



סקירה שנתית 2001

ריכוז ועריכה
לאה אחדות

בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, מינהל לוגיסטיקה

פתח דבר

סקירה זו, המתפרסמת מדי שנה בשנה למעלה מעשרים שנה, מציגה את פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001.

בפרק הראשון מוצגות מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנת 2001 ותחזיות ל-2002, ונסקרים השינויים שחלו בשנה החולפת ברמת הגמלאות ובמספר מקבלי הגמלאות תוך ניתוח ההשפעות של שינויי החקיקה וההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על רמת הגמלאות ודרכי מימון.

הפרק השני מציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי על העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל של שנת 2001, ונדונה בו תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני ואי-השוויון.

פרקים מיוחדים עוסקים בהתפתחויות במערכת הבטחת ההכנסה למעוטי יכולת (פרק 3), בתחום גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות (פרק 4), ובענפי הביטוח העיקריים (פרק 5). השנה הוספנו לפרק העוסק בענפי הביטוח העיקריים סקירה על פעילותם של ענף נפגעי פעולות איבה ושל ענף שיקום בשנה החולפת.

לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2001 ותמציות של מחקרי הערכה של הקרן למפעלים מיוחדים; לוחות של ענפי הביטוח; ולוחות עוני ואי-שוויון.

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

לאה אחדות

סמנכ"לית מחקר ותכנון

הקדמה

מאת המנהל הכללי

שנת 2001 – הנסקרת בדו"ח זה – עמדה בצילן של העמקת המיתון הכלכלי במשק ושל ההידרדרות במצב הביטחוני בעקבות פרוץ האינתיפאדה בשלהי 2000. בניגוד ל-2000, שהיתה שנה חריגה בשיעור הצמיחה ובעליית השכר, המיתון הכלכלי ב-2001 – שבא לידי ביטוי בקיפאון התוצר – לווה בהאטה משמעותית בקצב הגידול בשכר ובהתרחבות ממדי האבטלה במשק. על פי כל ההערכות המשבר הכלכלי יימשך גם ב-2002.

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ב-2001 הושפעה לא רק מההתפתחויות הכלכליות ומהמציאות הביטחונית בשנה זו, אלא גם – בשל הפיגור המובהק בעדכון הקצבאות – מעליית השכר המרשימה ב-2000. בינואר 2001 עודכנו הקצבאות הצמודות לשינויים בשכר הממוצע – שהן המרכיב העיקרי בקצבות המוסד לביטוח לאומי – בשיעור של 9.7%. אלה נתנו את אותותיהם בהיקף תשלומי הגמלאות והגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי: סכומי הגמלאות גדלו ריאלית ב-13.3% – כמעט כפול מהשיעור במחצית השנייה של שנות התשעים – והגבייה גדלה בכ-6% ריאלית. אל מול הקיפאון בתוצר של המשק, היקף תשלומי הגמלאות של המוסד הגיע לכ-9.5% מגודל התוצר והגבייה לכ-7.1% ממנו. כ-3/5 מהגידול בתשלומי הגמלאות נזקפים לגידול בשכר הממוצע לפי חוק. יתר הגידול בתשלומים – כ-2/5 – מוסבר ברובו בגידול במספר מקבלי הגמלאות, שנבע בעיקר מהתרחבות ממדי האבטלה ומהשלכותיה על התשלומים באבטלה ובהבטחת הכנסה ומהגידול הטבעי של אוכלוסיית המדינה. יישום חוק משפחות ברוכות ילדים מסביר כ-10% מהגידול בתשלומי הקצבאות.

שיעורי גידול גבוהים (מעל 8%) נצפו בתשלומי כל ענפי הביטוח, ובמיוחד בהבטחת הכנסה, בענף אבטלה – כתוצאה מהעמקת האבטלה שהרקיעה לשיעור של כ-10% מכוח העבודה – ובענפים נכות וסיעוד. התשלומים בעבור תגמולי מילואים, שהמוסד מבצע בשביל משרד הביטחון, והתגמולים לנפגעי איבה שממומנים מאוצר המדינה גדלו בכ-30% בשל החמרת המצב הביטחוני והאינתיפאדה שגרמו לעלייה תלולה בהיקף פיגועי האיבה, שבהם נהרגו מאות ונפצעו אלפי אזרחים ותושבים.

תמונת העוני והפערים הכלכליים בחברה הישראלית לשנת 2000 אינה מעידה על מפנה: רמת העוני הגבוהה בשנים 1997-1999 נותרה בעינה גם ב-2000, ודפוסי חלוקת ההכנסות במשק ב-2000 שבים ומצביעים על פערים כלכליים עמוקים. לכ-305 אלף משפחות היתה הכנסה פנויה שנפלה מקו העוני. במשפחות אלו חיו כ-1.1 מיליון נפשות שבהן כ-480 אלף ילדים. המאפיינים של מוקדי העוני בחברה הישראלית הם ברורים ולא השתנו בשנים האחרונות: העדר תעסוקה של ראש המשפחה, מפרנס יחיד במשפחה עם שכר נמוך, משפחות גדולות. במקרים רבים מאפיינים אלה פועלים במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות מסוימות. השפעת האבטלה על התרחבות ממדי העוני מובנת לכול, אך לנוכח מבנה השכר במשק אין די בתעסוקה של מפרנס אחד במשפחה כדי לחלצה מעוני, גם אם המפרנס עובד במשרה מלאה. העוני פוסח רק על משפחות עם שני מפרנסים. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר מהשיעור המאפיין את כלל האוכלוסייה. החלוקה הבלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים הנצפים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי דרום הארץ וצפונה עניים יותר מרוב היישובים במרכז הארץ. זאת ועוד: אלה המתקיימים מקצבות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר והנכים הקשים, אינם מצליחים להיחלץ מן העוני באמצעות הקצבאות. גם בשנת 2000 הכנסת המינימום שהובטחה לקבוצות החלשות על ידי המוסד לביטוח לאומי היתה נמוכה מקו העוני, לכל סוגי משפחות הנתמכות.

לנוכח התהפוכות הכלכליות שעברו על המשק בשנים 1997-2000, היציבות שנצפתה בממדי העוני או במידת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בשנים אלו מדגישה את החשיבות של מערכת הקצבאות בצמצום העוני והפערים החברתיים בשני היבטים עיקריים: עדכון הקצבאות בהתאם לשינויים ברמת החיים – כפי שבאים לידי ביטוי בשכר הממוצע, ושמירת התפקיד של מערכות הביטוח הלאומי בהבטחת הגנה כלכלית למחוסרי תעסוקה ולנפגעים מהאבטלה הגבוהה. תיקוני החקיקה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2002 – שעיקרם אי עדכון הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע בהתאם לשינויים החלים בו (1.2% בינואר 2002), קצבות הילדים המתעדכנות לפי עליית המחירים (1.4% בינואר 2002) וקיצוץ בקצבות הילדים ב-12% בסכום כולל של כ-1.1 מיליארד ש"ח – פוגעים, מטבע אופיין של הקצבאות, בקבוצות החלשות ביותר בחברה ומפחיתים מתרומתן של הקצבאות לצמצום הפערים הכלכליים. הצעותיו של המוסד לביטוח לאומי לחבילת קיצוצים הטרונגנית יותר – כזו הכוללת גם הכבדה מסוימת בנטל המיסוי – במטרה לחלק באופן צודק יותר את הנטל בין משפחות עם ילדים לבין משפחות ללא ילדים ובין משפחות השונות ברמת הכנסתן – מעבודה ומהון – לא התקבלה. עם זאת ברור לכול כי בתשלומי

הגמלאות אין די כדי לשפר את מצבם של העשירונים התחתונים, ודרושים צעדים חדשניים ונועזים ליצירת מקורות תעסוקה ולהנעת המשק לצמיחה מהירה.

בשנת 2001 שקד המוסד גם על היישום של כמה שינויי חקיקה: הופעל השלב השני של החקיקה בגמלאות לנכים, שהחל ב-2000 בעקבות שביתת הנכים הראשונה. במסגרת חקיקה זו הורחבו זכויותיהם של הנכים המוגבלים בניידות – מבוגרים כילדים – ושל עקרות הבית הנכות. ההסכם שגובש עם הנכים בעקבות שביתתם האחרונה ב-2002 – שבמסגרתו הוגדלה התמיכה הכספית לנכים ובעיקר לקשים ביניהם – יופעל עם סיום תהליכי החקיקה הנדרשים. ב-2001 שולמה לראשונה "גמלת הסיעוד קצרת המועד", המשולמת ל-60 יום לקשישים חולים בעלי קשיי תפקוד על בסיס אקוטי, כגון בשחרורם מבית החולים או בתהליך החלמה ממחלה חריפה בבית. בתחום קצבות הילדים הוגדלה בינואר 2001 הקצבה לילד החמישי ואילך וכן הוגדל מענק הלידה מכוח חוק משפחות ברוכות ילדים.

מלבד תשלום גמלאות בכסף וגביית דמי ביטוח, הביטוח הלאומי פועל גם בפיתוח שירותים בקהילה. האגף לפיתוח שירותים מאגד בתוכו ארבע קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים והקרן למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה. בשנת 2001 התקציב הכולל של קרנות אלו הסתכם בכ-200 מיליוני ש"ח, ובמסגרתן הופעלו כ-880 פרויקטים בכל רחבי הארץ, בהם לדוגמה הקמת מרכזי יום לקשיש, הרחבת מיטות סיעודיות לקשישים, פיתוח מסגרות תעסוקה לנכים בוגרים, סיוע באמצעי הנגשה לנכים, פיתוח מסגרות קהילתיות לילד החריג והמוגבל ופיתוח ניסיוני של שירותי רווחה חדשניים בקהילה. פעילות זו מקדמת את רווחת המשפחות בישראל ומשפרת את איכות החיים של הנזקקים לשירותים אלה. מתוך הכרה בחשיבותן של קרנות אלו, המוסד לביטוח לאומי פועל לאתר קהילות וקבוצות שצורכיהן נותרו עדיין ללא מענה ולעודד גופים ציבוריים לפנות בבקשה לסיוע מהמוסד בפיתוח שירותי רווחה.

המעמסה המוטלת על עובדי המוסד לביטוח לאומי בטיפול במיליוני פניות אזרחים מדי שנה בשנה הולכת וגוברת בשל הגידול המבורך באוכלוסייה, אך גם בשל העמקת המצוקה הכלכלית והאבטלה בקבוצות מסוימות. פיגועי הטרור הגבירו עוד את הנטל על עובדי המוסד המטפלים בנפגעי פעולות איבה ובשיקומם. המוסד יפעל גם השנה כדי לשפר את

התנאים הפיזיים בסניפים ולהגדיל את כוח האדם – בכמות ובאיכות – כדי שכל פנייה תיענה במאור פנים ובמלוא תשומת הלב הראויה. שיפור השירות מחייב גם להוסיף ולפתח אמצעים חדשניים נוספים לשירות עצמי של המבוטחים וכן מחייב פיתוח של מערכות המחשוב והבקרה של המוסד. המוסד נדרש לחזק את האינטגרציה בין מערכות המידע השונות המשמשות אותו. פעולה זו אינה חיונית רק כדי לצמצם את מספר הפונים לסניפים ולהקל את העומס המוטל עליהם במסירת מידע למוסד, אלא גם להגביר את מיצוי זכויותיהם של המבוטחים מבלי שיהיה ניצול לרעה של המערכת.

המשימות העומדות לפנינו בכל התחומים הנוגעים לרווחת הפרט והמשפחה הן רבות. למרות אילוצי התקציב, מחויבת החברה ומחויב המוסד לביטוח לאומי להמשיך ביתר שאת בתיקונים ובשינויים הדרושים לרווחתן ולמיצוי זכויותיהן של כל שכבות הציבור.

פרופ' יוחנן שטסמן
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד	הקדמה
5	
46-13	1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי
15	1.1 מבוא
20	1.2 התפתחויות עיקריות
24	1.3 תשלומי גמלאות
34	1.4 מקורות המימון
39	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות
42	1.6 תחזית להיקף פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2002
89-47	2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות
49	2.1 מבוא
56	2.2 התפתחויות עיקריות
	2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
62	כלל האוכלוסייה וקבוצות ספציפיות
74	2.4 הרכב האוכלוסייה הענייה
76	2.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני
78	2.6 מדדי העוני במחוזות ובערים
	2.7 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה העובדת
80	
116-91	3. הבטחת הכנסה למעוטי יכולת
93	3.1 מבוא
97	3.2 מגמות עיקריות
99	3.3 האוכלוסייה השוורית בגיל העבודה
114	3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

עמוד

140-117	גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי	.4
119	4.1 מבוא	
122	4.2 גביית דמי ביטוח לאומי	
129	4.3 גבייה למערכת הבריאות	
	4.4 התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח	
135	בריאות	
139	נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים	
263-141	מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים	.5
143	5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים	
159	5.2 ביטוח סיעוד	
171	5.3 ביטוח ילדים	
181	5.4 ביטוח אימהות	
193	5.5 ביטוח נכות כללית	
213	5.6 ביטוח נפגעי עבודה	
229	5.7 ביטוח נפגעי פעולות איבה	
239	5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות	
251	5.9 ביטוח אבטלה	
295-265	פיתוח שירותים חברתיים במוסד לביטוח לאומי: מגמות ופעולות	.6
267	6.1 מבוא	
269	6.2 פעילות האגף לפיתוח שירותים בשנת 2001	
271	6.3 תקציב האגף לשנת 2001	
272	6.4 הקרן לפיתוח שירותים לנכים	
276	6.5 הקרן לקידום תוכניות בסייעות	
282	6.6 הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים	
287	6.7 קרן "מנוף" – למניעת תאונות בעבודה	

עמוד

313-297

7. שירותים חדשניים לציבור המבוטחים בביטוח הלאומי

299	7.1 כללי
299	7.2 קוד סודי
301	7.3 מרכז מידע ארצי-טלפוני
303	7.4 מרכז המידע הממוחשב (Call Center)
305	7.5 סיכום – מרכז מידע טלפוני
306	7.6 עמדה ממוחשבת לשירות עצמי ("קיוסק")
308	7.7 אתר אינטרנט
313	7.8 אישורים
313	7.9 פניות הציבור

עוד מבט – נושאים במוקד (רשימת תיבות)

	- חוק ההסדרים לשנת 2002: כיצד הוא ישפיע על תשלומי הגמלאות
44	של המוסד לביטוח לאומי?
52	- מדידת עוני על פי הגישה האבסולוטית: המקרה של ארצות הברית
70	- עוני בקרב קשישים
85	- אי-שוויון בהתחלקות ההוצאה לתצרוכת
102	- על משך השהות של נתמכים במערכת הבטחת הכנסה
	- המעבר מזכאות להבטחת הכנסה בגלל חוסר תעסוקה לעילות
105	זכאות אחרות
111	- המשפחות החד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה
127	- שכירים העובדים בו-זמנית ביותר ממקום עבודה אחד
148	- מועד הפרישה מעבודה של הקשישים בישראל והסיבות לפרישתם
166	- זקנים התובעים שוב גמלת סיעוד לאחר שנדחתה תביעתם הראשונה
177	- מענק לימודים
189	- גמלה לשמירת הריון
203	- השימוש בשירותים שונים בקרב נכים מקבלי גמלאות מהמוסד

עמוד

- 223 - סעיפי ליקוי של נכי עבודה
- הפעלת קבוצות על נפגעים בפיגועים המוניים בשיטת הדיבוב
- 248 הפסיכולוגי המובנה
- מקבלי דמי אבטלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ופנו לשירות
- 259 להבטחת הכנסה

פרק 1

מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי

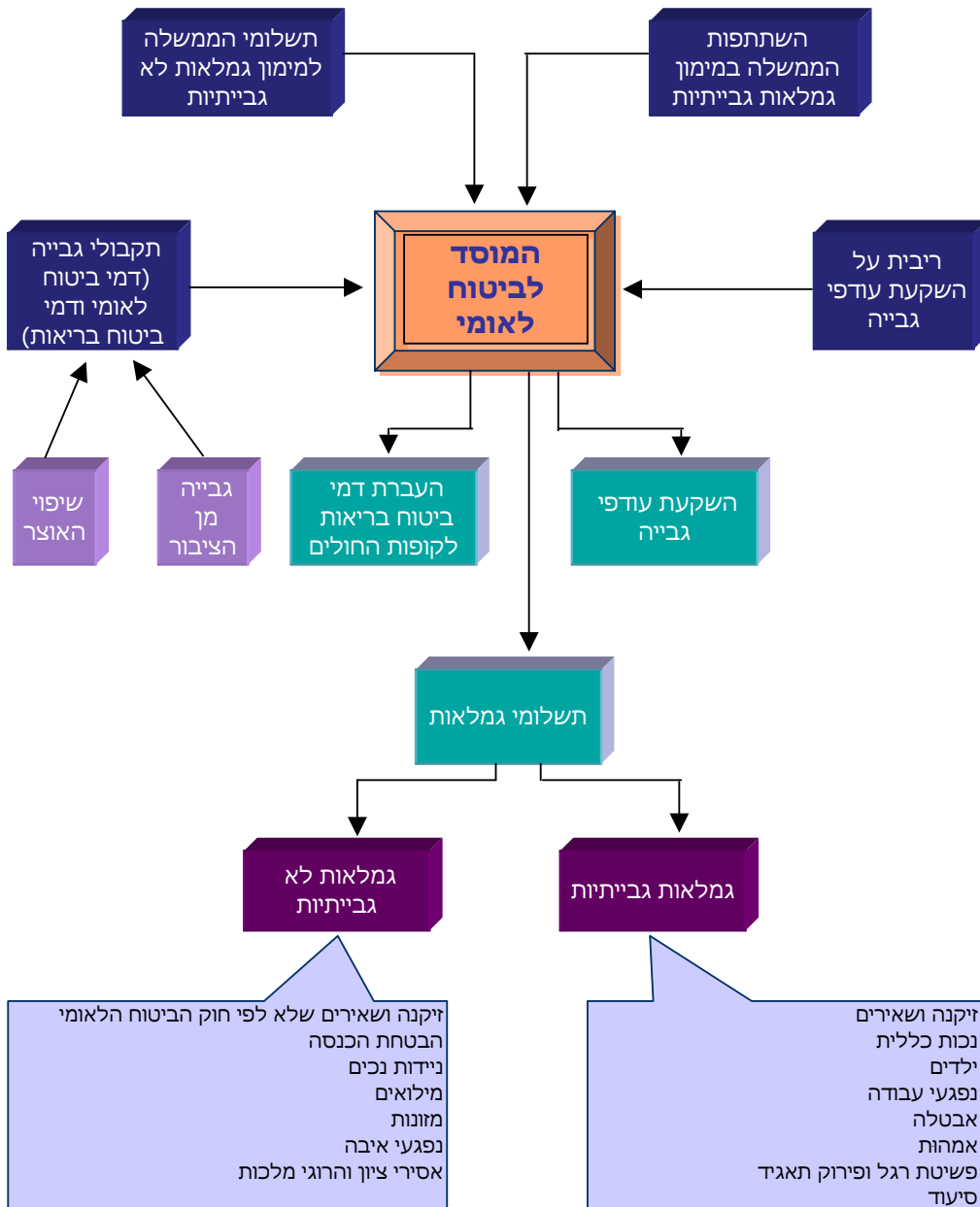
לאה אחדות

1.1 מבוא

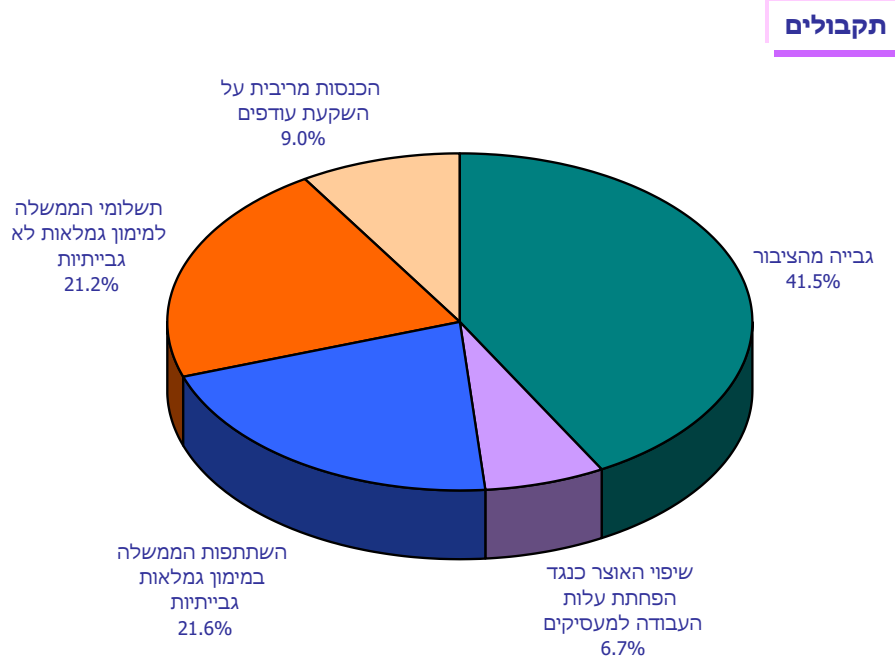
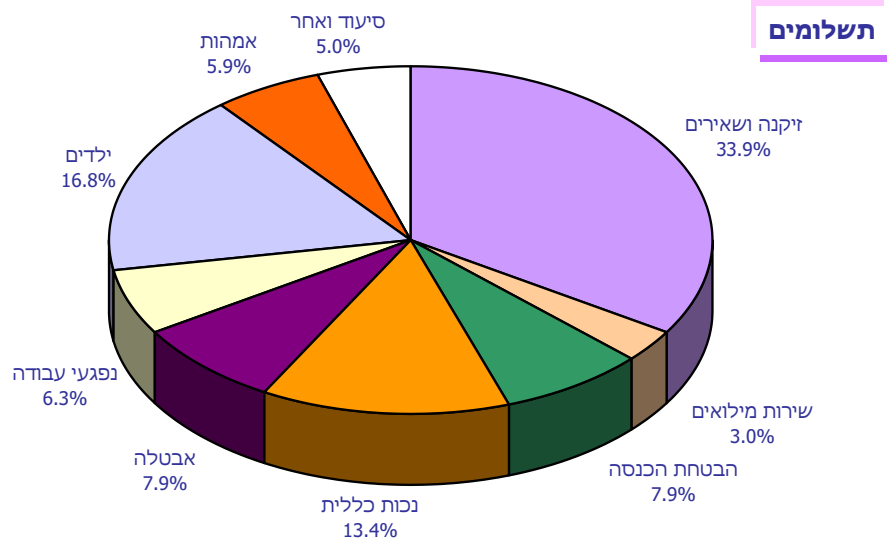
המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי ועל חוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות קצרות מועד ונועדו להחליף את שכרם של מי שבאורח זמני יצאו ממעגל העבודה (מחמת פיטורין, פגיעה בעבודה,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

דמי הביטוח הלאומי נגבים מן העובדים השכירים באמצעות מעסיקיהם, ומן המעסיקים כהשתתפות במימון עלויות הביטוח של עובדיהם, ומעובדים עצמאיים וממי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק הופחתו בהדרגה שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים העצמאיים, ומאז הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה. פיצוי זה מכונה "שיפוי האוצר". הממשלה משתתפת גם במימון חלק מענפי הביטוח ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות שלא על פי חוק הביטוח

תרשים א': המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



תרשים ב': התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 2001



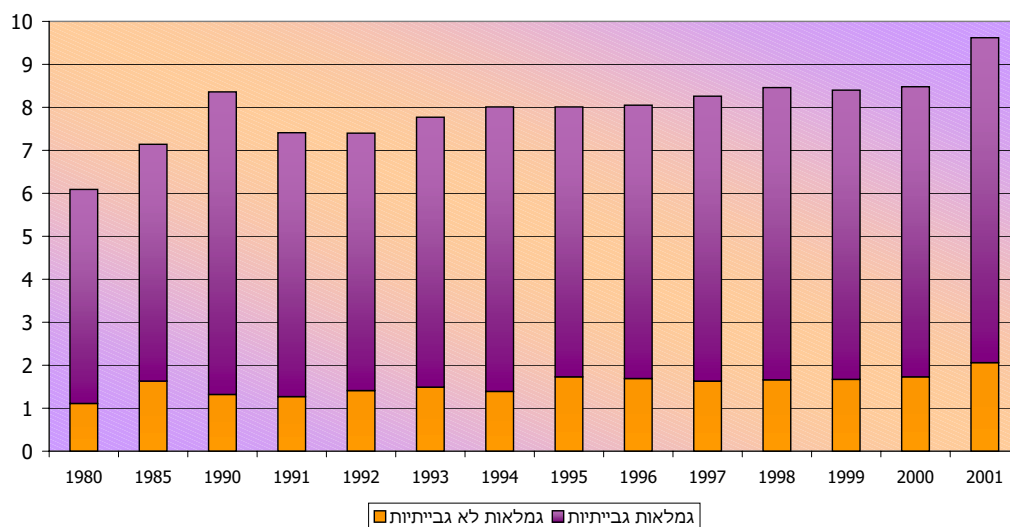
הלאומי, שבעבורן לא נגבים דמי ביטוח.¹ הגמלאות המשולמות בענפים הנסמכים על גבייה מהציבור, חלקית או מלאה, מכונות "גמלאות גבייתיות", ואילו הגמלאות המשולמות בענפים הממומנים רק על-ידי הממשלה מכונות "גמלאות לא-גבייתיות". נוסף על כך המוסד גובה דמי ביטוח בריאות מן הציבור ומחלקם לקופות החולים לפי כללים שנקבעו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תרשים א' מתאר את מערכת התקבולים והתשלומים של המוסד, כולל תקבולים מריבית על השקעות (באג"ח ממשלתיות צמודות מדד), תקבולים מגביית דמי ביטוח בריאות וחלוקת הסכום הנגבה לקופות החולים.

תרשים ב' מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 2001. התרשים מראה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, ששילם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים הזכאים לכך) 33.9% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא השני בגודלו, ותשלומיו הסתכמו ב-16.8% מכלל תשלומי הגמלאות. בצירוף ענף נכות כללית הסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-64.1% מכלל תשלומי הגמלאות. התשלומים בענף הסיעוד היוו 5.0% מכלל התשלומים, ואילו ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה ונפגעי עבודה) תרמו כל אחד 7.9%-5.9% מכלל התשלומים. בטווח זה נע גם אחוז התשלומים של ענף הבטחת הכנסה (7.9%), המשלם גמלאות למשפחות מעוטות אמצעים, שמפרנסן העיקרי בגיל העבודה.

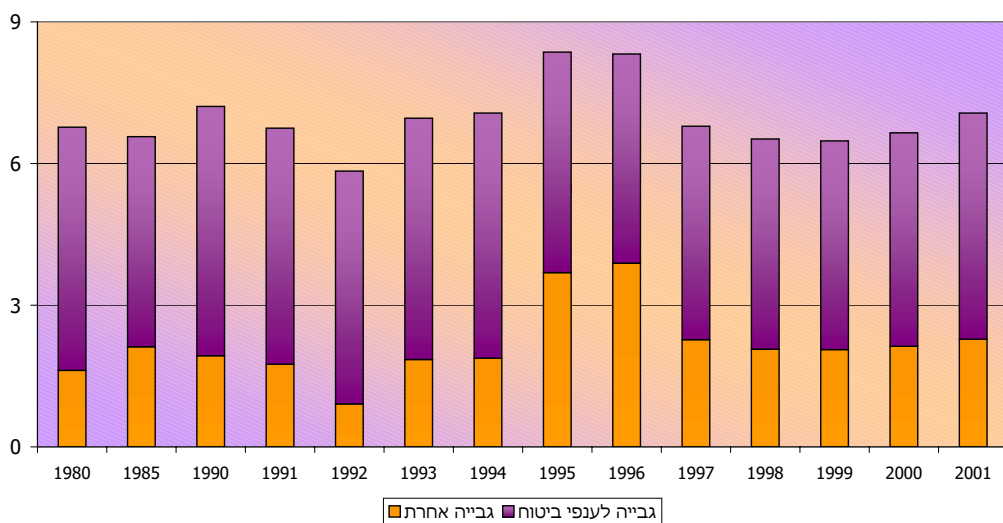
לוח מס' 1 מלמד, כי תשלומי הגמלאות של המוסד הסתכמו ב-2001 ב-9.59% בקירוב מגודל התוצר המקומי הגולמי, והגמלאות הגבייתיות – ב-7.54% מגודלו. הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) הגיעה ב-2001 ל-4.78% מגודל התוצר המקומי הגולמי, ואילו הגבייה בעבור ענפי הביטוח הלאומי וקופות החולים גם יחד היתה 7.05% מהתוצר. מהתפלגות תקבולי המוסד עולה, כי המימון הממשלתי הכולל ב-2001 היה כ-49% מכלל תקבולי המוסד.

¹ על-פי חוק הביטוח הלאומי, הממשלה משתתפת במימון ענפי הביטוח באמצעות הוספת 15% מסכום הגבייה לענף זיקנה ושאיירים ו-160% מסכום הגבייה לענף ילדים, וכן באמצעות החזרת 50% מן התשלומים לנכים ותיקים בענף נכות כללית והחזרת מלוא התשלומים לעולים חדשים בענף סיעוד. הממשלה מממנת במלואן גמלאות שהמוסד מופקד על הענקתן אך הן משולמות על-פי הסכמים מיוחדים (כגון קצבות זיקנה ושאיירים לעולים, קצבות ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה), או על-פי חוקים אחרים (כגון חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה). מינואר 1995, מועד ביטולו של ענף מילואים כענף ביטוח, הממשלה מממנת במלואם גם את תגמולי המילואים.

תרשים ג': תשלומי גמלאות (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי),
2001-1980



תרשים ד': תשלומי גבייה מן הציבור (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי),
2001-1980



לוח מס' 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוז מגודל התוצר המקומי הגולמי), 2001-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	דמי ביטוח לאומי**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1995	8.01	6.28	8.36	4.67
2000	8.48	6.75	6.65	4.52
2001	9.59	7.54	7.05	4.78

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

1.2 התפתחויות עיקריות

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001 עמדה בראש ובראשונה בסימנן של ההתפתחויות הכלכליות במשק בשנים 2001-2000. הצמיחה המואצת ב-2000 לוותה בעלייה בולטת של השכר הממוצע במשק – בעיקר במחצית השנייה של שנה זו. בשל הפיגור המובנה במנגנוני עדכון גמלאות המוסד לביטוח לאומי, עליית השכר ב-2000 באה לידי ביטוי בהיקף תשלומי הגמלאות רק ב-2001. תנופת הצמיחה שאפיינה את 2000 נרשמה כאפיזודה קצרה, שחרגה מהמגמה הכללית של האטה כלכלית שהסתמנה במשק מאז 1996. ברבע האחרון של 2000 שב המשק למיתון כלכלי, שהלך והעמיק במהלך 2001. המיתון הכלכלי הותיר את רישומיו בכל תחום: קיפאון בתוצר, האטה בקצב התרחבות התעסוקה ובמקביל התרחבות נוספת בממדי האבטלה והאטה משמעותית בקצב גידולו של השכר. האינפלציה שנתרה נמוכה היתה ההתפתחות המשותפת היחידה לשנים 2000 ו-2001.

התשלומים שמשלם המוסד לגמלאות, לרבות הוצאות למינהל ולגורמי חוץ המסייעים בבדיקת הזכאויות, ההשתתפות בתקציבים של משרדי ממשלה וההשתתפות בפיתוח בשירותים למבוטחים ובפרויקטים חברתיים בקהילה – כל אלה הסתכמו בשנת 2001 בכ-45.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-2000 גדלו תשלומי המוסד לביטוח לאומי גידול ריאלי של 13.3%, בהמשך לגידול של כ-8% בשנה הקודמת. אל מול הקיפאון ברמת התוצר במשק ב-2001, היקף התשלומים של המוסד הגיע על פי אומדן לכ-9.6% מגודל התוצר המקומי – לעומת כ-8.5% ב-2000.

תשלומי הגמלאות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי ב-2001 הושפעו בעיקר מעליית השכר ב-2000 ומהתרחבות ממדי האבטלה ב-2001. רמת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק² – אלו הקבועות בחוק כאחוז מסוים מהשכר הממוצע ואלו המתעדכנות על פי השינויים שחלים בשכר הממוצע – עודכנו בראשית 2001 בשיעור של 9.7%. שיעור זה מבטא את עליית השכר הגבוהה במחצית השנייה של 2000 – שהיתה בשיעור גבוה אף יותר מהשיעור הממוצע שאיפיין את כל שנת 2000 (כ-7%). קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וכן קצבת הנכות הכללית והכנסת המינימום המובטחת למשפחות מעוטות אמצעים גדלו ב-2001 בכ-8.5% במונחים ריאליים ועלו יחסית לשכר הממוצע בפועל. עליית השכר במהלך 2001 בשיעור נומינלי של כ-4.2% ובשיעור ריאלי של כ-3% השפיעה על רמת הגמלאות מחליפות השכר (כמו דמי פגיעה, דמי לידה ודמי אבטלה), אך חלקן של גמלאות אלה בכלל הגמלאות נמוך יחסית. לעומת זאת, ערכה של נקודת קצבת ילדים –

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

המתעדכנת בשיעור עליית המחירים – ירדה הן ריאלית (בכאחוז) והן לעומת השכר הממוצע בפועל.

התרחבות ממדי האבטלה לרמה של 9.3% מכוח העבודה התבטאה בשתי המערכות המבטיחות הכנסה למובטלים – ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה. מספר המקבלים בכל אחת משתי מערכות אלו גדל בשיעור של כ-11%. השפל בתעסוקה ב-2001 הקשה גם על נכים להשתלב בעבודה. לעומת זאת, האטת הגידול במספר המועסקים במשק תרמה להאטה ניכרת בשיעור עליית הנשים שקיבלו דמי לידה (0.8% ב-2001 לעומת 7.3% ב-2000) ולירידה במספרם המוחלט של מקבלי דמי פגיעה (בשיעור של כ-9%).

היקף ההוצאה של הביטוח הלאומי הושפע משני גורמים נוספים: ראשית, בינואר 2001 נכנס לתוקף חוק משפחות מרובות ילדים שמכוחו הוגדלה קצבת הילדים ומענק הלידה לילד החמישי ואילך. העלות השנתית של החוק הסתכמה בכ-500 מיליוני ש"ח. שנית, המציאות הביטחונית בישראל מאז פרוץ האינתיפאדה בשלהי 2000 הביאה לעלייה בהיקף ההוצאה לתגמולי מילואים ולגמלאות לנפגעי איבה – תשלומים שמבצע המוסד אך ממומנים מתקציב המדינה. ההוצאה בשני תחומים אלה גדלה ב-2001 בכ-30% בהשוואה לשנה הקודמת.

ניתוח התרומה היחסית של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי לגידול בהיקף התשלומים של הביטוח הלאומי מורה שכ-30% מן התשלומים נזקפים לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים – הענף העיקרי של המוסד. לגידול בתשלומי ענף הילדים – שהוא הענף השני בגודל – נזקפים כ-11% מן הגידול בתשלומי הגמלאות. כ-3/4 מהגידול בתשלומי ענף ילדים נבעו מיישום חוק משפחות מרובות ילדים, וכרבע בלבד מעדכון ערך נקודת קצבה ומגידול אוכלוסיית הילדים. ענף נכות, השלישי בגודל בענפי המוסד, תרם כ-17% מהגידול בסך כל תשלומי המוסד. ענף אבטלה ומערכת הבטחת הכנסה תרמו כל אחד כ-10% לגידול, ואילו לגידול בגמלאות מחליפות השכר האחרות (נפגעי עבודה ואימהות) נזקפים כ-10% מהגידול בסך כל התשלומים. לגידול המתמשך בתשלומים לגמלת סיעוד נזקפים כ-6% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות של המוסד.

סך כל התקבולים מגביית דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) ודמי ביטוח בריאות, הסתכם בשנת 2001 בכ-32.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-2000 עלה סכום הגבייה הכוללת ב-6.3% במונחים ריאליים, לעומת עלייה של 10% בין 1999 ל-2000. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי הסתכם בכ-2/3 מסכום הגבייה הכוללת – 22.2 מיליארד ש"ח, בהם כ-3.1 מיליארד שיפוי האוצר. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-6.0% במונחים ריאליים: הגבייה משכירים גדלה ריאלית ב-6.4% ומלא-שכירים ב-1.6% בלבד. גביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-7.1% במונחים ריאליים, ואלה מימנו קצת יותר ממחצית (52%) העלות של סל שירותי הבריאות. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות – שהיקפה אמור להיגזר מהיקף גביית דמי ביטוח הלאומי – הסתכמה בסכום הקרוב ל-10 מיליארד ש"ח. היא גדלה ריאלית בשיעור ניכר של 18%, הגבוה משיעור הגידול בגבייה. הסיבה היא שבשנת 2000 האוצר לא העביר לביטוח הלאומי את מלוא הסכום המתחייב מן החוק אלא סכום הנמוך בכ-710 מיליוני ש"ח, ואילו ב-2001 הועבר מלוא הסכום המתחייב מן החוק בתוספת של החזר חוב בסכום של כ-170 מיליוני ש"ח.

תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות היו אמורים להסתכם בכ-9.8 מיליארד ש"ח - גידול של כ-18.4% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2000, אם כי האוצר העביר סכום הנמוך בכ-243 מיליוני ש"ח מהמתחייב על פי החוק. הסכום החסר מומן מכספי ענפי המוסד. הגידול הגבוה בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות נבע בעיקר מעדכון רמת הקצבאות ומעליית מספר המקבלים גמלאות אלו (כמו הבטחת הכנסה, ניידות ומילואים).

בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד לביטוח לאומי המיועדים למימון הגמלאות שהוא משלם בכ-10% במונחים ריאליים והסתכמו בכ-46.1 מיליארד ש"ח. חלקה של הממשלה בסך כל מקורות המימון (כולל שיפוי אוצר) עלה ל-49.5% לעומת 46.9% ב-2000. חובו המצטבר של האוצר למוסד לביטוח לאומי עמד בסוף 2001 על כ-1.23 מיליארד ש"ח.

1.3 תשלומי גמלאות

סכום תשלומי הגמלאות בכל אחד מענפי הביטוח הלאומי נקבע על פי מספר מקבלי הגמלה בענף ועל פי רמת הגמלה. שינויים במספר המקבלים או ברמת הגמלה הם שגורמים אפוא לשינויים בסך כל תשלומי הגמלאות. השינויים במספר המקבלים הם תוצאה של כמה גורמים: שינויים בקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה ושינויים בקצב העלייה לארץ (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים ילדים וזיקנה); התפתחויות כלכליות, בעיקר בתחום התעסוקה (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים אבטלה והבטחת הכנסה); ושינויים בתנאי הזכאות המגדילים את מספר הזכאים או מצמצמים אותו. שינויים ברמת הגמלאות ארוכות המועד הם בעיקר תוצאה של השינויים האלה: שינויים ברמת השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (שאליו צמודות הגמלאות ארוכות המועד והגמלה להבטחת הכנסה); שינויים במדד המחירים לצרכן (שעל-פיו מתעדכנות קצבות הילדים); תדירות העדכון של הגמלאות צמודות השכר או המדד (המתבצע, נוסף על ינואר מדי שנה, גם במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק); ושינויי חקיקה. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נובעים לא רק משינויי חקיקה אלא גם משינויים בהתפלגות מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר לפני שנוצרה הזכאות לגמלה. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-2001 במספר מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

1.3.1 מקבלי גמלאות

הגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-2001 לא היה אחיד בכל הענפים: בעוד שבענפים אבטלה, הבטחת הכנסה וסיעוד נרשמו שיעורי גידול גבוהים, בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר אחרות – נפגעי עבודה ואימהות – נצפתה יציבות או ירידה במספר המקבלים. שתי מגמות אלו קשורות קשר הדוק לשפל בתעסוקה שפקד את המשק ב-2001. לעומת זאת, הגידול במקבלי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים משקף לא רק את שיעור ההזדקנות באוכלוסייה אלא גם את המגמה ארוכת השנים של העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. גורמים נוספים שפעלו מאז 1997 הם כניסתו לתוקף של תיקון החוק המאפשר לעקרות בית לקבל קצבת זקנה, והאטת קצב

העלייה לארץ. בענף הילדים – השני בגודלו – מספר המקבלים תואם את הגידול הטבעי באוכלוסיית הילדים.

מספר המקבלים קצבה בענף זיקנה ושאיירים גדל ב-2001 ב-3% - שיעור הנמוך במעט מזה שאיפיין בממוצע את השנים 1995 ו-2000 – והגיע ל-677 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את המקבלים קצבת זיקנה (עם ובלי קצבת שאירים) – שיעור של 3.5%, שכן מספר המקבלים קצבת שאירים בלבד גדל בדומה לשנים קודמות ב-0.7% בלבד. עיקר הגידול במקבלי קצבות זיקנה נבע מגידול המקבלים לפי חוק (4.1%), ואילו מספר המקבלים קצבאות מיוחדות (עולים חדשים) גדל בכאחוז אחד בלבד.

בענף סיעוד, המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקודם שאינם מתגוררים במוסדות סיעודיים, נמשכה המגמה של גידול ניכר במספר מקבלי הגמלה, המלווה את הענף מאז הקמתו. ב-2001 גדל מספר המקבלים ב-10% – שיעור הדומה לממוצע בעשור האחרון – והגיע ל-105 אלף בממוצע לחודש.

בענף ילדים נרשם ב-2001 גידול של 1.7% הן במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים והן במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. ב-2001 כ-928 אלף משפחות קיבלו, בממוצע לחודש, קצבת ילדים בעבור כ-2.15 מיליון ילדים.

בענף נכות כללית נרשמה ב-2001 ירידה קלה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבת נכות כללית, אך נמשכה העלייה בשיעור הגידול במספר מקבלי הגמלאות האחרות, בעיקר שירותים מיוחדים וניידות. מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל בכ-5% והגיע לכ-142 אלף בממוצע לחודש. מספרם של המקבלים קצבה לילד נכה גדל בכ-7.5%, ואילו מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות גדל (בדומה ל-2000) בשיעורים ניכרים – כ-15% כל אחד מהם. הגידול במספר מקבלי גמלאות ושירותים מיוחדים בשנים 2000-2001 בשיעור מצטבר של למעלה מ-30% הוא תוצאה של תיקוני חוק שהופעלו בהדרגה במסגרת יישום ההסכמות שהושגו עם הנכים בתום שביתתם ב-1999. על פי תיקוני חוק אלה הורחבו זכויותיהם של הנכים המוגבלים בניידות ושל הזכאים לקצבת ילד נכה או לקצבה לשירותים מיוחדים.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכר – ב-2001 נמשכה מגמת הירידה שנרשמה כמעט ברציפות מאז 1997 במספר המקבלים דמי פגיעה. בשנים 1997-2001, מספר המקבלים ירד ירידה מצטברת של כ-25%, כאשר שיעור הירידה ב-2001 בלבד היה כ-10%. מספרם של מקבלי דמי פגיעה פחת מכ-92 אלף ב-1996 לכ-69 אלף ב-2001. שני גורמים לירידה זו: האחד הוא ביטול תשלום דמי פגיעה בעבור תשעת ימי הזכאות הראשונים והחלתו על המעסיק כשמדובר בשכירים, והגורם האחר הוא ההאטה שהסתמנה בקצב הגידול של מספר המועסקים במשק בעקבות משבר האבטלה הנוכחי, בעיקר בענפים מסורתיים (כמו הבניין) שהם עתירי עבודה ובעלי סיכון גבוה לתאונות עבודה. מספר נפגעי העבודה המקבלים קצבת נכות צמיתה גדל ב-2001 ב-5% – שיעור הדומה בגודלו לממוצע הרב שנתי. בענף האימהות נרשמה ב-2001 ירידה של כ-2% במספר האימהות שקיבלו מענקי לידה וגידול של קצת פחות מאחוז במספר הנשים שקיבלו דמי לידה – בעיקר עקב ההאטה בקצב הגידול בתעסוקה במשק.

העמקת השפל בתעסוקה והתרחבות ממדי האבטלה במשק ב-2001 הטביעו את חותמם בעיקר בענף אבטלה ובהבטחת הכנסה. מספר המקבלים דמי אבטלה ב-2001 גדל בשיעור של כ-11%, בהשוואה לירידה של כ-3% בשנה הקודמת (שנבעה מקיצור תקופת הזכאות לדמי אבטלה למובטלים שלא מלאו להם 40 שנה). ב-2001 הגיע מספר מקבלי דמי אבטלה ל-103 אלף בממוצע לחודש, ושיעורם מכלל הבלתי מועסקים עלה ל-45.5% (לעומת 43.3% ב-2000). העלייה בשיעור הפיטורין במשק והגידול בחלקם של הבלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים שקדמו לאבטלתם בכלל הבלתי מועסקים, גרמו לכך שיותר מובטלים זכאים לדמי אבטלה. ולבסוף, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (מחוסרי תעסוקה לסוגיהם, משפחות חד-הוריות עם ילדים קטנים, עובדים בשכר נמוך ובלתי ניתנים להשמה מטעמי בריאות) הוסיף ב-2001 לגדול – ב-10.5% – והגיע לכ-142 אלף בממוצע לחודש. התרחבות מעגל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בחמש השנים האחרונות – שבלטה בכל סוגי המשפחה ובכל סוגי הנזקקות – נבעה בעיקר מהתגברות מצוקת האבטלה בשנים אלו, אך גם מחוסר הצלחתן של המערכות האחראיות לשלב מובטלים בשוק העבודה, לצמצם את האבטלה במשק או לשנות דפוסי התנהגות בשוק העבודה של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. הרפורמה המיוחלת של שילוב נתמכים בשוק העבודה, בהתאם לרוח המלצות ועדת תמיר, לא הגיעה עדיין אף לא לשלב התכנון וההיערכות.

לוח מס' 2: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1985-2001

סיעוד	הכנסות הכנסה (לאובלסיה) בגיל העבודה)	אבלה ***	לגדים		אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית			זיקנה ושאררים	שנה
			משפחות המקבלות קצבות לגדים**	דמי לדור*	מענק לדור*	קצבת נכות עמיתה	דמי פגיעה*	קצבת ניידות	קצבת לילד נכה	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבת נכות		

מספר המקבלים (אלפים)

-	20.4	19.6	546.9	42.7	101.3	9.9	56.9	10.6	4.0	4.6	62.1	390.2	1985
25.0	30.8	50.6	532.5	43.7	103.6	11.8	56.7	11.4	5.8	6.5	73.5	442.6	1990
59.0	74.8	61.5	814.7	55.2	113.1	14.6	84.9	13.2	10.3	10.2	94.0	553.9	1995
66.0	80.8	67.9	830.7	58.0	118.1	15.3	92.3	13.4	11.6	11.2	104.5	573.5	1996
72.9	88.8	86.5	850.7	60.4	124.0	15.9	84.1	13.6	12.5	12.3	112.0	595.1	1997
80.9	100.8	95.9	871.2	64.2	129.5	17.7	82.5	14.1	13.3	11.6	119.7	615.9	1998
88.0	114.0	96.1	891.6	65.8	125.7	18.9	73.9	14.3	14.1	14.2	127.2	635.7	1999
95.7	128.4	92.6	912.5	70.6	131.8	19.8	76.2	16.8	15.3	16.6	135.3	657.1	2000
105.4	141.8	103.0	928.2	71.2	129.1	20.8	69.1	19.3	16.4	18.9	142.4	677.0	2001

גודל שנתני (אחוזים)

17.4	8.6	20.9	-0.5	0.5	0.5	3.6	-0.1	1.5	7.7	7.2	3.4	2.6	1990-1986
18.7	19.4	4.0	8.9	4.8	1.8	4.4	8.4	3.0	12.2	9.4	5.0	4.6	1995-1991
11.9	7.9	10.4	1.9	5.1	11.9	4.8	4.5	1.5	12.6	10.8	11.2	3.5	1996
10.5	9.9	27.4	2.4	4.1	10.5	3.2	-8.8	1.5	7.7	9.8	7.2	3.8	1997
11.0	13.5	10.9	2.4	6.2	11.0	11.3	-1.9	3.6	6.4	-6.1	6.9	3.4	1998
8.8	13.2	0.2	2.3	2.5	8.8	7.3	-10.4	1.4	6.0	22.4	6.4	3.1	1999
8.8	12.4	-3.6	2.3	7.3	8.8	4.7	3.1	17.4	8.5	16.9	6.4	3.4	2000
10.0	10.5	11.2	1.7	0.8	10.0	5.0	-9.3	15.0	7.6	14.0	5.2	3.0	2001

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.

** התחיל לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני החוזר לזון באמצעות המשפיקים. בשנת 1993 הקצאות שבו להיות אוניברסליות, שינוי זה לא ליד ביטוי בשיעור הגודל הגבוה בשנים 1991-1995.

*** התחיל לשנת 1985 מתייחס למספר התשלומים הממוצע בחודש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבלים.

1.3.2 רמת הגמלה

סכום הגמלה ארוכת המועד נקבע כאחוז מסוים מן השכר הממוצע במשק, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.³ סכום הגמלה משתנה לפיכך בהתאם לשינויים בשכר הממוצע ולמועדי העדכון של הגמלה שנקבעו בחוק. סכום הגמלה מחליפת השכר נקבע, לעומת זאת, כאחוז קבוע או פרוגרסיבי משכרו של מקבל הגמלה לפני שהתרחש האירוע המזכה בגמלה. רמת כל הגמלאות משתנה בהכרח גם בעקבות שינויי חקיקה, המשנים את שיעורי הגמלה או

לוח מס' 3: קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים שחיים על קצבתם (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 2001-1975

שנה	קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם 2 ילדים		קשישה יחידה	
	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)
1975	14.9	581.3	24.8	965.5	25.5	997.9	48.1	1,877.1
1980	13.5	639.0	26.3	1,238.5	23.8	1,112.1	48.2	2,275.2
1985	15.2	721.9	29.5	1,398.2	30.5	1,442.7	61.2	2,886.1
1990	15.9	908.9	30.7	1,758.1	25.0	1,426.5	50.5	2,892.6
1995	15.5	920.0	30.1	1,783.4	26.0	1,539.8	53.9	3,192.7
1998	15.6	985.7	30.3	1,909.8	26.1	1,647.9	54.0	3,404.6
1999	15.1	978.6	29.3	1,896.6	25.6	1,629.7	55.8	3,567.8
2000	14.9	1,027.6	28.8	1,989.6	24.9	1,716.7	54.7	3,777.1
2001	15.8	1,114.0	30.5	2,158.0	26.3	1,863.0	57.7	4,083.0

* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³ כך, למשל, קצבת הזיקנה הבסיסית (ללא תוספת ותק, תוספת דחיית קצבה או השלמת הכנסה) שיעורה ליחיד 16% מן השכר הממוצע, ולזוג (בגין זכאותו של בן-זוג אחד בלבד) – 24% ממנו. לעומת זאת, שיעורה של הכנסת המינימום המובטחת מכוח חוק הבטחת הכנסה לקשיש יחיד הוא 25% מן השכר הממוצע, ולזוג קשישים 37.5% ממנו.

את בסיס השכר לחישובה. שינוי החקיקה העיקרי שנכנס לתוקף ב-2001 היה חוק משפחות ברוכות ילדים שמכוחו הוגדלה קצבת הילדים לילד החמישי ואילך (בכ-250 ש"ח לילד) ומענק הלידה לילד החמישי ואילך (מ-20% של השכר הממוצע ל-40% ממנו). ב-2001 גם הושלם תהליך היישום של תיקוני החקיקה בענף הנכות – עם תשלום קצבת ניידות מלאה לילד נכה, נוסף על קצבה לילד הנכה, והשוואת רמת הניידות לנכה שאינו משתכר לזו של נכה משתכר.

ב-2001 קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות (שאינן כוללות תוספת ותק, תוספת דחיית פרישה והשלמת הכנסה) גדלו בשיעור ריאלי של 8.4%, המשקף את שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר על פיו מתעדכנות הקצבאות. השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור נמוך יותר – 3%. לפיכך, רמת הקצבאות הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל עלתה – לאחר ירידה בשנים 1999-2000. לוח מס' 3 מלמד כי רמת הקצבה הבסיסית ליחיד עלתה מ-14.9% מהשכר הממוצע במשק ב-2000 ל-15.8% ממנו ב-2001. שיעורי גידול זהים נצפו בקצבאות הבסיסיות להרכבי משפחה אחרים. גם הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה גדלו ב-2001 במונחים ריאליים וביחס לשכר הממוצע במשק. הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמן/ה) יחיד/ה עלתה מ-24.9% מהשכר הממוצע במשק ב-2000 ל-26.3% ממנו ב-2001, ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמן/ה עם שני ילדים (כולל קצבות הילדים) עלתה מ-54.7% מהשכר הממוצע במשק ל-57.7% ממנו. בשיעורים דומים – הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע למשק – גדלו גם קצבת הנכות הכללית, הזוהה ברמתה להכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים (כאשר היא משולמת לנכים בדרגת אי-כושר השתכרות של 75% ויותר), וכן הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה שאינה נכה (לוח מס' 4).

בניגוד לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, ערכה של נקודת קצבת הילדים, המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות שגודלן שונה, מתעדכן על פי העלייה ברמת המחירים במשק. ב-2001 ערכה של נקודת קצבה ירד בכאחוז במונחים ריאליים ונשחק עוד ביחס לשכר הממוצע במשק – מ-2.5% ב-2000 ל-2.4% ב-2001.

לוח מס' 4: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (מתורים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע בממוצע לחודש, 1985-2001)

שנה	יחיד				זוג עם 2 ילדים* (כולל קצבות ילדים)			
	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור מוגדל	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור רגיל	אחוז מהשכר הממוצע	שיעור מוגדל	אחוז מהשכר הממוצע
	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)	2001 (בשי"ח)
1985	1,154	24.5	1,440	30.5	2,598	55.1	3,029	64.3
1990	1,142	20.0	1,428	24.9	2,633	46.0	3,061	53.5
1995	1,153	19.4	1,440	24.3	2,759	46.6	3,191	53.8
1996	1,161	19.3	1,450	24.1	2,773	46.1	3,212	53.2
1997	1,180	19.1	1,475	23.9	2,813	45.6	3,255	52.7
1998	1,230	19.5	1,541	24.8	2,922	46.3	3,388	53.8
1999	1,223	19.1	1,541	23.8	2,914	45.4	3,374	52.5
2000	1,283	18.6	1,604	23.2	3,041	44.0	3,522	51.0
2001	1,393	19.7	1,741	24.6	3,267	46.2	3,789	53.6

* נתוני 1985 ו-1990 מתחייסים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לנמלה להפטחת הכנסת.

לוח מס' 5: נקודת קצבה וקצבות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק**), בממוצע לחודש, 2001-1975

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים***		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	171	4.40	343	8.8	1,071	27.4	1,456	37.3
1980	133	2.80	267	5.6	833	17.7	1,132	24.0
1985	151	3.10	171	3.6	1,169	24.7	1,660	35.1
1990	175	2.92	84	1.5	1,354	23.4	1,920	33.2
1995	170	2.80	339	5.8	1,364	23.4	1,940	33.4
1997	170	2.76	338	5.5	1,362	22.1	1,937	31.0
1998	171	2.72	341	5.4	1,362	21.6	1,936	30.7
1999	174	2.69	349	5.4	1,399	21.6	1,991	30.7
2000	173	2.50	346	5.0	1,392	20.2	1,981	28.7
2001	171	2.40	342	4.8	1,379	19.5	2,235	31.6

* כולל קצבת יוצאי צבא.

** כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

גם הגמלאות מחליפות השכר גדלו ריאלית ב-2001: דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית ב-10.4% והגיעו ל-49.8% מהשכר הממוצע במשק (בממוצע ליום). העלייה הריאלית בדמי האבטלה נבעה לא רק מעליית השכר במשק, אלא גם מכניסתם של בעלי שכר גבוה יותר – בהשוואה ל-2000 – למעגל מקבלי דמי אבטלה כתוצאה מהתרחבות ממדי האבטלה במשק. דמי הפגיעה בעבודה ודמי הלידה עלו אף הם במונחים ריאליים בשיעורים הדומים לעליית השכר הריאלי במשק: דמי הפגיעה עלו ריאלית ב-4% (לשכירים ב-4.7% ולעצמאיים ב-1.2%), ודמי הלידה ב-5.4%. דמי הפגיעה היו 66% מהשכר הממוצע (בדומה ל-2000) ודמי הלידה הגיעו לכ-75% מהשכר הממוצע (בהשוואה ל-73% ב-2000).

1.3.3 היקף התשלומים

ב-2001 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ותשלומים אחרים המבוצעים על ידי המוסד בכ-45.5 מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 6). בהשוואה ל-2000 תשלומי המוסד גדלו ריאלית בשיעור של 13.3% - כמעט כפול מהשיעור הממוצע שאפיין את השנים 1995-2000. שיעורי גידול גבוהים (8% ומעלה) נצפו בכל ענפי הביטוח וסוגי הגמלאות, אך במיוחד בהבטחת הכנסה (19.8%), ובענפים אבטלה (17.5%), סיעוד (17.7%) ונכות (17.5%). התשלומים בעבור תגמולי מילואים, שהמוסד מבצע בשביל משרד הביטחון, גדלו בשיעור גבוה אף יותר (כ-29%), בעקבות האירועים הביטחוניים ב-2001. בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור הנמוך במעט מהגידול בסך כל התשלומים (11.5%), ואילו שיעור הגידול בתשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל, היה הנמוך ביותר מכל ענפי המוסד (8%). כ-2/3 מהגידול בתשלומי ענף הילדים נזקפים ליישומו של חוק משפחות ברוכות ילדים מינואר 2001.

שקלול שיעורי הגידול (ב-2001) בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים (ב-2000) מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים 30% מהגידול בסך כל התשלומים – תרומה הנמוכה במעט מחלקו של הענף בסך כל התשלומים (כ-34.5%). לעומת זאת, ענף הילדים תרם תרומה קטנה – כ-11% מהגידול בסך כל התשלומים – בהשוואה לחלקו בסך כל התשלומים (כ-17.6%).

ענף נכות תרם כ-17% מהגידול בסך כל התשלומים – תרומת הגבוהה מחלקו בסך כל התשלומים (כ-13%), ואילו לגידול בתשלומי גמלאות סיעוד נזקפים כ-6% מכלל הגידול בסך כל התשלומים. לגידול בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה נזקפים כ-11%, ולגידול בענף אבטלה – כ-10%. בשתי מערכות אחרונות אלו גדלו תשלומי הגמלאות ב-2001 בכ-1.2 מיליארד ש"ח והגיעו לכדי 7.2 מיליארד ש"ח. הגידול בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר (נפגעי עבודה ואימהות) תרם כ-10% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות – תרומה הנמוכה אף מחלקם בכלל התשלומים (12.6%). ההתפתחויות שתוארו עד כה חיזקו את מגמת הירידה בחלקם של ענפי הזיקנה והשאיירים והילדים בסך כל התשלומים

לוח מס' 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1996-2001

שנה	סך כל התשלומים*	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופעולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שרות מילואים* מילואים*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)										
1996	24,997.3	8,936.8	2,782.2	1,788.4	1,460.6	4,983.8	1,625.8	1,113.0	1,372.2	934.5
1997	29,167.8	10,206.9	3,332.3	1,967.3	1,736.9	5,703.5	2,301.6	1,130.8	1,651.2	1,137.3
1998	33,066.3	11,556.4	3,889.5	2,115.6	1,998.3	6,126.5	2,814.3	1,103.2	2,094.3	1,368.2
1999	36,347.3	12,471.0	4,417.3	2,280.0	2,163.7	6,823.5	3,018.2	1,109.5	2,476.3	1,587.8
2000	39,706.2	13,670.3	5,127.8	2,568.9	2,423.0	6,999.7	3,023.4	1,038.6	2,957.4	1,897.1
2001	45,480.9	15,403.5	6,092.4	2,883.6	2,675.1	7,644.3	3,591.0	1,351.3	3,581.1	2,258.4
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	7.6	7.4	10.7	2.0	9.2	1.9	16.0	-7.4	20.3	14.1
1999	4.5	2.6	8.0	2.4	2.9	5.9	1.9	-4.4	12.4	10.3
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2001	13.3	11.5	17.5	11.0	9.2	8.0	17.5	28.7	19.8	17.1
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.9	11.8	6.4	6.0	18.5	8.5	3.3	6.3	4.1
1999	100.0	34.3	12.2	6.3	6.0	18.8	8.3	3.1	6.8	4.4
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2001	100.0	33.9	13.4	6.3	5.9	16.8	7.9	3.0	7.9	5.0

* נתוני השנים 1995-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוחו החרוזר חוב בגין חיטכוו במספר ימי המילואים.

** כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.

*** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

של המוסד לביטוח לאומי, ובמקביל את העלייה בחלקם של הענפים נכות, אבטלה, הבטחת הכנסה וסיעוד.

הגידול בתשלומי הגמלאות ב-2001 משקף לא רק את הגידול הניכר בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות (כמו קצבות הזיקנה והשאירים, קצת הנכות הכללית והגמלה להבטחת הכנסה), ואת הגידול בשכר הממוצע בפועל – שהיה מתון יחסית ב-2001 – המשפיע על הגמלאות מחליפות השכר; אלא הוא משקף גם את הגידול במספר מקבלי הגמלאות. השפעת תיקוני החקיקה ב-2001 על היקף התשלומים היתה קטנה יחסית ובאה לידי ביטוי בעיקר בענף הילדים. אומדן גס מלמד שקרוב לכ-75% מהגידול בתשלומי הגמלאות מוסבר גם בעליית השכר הממוצע (לפי חוק או בפועל), וכרבע מהגידול מוסבר במספר המקבלים ומשינויי חקיקה. לולא התיקון שהונהג ברמת הקצבאות למשפחות הגדולות עם 5 ילדים ויותר, הגידול בתשלומי ענף הילדים היה מסתכם בכ-3% בלבד.

1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נובע, כזכור מפרק המבוא (1.1), מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי של מעסיקים ומבוטחים עצמאיים במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה); השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות; ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות באגרות חוב ממשלתיות. בהמשך יתוארו השינויים שחלו ב-1999-2000 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

1.4.1 גבייה מן הציבור

היקף הגבייה מן הציבור לענפי הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות בשנים 2000-2001 הושפע בעיקר מההתפתחויות הכלכליות במשק, בעיקר בתחומי השכר והתעסוקה. בניגוד

לשנים הקודמות, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו השפעה ניכרת על היקף הגבייה⁴, בשנים 2001-2000 לא הונהגו שינויי חקיקה, חוץ מהתיקון בינואר 2000, הנוגע להעלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו. העלאה זו חלה על השכיר בלבד (אך לא על חלקו של המעסיק) ועל חלקו של העצמאי כעובד⁵.

ב-2000 הסתכמו כל תקבולי הגבייה של המוסד לביטוח לאומי – הכוללים דמי ביטוח לאומי (לרבות שיפוי האוצר) ודמי ביטוח בריאות – ב-32.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 7). בהשוואה ל-2000, הגבייה הכוללת ב-2001 גדלה ב-6.3% במונחים ריאליים לעומת 10.1% בין 1999 ל-2000. הגידול הריאלי ב-2001 נזקף בעיקר לשינויים בשכר ובתעסוקה: השכר הריאלי עלה בשיעור של כ-3% ומספר המועסקים בכ-2.2%. להתפתחויות אלו יש להוסיף את השפעת עדכון בסיסי הגבייה בכ-10% בינואר 2001.

היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) הסתכם בכ-2/3 מסכום הגבייה הכוללת – כ-22.2 מיליארד ש"ח, בהם כ-3.1 מיליארד הם שיפוי האוצר. בהשוואה ל-2000, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גדל ב-6.0% במונחים ריאליים: 6.4% בגבייה בעבור שכירים ו-1.6% בגבייה ממבוטחים לא-שכירים. הגידול הריאלי בגבייה מלא-שכירים נבע בעיקר מהגבייה מהאוכלוסייה שאינה עובדת, שכן היקף הגבייה מעצמאים נותר ללא שינוי במונחים ריאליים. בשנים 2001-2000 משרד האוצר לא העביר את מלוא סכום השיפוי כמתחייב מן החוק – והחוב המצטבר בסעיף זה הגיע בסוף 2001 לכ-150 מיליוני ש"ח.

⁴ שינויי החקיקה העיקריים בשנים אלו היו: בוטל ענף הביטוח של שירות מילואים (ינואר 1995) ובעקבות כך הופחת שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ב-0.47 נקודות אחוז ולשכירים ולמבוטחים לא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז; הונהגה רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהיגה שיעור דמי ביטוח מופחת לשכירים, 2.66%, בעבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שהטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הופחתו שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות אחוז (פברואר 1995), כנגד שיפוי האוצר, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה; בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל (ינואר 1997), ובעקבות כך הועלו דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים והוקטן שיפוי האוצר; הושוותה הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח בעבור שכירים לשכר המינימום - 47.5% מהשכר הממוצע – וזאת בהתאם לחלקיות המשרה (אפריל 1999).

⁵ תוספת הגבייה שנבעה מהעלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח הסתכמה בכ-300 מיליוני ש"ח בשנת 2000.

לוח מס' 7: גבייה מן הציבור (כולל שיפוי האוצר), 1998-2001

שנה	1998	1999	2000	2001	1999	2000	2001
-----	------	------	------	------	------	------	------

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים) גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

דמי ביטוח לאומי

שכירים	15,477	17,029	19,021	20,462	4.2	10.5	6.4
לא שכירים	1,575	1,657	1,728	1,775	-0.4	3.2	1.6
סך הכול	17,052	18,686	20,749	22,237	3.8	9.8	6.0
מזה: שיפוי*	2,404	2,641	2,856	3,090	4.0	7.0	7.0

דמי ביטוח בריאות

שכירים	6,171	6,788	7,638	8,226	4.6	11.3	6.5
לא שכירים	1,703	1,938	2,124	2,341	8.2	8.4	9.0
סך הכול	7,874	8,726	9,762	10,567	5.3	10.7	7.1

סך הכול**

שכירים	21,648	23,817	26,659	28,688	4.5	10.7	6.4
לא שכירים	3,314	3,594	3,852	4,116	3.0	6.0	5.7
סך הכול	24,962	27,411	30,511	32,804	4.4	10.1	6.3
מזה: שיפוי*	2,404	2,641	2,856	3,090	4.0	7.0	7.0

* בגין הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (והמס המקביל) למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים במסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה.
 ** סכום הגבייה ל-1998 כולל 36 מיליון ש"ח שנגבו כמס מקביל על הפרשי שומה של מבוטחים לא-שכירים.

גביית דמי ביטוח בריאות – משכירים, לא-שכירים וממקבלי גמלאות – גדלה ב-2000 ריאלית ב-7.1%, והסתכמה בכ-10.6% מיליארד ש"ח. סכום זה מימן 52% מעלות סל שירותי הבריאות, בהשוואה ל-49.6% ב-2000 ו-46.7% ב-1998. במקביל, הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות – שנגבו בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול בעלות סל שירותי הבריאות – איפשר לממשלה להקטין את חלקה במימון הסל מ-48% ב-1998 ל-42.7% ב-2001.

1.4.2 מימון הממשלה וסך כל התקבולים למימון ענפי הביטוח הלאומי

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2001 בכ-46.1 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס' 8). בהשוואה ל-2000 גדלו מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי ב-10.7% במונחים ריאליים (לעומת גידול של 7.6% בין 1999 ל-2000). כאמור בסעיף 1.4.1, ב-2001 גדלה ריאלית ב-6.0% גביית דמי הביטוח הלאומי מן הציבור ומשיפוי האוצר. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות לפי סעיף 32 לחוק נגזרת מהיקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, ולפיכך שיעור הגידול בהשתתפות אמור להיות זהה להיקף הגבייה. ואולם, ב-2000 לא העבירה הממשלה את מלוא הסכום המתחייב מן החוק, אלא סכום הנמוך ממנו בכ-710 מיליוני ש"ח. לעומת זאת, ב-2001 הממשלה העבירה את מלוא התחייבותה השוטפת לשנה זו, כ-9.8 מיליארד ש"ח בתוספת סכום של כ-170 מיליוני ש"ח על חשבון החוב שהצטבר ב-2000. כתוצאה מכך, השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות עלתה ב-2000 ב-1.6% בלבד, אך ב-18% ב-2001. לעומת זאת, בדומה ל-2000, גם ב-2001 הממשלה לא העבירה את מלוא השתתפותה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות, וחובה המצטבר בסעיף זה הגיע לכ-543 מיליוני ש"ח. מאחר שהמוסד שילם במלואן את הגמלאות הלא-גבייתיות לתושבים הזכאים לכך, כמתחייב מן החוק, הוא מימן את חוב האוצר מכספי ענפי הביטוח הלאומי. יש לציין שהנתונים בלוח מס' 8 משקפים את הסכומים ששילם המוסד בפועל לזכאים לגמלאות הלא-גבייתיות (כ-9.8 מיליארד ש"ח ב-2001), ולא את הסכומים שהעביר אליו האוצר.⁶ ב-2001 גדלו תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות בשיעור ריאלי של 18.4% כתוצאה

⁶ סכום התקבולים בסך של 46.1 מיליארד ש"ח כולל את הסכום שהאוצר היה אמור לשלם בעבור הגמלאות הלא-גבייתיות כמתחייב מן החוק ולא את הסכום שהועבר בפועל.

לוח מס' 8: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-2001

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

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,564	17,052	7,395	6,531	3,517
1999	37,874	18,685	8,119	7,276	3,729
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2001	46,110	22,237	9,952	9,756	4,076

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	4.4	3.6	4.8	6.9	3.0
1999	4.2	4.2	4.4	5.9	0.1
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2001	10.7	6.0	18.1	18.4	3.2

התפלגות מקורות המימון (אחוזים)

1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.4	18.9	10.2
1999	100.0	49.3	21.4	19.2	9.8
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2001	100.0	48.2	21.6	21.2	8.8

* כולל פיצויים מצד שלישי, שחסרים בהתפלגות לפי אחוזים שבלוח.
 ** הנתון מתייחס לסכום הגמלאות הלא-גבייתיות ששולם בפועל על ידי המוסד, ולא לסכומים שהועברו בפועל על ידי האוצר.

מעדכון רמת הגמלאות והגידול במספר המקבלים (בעיקר גמלה להבטחת הכנסה, קצבת נידות ותגמולי מילואים).

1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס' 9)⁷ מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר המושקעים בבנק ישראל, ב-2001 הועמק עוד הגירעון השוטף של כל ענפי הגמלאות, חוץ מענף הילדים, שהעודף השוטף בו הוסיף לגדול. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 2001 בגירעון שוטף בסכום של 3,446 מיליון ש"ח, הגבוה בכ-43% מן הגירעון השוטף של 2000 (2,405 מיליון ש"ח). משמעות הדברים היא שגם ב-2001, בדומה לשנים קודמות, קצב הגידול בתקבולי ענפי הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח ומהשתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח לא הדביק את קצב הגידול בתשלומי הגמלאות הגבייתיות. מאז 1995 מסתמנת מגמה שיטתית של עלייה בגירעון השוטף של המוסד. מגמה זו התחזקה בשנים 2000-2001 גם בשל העובדה שהאוצר צבר חוב לביטוח הלאומי בסכום של כ-700 מיליון ש"ח בסעיפי השיפוי והשתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות.⁸

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה גם היא תמונה עגומה: הגירעון הכולל בענפי הגמלאות מחליפות השכר בענף סיעוד ובענף נכות כללית גדול יותר מאשר ב-2000, העודף הכולל בענף זיקנה ושאיירים קטן יותר, אך העודף בענף הילדים גדל במידה ניכרת. מאז 1999 אזלו הנכסים של ענף אבטלה והוא ממומן כולו מכספי ענף ילדים. אם לוקחים בחשבון הכנסה מריבית, מקבלים בסך הכל עודף תקציבי של כ-630 מיליון ש"ח בשנת 2001, הנמוך מן העודף ב-2000 (כ-1,500 מיליון ש"ח).

⁷ שיעורי דמי הביטוח הלאומי נחלקים בשיעורים דיפרנציאליים (הקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח השונים. כל ענף נבחן אפוא על פי העודף/הגירעון בתקציבו.

⁸ חוב האוצר למוסד לביטוח לאומי בשנים 2000-2001 בסעיף השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות אינו בא לידי ביטוי בגירעון השוטף, אלא הוא רשום ברשימת הנכסים של המוסד. מימון החוב הקטין את סכום ההשקעה שמוחזר על ידי המוסד, ולפיכך את הכנסות הממשלה מכספי הביטוח הלאומי.

העודף/הגירעון התקציבי משפיעים כמובן על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל על פי אומדן ראשוני מ-83 מיליארד ש"ח ב-2000 ל-85 מיליארד ש"ח ב-2001. מאז אמצע 1998 אזלו הרזרבות בענף אבטלה. לפי סעיף 33 לחוק, משרד האוצר אמור לממן את הגירעון המצטבר בענף אבטלה, ואולם בחוק ההסדרים לשנת 1999 נקבע שגירעון זה ימומן מהרזרבות הצבורות בענף שירות מילואים, שחדל להיות ענף ביטוחי. רזרבות אלו הספיקו לממן את מלוא הגירעון בענף אבטלה בשנים 1999-1998 וחלק ממנו בשנת 2000. בחוק ההסדרים לשנת 2000 נקבע, כהוראת שעה, שהגירעון בענף אבטלה בשנים 2000-2002 ימומן מהרזרבות הצבורות בענף הילדים.

לוח מס' 9: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 1999-2001

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2001	2000	1999	2001	2000	1999	

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

629	1,501	1,527	-3,446	-2,405	-2,203	סך הכול
1,023	1,461	1,340	-643	-115	-110	זיקנה ושאיירים
-936	-421	-211	-1,782	-1,283	-1,061	נכות כללית
-829	-646	-501	-1,196	-1,041	-914	נפגעי עבודה
-692	-544	-451	-864	-741	-670	אימהות
5,890	4,642	4,078	5,335	4,244	3,898	ילדים
-3,080	-2,556	-2,474	-3,080	-2,550	-2,595	אבטלה
-1,045	-704	-498	-1,402	-1,091	-908	סיעוד
298	269	244	186	172	159	אחר

הסדרים אלה פעלו, מטבע הדברים, להפסד של הכנסות מריבית. בשנים 1998-1999 הועבר לענף אבטלה סכום של 4.2 מיליארד ש"ח (מהרזרבות של ענף שירות מילואים וענף ילדים) ובשנת 2000-2001 הועבר סכום של כ-4.8 מיליארד (מענף ילדים בלבד). ברקע הדברים יש להדגיש, כי ב-1999 הועבר סכום של 18.25 מיליארד ש"ח מענף ילדים לענפים שמצבם הכספי הורע בשנים האחרונות: סיעוד, נכות כללית, נפגעי עבודה ואימהות. לוח מס' 10 מורה, שחלקו של ענף ילדים ירד בכלל הרזרבות הכספיות מ-26% ב-1998 ל-7.8% ב-1999, אך שב ועלה בהדרגה ל-15.6% בשנת 2001 – על אף הסכום שהועבר

לוח מס' 10: רזרבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי לפי ענפי הביטוח, 1999-2001*

רמת הכיסוי (שנים)			סך כל הרזרבות			ענף הביטוח
2001	2000	1999	2001	2000	1999	

מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)

סך הכול 85.0 83.5 80.3

שנות כיסוי

התפלגות לפי ענפים (אחוזים)

2.9	3.2	3.3	41.8	40.9	39.8	זיקנה ושאיירים
3.2	3.8	4.5	20.0	21.2	22.4	נכות כללית
2.7	3.3	3.9	8.3	9.3	10.5	נפגעי עבודה
1.3	1.8	2.4	3.7	4.5	5.3	אימהות
1.8	1.5	1.0	15.6	12.5	7.8	ילדים
0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	1.2	אבטלה
3.0	4.2	5.6	7.7	9.0	10.5	סיעוד
-	-	-	2.9	2.6	2.5	אחר
			100.0	100.0	100.0	סך הכול

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

למימון הגירעון בענף אבטלה. הלוח מורה עוד, כי ב-2001 הצטמצם עוד חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר – אימהות ונפגעי עבודה – ושל הענפים נכות כללית וסיעוד בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד בהשוואה ל-2000, ואילו חלקו של ענף זיקנה ושאיירים המשיך לגדול.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר השנים שהרזרבות בענף מאפשרות לשלם גמלאות, מעלה כי הרזרבות בזיקנה ושאיירים בסוף 2001 יספיקו ל-2.9 שנות תשלום, ואילו בנכות כללית – ל-3.2 שנים. הרזרבות בענף הילדים יספיקו ל-1.8 שנות תשלום בלבד (לעומת 3.2 שנים ב-1998 בטרם הוחלט להעביר נכסים מענף ילדים לענפים אחרים). רמת הכיסוי בפועל בענף נכות היתה גבוהה במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה בעברו – שנתיים, אך בענף זיקנה ושאיירים ובענף הילדים רמות הכיסוי בפועל ירדו אל מתחת לרמת הכיסוי המינימלית – שלוש שנים ושנתיים, בהתאמה.

1.6 תחזית להיקף פעילות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2002

התחזית של היקף התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2002 כפי שהוצגה בהצעת התקציב לשנה זו מבוססת על ההתפתחויות המאקרו-כלכליות והשינויים הדמוגרפיים הצפויים ב-2002, על השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי שחושב בינואר 2002 לצורך עדכון הגמלאות והפרמטרים של הגבייה, ועל אומדן ההשפעה שתהיה לתיקוני חוק על סכומי תשלומי הגמלאות והגבייה.

שינויי החקיקה העיקריים שייכנסו לתוקף ב-2002 מעוגנים בחוק ההסדרים לשנה זו, ותמציתם מוצגת בתיבה 1 בפרק זה. על אלה יש להוסיף את יישומו של תיקון החוק מינואר 2002, המתייחס להגבלת הזכאות לדמי אבטלה ל-4 שנים למובטלים חוזרים שכבר מיצו כבר תקופת זכאות מרבית אחת. תיקוני החקיקה שיופעלו ב-2002 אמורים, על פי אומדן, לצמצם את ההוצאה על תשלומי הגמלאות בסכום הקרוב לכ-1.1 מיליארד

ש"ח. לעומת זאת, היקף הגבייה באמצעות המוסד ב-2002 כמעט לא יושפע מהקפאת השכר הממוצע לפי חוק, שכן הגבייה אמורה לפחות בסכומים זניחים.

ההנחות המאקרו-כלכליות ששימשו בסיס לבניית התחזית הן: רמת המחירים הממוצעת ב-2002 תהיה גבוהה ב-2.6% מזו שהיתה ב-2001; השכר הממוצע יגדל בכ-4.5% במונחים נומינליים; שיעור הבלתי מועסקים יעמוד על 9.5%-9.6% מכוח העבודה האזרחי; מספר המועסקים יגדל בשיעור של כ-2% בלבד; אוכלוסיית ישראל תגדל ב-2.5% ובמהלך השנה יגיעו ארצה כ-40 אלף עולים. השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי עלה בינואר 2002 ב-1.2%, אך הוא יירד בחזרה (במרס או באפריל, בהתאמה, לעניין גמלאות וגבייה) לרמה שהיתה בדצמבר 2001.

התמונה החזויה לשנת 2002 שונה לחלוטין מההתפתחויות שאפיינו את 2001. תשלומי הגמלאות (לרבות הוצאות אחרות) של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור של 1.4% בלבד ולהסתכם בכ-47.3 מיליארד ש"ח. הגידול בתשלומים צפוי לנבוע כמעט רק מהגידול במספר המקבלים, שכן הסכומים של מרבית הגמלאות לא יעלו ב-2002 ושל קצבות הילדים אף יקטנו.

הגבייה הכוללת של המוסד בתוספת שיפוי האוצר צפויה לגדול ריאלית בכ-3.0% ולהסתכם בכ-34.7 מיליארד ש"ח. כשליש מן הסכום (כ-11.1 מיליארד ש"ח) מיועד למימון מערכת הבריאות. סך כל המקורות למימון גמלאות ענפי הביטוח הלאומי והגמלאות האחרות יגיע ל-48.7 מיליארד ש"ח, וכמחצית מסכום זה יועבר ממקורות ממשלתיים. ב-2002 צפוי להשתפר מצבו הכספי השוטף של המוסד: על פי אומדן התשלומים והתקבולים צפוי גירעון של כ-2.8 מיליארד ש"ח (לעומת כ-3.46 מיליארד ב-2001), ובתוספת הריבית מהשקעות – עודף של כ-1.4 מיליארד ש"ח (לעומת כ-630 מיליוני ש"ח ב-2000). נכסי המוסד יגדלו לא רק בשל העלייה בעודף הכולל ריבית, אלא גם בשל החזרי החוב של האוצר למוסד, הצפויים להסתכם ב-2002 (בהתאם למתקצב בתקציב המדינה) – בסכום של כ-850 מיליוני ש"ח.

תיבה 1:
חוק ההסדרים לשנת 2002: כיצד הוא ישפיע על תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי?

חוק ההסדרים לשנת 2002 שאישרה הכנסת בפברואר שנה זו כולל רשימה של תיקוני חוק שיצמצמו את היקף תשלומי הגמלאות של המוסד בסכום הנאמד בכ-1.1 מיליארד ש"ח. מקצת התיקונים עוגנו כהוראת שעה עד סוף 2002 ומקצתם תיקונים שאינם מוגבלים בזמן.

אלה שינויי החוק העיקריים:

א. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי הופחת לצורך חישוב הגמלאות הקבועות בחוק באחוזים ממנו לרמתו כפי שהיתה ב-2001, כהוראת שעה בתחולה ממרס 2002.¹ משמעות התיקון היא שהקצבאות יפחתו ב-1.2%.² מדובר בקצבות זיקנה ושאיירים עם ובלי השלמת הכנסה, בגמלה להבטחת הכנסה ובדמי מזונות. התיקון אינו חל על קצבת הנכות הכללית ונגזרותיה (קצבה לילד נכה והקצבה לשירותים מיוחדים) ועל גמלת הסיעוד, הצמודה בערכה לקצבת נכות כללית.³ יש לציין שבינואר 2003 הקצבאות יעודכנו במלוא עליית השכר הממוצע לפי חוק בתקופה שמדצמבר 2001 עד ינואר 2003. בכך יישחקו הקצבאות ב-1.2% רק בתקופה שמרס 2002 עד דצמבר 2002.

ב. קצבות הילדים יישחקו בשיעור של 13.4% כהוראת שעה ל-10 חודשים החל במרס 2002. הקיצוץ בקצבות הילדים עוגן בשני שינויי חוק: האחד הוא ביטול העדכון (בשיעור של 1.4%) בקצבאות ששולמו בחודשים ינואר-פברואר 2002, והאחר הוא הפחתה של 12% במספר נקודות הקצבה **לכל** המשפחות, ללא הבחנה בגודל. גם תיקוני חוק אלה עוגנו כהוראת שעה ל-10 חודשים.

¹ בינואר 2002 עמד השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי (סעיף 2) על 7,050 ש"ח, בהשוואה ל-6,964 ש"ח ב-2001.

² הפחתת השכר הממוצע תחול מאפריל 2002 גם על הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות – כמו מדרגות ההכנסה של השיעור המופחת, ההכנסה המזערית או המרבית החייבות בדמי ביטוח. נוסף על כך, השכר הממוצע על פי סעיף 1 לחוק, לצורך עדכון שכר המינימום ושכר הבכירים במשק, לא יעודכן באפריל 2002 ב-1.6%.

³ הפחתת השכר הממוצע במרס 2002 אינה גוררת את הפחתת הקצבאות המתעדכנות בינואר של כל שנה (ואך ורק בינואר) בהתאם לשינוי שחל בשכר הממוצע, אך לא **בכל עת** שהשכר הממוצע מחושב מחדש (כמו, למשל, קצבת נכות מנפגעי עבודה, מענק לידה, קצבת לידה ודמי מחיה ליתומים).

ג. התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה לנפגעי עבודה צומצמה מ-182 יום ל-91 יום (למי שנפגעו מפברואר 2002 ואילך). בתום 91 הימים לקבלת דמי פגיעה יוכל הנפגע לקבל קצבת נכות – אם הוועדה הרפואית המוסמכת אכן קבעה כי זו נכות עקב תאונת העבודה.

ד. בוטל התשלום בשיעור המוגדל של הגמלה להבטחת הכנסה למי שהיו זכאים לו לאחר ששהו במערכת 24 חודשים (ברציפות או שלא ברציפות) וקיבלו גמלה בשיעור הרגיל. גמלה זו גבוהה בכ-25% מן הגמלה הרגילה, והיא מבוטלת מאפריל 2002.

ה. הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ולרמתה למקבלים דמי אבטלה ייקבעו על-פי **מלוא דמי האבטלה**. לפני שתוקן החוק, גובה דמי האבטלה שהובא בחשבון לקביעת הזכאות היה בניכוי סכום השווה ל-13% או 17% מהשכר הממוצע, בהתאם להרכב המשפחה.

ניתוח ההשלכות של הקיצוץ הצפוי ב-2002 בקצבות הביטוח הלאומי מראה שהאוכלוסיות החלשות הן אלה שיישאו בעיקר נטל הקיצוץ בתקציב המדינה. מטבע הדברים, כל הפחתה בקצבות המוסד פוגעת יותר בחלשים, מאחר שמרבית תשלומי הקצבאות מופנים לעשירונים הנמוכים. כ-54% מכלל תשלומי קצבות הזיקנה והשאירים (עם השלמת הכנסה למעוטי יכולת) משולמים לשלושת העשירונים הראשונים. בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הפגיעה תהיה קשה עוד יותר: 72% מתשלומים אלה ניתנים לשלושת העשירונים הנמוכים.

רוב רובו של הסכום שקוצץ בקצבאות הופחת מקצבות הילדים – כ-835 מיליוני ש"ח מתוך 1.1 מיליארד. לקיצוץ זה השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות במשק ועל ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים. אינדיקטורים להשפעתו מוצגים בלוח שבתובה זו. סכום הקיצוץ בעשירונים הנמוכים גבוה פי שניים עד שלושה מסכום הקיצוץ בעשירונים הגבוהים: 105 עד 155 ש"ח לחדש למשפחה עם ילדים בעשירונים הנמוכים לעומת כ-45 עד 50 ש"ח לחדש בעשירונים העליונים. 60% מן הסכום שיקוצץ בקצבות הילדים יופחת מארבעת העשירונים הראשונים. על פי אומדן, שיעור המשפחות העניות עם ילדים יעלה מ-17.4% לכ-18%, ובכך ייתוספו כ-11,000 משפחות עם ילדים למשפחות העניות. יש להדגיש שכל החלופות לקיצוץ בקצבאות שהממשלה בחנה – חוץ מתשלום קצבות ילדים על פי מבחן הכנסות – הן רגרסיביות מבחינת חלוקת ההכנסות. המערכת הפוליטית

העדיפה להנהיג תשלום קצבות ילדים לפי מבחן הכנסות, אך אפשרות זו נדחתה משום שאי אפשר ליישמה מינהלית. דרגים מקצועיים, שהתנגדו למבחן הכנסות, נימקו זאת בשלושה טעמים נוספים: קצבות ילדים אוניברסליות חיוניות כדי להשיג שוויון אופקי במערכת המיסוי הישיר, הפחתת קצבות הילדים בהתאם לרמת השכר היא בבחינת הכבדת נטל המיסוי, ובתשלום קצבאות לפי מבחן הכנסות יש כדי לחזק את התמריצים השליליים לעבודה, בעיקר אצל אלה הנמנעים מלהשתתף בכוח העבודה.

במרכז הדיון על תקציב המדינה לשנת 2002 עמדה לא רק השאלה בכמה לקצץ בתקציב בעת מיתון כלכלי, אלא גם במה לקצץ. אין ספק שאילו היו הקיצוצים "מגוונים יותר" – בהם למשל גם הכבדה מסוימת בנטל המיסוי – היה אפשר לחלק את הנטל באופן צודק יותר בין משפחות עובדות לנתמכות, בין משפחות עם ילדים לבין משפחות ללא ילדים ובין משפחות השונות ברמת הכנסתן ובסוג הכנסתן – מעבודה או מהון.

השפעת הקיצוץ בקצבות הילדים על התחלקות הכנסות

קיצוץ כאחוז מההכנסה נטו	הכנסה נטו ממוצעת למשפחה עם ילדים (מחירי 2001)	חלקן של כל עשירון בסך ההפחתה	סכום ההפחתה בקצבה בממוצע למשפחה עם ילדים (ש"ח לחודש)	מספר ילדים בממוצע למשפחה עם ילדים	עשירונים*
0.9	9,830	100.0	88	2.3	סך הכול
3.8	3,070	13.4	116	2.8	1
3.2	4,790	17.5	155	3.2	2
2.3	5,780	15.7	131	2.9	3
1.5	6,830	11.8	105	2.5	4
1.0	8,060	10.1	84	2.3	5
0.7	9,280	7.6	64	2.0	6
0.5	10,720	7.1	58	1.9	7
0.4	12,780	6.4	56	1.9	8
0.3	15,770	6.4	55	1.9	9
0.2	24,800	4.1	46	1.7	10

* עשירוני נפשות. מיון המשפחה לעשירון נעשה לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית. העיבוד מתבסס על נתוני סקר הכנסות 2000.

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

לאה אחדות
רפאלה כהן
סמי כהונאי

2.1 מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 גישה יחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה **יחסית**, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד. הגישה היחסית מציעה כמה שיטות מעשיות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה הכספית, שהמכנה המשותף להן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות במשק. ביסודה של כל שיטה עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן "ההכנסה המייצגת" את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה משמעותית מן ההכנסה המייצגת.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

א. העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה **הפנויה** של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות

- ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).
- ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה **החציונית** של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.
- ג. העיקרון השלישי הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויוואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה (לוח מס' 2). בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

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

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה – על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

כאמור, נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.² בשנת 1998 החליטה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה החלה לערוך סקר הוצאות משפחה שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999,³ אך לא ב-2000 – מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי שוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים.⁴ משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי

² עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.

³ מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

⁴ בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 לגבי האוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.

תיבה 2א':**מדידת עוני על-פי הגישה האבסולוטית: המקרה של ארצות הברית**

ארצות הברית היא אחת המדינות היחידות בעולם המערבי שבה מדידת העוני מושתתת על הגישה האבסולוטית, הרואה בעוני תופעה של העדר אמצעים כלכליים לסיפוק צורכי המחיה הבסיסיים. על-פי תפיסה זו, משפחה היא ענייה אם אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי הנחוץ לקיומה. קו העוני (למשפחה בהרכב נתון) מוגדר לכן כרמת ההכנסה הנדרשת לרכישת הסל הבסיסי ומשתנה בהתאם להרכב המשפחה. משפחה שהכנסתה לפני מס נופלת מקו העוני המתאים להרכבה מוגדרת כמשפחה ענייה.

קווי העוני בארצות הברית פותחו במקורם, לפני כ-50 שנה, על-ידי כלכלנית הביטוח הלאומי האמריקני מולי אורשנסקי. בשלב ראשון נקבע תפריט מינימום על-ידי משרד החקלאות האמריקני, בהסתמך על דפוסי צריכת מזון בקרב משפחות מעוטות הכנסה, כפי שעלו מתוך סקר הוצאה המשפחתית למזון שנערך בשנת 1955. דפוסי צריכה אלה שימשו בסיס לפיתוח תפריט מאוזן למשפחה של ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים), שלא התיר אכילה במסעדות ושחייב פיקוח קפדני על מלאי המזון והכנתו. לאחר קביעת עלותו של התפריט, נקבע קו העוני למשפחה של ארבע נפשות ברמה העולה פי שלושה על עלות התפריט, כדי להביא בחשבון צרכים חיוניים אחרים, כגון ביגוד ודיוור. הכופל של 3 נגזר אף הוא מתוך סקר הוצאה למזון 1955, שהעלה כי משפחה ממוצעת מוציאה כשליש מהכנסתה הפנויה על צריכת מזון. קווי העוני למשפחות בעלות הרכב שונה נגזרו מתוך קו העוני הבסיסי על-פי סולם שקילות.

קווי העוני שקבע הביטוח הלאומי האמריקני קיבלו מעמד רשמי ב-1969. מדי שנה בשנה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדת באמצעותם את ממדי העוני בארצות הברית, תוך השוואתם להכנסות המשפחתיות לפני מס הנאמדות מסקר האוכלוסין השוטף. לצורך כך קווי העוני מתעדכנים מדי שנה בשנה בהתאם לעליית המחירים, כך שרמתם נשארת קבועה במונחים ריאליים. כך, למשל, קו העוני למשפחה של ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים), שהיה ב-1992 \$14,228, מייצג אותו כוח קנייה כמו קו העוני של 1963 למשפחה בהרכב דומה, שהיה \$3,100.

לממצאי העוני בארצות הברית יש השפעות חשובות לא רק על עמדות הציבור בנוגע לרמת חייו ורווחתו, אלא גם על מדיניות הממשלה ותוכניותיה. מספר תוכניות סיוע ממשלתיות למשפחות מעוטות הכנסה קובעות את הזכאות לגמלה כספית או לשירותים בעין באמצעות השוואת מקורות המשפחה לקווי העוני או לכפולה שלהם. גם מגמות בממדי העוני לאורך זמן והבדלים בשיעורי העוני בין קבוצות אוכלוסין שונות משמשים לא פעם צידוק לנקיטת (או אי נקיטת) אמצעי מדיניות. כך, למשל, הרפורמה בתוכנית זיכוי המס (EITC) הונעה על-ידי ממצאים על ממדי העוני בקרב משפחות עובדות. במקביל, ממצאי העוני ממלאים תפקיד בהערכת היעילות של תוכניות סיוע ממשלתיות למשפחות מעוטות הכנסה.

לאחרונה המליצה ועדת מומחים לאומית על הוויזיה במדידת העוני¹, לאור העובדה שלשינויים המשמעותיים שהתחוללו על פני זמן בחברה, בכלכלה ובמדיניות הציבורית, ושהשפיעו במידה רבה על רווחת הציבור האמריקני, אין כל ביטוי בשיטת המדידה של העוני, שנותרה בעינה כ-40 שנה. הוועדה ממליצה לקבוע את קו העוני למשפחת הבסיס (שני מבוגרים ושני ילדים) כאחוז כלשהו **מההוצאה החצינית** במשק על שלש קטגוריות של מוצרים חיוניים – מזון, ביגוד ודיוור (כולל שירותי חשמל, מים, גז וכו') – בהתבסס על סקר הוצאות המשפחה השוטף. הערך שיתקבל יוכפל בכופל צנוע, שיביא בחשבון הוצאות הכרחיות אחרות כגון בריאות או תחבורה. אף שהוועדה נמנעה מלקבוע מפורשות את האחוז מן ההוצאה החצינית שימשש בסיס לקביעת קו העוני ואת הכופל להוצאות אחרות, היא העריכה שכדי שקו העוני הרשמי של 1992 (שהיה \$14,228 למשפחה של שני מבוגרים ושני ילדים) יתקבל מתוך ההצעה החדשה, אזי האחוז מן ההוצאה החצינית צריך להיות 0.8 לערך וערך הכופל – כ-1.2. כדי להימנע מתנודות חדות בקו העוני, הוועדה המליצה לבסס את חישוב קו העוני השנתי על ממוצע נתוני סקר הוצאות המשפחה בשלוש השנים האחרונות, תוך קידום ערכי השנים הקודמות על-פי השינויים במדד המחירים לצרכן. הרוויזיה המוצעת במדידת העוני תבטא אפוא מעבר לגישה יחסית, שעל-פיה משפחה תיחשב לענייה אם הכנסתה נופלת במידה ניכרת מההוצאה המשפחתית הטיפוסית במשק על מוצרים חיוניים. במיוחד, קו העוני לא ייגזר עוד בקביעת מומחים של צורכי תזונה בסיסיים אלא יקושר במישרין להוצאה המשפחתית הממשית על מוצרים ושירותים חיוניים.

¹ ר' Citro, C.F. and R.T. Michael (eds.), 1995, *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington D.C. National Academy Press.

לוח מס' 1: הכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ממוצעת וחציונית) וקו העוני, 2000-1997

	שיער גידול ריאלי (%)			2000	1999	1998	1997
	2000	1999	1998				
הכנסה לנפש תקנית							
בממוצע למשפחה	2.6	5.6	1.5	3,248	3,129	2,816	2,633
חציון ההכנסה לנפש							
תקנית	2.7	4.9	2.3	2,677	2,578	2,336	2,166
קו העוני	2.7	4.9	2.3	1,338	1,289	1,168	1,083

הכנסות והוצאות⁵. מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

קו העוני לנפש תקנית ב-2000 היה 1,338.3 ש"ח לחודש, לעומת 1,288.8 ש"ח ב-1999 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים קו העוני לנפש תקנית ב-2000 עלה ב-2.7% בהשוואה ל-1999, לעומת עלייה של 4.9% בין 1998 ל-1999. מאחר שהשכר הממוצע במשק (המתאים לתקופות הסקר) גדל במונחים ריאליים ב-7%, קו העוני לנפש תקנית ירד מ-20.7% מהשכר הממוצע במשק ב-1999 ל-19.9% ממנו ב-2000. לוח מס' 2 מציג את קווי העוני למשפחות שגודלן שונה, בערכים שקליים וכאחוז מן השכר הממוצע במשק.

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ב-2000 בהשוואה ל-1999, על בסיס סקר ההכנסות המשולב⁶, ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום ממדי העוני ואי-השוויון. ממדי העוני מיוצגים בפרק על-ידי שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים

⁵ מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

⁶ מדדי העוני ומדדי אי-השוויון להתחלקות ההכנסה לשנים 1998-1999, המוצגים בפרק זה ובנספח לוחות עוני ואי-שוויון, מתייחסים לאוכלוסיית המדגם ללא תושבי מזרח ירושלים ולפיכך הם אינם זהים לסדרת המדדים שפורסמה בסקירה השנתית 1999/2000.

האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער עוני של משפחה ענייה מוגדר ההפרש בין קו העוני המתאים לגודלה לבין הכנסתה לנפש תקנית בפועל, ופער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כממוצע פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני של האוכלוסייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער העוני"). נוסף על שני מדדים אלה, הפרק מציג את מדד העוני של SEN, המשקף שלושה היבטים של ממדי העוני: היקף העוני, פער העוני ואי-השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים. ממדי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל מיוצגים על-ידי מדד גייני (GINI) ודפוסי חלוקת ההכנסה לפי עשירונים.

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

אומדן קו העוני למשפחה ל-2001	קו העוני למשפחה ב-2000		מספר הנפשות התקניות	מספר הנפשות במשפחה
	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
1,753	24.8	1,673	1.25	1
2,805	39.7	2,677	2.00	2
3,717	52.6	3,546	2.65	3
4,488	63.5	4,282	3.20	4
5,260	74.4	5,018	3.75	5
5,961	84.3	5,688	4.25	6
6,662	94.3	6,357	4.75	7
7,293	103.2	6,959	5.20	8
7,854	111.1	7,494	5.60	**9

* במחירי תקופת סקר הכנסות 2000, לפי מדד המחירים של 168.2 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1999 עד נובמבר 2000.
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

בפתח פרק זה סיכום ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל (2.2). בהמשכו מוצג ניתוח מפורט יותר של השינויים שחלו בממדי העוני בין השנים 1999 ו-2000 באוכלוסייה כולה ובקבוצות ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה (2.3-2.5). מתוארים בו גם ממדי העוני במחוזות ובערים (2.6). החלק השלישי מתמקד בניתוח השינויים שחלו באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק בשנתיים האחרונות (2.7)⁷. מדידת אי השוויון בהוצאה לתצרוכת, בהשוואה לזה של ההכנסה, מוצגת בסוף הפרק (תיבה ג2).

2.2 התפתחויות עיקריות

תמונת העוני המצטיירת מהממצאים לשנת 2000 אינה מעידה על מפנה בממדי העוני או בדפוסי חלוקת ההכנסות בחברה הישראלית. רמת העוני הגבוהה בשנים האחרונות נותרה בעינה ועימה גם המאפיינים הברורים של מוקדי העוני בישראל. לנוכח ההאטה הכלכלית במשק והתרחבות ממדי האבטלה מאז 1997 – גם אם שנת 2000 היתה חריגה בשיעור הצמיחה ובדפוסיה – היציבות היחסית בממדי העוני והפערים בהכנסות בשנים 1997-2000 לא היתה מושגת ללא ההגנה הכלכלית שמערכת הביטוח הלאומי מבטיחה לאוכלוסיות החלשות ולמי שנותרו מחוסרי תעסוקה. היציבות בתחולת העוני שנצפתה מאז 1997 נמשכה גם ב-2000. בשנים אלו נצפו שינויים קלים ולא מובהקים בשיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה – זו הנותרת לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים – נפלה מקו העוני: שיעורן עלה מ-17.4% בשנים 1997 - 1998 ל-17.8% ב-1999, אך ירד ל-17.6% ב-2000. תחולת העוני בקרב נפשות עלתה מ-17.5% בשנת 1998 ל-18.8% ב-1999 ונותרה ברמה זו גם בשנת 2000. לעומת זאת, שיעור הילדים העניים מכלל הילדים עלה בעקביות משנה לשנה, מ-21.8% ב-1998 ל-24.9% ב-1999 ול-25.2% ב-2000. העלייה הבולטת בשיעור הילדים העניים באוכלוסייה משקפת את התרחבות ממדי העוני בקרב המשפחות הגדולות, שבהן 4 ילדים ויותר, בכלל המשפחות ובמשפחות הלא יהודיות בפרט.

⁷ תחולת העוני ומדד גייני לשנים 1979-2000 מוצגים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

תחולת העוני הנמדדת על פי ההכנסה הכלכלית לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, נותרה יציבה בקרב משפחות, נפשות וילדים. שיעור המשפחות שהכנסתן הכלכלית נפלה מקו העוני היה 32% בממוצע לשנים 1997 - 2000 (והוא נע בין 31.6% ל-32.3%) ואילו שיעור הילדים העניים עלה לאט אך בהדרגה, מ-33.3% ב-1997 ל-35.7% ב-2000. היציבות היחסית בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית אפיינה כמעט את כל קבוצות האוכלוסייה. אצל המשפחות הלא-יהודיות נצפתה עלייה הדרגתית בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית, ואילו אצל המשפחות היהודיות הוותיקות נצפתה ירידה.

ב-2000 חילצו תשלומי ההעברה ממעגל העוני 54.3% מכלל המשפחות העניות במדידה לפי ההכנסה הכלכלית, בהשוואה ל-52.7% ב-1999. כאשר המיסים הישירים נלקחים בחשבון, 45.3% מהמשפחות העניות נחלצו מעוני ב-2000, לעומת 44.2% ב-1999. גם בשנים 1997-1999 נרשמו תנודות קלות יחסית בתרומה של תשלומי ההעברה בצמצום העוני.

הממצאים על דפוסי התחלקות ההכנסה מעידים על שיפור מסוים בפערי ההכנסה הפנויה במשק. ב-2000 עלתה אמנם ההכנסה הפנויה (לנפש תקנית) של כל העשירונים⁸ - חוץ מזו של העשירון העליון - בשיעורים של בין 2.5% ל-5%. ב-2000 הגדילו העשירונים השביעי, השמיני והתשיעי, את חלקם בסך ההכנסה הפנויה במשק על חשבון העשירון העליון בלבד. ההכנסה הפנויה של החמישון העליון היתה גבוהה פי 6.1 מזו של החמישון התחתון. מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה ירד ב-1.4%, מ-0.355 ב-1999 ל-0.350 ב-2000, זאת לאחר שעלה ב-1.7% מ-1997 ל-1999. בהתעלם מהתנודות הקלות יחסית בארבע השנים האחרונות, היציבות באי השוויון מאפיינת גם את ההכנסה הכלכלית: האי-שוויון עלה ב-1.4% בין השנים 1997 ל-1999 אך ירד ב-0.6% ב-2000. בצד ממצא זה יש לציין גם את התרחבות פערי השכר בקרב שכירים: בשנים 1999-2000 גדל מדד גייני להתחלקות השכר במשק בין שכירים בכשליש האחוז.

ממדי העוני ואי-שוויון בחלוקת ההכנסות ב-2000 נבחנו על רקע ההתפתחויות המאקרו-כלכליות שאפיינו את המשק בשנה זו. לוח מס' 3 מציג מספר אינדיקטורים נבחרים

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

להתפתחויות אלו. הנתונים מלמדים שב-2000 עלתה רמתן הריאלית של הקצבאות המשולמות לקשישים ולאוכלוסיות החלשות הנתמכות על ידי הביטוח הלאומי, אך היא נשחקה ביחס לשכר הממוצע בהמשך לשחיקה שנצפתה ב-1999. ואולם, מאחר שב-2000 גם קו העוני עלה בשיעור נמוך משיעור עליית השכר הממוצע, הכנסת המינימום (בתוספת קצבות הילדים) המובטחת לאוכלוסיות אלו עלתה במעט ביחס לקו העוני. כך, למשל, הכנסת המינימום שהובטחה לזוג עם שני ילדים באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל וקצבות הילדים (ובניכוי דמי ביטוח בריאות) עלתה מ-67.3% מקו העוני המוגדר למשפחה זו ב-1999 ל-67.9% ב-2000. ב-2000 הכנסת המינימום היתה נמוכה מקו העוני לכל סוגי המשפחה, לרבות קשישים ומשפחות חד-הוריות. גם קצבות הילדים, שערכן ביחס לשכר הממוצע נשחק, ירדו ביחס לקו העוני.

התפתחות זו עולה בקנה אחד עם ממצאי סקרי הכנסות, ולפיהם ההכנסה הכוללת למשפחה (הממוצעת או החציונית) גדלה בין 1999 ל-2000 בכ-3.5% במונחים ריאליים, בעוד תשלומי ההעברה גדלו ב-2.1% בלבד. כמו כן, קצבות הביטוח הלאומי – שהם כ-3/4 מכלל תשלומי ההעברה – עלו ב-4% במונחים ריאליים. הגידול הריאלי בהכנסה הכוללת נבע בעיקר מהכנסה מעבודה שכירה ונזקף לגידול הריאלי בשכרם של המועסקים בחלק ממגזרי המשק – ענפים עתירי ידע בעיקר. זאת ועוד: הגידול הריאלי בהכנסה הכוללת אפיין גם את האוכלוסייה הענייה. ההכנסה הפנויה (לנפש תקנית) – בדומה להכנסה הכלכלית – גדלה בין 1999 ל-2000 בכ-3% במונחים ריאליים. ניתוח השינויים ברמת ההכנסה של המשפחות העניות לפי רכיבי הכנסה מלמד, שגם תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הענייה, המהווים כ-2/3 מהכנסתם, גדלו ריאלית (בכ-4%). גידול זה אינו נובע מעלייה ברמת הקצבאות של הביטוח הלאומי, אלא בעיקר מעליית שיעור המקבלים קצבאות מקרב העניים. נתון נוסף שראוי להדגיש הוא, שגם ההכנסה מעבודה של המשפחות העניות העובדות גדלה ריאלית (בשיעור של כ-6%), לא רק בשל עליית השכר אלא גם עקב גידול מסוים בחלקם של המפרנסים העניים שעבדו משרה מלאה בכלל המפרנסים העניים.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-2000 נפל נטל התמיכה באוכלוסייה שנפגעה מהתרחבות ממדי האבטלה במשק על שתי המערכות המרכזיות בביטוח הלאומי המבטיחות הכנסה

לוח מס' 3: התפתחויות כלכליות, קצבות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדקסות לנתונים, 1998-2001

אומדן 2001	2000	1999	1998	
1.3	1.1	5.2	5.4	שיעור השינוי ברמת המחיירים הממוצעת (אחוזים)
3.4	7.0	1.0	2.7	שיעור השינוי הרילטי בשכר הממוצע במשק
9.3	8.8	8.9	8.6	שיעור האבטלה (אחוזים)
44.2	43.3	46.1	49.2	שיעור מקובל דמי אבטלה בקרב הבולתי מועסקים (אחוזים)
44.7	42.9	43.9	43.7	שכר המנייגמום, כאחוז מהשכר הממוצע
179.9	173.1	169.6	175.5	שכר המנייגמום כאחוז מקו העוני:
77.9	75.6	74.4	77.0	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
15.6	14.9	15.4	15.6	קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע:
26.1	24.9	25.7	26.1	ללא השלמת הכנסה
100.4	96.0	94.8	100.0	עם השלמת הכנסה
95.6	91.4	90.3	95.3	קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
73.8	70.6	69.8	73.7	לזוג קשישים
70.3	67.9	67.3	70.9	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
93.6	90.3	88.3	93.2	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
81.8	79.4	78.2	82.4	לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
99.7	95.8	94.8	99.9	להורה יחיד עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
2.4	2.5	2.7	2.7	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
2.4	2.5	2.6	2.6	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
264.2	274.7	290.8	288.6	מדרגת המיס העליונה, כאחוז מהשכר הממוצע
52.6	54.4	57.9	57.5	הכנסת סף המיס (לגבר שאישיתו אינה עובדת):
117.9	126.8	132.1	131.7	כאחוז מהשכר הממוצע
				כאחוז משכר המנייגמום

* הנתונים המתייחסים לשכר וקצבאות מוטאמים לתקופת סקר הכנסות. ראו גם הערה ראשונה ללוח מס' 2.

למובטלים – הבטחת הכנסה וביטוח אבטלה. בשנה זו נמשכה מגמת הגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בכלל, והמקבלים גמלה זו עקב חוסר תעסוקה בפרט. מספרם הגיע לכ-128 אלף משפחות במוצע לחודש, כאשר למעלה ממחציתן קיבלו גמלה עקב העדר תעסוקה של ראש המשפחה. מספר המקבלים דמי אבטלה ירד ב-2000, לכ-93 אלף במוצע לחודש, ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים ירד ל-43.3% בהשוואה ל-46.1% ב-1999. מובטלים שלא נמצאו זכאים לדמי אבטלה או שנותרו מובטלים לאחר שמיצו את תקופת זכאותם פנו למערכת הבטחת הכנסה. הירידה ההדרגתית בשיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים במשק מוסברת בשלוש התפתחויות, שתיים מהן קשורות זו בזו. האחת היא עליית חלקם של הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים בכלל הבלתי מועסקים במשק. ההתפתחות השנייה היא עליית שיעור האבטלה שלוותה בהתארכות משך חיפוש העבודה, ובעיקר בעליית מספר הבלתי מועסקים שחיפשו עבודה 27 שבועות ויותר. מובטלים שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים אינם זכאים לדמי אבטלה, וחלק מן המחפשים עבודה תקופה ממושכת כבר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה. ההתפתחות השלישית היא תיקון החוק (שהופעל מינואר 2000) הנוגע לצמצום התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה למובטלים מתחת לגיל 40.

הממצאים שהוצגו עד כה, גם אם הם מעידים על יציבות, מצביעים על מצב חברתי מדאיג. ב-2000, לכ-305 אלף משפחות בישראל היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני. במשפחות אלה היו כ-1.1 מיליון נפשות, בהן כ-480 אלף ילדים. המאפיינים הדמוגרפיים, התעסוקתיים והכלכליים של המשפחות העניות ברורים וחד-משמעיים: חוסר תעסוקה של ראש המשפחה, מפרנס יחיד במשפחה בעל שכר נמוך, משפחות גדולות ומשפחות לא-יהודיות. במקרים רבים מאפיינים אלה פועלים במשולב להעמקת העוני בקרב קבוצות מסוימות. כ-62% מהמשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך אינו עובד, הן משפחות עניות. אין די בתעסוקה של מפרנס אחד כדי להיחלץ מעוני, גם אם הוא עובד משרה מלאה אך משתכר שכר נמוך. כ-33% מכלל המשפחות העניות הן משפחות שבהן יש לפחות מפרנס אחד. ככלל, העוני פוסח רק על משפחות שבהן שני מפרנסים. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות כפול ויותר מהשיעור המאפיין את כלל האוכלוסייה, וכ-60% מהילדים העניים חיים במשפחות הגדולות. שכיחות העוני במגזר הערבי גבוהה פי שלושה מזו שבקרב יהודים, וייצוג היתר שלהם בכלל העניים בולט גם כאשר מנכים את השפעת

המבנה הדמוגרפי של הערבים. החלוקה הבלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: יישובי דרום הארץ וצפונה עניים יותר מהיישובים במרכז הארץ. ולבסוף, אלה המתקיימים מקצבות הביטוח הלאומי בלבד, כמו הקשישים שאין להם הכנסה מפנסיה או ממקור אחר, אינם מצליחים להיחלץ ממעגל העוני באמצעות הקצבאות.

היציבות בממדי העוני ובפערים בהכנסות בישראל בשנים 1997-2000 ובתרומת הקצבאות לצמצום הפערים הכלכליים מדגישה את החשיבות של מערכת הקצבאות בשני היבטים מרכזיים:

* עדכון הקצבאות בהתאם לשינויים ברמת החיים, הבאים לידי ביטוי בשכר הממוצע במשק.

* למערכות ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה תפקיד מרכזי במדיניות החברתית להבטחת הגנה כלכלית למחוסרי תעסוקה הנפגעים מממדי האבטלה הגבוהים במשק.

על אף העמקת המיתון ב-2001, מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי אינו מעריך שמצב העוני יוחמר משמעותית ב-2001. בינואר 2001 עודכנו קצבות המוסד לביטוח לאומי ושכר המינימום בשיעור של כ-10%, על בסיס רמת השכר הגבוהה ששררה בשלהי 2000. זאת כאשר כבר ידוע שקצב עליית השכר ב-2001 הואט האטה ניכרת. המשמעות של התפתחות זו היא שמצבם היחסי של מקבלי הגמלאות הוטב בהשוואה לאוכלוסייה העובדת. לזאת יש להוסיף את העלייה בקצבות הילדים למשפחות הגדולות שיש בה כדי לצמצם את ממדי העוני במשפחות אלו, ולו לטווח הקצר. העמקת האבטלה עלולה להיות גורם שיפעל לקיזוז ההשפעה החיובית של השיפור ברמת הקצבאות.

לעומת זאת סביר להניח שאותותיו של המיתון העמוק יורגשו בהתרחבות ממדי העוני והפערים הכלכליים ב-2002: הפגיעה בקצבות המוסד לביטוח לאומי ובקבוצות החלשות המתקיימות על קצבאות אלו – בעקבות אישור חוק ההסדרים לשנת 2002 – תחליש את יכולתה של מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל להתמודד עם ההשלכות החברתיות של המיתון הכלכלי.

2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה וקבוצות ספציפיות

בשנת 2000 הסתמנה יציבות יחסית בתחולת העוני בישראל: שיעור המשפחות העניות, במדידה על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי ההעברה ומיסים ישירים), ירד במעט מרמה של 17.8% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1999 ל-17.6% ב-2000 (לוח מס' 4). ירידה זו אינה מובהקת מבחינה סטטיסטית. מספר המשפחות העניות הסתכם ב-2000 בכ-305 אלף לעומת כ-300 אלף ב-1999 – גידול הנובע כולו מגידול האוכלוסייה במדינה. בדומה ליציבות שאפיינה את תחולת העוני בקרב משפחות, אחוז הנפשות העניות נותר יציב ברמה של 18.8%, ואילו אחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה גדל במעט מ-24.9% ב-1999 ל-25.2% ב-2000. גידול זה בשיעור הילדים העניים אמנם אינו מובהק, אולם הוא ממשיך את מגמת הגידול משנת 1998. מספר הנפשות העניות גדל מכ-1,059 אלף ב-1999 לכ-1,088 אלף ב-2000, ומספר הילדים העניים – מכ-467 אלף ב-1999 לכ-481 אלף ב-2000. לוח מס' 4 מראה עוד, כי גם במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה לפני תשלומי ההעברה ומיסים ישירים), תחולת העוני בקרב המשפחות נותרה יציבה, שכן היא עלתה אך במעט – מ-31.9% ב-1999 ל-32.2% ב-2000. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית היתה ב-2000 כמעט כפולה מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 32.2% לעומת 17.6%, בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות, כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית, היה כ-560 אלף לעומת כ-305 אלף במדידה לפי הכנסתן הפנויה.

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

לוח מס' 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 1999 ו-2000

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד
1999			
האוכלוסייה הענייה	536,000	254,000	299,700
משפחות	1,706,700	884,200	1,059,100
נפשות	660,600	389,400	466,500
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	31.9	15.1	17.8
נפשות	30.3	15.7	18.8
ילדים	35.3	20.8	24.9
יחס פער העוני (%)	62.1	25.3	25.1
מדד SEN	0.248	0.058	0.068
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.522	0.152	0.148
2000			
האוכלוסייה הענייה	560,000	254,700	305,400
משפחות	1,781,200	892,400	1,088,100
נפשות	683,100	392,200	481,100
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	32.2	14.7	17.6
נפשות	30.8	15.4	18.8
ילדים	35.7	20.5	25.2
יחס פער העוני (%)	60.7	25.1	25.6
מדד SEN*	0.249	0.056	0.069
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.514	0.151	0.150

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

לוח מס' 5 מלמד, כי ב-2000 עלתה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בישראל: תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני 54.3% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכללית – לעומת 52.7% ב-1999. 54.0% מכלל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-61% במוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (בדומה ל-1999), אך רק כ-14% במוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה בכלל האוכלוסייה. גם כאשר המיסים הישירים מובאים בחשבון, מסתמנת עליה מתונה בתרומת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות: ב-2000 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני 45.3% מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת כ-44.2% ב-1999. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מסייעים לצמצום העוני בקרב נפשות וילדים פחות משהם מסייעים למשפחות. בשנת 2000 עלתה במעט תרומתם לצמצום העוני בקרב הנפשות: ב-2000 39% מהנפשות העניות נחלצו מעוני בזכות תשלומי ההעברה (בניכוי השפעת המיסים הישירים), לעומת 38% ב-1999. תרומתם לצמצום העוני בקרב ילדים נותרה יציבה ב-2000, ברמה של 29.5%, לאחר ירידה חדה בין השנים 1998 ל-1999 (מ-37.5% ל-29.4%).

לוח מס' 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 1999 ו-2000

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
2000	1999	2000	1999	

תחולת העוני (%)

45.3	44.2	54.3	52.7	משפחות
39.0	38.0	50.0	48.2	נפשות
29.4	29.5	42.6	41.1	ילדים
57.8	59.6	58.6	59.3	יחס פער העוני (%)*

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

בשנת 2000 כמעט לא השתנה הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה, והוא הגיע ל-25.6% יחסית לקו העוני, לעומת 25.1% ב-1999 (לוח מס' 4). בד בבד עם היציבות היחסית שהסתמנה בשיעור המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני נותרה אפוא יציבה גם ההכנסה הממוצעת של המשפחות העניות. לוח מס' 5 מלמד שתשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-2000 את פער העוני היחסי ב-57.8%, ירידה קלה לעומת 1999 (59.6%).

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים. במילים אחרות, אין הוא מציין את מספרם של העניים שהכנסתם קרובה יותר לקו העוני או את מספרם של העניים שהכנסתם רחוקה יותר מקו העוני. מידע זה משתקף במדד גיני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה. האוכלוסייה הענייה לפי ההכנסה הכלכלית הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה כלכלית ממקור כלשהו, ומצד אחר - משפחות בעלות הכנסה כלכלית, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה לעניים מבטיחים למשפחות רבות מהן את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים קטן בהרבה מזה הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2000 היה מדד גיני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כרבע מערכו לפני התשלומים והמיסים. ב-2000 מדד גיני להתחלקות ההכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים בקרב העניים עמד על 0.608, אך הוא ירד ל-0.162 לאחר תשלומי העברה ומיסים.

לוחות מס' 6-7 (בצירוף תרשים א') מציגים את ממדי העוני בישראל בקבוצות ספציפיות בשנים 1999 ו-2000 על-פי שני מדדי העוני (תחולת העוני ויחס פער העוני) ועל-פי מדד ריכוזיות העוני, המודד את שכיחות העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני בקרבה ובין תחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח מס' 8 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב קבוצות ספציפיות. נספח לוחות עוני

לוח מס' 6: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 2000

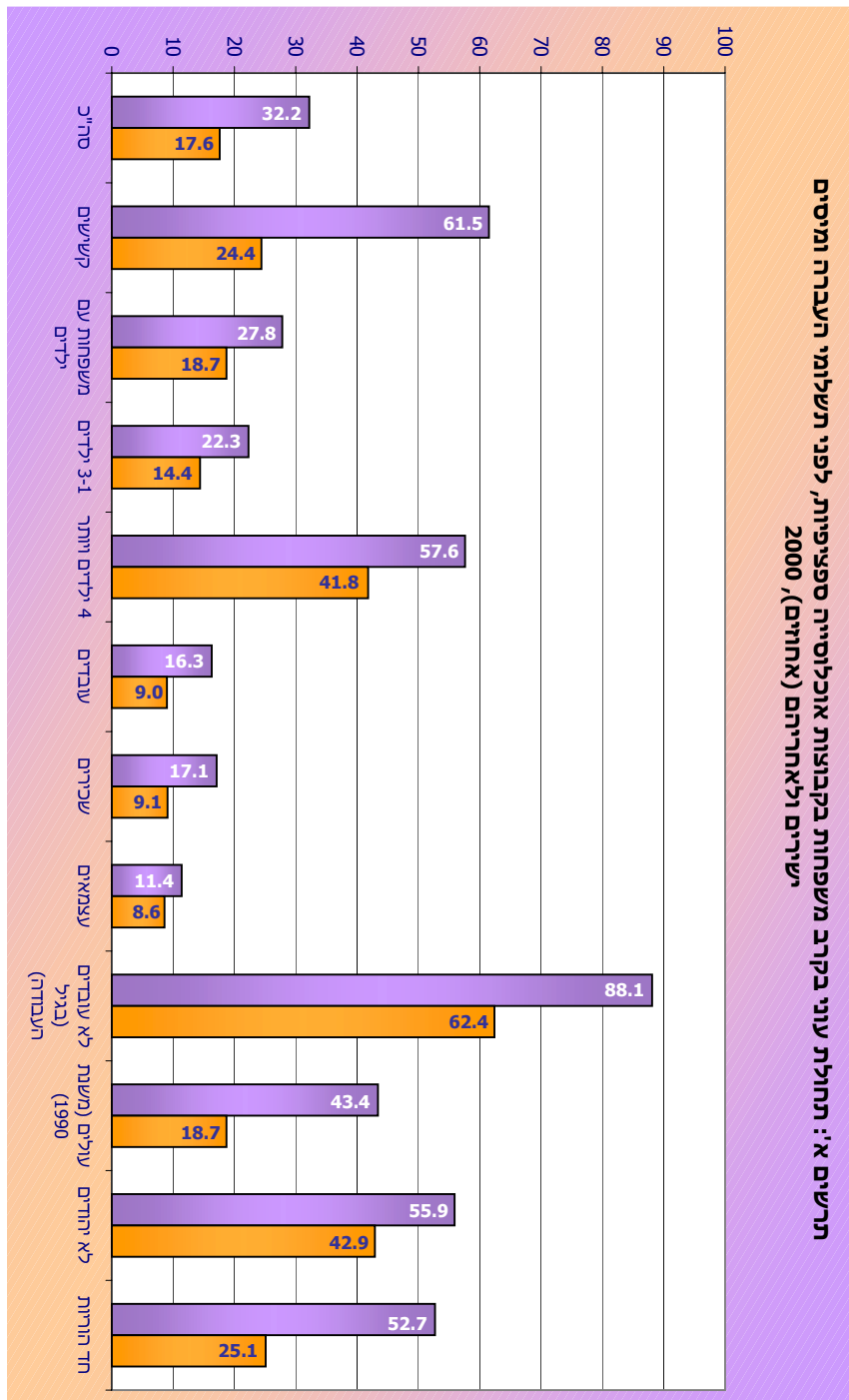
יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	25.6	60.7	1.00	17.6	32.2	סך כל האוכלוסייה
0.80	20.6	79.0	1.39	24.4	61.5	ראש משפחה קשיש
1.37	35.1	94.1	3.55	62.4	88.1	לא עובד (בגיל העבודה)
0.78	20.0	36.0	0.51	9.0	16.3	ראש משפחה עובד
0.77	19.8	36.5	0.52	9.1	17.1	שכיר
0.81	20.7	30.7	0.49	8.6	11.4	עצמאי
0.80	20.4	38.1	1.01	17.7	32.1	משפחות עם מפרנס אחד
0.67	17.2	26.7	0.13	2.3	4.5	משפחות עם שני מפרנסים
1.01	25.9	63.9	0.81	14.3	29.2	יהודים
0.98	25.1	54.0	2.44	42.9	55.9	לא יהודים
0.98	25.1	73.0	1.06	18.7	43.4	עולים (משנת 1990)
0.95	24.3	71.6	1.43	25.1	52.7	חד-הוריות
0.97	24.9	55.5	1.06	18.7	27.8	משפחות עם ילדים
1.07	27.5	54.1	0.82	14.4	22.3	3-1 ילדים
0.87	22.3	57.1	2.38	41.8	57.6	4 ילדים ויותר

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

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

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	25.1	62.1	1.00	17.8	31.9	סך כל האוכלוסייה
0.80	20.0	81.0	1.46	25.9	58.2	ראש משפחה קשיש
1.39	34.9	94.5	3.48	61.9	88.5	לא עובד (בגיל העבודה)
0.77	19.3	37.1	0.50	8.9	16.3	ראש משפחה עובד
0.76	19.0	37.4	0.50	8.9	17.1	שכיר
0.86	21.6	33.9	0.50	8.9	10.9	עצמאי
0.79	19.9	39.1	0.98	17.5	32.5	משפחות עם מפרנס אחד
0.61	15.3	27.1	0.12	2.2	3.9	משפחות עם שני מפרנסים
1.06	26.5	65.1	0.84	15.0	29.5	יהודים
0.91	22.8	54.7	2.28	40.6	51.6	לא יהודים
1.00	25.0	73.2	1.05	18.7	44.4	עולים (משנת 1990)
1.08	27.0	68.0	1.31	23.3	49.8	חד-הוריות
0.98	24.7	56.8	1.04	18.5	27.0	משפחות עם ילדים
1.07	26.9	56.0	0.81	14.4	21.5	3-1 ילדים
0.89	22.4	57.6	2.25	40.1	55.8	4 ילדים ויותר

* ראו הערות בלוח מס' 6.



ואי-שוויון (המופיע בחלק השלישי של פרסום זה) מציג את ממדי העוני בפירוט רב יותר.⁹

תחולת העוני במשפחות שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה אך לא עבד היתה הגבוהה ביותר מבין כל קבוצות האוכלוסייה – 62.4% ב-2000, פי 3.5 מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. כמעט בכולן אין אף לא מפרנס אחד, ורק כ-12% בממוצע מהכנסתן מקורם בעבודה. מקור הכנסתן העיקרי הוא תשלומי העברה, ובעיקר קצבות המוסד לביטוח לאומי (ראו נספח לוחות עוני ואי-שוויון). בנתוני סקר הכנסות אין מידע על הסיבה לחוסר התעסוקה במשפחות אלו, אך ניתן במידת-מה ללמוד עליהן מסוגי הקצבאות שהן קיבלו: 22% קיבלו גמלה להבטחת הכנסה, 20% – קצבת נכות ו-10% דמי אבטלה. 20% נוספים קיבלו תמיכה ממקור ציבורי אחר כמו משרדי הקליטה, הביטחון או הדתות. אף שהתמיכות מהוות חלק נכבד בהכנסת המשפחות שלא עבדו, רק 29% מהמשפחות העניות נחלצו מעוני לאחר קבלת תשלומי העברה.

המשפחות הלא-יהודיות, שרוב רובן (90%) ערביות, והמשפחות הגדולות – שבהן 4 ילדים ויותר – מדורגות במקום השני והשלישי בסולם שכיחות העוני. קיימת חפיפה גדולה למדי בין שתי קבוצות אלו, שכן קצת יותר ממחצית המשפחות הגדולות העניות הן לא-יהודיות. ב-2000, ל-56% מהמשפחות הערביות היתה הכנסה כלכלית שנפלה מקו העוני. מצבן של משפחות אלו השתפר אך במעט לאחר קבלת קצבאות ותשלום מיסים ישירים, שכן 43% נותרו עניות לפי הכנסתן הפנויה. תחולת העוני בקרב המשפחות הערביות היתה גבוהה פי שלושה מזו שבקרב המשפחות היהודיות. מצוקת העוני החריפה יותר בקרב ערבים בולטת בכל סוגי המשפחה, ואינה רק תוצאה של המבנה הדמוגרפי הייחודי לאוכלוסייה זו.

כשמדובר במשפחות הגדולות בישראל, הנתונים שבים ומראים על ממדי עוני גבוהים ביחס לקבוצות אחרות באוכלוסייה. ב-2000 כ-42% מכלל המשפחות הגדולות נותרו עדיין עניות לאחר קבלת קצבאות ותשלום מיסים ישירים. תחולת העוני בקרב משפחות גדולות ערביות כמעט כפולה מזו שבקרב משפחות גדולות יהודיות (58.1% לעומת 31.6%,

⁹ לוח מס' 17 בנספח לוחות העוני ואי-שוויון מציג הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה לשנת 2000.

בהתאמה). בעוד שהמשפחות הגדולות העניות היהודיות מאופיינות יותר בהעדר הכנסה מעבודה או בעבודה במשרה חלקית, המשפחות הגדולות הערביות מאופיינות בשיעור גבוה יותר של מפרנסים יחידים (בדרך כלל הגבר) העובדים במשרה מלאה, אך בשכר נמוך. בכ-68% מהמשפחות הגדולות הערביות שהיו עניות יש מפרנס יחיד ובכ-28% מהן אין אף לא מפרנס אחד. לעומת זאת בכ-55% מהמשפחות הגדולות העניות היהודיות אין אף לא מפרנס אחד, ובכ-40% יש מפרנס אחד (שרק כמחציתם עובדים במשרה מלאה).

בקבוצות הרביעית והחמישית בדירוג תחולת העוני ב-2000 נמצאות המשפחות שהעומד בראשן קשיש והמשפחות החד-הוריות. לכרבע מכל אחת מקבוצות אלו היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. זאת כאשר במדידה לפי ההכנסה הכלכלית כ-62% ממשפחות הקשישים וכמחצית מהמשפחות החד-הוריות היו עניות. יוצא אפוא שתשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב משפחות אלו (לאחר שהובאו בחשבון המיסים הישירים) השפיעו יותר בהשוואה לתרומתם בקבוצות אוכלוסייה אחרות.

תרומה גבוהה של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני נצפתה גם בקרב העולים החדשים. ב-2000 היתה תחולת העוני בקרב העולים החדשים (שעלו מאז ראשית שנות התשעים) גבוהה במעט מזו של כלל האוכלוסייה (18.7%). במדידה לפי ההכנסה הכלכלית היתה תחולת העוני בקרב העולים החדשים גבוהה ב-35% מהממוצע הכללי (43.4% לעומת 32.2% בהתאמה). יוצא אפוא שתשלומי ההעברה חילצו מעוני כ-64% ממשפחות העולים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית.

תחולת העוני בקרב המשפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או עצמאי) היתה קטנה מזו שבכלל האוכלוסייה, ועמדה ב-2000 על כ-9.0% – כמחצית תחולת העוני באוכלוסייה כולה. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני כ-45% מן המשפחות העובדות. הבחנה בין משפחות שבהן מפרנס אחד לבין משפחות שבהן שני מפרנסים ויותר מלמדת, שתחולת העוני במשפחות עם מפרנס אחד עומדת על 17.7% (בדומה לממוצע באוכלוסייה), אך עומדת על 2% בלבד במשפחות עם שני מפרנסים.

תיבה 2: עוני בקרב קשישים

נתוני העוני המופיעים בגוף הפרק מתייחסים לקשישים העומדים בראש משק בית ואינם כוללים קשישים החיים במשקי בית שהעומד בראשם אינו קשיש. צורת מדידה זו מטה את נתוני העוני בקרב הקשישים כלפי מעלה, שכן כראש משק בית מוגדר הפרט שמידת השתייכותו לכוח העבודה היא הגדולה ביותר; וכאשר ראש משק הבית הוא גם הקשיש במשק הבית, הדבר מרמז על מיעוט או אף על העדר מפרנסים במשק הבית. בתיבה זו נבדוק את מצבם של הקשישים כפרטים, ללא הבחנה מיהו העומד בראש משק הבית¹.

בישראל חיים כ-730 אלף קשישים (נשים בנות 60 ומעלה וגברים בני 65 ומעלה), שהם כ-11.6% מכלל האוכלוסייה. 36% מתוכם גברים, וכ-64% נשים. כ-26% מן הקשישים מתגוררים במשק בית שהעומד בראשו אינו קשיש, ואלו בעיקר מי שמתגוררים עם בני משפחה אחרים, עם בני זוגם או בלעדיהם.

כ-19% מהקשישים חיים במשקי בית עניים במדידה על-פי ההכנסה הפנויה, שיעור הדומה לתחולת העוני בקרב נפשות בכלל האוכלוסייה (18.8%); זאת בהשוואה לתחולת עוני של 24.4% בקרב משקי בית שהעומד בראשם קשיש. כ-11% בלבד מבין הקשישים העניים חיים במשקי בית שהעומד בראשם אינו קשיש.

מבין הרכבי המשפחה השונים, תחולת העוני הגבוהה ביותר היא בקרב הקשישים המתגוררים בגפם (כ-28.8%). ממצא זה מתקשר לעובדה שבשנת 2000 קצבת הזיקנה ליחיד בתוספת השלמת הכנסה היתה נמוכה מקו העוני. בקרב קשישים החיים במשפחות גרעיניות (עם בן זוג ו/או ילדים) תחולת העוני מגיעה ל-19.8%, והיא גבוהה יותר דווקא בקרב אלה שבן-זוגם אינו קשיש. בקרב קשישים המתגוררים עם בני משפחה אחרים תחולת העוני נמוכות יותר (16%-17%), ככל הנראה בשל הימצאם של מפרנסים נוספים במשק הבית. ואכן, תחולת העוני נמוכות במיוחד – אף ביחס לכלל האוכלוסייה – בקרב קשישים המתגוררים עם בני משפחה נוספים ואשר בראש משק הבית לא עומד קשיש: 6.6% בקרב קשישים המתגוררים עם בן זוג ובני משפחה אחרים ו-6.3% בקרב המתגוררים

¹ הנתונים מתבססים על סקר הכנסות המשפחה לשנת 2000. מדגם הסקר אינו כולל קשישים החיים במסדות.

עם בני משפחה אחרים וללא בן-זוג). תחולות העוני גבוהות יחסית בקרב קשישים המתגוררים במשק בית שהעומד בראשו קשיש: 24.3% בקרב המתגוררים עם בן זוג ובני משפחה אחרים, ו-18.3% בקרב המתגוררים עם בני משפחה אחרים וללא בן-זוג.

ההבדלים בתחולת העני בין גברים לנשים לא נמצאו מובהקים, למעט בקרב הקשישים החיים בגפם: בקרב נשים בודדות תחולת העוני מגיעה לכ-29.6% לעומת 25.4% בקרב הגברים הבודדים, ככל הנראה בשל שיעורי השתתפות נמוכים יותר של נשים בכוח העבודה והעדר פנסיה מתעסוקה.

התפלגות הקשישים, שיעור העניים והכנסה משפחתית, לפי הרכב משק בית

הכנסה נקייה ממוצעת למשפחה ענייה (ש"ח)	תחולת העוני (אחוזים)	הכנסה נקייה ממוצעת למשפחה (ש"ח)	אחוז מכלל הקשישים	הרכב משק בית
2,061	19.0	6,443	100	סך כל הקשישים
1,387	288	3,322	23.2	מתגוררים בגפם מתגוררים עם בן זוג ו/או ילדים*
2,202	19.8	6,619	43.7	מזה: בן הזוג קשיש
2,208	19.4	6,517	39.2	בן הזוג אינו קשיש
2,229	22.4	7,859	4.1	מתגוררים עם בן זוג ובני משפחה אחרים**
3,324	12.3	8,971	16.1	מתגוררים עם בני משפחה אחרים ללא בן זוג
2,541	9.7	7,852	17.1	

* ילדים עד גיל 18.

** בני משפחה אחרים, כולל ילדים מעל גיל 18.

ההכנסה הנקייה הממוצעת למשפחה ענייה שבה מתגוררים קשישים עמדה בשנת 2000 על 2,061 ש"ח, כשליש מההכנסה הנקייה הממוצעת למשפחה לא ענייה הכוללת קשישים (6,443 ש"ח). לשם השוואה, ההכנסה הנקייה הממוצעת למשפחה בכלל האוכלוסייה עמדה בתקופה זו על 8,411 ש"ח. ההכנסה הנקייה הממוצעת של הקשישים הבודדים העניים עמדה על 1,387 ש"ח, כ-83% מקו העוני, ופחות ממחצית ההכנסה הנקייה הממוצעת של קשישים בודדים לא עניים (3,322 ש"ח). כצפוי, הכנסתם של הקשישים המתגוררים עם בני משפחה אחרים גבוהה באופן משמעותי מההכנסה הממוצעת בקרב כלל הקשישים, וקרובה להכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה. ההכנסה המשפחתית הממוצעת של הקשישים המתגוררים עם בן זוג ו/או ילדים נמוכה מהממוצע בכלל האוכלוסייה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי יחס פער העוני מראה, שההבדלים ביחס פער העוני בין הקבוצות השונות קטנים מאלו שאפיינו את תחולת העוני. יחס הפער הגדול ביותר נמצא במשפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עבד; השני בגודלו הוא יחס הפער במשפחות שבהן 1-3 ילדים; ויחס פער העוני הנמוך ביותר מאפיין את המשפחות עם מפרנסים (במיוחד שני מפרנסים).

לוח מס' 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1999 ו-2000

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים				קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער עוני		תחולת עוני		
2000	1999	2000	1999	
57.8	59.6	45.3	44.2	סך כל האוכלוסייה
				ראש משפחה:
73.9	75.3	60.3	55.5	קשיש
62.7	63.1	29.2	30.1	לא עובד (בגיל עבודה)
44.4	48.0	44.8	45.4	עובד:
45.8	49.2	46.8	48.0	שכיר
32.6	36.3	24.6	18.3	עצמאי
46.5	49.1	44.9	46.2	משפחה עם מפרנס אחד
35.6	43.5	48.9	43.6	משפחה עם שני מפרנסים
53.5	58.3	23.3	21.3	לא יהודים
65.6	65.8	56.9	57.9	עולים (משנת 1990)
66.1	60.3	52.4	53.2	חד הוריות
55.1	56.5	32.7	31.5	משפחות עם ילדים:
49.2	52.0	35.4	33.0	1-3 ילדים
60.9	61.1	27.4	28.1	4 ילדים ויותר

דירוג קבוצות האוכלוסייה בסולם שכיחות העוני, כפי שהוצג עד כה, מתייחס לקבוצות שיש חפיפה במאפייניהן, ולפיכך אין בו כדי ללמד על ההשפעה הנקייה של כל אחד מהמאפיינים הדמוגרפיים או התעסוקתיים על ההסתברות של משפחה בישראל להיות ענייה. על כך ניתן ללמוד מאמידה של מודל לוגיסטי המקשר בין היות המשפחה ענייה/לא ענייה לבין מאפייניה. על-פי ממצאיהם של שני מחקרים שאמדו מודל להסתברות של משפחה להיות ענייה (גרא וכהן 2000, פלוג וקסיר¹⁰, 2000) עולה, שהסיכון של משפחה ערבית להיות ענייה גבוה פי שלושה מהסיכון של משפחה יהודית בעלת אותם מאפיינים. לכל אחד משלושת הילדים הראשונים במשפחה יש השפעה חיובית על ההסתברות של משפחה להיות ענייה, אך ההשפעה של הילד הרביעי והחמישי אינה מובהקת. כלומר, ההסתברות של, למשל, משפחה עם 4 ילדים להיות ענייה אינה גבוהה מזו של משפחה עם 3 ילדים, כאשר המאפיינים האחרים של שתי המשפחות זהים. ההסבר לכך נעוץ בעיקר במבנה של קצבות הילדים, המבטיחות מן הילד הרביעי ואילך הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני לנפשות אלו. עליית רמת ההשכלה של ראש המשפחה מקטינה את הסיכון של משפחה להיות ענייה. ההסתברות של משפחה שלעומד בראשה יש 0-8 שנות לימוד להיות ענייה גבוהה פי 2.5 מזו של משפחה שלעומד בראשה יש השכלה על-תיכונית. מטבע הדברים, משתנה מרכזי המשפיע על הסיכון של משפחה להיות ענייה הוא מספר המפרנסים במשפחה. ככל שעולה מספר המפרנסים פוחת באופן חד הסיכון להיות עני. מספר הקשישים במשפחה כמעט אינו משפיע על ההסתברות להיות עני, שכן רמת הקצבאות המוענקת לקשישים מבטיחה להם הכנסה גבוהה מזו של קבוצות שאינן עובדות.

2.4 הרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס' 9 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-2000 לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, לפי קבוצות ספציפיות. הנתונים מלמדים, שכמעט 40% מן המשפחות העניות הן משפחות שהעומד בראשן עובד (שכיר או

¹⁰ רמסיס גרא ורפאלה כהן, "עוני בקרב ערבים בישראל ומקורות לאי-שוויון בין ערבים ויהודים"; קרנית פלוג וניצה קסיר, "על עוני, עבודה ומה שביניהם". רבעון לכלכלה, תשס"ב, דצמבר 2001(4).

עצמאי), וברובן המכריע הן בעלות מפרנס יחיד. תעסוקה לכשעצמה של רק אחד מבני המשפחה אינה מגינה אפוא מפני עוני. רמת שכר נמוכה של מפרנסים יחידים במשפחה עלולה לדרדר אל העוני משפחות גדולות וקטנות כאחד, גם אם העומד בראשן מועסק במשרה מלאה. בשכר המינימום בתוספת קצבות ילדים אין כדי לחלץ משפחות עובדות מקו העוני. עם זאת, למשפחות שהעומד בראשן עובד והוא מפרנס יחיד אין ייצוג יתר בקרב העניים בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה – 33%. גם למשפחות העולים החדשים אין ייצוג יתר בקרב העניים, וחלקן בכלל האוכלוסייה דומה לחלקן בעניים – כ-20%. לשאר קבוצות האוכלוסייה, למעט המשפחות עם 1-3 ילדים, היה ייצוג יתר בקרב העניים בהשוואה לחלקן בכלל האוכלוסייה: כ-35% מכלל המשפחות העניות (במדידה לפי ההכנסה הפנויה) נמנו עם משפחות שהעומדים בראשן היו בגיל העבודה אך לא עבדו, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-10% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות היוו כ-8% בלבד מכלל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות היוו כ-18% מכלל המשפחות העניות. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-11.5%, בעוד הן מהוות כ-28% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה.

לוח מס' 9: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים)*, 2000

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			נפשות
12.3	27.5	19.1	37.9	9.9	19.9	ראש משפחה:
36.4	35.1	28.7	27.1	9.8	9.9	קשיש
51.5	37.7	53.5	37.1	82.3	73.4	לא עובד (בגיל העבודה)
45.2	33.0	48.5	33.7	71.0	63.7	עובד:
6.3	4.7	5.0	3.4	11.3	9.7	שכיר
45.2	33.5	45.9	33.0	33.2	33.2	עצמאי
6.4	4.4	7.9	4.6	38.7	33.0	משפחות עם מפרנס אחד
39.7	28.1	31.9	20.0	16.6	11.5	משפחות עם שני מפרנסים
13.4	19.8	19.0	25.1	15.5	18.7	לא יהודים
8.1	7.7	9.7	8.8	5.7	5.4	עולים (משנת 1990)
77.1	50.9	68.3	41.3	68.0	47.8	חד-הוריות
39.7	33.0	36.6	27.8	51.6	40.3	משפחות עם ילדים:
37.4	17.9	31.7	13.5	16.4	7.5	1-3 ילדים
						4 ילדים ויותר

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

המשפחות החד-הוריות היוו כ-5.4% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-7.7% מכל המשפחות העניות, ואילו משפחות שהעומד בראשן קשיש היוו כ-20% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-28% מכל המשפחות העניות. בהשוואה ל-1999, ב-2000 עלה בקרב העניים חלקן של משפחות העולים, של משפחות שהעומד בראשן בגיל העבודה אך לא עובד ושל המשפחות החד-הוריות. חלקן של קבוצות אחרות בקרב העניים ירד במעט.

2.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני

כדי להעריך את ההשלכות של שינויים קלים בקו העוני על מספר העניים, לוח מס' 10 מציג את אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט או גבוהה במעט מקו העוני (75% מקו העוני עד 150% ממנו). נתוני הלוח מורים, שהכנסתן הפנויה של 7% מן המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתן הפנויה של 17.6% מן המשפחות היתה נמוכה מקו העוני עצמו. כלומר ל-3/5 מן המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מקו העוני עד מלוא קו העוני. כמו כן, ל-19.3% מן המשפחות באוכלוסייה היתה הכנסה פנויה שלא עלתה על 105% מקו העוני. ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני (המוגדר כ-125% מקו העוני): הכנסתן הפנויה של 25.8% מכל המשפחות אינה עולה על סף העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחלופין שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים למדי בממד תחולת העוני.

לוח מס' 10 מלמד עוד, שהתפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד עובד שכיר או עצמאי מפורזת מעט יותר מזו שבאוכלוסייה כולה, שכן היא מושפעת מהבדלים ברמות ההכנסה של ראשי המשפחה, שהם גדולים יותר מן ההבדלים ברמת הקצבאות לאוכלוסיות הלא-עובדות. כך למשל המשפחות שבראשן קשיש מתפלגות סביב קו העוני בדומה מאוד לאוכלוסייה כולה. חישוב קל בעזרת נתוני לוח מס' 10 מעלה, כי ל-3/4 בקירוב מן המשפחות העניות שבראשן קשיש היתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-16% היתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב ממנו. זאת ועוד:

לוח מס' 10: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 2000

אחוז ההכנסה מקו העוני								קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
150	125	110	105	100	95	90	75	
34.8	25.8	20.9	19.3	17.6	15.4	12.8	7.0	סך כל האוכלוסייה ראש המשפחה:
44.8	33.2	27.6	25.7	24.4	20.5	16.0	6.2	קשיש לא עובד (בגיל העבודה)
81.2	73.6	67.6	65.2	62.4	58.9	52.8	36.9	עובד:
24.9	16.6	12.0	10.6	9.0	7.5	6.1	2.8	שכיר
25.3	16.8	12.1	10.7	9.1	7.7	6.1	2.8	עצמאי
22.2	15.0	11.5	9.9	8.6	6.4	5.5	3.2	משפחות עם מפרנס אחד
43.1	31.2	23.2	20.5	17.7	15.1	12.3	5.7	משפחות עם שני מפרנסים
11.4	5.5	3.5	3.0	2.3	1.7	1.2	0.6	לא יהודים
71.7	60.4	51.3	47.3	42.9	38.6	32.9	18.1	עולים (משנת 1990)
41.8	28.4	22.3	20.3	18.7	15.9	12.6	6.4	חד-הוריות
51.9	36.6	29.0	27.1	25.1	22.9	18.3	9.2	משפחות עם ילדים:
38.8	28.8	22.9	21.0	18.7	16.6	13.9	7.8	1-3 ילדים
32.9	23.3	17.8	16.2	14.4	13.0	10.9	6.4	4 ילדים ויותר
70.2	58.1	50.1	46.9	41.8	36.2	30.4	15.0	

הכנסתן הפנויה של 25.7% מן המשפחות שבראשן קשיש לא עלתה על 105% מקו העוני, והכנסתן הפנויה של 27.6% ממשפחות אלה לא עלתה על 110% ממנו. יתר על כן, ב-2000 ל-33% בקירוב מכל המשפחות שבראשן קשיש היתה הכנסה פנויה הנמוכה מ-125% מקו העוני (לעומת כ-26% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול סביב קו העוני של משפחות שבראשן קשיש נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של הקשישים והשאיירים). לפיכך שחיקה – ולו גם קטנה – ברמת הכנסת המינימום, מצרפת למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גדולה ממנו. לעומת זאת, שיפור – ולו רק קל – ברמת הכנסת המינימום, מצמצם בשיעור ניכר את היקף הקשישים העניים. ריכוז גבוה של משפחות סביב קו העוני מאפיין גם את המשפחות

הגדולות ואת המשפחות הלא-יהודיות. לפיכך, גם בנוגע למשפחות אלה שינוי קל ברמת הכנסותן או ברמת קו העוני מוביל לשינוי ניכר בתחולת העוני שלהן.

2.6 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס' 11 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל יישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שמשלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה – תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות, נפשות וילדים היא בירושלים. ב-2000 ל-23.7% מן המשפחות בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני (לעומת 18.8% ב-1999) והנפשות החיות במשפחות העניות היוו 27.1% מכלל הנפשות בעיר. תחולות העוני בתל-אביב-יפו וחיפה, מצומצמות מאלה שבירושלים: ב-2000 היו עניות 11.6% מן המשפחות בחיפה (לעומת 13.6% ב-1999) ו-12.4% מן המשפחות בתל אביב-יפו (לעומת 10.3% ב-1999). בעוד שבירושלים עלתה תחולת העוני בקרב משפחות בכ-25%, ובתל אביב-יפו ב-20%, בחיפה חלה ירידה בתחולת העוני. ההכנסה הממוצעת בירושלים היתה ב-2000 92.1% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 138.0% בתל אביב-יפו ו-111.4% בחיפה.

כשמדובר בערי גוש דן חוץ מתל אביב (בני ברק, חולון, בת ים, פתח תקוה, ראשון לציון, ורמת גן), תחולת העוני הגבוהה ביותר נצפתה בבני-ברק – 33.6%, והיא גבוהה מזו שהיתה ב-1999 (24.1%). ההכנסה הממוצעת בבני-ברק היתה שווה ב-2000 לכ-72% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בראשון לציון, בחולון, ברמת גן ובפתח תקוה תחולות העוני נמוכות במיוחד, והן נעות בין 8.5%-12.5%. בבת ים ובנתניה תחולת העוני גבוהה יותר, אך נמוכה עדיין מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. לעומת זאת, בערי הדרום – אשדוד ובאר שבע – תחולות העוני גבוהות מזו שבכלל האוכלוסייה, והן עומדות על 21.9% באשדוד ו-18.8% באר שבע. תחולת העוני באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי

לוח מס' 11: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים לפי יישוב (אחוזים), 1999 ו-2000

הכנסה פנויה*		ילדים		נפשות		משפחות		יישוב/אזור
2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	
100.0	100.0	25.2	24.9	18.8	18.8	17.6	17.8	סך כל האוכלוסייה
ערים								
92.1	106.7	36.5	28.9	27.1	21.7	23.7	18.8	ירושלים
138.0	123.1	18.3	19.8	12.6	12.0	12.4	10.3	תל אביב-יפו
111.4	104.2	15.1	15.6	10.6	12.3	11.6	13.6	חיפה
79.9	76.9	28.1	32.4	22.2	24.3	21.9	24.3	אשדוד
85.1	84.4	16.8	16.5	15.6	16.6	18.8	21.0	באר שבע
71.6	78.9	45.7	35.8	37.9	30.3	33.6	24.1	בני ברק
86.4	86.4	9.7	15.3	10.7	13.8	14.0	18.1	בת ים
98.9	103.1	5.5	16.0	6.9	12.8	9.5	13.2	חולון
93.5	89.4	20.5	13.6	15.4	12.7	14.8	16.0	נתניה
107.9	110.3	11.0	11.1	8.4	10.1	8.5	12.2	פתח תקוה
102.0	105.4	8.6	7.5	9.6	7.0	12.5	9.4	ראשון לציון
122.6	135.0	4.4	7.2	7.9	8.2	11.2	10.5	רמת גן
מחוזות**								
93.4	104.8	35.0	28.5	26.1	21.6	23.3	19.2	ירושלים
72.0	73.0	38.0	34.9	30.7	27.9	28.9	27.4	הצפון
97.9	94.8	23.7	22.9	16.8	17.2	16.6	17.2	חיפה
104.4	105.4	16.9	14.5	13.0	11.8	13.1	13.1	המרכז
119.2	115.8	17.8	18.8	12.7	13.6	12.8	13.0	תל אביב
81.6	81.3	24.6	24.9	20.1	21.4	20.0	22.5	הדרום
83.0	81.5	19.8	20.0	18.0	19.0	20.4	21.5	אזורי פיתוח**

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

פיתוח 1 ו-2¹¹ גבוהה במעט מזו שבכל האוכלוסייה – 20.4%, וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 83% בלבד מהממוצע הכללי. בהשוואה ל-1999 ב-2000 נצפתה ירידה בתחולות העוני במרבית ערי גוש דן וערי הדרום.

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

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית גדל עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים. לוח מס' 12 ולוח מס' 13 (בצירוף תרשים ב') מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 2000 ו-1999, בהתאמה. כמו כן הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. בהשוואה ל-1999, ב-2000 גדלה בכ-4% במונחים ריאליים ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכלל האוכלוסייה (או ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית). זאת בהשוואה לגידול של כ-5% בין 1998 ל-1999. ניתוח ההכנסה הכלכלית לפי מרכיביה מעלה שהגידול הריאלי בהכנסה הכלכלית נבע מגידול בהכנסה מעבודה שכירה בלבד. העלייה הריאלית בהכנסה הכלכלית נצפתה בכל העשירונים, אם כי שיעוריה היו נמוכים יותר בעשירון העליון: היא גדלה ב-4%-5% בעשירונים השני עד התשיעי וב-2.5% בעשירון העליון.

תמונה דומה עולה מניתוח השינויים בהכנסה הפנויה: ההכנסה הממוצעת למשפחה (או

¹¹ אלה כוללים יישובים כגון אופקים, כרמיאל, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, יקנעם עילית, תרשיחא-מעלות, נתיבות, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עפולה, צפת, בית שאן ועכו.

לוח מס' 12: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2000

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**--	**--	0.7	20.8	תחתון
18.6	291.4	0.8	21.7	2
12.1	59.7	1.3	10.8	3
13.5	38.4	2.2	10.4	4
14.9	22.5	3.3	8.4	5
16.7	16.1	4.9	7.9	6
19.2	9.7	7.3	6.1	7
22.7	6.2	11.2	5.0	8
27.6	4.4	18.6	4.9	9
37.3	1.8	49.6	4.0	עליון
26.9	16.2	100.0	100.0	סך הכול

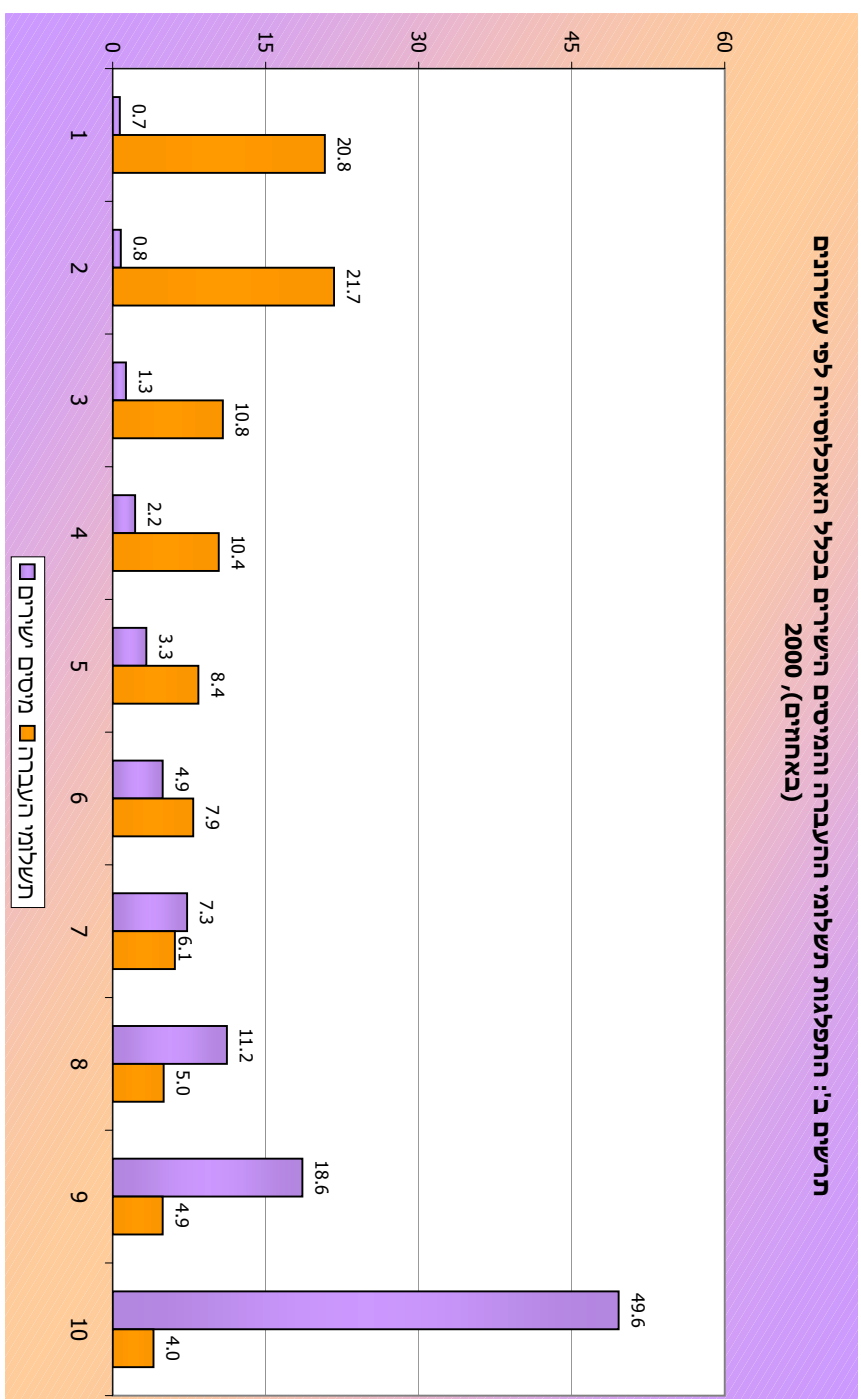
* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

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

לוח מס' 13: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1999

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.5	20.5	תחתון
15.7	294.6	0.7	21.1	2
10.7	60.1	1.2	10.6	3
13.0	36.3	2.2	9.8	4
14.3	23.0	3.2	8.4	5
16.3	15.3	4.9	7.5	6
19.0	9.5	7.3	5.9	7
22.4	7.9	11.0	6.3	8
27.7	4.4	18.6	4.7	9
37.0	2.4	50.5	5.3	עליון
26.6	16.5	100.0	100.0	סך הכול

* ראו הערה ראשונה בלוח מס' 12.
** ראו הערה שנייה בלוח מס' 12.



הממוצעת לנפש תקנית) עלתה בכ-4% במונחים ריאליים. בעשירונים הראשון עד התשיעי היא גדלה בשיעורים של 3%-5%, אך ב-0.6% בלבד בעשירון העשירי.

ב-2000 גדלו ריאלית בכ-2.1% בלבד תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה בכלל האוכלוסייה, לעומת 2.4% ב-1999. קצבות המוסד לביטוח לאומי גדלו ריאלית ב-4% בין שתי השנים. לפיכך השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית ירד מ-16.5% ב-1999 ל-16.2% ב-2000. ירידה זו אפיינה את העשירון התחתון והעשירונים השביעי עד העשירי. בנוגע למיסים הישירים עולה, שתשלום המס הממוצע למשפחה בכלל האוכלוסייה עלה ריאלית בכ-5%, ושיעור המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת עלה מ-26.6% ב-1999 ל-26.9% ב-2000. עלייה זו ציינה את כל העשירונים (אם כי בשיעורים שונים), חוץ מן העשירונים השמיני והתשיעי (ששילמו ב-2000 שיעור מס נמוך יותר מאשר ב-1999).

התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לפי עשירונים מראה שב-2000 ירד חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל תשלומי ההעברה, מ-16.3% ב-1999 ל-13.9%. התפלגות המיסים הישירים מלמדת, שבעוד שחלקם של כל אחד מתשעת העשירונים התחתונים בכלל המיסים הישירים עלה או נשאר בלא שינוי ב-2000 לעומת 1999, חלקו של העשירון העליון ירד מ-50.5% ב-1999 ל-49.6% ב-2000. ב-2000, שני העשירונים התחתונים, שהנמנים עימם ברובם אינם עובדים, שילמו דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בהיקף של כ-1.5% בלבד מסך כל המיסים הישירים, בהשוואה ל-1.2% ב-1999. שני העשירונים העליונים שילמו 68.2% מסך כל המיסים הישירים, בהשוואה ל-69.1% ב-1999.

לוח מס' 14 מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1999-2000 לפי ההכנסה הכלכלית, ההכנסה לפני מס וההכנסה הפנויה. הלוח מלמד, כי ב-2000 הפערים בהכנסה הכלכלית הצטמצמו במעט: חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית גדל במעט, ובמקביל קטן חלקו של העשירון העליון.

לוח מס' 14: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1999-2000

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%) **						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2000	1999	2000	1999	2000	1999	
2.7	2.7	2.2	2.2	0.0	0.0	תחתון
4.1	4.1	3.4	3.3	1.3	1.3	2
5.1	5.1	4.4	4.3	3.2	3.1	3
6.3	6.3	5.5	5.4	4.6	4.7	4
7.6	7.6	6.8	6.7	6.3	6.3	5
9.1	9.1	8.2	8.2	8.2	8.2	6
10.7	10.6	10.1	10.0	10.5	10.4	7
12.8	12.7	12.5	12.4	13.5	13.2	8
15.9	15.7	16.6	16.4	18.3	18.0	9
25.6	26.3	30.4	31.0	34.3	34.9	עליון
						היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
6.1	6.2	8.4	8.5	40.5	40.7	

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

ב-2000 נטל העשירון העליון 34.3% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 34.9% ב-1999. העלייה בחלקם של העשירוניים השלישי עד התשיעי בכלל ההכנסה הכלכלית נבעה מן העלייה הריאלית בהכנסה הכלכלית, שהיתה בשיעור גבוה יותר מן העלייה בעשירון העליון. חלקם של ששת העשירוניים הראשונים בסך כל ההכנסה הפנויה לא השתנה. חלקם של העשירוניים השביעי, השמיני והתשיעי עלה, ואילו חלקו של העשירון העליון ירד מ-26.3% ב-1999 ל-25.6% ב-2000.¹²

¹² הנתונים על אי שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות מס' 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

תיבה 2': אי-שוויון בהתחלקות ההוצאה לתצרוכת

רמת ההכנסה הכספית משמשת חוקרים וקובעי מדיניות כמדד המקובל ביותר לרמת חיים. ההוצאה לתצרוכת – כקירוב להכנסה הקבועה – היא מדד נוסף לרמת החיים, אם כי השימוש בו נפוץ בעיקר לצורכי מחקר. נתוני העוני ואי-השוויון שמפרסם מוסד לביטוח לאומי מתייחסים להכנסה הכספית השוטפת. מדד הכנסה מורחב יותר כולל, נוסף על ההכנסה הכספית, גם זקיפה של שווי ההכנסה בעין – כמו מדיוור בבעלות או ממוצרים ושירותים המועברים למשקי בית בידי המעסיק או רשויות ציבוריות (להלן – הכנסה כוללת)¹. במקביל, מדד ההוצאה לתצרוכת יכול שיכלול לא רק את ההוצאה הכספית, אלא גם את ההוצאה הזקופה מדיוור או מרכב בבעלות (להלן הוצאה כוללת). בכל מקרה ההוצאה לתצרוכת אינה כוללת הוצאה המוגדרת כהשקעה – רכישת דירה או רכב או תשלום בעבור משכנתה.

בתיבה זו יוצגו מספר ממצאים על מאפייני התפלגות ההוצאה לתצרוכת (לנפש תקנית במשפחה) בהשוואה לאלו של ההכנסה הפנויה. נתוני הלוחות מתבססים על עיבוד נתוני סקרי הוצאות המשפחה, ועולים מהם הממצאים האלה:

- ★ אי-השוויון בהתחלקות ההוצאה הכספית לתצרוכת בין משפחות נמוך במידה מסוימת מאי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכספית. הפער בין מדדי ג'ני להכנסה הכספית ולהוצאה הכספית עמד על 6%-9% ב-1992 ובשנים 1997 ו-1999, אך הצטמצם לכ-3% ב-2000². ממצאים דומים – אם כי בסדרי גודל שונים במעט – עולים מהשוואת מדדי ג'ני להתפלגות ההוצאה הכוללת לאלה של ההכנסה הכוללת.
- ★ בחינת השינויים לאורך זמן באי-השוויון, מלמדת שבין השנים 1992 ל-1997 עלו מדדי ג'ני הן של ההכנסה הכספית והן של ההוצאה הכספית בשיעור חד יחסית, כ-9%. לעומת זאת, בין השנים 1997 ל-2000 נותר מדד ג'ני להתחלקות ההכנסה הכספית יציב, אך המדד להוצאה הכספית הוסיף לעלות – עלייה מצטברת של כ-5%.

1 ההכנסה הכוללת המדווחת בסקר הוצאות המשפחה אינה כוללת את כל רכיבי ההכנסה בעין, כמו למשל זכויות סוציאליות שהמעסיק מעניק.

2 בשנים 1992-3 אוכלוסיית הסקר הקיפה את כל משקי הבית ביישובים עירוניים שבהם יותר מ-2000 תושבים, ואילו משנת 1997 היא כוללת את כל האוכלוסייה העירונית והלא עירונית חוץ מקיבוצים, מושבים שיתופיים ובדווים הגרים מחוץ לערים. הסקרים אינם כוללים את תושבי מורח ירושלים.

★ הדמיון הרב יחסית בין התפלגות ההוצאה לבין התפלגות ההכנסה משתקף גם ביחס שבין החציון לממוצע: כ-0.82 כשמדובר בהכנסה הכספית וכ-0.80 כשמדובר בהוצאה הכספית. בחינת עקומות לורנץ של ההכנסה הכספית ושל ההוצאה הכספית (לשנת 2000) מראה שהעקומות חותכות זו את זו רק בחלק העליון של ההתפלגות. עקומת לורנץ של ההוצאה הכספית נמצאת מעל זו של ההכנסה הכספית עד לאחוזון ה-87 של המשפחות, אך מתחת לה בעשירון העליון. זאת ועוד: אחוז המשפחות שההוצאה הכספית שלהם אינה עולה על מחצית חציון ההוצאה נמוך מאחוז המשפחות שההכנסה הכספית שלהן אינה עולה על מחצית חציון ההכנסה (המוגדר כקו העוני בישראל). בשנים 1997-2000, לכ-18% מהמשפחות היתה הכנסה פנויה ברמה שלא עלתה על קו העוני, לעומת כ-13% במדידה לפי ההוצאה הכספית לתצרוכת.

לוח ג'1-1: מדדי ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה וההוצאה לתצרוכת*, 2000-1992

הפער (%) בין מדד ההכנסה למדד ההוצאה	שיעור השינוי באחוזים	מדד ג'יני	שיעור השינוי (באחוזים)	מדד ג'יני	
הוצאה כספית			הכנסה כספית		
7.9		0.3006		0.3243	1993-1992
8.8	8.6	0.3289	9.4	0.3579	1997
5.7	2.3	0.3367	-0.5	0.3560	1998
7.7	0.2	0.3375	2.1	0.3635	1999
3.1	2.0	0.3443	-2.4	0.3548	2000
הוצאה כוללת			הכנסה כוללת		
7.8		0.2926		0.3153	1993-1992
9.9	2.2	0.2992	4.1	0.3287	1997
8.0	1.4	0.3033	-0.4	0.3275	1998
10.1	1.4	0.3077	3.3	0.3386	1999
5.4	2.9	0.3167	-1.4	0.3338	2000

* המדד חושב על ההכנסה/הוצאה לנפש תקינה במשפחה, כאשר המשקל שניתן לכל משפחה שווה למספר הנפשות בה. ראו גם הערה מס' 2 בעמוד הקודם.

לוח ג'-2: אינדיקטורים להתפלגות ההכנסה וההוצאה הכספית

אחוז המשפחות עם הכנסה/הוצאה נמוכה ממחצית החציון	היחס בין החציון לממוצע	החציון לנפש תקנית*	הממוצע לנפש תקנית*	
---	------------------------------	--------------------------	--------------------------	--

הכנסה כספית

14.6	0.83	1,350	1,625	1993-1992
18.0	0.81	2,214	2,726	1997
17.5	0.82	2,358	2,866	1998
18.3	0.82	2,621	3,204	1999
17.9	0.82	2,751	3,341	2000

הוצאה כספית

12.3	0.85	1,302	1,533	1993-1992
13.0	0.82	2,013	2,449	1997
13.1	0.81	2,103	2,593	1998
13.5	0.82	2,290	2,777	1999
12.9	0.80	2,365	2,957	2000

* מחירים שוטפים.

לוח מס' 15 מציג את מדד ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה לשנים 1998-2000: מדד זה ירד בשנת 2000 ב-0.6% – מ-0.152 ב-1999 ל-0.509 ב-2000, בניגוד לעלייה בשנים 1998-1999.

לוח מס' 15: מדדי ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2000-1998

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
כלל האוכלוסייה				
31.2	0.350	0.411	0.509	2000
30.8	0.355	0.417	0.512	1999
31.5	0.347	0.408	0.507	1998
השינוי במדד (%)				
	- 1.3	- 1.4	- 0.6	2000 לעומת 1999
	0.9	0.7	0.5	2000 לעומת 1998
משקי בית של שכירים				
26.8	0.321	0.385	0.439	2000
26.5	0.317	0.378	0.431	1999
26.7	0.317	0.377	0.432	1998
השינוי במדד (%)				
	1.5	1.9	2.0	2000 לעומת 1999
	1.5	2.1	1.6	2000 לעומת 1998

נוסף על הצמצום המסוים בפערי ההכנסה הכלכלית, ב-2000 גדלה במידה מסוימת תרומתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסות: מדד אי-שוויון להתחלקות ההכנסה הפנויה היה נמוך ב-31.2% מהמדד להתחלקות ההכנסה הכלכלית, לעומת 30.7% ב-1999. כפועל יוצא של שתי התפתחויות אלו הצטמצמו עוד יותר הפערים בהכנסה הפנויה: מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה ירד בכ-0.5%, מ-0.355 ב-1999 ל-0.350 ב-2000. חלקם של ששת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה

הפנויה לא השתנה, חלקם של העשירונים השביעי, השמיני והתשיעי עלה, ואילו חלקו של העשירון העליון ירד – מ-26.3% ל-25.6%.

ניתוח דפוסי חלוקת ההכנסה הכלכלית למשקי בית שבראשם שכיר ולמשקי בית שבראשן עצמאי מורה על התפתחויות מנוגדות. מדד אי-השוויון בהכנסה הכלכלית במשקי בית של שכירים עלה ב-2% (מ-0.4305 ב-1999 ל-0.4390 ב-2000) ואילו במשקי בית של עצמאים ירד בשיעור ניכר.

הגידול באי-השוויון בהכנסה הכלכלית במשקי בית של שכירים עולה בקנה אחד עם הממצא שפערי השכר בין יחידים שכירים לא הצטמצמו ב-2000 ואף התרחבו במעט.

3.1 מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום העוני – צעדים משלימים (יוני 1995) הביאו לשינויים נוספים ברמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת². באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות בשיעור של 7% (מעבר לעדכון השוטף). בנוסף, התוספת בגין הילד הראשון והשני שמקבלות משפחות עם ילדים – במסגרת הגמלאות המוענקות לקשישים ושאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, לנכים, לנשים המקבלות דמי מזונות ולהורים יחידים (כפי שהוגדרו בחוק משפחות חד-הוריות) – תוספת זו הוגדלה מ-5% או 7.5% מהשכר הממוצע (בהתאם לסוג המשפחה) ל-10% ממנו. עוד קבע החוק כי אדם בן 46 ויותר, שנמצא זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, יקבל אותה בשיעורה המוגדל גם אם הוא שוהה פחות משנתיים במערכת. ביוני 1995 הועלתה הכנסת המינימום ב-7% גם למקבלי קצבות נכות כללית³, ובכך השוותה להכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאיירים. במועד זה הוחל בתשלום הגמלה בשיעורה המוגדל גם למשפחות חד-הוריות שלא הוגדרו כהורים יחידים בחוק ממשפחות חד-הוריות (כגון נשים נפרדות, נשים נטושות ונשים שבעליהן במאסר או במעצר), לרבות העלאת התוספת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים ל-10% השכר הממוצע. צעדים אלה הביאו להשוואת רמת הגמלה כמעט לכל המשפחות החד-הוריות⁴. האוכלוסייה השוירית – חוץ מן המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן

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

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

* למקבלי גמלה להבטחת הכנסה.

** לפי הגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות.

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

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

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

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 בינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות.⁵ המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין, באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אשה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

חוק ביטוח נכות מעניק זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) למי שכושרו להשתכר נפגע ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק למי שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני שלבים: הראשון – אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, והשני – קביעת דרגת אי-הכושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר השתכרות של 75% ויותר זכאים לקצבה מלאה, בגובה הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה). הנכים האחרים זכאים לקצבה חלקית ביחס לדרגת אי-כושרם להשתכר. התוספת בגין בן/בת זוג ובגין ילדים כפופה למבחן הכנסות, אם כי יש לציין של-80% מן הנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו.

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

3.2 מגמות עיקריות

בשנת 2001 הקיפו התוכניות להבטחת הכנסת מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-516 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס' 1). רובם המכריע של המקבלים בתוכניות אלה, כ-347 אלף משפחות, קיבלו גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה הגדולה ביותר בקרב המקבלים היתה הקשישים והשאיירים, כ-205 אלף משפחות בממוצע לחודש. הם קיבלו, מלבד קצבת זיקנה ושאיירים, גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה בגודל היתה הנכים, שמנו כ-142.5 אלף משפחות בממוצע לחודש ואשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-142 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינן נמנות עם מקבלי קצבות הביטוח הלאומי – הקבוצה השלישית בגודל – קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, והקבוצה הרביעית – כ-26 אלף משפחות – קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס' 1 מלמד עוד, כי ב-2001 גדל ב-5.2% מספר המשפחות שקיבלו קצבה באחת מהתוכניות להבטחת הכנסת מינימום, שיעור הנמוך במעט משיעור הגידול בשנים 1996-2000 (5.8%). בהשוואה ל-2000, בשנת 2001 הסתמנה האטה מסוימת בקצב הגידול במספר המשפחות שנתמכו באמצעות כל אחת מהתוכניות, אם כי שיעורי גידול גבוהים יחסית עדיין מאפיינים את האוכלוסייה השיורית ואת הנשים שקיבלו דמי מזונות. האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה הוסיפה ב-2001 לגדול בשיעור של 10.5% - בהשוואה לכ-13% בממוצע לשנים 1998-2000.

התפתחות זו מוסברת בעיקר במשבר האבטלה, שפוקד את המשק מאז 1997, וגם בכך שהמערכות הממלכתיות המופקדות על התעסוקה במשק ועל שילובם של נתמכים במעגל העבודה לא הצליחו להתאים את המדיניות ואת דרכי הטיפול לשינויים בשוק העבודה או לשינויים בדפוסי ההתנהגות של הנתמכים. משבר האבטלה הזה מסביר, ולו חלקית, גם את שיעורי הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות ובמספר הנכים. מספר הנשים שקיבלו דמי מזונות גדל בשנת 2001 בשיעור של 6.4%, לאחר שגדל ב-8.2% בממוצע לשנים 1998-2000. מספר הנכים גדל בשיעורים של 6.8%-6.3% בשנים 1998-2000 ובכ-5.3% ב-2001. לעומת זאת, מספר הקשישים הזכאים להשלמת הכנסה גדל פחות או יותר על-פי קצב הגידול הטבעי של הקשישים בישראל, אם כי הירידה ארוכת השנים בשיעור

לוח מס' 1: מספר המשפחות המשתתפות בתוכניות להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג התוכנית (החוק) - 1985 - 2001, שנים נבחרות

חוק ביטוח נכות	חוק המזונות (הבטחת תשלום)	חוק הבטחת הכנסה					שנה
		אוכלוסייה שיווית (בגיל העבודה)	שאינים	קשישים	סך הכול	סך כל המשתתפים*	
62,100	7,500	20,380	42,064	101,677	164,121	233,721	1985
73,492	12,910	30,820	42,113	101,475	174,408	260,810	1990
94,038	17,252	74,821	38,614	146,164	259,599	370,889	1995
135,300	24,709	128,364	34,479	167,649	330,492	490,506	2000
142,440	26,294	141,840	33,823	171,549	347,212	515,946	2001

שיעור גידול שנתי (אחוזים)

3.4	11.5	8.6	0.0	0.0	1.2	2.2	1986-1990
5.1	6.0	19.4	1.7-	7.6	8.3	7.3	1991-1995
7.6	7.5	11.4	2.2-	2.8	5.0	5.8	1996-2000
5.3	6.4	10.5	1.9-	2.3	5.1	5.2	2001

* סך כל המשתתפים מוטה מעט למעלה, שכן יש משפחות הזכאיות לקבל גמלה משתי תוכניות. כך, לדוגמה, בשנת 2001 כ-44% מהנשים הזכאיות להשלמת הכנסה מכהן חוק המזונות (כ-12 אלף) היו זכאיות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

הקשישים המקבלים השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה נמשכה גם בשנים האחרונות: בשנת 2001 כ-30% בלבד ממקבלי קצבת זיקנה היו זכאים להשלמת הכנסה.⁶ ירידה זו מאפיינת את מקבלי הקצבה לפי חוק בלבד, ואילו בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (המשולמת לעולים החדשים שהגיעו ארצה בהיותם קשישים) נשמר השיעור הגבוה של מקבלי השלמת הכנסה – כ-95%. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-2001 הגיע ל-31.4%.

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

3.3 האוכלוסייה השיורית בגיל העבודה

3.3.1 מקבלי גמלה בעשור האחרון

מאז שלהי שנות השמונים הסתמנה מגמה של גידול חסר תקדים במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. מספר המשפחות בגיל העבודה שקיבלו גמלה עלה מכ-31 אלף בממוצע לחודש ב-1990 לכ-142 אלף בשנת 2000 – כלומר פי ארבעה וחצי בקירוב. התבוננות בעקום המתאר את התפתחות מספר המשפחות שקיבלו גמלה, תוך הבחנה בין הוותיקים לעולים החדשים (תרשים מס' 1), מלמדת על הקשר ההדוק שבין רמת האבטלה במשק והצטרפותם של העולים החדשים למערכת הבטחת הכנסה לבין מספר משפחות שנתמכו בידי מערכת הבטחת הכנסה. משבר האבטלה שפקד את המשק בשנים 1989-1992 נבע בראשיתו מירידה בביקוש לעובדים ולאחר מכן מהצטרפותם של העולים החדשים לכוח העבודה. תחילה הוא אופיין בעליית מספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה (מ-30.8 אלף ב-1990 לכ-45.8 ב-1993). רק ב-1992 החלו העולים החדשים להיות זכאים לגמלה להבטחת הכנסה.

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

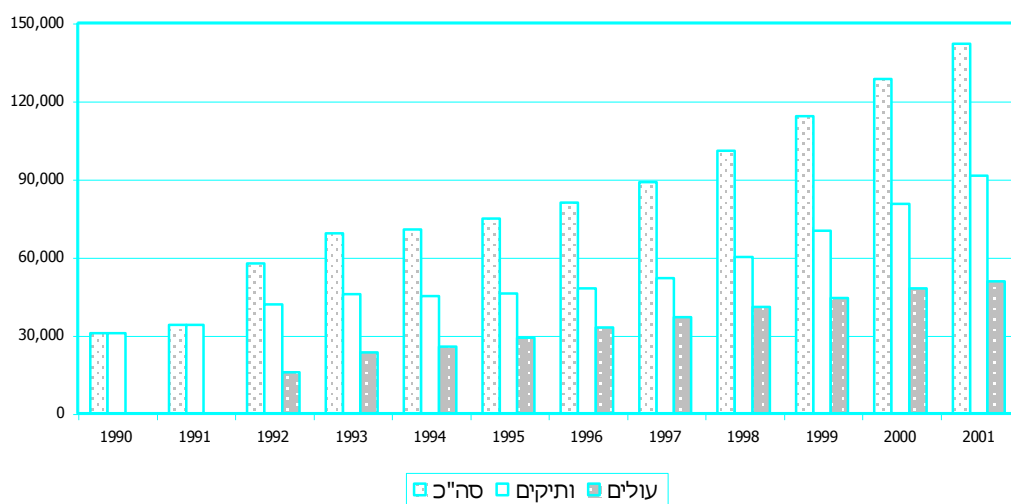
השנים 1992-1996, שבמהלכן הסתמנה ירידה הדרגתית בשיעור האבטלה במשק (משיא של 11.2% מכוח העבודה לכ-6% ממנו), היו שנים של כניסה המונית של עולים חדשים למעגל מקבלי גמלה להבטחת הכנסה: בשנים 1992-1993 הצטרפו למערכת כ-26 אלף משפחות עולים, ובשנת 1997 הגיע מספרן לכ-37 אלף משפחות. לעומת זאת, הירידה ההדרגתית בשיעור האבטלה בשנים אלו אופיינה ביציבות יחסית במספר המקבלים גמלה בקרב הוותיקים (כ-45-47 אלף). משבר האבטלה הנוכחי שהחל ב-1997 גרם להתחדשות מגמת העלייה במספר המשפחות שקיבלו גמלה, ובמיוחד בקרב המשפחות הוותיקות. בשנים 1998-2001 גדל בשיעור של כ-15% בממוצע לשנה מספר המשפחות הוותיקות שקיבלו גמלה, אם כי בשנתיים האחרונות נצפתה האטה מסוימת בקצב הגידול – מכ-16.0% ב-1998-1999 ל-13.4% ב-2001. הירידה בקצב הגידול של המקבלים גמלה בולטת יותר בקרב העולים החדשים: מכ-10% ב-1998 ל-5.6% ב-2000. שיעור משפחות העולים מכלל המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה עלה מ-34% ב-1993 ל-42% ב-1997, אך ירד לכ-36% ב-2001. בשנת 2001 כ-50.5 אלף משפחות עולים וכ-91.3 אלף משפחות ותיקות קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. ברקע נתונים אלה יש לזכור שהעולים החדשים מהווים כ-16% בלבד מכלל האוכלוסייה בישראל – כלומר הם מיוצגים ייצוג יתר באוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

העלייה ההמונית לישראל ומשברי האבטלה שאפיינו את שנות התשעים היו אמנם גורמים מרכזיים לגידול במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, אך ניתן לציין גורמים נוספים. ראשית, בעשור האחרון נמשכה המגמה הדמוגרפית-חברתית של הגידול במספרן של המשפחות החד-הוריות (ראו תיבה 3ג'). שנית, בעשור האחרון הועלתה הרמה של הגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק משפחות חד-הוריות (1992) ומכוח החוקים לצמצום העוני (1994 ו-1995). העלאת רמת הגמלה גררה בעקבותיה את העלאת גובה ההכנסה המרבית המזכה בגמלה, ולפיכך אפשרה את הצטרפותן של משפחות נוספות עם שכר נמוך למעגל המקבלים את הגמלה. ייתכן גם כי העלאת הגמלה הגבירה את התמריץ השלילי לעבודה, זאת בעיקר לנוכח הקשיים במציאת מקום עבודה בעתות של אבטלה גבוהה במשק ולאור

לוח מס' 2: מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 1990-2001

שנה	סך הכול		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול	מספר מוחלט	שיעור הגידול
1990	30,820	18.7	30,818	18.7		
1991	33,912	10.0	33,894	10.0		
1992	57,520	69.6	41,885	23.6	15,635	49.8
1993	69,195	20.3	45,774	9.3	23,420	9.2
1994	70,546	2.0	44,960	1.8	25,586	13.1
1995	74,821	6.1	45,883	2.1	28,938	13.9
1996	80,784	8.0	47,835	4.3	32,949	12.0
1997	88,779	9.9	51,892	8.5	36,887	10.4
1998	100,790	13.5	60,051	15.7	40,739	8.4
1999	114,170	13.3	70,020	16.6	44,150	8.5
2000	128,364	12.4	80,476	14.9	47,889	5.6
2001	141,840	10.5	91,264	13.4	50,576	

משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי ותק בארץ, 1990-2001



תיבה 3א':

על משך השהות של נתמכים במערכת הבטחת הכנסה

מערכת הבטחת הכנסה היא מערכת דינמית, ותנועת הזכאים אליה וממנה גדולה בהשוואה למערכות אחרות בביטוח הלאומי. יש המקבלים גמלה לזמן קצר יחסית, יוצאים מן המערכת ואינם חוזרים אליה. מקבלי גמלה אחרים יוצאים ממנה וחוזרים אליה, אך קיים גם גרעין קשה של מקבלי גמלה לאורך שנים רבות.

במטרה לקבל אינדיקציה מסוימת על משך השהות במערכת, נבחנו מבוטחים שקיבלו גמלה לפרק זמן כלשהו בשנים 1993 עד 2000, וחושב מספר החודשים ששולמה להם הגמלה בשנים אלו **ברציפות או שלא ברציפות**⁷. הלוח שלהלן מציג את מספר המצטרפים ה"חדשים" בכל אחת מהשנים 1993-1999, ואת התפלגותם לפי מספר החודשים שבהם קיבלו גמלה בשנים 1993-2000. אי קבלת גמלה בתקופה של עד חודשיים בלבד לא נחשבה ליציאה מן המערכת, כיוון שבדרך כלל היא תוצאה של העדר אישורים מתאימים או הכנסות גבוהות במעט מהסכום הקובע, ולא תוצאה של עצמאות כלכלית. תקופה זו של חודש עד חודשיים נצברה גם היא למשך השהות.

הנתונים מורים שכ-30%-25% מן המצטרפים בשנים 1993-1999 (כולל מי שנכנסו יותר מפעם אחת בשנים אלו) שהו בשנים הללו תקופה (מצטברת) שאינה עולה על 6 חודשים. כ-16%-13% קיבלו גמלה לתקופה של 6-12 חודשים, ברציפות או שלא ברציפות. בחינת השוהים במערכת לתקופות ממושכות מאוד רלוונטית רק למי שהחלו לקבל גמלה בשנים המוקדמות. כך, למשל, כ-36% מן הנכנסים למערכת ב-1994, ואפילו קרוב ל-40% מן הנכנסים ב-1995 וב-1996, כבר צברו שהות מצטברת העולה על 36 חודשים בתקופה שחלפה מאז נכנסו לראשונה ועד סוף 2000. כ-17%

⁷ מקבל גמלה שנכנס למערכת יותר מפעם אחת בשנים אלו נספר פעם אחת בלבד, בעת הכניסה הראשונה למערכת. מי שנכנסו לפני 1992 ויצאו לפני 1992, אך שבו אליה בשנים לאחר מכן, הכניסה הראשונה שצוינה להם היא זו שהיתה לאחר 1993.

ממי שהחלו לקבל גמלה ב-1994 מקבלים אותה יותר מ-6 שנים. סביר להניח שאלה מהווים את הגרעין הקשה ביותר של המערכת.

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שנת הכניסה הראשונה ומשך השהייה במערכת

יותר מ-6 שנים	בין 5 ל-6 שנים	בין 4 ל-5 שנים	בין 3 ל-4 שנים	בין 2 ל-3 שנים	בין שנה ל-2 שנים	בין 6 חודשים לשנה	6 חודשים	סך הכול		שנת כניסה
								%	מקבלים "חדשים"	
21.9	5.4	5.7	6.7	8.9	15.2	16.6	19.6	100.0	27,814	1993
16.9	7.6	5.7	5.8	7.7	12.1	13.3	30.8	100.0	24,903	1994
*	*	10.2	7.0	7.8	11.8	13.4	26.3	100.0	23,144	1995
*	*	*	11.4	8.7	11.7	13.2	25.2	100.0	24,219	1996
*	*	*	*	13.2	13.1	13.4	25.7	100.0	26,931	1997
*	*	*	*		18.5	13.3	27.6	100.0	32,956	1998
*	*	*	*	*	*	16.9	28.7	100.0	36,397	1999

* לא היה ידוע עדיין בשנת 2000.

הנתונים שהוצגו עד כה על השהות המצטברת, ברציפות או שלא ברציפות, נוגעים לכלל המשפחות שנכנסו למערכת בשנים הנסקרות, לרבות מי שנכנסו יותר מפעם אחת. נתונים על מקבלי הגמלה בשנת 2000 מורים שלרוב המשפחות – 70% מתוך כ-128 אלף – נצפתה כניסה אחת בלבד למערכת, ולהן אפשר לחשב את השהות הרציפה במערכת. לכ-21% ממקבלי הגמלה בשנת 2000 נצפו שתי כניסות ולשאר שלוש כניסות ויותר.

ניתוח המאפיינים של מקבלי הגמלה ב-2000 שזו כניסתם הראשונה למערכת מלמד שרובם – 65% מהם – נכנסו בשנים 1997-2000. יוצא אפוא שכמחצית ממקבלי הגמלה בשנת 2000 נכנסו אליה לראשונה בשנים 1997-2000 – שנות משבר האבטלה הפוקד כיום את המשק. כ-35% ממקבלי הגמלה ב-2000 שזו כניסתם הראשונה למערכת נכנסו לפני 1997 ושוהים בה ברציפות יותר מ-4 שנים. רובם נכנסו

בשנות העלייה ההמונית – 1990-1992. לעומת זאת, שיעור המשפחות ב-2000 שצברו תקופה מצטברת של יותר מ-4 שנים בכלל המשפחות שנכנסו יותר מפעם אחת למערכת הוא 53%-47%, ומתואם עם מספר הכניסות למערכת.

רמות השכר הנמוכות המוצעות למחפשי עבודה השייכים לקבוצות הנתמכות. שלישית, שירות התעסוקה לא השכיל לשנות את דרכי פעולתו לשילוב נתמכים בשוק העבודה ולא אימץ גישות חדשניות בכל הנוגע ליישום בפועל של מבחן התעסוקה וליצירת מסלולי הכשרה מקצועית המתאימים לאופיים המיוחד של הנתמכים לסוגיהם. ולבסוף יש לציין היעדר תמריצים כלכליים שנועדו לעודד מקבלי גמלה בעלי פוטנציאל לתעסוקה לצאת לעבודה או להגדיל את הכנסתם מעבודה לרמה שתוציאם מקבוצת מקבלי הגמלה. נדרש שינוי מהותי בתמריצים הכלכליים הגלומים במבנה הגמלה להבטחת הכנסה (בעיקר בכל הנוגע לשיעור מס של 100% על הכנסה מעבודה) ובכללי הזכאות למתן הטבות בעין למקבלי הגמלה: יש להוריד את שיעור המס על הכנסות מעבודה ולפעול למתן הטבות (בהתאם לרמת ההכנסה) גם למי שזכאותם לגמלה נשללה עקב הכנסה מעבודה.

3.3.2 מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה

הגידול המתמשך במספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה בארבע השנים האחרונות הקיף את כל סוגי המשפחות. אמנם התרחבות ממדי האבטלה הביאה לעלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המשפחות המקבלות גמלה, אך אותותיה ניכרים בכל הקבוצות האחרות.

לוח מס' 3 מציג את עילות הזכאות של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשנת 2001 בזיקה להרכב המשפחה ולוותק בארץ. המשפחות הזכאיות לקבל גמלה בגין חוסר תעסוקה הן הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. עם קבוצה זו נמנים תובעי גמלה מובטלים שנמצאו על ידי שירות התעסוקה מתאימים לעבוד, אך לא נמצאה להם עבודה. ב-2001 הם היוו כ-29% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה (לעומת 22% ב-1999). חלק קטן בלבד (10%) מן התובעים שקיבלו גמלה בגין עילה זו היו בתהליך של הכשרה ואבחון. קבוצה נוספת היא משפחות שראשן אינו עובד אך הוגדר כבלתי ניתן להשמה בעבודה עקב בעיות

חברתיות או בריאות לקויה או מפאת גיל מבוגר. 4.8% מהמשפחות קיבלו גמלה עקב קשיים להשתלב בעבודה מפאת גיל מבוגר, וכ-32% היו בלתי ניתנים להשמה בעבודה זמנית או לצמיתות בגלל קשיי תפקוד בעבודה או בריאות לקויה (לרבות מתמכרים, דרי רחוב, נכים ומי שראש המשפחה נמצא במאסר או במעצר). יוצא אפוא שכ-36% מראשי המשפחות שקיבלו גמלה ב-2001 נמצאו על ידי שירותי התעסוקה כבלתי ניתנים להשמה בעבודה. שתי קבוצות נוספות של זכאים הן מקבלי גמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ובת זוגו, ואמהות לילדים קטנים (בעיקר המשפחות החד-הוריות). אלו היו ב-2001 17% ו-17.6%, בהתאמה, מכלל המשפחות שקיבלו גמלה. השוואת הוותיקים לעולים החדשים לפי עילת הזכאות לגמלה מלמדת, שבקרב הוותיקים נמצא שיעור כפול של מחוסרי תעסוקה ושל בלתי ניתנים להשמה מאשר בקרב העולים החדשים. לעומת

לוח מס' 3: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)*, 2001

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלי ילדים	עם ילדים	בלי ילדים		
50,517	91,325	34,852	8,461	49,695	48,833	141,840	סך הכול
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול
17.6	35.0	40.9	21.6	12.2	38.3	28.8	חסר תעסוקה :
16.0	32.3	38.4	21.0	11.2	34.5	26.5	חסר תעסוקה בהכשרה או אבחון
1.6	2.7	2.5	0.6	1.0	3.8	2.3	לא ניתן להשמה*
7.6	15.3	16.7	9.3	5.8	17.1	12.6	לא ניתן להשמה מפאת גיל
8.4	2.8	1.5	21.0	0.6	8.7	4.8	לא ניתן להשמה לצמיתות
17.6	14.1	15.4	41.8	4.9	21.4	15.4	שכר נמוך
25.3	12.3	16.6	4.6	27.1	8.9	17.0	אם לילדים קטנים
20.3	16.1	6.5	0.0	45.8	0.0	17.6	

אחר	3.9	5.6	3.6	1.6	2.4	4.3	3.1
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

* כולל מתמכרים, דרי רחוב, מי שנמצאים במאסר בית ונכים.
זאת, בקרב העולים נמצא שיעור גבוה יותר של בלתי ניתנים להשמה לצמיתות או מפאת גיל מבוגר, של מקבלי גמלה עקב שכר נמוך ושל אמהות לילדים קטנים.

תיבה 3ב':

המעבר מזכאות בגלל חוסר תעסוקה לעילות זכאות אחרות

עם התמשכות השהות במערכת הבטחת הכנסה, חלק ממקבלי הגמלה שהוסיפו לקבל גמלה – ברציפות או שלא ברציפות – נעשים זכאים לגמלה מסיבות השונות מהסיבה הראשונה לכניסתם⁸. ניתוח המעברים בין כל העילות מורכב לתיאור, ולכן בחרנו להתמקד במעבר מעילה של "חוסר תעסוקה" – העילה השכיחה ביותר – לעילות אחרות.

בשנת 2000 כ-170.4 אלף משפחות שונות⁹ קיבלו גמלה לפרקי זמן שונים במהלך השנה. כ-60% מהן נכנסו לראשונה למערכת במשבר האבטלה הנוכחי – בשנים 1997-2000, והמשיכו לשהות בה גם ב-2000. מתוך כלל המשפחות שקיבלו גמלה ב-2000, כ-81 אלף נכנסו לראשונה בגלל חוסר תעסוקה (47.5%). מאחר ששנת הכניסה נוגעת לכניסה הראשונה למערכת, חלק מנתמכים אלו יצאו וחזרו שוב בגלל חוסר תעסוקה או מסיבה אחרת. אחרים לא יצאו מן המערכת אך נעשו זכאים לגמלה מסיבה אחרת.

הלוח שבתיה מצג את הסיבות לזכאות לגמלה בשנת 2000 של מי שנכנסו למערכת בגלל חוסר תעסוקה. להלן עיקרי הממצאים:

- 1 מקבל גמלה שנכנס למערכת יותר מפעם אחת בשנים אלו נספר פעם אחת בלבד, בעת הכניסה הראשונה למערכת. מי שנכנסו לפני 1992 ויצאו לפני 1992, אך שבו אליה בשנים לאחר מכן, הכניסה הראשונה שצוינה להם היא זו שהיתה לאחר 1993.
- 2 יש להבחין בין מספר המשפחות שקיבלו גמלה במהלך השנה – ולו לחודש אחד – לבין מספר המקבלים בממוצע לחודש, המביא לידי ביטוי את מספר החודשים שבהם שולמה למשפחה גמלה.

★ כ-48.6 אלף מכ-81 אלף המשפחות (60%) שנכנסו לראשונה למערכת בגלל חוסר תעסוקה ומקבלים גמלה בשנת 2000 – נכנסו בשנים 1997-2001, ובעיקר ב-1999-2000.

★ כ-30,000 משפחות (כ-38%) שנכנסו בגלל חוסר תעסוקה הוסיפו – ברציפות או שלא ברציפות – לקבל גמלה מסיבה זו גם ב-2000. יתר המשפחות זכאיות לגמלה מסיבות אחרות: כ-27% קיבלו ב-2000 גמלה בשל היותם בלתי ניתנים להשמה (באופן זמני או לצמיתות), כ-23% אמהות לילדים קטנים, וכ-10%, שהחלו לעבוד, קיבלו גמלה בגלל שכר נמוך.

★ ככל שמועד הכניסה הראשונה למערכת מוקדם יותר וככל שהשהות בה ממושכת יותר, חלק גדול יותר מן הנכנסים בגלל חוסר תעסוקה נעשים זכאים לגמלה משום שהם בלתי ניתנים להשמה. לדוגמה, בשנת 2000 קיבלו גמלה כ-3,900 משפחות שנכנסו למערכת ב-1994 בגלל חוסר תעסוקה. כ-22% מהן נותרו בגלל עילה זו, אך כ-42% עברו לעילות של בלתי ניתנים להשמה.

משפחות המקבלות הבטחת הכנסה בשנת 2000 שנכנסו למערכת בגלל חוסר תעסוקה, לפי שנת הכניסה ועילת הזכאות האחרונה

שנת הכניסה הראשונה	סך הכול		עילה בשנת 2000				
	מספרים	אחוזים	חסר תעסוקה	לא ניתן להשמה	שכר נמוך	אם לא ניתן להשמה לצמיתות	אחר
סך הכול	80,865		30,365	11,344	7,853	18,640	2,327
	100.0		37.6	14.0	9.7	23.1	2.9
עד 1993	14,464	100.0	17.7	20.4	11.5	25.7	3.5
1993	5,619	100.0	23.3	20.5	10.9	23.5	3.6
1994	3,914	100.0	21.9	22.1	13.2	19.5	3.3

2.8	20.4	18.9	15.2	20.7	22.1	100.0	3,537	1995
2.7	19.4	19.5	15.0	19.0	24.4	100.0	4,013	1996
2.6	17.8	21.0	14.7	16.6	27.4	100.0	5,853	1997
3.0	12.9	23.9	11.3	13.1	35.8	100.0	8,933	1998
2.8	7.8	25.5	7.4	10.1	46.5	100.0	14,112	1999
2.3	3.3	21.7	5.0	6.5	61.3	100.0	420,20	2000

לוח מס' 4 מציג את הרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 2000-2001. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים): ההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת או נטושה, או אשה נשואה המוכרת בחוק כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-2001 היוו משפחות אלו 36% מכלל מקבלי הגמלה. חלקן היחסי של המשפחות החד-הוריות גבוה במיוחד בקרב העולים החדשים – 49% בהשוואה ל-28% בקרב הוותיקים. תיבה 3' עוסקת בפירוט רב יותר במאפייני המשפחות החד-הוריות.

הקבוצה השנייה שגודלה דומה לקבוצת המשפחות החד-הוריות היא של היחידים בלי ילדים – 34% מכלל המשפחות שקיבלו גמלה. זכאותם נובעת בעיקר מהעדר תעסוקה (38%) ומהיותם בלתי ניתנים להשמה בעבודה מהסיבות השונות המצוינות בלוח מס'

לוח מס' 4: הרכב המשפחה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)*, 2000-2001

2001			2000			הרכב המשפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
100	100	100	100	100	100	סך כל המשפחות
34	35	34	34	35	34	יחיד: בלי ילדים
33	12	20	33	12	20	עם ילד אחד
12	9	10	12	9	10	עם 2 ילדים
4	6	5	4	7	6	עם 3 ילדים ויותר
8	5	6	8	5	7	זוג: בלי ילדים

עם ילד אחד	4	5	3	5	6	3
עם 2 ילדים	5	7	2	8	2	2
עם 3 ילדים ויותר	14	19	5	19	5	5

* על-פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה. 3 (47%), ורק במעט בגלל שכר נמוך (9%). הקבוצה השלישית בגודל, על פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שהיוותה ב-2001 25% מכלל מקבלי הגמלה. בדומה ליחידים בלא ילדים, גם אלה זכאים בחלקם הגדול לגמלה עקב אי השמה (36%) ועקב אבטלה (כ-41%), אך בולטת בה גם הזכאות מפאת שכר נמוך (17%).

לוח מס' 5 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך קביעת הזכאות לגמלה ולרמתה. ב-2001, ל-43% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה. לכ-26% היתה הכנסה מעבודה ואילו לכ-13% היתה הכנסה מגמלאות אחרות של הביטוח הלאומי. לכ-18% היתה הכנסה ממקור אחר – בעיקר מרכוש. חלקם היחסי של אלה החסרים כל הכנסה בולט בקרב מקבלי הגמלה היחידים בלי ילדים: ל-64% מהם לא היה כל מקור של הכנסה ורק ל-15% מהם היתה הכנסה מעבודה. מצב המשפחות החד-הוריות שפיר ממצבן של שאר המשפחות: 23% חסרים כל הכנסה ולכ-38% יש הכנסה מעבודה, כמקור הכנסה עיקרי. לכרבע מהמשפחות החד-הוריות היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר דמי המזונות שמשלם המוסד לביטוח לאומי. אלו הן נשים שדמי המזונות שנפסקו להן נמוכים מהכנסת המינימום המובטחת בחוק. לוח מס' 5 מורה עוד, כי שיעור משפחות העולים שיש להן הכנסה מעבודה בקרב העולים החדשים כפול משיעורן בקרב הוותיקים: 39% לעומת 19%, בהתאמה. לעומת זאת, במשפחות הוותיקות שכיחה יותר הכנסה מגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי והכנסה ממקורות אחרים כמו רכוש. שיעור המשפחות ללא הכנסה כלשהי בקרב הוותיקים גבוה יותר מאשר בקרב העולים החדשים (45% לעומת 37%, בהתאמה).

התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שיש להם ולבני זוגם הכנסה מעבודה לפי רמת ההכנסה (במארס 2001), מלמדת שלכ-40% מן המשפחות היתה הכנסה נמוכה מ-1,500 ש"ח לחודש, והכנסתן של כ-27% נוספים נעה בין 1,500 ש"ח ל-2,500 ש"ח לחודש. רק לכ-27% מהמשפחות היתה הכנסה ברמה השווה לשכר המינימום במשק או הגבוהה ממנו.

רמת הכנסה נמוכה אפיינה במיוחד את היחידים ואת הזוגות בלא ילדים, ואילו בקרב המשפחות חד-הוריות והזוגות עם ילדים בלט יחסית השיעור הגבוה של מי שהכנסתם לוח מס' 5: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה, 2001

אחר	גמלאות	עבודה*	ללא הכנסה	סך הכול	
25,240	19,009	37,364	60,227	141,840	סך כל המשפחות
17.8	13.4	26.3	42.5	100.0	סך הכול (באחוזים)
16.8	4.1	14.6	64.4	100.0	יחיד: בלי ילדים
12.7	26.0	38.3	23.0	100.0	עם ילדים
19.0	15.1	23.9	42.0	100.0	זוג: בלי ילדים
26.1	8.0	26.3	39.6	100.0	עם ילדים
20.2	15.4	19.1	45.3	100.0	ותיקים
13.4	9.8	39.4	37.4	100.0	עולים

* כולל פנסיה.

גבוהה למדי. כך, למשל, לכ-48% מהזוגות עם ילדים 2 ילדים ויותר (שלהם הכנסה מעבודה) היתה הכנסה שווה לשכר המינימום או גבוהה ממנו. תופעה זו משקפת לא רק את ההבדלים בין הרכבי המשפחה ביחס לסיבת הנזקקות לגמלה אלא גם את העובדה שההכנסה המרבית מעבודה המאפשרת קבלת גמלה ("הסכום הקובע") גבוהה יותר בעבור משפחות חד-הוריות ובעבור זוגות עם ילדים.

ולבסוף, לוח מס' 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה – רגיל או מוגדל, ולפי חלקיות הגמלה – חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (בממוצע לחודש) עמד על 22% ב-2001. זאת בדומה לשיעור בשנים 1998-2000. גמלה מלאה משולמת לכ-80% מהמקבלים בשיעור הרגיל, בהשוואה לכ-56%

המקבלים בשיעור המוגדל או המיוחד. לוח מס' 6 מלמד עוד שרק 8% ממקבלי הגמלה שהם עולים חדשים קיבלו גמלה בשיעור הרגיל, בהשוואה ל-30% בקרב הוותיקים.

תיבה 3:

המשפחות החד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה

בעשור האחרון נמשכה המגמה הדמוגרפית-חברתית של הגידול הבולט במספרן של המשפחות החד-הוריות בישראל. בשנים האחרונות גדל מספרן בקצב של 6%-7% לשנה, לעומת גידול של כ-2% בקרב כלל המשפחות עם ילדים. ב-2001 קבוצה זו מנתה – על פי אומדן – כ-110 אלף משפחות, שהם כ-6% מכלל משקי הבית בישראל וכ-12% מכלל המשפחות עם ילדים. התפתחות זו נובעת לא רק מהעלייה בשיעורי הגירושין ובמספר האמהות הרווקות, אלא גם מהשכיחות הגבוהה של משפחות חד-הוריות בקרב העולים החדשים (הגבוהה פי שלושה משיעורן בקרב הוותיקים).

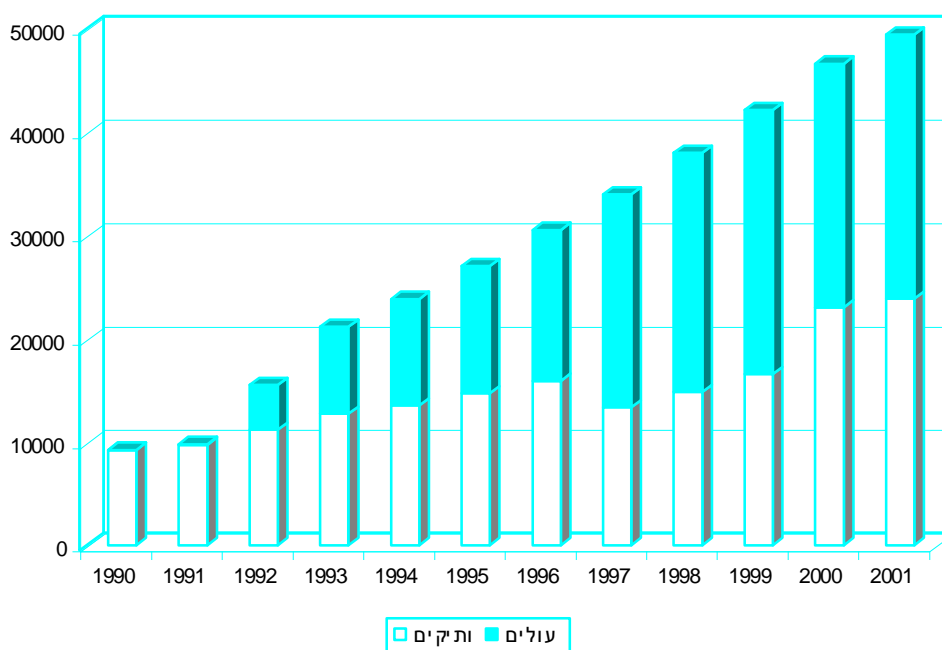
רוב המשפחות החד-הוריות הנתמכות על ידי המוסד לביטוח לאומי נמנות עם האוכלוסייה השיורית המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2001 שילם המוסד גמלה לכ-49.7 אלף משפחות חד-הוריות: 52% מהן משפחות עולים (שעלו מראשית שנות התשעים) ו-48% משפחות ותיקות. מאז 1997 מספר המשפחות החד-הוריות בקרב עולים גבוה ממספרן בקרב הוותיקים. בחינת ההתפתחות בעשור האחרון מלמדת שמספר המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה גדל – בדומה לגידול בכלל האוכלוסייה השיורית – פי 4.5 מראשית שנות התשעים. בשנים 1992-1993 הוכפל מספרן, ואילו בשנים 1994-1999 הוא גדל בקצב של 11%-13% לשנה. בשנים 2000-2001 הסתמנה האטה מסוימת בקצב הגידול – 7.5% לשנה – ובייחוד בקרב העולים החדשים.

רוב המשפחות (80%) החד-הוריות הן אלמנות, גרושות ונפרדות, וכ-18% רווקות. כ-3% בלבד הן נשואות המקבלות גמלה כיחידה עם ילדים משום שהבעל במאסר או במעצר. המשפחות החד-הוריות במערכת הבטחת הכנסה הן קטנות בגודלן לעומת משפחות עם ילדים בכלל האוכלוסייה: כ-56% עם ילד אחד לעומת כ-32% בכלל

האוכלוסייה. ממצא זה בולט בעיקר בקרב הרווקות אך לא בקרב הנפרדות והנשואות (לוח ג'1-1).

רק כ-47% מהמשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה בעילה של אם (שילדיה מתחת לגיל 7) או אלמנה. 27% מקבלות גמלה בגלל שכר נמוך, והשאר בגלל חוסר תעסוקה או מסיבה של "בלתי ניתן להשמה" זמנית או לצמיתות.

משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, 1990-2001



לוח 3-ג'1: משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה,
לפי מצב משפחתי ומספר הילדים, 2001

ילדים	סך הכול	רווק	נשוי	אלמן	גרש	נפרד*
סך הכול	49,838	8,972	1,288	2,307	31,734	5,537
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	55.7	75.2	26.8	59.6	54.4	36.6
2	28.2	17.9	27.4	28.1	30.4	32.4
3	9.7	4.4	19.2	7.5	9.7	16.8
4	4.0	1.5	13.4	3.1	3.6	8.0
+5	2.5	1.0	13.1	1.8	1.8	6.1

* כולל כ-100 נשים נטושות או בהליכי גירושין.

ל-40% מכלל המשפחות החד-הוריות המקבלות גמלה יש הכנסה מעבודה. לא כל העובדות מקבלות גמלה בגלל שכר נמוך: חלקן מקבלות גמלה מסיבות אחרות, כמו אם לילדים, ויש אף העובדות ודורשות עבודה אחרת או נוספת על עבודתן (לוח 3-ג'2). שיעור המשפחות העובדות כפול בקרב העולים משיעורן בקרב הוותיקים (52% לעומת 27%). שיעור המשפחות עם ילד אחד העובדות גבוה משיעור המשפחות העובדות עם 2 ילדים ויותר (כ-47% לעומת כ-30% בהתאמה).

ניתוח מקורות ההכנסה של משפחות אלה (לוח 3-ג'2) מלמד שההכנסה מעבודה בממוצע למשפחה היא כ-2/3 משכר המינימום (כ-2,200 ש"ח לחודש). לכ-23% יש הכנסה מגמלאות המוסד, בעיקר דמי מזונות וקצבת נכות. לקצת יותר מ-30% יש הכנסה מחסכונות בבנק, אם כי הכנסה זו אינה עולה על 60 ש"ח לחודש.

לוח 3ג'-2: משפחות חד-הוריות המקבלות גמלה, לפי מקור ההכנסה*
ורמתה, 2000

הכנסה ממוצעת (ש"ח לחודש)		שיעור המשפחות עם הכנסה		מקור ההכנסה
יחיד עם 2 ילדים ויותר	יחיד עם ילד אחד	יחיד עם 2 ילדים ויותר	יחיד עם ילד אחד	
1,658	1,817	75.6	74.6	ממקור כלשהו
2,112	2,226	30.5	46.9	הכנסה מעבודה
1,194	883	31.5	16.3	דמי מזונות מהמוסד
919	820	9.4	5.2	דמי מזונות מהבעל
2,329	1,971	6.8	6.1	קצבת נכות
1,821	1,485	0.5	0.5	דמי אבטלה
59	57	33.7	30.6	חסכוניות בבנק
323	260	0.8	0.7	הכנסה מנכס

* משפחות עשויות להיות עם יותר ממקור הכנסה אחד.

לוח מס' 6: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים),
1990-2001

שנה	סך כל ההרכבים	שיעור רגיל			שיעור מוגדל		
		סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה	סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה
1990	100	49	22	27	51	28	23
1995	100	19	7	12	81	41	40
2000	100	22	5	18	78	34	43
2001	100	22	4	18	78	34	44
ותיקים	100	30	6	24	70	31	39
עולים	100	8	2	6	92	40	52

3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

בשנת 2001 כ-26 אלף נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – גידול של כ-6% לעומת השנה שעברה, בהשוואה לכ-8% מדי שנה בשנים 1998-1999. המשך הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי – מגמה שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 – נובע בדרך כלל מהגידול בשיעור הגירושין בארץ (כולל פרידה בין בני הזוג), אולם הוא גם תוצאה של מצב התעסוקה במשק: כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות שפסק בית הדין, וגדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2001 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות. כ-73% מהן היו גרושות, חיו בנפרד מבן זוגן למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר – כ-3% – היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-70%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-12% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 16% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-84%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין, בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות. השאר קיבלו תשלום לפי התקנות: 3% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-13% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק, אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח מס' 7). ב-2001 היה הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 19% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 44% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-19% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-44% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

לוח מס' 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 1980-2001

שנה	סך הכול	סוג התשלום			עבודה	
		לפי פסקי-דין	לפי התקנות		עובדות	לא עובדות
			מלא	מופחת		
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
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1
1995	19.6	40.1	17.9	18.4	17.7	20.9
2000	19.1	41.3	17.6	18.4	17.3	20.5
2001	19.5	44.2	18.9	18.9	17.9	20.7

ב-2001, כ-44% מהנשים שקיבלו דמי מזונות עבדו מחוץ למשק ביתן, בדומה לשיעור העובדות בכלל הנשים. מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-18% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת רק לכ-56% בקירוב מהשכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ברבע בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך, נשים שביט דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת – כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2001 כ-12,000 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן היו כ-44% מן הנשים שקיבלו דמי מזונות.

פרק 4

גבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי

ז'ק בנדלק
אביבה גייבל
יוסי זילבר

4.1 מבוא

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

בשנים 1995-2000 הגבייה מהציבור היתה נתונה לתנודות שהן מעבר לתנודות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, וזאת עקב שינויים במדיניות הממשלה בנוגע למימון מערכות הביטוח הלאומי והבריאות. במסגרת מדיניות זו הונהגו מספר שינויי חקיקה: ביטול שירות מילואים כענף ביטוח (ינואר 1995), שלווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח; הנהגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובמס מקביל והנהיגה שיעור מופחת לשכירים בעבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע; הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שהטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים; הפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות האחוז (פברואר 1995) כנגד שיפוי האוצר; ביטולו המוחלט של המס המקביל (ינואר 1997), שלווה בהעלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיקים ובהקטנת שיפוי האוצר; קביעת שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר המינימום כהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור שכירים (אפריל 1999); העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לעובד השכיר ולעצמאי, על

חלקו כעובד, מ-4 פעמים השכר הממוצע במשק ל-5 פעמים ממנו, אך לא על חלקו של המעסיק (ינואר 2000). בשנת 2001 לא הונהגו שינויי חוק במערכת הגבייה, ולפיכך היקף הגבייה הושפע בעיקר מההתפתחויות בתחום השכר והתעסוקה מהשפל הכלכלי הפוקד את המשק.

לוח מס' 1 מציג את שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות בשנים 1997-2001, ואילו לוח מס' 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחות הגבייה מאז 1997. בשנת 2001 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-32.8 מיליארד ש"ח. כ-29.7 מיליארד ש"ח נגבו במישרין מן הציבור וכ-3.1 מיליארד הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ב-6.3% במונחים ריאליים. שיעור הגידול של גביית דמי

לוח מס' 1: שיעורי דמי הביטוח הלאומי, המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות, 2001

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

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

לוח מס' 2: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 1997-2001

2001	2000	1999	1998	1997	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
32,805	30,511	27,412	24,962	23,446	סה"כ גבייה
29,715	27,655	24,771	22,558	20,478	סה"כ גבייה מהציבור
19,147	17,893	16,045	14,648	12,862	לענפי ביטוח לאומי
10,568	9,762	8,726	7,910	7,616	למערכת הבריאות
3,090	2,856	2,641	2,404	2,968	סה"כ שיפוי האוצר
3,090	2,856	2,641	2,404	2,756	לענפי ביטוח לאומי
-	-	-	-	212	למערכת הבריאות
					(מס מקביל)
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
א. אחוז שינוי ריאלי					
6.3	10.4	4.4	4.5	7.9	סה"כ גבייה מהציבור
5.8	10.3	4.1	8.0	52.2	לענפי ביטוח לאומי
7.1	10.7	4.9	-1.5	-27.7	למערכת הבריאות
ב. כאחוז מהתמ"ג					
6.4	6.0	5.9	5.8	5.8	סה"כ גבייה מהציבור
4.1	3.9	3.8	3.8	3.7	לענפי ביטוח לאומי
2.3	2.1	2.1	2.0	2.2	למערכת הבריאות
ג. כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
35.2	34.9	35.5	35.6	35.4	סה"כ גבייה מהציבור
22.7	22.6	23.0	23.1	22.2	לענפי ביטוח לאומי
12.5	12.3	12.5	12.5	13.2	למערכת הבריאות
ד. כאחוז מהמיסים הישירים					
28.6	27.1	29.3	29.1	28.8	סה"כ גבייה מהציבור
18.4	17.5	19.0	18.9	18.1	לענפי ביטוח לאומי
10.2	9.6	10.3	10.2	10.7	למערכת הבריאות

הביטוח הלאומי מהציבור עמד על 5.8% ושיעור הגידול של גביית דמי ביטוח הבריאות עמד על 7.1%. חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור הגיע בשנת 2001 ל-35.6%.

הגידול הריאלי בהיקף הגבייה מן הציבור משקף את השפעתם של כמה גורמים. ראשית, עליית השכר במהלך 2001 בשיעור ריאלי של כ-3% והתרחבות התעסוקה בשיעור של כ-2.2%. שנית, עדכון השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי בינואר 2001 בשיעור של 9.7%, שהשפיע על כל הפרמטרים של הגבייה (כמו הכנסה מרבית, הכנסה מזערית ללא-שכירים, שכר מינימום לשכירים והבסיס לשיעורים מופחתים). יש לציין שהגידול הריאלי בהיקף הגבייה ב-2001, שהיה נמוך מן הגידול ב-2000 (10%), נובע לא רק מהאטת קצב הגידול בשכר ובמספר המועסקים, אלא גם מהעובדה שבשנת 2000 הונהגו שינויי חקיקה ביחס להכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח ולהכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח (של שכירים).

נתוני לוח מס' 2 מורים עוד, שהיקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג עלה מ-6% ב-2000 ל-6.4% בשנת 2001. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים¹ שנגבו מיחידים היה ב-2001 35.2%, לעומת 34.9% ב-2000. תמונה דומה עולה כאשר בוחנים את הגבייה מן הציבור למערכת הביטוח הלאומי בנפרד מהגבייה למערכת הבריאות.

4.2 גביית דמי ביטוח לאומי

ב-1995, מועד הנהגת הרפורמה במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע

¹ במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות.

(השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 6,964 ש"ח לחודש ב-2001), ואילו השיעור הרגיל מוטל מינואר 2000 על יתרת ההכנסה עד לתקרה השווה ל-5 פעמים השכר הממוצע על חלקו של העובד השכיר ועל חלקו של העצמאי כעובד, ול-4 פעמים השכר הממוצע על חלקו של המעסיק בעבור עובדו ועל חלקו של העצמאי כמעסיק². כפי שעולה מלוח מס' 1, השיעור המופחת מוענק לכל המבוטחים – השכירים והלא-שכירים – כולל לאוצר במסגרת השיפוי, אך לא למעסיק. נוסף על שני פרמטרים אלה של פונקציית דמי הביטוח הלאומי – שיעורים ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי – נקבעה בחוק הכנסת מינימום לתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתיקון חוק שנכנס לתוקף באפריל 1999, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח בעבור שכירים שווה לשכר המינימום שרמתו נקבעת מכוח חוק שכר המינימום (47.5% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי). לשכירים העובדים במשרה חלקית או על בסיס יומי, הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח נקבעת בהתאם לחלקיות המשרה, וזאת על בסיס שכר המינימום לשעה או שכר המינימום ליום, בהתאמה. הכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח לאומי בעבור עובדים עצמאיים נותרה בלא שינוי, והיא עומדת על 25% מהשכר הממוצע. גם בהכנסת המינימום לתשלום דמי ביטוח עבור קבוצות אחרות של מבוטחים לא חל שינוי. כך, למשל, מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-15% מהשכר הממוצע, ואילו התלמידים משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת מינימום השווה ל-5% מהשכר הממוצע.

לוח מס' 3 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוגי מבוטחים. ב-2001 כשני מיליון מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלשתינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון³. ב-2001 גדל מספר המבוטחים השכירים בכאחוז אחד בלבד. כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (58.1%) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (41.9%).

² בשנת 2001 התקרה למעסיק היתה 27,856 ש"ח לחודש, ולעובד שכיר ולעצמאי -34,820 ש"ח.
³ הנספח לפרק זה מציג מידע מתומצת על אוכלוסיות אלו.

לוח מס' 3: מבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי גודל המעסיק וסוג מבוטח
(ממוצע לחודש) 2000 ו-2001

אחוז השנתי	2001	2000	
			מבוטחים שכירים*:
1.0	2,000,000	1,980,000	סך הכול
			מעסיקים**:
0.5	176,600	175,800	סך הכול
0.1	127,580	127,430	מעסיקים 5-1 עובדים
1.1	34,340	33,960	מעסיקים 20-6 עובדים
2.0	11,630	11,400	מעסיקים 99-21 עובדים
-4.0	2,530	2,540	מעסיקים 499-100 עובדים
10.6	520	470	מעסיקים 500+ עובדים
			מבוטחים לא-שכירים:
3.9	491,778	473,446	סך הכול מבוטחים החייבים בדמי ביטוח
0.7	285,938	283,868	משלמים דמי ביטוח מהכנסתם:
1.6	278,497	273,981	מעבודה (עצמאים)
-24.7	7,441	9,887	לא מעבודה
8.6	205,840	189,578	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום:
17.4	114,933	97,888	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
-7.3	44,161	47,664	תלמיד (מינימום 5%)
6.2	46,746	44,026	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

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

בקבוצה הראשונה, של המשלמים דמי ביטוח בהתאם להכנסתם מעבודה, יש בעיקר עצמאים (97%), אם כי יש בה גם מספר קטן של מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים, אך יש להם הכנסה אחרת (כמו משכר דירה או מריבית) החייבת בדמי ביטוח לאומי. המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום נחלקים כמעט שווה בשווה בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח לבין תלמידים וסטודנטים. הנתונים מורים על גידול של 8.6% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2001 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של אלה שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים גדל בשיעור חד של 17.4% – בעיקר עקב השפל בתעסוקה במשק, ואילו מספרם של התלמידים נותר כמעט ללא שינוי. עם זאת, בולטת הירידה במספרם של הסטודנטים (בשיעור של 7.3%) לעומת העלייה במספרם של תלמידי הישיבה (בשיעור של 6%).

לוח מס' 3 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. בסוף 2001 היו רשומים בקובצי המוסד כ-177 אלף מעסיקים: מרביתם (72%) מעסיקים 1-5 עובדים, ומיעוטם (1.7%) מעסיקים 100 עובדים ויותר.

לוח מס' 4 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 1998-2001. בשנת 2001 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-22.2 מיליארד ש"ח: כ-19.1 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-3.1 מיליארד ש"ח הועברו על ידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי ב-6%, במונחים ריאליים, לעומת 9.9% בשנת 2000. הגבייה מן הציבור עלתה בשנת 2001 ב-5.8% במונחים ריאליים (לעומת 10.3% ב-2000), ואילו הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלה ב-7%, כמו בשנת 2000. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור הגיע ב-2001 ל-86.1% מכלל תקבולי דמי הביטוח (86.2% ב-2000). תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים גדל מ-91.7% ב-2000 ל-92.0% ב-2001.

יש להדגיש, שבעוד שבשנת 2001 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-6.2% במונחים ריאליים, הגבייה מלא-שכירים גדלה ב-1.5% בלבד. הגבייה משכירים הושפעה

לוח מס' 4: גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג מבוטח, מחירים שוטפים
(מיליוני ש"ח), 1998-2001

אחוז השינוי הריאלי			2001	2000	1999	1998	
2001	2000	1999					
6.0	9.9	3.8	22,237	20,749	18,686	17,052	סך כל הגבייה:
6.4	10.5	4.2	20,462	19,021	17,029	15,477	שכירים ומעסיקים
1.6	3.2	-0.4	1,775	1,728	1,657	1,575	לא-שכירים
סך כל הגבייה מן הציבור:							
5.8	10.3	3.7	19,147	17,893	16,045	14,648	
6.2	11.0	4.1	17,612	16,397	14,620	13,300	שכירים ומעסיקים
1.5	3.8	0.1	1,535	1,496	1,425	1,348	לא-שכירים
7.0	7.0	4.0	3,090	2,856	2,641	2,404	שיפוי האוצר:
7.4	7.7	4.8	2,850	2,624	2,409	2,177	בעבור מעסיקים
2.3	-1.1	-3.2	240	232	232	227	בעבור לא-שכירים

מהתפתחויות בתחום השכר והתעסוקה בשנת 2001: השכר הממוצע במשק עלה ב-3% במונחים ריאליים, ומספר המועסקים עלה בכ-2.2%, לעומת 6.8% ו-4% בהתאמה, בשנת 2000. הגבייה מלא-שכירים מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-87%). בשנת 2001 הגבייה מעצמאים – שהתבססה על השומות משנת 1999 שעודכנו בעליות המחירים בלבד – לא גדלה כלל במונחים ריאליים. לעומת זאת, הגבייה ממבוטחים לא-שכירים המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום, המהווים כ-10% מכלל הגבייה מלא-שכירים, גדלה בשיעור של 16%. גידול זה מוסבר בעיקרו בעדכון השכר הממוצע לפי חוק בכ-10% בינואר 2001 ובעליית מספר הלא-עובדים במשק.

תיבה 4:**שכירים העובדים בו-זמנית ביותר ממקום עבודה אחד**

בישראל כמו ברוב מדינות המערב, שוק העבודה עובר בשנים האחרונות שינויים משמעותיים שמטרותיהם הגמשת צורות ההעסקה והתאמתן לתנאי הייצור החדשים. הגמשת התעסוקה מתבטאת בעיקר בגידול במספר המשרות החלקיות במשק, בצמצום משך זמן העבודה, בהעסקה זמנית וכו'. ברוב המקרים עבודה חלקית מחייבת את השכיר לעבוד במשרה נוספת כדי להבטיח רמת הכנסה סבירה. יש לציין שהסיבות המניעות עובדים לעבוד אצל יותר ממעסיק אחד אינן כלכליות בלבד. קיימת גם מוטיבציה "תעסוקתית", כגון הצורך להשיג ניסיון נוסף בעבודה או להשתלב בקלות יותר בשוק העבודה. מובן שהסיבות לריבוי משרות יהיו שונות לפי גיל ומין העובד, לפי מצב משפחתו או לפי עיסוקו העיקרי.

המוסד לביטוח לאומי מקבל מדי שנה מנציבות מס הכנסה את הדוחות השנתיים של כל המעסיקים, שבהם נתוני השכר ששולם לכל אחד מהעובדים במשך השנה ומספר חודשי העבודה. דיווחים אלה מאפשרים לאמוד את היקף התופעה של השכירים העובדים בו-זמנית ביותר ממקום עבודה אחד ולנתח את המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של עובדים אלו.

מספר השכירים שעבדו בו-זמנית אצל יותר ממעסיק אחד (או שהחליפו עבודה במהלך החודש) היה כ-139 אלף בממוצע לחודש בשנת 1999, שהם כ-7.5% מכלל העובדים השכירים הישראליים במשק. נתון זה אינו כולל את חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים, העובדים במשק בית, השכירים אשר עבדו בו-זמנית כעצמאים והעובדים הזרים.

להלן עיקרי המאפיינים של העובדים ביותר ממשרה אחת:

★ כ-55% מהם נשים, לעומת משקלן בקרב השכירים – 48%. ממצא זה מאשר שהנשים מועסקות יותר מהגברים בעבודות חלקיות, על בסיס יומי או מספר קטן של שעות עבודה.

★ כ-44% מהם צעירים - גילם אינו עולה על 35, לעומת משקלם של אלה בכלל השכירים - כ-40%.

★ גם כאשר שכיר עובד במשרה כפולה, הוא משתכר בכל משרותיו פחות משכיר במשרה יחידה: שכרו הממוצע לחודש עבודה הוא כ-67% מהשכר הממוצע של עובד במשרה יחידה. אצל הנשים הפער גדול עוד יותר: הן משתכרות כ-62% בלבד מהשכר הממוצע של הנשים במשרה יחידה.

השכירים לפי מספר משרות שהם עובדים בהן, 1999

מספר שכירים	סך הכול	משרה אחת	יותר ממשרה אחת
אלפים	1,853.3	1,714.3	139.0
אחוזים	100.0	92.5	7.5
לפי מין			
סה"כ	100.0	100.0	100.0
גברים	52.3	52.9	45.6
נשים	47.7	47.1	54.4
לפי גיל			
סה"כ	100.0	100.0	100.0
עד 24	11.6	11.4	13.6
24-34	28.7	28.6	30.4
34-44	23.4	23.5	22.3
44-54	22.3	22.3	22.2
54-64	9.4	9.5	8.3
+65	4.6	4.7	3.2
לפי שכר ממוצע לחודש (ש"ח)			
סה"כ	6,970	7,145	4,812
גברים	8,783	8,864	7,623
נשים	5,054	5,223	3,251

4.3 גבייה למערכת הבריאות

4.3.1 דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות על ידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לבטח כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

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

בהתאם לחוק, כל מבוטח חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה חריגים הפטורים מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

שיעורי דמי ביטוח הבריאות מוטלים על האוכלוסייה העובדת בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 4.8% על יתרת ההכנסה שמעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (עד דצמבר 1999 4 פעמים השכר הממוצע, ומינואר 2000 ואילך 5 פעמים השכר הממוצע).

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח מס' 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח

המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבאות מחליפות שכר (דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה, בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.

מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (ב-2001 – 84 ש"ח⁴). לעומת זאת, קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, כגון עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים מתחת לגיל 18; עובדים מתחת לגיל 19 שלאחר מכן מתגייסים לצבא; אנשי צבא סדיר, המקבלים שירותי בריאות במסגרת הצבא; עצירים ואסירים, שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר והם המקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר. יש לציין כי החוק חל רק על תושבים, ולכן כל מי שאינו נחשב לתושב על-פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי אינו חייב בתשלום דמי ביטוח הבריאות וגם אינו זכאי לקבל שירותים.

⁴ סכום זה נקבע תחילה בשיעור של 4.8% מהכנסת המינימום החייבת בדמי ביטוח – 25% מהשכר הממוצע – ומתעדכן על-פי השינויים בשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי בכל עת שהגמלאות מתעדכנות.

לוח מס' 5: גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה (ש"ח), 2000 ו-2001

דמי ביטוח בריאות חודשיים (בש"ח)		סוג הגמלה
2001	2000	

קצבאות מחליפות שכר

3.1% עד מחצית השכר הממוצע 4.8% מעל מחצית השכר הממוצע ועד לתקרה	}	דמי לידה דמי פגיעה דמי אבטלה תגמולי מילואים דמי תאונות
--	---	--

זקנה ושאירים

84	77	עם השלמת הכנסה ללא השלמת הכנסה: ליחיד לזוג
157 227	143 207	

קצבאות אחרות

84	77	}	הבטחת הכנסה מזונות נכות ותלויים מעבודה שאירים בגיל העבודה
----	----	---	--

4.3.2 גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד לתחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. לוח מס' 6 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד לביטוח לאומי משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2001 גבה המוסד כ-10.57 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות.

לוח מס' 6: גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 1997-2001

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	גמלאות	גידול שנתי ריאלי (ב-%)
1997	7,140	5,564	758	818	4.8
1998	7,910	6,171	808	931	5.4
1999	8,726	6,788	921	1,017	4.9
2000	9,762	7,638	1,015	1,109	10.7
2001	10,568	8,226	1,064	1,278	7.1

לוח מס' 7: דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2000 ו-2001

גמלה	2000	2001	גידול שנתי ריאלי (ב-%)
זקנה ושאיירים	813.3	914.4	11.2
נכות מעבודה	15.9	19.4	20.7
נכות	93.7	102.7	8.4
הבטחת הכנסה	45.1	76.9	68.7
שירות מילואים	1.2	1.7	40.1
דמי לידה	39.1	43.1	10.2
אבטלה	70.3	84.8	20.6
דמי פגיעה	15.2	15.8	3.9
מזונות	6.7	8.0	19.4
אחר	8.5	11.2	30.3
סך הכול	1,109	1,278	14.0

זהו אפוא גידול של כ-7.1% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של כ-10.3% ב-2000. בשנת 2001 נגבו משכירים 78.2% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.8% וממקבלי גמלאות המוסד – כ-12.0%. לוח מס' 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות המוסד. בשנת 2000 נוכו דמי ביטוח בסכום של 1,270 מיליון ש"ח. 72% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מגמלאות שולמו על ידי מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים (כולל אלה המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח (כמו פנסיה למקבלי קצבת זיקנה). גם נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

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

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

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

לוח מס' 8: התפלגות כספי ביטוח הבריאות והתפלגות המבוטחים לפי קופה (אחוזים),
2000-2001

נובמבר 2001		נובמבר 2000		קופה
מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	מספר המבוטחים המשוקלל	סך כל המבוטחים	
100.00	100.00	100.00	100.00	סך הכול
60.49	55.63	61.26	56.31	קופ"ח כללית
9.21	10.02	9.14	9.93	קופ"ח לאומית
9.29	10.88	9.07	10.67	קופ"ח מאוחדת
21.01	23.47	20.53	23.09	קופ"ח מכבי

לוח מס' 9: עלות ומקורות סל שירותי הבריאות, 1998-2001

*2001	2000	1999	1998	מקורות
20,250	19,290	18,010	16,610	עלות (מיליוני ש"ח)
				עלות (אחוזים):
100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
51.9	49.6	48.3	46.7	דמי ביטוח בריאות
5.4	5.4	5.3	5.3	הכנסות עצמאיות
42.7	45.0	46.4	48.0	תקציב המדינה

מקור: משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות.
* אומדן.

עלות סל הבריאות לשנת 2001 עמדה על סך של כ-20.3 מיליארד ש"ח (לוח מס' 9). חלקה של גביית דמי ביטוח הבריאות בסך כל המקורות למימון סל שירותי הבריאות עלה בהדרגה מ-46.7% בשנת 1998 ל-51.9% בשנת 2001. עלייה זו נובעת בעיקר מכך שעלות הסל עודכנה בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בגביית דמי ביטוח בריאות – שהוא פועל יוצא של התפתחויות השכר, התעסוקה ורמת הקצבאות במשק ושל העלאת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח בריאות ל-5 פעמים השכר הממוצע. הגידול בגביית דמי

ביטוח בריאות איפשר לממשלה להקטין את חלקה במימון סל שירותי הבריאות מ-48% מעלות הסל ב-1998 ל-42.7% ב-2001.

4.4 התחלקות נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכאות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב תעסוקתו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי – שצוינו בתחילת הפרק – מינימום ומקסימום להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים – מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי מהווה אלמנט גרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד – העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע והעלאת תקרת ההכנסה שוב בינואר 2000 – נועדה למתן את הרגסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מאז 1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילה את קובעי המדיניות לאמץ את האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח מס' 10 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים.⁵ הנתונים, המתייחסים לשנת 1999, מורים כי כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור של

⁵ באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, וזאת בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לשכר המינימום, וששכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה יחסית.

לוח מס' 10: שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1999

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
3.1	2.7	5.8	20	17	38	654	1
3.1	2.7	5.8	50	43	93	1,618	2
3.1	2.7	5.8	75	65	140	2,433	3
3.1	2.7	5.8	94	80	174	3,010	4
3.4	3.1	6.5	125	113	238	3,665	5
3.7	3.4	7.1	164	153	317	4,484	6
3.9	3.7	7.6	218	208	426	5,610	7
4.1	4.0	8.1	301	292	593	7,328	8
4.3	4.3	8.6	449	443	892	10,408	9
4.5	4.5	9.0	836	838	1,674	18,718	10
4.0	3.9	7.9	235	224	459	5,793	ממוצע

2.7% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-4.5% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים.

לוח מס' 11 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים. שיעור דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי העצמאים (כעובד וכמעסיק גם יחד) עומד על 5.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 8.6% בעשירון התשיעי. אולם העשירון העשירי משלם רק 6.4% מהכנסתו כדמי ביטוח לאומי. קיומה של הכנסה מרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי בולטת יותר בהשפעתה בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם מצוי מעל הכנסה זו, ולפיכך פטור מתשלום דמי ביטוח. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח בריאות בעשירונים השונים. יש לציין שבניגוד לשכירים, ההכנסה המצוינת בכל עשירון לגבי העצמאים היא במונחים של ממוצע לחודש

בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים בלוח מס' 10 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים בלוח מס' 11.

לוח מס' 11: עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש לשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 1999

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש עבודה	תשלום דמי ביטוח					
		אחוז מההכנסה			ש"ח		
		סך הכול	ביטוח לאומי	ביטוח בריאות	סך הכול	ביטוח לאומי	
1	514	132	86	46	25.7	16.6	9.0
2	1,053	132	86	46	12.5	8.1	4.4
3	1,640	145	94	51	8.8	5.7	3.1
4	2,405	212	138	75	8.8	5.7	3.1
5	3,208	295	192	103	9.2	6.0	3.2
6	4,215	440	289	151	10.5	6.9	3.6
7	5,547	632	417	215	11.4	7.5	3.9
8	7,503	914	605	309	12.2	8.1	4.1
9	11,105	1,434	952	482	12.9	8.6	4.3
10	29,404	2,810	1,871	939	9.6	6.4	3.2
ממוצע	6,659	702	463	239	10.5	7.0	3.6

הנתונים בלוחות מס' 10 ו-11 מתייחסים למצב החוקי בשנת 1999. בינואר 2000 הועלתה ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות מ-4 פעמים השכר הממוצע ל-5 פעמים ממנו (על חלקו של העובד השכיר ועל חלקו של העצמאי כעובד). על פי אומדן, הכנסתם של כ-2.5% מכלל השכירים וכ-4% מכלל העצמאים עולה על 4 פעמים השכר הממוצע. נפח השכר שמעל התקרה מסתכם בכ-6% מנפח השכר הכולל (וב-16% כשמדובר בהכנסה של עצמאים). שינוי זה הביא לתוספת גבייה ברוטו בסכום של כ-300 מיליוני ש"ח (במחירי 2000) לענפי הביטוח הלאומי ומערכת הבריאות גם יחד. בנטל

תוספת הגבייה יישאו, כמובן, העובדים בעשירון העליון. הדמיית תיקון החוק על נתוני השכר של שנת 1999 מלמדת שהעלאת התקרה מגדילה את סכום דמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות שמשלמים העצמאים בעשירון העליון ב-210 ש"ח לחודש – גידול של כ-8% לעומת התשלום טרם העלאת התקרה, ושיעור דמי הביטוח מהכנסתם עולה מ-9.6% ל-10.3%. על העשירון העליון של השכירים משפיעה העלאת התקרה באופן זניח בלבד – תוספת דמי הביטוח מסתכמת בכ-15 ש"ח (גידול של 0.8%) ושיעור דמי הביטוח מהכנסתם נותר 9%.

נספח: אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

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

הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו הן:

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישום כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2001 דווח על כ-70 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ומעלה), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-14 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים/ות במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי שיעור דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2001 דווח על כ-160 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.

עובדי השטחים והאוטונומיה: עובדים מהשטחים ומהאוטונומיה הפלשתינית המועסקים אצל עובדים ישראליים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים על ידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2001 דווח על כ-3,000 עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-75 אלף ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-2,500 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים על ידי מעסיקים ישראליים. בדומה לעובדי השטחים והאוטונומיה, העובדים הזרים מבוטחים

בענפים אימהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. במחצית השנייה של 2001 הועסקו בישראל כ-75,000 עובדים זרים בממוצע לחודש, ושכרם הממוצע לחודש היה כ-4,200 ש"ח.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים שפרשו לגמלאות לפני גיל 65 בגבר ו-60 באשה, חייבים בתשלום דמי ביטוח על מחצית מהפנסיה המוענקת להם, ובתנאי שהבסיס לתשלום דמי ביטוח לא יפחת ממינימום של 5% מהשכר הממוצע על-פי חוק. בשנת 2001 שילמו דמי ביטוח כ-40,000 גמלאים בממוצע לחודש, והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-9 מיליון ש"ח לחודש.

הכשרה מקצועית: בקבוצה זו כלולים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד העבודה והרווחה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית, לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואימהות. במרבית המקרים משרד העבודה והרווחה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2001 לכ-30,000 איש ואשה בממוצע לחודש.

פרק 5

מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים

זיקנה ושאימים

(מרים שמלצר)

סיעוד

(רמסיס גרא)

ילדים ואימהות

(תמי אליאב)

נכות כללית

(שנטל ורנט)

נפגעי עבודה

(שולי בר)

נפגעי פעולות איבה

(שולי בר)

שיקום

(לאה ענבר)

אבטלה

(אסתר טולידנו)

5.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

5.1.1 כללי

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

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

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

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

מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי שהכנסתם נמוכה זכאים לתוספת להשלמת הכנסה, המשלימה את הקצבה לכדי סכום ההכנסה המינימלית כמוגדר בחוק הבטחת הכנסה.

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

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

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

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

5.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

בשנת 2001 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות לכ-571 אלף קשישים וכן קצבאות לכ-105.8 אלף שאירים בממוצע לחודש. קצבות הזיקנה המיוחדות מיועדות לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק

(בשנת 1954). לוח מס' 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל בשנת 2001 ב-4.1% והוא זהה לשיעור בשנים הקודמות, אך נמוך מהשיעור בשנים 1997 ו-1998 (4.6%-4.9%). מספר המקבלים קצבאות מיוחדות גדל בשיעור של 0.9% בלבד. שיעור זה נמוך בהרבה מהשיעור בשנה שקדמה ואף בשנים קודמות אחרות, והוא מבטא את הירידה הכוללת במספר העולים שעלו בשנת 2001. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 17.2% בשנת 2001. הירידה נובעת מהתמעטות העלייה, שבעקבותיה קטן והולך הגידול במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ומצטמצם חלקם בכלל המקבלים קצבות זיקנה. כלל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל אם כן בשנת 2001 ב-3.5% בלבד, פחות מאשר בשנים הקודמות. שיעור הגידול הזה בכלל המקבלים קצבת זיקנה נובע מיציבות בשיעור הגידול של המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ומעלייה הנמוכה ביותר בשיעור הגידול של מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

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

	שיעור גידול שנתי						מספר המקבלים		סוג קצבה
	2001	2000	1999	1998	1997	1996	2000	2001	
	3.0	3.4	3.2	3.5	3.8	3.5	657,117	677,018	סך הכול
									זיקנה
	3.5	3.9	3.7	4.1	4.5	4.2	552,072	571,200	סך כל המקבלים
	4.1	4.1	4.1	4.6	4.9	3.7	454,531	472,761	לפי חוק הבי"ל
	0.9	3.0	1.8	2.1	2.9	5.2	97,541	98,439	קצבאות מיוחדות
									שאיירים
	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	105,045	105,818	סך כל המקבלים
	0.8	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	104,404	105,188	לפי חוק הבי"ל
	-1.7	-2.0	-3.7	-4.4	-9.1	-6.3	641	630	שאיירים עולים

מספרם של המקבלים קצבת שאירים גדל בשיעור דומה לשנה הקודמת (0.7%). מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-2000 ב-3.0%, שיעור הנמוך מהשיעור בשנתיים שחלפו (3.2%-3.4%).

5.1.3 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים השלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1993 עם הצטרפותם של רבבות עולים חדשים למערכת, נבלם ב-1996, ובמחצית השנייה של שנות התשעים הסתמנה בו אף מגמה של ירידה הדרגתית. בשנת 2001 היה שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים 30.3%, לעומת 34% ב-1993.

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

לוח מס' 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). בשנת 2001 16.4% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם תוספת השלמת הכנסה. שיעור נמוך זה הוא תוצאה של המשך המגמה ארוכת השנים - שהחלה עוד בראשית שנות השמונים - של ירידה הדרגתית בשיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. ב-1990 היה השיעור 22.3%. מגמה זו משקפת את הגידול במספר הקשישים הפורשים לגמלאות עם פנסיה ואת התגברות הנטייה לחסוך לעת זיקנה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד גם הוא מ-43.1% ב-1990 ל-31.7% ב-2001. לוח מס' 2 מורה עוד, כי אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעימם נמנים בעיקר העולים החדשים: הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992, אך מאז הוא קטן, וב-2001 הוא היה כ-95.1%.

לוח מס' 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (ממוצע חודשי), 2001

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	677,018	562,262	102,773	7,109	4,874
% המקבלים השלמת הכנסה	30.3	27.4	45.6	30.4	37.4
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	472,760	401,967	66,717	2,600	1,476
% המקבלים השלמת הכנסה	16.4	13.8	30.7	31.3	54.3
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	98,439	69,237	28,319	441	442
% המקבלים השלמת הכנסה	95.1	98.0	88.0	91.2	96.4
קצבת שאירים לאלמנה לפי חוק הבי"ל	105,188	90,542	7,656	4,042	2,948
% המקבלים השלמת הכנסה	31.7	33.5	19.2	22.8	19.8
קצבת שאירים לילדים לפי חוק הבי"ל	5,425	3,652	1,128	518	127
% המקבלים השלמת הכנסה	4.6	5.2	3.6	3.9	0.8
קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל	631	516	81	26	8
% המקבלים השלמת הכנסה	82.4	81.6	86.4	84.6	87.5

תיבה 5א':

מועד הפרישה מעבודה של הקשישים בישראל והסיבות לפרישתם

פרישה מעבודה היא תופעה שחשיבותה בחיי הכלכלה והחברה הולכת וגוברת. במקביל לתהליך הזדקנות האוכלוסייה מתרחש במדינות מפותחות רבות תהליך של הקדמת גיל הפרישה בפועל. לפיכך צפוי גידול באחוז המבוגרים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה.

קשה להגדיר במדויק מהי פרישה ובאיזה מועד היא מתרחשת. חלק מהפרטים מצמצמים בהדרגה את מספר שעות העבודה ואחרים עוזבים עבודה ומקבלים עבודה אחרת. כמו כן, יש פרטים שחוזרים לעבוד לאחר הפסקה מלאה. כדי לפשט את העבודה אנו אימצנו הגדרה פשוטה לפרישה שניתנת למדידה מהנתונים העומדים לרשותנו. קשיש שעבד בעבר בישראל ואינו עובד כיום (בזמן ביצוע הסקר) הוגדר כפורש, ללא קשר לגיל ולקבלת פנסיה. הניתוחים מתבססים על נתוני סקר בני 60 ומעלה הנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 1985 ו-1997. הניתוחים מתייחסים לאוכלוסייה הוותיקה בלבד. בסקר נתבקשו הקשישים לדווח על מצבם התעסוקתי הנוכחי כולל פירוט של ההיסטוריה התעסוקתית.

לוח 5א'-1 מתאר את התפלגות הפורשים לפי גיל הפרישה בשנים 1985 ו-1997. בחינת הנתונים לשנת 1997 מראה על הבדל בעיתוי הפרישה בין גברים לנשים. 25.3% מהפורשים הגברים הקדימו את פרישתם ופרשו בגיל עד 59 שנים. מנגד, 13.7% המשיכו לעבוד ופרשו רק בגיל 70 ומעלה. קבוצה גדולה, יחסית, (37.2%) פרשה בגיל 65-69. זהו גיל המזכה בקצבת זיקנה. לעומתם קבוצה גדולה (18.7%) של נשים פרשו בגיל עד 49 ו-27.7% נוספות פרשו בגיל 50-59. רק 5.1% מהנשים המשיכו לעבוד לאחר גיל 65 ופרשו בגיל 70 ומעלה ו-12.6% נוספות פרשו בגיל 65-67. קבוצה גדולה (35.8%) של הנשים פרשו בגיל 60-64, שנים שבמרוצתן ניתן לקבל קצבת זיקנה.

בחינת הנתונים לשנת 1985 מראה שחלו שינויים ניכרים בעיתוי הפרישה בין 1985 ל-1997. בשנת 1985 היה שיעור קטן ממש של הגברים שפרשו מוקדם (10.3%) מחד, ושיעור גדול יותר (19.2%) שהמשיכו לעבוד ופרשו רק בגיל 70 ומעלה מאידך. הממצאים הללו מתיישבים עם העובדה שאחוז הגברים המקבלים תוספת דחיית פרישה מתוך המקבלים

קצבת זקנה ירד מ-27% בתחילת שנות השמונים ל-16.4% בשנת 2000. בקרב הנשים לא נצפו שינויים גדולים, אם כי היה גידול מסוים בשיעור מי שהמשיכו לעבוד לאחר גיל 65 ופרשו רק בגיל 70 ומעלה (7.9% לעומת 5.1%).

לוח 5א'-1: התפלגות* הפורשים לפי גיל הפרישה, 1985 ו-1997

נשים	גברים	סה"כ	גיל הפרישה
1997			
169.5	175.2	344.7	סך כל הפורשים (אלפים)
100	100	100	סה"כ
18.7	4.9	11.3	עד 49
27.7	20.6	24.0	50-59
35.8	23.6	29.3	60-64
12.6	37.2	25.7	65-69
5.1	13.7	9.7	70 ומעלה
1985			
102.2	106.1	208.3	סך כל הפורשים (אלפים)
100	100	100	סה"כ
17.6	1.3	9.3	עד 49
28.0	9.0	18.3	50-59
34.2	18.0	25.9	60-64
12.3	52.6	32.8	65-69
7.9	19.2	13.7	70 ומעלה

* בחישוב ההתפלגות לא נכללו 46.7 אלף מקרים בשנת 1997 ואלף מקרים בשנת 1985, שלגביהם גיל הפרישה לא ידוע.

לוח 5א'-2 מתאר את התפלגות הפורשים לפי סיבה עיקרית לפרישה. פרישה מוקדמת של הגברים נבעה בעיקר ממצב בריאותי או מפטורין, ופרישה בגיל 65-69 בגלל הרצון לקבל פנסיה או קצבת זקנה או ההגבלה של המעסיק על המשך העבודה מעבר לגיל הפרישה

הרשמי. גברים שהמשיכו לעבוד, פרשו רק בגיל 70 ומעלה בעיקר מטעמי בריאות, מהרצון לקבל פנסיה או קצבת זקנה ומההרגשה שעבדו מספיק שנים. פרישה מוקדמת יחסית של הנשים נבעה בעיקר מסיבות משפחתיות כמו נישואין וטיפול בילדים קטנים ומטעמי בריאות. פרישה בגיל המקובל נבעה מהרצון לקבל פנסיה או קצבת זקנה. פרישה בגיל 70 ומעלה נבעה בעיקר מטעמי בריאות, מההרגשה שעבדו מספיק שנים ומהרצון לקבל פנסיה וקצבת זקנה.

לוח 5א'-2: התפלגות הפורשים לפי סיבה עיקרית לפרישה* וגיל הפרישה, 1997 (אחוזים)

70 ומעלה	69-65	64-60	59-55	עד 54	
גברים					
100	100	100	100	100	סה"כ
25	10	26	37	51	מטעמי בריאות
23	57	32	25	13	קבלת פנסיה/קצבה
17	-	17	21	10	פיטורין
-	-	-	-	10	לא מרוצה מהעבודה
16	-	-	10	-	עבד מספיק שנים
11	18	-	-	-	לא יכול היה להמשיך
נשים					
100	100	100	100	100	סה"כ
32	11	12	27	19	מטעמי בריאות
19	43	52	19	-	קבלת פנסיה/קצבה
11	-	-	21	16	פיטורין
10	14	-	12	39	סיבות משפחתיות
23	12	-	-	-	עבד מספיק שנים
-	-	11	-	-	לא יכול היה להמשיך

* בלוח מוצגות הסיבות לפרישה המהוות 10% לפחות מהמקרים.

5.1.4 תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק שאפיינה את השנים הקדמות, ומ-1996 מסתמנת אף מגמת ירידה שנמשכה עד שנת 2001. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, אמנם במעט, והיא הגיעה ב-2001 ל-27.9% בקירוב מן הקצבה הבסיסית. אחוז הגברים המקבלים תוספת ותק היה גבוה הרבה יותר מאשר הנשים: כ-94.1% לעומת 67.9%, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק). גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה יותר מכפולה מזו שקיבלו הנשים: 40.2% לעומת 18.2% בלבד, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני העלייה בשיעורי תוספת הוותק).

המגמות שנצפו אפוא הן אלה:

א. **גידול בתוספת הוותק הממוצעת:** הגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 2001 16,930 מ-40,950 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה (כ-41%) קיבלו תוספת ותק של 50%, שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-30% מכל המקבלים קצבת זיקנה. בקרב הגברים החדשים זכו כ-73% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו בקרב הנשים החדשות זכו לכך 15.4% בקירוב. כאן המקום לציין שמספר הגברים החדשים המצטרפים למערך מקבלי קצבות הזיקנה הוא 18,375, לעומת 22,577 נשים. בולטת העובדה שמספר הנשים הזכאיות לתוספת ותק נמוך: מאחר שנשים צוברות ותק רק בהיותן עובדות, ומאחר שרק מיעוטן השתתפו בשוק העבודה 35 שנה (מספר השנים המזכה בתוספת של 50% בוותק), מספר הנשים הזכאיות לתוספת ותק מקסימלית קטן כאמור בהרבה ממספר הגברים הזכאים.

ב. ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם תופעה זו מוסברת בהצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס' 3, למצטרפים בשנת 2001 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של הנמצאים במערכת: אמנם תוספת הוותק הממוצעת אינה נמוכה מזו של כלל המקבלים (28.7% לעומת 27.7 בכלל המקבלים), אך שיעור הזכאים לתוספת בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 86.5% לעומת 94.4% בהתאמה. כשמדובר בנשים השיעור הוא 61.6% מן הזכאיות החדשות לעומת כ-67.9% בממוצע כללי. זאת בשונה מן השנים הקודמות, שבהן שיעור הזכאים בקרב המצטרפים החדשים היה דומה לשיעורם בקרב כלל המקבלים. הירידה בשיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק נובעת בעיקר מכניסתן למערכת של עקרות בית אשר אינן זכאיות לתוספת זו וכן מהצטרפותן של עולות חדשות, שגם הן כמעט אינן זכאיות לה. גם כשמדובר בגברים, יש להניח שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק (ראה סעיף 5.1.6).

5.1.5 תוספת דחיית קצבה

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

בדומה לשנים קודמות, בשנת 2001 הוסיף לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה, והוא הגיע ל-14.0% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לעומת 15.2% ב-1998 ו-18.3% ב-1990. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי היתה ב-2001 2.3% מן הקצבה הבסיסית. התוספת לגברים היתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.6% ו-2.1%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בולטת יותר בקבוצת המקבלים החדשים. כך למשל שיעור הגברים ירד מ-15.4% ב-1994 ל-8.7% ב-2001.

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

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

תוספת ותק

IV 1980	73.8	87.0	56.5	11.8	15.2	7.3
IV 1985	78.5	91.4	62.7	16.5	21.6	10.4
XII 1990	83.5	95.2	70.3	22.6	30.2	14.7
I 1995	84.5	96.7	72.3	25.8	35.4	16.2
I 1998	82.6	96.3	70.4	27.1	38.1	17.2
I 1999	81.7	95.9	69.5	27.3	38.8	17.4
I 2000	81.0	95.5	68.9	27.8	39.8	18.2
**2000	73.3	87.4	62.6	28.6	41.1	19.0
2001	79.6	94.1	67.9	27.9	40.2	18.2
**2001	72.5	86.5	61.6	28.7	40.6	19.0

תוספת דחיית קצבה

IV 1980	22.0	27.0	15.4	3.5	4.3	2.4
IV 1985	21.1	26.2	15.0	3.4	4.2	2.3
IV 1990	18.3	21.4	14.7	2.9	3.4	2.3
I 1995	16.4	18.9	13.9	2.7	3.1	2.2
I 1998	15.2	17.3	14.2	2.5	2.8	2.3
I 1999	14.8	16.9	13.0	2.3	2.8	2.1
2000	14.5	16.4	12.9	2.2	2.7	2.1
**2000	11.2	9.8	10.6	1.9	1.7	2.0
2001	14.0	15.5	12.7	2.3	2.6	2.1
**2001	10.1	8.7	11.3	1.8	1.5	2.0

* כלל המקבלים.
** המצטרפים החדשים.

ב-2001 שיעור המקבלים את התוספת בקרב המצטרפים החדשים היה קטן משיעורם בכלל המקבלים: 15.5% מכל הגברים המקבלים היו זכאים לתוספת לעומת 8.7% בלבד מכל הגברים החדשים. בקרב הנשים המצב דומה: 12.7% מכלל מקבלות קצבה היו זכאיות לתוספת זו, ורק 11.3% מן המצטרפות החדשות.

מעניין לציין ששיעור הנשים הזכאיות לתוספת דחיית פרישה בקרב הזכאים החדשים גבוה בשנים האחרונות מזה של הגברים. תופעה זו מוסברת בגיל פרישה גמיש המאפשר לנשים לעבוד עד גיל 65 ולקבל מלוא תוספת דחיית פרישה, בעוד הגברים חייבים לפרוש בגיל 65 ולכן אינם זכאים לתוספת זו. התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה היתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 1.8% לעומת 2.3%, בהתאמה.

5.1.6 עולים חדשים

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

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-14,750 בשנת 2001. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנה זו כ-3,450 עלו ארצה באותה שנה, וכ-11,300 עלו בשנים 1999-2000, אך הגיעו לגיל זכאות ב-2001. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה **שלא לפי חוק הביטוח הלאומי** גדל מ-21,800 ב-1989 ל-98,500 ב-2001. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו למעלה מ-6,900 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה **לפי חוק הביטוח**

הלאומי: כ-2500 גברים וכ-4,400 נשים. אלה הם עולים שהספיקו לעבוד בארץ ולצבור את תקופת האכשרה המינימלית לזכאות לקצבת זיקנה. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה כ-64.6% בשנת 2001. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מהווים כ-12%-13% מכלל העולים שעלו מאז 1989.

5.1.7 רמת הקצבאות

קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי, בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס' 4 מורה, כי ב-2001 רמת הקצבאות הבסיסיות גדלה אמנם במונחים ריאליים – בשיעור של כ-8.5%. כמו כן בשנה זו גדלה רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל – 15.7% ליחיד לעומת 14.9% ב-2000.

לוח מס' 4: סכום קצבת זיקנה ושאירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2001-1975

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	553.6	14.9	871.9	22.3	966.1	24.8
1980	637.9	13.6	958.4	20.4	1,238.3	26.3
1985	739.5	15.3	1,081.9	23.0	1,398.3	29.7
1990	908.4	15.9	1,362.6	23.8	1,759.2	30.6
1995	920.1	15.5	1,380.5	23.3	1,783.1	30.1
1998	986.0	15.7	1,478.7	23.5	1,909.3	30.4
1999	978.9	15.2	1,467.4	22.8	1,869.9	29.4
2000	1,027.2	14.9	1,540.8	22.3	1,989.6	28.8
2001	1,114.0	15.7	1,671.0	23.6	2,158.0	30.5

* לא כולל קצבות ילדים.

בשנת 2001 השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ממנו נגזרות הקצבאות עלה בשיעור גבוה מהשכר הממוצע בפועל במהלך 2001 (9.7% לעומת כ-4%), מה שהשפיע על הגידול בשיעור הגמלה ביחס לשכר הממוצע במשק. סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-2001 בשיעור דומה לגידול בקצבה הבסיסית. הקצבה ליחיד, הכוללת השלמת הכנסה, הגיעה ל-26.3% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 24.96% ב-2000.

5.1.8 היקף התשלומים

ב-2001 סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים גדל ב-11.5% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע מגידול מספר המקבלים קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, מגידול מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ומגידול ריאלי של ערך הקצבאות. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי קצבות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבות

לוח מס' 5: תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ובמחירי 2001, 1995-2001

2001	2000	1999	1998	1997	1995	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
15,199	13,483	12,284	11,410.5	10,046.3	7,565.1	סך כל התשלומים
11,873	10,509	9,568	8,861.4	7,764.2	5,852.9	לפי חוק הבי"ל
3,326	2,974	2,716	2,549.1	2,282.1	1,712.2	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2001 (במיליוני ש"ח)						
15,199.0	13,631.3	12,418.4	12,140.8	11,270.1	10,294.2	סך כל התשלומים
11,873.0	10,624.6	9,682.8	9,428.5	8,710.0	7,964.4	לפי חוק הבי"ל
3,326.0	3,006.7	2,735.5	2,712.2	2,560.1	2,329.8	שלא לפי חוק הבי"ל

הזיקנה והשאיירים פחת עד ל-21.9% בשנת 2001, בעוד שבמחצית הראשונה של שנות התשעים הוא גדל מ-13.7% ב-1990 ל-22.7% ב-1997. זאת עקב גידול מתון יותר לעומת תחילת שנות התשעים במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, בייחוד בשנת 2001, ובגלל השיעור הקטן והולך של המקבלים תוספת להשלמת הכנסה.

הגידול בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור של 11.8% משקף גידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק זה וגידול ריאלי בסכום הקצבה הממוצעת. סכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל בשיעור של 10.6% ב-2001 שיעור הגידול הריאלי של כל תשלומי ענף זיקנה ושאיירים היה נמוך משיעור גידול של סך תשלומי הביטוח הלאומי (כ-11.5% לעומת 13.3%, בהתאמה). חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד ירד מ-34.1% ב-2000 ל-33.9% ב-2001.

5.2 ביטוח סיעוד

5.2.1 כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. לחוק שני יעדים: להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, על ידי מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי, ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיירם, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים, שבעת הגיעם ארצה גילם היה גבוה מ-60. החוק מקנה זכאות לגמלה לכל קשיש תושב ישראל (אשה מגיל 60 וגבר מגיל 65), המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדוור 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 שירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה, המטפל בקשיש שגר עמו. מבחן ההכנסות נערך על ידי פקיד התביעות, ואילו מבחן התלות בעזרת הזולת נערך על ידי אחיות משרד הבריאות.

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

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

שינוי חוק משנת 2000 קובע הסדר חדש ל"גמלה קצרת מועד". מטרת הסדר זה היא לספק פתרון מהיר ככל האפשר לקשישים שמצבם התפקודי הידרדר, בדרך כלל עקב אירוע חריף, ואשר אמורים לחזור לתפקוד תקין לאחר תקופת שיקום קצרה. השינוי בחוק מאפשר לאפיין קשישים אלה מראש ולקבוע להם זכאות לגמלה ל-60 ימים, עד שיחזרו לתפקוד עצמאי. מי מהם שיהיה זקוק לשירותי סיעוד בתום התקופה יוכל לשוב ולתבוע זכאות במסגרת הרגילה.

5.2.2 זכאים לגמלת סיעוד

בשנת 2001 מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול והגיע ל-105,384 במוצע חודשי – גידול של 10.2% לעומת שנת 2000 (לוח מס' 1). קצב הגידול של זכאי גמלת סיעוד גבוה בהרבה מקצב הגידול של אוכלוסיית הקשישים בכלל ומקצב הגידול של בני 80 ומעלה בפרט. בתקופה שבין 1991-2000 גדל מספר הקשישים בישראל ב-30.8%. באותו פרק זמן גדל מספר בני ה-80 ומעלה ב-44.2%. שיעורי גידול אלה אינם מתקרבים לשיעור הגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד באותו פרק זמן – 20.8%. כלומר בשנים 1991-2000 גדל מספר הזכאים לגמלת סיעוד בשיעור הגבוה ביותר מפי שישה משיעור הגידול במספרם של כלל הקשישים בישראל.

ל-75.6% מן הזכאים בשנת 2001 אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 100% מקצבת נכות מלאה (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ול-24.4% אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150% (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), זאת

לעומת 76.2% ו-23.8% בהתאמה בשנה הקודמת. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה מתחילת שנות התשעים ועד שנת 1998, אולם משנת 1999 נצפתה שוב עלייה הדרגתית בשיעור זה.

לוח מס' 1: זכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה* (ממוצע חודשי), 1991-2001

רמת הגמלה		סך הכול	סך הכול		שנה
150%	100%		שיעור גידול שנתי	מספרים	
23.3	76.7	100.0	12.2	31,058	1991
22.4	77.6	100.0	21.5	37,734	1992
21.7	78.2	100.0	21.3	45,776	1993
21.2	78.8	100.0	13.7	52,067	1994
21.7	78.3	100.0	13.4	59,023	1995
21.9	78.1	100.0	11.8	65,995	1996
21.8	78.2	100.0	10.5	72,912	1997
21.8	78.2	100.0	11.0	80,927	1998
22.0	78.0	100.0	8.7	88,185	1999
23.8	76.2	100.0	8.7	95,754	2000
24.4	75.6	100.0	10.2	105,384	2001

* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה מופחתת בעקבות מבחן הכנסה.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים מעלה שיותר מחמישית (22.3%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, כשליש (32.1%) מן הזכאים הם בני 85 ומעלה ומעל מחציתם (55.2%) בני 80 ומעלה. רק 6.6% מן הזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (40.1%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (46%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (13.9%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח מס' 2).

לוח מס' 2: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים (אחוזים), 2001

מאפיין	אחוזים
סך הכול (מספרים מוחלטים)	105,385
לפי גיל	
*64-60	1.4
69-65	6.6
74-70	14.4
79-75	22.4
84-80	23.1
+85	32.1
לפי הרכב משפחה	
גרים בגפם	46.0
גרים עם בן זוג	40.1
גרים עם בניהם או אחרים	13.9
אחוז הנשים בכלל המקבלים	72.7
אחוז העולים בכלל המקבלים	22.3

* קבוצת הגיל 64-60 כוללת נשים בלבד.

5.2.3 תוכניות טיפול

סוגי תוכניות הטיפול שניתנו לזכאים לגמלת סיעוד במהלך שנת 2001 היו דומים לאלו שניתנו בשנה הקודמת. ככלל, כ-84.8% מן הזכאים קיבלו טיפול אישי בבית בלבד, 1.8% קיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד, 2.3% נוספים קיבלו טיפול אישי בבית עם טיפול אישי במרכז יום, ובכך השיעור הכולל של המבקרים במרכז יום הוא 4.1% (לוח מס' 3).

שליש (33.3%) מן הזכאים שקיבלו טיפול אישי במרכז יום בלבד היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה (כולל רמה גבוהה מופחתת). קבוצה גדולה (40.6%) של הזכאים שקיבלו טיפול אישי בבית ושירות נוסף אחד לפחות (בדרך כלל חיתולים חד-פעמיים ומשדר מצוקה) היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה. לעומת זאת, כ-78% ממקבלי טיפול אישי בבית בלבד היו זכאים ברמה הנמוכה (כולל רמה נמוכה מופחתת).

לוח מס' 3: זכאים לגמלת סיעוד לפי סוג תוכנית הטיפול ורמת הגמלה* (אחוזים), 2001

רמת הגמלה			זכאים לגמלה		סוג תוכנית הטיפול
150%	100%	סך הכול	אחוזים	מספרים	
24.4	75.6	100.0	100.0	**102,757	סך הכול
22.0	78.0	100.0	84.8	87,167	טיפול אישי בבית בלבד
33.3	66.7	100.0	1.8	1,889	טיפול אישי במרכז יום בלבד
24.3	75.7	100.0	2.3	2,353	טיפול אישי בבית ובמרכז יום טיפול אישי בבית ושירותים
40.6	59.4	100.0	10.3	10,566	אחרים
47.3	52.7	100.0	0.8	782	אחר

* רמות הגמלה הנמוכה והגבוהה כוללות גמלה מופחתת בעקבות מבחן הכנסה.
 ** מספר הזכאים שקיבלו תוכנית טיפול קטן ממספר הזכאים לגמלה (105,385), משום שטרם נקבעה תוכנית טיפול לחלקם בעת ניתוח הנתונים.

5.2.4 ארגונים המספקים שירותי סיעוד

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים על ידי משרד העבודה והרווחה כספקי שירותים מורשים ועל פי חוזה שנערך בין ארגון ספקי השירות למוסד לביטוח לאומי. במהלך שנות הפעלתו של חוק ביטוח סיעוד עלה מספר הארגונים המספקים שירותי סיעוד לזכאים בביתם, ובשנת 2000 עמד מספר זה על כ-150 ארגונים בכל הארץ. ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ.

מספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרת רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. לצורך מתן שירותים במסגרת חוק ביטוח סיעוד נחשבים גם קיבוץ או מושב שיתופי לארגונים מספקי שירותים.

לוח מס' 4: מקבלי שירותים ושעות שירות לפי ספק השירות, אוקטובר 2001

שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים (אלפים)	אחוזים	מספרים	
100.0	5,623	100.0	124,896	סך הכול
16.5	930	16.0	19,252	מט"ב
13.8	775	15.4	20,042	עמותה**
68.6	3,859	67.7	84,577	ארגון פרטי***
1.0	59	0.9	1,025	קיבוץ/מושב

* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. מי שמקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.
 ** כולל "הקדש".
 *** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירותים לפי סוג ספק השירותים באוקטובר 2001 (לוח מס' 4) דומה להתפלגות בתקופה המקבילה אשתקד.

67.7% מן הזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי, 16% קיבלו אותם מארגון מט"ב, 15.4% מעמותות ציבוריות אחרות וכ-1% באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. התפלגות זו היתה דומה להתפלגות סך שעות השירות שניתנו על-פי סוג ספק השירותים.

צמיחתו המהירה של המגזר הפרטי מאז הפעלת החוק היא התופעה הבולטת בשוק שירותי הסיעוד. בחודש ינואר 1989 הגיע נתח השוק של המגזר הפרטי ל-45.7% מכלל השעות שסופקו באותו חודש. באוקטובר 2000 האמיר שיעור זה ל-66.8%, ובאוקטובר 2001 ל-67.7%.

5.2.5 תביעות ושיעור זכאות לגמלה

בשנת 2001 הוסיף לגדול מספר התביעות והגיע לכ-67,500 – קרוב ל-5,625 תביעות לחודש, דהיינו גידול של כ-5.8% לעומת השנה שעברה. בד בבד המשיכה מגמת העלייה בשיעור התביעות החוזרות והגיעה ל-48.5% בשנת 2001, לעומת 47% בשנה שעברה (לוח מס' 5). לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיו קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה שוב ושוב. נציין שעל-פי החוק קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה.

לוח מס' 5: תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 1991-2001

שיעור תביעות חוזרות	שיעור תביעות שאושרו	תביעות		שנה
		שיעור גידול שנתי	מספרים	
33.3	46.4	11.8	31,000	1991
34.4	50.1	24.2	38,500	1992
35.7	48.8	13.6	43,741	1993
39.1	48.0	1.5	44,398	1994
39.6	50.6	6.9	47,460	1995
41.5	50.5	2.5	48,626	1996
41.9	50.4	6.8	51,947	1997
43.6	50.0	9.3	56,784	1998
45.1	48.3	6.0	60,213	1999
47.0	49.6	5.9	63,790	2000
48.5	49.3	5.8	67,503	2001

שיעור התביעות שאושרו מכלל התביעות שהוגשו בשנת 1999 ירד ל-48.3%, לאחר שהיה יציב לאורך זמן, כ-50%. משנת 2000 ובשנת 2001 שוב עלה שיעור זה לכ-49.3%.

תיבה ב'5: זקנים התובעים שוב גמלת סיעוד לאחר שנדחתה תביעתם הראשונה

זקנים שנדחתה תביעתם לגמלת סיעוד רשאים להגיש תביעות חוזרות. המוסד לביטוח לאומי מתיר זאת כדי לתת מענה למצבים של ירידה בתפקוד. נתוני מינהל המחקר מראים שבשנת 1999 נדחתה תביעה ראשונה לגמלת סיעוד של 16,024 זקנים. 9,750 מתוך הנדחים (61%) חזרו לתבוע את הגמלה עד סוף שנת 2001, וחלקם אף הגישו יותר מתביעה חוזרת אחת. 65% ממי שחזרו לתבוע את הגמלה לאחר שנדחתה תביעתם הראשונה הגישו תביעה חוזרת אחת ו-23% נוספים הגישו שתי תביעות חוזרות. 7.5% הגישו שלוש תביעות חוזרות ויותר. חשוב לציין ש-40% הגישו תביעה חוזרת בתוך חצי שנה מאז תביעתם הראשונה, 25% נוספים בתוך חצי שנה עד שנה ו-27% עשו זאת בתוך שנה עד שנתיים.

בניסיון לזהות את מאפייניהם של מי שחזרו לתבוע שוב את גמלת הסיעוד, בחנו את שיעור התובעים שוב מכלל מי שתביעתם הראשונה נדחתה. רשימת המאפיינים הדמוגרפיים כללה סניף, גיל, ותק בארץ והרכב המשפחה. מאפיין חשוב נוסף היה רמת המוגבלות התפקודית בתביעה הראשונה (לוח מס' ב'5-1).

לוח ב'5-1: אחוז הזקנים התובעים שוב גמלת סיעוד מתוך הזקנים שתביעתם הראשונה נדחתה, לפי מאפיינים נבחרים (אחוזים)

מאפיין	אחוז*	מאפיין	אחוז*
סך כל הנדחים	16,024	ותק בארץ	
סך הכול	61	ותיק	59
גיל		עולה	67
64-60	49	ניקוד ב-ADL	
69-65	54	0.5-0	57
74-70	59	1	66
79-75	62	1.5	71
+80	66	2	67
הרכב משפחה			
יחיד	64		
נשוי	57		

* שיעור התובעים תביעה חוזרת מכלל הנדחים, בתוך כל קבוצה מתאימה.

בסניפים ירושלים ותל-אביב נצפה האחוז הנמוך ביותר יחסית (52%) של זקנים תובעים שוב את הגמלה, ואילו בסניפים חדרה, נתניה, רחובות ואשקלון – האחוז הגבוה ביותר (68%-69%). שיעור התובעים שוב היה גבוה יותר ככל שהגיל עלה. כך, למשל, אחוז התובעים שוב בני 65-69 היה 54% לעומת 66% בבני 80 ומעלה. זקנים יחידים הגישו תביעה חוזרת יותר מנשואים ועולים יותר מוותיקים. בחינת שיעור הזקנים התובעים שוב את הגמלה לפי רמת הניקוד במבחן ה-ADL מראה, שמי שנמצאים בסמוך מאוד מתחת לסף הזכאות (בין 1.5 עד 2 נקודות) הגישו תביעה חוזרת לגמלה יותר מאחרים.

ממצא מעניין נוסף היה ששיעור הזכאים הכולל בתביעה החוזרת (תביעה עוקבת לתביעה הראשונה שנדחתה) היה 48%. שיעור הזכאים עלה עם התארכות משך הזמן מאז תביעתם הראשונה ועד להגשת התביעה החוזרת. כך, למשל, שיעור הזכאים בקרב מי שתבעו בתוך רבע השנה מאז התביעה הראשונה היה 46% לעומת 52% בקרב מי שתבעו לאחר שנתיים, אם כי הפערים אינם גבוהים, בעיקר בתוך שנה (לוח ב'-2).

לוח ב'-2: שיעור הזקנים הזכאים בתביעה חוזרת, לפי פרק הזמן שעבר בין התביעה הראשונה לחוזרת (אחוזים)

פרק הזמן בין התביעות (בחודשים)						תובעים בחזרה
25+	24-13	12-7	6-4	3-0	סה"כ	
725	2,594	2,462	1,974	1,989	9,744	מספר התובעים תביעה חוזרת
8	27	25	20	20	100	התפלגות ב-%
52	50	48	44	46	48	שיעור הזכאים

שיעור הזכאים הגבוה בתביעה חוזרת מראה כי אכן יש סיבה לתבוע שוב גמלת סיעוד. שיעור זה מדגיש את הקושי שבהטלת הגבלות על הגשת תביעות חוזרות לגמלת סיעוד.

חשוב לבחון אצל הזקנים שתביעתם החוזרת אושרה באילו תחומים גדל הניקוד. ליתר

דיוק, חשוב לבחון פרופילים של שינוי ברמת המוגבלויות שזיכו בגמלה. לוח 3-ב'5 מתאר את התפלגות הזקנים שתביעתם החוזרת אושרה לפי צירופים שונים של שינויים ברמת מוגבלויות שהתרחשו בין התביעה הראשונה לחוזרת.

**לוח 3-ב'5: התפלגות הזקנים שתביעתם החוזרת אושרה,
לפי פרופילים* של השינוי ברמת המוגבלויות**

היה גידול בניקוד בתחום:								פרופיל
שכיחות ב-%	בודד**	השגחה	הפרשות	אכילה	רחצה	הלבשה	ניידות	
12.5	כן	כן	כן	לא	כן	כן	לא	1
10.7	לא	לא	כן	כן	כן	כן	כן	2
9.1	כן	לא	לא	כן	כן	כן	לא	3
7.1	כן	לא	לא	לא	כן	כן	לא	4
5.4	לא	לא	לא	לא	כן	כן	לא	5
4.4	לא	לא	כן	כן	כן	כן	לא	6
4.3	לא	לא	כן	לא	כן	כן	כן	7
3.1	כן	לא	כן	כן	כן	כן	כן	8

* בלוח מוצגים רק פרופילים המסתכמים מעל ל-3% מהמקרים ולכן הסך הכול אינו מסתכם ב-100%.
** מתגורר בגפו.

מתוך הלוח ניתן להצביע על שלשה פרופילים שכיחים של שינוי ברמת המוגבלויות, שבעקבותיהם אושרה התביעה החוזרת. פרופיל ראשון (12.5%) היה גידול בניקוד ברחצה, בהלבשה, בהפרשות, בהשגחה וניקוד לבודד גם יחד. מובן שהגידול הזה בניקוד זיכה ברמת הגמלה הגבוהה. פרופיל שני (10.7%) היה גידול בניקוד בכל חמשת תחומי המוגבלות התפקודית. פרופיל שלישי (9.1%) היה גידול בניקוד ברחצה, באכילה, בהלבשה ובניקוד לבודד. גם הפרופילים האחרים כוללים גידול בניקוד ברחצה ובהלבשה לפחות. ככל הנראה, בבסיס הזכאות עמדה מוגבלות שהחמירה ברחצה ובהלבשה. החמרה במוגבלויות נוספות הגדילה עוד את רמת הזכאות לגמלה.

בחינת גודל ההעלאה בניקוד חשובה גם היא. לוח 4-ב'5 מתאר את התפלגות הזכאים לפי סך הניקוד שקיבלו בתביעה הראשונה וגודל התוספת בניקוד.

לוח 4-ב'4: התפלגות הזקנים שתביעתם החוזרת אושרה, לפי סך הניקוד שקיבלו בתביעה הראשונה ולפי גודל התוספת בניקוד

גודל התוספת בניקוד						סך כל הזקנים	סך הניקוד בתביעה הראשונה
4.5+	4-3.5	3-2.5	2-1.5	1-0.5	סה"כ		
26	22	24	18	10	100	4,517	סך הכול
42	27	31	-	-	100	1,228	0
28	37	11	24	-	100	864	0.5
22	18	27	33	-	100	1,184	1
15	11	28	16	30	100	821	1.5
12	7	9	18	54	100	420	2

מהלוח ניתן לראות שזקנים רבים מאוד (54%) שהיו ממש על סף הזכאות (2 נקודות במבחן התלות), קיבלו תוספת של 0.5 עד 1 נקודות בלבד. זוהי התוספת שהיו זקוקים לה כדי להיכנס למערכת הסיעוד. ככל הנראה הם קיבלו את התוספת בתחום הרחצה או ההלבשה ומצבם התפקודי לא השתנה. לעומת זאת מצבם התפקודי של מי שלא היו מוגבלים כלל אכן הידרדר: 42% מתוכם קיבלו תוספת של 4.5 נקודות לפחות ו-27% נוספים קיבלו העלאה של 3.5 עד 4 נקודות. זקנים אלה מתאימים ככל הנראה לפרופיל הראשון או השני המתוארים לעיל, קרי גידול בניקוד בכל תחומי ה-ADL ואולי גם בהשגחה או בניקוד לבודד.

5.2.6 היקף התשלומים

- בתשלומים המועברים לביצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:
- העברות לצורך תשלום גמלאות.
 - העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

בשנת 2001 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה כ-2.1 מיליארד ש"ח (במחירי 2001): כ-1.9 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים, והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 111.4 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס' 6). כמו כן הועבר סכום של 55.3 מיליון ש"ח למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות לצורך ביצוע מבחני התלות ולהכנת תוכניות הטיפול לזכאים.

לוח מס' 6: סה"כ תשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג תשלום (אלפי ש"ח במחירי 2001), 1990-2001

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
1990	535.9	438.6	12.0	27.1	52.4	5.9
1995	1022.8	848.6	33.7	21.4	113.7	5.4
1996	1087.6	938.4	35.1	20.1	88.5	5.7
1997	1214.7	1076.4	35.5	16.9	78.4	7.6
1998	1383.0	1220.5	39.3	30.2	87.4	5.6
1999	1526.2	1360.3	43.2	28.4	88.9	5.6
2000	1805.7	1627.1	51.9	22.6	95.8	8.3
2001	2140.0	1947.5	55.3	19.1	111.4	6.7

* העברות למשרד העבודה והרווחה, לקופת חולים ולמשרד הבריאות לביצוע מבחני תלות ולהכנת תוכניות טיפול.

5.3 ביטוח ילדים

5.3.1 כללי

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

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

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

בשנת 2000 תוקן חוק הביטוח הלאומי. על פי התיקון "סיוע למשפחות ברוכות ילדים", משפחה עם 5 ילדים ויותר מתקבלת בעבור כל ילד מהחמישי ואילך תשלום בערך של 5 נקודות קצבה במקום 3.4 נקודות לילד החמישי, 3.75 לשישי ו-3.5 לשיביעי ואילך – כפי ששולם עד התיקון. תחולתו של החוק מינואר 2001. ממועד זה הוגדלה קצבת הילדים לכ-75.4 אלף משפחות עם 5 ילדים ויותר, שבהן 156.3 אלף ילדים חמישיים והלאה. כ-45% מכלל הילדים החמישיים ואילך חיים במשפחות לא-יהודיות. העלות של הגדלת הקצבאות נאמדת בכ-477 מיליוני ש"ח.

5.3.2 מגמות עיקריות

בשנת 2001 שולמו קצבות ילדים לכ-928 אלף משפחות בקירוב בממוצע לחודש, כלומר בכ-1.7% יותר מאשר בשנת 2000. מספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים הגיע ב-2001 לכ-2,155,000 ילדים בממוצע לחודש, כלומר גדל ב-1.7%. בשנת 2001 המשיכו להיקלט בענף ילדים משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן היה קטן מבשנים הקודמות עקב הירידה במספר העולים שהגיעו לישראל. בשנה זו הצטרפו למקבלי קצבות הילדים כ-6,300 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-9,400 ילדים לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים, ב-1991. ב-2001 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-149,300 בממוצע לחודש. זאת לעומת כ-147,200 ב-2001.

ב-2001 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה העשירית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. השנה קיבלו את המענק 56,700 משפחות בעבור 44,400 ילדים בני 6-11 ו-32,200 ילדים בני 12-14. בשנה זו שולם זו השנה הרביעית מענק לימודים גם למשפחות שלהן 4 ילדים ויותר המקבלות גמלאות להבטחת קיום. המענק שולם לכ-23,700 משפחות שקיבלו גמלאות קיום, בהן היו 42,100 ילדים בני 6-11 ו-23,200 ילדים בני 12-14.

ב-2001 לא השתנה ערכה הריאלי של נקודת הקצבה לעומת שנת 2000. ערך נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע פחת ב-2001 ב-2.8% לעומת 2000 והיה 2.4% ממנו ב-2001, לעומת 2.5% ב-2000. ירידה גדולה זו נובעת מכך שהשכר הממוצע גדל ריאלית בין 2000 ל-2001 ב-2.9%, ואילו ערך נקודת קצבה המעודכן על פי המדד לא השתנה.

5.3.3 מקבלי קצבות ילדים

לוחות מס' 1 ו-2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה, ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה.

לוח מס' 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מס' ילדים במשפחה (ממוצע חודשי),
2001-2000

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
39.0	35.6	77.4	167.6	280.9	327.8	928.2	2001
אחוזים							
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	32.2	100.0	2000
4.2	3.8	8.3	18.1	30.3	35.3	100.0	2001

לוח מס' 2: ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה (ממוצע
חודשי), 2001-2000

מקומו הסידורי של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
מספרים (אלפים)							
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
אחוזים							
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001

ב-2001 קיבלו את קצבת הילדים כ-928,175 משפחות במוצע לחודש, שהן למעשה רובן המכריע של המשפחות עם ילדים בישראל. זהו גידול של 1.7% לעומת שנת 2000. הגידול הזה נשאר יציב בארבע השנים האחרונות ומבטא את שיעור הגידול הטבעי והצטרפות העולים למערכת. מספר הילדים, שבעבורם שולמה קצבה הגיע ב-2001 לכ-2,155,000 ילדים במוצע לחודש. זהו גידול שנתי של כ-1.7%.

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

ב-2001 מספר משפחות העולים¹ שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-6,300 ובהם כ-9,400 ילדים. מספר העולים המקבלים הגיע בשנה זו לכ-149,300 במוצע לחודש – גידול של כ-1.4% לעומת שנת 2000. מרבית העולים (95%) שהגיעו השנה, באו ממדינות חבר העמים. בקרב העולים החדשים שקיבלו קצבת ילדים עדיין נפוצה התופעה של משפחות קטנות: ב-57% ילד אחד, 30% – שני ילדים ו-13% הן משפחות עם שלושה ילדים ויותר. בכלל המשפחות בישראל 32% הן משפחות עם ילד אחד, 30% עם שני ילדים ו-36% עם שלושה ילדים ויותר. במשפחות העולים עם ילדים יש אחוז גבוה יחסית של משפחות חד-הוריות, כ-24%, לעומת 9.4% משפחות חד-הוריות בקרב משפחות ותיקים עם ילדים.

5.3.4 סכומי קצבות ילדים

סכום קצבת הילדים למשפחה נקבע על-פי נקודות קצבה. החוק קובע את מספר נקודות הקצבה לכל ילד על פי מספרו הסידורי במשפחה. לוח מס' 3 מציג סכומי קצבת הילדים למשפחה על-פי מספר הילדים במשפחה.

החל ב-1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-2001, כמו בשנתיים

¹ עולה נחשב למי שעלה משנת 1990 ואילך.

לוח מס' 3: סכום קצבת ילדים לילד ולמשפחה לפי מספרו הסידורי של הילד במשפחה,
ינואר 2002

סכום הקצבה למשפחה (ש"ח)		מספר נקודות קצבה				מספר הילד
		למשפחה		לילד		
בעקבות חוק ההסדרים	לפני חוק ההסדרים	בעקבות חוק ההסדרים	לפני חוק ההסדרים	בעקבות חוק ההסדרים	לפני חוק ההסדרים	
151	171	0.88	1	0.88	1	1
302	342	1.76	2	0.88	1	2
603	685	3.52	4	1.76	2	3
1213	1379	7.08	8.05	3.56	4.05	4
1967	2235	11.48	13.05	4.4	5	5
2721	3091	15.88	18.05	4.4	5	6
3475	3947	20.28	23.05	4.4	5	7
754	856		5	4.4	5	תוספת לכל ילד

שקדמו לה הקצבה התעדכנה רק בתחילת השנה. בשנת 2002, על-פי חוק ההסדרים, לא עודכנה נקודת הקצבה בעליית המדד, ומספר הנקודות לילד קוצץ ב-12%, לכל המשפחות.

מ-1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה, כאשר התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. לוח מס' 4 מלמד, כי ב-2001 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה 171.3 ש"ח, נמוך בכ-1/2% מערכה בשנת 2000. הדבר נובע מכך שרמת האינפלציה ב-2001 היתה נמוכה מאוד ודומה לרמת האינפלציה ב-2000. כאשר המדד עולה מדי חודש, שיטת עדכון זו, לפיה הקצבה מתעדכנת פעמים ספורות בלבד בשנה, גורמת לשחיקה בערכה של נקודת הקצבה עקב הפיגור בעדכון, אך כאשר המדדים יציבים או יורדים, ערכה של נקודת קצבה אינו משתנה או עולה. נוסף על כך, כאשר המדדים שליליים, לא נהוג להוריד את ערך נקודת הקצבה.

ב-2001 ערכה של נקודת קצבה היה 2.42% מהשכר הממוצע במשק. היתה זו ירידה של כ-2.8% לעומת 2000 – ירידה פחותה מזו בשנת 2000 (כ-8%). הסיבה היא גידול ריאלי של השכר הממוצע ב-2001 ב-2.9% ויציבות בערכה של נקודת קצבה. בשנים הקודמות היחס בין שני רכיבים אלה היה שונה. יש לציין כי גם ב-2001, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה דומה לכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי

הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה יחסית לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-2001 שיעורה היה נמוך יותר מאשר ב-1975 ב-45% בקירוב.

לוח מס' 4: ערך ממוצע של נקודת קצבה (מחירי 2001), שנים נבחרות

2001	2000	1999	1995	1985	1980	1975	
							מחירי 2001 (ש"ח)
171.3	172.0	172.1	169.7	171.1	133.1	171.2	מחירי 2001 (ש"ח)
							כאחוז מהשכר החודשי הממוצע
2.42	2.49	2.70	2.6	3.1	2.82	4.4	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע

5.3.5 היקף התשלומים

ב-2001 תשלומי קצבות הילדים גדלו ריאלית ב-7.7% (לוח מס' 5). הגידול בהיקף התשלומים ב-2001 נובע מגידול במספר המקבלים קצבות ילדים, ובעיקר מיישומו של חוק משפחות ברוכות ילדים.

סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 2001 גדל ב-13.3% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי ענף ילדים גדל ב-2001 ב-7.7% בקירוב לעומת השנה הקודמת, ולכן ירד חלקם של תשלומי ענף ילדים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-17.6% ב-2000 ל-16.8% ב-2001.

לוח מס' 5: התשלומים בעבור קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2001), 1980-2001

שנה	סכום כולל*		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירי 2001	מחירי שוטפים	מחירי 2001	מחירי שוטפים	מחירי 2001	מחירי שוטפים	מחירי 2001	מחירי שוטפים
1980	3,055.1	2.3	2,598.4	2.0	456.8	0.3
1985	3,418.6	560.7	2,615.8	429.0	802.8	131.7
1990	3,980.9	1,649.9	2,962.1	1,227.6	1,018.9	422.6
1995	5,843.3	4,247.3	5,250.5	3,816.5	541.1	393.3	51.6	37.5
1997	6,403.1	5,648.9	6,337.7	5,588.0	2.2	2.0	63.2	55.6
1998	6,535.6	6,079.0	6,465.3	6,010.3	0.5	0.5	69.8	64.8
1999	6,911.2	6,763.8	6,753.3	6,605.1	0.8	0.74	157.2	153.8
2000	7,013.9	6,941.7	6,883.6	6,808.7	0.1	0.1	130.2	128.8
2001	7,571.9	7,571.9	7,416.0	7,416.0	0.1	0.1	155.8	155.8

* סך הכול – כולל גם תשלומים בענף ילדים שאינם כלולים בסעיפי טבלה זו.

תיבה 5ג': מענק לימודים

במאס 1992 התקבל בכנסת חוק משפחות חד-הוריות שהעניק קדימויות והטבות שונות בשירותים למשפחות חד-הוריות כפי שהוגדרו בחוק. בשנים שלאחר קבלת החוק הוא תוקן, וההגדרה של הורה יחיד הורחבה לקבוצות נוספות: מסורבות גט, עגונות, עולה חדש/ה ללא בן/בת זוג, מקבל גמלה להבטחת הכנסה בנפרד מבן/בת הזוג. הטבות החוק הוחלו גם על נשים במקלט לנשים מוכות, ילד שהתייתם משני הוריו, ילד נטוש וילד עולה ללא הורים.

בעקבות החוק, נקבע בחוק הביטוח הלאומי שהמוסד ישלם מענק לימודים בתחילת כל שנת לימודים למשפחה חד-הורית שיש עמה ילדים בגיל המזכה בתשלום המענק. כשנחקק החוק היו זכאים לתשלום ילדים בני 6-11 בלבד. בשנת 1994 הורחבה הזכאות גם לבני 12-14. בשנת 1998 נעשה תיקון מרכזי בחוק הביטוח הלאומי, והזכאות הורחבה גם למשפחות שאינן חד-הורית המקבלות גמלאות קיום שיש להם ארבעה ילדים ויותר. מענק הלימודים משולם כדי לסייע בקניית ציוד וספרי לימוד לבית הספר.

בישראל היו בשנת 2001 כ-109 אלף משפחות חד-הוריות. מספר המשפחות החד-הוריות גדל בהתמדה משנת 1994 (עת הוחל באיסוף סדיר של נתונים) בשיעורים של כ-6% בשנה. הנתונים מוצגים בלוח ג'1-1.

כ-42% מהמשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה להבטחת קיום (הבטחת הכנסה ו/או מזונות) מהמוסד לביטוח לאומי ועוד כ-16% מקבלות קצבת שאירים. תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות גבוהה מזו של משפחות שבהן זוג הורים – כ-25.1% לעומת כ-17.8% ב-2000.

נתונים אלה מצביעים על כך, שאכן מצבן הכלכלי של המשפחות החד-הוריות פחות טוב לעומת משפחות שבהן זוג הורים. תמיכה ממוקדת של הביטוח הלאומי בקבוצה זו תסייע במידה משמעותית בהקלת הנטל הכלכלי על משפחות אלו בתחילת שנת לימודים.

לוח 5ג'-1: משפחות חד-הוריות ומשפחות עם ילדים, 2001-1993

אחוז המשפחות החד-הוריות מהמשפחות עם ילדים	משפחות חד-הוריות			שנה	
	אחוז גידול	ילדים	אחוז גידול משפחות		
8.9		118,014	70,000	1993	
8.9	3.1	121,675	2.6	71,843	1994
9.3	8.8	132,332	6.1	76,242	1995
9.8	1.7	134,557	7.6	82,005	1996
10.1	4.9	141,164	5.7	86,639	1997
10.6	7.8	152,213	7.6	93,199	1998
11.0	6.6	162,285	6.7	99,455	1999
11.4	5.3	170,839	5.6	105,052	2000
11.7	4.3	178,261	4.2	109,500	2001

לוח 5ג'-2: משפחות חד-הוריות וילדים שקיבלו מענק לימודים, 2001-1994

ילדים	משפחות	שנה
56,220	39,524	1994
59,314	41,367	1995
62,529	44,700	1996
66,117	47,766	1997
71,405	51,949	1998
74,135	54,058	1999
76,455	55,792	2000
76,602	56,661	2001

המענק בעבור ילדים בני 6-11 שיעורו 18% מהשכר הממוצע לתשלום גמלאות, ולבני 12-14 – בשיעור 10% ממנו. סכומי התשלום באוגוסט 2001 היו 1,254 ש"ח ו-696 ש"ח בהתאמה. המענק משולם אוטומטית בסוף חודש אוגוסט במישרין לחשבון הבנק של ההורה. משפחות שמסיבות שונות אינן מקבלות את המענק אוטומטית, עליהן לפנות לסניף המוסד ולבקשו.

בלוח 3-ג' מוצגות המשפחות החד-הוריות שקיבלו מענק לימודים ב-2001 (מעודכן לפברואר 2002).

לוח 3-ג': משפחות חד הוריות שקיבלו מענק לימודים, לפי סיבת התשלום, 2001

אחוזים	משפחות	
100.0	56,823	סך הכול
67.4	38,319	גרשה
13.5	7,660	אלמן/ה
12.5	7,116	רווק/ה
0.7	385	הליך גירושין
0.08	46	עגונה
0.02	11	עולים
5.3	2,997	מקבלי הבטחת הכנסה
-	5	מקלט לנשים מוכות
0.3	165	ילד שעלה ללא הורים
0.1	75	יתום משני הוריו
0.08	44	אחר

מדי פעם בפעם עולות הצעות חוק המציעות להרחיב את התשלום גם לילדים בני 15-18. הרחבה זו כרוכה לא רק בעלויות ניכרות. תידרש לה גם מערכת קפדנית של בדיקת זכאות משתי סיבות: האחת, חוק חינוך חובה חל עד גיל 16, והאחרת – במסגרת גמלת שאירים ניתן תשלום ליתומים בני 14 ומעלה הלומדים, ויהיה צורך למנוע כפל תשלום.

בשנת 1998 הורחבה כאמור הזכאות למענק לימודים גם לילדים במשפחות שבהן 4 ילדים ויותר הזכאיות לגמלאות קיום – הבטחת הכנסה, מזונות, נכות כללית וזיקנה ושאיירים – והן אינן משפחות חד-הוריות. לוח מס' 4 מציג את מספרי המשפחות עם 4 ילדים ויותר שבהן זוג הורים שקיבלו מענק לימודים בשנת 2001 לפי סיבת התשלום.

בשנת 2001 הוצאה על תשלום מענק לימודים היתה כ-156 מיליון ש"ח. תשלום המענק גם למשפחות עם שני הורים המקבלות גמלאות קיום הכפיל את עלות התשלום.

לוח 5ג'-4: משפחות עם 4 ילדים ויותר שקיבלו מענק לימודים, לפי סיבת התשלום, 2001

סיבה	משפחות	אחוזים
סך הכול	25,498	100.0
זיקנה	589	2.3
שאיירים	260	1.0
נכות	6,352	24.9
מזונות	2,454	9.6
הבטחת הכנסה	15,843	62.2

5.4 ביטוח אימהות

5.4.1 כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת הגמלאות האלה :

מענק אשפוז – המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אימהות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה.

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

דמי לידה – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת – שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית – אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום שיעורם מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. בינואר 1995 הורחב בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי והוא כולל את מרבית רכיבי השכר, ולפיכך גדל גם הבסיס לתשלום דמי לידה וכלולים בו מרבית רכיבי השכר.

מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה אשר במהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה, בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה.

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

גמלה לשמירת הריון – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע.

5.4.2 מגמות עקריות

ב-2001 שולמו מענקי לידה ל-129,100 יולדות בקירוב (לוח מס' 1) – ירידה של כ-2% לעומת השנה הקודמת. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענק לידה היה יציב - 100,000 בקירוב בממוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספרן גדל בהתמדה: מ-1990 ועד 1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב, עקב העלייה הגדולה בשנים הללו והגידול הטבעי באוכלוסייה. בשנת 1996 שוב גדל מספר מענקי הלידה, לאחר שב-1995 הוא ירד בגלל ביטול הזכאות לתושבות השטחים. הגידול בשנים הבאות נובע בעיקר מהגידול הטבעי. ב-1999 וב-2001 ירד מספר הנשים שקיבלו מענק לידה. מוקדם לומר אם זו מגמה או תנודה שגרתית. מענקי אשפוז שולמו בשנת 2001 בעבור כ-131,993 נשים, 2,365 בהם בעבור לידות פגים.

ב-2001 קיבלו דמי לידה 71,471 נשים – גידול של 1.2% לעומת השנה הקודמת. במהלך השנים גדל בהתמדה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה מ-55,600 ב-1995 ל-71,471 ב-2001 – גידול של 28%. אפשר להסביר את הגידול בשני גורמים – העלייה בשיעור הנשים העובדות שצברו תקופת אכשרה לדמי לידה וגל העלייה האחרון: נשים שעלו בגל העלייה האחרון (מ-1990) הצליחו להשתלב בעבודה ולצבור תקופת אכשרה לדמי לידה כנראה רק שנים אחדות לאחר עלייתן – מ-1995.

לוח מס' 1: נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2001-2000

שנה	קיבלו מענק אשפוז	קיבלו דמי לידה		
		סך הכול	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	שיעור מכלל הנשים המועסקות*
2000	135,785	70,641	52.0	70.0
2001	131,993	71,471	52.6	69.1

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

ב-2001 קיבלו דמי לידה כ-8,800 עולות חדשות¹ – גידול של כ-7% לעומת שנת 2000.² מ-1992 מספרן של העולות המקבלות דמי לידה גדל בהתמדה מדי שנה בשנה: מ-880 בקירוב ב-1992 ל-8,800 בקירוב ב-2001 – פי 10 בתשע שנים. ההסבר לכך הוא זמן ההתאקלמות בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל, מספר העובדות גדל ובעקבותיו מספר הזכאיות לדמי לידה. זאת ועוד: ייתכן שההתערות בחברה הישראלית והשיפור במצב הכלכלי מגדילים את מספר הלידות של העולות.

גילן הממוצע של מקבלות דמי הלידה בשנת 2001 היה 30 שנה, והוא גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה – 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך כמה שנים. בשנים האחרונות נשמר חלקן הגדול למדי של בנות

¹ עולה חדש הוא מי שעלה לארץ משנת 1990 ואילך.

² שיעור העולות שקיבלו דמי לידה גדל בשנה האחרונה הרבה יותר משגדל שיעור כלל הנשים שקיבלו דמי לידה.

הארבעים ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה: ב-2001 הן היו 4.3% מכלל המקבלות לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

גילן הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה פחות מ-29, ב-2001 כ-50% מהנשים היו בגילאים אלה.

כ-95.6% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2.7% – עצמאיות, והיתר – חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

5.4.3 סכומי הקצבאות

מענק אשפוז – השינוי בסכום מענק האשפוז מושפע משני גורמים:

1. מ-1998, בחודש ינואר מדי שנה, מעדכנים את מענק האשפוז על-פי נוסחה הקבועה בחוק, ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג לא יעלה ולא יפחת מהסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה ללא דיפרנציאליות במענק (סכום שונה ללידה רגילה וללידת פג).

2. שינוי במחיר יום אשפוז – בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם מענק האשפוז.

בשנת 2001, היתה עלייה של 5.6% בגובה המענק המחושב לפי הנוסחה הקבועה בחוק אבל ירד מחירו של יום אשפוז – בכ-5.3% בתחילת השנה ואחר כך עלה מעט במהלכה. שתי מגמות סותרות אלה הביאו לידי כך שב-2001 מענק האשפוז גדל ריאלית בשיעור של כ-5.4%.

לוח מס' 2: סכומי גמלאות האימהות, 1980-2001

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

מחירי 2001 (שקלים חדשים)

1980	3,131.1	724.9	70.8	
1985	3,264.5	764.3	64.0	
1990	4,976.1	1,102.0	84.9	
1995	5,737.4	1,140.4	136.5	48.5
2000	5,545.1	1,276.8	165.6	129.4
2001	5,845.0	1,393.0	176.5	138.9

כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר

1980	66.5	15.4	45.4	
1985	69.0	16.2	40.6	
1990	87.0	19.3	44.8	
1995	96.8	19.2	68.9	24.8
2000	78.8	18.5	72.4	56.4
2001	82.6	19.7	74.8	58.9

מענק הלידה גדל ב-2001 ב-8.6% לעומת 2000 – עלייה הנזקפת לגידול בשכר הממוצע בשנת 2000 בשיעור של כ-10%. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בשנה בינואר על-פי עליית השכר בשנה קודמת, ובמהלך השנה מתעדכן במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. בשנת 2001, כמו בשנת 2000, המענק עודכן רק בתחילת השנה.

ב-2001 מענק הלידה היה 19.7% מהשכר הממוצע במשק וגבוה משיעורו ב-2000 (לוח מס' 2). בגלל הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות אין המענק מגיע לרמה של כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

רמתם הריאלית של **דמי הלידה** הממוצעים ליום ב-2001 היתה גבוהה ב-6.6% בקירוב מרמתם ב-2000, וזו עלייה הגבוהה מהעלייה בשכר הממוצע – ב-3%. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע היה 75% בקירוב – גבוה מאשר בשנים האחרונות.

מלוח מס' 3 עולה, שב-2001 התפלגות שכר הנשים שקיבלו דמי לידה ביחס לשכר הממוצע במשק דומה למגמה בשנים הקודמות, ולפיה ירד חלקן של הנשים ששכרן נמוך מאוד (עד רבע השכר הממוצע) ועלה שיעור הנשים ששכרן בינוני (רבע עד 3/4 מהשכר הממוצע). חלקן של בעלות השכר הגבוה עלה במעט. השינוי המשמעותי חל בין השנים 1994 ל-1995, עם המעבר מתשלום דמי לידה בשיעור של 75% מהשכר לתשלום בשיעור מלוא השכר. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייה, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת להתפלגות השכר של הנשים.

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

א. סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2001 היה 176 ש"ח, שהם כ-75% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק בעוד שלבנות 35-39 הוא היה כ-90%, ולבנות 40 ויותר – כ-95% משכר זה.

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

ג. סכום דמי הלידה ליום ששולם לעולות החדשות היה קטן מהסכום ששולם לוותיקות. העולות קיבלו כ-68% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת כ-77% ממנו שקיבלו יולדות ותיקות. יש לציין שהפער בין דמי הלידה של העולות החדשות לאלה של הוותיקות הצטמצם במהלך השנים.

לוח מס' 3: מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע (מספרים מוחלטים ושיעורים), 2001-1980

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/4 - 1/2 השכר הממוצע	1/2 - 3/4 השכר הממוצע	מעל השכר הממוצע
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
2000	70,686	7.4	29.9	28.5	16.1
2001	71,471	7.1	28.4	28.4	16.4

5.4.4 היקף התשלומים

לוח מס' 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-2001 גדלו תשלומי הענף ריאלית בכ-10%. התשלומים בעבור דמי לידה ושמירת הריון גדלו בכ-9% ו-10% (בהתאמה), הן בגלל גידול במספר המקבלות והן בגלל עלייה בגובה הגמלה. התשלומים בעבור מענקי לידה המשולמים ליולדות גדלו בכ-22%, בגלל עלייה ריאלית בגובה המענק המשקפת עלייה גבוהה בשכר הממוצע בשנת 2000. התשלומים עבור מענקי אשפוז גדלו בכ-7% בלבד. חלקם של תשלומי ענף אימהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי היה ב-2001 כ-6% – שיעור דומה לזה שהיה בשנת 2000.

לוח מס' 4: תשלומים לגמלאות אימהות (מחירים שוטפים ומחירי 2001, מיליוני ש"ח),
2001-1980

שמיירת הריון	דמי לידה	מענק לידה	מענק אשפוז		סך הכול אשפוז ולידה	סך כל* תשלומי הגמלאות	שנה
			מזה: פגים	סך הכול			

מחירים שוטפים

	170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
	470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995
48.3	981.0	188.0	140.2	887.0	1,075.0	2,104.3	2000
53.7	1,079.5	231.6	153.0	963.8	1,195.4	2,328.6	2001

מחירי 2001

	227.4	66.4	..	287.1	353.5	580.9	1980
	235.4	78.0	..	326.8	404.9	640.1	1985
	327.4	122.5	..	488.9	611.5	938.8	1990
8.7	647.4	123.7	..	678.5	802.8	1,502.1	1995
48.8	991.8	190.1	141.7	896.8	1,086.5	2,127.4	2000
53.7	1,079.5	231.6	153.0	963.8	1,195.4	2,328.6	2001

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

תיבה 5ד': גמלה לשמירת הריון

מושג "שמירת הריון" בביטוח לאומי מוגדר בסעיף 58 לחוק הביטוח הלאומי: "היעדרות מהעבודה בתקופת הריון, המתחייבת בשל מצב רפואי הנובע מההריון והמסכן את האשה או את עובריה, הכול בהתאם לאישור רפואי בכתב". זו אינה בחינה רפואית של שמירת הריון (bed rest), אלא התייחסות להעדר יכולת להמשיך בעבודה בגלל בעיות רפואיות הקשורות בהריון או הנובעות ממנו. בעבר ניתנו בבתי הדין לעבודה כמה פסקי דין, שקבעו ששמירת הריון אינה מחלה ועל כן אין לשלם ימי מחלה בעבור היעדרות מעבודה עקב בעיות הנובעות מההריון. למרות פסיקות אלה יש מקומות עבודה שבהם מעוגן נושא שמירת ההריון בהסכם העבודה, והיעדרות עקב שמירת הריון משולמת על ידי המעסיק מתוך ימי המחלה המוקצבים לאשה. כך, למשל, בכל מקומות העבודה הכפופים לתקשי"ר שמירת הריון מוכרת כמחלה. אולם מאחר שברוב המגזר הפרטי שמירת ההריון אינה מוכרת כמחלה, נוצר הצורך הסוציאלי לדאוג להכנסתן של נשים שמסיבות רפואיות הקשורות בהריון אינן מסוגלות לעבוד.

הגמלה לשמירת הריון, שהוחלה במסגרת חוק ביטוח אימהות בשנת 1991, מאפשרת לאותן נשים לקבל פיצוי על העדר יכולתן להשתכר בתקופה זו. זהו תיקון סוציאלי חשוב, שכן לפני כן הדרך היחידה שעמדה לפני נשים שנאלצו להפסיק את עבודתן עקב הריון היתה להגיש תביעה לקצבת נכות ולקבלה על פי הקריטריונים הקבועים בענף נכות. אחד מהם הוא העדר יכולת לעבוד 90 ימים לפחות. מי שנזקקו לשמירת הריון לתקופה קצרה מ-90 ימים (60% מהנשים שבשמירת הריון) ולא עבדו במקום עבודה שבו יש הסכמי עבודה כאמור, נותרו ללא מקור הכנסה בתקופה זו.

שיעור הגמלה הוא ממוצע שכרה של האשה ברבע השנה שקדמה לשמירת ההריון. עד חודש נובמבר 1995 היה הסכום המרבי לתשלום 25% מן השכר הממוצע לתשלום גמלאות (שכר "על פי חוק"). מנובמבר 1995 הוגדל הסכום המרבי ל-70% מן השכר הממוצע, באפריל 2000 שוב הוגדל הסכום המרבי לתשלום והוא עתה מלוא (100%) השכר הממוצע לפי חוק. מן הגמלה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

מאפיינים שונים של נשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון

בשנת 2001 קיבלו 4,571 נשים גמלה לשמירת הריון לראשונה. מ-1995, עת הוחל בתשלום ממוכן של הגמלה, מספר הנשים המקבלות את הגמלה עלה בהדרגה מ-2,803 ל-4,808 בשנת 2000, יותר מכפליים בתוך 5 שנים. בשנת 2001 היתה ירידה של כ-4.7% ביחס לשנת 2000 – אך מוקדם לומר שמדובר בהיפוך מגמה.

הגיל הממוצע של הנשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון (להלן "מקבלות הגמלה") היה 30, בדומה לגיל הממוצע של מקבלות דמי לידה וגבוה קצת יותר מגילן הממוצע של כלל היולדות. 95% ממקבלות הגמלה היו נשואות, 2.2% רווקות ו-2.3% גרושות. מרבית הנשים שקיבלו גמלה היו שכירות – כ-94%, 4.5% עצמאיות והיתר חברות קיבוץ או מושב שיתופי.

על פי החוק, תשלום הגמלה לשמירת הריון מותנה בכך שהאשה אינה זכאית לגמלה ממקור אחר בעבור אותה תקופה. מבין הנשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון, 85% לא קיבלו תשלום ממקור אחר על תקופת היעדרותן מהעבודה. היתר קיבלו תשלום ממקור נוסף על חלק מתקופת היעדרות: 14% – דמי מחלה מהמעסיק (נראה שכאשר הסתיימה מכסת ימי המחלה או בגלל סיבה אחרת הן פנו לקבל גמלה מהביטוח הלאומי); ו-1% קיבלו דמי חופשה מן המעסיק, או דמי פגיעה מן הביטוח הלאומי או דמי מחלה שלא מן המעסיק, וקיבלו בעבור יתרת התקופה תשלום מן הביטוח הלאומי. לא ידוע מהנתונים כמה מהנשים שהעדיפו להגיש תביעה למוסד וקיבלו גמלה על מלוא התקופה, היו יכולות לקבל החלפת שכר גם מהמעסיק, ולהפך: מה מספרן של הנשים שלא תבעו גמלה משום שקיבלו שכר ממעסיקיהן בעבור תקופת היעדרותן מהעבודה.

גובה הגמלה המשולמת לאשה הוא כאמור מלוא שכרה ולא יותר מ-100% מהשכר הממוצע במשק. כ-78% ממקבלות הגמלה קיבלו אותה לפי שכרן ורק כ-22% קיבלו את המקסימום. עובדה זו מאששת את הנתונים הידועים על כך ששכר הנשים העובדות נמוך ואצל רובן הוא אינו עולה על השכר הממוצע. יש לציין שמאז העלאת התקרה לתשלום, יותר נשים מקבלות על-פי שכרן בתקופה שקדמה לשמירת ההריון. גובה הגמלה היומי הממוצע ב-2001 היה 143.8 ש"ח, שהיוו כ-60% מהשכר הממוצע.

מרבית ההיעדרויות מהעבודה מסיבות הקשורות בהריון התרחשו בסוף ההריון – בשליש השלישי בלבד או כבר מן השליש השני ועד סוף ההריון. מיעוט של הפסקות עבודה התרחשו בשליש הראשון להריון. עוד עולה מן הנתונים ששמירת הריון ממוצעת נמשכה 95 ימים, בדרך כלל ברציפות.

5.5 ביטוח נכות כללית

5.5.1 כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות מוקנית זכאות לקצבאות האלה :

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

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות גם לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

א. קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות ניתן ככלל להבחין בשתי קבוצות עיקריות: "נכים משתכרים" ו"עקרות בית נכות".

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

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

עקרות בית: קצבת נכות משולמת לעקרת בית (אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק¹) שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען

¹ 12 חודשים רצופים או 24 חודשים שאינם רצופים בתכופ לפני הגשת התביעה למוסד לביטוח לאומי.

צומצם עקב הליקוי ב-50% לפחות.

קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית מורכבת משני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת רק לגבי משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 40% לפחות ולעקרת בית שנקבעה לה נכות רפואית ברמה של 50% לפחות. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

בשלב השני פקיד התביעות קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/לתפקד, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום.

ב. קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979), מוענקת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע.

ג. קצבה לילד נכה

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

חמש קבוצות ילדים זכאיות לקצבה לילד נכה:

1. ילד בן 90 ימים עד 3 שנים אשר סובל מעיכוב התפתחותי חמור: הוא אינו מבצע את רוב הפעולות ואת תנועות הראש, הגפיים והגב אשר ילדים בני גילו מסוגלים להן.

2. ילד בן 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
3. ילד בן 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, ניידות בבית ושליטה בהפרשות), או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה או הבנה לקויה של גורמי סיכון מיידי.
4. ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה, ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).
5. ילד בן 90 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

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

מ-1.1.2001 משפחה שבה יותר מילד נכה אחד זכאית לגמלה מוגדלת בשיעור 50% מהגמלה בעבור כל אחד מילדיה הנכים, בהתאם לשיעור הגמלה שזכאי לה כל ילד.

ד. גמלה למוגבלים בניידות

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

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תוספת העלות של מנגנון יד, שהתוספה להסכם בתיקון משנת 1978, הוסרה בשנת 1999 (ללא צמצום בפועל בגובה הקצבה). שיטת העדכון בקצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה ב"סל". החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת מכונית מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים

המיוחדים. בינואר 2001 השתנו גם שיטת עדכון הקצבה ומועדי העדכון. עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

5.5.2 מספר המקבלים קצבאות בענף נכות

בשנת 2001 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות לכ-142 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-3.8% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18-60 באשה, 18-65 בגבר). שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות בשנת 2001 (5.2%) נמוך במקצת מהשיעור שנרשם בעשר השנים האחרונות – בין 6% ל-7% לשנה. לעומת זאת, בשנת 2001 המשך לגדול באופן משמעותי מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים, והגיע לכ-19 אלף. מאז 1997 גדל מספר המקבלים קצבה זו בכ-52%. במקביל, ב-2001 גדל משמעותית גם מספר המקבלים קצבת ניידות – ב-15%, והגיע לכ-19.3 אלף. הגידול במספר המקבלים קצבות שירותים מיוחדים וניידות עדיין מושפע משינויי חקיקה בשנים 1999-2000, שהרחיבו את הזכאות לקצבאות אלו והתירו כפל גמלאות. שינויי חקיקה אלו השפיעו במידה מסוימת גם על מספר המקבלים קצבת ילד נכה, שגדל ב-2001 בשיעור של 7.6% והגיע לכ-16.4 אלף ילדים.

לוח מס' 1: מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 1997-2001

הקצבה	מספר המקבלים בממוצע שנתי		אחוז גידול שנתי				
	2001	2000	1997	1998	1999	2000	2001
נכות	142,440	135,348	7.2	6.9	6.3	6.4	5.2
שירותים מיוחדים	18,878	16,557	9.3	9.5	22.2	15.8	14.0
ילד נכה	16,441	15,277	7.8	6.4	5.9	8.5	7.6
ניידות	19,318	16,804	1.3	3.8	2.0	17.1	15.0

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת. לוח מס' 2 מציג את מקבלי הגמלאות השונות לפי סוגי הגמלאות שהם זכאים להן. בדצמבר 2001 היו כ-3,200 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות. זהו גידול של כ-28% לעומת מקבלי קצבאות אלה בשנת 2000.

לוח מס' 2: מקבלי גמלאות בשנים 1999-2001 לפי סוג הגמלה (דצמבר כל שנה)

שיעור שינוי בין 2000 ל-2001 (באחוזים)	2001	2000	1999	סוג הגמלה	מס' גמלאות
5.4	145,527	138,040	130,854	נכות כללית	סך הכול
10.6	19,630	17,756	15,172	שר"מ*	
9.3	20,083	18,380	14,523	ניידות	
6.5	16,803	15,776	14,469	ילד נכה	
3.8	119,668	115,328	114,836	נכות בלבד	גמלה אחת בלבד
-27.2	1,093	1,501	3,703	שר"מ בלבד	
-1.5	8,191	8,318	9,491	ניידות בלבד	
6.4	16,510	15,522	14,454	ילד נכה בלבד	
11.0	14,782	13,315	11,235	נכות + שר"מ	2 גמלאות
14.2	7,844	6,868	4,783	נכות + ניידות	
27.0	522	411	234	שר"מ + ניידות	
15.4	293	254	15	ילד נכה + ניידות	
27.8	3,233	2,529	-	נכות+שר"מ+ניידות	3 גמלאות

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בדיקת שיעורי השינוי מצביעה על כך כי בשנת 2001 המשיך תהליך מיצוי הזכויות של הנכים הזכאים לכפלים למיניהם. כך למשל אנו רואים כי בעוד שבמספר מקבלי השירותים המיוחדים חל גידול של כ-11%, הרי שחלה ירידה של כ-27% במספרם של מי שמקבלים קצבה לשירותים מיוחדים בלבד. במקביל גדל מספר המקבלים את הצירוף של קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות ומספר המקבלים את הצירוף של קצבות ניידות ונכות.

5.5.3 מקבלי קצבת נכות

בדצמבר 2001 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-145,527. לוח מס' 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-51% מן המקבלים קצבת נכות נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים מקבלות הקצבה שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-32%, לעומת 46.9% בקירוב בכלל הנשים. יש לשים לב לכך שהשוני בהגדרות הזכאות של עקרות הבית הנכות לעומת הנשים המשתכרות משפיע גם על המשקל היחסי של קבוצת הנשואות בקרב מקבלות הקצבה.

לוח מס' 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר, אחריהם הליקויים הפנימיים, ובמקום השלישי - פיגור שכלי.

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

בלוח מס' 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מהנתונים בלוח רואים שכ-30% ממקבלי הקצבה הם בעלי ליקוי נפשי, לכ-25% יש ליקוי פנימי, כ-11.5% הם בעלי פיגור שכלי ועוד כ-11.5% הם בעלי ליקוי נוירולוגי. בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100%, בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-33% לעומת 12% ו-20% בהתאמה בקרב בעלי דרגות 60% ו-65%, ואילו בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6.8% מהם בלבד וכ-15% בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה.

לוח מס' 3: מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), דצמבר 2001

לא נשוי	נשוי	סך הכול		
		אחוזים	מספרים	
49.5	50.5	100.0	145,527	סך הכול
46.9	53.1	100.0	83,548	גברים
68.1	31.9	100.0	47,275	נשים משתכרות
-	100.0	100.0	14,704	עקרות בית

לוח מס' 4: מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2001

מין			סך הכול		ליקוי
עקרות בית	נשים משתכרות	גברים	אחוזים	מספרים מוחלטים	
14,704	47,275	83,548		145,527	מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0		אחוזים
26.0	29.6	31.3	30.2	43,967	נפשי
32.5	20.8	26.7	25.4	36,897	פנימי
3.5	15.3	11.0	11.6	16,930	פיגור שכלי
12.2	11.4	11.4	11.5	16,734	נוירולוגיה
7.0	5.5	5.8	5.8	8,445	ראייה
11.8	9.0	7.2	8.2	11,997	לוקומוטורי
4.1	3.2	2.3	2.8	4,032	אורוגניטלי
2.9	5.2	4.3	4.5	6,525	אחר

לוח מס' 5: מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים),
דצמבר 2001

	דרגת אי-כושר				סך הכול	ליקוי
	100	74	65	60		
סה"כ (מספרים)	120,885	2,450	8,159	14,033	145,527	(מספרים)
סה"כ (אחוזים)	100	100	100	100	100	(אחוזים)
נפשי	33.3	21.8	19.6	11.3	30.2	
פנימי	21.9	32.9	40.3	44.8	25.4	
פיגור שכלי	13.5	3.4	2.8	1.9	11.6	
נוירולוגיה	11.9	13.3	9.2	8.9	11.5	
ראייה	5.7	7.6	6.2	6.2	5.8	
לוקומוטורי	6.8	13.9	14.2	16.1	8.2	
אורוגניטלי	2.5	3.4	3.9	4.5	2.8	
אחר	4.4	3.7	3.8	6.3	4.5	

לוח מס' 6: מקבלי קצבת נכות, לפי אחוז נכות רפואית ומספר ליקויים (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2001

	אחוזי נכות						סך הכול	מספר ליקויים
	100-85	84-75	74-70	69-60	59-50	49-40		
סה"כ מספר אחוז	30,373	17,133	10,611	24,129	42,282	20,999	145,527	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
1	33.4	18.5	23.2	18.8	46.1	36.3	32.6	
2	26.8	23.4	26.8	24.4	23.7	25.7	24.9	
3	13.2	17.8	16.0	19.7	12.2	16.1	15.2	
4	10.0	14.5	12.2	14.8	8.1	9.9	10.9	
5 ויותר	16.6	25.8	21.9	22.3	9.9	12.0	16.4	
מספר ליקויים ממוצע	2.7	3.4	3.1	3.2	2.2	2.5	2.7	

על פי לוח מס' 6, ככלל, מספר הליקויים עולה ככל שאחוז הנכות הרפואי עולה. יוצאי דופן הם בעלי הנכות הרפואית של 85% ומעלה: מספר הליקויים הממוצע לבעלי נכות 75% - 84% הוא 3.4, ולבעלי אחוז הנכות הגבוה יותר מספר הליקויים הממוצע הוא 2.7. יש לשים לב לכך שבאחוזי הנכות הרפואיים הנמוכים (הסף הרפואי לזכאות) נכללו רבים שצברו אחוזי נכות מכמה נכויות, כלומר אחוז הנכות בכל סעיף הינו נמוך.

5.5.4 קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2001 קיבלו 19,630 איש קצבה לשירותים מיוחדים. כ-75% בהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-6% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-19% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (60 באשה, 65 בגבר). כ-3,200 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

לוח מס' 7 מציג את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות. אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מקבוצת מקבלי הקצבה המיוחדת (מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה). בקרב קבוצה זו יש משקל קטן יותר לבעלי רמת זכאות של 150% ושיעור גבוה למדי (כ-61%) של זכאים לגמלה ברמה הנמוכה ביותר.

לוח מס' 7: מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2001

רמת הזכאות				סך הכול מספרים	סוג מקבל שר"מ*
150%	100%	50%	אחוזים		
18.1	26.7	55.1	100	19,630	סה"כ מקבלי שר"מ
18.6	26.6	54.8	100	14,782	מקבלי שר"מ ונכות כללית
14.8	24.5	60.6	100	1,073	מקבלי שר"מ מיוחד
17.2	27.9	54.9	100	3,775	מקבלי שר"מ קשישים

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח מס' 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים ומקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מראה הבדלים ניכרים בשיעור בעלי הליקוי הנורולוגי: הם מהווים 11% ממקבלי קצבת הנכות, כ-34% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-75% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות.

בעלי הליקויים הפנימיים המהווים כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-21% ממקבלי השירותים המיוחדים מהווים רק כ-7% מבין מקבלי קצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, ישנה גם בין בעלי הליקוי הנפשי (30% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.7% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

לוח מס' 8: מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + ניידות, לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2001

ליקוי	סה"כ מקבלי קצבת נכות	סה"כ מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי שר"מ* + ניידות
מספר	145,527	19,630	3,755
אחוזים	100	100	100
פנימי	25.4	21.2	7.0
אורוגניטלי	2.8	8.6	1.0
נורולוגי	11.5	33.7	74.6
נפש	30.2	7.9	1.7
לוקומוטורי	8.2	8.6	9.5
ראייה	5.8	8.5	1.5
פיגור שכלי	11.6	10.6	4.5
אחר	4.5	0.9	0.2

* קצבה לשירותים מיוחדים.

**תיבה 5ה':
השימוש בשירותים שונים בקרב נכים
מקבלי גמלאות מהמוסד**

במסגרת סקר שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל בקרב נכים המקבלים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, נבדקו בין היתר דפוסי השימוש בשירותים שונים, בהם טיפולים רפואיים, טיפולים פארא-רפואיים שירותים פסיכו-סוציאליים ושירותי תמיכה פורמליים. הסקר התייחס גם למקבלי קצבת נכות כללית וגם למקבלי קצבת נכות מעבודה. ממצאי הסקר העתיד להתפרסם בקרוב עולה, שכל האינדיקטורים המתייחסים לשימוש בשירותי רפואה ראשונית מצביעים כצפוי על כך שהנכים משתמשים בשירותים אלה יותר מאשר האוכלוסייה הכללית. תופעה זו בולטת אף יותר בקרב מקבלי קצבת נכות מאשר בקרב מקבלי קצבת נכות מעבודה.

לוח 5ה'-1: השימוש בשירותי רפואה ראשונית בקרב מקבלי קצבת נכות כללית, בקרב מקבלי קצבת נכות מעבודה ובקרב האוכלוסייה הכללית בישראל

אוכלוסייה כללית בארץ בני 22-64 ובנות 22-59	מקבלי קצבת נכות מעבודה	מקבלי קצבת נכות כללית	מדד
			שיעור מי שנפגשו עם רופא משפחה/כללי בפעם האחרונה:
22.0	39.0	47.0	בשבועיים האחרונים
13.0	23.0	22.0	בין שבועיים לחודש
31.0	25.0	21.0	בין חודש ל-6 חודשים
32.0	13.0	11.0	מעל 6 חודשים
			שיעור מי שרופא משפחה/כללי ביקר בביתם בחצי שנה אחרונה
⁽¹⁾ 1.0	10.0	13.0	
⁽²⁾ 3.8	16.1	21.0	מספר פגישות עם רופא משפחה/כללי
⁽²⁾ 6.0	20.0	30.0	שעור המתאשפזים בשנה אחרונה
⁽¹⁾ 0.1	0.4	0.6	מספר אשפוזים - ממוצע שנתי לנפש

(1) מקור: ג'וינט – מכון ברוקדייל, נתוני סקר מבטחים 1997.
 (2) מקור: למ"ס 1999, נתוני סקר בריאות אפריל 1996 עד מרץ 1997 (נספח לסקר כוח אדם).

כ-47% ממקבלי קצבת נכות כללית נפגשו עם רופא (משפחה או כללי) בשבועיים שקדמו למועד הריאיון בהשוואה לכ-22% מהאוכלוסייה הכללית. לעומת זאת, כ-11% ממקבלי קצבת הנכות נפגשו עם רופא בפעם האחרונה כשישה חודשים או יותר לפני הסקר בהשוואה לכ-32% באוכלוסייה הכללית. מספר האשפוזים הממוצע לנפש בקרב מקבלי קצבת הנכות גבוה פי ארבעה מאשר בכלל האוכלוסייה - כ-0.55 לעומת כ-0.14.

לוח 5ה'-2: שיעור השימוש בשירותים שונים – נכות כללית ונפגעי עבודה

מקבלי קצבת נכות מעבודה	מקבלי קצבת נכות כללית	סוג השירות
66	77	לפחות שירות אחד
53	66	טיפולים רפואיים
19	16	טיפולים פארא-רפואיים
11	21	שירותים פסיכו-סוציאליים
13	12	שירותי תמיכה פורמליים

שתי האוכלוסיות – הנכים הכלליים ונכים נפגעי עבודה – דומות מבחינת שיעורי השימוש בטיפולים פארא-רפואיים ובשירותי התמיכה הפורמליים. לעומת זאת מקבלי קצבת נכות צורכים יותר טיפולים רפואיים ושירותים פסיכו-סוציאליים משצורכים נכי עבודה. הבדלים אלה נובעים ככל הנראה מההבדלים בסוגי הליקויים הרפואיים בשתי אוכלוסיות אלו.

צריכת הטיפולים הרפואיים בקרב מקבלי קצבת נכות עולה עם הגיל, ואילו השימוש בשירותים הפסיכו-סוציאליים יורד עם הגיל. לגבי הטיפולים הפארא-רפואיים ושירותי התמיכה הפורמליים, אין מגמה מובהקת לפי גיל. אחוז הנכות הרפואית כמעט אינו משפיע על השימוש בשירותים, למעט השימוש בשירותי התמיכה הפורמליים: שיעור המשתמשים בשירותים אלה עולה מ-7% בקרב נכים עם אחוז נכות רפואית שבין 40-59 ל-21% בקרב נכים עם אחוז נכות רפואית מעל 80%.

פערים של ממש נצפים בשיעור השימוש בשירותים לפי סעיפי הליקוי הרפואיים. מי שסובלים מפיגור מקבלים הרבה פחות טיפולים רפואיים מבעלי ליקוי פנימי, נפשי או פיזי (38% לעומת 63% - 77%, בהתאמה).

הנכים הסובלים מליקוי נפשי ומפיגור נזקקים יותר מהאחרים לשירותים פסיכו-סוציאליים (29%-28% לעומת ממוצע של 21%). שירותי התמיכה הפורמליים משמשים בעיקר את בעלי הליקוי הפיזי ואת הסובלים מפיגור (18%-21% בהתאמה), ופחות את בעלי הליקויים הפנימיים ובעלי הליקויים הנפשיים (8%-9%, בהתאמה).

כדי להעריך באיזו מידה נענים צורכיהם, נשאל כל נכה האם יש שירותים או טיפולים שהוא צריך ואינו מקבל כלל או שהשירות/הטיפול שמוענק לו אינו מספיק. 35% ענו שלפחות שירות אחד אינו מסופק במלואו. 12% ציינו טיפולים רפואיים, 3% טיפולים פארא-רפואיים, 3% שירותים פסיכו-סוציאליים ו-23% ציינו שירותי תמיכה. מרבית המדווחים על חוסר בשירותי תמיכה ציינו את העזרה הביתית (IADL) כשירות בלתי מסופק. הקבוצות הבולטות שציינו את החסר בשירותי התמיכה הן הנכים הבוגרים יותר (45 עד 64 בגבר ועד 60 באשה) והנכים בעלי הליקויים הפיזיים והפנימיים. הצורך בשירותי תמיכה ומידת סיפוקו נבדק גם תוך הבחנה בין נכים המוגבלים בטיפול אישי לבין מי שאינם מוגבלים בתחום זה. מבדיקה זו עולה כי 30% מהנכים המוגבלים בטיפול אישי דיווחו על צורך זה כבלתי מסופק לעומת כ-19% מבין מי שאינם מוגבלים בטיפול אישי.

לוח 5ה'-3: שיעור מקבלי קצבת נכות המדווחים על צרכים לא מסופקים

סוג השירות	כלל מקבלי קצבת נכות	מוגבלים בטיפול אישי	מוגבלים בטיפול אישי	מקבלים שר"מ	אינם מקבלים שר"מ
סה"כ שירותי תמיכה עזרה בטיפול אישי (ADL)	23	30	19	28	22
ליווי והסעות	1	2	0	2	1
עזרה בבית (IADL)	18	20	18	14	20

אחד הממצאים המעניינים הוא שגם מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים מהמוסד לביטוח לאומי דיווחו שקצבה זו אינה מספקת את צורכיהם. 28% ממקבלי קצבה זו דיווחו על חוסר בשירותי תמיכה. יותר ממחצית דיווחו על חוסר בטיפול אישי ומחציתם על חוסר בסיוע בעזרת בבית. הצורך בעזרה בבית אינו נבדק כלל בקביעת הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים. זאת ועוד: רוב הנכים שאינם מקבלים קצבה לשירותים מיוחדים ציינו את הצורך בעזרה בבית.

ממצאים אלה תומכים בצורך לבחון את הכלים לקביעת הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים. ואמנם, בימים אלה המוסד מתכנן ניסוי ובו תיקבע הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים באמצעות כלי חדש, הכולל בדיקת תחומי מוגבלות שאינם כיום. בכלי החדש ייבדק גם הצורך בעזרה בבית.

5.5.5 קצבה לילד נכה

ילד זכאי לקצבת ילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה :

- א. הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות.
- ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.
- ג. הוא נמצא בישראל.
- ד. הוא אינו מוחזק במשפחה אומנת או במוסד.

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% עבור כל אחד מהילדים הנכים. החל בנובמבר 1999 ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל בו-זמנית את הקצבה לילד נכה וגם את קצבת הניידות.

לוח מס' 9: מקבלי קצבה לילד נכה לפי גיל (ממוצע חודשי), 2001-1985

שנה	סך הכול	ג י ל	
		עד 3	7 - 3
1985	4,037	-	1,343
1990	5,700	350	2,050
1995	10,257	1,307	2,642
1996	11,593	1,709	3,025
1997	12,499	1,606	3,226
1998	13,300	1,492	3,374
1999	14,084	1,496	3,564
2000	15,277	1,780	3,863
2001	16,440	1,500	4,047

לוח מס' 10: מקבלי קצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות* ולפי גיל ולימודים, דצמבר 2001

לומד	לא לומד	סך הכול	גיל	עילת זכאות
2,286	1,257	3,543	14-3	ילד התלוי בעזרת הזולת א. תלוי לחלוטין
714	107	821	18-14	
2,692	245	2,937	14-3	ב. זקוק לעזרה רבה
707	43	750	18-14	
1,014	192	1,206	עד 14	ילד עם תסמונת דאון
170	9	179	18-14	
958	114	1,072	עד 8	ילד עם ירידה בשמיעה
1,381	49	1,430	14-8	
603	20	623	18-14	
54	26	80	עד 3	ילד עם ליקוי ראייה
307	251	558	14-3	
155	12	167	18-14	
318	104	422	עד 3	ילד עם עיכוב התפתחותי
843	519	1,362	עד 14	ילד עם אוטיזם
232	74	306	18-14	
				טיפולים רפואיים:
64	154	218	עד 14	א. זקוק לעירוני פעם בחודש
44	1	45	18-14	
81	67	148	עד 14	ב. דיאליזה או צנתור
37	2	39	18-14	
0	6	6	עד 3	ג. השתלות
2	7	9	14-3	
3	1	4	18-14	
322	954	1,276	עד 14	ד. טיפולים אחרים
123	45	168	18-14	
387	155	542	עד 14	ה. השגחה
76	8	84	18-14	

* ילד הסובל מיותר מבעיה אחת עשוי להיכלל בשתי הקטגוריות, ולפיכך אין התאמה למספר הכולל של מקבלי הקצבה.

בשנת 2001 קיבלו קצבת ילד נכה 16,440 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-7.6% לעומת 2000 (לוח מס' 9). הקצבה השכיחה ביותר היא זו ברמה של 100% – קיבלו אותה כ-52% מן המקבלים (קצבה השווה לקצבה מלאה ליחיד). כ-2.9% קיבלו קצבה של 30% מקצבת הנכות ליחיד, כ-23.3% קיבלו קצבה השווה ל-50%, כ-11.8% – קצבה השווה ל-70% וכ-8.8% קיבלו קצבה השווה ל-120% מקצבה מלאה ליחיד. מבין הילדים שקיבלו קצבה בחודש דצמבר 2001, כ-1,900 קיבלו את הקצבה המוגדלת בשל השתייכותם למשפחות שבהן יותר מילד נכה אחד.

כאמור, הזכאות לקצבה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח מס' 10 מפרט את מקבלי קצבת ילד נכה בחודש 2001 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים לאילו שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי מחצית מהילדים הזכאים לקצבה, זכאותם קיימת בשל תלותם בעזרת הזולת וכ-45% חולים באחת מבין המחלות שבגינן משולמת הגמלה.

5.5.6 קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות עלה מ-16,804 בממוצע לחודש בשנת 2000 ל-19,318 בשנת 2001. גידול זה ממשיך את העלייה הניכרת במספר מקבלי קצבת ניידות שהתחילה בשנת 1999 עקב התרת כפל התשלום של קצבת ניידות עם קצבה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים. לוח מס' 11 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2001 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-13% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-12% הם ילדים מתחת לגיל 18. כלל המשתכרים מהווים כ-30% מכלל מקבלי הקצבה וכ-70% אינם משתכרים.

לוח מס' 12 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל ולפי הנהיגה ברכב. מהלוח רואים כי מבין הלא-נוהגים גדול משקלם של הצעירים, ואילו בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלם של המבוגרים יותר.

לוח מס' 11: מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2001

לא משתכר		משתכר		סך הכול		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100	14,323	100	5,760	100.0	20,083	סך הכול
16.5	2,366	0	0	11.8	2,366	18-3
15.5	2,220	8.8	506	13.6	2,726	35-19
10.7	1,524	16.9	976	12.4	2,500	44-36
18.8	2,696	45.4	2,614	26.4	5,310	54-45
20.9	2,993	25.9	1,494	22.3	4,487	64-55
17.6	2,524	3.0	170	13.4	2,694	+65

לוח מס' 12: מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2001

לא נוהג*		נוהג		כלל המקבלים		קבוצת גיל
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100	6,185	100	13,898	100	20,083	סך הכול
38.2	2,363	0	3	11.8	2,366	18-3
22.1	1,368	9.8	1,358	13.6	2,726	35-19
9.3	576	13.8	1,924	12.4	2,500	44-36
13.4	827	32.3	4,483	26.4	5,310	54-45
16.7	1,030	24.9	3,457	22.3	4,487	64-55
0.3	21	19.2	2,673	13.4	2,694	+65

* כולל חסרי רכב.

לוח מס' 13 מראה שבשנת 2001 כ-33% מהמוגבלים בניידות קיבלו קצבת ניידות לפי רכב שנפח מנועו עד 1300 סמ"ק, 40% נוספים קיבלו בעבור רכב של 1300-1800 סמ"ק, וכ-8% קיבלו קצבה בעבור רכב שנפח מנועו יותר מ-2000 סמ"ק. כצפוי, בקרב הנוהגים יש יותר בעלי רכב שנפח מנועו יותר מ-1300 סמ"ק. יש לשים לב ששתי קבוצות גדלו לעומת שנת 2000:

- בעלי רכב מעל 2000 סמ"ק נפח מנוע – גידול זה משמעותי בקרב הלא נוהגים בעצמם ונובע בעיקר מגידול המשתמשים בוואן.
- חסרי רכב, המהווים כ-18% מהמוגבלים בניידות לעומת כ-15% בשנת 2000.

לוח מס' 13: מקבלי קצבת ניידות לפי גודל רכב ולפי נהיגה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001, 2000, 1999

דצמבר 2001	דצמבר 2000	דצמבר 1999	
20,083	18,380	14,523	<u>סך הכול</u>
17.9	14.7	0.7	חסר רכב
34.0	37.8	43.3	עד 1300 סמ"ק
40.2	42.1	50.6	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
7.9	5.4	5.4	מעל 2000 סמ"ק
			מהם:
13,898	13,319	12,700	<u>נוהג – סך הכול</u>
37.2	37.9	38.0	עד 1300 סמ"ק
55.6	56.2	56.6	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
7.2	6.0	5.4	מעל 2000 סמ"ק
6,185	5,061	1,823	<u>לא נוהג – סך הכול</u>
58.2	53.5	5.4	חסר רכב
26.5	37.6	80.0	עד 1300 סמ"ק
5.4	5.0	9.3	מעל 1300 ועד 1800 סמ"ק
9.8	3.9	5.3	מעל 2000 סמ"ק

5.5.7 היקף התשלומים

בשנת 2001 שולמו כ-6 מיליארד ש"ח בענף נכות – גידול של כ-18% בתשלומים לעומת שנת 2000 (לוח מס' 14). עיקר הגידול הוא תוצאה של הרחבת זכויות הנכים בעקבות ההסכם שחתמו עם האוצר לאחר שביתתם. השפעת ההסכם מתבטאת גם בהתפלגות התשלומים לפי סוג הגמלה. התפלגות זו (לוח מס' 15) מראה כי תשלומי הניידות המשיכו לעלות והגיעו ל-8.9% מכלל ההוצאה בענף בשנת 2001.

לוח מס' 14: סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1990-2001

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2001)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1990	2,026.4	-	9.5
1995	2,978.1	16.8	10.6
1996	3,303.6	10.9	11.1
1997	3,631.6	9.9	11.4
1998	4,030.0	11.0	11.8
1999	4,355.8	8.1	12.2
2000	5,015.6	15.1	12.9
2001	5,917.1	18.0	13.4

לוח מס' 15: תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 1990-2001

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1997	100.0	82.0	6.8	4.9	5.5	0.8
1998	100.0	82.0	6.5	4.9	5.3	1.3
1999	100.0	81.6	6.0	5.2	6.1	1.0
2000	100.0	79.7	7.7	5.5	5.9	1.2
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3

5.6 ביטוח נפגעי עבודה

5.6.1 כללי

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

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

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

ג. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת

על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

ד. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – ניתנים לנפגעים על ידי קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה.

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

5.6.2 דמי פגיעה

לוח מס' 1 מראה שמגמת הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה שהסתמנה מאז 1997 נמשכה גם ב-2001, ובשיעור חד יותר. מספר המקבלים דמי פגיעה, שעמד על כ-92 אלף ב-1996, ירד לכ-69 אלף ב-2001. בשנת 1996 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-4.3% מכלל המועסקים ואילו בשנת 2001 הם היוו כ-2.9% בלבד מכלל המועסקים. מגמת ירידה זו מוסברת בשני גורמים עיקריים: האחד הוא תיקון החוק שנכנס לתוקף בראשית 1997 בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על חשבון המעסיק (וביטולו למי שאין להם מעסיק). אמנם נקבע בחוק שהמוסד לביטוח לאומי ישלם בעבור תשעת הימים הראשונים ויגבה את התשלום מן המעסיקים, אך חלק מהנפגעים בעבודה אינם פונים כלל למוסד שיאשר את התאונה כפגיעה בעבודה. הגורם האחר לירידה במספרם של מקבלי דמי פגיעה נעוץ בשפל בתעסוקה ובהתרחבות ממדי האבטלה במשך מאז 1997, בעיקר בענפים המועדים יותר לתאונות בעבודה (כמו ענף הבניין). להעמקת האבטלה ב-2001 נזקפת רוב רובה של הירידה של כ-9% במספר המקבלים דמי פגיעה.

יש לציין שהחל ב-1997 (לוח מס' 1) נכללים מקרים שבהם הביטוח הלאומי שילם דמי פגיעה בגין תשעת הימים הראשונים, על אף שלפי החוק המעסיק היה חייב בתשלום. במקרים אלה המעסיק מחזיר למוסד את התשלום. בשנת 2001 המוסד שילם דמי פגיעה על חשבון המעסיקים לכ-10,800 נפגעים. הערה נוספת הראויה לציין היא שהנתון של מקבלי דמי פגיעה כולל נפגעים שקיבלו את התשלום במישרין מן המעסיק ולא מהביטוח הלאומי.

לוח מס' 1: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2001-1987

שנה	מועסקים*	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ימי אי-כושר לנפגע	המקבלים כאחוז מכלל מועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה		
						מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
1987	1,515,100	57,034	1,210,075	21.2	3.8			
1990	1,605,800	56,700	1,407,900	24.8	3.5	1.99	-0.2	5.66
1995	2,092,900	84,884	2,711,534	31.9	4.1	6.07	9.94	5.72
1996	2,133,800	92,274	2,990,363	32.4	4.3	1.95	8.7	1.57
1997	2,152,900	84,069	2,739,671	32.6	3.9	0.90	-8.89	0.61
1998	2,192,600	82,511	2,887,639	35.0	3.8	1.84	-1.85	7.40
1999	2,227,300	73,690	2,747,215	37.3	3.3	1.58	-10.69	6.52
2000	2,318,200	76,185	2,863,296	37.6	3.3	4.08	3.39	0.8
2001	2,372,900	69,087	2,765,654	40.0	2.9	2.36	-9.32	6.38

* לפי נתוני משרד העבודה והרווחה – הרשות לתכנון כוח אדם, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים זרים בהיתר ותושבי שטחים. עובד זר שאינו מועסק בהיתר זכאי אף הוא להטבות אם הוא נפגע בעבודה, אך הוא אינו נמנה עם מספר המועסקים. הנתון לשנת 2001 מבוסס על נתוני שלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

** החל ב-1997 כולל מקרים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק שחל בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2001 היה 59,092).

מדובר במעסיקים הרשאים בהסכמת המוסד (על פי תקנה 22 וסעיף 95 לחוק) לשלם לעובדיהם את דמי הפגיעה, והמוסד משפה אותם בגין הוצאה זו (מובן שהמוסד אינו משפה את המעסיק על ההוצאה בגין תשעת הימים הראשונים). בשנת 2001 מעסיקים אלה שילמו דמי פגיעה לכ-9,200 עובדים שתקופת אי-הכושר שלהם היתה קצרה ושהמוסד אינו חייב בהחזר התשלום בעבורם. נוסף על כך, במניין מקבלי דמי פגיעה שבלוח כלולים כ-850 עצמאים שהגישו תביעה למוסד אך לא היו זכאים לתשלום, מאחר שאושרה להם תקופת אי-כושר שאינה מזכה בדמי פגיעה. יוצא אפוא שבשנת 2001 המוסד שילם בפועל דמי פגיעה רק לכ-59 אלף נפגעים¹, מספר המבטא בצורה נכונה יותר את השפעת תיקון החוק מ-1997.

¹ ראו לוח ג/1 בנספח הלוחות.

דמי הפגיעה הממוצעים ליום מחושבים על פי סכום התשלומים מחולק בימי אי-הכושר שבעבורם בוצע תשלום בפועל (לוח מס' 2). התשלום הממוצע ליום גדל ריאלית לשכירים משנת 1990 ולעצמאים משנת 1995. דמי הפגיעה הממוצעים ליום של העצמאים גבוהים משל השכירים בכל אחת מהשנים והם גם מהווים אחוז גבוה יותר מהשכר הממוצע.

לוח מס' 2: דמי פגיעה ממוצעים ליום, שנים נבחרות

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	48.8	117.3	61.7	81.1	195.7	102.6
1995	90.9	124.8	63.2	115.8	132.3	66.7
2000	147.4	149.0	65.1	161.6	163.4	71.4
2001	155.8	155.8	66.1	165.0	165.0	70.0

ממוצע ימי אי-הכושר לעבודה גדל בהתמדה והיה בשנים 1995-1997 כ-32 יום. לאחר שתוקן החוק, והמוסד לא שילם עוד בעבור תשעת ימי הפגיעה הראשונים, נסק ממוצע ימי הכושר בשנית והגיע לרמה של כ-40 יום - זאת בעיקר בשל הצמצום במספר הפגיעות ה"קלות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח מס' 3).

בשנים 1996 ו-2001 ירד בבירור ובעקביות אחוז מקבלי דמי פגיעה שתקופת אי-הכושר שלהם היא 1-14 ימים, ובמקביל עלה אחוז המקבלים שתקופת אי-הכושר שלהם היתה יותר מ-30 ימים.

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי הפגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה מ-19.8% ב-1995 ל-26% ב-2001 (לוח מס' 2/ג בנספח הלוחות).

לוח מס' 3: מקבלי דמי פגיעה לפי מושך אי-הכוש, 1996-2001

שנת	סך הכולל מועסקים	סך הכולל ימי אי כוש	סך הכולל מקבלי דמי פגיעה		0 ימים	14-1	מספר ימני אי כוש				
			דמי פגיעה	מקבלי			45-31	60-46	75-61	90-76	91 ויותר
1996	2,133,800	2,990,363	92,564	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528
1997	2,152,900	2,739,671	84,069	91	38,773	20,323	7,955	4,466	2,879	1,892	7,690
1998	2,192,600	2,887,639	82,511	60	35,179	20,342	8,525	4,891	3,124	2,086	8,304
1999	2,227,300	2,747,215	73,684	61	30,150	17,926	7,754	4,434	2,890	2,069	8,400
2000	2,318,200	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932
2001	2,372,900	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907
אחוזים											
1996	100.0	100.0	49.0	0.1	23.6	8.9	5.0	3.2	2.0	1.4	8.1
1997	100.0	100.0	46.1	0.1	24.2	9.5	5.3	3.4	2.3	1.4	9.1
1998	100.0	100.0	42.6	0.1	24.7	10.3	5.9	3.8	2.5	1.4	10.1
1999	100.0	100.0	40.9	0.1	24.3	10.5	6.0	3.9	2.8	1.4	11.4
2000	100.0	100.0	41.6	0.1	23.6	10.1	6.1	4.0	2.8	1.4	11.7
2001	100.0	100.0	38.4	0.1	23.7	11.1	6.5	4.3	2.9	1.4	12.9

לוח מס' 4: מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין, 2001

גיל	מספרים			אחוזים		
	סך הכול	גברים	נשים	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול	69,087	51,369	17,718	100.0	100.0	100.0
עד 17	296	261	35	0.2	0.5	0.4
18-24	7,885	6,277	1,608	9.1	12.2	11.4
25-34	18,698	14,890	3,808	21.5	29.0	27.1
35-44	16,643	12,431	4,212	23.8	24.2	24.1
45-54	16,160	10,955	5,205	29.4	21.3	23.4
55-60	5,650	3,735	1,915	10.8	7.3	8.2
61-64	2,247	1,647	600	3.4	3.2	3.3
65+	1,508	1,173	335	1.9	2.3	2.2

בדיקת התפלגות זו על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים כמעט 80%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-60) הם מהווים רק כ-67%. מעל גיל זה, דהיינו 61 ומעלה, משקלן של הנשים בתוך מקבלי דמי הפגיעה הולך ופוחת. סביר להניח כי התפלגויות אלה תואמות את דפוסי היציאה לעבודה של גברים ונשים ואת המשקל היחסי של כל מין בקרב המועסקים בקבוצת גיל. לוח מס' 4 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה לפי גיל ומין.

לוח מס' 5 מראה את שיעורי הפגיעה השונים של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים המקומיים בשנת 2001 היה 2.9%. מאחר שתושבי השטחים ועובדים זרים מועסקים בעיקר בבנייה, חקלאות ושירותים, ניתן להניח ששיעור הפגיעות שלהם בעבודה יהיה גבוה יותר לעומת תושבי ישראל. אולם אין הדבר כך לגבי עובדים זרים. שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב קבוצה זו נמוך, 1.0% בשנת 2001 לעומת 1.4% בשנת 2000, והוא משקף כנראה תת-דיווח של פגיעות בעבודה. גם ממוצע ימי אי-הכושר שלהם בשנת 2001 היה נמוך מהממוצע לתושבי ישראל – 37.3 ימים.

לוח מס' 5: מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2001-1997

ממוצע ימי אי-כושר	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים*	סוג תושב
2001				
40.0	2.9	69,087	2,372,900	סך הכול
40.0	3.0	67,847	2,272,300	תושבי ישראל
56.1	6.3	290	4,600	תושבי שטחים
37.3	1.0	950	95,970	עובדים זרים
2000				
37.6	3.3	76,185	2,318,200	סך הכול
37.4	3.3	73,680	2,215,200	תושבי ישראל
46.5	4.6	1,552	34,100	תושבי שטחים
33.7	1.4	953	68,900	עובדים זרים
1999				
37.3	3.3	73,690	2,227,300	סך הכול
37.1	3.4	71,238	2,119,267	תושבי ישראל
47.7	4.7	1,580	33,333	תושבי שטחים
33.1	1.2	872	74,700	עובדים זרים
1997				
32.6	3.9	84,069	2,152,900	סך הכול
32.4	4.0	82,060	2,040,300	תושבי ישראל
45.0	3.2	985	30,800	תושבי שטחים
33.3	1.3	1,024	81,800	עובדים זרים

* לפי נתוני משרד העבודה והרווחה – הרשות לתכנון כוח אדם. הנתון בשנת 2001 מבוסס על נתוני שלושת הרבעונים הראשונים.

מעניין לראות את השינויים שחלו בשנים האחרונות בשיעור השתתפותם של תושבי השטחים והתושבים הזרים בין המועסקים, ובעקבות כך גם שיעורם בקרב מקבלי דמי פגיעה. סיבת השינויים היא כמובן גיאו-פוליטית. השפעתם מתבטאת לא רק בירידה

תלולה במספר העובדים תושבי השטחים מ-34,100 בשנת 2000 ל-4,600 בשנת 2001, אלא גם בעלייה במספר העובדים הזרים העובדים בהיתר מ-68,900 בשנת 2000 ל-95,970 בשנת 2001.

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-7,308 ב-2001, כנראה בעקבות שינוי החוק שצוין קודם לכן. ממוצע ימי אי-הכושר בקרב העצמאים גבוה, כ-53 יום, לעומת 38.5 יום בקרב השכירים. גם גידול זה הוא ככל הנראה בגלל התיקון בחוק (לוח מס' 6).

לוח מס' 6: מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2001

ממוצע ימי אי-כושר	אחוז מקבלי דמי פגיעה	מספר מקבלי דמי פגיעה	סוג מבוטח
40.0	100.0	69,087	סך הכול
38.5	89.4	61,779	שכירים
53.1	10.6	7,308	עצמאים

לפי לוח מס' 7, בין השנים 1996 ו-2001 גדל מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה ועד לכ-15%. לעומת זאת לא השתנה מספר תאונות הדרכים במסגרת העבודה (כ-6%). יש הבדל בממוצע ימי אי-כושר בין תאונות דרכים שקרו במסגרת העבודה ותאונות דרכים בדרך לעבודה.

34% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2000 סבלו מחבורות וממכות יבשות, 18% סבלו מנקעים וממתיחות גידים, כ-12% סבלו מחתך בגפה עליונה, כ-9% סבלו מפגיעות בשלד ובשרירים ועוד כ-10% סבלו משבר בגפה עליונה או תחתונה. שברים גורמים להיעדרות ממושכת למדי מהעבודה: 64 יום בממוצע במקרים של שבר בגפה עליונה ו-78 יום במקרים של שבר בגפה תחתונה. חתכים וכוויות גורמים להיעדרות של כ-23 יום בממוצע (לוח מס' 3/ג בנספח הלוחות). יצוין כי התפלגויות אלה דומות לאלו שראינו בשנים הקודמות.

לוח מס' 7: מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2001

שנה	תאונות בעבודה		תאונות בדרך לעבודה		אחר
	סך הכול	במהלך העבודה*	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	
1996	92,274	75,341	5,361	8,310	382
אחוזים	100.0	81.7	5.8	9.0	0.4
2001 – מספרים	69,087	50,415	4,258	10,217	681
2001 – אחוזים	100.0	73.0	6.1	14.8	1.0
2001 – ממוצע ימי					
אי-כושר	40.0	38.4	52.3	43.1	42.2

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

5.6.3 גמלאות נכות מעבודה

משנת 1985 מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה הוכפל ויותר: בשנת 1985 קיבלו קצבה כ-9,870 ובשנת 2001 הגיע מספרם ל-20,810. משנת 1998 נכללו גם מקבלי קצבה שהיוונו חלק מקצבתם, ומכאן נובע הגידול החד במקבלי קצבה בשנה זו (לוח מס' 8).

בשנים 1996-2001 גדל ריאלית בהתמדה סכום קצבת הנכות הצמיתה גם של שכירים וגם של עצמאים (במחירי 2001). הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע עלתה הן לעצמאים והן לשכירים בשנת 2001. קצבות העצמאים היו גבוהות מקצבות השכירים (לוח מס' 9).

בשנת 2001 שיעור גידולו של מדד הקצבאות לעומת 2000 היה 9.72%, ואילו שיעורי הגידול של מדד המחירים לצרכן ושל השכר הממוצע במשק היו 1.1% ו-4.2%, בהתאמה. כלומר רמת קצבות נפגעי העבודה עלתה לעומת השכר הממוצע.

רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: 64% בדרגת נכות 20-39 לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-16% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה בני יותר מ-65 ו-21% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח מס' 4/ בנספח הלוחות).

לוח מס' 8: מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2001-1985

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאיים
1985	9,872	5.8	8,640	1,232
1990	11,754	4.9	10,299	1,455
1995	14,647	2.9	12,884	1,763
1996	15,303	4.5	13,459	1,844
1997	15,887	3.3	13,969	1,918
1998	17,712	11.3	15,584	2,128
1999	18,838	5.2	16,567	2,271
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
*2001	20,810	5.0	18,309	2,501

* בשנת 2001 היו כ-1,000 מקבלי קצבת נכות מעבודה שהיוונו חלק מקצבתם.

לוח מס' 9: סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2001-1985

שנה	שכירים			עצמאיים		
	מחירים שוטפים (₪)	מחירי 2001 (₪)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (₪)	מחירי 2001 (₪)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	1,383.4	29.3	217.2	1,324.2	28.1
1990	889.9	2,147.1	37.5	882.4	2,128.9	37.2
1995	1,580.4	2,173.9	36.7	1,703.8	2,344.0	39.5
1996	1,726.2	2,134.1	35.5	1,871.9	2,313.9	38.5
1997	1,957.4	2,220.3	36.0	2,162.9	2,452.6	39.7
1998	2,116.9	2,277.3	36.1	2,334.1	2,510.6	39.8
1999	2,254.3	2,295.6	36.0	2,485.4	2,531.1	39.7
2000	2,416.7	2,443.3	35.6	2,71.1	2,745.0	40.0
2001	2,667.1	2,667.1	37.7	3,019.3	3,019.3	42.7

תיבה 15: סעיפי ליקוי של נכי עבודה

קביעת אחוזי הנכות וסעיפי הליקוי של נפגעי עבודה נעשית באמצעות הוועדות הרפואיות. רבים מהנכים שנפגעו בעבודה המקבלים קצבה חודשית נמצאים במערכת שנים רבות, אך מערכת הוועדות הרפואיות של נפגעי עבודה נעשתה ממוכנת רק בשנת 1991. לפיכך הדיווח על סעיפי הליקוי העיקריים של נכי עבודה קיים בעיקרו על מי שהצטרפו מ-1991 ואילך, ועל מי שנפגעו לפני 1991 אך עברו בדיקה מחדשת שבעקבותיה שונתה החלטת הוועדה הקודמת.

ניתוח ההחלטות שהתקבלו בנוגע לנכות צמיתה בקובץ הוועדות הרפואיות בשנים 1991-2001 מצביע על הייחודיות של הליקויים העיקריים של נפגעי עבודה. ליקוי עיקרי מוגדר כליקוי שבעטיו נקבע אחוז הנכות הגבוה ביותר. מנתוני הלוח (לוח 15-1) עולים הממצאים האלה:

★ לכ-80% מנפגעי העבודה נקבעת **דרגת נכות צמיתה של 5%-19%**, שבגינה הם זכאים למענק חד-פעמי אך לא לקצבה שוטפת. שיעור הנפגעים עם דרגת הנכות הזו גבוה במיוחד בבעלי ליקוי שמיעה (90%), ליקוי לוקומוטורי ופגימה בעור (84% כל אחד). ליקויים אלו מרוכזים בעיקר בדרגות נכות נמוכות. לעומת זאת בין בעלי ליקוי פנימי וליקוי ראייה יש שיעור גבוה למדי של בעלי דרגות נכות גבוהות, והפיזור בין דרגות הנכות הוא רחב יותר.

★ לכ-63% מהנכים נפגעי עבודה יש **פגימות במערכת הלוקומוטורית** כליקוי עיקרי, דהיינו פגיעות ומחלות בעצמות ובפרקים, בגולגולת, עמוד השדרה, בית החזה, עצם הבריח ועצם השכם, עצמות ופרקים של הגפיים העליונות, אצבעות הידיים, האגן, עצמות ופרקים של הגפיים התחתונות, כף הרגל ואצבעות כף הרגל.

★ לכ-17% מהנכים נפגעי עבודה יש ליקוי עיקרי **בשמיעה ופגימות באוזן הפנימית, האוזן התיכונה והאוזן החיצונית.**

★ השכיחות של ליקויים אחרים כליקוי עיקרי היא נמוכה יחסית.

**לוח 15-1: החלטות של הוועדה הרפואית על נכות צמיתה לפי סוג הליקוי העיקרי
דרגת הנכות (מספרים ואחוזים), 2001-1991**

דרגת הנכות	סך הכול	ליקוי פנימי*	ליקוי נוירולוגי	ליקוי נפשי	ליקוי לוקומוטורי	ליקוי ראייה	ליקוי שמיעה	צלקות ופגימות בעור	אחר
סה"כ באחוזים	114,548	7,091	5,292	3,129	72,033	2,832	19,455	4,678	38
	100.0	6.2	4.6	2.7	62.9	2.5	17.0	4.1	0.0
סה"כ	114,548	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4-1	698	8.7	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0
19-5	92,120	42.8	70.9	61.2	83.8	56.3	90.2	84.0	7.9
39-20	14,549	28.2	10.5	19.0	11.7	24.2	8.7	12.5	18.4
59-40	4,032	9.0	6.1	8.9	2.9	13.7	0.8	2.5	23.7
79-60	1,437	5.3	3.7	4.8	0.8	2.6	0.1	0.4	7.9
99-80	672	2.1	1.9	1.7	0.4	1.4	0.0	0.2	15.8
100	1,040	3.8	6.9	4.4	0.3	1.8	0.0	0.3	26.3

* ליקוי פנימי כולל ליקוי אורוגניטלי, אף אוזן גרון, לסתות ושניים.

בקובץ הוועדות הרפואיות של נפגעי עבודה ניתן לכלול עד 20 סעיפי ליקוי לכל החלטה לנכות צמיתה. לכל סעיף ליקוי מוצמדת דרגת נכות, ובהתאם לכל סעיפי הליקוי נפסקת דרגת נכות משוקללת. נבדקו מספר סעיפי הליקוי לפי הליקוי העיקרי (לוח 15-2), ומספר סעיפי הליקוי לפי דרגת הנכות המשוקללת.

לכ-61% מהנפגעים יש סעיף ליקוי אחד ולכ-3% בלבד ארבעה או יותר סעיפי ליקוי. יוצאי דופן הם בעלי ליקוי ראייה וליקוי נפשי שלהם יש יחסית יותר סעיפי ליקוי: לכ-10% מהם אובחנו ארבעה סעיפי ליקוי ויותר.

נתונים נוספים שלא מוצגים כאן מראים שמספר הליקויים הממוצע (1.55 בממוצע כללי) עולה בהדרגה עם דרגת הנכות הצמיתה (4.12 ליקויים בממוצע בדרגת נכות 80%-99%), אך יורד מעט בדרגת נכות של 100% (3.52 ליקויים בממוצע).

**לוח 15'-2: החלטות לנכות צמיתה לפי סוג הליקוי העיקרי
ומספר סעיפי הליקוי בשנים 1991-2001**

מספר סעיפי הליקוי				סך הכול אחוזים	סך הכול מספרים	ליקוי עיקרי
4 ויותר	3	2	1			
3,373	5,794	35,132	70,249		114,548	סך הכול
3.0	5.0	30.7	61.3	100.0		סך הכול
2.4	4.9	30.5	62.2	100.0	72,033	לוקומטורי
0.5	1.5	31.5	66.5	100.0	19,455	ליקוי שמיעה
5.6	6.5	30.8	57.1	100.0	7,091	ליקוי פנימי
6.9	9.9	34.3	48.9	100.0	5,292	נורולוגי
3.8	4.9	23.3	68.0	100.0	4,678	פגימות בעור
9.8	10.9	31.7	47.6	100.0	3,129	ליקוי נפשי
10.3	14.3	32.7	42.7	100.0	2,832	ליקוי ראייה
39.4	21.1	13.2	26.3	100.0	38	אחר

5.6.4 גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,199 בשנת 2001. קצב הגידול הוא כ-1.1% עד 2% בשנה (לוח מס' 10).

לוח מס' 10: מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2001-1985

שנה	סך כל המקבלים	שיעור גידול	שכירים	עצמאים
1985	3,286	2.2	2,841	445
1990	3,520	1.4	3,027	493
1995	3,795	1.5	3,236	559
1996	3,880	2.9	3,318	562
1997	3,958	2.0	3,386	572
1998	4,021	1.6	3,445	576
1999	4,115	2.0	3,523	592
2000	4,158	1.4	3,564	594
2001	4,199	1.0	3,601	598

לוח מס' 11: קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2001-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים	מחירי 2001 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	439.3	2,517.4	56.6	440.9	2,526.5	56.8
1990	1,688.7	3,829.7	71.2	1,733	3,928.7	73.1
1995	2,970.3	3,840.8	68.9	3,157.2	4,082.4	73.2
1996	3,204.0	3,722.5	65.7	3,423.5	3,977.3	70.2
1997	3,594.6	3,831.7	66.1	3,807.1	4,058.2	70.0
1998	3,948.4	3,991.4	67.4	4,176.0	4,221.9	71.3
1999	4,194.7	4,014.7	67.0	4,467.7	4,275.5	71.4
2000	4,446.6	4,495.5	65.1	4,826.6	4,879.7	70.7
2001	4,889.8	4,899.8	69.1	5,269.3	5,269.3	74.5

סכום קצבת תלויים חודשית ממוצעת היה בשנת 2001 כ-4,890 ש"ח לשכירים וכ-5,270 ש"ח לעצמאים. קצבה זו במחירים קבועים עלתה בהדרגה בשנים האחרונות. חישוב כאחוז מהשכר הממוצע מצביע על גידול משנת 1997, נסיגה בשנת 2000, ושוב עלייה בשנת 2001.

5.6.5 היקף התשלומים

לוח מס' 12 מלמד כי סך כל התשלומים ששילם ב-2001 ענף נפגעי עבודה עלה ריאלית ב-13.5% לעומת 2000.

לוח מס' 13 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף. ב-1995 הן היוו 44.9% מן התשלומים וב-2000 – 57%, וזו עלייה עקבית. כפי שאפשר לראות, חלקם של דמי הפגיעה בכלל

לוח מס' 12: סה"כ תשלומים* בענף נפגעי עבודה (באלפי ש"ח), 2001-1985

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2001 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	100,377	612,018	-
1990	495,640	1,195,891	-
1995	1,283,786	1,766,132	14.0
1996	1,539,411	1,903,101	7.8
1997	1,678,161	1,903,288	0.0
1998	1,805,759	1,942,463	2.1
1999	1,950,000	1,985,833	2.2
2000	2,196,400	2,220,560	11.8
2001	2,519,643	2,519,643	13.5

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

תשלומי הענף גדל בהתמדה עד שנת 1996, ולאחר מכן ירד עקב תיקון בחוק, שלפיו על המעסיק לשלם את דמי הפגיעה לשכירים בעבור תשעת ימי הזכאות הראשונים. הוצאות השיקום הן עתה כ-4.5% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח מס' 13: סה"כ תשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-2001

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.4	48.3	11.2	17.2	2.9
1998	100	17.7	50.7	11.5	16.9	3.2
1999	100	17.2	52.1	11.3	16.2	3.2
2000	100	17.7	53.9	11.2	13.1	4.1
2001	100	15.6	57.0	11.0	11.9	4.5

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

5.7 נפגעי פעולות איבה

5.7.1 כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה חוקק על ידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות לנפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במרץ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממרץ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 למאי 1948.

פגיעת איבה היא אחת מאלה:

- * פגיעה מפעולות איבה של כוחות אויב.
- * פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- * פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כזאת, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ומעלה בזמן שעשה מעשה או עבר עבירה שיש בה זדון או רשלנות פושעת.

5.7.2 סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** – מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא למעשה פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

2. **תגמולי נכות** – מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, **זכאי לתגמול נכות חודשי**. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווי ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים, תוספת תגמול למבוגרים וכן **תגמולים מיוחדים** בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. בין התגמולים המיוחדים:

תגמול לנכה נצרף – מי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. **התגמול לנכה נצרף משולם במקום תגמול נכות** והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.

תגמול לנכה מחוסר פרנסה – מי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות לתגמול נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.

תגמול בעבור נכה איבה שנפטר – מזכה בהמשך תשלום התגמול, **במשך 3 שנים**, לבן המשפחה שעליו הוצה הנכה.

3. **מענק נכות חד-פעמי** – משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. שיעור המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום המשתמע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10% המענק מחושב ל-109 חודשים ומי שדרגתו 19% המענק מחושב לפי 215 חודשים.

4. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה, שהם שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן דוד אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום שאירעה בו הפגיעה.

טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

5. **שיקום מקצועי וכלכלי** – לסיוע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

6. **תגמול לתלויים** – לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה. **אלמן, אלמנה ויתומים** זכאים לתגמול חודשי קבוע. סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע על פי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

הורים שכולים זכאים אף הם לתגמול חודשי קבוע, ששיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה. שיעור התגמול להורים שכולים נקבע על פי מבחן הכנסות, הרכב המשפחה וגיל ההורה. התגמול להורים מותנה במבחן הכנסות אך לאלמן/ה אין התניה כזאת.

נוסף על תגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות לשיקום, מענקים ולהטבות נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיוור, סיוע בניידות, סיוע לדיוור ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

מענקים לכיסוי הוצאות אבל – משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר. המענק נועד לסייע בהוצאות הכרוכות באבל ואין הוא מכסה את כל ההוצאות.

יש לציין כי הנתונים המוצגים בפרק זה מתייחסים אך ורק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

הגמלאות לנפגעי איבה ממומנות במלואן מאוצר המדינה, אך האחריות להענקתן מוטלת על המוסד לביטוח לאומי.

5.7.3 נתונים על נפגעי פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. ריכוז הנתונים החל להתבצע רק בשנים האחרונות ולפיכך ייתכן כי מספר האירועים של ראשית שנות המדינה לוקה בחסר. עם זאת ניתן להבחין בכך שהתקופה השקטה ביותר לפי לוח מס' 1 היא בין השנים 1958-1966, שבה היו בממוצע פחות משלושה אירועים לשנה. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1, לעומת 6.2 נפגעים לפעולת איבה בשנת 2001, שבה היו פיגועים המוניים רבים. מאז תחילת אינתיפאדת אל-אקצה (סוף ספטמבר 2000) עלה מספר האירועים ומספר הנפגעים עלייה חדה. בשנת 2001 נהרגו 18.6% מכלל ההרוגים ב-55 השנים האחרונות ושיעור כלל הנפגעים בשנה זו היה 29.7% מכלל הנפגעים בשנים האלה. עם הנפגעים המוגדרים "פצועים" נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים קשים.

לוח מס' 1: מספר אירועי איבה ונפגעי איבה לפי שנים, 2001-1947

שנת פגיעה	מספר אירועים	מספר נפגעים	
		סך הכול	פצועים
סך הכול	2,381	6,447	5,544
1948-1947	86	121	95
1957-1949	55	60	47
1966-1958	21	22	19
1976-1967	309	565	401
1989-1977	301	511	357
1990	63	91	70
1991	119	251	171
1992	70	87	69
1993	100	136	98
1994	139	257	203
1995	131	302	275
1996	119	516	465
1997	114	685	645
1998	128	235	221
1999	70	159	152
2000	245	533	508
2001	311	1,916	1,748

5.7.4 מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-24% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2001 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים עקב קבלת טיפול רפואי. 26% נוספים

לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי-הכושר הממוצעת (לעבודה או תפקוד מלא) היא כ-65 יום. ישנם מקרים שהמעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח מס' 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר. הסכום הממוצע לנפגע של התגמול הוא כ-9,873 ש"ח (151 ש"ח ליום).

לוח מס' 2: מקבלי תגמול טיפול רפואי, 2001

מס' ימי אי-כושר	נפגעים שקיבלו תגמול טיפול רפואי	מעסיקים שקיבלו תגמול טיפול רפואי
סך הכול	545	47
1-30 יום	269	24
31-90 יום	143	13
91 ומעלה	133	10

5.7.5 מקבלי קצבת נכות

בשנת 2001 קיבלו בממוצע לחודש 1,720 נפגעי איבה קצבת נכות חודשית. מספר מקבלי התגמולים ב-2001 עדיין אינו משקף את כל נפגעי האינתיפאדה הנוכחית, מאחר שחלקם עדיין בטיפול רפואי, מצבם הרפואי טרם התייצב והוועדות הרפואיות עדיין לא החליטו על גובה הנכות הצמיתה שלהם. בלוח מס' 3 ניתן לראות גידול מדורג של מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 1995 עד 2001.

בשנים אלו חלקם היחסי של נכים בדרגה עד 39% הוא כמעט קבוע – כ-69%.

בחינת מקבלי קצבת הנכות בדצמבר 2001 לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה מראה הבדל בין מספר הגברים הנכים לבין מספר הנשים (58% גברים ו-42% נשים). לא ניתן להבחין

בקבוצת גיל מוגדרת כקבוצה הפגיעה ביותר. בקבוצות הגיל המבוגרות יותר דווקא חלקן של הנשים גדול יותר.

לוח מס' 3: נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים, לפי דרגת נכות, 2001-1995

2001	2000	1999	1998	1997	1995	דרגת הנכות
1,720	1,692	1,672	1,662	1,596	1,414	סך הכול
1,176	1,166	1,157	1,153	1,110	997	עד 39%
126	124	121	118	102	88	40%-49%
163	161	156	158	152	133	50%-59%
153	149	146	144	139	123	60%-79%
41	41	41	38	40	32	80%-99%
61	51	51	51	17	6	100%
0	0	0	0	36	33	לא ידוע

* עד תחילת שנת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 - מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח מס' 4: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2001, לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
735	1,017	1,752	סך הכול - מספרים
100.0	100.0	100.0	באחוזים
22.6	26.3	24.7	עד 17
25.4	29.2	27.6	18-29
25.9	25.5	25.6	30-44
22.6	16.3	18.9	45-64
3.5	2.7	3.1	+65

כפי שהוזכר קודם, הנכים נבדלים זה מזה על פי מצבם הכלכלי. מרביתם (93%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה תקופתית של מצבם. התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים אף הם בלוח מס' 5.

לוח מס' 5: נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2001, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה)

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד הנכה
2,484	1,752	סך הכול
1,982	1,622	רגיל
12,241	71	נצרך
5,736	39	מחוסר פרנסה
2,225	20	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

5.7.6 מקבלי קצבת תלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח מס' 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוח מס' 6 מוצגים מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם.

לפי לוח מס' 1, בשנת 2001 נספו 168 בני אדם בפעולות איבה. עד דצמבר 2001 כבר שולמו תגמולים למשפחות של 101 מנספים אלו. מכלל 877 נספים שבגינם שולמו תגמולים למשפחות בדצמבר 2001, 11.5% נספו בשנה האחרונה.

בגין 877 נספים משולמים תגמולים ל-1,084 הרכבי משפחה. כ-51% להורים שכולים וכ-44% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר ניתן לאלמן או אלמנה

שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים. התוספת בגין ילדים ממשיכה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/נה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו.

לוח מס' 6: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2001, לפי שנת פטירה

נספים	שנת הפטירה
877	סך הכול
30	1957-1947
5	1966-1958
188	1976-1967
133	1986-1977
399	1999-1987
21	2000
101	*2001

* חלק מהתביעות עדיין בטיפול.

לוח מס' 7: הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2001, לפי מין והגיל בעת הפגיעה

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
258	619	877	סך הכול - מספרים באחוזים
36.1	12.9	19.8	עד 18
24.8	19.2	20.9	19-29
23.3	41.7	36.2	30-49
10.9	16.2	14.6	50-64
4.3	9.4	7.9	+65
0.6	0.6	0.6	גיל לא ידוע

לוח מס' 8: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2001, לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי

הרכב המשפחה	מספרים	תגמול חודשי בפועל*
סך הכול	1,084	6,537
אלמנה שאין עמם ילדים	19	5,403
אלמנה שילדיהם בגרו	288	6,609
יתומים עצמאיים	20	3,780
אלמנה עם ילדים	164	9,368
הורים שכולים	554	6,129
אחר	39	2,365

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל את ההטבות השנתיות.

לוח מס' 9: היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 1994 – 2001

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2001	גידול ריאלי
1994	71,792	106,682	-
1995	94,392	129,863	21.7%
1996	116,682	144,255	11.1%
1997	132,370	150,134	4.1%
1998	142,700	153,510	2.2%
1999	146,200	149,502	-2.6%
2000	152,000	153,703	2.8%
2001	202,820	202,820	32.0%

המוסד לביטוח לאומי משלם תגמולים ותוספות למגוון רחב של מצבים משפחתיים: לאלמנה בהיריון, לאלמנה שהגיעו לגיל 60, ליתומים במצב מיוחד, מי שהתייתם משני הוריו, לגרושתו של נספה, לאלמנה שנישאו.

משנת 1994 עד 2002 שולשו התשלומים לענף איבה. בשנים 1997-2000 היה גידול הדרגתי בתשלומים, ומשנת 2001 חלה עלייה תלולה: בשנה זו שולם לנפגעי איבה סכום של כ-203 מיליוני ש"ח לגמלאות שונות – בכסף או בעין.

5.8 שיקום אנשים עם נכויות ואלמנות

5.8.1 כללי

אנשים עם נכויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמנות (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים על פי חוק הביטוח הלאומי והוראות השיקום לשירותי שיקום מקצועי, שהם בעיקרם שירותים בעין. שירותים אלה כוללים מגוון רחב של התערבויות טיפוליות, במטרה לסייע לזכאים לחזור למעגל העבודה או להשתלב בו לראשונה. נוסף על כך הם זכאים למימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך השיקום, כמו מימון לימודים ומימון הוצאות הנוגעות לאבחון. חלקם זכאים לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

ואלה הזכאים לשיקום מקצועי:

נכה כללי – לפי חוק ביטוח נכות משנת 1974, מבוטח זכאי לשיקום מקצועי אם אירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי אם הוא תושב ומתקיימים בו התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת לפי הערכת עובד השיקום.

נפגע עבודה – לפי חוק נפגעי עבודה משנת 1954, נפגע עבודה זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

נפגע איבה – משנת 1970 זכאי לשיקום מקצועי נפגע איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-20% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה.

אלמנה – משנת 1968 זכאים אלמנה המקבלים קצבה להכשרה מקצועית, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם; הם מתאימים, להערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ואין הם זכאים לה על פי חוק אחר.

5.8.2 פונים לשיקום (מקבלי טיפול שיקומי)

לוח מס' 1 מראה שמדי שנה פונים לשיקום כ-8,000 אנשים עם נכויות ואלמנות או אלמנים. בשנים 1996-2000 גדל במעט מספר הפונים. מרבית הפונים הם נכים כלליים, דהיינו נכים שאירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר. לנוכח גל הפיגועים הגואה הסתמנה בשנת 2001 עלייה תלולה בחלקם של נפגעי איבה בכלל הפונים לשיקום, בייחוד בהשוואה לשנת 1999 – פי שמונה.

לוח מס' 1: פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1996–2001

שנה	סך הכול		ענף		
	מספרים	אחוזים	נכים כלליים	נפגעי עבודה	נפגעי איבה
1996	7,182	100.0	71.4	14.6	3.2
1997	7,706	100.0	71.7	14.6	4.0
1998	7,748	100.0	72.8	15.9	2.0
1999	8,136	100.0	75.7	14.4	1.3
2000	8,388	100.0	76.0	13.4	1.9
2001	8,213	100.0	67.7	12.4	10.9

57% מהפונים לשיקום בשנת 2001 היו גברים. בקרב נפגעי העבודה הם היוו רוב – 88% (לוח מס' 2), משום שהם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי העיסוקים שלהם. עוד יש לציין את חלקם המזערי של האלמנים, בגלל שלוש סיבות עיקריות: 1. נשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים, בעוד גברים, גם אם אינם

עובדים, כן מזכים את בנות זוגם בקצבה. 2. מבוטח מוגדר אלמן רק אם יש לו ילדים כהגדרתם בחוק. 3. זכאותו של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות. נשים לעומת זאת מוגדרות אלמנות ללא כל תנאי.

לוח מס' 2: פונים לשיקום לפי מין וענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001

מין	ענף			סך הכול		
	אלמנות/אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	
סך הכול	747	891	1,018	5,557	100.0	8,213
גברים	11.0	43.8	87.6	60.1	57.3	4,705
נשים	89.0	56.2	12.4	39.9	42.7	3,508

לוח מס' 3: פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001

גיל	ענף			סך הכול		
	אלמנות/אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	
סך הכול	747	891	1,018	5,557	100.0	8,213
	100.0	100.0	100.0	100.0		
עד 17	-	20.9	-	-	2.3	188
18-25	1.5	25.0	7.2	27.6	22.4	1,840
26-35	3.1	16.4	25.1	25.3	23.2	1,905
36-45	33.1	18.1	29.7	24.0	24.9	2,043
46-55	43.8	12.6	29.6	19.3	22.1	1,813
56-65	8.3	3.9	8.1	3.8	4.7	389
מעל 65	0.3	3.1	0.5	-	0.4	35
גיל ממוצע (שנים)	47	37	43	37	39	

מלוח מס' 3 עולה, שמרבית הפונים לשיקום (יותר מ-90%) היו בני 18-55. מרבית הצעירים שפנו (18-25) היו נכים כלליים, רובם לשם מיצוי זכויות שונות, בכלל זה לשיקום. אין זה מפתיע כי חלקם של נפגעי איבה בקרב הצעירים ובקרב המבוגרים היה הגדול ביותר, שכן זכאותם של נפגעי איבה, בשונה מהנכים האחרים, אינה מותנית בגיל. עוד ממצא צפוי הוא, כי האלמנות הפונות לשיקום היו בממוצע מבוגרות יותר, ביחוד בהשוואה לנכים הכלליים, בנות 47 שנה לעומת 37 שנים, בהתאמה.

5.8.3 מסיימי טיפול שיקומי (מטופלים)

בשנים 1997 ו-2000 הסתמן גידול במספר המטופלים שסיימו טיפול שיקומי (לוח מס' 4). בשנת 1997 סיימו טיפול 6,648 מטופלים – גידול של 17% לעומת 1996. בשנת 2000 סיימו טיפול 7,966 מטופלים, וזהו גידול של 16% לעומת 1999. בשנת 2001 מגמת הגידול במספר המסיימים היתה מתונה יותר – עלייה של 8% בלבד בהשוואה לשנת 2000. לעומת זאת הרכב המטופלים על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים.

לוח מס' 4: מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001-1996

שנה	ענף			סך הכול			
	אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכה כללי	אחוז גידול	מספרים	אחוזים
1996	11.1	2.2	13.4	73.4	*	5,662	100.0
1997	12.0	2.4	13.9	71.7	17.4	6,648	100.0
1998	11.0	2.6	14.5	71.9	5.0	6,985	100.0
1999	10.0	2.0	14.2	73.8	0.5-	6,950	100.0
2000	9.1	1.5	13.7	75.8	16.0	7,966	100.0
2001	8.9	4.9	13.2	73.0	7.8	8,591	100.0

* הנתונים לשנת 1995, שבה החלה לפעול מערכת השיקום הממוחשבת, חלקיים, ולכן לא ניתן לחשב את אחוז הגידול לשנה זו.

חלק מהמטופלים השתתפו ביותר מתוכנית אחת, כפי שעולה מלוח מס' 5. המטופלים רכשו בעיקר (27%) הכשרה שנועדה להקנות להם מקצוע, בקורסים או במוסדות להשכלה גבוהה. 40% מהמטופלים היו במעקב, שכלל פעולות שונות כדי שלא ייפלטו מהעבודה. כמחצית עברו תהליך אבחוני להכוון תעסוקתי או לאבחון יכולת כלכלית. ניתוח של תוכניות הטיפול לפי ענף העלה כצפוי ששיקומם של נפגעי איבה היה כרוך בעיקר במתן עזרה פסיכולוגית, דהיינו בשיחות עם עובדי שיקום. נפגעי עבודה עברו בעיקר תהליך לאבחון תעסוקתי וכן קיבלו סיוע כספי. נכים כלליים נזקקו יותר מהאחרים לסיוע בהשמה. הטיפול באלמנות כלל בעיקר מעקב ו/או ייעוץ קצר מועד בלבד (של 4-5 שיחות), 38% ו-36%, בהתאמה.

לוח מס' 5: מסיימי טיפול שיקומי לפי תוכנית הטיפול והענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001

אלמנות	ענף			סך הכול	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
760	424	1,135	6,272	8,591	סה"כ מספר המטופלים*
8.6	2.1	14.4	17.8	15.8	טרום הכשרה
31.1	8.5	31.3	27.1	27.1	הכשרה מקצועית
13.7	2.6	19.3	24.5	21.8	סיוע בהשמה
0.1	0.2	0.4	4.3	3.2	הפניה לתעסוקה מוגנת
16.4	41.3	12.4	14.6	15.8	עזרה פסיכולוגית
38.0	23.3	44.2	41.1	40.3	מעקב ואחזקה
15.4	10.1	17.4	3.5	6.7	סיוע כספי
29.3	11.3	60.9	56.6	52.5	אבחון
-	1.0	1.5	2.0	1.6	תוכנית אחרת
36.4	46.2	16.2	16.9	20.0	ייעוץ קצר מועד בלבד

* מאחר שחלק גדול מהמטופלים השתתפו ביותר מתוכנית טיפול אחת, שיעור המשתתפים מסתכם ביותר מ-100%.

הצלחתו של הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות המטופלים בעבודה. מלוח מס' 6 עולה, שבשנת 2001 למעלה משליש המטופלים עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול השיקומי (יש לציין ש-7% מהם כבר עבדו בעת שפנו לשיקום ופנייתם נועדה למטרות טיפוליות אחרות). בחינת שיעור העובדים בסיום השיקום בקרב מי שלא עבדו בעת הפנייה לשיקום העלתה, שאחוז העובדים מבין נפגעי עבודה היה גבוה יותר מאשר בין הנכים הכלליים, 42% לעומת 29%, בהתאמה. אחרי הכול, מעצם הגדרתם נפגעי עבודה באים מעולם העבודה.

לוח מס' 6: המטופלים לפי עבודה בעת הפנייה לטיפול שיקומי ובסיומו ולפי ענף, 2001

עבודה בסיום הטיפול השיקומי			סך הכול	עבודה בפנייה לשיקום
לא ידוע	לא עובד	עובד		
1,892	3,412	3,287	8,591	סה"כ מספרים
22.0	39.7	38.3	100.0	אחוזים
11.2	14.8	73.8	1,337	עובד
23.5	44.8	31.1	6,767	לא עובד : סה"כ
23.6	47.0	29.4	5,413	נכים כלליים
26.4	31.5	42.1	838	נפגעי עבודה
24.1	54.8	21.0	124	נפגעי איבה
18.7	43.8	37.6	402	אלמנות
23.5	36.7	39.8	487	לא ידוע

5.8.4 תשלומים נלווים לטיפול שיקומי

הטיפול השיקומי בחלק מהמטופלים היה כרוך במימון הוצאות הנלוות לשיקום, כמו מימון לימודים ומימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיור וכלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים. לוח מס' 7 מורה על מגמת עלייה (במחירי 2001) בהוצאה הכוללת על שיקומם של המטופלים מ-94 מיליון ש"ח בשנת 1998 ל-129 מיליון ש"ח בשנת 2001 – גידול ריאלי של 33% בסך התשלומים.

לוח מס' 7: התשלומים בעבור שיקום, לפי ענף (באלפי ש"ח), 1998-2001

שנת העדוה שנתית — ריאלי- סטי"כ	מחזורי 2001					מחזורים שוטפים					שנה
	אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול (אלפי ש"ח)	אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכול (ש"ח)	
*	8,572	8,006	18,353	59,742	94,485	7,968	7,442	17,061	55,535	87,832	1998
17.5	8,682	8,073	22,949	71,268	111,012	8,490	7,895	22,442	69,694	108,560	1999
11.8	8,805	7,542	26,218	81,524	124,118	8,707	7,458	25,928	80,621	122,743	2000
4.1	9,383	12,020	26,486	81,316	129,229	9,383	12,020	26,486	81,316	129,229	2001

ניתן להסביר את הגידול בהוצאה בגידול במספר המטופלים, חוץ משנת 2001, שבה ירד במעט מספרם (לוח מס' 7). יצוין כי בשנה זו עלה חלקם של נפגעי איבה, ולכן סך ההוצאות בסעיף "הוצאות אחרות" בשנת 2001 עלה בהשוואה לשנים שקדמו לה. סעיף זה כולל תשלומים שונים המשולמים לנפגעי איבה, כמו עזרה בבית, תרופות וכו'.

ניתן לזקוף את הגידול בהוצאה לעליה במספר המטופלים, להוציא את שנת 2001, בה הסתמנה ירידה קלה במספר המטופלים (לוח מס' 8). יצוין כי בשנה זו עלה חלקם של נפגעי איבה לכן סך ההוצאות בסעיף הוצאות אחרות בשנת 2001 עלה בהשוואה לשנים שקדמו לה. סעיף זה כולל תשלומים שונים המשולמים לנפגעי איבה כמו: עזרת בית, תרופות וכו'.

לוח מס' 8 : המטופלים שנמצאו בטיפול שיקומי לפי ענף (אחוזים), 1998-2001

שנה	סך הכול מטופלים	ענף		
		נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים
1998	9,048	7.0	13.1	72.3
1999	9,945	6.1	13.3	73.8
2000	10,997	5.9	13.0	75.3
2001	10,774	9.5	12.2	72.6

ניתוח של התשלומים השונים (בלוח מס' 9) מלמד שהתשלום בעבור שכר הלימוד והתשלום בעבור דמי שיקום היו הגבוהים ביותר. שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון.

העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2001 היתה כפולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח מס' 10, בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים לנפגעי עבודה. דמי השיקום לנפגע עבודה גבוהים מאלו של נכה כללי, שכן הקצבה שלפיה הם מחושבים גבוהה מהקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנכה כללי. עוד בולט, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגע איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור משוקמים אחרים.

לוח מס' 9: התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג תשלום (אלפי ש"ח), 1998-2001

שנה	סך הכול	סוג תשלום					
		שכר לימוד	שכר דירה	הוצאות אחרות	מכשירים/ עזרי לימוד	נסיעות	דמי שיקום
1998	87,832	46,831	1,264	4,896	2,800	8,078	23,963
1999	108,560	60,560	1,557	5,366	2,471	10,822	27,824
2000	122,743	69,916	1,571	4,564	3,881	12,186	30,625
2001	127,229	69,891	2,297	7,021	4,543	12,345	33,132

לוח מס' 10: תשלום ממוצע למטופל שנמצא בטיפול שיקומי לפי ענף ולפי סוג תשלום (ש"ח), 2001

סוג תשלום	תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	תשלום ממוצע למטופל (ש"ח)			
		נכה כללי	נפגע עבודה	נפגע איבה	אלמנה
סך הכול	11,994	10,402	20,141	11,761	15,208
שכר לימוד	7,488	7,629	7,783	5,875	6,357
דמי שיקום	14,331	10,314	23,743	14,283	11,579
נסיעות	1,289	1,193	1,736	1,311	1,329
מכשירים	2,170	2,614	1,161	749	478
שכר דירה	5,844	4,780	5,433	11,543	3,582
הוצאות אחרות	8,615	2,376	1,393	10,985	6,133

**תיבה 5':
הפעלת קבוצות של נפגעים בפגועים המוניים
בשיטת הדיבוב הפסיכולוגי המובנה¹ (CISD)**

המוסד לביטוח לאומי אחראי מתוקף החוק על טיפול באוכלוסיית נפגעי פעולות איבה. "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל – 1970" מפרט את השירותים, התגמולים והקצבאות אותם מעניק המוסד לביטוח לאומי לנפגעים אלה (ראו סעיף 5.7.2 לעיל). בין היתר זכאים הנפגעים לשירותי שיקום מקצועי ולסיוע כלכלי. מחלקת השיקום של המוסד לבטוח לאומי היא האחראית להענקת שירותי השיקום וכן שירותי טיפול תמיכתי קצר מועד. במסגרת הענקת שירותים אלה, מבקרים עובדי מחלקת השקום הפרוסים בסניפי המוסד בכל הארץ את הנפגעים באופן מיידי לאחר כל פיגוע. זאת, בבתי החולים ובבתי המשפחות השכולות.

משנת 1996 ניתן במסגרת זו שירות נוסף – קבוצות בשיטת "הדיבוב הפסיכולוגי המובנה" (CRITICAL INCIDENT STRESS DEBRIEFING). שיטה זו פותחה בארה"ב בידי ג' ט' מיטשל בשנות ה-70², והיא משמשת לעבודה עם אנשים שהתנסו במשותף בארוע טראומתי. בארץ פותחה שיטה זו בעיקר במרכז למצבי לחץ בקריית שמונה. נוסח פרוטוקול מובנה להפעלתה והוא הופץ והופעל בארץ בשירותי חירום שונים.

על-פי השיטה, העדים לאירוע הטראומתי מכונסים בתוך שבוע מיום המקרה, למפגש מובנה של שלוש שעות, בהנחיית עובדות סוציאליות. איתור האנשים לקבוצות, שבכל אחת מהן 12-15 איש, נעשה על סמך רשימות המתקבלות מבתי החולים, מד"א, טר"ם (טיפול רפואי מיידי), ומחלקות השיקום של הביטוח הלאומי. מדובר בדרך כלל בנפגעי חרדה שחוו וראו את המראות הקשים של הפיגוע. חלקם נפצעו קל ושחררו בו ביום וחלקם לא נפגעו פיזית אך סובלים מקשיים רגשיים, מחשבות חודרניות, סיוטים, עוררות יתר, הימנעות, קשיי שינה, רגישות לרעש וקשיי תפקוד בעבודה ובבית.

¹ נכתב על-ידי ריקי וייס, מחלקת שיקום, סניף ירושלים.

² ראו ג' ט' מיטשל: *The critical incident stress debriefing process*. J. Emerg. Med. Serv. 1983; 8: 36-39.

וכן ראו א' שלו, (1999): התערבויות מוקדמות ותשאול באירועי טראומה. שיחות, יג', ד' 206-219.

אנשים אלו מקבלים מכתב הזמנה אישי וכן פנייה בטלפון מעובדות השיקום כדי לעודד אותם להגיע למפגש.

מטרות הדיבוב הן להפחית רגשות מציפים, להפחית בלבול קוגניטיבי, לאפשר שיתוף ברגשות, להגביר תחושת יעילות אישית, להקנות מיומנויות להתמודדות ולתת לגיטימציה לרגשות ותחושות.

לדיבוב שלושה חלקים:

- א. שחרור הרשמים והרגשות והערכת העוצמה של הדחק;
- ב. שיחה מפורטת על הסימפטומים והענקת ביטחון ותמיכה;
- ג. גיוס משאבים, מתן מידע ועיצוב תוכניות לעתיד.

בתהליך תשעה שלבים מובנים, ואלה הם:

1. הצגת המנחות - המנחות מציגות את עצמן, את ניסיון העבר שלהן באירועים דומים ואת העזרה שמפגש כזה תרם למשתתפים.
2. טרום האירוע - מה קרה לפני האירוע.
3. שלב העובדות - מה היה סדר האירועים.
4. שלב המחשבות וההחלטות - מה היו המחשבות הראשונות שלהם, כיצד פעלו, ולמה החליטו לעשות זאת.
5. שלב התגובות - מה היו התגובות בזמן האירוע.
6. שלב הסימפטומים - אילו תחושות חריגות הם חוו מבחינה גופנית, רגשית, התנהגותית וחיבתית.
7. שלב ההוראה והלמידה - המנחים נותנים הסבר על התגובות הנפוצות והתהליך הצפוי, כשהמוטו הוא - "אלה תגובות נורמליות לאירוע לא נורמלי". בכך ניתנת למשתתפים לגיטימציה לתופעות הרגשיות והפיזיות שהם חווים.
8. שלב החזרה לכאן ועכשיו - המשתתפים מקבלים מידע כתוב על הסימפטומים, מדברים איתם על דרכי התמודדות ומחזקים אותן וניתנת להם גם אפשרות לפנות במידת הצורך לסיוע פרטני.
9. חיבור לעתיד - איפה הייתם רוצים להיות בעוד שבועיים.

בסוף המפגש יש אפשרות לשיחה אישית של חמש דקות עם המנחה ובמקביל הקבוצה מוזמנת למפגש מעקב לאחר שבועיים.

המעקב אחר הנפגעים נעשה באופן פרטני. מי שמוזהים כזקוקים לטיפול מעמיק מופנים ליחידות לטראומה או לתחנות לבריאות הנפש, או שהם נשארים בטיפול עובדות השיקום של המוסד.

בשנה וחצי האחרונות מאז תחילת האינטיפאדה הנוכחית התקיימו בסניפי המוסד ברחבי הארץ יותר מ-90 מפגשים כאלה והשתתפו בהם יותר מ-1,000 איש: כ-30 מפגשים בירושלים, 20 בנתניה, 10 בתל-אביב, 6 בחדרה וכן מפגשים בחיפה, פתח תקוה, רמת גן, נצרת, כפר סבא, עפולה, טבריה, קרית, נהריה, ראשון לציון ואשקלון – מפגש אחד בכל אחת מערים אלו. רוב הקבוצות הונחו בידי עובדות השיקום של המוסד.

אנו סבורים שההתערבות המיידית מסייעת לאנשים לארגן את עצמם מחדש, להבין מה עובר עליהם, לא להיבהל מהסימפטומים ובכך להחזיר שליטה לחייהם.

5.9 ביטוח אבטלה

5.9.1 כללי

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

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

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

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

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

5.9.2 מגמות עיקריות

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות (לוח מס' 1): 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך הזמן שהם מחפשים עבודה;¹ 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום; 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת קבלת התשלום. ממקורות אלה מתברר, כי בשנת 2001 התחזקה המגמה של העמקת האבטלה במשק הישראלי, שנצפתה מאז 1997: שיעור האבטלה במשק גדל מ-6.7% ב-1997 ל-8.9% ב-1999, נותר יציב ב-2000 ועלה ל-9.3% ב-2001. האבטלה ב-2001 העמיקה בעיקר במחצית השנייה של השנה – 9.9% בהשוואה ל-8.7% במחצית הראשונה. השפל בתעסוקה התבטא בגידול חלקם של המועסקים במשרה חלקית ושל מי שנעדרו זמנית מעבודה. מספר הבלתי מועסקים עלה ב-2001 בכ-6% ומספר דורשי העבודה ומקבלי דמי אבטלה עלה בשיעורים גבוהים יותר – כ-13% וכ-11% בהתאמה, זאת בהשוואה ליציבות היחסית שהסתמנה בשנים 1999-2000.

הגידול במספר מקבלי דמי אבטלה ב-2001 גבוה יותר מן הגידול במספר הבלתי מועסקים, משום שמובטלים רבים יותר היו זכאים לדמי אבטלה בשנת 2001. נתונים אלה מתאימים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על הגידול בחלקם של הבלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים האחרונים בכלל הבלתי מועסקים – מ-49.7% ב-2000 ל-54.6% ב-2001. נתונים אלה עולים בקנה אחד גם עם העלייה בשיעורי הפיטורין במשק בענפים המסורתיים והמתקדמים כאחד. לזאת יש להוסיף את הגידול בחלקם של הנעדרים זמנית מעבודה: אלה אינם נחשבים לבלתי מועסקים, אך עשויים לקבל דמי אבטלה (כמו במקרה של חופשה ללא תשלום). חלקם של מקבלי דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים עלה מ-43.3% ב-2000 ל-44.2% ב-2001 – בניגוד למגמה שאפיינה את השנים 1998 – 2000.

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

לוח מס' 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2001-1995

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה*	
	מספרים	אחוז מכוח העבודה	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים
1995	145,000	6.9	106,473	73.4	61,548	42.4
1996	144,100	6.7	114,571	78.2	67,908	47.1
1997	169,800	7.7	143,000	84.2	86,452	50.9
1998	195,000	8.6	156,215	80.1	95,926	49.2
1999	208,500	8.9	158,671	76.1	96,060	46.1
2000	213,800	8.8	165,358	77.3	92,596	43.3
2001	233,100	9.3	186,700	80.1	103,000	44.2

* ראו להלן סעיף 5.9.3, על שינויים בסדרת הנתונים.

5.9.3 מקבלי דמי אבטלה

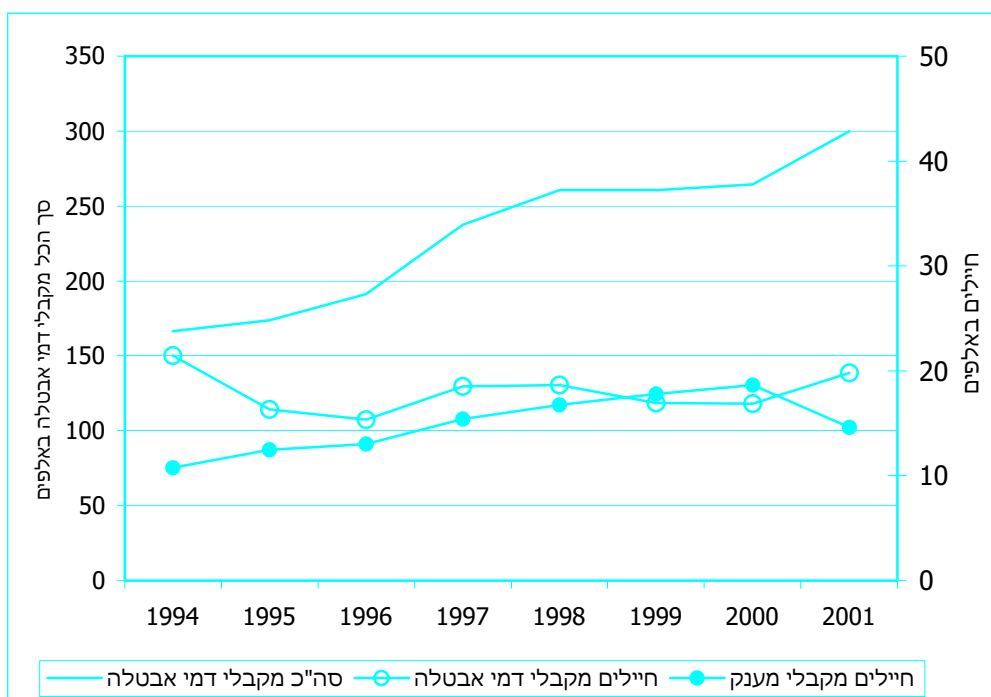
בסקירה זו הונהג שינוי בהגדרת מקבלי דמי אבטלה. לפיכך הוחלפה סדרת הנתונים על מקבלי דמי האבטלה – הן לפי חודש והן לפי שנים – כדי להתאים להגדרה המעודכנת. על פי ההגדרה החדשה, במניין מקבלי דמי אבטלה נכללים רק מי שקיבלו בפועל דמי אבטלה. לא נכללו מובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה אך לא היו זכאים לתשלום בפועל (אלה היו בעיקר מובטלים בימי המתנה או מובטלים שמיצו את זכאותם לתשלום אך טרם הסתיימה שנת אבטלתם, ולפיכך הם יכולים עקרונית להשתלב בהכשרה מקצועית ולקבל דמי אבטלה). בנתונים לפי מאפיינים לא חלו שינויים.

בשנת 2001 קיבלו דמי אבטלה כ-295 אלף תובעים שונים (לוח מס' 2) בנספח הלוחות, וזו עלייה של כ-11% בהשוואה לשנת 2000. כ-94% (276 אלף איש בקירוב) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מועסקים קודם לאבטלתם בכוח העבודה, וכ-6% (19 אלף איש בקירוב) היו חיילים משוחררים. יצוין כי שיעור העלייה בין מקבלי דמי האבטלה – הן מי שהיו מועסקים והן החיילים המשוחררים – עלה באותה מידה, ב-11% בקירוב. זאת בניגוד למגמה שאיפיינה את השנים מאז 1995, שבמרוצתן מספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה גדל אך במעט.

העלייה במספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה נובעת גם היא מהתרחבות ממדי האבטלה במשק. זאת ועוד: הנתונים מורים, שב-2001, בניגוד לשנים קודמות, ירד מספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק בגין תעסוקה בעבודה מועדפת מכ-18.6 אלף ב-2000 לכ-14.6 אלף ב-2001. השפל בתעסוקה הקשה אפוא על מציאת עבודה בענפים ובמקצועות המזכים חיילים משוחררים במענק (בעיקר השפל בענף המלונאות). עם זאת, יש להדגיש, שהתיקון בחוק מיולי 2001 שלפיו מבוטל מענק על עבודה מועדפת בענפי התעשייה ובתי המלאכה, הפחית, ככל הנראה, את התמריץ של חיילים משוחררים לקבל עבודה בתעשייה – ובעיקר ברמות השכר הנמוכות.

בממוצע לחודש קיבלו דמי אבטלה כ-103 אלף מובטלים. 98 אלף היו מועסקים בכוח העבודה, והיתר – כ-5,000 – היו חיילים משוחררים.

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק



לוח מס' 2: מקבלי דמי אבטלה* לפי שנת אבטלה, 1991-2001

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

סך הכול

26.5	16.8	26,748	6.9	83.2	132,557	9.7	159,305	1991
-23.9	9.4	16,349	8.6	90.6	157,575	4.4	173,924	1995
-6.3	8.0	15,315	11.8	92.0	176,126	10.1	191,441	1996
20.9	7.8	18,520	24.3	92.2	218,910	24.0	237,430	1997
1.4	7.2	18,776	10.5	92.8	242,000	9.8	260,776	1998
-9.8	6.5	16,934	0.7	93.5	243,588	-0.1	260,522	1999
-1.6	6.3	16,670	1.8	93.7	247,928	1.6	264,598	2000
12.0	6.2	18,675	11.5	93.8	276,325	11.5	295,000	2001

ממוצע חודשי

5.5	7.0	4,308	6.3	93.0	57,240	6.3	61,548	1995
-5.4	6.0	4,074	11.5	94.0	63,834	10.3	67,908	1996
23.1	5.8	5,014	27.6	94.2	81,438	27.3	86,452	1997
3.3	5.4	5,180	11.4	94.6	90,746	11.0	95,926	1998
-11.0	4.8	4,611	0.8	95.2	91,449	0.1	96,060	1999
-9.9	4.5	4,167	-3.3	95.5	88,429	-3.6	92,596	2000
13.7	4.6	4,738	11.1	95.4	98,262	11.2	103,000	2001

* ראו בתחילת סעיף 5.9.3, על שינויים בסדרת הנתונים.

לוח מס' 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי אבטלה שעבדו לפני היותם מובטלים, לפי השתייכות לסוג לשכת התעסוקה. הנתונים מורים, כי בשנת 2001 חלקם של האקדמאים המחפשים עבודה בכלל המקבלים דמי אבטלה גדל משמעותית לעומת שנת 2000, מ-17.7% ל-20.6%. עלייה זו, המיוחסת בעיקר למשבר בענפי הטכנולוגיה העילית (היי-טק), עומדת בניגוד למגמה שאפיינה את עליית האבטלה בשנים 1997-2000. בשנים אלו חלקם של האקדמאים בכלל מקבלי דמי האבטלה ירד ברציפות – מ-21% ב-1996 ל-17.7% ב-2000.

לוח מס' 3: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2001-2000

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מחפשי עבודה		
			מקבלי הכשרה מקצועית	סך הכול	אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	100.0	17.7
2001	100.0	86.5	13.5	100.0	20.6

לוח מס' 4 מציג נתונים על עולים חדשים (שהגיעו לישראל החל ב-1990). הנתונים מצביעים על יציבות מסוימת במספר העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנים האחרונות. גם בשנת 2001 נצפתה יציבות במספר העולים שקיבלו דמי אבטלה – כ-24 אלף במוצע לחודש, ולפיכך חלקם בכלל מקבלי דמי אבטלה ירד במעט לכ-23%.

לוח מס' 4: מקבלי דמי אבטלה לפי שנת עלייה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2001-1995

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה				
		1990	1991	1992	1993	1994
1995	14,270	34.5	31.6	14.7	13.8	5.3
1996	16,272	30.1	27.6	12.2	12.6	12.7
1997	20,457	26.3	24.5	11.0	11.3	12.2
1998	23,217	23.8	22.1	10.0	10.2	10.4
1999	23,479	21.8	20.7	9.6	9.5	9.6
2000	22,407	19.6	19.1	8.9	9.4	9.2
2001	23,900	18.9	17.6	8.2	8.3	8.6

לוח מס' 5: מקבלי דמי אבטלה לפי פרק הזמן שקיבלו דמי האבטלה (אחוזים),
*2001-2000

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
							סך הכול		
								סך הכול	
131	53.4	6.2	7.2	6.9	11.0	9.0	6.3	100.0	2000
118	38.8	3.1	4.0	24.6	12.3	10.4	6.9	100.0	2001
									כלל המקבלים דמי אבטלה
136	56.8	6.6	7.7	7.3	7.9	8.1	5.6	100.0	2000
122	40.9	3.3	4.2	26.4	9.2	9.7	6.3	100.0	2001
									עבדו קודם לאבטלתם
68	9.0	0.7	1.1	1.1	52.5	20.4	15.2	100.0	2000
70	10.1	0.7	1.0	1.0	53.8	19.4	14.0	100.0	2001
									חיילים משוחררים
									מחפשי עבודה
116	48.6	6.8	7.9	7.5	12.2	10.0	7.0	100.0	2000
104	33.0	3.2	4.0	27.1	13.6	11.5	7.6	100.0	2001
									כלל המקבלים דמי אבטלה
121	52.2	7.3	8.4	8.1	8.7	9.0	6.3	100.0	2000
108	35.3	3.4	4.2	29.2	10.2	10.8	7.0	100.0	2001
									עבדו קודם לאבטלתם
54	-	-	-	-	60.9	22.4	16.7	100.0	2000
56	-	-	-	-	63.1	21.4	15.5	100.0	2001
									חיילים משוחררים
									בהכשרה מקצועית
247	91.0	1.6	2.4	1.8	1.5	1.0	0.7	100.0	2000
223	82.8	2.2	4.2	5.4	2.2	1.8	1.4	100.0	2001
									כלל המקבלים דמי אבטלה
250	92.1	1.4	2.1	1.6	1.3	0.9	0.6	100.0	2000
225	83.3	2.1	4.1	5.5	2.0	1.8	1.4	100.0	2001
									עבדו קודם לאבטלתם
193	74.4	5.1	7.1	5.1	4.8	1.9	1.6	100.0	2000
192	76.6	4.4	5.8	4.1	4.9	2.5	1.7	100.0	2001

* הנתונים מתייחסים למקבלים דמי אבטלה ששנת זכאותם הסתיימה בשנה המתאימה.

5.9.4 משך תשלום דמי אבטלה

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

יצוין, כי צמצום התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה ל-100 יום לחלק מהמובטלים, שהופעל החל ב-2000, השפיע לראשונה על מובטלים שסיימו את שנת אבטלתם במהלך שנת 2001: בשנה זו, מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה מובטלים שחיפשו עבודה (חוץ ממי שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית) ירד ל-108 יום לעומת 121 יום ב-2000 (לוח מס' 5).

40% מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה, ואחוז זה גדל ככל שתקופת הזכאות המרבית גדלה (לוח מס' 6).

לוח מס' 6: מקבלי דמי אבטלה שסיימו זכאותם בשנת 2001, לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה, כאחוז מתקופת הזכאות המרבית ולפי תקופת הזכאות המרבית

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית					תקופת זכאות
	100	100-75	75-51	50-25	עד 25	
77.4	40.3	23.7	13.4	13.7	8.9	סך הכול
76.3	40.5	20.2	15.4	16.0	8.1	70 יום
76.6	37.8	24.2	15.2	14.6	8.2	100 יום
76.9	42.4	20.8	13.4	13.9	9.5	138 יום
78.8	44.9	24.0	10.2	11.4	9.5	175 יום

**תיבה 5':
מקבלי דמי אבטלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה
ופנו לשירות להבטחת הכנסה**

מובטל שמיצה את מלוא זכאותו לדמי אבטלה, ולשירות התעסוקה אין עבודה כלשהי להציע לו, רשאי לפנות לשירות להבטחת הכנסה.

תנאי הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה הם מחמירים ביותר: הזכאות לגמלה מותנית **במבחן הכנסות** שבו נלקחות בחשבון **כל** ההכנסות של כל המבוגרים במשפחה. הזכאות מותנית גם בהוכחה על נכונות לעבוד ועל חיפוש עבודה באמצעות שירות התעסוקה, של כל המבוגרים במשפחה חוץ מאם לילד עד גיל 7. על הפונים לקבל **כל** עבודה המוצעת להם. משפחה שיש בבעלותה רכב אינה זכאית לגמלה.

מדי פעם בפעם נשמעות הצהרות מפי בכירים באוצר, מבלי שיש להן ביסוס עובדתי, **שכל** מקבלי דמי אבטלה עוברים מיד למערכת הבטחת הכנסה. כדי להבהיר את המצב נערך מעקב אחר מקבלי דמי אבטלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה במהלך שנת 2000 והחלו לקבל גמלה להבטחת הכנסה בששת החודשים הראשונים לאחר שסיימו לקבל דמי אבטלה.

מתוך 225,270 אלף מובטלים **שוניים** (שאינם בהכשרה מקצועית) אשר קיבלו דמי אבטלה במהלך שנת 2000, כ-30% – 66,700 – מיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה. 12.5% בהם (כ-8,300) פנו בששת החודשים הראשונים לאחר שסיימו לקבל דמי אבטלה למערכת הבטחת הכנסה, ותביעתם אושרה. מרביתם של אלה שהחלו לקבל גמלה להבטחת הכנסה קיבלו את הגמלה כמעט מיד – בחודשיים הראשונים לסיום זכאותם לדמי אבטלה.

מי הן הקבוצות הבולטות בקרב מי שמיצו זכאותם לדמי אבטלה והחלו לקבל גמלה להבטחת הכנסה בתכופ לסיום זכאותם? גברים (המהווים 17.2% מקבוצה זו לעומת נשים, המהוות 7.9%); גרושים או אלמנים (31.4% לעומת 9.4% - חלקם של הנשואים); ומי שקיבלו דמי אבטלה תקופה ממושכת – 175 יום, לעומת מי שקיבלו תקופה קצרה יותר (14.7% לעומת 11%, בהתאמה).

עוד יש לציין, שלמרבית מקבלי דמי אבטלה שהחלו לקבל הבטחת הכנסה (כ-80%) היה ערב אבטלתם שכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע.

מקבלי דמי אבטלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה (בשנת 2000) ופנו לשירות להבטחת הכנסה בששת החודשים הראשונים לאחר שסיימו לקבל דמי אבטלה

אחוז מכלל מקבלי דמי אבטלה שמיצו זכאותם באותה תקופה	אחוזים	מספר מוחלט	
--	--------	------------	--

1. לפי מין

12.5	100.0	8,319	סך הכול
17.2	68.0	5,654	גברים
7.9	32.0	2,665	נשים

2. לפי גיל

11.4	44.0	3,657	עד 34
13.9	23.2	1,934	44-35
13.2	32.8	2,728	45+

3. לפי מספר ימים מירבי

10.8	6.2	519	70 (חיילים משוחררים)
10.3	16.3	1,356	100
11.3	29.3	2,433	138
14.7	48.2	4,011	175

4. לפי מצב משפחתי

9.4	50.4	4,189	נשוי
14.8	29.4	2,447	רווק
31.4	20.2	1,683	אחר

אחוז מכלל מקבלי דמי אבטלה שמיצו זכאותם באותה תקופה	אחוזים	מספר מוחלט	
5. לפי מספר ילדים			
12.8	51.4	4,273	בלי ילדים
10.5	16.7	1,389	1
9.0	11.3	941	2
13.1	8.2	681	3
23.1	12.4	1,035	4+
6. לפי גובה דמי האבטלה			
6.9	3.7	310	עד 1/4 השכר הממוצע
14.4	74.4	6,186	מ-1/4 עד 1/2 השכר הממוצע
9.7	21.9	1,820	מ-1/2 עד 3/4 השכר הממוצע
-	-	3	מעל 3/4 השכר הממוצע

5.9.5 סכום דמי האבטלה והיקף התשלומים

העלייה באבטלה בשנת 2001 כללה כידוע גם פיטורין של עובדים בעלי שכר גבוה.

לוח מס' 7 מלמד, כי יותר מ-10% ממקבלי דמי אבטלה בשנת 2001 קיבלו תשלום יומי בסכום הגבוה מ-2/3 מהשכר הממוצע במשק, לעומת 7% כאלה בלבד בשנת 2000. בהתאם, דמי אבטלה ממוצעים ליום הגיעו ל-50% מהשכר הממוצע במשק לעומת 46.5% ב-2000.

לוח מס' 8 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 2001. על-פי הלוח, ב-2001 גדל היקף התשלומים לדמי אבטלה עקב העלייה במספר המקבלים בממוצע לחודש והעלייה הריאלית ברמת דמי האבטלה.

לוח מס' 7: מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2001-1980

דמי האבטלה הממוצעים כ- % מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
47.6	2.6	8.1	26.8	41.9	12.4	8.2	100.0	1996
49.1	2.7	8.9	28.8	42.6	10.1	6.9	100.0	1997
49.5	2.6	8.4	30.1	43.6	8.4	6.9	100.0	1998
47.7	-	8.3	32.0	46.9	6.7	6.0	100.0	1999
46.5	-	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
49.8	-	11.0	32.5	45.5	6.0	5.1	100.0	2001

לוח מס' 8: תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 1990-2001

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2001)	שיעור גידול ריאלי
1990	491	1,285	-1.6
1995	1,178	1,688	14.2
1996	1,506	1,940	14.9
1997	2,138	2,476	27.6
1998	2,646	2,966	19.8
1999	2,929	2,995	1.0
2000	2,953	2,985	-0.3
2001	3,503	3,503	17.4

פרק 6

**פיתוח שירותים חברתיים במוסד לביטוח לאומי:
מגמות ופעולות**

**ברנדה מורגנשטיין
פרופ' יוחנן שטסמן**

6.1 מבוא

עיקר פעילותו של המוסד לביטוח לאומי ועיקר תקציבו מיועדים למתן גמלאות בכסף או בעין, ולגביית דמי ביטוח. חלק קטן אך חשוב מוקדש לפיתוח שירותי רווחה בקהילה במטרה לשפר את איכות החיים של המשפחות בישראל, ובייחוד של קבוצות בעלות צרכים מיוחדים.

פעילות המוסד בפיתוח שירותי רווחה מעוגנת בחוק הביטוח הלאומי, והיא נעשית באמצעות ארבע קרנות במסגרת האגף לפיתוח שירותים: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות בסיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן למימון פעולות בטיחות וגהות בעבודה ("מנוף"). קרנות אלו פועלות לפי תקנון שאישרה מינהלת המוסד לאחר התייעצות עם מועצת המוסד, שבו נקבעו הקריטריונים והכללים לבחינת הפרויקטים ולאישור השתתפות המוסד במימנם¹.

הקרן לפיתוח שירותים לנכים מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לנכים בקהילה בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך, שיקום תעסוקתי לנכים, דיור מוגן בקהילה, פעילויות פנאי וספורט, שיפור תנאים פיזיים במוסדות לנכים, רכישת ציוד לשיקום וסיוע בהתאמת סידורי נגישות לנכים במבנים ציבוריים. כל אלו במטרה לשלב את הנכה בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתו. פעולות הקרן ממומנות מתקציב ענף נכות כללית, ולפי החוק התקציב המירבי המותר להוצאה בתחום זה הוא סכום השווה ל-5% מהגבייה לענף נכות. בשנת 2001 מהווה התקציב לפיתוח שירותים לנכים 4.5% מהגבייה לענף זה, והוא יועלה בהדרגה ל-5% בשנים הבאות. כמו כן, ועדת תקנות של מועצת המוסד אישרה את הצעת המוסד להפיכת הקרן לקרן צוברת, על-פי כללים מוגדרים. בפועל עלה התקציב מ-123 מיליון ש"ח בשנת 2000 ל-159.3 מיליון ש"ח בשנה.

הקרן לקידום תוכניות בסיעוד מסייעת בפיתוח שירותי סיעוד קהילתיים ומוסדיים ובשיפור איכותם, כגון הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים,

¹ נוסף על קרנות אלה פועלת גם קרן מחקרים, במסגרת מינהל המחקר והתכנון, המסייעת במימון מחקרים בתחום הביטחון הסוציאלי.

הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים, שיפור הדיור המוגן לקשישים ופיתוח מוסדות סיעוד. הקרן ממומנת מתקציב ענף הסיעוד, ובשנת 2001 הסתכם תקציבה בכ-36 מיליוני ש"ח, שהם 10% מהגבייה בענף זה, התקציב המירבי המותר על פי החוק. יש לציין, שעל פי תיקון בחוק משנת 2000, אם תקציב לא נוצל במלואו בשנה מסוימת, עומדת היתרה בו לרשות הקרן לשנים הבאות.

הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים מסייעת למוסדות ציבוריים ולארגונים וולנטריים לפתח פרויקטים חברתיים בעלי אופי ניסיוני וחדשני, כתשתית וכמודל לפיתוח שירותי רווחה חיוניים, בייחוד לקבוצות בסיכון ולקבוצות בעלות צרכים מיוחדים. אוכלוסיית היעד של רוב התוכניות הן קבוצות בסיכון, כגון נשים מוכות, משפחות שאינן מתפקדות, אסירים ואסירות משוחררים, נוער וילדים בסיכון, ילדים עם צרכים מיוחדים, קשישים

לוח מס' 1: האגף לפיתוח שירותים – קרנות המוסד לביטוח לאומי

מספר פרויקטים שאושרו ע"י וועדות מועצת המוסד ב-2001	מספר הפרוייקטים הפעילים* ב-2001	מהות הפעילות	הקרן
228	1,516	סיוע לגופים ציבוריים בפיתוח שירותים לשיפור רווחתם של הנכים	פיתוח שירותים לנכים
39	271	פיתוח ניסיוני של שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות – קשישים, אלמנות, אימהות, ילדים, מובטלים וכו'	מפעלים מיוחדים**
95	293	הקצאת כספים לפיתוח שירותי סיעוד קהילתיים ומוסדיים ולשיפור איכותם של שירותים אלה	פיתוח שירותי סיעוד
24	48	פעולות המיועדות למניעת תאונות עבודה במפעלים ובמקומות עבודה אחרים	"מנוף" – מימון פעולות בטיחות בעבודה
384	4,121		סך הכול

* כולל פרויקטים בכל שלבי הטיפול: בדיקת בקשות שהוגשו, הכנת חומר לוועדות, התקשרות חוזית ומעקב אחר ביצוע הפרוייקטים עד התשלום הסופי.

** חלק מהפרוייקטים פועלים ביישוב יחיד וחלקם אזוריים או ארציים. כאשר הפרוייקט פועל בכמה יישובים במקביל, המספר בלוח כולל את סך כל היישובים.

הסובלים מאלימות ודורשי עבודה. הפרויקטים שפותחו בסיוע הקרן מקיפים מגוון רחב של תחומים, כמו פרויקט לדרי רחוב, תוכנית לימודים למניעת תאונות בקרב ילדים, ליווי תעסוקתי לאסירים משוחררים, תעסוקה לנכים, מרכז חירום לילדים בסיכון ודירות קלט לנשים מוכות. בשנת 2001 הסתכם תקציב הקרן בכ-30.9 מיליוני ש"ח.

המטרה היא שתוכניות ניסיוניות מוצלחות ימשיכו לפעול דרך קבע באמצעות גורמים אחרים בקהילה ויתפרסו לאזורים נוספים בארץ. כיוון שמדובר בתוכניות המהוות מודל ומיועדות להטמעה, כל פרויקט מלווה על-פי חוק בהערכה מחקרית.

קרן "מנוף" מיועדת לממן פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעידוד פרויקטים להגברת הבטיחות והגיהות: מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגיהות בעבודה ויישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; סיוע ברכישת אמצעי בטיחות ופעולות הדרכה ומבצעי הסברה ופרסום. תקציבה של הקרן בשנת 2001 היה 13.8 מיליוני ש"ח.

6.2 פעילות האגף לפיתוח שירותים בשנת 2001

במהלך שנת 2001 הוסיף האגף לפיתוח שירותים ליזום ולטפל בפרויקטים שהוגשו לארבע הקרנות. הושקעו מאמצים רבים להביא פרויקטים לאישור בוועדות הציבוריות, בניסיון להתגבר על העומס שנוצר בעקבות יותר מחצי שנה שבה לא התקיימו פגישות של ועדות מועצת המוסד.

הטיפול בהבאת פרויקטים רבים לאישור הוועדה בוצע במקביל למאמצים שלא לפגוע בטיפול בבקשות חדשות ושוטפות, ולמעקב וליווי אחר פרויקטים שאושרו בשנים הקודמות.

לוח מס' 1 מציג את מספר הפרויקטים שהיו פעילים ב-2001 (בשלב הקמה או פיתוח). לוח מס' 2 מציג את התקציב השוטף של הקרנות בשנה זו ואת מספר הפרויקטים שאושרו בוועדות מועצת המוסד.

לוח מס' 2: תקציב האגף לפיתוח שירותים בשנת 2001, אחוז ביצוע והתחייבויות על-פי חוזים (מחירי 2001, במיליוני ש"ח)

אומדן תקציב לשנת 2002	סך התחייבויות בתחילים**	התחייבויות בחוזים בשנת 2001	מחירי 2001 התחייבויות בחוזים לפני 2001	אישורים* בשנת 2001	ביצוע כ- % מהתקציב	תשלומים בפועל	תקציב שנת 2001	
272.4	105.0	-	-	194.6	44.9	107.9	240.0	סך הכול
184.9	48.0	***	***	102.9	49.2	78.3	159.3	קרוך פיתוח שירותים לנכים
40.0	41.4	16.3	25.1	64.5	53.0	19.1	36.0	קרוך סיעוד***
14.5	11.2	9.8	1.4	14.1	29.7	4.1	13.8	קרוך מנורף
33.0	4.4	2.9	1.5	13.1	20.7	6.4	30.9	קרוך למפעלים מיוחדים

* אישורים על פי ועדות צבחהיות של מועצת המוסד ואשראי ש"ח.

** התחייבויות על פי חוזה שטרם שולמו. קיימת חפיפה מסוימת בין אישורים שניתנו בשנת 2001 להתחייבויות לעתיד. בקרוך נכים אין אפשרות לחלק את ההתחייבויות לפי שנה.

*** בקרוך סיעוד על מיליון ש"ח, אך יש לשים לב: לקרוך התחייבויות על-פי חוזים של 41.4 מיליון ש"ח ואישורים בסך 64.5 מיליון ש"ח.

לוח מס' 3: תקציב הקרן למפעלים מיוחדים לפי ענף, 2001 (במחירי 2001, באלפי ש"ח)

ענף	שנת 2001 (באלפי ש"ח) תקציב	ביצוע	ביצוע כ- % מן התקציב
סך הכול	30,962	6,356	20.5
זיקנה ושאיירים	1,473	360	24.4
מזה: הרשות לפנסיונרים	(300)	(170)	56.6
הכנה לפרישה	(150)	-	0.0
סיעוד	566	-	0.0
נכות כללית	3,734	855	22.9
נפגעי עבודה	272	-	0.0
אמהות	6,771	1,814	26.8
ילדים	5,335	1,670	31.3
אבטלה	8,321	-	0.0
מילואים	4,500	1,657	36.8

6.3 תקציב האגף לשנת 2001

בשנת 2001 עמדו לרשות האגף לפיתוח שירותים סך של 240.4 מיליון ש"ח. לאגף התחייבויות על-פי חוזים בסך של 105 מיליון ש"ח שיוצאו משנת 2002 ואילך. באותה שנה אושרו פרויקטים בסך 194.6 מיליון ש"ח. יודגש כי יש חפיפה מסוימת בין ההתחייבויות על-פי חוזים לבין האישורים בוועדות בשנת 2001, כיוון שחלק מהאישורים כבר עוגנו בחוזים. עם זאת, שיעור הניצול השנתי בפועל בשנת 2001 הוא 45%, עם שונות גדולה בין הקרנות.

1. **בקרן סיעוד** שולמו סך של 19.1 מיליון ש"ח שהם 53% מן התקציב השנתי. סך כל ההוצאה בפועל והתקציב עבור פרויקטים שאושרו עומד על 83.6 מיליון ש"ח, לעומת תקציב של 36 מיליון ש"ח. כמו כן, יש התחייבויות בחוזים של 25.1 מיליון ש"ח

משנים קודמות ועוד 41.4 מיליון ש"ח התחייבויות משנת 2001 (יש חפיפה מסוימת בין אישורי הוועדה לבין התחייבויות שנחתמו בשנת 2001). יצויין כי קרן הסיעוד היא קרן צוברת.

2. **בקרן לפיתוח שירותים לנכים** שיעור הביצוע בפועל היה 49.2% מן התקציב השנתי שעמד על 159.3 מיליון ש"ח. התשלומים בפועל ואישורי הוועדה בשנת 2001 עמדו על 181.2 מיליון ש"ח. סך כל ההתחייבויות החזויות של הקרן הן 48 מיליון ש"ח (במגבלה שקיימת חפיפה מסוימת בין התחייבות בחוזים לבין אישורי הוועדה). הפיכת הקרן לצוברת כפי שהחליטה מינהלת המוסד, ובדומה לנהוג בקרן סיעוד, תאפשר את הרחבת הפעילות בעתיד, בהתאם לתוכנית העבודה של האגף.

3. **תקציב הקרן למפעלים מיוחדים** בשנת 2001 היה 30.9 ש"ח. שיעור הביצוע בפועל היה 20.7%. התקציב לפרויקטים שאושרו בוועדה הציבורית היה בסכום של 13.1 מיליון ש"ח. בדיקת ההוצאה לפי פרויקטים בענף מראה ניצול גבוה בענף הילדים (31.3%) ובענף אימהות (26.8%). לעומת זאת, לא היו פרויקטים בענפים אבטלה, סיעוד ונפגעי עבודה בשנה זו.

4. בקרן "מנוף" התקציב השנתי עמד על 13.8 מיליון ש"ח עם אחוז ביצוע של 29.7%. סכום התשלומים בפועל עם התקציבים בעבור פרויקטים שאושרו בוועדה עולה על התקציב השנתי. בדומה לקרן נכים, הרחבת הפעילות לפי תוכנית עבודת האגף תאפשר על פי החלטת מינהלת המוסד להפוך את קרן מנוף לקרן צוברת.

אומדן תקציב האגף לפיתוח שירותים לשנת 2002 הוא 272.4 מיליון ש"ח – גידול של כ-13% לעומת שנת 2001.

6.4 הקרן לפיתוח שירותים לנכים

הקרן לפיתוח שירותים לנכים פועלת על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי, ותקציבה המירבי המותר על פי החוק הוא עד 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות.

בשנת 2001 היה תקציב זה רק 159.3 מיליון ש"ח, שהם 4.5% מהגבייה לענף נכות.

הקרן נועדה בעיקר לקדם את שילובם של הנכים בקהילה. במשך יותר מ-20 שנות פעילותה היא סייעה לפתח שירותים לנכים בכל סוגי הנכות ובמגוון רחב של תוכניות ושירותים: הקמה ושיפוץ של מוסדות ודיור מוגן, תעסוקה, פעילויות חברתיות, מתקני ספורט, מסגרות לחינוך מיוחד, מרכזים להתפתחות הילד, ציוד שיקום ושיפור הנגישות בבניינים ואתרים – הכול כדי לאפשר לנכה לקיים אורח חיים בדומה לכל תושב אחר.

היעדים המפורטים של הקרן הם:

- א. השתתפות בפיתוח שירותים חדשים לנכים;
- ב. הרחבה של שירותים קיימים לשיפור איכות החיים של הנכה;
- ג. פריסה של שירותים לאזורים שבהם קיים מחסור של שירותים;
- ד. הפעלה ניסיונית של שיטות מקצועיות חדשות שיש בהן פריצת דרך לקידום ישיר של הנכים, בתיאום עם משרדי הממשלה הייעודיים;
- ה. הכשרת כוח אדם מקצועי ייעודי לטיפול בנכים, מאחר שמדובר במקצוע חדש ומתפתח.

היוזמה לסיוע מהקרן באה מגורמים ציבוריים, עמותות, מלכ"רים, רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה המסוגלים לבנות ולפתח פרויקט על כל היבטיו ולהבטיח את המשך הפעלתו. הקרן אינה מסייעת לשירות שיש לגורם כלשהו חובה לשאת בו מכוח חוק, ואינה נותנת סיוע המהווה החלפה תקציבית של שירות שיש גורם המחויב בו מכוח הסדר ציבורי כללי או שהוא מתפקידיו של שירות ציבורי או ממלכתי. הסיוע הניתן אינו לנכה פרטני אלא **לשירות** המיועד לקבוצה של נכים והוא זמין ונגיש לכלל הנזקקים באזור. בכל תוכנית שהקרן משתתפת בה הגורמים הפונים והמעורבים מתחייבים להמשיך ולהפעילה לאורך זמן ולהשתתף בעלויות הנדרשות להקמה או להרחבה בשיעור שלא יפחת מ-20% מהעלות הכוללת.

תחומי הסיוע של הקרן משקפים את צורכי הנכים, ההתפתחויות המקצועיות והמגמות החדשות בטיפול בנכים ובקידום לזכותם להשתלב בחברה, במשפחה ובתעסוקה. זאת לצד פיתוח שירותים ייחודיים לנכים שאינם מסוגלים להשתלב במסגרות רגילות.

הסיוע ניתן בתחומים האלה:

- א. ציוד הנדרש להפעלת פרויקט לתועלת ישירה של הנכים;
- ב. שיפוצים ובנייה הנדרשים להתאמת מבנה המיועד לרווחתם של הנכים;
- ג. סיוע בבנייה לשיפור תנאים פיזיים ואיכות חיים של נכים השוהים במוסדות קיימים בבעלות הממשלה או גוף ציבורי.

עדיפות בפיתוח שירותים ניתנת ליוזמות באזורים שבהם קיים מחסור בשירותים אלה, לפי המידה שבה נחוץ השירות לנכים, וכן ניתנת עדיפות להכשרת כוח אדם כאשר חסרה תשתית מספקת. הקרן שמה דגש מיוחד בפיתוח וקידום תוכניות לגיל הרך ושילוב מוקדם של הנכים, מתוך תפיסה מקצועית שאיתור מוקדם וטיפול בגיל הרך מגדילים את סיכויו של האדם עם מוגבלות להשתלב במסגרות נורמטיביות בקהילה.

בשנים האחרונות הקרן הרחיבה פעילותה גם לסיוע בבנייה או ברכישה של נכסים ולהתקנת סידורים מיוחדים לנכים, ואלו שימשו כמנוף להקמת שירותים חדשים ולהרחבת שירותים בעיקר במוסדות. בשנתיים האחרונות הקרן תומכת גם בתוכניות לשיפור הנגישות לנכים בתקציב ייעודי של עד 20% מתקציבה הכללי. בשנת 2001 אושרו עוד 34 פרויקטים בתחום הנגישות, כאשר סך כל ההתחייבויות בתחום זה היוו כ-15% מכלל התקציב באותה שנה. פרויקטים אלה הגבירו את המודעות הציבורית לצורכיהם של הנכים בסידורי נגישות מיוחדים, שיאפשרו להם, כמו לכלל התושבים, לקבל שירותים מרשויות מקומיות ולבקר בבתי ספר, אוניברסיטאות, באתרים לאומיים, במוזיאונים וכד'.

הגברת המודעות לסידורי נגישות הובילה גם להעמקת המודעות לשאר צורכיהם של אנשים עם מוגבלויות ולתכנון קפדני ומקצועי יותר של שירותים ייעודיים של הנכים המבוסס על תכנון עירוני, מחוזי או ארצי. כתוצאה מפעילות הקרן וחקיקה מתקדמת לשוויון זכויות לנכים, רשויות רבות מכינות סקרים למיפוי צרכים כולל וקובעות סדרי עדיפויות במסגרת תכנון כללי של שירותים לנכים. תכנון רחב זה יוצר רצף של שירותים, ובכך מתרחבות האפשרויות לשלב נכים בפעילות החברתית והתרבותית של היישוב.

בדצמבר 2001 היו בטיפול הקרן 1,516 תוכניות בשבעה תחומים (לוח מס' 4).

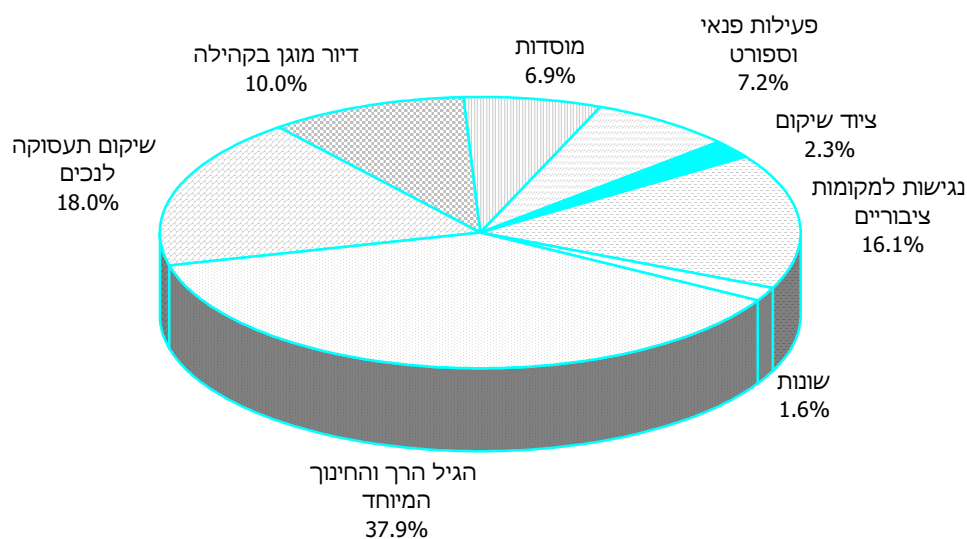
לוח מס' 4: תוכניות פעילות של הקרן לפיתוח שירותים לנכים, 2001

תחום הפיתוח	מספר הפרויקטים	תחומי פעולה – סוגי אוכלוסייה
הגיל הרך והחינוך המיוחד		מרכזים להתפתחות הילד ושלוחות קהילתיות, סדנאות עמלניות, מועדוניות, גנים, בתי ספר ומעונות, מרכזים לשיפור הלמידה.
שיקום תעסוקתי לנכים	570	מרכזי שיקום, "המשקם", תוכניות שיקום ייחודיות, מע"ש (מפעל עבודה שיקומית), אש"ת (אגודה לשיקום תעסוקתי), ימו"ש (יחידת מעבר שיקומית) ומפעלים מוגנים אחרים.
דיור מוגן בקהילה	271	תוכניות לאנשים עם בעיות נפשיות, אנשים עם נכות התפתחותית ואנשים עם ליקויי למידה וקשיי הסתגלות.
מוסדות	151	תוכניות לאנשים עם בעיות נכות התפתחותית, אנשים עם אוטיזם, אנשים עם ליקויי למידה וקשיי הסתגלות.
פעילות פנאי וספורט	104	מועדונים לאנשים עם בעיות נפשיות, אנשים עם נכות התפתחותית, אנשים עם ליקויי שמיעה/ראייה, אנשים עם ליקויי למידה והסתגלות. בתחום הספורט הוגש סיוע להקמת בריכות, פעילות רכיבה ותוכניות אחרות.
ציוד שיקום	108	תוכניות שסייעו ברכישת ציוד ייחודי ללקויי שמיעה וללקויי ראייה, מאגר השאלה לציוד שיקום וציוד אחר (מתקני חצר, מחשבים טיפוליים).
נגישות למקומות ציבוריים	45	תוכניות להנגשת מבנים ציבוריים, גנים, אתרים לאומיים, מוזיאונים, תיאטרונים, בתי ספר, מוסדות להשכלה גבוהה וכד'.
שוונות	243	מרכזים רב-שירותיים, חוברות פרסום.
	24	

לאחרונה החל הביטוח הלאומי בתכנון שינויים ביעדי הקרן ובהיקפי פעולותיה הן בתחומי הנגישות והן בפעילות המסורתית שלה כדי להתאימה לצרכים המשתנים עם הזמן. המוסד יקבל השנה החלטות בתחום זה.

תוכניות פעילות של הקרן לפיתוח שירותים לנכים

לפי תחום פעולה, דצמבר 2001



6.5 הקרן לקידום תוכניות בסייעוד

הקרן לקידום תוכניות בסייעוד הוקמה בשנת 1986 במסגרת חוק ביטוח סיעוד ופועלת על פי סעיף 237 לחוק הביטוח הלאומי. סעיף זה מקצה 10% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח סיעוד לפיתוח שירותים בקהילה למוגבלים בתפקודם הזקוקים לטיפול ממושך ולפיתוח שירותים במוסדות סיעודיים ולשיפור איכותם. בשנת 2001 היה תקציב הקרן כ-36 מיליון ש"ח.

מטרת הקרן להקים, להרחיב ולשפר את תשתית השירותים המיועדים לזקנים מוגבלים ולזכאי חוק סיעוד. פיתוח השירותים בתקציבי הקרן משולב במסגרת פעולות הפיתוח הלאומיות שלהן שותפים גופים סטטוטוריים בצד גופים וולונטריים ורשויות מקומיות. הקרן אינה מקצה משאבים להפעלת שירותים אלא לפיתוח תשתית בלבד. על-פי העיקרון המחייב את הגורמים הפונים לקבל אחריות לפיתוח ולמימון הפעלת התוכניות, הקרן מממנת רק חלק ממלוא עלות הפיתוח. הקרן מיועדת לשפר ולהרחיב את תשתית שירותי הסיעוד הישירים הניתנים לזקנים בקהילה ובמוסדות סיעודיים, תוך עידוד פריסת השירותים בכל רחבי הארץ. הקרן גם נועדה להגדיל את מגוון השירותים לקשישים על ידי עידוד פיתוח שירותים חדשניים. דוגמאות לכך הן תמיכה באורח ניסיוני במספר תוכניות של שכונה תומכת, פרויקט גינון טיפולי במרכזי יום והכשרת רופאים גריאטריים.

הקרן מעודדת יוזמות לפיתוח ולשיפור השירותים לקשישים על ידי גופים בקהילה המסוגלים לבנות ולפתח תוכניות ולהבטיח את המשך הפעלתן. פעולות הקרן מתואמות עם המשרדים הייעודיים תוך שותפות פעילה בפורומים המגבשים מדיניות לפיתוח ארצי של שירותים לקשישים. הקרן מעודדת ראייה כוללת של צורכי הקשיש ואת הישארותו של הקשיש המוגבל בקהילה ככל האפשר, על ידי פיתוח שירותים תומכים, וכן היא מעודדת את שיפור איכות השירותים לקשישים החיים במסגרות מוסדיות.

תקציב הקרן מחולק באופן שווה בין שירותים בקהילה ושירותים במוסדות, תוך צבירת הכספים שלא נוצלו בשנת הכספים הקודמת. בשירותים בקהילה ניתנת עדיפות לפיתוח שירותים הכלולים בסל השירותים של חוק ביטוח סיעוד, לעידוד יוזמות באזורים שבהם שירותים מעטים ולפיתוח שירותים לתשושי נפש. התוכניות המוצעות חייבות להיות פתוחות לפני כלל הקשישים באזור ההפעלה ומתואמות עם הגופים האחראים והפועלים במקום.

בתחום הקהילה, הוקצו כספי הקרן בעיקר למרכזי יום ומועדונים מועשרים המספקים תמיכה חברתית, תעסוקה ושירותי בריאות לזקנים מוגבלים המתגוררים בביתם. בשנת 2001 תכנן מרכזי יום נעשה תוך שימת דגש על ראיית צרכים ופתרונות אזוריים ופתרונות לתשושי נפש. הכספים מיועדים לבנייה, להרחבה, לשיפוץ, לרכישת ציוד ולשיפור שירותי

הסעה באמצעות מעלונים וכלי רכב מתאימים. כיום פועלים יותר מ-150 מרכזי יום ברחבי הארץ שרבים מהם הוקמו בסיוע הקרן, וכ-70% מהקשישים הפוקדים אותם הם זכאי גמלאות סיעוד.

חלק מכספי הקרן בתחום הקהילה הוקצו לשיפור מסגרות של דיור מוגן, שאף בהן הולך וגדל שיעור הקשישים המוגבלים כחלק מתהליך הזדקנות טבעי. יצירת תנאים נאותים בדיור מוגן ועל פי התקן, בשטחים הציבוריים ובדירות המגורים, מאפשרת לזקנים מוגבלים להוסיף ולהתגורר בדירותיהם ולא לעבור בטרם עת למסגרות סיעודיות.

חלק ניכר מעשרות מסגרות הדיור המוגן שהוקמו בשנות ה-70 אינם מספקים מענה נאות למוגבלים המתקשים בתפקוד עצמאי, עקב התנאים הפיזיים הקשים של המבנים. מדובר בצורך להתקין מעלית בבניין של שלוש קומות ללא מעלית, בשיפור הגישה למקלחות בהתקנת אמצעי בטיחות, כגון ערכות גילוי אש ומערכות מצוקה, בשיפור תשתיות חשמל וביוב לקויים ובהתקנת מערכות חימום.

תחום נוסף שבו פועלת הקרן היא הקמת נופשונים וציודם, לשהייה קצרת מועד של קשישים המתגוררים בביתם, וזאת כדי לאפשר מנוחה וחופשה למשפחה המטפלת או החלמה לקשיש לאחר אשפוז. הקרן גם מממנת הכשרת כוח אדם מיומן לטיפול בקשיש בביתו ובכך תורמת לשיפור רמת הטיפול בקשישים מוגבלים. בשנים 1988-1995 מימנה הקרן למעלה מ-100 קורסים להכשרת מטפלות.

בתחום המוסדות כספי הקרן מיועדים להגדלת מספר המיטות לתשושים, לסיעודיים תשושי נפש ולסיעוד מורכב, לשיפור תנאי האשפוז במוסדות ציבוריים ופרטיים ולהקמת בתים סיעודיים בקיבוצים. פיתוח המוסדות הסיעודיים נעשה במסגרת תוכנית רב-שנתית של ועדה בין-מוסדית בראשות משרד הבריאות.

לאחר שמוגשת בקשה למחלקה לקידום תוכניות סיעוד, היא נבדקת על-פי הקריטריונים של הקרן ומועברת לדיון בוועדה ארצית מקצועית לענייני סיעוד המוגדרת בחוק הביטוח

הלאומי. תוכניות שאושרו מועברות לדיון ולאישור בוועדה הציבורית לסיעוד שליד מועצת המוסד לביטוח לאומי, להסכמת שר האוצר ולאישור שר העבודה והרווחה.

מלבד הסיוע בהגשת בקשות, כל פרויקט שאושר מלווה מקרוב ליווי מקצועי של עובדי המחלקה, תוך הסתייעות במומחים מבחוץ במידת הצורך.

בשנת 2001 אישרה הוועדה הציבורית 42 פרויקטים בתחום הקהילה ו-53 פרויקטים בתחום המוסדות כדלקמן:

תוכניות קהילתיות:

- א. מרכזי יום: תוכניות להרחבה ושיפוץ מרכזי יום, כולל הקמת יחידות לתשושים, ותוכניות להקמת מרכזי יום חדשים.
- ב. כלי רכב ומעלונים: תוכניות לרכישת כלי רכב ולהתקנת מעלונים בכלי רכב להסעת קשישים מוגבלים במועצות המקומיות.
- ג. דיוור מוגן: פרויקטים לשיפור התנאים הפיזיים בדיוור מוגן לדיירים המוגבלים בתפקודם.
- ד. נופשון ובריכה טיפולית: אושרה תוכנית אחת לנופשון ותוכנית אחת לבריכה טיפולית.
- ה. הוגשה בקשה אחת לפיתוח תוכנית פיקוח על קורסים להכשרת כוח אדם לטיפול בזקן בביתו.
- ו. הכשרת רופאים בתחום הגריאטריה.
- ז. תוכניות ניסיוניות לשכונה תומכת.
- ח. תוכניות להשתיית פרויקט גינון במרכזי יום.

בלוח מס' 5 מוצגים הפרויקטים בקהילה שאושרו בשנת 2001 בוועדות הביטוח הלאומי.

בשנים הבאות יושם דגש על הרחבת סוגי הפרויקטים בקהילה לקשישים מוגבלים המקבלים סיוע באמצעות קרן סיעוד.

לוח מס' 5: פרויקטים קהילתיים שאושרו ב-2001 בוועדה הציבורית

אזור מרכזי יום	סוג הסיוע
קרית עקרון	הרחבה ושיפוץ במרכזי יום (כולל
מועצה אזורית חוף השרון	יחידות לתשושי נפש)
מועצה אזורית ברנר	
קרית גת	
פרדס חנה	
טורען	הקמת מרכזי יום חדשים
אום אל פחם	
כפר קרע	
כפר יונה	
ראשון לציון	
שפרעם	הצטיידות במרכזי יום
גינוסר, אמנית	
מועצה מקומית חוף השרון	
בת ים	
מועצה מקומית גבעת שמואל	
נצרת עילית	נופשוניים
אור עקיבא	מעלונים לרכב
רמלה	
רמת השרון	
יד שרה – 5 מעלונים	
נס ציונה	
באר שבע – 2 מעלונים	
באר טובה	
אילת	סיוע ברכישת רכב
תל אביב, צהלון	
עוספיה	
חוף אשקלון	
לוד	
מגדל העמק	
ראש העין	
קרית שמונה	
באר שבע, פרזות	דיור מוגן
עכו, פרזות	
לוד, פרזות	
סב יום, עמק יזרעאל	שיפוץ בריכה טיפולית

תוכניות במוסדות

כיום פועלים ברחבי הארץ כ-110 פרויקטים שאישרה הוועדה הציבורית. בתחום המוסדות הקרן מסייעת כיום בשדרוג סטנדרטים של מוסדות ציבוריים (מחלקות לתשומים, סיעודיים, תשושי נפש וסיעוד מורכב). הקרן גם מסייעת בשדרוג סטנדרטים של שטחים ציבוריים במוסדות פרטיים שבהם שוהים קשישים המופנים על ידי משרדי הממשלה.

להלן רשימת פרויקטים במוסדות ציבוריים ופרטיים שאושרו בשנת 2001.

מוסדות ציבוריים

שדרוג מחלקות לתשומים וסיעודיים: בית אבות עירוני, רמת גן; בית ברודיצקי, רמת אביב; בית אבות עזרת נשים, ירושלים; בית באייר, ירושלים; מרכז גריאטרי שמואל הרופא; מרכז גריאטרי נתניה; מעונות מכבי, רמת השרון; מרכז גריאטרי פרדס חנה; הלפרין, אשקלון; צאלון, תל אביב-יפו.

בניית מחלקות סיעוד: עמיגור דיור מוגן, קרית ים; בית אבות בולגרי ראשון לציון; הלפרין אשקלון; מסילות, מ.א. בקעת בית שאן; בית אבות, נצרת עלית.

מוסדות פרטיים

נאות מונטיפיורי, תל אביב; בית נורית, יפו; נאות אבי, אור יהודה; נאות אבי, יפו; בית טובי העיר, ירושלים; נווה שמחה, ירושלים; נווה שלו, פתח תקוה; ראשוני, רמת גן; לה גרדיה, תל-אביב; דור לדור, נהריה; משכנות היובל, נהריה; בן יהודה, חיפה; אחוזת השרון, נתניה; נאות יעקב, באר יעקב; הדסים, בני ברק; עטרת בני, בני ברק; בית מרפא גנים, גדרה; נאות אבי, אשקלון; נוף טבעון ורמת טבעון, קרית טבעון; נוף טבריה, טבריה; בסאם מנגוני, נהריה; משהב, הרצליה.

6.6 הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים

הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים החלה לפעול בראשית שנות השבעים, עם הקמת הפרויקט "הבראה לאימהות במשפחות מרובות ילדים" בשיתוף עם ארגון ויצ"ו. הקרן מיועדת לפתח באורח ניסיוני שירותי רווחה חדשניים בקהילה לקבוצות שונות ולשפר בכמות ובאיכות שירותי רווחה קיימים. מימון המפעלים המיוחדים מעוגן בחוק הביטוח הלאומי (סעיף 36), במטרה להבטיח מקורות מימון קבועים.

היוזמה לפיתוח מפעל מיוחד באה בדרך כלל מגוף מוכר בקהילה, שהתעורר בו הצורך לפתח שירות רווחה כלשהו (דוגמת משרדים ממשלתיים, ארגונים ציבוריים ועמותות), אך לעתים הרעיון עולה ביוזמת הביטוח הלאומי. במקרה זה הביטוח הלאומי פונה לגופים בקהילה, שעשוי להיות להם עניין בפיתוח השירות.

הקריטריונים לאישורו של פרויקט כמפעל מיוחד מעוגנים בתקנון הקרן. לאור הניסיון רב השנים שהצטבר בתחום זה, הוחלט באחרונה על כמה שינויים בתקנון במטרה להרחיב את הסיוע בפיתוח שירותי רווחה חדשניים לגופים נוספים ולהבטיח שתוכניות ניסיוניות מוצלחות ייפכו לשירותים קבועים, בעלי פריסה רחבה.

להלן הקריטריונים העיקריים לאישורו של פרויקט כמפעל מיוחד:

1. השירות המוצע בו הוא אחד מאלה:
 - א. השירות חדשני, כלומר אינו קיים בקהילה;
 - ב. השירות קיים בקהילה תקופה קצרה בלבד, והוא זקוק לפיתוח, לביסוס, להסבה ולהתאמה לאוכלוסייה חדשה או אוכלוסייה נוספת, או שיש לשנותו מבחינת התוכנית או מבחינת צורת נתינתו;
 - ג. השירות קיים, אך מופעל באופן ניסיוני תקופה קצרה בלבד ובמתכונת מצומצמת ויש צורך להרחיבו באותם מקומות או במקומות נוספים כדי לבחון את מידת תרומתו לאוכלוסיות השונות, תוך מתן עדיפות לפריסה גיאוגרפית רחבה ככל האפשר;

- ד. השירות קיים, אך הדרך להעריך את תרומתו היא בניסויים בשדה ואין דרך סבירה להעריכו בשיטות מחקר אחרות;
- ה. הוכחה הצלחתו ותרומתו של השירות מבחינה מחקרית ונמצא שיש להפעילו בקרב אוכלוסיות אחרות לצורך עידוד הפעלתו ברמה הארצית.
2. התוכנית כוללת היבטים של מתן שירות ישיר וממשי, ואם יש בה הכשרת כוח אדם – היא תאושר אך ורק אם יובטח שבעקבות ההכשרה יפותח שירות חדשני.
3. השירות ניתן להערכה שיטתית.
4. קיימת הסכמה בכתב של מקבל ההענקה והשותפים להפעלת התוכנית על כוונתם להמשיך בהפעלת השירות לאחר התקופה הניסיונית, אם יצליח.
- הקרן אינה מסייעת לשירות שיש לגורם כלשהו חובה לשאת בו מכוח חוק, ואינה נותנת סיוע המהווה החלפה תקציבית של שירות המחויב להינתן על-ידי גורם כלשהו מכוח הסדר ציבורי כללי או שהוא מתפקידיו של שירות ציבורי או ממלכתי.
- במימון מפעלים מיוחדים ניתנת עדיפות לתוכניות לקבוצות מצוקה שהשירותים ביישוב הם מעטים (אך קיימים בו תנאים מקצועיים ומינהליים המאפשרים להפעיל את התוכנית), לתוכניות המספקות שירות המשלים שירותים שהמוסד לביטוח לאומי מעניק, לתוכניות המספקות שירותים משולבים מתחומים שונים (לעומת שירות בתחום אחד בלבד) ולתוכניות ששותפים להן גורמים נוספים.
- בשנת 2001 היו בתהליכי הפעלה 20 מפעלים מיוחדים. כיום 200 תוכניות נמצאות בשלבי טיפול שונים, מחציתן משנים קודמות ומחציתן חדשות שהגיעו לקרן במהלך שנת 2001. לוח מס' 6 מציג את התוכניות שפעלו בשנת 2001 לפי תחום פעילות (אימהות, ילדים, קשישים ואלמנות ונכים) ולפי פריסה גיאוגרפית. בשנה זו, כאמור, היו 98 פניות חדשות לקרן. אוכלוסיית היעד של רוב התוכניות הן קבוצות בסיכון חברתי או כלכלי, כגון נשים

מוכות, אסירים ואסירות משוחררים, נוער וילדים בסיכון, ילדים בעלי צרכים מיוחדים, קשישים הסובלים מאלימות ונכים. בכל אחת מהתוכניות השתתפו עשרות משתתפים. כל התוכניות מלוות בתקופת ניסיון ובהערכה מחקרית כדי להבטיח שהמוצלחות שבהן יהיו בסיס לשירות קבע ביישוב שבו הופעלו או שיועתקו ליישובים אחרים. תוכניות רבות מופעלות בכמה יישובים בו-זמנית גם בשלב הניסיוני.

הקרן, הפועלת בקפדנות על-פי מטרותיה – פיתוח והקמת מפעלים מיוחדים ומעקב מחקרי להם – לא ניצלה את מלוא תקציבה עד כה. מן הראוי לבחון מחדש את מטרותיה ולנסחן מחדש, כדי להתאימן לצורכי הציבור המשתנים עם הזמן.

אשר לתוכניות לעתיד, נוסף על טיפול בתוכניות המגיעות למחלקה באופן שוטף יש כוונה להרחיב את פעילות הקרן ולשים דגש מיוחד במספר תחומים:

1. ייזום ופיתוח של תוכנית לצמצום האבטלה ועידוד היזמות העסקית בקרב קבוצות חלשות.
2. פיתוח מודלים ניסיוניים לשיקום וטיפול בנוער מנותק ונוער בסיכון.
3. המשך פיתוח מסגרות טיפול ייחודיות בגברים אלימים.
4. הטמעת תוכניות למניעת אלימות נגד קשישים.
5. פיתוח תוכנית להעצמת נשים ועידוד התעסוקה במגזר הערבי.
6. פיתוח והטמעת תוכניות לשילוב קבוצות בעלות צרכים מיוחדים, ובייחוד ילדים.

לצורך קידום תוכניות בתחומים אלה מתקיימים מגעים עם הגופים האחראים במשרד העבודה והרווחה, גיוינט ישראל, רשויות מקומיות ומספר עמותות.

לוח מס' 6: תוכניות הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים שפעלו בשנת 2001, לפי ענף, תקופת הפעלה ופריסה גיאוגרפית

ענף	שם התוכנית	תיאור התוכנית
	אימהות למען אימהות	הדרכה והנחיה לאימהות תשושות במשפחות מרובות ילדים, בני ברק.
	דירות קלט לנשים בסיכון	דירות קלט לנשים בסיכון וילדיהן לתקופות התארגנות והתחזקות, רב יישובי (10)*.
א	הלקוח במרכז	סיוע למשפחות עניות בקהילה באמצעות העצמה ושיתוף, ירושלים.
י		
מ	מרכז יום לאסירות	מרכז לאסירות משוחררות למטרות שיקום אישי ותעסוקתי, ארצי**.
ה		
ו	צעירים בסיכון +18	מרכז שיקום אישי ותעסוקתי לצעירים חסרי רשת משפחתית תומכת, קרית ים.
ת		
	מגשרים לאתיופים	שילוב מגשרים אתיופים במרפאות קופ"ח לשם שיפור השירות לקהילתם, רב יישובי (10).
	מנהיגות צעירה	קידום מנהיגות צעירה במושב עמק בית שאן, רב יישובי (10).
	הזמנה לדו שיח	שילוב נוער עולה באמצעות מפגשים במחשב ומפגשים פנים אל פנים עם נוער ותיק, רב יישובי (10).
י		
ל	ילדי גרושים	שירות טיפולי לילדי גרושים והוריהם באמצעות שירות עירוני, רחובות.
ד		
י	הפוך על הפוך	מרכזי ייעוץ ומידע לנוער בתחומים שונים באמצעות אנשי מקצוע ומתנדבים, רב יישובי (9).
ס		
	משפחות לוויין	שירות משפחות אומנה לילדים הנמצאים במוסדות, אזורי (עמק יזרעאל).

* רב יישובי – תוכנית הפועלת באותו זמן בשלושה יישובים או יותר (מספר היישובים מצוין בסוגריים).
 ** ארצי – תוכנית הפועלת במקום אחד או בכמה תחנות, אולם מיועדת לאוכלוסייה מכל הארץ.

המשך לוח 6

ענף	שם התוכנית	תיאור התוכנית
ז י ק ג ה	מניעת אלימות נגד קשישים	הקמת יחידה מיוחדת לטיפול ומניעת אלימות בקשישים, הרצליה.
	ער"ן בשפה הערבית	פיתוח והתאמת שירות ער"ן – עזרה נפשית ראשונה בטלפון לאוכלוסייה דוברת ערבית, ארצי.
	הכשרת מדריכי גמילה	הכשרת מכורים לשעבר בקורס אוניברסיטאי לתפקיד מדריך שיקום, רב יישובי (10).
	פעילות גופנית משלבת	שילוב ילדים עם נכויות בפעילות גופנית עם ילדים רגילים, איזורי.
ג כ ו ת	תחנות מידע לעיוורים	תחנות מידע לעיוורים בנושאי שירותים ושיקום המופעלות על ידי אנשי מקצוע ועיוורים, רב יישובי (15).
	הורים לילדים חרשים	הדרכה והנחיה להורים שיש להם ילדים חרשים, מזרח ירושלים.
	"לא" לאשפוז	שירות טיפולי קהילתי לילדים בסיכון לאשפוז פסיכיאטרי, ראשון לציון.
	הכנת נכים בוגרים	פיתוח תוכנית לימודים תעסוקתית לנכים קשים עד גיל 21, רב יישובי (4).
	מרכז תמיכה למשפחות	מרכז מידע, יעוץ וטיפול קבוצתי למשפחות שיש להם ילד עם קשיי תקשורת, רב יישובי (3).

6.7 קרן "מנוף" – למניעת תאונות בעבודה

קרן "מנוף" מיועדת לממן פעולות למניעת תאונות עבודה ולהגברת הבטיחות והגיהות במקומות עבודה. הקרן הוקמה בשנת 1989 והיא פועלת מכוח סעיף 149 לחוק הביטוח הלאומי. תקציבה עומד על 1% מהגבייה השנתית לענף נפגעי עבודה – כ-13.8 מיליוני ש"ח בשנת 2001. הקרן תומכת במגוון של פעולות: מחקר בתחום בטיחות וגיהות מעבודה; הפעלה ניסיונית של אמצעים להגברת הבטיחות והגיהות במקומות עבודה במגמה ליישם במקומות עבודה נוספים; מיפוי וחקירה של סיכונים במקומות עבודה; הסברה, הדרכה ותרגול בכל הקשור להתנהגות למניעת תאונות בעבודה; רכישת ופיתוח אמצעים, מכשירים ואביזרים חדשניים להגברת הבטיחות ומניעת תאונות ומסעי פרסום באמצעי התקשורת לפיתוח המודעות לבטיחות.

כל אזרח וכל גוף ציבורי או פרטי רשאים להגיש לקרן הצעה לפרויקט בתחום הבטיחות והגיהות. ההצעות נדונות בוועדות המוסד המופקדות על כך, והן נבחנות בהתאם למטרות הקרן ובהתאם לתרומתן הצפויה במניעת תאונות או בצמצום הנזק העלול להתרחש מתאונות אלו. מידת היישום של הפרויקט, חדשנותו והיכולת להכליל את תוצאותיו על אוכלוסייה רחבה הם חלק מן השיקולים המנחים את הוועדות המאשרות את הפרוייקטים.

לוח מס' 7 מציג את הפרוייקטים שאושרו בשנת 2001 והמצויים בשלבי הפעלה שונים, לפי שלוש קבוצות: מחקר, פעולת התערבות והדרכה. בשנת 2002 יופעל פרויקט שמטרתו להטמיע באופן ניסיוני תקן ניהול בטיחות ב-25 מפעלים ברחבי הארץ. מכון התקנים הישראלי אימץ בשנת 1999 תקן ישראלי (4481) ל"מערכות לניהול בטיחות וגיהות בתעסוקה – דרישות", המתאים לארגונים המעוניינים להקים מערכת ניהול בטיחות וגיהות כדי למזער סיכונים לעובדים ולסביבה. המוסד לביטוח לאומי, באמצעות קרן "מנוף", החליט עקרונית לסייע לארגונים המעוניינים להטמיע את התקן הישראלי והוא ישתתף בעלות העסקתו של חונך או יועץ שילווה את תהליך ההטמעה ובעלות ההדרכה של נציגי המפעלים שישתתפו בניסוי ליישום התקן.

לוח מס' 7: קרן "מנוף" למניעת תאונות עבודה – פרויקטים בשלבי אישור או הפעלה, 2001

מספר פרויקטים	סוג הפרויקט
1. 13 פרויקטים בשלבי הפעלה או הקמה (שאושרו בשנים קודמות)	מחקר יישומי ופיתוח התערבות הדרכה, הסברה ופרסום
2. 14 פרויקטים שאושרו בוועדה הציבורית של מועצת המוסד	מחקר יישומי התערבות הדרכה, הסברה ופרסום
3. 9 פרויקטים שהיו בשלבי הכנה לדיון בוועדה המקצועית של המוסד בשנת 2001	בתחום המחקר והפיתוח בתחום ההתערבות בתחום הדרכה, הסברה ופרסום

בשנת 2001 הוחלט לשים דגש על סיוע למימון פרויקטים במפעלים קטנים המעסיקים עד 50 עובדים. על פי החוק מפעלים אלו אינם חייבים להעסיק ממוני בטיחות, ולפיכך המודעות בהם לבטיחות וגיהות נמוכה ביותר. גיבוש תוכנית ההתערבות במפעלים קטנים ויימשך בשנת 2002. הקרן גם מתכננת ליזום פרויקטים בענף הבנייה שיש בהם כדי לשפר את מצב הבטיחות בענף.

6.8 מדיניות לפיתוח האגף

תוכנית העבודה לשנת 2002 מושתתת על ביצוע מדיניות המוסד לביטוח לאומי באמצעות האגף לפיתוח שירותים.

המטרה העיקרית של האגף היא **השפעה רחבה** על מערך השירותים בישראל באמצעות הפעילות בארבע הקרנות. עבודת האגף תונחה באמצעות העקרונות הבאים:

1. **קביעת יעדים אסטרטגיים ותוכניות אב לפיתוח בתחומים חברתיים מוגדרים, תוך שימת דגש על פיתוח מודלים חדשים על פי צרכי האוכלוסייה ועל פי המחקר, הניסיון המקצועי המצטבר בישראל ובמדינות אחרות.**
2. **תכנון לטווח הארוך בתיאום עם שותפים אסטרטגיים – משרדי ממשלה, קרנות המפתחות תשתיות ושירותים, עמותות וגופים ציבוריים – לצורך השגת היעדים האסטרטגיים.**
3. **זיהוי ומתן מענה לצרכים לא מסופקים בקרב קבוצות יעד ספציפיות על פי סקרים ומחקרים קיימים.**
4. **קביעת סדרי עדיפויות בפיתוח שירותים והטמעתם באזור הדרום, תוך מתן סיוע מקצועי לגופים חלשים בהגשת ובהפעלת פרויקטים.**
5. **פיתוח שירותים בישראל על ידי הרחבה והטמעת שירותים שהוכיחו את הצלחתם.**
6. **הרחבת הפעילות היזומה בקרנות.**

אשר לתהליכי ונוהלי עבודה, יעדי האגף הם בעיקר ייעול תהליכי העבודה, קיצור פרקי הזמן לבחינת בקשות ואישור פרויקטים, הרחבת הפעילות לתחומים חדשים והבאת מידע לידי הציבור על פעילות הביטוח הלאומי בפיתוח שירותים. כדי להשיג יעדים אלה האגף מתכוון לפעול כדלקמן:

1. **לבחון מחדש את הקריטריונים המהווים בסיס לפעילות הקרנות ולקבלת החלטות בוועדות, ולהתאימם לצרכים של קבוצות היעד.**

2. לקבוע **סטנדרטים אחידים** לבניית תקציבים ולסיוע בתשתיות (בניה, הצטיידות) ובפיתוח שירותים.
3. לבחון **כיוונים להרחבת הפעילות בקרנות** על פי הצרכים המשתנים של האוכלוסייה, תוך שימת דגש על שירותים קהילתיים ושיתוף פעולה בין הקרנות.
4. **לפתח מערכת ממוחשבת** לתמיכת פעילות הקרנות. מחשוב הקרנות המתבצע על בסיס האינטרנט יאפשר העברת מידע בצורה המהירה והיעילה ביותר, שיתוף פעולה ואחידות בעבודת הקרנות, ייעול הקשר עם מחלקת כספים, ייעול הקשר עם גורמי חוץ, שיתוף פעולה עם הסניפים ופיתוח מערכת בקרה ומעקב. המערכת הממוחשבת גם תסייע בהערכה ובתכנון של הקצאות המוסד בפיתוח שירותים.
5. **פיתוח מינהלי-ארגוני** של אגף הקרנות: בתחום הבקרה הכספית, עריכת הסכמים חוזיים, והעמקת הבקרה והמעקב אחר ביצוע הפרויקטים.
6. תכנון **תהליך מוסדר של שיתוף פעולה עם הסניפים**, תוך ניסיון להגביר את היוזמה המקומית ואת המעקב בשטח אחר ביצוע פרויקטים.
7. פיתוח **מודל למעקב אחר פרויקטים שהסתיימו**. הכוונה לבחון באיזה מידה הכספים המוקצים לפיתוח מנוצלים בהתאם לחוזה ולמטרות שהוגדרו מראש לטובת קבוצות היעד גם לאחר סיום התשלום לפרויקט. ברמת המקרו תבחן השאלה באיזו מידה סייע הביטוח הלאומי לפיתוח שירותי רווחה לטווח הארוך מבחינת המשך הקצאת משאבים ציבוריים לשירותי רווחה בתחומי הסיוע של הקרנות.
8. הקמת **מאגר של יועצים ופרויקטורים** (מרכזי פרויקטים) אשר יעמדו לרשות גופים חלשים לצורך הגשת הצעות לפרויקטים והכנת התשתית להפעלתם.
9. **הגברת ההסברה**, ההפצה והפרסום של פעילות הקרנות.

תכנון פעילות האגף לפיתוח שירותים נעשה בתאום עם משרדי הממשלה וכן עם גופים ציבוריים וקרנות אחרים, תוך התייחסות לצורכי מגזרים, אזורים ואוכלוסיות שונות.

נקבעו יעדי פיתוח לטווח הקצר במספר נושאים נבחרים:

1. קידום פרויקטים בתחום האבטלה

בהתאם למדיניות המוסד לביטוח לאומי, מתוכננים מספר פרויקטים במסגרת הקרן למפעלים מיוחדים לטיפול באבטלה. הוקם צוות לתכנון פרויקטים לצמצום האבטלה. הפרויקטים יפתחו מודלים להכשרה מקצועית, לקשירת קשר עם מעסיקים ולהשמה בעבודה בכמה יישובים בארץ (בשיתוף עם שירות התעסוקה במשרד העבודה, ועם האגף להבטחת הכנסה ואגף אבטלה במוסד לביטוח לאומי). תישקל גם האפשרות לפיתוח מספר פרויקטים לתמיכה ביזמות עסקית.

2. קידום פרויקטים לילדים ונוער בסיכון

מתוכננים כמה פרויקטים בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה לרווחת ילדים ונוער בסיכון, תוך שימת דגש על איזור הצפון והדרום. האגף מתכוון גם לקדם תוכניות התערבות מוקדמת והעשרה לילדים בסיכון בגיל הרך.

3. קידום סדרי נגישות לאנשים עם מוגבלויות

המוסד לביטוח לאומי נערך לשינוי בקריטריונים בנגישות וקביעת סטנדרטים אחידים בסדרי נגישות לאנשים עם מוגבלויות. בעקבות שינויים אלה תיקבע תוכנית פיתוח והרחבת הפעילות בתחום הנגישות לשנתיים הבאות.

4. קידום פרויקטים לשילוב נכים במסגרות תעסוקה

יושם דגש על תכנון ארוך טווח של פיתוח רצף תעסוקתי ומסגרות מוגנות לנכים, כולל מרכזי יום לנכים, צורות שונות של עבודה מוגנת ונתמכת ומסגרות שיקום. מדובר בעיקר בנכים הקשים הזקוקים למסגרות מוגנות בקהילה, כולל הלוקים בפיגור שכלי ומחלות נפש. התוכנית תתבסס על נתונים לגבי היקף הצרכים והמענים. התוכנית תיקבע בתיאום עם המינהלת לתעסוקה מוגנת לנכים שמינה שר העבודה והרווחה.

5. פיתוח והטמעת שירותים למניעה ולטיפול באלימות נגד קשישים (הקרן למפעלים מיוחדים). לאחר שהסתיימו בהצלחה כמה פרויקטים ניסיוניים בתחום זה, הקרן פועלת עם גופים אחרים להטמעת שירות חשוב זה.

6. הגברת היזמות החברתית באזור הדרום

מתוכננת סדרה של מפגשים של הקרנות עם רשויות מקומיות, עמותות וקרנות אחרות הפועלות בדרום כדי לעודד יוזמות מקומיות בפיתוח שירותי רווחה. במפגשים יציגו הקרנות דרכים להגשת בקשות תוך מתן אפשרות להסתייע ביועצים ובפרויקטורים בהגשת ופיתוח פרויקטים.

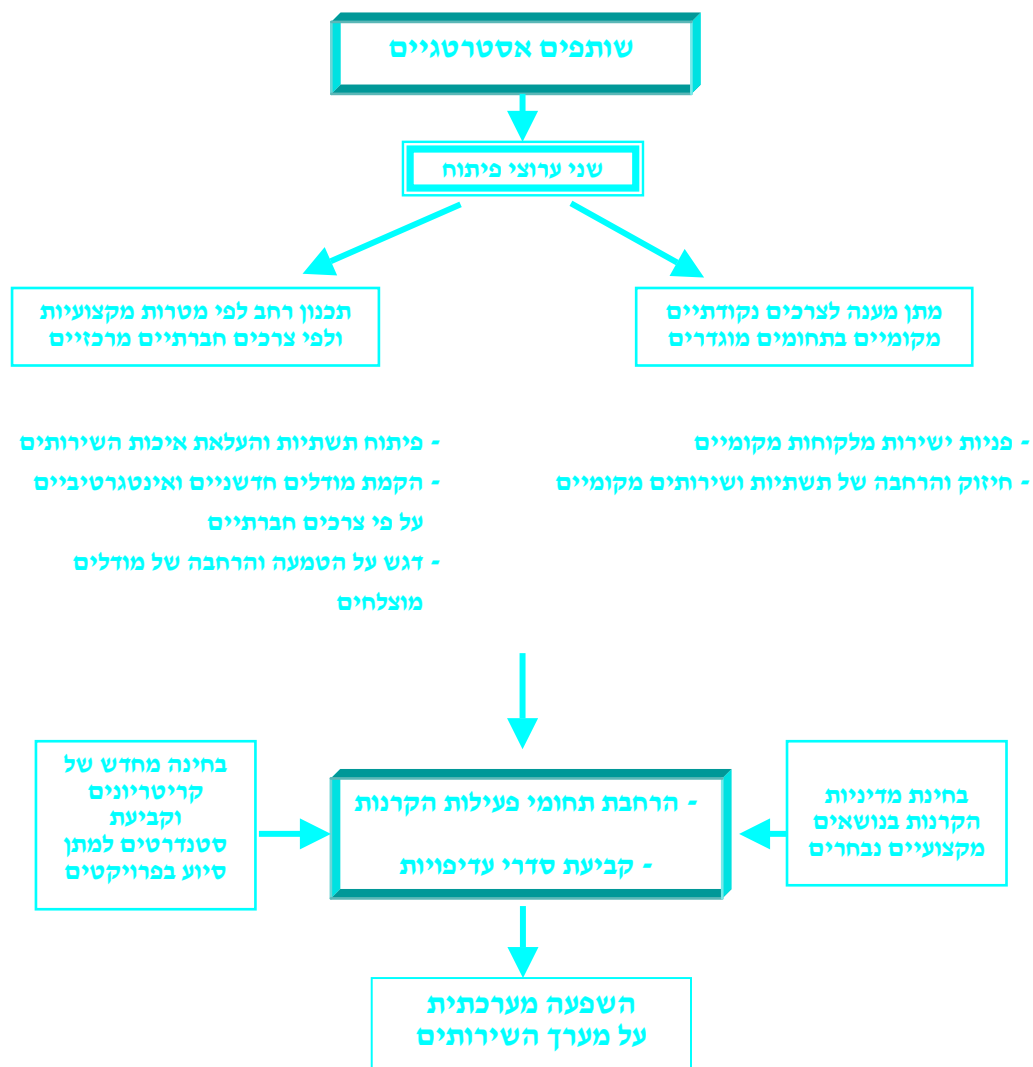
7. צמצום תאונות עבודה במפעלים קטנים ובענף הבנייה

הוקם צוות בשיתוף האגף לפיקוח על העבודה של משרד העבודה והרווחה לעידוד תוכניות למניעת תאונות במפעלים קטנים.

6.9 מודל לשיתוף פעולה עם סניפי המוסד לביטוח לאומי

זה שנים רבות פועלות ארבע הקרנות במוסד לביטוח לאומי במשרד הראשי ובמסגרת המינהלים והאגפים המקצועיים. בעוד שרוב הפרויקטים שהקרנות מסייעות בתכנונם, פיתוחם ומימונם הם תכניות מקומיות, מידת המעורבות של סניפי המוסד

האגף לפיתוח שירותים: תהליך קביעת יעדים אסטרטגיים



תחומים חברתיים חדשים
אוכלוסיות יעד עם צרכים לא מכוסים
אזורים דלי שירותים

בפרויקטים מצומצמת מאוד.

בשנים האחרונות אנו עדים יותר ויותר לפיתוח יוזמות לשירותים במישור המקומי ובהקמת עמותות וארגונים, המתארגנים כ"מגזר שלישי" לטובת קבוצות הזקוקות לשירותים. מקצת מהעמותות הן סניפים מקומיים של ארגונים וולנטרים ארציים ואחרות התפתחו על רקע של צרכים ומגזרים מקומיים.

עמותות אלה מקדמות בהצלחה עניינים חברתיים, בדרך כלל בשיתוף עם הרשויות המקומיות. יש לעודד פעילות גופים אלה ולמצוא את הדרכים לפיתוח דפוסים ומנגנונים לשיתוף פעולה מקומי.

שיתוף פעולה בין האגף לפיתוח שירותים לבין הסניפים

תפקידי הסניף

איתור צרכים, ייזום פרויקטים ומתן סיוע בהגשת בקשות

האצת תהליך ההתקשרות בחוזה

השתתפות בוועדות היגוי:
בקה כספית ומקצועית

- ייצוג המוסד בפתיחות רשמיות
- פרסום בעיתונות המקומית

מעקב ובקרה לאחר סיום הפרויקט

מנהלי הסניפים ועובדיהם הבכירים מכירים היטב את הצרכים של האוכלוסייה, המוסדות והארגונים המקומיים ואת "אנשי המפתח" אשר יכולים לשמש שותפים לתכנון

ולביצוע פרויקטים – עמותות וארגונים הפועלים למען קבוצות נזקקות או בעלות אופי מיוחד – כמו קשישים, נכים וילדים בסיכון. הם גם קשרו קשרים ודפוסי עבודה עם ראשי הערים והרשויות המקומיות. מנהלי הסניפים, עובדי הגבייה והכספים, מחלקות השיקום והייעוץ לקשיש מכירים היטב את אנשי המפתח ברשויות המקומיות ויכולים לסייע בזירוז תהליכי התקשרות וחתירת החוזה.

הקשר בין האגף לפיתוח שירותים והסניפים ייבנה על פי מודל של שיתוף פעולה. יודגש כי האחריות והטיפול בפרויקטים תהיה בידי האגף לפיתוח שירותים באמצעות עובדי הקרנות: קבלת ובדיקת בקשות חדשות, התקשרות בחוזה, ליווי מקצועי ומעקב. נוהל האישורים בוועדות הקרנות ובוועדות הציבוריות לא ישתנה.

תפקידי הסניף יהיו כדלקמן:

שלב הגשת הפרויקט:

1. פרסום והפצת מידע על הקרנות בקרב ארגונים ואנשי מקצוע מקומיים.
2. איתור צרכים ועידוד יוזמות חדשות לפרויקטים.
3. סיוע לגורמים "חלשים" בהגשת פרויקטים, בעזרת כלים שיפתח האגף לפיתוח שירותים.
4. קבלת מידע והעברתו לאגף לגבי המעמד המקצועי והכספי של הארגון המגיש בקשה לסיוע.
5. זירוז תהליכי הגשת בקשות, האצת תהליך קבלת מסמכים, אישורים וחתירת החוזה.

שלב הביצוע:

1. השתתפות בוועדות ההיגוי של הפרויקטים.
2. פרסום והסברה מקומיים, במיוחד בעיתונות ובטלוויזיה מקומיים.
3. מעקב ובקרה כספיים על ביצוע הפרויקט ועל היבטים מקצועיים אחרים, כלומר באיזו מידה הפרויקט מתבצע על פי התוכנית שאושרה.
4. זיהוי בעיות בשיתוף פעולה עם גופים אחרים מקומיים.

לאחר סיום הפרויקט:

1. מעקב ובקרה לאחר סיום התשלומים לפרויקט לפי מודל בקרה שיפתח באגף.

פרק 7

שירותים חדשניים לציבור המבוטחים בביטוח הלאומי*

יעקב צדקה

* תודה לגב' נחמה שפירא, מנהלת תחום לקוחות במינהל משאבי אנוש, על הסיוע בהכנת פרק זה.

7.1 כללי

המוסד לביטוח לאומי כמוסד חברתי נמצא בצומת מרכזי המעניק שירות למבוטחים באמצעות הסניפים וסניפי המשנה הפזורים ברחבי הארץ. זה זמן רב מספר המבוטחים הפונים לסניפי הביטוח הלאומי הולך וגדל. לשם דוגמה נציין שרק בשנת 2001 היו כ-3.6 מיליון פונים לסניפים, נוסף על כ-1.4 מיליון שפנו דרך שירותים חדשניים (שיפורטו בהמשך). עקב כך נדרשים העובדים בסניפים להקדיש חלק נכבד מזמנם לטיפול בפונים, דבר המקשה על הצורך בטיפול מהיר בבקשות ובתביעות. לכן המוסד פועל בשנים האחרונות לגוון את השירות למבוטחים: החל מפנייה אישית (פיזית) של המבוטח לסניף ועד לפנייה מקוונת באמצעות האינטרנט.

ראוי לציין שלכל שירות מוגדר סל שירותים. יש לזכור שככל שרמת המידע המבוקשת תהיה אישית יותר, יתבקש המבוטח למסור פרטים רבים יותר לצורך זיהוי (כגון שם, מספר זהות וקוד סודי אישי). המטרה העומדת בבסיס הרצון להרחיב ולגוון את השירות היא להקל על המבוטח בקבלת השירות ולאפשר לו קבלת שירות מבלי להגיע לסניף המוסד – אם אכן השירות שהוא מבקש לא מחייב פנייה פיזית לסניף.

במקביל לרצון לשפר ולייעל את השירות ולאפשר למבוטח שימוש בשירותים מהירים וחדשניים, יש לזכור את הצורך החיוני בשמירת צנעת הפרט. לכן בבסיס הפיתוחים החדשניים שנתאר להלן, נמצא גם ה"קוד הסודי" האישי.

7.2 קוד סודי

עם התפתחותם של אמצעים טכנולוגיים מתקדמים ויישומם בארגונים ציבוריים, מתרחבת האפשרות להעביר מידע בצורה קלה, מהירה ויעילה יותר. התפתחות זו היא צורך חיוני ומבוקש הן על ידי הלקוחות והן על ידי הארגון. עם זאת יש לזכור שמסירת מידע והעברתו במהירות וביעילות עלולות גם לפגוע בחסינות הנתונים ובצנעת הפרט. לכן עם התפתחותם של שירותים חדשניים למסירת מידע יש צורך לפעול במקביל לשמירת

הפרטיות במסירת המידע, באמצעות זיהוי ודאי של מקבל השירות. מסיבות אלו דואג המוסד לפתח אמצעים שיסייעו למבוטח בשמירת חסינות הנתונים האישיים (כגון סוג הגמלה, סכום הגמלה ונתונים אישיים נוספים).

כדי לעמוד במטלה זו הנפיק המוסד בצורה מרוכזת קוד אישי סודי למבוטחים. ההנפקה בוצעה בשנת 1999 ועד היום הונפקו כ-1,400,000 קודים סודיים. הקוד הסודי הועבר למבוטחים בדואר, בעיקר למקבלי גמלאות בארבעה נושאים – גבייה, הבטחת הכנסה, אבטלה, נכות, זקנה ושאיירים – ולמבוטחים לא שכירים בגבייה (לוח מס' 1). מבוטח באחד מענפים אלו שיש ברשותו קוד סודי יכול לקבל מגוון שירותים מהירים יותר, בתנאי שבפנייתו יציין את מספר תעודת הזהות ואת הקוד. נתונים אלו ישלימו את זיהויו בפני נותן השירות ויסייעו בנתינת שירות מהיר, בטלפון או שירות עצמאי אחר.

לוח מס' 1: מספר הנפקות של קוד סודי לעומת משתמשים (באלפים), עד סוף 2001

ענף	הנפקות	משתמשים	אחוז משתמשים
הבטחת הכנסה	144.0	68	47
נכות כללית	93	30	32
זיקנה ושאיירים	471	53	11
אבטלה	323	67	21
גבייה מלא-שכירים	254	22	9
סך הכול	1,285	240	19

מלוח מס' 1 ניתן לראות שכ-20% מהמקבלים את הקוד הסודי אמנם השתמשו בו. בענייני הבטחת הכנסה כמחצית (כ-47%) השתמשו בקוד הסודי, בענייני נכות כשליש (כ-32%), ובענייני זקנה ושאיירים וגבייה שיעור המשתמשים היה נמוך יחסית – 11% ו-9% בהתאמה.

להלן מספר שירותים עיקריים שניתן לקבל בסיוע הקוד הסודי ומספר הזהות:

- בעמדת השירות העצמי ("קיוסק") – אישור על גמלה וסכום הגמלה.
- בפנייה למרכז המידע (מאויש ואוטומטי) – בירור פרטני לגבי תביעה, סכום תשלום ועוד.
- בפנייה לסניף – קבלת שירות פרטני בדומה למידע במערכת המידע.

שירותים אלו זמינים מבלי שצריך להגיע לפקיד בסניף ולהמתין בתור. לכן הם מהירים יותר תוך שמירת צנעת הפרט. בהמשך נתאר שירותים אלו ואופי הפעילות הנעשית דרכם בסיוע לקוד הסודי.

7.3 מרכז מידע ארצי-טלפוני

בדומה לארגונים מתקדמים אחרים בעולם ובארץ, הקים המוסד לביטוח לאומי מרכז מידע טלפוני לרשות המבוטחים. כיום פועלים שני מרכזים, ברחובות ובדימונה, שאליהם קשורים 14 סניפים, ובתכנון לקשר אליהם את כל הסניפים.

המטרה בהקמת מרכז מידע ארצי טלפוני היא לגוון ולייעל את השירות למבוטחים ולאפשר להם להגיע למידע חיוני באמצעות הטלפון מבלי להגיע לסניפי המוסד.

מרכז המידע הטלפוני כולל מענה ממוחשב אוטומטי (ה-Call Center), ומענה מאויש. מבוטח הפונה טלפונית למרכז המידע מקבל את המענה הממוחשב, ואם הוא מעוניין במוקד המאויש הוא מופנה אליו.

למרכז המידע מוגדר סל שירותים שהמבוטח יכול לקבל מהמענה הממוחשב או המענה המאויש. סל השירותים המוגדר מבוסס על שני משתנים עיקריים:

- מידע כללי (אין צורך בזיהוי המבוטח).

– מידע פרטני אישי (מצריך זיהוי ודאי של המבוטח).

כיום מועסקים במרכז המידע כ-80 עובדים (60 ברחובות ו-20 בדימונה). מרכז המידע המאוּיש נותן שירות בימים א-ה בשעות 08:00-15:00.

העובדים המאיישים את מרכז המידע הוכשרו לענות לפונים, הן מבחינת המענה האישי הסבלני והן מבחינת המקצועיות. סל השירותים המוגדר מאפשר מסירת מידע בהתאם לאופי המידע (ממידע כללי ועד מידע פרטני), ובצורך לזהות את המבוטח, בהתאם לרמת המידע הנמסרת.

ב"מידע כללי" אין צורך בזיהוי וניתנים השירותים האלו :

- שליחת טופסי תביעה.
- שליחת חוברות הסברה.
- שאלות **כלליות** לחוק.
- שאלות על זכויות וחובות.
- שעות קבלה בסניפים.

שירותים אלו עונים על ההגדרה של מידע כללי ולכן אדם שפונה בטלפון יוכל לקבלם מבלי להזדהות.

"מידע אישי" כולל שירותים פרטניים אישיים יותר :

- שלב הטיפול בתביעה.
- תאריך תשלום.
- סכום תשלום.
- אישור/דחייה של תביעה.
- בירור חוב/יתרה.
- אפשרויות לתשלום בכרטיס אשראי.

שירותים אלו ניתנים למבוטח כאמור רק לאחר שהטלפנים זיהו אותו בוודאות. לצורך זה יתבקש המבוטח למסור את מספר הזהות והקוד האישי.

לוח מס' 2: פניות למוקד המאויש לפי ענף ולפי סיבת הפנייה (באלפים ובאחוזים), 2001

אחר	ביטוח ושכר	גבייה מלא-שכירי ס	ריכוז תשלומים	נכות	הבטחת הכנסה	אבטלה	סה"כ	
189	38	114	84	76	142	212	855	סה"כ

באחוזים

100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ
67	34	90	100.0	74	88	84	80	בירורים
33	66	10	-	26	12	16	20	אישורים

ניתן לציין שמרבית הפניות בענפים השונים הן לצורך בירור, וכשמדובר בבירור פרטני יש צורך במסירת הקוד הסודי של המבוטח. מכאן ייתכן שלפחות חלק מהפונים לבירורים ולאישורים (שגם לגביהם יש צורך במסירת קוד סודי) היו צריכים להגיע לסניף באזור מגוריהם, ובכך נחסכת מהם פנייה לסניף.

7.4 מרכז המידע הממוחשב (Call Center)

שירות מקביל במרכז המידע הוא ה-Call Center (מחודש מרץ 2001) – מענה ממוחשב אוטומטי. מבוטח יכול לקבל שירות כללי ופרטני אם יענה לשאלות שמציב בפניו השירות האוטומטי לצורך זיהוי.

מידע כללי:

– שעות קבלת קהל בסניפים (אין צורך בזיהוי).

מידע אישי:

- מידע על מועד וגובה תשלום.
- בירור יתרה בגבייה.
- תשלום בכרטיסי אשראי (זיהוי חלקי – רק מספר זהות).
- הזמנת אישורים.
- הזמנת טפסים (זיהוי חלקי – רק מספר זהות).

לצורך קבלת השירות הפרטני יתבקש המבוטח למסור פרטים אלה:

- מספר הזהות שלו.
- הקוד הסודי שברשותו.

למבוטח שאין ברשותו קוד סודי לא יימסר מידע פרטני, ולכן יהיה עליו להסתפק במרכז המידע המאושר. הוא יוכל בהזדמנות זו לבקש קוד סודי שיישלח לביתו וכך יתאפשר לו לנצל טוב יותר, בפעמים הבאות, את מגוון השירותים שמציע המוסד.

מהנתונים שבלוח מס' 3 ניתן לציין את שלושת הענפים (זקנה ושאיירים, אבטלה והבטחת הכנסה), שבהם מתקבלות הבקשות לאישורים. נוסף על כך ניתן לציין את האפשרות לקבל טפסים בעיקר בנושאי אבטלה וגבייה מלא-שכירים.

לוח מס' 3: מרכז מידע ממוחשב – פניות לפי סיבה וענף (באלפים), 2001

אחר	גבייה מלא-שכירים	שינוי פרטים	נכות	דמי לידה	ה"ה	אבטלה	זיקנה ושאיירים	סה"כ	סיבת הפנייה
12	13	4	3.5	3	10	16	2.5	64	סך הכול
9	3	-	3.5	-	10	10	2.5	38	אישורים
3	7	4	-	3	-	6	-	23	הזמנת טפסים
									תשלום בכרטיס
-	3	-	-	-	-	-	-	3	אשראי*

* אפשרות זו החלה רק באמצע חודש אוקטובר 2001.

בשירות ה-Call Center אפשר להשתמש כל ימי השבוע משעות הבוקר (7:00) ועד שעות הערב (18:30 וביום ה' עד 20:00) וגם ביום שישי (7:00-14:00).

כאמור נגזר סל השירותים בשירות זה מן השירותים הניתנים במרכז המידע המאוּיֵש.

7.5 סיכום – מרכז מידע טלפוני

המודעות ההולכת וגדלה של המבוטחים לקבל שירותים בטלפון והנפקת הקוד הסודי אפשרו לאוכלוסייה רבה יותר לפנות למרכז המידע הטלפוני. להלן נציג את מספר הפונים לשירותים השונים למרכז המידע המאוּיֵש והממוחשב בשנת 2001.

לוח מס' 4: פניות טלפוניות למרכז המידע, 2001

מרכז המידע הממוחשב (מ-3.01)	מרכז המידע המאוּיֵש	סך הכול פניות	סיבת הפנייה
64,000	855,000	919,000	סך הכול
**	683,000	683,000	בירורים
38,000	172,000	210,000	אישורים
23,000	*	23,000	הזמנת טפסים
3,000	*	3,000	תשלום בכרטיסי אשראי

* קיים שירות כזה אך לא נצבר מידע.
** לא קיים שירות כזה.

מהנתונים בלוח מס' 4 ניתן לראות את המספר הגדול של הפונים בטלפון למרכז המידע הארצי. מתברר שרובם (כ-74%) פונים לבירורים וכרבע (כ-23%) לקבלת אישורים. יש להניח כי שירות זה מסייע למי שאינם צריכים להגיע לסניף באזור מגוריהם ומסייע גם לעובדי הסניף בטיפול מבוטחים האחרים.

עוד כדאי להזכיר שמרכז המידע הממוחשב החל לפעול מחודש מארס 2001, וייתכן שחלקו בשירות הטלפוני ילך ויגדל. כדאי גם לציין שהתשלום בכרטיס אשראי במרכז הממוחשב החל רק באוקטובר 2001, ומעניין יהיה לראות כיצד יתפתח בעתיד.

7.6 עמדה ממוחשבת לשירות עצמי ("קיוסק")

עמדה ממוחשבת לשירות עצמי מהווה שירות יחודי וחדשני שפיתח המוסד לביטוח לאומי. עמדה זו מאפשרת כיום הנפקת אישור על קבלת גמלה. שירות זה קצר יחסית, ולכן עמדה הניתנת לתפעול עצמי מאפשרת פתרון מהיר למבוטחים מבלי לעמוד בתור בסניף.

7.6.1 סל השירותים

העמדה לשירות עצמי מאפשרת לקבל אישור על זכאות לגמלה ועל גובה הגמלה. אישורים אלו מקנים זכות להנחה או לשירותים במוסדות ציבוריים אחרים. בעמדה אפשר לקבל עד 27 אישורים שונים בכל בתחומי הגמלאות והגבייה.

7.6.2 הפעילות בעמדה לשירות עצמי

ה"קיוסק" (כפי שנקראת העמדה הממוחשבת) פעל בתחילת דרכו (משנת 1997) בתוך הסניף, כאשר עובד של הסניף סייע למבוטח בקבלת השירות, הן בזיהוי – לצורך השמירה על צנעת הפרט, והן בהפעלה העמדה לצורך קבלת אישור. כל מבוטח שהגיע לסניף ונזקק לאישור שהוא מקבל גמלה מסוימת, היה צריך להתייצב בתור לעמדה הממוחשבת. על העובד היה לזהותו על-פי תעודת הזהות שלו ואחר כך היה מסייע לו לתפעל את ה"קיוסק" ולקבל את האישור הרלוונטי.

השלב הבא בתפעול העמדה היה חלוקת קוד סודי למבוטח. בכך נפתרה הבעיה של שמירה על צנעת הפרט, והמבוטח שהגיע היה מקליד את מספר הזהות שלו ואת הקוד הסודי ואז מפעיל את העמדה לצורך קבלת האישור.

בהמשך עוצבה העמדה בצורה נוחה ונגישה יותר (בדומה לעמדות הבנקים לצורך משיכת מזומנים), ואז הוחלט להציבה בקיר חיצוני של הסניף, במטרה לאפשר את קבלת השירותים ימים רבים יותר ושעות ארוכות יותר. בכך הקוד הסודי (לצורך זיהוי ודאי יותר) והצבת העמדה בקיר החיצוני של הסניף חסכו מן המבוטחים את הצורך להגיע לסניף ולעמוד בתורים.

7.6.3 עמדות ממוחשבות בסניפים

כיום יש כ-26 עמדות לשירות עצמי בקיר חיצוני. נוסף על כך יש כוונה להמשיך ולהתקין עמדות כאלה גם במקומות נוספים כמו בבנייני עיריות ומרכזי קניות. עד היום הותקנו מחוץ למוסד לביטוח לאומי שתי עמדות כאלו, האחת בבית העירייה בחיפה והאחרת בבית העירייה בבת-ים.

השימוש בעמדות הממוחשבות הללו הולך וצובר תאוצה. רבים מבין המבוטחים יכולים להתמודד עם העמדה ולתפעל אותה בעצמם ללא בעיות מיוחדות. בלוח מס' 5 נציג נתונים המצביעים על שימוש הרב בעמדות אלו, שימחיש את הנגישות של מבוטחים לעמדות אלו והשימוש בהן לצורך קבלת האישורים בנושאים השונים.

לוח מס' 5: סה"כ מקבלי גמלה לעומת אישורים שהונפקו ב-2001 (באלפים)

ענף	מקבלי גמלה (באלפים)	הנפקת אישורים (באלפים)	אחוז מקבלי האישורים
סך הכול	2,642	600	23
זיקנה ושאיירים	677	144	21
הבטחת הכנסה	140	245	175
נכות כללית	142	87	61
אבטלה	98	64	65
ילדים	934	27	3
מזונות	27	19	70
גבייה מלא-שכירים	492	14	3

מהנתונים שבלוח מתברר שקצת יותר משליש מהמבוטחים (כ-23%) מנפיקים לעצמם אישורים בעמדה לשירות עצמי. הבולטים בהנפקת האישורים מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה: 140 אלף מקבלי גמלה הנפיקו 254 אלף אישורים (1.75 אישורים לכל מבוטח בממוצע). כדאי לציין גם את שיעור האישורים הגבוה בנושאי זיקנה ושאיירים (כ-81% מכלל המבוטחים בענף זה), אבטלה (65%) ונכות כללית (כ-61%).

7.7 אתר אינטרנט

בשנת 1997 הוקם אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי (כתובתו www.btl.gov.il). המוסד היה בין הארגונים הציבוריים הראשונים שהקימו אתר אינטרנט לרשות הציבור.

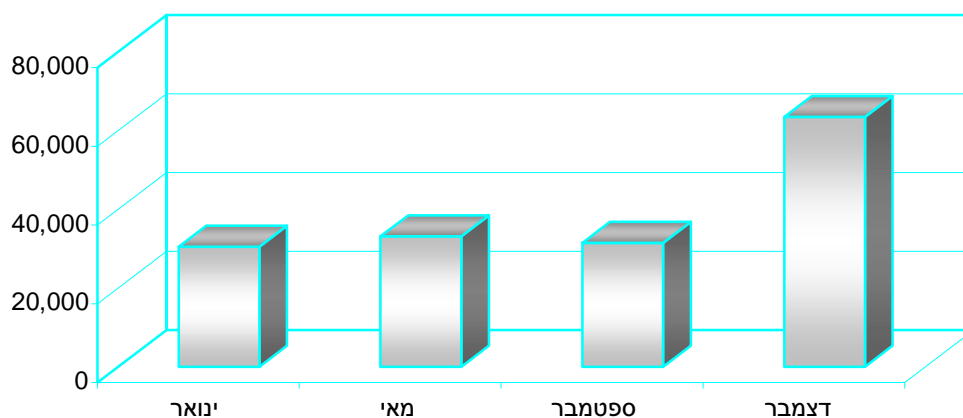
כיום מצוי באתר מידע על הזכויות והחובות של האזרח כולל הסברים לכל גמלה, פרסומים בנושאים שונים ושירותים שונים שיש אפשרות לקבלם, החל בשעות קבלה של סניפי המוסד, כולל תלונות ופניות ועד "הורדת" טפסים דרך האתר – הכול בהתאם למה שמאפשר חוק הביטוח הלאומי. ניתן גם לקבל מידע סטטיסטי מגוון. מאז הוקם האתר המוסד שוקד על שיפורו כדי שיהיה אפשר לקבל מידע רב ומורכב בענייני הביטוח הלאומי.

7.7.1 מספר ביקורים באתר

במעקב אחר הפעילות באתר מתברר שהוא הופך להיות שימושי יותר ויותר, ומהנתונים של שנת 2001 ניתן לראות את העלייה במספר הכניסות אליו.

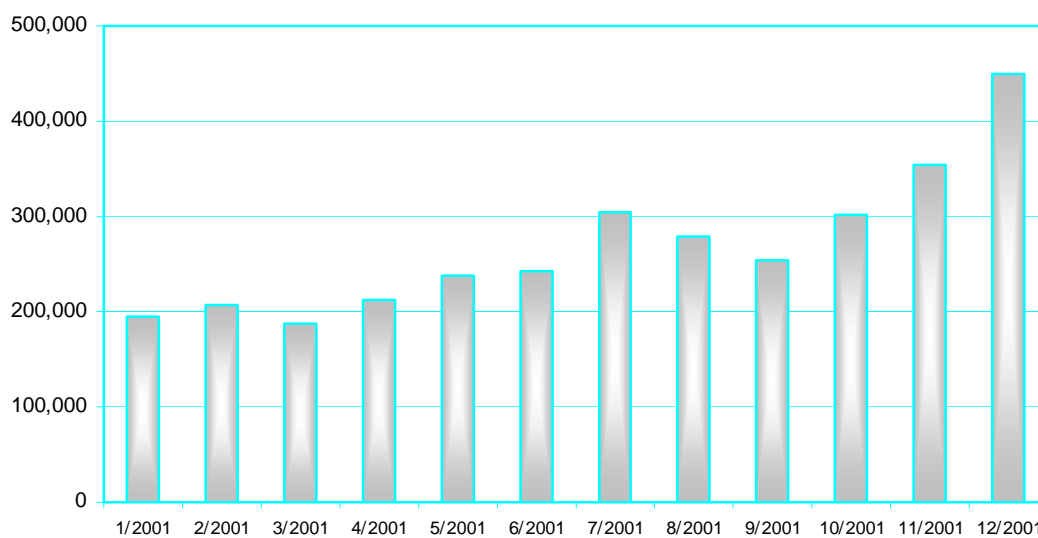
הממוצע ליום (בדצמבר 2001) הוא 2,200 מבקרים. יתכן שהסיבה העיקרית לעלייה במבקרים בחודש דצמבר 2001 הוא מסע הפרסום שהתקיים מהשבוע האחרון של חודש נובמבר, במשך שלושה שבועות.

תרשים מס' 1: מבקרים באתר בשנת 2001



נוסף על כניסות לאתר יש אפשרות לעקוב אחר הדפים שביקרו בהם. בחודש דצמבר 2001 היו כ-449,000 דפים שביקרו בהם, כ-15,000 ליום.

תרשים מס' 2: מספר כניסות למסמכי האתר, לפי חודשים

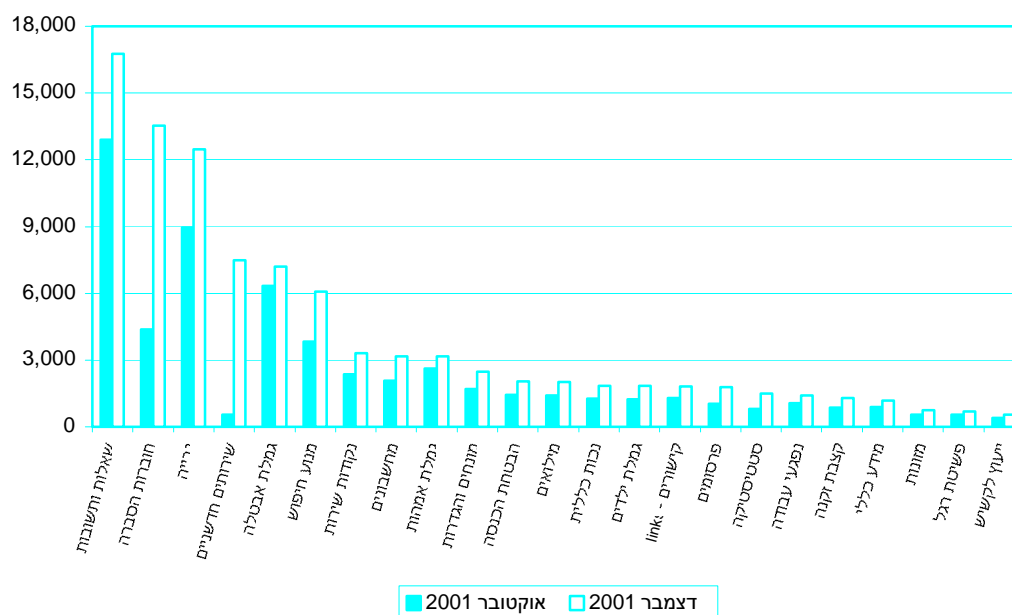


7.7.2 הדפים בעלי הביקורים הרבים ביותר

באופן כללי, הדפים בעלי הביקורים הרבים ביותר בחודש דצמבר 2001 היו אלה של שאלות ותשובות (מכל סוגים), חוברות הסברה, גבייה ושירותים חדשניים. תרשים מס' 3 מציג את בעלי הביקורים הרבים הן בחודש אוקטובר והן בחודש דצמבר 2001. את המספר הגדול של כניסות לדפי ההסברה ולדפי שירותים חדשניים יש ליחס לשני מסעות ההסברה באותו חודש: האחד קרא להוריד מן האתר את החוברת "כל הזכויות השמורות לך" בנוסח החדש, והאחר פרסם שירות חדש לתשלום חובות דרך מוקד טלפוני. בעקבות מסעי הפרסום גדל מספר הכניסות לרוב הדפים האחרים באתר.

מבחינת הגמלאות, הדפים בעלי הביקורים הרבים ביותר היו אבטלה, אימהות, הבטחת הכנסה, מילואים ונכות כללית.

תרשים מס' 3: הדפים בעלי הביקורים הרבים ביותר באתר, אוקטובר ודצמבר 2001



7.7.3 הורדות (downloads) והזמנות מהאתר

סוגים של הורדות

מספר ההורדות מהאתר הולך וגודל ככל שמוסיפים חומר חדש באתר. לוח מס' 6 מפרט את סוגי ההורדות.

לוח מס' 6: הורדות מאתר המוסד (באלפים), 2001

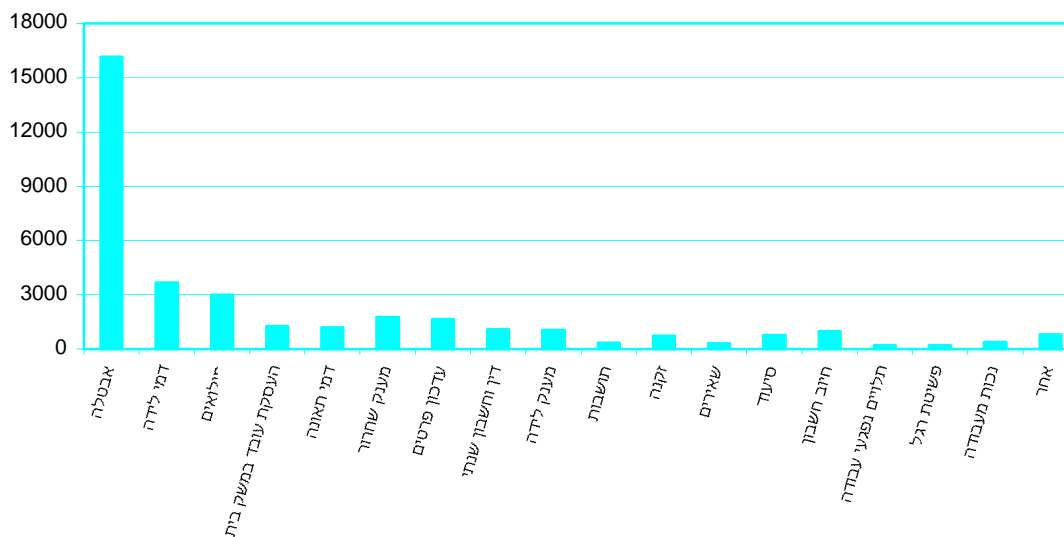
מספר הורדות			סוג
אפריל 2001	אוקטובר 2001	דצמבר 2001	
17,612	30,034	35,628	טפסים
11,140	14,440	36,071	חוברות הסברה
903	1,132	5,215	פרסומים

הסיבה למספר ההורדות הגדול בפרסומים – 2,400 – היה פרסום תמצית של דו"ח העוני בדצמבר. כמו כן כוללים הפרסומים דו"חות ומחקרים בנושאים השונים של הביטוח הלאומי.

טפסים – פירוט

מספר הטפסים שהורדו מהאתר גדל ביותר מ-100% בחצי שנה האחרונה, מ-17,612 באפריל 2001 עד 35,628 בדצמבר 2001. תרשים מס' 4 מציג אילו טפסים שהורדו בחודש דצמבר 2001. הטפסים המבוקשים ביותר היו (בסדר יורד): אבטלה, דמי לידה, מילואים והעסקת עובד במשק בית. ארבעת אלה בלבד היו כ-2/3 מכל הטפסים שהורדו.

תרשים מס' 4: הורדת טפסים דרך האתר, דצמבר 2001



חוברות הסברה – פירוט לחודש דצמבר 2001

לפי סדר יורד, החוברות שהורדו היו: אבטלה (9,691), "כל הזכויות" (9,149), הבטחת הכנסה (4,531) ומילואים (3,445). חוץ מן החוברת "כל הזכויות", מספר החוברות שהורדו מהאתר עלה בכ-100% מאוקטובר לדצמבר 2001. לא נכללו כאן מספר החוברות שהוזמנו דרך האתר בדצמבר – כ-1,550 חוברות.

7.7.4 זמן שהייה ממוצע באתר

הזמן הממוצע לכל כניסה משקף את הרלוונטיות של האתר למבקר, והוא היה בדצמבר כ-320 שניות, דהיינו כ-5.3 דקות. אין נתון מקביל על אתרים ציבוריים אחרים בארץ, אך כדי לקבל קנה מידה, נציין שזמן שהייה הממוצע לאתרים באינטרנט לפי כניסה הוא פחות מדקה (57 שניות).

זמן ממוצע לכל כניסה, בשניות	חודש
285	אוגוסט 2000
328	ינואר 2001
364	אפריל
362	יולי
339	אוגוסט
332	ספטמבר
346	אוקטובר
333	נובמבר
320	דצמבר

7.8 אישורים

משנת 2001 מבוטחים יכולים להזמין דרך האינטרנט אישורים בנושאי גמלאות וגבייה, ואלו נשלחים אליהם בדואר. בסך הכול הופקו בדרך זו כ-25,000 אישורים בשנת 2001.

7.9 פניות הציבור

בחודש דצמבר 2001 התקבלו באתר 985 פניות, 25 מהן הועברו לסניפים לטיפול. בין 960 הפניות הנותרות 153 (16%) טופלו מיד והתשובות נשלחו, 495 (52%) טופלו בידי האגף לפניות הציבור, והשאר (32%) עדיין ממתנינים לתשובה.