

אזרח ותיק ושאיירים

גמלאות אזרח ותיק ושאיירים הן הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל. הן מבטיחות למבוטח בגיל הזיקנה ולשאייריו לאחר פטירתו הכנסה בסיסית. בצירוף הפנסיה מעבודה, הרובד השני של מערכת הפנסיה¹, נועדו גמלאות אלה 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-2021 היה גיל הפרישה לנשים 62 ולגברים 67. גיל הזכאות לגברים ולנשים היה 70. גובה הקצבה הבסיסית ליחיד – 17.7% מהסכום הבסיסי (ב-2021 1,558 ש"ח).

לקצבה הבסיסית 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 לשאיירים שאין להם הכנסות או שהכנסתם נמוכה עד הסכום המוגדר בחוק. התוספת משולמת בשיעורים שונים לפי הרכב משפחה ולפי שלוש קבוצות גיל: עד 70, 70-79 ו-80 ויותר.

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

קצבת שאירים

משולמת לשאיריו של המבוטח/ת לאחר הפטירה. אלמן זכאי לקצבה כל עוד יש עימו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק. לקצבה הבסיסית בגובה 17.7% מהסכום הבסיסי משולמות התוספות האלה:

- **תוספת תלויים**: משולמת בעבור ילדים שהיו תלויים במנוחה/ (על-פי התנאים בחוק).
- **תוספת ותק**: משולמת בעבור כל שנת ביטוח של המנוחה, 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 אזרח ותיק ושאיירים לפי הסכמים אחרים

קצבאות אלה (להלן **קצבאות מיוחדות**) משולמות לאלה שאינם זכאים לקצבה על-פי חוק הביטוח הלאומי וממונות במלואן בידי האוצר. מדובר בעיקר בעולים שהיו בני 62 או יותר ביום עלייתם, ולכן אין הם 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 בגין ותק ודחיית 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 אדם שנפטר והיה זכאי לקצבת אזרח ותיק או קצבת שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי), ובהעדף בן זוג – לילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.
- **דמי קבורה**: כל נפטר בישראל זכאי לקבורה ללא תשלום. דמי הקבורה משולמים בידי הביטוח הלאומי, והם אמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה בעבור כל מי שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. אוכלוסיות הנוהגות לקבור שלא באמצעות חברות קבורה יכולות לקבל לידיהן דמי קבורה אלה.
- 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-2021 שולמו דמי קבורה בעבור כ-47 אלף קבורות בסך כולל של כ-313 מיליון ש"ח – עלייה של 1.8% במספר הקבורות לעומת 2020.
- **שירות הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו**: משנות ה-70 מפעיל הביטוח הלאומי שירות ייעוץ לאזרחים ותיקים, שבמסגרתו אזרחים ותיקים מתנדבים תומכים בעמיתיהם (ראו להלן).
- **מענק חימום**: משולם פעם בשנה למשפחות שבהן אחד מבני הזוג לפחות הגיע לגיל פרישה והוא היה זכאי לאחד מאלה בחודש אחד לפחות בחודשים אוקטובר-דצמבר: קצבת אזרח ותיק; קצבת שאירים בתוספת השלמה לנכות או השלמת הכנסה, הטבות לפי חוק הבטחת

אזרח ותיק ושאיירים

הכנסה. סכום המענק 6.4% מהסכום הבסיסי (ב-2021 563 ש"ח), והוא שולם ב-2021 לכ-282 אלף משפחות בסכום כולל של כ-155 מיליון ש"ח.

שינויי חקיקה 2018-2021

העלאת קצבת נכות כללית

- ב-2018 נקבע שעד שנת 2021 יוגדלו קצבאות הנכות לסכום של 3,700 ש"ח. מי שיעברו מקצבת נכות לקצבת אזרח ותיק והיו זכאים להשלמה לנכות קיבלו את התוספות האלה³:
- במרץ 2018: 239 ש"ח למי שהגיע לגיל פרישה עד 28 בפברואר 2018 ו-477 ש"ח למי שהגיע לגיל פרישה לאחר מכן.
 - ינואר 2020: מענק לפי דרגת האי-כושר⁴ (לדרגת נכות מלאה – 196 ש"ח. המענק שולם בארבעה מועדים: 10/2020, 12/2020, 3/2021 ו-6/2021).
 - יולי 2021⁵: למי שהגיעו לגיל פרישה לפני 1/2021 – הקצבה הוגדלה ב-190 ש"ח לכל דרגות הנכות (ההפרשים ליוני-דצמבר 2020 שולמו בדצמבר 2021); למי שהגיעו לגיל פרישה לאחר מכן – הקצבה הוגדלה לפי דרגת האי-כושר (לדרגת נכות מלאה – 379 ש"ח). התוספת בגין 2021 שולמה בשתי פעימות: בנובמבר 2021 שולמו הפרשים בעבור ינואר-יוני 2021 (בקיוזו המענקים ששולמו) ובדצמבר שולמו הפרשים עבור יתרת השנה.

הקלות בזכאות להשלמת הכנסה

- המשכיר דירה ושוכר למגוריו דירה אחרת – לעניין חישוב הכנסותיו אין עוד חשיבות אם הדירה המושכרת שימשה בעבר למגוריו אם לאו (מינואר 2019).

תשלום למפרע למקבלי הבטחת הכנסה

הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה או לתוספת השלמת הכנסה למגיעים לגיל פרישה תיבחן למפרע לתקופה של עד 12 חודשים מיום הגשת התביעה לכלל התובעים (במקום 6 חודשים למקבלי שאירים ומי שעברו מנכות, והעדר זכאות למפרע לאחרים) (בתביעות שהוגשו מ-8/12/2020).

יציאה לחו"ל

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

3 במחירי 2021.

4 ראו תיבה בפרק נכות בדוח השנתי 2020 (מענקי חֶלֶף קצבה).

5 בחוק ההתייעלות הכלכלית 2021-2022 נקבע כי ההגדלה ל-3,700 ₪ תיעשה למפרע מיולי 2021.

- המשך הזכאות לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים למי שעוברים לגור בשטחי הרשות הפלסטינית תיבחן בכפוף לתנאי הזכאות בחו"ל (על-פי חוות דעת מאוקטובר 2020, שטחי הרשות אינם נחשבים שטח אויב).
- בעקבות התפרצות הקורונה וסגירת השמיים לטיסות, מי שיצאו מהארץ אחרי ינואר 2020 והיו זכאים להמשך תשלום הקצבה בחו"ל במרץ 2020 – לא נשללה מהם קצבת אזרח ותיק או שאיירים (ממרץ עד נובמבר 2020).

מענק הסתגלות לבני 67 ויותר

תשלום למי שפוטר מהעבודה או יצא לחל"ת שלא מרצון, אך מפאת גילו אינו זכאי לדמי אבטלה⁶ (מ-3/2020 עד סוף 9/2021) (הוראת שעה בשל משבר הקורונה).

דמי אבטלה ייחשבו כהכנסה מעבודה

ממרץ 2020 עד דצמבר 2021 דמי אבטלה נחשבו להכנסה מעבודה לצורך מבחני הכנסות לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים ולתוספת השלמת הכנסה (אך לא למבחני הכנסות לקצבאות מיוחדות או להגדרת תלויים)⁷.

ביטול התעריף המוגדל לקבורה במועצות אזוריות

הסתיימה הוראת השעה לעניין תשלום אחיד לכלל חברות הקבורה שאינן בעיריות והתעריפים להן חזרו להיות על-פי החוק (מינואר 2020).

מקבלי הקצבאות

מקבלי קצבת אזרח ותיק ושאיירים

בשנת 2021 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן **לפי חוק**) ולפי הסכמים אחרים (להלן **גמלאות מיוחדות**) לכמיליון איש בממוצע לחודש, וקצבאות שאיירים לכ-91 אלף איש בממוצע לחודש (לוח 1). בסך הכל גדל ב-2021 מספרם של כלל מקבלי אזרח ותיק ושאיירים בשיעור של 2.9% ושל מקבלי קצבאות אזרח ותיק ב-3.3%. מספר המקבלים קצבת אזרח ותיק לפי חוק גדל ב-3.7% ומספר המקבלים קצבת שאיירים לפי חוק (לא כולל מחצית שאיירים) ירד ב-1.2%. כ-130 אלף ממקבלי קצבת אזרח ותיק קיבלו גם מחצית שאיירים, וכ-93 אלף קיבלו השלמה לקצבת נכות (ראו להלן).

6 ראו תיבה 2 בפרק זה.

7 ראו תיבה 1 בדוח זה.

אזרח ותיק ושאיירים

לוח 1: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי סוג הקצבה (ממוצע לחודש).
2021-2019

גידול שנתי (%)		מספר המקבלים (ממוצע)			סוג הקצבה
2021	2020	2021	2020	2019	
2.9	3.5	1,101,364	1,070,109	1,033,927	סך הכל
3.3	4.0	1,010,219	977,869	940,112	אזרח ותיק – סך הכל
3.7	4.4	970,412	935,339	895,505	לפי חוק הביטוח הלאומי
-6.4	-4.7	39,807	42,530	44,607	לפי הסכמים אחרים
-1.2	-1.7	91,145	92,240	93,815	שאיירים – סך הכל
-1.2	-1.7	90,947	92,014	93,577	לפי חוק הביטוח הלאומי
-12.8	-4.6	198	227	238	לפי הסכמים אחרים

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות (מקבלי אזרח ותיק ושאיירים שהם בדרך כלל עולים) הוסיף לרדת ב-2021 בשיעור של 6.4%. בשנים 1996-1990 גדל חלקם בכלל המקבלים מ-8.4% ל-18.7%, אך מ-1997 החל לרדת בהדרגה עד 3.6% ב-2021. נתונים אלה משקפים את מגמת ההאטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות ה-90 – תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר והתמותה בקרב הקשישים שבהם.

רוב מקבלי הקצבאות הם נשים (63%). הפער בין מספר הנשים למספר הגברים המקבלים קצבת אזרח ותיק הוא בעיקר תוצאה של ההבדלים בתוחלת החיים ובגיל הפרישה בין שני המינים: גיל הפרישה של נשים נמוך מזה של הגברים אך תוחלת חייהן גבוהה יותר, ולכן הן מקבלות קצבת אזרח ותיק שנים רבות יותר מגברים. הפער בקצבאות השאיירים גדול אף יותר, והוא נובע מהבדלי תוחלת החיים האמורים, אך יותר מכך ממבחני ההכנסות הנדרשים מאלמנים ללא ילדים אך לא מאלמנות (לוח 2).

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

שיעור המקבלים (%)		מספר המקבלים (ממוצע)			סוג הקצבה
נשים	גברים	נשים	גברים	סך הכול	
63.0	37.0	694,028	407,336	1,101,364	סך הכול
60.4	39.6	610,282	399,937	1,010,219	אזרח ותיק – סך הכול
60.2	39.8	584,435	385,977	970,412	לפי חוק הביטוח הלאומי
64.9	35.1	25,847	13,960	39,807	לפי הסכמים אחרים
91.9	8.1	83,747	7,399	91,146	שאיירים – סך הכול
91.9	8.1	83,550	7,397	90,947	לפי חוק הביטוח הלאומי
99.5	1.0	197	2	199	לפי הסכמים אחרים

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. ב-2021 היה שיעור המשפחות המקבלות תוספת השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, 17.4%. מאז השיא ב-1992 (34%) ירד השיעור בהדרגה בעיקר בגלל הירידה במספר המקבלים קצבאות מיוחדות (תרשים 1).

בשנים 2010-2014 עלה בכ-4% בשנה מספרם של מקבלי קצבאות אזרח ותיק לפי חוק עם השלמת הכנסה. ב-2015 העלייה נבלמה עקב חוק נכי רדיפות הנאצים וחוק ההטבות לניצולי שואה, אך ב-2016-2018, לאור העלאת סכומי הקצבה, שבה והתחזקה מגמת העלייה, וב-2021 2019 נרשמה יציבות במספר המשפחות הללו.

חלקם של המקבלים קצבאות מיוחדות הוא 3.6% בלבד ממקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, אך בקרב מקבלי השלמת הכנסה חלקם עולה פי שישה בקירוב והם מהווים כחמישית מהמקבלים (17.3%). כ-85.5% ממקבלי הקצבאות המיוחדות מקבלים תוספת השלמת הכנסה לעומת כ-14.9% ממקבלי קצבאות לפי חוק. הקצבאות המשולמות לפי הסכמים אחרים מותנות במבחן הכנסות, ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד.

לוח 3: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2021

מספר התלויים				סך הכל	סוג הקצבה
3 ויותר	2	1	ללא		
3,753	6,479	55,355	1,050,212	1,115,799	אזרח ותיק ושאיירים – סך הכל
15.2	16.0	36.1	16.4	17.4	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)
					אזרח ותיק
820	2,661	43,302	939,777	986,560	לפי חוק הביטוח הלאומי
38.9	22.0	33.8	12.7	13.7	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)
36	97	4,912	33,949	38,994	לפי הסכמים אחרים
86.1	85.6	91.0	84.8	85.6	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)
					שאיירים
2,893	3,713	7,124	76,322	90,052	לפי חוק הביטוח הלאומי
7.6	9.8	12.3	31.4	28.2	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)
4	8	17	164	193	לפי הסכמים אחרים
50.0	87.5	41.2	60.4	59.6	מזה: המקבלים השלמת הכנסה (%)

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

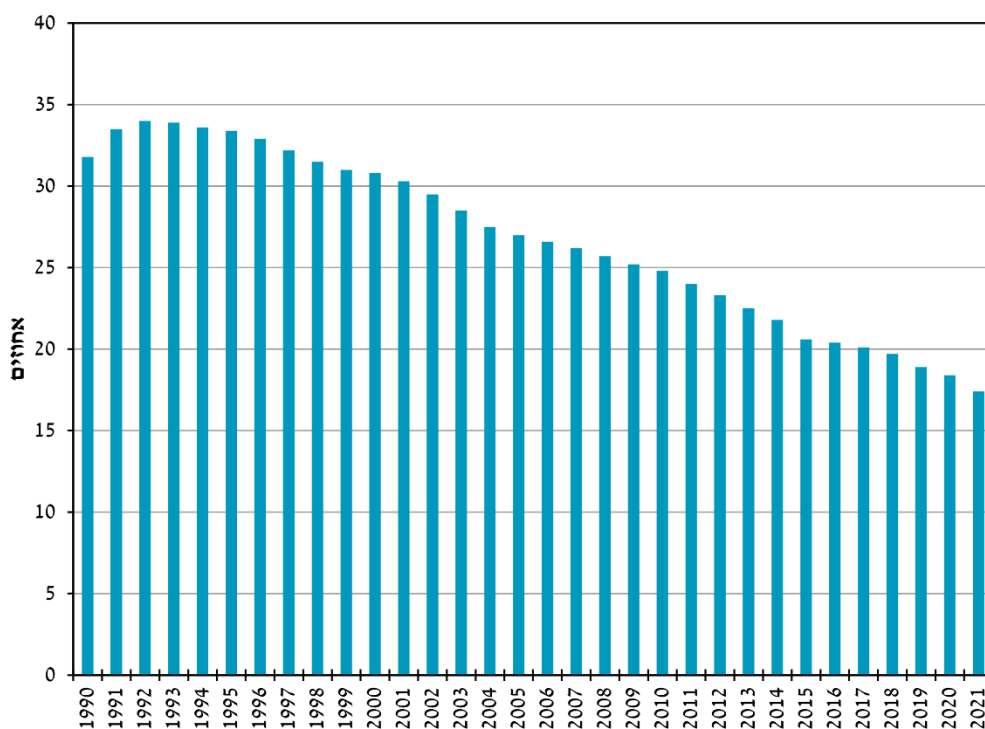
בשנים 1990-2001, בעקבות הצטרפותם של עולים רבים למקבלי קצבאות מיוחדות, גדל מספר המשפחות המקבלות קצבאות מיוחדות עם השלמת הכנסה. מ-1993 עד היום מספרן יורד

אזרח ותיק ושאיירים

בהדרגה, בעיקר עקב הירידה במספר העולים האלה (תרשים 1). גם השינויים בחוק נכי רדיפות הנאצים ובחוק ההטבות לניצולי שואה כאמור (מ-2014) הביאו לירידה ניכרת במספרן של משפחות אלה. לאחר 2014 חזר קצב הירידה לכ-5% בשנה. ב-2021 ירד מספרן ב-7.2% לעומת 2020, בשל הירידה במספר המשפחות המקבלות קצבאות מיוחדות.

הירידה במספר המשפחות המקבלות קצבאות מיוחדות עם השלמת הכנסה, כמו גם ההתמתנות במספר המשפחות המקבלות קצבת אזרח ותיק לפי חוק עם תוספת השלמת הכנסה, הובילו ליציבות במספר המשפחות המקבלות תוספת השלמת הכנסה. יציבות זו מתבטאת בירידה הדרגתית ומתמשכת בשיעורן מכלל מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים מתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת (תרשים 1).

תרשים 1: שיעור מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1990-2021



מקבלי קצבאות אזרח ותיק ומחצית שאיירים

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

בדצמבר 2021 קיבלו את שתי הקצבאות כ-132 אלף אלמנות ואלמנים (שהם 13.4% בכלל המקבלים קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי), 93.1% מהם נשים (לוח 4). שיעור הגבוה של הנשים אינו מפתיע, מסיבות אלה: (א) שיעור הגברים המבוטחים גבוה משיעור הנשים המבוטחות, שכן רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות לבן זוגן ביטוח בקצבת שאירים, בעוד הגברים מקנים כולם זכאות זו לבנות זוגם. (ב) אלמן ללא ילדים זכאי לקצבת שאירים על-פי מבחן הכנסות אך אישה אלמנה ללא ילדים זכאית ללא מבחן הכנסות. (ג) נשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן ותוחלת החיים שלהן גבוהה יותר. שיעור הגידול במספרם של מקבלי מחצית קצבת שאירים נמוך במקצת משיעור הגידול של כלל מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק (3.4%-ו-3.7% בשנה בהתאמה).

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגילם של כלל הזכאים לקצבת אזרח ותיק לפי חוק: גברים – 79.2 לעומת 76 בהתאמה, ונשים – 78.8 לעומת 73.6 בהתאמה, זאת מאחר שפטירת בני הזוג מתרחשת בגיל מתקדם יותר.

בדצמבר 2021 היה הסכום הממוצע של שתי הקצבאות יחד 3,567 ש"ח, כשליש ממנו קצבת שאירים. קצבת השאירים הממוצעת לנשים גבוהה משל הגברים, משום שתוספת הוותק לקצבה משולמת על-פי ותק הביטוח של הנפטר, וזה נוטה להיות גבוה יותר אצל גברים.

לוח 4: מקבלי קצבת אזרח ותיק ומהצית קצבת שאירים לפי מאפיינים שונים. דצמבר 2021

נשים	גברים	סך הכל	
123,188	9,099	132,287	סך כל המקבלים
7.4	12.5	7.8	מקבלי השלמת הכנסה (%)
3,566	3,569	3,567	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,168	1,071	1,161	מזה: חצי קצבת שאירים (ש"ח)
78.8	79.2	78.9	גיל ממוצע

מקבלי קצבת אזרח ותיק לנכה

קצבת נכות משולמת עד גיל הפרישה, ומגיל הפרישה משולמת במקומה קצבת אזרח ותיק בתוספת השלמה לגובה קצבת הנכות ששולמה לפני גיל הפרישה.

בדצמבר 2021 קיבלו כ-93 אלף איש (כמחציתם נשים) קצבת אזרח ותיק עם השלמה לסכום קצבת הנכות – עלייה של 4.5% לעומת דצמבר 2020 (לוח 5). עד 2018 קצב הגידול היה גבוה למדי – 7%-13% לשנה, מ-2019 התמתן מאוד, ובשלוש השנים האחרונות היה 4%-5% לשנה. כ-20 שנה לאחר התיקון בחוק (השלמה לנכות בגיל פרישה), שהתקבל ב-2002, הואט קצב הגידול בשל פטירתם (תוחלת החיים בגיל הפרישה היא כ-20 שנה).

בשנת 2021 הוגדלה קצבת הנכות וגם מקבלי השלמה לנכות קיבלו תוספת (ראו שינויי חקיקה). הסכום הממוצע של הקצבה בדצמבר 2021 היה 3,296 ש"ח, כרבע (24.5%) ממנו השלמה לקצבת

אזרח ותיק ושאיירים

נכות. 16.3% מן המקבלים השלמה לנכות (15,255 איש) היו זכאים גם להשלמת הכנסה, 52.4% בהם נשים. שיעור הגברים שקיבלו השלמת הכנסה היה נמוך משיעור הנשים – 15.7% ו-17% בהתאמה.

בקרב הזכאים לקצבת אזרח ותיק שהצטרפו ב-2021 (להלן **המצטרפים**) היו 11.7% (8,448 איש) זכאים לתוספת השלמה לנכות בדצמבר 2021, 45.2% בהם נשים. 271 איש היו זכאים גם לתוספת השלמת הכנסה. שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי השלמה לנכות היה נמוך בהרבה בקרב המצטרפים לעומת כלל המקבלים (3.2% ו-16.3% בהתאמה). ההשלמה הממוצעת לנכות שהם היו זכאים לה גבוהה יותר, ולכן קצבתם של המצטרפים, לרבות כל התוספות, גבוהה יותר ושיעור המקבלים השלמת הכנסה נמוך יותר (לוח 5).

לוח 5: מקבלי קצבת אזרח ותיק לנכה לפי מאפיינים שונים. דצמבר 2021

נשים	גברים	סך הכל	
47,103	46,245	93,348	סך כל המקבלים
17.0	15.7	16.3	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
3,257	3,336	3,296	קצבה ממוצעת (ש"ח)
810	803	806	מזה: השלמה לנכות (ש"ח)
69.7	73.8	71.7	גיל ממוצע
3,819	4,629	8,448	מצטרפים חדשים
2.0	4.2	3.2	מזה: מקבלים השלמת הכנסה (%)
3,327	3,537	3,442	קצבה ממוצעת (ש"ח)
974	996	986	מזה: השלמה לנכות (ש"ח)

מקבלי תוספת ותק

תוספת ותק משולמת למקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק בעבור כל שנת ביטוח, ושיעורה 2% מהקצבה הבסיסית (הכוללת תוספות ביטוחיות) לכל שנת ביטוח ולא יותר מ-50% מהקצבה. מ-2017, בעקבות השינוי לעניין תוספת הוותק⁸, החלה עלייה בשיעור המקבלים את התוספת, כמו גם במספר השנים הממוצע שבעבורן היא משולמת. שיעור המקבלים (בקרב מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק ביטוח הלאומי) הגיע ב-2021 ל-98.2% (97.1% מהנשים ו-100% מהגברים). מי שזכאיות לקצבת אזרח ותיק לפי חוק וללא תוספת ותק הן נשים שצברו תקופת אכשרה כעקרות בית בלבד או נשים שפטורות מתקופת אכשרה (לא נשואות) ולא צברו תקופות ביטוח כעובדות. שיעורן של אלה בקרב מקבלות קצבת אזרח ותיק לפי חוק יורד עם השנים (לוח 6).

תוספת הוותק הממוצעת בקרב כלל המקבלים הגיעה ל-42.7% מהקצבה הבסיסית בעבור 21.3 שנים, ובקרב מקבלי התוספת 43.4%, כלומר תשלום בעבור 21.7 שנים בממוצע. השיעור הממוצע לגברים היה גבוה משל הנשים – 47.4% לעומת 39.6% בלבד בהתאמה. הסיבה לפער

8 ראו **דוח שנתי 2017** – שינויי חקיקה.

בין גברים לנשים היא שלגברים התוספת ותק משולמת בגין כל שנת ביטוח ואילו נשים נשואות שאינן עובדות (עקרות בית), אינן משלמות דמי ביטוח ואינן צוברות את הוותק לתוספת.

העלייה בשיעור התוספת בין 2017 ל-2021 ניכרת בקרב הנשים (מ-28.2% ל-39.6% בהתאמה) יותר מאשר בקרב הגברים (43.1%-ו-47.4% בהתאמה), משום ששיעור המקבלים תוספת מרבית בקרב הגברים היה גבוה משיעורם בקרב הנשים (בדצמבר 2017 76.7%-ו-28.8% בהתאמה, ובדצמבר 2021 85.5%-ו-54.6% בהתאמה). העלייה שחלה עם השנים בשיעור הזכאים לתוספת ובמספר הממוצע של שנות הוותק נובעת בין היתר ממאפייניהם של הזכאים החדשים (להלן **המצטרפים**): שיעור הזכאים לתוספת גבוה קצת יותר אצל המצטרפים לעומת כלל המקבלים (98.6%-ו-98.2% בהתאמה) ושיעור התוספת הממוצעת שלהם גבוה יותר לעומת כלל המקבלים (45.4%-ו-42.7% בהתאמה).

בקרב הנשים המצטרפות ניכרת ירידה ב-2021 – הן בשיעור הזכאיות לתוספת ותק (97.3% ב-2021 לעומת 98.2% ב-2020 ו-98.4% ב-2019), והן בשיעור התוספת הממוצעת (42.2% ב-2021 לעומת 43.5% ב-2020), אך עדיין שיעורן גבוה במעט בהשוואה לכלל המקבלות (97.3%-ו-97.1% בהתאמה) וכך גם שיעור התוספת (42.2% לעומת 39.6%). בקרב הגברים המצטרפים יש יציבות: 100% מהם מקבלים תוספת ותק ושיעור התוספת הוא 48.9%, ללא שינוי לעומת 2020. בעקבות הירידה בתוספת הוותק של הנשים המצטרפות לצד יציבות בקרב הגברים המצטרפים, הפער בתוספת (לטובת הגברים) גדל מ-5.4 נקודות האחוז ב-2020 ל-6.6 נקודות האחוז ב-2021. עם זאת, לעומת שנים קודמות הפער הצטמצם (12 נקודות האחוז ב-2015, 10.6 ב-2017, 8.6 ב-2018).

שיעור העולים⁹ בקרב המצטרפים ירד 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. בשנת 2020 ירד שיעור העולים שוב וב-2021 חזר שיעור הגברים לשיעור של 2019 – 17.3%, ושל הנשים עלה עוד והגיע ל-22.9%. מטבע הדברים תוספת הוותק הממוצעת למצטרפים עולים נמוכה בהרבה מזו של מי שאינם עולים (גברים – 44.6% לעומת 49.8%, ונשים – 37.4% לעומת 43.6% בהתאמה).

למקבלי קצבת שאירים (לרבות אזרח ותיק ומחצית שאירים) מוענקת תוספת הוותק שהנפטר היה זכאי לה. רובם – 98.9% – זכאים לתוספת, וכצפוי שיעור הנשים בקבוצה זו גבוה משיעור הגברים – 99.2% לעומת 95.7% בהתאמה. התוספת הממוצעת של כלל הנשים בקבוצה זו גבוהה מזו של הגברים – 41.8% לעומת 37.9% בהתאמה, ובקרב הזכאים לה היא 42.0% בממוצע, ומשמעותה תוספת בעבור 21 שנים.

9 מי שעלו מ-1990.

אזרח ותיק ושאיירים

לוח 6: מקבלי קצבת אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי על-פי התוספת המשולמת ושיעורה הממוצע, 2016-2021 (דצמבר)

שיעור התוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה (אחוזים)			שיעור המקבלים תוספת בכלל המקבלים (אחוזים)			שנה
נשים	גברים	סך הכל	נשים	גברים	סך הכל	
תוספת ותק						
26.3	42.5	32.6	80.4	95.5	86.3	*2016
32.1	43.8	37.4	89.4	98.8	93.7	**2016
28.2	43.1	34.0	83.1	96.6	88.4	*2017
34.4	45.0	39.6	91.9	99.0	95.4	**2017
34.2	45.4	38.6	91.5	99.9	94.8	*2018
38.8	47.4	43.0	95.2	100.0	97.5	**2018
38.6	47.1	42.0	96.6	100.0	97.9	*2019
43.0	48.7	45.8	98.4	100.0	99.2	**2019
39.1	47.2	42.4	96.9	100.0	98.1	*2020
43.5	48.9	46.1	98.2	100.0	99.0	**2020
39.6	47.4	42.7	97.1	100.0	98.2	*2021
42.2	48.9	45.4	97.3	100.0	98.6	**2021
תוספת דחיית קצבה						
2.4	2.1	2.3	13.6	13.9	13.7	*2016
3.1	1.9	2.6	17.2	15.9	16.6	**2016
2.5	2.1	2.3	14.1	14.2	14.1	*2017
3.5	2.1	2.8	18.5	16.2	17.3	**2017
2.6	2.1	2.4	14.5	14.5	14.5	*2018
3.6	2.0	2.8	18.8	16.0	17.4	**2018
2.7	2.1	2.5	15.0	14.8	15.0	*2019
3.9	2.0	3.0	20.3	16.6	18.5	**2019
2.9	2.1	2.5	15.7	15.3	15.5	*2020
4.2	2.1	3.2	22.0	18.1	20.0	**2020
3.0	2.1	2.6	16.2	15.7	16.0	*2021
4.1	2.2	3.2	19.7	17.9	18.9	**2021

* כלל המקבלים.
** המצטרפים באותה שנה.

מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת אזרח ותיק משולמת בגיל הפרישה עד גיל הזכאות ומותנית במבחן הכנסות מעבודה או מהון. יחיד שהכנסתו אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע (6,014 ש"ח בשנת 2021) זכאי לגמלה מלאה (לזוג – 76% מהשכר הממוצע, 8,019 ש"ח בשנת 2021). על כל שקל שמעל הכנסה זו מנוכות מהקצבה 60 אג' (קצבה מופחתת) עד איפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה. מי שאינו יכול לקבל קצבה בשל הכנסותיו מעבודה יקבל תוספת דחיית קצבה (להלן: תוספת) בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית (לרבות תוספות ביטוחיות) לכל שנה של דחייה. הזכאים לקצבה מופחתת רשאים לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיו זכאים לתוספת. תוספת דחיית קצבה נמוכה בדרך כלל מתוספת הוותק, וגם מספר מקבליה קטן יותר.

שיעור מקבלי התוספת עולה במהלך השנים – מ-13.4% ב-2015 ל-16% ב-2021, עלייה של 2.6 נקודות האחוז. ב-2015 שיעור המקבלים בקרב גברים היה 13.6%, 4 נקודות האחוז יותר מאשר בקרב נשים. עם השנים גדל שיעור המקבלים הן בקרב גברים והן בקרב נשים, כאשר קצב העלייה בקרב הנשים היה גדול יותר. ב-2018 שיעור הגברים והנשים היה זהה – 14.5%, ומאז שיעור הנשים היה גדול יותר: 16.2% מהנשים ב-2021 לעומת 15.7% מהגברים, כנראה משום שבשל גיל הפרישה הנמוך יותר שלהן, נשים יכולות לדחות את קבלת הקצבה שנים רבות יותר מאשר גברים (הסבר להלן).

התוספת הממוצעת בקרב כלל מקבלי הקצבה גדלה במתינות עם השנים, מ-2.2% ב-2015 ל-2.6% ב-2021. מגמה זו משקפת עלייה אצל הנשים (מ-2.4% ל-3%) לעומת יציבות אצל הגברים (2.1% בכל התקופה). אף כי שיעור הגברים המקבלים תוספת גדל, התוספת הממוצעת למקבל ירדה בין שתי השנים מ-15.4% ל-13.4%, כלומר מתוספת בעד 3.1 שנים לתוספת בעד 2.7 שנים. ירידה זו נבעה מהעלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67, שצמצמה את שנות הדחייה האפשריות מ-5 ל-3. בקרב הנשים לעומת זאת היו שני שינויים: גיל הפרישה עלה מ-60 ל-62 וגיל הזכאות מ-65 ל-70. מאחר שקצב העלייה היה שונה במהלך השנים, היו עליות במספר שנות הדחייה האפשריות שבאו לידי ביטוי בתוספת הממוצעת של נשים המקבלות תוספת דחיית קצבה. בשנת 2021 התוספת הממוצעת לנשים שדחו את קבלת הקצבה היתה על 18.3%, כלומר תוספת ל-3.7 שנים.

בקרב המצטרפים שיעור המקבלים תוספת ירד בין 2020 ל-2021: מ-18.1% ל-17.9% בקרב הגברים ומ-22% ל-19.7% בקרב הנשים. עם זאת שיעור המקבלים בקרב המצטרפים לעומת כלל המקבלים הוסיף להיות גבוה: 18.9% לעומת 16% בהתאמה – עובדה המסבירה את העלייה בסך המקבלים עם השנים. בדומה לכלל המקבלים גם בקרב המצטרפים יותר נשים נוטות לדחות את הקצבה מאשר גברים (19.7% לעומת 17.9% בהתאמה) והתוספת הממוצעת שלהן גבוהה במידה ניכרת מזו של הגברים (4.1% לעומת 2.2% בהתאמה). הסיבה היא כאמור, יכולתן של הנשים לדחות את הקצבה יותר שנים מאשר גברים (8 לעומת 3). גם בקרב הגברים וגם בקרב הנשים שיעור הדוחים את קבלת הקצבה נמוך במעט לעומת 2020 (18.1% ו-22% בהתאמה), אך בקרב הגברים התוספת הממוצעת גדלה במעט (מ-2.1% ל-2.2%) אצל הנשים היא ירדה במעט (מ-4.2% ל-4.1%)

אזרח ותיק ושאיירים

הגברים המצטרפים שדחו את קצבתם זכאים לתוספת של 12.3% במוצע, כלומר הקצבה נדחית במוצע ב-2.5 שנים, כ-80% מתקופת הדחייה האפשרית (שלוש שנים). בקרב הנשים תקופת הדחייה המרבית ארוכה יותר, והמצטרפות היו זכאיות לתוספת של 20.7%, כלומר 4.1 שנים שהן כ-50% מתקופת הדחייה האפשרית (שמונה שנים).

בשל העלאת גיל הפרישה לנשים בהדרגה ל-65 והשארית גיל הזכאות 70, צפוי שיעור התוספת בקרב הנשים לרדת, כלומר מספר השנים המזכות אותן בתוספת יקטן בהדרגה ויחזור להיות חמש שנים.

רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת הקצבאות

קצבאות אזרח ותיק ושאיירים הבסיסיות מתעדכנות לפי העלייה במדד המחירים לצרכן, ולכן בשנים 2015-2017, שבהן המדד ירד, הן לא השתנו. ב-2018 הן עלו ב-0.3%, ב-2019 ב-1.2% וב-2020 ב-0.3% – בהתאם לעליית המדד¹⁰, אך ב-2021 שוב נותרו ברמתן משום שהמדד ירד (לוח 7). כאחוז מהשכר הממוצע לשכיר ירדה הקצבה הבסיסית לבני פחות מ-80 שאין עימם תלויים, מ-16% ב-2016 ל-14% ב-2020 ול-13.6% ב-2021. כך, מאחר שהעדכון נעשה לפי המדד ולא לפי השכר הממוצע, הנמצא בעלייה, הקצבה נשחקת בעקביות. עם זאת, השחיקה החדה ב-2020-2021 נובעת בחלקה מעלייה חריגה בשכר הממוצע למשרת שכיר עם יציאתם לחלי"ת של עובדים בשכר נמוך והשינויים שחלו עקב כך בהתפלגות השכר במשק.

הקצבאות עם תוספת השלמת הכנסה נותרו ללא שינוי עד דצמבר 2015, אז הן הוגדלו למי שאין עימם תלויים ב-4.5%-6.9% (לפי קבוצת הגיל), ולא לה שיש עימם בן/בת זוג התלוי בהם – ב-11.4%-12.2%. בינואר 2017 הן הוגדלו שוב בשיעור דומה לכלל המקבלים ובינואר 2018 הוגדלו שוב: לבני פחות מ-70 ב-2.2%, לבני 70-79 ב-2.3% ולבני 80 ויותר ב-1%.

רוב הזכאים מקבלים קצבה בסכום הגבוה מהקצבה הבסיסית בשל התוספות השונות. במקרה של שני בני זוג שהגיעו לגיל פרישה, משולמות בדרך כלל שתי קצבאות בסכום של אזרח ותיק ליחיד, כלומר 5,129 ש"ח לזוג במוצע (לוחות 7 ו-8).

10 העדכון נעשה בינואר ונקבע לפי מדד נובמבר ביחס לנובמבר שלפניו.

לוח 7: קצבאות אזרה ותיק ושאיירים בסיסיות לפי הרכב המשפחה
וקבוצת הגיל, 2015-2021

שנה	ללא תלויים		עם בן/בת זוג תלוי/ה		אלמן/ה עם 2 ילדים*	
	מחירי 2021 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 2021 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	מחירי 2021 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
טרם מלאו 80 שנה						
2015	1,566	16.4	2,353	24.6	2,555	26.7
2016	1,574	16.0	2,366	24.1	2,569	26.1
2017	1,570	15.5	2,360	23.3	2,563	25.4
2018	1,562	15.1	2,347	22.6	2,551	24.6
2019	1,568	14.8	2,356	22.3	2,561	24.2
2020	1,581	14.0	2,377	21.0	2,582	22.8
2021	1,558	13.6	2,342	20.5	2,544	22.2
מלאו 80 שנה						
2015	1,654	17.3	2,441	25.5	2,643	27.6
2016	1,662	16.9	2,454	25.0	2,657	27.0
2017	1,658	16.5	2,448	24.3	2,651	26.3
2018	1,651	16.0	2,436	23.5	2,640	25.5
2019	1,656	15.6	2,444	23.1	2,649	25.0
2020	1,670	14.8	2,466	21.8	2,671	23.6
2021	1,646	14.4	2,430	21.3	2,632	23.0

* לא כולל קצבאות ילדים.

לוח 8: קצבאות אזרה ותיק ושאיירים ממוצעות לפי סוג הזכאות, דצמבר 2021

סוג הזכאות	ללא השלמת הכנסה		עם השלמת הכנסה	
	ש"ח	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	ש"ח	אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
יחיד המקבל קצבה בזכות עצמו יחיד המקבל תוספת בגין בן/בת זוג* זוג שכל אחד מקבל קצבה בזכות עצמו אלמן/ה המקבלת תוספת בגין 2 ילדים	2,576	22.5	3,234	28.3
	3,468	30.3	5,103	44.6
	5,129	44.8	5,103	44.6
	4,530	39.6	6,636	58.0

* בן הזוג אינו זכאי לקצבה בזכות עצמו.

אזרח ותיק ושאיירים

היקף התשלומים

ב-2021 גדל ריאלית סכום התשלומים של ענף אזרח ותיק ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) בשיעור של 1.6%: תשלומי הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן **לפי חוק**) עלו ריאלית ב-2.4% ושל הקצבאות לפי הסכמים אחרים (להלן **מיוחדות**) ירדו ריאלית ב-4.6% (לרבות תוספת השלמת הכנסה לכלל קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, בהן הקצבאות לפי חוק). העלייה בתשלומים לקצבאות לפי חוק נבעה בעיקר מגידול במספר המקבלים (ראו לעיל), והירידה בתשלומים לקצבאות המיוחדות נבעה מהידלדלות במספר העולים (לוח 9).

חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הגמלאות ירד מ-37.7% ב-2019 ל-30.6% ב-2020 ולאחר מכן עלה ל-31.2% ב-2021. הירידה ב-2020 נובעת מהגידול העצום בתשלומי האבטלה ב-2020 בעקבות משבר הקורונה, והעלייה ב-2021 קשורה לירידה בתשלומי דמי האבטלה ב-2021 עם ההתאוששות במשק. עם זאת, גם לפני 2020 ניכרה מגמת הירידה הזו. חלקם של התשלומים בענף אזרח ותיק ללא התשלומים לאבטלה הוא 37.2% מכלל הגמלאות. לשם השוואה, ב-2018 היה חלקם ללא אבטלה 40%, ב-2019 – 39.3% וב-2020 38.2%. ההוצאה על קצבאות אזרח ותיק ושאיירים מוסיפה אפוא לגדול אך חלקה בכלל התשלומים קטן, גם ללא קשר לגידול לתשלומים בדמי אבטלה עקב משבר הקורונה.

לוח 9: תשלומי קצבאות בענף אזרח ותיק ושאיירים* (מיליוני ש"ח).
2021-2017

2021	2020	2019	2018	2017	
מחירים שוטפים					
37,747	36,605	35,265	33,428	31,187	סך כל התשלומים
33,890	32,621	31,207	29,061	26,897	לפי חוק הביטוח הלאומי
3,854	3,979	4,053	4,361	4,285	לפי הסכמים אחרים
מחירי 2021					
37,747	37,151	35,582	34,011	31,987	סך כל התשלומים
33,890	33,108	31,487	29,568	27,587	לפי חוק הביטוח הלאומי
3,854	4,039	4,089	4,437	4,395	לפי הסכמים אחרים

* ללא הוצאות מינהל.

שירות הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו

הזכויות המוקנות לאדם בגיל פרישה בכסף או בעין (שירותים) – קצבת אזרח ותיק, קצבת שאירים, השלמת הכנסה וסיעוד – חשובות לקיומו. שירותי הייעוץ לאזרח הוותיק ולמשפחתו מתמקדים בדרך כלל בעזרה במיצוי הזכויות, בהנגשת השירותים ובניהול קשר חברתי קבוע ותומך לנוקדים לו. ב-2020 הורחב המענה הטלפוני לייעוץ מורחב וב-2021 נוספו גם שיחות חברתיות קבועות (ראו להלן "שיחות טלפון").

לוח 10: מקבלי השירותים ביינון לאזרה הוותיק ומשפחתו לפי סוג השירות, 2021-2018

סוג השירות	2018	2019	2020	2021
ביקורי בית ראשוניים	23,233	18,174	3,677	1,401
ביקורי בית שבועיים קבועים	8,342	8,079	6,426	5,526
שיחות טלפון	186,820	184,389	219,099	204,778
קבוצות תמיכה	70	74	34	56
ימי מידע	153	149	45	33

ביקורי בית ראשוניים

ביקורי בית ראשוניים מתקיימים אצל מי שהוגדרו כאוכלוסיית יעד לשירות: בני 90 ויותר, אלמנים ואלמנות בשנה הראשונה להתאלמנותם, זכאי סיעוד בני 85 ויותר (המוגדרים בודדים ושאינם מבקרים במרכזי יום) ומ-2021 גם בני ובנות הזוג שלהם. השירות יוזם שיחת טלפון לאנשים אלה, ואם הם מביעים רצון או שהמתנדבת חושבת שיש צורך בכך, מתקיים לאחר מכן ביקור. הביקורים מאפשרים לאתר אנשים הנמצאים בסיכון ובהזנחה ולוודא שהגמלאות שהם מקבלים אכן משמשות לטובתם. ביקורים אלה נועדו גם לסייע למוגבלים פיזית במיצועי זכויות (השלמת הכנסה, שאירים או גמלת סיעוד). המתנדב מקבל הכשרה והדרכה קבועה, והתרשמותו משמשת להעריך בהמשך את הצורך בהתערבות ובהפניה לגורמים אחרים. בשנת 2021 התקיימו כ-1,400 ביקורי בית ראשוניים (לוח 10).

ביקורי בית קבועים

מי שמרותקים לבתיהם ואינם מנהלים קשר חברתי קבוע ותומך עשויים לחוש בדידות גם אם יש להם בן/בת זוג או מטפלים הבאים אליהם. לכן אם הם מעוניינים בכך הם מקבלים ביקורי בית קבועים שבהם נרקמים קשרים, לעתים קשרי חברות קרובים. ב-2021 התקיימו כ-290 אלף ביקורי בית שבועיים קבועים אצל כ-5,500 אנשים שונים. הירידה במספר הביקורים המשיכה לרדת גם ב-2021 בשל הקורונה (לוח 10), וחלקה מוסבר בשיחות החברתיות הקבועות שהחלו לפעול בשנה זו.

שיחות טלפון

בעקבות התפרצות הקורונה הורחבו שיחות הטלפון גם מעבר ליעוץ שניתן כמענה לפניות. בשנת 2020 נוסף ייעוץ מורחב וב-2021 נוספו שיחות חברתיות קבועות. בסך הכל נעשו במהלך 2021 כ-205 אלף שיחות טלפון (לוח 10).

ייעוץ לפונים: סיוע בתרגום, הסבר, הפניה פעילה וסיוע מעשי. ב-2021 התקבלו כ-100 אלף פניות בנושאים מגוונים: אבטלה, מענקי הסתגלות, השלמת הכנסה, עדכון קצבאות אזרח ותיק, סיעוד, חשש מהכנסת מטפלות ומביקור במרכז יום, מחסור במענים לסיעודיים, העסקת עוזרות בית ועובדות זרות, פגיעה בהכנסות ובתעסוקה עקב התפשטות הקורונה, זכויות תושבים חוזרים, זכאות להנחות ושירותים ומענים בקהילה.

אזרח ותיק ושאיירים

היועצים המתנדבים מסייעים לפונים במתן תשובות, תרגום, בירורים, הסברים, סיוע במילוי טפסים, הפניה פעילה, הכוונה ותמיכה. הייעוץ ניתן בשפות שונות בסניפים או במרכז המידע והתמיכה הארצי.

ייעוץ מורחב (יזום): מחליף ברובו את ביקורי הבית הראשוניים לקבוצות היעד של השירות (ראו לעיל ביקורי בית ראשוניים). בשנת 2021 התקיימו כ-103 אלף שיחות יזומות שנועדו לאתר צרכים, לתת מידע וייעוץ מקצועי ולספק תמיכה רגשית ונפשית.

שיחות חברתיות קבועות: נעשות לאנשים שאי אפשר לבקרם בביתם (בשל הקורונה, מגורים באזורים מרוחקים, על-פי העדפתם ועוד). בשנת 2021 התקיימו שיחות כאלה עם כ-1,800 איש.

קבוצות תמיכה לאלמנות ואלמנים

כמו בכל גיל, גם בגיל מבוגר התאלמנות היא משבר קשה. שירות הייעוץ מציע לאלמנות ואלמנים מבוגרים קבוצות תמיכה המסייעות בהתארגנות מחדש ובחזרה לחיים נורמטיביים. הקשר נוצר בדרך כלל בסמוך לפטירת בן/ת הזוג. ב-2021 פעלו 56 קבוצות כאלה ברחבי הארץ (לוח 10).

ימי מידע

ימי מידע הם אמצעי להסברה וליצירת קשר ישיר ומתמשך עם המבוטחים הוותיקים ועם בני משפחותיהם. מחלקות הייעוץ בסניפים מזמינות אישית את קהל היעד לימי המידע לפי הנושא: מיצוי זכויות בביטוח הלאומי, מידע לקראת פרישה, הרצאות לאנשים שהתאלמנו ועוד. בפריפריה, שבה השירותים ונציגות המוסדות הרשמיים זמינים פחות, נערכים ימי מידע בשיתוף המחלקות לשירותים חברתיים, ובהם ניתנות תשובות פרטניות לכל פונה בקהל. ב-2021 נערכו 33 ימי מידע (לוח 10).

תיבה 1: הקלות במבחן הכנסות למקבלות ומקבלי קצבת אזרח ותיק או שאיירים עם דמי אבטלה

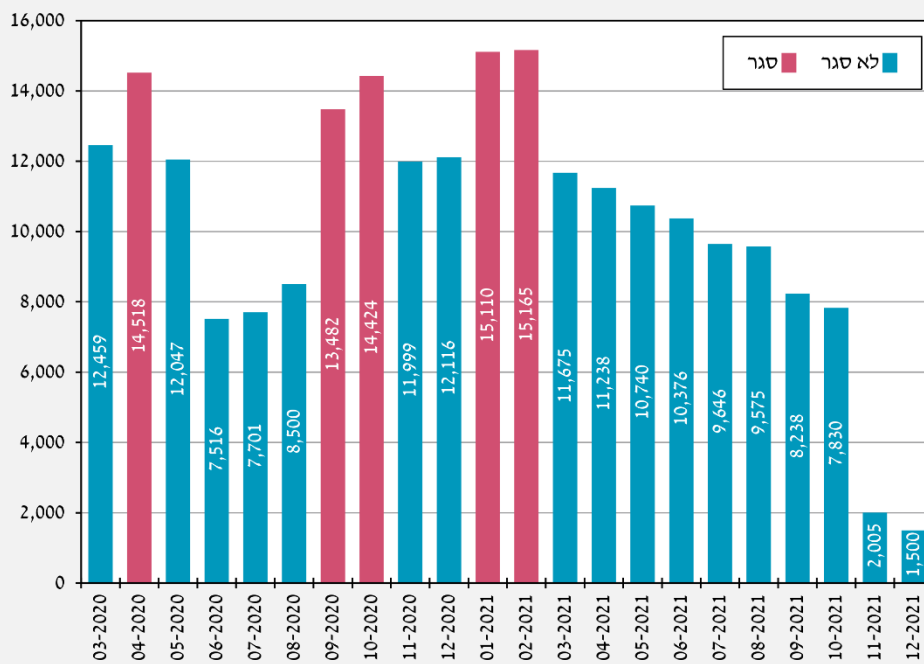
על-פי החוק, דמי האבטלה מופחתים במלואם מקצבת אזרח ותיק. בהוראת שעה (חוק הביטוח הלאומי, נגיף הקורונה החדשה) נקבע כי ממרץ 2020 דמי האבטלה ייחשבו להכנסה מעבודה או ממשלח יד לצורך מבחן הכנסות לקצבת אזרח ותיק¹, ולכן הם לא הובאו בחשבון עד הדיסריגרד (הסכום שאינו מובא בחשבון לצורך מבחן ההכנסות), ומעליו קוזזו ב-60%. הוראת השעה נקבעה ממרץ 2020, תחילה עד יוני 2021 ולאחר מכן הוארכה פעמיים – עד סוף 2021 ועד סוף 2022.

1 השינוי אינו תקף לקצבאות לפי הסכמים מיוחדים ולמבחן הכנסות לתלויים.

להקלה זו היו זכאיות נשים בנות 62-67 שקיבלו קצבת אזרח ותיק ודמי אבטלה, וכן גברים אלמנים ללא ילדים² הזכאים לקצבת שאירים על-פי מבחן הכנסות: עד מרץ 2020 היתה ההכנסה המותרת, לרבות מדמי אבטלה, 6,014 ש"ח, כאשר הכנסה מעבודה או מפנסיה עד 1,604 ש"ח (מחירי 2020) לא הובאה בחשבון למבחן ההכנסות. ממרץ 2020 הובאו דמי אבטלה בחשבון כהכנסה מעבודה או ממשלח יד, כך שמי שקיבלו דמי אבטלה עד 7,618 ש"ח (6,014 ש"ח ועוד 1,604 ש"ח) יכלו להיות זכאים לקצבת שאירים.

סך הכל היטיב התיקון עד דצמבר 2021 עם כ-27 אלף אנשים, רובם המכריע נשים בנות 62-67 כאמור וכמה עשרות גברים אלמנים. עלות התיקון - כ-454 מיליון ש"ח.

תרשים 1: נשים שקיבלו קצבת אזרח ותיק ודמי אבטלה, מרץ 2020-דצמבר 2021



מספר הנשים שקיבלו קצבת אזרח ותיק ודמי אבטלה עלה בחודשים שבהם היו סגרים (אפריל 2020, ספטמבר-אוקטובר 2020 וינואר-פברואר 2021) (תרשים 1). השינויים בתקופה זו נובעים בעיקר מהשינוי במספר המקבלות דמי אבטלה בכל חודש ולא משינוי במספר המקבלות קצבת אזרח ותיק. דמי האבטלה משולמים בהתאם למספר ימי האבטלה בכל חודש, והתנודות בסכומים נובעות בעיקר מחודשי אבטלה חלקיים. מנגד, קצבת אזרח ותיק היא קצבה בסכום יציב למדי המשולמת בעד כל החודש.

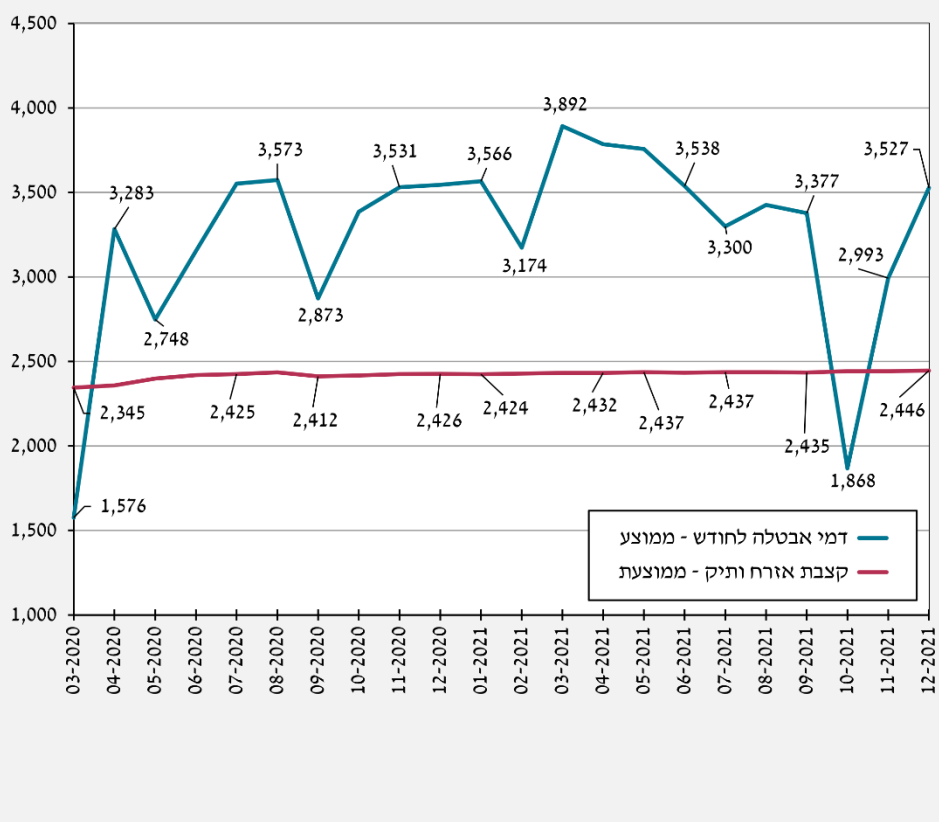
אזרח ותיק ושאיירים

דמי האבטלה הממוצעים בכל החודשים היו נמוכים מהדיסריגרד (6,014 ש"ח), כלומר אישה שמקבלת דמי אבטלה ממוצעים זכאית לקצבת אזרח ותיק מלאה נוסף על דמי האבטלה (תרשים 2).

ערכי החציון של הקצבה ושל דמי אבטלה לחודש נמצאו דומים. זאת ועוד: בדיקה של ערכי האחוזון ה-75 מראה כי דמי אבטלה בכל חודש היו נמוכים מהדיסריגרד, כלומר יותר מ-3/4 מן הנשים המקבלות דמי אבטלה וקצבת אזרח ותיק היו זכאיות לשתיהן הקצבות במלואן בעקבות התיקון בחוק.

דמי האבטלה הממוצעים היו בדרך כלל גבוהים בכל התקופה מקצבת אזרח ותיק, חוץ מאשר במרץ 2020 ובאוקטובר 2021. במרץ 2020, עם התפרצות המגפה, רוב הנשים קיבלו דמי אבטלה רק בגין חלק מהחודש ולכן הסכום הממוצע בחודש היה נמוך למדי. ביוני 2020 בוטלה הארכת הזכאות לכלל הציבור, חוץ מאשר לבני 45 או יותר, שלהם ניתנה תוספת של עד 88 ימים. מרבית הנשים בקבוצה זו סיימו את תקופת הזכאות שלהן במהלך אוקטובר 2021 ולכן גם בחודש זה דמי האבטלה היו חלקיים והסכום הממוצע נמוך למדי.

תרשים 2: קצבת אזרח ותיק ודמי אבטלה, ממוצע לחודש (ש"ח), מרץ 2020–דצמבר 2021



התוספת הממוצעת שקיבלו הנשים בעקבות הוראת השעה היתה כ-1,800-2,100 בכל החודשים חוץ ממרץ 2020 ואוקטובר 2021 (לוח 1), והסיבה לכך היא כאמור דמי אבטלה החלקיים ששולמו בחודשים אלה לרוב הנשים.

לוח 1: נשים שקיבלו קצבת אזרה ותיק ודמי אבטלה והתוספת ששולמה להן בעקבות ההקלה במבחן ההכנסות (ש"ח). מרץ 2020-דצמבר 2021

חודש	נשים	סך תוספת	תוספת ממוצעת לאישה
2020			
מרץ	12,459	16,012,833	1,285
אפריל	14,518	29,941,076	2,062
מאי	12,047	21,905,309	1,818
יוני	7,516	14,578,786	1,940
יולי	7,701	15,975,342	2,074
אוגוסט	8,500	17,886,380	2,104
ספטמבר	13,482	25,016,448	1,856
אוקטובר	14,424	29,996,424	2,080
נובמבר	11,999	24,868,506	2,073
דצמבר	12,116	24,360,149	2,011
2021			
ינואר	15,110	32,250,432	2,134
פברואר	15,165	31,039,213	2,047
מרץ	11,675	25,124,384	2,152
אפריל	11,238	24,053,297	2,140
מאי	10,740	23,044,390	2,146
יוני	10,376	22,004,174	2,121
יולי	9,646	19,978,050	2,071
אוגוסט	9,575	20,160,221	2,106
ספטמבר	8,238	17,286,729	2,098
אוקטובר	7,830	11,387,654	1,454
נובמבר	2,005	3,685,963	1,838
דצמבר	1,500	3,017,877	2,012
2021-2020 סך הכל	27,063	453,573,637	16,760

תיבה 2: מענק הסתגלות לבני 67 ויותר בעת משבר הקורונה

בני 67 ויותר שהפסיקו לעבוד אינם זכאים לדמי האבטלה המשולמים בגיל העבודה 20-67¹. עקב משבר הקורונה הופסקה גם עבודתם של רבים בגילאים אלה, וכדי לספק מענה לאוכלוסייה זו, הוחלט לשלם להם מענק הסתגלות.

למענק היו זכאים אלה שעמדו בכל התנאים שלהלן:

- תושבי ישראל;
- בני 67 או יותר;
- עבדו כשכירים שלושה חודשים לפחות טרם החל"ת או הפיטורים;
- פוטרו או הוצאו לחל"ת בין 1 במארס 2020 ל-31 ביוני 2021;
- סכום הכנסתם מפנסיה ומאובדן כושר עבודה לא עולה על 5,000 ש"ח לחודש.

המענקים שולמו בין החודשים מארס 2020 לאוקטובר 2021. סכום המענק, מספר הימים לתשלום וההתייחסות למענק כהכנסה השתנו בהתאם לחקיקה במהלך התקופה (שהושפעה מהתפתחות משבר הקורונה) כמפורט להלן.

מארס 2020: סכום המענק נע בין 1,000 ל-2,000 ש"ח בהתאם לסכום הפנסיה; על הכנסה מפנסיה עד 2,000 ש"ח שולם מענק בגובה 1,000 ש"ח, על הכנסה של 2,000-4,000 ש"ח שולם מענק בגובה 1,500 ש"ח, ועל הכנסה של 4,000-5,000 ש"ח שולם מענק בגובה 2,000 ש"ח. המענק חושב כהכנסה במבחן הכנסות לצורך גמלת הבטחת הכנסה, אבל אם נשללה הזכאות עקב המענק, היה המבוטח זכאי להמשך ההטבות הנלוות שהזכאות להבטחת הכנסה מקנה במשרדים שונים (הנחה בחברת החשמל, בארנונה, בבזק ועוד). ביתר גמלאות הביטוח הלאומי לא חושב המענק כהכנסה.

אפריל 2020: סכום המענק נע בין 1,000 ל-4,000 ש"ח (לוח 1 להלן), וחושב כהכנסה במבחן הכנסות לצורך גמלת הבטחת הכנסה, אבל אם נשללה הזכאות עקב המענק, היה המבוטח זכאי להמשך ההטבות הנלוות שהזכאות להבטחת הכנסה מקנה במשרדים שונים.

מאי 2020 - אפריל 2021: גובה המענק נע בין 1,000 ל-4,000 ש"ח. ממאי 2020 ואילך שולם המענק לפי מספר ימי האבטלה בחודש ולא חושב כהכנסה לצורך מבחן הכנסות.

1 ראו פרק אבטלה בסקירה זו.

מאי 2021 : מה-25 במאי 2021 קטן סכום המענק ב-10% בהתאם לחקיקה ולפיה יופחתו 10% מהמענק, כששיעור האבטלה נמוך מ-10% וגבוה מ-7.5%. לכן סכום המענק לכל החודש נע בין 980 ל-3,928 ש"ח (בהתאם למספר הימים בחודש שבהם שולם מענק).

יוני 2021 : גובה המענק נע בין 900 ל-3,600 ש"ח (90% מהמענק המלא).

יולי-ספטמבר 2021 : ביולי 2021 הופסקו תשלומי האבטלה לבני 45 ומטה שניצלו את תקופת הזכאות לאבטלה על פי החוק. בני 45 ויותר שמיצו את ימי הזכאות המשיכו לקבל תשלום מופחת עוד 88 יום (בהתאם לימי הזכאות שנוצלו במהלך משבר הקורונה). מענק ההסתגלות צומצם גם הוא, והוחלט להמשיך ולשלמו רק לאלה שהיו זכאים לו ביוני 2021, כל עוד לא חזרו לעבודתם. ביולי נותר המענק 90% מהסכום המלא (900-3,600 ש"ח בהתאם להכנסות), באוגוסט הוא הופחת ל-80% (800-3,200 ש"ח בהתאם להכנסות) ובספטמבר – ל-70% מהמענק המלא (700-2,800 ש"ח בהתאם להכנסות).

לוח 1: סכומי המענק לפי גובה הכנסה. מקבלים ומגדר

סכום המענק*	ההכנסה מפנסיה**	סך הכול מקבלים***	מהם: גברים (%)
סך הכול	עד 5,000 ש"ח	46,088	51.6%
1,000 ש"ח	5,000-4,000 ש"ח	1,146	57.2%
2,000 ש"ח	4,000-3,000 ש"ח	539	51.6%
3,000 ש"ח	3,000-2,000 ש"ח	2,996	52.9%
4,000 ש"ח	מתחת ל-2,000 ש"ח	41,407	51.4%

* במאסר שולמו סכומים מופחתים, והחל ב-26 במאי הופחתו הסכומים. ראו לעיל.

** הכנסה מפנסיה או מאובדן כושר עבודה.

*** אצל אדם שהכנסותיו השתנו לאורך תקופת הזכאות מוצג סכום המענק המרבי שקיבל.

זאת ועוד, אלה שקיבלו, בין 1 במאסר 2020 ל-17 באוקטובר 2020, מענק הסתגלות או דמי אבטלה בעד 100 ימים או יותר, היו זכאים למענק אבטלה ממושכת².

סך הכול שולמו ל-46,000 איש בקירוב מענקי הסתגלות בסכום של כ-1.4 מיליארדי ש"ח. 51.6% מהמקבלים היו גברים, אך שיעור התשלומים לגברים עמד על 50.3% מסך התשלומים. הפער נובע מתקופת הקבלה של המענק החודשי ומגובהו. בעוד גברים קיבלו מענק בעד 9.1 חודשים בממוצע, קיבלו הנשים מענק בעד 9.6 חודשים בממוצע, ובעוד המענק החודשי הממוצע של נשים עמד על 3,116 ש"ח, עמד המענק החודשי של הגברים על 3,085 ש"ח (לוח 2 להלן).

2 ראו הרחבה בפרק אבטלה בסקירה השנתית לשנת 2020.

אזרח ותיק ושאיירים

לוח 2: מקבלים, סך תשלום ותשלום חודשי ממוצע של מענק ההסתגלות לפי מגדר

מקבלים	נשים	גברים	סך הכול
22,298	23,790	46,088	
3,116 ש"ח	3,085 ש"ח	3,100 ש"ח	
9.6	9.1	9.3	
כ-716 מיליוני ש"ח	כ-728 מיליוני ש"ח	כ-1.4 מיליארדי ש"ח	

תרשים 1: התפלגות המקבלים והתשלומים לפי חודש



מספר המקבלים הגבוה ביותר היה במהלך חודשי הסגרים (תרשים 1 להלן) – אפריל 2020, אוקטובר 2020 וינואר 2021 – כאשר מספר המקבלים והתשלומים הגבוה ביותר היה באפריל 2020; אז שולמו ל-33,500 איש בקירוב מענקים בסך של כ-126.3 מיליוני ש"ח. ניתן לראות כי שנת 2021 החלה בעליה משמעותית, במהלך הסגר השלישי (ינואר) ולאחר מכן ירידה עד לרמה טרם הסגר במרץ ולאחר מכן ניכרת ירידה הדרגתית מתונה עד למאי. מיולי ועד לאוקטובר אותה שנה ניתן לראות מגמת ירידה בסך התשלומים, אף שמספר המקבלים נותר יציב למדי. הירידה נבעה בין היתר מהפחתת המענק ל-90% ביוני וביוולי, ל-80% באוגוסט ול-70% בספטמבר. זאת ועוד, בחודשים אלה לא הצטרפו מקבלים

חדשים, וחלק ממקבלי המענקים חזרו לעבודה והפסיקו לקבל מענק או קיבלו מענקים חלקיים בלבד (תרשים 1 לעיל).

רוב האנשים קיבלו מענק במשך מספר חודשים, אבל ניתן לראות שגם כשחלה עלייה במספר המקבלים בחודשים אלה, שיעור המצטרפים החדשים מתוכם נמוך יחסית. כך לדוגמה עלה בספטמבר 2020 מספר המקבלים ב-9,000 איש בקירוב, אך רק כ-2,000 מתוכם היו מצטרפים חדשים שלא קיבלו מענק הסתגלות לפני כן. בחודשים שבהם הוטל סגר חלה העלייה הגדולה ביותר במספר מקבלי המענקים. בחודשים יולי-ספטמבר 2021 לא היו מצטרפים חדשים, מכיוון שאחד מתנאי הזכאות לחודשים אלה היה קבלת מענק הסתגלות ביוני 2021 (ראו לוח 3).

לוח 3: מקבלי מענק הסתגלות לפי חודש וותק במענק

חודש	חדשים (%)	ותיקים (%)	סך הכול
מארס 20	-		29,544
אפריל 20	19.3	80.7	33,548
מאי 20	4.6	95.4	30,117
יוני 20	3.9	96.1	16,021
יולי 20	5.1	94.9	15,327
אוגוסט 20	3.8	96.2	16,474
ספטמבר 20	8.4	91.6	25,701
אוקטובר 20	3.4	96.6	26,938
נובמבר 20	2.3	97.7	22,445
דצמבר 20	2.6	97.4	23,002
ינואר 21	3.8	96.2	27,318
פברואר 21	1.4	98.6	26,088
מארס 21	1.4	98.6	21,603
אפריל 21	1.7	98.3	20,906
מאי 21	1.0	99.0	20,313
יוני 21	0.9	99.1	19,629
יולי 21	-	100.0	18,613
אוגוסט 21	-	100.0	18,324
ספטמבר 21	-	100.0	18,246