

אזרח ותיק ושאיירים

גמלאות אזרח ותיק ושאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטח בגיל הזיקנה ולשאייריו לאחר פטירתו. עם הפנסיה מעבודה, המהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה¹, נועדו הגמלאות הללו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים סבירה.

קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי

קצבת אזרח ותיק

קצבת אזרח ותיק (בעבר קצבת זיקנה) משולמת בגיל הפרישה² על-פי מבחן הכנסות מעבודה ומהון, ובגיל הזכאות לכלל המבוטחים באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות. ב-2019 היה גיל הפרישה לנשים 62 ולגברים 67. גיל הזכאות לנשים היה ב-2019 69 ו-8 חודשים והוא עלה ל-70 בשנת 2020. גיל הזכאות לגברים לא השתנה, 70. גובה הקצבה הבסיסית ליחיד – 17.5% מהסכום הבסיסי (ב-2019 1,554 ש"ח).

לקצבה משולמות התוספות האלה:

- **תוספת תלויים:** משולמת בעבור בן/בת זוג וילדים התלויים במבוטח/ת (על פי התנאים הקבועים בחוק, למשל מבחן הכנסות).
- **תוספת ותק:** משולמת בעבור כל שנת ביטוח ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח ולכל היותר 50%.
- **תוספת דחיית קצבה:** משולמת למי שדחה את קבלת הקצבה בגילים שבהם נעשה מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מגיל הפרישה עד גיל הזכאות). שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה עקב הכנסות ממשלח יד.
- **תוספת למי שמלאו לו 80 שנה:** בשיעור 1% מהסכום הבסיסי.
- **תוספת השלמת הכנסה:** משולמת למקבלי קצבאות אזרח ותיק או שאירים שאין להם הכנסות או שהכנסתם נמוכה, עד הסכום המוגדר בחוק. הקצבאות והתוספת משולמות בשיעורים שונים לפי הרכב משפחה ולפי שלוש קבוצות גיל: עד 70, 70-79 ו-80 ויותר.

1 ראו סקירה שנתית 2007, פרק זיקנה ושאיירים, תיבה – פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל.
2 גיל הזכאות נקרא גם הגיל המוחלט, גיל הפרישה נקרא גם הגיל המותנה.

קצבת שאירים

משולמת לשאיריו של המבוטח/ת לאחר הפטירה. אלמן זכאי לקצבה כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק. לקצבה הבסיסית בגובה 17.5% מהסכום הבסיסי משולמות התוספות האלה:

- **תוספת תלויים**: משולמת בעבור ילדים שהיו תלויים במנוח/ה (על פי התנאים בחוק).
- **תוספת ותק**: משולמת בעבור כל שנת ביטוח של המנוח ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח ולא יותר מ-50%.
- **תוספת בעבור בן/ת זוג (שאָר) שמלאו לו 80 שנה**: משולמת בשיעור 1% מהסכום הבסיסי.
- **תוספת השלמת הכנסה** (ראו לעיל).

קצבאות אזרה ותיק ושאיירים לפי הסכמים אחרים

קצבאות אלה (להלן **קצבאות מיוחדות**) משולמות למי שאינם זכאים לקצבה על-פי חוק הביטוח הלאומי, וממומנות במלואן בידי הממשלה. מדובר בעיקר בעולים שביום עלייתם היו בני 62 או יותר ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הגמלה זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, כפוף למבחן הכנסות.

לבני 80 ויותר משולמת תוספת בגין גיל, אך לא משולמות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. השלמת ההכנסה המרבית המשולמת להם שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי. השינויים בגיל הזכאות לקצבה חלים גם על מקבלי הקצבאות המיוחדות.

תשלומים ושירותים אחרים

- **מענק פטירה**: משולם לבן/בת זוג של מי שנפטר והיה זכאי לקצבת אזרח ותיק או קצבת שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי), ובהעדר בן זוג – לילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.
- **דמי קבורה**: כל נפטר בישראל זכאי להיות מובא לקבורה ללא תשלום. דמי הקבורה משולמים בידי הביטוח הלאומי והם אמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה בעבור כל נפטר שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. אוכלוסיות הנוהגות לקבור שלא באמצעות חברות קבורה יכולות לקבל דמי קבורה אלה באופן אישי. תעריף דמי הקבורה נקבע לפי גיל הנפטר וגודל היישוב שבו פועלת חברת הקבורה. זו רשאית במצבים מסוימים לגבות תשלום בעבור הקבורה (רכישת קבר בחיים, רכישה לאחר פטירה בחלקה מיוחדת וקבורה בבית עלמין סגור). ב-2019 שולמו דמי קבורה בעבור כ-44 אלף קבורות בסך כולל של כ-291 מיליון ש"ח.
- **שירות הייעוץ לקשיש**: הביטוח הלאומי מפעיל משנות השבעים שירות ייעוץ לקשיש, שבמסגרתו מתנדבים קשישים תומכים בקשישים אחרים (ראו להלן).

שינויי חקיקה 2017-2019

הוקדם תשלום תוספת הוותק (2017)

על-פי חוק ההסדרים ל-2017-2018, תוספת הוותק למקבלי הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, ששולמה עד 2016 משנת הביטוח ה-11, תשולם משנת הביטוח הראשונה. נקבע כי השינוי ייעשה בהדרגה בארבע שנים: בינואר 2017 שולמה התוספת מהשנה העשירית, ב-2018 מהשנה התשיעית, ב-2019 מהשנה החמישית וב-2020 מהשנה הראשונה. בחוק ההסדרים ל-2019 הוחלט שמ-2018 יאוחדו שתי הפעילות המיועדות ל-2018 ו-2019, כך שב-2018 שולמה התוספת מהשנה החמישית וב-2019 מהשנה הראשונה.

עוד נקבע, כי גם מי שהפסיקו להיות זכאים להשלמת הכנסה או להשלמה לנכות כללית בשל הגדלת התשלום – יוסיפו לקבל את ההטבות שהיו זכאים להן.

הוקפאה העלאת גיל הפרישה לנשים

במחצית 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה: גיל הפרישה לגברים הועלה מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62. גיל הפרישה לנשים היה אמור לעלות ל-62 וארבעה חודשים ואחר כך בהדרגה עד 64, אך מאחר ששר האוצר לא הגיש את המלצותיו בעניין, הוא נותר 62.³

הוגדלו הקצבאות עם תוספת השלמת הכנסה (2017)

קצבאות אזרח ותיק ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה הוגדלו בהדרגה לפי הרכב המשפחה וקבוצת הגיל לדוגמה, יחיד בן פחות מ-70 קיבל בינואר 2017 תוספת של 131 ש"ח ובינואר 2018 תוספת מצטברת של 199 ש"ח. זוג שהמבוגר בהם בן 80 או יותר קיבלו בינואר 2017 תוספת של 95 ש"ח ובינואר 2018 תוספת מצטברת של 144 ש"ח.⁴ בנוסף, הסכום שאינו מובא בחשבון במבחן ההכנסות מעבודה (דיסריגרד) הועלה ב-1.5% מהשכר הממוצע ל-21.5% ליחיד ו-25.5% למי שאינו יחיד (חוק ההסדרים 2017-2018).

הקלות במבחן הכנסה לאמהות עצמאיות (2017)

במסגרת ההקלות במבחן הכנסה למקבלי השלמת הכנסה, אמהות עצמאיות⁵ המקבלות קצבאות אזרח ותיק ושאיירים עם השלמת הכנסה – ירד שיעור הקיזוז מעבר לדיסריגרד (הסכום שאינו מובא בחשבון במבחן ההכנסות) מ-60% ל-25% לשכר ברוטו עד 3,473 ש"ח (ב-2019), ומעל סכום זה נשאר הקיזוז 60%. נשים אלה יכולות לקבל מענק עבודה מרשות המיסים רק אם התוספת לקצבה נמוכה ממענק העבודה עקב השינוי. ההפרש ישולם במענק העבודה על ידי רשויות המס (התוכנית הופעלה מינואר 2017 כהוראת שעה לשנתיים ובינואר 2019 הוארכה לשנתיים נוספות).

3 להרחבה ראו דוח שנתי 2018.
4 חוק הבטחת הכנסה שונה כך שבלוח המפרט את שיעורי הקצבאות מוצגים השיעורים המוגדלים ב-7% (בהתאם בוטל סעיף 1א5 בחוק).
5 הרוב המכריע של ההורים העצמאים הם נשים ולכן נקטנו בפרק לשון נקבה.

פטור ממבחן תעסוקה לאמהות עצמאיות המקבלות השלמת הכנסה (2018)

אם עצמאית לומדת, המקבלת השלמת הכנסה, פטורה ממבחן תעסוקה. ב-2018 היה מספר שעות הלימודים הנדרש לפטור 30 לפחות, ומינואר 2019 – 36 לפחות.

הרחבת הזכאות למענק חימום (2017)

מחורף 2017-2018 מענק חימום משולם בסכום אחיד (562 ש"ח) לכלל מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים עם תוספת השלמת הכנסה או מקבלי קצבה נוספת לנכה בכל אזורי הארץ.

העלאת קצבת נכות כללית והשפעתה על הקצבה לאזרח ותיק (2018)

קצבאות הנכות הוגדלו מ-2018 בשלוש פעימות (1.3.2018, 2020 ו-2021) והשפיעו בכך על הקצבאות לאזרח ותיק:

- מי שהגיע לגיל פרישה עד 28.2.2018 מקבל תוספת של 235 ש"ח ומ-1.3.2018 – 470 ש"ח.
- מי שהיו זכאים לתוספת השלמת הכנסה בפברואר 2018 אך בגלל התוספת אינו זכאי לה עוד – יוסיפו להיות זכאים להטבות למקבלי השלמת הכנסה.
- כלל קצבאות הנכות יוצמדו מיום 1.1.2022 לשכר הממוצע במשק.

הקלות בזכאות להשלמת הכנסה

- במבחן ההכנסה לזכאות להשלמת הכנסה לא יובאו עוד בחשבון תמיכה בכסף ממשפחה או מכל גורם אחר (מיוני 2018).
- רכב ניידות או רכב של ילד נכה לא ייחשבו להכנסה, ובמקרה של רכב שני במשפחה ייבחנו לפי הכללים של רכב ראשון (פרשנות לתיקון מ-2012 מפברואר 2018).
- המשכיר דירה ושוכר למגוריו דירת אחרת – לצורך חישוב הכנסותיו אין חשיבות לשאלה אם הדירה המושכרת שימשה בעבר למגוריו או לא (מינואר 2019).

ספירת יום היציאה לחו"ל והחזרה לארץ

יום היציאה לחו"ל ויום החזרה לארץ ייחשבו כימי שהות בארץ ולא ייספרו עוד במניין הימים בחו"ל (מ-2019).

מקבלי הקצבאות

מקבלי קצבת אזרח ותיק ושאיירים

בשנת 2019 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן: **לפי חוק**) ולפי הסכמים אחרים (להלן **גמלאות מיוחדות**) לכ-940 אלף איש בממוצע בחודש, וקצבאות שאירים לכ-94 אלף בממוצע לחודש (לוח 1). בסך הכל גדל ב-2019 מספרם של מקבלי קצבאות אזרח ותיק ב-3.9%, ושל כלל מקבלי אזרח ותיק ושאיירים בשיעור של 3.4%. מספר המקבלים קצבת אזרח ותיק לפי חוק גדל ב-4.3% (לאחר ירידה מתונה מ-2014), ושאיירים לפי חוק (לא כולל מחצית שאירים) ירד ב-1.4%.

אזרח ותיק ושאיירים

כ-122 אלף מן המקבלים קצבת אזרח ותיק קיבלו גם מחצית שאירים, וכ-82 אלף קיבלו השלמה לקצבת נכות (ראו להלן).

לוח 1: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי סוג הקצבה ומין (ממוצע לחודש). 2019-2017

סוג הקצבה	מספר המקבלים (ממוצע)			גידול שנתי (%)	
	2017	2018	2019	2018	2019
סך הכל	966,299	1,000,274	1,033,927	3.5	3.4
אזרח ותיק - סך הכל	870,086	905,143	940,112	4.0	3.9
לפי חוק הביטוח הלאומי	821,662	858,682	895,505	4.5	4.3
לפי הסכמים אחרים	48,424	46,461	44,607	-4.1	-4.0
שאיירים - סך הכל	96,213	95,131	93,815	-1.1	-1.4
לפי חוק הביטוח הלאומי	95,952	94,887	93,577	-1.1	-1.4
לפי הסכמים אחרים	262	244	238	-6.9	-2.5

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות (בדרך כלל עולים) הוסיף לרדת ב-2019 בשיעור של 4.0%, בדומה לשיעור הירידה ב-2018 – 4.1%. חלקם בכלל המקבלים גדל מ-1990 ל-1996 מ-8.4% ל-18.7% בהתאמה, אך מ-1997 ירד בהדרגה עד 4.3% ב-2019. בכך נמשכת מגמת ההאטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים – תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר ושל התמותה בקרב הקשישים שבהם, והיא צפויה להימשך גם בעתיד.

מרבית מקבלות הקצבאות הן נשים (63.6%). את הפער המגדרי בקצבאות שאירים אפשר להסביר במבחני ההכנסות שנדרשים מאלמנים ללא ילדים אך לא מאלמנות, ואת הפער בקצבת אזרח ותיק אפשר להסביר בין היתר בהבדלים בתוחלת החיים ובגיל הפרישה בין נשים לגברים: גיל הפרישה לנשים נמוך משל הגברים, בעוד תוחלת חייהן גבוהה יותר, כך שנשים מקבלות קצבת אזרח ותיק שנים רבות יותר מגברים (לוח 2).

לוח 2: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי סוג הקצבה, (ממוצע לחודש)

סוג הקצבה	סך הכל	מספר המקבלים (ממוצע)		שיעור המקבלים (%)	
		גברים	נשים	גברים	נשים
סך הכל	1,033,927	376,424	657,504	36.4	63.6
אזרח ותיק - סך הכל	940,112	368,908	571,204	39.2	60.8
לפי חוק הביטוח הלאומי	895,505	353,190	542,315	39.4	60.6
לפי הסכמים אחרים	44,607	15,718	28,889	35.2	64.8
שאיירים - סך הכל	93,815	7,515	86,300	8.0	92.0
לפי חוק הביטוח הלאומי	93,577	7,514	86,063	8.0	92.0
לפי הסכמים אחרים	238	1	237	0.4	99.6

מקבלי תוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה.

בשנים 1990-2001 גדל בהתמדה מספר המשפחות שקיבלו השלמת הכנסה בעקבות הצטרפותם של עולים רבים למקבלי קצבאות מיוחדות, ומאז ועד 2012 ירד מספרן בהדרגה, בעיקר עקב הירידה במספר העולים האלה. בשנים 2013 ו-2014 גדל מספרן בעיקר עקב העלייה המתמשכת במספר מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי עם תוספת השלמת הכנסה.

השינויים בחוק נכי רדיפות הנאצים ובחוק ההטבות להגדלת הסיוע לניצולי שואה והרחבת תנאי הזכאות (מ-2014), הביאו לירידה במספר מקבלי השלמת הכנסה מ-190 אלף בדצמבר 2014 ל-185 אלף בתחילת 2015, ומאז מספרם עלה והגיע ב-2018 לכ-197 אלף משפחות בממוצע לחודש. ב-2019 הוסיף לרדת מספרם של מקבלי הקצבאות המיוחדות הזכאים גם לתוספת השלמת הכנסה. זאת ועוד: בעקבות ההתמתנות במגמת העלייה של מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי עם תוספת השלמת הכנסה, ירד מעט מספרם והגיע לכ-195 אלף משפחות בממוצע לחודש.

שיעור המשפחות המקבלות תוספת השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים היה ב-2019 18.9%. מאז השיא ב-1992 (34%), ירד שיעורן בהדרגה, בעיקר בגלל הירידה במספר המקבלים קצבאות מיוחדות (תרשים 1).

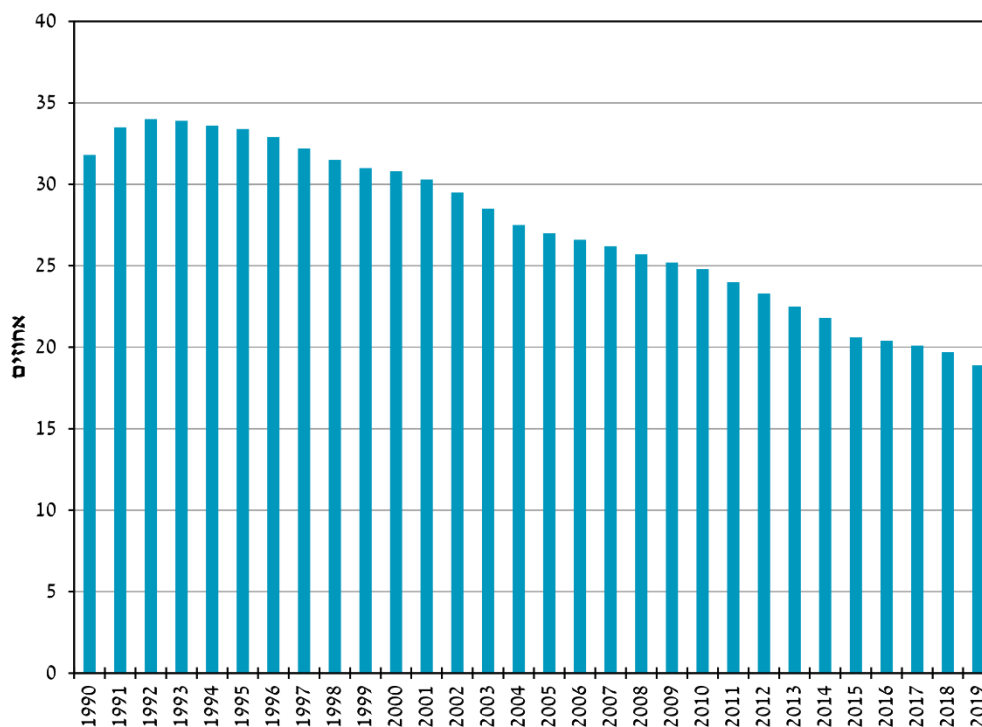
לוח 3: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2019

מספר התלויים				סך הכל	סוג הקצבה
3 ויותר (מספרים)	2 (מספרים)	1 (מספרים)	ללא (מספרים)		
3,972	6,705	56,320	982,719	1,049,716	אזרח ותיק ושאיירים – סך הכל
18.4	18.9	39.2	17.4	18.6	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)
					אזרח ותיק
910	2,682	43,174	866,175	912,941	לפי חוק הביטוח הלאומי
45.2	27.1	36.4	13.2	14.3	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
60	109	5,902	37,767	43,838	לפי הסכמים אחרים
93.3	88.1	90.4	86.5	87.1	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
					שאיירים
2,997	3,906	7,219	78,584	92,706	לפי חוק הביטוח הלאומי
8.6	11.4	13.9	31.2	28.3	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
5	8	25	193	231	לפי הסכמים אחרים
80.0	50.0	56.0	61.1	60.6	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)

* באזרח ותיק – כולל בן זוג או ילדים, בשאיירים – כולל ילדים.

אזרח ותיק ושאיירים

תרשים 1: שיעור מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1990-2019



כצפוי, שיעור המשפחות המקבלות השלמת הכנסה היה הגבוה ביותר בקרב מקבלי הקצבאות המיוחדות, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים – 86.9% בדצמבר 2019 (לוח 3). עם זאת, בקרב מקבלי הקצבאות המיוחדות שיעור המקבלים השלמת הכנסה נמצא במגמת ירידה מדצמבר 2011 (אז היה שיעורם 94.3%), שהתחזקה ב-2015 בעקבות השינויים בחוק (נכי רדיפות הנאצים והטבות לניצולי שואה). בקרב מקבלי הקצבאות לפי חוק, שיעור המקבלים השלמה גבוה יותר במקבלי שאירים לעומת מקבלי אזרח ותיק (28.3% ו-14.3% בדצמבר 2019 בהתאמה), והסיבה בחלקה היא מבחני ההכנסות שעברו מיעוט ממקבלי השאיירים.

מקבלי אזרח ותיק ומחצית שאירים

לקצבת אזרח ותיק ושאיירים (להלן **שתי הקצבאות**) זכאים רק המקבלים לפי חוק הביטוח הלאומי מכוח זכויותיהם בענפים אלה. גובה התשלום הוא מלוא קצבת אזרח ותיק ומחצית מקצבת השאיירים.

בדצמבר 2019 קיבלו את שתי הקצבאות 123,605 אלמנות ואלמנים (שהם 13.5% בכלל המקבלים אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי), 93.3% בהם נשים (לוח 3). שיעורן הגבוה של נשים אינו מפתיע, מכמה סיבות: (א) אחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות, שכן רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים, בעוד

הגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. (ב) גבר אלמן ללא ילדים זכאי לקצבת שאירים כפוף למבחן הכנסות, לעומת נשים, הזכאיות ללא מבחן הכנסות. (ג) נשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. שיעור הגידול במספרם של מקבלי מחצית קצבת שאירים נמוך משיעור הגידול של כלל מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק (3.1% ו-4.3% בשנה בהתאמה).

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגילם של כלל הזכאים לקצבת אזרח ותיק לפי חוק: גברים 79.1 לעומת 75.9 בהתאמה, ונשים – 78.7 לעומת 73.3 בהתאמה, זאת מאחר שפטירת בני הזוג מתרחשת בדרך כלל בגיל מתקדם יותר.

בדצמבר 2019 היה הסכום הממוצע של שתי הקצבאות יחד 3,540 ש"ח, כשליש ממנו קצבת שאירים. קצבת השאירים הממוצעת לנשים גבוהה משל הגברים, משום שתוספת הוותק לקצבה משולמת על פי ותק הביטוח של הנפטר וזו נוטה להיות ארוכה יותר אצל גברים. לעומת זאת, הסכום הממוצע של שתי הקצבאות גבוה במעט אצל הגברים כיוון שקצבת אזרח ותיק שלהם בדרך כלל גבוהה יותר, בעיקר בגלל תוספת ותק גבוהה יותר.

לוח 4: מקבלי קצבת אזרח ותיק ומחצית קצבת שאירים לפי מאפיינים שונים, דצמבר 2019

נשים	גברים	סך הכל	
115,369	8,236	123,605	סך כל המקבלים
7.4	13.3	7.8	מקבלי השלמת הכנסה (%)
3,540	3,544	3,540	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,163	1,058	1,156	מזה: חצי קצבת שאירים (ש"ח)
78.7	79.1	78.7	גיל ממוצע

מקבלי קצבת אזרח ותיק לנכה

קצבת נכות משולמת עד גיל הפרישה, ומגיל הפרישה משולמת במקומה קצבת אזרח ותיק.

בדצמבר 2019 קיבלו כ-85 אלף איש (49.8% בהם נשים) קצבת אזרח ותיק עם השלמה לסכום הקצבה בנכות – עלייה של 4.2% לעומת דצמבר 2018 (לוח 5), ונמוכה לעומת שנים קודמות (כ-10% ב-2018, כ-7% בשנים 2016-2017 וכ-13% בשנים 2013-2015). שיעורם צפוי להוסיף ולרדת עם השנים בשל השינוי בקצבת הנכות כאמור לעיל. הסכום הממוצע של הקצבה היה 3,256 ש"ח, 23.5% ממנו השלמה לקצבת נכות. 19.5% מן המקבלים השלמה לנכות (16,581 איש) היו זכאים גם להשלמת הכנסה, 51.2% בהם נשים. שיעור הגברים בהם היה נמוך במעט משיעור הנשים – 19.0% ו-20.1% בהתאמה.

בקרב הזכאים לקצבת אזרח ותיק שהצטרפו ב-2019 (להלן **המצטרפים**) 11.8% (8,194 איש) היו זכאים לתוספת השלמה לנכות בדצמבר 2019, 44.6% בהם נשים. 355 היו זכאים גם לתוספת השלמת הכנסה. שיעור המקבלים השלמת הכנסה בקרב המקבלים השלמה לנכות

אזרה ותיק ושאיירים

נמוך בהרבה בקרב המצטרפים לעומת כלל המקבלים (4.3% ו-19.5% בהתאמה). ההשלמה הממוצעת לנכות גבוהה יותר ולכן קצבתם של המצטרפים כולל כל התוספות גבוהה יותר.

לוח 5: מקבלי קצבת אזרה ותיק לנכה לפי מאפיינים שונים, דצמבר 2019

נשים	גברים	סך הכל	
42,313	42,636	84,949	סך כל המקבלים
20.1%	19.0%	19.5%	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
3,215	3,298	3,256	קצבה ממוצעת (ש"ח)
776	752	764	מזה: השלמה לנכות וקח"ן (ש"ח)
69.1	73.5	71.3	גיל ממוצע
3,654	4,540	8,194	מצטרפים חדשים
2.4%	5.9%	4.3%	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
3,321	3,551	3,448	קצבה ממוצעת (ש"ח)
979	992	986	מזה: השלמה לנכות (ש"ח)

מקבלי תוספת ותק

מ-2019 תוספת ותק משולמת בעבור כל שנת ביטוח ושיעורה 2% מהקצבה הבסיסית (הכוללת תוספות ביטוחיות) לכל שנת ביטוח ולא יותר מ-50% מהקצבה. מ-2017, בעקבות ההקדמה של תשלום תוספת הוותק (ראו לעיל **שינויי חקיקה**), החלה עלייה בשיעור המקבלים את התוספת כמו גם במספר השנים הממוצע שבעבורן היא משולמת. שיעור המקבלים (בקרב מקבלי קצבת אזרה ותיק לפי חוק ביטוח הלאומי) הגיע ב-2019 ל-97.9% (96.6% מן הנשים ו-100.0% מן הגברים) ושיעור התוספת הגיע ל-42% מן הקצבה הבסיסית בעבור 21 שנים בממוצע (47.1% לגברים ו-38.6% לנשים) (לוח 6).

בקרב מקבלי תוספת ותק שיעורה הממוצע היה 42.9%, ומשמעותו תשלום בעבור 21.4 שנים בממוצע. השיעור הממוצע לגברים היה גבוה משל הנשים – 47.1% לעומת 40% בלבד בהתאמה.

העלייה בשיעור התוספת בין 2017 ל-2019 ניכרת יותר בקרב הנשים (מ-28.2% ל-38.6% בהתאמה) מאשר בקרב הגברים (43.1% ו-47.1% בהתאמה), משום ששיעור הגברים שקיבלו תוספת מרבית היה גבוה משיעור הנשים שקיבלו (בדצמבר 2017 76.7% מהגברים ורק 28.8% מהנשים, ובדצמבר 2019 84.1% מהגברים ו-51.9% מהנשים).

העלייה עם השנים בשיעור הזכאים לתוספת ובמספר הממוצע של שנות הוותק נובעת בין היתר ממאפייניהם של הזכאים החדשים (להלן **המצטרפים**): התוספת גבוהה יותר אצל המצטרפים לעומת כלל המקבלים (גברים 48.7% לעומת 47.1%, נשים 43% לעומת 38.6% בהתאמה). זאת ועוד: מצטרפים רבים יותר היו זכאים ב-2019 לתוספת ותק לעומת המצטרפים ב-2018 – שיעור הגברים נשאר 100% ושיעור הנשים עלה מ-95.2% ל-98.4%. הפער (לטובת הגברים) הצטמצם מכ-10 נקודות האחוז ב-2016 לכ-2 נקודות האחוז ב-2019 (לוח 6).

תוספת הוותק הממוצעת למצטרפים ב-2019 היתה אף היא גבוהה יותר לעומת 2018, והפער (לטובת הגברים) הצטמצם מכ-12 נקודות האחוז ב-2016 לכ-6 נקודות האחוז ב-2019. עם הגידול בשיעור הנשים המועסקות ובמספר שנות העבודה, שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק צפוי להוסיף ולעלות, בייחוד שיעורן של המקבלות תוספת מרבית.

לוח 6: מקבלי קצבת אזרה ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי לפי התוספת המשולמת ושיעורה הממוצע, 2014-2019 (דצמבר)

שנה	שיעור המקבלים תוספת בכלל המקבלים (אחוזים)			שיעור התוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה (אחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים
תוספת ותק						
*2014	84.5	94.8	78.1	31.6	42.2	24.9
**2014	94.1	98.5	90.3	36.8	42.9	31.4
*2015	85.4	95.2	79.3	32.1	42.3	25.7
**2015	92.7	98.7	87.9	36.8	43.5	31.5
*2016	86.3	95.5	80.4	32.6	42.5	26.3
**2016	93.7	98.8	89.4	37.4	43.8	32.1
*2017	88.4	96.6	83.1	34.0	43.1	28.2
**2017	95.4	99.0	91.9	39.6	45.0	34.4
*2018	94.8	99.9	91.5	38.6	45.4	34.2
**2018	97.5	100.0	95.2	43.0	47.4	38.8
*2019	97.9	100.0	96.6	42.0	47.1	38.6
**2019	99.2	100.0	98.4	45.8	48.7	43.0
תוספת דחיית קצבה						
*2014	13.1	13.6	12.8	2.2	2.1	2.3
**2014	13.2	10.6	15.4	2.1	1.3	2.8
*2015	13.4	13.6	13.2	2.2	2.1	2.4
**2015	15.0	13.5	16.2	2.4	1.6	2.9
*2016	13.7	13.9	13.6	2.3	2.1	2.4
**2016	16.6	15.9	17.2	2.6	1.9	3.1
*2017	14.1	14.2	14.1	2.3	2.1	2.5
**2017	17.3	16.2	18.5	2.8	2.1	3.5
*2018	14.5	14.5	14.5	2.4	2.1	2.6
**2018	17.4	16.0	18.8	2.8	2.0	3.6
*2019	15.0	14.8	15.0	2.5	2.1	2.7
**2019	18.5	16.6	20.3	3.0	2.0	3.9

* כלל המקבלים.
** המצטרפים באותה שנה.

אזרח ותיק ושאיירים

בקרב המצטרפים ירד שיעור העולים⁶ בשנים 2008-2010, ועלה לאחר מכן בין 2012 ל-2019: גברים מ-13.8% ל-17.3% ונשים מ-21.2% ל-22.0% בהתאמה. תוספת הוותק הממוצעת למצטרפים עולים נמוכה מטבע הדברים בהרבה משל המצטרפים החדשים שאינם עולים (גברים) 43.6% לעומת 49.8%, ונשים 36.5% לעומת 44.8% (בהתאמה), גם לאחר שהוגדלה מ-2017.

למקבלי קצבת שאירים (שאיירים בלבד או אזרח ותיק ומחצית שאירים) מוענקת תוספת הוותק שהנפטר היה זכאי לה. מרביתם – 98.7% – זכאים לתוספת, וכצפוי שיעור הנשים בקבוצה זו גבוה משיעור הגברים – 99.0% לעומת 94.5% בהתאמה. התוספת הממוצעת של כלל הנשים מקבלות הקצבה גבוהה מזו של הגברים: 41.4% לעומת 36.6% בהתאמה. התוספת הממוצעת בקרב הזכאים לה היא 41% בממוצע, ומשמעותה תוספת בעבור 20.5 שנים.

מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת אזרח ותיק משולמת בגיל הפרישה עד גיל הזכאות ומותנית במבחן הכנסות מעבודה או מהון. יחיד שהכנסתו מעבודה אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע, זכאי לגמלה מלאה (לזוג – 76% מהשכר הממוצע). על כל שקל שמעל הכנסה זו מנוכים מקצבה 60 אג' (קצבה מופחתת) עד איפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה. מי שאינו יכול לקבל קצבה בגלל הכנסותיו מעבודה יקבל תוספת דחיית קצבה (להלן: תוספת) בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה של דחייה. מי שזכאי לקצבה מופחתת רשאי לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיה זכאי לתוספת. תוספת דחיית קצבה נמוכה מתוספת הוותק וגם מספר מקבליה קטן יותר.

שיעור הגברים שקיבלו ב-2019 את התוספת עלה ל-14.8%, לאחר שנים של ירידה איטית עד 2014, התייצבות ב-2015 ועלייה מ-2016 (לוח 6). התוספת הממוצעת לגברים נותרה 2.1%. שיעור הנשים המקבלות עלה בין 2018 ל-2019 מ-14.5% ל-15.0%, ושיעור התוספת – מ-2.6% ל-2.7%. התוספת הממוצעת לנשים היתה גבוהה משל הגברים משום שנשים יכולות לדחות את קבלת הקצבה בשנים רבות יותר מאשר גברים (הסבר להלן). התוספת הממוצעת למקבליה היתה 16.4%, כלומר דחיית קצבה ממוצעת של 3.3 שנים.

בקרב המצטרפים עלה שיעור המקבלים תוספת וגדל סכומה הממוצע. עלייה זו נובעת הן מהעלייה בשיעור הנשים בקבוצה זו – מ-18.8% ב-2018 ל-20.3% ב-2019 ובשיעור התוספת שלהן מ-3.6% ל-3.9%, והן מעלייה בשיעור הגברים – מ-16.0% ל-16.6%. שיעור התוספת של הגברים נותר ללא שינוי, 2.0%.

התוספת לגברים המצטרפים היתה נמוכה במעט משל כלל הגברים – 2% לעומת 2.1% בהתאמה, ושיעור מקבליה עלה – מ-14.8% ל-16.6%. מכאן, שיותר גברים דוחים את מועד

6 מי שעלו מ-1990.

קבלת הקצבה אך מספר שנות הדחייה שלהם נמוך במעט משל כלל הגברים. הנשים המצטרפות לעומתם נוטות יותר מכלל הנשים לדחות את קבלת הקצבה ויכולות לדחותה בשנים רבות יותר מאשר בעבר – 8 לעומת 5.

הגברים המצטרפים שדחו את קצבתם זכאים לתוספת של 13.9% בממוצע, כלומר הקצבה נדחית בממוצע ב-2.8 שנים, כמעט מלוא תקופת הדחייה (שלוש שנים). בקרב הנשים תקופת הדחייה המרבית ארוכה יותר, והמצטרפות שדחו את קצבתן היו זכאיות לתוספת של 18.1%, כלומר 3.6 שנים.

בעקבות חוק גיל הפרישה, שיעור התוספת בקרב הנשים צפוי לגדול עוד כיוון שגיל הפרישה לנשים לא השתנה – 62, ואילו גיל הזכאות מוסיף לעלות בהדרגה וצפוי להגיע ב-2020 ל-70, כך שמספר השנים המזכות נשים בתוספת גדל בהדרגה מ-5 ל-8. מנגד, גברים יכולים לדחות את קבלת הקצבה בשלוש שנים בלבד, ולכן ייתכן כי שיעור התוספת הממוצעת לנשים יוסיף לעלות ולהיות גבוה משל הגברים.

רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת הקצבאות

קצבאות אזרח ותיק ושאיירים ללא השלמת הכנסה לא השתנו מ-2014 עד 2017 עקב אי עליית המדד. ב-2018 הן עלו ב-0.3% וב-2019 ב-1.2% – בהתאם לעליית המדד⁷ (לוח 7). כאחוז מהשכר הממוצע לשכיר ירדה הקצבה הבסיסית לבני פחות מ-80 שאין עימם תלויים מ-16% ב-2016 ל-14.8% ב-2019. בכך נמשכת השחיקה בקצבה בשל עדכונה לפי המדד ולא לפי השכר הממוצע, הנמצא בעלייה.

הקצבאות עם תוספת השלמת הכנסה נותרו ללא שינוי עד דצמבר 2015, אז הן הוגדלו: למי שאין עימם תלויים ב-6.9%-4.5% (לפי קבוצת הגיל), ולמי שיש עימם בן/בת זוג התלוי בהם – 12.2%-11.4%. בינואר 2017 הן הוגדלו שוב בשיעור דומה לכלל המקבלים, ובינואר 2018 הוגדלו שוב⁸: לבני פחות מ-70 ב-2.2%, לבני 70-79 ב-2.3%, ולבני 80 ויותר ב-1.0%.

מרבית הזכאים מקבלים קצבה בסכום הגבוה מהקצבה הבסיסית (כמפורט בלוח 7) בגלל התוספות השונות (תוספת ותק, תוספת דחיית קצבה, תוספת לבן זוג או לילד, תוספת גיל, תוספת השלמת הכנסה ועוד). לוח 8 מציג את הקצבאות הממוצעות להרכבי משפחה נפוצים בקרב מקבלי הקצבה.

7 העדכון נעשה בינואר ונקבע לפי מדד נובמבר ביחס לנובמבר שלפניו.
8 ראו שינויי חקיקה בפרק זה ורמת הגמלאות בפרק 1.

אזרח ותיק ושאיירים

לוח 7: קצבאות אזרח ותיק ושאיירים בסיסיות לפי הרכב המשפחה וקבוצת הגיל, 2014-2019

שנה	ללא תלויים		עם בן/בת זוג תלוי/ה		אלמן/ה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2019 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2019 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2019 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
טרם מלאו לו 80 שנה						
2014	1,542	16.7	2,317	25.2	2,517	27.3
2015	1,552	16.4	2,332	24.6	2,533	26.7
2016	1,560	16.0	2,345	24.1	2,547	26.1
2017	1,556	15.6	2,339	23.4	2,540	25.4
2018	1,548	15.1	2,326	22.6	2,528	24.6
2019	1,554	14.8	2,335	22.3	2,538	24.2
מלאו לו 80 שנה						
2014	1,628	17.7	2,404	26.1	2,603	28.3
2015	1,639	17.3	2,419	25.5	2,620	27.7
2016	1,648	16.9	2,432	25.0	2,634	27.0
2017	1,644	16.4	2,427	24.2	2,628	26.3
2018	1,636	15.9	2,414	23.5	2,616	25.5
2019	1,641	15.7	2,422	23.1	2,625	25.0

* לא כולל קצבאות ילדים.

לוח 8: קצבאות אזרח ותיק ושאיירים ממוצעות לפי סוג הזכאות, דצמבר 2019

סוג הזכאות		ללא השלמת הכנסה		עם השלמת הכנסה	
	ש"ח	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח
יחיד המקבל קצבה בזכות עצמו	2,553	24.8	3,230	31.4	
יחיד המקבל תוספת בגין בן/בת זוג*	3,435	33.4	5,096	49.6	
זוג שכל אחד מקבל קצבה בזכות עצמו	5,083	49.4	5,096	49.6	
אלמן/ה המקבלת תוספת בגין 2 ילדים	4,503	43.8	6,652	64.8	

* בן הזוג אינו זכאי לקצבה בזכות עצמו.

היקף התשלומים

ב-2019 גדל סכום התשלומים של ענף אזרח ותיק ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 4.6%. תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן **לפי חוק**) עלו ריאלית ב-6.5% ושל הגמלאות לפי הסכמים אחרים ירדו ב-7.8% (לרבות תוספת השלמת הכנסה לכלל הקצבאות, בהן הקצבאות לפי חוק). העלייה בתשלומים לקצבאות לפי חוק נבעה בעיקר מגידול במספר המקבלים ומהגדלת תוספת הוותק (ראו לעיל), והירידה בתשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים נבעה מירידה במספר המקבלים, מרביתם עולים.

חלקם של תשלומי הענף ירד מ-38.4% ב-2018 ל-37.7% ב-2019 (לוח 9), מאחר שהתשלומים לכלל קצבאות המוסד גדלו ריאלית ב-2019 ב-6.5% - שיעור גדול משיעור הגידול בתשלומי ענף אזרח ותיק ושאיירים.

לוח 9: תשלומי קצבאות בענף אזרח ותיק ושאיירים* (מיליוני ש"ח). 2019-2014

2019	2018	2017	2016	2015	2014	
מחירים שוטפים						
35,265	33,428	31,187	29,727	28,174	27,218	סך כל התשלומים
31,207	29,061	26,897	25,596	24,544	23,465	לפי חוק הביטוח הלאומי
4,053	4,361	4,285	4,127	3,630	3,753	לפי הסכמים אחרים
מחירי 2019						
35,265	33,709	31,703	30,292	28,584	27,445	סך כל התשלומים
31,207	29,305	27,342	26,082	24,875	23,630	לפי חוק הביטוח הלאומי
4,053	4,398	4,356	4,205	3,705	3,806	לפי הסכמים אחרים

* לא כולל הוצאות מינהל.

שירות הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו

הזכויות המוקנות לאדם בגיל פרישה בכסף או בעין (שירותים) – חשובות לקיומו: קצבת אזרח ותיק, קצבת שאירים, השלמת הכנסה וסיעוד. שירותי הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו מתמקדים בדרך כלל בהנגשת השירותים, בעזרה במיצוי זכויות ובהענקת קשר חברתי קבוע ותומך לנזקקים לו.

לוח 10: מקבלי השירותים בייעוץ לאזרח הוותיק ומשפחתו לפי סוג השירות. 2019-2016

2019	2018	2017	2016	סוג השירות
184,389	186,820	182,992	198,837	ייעוץ
18,174	23,233	23,924	26,756	ביקורי בית ראשוניים
8,072	8,342	8,502	6,546	ביקורי בית שבועיים קבועים
74	70	78	79	קבוצות תמיכה
149	153	153	150	ימי מידע

ייעוץ: אזרחים ותיקים מתקשים למצות את זכויותיהם בביטוח הלאומי או בגופים אחרים. מתנדבים של שירות הייעוץ מסייעים להם בכך בדרכים שונות – תרגום, שיחה, הפניה פעילה וסיוע מעשי. הייעוץ ניתן בסניפים או במוקד טלפוני בשפות שונות. בפריפריה השיחות נערכות בדרך כלל ביוזמת השירות. באמצע 2017 הורחב הייעוץ גם לשיחה עם אנשים במצבי מעבר, אובדן או משבר. ייעוץ זה, שהוא ארוך מהרגיל ומתועד (להלן "ייעוץ מורחב"), מהווה בעת

אזרח ותיק ושאיירים

הצורך תחליף לביקור ראשוני. בעקבות השינוי מספר הייעוצים ירד ב-2017 ירידה ניכרת (מכ-199 אלף לכ-183 אלף) וב-2018 ו-2019 התייצב על כ-185 אלף בשנה (לוח 10).

ביקורי בית ראשוניים

ביקורי בית ראשוניים מתקיימים אצל מי שהוגדרו כקבוצות בסיכון: בני יותר מ-80, סיעודיים, מי שמונה בעבורם מקבל גמלה, מי שתביעתם לסיעוד נדחתה ואלמנות או אלמנים. הביקורים מאפשרים לאתר אנשים הנמצאים בסיכון והזנחה, ולוודא כי הגמלאות שהם מקבלים אכן משמשות לטובתם. ביקורים אלה נועדו גם לסייע במיצוי זכויות (השלמת הכנסה, שאירים או גמלת סיעוד) למוגבלים פיזית. המתנדב בביקור מקבל הכשרה והדרכה קבועה, והתרשמותו משמשת להערכת הצורך בהמשך ההתערבות ובהפניה לגורמים אחרים. מ-2016 מספר ביקורי הבית הראשוניים נמצא במגמת ירידה: מ-2016 ל-2017 ירידה של 10.6%, ב-2018 ירידה של 2.9% וב-2019 ירידה של 21.8% (לוח 10). ירידה זו היתה צפויה לאור העובדה שרבים יותר הקשישים, כמו גם בני משפחותיהם, המסרבים להכניס אנשים לא מוכרים לביתם. בעקבות זאת פותח שירות חלופי – ייעוץ מורחב (ראו לעיל).

ביקורי בית קבועים: מי שמרותקים לבתיהם ואינם מקיימים קשר חברתי קבוע ותומך עשויים לחוש בדידות גם אם יש להם בן/בת זוג או מטפלים הבאים אליהם, ולכן מי שהביעו את רצונם בכך מקבלים ביקורי בית קבועים. הקשרים הנרקמים בביקורים אלה, לעתים קשרי חברות קרובים, תורמים לאיכות חיו של הקשיש ולרווחתו. ב-2019 התקיימו כ-317 אלף ביקורי בית שבועיים קבועים אצל כ-8,100 אנשים שונים, כ-6,100 ביקורים בממוצע לחודש. מספר הביקורים הקבועים יורד בהדרגה ובעקביות.

קבוצות תמיכה לאלמנות ואלמנים: כמו בכל גיל, גם התאלמנות בגיל מבוגר היא משבר קשה. שירות הייעוץ מקיים כ-30 שנה קבוצות תמיכה לאלמנות ואלמנים מבוגרים, המסייעות בהתארגנות להמשך החיים. הקשר נוצר בדרך כלל בסמוך לפטירה. ב-2019 פעלו 74 קבוצות כאלה ברחבי הארץ, יותר מ-2018 (70 קבוצות) אך פחות מ-2017 (78 קבוצות) (לוח 10).

ימי מידע: ימי מידע הם אמצעי להסברה וליצירת קשר ישיר ומתמשך עם המבוטחים הוותיקים ובני משפחותיהם בנושאים כמו מיצוי זכויות בביטוח הלאומי ובקהילה, מידע לפורשים חדשים, זכויות אלמנות ואלמנים, זכויות ניצולי שואה ותמיכה בחולי דמנציה. מחלקות הייעוץ בסניפים מזמינות אישית את קהל היעד לימי המידע לפי הנושא. ב-2019 התקיימו 149 ימי מידע, פחות מאשר ב-2018 וב-2017 שבכל אחת מהן התקיימו 153 ימי מידע (לוח 10). בפריפריה, שבה השירותים ונציגות המוסדות הרשמיים זמינים פחות, מתקיימים ימי מידע בשיתוף המחלקות לשירותים חברתיים, ובהם ניתנות תשובות פרטניות לכל פונה בקהל.

פרויקטים מקומיים וארציים: מחלקות הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו בסניפים יוזמות פרויקטים לקידום שירותים חדשים, כמו קבוצות תמיכה למטפלת העיקרית בקשיש הסיעודי או העלאת המודעות למחלת האלצהיימר. הפרויקטים מתקיימים בשיתוף הביטוח הלאומי או גורמים אחרים.