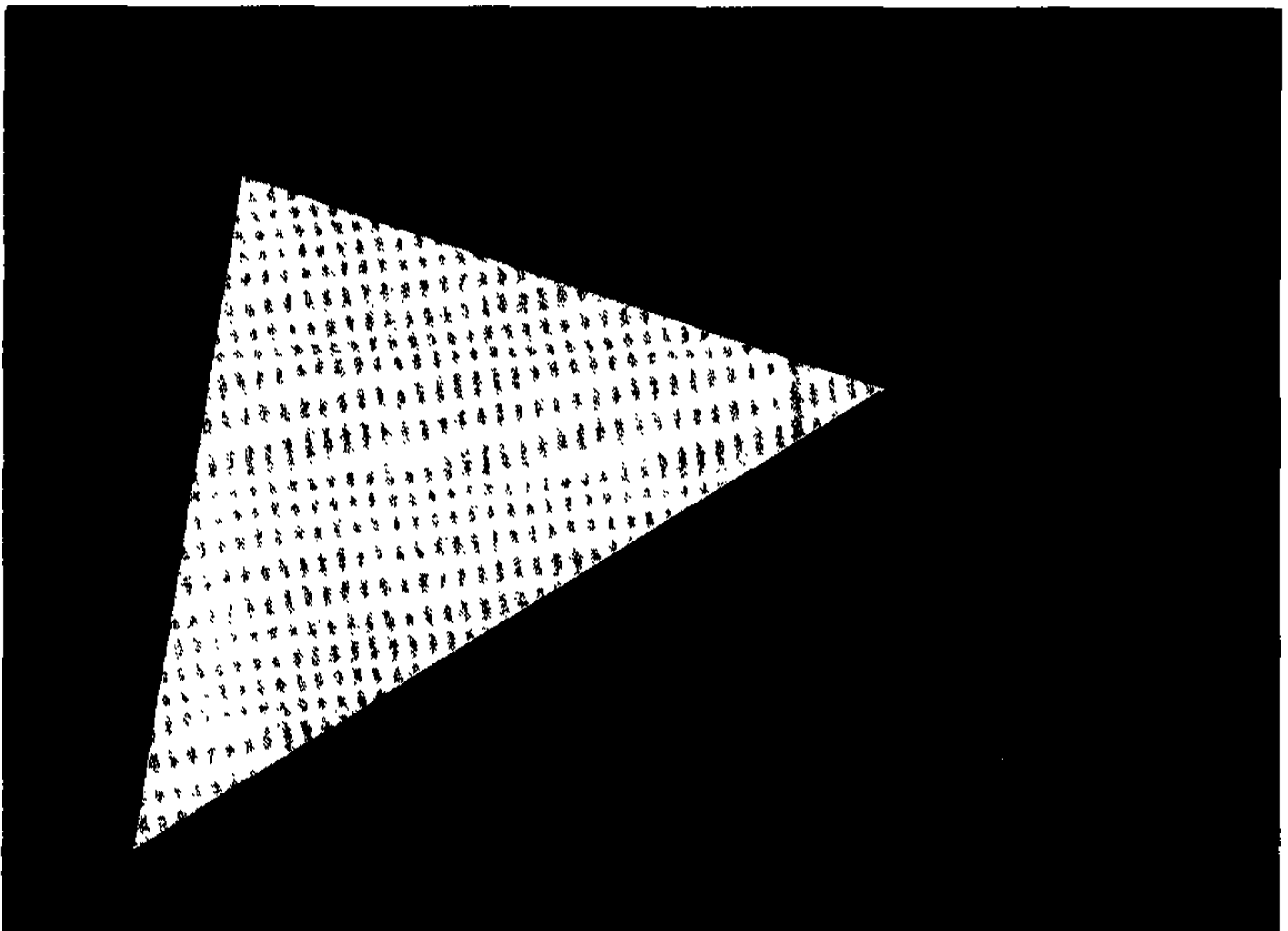


סקירה שנתית 1984





סקירה שנתית 1984

לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון
ירושלים התשמ"ד

פּתח דבר

סקירה שנתית זו היא חמישית במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. פרספקטיבה של חמש שנים מעלה, שהסקירה השנתית תורמת תרומה נכבדה לניתוח מדיניות הביטוח הסוציאלי והשלכותיה על רווחת האוכלוסייה. היא מוסיבה על המדוכה את קובעי המדיניות, ומעמיקה את התודעה הציבורית לנושא הרווחה בכלל ובזמנה את תשומת הלב לבעיות החברתיות הכלכליות הנדונות בה.

בכל שנה, יש בסקירה שני חלקים עיקריים:

החלק הראשון כולל מבוא של המנהל הכללי ופרקים הסוקרים את מגמות התפתחותה של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת 1984 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה לה הוענקו, בדרכי מימון פעילותו של הביטוח הלאומי ובשינויים תחיקתיים. פרקים בעלי חשיבות מרכזית מתייחסים לתרומתן של מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסוי הישיר לצמצום ממדי העוני ולאי שיוויון התחלקות ההכנסות, ולהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

בחלקה השני של הסקירה שני פרקים; האחד עוסק בנושא העוני ואי השיוויון בראייה בינלאומית, תוך עריכה השוואת בין מספר מדינות, והשני מציג את תמונת המצב של רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה בהתבסס על נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור שהתפרסם לאחרונה.

תודתי נתונה ללאה אחדות אשר שקדה על כתיבת הסקירה וליהודה גבע אשר כתב את הפרק על מפקד האוכלוסין והדיוור וסייע בכתיבת הפרק הדין בענפי הביטוח השונים.

תודה גם לכל עובדי האגף אשר סייעו בהכנת הסקירה והוצאתה לאור, איש איש בתחום התמחותו ועיסוקו. ראוי לציון תרומתם של אלכסנדר גאליה בפיתוח התוכנית להפקת הסקירה בתהליך ממוחשב, ושל יעל רביב וחייה רבין בהסבה להדפסה ממוחשבת.

תודה מיוחדת לניסים ברוך, מנכ"ל המוסד, על השרותיו המועילות.

נירה שמאי
מנכ"ל מחקר ותכנון

ב-1984 היינו עדים להתרחבות היקף פעולתו של המוסד לביטוח לאומי הן בתחום שלומי הגמלאות והן בתחום הגבייה מהציבור. גם תשלומי הגמלאות וגם הגבייה מן הציבור גדלו דיאלית בשיעור של 3.2% ב-1984 חלקן של הגמלאות בתוצר הלאומי הגולמי גדל והגיע ל-7.4%, וחלקה של הגבייה הגיע ל-6.8% מהתוצר הלאומי הגולמי. היקף פעולות בסדר גודל זה מעיד עד כמה הביטוח הלאומי הוא גורם מרכזי במדיניות החברתית-כלכלית, אשר לפעילותו יש השלכות לא רק בתחום הצר של הביטוח הסוציאלי אלא גם בתחומים אחרים, כמו מערכת השכר והמיסוי, חיסכון, עלות העבודה ומערכות סוציאליות אחרות כגון מערכת הפנסיה התעסוקתית, מערכת הבריאות ועוד.

הסקירה שלפנינו מציגה את מגמות התפתחות העיקריות שחלו במערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1984. מרביתן של מגמות אלו נמשכו גם במחצית הראשונה של 1985. חלק מהתפתחויות נובע מטיפודים שנעשו במסגרת הביטוח הלאומי ואילו חלק אחד חושף את הבעיות לפנינו והדורשות פתרון בעתיד הקרוב.

ב-1984, על רקע התגברות האינפלציה והחרפת השחיקה ברמת הקצבאות, שופרו שיטות עדכון קצבת הזיקנה והשאירים וההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. ראשיתו של תהליך זה באוגוסט 1984 עם התקנת תקנות לשעת חירום, והמשכו בתיקון חוק שהופעל בהודאת שעה בדצמבר 1984, ובהסכם עם האוצר בדבר עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת. צעדים אלה הביאו לעלייה הדרגתית ברמת הקצבאות. כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאירים גדל, ואילו ערכן ביחס לשכר הממוצע נשמר. כוח הקנייה של ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת נשמר גם הוא, וערכה ביחס לשכר במשק גדל בשיעור ניכר. מגמה זו נמשכה גם במחצית הראשונה של שנת התקציב 1985, וחשיבותה ניכרת בעיקר לאור ירידת רמת החיים הכללית במשק.

אולם שיפור שיטות העדכון פסח על קצבות הילדים. ב-1984 ערכה של נקודת קצבה המשיך להישחק. גם התוספת שניתנה למשפחות גדולות "נבלעה" בחלקה מחמת תהליך השחיקה. עם זאת, לאור שחיקת השכר במשק, ב-1985 ערכה של נקודת קצבה ביחס לשכר הממוצע עלה, אך כוח הקנייה שלה המשיך להישחק.

ב-1984 גדלו ממדי האבטלה במשק, גידול שנמשך גם במחצית הראשונה של 1985. התרחבות נוספת בממדי האבטלה צפויה גם במחצית השנייה של שנה זו.

צעדי המדיניות הכלכלית החדשה, ובעיקר הקפאת השכר במשק, גרמו לשחיקה ניכרת בשכר המינימום, אף מעבר לשחיקת השכר הכללי במשק. התפתחות זו גרמה לכניסתן של משפחות עובדות עם שכר נמוך למעגל מקבלי השלמת הכנסה, תופעה שלה השלכות חברתיות וכלכליות בלתי רצויות.

על רקע מגמות אלו פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית כאחד להבטיח את היעדים הבאים:

יש להמשיך לשקוד על שמירת רמת הקצבאות, בעיקר כשמדובר בשכבות מעוטות הכנסה. בו זמנית יש לפעול לשינויים בתחום המערכת של קצבות הילדים, שתרומתה לשיפור רמת החיים של האוכלוסיות החלשות הלכה וקטנה. במיוחד אמורים הדברים במשפחות קטנות, אשר נפגעו קשות מן המהלכים האחרונים שננקטו במערכת זו. במסגרת זו יש לפעול להחזרת קצבת הילד הראשון למערכת וכן לבדוק מחדש את כל סוגיית המיסוי על קצבות ילדים. שינויים אלה חייבים להתגבש במסגרת ריפורמה כוללת יותר במערכת המיסוי הישיר, כפי שעבד מינהל הכנסות המדינה, כשמטרתה של ריפורמה זו להקטין את נטל המס ולהרחיב את בסיס המס באמצעות ביטול פטורים שקיימים כיום במערכת. שילוב השינויים המתבקשים בקצבות הילדים עם ריפורמה כללית במיסוי הישיר תלוי, כמובן, בהיקף הסכומים שתקציב המדינה יאפשר להקצות למטרה זו.

בנוסף ובמשולב עם ריפורמה זו, יש לקבוע הגדרה אחידה של ההכנסה שבגינה ישולמו מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי. משמעות הדבר היא הטלת דמי ביטוח גם על הוצאות הפטורות כיום מתשלום דמי ביטוח, אך החייבות במס הכנסה. כמו כן יש להגדיל את תקרת ההכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח. בתמורה על הכבדת הנטל הנובעת מצעדים אלה יש להקטין את שיעור דמי הביטוח של כל המבוטחים על ידי קביעת שיעורים מופחתים לבעלי הכנסה נמוכה. המערכת תהיה פרוגרסיבית יותר ובמקביל תקטין את עלות העבודה בסקטורים, בהם השכר נמוך.

המוקד העיקרי של הבעיה החברתית-כלכלית הוא כיום בתחום השכר והמיסוי, שקשור קשר הדוק וישיר לביטוח הסוציאלי במשק. כתוצאה מהתרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית, המשתקפים בנתוני העוני ואי השוויון בחלוקת ההכנסות בשנת 1984 ואף ב-1985, לבעיה זו משנה תוקף. הפתרון חייב להיות בתחום השכר על ידי שיפור שכר המינימום והשכר הנמוך ועל ידי החלת חוק פנסיה ממלכתית. הסדר בתחום הפנסיה יתרום להקטנת עלות העבודה במשק ויסייע להצלחת המדיניות הכלכלית ולחידוש הצמיחה הכלכלית של המשק הישראלי. מבנה השכר, סולמות השכר, המיסוי על ההכנסה מעבודה בהשוואה להכנסה מהון, הביטוח הוולונטארי והביטוח הסוציאלי של רמת הכנסה עתידית בצורת פנסיות ותכניות חיסכון הגיעו לנקודה המחייבת מפנה משמעותי. ככל שיוקדמו הצעדים המתחייבים ממצב זה, כך ייוצרו מהר יותר תנאים נוחים יותר לצמיחה כלכלית, גידול בפריון העבודה ולחלוקה שיוויונית יותר של ההכנסה והנטל.

ניסים ברוד
המנהל הכללי

ת ו כ ו ם ה ע נ י י נ י ם

עמוד

22-	1	<p>פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1984</p> <p style="margin-left: 40px;">א. הגמלאות והגבייה</p> <p style="margin-left: 40px;">ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1984</p> <p style="margin-left: 40px;">ג. השינויים בעדכון הקצבות וברמתן</p> <p style="margin-left: 40px;">ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות</p> <p style="margin-left: 40px;">ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי</p> <p style="margin-left: 40px;">ו. התפתחויות תחוקתיות ומבניות בשנת 1984</p> <p style="margin-left: 40px;">ז. הביטוח הלאומי בזיקה לממדי העוני ולהתחלקות ההכנסות</p> <p style="margin-left: 40px;">ח. סיכום</p>	
45-	23	<p>פרק 2 - היקף העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסיית השכירים ב-1984</p> <p style="margin-left: 40px;">א. מבוא</p> <p style="margin-left: 40px;">ב. הגדרת העוני</p> <p style="margin-left: 40px;">ג. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים</p> <p style="margin-left: 40px;">ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה</p> <p style="margin-left: 40px;">ה. אי-שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים</p> <p style="margin-left: 40px;">ו. מגמות לעתיד</p>	
92-	47	<p>פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1984</p> <p style="margin-left: 40px;">א. זיקנה ושאיירים</p> <p style="margin-left: 40px;">ב. ילדים</p> <p style="margin-left: 40px;">ג. אימהות</p> <p style="margin-left: 40px;">ד. אבטלה</p> <p style="margin-left: 40px;">ה. נכות</p> <p style="margin-left: 40px;">ו. נפגעי עבודה</p>	
110-	93	<p>פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת</p> <p style="margin-left: 40px;">א. כללי</p> <p style="margin-left: 40px;">ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת</p> <p style="margin-left: 40px;">ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה</p>	

**פרק 5 - התחלקות הכנסות ועוני בראשית שנות השמונים:
מחקר השוואתי של שמונה מדינות מפותחות**

132-111

- א. הדקע למחקר ההשוואתי ומטרותיו
- ב. הגזדת העוני במחקר ההשוואתי
- ג. ממדי העוני לפי ההכנסה הנקייה
- ד. תרומת מערכת תשלומי ההעברה לצמצום העוני
- ה. הרכב האוכלוסייה הענייה
- ו. הרכב ההכנסה הגולמית לפי סוגי הכנסה ואי שיוויון בהתחלקות ההכנסות
- ז. מקורות לאי השיוויון בהתחלקות ההכנסות
- ח. סיכום עיקרי הממצאים

**פרק 6 - רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה
ותכונותיה הדימוגרפיות לפי נתוני
מפקד האוכלוסין והדיוור 1983**

148-133

- א. מבוא
- ב. היקף האוכלוסייה מעוטת ההכנסה והרכבה
- ג. רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה
- ד. אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה

177-149

נספח לוחות

פרק 1 - מגמות החפתחות של הביטוח הלאומי ב-1984

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1984

א. הגמלאות והגבייה

ב-1984 חלה עלייה ריאלית בשיעור בן 3.2% בהיקף הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. זאת לעומת ירידה בת 4.9% שחלה ב-1983, לאחר שבשנים 1980-1982 שיעורי הגידול בהיקף תשלומי הגמלאות היו גבוהים, יחסית. הגידול הריאלי ב-1984 נבע בעיקר מעליית ערכן הריאלי של מרבית קצבות הביטוח הלאומי, מהתרחבות ממדי האבטלה במשק שבעקבותיה עלה מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ומעליית מספרן של המשפחות שהיו זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה.

חלקן של כלל הגמלאות כאחוז מן התוצר הלאומי הגולמי עלה ב-1984 ל-7.36%, לעומת 7.19% ב-1983 ו-7.59% ב-1982. עליית שיעור הגמלאות מתוך התל"ג נבעה מכך, שבעוד שהתל"ג עלה בכ-1% בלבד, הגמלאות עלו ב-3.2%.

הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי מתחלקות לגמלאות "גבייתיות", עבורן נגבים דמי ביטוח, ולגמלאות לא "גבייתיות" המשולמות על פי חוקי המדינה, אך הביטוח הלאומי מופקד על הענקתן (כמו חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד), או על פי הסכמים מיוחדים (כמו גמלת ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד). ב-1984 התחדשה מגמת העלייה בחלקן של הגמלאות "הגבייתיות" בכלל הגמלאות, מגמה שאפיינה את השנים הקודמות, למעט 1983. חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות ירד מ-83.28% ב-1982 ל-81.09% ב-1983, אך עלה ל-81.73% ב-1984. גם בחלקן של הגמלאות הגבייתיות בתל"ג חלה עלייה, והיא הגיעה לרמה של 6.02% ב-1984 לעומת 5.84% בשנה הקודמת.

כשמדובר בגבייה מהציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי, יש להבחין בין גבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי לבין גבייה עבור גורמי חוץ: מס מקביל, היטל התגוננות והיטל חינוך על יסודי. ב-1984 הגבייה לענפי הביטוח עלתה ב-1.6% במונחים ריאליים, ואילו הגבייה עבור גורמי חוץ גדלה ב-6%. כתוצאה מכך, ב-1984 נמשכה מגמת הירידה בחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בכלל הגבייה מהציבור, מגמה הנמשכת מאז 1976. ב-1984 הגיע חלקה של הגבייה לענפי הביטוח ל-71.9% לעומת 73.21% ב-1983 ו-82.4% ב-1975. בחקביל גדל חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ והגיע ל-28.9% ב-1984; זאת לעומת 17.6% בלבד ב-1975. הגבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג הגיעה לשיא ב-1981 (5.83%), ומאז היא ירדה באופן תלול עד לרמה של 4.88% בשנים 1983-1984.

כלל הגבייה באמצעות המוסד לביטוח לאומי (עבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ) גדל באופן ריאלי ב-3.2%. בשנתיים שלפני כן, לעומת זאת היקף הגבייה ירד במונחים ריאליים, בשיעורים בני 6.1% ב-1983 ו-5.4% ב-1982. סיבות עליית הגבייה, על שני חלקיה, ב-1984 נעוצות בשינויים תחיקתיים בתחום הגבייה שנכנסו לתוקפם בשנה זו, והם: הצמדת חובות (או גביית יתר) למדד המחירים לצרכן (חוק קנסות והצמדה), שינוי בבסיס הגבייה של מבוטחים לא-שכירים שהונהג במגמה למנוע את שחיקת ערכם הריאלי של סכומי דמי הביטוח בחנאים של אינפלציה מואצת, ואחרון - הפעלת התיקון לחוק מס מקביל, לפיו גם מבוטחים

לוח מס. 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתלייג
1984 - 1965

שנה	גבייה	גמלאות
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1977	7.02	7.15
1978	6.89	6.34
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984 (אומדן)	6.80	7.36

לוח מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות כאחוז מסך
כל הגבייה ומסך כל הגמלאות וכאחוז מהתלייג
1984 - 1975

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל הגבייה	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגמלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתלייג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתלייג
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
1977	80.68	77.92	5.66	5.57
1978	80.00	81.53	5.51	5.17
1979	78.82	78.00	5.45	4.90
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29
1983	73.21	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.89	6.02

לא-שכירים משלמים מאז אפריל 1984 את המס המקביל ישירות לביטוח הלאומי. היקף הגבייה עשוי היה לעלות במידה גדולה יותר לולא הירידה הריאלית בסך כל השכר החייב בדמי ביטוח.

לשנת 1984 היתה אופיינית, אם כן, עלייה ריאלית בשיעור בן 3.2% הן בסכום הגבייה הכוללת והן בסכום הגמלאות המשולמות על ידי הביטוח הלאומי. מאחר שבשנה זו התלייג עלה בשיעור נמוך יותר, חלה גם עלייה מקבילה בחלקה של מערכת הביטוח הלאומי על שני מרכיביה - הגבייה ותשלומי הגמלאות - בתלייג. מגמה זו בולטת במיוחד כשמדובר בגמלאות המתומנות על ידי הביטוח הלאומי ("גבייתיות"), אך כמעט אינה ניכרת כשמדובר בגבייה המתבצעת עבור ענפי הביטוח הלאומי.

ב. החפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1984

בשנים 1983-1982 השינויים שחלו בהיקף תשלומי הגמלאות הושפעו במידה ניכרת מהתנודות החריפות בתשלומי ענף המילואים. ב-1983 חלה ירידה ריאלית בת 4.9% בסך כל תשלומי הגמלאות ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי, אך כאשר אין מביאים בחשבון את ענף המילואים מסתבר, כי הירידה היתה בת 1.6%. ההסבר לירידה זו נעוץ בירידת רמתן הכללית של הקצבאות ששולמו ב-1983. לעומת זאת ב-1984 היקף התשלומים לגמלאות עלה עלייה ריאלית בת 3.2%.

בדיקת השינויים שחלו ב-1984 בענפים השונים (והמוצגים בלוח מס. 3) מאפשרת לאתר את הגורמים, בהם יש לתלות את עליית היקף התשלומים במערכת כולה. תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, הענף הגדול ביותר, גדלו ריאלית בשיעור בן 6.2%, וחלקם בסך של תשלומי הגמלאות הגיע לכ-41%. הם תרמו את התרומה העיקרית לגידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי. הגידול בתשלומי ענף זה נובע בעיקר משיפור שיטות עדכון קצבות הזיקנה והשאיירים וההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות אלו. גם בענפי הנכות ונפגעי העבודה ניצפו שיעורי גידול (ריאליים) גבוהים מן הממוצע הכללי, 4.6% ו-4% בהתאמה. את שיעורי הגידול הגבוהים ביותר אנו מוצאים בתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה ובתשלומי ענף האבטלה. התשלומים להבטחת הכנסה גדלו ריאלית בכ-54%, ואילו תשלומי דמי האבטלה גדלו בכ-37%. הגידול בתשלומי הגמלאות במסגרת שני מגזרים אלה נובע בעיקר מעלייתן התלולה של מספר מקבלי הגמלאות. עם זאת יש להדגיש, שתשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה והתשלומים עבור דמי אבטלה הם מגזרים קטנים במערכת התשלומים של הביטוח הלאומי (כ-2% כל אחד מהם), וגידולם תרם תרומה קטנה, יחסית, לגידול הכללי.

לעומת זאת, ב-1984 ירדו ריאלית התשלומים בענפי הילדים והאימהות וביטוח שירות מילואים. היקף התשלומים לקצבות ילדים ירד ריאלית ב-4%, וזאת על אף גידול בן 2% במספר המשפחות הזכאיות לקצבת ילדים. את ירידת היקף התשלומים יש לתלות אך ורק בהימשכות תהליך השחיקה בערכה של נקודת קצבה. כתוצאה מכך, נמשכה מגמת ירידת חלקם של תשלומי קצבות הילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מגמה שהחלה בשנת 1976. ב-1984 קצבות הילדים היו 21.3% בלבד מסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, וזאת בהשוואה ל-23% ב-1983 ולכ-40% ב-1976. בתשלומי הגמלאות בענף האימהות וביטוח שירות מילואים חלה ירידה קטנה יותר, 1% ו-1.6% בהתאמה.

לוח מס. 3 - התפלגות ושיעורי גידול (ריאליים) של תשלומי הביטוח הלאומי* (במאות) 1984 - 1980

שנה	זיקנה ושאר ימים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופער ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מקילואים	הבטחת הכנסה***	אחרים	סך הכל
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0

שיעורי גידול (ריאליים) מאז השנה הקודמת

1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	15.7	15.7	15.7
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	9.1	9.1	9.1
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	-4.9	-4.9	-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	3.2	3.2	3.2

* גמלאות, כולל הוצאות קניהל.
 ** כולל תשלומים עבור הטבה סוציאלית בשנים 1980-1981 ועבור השלמת הכנסה, שחילופה את ההטבה הסוציאלית ב-1982.
 *** במסגרת זו משולמת לנחמדי הסעד בעבר הבטחת הכנסה.

ג. השינויים בעדכון הקצבאות וברמתן

אחד הגורמים המרכזיים לעליית היקף תשלומי הביטוח הלאומי הם השיפורים בשיטות עדכון קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות והגמלה להבטחת הכנסה המשולמת למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לנכים, לנשים הזכאיות לתשלום מזונות ולאוכלוסייה השוורית במסגרת חוק הבטחת הכנסה. ברבע הראשון של שנת 1984 (שנת תקציב) הסתמנה שחיקה גדולה בקצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות וברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי הכנסה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק. החרפת תהליך השחיקה בקצבאות אלו היה פועל יוצא מהאצת האינפלציה במשק בתקופה זו ומגדילת הפער בין השכר הממוצע לפי חוק, שעל פיו מחושבות הגמלאות, לבין השכר הממוצע בפועל במשק. בתקופה זו חושבו הגמלאות על פי השכר הממוצע לפי חוק, שהיה נמוך בכ-20% מהשכר הממוצע בפועל. על מנת לתת מענה לשחיקה המחריפה ננקטו בשנת 1984 שלושה צעדים:

ראשית, באוגוסט 1984 הותקנו תקנות לשעת חירום, שהיו בתוקף שלושה חודשים. היה בהם שיפור ניכר בשיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, שהביא לצמצום הפער בינו לבין השכר הממוצע בפועל, ולפיכך שיפר במידה מסוימת גם את רמת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע.

שנית, בדצמבר 1984, חודש לאחר שפג תוקפן של התקנות לשעת חירום, הונהגו שינויים בעדכון קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות. זאת במסגרת תיקון חוק שהופעל כהוראת שעה למשך שנה אחת בלבד. השינויים כללו:

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

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

שלישית, בדצמבר 1984 נקבעה, בהסכם עם האוצר, שיטה חדשה לעדכון הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי היכולת, לתקופה בת 12 חודשים, עד נובמבר 1985. בהתאם לשיטה זו, הגמלאות להבטחת הכנסה (השלמת הכנסה לקשישים ושאיירים, גמלאות נכות, תשלום דמי המזונות והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית) עודכנו מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. שיטה זו הבטיחה שמירה שוטפת של כוח הקנייה של קצבאות אלו. להנהגת שיטה זו באופן זמני היתה חשיבות רבה, במיוחד על רקע אי הוודאות הכלכלית השוררת במשק ועל רקע ירידת השכר הריאלי.

נתונים אלה, שהם ממוצעים שנתיים, משקפים את שתי המגמות הסותרות שהסתמנו במרוצת 1984. כאמור, ברבע הראשון של השנה (אפריל-יוני) הסתמנה שחיקה חריפה ברמת הקצבאות. בתקופה זו קצבת הזיקנה לבודד ירדה עד 12.4% מהשכר הממוצע במשק, ואילו רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד ירדה עד -21.7%. לעומת זאת מאז אוגוסט 1984, עם הנהגתם של השיפורים בשיטות העדכון, חלה עלייה הדרגתית ברמת הקצבאות. ברבע האחרון של שנת

1984 הגיעה רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד עד 25.7% מהשכר הממוצע במשק, ואילו קצבת הזיקנה או השאירים הבטיטית לבודד היתה 15% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 4 מסכם את ההתפתחות ברמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבטיטיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה. הנתונים מורים, שב-1984 כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאירים הבטיטיות גדל בממוצע ב-8.8%. שיעור העלייה הריאלית בערכן של הקצבות היה אף גבוה יותר מזה של השכר הממוצע הריאלי, ולפיכך רמת הקצבות ביחס לשכר הממוצע עלתה בכ-2%. רמת ההכנסה המינימאלית הממוצעת שהובטחה במרוצת 1984 גדלה גם היא במונחים ריאליים, אך ירדה ביחס לשכר הממוצע במשק. העלייה הריאלית בהכנסה המובטחת לא "הדביקה" את קצב עליית השכר הריאלי.

לוח מס. 4 - קצבות זיקנה ושאירים וההכנסה המינימאלית המובטחת במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע 1984-1975

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאירים						שנה
		קשיש יחיד, אלמנה/ יחידה, נכה יחיד		אלמנה/ עם 2 ילדים		קשיש יחיד אלמנה/		
אלמנה/ עם 2 ילדים	קשיש יחיד, אלמנה/ יחידה, נכה יחיד	אלמנה/ עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמנה/	אלמנה/ עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמנה/	אלמנה/ עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמנה/	
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	
במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	במחירי 1980 (שקלים)	
48.1	1,409.7	25.5	749.5	24.8	656.3	14.9	434.9	1975
43.8	1,312.6	23.6	706.8	21.5	644.6	13.3	396.1	1976
42.6	1,366.9	22.7	730.1	21.7	695.1	13.3	427.2	1977
38.6	1,324.2	20.7	714.5	20.1	691.2	12.4	423.3	1978
40.3	1,398.1	22.1	765.0	18.8	652.4	11.6	403.9	1979
48.2	1,709.1	23.8	843.7	26.3	931.5	13.8	480.5	1980
49.8	1,930.0	24.8	955.3	28.4	1,083.5	14.6	559.2	1981
49.5	1,957.2	24.6	974.7	27.3	1,075.7	14.1	555.3	1982
49.9	1,915.1	24.9	957.7	27.2	1,037.4	14.4	551.9	1983
48.8	1,987.2	24.4	995.9	28.6	1,164.4	14.7	600.6	1984

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

לוח מס. 5 - קצבות ילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא)
1984 - 1975

שנה	ילד אחד		שלושה ילדים		חמישה ילדים		שבעה ילדים	
	במחירי 1980 (שקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1980 (שקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1980 (שקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1980 (שקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
1975	128.6	4.4	514.5	17.6	1,093.3	37.3	1,736.4	59.3
1976	119.7	4.0	482.6	16.1	1,044.6	34.8	1,666.0	55.6
1977	122.1	3.8	487.6	15.2	1,065.5	33.2	1,694.6	52.8
1978	113.6	3.3	454.2	13.2	965.5	28.1	1,533.8	44.7
1979	97.2	2.8	389.0	11.2	891.8	25.6	1,416.1	40.7
1980	100.1	2.8	400.2	11.3	850.6	24.0	1,351.2	38.1
1981	109.1	2.8	436.5	11.3	927.7	23.9	1,473.6	38.0
1982	104.7	2.6	418.6	10.5	889.7	22.4	1,413.1	35.6
1983	92.8	2.4	371.4	9.7	1,100.9	26.1	1,668.3	43.5
1984	89.5	2.2	358.1	8.8	984.6	24.2	1,614.7	39.7

לעומת העלייה ההדרגתית שהסתמנה ברמת קצבות הזקנה והשאיירים וההכנסה המינימאלית המובטחת בקצבות הילדים, הוחרף תהליך השחיקה. בשנה זו פחת כוח הקנייה של נקודת קצבה ב-4%. עקב עליית השכר הריאלי במשק השחיקה ביחס לשכר הממוצע הייתה חריפה עוד יותר, כ-8%-9%. שחיקה ברמת קצבות הילדים נצפתה אצל כל המשפחות, הקטנות והגדולות כאחד. התוספות לרמת הקצבה שהוענקו למשפחות עם 4 ילדים ויותר (באפריל 1983 וביוני 1984)¹ נשחקו בחלקן הגדול בתהליך השחיקה בערכה של נקודת הקצבה. ב-1984 לא זו בלבד שלא נשמר השיפור שהושג בשנה הקודמת, אלא שרמתן של הקצבאות (המשולמות למשפחות הגדולות) אף נשחקה. התפתחות זו משמקפת בנתוני לוח מס. 5. ערכה הממוצע של נקודת קצבה ירד מ-2.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1983 ל-2.2% ב-1984. הקצבאות המשולמות למשפחות עם 5 ילדים עלו תרומה בת 22.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1982 ל-26.1% ב-1983, אך שבה וירדה ל-24.2% ב-1984.

¹ באפריל 1983 הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי הצבא לילדים הרביעיים והבאים אחריהם בשיעור בן נקודת קצבה אחת לכל ילד. ביולי 1984 הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.

ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל הענפים, למעט ענף האימהות, תרם גם הוא לגידול סך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי, אם כי חשיבותו של גורם זה פחותה מחשיבות השינויים שחלו ברמת הקצבאות. עובדה זו נכונה בעיקר בהתייחס לענף המרכזי, זיקנה ושאיירים, שבו מספר מקבלי הגמלאות גדל ב-2.2%, לעומת גידול ריאלי בן 6.2% בסך כל תשלומי הגמלאות. מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים גדל ב-2.1% לעומת השנה הקודמת, ומספר הילדים במשפחות אלו גדל ב-1.6%. בד בבד נמשכו המגמות של עליית חלקם של הילדים הראשונים והשניים בכלל הילדים, ושל ירידת חלקם של הילדים מסדר גבוה יותר. אילולא עליית מספר הזכאים לקצבת ילדים, הירידה הריאלית בתשלומי ענף הילדים היתה גבוהה יותר. בענף הנכות גדל מספר מקבלי הקצבה ב-5%, וכך נמשכה מגמת הירידה בשיעור הגידול של המקבלים, שאפיינה את הענף בשנים האחרונות. בענף נפגעי העבודה גדל מספר מקבלי דמי פגיעה ב-3%, ואילו מקבלי קצבת נכות וקצבת תלויים גדל בכ-6% ובכ-4%, בהתאמה.

לוח מס. 6 - מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים 1984 - 1981

ילדים	אימהות		נפגעי עבודה			נכות כללית		זיקנה ושאיירים	שנה
	משפחות המקבלות קצבות ילדים	דמי לידה	מענק לידה	קצבת תלויים	קצבת נכות	דמי פגיעה	נכה קודם			נכה חדש

מספר המקבלים

579,247	39,785	96,687	2,859	8,298	73,913	12,477	30,394	343,359	1980
587,511	38,602	96,732	2,958	8,669	..	12,951	35,810	353,566	1981
600,859	39,648	98,676	3,070	9,019	70,017	13,080	41,306	362,635	1982
609,052	42,385	102,654	3,090	9,404	57,976	12,994	46,497	371,053	1983
621,675	42,690	100,250	3,215	10,018	59,751	12,555	49,967	379,394	1984

אחוז השינוי במספר המקבלים

1.4	-3.0	0.4	3.5	4.5	..	3.8	17.8	3.0	1981
2.3	2.7	2.0	3.8	4.0	..	1.0	15.3	2.6	1982
1.4	6.9	4.0	0.7	4.3	-17.2	-0.7	2.6	2.3	1983
2.1	0.7	-2.3	4.0	6.5	3.1	-3.2	7.0	2.2	1984

לוח מס. 7 - מספר מקבלי הגמלאות ביחס למשלמים דמי ביטוח
(שיעור ל-1,000)*
1984-1980

שנה	דיקנה ושאידיים	נכות כללית	נפגעי עבודה		אימהות		ילדים
			דמי פגיעה	קצבת נכים וקצבת תלויים	מענק לידה	דמי לידה	
1980	241	31	53	8	69	32	429
1981	239	33	..	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424
1983	247	40	40	9	67	33	425
1984	252	42	41	9	65	34	433

* הלוח מבוסס על אומדן מספר המבוטחים, שחושב באגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי. אומדן מספר המבוטחים לשנת 1984 הוא ליום ה-31.3.85, וגם אומדן המבוטחים לשנים קודמות חושב בדומה.

שתי התפתחויות בולטות שהתרחשו ב-1984 הן שיעורי הגידול הגבוהים במספר מקבלי דמי האבטלה ובמספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השוורית). ב-1984 גדלו ממדי האבטלה במשק בשיעור ניכר, ושיעור האבטלה עלה מ-4.5% ב-1983 ל-5.9% ב-1984. התפתחות זו גרמה הן לעליית מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה במרוצת השנה בשיעור בן כ-40% והן להארכת תקופת האבטלה הממוצעת למובטל, בגינה שולמו דמי אבטלה. התרחבות ממדי האבטלה היא גם הגורם המרכזי שהביא לגידול בן ה-30% במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הרעת מצב התעסוקה במשק הקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה, ובעטייה נכנסו למערכת מצטרפים חדשים שלא הצליחו להשתכר כדי מחייתם בכוחות עצמם.

מגמה שונה אפיינה ב-1984 את ענף אימהות, בו ירד מספר הנשים המקבלות מענק לידה ב-2.3% בהשוואה לשנת הקודמת, ואילו מספר הנשים המקבלות דמי לידה עלה עלייה קטנה, בת פחות מ-1%. ירידת מספר הנשים שקיבלו מענק לידה נעוצה בירידת מספר הלידות. זו האחרונה לא באה לידי ביטוי במספר הנשים המקבלות דמי לידה, שכן שיעור הנשים העובדות בכלל הנשים היולדות עלה במקביל.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. הגבייה

בשנת 1984 חלו מספר התפתחויות והונהגו שינויים תחיקתיים שהשפיעו על היקף תקבולי המוסד לביטוח לאומי ונכסיו. ההתפתחויות העיקריות שהשפיעו על התקבולים שניגבו ישירות

מן הציבור ועל התפלגות הגבייה משכירים ומלא שכירים מצד אחד ומענפי ביטוח ומגורמי חוץ מצד שני, הן:

1. בניגוד לשנת 1983, בשנת 1984 חלה עלייה בשכר הריאלי של העובד השכיר, בשיעור בן 5.6%. לכאורה, עלייה זו היתה אמורה להגדיל את היקף הגבייה משכירים, אך מסתבר, שבפועל סך כל השכר שהיה חייב בתשלום דמי ביטוח ירד במונחים ריאליים. ירידה זאת נבעה מכך, שבשיטת עדכון ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח ופעמיים בשנה, בהתאם לשינוי בשכר הממוצע לפי חוק) ובשעה שהשכר עלה כמעט מדי חודש, חלק יחסי גדול יותר מן השכר הכולל במשק היה גבוה מהכנסת המקסימום, ולפיכך היה פטור מתשלום דמי ביטוח. בנוסף לכך, במחצית הראשונה של 1984 גדל הפער בין השכר הממוצע לפי חוק לבין השכר הממוצע בפועל, תופעה אשר גרמה לשחיקה נוספת בכלל השכר החייב בדמי ביטוח. ב-1984 כמעט לא חל שינוי במספר משרות השכיר במשק (ירידה בת 0.3%), ולפיכך לגורם זה לא היתה כמעט כל השפעה על היקף הגבייה משכירים.

ראוי להדגיש, שמאז אפריל 1985 נכנס לתוקפו שינוי חוק, לפיו מקסימום ההכנסה החייב בדמי ביטוח יעודכן 4 פעמים בשנה, בהתאם לשינוי בשכר הממוצע לפי חוק. זאת במגמה למנוע שחיקה בהכנסת המקסימום הקובעת הן את סכום דמי הביטוח והן את רמתן של הגמלאות מחליפות השכר.

2. באפריל 1984 נכנס לתוקף חוק קנסות והצמדה, שמטרתו העיקריות הן לשמור על ערכם הריאלי של התשלומים, שהמבוטחים מפגרים בהעברתם, וכן להבטיח החזר על גביית יתר, שיינתן גם הוא בערכו הריאלי. על פי חוק זה, כל סכום שאינו משולם במועד, או נגבה ביותר, יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן מן היום, בו צריך היה לשלמו או לגבותו. הפעלתו של שינוי חוק זה תרמה לגידול ריאלי בן 1% בסך כל הגבייה.

3. באפריל 1984 נכנס לתוקף חוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא שכירים. לפני מועד זה בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח ולגמלאות מחליפות הכנסה היתה ההכנסה משנה קודמת. בתנאי האינפלציה הגבוהה ששררו במשק הן התשלומים והן התקבולים נשחקו בשיעור ניכר. החוק נחקק כדי לתקן עיוות זה, ולפיו דמי הביטוח ייגבו על בסיס ההכנסה השוטפת, הגמלאות תשולמנה גם הן על פיו, וההכנסה השוטפת המשוערת תיקבע על פי ההכנסה האחרונה, שהיתה בידי המוסד כשהיא מעודכנת בשיעור עליית המחירים המשוערת עד לשנת 1984. החוק יופעל באופן הדרגתי, בשלושה שלבים, וזאת במגמה להקל על המבוטחים הלא שכירים. בשלב הראשון, שהופעל בשנת 1984, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 75% מההכנסה השוטפת המשוערת. בשלב השני, שהופעל בשנת 1985, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 80% מההכנסה השוטפת המשוערת; ואילו בשלב השלישי, שיופעל ב-1986, ההכנסה החייבת בדמי ביטוח תהיה שווה למלוא ההכנסה השוטפת.

כאשר הופעל ב-1984 השלב הראשון, הוחלט להקל על המבוטחים הלא-שכירים את המעבר לתשלום דמי ביטוח לפי ההכנסה השוטפת, זאת באמצעות מתן אפשרות לשלם את המקדמות במשך תקופה ממושכת יותר ובשיעורים יחסיים שיקחו בחשבון את קצב עליית האינפלציה.

4. השינוי התחיקתי השלישי שנכנס לתוקף בשנה זו (מאפריל 1984) הוא התיקון לחוק מס מקביל, לפיו המוסד לביטוח לאומי יגבה את המס המקביל גם מאוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים ויעבירו לקופות החולים, כדרך שנהג לעשות על פי חוק מאז 1973 בהתייחס למבוטחים השכירים. כוונות תיקון זה היו: א. להיעזר במנגנון הגבייה של המוסד לביטוח לאומי לצורך ייעול הגבייה והקטנת ההוצאות הכרוכות בה, ב. להעמיד את תשלום המס המקביל על בסיס זהה לזה, שלפיו משלמים את דמי הביטוח הלאומי, כדרך שהדבר נהוג אצל השכירים. שינוי תחיקתי זה הגדיל את גביית הביטוח הלאומי עבור גורמי חוץ.

לוח מס. 8 - מאפיוני גבייה שונים
1984 - 1980

1984	1983	1982	1981	1980	מאפיין גבייה
------	------	------	------	------	--------------

אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה):

5.6	-1.2	-0.6	10.5	0.8	שכר ממוצע ריאלי לעובד
-0.3	1.6	2.0	3.2	0.3	מספר משרות שכיר
232.2	160.4	125.2	144.5	254.9	שכר ממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי
404.6	173.8	127.0	110.1	133.6	שינוי במחירים
420.8	158.9	113.0	136.6	156.3	גידול בכלל הגבייה
3.2	-5.4	-6.1	12.6	9.8	גידול ריאלי של הגבייה
28.1	26.8	25.7	24.0	23.9	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים מכלל הגבייה
92.9	94.4	94.6	94.2	93.6	אחוז גבייה עבור שכירים בכלל הגבייה

צירופם של גורמים אלה, שהראשון בהם פעל בכיוון של הקטנת הגבייה ואילו האחרים בכיוון של הגדלת הגבייה, הביאו ב-1984 לגידול ריאלי בן 3.2% בסך כל הגבייה מן הציבור; זאת לעומת ירידה בת 5.4% ב-1983. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל התוצר הלאומי הגולמי עלה מ-6.67% ב-1983 ל-6.80% ב-1984.

שיעור גידול הגבייה עבור גורמים אחרים היה גבוה מזה של הגבייה לענפי הביטוח: 6% לעומת 1.4%, בהתאמה. כתוצאה מכך, הגבייה עבור גורמים אחרים כאחוז מכלל הגבייה עלתה מ-26.8% ב-1983 ל-28.1% ב-1984. כמו כן, שיעור גידול הגבייה ממבוטחים לא שכירים היה גבוה יותר מזה של הגבייה עבור שכירים, ולפיכך חלקה של הגבייה עבור שכירים בסך כל הגבייה ירד והגיע ל-92.9%, לעומת 94.4% ב-1983. אילולא הירידה הריאלית בכלל השכר החייב בדמי ביטוח, היתה הגבייה עבור שכירים גדלה בכ-7% במונחים ריאליים ולא ב-1.6%, כפי שהיה בפועל.

2. השתתפות האוצר במימון פעולות הביטוח הלאומי

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

לוח מס. 9 מציג את השינויים שחלו בהיקף השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1980-1984. בשנים 1980-1981 שיעור השתתפותה של הממשלה בתשלומי הביטוח הלאומי נשחק בהתמדה ובמידה דראסטית. שחיקה מצטברת זו גרמה גירעונות שוטפים בענפים הללו וצמצמה את הרזרבות שלהם עד למינימום הנדרש, ובענף הילדים אף עד פחות מכך. בשנים 1982-1984 הועברו סכומי השתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. אולם מועדי העברת התשלומים בפועל יצרו פער בין הסכומים החייבים בהעברה מדי חודש לבין הסכומים שהועברו בפועל. ערכם הריאלי של הסכומים שהועברו שלא במועד נשחק, שכן יתרת הפרשים החוזשיים הועברה בסוף השנה לפי ערכם הנומינאלי בלבד. דבר זה השפיע, כמובן, על מצב הנכסים הכוללים ועל הנזילות במרוצת שנים אלו.

הממשלה משתתפת לא רק במימון הוצאות הביטוח הלאומי כמתחייב מסעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. היא גם מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, זאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים אחרים. על תשלומים אלה נמנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה ולקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה השוורית שבמסגרת חוק זה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

בשנת 1984 סך כל התשלומים האלה גדל ריאלית בכמחצית האחוז בלבד; זאת לעומת 7.1% ב-1983. מאידך גיסא, בתשלומי הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי חלה עלייה ניכרת, בשיעור בן 4.6%. העלייה הקטנה שהסתמנה בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים נבעה משתי התפתחויות שפעלו בכיוון מנוגד: ירידה ריאלית בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים (כתוצאה מירידת מספר הזכאים) ולקצבות יוצאי הצבא, (בעיקר כתוצאה משחיקת ערכה של נקודת קצבה) מצד אחד, ועלייה ריאלית חדה בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית וכן עלייה מתונה בתשלומי דמי המזונות מצד שני.

3. ריבית מהשקעות

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד, וכמתחייב ממנו הנכסים מושקעים באגרות חוב הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5%, ומחציתן ריבית בת 5.5%. כמו כן משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי. כן מושקעים כספים לזמן קצר בפקודות תפייס.

לווח מס. 9 - השתתפות המחשלה במימון ענפי הביטוח האלומי, בפועל וכפי שמחייב מן החוק (במליוני שקלים)
1984 - 1980

ענף נכות כללית	ענף ילדים	ענף דיקנה ושאיירים	
<u>1980</u>			
103.4	1,378.3	366.7	סכום המתחייב מן החוק
--	--	80.9	סכום שנתקבל
0.0	0.0	22.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1981</u>			
270.0	3,278.5	872.3	סכום המתחייב מן החוק
203.3	100.0	100.0	סכום שנתקבל
75.3	3.1	11.5	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1982</u>			
626.0	6,740.7	1,865.0	סכום המתחייב מן החוק
600.0	6,411.0	1,846.0	סכום שנתקבל
95.8	95.1	99.0	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1983</u>			
1,618.0	16,909.5	4,995.3	סכום המתחייב מן החוק
*1,647.0	16,792.0	4,902.0	סכום שנתקבל
*100.0	99.3	98.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1984</u>			
5,438.7	86,471	25,553	סכום המתחייב מן החוק
5,438.7	84,903	24,498	סכום שנתקבל
100.0	98.2	95.7	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

* כולל תקבולים על חשבון חוב משנה קודמת.

לוח מס. 10 - מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי
1984 - 1980

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	הקצבות האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות התמשלה לפי ס' 200 וחוקים אחרים	ריבית מהשקעות
-----	----------------------------------	---------------------------	------------------------------------	--	---------------

במליוני שקלים

1980	10,829	7,209	81	1,618	1,876
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	**171,434	90,496	23,348	25,626	28,753
1984	**856,462	462,896	114,876	129,961	150,322

שיעור גידול דיאלי, באחוזים

1980	-3.2	8.7	93.0	-4.0	10.9
1981	10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0
1982	10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3
1983	0.6	-6.7	-3.6	7.1	15.0
1984	-1.0	1.4	-2.5	0.5	3.6

התפלגות התקבולים, באחוזים

1980	100.0	66.9	0.8	15.0	17.4
1981	100.0	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100.0	56.9	14.2	14.0	14.7
1983	**100.0	52.8	13.6	14.9	16.8
1984	**100.0	54.0	13.1	15.2	17.6

* כולל פיצויים מצד שלישי.

** כולל העברת האוצר בסך 3 מיליארד שקלים לענף ביטוח שירות מילואים, שהם 1.9% מסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי. סכום זה בתוספת ריבית הוחזר בשנת 1984.

לסיכום נושא המימון מציג לוח מס. 10 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקדת הם השתתפות מלאה של האוצר, כמתחייב מטעיו 217 לחוק, וכן הגידול הריאלי בגבייה לענפי הביטוח הלאומי. הודות לשני גורמים אלה נשמר במידה רבה חלקו של המימון הממשלתי בכלל מקורות המימון, ובמקביל עלה במקצת חלקה של הגבייה. חלקו של האוצר במימון (הקצבה לפי חוק) ירד מ-13.6% ב-1983 ל-13.1% ב-1984, ואילו חלקה של הגבייה עלה בשנת 1984 ל-54%, לעומת 53% ב-1983 ו-57% ב-1982. בשנים 1982-1984 אנו עדים לכך, שהפרופורציה של מימון על ידי גבייה ושל מימון על ידי השתתפות הממשלה, שהייתה מקובלת באמצע שנות ה-70 בטרם השתתפות הממשלה התחילה לקטון, חזרה לקדמותה.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 11 מציג את יתרת התקבולים (עם ריבית וללא ריבית) של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים, ולוח מס. 12 מציג את נכסי המוסד בסוף שנת התקציב. ב-1984 הגיע סך כל הגירעון השוטף ללא ריבית לסכום של כ-8 מיליארד שקלים. מאז 1983 עד 1984 גדלו הגירעונות השוטפים ללא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נכות, אבטלה וביטוח שירות מילואים; ואילו בשאר הענפים, בעיקר בענף הילדים, גדלו העודפים השוטפים. גידולו של העודף השוטף בענף הילדים נבע מהימשכות תהליך שחיקת ערכה של קצבת הילדים מחד גיסא, ומהימשכות השתתפות האוצר במימון הענף, כמתחייב מטעיו 217 לחוק, מאידך גיסא. כאשר מביאים בחשבון גם את הריבית המשולמת על השקעות המוסד לביטוח לאומי, אזי רק בענף נכות ובענף ביטוח שירות מילואים נותרים עדיין גירעונות. הגירעון, הכולל ריבית, בביטוח שירות מילואים קשור להשפעת התשלומים החריגים ששולמו בענף בשנים 1982-1983.

שווי נכסי המוסד לביטוח לאומי בסוף שנת התקציב (31 במרס 1985) היה כ-3,777 מיליארד שקלים. חלקם של הענפים, בהם נרשמו גירעונות שוטפים, בכלל הנכסים ירד. נכסי ענף הזיקנה והשאיירים היו 39.5% מנכסי המוסד, לעומת 41.2% ב-1983. חלקם של הנכסים בענף ביטוח שירות מילואים המשיך לרדת גם ב-1984 והגיע ל-4.3% לעומת 5.3% ב-1983, ואילו חלקם של הנכסים בענף הילדים המשיך לעלות באופן משמעותי, מ-5.9% ב-1983 ל-8.1% ב-1984.

בחינת רמת הכיסוי של הענפים מלמדת, שבענף ביטוח שירות מילואים יש רמת כיסוי של קצת פחות משנה אחת (0.948). זאת לעומת יותר משתי שנות כיסוי בסוף שנת התקציב 1981, לפני מלחמת לבנון. בענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי של כשנה וחצי (1.55) - שהיא פחות ממינימום הרזרבות שנקבע לענף זה, שלוש שנים. בענף הזיקנה והשאיירים הסתמנה ירידה משמעותית ברמת הכיסוי, וב-1984 היא עמדה על 3.25 שנים, לעומת 3.6 ב-1983. בניגוד לענפים אלה, בענף הילדים נמשך דו השנה השנייה השיפור ברמת הכיסוי. ב-1984 רזרבות הענף הספיקו ל-1.27 שנות הוצאה (לעומת 0.87 ב-1983), רמה הגבוהה מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

לוח מס. 11 - עודפים/גירעונות בטפח המוסד לביטוח לאומי נבדליוני שקלים
1984 - 1980

עודף / גירעון כולל ריבית					עודף / גירעון ללא ריבית					פ נ ע
1984	1983	1982	1981	1980	1984	1983	1982	1981	1980	
142,326	34,350	9,704	3,713	2,276	-7,996	5,597	560	112	227	סך הכל
26,107	8,323	3,076	1,044	869	-36,758	-3,845	-904	-610	-25	זיקנה ושארית
-2,246	925	286	312	141	-10,709	-746	-250	80	20	נכות כללית
19,165	3,639	1,691	928	458	480	186	552	504	224	נפטע עבודה
11,209	1,826	788	433	210	6,203	981	518	343	164	איתמות
60,088	9,928	3,064	-1,113	-562	50,302	8,646	2,842	-1,255	-606	ילדים
32,074	6,658	2,360	1,022	590	-4,905	-240	82	142	97	אנלה
-20,291	103	-2,728	593	425	-23,252	-1,470	-3,158	259	245	ביטוח שירות מילואים
16,220	2,948	1,167	494	145	10,643	2,085	879	425	108	יתר

לוח מס. 12 - נכסי המוסד לביטוח לאומי (נסוף שנת חקארי)
1984 - 1980

1984		1983		1982		1981		1980		פ נ ע
נאחז	מספדים מוחלטים	נאחז	מספדים מוחלטים	נאחז	מספדים מוחלטים	נאחז	מספדים מוחלטים	נאחז	מספדים מוחלטים	
100.0	3,377,170	100.0	638,897	100.0	187,640	100.0	76,714	100.0	35,993	סך הכל
39.5	1,333,302	41.2	263,265	42.6	79,967	43.2	33,175	44.4	15,974	זיקנה ושארית
5.2	176,742	5.7	36,316	5.9	11,056	6.1	4,642	5.9	2,132	נכות כללית
12.1	407,611	11.9	76,084	12.0	22,467	11.6	8,885	10.7	3,855	נפטע עבודה
3.5	119,103	3.1	19,895	2.8	5,248	2.3	1,783	1.6	578	איתמות
8.1	273,387	5.9	37,927	3.9	7,393	2.4	1,863	4.6	1,648	ילדים
23.4	790,276	23.6	150,646	23.9	44,861	23.7	18,179	23.5	8,448	אנלה
4.3	143,693	5.3	33,487	6.1	11,458	8.6	6,560	7.9	2,852	ביטוח שירות מילואים
3.9	133,056	3.3	21,277	2.8	5,190	2.1	1,627	1.4	506	

במיליוני שקלים

1. התפתחויות תחיקתיות ומבניות בשנת 1984

ב-1984 חלו שיפורים משמעותיים בשיטת עדכון קצבות הזיקנה והשאירים וההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. ראשית, באוגוסט 1984 הותקנו תקנות לשעת חירום למשך שלושה חודשים, שהביאו לעדכון סביר יותר של השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך שיפרו במידה מסוימת את רמת הקצבאות. שנית, בנובמבר 1984 הונהג תיקון חוק, כהוראת שעה לשנה אחת, לפיו שופרה שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, ונקבעה "ירצפה" לקצבת הזיקנה והשאירים הבסיסית. שלישית, הושג הסכם עם האוצר בדבר עדכון הגמלאות להבטחת הכנסה במלוא עליית המחירים, וגם זאת למשך שנה אחת. דיון מפורט בשינויים שהונהגו בשיטות העדכון ובהשלכותיהם על רמת הקצבאות הוצג בתחילת הפרק.

בשנה הנסקרת הונהגו בענף הילדים מספר שינויים. ביולי 1984 הונהג תיקון בתקנות מתן הענקות לחיילים משוחרדים ולבני משפחותיהם, לפיו הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. תוספת זו שנועדה לשפר את רמת קצבות הילדים למשפחות הגדולות היא השנייה במספר, לאחר שבאפריל 1983 הוגדלו תשלומי קצבות יוצאי הצבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור בן נקודת קצבה אחת לכל ילד.

בפברואר 1984 נתקבל חוק מיסוי נקודת קצבה. לפי חוק זה, המס חל על קצבת הילדים ששולמה בעד שני הילדים הראשונים במשפחות, שלהן עד שלושה ילדים ושהכנסת הבעל חייבת בשיעור מס שולי של 50% ויותר. ביולי 1985 הורחב המיסוי, ומאז הוא חל על קצבות הילדים לשלושת הילדים במשפחות עם 1-3 ילדים, שבהן הגבר חייב במס שולי של 45% ויותר. במועד זה גם בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות (1-3 ילדים), למטת המשפחות מעוטות ההכנסה. משפחות הנכללות בתוכניות הבטחת ההכנסה של הביטוח הלאומי ממשיכות לקבל את קצבת הילד הראשון ישירות מן הביטוח הלאומי, ואילו למשפחות עובדות עם הכנסה נמוכה (שהכנסת הגבר אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע) מוחזרת הקצבה באמצעות המעבידים, אך במימון הביטוח הלאומי.

בשנת 1984 הוכנסו מספר תיקונים בחוק ביטוח הנכות הכללית ובתקנותיו. זאת במסגרת תיקון מס. 50 לחוק הביטוח הלאומי, שנכנס לתוקפו באפריל 1984. מטרות השינויים בחוק, שהחשובים בהם התייחסו לכללי קביעת הזכאים לקצבת נכות, היו: תיקון עיוותים במערכת, שנבעו מאפלייה בין סוגי מבוטחים ("נכה קודם" לעומת "נכה חדש"), שיפור בדיקת דרכי הזכאות והבטחת הסיוע לאוכלוסייה הנזקקת ביותר, שאינה מסוגלת להבטיח את קיומה באמצעות השתלבות בשוק העבודה. תיקוני החוק העיקריים היו: ביטול האבחנה בין "נכה קודם" ל"נכה חדש" ואיחוד כללי הזכאות לקצבת הנכות הכללית לכל המבוטחים באמצעות קביעת סף רפואי אחיד ברמה של 40% נכות רפואית, שינוי בשיטת חישוב אחוז הנכות הרפואית ומעבר משיטה של חיבור אריתמטי של אחוזי הנכות בסעיפי הליקוי שאובחנו אצל הנכה לשיטה משוקללת, ניפוי סעיפי ליקוי שאינם פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה מן המערכת וביטול הצורך בתקופת אכשרה. כמו כן הונהגו שני שינויים בכללי הזכאות לגמלת השירותים המיוחדים: מאפריל 1984 נכים זכאים לשירותים מיוחדים כאשר אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם הוא 60% ויותר, במקום 75% כפי שהיה לפני כן; ורמת קצבת השירותים המיוחדים לעקרות בית הועלתה מ-50% מרמת הקצבה לנכה באותה רמת זכאות ל-60%.

במרץ 1984 נכנס לתוקפו חוק, שמטרתו לפצות מגישי תביעות לגמלה בגין עיכוב תשלום. לפי חוק זה, חוק הלנת גמלה, כאשר טיפול בתביעה אינו מסתיים תוך שלושה חודשים מיום הגשתה, יש לשלם את הגמלה מיום הגשת התביעה בשיעור מעודכן.

מאז אפריל 1984 נכנסו לתוקף שלושה חוקים בתחום הגבייה: חוק קנסות והצמדה, החוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא-שכירים (מעבר לבסיס של הכנסה שוטפת) והתיקון לחוק מס מקביל, לפיו המוסד לביטוח לאומי יגבה את המס המקביל גם מאוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים. דיון מפורט בשלושה חוקים אלה הופיע בסעיף הדן בנושא הגבייה.

ז. הביטוח הלאומי בזיקה לתמדי העוני ולהתחלקות ההכנסות

נתוני סקר הכנסות משנת 1984² (המתייחס למשפחות השכירים היהודיים בלבד) מעידים על התרחבות מחודשת של תמדי העוני. תחולת העוני בקרב משפחות לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) עלתה ב-1984 ל-10.1% לעומת 8.2% ב-1983, ואחוז הנפשות החיות במשפחות העניות מכלל הנפשות עלה מ-9.8% ב-1983 ל-11.9% ב-1984. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היתה הגבוהה באלו שנצפו בשנים האחרונות. יתר על כן, ב-1984 לא רק מספר המשפחות השכירות העניות גדל, אלא גם עוצמת העוני גדלה, כלומר הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות היתה רחוקה מקו העוני יותר מאשר ב-1983.

תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות והנפשות עלתה כתוצאה משתי התפתחויות שהשפיעו בביוון זהה. האחת מתייחסת לתמדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית, מעבודה, והשנייה לתרומת תשלומי ההעברה והמיסים כאחד להקטנת תמדי העוני. ב-1984 אחוז המשפחות, שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני, גדל והגיע ל-14% לעומת 12.8% ב-1983. תוצאים אלה משקפים הן את גידול ההפרשות במערכת השכר והן את גידול תמדי האבטלה במשק. במקביל, ב-1984 שבה וירדה השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים כאחד על הקטנת תמדי העוני בקרב כלל המשפחות השכירות. אחוז המשפחות העניות שהצליח להיחלץ ממעגל העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים ירד ירידה חדה, מ-35.9% ב-1983 ל-27.9% ב-1984. מערכות תשלומי ההעברה והמיסים לא הצליחו להתמודד עם גידול תמדי העוני לא רק מפני שעומק העוני לפי ההכנסה הכלכלית גדל, אלא גם כתוצאה מהימשכות השחיקה בקצבות הביטוח הלאומי³, בעיקר בקצבות הילדים, ובמערכת המיסוי הישיר.

ב-1984 חלה הרעה נוספת בתמדי העוני אצל המשפחות ללא ילדים ואצל המשפחות עם 1-3 ילדים. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה אצל המשפחות ללא ילדים עלתה מ-6.2% ב-1983 ל-8.1% ב-1984. זאת בהמשך למגמת הגידול, שהיתה אופיינית מאז 1978. גם אצל המשפחות עם 1-3 ילדים נצפתה עלייה חדה. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, עלה מ-7.2% ב-1983 ל-9.7% ב-1984. לעומת זאת תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות עם 4 ילדים ויותר ירדה ירידה קלה, מ-23.3% ל-22.8%. כתוצאה מכך ירד חלקן של המשפחות עם 4 ילדים ויותר בכלל האוכלוסייה הענייה, ובמקביל עלה חלקן של המשפחות הקטנות. עם זאת יש לשים לב, שעדיין כל אחת מחמש משפחות עם 4 ילדים ויותר היא ענייה. השיפור היחסי במצבן של המשפחות הגדולות בהשוואה למשפחות הקטנות נובע מן העובדה, שבעוד שאצל המשפחות הגדולות הסתמנה יציבות הן בתחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים והן בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים להקטנת תמדי העוני, הרי שאצל המשפחות הקטנות נצפתה עלייה בתחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים וירידה בתרומת תשלומי

² נתוני הסקר מתייחסים באופן ממוצע לראשית 1984.

³ השיפורים ברמת הקצבאות שחלו מאז אוגוסט 1984 כמעט לא באו לידי ביטוי בנתוני סקר הכנסות 1984.

ההעברה והמיסים לצמצום העוני. מתצאים אלה משקפים, בין היתר, את העדיפות שהוענקה למשפחות הגדולות במדיניות הרווחה שננקטה בתקופה, אליה מתייחסים נתוני סקר הכנסות 1984. בתקופה זו (אפריל 1983 ויולי 1984) הונהגו שני תיקונים, לפיהם הוגדלה קצבת יוצאי הצבא למשפחות עם 4 ילדים ויותר, במגמה לשקם את קצבות הילדים למשפחות אלו. לעומת זאת המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים לא פוצו בדרך כלשהי, וברמת הקצבה ששולמה להן נמשכה השחיקה, ששיעורה היה זהה לשחיקה בערכה של נקודת קצבה. החרפת השחיקה בערכה של נקודת קצבה גרם גם לשחיקת חלק מן התוספות שניתנו למשפחות הגדולות, כך שבסופו של דבר השפעתן על מצבן הכלכלי של המשפחות הגדולות הייתה קטנה מזו שהייתה צפויה מראש.

ההתפתחויות בהתחלקות ההכנסות ב-1984 היו מקבילות לאלו שצוינו בהתייחס לממדי העוני. פערי התחלקות ההכנסה הפנויה התעצמו. תופעה זו באה לידי ביטוי בירידת חלקם היחסי של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לאחר קבלת תשלומי העברה ותשלום המיסים, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים ובמדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפנויה. מדד גייני עלה מ-0.2142 ב-1983 ל-0.2305 ב-1984. ב-1984 עליית אי שיוויון ההכנסות הפנויות נובעת כולה מהתרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית, לפני תשלומי העברה ומיסים. זאת מאחר שבשנה זו הסתמנה יציבות בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי השיוויון. מדד גייני לאי שיוויון ההכנסה הכלכלית עלה מ-0.3217 ב-1983 ל-0.3475 ב-1984, ואילו בתרומת תשלומי העברה והמיסים כמעט לא חל שינוי (33.7% ב-1984 לעומת 33.4% ב-1983).

ראוי להדגיש, שגם בדיקת השינויים שחלו ב-1984 בכוח הקנייה של ההכנסה הפנויה של העשירונים השונים מעידה על הרעה במצבן הכלכלי היחסי של המשפחות המצויות בעשירונים הנמוכים. ההכנסה נטו למבוגר סטנדרטי (המקובלת כמדד טוב לרמת חיים) של העשירון התחתון ירדה בכ-10% במונחים ריאליים, ואילו זו של העשירון העליון עלתה בכ-5%.

ח. ס י כ ם

בשנת 1984 חלה עלייה ריאלית גם בהיקף הגמלאות וגם בהיקף הגבייה, בשיעורים בני 3.2%. כאשר לוקחים בחשבון את גידול מספר מקבלי הגמלאות בשיעור שנתי ממוצע בן 2% - 3%, עולה שב-1984 רמת הגמלאות הממוצעת למקבל גמלה עלתה בכ-1%, בעוד ש ב-1983 היא קטנה בכ-4%. הגידול הריאלי בהיקף תשלומי הגמלאות נבע מהשיפור שנצפה ברמת קצבות הדיקנה והשאירים וברמת ההכנסה המינימאלית המוגבטחת, מהתרחבות ממדי האבטלה שגרמו לעליית מספר המבוטלים שקיבלו דמי אבטלה ומעליית מספרן של המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. עם זאת יש לתת את הדעת לכך, שהשיפור ברמת הקצבאות פסח על קצבות הילדים. במרוצת 1984 נמשך תהליך השחיקה בערכה של נקודת קצבה, שפגע במשפחות הגדולות והקטנות כאחד. התוספות לקצבת יוצאי הצבא, שניתנו למשפחות הגדולות, נשחקו גם הן במידה רבה.

עליית היקף הגבייה ב-1984, לאחר שנתיים רצופות של ירידה ריאלית בה, היא פועל יוצא הן משינויים שנעשו בתחום הגבייה במטרה לשמור על ערכם הריאלי של תשלומי דמי הביטוח בתנאי אינפלציה מואצת (חוק קנסות והצמדה, ועדכון בסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא-שכירים) והן של כניסתו לתוקף של התיקון לחוק מס מקביל. אילולא הירידה הריאלית בסך כל השכר החייב בדמי ביטוח ואילולא הירידה במספר הממוצע של משרות שכיר, הגידול בהיקף הגבייה היה גבוה אף מ-3.2%. שיעור גידול הגבייה עבור גורמי חוץ היה גבוה יותר מזה של הגבייה לענפי הביטוח, ולפיכך גדלה הגבייה לגורמי חוץ כאחוז מסך כל הגבייה.

כמו כן, שיעור הגידול בגבייה ממבוטחים לא-שכירים היה גבוה יותר מזה של הגבייה ממבוטחים לא שכירים, ולפיכך חלקה של הגבייה ממבוטחים לא שכירים בכלל הגבייה גדל.

ב-1984 המשיך האוצר לשלם את חלקו במימון פעולות הביטוח הלאומי, כמתחייב מסעיף 217 לחוק, ובכך נשמר במידה רבה חלקו של המימון הממשלתי בכלל מקורות המימון. חלקה של הגבייה לענפי הביטוח וחלקה של הריבית מהשקעות בכלל מקורות המימון גדלו במקצת. ב-1984 נוצר לראשונה גירעון שוטף במאזן הביטוח הלאומי, שהושפע מהגירעונות בענפים זיקנה ושאיירים, נכות, אבטלה וביטוח שירות מילואים, וחלקם של נכסי ענפים אלה בכלל נכסי המוסד ירד.

ב-1984 הונהגו שינויים מספר במערכת הביטוח הלאומי, בנוסף על אלה המתייחסים לגבייה. בענף הילדים הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי ואילך במשפחות עד 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. כמו כן הורחב מיסוי קצבות הילדים המוענקות למשפחות הקטנות, ובוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות עם 1-3 ילדים, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה. בענף הנכות נכנס לתוקפו תיקון מספר 50 לחוק, ובו שינויים בכללי קביעת הזכאות לקצבת הנכות במגמה לתקן עיוותים קיימים במערכת, לשפר את בדיקת דרכי הזכאות ולהבטיח את הסיוע לאוכלוסייה הנזקקת ביותר.

הנתונים על תמדי העוני משקפים מצד אחד את התרחבות פערי ההכנסה הכלכלית ועליית תמדי האבטלה והפרשיות השכר, ומצד שני את ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים כאחד לצמצום היקף תופעת העוני ועוצמתה. כתוצאה משתי מגמות אלו התרחבו תמדי העוני לפי ההכנסה הפנויה, ואחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני עלה והגיע ל-10.1% ב-1984. לעומת זאת גידול אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפנויה נובע כולו מהעמקת פערי ההכנסה הכלכלית, שכן בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי השיוויון כמעט לא חל כל שינוי.

**פרק 2 - היקף העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות
באוכלוסיית השכירים ב-1984**

פרק 2 - היקף העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסיית השכירים ב-1984

א. מבוא¹

היעד של פעולתם המשולבת של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים הוא שינוי היקף העוני ומידת אי שיוויון התחלקות ההכנסות, כפי שהם באים לידי ביטוי בהכנסה הכלכלית, המתקבלת מעבודה. היקף העוני ומידת אי שיוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית מושפעים במידה רבה ממצב התעסוקה במשק, מרמתו של שכר המינימום ומההפרשות הקיימת במערכת השכר במשק. בתקופות בהן חלות התפתחויות שליליות בתחומים אלה נכמו גידול בשיעור האבטלה ושחיקה בשכר המינימום) ממדי העוני ופערי התחלקות ההכנסה הכלכלית גדלים, ואז נדרשות מערכות תשלומי ההעברה והמיסים להתמודד עם בעיות קשות יותר. יתר על כן, בתקופות כאלו עולה חשיבותם של תשלומי ההעברה להבטחת רווחתן של המשפחות, ובעיקר של המשפחות עם ילדים, שנפגעו מירידת התעסוקה במשק או משחיקת שכר המינימום. לפיכך יש לתת את הדעת במסגרת מדיניות ההכנסות הכוללת לא רק לשיפורים בתחום תשלומי ההעברה והמיסים, אלא גם לאותם גורמים המשפיעים על העוני ועל חלוקת ההכנסות הכלכליות בין קבוצות האוכלוסייה השונות, כגון: מדיניות השכר במשק, רמת התעסוקה ודפוסייה.

מטרת הפרק היא לסקור את המגמות של ממדי העוני היחסי ואת אי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים היהודיים ב-1984 בהשוואה לשנת 1983. הדיון מתייחס תחילה אל העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים), לאחר מכן לתרומתן של מדיניות תשלומי ההעברה ומדיניות המיסים הישירים לצמצום ממדי העוני, ולבסוף לנושא אי השיוויון בחלוקת ההכנסות במשק לפי ההכנסה הכלכלית ולפי ההכנסה הפנויה.

להלן עיקרי הממצאים:

ב-1983 נבלמה מגמת ההתרחבות של פערי התחלקות ההכנסה הכלכלית, לפני תשלומי העברה ומיסים, אשר אפיינה את השנים 1978-1982. תחולת העוני נשארה כמעט יציבה (12.7% ב-1982 לעומת 12.8% ב-1983), ובהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי העברה והמיסים אף חל, לראשונה, שיפור קל. ב-1984 מגמה זו נפסקה, ופערי התחלקות ההכנסה הכלכלית התעצמו. תופעה זו באה לידי ביטוי בעליית אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני, בירידת חלקם היחסי של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לפני קבלת תשלומי העברה ותשלום המיסים, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים.

אחוז המשפחות, שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני, גדל והגיע ל-14% ב-1984. ל-35% מן המשפחות העניות לפי ההכנסה הכלכלית היתה הכנסה בת עד 50% מקו העוני, ל-21% היתה הכנסה בת 50%-70% מהכנסת קו העוני, ואילו ל-44% היתה הכנסה בת 70% עד מלוא קו העוני. ממצאים אלה מעידים על קיומה של אוכלוסייה עובדת, המשתכרת שכר נמוך, ואשר הכנסתה נמוכה בהרבה מהכנסת קו העוני.

¹ הממצאים מבוססים על נתוני סקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב-1984 עלה חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הכלכלית, ואילו חלקם של העשירון הראשון עד השמיני ירד, והירידה הבולטת ביותר היתה בחלקם של חמשת העשירונים הראשונים. ב-1984 הכנסתו של העשירון העליון היתה 28.7% מסך כל ההכנסה הכלכלית; זאת לעומת 26.7% ב-1983 ו-27.4% ב-1982. חלקו של העשירון הראשון ירד מ-1.6% ב-1983 ל-1.5% ב-1984. התפתחות זו באה לידי ביטוי גם במדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית, שעלה מ-0.3217 ב-1983 ל-0.3475 ב-1984. זוהי אפוא עלייה בת 8%, והיא מנוגדת לירידה הקלה (בת כ-1%) שנצפתה ב-1983. מימצאים אלה משהפים הן את גידול ההפרשות במערכת השכר, בעיקר בין השכבות העליונות לבין שכבות הביניים והשכבות החלשות, והן את גידול ממדי האבטלה במשק.

ב-1984 שבה וחזרה גם הירידה בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחד על הקטנת ממדי העוני בקרב כלל המשפחות השכירות. אחוז המשפחות העניות שהצליח להיחלץ מתעגל העוני לאחר קבלת תשלומי העברה ותשלום המיסים ירד ירידה חדה, מ-35.9% ב-1983 ל-27.9% ב-1984. התפתחות זו מנוגדת למגמת היציבות שאפיינה את השנים 1981-1983. בשנים אלו הכנסתם של כ-36% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה עלתה לאחר תשלומי העברה ותשלום מיסים אל מעל קו העוני.

לנוכח העלייה בתחולת העוני לפני תשלומי העברה והירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני, עלתה תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה. ב-1984 הגיע אחוז המשפחות העניות, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, ל-10.1%. זאת לעומת 8.2% ב-1983, 8.1% ב-1982 ו-7.8% ב-1981. ב-1984 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היתה הגבוהה בתחולות אשר ניצפו בשנים האחרונות. יתר על כן, המימצאים מורים, שב-1984 לא דק מספר המשפחות השכירות העניות גדל, אלא גם הכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה רחוקה מקו העוני יותר מאשר ב-1983. מאז 1983 עד 1984 פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לפי ההכנסה הפנויה, עלה באופן ריאלי בכ-40%.

המימצאים שהוצגו עד כה התייחסו לממדי העוני בקרב כלל המשפחות השכירות ולתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום. אולם כאשר בוחנים את השינויים שחלו ב-1984 בממדי העוני במשפחות הגדולות לעומת המשפחות הקטנות ואת הגורמים לשינויים אלה, מתקבלת תמונה שונה לחלוטין. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה אצל המשפחות ללא ילדים עלתה מ-6.2% ב-1983 ל-8.1% ב-1984, ובכך נמשכה מגמת גידולם של ממדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, שהיתה אופיינית מאז 1978. גם אצל המשפחות עם 1-3 ילדים נצפתה עלייה חדה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה, מ-7.2% ב-1983 ל-9.7% ב-1984. לעומת זאת, ב-1984 חלה התפתחות שונה אצל המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר. אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, ירד מ-23.3% ב-1983 ל-22.8% ב-1984. כתוצאה מכך, ירד חלקן של המשפחות עם 4 ילדים ויותר בכלל האוכלוסייה הענייה, ובמקביל עלה חלקן של המשפחות הקטנות. עם זאת ראוי להדגיש, שעדיין אחת מכל חמש משפחות עם 4 ילדים ויותר היא ענייה, לפי ההכנסה הפנויה.

את המגמות שהוצגו עד כה יש לתלות בהתפתחויות שחלו במערכת תשלומי ההעברה והמיסים. כפועל יוצא מהאינפלציה הגוברת ב-1984 נמשכה השחיקה בערכה של נקודת קצבה וברמת הכנסת סף המס. בתקופה שבמרוצתה נערך סקר הכנסות 1984, ערכה של נקודת קצבה ירד ל-2.4% מהשכר הממוצע במשק, והשחיקה המצטברת שחלה בה מאז הנהגת הריפורמה היתה בת 52%. שיעור השחיקה בקצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 1-3 ילדים היה זהה לשיעור השחיקה שחלה בערכה של נקודת קצבה. עוד ב-1983 השחיקה המצטברת בקצבות הילדים

המשולמות למשפחות עם 1-3 ילדים גדמה לכך, שרק אחוז זעום ממשפחות אלו (7.8%) חולץ מעוני, ולפיכך הימשכות השחיקה ב-1984, למעשה, כבר לא יכולה עוד לצמצם בהרבה את אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים שחולצו מעוני הודות לקצבות הילדים.

לעומת זאת ברמת הקצבה ששולמה למשפחות עם 4 ילדים ויותר, ובעיקר למשפחות עם יותר מ-4 ילדים, חל גידול. גידול זה נבע משני תיקונים שהונהגו במגמה לשהם את קצבות הילדים למשפחות הגדולות. באפריל 1983 הוגזלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד, וביוני 1984 הוסיפו חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחות עם 3 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. תוספות אלו מנעו ב-1984 שחיקה נוספת ברמת הקצבה ששולמה למשפחות עם 4 ילדים ושיפרו את מצבן של המשפחות עם 5 ילדים ויותר. אך כאשר בוחנים את רמת הקצבאות ששולמו למשפחות הגדולות, מתברר שחלק גדול מן התוספת נשחק גם הוא עקב החרפת השחיקה בערכה של נקודת קצבה.

ב-1984 נמשכה השחיקה גם בהכנסת סף המס, אם כי בשיעור מתון בהשוואה לזה של 1983. הכנסת סף המס לגבר, שאישתו איננה עובדת, ירדה ל-33.6% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 33.8% ב-1983, 37% בשנים 1980-1982 ו-57% בעת הנהגת הריפורמה. השחיקה בהכנסת סף המס מותנה עקב הורדת שיעור המס השולי ההתחלתי מ-25% ל-20% באפריל 1984. תיקון זה בא לידי ביטוי חלקי בנתוני סקר הכנסות 1984 ויבוא על ביטוי המלא בנתוני סקר הכנסות 1985.

הימשכות השחיקה, הן בקצבות הילדים למשפחות הקטנות והן בסף המס, ההטינה עוד יותר את סיבוייהן של המשפחות מעוטות ההכנסה עם 1-3 ילדים להיחלץ מעוני ולא איפשרה למערכות תשלומי ההעברה והמיסים להתמודד עם הגידול שחל בפערי ההכנסה הכלכלית. ב-1983-1984 כ-8% בלבד מן המשפחות עם 1-3 ילדים, העניות לפי ההכנסה הכלכלית, יצאו ממעגל העוני לאחר קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים. ב-1984 נמשכה השחיקה גם בקצבות זקנה ושאיירים, וזו גרמה לירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב המשפחות השכירות ללא ילדים. כ-65% מהמשפחות השכירות ללא ילדים, העניות לפי ההכנסה הכלכלית, מקבלות קצבה מהביטוח הלאומי, בעיקר קצבת זקנה ושאיירים, וכל שחיקה ברמתן, ולו בשיעור הקטן ביותר, משפיעה על מצבן הכלכלי של משפחות אלו.

תפקידם של תשלומי ההעברה והמיסים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה הענייה, אלא בצמצום פערי התחלקות ההכנסה בין כל קבוצות האוכלוסייה, כולל הפער הן בין העשירונים הנמוכים לעליונים, והן בין קבוצות הביניים לבין העשירונים העליונים. ב-1981 עלתה, לראשונה מאז 1978, תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים, ביחד ובנפרד, לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות. עלייה זו נמשכה גם ב-1982 וגם ב-1983, ואילו ב-1984 לא חל שינוי של ממש בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים להקטנת אי השוויון. ב-1984 הפחיתו תשלומי ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות ב-33.7%. זאת לעומת 33.4% ב-1983, 32.4% ב-1982 ו-30.9% ב-1981. גם יעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים בהעלאת רמת חייהן היחסית של המשפחות המצויות בעשירון התחתון הייתה דומה ב-1984 לזו שב-1983. הם הגדילו את חלקו של העשירון התחתון בסך כל ההכנסה ב-100%, לעומת 106% ב-1983 ו-88% ב-1982. במקביל, שיעור הצטמצמות חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה נשאר כב-1983, כ-16%.

העלייה החדה, שהסתמנה ב-1984 באי השוויון בהתחלקות ההכנסות הכלכליות מחד גיסא והיציבות בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום פערי התחלקות ההכנסה מאידך גיסא

גרמו לעלייה משמעותית במדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפניה בשנה זו. מדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.2142 ב-1983 ל-0.2305 ב-1984. זוהי עלייה בת כ-8%.

ראוי להדגיש, שגם בדיקת השינויים שחלו ב-1984 בכוח הקנייה של ההכנסה הנקייה של העשירונים השונים מעידה על הרעה במצב הכלכלי היחסי של המשפחות המצויות בעשירונים הנמוכים. ב-1984 ההכנסה נטו למבוגר סטנדרטי (המקובלת כמדד טוב לרמת חיים) אצל כלל המשפחות השכירות ירדה ירידה ריאלית בת כ-1.5% לעומת השנה הקודמת. כוח הקנייה של הכנסת שבעת העשירונים הנמוכים ירד, ואילו הכנסתם הריאלית של שלושת העשירונים העליונים עלתה. שיעור הירידה בכוח הקנייה ניכר בעיקר בעשירונים הנמוכים ביותר. כך, למשל, מאז 1983 ועד 1984 ההכנסה הריאלית של העשירון הנמוך ירדה בכ-10%, ואילו זו של העשירון העליון עלתה בכ-5%.

בסיכום, הממצאים על תמדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסה ב-1984 משקפים בעיקר את הגידול בתמדי האבטלה ובהפרשי השכר. בעקבות אלה התרחבו הפערים בהכנסות הכלכליות. גם אילו רמת הקצבאות והכנסת סף המס לא היו נשחקות כלל ב-1984, למערכת תשלומי ההעברה ולמיסים היה קשה להתמודד עם הגידול בפערי ההכנסה. לפיכך, יש צורך לנקוט בצעדים בשני תחומים עיקריים: האחד בתחום השכר, בעיקר השכר הנמוך, והתעסוקה, וזאת במגמה לצמצום את הפערים בהכנסות מעבודה. השני הוא תחום תשלומי ההעברה והמיסים. יש צורך לשקם את ערכן של קצבות הילדים, במיוחד למשפחות הקטנות, ולמנוע שחיקה נוספת בהכנסת סף המס. בדרך זו אפשר יהיה להרחיב את תפקידן של שתי מערכות אלו בשיפור מצבה של האוכלוסייה העובדת החלשה ובהקטנת פערי ההכנסות של הקבוצות השונות באוכלוסייה.

ב. הגדרת העוני

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, שהתקבלה על דעת רוב החוקרים ועל דעת קובעי המדיניות החברתית. הגישה שאומצה היא הגישה היחסית להגדרת העוני, המושתתת על מושגי היסוד של מצוקה יחסית ואי שיוויון. המצוקה היחסית מוגדרת כמצב, בו לפרט או למשפחה חסרים אמצעים מספיקים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים על כלל החברה, אליה הם משתייכים. הגדרה זו חושפת את שני המאפיינים העיקריים של הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב-ממדית של תופעת המצוקה. המצוקה יכולה להתעורר במישורים שונים של החיים: הכנסה נמוכה, דיור, חינוך ועוד, ולפיכך על מדיניות הרווחה להתמודד עם המצוקה על כל היבטיה. המאפיין השני של הגישה הוא, שהמצוקה נקבעת ביחס לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית המקובלת בחברה - משפחה שרמת רווחתה חורגת במידה רבה מזו הנהוגה בחברה בה היא חיה, קרויה משפחה במצוקה. חישוב קו העוני היחסי בישראל נבע מתפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שלא ניתן לקבוע מדד אחד שישקף את המצוקה על כל מישוריה, ומאחר שהנתונים העומדים לרשות המוסד לביטוח לאומי הם נתונים של הכנסה כספית שוטפת בלבד, חישוב קו העוני מתמקד במישור הכלכלי. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף של כולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות. בישראל שיטת חישוב קו העוני כוללת את שני היסודות הבאים:

א. קביעת ההכנסה החציונית כרמת הכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. ההכנסה החציונית היא אותה רמת הכנסה המחלקת את האוכלוסייה לשתי קבוצות שוות: ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגעת עד אליה, ואילו ל-50% הנותרים יש הכנסה גבוהה ממנה². קו העוני המשקף רמת הכנסה החורגת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית הכוללת תשלומי העברה.

כאשר עולה רמת החיים של כלל האוכלוסייה, המתבטאת בעלייתה של רמת ההכנסה החציונית, יש לעדכן את קו העוני על ידי חישובו מחדש, כך שיגיע לרמתו המתאימה, דהיינו ל-40% ממנה. בהתאם להגדרה זו של העוני, הדרישה הבסיסית היא שרמת חייהם של העניים לא תפגור אחרי זו של כלל האוכלוסייה. אם רמת החיים של העניים עולה בשיעור זהה לזה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, הרי שאחוז העניים בכלל באוכלוסייה נשאר ללא שינוי. ייתכן, למשל, כי מי שהוגדר כעני ב-1983, חי כיום ברמת חיים שלפני כ-10 שנים אמנם היתה משייכת אותו לאוכלוסייה הלא ענייה, אולם כיום היא משייכת אותו לקבוצת המשפחות העניות בחברה.

מן הראוי להדגיש, שמשפחות המוגדרות כעניות לא בהכרח נתונות לרעב או לתת תזונה, וזאת ללא תלות בהגדרת העוני הספציפית, בה אנו בוחרים להשתמש. גם הגודל עוני המתבססת, למשל, על קביעת סל של צרכים מינימאליים, שכל מי שהכנסתו אינה מספיקה לרכישתו של סל זה נחשב לעני, מביאה בחשבון נורמות חברתיות מקובלות בדבר רמת חיים סבירה. גם על פי גישות אחרות ההכנסה המינימאלית צריכה לספק לא רק צרכים פיסיולוגיים, אלא גם את הצרכים החברתיים המינימאליים.

ב. עיקרון שני שמנחה את גישתנו מתייחס לשאלה מהי ההכנסה המוגדרת כקו עוני אצל משפחות בעלות גודל שונה. במלים אחרות, אם רוצים לשמור על רמת החיים של משפחה המצויה בקו העוני, באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כאשר מתווספת עוד נפש אחת?

הגדרת העוני, בה משתמשים בישראל, מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת עם כל גידול במספר הנפשות במשפחה. כדי ליצור בסיס מתאים להשוואת רמות החיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" - המבטא את הצרכים של משפחות שונות-גודל בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באמצעות "סולם האקוויבאלנטיות" ניתן לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר היינפשות הסטנדרטיות² בה. למשפחה בת 2 נפשות יש ערך של 2 נפשות סטנדרטיות, והיא משמשת כבסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. פירוש הדבר הוא, שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית אלה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות סטנדרטיות) אינם כפולים מאלה של משפחה בת 2 נפשות (ערך של 2.65 נפשות סטנדרטיות) אלא פחותים מזה - גדולים רק פי 1.7 (ראה לוח מס. 2).

על פי עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-40% מן ההכנסה החציונית ברוטו (הכוללת תשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. כמו כן, קו סף העוני

² ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

הוגדר כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית ברוטו לנפש סטנדרטית, ומטרתו לזהות אוכלוסייה שאינה מוגדרת כענייה, אולם הכנסתה קרובה ביותר לקו העוני. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני, אם כאשר מחלקים את הכנסתה למספר הנפשות הסטנדרטיות שיש בה, מתקבלה הכנסה הנמוכה מקו העוני. את קו העוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסוים, אפשר לחשב, בדומה, על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות, שיש בה.

קו העוני לנפש סטנדרטית, שהתקבל מסקר הכנסות השכירים ב-1984 במחירי ראשית שנה זו, הוא 17,884 שקל לחודש. סכום זה היה 21.7% מהשכר הממוצע במשק. ב-1984 היתה רמת הכנסת קו העוני בסביבות הגבול העליון של העשירון התחתון.

לוח מס. 1 - קו העוני וקו סף העוני לנפש סטנדרטית, בשקלים לחודש
ובאחוז מהשכר הממוצע במשק
1984-1977

שנת הסקר*	קו העוני (בשקלים לחודש)	קו סף העוני (בשקלים לחודש)	שכר ממוצע**	קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע
1977	61	77	320	19.1
1978	91	113	444	20.4
1979	191	239	953	20.0
1980	377	471	1,898	19.9
1981	950	1,188	4,721	20.1
1982	2,051	2,564	10,147	20.2
1983	5,225	6,531	24,927	20.9
1984	17,884	22,355	82,403	21.7

* כל סקר הכנסות מורכב מארבעה סקרים רבע-שנתיים. בכל סקר רבע-שנתי נחקרים הפרטים על הכנסותיהם במשך 12 החודשים שקדמו לחודש החקירה. באופן זה נחקרים המשתתפים בכל סקר שנתי על הכנסותיהם בתקופה המשתרעת על פני 23 חודשים, והנתונים השנתיים מתייחסים לתקופה זו, שמרכזה הוא ראשית כל שנת סקר. בשל האינפלציה המהירה לא מוצגות ההכנסות במחירים שוטפים. בסקרי הכנסות 1978-1977 ההכנסות מוצגות במחירים אחידים של כל תקופת הסקר. לפיכך, קו העוני וקו סף העוני לשנים 1978-1977 הם במחירי יולי של השנה הקודמת, אך נתוני השנים 1984-1979 מבוטאים במחירי ראשית השנה (ינואר).

** השכר הממוצע המוצג בלוח הוא ממוצע של השכר הממוצע למשרת שכיר המחושב על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-13 החודשים, כשנקודת האמצע היא אמצע תקופת הסקר.

לוח מס. 2 - מספר המבוגרים הסטנדרטיים, קו העוני וקו סף העוני
למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה בתחילת 1984

מספר נפשות	מספר מבוגרים סטנדרטיים	קו העוני למשפחה (בשקלים לחודש)	קו סף העוני למשפחה (בשקלים לחודש)
1	1.25	22,355	27,943
2	2.00	35,768	44,710
3	2.65	47,393	59,241
4	3.20	57,229	71,536
5	3.75	67,065	83,831
6	4.25	76,007	95,009
7	4.75	84,949	106,186
8	5.20	92,997	116,246
*9	5.60	100,150	125,188

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

ניתוח האוכלוסייה הענייה, המוצג בפרק זה, יתייחס תחילה אל העוני לפי ההכנסה הכלכלית, ולאחר מכן להשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום ממדיו. תשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שתשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות העניות בשיעור גבוה יותר, וככל שגדל החלק היחסי של סך כל תשלומי ההעברה המועבר לאוכלוסייה הענייה, כן גדלה השפעתם על צמצום העוני. כמו כן ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות הוא אחוז קטן יותר מהכנסתן, כך הכנסתן הפנויה קטנה בשיעור קטן יותר, וסיכוייהן להיחלץ מהעוני גדלים.

ג. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים

בלוח מס. 3 מוצג סיכום מגמות היקף העוני אצל משפחות, על מספר הנפשות ועל מספר הילדים בהן, לפני תשלומי העברה ואחריהם, בשנים 1977-1984. המגמות העיקריות הן:

א. ב-1984 נרשמה עלייה חדה בתחולת העוני לפני תשלומי העברה, וזאת לעומת היציבות שאפיינה את שנת 1983. אחוז המשפחות, שהכנסתן מעבודה נפלה מקו העוני המתאים להן, עלה מ-12.8 ב-1983 ל-14.0 ב-1984. התרחבות זו בהיקף העוני דומה בממדיה להתרחבות שהיינו עדים לה בסוף שנות השבעים (1977-1980), אך עומדת בניגוד למגמת העלייה המתונה, יחסית, שהסתמנה בשנים 1981-1983. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עלתה מאז 1977 עד 1984 בב-44%. חמונה דומה מתקבלת גם מהנתונים המתאימים לעוני אצל הנפשות והילדים. ב-1984 הנפשות העניות היו-15.4% מכלל הנפשות, וזאת לעומת 13.6% ב-1983. אחוז ילדי המשפחות העניות בכלל הילדים עלה מ-14.6% ל-16.7%.

לוח מס. 3 - משפחות, נפשות וילדים חתה קו העוני לפני חשלוני העברה ואחריהם
1984-1977

1984	1983		1982		1981		1979		1977			
	מספר (באלפים)	תחולה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחולה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחולה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחולה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחולה (כאחוז)		
14.0	86.0	12.8	75.1	12.7	72.6	12.1	67.7	11.2	61.3	9.7	48.5	משפחות
15.4	345.6	13.6	300.2	14.3	309.5	13.4	283.0	13.9	284.4	12.3	238.7	נפשות
16.7	145.8	14.6	126.2	16.8	143.0	14.7	118.0	16.9	135.9	15.4	114.4	ילדים

לפני חשלוני העברה

7.5	45.8	5.7	33.6	5.6	31.9	6.0	33.9	4.7	25.7	2.8	14.1	משפחות
8.4	188.5	6.6	145.0	6.7	144.3	7.3	253.2	5.6	114.5	3.3	64.3	נפשות
9.5	82.8	8.0	69.3	8.2	69.5	8.4	67.7	6.4	51.5	3.8	28.2	ילדים

אחרי חשלוני העברה

46.4	55.5	55.9	50.4	58.0	71.1	משפחות
45.5	51.5	53.2	45.5	59.7	73.2	נפשות
43.1	45.2	51.2	42.9	62.1	75.3	ילדים

אחרי הידרוזו

שני גורמים עיקריים עשויים להסביר את המגמות בממדי העוני לפני תשלומי העברה; רמתו של השכר הנמוך במשק ומצב התעסוקה במשק. בשנים, בהן חלו שחיקה ברמת השכר הנמוך ביחס לשכר הממוצע במשק או גידול בממדי האבטלה (או שניהם גם יחד), הסתמנה עלייה משמעותית בהיקף העוני לפני תשלומי העברה, שמשמעותה החרפת הפערים בהכנסות מעבודה. בשנים 1979-1980 נשחק שכר המינימום והגיע ל-26% מהשכר הממוצע במשק, וכך חלה התפנית החדה בממדי האבטלה במשק (מ-2.9% ב-1974 ל-4.8% ב-1980). לעומת זאת, בשנים 1981-1983 שכר המינימום במשק התייצב ברמה של 36%-38% מהשכר הממוצע³. כמו-כן נבלמה העלייה ברמת האבטלה במשק, וב-1983 אף חלה התאוששות קלה בשוק העבודה. התפתחות זו מסבירה את ההאטה המשמעותית שחלה בהיקף העוני, לפי הכנסות מעבודה, בשנים 1981-1983. ב-1984 גדלו ממדי האבטלה במשק בשיעור ניכר ושיעור האבטלה היה 5.9% ב-1984 לעומת 4.5% ב-1983 ו-5% ב-1982). כנראה שיש לתלות במצב התעסוקה הרופף במשק את עיקר הגידול בממדי העוני לפני תשלומי העברה, שכן בתקופה בה נערך סקר הכנסות 1984 כמעט לא חלה שחיקה ברמת שכר המינימום. ב-1984 שכר המינימום היה 37%, לעומת 38% ב-1983.

ראוי להדגיש, שהרחבת פערים בין בעלי שכר נמוך לבעלי שכר בינוני וגבוה מושפעת גם מגורמים נוספים, כמו הסכמי שכר מועדפים לקבוצות עובדים מסוימות אפילו בתוך סקטורים זהים.

ב-1984 התחדשה העלייה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה. אחוז המשפחות השכירות, שהכנסתן הכוללת תשלומי העברה היתה נמוכה מקו העוני, עלה מ-5.7% ב-1983 ל-7.5% ב-1984. אחוז הנפשות החיות במשפחות העניות מכלל הנפשות עלה מ-6.6% ל-8.4%, ואחוז הילדים העניים בכלל הילדים עלה מ-8.0% ל-9.5%. תפנית זו עומדת בניגוד לירידה שחלה ב-1982 בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה וליציבות שהסתמנה ב-1983. היא פועל יוצא לא רק מהתרחבות ממדי העוני לפי ההכנסה מעבודה אלא גם מירידת תרומתם של תשלומי העברה לצמצום העוני. ב-1984 תשלומי העברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של 46.4% בלבד מהמשפחות העניות לפני תשלומי העברה. זאת לעומת כ-56% בשנים 1982-1983 וכ-71% ב-1977. הפיחות ביעילותם של תשלומי העברה ניכר בעיקר אצל המשפחות ללא ילדים, ובמידה קטנה יותר אצל המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים. הוא נבע מהשחיקה המתמשכת בערכה של נקודת קצבה וברמת הקצבאות האחרות המשולמות על ידי הביטוח הלאומי.

נתוני לוח מס. 4, המציג את קצבת הילדים הממוצעת בתקופת הסקר כאחוז מהשכר הממוצע במשק, מלמדים שערכה של נקודת קצבה, שהיה ב-1977 4.1% מהשכר הממוצע במשק, התייצב בשנים 1980-1982 ברמה של 2.8%. ב-1983 התחדשה השחיקה, והיא נמשכה גם ב-1984.

ערכה של נקודת קצבה ירד ב-1984 עד ל-2.4% מהשכר הממוצע במשק. זוהי, אפוא, שחיקה נוספת בת כ-8%. שיעור השחיקה בקצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 1-3 ילדים היה זהה לשיעור השחיקה שחלה בערכה של נקודת קצבה. לעומת זאת ברמת הקצבה ששולמה למשפחות עם 4 ילדים חל גידול קל, ובזו ששולמה למשפחות גדולות יותר הגידול היה משמעותי יותר. ב-1984 קצבת הילדים למשפחה עם 4 ילדים היתה 17.8% מהשכר הממוצע, לעומת 17.3% ב-1983. קצבת הילדים למשפחה עם 6 ילדים עלתה מ-31.8% ב-1983 ל-34.4% ב-1984.

³ באוקטובר 1980 הושג הסכם בין ההסתדרות לבין המעסיקים לפיו הועלתה רמתו של שכר המינימום לכ-40% מהשכר הממוצע במשק. באוקטובר 1982 ההסתדרות החליטה להעלות בכ-9% את שכר המינימום המשולם לעובדים במפעלים ההסתדרותיים.

התפתחות, זו נבעה משני תיקונים שהונהגו בתקופה בה נערך סקר הכנסות 1984, ואשר נועדו לשקם את קצבות הילדים הניתנות למשפחות הגדולות. התיקון הראשון הונהג באפריל 1983, ולפיו תשלומי קצבת יוצאי הצבא לילדים הרביעיים והבאים אחריהם הוגדלו בשיעור של נקודת קצבה לכל ילד. ביולי 1984 הונהג התיקון השני, לפיו הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר, הזכאיות לקייץ. לתיקון זה היה ביטוי חלקי בסקר הכנסות 1984, והוא יבוא על ביטוי המלא רק בנתוני סקר הכנסות 1985.

לוח מס. 4 - קצבת ילדים ממוצעת בתקופת הסקר, כאחוז מהשכר הממוצע בתקופת הסקר

1984 - 1977

1984	1983	1982	1981	1979	1977	
2.4	2.6	2.8	2.8	3.1	4.1	נקודת קצבה
17.8	17.3	17.6	17.4	19.8	25.8	משפחה עם 4 ילדים
34.4	31.8	31.0	30.7	35.4	45.8	משפחה עם 6 ילדים

התגברות האינפלציה ב-1984 פגעה גם ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים ובהכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. כך, למשל, קצבת הזיקנה או השאיירים לבודד (הממוצעת לתקופת הסקר) ירדה מ-14% מהשכר הממוצע ב-1983 ל-13.5% ב-1984. שחיקת קצבאות אלו פגעה גם בחלק מהמשפחות השכירות, בעיקר במשפחות ללא ילדים. כ-65% מהמשפחות ללא ילדים קיבלו ב-1984 קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי.

עד כה התייחס הדיון לתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני. במגמה להשלים את התמונה נסקור גם את ההשפעה שהיתה למערכת המיסים על היקף העוני. כתוצאה משחיקת הכנסת סף המס מאז 1977 נכנסו למעגל משלמי המיסים יותר משפחות בעלות הכנסה מעבודה נמוכה, יחסית. בעת הנהגת הדיפורמה במיסוי הישיר ב-1975, משפחות, שמפרנסן היחיד היה הבעל, שילמו מס בפועל כאשר הכנסתן עלתה על 57% מהשכר הממוצע במשק. בשנים 1980-1982 הכנסה העולה על 37% מהשכר הממוצע כבר חויבה בתשלום מס. שחיקת סף המס נמשכה גם ב-1983 וב-1984, אם כי ב-1984 שיעור השחיקה הנוסף היה מזערי. בשנה זו היתה הכנסת סף המס לגבר, שאישתו איננה עובדת, 33.6% מהשכר הממוצע, בהשוואה ל-33.9% ב-1983. השחיקה בקצבות הילדים למשפחות הקטנות גרמה להגדלה נוספת של "המס נטוי" ששולם על ידן, ולפיכך להקטנה משמעותית בהכנסה הפנויה שעמדה לרשותן. הפער בין רמת הכנסת סף המס בתוספת קצבות הילדים לבין קו העוני הלך וגדל. כך, למשל, ב-1984 הכנסת סף המס למשפחה עם 2 ילדים (בה רק הגבר עובד) בתוספת קצבות הילדים היתה כ-55% מקו העוני המתאים למשפחה בת 4 נפשות. זאת לעומת 57% ב-1983, 67% בשנים 1980-1982 ו-94% ב-1977. ב-1984 מותנה השחיקה בסף המס, וזאת לאחר שבאפריל 1984 שיעור המס ההתחלתי הופחת מ-25% ל-20%. צעד זה קידד את השחיקה שחלה בערכה של נקודת הזיכוי. כתוצאה מכך ב-1984

לוח מס. 5 - משפחות, נפשות וילדים החת קו העוני לאחר השלומי התעבורה והמיסים
1979 - 1984

1984	1983			1982			1981			1979	
	תחלה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחלה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחלה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחלה (כאחוז)	מספר (באלפים)	תחלה (כאחוז)	מספר (באלפים)	
10.1	61.9	8.2	47.9	8.1	46.5	7.8	43.8	6.3	34.2		
11.9	267.0	9.8	216.6	10.2	219.8	9.7	204.6	7.9	161.9		
13.9	120.8	12.3	106.1	12.9	109.6	11.7	94.6	9.6	77.0		

לאחר השלומי התעבורה
ומיסים (נוט)

אחוז הידידה הנזקק
מתשלומי התעבורה ומיסים

27.9	35.9	36.2	35.5	43.8
22.7	27.9	28.7	27.6	43.2
16.8	15.8	23.2	30.0	43.2

לוח מס. 6 - התפתחות פער העוני בשנים 1981 - 1983 במחירי מדד תקופת סקר הבונות (1981)

1984	1983			1981		
	אחרי תשלומי התעבורה ומיסים	אחרי תשלומי התעבורה	לפני תשלומי התעבורה	אחרי תשלומי התעבורה ומיסים	אחרי תשלומי התעבורה	לפני תשלומי התעבורה
044.6	876.3	1,282.3	784.0	833.8	1,351.2	776
52.2	40.1	110.3	37.5	28.0	101.5	34.0
0.255	0.276	0.399	0.226	0.252	0.409	0.249

פער עוני ממוצע למשפחה
עניייה (בשקלים)

סקר פער העוני
(במיליוני שקלים לחודש)

מדד יחס פער עוני ממוצע*

* היחס בין פער העוני הממוצע לממוצע סטנדרטי סטנדרטי.

הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני נבעה בעיקר משחיקת קצבות הביטוח הלאומי. כפי שמורים נתוני לוח מס. 5, אחוז המשפחות שחולצו מעוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ירד מ-35.9% ב-1983 ל-27.9% ב-1984. הירידה באחוז הנפשות שחולצו מעוני לאחר קבלת תשלומי העברה ומיסים היתה מתונה יותר: מ-27.9% ב-1983 ל-22.7% ב-1984, ואילו באחוז הילדים העניים שחולצו מעוני אף חלה עלייה קלה, מ-15.8% ל-16.8%. תופעה זו נובעת מהשיפור שחל בקצבות הילדים למשפחות הגדולות. דיון נרחב יותר על הנושא מוצג בחלק העוסק בממדי העוני אצל המשפחות עם ילדים, לעומת המשפחות ללא ילדים.

העלייה החדה שהסתמנה ב-1984 בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית מחד גיטא וירידת תרומתם הבו-זמנית של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום ממדי העוני בקרב המשפחות השכירות מאידך גיטא גרמו לעליית ממדי העוני, לפי ההכנסה הפנויה. אחוז המשפחות שנמצאו מתחת לקו העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים עלה מ-8.2% ב-1983 ל-10.1% ב-1984. ב-1984 היו 62 אלף משפחות שכירות, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני. באלו חיו כ-267 אלף נפשות, שמהן כ-121 אלף ילדים.

מדד מקובל נוסף לתיאור תופעת העוני הוא מדד פער העוני. פער העוני למשפחה ענייה הוא הפער בין הכנסתה לבין קו העוני המתאים לה. סך פער העוני הוא סכום פערי העוני של כל המשפחות המצויות מתחת לקו העוני. לוח מס. 6 מציג את מדד פער העוני בשנים 1981-1984.

ב-1984 נמשכה העלייה הריאלית בגודל פער העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים. מאז 1983 ועד 1984 פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לפי ההכנסה הפנויה, עלה באופן ריאלי בכ-40%. היחס בין פער העוני הממוצע לאחר תשלומי העברה ומיסים למשפחה לבין קו העוני עלה מ-0.226 ב-1983 ל-0.255 ב-1984. משמעותם של מימצאים אלה היא, שב-1984 לא דק גדל מספר המשפחות השכירות העניות, אלא גם הכנסתן הפנויה של המשפחות היתה רחוקה מקו העוני יותר מאשר ב-1983. ניתוח מפורט יותר של פער העוני מוצג בלוח מס. 7, המתאר את התפלגות המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני.

בחינת התפלגות המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים מלמדת, שב-1984 לכ-35% היתה הכנסה כלכלית (בעיקר מעבודה) בת עד 50% מקו העוני. ל-21% מן המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים היתה הכנסה בת 50%-70% מהכנסת קו העוני, ואילו לכ-44% היתה הכנסה בת 70% עד מלוא הכנסת קו העוני. מימצאים אלה מעידים על קיומה של אוכלוסייה עובדת, המשתכרת שכר נמוך ואשר הכנסתה נמוכה בהרבה מהכנסת קו העוני. בהשוואה ל-1983 ב-1984 לא חלו שינויים משמעותיים בהתפלגות העניים לפי רמת הכנסתם.

לוח מס. 7 - המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה והמיסים, לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני (באחוזים) 1984 - 1983

המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים		המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה		הכנסה כאחוז מקו העוני
1984	1983	1984	1983	
3.8	2.7	14.0	16.2	25 - 0
8.2	9.0	20.6	17.4	50 - 26
8.3	6.8	9.7	10.6	60 - 51
12.7	9.1	11.3	12.5	70 - 61
19.6	13.9	15.6	14.1	80 - 71
22.9	24.9	14.0	15.6	90 - 81
24.5	33.6	14.8	13.6	100 - 91
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל

בדיקה אחרת, שיש בה עניין רב, מתייחסת לפער העוני של המשפחות, שהכנסתן הפנויה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נופלת מקו העוני⁴. הנתונים מורים, שרק ל-12% מן המשפחות העניות לאחר תשלומי העברה ומיסים יש הכנסה פנויה הנופלת ממחצית קו העוני, ואילו למרביתן (67%) יש הכנסה השווה ל-70% מקו העוני עד לקו העוני עצמו. עם זאת, הגידול בפער העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים שחל ב-1984 משתקף גם בנתונים אלה. ב-1984 ירד באופן משמעותי אחוז המשפחות העניות, שלהן הכנסה הקרובה לקו העוני (80%-100% מקו העוני), ואילו אחוז המשפחות העניות, שלהן הכנסה הנעה בין 60% מקו העוני ל-80% ממנו, גדל.

ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה

עד כה היצגנו את התפתחות ממדי העוני אצל כלל משפחות השכירים. ממימצאים אלה עולה, שב-1984 עלתה תחולת העוני (לפי כל הכנסה) בקרב כלל המשפחות, ויעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני ירדה. אולם מגמה זו אינה מקיפה את כל המשפחות. הנתונים על ממדי העוני במשפחות השונות לפי גודלן ועל תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים מוצגים בלוחות מס. 8-9.

⁴ ראוי להדגיש, שבאובלוסיית המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה נכללות שתי קבוצות: האחת היא של משפחות שהיו עניות לפי ההכנסה הכלכלית שלהן ונשארו עניות גם לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. הקבוצה השנייה היא זו של המשפחות, שהכנסתן הכלכלית היתה מעל קו העוני, אולם הכנסתן הפנויה היא מתחת לקו העוני.

ב-1984 תחולת העוני לאחר תשלומי העברה בלבד אצל המשפחות ללא ילדים ואצל המשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים, עלתה באופן משמעותי; ואילו בקרב המשפחות הגדולות עם 4 ילדים ויותר היא נשארה כמעט לגמרי יציבה, שכן עלייתה היתה קלה בלבד. אחוז המשפחות ללא ילדים, שהכנסתן לאחר תשלומי העברה נפלה מקו העוני, עלה מ-5.2 ב-1983 ל-6.9 ב-1984. זאת, בהמשך למגמת העלייה שאפיינה את השנים מאז 1979. תחולת העוני אצל המשפחות עם 1-3 ילדים עלתה מ-4.8 ב-1983 ל-6.7 ב-1984, וזאת בניגוד ליציבות שאפיינה את 1983. אצל המשפחות הגדולות תחולת העוני לאחר תשלומי העברה עלתה מ-15 ל-15.9 בלבד.

גם בהתפתחות ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה נמצאו הבדלים בין המשפחות הקטנות למשפחות הגדולות. מנתוני לוח מס. 9, המציג את תחולת העוני במשפחות השונות לפי גודלן לאחר קבלת תשלומי העברה ומיסים, עולה שב-1984 אצל המשפחות הגדולות נמשכה הירידה בתחולת העוני, שהחלה ב-1982, אם כי בשיעור נמוך יותר, ואילו אצל שאר המשפחות הסתמנה עלייה חדה. ל-8.1 מכלל המשפחות ללא ילדים ול-9.7 מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים היתה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני. זאת לעומת 6.2 ו-7.2 ב-1983, בהתאמה. לעומת זאת אחוז המשפחות עם 4 ילדים ויותר, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, ירד מ-23.3 ב-1983 ל-22.8 ב-1984. כתוצאה מכך, ירד חלקן של המשפחות עם 4 ילדים ויותר בכלל האוכלוסייה הענייה, ובמקביל עלה חלקן של המשפחות הקטנות.

העלייה החדה שהסתמנה ב-1984 בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה אצל משפחות עם 1-3 ילדים נבעה משתי התפתחויות, שכיוון השפעתן היה זהה, אם כי לראשונה בהן היה משקל רב יותר. תחולת העוני לפני תשלומי העברה אצל משפחות אלו עלתה. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן לפני תשלומי העברה נפלה מקו העוני, עלתה מ-7.8 ל-10.5 בעת ובעונה אחת, ב-1984 פחתה במקצת יעילותן של מערכות תשלומי העברה והמיסים, כל אחד בנפרד, ושניהם ביחד, בצמצום ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים. זאת כהמשך המגמה שאפיינה את השנים 1979-1983. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים שחולצו מקו העוני כתוצאה מתשלומי העברה בלבד ירד מ-38.5 ב-1983 ל-36.2 ב-1984.

לאחר תשלומי העברה והמיסים ביחד ב-1984 חולצו מעוני 7.6 בלבד מהמשפחות העניות עם 1-3 ילדים, לעומת 7.8 ב-1983 ו-15 ב-1982. התפתחות זו היא פועל יוצא מהימשכות מגמת השחיקה בקצבות הילדים המשתלמות למשפחות אלו. עם זאת, מן הראוי להדגיש שבהשוואה לשנים קודמות, ב-1984 הואט קצב ירידתו של אחוז המשפחות העניות עם 1-3 ילדים שנחלצו מעוני לאחר תשלומי העברה ומיסים, והעלייה המשמעותית בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה נבעה בעיקר מהתרחבות ממדי העוני אצלן, לפי ההכנסה מעבודה.

לעומת זאת היציבות בממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, נבעה מהיציבות שהסתמנה הן בממדי העוני לפני תשלומי העברה והן מהשפעתם של תשלומי העברה והמיסים לצמצום העוני אצלן.

לוח מס. 8 - הטוני לפני השלומי העברה ואחריהם, לפי גודל משפחה
1984-1977

גודל משפחה	1977		1979		1981		1982		1983		1984	
	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה	לפני השלומי העברה	אחרי השלומי העברה
מספרן באלפים	16.3	4.1	21.6	7.8	28.1	10.3	27.0	8.4	34.8	10.7	35.9	15.4
אחוז*	33.5	28.6	35.2	30.9	41.5	30.3	37.2	26.2	46.4	31.8	41.8	33.7
תחוללה**	8.9	2.2	10.9	4.0	13.9	5.1	13.5	4.2	17.0	5.2	16.0	6.9

משפחות בלי ילדים

משפחות עם 1-3 ילדים

מספרן באלפים	18.6	7.7	22.7	12.3	27.6	17.0	28.5	15.9	26.1	15.9	35.9	22.9
אחוז*	38.4	54.7	37.1	47.8	40.7	50.2	39.3	49.9	34.7	47.5	41.8	50.0
תחוללה**	6.8	2.8	7.5	4.1	8.7	5.3	8.8	4.9	7.8	4.8	10.5	6.7

משפחות עם 4 ילדים ויותר

מספרן באלפים	13.6	2.4	17.0	5.6	12.1	6.6	17.0	7.6	14.2	7.0	14.2	7.5
אחוז*	28.1	16.7	27.7	21.8	17.9	19.6	23.5	24.0	18.9	20.8	16.4	16.3
תחוללה**	29.5	5.1	36.3	12.8	30.0	16.5	35.6	16.0	30.5	15.0	30.0	15.9

* חלקה של כל קבוצה בכל אוכלוסיית הטוני.

** תחוללת הטוני בכל קבוצה מתושבת נאחוז המשפחות העניות בה מכלל המשפחות בה.

לוח מס. 9 - העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, לפי גודל משפחה
1984 - 1979

1984	1983	1982	1981	1979	גודל משפחה
<u>משפחות בלי ילדים</u>					
18.1	12.8	10.0	11.9	8.9	מספרן באלפים
29.3	26.7	21.5	27.1	25.9	אחוז*
8.1	6.2	5.0	5.9	4.5	תחולה*
<u>משפחות עם 1-3 ילדים</u>					
33.0	24.3	24.3	22.7	16.4	מספרן באלפים
53.4	50.7	52.3	51.8	47.9	אחוז
9.7	7.2	7.5	7.1	5.5	תחולה
<u>משפחות עם 4 ילדים ויותר</u>					
10.8	10.8	12.2	9.2	10.0	מספרן באלפים
17.3	22.6	26.2	21.1	26.3	אחוז
22.8	23.3	25.5	23.0	19.2	תחולה
<u>אחוז הירידה בתחולת העוני כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים</u>					
49.4	63.5	63.0	57.6	58.7	משפחות ללא ילדים
7.6	7.8	15.0	18.4	26.7	משפחות עם 1-3 ילדים ויותר
24.0	23.6	28.4	23.0	47.1	משפחות עם 4 ילדים ויותר

* ראה הערות ללוח מס. 8.

אצל המשפחות ללא ילדים התקבלה תמונה שונה. עליית מספר המשפחות ללא ילדים, שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, נבעה כולה מירידת האפקטיביות של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני, שכן ב-1984 תחולת העוני לפני תשלומי העברה קטנה אצל משפחות אלו (מאז 17%-ל-16%). ב-1984 הכנסתם של 49.4% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה עלתה אל מעל קו העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, וזאת לעומת 63.5% ב-1983.

ה. אי שיוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים

המאבק בעוני הוא חלק ממערכת גדולה יותר של הניסיון לצמצם את אי שיוויון ההכנסות בחברה כולה. היעד של צמצום הפערים הכלכליים אינו מתמחה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה במצוקה, אלא בצמצום הפערים בין כל העשירונים, כולל הפערים הן בין העשירונים הנמוכים

לעשירונים העליונים, והן בין קבוצת הביניים לבין העשירונים העליונים. צמצום הפערים הכלכליים על ידי חלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושג באמצעות שתי מערכות עיקריות במשולב: מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המסים הישירים.

בניתוח שלהלן נבחן תחילה את השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה, הנובעת מפעילות כלכלית של המשפחות, לפני תשלום מס הכנסה ולפני קבלת תשלומי העברה, ולאחר מכן את השפעת מדיניות ההכנסות הכוללת על אופי התחלקותן החדשה של ההכנסות, תוך שימת דגש על שנת 1984. הנתונים המתייחסים להתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ואחריהם, מוצגים בלוח מס. 10 וחושפים את המגמות הבאות:

1. ב-1984 התחדש הגידול בפערי ההכנסה הכלכלית ולפני קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים). זאת לאחר שב-1983 פסקה המגמה של התרחבות הפערים, שאפיינה את השנים 1977-1982, ואף ניצפו שיפורים קלים בהתחלקות ההכנסות. התפתחות זו התבטאה בירידת חלקם של שבעת העשירונים הראשונים ובעיקר של העשירונים הנמוכים ביותר בסך כל ההכנסה הכלכלית, ובעליית חלקם של שני העשירונים העליונים. ב-1984 הכנסתו של העשירון התחתון ירדה ל-1.5% בלבד מסך כל ההכנסה הכלכלית, ואילו חלקו של העשירון העליון עלה עלייה חדה, מ-26.7% ב-1983 ל-28.7% ב-1984. העשירון העליון הוא שנהנה מירידת חלקם של העשירונים הנמוכים. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון עלה מ-16.7 ב-1983 ל-19.1 ב-1984. ב-1984 התחדשה העלייה גם במדד גייני, והוא עלה מ-0.3217 ל-0.3475, היינו עלייה בת 8%.

במסגרת הדיון על האובלוסייה הענייה צוינו מספר גורמים, שבהם יש לתלות את התרחבות ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית, כמו גידול ממדי האבטלה והפרשיות השכר ב-1984. תופעות אלו אחראיות גם להרעה שחלה בהתחלקות ההכנסה הכלכלית בין הקבוצות השונות באובלוסייה.

2. בשנים 1982-1983 הצליחו תשלומי ההעברה לבלום את מגמת גידולו של אי שיוויון התחלקות ההכנסות. בשנים אלו צומצם הפער בין הכנסת העשירון התחתון לאחר תשלומי העברה לבין הכנסת העשירון העליון, וגדל השיעור בו הגדילו תשלומי ההעברה את חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה. מגמה חיובית זו נפסקה ב-1984. התחלקותם של תשלומי ההעברה בין העשירונים השונים היתה פחות יעילה, וחלק קטן יותר מסך כל תשלומי ההעברה הועבר למשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות. מנתוני לוח מס. 11 עולה, שב-1984 העשירון התחתון קיבל 20.9% מסך תשלומי ההעברה. זאת לעומת 23.9% ב-1983. במקביל חלקו של העשירון העליון בסך כל תשלומי ההעברה עלה מ-7.6% ל-8.1%. כמו כן, ב-1984 תשלומי ההעברה הגדילו את חלקו של העשירון התחתון בסך כל ההכנסה ב-53%, וזאת לעומת 62% ב-1983.

כתוצאה מכך, חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה הפנויה לאחר תשלומי ההעברה ירד מ-2.6% ב-1983 ל-2.3% ב-1984. במקביל חלקו של העשירון העליון עלה מ-25.5% ב-1983 ל-27.5% ב-1984.

תמונה דומה מתקבלת, כשנבחנים השינויים במדד אי השיוויון. מדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה עלה מ-0.2792 ב-1983 ל-0.3086 ב-1984. עלייה זו נבעה לא רק מהתרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית, אלא גם מירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לשיפור

לוח מס' 10 - חלקים של העשירונים (לפי נפשות) בכלל ההכנסה לפני חטווי העברה ואחריות וחד גייני לאי שיודוין
1983-1977

	1984		1983		1982		1981		1979		1977		עשירון
	אחרית חשולומי העברה	לפני חשולומי העברה	אחרית חשולומי העברה	לפני חשולומי העברה	אחרית חשולומי העברה	לפני חשולומי העברה	אחרית חשולומי העברה	לפני חשולומי העברה	אחרית חשולומי העברה	לפני חשולומי העברה	אחרית חשולומי העברה		
1	2.3	1.5	2.6	1.6	2.5	1.6	2.4	1.7	2.6	1.7	3.1	1.9	1
2	3.7	3.1	4.0	3.4	3.9	3.3	3.9	3.4	3.9	3.3	4.3	3.5	2
3	4.7	4.3	5.1	4.6	5.0	4.6	5.1	4.6	5.0	4.6	5.2	4.7	3
4	5.9	5.6	6.1	5.9	6.1	5.8	6.1	5.9	6.2	6.0	6.3	6.0	4
5	7.1	6.9	7.6	7.3	7.4	7.1	7.4	7.2	7.5	7.4	7.5	7.3	5
6	8.8	8.7	9.0	9.1	8.9	9.0	8.9	8.9	9.0	9.0	8.9	8.9	6
7	10.6	10.8	10.9	11.0	10.7	10.9	10.8	10.9	10.9	11.0	10.7	10.9	7
8	13.0	13.3	13.1	13.5	13.0	13.4	12.9	13.4	13.2	13.6	13.0	13.4	8
9	16.4	17.1	16.1	16.8	16.4	16.9	16.2	16.8	16.1	16.8	16.1	16.9	9
10	27.5	28.7	25.5	26.7	26.1	27.4	26.3	27.2	25.6	26.6	24.8	26.3	10
ממוצע גייני*	0.3086	0.3475	0.2792	0.3217	0.2804	0.3246	0.2812	0.3202	0.2709	0.3075	0.2418	0.2838	

* ממוצע גייני מקביל שרבים גיין 0 ל-1, ככל שאי השיודוין גדול יותר.
ממוצע גייני חושב לפי חלוקת האוכלוסייה לעשירונים משפחות, כאשר המשפחה הממייין הוא המבוסס לממוצע ששודוטי.

לוח מס. 11 - התחלקות תשלומי ההעברה, לפי עשירוני נפשות
1983 - 1977

1984	1983	1982	1981	1979	1977	עשירון
20.9	23.9	20.2	18.2	17.6	18.2	1
12.5	12.8	11.4	12.4	12.6	13.2	2
10.6	11.0	11.6	11.0	10.5	10.3	3
9.2	9.1	11.6	9.4	10.1	9.2	4
8.2	8.9	8.0	8.7	8.2	10.2	5
8.3	7.5	7.2	7.7	7.9	8.2	6
7.7	6.9	7.6	8.2	9.3	8.4	7
7.3	6.8	6.8	6.2	7.2	7.0	8
7.2	5.5	6.8	8.3	7.8	7.0	9
8.1	7.6	7.8	9.9	8.7	8.2	10
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל

לוח מס. 12 - חלקם של העשירונים בכלל ההכנסה לאחר מתן תשלומי
ההעברה ותשלום מיסים ומדדי גיוני לאי-שיוויון
1984-1979

1984	1983	1982	1981	1979	עשירון
3.0	3.3	3.0	3.0	3.2	1
4.5	4.7	4.5	4.5	4.4	2
5.5	5.7	5.6	5.6	5.6	3
6.7	6.9	6.7	6.7	6.7	4
7.8	8.0	8.0	8.0	7.9	5
9.2	9.6	9.4	9.4	9.3	6
11.0	11.0	11.0	10.9	11.0	7
12.8	13.0	12.9	12.8	13.0	8
15.4	15.4	15.6	15.4	15.5	9
24.1	22.5	23.2	23.6	23.3	10
0.2305	0.2142	0.2195	0.2214	0.2167	מדד גיוני

מידת אי שיוויון התחלקות ההכנסות. ב-1984 תשלומי ההעברה צמצמו את המדד ב-11.2%, וזאת לעומת 13.2% ב-1983.

גם למערכת המיסים הישירים, בחלק ממדיניות ההכנסות הכוללת, יש השפעה רבה על אופן התחלקות ההכנסות בין העשירונים השונים. המיסים הישירים הם פרוגרסיביים, כלומר ששיעור המס הממוצע עולה באופן הדרגתי עם עליית ההכנסה. ככל שאחוז המיסים, שמשלמים בעלי ההכנסה הנמוכה מהכנסתם לפני תשלומי ההעברה, קטן יותר מזה של בעלי ההכנסה הגבוהה יותר, כך גדלה הפרוגרסיביות שלהם. היא באה לכלל ביטוי בעובדה, שהמיסים מגדילים את חלקם של העשירונים הנמוכים בהכנסה הפנויה, ובמקביל הם מקטינים את חלקם של העשירונים הגבוהים. בכך הם פועלים במשולב עם מערכת תשלומי ההעברה. בלוח מס. 13 מוצגים התפלגות ההכנסה הפנויה בין העשירונים השונים ומדד אי השיוויון בשנים 1984-1979.

בחינת ההתפתחות בתחום התחלקות ההכנסה הפנויה מגלה, שב-1984 נפסקה מגמת השיפור שאפיינה את השנים 1981-1983, ואף חלה עלייה חדה באי שיוויון התחלקות ההכנסות. מדד אי שיוויון התחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.2142 ב-1983 ל-0.2305 ב-1984 (עלייה בת כ-8%). חלקו של העשירון הראשון בסך כל ההכנסה הפנויה ירד ל-3%, ואילו חלקו של העשירון העליון עלה ל-24.1%. זאת לעומת 3.3% ו-22.5% בהתאמה, ב-1983. הגידול בפערי ההכנסה הפנויה מיוחס כולו לגידול פערי ההכנסה הכלכלית. זאת מאחר שב-1984 לא חל שינוי של ממש בתרומתם המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי שיוויון התפלגות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות. הם הפחיתו את מדד אי השיוויון, מ-0.3475 לפני תשלומי ההעברה ומיסים ל-0.2305 לאחריהם. היתה זו אפוא ירידה הדומה בשיעורה לזו שב-1983 (33.7% לעומת 33.4%).

בחינה נפרדת של תרומתם של תשלומי ההעברה ושל תרומתם של המיסים לצמצום אי שיוויון התחלקות ההכנסות מגלה, שבהשוואה לירידת תרומתם של תשלומי ההעברה, ב-1984 עלתה תרומתם של המיסים. ב-1984 67% מסך כל הירידה במדד אי השיוויון נבעו מהשפעתם של המיסים הישירים, ואילו 33% הנוותרים מיוחסים לתשלומי ההעברה. זאת לעומת 61% ו-39%, בהתאמה, ב-1983. ב-1984 המיסים הגדילו את חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה הפנויה בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1983.

1. מגמות לעתיד

בתקופה, שבמרוצתה נערך סקר הכנסות 1985, נמשך תהליך השחיקה בערכה של נקודת הקצבה, והיא ירדה לרמה של 2.3% מהשכר הממוצע במשק. לפיכך נמשכה גם השחיקה בקצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות, שלהן 1-3 ילדים. יתר על כן, בשנים 1984-1985 ננקטו מספר צעדים במסגרת המדיניות הכלכלית אשר התמירו את הפגיעה במשפחות הקטנות. באפריל 1984 הוחלט על מיסוי קצבות הילדים המשולמות לשני הילדים הראשונים במשפחות, שלהן עד 3 ילדים ושהן הגבר משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי של 50% ויותר. ביולי 1985 הודח המיסוי, ומאז הוא חל על קצבות שלוש הילדים הראשונים במשפחות עם 1-3 ילדים, שבהן הגבר חייב במס שולי של 45% ויותר. במועד זה גם בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות

הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה. משפחות הנכללות בתוכניות הבטחת ההכנסה של הביטוח הלאומי ממשיכות לקבל את קצבת הילד הראשון באמצעות הביטוח הלאומי, ואילו למשפחות עובדות עם הכנסה נמוכה (שהכנסת הגבר בהן אינה עולה על 80% מן השכר הממוצע) מוחזרת הקצבה באמצעות המעבידים.

השחיקה בערכה של נקודת הקצבה פגעה גם במשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר. התוספת לקצבות יוצאי הצבא שניתנה להן באפריל 1983 וביולי 1984 נשחקה גם היא בחלקה הגדול מחמת החרפת השחיקה בערכה של נקודת הקצבה.

ביולי 1984 הוגדלה הכנסת סף המס, וזאת באמצעות הורדת שיעור המס השולי ההתחלתי מ-25% ל-20%. גידול זה אמור היה לבוא על ביטוי המלא בנתוני סקר הכנסות 1985. אולם כתוצאה מהחרפת השחיקה בערכה של נקודת הזיכוי "נבלעי" חלק מן הגידול הצפוי בהכנסת סף המס. ב-1985 הכנסת סף המס (בממוצע לתקופת הסקר) היתה כ-37% מהשכר הממוצע. זאת לעומת כ-34% בתקופה אליה מתייחסים נתוני סקר הכנסות 1984. שיעור התוספת המתוכננת להכנסת סף המס היה 25%, אך בפועל הכנסה זו גדלה בכ-9% בלבד.

ב-1985 חל גידול ברמתן של קצבות הזיקנה והשאיירים ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת. התקנות לשעת חירום שהותקנו באוגוסט 1984 למשך שלושה חודשים (עד נובמבר 1985) הבטיחו עדכון סביר של השכר הממוצע לפי חוק, שעל פיו מחושבות קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר, ושיפרו את רמת הקצבאות במידה מסוימת. עם תום תוקפן של התקנות הונהגו שינויים בשיטת עידכון קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות מכוח הוראת שעה שתוקפה מדצמבר 1984 עד נובמבר 1985. השינויים העיקריים היו: א. שיפור שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, כך שתוספות יוקר ותוספות שכר המשולמות לכל השכירים במשק יבואו לידי ביטוי מלא בשכר הממוצע לפי חוק. ב. קביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה או השאיירים. נקבע, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה נמוכה מרמה של 15% מהשכר הממוצע במשק.

בנוסף לכך, בדצמבר 1984 נקבעה, בהסכם עם האוצר, שיטה חדשה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת, לתקופה בת 12 חודשים (עד נובמבר 1985). בהתאם לשיטה החדשה, הוצמדה ההכנסה המינימאלית המובטחת לשינויים החלים ביוקר המחיה, וזאת כדי לשמור על כוח הקנייה שלה. כתוצאה מכך, ולאור הירידה בשכר הריאלי במשק, עלתה רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת כאחוז מהשכר הממוצע. כך, למשל, בתקופת סקר הכנסות 1985 הובטחה לבודד הכנסה ברמה של 26.5% מהשכר הממוצע, לעומת 23.3% בתקופת סקר הכנסות 1984.

התפתחויות אלו מתירות לנו לשער, שבנתוני סקר הכנסות 1985 יתגלה, כי תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בקרב המשפחות עם ילדים תפחת, אך היא תישאר יציבה או אף תגדל במקצת אצל המשפחות ללא ילדים, שתרבותן זכאיות לקצבת זיקנה או שאירים.

עם זאת יש לציין, שב-1985 מגמות התפתחותם של העוני ושל אי השיוויון לפני תשלומי העברה תלויה במידה רבה בהתפתחויות שחלו במשק בתחום השכר ובמצב התעסוקה. מאז 1984 חלה שחיקה בשכר המינימום, וב-1985 הוא ירד לרמה של 33% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, ממדי האבטלה גדלו בשיעור ניכר. אם ממדי העוני לפני תשלומי ההעברה אכן יגדלו, יש לצפות לכך שיקשה על תשלומי ההעברה ועל המיסים לבלום גידול זה.

פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1984

פרק 3 - חגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1984

א. זיקנה ושאיירים

1. חגמות כלליות

ב-1984 נמשכה חגמת הירידה בשיעור גידולו של מספר מקבלי הקצבאות בענף זיקנה ושאיירים, אם כי בקצב תואט יותר מאשר בשנים הקודמות. שיעור זה היה ב-1984 2.2%, לעומת 2.3% ב-1983 ו-2.6% ב-1982. הירידה נבעה משתי התפתחויות מנוגדות: במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק חלה עלייה בשיעור הגידול, מ-2.8% ב-1983 ל-3.0% ב-1984, ואילו בשיעור הגידול של מספר מקבלי קצבת שאירים חלה ירידה (מ-3.5% ב-1983 ל-2.7% ב-1984), ובמספר האבסולוטי של מקבלי הקצבאות המיוחדות נמשכה הירידה.

ב-1984 גדל כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאיירים ב-8.8%. שיעור העלייה בערכן הריאלי היה אף גבוה יותר מזה של השכר הממוצע הריאלי במשק, ולפיכך רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע עלתה בכ-2%. קצבת הזיקנה או השאיירים ליחיד עלתה מ-14.4% מהשכר הממוצע ב-1983 ל-14.7% ב-1984. השיפור ברמת הקצבאות הוא פועל יוצא מן השיפורים שהונהגו בשיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק ומקביעת "רצפה" לרמת קצבות הזיקנה והשאיירים, מכוח הוראת השעה שהותקנה בסוף 1984.

ב-1984 נמשך תהליך ירידת שיעור מקבלי הקצבאות הנזקקים להשלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מ-40.2% ב-1983 ל-38.6% ב-1984.

תשלומי הענף (ללא הוצאות מינהל) גדלו באופן ריאלי ב-6.9% מאז השנה הקודמת. תשלומי הענף שלא על פי חוק ירדו ריאלי בכ-1%, בעוד שהתשלומים לפי חוק גדלו ב-9.4%.

2. מספר מקבלי הקצבאות

בשנת 1984 המוסד לביטוח לאומי שילם קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה) לכ-292 אלף קשישים, וכן קצבות שאירים לכ-87 אלף שאירים.

חגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, שאפיינה את השנים מאז 1977 (למעט 1980), לא נמשכה ב-1984, ובשיעור הגידול אף חלה עלייה קלה. בשנה זו מספר הקשישים המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-3.0%. זאת לעומת 2.6% ב-1983, 3.1% ב-1982 ו-3.8% ב-1981. כנראה שבדומה ל-1980, שנת 1984 חרגה מהמגמה שאפיינה את השנים האחרונות, כתוצאה מגידול ממדי האבטלה במשך השנה, שבעקבותיו נבצר מהקשישים להמשיך בעבודתם לאחר הגיעם לגיל הפרישה.

לוח מס. 1 - תקבולי קצונות זיקנה ושארית
1984 - 1970

אחוז גידול שנתי							מספר המקובלים 1984-1	סוג האמצע
1984	1983	1982	1980	1979	1977	1976		

אחוז גידול שנתי

2.2 2.3 2.6 4.0 3.8 3.8 5.7 9.0 379,394 זיקנה ושארית - סך הכל

2.1 2.0 2.2 3.9 3.4 4.1 7.2 8.4 292,442 זיקנה

3.0 2.8 3.1 4.5 3.9 5.3 8.8 8.8 265,769 זיקנה לפי חוק הביטל

-5.7 -5.2 -4.7 0.0 0.1 -2.8 -1.1 6.8 26,673 קצבאות מיוחדות

2.7 3.5 3.9 4.7 5.3 2.4 0.4 10.7 86,952 שארית

3.2 3.7 4.2 3.6 5.1 4.4 0.7 12.1 70,733 מזוה: ללא ילדים

26.3 26.4 26.5 26.0 25.8 25.3 24.3 זיקנה ושארית - סך הכל

20.3 20.4 20.5 20.4 20.2 19.9 19.3 זיקנה

18.4 18.4 18.4 17.8 17.6 17.1 16.4 זיקנה לפי חוק הביטל

6.0 6.0 6.0 5.8 5.7 5.4 5.2 שארית

מספר המקובלים על כל 100 השווייטים לנח העבודה

לעומת זאת, מספרם של הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות המשיך לרדת גם ב-1984 ובשיעור גבוה יותר מזה שב-1983: 5.7% לעומת 5.2%. הימשכות הירידה במספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות נבעה מצמצום ממדי העלייה לארץ מחד גיסא, ומשיעור התמותה הגבוה בקרב הקשישים ה"זתיקים" מאידך גיסא. ב-1984 היה חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות כ-10% מכלל מקבלי קצבת הזיקנה.

במספר מקבלי קצבת השאירים חל גידול בן 2.7%, שהוא נמוך יותר מאשר בכל אחת משתי השנים הקודמות (3.5% ב-1983 ו-3.9% ב-1982).

כתוצאה ממגמות אלו, ב-1984 מספרם הכולל של מקבלי קצבות זיקנה ושאירים גדל ב-2.2%. זאת לעומת 2.3% ב-1983. מספר מקבלי קצבאות אלו היה 26.3% מכלל השייכים לכוח העבודה האזרחי.

לוח מס. 2 - מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרישה

1984 - 1969

תוספת ממוצעת למקבל קצבה (באחוזים)			אחוז ללא תוספת			שנה
נשים	גברים	סך הכל	נשים	גברים	סך הכל	

תוספת ותק

1.0	2.0	1.6	78.2	58.8	67.9	1969
4.6	8.5	6.9	56.1	26.3	39.9	1975
7.3	16.2	11.8	43.5	13.0	26.2	1980
8.0	16.6	12.8	43.4	12.8	26.1	1981
8.5	17.7	13.7	42.1	11.6	24.9	1982
9.3	19.1	14.8	40.1	10.4	23.6	1983
9.7	20.1	15.4	39.0	9.6	22.8	1984

תוספת דחיית פרישה

1.6	4.4	3.1	89.6	72.1	80.3	1969
2.0	4.8	3.5	86.8	70.5	78.0	1975
2.4	4.4	3.5	84.6	72.7	77.4	1980
2.4	4.4	3.5	84.4	72.5	77.8	1981
2.4	4.4	3.5	84.4	72.4	77.7	1982
2.4	4.4	3.5	84.8	72.7	78.1	1983
2.3	4.4	3.4	85.0	73.3	78.9	1984

3. תוספת וותק ותוספת זחיית פרישה

תוספת וותק לקצבת הזיקנה מוענקה לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך תקופה העולה על עשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה לכל שנת ביטוח מעבר לעשר השנים הראשונות. ב-1984 נמשכה מגמת גידול אחוז הקשישים המקבלים תוספת וותק, אשר הגיע ל-77.2%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה ממשיכה לעלות מדי שנה בשיעור בן 1% בערך, והיא היתה ב-1984 15.4%. בקרב הגברים אחוז מקבלי תוספת הוותק הוא כ-90%, והוא גבוה בהרבה מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה - כ-61%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים הקשישים כפולה מאשר בקרב הנשים: 20.1% לעומת 9.7%, בהתאמה.

בשונה מהמצב ביחס לתוספת הוותק, רק חלק קטן ממקבלי הקצבה זוכה לתוספת זחיית פרישה. ב-1983 וב-1984 אף הלה הרעה מסוימת בעניין זה, ושיעור מקבלי התוספת ירד ל-21.9% ול-21.1%, בהתאמה, לעומת 22.3% בשנים 1981-1982. נראה, כי בניגוד למגמה שהיתה קיימת בשנות ה-70, לשנים האחרונות אופייניים אי-רצון או אי-יכולת לדחות את פרישתם של עובדים קשישים מעבודה, עקב הצטמצמות האפשרויות בשוק העבודה. תוספת הוותק היא, אם כך, גורם משמעותי הרבה יותר מאשר תוספת זחיית הפרישה, הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

4. רמת הקצבאות

ברבע הראשון של שנת 1984 הסתמנה שחיקה גדולה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים (כמו ברמתן של קצבאות אחרות המשולמות על ידי הביטוח הלאומי). החרפת תהליך השחיקה היה פועל יוצא הן מהאצת קצב האינפלציה והן מגדילת הפער בין השכר הממוצע במשק בפועל לבין זה המשמש בסיס לחישוב גמלאות הביטוח הלאומי.

במטרה למנוע את הימשכות השחיקה ברמתן של הקצבאות, באוגוסט 1984 הותקנו תקנות לשעת חירום לשלושה חודשים, אוגוסט - אוקטובר, ששיפרו במידה ניכרת את שיטת חישוב השכר הממוצע על פי החוק ואת רמת הקצבאות הצמודות לו. בחודש נובמבר 1984, עם סיום תחולתן של התקנות לשעת חירום, חושב הקצבאות בשיטה חריגה וחד-פעמית, על בסיס הקצבאות ששולמו בפועל באוקטובר 1984. בז-זמנית גובשו עקרונות לשיטה חדשה לחישוב השכר הממוצע לפי חוק, שהופעלה כהוראת שעה למשך שנה אחת (עד נובמבר 1985).

עקרונות השיטה החדשה, המתייחסים לקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, הם:

1. בחישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי מובאות לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים משק והן תוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכוח הסכמי שכר קיבוציים. בכך תוקן העיוות המרכזי בחישוב השכר הממוצע, שכן קודם לכן תוספות אלו לא באו לידי ביטוי מלא. כמו כן נקבע, שהשכר הממוצע המחושב לחודש שוטף כלשהו, (בהשוואה לשכר הממוצע הקודם), יגדל בכל מקרה לפחות בשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק בחודש זה.

2. שיפור חשוב נוסף שהונהג בתיקון החוק מתייחס לקביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע במשק. כך, למשל, נקבע שקצבת הזיקנה ליחיד לא תפחת מרמה של 15% מהשכר הממוצע המשולם בפועל במשק. כאשר מסתבר בדיעבד,

שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע לפי חוק (המתוקן) נמוכה מ-15% מהשכר הממוצע בפועל, הגמלאים זכאים לקבל השלמה עד ל-15% מהשכר הממוצע המשולם בפועל. תוספת זו, שבהכרח משולמת באיחור, מחושבת על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת ובכך נשמר ערכה הריאלי. שיטה זו חלה, כמובן, על משפחה בכל הרכב שהוא. תוספת השחיקה שולמה לראשונה באוגוסט 1985, וזאת עבור החודשים דצמבר 1984 - מאי 1985.

התיקונים בשיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק וקביעת "דצפה" לקצבת הזיקנה והשאיירים שיפרו ב-1984 את רמת הקצבאות בהשוואה לשנים הקודמות. מנתוני לוח מס. 3 עולה, שב-1984 כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאיירים גדל ב-8.8%. שיעור העלייה בערך הריאלי של הקצבאות היה אף גבוה מזה של השכר הממוצע הריאלי, ולפיכך רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע עלתה בכ-2%. קצבת הזיקנה או השאיירים ליחיד עלתה מ-14.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1983 ל-14.7% ב-1984.¹

5. קשישים ואלמנות מעוטי יכולת

ב-1984 מספר הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה ירד בכ-2%. שיעור ירידה דומה ניצפה גם ב-1983. מספר מקבלי קיצבת זיקנה הזכאים להשלמת הכנסה ירד ב-2.9%, ואילו מספר מקבלי קצבת השאיירים הזכאים להשלמת הכנסה עלה בכמחצית האחוז. במספר הזכאים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק חלה ירידה בולטת יותר, ששיעורה היה 5.8%. כתוצאה מכך, ב-1984 נמשך תהליך ירידת שיעור מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים הנזקקים להשלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבאות אלו: מ-40.2% ב-1983 ל-38.6% ב-1984.

ירידת מספר הקשישים שהיו הזכאים להשלמת הכנסה ב-1984 משקפת בעיקר את הימשכה של מגמת השיפור ההדרגתי בהכנסותיהם של הקשישים שחלה עם הבשלת הזכות לפנסיה מעבודה, הקרבת הכיסוי הפנסיוני וצבירת זותק במסגרת הביטוח הלאומי. חלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה.

כמו כן ראוי להדגיש, שבכל אחת מן השנים 1975-1981, שקדמו להפעלת חוק הבטחת הכנסה, שיעור מקבלי השלמת ההכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד בכ-1%. ב-1982, השנה הראשונה לביצוע החוק, הוא ירד ב-3.5%, ואילו בשנים 1983-1984 קצב הירידה ירד ל-1.5%. זהו אפוא שיעור ירידה גבוה במקצת מזה שאפיין את השנים שקדמו להפעלת חוק הבטחת הכנסה, והוא מבטא גם את החמרת כללי הזכאות להשלמת הכנסה שבמסגרת חוק זה.

¹ בחישוב רמת הקצבה לשנת 1984 נלקחה בחשבון תוספת השחיקה ששולמה באוגוסט 1985, עבור החודשים דצמבר 1984 - מאי 1985.

לוח מס. 3 - קצוות זיקנה לפני חוק, לפי טיפוס תשתיה נבחרים
1975 - 1984

אלמנה עם ילדים*	ג ו ד				י ח י ד				שנה
	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	נאחז מחשב הממוצע	
24.8	656-.3	56.4	22.3	656.3	50.9	14.9	434.9	33.9	1975
20.1	691.2	151.6	18.5	636.9	139.8	12.4	423.3	93.2	1978
18.8	652.4	279.9	17.4	601.9	258.3	11.6	403.9	172.2	1979
26.3	931.5	931.5	29.4	721.0	721.0	13.6	430.5	460.5	1980
28.4	1,085.5	2,277.3	22.0	836.8	1,763.0	14.6	559.2	1,175.3	1981
27.3	1,074.9	5,127.0	21.1	832.1	3,969.0	14.1	554.7	2,646.0	1982
27.2	1,037.4	13,548.1	21.7	827.8	10,811.2	14.4	551.9	7,207.4	1983
28.6	1,164.4	76,733.0	22.1	901.0	59,373.0	14.7	600.6	39,582.0	1984

* לא כולל קצוות ילדים. אלמנה עם ילדים זמנית לקבל גם קצבת ילדים מערכת הקצאות האחרות לילדים.

לוח חס. 4 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה ומספר תלויים
1984

סוג קצבה	סך הכל	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויזמר
זיקנה ושאיירים	379,394	280,221	86,826	9,911	2,436
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	38.6	39.1	36.1	41.5	52.3
זיקנה לפי חוק	265,770	185,866	74,453	3,172	2,279
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	29.7	28.4	31.9	37.7	50.1
קצבות זיקנה מייוחדות	26,673	20,265	6,080	167	141
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	94.9	95.9	91.6	88.2	92.2
אלמן/אלמנה המקבל קצבת שאירים לפי חוק	82,508	70,733	5,293	6,482	--
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	47.2	50.0	36.5	41.9	--
ילדים בלבד	2,509	1,512	949	32	16
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	9.7	10.3	9.7	9.4	12.5
שאיירים שלא לפי חוק	1,934	1,845	51	38	--
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	91.0	91.4	80.4	84.2	--

6. היקף התשלומים

ב-1984 גדלה היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-6.9% במחירים קבועים,² לעומת 0.2% בלבד ב-1983. התשלומים לפי חוק גדלו ב-9.4% ואילו התשלומים שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות) הסתמנה ירידה ריאלית זו השנה השנייה ברציפות. ב-1984 היקף התשלומים שלא לפי חוק ירד ריאלית ב-1.2%, לפיכך, חלקם בסך תשלומי הענף ירד לכ-20%, וזאת לעומת 23% ב-1983.

לוח מס. 5 - היקף התשלומים (ללא הוצאות מינהל) במחירים שוטפים
ובמחירי 1980

1984 - 1980

1984	1983	1982	1981	1980	
------	------	------	------	------	--

במחירים שוטפים

(במיליוני שקלים)

286,656	53,499	19,495	8,471	3,423	סך כל התשלומים
228,669	41,426	14,958	6,418	2,508	לפי חוק הבייל
57,987	12,073	4,527	2,053	915	שלא על פי החוק

במחירי 1980

(במיליוני שקלים)

4,350.4	4,096.9	4,087.6	4,031.7	3,423.5	סך כל התשלומים
3,470.4	3,172.4	3,138.4	3,054.6	2,508.4	לפי חוק הבייל
880.0	924.5	949.2	977.1	915.0	שלא על פי החוק

ב-1984 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה גבוה משיעור הגידול של מספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים, שהיה 2.2%. עובדה זו יש לזקוף לעליית ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים ושל דמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי הקצבה הנזקקים. הירידה הריאלית בתשלומי הענף שלא לפי חוק נובעת כולה מירידת מספר הקשישים והשאירים המקבלים הבטחת כנסה ומירידת מספר הקשישים הזכאים לגמלאות שלא לפי חוק.

² היקף התשלומים לשנת 1984 לא כולל את סכום ההפרשים ששולמו לגימלאים בגין שחיקת דמת הקצבה מתחת ל"דצפיה" שנקבעה בהוראת השעה.

חלקם של תשלומי הענף בסך תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-40% ב-1983 ל-41.1% ב-1984.
ההסבר לעלייה זו הוא, שבעוד שתשלומי הענף עלו ב-6.9%, סך כל תשלומי הביטוח הלאומי
(ללא הוצאות מינהל) עלה ב-3.4%.

1. מגמות עיהריות

ב-1984 ירדו תשלומי ענף הילדים ב-3.7% במחירים קבועים. כלל תשלומי הביטוח הלאומי עלו ב-3.2%, וכתוצאה מכך ירד חלקן של קצבות הילדים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי מ-23% ב-1983 ל-21.3% ב-1984. התפתחות זו היא תוצאה של מספר גורמים שפעלו בכיוונים מנוגדים. ראשית, ערכה של נקודת הקצבה ירד ב-3.6% במחירים קבועים. שנית, מאז יולי 1984 משולמת חצי נקודת קצבה נוספת לילד השלישי במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי הצבא. שלישית, ב-1984 גדל מספר המשפחות המקבלות קצבות ילדים בכ-2%, ואחרון, ב-1984 נמשכה מגמת העלייה בחלקן של המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים בכלל המשפחות עם ילדים.

הגורם הראשון והאחרון פעלו בכיוון של הקטנת היקף התשלומים הריאליים, ואילו שני הגורמים האחרים תרמו להעלאת היקף התשלומים. שיעור הירידה הריאלי בתשלומי הענף היה דומה לשיעור השחיקה בערכה של נקודת הקצבה, ולפיכך העלייה בחלקן של המשפחות הקטנות בכלל המשפחות עם ילדים קיזזה את השפעת גידולו של מספר המשפחות הזכאיות לקצבת ילדים ואת השפעת הוספת חצי נקודת הקצבה על היקף התשלומים.

באפריל 1984 הוטל מס על הקצבאות לשני הילדים הראשונים במשפחות, שלהן עד שלושה ילדים ואשר שיעור המס השולי החל עליהן גבוה מ-50%. ביולי 1985 בוטלה הקצבה לילד הראשון במשפחות, שלהן עד שלושה ילדים ושהכנסתן גבוהה יחסית, ובאותו מועד הוטל מיסוי הקצבאות גם על המשפחות בהן הגבר חייב במס שולי בשיעור בן 45%. שינויים אלה, בנוסף לשחיקה בערכה של נקודת הקצבה, גרמו להדעה ניכרת בהכנסותיהן של המשפחות הקטנות. יתר על כן, המשפחות הקטנות לא נהנו מפיצוי כלשהו, בדומה לתוספת ממנה נהנו המשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא (קיי"ץ). לפיכך גדל הפער בין רמת הקצבאות ששולמה למשפחות הקטנות לבין זו ששולמה למשפחות הגדולות. התפתחות זו פגמה בהצלחת תפקידן של קצבות הילדים כמכשיר להגדלת השוויון האופקי ברמת החיים בין משפחות בנות גודל שונה, אך שרמת הכנסתן מעבודה זהה.

2. מגמות שינוי באוכלוסיית מקבלי הקצבאות

ב-1984 גדל המספר החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות קצבות ילדים ב-2.1%, והוא הגיע ל-621.7 אלפי משפחות. מספר הילדים במשפחות אלו גדל בשנה זו ב-1.5%. התפתחות זאת משקפת את המגמה המתמשכת של עליית חלקן של המשפחות הקטנות בכלל המשפחות עם ילדים. בשנים 1977-1984 עלה חלקן של המשפחות עם 1-3 ילדים המקבלות קצבות ילדים מ-77.6% ל-81% מכלל המשפחות עם ילדים, ואילו חלקן של המשפחות עם ששה ילדים ויותר ירד מ-7.9% ל-5.5% מכלל המשפחות עם ילדים. באותה תקופה עלה אחוז הילדים הראשון עד השלישי מ-80.2% ל-84.2% מכלל הילדים במשפחות אלה.

לוח מס. 1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי גודל המשפחה
1977 - 1984

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

במספרים מוחלטים, באלפים

41.1	25.6	49.9	104.	155.8	145.3	522.2	1977
40.3	25.9	51.4	109.5	165.8	150.4	543.1	1978
39.7	26.0	52.9	114.8	174.6	153.9	561.9	1979
39.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
38.0	26.1	55.2	124.3	186.9	157.0	587.5	1981
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	1982
35.3	25.9	56.6	134.2	195.6	161.5	609.1	1983
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984

באחוזים מכלל המשפחות עם ילדים

7.9	4.9	9.6	20.0	29.8	27.8	100.0	1977
7.4	4.8	9.4	20.2	30.5	27.7	100.0	1978
7.1	4.6	9.4	20.4	31.1	27.4	100.0	1979
6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.5	4.4	9.4	21.2	31.8	26.7	100.0	1981
6.2	4.4	9.4	21.6	31.9	26.5	100.0	1982
5.8	4.3	9.3	22.0	32.1	26.5	100.0	1983
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984

ב-1984 חזי חודש כ-191.5 אלף משפחות בתמוצע קיבלו קצבת יוצאי צבא, לעומת 167.7 אלף משפחות ב-1983. בשנים האחרונות לא חלו שינויים באחוז המשפחות עם ילדים המקבלות קי"ץ, אולם ירידת אחוז המשפחות הגדולות באוכלוסיית המשפחות עם ילדים גורמת לירידה הדרגתית באחוז הילדים, בגינם משולמת קי"ץ. ב-1984 שולמה קי"ץ עבור כ-20% מהילדים, לעומת כ-22% מהילדים ב-1977.

לוח מס. 2 - ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה
1984 - 1977

ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה						סך כל	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון	הילדים	

במטפרים מוחלטים, באלפים

92.3	66.7	116.6	221.1	376.9	522.2	1,395.8	1977
90.5	66.1	117.5	227.0	392.7	543.1	1,436.9	1978
88.7	65.7	118.6	233.4	408.0	561.9	1,476.3	1979
86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
83.3	64.1	119.4	243.7	430.5	587.5	1,528.5	1981
80.6	63.5	120.1	250.0	441.8	600.9	1,556.9	1982
75.0	61.2	117.8	252.0	447.6	609.1	1,562.7	1983
72.1	60.0	117.9	257.2	456.8	621.7	1,585.7	1984

באחוזים מכלל הילדים

6.6	4.8	8.4	15.8	27.0	37.4	100.0	1977
6.3	4.6	8.4	15.8	27.3	37.8	100.0	1978
6.0	4.5	8.0	15.8	27.6	38.1	100.0	1979
5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.5	4.2	7.8	15.9	28.2	38.4	100.0	1981
5.2	4.1	7.7	16.0	28.4	38.6	100.0	1982
4.8	3.9	7.5	16.1	28.7	39.0	100.0	1983
4.6	3.8	7.4	16.2	28.8	39.2	100.0	1984

לוח מס. 3 - משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא* (באלפים)
1977 - 1984

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת			סך הכל	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכל	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה		
74.9	75.0	160.8	310.7	36.2	38.8	85.8	160.8	1977
71.2	75.0	166.5	312.7	35.0	40.0	91.5	166.5	1978
68.3	75.5	175.1	318.9	34.1	41.4	99.6	175.1	1979
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
62.2	75.0	182.9	320.2	31.9	43.1	107.9	182.9	1981
60.2	75.2	187.4	322.0	31.2	44.0	112.2	187.4	1982
56.0	72.9	187.7	316.6	29.5	43.4	114.8	187.7	1983
54.6	72.8	191.5	318.9	28.7	44.1	118.7	191.5	1984

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

3. שיעורי הצבות הילדים

לוח מס. 4 מציג את שיעורי נקודת הקצבה במחירים שוטפים, במחירי 1980 וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. בשנת 1984 ירד ערכה של נקודת הקצבה הממוצעת הן במחירים קבועים והן יחסית לשכר הממוצע במשק. ירידת הקצבה במחירים קבועים נבעה מעליית קצב האינפלציה ומהיעדר שינוי בהסדרי העדכון. בשנה זו חלה גם עלייה בת 5.6% בשכר הריאלי, ולפיכך שיעור הירידה בערכה של נקודת הקצבה יחסית לשכר היה גדול מזה שבמחירים קבועים.

המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים לא נהנו מפיצוי כלשהו על השחיקה שחלה בקצבות המשולמות להן. לעומת זאת קצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצאי צבא הוגדלו פעמיים, באפריל 1983 וביוני 1984, וזאת באמצעות הגדלת קצבת יוצאי הצבא. בנוסף על כך, ביולי 1985 בוטלה נקודת הקצבה לילד הראשון במשפחות אשר להן עד שלושה ילדים והכנסת הגבר עולה על 80% מהשכר הממוצע במשק. באותו מועד הורחב המיסוי על קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות. ומשפחות אלו, בהן הגבר חייב בשיעור מס שולי של 45%, חייבות בתשלום מס על הקצבות. כמו כן, ראוי לציין שגם המשפחות שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא לא נהנו מפיצוי כלשהו על השחיקה שחלה בקצבות המשולמות להן. כתוצאה משינויים אלה גדל הפער בין רמת הקצבות ששולמה למשפחות הקטנות לבין זו

ששולמה למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. כמו כן גדל הפער בין המשפחות הגדולות שאינן זכאיות לקצבת יוצאי צבא לבין אלו הזכאיות לכך.

לוח מס. 4 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה
1984-1975

שנה	במחירים שוטפים (בשקלים)	במחירי 1980* (בשקלים)	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975 (יולי)	10.00	137.46	5.0
1976	12.50	119.69	4.0
1977	17.58	121.95	3.8
1978	24.90	113.56	3.3
1979	41.63	97.26	2.8
1980	100.05	100.05	2.8
1981	229.25	109.12	2.8
1982	499.25	104.66	2.6
1983	1,212.50	92.84	2.4
1984	5,899.17	88.52	2.2

* החישוב נעשה על ידי חלוקת הממוצע השנתי של נקודת הקצבה במדד המחירים הממוצע של השנה.

לוח מס. 5 מציג את השינויים שחלו בנקודות הקצבה האפקטיביות למשפחות עם 2-4 ילדים בשנים 1984-1980. בשנת 1983 שופר מצבן היחסי של המשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא עקב הוספת נקודת קצבה. בשנת 1984 ניתנה למשפחות אלו חצי נקודת קצבה נוספת. מיסוי קצבות הילדים וביטול קצבת ילד ראשון שינו באופן קיצוני את התפלגות ההטבות בגין ילדים למשפחות, שהכנסתן גבוהה יחסית. עלייה קטנה ברמת ההכנסה מעל ל-80% מהשכר הממוצע של גברים, שלהם עד שלושה ילדים, גורמת לירידת ההכנסה הנקייה בנקודת קצבה אחת עקב ביטול הקצבה לילד הראשון. מעבר למדרגת מס של 45% גורם לירידה נוספת בהכנסה הנקייה בשווי של כנקודת קצבה. היחס בין הקצבאות המשולמות למשפחה עם 4 ילדים, לעומת אלו המשולמות לזו עם 2 ילדים בהן הגבר חייב במס שולי של 50%, גדל ת-3.1 ב-1980 ל-15.5 ב-1984.

התפתחות זו מצריכה בחינה כוללת של ההטבות בגין ילדים ואת התאמתן למערכת מס ההכנסה וזאת במטרה לחזק מחדש את תפקידן של קצבות הילדים ושל מערכת המס בצמצום אי השוויון האופקי והאנכי כאחד בהתחלקות ההכנסות במשק.

לוח מס. 5 - נקודות קצבה למשפחה, לפי מספר הילדים
(כולל קצבת יוצאי צבא)

שנה	2 ילדים	3 ילדים	4 ילדים
1980	2	4	6.25
1983	2	4	7.25
1984	2	4	7.75
	1	3	7.75
אוגוסט 1985	2	4	7.75
	1	3	7.75
	0.5	1.875	7.75

* החישוב נעשה בהנחה שהגבר חייב בשיעור מס שולי של 50%.

4. היקף התשלומים לקצבות הילדים

לוח מס. 6 מציג את היקף התשלומים בגין קצבות ילדים בשנים 1980-1984. ב-1981 סך כל התשלומים עלה עם התעבר לעדכון דבע שנתי, ובכל אחת מהשנים שלאחריה הוא ירד למרות תוספת נקודות הקצבה שניתנה בשנים 1983 ו-1984 למשפחות המקבלות קצבת יוצאי צבא. התפתחות זו משקפת את עליית קצב האינפלציה בשנים האחרונות ואת השינויים הדימוגרפיים שחלו במשפחות עם ילדים בישראל.

בשנת 1980 קצבות יוצאי צבא היו כ-15% מכלל התשלומים. לאחר הגדלתן של קצבות אלה בשנתיים האחרונות הן היו 20.6% מסך כל התשלומים.

1. האוכלוסייה המקבלת גמלאות אימהות

מספר הלידות, עבורן שולמו דמי לידה, ירד מאז 1983 ועד 1984 ב-2.8%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה עלה בכ-1%. התפתחות זו משקפת את הימשכותה של מגמת הירידה בשיעורי הפדיון, שאפיינה את השנים האחרונות, למעט 1983. עליית מספר הלידות ב-1983 היתה חריגה מהתפתחות הדימוגרפיה של השנים האחרונות. עליית שיעורי התעסוקה של נשים מ-36.8% ב-1983 ל-37.7% ב-1984 גרמה לעליית אחוז היולדות המקבלות דמי לידה מכלל היולדות.

לוח מס. 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה
1978-1984

שנה	מענקי לידה	דמי לידה	
		סך הכל	כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה
1978	94,972	36,114	38.0
1979	92,645	38,311	41.4
1980	96,687	39,784	41.1
1981	96,732	38,602	39.9
1982	98,676	39,648	40.2
1983	102,654	42,385	41.3
1984	99,822	42,690	42.8

* ל-1,000 נשים.

2. כמת הגמלאות

שיעור דמי הלידה ליולדת הוא 75% מהשכר הממוצע שלה ברבע השנה שקדם ליציאתה לחופשת לידה. עדכון דמי הלידה בתקופת 12 השבועות, בהם הם משולמים, מתבצע בהתאם לשיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים ובמועדים זהים. בשנת 1984 נמשכה מגמת הירידה שהחלה ב-1982 בתשלום דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. בשנים 1978-1981 שיעור דמי הלידה הממוצע עלה על 45% מן השכר הממוצע למשרת שכיר, וב-1984 הוא ירד עד כדי 37.8% משכר זה. ירידת שיעור דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע היתה חריפה במיוחד בשנתיים האחרונות ונבעה בעיקר מעלייתו התלולה של קצב האינפלציה. בשנת 1983 לא חל שינוי ממשי בשכר הריאלי, וב-1984 הוא עלה ב-5.6%. תוספת היוקר אינה מלאה,

לוח מס. 2 - דמת גמלאות האמהות
1984 - 1978

דמי לידה ליום	מענק לידה ממוצע			שנה
	ציוד לנולד	דמי אשפוז	סך כל	

במחירים שוטפים (שקל)

11.3	107.0	440.0	547.0	1978
22.5	202.6	858.3	1,060.9	1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982
676.0	7,663.0	3,337.3	42,000.3	1983
3,396.4	37,321.0	180,370.9	217,691.9	1984

במחירי 1980 (שקל)

51.5	488.0	2,006.7	2,494.7	1978
52.6	473.3	2,005.3	2,478.6	1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
49.7	646.5	2,860.6	3,507.1	1981
57.3	664.1	2,733.7	3,397.8	1982
51.7	586.8	2,629.3	3,216.1	1983
51.5	566.4	2,737.2	3,303.6	1984

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר*

45.0	14.2	58.5	72.2	1978
45.3	13.6	57.6	71.2	1979
45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.2	16.7	73.8	90.5	1981
43.2	16.7	68.8	85.5	1982
40.5	15.3	68.5	83.8	1983
37.8	13.9	66.9	80.8	1984

* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

ולפיכך בשנתיים אלו עלה חלקו של תוספוג שכר אחרות בכלל עליוח השכר. התפתחות זו כרוכה בירידת שיעורו של אותן קצבאות, שעדכונן נעשה לפי תוספות היוקר בלבד, ובכלל זה דמי הלידה.

מענק הלידה הממוצע במחירים קבועים עלה ב-1984 ב-2.7% וירד ב-4.4% יחסית לשכר הממוצע למשרת שניד. חלקם של דמי האשפוז בכלל מענק הלידה עלה בשנה זו ל-82.9%, לעומת 81.8% ב-1983.

3. היקף התשלומים בענף אימהות

לוח מס. 3 - היקף התשלומים בענף אימהות
(במיליוני שקלים, במחירי 1980)
1980 - 1984

שנה	גמלאות האימהות	מענק לידה			דמי לידה
		סך הכל	אשפוז	ציוד לנולד	
1980	436.5	265.7	215.8	49.9	170.8
1981	521.2	339.4	276.8	62.6	181.8
1982	514.0	326.6	262.7	63.9	187.4
1983	496.6	311.1	254.3	56.8	185.5
1984	488.8	305.4	253.1	52.3	183.4

היקף התשלומים בענף אימהות במחירים קבועים ירד ב-1984 ב-1.5% (לעומת 1983). ירידה זו נבעה מירידת מספר הלידות ב-2.8%, מעלייה במענק הלידה הממוצע ב-2.7%, ומיציבות דמי הלידה הממוצעים לילודת. בשלוש השנים האחרונות דמי הלידה היו כ-37% מכלל ההוצאה בענף אימהות.

בניגוד לירידה הריאלית שהסתמנה בתשלומי ענף האימהות, כלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה ב-1984 ב-3.2%. כתוצאה מכך ירד חלקם של התשלומים בענף אימהות בסך תשלומי הביטוח הלאומי מ-5.1% ב-1983 ל-4.9% ב-1984.

ד. אבטלה

1. כללי

לאחר שיפור שחל ב-1983 במצב האבטלה, ב-1984 חלה החמרה. שיעור הבלתי מועסקים תכוח העבודה האזרחי היה בשנת התקציב 1984 6%, לעומת 4.6% ב-1983. התפתחות זו משקפת את העלייה שחלה בשיעורי האבטלה במחצית השנייה של 1983, אשר נבעה מהתפנית במדיניות הכלכלית שהביאה לירידת התעסוקה במשק, וזאת לאחר ירידה הדרגתית בשנתיים שלפני כן. שיעור האבטלה היה גבוה במיוחד ברביע השלישי של 1984 (אוקטובר-דצמבר 1984): 6.4%, לעומת 5.8% במחצית הראשונה וברביע האחרון של שנת תקציב זו.

העלייה בשיעור האבטלה ב-1984 התבטאה גם בעליית מספר דורשי העבודה. לפי נתוני שירות התעסוקה, מספר דורשי העבודה הגיע ב-1984 ל-39.1 אלף בממוצע לעומת 32.9 אלף ב-1983. במקביל חלה ירידה במספר ההזמנות לעובדים. כתוצאה מכך ב-1984 חלה עלייה בת כ-30% במספר העובדים שלא הופנו לעבודות חדשות על ידי שירות התעסוקה, וגדל מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה.

בשנת 1984 51,500 מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי, לעומת 36,900 בשנת 1983. בממוצע יומי 11,500 איש קיבלו דמי אבטלה, לעומת 7,800 ב-1983. שיעור המקבלים דמי אבטלה מתוך הבלתי מועסקים היה בשנת 1984 13.3%, לעומת 11.5% ב-1983. במחצית הראשונה של 1984 הוגשו כ-13-14 אלף תביעות לדמי אבטלה מדי חודש. לקראת סוף הרביע השלישי חלה עלייה תלולה במספר התביעות לדמי אבטלה, והוא הגיע לכ-20,000 ברביע האחרון של השנה. התפתחות זו חושפת את הפיגור בהגשת תביעות לדמי אבטלה לעומת שינויים בשיעור הבלתי מועסקים. הירידה בשיעור האבטלה ברביע האחרון של 1984 מתבטאת בירידת התביעות לדמי אבטלה ברביע הראשון של 1985.

2. היקף המקבלים דמי אבטלה

לאחר ירידת מספר המובטלים השונים שקיבלו דמי אבטלה בשנים 1982 ו-1983, ב-1984 חלה עלייה בת כ-40%.

שיעור הגידול במספר המובטלים שהיו שייכים לכוח העבודה המקבלים דמי אבטלה היה גבוה במעט מזה שבקרב החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה במשך השנה הראשונה לאחר תום שירותם הצבאי. לפיכך, חלה עלייה קלה באחוז המובטלים, שהיו מועסקים לפני תקופת האבטלה שלהם, מכלל המובטלים שקיבלו דמי אבטלה. חלק ממקבלי דמי האבטלה ב-1984 הפטיקו את עבודתם (או השתחררו מצה"ל) בשנת 1983. לפיכך, העלייה במספר המקבלים אינה משקפת במלואה את העלייה שחלה בשנה זו באבטלה.

לוח מס. 2 מציג את התביעות לדמי אבטלה לפי תביעות ראשונות ותביעות המשך. עלייה תלולה במיוחד במספר התביעות הראשונות חלה בחדשים ספטמבר-דצמבר, והיא נובעת מההרעה במצב התעסוקה בתקופה זו המתבטאת בעלייה הגבוהה בשיעור האבטלה. הגידול במספר תביעות

לוח מס. 1 - מקבלי דמי אבטלה
1978 - 1984

שנה	מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סה"כ
	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	מספר הכל	סך הכל (מספרים מוחלטים)	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת	מספר הכל	סך הכל (מספרים מוחלטים)	
1978	20.8	13.0	580	-9.9	87.0	3,894	4,474
1979	201.4	15.9	1,748	137.3	84.1	9,240	10,986
1980	401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	37,000
1981	14.0	23.7	9,989	13.9	76.3	32,163	42,152
1982	-14.4	21.4	8,550	-2.2	78.6	31,450	40,000
1983	-22.8	17.9	6,600	-3.7	82.1	30,300	36,900
1984	34.8	17.3	8,900	40.6	82.7	42,600	51,500

* מספר המוגבלים השונים שהיו מקבלי דמי אבטלה ומרוצים כל שנה.

המשך חל ברביע האחרון (ינואר-מרס 1985) של שנת התקציב 1984, ומאחר שחלק ניכר מסך כל התביעות לדמי אבטלה הן תביעות המשך, עיקר הגידול בסך כל התביעות חל ברביע האחרון של שנת 1984. השינויים במספר התביעות הראשונות ובחלקן בסך כל התביעות נותן אפוא ביטוי מהימן לתנודות בשיעור האבטלה לאורך השנה ומהווה אינדיקטור מידי לשינויים במצב התעסוקה במשק³.

לוח מס. 2 - תביעות לדמי אבטלה
1978-1984

תביעות המשך		תביעות ראשונות		סך הכל (מספרים מוחלטים)	שנה
אחוזים	סך הכל	אחוזים	סך הכל		
73.8	10,556	26.2	3,738	14,294	1978
58.5	12,338	41.5	8,753	21,091	1979
72.3	91,770	27.7	35,249	127,019	1980
77.2	122,783	22.8	36,233	159,016	1981
78.2	116,041	21.8	32,409	148,450	1982
76.2	97,595	23.8	30,408	128,003	1983
81.4	34,651	19.6	8,430	43,081	1984 רביע I
79.3	31,713	20.7	8,282	39,995	רביע II
74.0	35,016	26.0	12,297	47,313	רביע III
78.0	46,800	22.0	13,201	60,001	רביע IV

³ תביעה ראשונה - תביעה לדמי אבטלה, שמגיש מובטל בפעם הראשונה תוך תקופה בת שנה מהיום הראשון בחודש, בו המחילה האבטלה.

תביעת המשך - תביעה נוספת לדמי אבטלה על תקופת אבטלה של יותר מחודש. קבלת דמי האבטלה מותנית באישור חודשי הניתן למוסד לביטוח לאומי על ידי לשכת העבודה על מספר הימים, בהם היה התובע מובטל באותו חודש.

לוח מס. 3 - מקבלי דמי אבטלה, לפי עומק אבטלה (באחוזים)
*1983-1980

מספר ימים חמוצע למובטל	עומק אבטלה (מספר ימים)							סך הכל	שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		

סך הכל

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1980
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0	1981
75	20.6	3.7	8.7	10.8	13.5	19.8	22.9	100.0	1982
80	23.3	4.0	9.8	10.6	12.7	18.3	21.3	100.0	1983

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1980
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0	1981
78	22.2	3.9	8.9	11.2	13.7	19.4	20.7	100.0	1982
83	25.8	4.1	10.2	10.9	12.8	17.6	18.6	100.0	1983

חיילים משוחררים

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1980
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.0	32.5	100.0	1981
63	13.5	2.9	7.7	8.7	12.8	21.5	32.9	100.0	1982
55	7.5	3.3	7.5	7.9	12.3	22.2	39.4	100.0	1983

* הנתונים מתייחסים לעומק האבטלה של מקבלי דמי האבטלה, שהחודש הראשון בו היו מובטלים היה ב-1980, ב-1981, ב-1982 וב-1983 בהתאמה, ושנת זכאותם הסתיימה ב-1981, ב-1982, ב-1983 וב-1984 בהתאמה.

עלייה במספר המובטלים בתקופת זמן נתונה יכול לנבוע משני מקורות: עלייה במספר המפוטרים ועלייה במספר המצטרפים החדשים לכוח העבודה, שאינם מוצאים עבודה. ב-1984, עליית מספר המובטלים התבטאה בנתונים על עומק האבטלה. לפי נתוני שירות התעסוקה, מאז

1983 עד 1984 ממוצע ימי האבטלה בחודש למובטל עלה מ-8.2 ל-9.8 ימים, בהתאמה. במקביל לשינויים שחלו במשך השנה בהיקף האבטלה, עומק האבטלה היה גבוה במיוחד ברביעים השלישי והרביעי, ומטפר ימי האבטלה הממוצע למובטל בחודש היה בתקופות אלו 10 ימים ו-11.1 ימים, בהתאמה.

לוח מס. 3 מציג נתונים על מיצוי הזכאות לגמלה לפי משך התקופה, בה קיבלו המובטלים דמי אבטלה. הנתונים מתייחסים לאלה שהחלו להיות מובטלים בשנת 1983 ומיצו את תקופת זכאותם לדמי אבטלה עד סוף 1984.

מטפר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה למקבלי דמי האבטלה מהביטוח הלאומי, עלה מ-75 ב-1983 ל-80 ב-1984. עלייה זו משקפת את העמקת האבטלה של אלה שהיו שייכים לכוח העבודה גם לפני תקופת האבטלה שלהם, וירידה בעומק האבטלה של חיילים משוחררים. התפתחות זו מתבטאת בירידת אחוז מקבלי דמי האבטלה במשך תקופה של עד 100 ימים ועלייה בשיעור המקבלים במשך תקופה ארוכה יותר. מן הראוי לציין, כי התפתחות זו נובעת מההדעה שחלה במצב התעסוקה במשק החל מהרביע השלישי של 1983, אך אין הנתונים מבטאים באופן מלא את עליית האבטלה בשנת 1984, שכן אין הם לוקחים בחשבון את משך אבטלתם של אלה שהחלו להיות מובטלים בשנה זו, והם כוללים מובטלים שסיימו את תקופת אבטלתם במשך שנת 1983.

4. מאפיינים עיקריים של מקבלי דמי אבטלה

לוח מס. 4 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכות העבודה, לפי סוגיהם 1983-1978

שנה	סך הכל (מספרים מוחלטים)	סוג מקבלי דמי האבטלה (באחוזים)		
		רגילים	אקדמאים	בהכשרה תקצועית
1978	3,894	46.8	41.1	..
1979	9,240	74.7	19.3	6.0
1980	28,234	85.9	9.7	4.4
1981	32,163	82.5	7.0	10.5
1982	31,450	79.9	7.4	12.8
1983	30,300	80.4	8.3	11.4
1984	42,600	81.3	7.7	11.0

לוח מס. 5 - תקבלי דמי אגטלה שהיו מוטקיים בנות העבודה, לפי ענף כלכלי
1984 - 1980

ט ע נ ק כ ל ל י (אחוזים)											סך הכל (מספרים מוחלטים)	שנה
שירותים אישיים ואחר	שירותים ציבוריים והקולטיים	פינאנסים ושירותים עסקיים	חברות אחסנה תקשורת	מסחר שירותי אוכל והארוחה	ביגוד	תשלום והים	תעשייה	תקליט ליעור ודייג	סך הכל (מספרים מוחלטים)			
3.6	26.8	9.4	8.4	9.3	7.4	1.0	32.0	1.3	20,234	1980		
2.2	32.2	8.3	7.0	6.9	7.6	2.2	32.3	1.3	32,163	1981		
2.2	31.2	7.6	6.6	7.8	10.2	2.7	30.6	1.1	31,450	1982		
2.8	28.6	10.2	8.2	9.3	9.8	2.0	28.5	0.6	30,300	1983		
3.4	25.3	11.8	7.8	8.4	12.5	1.7	28.1	1.0	42,600	1984		

לוח מס. 6 - תקבלי דמי אגטלה שהיו מוטקיים בנות עבודה, לפי משלה יד
1984 - 1980

משלה יד (אחוזים)											סך הכל (מספרים מוחלטים)	שנה
שירותים לא מקצועיים	שירותים מקצועיים	שירותים מקלאות	שירותי שירותים	שירותי מכירות סוכנים ודיונים	שירותי פקידות ודיונים	מנהלים	בעלי מקצועות חופשיים נספחים	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמיים	סך הכל (מספרים מוחלטים)			
12.3	30.4	0.8	10.6	2.2	22.3	2.3	10.7	8.4	20,234	1980		
14.6	29.3	0.5	11.5	2.0	21.8	3.3	9.1	7.9	32,163	1981		
9.4	29.9	1.4	11.6	2.2	22.4	4.9	11.5	6.7	31,450	1982		
1.9	29.3	2.0	9.8	2.6	26.4	8.2	14.1	5.7	30,300	1983		
2.4	30.5	1.7	9.8	2.8	26.1	7.5	13.5	5.7	42,600	1984		

בשנת 1984 חלו שינויים קלים בדפוסי אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה. שיעור מקבלי דמי האבטלה האקדמאיים ושיעורם של אלה המצויים בהכשרה מקצועית ירד, ועלה חלקם של שאר מקבלי דמי האבטלה.

הנתונים על התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי ענף כלכלי מלמדים, כי ההאטה בענף הבנייה והצמצום בתעסוקה בטקטור הפינאנסי בתקופה שלאחר מפולת מניות הבנקים גרמו לעליית חלקם של המובטלים בענפים אלה. בשנת 1984 ירד מספר המועסקים בענפים אלה, ומספר המועסקים בענפי התחבורה, המסחר והשירותים האישיים עלה בשיעור גבוה, יחסית. התפתחות זו מתבטאת בירידה גדולה, יחסית, של אחוז המובטלים המקבלים דמי אבטלה בענפים אלה מכלל המובטלים.

בשנת 1984 היו 8 מובטלים שקיבלו דמי אבטלה על כל אלף מועסקים במשק, לעומת שיעור בן 5.3 ב-1983. בשנים 1983 ו-1984 בתעשייה שיעורים אלה היו 7 ו-12, בהתאמה, לעומת 5 ו-7 בשירותים הציבוריים. כתוצאה מכך אחוז מקבלי דמי האבטלה מענף התעשייה גבוה מהאחוז המקביל של המועסקים בענף זה מכלל המועסקים, ואילו אחוז מקבלי דמי האבטלה מהשירותים הציבוריים והקהילתיים קטן יחסית להיקף התעסוקה בענף זה. בין שתי השנים שיעור מקבלי דמי האבטלה בקרב המועסקים בתעשייה עלה ב-71%, לעומת עלייה בת 40% בשירותים הציבוריים ועלייה בת 51% בקרב כלל המועסקים במשק.

התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלח יד בשנת 1984 נשארה דומה לזו שב-1983. חלקם הגדול היו גם בשנה זו עובדי פקידות ועובדים מקצועיים שמנו ביחד כ-57% מכלל מקבלי דמי האבטלה.

5. גובה דמי האבטלה

לוח מס. 7 מציג את התפלגות מקבלי דמי האבטלה אשר באו מקרב המועסקים בכוח העבודה, לפי גובה דמי האבטלה ששולמו להם, ואת ממוצע דמי האבטלה ליום כאחוז מהשכר הממוצע במשק.

ב-1984 ירד במעט ממוצע דמי האבטלה למקבל כאחוז מהשכר הממוצע במשק. בשנה זו עלה השכר הריאלי, ואילו דמי האבטלה עודכנו רק לפי תוספות היוקר. לפיכך ככל ששיעור האינפלציה גבוה יותר והעליות בשכר מעבר לתוספות היוקר גבוהות יחסית למלוא העלייה בשכר, השחיקה בדמי האבטלה למובטלים גוברת. בשנת 1984 חלה עלייה בשני אלה, ולפיכך חלה שחיקה ברמת הגמלה הממוצעת של מקבלי דמי האבטלה. עובדה זו מתבטאת בגידול של יותר מ-50% שחל בין השנים 1983 ו-1984 באחוז המובטלים, שדמי האבטלה שלהם היו נמוכים מרבע השכר הממוצע במשק, ובירידה של כ-20%-30% בכל קבוצות ההכנסה האחרות של מקבלי דמי האבטלה. בשנת 1984 76% מהמובטלים קיבלו דמי אבטלה ברמה של עד מחצית השכר הממוצע במשק לעומת 71.6% ב-1983, ואילו אחוז המקבלים דמי אבטלה ברמה הגבוהה מהשכר הממוצע ירד ל-1.3%.

לוח מס' 7 - תקבלי דמי אובטלה שהיו מוטסקים בנוח העבודה, לפי גובה דמי האובטלה
1984-1978

ממוצע	גובה דמי אובטלה ליום נאחז מהשכר היומי הממוצע משנה (באחוזים)							שנה
	ממל השכר הממוצע	מ-2/3 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	סך הכל (מספרים מוחלטים)	
דמי אובטלה כ-7% מהשכר הממוצע המשך	ממל השכר הממוצע	מ-2/3 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	סך הכל (מספרים מוחלטים)	שנה
34.8	-	0.2	6.4	42.2	29.8	21.4	3,894	1978
32.1	-	0.4	3.1	33.5	30.9	31.4	9,240	1979
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	28,234	1980
42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	32,163	1981
40.7	0.9	6.9	15.2	32.9	20.2	23.9	31,450	1982
40.5	1.8	10.4	16.2	27.5	18.5	25.6	30,300	1983
38.7	1.3	8.0	14.5	23.0	14.6	38.5	42,600	1984

לוח מס. 8 - גובה תשלומי דמי האבטלה
1984-1979

שנה	מחירים שוטפים (מיליוני שקלים)	במחירי 1980	שיעור גידול ריאלי
1979	6.7	15.7	16.7
1980	117.6	26.5	651.3
1981	340.0	161.9	37.6
1982	710.7	149.0	-7.9
1983	1,653.5	126.6	-15.0
1984	12,521.3	190.0	50.1

לוח מס. 8 מציג את היקף התשלומים של דמי האבטלה בשנים 1979-1984. בשנה האחרונה גדל היקף התשלומים במחירים קבועים בכ-50%. התפתחות זו נובעת מעלייה של כ-40% במספר מקבלי דמי האבטלה, עלייה של כ-6.5% במספר הימים הממוצע למובטל בגינם שולמו דמי אבטלה, ועלייה של כ-1% בדמי האבטלה הממוצעים למובטל במחירים קבועים. העלייה בהיקף האבטלה, שהתבטאה בעליית מספר המקבלים דמי אבטלה ועלייה בעומק האבטלה תרמו אפוא כ-98% מהגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף ב-1984. מקורם של כ-2% בלבד מהגידול הוא העלייה הריאלית בתשלום הממוצע למובטל בשנה זו.

במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.
 2. קצבת שידותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.
 3. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדו הנכה בבית.
 4. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.
 5. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, במטרה לאפשר את קליטתם בשוק העבודה.
- הפרק הנוכחי דן בשינויים התחיקתיים שהונהגו ב-1984 בענף הנכות ובהתפתחויות שחלו במערכת גמלאות הנכות: קצבת נכות כללית, קצבת שידותים מיוחדים, קצבות לילד נכה וגמלאות ניידות.

1. שינויים תחיקתיים ב-1984

בשנת 1984 הוכנסו מספר תיקונים בחוק ביטוח הנכות הכללית ובתקנותיו. זאת במסגרת תיקון מס. 50 לחוק הביטוח הלאומי שנכנס לתוקפו באפריל 1984. מטרת השינויים בחוק, שהחשובים בהם התייחסו לכללי קביעת הזכאות לקצבת נכות כללית, היו: תיקון עיוותים במערכת, שנבעו מאפליה בין סוגי מבוטחים (נכה קודם לעומת נכה חדש), שיפור דרכי בדיקת הזכאות, הבטחת הסיוע לאוכלוסייה הנזקקת ביותר וצמצומו לנתמכים, שנכותם קלה ושהם מסוגלים עדיין להבטיח את קיומם באמצעות השתלבות בשוק העבודה.

תיקוני החוק העיקריים הם:

1. ביטול האבחנה בין "נכה קודם" ל"נכה חדש" וקביעת כללי זכאות אחידים לכל המבוטחים. "נכה קודם" היה מוגדר מי שנכותו אירעה לפני 1.4.70, ואשר הגיע בתאריך זה לגיל 18 לפחות, ואילו "נכה חדש" היה מוגדר מי שנכותו התרחשה אחרי 1.4.70.
2. לאחר תיקון החוק פושטה הגדרת המבוטח לצורך חוק נכות, ונכה הוא מי שנכותו אירעה לו בהיותו תושב הארץ לפני 15.5.48, או אם בהגיעו לגיל 18 היה תושב ישראל ונכה. כמו כן בוטל הצורך בתקופת אנכרה.
3. איחוד כללי הזכאות לקצבת הנכות הכללית לכל המבוטחים: עד אפריל 1984 התנאים לקבלת הקצבה לנכים קודמים היו חמורים יותר מאשר לנכים חדשים. הסף הרפואי⁴ לנכה

⁴ סף רפואי הוא תנאי ראשוני לקביעת אי כושרו של הנכה להשתכר.

קודם היה נכות רפואית בת 50%, ואילו הסף הרפואי לנכה חדש היה 35% נכות רפואית. מאפריל 1984 נקבע לכל הנכים סף רפואי אחד - 40% נכות רפואית. תיקון זה היטיב עם היינכים הקודמים אך החמיר עם היינכים החדשים.

4. שינוי בשיטת חישוב אחוז הנכות הרפואית; לפני תיקון החוק אחוז הנכות הרפואית של נכה, שנקבעו לו שני סעיפי ליקוי או יותר, היה סכום החיבור האריתמטי של אחוזי הנכות שנקבעו לו בכל אחד מסעיפי הליקוי. באפריל 1984 הונהג שיטה המשקללת את אחוזי הנכות בסעיפי הליקוי שאובחנו אצל הנכה, כך שהנכות הנוספת מחושבת מתוך היתרה (לאחר ניכוי אחוז הנכות של הליקוי הראשון) ולא מתוך 100%. אחוז הנכות הרפואית המתקבל בשיטה המשוקללת נמוך יותר מאשר בשיטה האריתמטית. בנוסף לכך נופו מן המערכת סעיפי ליקוי שאינם פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה. גם בתיקון זה יש משום החמרה בקביעת אחוז הנכות הרפואית.

5. מאפריל 1984 נכים זכאים לשירותים מיוחדים, אם אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם הוא 60% ויותר (לעומת 75% קודם לכן). כמו כן, הועלתה רמת קצבת השירותים המיוחדים לעקרות בית מ-50% מדמת הקצבה לנכה באותה רמת זכאות ל-60%.

2. קצבת נכות כללית

ב-1984 מספר אלה שקיבלו קצבת נכות כללית הגיע ל-62.457, כלומר גידול בן 5% ביחס לשנה הקודמת. זאת לעומת 9.4% ב-1983 ו-11.5% ב-1982. מכאן, שמגמת הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה, הקיימת מאמצע שנות השבעים, עת הוחל בהפעלת חוק הנכות, נמשכה (ראה לוח מס. 1). הימשכות מגמה זו נובעת לא רק מסיומו המתקרב של מיצוי הזכויות בענף, אלא גם מהשינויים שהונהגו במערך הזכאות לקצבת הנכות הכללית, בעיקר העלאת הסף הרפואי לנכים שהיו מוגדרים כ"נכים חדשים" וניפויים של סעיפי ליקוי שלא פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה.

עם זאת ראוי לציין, שב-1984 שני גורמים תרמו לגידול מספר מקבלי קצבת הנכות. האחד הוא הורדת הסף הרפואי (מ-50% ל-40%) לנכים שהיו מוגדרים כ"נכים קודמים". בעקבות שינוי זה מרבית הנכים הייקודמים, שתביעתם לקצבה נדחתה בעבר, נכנסו ב-1984 למערכת. הגורם השני הוא גידול שיעור האבטלה במשק, אשר מונע את קליטת חלק מהנכים בשוק העבודה.

ב-1984 קצבת הנכות הבסיסית גדלה במונחים ריאליים, אך ירדה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק. העלייה הריאלית בקצבה לא הדביקה את קצב עליית השכר הריאלי, שהיה 5.6% בשנה זו. כך, למשל, קצבת הנכות הכללית ליחיד בעל דרגת אי-כושר של 100% ירדה מ-24.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1983 ל-24.4% ב-1984.⁵

⁵ למשל, אחוז הנכות הרפואית לנכה, שנקבעו לו שני סעיפי ליקוי, ברמות של 60% ו-40% היה 100% (60+40) בשיטה האריתמטית, ואילו לפי השיטה המשוקללת הוא 76% (40+(100-60)60%).

⁶ דיון מפורט בשינוי שחל בשיטת עדכון קצבות הנכות ובמגמות השונות שהסתמנו ברמת הקצבה במרוצת 1984 מופיע בפרק 3, הדן בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

לוח מס. 1 - תקבלי קצבת נכות כללית, לפי סוג הנכה
1975 - 1984

שנה	נכים קודמים				נכים חדשים				סך כל המהגלים		שנה
	נאחז מסך כל המהגלים	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	במספרים מוחלטים	נאחז מסך כל המהגלים	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	במספרים מוחלטים	נאחז מסך כל המהגלים	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	במספרים מוחלטים	במספרים מוחלטים	
1975	76	---	1,120	76	132	3,565	205	4,685	205	4,685	1975
1976	62	388	5,462	62	147	8,809	205	14,271	205	14,271	1976
1980	71	15	12,477	71	26	30,394	22	42,871	22	42,871	1980
1981	73	4	12,950	73	18	35,811	14	48,761	14	48,761	1981
1982	76	1	13,079	76	15	41,307	12	54,386	12	54,386	1982
1983	78	-0.7	12,994	78	13	46,497	9	59,491	9	59,491	1983
1984	80	-3.2	12,578	80	7	49,879	5	62,457	5	62,457	1984

לוח מס. 2 - שיטורי קצבה בסיסית למקבלי קצבת נכות כללית, בעלי דרגת
אי נושר של 100%
1977 - 1984

זוג עם 2 ילדים		נכה יחיד		שנה
כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	במחירי 1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	במחירי 1980 (בשקלים)	
43.4	1,394.2	22.7	730.1	1977
39.5	1,355.4	20.8	714.6	1978
42.0	1,456.3	22.1	765.1	1979
45.2	1,603.9	23.8	842.7	1980
46.9	1,817.5	24.7	955.3	1981
46.6	1,848.6	24.5	974.8	1982
47.4	1,822.5	24.9	959.3	1983
46.4	1,892.2	24.4	995.9	1984

3. שירותים מיוחדים

תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 75%, לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. לנכים מבוטחים שלוש רמות הזכאות הן: 50%, 100%, ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית רמות הזכאות הן 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 3 מציג נתונים על מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1984 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-4,363, בכ-5.4% יותר מאשר בשנה שעברה. זאת לעומת גידול בן 3% ב-1983 ובן 35% ב-1982. הנכים המבוטחים היו 81.6% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים, ש-63% ממקבלי הקצבה שהם נכים מבוטחים מקבלים את הרמה הנמוכה - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 13% מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה בקרב עקרות הבית גבוה יותר מאשר בקרב הנכים המבוטחים. כ-70% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 3 - נכים מבוטחים ועקרות הבית מקבלים קצבת שירותים מיוחדים,
לפי רמת זכאות

1984

רמת זכאות (באחוזים)				סך הכל (במספרים מוחלטים)	סוג נכה
150%	100%	50%	סך הכל		נכים מבוטחים
13.2	23.8	63.0	100.0	3,563	
90%	60%	30%	סך הכל		עקרות בית
8.9	21.6	69.5	100.0	800	

4. הצבת ילד נכה

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

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

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

גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע וכפי שנקבע באפריל כל שנה, זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

לוח מס. 4 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (במספרים מוחלטים)
1985 - 1982

חודש	סך הכל	9-3	13-10	18-14
ספטמבר 1982	1,245	298	388	559
מרס 1983	2,436	1,017	613	806
מרס 1984	3,626	1,626	970	1,030
מרס 1985	3,854	1,877	1,008	969

במרוצת שנת 1981 החלו להפעיל באופן הדרגתי את התקנות המתייחסות לילד הנכה. באפריל נכנסו למערכת ילדים נכים בגיל 18-14, ובאוקטובר ילדים בגיל 10-14. תהליך הפעלת התקנות הושלם, למעשה, באפריל 1982 עם קליטתם של הילדים בגיל 3-10. בשנים 1983-1984 נמשך תהליך מיצוי הזכויות של ילדים נכים, אם כי שיעור הגידול במספר המקבלים הלך וקטן. מספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה גדל במרוצת 1984 בכ-230 בלבד והגיע במרס 1985 ל-3,854. זהו אפוא גידול בן כ-6%. זאת לעומת כ-50% מאז מרס 1983 עד מרס 1984.

כ-50% מתקבלי הקצבה הם בני 3-9. כמו כן, כ-50% מהילדים הנכים הזכאים לקצבה הם בנים. רמת הזכאות השכיחה היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשתלמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה של 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

5. גמלאות ניידות

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

קצבת הניידות - ב-1984 רמת קצבת הניידות הממוצעת לנכה, במחירים קבועים, עלתה בכ-8%. הממוצע החודשי של מספר הנכים שקיבלו קצבת ניידות ב-1984 היה 10,259 - גידול בן 4.1% מאז 1983. לוח מס. 5 מורה, כי 78% ממקבלי הקצבה נוהגים בעצמם, ו-57% מתקבלי הקצבה מוגדרים כמשתכרים. 57% מהם היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1300 סמ"ק, 41% היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1800 סמ"ק, ואילו לשאר מקבלי הקצבה ניתנה קצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 2000 סמ"ק ויותר.

הלוואות עומדות - ב-1984 קיבלו 2,800 איש הלוואה עומדת. זוהי אפוא ירידה בת 3.5% מאז השנה שעברה. כשליש קיבל הלוואה לרכישה ראשונה של רכב, והשאר להחלפת רכב. אלה האחרונים החליפו את רכבם לאחר 43 חודש בממוצע. סכום ההלוואה הממוצעת - נטו - בשנה זו ירד, במחירים קבועים, בשיעור בן 23%.

לוח מס. 5 - מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל רכב, השתכרות ונהיגה
(מחוצע חודשי)

1984

גודל רכב (סמ"ק)				השתכרות ונהיגה
2000	1800	1300	סך הכל	
223	4,197	5,839	10,259	סך הכל
197	2,730	2,500	5,427	משתכר ונוהג
1	29	366	396	משתכר ואינו נוהג
25	1,309	1,204	2,538	אינו משתכר ונוהג
--	129	1,769	1,398	אינו משתכר ואינו נוהג

6. היקף התשלומים בענף הנכות

בשנת 1984 היקף התשלומים בענף הנכות (לכל סוגי הגמלאות) גדל באופן דיאלי ב-5.8%, לעומת 3.8% ב-1983 ו-11.7% ב-1982. התשלומים לקצבות הנכות הכללית גדלו ב-5.7%, לקצבת ילד נכה ב-7.4% ולשירותים מיוחדים ב-2.8%. לעומת זאת, התשלומים לגמלת ניידות ירדו דיאלית ב-3.9%.

העלייה הדיאלית בהיקף התשלומים עבור קצבות נכות כללית וקצבת ילד נכה נובעת הן מהגידול הדיאלי ברמת הקצבה והן מעליית מספר מקבלי הקצבות. העלייה הדיאלית הבולטת בהיקף התשלומים לשירותים מיוחדים מוסברת על ידי מספר גורמים: א. עליית מספר הנכים המקבלים שירותים מיוחדים, ב. עלייה דיאלית ברמת הקצבה, ג. הגדלת רמת הקצבה המגיעה לעקרות בית בעקבות הנהגת תיקון חוק מס. 50 לחוק הביטוח הלאומי.

הירידה הדיאלית בתשלומים עבור ניידות היא תוצאה של שתי התפתחויות סותרות שחלו ב-1984. מצד אחד קצבת הניידות הממוצעת עלתה דיאלית ב-7.8% לעומת השנה הקודמת, ובנוסף לכך עלה מספרם הממוצע של מקבלי קצבת הניידות (ב-4%). מצד שני, סכום ההלוואה העומדת הממוצעת (נטו) ירד ב-1984, במחירים קבועים, שיעור בן 23%, וכמו כן מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת ירד ב-3.5%. כתוצאה מכך, ב-1984 התשלומים בתחום ההלוואות העומדות ירדו דיאלית ב-25%, וחלקם של התשלומים עבור הלוואות עומדות בסך התשלומים לגמלת ניידות ירד מ-56.7% ב-1983 ל-43% ב-1984.

לוח מס. 6 - סך כל התשלומים בענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח
הלאומי ובתלייג
1984 - 1980

שנה	כלל תשלומי הענף (בהיליוני שקלים) במחירי 1984	שיעור הגידול השנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)
1980	8,881	22.6	9.8
1981	10,376	16.3	9.9
1982	11,591	11.7	10.6
1983	12,026	3.8	11.6
1984	12,722	5.8	11.8

לוח מס. 7 - התשלומים בענף נכות, לפי מטרה עיקרית (באחוזים)
1984 - 1980

שנה	סך הכל	גמלאות נכות כללית	ניידות	שירותים מיוחדים וילד נכה	שיקום וקרן פיתוח שירותים
1980	100.0	66.6	25.1	--	8.3
1981	100.0	68.8	20.5	2.6	8.1
1982	100.0	70.7	17.7	5.3	6.3
1983	100.0	69.2	18.3	6.0	6.5
1984	100.0	69.1	16.7	6.7	7.5

חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי המשיך לגדול והגיע ל-11.8% ב-1984, לעומת 11.6% ב-1983. כמו כן גדל חלקם של תשלומי הענף בתלייג והגיע ל-0.89% ב-1984, בהשוואה ל-0.87% ב-1983.

לוח מס. 7 מציג את התפלגות התשלומים בענף הנכות, לפי הגמלאות העיקריות בענף. הנתונים מורים, שב-1984 לא חל שינוי בחלקן של גמלאות הנכות, אך חלקם של התשלומים לשירותים מיוחדים ולילד נכה ושל התשלומים לשיקום ופיתוח שירותים עלו, ואילו חלקם של התשלומים לניידות ירד.

1. כללי

- ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שאירעה לו פגיעה בעבודה, זכאות לגמלאות. אפשר להבחין בין כמה סוגי גמלאות המוענקות לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:
1. דמי פגיעה המשולמים לעובד, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, ונעדר מן העבודה תקופה של עד 182 ימים. בתקופת היעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס שכרו בתקופה שקדמה לפגיעה בעבודה.
 2. גמלאות נכות, להן זכאים נפגעי עבודה, אשר כתוצאה מהתאונה נותרו נכים (לתקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית המשולמת לנפגעי עבודה, שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות הניתן לאלה, שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר.
 3. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה, וזאת בתנאי שבני המשפחה היו תלויים בהם לפרנסתם.
 4. הוצאות ריפוי - הביטוח הלאומי נושא בהוצאות הטיפול הרפואי או האשפוז של נפגעים הנזקקים להם כתוצאה מפגיעה בעבודה.
 5. שיקום - נכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר זכאי לשיקום מקצועי, אם כתוצאה מהפגיעה בעבודה אינו מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2. דמי פגיעה

לראשונה מאז 1979, ב-1984 מספר התביעות שהוגשו לקבלת דמי פגיעה עלה והגיע ל-71,521. גם מספר התביעות שאושרו עלה, וב-1984 הגיע מספרן ל-66,398. שיעור העלייה במספר התביעות שאושרו היה גבוה יותר מזה של כלל התביעות שהוגשו: 6% לעומת 1.6%, בהתאמה. ב-1984 שיעור הגידול במספר המועסקים במשק היה 1.6% בלבד, ולפיכך אחוז נפגעי העבודה, שתביעתם לדמי פגיעה אושרה, מכלל המועסקים במשק עלה והגיע ל-4.86. זאת לעומת 4.66 ב-1983.

דמי הפגיעה הממוצעים ליום ב-1984 היו 32.1% מהשכר הממוצע לשכירים ולעצמאים כאחד. בהשוואה ל-1983 חלה אפוא ירידה בת כ-26% אצל השכירים וכ-4% אצל העצמאים. מגמה דומה ניכרה גם בדמי הפגיעה הממוצעים ליום במחירים קבועים. אף הירידה החדה בערכם של דמי הפגיעה הממוצעים, ששולמו לשכירים, יש לתלות בעיקר בשיטת עדכון דמי הפגיעה. דמי הפגיעה מותאמים אחת לשנה, לפי השינויים שחלו בשכר הממוצע במשק, ובמהלך השנה הם מעודכנים בשיעור תוספת היוקר (שאינה במלוא עליית המחירים) המשולמת לשכירים. בתנאי

לוח מס. 1 - המועסקים במשק והתביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו
1984 - 1978

שנה	מספר תביעות לדמי פגיעה	מספר תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק* (באלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק
1978	97,471	89,584	1,213.0	7.41
1979	101,057	87,961	1,242.5	7.08
1980	94,501	85,017	1,262.1	6.74
1981	84,602	77,132	1,283.6	6.00
1982	78,863	76,683	1,305.9	5.87
1983	70,351	62,610	1,344.9	4.66
1984	71,521	66,398	1,367.5	4.86

* תמוצע לשנת תקציב.

אינפלאציה מואצת מצד אחד ולאור עליית השכר הריאלי מצד שני, להם היינו עדים ב-1984, אין בשיטת עדכון זו כדי למנוע את שחיקת ערכם של דמי הפגיעה. יתר על כן, אין מעדכנים כלל את דמי הפגיעה המשולמים עבור 90 הימים הראשונים, אלא רק את אלה המשולמים החל מהיום ה-91. מאחר שרובן המכריע של התביעות לדמי פגיעה הן עבור תקופות קצרות, הרי שעדכון דמי הפגיעה חל רק על חלק קטן מהמקבלים, ואילו את דמי הפגיעה המשולמים לרוב נפגעי העבודה אין מעדכנים כלל, ובמשך כל תקופת התשלום הם מתבטטים על השכר בתקופה שקדמה לפגיעה בעבודה.

לוח מס. 2 - דמי פגיעה תמוצעים ליום (בשקלים)
1984-1978

שנה	שכירים			עצמאים		
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע
1978	13.4	62.1	53.3	12.9	58.3	51.6
1979	22.3	50.5	45.0	21.6	50.5	43.6
1980	49.6	49.6	42.0	49.3	50.5	41.8

דמי הפגיעה המשולמים לעצמאים מעודכנים באותה שיטה, ואת הירידה המתונה בערכם של דמי הפגיעה, ששולמו לשכירים ב-1984, יש לתלות בשינוי בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח ולגמלאות מחליפות השכר למבוטחים לא-שכירים. באפריל 1984 נכנס לחוקף חוק, לפיו דמי הביטוח המשולמים על ידי לא-שכירים והגמלאות המוענקות להם יחושבו על בסיס ההכנסה בשנה השוטפת במקום על בסיס ההכנסה בשנה הקודמת, כפי שהיה לפני שינוי החוק. תיקון חוק זה הביא לגידול ברמתן של הגמלאות מחליפות השכר, כמו דמי פגיעה, המשולמות ללא שכירים. גידול זה קיזז את חלקה הגדול של השחיקה בדמי הפגיעה ללא-שכירים, שנגרמה עקב האינפלציה המואצת במשק.

ב-1984, כתוצאה משחיקת ערכם הריאלי של דמי הפגיעה, המשיך לרדת היקף התשלומים עבור דמי פגיעה בכ-7% במחירים קבועים.

3. גמלאות נכות

ב-1984 נ-9,330 נכים נפגעי עבודה קיבלו מדי חודש קצבת נכות צמיתה, ו-606 נכים זמניים קיבלו קצבת נכות זמנית. מאז 1983 עד 1984 עלה מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בכ-4.8%, ומספר מקבלי קצבה זמנית בכ-20%.

לוח מס. 3 - מספר מקבלי גמלאות נכות בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הקצבה ושיעור גידול
1978-1984

שנה	קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	סך הכל (ממוצע חודשי)	שיעור הגידול (אחוזים)	סך הכל (ממוצע חודשי)	שיעור הגידול (אחוזים)
1978	6,432	--	1,530	--
1979	6,945	8.0	1,346	-12.0
1980	7,542	8.6	756	-45.0
1981	8,034	6.5	635	-16.0
1982	8,485	5.6	534	-16.0
1983	8,898	4.9	506	-5.2
1984	9,326	4.8	606	19.8

רמת הקצבה הצמיתה הממוצעת לחודש, במחירים קבועים, המשיכה לרדת גם ב-1984. זו ירדה בכ-1% מצל השכירים ובכ-7% מצל העצמאים. כמו כן ירדה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע

במשק ובשיעור גבוה אף יותר; כ-7% אצל השכירים וכ-13% אצל העצמאים. כך, למשל, קצבת הנכות הממוצעת לנכי נפגעי עבודה, שהיו שכירים בעת פגיעתם, ירדה מ-29.6% מהשכר הממוצע במשק ב-1983 ל-27.3% ב-1984.

לוח מס. 4 - קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש (בשקלים)
1978-1984

שנה	שכירים			עצמאים		
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע
1978	213.1	970.8	28.3	205.2	935.9	27.3
1979	374.0	873.8	25.2	362.1	846.6	24.4
1980	1,034.8	1,034.8	29.2	1,037.5	1,037.5	29.3
1981	2,563.0	1,219.4	31.5	2,573.1	1,223.3	31.6
1982	5,762.4	1,207.6	30.7	5,662.8	1,188.3	30.1
1983	14,751.0	1,129.5	29.6	14,221.3	1,088.9	28.5
1984	73,597.5	1,117.0	27.3	66,620.0	1,011.6	24.7

לוח מס. 5 - שיעור הגידול של מדד קצבאות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק
1979-1984

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1979	84.7	95.2	102.3
1980	158.6	133.6	138.4
1981	142.9	110.1	129.5
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	164.5
1984	387.9	404.6	438.3

מן הנתונים המוצגים בלוח מס. 4. עולה, שבניגוד לשנים 1980-1981, בשנים 1982-1984 היה שיעור גידולו של מדד הקצבאות הממוצע, המשקף את שיטת העדכון, נמוך משיעור הגידול של מדד המחירים ושל מדד השכר הממוצע. ב-1983 תופעה זו בולטת במיוחד ביחס לגידול במדד המחירים, ואילו ב-1984 היא בולטת יותר ביחס לגידול בשכר הממוצע. 1984 הייתה השנה השנייה, שהיקף התשלומים בה עבור גמלאות נכות בענף נפגעי העבודה ירדה באופן ריאלי. הירידה הייתה בשיעור בן כ-3%, והיא נבעה כולה מהימשכות השחיקה בקצבות הנכות.

4. קצבת תלויים

ב-1984 מספר המקבלים גמלאות תלויים בענף נפגעי עבודה המשיך לעלות, ובשיעור דומה לזה שהיה ב-1983, כ-2.5%. בשנה זו שילם המוסד לביטוח לאומי בממוצע מדי חודש כ-3,220 גמלאות לתלויים במבוטחים שנהרגו בתאונות עבודה.

לוח מס. 6 - מקבלי גמלאות תלויים 1978 - 1984

1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	
3,216	3,139	3,066	2,958	2,859	2,732	2,652	מספר מקבלים
2.5	2.4	3.7	3.5	4.6	3.0	7.3	שיעור גידול (באחוזים)

לוח מס. 7 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש (בשקלים) 1978-1984

עצמים			שכירים			שנה
באחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1980	במחירים שוטפים	באחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1980	במחירים שוטפים	
51.2	1,755.3	385.1	52.6	1,805.8	395.4	1978
44.9	1,577.2	667.2	46.0	1,596.1	663.3	1979
56.0	1,986.9	1,986.9	57.2	2,030.0	2,030.0	1980
61.4	2,376.6	4,995.9	62.2	2,407.7	5,062.0	1981
60.3	2,374.8	11,328.0	59.8	2,357.2	11,244.4	1982
56.4	2,152.2	28,108.9	56.1	2,142.0	27,974.9	1983
50.1	2,041.9	134,542.1	50.9	2,070.9	136,453.2	1984

ב- 1984 היקף התשלומים עבור גמלאות תלויים ירד ריאלית, בכ-1% לעומת כ-5.0% ב-1983. זאת כתוצאה מהימשכות הירידה הריאלית ברמת הקצבה.

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

לוח מס. 8 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: תשלומים עבור דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים והוצאות ריפוי ושיקום.

ב-1984 לא חלו שינויים של משך בהתחלקות זו. חלקם של דמי הפגיעה ושל גמלאות הנכות ירד במקצת, ולעומת זאת חלקן של הוצאות הריפוי גדל במקצת. התשלומים עבור גמלאות נכות ותלויים היו ב-1984 63.8% מסך כל התשלומים, וזאת בהשוואה ל-64.8% ב-1983. חלקן של הוצאות הריפוי, המרכיב השני בגודלו בסך התשלומים, עלה מ-21.9% ב-1983 ל-23.5% ב-1984.

לוח מס. 8 - התשלומים בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הגמלה (באחוזים) 1984-1978

שנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	שיקום
1978	100.0	19.7	38.1	15.1	26.6	0.5
1979	100.0	18.5	36.5	15.6	28.9	0.5
1980	100.0	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100.0	14.7	40.1	19.2	25.4	0.6
1982	100.0	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100.0	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100.0	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6

* אין הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, פיצויי הלנה, מפעלים מיוחדים, מחקרים וסיוע משפטי.

ב-1984 סך כל התשלומים של ענף נפגעי עבודה עלה עלייה ריאלית בת כ-4%, וזאת לעומת כ-9% ב-1983. ב-1984 העלייה הריאלית לא הקיפה את כל מרכיבי התשלומים. בהיקף התשלומים עבור הגמלאות הכספיות (דמי פגיעה וגמלאות נכות ותלויים) חלה ירידה ריאלית (בת 6.9%, 1% ו-3%, בהתאמה), ואילו התשלומים עבור גמלאות בעין, הוצאות ריפוי ושיקום, ועבור פיצויי הלנה עלו במונחים ריאליים. הוצאות הריפוי גדלו ב-6%, התשלומים עבור שיקום מקצועי עלו ב-28%, והתשלומים עבור פיצויי הלנה ב-147%.

לוח מס. 9 - היקף התשלומים של ענף נפגעי עבודה*, (באלפי שקלים)
1978-1984

שנה	במחירים שוטפים	במחירי 1980	שיעור גידול ריאלי (באחוזים)
1978	88,661	405,081	3.5
1979	165,663	387,743	-4.3
1980	402,189	402,482	3.8
1981	957,233	455,941	13.3
1982	2,314,773	485,562	6.5
1983	5,774,300	442,068	-8.9
1984	30,305,000	459,810	-4.0

* כולל פיצויי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.

מאז 1983 עד 1984 תשלומי ענף נפגעי עבודה עלו בשיעור דומה לזה של כלל התשלומים המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. לפיכך חלקם של תשלומי הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נשאר דומה לזה שב-1983, 5.1%.

פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

פרק 4 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

א. כ ל ל י

האחריות להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. בשנים 1974-1975 פותח ויושם המודל של הבטחת הכנסה מינימאלית לקיומה של כל משפחה בישראל, אשר מטיבות גיל, מחלה או נכות אינה יכולה להגיע לרמת הכנסה זו מכוח עבודתה היא. מודל ההכנסה המינימאלית המובטחת מצא ביטוי במספר תוכניות הפועלות במסגרת הביטוח הלאומי: זיקנה ושאידיים, נפגעי עבודה, נכות כללית ומזונות. בינואר 1982, עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה, הופקד הביטוח הלאומי גם על הבטחת הכנסתה של האוכלוסייה במצוקה כלכלית, שאינה נמנית על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי (נתמכי הסעד לשעבר).

את האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום אפשר לחלק לארבע קבוצות עיקריות, לפי סיבות היזדקקותן: גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה. הגדולה ביותר היא קבוצת הקשישים המקבלים קצבת זיקנה וקצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, שאין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי. הכנסתה המינימאלית של אוכלוסייה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982 היא מובטחת על ידי חוק הבטחת הכנסה.

שנייה בגודל היא קבוצת המשפחות החד-הוריות: אלמנות עם ילדים המקבלות קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, נשים גרושות ונפרדות המקבלות מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות לפי חוק המזונות - הבטחת תשלום¹ ומשפחות חד-הוריות אחרות שאינן נמנות על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי. אלו האחרונות הן משפחות חד-הוריות ללא קשר נישואין, כמו במצב של גירושין, נטישה, או ניתוק אחר מהבעל, ורווקות עם ילדים.

שלישית בגודל היא קבוצת הנכים, המקבלים כיום טיפול במסגרת שלושה חוקים של המוסד לביטוח לאומי: נכים המקבלים טיפול במסגרת חוק הנכות הכללית, נכים מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שקצבתם נמוכה ושאיין להם מקורות הכנסה אחרים (מספרם קטן מאד), ונכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקויה, והם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הכנסתם של הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות מובטחת על ידי חוק הבטחת הכנסה.

קבוצה אחרת, קטנה יחסית, הזכאית לתבוע השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, היא זו של המשפחות העובדות בשכר נמוך ושל המשפחות, שמפרנסן חסר תעסוקה באופן זמני ואינו זכאי לדמי אבטלה או כבר מיצה את זכותו לדמי האבטלה, ולא נמצאה לו עבודה על ידי לשכת התעסוקה.

¹ חוק המזונות מ-1972 נועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבלת דמי מזונות, אך מי שחייב בהם אינו ממלא את חובתו.

² אוכלוסיית הנכים נדונה במפורט בפרק הסוקר את ענפי הביטוח הלאומי.

בפרק זה נסקור את ההתפתחויות המרכזיות שחלו ב-1984 ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ובהיקף האוכלוסייה הזכאית לה. זאת, תוך התמקדות באוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה על שתי קבוצות העיקריות: הקשישים והשאיירים והאוכלוסייה השוורית, ובאוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות - הבטחת תשלום².

הקבוצה העיקרית מבחינת גודל, המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) הזכאים לקצבות הזיקנה והשאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח הכנסת מינימום למקבלי קצבת הזיקנה או השאיירים, שמתקיימים בלעדית מקצבת הביטוח הלאומי, או שהכנסתם הנוספת אינה עולה על רמה מסוימת. מבחן ההכנסות הוא תנאי יחיד לזכאותם להשלמת הכנסה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו נמצא מעבר לגיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה. הקבוצה השנייה מבחינת גודל, שמכוסה בחוק הבטחת הכנסה, כוללת אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, לא ניתן לאפיננס באמצעות מאפיין אחד דוגמת גיל (קשישים), או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שוורית, שלא נמצא לה מקום במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, או פתרון הולם במסגרת חוק המזונות - הבטחת תשלום. יש בה נשים חד-הוריות, ללא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, ועוד.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזיקנה והשאיירים מובטחת להם תמיד והגמלה להבטחת קיום משלימה את הקצבה לפי חוק, כשמדובר באוכלוסייה בגיל העבודה, הגמלה להבטחת הכנסה בלבד היא המבטיחה לה הכנסה ברמת המינימום, למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית בעמידה בשני תנאים: מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות. מבחן התעסוקה מחייב את התובע הבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות מחייב את כל האוכלוסייה, ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה. לפיכך למצב התעסוקה במשק ולרמת השכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השוורית.

ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת

בחוק הבטחת הכנסה נקבעו שתי רמות לגמלה: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל זהה לרמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מהרמה המובטחת בשיעור המוגדל.

ההבחנה שמבחין החוק בין שתי רמות הגמלה נובעת מן העיקרון, לפיו רמת הגמלה מותאמת למשך הזמן, שצפוי שאדם יימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לאנשים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שהזדקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר ישהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית.

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, שמוצגת בפרק זה, כוללת גם את קצבות הילדים האחידות, שכן אלה מהוות מאז הריפורמה במיסוי הישיר חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

1. המגמות ב-1984

שיטת עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת שהיתה נהוגה עד חודש דצמבר 1984 כללה את שני היסודות הבאים: א) הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבות הילדים) לשכר הממוצע, בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. עדכון זה מתבסס על השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, המשמש אומדן לשכר הממוצע במשק המתפרסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) בפיגור של מספר חודשים. אומדן זה מורכב מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר ב-3 החודשים האחרונים המצויים בידי הלמ"ס ומתוספת היוקר ששולמה לשכירים מתום שלושת חודשים אלה ועד למועד העדכון. ב) קיום מנגנון עדכון אוטומטי שוטף, המבטיח עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר. העדכון לפי המחירים נעשה במועדים, בהם לא שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים.

הפעלתה של שיטה זו (מראשית 1980) הביאה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת כמעט מדי חודש ולשיפור רמתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת בשנים 1980-1982. בשנת 1983 חלה האצה נוספת בקצב עליית המחירים, בד בבד עם ירידה בשכר הריאלי. שילובם של שני גורמים אלה הביא לעלייה קלה ברמתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת יחסית לשכר הממוצע, אך בו זמנית גרם לירידה בערכה הריאלי.

ברבע הראשון של שנת 1984 (שנת התקציב) הסתמנה שחיקה גדולה בהכנסה המינימאלית המובטחת, אשר גבעה מגדילת הפער בין השכר הממוצע לפי חוק, לפיו חושבה ההכנסה המינימאלית המובטחת, לבין השכר הממוצע במשק כפי שהיה בפועל בתקופה זו. שחיקת השכר הממוצע לפי חוק היתה פועל יוצא הן מהאצת האינפלציה במשק והן מהמעבר לשיטת התשלום של תוספת יוקר חודשית³. בשל תשלום תוספת היוקר במכופות גדולה יותר מאשר אחת לשלושה חודשים ושלא במועד קבוע, נוצר מצב, בו תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק לא באו לידי ביטוי מלא בשכר הממוצע לפי חוק. גם תוספות שכר ששולמו מכוח הסכמי שכר לא באו לידי ביטוי מלא בנוסחת חישוב השכר הממוצע לפי חוק.

במטרה לתת מענה מהיר לשחיקה המחריפה בהכנסה המינימאלית המובטחת (ובקצבאות האחרות הצמודות לשכר הממוצע), הותקנו באוגוסט 1984 תקנות לשעת חירום שהיו בתוקף שלושה חודשים. הן שיפרו במידה ניכרת את שיטת חישוב השכר הממוצע על פי החוק ואת רמת הקצבאות המחושבות על פיו. בחודש נובמבר 1984, עם סיום תחולתן של התקנות לשעת חירום, חושבו הקצבאות בשיטה חריגה וחד פעמית על בסיס הקצבאות ששולמו בפועל באוקטובר 1984.

³ במאי 1984 הושג הסכם חדש בדבר תשלום תוספת היוקר במשק, לפיו זו משולמת בכל עת שעליית המחירים המצטברת מגיעה ל-12% ויותר. תוספת היוקר משולמת בשיעור בן 80% מההתייקרות במקום בן 90% ששולמו לפני ההסכם.

לוח מס. 1 - רמת ההכנסה המינימלית המובטחת (כולל קצבות ילדים) בשיעור המוגדל, לפי טיפוס
משפחה נבחרים

1975 - 1984

שנה	אלמנה, קשיש זוכה (יחידים)		אלמנה עם 2 ילדים		נכה או קשיש עם בת זוג + 2 ילדים		שנה
	במחירי שוטיפים (בשקלים)	במחירי נאחוד מהשכר המתמזע	במחירי שוטיפים (בשקלים)	במחירי נאחוד מהשכר המתמזע	במחירי שוטיפים (בשקלים)	במחירי נאחוד מהשכר המתמזע	
1975	58.1	749.5	109.6	1,409.7	132.1	1,700.9	1975
1978	156.3	714.5	290.6	1,324.2	346.8	1,580.0	1978
1979	327.8	765.0	599.0	1,398.1	706.2	1,456.3	1979
1980	843.7	843.7	1,709.1	1,709.1	1,804.3	1,804.3	1980
1981	2,010.3	955.3	4,052.7	1,930.0	4,278.1	2,034.9	1981
1982	4,647.4	974.7	9,336.2	1,957.2	9,826.6	2,058.2	1982
1983	12,507.2	957.7	25,010.2	1,915.1	26,187.7	2,005.3	1983
1984	65,622.7	995.9	130,949.0	1,987.2	136,495.8	2,071.4	1984

בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת לתעוטי היכולת, למשך 12 חודשים, כלומר עד לנובמבר 1985. בהתאם לשיטה החדשה, הגמלאות להבטחת הכנסה מעודכנות מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, מבלי להתחשב בעובדה האם כלל השכירים במשק מקבלים פיצוי על התייקרות זו, אם לאו. שיטה זו מבטיחה שמירה שוטפת של כוח הקנייה של הקצבאות, וזאת על רקע אי הוודאות הכלכלית השוררת במשק בר ברב עם הירידה בשכר הריאלי.

נתוני לוח מס. ג, המציגים את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל), מורים שב-1984 רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת במונחים ריאליים גדלה במוצע, אך ירדה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק. העלייה הריאלית בהכנסה המובטחת לא הדביקה את קצב עליית השכר הריאלי, שהיה 5.6% בשנה זו. כך, למשל, ההכנסה המינימאלית המובטחת לבוודד עלתה ריאלית ב-4%, אך נשחקה בכ-2% ביחס לשכר הממוצע. היא ירדה מ-24.9% מן השכר הממוצע ב-1983 ל-24.4% ב-1984.

בדיקת הנתונים המתייחסים למשפחות עם ילדים מגלה, שרמת ההכנסה המינימאלית (בתוספת קצבות הילדים) שהובטחה להן במרוצת 1984 גדלה ב-3.8% במונחים ריאליים, אך ירדה ב-3% במונחים יחסיים. היינו, הגידול הריאלי בהכנסה המינימאלית אצל משפחות עם ילדים היה קטן יותר מאשר אצל משפחות ללא ילדים, ואילו השחיקה במונחי שכר ממוצע היתה גבוהה יותר. זאת מאחר שב-1984 נמשך תהליך שחיקתן של קצבות הילדים. ערכה של קצבת הילדים ירדה מ-2.4% מהשכר הממוצע ב-1983 ל-2.2% ב-1984, ובמונחים ריאליים היא נשחקה ב-3.6%.

נתונים אלה, שהם ממוצעים שנתיים, משקפים שתי מגמות סותרות: כאמור, ברבע הראשון של השנה (אפריל-יוני 1984) הסתמנה שחיקה חריפה ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, הן במונחים ריאליים והן במונחי השכר הממוצע במשק. בתקופה זו ההכנסה המינימאלית המובטחת לבוודד ירדה עד 21.7% מהשכר הממוצע במשק. לעומת זאת, עם הפעלתן של תקנות החירום בחודשים אוגוסט-אוקטובר 1984 ועם הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת למדד יוקר המחיה, מאז נובמבר 1984 חלה עלייה הדרגתית ברמתה, והיא הגיעה ל-25.7% מהשכר הממוצע במשק ברבע האחרון של השנה. ברבע אחרון זה כוח הקנייה של ההכנסה המינימאלית המובטחת היה גבוה בכ-18% מזה שהיה ברבע הראשון של 1984.

חשוב להדגיש, שאילולא השינוי בשיטת עדכון רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת היינו עדים לפגיעה חריפה בהכנסתה של האוכלוסייה החלשה, שמקור הכנסתה היחיד הוא קצבות הביטוח הלאומי. חישוב רמת הקצבאות יחסית לשכר הממוצע לפי חוק במתכונתו הקודמת היה גורם ב-1984 להישחקותן בכ-17% לעומת השנה הקודמת. יש להניח, שלאור הירידה שהסתמנה ברמת החיים הכללית במשק, במונחים של כוח קנייה השחיקה היתה יכולה להיות גבוהה אף יותר.

ראוי לציין, שמגמות זהות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השירית שזכאית להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי כללים זהים. הימשכות השחיקה בקצבות הילדים פגעה באוכלוסייה זו יותר מאשר באוכלוסיית הקשישים והשאיירים, שכן כ-65% מכלל המשפחות הנמנות עם האוכלוסייה השירית הן משפחות עם ילדים.

2. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדיקטורים כלכליים-חברתיים מהובלים

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ב-1974 ורמתן של קצבות הילדים בעת הרפורמה במיסוי הישיר נקבעו, בין היתר, בהתחשב בקו העוני, וזאת במגמה לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. לוח מס. 2 מציג את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) בממוצע לכל שנת תקציב, בהשוואה לקו העוני המתאים לתקופה זו.

לוח מס. 2 - רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת בשיעור המוגדל כאחוז מקו העוני*, לפי טיפוס משפחה נבחרים
*1984-1975

1984	1983	1982	1978	1975	טיפוס משפחה
89.7	92.0	93.4	85.0	105	יחיד
84.1	86.0	88.0	79.6	99	זוג
84.5	87.0	89.0	74.5	91	אלמנה עם 2 ילדים
72.9	75.3	77.5	73.7	90	זוג עם 2 ילדים

* רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת הושבה בממוצע לכל שנת תקציב. קו העוני לשנת 1978 מתבסס על נתוני סקר הכנסות שכירים 1979, קו העוני לשנת 1982 מתבסס על נתוני סקר הכנסות 1983, וקו העוני לשנת 1983 מתבסס על נתוני סקר הכנסות 1984. אומדו קו העוני לשנת 1984 מניח, שרמת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע נשארה זהה לזו שב-1983.

** בסקירות השנתיות הקודמות שפורסמו על ידי הביטוח הלאומי, נתוני לוח זה התייחסו לראשיתה של כל שנה ולא לממוצע של כל שנת תקציב. תיקון זה הוכנס בעקבות התנודות החריפות שהסתמנו בהכנסה המינימאלית המובטחת ובשכר הממוצע במרוצת כל אחת מן השנים האחרונות, וזאת כפועל יוצא מהאצת קצב האינפלציה.

בשנים 1979-1982, בד בבד עם השיפורים בשיטות עדכון הקצבאות ועם הירידה בממדי שחיקתן, צומצם באופן הדרגתי הפער בין ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני, פער אשר הגיע לשיאו ב-1978. השיפור היה ניכר אצל משפחות ללא ילדים יותר מאשר אצל משפחות עם ילדים, שכן בשנים אלו נמשכה השחיקה בקצבות הילדים, שהן חלק מההכנסה המינימאלית המובטחת להן. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ב-1982 היתה 93% מקו העוני, לזוג 88% ולזוג עם 2 ילדים 78%.

ב-1983 לא חל שינוי של ממש במצבה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה. הפער בין ההכנסה המינימאלית לבין קו העוני גדל במקצת. זאת מאחר ששיעור הגידול של הכנסת קו העוני (ביחס לשכר הממוצע) היה גבוה במקצת מזה של ההכנסה המינימאלית המובטחת. גם במרוצת 1984 ירדה ההכנסה המינימאלית המובטחת כאחוז מקו העוני. למשפחות הקטנות, יחיד וזוג ללא ילדים, הובטחה הכנסה ברמה של 90%-84% מקו העוני, בהתאמה. הוזכרה המובטחת לזוג

קשישים (או נכים) עם 2 ילדים היתה 73% בלבד מקו העוני. זאת לעומת כ-90% ב-1975. ב-1984 גידול הפער בין רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני נבע הן מהשחיקה ברמת הקצבאות והן מגידול קו העוני ביחס לשכר הממוצע.

חשוב לחזור ולהדגיש, שהנתונים המוצגים כאן הם ממוצעים שנתיים המשקפים את שתי המגמות הסותרות שהסתמנו במשך שנת התקציב 1984. במחצית השנה השנייה, כתוצאה מהשיפור הניכר שחל ברמת הקצבאות גובה ההכנסה המינימאלית שהובטחה לבודד היה בסביבת קו העוני המתאים לנפש אחת (כ-96% ממנו), ואילו בהתייחס להרבני המשפחה האחרים הפער בין ההכנסה המינימאלית המובטחת להם לבין קו העוני המתאים להם צומצם.

לוח מס. 3 - רמת ההכנסה המובטחת בשיעור הרגיל ושכר המינימום בתוספת קצבות הילדים כאחוז מקו העוני, לפי טיפוס משפחה נבחרים 1975-1984*

1984	1983	1982	1978	1975	טיפוס משפחה
------	------	------	------	------	-------------

רמת ההכנסה המובטחת כאחוז מקו העוני

71-9	73.6	75.1	62.3	85.5	יחיד
63.3	65.1	66.8	60.9	82.9	יחיד עם 2 ילדים
67.3	69.0	70.4	58.6	80.7	זוג
62.4	64.5	66.6	55.3	74.5	זוג עם 2 ילדים
60.6	62.8	62.7	55.8	79.1	זוג עם 4 ילדים

שכר המינימום בתוספת קצבות הילדים כאחוז מקו העוני

126.1	133.9	145.7	135.7	152.7	יחיד
67.1	71.6	78.2	76.8	88.9	יחיד עם 2 ילדים
78.8	83.7	91.1	84.9	95.5	זוג
55.6	59.3	64.8	63.7	73.8	זוג עם 2 ילדים
55.4	58.9	61.4	64.8	78.1	זוג עם 4 ילדים

* ראה הערות ללוח מס. 2.

לוח מס. 3 מציג את מגמות התפתחותה של ההכנסה המובטחת לאלה השייכים עקרונית לשוק העבודה (השיעור הרגיל של הגמלה להבטחת הכנסה) ושל שכר המינימום בתוספת קצבות הילדים, בהשוואה לקו העוני. ב-1984 גדל במקצת הפער בין הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל (בתוספת קצבות ילדים) לבין קו העוני. אצל בודד הפער היה בן 28%, ואצל משפחות עם ילדים בן 35%-40%.

התפיסה המנחה את השוואת שכר המינימום בתוספת קצבות הילדים לקו העוני היא, שקיומן של משפחות עובדות מובטח על ידי שכר המינימום בשילוב עם קצבות הילדים האחידות. רצוי היה אפוא, ששכר המינימום יבטיח קיום מינימאלי לפחות למשפחה ללא ילדים, ואילו קצבות הילדים יבטיחו, שהכנסתן של משפחות עם ילדים, אשר מפרנסן (היחיד) משתכר לפחות כדי שכר המינימום, לא תיפול מרמת ההכנסה המינימאלית המובטחת הנדרשת לקיומה של משפחה בכל גודל שהוא.

השוואה זו מלמדת, שב-1984 מגמת גידול הפער בין ההכנסה המובטחת למשפחה באמצעות שכר המינימום וקצבות הילדים לבין קו העוני נמשכה. הימשכות מגמה זו היא פועל יוצא הן משחיקת שכר המינימום והן משחיקת ערכה של נקודת קצבה. הפער גדל אצל המשפחות עם 1-3 ילדים יותר מאשר אצל המשפחות עם 4 ילדים ויותר. מאז 1983 ועד 1984 רמת הקצבאות הניתנות למשפחות הגדולות נשחקה בשיעור נמוך יותר מאשר זו של הקצבאות המשתלמות למשפחות הקטנות. זאת בעקבות התיקון שהונהג ביולי 1984, לפיו הוספה חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר. ב-1984 הכנסתה של משפחה עם 4 ילדים, שמפרנסה היחיד משתכר את שכר המינימום במשק, בתוספת קצבות הילדים היתה 55.4% בלבד מקו העוני; זאת לעומת 59% ב-1983.

ממצאים אלה משקפים צורך דחוף להעלות את רמת השכר הנמוך המשולם לעובדים במשק ולשקם את קצבות הילדים, כך שהמשפחות העובדות שהכנסתן נמוכה, יחסית, תוכלנה להיחלץ ממעגל העוני בבוחות עצמן ולא תיזדקקנה בעת ובעונה אחת להשלמת הכנסה ממערכת הבטחת ההכנסה.

ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה

ג. מגמות כלליות

בשנת 1984 תוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי הקיפו כ-230,000 משפחות. קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים והאלמנות, שמנתה כ-146 אלף משפחות, אשר זכאיות לקצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. אוכלוסייה זו מונה כ-91% מכלל הזכאים להבטחת הכנסה במסגרת חוק הבטחת ההכנסה. 54% הם קשישים הזכאים לקצבת הזיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, כ-17% הם קשישים וותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה ומקבלים את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות, וכ-29% הם זכאים (בעיקר זכאיות) לקצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה, שמקבלים קצבה מכוח חוק הנכות הכללית, הגיע ב-1984 ל-62.5 אלף. 14.3 אלף משפחות, אשר רובן אינו נמנה על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי והאוכלוסייה השיורית, היו זכאיות לגמלה משלימת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. כ-6,500 משפחות היו זכאיות לתשלום דמי מזונות מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

לוח מס. 4 - היקף הזכאים להבטחת הכנסה, לפי סוג הקצבה (במחצית לחודש)
1984-1975

שנה	1984	1983	1982	1981	1980	1975	סוג קצבה
קצבת זיקנה לפי חוק	104,265	***107,375	***110,206	115,340	115,596	106,178	קצבת זיקנה לפי חוק
קצבות מיוחדות*	78,958	80,526	81,826	85,511	84,534	74,706	קצבות מיוחדות*
קצבות שאיריט נברות כללית	25,307	26,869	28,380	29,829	31,161	31,110	קצבות שאיריט נברות כללית
קצבות נברות כללית	42,016	***41,732	***41,311	41,265	39,920	29,189	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	62,457	59,491	54,386	48,761	42,871	4,685	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	6,494	6,163	5,876	5,084	4,190	2,580	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	14,328	11,030	9,880	11,905	12,520	25,218	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	230,015	***225,821	***221,639	222,355	215,097	167,850	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	15.8	16.0	16.2	16.5	16.3	14.5	קצבות נברות כללית
קצבות נברות כללית	16.8	16.8	17.0	17.4	17.1	15.1	קצבות נברות כללית

כאחוז ממספר המועסקים

כאחוז מבין העבודה

* קצבות מיוחדות משולמות לזוטרות ולעוללים חודשים, שמפאת גילם אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי.
** האוכלוסייה המזכרת כנתמכת מטעם לשעבר ואשר מקבלת כיום את הגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.
*** יש משפחות הזכאיות להקלות קצבה מיוחדת מתערכת אחת. לדוגמה: חלק מהנשים הזכאיות להבטחת תשלום על פי חוק מזונות, היו זכאיות להשלמת הכנסה מבית חוק הבטחת הכנסה.
**** מספרים אלה כוללים גם את מקבלי קצבות הזיקנה ושאייריט, כ- 3,400 ב-1982 ו-4,000 בשנים 1983-1984 אשר נשללה מהם הזכאות להשלמת הכנסה עם בניית חוק הצטוות הכנסה לחוקפו. אולם בהתאם להסכם עם משרד האוצר הם ממשיכים להיות זכאים לביטוח רפואי כל עוד הם עומדים בתנאים שזיכוי אותם להשלמת הכנסה באמצעות חוככית ההטבה הסוציאלית.

לוח מס. 5 - שיעור גידול מספר המקבלים הכנסה מינימאלית מובטחת, לפי סוג הקצבה (באחוזים) 1979 - 1984

שנה	סך הכל	זיקנה*	שאירים*	נכות כללית	מזונות	גמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוורית
1979	3.2	0.9	4.8	18.7	1.9	-12.5
1980	5.3	1.6	4.9	22.4	15.0	-8.8
1981	3.4	-0.2	3.4	13.7	21.3	-4.9
1982	-1.9	-7.0	-0.1	11.5	15.6	-17.0
1983	1.8	-2.8	0.0	9.4	4.9	11.6
1984	1.9	-2.9	0.6	5.0	5.4	30.0

* ממספר הקשישים והשאירים המופיע בלוח מס. 4 נוכו אלה שזכאים לביטוח רפואי בלבד אך לא להשלמת הכנסה. זאת במגמה להגיע לשיעור הירידה האמיתי בשנים 1982-1984.

לוח מס. 5 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף הזכאים להבטחת הכנסה בהתייחס לכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. ב-1984 חלה עלייה בת 1.9% במספר כלל הזכאים להבטחת הכנסה. עליית מספר הזכאים אפינה את כל התוכניות להבטחת הכנסה, למעט הקשישים. ב-1984 נמשכה, זו השנה הרביעית ברציפות, הירידה במספר הקשישים שהיו זכאים להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, ואילו היקפה של האוכלוסייה השוורית המבוסה על ידי חוק זה ושל האוכלוסייה המבוסה על ידי התוכניות האחרונות - נכות ומזונות - עלה.

2. הקשישים והשאירים

בדומה ל-1983, ב-1984 מספר הקשישים והשאירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה ירד ב-2%. מספר מקבלי קצבת הזיקנה הזכאים להשלמת הכנסה ירד ב-2.9% (לעומת 2.8% ב-1983), ואילו מספר מקבלי קצבת השאירים הזכאים להשלמת הכנסה עלה בכמות האחוז. ב-1984 מספר הקשישים והשאירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה ירד עקב הימשכותן של שתי מגמות שאפיינו גם את השנים הקודמות:

1. בשנה זו המשיך לרדת אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מכלל המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק. מגמה זו קיימת מאז תחילת שנות השבעים, והיא נובעת בעיקר מהעובדה, שחלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה. בנוסף על כך, החמרת כללי הזכאות להשלמת הכנסה בחוק הבטחת ההכנסה מקטינה עוד יותר את שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב המצטרפים החדשים.

2. ב-1984 מספר הזכאים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק נוותיקים ועולים חדשים) ירד ב-5.8%. זאת לעומת 5.5% ב-1983. שיעור ירידה דומה אפיין גם את השנים 1980-1982. מגמת ירידה זו מוסברת מצד אחד על ידי שיעור התמזגות הגבוה בקרב

הוותיקים המקבלים קצבה שלא לפי חוק, ומצד שני על ידי צמצום ממדי העלייה לארץ.
יש להדגיש, שכמעט כל מקבלי הקצבה שלא לפי חוק זכאים להשלמת הכנסה.

לוח מס. 6 - מקבלי השלמת הכנסה, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים
1984-1975

סוג קצבה	1975	1979	1980	1981	1982	1983	*1984
קצבת זיקנה - סך הכל	48.7	44.2	43.2	42.0	38.2	36.4	34.6
לפי חוק	40.5	36.8	36.0	35.1	31.6	30.0	28.5
קצבאות שלא על פי חוק	99.2	94.7	95.2	95.3	95.1	95.0	95.0
קצבת שאירים - סך הכל	49.0	52.4	52.5	53.9	50.0	48.4	47.3

* ראה הערה ללוח מס. 5.

בלוח מס. 6 מוצג אחוז מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאירים, לפי סוג הקצבה. מנתוני הלוח עולה, ששיעור מקבלי השלמת ההכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד מ-30% ב-1983 ל-28.5% ב-1984. גם ב-1983 הייתה ירידה בת-1.5%. אצל עולים חדשים וותיקים שקיבלו קצבה שלא לפי חוק מערכת הבטחת ההכנסה היתה מקור קיומם הכמעט יחיד. כ-95% מהם נזקקו להשלמת הכנסה. שיעור זה נשאר יציב בשנים 1979-1984. ב-1984 נמשכה גם ירידת שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל מקבלי קצבת השאירים, והוא הגיע ל-47.3%. זאת לעומת 48.4% ב-1983 ו-50% ב-1982.

3. נשים הזכאיות להבטחת תשלום מזונות

חוק המזונות (הבטחת תשלום) ת-1972 נתון לאחריותו הפרלמנטארית של משרד המשפטים, ואחריות הביצוע היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים, שביית הדין פסק להן מזונות, ואילו החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו. גובה התשלום הוא כפי שנקבע בפסק הדין או כפי שנקבע בתקנות לדמי מזונות, הנמוך מבין שניהם. אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, התשלום בפועל הוא זה שנקבע בתקנות.

ב-1984 קיבלו כ-6,500 נשים דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 5.4%. זאת לעומת 4.9% ב-1983. 88% מהנשים קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין, בטכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות בהפחתת הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנהוג לפי חוק זה.

התשלום הממוצע שניתן לנשים שקיבלו מזונות לפי פסקי הדין היה 16% מהשכר הממוצע במשק. שיעור זה נשאר יציב בשנים 1980-1984. לעומת זאת הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות ללא הפחתת הכנסות היתה 43% מהשכר הממוצע, ואילו זו ששולמה לפי התקנות אך בהפחתת

הכנסות היתה כ-19% מהשכר הממוצע. יתר על כן, 62% מהנשים המקבלות דמי מזונות אינן עובדות, והכנסתן היחידה היא התשלום מהביטוח הלאומי, שעל פי רוב משולם לפי פסקי דין.

גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות אינו שפיר. לגבי רוב הנשים העובדות גובה התשלום שנקבע בפסקי הדין היה כה נמוך, עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. התשלום הממוצע שקיבלו נשים עובדות היה 14.5% מהשכר הממוצע במשק. אם נוסיף לכך את הכנסתן מעבודה, אזי רמת ההכנסה הכוללת שלהן היתה כ-34% בלבד מהשכר הממוצע.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות - הבטחת תשלום לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, אליה הוא מתייחס, את ההכנסה המינימאלית הנדרשת לקיום. לפיכך, נשים שבפסקי דין נפטקו להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת, או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה באופן משמעותי, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, מכוח חוק הבטחת ההכנסה. זאת בתנאי שהן עומדות בכל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואומנם בשנת 1984 כ-2,600 נשים שקיבלו תשלום מזונות היו זכאיות גם להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-40% מכלל הנשים המקבלות תשלום מזונות.

מאז 1983 עד 1984 חל גידול ניכר במספר הנשים הכלולות בשתי התוכניות בו זמנית. לתופעה זו שתי סיבות עיקריות: האחת היא, שבשנה זו המוסד לביטוח לאומי ייעל את הטיפול בנשים הפונות לקבלת תשלום מזונות או להבטחת הכנסה. זאת במטרה להדק את הקשר בין שתי תוכניות אלו ולהביא ליתר מיצוי זכויות. הסיבה השנייה היא שינוי ההתייחסות לדמי מזונות, שנפטקו על שם הילדים. כיום דמי מזונות שבפסקי דין נפטקו במפורש לזכות הילדים, אינם נחשבים כהכנסת האם אלא כהכנסת ילדיה. לפיכך, חלק גדול יותר ממקבלות תשלום המזונות זכאי כיום להשלמת הכנסה. כמו כן ראוי להדגיש, שהשינוי בהתייחסות למזונות שנפטקו לזכות הילדים הגדיל את טכום השלמת הכנסה שהועברה לנשים הכלולות בשתי התוכניות.

4. האוכלוסייה השיורית

בינואר 1982, עם הפעלתו של חוק הבטחת ההכנסה, הושלמה העברת האחריות להבטחת הכנסתה של אוכלוסיית מקבלי תמיכות הסעד לשעבר לידי המוסד לביטוח לאומי. העברת הנתמכים לסניפי המוסד, תוך בדיקה מחודשת של זכאותם על פי כללי החוק ותקנותיו, הקטינה את המספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה. ב-1982 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה כ-9,900, ובהשוואה ל-1981 הוא ירד ב-17%.

ב-1983 חלה תפנית, והמספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה גדל והגיע ל-11,030. העלייה העיקרית התרחשה במחצית השנייה של שנת 1983, והיא נמשכה בקצב מואץ במרוצת 1984. ב-1984 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש הגיע ל-14,330. זהו אפוא גידול בן כ-30% בהשוואה לממוצע החודשי בשנת 1983. זאת לעומת גידול בן 12% מאז 1982 עד 1983. את גידול מספר המקבלים במחצית השנייה של 1983 ובמרוצת 1984 יש לתלות במספר גורמים:

1. ההרעה שחלה במצב התעסוקה במשק, וזאת בעקבות המדיניות הכלכלית שננקטה בתקופה זו. במחצית השנייה של 1983 שב שיעור האבטלה ועלה ל-5.4%, וזאת לעומת 4% במחצית

הראשונה של שנת 1983. שיעור האבטלה המשיך לעלות ב-1984, והוא הגיע ל-6%. הרעת מצב התעסוקה במשק היקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה והביאה לכניסתם של מצטרפים חדשים למערכת, שלא הצליחו להשתכר כדי מחייתם בכוחות עצמם. כמו כן היתה לה השפעה על התארכות תקופת ההזדקקות של מקבלי הגמלה. ב-1982 מספר החודשים הממוצע של קבלת גמלה היה 5.5, והוא עלה ל-6.4 ב-1983 ול-6.7 ב-1984. אינדיקאציה נוספת לקושי של הנתמכים להשתלב מחדש בשוק העבודה היא העובדה, שאחוז התביעות החוזרות לקבלת גמלה מכלל כל התביעות שהוגשו במרוצת 1984 גדל מאוד (מ-33% ב-1983 ל-46% ב-1984).

2. גורם נוסף שהביא לגידול מספר מקבלי השלמת ההכנסה הוא שחיקת רמת השכר הנמוך במשק. השפעתו של גורם זה התחזקה במחצית הראשונה של שנת 1985, וזאת בעקבות תהליך שחיקת שכר המינימום שהחריף והלך, ושבגללו שיעור שחיקת שכר המינימום היה גבוה אף יותר משחיקת השכר הכללי במשק.

3. גידול מספר הנשים המקבלות תשלום מזונות מן הביטוח הלאומי ובו זמנית גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הסיבות לגידול זה תוארו בסעיף שדן באוכלוסייה זו.

ראוי להדגיש, ששיעור גידולו של מספר המקבלים הבטחת הכנסה היה אחיד למדי בכל קבוצות האוכלוסייה. לפיכך מאז 1983 עד 1984 לא ניצפה שינוי של ממש בהתפלגות האוכלוסייה לפי סיבות ההזדקקות לגמלה, או לפי הרכב המשפחה של מקבלי הגמלה. לוח מס. 7 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב היחידה המשפחתית, שעל פיו הוענקה להם הגמלה ולפי סיבות ההזדקקות לגמלה (עילות הזכאות), לשנת 1984.

בדומה ל-1983, ב-1984 המשפחות הנזקקות לגמלה בגלל חוסר תעסוקה של ראש המשפחה מנו 49% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. קבוצה זו, שהיא הגדולה ביותר, מונה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם, כאלה שנתונים בתהליך אכשרה או בתהליך אבחון ושיקום ואסירים משוחררים. כל מקבלי הגמלה הנמנים על קבוצה זו פנו לשירות התעסוקה בכוונה למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1984 משפחות אלו מנו 29.0% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה (30% ב-1983). בקטיגוריה זו כלולות רק אימהות, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

שתי קבוצות נוספות, יחסית קטנות בגודל, הן: העובדים בשכר נמוך, הזכאים על פי החוק להשלמת הכנסה. הם מונים 13% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה היא זו של הנתמכים מפאת מגבלות רפואיות, שמונעות מהם להשתלב בשוק העבודה, ולו רק באופן זמני. הם מונים 9% ממקבלי הגמלה.

לוח מס. 7 - מקבלי הבטחת הכנסה, לפי עילות הזכאות העיקריות של ראש המשפחה ולפי הרכב המשפחה
(באתוזים)

1984

עילות זכאות עיקריות							הספגות כלל מקבלי הגמלה (באתוזים מסך הכל)	הרכב היחידה	
מתלה אשפוז	אם לילדים	אסיר משומד	שכר נמוך	אי השקעה	באסון	בהכשרה			
6.0	29.0	4.0	23.0	15.0	3.0	4.0	23.0	100.0	סך כל היחידות
							70.0		יחידים - סך הכל
8.0	--	11.0	8.0	21.0	5.0	11.0	29.0	34.0	- יחיד ללא ילדים
1.0	80.0	--	7.0	5.0	1.0	--	5.0	36.0	- יחיד עם ילדים
							30.0		זוגות - סך הכל
11.0	--	1.0	18.0	32.0	3.0	2.0	31.0	3.0	- זוג ללא ילדים
9.0	4.0	1.0	24.0	18.0	4.0	2.0	28.0	27.0	- זוג עם ילדים

בחינת התפלגות המקבלים לפי סיבות ההיזקקות מכל אחד מהרכבי המשפחה מעלה, שרוב מקבלי הגמלה שהם יחידים נזקקים לגמלה מסיבות של חוסר תעסוקה. מרביתן (80%) של המשפחות החד-הוריות⁴ (יחידים עם ילדים) קיבלו גמלה להבטחת הכנסה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. אצל הדוגות עם ילדים בולטת לא רק תופעת חוסר התעסוקה, אלא גם של ההיזקקות להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך. 24% מכלל הדוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגלל שכר נמוך. זאת בהשוואה ל-15% בכלל האוכלוסייה.

5. רמת הגמלה לאוכלוסייה השוורית

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

לוח מס. 8 - מקבלי הבטחת הכנסה, לפי הרכב יחידה ולפי שיעור הגמלה ורמתה (באחוזים מכלל האוכלוסייה) 1984

שיעור מוגדל			שיעור דגיל			סך כל היחידות	הרכב היחידה
מלאה	חלקית	סך הכל	מלאה	חלקית	סך הכל		
8.0	4.0	12.0	59.0	29.0	88.0	100.0	סך כל היחידות
10.0	4.0	14.0	64.0	22.0	86.0	100.0	<u>יחידים - סך הכל</u>
5.0	1.0	6.0	77.0	17.0	94.0	100.0	- יחיד ללא ילדים
14.0	7.0	21.0	52.0	27.0	79.0	100.0	- יחיד עם ילדים
4.0	4.0	8.0	46.0	46.0	92.0	100.0	<u>דוגות - סך הכל</u>
3.0	7.0	10.0	42.0	48.0	90.0	100.0	- דוג ללא ילדים
4.0	4.0	8.0	46.0	46.0	92.0	100.0	- דוג עם ילדים

⁴ על אלה נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד, מאחר שבן הדוג נמצא מתוץ ליחידה המשפחתית.

לוח מס. 8 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי רמת הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שב-1984 88% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור הרגיל; 29% קיבלו גמלה חלקית, ו-59% גמלה מלאה. 12% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור המוגדל; 4% חלקית ו-8% מלאה. התפלגות זו אינה אחידה אצל כל טיפוסי המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים ובקרב הזוגות (עם וללא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר אצל המשפחות החד-הוריות: כ-90% לעומת כ-80%, בהתאמה.

מרבית המשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה להבטחת הכנסה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס, והן פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב היחידים ללא ילדים אחוז מקבלי הגמלה המלאה (בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר אצל שאר טיפוסי המשפחה: 77% לעומת כ-50%, בהתאמה. ההסבר לכך הוא, שבקרב הבודדים אחוז החטרים כל מקור הכנסה גבוה מזה שאצל המשפחות החד-הוריות, ובעיקר מזה שאצל הזוגות הנשואים.

פרק 5 - התחלקות הכנסות ועוני בראשית שנות השמונים:

מחקר השוואתי של שמונה מדינות מפותחות

פרק 5 - התחלקות הכנסות ועוני בראשית שנות השמונים: מחקר השוואתי של שמונה מדינות מפותחות

א. הרקע למחקר ההשוואתי ומטרותיו

מרבית המחקרים ההשוואתיים בנושא העוני והתחלקות הכנסות מתבססים על ממצאים שעובדו ופורטמו במדינות השונות, עליהן חלה ההשוואה. בדרך כלל נתונים אלה מוצגים תוך התייחסות לקבוצות אוכלוסייה שונות, אך הגדרת הקבוצות משתנה ממדינה למדינה ואיננה נתונה לבחירתו של החוקר העוסק בהשוואה הבינלאומית. גם השימוש בהגדרה המקצועית של מושג ההכנסה, כמו הכנסה נקייה, הכנסה גולמית או אקוויבלנטית או של יחידת ההכנסה (משק בית, משפחה או פרט) איננו פרי החלטה של החוקר המשווה, אלא של החוקרים והסטטיסטיקאים במדינות השונות.

במחקר ההכנסות הלוקסמבורגי (LUXEMBOURG INCOME STUDY-LIS), אשר מטרתו הכללית היתה שיפור הגיתוח העוסק בהשלכותיה של מדיניות הרווחה על רווחה של האוכלוסייה בפרספקטיבה בינלאומית, נעשה ניסיון להתגבר על חלק מן המגבלות הכרוכות במחקר השוואתי. לצורך זה, בשלביו הראשונים של המחקר (1982-1984) נלקחו מסקרי הכנסות, מסקרי הוצאות משפחה או מסקרים מינהליים כמו סקר משלמי מיסים, נתונים לא מעובדים משבע מדינות, ואלה רוכזו במקום אחד (לוקסמבורג). הנתונים מכל מדינה ומדינה מוינו מחדש במגמה ליצור בסיס השוואתי עבור יחידת ההכנסה, מרכיבי ההכנסה לסוגיהם והמשתנים הדימוגרפיים שינתחו בשיטות מיתודולוגיות זהות. מצבור הנתונים כולל 42 משתני הכנסה ו-35 משתנים סוציו-דימוגרפיים של כל אחת מהמדינות המשתתפות: קנדה, ארה"ב, אנגליה, נורבגיה, שוודיה, גרמניה המערבית וישראל.

מקורות הנתונים ששימשו בסיס למחקר ההשוואתי הם: קנדה - סקר הוצאות משפחה 1981, ארה"ב - סקר האוכלוסייה השוטף 1979, אנגליה - סקר הוצאות משפחה 1979, גרמניה - סקר תשלומי העברה 1979, שוודיה - סקר התחלקות ההכנסות ורמת החיים 1979, נורבגיה - קובץ משלמי מס 1979, וישראל - סקר הוצאות משפחה 1979.

בכנס שנערך בלוקסמבורג ביולי 1985 הוצגו המחקרים הראשונים שהתבססו על נתוני הסקרים של המדינות השונות מראשית שנות השמונים. בשלב זה המחקרים התמקדו בהצגת הממצאים האמפיריים בלבד בנושאים הבאים: עוני, התחלקות הכנסות, השפעת תשלומי העברה ומיסים על התפלגות ההכנסה והעוני בכלל האוכלוסייה, מצב כלכלי של קבוצות אוכלוסייה חלשות, כמו קשישים ומשפחות חד-הוריות, והקשר בין גיל להכנסה לאורך מחזור החיים.

בשלב הבאים המחקר יתמקד בתיאור מדיניות הרווחה הנהוגה בכל אחת מן המדינות המשתתפות במחקר, בהסברת הממצאים שעלו ובהסקת מסקנות על הקשר בין המדיניות לבין מצב הרווחה של האוכלוסייה. כמו כן, בנק הנתונים הבינלאומי ישמש בעתיד בסיס למחקרים השוואתיים נוספים בתחום הרווחה. בדעתם של מנהלי המחקר להרחיב את בנק הנתונים, הן על ידי צירוף מדינות חדשות והן על ידי הוספת נתונים עדכניים על המדינות שכבר משתתפות במחקר.

בפרק זה יוצג חלק מן הממצאים העיקריים שעלו במחקרים ההשוואתיים, עליהם דווח בכנס שנערך בלוקסמבורג בקיץ 1985. הדגש בפרק זה הושם על הנושאים הבאים: עוני, הרכב

הכנסות והתחלקות הכנסות. הנתונים ששימשו את המחקר הבינלאומי מתייחסים לראשית שנות ה-80. תיאור תמציתי של בסיסי הנתונים, הגדרות היחידה הנחקרת והגדרות ההכנסה מופיעים בנספח לפרק.

דאוי לשים לב, שנתוני העוני והתחלקות ההכנסות המתייחסים לישראל בפרק זה שונים מאלה המוצגים בפרק 2 של הסקירה מהסיבות הבאות: ראשית, הנתונים בפרק 2 מתייחסים לאוכלוסיית השכירים העירוניים היהודיים בלבד, ואילו בפרק זה הנתונים מתייחסים לכלל האוכלוסייה העירונית, שכירים ועצמאים, יהודים ולא יהודים. שנית, הנתונים בפרק 2 הם לשנת 1984, ואילו כאן הנתונים הם לשנת 1979. ולבסוף, קיימים הבדלים בהגדרת העוני ובסולם האקוויבאלנטי ששימשה בסיס לחישוב ההכנסה האקוויבאלנטית.

ב. הגדרת העוני במחקר ההשוואתי

במחקר השוואתי זה הוגדרו שני מדדי עוני אלטרנאטיביים, המתבססים על הגישה היחסית להגדרת העוני. על פי ההגדרה הראשונה משפחה ענייה היא משפחה השייכת לחמישון התחתון של ההכנסה הנקייה האקוויבאלנטית. כקו העוני נקבעה אפוא ההכנסה הגבולית של החמישון התחתון. כל אחד מן החמישונים מונה 20% מן הנפשות, ולפיכך על פי מדד זה בכל אחת מהמדינות 20% מן הנפשות הם עניים. לעומת זאת, אחוז המשפחות העניות משתנה ממדינה למדינה, והוא תלוי בגודל המשפחה הממוצע בכל אחת מהמדינות.

על פי הגדרת העוני השנייה, משפחה ענייה היא משפחה, שהכנסתה הנקייה האקוויבאלנטית¹ נמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית האקוויבאלנטית. הגדרה זו דומה במידה רבה להגדרה המקובלת בישראל. נהוג לכנותה בשם עוני של "מרחק כלכלי" ("ECONOMIC DISTANCE"), שכן קו העוני הנקבע לפיה הוא רמת הכנסה החורגת במידה רבה מזו המאפיינת משפחה טיפוסית בכל אחת מן המדינות. על פי הגדרה זו, במדינות בהן התחלקות ההכנסה שיוויונית יותר, ממדי העוני קטנים יותר מאשר במדינות בהן אי השיוויון גבוה, יחסית. כמו כן, הפער בין קו העוני המייצג "מרחק כלכלי" לבין קו העוני של החמישון התחתון גדול יותר ככל שאי השיוויון בהתחלקות ההכנסה נמוך יותר. קווי העוני שהוגדרו במחקר, היחס ביניהם והיחס בין גבול ההכנסה של העשירון התחתון להכנסה החציונית בכל אחת מהמדינות מוצגים בלוח מס. 1. כך למשל בשוודיה, אשר התחלקות ההכנסות בה שיוויונית יותר מבשאר כל המדינות, קו העוני המבטא "מרחק כלכלי" הוא 66% מקו העוני של החמישון התחתון. לעומת זאת בארה"ב התחלקות ההכנסות היא הפחות שיוויונית, והיחס בין קווי העוני הוא 0.9. נורבגיה דומה מבחינה זו לשוודיה, ואילו ישראל דומה לארה"ב. שאר המדינות תופסות פחות או יותר מקום ביניים.

¹ לשם ניתוח דפוסי העוני והתחלקות ההכנסות נעשה שימוש בסולם אקוויבאלנטית אחידה לכל המדינות, וזאת כדי להגיע למושג ההכנסה המותאם לגודל המשפחה. ההכנסה האקוויבאלנטית, למבוגר סטנדרטי, של כל משפחה חושבה על ידי חלוקת הכנסתה במספר הנפשות הסטנדרטיות המתאים לה. הסקאלה האקוויבאלנטי מוצגת בנספח לפרק, והיא שונה במקצת מזו המשתשת בסיס למחקרי העוני בישראל.

לוח מס. 1 - היחס בין שני קווי העוני האלטרנאטיביים במדינות שונות

גרמניה המערבית 1979	קנדה 1981	נורבגיה 1979	אנגליה 1979	שוודיה 1979	ישראל 1979	ארה"ב 1979	
0.73	0.80	0.70	0.79	0.66	0.87	0.90	היחס בין שני קווי העוני
0.68	0.63	0.72	0.63	0.75	0.58	0.56	היחס בין קו העוני של החמישון התחתון לבין ההכנסה החציונית

מימצאי ההשוואה הבינלאומית בנושא העוני שיוצגו בפרק זה מתמקדים בשלושה תחומים עיקריים: א. ממדי העוני לפי ההכנסה הנקייה בכלל האוכלוסייה ובקרב שלוש תת-קבוצות עיקריות: קשישים, משפחות חד-הוריות ומשפחות דו-הוריות. קבוצות אוכלוסייה אלו זוכות ליחס מועדף במדיניות הרווחה, ובכל אחת מן המדינות, הפנסיות, קצבות הילדים והקצבאות למשפחות חד-הוריות הן חלק הארי של סך כל תשלומי ההעברה. לפיכך, הערכת מדיניות הרווחה במדינות השונות חייבת להתייחס באופן מיוחד לממדי העוני בקרב קבוצות אלו וליעילותה של המערכת לצמצום העוני בהן, ב. הרכב האוכלוסייה הענייה בהשוואה להרכב כלל האוכלוסייה במדינות השונות, ג. השוואת מידת האפקטיביות של מערכת תשלומי ההעברה בצמצום ממדי העוני ופער העוני.

ג. ממדי העוני לפי ההכנסה הנקייה

לוח מס. 2 מציג את אחוז הנפשות החיות במשפחות העניות מכלל הנפשות באוכלוסייה, וזאת לפי שתי הגדרות העוני.

כאמור, על פי קו העוני של החמישון התחתון, בכל אחת מן המדינות 20% מן הנפשות הם עניים, ולפיכך אפשר לבחון הבדלים בין המדינות רק באשר לשיעורי העוני בקבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מעידים על הבדלים משמעותיים בין המדינות; כך, למשל, באנגליה קרוב למחצית הנפשות החיות במשפחות הקשיות (שראש המשפחה בהן בן 65 שנה ומעלה) שייכות לחמישון התחתון, ואילו בשוודיה ובארה"ב כרבע בלבד. במרבית המדינות שיעורי העוני גבוהים במשפחות חד-הוריות יותר מבכל שאר הקבוצות. מימצא זה בולט במיוחד בארה"ב, בקנדה ובאנגליה. כ-56% מכלל הנפשות במשפחות החד-הוריות בארה"ב וכ-45% בקנדה ובאנגליה שייכים לחמישון התחתון. זאת לעומת קצת פחות מרבע בישראל. בשאר המדינות כשליש הנפשות במשפחות החד-הוריות הן עניות (בחמישון התחתון). הנתונים

המתייחסים לשיעורי העוני בקרב משפחות דו-הוריות עם ילדים מעידים על שונות קטנה יותר בין המדינות. אחוז הנפשות העניות במשפחות אלו נע בין 15% ל-22%.

גם בתחולת העוני המחושבות על בסיס קו העוני, הנמדד על פי "מרחק כלכלי", כלומר באחוז הנפשות החיות במשפחות עם הכנסה נקייה אקוויבאלנטית הנמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית, נמצאו הבדלים משמעותיים בין המדינות. בארה"ב תחולת העוני גבוהה יותר מאשר פי שלושה מזו שבנורבגיה ובשוודיה: 16.9% לעומת 4.8% ו-5%, בהתאמה.

בישראל (14.5%) ובקנדה (12.1%), הדומות יותר לארה"ב, ממדי העוני גדולים פי שניים וחצי יותר מאשר בארצות הסקנדינביות, ואילו אנגליה (8.8%) וגרמניה (6%) דומות יותר לשוודיה ולנורבגיה. ההבדלים בתחולת העוני בולטים עוד יותר בתוך קבוצות האוכלוסייה השונות. בשוודיה אין קשישים, שהכנסתם נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית. בנורבגיה רק 4.6% מהקשישים הם עניים. לעומת זאת, בארה"ב ובישראל יותר מחמישית מאוכלוסיית הקשישים הם עניים.

ההבדלים בין שיעורי העוני לפי החמישון התחתון לבין שיעורי העוני לפי "המרחק הכלכלי" משקפים לא רק את רמת אי השוויון הכלכלי (ראה לוח מס. 1) אלא גם את יעילותה של המדיניות החברתית בכל אחת מהמדינות בקביעת מינימום הכנסה לעניים בכל אחת מהקבוצות. כך, לדוגמה, נמצא שבקרב האוכלוסייה הקשישה בארה"ב שיעורי העוני, לפי שתי האלטראטיבות, קרובים האחד למשנהו. דהיינו, כמעט לכל הנפשות החיות בחמישון התחתון יש גם הכנסה הנמוכה ממחצית ההכנסה החציונית. המינימום המובטח לקשישים על ידי המערכת הוא נמוך, יחסית.

לעומת זאת, בשוודיה מובטח לקשישים מינימום השווה או העולה על מחצית ההכנסה החציונית. גם הנתונים מאנגליה מעניינים. כפי שצוין קודם, 50% מן הנפשות הקשישות באנגליה שייכים לחמישון התחתון, אולם רק לפחות מ-20% מהנפשות הקשישות יש הכנסה שהיא נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית. ברור, שגם המערכת באנגליה מבטיחה הכנסה מינימאלית אשר אינה משאירה חלק גדול מן הקשישים ברמת חיים נמוכה מאוד יחסית לזו של שאר האוכלוסייה.

ד. תרומת מערכת תשלומי ההעברה לצמצום העוני

אחד הממדים החשובים של נושא העוני בפרספקטיבה בינלאומית הוא יכולתה של מערכת הרווחה החברתית למנוע עוני ממשפחות עם הכנסה נמוכה. מתקד לוקסמבורג מתייחס רק לחלק אחד של המערכת, לתשלומי ההעברה הכספיים. לשם הערכת תרומתם של תשלומי ההעברה בלבד לצמצום העוני הושוותה תחולת העוני לפי הכנסה, לפני תשלומי העברה אך לאחר מיסים לתחולת העוני לפי הכנסה נקייה (לאחר מיסים ותשלומי העברה). בשונה מגישה זו, יש חוקרים המעדיפים להשוות את תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים (הכנסה כלכלית) לזו שלאחריהם, כדי לבדוק באמצעות השוואה זו את השפעת מערכת המיסוי ותשלומי ההעברה כאחד על היקף העוני. לטענתם, גם מערכת המיסוי כוללת אלמנטים של תמיכה והבטחת הכנסה, כמו נקודות זיכוי לילדים, למשפחות חד-הוריות ועוד. יתר על כן, לטענה זו יש משנה תוקף בהקשר של השוואה בינלאומית, שכן בין המדינות יש הבדלים גדולים באלמנטים של הבטחת ההכנסה במערכת המיסוי.

לוח מס. 2 - מתולת העוני בקרב נפשות לאור תשלומי העברה ומיסים, לפי שתי הגדרות העוני
(באחוזים)

מדינה	הגדרת העוני	כלל האוכלוסייה	אחוז הנפשות העניות			
			נפשיות קטשות	נפשיות חד-הוריות	נפשיות יז-הוריות	נפשיות אחרות
סוודיה	תמישון שמתון	20.0	*24.3	31.4	21.5	14.0
	ייעדוק כלכלי	5.0	*0.1	9.2	5.0	7.0
אנגליה	תמישון שמתון	20.0	48.3	45.3	15.2	7.7
	ייעדוק כלכלי	8.8	18.1	29.1	6.5	4.1
ישראל	תמישון שמתון	20.0	28.9	*22.3	15.2	8.1
	ייעדוק כלכלי	14.5	23.8	*11.8	14.9	5.5
ארצות-הברית	תמישון שמתון	20.0	25.4	56.4	15.9	11.4
	ייעדוק כלכלי	16.9	20.5	51.7	12.9	9.8
נורבגיה	תמישון שמתון	20.0	31.7	35.3	16.2	13.0
	ייעדוק כלכלי	4.8	4.6	12.6	3.4	5.7
הנדסה	תמישון שמתון	20.0	28.3	45.6	19.1	12.4
	ייעדוק כלכלי	12.1	11.5	37.5	11.0	8.5
גרמניה המערבית	תמישון שמתון	20.0	27.6	32.6	21.6	10.7
	ייעדוק כלכלי	6.0	9.3	18.1	3.9	5.4
תוצעת כל המדינות	תמישון שמתון	20.0	30.6	39.4	18.6	11.0
	ייעדוק כלכלי	9.7	12.7	24.3	8.2	6.6

* התוצאות אינן מתימנות משום משפחתי המצפיות הקטן ביותר.

השוואת תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני מוצגת בלוח מס. 3, וזאת לפי עוני הנמדד כ"מרחק כלכלי". הנתונים מעידים שבכל המדינות, למעט שוודיה², לפני תשלומי העברה כרבע מן הנפשות באוכלוסייה חי במשפחות העניות (שהכנסתן נמוכה ממחצית ההכנסה התצונית). תחולת העוני נעה מ-24.1% בנורבגיה ל-29.1% בישראל. אולם ההבדלים בין המדינות בולטים יותר בתוך קבוצות האוכלוסייה הספציפיות. ניקח לדוגמה את האוכלוסייה הקשישה, שקיומה הכלכלי תלוי כמעט באופן בלעדי בקצבות הביטוח הסוציאלי, ולפיכך גם תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה גבוהה במיוחד בקבוצה זו.

ההבדלים בין המדינות מבחינת עוני הקשישים לפני תשלומי העברה נובעים בעיקר מהגורמים הבאים: א. תפקידה של הפנסיה התעסוקתית במערכת הכוללת של הבטחת הכנסה לקשישים, ב. דפוסי עבודה של הקשישים וגיל הפרישה הממוצע, ג. נטיית הקשישים לגור במשקי בית משותפים עם ילדיהם. במשפחות חד-הוריות ובמשפחות עם ילדים תחולת עוני גבוהה לפני תשלומי העברה משקפות שכר נמוך ושיעורי אבטלה גבוהים, יחסית.

ההבדל הגדול בין המדינות הוא, כמובן, ביכולתה של מערכת תשלומי ההעברה להעלות את הכנסתן של המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו העוני. אחוז העניים שנחלץ מעוני נע בין 38.1% בארה"ב ל-87.8% בשוודיה.

בארה"ב, בקנדה ובישראל היתה לתשלומי ההעברה התרומה הקטנה ביותר לצמצום העוני, ואילו שוודיה, נורבגיה, גרמניה ואנגליה יעילות יותר בתחום זה. מבדיקת הנתונים המתייחסים לקבוצות האוכלוסייה השונות עולה, ששוודיה, נורבגיה, גרמניה וקנדה נמצאות בראש הסולם המדרג את המדינות לפי יעילות במניעת עוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, ואילו ישראל נמצאת בתחתית הסולם. קנדה וארה"ב הן הפחות יעילות בצמצום עוני אצל משפחות חד-הוריות ואצל משפחות דו-הוריות עם ילדים. יעילות המערכת הישראלית לגבי משפחות עם ילדים נמוכה כמו זו של קנדה, אולם היא אפקטיבית לגבי משפחות חד-הוריות וזוהה לזו של שוודיה ונורבגיה.

מדד נוסף להערכת מערכת תשלומי ההעברה הוא יעילות המערכת בצמצום עוצמת העוני, הנמדדת על ידי פער העוני היחסי. פער העוני היחסי מוגדר כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה (ממוצע הפרש שבין ההכנסה האקוויבלנטית של המשפחה לבין קו העוני) לבין קו העוני. בלוח מס. 4 מוצגים פערי העוני לפני תשלומי העברה ולאחריהם. לפני תשלומי העברה, בגרמניה פער העוני הוא הגבוה ביותר (86.3% מקו העוני), ולאחריה באות שוודיה ונורבגיה (עם כ-80% מקו העוני). באנגליה, בקנדה ובארה"ב פער העוני הוא כ-70% מקו העוני, ואילו בישראל מצוי פער העוני הנמוך ביותר, 57.6%. יוצא אפוא, שאת ישראל מאפיינת מצד אחד תחולת עוני גבוהה יותר מזו שבכל שאר המדינות הנסקרות, אך מצד שני עוצמת העוני לפני תשלומי ההעברה היא הקטנה ביותר. בישראל יש יותר עניים, שהכנסתם קרובה לקו העוני, מאשר במדינות האחרות. גם בפערי העוני לאחר תשלומי ההעברה נמצאו הבדלים בין המדינות. לאחר תשלומי ההעברה פער העוני הממוצע למשפחה ענייה הוא 16% מקו העוני בישראל ובאנגליה, 30% בגרמניה, 34% בקנדה וב-40% בשאר המדינות.

² תחולת העוני בשוודיה לפני תשלומי ההעברה, שהיא גבוהה במיוחד, נובעת מכך שהנתונים לא איפשרו להפריד את הפנסיה התעסוקתית, הנכללת בהכנסה לפני תשלומי העברה, מהפנסיה של הביטוח הסוציאלי. לפיכך יש אומדן חסר של ההכנסה לפני תשלומי ההעברה.

לוח מס. 3 - תחולת העונוי בהרב, נפשות לפי ימרתק כלכלי לפני תשלומי העברה ואחריות
 ואתוך הירידה בהיקף העונוי הודות להם (באתוזים)

אתוך הנפשות העניות				כלל האוכלוסייה		מדינה
נמפשות אתרות	נמפשות 17-הוריות	נמפשות 14-הוריות	נמפשות הפישות	נכלל	האוכלוסייה	
30.5	21.3	55.0	93.4	41.0	לפני תשלומי העברה	שוודיה
7.0	5.0	9.2	0.1	5.0	לאחר תשלומי העברה	
77.0	76.5	83.3	99.9	87.8	אתוך הירידה	
12.8	17.6	56.3	78.6	27.9	לפני תשלומי העברה	אנגליה
4.1	6.5	29.1	18.1	8.8	לאחר תשלומי העברה	
68.0	63.1	48.3	77.0	68.5	אתוך הירידה	
14.3	26.1	52.6	56.8	29.0	לפני תשלומי העברה	ישראל
5.5	14.9	11.8	23.8	14.5	לאחר תשלומי העברה	
61.5	42.9	77.6	58.1	50.0	אתוך הירידה	
15.4	16.0	58.5	72.0	27.3	לפני תשלומי העברה	ארצות-הברית
9.8	12.9	51.7	20.5	16.9	לאחר תשלומי העברה	
36.4	19.4	11.7	71.5	38.1	אתוך הירידה	
18.7	7.8	44.0	76.9	24.1	לפני תשלומי העברה	נורבגיה
5.7	3.4	12.6	4.6	4.8	לאחר תשלומי העברה	
69.5	56.4	71.4	94.0	80.1	אתוך הירידה	
15.2	18.5	48.4	73.6	25.6	לפני תשלומי העברה	קנדה
8.5	11.0	37.5	11.5	12.1	לאחר תשלומי העברה	
44.1	40.5	22.5	84.4	52.7	אתוך הירידה	
20.1	12.9	34.8	80.3	28.3	לפני תשלומי העברה	גרמניה המערבית
5.4	3.9	18.1	9.3	6.0	לאחר תשלומי העברה	
73.1	69.8	47.1	88.4	78.8	אתוך הירידה	

לוח מס. 4 - נער הערני המתועט ביום לקו הערני הנקצט לפי ימרתק בלכלי לפני תשלוחי העברה ולאתריות, ואחוז הירידה בפער הערני הודות להם (באחוזים)

מדינה	מספרות חד-הוריות	מספרות חד-הוריות	מספרות חד-הוריות	מספרות קשיות	כלל האוכלוסייה		
שוודיה	67.4	39.0	53.7	*97.8	80.7	לפני תשלומי העבודה	
	43.2	28.2	33.4	*45.2	40.0	לאחר תשלומי העבודה	
	35.9	27.7	41.7	*53.8	50.4	אחוז הירידה	
	70.7	33.0	67.1	83.1	72.6	לפני תשלומי העבודה	אנגליה
	24.3	10.8	17.7	10.9	16.0	לאחר תשלומי העבודה	
	65.6	67.3	73.7	86.9	78.0	אחוז הירידה	
ישראל	58.3	36.6	55.5	72.1	57.6	לפני תשלומי העבודה	
	13.3	20.4	13.7	13.4	16.3	לאחר תשלומי העבודה	
	77.2	44.3	75.3	81.4	71.7	אחוז הירידה	
	67.1	43.0	59.3	81.2	71.0	לפני תשלומי העבודה	ארצות-הברית
נורבגיה	50.6	33.0	43.0	29.1	39.9	לאחר תשלומי העבודה	
	24.6	22.6	27.5	64.2	43.8	אחוז הירידה	
	79.5	37.1	59.7	87.4	79.7	לפני תשלומי העבודה	
	47.6	29.2	27.7	48.3	40.8	לאחר תשלומי העבודה	
הנדסה	40.1	21.2	53.6	44.7	48.8	אחוז הירידה	
	65.7	42.0	72.3	83.3	69.8	לפני תשלומי העבודה	
	41.8	30.5	37.0	18.8	33.9	לאחר תשלומי העבודה	
	36.3	27.4	48.8	77.4	51.4	אחוז הירידה	
גרמניה המערבית	81.4	36.6	61.1	94.1	86.3	לפני תשלומי העבודה	
	48.4	23.2	31.4	28.5	30.6	לאחר תשלומי העבודה	
	40.5	36.6	48.6	69.7	68.2	אחוז הירידה	

* התוצאות אינן מקימות מחמת מספר התפריות הקטן מדי.

ראוי להדגיש, שהאפקטיביות היחסית של תשלומי ההעברה בצמצום פער העוני לא תמיד דומה / לאפקטיביות שלהם בצמצום היקף העוני. למשל, אחוז הירידה הגבוה ביותר בתחולת העוני, הנובע מתשלומי העברה, נמצא בשוודיה ובנורבגיה, אך בהתייחס לאחוז הירידה בפער העוני מדינות אלו מופיעות כמעט בתחתית הסולם, לפני ארה"ב. לעומת זאת בישראל תשלומי ההעברה צמצמו את פער העוני ב-72%, שהם השיעור הגבוה ביותר לאחר אנגליה, אך הם הצליחו לצמצם את תחולת העוני רק ב-50%.

ישראל מופיעה בדירוג לאחר אנגליה גם בצמצום פער העוני אצל משפחות קשישים ומשפחות עם ילדים. בשתי מדינות אלו מערכת הבטחת ההכנסה היא אוניברסאלית ומכסה כמעט את כל האוכלוסייה, אך לעומת זאת היא מבטיחה רמת הכנסה נמוכה יחסית, כך שחלק גדול מן העניים מתקרבים בהכנסתם לקו העוני, אך אינם חוצים אותו.

מערכת תשלומי ההעברה בארה"ב היא החלשה ביותר, הן מבחינת צמצום מספר העניים והן מבחינת צמצום פער העוני. מימצא זה בולט גם בנתונים המתייחסים לעוני בקבוצות האוכלוסייה השונות.

ה. הרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 5 מציג את הרכבה של כלל האוכלוסייה במדינות השונות בצד הרכבה של האוכלוסייה הענייה, לפי שתי הגדרות העוני. ההבדלים בהרכב האוכלוסייה הענייה לפי משתנים סוציו-דמוגרפיים בין המדינות השונות נובעים הן מהבדלים בהתפלגות האוכלוסייה לפי משתנים אלה והן מהבדלים בשיעורי העוני בקרב תת-הקבוצות השונות. ההבדלים בשיעורי העוני משקפים את העדיפות, שמעניקה מדיניות הרווחה לקבוצות השונות. אפשר לומר כי במדינות, שבהן חלקה של קבוצת משפחות מסוימת, הקשישים למשל, בכלל האוכלוסייה הענייה דומה לחלקה של קבוצה זו בכלל האוכלוסייה, הקבוצה האמורה אינה מועדפת על פני קבוצה אחרת מבחינת הניסיון של המערכת למנוע עוני בקרבה. מצב הפוך, כלומר ייצוג יתר או תת-ייצוג של קבוצה מסוימת באוכלוסייה הענייה, משקף מערכת הבטחת הכנסה הולמת או בלתי מספיקה, בהתאמה, עבור אותה תת-קבוצה. בשוודיה, למשל, הקשישים מונים פחות ממחצית האחוז של האוכלוסייה הענייה (לפי קו עוני של 50% מן ההכנסה החציונית), ואילו חלקם בכלל האוכלוסייה הוא 18.9%. לעומת זאת המשפחות החד-הוריות מיוצגות ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה - חלקם באוכלוסייה הענייה הוא 10.4%, לעומת 5.7% בכלל האוכלוסייה. מאחר שמרבית הקשישים אינם עובדים, הרי שהייצוג הנמוך שלהם בכלל האוכלוסייה הענייה הוא פועל יוצא מרמת ההכנסה המובטחת להם. באנגליה המצב הפוך מבשוודיה, ומצבם של הקשישים אינו טוב. כשליש מהאוכלוסייה הענייה הם קשישים, ואילו חלקם באוכלוסייה הוא רק 16.1%. בגרמניה ובישראל המצב דומה לזה שבאנגליה, ואילו בקנדה ובנורבגיה חלקם של הקשישים באוכלוסייה הענייה זהה לחלקם בכלל האוכלוסייה.

בכל המדינות, למעט ישראל, לנפשות העניות החיות במשפחות דו-הוריות עם ילדים יש ייצוג נמוך, יחסית, בעוני; אך לעומת זאת חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל האוכלוסייה הענייה הוא גבוה פי שניים או פי שלושה מחלקן בכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 5 - הרנב כלל ארכיוסיית הונפשות והרנב ארכיוסיית הונפשות הענייות לאתר חשלוני
 העברה ומיסים לפי שתי הגדות העני (באחוזים)

מדינה	כלל הארכיוסייה	מפשות קששות	מפשות חד-הנריות	מפשות חד-הנריות	מפשות אחרות
שוודיה	סך הכל	18.9	5.7	40.7	34.7
	תמישון תחתון	23.0	8.9	43.8	24.3
	ייצחק כלכלי	*0.2	10.4	40.5	48.8
אנגליה	סך הכל	16.1	4.4	54.5	25.0
	תמישון תחתון	38.9	10.1	41.4	9.7
	ייצחק כלכלי	33.1	14.8	40.5	11.6
ישראל	סך הכל	13.2	*2.5	68.5	15.8
	תמישון תחתון	19.1	*2.8	71.7	6.4
	ייצחק כלכלי	21.5	*2.0	70.6	5.8
ארצות הברית	סך הכל	12.8	10.2	49.2	27.8
	תמישון תחתון	16.2	28.7	39.2	15.8
	ייצחק כלכלי	15.4	31.1	37.4	16.0
נורבגיה	סך הכל	16.2	9.3	58.6	15.9
	תמישון תחתון	25.8	16.3	47.6	10.3
	ייצחק כלכלי	15.4	24.1	41.5	19.0
הנדסה	סך הכל	11.0	6.5	55.0	27.5
	תמישון תחתון	15.6	14.8	52.5	17.0
	ייצחק כלכלי	10.5	20.1	50.0	19.3
גרמניה המערבית	סך הכל	18.6	3.7	49.1	28.7
	תמישון תחתון	25.6	6.0	53.0	15.4
	ייצחק כלכלי	30.3	11.2	32.3	26.2

* המוצאות אינן מדיניות משפט המציאות הקטן במדאט.

ז. הרכב ההכנסה הגולמית לפי סוג הכנסה ואי שיוויון התחלקות ההכנסות

לוח מס. 6 מציג את החשיבות היחסית של מקורות ההכנסה השונים ושל המיסים הישירים בכל אחת מהמדינות, וזאת באמצעות מדידת החלק היחסי של כל אחד מן המקורות בכלל ההכנסה הגולמית. הנתונים מורים, שבקנדה ובארה"ב ההכנסה משכר וממשכורת היא כ-3/4 מההכנסה הגולמית. בישראל, בשוודיה ובנורבגיה, היא פחות מ-2/3. אנגליה מופיעה באמצע הסולם עם 70%. בישראל ובגרמניה בולטת התרומה היחסית של הכנסה מעבודה עצמאית להכנסה הגולמית הממוצעת של המשפחה. במדינות אלו ההכנסה מעבודה היא כ-17% מההכנסה הגולמית, שהם אחוז הגבוה פי שניים מזה שבכל שאר המדינות, להוציא נורבגיה.

בכל המדינות, להוציא אנגליה ושוודיה, ההכנסה הכוללת מעבודה (שכירה ועצמאית) היא יותר מ-80% מן ההכנסה הגולמית. בישראל החלק היחסי של הכנסה מעבודה הוא הגבוה ביותר (83%), ובשוודיה הוא הנמוך ביותר (68%). ההבדל בין שוודיה לישראל נעוץ בחלקה היחסי של ההכנסה מעבודה עצמאית. לקנדה, ארה"ב ובמידה מסוימת גם לישראל, אופייני אחוז גבוה של הכנסה מהון יחסית לשאר המדינות. בישראל בולטת במיוחד התרומה היחסית של הכנסה מפנסיה תעסוקתית להכנסה המשפחתית הממוצעת.

הנתונים הקיימים בשלב זה מאפשרים לנו לחלק את המדינות לשלוש קבוצות:

א. קנדה, ארה"ב וישראל, בהן ההכנסה מפעילות כלכלית היא קצת מעל 90% מן ההכנסה הגולמית, ואילו תשלומי ההעברה הם פחות מ-10% מהכנסה זו. ב. שוודיה - בה חשיבותה היחסית של ההכנסה הכלכלית נמוכה יותר מאשר בשאר המדינות (כ-70% מן ההכנסה הגולמית), ואילו לתשלומי ההעברה יש תפקיד מכריע - כ-30% מן ההכנסה הגולמית. ג. קבוצה מעורבת - נורבגיה, גרמניה ואנגליה, שבהן תשלומי ההעברה הם בין 15% ל-20% מן ההכנסה הגולמית.

כמו כן, אפשר להבחין, אם כי באופן פשטני כלשהו, בין הרכב ההכנסות של משפחה ממוצעת במדינות האירופאיות לבין זה שבמדינות הלא-אירופאיות, כאשר לאחרונות אופיינית רמה נמוכה, יחסית, של תשלומי העברה ורמה גבוהה של הכנסה מהון.

ההבדלים בין המדינות ביחס להרכב ההכנסה הגולמית נובעים לא רק מהבדלים בהתפלגות הדימוגרפית (קשישים), אלא גם מדפוסי העבודה הנהוגים, מגיל פרישה ממוצע, מדפוסי חסכון ומרמתם של תשלומי ההעברה. כך, למשל, במדינות הלא-אירופאיות יש אוכלוסייה "צעירה" יחסית, אך גם רמה נמוכה יותר של תשלומי העברה יחסית למדינות האירופאיות. האוכלוסייה בשוודיה אינה "מבוגרת" יותר מאשר זו שבארצות האירופאיות האחרות, אך מערכת תשלומי ההעברה מבטיחה הכנסה ברמה גבוהה, יחסית. אין זה מפתיע, שבשוודיה נמצא גם שיעור המס הממוצע הגבוה ביותר, 30%. ראוי להדגיש, ששיעור המס הממוצע בישראל דומה לזה שבשוודיה, כ-29%; ואילו באנגליה שיעור המס הממוצע נמוך מזה שבשאר המדינות, 17% מההכנסה הגולמית.

לוח מס. 7 מציג נתונים על התחלקות ההכנסה בשבע המדינות הנסקרות. חישוב חלקם היחסי של החמישונים השונים בסך כל ההכנסה ומדדי גייני התבסס על ההכנסה הנקייה האקוויבאלנטית, ואילו החמישונים הם חמישוני נפשות. בהתאם למדדי התחלקות ההכנסה המקובלים - חלקו של החמישון התחתון לעומת חלקו של החמישון העליון ומדדי גייני - אפשר לחלק את המדינות לשלוש קבוצות:

לוח מס. 6 - הרכב ההכנסה הגולמית, לפי מקורות הכנסה שונים
(באחוזים)

מקור הכנסה	שווייה	אנגליה	ישראל	ארצות-הברית	נורג'יה	הנדסה	גורמניה המערבית
שכר ומשכורת	64.5	72.0	66.1	75.8	69.9	75.7	63.1
הכנסה מעבודה עצמאית	3.7	4.5	16.8	6.7	11.1	5.4	16.7
הכנסה מזכונות	2.7	2.7	4.4	5.8	2.7	7.2	1.1
הכנסה פאקטורלית*	70.8	79.3	87.3	88.3	83.7	88.3	80.9
הכנסה מפנסיה מעסקאות	0.6	2.5	3.4	2.6	1.2	1.8	2.3
הכנסה כלכלית	70.8	81.7	90.6	90.8	84.9	90.1	83.3
תשלומי העברה ציבוריים	29.2	17.2	8.3	8.0	14.1	9.1	16.5
תשלומי העברה פרטיים	0.0	1.0	1.0	0.6	0.8	0	0.2
הכנסה אחרת	0	0.1	0	0.6	0.1	0.8	0
הכנסה גולמית	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
מס הכנסה	28.5	13.6	23.4	16.5	19.1	15.2	14.8
דמי ביטוח לאומי	1.2	3.3	5.3	4.5	6.2	***-	7.7
הכנסה נקייה	70.2	83.1	71.3	79.0	74.7	84.8	77.5

* הכנסה פאקטורלית (FACTOR INCOME) שווה לסכום של הכנסה מעבודה (שכירה ושאמאית) והכנסה מזכונות.
 ** סך הנתונים השוודי אינו כולל נתונים על פנסיה מעסקאות בנפרד. אלה כלולים בטקיף ההכנסה משולמי העברה ציבוריים.
 *** בהנחה מעובד חייב דמי ביטוח לאומי, אך הם אינם כלולים בקובץ הנתונים הנדיי.

לוח מס. 7 - ההכנסה הנקייה האקונומלנטית, לפי חטיבותי נפשות ורדדי גייניא

חטיבות	שוודיה	אנגליה	ישראל	ארצות-הברית	נורבגיה	קנדה	גרמניה המערבית
חטיבות חרות	10.6	9.0	7.5	6.1	9.9	7.6	7.5
חטיבות שני	16.1	13.5	11.7	12.8	14.8	13.3	12.7
חטיבות שלישי	19.1	18.0	16.8	18.1	18.4	17.9	16.1
חטיבות רביעי	23.1	23.4	23.7	24.4	22.9	23.8	20.7
חטיבות עליון	31.1	36.1	40.3	38.6	34.1	37.5	43.0
מדד גייני	0.205	0.273	0.333	0.326	0.243	0.299	0.355**
מדד גייני מתוקן	**340						

* חישוב חלקם של החטיבות בסך כל ההכנסה הנקייה ומדד גייני נעשה על ידי זירוג המשפחות לפי ההכנסה הנקייה האקונומלנטית שלהן. כל חטיבות מונה 20% מן הנפשות.

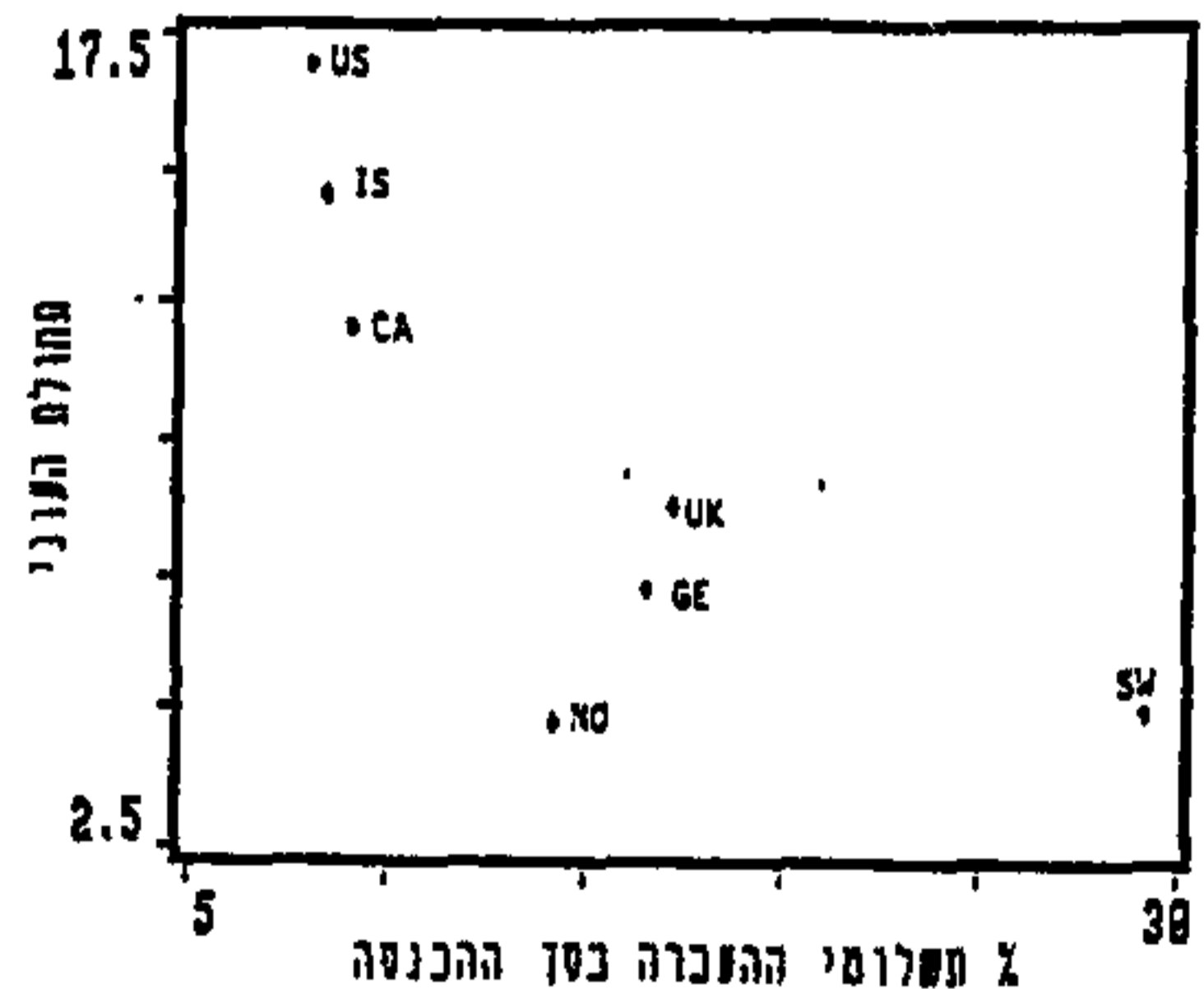
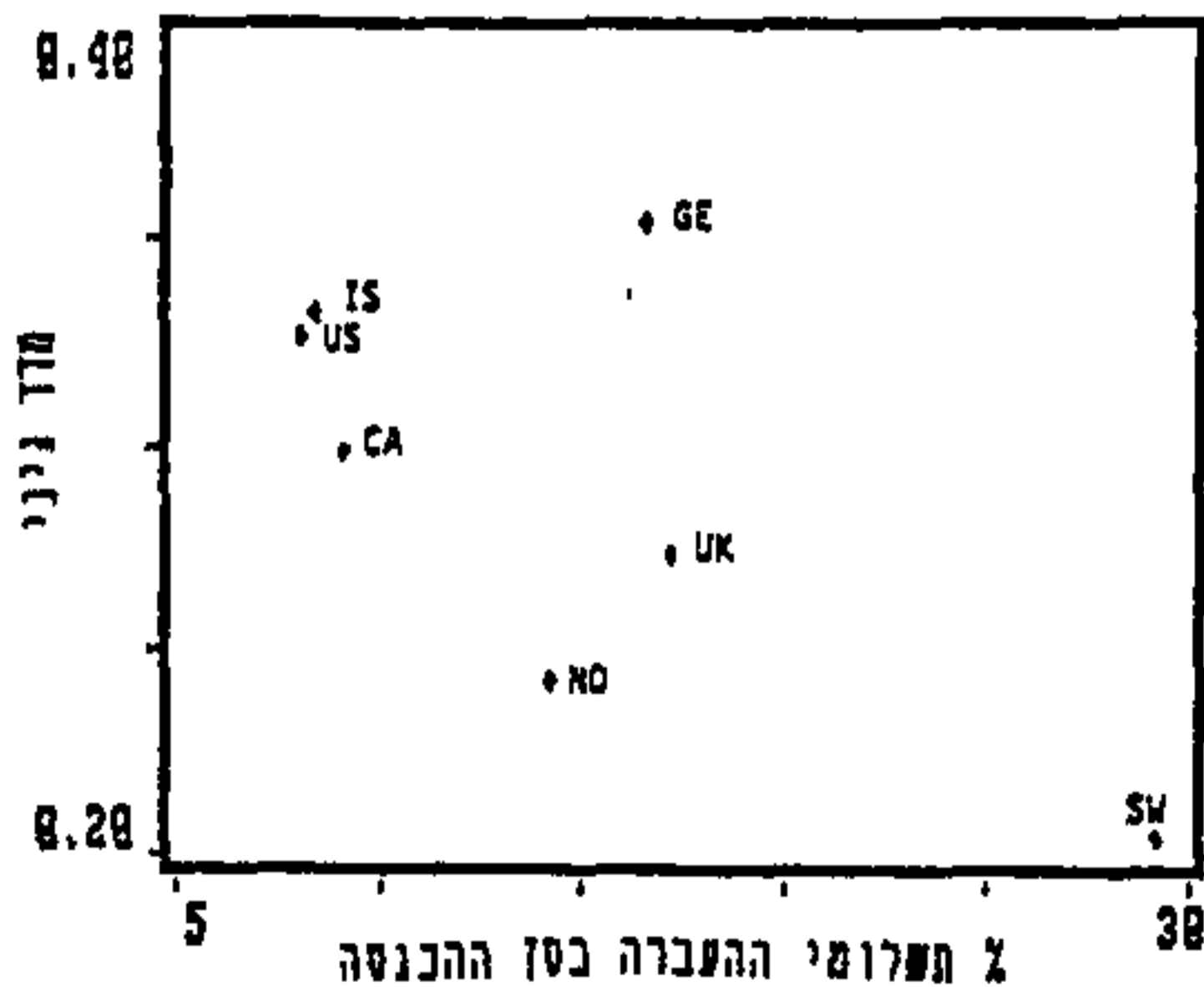
** כ-2.7% ממסגרי הבית המופיעים בסך החטיבות הגרמניות זיהונו על היעוד כל הכנסות. לפיכך חושבו שני מדדי אי-שיוויון: האחד כולל את נתוני ההכנסות של כל מסגרי הבית בסך, ואילו השני כולל רק מסגרי בית עם הכנסה חיובית.

1. המדינות בעלות אי-השיוויון הגבוה ביותר: גרמניה, ישראל וארה"ב.
 2. קבוצת המדינות, שבהן התחלקות ההכנסות פחות בלתי שיוויוניות: נורבגיה, אנגל וקנדה.
 3. שוודיה - שבה התחלקות ההכנסות היא השיוויונית ביותר, באופן מובהק יותר מאשר בשאר המדינות.
- מדד אי-השיוויון בגרמניה, בישראל ובארה"ב גבוה בכ-75% מזה שבשוודיה. בשוודיה חלו של החמישון העליון גבוה פי שלושה מזה של התחתון. זאת לעומת פי 6.3 בארה"ב ו-1.7 בגרמניה. נורבגיה מופיעה במקום השני, ולאחריה אנגליה וקנדה.

2. מקורות לאי-השיוויון בהתחלקות ההכנסות

על בסיס נתונים אלה נבדקה ההשערה שתפורט להלן בדבר קשר בין הרכב ההכנסות של המשפח לבין דפוסי אי-השיוויון והעוני במדינות השונות. ההשערה היא, שלמידת העו ולאי-השיוויון בהתחלקות ההכנסות יש מתאם עם הפרופורציה של תשלומי העברה בסך ההכנסה הגולמית הממוצעת למשפחה.

תרשים מס. 1 - תשלומי העברה ציבוריים, אי שיוויון ועוני



לוח מס. 8 - חלקת של התמישור התחתון והעליון בסך כל ההכנסה הגולמית, לפי מרכיביה השונים* (באחוזים מן ההכנסה הגולמית)

חלקים	שוודיה**	אנגליה	ישראל	ארצות-הברית	נורבגיה	קנדה	גרמניה המערבית
-------	----------	--------	-------	-------------	---------	------	----------------

תמישור תחתון

שכר ומשכורת	3.6	2.4	3.1	3.0	2.9	3.6	1.5
הכנסה מעבודה עצמאית	0.4	0.3	0.7	0.2	0.3	0.4	0.3
הכנסה מנדוש	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.8	0.1
פנסיה תעסוקתית	8.0	0.8	1.1	0.3	0.4	0.5	0.5
תשלומי העברה	9.1	6.7	3.4	3.2	7.6	4.2	8.3
כלל ההכנסה הגולמית	13.7	10.9	9.3	7.5	12.0	9.5	10.7

תמישור עליון

שכר ומשכורת	22.1	26.3	25.9	28.0	22.4	26.3	21.9
הכנסה מעבודה עצמאית	0.9	1.5	9.6	3.5	5.9	2.5	13.8
הכנסה מנדוש	0.4	0.9	2.2	2.7	0.9	2.9	0.5
פנסיה תעסוקתית	0	0.4	0.7	0.6	0.1	0.4	0.4
תשלומי העברה	3.6	2.6	1.2	0.8	0.8	0.8	1.6
כלל ההכנסה הגולמית	27.1	31.9	39.8	35.9	30.3	33.2	38.2

* התמישורים ניבנו על ידי זירוג הפרטים לפי ההכנסה הגולמית של המשפחה, כך שכל חזישון מונה מספר שונה של משפחות, אך מספר שווה של נפשות. כל מספר בלוח מבטא את חלקו של כל חזישון בסך כל ההכנסה הגולמית, ודאת באמצעות כל אחד ממרכיבי ההכנסה הגולמית.

** בסך התמישורים השודי אין נמוכים נפרדים על הכנסה מפנסיה תעסוקתית. הכנסה זו מופיעה בייחד עם הכנסה מתשלומי העברה.

חרשים מס. 1 מתאר את הקשר בין תשלומי העברה כאחוז מן ההכנסה הגולמית הממוצעת לבין ממדי העוני מצד אחד ואי שיוויון התחלקות ההכנסות מצד שני. כפי שהתרשים מראה, השונות בין המדינות באי-שיוויון התחלקות ההכנסות מוסברת באופן חלקי על ידי הבדלים בתרומה היחסית של תשלומי ההעברה להכנסה הגולמית של המשפחה. ככל שחלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה הגולמית גבוה יותר, כך ההכנסות מתחלקות באופן פחות אי-שיוויוני ומקדם מתאם של 0.70). גרמניה יוצאת מכלל זה. אי-השיוויון בהכנסותיה גבוה, יחסית, על אף שתשלומי ההעברה בהם מרכיב נכבד בהכנסה המשפחתית. השערה זו מקבלת חיזוק נוסף מהנתונים המוצגים בלוח מס. 8, והמבטאים את האחוז שמקבלים החמישון התחתון והעליון בסך כל ההכנסה הגולמית, וזאת לפי סוגי ההכנסות (כך, למשל, החמישון הראשון בישראל מקבל 3.1% מן ההכנסה הגולמית בצורת הכנסה משכר וממשכורת). בכל המדינות, חוץ מגרמניה, חלקו של החמישון התחתון בסך כל תשלומי ההעברה עולה בקנה אחד עם אי-השיוויון בהתחלקות ההכנסות: 9.1% בשוודיה, 7.6% בנורבגיה, 6.7% באנגליה, 4.2% בקנדה, 3.4% בישראל ו-3.2% בארה"ב. בגרמניה 8.3% מסך כל ההכנסה הגולמית מועבר לתמישון התחתון בצורת תשלומי העברה, אולם אי-השיוויון בה הוא הגבוה ביותר. ההסבר לכך הוא, שבגרמניה מקור אי-השיוויון נובע מהחלק העליון של התפלגות ההכנסות יותר מאשר מהחלק התחתון. בגרמניה, בדומה לישראל, חלקו של החמישון התחתון בסך כל ההכנסה הגולמית גבוה במיוחד. עובדה זו מוסברת על ידי מרכיב ההכנסה מעבודה עצמאית. כמעט 14% מסך כל ההכנסה הגולמית בגרמניה (ו-10% בישראל) הוא הכנסה מעבודה עצמאית, אותה מקבל החמישון העליון. כפי שצוין בדיון על הרכב ההכנסות, בשתי מדינות אלו, במיוחד בגרמניה, בלטה במיוחד החשיבות היחסית של ההכנסה מעבודה עצמאית. אי-השיוויון בגרמניה נובע מהתחלקות מאוד בלתי שיוויונית של הכנסה מעבודה עצמאית. לתופעה זו, הקיימת גם היא בצד חלקם הקטן, יחסית, של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה מעבודה, יש לזקוף גם את אי השיוויון הגבוה בישראל. ההכנסה מעבודה עצמאית גם מטבירה מדוע ההכנסה בנורבגיה מתחלקת באופן פחות שיוויוני מאשר בשוודיה: גם בנורבגיה כמעט 90% מן ההכנסה מעבודה עצמאית עוברים לחמישון העליון, וזאת לעומת רבע בשוודיה.

ח. סיכום עיקרי הממצאים

הנתונים בנושא העוני חשפו את המגמות הכלליות הבאות:

1. תחולת העוני הגבוהה ביותר (לפי "מרחק כלכלי") מצויה בארה"ב, ואחריה בדירוג מופיעות ישראל וקנדה. את המדינות הסקנדינביות, שוודיה ונורבגיה, מאפיינת תחולת העוני הנמוכה ביותר, ואילו גרמניה ואנגליה תופסות בסולם זה מקום ביניים.
2. יש הבדלים בין המדינות גם כשמדובר בעוני בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה. כך בעוד שבשוודיה כמעט אין עוני אצל הקשישים, בישראל, בארה"ב ובאנגליה תחולת העוני בקרב קבוצה זו גבוהה במיוחד. בכל המדינות, למעט ישראל, שיעורי העוני במשפחות חד-הוריות גבוהים יותר מאשר בשאר הקבוצות. התופעה בולטת במיוחד בארה"ב, בקנדה ובאנגליה המופיעות בראש הסולם המדרג את המדינות לפי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות. תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות דו-הוריות היא זו המצויה בישראל (בעיקר בגלל שהמשפחות גדולות, יחסית), ואחריה מופיעות ארה"ב וקנדה, שמערכת הבטחת ההכנסה שלה - בעיקר זו של ארה"ב - עבוד משפחות עם ילדים חלשה, יחסית.

3. היעילות הרבה ביותר של מערכת תשלומי ההעברה בצמצום העוני נמצאת בשוודיה, בנורבגיה ובגרמניה, וכן באנגליה. ההבדלים בין המדינות בולטים במיוחד כשמדובר במניעת עוני אצל משפחות עם ילדים.

4. יעילותם של תשלומי ההעברה בצמצום פער העוני בולטת באנגליה. במדינות בעלות מערכת דווחה מפותחת, יחסית, או אוניברסאלית - גרמניה, נורבגיה, ישראל ושוודיה - פער העוני מצומצם יותר מאשר בארה"ב ובקנדה, אשר להן מערכות פחות מפותחות.

5. בשלב זה של המחקר לא ניתן להצביע על הסיבות המדויקות שגרמו להבדלים בין המדינות, אך אפשר להציע מספר הסברים אפשריים. את יעילותה של מערכת תשלומי ההעברה בצמצום עוני יכולים להסביר: ראשית, ההוצאה לתשלומי ההעברה כאחוז מהתוצר הלאומי הגולמי. שנית, האוניברסאליות של מערכת תשלומי ההעברה (במובן של מתן סיוע לכל האוכלוסייה או לקבוצות אוכלוסייה מסוימות), ולבסוף מבנה מערכת הפנסיה התעסוקתית והשכר.

הארצות הסקנדינביות וגרמניה מקדישות לתשלומי ההעברה אחוז גבוה מהתוצר הגולמי - 9% ויותר (בהתאם לפרסומי ה-OECD). זאת לעומת כ-7% בישראל, באנגליה, בקנדה ובארה"ב.

בכל המדינות, מלבד בארה"ב, יש מערכות הבטחת הכנסה אוניברסאליות או כמעט אוניברסאליות. רק בארה"ב אין קצבות ילדים. בישראל ובאנגליה המערכת האוניברסאלית מאפשרת לסייע לכל המשפחות, שיש להן הכנסה נמוכה, אם כי רמת ההכנסה המובטחת איננה גבוהה במיוחד. תופעה זו בולטת במיוחד בנתוני העוני של המשפחות הקשישות. הרמה הנמוכה, יחסית, של הקצבאות אינה מאפשרת לחלץ אחוז גבוה של עניים ממעגל העוני, אך לעומת זאת היא מקרבת את הכנסתם של עניים רבים אל קו העוני. לממדי העוני הגבוהים יחסית באנגליה, בעיקר אצל משפחות עם ילדים, תורם גם השכר הנמוך יחסית. בגרמניה ובארצות הסקנדינביות השכר גבוה יחסית, אפילו בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות, ובכך הוא תורם לממדי עוני נמוכים, יחסית, אצל משפחות עם ילדים. כמו כן, הארצות הסקנדינביות מבטיחות לקשישים באופן אוניברסאלי מינימום גבוה, יחסית, ולפיכך הן מצמצמות את העוני בשיעור גבוה מזה שבשאר המדינות.

ולבסוף, הנתונים מעידים שברוב המדינות מערכת הבטחת ההכנסה למשפחות החד-הוריות אינה מסייעת למשפחות אלה במידה מספקת. אפילו בשוודיה כמעט 10% מהנפשות החיות במשפחות אלו הם עניים. הממוצע בכל המדינות הוא 38.4%.

6. הנתונים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסה הנקייה בשבע המדינות מאפשרים לחלק אותן לשלוש קבוצות: 1. ארה"ב, גרמניה וישראל, שבהן אי השיוויון הוא הגבוה ביותר, 2. שוודיה, שבה התחלקות ההכנסות היא שיוויונית ביותר, 3. שאר המדינות, התופסות מקומות ביניים בדירוג זה.

7. נמצא קשר חזק, יחסית, בין מידת אי-השיוויון בהתחלקות ההכנסות לבין הרכב ההכנסה הגולמית. ככל שחלקם של תשלומי ההעברה בסך כל ההכנסה הגולמית היה גבוה יותר, כך היתה התחלקות ההכנסה שיוויונית יותר. מבחינה זו גרמניה היתה יוצאת דופן. ההסבר לדבר זה נעוץ בהכנסה מעבודה עצמאית, שהיא בגרמניה כ-14% מסך כל ההכנסה, ומתחלקת באופן מאוד בלתי שיוויוני בין החמישונים השונים.

נ ט פ ח

תיאור הנתונים ששימשו בסיס למחקר

א. אנכלוסיית המדגם

סדרות הנתונים המצויים במאגר הנתונים הבינלאומי, ששימשו בסיס למחקרים השוואתיים, נבדלות זו מזו במקור הנתונים ובגודל המדגם³. מקורות הנתונים הם: קנדה - סקר הוצאות משפחה, 1981 (גודל המדגם - 37,900 איש); ארה"ב - סקר האנכלוסייה השוטף, 1979 (69,000 איש); אנגליה - סקר הוצאות משפחה, 1979 (6,900 איש); גרמניה - סקר תשלומי העברה, 1979 (2,800 איש); שוודיה - סקר התחלקות ההכנסות ורמת חיים, 1979 (9,600 איש); נורבגיה - קובץ משלמי מס, 1979 (10,400 איש); ישראל - סקר הוצאות משפחה, 1979 (2,270 איש).

אף אחת מסדרות הנתונים אינה כוללת יחידים החיים במוסדות, או חסרי בית. בזמננו המדינות המדגם מצמצם עקב כך ב-1%-2% מכלל האנכלוסייה. סקר הנתונים הגרמני אינו כולל יחידים או משפחות זרים (דבר המצמצם את האנכלוסייה בכ-8%), ואילו סקר הנתונים הישראלי מתייחס רק לאנכלוסייה העירונית, וכ-10% מן האנכלוסייה אינם כלולים במדגם. בכל הסקרים, להוציא הסקר האנגלי, תוצאות המדגם שוקללו, וזאת כדי להתייחס להרכב האנכלוסייה ולגודלה האמיתיים.

ב. הגדרת יחידת ההכנסה הנחקרת

אחד האלמנטים החשובים להשוואת הרכב ההכנסות של האנכלוסייה בתוך כל מדינה ובין מדינות הוא הגדרת יחידת ההכנסה, דהיינו: משפחה, משק בית או יחיד. בשלוש מסדרות הנתונים - ארה"ב, קנדה ואנגליה - יש נתוני הכנסה, הן בהתייחס למשפחות (יחידים שיש ביניהם קרבת דם ושחיים ביחד) והן בהתייחס למשקי בית (יחידים המנהלים משק בית משותף). אלו הן סדרות נתונים הניתנות להשוואה באופן מלא. בישראל ובגרמניה מתייחסים נתוני ההכנסות למשקי בית בלבד, אם כי אפשר להבחין בין משק בית המורכב ממשפחה אחת לבין משק בית המורכב מיותר ממשפחה אחת. 4.5% ממשקי הבית בישראל ו-5% ממשקי הבית בגרמניה הם משקי בית משותפים.

נתוני הסקר השוודי והנורבגי מתייחסים למשפחות בלבד. בשוודיה ההתייחסות היא למשפחה הגרעינית, ומבוגר (יחיד מעל גיל 18) לא נשוי נחשב כמשפחה בפני עצמה. בנורבגיה מבוגר

³ פרק נפרד הוקדש לתיאור מפורט של בסיס הנתונים, והוא יופיע כחלק מפרסום אחד עם שאר המחקרים שהוצגו בכנס לוקסמבורג ב-1985.

החי במשק בית עם משפחה אחרת נחשב כמשפחה בפני עצמה, רק אם הוא אינו תלוי בפרנסתו במשפחה אתה הוא חי.

ג. הגדרות ההכנסה

מדד ההכנסה, עליו התבססה ההשוואה הבינלאומית, הוא ההכנסה הכספית השוטפת (ללא זקיפות של ערך רכוש, כמו דירה ורכב). הגדרה מורחבת של רמת חיים שתכלול הכנסה בעין, רכוש, תצרוכת, חיסכון ועוד, תשמש בעתיד חלק מהמחקרים המתוכננים. מ-42 ממרכיבי ההכנסה נהנו 15 קבוצות הכנסה עיקריות המופיעות בלוח מס. 1 בנספח. שלוש קבוצות ההכנסה העיקריות המופיעות בדיון המוצג בפרק זה הן: 1. הכנסה כלכלית (MARKET INCOME) הכוללת את המרכיבים הבאים: הכנסה מעבודה שכירה ועצמאית, הכנסה שוטפת מרכוש והכנסה מפנסיה תעסוקתית, 2. הכנסה גולמית הכוללת את ההכנסה הכלכלית בתוספת תשלומי ההעברה מגופים ציבוריים וממשקי בית אחרים, 3. הכנסה נקייה השווה להכנסה הגולמית בניכוי המיסים הישירים, כלומר מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי.

לשם ניתוח דפוסי העוני והתחלקות ההכנסות נעשה שימוש בסולם אקוויבאלנטי אחידה לכל המדינות, וזאת כדי להגיע למושג ההכנסה המותאם לגודל המשפחה. הסולם האקוויבאלנטי שנבחרה מוצגת בלוח מס. 2, והיא נותנת משקל של 1 למשפחה בת 3 נפשות, והתוספת השולית לכל נפש, מהראשונה עד התשיעית, היא קבועה - 0.25. הנפש העשירית והבאות אחריה מקבלות משקל של 3. ההכנסה האקוויבאלנטית של כל משפחה חושבה על ידי חלוקת הכנסתה במספר הנפשות הסטנדרטיות המתאים לה.

לוח מס. 1. קבוצות הכנסה עיקריות במחקר ההכנסה הלוקסמבורגי

קבוצת הכנסה מצרפית

1. הכנסה מעבודה וממשכורת
2. הכנסה מעבודה עצמאית
3. הכנסה מעבודה (1+2)
4. הכנסה כספית מרכוש
5. הכנסה פאקטוראלית (3+4)
6. מיסים ישירים (מס הכנסה + דמי ביטוח לאומי של העובד)

7. הכנסה מתשלומי העברה של הביטוח הסוציאלי (דמי מחלה, דמי תאונה, קצבת נכות, פנסיה של הביטוח הסוציאלי, קצבות ילדים, דמי אבטלה, קצבות אימהות, קצבות של הצבא וקצבות כספיות אחרות של הביטוח הסוציאלי)

8. תמיכות לפי מבחן הכנסות

9. תשלומי העברה ציבוריים (8+7)

10. פנסיה תעסוקתית (פרטית וציבורית)

11. תשלומי העברה פרטיים (מדונות ואחרים)

12. הכנסה גולמית (11+10+9+5)

13. הכנסה נקייה (12-6)

14. הכנסה כלכלית (10+5)

15. הכנסה מפרישה (קצבת זיקנה של הביטוח הלאומי + פנסיה תעסוקתית)

לוח מס. 2 - מספר המבוגרים הסטנדרטיים, לפי מספר הנפשות במשפחה

מספר נפשות סטנדרטיות	מספר נפשות
----------------------	------------

0.5	1
0.75	2
1.0	3
1.25	4
1.5	5
1.75	6
2.0	7
2.25	8
2.5	9
3.0	10 ויותר

פרק 6 - רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ותכונותיה
הדימוגרפיות, לפי נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור 1983

פרק 6 - רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ותכונותיה
הדימוגרפיות, לפי נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור 1983

א. מבוא

מטרת הפרק היא לסקור את רמת חיה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה בישראל ואת תכונותיה הדימוגרפיות בהשוואה לאלו של כלל האוכלוסייה. השוואת רמת החיים נעשתה באמצעות שלושה אינדיקטורים: גובה ההכנסה הכספית השוטפת, תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא.

אמת המידה המשמשת בפרק זה להגדרת האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מבוססת על הגישה היחסית להגדרת העוני. לצורך זיהויה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה הגדרנו קו עוני כ-50% מההכנסה החציונית נטו למבוגר סטנדרטי. בשנת 1983 היתה רמת הכנסה זו שווה פחות או יותר לרמה של 40% מההכנסה החציונית ברוטו למבוגר סטנדרטי, שהיא קו העוני המשמש בסיס למימצאים המוצגים בפרק 2, הדן בהיקף העוני באוכלוסיית השכירים היהודיים העירוניים. הגדרת קו העוני המבוססת על הכנסה פנויה משקפת בצורה מהימנה יותר את רמת החיים של המשפחה¹, ולפיכך השתמשנו בה להגדרת האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ולבחינת רמת החיים שלה לפי אינדיקטורים כלכליים שונים.

המימצאים המוצגים בפרק זה מבוססים על תוצאות הפקידה המדגמית של אוכלוסיית מפקד האוכלוסין והדיוור, שנערך בחודשים מאי ויוני 1983. המדגם הקיף כחמישית מכלל משקי הבית. כמו אוכלוסיית המפקד, באוכלוסיית המדגם יש שלושה סוגים של משקי בית: משקי בית רגילים, משקי בית הגרים בקיבוצים ומשקי בית החיים במוסדות. משקי הבית הרגילים מונים 88% מכלל משקי הבית, והמימצאים המוצגים בפרק זה מתייחסים רק אליהם.

משקי הבית הרגילים מתחלקים למשקי בית, שראש משק הבית בהם הוא שכיר (61%), למשקי בית שראש משק הבית בהם אינו עובד (27%) ולמשקי בית שראש משק הבית בהם הוא עצמאי או מעביד² (12%). נתוני ההכנסות המשמשים אותנו בהגדרת האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מתייחסים רק למשקי הבית הבאים: א. משקי בית, שראש המשפחה בהם שכיר, למעט משקי בית שיש בהם עובד עצמאי גם אם הוא אינו ראש משק הבית, ומשקי בית שכירים, שחטרים בהם נתונים על אחד המועסקים. ב. משקי בית, שראש המשפחה בהם אינו עובד, אבל שאר המועסקים במשק הבית הם שכירים ויש לגביהם הכנסות. לפיכך, בפרק זה המימצאים העוסקים באוכלוסייה מעוטת ההכנסה מתייחסים רק לשתי קבוצות אלו. לעומת זאת, בהשוואת האוכלוסייה מעוטת ההכנסה לכלל משקי הבית ביחס לנתונים הדימוגרפיים, תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא, כלל משקי הבית כוללים גם עצמאים וגם כאלה, שאין נתוני הכנסה לגביהם. ביסוד השוואה זו עומדת ההנחה, שהתפלגות משתנים אלה בקרב אוכלוסיית העצמאים דומה לזו שבקרב שאר משקי הבית.

¹ בפרק זה המונח משפחה זהה למשק בית, לפי הגדרתו במפקד.

² עצמאי הוא אדם שעובד בעסק שלו או במשק חקלאי שלו ואינו מעסיק אחרים, ואילו מעביד מעסיק עובדים שכירים.

ראוי לציין, שהבדלים בין מפקד האוכלוסין לבין סקרי הכנסות או הוצאות משפחה ביחס לאוכלוסייה הנכללת בהם אינם מאפשרים את השוואת הממצאים המוצגים כאן לאלה המוצגים בפרק 2, הדן בהיקף העוני בקרב אוכלוסיית השכירים היהודיים העירוניים ב-1984, או לאלה המוצגים בפרק 5, המשווה את העוני בישראל ב-1979 (לפי סקר הוצאות משפחה) לעוני במספר מדינות מערביות.

להלן עיקרי הממצאים המופיעים בפרק:

לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה אופייניות תכונות סוציו-אקונומיות המבדילות אותה משאר האוכלוסייה. ראשי משקי הבית באוכלוסייה זו הם בעלי השכלה נמוכה, יחסית, וחלק ניכר מהם אינו עובד. מרבית המשפחות באוכלוסייה זו הן קטנות, ובחלק ניכר מהן ראש המשפחה הוא קשיש. ייצוג בולט יש בה גם למשפחות, בהן מספר רב, יחסית, של ילדים. חלקם של האוכלוסייה הלא-יהודית ושל יהודים יוצאי אסיה-ואפריקה בקבוצה זו גדול יחסית לחלקם בכלל האוכלוסייה. בחינת ההרכב הענפי ומשלח היד של ראשי המשפחה העובדים בקבוצה זו מעלה, כי יש ריכוז גבוה, יחסית, של בעלי הכנסה נמוכה בענפי הבינוני והשירותים האישיים, וחלק ניכר מהם הוא עובדים מקצועיים ואחרים בענף התעשייה.

שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא בקרב האוכלוסייה מעוטת ההכנסה נמוך בהשוואה לזה שבכלל האוכלוסייה. אחוז המשפחות הגרות בדירה שבבעלותן קטן יחסית לזה שבכלל האוכלוסייה, וצפיפות הדיור של אוכלוסייה זו גבוהה, יחסית, למרות העובדה, ש כ-50% מהמשפחות מעוטות ההכנסה מונות נפש אחת או שתיים בלבד. גם תנאי הדיור של אוכלוסייה זו נחותים בהשוואה לאלה של כלל האוכלוסייה. לרבע ממשקי הבית באוכלוסייה זו אין סידור חימום כלשהו בדירתם, ולכעשירית מהם אין מקלחת ו/או אמבטיה בבית מגוריהם.

ההכנסה הממוצעת של משפחות הקשישים מעוטות ההכנסה גבוהה משל אלו, בהן ראש המשפחה צעיר, וההכנסה הממוצעת של משפחות בהן ראש המשפחה עובד גבוהה מההכנסה הממוצעת של המשפחות, בהן ראש משק הבית אינו עובד.

גם תנאי הדיור של הקשישים טובים יותר משל המשפחות, בהן ראש המשפחה אינו קשיש. מצבם של הקשישים מעוטי ההכנסה טוב אפוא יחסית למשפחות מעוטות ההכנסה אחרות, אולם חלק ניכר ממשפחות הקשישים הן מעוטות הכנסה. לעומת זאת, כאשר בוחנים את היקפה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה לפי מוצא נמצא, כי הוא גבוה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית ובקרב האוכלוסייה היהודית יוצאת אסיה ואפריקה, ודמת חייהן של המשפחות מעוטות ההכנסה בקבוצות אלה נמוכה יחסית למשפחות מעוטות ההכנסה יוצאות אירופה-אמריקה וילידות ישראל.

הממצאים מהפקידה המדגמית של האוכלוסייה במפקד האוכלוסין והדיור משקפים רמת הכנסות במשך תקופה בת שלושה חדשים. לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה אופייניים שיעור בעלות נמוך על מוצרים בני קיימא ותנאי דיור ירודים יחסית לכלל האוכלוסייה. תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא תלויים בהכנסות במשך תקופת זמן ארוכה. מהמתאם הגבוה בין רמת ההכנסה במשך תקופה קצרה לבין משתנים אלה משתמע, כי ההכנסה הנמוכה אופיינית למצב הפרמננטי של האוכלוסייה, שהכנסתה נבדקה במשך תקופת בת שלושה חדשים בלבד. התכונות הסוציו-אקונומיות של אוכלוסייה זו אופיינית אפוא לאוכלוסייה, שרמת הכנסתה נמוכה גם במשך תקופות זמן ארוכות.

ב. היקף האוכלוסייה מעוטת ההכנסה והרכבה

היקף האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מוצג בלוח מס. 1. לפי נתוני הסקירה המדגמית במפקד האוכלוסין והדיר, ב-1983 היתה רמת הכנסתם של 18.7% מכלל משקי הבית נמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית הפנויה למבוגר סטנדרטי. במשקי בית אלה חיו 20.8% מכלל הנפשות באוכלוסייה ו-25.1% מכלל הילדים באוכלוסייה. בקרב האוכלוסייה הקשישה (משקי בית, שבראשן עומד קשיש) אחוז מעוטי ההכנסה גבוה במיוחד, 28.6%. גם בקרב המשפחות עם ילדים, במיוחד בקרב המשפחות הגדולות, נמצא אחוז גבוה של מעוטי הכנסה. לכ-40% מכלל המשפחות הגדולות יש הכנסה נמוכה מ-50% מן ההכנסה החציונית הפנויה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 1 - אחוז מעוטי ההכנסה בקרב משקי בית, נפשות, ילדים, קשישים ומשפחות בנות גודל שונה

משקי בית	נפשות	ילדים	קשישים	משפחות עם 1-3 ילדים	משפחות עם 4 ילדים ויותר
18.7	20.8	25.1	28.6	13.0	40.4

לוח מס. 2 - יהודים ולא-יהודים באוכלוסייה מעוטת ההכנסה ובכלל האוכלוסייה (באחוזים)

	האוכלוסייה מעוטת הכנסה			כלל האוכלוסייה		
	סך הכל	יהודי	לא יהודי	סך הכל	יהודי	לא יהודי
משקי בית	100.0	69.9	30.1	100.0	89.2	10.8
נפשות	100.0	49.9	50.1	100.0	83.0	17.0
ילדים	100.0	33.5	66.5	100.0	76.5	23.5
קשישים	100.0	88.6	11.4	100.0	93.4	6.6

לוח מס. 2 מציג את הרכבה של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה לפי יהודים ולא יהודים. לאוכלוסייה הלא-יהודית אופיינית רמת הכנסה נמוכה יחסית לזו של האוכלוסייה היהודית.

והגורם העיקרי לכך הוא ההבדל בגודל המשפחה. מספר הנפשות הממוצע למשק בית לא-יהודי הוא 5.5, לעומת 3.2 באוכלוסייה היהודית. באוכלוסייה מעוטת ההכנסה ההבדל בגודל המשפחה בולט עוד יותר. גודלו הממוצע של משק בית באוכלוסייה היהודית מעוטת ההכנסה הוא 2.6 נפשות, ואילו באוכלוסייה הלא-יהודית מעוטת ההכנסה הוא 6.1 נפשות. ההבדל בין יהודים ללא יהודים בגודל הממוצע של המשפחות מעוטות ההכנסה נובע לא רק מההבדל בגודל המשפחה הקיים בכלל האוכלוסייה, אלא גם מהעובדה, שבקרב האוכלוסייה היהודית מעוטת ההכנסה יש ייצוג גדול, יחסית, למשפחות קטנות ולמשפחות שבראשן עומד קשיש, ואילו בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית מעוטת ההכנסה יש ייצוג גדול יותר למשפחות גדולות, עם מספר רב של ילדים.

נתוני הלוח מורים, שבכ-70% ממשקי הבית מעוטי ההכנסה ראש משק הבית הוא יהודי, וב-30% ראש משק הבית הוא לא יהודי. זאת לעומת 89% ו-11%, בהתאמה, בכלל האוכלוסייה. מספר הנפשות החיות במשקי בית מעוטי הכנסה מתחלק כמעט שווה בשווה בין יהודים ללא יהודים. לעומת זאת משקי הבית הקשישים, שהם מעוטי הכנסה, מרוכזים בעיקר באוכלוסייה היהודית. כ-89% מהם הם יהודים, ורק כ-11% הם לא יהודים.

הרכב האוכלוסייה מעוטת ההכנסה לפי תכונות דימוגרפיות וכלכליות מוצג בלוחות מס. 3, 4, ו-5. כאמור, ראש המשפחה של כ-70% מן האוכלוסייה מעוטת ההכנסה הוא יהודי. ראש המשפחה ב-48% ממשקי הבית היהודיים באוכלוסייה מעוטת ההכנסה הוא מאסיה או מאפריקה, לעומת 40% שהם חלקה של אוכלוסייה זו בכלל האוכלוסייה היהודית. הכנסתם של ילידי ישראל גבוהה יחסית לזו של כלל האוכלוסייה, וכתוצאה מכך נמוך, יחסית, מספרם של משקי הבית מקבוצה זו באוכלוסייה היהודית מעוטת ההכנסה.

האוכלוסייה מעוטת ההכנסה בישראל מונה בעיקר קשישים ומשפחות, בהן מספר גדול, יחסית, של ילדים. מנתוני לוח מס. 3 עולה, כי ליותר מ-50% ממשפחות אלו אין ילדים, ו לכ-20% מהן יש 4 ילדים או יותר. אולם מן הראוי לציין, כי קרוב ל-30% מהאוכלוסייה מעוטת ההכנסה בישראל הן משפחות עם מספר קטן, יחסית, של ילדים. מדיניות החלוקה מחדש של ההכנסות בישראל צריכה אפוא לקחת בחשבון את עובדת קיומן של קרוב ל-60,000 משפחות מעוטות הכנסה, שהן צעירות יחסית, ושלהן 1-3 ילדים.

מהממצאים על רמת ההשכלה של ראש משק הבית נובע, כי קיים מתאם גבוה בין רמת ההכנסה המשפחתית לבין רמת ההשכלה של ראשי משקי הבית בישראל. בכ-60% מהמשפחות מעוטות ההכנסה השכלתו של ראש משק הבית אינה עולה על 8 שנות לימוד, לעומת 27.7% בלבד באוכלוסייה כולה (ראה לוח מס. 5).

לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה אופייני גם מספר מפרנסים נמוך למשפחה. בחלק ניכר מאוכלוסייה זו ראש משק הבית אינו עובד, ורק ל-4% מהמשפחות בה זו יש 2 מפרנסים או יותר. מאחר שב-43.1% ממשקי הבית באוכלוסייה זו ראש משק הבית הינו קשיש, גורם מרכזי להכנסה הנמוכה, יחסית, במשפחות אלו היא ההכנסה הנמוכה מפנסיות ומתשלומי העברה, שכן לחלק ניכר ממשפחות אלו אין כלל הכנסה מעבודה. בקרב המשפחות מעוטות ההכנסה, שלהן הכנסה מעבודה שכירה, יש ייצוג בולט לאלו, בהן ראש המשפחה מועסק בענפי הבינוי, השירותים האישיים, התחבורה והתקשורת, וזאת בהשוואה לאחוז המועסקים בענפים אלה בכלל האוכלוסייה. חלק ניכר מראשי המשפחה במשפחות מעוטות ההכנסה הם עובדי שירותים, עובדים מקצועיים בתעשייה ועובדי תעשייה אחרים.

לוח מס. 3 - תכונות דימוגרפיות של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ושל כלל האוכלוסייה (באחוזים)

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	ת כ ו נ ה
----------------	-----------------------	-----------

1. אפיונים של ראש משק הבית

א. דת

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	סך הכל
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	יהודי
88.7	69.9	מזה: יבשת מוצא: אסיה-אפריקה
28.7	33.6	אירופה-אמריקה
35.7	34.0	ישראל
24.3	2.3	לא יהודי
11.3	30.1	

ב. גיל

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	סך הכל
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	קשיש
23.3	43.1	לא קשיש
76.7	56.9	

2. אפיונים של משק הבית

א. מספר נפשות

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	סך הכל
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	1
18.7	23.9	2
22.6	25.8	3
14.3	10.0	4
17.7	9.3	5
13.2	8.3	6+
13.5	22.7	

ב. מספר ילדים

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	סך הכל
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	0
47.0	51.8	3-1
43.1	28.5	5-4
6.9	10.4	6+
3.0	9.3	

ג. אחוז משפחות חד-הוריות

3.2	6.5
-----	-----

לוח מס. 4 - תכונות כלכליות של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ושל כלל האוכלוסייה (באחוזים)

כלל האוכלוסייה	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	תכונה כלכלית
----------------	-----------------------	--------------

ראש משק הבית

<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סך הכל
72.6	32.8	עובד*
27.4	67.2	לא עובד

מספר מפרנסים במשק הבית

<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סך הכל
20.5	61.2	0
40.2	34.8	1
39.3	4.0	2+

משלח יד של ראש משק הבית

<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סך הכל
28.7	9.2	אקדמאי, חופשי, טכני, ניהולי
18.9	6.6	פקידים
25.3	38.8	עובדים מקצועיים בתעשייה
4.6	16.6	עובדי תעשייה אחרים
11.3	16.9	עובדי שירותים
11.2	11.9	אחר

ענף כלכלי בו עובד ראש משק הבית

<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	סך הכל
5.4	4.4	חקלאות
23.0	24.4	תעשייה
22.2	15.1	מסחר ופינאנסים
1.0	1.0	חשמל ומים
6.5	19.9	בינוי
6.5	7.1	תחבורה ותקשורת
29.7	21.4	שירותים ציבוריים
5.7	6.7	שירותים אישיים

* אחוז העובדים בכלל האוכלוסייה כולל עצמאים. 12.2% מראשי משקי הבית הם עצמאים. 60.4% מראשי משקי הבית הם שכירים.

לוח מס. 5 - מספר שנות לימוד של ראש משק הבית באוכלוסייה מעוטת הכנסה ובכלל האוכלוסייה (באחוזים)

שנות לימוד	אוכלוסייה מעוטת הכנסה	כלל האוכלוסייה
0	22.7	9.2
1 - 8	43.1	28.5
9 - 12	24.4	37.5
13 - 15	5.3	11.9
16+	4.5	12.9

ג. רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת הכנסה

1. התפלגות ההכנסות של האוכלוסייה מעוטת הכנסה לפי תכונות דימוגרפיות

אמות המידה המשמשות בפרק זה לאפיון רמת החיים של האוכלוסייה מעוטת הכנסה הן ההכנסות, היקף הבעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי הדיור שלה. לוח מס. 6 מציג נתונים על התפלגות ההכנסות של אוכלוסייה זו לפי משתנים דימוגרפיים שונים. על פי נתונים אלה ניתן להשוות את הכנסתן של הקבוצות מעוטות הכנסה השונות ואת אי שיוויון התפלגות ההכנסות ביניהן.

לוח מס. 6 - משקי הבית מעוטי הכנסה, לפי רמת ההכנסה ותכונות דימוגרפיות של ראש משק הבית (באחוזים)

הכנסה כאחוז מקו ההכנסה הנמוכה*	סך הכל האוכלוסייה מעוטת הכנסה	עובד	עובד לא	קשיש	קשיש לא	ילדים	
						1 - 3 ילדים	4+ ילדים
25-0	10.7	3.7	14.2	0.5	18.4	26.3	10.3
50-26	11.1	11.9	10.6	6.9	14.2	12.1	15.6
75-51	35.6	29.5	38.6	48.4	26.0	22.2	32.1
100-76	42.6	54.9	36.6	44.2	41.4	39.4	42.0
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* קו ההכנסה הנמוכה שווה למחצית ההכנסה הפנויה החציונית למבוגר סטנדרטי.

ממוצע ההכנסות של המשפחות מעוטות ההכנסה, שראשן עובד, גבוה משל אלו בהן ראש המשפחה אינו עובד; ושל אלו שבראשן קשיש גבוה משל אלו, שבהן ראש המשפחה אינו קשיש. הכנסתן של קרוב ל-93% ממשפחות הקשישים גבוהה ממחצית רמת ההכנסה, לפיה קובעים האם משפחה ענייה אם לאו, לעומת כ-67% ממשפחות הלא קשישים. המשפחות עם 1-3 ילדים מתרכזות ברמת הכנסות נמוכה יחסית למשפחות, שבהן 4 ויותר ילדים.

2. תנאי דיור ובעלות על מוצרים בני קיימא בהרב האוכלוסייה מעוטת ההכנסה

השוואת תנאי הדיור של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ושיעור הבעלות בה על מוצרים בני קיימא לאלה של כלל האוכלוסייה נותנת אמת מיזה טובה לרמת החיים של אוכלוסיות אלו. עם זאת, ראוי להדגיש שגם אם תנאי הדיור והיקף הבעלות על מוצרים בני קיימא משקפים רמת הכנסות במשך תקופות זמן ארוכות, הרי שבמרוצת מחזור החיים של המשפחות חליב שינויים בגובה הכנסתן. כתוצאה מכך יכולות משפחות להיקלע למצב זמני, בו הכנסתן תהיה נמוכה יחסית לשאר האוכלוסייה, אולם לא יהיה לכך ביטוי בהיקף הבעלות שלהן על מוצרים בני קיימא ובתנאי הדיור שלהן, שכן אלה תלויים ברמת ההכנסות במשך מספר שנים ניכר. נתוני ההכנסות בפקידה המדגמית כוללים הכנסות בפרק זמן של שלושה חדשים בלבד. לפיכך, באוכלוסייה מעוטת ההכנסה, שהממצאים לגביה מוצגים בפרק זה, יש גם משפחות שהכנסתן נמוכה באורח זמני. מאידך גיסא, אוכלוסייה זו אינה כוללת את אותן משפחות, שהכנסתן הזמנית גבוהה, יחסית. ניידות המשפחות לאורך סולם ההכנסות מקשה במידה מסוימת על זיהוי המשפחות מעוטות ההכנסה, אולם השפעתה על התכונות הדימוגרפיות והכלכליות של אוכלוסייה זו קטנה, יחסית, שכן היא מונה בעיקר משפחות בעלות תכונות דימוגרפיות וכלכליות דומות. כתוצאה מניידות זו אפשר למצוא משפחות מעוטות הכנסה, שברשותן מוצרים האופייניים למשפחות שרמת הכנסתן גבוהה יותר, כמו מכוננית ומדיח כלים.

לוח מס. 7 מציג נתונים על תנאי דיור ועל שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא בקרב האוכלוסייה מעוטת ההכנסה ובקרב כלל האוכלוסייה. לפי כל המשתנים, שהלוח מציג נתונים לגביהם, יש הבדלים גדולים בין האוכלוסייה מעוטת ההכנסה לכלל האוכלוסייה. הבדלים אלה מעידים על כך, שהרכישות המאסיביות של מוצרים בני קיימא, כולל טלוויזיות צבעוניות, בראשית שנות ה-80 לא התחלקו באופן שווה בין כל חלקי האוכלוסייה, ובאופן טבעי בעלי ההכנסות הגבוהות נהנו מכך יחסית יותר.

לחלק ניכר מהאוכלוסייה מעוטת ההכנסה יש דירה בבעלות, ושיעור הבעלות קטן רק במעט מזה שבכלל האוכלוסייה. מצב זה משקף את מבנה שוק הדיור בישראל יותר מאשר רמת חיים. צפיפות הדיור של המשפחות מעוטות ההכנסה הינה 1.54 נפשות לחדר לעומת 1.16 נפשות לחדר באוכלוסייה כולה. הפרש זה בנוסף על העובדה, כי חלק ניכר מהמשפחות מעוטות ההכנסה הן משפחות קטנות של קשישים, שצפיפות הדיור שלהן קטנה, פירושו שקיים פער ניכר בין צפיפות הדיור של המשפחות מעוטות ההכנסה עם ילדים לבין זו של כלל האוכלוסייה. לכרבע מהאוכלוסייה מעוטת ההכנסה אין סידור כלשהו לחימום הדירה. לכ-10% מהמשפחות באוכלוסייה זו אין אמבטיה ו/או מקלחת בדירת מגוריהם, ולכ-4% אין שירותים בבית. לעומת זאת לכ-14% מכלל האוכלוסייה אין סידור חימום כלשהו בדירה, ואחוז המשפחות שאינן מעוטות הכנסה, שאין להם אמבטיה ו/או מקלחת ושירותים בביתם, הוא אפסי.

לוח מס. 7 - בעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי דיוור בקרב משפחות מעוטות ההכנסה ובקרב כלל המשפחות (באחוזים)

כלל המשפחות	משפחות מעוטות הכנסה	
-------------	---------------------	--

בעלות על מוצרים בני קיימא

69.2	45.5	טלפון
85.4	66.9	תנור אפיה
57.3	25.7	מערבל חשמלי
5.4	2.1	מדיח כלים
42.0	15.9	שואב אבק
46.6	51.6	טלביזיה שחור-לבן
61.6	32.7	טלביזיה בצבעים
44.1	13.9	מכונת

לפי סוג בעלות על הדירה

72.9	65.9	בבעלות המשפחה
7.4	10.6	בשכירות עם זכות לדמי
17.2	20.2	בשכירות ללא זכות לדמי
2.5	3.3	אחר

*2.8 10.1 אין אמבטיה ו/או מקלחת

85.8 73.8 יש סידור לחמום הדירה

מספר בתי שימוש

1.2	4.1	0
80.8	87.7	1
18.0	8.2	2 ויותר

1.16 1.54 צפיפות דיוור (נפשות לחדר)

* מאחר שכ-20% ממשקי הבית הם מעוטי הכנסה והנתונים המתייחסים לכלל המשפחות באוכלוסייה כוללים גם את המשפחות מעוטות ההכנסה, הרי שכמעט אין משפחות שאינן מעוטות הכנסה, שבדירתם אין שירותים ואמבטיה ו/או מקלחת.

מתצאים על תנאי הדיור ועל הבעלות על מוצרים בני קיימא בקרב המשפחות מעוטות ההכנסה לפי תכונות דימוגרפיות וכלכליות שונות מוצגים בלוחות מס. 8 ו-9. אחוז בעלי המכוניות בקרב המשפחות, שבראשן קשיש, קטן מהאחוז המקביל בקרב המשפחות מעוטות ההכנסה, שראשן אינו קשיש. אחוז המשפחות, שלהן ציוד מטבח וטלביזיות, דומה בשתי קבוצות אלו, ואחוז בעלי הטלפון גבוה בקרב המשפחות שבראשן קשישים יותר מאשר באחרות. גם תנאי הדיור של משפחות, שבראשן קשיש, נוחים יותר: צפיפות הדיור אצלן נמוכה יחסית, ולאחוז גבוה מהן יש אמבטיה ו/או מקלחת, שירותים בדירה וסידור חימום כלשהו. כללית אפוא, תנאי הדיור של המשפחות מעוטות ההכנסה, שבראשן קשיש, טובים יותר מאשר בקרב המשפחות מעוטות ההכנסה שבראשן לא קשיש, וגם שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא גבוה אצל הראשונות יותר מאשר אצל האחרונות. עובדה זו נובעת, כמובן, מהצטרות רכוש במשך תקופה ארוכה. אולם מן הראוי לציין, כי להוציא את צפיפות הדיור, תנאי הדיור נחותים, והיקף הבעלות על מוצרים בני קיימא קטן אצל הקשישים מעוטי ההכנסה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה. השוואת רמת החיים של המשפחות מעוטות ההכנסה לפי מספר הילדים מעלה, כי מצבן של אלו שלהן 1-3 ילדים טוב יחסית לזה של המשפחות הגדולות. שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא גבוה אצלן יותר, ותנאי הדיור שלהן טובים יותר משל המשפחות הגדולות. שיעור הבעלות על דירות בקרב המשפחות הקטנות קטן יותר, וייתכן שהבדל זה נובע מכך שמשפחות אלו צעירות יותר. רמת החיים של המשפחות החד-הוריות מעוטות ההכנסה, הנמדדת לפי תנאי דיור ושיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא, דומה לזו של המשפחות הקטנות, כאשר ההבדל הבולט ביניהן הוא בשיעור הבעלות על דירות. שיעור הבעלות על דירות אצל המשפחות החד-הוריות נמוך מזה שאצל המשפחות הקטנות ונמוך עוד יותר מזה שאצל המשפחות הגדולות.

שיעורי הבעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי הדיור של המשפחות מעוטות ההכנסה, בהן ראש המשפחה אינו עובד, של אלה שאין להן מפרנסים כלל ושל המשפחות בהן ראש המשפחה קשיש דומים במידה רבה. שלוש הקבוצות הללו כוללות, למעשה, אוכלוסיות דומות, ולכן מרבית ראשי המשפחה הקשישים אינם עובדים, ובחלק ניכר ממשפחות הקשישים אין מפרנסים אחרים. במקביל, תנאי הדיור ושיעורי הבעלות על מוצרים בני קיימא במשפחות שראשן אינו קשיש, במשפחות שראשן עובד ובמשפחות להן יש מפרנס אחד דומים.

השוואת רמת החיים של המשפחות מעוטות ההכנסה בהתאם לשיעורי הבעלות על מוצרים בני קיימא ולתנאי הדיור שלהן לפי מוצא מלמדת, כי מצבם של אלו, בהן ראש המשפחה יליד אירופה-אמריקה או ישראל, טוב יחסית ממצבן של משפחות, בהן מוצא ראש המשפחה אסיה-אפריקה. רמת חייהן של המשפחות הלא-יהודיות היא הנמוכה ביותר. להוציא את שיעורי הבעלות על דירה ועל מכונית, תנאי הדיור ושיעורי הבעלות על מוצרי בני קיימא נמוכים בקבוצה זו מאשר בקבוצות האחרות.

כאמור, אחוז המשפחות מעוטות ההכנסה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית ובקרב המשפחות היהודיות, בהן ראש המשפחה יוצא אסיה-אפריקה, גבוה יחסית לקבוצות האחרות. יתר על כן, רמת חייהן של המשפחות מעוטות ההכנסה בקרב קבוצות אלו נמוכה יחסית לזו של משפחות מעוטות הכנסה בקבוצות המוצא האחרות. בקרב המשפחות, להן מספר ילדים גדול יחסית, אחוז בעלי ההכנסה הנמוכה גבוה, ורמת חייהן נמוכה יחסית למשפחות הקטנות מעוטות ההכנסה. עובדה זו נובעת מקיום מתאם גבוה בין מוצא לבין גודל משפחה. אולם, הכנסתן הממוצעת של המשפחות הקטנות מעוטות ההכנסה נמוכה יחסית לזו של המשפחות הגדולות מעוטות ההכנסה. לפיכך רמת חיים כוללת, הלוקחת בחשבון הכנסה שוטפת, בעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי

דיוור, איגנה בהכרח נמוכה אצל המשפחות הגדולות מעוטות ההכנסה יותר מאשר אצל אלו, להן 3-1 ילדים.

לוח מס. 8 - בעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי דיוור בקרב המשפחות מעוטות ההכנסה, לפי סוג ראש המשפחה (באחוזים)

4+ ילדים	3-1 ילדים	משפחות חד-הוריות	ראש משפחה לא קשיש	ראש משפחה קשיש	
----------	-----------	------------------	-------------------	----------------	--

בעלות על מוצרים בני קיימא

20.0	40.0	42.7	36.2	58.3	טלפון
55.6	74.8	72.0	67.5	66.0	תנור אפייה
15.4	35.0	31.8	27.5	23.1	מטביל חשמלי
0.8	2.9	2.4	2.0	2.3	מדיח כלים
4.1	15.5	15.2	12.2	20.9	שואב אבק
54.3	50.0	54.7	51.5	51.9	טלביזיה שחור לבן
20.6	38.6	37.3	31.8	33.9	טלביזיה בצבעים
19.0	21.0	10.8	19.6	6.1	מכונית

סוג בעלות על הדירה

78.0	62.6	49.0	65.1	67.0	בבעלות המשפחה
7.2	10.3	11.9	9.5	12.0	בשכירות עם זכות לדמיים
12.7	23.1	34.2	21.6	18.2	בשכירות ללא זכות לדמיים
2.1	4.0	4.9	3.8	2.8	אחר

20.5 9.9 9.6 12.2 7.2 אין אמבטיה ו/או מקלחת

68.1 73.1 70.6 71.5 76.8 יש סידור לחיתום הדירה

הספר בתי שימוש

9.6	4.4	4.2	5.5	2.2	0
79.7	84.3	85.7	84.1	92.5	1
10.7	11.3	10.1	10.4	5.3	2 ויותר

3.3 1.7 1.5 2.1 0.8 צפיפות דיוור (נפשות לחדר)

לוח מס. 9 - בעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי דיוור בקרב משפחות
 מעוטות הכנסה, לפי משתנים דימוגרפיים (באחוזים)

לא יהודי	יהודי		
	ארץ לידה של ראש משפחה		
	ישראל	אסיה- אפריקה	אירופה- אמריקה

בעלות על מוצרי בני קיימא

8.7	68.0	52.5	70.8	טלפון
44.6	75.9	77.5	76.0	תנור אפייה
7.1	45.2	31.5	35.6	מערבל חשמלי
0.4	4.2	2.2	3.3	מדיח כלים
1.1	23.4	13.0	32.1	שואב אבק
43.4	45.6	52.9	52.8	טלביזיה שחור לבן
10.9	46.5	40.7	44.0	טלביזיה בצבעים
15.1	20.4	13.7	12.8	מכונת

סוג בעלות על הדירה

83.8	58.7	51.2	64.7	בעלות המשפחה
5.3	11.6	14.3	11.6	בשכירות עם זכות לדמי"פ
8.2	27.8	30.6	20.2	בשכירות ללא זכות לדמי"פ
2.7	1.9	4.0	3.4	אחר

29.2 2.2 2.3 0.9 אין אמבטיה ו/או נזקלחת

69.5 70.1 64.7 86.8 יש סידור להימום הדירה

מספר בתי שימוש

12.3	1.1	0.4	0.3	0
83.0	87.5	88.0	91.7	1
4.7	11.4	11.6	8.0	2 ויותר

2.8 1.1 1.2 0.8 צפיפות דיוור (נפשות לחדר)

לוח מס. 10 - בעלות על מוצרים בני קיימא ותנאי דיוור בקרב משפחות מעוטות ההכנסה, לפי מפרנסים (בכלל, וראש משפחה) (באחוזים)

מספר מפרנסים			ראש משפחה	ראש משפחה	
2+	1	0	לא עובד	עובד	

בעלות על מוצרים בני קיימא

42.2	33.5	53.0	52.1	32.5	טלפון
71.4	67.1	66.4	66.9	66.8	תנור אפייה
38.5	25.8	24.7	25.3	26.4	מערבל חשמלי
3.6	1.6	2.2	2.2	1.8	מדיח כלים
18.9	10.6	18.8	18.3	11.2	שואב אבק
58.5	52.5	50.7	50.9	53.1	טלביזיה שחור לבן
40.6	30.4	33.5	33.6	31.0	טלביזיה בצבעים
30.7	20.4	8.9	9.9	12.7	מכונית

סוג בעלות על הדירה

70.0	68.3	64.2	64.3	69.1	בעלות המשפחה
8.6	18.7	11.8	11.7	8.4	בשכירות עם זכות לדמי
18.3	20.1	20.4	20.4	19.6	בשכירות ללא זכות לדמי
3.1	2.9	3.6	3.6	2.9	אחר

אין אמבטיה ו/או מקלחת

8.8	12.8	8.5	8.6	12.9
-----	------	-----	-----	------

יש טידור לחימום הדירה

77.5	73.0	74.0	73.8	73.8
------	------	------	------	------

מספר בתי שימוש

3.0	5.0	3.5	3.3	5.1	0
81.1	85.5	89.5	89.0	85.5	1
15.9	9.5	7.0	7.7	9.4	2 ויותר

2.4	2.2	1.1	1.2	2.2
-----	-----	-----	-----	-----

צפיפות דיוור (נפשות לחדר)

שיעור בעלי ההכנסה הנמוכה גבוה יחסית בקרב הקשישים, אולם רמת חייהם של הקשישים מעוטי ההכנסה גבוהה יחסית לזו של משפחות מעוטות הכנסה, שבראשן לא קשיש. ההכנסה הכספית הפנויה של הקשישים גבוהה יותר מאשר זו של המשפחות מעוטות ההכנסה, שבראשן לא קשיש, ותנאי הדיור שלהם נוחים יותר משל האחרונות.

ד. אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה

בלוח מס. 11 מוצגים מדדי התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, המבוססים על נתוני הסקירה המדגמית. בקרב כלל האוכלוסייה חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה הפנויה הוא 1.8% בלבד, ואילו חלקו של העשירון העליון הוא 27.3%. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון הוא 15.2, והזד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה הוא 0.3107. מחלוקת האוכלוסייה לקבוצות לפי גיל ראש המשפחה עולה שמדד אי השוויון בהכנסות המשפחות שראשיהן קשישים גבוה מזה של המשפחות שראשיהן אינם קשישים: 0.3822 לעומת 0.2900, בהתאמה. כמו כן, אי השוויון בהכנסות גבוה יותר אצל המשפחות עם 1-3 ילדים מאשר אצל המשפחות עם 4 ילדים ויותר, אם כי ההבדל אינו בולט כמו זה שבין המשפחות הקשישות למשפחות הלא קשישות.

לוח מס. 11 - חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה ומדד גייני בכלל האוכלוסייה ובקבוצות אוכלוסייה עיקריות*

עשירון	כלל האוכלוסייה	משפחות שראשן לא קשיש	משפחות שראשן קשיש	משפחות עם 1-3 ילדים	משפחות עם 4 ילדים ויותר
1	1.8	1.6	2.4	2.0	2.2
2	3.5	3.4	3.7	4.5	4.4
3	4.8	4.7	4.6	5.9	5.7
4	5.9	6.1	5.7	7.0	6.7
5	7.3	7.4	6.2	8.3	7.9
6	8.3	9.0	8.0	9.6	9.2
7	10.8	11.1	9.9	11.2	10.8
8	13.2	13.4	12.3	13.0	12.9
9	16.5	16.6	16.7	15.6	15.6
10	27.3	26.7	30.5	22.9	24.5
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
מדד גייני**	0.3107	0.2900	0.3822	0.2982	0.2936

* עשירוני נפשות, הכנסה נטו למשפחה, שקלול משפחות.
** לפי עשירוני נפשות, הכנסה נטו למשפחה.

נ ס פ ח ל ו ח ו ת

לוח א/1 - תקבולים ותשלומים (במחירים שוטפים)

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	1965	1955	
TOTAL RECEIPTS	1,034,639	204,155	74,439	13,096	925.9	40.5	4.4	ער כל התקבולים
THEREOF: TO N.I BRANCHES	856,462	171,040	62,175	10,834	847.2	40.5	4.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I BRANCHES	462,896	90,496	35,479	7,208	368.5	27.3	4.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	114,850	23,344	8,858	81	84.7	2.3	--	השתתפות הממשלה לעי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	150,322	28,753	9,144	1,880	282.5	9.6	0.1	ריבית שונות
MISCELLANEOUS	-1,567	3,215	114	48	--	--	--	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתויות ^{2,3}
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	127,239	25,232	8,580	1,617	111.5	1.4	--	לא גבייה לעי חוקים אחרים
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	180,899	33,115	12,264	2,262	78.7	--	--	גבייה לעי חוקים אחרים
TOTAL PAYMENTS OF N.I BRANCHES	696,594	133,460	51,310	8,517	516.8	22.3	1.5	ער כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	569,355	108,228	42,730	6,900	405.9	21.0	1.5	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	127,239	25,232	8,580	1,617	110.9	1.3	--	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-7,996	5,597	560	228	38.2	7.3	2.7	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	3,377,170	638,897	187,640	35,993	1,383.4	87.1	4.6	נכסים בסוף השנה

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי ולכך.
 2) לא כולל הוצאות מינהל.
 3) כולל גמלאות לעי טעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכך גמלאות לעי חוקים אחרים.
 4) כולל מס מקביל, היטל המגוונות אזורית והיטל חינוך על יסודי.
 5) ללא הוצאות מינהל.

לוח 2/א - תכולת נתשלומים (נתון 1980)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1980 PRICES)

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	1965	1955	
TOTAL RECEIPTS	15,700	15,632	15,602	13,094	11,905	1,934	361	סך כל התקבלים
THEREOF: TO N.I BRANCHES	12,996	13,097	13,031	10,834	10,891	1,934	361	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I BRANCHES	7,024	6,929	7,436	7,203	4,737	1,305	353	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER								השתתפות הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW ¹	1,742	1,787	1,856	82	1,087	109	--	לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	2,281	2,202	1,919	1,883	3,631	458	8	ריבית
MISCELLANEOUS	-24	246	23	47	--	--	--	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR								הקצבת הממשלה לנתשלומים
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	1,931	1,932	1,798	1,619	1,433	66	--	לא גבייתים ^{2,3}
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	2,745	2,536	2,571	2,260	1,014	--	--	גבייה לפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I BRANCHES ⁵	10,570	10,219	10,756	8,515	6,644	1,064	124	סך כל הנתשלומים של ענפי הביטוח ⁵
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	8,639	8,287	8,958	6,900	5,219	959	124	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	1,931	1,932	1,798	1,615	1,425	105	--	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-121	429	117	229	489	350	221	עודף שוטף

1) (1)
 2) (2)
 3) (3) SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.
 4) (4)
 5) (5) ראה הטאות ללוח קודם.

כּוּר 3/א - גּוּבִייהַ וּגְמֻלָּאוֹת - שֶׁנֶּזְקָה וּפְאִידִים

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

IS MILLION

מִילִיוֹנֵי שְׁקֵלִים

	1984	1983	1982	1980	1975
AT CURRENT PRICES					
TOTAL BENEFITS	286,656	53,499	19,495	3,423	199.1
THEREOF: UNDER N.I. LAW	228,669	41,426	14,968	2,508	131.8
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	170,357	33,302	12,434	2,444	118.5
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	24,498	4,902	1,846	81	16.6
INTEREST	62,865	12,168	3,980	894	37.9
CURRENT SURPLUS	-36,758	-3,845	-904	-24	0.2
SURPLUS INCLUDING INTEREST	26,107	8,323	3,076	869	38.1
ASSETS AT END OF YEAR	1,333,302	263,265	79,697	15,973	735.6
AT 1980 PRICES					
TOTAL BENEFITS	4,350	4,096.4	4,087.0	3,423	2,560.4
THEREOF: UNDER N.I. LAW	3,470	3,172.0	3,137.9	2,508	1,694.9
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	2,585	2,549.9	2,606.7	2,444	1,523.9
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	371.7	375.3	387.0	81	213.5
INTEREST	953.9	931.7	834.4	894	487.4
CURRENT SURPLUS	-557.8	-294.4	-189.5	-24	2.6
SURPLUS INCLUDING INTEREST	396.2	637.3	644.9	869	490.0
ASSETS AT END OF YEAR	20,232	20,158.7	16,764.6	15,973	9,459.8

AT 1980 PRICES

בַּמְחִירֵי 1980

AT CURRENT PRICES

בְּמִחְרֵי שְׁוֵקִים

סך כל הגמלאות
 תוה: לפי חוק הביטוח הלאומי
 סך כל הגבייה מן הציבור
 השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
 ריבית
 עודף שוטף
 עודף כולל ריבית
 נכסים בסוף השנה

סך כל הגמלאות
 תוה: לפי חוק הביטוח הלאומי
 סך כל הגבייה מן הציבור
 השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
 ריבית
 עודף שוטף
 עודף כולל ריבית
 נכסים בסוף השנה

לוח 4/א - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	
AT CURRENT PRICES				שטרות	בתחילת שנת	
TOTAL BENEFITS	79,027	15,108	5,277	837	12.7	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I LAW	59,575	11,008	3,854	543	6.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	48,147	9,386	3,286	612	13.2	סך כל הגבייה מן המציינור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	5,438	1,647	600	--	1.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	8,463	1,671	536	121	3.9	ריבית
CURRENT SURPLUS	-10,709	-746	-250	20	5.9	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-2,246	925	286	141	9.8	עודף כולל ריבית
ASSET AT END OF YEAR	176,742	36,316	11,056	2,132	81.0	נכסים בסוף השנה
	AT 1980 PRICES					בתחילת 1980
TOTAL BENEFITS	1,199.2	1,156.8	1,106.3	837	163.3	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I LAW	904	842.9	808.0	543	82.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	7,286	718.7	688.9	612	169.8	סך כל הגבייה מן המציינור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	82.5	126.1	125.8	--	12.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	128.4	128.0	112.4	121	50.2	ריבית
CURRENT SURPLUS	-162.5	-57.1	-52.4	20	75.9	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-34.1	70.9	60.0	141	126.0	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	2,682	2,780.7	2,317.8	2,132	1,041.7	נכסים בסוף השנה

לוח 5/R - גבייה וגמלאות - ענף נפגעי עבודה

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	
	AT CURRENT PRICES					במחירי שנת 1980
TOTAL BENEFITS	33,811	6,427	2,544	455	30.6	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	30,331	5,779	2,317	408	28.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	32,371	6,347	2,972	629	36.6	סך כל הגבייה מן הציבור
INTEREST	18,685	3,453	1,139	234	6.2	ריבית
CURRENT SURPLUS	480	186	552	223	7.7	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	19,165	3,639	1,691	453	13.9	עודף כולל ריבית
ASSET AT END OF YEAR	407,611	76,084	2,467	3,855	129.6	נכסים בסוף השנה
	AT 1980 PRICES					במחירי 1980
TOTAL BENEFITS	513.1	492.1	533.3	455	393.5	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	460.3	442.5	485.7	408	366.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	491.2	486.0	623.1	629	470.7	סך כל הגבייה מן הציבור
INTEREST	283.5	264.4	238.8	234	79.7	ריבית
CURRENT SURPLUS	7.3	14.2	115.7	223	99.0	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	290.8	278.6	354.5	458	178.8	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	6,185.3	5,825.7	4,710.1	3,855	1,666.7	נכסים בסוף השנה

לוח 6/א - גבייה וגמלאות - ענף אהרות

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	34,217	6,838	2,589	455	26.5	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	32,258	6,496	2,456	437	21.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	39,018	7,611	3,022	612	20.7	סך כל הגבייה מן המייבון
INTEREST	5,006	845	270	46	-1.9	ריבית
CURRENT SURPLUS	6,203	981	518	164	-1.5	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	11,209	1,826	788	210	-3.4	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	119,103	19,895	5,248	578	-32.0	נכסים בסוף השנה
AT 1980 PRICES						
TOTAL BENEFITS	519.2	523.5	542.8	455	340.8	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	489.5	497.4	514.9	437	276.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	592.1	582.8	633.5	612	266.2	סך כל הגבייה מן המייבון
INTEREST	76.0	64.7	56.6	46	-24.4	ריבית
CURRENT SURPLUS	94.1	75.1	108.6	164	-19.3	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	170.1	139.8	165.2	210	-43.7	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,807.3	1,523.4	1,100.2	578	-411.5	נכסים בסוף השנה

לוח 7/א - גבייה ומלואות - שנת תש"ד

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	150,941	31,060	11,887	2,300	173.7	עד כל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	119,719	24,672	10,171	1,956	143.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	86,471	16,910	6,740	1,378	80.1	עד כל הגבייה מן המצוינות
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	84,903	16,792	6,411	--	67.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	9,786	1,282	222	44	3.4	ריבית
CURRENT SURPLUS	50,302	8,646	2,842	-606	9.4	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	60,088	9,928	3,064	-562	12.8	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	273,387	37,927	7,393	1,648	92.6	נכסים בטוף השנה
AT 1980 PRICES						
TOTAL BENEFITS	2,290.5	2,378.2	2,492.0	2,300	2,233.8	עד כל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,816.7	1,889.1	2,132.3	1,956	1,848.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,312.2	1,294.8	1,413.0	1,378	1,030.1	עד כל הגבייה מן המצוינות
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	1,288.4	1,285.8	1,344.0	--	861.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
INTEREST	148.5	98.1	46.5	44	43.7	ריבית
CURRENT SURPLUS	763.3	662.0	595.9	-606	120.9	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	911.8	760.2	642.3	-562	164.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	4,148.5	2,904.0	1,549.9	1,648	1,190.8	נכסים בטוף השנה

לוח א/8 - גבייה וגמלאות - טנף אנטנה

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

IS MILLION

מיליוני שקלים

	1984	1983	1982	1980	1975	
AT CURRENT PRICES						
TOTAL BENEFITS	13,480	1,913	900	138	3.4	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	13,121	1,842	868	138	3.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	8,800	1,727	995	242	26.7	סך כל הגבייה מן המציינור
INTEREST	36,979	6,898	2,278	493	17.4	ריבית
CURRENT SURPLUS	-4,905	-240	82	97	23.2	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	32,074	6,658	2,360	590	40.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	790,276	150,646	44,861	8,448	33.9	נכסים בטורף השנה
AT 1980 PRICES						
TOTAL BENEFITS	204.6	146.5	188.7	138	43.7	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	199.1	141.0	182.0	138	43.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	133.5	132.2	208.6	242	44.3.4	סך כל הגבייה מן המציינור
INTEREST	561.1	528.1	477.6	493	223.8	ריבית
CURRENT SURPLUS	-74.4	-18.3	17.2	97	298.4	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	486.7	509.8	494.8	590	522.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	11,992.0	11,534.9	9,404.9	8,448	436.0	נכסים בטורף השנה

לוח ב/1 - מקבלי קצבת זיקנה ומשפחה - לפי סוג המשפחה

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS - BY TYPE OF FAMILY 1

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ת עם 2 ילדים	אלמנה/ת עם ילד אחד	אלמנה/ת בלתי ילדית	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים אלמנה/ת או קשישים אלמנה/ת	קשישה יחידה	סך הכול	שנה
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965 ²	438	709	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	683	1,292	5,476	4,650	48,935	4,029	4,360	67,489	134,406	271,320	1975
1980	772	1,420	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1981	842	1,353	6,360	5,018	65,143	2,974	3,811	82,852	185,213	353,566	1981
1982	912	1,422	6,432	5,135	67,909	2,709	3,617	81,888	192,611	362,635	1982
1983	964	1,497	6,557	5,224	70,420	2,589	3,423	81,070	199,309	371,053	1983
1984	998	1,523	6,520	5,343	72,567	2,420	3,359	80,533	206,131	379,394	1984

1) UNTIL 1980, THE DATA RELATE TO APRIL OF EVERY YEAR.

2) IN 1965 RECIPIENTS OF NON-STATUTORY PENSIONS (ABOUT 14,800 RECIPIENTS) ARE INCLUDED ONLY IN THE "TOTAL". SPECIFIC DATA ACCORDING TO FAMILY COMPOSITION APPEAR AS OF 1975.

1) עד לשנת 1980, הנתונים מתייחסים לאפריל של כל שנה.

2) בשנת 1965 מקבלי קצבות שלא לפי חוק (כ-14,800 מקבלי קצבת זיקנה ומשפחה מופיעים בלבד ב"סך הכול". נתונים מפורטים לפי הרכב המשפחה מופיעים בלבד מ-1975.

לוח ב/2 - מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS

Y E A R	SURVIVORS		שאירים		זיקנה			סך כולל	ש נ ה
	שלא לפי חוק הביטוח NON-STATUTORY	לפי חוק הביטוח STATUTORY	סך הכל TOTAL	OLD - AGE					
				שלא לפי חוק הביטוח NON STATUTORY	לפי חוק הביטוח STATUTORY	סך הכל TOTAL			
שאירים עולים NEW IMMIGRANTS SURVIVORS	חוקה: דמי מחיה ליתומים OF THIS: SPECIAL ORPHANS BENEFITS	סך הכל TOTAL	סך הכל TOTAL	שלא לפי חוק הביטוח NON STATUTORY	לפי חוק הביטוח STATUTORY	סך הכל TOTAL	סך כולל TOTAL		

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1957	--	--	2,140	2,140	--	4,032	4,032	6,172	1957
1960	--	--	7,326	7,326	8,250	46,665	54,915	62,241	1960
1965	--	--	19,177	19,177	14,800	75,388	90,188	109,365	1965
1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1970	52	--	36,567	36,619	24,794	115,283	140,077	176,696	1970
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹	2,130	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1981	2,123	2,686	76,594	78,717	31,289	243,560	274,849	353,566	1981
1982	2,112	2,969	79,698	81,810	29,830	250,995	280,825	362,635	1982
1983	2,035	3,047	82,627	84,662	28,274	258,117	286,391	371,053	1983
1984	1,935	3,182	85,017	86,952	26,673	265,769	292,442	379,394	1984

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL 2

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל 2

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1970	92.3	--	42.3	42.4	71.2	39.6	45.6	44.9	1970
1975	94.4	--	45.9	46.5	87.4	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.3	36.0	43.2	45.3	1980
1981	93.0	--	51.3	52.4	95.6	35.1	42.0	44.3	1981
1982	91.7	--	49.4	51.8	95.8	32.6	39.2	41.8	1982
1983	91.3	--	48.3	49.3	95.0	31.2	37.5	40.2	1983
1984	90.9	--	47.3	48.3	94.9	29.7	35.6	38.6	1984

1) UNTIL 1975, THE DATA REFER TO APRIL OF EVERY YEAR. AS OF 1980 THE DATA ARE AN ANNUAL AVERAGE

2) AS OF JANUARY 1, 1982, RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT RECEIVE THE SUPPLEMENT TO THEIR STATUTORY PENSION IN ACCORDANCE WITH THE TERMS OF THE INCOME SUPPORT BENEFITS LAW.

1) עד 1975, נתוני אפריל של כל שנה, החל מ-1980 הנתונים הם ממוצע שנתי.

2) החל מ-1.1.1982 מקבלי השלמת הכנסה מקבלים השלמת הכנסה זו לקצבתם מנוח חוק הבטחת הכנסה.

לוח ב/3 - מקבלי קצבת זיקנה ושאריות פנסיות השלמת הכנסה ב'2

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS PLUS SUPPLEMENTARY BENEFIT 2

YEAR	שני ילדים או יותר TWO OR MORE CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	אלמנה או ילדים 2 WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	אלמנה עם ילד WIDOW/ER WITH ONE CHILD	אלמנה בלי ילדים WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	זוג קשישים או ילדים 2 או יותר ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	זוג קשישים עם ילד אחד ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	זוג קשישים ELDERLY COUPLE	קשימה יחידה SINGLE ELDERLY PERSON	סך הכל	שנה
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1981	224	379	3,225	2,146	35,291	1,813	1,847	35,421	76,259	156,605	1981
1982	151	246	3,029	2,023	35,863	1,517	1,570	32,544	74,574	151,517	1982
1983	96	160	2,917	2,001	36,558	1,391	1,444	30,893	73,667	149,127	1983
1984	93	143	2,748	1,970	37,062	1,273	1,362	29,316	72,314	146,281	1984

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

כאחוז מכל מקבלי קצבת זיקנה ושאריות

1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.4	29.9	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1981	26.6	28.0	50.7	42.8	54.2	61.0	48.5	42.8	41.2	44.3	1981
1982	16.6	17.3	47.1	39.4	52.8	56.0	43.4	39.7	38.7	41.7	1982
1983	9.9	10.7	44.5	38.3	51.9	53.7	42.2	38.1	37.0	40.2	1983
1984	9.3	9.4	42.1	36.8	51.1	52.6	40.5	36.4	35.1	38.6	1984

1) ALL DATA REFER TO APRIL OF EVERY YEAR. כל המספרים מתייחסים לאפריל של כל שנה.
 2) SEE NOTE 2 TO TABLE B/2. ראה הערה 2 בלוח ב/2.

TABLE B/6 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שני ילדים TWO CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	אלמנה/אב שני ילדים WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	אלמנה/אב ילד אחד WIDOW/ER WITH ONE CHILD	זוג קשישים 2 ילדים ELDERLY COUPLE WITH TWO CHILDREN	זוג קשישים אחד ילד אחד ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	זוג קשישים אין ילדים ELDERLY COUPLE	קשישה/אב אלמנה/אב יחידים SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	שנה
------	---------------------------	----------------------	---	--	---	--	---	---	-----

AT CURRENT PRICES (IS)

מתחילת שנת 1957 (שקלים)

1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1957
1965	7.9	5.2	10.0	7.9	12.0	10.0	7.9	5.2	1965
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	2,646.0	1982
1983	9,009.8	4,505.0	13,548.1	10,536.1	15,316.6	13,063.9	10,811.2	7,207.4	1983
1984	48,747.4	24,737.7	76,701.7	58,141.8	84,106.2	71,741.7	59,377.2	39,578.6	1984

AT 1980 PRICES (IS)

במחירי 1980 (שקלים)

1957	477.7	322.3	543.7	431.1	648.5	543.7	431.1	287.4	1957
1965	376.7	271.8	438.8	380.6	570.9	438.8	380.6	252.4	1965
1975	551.4	299.0	656.3	586.4	935.9	796.1	656.3	434.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	699.0	349.5	1,083.5	811.6	1,188.3	1,017.4	838.8	559.2	1981
1982	693.6	345.6	1,075.7	815.5	1,180.5	1,005.8	831.0	555.3	1982
1983	689.9	345.0	1,037.4	810.6	1,172.8	1,003.4	827.8	551.9	1983
1984	739.8	375.4	1,164.0	882.3	1,276.4	1,088.7	901.1	600.6	1984

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר הממוצע לחודש עובד

1957	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1957
1965	19.7	11.3	19.8	15.7	23.8	19.8	15.7	10.5	1965
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	26.3	21.8	14.5	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	25.6	21.1	14.1	1982
1983	18.1	9.0	27.2	21.2	30.7	26.2	21.7	14.4	1983
1984	18.2	9.2	28.6	21.6	31.3	26.7	22.1	14.7	1984

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT) 1

YEAR	שני ילדים TWO CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	אלמנה/שני ילדים WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	אלמנה/ילד אחד WIDOW/ER WITH ONE CHILD	זוג קשישים עם 2 ילדים ELDERLY COUPLE WITH TWO CHILDREN	זוג קשישים עם ילד אחד ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	זוג קשישים ELDERLY COUPLE	קשימה/אלמנה יחידים SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	שנה
------	---------------------------	----------------------	---	--	---	--	------------------------------	---	-----

AT CURRENT PRICES (IS) בתחילת שנותים (שקלים)

1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1957
1965	11.1	7.2	13.9	11.1	16.2	13.9	11.1	7.2	1965
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	2,562.6	1,784.0	3,593.0	2,990.4	3,820.6	3,417.8	3,015.1	2,010.3	1981
1982	5,910.3	4,104.3	8,337.6	6,944.3	8,828.1	7,899.5	6,970.2	4,647.1	1982
1983	16,396.2	11,325.2	22,580.7	18,828.6	23,762.7	21,261.7	18,760.2	12,507.2	1983
1984	87,493.7	60,087.7	119,150.7	99,466.0	124,685.8	111,560.0	98,441.9	63,622.7	1984

AT 1980 PRICES (IS) במחירי 1980 (שקלים)

1957	434.9	287.4	543.7	547.6	648.5	543.7	434.9	287.4	1957
1965	532.0	341.7	664.1	532.0	772.8	664.1	532.0	341.7	1965
1975	889.3	636.9	1,196.1	1,025.2	1,464.0	1,293.2	1,122.3	749.5	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	1,219.4	850.5	1,708.7	1,425.2	1,817.4	1,627.1	1,436.8	955.3	1981
1982	1,238.8	862.1	1,748.0	1,455.9	1,852.4	1,654.3	1,460.1	974.7	1982
1983	1,255.5	867.2	1,729.6	1,441.8	1,819.6	1,628.1	1,436.5	957.7	1983
1984	1,327.8	911.9	1,808.2	1,509.4	1,892.2	1,693.0	1,493.9	995.9	1984

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למעבידים

1957	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1957
1965	22.0	14.2	27.6	22.0	32.1	27.6	22.0	14.2	1965
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1981	31.7	22.1	44.4	37.0	47.2	42.3	37.3	24.9	1981
1982	31.5	21.9	44.4	37.0	47.0	42.1	37.1	24.8	1982
1983	32.7	22.7	45.3	37.7	47.6	42.6	37.6	25.1	1983
1984	32.6	22.4	44.4	37.0	46.4	41.5	36.6	24.4	1984

1) SEE NOTE 2 TO TABLE B/2 ראה הערה 2 בלוח ב/2

לוח ג/ג - תפילי גמלאות נפגעי עבודה 1

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS 1

PERIOD	DEPENDANTS' PENSION		DISABILITY BENEFITS						TOTAL INJURY BENEFITS (NUMBER OF INJURED)		תקופה
	ד"מ SELF-EMPLOYED	ש"מ EMPLOYEES	ד"מ			ש"מ			ד"מ SELF-EMPLOYED	ש"מ EMPLOYEES	
			מקבלי מגות	מקבלי מגות זמנית	מקבלי מגות קבועה	מקבלי מגות זמנית	מקבלי מגות קבועה	מקבלי מגות קבועה			
IV 1965	--	891	236	89	150	1,803	690	1,766	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	--	2,134	459	183	508	3,984	1,424	4,183	10,819	65,291	IV 1975
1980 ²	382	2,477	145	110	950	1,575	646	6,592	10,679	63,234	1980
1981	394	2,564	105	68	1,011	918	567	7,023	..	..	1981
1982	413	2,657	27	59	1,070	330	475	7,415	7,853	62,164	1982
1983	415	2,675	25	66	1,123	266	440	7,775	6,941	51,029	1983
1984	428	2,787	..	..	1,180	..	..	8,146	6,974	52,777	1984

1) FOR DISABILITY AND DEPENDANTS' PENSION, THE ANNUAL FIGURE IS THE NUMBER OF RECIPIENTS IN APRIL OF EACH YEAR. FOR INJURY BENEFITS AND DISABILITY GRANTS, IT IS THE TOTAL NUMBER OF RECIPIENTS DURING THE YEAR.

2) AS OF 1980, THE ANNUAL FIGURE GIVEN UNDER DISABILITY BENEFITS, PERMANENT PENSION AND TEMPORARY PENSION IS A MONTHLY AVERAGE OF RECIPIENTS.

1) המספר השנתי בקצבאות נובתו וזמנית וקבועה הוא מספר מקבלי המגות באפריל של כל שנה, ובמקרה של מגות זמנית וקבועה הוא מספר מקבלי המגות במשך השנה.

2) החל מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבאות נובתו זמנית וקבועה הוא מספר המקבליים הממוצע בחודש.

לוח 2/ג - גמלה תמורת לנפגעי עבודה

TABLE C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויי תמורת לוח AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכים יציבה תמורת לוח AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		תמורת פגועי לוח AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		ש נ ה
	דיוני SELF-EMPLOYED	שני EMPLOYEES	דיוני SELF-EMPLOYED	שני EMPLOYEES	דיוני SELF-EMPLOYED	שני EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (IS)

במיליון שטרלים (שקל)

1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1981	4,995.8	5,062.0	2,573.1	2,563.0	..	..	1981
1982	11,328.0	11,244.4	5,662.8	5,762.4	215.5	286.0	1982
1983	28,108.9	27,974.9	14,221.3	14,751.0	554.8	719.5	1983
1984	134,542.1	136,453.2	66,620.0	73,597.5	2,882.0	2,886.0	1984

AT 1980 PRICES (IS)

במיליון 1980 (שקל)

1965	..	..	431.0	493.2	38.8	46.6	1965
1975	1,638.8	1,801.9	803.9	850.5	54.4	58.3	1975
1980	1,980.5	2,027.1	1,036.9	1,033.0	50.5	50.5	1980
1981	2,377.8	2,407.7	1,223.3	1,219.4	..	..	1981
1982	2,374.8	2,357.2	1,188.3	1,207.7	45.2	60.0	1982
1983	2,152.3	2,142.0	1,088.9	1,129.5	42.5	55.1	1983
1984	2,041.9	2,070.9	1,011.6	1,117.0	43.7	43.8	1984

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

באחוז הממוצע לחודש שכר

1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1981	61.8	62.6	31.8	31.7	..	..	1981
1982	60.3	59.8	30.1	30.7	34.4	45.7	1982
1983	56.4	56.1	28.5	29.6	33.4	43.3	1983
1984	50.1	50.9	24.8	27.4	32.1	32.1	1984

לכל המאכלסית - תוצאות מבחן היעדר - לפי מין, גיל ותוחלת חיים

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

MARCH 1985 DATA

AGE	DEGREE OF DISABILITY					TOTAL	TOTAL	AGE
	NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59				20-39

TOTAL

כלל המאכלסית

TOTAL	210	422	207	681	2,001	5,982	9,503	כלל תד
UP TO 21	1	4	6	9	18	52	90	21 תד
22-29	7	43	9	54	118	371	602	29-22
30-39	64	81	44	125	339	1,004	1,647	39-30
40-49	78	79	31	145	394	1,247	1,971	49-40
50-59	46	87	65	153	471	1,683	2,508	59-50
60-64	11	46	21	65	252	853	1,248	64-60
65+	3	82	31	140	409	772	1,437	+65

MEN

ד"ר

TOTAL	203	400	190	637	1,845	5,477	8,752	כלל תד
UP TO 21	1	4	6	8	14	48	81	21 תד
22-29	6	41	9	50	109	330	545	29-22
30-39	62	76	39	108	308	915	1,508	39-30
40-49	77	76	29	145	368	1,134	1,819	49-40
50-59	44	81	61	145	432	1,525	2,288	59-50
60-64	11	44	17	60	233	802	1,167	64-60
65+	2	78	29	131	381	723	1,344	+65

WOMEN

נ"ר

TOTAL	7	22	17	44	156	505	751	כלל תד
UP TO 21	--	--	--	1	4	4	9	21 תד
22-29	1	2	--	4	9	41	57	29-22
30-39	2	5	5	17	31	89	339	39-30
40-49	1	3	2	--	26	113	152	49-40
50-59	2	6	4	8	39	158	220	59-50
60-64	--	2	4	5	19	51	81	64-60
65+	1	4	2	9	28	49	93	+65

כנסת תשלום פנסיה לפי שנת פטירה - 4/1 ת"ש

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

MARCH 1985 DATA

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	שנת פטירה
	DEGREE NOT KNOWN	100	90	80	60	40		
1954-1960	--	12	1	--	143	4	160	1960-1954
1961-1965	2	23	9	1	207	25	267	1965-1961
1966-1970	3	78	41	47	247	21	437	1970-1966
1971-1975	9	278	106	114	426	33	966	1975-1971
1976	--	59	19	19	73	2	172	1976
1977	--	41	25	24	61	2	153	1977
1978	1	58	26	18	56	6	159	1978
1979	--	58	24	13	43	1	139	1979
1980	--	60	29	33	25	6	153	1980
1981	--	53	20	15	37	2	127	1981
1982	--	44	13	16	26	2	101	1982
1983	--	27	22	7	26	3	85	1983
1984	--	17	8	1	4	1	31	1984
NOT KNOWN	2	46	15	7	214	21	305	DEGREE NOT KNOWN
TOTAL	17	854	358	315	1,582	129	3,255	כולל

1) THE YEARS LISTED REFER TO FISCAL YEARS

(1) השנה הנקובה מתחייבת לענת המסעית.

D. DISABILITY

.7 נכות

לוח ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים 1

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS 1

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	נכה עם שני תלויים DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	נכה עם תלוי אחד DISABLED WITH ONE DEPENDANT	נכה יחיד SINGLE DISABLED	סך הכל TOTAL	שנה
------	---	---	--	-----------------------------	-----------------	-----

TOTAL						סך הכל
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1981	4,589	6,218	8,726	29,227	48,761	1981
1982	4,795	6,906	9,465	33,220	54,386	1982
1983	4,945	7,465	10,036	37,045	59,491	1983
1984	4,870	7,668	10,448	39,471	62,457	1984
NEWLY DISABLED						נכה חדש
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1981	3,323	4,969	7,083	20,437	35,811	1981
1982	3,612	5,682	7,804	24,209	41,307	1982
1983	3,837	6,207	8,423	27,970	46,497	1983
1984	3,858	6,570	8,903	30,548	49,879	1984
PREVIOUSLY DISABLED						נכה קודם
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1981	1,267	1,250	1,643	8,791	12,950	1981
1982	1,183	1,224	1,661	9,011	13,079	1982
1983	1,073	1,168	1,624	9,134	12,999	1983
1984	1,012	1,098	1,545	8,923	12,578	1984

1) AS OF JULY 1975 THE DEPENDANTS ALLOWANCE IS PAID FOR THE SPOUSE, PARENTS AND THE FIRST 2 CHILDREN.

1) החל תיולי 1975 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית לתקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג	נכה יחיד	שנה
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (IS)

בתחירים שוטפים (שקלים)

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	3,820.5	3,418.0	3,015.0	2,010.0	1981
1982	8,828.0	7,849.3	6,470.1	4,647.4	1982
1983	23,762.6	21,261.7	18,760.2	12,507.2	1983
1984	124,685.8	111,562.0	98,441.9	65,622.6	1984

AT 1980 PRICES (IS)

בתחירי 1980 (שקלים)

1975	1,390.3	1,231.1	1,071.9	714.6	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	1,817.5	1,627.2	1,433.1	955.3	1981
1982	1,848.6	1,654.4	1,460.2	974.8	1982
1983	1,822.5	1,630.7	1,438.9	959.3	1983
1984	1,892.2	1,693.0	1,493.9	995.9	1984

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY
WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר החודשי
התמוצע למשרת שביד

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1981	47.1	42.1	37.2	24.8	1981
1982	47.0	41.8	34.4	24.7	1982
1983	47.6	42.6	37.6	25.1	1983
1984	47.4	42.4	37.4	24.9	1984

לוח ד/3 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי גיל ומין

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY AGE AND SEX

YEAR	PREVIOUSLY DISABLED נכה קודם			NEWLY DISABLED נכה חדש			TOTAL סך הנכל			שנה
	נשים WOMEN	גברים MEN	סך הנכל TOTAL	נשים WOMEN	גברים MEN	סך הנכל TOTAL	נשים WOMEN	גברים MEN	סך הנכל TOTAL	
	אחוז מסך הנכל PERCENTAGE OF TOTAL		מספר מוחלט ABSOLUTE NUMBER	אחוז מסך הנכל PERCENTAGE OF TOTAL		מספר מוחלט ABSOLUTE NUMBER	מספר מוחלט ABSOLUTE NUMBER			

TOTAL (ABSOLUTE NUMBERS)

סך הנכל (מספרים מוחלטים)

1975	173	576	749	813	2,167	2,980	986	2,743	3,729	1975
1980	4,922	7,912	12,834	13,733	20,049	33,782	18,655	27,961	46,616	1980
1981	4,955	7,870	12,822	15,609	33,230	37,839	20,961	30,100	50,661	1981
1982	5,062	7,926	12,988	18,904	26,491	45,395	23,966	34,417	58,383	1982
1983	5,106	7,893	12,999	20,524	28,765	49,289	25,630	36,658	62,288	1983
1984	4,405	6,608	11,013	22,079	31,513	53,592	26,484	38,121	64,605	1984

AGED 18-34

בני 18-34

1975	43.4	54.6	238	43.3	56.7	965	43.7	56.3	1,203	1975
1980	43.8	56.2	2,881	49.4	54.6	10,333	45.1	54.9	13,214	1980
1981	43.6	56.4	2,301	45.4	54.6	11,016	45.1	54.9	13,317	1981
1982	43.3	56.7	1,847	45.8	54.2	13,062	45.5	54.5	14,909	1982
1983	44.1	55.9	1,699	45.9	54.1	14,030	45.7	54.3	15,729	1983
1984	44.1	55.9	1,124	45.3	54.7	14,905	45.3	54.7	16,034	1984

AGED 35-44

בני 35-44

1975	15.0	85.0	60	29.3	70.7	525	27.9	72.1	585	1975
1980	41.6	58.4	3,211	49.7	50.3	3,800	46.0	54.0	7,011	1980
1981	43.2	56.8	3,374	51.1	48.9	4,068	47.5	52.5	7,442	1981
1982	43.5	56.5	3,782	51.6	48.4	4,952	48.1	51.9	8,734	1982
1983	43.4	56.6	3,892	51.7	48.3	5,522	48.2	51.8	9,414	1983
1984	42.9	57.1	3,735	51.9	48.1	6,474	48.6	51.4	10,209	1984

AGED 45-54

בני 45-54

1975	19.6	80.4	148	22.2	77.8	550	23.7	78.4	693	1975
1980	41.8	58.2	3,644	49.4	50.6	8,304	47.1	52.9	11,948	1980
1981	41.8	58.2	3,721	50.6	49.4	8,870	51.8	48.2	13,391	1981
1982	43.2	56.8	3,883	51.7	48.3	10,587	49.4	50.6	14,470	1982
1983	43.5	56.5	3,936	51.8	48.2	11,657	49.7	50.3	15,593	1983
1984	44.7	55.3	3,351	51.2	48.8	12,578	49.8	50.2	15,929	1984

AGED 55-65

בני 55-65

1975	10.0	90.0	308	12.7	87.3	940	11.8	88.2	1,248	1975
1980	25.9	74.1	3,098	26.9	73.1	11,345	16.7	73.3	14,443	1980
1981	27.2	72.8	3,426	29.1	70.9	13,885	28.7	71.3	17,311	1981
1982	27.0	73.0	3,476	29.1	70.9	16,794	28.2	71.2	20,270	1982
1983	27.5	72.5	3,472	28.7	71.3	18,080	28.5	71.5	21,552	1983
1984	28.8	71.2	2,798	28.1	71.9	19,635	28.2	71.8	22,433	1984

לוח ד/4 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית

TABLE D/4 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

MARCH 1985 מרס 1985

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						אחוזי נכות רפואית	
	100%			74%	65%	60%		סך הכל TOTAL
	THEREOF: PREVIOUSLY DISABLED	מזה: נכה קודם	סך הכל TOTAL					
TOTAL	12,413	53,379	1,399	3,191	6,633	64,602	סך הכל	
35-49	36	3,188	101	268	1,117	4,674	49-35	
50-59	2,583	11,309	215	719	1,470	13,713	59-50	
60-69	1,697	6,757	170	529	1,358	8,814	69-60	
70-74	1,646	5,971	146	342	663	7,122	74-70	
75-84	1,612	6,425	209	379	700	7,713	84-75	
85-100	4,839	9,729	558	954	1,325	22,566	100-85	

לוח ה'1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE	דמי לידה	מטנק לידה	ש נ ה
	כאחוז מסך כל היוולדות AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	מספר מקבלות NUMBER OF RECIPIENTS		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1981	39.9	38,602	96,732	1981
1982	40.2	39,648	98,676	1982
1983	41.3	42,385	102,654	1983
1984	42.6	42,690	199,822	1984

לוח 2/ה - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE		MATERNITY GRANT			מסך הכולל		שנה
	מתן לילדת AVERAGE PER MOTHER	דמי לידה DAILY AVERAGE	עידוד ללידה LAYETTE GRANT	דמי אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	TOTAL	מסך הכולל		

AT CURRENT PRICES (IS)

(שקל) ד"ר שוטפים (שקל)

1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	10,490.2	125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
1982	22,849.6	273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982
1983	56,567.6	676.0	7,663.0	34,357.3	42,000.3	1983
1984	284,041.3	3,396.4	37,321.0	180,370.9	217,691.9	1984

AT 1980 PRICES (IS)

(שקל) ד"ר 1980

1955	1,776.6	24.7	222.1	246.8	468.8	1955
1965	3,101.8	38.2	358.4	865.1	1,223.5	1965
1975	4,121.0	48.9	489.1	868.7	1,357.8	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	4,993.0	59.7	646.5	2,860.6	3,507.1	1981
1982	4,790.1	57.3	664.1	2,733.7	3,397.8	1982
1983	4,331.5	51.7	586.8	2,629.3	3,216.1	1983
1984	4,310.5	51.5	566.4	2,737.2	3,303.6	1984

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST 4

4 כחודש לפני כחודש לפני 4

1955	45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965	46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975	50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980	45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1981	46.2	16.7	73.8	90.5	1981
1982	43.2	16.7	68.8	85.5	1982
1983	40.5	15.3	68.5	83.8	1983
1984	37.8	13.9	66.9	80.8	1984

1) MATERNITY ALLOWANCE WAS CALCULATED ON A MONTHLY BASIS. דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לוח 1/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים

TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה							סך הנל TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	3	2	1		

CHILD ALLOWANCE

קצבת ילדים

IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--	39,945	IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100	210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975
1975 ¹	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	579,247	1980 ²
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	124,327	186,853	587,511	1981
1982	21,543	15,671	26,276	56,564	129,935	191,811	600,859	1982
1983	20,112	15,165	25,897	56,610	134,202	195,629	609,052	1983
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	621,675	1984

THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS 4

מזה: עם קצבת יוצאי צבא 4

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	IV 1975
1980 ³	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	1980 ³
1981	7,802	7,963	16,151	43,119	107,865	--	--	182,900	1981
1982	7,451	7,600	16,140	43,967	112,226	--	--	187,384	1982
1983	6,840	7,031	15,559	43,435	114,822	--	--	187,687	1983
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984

1) UNTIL JULY 1975, THE DATE ON WHICH THE INCOME TAX REFORM CAME INTO EFFECT, THE ALLOWANCE FOR THE FIRST AND SECOND CHILD WAS CALLED "EMPLOYEES' CHILDREN'S ALLOWANCE" AND WAS PAID ONLY TO FAMILIES THROUGH THE EMPLOYER. SINCE THE ABOVE DATE, THE ALLOWANCE HAS BEEN PAID DIRECTLY BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE FOR ALL FIRST AND SECOND CHILDREN IN FAMILIES OF EMPLOYEES AND NON - EMPLOYEES ALIKE.

1) עד יולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים במשפחות שכירים ולא שכירים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

2) THE ALLOWANCE FOR THE THIRD CHILD OF EMPLOYEES WAS PAID THROUGH THE EMPLOYER UNTIL OCTOBER 1972, SINCE WHEN IT HAS BEEN PAID DIRECTLY BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE THIRD CHILD OF NON - EMPLOYEES HAS BEEN ENTITLED TO AN ALLOWANCE AS FROM APRIL 1970.

2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים משולמת ממועד זה ישירות על ידי המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

3) FROM 1979, THE ANNUAL NUMBER OF RECIPIENTS IS AN AVERAGE.

3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

4) INCLUDING PAYMENTS TO FAMILIES RECEIVING SOCIAL WELFARE ASSISTANCE AND TO FAMILIES OF NEW IMMIGRANTS.

4) כולל גם משפחות נחמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

לוח 2/1 - ילדים בגינם שולמו קצבאות

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשונים ושניים FIRST AND SECOND CHILDREN ¹		סך כולל TOTAL	תקופה
	מזהם עם קצבת אומדן-אומדן ² THEREOF: ALLOWANCE TO VETERANS ³	סך הכול TOTAL	מזהם עם קצבת אומדן אומדן ² THEREOF: ALLOWANCE TO VETERANS ³	סך הכול ² TOTAL ²	ילדים ראשונים ושניים FIRST AND SECOND CHILDREN ¹	סך כולל TOTAL		
IV 1960	--	83,148	--	--	--	83,148	IV 1960	
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	IV 1965	
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975	
1980 ⁴	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980 ⁴	
1981	137,310	266,780	182,900	243,671	1,018,035	1,528,486	1981	
1982	135,371	264,246	187,384	249,989	1,042,659	1,556,894	1982	
1983	128,942	254,006	187,587	251,986	1,056,667	1,562,659	1983	
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984	

- 1) (1)
- 2) (2)
- 3) (3)
- 4) (4)

SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.

ראה הערות ללוח קודם.

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE 1 - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		ישראל טוּר הַכֵּל TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	טוּר הַכֵּל TOTAL 2	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

מספרים מוחלטים

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1981	(85,216)	(200,130)	285,346	113,516	180,875	579,737	X 1981
X 1982	(89,139)	(213,149)	302,288	113,044	180,300	595,632	X 1982
X 1983	(92,154)	(225,390)	317,544	112,029	177,948	607,521	X 1983
X 1984	(95,448)	(238,369)	333,817	111,483	175,700	621,000	X 1984

PERCENTAGES

אחוזים

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1981	(14.7)	(34.5)	49.2	19.6	31.2	100.0	X 1981
X 1982	(15.0)	(35.8)	50.8	19.0	30.2	100.0	X 1982
X 1983	(15.2)	(37.1)	52.3	18.4	29.3	100.0	X 1983
X 1984	(15.4)	(38.4)	53.8	17.9	28.3	100.0	X 1984

1) UNTIL 1975, INCLUSIVE, THE DATA PERTAIN TO FAMILIES WITH 3 OR MORE CHILDREN WHO RECEIVED CHILD ALLOWANCES DIRECTLY FROM THE INSTITUTE. FROM THE ABOVE YEAR, WHEN THE INCOME TAX REFORM CAME INTO EFFECT, THE DATA ALSO INCLUDE FAMILIES WITH 1-2 CHILDREN.

2) INCLUDING ALSO NOT KNOWN.

() DATA BASED ON ESTIMATION.

THE SHARE OF INTEREST ON INVESTMENTS INCREASED SLIGHTLY IN TOTAL SOURCES OF FINANCING. 1984 WAS THE FIRST YEAR IN WHICH A CURRENT DEFICIT APPEARED IN THE INSTITUTE'S BALANCE SHEET AS A RESULT OF THE DEFICITS IN THE OLD-AGE AND SURVIVORS, DISABILITY, UNEMPLOYMENT AND RESERVE SERVICE BRANCHES, AND THE SHARE OF THESE BRANCHES' ASSETS IN THE TOTAL ASSETS OF THE INSTITUTE DECLINED.

A NUMBER OF CHANGES WERE INTRODUCED INTO THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM IN 1984, APART FROM THOSE CONNECTED WITH CONTRIBUTIONS'. IN THE CHILDREN BRANCH, HALF A CREDIT POINT WAS ADDED TO THE THIRD AND SUBSEQUENT CHILDREN IN FAMILIES WITH FOUR AND MORE CHILDREN WHICH WERE ENTITLED TO FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS. THE TAXATION OF CHILD ALLOWANCES TO SMALL FAMILIES WAS EXTENDED AND THE ALLOWANCE OF THE FIRST CHILD WAS ABOLISHED IN FAMILIES WITH LESS THAN FOUR CHILDREN, EXCEPT THOSE FAMILIES WITH LOW INCOMES. IN THE DISABILITY BRANCH, AMENDMENT NO. 50 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW COMMENCED AND INTRODUCED CHANGES INTO THE RULES FOR DETERMINING ENTITLEMENT TO DISABILITY PENSIONS IN ORDER TO CORRECT DISTORTIONS EXISTING IN THE SYSTEM, TO IMPROVE WAYS OF TESTING ENTITLEMENT AND TO ENSURE ASSISTANCE TO THE MOST NEEDY SECTOR OF THE POPULATION.

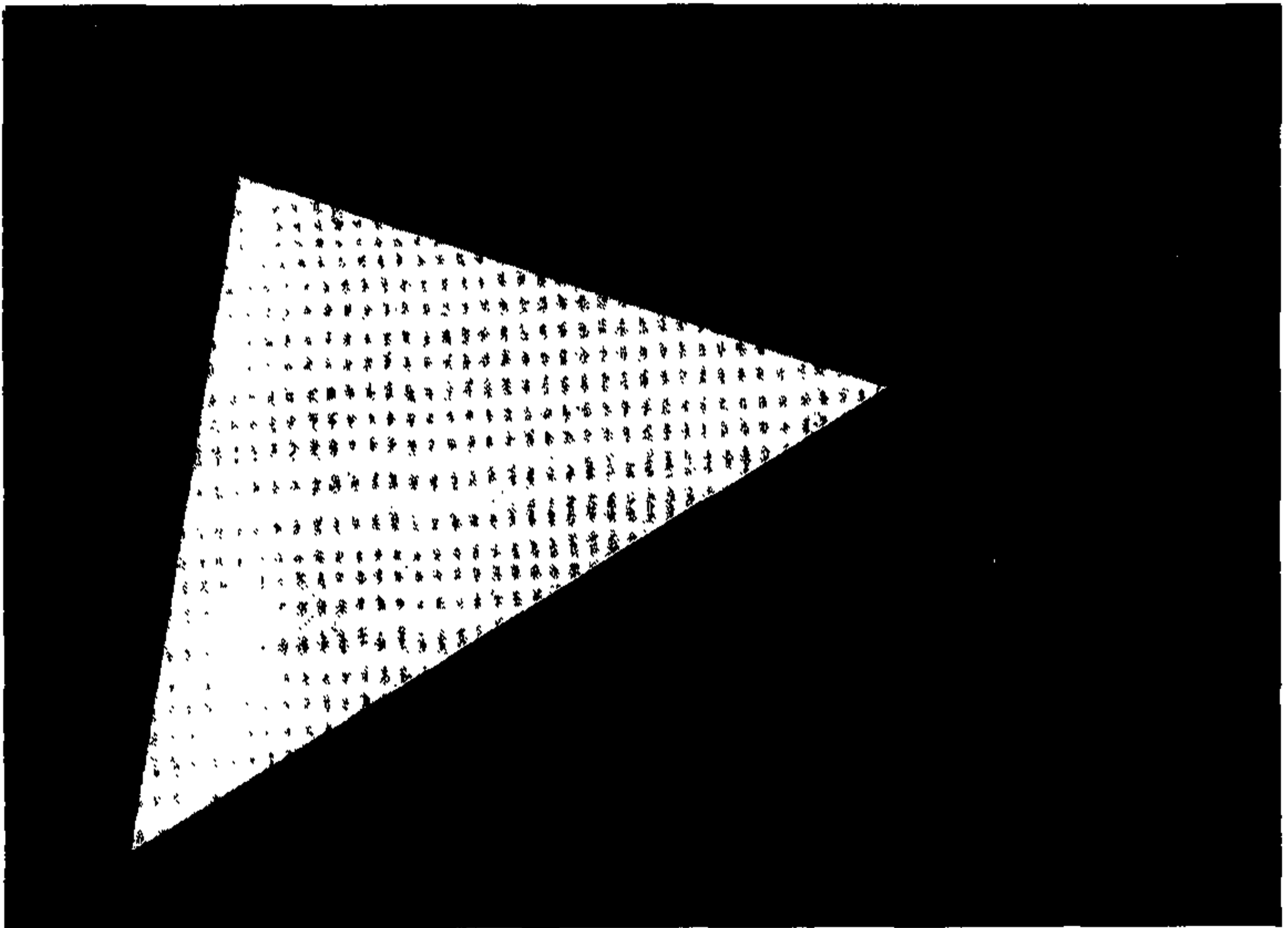
THE DATA ON THE EXTENT OF POVERTY REFLECT, ON THE ONE HAND, THE WIDENING OF ECONOMIC INCOME DISPARITIES (A GROWTH IN UNEMPLOYMENT AND WAGE DIFFERENTIALS) AND, ON THE OTHER HAND, A DECLINE IN THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES ALIKE TO THE REDUCTION OF THE EXTENT AND INTENSITY OF POVERTY. AS A RESULT OF THESE TWO TRENDS, THE DIMENSIONS OF POVERTY BY DISPOSABLE INCOME EXPANDED AND THE PROPORTION OF FAMILIES WHOSE DISPOSABLE INCOME FELL BELOW THE POVERTY LINE INCREASED TO 10.1% IN 1984. ON THE OTHER HAND, THE INCREASED INEQUALITY IN THE DISTRIBUTION OF DISPOSABLE INCOME STEMMED ENTIRELY FROM THE WIDENING GAPS IN ECONOMIC INCOME SINCE ALMOST NO CHANGE OCCURRED IN THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES TO THE REDUCTION OF INEQUALITY.

ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1984



Jerusalem, December 1985



ANNUAL SURVEY 1984

LEA ACHDUT

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING
JERUSALEM 1985**

FORWARD

THIS ANNUAL SURVEY IS THE FIFTH IN THE SERIES OF ANNUAL SURVEYS OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE PAST FIVE YEARS SHOW THAT THE ANNUAL SURVEY CONSTITUTES ONE OF THE MOST IMPORTANT CONTRIBUTIONS TO THE ANALYSIS OF SOCIAL INSURANCE POLICY AND ITS IMPACT ON THE WELL-BEING OF THE POPULATION. IT CREATES A PUBLIC DEBATE ON THE SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS THAT ARE DISCUSSED IN THIS SURVEY AND INCREASES PUBLIC CONSCIOUSNESS WITH REGARD TO THE SUBJECT OF WELFARE IN GENERAL.

AS IN PREVIOUS YEARS, THIS YEAR'S SURVEY CONSISTS OF TWO MAIN SECTIONS: THE FIRST SECTION CONTAINS AN INTRODUCTION BY THE DIRECTOR-GENERAL OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE AND CHAPTERS THAT SURVEY THE TRENDS OF DEVELOPMENT IN THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM, STRESSING THE CHANGES THAT TOOK PLACE DURING 1984 IN THE STRUCTURE OF THE BENEFITS, IN THEIR LEVEL AND IN THE SIZE OF THE POPULATION THAT RECEIVED THEM; THE WAY IN WHICH NATIONAL INSURANCE ACTIVITIES WERE FINANCED AND THE CHANGES THAT TOOK PLACE IN LEGISLATION. IMPORTANT CHAPTERS REFER TO THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND DIRECT TAXES TO REDUCING THE DIMENSIONS OF POVERTY AND UNEQUALITY OF INCOME DISTRIBUTION AS WELL AS INCOME SUPPORT TO PEOPLE WITH LOW INCOME.

THE SECOND SECTION OF THE SURVEY CONSISTS OF TWO CHAPTERS, ONE OF WHICH DEALS WITH THE SUBJECT OF POVERTY AND INEQUALITY FROM AN INTERNATIONAL VIEWPOINT BY COMPARING THE SITUATION IN VARIOUS COUNTRIES WHILST THE OTHER PRESENTS A PICTURE OF THE LIVING STANDARDS OF THE LOW-INCOME POPULATION, BASED ON DATA FROM THE POPULATION AND HOUSING CENSUS PUBLISHED RECENTLY.

MY THANKS ARE DUE TO LEA ACHDUT WHO WROTE MOST OF THE SURVEY AND TO YEHUDA GEVA WHO WROTE THE CHAPTER ON THE POPULATION AND HOUSING CENSUS AND HELPED TO WRITE THE CHAPTER DEALING WITH THE VARIOUS INSURANCE BRANCHES. NOTEWORTHY IS THE CONTRIBUTION OF ALEXANDER GEALIA WHO DEVELOPED THE PROGRAM FOR THE COMPUTERIZED PROCESSING OF THE SURVEY, AND OF Yael RAVIV AND HAYA RABIN WHO DID THE COMPUTERIZED TYPING. I ALSO EXTEND MY THANKS TO ALL THE EMPLOYEES OF THE RESEARCH AND PLANNING BUREAU WHO HELPED TO PREPARE AND PUBLISH THE SURVEY, EACH ONE IN HIS FIELD OF SPECIALIZATION.

SPECIAL THANKS ARE DUE TO NISSIM BARUCH, THE DIRECTOR-GENERAL OF THE INSTITUTE, FOR HIS USEFUL COMMENTS.

NIRA SHAMAI
DEPUTY DIRECTOR-GENERAL
FOR RESEARCH AND PLANNING

INTRODUCTION

1984 WITNESSED AN EXPANSION OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE'S ACTIVITY, BOTH IN THE SPHERE OF BENEFIT PAYMENTS AND IN THE SPHERE OF INSURANCE CONTRIBUTIONS COLLECTED FROM THE PUBLIC. BOTH THESE ACTIVITIES GREW BY 3.2% IN REAL TERMS. IN 1984, THE SHARE OF BENEFITS IN THE GNP ROSE TO 7.4% WHILST THAT OF CONTRIBUTIONS AMOUNTED TO 6.8%. THESE DIMENSIONS TESTIFY TO THE IMPORTANCE OF NATIONAL INSURANCE AS A FACTOR IN SOCIO-ECONOMIC POLICY, AND TO THE FACT THAT ITS ACTIVITY IS OF CONSEQUENCE NOT ONLY IN THE NARROW FIELD OF SOCIAL INSURANCE BUT IN OTHER FIELDS TOO, SUCH AS THE WAGE AND TAX SYSTEM, SAVINGS, LABOUR COSTS AND OTHER SOCIAL SYSTEMS SUCH AS THE EMPLOYMENT PENSION SCHEMES, THE HEALTH SERVICE AND THE LIKE.

THE PRESENT SURVEY DISCUSSES THE MAIN TRENDS OF DEVELOPMENT IN THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM DURING THE 1984 FINANCIAL YEAR. MOST OF THESE TRENDS CONTINUED INTO THE FIRST HALF OF 1985. SOME OF THE DEVELOPMENTS STEMMED FROM IMPROVEMENTS THAT WERE INTRODUCED INTO THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM WHEREAS OTHERS REVEALED THE PROBLEMS FACING US AND CALLING FOR A SOLUTION IN THE NEAR FUTURE.

IN 1984, AGAINST THE BACKGROUND OF GROWING INFLATION AND A SHARPER EROSION OF THE PENSION LEVEL, IMPROVEMENTS WERE MADE IN THE UPDATING OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND IN THE GUARANTEED MINIMUM INCOME TO THE LOW-INCOME POPULATION. THE PROCESS BEGAN IN AUGUST 1984 WITH THE ENACTMENT OF THE EMERGENCY REGULATIONS AND CONTINUED WITH THE AMENDMENT OF A LAW WHICH WAS IMPLEMENTED AS A TEMPORARY PROVISION IN DECEMBER 1984 AND AN AGREEMENT WITH THE TREASURY CONCERNING THE UPDATING OF THE GUARANTEED MINIMUM INCOME.

THESE MEASURES BROUGHT ABOUT A GRADUAL RISE IN THE BENEFIT LEVEL. THE PURCHASING POWER OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS GREW WHILST THEIR VALUE IN TERMS OF THE AVERAGE WAGE WAS PRESERVED. THE PURCHASING POWER OF THE GUARANTEED MINIMUM INCOME FOR THE LOW-INCOME POPULATION WAS MAINTAINED AND ITS VALUE IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY ROSE CONSIDERABLY. THIS TREND CONTINUED IN THE FIRST HALF OF THE 1985 FINANCIAL YEAR AS WELL AND ITS IMPORTANCE IS OBVIOUS ESPECIALLY IN VIEW OF THE FALL IN THE GENERAL STANDARD OF LIVING IN THE ECONOMY.

HOWEVER, THE IMPROVEMENT IN THE METHODS OF UPDATING BYPASSED THE CHILD ALLOWANCES. 1984 SAW THE CONTINUED EROSION IN THE VALUE OF THE CREDIT POINT AND THE SUPPLEMENT GRANTED TO LARGE FAMILIES WAS ALSO PARTLY ERODED. NEVERTHELESS, IN VIEW OF THE EROSION OF WAGES IN THE ECONOMY IN 1985, THE VALUE OF THE CREDIT

POINT ROSE IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE EVEN THOUGH ITS PURCHASING POWER CONTINUED TO DECLINE.

UNEMPLOYMENT IN THE ECONOMY GREW IN 1984 AND CONTINUED TO DO SO IN THE FIRST HALF OF 1985. A FURTHER GROWTH IN UNEMPLOYMENT IS EXPECTED TO TAKE PLACE IN THE SECOND HALF OF 1985 AS WELL.

THE MEASURES INVOLVED IN THE NEW ECONOMIC POLICY, ESPECIALLY THE FREEZING OF WAGES, LED TO A CONSIDERABLE EROSION OF THE MINIMUM WAGE, OVER AND ABOVE THE THAT OF WAGES IN GENERAL. THIS DEVELOPMENT LED TO THE ENTRY OF WORKING FAMILIES WITH LOW WAGES INTO THE STREAM OF INCOME SUPPLEMENT RECIPIENTS, A PHENOMENON WHICH HAS UNDESIRABLE SOCIAL AND ECONOMIC CONSEQUENCES.

AGAINST THE BACKGROUND OF THESE TRENDS, THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE APPEALS TO THE ECONOMIC AND SOCIAL POLICY-MAKERS ALIKE TO ENSURE THE ATTAINMENT OF THE FOLLOWING OBJECTIVES:

CONTINUED ALERTNESS WITH REGARD TO THE PRESERVATION OF THE LEVEL OF BENEFITS, PARTICULARLY THOSE PAID TO THE LOW-INCOME STRATA. SIMULTANEOUSLY, CHANGES SHOULD BE INTRODUCED INTO THE SYSTEM OF CHILD ALLOWANCES, WHOSE CONTRIBUTION TO IMPROVING THE LIVING STANDARDS OF THE WEAKER SECTOR OF THE POPULATION HAS GRADUALLY DECLINED. THIS IS PARTICULARLY TRUE IN THE CASE OF SMALL FAMILIES, WHICH HAVE BEEN SEVERELY HIT BY THE MEASURES RECENTLY INTRODUCED INTO THE SYSTEM. THESE CHANGES SHOULD INCLUDE THE RESTORATION OF THE ALLOWANCE FOR THE FIRST CHILD AND A RE-EXAMINATION OF THE QUESTION OF THE TAXATION OF CHILD ALLOWANCES. THESE CHANGES SHOULD BE CRYSTALLIZED WITHIN A MORE COMPREHENSIVE REFORM OF THE DIRECT TAXATION SYSTEM AS FORMULATED BY THE STATE REVENUE ADMINISTRATION, WHOSE AIM IS TO REDUCE THE TAX BURDEN AND EXPAND THE BASE BY ABOLISHING EXISTING EXEMPTIONS. THE COMBINATION OF THE CHANGES REQUIRED IN THE CHILD ALLOWANCE SYSTEM WITH A GENERAL REFORM OF THE DIRECT TAXATION SYSTEM NATURALLY DEPENDS ON THE AMOUNT THAT THE STATE BUDGET WILL ALLOT FOR THIS AIM.

IN ADDITION TO AND TOGETHER WITH THE ABOVE REFORM, A UNIFORM DEFINITION OF INCOME SHOULD BE DETERMINED FOR PURPOSES OF INCOME TAX AND NATIONAL INSURANCE CONTRIBUTIONS. THIS WILL MEAN COLLECTING INSURANCE CONTRIBUTIONS ON EXPENDITURES WHICH ARE AT PRESENT EXEMPT FROM THEM BUT ARE LIABLE TO INCOME TAX. MOREOVER, THE INCOME CEILING FOR PURPOSES OF INSURANCE CONTRIBUTIONS SHOULD BE RAISED. IN RETURN FOR THE INCREASED BURDEN OF PAYMENT STEMMING FROM THESE MEASURES, THE INSURANCE CONTRIBUTION RATE OF ALL INSUREES SHOULD BE LOWERED BY FIXING REDUCED RATES FOR PEOPLE WITH LOW INCOME. THE SYSTEM WOULD THUS BE MORE PROGRESSIVE AND AT THE SAME TIME WOULD REDUCE LABOUR COSTS IN THOSE SECTORS IN WHICH WAGES ARE LOW.

THE MAIN FOCUS OF THE SOCIO-ECONOMIC PROBLEM TODAY IS IN THE SPHERE OF WAGES AND TAXATION, WHICH IS CLOSELY AND DIRECTLY BOUND UP WITH SOCIAL INSURANCE IN THE

ECONOMY. AS A RESULT OF THE WIDENING GAPS IN ECONOMIC INCOME, AS REFLECTED IN THE DATA ON POVERTY AND INEQUALITY OF INCOME DISTRIBUTION IN 1984 AND EVEN IN 1985, THE PROBLEM HAS BECOME MORE ACUTE. THE SOLUTION MUST BE SOUGHT IN THE SPHERE OF WAGES BY MEANS OF AN IMPROVEMENT IN THE MINIMUM WAGE AND LOW WAGES AND THE PASSING OF A STATE PENSION LAW. AN ARRANGEMENT IN THE SPHERE OF PENSIONS WILL LEAD TO A REDUCTION OF LABOUR COSTS IN THE ECONOMY AND CONTRIBUTE TO THE SUCCESS OF THE ECONOMIC POLICY AND THE RENEWAL OF GROWTH IN ISRAEL'S ECONOMY.

THE WAGE STRUCTURE AND WAGE SCALES, TAXATION OF INCOME FROM LABOUR COMPARED WITH CAPITAL, VOLUNTARY INSURANCE AND SOCIAL INSURANCE OF FUTURE INCOME LEVEL IN THE FORM OF PENSIONS AND SAVING SCHEMES HAVE ALL REACHED A POINT WHICH CALLS FOR A SIGNIFICANT CHANGE. THE SOONER THE STEPS REQUIRED BY THIS SITUATION ARE TAKEN, THE FASTER MORE FAVOURABLE CIRCUMSTANCES WILL BE CREATED FOR ECONOMIC GROWTH, INCREASED LABOUR PRODUCTIVITY AND MORE EQUAL DISTRIBUTION OF INCOME AND THE TAX BURDEN.

NISSIM BARUCH
DIRECTOR-GENERAL

DEVELOPMENTS AND TRENDS IN NATIONAL INSURANCE DURING 1984

A. BENEFITS AND CONTRIBUTIONS

1984 SAW A REAL INCREASE OF 3.2% IN THE SUM OF BENEFITS PAID BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, IN CONTRAST TO THE DECLINE OF 4.9% IN 1983 WHICH FOLLOWED RELATIVELY HIGH RATES OF INCREASE IN 1980-1982. THE REAL INCREASE IN 1984 ORIGINATED MAINLY IN THE RISE OF THE REAL VALUE OF MOST NATIONAL INSURANCE BENEFITS, IN THE EXPANSION OF UNEMPLOYMENT WHICH LED TO A GROWTH IN THE NUMBER OF UNEMPLOYMENT PAYMENT RECIPIENTS AND IN THE RISE IN THE NUMBER OF FAMILIES ENTITLED TO INCOME SUPPORT BENEFITS.

THE SHARE OF TOTAL BENEFITS IN GNP ROSE TO 7.36% IN 1984 FROM 7.19% IN 1983 AND 7.59% IN 1982. THE RISE IN THE SHARE OF BENEFITS IN GNP STEMMED FROM THE FACT THAT THE LATTER ROSE ABOUT 1% ONLY WHEREAS THE FORMER ROSE 3.20%.

THE BENEFITS PAID BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE CONSIST OF "CONTRIBUTORY" BENEFITS FOR WHICH INSURANCE CONTRIBUTIONS ARE COLLECTED AND "NON-CONTRIBUTORY" BENEFITS WHICH ARE PAID UNDER STATE LAWS AND WITH WHOSE PAYMENT THE INSTITUTE IS CHARGED (SUCH AS PAYMENTS UNDER THE ALIMONY LAW, THE INCOME SUPPORT BENEFITS LAW, CHILD ALLOWANCES UNDER THE DEMOBILIZED SOLDIERS LAW, ETC.) OR WHICH ARE PAID ACCORDING TO SPECIAL AGREEMENTS (SUCH AS THE MOBILITY BENEFIT FOR THE DISABLED, PRISONER OF ZION BENEFITS, ETC.) IN 1984 THE UPWARD TREND IN THE PROPORTION OF "CONTRIBUTORY" BENEFITS WITHIN TOTAL BENEFITS WAS RENEWED; THIS WAS A TREND THAT HAD CHARACTERIZED PREVIOUS YEARS, EXCEPT FOR 1983. THE SHARE OF CONTRIBUTORY BENEFITS WITHIN TOTAL BENEFITS FELL FROM 83.28% IN 1982 TO 81.09% IN 1983 BUT ROSE AGAIN TO 81.73% IN 1984. THE SHARE OF CONTRIBUTORY BENEFITS ROSE IN GNP TOO AND REACHED 6.02% IN 1984 COMPARED WITH 5.84% IN 1983.

WHEN REFERRING TO COLLECTION FROM THE PUBLIC BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, A DISTINCTION SHOULD BE MADE BETWEEN COLLECTION FOR NATIONAL INSURANCE BRANCHES AND COLLECTION FOR EXTERNAL FACTORS: PARALLEL TAX (EMPLOYERS' CONTRIBUTIONS TO SICK FUNDS), DEFENCE LEVY AND SECONDARY EDUCATION LEVY. IN 1984, COLLECTION FOR INSURANCE BRANCHES ROSE 1.6% IN REAL TERMS WHILST COLLECTION FOR EXTERNAL FACTORS ROSE 6%. CONSEQUENTLY, THE DOWNWARD TREND IN THE SHARE OF COLLECTION FOR NATIONAL INSURANCE BRANCHES WITHIN TOTAL COLLECTION FROM THE PUBLIC, WHICH HAS EXISTED SINCE 1976, CONTINUED IN 1984. THE PROPORTION OF COLLECTION FOR INSURANCE BRANCHES AMOUNTED TO 71.9% IN 1984 COMPARED WITH 73.21% IN 1983 AND 82.4% IN 1975. SIMULTANEOUSLY, THE PROPORTION OF COLLECTION FOR EXTERNAL FACTORS ROSE AND AMOUNTED TO 28.9% IN 1984 COMPARED WITH ONLY 17.6% IN 1975. COLLECTION FOR INSURANCE BRANCHES AS A PERCENTAGE OF GNP REACHED ITS PEAK IN 1981 (5.83%) AND SINCE THEN DECLINED STEEPLY TO 4.88% IN 1983-1984.

**TABLE I - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS*
AS PERCENTAGES OF GNP**

YEAR	CONTRIBUTIONS	BENEFITS
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1977	7.02	7.15
1978	6.89	6.34
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.80	7.36

* EXCLUDING ADMINISTRATIVE EXPENDITURES.

COLLECTION BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE (FOR INSURANCE BRANCHES AND EXTERNAL FACTORS) GREW 3.2% IN REAL TERMS. IN THE PREVIOUS TWO YEARS, ON THE OTHER HAND, COLLECTION IN REAL TERMS FELL BY 6.1% IN 1983 AND 5.4% IN 1982. THE REASONS FOR THE RISE IN COLLECTION OF BOTH TYPES IN 1984 LIE IN THE LEGISLATIVE CHANGES RELATING TO COLLECTION WHICH CAME INTO FORCE DURING THIS YEAR: THE LINKAGE OF DEBTS (OR OVERPAYMENTS) TO THE CONSUMER PRICE INDEX (IN A LAW PROVIDING FOR FINES AND LINKAGE), A CHANGE IN THE BASIS OF COLLECTION FROM SELF-EMPLOYED INSUREES WHICH WAS INTRODUCED IN ORDER TO PREVENT THE EROSION OF THE REAL VALUE OF INSURANCE CONTRIBUTIONS UNDER ACCELERATED INFLATION AND, FINALLY, THE IMPLEMENTATION OF THE AMENDMENT TO THE PARALLEL TAX LAW ACCORDING TO WHICH SELF-EMPLOYED INSUREES TOO HAVE BEEN PAYING PARALLEL TAX DIRECTLY TO THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE SINCE APRIL 1984. THE AMOUNT COLLECTED WOULD HAVE RISEN AT A HIGHER RATE HAD IT NOT BEEN FOR THE REAL FALL IN WAGES LIABLE TO CONTRIBUTIONS.

TABLE II - NATIONAL INSURANCE CONTRIBUTIONS RELATIVE TO TOTAL CONTRIBUTIONS AND GNP AND CONTRIBUTORY BENEFITS RELATIVE TO TOTAL BENEFITS AND GNP

Y E A R	N.I. CONTRIBUTIONS RELATIVE TO TOTAL CONTRIBUTIONS	CONTRIBUTORY BENEFITS RELATIVE TO TOTAL BENEFITS	N.I. CONTRIBUTIONS RELATIVE TO GNP	CONTRIBUTORY BENEFITS RELATIVE TO GNP
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
1977	80.68	77.92	5.66	5.57
1978	80.00	81.53	5.51	5.17
1979	78.82	78.00	5.45	4.90
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29
1983	73.21	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.89	6.02

1984 WAS THUS CHARACTERIZED BY A REAL RISE OF 3.2% BOTH IN THE TOTAL SUM OF CONTRIBUTIONS AND IN THE TOTAL AMOUNT OF BENEFITS PAID BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. SINCE GNP ROSE AT A LOWER RATE IN THIS YEAR, THE SHARE OF BOTH COMPONENTS OF THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM - CONTRIBUTIONS AND PAYMENT OF BENEFITS - ROSE PARALLEL TO IT IN GNP. THIS TREND IS PARTICULARLY OUTSTANDING IN THE CASE OF BENEFITS FINANCED BY NATIONAL INSURANCE ("CONTRIBUTORY") BUT IS HARDLY NOTICEABLE IN THE CASE OF COLLECTION ON BEHALF OF INSURANCE BRANCHES ONLY.

B. DEVELOPMENTS IN THE PAYMENTS OF BENEFITS BY THE VARIOUS INSURANCE BRANCHES IN 1984

THE CHANGES THAT OCCURED IN 1982-1983 IN THE SUM OF BENEFITS PAID WERE INFLUENCED TO A LARGE EXTENT BY THE SHARP FLUCTUATIONS IN PAYMENTS BY THE RESERVE SERVICE BRANCH. IN 1983 TOTAL BENEFIT PAYMENTS OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE DROPPED 4.9% IN REAL TERMS BUT IF THOSE OF THE RESERVE SERVICE BRANCH ARE NOT TAKEN INTO ACCOUNT, THE DECREASE WAS ONLY 1.6%. THE LATTER IS ATTRIBUTABLE TO THE FALL IN THE GENERAL LEVEL OF BENEFITS PAID IN 1983. ON THE OTHER HAND, IN 1984 THE AMOUNT OF BENEFIT PAYMENTS ROSE 3.2% IN REAL TERMS.

TABLE III - NATIONAL INSURANCE PAYMENTS* : REAL GROWTH AND BREAKDOWN BY INSURANCE BRANCH, 1980-1984

(PERCENTAGES)

YEAR	OLD-AGE AND SURVIVORS**	GENERAL DISABILITY	EMPLOYMENT INJURY, BORDER AND HOSTILE ACTION CASUALTIES	MATERNITY	CHILDREN	UNEMPLOYMENT	RESERVE SERVICE	INCOME SUPPORT BENEFITS***	OTHER	TOTAL
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0

BREAKDOWN BY INSURANCE BRANCH

1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0

REAL GROWTH RATE RELATIVE TO PREVIOUS YEAR

1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2	--		15.7
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7	--		9.1
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6		-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3		3.2

* BENEFITS, INCLUDING ADMINISTRATIVE EXPENDITURES.

** INCLUDES SUPPLEMENTARY BENEFIT, FOR 1980-1981, AND THE INCOME SUPPLEMENT WHICH REPLACED IT FROM 1982.

*** INCOME SUPPORT BENEFITS ARE PAID, THROUGH THIS BRANCH, TO FORMER WELFARE RECIPIENTS.

AN EXAMINATION OF THE CHANGES THAT TOOK PLACE IN THE VARIOUS BRANCHES IN 1984 (WHICH ARE PRESENTED IN TABLE III) MAKES IT POSSIBLE TO LOCATE THE FACTORS TO WHICH THE RISE IN THE AMOUNT OF PAYMENTS IN THE SYSTEM AS A WHOLE IS ATTRIBUTABLE. PAYMENTS OF BENEFITS IN THE OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH, WHICH IS THE LARGEST BRANCH, ROSE 6.2% IN REAL TERMS AND THEY CONSTITUTED APPROXIMATELY 41% OF TOTAL BENEFIT PAYMENTS. THEIRS WAS THE MAIN CONTRIBUTION TO THE RISE IN TOTAL NATIONAL INSURANCE PAYMENTS. THE RISE IN THE PAYMENTS OF THIS BRANCH STEMMED MAINLY FROM AN IMPROVEMENT IN THE METHODS OF UPDATING OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AS WELL AS THE GUARANTEED MINIMUM INCOME TO THESE PENSIONS' RECIPIENTS. ABOVE-THE-AVERAGE (REAL) RATES OF INCREASE WERE IN THE DISABILITY AND EMPLOYMENT INJURY BRANCHES TOO: 4.6% AND 4% RESPECTIVELY. THE HIGHEST RATES OF INCREASE WERE TO BE FOUND IN THE PAYMENTS OF INCOME SUPPORT BENEFITS AND PAYMENTS BY THE UNEMPLOYMENT BRANCH. INCOME SUPPORT BENEFITS ROSE IN REAL TERMS BY APPROXIMATELY 54% WHILST UNEMPLOYMENT PAYMENTS ROSE BY APPROXIMATELY 37%. THE INCREASE IN THE BENEFIT PAYMENTS IN THESE TWO SPHERES STEMMED MAINLY FROM THE STEEP RISE IN THE NUMBER OF BENEFICIARIES. HOWEVER, IT SHOULD BE EMPHASIZED THAT INCOME SUPPORT BENEFITS AND UNEMPLOYMENT PAYMENTS ARE SMALL COMPONENTS IN THE NATIONAL INSURANCE PAYMENTS SYSTEM (ABOUT 2% EACH) AND THEIR INCREASE CONSTITUTED A RELATIVELY SLIGHT CONTRIBUTION TO THE GENERAL RISE IN PAYMENTS.

IN CONTRAST, PAYMENTS IN THE CHILDREN, THE MATERNITY, AND THE RESERVE SERVICE BRANCHES FELL IN REAL TERMS IN 1984. PAYMENTS OF CHILD ALLOWANCES FELL 4% IN REAL TERMS DESPITE THE 2% INCREASE IN THE NUMBER OF FAMILIES ENTITLED TO THESE ALLOWANCES. THE FALL IN THE SUM OF PAYMENTS IS ATTRIBUTABLE ONLY TO THE CONTINUED PROCESS OF EROSION IN THE VALUE OF THE CREDIT POINT. AS A RESULT, THE DOWNWARD TREND IN THE SHARE OF CHILD ALLOWANCES IN TOTAL NATIONAL INSURANCE PAYMENTS, WHICH BEGAN IN 1976, CONTINUED. IN 1984 CHILD ALLOWANCES CONSTITUTED ONLY 21.3% OF ALL NATIONAL INSURANCE PAYMENTS COMPARED WITH 23% IN 1983 AND APPROXIMATELY 40% IN 1976. THE DECREASE IN THE PAYMENTS OF THE MATERNITY AND RESERVE SERVICE BRANCHES WAS SMALLER: 1% AND 1.6% RESPECTIVELY.

C. CHANGES IN THE UPDATING AND LEVEL OF BENEFITS IN 1984

ONE OF THE PRINCIPAL CAUSES FOR THE RISE IN THE AMOUNT OF NATIONAL INSURANCE PAYMENTS WAS THE IMPROVEMENT IN THE METHODS OF UPDATING BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND IN THE LEVEL OF THE MINIMUM INCOME GUARANTEED TO LOW-INCOME FAMILIES, BOTH IN REAL TERMS AND IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY. THE WORSENING OF THE EROSION OF THESE PENSIONS WAS THE RESULT OF THE ACCELERATION OF INFLATION DURING THIS PERIOD AND THE WIDENING OF THE GAP BETWEEN THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW, ACCORDING TO WHICH BENEFITS ARE CALCULATED, AND THE ACTUAL AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY. IN THIS PERIOD, BENEFITS WERE CALCULATED ON THE BASIS OF THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW WHICH WAS ABOUT 20% LOWER THAN THE AVERAGE WAGE IN PRACTICE. IN ORDER TO SOLVE THE PROBLEM OF THE WORSENING EROSION, THREE STEPS WERE TAKEN IN 1984:

FIRST OF ALL, EMERGENCY REGULATIONS WERE ENACTED IN AUGUST 1984 AND REMAINED IN FORCE FOR THREE MONTHS. THEY REPRESENTED A CONSIDERABLE IMPROVEMENT IN THE METHOD OF CALCULATING THE AVERAGE WAGE UNDER THE LAW, WHICH LED TO A NARROWING OF THE GAP BETWEEN THE LATTER AND THE EFFECTIVE AVERAGE WAGE AND, ACCORDINGLY, TO A CERTAIN IMPROVEMENT IN THE PENSIONS LINKED TO THE AVERAGE WAGE.

SECONDLY, IN DECEMBER 1984, ONE MONTH AFTER THE EMERGENCY REGULATIONS CEASED TO BE IN FORCE, CHANGES WERE INTRODUCED INTO THE METHOD OF UPDATING BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF AN AMENDMENT WHICH WAS IMPLEMENTED AS A TEMPORARY PROVISION FOR ONE YEAR ONLY.

THESE CHANGES INCLUDED:

1. AN IMPROVED METHOD OF UPDATING THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW WHOSE CALCULATION WOULD REFLECT FULLY BOTH THE COST-OF-LIVING INCREMENTS PAID TO ALL EMPLOYEES IN THE ECONOMY AND THE WAGE INCREASES PAID IN THE BUSINESS SECTOR.
2. THE DETERMINATION OF A "FLOOR" IN TERMS OF PERCENTAGES OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY FOR THE LEVEL OF BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS. THUS, FOR EXAMPLE, THE AMENDMENT OF THE LAW STATED THAT THE OLD-AGE PENSION FOR A SINGLE PERSON WOULD NOT BE LESS THAN 15% OF THE ACTUAL AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY. IF IT TURNS OUT LATER THAT THE PENSION PAID ACCORDING TO THE AVERAGE WAGE UNDER THE LAW WAS LESS THAN 15% OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY, THE PENSIONERS WILL BE ENTITLED TO RECEIVE A SUPPLEMENT UP TO 15% OF THE EFFECTIVE AVERAGE WAGE. THIS SUPPLEMENT WILL NECESSARILY BE PAID IN ARREARS BUT WILL BE CALCULATED ACCORDING TO THE VALUE OF THE PENSION AT THE TIME OF THE SUPPLEMENT'S PAYMENT SO THAT ITS REAL VALUE WILL BE PRESERVED.

THIRDLY, IN DECEMBER 1984, AN AGREEMENT WITH THE GOVERNMENT PROVIDED FOR A NEW METHOD OF UPDATING INCOME SUPPORT BENEFITS FOR FAMILIES WITH LOW INCOME, FOR A PERIOD OF TWELVE MONTHS UNTIL NOVEMBER 1985. ACCORDING TO THIS METHOD, INCOME SUPPORT BENEFITS (INCOME SUPPLEMENTS FOR OLD PEOPLE AND SURVIVORS, DISABILITY BENEFITS, ALIMONY PAYMENTS AND INCOME SUPPORT BENEFITS TO THE RESIDUAL POPULATION) WERE UPDATED EACH MONTH ACCORDING TO THE FULL RISE IN THE CONSUMER PRICE INDEX. THIS METHOD ENSURED THE CURRENT PRESERVATION OF THOSE PENSIONS' PURCHASING POWER. THE INTRODUCTION OF THIS METHOD FOR A LIMITED PERIOD WAS OF GREAT SIGNIFICANCE, ESPECIALLY AGAINST THE BACKGROUND OF THE ECONOMIC UNCERTAINTY THAT PREVAILED IN THE COUNTRY AND THE FALL IN REAL WAGES.

TABLE IV SUMMARIZES THE DEVELOPMENT IN THE LEVEL OF BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND INCOME SUPPORT BENEFITS. THE DATA SHOW THAT IN 1984 THE PURCHASING POWER OF BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS GREW ON THE AVERAGE BY 8.8%. THE REAL RISE IN THE VALUE OF THE PENSIONS WAS EVEN HIGHER THAN THAT OF THE REAL AVERAGE WAGE SO THAT THE PENSION LEVEL IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE ROSE

APPROXIMATELY 2%. THE AVERAGE LEVEL OF THE GUARANTEED MINIMUM INCOME ALSO ROSE IN REAL TERMS DURING 1984 BUT FELL IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY. THE REAL INCREASE IN GUARANTEED INCOME DID NOT CATCH UP WITH THE RISE IN REAL WAGES.

TABLE IV - OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND MINIMUM GUARANTEED INCOME AT FIXED PRICES AND AS A PERCENTAGE OF THE AVERAGE WAGE* 1975 - 1984

YEAR	BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS				MINIMUM GUARANTEED INCOME (INCLUDING CHILD ALLOWANCES)			
	SINGLE ELDERLY PERSON, WIDOW/ER		WIDOW/ER WITH 2 CHILDREN		SINGLE ELDERLY PERSON, WIDOW/ER SINGLE DISABLED		WIDOW/ER WITH 2 CHILDREN	
	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST
1975	434.9	14.9	656.3	24.8	749.5	25.5	1,409.7	48.1
1976	396.1	13.3	644.6	21.5	706.8	23.6	1,312.6	43.8
1977	427.2	13.3	695.1	21.7	730.1	22.7	1,366.9	42.6
1978	423.3	12.4	691.2	20.1	714.5	20.7	1,324.2	38.6
1979	403.9	11.6	652.4	18.8	765.0	22.1	1,398.1	40.3
1980	480.5	13.8	931.5	26.3	843.7	23.8	1,709.1	48.2
1981	559.2	14.6	1,083.5	28.4	955.3	24.8	1,930.0	49.8
1982	555.3	14.1	1,075.7	27.3	974.7	24.6	1,957.2	49.5
1983	551.9	14.4	1,037.4	27.2	957.7	24.9	1,915.1	49.9
1984	600.6	14.7	1,164.4	28.6	995.9	24.4	1,987.2	42.8

* AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST, AS MEASURED BY THE CENTRAL BUREAU OF STATISTICS.

THESE DATA, WHICH ARE ANNUAL AVERAGES, REFLECT TWO CONTRADICTIONARY TRENDS WHICH APPEARED IN THE COURSE OF 1984. AS STATED, IN THE FIRST QUARTER OF THE YEAR

(APRIL - JUNE), THE LEVEL OF PENSIONS UNDERWENT A SEVERE EROSION: THE OLD-AGE PENSION FOR A SINGLE PERSON DROPPED TO 12.4% OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY WHILST THE LEVEL OF THE GUARANTEED MINIMUM INCOME FOR A SINGLE PERSON DROPPED TO 21.7%. ON THE OTHER HAND, SINCE AUGUST 1984, WHEN IMPROVEMENTS IN THE UPDATING SYSTEM WERE INTRODUCED, THERE HAS BEEN A GRADUAL RISE IN THE PENSION LEVEL. IN THE LAST QUARTER OF 1984 THE LEVEL OF GUARANTEED MINIMUM INCOME FOR A SINGLE PERSON REACHED 25.7% OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY, WHILST AN INDIVIDUAL'S BASIC OLD-AGE OR SURVIVORS' PENSION REACHED 15% OF THE WAGE.

TABLE V - CHILD ALLOWANCES, BY NUMBER OF CHILDREN* 1975 - 1984

YEAR	ONE CHILD		THREE CHILDREN		FIVE CHILDREN		SEVEN CHILDREN	
	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST	AT 1980 PRICES (IS)	AS % OF AVERAGE WAGE PER EMPLOYEE POST
1975	128.6	4.4	514.5	17.6	1,093.3	37.3	1,736.4	59.3
1976	119.7	4.0	482.6	16.1	1,044.6	34.8	1,666.0	55.6
1977	122.1	3.8	487.6	15.2	1,065.5	33.2	1,694.6	52.8
1978	113.6	3.3	454.2	13.2	965.5	28.1	1,533.8	44.7
1979	97.2	2.8	389.0	11.2	891.8	25.6	1,416.1	40.7
1980	100.1	2.8	400.2	11.3	850.6	24.0	1,351.2	38.1
1981	109.1	2.8	436.5	11.3	927.7	23.9	1,473.6	38.0
1982	104.7	2.6	418.6	10.5	889.7	22.4	1,413.1	35.6
1983	92.8	2.4	371.4	9.7	1,000.9	26.1	1,668.3	43.5
1984	89.5	2.2	358.1	8.8	984.6	24.2	1,614.7	39.7

* INCLUDING FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS.

IN CONTRAST TO THE GRADUAL RISE IN THE LEVEL OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND GUARANTEED MINIMUM INCOME, THE EROSION OF CHILD ALLOWANCES WORSENERD. THE PURCHASING POWER OF THE CREDIT POINT FELL APPROXIMATELY 4%. DUE TO THE RISE IN REAL WAGES IN THE ECONOMY, THE EROSION IN RELATIONSHIP TO THE AVERAGE WAGE WAS EVEN MORE SEVERE AND AMOUNTED TO 8% - 9%. EROSION OF THE CHILD ALLOWANCE LEVEL WAS OBSERVED IN ALL FAMILIES, LARGE AND SMALL ALIKE. MOST OF THE SUPPLEMENTS

GRANTED TO FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN (IN APRIL 1983 AND JULY 1984)¹ WERE ERODED LARGELY AS A RESULT OF THE EROSION IN THE VALUE OF THE CREDIT POINT. IN 1984, NOT ONLY WAS THE IMPROVEMENT WHICH HAD BEEN ACHIEVED IN THE PREVIOUS YEAR NOT PRESERVED, BUT THE LEVEL OF THE ALLOWANCES (PAID TO LARGE FAMILIES) WAS ERODED. THIS DEVELOPMENT IS REFLECTED IN THE DATA OF TABLE V. THE AVERAGE VALUE OF A CREDIT POINT EDGED DOWN FROM 2.4% OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY IN 1983 TO 2.2% IN 1984. THE ALLOWANCES PAID TO FAMILIES WITH FIVE CHILDREN ROSE FROM 22.4% OF THE AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY IN 1982 TO 26.1% IN 1983, BUT FELL BACK TO 24.2% IN 1984.

D. BENEFIT RECIPIENTS

THE INCREASE IN THE POPULATION OF BENEFICIARIES IN ALL BRANCHES EXCEPT FOR THE MATERNITY BRANCH ALSO CONTRIBUTED TO THE RISE IN TOTAL NATIONAL INSURANCE BENEFIT PAYMENTS, EVEN THOUGH THE IMPORTANCE OF THIS FACTOR WAS LESS THAN THAT OF THE CHANGES THAT OCCURRED IN THE LEVEL OF THE PENSIONS. THIS IS MAINLY TRUE IN THE CASE OF THE CENTRAL BRANCH, OLD-AGE AND SURVIVORS, IN WHICH THE NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS GREW 2.2% IN CONTRAST TO THE REAL INCREASE OF 6.2% IN THE TOTAL AMOUNT OF BENEFITS PAID. THE NUMBER OF FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES INCREASED 2.1% OVER THE PREVIOUS YEAR AND THE NUMBER OF CHILDREN IN THESE FAMILIES INCREASED 1.6%. AT THE SAME TIME, THE UPWARD TREND IN THE PROPORTION OF FIRST AND SECOND CHILDREN AMONG ALL CHILDREN ROSE, WHILST THE PROPORTION OF THE OTHER CHILDREN FELL. HAD IT NOT BEEN FOR THE RISE IN THE NUMBER OF FAMILIES ENTITLED TO CHILD ALLOWANCES, THE REAL DECREASE IN THE PAYMENTS OF THE CHILDREN BRANCH WOULD HAVE BEEN EVEN GREATER. THE NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS IN THE DISABILITY BRANCH INCREASED 5%, SO THAT THE DECELERATION IN RATE OF INCREASE IN THE NUMBER OF RECIPIENTS CONTINUED, A TREND THAT HAS CHARACTERIZED THE BRANCH IN RECENT YEARS. IN THE EMPLOYMENT INJURY BRANCH, THE NUMBER OF PERSONS RECEIVING INJURY BENEFITS ROSE APPROXIMATELY 3%, WHILST THE NUMBER RECEIVING DISABILITY BENEFITS AND DEPENDANTS' BENEFITS ROSE ABOUT 6% AND 4%, RESPECTIVELY.

TWO OUTSTANDING DEVELOPMENTS THAT OCCURRED IN 1984 WERE THE HIGH RATE OF INCREASE IN THE NUMBER OF UNEMPLOYMENT PAYMENT RECIPIENTS AND THE HIGH RATE OF INCREASE IN THE NUMBER OF FAMILIES IN RECEIPT OF INCOME SUPPORT BENEFITS (THE RESIDUAL POPULATION). UNEMPLOYMENT GREW CONSIDERABLY IN 1984 AND ITS RATE WENT UP FROM 4.5% IN 1983 TO 5.9% IN 1984. THIS DEVELOPMENT LED BOTH TO A 40% RISE IN THE NUMBER OF UNEMPLOYED RECEIVING UNEMPLOYMENT PAYMENTS DURING THE YEAR AND TO THE PROLONGATION OF THE AVERAGE PERIOD OF UNEMPLOYMENT PER UNEMPLOYED PERSON FOR

¹ IN APRIL 1983 FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS FOR THE FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN WERE INCREASED BY ONE CREDIT POINT PER CHILD. IN JULY 1984 HALF A CREDIT POINT WAS ADDED FOR THE THIRD CHILD IN FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN WHO WERE ENTITLED TO FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS.

TABLE VI - NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS, 1980 - 1984

YEAR	OLD-AGE AND SURVIVORS	GENERAL DISABILITY		EMPLOYMENT INJURY			MATERNITY		CHILDREN
		NEWLY DISABLED	PREVIOUSLY DISABLED	INJURY BENEFIT	DISABILITY PENSION	DEPENDANTS' PENSION	MATERNITY GRANT	MATERNITY ALLOWANCE	FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES

NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS

1980	343,359	30,394	12,477	73,913	8,298	2,859	96,687	39,785	579,247
1981	353,566	35,810	12,951	..	8,669	2,958	96,732	38,602	587,511
1982	362,635	41,306	13,080	70,017	9,019	3,070	98,676	39,648	600,859
1983	371,053	46,497	12,994	57,976	9,404	3,090	102,654	42,385	609,052
1984	379,394	49,967	12,555	59,751	10,018	3,215	100,250	42,690	621,675

CHANGE RELATIVE TO PREVIOUS YEAR (%)

1981	3.0	17.8	3.8	..	4.5	3.5	0.4	-3.0	1.4
1982	2.6	15.3	1.0	..	4.0	3.8	2.0	2.7	2.3
1983	2.3	2.6	-0.7	-17.2	4.3	0.7	4.0	6.9	1.4
1984	2.2	7.0	-3.2	3.1	6.5	4.0	-2.3	0.7	2.1

TABLE VII - BENEFIT RECIPIENTS PER 1,000 PERSONS PAYING INSURANCE CONTRIBUTIONS*

YEAR	OLD-AGE AND SURVIVORS	GENERAL DISABILITY	EMPLOYMENT INJURY		MATERNITY		CHILDREN
			INJURY BENEFITS	DISABILITY PENSION AND DEPENDENTS' BENEFITS	MATERNITY GRANT	MATERNITY ALLOWANCE	FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES
1980	241	31	53	8	69	32	429
1981	239	33	--	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424
1983	247	40	40	9	67	33	425
1984	252	42	41	9	65	34	433

* THIS TABLE IS BASED ON AN ESTIMATE OF THE NUMBER OF INSURED PERSONS CALCULATED AT THE RESEARCH AND PLANNING BUREAU OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE ESTIMATE OF THE NUMBER OF INSURED FOR 1984 IS FOR MARCH 31, 1985 AND THE ESTIMATE FOR THE NUMBER OF INSURED PERSONS IN PREVIOUS YEARS WAS MADE ACCORDINGLY.

WHICH UNEMPLOYMENT PAYMENTS WERE PAID. THE GROWING SCOPE OF UNEMPLOYMENT WAS THE MAIN FACTOR LEADING TO AN INCREASE OF 30% IN THE NUMBER OF RECIPIENTS OF INCOME SUPPORT BENEFITS. THE DETERIORATION OF THE EMPLOYMENT SITUATION MADE IT MORE DIFFICULT FOR THE UNEMPLOYED SUPPORTED POPULATION TO REENTER THE LABOUR MARKET AND CONSEQUENTLY THE SYSTEM ABSORBED NEW PARTICIPANTS WHO DID NOT MANAGE TO EARN A LIVELIHOOD ON THEIR OWN STRENGTH.

A DIFFERENT TREND CHARACTERIZED THE MATERNITY BRANCH IN 1984, WHEN THE NUMBER OF WOMEN RECEIVING MATERNITY GRANTS FELL BY 2.3% COMPARED WITH THE PREVIOUS YEAR, WHILST THE NUMBER OF WOMEN RECEIVING MATERNITY ALLOWANCES ROSE SLIGHTLY - LESS THAN 1%. THE FALL IN THE NUMBER OF WOMEN RECEIVING MATERNITY GRANTS STEMMED FROM THE DROP IN THE NUMBER OF BIRTHS. THE LATTER FACT WAS NOT REFLECTED IN THE NUMBER OF WOMEN RECEIVING MATERNITY ALLOWANCES SINCE IN PARALLEL THE PROPORTION OF WORKING MOTHERS AMONG ALL MOTHERS GIVING BIRTH ROSE.

E. FINANCING THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE'S ACTIVITIES

1. CONTRIBUTIONS

1984 WITNESSED A NUMBER OF DEVELOPMENTS AND LEGISLATIVE CHANGES THAT INFLUENCED THE RECEIPTS AND ASSETS OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE MAIN DEVELOPMENTS INFLUENCING THE RECEIPTS COLLECTED DIRECTLY FROM THE PUBLIC AND THE DISTRIBUTION OF CONTRIBUTIONS BETWEEN EMPLOYEES AND NON-EMPLOYEES ON THE ONE HAND AND INSURANCE BRANCHES AND EXTERNAL FACTORS ON THE OTHER HAND ARE:

A. IN CONTRAST TO 1983, 1984 SAW A RISE IN THE REAL WAGES OF EMPLOYEES, AMOUNTING TO 5.6%. THEORETICALLY, THIS RISE SHOULD HAVE CAUSED AN INCREASE IN THE CONTRIBUTIONS OF EMPLOYEES, BUT IN PRACTICE, IT TURNED OUT THAT THE TOTAL WAGES LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS FELL IN REAL TERMS. THIS FALL STEMMED FROM THE FACT THAT DUE TO THE METHOD OF UPDATING THE MAXIMUM INCOME LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS (TWICE A YEAR, ACCORDING TO THE CHANGES IN THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW) AT THE TIME WHEN WAGES ROSE ALMOST MONTHLY, A RELATIVELY LARGER PROPORTION OF TOTAL WAGES IN THE ECONOMY EXCEEDED THE MAXIMUM INCOME AND WAS THEREFORE EXEMPT FROM INSURANCE CONTRIBUTIONS. FURTHERMORE, IN THE FIRST HALF OF 1984 THE GAP BETWEEN THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW AND THE ACTUAL AVERAGE WAGE IN THE ECONOMY WIDENED, A PHENOMENON WHICH CAUSED FURTHER EROSION IN THE OVERALL WAGE LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS. IN 1984 ALMOST NO CHANGE OCCURRED IN THE NUMBER OF EMPLOYEE POSTS IN THE ECONOMY (WHICH EDGED DOWN ONLY 0.3%) AND THUS THIS FACTOR HARDLY AFFECTED THE AMOUNT OF CONTRIBUTIONS FROM EMPLOYEES.

IT SHOULD BE NOTED THAT IN APRIL 1985 AN AMENDMENT TO THE LAW CAME INTO FORCE WHICH PROVIDED FOR THE UPDATING OF THE MAXIMUM INCOME LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS FOUR TIMES A YEAR ACCORDING TO CHANGES IN THE AVERAGE WAGE AS

DEFINED BY LAW. THE AIM WAS TO PREVENT EROSION OF THE MAXIMUM INCOME FOR PURPOSES OF DETERMINING INSURANCE CONTRIBUTIONS AND THE LEVEL OF WAGE-SUBSTITUTING BENEFITS.

B. IN APRIL 1984, A LAW PROVIDING FOR FINES AND LINKAGE OF DEBTS CAME INTO FORCE. ITS PRINCIPAL AIMS WERE TO PRESERVE THE REAL VALUE OF PAYMENTS THAT INSUREES WERE LATE IN TRANSFERRING AND TO ENSURE THE REFUND OF OVER-PAYMENT ALSO AT ITS REAL VALUE. ACCORDING TO THIS LAW, ANY SUM NOT PAID ON TIME OR OVER-PAID IS LINKED TO THE CONSUMER PRICE INDEX FROM THE DAY IT WAS SUPPOSED TO BE PAID OR REFUNDED. THE IMPLEMENTATION OF THIS AMENDMENT CONTRIBUTED 1% TO THE REAL INCREASE OF TOTAL CONTRIBUTIONS.

C. IN APRIL 1984, A LAW DEALING WITH THE BASIS OF CONTRIBUTIONS AND BENEFITS FOR NON-EMPLOYEES CAME INTO FORCE. FORMERLY, THE INCOME BASIS FOR PAYMENT OF INSURANCE CONTRIBUTIONS AND INCOME-SUBSTITUTING BENEFITS WAS THE PREVIOUS YEAR'S INCOME. HOWEVER, UNDER THE CIRCUMSTANCE OF THE ACCELERATED INFLATION THAT PREVAILED AT THE TIME, BOTH PAYMENTS AND RECEIPTS UNDERWENT CONSIDERABLE EROSION. THE LAW WAS PASSED IN ORDER TO CORRECT THIS DISTORTION AND IT PROVIDED FOR THE COLLECTION OF INSURANCE CONTRIBUTIONS ON THE BASIS OF CURRENT INCOME, THE PAYMENT OF BENEFITS ON THAT BASIS TOO AND THE DETERMINATION OF ESTIMATED CURRENT INCOME ACCORDING TO THE LAST INCOME AVAILABLE TO THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, UPDATED BY THE ESTIMATED RATE OF PRICE INCREASE UP TO 1984. THE LAW WAS TO BE IMPLEMENTED GRADUALLY IN THREE STAGES IN ORDER TO EASE THE BURDEN ON SELF-EMPLOYED INSUREES. IN THE FIRST STAGE, WHICH WAS IMPLEMENTED IN 1984, THE LEVEL OF INCOME LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS WAS FIXED AT 75% OF ESTIMATED CURRENT INCOME. IN THE SECOND STAGE, IMPLEMENTED IN 1985, THE LEVEL OF INCOME LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS FIXED AT 80% OF ESTIMATED CURRENT INCOME AND IN THE THIRD STAGE, TO BE IMPLEMENTED IN 1986, INCOME LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS WILL EQUAL THE WHOLE OF CURRENT INCOME.

WHEN THE FIRST STAGE WAS OPERATED IN 1984 IT WAS DECIDED TO FACILITATE THE TRANSITION OF SELF-EMPLOYED INSUREES TO PAYMENT OF INSURANCE CONTRIBUTIONS ON THE BASIS OF CURRENT INCOME, BY ENABLING THEM TO PAY ADVANCES OVER A LONGER PERIOD AND AT RELATIVE RATES WHICH WOULD TAKE INTO ACCOUNT THE RATE OF INFLATION.

D. THE THIRD LEGISLATIVE CHANGE THAT CAME INTO FORCE (IN APRIL 1984) WAS THE AMENDMENT TO THE PARALLEL TAX LAW, ACCORDING TO WHICH THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE WOULD COLLECT THE PARALLEL TAX FROM THE SELF-EMPLOYED POPULATION TOO AND WOULD TRANSFER IT TO THE SICK FUNDS AS IT HAD DONE IN THE CASE OF EMPLOYED INSUREES SINCE 1973, ACCORDING TO THE LAW. THE INTENTIONS OF THIS AMENDMENT WERE: A. TO EXPLOIT THE COLLECTION OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE IN ORDER TO STREAMLINE COLLECTION AND REDUCE THE COSTS INVOLVED IN IT; B. TO CREATE AN IDENTICAL BASIS FOR THE PAYMENT OF THE PARALLEL TAX AND THE PAYMENT OF INSURANCE

CONTRIBUTIONS AS IS THE PRACTICE WITH EMPLOYEES. THE LEGISLATIVE REFORM WILL LEAD TO AN INCREASE IN THE INSTITUTE'S COLLECTION ON BEHALF OF EXTERNAL FACTORS.

THE COMBINATION OF THESE FACTORS, THE FIRST OF WHICH LED TO A REDUCTION IN COLLECTION WHILST THE OTHERS LED TO AN INCREASE, CAUSED A REAL INCREASE OF 3.2% IN TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC IN 1984, IN CONTRAST TO A DECREASE OF 5.4% IN 1983. THE SHARE OF CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC IN GNP ROSE FROM 6.67% IN 1983 TO 6.80% IN 1984.

COLLECTION FOR EXTERNAL FACTORS ROSE FASTER THAN COLLECTION FOR INSURANCE BRANCHES: 6% COMPARED WITH 1.4%. AS A RESULT, COLLECTION FOR EXTERNAL FACTORS AS A PERCENTAGE OF TOTAL COLLECTION ROSE FROM 26.8% IN 1983 TO 28.1% IN 1984. MOREOVER, THE RISE IN COLLECTION OF CONTRIBUTIONS FROM INSUREES WHO ARE NON-EMPLOYEES EXCEEDED THAT OF CONTRIBUTIONS COLLECTED FROM EMPLOYEES, SO THAT THE LATTER FELL TO 92.9% OF TOTAL COLLECTION IN 1984 FROM 94.4% IN 1983. HAD IT NOT BEEN FOR THE REAL DECREASE IN TOTAL WAGES LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS, CONTRIBUTIONS FROM EMPLOYEES WOULD HAVE RISEN APPROXIMATELY 7% IN REAL TERMS INSTEAD OF 1.6% IN FACT.

TABLE VIII - CONTRIBUTIONS - SELECTED CHARACTERISTICS
1980 - 1984

CONTRIBUTION CHARACTERISTICS	1980	1981	1982	1983	1984
<u>PERCENTAGE CHANGE (RELATIVE TO PREVIOUS YEAR)</u>					
AVERAGE REAL WAGE PER EMPLOYEE	0.8	10.5	-0.6	-1.2	5.6
NUMBER OF EMPLOYEE POSTS	0.3	3.2	2.0	1.6	-0.3
PRICES	133.6	110.1	127.0	173.8	404.6
TOTAL CONTRIBUTIONS:					
NOMINAL	156.3	136.6	113.0	158.9	420.8
REAL	9.8	12.6	-6.1	-5.4	3.2
AVERAGE WAGE AS DEFINED IN THE N.I LAW	254.9	144.5	125.2	160.4	232.2
CONTRIBUTIONS FOR EXTERNAL FACTORS, AS A PERCENTAGE OF TOTAL CONTRIBUTIONS	23.9	24.0	25.7	26.8	28.1
EMPLOYEES' CONTRIBUTIONS AS A PERCENTAGE OF TOTAL CONTRIBUTIONS	93.6	94.2	94.6	94.4	92.9

2. GOVERNMENT PARTICIPATION IN THE FINANCING OF NATIONAL INSURANCE ACTIVITIES

UNDER SECTION 217(A) AND (A1) OF THE NATIONAL INSURANCE LAW, THE GOVERNMENT IS OBLIGED TO PARTICIPATE IN THE FINANCING OF THREE INSURANCE BRANCHES AT RATES PRESCRIBED BY LAW, NAMELY: APPROXIMATELY 15% OF CONTRIBUTIONS FOR THE OLD-AGE AND SURVIVORS' BRANCH, 100% OF CONTRIBUTIONS FOR THE CHILDREN BRANCH AND 75% OF PAYMENTS TO "PREVIOUSLY" DISABLED PERSONS IN THE GENERAL DISABILITY BRANCH.

TABLE IX PRESENTS THE CHANGES THAT TOOK PLACE IN THE SIZE OF GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER SECTION 217 BETWEEN 1980 AND 1984. IN 1980 - 1981, THE RATE OF GOVERNMENT PARTICIPATION IN NATIONAL INSURANCE PAYMENTS WAS CONTINUOUSLY AND DRASTICALLY ERODED. THE ACCUMULATIVE EFFECT OF THE EROSION WAS THE CREATION OF CURRENT DEFICITS IN THE AFOREMENTIONED BRANCHES AND A REDUCTION OF THEIR RESERVES TO THE REQUIRED MINIMUM AND IN THE CHILDREN BRANCH EVEN BELOW IT. IN 1982-1984 THE SUMS OF THE GOVERNMENT'S PARTICIPATION WERE TRANSFERRED ALMOST IN THEIR ENTIRETY AS REQUIRED BY LAW, BUT THE TIMING OF THE TRANSFERS IN PRACTICE CREATED A GAP BETWEEN THE AMOUNTS THAT WERE REQUIRED TO BE TRANSFERRED EACH MONTH AND THE AMOUNTS THAT WERE TRANSFERRED IN PRACTICE. THE REAL VALUE OF THE SUMS THAT WERE TRANSFERRED LATER WAS ERODED SINCE THE BALANCE OF THE MONTHLY DIFFERENTIALS WAS TRANSFERRED AT THE END OF THE YEAR AT THEIR NOMINAL VALUE ONLY. THIS OBVIOUSLY AFFECTED THE STATE OF THE OVERALL ASSETS AS WELL AS LIQUIDITY IN THE COURSE OF THE YEARS SURVEYED.

THE GOVERNMENT NOT ONLY PARTICIPATES IN THE FINANCING OF NATIONAL INSURANCE EXPENDITURE AS REQUIRED BY SECTION 217 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW. IT ALSO GRANTS BENEFITS TO VARIOUS GROUPS OF RECIPIENTS VIA THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, UNDER SECTION 200 OF THE LAW AND UNDER OTHER LAWS. THESE PAYMENTS INCLUDE THE BENEFITS UNDER THE INCOME SUPPORT BENEFITS LAW (TO OLD PEOPLE AND SURVIVORS AND THE RESIDUAL POPULATION IN THE FRAMEWORK OF THIS LAW), FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS, ALIMONY, MOBILITY BENEFITS, ETC.

IN 1984 ALL THESE PAYMENTS INCREASED IN REAL TERMS BY ONLY 0.5%, COMPARED WITH 7.1% IN 1983. ON THE OTHER HAND, BENEFITS PAID UNDER THE NATIONAL INSURANCE LAW ROSE CONSIDERABLY - 4.6%. THE SLIGHT RISE THAT OCCURRED IN PAYMENTS OF BENEFITS UNDER SECTION 200 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW AND UNDER OTHER LAWS WAS THE RESULT OF TWO DEVELOPMENTS THAT EXERCISED THEIR INFLUENCE IN OPPOSITE DIRECTIONS: ON THE ONE HAND, A REAL FALL IN INCOME SUPPLEMENT PAYMENTS TO OLD PEOPLE AND SURVIVORS RESULTING FROM A DECREASE IN THE NUMBER OF PERSONS ENTITLED

TABLE IX - GOVERNMENT PARTICIPATION IN FINANCING NATIONAL INSURANCE BRANCHES: EFFECTIVE RATE, AND RATE AS REQUIRED BY LAW, 1980-1984

Y E A R	B R A N C H		
	OLD-AGE AND SURVIVORS	CHILDREN	GENERAL DISABILITY

1980

SUM REQUIRED BY LAW	366.7	1,378.3	103.4
SUM RECEIVED	80.9	--	--
SUM RECEIVED AS A % OF REQUIRED SUM	22.1	0.0	0.0

1981

SUM REQUIRED BY LAW	872.3	3,278.5	270.0
SUM RECEIVED	100.0	100.0	203.3
SUM RECEIVED AS A % OF REQUIRED SUM	11.5	3.1	75.3

1982

SUM REQUIRED BY LAW	1,865.0	6,740.7	626.0
SUM RECEIVED	1,846.0	6,411.0	600.0
SUM RECEIVED AS A % OF REQUIRED SUM	99.0	95.1	95.8

1983

SUM REQUIRED BY LAW	4,995.3	16,909.5	1,618.0
SUM RECEIVED	4,902.0	16,792.0	1,647.0*
SUM RECEIVED AS A % OF REQUIRED SUM	98.1	99.3	100.0*

1984

SUM REQUIRED BY LAW	25,553.0	86,471.0	5,438.7
SUM RECEIVED	24,498.0	84,903.0	5,438.7
SUM RECEIVED AS A % OF REQUIRED SUM	95.7	98.2	100.0

* INCLUDING RECEIPTS ON ACCOUNT OF PREVIOUS YEAR'S DEBT.

AND IN FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS RESULTING MAINLY FROM THE ERODED VALUE OF THE CREDIT POINT; AND ON THE OTHER HAND, A SHARP INCREASE IN REAL TERMS IN THE PAYMENT OF INCOME SUPPORT BENEFITS TO THE RESIDUAL POPULATION AND A MODERATE INCREASE IN ALIMONY.

3. INTEREST FROM INVESTMENTS

THE ASSETS OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE ARE INVESTED WITH THE BANK OF ISRAEL IN ACCORDANCE WITH A SPECIAL INVESTMENT AGREEMENT UNDER WHICH THE ASSETS ARE INVESTED IN DEBENTURES FULLY LINKED TO THE INDEX AND BEARING INTEREST - HALF AT A RATE OF 5% AND HALF AT A RATE OF 5.5%. MOREOVER, INTEREST IS PAID ON THE BALANCES IN DEMAND DEPOSITS HELD WITH THE BANK OF ISRAEL AT THE RATE PAID ON DEPOSITS WITH THE ACCOUNTANT-GENERAL. MONEY IS ALSO INVESTED FOR SHORT TERMS IN NEGOTIABLE DEPOSIT CERTIFICATES.

TO SUM UP THE SUBJECT OF FINANCING, TABLE X SHOWS THE SHARE OF THE VARIOUS COMPONENTS IN THE INCOME OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE FACTORS THAT HAD A SPECIAL IMPACT ON ITS INCOME DURING THE YEAR SURVEYED WERE: THE FULL PARTICIPATION OF THE GOVERNMENT AS REQUIRED BY ARTICLE 217 OF THE LAW AND THE REAL INCREASE IN COLLECTION FOR THE INSURANCE BRANCHES. THANKS TO THESE TWO FACTORS, THE SHARE OF GOVERNMENT PARTICIPATION IN TOTAL FINANCIAL SOURCES WAS LARGELY PRESERVED, AND THE SHARE OF CONTRIBUTIONS ROSE SLIGHTLY. THE SHARE OF THE GOVERNMENT IN FINANCING (ALLOCATION AS REQUIRED BY LAW) DECLINED FROM 13.6% IN 1983 TO 13.1% IN 1984 WHILST THE SHARE OF CONTRIBUTIONS ROSE TO 54% IN 1984 FROM 53% IN 1983 AND 57% IN 1982. 1982-1984 WITNESSED THE RESTORATION OF CONTRIBUTIONS AND GOVERNMENT PARTICIPATION IN FINANCING TO THE SAME PROPORTIONS THAT HAD EXISTED IN THE MID-1970'S BEFORE GOVERNMENT PARTICIPATION BEGAN TO DECLINE.

4. THE FINANCIAL SITUATION OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE'S BRANCHES

TABLE XI PRESENTS THE BALANCE OF RECEIPTS (WITH AND WITHOUT INTEREST) OF EACH OF THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE'S BRANCHES AT CURRENT ANNUAL PRICES AND TABLE XII PRESENTS THE INSTITUTE'S ASSETS AT THE END OF THE FINANCIAL YEAR. IN 1984 THE TOTAL CURRENT DEFICIT WITHOUT INTEREST AMOUNTED TO IS 8 BILLION. FROM 1983 TO 1984 THE CURRENT DEFICITS EXCLUDING INTEREST IN THE OLD-AGE AND SURVIVORS, DISABILITY, UNEMPLOYMENT AND RESERVE SERVICE BRANCHES GREW WHEREAS IN THE OTHER BRANCHES, ESPECIALLY THE CHILDREN BRANCH, THE CURRENT SURPLUSES GREW. THE INCREASE OF THE CURRENT SURPLUS IN THE CHILDREN BRANCH STEMMED FROM THE ONGOING PROCESS OF EROSION IN THE VALUE OF CHILD ALLOWANCES ON THE ONE HAND AND THE CONTINUED PARTICIPATION OF THE GOVERNMENT IN THE BRANCH'S FINANCING AS REQUIRED BY ARTICLE 217 ON THE OTHER HAND. IF INTEREST PAID ON THE INSTITUTE'S INVESTMENTS IS INCLUDED, THEN THE DISABILITY AND RESERVE SERVICE BRANCHES STILL SHOW DEFICITS. THE DEFICIT INCLUDING INTEREST IN THE RESERVE SERVICE BRANCH WAS

CONNECTED WITH THE INFLUENCE OF THE EXTRAORDINARY PAYMENTS MADE BY THE BRANCH IN 1982 - 1983.

TABLE X - CHIEF SOURCES OF FINANCE FOR NATIONAL INSURANCE BRANCHES, 1980 - 1984

YEAR	TOTAL RECEIPTS OF N.I. BRANCHES*	CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	GOVERNMENT ALLOCATIONS ACCORDING TO N.I. LAW	GOVERNMENT PARTICIPATION ACC. TO SECT. 200 AND OTHER LAWS	INTEREST FROM INVESTMENTS
1980	10,829	7,209	81	1,618	1,876
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	171,434**	90,946	23,348	25,626	28,753
1984	856,462**	462,896	114,876	129,961	150,322

REAL GROWTH RATES FROM PREVIOUS YEAR (PERCENTAGES)

1981	10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0
1982	10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3
1983	0.6	-6.7	-3.6	7.1	15.0
1984	-1.0	1.4	-2.5	0.5	3.6

BREAKDOWN OF RECEIPTS BY MAIN SOURCES (PERCENTAGES)

1980	100.0	66.9	0.8	15.0	17.4
1981	100.0	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100.0	56.9	14.2	14.0	14.7
1983	100.0**	52.8	13.6	14.9	16.8
1984	100.0**	54.0	13.1	15.2	17.6

* INCLUDING THIRD PARTY COMPENSATION.

** INCLUDES TRANSFER OF IS 3 BILLION TO RESERVE SERVICE BRANCH, WHICH CONSTITUTES 1.9% OF TOTAL NATIONAL INSURANCE BRANCH RECEIPTS. THIS SUM, TOGETHER WITH INTEREST, WAS RETURNED IN 1984.

TABLE XI - SURPLUSES/DEFICITS OF NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, BY MAIN INSURANCE BRANCHES
1980 - 1984

INSURANCE BRANCH	SURPLUS/DEFICIT WITHOUT INTEREST				SURPLUS/DEFICIT WITH INTEREST					
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
TOTAL	227	-112	560	5,597	-7,996	2,276	3,713	9,704	34,350	142,326
OLD-AGE AND SURVIVORS	-25	-610	-904	-3,845	-36,758	869	1,044	3,076	8,323	26,107
GENERAL DISABILITY	20	80	-250	-746	-10,709	141	312	286	925	-2,246
EMPLOYMENT INJURY	224	504	552	186	480	458	928	1,691	3,639	19,165
MATERNITY	164	343	518	981	6,203	210	433	788	1,826	11,209
CHILDREN	-606	-1,255	2,842	8,646	50,302	-562	-1,113	3,064	9,928	60,088
UNEMPLOYMENT	97	142	82	-240	-4,905	590	1,022	2,360	6,658	32,074
RESERVE SERVICE	245	259	-3,158	-1,407	-23,252	425	593	-2,728	103	-20,291
OTHER	108	425	878	2,085	10,643	145	494	1,167	2,948	16,220

TABLE XII - NATIONAL INSURANCE INSTITUTE: ASSETS* , 1980 - 1984

INSURANCE BRANCH	1980		1981		1982		1983		1984	
	ABSOLUTE FIGURES	AS % OF TOTAL	ABSOLUTE FIGURES	AS % OF TOTAL	ABSOLUTE FIGURES	AS % OF TOTAL	ABSOLUTE FIGURES	AS % OF TOTAL	ABSOLUTE FIGURES	AS % OF TOTAL
TOTAL	35,993	100.0	76,714	100.0	187,640	100.0	638,897	100.0	3,377,170	100.0
OLD-AGE AND SURVIVORS	15,974	44.4	33,175	43.2	79,967	42.6	263,265	41.2	1,333,302	39.5
GENERAL DISABILITY	2,132	5.9	4,642	6.1	11,056	5.9	36,316	5.7	176,742	5.2
EMPLOYMENT INJURY	3,855	10.7	8,885	11.6	22,467	12.0	76,084	11.9	407,611	12.1
MATERNITY	578	1.6	1,783	2.3	5,248	2.8	19,895	3.1	119,103	3.5
CHILDREN	1,648	4.6	1,863	2.4	7,393	3.9	37,927	5.9	273,387	8.1
UNEMPLOYMENT	8,448	23.5	18,179	23.7	44,861	23.9	150,646	23.6	790,276	23.4
RESERVE SERVICE	2,852	7.9	6,560	8.6	11,458	6.1	33,487	5.3	143,693	4.3
OTHER	506	1.4	1,627	2.1	5,190	2.8	21,277	3.3	133,056	3.9

* AT END OF FINANCIAL YEAR.

THE VALUE OF THE INSTITUTE'S ASSETS AT THE END OF THE FINANCIAL YEAR (31.3.1985) WAS ABOUT IS 3,777 BILLION. THE SHARE OF THE BRANCHES, IN WHICH CURRENT DEFICITS WERE RECORDED, IN TOTAL ASSETS WENT DOWN. THE ASSETS OF THE OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH CONSTITUTED 39.5% OF THE INSTITUTE'S TOTAL ASSETS COMPARED WITH 41.2% IN 1983. THE SHARE OF THE RESERVE SERVICE BRANCH'S ASSETS CONTINUED TO DECLINE AND AMOUNTED TO 4.3% OF TOTAL ASSETS IN 1984 COMPARED WITH 5.3% IN 1983, WHEREAS THE SHARE OF THE ASSETS OF THE CHILDREN BRANCH CONTINUED TO RISE SIGNIFICANTLY AND REACHED 8.1% IN 1984 COMPARED WITH 5.9% IN 1983.

AN EXAMINATION OF COVERAGE LEVELS IN THE VARIOUS BRANCHES REVEALS THAT THE RESERVE SERVICE BRANCH HAS A COVERAGE LEVEL OF SLIGHTLY LESS THAN ONE YEAR (0.948) COMPARED WITH MORE THAN TWO YEARS' COVERAGE AT THE END OF THE 1981 FINANCIAL YEAR, PRIOR TO THE WAR IN LEBANON. THE GENERAL DISABILITY BRANCH HAS A COVERAGE LEVEL OF APPROXIMATELY A YEAR AND A HALF (1.55) WHICH IS LESS THAN THE MINIMUM RESERVE PRESCRIBED FOR THIS BRANCH, NAMELY THREE YEARS. THE COVERAGE LEVEL IN THE OLD-AGE AND SURVIVORS' BRANCH FELL SIGNIFICANTLY AND AMOUNTED TO 3.25 YEARS IN 1984 COMPARED WITH 3.6 YEARS IN 1983. IN CONTRAST TO THESE BRANCHES THE CHILDREN BRANCH CONTINUED TO IMPROVE ITS COVERAGE LEVEL FOR THE SECOND CONSECUTIVE YEAR AND IN 1984 ITS REVENUES WERE SUFFICIENT TO COVER 1.27 YEARS' EXPENDITURE (COMPARED WITH 0.87 IN 1983) WHICH EXCEEDED THE MINIMUM REQUIRED, NAMELY ONE YEAR.

F. LEGISLATIVE AND STRUCTURAL DEVELOPMENTS IN 1984

SIGNIFICANT IMPROVEMENTS WERE INTRODUCED IN 1984 IN THE METHOD OF UPDATING OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND THE INCOME SUPPORT BENEFITS GRANTED TO LOW-INCOME FAMILIES. FIRST OF ALL, IN AUGUST 1984 EMERGENCY REGULATIONS WHICH WERE ENACTED FOR THREE MONTHS LED TO A MORE REASONABLE METHOD OF UPDATING THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW AND, AS A RESULT, TO A CERTAIN IMPROVEMENT IN THE PENSION LEVEL. SECONDLY, IN NOVEMBER 1984 AN AMENDMENT TO THE LAW WAS PASSED AS AN EMERGENCY REGULATION FOR ONE YEAR WHICH IMPROVED THE METHOD OF CALCULATING THE AVERAGE WAGE AS DEFINED BY LAW AND A "FLOOR" WAS FIXED FOR BASIC OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS. THIRDLY, AN AGREEMENT WAS REACHED WITH THE TREASURY CONCERNING THE UPDATING OF INCOME SUPPORT BENEFITS ACCORDING TO THE FULL RISE IN PRICES FOR ONE YEAR. A DETAILED DISCUSSION OF THE CHANGES INTRODUCED INTO THE METHODS OF UPDATING AND THEIR IMPLICATIONS FOR THE PENSION LEVEL APPEARS AT THE BEGINNING OF THE CHAPTER.

A NUMBER OF CHANGES WERE INTRODUCED INTO THE CHILDREN BRANCH DURING THE YEAR SURVEYED. IN JULY 1984 AN AMENDMENT WAS INTRODUCED INTO THE GRANTS TO DEMOBILIZED SOLDIERS AND THEIR FAMILIES REGULATIONS WHICH ADDED HALF A CREDIT POINT TO THE THIRD CHILD IN FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN WHICH ARE ENTITLED TO FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS. THIS ADDITION, WHICH WAS INTENDED TO RAISE THE LEVEL OF CHILD ALLOWANCES TO LARGE FAMILIES, WAS THE SECOND ONE

FOLLOWING THE ONE OF APRIL 1983 THAT INCREASED BENEFITS TO THE FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN BY ONE CREDIT POINT PER CHILD.

IN FEBRUARY 1984 THE CREDIT POINTS TAXATION LAW WAS PASSED. ACCORDING TO THIS LAW, TAX WAS IMPOSED ON CHILD ALLOWANCES PAID FOR THE FIRST TWO CHILDREN IN FAMILIES WITH UP TO THREE CHILDREN IN WHICH THE HUSBAND'S INCOME IS LIABLE TO A MARGINAL TAX RATE OF 50% OR MORE. IN JULY 1985 THE TAX WAS EXTENDED TO THE ALLOWANCES OF THREE CHILDREN IN FAMILIES WITH UP TO THREE CHILDREN IN WHICH THE HUSBAND'S MARGINAL TAX RATE WAS 45% OR MORE. AT THE SAME TIME, THE CHILD ALLOWANCE OF THE FIRST CHILD IN SMALL FAMILIES (WITH UP TO THREE CHILDREN) WAS ABOLISHED, EXCEPT IN FAMILIES WITH LOW INCOMES. FAMILIES WHICH ARE INCLUDED IN NATIONAL INSURANCE INCOME SUPPORT PROGRAMS CONTINUE TO RECEIVE THE ALLOWANCE FOR THE FIRST CHILD DIRECTLY FROM THE INSTITUTE WHILST WORKING FAMILIES WITH LOW INCOMES (IN WHICH THE HUSBAND'S INCOME DOES NOT EXCEED 80% OF THE AVERAGE WAGE) RECEIVE THE ALLOWANCE BACK FROM THEIR EMPLOYERS BUT FINANCED BY THE INSTITUTE.

IN 1984 A NUMBER OF AMENDMENTS WERE INTRODUCED INTO THE GENERAL DISABILITY LAW AND THE REGULATIONS ENACTED UNDER IT, IN THE FRAMEWORK OF AMENDMENT NO. 50 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW, COMMENCING IN APRIL 1984. THE AIM OF THE AMENDMENTS, THE MOST IMPORTANT OF WHICH DEALT WITH THE RULES FOR DETERMINING ENTITLEMENT TO DISABILITY BENEFITS, WERE: THE CORRECTION OF DISTORTIONS IN THE SYSTEM WHICH RESULTED FROM DISCRIMINATION BETWEEN THE VARIOUS TYPES OF INSUREES ("PREVIOUSLY" AS OPPOSED TO "NEWLY" DISABLED PERSONS), IMPROVED METHODS OF TESTING ENTITLEMENT AND ENSURING ASSISTANCE TO THE MOST NEEDY OF THE POPULATION WHICH IS UNABLE TO EARN ITS LIVELIHOOD BY ENTERING THE LABOUR MARKET. THE MAIN AMENDMENTS TO THE LAW CONSISTED OF: THE ABOLITION OF THE DISTINCTION BETWEEN "PREVIOUS" AND "NEWLY" DISABLED PERSONS AND THE UNIFICATION OF THE RULES FOR ENTITLEMENT TO GENERAL DISABILITY BENEFITS FOR ALL INSUREES BY MEANS OF THE DETERMINATION OF ONE MEDICAL THRESHOLD EQUIVALENT TO 40% MEDICAL DISABILITY, A CHANGE IN THE METHOD OF CALCULATING THE PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY (TRANSITION FROM THE METHOD OF ARITHMETICAL ADDITION OF THE DISABILITY PERCENTAGES OF DEFICIENCIES DIAGNOSED TO A METHOD BASED ON WEIGHTING), THE ELIMINATION OF DEFICIENCIES WHICH HAVE NO REAL EFFECT ON THE EARNING CAPACITY OF THE DISABLED AND THE ABOLITION OF THE NEED FOR A QUALIFYING PERIOD. TWO CHANGES WERE ALSO INTRODUCED INTO THE RULES OF ENTITLEMENT TO ATTENDANCE ALLOWANCE: AS FROM APRIL 1984 DISABLED PERSONS HAVE BEEN ENTITLED TO ATTENDANCE ALLOWANCE IF THEIR MEDICAL DISABILITY IS 60% OR MORE, INSTEAD OF 75% AS WAS THE CASE FORMERLY; AND THE LEVEL OF THE ATTENDANCE ALLOWANCE FOR HOUSEWIVES WAS RAISED FROM 50% OF THE DISABILITY PENSION AT THE SAME LEVEL OF ENTITLEMENT, TO 60%.

IN MARCH 1984 A LAW CAME INTO FORCE AIMED AT COMPENSATING PEOPLE SUBMITTING CLAIMS FOR BENEFITS FOR DELAYS IN PAYMENTS. ACCORDING TO THIS LAW (DELAY OF BENEFIT PAYMENT LAW), IF THE TREATMENT OF A CLAIM IS NOT CONCLUDED WITHIN THREE MONTHS OF ITS SUBMISSION, IT WILL BE PAID AT AN UPDATED RATE FROM THE DATE OF ITS SUBMISSION.

SINCE APRIL 1984, THREE LAWS HAVE COME INTO FORCE IN THE FIELD OF COLLECTION: THE FINES AND LINKAGE LAW, THE LAW RELATING TO THE BASIS OF COLLECTION AND BENEFITS OF NON-EMPLOYEES WHO ARE INSUREES (TRANSITION TO THE BASIS OF CURRENT INCOME) AND THE AMENDMENT TO THE PARALLEL TAX LAW ACCORDING TO WHICH THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE WILL COLLECT THE PARALLEL TAX FROM SELF-EMPLOYED INSUREES TOO. A DETAILED DISCUSSION OF THESE THREE LAWS APPEARS IN THE SECTION DEALING WITH CONTRIBUTIONS.

G. NATIONAL INSURANCE AND ITS RELATIONSHIP TO THE DIMENSIONS OF POVERTY AND THE DISTRIBUTION OF INCOME

THE DATA OF THE 1984 INCOME SURVEY² (WHICH RELATE TO JEWISH EMPLOYEE FAMILIES ONLY) TESTIFY TO THE RENEWED GROWTH OF POVERTY. THE INCIDENCE OF POVERTY AMONG FAMILIES ACCORDING TO DISPOSABLE INCOME (AFTER TRANSFER PAYMENTS AND TAXES) INCREASED FROM 8.2% IN 1983 TO 10.1% IN 1984, AND THE PROPORTION OF PEOPLE LIVING IN POOR FAMILIES INCREASED FROM 9.8% OF ALL PEOPLE IN 1983 TO 11.9% IN 1984. THE INCIDENCE OF POVERTY ACCORDING TO DISPOSABLE INCOME IN 1984 WAS THE HIGHEST RECORDED IN RECENT YEARS. FURTHERMORE, IN 1984 NOT ONLY DID THE NUMBER OF POOR EMPLOYEE FAMILIES INCREASE, BUT THE INTENSITY OF POVERTY DEEPENED TOO, THAT IS TO SAY, THE DISPOSABLE INCOME OF THE POOR FAMILIES WAS FURTHER BELOW THE POVERTY LINE THAN IN 1983.

THE INCIDENCE OF POVERTY ACCORDING TO DISPOSABLE INCOME AMONG FAMILIES AND INDIVIDUALS INCREASED AS A RESULT OF TWO DEVELOPMENTS INFLUENCING IN THE SAME DIRECTION. ONE WAS CONNECTED WITH THE EXTENT OF POVERTY BASED ON ECONOMIC INCOME FROM EMPLOYMENT AND THE OTHER WAS CONNECTED WITH THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES ALIKE TO THE REDUCTION OF THE INCIDENCE OF POVERTY. IN 1984, THE PROPORTION OF FAMILIES WHOSE ECONOMIC INCOME WAS BELOW THE POVERTY LINE INCREASED FROM 12.8% IN 1983 TO 14%. THESE FINDINGS REFLECT BOTH THE INCREASE IN DIFFERENTIALS WITHIN THE WAGE SYSTEM AND THE GROWTH OF UNEMPLOYMENT IN THE ECONOMY. SIMULTANEOUSLY, IN 1984 THE IMPACT OF TRANSFER PAYMENTS AND DIRECT TAXES ALIKE ON THE REDUCTION OF POVERTY AMONG EMPLOYEE FAMILIES DECREASED AGAIN. THE PROPORTION OF POOR FAMILIES THAT SUCCEEDED IN EXTRICATING THEMSELVES FROM THE CYCLE OF POVERTY AFTER RECEIVING TRANSFER PAYMENTS AND PAYING TAXES DROPPED SHARPLY FROM 35% IN 1983 TO 21.9% IN 1984. THE SYSTEM OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES DID NOT MANAGE TO COPE WITH THE INCREASING EXTENT OF POVERTY, NOT ONLY BECAUSE POVERTY BY ECONOMIC INCOME DEEPENED BUT ALSO BECAUSE NATIONAL INSURANCE BENEFITS³, ESPECIALLY CHILD ALLOWANCES, AND DIRECT TAXES, CONTINUED TO BE ERODED.

² THE SURVEY DATA REFER, ON THE AVERAGE, TO THE BEGINNING OF 1984.

³ THE IMPROVEMENTS IN THE PENSION LEVEL THAT OCCURRED AS FROM AUGUST 1984 WERE HARDLY NOTICED IN THE DATE OF THE 1984 INCOME SURVEY.

IN 1984 A FURTHER DETERIORATION OCCURRED IN THE DIMENSIONS OF POVERTY AMONG FAMILIES WITHOUT CHILDREN AND FAMILIES WITH ONE TO THREE CHILDREN. THE INCIDENCE OF POVERTY BY DISPOSABLE INCOME AMONG FAMILIES WITHOUT CHILDREN ROSE FROM 6.2% IN 1983 TO 8.1% IN 1984, CONTINUING THE UPWARD TREND THAT HAD EXISTED FROM 1978. A SHARP RISE IN POVERTY WAS ALSO OBSERVED AMONG FAMILIES WITH UP TO THREE CHILDREN. THE PROPORTION OF THESE FAMILIES WHOSE DISPOSABLE INCOME FELL BELOW THE POVERTY LINE WENT UP FROM 7.2% IN 1983 TO 9.7% IN 1984. ON THE OTHER HAND, THE INCIDENCE OF POVERTY AMONG LARGE FAMILIES - WITH FOUR OR MORE CHILDREN - WENT DOWN SLIGHTLY, FROM 23.3% TO 22.8% IN THE SAME PERIOD. AS A RESULT, THE PROPORTION OF FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN IN THE TOTAL POOR POPULATION DECLINED, AND THE PROPORTION OF SMALL FAMILIES WENT UP CORRESPONDINGLY. HOWEVER, IT SHOULD BE NOTED THAT ONE IN EVERY FIVE FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN IS A POOR ONE. THE RELATIVE IMPROVEMENT IN THE SITUATION OF LARGE FAMILIES COMPARED WITH SMALL FAMILIES STEMMED FROM THE FACT THAT WHILST THE SITUATION AMONG LARGE FAMILIES WAS STABLE BOTH IN TERMS OF POVERTY INCIDENCE BEFORE TRANSFER PAYMENTS AND TAXES AND IN TERMS OF THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES TO THE REDUCTION OF POVERTY, AMONG SMALL FAMILIES AN INCREASE WAS OBSERVED IN THE INCIDENCE OF POVERTY BEFORE TRANSFER PAYMENTS AND TAXES WHILE A DECREASE WAS OBSERVED IN THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES TOWARDS REDUCING POVERTY. THESE FINDINGS REFLECT, AMONG OTHER THINGS, THE PRIORITY GIVEN TO LARGE FAMILIES BY THE WELFARE POLICY ADOPTED DURING THE PERIOD TO WHICH THE 1984 INCOME SURVEY DATA RELATE. DURING THIS PERIOD (APRIL 1983 AND JULY 1984) TWO AMENDMENTS WERE INTRODUCED WHICH RAISED FAMILY ALLOWANCES TO VETERANS TO FAMILIES WITH FOUR OR MORE CHILDREN IN ORDER TO RESTORE THE VALUE OF THE CHILD ALLOWANCE TO THESE FAMILIES. ON THE OTHER HAND, THE SMALL FAMILIES WITH LESS THAN FOUR CHILDREN WERE NOT COMPENSATED AT ALL AND THE LEVEL OF THEIR ALLOWANCES CONTINUED TO BE ERODED AT THE SAME RATE AS THE EROSION OF THE CREDIT POINT. THE WORSENING OF THE EROSION IN THE VALUE OF THE CREDIT POINT ALSO CAUSED THE EROSION OF PART OF THE SUPPLEMENTS GRANTED TO LARGE FAMILIES SO THAT ULTIMATELY, THEIR IMPACT ON THE ECONOMIC CONDITION OF LARGE FAMILIES WAS SMALLER THAN WHAT WAS EXPECTED.

THE DEVELOPMENTS IN THE DISTRIBUTION OF INCOME IN 1984 WERE PARALLEL TO THOSE MENTIONED IN RELATIONSHIP TO THE EXTENT OF POVERTY. THE DISPARITIES IN THE DISTRIBUTION OF DISPOSABLE INCOME GREW, AND WERE EXPRESSED IN THE DECLINE OF THE SHARE OF THE LOWER DECILES IN TOTAL INCOME AFTER RECEIPT OF TRANSFER PAYMENTS AND PAYMENT OF TAXES AND IN THE CORRESPONDING RISE IN THE SHARE OF THE HIGHER DECILES AS WELL AS IN THE INDEX OF THE INEQUALITY OF INCOME DISTRIBUTION. THE GINI INDEX WENT UP FROM 0.2142 IN 1983 TO 0.2305 IN 1984. THE RISE IN THE INEQUALITY OF DISPOSABLE INCOME DISTRIBUTION IN 1984 STEMMED ENTIRELY FROM THE WIDENING OF THE GAPS IN ECONOMIC INCOME BEFORE TRANSFER PAYMENTS AND TAXES SINCE IN THIS YEAR THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES TO THE REDUCTION OF INEQUALITY REMAINED STABLE. THE GINI INDEX OF ECONOMIC INCOME INEQUALITY WENT UP FROM 0.3217 IN 1983 TO 0.3474 IN 1984 WHILST THE CONTRIBUTION OF TRANSFER

PAYMENTS AND TAXES REMAINED ALMOST WITHOUT CHANGE (33.7% IN 1984 COMPARED WITH 33.4% IN 1983).

IT SHOULD BE STRESSED THAT A STUDY OF THE CHANGES THAT OCCURRED DURING 1984 IN THE PURCHASING POWER OF THE VARIOUS DECILES' DISPOSABLE INCOME ALSO TESTIFIES TO THE DETERIORATION OF THE RELATIVE ECONOMIC CONDITION OF FAMILIES IN THE LOWER DECILES. NET INCOME PER STANDARD ADULT (WHICH IS CONSIDERED TO BE A GOOD INDICATOR OF LIVING STANDARDS) IN THE BOTTOM DECILE FELL BY APPROXIMATELY 10% IN REAL TERMS, WHILST THAT IN THE TOP DECILE ROSE BY APPROXIMATELY 5%.

H. SUMMARY

BOTH BENEFITS AND CONTRIBUTIONS ROSE 3.2% IN REAL TERMS IN 1984. IF THE ANNUAL AVERAGE INCREASE OF 2% - 3% IN THE NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS IS TAKEN INTO ACCOUNT, THEN THE AVERAGE LEVEL OF BENEFITS ROSE ABOUT 1% IN 1984 IN CONTRAST TO A FALL OF ABOUT 4% IN 1983. THE REAL INCREASE IN THE AMOUNT OF BENEFIT PAYMENTS STEMMED FROM AN IMPROVEMENT IN THE LEVEL OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AS WELL AS IN THE LEVEL OF THE GUARANTEED MINIMUM INCOME, FROM AN EXPANSION OF UNEMPLOYMENT WHICH LED TO A RISE IN THE NUMBER OF UNEMPLOYED PERSONS RECEIVING UNEMPLOYMENT PAYMENTS AND FROM AN INCREASE IN THE NUMBER OF FAMILIES ENTITLED TO AN INCOME SUPPORT BENEFIT. NEVERTHELESS, THOUGHT SHOULD BE GIVEN TO THE FACT THAT THE IMPROVEMENT IN THE PENSION LEVEL BYPASSED CHILD ALLOWANCES AND IN THE COURSE OF 1984 EROSION IN THE VALUE OF THE CREDIT POINT CONTINUED, AFFECTING LARGE AND SMALL FAMILIES ALIKE. THE INCREASE IN THE FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS TO LARGE FAMILIES WERE ALSO ERODED TO A CONSIDERABLE EXTENT.

THE INCREASE IN THE SUM OF CONTRIBUTIONS IN 1984, FOLLOWING TWO CONSECUTIVE YEARS OF DECLINE IN REAL TERMS, WAS THE RESULT OF CHANGES AIMED AT PRESERVING THE REAL VALUE OF INSURANCE CONTRIBUTION PAYMENTS IN CONDITIONS OF ACCELERATED INFLATION (THE LAW OF FINES AND LINKAGE AND THE UPDATING OF THE BASIS OF CONTRIBUTIONS AND BENEFITS OF SELF-EMPLOYED INSUREES) AS WELL AS OF THE COMING INTO FORCE OF THE AMENDMENT TO THE PARALLEL TAX LAW. HAD IT NOT BEEN FOR THE REAL DECREASE IN TOTAL WAGES LIABLE TO INSURANCE CONTRIBUTIONS AND THE FALL IN THE AVERAGE NUMBER OF EMPLOYEE POSTS, THE RISE IN THE SUM OF CONTRIBUTIONS WOULD HAVE EXCEEDED 3.2%. THE INCREASE IN COLLECTION ON BEHALF OF EXTERNAL FACTORS WAS HIGHER THAN THAT IN COLLECTION FOR INSURANCE BRANCHES; ACCORDINGLY, THE PROPORTION OF COLLECTION ON BEHALF OF EXTERNAL FACTORS GREW AS A PERCENTAGE OF THE TOTAL. LIKewise, THE INCREASE IN COLLECTION FROM SELF-EMPLOYED INSUREES WAS HIGHER THAN THAT IN COLLECTION FROM EMPLOYEES; ACCORDINGLY, THE PROPORTION OF COLLECTION FROM SELF-EMPLOYED INSUREES GREW AS A PERCENTAGE OF THE TOTAL.

IN 1984, THE GOVERNMENT CONTINUED TO PAY ITS SHARE IN THE FINANCING OF NATIONAL INSURANCE ACTIVITIES AS REQUIRED BY SECTION 217 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW, THUS PRESERVING TO A LARGE EXTENT THE PROPORTION OF GOVERNMENT PARTICIPATION IN TOTAL FINANCIAL SOURCES. THE SHARE OF CONTRIBUTIONS FOR INSURANCE BRANCHES AND

THE SHARE OF INTEREST ON INVESTMENTS INCREASED SLIGHTLY IN TOTAL SOURCES OF FINANCING. 1984 WAS THE FIRST YEAR IN WHICH A CURRENT DEFICIT APPEARED IN THE INSTITUTE'S BALANCE SHEET AS A RESULT OF THE DEFICITS IN THE OLD-AGE AND SURVIVORS, DISABILITY, UNEMPLOYMENT AND RESERVE SERVICE BRANCHES, AND THE SHARE OF THESE BRANCHES' ASSETS IN THE TOTAL ASSETS OF THE INSTITUTE DECLINED.

A NUMBER OF CHANGES WERE INTRODUCED INTO THE NATIONAL INSURANCE SYSTEM IN 1984, APART FROM THOSE CONNECTED WITH CONTRIBUTIONS'. IN THE CHILDREN BRANCH, HALF A CREDIT POINT WAS ADDED TO THE THIRD AND SUBSEQUENT CHILDREN IN FAMILIES WITH FOUR AND MORE CHILDREN WHICH WERE ENTITLED TO FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS. THE TAXATION OF CHILD ALLOWANCES TO SMALL FAMILIES WAS EXTENDED AND THE ALLOWANCE OF THE FIRST CHILD WAS ABOLISHED IN FAMILIES WITH LESS THAN FOUR CHILDREN, EXCEPT THOSE FAMILIES WITH LOW INCOMES. IN THE DISABILITY BRANCH, AMENDMENT NO. 50 OF THE NATIONAL INSURANCE LAW COMMENCED AND INTRODUCED CHANGES INTO THE RULES FOR DETERMINING ENTITLEMENT TO DISABILITY PENSIONS IN ORDER TO CORRECT DISTORTIONS EXISTING IN THE SYSTEM, TO IMPROVE WAYS OF TESTING ENTITLEMENT AND TO ENSURE ASSISTANCE TO THE MOST NEEDY SECTOR OF THE POPULATION.

THE DATA ON THE EXTENT OF POVERTY REFLECT, ON THE ONE HAND, THE WIDENING OF ECONOMIC INCOME DISPARITIES (A GROWTH IN UNEMPLOYMENT AND WAGE DIFFERENTIALS) AND, ON THE OTHER HAND, A DECLINE IN THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES ALIKE TO THE REDUCTION OF THE EXTENT AND INTENSITY OF POVERTY. AS A RESULT OF THESE TWO TRENDS, THE DIMENSIONS OF POVERTY BY DISPOSABLE INCOME EXPANDED AND THE PROPORTION OF FAMILIES WHOSE DISPOSABLE INCOME FELL BELOW THE POVERTY LINE INCREASED TO 10.1% IN 1984. ON THE OTHER HAND, THE INCREASED INEQUALITY IN THE DISTRIBUTION OF DISPOSABLE INCOME STEMMED ENTIRELY FROM THE WIDENING GAPS IN ECONOMIC INCOME SINCE ALMOST NO CHANGE OCCURRED IN THE CONTRIBUTION OF TRANSFER PAYMENTS AND TAXES TO THE REDUCTION OF INEQUALITY.