12	12	21	3	4	42	100	כל המשפחות
5	3	0	6	24	6	4	53	100	יחיד בלא ילדים
3	1	49	15	8	1	1	22	100	יחיד עם ילדים
1	3	0	9	49	1	1	35	100	זוג בלא ילדים
2	3	6	22	21	3	2	42	100	זוג עם ילדים
5	2	14	13	21	3	3	39	100	ותיקים
1	2	10	11	23	1	4	48	100	עולים

* על פי עיבוד התוכנים המתמטיים לתקבלי הגמלה במסך ומטרה.

18% מכלל מקבלי הגמלה. חלקה בכלל המקבלים היה גדול אז מחלקה של קבוצת מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך, שהיה 14% מכל מקבלי הגמלה.

מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 7 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1989-1992. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת היחידים בלא ילדים, שחלקה היחסי נתון בעלייה מתמדת. זו מנתה ב-1992 45% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 40% ב-1991 ו-37% ב-1990. זכאות היחידים נבעה בעיקר מאבטלה (53%) ומאי אפשרות להשמה בעבודה (24%), ורק 6% מהם קיבלו

לוח מס. 7: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 1992-1989

1992			1991	1990	1989	הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכול				
100	100	100	100	100	100	סך כל המשפחות
42	46	45	40	37	33	יחיד בלא ילדים
18	9	12	10	10	11	יחיד עם ילד אחד
5	7	6	8	8	9	יחיד עם 2 ילדים
2	5	4	6	6	8	יחיד עם 3 ילדים ויותר
14	4	7	4	4	4	זוג בלא ילדים
8	5	6	5	5	5	זוג עם ילד אחד
6	8	7	9	9	9	זוג עם 2 ילדים
6	17	13	18	20	21	זוג עם 3 ילדים ויותר

* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

גמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השנייה בגודל הם זוגות עם ילדים, שמנו ב-1992 26% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה ושחלקם בכלל המקבלים יורד בהדרגה בשנים האחרונות. גם בקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה עקב אבטלה (42%) ועקב אי השמה (21%), אך גם בגלל שכר נמוך (22%).

הקבוצה השלישית בגודל היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החד-הוריות נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-1992 משפחות אלו היו 22% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 24% ב-1991. מרבית המשפחות החד-הוריות (49%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. 15% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך.

מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1991-1992 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על ירידה קלה בחלקם של מקבלי הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, ועל ירידה חזקה יותר בחלקם של אלה שיש להם הכנסה ממקורות אחרים, ובמקביל - על גידול ניכר בחלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1992 ל-63% מכלל מקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 51% בלבד ב-1991); ל-19% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 21% ב-1991); לכ-11% היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (לעומת 14% ב-1991), ול-8% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 12% ב-1991). את מקבלי הגמלה היחידים בלא ילדים מציין היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-80% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-9% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו מלהיב: 48% מהן היו חסרות כל הכנסה, לכ-22% היתה הכנסה מעבודה, ולכ-26% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות.

לוח מס. 8: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 1991-1992

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות בטוח לאומי	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		

1 9 9 2						
7	11	19	1	63	100	סך כל המשפחות
6	4	9	0	80	100	יחיד בלא ילדים
5	26	22	0	48	100	יחיד עם ילדים
5	13	21	3	57	100	זוג ללא ילדים
10	9	32	1	47	100	זוג עם ילדים
9	14	19	1	57	100	ותיקים
2	6	19	0	74	100	עולים
1 9 9 1						
11	15	21	1	53	100	סך כל המשפחות
9	5	9	1	76	100	יחיד בלא ילדים
8	34	20	0	38	100	יחיד עם ילדים
13	23	23	8	33	100	זוג ללא ילדים
14	11	35	2	38	100	זוג עם ילדים

* על פי עיבוד הנתונים המחייחים למקבלי הגמלה במשך השנה. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.

בקרוב הזוגות הנשואים עם ילדים יש קבוצה גדולה של מקבלים השייכים לשוק העבודה - 32%. (בשנים 1990 ו-1991 קבוצה זו היתה גדולה יותר - 36% ו-35% בהתאמה.) ל-47% מהם לא היתה כל הכנסה. ל-9% מהם היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

בשנתיים הראשונות לביצוע חוק הבטחת ההכנסה (1982-1983) כ-2% בלבד ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל בלא חובת שהות בת שנתיים במערכת - החלה על כל שאר הנתמכים. זכאותם של האחרונים לשיעור המוגדל החלה בינואר 1984, בתום שנתיים לביצוע החוק.

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי שיעור הגמלה - חלקי או מלא. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (במוצע לחודש) ירד מ-49% מכלל המקבלים ב-1990 ל-48% מהם ב-1991, אך הוא חזר ועלה ל-52% ב-1992, עם הצטרפותם של העולים החדשים, שמרביתם מקבלים גמלה בשיעור הרגיל. במקביל, גדל חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל מ-51% ב-1990 ל-52% ב-1991, והוא ירד ב-1992 ל-48%. חלקם של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל בקרב העולים החדשים גבוה במידה ניכרת מחלקם של מקבלים אלה בקרב הוותיקים - 65% ו-47%, בהתאמה.

התפלגות שיעורי הגמלה אינה אחידה בכל טיפוס המשפחה. בקרב היחידים בלא ילדים ובקרב הזוגות (עם ובלא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר בקרב המשפחות החד-הוריות. מרבית המשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס, והן פטורות ממכתן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב הזוגות הנשואים אחוז מקבלי הגמלה החלקית

3. מעיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה עולה, שחלקם של הנתמכים שקיבלו ב-1990 גמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר - 65% (28% - גמלת חלקית ו-37% - גמלה מלאה), ובמקביל חלקם של אלה שקיבלו גמלה בשיעור המוגדל קטן יותר - 35% (20% - גמלה חלקית, ו-15% - גמלה מלאה). ההבדל בין התפלגות מספר המקבלים במוצע לחודש לפי רמת הגמלה לבין התפלגות מספרם של אלה שקיבלו גמלה במשך השנה נובע מכך, שהמקבלים במשך השנה מונים נתמכים רבים השרוהים במערכת פרק זמן קצר וזכאים לגמלה בשיעור הרגיל, אך חלקית בלבד.

(בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר בשאר טיפוסים המשפחות. זאת - מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה משלימה את הכנסתם מעבודה.

לוח מס. 9: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה* והיקפה (אחוזים), 1987-1992

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	ה ש נ ה
גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול	גמלה מלאה	גמלה חלקית	סך הכול		
24	22	46	27	27	54	100	1987
26	32	58	23	19	42	100	1988
24	30	54	25	21	46	100	1989
23	28	51	27	22	49	100	1990
24	28	52	29	20	48	100	1991
25	23	48	38	14	52	100	1992
25	28	53	31	16	47	100	ותיקים
26	9	35	55	10	65	100	עולים

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

באפריל 1992 נכנס לתוקפו חוק משפחות חד-הוריות, שהרחיב את הזכאות לשיעור המיוחד של הגמלה להבטחת הכנסה, שהוענק מאז 1980 לאלמנות ואלמנים עם ילדים, גם לגרושים/ות ולרווקים/ות עם ילדים. על-פי החוק החדש משפחה חד-הורית זכאית לקבל מיד עם הצטרפותה למערכת הבטחת הכנסה גמלה בשיעור מוגדל בתוספת 2.5% מהשכר הממוצע עבור כל אחד משני הילדים הראשונים. עם אישור החוק, כ-7,700 משפחות חד-הוריות עברו מקבוצת המקבלים את השיעור הרגיל או המוגדל לקבוצת המקבלים את השיעור המיוחד. כתוצאה מכך גדל חלקם של הוותיקים המקבלים גמלה בשיעור המוגדל מ-52% ב-1991 ל-53% ב-1992.

פרק 5

**אי שוויון בהתחלקות הכנסות והרכב הכנסות:
ישראל 1979-1991**

לאה אחדות

מחקרים על התחלקות ההכנסות בישראל בעשור האחרון התמקדו בהשפעה של אינפלציה ואבטלה על פערי ההכנסות בצד השפעתה של מדיניות הממשלה בתחומי המיסים ותשלומי העברה. הנהגתה של מדיניות ייצוב המחירים ביולי 1985 היתה נקודת מפנה בכלכלה הישראלית. בשנים 1979-1985 שררו בישראל שיעורי אינפלציה גבוהים שהגיעו לשיאם במחצית הראשונה של 1985. הפעלת מדיניות הייצוב הביאה לירידה חדה ברמת האינפלציה, שהגיעה בשנים 1986-1991 לשיעור הנמוך מ-20%. אולם את תקופת היציבות במחירים אפיינה עלייה נוספת בממדי האבטלה במשק, שתהליך גדילתם החל כבר בשלהי 1979.

אחדות וביגמן (1990) במחקרם על התפתחות ממדי העוני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסה בתקופת האינפלציה המהירה העלו, שבעוד שהתחלקות של ההכנסה מעבודה ושל ההכנסה ברוטו (בתוספת תשלומי העברה, אך לפני מיסים ישירים) נעשתה פחות שוויונית בשנים 1979 ו-1984, מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים גם יחד) גדלה אך במעט. בחינת מגמות השינוי בהתחלקות ההכנסות במעבר מתקופת אינפלציה גבוהה לתקופה של אינפלציה נמוכה ויציבה (אחדות 1992) מעלה, ששיעור הירידה במידת אי השוויון ב-1985 היה גבוה כשמדובר בהתחלקות ההכנסה הפנויה יותר מאשר כשמדובר בהתחלקות ההכנסה מעבודה או בהתחלקות ההכנסה ברוטו. אולם בשנים שלאחר 1985 אי השוויון חזר וגדל, והוא ניכר מאוד בהתחלקות ההכנסה הפנויה. נתונים אלו מעידים על שינויים שחלו במידת תרומתם של מקורות ההכנסה השונים - בעיקר הכנסה מעבודה, תשלומי העברה ומיסים ישירים - לאי השוויון הכולל בישראל.

מטרת פרק זה להרחיב את ניתוח מגמות השינוי בהתחלקות ההכנסה בישראל

1. פרק זה מבוסס על מאמר שהוצג בכנס בינלאומי בנושא מדיניות ציבורית ואי שוויון, אשר נערך בישראל במאי 1993. המאמר בשפה האנגלית יופיע בקרוב בסדרת המחקרים של מינהל המחקר והחכנון של המוסד לביטוח לאומי.

בשנים 1979-1991 בעזרת מדדים נוספים, להעריך את החשיבות היחסית של מקורות ההכנסה השונים לקביעת אי השוויון הכולל ולאתר את הגורמים העשויים להסביר את השינויים באי השוויון על פני זמן. חלקו השני של הפרק מציג את המגמות שנצפו באי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה במרוצת התקופה הנחקרת על בסיס נתוני סקרי הכנסות, שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למעט בשנת 1986). השינויים בהתחלקות ההכנסה נבחנו באמצעות מדדי אי שוויון אלטרנטיביים, השונים זה מזה ברגישותם לשינויי הכנסות בתחומים שונים של התפלגות ההכנסות. כמו כן, נבדקו השינויים בהכנסה הריאלית לנפש של האחוזונים השונים של התפלגות ההכנסה, ונעשה ניסיון לדרג את התפלגויות ההכנסה בשנים 1979-1991 על בסיס עקומות לורנץ המוכללות. החלק השלישי דן בתוצאותיו של פירוק אי השוויון הכולל - כפי שהדבר בא לידי ביטוי במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה - לפי מקור ההכנסה. בחלק הרביעי מוצעים מספר הסברים לשינויים שחלו במידת אי השוויון הכולל ובתרומה היחסית של מרכיבי ההכנסה השונים לשינויים אלה. הוא מתמקד בהתפתחויות שחלו בתחומי התעסוקה והשכר ובמדיניות המיסים ותשלומי ההעברה של הממשלה - כגון האמצעים, שנקטה הממשלה כדי למתן את ההשלכות השליליות של האינפלציה על התחלקות ההכנסה, המגמה ליתר סלקטיביות בקצבות הביטוח הלאומי והצמצום ההדרגתי בשיעורי המס השוליים - כהסברים אפשריים למגמות שנצפו באי השוויון הכולל. החלק הרביעי מסכם את הפרק על ממצאיו ומסקנותיו העיקריים.

ב. מגמות ההתפתחות באי שוויון התחלקות ההכנסה

בניתוח מגמות השינוי בהתחלקות ההכנסה בשנים 1979-1991 נבחנו ארבעה מדדי אי שוויון: מדד ג'יני, מדד ג'יני המורחב, מקדם ההשתנות ומדד אטקינסון². מדדים אלטרנטיביים אלה שונים זה מזה ברגישותם לשינויי הכנסה בתחומים שונים של התפלגות ההכנסה. מדד ג'יני רגיש יותר לשינויי הכנסה בתחום האמצעי של התפלגות ההכנסה, ואילו מדד ג'יני המורחב נותן משקל גדול יותר לשינויי הכנסה בחלק התחתון של התפלגות

2. הניסוח הפורמלי של המדדים מוצג בעבודה המקורית.

ההכנסה. נוסחת מדד ג'יני המורחב כוללת פרמטר מיוחד (שיסומן להלן ב- β), שבאמצעותו ניתן להגדיל את המשקל המיוחס לשינויי הכנסה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסה³. מהשוואת שיעורי הגידול (או הירידה) של מדד ג'יני הרגיל עם אלה של מדד ג'יני המורחב ניתן להסיק האם חלו הרעה יחסית או שיפור יחסי במצבם של בעלי הכנסה נמוכה. מקדם ההשתנות רגיש יותר לשינויי הכנסה בקצוות - התחתון והעליון - של התפלגות ההכנסה. נוסחת מדד אטקינסון, בדומה למדד ג'יני המורחב, כוללת פרמטר (e), המבטא את שנאת אי השוויון. ככל שערכו של פרמטר זה גבוה יותר, כך גדל המשקל המיוחס לשינויי הכנסה בחלק התחתון של התפלגות ההכנסה, וקטן המשקל המיוחס לשינויי הכנסה בחלק העליון של התפלגות. בפרק זה מדד ג'יני המורחב חושב עבור שלושה ערכים אלטרנטיביים של β (2, 3, 1-4), ואילו מדד אטקינסון חושב עבור ארבעה ערכים אלטרנטיביים של e (0.5, 1.5, 2.0 ו-2.5).

הסוגיות המתודולוגיות העיקריות בניתוח התחלקות הכנסות מתייחסות לבחירה של יחידת הניתוח (הפרט, המשפחה הגרעינית או משק הבית), ליחידת ההכנסה (הכנסה למשפחה, הכנסה למבוגר סטנדרטי או הכנסה לנפש), למשקל הניתן לכל משפחה (משקל זהה לכל משפחה, או משקל לפי מספר הנפשות במשפחה) ולאופן שבו מדרגים את המשפחות. במחקר זה יחידת החקירה היא משק הבית, ויחידת ההכנסה היא ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי. המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב מדדי אי השוויון שווה למספר הנפשות התיית בה, והמשפחות דורגו בהתאם להכנסה למבוגר סטנדרטי המתאימה להן. הממצאים המוצגים בפרק זה מכוססים על סקרי ההכנסות השנתיים, הכוללים נתונים על הכנסות משקי הבית ממקורות שונים ומידע על המאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של בני משק הבית, הם מתייחסים לאוכלוסייה השכירה והלא-עובדת, אך לא לאוכלוסייה העצמאית.

לוח מס. 1 מציג את הערכים האבסולוטיים של מדדי אי השוויון להתחלקות ההכנסה הפנויה. במגמה להדגיש את המגמות שהסתמנו בהתחלקות ההכנסה

3. מדד ג'יני הרגיל הוא מקרה פרטי של מדד ג'יני המורחב. עבור $\beta=1$ מדד ג'יני המורחב שווה למדד ג'יני הרגיל.

טוֹל מִ: 1 מִדֵּי אֵי שׁוֹרֵי 11 תּוֹלְקוֹת הַבְּנֵי הַפְּנִיָּה, 1979 - 1991

מִדֵּי	110 גִּבּוֹר					גִּבּוֹר			שָׁנָה
	ε=2.5	ε=2	ε=1.5	ε=0.5	β=4	β=3	β=2		
0.6395	0.4290	0.3259	0.2400	0.0819	0.5499	0.5061	0.4390	0.3181	1979
0.6531	0.4927	0.3580	0.2570	0.0860	0.5593	0.5145	0.4462	0.3239	1980
0.6214	0.4607	0.3421	0.2482	0.0825	0.5570	0.5115	0.4421	0.3185	1981
0.5908	0.4272	0.3219	0.2355	0.0786	0.5457	0.5019	0.4348	0.3135	1982
0.5663	0.3770	0.2941	0.2182	0.0730	0.5302	0.4868	0.4205	0.3018	1983
0.6380	0.4465	0.3481	0.2583	0.0871	0.5677	0.5227	0.4535	0.3283	1984
0.6113	0.3819	0.3040	0.2285	0.0783	0.5388	0.4955	0.4298	0.3119	1985
0.6168	0.5254	0.3748	0.2586	0.0822	0.5607	0.5136	0.4429	0.3186	1987
0.6528	0.5277	0.3771	0.2617	0.0842	0.5681	0.5202	0.4483	0.3221	1988
0.6489	0.4271	0.3329	0.2471	0.0844	0.5574	0.5130	0.4453	0.3237	1989
0.6263	0.5820	0.3980	0.2736	0.0870	0.5703	0.5235	0.4526	0.3263	1990
0.6493	0.4742	0.3585	0.2604	0.0870	0.5663	0.5211	0.4517	0.3273	1991

על פי המדדים השונים, הערכים של כל מדד בשנים השונות נורמלו בערך של שנת 1979. הערכים המנורמלים של מדד ג'יני הרגיל, מדד ג'יני המורחב עבור $\beta=4$ ושל מקדם ההשתנות מוצגים בתרשים מס. 1א', ואילו הערכים המנורמלים של מדד אטקינסון עבור הערכים השונים של פרמטר שאת אי השוויון מוצגים בתרשים מס. 1ב'. הממצאים הבולטים העולים מן התרשימים הם: ראשית, כל המדדים מצביעים על אותן מגמות שינוי (למעט בשנים 1989 ו-1991), אם כי, כצפוי, עוצמת השינוי שונה ממדד למדד. שנית, למרות התנודות החדות בשיעורי האינפלציה והאבטלה, כשכר הריאלי ובמשתנים מקרו-כלכליים אחרים, שאפיינו את המשק הישראלי בעשור האחרון, אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה גדל מאז 1979 ועד ל-1991 רק במעט. כל מדדי אי השוויון, למעט מדד אטקינסון, גדלו במרוצת תקופה זו ב-1.5%-3%. גם בתקופת האינפלציה המהירה, בשנים 1979-1984, פערי ההכנסה לא התרחבו במידה משמעותית; לפי מדד ג'יני ומדד ג'יני המורחב חל גידול בן כ-3%, ואילו מקדם ההשתנות נשאר כמעט בלא שינוי.

אולם בחינת השינויים משנה לשנה מעלה הבדלים גדולים, יחסית, בין השנים, הן בתקופת האינפלציה והן בתקופת ייצוב המתירים, 1985-1991. בתקופה הראשונה ההתפתחויות בשנים 1980 ו-1984, שבמרוצתן שיעור האינפלציה עלה למדרגה גבוהה יותר, היו שונות מאלו שנצפו בשנים 1981-1983, שבמרוצתן רמת האינפלציה אמנם היתה גבוהה, יחסית, אך יציבה. בהתאם לכל המדדים המוצגים בתרשים מס. 1א', לאחר שאי השוויון גדל ב-1980 בכ-2%, הוא ירד ברציפות בשנים 1981-1983: כשיעורים בני 6% - 7.5% לפי מדדי ג'יני הרגיל והמורחב, ובכ-15% לפי מקדם ההשתנות. ב-1984 אי השוויון שב וגדל בשיעורים בני 9% ו-7% לפי שני המדדים הראשונים, בהתאמה, ובכ-13% לפי מקדם ההשתנות. תרשים מס. 1ב' מורה, ששיעור הירידה באי השוויון בשנים 1981-1983, שעליה מצביע גם מדד אטקינסון, גדל עם העלייה בערכו של הפרמטר β , כעוד ששיעור הגידול באי השוויון ב-1984 היה פחות או יותר שווה עבור הערכים השונים של β . ממצאים אלה אפשר להסיק, שהמצב היחסי של המשפחות מעוטות ההכנסה שופר ב-1983 ולא הורע ב-1984. מסקנה זו מקבלת חיזוק גם מהשוואת שיעורי הגידול, או הירידה, במדדי ג'יני המורחב עבור הערכים השונים של β .

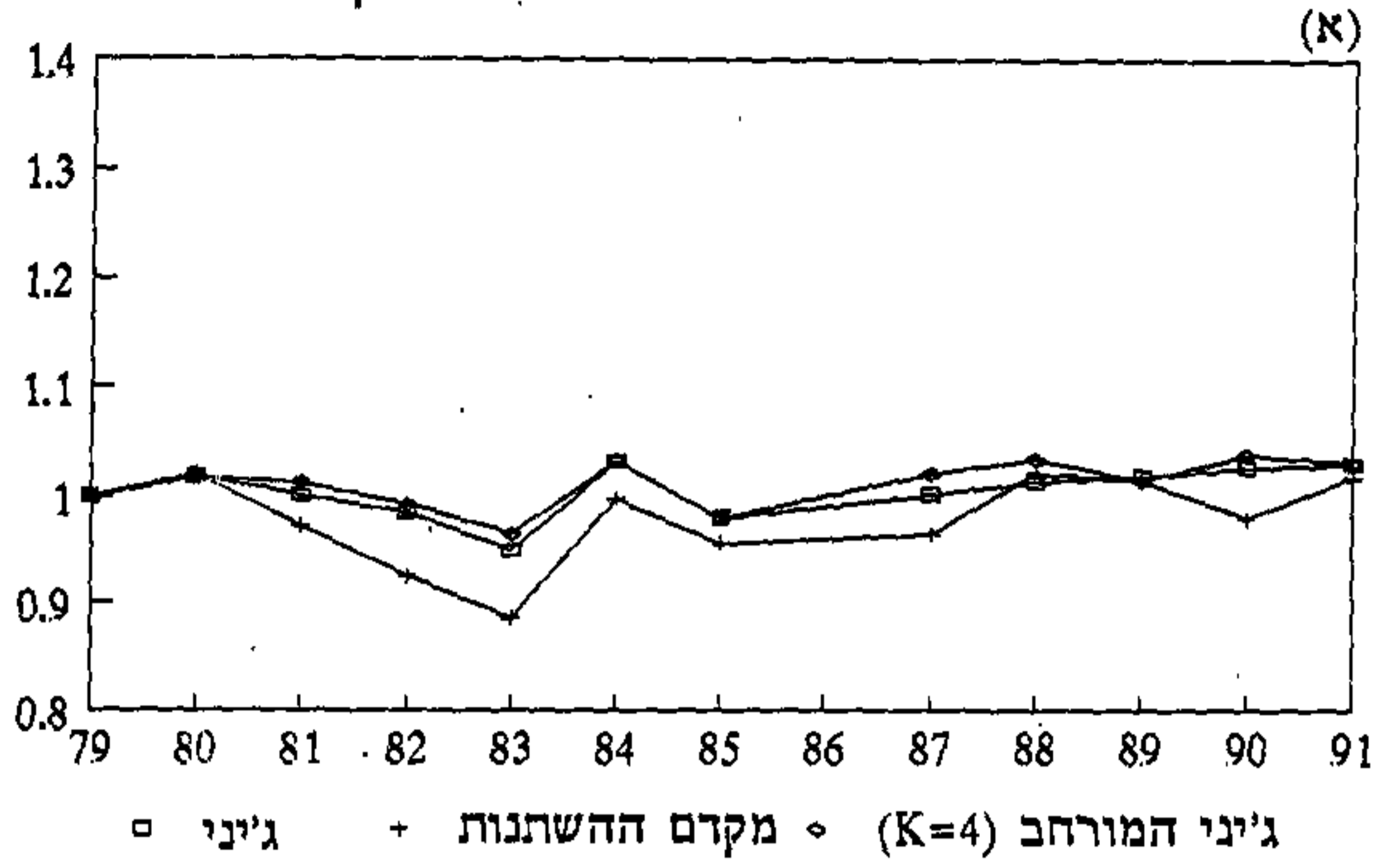
ב-1985, שנה שנה בוצעה מדיניות ייצוב המחירים, התהפכה המגמה, ואי השוויון ירד ב-4%-5%, אך שב ועלה ב-1987-1991, בעיקר בשנים 1987-1988. מאז 1985 ועד ל-1991 מדד ג'יני גדל בכ-5%. גם מדד ג'יני המורחב וגם מקדם ההשתנות גדלו בשיעור דומה בין שתי שנים אלו, אף על פי שהתסמנה בהם ירידה בשנים 1989 ו-1991. לפי מדד אטקינסון מידת אי השוויון בין 1985 ל-1991 גדלה בשיעור גבוה יותר ככל ש-e היה גבוה יותר. דבר זה מלמד, כי חלה הרעה במצבן היחסי של המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות.

התקופה הנחקרת אופיינה לא רק בשינויים בהתחלקות ההכנסה, אלא גם בשינויים ברמת ההכנסה הריאלית, שהיא מדד לרמת החיים של האוכלוסייה. תרשימים מס. 2א' ו-2ב' מציגים את השינוי הריאלי בהכנסה לנפש של כל אחד מאחוזוני התפלגות ההכנסה בין זוגות נבחרים של שנים. הירידה הרצופה באי השוויון בין 1980 ל-1983 לוותה בעלייה ריאלית של ההכנסה הממוצעת לנפש. תרשים מס. 2ב' מורה באופן ברור, ששיעור העלייה בהכנסה הריאלית היה גבוה יותר באחוזונים הנמוכים, והוא הלך ופחת באחוזונים גבוהים יותר. כך, לדוגמה, ההכנסה הריאלית לנפש של האחוזון העשירי גדלה מאז 1980 ועד ל-1983 בכ-25%, כעוד שזו של האחוזון ה-90 גדלה בשיעור הנמוך מ-18%. לעומת זאת, הירידה באי השוויון בין 1984 ל-1985 לוותה בירידה ריאלית בהכנסה, אם כי שיעור הירידה בהכנסה הריאלית של המשפחות הנמצאות בחלק התחתון של התפלגות ההכנסה היה נמוך יותר מזה של המשפחות המצויות בחלקים האמצעי והעליון של התפלגות. בתקופה שבין 1979 ל-1991, בעיקר בין השנים 1985 ל-1991, שאפיין אותן גידול באי השוויון, המשפחות המצויות באחוזונים הנמוכים נהנו משיעור גידול נמוך יותר בהכנסה הריאלית מאשר המשפחות המצויות באחוזונים הגבוהים יותר (תרשים מס. 2א').

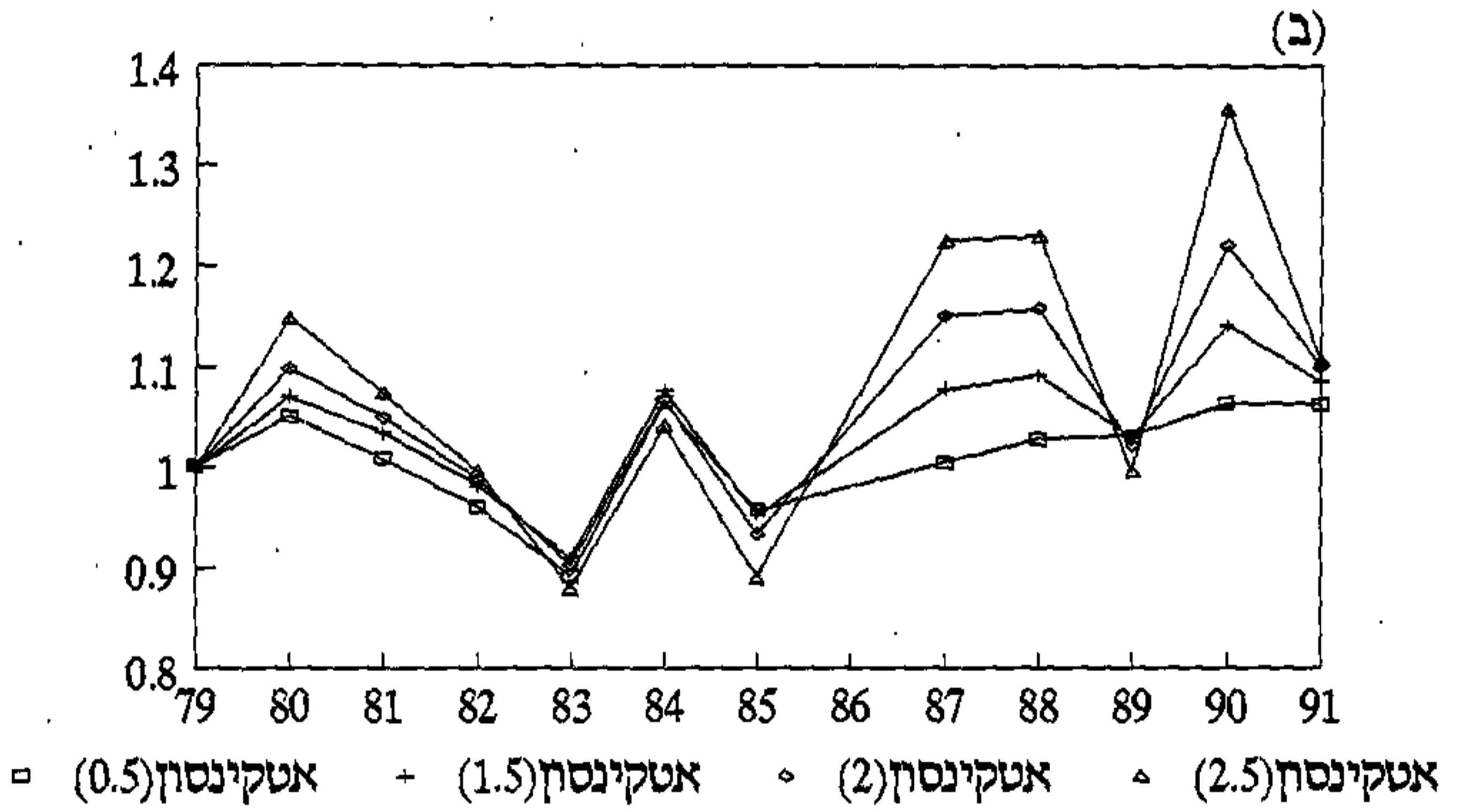
כאמצעות החישוב של סך כל ההכנסה (במונחים ריאליים), שנפלה בחלקו של כל אחוזון של התפלגות ההכנסה (ואשר שימשה אותנו ליצירת תרשימים מס. 2א' ו-2ב'), אפשר לגזור את עקומת לורנץ המוכללת (Generalized Lorenz Curve). הערכים של עקומת לורנץ המוכללת מושגים על ידי הכפלת הערכים של עקומת לורנץ (ג'יני) הרגילה בהכנסה הממוצעת למשפחה באוכלוסייה. יוצא אפוא, שעקומת לורנץ המוכללת מראה את סך כל ההכנסה

תרשים מס. 1: מדדי אי שיוויון

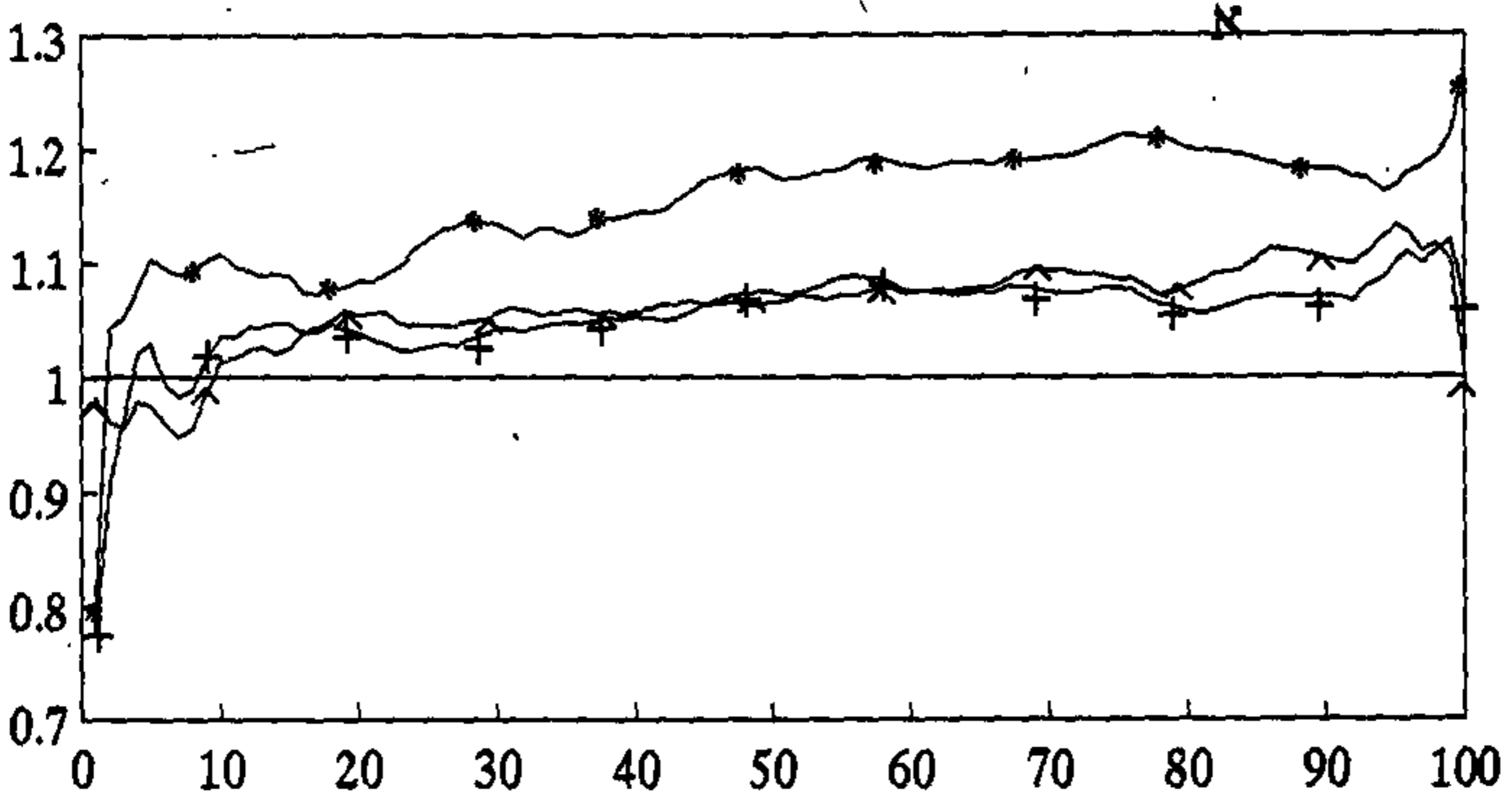
ערכים מנורמלים (1979=100)



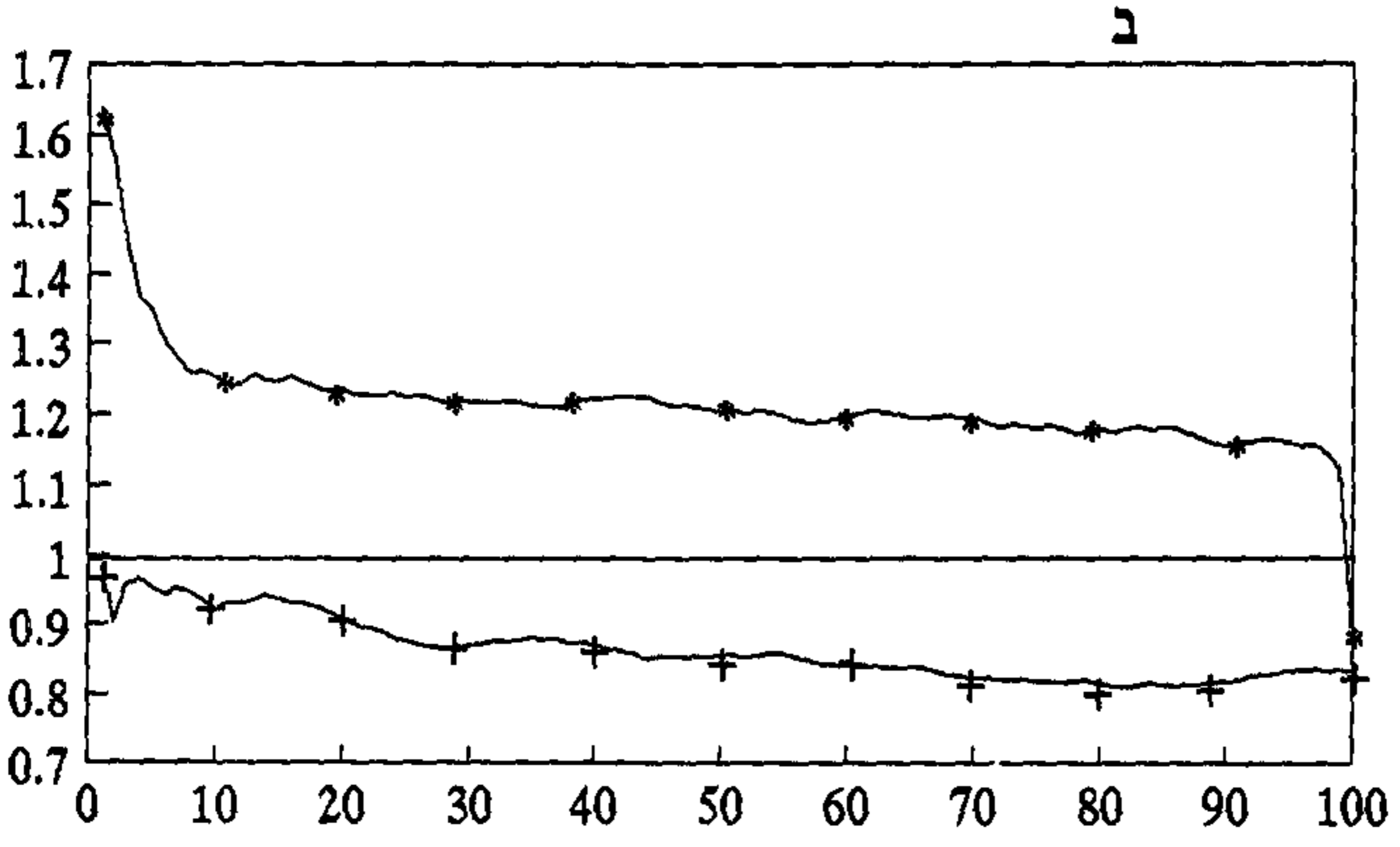
ערכים מנורמלים (1979=100)



תרשים מס. 2: יחס ההכנסה הריאלית בין שתי שנים נבחרות, לפי אחוזון

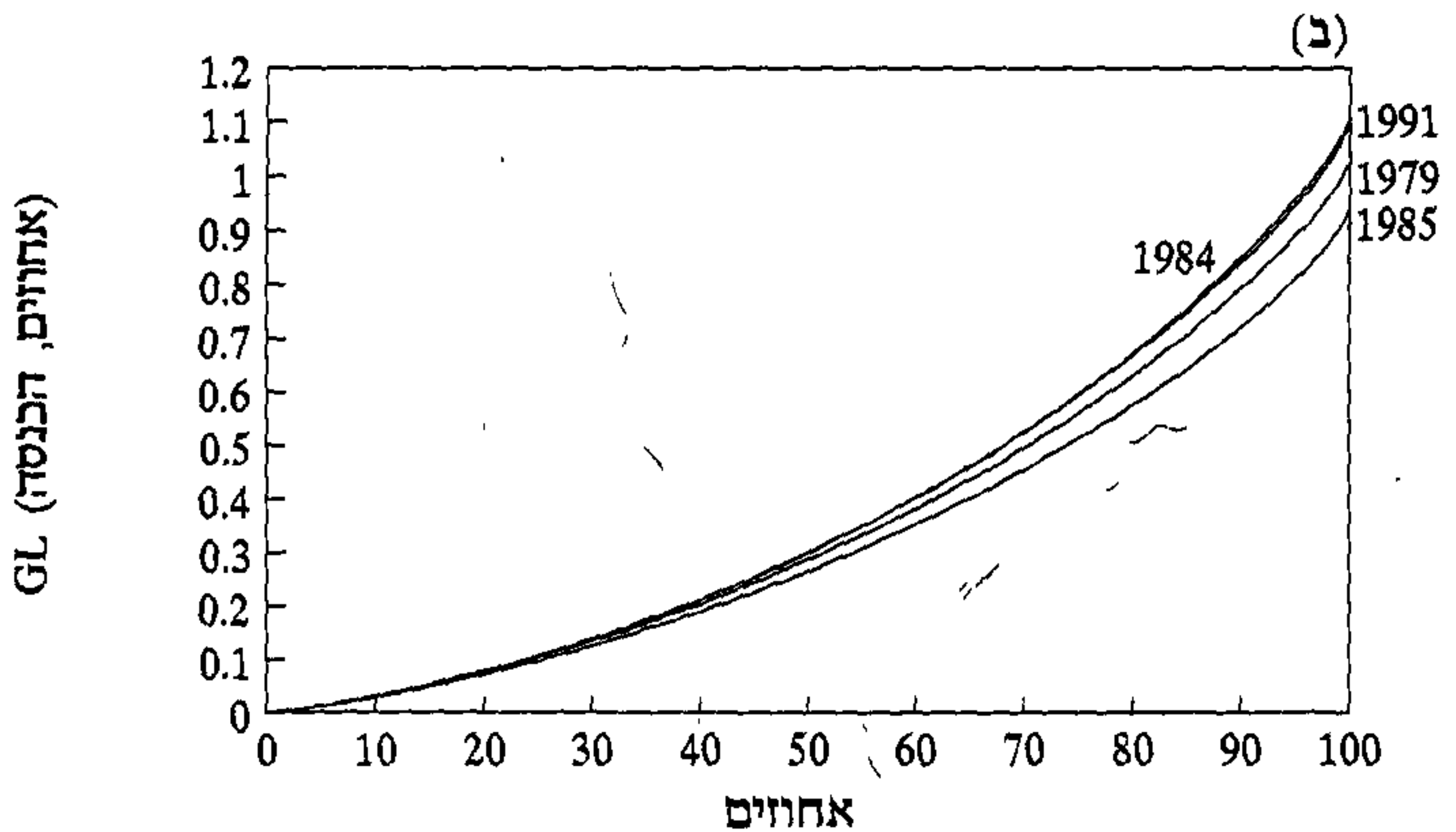
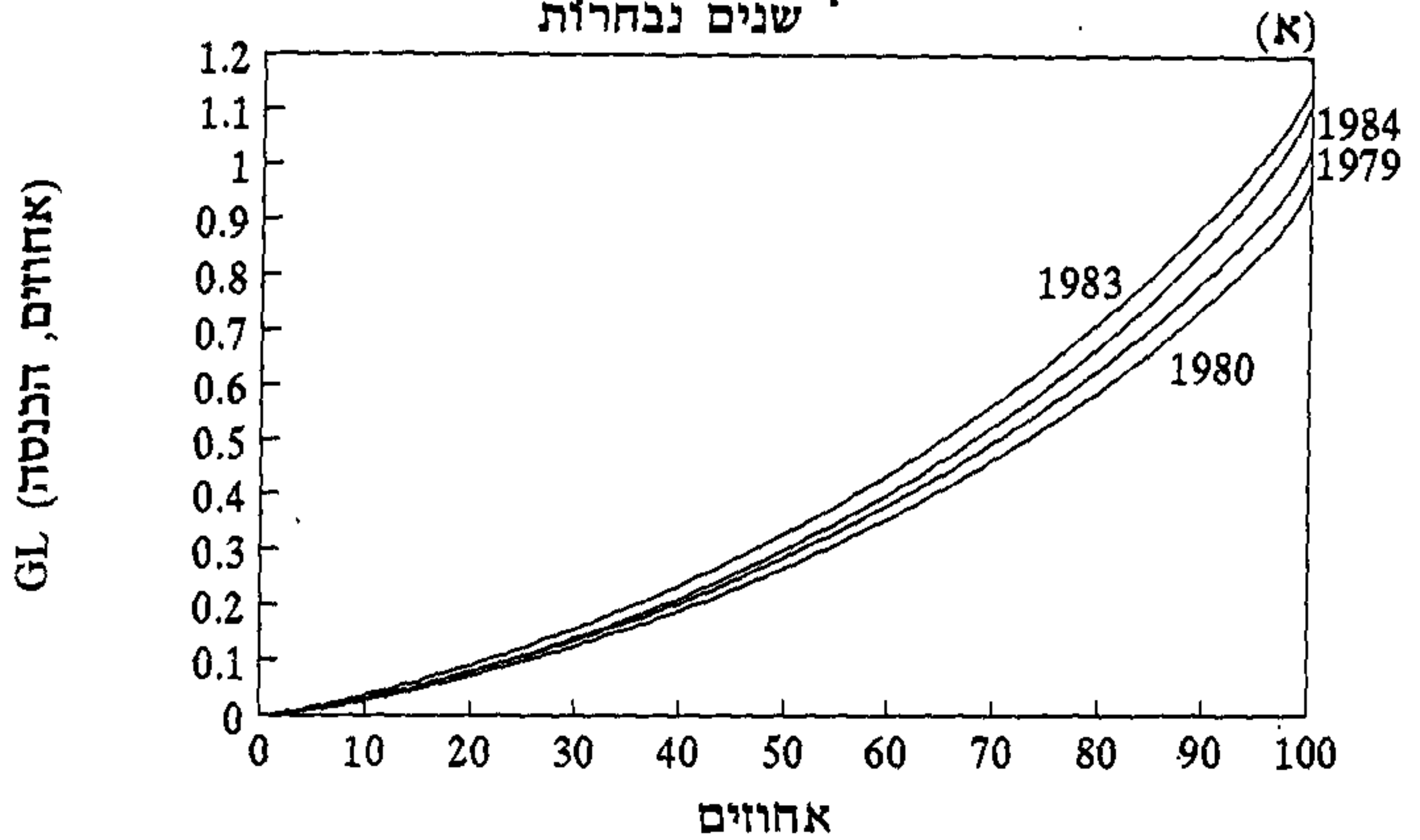


אחוזים
 * 1985-91 Δ 1979-84 + 1979-91



אחוזים
 * 1980-83 + 1984-85

תרשים מס. 3: עקומות לורנץ המוכללות,
שנים נבחרות



שיש לכל אחוזון, ואילו עקומת לורנץ הרגילה מראה את החלק שנוטל כל אחוזון מסך כל ההכנסה במשק. עקומת לורנץ המוכללת היא אינדיקטור לרמת הרווחה. כאשר עקומות לורנץ מוכללות על שתי התפלגויות הכנסה אינן נחתכות, ניתן לומר באופן חד משמעי, שהתפלגות ההכנסה עם העקומה הגבוהה יותר משקפת רווחה גבוהה יותר. בתרשימים מס. 3א' ו-3ב' מוצגות עקומות לורנץ המוכללות לשנים נבחרות, ובהן כל ההכנסות מבוטאות במחירי 1991⁴. הממצא הכולט העולה מן התרשימים הוא, ששנת 1983 מדורגת כשנה בעלת רמת הרווחה הגבוהה ביותר. ב-1985, שנה שבה אי השוויון ירד אך גם ההכנסה הריאלית, הרווחה היתה נמוכה יותר מאשר ב-1984. הגידול ב-1985 בתלקן היחסי של השכבות עם הכנסה נמוכה בסך כל ההכנסה לא יכול היה לקזז את הירידה בהכנסה הריאלית. ולבסוף, אף על פי שהשוואת עקומות לורנץ המוכללות לשנים 1979, 1984 ו-1991 אינה מאפשרת הסקת מסקנה חד-משמעית ביחס לדירוג שנים אלו לפי רמת הרווחה, ניתן לראות בתרשימים מס. 3ב' שהעקומות של 1991 ו-1984 כמעט מתלכדות זו עם זו, ושהעקומה של 1979 קרובה אליהן מאוד. במלים אחרות, רמת הרווחה ב-1991 היתה דומה מאוד לזו שב-1984, ובמידה פחותה במקצת - גם לזו שב-1979.

ג. פירוק אי השוויון הכולל על פי מקורות הכנסה

אחת התכונות הבולטות של מדד ג'יני היא היותו ניתן להצגה כסכום משוקלל של מדדי ג'יני למקורות ההכנסה השונים המרכיבים את ההכנסה הכוללת. תכונה זו מועילה לקביעת התרומה היחסית של מקור הכנסה נתון למידת אי השוויון הכולל בנקודת זמן כלשהי, וכן גם להסברת תמורות באי השוויון הכולל על פני זמן. זאת - באמצעות שינויים שחלו בהרכב ההכנסה. בהינתן K מרכיבים של ההכנסה הכוללת, מדד ג'יני לאי השוויון הכולל, G , ניתן על ידי $G = \sum S_k G_k R_k$, כאשר S_k מציין את חלקו של מרכיב ההכנסה K בהכנסה הכוללת, G_k הוא מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה ממקור K , ו- R_k הוא מקדם המתאם של ג'יני כלומר, מקדם

4. בחינת עקומות לורנץ לשנים 1979-1991 מעלה, שעקומות לורנץ המוכללות אינן נפגשות ב-33 מ-66 השוואות זוגיות אפשריות של שתי שנים.

המתאם בין דירוג המשפחות על פי מרכיב ההכנסה K לבין דירוג המשפחות על פי ההכנסה הכוללת. תרומתה של הכנסה ממקור K לאי השוויון הכולל שווה למכפלה של שלושה גורמים: חלקה בסך כל ההכנסה, מקדם המתאם של ג'יני המתאים לה ומדד ג'יני להתחלקותה. שינוי באחד משלושה גורמים אלה משנה את התרומה של מקור ההכנסה הספציפי ואת אי השוויון הכולל. חלקו באי השוויון הכולל של כל מרכיב הכנסה, I_k , הוא היחס בין התרומה של מרכיב ההכנסה K לבין מדד ג'יני לאי השוויון הכולל. I_k הוא בעל ערך שלילי עבור מרכיב הכנסה המקטין את מידת האי שוויון⁵.

במחקר הנוכחי ההכנסה הפנויה, זו שלאחר מיסים ותשלומי העברה, חולקה לשמונה מרכיבים: הכנסה מעבודה של ראש המשפחה, הכנסה מעבודה של בן-הזוג, הכנסה מעבודה של בני משפחה אחרים, קצבות הביטוח הלאומי, תשלומי העברה אחרים של הממשלה ומוסדות ציבוריים, פנסיה תעסוקתית, הכנסה אחרת⁶ (בעיקר הכנסה מרכוש, העברות מקרובים ומחול"ל) ומסים ישירים (מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי). לוח מס. 2 מציג את התוצאות של פירוק מדד ג'יני לשנים נבחרות. תרשימים מס. 4, 5, 6 ו-7 מתווים את הסדרות העתיות של שלושת הגורמים הקובעים את התרומה של מקורות ההכנסה השונים לאי השוויון הכולל ואת התרומה היחסית של כל אחד ממקורות אלה, בהתאמה.

תרומתו של מרכיב ההכנסה הגדול ביותר, הכנסה מעבודה של ראש המשפחה, למידת אי השוויון הכוללת עברה שינויים דרמטיים. במשך שנות האינפלציה, 1979-1984, חלקו היחסי של מרכיב זה בהכנסה הכוללת גדל

5. פירוק משנה של מדד ג'יני הוא $G_k^* = (1 - P_k) + P_k G_k$, כאשר P_k הוא פרופרציה המשפחות בעלות מקור הכנסה K ו- G_k^* הוא מדד ג'יני להתחלקות מקור הכנסה K בין משפחות עם הכנסה ממקור K .

6. בשנים 1979-1982 וב-1984 "הכנסה אחרת" כוללת גם הכנסה מעבודה מזדמנת, שלא ניתן היה לייחסה לאחד מהמפרנסים במשק הבית. בשנים האחרונות ההכנסה מעבודה מזדמנת של משק הבית כלולה בהכנסה מעבודה של ראש המשפחה. כמו כן, הכנסה מעבודה עצמאית של משק הבית (של בן/בת זוג ראש משק הבית או של מפרנסים אחרים, למעט ראש המשפחה) כלולה בהכנסה מעבודה של ראש המשפחה.

לוח מס. 2: פירוט מדד ג'יני לפי מקור ההכנסה, שנים נבחרות

הכנסה מעבודה שכירה של ראש המשפחה

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
73.51	0.2781	90.97	0.7667	0.8044	0.4693	1979
73.71	0.2843	88.33	0.7494	0.8081	0.4725	1980
70.80	0.2679	103.71	0.7746	0.8391	0.4817	1983
70.34	0.3203	115.50	0.8080	0.8991	0.5220	1984
70.63	0.3113	107.71	0.7895	0.8286	0.5136	1985
68.88	0.2871	97.55	0.7934	0.7697	0.5089	1987
67.40	0.3237	94.41	0.8018	0.7081	0.5442	1991

הכנסה מעבודה שכירה של בן/בת זוג ראש המשפחה

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
30.24	0.3250	36.23	0.7767	0.1865	0.7959	1979
30.03	0.3053	36.70	0.7744	0.1940	0.7914	1980
30.96	0.2824	44.19	0.7886	0.2175	0.7779	1983
30.07	0.3127	39.19	0.7815	0.2075	0.7933	1984
27.53	0.2437	34.45	0.7365	0.1843	0.7918	1985
27.15	0.2155	31.38	0.7186	0.1768	0.7870	1987
28.18	0.2112	29.64	0.7152	0.1744	0.7777	1991

הכנסה מעבודה שכירה של מפרנסים אחרים

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
11.17	0.2987	9.98	0.4666	0.0738	0.9217	1979
11.35	0.2984	9.32	0.4386	0.0748	0.9204	1980
16.73	0.4453	8.90	0.4058	0.0730	0.9072	1983
9.91	0.3608	7.65	0.4515	0.0594	0.9367	1984
9.65	0.1935	8.04	0.4230	0.0643	0.9222	1985
10.06	0.1850	7.88	0.4271	0.0640	0.9180	1987
11.00	0.1955	8.18	0.4571	0.0642	0.9115	1991

קצבות ביטוח לאומי

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
78.23	0.4001	-6.54	-0.3529	0.1111	0.5307	1979
78.67	0.4471	-4.45	-0.2269	0.1125	0.5650	1980
81.00	0.4741	-7.85	-0.3342	0.1235	0.5740	1983
80.87	0.4765	-6.15	-0.2827	0.1239	0.5767	1984
80.48	0.5013	-8.34	-0.3354	0.1295	0.5987	1985
68.77	0.4540	-5.43	-0.2254	0.1229	0.6246	1987
60.37	0.4130	-5.75	-0.2309	0.1263	0.6456	1991

תשלומי העברה מהממשלה ומוסדות ציבוריים

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
4.75	0.4746	-0.12	-0.0387	0.0097	0.9751	1979
4.44	0.4363	-0.23	-0.0736	0.0102	0.9750	1980
4.23	0.9538	0.83	0.2250	0.0114	0.9805	1983
3.57	0.4921	0.27	0.1047	0.0086	0.9819	1984
7.05	0.4781	0.21	0.0408	0.0170	0.9632	1985
6.80	0.4303	-0.17	-0.0341	0.0166	0.9613	1987
11.63	0.3674	-0.65	-0.0611	0.0374	0.9264	1991

פנסיה תעסוקתית

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
12.52	0.5830	4.03	0.3521	0.0384	0.9478	1979
11.69	0.5945	5.76	0.4646	0.0421	0.9526	1980
13.93	0.5858	4.21	0.3122	0.0432	0.9423	1983
14.48	0.6106	4.73	0.3729	0.0441	0.9436	1984
15.17	0.5803	6.38	0.4206	0.0506	0.9363	1985
17.57	0.5855	5.87	0.3650	0.0553	0.9272	1987
17.70	0.5999	7.14	0.4468	0.0563	0.9292	1991

הכנסה אחרת של המשפחה

P	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
26.30	0.8100	12.64	0.6199	0.0683	0.9500	1979
26.22	0.7748	11.89	0.5924	0.0691	0.9410	1980
10.35	0.6321	4.66	0.4019	0.0364	0.9619	1983
24.79	0.6489	6.11	0.4096	0.0536	0.9130	1984
8.66	0.6662	4.98	0.5472	0.0293	0.9711	1985
9.22	0.6675	5.19	0.5371	0.0317	0.9693	1987
8.90	0.6047	3.71	0.4467	0.0282	0.9648	1991

מילסים ישירים

Pk	Gk*	Ik	Rk	Sk	Gk	
78.06	0.4511	-47.19	0.8992	-0.2921	0.5715	1979
78.32	0.4441	-47.32	0.8735	-0.3108	0.5646	1980
74.78	0.4405	-58.64	0.8849	-0.3439	0.5816	1983
75.17	0.4917	-67.29	0.9023	-0.3963	0.6180	1984
73.16	0.4936	-53.45	0.8725	-0.3035	0.6295	1985
72.89	0.4998	-42.26	0.8942	-0.2369	0.6354	1987
71.15	0.5540	-36.68	0.9026	-0.1948	0.6827	1991

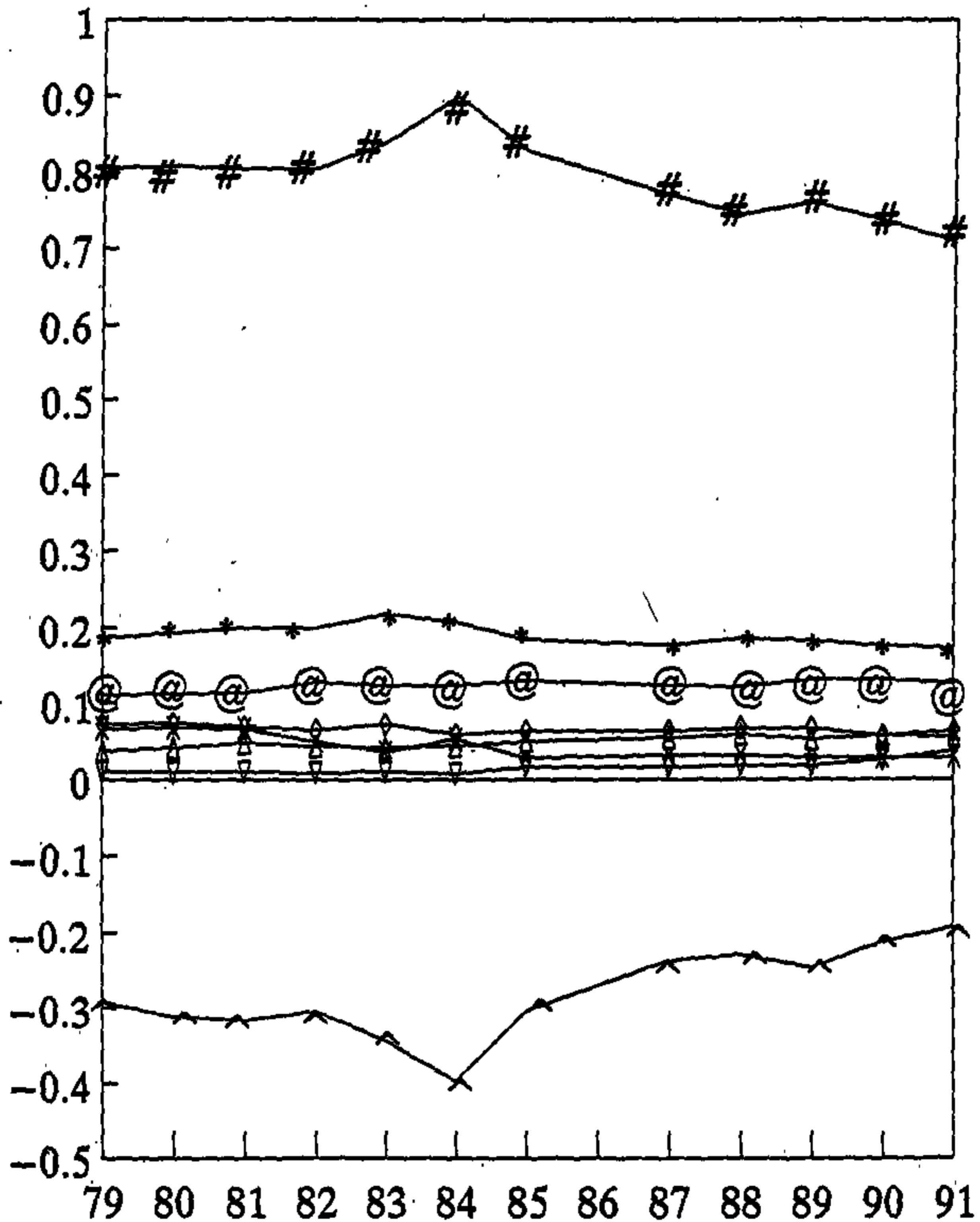
בהתמדה (מ-80% ל-90%). במקביל, מידת אי השוויון בהתחלקות מרכיב הכנסה זה עלתה חדות (מדד ג'יני עלה מ-0.469 ל-0.522), בד בבד עם עלייה מתונה במקדם המתאם של ג'יני. לעומת זאת, כמשך השנים 1985-1991 חלקה של הכנסת ראש המשפחה מעבודה בהכנסה הכוללת פחת כהדרגה (עד ל-71%). מדד ג'יני למרכיב הכנסה זה, שערכו ירד בשנים 1985-1988, גדל שוב עד ל-0.544 ב-1991, ואילו מקדם המתאם של ג'יני נשאר יציב מאז 1984. כתוצאה מהתפתחויות אלה, תרומת ההכנסה מעבודה של ראש המשפחה לאי השוויון הכולל גדלה בעקביות, מ-91% ב-1979 ל-115% ב-1984, והיא ירדה לאחר מכן עד שהגיעה ל-94% ב-1991. העלייה הקלה בתרומת ההכנסה מעבודה של ראש המשפחה לאי השוויון הכולל בין 1979 ל-1991 היא ביטוי לשתי מגמות מנוגדות: ירידה בחלקה בהכנסה הכוללת, מצד אחד, ועלייה במדד ג'יני ובמתאם ג'יני המתאימים להכנסה זו, מצד שני.

תרומת ההכנסה מעבודה של בן זוגו של ראש המשפחה לאי השוויון הכולל גדלה במעט מ-1979 ל-1984, אך מאז החלה לפחות בהדרגה עד שנת 1991, עת הגיעה לרמה נמוכה אף מזו שב-1979. ב-1979 חלקה של הכנסת בן-הזוג מעבודה היה 19% מן ההכנסה הכוללת, ב-1984 הוא עלה ל-21%, אך ירד ל-17% ב-1991. במקביל, מדד ג'יני של מרכיב הכנסה זה, שהיה פחות או יותר יציב בשנים 1979-1984, ירד ב-1991 ל-0.778; זאת - לעומת 0.796 ב-1979. מקדם המתאם של ג'יני, שעלה בין 1979 ל-1984, ירד בהתמדה בשנים שלאחר מכן. ההשפעה המצרפית של התפתחויות אלה - ירידה בחלקה של הכנסת בן הזוג בהכנסה הכוללת, במדד ג'יני ובמקדם המתאם של מרכיב הכנסה זה - היתה צמצום התרומה היחסית של הכנסת בן-הזוג לאי השוויון הכולל, מ-36% ב-1979 לכמעט 30% ב-1991.

בדומה, תרומת ההכנסה מעבודה של בני המשפחה האחרים (שחלקה בהכנסה הכוללת היה 6.5% - 7.5%) לאי השוויון הכולל ירדה מ-10% ב-1979 ל-8% ב-1991. זאת - כתוצאה מירידה קלה בכל שלושת הגורמים המרכיבים את התרומה לאי השוויון הכולל. הכנסה זו מתחלקת באופן מאוד לא שוויוני, מאחר שרק 10%-11% מכלל המשפחות מקבלות אותה. שני מקורות הכנסה נוספים, המתחלקים במידה מאוד לא שוויונית בין המשפחות, הם פנסיה תעסוקתית ו"הכנסה אחרת". חלקה של הפנסיה התעסוקתית מכלל ההכנסה גדל

תרשים מס. 4: החלק בסך ההכנסה הפנייה,

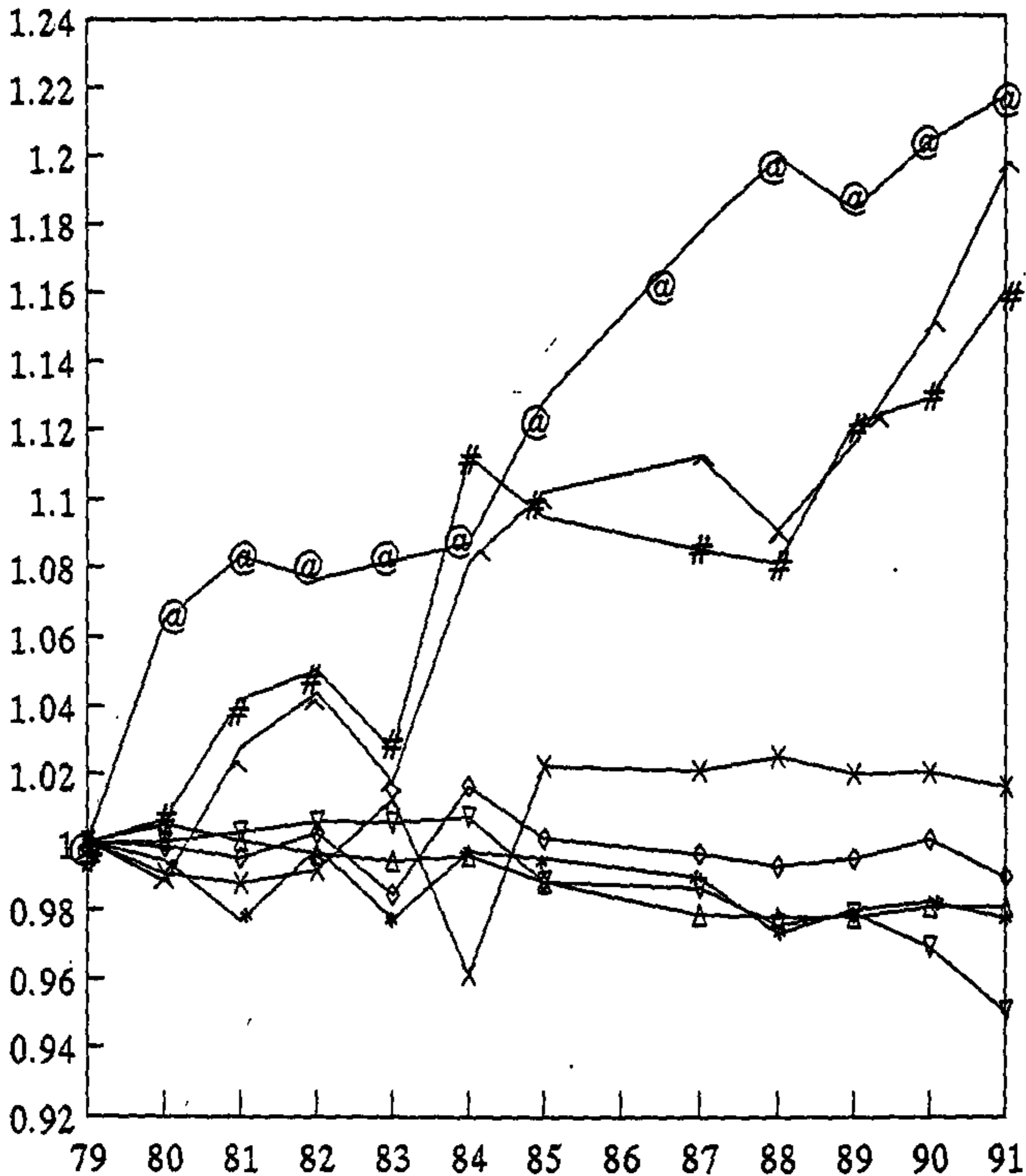
לפי מרכיבי הכנסה, 1979-1991



הכנסה מעבודה שכירה של ראש משפחה
 * הכנסה מעבודה של בן/בת זוג ראש המשפחה
 @ הכנסה מעבודה של מפרנסים אחרים
 ^ קצבות ביטוח לאומי
 v תשלומי העברה אחרים מהממשלה וממוסדות ציבוריים
 Δ פנסיה תעסוקתית
 X הכנסה אחרת של המשפחה
 ^ מיסים ישירים

תרשים מס. 5: מדדי ג'יני להתחלקות ההכנסה,

לפי מקור הכנסה (ערכים מנורמלים, 1979=100)

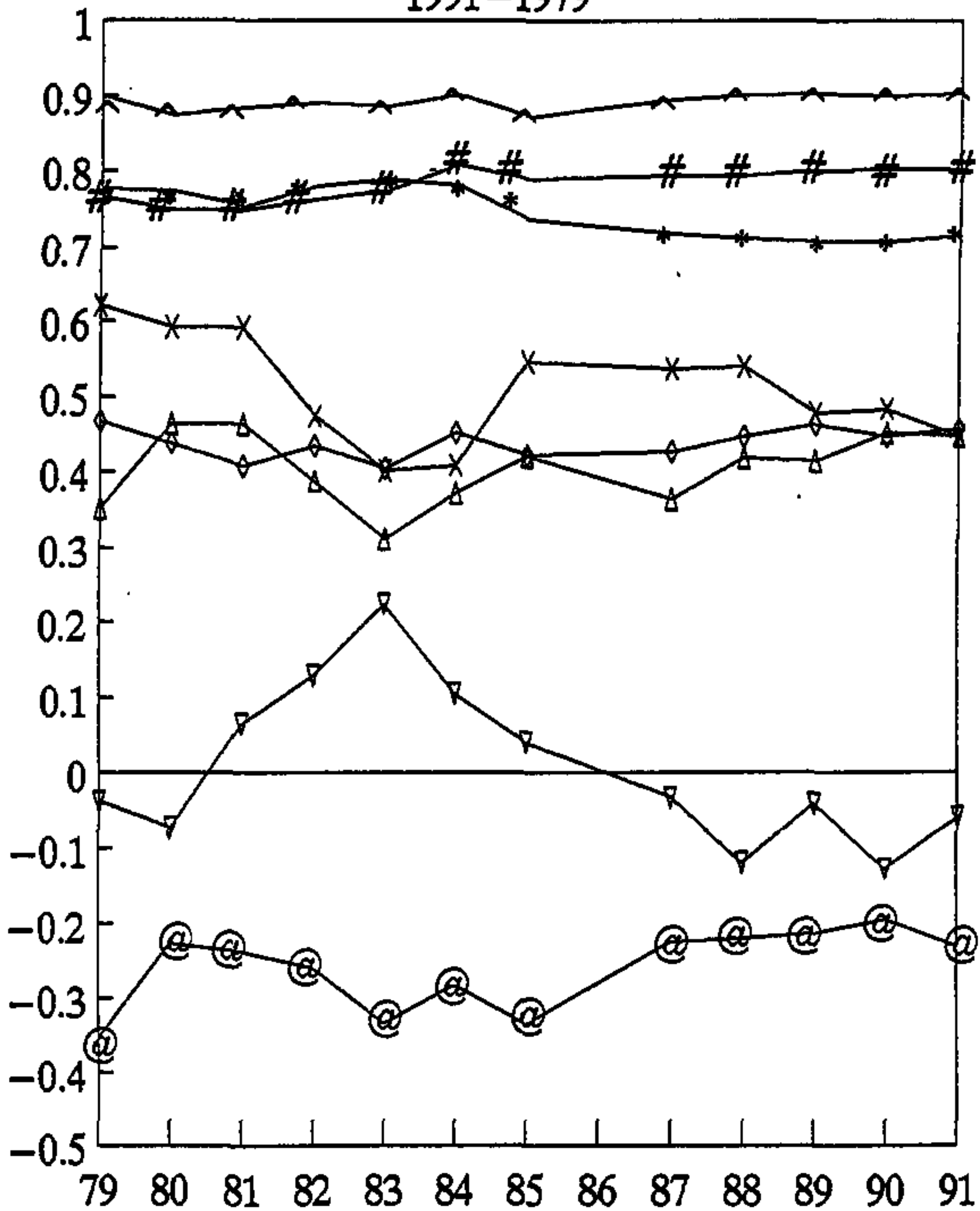


- ♄ הכנסה מעבודה שכירה של ראש משפחה
- ⊕ הכנסה מעבודה של בן/בת זוג ראש המשפחה
- o הכנסה מעבודה של מפרנסים אחרים
- Ⓜ קצבות ביטוח לאומי
- ⌘ תשלומי העברה אחרים מהממשלה וממוסדות ציבוריים
- Δ פנסיה תעסוקתית
- X הכנסה אחרת של המשפחה
- ^ מיסים ישירים

תרשים מס. 6: מקדם המתאם של ג'יני בין כל

מקור הכנסה לבין סך כל ההכנסה הפנויה,

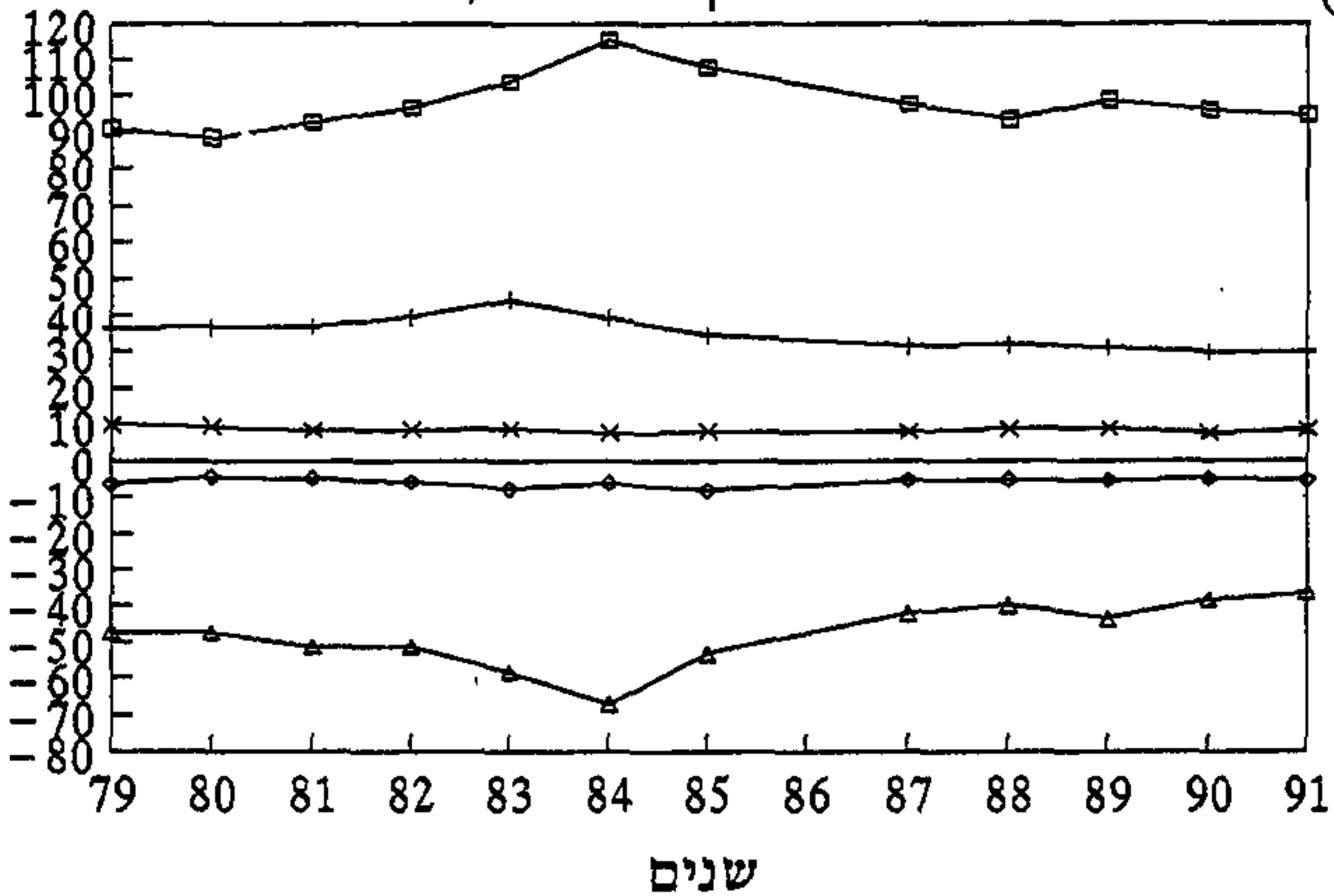
1991-1979



הכנסה מעבודה שכירה של ראש משפחה
 * הכנסה מעבודה של בן/בת זוג ראש המשפחה
 Δ הכנסה מעבודה של מפרנסים אחרים
 @ קצבות ביטוח לאומי
 ∇ תשלומי העברה אחרים מהממשלה וממוסדות ציבוריים
 Δ פנסיה תעסוקתית
 x הכנסה אחרת של המשפחה
 ^ מיסים ישירים

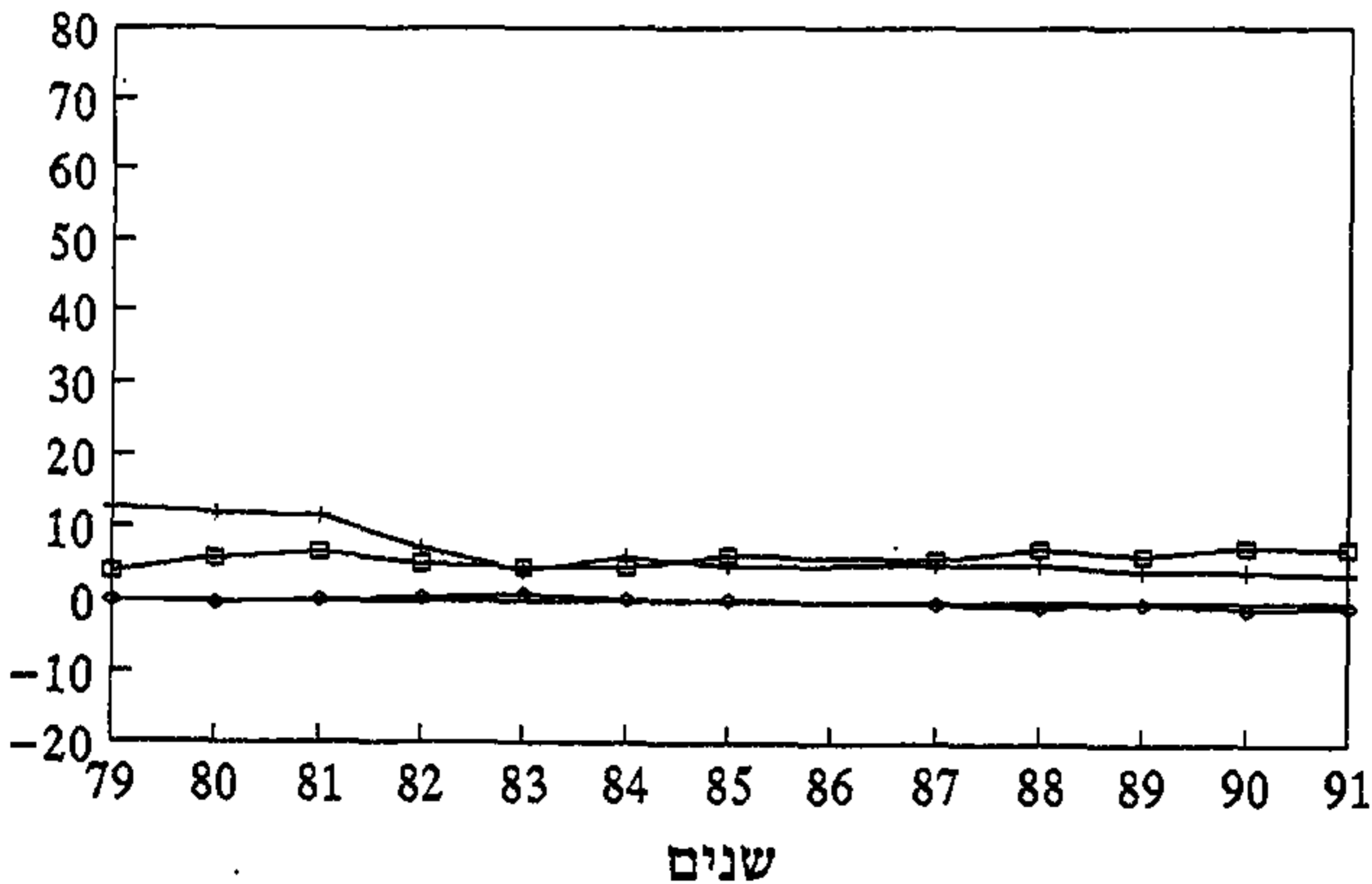
תרשים מס. 7: התרומה לאי השוויון הכולל,
לפי מקור הכנסה, 1979-1991

(א)



□ הכנסה מעבודה שכירה של ראש משפחה
 + הכנסה מעבודה של בן/בת זוג ראש המשפחה
 x הכנסה מעבודה של מפרנסים אחרים
 ♦ קצבות ביטוח לאומי
 ▲ מיסים ישירים

(ב)



♦ תשלומי העברה אחרים מהממשלה וממוסדות ציבוריים
 □ פנסיה תעסוקתית
 + הכנסה אחרת של המשפחה

מ-4% לערך ב-1979 לכמעט 6% ב-1991. במרוצת תקופה זו אי השוויון בהתחלקות הפנסיה פחת (כתוצאה מגידול מספרן של המשפחות עם פנסיה תעסוקתית), אולם המתאם כינה לבין ההכנסה הכוללת גדל. מגמות אלו הביאו לגידול התרומה של הפנסיה התעסוקתית לאי השוויון הכולל. החלק של "הכנסה אחרת" בסך כל ההכנסה ירד מ-7% ב-1979 ל-3% ב-1991.⁷ שינוי זה שנצפה בד בבד עם ירידת מקדם המתאם של ג'יני צמצמו את התרומה של "הכנסה אחרת" לאי השוויון הכולל, מ-13% ב-1979 ל-4% ב-1991.

לקצבות הביטוח הלאומי, הכוללות קצבאות שאינן כרוכות במבחן אמצעים (לדוגמה, זיקנה ושאיירים, נכות, נפגעי עבודה, אנטלה, אימהות וילדים) וקצבאות הכרוכות במבחן אמצעים, יש השפעה המצמצמת את אי השוויון הכולל. השפעה חיובית זו, המיוצגת על-ידי הערך השלילי של I_A , נובעת מכך שקיים מתאם שלילי בין דירוג המשפחות לפי רמת הקצבאות שהן מקבלות לבין דירוגן לפי הכנסתן הכוללת. משפחות עם הכנסה נמוכה מקבלות מקצבות הביטוח הלאומי נתח גדול יותר מזה שמקבלות משפחות עם הכנסה בינונית וגבוהה. ההשפעה החיובית של קצבות הביטוח הלאומי על אי השוויון נחלשה ב-1980 (התרומה היחסית ירדה בערכה השלילי מ-6.5% ב-1979 ל-4.5% ב-1980). לאחר מכן היא התחזקה בהדרגה עד 1983 (עלתה ל-7.9%) ושוב נחלשה ב-1984 (ירדה ל-6.2%). ב-1985 תרומת קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון גדלה כמידה משמעותית (הגיעה לשיא של -8.3%), אך היא פחתה מאוד ב-1987 (-5.4%). במרוצת השנים הבאות חלו שינויים קלים, יחסית, בתרומת קצבות הביטוח הלאומי לצמצום השוויון: בשנים 1988-1989 נצפתה יציבות, ב-1990 ירידה קלה, וב-1991 עלייה קלה (-5.8%).

התנודות בתרומת קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון במשך התקופה כולה, במיוחד בשנים 1980-1987, שיקפו בעיקר את התנודות במתאם השלילי בינן לבין ההכנסה הכוללת. החלק של קצבות הביטוח הלאומי בסך כל ההכנסה גדל בהדרגה במשך כל התקופה, מ-11% ב-1979 ל-13% ב-1991,

7. ראה הערה 5 בעניין ההבדלים בהגדרת "הכנסה אחרת" בין השנים השונות.

ובדומה לו - גם מדד ג'יני להתחלקות הקצבאות.

ברוב השנים הנסקרות גם לתשלומי העברה אתרים של הממשלה ושל מוסדות ציבוריים היתה השפעה חיובית על אי השוויון הכולל, גם אם במידה קלה בלבד. בעקבות גידול חלקו של מרכיב הכנסה זה בסך כל ההכנסה (מכ-1% ב-1979 ל-3.7% ב-1991) ועקב העלייה במתאם בינו לבין ההכנסה הכוללת (שהוא שלילי), גדלה חשיבותם של תשלומי העברה אלה לצמצום אי השוויון.

מרכיב ההכנסה האחרון הוא המיסים הישירים. חלקם בסך כל ההכנסה הפנויה פחות או יותר שלילי, ובשל המבנה הפרוגרסיבי של מערכת מס ההכנסה המיסים הישירים תורמים לצמצום אי השוויון הכולל. השפעה מצמצמת זו באה לידי ביטוי בערך השלילי של I_x . המיסים הישירים הם בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על צמצום אי השוויון הכולל. במרוצת התקופה הנסקרת הסתמנו שתי מגמות מנוגדות בתרומת המיסים להקטנת אי השוויון הכולל. התרומה עלתה בשנים 1979-1984, אך פחתה בשנים 1985-1991 ואף הגיעה לרמה נמוכה אף מזו שציינה את ראשית העשור. (I_x עלה בערכו השלילי מ-47% ב-1979 ל-67% ב-1984, ולאחר מכן ירד בהדרגה עד ל-37% ב-1991). התפתחות זו משקפת בתקופה הראשונה בעיקר את עליית חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה הפנויה, ואילו בתקופה השנייה - את ירידת חלקם בסך כל ההכנסה הפנויה, שכן במרוצת שתי תקופות אלו מקדם המתאם של ג'יני המתייחס למיסים הישירים היה יציב, ואילו מדד ג'יני להתחלקות המיסים הישירים גדל והלך כמעט ברציפות.

הממצאים שתוארו עד כה עשויים לסייע לאיתור הגורמים, שיש בהם כדי להסביר מדוע חלו השינויים במידת אי השוויון הכולל בשנים 1979-1991, או בין שנים מסוימות בגבולות תקופה זו. מאז 1979 ועד ל-1991 עלה מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ב-0.0092 (מ-0.3181 ל-0.3273). עלייה מתונה זו אינה משקפת שינויים קלים בהרכב ההכנסה א באופן התחלקותה של ההכנסה ממקורות שונים בין המשפחות השונות זו מזו ברמת הכנסתן הפנויה. אדרבא, היא תוצאה של התפתחויות מנוגדות. ההתפתחויות שתרמו לגידולו של אי השוויון הכולל הן: העלייה באי שוויון התחלקות

ההכנסה מעבודה של ראש המשפחה, גידול חלקה של הפנסיה בסך כל ההכנסה ועליית המתאם שלה עם סך כל ההכנסה, ירידת חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה וירידת המתאם השלילי בין קצבות הביטוח הלאומי לבין סך כל ההכנסה. כל אלה גברו על ההתפתחויות שתרמו לצמצום אי השוויון הכולל, בעיקר ירידת חלקה של הכנסה מעבודה בסך כל ההכנסה.

בהתייחס לתקופות משנה, גידול אי השוויון הכולל ב-1980 נבע מירידת המתאם השלילי בין קצבות הביטוח הלאומי לבין סך כל ההכנסה הפנויה. הירידה הרצופה באי השוויון הכולל בשנים 1981-1983, אשר התרחשה למרות התחזקות השפעתה של הכנסת ראש המשפחה ובן-זוגו על גידול אי השוויון, נובעת מגידול תרומתם של קצבות הביטוח הלאומי והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון. הגידול בן ה-0.0265 כמדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ב-1984 נבע הן מהימשכות ההשפעה השלילית של הכנסת ראש המשפחה מעבודה על אי השוויון והן מירידת ההשפעה המצמצמת של קצבות הביטוח הלאומי. ב-1985 פחת אי השוויון בהכנסה הפנויה בעיקר עקב ירידת חלקן של ההכנסות מעבודה של ראש המשפחה ושל בן הזוג בסך כל ההכנסה ועקב הגידול בפרוגרסיביות של קצבות הביטוח הלאומי (אשר המתאם השלילי בינן לבין ההכנסה עלה). לבסוף, גידול אי השוויון הכולל מאז 1985 ועד ל-1991 נבע בעיקר מירידת חלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה הפנויה ומהימשכות העלייה באי שוויון התחלקות הכנסתו של ראש המשפחה מעבודה.

ד. הסברים אפשריים לשינויים במידת אי השוויון הכולל

בחלק זה של הפרק מוצגים מספר הסברים לגידול אי השוויון הכולל מאז 1979 ועד ל-1991 וכן לשינויים שחלו בו במרוצת תקופה זו. לוחות מס' 3 ו-4 מציגים כרקע לדיון אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות מקרו כלכליות (אינפלציה, שכר ותעסוקה) ולהתפתחויות בתחומי המיסים ותשלומי ההעברה.

1. מדיניות תשלומי ההעברה

על מנת להבטיח את כוח הקנייה של הכנסות המשפחות ובכדי למתן את

לוח מס. 3: אינדיקטורים כלכליים ונכסיו בישראל, 1979-1991

1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	
5.9	5.4	1.7	2.7	5.4	3.6	3.9	1.7	2.0	0.8	3.2	3.5	4.7	שנתי ריאלי (X) חל"ג
7.6	5.3	0.0	4.2	9.0	14.2	-0.5	-7.3	8.0	7.3	1.2	-2.8	7.9	הצדקה פרטיה
-3.2	-1.0	-1.3	6.0	7.9	7.8	-9.0	-0.4	4.9	-1.0	11.0	-3.3	9.5	שכר מעוצע גלתי
-0.1	0.1	3.6	16.0	28.8	0.2	-17.2	-3.7	7.1	6.4	44.9	-15.8	-0.7	שכר מינימום
43.6	42.9	41.3	40.1	36.8	31.5	31.8	36.5	37.6	36.8	36.0	26.3	31.0	שכר מינימום נ-כ המשכר הממוצע (X)
18.0	17.6	20.7	16.4	16.1	19.6	185	445	191	132	101	133	111	שערי האובסלטה (X) -- האינפלציה (X)
10.6	9.6	8.9	6.4	6.1	7.1	6.7	5.9	4.5	5.0	5.1	4.8	2.9	שערי האובסלטה (X)

* מחושב לשנה קלנדרית, שאינה זהה לחקופת הסקר.

לוח 4. אינדיקטורים למעורבות עירונית בשירותי המים והביובים, 1979-1991

1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1979	
16.8	8.7	1.1	0.1	2.2	38.2	25.3	-9.0	-3.3	3.5	7.7	-12.2	0.2	שינוי ריאלי בסך הכל (%)
64.4	53.7	47.6	47.3	50.3	55.0	39.8	31.2	33.6	36.5	36.6	36.0	40.7	סך הכל % משכר הממוצע
147.8	125.2	115.3	117.7	136.5	174.0	124.7	85.5	89.4	99.2	102.0	136.9	131.3	סך הכל % משכר המדינות
-3.1	-0.1	1.4	9.5	10.8	-0.1	2.0	-1.1	+1.7	+10.0	+17.0	+1.4	-0.7	שינוי ריאלי בקצב הזקנה המסיסית (%)
15.8	15.9	15.4	15.3	14.8	14.7	15.1	14.0	14.0	14.5	13.7	12.4	12.1	קצב הזקנה והשארית המסיסית % משכר הממוצע
-5.1	-3.3	+0.6	+9.0	-6.1	+6.5	+10.3	-2.8	+1.0	+10.4	+9.5	+10.8	-6.0	שיעור שינוי בהכנסת המדינות והמובטח (%)
24.7	25.4	25.2	25.2	24.6	28.9	27.5	23.7	24.2	25.1	23.7	22.9	20.5	הכנסת המדינות המובטח % משכר הממוצע
0	0	+2.0	+0.6	0	+37.0	+10.2	-14.4	-2.7	-3.5	-6.7	-12.0	-8.3	שינוי ריאלי בנקודת קצב המדינות (%)
3.1	3.0	2.9	2.9	3.1	3.4	2.5	2.2	2.6	2.8	2.8	2.8	3.2	נקודת קצב ילדים נ-3 משכר הממוצע

* מודעות לתקופת הסקר
** לרישוי

ההשפעה השלילית של אינפלציה גבוהה על התחלקות ההכנסות במשק, הממשלה הנהיגה כבר בסוף שנות השבעים שינויים כמנגנוני העדכון של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלת תכיפות העדכון ושיעורו. אמצעי השיפור המשמעותיים הונהגו בשנים 1979-1980 ובמחצית השנייה של 1984, לאחר שעליית האינפלציה לרמות גבוהות יותר (כשלהי 1979 ובמחצית הראשונה של 1984) גרמה לשחיקה עמוקה ברמת הקצבאות. המדיניות של שיפור מנגנוני העדכון ושל התאמתם לרמת אינפלציה גבוהה יותר הופעלה בעיקר לגבי הקצבאות הניתנות לקשישים ולמעוטי הכנסה (קשישים ושאיירים, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות ומשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה), אשר זכאים להבטחת הכנסה המינימלית לקיום. כתוצאה ממדיניות זו רמת הקצבאות שופרה בשנים 1980-1981 וב-1985. לעומת זאת, מנגנוני העדכון של קצבות הילדים האוניברסליות ושל הפרמטרים של מס הכנסה שונו רק פעם אחת (1984). לפיכך ערבן של קצבות הילדים נשחק במשך כל תקופת האינפלציה, הן כמונחים ריאליים והן יחסית לשכר הממוצע, והוא הגיע לרמתו הנמוכה ביותר ב-1984 (כמחצית מערבן הריאלי ב-1979). הפיצוי החלקי שניתן לחלק מן המשפחות הגדולות (באמצעות הגדלת קצבות יוצאי צבא) הצליח לשמור על ערבן הריאלי של הקצבאות ששולמו להן בשנים 1981-1983, אך לא ב-1984, עת האינפלציה עלתה לרמה גבוהה יותר.

בשחיקה העמוקה שחלה בקצבות הילדים יש כדי להסביר את ירידת יעילותן של קצבות הביטוח הלאומי כגורם המצמצם את אי השוויון הכולל ב-1980. לעומת זאת, לשיפור שחל ברמת הקצבאות המשולמות למעוטי יכולת ולמשפחות גדולות, שהחל כבר ב-1980, יש לזקוף את התחזקות תרומתן של קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון בשנים 1981-1983. התחדשות השחיקה בכל קצבות הביטוח הלאומי ב-1984 הפחיתה את תרומתן לצמצום אי השוויון (מאחר שהמתאם השלילי בין הקצבאות לבין ההכנסה הכוללת נחלש). ב-1985, לאחר ביצוע מדיניות ייצוב המחירים, גדלה במידה משמעותית תרומת קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון. בעוד שהשכירים סבלו משחיקה מכוונת של השכר הריאלי כחלק ממדיניות הייצוב, מקבלי קצבות הביטוח הלאומי נהנו מעלייה ריאלית ברמת הקצבאות. עליית רמת הקצבאות נבעה לא רק מהנהגתם של מנגנוני עדכון מיוחדים כתגובה להתגברות האינפלציה ב-1984 ובמחצית הראשונה של 1985, אלא גם מעצם

המעבר מאינפלציה של 20% לחודש לשיעור בן כ-2% לחודש.

כמסגרת מדיניות הייצוב הממשלה החליטה גם על ביטול תשלום קצנת הילד הראשון למשפחות קטנות (עם 1-3 ילדים), למעט משפחות עם הכנסה נמוכה, אשר המשיכו לקבל את הקצבה מהמעביד או מהמוסד לביטוח הלאומי ישירות. ב-1991 הורחבה מדיניות זו גם לקצנת הילד השני. כתוצאה מכך ירד מספר המקבלים קצבה כלשהי מן המוסד לביטוח הלאומי, מ-80% ב-1985 ל-60% ב-1991⁸. במקביל, ב-1986 פג תוקפם של הסדרי העדכון המיוחדים לגבי הקצבאות המשולמות למעוטי יכולת ולקשישים, שהונהגו במחצית השנייה של 1984. התפתחויות אלו הביאו לפיחות בתרומתן של קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון הכולל בשנים 1987-1990. ולבסוף, העלייה שהסתמנה בתרומת הקצבאות לצמצום אי השוויון ב-1991 משקפת את הגידול בהוצאת הביטוח הלאומי על גמלאות להנטחת הכנסה ועל דמי אבטלה, המשולמים בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה. גידול זה הוא פועל יוצא מהתרחבות ממדי האבטלה מאז 1989 ומהתגברות העלייה לישראל.

2. מדיניות המיסים

ניתוח הפירוק של מדד ג'יני לאי השוויון בהכנסה הפנויה בסעיף הקודם הראה, שהשינוי המשמעותי שחל בהשפעת המיסים הישירים על התחלקות ההכנסה בין התקופות 1979-1984 ל-1985-1991 נבע מירידת חלקם של המיסים בסך כל ההכנסה הפנויה בין שתי תקופות אלו. העלייה הרצופה בחלקם של המיסים בסך כל ההכנסה הפנויה בשנים 1979-1984 וירידתו המתמשכת בשנים 1985-1991 משקפים הן את השינויים התחיקתיים שהונהגו במערכת המס והן את המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה לאינפלציה נמוכה ויציבה. כפי שצוין לעיל, בניגוד לקצבות הביטוח הלאומי, מנגנוני העדכון של מדרגות המס ונקודות הזיכוי נשארו כמשך תקופת

8. יש להדגיש, שנחוני סקרי ההכנסות לשנים 1987-1991 אינם כוללים את המידע, האם המשפחה קיבלה חזר קצבת ילד ראשון ושני מן המעבידים. במקרים רבים קצבה זו מדווחת ביחד עם ההכנסה מעבודה. לפיכך יש להניח, שאומדן תרומת קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי השוויון הכולל בשנים אלו מוטא במידה מסוימת כלפי מטה.

האינפלציה כמעט בלא שינוי. המדיניות של אי התאמת מנגנונים אלו לרמות אינפלציה גבוהות הביאו לשחיקת מדרגות המס, ולפיכך להגדלת נטל מס ההכנסה ולשחיקת ההכנסה הפנויה במונחים ריאליים. לדוגמה, הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת) ירדה מרמה השווה ל-41% מן השכר הממוצע במשק ב-1979 ל-31% ממנו ב-1984. נוסף על כך, ביולי 1982 הממשלה הטילה את מלווה שלום הגליל שהיה בתוקף עד ליוני 1983. צירופם של גורמים אלה ביחד עם העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי לשכירים (מרמה של פעמיים השכר הממוצע לשלוש פעמים) בסוף 1982 הגדילו עוד את שיעור המס הממוצע. להעלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי יש לזקוף באופן חלקי גם את הגדלת הפרוגרסיביות במיסים הישירים, אשר באה לידי ביטוי במדד ג'יני להתחלקות המיסים הישירים. זאת ועוד, הגברת הפרוגרסיביות במיסוי נזקפת גם לכך שהעלייה בשיעור המס הממוצע, שהתרחשה עם התגברות האינפלציה, היתה גבוהה יותר אצל בעלי הכנסות בינוניות וגבוהה מאשר לבעלי הכנסה נמוכה יחסית.

מאז 1985 חלה ירידה הדרגתית בשיעור המס הממוצע. ראשית, מדרגות המס ונקודות הזיכוי עלו בערכן הריאלי עם הירידה הדרסטית בשיעור האינפלציה, וזאת שעה שהשכר הריאלי נשחק כחלק ממדיניות הייצוב של הממשלה. שנית, באמצע 1984 הופחת שיעור המס השולי הנמוך מ-25% ל-20%, ובמסגרת הרפורמה במס הכנסה ב-1987 שיעור המס השולי הגבוה ביותר נקבע ברמה של 48%, ובוטלו שיעורי המס השוליים של 50% ו-60%. על מנת לצמצם את ההשפעה הרגרסיבית של רפורמה זו הונהגו ב-1990 זיכויי מס מיוחדים, שנקבעו כאחוז מסוים של תשלום המס. אחוז זה הלך ופחת עם ההכנסה, ובעלי הכנסה גבוהה מאוד לא היו זכאים כלל לזיכויים המיוחדים. מדיניות זו הביאה להעלאת סף המס עד ל-65% מהשכר הממוצע. הירידה בחלקם של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה הפנויה מאז 1985 לוותה בירידת מספר משלמי המיסים. מדד ג'יני להתחלקות המיסים בין משלמי המס ירד ב-1988 (לאחר הרפורמה הרגרסיבית של 1987), אולם חזר ועלה בשנים 1990-1991.

3. אבטלה ומכנה השכר במשק

לאור העובדה, שהמקור העיקרי של ההכנסה המשפחתית היא פעילות בשוק

העבודה, לשינויים בדפוסי התעסוקה ובמבנה השכר יש השפעה מכרעת על אי השוויון הכולל. ממדי האבטלה התרחבו במשך כל התקופה הנסקרת, במיוחד בשנים 1980, 1984-1985 ו-1989-1991. האבטלה בקרב נשים גדלה יותר מאשר בקרב גברים, אולם בו זמנית, ובעיקר בשנים האחרונות, מספר הנשים המועסקות גדל בשיעור גבוה יותר מכפי שגדל מספר הגברים המועסקים. ראשי המשפחה עם הכנסה מעבודה כאחוז מכלל ראשי המשפחה ירד מכ-74% ב-1979 לכ-70% ב-1985 ולכ-67% ב-1991. חלקם של הקשישים בסך כל ראשי המשפחה כמעט לא השתנה, כך שהירידה במספר המפרנסים בקרב ראשי המשפחה משקף את השפעת האבטלה. מספר בני/בנות הזוג של ראש המשפחה (שרובם הוא נשים) עם הכנסה מעבודה בכלל בני הזוג ירד אך במעט, מ-30% ב-1979 לכ-28% ב-1991.

תוצאות הפירוק מורות, שגידול אי השוויון בהתחלקות הכנסת ראש המשפחה מעבודה מאז 1979 ועד ל-1991 נבע לא רק מירידת אחוז ראשי המשפחה עם הכנסה מעבודה, אלא גם מהתרחבות הפערים בשכר (כפי שבא לידי ביטוי במדד ג'יני להתחלקות ההכנסה מעבודה של העובדים). התרחבות פערי השכר התרחשה בשנים 1980-1981, 1984 ו-1989-1991, ואילו בשנים האחרונות הסתמנה מגמה הפוכה. בחינת האינדקטורים המקרו-כלכליים המוצגים בלוח מס. 3 מעלה, שלהתפתחויות במידת אי השוויון בהתחלקות השכר בין ראשי משפחה בתקופה הנסקרת יש מתאם חזק מאוד עם שיעור האבטלה ועם רמת שכר המינימום. ירידה ברמת שכר המינימום, כמונחים ריאליים וביחס לשכר הממוצע, ב-1980 ובשנים 1984-1985 תרמה, ככל הנראה, לגידול פערי השכר בשנים אלו. עם השיפור שחל ברמת שכר המינימום בשנים 1981-1982 לאחר חידוש ההסכם בין המעסיקים להסתדרות, ובשנים 1987-1988 לאחר חקיקתו של חוק שכר מינימום, הסתמנה ירידה באי שיוויון התחלקות ההכנסה מעבודה. סביר להניח, שלשינויים ברמת שכר המינימום היתה השפעה גדולה יותר על מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה מעבודה של בן/בת הזוג של ראש המשפחה. יניב ושרון (1986) העלו, שבאמצע שנות השמונים אחת מכל חמש נשים שכירות בישראל השתכרה שכר הנמוך משכר המינימום או השווה לו לעומת גבר אחד מכל עשרה גברים שכירים. הסבר אפשרי לגידול אי שוויון התחלקות השכר בתקופת האינפלציה הוא, ששכירים העובדים במקומות עבודה מאורגנים וחזקים הצליחו להגן על שכרם הריאלי באמצעות תוספות שכר יותר מאשר עובדים אחרים. ירידת

השכר הריאלי בשנים 1989-1991, שנבעה בעיקר מהתרחבות ממדי האבטלה בשנים אלו, לא היתה אחידה בשיעורה בענפי המשק השונים. שיעור הירידה הגדולה ביותר הסתמן בענפים הפחות מאורגנים, המשלמים שכר נמוך, יחסית, ובענפים עתירי כוח עבודה לא מקצועי (שירותים אישיים ואחרים, בנייה ועבודות ציבוריות, ייעור ודייג).

הסבר אפשרי נוסף להימשכות מגמת התרחבות הפערים בשכר גם בשנים 1985-1991 הוא מדיניות הממשלה, שמגמתה היתה להחליש את מנגנון תוספת היוקר. גם מטעם זה ייתכן ששכירים בעלי שכר גבוה הצליחו להשיג יותר מאחרים פיצוי על שתיקת השכר הריאלי באמצעות תוספות שכר מיוחדות.

ה. מסקנות

בפרק זה נכתנו מגמות ההתפתחות של אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בעשור האחרון, בדגש על התרומה היחסית של מקורות ההכנסה השונים למידת אי השוויון הכולל בישראל. הפירוק לפי מקורות ההכנסה מורה, שהגידול המתון באי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה מאז 1979 עד 1991 אינו משקף שינויים מזעריים בהרכב ההכנסה הפנויה או באופן, שבו כל אחד ממקורות ההכנסה מתחלק בין המשפחות. אדרבא, הוא תוצאה של השפעות מנוגדות, והגורמים שתרמו להרחבות הפערים בהתחלקות ההכנסה גברו על הגורמים שתרמו לצמצום של פערים אלה. גידול באי השוויון במרוצת התקופה הנסקרת משקף בעיקר את ירידת תרומתם של המיסים לצמצום אי השוויון הכולל ואת גידול השפעתם השלילית של הכנסת ראש המשפחה מעבודה ושל פנסיה תעסוקתית לצמצומו.

הממצאים מאפשרים לנו להעריך את השפעתם של מדיניות המיסים ותשלומי ההעברה על התחלקות ההכנסה ועל מידת יעילותם לשם "קיצוץ" גידול אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית. למיסים הישירים יש תפקיד מרכזי בקביעת אי השוויון הכולל. המדיניות האנטי-אינפלציונית של הממשלה, שנועדה לשחוק את ההכנסה הפנויה באמצעות אי התאמת הפרמטרים של מערכת המס, הביאה להתחזקות כוחם של המיסים לצמצום אי-שוויון, אך כמתיר הכבדת נטל המס. לעומת זאת, מדיניות הממשלה בתחום מס הכנסה מאז 1985, שנועדה לחזק את התמריצים לעבודה ולעודד צמיחה באמצעות הורדת

שיעורי המס השוליים, החלישה את תרומת המיסים לצמצום אי השוויון הכולל. הפרוגרסיביות של המיסים גדלה לאורך כל התקופה הנסקרת, למעט בשנה שלאחר הפעלת הרפורמה של 1987. מאחר ששינוי בחלקם היחסי של המיסים הישירים בסך כל ההכנסה הפנויה גרם לשינוי באותו כיוון גם בחלקם היחסי של מקורות ההכנסה האחרים, הגידול בחלקם של המיסים מאז 1979 ועד ל-1984 תיזק את ההשפעה השלילית של הכנסות מעבודה על אי השוויון הכולל. התפתחות הפוכה התרחשה מאז 1985; ירידת חלקם של המיסים בד בד עם הגידול באבטלה תרמו להחלשת ההשפעה השלילית של הכנסות מעבודה.

מדיניות תשלומי ההעברה בתקופה הנסקרת הצליחה לשמור במידה רבה על תרומת תשלומי ההעברה לצמצום אי השוויון הכולל. גם כאשר האינפלציה התגברה, תשלומי ההעברה איבדו רק חלק קטן מהשפעתם. הגידול בהשפעתם ובהשפעת המיסים הישירים בשנים 1981-1983 הובילו לירידה באי השוויון הכולל. ב-1985, כאשר שכרם הריאלי של השכירים במשק נשחק כחלק ממדיניות הממשלה להורדת האינפלציה, מקבלי קצבות הביטוח הלאומי זכו לגידול ריאלי בקצבותיהם. הקיצוץ בקצבות הילדים מאז 1985 החליש במידה מסוימת את השפעתן של הקצבאות על התחלקות ההכנסות. תשלומי העברה ממוסדות אחרים, שחלקם גדל בשנים 1990-1991, שולמו בעיקר לעולים החדשים והגדילו עוד את ההשפעה המצמצמת של תשלומי ההעברה על אי השוויון הכולל.

פרק 6

עשרים שנה לביצוע חוק מס מקביל

ראובן שטיינר

ביום ה-22 במרץ 1973 עוגנה בחוק חובת המעסיקים בישראל להשתתף במימון ההוצאות הרפואיות של עובדיהם. בחוק מס מקביל (נספח א'), שאושר בכנסת באותו יום, נקבע כי על המעסיק לשלם מס מתשלומי השכר בשיעור נתון, וכי גביית המס תבוצע באמצעות המוסד לביטוח לאומי. חקיקה זאת היתה, למעשה, הצעד הראשון לכינון ביטוח בריאות ממלכתי של העובדים השכירים, שכן המעסיקים חויבו בתשלום גם עבור עובדים שאינם מבוטחים בקופת חולים כלשהי. חוק מס מקביל החליף הסדר קודם, שנסמך על נכונות האיגודים המקצועיים לעגן את תשלום המס המקביל בהסכמי השכר, ולכן לא כלל את כל המעסיקים במגזרי המשק השונים. החוק אף הביא להאחדת שיעורי המס החל על כל המעסיקים (אשר לפני חקיקתו שילמוהו בשיעורים שונים ועל פי כללים שונים, שנקבעו בהסכמים הספציפיים) וחייב במס את כל דכיבי השכר והמשכורת (למעט דכיבי שכר בודדים). הצמדת גבייה נוספת זו למערכת הגבייה של המוסד הכטיחה את זרימת התשלומים בלא ליצור פיגור או לאפשר חוב.

לפי חישובים שנערכו לאחר העברת הגבייה לידי המוסד, סכומי המס שנגבו היו גדולים ב-30%-40% מהסכומים שהיו נגבים אילו לא נחקק החוק. זאת ועוד, הוצאות המינהל הצטמצמו מ-7%-8% מתקבולי המס לכ-0.5% בלבד מתקבולים אלה. להתפתחות זו יש חשיבות רבה, שכן במשך השנים ההכנסות ממס מקביל עלו על ההכנסות ממס אחיד, והן כ-40%-50% מהכנסות הקופות¹.

באפריל 1984 הוחל בגביית מס מקביל גם מן המבוטחים הלא שכירים, אך ניתנה להם אפשרות לא להיכלל בביטוח המוקנה על ידי תשלום המס. זאת - באם הם מצהירים במפורש על כוונתם זו, ובתנאי שאין הם חברים בקופת חולים כלשהי. גם גבייה זו הוטלה על המוסד לביטוח לאומי. המוסד מופקד על חלוקת סכומי המס שנגבו לקופות החולים.

1. מדברי שר העבודה יוסף אלמוג, שנישאו במועצת מס מקביל שהתכנסה באפריל 1974, במלואת שנה להפעלת החוק.

ב. מכנה גביית מס מקביל והתפתחותה

במשך השנים שחלפו מאז חקיקת החוק (בעיקר בראשית הפעלתו) הונהגו שינויים תכופים בשיעורי המס בעקבות תביעת הקופות להגדיל את הכנסותיהן ממקור זה. השינויים שחלו בשיעורי המס המקביל במשך השנים הם כדלקמן:

יום:	ההכנסה החייבת במס מקביל	שיעורי המס שכירים	עצמאים (אחוזים)
1.4.73	כל השכר (ללא תקרה)	2.70	-
1.4.76	כל השכר (ללא תקרה)	3.40	-
1.4.78	כל השכר (ללא תקרה)	3.65	-
1.4.79	כל השכר (ללא תקרה)	3.95	-
1.4.80	בדומה לשכר החייב בדמי ביטוח לאומי (בניכוי רכיבי שכר פטורים ועד לתקרה)	4.95	-
1.4.84	בדומה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי	4.95	4.95
1.10.85	בדומה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי	4.95	5.45
1.7.86	בדומה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי	4.95	4.95

שיעור המס המקביל ששילמו המעסיקים עבור עובדיהם השכירים גדל מ-2.7% ב-1973 ל-4.95% ב-1980, והוא נשאר ברמה זאת עד היום. ב-1980 שונה גם בסיס השכר החייב בתשלום המס. עד למועד זה כל השכר היה חייב במס. ממועד זה ואילך חויבו במס רק רכיבי השכר החייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי; וזאת, כמובן, עד לתקרת השכר הנהוגה בגביית דמי הביטוח הלאומי. שיעור המס המקביל שהוטל על המבוטחים הלא שכירים ב-1984 נקבע ברמה של 4.95% לעצמאים וברמה של 3.1% לאחרים². במשך מספר תודשים (מאוקטובר 1985 ועד ליוני 1986) שיעור הגבייה מהמבוטחים הלא

2. מבוטחים לא שכירים נהנים משיעורי דמי ביטוח לאומי מופחתים על הכנסה ששוויה עד מחצית השכר הממוצע במשק. מבוטחים אלה נהנים מתשלום מס מקביל בשיעורים מופחתים דומים.

שכירים הועלה ל-5.45%, כצעד ראשון להעלאה דומה גם בקרב השכירים. ברם, מאחר שהגדלת שיעור הגבייה משכירים לא זכתה לתמיכה ציבורית מספקת, המוסד נאלץ להתזיר את שיעור הגבייה מלא שכירים לרמתו הקודמת.

העברה שוטפת ומזויקת של בספי המס המקביל, הנגבים ביחד עם יונר דמי הביטוח המיועדים למוסד לביטוח לאומי, לקופות החולים השונות מחייבת להפריד את שני סכומי הגבייה אלה מאלה. אילו שיעור דמי הביטוח הלאומי ושיעור המס המקביל היו אחידים לכל המבוטחים בביטוח הלאומי, כי אז בעיית ההפרדה היתה פשוטה: הסכום שהיה מועבר לקופות החולים היה נקבע על פי היחס שבין שני השיעורים. אולם החלק של שיעור המס המקביל בסך כל המס (ביטוח לאומי + מס מקביל) אינו משותף לכל המבוטחים. יוצא אפוא, שככדי לקבוע מה יהיה סכום הגבייה של המס המקביל יש לחשב עבור כל סוג מבוטח בנפרד מהו חלק זה וכן מה חלקו של כל סוג מבוטח בסך כל המבוטחים. החישובים יוצאים מההנחה שהתפלגות הגבייה בפועל לפי סוגי המבוטחים זהה להתפלגות החיובים לפי סוגי המבוטחים. בעיקרון שיטה זאת נקוטה במוסד בעת חישוב סכום הגבייה עבור כל ענף ביטוח לשם הכנת מאזן המוסד³, והיא מקובלת על אקטואר המוסד, על אגף התקציבים ועל מבקר המדינה. כמו כן נקבעו כללים גם לגבי פריסת סכומי המס שיועברו לקופות במרוצת כל חודש, שכן לא כל הכספים מתקבלים במוסד לביטוח לאומי ביום אחד.

לאחר הפרדת גביית המס המקביל מגביית דמי הביטוח ולאחר שנקבעו המועדים להעברה, הוטל על המוסד להקצות את כספי המס המקביל לארבע הקופות השונות: קופת חולים הכללית, קופת החולים הלאומית, קופת חולים מכבי (הכוללת את קופת חולים. אסף) וקופת החולים המאוחדת (מרכזית - עממית).

שיטת החלוקה של כספי המס לקופות והתפיסה המנחה אותה השתנתה במשך

3. המוסד מבין ומפרסם מדי שנה מאזן נפרד ומיוחד למס מקביל, שבו הסבר מפורט על זרימת הכספים במשך השנה ועל חלוקתם לקופות.

השנים מספר פעמים. נציין עתה בקצרה את השינויים שחלו בשיטת החלוקה (להלן: "מפתח החלוקה"). בהמשכו של הפרק יושם דגש על העקרונות, שהינחו את מקבלי ההחלטות כיצד לשנות את מפתח החלוקה, ויוסברו הכלים ושיטות העבודה, שבהם נעזר המוסד לשם קביעתו. הזכויות המוקנות על ידי תשלום מס מקביל מפורטות בנספח ב' לפרק.

1. עד אפריל 1980 כספי מס מקביל חולקו לקופות לפי היחס שבין הכנסות חברי כל קופה לבין סך כל הכנסות, שמהן נגכה מס מקביל.

2. באפריל 1980 נקבע, כי כספי מס מקביל יתחלקו כך: 79% (3.95/4.95) מכספי המס יחולקו לפי השיטה הקודמת, ו-21% (1/4.95) מכספי המס יחולקו לפי חלקם של חברי כל קופה בסך כל המבוטחים, שהמעסיקים שילמו עבורם מס מקביל.

3. באפריל 1991 נקבע, כי כספי המס יחולקו בצורה אחרת, שתתחשב גם במספר הנפשות המקבלות שירות בכל קופה (כולל ילדים ועקרות בית) וכן בהתחשב בגילן של הנפשות. זאת - מאחר שיש הבדלים גדולים בין בני הגיל השונים במידת השימוש בשירותי בריאות. על פי מפתח החלוקה החדש, 75% מכספי המס חולקו לפי חלקה של כל קופה בכלל הנפשות המקבלות שירות, ולכל נפש ניתן משקל שונה בהתאם לגילה: עד גיל 24 - משקל של 0.6, בגילים 25-64 - משקל של 1.0, מעל גיל 65 - משקל של 3.1. במסגרת תיקון זה נקבע עוד, כי עד מרץ 1994 יהיה על המוסד לחשב את מפתח החלוקה אחת לשלושה חודשים, בהתחשב במספר העולים החדשים הנקלטים בקופות החולים בתקופה הרלוונטית.

25% מכספי המס חולקו לפי חלקה של כל קופה בכלל ההכנסה החייבת במס מקביל.

4. ביולי 1993 החליטה הממשלה, כי כספי מס מקביל יחולקו לפי שיטת "קפיטציה מלאה", כלומר, שכל כסף המס יחולקו בהתאם למספר הנפשות המקבלות שירות בכל קופה ובהתחשב בגילן לפי המשקלות דלעיל.

לוח מס. 1 מציג את השינוי שחל בחלוקת כספי המס המקביל לקופות

השונות בין שתי נקודות זמן, יוני 1974 ויולי 1993, המציינות את המעבר ממפתח החלוקה הראשון, שעל פיו מלוא כספי המס חולק לפי חלקה של כל קופה בהכנסה החייבת במס, למפתח החלוקה הנוכחי המושתת על קפיטציה מלאה.

לוח מס. 1 - התחלקות כספי מס מקביל בין הקופות

ה ק ו פ ה	יוני 1974 (שכירים בלבד)	יולי 1993 (כל האוכלוסייה)	אחוז השינוי
סך הכול	100.00	100.00	-
קופת חולים כללית	85.75	73.32	-14.5
קופת חולים לאומית	3.25	7.61	134.2
קופת חולים מכבי	7.74	13.05	68.6
קופת חולים מאוחדת	3.26	6.28	92.6

הנתונים מעידים על ירידה בת 14.5% בחלקה של קופת חולים הכללית במשך 20 השנים האחרונות, וזאת - לעומת גידול מרשים בחלקן היחסי של הקופות הקטנות. קופת החולים מכבי הגדילה את חלקה בכשני שלישים, ואילו קופות החולים הלאומית והמאוחדת הגדילו את חלקן היחסי ביותר מפי שניים.

אופן התחלקות כספי המס בין הקופות בנקודות זמן נוספות יוצג בהמשך הפרק, במסגרת הדיון על מפקדי מס מקביל.

לוח מס. 2 מציג את חלקו של מס מקביל בסך כל הגבייה של המוסד לכיטוח לאומי בשנים נבחרות. הנתונים עד שנת 1980 מתייחסים לגביית המס המקביל משכירים בלבד. הגידול בחלקו של המס המקביל בסך כל הגבייה מאז 1975 ועד ל-1980 (מ-15.8% ל-21.5%) נבע מעלייה שחלה בשיעור המס, ואילו גידול חלקו של המס המקביל מאז 1980 ועד ל-1985 נבע

מצירוף המבוטחים הלא שכירים למעגל המשלמים מס מקביל ומתשלום מס בשיעור מוגדל בן 5.45% במשך שישה חודשים במרוצת שנת 1985. ב-1993 חלקו של המס המקביל בסך כל הגבייה הגיע ל-26.9%, רמה שאפיינה את שש השנים האחרונות.

לוח מס. 2 - מס מקביל כחלק מכל הגבייה

מס מקביל כאחוז מכל הגבייה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)		ה ש נ ה
	מס מקביל	כל הגבייה	
15.8	70.7	447.1	1975
21.5	2,035.0	9,469.9	1980
25.5	570,411.7	2,239,547.0	*1985
26.9	3,500,000.0	13,000,000.0	**1993

* כולל גבייה מלא שנירים.

** אומדן.

המס המקביל הוא אחד ממקורות המימון המרכזיים של קופות החולים, והוא נוסף על הכנסותיהן מגביית מס אחיד, ממתן שירותים ומוצרים בתשלום (תרופות וכו'), מהשתתפות ממשלתית ומתרומות.

לוח מס. 3, המבוסס על דו"חות ארגון העבודה הבינלאומי, מציג את חלקו של מס מקביל בכלל ההכנסה של קופות החולים. הלוח מלמד, כי ההכנסה ממס מקביל גדלה מ-30% בקירוב מכלל ההכנסה של קופות החולים ל-50% בקירוב. במחצית השנייה של שנות השבעים, והיא נשארה יציבה למדי עד לשנת 1990.

אינדיקטור נוסף להיקף גביית המס המקביל הוא חלקו של המס במימון שירותי הנריאות בישראל.

לוח מס. 3 - מס מקביל כחלק מהכנסות קופות החולים

ה ש נ ה	סך כל ההכנסות***	הכנסות ממס מקביל	מס מקביל כאחוז מסך כל ההכנסות
*1965	181	61	33.8
*1970	461	142	30.8
*1975	4,379	684	49.6
**1980	4,389	2,082	47.4
***1985	1,160	583	50.2
***1990	4,200	2,000	47.5

* מיליוני לירות.

** מיליוני שקלים.

*** מיליוני שקלים חדשים.

לוח מס. 4 - מס מקביל כחלק מההוצאה לבריאות

ה ש נ ה	סך כל ההוצאה הלאומית לבריאות		מס מקביל	
	מספרים*	אחוז מהתל"ג	מספרים*	אחוז מההוצאה הלאומית לבריאות
1965	60	5.9	61	10.1
1970	105	5.4	142	13.5
1975	489	6.0	684	13.9
1980	9,122	6.9	2,082	22.8
1985	2,236	6.8	583	26.0
1990	8,524	7.9	2,000	23.4

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 4, המתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באשר להוצאה
הלאומית לבריאות⁴, מורה כי ההוצאה הלאומית לבריאות כחלק מהתוצר
הלאומי הגולמי גדלה מ-5.9% באמצע שנות ה-60 לכ-8% בראשית שנות
ה-90. חלקו של המס המקביל במימון ההוצאה הלאומית לבריאות גדל
מכ-10% לכ-24%, בהתאמה.

ג. מס מקביל - ניהול וביצוע

סעיף 16 לחוק מס מקביל, התשל"ג-1973, קובע כי "שר העבודה ממונה על
ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו".
העברת הסמכות הבלעדית לשר העבודה, המופקד גם על המוסד לביטוח
לאומי, יצר את הכפיפות המינהלית הרצויה, אשר איפשרה ניהול יעיל של
כל הפעולות המתחייבות ממילוי אחר החוק.

1. מועצת מס מקביל - סעיף 14 לחוק מסמיך את שר העבודה למנות מועצה
מייצגת, שסמכויותיה הן:

- התייעצות לפני התקנת תקנות,
- קבלת דין וחשבון מהמוסד על ביצוע החוק.

במועצה זו חברים נציגי קופות החולים, נציגי ארגוני עובדים, נציגי
המעבידים, נציגי עובדים עצמאיים וכן נציגים של מספר משרדי ממשלה
ושל הציבור - כולם לפי קביעת שר העבודה.

שתי ועדות פועלות במסגרת המועצה המייצגת, האחת נועדה לדון בתקנות,
והשנייה - בשירות בריאות בעבודה. המועצה מתכנסת פעם או פעמיים
בשנה, ובדרך כלל נדונים בה הנושאים הבאים:

- הצעת תקציב המס המקביל לשנה הבאה, הכוללת את אומדן הגבייה

4. ההוצאה הלאומית לבריאות 1990 ואומדן מוקדם ל-1991, ירחון סטטיסטי לישראל מס. 5, 1993,
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הנגזר מפרמטרים מקרו-כלכליים של ההתפתחויות הצפויות בתחומי העלייה, השכר, המחירים, התעסוקה וכו'.

- מאזן המס המקביל לשנה שתלפה. מינהל הכספים מכין ומפרסם מאזן נפרד למס מקביל הכולל פירוט של ההכנסות, וההוצאות, בדומה למאזן השנתי שעורך המוסד. חשבון ההוצאות של מס מקביל מתויב בשני סוגי הוצאה: (א) הוצאות מינהל המכסות את הוצאות המוסד בגביית המס המקביל והמגיעות. בשנים האחרונות לכ-1.1% מסך כל הגבייה, (ב) הוצאות מקרן המחקרים. על פי תקנות מס מקביל (שירות נדיאות בעבודה) התשל"ג-1973 סעיף 13(א)(7)(ג) אפשר להוציא על מחקרים ועל פעולות מונעות בשטח הנדיאות בעבודה עד 1.0% מסך כל התקבולים של המס המקביל. בשנים האחרונות נוצלו, למעשה, רק 50%-60 מההקצבה המותרת, ושארית זו גם מחולקת לקופות לפי מפתח החלוקה השוטף.

- בעיות המתעוררות באשר לחישוב מפתח החלוקה. בהיעדר הנחייה מפורשת בחוק על השיטות הסטטיסטיות ועל מועד החישובים של מפתח החלוקה, מדי פעם מתעוררים חילוקי דעות בין הקופות בסוגיה זאת. כדי לפתור ביתר גמישות בעיות שוטפות, הקימה המועצה ועדת היגוי מיוחדת, המדווחת על פעולותיה לעיתים מזומנות.

2. ועדת היגוי - חברי ועדה זאת הם נציגיהם של הקופות ושל המוסד לביטוח הלאומי. היא מתכנסת אחת למספר חדשים, וסיכומיה מנחים את המוסד בבעיות שוטפות, על פי תזכירי רקע המוגשים לדיון על ידי המוסד.

ועדת ההיגוי היתה פעילה במיוחד בעריכת מפקד מס מקביל (שכירים) בספטמבר 1989 ובהקמת קובץ אב מס מקביל, אך היא ממשיכה לתפקד ומלווה את המוסד לשם פתרון בעיות שוטפות המתעוררות במהלך ביצוע התוק.

ד. מפקדי מס מקביל - שיטות עריכה ומפתח חלוקה

הסוגיה הבעייתית והמורכבת ביותר בטיפולו של המוסד לביטוח לאומי בגביית מס מקביל ובהעברתו לידי הקופות היא, בלא ספק, קביעת מפתח

החלוקה לקופות. בסעיפים הבאים נתאר בקצרה את שיטות עבודתו השונות של המוסד מאז נחקק חוק מס מקביל, תשל"ג-1973, בכפוף לסעיף 6 בחוק ולתקנות שהותקנו על פיו. סעיף זה ותקנותיו מחייבים את המוסד לקבוע את אופן החישוב של חלוקת המס המקביל לקופות החולים השונות. המידע על החברות בקופות החולים השונות ועל הכנסות חבריהן, הנחוץ לבניית מפתח החלוקה, נאסף באמצעות מפקדים תקופתיים. ייאמר, כי "מפקד" הוא מבצע ארצי ומקיף, שנועד לאסוף נתונים מכל המעסיקים בחודש מסוים. היקף המפקד דומה להיקף הפעולות הנערכות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשם איסוף נתונים בנושאים מסויימים.

1. מפקד (שכירים) יוני 1974

המוסד לביטוח לאומי חייב את כל המעסיקים במדינה (על פי סמכותו החוקית) לדווח לו על גבי טופסי דיווח מיוחדים, כיצד היו עובדיהם מחולקים בין הקופות השונות, ולציין מהו השכר ששולם להם מדי חודש. כלומר, מכל מעסיק התקבלו חמש רשימות שמיות (קופת חולים אסף התאחדה לאחר מכן עם קופת חולים מכבי), אשר הושוו לדיווח החודשי השוטף של המעסיקים, שניתן לצורך תשלום דמי ביטוח. כדי לאפשר למעסיקים לדווח למוסד על התחלקות העובדים לפי הקופות, שונו כל טופסי הרישום האישיים (על פי הנחיות מס הכנסה), וכל עובד נתבקש להצהיר בראשית כל שנת שומה מהי הקופה, שבה הוא מבוטח.

למרות כל המאמצים לקבל דיווח אמין מהמעסיקים, נמצא בחומר שרוכז על ידי המוסד מספר גדול מאוד של עובדים, שלא היו מבוטחים בקופה כלשהי. חומר זה הועבר לקופות לשם בירור לפי כרטסת הגבייה שלהן, וכאשר הוגשה הצהרה חתומה של העובד, הוא צורף לאוכלוסיית הקופה המבטחת. גם לאחר סיום המפקד, שמנה כ-0.9 מיליון שכירים, נשאר מספר גדול מאוד של מעסיקים, אשר למרות כל התזכורות לא השיבו ולא דיווחו באיזו קופה חברים עובדיהם. מקבוצה זאת נבחר מדגם קטן ומייצג (בהתחשב במספר עובדיו של המעסיק ובענף הכלכלי), ופוקדים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי נשלחו למענידים כדי לקבל את המידע הדרוש במקום העבודה עצמו.

מפתח החלוקה שהתקבל על פי תוצאות המפקד ואשר חושב, כזכור, לפי חלק ההכנסה החייבת במס מקביל של כל קופה, היה כדלקמן (באחוזים):

100.00	סך הכול
85.75	קופת חולים כללית
3.25	קופת חולים לאומית
8.42	קופת חולים מכבי + אסף
2.58	קופת חולים מאוחדת

בעשר השנים שלאחר מכן (1974-1984) כספי מס מקביל חולקו לפי מפתח זה (למעט שינויים קטנים, שנבעו מהתחשבות בין הקופות), עד לעריכת המפקד ב-1984.

2. מפקד (שכירים) יוני 1984

בתקופה זו היה בתוקף השינוי שהונהג בחוק מס מקביל, ואשר בו נקבע כי 79% (3.95/4.95) מכספי המס יחולקו לפי היחס שבין הכנסות חבריה של כל קופה לבין סך כל ההכנסות שמהן נגבה המס, ואילו 21% (1.00/4.95) יחולקו לפי חלק חבריה של כל קופה בסך כל המבוטחים, שעבורם שולם מס מקביל.

המעסיקים שוב התבקשו לדוות למוסד לביטוח לאומי על השכר ששולם לעובדיהם ביוני 1984, לפרט באיזו קופה הם רשומים כחברים לפי מסמכיהם ולצרף רשימות שמיות. בדיקת שלמות הדיווח, הבירור מי הם העובדים הלא שייכים לקופה כלשהי והמדגם המשלים נערכו באופן דומה לאופן שבו נערכו במפקד יוני 1974. בסיום ריכוז החומר התקבלו הנתונים המוצגים בלוח מס. 5.

הנתונים העידו על ירידה קלה בחלקה של קופת חולים הכללית ועל עלייה קלה בחלקם של שלוש הקופות האחרות וכן על המשקל השונה שמקבלות הקופות בשיטות הקצאה חלופיות. חלקן של קופות החולים מכבי ומאוחדת היה קטן מחלקן לפי מפתח החלוקה של הכנסות יחסיות בלבד, והדבר נבע מהשכר הממוצע הגבוה יותר של מבוטחי קופות אלו.

לוח מס. 5 - תוצאות מפקד השכירים כיוני 1984 (אתוזים)

הכנסות	חברים	משוקלל*	ה ק ו פ ה
100.00	100.00	100.00	סך הכול
83.96	85.36	84.24	קופת תולים כללית
3.97	3.95	3.96	קופת תולים לאומי
8.64	7.69	8.45	קופת תולים מכבי
3.43	3.00	3.35	קופת תולים מאוחדת

* למעשה התוצאות שונות במקצת, עקב התחשבות בין הקופות.

3. מפקד (לא שכירים) 1985

ב-1 באפריל 1984 הוחל חוק מס מקביל גם על מבוטחים עצמאיים ועל לא שכירים אחרים. גם בקרבם נערך מעין מפקד חברים באמצעות פנייה ישירה לכל מבוטח, וזאת כדי לאפשר למוסד לביטוח לאומי לחלק לקופות את כספי המס ממבוטחים אלו. לאור נתוני המפקד וכן לפי ההכנסה התייבת במס כרשום בקובצי המוסד, חושב מפתח חלוקה נפרד, כדלהלן:

לוח מס. 6 - תוצאות מפקד הלא השכירים ב-1985 (אתוזים)

הכנסות	חברים	משוקלל	ה ק ו פ ה
100.00	100.00	100.00	סך הכול
64.05	74.66	66.19	קופת תולים כללית
8.86	6.89	8.47	קופת תולים לאומית
19.79	12.95	18.41	קופת תולים מכבי
7.30	5.50	6.93	קופת תולים מאוחדת

הנתונים מורים, כי חלקה של קופת חולים הכללית בקרב העצמאים והלא שכירים קטן בהרבה מחלקה בקרב השכירים. כמו כן, היה הבדל גדול בין תוצאות החישובים שנערכו לפי התחלקות ההכנסות לבין אלה שנעשו לפי התחלקות המבוטחים - הוכחה ברורה לכך שלמבוטחי קופת חולים הכללית הכנסה נמוכה בהרבה מזו של חברי שאר הקופות.

לוח מס. 7 - שינויים במפתח החלוקה של הלא שכירים (אחוזים),
1990-1985

מפקד 1985	XII-X 1987	XII-X 1988	XII-X 1989	XI-X 1990	ה ק ו פ ה
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	סך הכול
66.19	65.27	64.44	62.36	61.33	קופת חולים כללית
8.47	8.37	8.46	8.64	8.64	קופת חולים לאומית
18.41	19.08	19.40	20.84	21.55	קופת חולים מכבי
6.93	7.28	7.70	8.16	8.48	קופת חולים מאוחדת

שם הקופה שבה חברים הלא שכירים נרשם בכרטיס החשבון, ומאחר שקובץ זה ממוחשב בשלמותו, ניתן לחשב מפתח חלוקה מדי שלושה חודשים - דבר שמאפשר לתת ביטוי לעדכון רמת ההכנסות ולשינויים במספר המבוטחים. במשך השנים חלו תמורות בלתי מבוטלות בהתחלקות הלא שכירים בין הקופות ובהכנסותיהם, שהביאו, כפי שמלמד לוח מס. 7, לירידה בחלקה של קופת חולים כללית ולהמשך התחזקותן של קופות החולים מכבי והמאוחדת.

לאחר מפקד השכירים ביוני 1984 הופעל לחץ כבד על ידי הקופות השונות לערוך מפקדים לעתים קרובות יותר, היות - שלדבריהן - במשך הזמן חלים שינויים משמעותיים בחלקם של חברי כל קופה בכלל המבוטחים השכירים, הגורמים לקיפוחה של קופה, אשר למרות שגדלה היא מזוכה בכספי המס המקביל לפי מפתח חלוקה מיושן.

מאתר שהמוסד לניטוח לאומי הכיר בצדקת טענות אלו, הוחלט על עריכת מפקד חדש לשכירים בחודש ספטמבר 1989.

4. מפקד שכירים (ספטמבר) 1989⁵

מטרתו האופרטיבית של המפקד היתה לאסוף נתונים על שכרם של כל השכירים במשק ועל השתייכותם לקופות החולים השונות. האיסוף הוצמד לפעולות הגבייה השוטפות של המוסד לניטוח לאומי ממעסיקים בחודש ספטמבר 1989. התהליך כלל: משלוח פנקס תשלומים וטופסי דיווח מיוחדים, שצורפו לפנקס הרבע שנתי, למעסיקים אשר העסיקו לא יותר משבעה עובדים; משלוח הנחיות לדיווח ידני מיוחד למעסיקים אשר העסיקו יותר משבעה עובדים ואשר לא דיווחו ממוחשב; משלוח הנחיות למעסיקים גדולים, ליועצי מס, ללשכות שירות שניהלו את חשבונות השכר שלהם באמצעות מחשבים.

לפעולות אלו קדם מסע הסברה שהתנהל באמצעי התקשורת וביום עיון מיוחד. הנתונים שהתקבלו מהמעסיקים עברו בדיקות סבירות ובדיקות לוגיות רבות, כגון: מידת ההתאמה לקובץ הגבייה השוטף של המוסד לניטוח לאומי. זאת לשם בדיקתן של שלמות הדיווח; של מידת ההתאמה בין הדיווח הכספי החודשי השוטף של המעסיק על חודש ספטמבר 1989 לבין נתוני המפקד, בהתייחס למספר השכירים בנפרד ולשכר בנפרד, ושל מידת שלמות הנתונים האישיים המופיעים בדיווח, כגון: שם, מספר תעודת הזהות, השכר, ההשתייכות לקופה ושנת הלידה.

מעסיקים אשר לא העבירו את הדו"ח המכוקש קיבלו תזכורות. דו"חות חלקיים, שגויים, בלתי תקינים ומשובשים נבדקו ועברו בירור, והמעסיקים נדרשו לתקן את הטעון תיקון. לגבי מספר מעסיקים חריגים (משרדי ממשלה, משרד החינוך, משרד הביטחון וכו') נעשו פעולות הכנה מיוחדות ותהליכי קליטה מתאימים.

5. מחוג חזכיר פנימי של מינהל המחקר והתכנון מיום ה- 20 בנובמבר 1990, "דו"ח מסגם של מפקד מס-מקביל (שכירים)", ספטמבר 1989.

מאוכלוסיית המעסיקים עד עשרים עובדים, אשר לא שלחו את הדו"ח המבוקש למרות התזכורות שנשלחו אליהם, הוצא מדגם משלים, ופוקדים מיותרים פקדו את הנמנים בו במקום העבודה, שם ריכזו את הנתונים הדרושים להשלמת המפקד. כמו כן, הוכנו כלים לצירוף אוכלוסיות חריגות אשר לא נכללו במפקד, כגון: חברי קיבוצים, עוזרות בית ותלמידים, או אף מספר מעסיקים בתחום הביטחון (אלה נמנעו מלמסור פרטים אישיים על עובדיהם מטעמי סודיות), לאחר קבלת מידע על התחלקותם לפי הקופות ועל שכרם. כדבר אחרון הנתונים על כל פרט הופגשו עם נתוני מרשם התושבים, ובסיום התהליך נבנה קובץ מזהים לשם בירור החברות בקופות החולים ובכדי שקובץ זה ישמש בסיס להקמת קובץ-אב לאחר המפקד.

במקביל, נחקק חוק מיוחד, אשר איפשר למוסד לביטוח לאומי למסור לקופות החולים את הפרטים האישיים של מבוטחיהן ושל הלא שייכים לקופה כלשהי, מבלי לפגוע בכללי שמירת צנעת הפרט. פעולת בירור ההשתייכות לקופות השונות נעשתה בשיתוף המלא של כל הקופות, באמצעות איסוף הצהרות תוממות של השכירים, שהמעסיקים דיווחו עליהם כעל "לא-שייכים" או כשייכים לקופה לא נכונה. שיתוף הפעולה בין כל הקופות, התכנון הקפדני והעמידה הבלתי מתפשרת בלוח הזמנים איפשרו למוסד לסיים את המפקד במועד שנקבע מראש. לשיתוף פעולה זה תרמה ועדת ההיגוי, שהוקמה לפי המלצת מועצת מס מקביל, בהשתתפות מנהלי הקופות, נציגי משרד העבודה והרווחה, הארגונים הכלכליים והאחראים לנושא זה במוסד לביטוח לאומי. ועדה זו ליוותה את המפקד בכל שלביו והעירה את הערותיה, שזכו לתשומת הלב ולהתחשבות הראויות.

המפקד הניב נתונים על 94% מהשכר ששולם באותו חודש ועל 90% מן המבוטחים עצמם. מפתח החלוקה שהתקבל מוצג בלוח מס. 8.

התוצאות הצדיקו את עריכת המפקד, שכן הן העידו על שינויים גדולים מאוד שחלו במשקלן היחסי של הקופות מאז יוני 1984. כך, לדוגמה, לעומת ירידה בת כ-10% בחלקה של קופת חולים הכללית חלה עליה בת 35%-55% בחלקן של הקופות האחרות. ההבדל בין משקלן היחסי של הקופות לפי השכר ולפי מספר החברים אושש מחדש את ההשערה בדבר ריכוזם הגדול, יחסית, של בעלי שכר גבוה בקופות החולים, מכבי ומאוחדת.

לוח מס. 8 - תוצאות מפקד השכירים, נספטמבר 1989 (אתוזים)

ש כ ר	חברים	משוקלל	ה ק ו פ ה
100.00	100.00	100.00	סך הכול
76.80	77.04	76.05	קופת חולים כללית
5.39	5.65	5.44	קופת חולים לאומית
13.56	12.53	13.35	קופת חולים מכבי
5.25	4.78	5.16	קופת חולים מאוחדת

ה. ועדת חביב לבחינת הקריטריונים לחלוקת מס מקביל

בעשרה בספטמבר 1989 החליטה ועדת שרים לענייני כלכלה לשנות את המפתח לחלוקת המס לפי הקריטריונים הבאים: הכנסות המבוטחים, מספר המבוטחים, מספר הנפשות השייכות למשפחות המבוטחים וגיל המבוטחים ובני משפחותיהם. בעקבות החלטה זאת, ביום השמונה במרץ 1990 מינו ראש הממשלה ושר האוצר דאז ועדת מומחים, שנתבקשה להתייחס למספר סוגיות הקשורות ליישום החלטה זו:

- חישוב העלות של שירותי הבריאות בקבוצות הגיל השונות,
 - הצורה היעילה והנכונה לאסוף את כל הנתונים על מבוטחי הקופות, שדרושים לחלוקת כספי המס המקביל ולעדכוןם מדי פעם,
 - המשקל שיינתן לכל אחד מהקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת השרים,
 - חיזוי ההשלכות שתהיינה לשינוי שיטת חלוקת המס המקביל על ההכנסות של הקופות השונות.
- בראש הוועדה עמד פרופ' ג'ק חביב, וחבריה היו נציגי משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי. להלן

קטעים מהפרק המרכזי של הדו"ח, הודן במסגרת המושגית לבחינת חלוקת כספי מס מקביל⁶:

1. בכל ניסיון לקבוע את הקריטריונים לחלוקת המס המקביל, המשולם על-ידי המעבידים עבור השכירים ועל-ידי העצמאיים, יש להתחשב במספר שיקולים:

- עקביות הקריטריון עם עקרונות הממשלה בעניין אופיה הרצוי של מערכת הבריות.

- ההשלכות על אופי השירות הניתן לאוכלוסייה בכללותה ועל קבוצות אוכלוסייה מסוימות והשפעות נוספות על התנהגות הקופות.

- יצירת תנאים הוגנים לתחרות בין הקופות.

- קיום בסיס מעשי להתחשבות בקריטריון נתון בצורה נכונה. דרושה שיטה למדידה כמותית של הקריטריון, דרוש מידע מהימן על התפלגות אוכלוסיות הקופה לפי הקריטריון ועל מידת השפעתו על עלות הטיפול.

2. יש הרואים במס המקביל אחד הכלים העומדים לרשות הממשלה כדי להשפיע על מערכת הבריות לקדם מטרות חברתיות ולאומיות הקשורות לרמת השירות, ליעילות, לשוויוניות, לנגישות וכדומה. יש אחרים, הרואים את מעורבות הממשלה במס המקביל רק כשירות שנעשה עבור הקופות מטעמי יעילות הגבייה.

3. ההגיון בהסדרים הקיימים במערכת הבריות משתנה עם הגברת התחרות ועם הגדלת חשיבות של המס המקביל בתוך כלל המקורות.

4. במערכת מימון הקופות הנהוגה בארץ, עקרונות התשלום אינם זהים לאלה המאפיינים את ביטוח הבריות הפרטי. בביטוח הבריות הפרטי

6. דו"ח הוועדה לבדיקת החלוקה של כספי המס המקביל לקופות החולים, אוגוסט 1990.

הפרמיות עולות עם דרגת הסיכון (שבדרך כלל מתבטאת בהבדלים לפי גיל, גודל משפחה ומצב בריאות בזמן ההצטרפות לביטוח) ואינן משתנות עם רמת ההכנסה. בביטוח הבריאות הפרטי יכול כל אדם להתאים את סל השירותים ואת הפרמיה המתחייבת מכך על בסיס וולונטרי, ואז התשלומים משתנים לפי הסל הנרכש ולא לפי ההכנסה. לעומת זאת, התשלום לקופות עולה עם רמת ההכנסה, ואינו משתנה עם הגיל ועם גודל המשפחה. כמובן זה מימון הקופות בארץ הינו פרוגרסיבי יותר מהנהוג בביטוח הבריאות הפרטי.

5. הרצון ליצור מערכת פרוגרסיבית יותר בגביית דמי חבר ומס מקביל על-ידי הקופות בהעדר מונופול במתן השירות, כלומר בתנאי תחרות בין קופות, גורם למספר תופעות:

- שיעור המס הוא אחיד עד לתיקרה מסוימת, ולכן סכום הכסף הנגבה גדל עם ההכנסה. הדבר גורם לכך שההבדל בין ההוצאות להכנסות משתנה בין פרט לפרט. כדאי יותר לקופה לקבל חברים בעלי הכנסות גבוהות, הן משום שהם משלמים יותר מבעלי הכנסות נמוכות, והן משום שהם נזקקים לפחות שירותי בריאות. כתוצאה מכך יש תמריץ להעדפת קבוצות שונות במתן שירותים. יש תמריץ שלא לקבל אנשים בעלי הכנסה נמוכה או בעלי צרכים גבוהים. כמו-כן, הפרוגרסיביות ממריצה את הקופות להעדיף בהקצאת מקורותיהן את אותן האוכלוסיות שהן מעוניינות למשוך אליהן. לדוגמה, לפתח יותר שירותים באזור מסוים או לפתח פחות את השירותים לאוכלוסיות מסוימות (קשישים, אזורים מרוחקים).

- בתנאי תחרות בין הקופות, הקשר בין רמת ההכנסה לתשלום המס המקביל יכול לגרום לפער בין מקורות המימון לבין הצרכים של האוכלוסייה המבוטחת. לחילופין, היא מביאה לפער ברמת השירות שהקופות יכולות לספר בעזרת המקורות שכרשותן. לכן עלולה להיווצר דרישה להגדלת הסיבסוד הממשלתי מצד הקופות הנמצאות בקשיים, ומכאן להגדלת הסכום הממוצע שהממשלה מוציאה על כל מבוטח.

6. אם רוצים למנוע תופעות אלה, יש לצמצם את הפער בין המקורות שהקופה מקבלת עבור כל פרט לבין ההוצאות הצפויות על טיפולו. כלומר, יש להביא את הקופות למצב שבו מצבן הכספי פחות רגיש, או שהן אדישות

יותר למי שהן מקבלות כחברי הקופה.

7. כדי לצמצם את הפער בין עלות הצרכים לבין המימון שהקופות מקבלות ניתן לחלק את כספי המס המקביל תוך התחשבות באותם הגורמים שמשפיעים על פער זה וביניהם:

גיל המבוטחים - אחוז גבוה של מבוטחים מעל גיל 65, הצורכים יותר שירותי בריאות, מביא להוצאות גבוהות של שירותי בריאות. הגידול באחוז הקשישים בישראל במהלך השנים מעלה את התשיבות של משתנה הגיל.

גודל המשפחה (מספר נפשות) - מכיוון שתשלום דמי הביטוח (מס אחיד ומס מקביל) מחושב לפי מועסקים ולא לפי מספר המבוטחים, ככל שהמשפחות גדולות יותר הפער בין הוצאות הקופה למימון שמתקבל עבורם גדול יותר.

פיזור גיאוגרפי של המבוטחים - יש הטוענים, שמתן שירותים באזורים מרוחקים מעלה את עלות השירות בין היתר בגלל חסרונות לגודל במתן השירות. אולם ישנן עדויות, בארץ ובחו"ל, שמבוטחים באזורים המרוחקים ממרכזי הערים הגדולות צורכים פחות שירותי בריאות. מכאן, שקשה לקבוע את כיוון ההשפעה של הגורם הגיאוגרפי.

מעמד סוציו-כלכלי של המבוטחים (הכנסה לנפש) - למשתנה זה השפעות הן על העלות והן על המימון. ככל שלקופה יש אחוז גבוה יותר של בעלי הכנסות בינוניות וגבוהות, כך עולות הכנסותיה מהמס האחיד. כמו-כן, בעלי הכנסות גבוהות בריאים יותר בממוצע, וצורכים פחות שירותים מבעלי הכנסות נמוכות, מה שגם שהם קונים יותר שירותים בשוק הפרטי ולכן הוצאות הקופה עליהם קטנות יותר עד כה לא נעשה ניסיון לכמת השפעה זו.

8. בדיון הציבורי על חלוקת מס המקביל הועלו קריטריונים נוספים אשר יכולים להשפיע על המצב הפיננסי של הקופות וביניהם: רמת השירות הניתן על-ידי הקופה וגודל הקופה.

רמת השירות - קריטריון זה מורכב מאיכות השירותים הניתנים (כולל

נגישות לשירותים וזמן המתנה) ומהיקף הזכויות. יש המתייבים הכללת קריטריון האיכות ברמה העקרונית, אך הדבר מעלה קשיים מעשיים רבים, וביניהם העובדה, שקשה מאוד למדוד את איכות השירות. לגבי היקף השירות, אין בהכרח עניין או צורך לעודד את הקופות להרחיב את השירותים. באשר לשני הנושאים האלה, ניתן להפעיל מנגנונים חליפיים, כגון שיפור הפיקוח על איכות הטיפול או מתן אפשרות לקבלת שירותים נוספים על בסיס תשלום נוסף באופן וולונטרי. כמו-כן, כוחות השוק אמורים לתמרץ את הקופות לשמור על איכות ולתת את מירב השירותים האפשריים במסגרת המימון הקיים. בנוסף, יש הרואים בהגדרת סל מחייב אמצעי נוסף להבטחת היקף השירות.

גודל הקופה - אין מידע מכוסס על היתרונות או החסרונות הנובעים ישירות מגודל הקופה ועל משמעותם הכמותית, לפחות מעבר לסף מסוים. יתר על כן, לא ברור האם הממשלה צריכה לשאת בעלות ההתבססות של קופות חדשות וקטנות. הדבר תלוי במידת העניין שיש בהרחבת מספר הקופות, ועד כמה הקושי בשלב ההתבססות הוא משמעותי.

9. השיבותה של חלוקת המס המקביל איננה רק בהשלכותיה לגבי חלוקת המקורות בין הקופות, אלא בהשפעתה על אופי שירותי הבריאות שיינתנו לקבוצות שונות באוכלוסייה. כלומר, השפעת החלוקה לא תהיה רק מבחינת המשאבים העומדים לרשות הקופות אלא בהתנהגות שלהן במתן שירות לאוכלוסייה.

10. ועדת השרים החליטה להוסיף הקריטריונים של גיל ומספר נפשות כדי שחלוקת המס המקביל תשקף טוב יותר את הנטל הכספי המוטל על הקופות עקב צורכי האוכלוסיות המבוטחות, ועל מנת להגדיל את התמריץ לשרת אוכלוסיות שלהן צרכים גדולים יותר. קריטריונים אחרים אשר הועלו לדיון נדחו, בחלקם מטעמים עקרוניים ובחלקם מחוסר היכולת למדוד אותם באופן מעשי.

באופן כללי, המטרה היתה ליצור תנאים שווים יותר לתחרות בין הקופות במתן שירותי בריאות לאוכלוסייה.

11. הסוגיה של חלוקת זמי המס המקביל בין הקופות עולה גם בארצות אחרות. בארצות כמו צרפת, גרמניה ובגליה קיימות מספר קופות-תולים, שממונן מוסדר בחלקו בהסדרים ממלכתיים, או שהממשלה מעורבת בצורות אחרות בהבטחת ההשתתפות של האזרחים וקביעת תנאי הביטוח. בדרך כלל התשלומים לביטוח בארצות אלה הם על בסיס רמת ההכנסה, ובדרך כלל האחוז הינו קבוע. בכל הארצות הללו מתקיים דיון, המקביל לזה המתקיים בישראל, וברובן קיימים הסדרים לחלוקת המימון בין הקופות המתחשבים בצורכי המבוטחים. בצרפת, לדוגמה, שם קיימות מספר קופות, הממשלה מעורבת בגביית זמי החבר וזמי המעסיק, והיא מתחשבת בהרכב הגיל בחלוקת הכספים בין הקופות.

הוועדה המליצה על דעת כל חברה לבטל את השיטה הקיימת ולהנהיג במקומה קפיטציה מלאה של נפשות המקבלות את השירות, על פי תקנון גילי, אשר תיקבע לפי השימוש בכל שירותי הבריאות בקבוצות הגיל השונות, כדלקמן:

העלות היחסית של שירות הבריאות

<u>(עלות ממוצעת = 100)</u>	<u>גיל</u>
60	24-0
102	64-25
313	+65

ההמלצות הוגשו לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר העבודה והרווחה באוגוסט 1990, ובעקבותיהן תוקן ביום ה-21 במרץ 1991 תיקון לחוק מס מקביל (חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) התשנ"א-1991). לפיו, החל באחד באפריל 1991 75% מכספי המס המקביל יחולקו לפי החלק היחסי של מספר הנפשות המקבלות שירות ככל קופה מכלל המקבלים שירות מהקופות, ו-25% לפי החלק היחסי של הכנסת החברים.

תיקונים חשובים נוספים שתוקנו ביחד עם שינוי זה התייחסו למועד החישוב (בפעם הראשונה באחד באפריל 1992 ולאחר מכן באחד בינואר מדי שנה) ולחישובי ביניים מדי שלושה חדשים בהתחשב במספר העולים הנרשמים בקופות.

כאמור, הסדר זה של שיטת החלוקה התזיק מעמד עד לשלושים ביוני 1993 שכן בחוק מס מקביל (תיקון מס. 11) התשנ"ג-1993, שאושר בכנסת ביום השישה ביולי 1993, הוחלט שהתל באחד ביולי מלוא המס המקביל יחולק לפי קפיטציה של נפשות בלבד.

ו. הקמת קובץ אב מס מקביל

בישיבתה ביום ה-14 באפריל 1991 מועצת מס מקביל אימצה את המלצות דו"ח חביב באשר לאופן עשיית החישובים בפועל. המוסד לביטוח לאומי צוין כגוף יחידי המסוגל להתמודד עם הכעיות הרלוונטיות, והוטל עליו לבנות קובץ ממוחשב מיוחד, שבו ירוכזו כל הפרטים הדרושים להכנת מפתח חלוקה צודק ומדויק, על פי כל הקריטריונים המוסכמים.

מטעמי יעילות וחיסכון הוחלט להיעזר בקבצים הפנימיים⁷ של המוסד לביטוח לאומי, שיש בהם סימן המזהה את קופת החולים שחברים בה ולראות בסימן זה הצהרה של הפרט על חכרות בעלת תוקף. הקבצים האלה הם: מפקד שכירים (ספטמבר 1989), קובץ גבייה מלא שכירים וביטוח רפואי של מקבלי קצבות המוסד לביטוח לאומי (זיקנה ושאיירים, נכות כללית והבטחת הכנסה).

כמו כן נקבעו הסדרים מוסכמים לטיפול באוכלוסיות הבאות: עולים חדשים, תושבי ישראל בלא תעודות זהות, מבוטחי הקופות אשר לא נקלטו בקובץ האב לאחר הקמתו, אנשי צבא הקבע ואסירים.

הנתונים על השכר ועל ההכנסה הועתקו מהמקורות הבאים:

- דו"חות תודשיים (על עובדים ארעיים, עוזרות בית) ודו"חות שנתיים (עובדים קבועים) של המעסיקים על עובדיהם השכירים, תחילה בהתייחס לשנת 1990, ולאחר מכן בהתייחס לשנת 1991.

7. מתוך דו"ח פנימי של מינהל המחקר והתכנון מיום ה-7 באפריל 1992 על הקמת קובץ אב מס מקביל, כולל הסבר לחישוב מפתח החלוקה ביום ה-1 באפריל 1992.

- הרישום בתשבון האישי של המבוטח הלא שכיר.

- בסיס הגבייה החודשי של חברי קיבוצים לצורך תשלום דמי הביטוח הלאומי.

הנתונים שרוכזו הופגשו עם קובץ המרשם לשם בדיקת נכונות הפרטים הבאים: השם, מספר תעודות הזהות, המין, הגיל, המצב המשפחתי.

השכר השנתי של השכירים וההכנסה התייבת במס של הלא שכירים חושבו על בסיס חודשי, ושכר ממוצע זה הוכא בתשבון בעת חישוב המפתח. לאחר איתוד קיבוצי הבסיס ובדיקתם, בני זוג אוחדו ליחידה אחת על פי הנתונים שהועתקו מקובץ מירשם האוכלוסין בהנחה שבן/בת הזוג מבוטח/ת אבטומטית באותה קופת חולים. ליחידות חדשות אלה צורפו גם ילדי המבוטחים (עד גיל 18) הרשומים בקובץ הילדים של המוסד לכיטוח לאומי (הכולל את שם הוריהם). במקרה שההורים השתייכו לקופות שונות, הילדים חולקו לקופות אלה שווה בשווה.

לאחר סיום כל הפעולות הללו ומשנתברר, כי המוסד לביטוח לאומי נעזר כל העת בקובץ אוכלוסין, שנתוניו על המצב המשפחתי לא היו מעודכנים, שוב הופגשו נתוני הקובץ הנבנה עם קובץ אוכלוסין מעודכן. הנתונים שהתקבלו על האוכלוסיות המקבלות שירות בקופות החולים, לפי קבוצות גיל, מוצגים בלוח מס. 9.

מיון האוכלוסייה המבוטחת לפי קבוצת הגיל והקופה מעלה, כי בקופת חולים הכללית מבוטחים 83.7% מכלל הקשישים שיש להם ביטוח רפואי, כלומר הרבה יותר מתלקם היחסי של חברי הקופה בכלל האוכלוסייה. לכן שינוי שיטת התישוכ הגדיל את החלק היחסי של קופת החולים הכללית בכלל הקופות.

לוח מס. 9 - אוכלוסיית קופות החולים ב-31 בדצמבר 1991 (אלפים)

קבוצת הגיל				ה ק ו פ ה
סך הכול	+65	64-25	24	
3,305	391	1,453	1,453	קופת חולים כללית
357	26	159	172	קופת חולים לאומית
618	36	298	284	קופת חולים מכבי
788	14	129	145	קופת חולים מאוחדת
4,568	467	2,047	2,054	סך הכול
380	13	130	237	חסרי חברות*
4,948	480	2,177	2,291	סך הכול
105				לא כלולים בקובץ**
5,053				סך כל האוכלוסייה

* כולל: אנשי צבא קבע, אסירים, לא שכירים, לא מבוטחים, עולים חדשים וכו'.
 ** חיילים בשירות סדיר, שגויים ולא מזוהים.

להלן תוצאות החישוב הסופי:

לוח מס. 10 - מפתח החלוקה המשוקלל ב-1 באפריל 1992, לפי שיטת החישוב (באחוזים)

שיטת החישוב					ה ק ו פ ה
שיטה משולבת			ההכנסה החייבת במס	תקנון נפשות לפי גיל	
סך הכול	25% לפי ההכנסה החייבת במס	75% לפי תקנון נפשות			
100.00	25.00	75.00	100.00	100.00	סך הכול
73.79	17.53	56.26	70.12	75.01	קופת חולים הכללית
7.01	1.60	5.41	6.39	7.22	קופת חולים לאומית
13.42	4.21	9.21	16.85	12.28	קופת חולים מכבי
5.78	1.66	41.2	6.64	5.49	קופת חולים מאוחדת

אילו כספי המס המקביל היו מחולקים על פי בסיס השכר, שלפיו משלמים חברי הקופות את המס, כי אז קופת חולים מכבי, לדוגמה, היתה מגיעה לרמה של כ-17% לעומת הרמה של 13.42% בלבד המתקבלת לפי שקלול הנפשות המקבלות שירות. אנו רואים, כי השיטה החדשה שיפרה את מצבן של קופת החולים הלאומית והכללית והקטינה את הכנסותיהן של הקופות מכבי ומאוחדת.

המוסד פועל היום על פי נתונים סטטיסטיים שנתקבלו מעיבוד קובץ אב מס מקביל לסוף שנת 1992. לפי נתונים אלה אוכלוסיית הקופות השונות לפי קבוצות גיל (הבסיס לחישוב מפתח החלוקה) מתחלקת כדלקמן:

מסתבר, כי ל-300,000 נפשות בקירוב עדיין אין ביטוח רפואי בקופת חולים כלשהי, כלומר ל-5.7% מכלל אוכלוסיית מדינה ישראל.

לוח מס. 11 - אוכלוסיית קופות החולים בסוף שנת 1992

		קבוצת הגיל				
		עד גיל 24				
		מזה: עד גיל 18	סך הכול	סך הכול	סך הכול	הקופה
+65	64 - 25					
406,697	1,486,611	1,244,392	1,491,657	3,384,965		כללית
27,514	171,323	149,874	187,795	386,632		לאומית
37,388	329,073	225,490	315,701	682,662		מכבי
15,041	147,512	126,305	164,467	327,020		מאוחדת
487,140	2,134,519	1,746,061	2,159,620	4,781,279		סך הכול
9,577	115,272	72,246	172,746	297,595		אי חברות
496,717	2,249,791	1,818,307	2,332,366	5,078,874		סך הכול

ז. בעיות בניהול קובץ האב שטרם באו על פתרונן

רישום התושבות - חוק מס מקביל מבטח את תושבי ישראל בלבד. לעומת זאת, בקובץ האב כלולים רק בעלי תעודת זהות ישראלית (בגלל הכדיקות השונות לפי קובץ מרשם התושבים). השאלה כיצד לרשום בקובץ תושבים, שאין להם תעודת זהות או בעלי תעודת זהות שאינם תושבים, טרם נפתרה.

משרתים בצבא הסדיר - יש שצעירים מצטרפים לקופה לפני גיוסם לצבא. מאחר ששירותי הבריאות של הקופות אינם ניתנים לחיילי השירות הסדיר בזמן שירותם הצבאי, מן הדין היה להוריד חיילים אלה, זמנית, מהקובץ. לצערנו, מפאת קשיים הנובעים מחסיון הנתונים בעיה זאת טרם מצאה את פתרונה.

ישראלים הוהים תקופה ממושכת בחו"ל - כידוע, מאות אלפי ישראלים (בעלי תעודת זהות ישראלית) שוהים בחו"ל תקופה ממושכת מאוד. רק חלק קטן מהם ממשיך להיות מבוטח בביטוח הלאומי ומשלם מס מקביל. ברם, אם ישראלים אלו ימלאו טופס הצהרה על הצטרפות לקופה, הם ייכללו אבטומטית בקובץ האב, למרות שאין הם משלמים מס מקביל ושוהים בחו"ל.

בני הזוג בקופות שונות - להפתעתנו נמצא, כי ברכבות משפחות שני בני הזוג מבוטחים בקופות שונות. היום ילדיהם מחולקים שווה בשווה בין שתי הקופות המבטחות את הוריהם, למרות שכדרך כלל רק קופה אחת מספקת את השירותים. נבחנת הצעה לחייב את ההורים להצהיר באיזו קופה מבוטחים הילדים.

רישום מבוטח חדש על פי הצהרה - כלל הגיוני זה עלול לעורר קשיים ביחס לאוכלוסיות מיוחדות, כגון אלה המאושפזים במוסדות חסות (עקב מחלות).

תדירות החישובים - מאז שנת 1984 החוק מחייב את המוסד לביטוח לאומי לחשב מפתח חלוקה פעמיים בשנה. ברם, יש הדורשים לערוך חישוב אחת לרבע שנה, אם לא אחת לחודש. ברור, כי ככל שהחישוב שנערך לעתים

מזומנות יותר, כך החלוקה מיטיבה לשקף את השינויים שחלים באוכלוסיות המנוטחים בקופות.

ח. סיכום

מימון שירותי הבריאות הוא סוגיה מורכבת ככל ארצות המערב מחמת גידול המתמיד של הוצאות ועקב השאיפה להשגת חלוקה שוויונית יותר. המערכת של נטל המימון ויתר יעילות בהקצאת המשאבים.

מאז שנת 1973 גובה המוסד לביטוח לאומי את כספי המס המקביל ומעביר אותם לקופות החולים. במשך עשרים השנים שחלפו חלו שינויים רבים בשיעורי הגבייה, באוכלוסיות החייבות בתשלום, בצורת ההתחשבות ובשיטות החלוקה לפי הקופות.

המוסד השכיל להתאים את עצמו לשינויים אלו בתיאום מרבי עם הקופות, ביעילות ובמהירות. הקמתו של קובץ אב מס מקביל, קובץ ממוחשב מיוחד המשמש אך ורק (או בעיקר) לחישוב הקפיטציה כבסיס לחלוקת כספי המס לקופות, וכן ניהולו הוכתרו בהצלחה רבה מבחינה מינהלית עד שהצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי אמורה לכלול חלוקה של כספי מס הבריאות על פי תוצאות העיבודים שנערכו על פיו.

עם זאת, כשמדובר בכללי הקפיטציה, השיטה הנוכחית איננה עונה על הדרישה של יישום חוק כה חשוב ודינמי. אין עדיין מנגנון שמתפקידו לטפל בעדכונה השוטף של נוסחת הקפיטציה. כזכור, מנגנון כזה הומלץ בשנת 1989 על ידי ועדת פרופסור ז'ק חביב, אשר התבססה על נתוני ההוצאה לבריאות של שנת 1984. אי בדיקה שוטפת של כללי הקפיטציה פוגעת, כלי ספק, בקופת חולים הכללית, שמנוטחים בה רוב הקשישים כמדינה, לנוכח התייקרותם הגדול של שירותי הבריאות לקשישים בשנים האחרונות.

נספח א': חוק מס מקביל ותקנותיו

		א. חוק מס מקביל		מספר התיקון
פורסם בס"ח	נתקבל בכנסת	הצעת חוק	שם החוק	
689, כ"ח באדר ב' התשל"ג (1.4.73), עמ' 88, ת"ת 1.4.73	י"ח באדר ב' התשל"ג (22.3.73)	התשל"ל, עמ' 15	חוק מס מקביל, התשל"ג-1973	
695, י"ח בניסן התשל"ג (20.4.73), עמ' 126, ת"ת 20.4.73	ט' בניסן התשל"ג (11.4.73)	התשל"ב, עמ' 331	חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 10), התשל"ג-1973	עקיף (1)
808, כ"ב בניסן התשל"ו (22.4.76), עמ' 180, ת"ת 20.4.73	י"ב בניסן התשל"ו (12.4.76)	התשל"ו, עמ' 242	חוק מס מקביל (תיקון), התשל"ח-1978	.2
892, כ"ט באדר ב' התשל"ח (7.4.78), עמ' 117, ת"ת 1.4.78	י"ט באדר ב' התשל"ח (28.3.78)	התשל"ח, עמ' 112	חוק מס מקביל (תיקון מס' 3), התשל"ח-1978	.3
934, י"ג בניסן התשל"ט (10.4.79), עמ' 105, ת"ת 1.4.79	ו' בניסן התשל"ט (3.4.79)	התשל"ט, עמ' 150	חוק מס מקביל (תיקון מס' 4), התשל"ט-1979	.4
969, כ"ט בניסן התשמ"ם (15.4.80), עמ' 124, ת"ת 1.4.80	ט' בניסן התשמ"ם (26.3.80)	התשמ"ם, עמ' 169	חוק מס מקביל (תיקון מס' 5) התשמ"ם-1980	.5
1111, י"א באדר ב' התשמ"ד (15.3.84), עמ' 86, ת"ת 1.4.84	ב' באדר ב' התשמ"ד (6.3.84)	התשמ"ד, עמ' 133	חוק מס מקביל (תיקון מס' 6), התשמ"ד-1984	.6
1190, ג' באב התשמ"ו (8.8.86), עמ' 214	ט"ו בתמוז התשמ"ו (22.7.86)	התשמ"ו, עמ' 184	חוק מס מקביל (תיקון מס' 7) התשמ"ו-1986	.7

1351, י"ב בניסן התשנ"א (27.3.91) עמ' 124	ו' בניסן התשנ"א (21.3.91)	התשנ"א, עמ' 96	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) התשנ"א-1991	עקיף (2)
1377, כ"ו בטבת התשנ"ב (2.1.92) עמ' 34, ת"ת 2.1.92	י"ח בטבת התשנ"ב (25.12.91)	התשנ"א, עמ' 380	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) התשנ"ב-1992	עקיף (3)
1378, ג' בשבט התשנ"ב (8.1.92) עמ' 40, ת"ת 8.1.92	כ"ד בטבת התשנ"ב (31.12.91)	התשנ"ב, עמ' 18	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2) התשנ"ב-1992	עקיף (4)

ב. תקנות מס מקביל

- תקנות מס מקביל (תשלום מס מקביל לגבי עובד במשק בית), תשל"ג-1973.
- תקנות מס מקביל (מס מקביל בשיעור מוקטן), התשמ"ה-1984.
- תקנות מס מקביל (שיעורים מופחתים של מס מקביל) (תיקון מס' 4), התשמ"ז-1987.
- תקנות מס מקביל (הוראות מיוחדות בדבר תשלום מס מקביל), התשמ"ד-1984.
- תקנות מס מקביל (הוראות מיוחדות בדבר דרכי גביה ותשלום מס מקביל), התשל"ל-1973.
- תקנות מס מקביל (החזר מס מקביל למעבידים), התשל"ז-1973.
- תקנות מס מקביל (החזר מס מקביל), התשמ"ה-1984.
- תקנות מס מקביל (פטור מתשלום מס מקביל), התשמ"ה-1984.
- תקנות מס מקביל (חלוקה לקופות חולים), התשל"ג-1973.
- תקנות מס מקביל (חלוקת סכומי המס שנגבו ממי שחייבים לשלמו בעד עצמם בין קופות החולים), התשמ"ו-1986.
- תקנות מס מקביל (דרכי חישוב הוצאות), התשל"ג-1973.
- תקנות מס מקביל (חלוקת הוצאות שירותי רפואה בעבודה), התשל"ג-1973.
- תקנות מס מקביל (שירות בריאות בעבודה), התשל"ג-1973.

נספח ב: זכויות המוקנות על ידי תשלום מס מקביל

א. שירותים אמבולטוריים - עזרת רופא כללי, עזרת רופא מקצועי, עזרת אחות, בדיקות מעבדה, בדיקות רנטגן ותרופות שאושרו לשימוש בקופת החולים המספקת את העזרה הרפואית.

ב. אשפוז - בבתי חולים כלליים (אינו כולל אשפוז סיעודי, כגון: אישפוז בבתי חולים לחולים כרוניים או מחלקות לאחזקת נכים).

לקבלת שירותים אלו זכאי העובד בלבד, אך לא בני משפחתו.

א. תמורת שירות אמבולטורי - ישלם העובד מחצית ממחיר השירות כפי שנקבע בתעריף משרד הבריאות שהיה בתוקף ביום מתן השירות. היה השירות כרוך באספקת תרופות, יסופקו התרופות חינם על ידי קופת החולים.

ב. תמורת אשפוז - ישלם העובד 30% ממחיר האשפוז כפי שנקבע בתעריף משרד הבריאות לאשפוז בבתי חולים ממשלתיים, וזאת בתנאי שקיבל הפניה מסניף קופת חולים לבית חולים בו יאושפז.

עובד שכיר יהיה זכאי לשירותים ולהנחות אלו גם כאשר מעסיקו חייב בתשלום דמי ביטוח ובמס מקביל. אצל לא שכירים קיים מכתן יתרת חוב בכרטיס החשבון שלו במוסד. אם חוב זה עולה על 12 חודשי פיגור, כי אז הקופות מנועות מלתת שירות רפואי.

נספח פרסומים

מפעלים מיוחדים - פרויקטים ומחקרי הערכה

אדית דר וענת שמש, "תוכנית התערבות למניעת לידות מוקדמות בבית שמש, שנה ג'", מפעל מיוחד מס. 45, פברואר 1992

הדו"ח מציג נתונים על תכנית התערבות להקטנת אחוז הלידות שמתרחשות לפני השבוע ה-37 להריון. מטרה זו הושגה: האחוז ירד מ-8.7% בתקופת הביקורת שקדמה לתכנית ל-5.4% בתום התוכנית, כלומר - ירידה מובהקת בשיעור הלידות המוקדמות. התכנית התערבה בגורמים הידועים כגורמי סיכון ללידה מוקדמת בשימה דגש על הגורמים החברתיים-דימוגרפיים כשווי ערך לגורמים רפואיים-סיעודיים. לצורך יישום התכנית צורפה עובדת סוציאלית לצוות המטפל הרפואי-סיעודי.

התכנית מצטרפת לתכניות התערבות רפואיות המדגישות את הצורך בהתייחסות וכטיפול בגורמים חברתיים כלכליים ונפשיים נוסף על טיפול בבעיות רפואיות.

הצלחת התכנית העלתה לתודעת משרד הבריאות ואנשי המקצוע את חשיבות ההתייחסות הכוללנית להתפתחות התקינה של ההריון. כתוצאה מכך התכנית הפכה לשיגרה בבית-שמש ואומצה על ידי מספר עיריות בעידוד משרד הבריאות.

שלומית לוי ואריאלה פרידמן, "מחקר הערכה של קבוצות לעזרה הדדית לבוגרי הקבוצות הטיפוליות לגמילה מאלימות במשפחה", מפעל מיוחד מס. 46, אפריל 1992

מחקר ליווי זה מתייחס לשנה השלישית של פיתוח השירות לטיפול בזוגות הסובלים מבעיות אלימות, הניתן בחסות עיריית הרצליה. בשנה הראשונה הוכשר צוות מטפלים, והופעלו שתי הסדרות הראשונות של קבוצות הטיפול. כל סידרה כללה טיפול בקבוצת גברים, בקבוצת נשים, ובקבוצה מעורבת של שני בני הזוג גם יחד. בשנה השנייה הוקמו קבוצות לעזרה הדדית של בוגרי קבוצות הטיפול בכדי לעזור למשתתפים לשמור על הישגיהם בשלב הטיפולי.

בשנה השלישית קבוצת-משנה של פעילים מתכרי הקבוצות לעזרה הדדית (בקורס בן שמונה שבועות) הוכשרה לעסוק בקידום הטיפול באלימות במשפחה בתפקידים מסוג: הפעלת קו חרום, פיתוח קשר עם גורמי חוץ רלוונטיים, כגון משטרה ושירותי רווחה, קשר תומך עם זוגות המעוניינים לפנות לתכנית.

המשתתפים השקיעו זמן ומאמץ רבים, והיו הבדלים ברורים בין נשים וגברים כביצוע התפקיד. התפתחו אווירה פתוחה ונטייה לדבר על האלימות בגלוי ואף בלשון עבר; עם זאת, מתעוררת השאלה האם הבעיה האישית לא הועברה לזמן-עבר מהר מדי.

המחקר התייחס גם לתפקיד הצוות המקצועי בפיתוח המערכת.

**תמר צמח ומרים שיף "פרויקט סדנאות לנשים לאחר לידה באור-עקיבא",
מפעל מיוחד מס. 47, ספטמבר 1992**

המחקר ליווה פרוייקט, שמטרתו לחזק את הזוגות הצעירים באור-עקיבא. במסגרתו נפתחו שתי סדנאות לאם הצעירה לאחר הלידה - כדי לעזור לה להתמודד טוב יותר עם השינויים בדפוסי חייה ובכדי לבדוק את עמדותיה כלפי עבודה מחוץ לבית. כל סדנה מנתה 15 מפגשים, שנוהלו על ידי הסניף המקומי של נעמ"ת.

כל המשתתפות, למעט אחת, הביעו בתום הסדנה את רצונן לחפש עבודה או לחזור לעבודה, אך לאו דווקא כתוצאה מהפרוייקט. לפרוייקט היתה השפעה קלה בלבד על הסתגלות הנשים לתפקיד החדש כאימהות ועל בניית קבוצת תמיכה הדדית. לעומת זאת, התדמית העצמית של הנשים השתנתה שינוי גדול. לאורך זמן הן התייחסו לעצמן כאל נשים רב-תכונתיות, ולא רק כאל אימהות. הובעה שביעות רצון כללית רבה מהפרוייקט אך המשתתפות היו רוצות לקבל בו הזדרכה רבה יותר לגבי תהליך חיפוש העבודה והפנייה הדרושה לצורך זה. בעקבות הניסיון באור עקיבא נעמ"ת ממשיכה לפתח את התכנית גם באזורים נוספים.

חניבה בר וג'אבר עסקלה, "מפעל מיוחד "סמ"ל" - תוכנית קהילתית למניעת שמוש בסמים כמועצה האזורית מעלה יוסף", מפעל מיוחד מס. 48, דצמבר 1992

הפרוייקט, שמטרתו לבלום את התפשטות תופעת הסמים וליצור לובי של תושבים למלחמה בנגע זה ושנמשך מאז מאי 1991 ועד למאי 1992, התמקד בשלוש אוכלוסיות: מנוגרים, צעירים ונוער. העבודה נעשתה בקבוצות קטנות ובאמצעות פעולות נוספות במסגרת בית-הספר. המשתתפים קיבלו מידע על סמים ואלכוהול ועל השפעותיהם על האדם, נפגשו עם נרקומן שנגמל, צפו בסרטים והשתתפו בשיחות מודרכות על ידי מנחה מקצועי.

לפי הממצאים, הודות לפרוייקט הנוער התחזק, השתפרה הבנתו במה מדובר, והוא נקשר לאיזור מגוריו. גם הנוער וגם ההורים הכירו כחשיבות הפרוייקט והמליצו לפתחו.

חנה פרימק, "משפחתון לקשישים: דגם חדש לטיפול יום בקהילה", מפעל מיוחד מס. 49, דצמבר 1991

נסקרת השנה השנייה לפיתוח דגם חדש של טיפול אישי בקשיש מוגבל במסגרת אינטימית והומוגנית של בית פרטי.

המשפחתון הוקם כשיתוף אש"ל ועיריית טבריה. הוא נועד לענות על נטיית לבו של הקשיש להישאר בקהילה, להקל על בני המשפחה המטפלים בו ולקדם את בריאות הקשישים באמצעות הדרכה, מעקב וטיפול מונע. ככל משפחתון ניתן שירות ל-10-12 קשישים, חמישה ימים בשבוע, על ידי בעלת הבית העובדת כאם בית ובעזרת מסייעת. הקשישים מזבאים בהסעות, מקבלים שתי ארוחות ביום, עוסקים בפעילויות מגוונות, נבדקים תקופתית על ידי אתות קופ"ח ופיזיותרפיסטית ועושים התעמלות.

80% מהקשישים מרוצים מאוד מהשהות ומהפעולות השונות במשפחתון, בעיקר מהפעילות החברתית ומהאפשרות ליצור קשרים חדשים. בני המשפחה המטפלים בקשיש ציינו, שהמשפחתון מקל עליהן ושרמת התפקוד של הקשיש השתפרה,

סקרים ודפי דיון

ברנדה מורגנשטיין, ומרים שמלצר, "סקר פעולות התחנות ליעוץ לקשיש", סקר מס. 101, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1992

התחנות ליעוץ לקשיש פועלות לרווחת הקשישים בקהילה בשני אופנים עיקריים: כיועצים בתחנות עצמן וכמבקרים ידידותיים בבתי הקשישים. סקר זה הוקדש לפעולות המתבצעות בתחנות עצמן בשלושה תחומים ניהול: יועצים ופונים.

בעניין מנהלי התחנות נבדק מהי הפעילות הנעשות על ידם תחנות, כיצד הם מפעילים אותה, ומהי העדפתם באשר לתחנה ולפעילותה בעתיד. בהתייחס ליועצים נבדקו הפרופיל הדימוגרפי והסוציו-אקונומי שלהם, תחומי פעילותם ודפוסיה בתחנה, והאם הבעיות שהופנו אליה פתורות או שמא כבר נפתרו. כמו כן נבדק מי הם הפונים לתחנה, מהן בעיותיהם, ומה דעתם על הניסיונות לפתרון ועל פתרון הבעיות.

הסקר לא התיימר להצביע על שינויים בהדגשי הפעילות בתחנה, אלא להציג את הנקודות החשובות בעיני החוקרים, אשר עלו כמסקנות מן הדו"ח.

דליה גורדון ואסתר טולדינו, "דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה בירושלים, 1992", סקר מס. 102, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1992

בשנים האחרונות גדלו ממדי האבטלה בארץ. מצב האבטלה החמור משתקף בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - על הבלתי מועסקים, בנתוני שירות התעסוקה - על דורשי העבודה וההזמנות לעובדים ובנתוני המוסד לביטוח לאומי - על המקבלים דמי אבטלה.

בעת ובעונה אחת, נתוני שירות התעסוקה על היצע העבודה ועל הביקוש לעובדים תושפים מצד אחד משרות שלא אוישו ומצד שני סירובים לקבל עבודה מוצעת. בדו"ח זה נבדקות התופעות הללו בהתייחס לשנת 1992.

לאה ענבר "שיקום חולי נפש - עמדות עובדי שיקום כלפי שיקום חולי נפש", סקר מס. 103, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1993

בדו"ח זה נבחנו שינויים שחלו בעמדות המקצועיות של עובדי שיקום ושל מנהלי מתלקות שיקום כלפי שיקום חולי נפש בעקבות הדרכה, שהוקנתה להם בנושא הטיפול בתולים אלה.

ממצאי הדו"ח מורים, שמסגרת ההדרכה אכן תרמה לשינוי עמדות עובדי השיקום, אם כי פחות מאשר לשינוי העמדות בתחומים אחרים. השינוי הגדול ביותר התבטא בתחום האבחון. מרבית המרואיינים דיווחו כסיום ההדרכה על רכישת כלי האבחון, הקרוי "קוביה אבחונית", לשם אבחון חולי נפש. כלי האבחון הנרכש צמצם את מידת תלותם בגורמי חוץ לצורך אבחונם של חולי נפש.

אסתר טולידנו "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 1992", סקר מס. 104, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1993

דו"ח זה של המוסד לביטוח לאומי על נשים שקיבלו בשנת 1992 דמי מזונות מכוח חוק המזונות, שהמוסד לביטוח לאומי מופקד על ביצועו, מציג נתונים (שמקורם מערך התשלומים לדמי מזונות) על נשים אלו, על הבעלים החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם למוסד לביטוח לאומי. פרק נוסף הוקדש לנשים המקבלות דמי מזונות והשלמה מהשירות להבטחת הכנסה.

שרית בייץ-מוראי, תמר הרון, רבקה ורטמן, "ביצוע חוק ביטוח סיעוד במרכזי יום", סקר מס. 105, המוסד לביטוח לאומי, מרץ 1993

בשנת 1991 כ-8% מכלל ההחלטות של הוועדות המקצועיות המקומיות מטעם חוק ביטוח סיעוד היו מתן שירותים (כולם או חלקם) במרכזי יום; ובסוף השנה מספר מקבלי השירותים היה כ-2,500.

בשישה מרכזי יום ברחבי הארץ רואיינו כ-170 משתתפים וכן בני משפחותיהם המטפלים בהם בבית - במגמה לבדוק באיזו מידה תכנית הטיפול

במרכז נותנת מענה הולם לצורכיהם.

המניע העיקרי לשהייה במרכז יום היה רצון הזקנים לצאת מהבית בשל הרגשת בדידות. משכו אותם החברה, הפעילויות והשירותים השונים במרכז, שתרמו לשיפור איכות חייהם. נמצא, שצורך זה בה על סיפוקו.

בסך הכול הזכאים והמטפלים ביטאו שביעות רצון גבוהה מהמרכזים, הנתפסים בעיקר כמערכת שירותים משלימה, ולא כמערכת שבאה במקום השירותים בבית. שביעות רצון גבוהה יותר נמצאה ביחס להיבטים הכלליים של מרכזי היום ונמוכה יותר ביחס להיבטים הספציפיים (תחבורה, אוכל, טיפול אישי). מטפלים רבים חשים הקלה בשל האפשרות להתחלק בטיפול עם גורם נוסף. הם אינם מעוניינים לשנות את תכנית הטיפול הקיימת, אך מעוניינים בתוספת טיפול, כגון כבית.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1991", סקר מס. 106, המוסד לביטוח לאומי, מרץ 1993

הדו"ח השנתי מציג את התמורות העיקריות שחלו באוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה בשנת התקציב 1991 (שהיתה בת תשעה חודשים). מאז השנה הקודמת מספרן החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות גדל ב-8%, ומאז לפני שלוש שנים - בכ-40%. הסיבה העיקרית לגידול זה היתה מספר האנשים מחוסרי העבודה. מבחינת הרכב המשפחה, גדל חלקם של היתידים בלא ילדים.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה - 1992", סקר מס. 107, המוסד לביטוח לאומי, אפריל 1993

כמדי שנה גם דו"ח זה, המתייחס לשנת 1992, מציג את היקף המקבלים דמי אבטלה ואפיונים שלהם. כמו כן, הוצגו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, לכשעצמן ובהשוואה לשנים קודמות:

בשנת 1992 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי: שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה האזרחי הגיע ל-11.2% (לעומת 10.6% ב-1991)

ו-9.6% (ב-1990) - שיעור שלא היה דוגמתו מאז 1970. כמו כן, ב-1992 יותר מ-87 אלף מובטלים בממוצע לחודש הגישו תביעה לדמי אבטלה, לעומת 63 אלף ב-1991 ו-58 אלף ב-1990. האבטלה פגעה בעיקר בצעירים ובנשים. כתוצאה מרמת האבטלה החמורה גם משך זמן חיפוש העבודה התארך והגיע לכ-130 יום בממוצע למובטל.

הדו"ח מתייחס זו הפעם הראשונה ל: א. מובטלים שקיבלו דמי אבטלה יותר מפעם אחת במרוצת שלוש שנים האחרונות; ב. תשלומי הבטחת הכנסה ששולמו למובטלים המקבלים דמי אבטלה נמוכים, וכן למובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ונשארו מובטלים.

שרית בייץ-מוראי ואלן זיפקין, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד - 1992", סקר מס. 108, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1993

בשנת 1992 כ-25,000 קשישים הגישו בפעם הראשונה תביעה לקבלת גמלת סיעוד, וכ-13,000 פנו בשנית או בשלישית לאחר שנדחו בעבר. כמו כן נקלטו כ-4,000 תביעות של עולים חדשים שעלו לארץ מאז 1 בינואר 1990 (11% כל התביעות). בסוף 1992 כ-40,000 קשישים קיבלו שירותי סיעוד במימון גמלת סיעוד, כלומר - כ-7% מכל אוכלוסיית הקשישים. מספרם הממוצע של המקבלים היה גדול בכ-20% מזה שבשנה הקודמת. שיעור מקבלי הגמלה ברמה המוגדלת המשיך לרדת והגיע ל-22% מסך כל המקבלים, לעומת 28% בשנה הראשונה להפעלת החוק.

התפלגות הזכאים לפי מספר החכרות נותנות השירותים ולפי הוועדות המקומיות, שנבדקה לראשונה, העלתה שכמחצית מהוועדות המקומיות מטפלות בפחות מ-50% ממקבלי גמלת הסיעוד. רוב הוועדות הגדולות עובדות עם יותר מחמש עשרה חברות, ו-75% מהמקבלים מטופלים על ידי פחות מעשר חברות - דבר המעיד על ריכוזיות רבה.

אסתר טולידנו, "פרוייקט הכשרה למקצועות כבנין 1992", סקר מס. 110, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1993

על מנת לצמצם את ממדי האבטלה ולענות על צורכי הדיור של העולים,

הופעלה בשנת 1992 תכנית לעידוד מובטלים לפנות לעבודות בניין. במסגרת תכנית זו הופעל פרויקט להכשרת עובדים במקצועת בנייה. כל מובטל, בין אם היה זכאי לדמי אבטלה ובין אם לא, היה רשאי להשתתף בקורסים אלה. ההכשרה נמשכה שישה חודשים. החודשיים הראשונים הוקדשו ללימודים עיוניים של מקצועות הבנייה, וארבעת החודשים הנוספים - לעבודה מעשית אצל קבלן בניין.

דו"ח זה מציג את ממצאי מעקב אחר מדגם בן כ-300 מובטלים, שעברו את ההכשרה לעבודה במקצועות הבניין, לרבות מידת קליטתם בשוק העבודה, בעיקר בענף הבנייה, ארבעה חודשים לאחר תום הפרוייקט.

לאה ענבר, "שיקום נכים - מסיימי טיפול שיקומי, 1991 - 1992", סקר מס. 111, המוסד לביטוח לאומי, יוני 1993

לסקר נוסף זה בסדרת הפרסומים הדנים בשיקום נכים במסגרת מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי שני חלקים. האחד עוסק באוכלוסיית הנכים שסיימו טיפול שיקומי בשנים 1991-1992. ממצאיו מתייחסים להשגת יעדי הטיפול השונים, כראש וראשונה להשתלבות הנכים הללו במעגל העבודה, אך גם לדרכי הטיפול ולהערכות עובדי השיקום בשאלת קביעת התאמת הנכים לטיפול שיקומי מוצגים ממצאים אודות ירידת שיעור המקבלים קצבת נכות כתוצאה מהטיפול השיקומי. לראשונה מוצגים נתונים על העולים החדשים שפנו למחלקת השיקום בשנים האחרונות. חלקו השני של הסקר עוסק בשיקום נכים באמצעות השכלה גבוהה.

45% מכלל המשתקמים השתלבו בעבודה בגמר הטיפול השיקומי. כחמישית מהנכים הכלליים חדלו לקבל קצבת נכות שנה לאחר סיום הטיפול השיקומי, דהיינו השתלבו בעבודה והשתכרו יותר מרמת השכר שנקבעה לפי חוק לעניין תשלום הקצבה. 71% מהמשתקמים הוערכו כמתאימים לטיפול שיקומי במחלקת השיקום. העולים החדשים הפונים היו משכילים יותר ומבוגרים יותר מכלל המשתקמים שפנו למחלקת השיקום. 52% מהנכים סיימו בהצלחה את תכנית הלימודים במסגרת העל-תיכונית המקנה השכלה גבוהה, ו-57% מהנכים ששוקמו במסגרת זו השתלבו במעגל העבודה.

שרית בייץ-מוראי, אלן זיפקין, ברנדה מורגנטשיין, "ניתוח מבחן הערכת תלות במסגרת חוק ביטוח סיעוד", סקר מס' 112, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1993

כמתקר המדווח נבדק לעומקו המבחן הנהוג כיום להערכת מוגבלותם התפקודית של קשישים התובעים גמלת סיעוד. נבחנו נושאים הקשורים למרכיבי המבחן ולמהימנותו. תוצאות מבחן התלות, המועבר על ידי אחיות בריאות הציבור, הושוּו בכמה נקודות זמן, החל ממועד הפעלת החוק. לפי הממצאים, המבחן עוזר לאתר את הקשישים הזקוקים במיוחד לשירותי סיעוד בשל מצבם התפקודי, גילם הגבוה ומגורי רבים מהם עם אחרים.

כן נמצא, שבדיקת התלות מתבצעת בדרך כלל בצורה אחידה בחלקי הארץ השונים, דבר הנותן לתובעים במצב תפקודי דומה סיכויים שווים ליהנות מגמלה. עם זאת נמצאו הבדלים בהחלטות לגבי מידת הצורך בהשגחה מתמדת, ממצא המחייב את המשך בדיקת הנושא לשם שיפורו.

דליה גורדון, "קליטת מובטלים בעבודה בצה"ל במקום אנשי מילואים", מפעל מיוחד מס. 50, מאי 1993

לנוכח התגברות ממדי האבטלה בתחילת 1992 הסכימו המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה, צה"ל ומשרד הביטחון לנסות לקלוט מובטלים במקום לגייס אנשי מילואים לצה"ל. הניסוי בוצע במימון הקרן למפעלים מיוחדים של המוסד לביטוח לאומי. מטרתו היתה לבדוק את האפשרות לשלב מובטלים בעבודה במסגרות צבאיות על מנת לעזור למצוא פתרונות תעסוקה למובטלים מצד אחד, ולחסוך בזימון אנשי מילואים לשירות מצד שני.

מאה מובטלים היו אמורים להיקלט במספר בסיסים של חילות האוויר והים. מקורות המידע למחקר המעקב היו שאלון קבלה, שאלון הערכה, שאלון מעקב וכן דיווח שוטף וראיונות בשטח.

יותר מ-90% ממובטלים אלה שעבדו בצה"ל במשך כל תקופת הניסוי היו מרוצים מעבודתם והיו מוכנים להמשיך בה. לכמחציתם היו טענות על גובה השכר ועל כך שלא ניתן להם לעבוד שעות נוספות כדי להגדיל את הכנסתם.

גם המפקדים הישירים של העובדים היו מרוצים מהם מאוד. כמתציתם אף סברו, שהעובדים הללו תורמים לעבודה יותר מאשר אנשי מילואים, וכשני שלישים היו מוכנים להמשיך להעסיקם על בסיס קבוע. בעת ובעונה אחת, ברמות הפיקוד הגבוהות ציינו תחומים בעייתיים, כגון: חוסר המקצועיות של העובדים, עבודתם בשעות עבודה שונות מאלה של החיילים, עמדת ארגון עובדי צה"ל האזרחיים שרבים מתבריו פוטר, ועוד. בעיות אלה ובעיית השכר תדרושנה פתרון, אם אכן ידובר בסידור לטוות ארוך.

דוחו"ת מחקר

לאה אחדות, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות במעבר מאינפלציה דוהרת ליציבות מחירים: ישראל 1979-1990", מחקר מס. 48, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1993 (באנגלית)

המאמר בוחן את מגמות העוני והתחלקות ההכנסות בישראל בשנים 1979-1990, בשימו דגש מיוחד על המעבר מתקופת אינפלציה מהירה (1979-1984) לתקופה של יציבות מחירים (1985-1990). בעזרת מדדים אלטרנטיביים של עוני והתחלקות הכנסות. המאמר מבחין בין שינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה הכלכלית לבין שינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה הנקייה, במגמה לעמוד על התפקיד, שמילאו המסים ותשלומי ההעברה בצמצום ממדי העוני ופערי ההכנסות במשק. מקור הנתונים לניתוח היא סקרי ההכנסות השנתיים הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גדעון יניב, "העלמת הכנסה באמצעות שיתוף פעולה בין עובדים למעביד", מחקר מס. 49, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1993 (באנגלית)

ר' להלן מאמרים שראו אור בעיתונות מקצועית.

לאה אחדות, "אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והרכב ההכנסות: ישראל 1979-1991", מחקר מס. 50, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1993 (באנגלית)

המאמר בוחן את מגמות אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנים 1979-1991, תוך התמקדות בתרומתם היחסית של מרכיבי הכנסה שונים לאי-השוויון הכולל. המאמר מציע מספר הסברים לשינויים שחלו במידת אי-השוויון ולחלקם של מרכיבי הכנסה שונים בשינויים אלה, על רקע ההתפתחויות בתחום השכר והאבטלה ובמדיניות המיסוי ותשלומי ההעברה. מקור הנתונים לניתוח הוא סקרי ההכנסות השנתיים הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

גדעון יניב, "העלמת דמי ביטוח לאומי", מחקר מס. 51, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1993 (באנגלית)

ברוב המדינות, שבהן נהוג ביטוח לאומי, חייבים עובדים ומעבידים כאחד בדמי ביטוח לאומי למימון תשלום הגמלאות. דמי הביטוח הלאומי מוטלים בדרך כלל בשיעורים קבועים על ההכנסה מעבודה (בשיעור שונה לעובד ולמעביד) עד לתקרה נתונה לעובד, והם מועברים לביטוח הלאומי על-ידי המעבידים, המנכים במקור את חלקם של העובדים. מנגנון גבייה זה פותח פרצה להעלמת דמי ביטוח לאומי (של העובד והמעביד כאחד) על-ידי הצהרת חסר של המעביד על השכר ששולם בפועל. המאמר מזהה את הגורמים הקובעים את ההחלטה להעלים זאת היקף ההעלמה, ובוחר את ההשפעה של שינויים בשיעורי המס וברמת התקרה על ההכנסה המוצהרת, על תשלומי דמי הביטוח ועל דמי הביטוח המועלמים. הוא מסתיים בהשוואה בין הסכום המועלם במערכת הגבייה הנוכחית לבין זה שהיה מועלם במערכת חלופית, שבה האחראיות לגביית דמי הביטוח מוטלת על העובדים.

לאה אחדות ואורית קריסטל, "עוני בפרספקטיבה בינלאומית: בחינה מחדש", מחקר מס. 52, המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 1993 (באנגלית)

השוואות בינלאומיות של ממדי עוני נערכו עד כה באמצעות מדדי תחולת העוני ופער העוני. המאמר הנוכחי מרחיב את יריעת ההשוואה הבינלאומית למדדי עוני אלטרנטיביים, המניאים בחשבון גם את התחלקות ההכנסות בקרב העניים. מדדים אלה מצביעים על דירוג שונה לחלוטין של מדינות לפי רמת העוני מאשר לפי המדדים המסורתיים, ובדרך כלל אין הם סותרים זה את זה כמו המדדים המקובלים. מקור הנתונים להשוואה הוא בסיס המידע הנאגר במחקר ההכנסות הבינלאומי המתנהל דרך קבע בלוקסמבורג (LIS).

גדעון יניב, "על ההחלטה להתלונן כנגד מעביד שאינו מציית לחוק שכר מינימום", מחקר מס. 53, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1993 (באנגלית)

אכיפת חוק שכר מינימום מונעת בדרך כלל על-ידי תלונות עובדים על אי-ציות מעבידיהם לחוק. ואולם, בעוד ששאלת ההחלטה שלא לציית לחוק

שכר מינימום נדונה בספרות הכלכלית בהרחבה, שאלת ההחלטה להתלונן כנגד מעביד שאינם מציית לחוק לא זכתה עדיין לתשומת לב כלשהי. המאמר הנוכחי מזהה את הגורמים הקובעים את החלטת העובד להתלונן כנגד מעביד המשלם שכר נמוך משכר המינימום ובוחר את ההשלכות של מודעות המעביד לגורמים אלה על הנטייה שלא לציית לחוק.

גדעון יניב, "מיסוי והלכנת הכנסה", מחקר מס' 54, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1993 (באנגלית)

הספרות הכלכלית על התנהגות בלתי ליגאלית התעלמה עד כה מן האילוצים העומדים בפני עבריינים המבקשים לעשות שימוש בהכנסתם ה"שחורה" ומדרישתם לערוצי "הלבנה" מתאימים. המאמר הנוכחי בוחר את החלטת הפרט להשתתף בפעילויות בלתי ליגאליות, כאשר ההכנסה מפעילויות אלה מוצהרת על ידו כנובעת ממקורות ליגאליים (וחייבת במס כחוק). זאת - כדי להימנע מהוצאת יתר שאינה סבירה לפי הכנסותיו הגלויות והמחשידה בעיסוק בפעילות עבריינית. המאמר מתרכז בקשרי הגומלין שבין רמת הפעילות הכלתית ליגאלית, היקף הלבנת ההכנסות ושיעורי המס וכן גם בשאלת כדאיות ההכרזה על חנינת מס, המיועדת להגדלת תקבולי הממשלה מן המשק המחתרתי.

פרסומים שראו אור בעיתונות מקצועית

**Gideon Yaniv, "Collaborated Employee-Employer Tax Evasion,
Public Finance/Finances Publiques 47, pp. 312-321, 1992**

מערכת ניכויי המס במקור עלולה ליצור תמריצים למעביד ולעובדיו לשתף פעולה בהעלמת הכנסות העובדים: המעביד עשוי להצהיר בפני רשויות המס על תשלומי שכר נמוכים מאלה ששילם בפועל (ובהתאם לנכות משכר העובדים מס בסכום נמוך מזה שרים חייבים בו), בתמורה להסכמת העובדים לעבוד בשכר נמוך מן השכר התחרותי. המאמר חוקר את הגורמים הקובעים את כדאיות שיתוף הפעולה בין המעביד לעובדיו ומעריך, לאור הממצאים, את יכולתה של מערכת הניכויים במקור להשפיע לחיוב על היקף הגבייה.

נספח לוחות

לוח 1/א - תשלומים והכנסות (מחירי שוק)

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1993	1992	1991	1990	1989	
TOTAL RECEIPTS	19,759.2	17,003.8	13,611.1	11,243.8	9,860.0	כול כל התקבלים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	16,269.2	14,089.8	11,357.4	9,240.8	8,080.8	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	9,510.0	7,979.3	6,676.4	5,438.0	4,791.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	2,027.1	2,119.5	1,455.2	1,295.3	1,344.8	השתתפות הממשלה לעפי חוק הביטוח הלאומי ¹
INTEREST	1,865.0	1,677.1	1,421.5	1,170.7	764.7	ריבית
MISCELLANEOUS	46.0	30.6	36.0	25.0	22.1	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2, 3}	3,821.1	2,283.3	1,726.8	1,279.8	1,132.4	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ^{2, 3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	3,490.0	2,914.0	2,453.8	2,003.0	1,779.1	גבייה לעפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	14,570.6	11,967.3	10,034.1	8,310.3	7,184.3	כול כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	11,749.5	9,684.0	8,307.3	7,028.6	6,051.9	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	2,821.1	2,283.3	1,726.8	1,281.7	1,132.4	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-443.1	211.7	-295.3	-429.2	-35.7	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR ⁵	40,365.0	35,222.6	30,596.4	*25,615.9	21,362.5	נכסים בטוחים

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי כללי.
 2) לא כולל הוצאות פינויים.
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן חוק הביטוח הלאומי ומגוונות אזוריות והיטל.
 4) עד 1987 כולל עם מקביל, היטל כולל 1988-מ. ת-1988 כולל עם מקביל כללי.
 5) הנכסים כולל השוים מתחילים ל-31 למטר. והחל בשנת 1991 הנכסים הם ל-31 לדצמבר.

ל"ס ח"א 2 - תשלומים ותשלומים (1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION		מיליוני שקלים חדשים				
	1993	1992	1991	1990	1989	
TOTAL RECEIPTS	5,527.0	5,261.1	4,784.7	4,635.7	4,590.7	כולל התשלומים
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	4,550.8	4,359.5	3,934.6	3,809.9	3,762.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,660.1	2,468.8	2,313.0	2,242.0	2,231.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER						השתתפות הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW ¹	567.1	655.8	504.1	534.0	626.1	לפי חוק הביטוח הלאומי ¹
MISCELLANEOUS	12.9	9.5	12.5	10.3	10.3	שרות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR						הקצבת הממשלה לתשלומים ²
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2, 3}	789.1	706.5	598.2	527.6	527.2	לא גבייתים ³
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	976.2	901.6	850.1	825.8	828.3	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES²	4,075.7	3,702.8	3,476.7	3,426.2	3,345.0	כולל תשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	3,286.5	2,996.3	2860.9	2,897.8	2,817.7	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	789.1	706.5	598.2	528.4	527.2	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-123.9	65.5	-102.3	-177.0	-16.6	עודף שוטף

- 1) (1)
 - 2) (2)
 - 3) (3)
 - 4) (4)
- ראה הערות ללוח הקודם.

כ"ט תש"ס - תש"ט - תש"ח - תש"ז - תש"ו - תש"ה - תש"ד - תש"ג - תש"ב - תש"א

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים						
	1993	1992	1991	1990	1989		

	AT CURRENT PRICES							מחירי שו"מ
TOTAL BENEFITS	5,365.1	4,569.3	3,904.5	3,143.4	2,727.4			כול כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	4,293.1	3,693.9	3,193.1	2,712.0	2,347.5			מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	3,664.3	3,072.7	2,574.5	2,099.5	1,855.0			כול כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	549.6	466.5	395.8	310.6	278.4			השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל
INTEREST	667.5	608.8	522.4	425.6	253.1			ריבית
CURRENT SURPLUS	-130.5	-199.0	-261.7	-333.9	-244.5			עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	537.0	409.8	260.6	91.7	8.6			עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	14,423.8	12,561.1	11,159.7	9,467.7	6,969.4			רכסים בטוף השנה

	AT 1985 PRICES*							מחירי 1985
TOTAL BENEFITS	1,500.7	1,413.8	1,352.7	1,296.0	1,269.9			כול כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,200.9	1,142.9	1,106.2	1,118.1	1,093.0			מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,025.0	950.7	891.9	865.6	863.7			כול כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	153.7	144.3	137.1	128.1	117.8			השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל
CURRENT SURPLUS	-36.5	-61.6	-90.7	-137.7	-113.8			עודף שוטף

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.

לוח 4/א - גביית הגמלאות - ענף נכונת כללי

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1993	1992	1991	1990	1989		
	AT CURRENT PRICES					מחירי שווייץ	
TOTAL BENEFITS	1,369.0	1,122.4	948.1	817.9	727.8	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,218.2	993.1	834.5	705.9	608.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,303.6	1,092.2	917.1	748.0	659.7	סך כל הגביית מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	45.5	43.0	40.6	38.1	34.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל	
INTEREST	117.0	101.1	79.2	62.6	39.4	ריבית	
CURRENT SURPLUS	67.4	85.9	79.3	41.8	50.2	עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	184.4	187.0	158.5	104.4	89.5	עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	2,580.0	2,164.2	1,818.9	1,446.9	1,132.8	נכסים בסוף השנה	
	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	382.9	347.3	328.5	337.2	338.9	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	340.8	307.3	289.1	291.0	283.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	364.6	337.9	317.7	308.4	307.1	סך כל הגביית מן הציבור	
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	12.7	13.3	14.1	15.7	16.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל	
CURRENT SURPLUS	18.9	26.6	27.5	17.2	23.4	עודף שוטף	

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לוח 5/א - תרומות וגמלאות - ענף נפגעי עבודה

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - WORK INJURY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1993	1992	1991	1990	1989		
	AT CURRENT PRICES					מחירי שווקים	
TOTAL BENEFITS	873.2	746.7	571.9	529.1	411.5	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	806.4	688.6	519.6	489.3	375.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	488.9	416.5	346.6	280.0	250.8	סך כל התרומות מן הציבור	
INTEREST	137.0	139.9	129.3	112.3	77.5	ריבית	
CURRENT SURPLUS	-325.1	-283.3	-179.3	-214.4	-129.7	עודף שוטף	
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-188.1	-143.3	-50.0	-102.1	-52.3	עודף כולל ריבית	
ASSETS AT END OF YEAR	2,801.0	2,710.7	2,636.0	2,316.3	2,078.0	נכסים בסוף השנה	
	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985	
TOTAL BENEFITS	244.3	231.0	198.1	218.1	191.6	סך כל הגמלאות	
THEREOF: UNDER N.I. LAW	225.6	213.1	180.0	201.7	174.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	136.8	128.8	120.1	115.4	116.8	סך כל התרומות מן הציבור	
CURRENT SURPLUS	-90.9	-87.7	-62.1	-88.4	-60.4	עודף שוטף	

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לול חו"א - 6/א - תרומות ותועלת - תחום

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1993	1992	1991	1990	1989	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	705.6	607.8	512.8	416.4	354.0	כולל התועלת
THEREOF: UNDER N.I. LAW	632.5	552.6	458.7	373.5	320.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	560.0	468.8	394.3	322.0	284.5	כולל התרומות מן הציבור
INTEREST	65.0	64.0	57.5	49.0	33.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	-84.6	-94.0	-72.1	-57.5	-41.5	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-19.6	-30.0	-14.6	-8.5	-8.5	עודף כולל לריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,375.0	1,262.7	1,192.0	1,036.6	899.2	נכסים בסוף השנה
AT 1985 PRICES ¹						
TOTAL BENEFITS	197.4	188.1	177.7	171.7	164.8	כולל התועלת
THEREOF: UNDER N.I. LAW	176.9	171.0	158.9	154.0	149.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	156.6	145.0	136.6	132.8	132.5	כולל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-23.7	-29.1	-25.0	-23.7	-19.3	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 7/א - תרומות ונזילות - ענף ילדים

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1993	1992	1991	1990	1989	

	AT CURRENT PRICES						מחירים שוטפים
TOTAL BENEFITS	3,158.4	2,174.1	1,872.6	1,597.9	1,441.2		סך כל הנזילות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	2,501.4	1,599.5	1,387.3	1,194.9	1,087.7		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,713.8	1,438.0	1,198.5	978.0	856.5		סך כל התרומות מהציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	1,371.0	1,165.3	992.7	930.0	847.1		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
INTEREST	487.0	395.0	283.3	216.0	151.9		ריבית
CURRENT SURPLUS	551.5	976.8	783.6	696.1	602.9		עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	1,038.5	1,371.8	1,066.9	912.1	754.8		עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	210,952.0	8,947.0	6,921.9	5,253.5	4,668.8		נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹ מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	883.5	672.7	648.7	658.8	671.0		סך כל הנזילות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	699.7	494.9	480.6	492.6	506.4		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	479.4	444.9	415.2	403.2	398.8		סך כל התרומות מהציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	383.5	360.6	343.9	383.4	394.6		השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
CURRENT SURPLUS	154.3	302.2	271.4	286.9	280.7		עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3. ראה הערה 1 ללוח א/3.
 2) Not including transfer to Long-term Care branch. ללא העברה לענף סיעוד.

לוח 8/א - תרומות ותועלת - תוצאות - תוצאות

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1993	1992	1991	1990	1989	

AT CURRENT PRICES

מחירים שוטפים

TOTAL BENEFITS	995.1	962.8	629.1	529.8	466.5	סך כל התועלת
THEREOF: UNDER N.I. LAW	957.1	918.7	611.1	514.5	452.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	176.2	145.8	122.3	99.0	83.1	סך כל התרומות מן הציבור
INTEREST	207.0	231.9	227.3	202.4	143.4	ריבית
CURRENT SURPLUS	-804.3	-792.6	-504.3	-426.5	-379.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-597.3	-560.8	-277.0	-224.1	-235.7	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	4,044.0	4,217.8	4,442.2	4,069.9	3,705.8	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	278.3	297.9	217.9	218.4	217.2	סך כל התועלת
THEREOF: UNDER N.I. LAW	267.7	284.3	211.7	212.1	210.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	49.3	45.1	42.4	40.8	38.7	סך כל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-225.0	-245.2	-174.7	-175.8	-176.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 8/א.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS			שאיירים	OLD AGE		זיקנה	סך כולל	ש נ ה
	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל		סך הכול	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	סך הכול		
	NON-STATUTORY	STATUTORY								NON-STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	GRAND TOTAL
שאיירים עולים	מזה: דמי מחיה ליהומים	סך הכול	TOTAL	NON-STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	GRAND TOTAL		
	SURVIVORS (NEW IMMIGRANTS)	THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	TOTAL	TOTAL	NON-STATUTORY	STATUTORY	TOTAL	GRAND TOTAL	

ALL PENSION RECIPIENTS

שנה	שאיירים עולים	מזה: דמי מחיה ליהומים	סך הכול	שאיירים	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	זיקנה	סך כולל	שנה
1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1987	1,472	4,671	91,459	92,931	22,881	293,959	316,840	409,771	1987
1988	1,352	4,647	93,284	94,634	21,918	301,615	323,533	418,167	1988
1989	1,268	4,794	95,272	96,540	21,797	310,768	332,565	429,105	1989
1990	1,180	4,743	96,296	97,475	26,927	318,235	345,162	442,638	1990
1991	1,076	4,559	97,630	98,706	49,654	328,889	378,543	477,249	1991
1992	1,000	4,700	98,500	99,500	60,000	337,500	397,500	497,000	1992
1992	1,004	3,757	98,649	99,653	63,070	337,062	400,132	499,785	1992
1993	950	5,000	99,800	100,750	70,250	347,300	417,550	518,300	1993

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL²

שנה	שאיירים עולים	מזה: דמי מחיה ליהומים	סך הכול	שאיירים	שלא לפי חוק הב"ל	לפי חוק הב"ל	זיקנה	סך כולל	שנה
1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1986	92.7	--	46.3	47.2	94.9	27.2	32.5	35.8	1986
1987	92.3	--	45.4	46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
1988	91.6	--	44.2	44.9	94.9	24.4	29.1	32.7	1988
1989	91.2	--	43.9	44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
1990	90.8	--	42.7	43.3	95.7	22.3	28.0	31.4	1990
1991	90.1	--	41.5	42.0	97.2	21.1	31.1	33.4	1991
1992	89.5	--	40.3	40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
1993	98.7	--	39.6	40.0	95.6	19.6	32.4	33.9	1993

1) Until 1975, 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.

1) עד 1975, הנתונים מתייחסים לאפריל בכל שנה. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.
 2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת בהשלמה לקצבה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY TYPE OF FAMILY

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	1975
	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/אלמן עם 2 ילדים	אלמנה/אלמן עם ילד אחד	אלמנה/אלמן בלי ילדים	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/קשישה יחיד	סה"כ	שנת
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965 ^a	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
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
1988	1,162	1,939	6,515	5,972	79,046	2,147	3,402	81,354	236,630	418,167	1988
1989	1,224	2,054	6,502	6,058	80,701	2,087	3,405	81,734	245,340	429,105	1989
1990	1,257	2,186	6,470	6,017	81,546	2,025	3,434	83,863	255,841	442,638	1990
1991	1,310	2,323	6,311	5,990	82,770	2,092	3,567	91,853	281,033	477,249	1991
1992	1,369	2,448	6,287	5,875	83,673	2,152	3,518	96,742	297,991	499,785	1992
1993	1,400	2,500	6,500	6,100	86,800	2,200	3,600	99,900	309,300	518,300	1993

1) See note 1 to Table B/1.
 2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients) are included in the "total". Specific data according to family composition appear as of 1975.

לוח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאריות (לחודש)

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	שנה
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
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	252.8	168.6	1986
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987
1988	340.6	170.3	527.7	400.0	579.7	494.3	409.0	272.3	1988
1989	406.0	203.0	628.8	476.8	690.2	588.8	487.3	324.7	1989
1990	454.3	227.3	703.5	533.5	772.8	659.0	545.2	363.5	1990
1991	522.0	261.0	808.9	613.3	888.1	757.2	626.3	417.6	1991
1992	578.8	289.4	896.2	679.3	983.3	838.5	693.8	462.5	1992
1993	653.2	326.6	1,013.0	767.9	1,111.3	947.8	784.2	522.8	1993
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
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
1988	188.9	94.4	292.6	221.8	321.5	274.1	226.8	151.0	1988
1989	189.0	94.5	292.8	222.0	321.3	274.1	226.9	151.2	1989
1990	187.3	93.7	290.0	219.9	318.6	271.7	224.8	149.9	1990
1991	180.8	90.4	280.2	212.5	307.7	262.7	217.0	144.7	1991
1992	179.0	89.5	277.2	210.1	304.1	259.4	214.6	143.1	1992
1993	182.7	91.4	283.4	214.8	310.9	265.2	219.4	146.3	1993
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
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
1988	19.2	9.6	29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1988
1989	19.4	9.7	30.0	22.8	33.0	28.1	23.2	15.5	1989
1990	19.7	9.9	30.6	23.2	33.7	28.7	23.7	15.8	1990
1991	19.7	9.8	30.5	23.1	33.5	28.6	23.6	15.8	1991
1992	19.5	9.7	30.2	22.9	33.1	28.2	23.6	15.6	1992
1993	19.5	9.8	30.3	23.0	33.2	28.3	23.5	15.6	1993

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 הם בשקלים חדשים.

לוח ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ושאיורים לחודש (כולל האלמנה הכנסה)

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמן/ה עם 2 ילדים	אלמן/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים ויותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/ה או אלמן/ה יחידים	שנה
	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	
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹ מחירים שוטפים (שקלים) ¹									
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
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
1988	575.0	401.0	806.7	671.5	858.0	767.7	677.5	452.2	1988
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989
1990	728.7	508.3	1,025.3	853.0	1,092.0	997.0	862.0	575.0	1990
1991	814.4	570.6	1,158.2	961.9	1,240.5	1,109.6	979.1	652.9	1991
1992	896.3	629.4	1,279.8	1,063.0	1,381.3	1,229.3	1,085.0	723.5	1992
1993	1,013.9	713.2	1,447.8	1,202.8	1,551.8	1,388.2	1,225.2	817.1	1993
AT 1985 PRICES (N.S.) מחירי 1985 (ש"ח)									
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
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	233.7	1986
1987	296.2	206.8	417.9	347.6	445.8	398.8	351.9	234.6	1987
1988	318.9	222.4	447.4	372.4	475.8	425.7	375.7	250.8	1988
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.6	1989
1990	300.4	209.6	422.7	351.7	450.2	402.8	355.4	237.1	1990
1991	282.1	197.7	401.2	333.2	429.7	384.4	339.2	226.2	1991
1992	277.4	194.7	395.9	328.8	427.3	380.2	335.6	223.8	1992
1993	283.7	199.5	405.1	336.5	434.2	388.4	342.8	227.8	1993
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר									
1955	30.7	20.4	38.8	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
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
1988	32.4	22.6	45.5	37.9	48.4	43.3	38.2	25.5	1988
1989	31.9	22.3	44.9	37.4	47.8	42.7	37.6	25.2	1989
1990	31.7	22.1	44.6	37.1	47.6	42.5	37.5	25.0	1990
1991	30.7	21.5	43.7	36.3	46.8	41.9	37.0	24.6	1991
1992	30.2	21.1	43.1	35.8	46.5	41.4	36.5	24.4	1992
1993	30.3	21.3	43.3	35.9	46.4	41.5	36.6	24.4	1993

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF WORK INJURY BENEFITS¹

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS				תקופה
	ד"ר אצל עצמאים	ד"ר אצל עובדים	ד"ר אצל עצמאים	ד"ר אצל עובדים	מספר ימי שולם בשנת 1980	מספר נפגעים בשנת 1980	מספר נפגעים בשנת 1980	מספר נפגעים בשנת 1980	
IV 1965	--	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	--	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980*	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	*1980
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
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
1991	502	3,031	1,508	10,621	260,440	1,351,342	8,470	55,827	1991
1992	517	3,075	1,570	11,100	290,000	1,600,000	9,153	64,755	1992
1993	550	3,160	1,650	11,800	300,000	1,700,000	9,000	62,200	1993

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 WORK INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		דמי פגיעה ממוצעים ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		ש נ ה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹ מחירים שוטפים (שקלים) י							
1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986
1987	954.9	957.9	475.0	501.4	44.1	31.2	1987
1988	1,217.0	1,213.9	606.8	634.8	61.2	38.3	1988
1989	1,465.7	1,431.2	728.9	750.8	76.0	45.5	1989
1990	1,694.8	1,652.2	857.7	869.5	80.4	49.0	1990
1991	1,865.8	1,805.0	956.5	951.6	86.0	53.5	1991
1992	2,183.7	2,073.0	1,114.2	1,094.0	92.7	63.2	1992
1993	2,437.0	2,325.1	1,253.2	1,212.4	102.3	72.1	1993
AT 1985 PRICES (N.S.) מחירי 1985 (ש"ח)							
1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987	621.9	623.8	309.3	326.5	28.7	20.3	1987
1988	674.9	673.2	336.5	347.8	31.4	19.7	1988
1989	682.4	666.3	339.4	349.6	35.4	21.2	1989
1990	698.7	681.2	353.6	358.5	33.2	20.2	1990
1991	646.4	625.3	331.4	329.7	29.8	18.5	1991
1992	675.8	641.5	344.8	338.6	28.7	19.6	1992
1993	685.0	653.5	352.8	340.8	28.8	20.3	1993
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר							
1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986
1987	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1987
1988	69.3	69.0	34.0	35.5	102.8	64.4	1988
1989	70.1	68.5	34.9	35.9	109.1	65.4	1989
1990	73.4	71.9	37.3	37.9	105.1	64.0	1990
1991	70.6	68.3	36.2	36.0	97.7	60.8	1991
1992	68.8	65.3	35.1	34.5	87.6	59.8	1992
1993	77.0	73.6	39.7	38.5	95.0	65.0	1993

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה במרס 1992 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1992 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

A G E	DEGREE OF DISABILITY						אחוז נכות	ג י ל
	לא ידוע NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל TOTAL	
TOTAL POPULATION¹								כלל האוכלוסייה¹
TOTAL	426	555	320	939	2,622	7,655	12,517	סך הכול
UP TO 21	1	3	5	10	16	39	74	עד 21
22-29	12	32	23	43	133	333	576	29-22
30-39	93	91	43	143	367	1,106	1,843	39-30
40-49	187	138	82	222	587	1,883	3,099	49-40
50-59	109	116	71	204	663	2,122	3,285	59-50
60-64	21	62	52	104	298	1,075	1,612	64-60
65+	3	113	44	213	558	1,097	2,028	+65
MEN								גברים
TOTAL	414	517	297	879	2,404	6,983	11,494	סך הכול
UP TO 21	1	3	4	7	13	39	67	עד 21
22-29	12	27	21	41	122	298	521	29-22
30-39	89	81	39	134	336	1,007	1,686	39-30
40-49	182	133	74	205	523	1,709	2,826	49-40
50-59	107	109	68	193	614	1,900	2,991	59-50
60-64	20	58	49	99	267	1,007	1,500	64-60
65+	3	106	42	200	529	1,023	1,903	+65
WOMEN								נשים
TOTAL	12	38	22	61	217	665	1,015	סך הכול
UP TO 21	-	-	-	4	3	-	7	עד 21
22-29	-	5	2	2	11	35	55	29-22
30-39	4	10	4	9	31	99	157	39-30
40-49	5	5	8	17	64	171	270	49-40
50-59	2	7	3	11	49	221	293	59-50
60-64	1	4	3	5	31	68	112	64-60
65+	-	7	2	13	28	71	121	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

מיקום תוכן ה"פנסיה - 1992 ומה ב"מל"ת ת"פ - 4/1 ת"ל

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1992 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						מיקום ת"פ	מיקום ת"פ
	ד"ת * כ"ל NOT KNOWN	100	90	80	60	40			מיקום ת"פ TOTAL	מיקום ת"פ
TOTAL	19	632	283	377	2,094	160	3,565	מיקום ת"פ
1954-1960	-	7	-	1	110	-	118	1954-60
1961-1965	1	11	-	-	200	7	219	1961-65
1966-1970	2	11	-	2	287	36	338	1966-70
1971-1975	12	83	12	78	578	67	830	1971-75
1976-1980	2	147	84	135	375	21	784	1976-80
1981	-	31	19	22	61	1	134	1981
1982	-	37	10	15	46	2	110	1982
1983	-	35	10	8	48	2	103	1983
1984	-	28	21	20	25	1	95	1984
1985	1	42	18	11	34	4	110	1985
1986	-	28	12	17	20	1	78	1986
1987	-	34	20	12	35	2	103	1987
1988	1	42	24	19	19	3	108	1988
1989	-	35	23	14	23	4	99	1989
1990	-	28	23	10	11	1	73	1990
1991	-	21	7	10	5	-	43	1991
NOT KNOWN	-	12	-	3	217	8	240	ד"ת * כ"ל

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים¹TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	נכה עם שני תלויים DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	נכה עם תלוי אחד DISABLED WITH ONE DEPENDANT	נכה יחיד SINGLE DISABLED	סך הכול TOTAL	שנה
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1986	1,243	5,232	14,267	44,020	64,762	1986
1987	1,146	5,722	15,873	45,055	67,797	1987
1988	1,105	6,147	16,876	45,387	69,875	1988
1989	1,117	6,716	17,718	45,916	71,468	1989
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1991	6,709	9,682	12,660	45,430	74,481	1991
1992	6,901	10,027	12,984	47,881	77,793	1992
1993	7,308	10,648	14,010	50,344	82,310	1993

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 חוספה תלויים משולמת עבור בן/בת זוג ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית של מקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג	נכה יחיד	שנה
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987
1988	858.0	767.7	677.5	452.0	1988
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
1990	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1991	1,237.1	1,160	975.0	652.0	1991
1992	1,136.6	1,225	1,079	714.5	1992
1993	1,553.0	1,459	1,225.2	817.0	1993

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1992					1992
1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
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
1988	475.4	425.7	375.7	250.6	1988
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
1990	450.0	402.7	355.0	238.0	1990
1991	429.5	384.4	337.2	227.2	1991
1992	422.6	378.2	333.8	222.6	1992
1993	434.7	408.2	342.8	227.8	1993

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY
WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי
הממוצע למשרת שכיך

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987
1988	49.0	43.9	38.7	25.6	1988
1989	47.5	41.6	36.7	24.5	1989
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1991	46.0	41.2	35.5	24.6	1991
1992	45.5	40.7	35.9	23.9	1992
1993	46.4	43.6	36.6	24.4	1993

1) Until 1980 the sums are in shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.

תַּרְחֵם הַיָּמִים הַלְּלוּת הַיָּמִים הַלְּלוּת הַיָּמִים הַלְּלוּת - 3/1 תש"ג
 1993 תמוז

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
 SEPTEMBER 1993

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						תַּרְחֵם הַיָּמִים הַלְּלוּת
	רָצָה יָדוּעַ UNKNOWN	100%	74%	65%	60%	סִכּוּם הַיָּמִים הַלְּלוּת TOTAL	
TOTAL	123	66,891	1,880	5,807	9,709	84,410	סִכּוּם הַיָּמִים הַלְּלוּת
35-49	4	5,562	172	650	2,422	8,810	49-35
50-59	8	17,875	516	2,306	3,870	24,575	59-50
60-69	4	10,286	397	1,352	1,999	14,038	69-60
70-74	2	6,198	196	418	483	7,297	74-70
75-84	3	8,926	304	580	558	10,371	84-75
85-100	18	18,033	295	501	377	19,224	100-85
UNKNOWN	84	11	-	-	-	95	יָדוּעַ רָצָה

E. MATERNITY

המדינה

מספר הנשים שהן זכאיות לתשלום - 1/3 חודש

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E		H O S P I T A L I Z A T I O N G R A N T	ה ש
	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
1985	42.1	42,688	101,329	1985
1986	42.9	42,924	100,541	1986
1987	42.7	42,590	99,784	1987
1988	46.8	43,375	99,268	1988
1989	42.8	43,366	101,407	1989
1990	42.2	43,711	103,582	1990
1991	40.5	43,512	107,512	1991
1992	39.4	43,326	109,984	1992
1993	39.6	44,000	110,900	1993

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות
TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	M A T E R N I T Y A L L O W A N C E דמי לידה		מטנק לידה MATERNITY GRANT	מטנק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכול TOTAL	ש נ ה
	ממוצע ליולדת AVERAGE PER MOTHER	ממוצע ליום DAILY AVERAGE				
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) ¹
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
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
1988	2,143.6	26.1	318.4	1,289.4	1,607.8	1988
1989	2,503.0	30.5	382.8	1,618.5	2,001.3	1989
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1991	3,304.0	40.0	488.3	2,410.5	2,898.8	1991
1992	3,743.8	45.7	567.2	2,894.5	3,461.7	1992
1993	4,150.0	51.0	636.8	3,182.0	3,818.8	1993
AT 1985 PRICES (N.S.)						מחירי 1985 (ש"ח)
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
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
1988	1,188.6	14.5	176.5	715.0	891.5	1988
1989	1,165.4	14.2	178.2	753.6	931.8	1989
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1991	1,144.4	13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
1992	1,118.5	14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
1993	1,116.0	14.3	178.2	890.2	1,068.4	1993
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ²						אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר ²
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	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
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
1988		43.8	17.8	72.2	90.0	1988
1989		43.8	18.3	77.3	95.5	1989
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1991		45.4	18.5	91.2	109.7	1991
1992		45.7	19.1	96.4	115.5	1992
1993		45.7	19.0	95.2	114.2	1993

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on monthly basis.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לוח F/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים
TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה						סך הכול TOTAL	תקופה	
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2			(1) 1
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	39,945	קצבת ילדים IV 1960	
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	210,938	IV 1965	
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	321,058	IV 1970	
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975	
1980 ^a	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	579,247	*1980	
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	621,675	1984	
1985 ^a	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	*1985	
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	147,673	204,089	35,226	1986	
1987	18,104	14,835	26,919	63,272	150,763	204,227	36,096	1987	
1988	17,630	14,783	27,183	64,421	153,004	204,423	36,963	1988	
1989	17,233	14,752	27,624	65,495	154,134	205,805	39,532	1989	
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	1990	
1991	17,610	14,970	28,476	67,348	156,187	51,169	54,915	1991	
1992	16,937	15,294	29,152	68,523	155,787	52,683	59,539	1992	
1993	17,200	15,500	29,700	69,800	156,700	206,500	211,900	707,300	1993
THEREOF, WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	מזה: עם קצבת יוצאי צבא IV 1975
1980 ^a	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	*1980
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	--	--	192,050	1985
1986	6,523	6,551	14,985	45,527	122,758	--	--	196,344	1986
1987	6,682	6,670	15,212	46,479	125,024	--	--	200,067	1987
1988	6,886	6,829	15,337	46,990	125,477	--	--	201,519	1988
1989	7,176	6,879	15,655	47,317	125,729	--	--	202,756	1989
1990	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	--	--	203,823	1990
1991	7,731	7,144	15,848	47,679	124,063	--	--	202,465	1991
1992	8,216	7,331	16,028	47,628	120,922	--	--	200,124	1992
1993	8,700	7,500	16,400	47,900	119,500	--	--	200,000	1993

- 1) From 1965 until July 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee 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 1972, since when it is paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as of 1970.
 - 3) From 1980, the annual number of recipients is an average.
 - 4) From July 1985 to March 1993 and from October 1990 to March 1993, families having 1-3 children received benefit for the first and second child, respectively, according to income test. The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed. As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.
- (1) קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד שולמה מ-1965 עד יולי 1985 באמצעות המעביד, מאז משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים במשפחות שכירים ולא שכירים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.
- (2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד 1972 באמצעות המעבידים משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה.
- (3) מאז 1980 מספר המקבלים השנתי הוא המספר הממוצע.
- (4) מיולי 1985 עד מרס 1993 ומאוקטובר 1990 עד מרס 1993, משפחות בנות ו-3 ילדים קיבלו קצבה עבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מזוטלים שקיבלו החזר. החל במוץ 1993 שוב משולמת קצבה הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

תשלומי הוצאות עבור ילדי חיילים - 2/1 חלק

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדי החיילים הרביעי וילדי החיילים FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדי החיילים השלישי THIRD CHILDREN		ילדי החיילים הראשון והשני (1) CHILDREN (1)	סה"כ TOTAL	תקופה PERIOD
	תשלום עם הוצאות אף חייל THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS	סה"כ TOTAL	תשלום עם הוצאות (3) אף חייל THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS(3)	סה"כ (2) TOTAL (2)			
IV 1960	--	83,148	--	--	--	83,148	IV 1960
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	1985
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1986
1987	130,176	251,703	200,067	273,893	701,541	1,227,137	1987
1988	132,632	250,917	201,519	277,021	704,574	1,232,512	1988
1989	135,299	250,790	202,756	279,238	716,673	1,246,701	1989
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1991
1992	143,274	256,889	200,125	285,899	492,603	1,103,195	1992
1993	147,500	260,400	199,700	289,100	1,162,500	1,712,000	1993

407

1) (1)
 2) (2)
 3) (3)
 4) (4)

See notes to previous table.

ראו הערות לטבלה הקודמת.

לוח 3/ו - שיעורי קצבה חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים
 TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN¹

YEAR	מספר הילדים במשפחה									שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	(2)2	(1)1		
AT CURRENT PRICES (I.S.) ² מחירים שוטפים (שקל) ³											
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	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	
1985 ⁴	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	-	1986	
1987	1,097.3	943.8	790.3	636.8	483.3	340.5	131.5	44.0	-	1987	
1988	1,289.9	1,109.3	928.8	748.2	567.6	399.9	153.8	51.3	-	1988	
1989	1,546.6	1,330.1	1,113.6	897.1	680.6	479.7	185.7	62.2	-	1989	
1990	1,735.8	1,492.8	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990	
1991	2,072.3	1,782.4	1,491.7	1,201.8	911.8	642.6	165.8	-	-	1991	
1992	2,353.3	2,023.7	1,694.0	1,381.8	1,034.7	729.4	188.2	-	-	1992	
1993	2,601.8	2,237.3	1,872.9	1,508.5	1,144.1	806.0	382.5	87.1	87.1	1993	
AT 1985 PRICE (N.S.) מחירי 1985 (ש"ח)											
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	1960	
1965	103.3	86.6	71.0	55.3	41.8	30.3	18.8	12.5	6.3	1965	
1975	519.6	449.4	379.2	308.9	238.7	175.5	112.3	56.2	28.1	1975	
1980	404.4	349.7	295.1	240.4	185.7	136.6	87.4	43.7	21.9	1980	
1985 ⁴	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	--	1986	
1987	714.7	614.7	514.7	414.7	314.8	221.8	85.6	28.7	--	1987	
1988	715.3	615.1	515.0	414.9	314.7	221.7	85.3	28.4	--	1988	
1989	720.1	619.3	518.5	417.7	316.9	223.3	86.5	29.0	--	1989	
1990	715.6	615.5	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	--	1990	
1991	717.8	617.4	516.7	416.3	315.8	222.6	57.4	--	--	1991	
1992	728.0	625.9	524.0	427.4	320.0	225.6	58.2	--	--	1992	
1993	727.9	625.9	524.0	422.0	320.1	225.5	107.0	24.4	24.4	1993	
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשכר שכיך											
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	--	--	--	1960	
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	1965	
1975	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975	
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980	
1985 ⁴	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	--	1986	
1987	74.7	64.3	53.8	43.4	32.9	23.2	9.0	3.0	--	1987	
1988	72.2	62.6	52.4	42.2	32.0	22.6	8.7	2.9	--	1988	
1989	74.0	63.5	53.2	42.9	32.5	22.9	8.9	3.0	--	1989	
1990	75.5	64.9	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	--	1990	
1991	78.4	67.5	56.5	45.5	34.5	24.3	6.3	--	--	1991	
1992	79.2	68.1	57.0	46.5	34.8	24.6	6.3	--	--	1992	
1993	77.8	66.9	56.0	45.1	34.2	24.1	11.4	2.6	2.6	1993	

1) Including family allowance to veterans.

2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.

3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

4) See notes 1 and to Table F/1.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד.

3) הסכומים נקובים בשקלים עד 1980. מאז 1985 - בשקלים חדשים.

4) ראה הערות 1 ו-4 לוח 3/ו.

לוח 4/ו - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי יבשת המוצא של המבוטח
 TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSUREE

PERIOD	ISRAEL		סך הכול TOTAL (2)	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH				

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1965	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 1985	(89,848)	(158,848)	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
X 1988	95,968	190,295	286,263	84,428	146,339	517,030	X 1988
X 1989	103,184	211,656	314,840	77,696	130,865	523,401	X 1989
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1991	80,815	139,761	220,576	70,534	94,401	385,511	V 1991
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992
VI 1993	147,458	297,085	444,543	174,561	148,193	767,297	VI 1993

PERCENTAGES

אחוזים

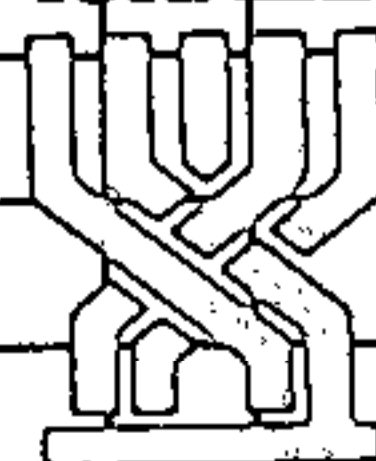
IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1965	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1986	18.3	32.9	51.2	17.5	31.3	100.0	X 1986
X 1987	18.6	34.8	53.4	16.8	29.8	100.0	X 1987
X 1988	18.6	36.8	55.4	16.3	28.3	100.0	X 1988
X 1989	19.7	40.5	60.2	14.8	25.0	100.0	X 1989
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1991	21.0	36.3	57.2	18.3	24.4	100.0	VI 1991
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992
VI 1993	19.2	38.7	57.9	22.8	19.3	100.0	VI 1993

- 1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year, the data also include families with 1-2 children.
 1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מחייחים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.
 2) See note 4 to Table F/1.
 2) ר' הערה 4 ללוח ו' /1.
 () Data based on estimation.
 () על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1992-1993



ISRAEL



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1992-1993

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, OCTOBER 1993

F O R W A R D

The present survey, which is the thirteenth in the series of annual surveys of the National Insurance Institute, opens with a description of the trends of development in the national insurance system in 1992 and presents estimates of the trends expected in 1993 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of this year). Emphasis is placed on the changes which occurred (and those expected) during these years in the level of benefits, in the scope of population that received them - focusing on the absorption of immigrants in the national insurance system - in the methods of financing and legislative changes.

The second chapter deals with the issue of poverty and presents findings concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution among the urban population - both employees and non-working - in Israel in 1992. The subsequent chapters are devoted to the contribution of the various income components to the inequality in income distribution in Israel, and to the development of collection of "parallel tax" for the various sick funds.

The survey concludes with a summary of the publications, research reports, and surveys of the Research and Planning Administration of the National Insurance Institute published in 1992-1993.

It should be noted that the data relating to the years up to 1989 (inclusive) refer to a budgetary year (which begins in April of each year and ends in March of the following year),

while those relating to 1990 and afterwards refer to calendar years (January-December). The rates of change for 1990 were calculated on the basis of the differences between the 1989 and the 1990 budgetary years, whereas the rates of change for 1991-1993 were calculated on the basis of the differences between the calendar years.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who worked on the preparation of the survey and bringing it to print, and particularly to Lea Achdut, who compiled, processed and edited the vast amount of material, to Gideon Yaniv, who assisted her, and to Ira Kahneman, who carried out the linguistics editing. Worthy of note are Haya Rabin in assistance with the format editing and Ani Cohen in the typing and numerous retypings of the manuscript.

S. Cohen
Deputy Director General
Research and Planning

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE IN THE
YEARS 1992-1993**

Lea Achdut

A. INTRODUCTION¹

The benefit payments paid out by the National Insurance Institute (NII) in 1992 amounted to about NS 12.3 billion, a real increase of 6.5%, as compared with a real increase of only 1.6% in 1991. The real rate of increase in benefit payments is expected to rise further, to about 10% in 1993, when total benefit payments of the NII are estimated to reach about NS 14.9 billion. An examination of the development of benefit payments relative to the Gross National Product (GNP) reveals that, similarly to 1991, benefit payments in 1992 reached an amount equal to 7.6% of the GNP, which is expected to increase to 8% of the GNP in 1993. Cash benefit payments as a proportion of government expenditure on social services (which include, in addition to NII benefit payments, government expenditure on health, education, housing and personal social services²) increased slightly, from a level of 39% in 1991 to one of about 40.5% in 1992. In 1993 a further increase is expected - up to 42%.

The relatively high rise, in real terms, that occurred in the scope of benefit payments in 1992, stemmed almost entirely -

-
1. The data presented in this Survey refer to budgetary years up to 1989, inclusive, and to calendar years as of 1990. The rates of growth referring to 1990 were calculated according to the differences between the 1990 budgetary year and the 1989 budgetary year, while the rates of growth referring to 1991 and 1992 were calculated according to the differences between the two calendar years.
 2. Source of the data: Publications of the Center for Social Policy Studies in Israel. The data relate to government expenditure from the regular state budget, without the development budget.

like in 1990-1991 - from the rise in the number of recipients of the various benefits (except for recipients in the Maternity branch) since the real level of the main NII benefits actually decreased in 1992 for the third consecutive year (although at a more moderate rate than in 1990-1991). The rate of the basic old age and survivors' pensions as well as that of the minimum income guaranteed to low-income groups (elderly persons, survivors, disabled persons, women receiving alimony payments and other low-income families) decreased in real terms by about 1%. The level of the basic old-age and survivors pensions eroded since 1989 by about 5.4% and that of the guaranteed minimum income eroded by about 11%. The average amount of unemployment benefits paid continued to decrease in real terms in 1992, albeit at a more moderate pace than in previous years (4% as compared to 7% in 1991). This real decrease stemmed from the rise in the share of low-wage earners in total recipients of unemployment benefits. In addition, the level of mobility benefits - the monthly allowance and the standing loan - continued to go down at rates of 7.5% and 2.5%, respectively.

In contrast, child allowances continued to maintain their purchasing power in 1992, while the level of benefits granted in the Maternity branch (maternity grant and maternity allowance) and in the Work Injury branch actually increased in real terms (maternity grant went up by about 7%, maternity allowance by about 1.4% and work injury allowance by about 6%). With the decline in the number of new immigrants in 1992, the pace of growth in numbers of recipients of old-age and survivors' pensions slowed down, though this pace was still higher than that of the years previous to 1990. This number increased by 4.7% in 1992, as compared to 7.8% in 1991. The number of elderly new immigrant families who began receiving old-age and survivors' pensions declined from about 21,000 in 1991 to about

13,000 in 1992. The continued trend of growth in the dimensions of unemployment, particularly among new immigrants, and the maturation of rights of many new immigrants under Unemployment Insurance and for income support benefits, all contributed to a 36% rise in the average monthly number of recipients of unemployment benefits, and to a 74% rise in the number of families receiving income support benefit.

In the course of 1992, a monthly average of about 16,000 new immigrants who had arrived in the country between 1989 and 1991 began receiving income support benefits, while a monthly average of about 14,000 new immigrants began receiving unemployment benefits in 1992. In this year, new immigrants constituted approximately 28% of all recipients of income support benefits, and about 16% of all recipients of unemployment benefits. The rise in the number of elderly persons receiving long-term care benefits also increased in 1992, at a rate of about 21%, while the number of recipients of general disability benefits and benefits for disabled child both grew, due to the eligibility of new immigrants for these benefits (by 4.8% and 18%, respectively). Finally, in 1992, like in 1991, the number of recipients of work injury benefits rose significantly (by 15%), partly due to the increase in the total number of employees.

Two major developments are expected in 1993. Firstly the decline in the real level of wage-linked benefits is expected to be halted. The level of the basic old-age and survivors' pensions and that of the minimum income guaranteed to the low-income groups are even expected to rise in real terms by about 2%. In contrast, the child allowances, unemployment allowance, maternity benefits and work injury benefits will retain their purchasing power. Secondly, the number of recipients of unemployment allowance will decrease, for the first time since

TABLE I - Development of National Insurance Payments*, 1980 - 1993

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits	Long Term Care and Other	Total Payments
1991	3,959.1	1,016.6	605.2	526.5	1,893.9	644.7	1,013.1	304.1	308.7	10,271.8
1992	4,630.3	1,189.6	783.3	624.6	2,202.4	982.8	872.5	563.9	400.0	12,249.4
1993	5,437.4	1,448.6	916.5	725.5	3,191.8	1,018.8	876.7	782.0	507.2	14,904.6
NS Million (in current prices)										
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	--	--	11.0
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	--	4.9
1988	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	--	9.7
1989	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	--	4.6
1990	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9	4.2
1991	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	17.5	1.6
1992	4.5	4.5	15.6	6.0	3.9	36.2	-23.1	65.6	15.7	6.5
1993	6.1	10.1	5.8	5.0	31.0	-6.3	-9.1	25.4	14.6	10.0
Real growth rate relative to previous year										

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes payments for income support.

1983, by about 4% - as a result of the decline in the overall rate of unemployment. In parallel, the pace of growth in the number of recipients of income support benefits will slow down, and reach a low of 18% in 1993 (as compared to 74% the previous year). In the main national insurance branch - Old-age and Survivors - as well, the pace of growth will slow down to less than 4%, while in the Work Injury branch, there will actually be a decline in the number of recipients of work injury allowance (4%). In the Disability and Maternity branches, however, the number of recipients is expected to rise at higher rates than in 1992. The most notable development of 1993 in this respect will be the steep rise in the number of families receiving child allowances. The government decision to renew the payment of child allowances on a universal basis as of March 1993 added 370 thousand small families to the recipients of child allowances, which will reach a monthly average of approximately 721.5 thousand in 1993. This constitutes a rise of some 47% as compared to the previous year. Almost 40% of the rise in total national insurance payments can be explained by the rise in payments of the Children branch.

In payments of contributory benefits, benefits for which insurance contributions are collected, there was a real growth of 4.7% in 1992, while in 1993 a real growth of about 9.7% is expected. In payments of non-contributory benefits, those paid under state laws (such as: Alimony Law, Income Support Law, child allowances under the Demobilized Soldiers Law, and others) or under special agreements (such as old-age and survivors' pensions to new immigrants, mobility allowance to disabled persons, benefits to Prisoners of Zion and hostile action casualties, etc.) which the NII is responsible for granting, there was a sharper rise, in real terms in 1992 - 18% - and a rise of about 12% is expected in 1993. In 1992 almost half of

the rise in total NII payments stemmed from the increase in payments of non-contributory benefits. In 1993, payments of contributory benefits will account for some 80% of the rise in total NII benefits. The share of contributory benefits in total benefits went down to 80.8% in 1992 (as compared to 82.7% in 1991) and is expected to remain at the same level in 1993 (80.6%).

The financing of NII benefit payments comes from four principal sources: the collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public as well as those paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees as of 1986, when the rates of contributions imposed on these insurees were reduced), State participation in financing insurance branches (under Article 217 of the National Insurance Law [NIL]), State financing of non-contributory benefits (by force of article 200 of the National Insurance Law (NIL), other state laws and agreements) and income from interest on the NII's investments. The principal source of financing national insurance branches is the insurance contributions collected from the insurees and the contributions paid by the government instead of the employers and non-employee insurees.

Receipts of the insurance branches from contributions went up in 1992 by 7.7% in real terms, due to the rise (of about 1.1%) in real wages, and to the increase in the number of employees (by about 4.2%). Despite the significant growth in the amount of insurance contributions, the share of collection for insurance branches in total sources of financing went down, from 58.8% in 1991 to 56.4% in 1992, due to the notable rise in the share of government participation in financing insurance branches under the National Insurance Law and other laws. In 1992

TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts (as percentage of the GNP), 1980-1993

Year	Benefit Payments (Percentage of GNP)		Contributory Benefits as Percentage of Total Benefit Payments	Insurance Contribution Receipts (as % of GNP)		Collection for Insurance Branches as % of Total Insurance Contribution Receipts
	Total Benefits	Contributory Benefits		Total Receipts	Collection for Insurance Branches	
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1988	8.15	6.81	83.6	7.95	5.80	72.3
1989	8.25	6.95	84.2	7.55	5.50	72.9
1990	8.10	6.88	84.6	7.28	5.32	73.1
1991	7.58	6.27	82.7	6.89	5.04	73.1
1992	7.57	6.27	80.9	6.89	5.05	73.3
1993*	8.01	6.46	80.6	7.15	5.23	73.2

government participation under the National Insurance Law went up by about 30% in real terms as a result of a one-time debt payment under the agreement to retain a minimum level of reserves in the Reserve Service insurance branch.

Also, government financing of non-contributory benefits increased by about 18%. As a result, the share of the government in financing insurance branches, out of total national insurance branch receipts, grew to 15% (as compared to 12.8% in 1991), while the share of government financing of non-contributory benefits increased to 16.5% (as compared to 15.6% in 1991). In 1993, the receipts of the insurance branches from insurance contributions are expected to increase to 6.7%, and the share of government financing of non-contributory benefits - to about 12%, while the share of government in financing insurance branches under the National Insurance Law is expected to decrease by about 14%. As a result, the share of these sources of financing in total receipts of the insurance branches will be 58.3%, 17.6% and 12.4%, respectively. The receipts from interest, which constituted 11.9% of total receipts of insurance branches in 1992, are expected to decrease slightly in 1993 - to 11.4%.

In addition to the collection of contributions for insurance branches, the NII collects "parallel tax" for the sick funds. Similarly to previous years, the sum of parallel tax collected by the NII in 1992 was about 27% of total NII receipts from insurance contributions. No change in this percentage is expected in 1993. Total NII receipts from insurance contributions are expected to rise from 6.9% of GNP in 1992 to 7.15% in 1993.

B. The Level of National Insurance Benefits

The basic old-age and survivors pensions, the minimum income guaranteed to low-income populations under the Income Support Benefits Law and the general disability benefits are adjusted according to changes in the average wage. The dates of adjustment are the beginning of the year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees. The estimate of the average wage for purposes of this adjustment is based on the wage data from the previous three months available to the Central Bureau of Statistics. As of August 1991 - under an agreement with the Ministry of Finance in force until January 1992 - and afterwards, under law, one-time wage components (such as clothing grant and convalescence allowance paid in June-July and back payments given at the end of the year) are spread out over the entire year for purposes of calculating the estimate of the average wage. This calculation, which includes the relative share of the one-time payments, prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in the advance payments of insurance contributions and in wages linked to the average wage as defined in the National Insurance Law.

Table III and Diagrams 1 and 2 present the development of basic old-age and survivors' pensions and of income support benefits paid to selected family compositions. In 1992, the trend of decline in the real value of these benefits continued, albeit at a more moderate rate than in the years 1990 and 1991, by about 1%, despite the real increase in the average wage, by about 1%. As of 1989, the real value of the old-age and survivors' pensions has eroded at an accumulated rate of about 5.5%, while that of the minimum income guaranteed to the low-income population has eroded at an even higher rate - of about 11%. The level of benefits relative to the average wage has also dropped:

TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage*, 1975 - 1993

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
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1988	151.0	15.4	292.6	29.8	250.8	25.5	504.2	51.3
1989	151.2	15.5	292.8	30.0	245.6	25.2	495.4	50.8
1990	149.9	15.8	290.2	30.6	237.4	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	226.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.9	24.1	454.2	49.0
1993	146.3	15.6	283.4	30.3	227.8	24.4	463.2	49.5

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

Diagram 1: Old-Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975-1993

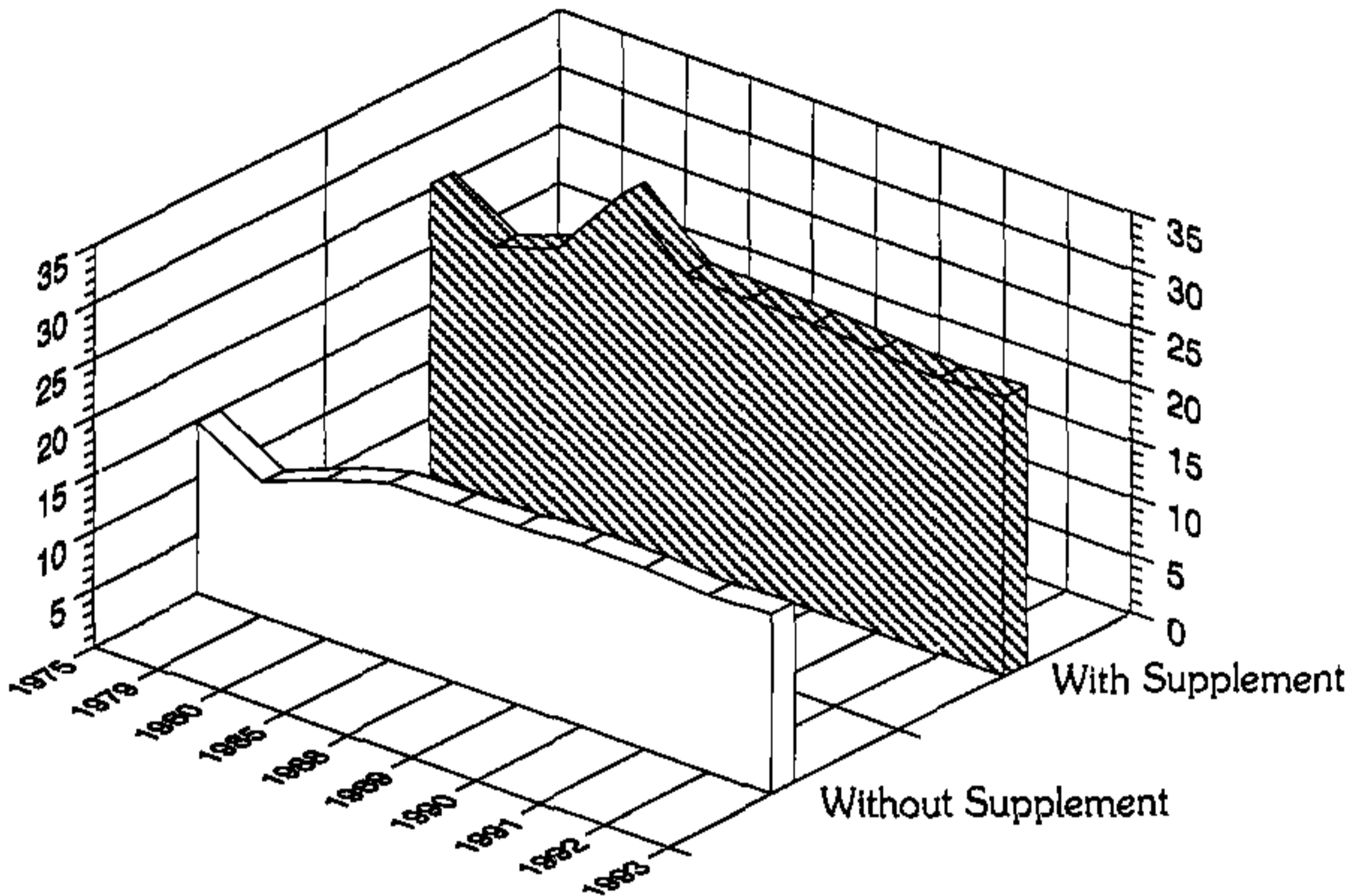
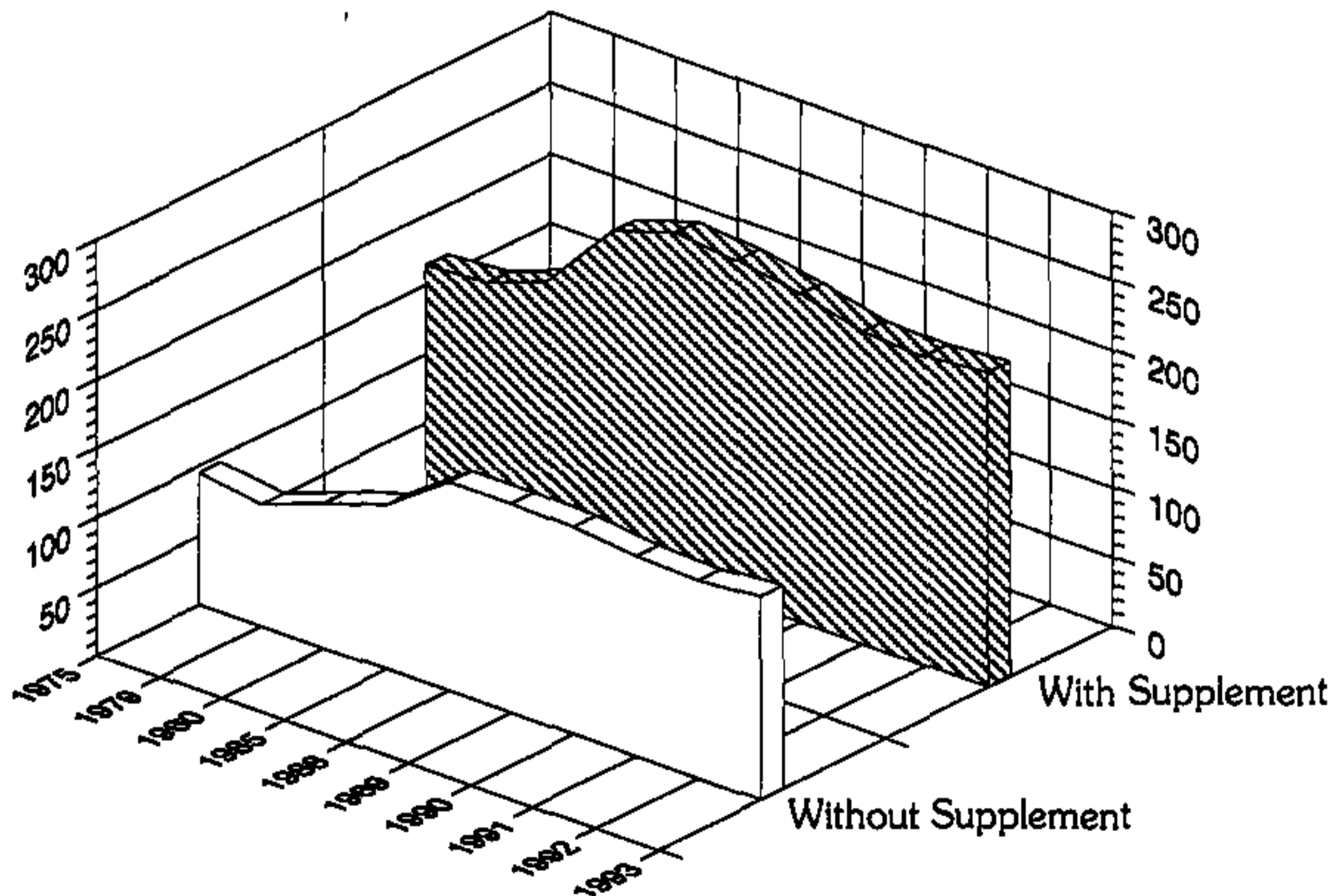


Diagram 2: Old-Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975-1993



the old-age pension to a single person decreased from 15.8% of the average wage in 1991 to 15.4% in 1992, and the minimum income guaranteed to a single person decreased from 24.6% of the average wage to 24.1%.

In 1993 the decrease in the real values of these benefits is expected to halt. The level of the basic pensions and of the guaranteed minimum income are expected to rise by about 2% in real terms. This rate of growth is slightly higher than the rate of growth expected in the average wage, so that the level of these benefits relative to the average wage is expected to rise slightly. The old-age pension to a single person will reach 15.6% of the average wage, and the level of the minimum income guaranteed to a single elderly person will reach 24.4% of the average wage.

It should be noted that the Single-Parent Families Law, which came into effect in April 1992, extended the scope of persons entitled to the special rate of income support benefit³. This special rate, paid previous to the law to widows and widowers with children only, is henceforth paid also to divorced and single person (men and women) with children. With the implementation of the law, an additional 11,000 single-parent families became eligible for the special rate of benefit.

Table IV and Diagrams 3 and 4 present the development of the

3. The difference between the increased rate and the special rate under the Income Support Benefits Law is in the level of increment provided, as part of the benefit, to each one of the first two children. The benefit in its increased rate includes an increment of 5% of the average wage for each child, and in its special rate - 7.5% of the average wage.

TABLE IV - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), 1975 - 1993

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
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
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.5
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.1	-	-	225.6	24.3	320.0	34.8
1993	29.1	3.1	24.4	2.6	225.5	24.1	320.1	34.2

Diagram 3: Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975-1993

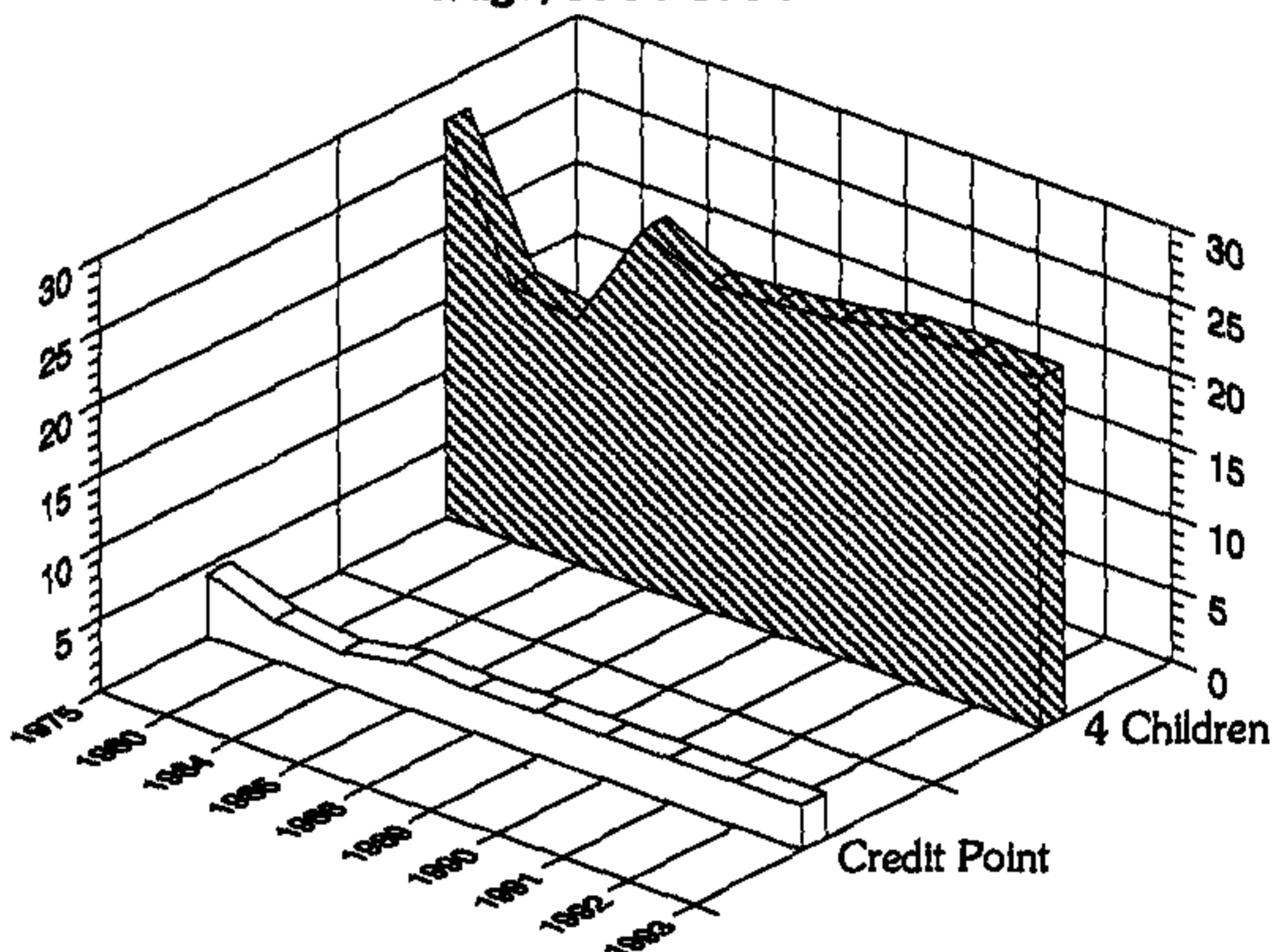
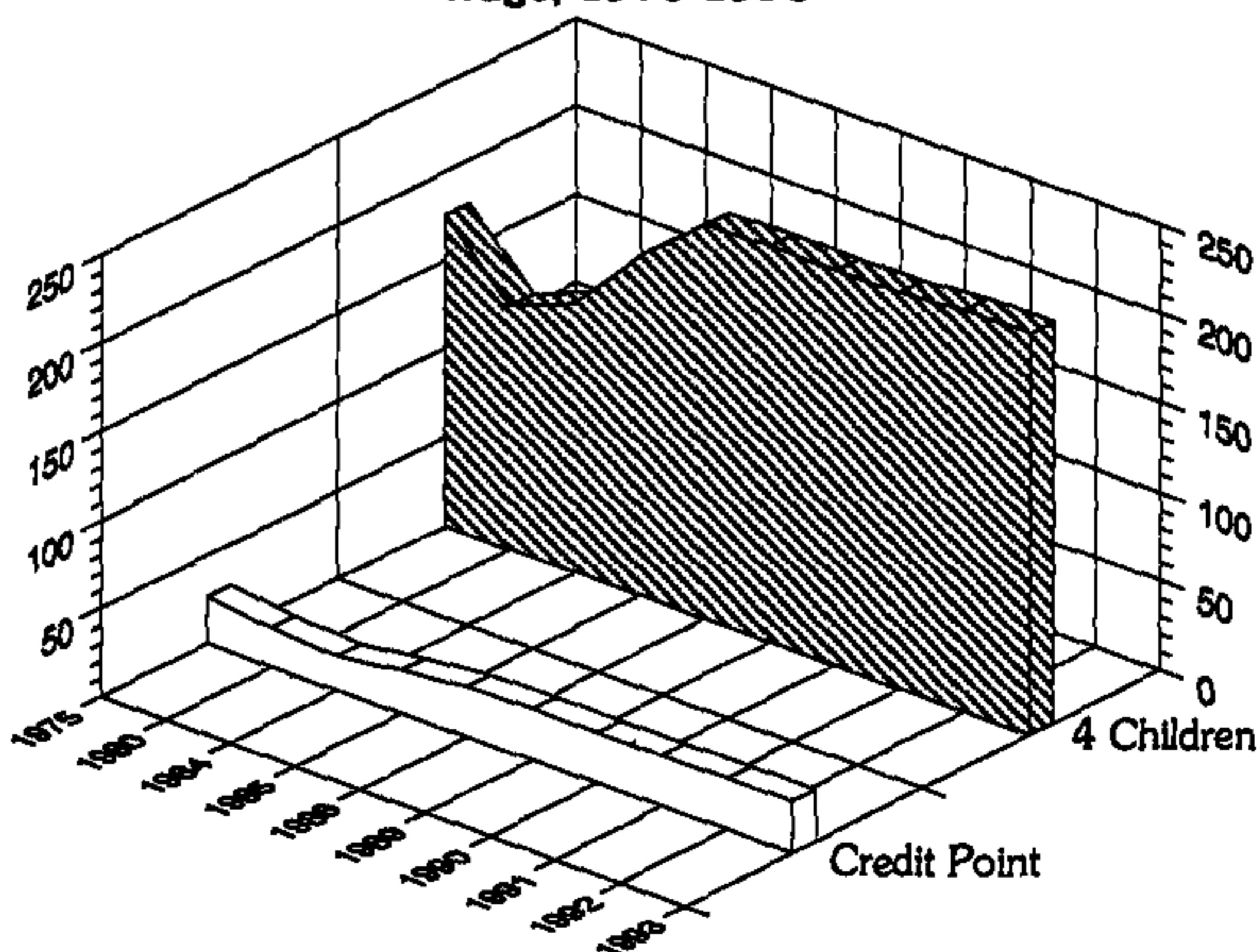


Diagram 4: Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975-1993



real value of child allowances. No changes were introduced in the method of updating these allowances since January 1988. They are updated by the full rise in the Consumer Price Index once a year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees. Similarly to previous years, the real value of the tax credit point (on the basis of which child allowances are computed) rose in 1992 by about 1%. The level of the credit point relative to the average wage remained stable - 3.1% of this wage. The value of the credit point will be maintained in 1993, both in real terms and relative to the average wage. Furthermore, there will be a rise in 1993 in the level of allowances paid to small families with an income which did not entitle them in the past to allowance for the first and second children - a rise due to the renewal of payment of allowances on a universal basis as of March 1993.

As regards wage-replacing benefits, in 1992 there was a decline in the real value of average daily unemployment benefits (4%). The average daily work injury benefits (to employees) and maternity allowance increased in real terms by about 6% and 1.4%, respectively. In 1993 the trend of decrease in the level of unemployment benefits is expected to halt, and these benefits will retain their purchasing power. The real value of both the maternity allowances and the work injury allowances is also expected to remain stable.

C. Benefit Recipients in 1992 and 1993

The increase in the population of benefit recipients in 1992-1993 is the main cause of the real increase in total national insurance benefit payments in these years. The influence of the influx of the new immigrants on the number of benefit recipients was felt in the same year of their arrival in

the Old-Age and Survivors, Children and Maternity insurance branches, which grant benefits to new immigrants immediately upon their arrival in the country, whereas the rights of new immigrants under other national insurance branches (Disability and Income Support) mature only after they have resided in the country for a specific period, or after they have already joined the labor market (unemployment, work injury, maternity allowance and reserve service benefits). Thus, for example, only in the course of 1992 did the 1990 immigrants and some of the 1991 immigrants become eligible for income support benefits, and the 1990 immigrants for general disability benefits.

The number of benefit recipients in the central national insurance branch, Old-age and Survivors, grew by 4.7% in 1992 after a growth of 7.8% in 1991. This rise reflects both the increase in the number of recipients of NIL old-age pensions (by 2.5%), and even more so, the continued significant increase in the number of new immigrants receiving special old-age pension (by 27%). The number of elderly new immigrants who began receiving pensions during 1992 was approximately 13,000 (after about 21,000 began receiving pensions in 1991), and they constituted some 12% of the total immigrants who arrived that year. It is estimated that by the end of 1993, about another 8,000 immigrants will begin to receive pensions, so that the total number of recipients of special pensions will reach about 70,000 as a monthly average (as compared to only 21,8000 in 1989). Due to the decrease in the number of immigrants expected to arrive in Israel by the end of 1993, a decrease is expected that year in the rate of growth of total recipients of old-age and survivors' pensions - to about 3.7%. The total number of recipients of old-age and survivors pensions will reach about 518,000, as a monthly average, in 1993.

In the Children branch, the second largest insurance branch, a slight rise was noted in 1992 in the number of families receiving child allowances (about 1.5%) and in the number of children for whom allowances were paid (about 1%). This follows a sharp decline in the number of families receiving child allowances in the years 1990-1991 (an accumulated decline of about 14%) due to the abolition of the universal child allowances to the second child in small families. The average number of families receiving child allowances every month decreased from about 551,000 in 1989 to about 540,000 in 1990 and to about 474,000 in 1991, but it increased to about 482,000 in 1992, when families receiving child allowances constituted approximately 65% of all families.

In 1992, some 671,000 first and second children in small families continued to receive child allowances through employers or directly from the NII. As a result of the renewal of payment of allowances according to the universality principle, the number of families receiving child allowances is expected to grow in 1993 to a monthly average of about 721,000, while the number of children for whom allowance is paid is expected to grow to a monthly average of about a million and a half. These are rates of growth of 47% and 27%, respectively. It should be noted that in January-February, before the renewal of payment of allowances to all families in Israel, about 490,000 families received allowances, whereas in the following months and until the end of the year, the average number is expected to be about 720,000. In March 1993 about 1.8 million children received allowance, among them some 675,000 first and second children. In the years 1992-1993, families of new immigrants with children continued to join the population of recipients, but on a smaller scale than in 1990-1991, due to the decrease in the number of new immigrants arriving in Israel in the past two years. In

TABLE V - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, (monthly average) 1985-1993

Year	Old-age and Survivors			General Disability			Work Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances**	Unemployment***	Income Support to Residual Population	Long-Term Care
	Disability Benefit	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility	Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*						
1985	390.2	63.5	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-	
1988	418.2	69.5	5.4	4.6	10.9	59.2	10.6	3.4	99.3	43.2	538.7	27.2	24.1	19.2	
1989	429.1	71.5	6.0	5.3	11.2	59.5	11.2	3.5	101.4	43.1	551.1	46.1	27.9	21.4	
1990	442.6	73.1	6.5	5.8	11.4	56.7	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.3	25.0	
1991	447.3	74.5	6.9	6.1	11.6	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.0	30.0	
1992	479.8	77.8	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	106.5	43.3	481.6	81.2	58.2	37.7	
1993	518.3	82.3	8.3	8.6	12.1	74.0	13.4	3.7	110.0	44.0	707.3	78.0	68.4	45.9	
Number of benefit recipients (in thousands)															
Change relative to previous year (%)															
1985	2.8	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-	-	-	-	-	
1988	2.0	3.7	2.7	1.2	-0.5	1.8	1.1	47.8	-9.7	-	-	-	-	-	
1989	2.2	0.5	5.2	1.5	2.1	-0.2	2.3	69.9	15.2	-	-	-	-	-	
1990	5.1	-0.5	4.0	1.3	3.9	1.0	-2.0	-	14.1	-	-	-	-	-	
1991	7.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	-	-	-	-	-	
1992	4.7	14.9	3.9	1.7	-0.9	0.0	1.3	36.2	73.6	-	-	-	-	-	
1993	3.7	0.0	4.7	0.0	3.3	1.6	47.0	-3.9	17.5	-	-	-	-	-	

* The data for this benefit are annual.

** Includes families which received the allowance for the first child via their employers as of July 1985.

*** The data for 1985 - 1989 relate to the average number of payments per month. As of 1990 - to the number of recipients who were unemployed that year.

1992, some 12,500 families, including about 18,800 children, joined the population of recipients. The number of new immigrant families with children expected to join the population of recipients in 1993 is estimated at 13,000. The average monthly number of new immigrant families who received allowance in 1992 was 57,000, and it is expected to increase to about 65,000 in 1993.

In the Disability branch, the third largest insurance branch, the number of recipients of general disability benefit increased by about 4.8% in 1992 - a higher rate of increase than that which characterized the years 1988-1991 (about 2%-3%). High rates of increase were observed in the number of recipients of attendance allowance and benefit for disabled child as well (about 9% and 18%, respectively). About half of the rise in the number of recipients of general disability benefit is due to the addition of new immigrants (who arrived in 1989-1990) to the population of recipients of benefit. This trend is expected to continue in 1992 as well, when the number of recipients of disability benefit is expected to rise by about 5.8%, the number of recipients of attendance allowance by about 15% and the number of recipients of benefit for disabled child by about 19%.

Similarly to 1991, the rise in the number of recipients of work injury benefits was very notable in 1992 - at a rate of about 15%. This rise stemmed mainly from the increase in the number of employees, although such an increase is insufficient to explain the total rise in the number of recipients of work injury benefits. The increase in the number of work accidents, which was noted in all economic branches, also results, it seems, from the frequent employment of unskilled workers. Unlike the notable increase in 1991-1992, the number of recipients of work injury benefits is expected to remain more or less the same in 1993.

The rate of growth in the number of recipients of permanent disability benefit due to work injury is expected to be slightly higher in 1993 than it was in 1992 - 4.7% as compared to 3.9% - while the number of recipients of dependants' benefit (paid to the survivors of a person who died as a result of a work injury) is expected to remain the same, as opposed to an increase of 1.7% in 1992.

In the Maternity branch, the number of women who received a maternity grant went down by about 1% in 1992, but is expected to go up by about 3% in 1993. The number of women who received maternity allowance stayed almost without change in 1992, but is expected to increase by about 1.5% in 1993.

The trend of increase in the number of recipients of unemployment allowance continued in 1992, but is expected to be reversed in 1993, when, for the first time since 1987, this number will decrease. In 1992 the unemployment rate was the highest since early 1970's, and the monthly average number of unemployment benefits reached a high of 81.2 thousand - as compared to 55.8 thousand in 1991. In other words, the number of recipients of unemployment benefits increased from 1991 to 1992 by 36%, reflecting both the growth in the actual number of various recipients (31%) and the increase in the average number of days (per unemployed person) for which unemployment benefits were paid (from 122 days in 1991 to 127 days in 1992). The number of new immigrants (who arrived in the country in 1990-1992) who became recipients of unemployment benefits increased by a steep rate - from about 9,000 new immigrants in early 1992 to about 17,000 at the end of the year, when they constituted about 20% of total recipients of unemployment benefits, as compared to about 12% the previous year. The monthly average number of new immigrants who received

unemployment benefits was about 14,000. In the first half of 1993 the government imposed a curfew on territory residents, and their jobs were filled by Israeli unemployed persons; this, plus the Labor and Social Affairs Ministry's initiative of establishing new jobs, led to a decrease in the expected number of recipients of unemployment benefits in 1993 - by about 4% - and the number is expected to reach 78,000, as a monthly average. The number of new immigrants who will receive unemployment benefits in 1993 is expected to go down to 12,000, as a monthly average.

The expansion of the scope of unemployment in 1992 and the eligibility of new immigrants for income support benefit (as of March 1992, after a residence of at least one year in the country) were the main causes of the continued rise in the number of families receiving income support benefits. The monthly average number of benefit recipients increased by about 74% in 1992, and reached 58.2 thousand families. Within this population group, there is a significantly large share of those newly unemployed who, despite their efforts, were unable to reintegrate into the labor market and were forced to become recipients of income support benefits.

In 1992, the number of persons receiving income support benefits due to their being unemployed was slightly more than 40% of total benefit recipients. The number of new immigrants who received income support benefits was about 16,100, as a monthly average, in 1992. The decline in the level of unemployment in the second half of 1993 was reflected almost right away in the size of the low-income population; after the number of recipients of income support benefits reached a high of 73,000 in February 1993, a gradual decrease began, and it is expected to continue until the end of 1993. The average monthly number of

recipient families in 1993 is expected to reach about 68.4 thousand, most of whom are expected to be those who lack employment. The average monthly number of new immigrants receiving income support benefits is expected to be about 23,000. Finally, in 1992-1993, the trend of growth in the number of elderly people receiving long-term care benefits also continued - at rates of about 21% and 22%, respectively. This number is expected to increase further, from about 37.7 thousand elderly in 1992 to about 46.0 thousand elderly in 1993. This trend is partly due, of course, to the addition of elderly new immigrants to the population of long-term care benefit recipients.

D. The Development of Benefit Payments in the Various Insurance Branches in 1991-1992

An examination of the distribution of benefit payments by insurance branch, and of the real growth in the benefit payments in each one of the branches, shows the relative contribution of each branch to the overall increase in the scope of payments.

The payments of benefits in the Old-age and Survivors' branch, the largest insurance branch, increased at a lower rate in 1992 than the benefit payments in the other branches. In this year, the branch's payments increased by 4.5%, in real terms (similarly to 1991). A higher real rise, of 6.1%, is expected in 1993. The real increase in the branch's payments in 1992 reflected both the rise in total NIL benefits paid (by 3.3%, in real terms) and the rise in total special benefits paid (by about 10%, in real terms). Both these rises were the result of the increase in the number of benefit recipients; since the real value of benefits continued to decrease in 1992.

TABLE VI - National Insurance Payments by Insurance Branch* (in percentage), 1980 - 1993

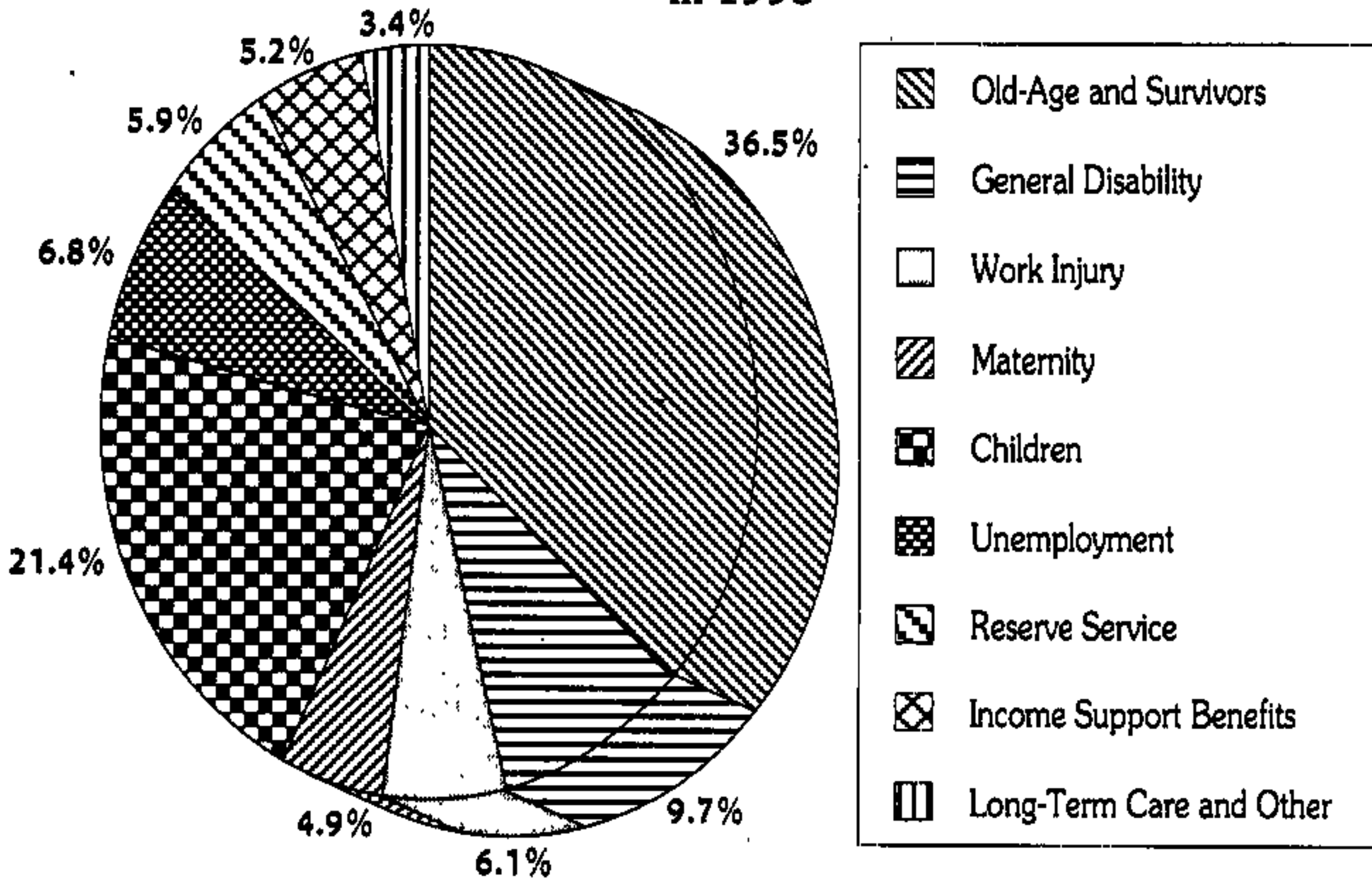
Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits	Long Term Care and Other	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	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
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100.0
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100.0
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100.0
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100.0
1992	37.8	9.7	6.4	5.1	18.0	8.0	7.1	4.6	3.3	100.0
1993	36.5	9.7	6.1	4.9	21.4	6.8	5.9	5.2	3.4	100.0

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes payments for income support.

Similarly to 1992, the real rise in benefit payments expected in 1993 reflects the real rise both in NIL benefits paid (5.1%) and in special benefits paid - mostly to new immigrants and in income support to low-income elderly and survivors (10.7%). However, this expected rise is a result not only of the continued increase in the number of recipients, but also of the expected increase (of about 2%) in the value of benefits paid to elderly and survivors. The share of special payments in total old-age and survivors benefit payments grew from 18.2% in 1991 to 19.2% in 1992, and is expected to grow to 20% to 1993.

Diagram 5: Distribution of National Insurance Benefit Payments in 1993



In 1992, the trend of real decrease in payments of the Children branch which characterized 1990-1992 was halted, and the amount of payments for child allowances increased in real terms by 3.9% (after an accumulated decrease of about 4.5% in 1990-1991). This increase stemmed both from the rise in number of children for whom allowance was paid, and from a modest rise in the real value of the tax credit point (on the basis of which child allowances are calculated). The scope of payments is expected to increase considerably in 1993 - by 31% - due to the renewal of payment of child allowances to all families with children in Israel. The share of payments of the Children branch in total national insurance payments went down from 18.4% in 1991 to 18.0% in 1992 (since the branch's payments increased at a lower rate than did total national insurance payments), but it is expected to increase in 1993, for the first time since 1985 - to 21.4%. 40% of the expected increase in total benefit payments of the NII is due to the expected rise in payments of the Children branch.

In 1992, the payments of the Disability branch increased by 4.5% in real terms (after an accumulated decrease of about 3% in 1990-1991). This increase reflected two opposing developments in the payments of the various benefits in this branch: payments for general disability benefit, benefit for disabled child and attendance allowance increased in real terms by 3.5%, 22.5% and 8.4%, respectively, while payments for mobility allowance decreased in real terms by 11%. A notable real increase in the branch's payments - of about 10% - is expected in 1993, similar to the expected rate of increase in total national insurance payments.

The trend of increase in the number of recipients in the Disability branch in 1993 is expected to intensify, together

with the expected rise in the real value of the branch's benefits (by about 2%), except for mobility benefits. The share of the branch's payments in total national insurance payments went down from 9.9% in 1991 to 9.2% in 1992, but it is expected to remain without change in 1993.

The payments of the insurance branches that pay wage-replacing benefits, except for payments of the Reserve Service insurance branch, increased in real terms by relatively high rates. Most notable are the rise in the payments of the Unemployment branch and those of the Work Injury branch (including payments of benefits to hostile action casualties), at even higher rates than the rise in total national insurance payments. The payments of the Maternity branch grew at a rate similar to that of total national insurance payments, while in payments of the Reserve Service branch, a steep decline was noted in real terms. In 1992, the trend of real increase in the payments of the Work Injury and Maternity branches is expected to continue, but at much more moderate rates, while a real decrease is expected in the payments of the Unemployment branch. Furthermore, payments of the Reserve Service branch will continue to decrease in real terms.

Payments of the Unemployment branch increased in 1992 by 36%, in real terms - as a result of the increase, by a similar rate, in the average monthly number of recipients. In contrast, a real decrease is expected in 1993 in the branch's payments - at a rate of 6.3% - mostly as a result of a decrease in the number of recipients. In 1992, the share of payments of the Unemployment branch in total national insurance payments will reach a high of 8%, but is expected to decrease in 1993, for the first time since the early 1980's, to a level of 6.8%. Payments of the Work Injury branch increased by 15.6% in 1992, mainly due to the rise

in the number of recipients, and they are expected to increase by only about 6% in 1993. The branch's payments will be 6.1% of total national insurance payments in 1993, as compared to 6.4% in 1992. Finally, payments of the Maternity branch increased by 6% in 1992, and will increase by 5% in 1993, while payments of the Reserve Service branch decreased in real terms by about 23% in 1992 and will decrease further by about 9% in 1993. A slight decrease will occur in the share of the Maternity branch payments in total national insurance payments - from 5.1% in 1992 to 4.9% in 1993 - while the share of the Reserve Service branch is expected to decline to 5.9% in 1993 (as compared to 9.9% in 1991).

Payments of income support benefits to the low-income population increased significantly in 1992, by about 67% in real terms (as compared to 4.3% in 1991). The increase in income support benefit payments stems solely from the continued increase in the number of recipients of income support benefits, due to the addition of the new immigrants to the population of recipients and the expanding scope of unemployment - since the level of the guaranteed minimum income went down by about 1%, in real terms, in 1992. In 1993, with the decline in the number of immigrants who arrived in the country as compared to the previous year, and, more importantly, with the diminishing level of unemployment, income support benefit payments are expected to increase at a more moderate rate - by about 25%. Despite the decrease in the number of recipients of income support benefits which began to be evident in March 1993 and which is expected to continue until the end of 1993, the monthly average number of recipients in 1993 will still be 16% higher than it was in 1992. Furthermore, the real increase in the scope of income support benefit payments which began in 1992 and which is expected to continue in 1993, stemmed from the raising of the

level of benefits paid to single parents with children, by force of the Single-Parent Families Law which came into effect in April 1992.

Finally, it should be noted that a rise of about 2% is expected in 1993 in the real value of the minimum income guaranteed to the low-income population. Income support payments in 1992 amounted to 4.6% of total national insurance payments (as compared to 3% in 1991), and this percentage is expected to increase to 5.2% in 1993.

The share of the Long-Term Care insurance branch is also expected to increase in 1992-1993, and it will reach 3.4% of total national insurance payments. Total long-term care expenditure (including payment of long-term care benefits, the transfer of monies to external factors partners to the NII in implementing the law and resources allotted for expanding the scope of community services for hospitalization and service development) increased in 1992 by about 16%, in real terms, and will increase by about 15% in 1993.

In sum one may state that the growth in the scope of national insurance benefit payments in 1992 by a real rate of 6.5% stemmed from the real rise in the payments of all the insurance branches, except for the Reserve Service insurance branch. Especially notable were the rates of increase in the Unemployment and Work Injury branches, and in the income support benefit payments to the low-income population. In contrast, the expected real growth in NII payments in 1993 - by 10% - stems from the real growth in the payments of all the insurance branches, except Unemployment and Reserve Service. The main increase was noted in the principal national insurance branches - Old age and Survivors, Disability, and particularly children -

as well as in the income support payments to the residual population.

E. Financing of the Activities of the NII

1. Collection of Contributions

In June 1986, the government decided to reduce the rates of national insurance contributions imposed on employers and non-employee insurees so as to lower labor costs in the economy (thus to preserve price stability and increase the profitability of production, mainly for exports). The government also decided that the Ministry of Finance would compensate the NII for the loss of receipts resulting from the reduction in the contribution rates of employers and non-employees. Until April 1987, this reduction of insurance contribution rates was implemented by means of an administrative arrangement which cancelled some of the advance payments of employers and non-employees to the NII. In April 1987, the reduction of insurance contributions (by 2.8 percentage points) was anchored in the Stabilization of the Economy Law. Furthermore, the government decided to reduce insurance contribution rates by an additional 2.7 percentage points as of March 1987, to be implemented by an administrative arrangement of cancelling advance payments. This policy continued in 1988-1989 as well. In April 1990 the government decided on the cessation of the above administrative arrangement, and on a reduction of 1.5 percentage points only, to be anchored in the Stabilization of the Economy Law.

This decision meant, in effect, the raising of the insurance contribution rates of employers by 1.2 percentage points and the parallel reduction of government payments by the same rate.

However, in 1991, it was decided that the rates of insurance contributions would again be reduced by another 2 percentage points. Unlike the previous reductions, the present one applied to employers only, not to non-employee insurees. This reduction came into effect in May 1991⁴. Since October 1992, the contribution rates have been reduced for the self-employed as well (but not for the other groups of non-employees), by 1.95 percentage points.

In 1992 the Ministry of Finance transferred the amount of about NS billion 3.5 (in current prices) to the NII as insurance contribution payments instead of the employers and the non-employee insurees. This amount was about 23% larger, in real terms, than that transferred in 1991. The estimated contribution payments of the government in 1993 are about NS billion 4.35, in current prices; that is, a real growth of about 13% is expected.

Tables VII and VIII present data on the NII's receipts from insurance contributions; how they are divided into direct collection from the public and government payments and how they are divided into collection from employees (including the employer's share), collection from non-employees, collection for insurance branches and collection for external factors. In 1992 total NII receipts from insurance contributions (direct collection from the public - including for external factors - and government payments instead of the employers and non-employee insured persons) increased in real terms by about

4. The share of the employer in the payment of contributions to insurance branches decreased from 4.4% of income liable for contributions to 2.4% of this income (not including the payment of parallel tax at the rate of 4.95% of income). At this time the government began paying 6.3% from the income liable for contributions.

TABLE VII - The Institute's Receipts from Insurance Contributions (NS million)*, 1991-1993

	1991	1992	1993	Rate of Growth	
				1992 compared to 1991	1993 compared to 1992

Total

Employees	7,948	9,459	11,400	6.3	8.9
Non-Employees	1,196	1,436	11,600	7.3	0.7
Total	9,144	10,895	13,000	6.4	7.9

Collection from Public

Employees	5,659	6,385	7,600	0.8	7.6
Non-Employees	946	1,018	1,050	-3.9	-6.8
Total	6,605	7,403	8,650	0.1	5.6

Idemnification of Institute by Treasury**

Employees	2,289	3,074	3,800	20.0	11.7
Non-Employees	250	418	550	49.3	18.9
Total	2,539	3,492	4,350	22.8	12.6

* Including collection of the parallel tax.

** For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insurees in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected Characteristics, 1988-1993

Contributions - Characteristics	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Average real wage per employee	2.9	-0.7	-	2.9	1.2	1.2
Number of employee posts	0.6	0.2	-	9.9	7.0	-
Average wage as defined in the N.I. Law	24.3	19.1	20.0	14.2	11.7	12.9
Change in prices	17.4	19.1	17.2	19.0	12.0	10.6
Increase in total contribution receipts:						
Nominal*	27.5	16.8	18.7	22.9	19.1	19.3
Real	8.6	-2.0	1.3	3.3	6.4	7.9
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	27.1	27.1	26.9	27.0	26.8	26.8
Employees' contributions as % of total contribution receipts	84.7	84.4	85.9	86.9	87.7	87.7

* Including collection for external factors.

6.4%. Table VII shows that the 1992 increase reflects two opposing developments: the amount of direct collection from the public remained the same in real terms (an increase of only 1%), whereas the amounts of insurance contributions transferred by the government increased by about 23% in real terms.

The real increase in the amounts transferred by the government stemmed from the rise in the government's share in the contribution payments of employers, since May 1991, and in the contribution payments of the self-employed, since October 1992. In 1992 the total insurance contributions for employees (the shares of the employer, the government and the employee combined) rose in real terms by about 6.3%, and receipts from non-employee insurees (including government payments for them) increased in real terms by 7.2%.

The reduction of insurance contributions from self-employed since October 1992 is reflected in the estimates of contribution data for 1993 as well. An increase is expected in 1993 in insurance contributions receipts, at a rate of about 7.92% - in light of the expected rise in the number of employees, as well as the expected increase in real wages (by about 1.5%). Collection from the public will increase by about 5.6%, while the amount of insurance contributions to be transferred by the government will increase by about 13%. Total receipts of insurance contributions from employees (including the government) are expected to increase in real terms by about 9%, whereas receipts of contributions from non-employees (including the government) are expected to increase by about 0.8% only (but they are expected to decrease by about 6.8% when government participation is not taken into account). The share of receipts from insurance contributions for employees in total receipts from insurance contributions remained the same in 1992 (86.8%),

but it is expected to go up to 87.7% in 1993, as a continuation of the trend which began in 1986.

2. Government Participation in Financing National Insurance Benefits

Under Section 217 (A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in financing four insurance branches at rates prescribed by the law, namely: 15% of contributions for the Old-age and Survivors' branch, 80% of contributions for the Children branch (having been reduced from 90% in April 1991, after having been reduced from 100% in October 1990), 50% of payments to "previously disabled" in the General Disability branch and the full payment of benefits to new immigrants in the Long-Term Care insurance branch. In addition to this participation, the government grants benefits to various groups of beneficiaries through the NII. Among these benefits are those granted by force of the Income Support Benefits Law, special allowance for veterans, alimony payments, mobility allowance and others.

In 1992 the amount of government participation under Section 217 of the law increased significantly in real terms - by about 30%, due to a combination of two factors: a real increase in insurance contributions collected and a government debt payment arising from its commitment to maintain a set level of reserves in the Reserve Service branch. Benefit payments under Section 200 of the law and under other laws increased in real terms by 18.1%, mainly due to the real growth in special payments (to new immigrants) in the Old-age and Survivors' branch (about 10%) and the real growth in income support benefit payments to the residual population (about 66%). In other non-contributory benefit payments, such as mobility benefits, a real decrease was

noted. A decrease of about 14% is expected in 1993 in the allotments of the Ministry of Finance under section 217 of the law, since the government's debt payment of 1992 was a one-time one. However, government payments for non-contributory benefits will increase, in real terms, at a rate of about 12%, due to the expected continuation of the real growth in special old-age and survivors' pension payments to new immigrants, and in income support benefit payments.

3. Distribution of Sources of Financing National Insurance Activities

To sum up the subject of financing national insurance branches Table IX presents the relative share of the various components of NII receipts. The share of collection for insurance branches in total sources of financing decreased from 58.8% in 1991 to 56.4% in 1992, but it is expected to increase again in 1993, to 58.3%. The share of the government in financing insurance branches went up from 12.8% in 1991 to 15% in 1992, but it is expected to go down to 12.4% in 1993. The amount of government financing of special benefit payments went up from 15.6% in 1991 to 16.5% in 1992, and is expected to go up to 17.6% in 1993. The fourth source of financing insurance branches is NII receipts from interest and investments. Under a special investment agreement, NII assets are invested in Bank of Israel bonds fully linked to the Consumer Price Index and yielding an average of 5.25% interest. In 1990 this interest was reduced to about 4%. The effect of this reduction on the financial situation of the insurance branches is not immediate, but will be felt in the next few years. Receipts from interest on investments amounted in 1992 to 11.9% of all the current receipts of the NII, as compared to 12.5% in 1991. In 1993 they are expected to constitute 11.4% of all national insurance receipts.

TABLE IX - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches, 1985-1993

Year	Total Receipts of NI Branches*	Contributions to NI Branches*	Government Allocations According to NI Law	Government Participation According to Section 200 and Other Laws**	Interest From Investments
	Absolute Numbers (NS million)				
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1988	7,101.1	4,103.1	1,178.5	965.0	831.7
1989	8,080.8	4,791.7	1,344.8	1,157.6	764.7
1990*	9,240.0	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,138.2	7,979.3	2,119.5	2,331.7	1,677.1
1993	16,326.5	9,510.0	2,027.0	2,878.4	1,865.0
	Breakdown (percentages)				
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5
1990	100	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100	56.4	15.0	16.5	11.9
1993	100	58.3	12.4	17.6	11.4

* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the non-employee insureds (see Table VII).

** Includes administrative expenditure of external factors.

4. The Financial State of the National Insurance Branches

Table X presents the balance of receipts in each one of the NII branches in current annual prices. From 1991 to 1992 there was an increase in the current deficit (without interest) in the Maternity branch, and particularly in the Work Injury and Unemployment branches. In the Old-age and Survivors branch the current deficit decreased, and in the Disability and Children branches, the growth in the current surplus continued. In the Reserve Service branch a high current surplus was noted (as compared to current deficits in previous years), due to the debt paid back by the government under the agreement to maintain reserves in this insurance branch.

The improvement in the financial state of the Children branch stems from the fact that the rate of growth of this branch's receipts (in current terms) was higher than that of its benefit payments, despite the reduced government participation in financing the branch. In contrast, the growing deficit in the Work Injury, Maternity and Unemployment insurance branches stems from the fact that the rate of growth of benefit payments was higher than that of receipts. When interest paid on NII investments in 1992 is taken into account as well, the data indicates that there was a deficit in the Work Injury, Maternity and Unemployment insurance branches, whereas there was a surplus in all the other branches. In 1992, for the first time since 1988, overall national insurance activities were characterized by a current surplus, and if one takes the interest into account, the surplus reached about NS 1,889 million, in 1992 prices.

In 1993 a current deficit is again expected in overall national insurance activities. In the Disability branch, and particularly

**TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches (NS million),
1990-1992**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest		Surplus/Deficit With Interest			
	1990	1991	1990	1991		
	1992	1992	1990	1992		
Total	-429.2	-335.9	211.7	741.5	1,085.5	1,888.8
Old-age and Survivors	-333.9	-261.7	-199.0	91.7	260.6	409.8
General Disability	41.8	68.8	85.9	104.4	148.0	187.0
Work Injury	-214.4	-179.3	-283.3	102.1	-50.0	-143.3
Maternity	-57.5	-72.1	-94.0	-8.5	-14.6	-30.0
Children	696.1	783.6	976.8	912.1	1,006.9	1,371.8
Unemployment	-426.5	-504.3	-792.6	-224.1	-277.0	-560.8
Reserve Service	-61.8	-53.5	681.4	-290.4	-3.5	738.0
Others	-73.0	-117.4	-163.5	-11.7	-44.9	-83.9

in the Children branch, the current surplus will decline due to the relatively high rate of increase in the branch's payments. The deficit in the Unemployment branch is not expected to grow in 1993, but in the Work Injury branch the deficit will continue to grow. According to estimate, the current surplus including interest will go down to NIS 1,422 million, 1993 prices.

Table XI presents the distribution of all NII assets by insurance branch. The relative share of the Old-age and Survivors' branch's assets in total NII assets decreased from 36.5% at the end of December 1991 to 35.7% at the end of December 1992. The share of the Unemployment branch's assets continued to decline and reached 12.0% of all national insurance assets in December 1992, as compared to 21% in 1987. The share of assets of the Work Injury and Maternity branches continued to decline in 1992, while the share of assets of the Children branch increased from 22.6% in 1991 to 25.4% in 1992, that of the Disability branch increased from 5.9% to 6.1%, and that of the Reserve Service branch increased from 3.1% to 5.1%.

An examination of the coverage level in each one of the national insurance branches, which is defined as the number of years of benefit payments as made possible by the branch's assets, shows that the General Disability branch had a coverage level at the end of 1992 of 1.7 years (as compared to 1.9 years in December 1991), which was still less than the minimum set for the reserves of this branch - three years. The reserves of the Old-age and Survivors' branch at the end of 1992 were sufficient for 5.27 years of payment (as compared to 4.61 in March 1991); that is, more than the minimum set - one year. The reserves of the Unemployment branch at the end of 1992 were sufficient for 4.31 years of payment (as compared to 6.64 in 1991).

TABLE XI - National Insurance Institute Assets (at end of budgetary year), and Actual Coverage Levels, by Insurance Branch (in percentage), 1990 - 1992

Insurance Branch	Total Assets			Actual Coverage Levels (Years)		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
	35.2	25.6	30.6			
	Absolute Numbers (NS billion)					
	35.2	25.6	30.6			
	Breakdown (percentages)					
Total	100.0	100.0	100.0			
Old-age and Survivors	37.0	36.5	35.7	3.11	3.23	3.23
General Disability	5.6	5.9	6.1	1.75	1.90	1.97
Work Injury	9.0	8.6	7.7	4.11	4.48	3.60
Maternity	4.0	3.9	3.6	2.42	2.39	2.15
Children	20.5	22.6	25.4	3.95	4.61	5.27
Unemployment	15.9	14.5	12.0	7.08	6.64	4.31
Reserve Service	2.8	3.1	5.1	0.67	-	1.98
Others	5.2	4.9	4.4	-	-	-