

סקירה שנתית 1991-1992



המוסד לביטוח לאומי



סקירה שנתית 1991-1992

דיכזה וערכה
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ירושלים, תשרי התשנ"ג

ISSN 0333-8649

פ ת ח ד ב ר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. כבכל שנה יש בסקירה שני חלקים. החלק הראשון סוקר את מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי בשנת הלוח 1991 ומציג אומדנים של המגמות הצפויות בשנת 1992 (לפי תשלומי הגמלאות והגבייה שבוצעו כפועל בשמונת החודשים הראשונים של שנה זו). מושם בו דגש על השינויים החלים במרוצת שנים אלו ברמת הגמלאות, בהיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו - כשממוקד, קליטתם של העולים במערכת, בדרכי המימון ובשינויים תחיקתיים. חלקה השני של הסקירה, המוקדש בדרך כלל לתחומי פעולה ספציפיים של המוסד או לנושאי רווחה כלליים, עוסק בסוגיות הבאות: ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העירונית השכירה והלא-עובדת, הפעם בשנת 1991; ההתפתחויות שחלו במערכת להכטחת הכנסה במלואת עשור לביצוע חוק הבטחת הכנסה; מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי על פעולותיו המגוונות; ממצאים ראשוניים בעניין הפעלת החוק לעידוד המיגזר העסקי, שמכותו מוענקת סובסידיה לשכר למעסיקים שהרחיבו את היקף ההעסקה; וסקירת התכניות לעידוד עסקים קטנים בישראל כאמצעי לקידום התעסוקה במשק. בסקירה השנתית מוצגת גם תמצית הפרסומים, דוחו"ת המחקר והסקרים של מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, שראו אור בשנים 1991-1992.

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

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר סייעו להכנת הסקירה ולהבאתה לדפוס, במיוחד ללאה אחדות אשר ריכזה, עיבדה וערכה את החומר הרב ולעירא כהנמן אשר שקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציון עבודתם של דוד אלכסנדר גאליה - בהכנת תכניות המחשב, של שרה אזרד - בעריכת נספח הלוחות ובתרגום הפרק הראשון לאנגלית, של חיה רבין - בסיוע לעריכה הצורנית ושל אני כהן - בהדפסות החוזרות ונישנות של הסקירה.

ש. כהן

מ"מ סמנכ"ל מחקר ותכנון

מ ב א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שציינו את מערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת 1991 ואת אלו הצפויות ב-1992 לאור התשלומים והגבייה שבוצעו במהלך תשעת התודשים הראשונים של השנה. מגמות התפתחות אלו הושפעו, מטבע הדברים, לא רק מן ההתרחשויות הכלכליות - בעיקר הירידה בשכר הריאלי והתרחבות ממדי האבטלה במשק - אלא גם מגידול מספר מקבלי הגמלאות, שנבע מהגידול הטבעי של האוכלוסייה ומעלייתם לארץ של אלפי עולים חדשים בשלוש השנים האחרונות.

ההאטה בקצב גידולו של היקף תשלומי גמלאות המוסד לביטוח לאומי, אשר ציינה את השנים 1989-1990, נמשכה גם ב-1991. בשנה זו שיעור גידול תשלומי הגמלאות היה הנמוך ביותר שנצפה מאז 1984 (1.6% בלבד), ורמתו הנמוכה בולטת בייחוד על רקע העלייה הגדולה והתרחבות ממדי האבטלה. ב-1991 נמשכה השחיקה בכוח הקנייה של מרבית הגמלאות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי, הצמודות לשכר הממוצע כמשק או לשכרו של מקבל הגמלה קודם לקבלתה, לעתים בשיעור גבוה אף יותר משיעור שחיקת השכר הריאלי. לפיכך העלייה הריאלית הקטנה בהיקף תשלומי הגמלאות ב-1991 שיקפה אך ורק את גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח השונים כשיעורים בני 7%-14%, למעט המקבלים קצבות ילדים שמספרם קטן בכ-12%. ב-1992 נבלמות, ככל הנראה, הירידה בשכר הריאלי כמשק והשחיקה ברמתן הריאלית של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות אליו. בצד התפתחות זו מספר מקבלי הקצבאות בכל ענפי הביטוח, במיוחד מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, צפוי לגדול עד סוף 1992 בשיעור גבוה מאוד. השפעת העולים על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1992 מורגשת לא רק בענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה - אלא גם במערכות אחרות של הביטוח הלאומי, שבהן זכויותיהם של העולים מבשילות לאחר שהייה כארץ במשך

תקופה מסוימת (נכות והבטחת הכנסה) או לאחר שהם משתלבים בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה, זמי לידה ומילואים). כך, לדוגמה, מספר העולים שיקבלו זמי אבטלה ב-1992 נאמד בכ-11,200 בממוצע לחודש, ומספר אלה שיקבלו גמלה להבטחת הכנסה נאמד בכ-18,000 בממוצע לחודש. ב-1992 תשלומי קצבות הביטוח הלאומי צפויים לגדול בכ-7%-8% כמונחים ריאליים.

הממצאים בנושא ממדי העוני ודפוסי התחלקות ההכנסה ב-1991 מעידים על שתיקה קלה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, הנמדדת הן על ידי ההכנסה הפנויה החציונית והן על ידי ההכנסה הפנויה הממוצעת המתוקנת לגודל המשפחה. ירידתם הריאלית של ההכנסות מעבודה ושל תשלומי קצבות הביטוח הלאומי התמתנה עקב גידול רמת התמיכות הממשלתיות הניתנות לעולים החדשים ועקב ירידת נטל המס הישיר לאחר הנהגתם של זיכויי המס המיוחדים במערכת מס הכנסה. ירידתה הריאלית הקלה של ההכנסה הפנויה ציינה כמעט את כל שכבות האוכלוסייה, אך בעיקר את שכבות הביניים. בצד התפתחות זו הסתמן גם גידול מסוים בממדי העוני, ולכ-15% מכלל המשפחות היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני. גידול ממדי העוני ציין את המשפחות הקטנות, בעיקר את משפחות הקשישים, אך לא את המשפחות הגדולות. כשליש ממשפחות העולים היו עניות, והן מנו כחמישית מכלל המשפחות העניות.

הגידול הקל בממדי העוני ובמידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של כלל האוכלוסייה ב-1991 משקף, אם כן, את ההשפעה החיובית של מערכת הסיוע הממשלתית לעולים החדשים ואת תרומתן של המערכות המכטיחות הכנסה לתסרי תעסוקה - ביטוח אבטלה והמערכת להבטחת הכנסה - לצמצום ממדי העוני. הוא משקף אף את עליית הפרוגרסיביות של המיסים הישירים, שתרמה ב-1991 לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה במשק. השחיקה בקצבות הזיקנה והשאירים וברמת הכנסת המינימום המובטחת לקיום נשארה חולייה חלשה במערכת. על רקע מגמה זו פונה המוסד לביטוח לאומי לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית בקריאה לעשות כל מאמץ כדי לשפר את שיטות עדכון של הקצבאות ולהפחית את הפגיעה ברמת החיים של הקבוצות החלשות ככל האפשר. זאת - כדי להבטיח, שגם בעתיד ישאר רובה המכריע של האוכלוסייה מעוטת ההכנסה מחוץ למעגל העוני.

לנוכח התרחבות ממדי האבטלה במשק גוברת חשיבותם של אמצעי המדיניות הננקטים על ידי הממשלה ליצור מקומות תעסוקה במשק. המוסד לביטוח לאומי מסייע למדיניות זו לא רק במסגרת פרויקטים מיוחדים, שמטרתם לשלב - חסרי תעסוקה במקומות עבודה, אלא הוא אף נרתם למציאת פתרונות כוללניים יותר לבעיית התעסוקה במשק. דוגמה לכך הוא החוק לעידוד המגזר העסקי, שמכווחו מוענק תמריץ למעסיקים. המגדילים את מספר המועסקים במפעליהם. המוסד לביטוח לאומי היה הראשון שבדק ביסודיות את הידוע בספרות המקצועית בנושא הסובסידיה לשכר ועל חלופותיה האפשריות וסקר את יישומה במדינות אחרות. סקירה זו שימשה חומר רקע למעצבי החוק. יתר על כן, המוסד הוא המבצע את החוק הלכה למעשה באמצעות מערך הגבייה שלו. מאז החלת החוק ביולי 1991 ועד לסוף אוגוסט 1992 שולמה סובסידיה למעסיקים בגין העסקת כ-33 אלף עובדים נוספים. השפעתו הישירה של החוק על היקף התעסוקה במשק עדיין טעונה מחקר יסודי, שכן ייתכן שההעסקה היתה גדלה גם בלי סובסידיה לשכר. אך אין ספק, כי תרומתה של הסובסידיה לשכר (לשקל הוצאה) להרחבת התעסוקה גדולה מתרומת ההפחתה האוניברסלית של שיעורי דמי הביטוח הלאומי לכלל המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים במשק. זאת - היות שהסובסידיה לשכר ניתנת בדיעבד, רק לאחר עמידה במבחן הרחבת התעסוקה, ואילו הפחתת דמי הביטוח הלאומי אינה מותנית בכל התחייבות שהיא מצד המעסיקים להרחיב את היקף ההעסקה. יש לזכור שמאז 1986, עת החלו להפחית את שיעורי דמי הביטוח הלאומי, ההוצאה הממשלתית הסתכמה בכ-18.6 מיליארד ש"ח, במחירי 1992. בסקירה הנוכחית פרק מיוחד על ממצאים ראשוניים בעניין הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי. עוד כוללת הסקירה פרק על קידום התעסוקה בישראל באמצעות עידוד עסקים קטנים - אפיק מדיניות שחשיבותו לצמצום ממדי האבטלה הולכת וגוברת במדינות אחרות.

בראשית 1992 מלאו עשר שנים לחוק הבטחת הכנסה. חשיבותו החברתית של החוק, שנועד לשמש רשת מגן אחרונה לנזקקים אשר מסיבה כלשהי אין ביכולתם להבטיח ככוחות עצמם, או באמצעות תוכניות הביטוח הלאומי, את מילוי צורכי הקיום הבסיסיים, בלטה במיוחד בעיתות של מצוקה כלכלית. כך היה בעת שחיקת השכר הנמוך במשק באמצע שנות השמונים ובעת התרחבות ממדי האבטלה והתגברות העלייה בשלוש השנים האחרונות. ניסיון העשור מלמד כמו כן, שמערכת הבטחת הכנסה משמשת מקלט זמני בלבד לרוב

האוכלוסייה הנזקקת לשירותיה. שיפור רמת השכר הנמוך, או הטבת מצב התעסוקה במשק, הביאו בעקבותיהם צמצום בהיקפה של אוכלוסייה זו.

התרחבות פעילות המוסד לביטוח לאומי, הצפויה בעתיד בעיקר בשל הגידול בממדי האבטלה ובמספר העולים החדשים, תטיל עומס רב על כוח האדם במוסד. היא מחייבת אותו להמשיך לשקוד על מתן שירותים לציבור ברמה ובאיכות נאותים.

מרדכי צפורי-הנדין
המנהל הכללי

תוכן העניינים

עמוד

פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1991-1992 1 - 32

- א. מבוא
- ב. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1991 וב-1992
- ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1991 וב-1992
- ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים בשנים 1991-1992
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי (תרגום הפרק לאנגלית מופיע בסוף הסקירה)

פרק 2 - ממדי העוני ואי שיוויון התחלקות ההכנסות

33 - 87

בישראל: 1991

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

- י.ב. תחולת העונני לפי יישובים
י.ג. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על-אי-שיוויון התחלקות
ההכנסות

**פרק 3 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים
1991-1992**

172-89

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

פרק 4 - עשר שנים לחוק הבטחת הכנסה

205-173

- א. מכוא
ב. מקבלי הבטחת הכנסה במרוצת העשור - מגמות כלליות
ג. האוכלוסייה השוורית: מאפיינים כלליים
ד. האוכלוסייה השוורית: עולים חדשים
ה. שינויים תחיקתיים בחוק הבטחת הכנסה
ו. שכר מינימום והבטחת הכנסה: יחסי גומלין

פרק 5 - מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי:

248-207

מבנה ופעילות

- א. מכוא
ב. עקרונות המערכת וסוגיות ביטוח
ג. גביית דמי ביטוח באמצעות המעסיקים
ד. גביית דמי ביטוח מלא שכירים
ה. קיבוצים ומושבים שיתופיים במערכת הגבייה

ו. פעולות נבחרות

ז. בקרת ניכויים

פרק 6 - החוק לעידוד המגזר העסקי: ממצאים ראשוניים 263-249

א. מבוא

ב. ממצאים ראשוניים

ג. הערות סיום

פרק 7 - קידום תעסוקה בישראל באמצעות עידוד עסקים קטנים 280-265

א. מבוא

ב. התכניות

ג. סיכום

291-281

נספח פרסומים

320-293

נספח לוחות

פרק 1

מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי בשנים 1991-1992

לאה אחדות

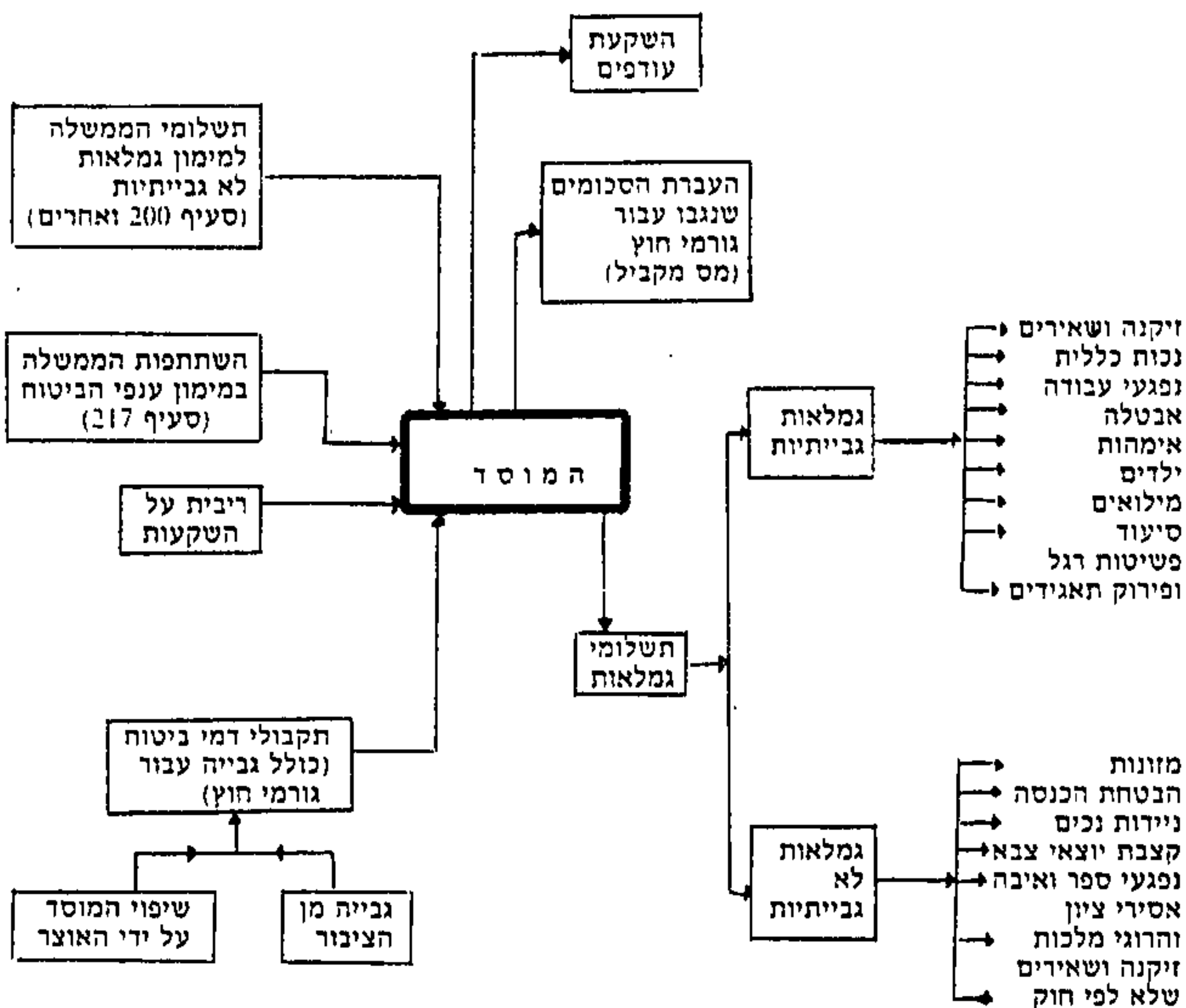
תשלומי המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-1991 בכ-10.3 מיליארד ש"ח. בשנה זו גדלו תשלומי הגמלאות ריאלית בשיעור בן 1.6% בלבד. זאת - לעומת 4.2% ב-1990. היה זה שיעור הגידול הנמוך ביותר שנצפה בתשלומי גמלאות הכיטוח הלאומי מאז 1984, והוא כולט במיוחד על רקע העלייה הגדולה והתרחבות ממדי האבטלה במשק. במרוצת 1991 עלו לישראל כ-180 אלף עולים (לאחר שהעולים לישראל ב-1990 מנו כ-200 אלף איש), ומספר העולים החזוי עד סוף 1992 הוא כ-75 אלף. ב-1992 יסתכמו תשלומי גמלאות המוסד, על פי אומדן, בכ-12.4 מיליארד ש"ח, כלומר - הם יגדלו במונחים ריאליים בכ-8% בהשוואה לשנה הקודמת. בתינת התפתחות תשלומי הגמלאות ביחס לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) מעלה, כי תשלומי הגמלאות ירדו מ-8.1% מהתל"ג ב-1990 ל-7.6% ב-1991, אך הם יעלו כמעט ב-1992 - לכ-7.7%. תשלומי הגמלאות הכספיות כחלק מן ההוצאה לשירותים חברתיים של הממשלה - הכוללת נוסף על תשלומי הגמלאות של המוסד גם את ההוצאה הממשלתית בתחומי הבריאות, החינוך, השיכון, הקליטה ושירותי הרווחה האישיים - ירדו לראשונה מאז ראשית שנות השמונים, מרמה בת כ-45% בשנים 1986-1989 לכ-41% ב-1990, והם המשיכו לרדת גם ב-1991 (לרמה בת כ-39%). ב-1992 לא צפוי שינוי בשיעור זה.

העלייה הריאלית הקלה בלבד שתלה ב-1991 כהיקף תשלומי הגמלאות נבעה כולה, בדומה ל-1990, מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בענפי הכיטוח השונים - למעט המקבלים קצבות ילדים, שכן ב-1991 נמשכה הירידה ברמתן הריאלית של מרבית הגמלאות המוענקות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

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

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

תרשים מס. 1: המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ירדו ריאלית בשיעור בן כ-3.5% בדומה לשיעור לירידת השכר הריאלי במשק, ואילו רמת ההכנסה המינימלית המובטחת למעוטי יכולת (קשישים, שאירים, נכים, נשים המקבלות דמי מזונות והנתמכים הנמנים על האוכלוסייה השוורית) ירדה ריאלית בשיעור בן כ-4.6%. (זאת - לאחר ירידה ריאלית בת כ-1.5% וכ-4.7%, בהתאמה, ב-1990). גם סכום דמי האבטלה ודמי הפגיעה הממוצעים ליום המשיכו לרדת במונחים ריאליים, ובשיעורים ריאליים גבוהים אף יותר: כ-7% וכ-9%, בהתאמה. הירידה הריאלית ברמתן של שתי הקצבות האחרונות נובעת לא רק מירידת השכר הממוצע הריאלי במשק, אלא גם מעליית חלקם של בעלי השכר הנמוך בסך כל המקבלים. נוסף על כך, גמלאות הניידות - הקצבה החודשית ורמת ההלוואה העומדת - ומענק הלידה ירדו ריאלית בשיעור בן כ-7%-8%, ואילו סכום דמי הלידה ליום ירד בשיעור מתון יותר - כ-1% בלבד במונחים ריאליים. קצבות הילדים הן היחידות בכל קצבות הביטוח הלאומי ששמרו על כוח הקנייה שלהן.

ב-1991 הגידול הבולט ביותר במספר המקבלים חל בענף הזיקנה והשאירים - 7%, לעומת 5% ב-1990 וכ-2% בלבד בשנים 1987-1989. זאת - מאחר שבמרוצת 1991 הצטרפו כ-21,000 משפחות קשישות מן העולים החדשים למעגל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים. הימשכות מגמת העלייה בממדי האבטלה במשק גרמה לעלייה בת כ-10% במספר הממוצע של המקבלים דמי אבטלה בחודש ולעלייה בת כ-9% במספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה. גידול מספר המועסקים במשק גרם לגידול מספר המקבלים דמי פגיעה בממוצע לחודש בכ-14%. כמו כן, ב-1990 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שקיבלו גמלת סיעוד - בשיעור בן כ-8%. לעומת זאת, בענף הילדים נמשכה, זו שנה שנייה, הירידה במספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים. זאת - על אף הצטרפותם של אלפי עולים לאוכלוסיית מקבלי קצבות הילדים. ב-1991 ירד מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים בכ-11.5% (ומספר הילדים בכ-8%) עקב הרחבת מנחן ההכנסות והחלתו על משפחות קטנות כתנאי גם לזכאותן לקבל קצבת ילד שני.

ב-1992 נבלמת, ככל הנראה, הירידה בשכר הריאלי במשק, ולפיכך מתמתנת הירידה ברמתן הריאלית של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות אליו. על פי אומדן רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ורמת ההכנסה המינימלית

לוח מס. 1: התפתחות השלומי נמלאות הביטוח הלאומי*, 1980-1992

מיליוני ש"ח (מחירי שווקים)

308.7	304.1	1,013.1	644.7	1,893.9	526.5	605.2	1,016.6	3,959.1	10,271.8	1991
398.1	617.9	905.4	965.8	2,207.5	625.5	796.5	1,230.7	4,681.0	12,428.4	1992

אתר הגידול הריאלי מאז השנה הקודמת

-	-	1.2	207.3	0.0	11.5	2.8	22.5	18.0	11.0	1980
-	67.4	-18.1	24.6	12.0	-0.4	-1.3	6.4	5.1	4.9	1985
-	23.3	27.6	23.0	13.9	8.2	22.1	9.2	6.2	12.5	1986
-	-10.7	20.4	17.1	1.5	9.8	5.8	-0.4	8.5	6.8	1987
-	-1.9	6.7	61.3	1.9	15.0	6.6	8.3	8.3	9.7	1988
-	12.8	-13.3	64.4	1.6	6.9	6.7	2.3	2.0	4.6	1989
27.9	10.4	17.6	-0.9	-2.5	6.0	11.2	-1.9	3.5	4.2	1990
17.5	4.3	1.3	0.1	-1.5	3.6	-8.5	-1.2	4.4	1.6	1991
15.1	81.5	-20.2	33.8	4.1	6.1	17.5	8.1	5.6	8.0	1992

* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.

** כולל השלומים עבור השלמת הבטחה.

המובטחת לקיום תרדנה ריאלית בשיעור בן כ-1%, ואילו דמי האבטלה ודמי הלידה ישמרו על כוח הקנייה שלהם. ערכן של קצבות הילדים אף יעלה ריאלית בכ-1%. הגמלאות המוענקות במסגרת ענף נפגעי עבודה - דמי פגיעה וקצבות נכות ותלויים - ומענק הלידה יעלו ריאלית בשיעור גבוה יותר: כ-4%-5%. התפתחות זו וכן הגידול שנמשך במספר המקבלים קצבאות מן המוסד לביטוח לאומי - בשיעור שהיה גבוה מאוד בחלק מן הענפים - צפויים להביא לגידול ריאלי בן כ-8% בסכום תשלומי הגמלאות ב-1992. ב-1992 יגדל מספר מקבלי הקצבאות בכל ענפי הביטוח, למעט ענף אימהות. בעקבות הירידה במספר העולים הצפויים להגיע עד סוף שנת 1992 יואט כמעט קצב גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים בשנה זו - כ-4%, אם כי הוא יהיה גבוה בהשוואה לשנים שקדמו לעלייה. לאחר שהשפעתה של ביטול קצבת הילד השני למשפחות הקטנות באה לידי ביטוי מלא ב-1991, ב-1992 יגדל מספר המשפחות שיקבלו קצבות ילדים בכ-1.3% (ומספר הילדים יגדל בכ-1.7%). מספר מקבלי הקצבאות בענף נפגעי עבודה ובענף נכות כללית ממשיך לגדול; כך, לדוגמה, מספר המקבלים דמי פגיעה יגדל בכ-8%, ומספר המקבלים קצבת נכות כללית - בכ-4%. ב-1992 שיעורי הגידול הגבוהים ביותר צפויים בענפי האבטלה, הסיעוד ובמספר המקבלים גמלה להשלמת הכנסה. הימשכות מגמת העלייה בממדי האבטלה במשך בשנים 1991-1992, הצטרפותם של עולים רבים לאוכלוסיית הבלתי מועסקים וכן הבשלת זכויותיהם של עולים לקבלת דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה יגרמו לעלייה בת כ-36% במספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש, ולעלייה בת כ-75% במספר המשפחות שיקבלו גמלה להבטחת הכנסה. במהלך 1992 צפויים להיכנס למערכת הבטחת הכנסה בממוצע לחודש כ-18,000 עולים שעלו בשנים 1989-1991, ומספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1992 נאמד בכ-11,200 בממוצע לחודש. כמו כן, ב-1992 צפוי להימשך הגידול במספר הקשישים שיקבלו גמלת סיעוד - בשיעור בן כ-21%.

בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה ב-1991 ירידה ריאלית בת כ-1.3%, אך ב-1992 הם יעלו בשיעור ריאלי בן כ-5.3%. לעומת זאת, בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות - אלו המשולמות על פי חוקי מדינה (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלאות זיקנה ושאיירים לעולים, גמלאות ניידות לנכים,

גמלאות לאסירי ציון, לנפגעי איבה ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן - נרשמת עלייה חדה במונחים ריאליים. תשלומים אלה גדלו ריאלית ב-1991 בשיעור בן 13.5% ויגדלו בשיעור בן כ-22% ב-1992. ב-1992 כמעט מחצית מגידול תשלומי כלל גמלאות המוסד נובעת מהגידול בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות. בשנים 1991-1992 יורד חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות ומגיע ל-80.4%. זאת - לעומת 84.6% ב-1990.

לוח מס. 2: תשלומי גמלאות ותקבולי דמי ביטוח (אחוז מהתל"ג),
1992-1980

שנה	תשלומי גמלאות (אחוז מהתל"ג)		תקבולי דמי הביטוח (אחוז מהתל"ג)	
	גבייתיות	גמלאות	הגמלאות	הביטוח
1980	6.75	5.47	7.51	5.71
1985	7.52	5.80	6.93	4.69
1986	8.00	6.35	8.05	5.37
1987	7.84	6.48	7.73	5.60
1988	8.15	6.81	7.95	5.80
1989	8.25	6.95	7.55	5.50
1990	8.10	6.88	7.28	5.32
1991	7.58	6.27	6.89	5.04
*1992	7.74	6.22	7.16	5.22

* אומדן.

המימון לתשלומי הגמלאות של המוסד נובע מארבעה מקורות עיקריים: גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח (אלה הנגבים ישירות מן הציבור ואלה שהממשלה משלמת במקום המעבידים והמבוטחים הלא שכירים מאז 1986, עת שיעורי דמי הביטוח המוטלים עליהם הופחתו), השתתפות הממשלה במימון ענפי ביטוח (לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי), מימון ממשלתי של הגמלאות הלא-גבייתיות (מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקי מדינה אחרים) והכנסות מריבית על השקעות המוסד. מקור המימון העיקרי של ענפי הביטוח הלאומי הוא דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים ודמי הביטוח המשולמים על ידי הממשלה, במקום על ידי המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים. תקבולי ענפי הביטוח מדמי ביטוח גדלו ב-1991 ריאלית בשיעור בן כ-3.2%, וב-1992 הם יגדלו בכ-9.2%. עלייה ריאלית זו כולה יש לזקוף לגידול מספר המועסקים במשק, שכן בשנים אלו נשחק השכר הממוצע הריאלי בכ-4%. למרות הגידול המשמעותי בסכום דמי הביטוח, חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון יורד מ-58.8% בשנים 1980-1991 ל-56.6% ב-1992. זאת - עקב הגידול הניכר הצפוי ב-1992 בהשתתפותה של הממשלה במימון ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי ולפי חוקים אחרים. ב-1991 פחתה השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח בכ-5.6% במונחים ריאליים (כתוצאה מהפחתת השתתפות הממשלה במימון ענף הילדים), אך ב-1992 היא צפויה לגדול בכ-35%. ההנחה כיסוד חישוב הגידול הצפוי ב-1992 היא, שהממשלה תשלם למוסד לביטוח לאומי את מלוא החוב בגין ההסכם לשמירת רמת הרזרבות בענף המילואים, המסתכם בכ-480 מיליוני ש"ח במחירי 1992. (בלא הנחה זו, השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח תגדל ב-1992 ב-5.3% בלבד). חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח קטן מ-14.0% ב-1990 ל-12.8% ב-1991, אך ב-1992 הוא צפוי לגדול (בהנחה דלעיל) ל-15.2%. סכום השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות גדל בהדרגה, מ-14.2% מכלל תקבולי ענפי הביטוח ב-1990 ל-16.8% מהם ב-1992. ב-1992 יהיו התקבולים מריבית 11.1%, לעומת 12.7% ב-1990.

נוסף על גביית דמי ביטוח עבור ענפי הביטוח, המוסד גובה את המס המקביל עבור קופות החולים. בשנים 1991-1992 סכום המס המקביל, שגובה המוסד, גדל ריאלית בשיעור הגידול של תשלומי דמי הביטוח לענפי הביטוח; וחלקה של גבייה זו בכלל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (עבור

הענפים ועבור גורמי חוץ) נשאר 27%. סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח ב-1992 היא כ-7.2% מאומדן התל"ג לשנה זו.

ב. עדכון קצבות הביטוח הלאומי ורמתן ב-1991 וב-1992

מאז אפריל 1990, לאחר שמשרד האוצר ביטל באורח חד צדדי את ההסכמים בינו לבין המוסד לביטוח לאומי בדבר שיטת עדכון של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הכנסת המינימום לקיום המובטחת למעוטי יכולת, מתעדכנות קצבאות אלו על פי השיטה הקבועה בחוק. אומדן השכר הממוצע מתבסס על ממוצע פשוט של השכר בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש ללשכה נתונים. הרצפה לקצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות בוטלה, ומועדי העדכון הם בראשית השנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. החל באוגוסט 1991 - בתוקף הסכם עם האוצר עד ינואר 1992, ומאז - מכוח חוק - לצורך חישוב אומדן השכר הממוצע נפרסים רכיבי שכר חד-פעמיים (כגון מענקים בגין ביגוד והבראה בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר בסוף השנה) על פני השנה כולה. חישוב אומדן השכר הממוצע, שכולל את חלקם היחסי של התשלומים החריגים, מונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות וכן גם כתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומי שכר הצמודים לשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

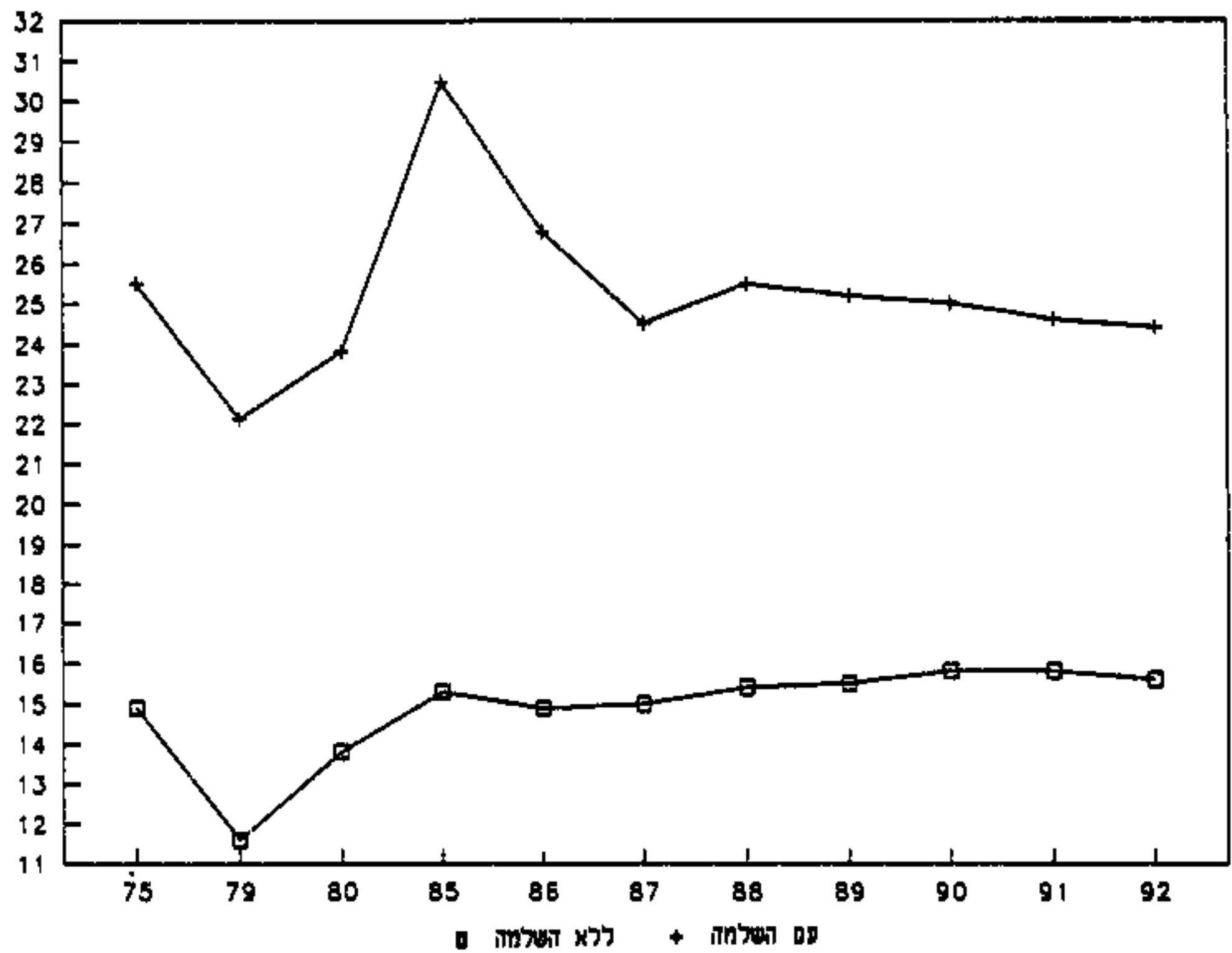
לוח מס. 3 ותרשימים מס. 2 ו-3 מציגים את התפתחותן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה, המשולמות להרכבי משפחה נבחרים. בשנים 1991 ו-1992 מסתמנת מגמת ירידה שיטתית בערכן הריאלי של קצבאות אלו כתוצאה משחיקת השכר הריאלי במשק; מאז 1988 נשחקה רמתן הריאלית של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות בשיעור מצטבר בן כ-5.5%, ושל רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת בשיעור גבוה אף יותר - בן כ-11%. בשנים 1991-1992 שיעור השחיקה גבוה אף יותר מזה של השכר הריאלי במשק; לפיכך יורדת גם רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע; קצבת הזיקנה ליחיד קטנה מ-15.8% מהשכר הממוצע ב-1990 ל-15.6% ב-1992, וההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד קטנה מ-25% מהשכר הממוצע ל-24.4% ממנו.

לוח מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המוגבלת (מחיריים קנוניים ואחוז מהשכר הממוצע*), 1992-1975

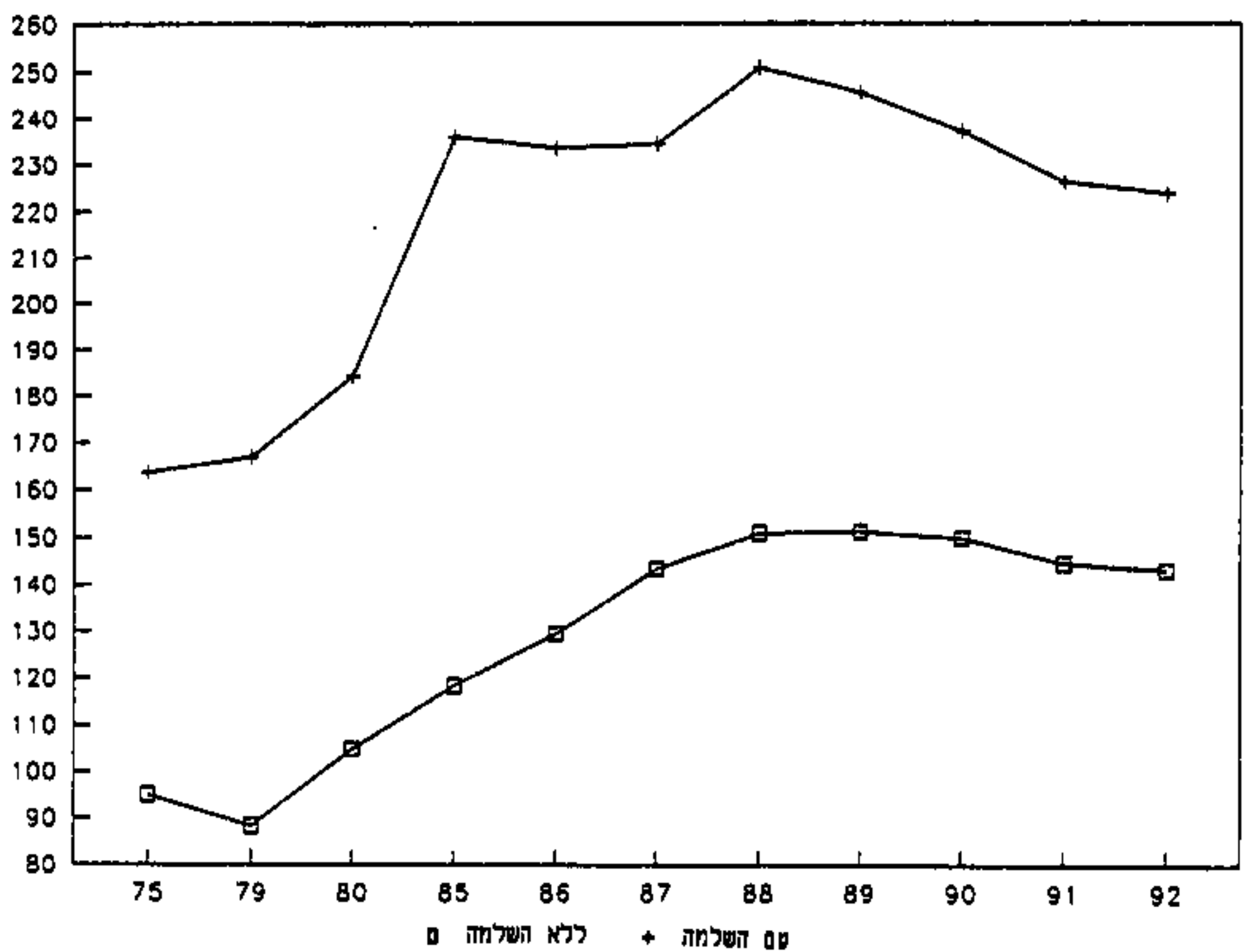
שנה	קצבות זיקנה ושאיירים		רמת הכנסת המינימום המוגבלת (כולל קצבות ילדים)	
	אלמנה עם 2 ילדים	קשיש, אלמנה/ נכה	אלמנה עם 2 ילדים	קשיש, אלמנה/ נכה
1975	95.0	14.9	163.7	307.8
1979	88.2	11.6	167.0	305.3
1980	104.9	13.8	184.2	373.2
1985	118.3	15.3	236.0	473.3
1986	129.5	14.9	233.7	474.6
1987	143.5	15.0	234.6	475.4
1988	151.0	15.4	250.8	504.2
1989	151.2	15.5	245.6	495.4
1990	149.9	15.8	237.1	474.4
1991	144.7	15.8	226.2	458.7
1992	143.1	15.6	223.8	454.3

* המכר הממוצע למשורת שכיר, כפי שנוסד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים מס. 2: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, כאחוז מהשכר הממוצע, 1992-1975



תרשים מס. 3: קצבות זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת ליחיד, במחירים קבועים, 1992-1975



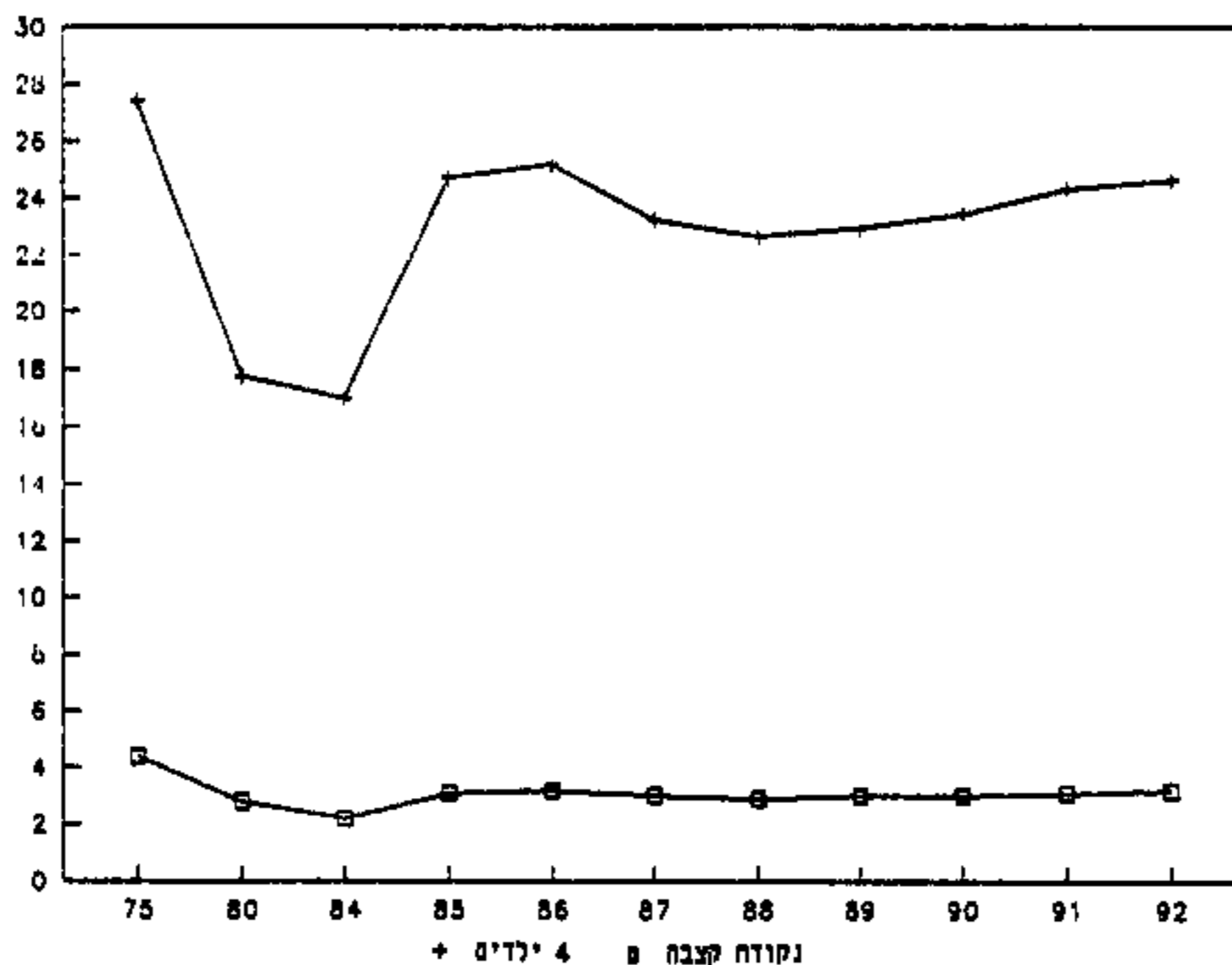
לוח מס. 4: ערכי הממוצע של נקודת הקצבה ושל קצבות היילדים, לפי מספר היילדים (כולל קצבת

יוצאי צבא), 1975-1992

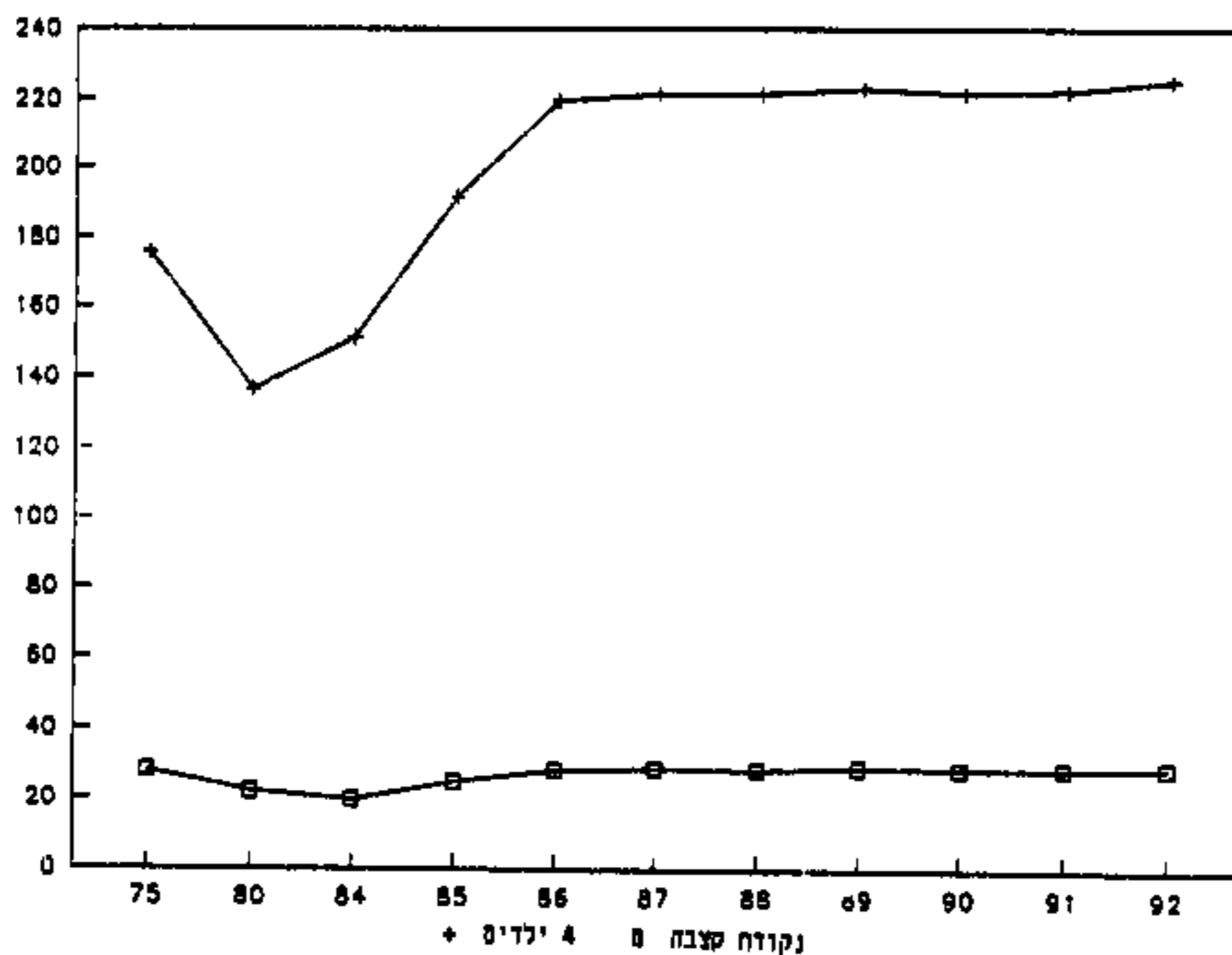
שנה	נקודת קצבה		שני ילדים*		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	למשרת שכיר (ש"ח)	הממוצע	למשרת שכיר (ש"ח)	הממוצע	למשרת שכיר (ש"ח)	הממוצע	למשרת שכיר (ש"ח)	הממוצע
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.6
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.2	-	-	225.6	24.6	320.0	34.8

* הקצבה הממוצעת ב-1990 מתבססת למשפחה שאינה זכאית לקצבת היילד הראשון, וזאת אוקטובר 1990 גם לקצבת היילד השני.

תרשים מס. 4: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), כאתוז מהשכר הממוצע, 1975-1992



תרשים מס. 5: ערכן הממוצע של נקודות קצבה ושל קצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), במחירים קבועים, 1975-1992



לוח מס. 4 ותרשימים 4 ו-5 מציגים את התפתחות ערכן של קצבות הילדים. בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא הונהגו שינויים מאז ינואר 1988. הן מעודכנות במלוא עליית המדד פעם אחת בשנה (ינואר) ואף בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בדומה ל-1990, בשנים 1991-1992 נשמר ערכה הריאלי של נקודת קצבה, והיא גדלה מ-3.0% מהשכר הממוצע ב-1990 ל-3.2% ממנו ב-1992. יש לציין, שהעלייה בערכה של נקודת הקצבה שהסתמנה בשנים האחרונות מאפיינת את רמת הקצבאות המשולמות למשפחות הגדולות, אך לא את רמת הקצבאות המשולמות למשפחות הקטנות - עם 1-3 ילדים. זו האחרונה ירדה במידה משמעותית מאז 1985, עת הזכאות לקצבת הילד הראשון הותנתה במבחן הכנסות. ירידה זו החמירה ב-1990, משהחלו לשלם את קצבת הילד השני לפי מבחן הכנסות, וב-1991 עם הקשחת מבחן ההכנסות.

בהתייחס לגמלאות מחליפות השכר, ב-1991 ירדו רמתן הריאלית של הגמלאות בענף נפגעי העבודה וסכום דמי האבטלה, זאת - בשיעורים גבוהים אף משיעור שחיקת השכר במשק. דמי הפגיעה ודמי האבטלה הממוצעים ליום פחתו בשיעורים כ-7% וכ-9%, בהתאמה. דמי הלידה הממוצעים ליום פחתו בשיעור מתון בלבד - כ-1% במונחים ריאליים. ב-1992 נכלמת הירידה ברמתן של גמלאות אלו; דמי הפגיעה הממוצעים ליום גדלים ריאלית בשיעור בן כ-5%, ודמי האבטלה ודמי הלידה גדלים בשיעור בן כ-1%.

ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ב-1991 וב-1992

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל ענפי הביטוח הלאומי בשנים 1991-1992, למעט מקבלי קצבות הילדים ב-1991, הוא הגורם הכמעט הבלעדי לגידול הריאלי בסך כל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשנים אלו. השפעת העולים על אוכלוסיית מקבלי הגמלאות הורגשה מיד בשנת העלייה כענפי הזיקנה והשאיירים, הילדים והאימהות - המעניקים גמלאות לעולים מיד עם עלותם ארצה, ואילו זכויותיהם של העולים במערכות אחרות של הביטוח הלאומי (נכות והבטחת הכנסה) מבשילות רק לאחר שהייה בארץ במשך תקופה מסוימת או לאחר שהם משתלבים בשוק העבודה (אבטלה, נפגעי עבודה, דמי לידה ומילואים). כך, לדוגמה, רק כמהלך 1992 עולי

1990 וחלק מעולי 1991 זכאים לראשונה לגמלה להבטחת הכנסה, ועולי 1990 זכאים לקצבת נכות כללית.

מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל ב-1991 בשיעור ניכר - 7.8%. זאת, לאחר גידול בן 5% ב-1990. עלייה זו משקפת את גידול מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק (ב-3.3%), אך כמיוחד את הגידול הניכר במספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות בקרב העולים החדשים. מספר העולים הקשישים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות במהלך 1991 היה כ-21,000 (לאחר שב-1990 הצטרפו כ-18,500), והם מנו כ-12% מכלל העולים שעלו באותה שנה. לפי ההערכה, עד סוף 1992 יצטרפו למקבלי הקצבאות עוד כ-9,800 עולים, ומספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק יגיע לכ-60,000 במוצע לחודש (לעומת 21,800 בלבד ב-1989). עקב הירידה במספר העולים הצפויים לעלות לישראל עד סוף שנת 1992 ועקב ירידת שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים לפי חוק, ב-1992 צפויה ירידה בשיעור הגידול של סך כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים - לכ-4%. מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים יגיע ב-1992 לכ-497,000, במוצע לחודש.

לעומת זאת בענף הילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1991 ירידה חדה - בת כ-11.5% - במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים, וירידה בת כ-8% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבת ילדים. זאת, לאחר שכבר ב-1990 חלה במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים ירידה בת כ-2%. מספרן הממוצע של המשפחות שקיבלו מדי חודש קצבת ילדים ירד מ-551,000 ב-1989 לכ-540,000 ב-1990 ולכ-474,000 ב-1991. ב-1991 המשפחות שקיבלו קצבות ילדים מנו כ-65% בלבד מכלל המשפחות, לעומת כ-80% ב-1990. ירידת מספר מקבלי הקצבאות בענף הילדים בשנים 1990-1991 עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות קוזה בחלקה על ידי הגידול הטבעי של משפחות באוכלוסייה הוותיקה, אך בעיקר על ידי העלייה הגדולה, שבעקבותיה הצטרפו ב-1990 כ-40,000 משפחות עולים, וב-1991 כ-35,000, למעגל המקבלים קצבות ילדים. על גורמים אלה יש להוסיף, כמובן, את הרחבת קבוצת הזכאים להחזר קצבות הילד הראשון והשני ישירות מהמוסד לביטוח לאומי - כלומר משפחות המקבלות קצבת נכות עבור ילד נכה וכן משפחות שלהן 4 ילדים, שהבכור בהם הגיע

לוח מס. 5: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים, נמוצע לחודש, 1992-1985

שנה	נכות כללית	נכות דמי פגיעה	נפגעי עבודה		אימהות		ילדים	מספר מקבלות קצבות ילדים*	מספר מקבלות קצבות ילדים**	מספר מקבלות קצבות ילדים***	מספר מקבלות קצבות ילדים****	מספר מקבלות קצבות ילדים*****
			קצבות נכות	דמי פגיעה	קצבות נכות	דמי פגיעה						
1985	390,226	63,500	56,921	9,872	3,286	101,329	42,755	546,900	19,610	24,567	19,610	1985
1986	401,749	64,742	57,823	10,018	3,338	100,541	42,742	524,200	19,018	31,492	19,018	1986
1987	409,771	67,797	57,034	10,369	3,381	99,784	42,420	532,700	18,375	26,653	18,375	1987
1988	418,167	69,519	59,168	10,645	3,421	99,268	43,170	538,700	27,157	24,065	27,157	1988
1989	429,105	71,468	59,456	11,199	3,471	101,407	43,101	551,100	46,141	27,899	46,141	1989
1990	442,638	73,148	56,713	11,595	3,512	103,582	43,711	532,500	50,624	25,009	50,624	1990
1991	477,249	74,481	64,297	12,129	3,533	107,512	43,512	471,700	55,811	29,982	55,811	1991
1992	479,000	77,500	73,900	12,600	3,590	106,500	43,500	477,600	76,000	36,340	76,000	1992

מספר המקבלים

אתר השינוי במספר המקבלים

-	1.7	1.7	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-	1985
-	1.9	1.9	1.6	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5	-3.0	28.2	-	1986
-	4.6	4.6	-1.3	3.5	1.3	-0.7	-0.7	1.6	-3.4	-15.4	-	1987
-	2.5	2.5	3.7	2.7	1.2	-0.5	1.8	1.1	47.8	-9.7	-	1988
-	2.8	2.8	0.5	5.2	1.5	2.1	-0.2	2.3	69.9	15.2	-	1989
-	2.8	2.8	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	-	1990
-	1.8	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	-	1991
-	4.1	4.1	14.9	3.9	1.7	-0.9	0.0	1.3	36.2	73.6	-	1992

* מספר המקבלים השנתי בוחש השנה.

** כולל המספרות הילד הראשון והילד השני הוחזרו להן מאז 1985 ו-1990, בהתאמה, באמצעות התקני ילדים.

*** הנתון לשנים 1985-1989 מתוך לוח מספר המקבלים במספרות לחודש. החל ב-1990 - לוח מספר המקבלים שנה י.

לגיל 18 והוא ממשיך ללמוד, או משרת בצה"ל. ב-1992, לאחר שתמוצה השפעת השינוי בכללי הזכאות לקבלת קצבה עבור הילד השני במשפחות הקטנות, מספר המשפחות שיקבלו קצבות ילדים צפוי לעלות לכ-478,000, כלומר - לגדול בשיעור בן 1.3% לעומת השנה הקודמת. במהלך 1992 צפויים להיקלט בענף הילדים כ-12,800 משפחות עולים. מספר משפחות העולים שיקבלו קצבת ילדים ב-1992 נאמד בכ-57 אלף בממוצע לחודש.

בענף הנכות, הענף השלישי בגודל, מספר המקבלים קצבת נכות כללית גדל ב-1.8% בלבד - שיעור גידול נמוך אף בהשוואה לשיעורים שאפיינו את השנים 1987-1990 (כ-2.5%-3%). לעומת זאת, מספר המקבלים קצבת נכות צפוי לגדול ב-1992 בשיעור בן כ-4%, וכמעט מחציתו של גידול זה נזקפת לכניסתם של העולים (עולי 1989-1990) למעגל המקבלים קצבות נכות כללית. בשנים 1991-1992 בולט במיוחד הגידול במספר המקבלים דמי פגיעה בענף נפגעי עבודה: בשיעור בן 13.8% ב-1991 ובשיעור צפוי בן 8% ב-1992. גידול זה נובע בעיקר מגידול מספר המועסקים כמשק - אך אין בגידול זה כדי להסביר את מלוא הגידול במספר המקבלים דמי פגיעה. הגידול במספר תאונות העבודה - שציין את כל ענפי הכלכלה במשק - נובע, ככל הנראה, גם מכך ששכיחות התופעה של העסקת עובדים כלתי מיומנים גברה. שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בגין פגיעה בעבודה ומספר המקבלים קצבת תלויים פחות או יותר דומים לאלו שנצפו בשנים הקודמות: 4.6% ו-0.6%, בהתאמה, ב-1991 ו-3.9% ו-1.7%, בהתאמה, ב-1992. מספר הנשים שקיבלו מענק לידה מענף אימהות גדל ב-1991 בכ-4% (בדומה ל-1990), אך ב-1992 הוא ירד בכ-1%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה נשאר פחות או יותר יציב ב-1991, ואין הוא צפוי להשתנות גם ב-1992.

בשנים 1991-1992 נמשכת מגמת הגידול במספר המקבלים דמי אבטלה. הגידול ב-1991 היה מתון יותר מזו שאפיינ את 1990, אך ב-1992 הוא גבוה במיוחד. מספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש גדל מכ-50.6 אלף ב-1990 ל-55.8 אלף ב-1991, והוא צפוי לגדול לכ-76.0 אלף ב-1992. אלה אפוא שיעורי גידול בני כ-10% ב-1991 וכ-36% ב-1992. גידול מספר המקבלים דמי אבטלה בממוצע לחודש משקף הן את גידול מספר המקבלים השונים במשך השנה (13% בכל אחת מהשנים 1991-1992) והן את גידול

מספר הימים הממוצע (למובטל), שעבורם משולמים דמי אבטלה (מ-119 יום ב-1990 ל-122 ב-1991 ול-130 ב-1992). מספר העולים שקיבלו דמי אבטלה גדל בהתמדה מאז תחילת 1991: מ-792 בינואר 1991 ל-7,000 בקירוב בדצמבר 1991. בקרב 55.8 אלף המובטלים (בממוצע לחודש) בשנת 1991 שקיבלו דמי אבטלה היו 3.4 אלף עולים (שעלו בשנים 1989-1991). מגמת העלייה נמשכת גם ב-1992 - וביתר חדות, ומספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1992 נאמד בכ-11,200 בממוצע לחודש.

התרחבות ממדי האבטלה היתה הגורם העיקרי גם להמשך גידולו של מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירותית). המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה גדל ב-1991 בכ-8.5%, אך הוא צפוי לגדול ב-1992 ב-74%: מכ-31.3 אלף ב-1990 ל-33.9 אלף ב-1991 ולכ-59.0 אלף ב-1992. באוכלוסיית מקבליים זו נולט במיוחד הגידול כחלקם של חסרי התעסוקה - הן אלה שלמרות מאמציהם התקשו להשתלב מחדש בשוק העבודה והן מובטלים חדשים, שזה אך הצטרפו למעגל המקבליים גמלה להבטחת הכנסה. במרץ 1992 החלו העולים, לראשונה, להיות זכאים לגמלה להבטחת הכנסה (לאחר ששהו לפחות שנה אחת בארץ). לפי אומדן, מספר העולים שיקבלו גמלה להבטחת הכנסה יהיה ב-1992 18,000 בממוצע לחודש.

ולבסוף, בשנים 1991-1992 נמשך גם הגידול במספר הקשישים שמקבליים גמלת סיעוד - בשיעורים בני כ-20% ב-1991 ו-21% ב-1992. ב-1992, השנה התמישית מאז החלה הענקת גמלת סיעוד, מספר מקבלי גמלת הסיעוד נאמד בכ-36.3 אלף קשישים.

ד. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים בשנים 1991-1992

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

ב-1991 גדלו תשלומי הגמלאות בענף הזיקנה והשאירים, שהוא הגדול בענפי הביטוח, בשיעור גבוה יותר מאשר זה של תשלומי הגמלאות בשאר הענפים. בשנה זו גדלו תשלומי הענף בשיעור ריאלי בן 4.4% (לעומת

3.5% (ב-1990). ב-1992 צפויה עלייה ריאלית גבוהה יותר, בת 5.6%. העלייה הריאלית בתשלומי הענף ב-1991 שיקפה שתי התפתחויות מנוגדות: בעוד שסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק ירד ירידה ריאלית בת כ-1.1%, בתשלומים שלא לפי חוק חלה עלייה חדה, בת כ-39%. הירידה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק נובעת אך ורק מירידת ערכן הריאלי של הקצבאות, שכן מספר המקבלים קצבאות לפי חוק גדל. לעומת זאת העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה רק מגידולם הניכר של מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושל מספר המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה.

העלייה הריאלית בתשלומי הענף ב-1992 משקפת עלייה ריאלית הן בסכום הגמלאות ששולמו על פי חוק (3.9%) והן בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק - בעיקר לעולים החדשים (11.6%). עליית סכום הגמלאות - לפי חוק ושלא לפי חוק - נובעת אך ורק מגידול מספר המקבלים. חלקם של התשלומים שלא לפי חוק נסך כל תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים גדל מ-13.7% ב-1990 ל-18.2% ב-1991, והוא צפוי לעלות ל-19.3% ב-1992. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי גמלאות המוסד גדל מ-37.5% ב-1990 ל-38.5% ב-1991, אך הוא צפוי לחזור ולרדת ל-37.6% ב-1992.

ב-1991 הסכום הכולל של תשלומי ענף ילדים פחת במונחים ריאליים בשיעור בן 11.4% (לאחר ירידה בת כ-2% ב-1990). ירידה זו נבעה מהפסקת תשלום קצבת ילדים עבור כל הילדים השניים במשפחות קטנות (מאז אוקטובר 1991), שכן ב-1991 ערכה הריאלי של קצבת הילדים נשמר. ב-1992 נבלמת הירידה הריאלית בתשלומי הענף, וסכום התשלומים עבור קצבות ילדים גדל במונחים ריאליים ב-1.3%. הירידה הריאלית בתשלומי הענף ב-1991 (בהשוואה לגידול ריאלי בן כ-1.6% בכלל תשלומי הביטוח הלאומי) והגידול המתון בהם ב-1992 (בהשוואה לעלייה הבולטת בת ה-8% בכלל תשלומי הביטוח הלאומי) גורמים להימשכות ירידת חלקו של ענף הילדים נסך כל תשלומי הביטוח הלאומי: מ-19% ב-1990 ל-17.8% ב-1992.

בדומה ל-1990, גם ב-1991 תשלומי ענף נכות קטנו ריאלית בכ-1.2%. הירידה הריאלית בתשלומי הענף שיקפה התפתחויות מנוגדות בתשלומי הגמלאות השונות המוענקות במסגרתן: התשלומים לקצבת נכות כללית

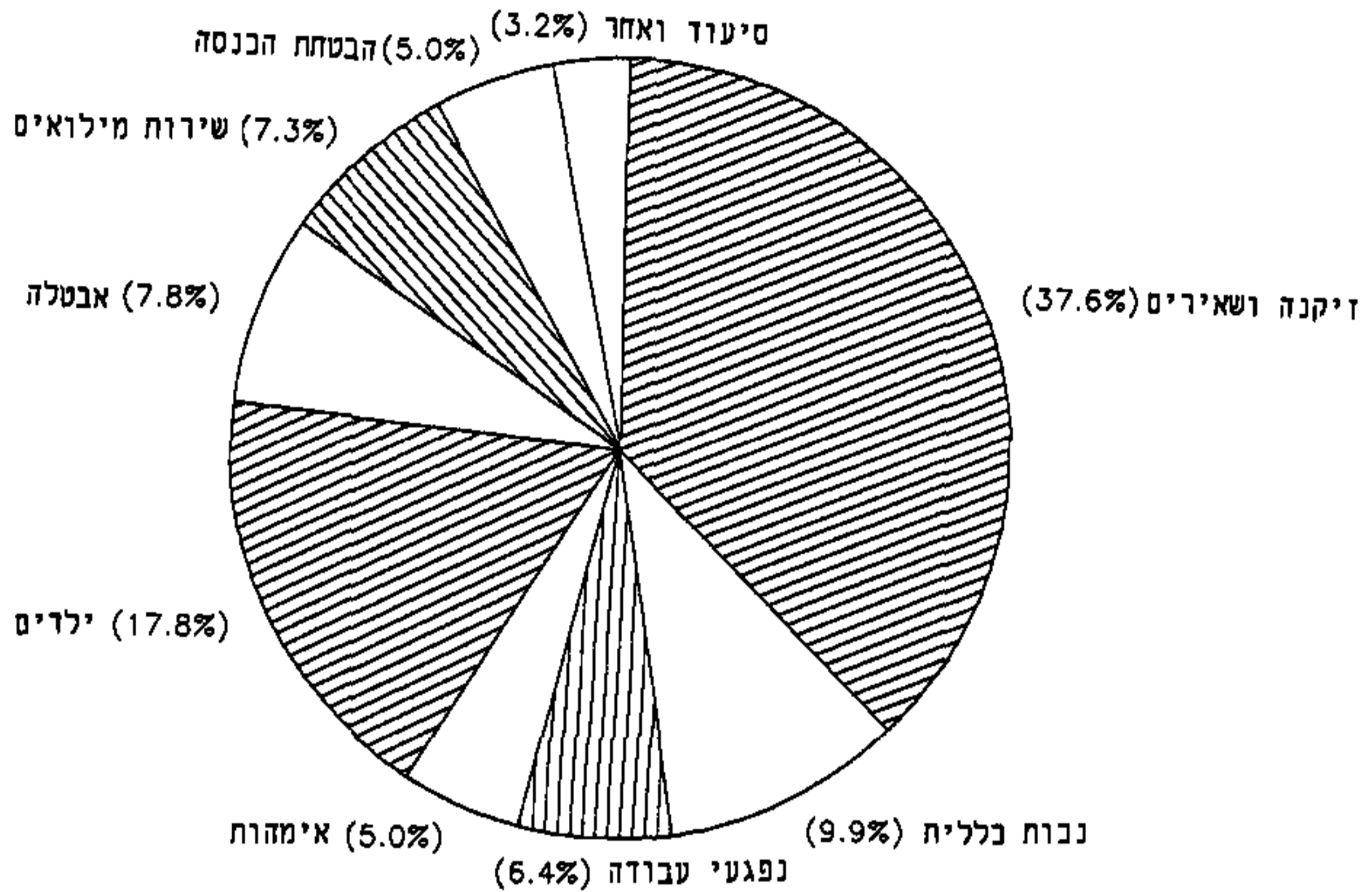
לוח מס. 6: התפלגות השלמות במלאות הגיטות הלאומי לפי ענפי הגיטות (אחוזים), 1980-1992

שנה	זיקנה	נכות	ופעולות	ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	מילואים	הכנסה	ואחר	סך הכול
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	-	0.1	100	
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100	
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	3.3	0.4	100	
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	0.6	100	
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	1.3	100	
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	2.3	100	
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6	100	
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	3.0	100	
1992	37.6	9.9	6.4	5.0	17.8	7.8	7.3	5.0	3.2	100	

ולגמלאות ניידות קטנו ריאלית בשיעורים בני כ-1% וכ-12%, בהתאמה, ואילו התשלומים לקצנת ילד נכה ולשירותים מיוחדים גדלו ריאלית בשיעורים בני 7% וכ-5%, בהתאמה. בשנת 1992 צפוי גידול ריאלי בן כ-7% עקב גידול כמספר מקבלי הקצבאות לסוגיהן, שכן גם ב-1992 תימשך השחיקה בערכן הריאלי של הקצבאות, בעיקר של גמלאות הניידות. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי יקטן מ-10.2% ב-1990 ל-9.9% בשנים 1991-1992.

ב-1991 תשלומי הענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר ירדו במונחים ריאליים, או גדלו בשיעורים נמוכים, יחסית. הסיבה המרכזית לכך היא השחיקה בשכר הריאלי במשק בשנה זו. בולטת במיוחד הירידה הריאלית בתשלומי ענף נפגעי עבודה (כולל תשלומי גמלאות לנפגעי ספר ואיבה) - בשיעור בן כ-8.5% - שנבעה בעיקר מירידה ריאלית בת כ-8%-10% ברמת הגמלאות המוענקות במסגרת הענף. זאת - למרות גידולו של מספר המקבלים, בעיקר מספרם של המקבלים דמי פגיעה. לעומת זאת, ב-1992 צפוי גידול חד בשיעור בן 17.5% בסכום תשלומי הענף. זאת - עקב הימשכות הגידול במספר המקבלים ועקב העלייה הצפויה בערכן הריאלי של הגמלאות. ב-1991 נשאר בלא שינוי סכום התשלומים עבור דמי אבטלה, שמשלם ענף אבטלה (הוא גדל ריאלית בכעשירית האחוז בלבד). זאת - למרות הגידול (בשיעור בן כ-10%) במספר המקבלים דמי אבטלה במוצע לחודש. יציבות זו משקפת את הירידה הריאלית בדמי האבטלה שנבעה מירידת השכר הריאלי במשק, מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות בכלל המקבלים ומעליית חלקם של החיילים המשוחררים בסך כל המקבלים. ב-1992, לעומת זאת, צפויה עלייה ריאלית חדה בסכום תשלומי הענף - בכ-34% - כתוצאה מגידול בשיעור דומה של מספר המקבלים במוצע לחודש. ב-1992 התשלומים בענף אבטלה יהיו 7.8% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת 6.4% ב-1990 ו-2.8% ב-1987, לפני העמקת האבטלה במשק). ולבסוף, התשלומים בענף אימהות גדלו בשיעור בן 3.6% ב-1991 ויגדלו בשיעור בן 6.1% ב-1992, ואילו התשלומים בענף מילואים גדלו ריאלית בכ-1% בלבד ב-1991, והם אף צפויים לרדת ירידה ריאלית חדה, בת כ-20%, ב-1992. בחלקו של ענף אימהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי לא חל שינוי - 5%, ואילו חלקו של ענף מילואים צפוי לרדת מ-9.9% ב-1990 ל-7.3% ב-1992.

תרשים מס. 6: התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי - 1992



תשלומי הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית גדלו ב-1991 בשיעור ריאלי בן כ-4.3% בלבד, אך ב-1992 הם צפויים לגדול ריאלית בכ-80% גידול התשלומים להבטחת הכנסה נובע אך ורק מהימשכות הגידול במספר מקבלי הגמלאות - בעיקר על רקע כניסתם של העולים למערכת - שכן רמת ההכנסה המינימלית המובטחת ירדה ריאלית בכ-4.0% ב-1991, והיא צפויה לרדת בכ-1% ב-1992. התשלומים להבטחת הכנסה צפויים להסתכם ב-5% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת 3% ב-1991).

בשנים 1991-1992 יגדל גם חלקו של ענף סיעוד ויגיע ל-3.2% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. סכום ההוצאה בתחום הסיעוד (הכוללת תשלום גמלאות סיעוד, העברות כספים לגורמי חוץ השותפים לביצוע החוק ומשאבים שהוקצבו להגדלת היקף השירותים הקהילתיים לאשפוז סיעודי ולפיתוח שירותים) גדל ב-1991 בכ-18% במונחים ריאליים, וב-1992 הוא יגדל בכ-15%.

בסיכום אפשר לומר, כי ב-1991 הגידול בהיקף תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי בשיעור ריאלי בן 1.6% נבע בעיקר מגידול תשלומי ענף זיקנה ושירים, שכן סכום התשלומים בענפים המרכזיים האחרים - ילדים, נכות, מילואים, נפגעי עבודה ואבטלה - ירדו ריאלית, או נשארו כמעט בלא שינוי. לעומת זאת, הגידול הריאלי הצפוי בתשלומי המוסד ב-1992 - בשיעור בן כ-8% - נובע מעלייה ריאלית בתשלומי כל הענפים, למעט ענף ביטוח שירות מילואים.

ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

1. גבייה

ביוני 1986 החליטה הממשלה להפחית את שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על מעבידים ועל מבוטחים לא-שכירים, כדי להקטין את עלות העבודה במשק ולשמור בדרך זו על יציבות המחירים במשק וכן כדי להגדיל את רווחיות הייצור, בעיקר את הייצוא. הממשלה קבעה עוד, שמשרד האוצר ישלים למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו נגבים מן המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים אילולא ההפחתה. עד אפריל 1987 ההפחתה בוצעה באמצעות הסדר מינהלי, שביטל את החובה לשלם חלק מן המקדמות, ואילו במועד האמור הפחתת דמי הביטוח עבור ענפי הביטוח (בכ-2.8% נקודות אחוז) עוגנה בחוק יציבות המשק. כמו כן, הממשלה החליטה להפחית ב-2.7 נקודות אחוז נוספות את שיעורי דמי הביטוח החל במרץ 1987, וכי הפחתה נוספת זו תבוצע באמצעות ביטול תשלומי מקדמות. מדיניות זו נמשכה בשנים 1988-1989. באפריל 1990 החליטה הממשלה לחדול מן ההסדר המינהלי של הפחתת 2.7 נקודות אחוז מדמי הביטוח באמצעות ביטול תשלומי מקדמות, ובמקום זאת להפחית 1.5 נקודות אחוז בלבד, וכי הפחתה זו תעוגן בחוק יציבות המשק. משמעותה של ההחלטה היתה העלאת שיעורי דמי הביטוח הנגבים מן המעבידים ב-1.2%, ובמקביל לה - הפחתת תשלומי הממשלה בשיעור זה. אולם, במסגרת החלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנת 1991 הוחלט לחזור ולהפחית את שיעורי דמי הביטוח ב-2 נקודות אחוז נוספות. בניגוד להפחתות שהופחתו בעבר, הפחתה זו חלה על המעבידים בלבד, אך לא על המבוטחים הלא-שכירים.

הפחתה זו נכנסה לתוקפה כמאי 1991³. באוקטובר 1992 הופחתו שיעורי דמי הביטוח גם לעצמאים (אך לא לקבוצות האחרות הנמנים על אוכלוסיית הלא-שכירים) ב-1.95 נקודות האחוז.

בשנת 1991 העביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-2.54 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים) כתשלום דמי ביטוח במקום המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים. סכום זה גדול במונחים ריאליים בכ-44% מהסכום שהועבר ב-1990. לפי אומדן, סכום דמי הביטוח שישולמו על ידי הממשלה ב-1992 יהיה כ-3.6 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. כלומר, צפוי גידול ריאלי בשיעור בן כ-27%.

לוחות מס. 7 ו-8 מציגים נתונים על סכום התקבולים של המוסד מדמי ביטוח, כיצד הם נחלקים לגבייה ישירה מן הציבור ולתשלומי הממשלה, וכיצד הם נחלקים לגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד), לגבייה מלא-שכירים, לגבייה עבור ענפי ביטוח ולגבייה עבור גורמי חוץ. ב-1991 סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח (גבייה ישירה מן הציבור - כולל עבור גורמי חוץ - ותשלומי הממשלה במקום המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים) גדל גידול ריאלי בן כ-3.3%. מנתוני לוח מס. 7 עולה, שגידול זה משקף שתי התפתחויות מנוגדות: סכום הגבייה הישירה מן הציבור קטן ריאלית ב-6.9%, ואילו סכומי דמי הביטוח שהועברו על ידי הממשלה גדלו ריאלית בכ-44%. הגידול הריאלי בסכום שהועבר על ידי הממשלה נבע מגידול חלקה של הממשלה בתשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים מאז מאי 1991. התפתחות זו השפיעה גם על התחלקות תקבולי דמי הביטוח בין שכירים ללא-שכירים. ב-1991 סכום דמי הביטוח עבור שכירים (חלקם של המעביד, של הממשלה ושל העובד גם יחד) גדל ריאלית בכ-4.5%, ואילו התקבולים ממבוטחים לא-שכירים (כולל תשלומי הממשלה עבורם) קטנו ריאלית ב-4%. כתוצאה מכך, ב-1991 גדל

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

חלקם של תקבולי דמי הביטוח עבור שכירים בסך כל תקבולי דמי הביטוח, והוא הגיע ל-86.9%. זאת - לעומת 85.9% ב-1990.

ב-1992 צפויה עלייה תלולה בתקבולי דמי הביטוח, בשיעור ריאלי בן 9.3%. זאת - על רקע העלייה הצפויה בשנה זו במספר המועסקים במשק ובגלל בלימת השחיקה בשכר הריאלי. סך כל תקבולי דמי הביטוח משכירים צפוי לגדול ריאלית בכ-10%, ואילו תקבולי דמי ביטוח מהלא-שכירים (כולל הממשלה) צפויים לגדול בכ-4.5%.

לוח מס. 7: תקבולי המוסד מדמי ביטוח (מיליוני ש"ח)*, 1992-1990

שיעור גידול					
1992	1991				
לעומת	לעומת				
1991	1990	1992	1991	1990	

סך כל תקבולי המוסד מדמי ביטוח					
10.0	4.5	9,800	7,948	6,394	שכירים
4.4	-4.0	1,400	1,196	1,047	לא שכירים
9.3	3.3	11,200	9,144	7,441	סך הכול
					גבייה מן הציבור
3.3	-6.9	6,550	5,659	5,109	שכירים
-2.1	-6.7	1,038	946	852	לא שכירים
2.5	-6.9	7,588	6,605	5,961	סך הכול
					שיפוי המוסד ע"ת האוצר**
26.7	49.7	3,250	2,289	1,285	שכירים
29.2	7.7	362	250	195	לא שכירים
26.9	44.2	3,612	2,539	1,480	סך הכול

* כולל גבייה עבור גורמי חוץ.

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

לוח מס. 8: מאפייני גבייה שונים, 1987-1992

1992	1991	1990	1989	1988	1987	מאפיין הגבייה
אחוז השינוי (שנה לעומת קודמתה):						
..	-2.9	*..	-0.7	2.9	9.7	שכר ממוצע ריאלי לעובד
..	9.9	*..	0.2	0.6	3.4	מספר משרות שכיר
						שכר ממוצע לפי חוק
0	14.2	20.0	19.1	24.3	30.3	הביטוח הלאומי
12.1	19.0	17.2	19.1	17.4	17.9	שינוי במתירים
						גידול בסך כל תקבולי
22.5	22.9	18.7	16.8	27.5	23.0	דמי הביטוח**
						גידול ריאלי בסך כל
9.3	3.3	1.3	-2.0	8.6	4.3	תקבולי דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור גורמים
						אחרים מסך כל תקבולי
27.1	27.0	26.9	27.1	27.1	27.5	דמי הביטוח
						אחוז גבייה עבור שכירים
						מסך כל תקבולי דמי
87.5	86.9	85.9	84.4	84.7	84.6	הביטוח

* החל בינואר 1990 הנחונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוססים על מדגם חדש.

** בולל גבייה עבור גורמי חוץ.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-(א1) לחוק הביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של ארבעה ענפי ביטוח בשיעורים שקבע החוק: 15% מהגבייה לענף זיקנה ושירים, 80% מהגבייה לענף ילדים (באוקטובר 1990 הוקטן שיעור ההשתתפות מ-100% ל-90% מהגבייה, ובאפריל 1991 שיעור זה הוקטן

ל-80% מהגבייה), 50% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית ומלוא תשלומי הגמלאות לעולים חדשים בענף סיעוד. נוסף על הקצבות האוצר, הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. על תשלומים אלה נימנות הגמלאות המוענקות מכוח חוק הכטחת הכנסה, קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד.

ב-1991 סך כל הקצבות האוצר על פי סעיף 217 לחוק ירד ירידה ריאלית בת 5.6%. ירידה זו נבעה מצירופם של שני גורמים: ירידה ריאלית בתשלומים לנכים קודמים והקטנת שיעור השתתפותה של הממשלה במימון ענף ילדים. בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 ומכוח חוקים אחרים הסתמנה עלייה ריאלית בשיעור כן 13.4%. זאת - בעיקר כתוצאה מהגידול הריאלי בתשלומים (בכ-39%) שלא לפי חוק (לעולים חדשים) בענף זיקנה ושאיירים ומהגידול הריאלי בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירותית (בכ-4.3%). בתשלומי גמלאות לא גבייתיות אחרות, כגון גמלאות ניידות, הסתמנה ירידה ריאלית. בהנחה שהממשלה תשלם את חובה למוסד לביטוח לאומי על פי הסכם שמירת הרזרבות בענף המילואים, ב-1992 צפוי גידול חד בהקצבות האוצר לפי סעיף 217 - בשיעור בן כ-64%. כמו כן, תשלומי הממשלה עבור גמלאות לא גבייתיות יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-22%. זאת - עקב הימשכותו הצפויה של הגידול הריאלי בתשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים שלא לפי חוק לעולים חדשים ובתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה.

3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא מימון ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 9 את חלקם של המרכיבים השונים בתקבולי המוסד לביטוח לאומי. בדומה ל-1990, גם ב-1991 היה חלקה של הגבייה לענפי הביטוח 58.8% בכלל מקורות המימון. חלקו של האוצר במימון ענפי הביטוח ירד מ-14.0% ב-1990 ל-12.8% ב-1991, אך ב-1992 הוא צפוי לעלות ל-15.2%, ואילו סכום ההשתתפות של הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק גדל מ-14.2% ב-1990 ל-15.6% ב-1991, והוא צפוי לגדול ל-16.8% ב-1992. מקור מימון רביעי של ענפי הכיטוח הוא תקבולי המוסד מריבית ומהשקעות. נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בכנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד באג"ח, הצמודות במלואן למדד והנושאות ריבית של 5.25% בממוצע. ב-1990 הופחתה הריבית לכ-4%.

לוח מס. 9: מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי,
1992-1985

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

מספרים מוחלטים (מיליוני ש"ח)

447.0	564.2	380.2	1,515.9	2,914.2	1985
534.4	748.0	591.0	2,394.1	4,275.1	1986
664.2	692.3	840.8	3,199.2	5,501.5	1987
831.7	965.4	1,178.5	4,103.1	7,101.5	1988
764.7	1,157.6	1,344.8	4,791.7	8,080.8	1989
1,170.7	1,311.8	1,295.3	5,438.0	9,240.8	*1990
1,421.5	1,768.2	1,455.2	6,676.4	11,357.4	1991
1,600.0	2,421.3	2,194.7	8,165.0	14,414.9	1992

התפלגות התקבולים (אחוזים)

15.3	19.4	13.0	52.0	100	1985
12.5	17.5	13.8	56.0	100	1986
12.1	14.4	15.3	58.2	100	1987
11.7	13.7	16.7	57.9	100	1988
9.5	14.3	16.6	59.3	100	1989
12.7	14.2	14.0	58.8	100	1990
12.5	15.6	12.8	58.8	100	1991
11.1	16.8	15.2	56.6	100	1992

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

** כולל הוצאות מינהל של גורמי חוץ.

השפעתה של הפחתה זו על מצבם הכספי של ענפי הביטוח אינה מיידית, אך היא תבוא לידי ביטוי כבר בשנים הקרובות. ב-1991 היו התקבולים מריבית השקעות 12.5% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי. זאת - לעומת 12.7% ב-1990. ב-1992 הם צפויים להיות 11.1% מכלל תקבולי הביטוח הלאומי.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 10 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1990 ועד ל-1991 גדלו הגרעונות השוטפים בלא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה. בענף ביטוח שירות מילואים הגרעון השוטף קטן, ובענפי הנכות והילדים הגידול בעודף השוטף נמשך.

לוח מס. 10: עודפים-גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח), 1991-1988

עודף/גרעון כולל ריבית			עודף/גרעון בלא ריבית			ע נ ך
1991	1990	1989	1991	1990	1989	
1,085.5	741.5	729.0	-335.9	-429.2	-35.7	סך הכול
260.6	91.7	8.6	-261.7	-333.9	-244.5	זיקנה ושאיירים
148.0	104.4	89.5	68.8	41.8	50.2	נכות כללית
-50.0	-102.1	-52.3	-179.3	-214.4	-129.7	נפגעי עבודה
-14.6	-8.5	-8.5	-72.1	-57.5	-41.5	אימהות
1,006.9	912.1	754.8	783.6	696.1	602.9	ילדים
-277.0	-224.1	-235.7	-504.3	-426.5	-379.1	אבטלה
-3.5	-20.4	163.8	-53.5	-61.8	137.8	שירות מילואים
-44.9	-11.7	8.8	-117.4	-73.0	-31.8	השאר

לוח מס. 11: נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת תקציב) ורמות הכיסוי בפועל, לפי ענפי הביטוח, 1989-1991*

רמת כיסוי בפועל (שנים)			סך כל נכסי המוסד			ענף הביטוח
1991	1990	1989	1991	1990	1989	

מספרים מוחלטים (מיליארדי ש"ח)

30.6 25.6 21.4

א ח ו ז י ם

3.23	3.11	2.75	36.5	37.0	32.6	זיקנה ושאירים
1.90	1.75	1.65	5.9	5.6	5.3	נכות כללית
4.48	4.11	4.90	8.6	9.0	9.7	נפגעי עבודה
2.39	2.42	2.59	3.9	4.0	4.2	אימהות
4.61	3.95	3.99	22.6	20.5	21.9	ילדים
6.64	7.08	7.54	14.5	15.9	17.4	אבטלה
..	0.67	1.02	3.1	2.8	3.6	שירות מילואים
-	-	-	4.9	5.2	5.3	השאר

* הנתונים מתייחסים לסוף שנות החקציב (כלומר מרץ 1989, מרץ 1990 ודצמבר 1991).

שיפור מצבו הכספי של ענף הילדים נובע מכך, ששיעור גידול התקבולים בו (במונחים שוטפים) היה גבוה משיעור גידול הגמלאות - למרות שהשתתפות הממשלה במימון הענף פחתה. לעומת זאת, הגרעון הגדל בענפים זיקנה ושאירים, נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה נבע מכך, ששיעור עליית היקף תשלומי הגמלאות בענפים אלה היה גבוה משיעור עליית היקף התקבולים. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1991 על השקעות המוסד לביטוח לאומי עולה, כי בענפים נפגעי עבודה, אימהות, ואבטלה וביטוח שירות מילואים היה גרעון, ואילו בשאר הענפים היה

עודף. כ-1991 ציין גרעון שוטף את פעילות הביטוח הלאומי, על כל ענפיו (אם כי בסכום נמוך מזה שהיה ב-1990), אך בתוספת הריבית היה עודף שהגיע לכ-1,086 מיליוני ש"ח במחירי 1991.

בלוח מס. 11 מוצגת התפלגות כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם היחסי של נכסי ענף זיקנה ושאיירים בכלל נכסי הביטוח הלאומי גדל מ-32.6% בסוף מרץ 1990 ל-36.5% בסוף דצמבר 1991. כמו כן, חלקם של נכסי ענף ילדים גדל מ-21.9% ל-22.6%, וחלקו של ענף נכות גדל מ-5.3% ל-5.9%. במקביל, חלקם של נכסי שאר הענפים קטן. במיוחד יש להדגיש את הימשכות הירידה בחלקם של נכסי ענף אבטלה, שיגיע בדצמבר 1992 ל-14.5% מכלל נכסי הביטוח הלאומי, לעומת כ-21% ב-1987.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות ההוצאה על גמלאות הענף כמתאפשר מהיקף הנכסים שלו, מלמדת שבענף הנכות הכללית היתה בסוף 1991 רמת כיסוי בת 1.9 שנים (לעומת 1.65 במרץ 1990). רמה זו עדיין קטנה מהמינימום שנקבע לרזרבות בענף זה - שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1991 הספיקו ל-3.23 שנות הוצאה (לעומת 2.75 במרץ 1990), ואילו בענף הילדים הן הספיקו ל-4.61 שנות הוצאה (לעומת 3.99 במרץ 1990), כלומר יותר מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

פרק 2

ממדי העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בישראל: 1991

לאה אחדות

פרק זה מתאר את ממדי העוני ואת אי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסייה העירונית בישראל ב-1991 בהשוואה לשנה הקודמת, והוא בוחן את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כתומים אלה. בסיס הממצאים הם נתוני סקר הכנסות 1990-1991, שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה, שנתוני ההכנסות בסקרים אלה מתייחסים אליה, כוללת את משקי הבית העירוניים שראש משק הבית בהם היה שכיר או לא עבד, אך לא את משקי הבית העירוניים שראשם עצמאי. אוכלוסייה זו מונה כ-83% מכלל משקי הבית בישראל.

ב-1991 ההכנסה ברוטו הממוצעת למשפחה - לאחר תשלומי ההעברה, אך לפני המיסים הישירים - שמרה על כוח הקנייה שלה ואף עלתה ריאלית בכ-0.6% בהשוואה לשנה הקודמת. זאת, לעומת ירידה ריאלית בת כ-6.5% ב-1990. היציבות היחסית בערכה הריאלי של ההכנסה ברוטו הממוצעת למשפחה משקפת ירידה ריאלית בהכנסות מעבודה בצד עלייה ריאלית בהכנסות המשפחה מתשלומי העברה. ההכנסה הכלכלית פחתה בשיעור בן כ-1% עקב שתיקת השכר הריאלי (ב-2.6%), ואילו תשלומי ההעברה גדלו ריאלית בשיעור בן 3.4%. הגידול הריאלי בתשלומי ההעברה נבע אך ורק מהגידול בתשלומי הממשלה או הסוכנות היהודית לעולים החדשים, שכן תשלומי קצבות הביטוח הלאומי - במוצע למשפחה - ירדו במונחים ריאליים בשיעור בן כ-2.7%. הירידה הריאלית בתשלומי קצבות הביטוח הלאומי במוצע למשפחה היא פועל יוצא לא רק משתיקת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע (ובשיעור גבוה אף יותר משתיקת השכר במשק), אלא גם מביטולה של קצבת הילדים לילד השני במשפחות הקטנות - שהשפעתו באה לידי ביטוי מלא רק בנתוני סקר הכנסות 1991. על סיבות אלה יש להוסיף, שב-1991 משפחות העולים קיבלו בעיקר קצבות זיקנה ושאיירים וקצבות ילדים, אך כמעט לא היו זכאים עדיין לקצבאות האחרות, שהמוסד לביטוח לאומי משלם.

ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה - לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים - גדלה ב-1991 בכ-2.3% במונחים ריאליים (זאת, לעומת ירידה בת כ-4% ב-1991). עלייה זו - ששיעורה היה גבוה יותר משיעור עליית ההכנסה ברוטו - היא פועל יוצא מירידת שיעור המס הממוצע לאחר הנהגת

הזיכויים המיוחדים במס הכנסה ביולי 1991 (השפעתם השתקפה במלואה רק בנתוני סקר הכנסות 1991).

אינדקטור ההכנסה הרלוונטי לניתוח ממצאי העוני וחלוקת ההכנסות הוא ההכנסה המותאמת לגודל המשפחה, כלומר. ההכנסה למבוגר סטנדרטי. ב-1991 ההכנסה הכלכלית (בעיקר מעבודה) למבוגר סטנדרטי ירדה ריאלית בשיעור בן כ-3%, ואילו ההכנסה ברוטו - לאחר תשלומי ההעברה - ירדה ריאלית בכ-2%. לעומת זאת, ההכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי שמרה פחות או יותר על כות הקנייה שלה, והירידה הריאלית בה הסתכמה בכמחצית האחוז בלבד. הירידה הריאלית הקלה בהכנסה הפנויה למבוגר סטנדרטי ציינה את כל שכבות האוכלוסייה - למעט שני העשירונים הראשונים והעשירון העליון, שהכנסתם עלתה ריאלית או לא ירדה כלל. הירידה הגבוהה ביותר נצפתה בעשירונים השלישי עד השישי - בשיעורים בני 1.5% - 2.5%. הכנסת קו העוני ירדה בשיעור ריאלי בן כ-2%.

מידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בכלל האוכלוסייה (הנסקרת) נשארה כמעט בלא שינוי; ומדד ג'יני עלה מ-0.3264 ב-1990 ל-0.3272 ב-1991, כלומר, בכרבע האחוז בלבד. מאז 1990 ועד ל-1991 גדל במעט חלקם של שני העשירונים הנמוכים ושל העשירון העליון בסך כל ההכנסה הפנויה, ובמקביל קטן במעט חלקם של שאר העשירונים. היציבות במידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה נבעה אך ורק מגידול תרומתם של תשלומי ההעברה, בעיקר של המיסים הישירים, לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית שהתרחבו ב-1991; מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית גדל בכ-2% - מ-0.4800 ב-1990 ל-0.4901 ב-1991.

הממצאים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה מורים, שפערי ההכנסה באוכלוסייה זו התרחבו אף יותר מאשר בכלל האוכלוסייה. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-5.2%, אך עקב הגידול בתרומתם של המיסים לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה ב-1.7% בלבד. עלייה זו משקפת בעיקר את עליית חלקו של העשירון העליון על חשבון ירידת חלקם של עשירוני הביניים בסך כל ההכנסה הפנויה של השכירים.

כצד התפתחויות אלו כ-1991 הסתמנה עלייה קלה באחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, אם כי בשיעור מתון. לעומת זאת, חלה ירידה באחוז הנפשות העניות (אך לא במספרן המוחלט) ובאחוז הילדים העניים (ובמספרם המוחלט). בשנה זו הכנסתם הפנויה של כ-152.3 אלפי משפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו 14.9% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים; זאת - לעומת 14.3% ב-1991. הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו 16.2% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 16.9% ב-1990; ואילו הילדים שחיו במשפחות אלו מנו 19.4% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 22.3% ב-1990. הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות היתה בממוצע כ-72% מהכנסת קו עוני העוני (בדומה לשנה הקודמת). הגידול הקל בממדי העוני במונחי משפחות ציין את כל טיפוסי האוכלוסייה, אך לא את המשפחות הגדולות - עם 4 ילדים ויותר. ירידת מספר הילדים העניים באוכלוסייה נבעה לא רק מירידת תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות, אלא גם מכך שמספר הילדים במשפחות העולים קטן בהרבה מזה שבמשפחות הוותיקות. יתר על כן, בהשוואה ל-1990, כ-1991 פחתה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב הקשישים והמשפחות ללא ילדים, אך היא גדלה במעט בקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים ואף גדלה בשיעור גבוה יותר בקרב המשפחות הגדולות. כתוצאה מכך אחוז המשפחות שנחלצו מעוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים כמעט לא השתנה (58.3% ב-1990 לעומת 57.5% ב-1991), אך אחוז הנפשות והילדים שנחלצו מעוני גדל, מ-44% ל-48% כשמדובר בנפשות ומ-29% ל-37% כשמדובר בילדים. ירידת תרומתם של תשלומי העברה לצמצום היקף העוני במשפחות הקשישים נבעה בעיקר מהשתיקה שחלה בערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאיירים וברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. לעומת זאת, תשלומי ההעברה למשפחות הגדולות לא נשחקו. בניגוד למשפחות הקטנות, משפחות אלו המשיכו לקבל את הקצבאות עבור כל הילדים, ונוסף על כך הן נהנו מעלייה (בת כ-1%) בערכן הריאלי של קצבות הילדים המשולמות להן.

הממצאים המתייחסים לעולים החדשים - אלו שעלו במהלך השנים 1989-1991 - מורים, שמשפחות העולים מנו 7.8% מכלל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים, 8.4% מכלל הנפשות באוכלוסייה זו ו-6.4% מכלל הילדים באוכלוסייה זו. ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחת עולים היתה 70% מזו

שבכלל האוכלוסייה; כ-47% ממנה היתה הכנסה מעבודה (לעומת כ-78% בכלל האוכלוסייה), ואילו ההכנסה מתמיכות ממשלתיות ומקצבות הביטוח הלאומי היא המרכיב העיקרי - 53% מכלל ההכנסה (לעומת כ-16% בכלל האוכלוסייה). כ-65% מכלל תשלומי ההעברה לעולים ניתנו ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים אחרים, וכ-31% - מהמוסד לביטוח לאומי. ב-1991 משפחות העולים היו מצויות בעיקר בעשירונים הנמוכים של כלל האוכלוסייה; 43% מכלל משפחות העולים היו מצויות בשלושת העשירונים הנמוכים, ורק כ-8.2% מהן בשלושת העשירונים העליונים. ב-1991 לכ-27,600 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני; במשפחות אלו חיו כ-100,000 נפשות. משפחות העולים העניות מנו כ-35% ממשפחות העולים שנכללו בסקר. הן היו כ-18% מכלל המשפחות העניות באוכלוסייה, והנפשות שחיו בהן היו 17.7% מכלל הנפשות העניות באוכלוסייה. יש לציין, שאילו התופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית משותף לא היתה כה שכיחה בקרב העולים החדשים - היה עולה, שההכנסה הממוצעת למשק בית קטנה מזו שנצפתה, ושאוז המשפחות העניות כנראה גבוה יותר.

כאן המקום להדגיש, שלהשפעת העולים החדשים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה יש היבט נוסף: העולים - שלהם אופיינית הכנסה נמוכה יחסית ושרובם מצוי בתשת העשירונים הראשונים - גרמו לירידה בהכנסה החציונית, ולפיכך לירידה בקו העוני עצמו. ההכנסה החציונית של האוכלוסייה הוותיקה בלבד גבוהה בכ-4% מזו של כלל האוכלוסייה (כולל העולים). בהנחה שנתוני סקר הכנסות 1990 משקפים את ההכנסות של האוכלוסייה הוותיקה בלבד, הרי שב-1991 נמדד העוני בקרב האוכלוסייה הוותיקה על פי סטנדרטים נמוכים יותר מאשר ב-1990. אילו לא העולים, ב-1991 קו העוני היה גבוה ריאלית בכ-2% מזה שבשנה הקודמת ולא היה יורד בכ-2%, כפי שאירע בפועל. עקב הריכוז הגבוה של משפחות מעוטות הכנסה סביב קו העוני - כפי שמוצג בהמשך הפרק - שינויים קלים בהכנסת קו העוני גורמים לשינויים גדולים, יחסית, במדד תחולת העוני.

כסיכום יש לציין, שהממצאים המוצגים בפרק זה מעידים על שינויים קלים בלבד שחלו ב-1991 בממדי העוני ובמידת אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של כלל האוכלוסייה. יציבות זו משקפת מצד אחד את השפעתה

החיובית של מערכת הסיוע הממשלתית לעולים החדשים על שיפור מצבם הכלכלי, את תרומתן של המערכות המבטיחות הכנסה לחסרי תעסוקה (ביטוח אבטלה והמערכת להבטחת הכנסה) לצמצום השפעת הגידול שחל בשיעור האבטלה על התרחבות ממדי העוני, וכמו כן את העלייה בפרוגרסיביות של המיסים הישירים, שתרמה לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה במשק. אולם בצד התפתחויות אלו חלה שחיקה בקצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, ששיעורה היה גבוה במיוחד ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת למעוטי יכולת, וצומצם עוד היקף הזכאות של משפחות קטנות לקצבות ילדים.

ב. הגדרת העוני ומדידתו

כמסגרת הפעילות המחקרית המתכצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, והיא מקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית. הגדרה זו משקפת גישה יחסית לעוני - על פי המצוקה היחסית ומידת אי השוויון. מצוקה יחסית, לפי ההגדרה, היא מצבם של פרט או של משפחה החסרים את האמצעים הדרושים כדי להגיע לתנאי החיים המקובלים בחברה, שאליה הם משתייכים. שני דברים מאפיינים אפוא את הגישה היחסית. המאפיין הראשון הוא התפיסה הרחבה והרב-ממדית של תופעת המצוקה, כלומר ההכרה בכך שמצוקה יכולה להתעורר במישורי חיים שונים: הכנסה, דיור, חינוך ועוד, ועל כן מדיניות הרווחה חייבת להתמודד עם כל היבטי המצוקה. המאפיין השני הוא הערכת המצוקה יחסית לרמת הרווחה הכלכלית והחברתית של החברה כולה. משפחה, שרמת רווחתה נופלת במידה רבה מרמת הרווחה בחברה שבה היא חיה, מוגדרת כמשפחה במצוקה. קו העוני היחסי בישראל חושב ברוח תפיסה כללית זו של מצוקה יחסית. מאחר שאין מדד אחיד המשקף את המצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת, חישוב קו העוני מוגבל להיבט ההכנסה הכספית. הגישה היחסית מציעה מספר שיטות אופרטיביות כיצד למדוד עוני, והמכנה המשותף לכולן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם-ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות.

בישראל שיטת חישוב קו העוני עומדת על שני היסודות הנאים:

1. קביעת ההכנסה החציונית - כלומר רמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה¹ - כרמת ההכנסה המייצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה. קו העוני, כלומר רמת הכנסה הנופלת מזו המקובלת בכלל האוכלוסייה, הוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה (בתוספת תשלומי העברה אך בניכוי המיסים הישירים). כאשר רמת החיים של כלל האוכלוסייה עולה, כלומר כאשר עולה רמת ההכנסה החציונית הפנויה, יש לחשב מחדש את קו העוני ולעדכן אותו כדי שיחזור לרמתו המוסכמת.

יש להדגיש בבירור, שמשפחות המוגדרות כעניות אינן נתונות בהכרח לרעב או לתת-תזונה, וזאת בלא תלות בהגדרת עוני זו או אחרת. גם הגדרת העוני הנקבעת, למשל, לפי סל צרכים מינימאלי, שכל מי שהכנסתו אינה מספקת לרכישתו נחשב לעני, מושפעת מהנורמות החברתיות באשר לרמת החיים הסבירה. גם ההכנסה המינימאלית צריכה, לפי הגדרה זו, להספיק לא רק לצרכים פיסיולוגיים, אלא גם לצרכים חברתיים מינימאליים.

2. עיקרון שני שמנחה את שיטת חישוב קו העוני בישראל הוא העיקרון, שלפיו מוגדרת הכנסתן של משפחות בעלות גודל שונה כהכנסת קו העוני. במלים אחרות, כאשר משפחה מצויה בקו העוני ומתווספת אליה עוד נפש אחת, עיקרון זה קובע באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כדי לשמור על רמת חייה הנוכחית. הגדרת העוני המקובלת 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 כל אימת שגדל מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויבאלנטיות" (סולם שקילות) - המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. "סולם האקוויבאלנטיות" מאפשר

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

לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר "הנפשות הסטנדרטיות" בה. בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות שמיוחס לה ערך של שתי נפשות סטנדרטיות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות. כלומר, הצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם מחושבים כשווים למחצית צרכיה 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 מצורכי משפחה בת 2 נפשות (בת ערך של 2 נפשות סטנדרטיות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.7) (ראה לוח מס. 1).

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

קו העוני לנפש סטנדרטית, שחושב לפי נתוני סקר הכנסות 1991, היה 499 ש"ח לחודש לעומת 428 ש"ח ב-1990 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). הכנסת קו העוני ב-1991 היתה נמוכה במונחים ריאליים בכ-2% מזו שב-1990. מאחר שהשכר הממוצע במשק בתקופת סקר הכנסות 1991 היה נמוך ריאליית בכ-2.6% מהשכר הממוצע בתקופת סקר הכנסות 1990, הכנסת קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע עלתה במעט - מ-18.6% ב-1990 ל-18.7% ב-1991.

שני מדדי העוני האגרטיביים שהיו מקובלים ביותר עד לאחרונה במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות, הם תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור העניים בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין הכנסת קו העוני (המתאימה לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס שבין פער העוני

הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן יחס פער העוני).

כל אחד משני מדדים אלה מתייחס רק לממד אחד של תופעת העוני. מדד תחולת העוני מתייחס למספר העניים ומתעלם מעומקו של פער העוני. מדד פער העוני, לעומת זאת, אינו משקף את מספר העניים. זאת ועוד, שני המדדים כאחד מתעלמים מן ההבדלים הגדולים בפער העוני בין הפרטים העניים לבין עצמם, אשר מתבטאים באי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה - למרות שגורם זה הוא מאפיין חשוב של תופעת העוני. במגמה להציג תמונה כללית של תופעת העוני פותחו בשנים

לות מס. 1: מספר המבוגרים הסטנדרטיים וקו העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1991

קו העוני למשפחה*		מספר המבוגרים הסטנדרטיים	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח לחודש		
23.4	624	1.25	1
37.4	998	2.00	2
49.6	1,322	2.65	3
59.9	1,597	3.20	4
70.2	1,871	3.75	5
79.5	2,121	4.25	6
88.9	2,370	4.75	7
97.3	2,595	5.20	8
104.8	2,794	5.60	**9

* מחירי חקופת סקר הכנסות 1991, לפי מדד המחירים של 194.9 על בסיס 100=1987. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשורת שכיר בחודשים אוקטובר 1990 - נובמבר 1991. המשקל שניתן לכל חודש שווה למספר הפעמים שהתקבלו עבורו נחוני הכנסות.

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

האחרונות מדדי עוני אלטרנטיביים המשקפים בו-זמנית את שלושת הממדים של תופעת העוני: היקף העוני, עומק העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב העניים².

בפרק זה נציג ממצאים אמפיריים על ממדי העוני בהתייחס לשלושת מדדי העוני: שני המדדים המסורתיים - תחולת העוני ויחס פער העוני - ומדד עוני חדש שהוצע על ידי AMARTYA SEN. המדד האחרון הוא סכום משוקלל של פערי העוני הפרטיים, והמשקל שניתן לכל משפחה ענייה נקבע על פי מיקומה בסולם המדרג את כל המשפחות העניות לפי הכנסתן³. ניתוח רמת העוני ודפוסיו יתייחס תחילה לכלל המשפחות ולאחר מכן לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה.

ג. התפתחויות כלכליות עיקריות ומערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

לוח מס. 2 מציג אינדיקטורים נבחרים להתפתחויות שחלו במערכות המחירים, השכר, התעסוקה, תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1988-1992⁴. בשנת הסקר, 1991 נמשכה היציבות ברמת האינפלציה במשק, והמחירים עלו מדי חודש ב-1.5% בממוצע (לעומת 1.4% ב-1990 ו-1.6% ב-1989). השכר הממוצע למשרת שכיר נשחק בשיעור בן 2.6% במונחים ריאליים, וזאת בהמשך לשחיקה בת כ-3.6% ב-1990. רמת שכר המינימום ירדה ריאלית בשיעור נמוך יותר מזה של השכר הממוצע - כ-1%, ולפיכך

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

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

$$PS = H [G + (1 - G) I_{\infty}]$$

4. האינדיקטורים לשנים המוצגות בלוח חושבו בהתאם לתקופות שנתוני סקרי ההכנסות מתייחסים אליהן (לדוגמה נתוני סקר הכנסות 1991 מתייחסים לחודשים אוקטובר 1990 - נובמבר 1991), ואילו האינדיקטורים לשנת 1992 הם הממוצע בחודשים ינואר-אוגוסט 1992.

לוח מס. 2: התפתחות מקרו-כלכליות, קצוות הביטוח הלאומי והמיסים הישיריים: אינדקסים נחרטים, 1992-1988

	1992	1991	1990	1989	1988	
שיעור השינוי במדד המתיירים לצרכן, בממוצע לחודש (אחוזים)	0.81	1.5	1.4	1.6	1.3	
שיעור האבטלה (אחוזים)	10.8	10.3	9.4	8.9	6.4	
שיעור מקבלי זמי אבטלה בקרב הכלתי מועסקים שכר המיינמום, כאחוז מהשכר הממוצע	-	33.2	36.6	34.3	26.2	
שכר המיינמום בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: ליחיד	42.3	43.6	42.9	41.3	40.2	
קצבת הזיקנה או השאיריים הבטיסית לכווד, כאחוז מהשכר הממוצע	180.0	186.3	184.5	182.4	171.6	
הגמלה להנחתת הכנסה (כלא קצבות ילדים), כאחוז מהשכר הממוצע	80.9	83.2	82.3	81.4	76.7	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	15.5	15.8	15.9	15.4	15.3	
הגמלה להנחתת הכנסה בשיעור הרגיל בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	24.3	24.7	25.4	25.2	25.2	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	42.9	43.9	45.2	44.9	45.0	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	103.8	105.6	109.2	111.5	107.6	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	99.4	101.1	104.1	106.0	102.4	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	82.8	84.6	87.3	89.1	86.0	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	75.3	76.4	78.3	79.8	77.2	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	3.2	3.1	3.0	2.9	2.9	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	24.6	24.1	23.4	23.0	22.5	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	65.5	64.4	53.7	47.6	47.3	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	154.9	147.8	125.2	115.3	117.7	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	255.7	252.5	245.3	237.6	236.5	
הגמלה להנחתת הכנסה בתוספת קצבות ילדים, כאחוז מקו העונני: לקשיש בודד	-	-	-	409.0	549.0	

* גשגשים 1990-1992 כולל גם את הזיכויים המיוחדים הנתיחיים מאז יולי 1990.

** מדרגת מס היסוף הממוצעת במודשי נשנה, שבהם הייה כוסל מס זה.

רמתו היחסית של שכר המינימום עלתה מ-42.9% ב-1990 ל-43.6% ב-1991. על אף השיפור המתמשך ברמתו היחסית של שכר המינימום (מאז 1986) ב-1991 התרחבו פערי ההכנסה הכלכלית - הן בקרב כלל האוכלוסייה והן בקרב השכירים - התפתחות שיש לזקוף להימשכות מגמת הגידול בממדי האבטלה במשק ולכך שרק חלק מהעולים החדשים הצטרף לכוח העבודה. שיעור האבטלה במשק גדל מ-9.5% ב-1990 ל-10.3% ב-1991, ואילו שיעור האבטלה בקרב העולים היה בתקופת הסקר כ-35%-40%.

בדומה ל-1990, גם ב-1991 נשחק כוח הקנייה של מרבית קצבות הניטוח הלאומי, ובדרך כלל בשיעור גבוה משיעור שחיקתו של השכר הממוצע במשק. לפיכך האינדיקטורים המתייחסים לרמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מעידים על הרעה מסוימת מאז השנה הקודמת. ב-1991 ירד ערכן הריאלי של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (ב-2.8%) וכן רמתן היחסית לשכר הממוצע. כך, למשל, קצבת הזיקנה לקשיש בודד ירדה מ-15.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1990 ל-15.8% ב-1991. הירידה ברמת ההכנסה המינימאלית במונחים ריאליים וביחס לשכר הממוצע היתה גבוהה יותר מזו שהסתמנה ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת נשחקה ריאלית בכ-5%, ושיעורה כאחוז מהשכר הממוצע לקשיש בודד ירד מ-25.4% ל-24.7%. ב-1991 ירדה רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת גם כאחוז מקו העוני. ב-1991 ההכנסה המינימאלית שהובטחה לקשיש בודד היתה כ-106% מקו העוני המתאים לנפש אחת (לעומת 109% ב-1990), ואילו רמת ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים (באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים) היתה 101% מקו העוני (לעומת 104% ב-1990).

הגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לאלה השייכים עקרונית לכוח העבודה אשר נקלעו למצוקה כלכלית זמנית (דהיינו, תקופת הזדקקותם קצרה - עד שנתיים), נמוכה בכ-20% מהגמלה בשיעור המוגדל. לפיכך אין בה ובקצבות הילדים גם יחד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. ב-1991 רמת ההכנסה בשיעור הרגיל שהובטחה לבודד היתה נמוכה ב-15% מקו העוני, ואילו זו שהובטחה לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבות הילדים) היתה נמוכה ממנו בכ-24%. זאת - לעומת 13% ו-22% בהתאמה, ב-1990.

השפעת הימשכותו של הגידול בממדי האבטלה במשק על התרחכות הפערים הכלכליים מותנה בגידול מספר המקבלים דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה במסגרת שתי המערכות המרכזיות של הביטוח הלאומי להבטחת הכנסה למתושרי תעסוקה. ב-1991 גדל מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה מפאת חוסר תעסוקה בשיעור בן כ-14%, ומספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה גדל בשיעור בן כ-13%. המקבלים דמי אבטלה מנו כ-34% מכלל הבלתי מועסקים במשק.

ולבסוף, בדומה ל-1990, גם ב-1991 נשמר במידה רבה כוח הקנייה של נקודת קצבת ילדים, וערכה היחסי אף גדל מ-3.0% מהשכר הממוצע ב-1990 ל-3.1% ממנו ב-1991. בצד התפתחות תיובית זו חלה נסיגה נוספת במערכת קצבות הילדים בהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים. באוגוסט 1990 החליטה הממשלה להרחיב את תחולת ההוראה לתת קצבות ילדים לפי מבחן הכנסה. במועד זה נכנסה אפוא לתוקף הוראת שעה לשנה אחת שקבעה, כי קצבת הילד השני תשולם למשפחות בנות 2-3 ילדים, שהכנסת ראש המשפחה כהן אינה גבוהה מ-150% מהשכר הממוצע במשק. בדומה לקצבת הילד הראשון, גם קצבת הילד השני מוחזרת למשפחות השכירות באמצעות המעבידים. לעומת זאת, למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה או לביטוח אבטלה של הביטוח הלאומי ולמשפחות שמפרנסתן נמנה על העובדים הלא-שכירים - הקצבה מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. תשלום קצבת ילד שני לפי מבחן הכנסות הוחל, למעשה, באוקטובר 1990, ולפיכך שינוי זה בא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1990, אך הוא בא לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הכנסות 1991. יש לציין, שבאפריל 1991 הוחלט להוריד את תקרת ההכנסה המזכה בהחזר קצבת ילד שני לרמה השווה ל-95% מהשכר הממוצע במשק - כפי שנהוג לגבי קצבת הילד הראשון. מנתוני המוסד לביטוח לאומי עולה, כי ב-1991 רק כ-255 אלף משפחות עם 1-3 ילדים (מ-605,000 בקירוב) זכאיות לקצבת ילד ראשון ושני. כ-145 אלף משפחות מקבלות את קצבת הילד הראשון והשני ישירות מהמוסד לביטוח לאומי, וכ-110,000 משפחות שכירות מקבלות אותה מן המעביד. על פי אומדנים (המבוססים על נתוני סקר הכנסות 1991 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מספר השכירים שהיו צריכים להיות זכאים לתשלום קצבת הילד הראשון והשני מן המעבידים הוא כ-140 אלף משפחות. על אף ששיעור המיצוי גדל בהשוואה לשנה הקודמת הוא נשאר נמוך, יחסית, שכן רק

כ-80% מהמשפחות הזכאיות אכן קיבלו בפועל את קצבת הילדים.

להשלמת התמונה נסקור את ההתפתחויות שהתרחשו במערכת המיסים הישירים. ביולי 1990 הונהגו במערכת המיסוי הישיר שני שינויים, שרק לאחד מהם היתה השפעה פרוגרסיבית ברורה על התחלקות ההכנסות. השפעת שינויים אלה באה לידי ביטוי מלא רק בנתוני סקר הכנסות 1991. ראשית, הופחת מספר נקודות הזיכוי הניתנות לאישה נשואה עבור ילדים - אך לא למשפחות חד-הוריות (שבראשן עומד/ת אלמנ/ה, גרוש/ה, רווק/ה). ממועד זה מוענקת נקודת זיכוי אחת לכל ילד אי זוגי, במקום נקודת זיכוי אחת לכל ילד. ככל הנראה, שינוי זה הקטין את הכנסתן הנקייה של נשים בשכבות הביניים יותר מאשר את הכנסתן של נשים בעלות הכנסה גבוהה (שלהן בדרך כלל גם מספר קטן יותר של ילדים), או של נשים בעלות הכנסה נמוכה מאוד (שלהן בדרך כלל גם מספר גדול יותר של ילדים) שלא מיצו את מלוא ההנחה ממס, שניתנה קודם לכן. שנית, הוענקו זיכויי מס לכל תושב ישראלי נוסף על נקודות הזיכוי האישיות. זיכויי המס החדשים לא נקבעו כמונחים של נקודות זיכוי - שערכן הכספי שווה לכל הנישומים - אלא כאחוז מן ההכנסה החייבת במס. אחוז זה הולך וקטן עם עליית ההכנסה - מ-4.3% ברמת הכנסה המגיעת עד 1,780 ש"ח לחודש (במרץ 1991) ועד ל-1.7% מההכנסה בת 4,170 ש"ח עד 8,730 ש"ח. עובד שהכנסתו גבוהה מ-8,730 ש"ח אינו זכאי לתוספת זיכוי ממס⁵.

בעקבות הנהגת זיכויי המס הנוספים עלתה הרמה היחסית של הכנסת סף המס. כך, למשל, הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת גדלה מ-47.6% מהשכר הממוצע ב-1989 ל-53.7% ממנו ב-1990 (יש לזכור, שהתוספת הונהגה רק ביולי 1990, ולפיכך השפעתה באה לידי ביטוי חלקי בנתוני סקר 1990) ול-64.4% ממנו ב-1991. ב-1991 הכנסת סף המס היתה גבוהה משכר המינימום בכ-48%, ואילו ב-1989 היא היתה גבוהה ממנו בכ-15% בלבד. לעומת זאת, מדרגת המס העליונה עלתה ב-1991, רק במקצת והיא נשארה פחות או יותר שווה לרמה של פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק.

5. סכומי הכנסה אלה מתעדכנים באופן דומה לפרמטרים האחרים במערכת מס ההכנסה.

יוצא אפוא, שזיכויי המס החדשים לא רק הקטינו את נטל המס הממוצע, אלא השפעתם על התחלקות ההכנסה אף נשאה אופי פרוגרסיבי: הכנסתם של בעלי הכנסה נמוכה גדלה בשיעור גדול יותר מהכנסתם של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה. ואומנם, הממצאים המוצגים בהמשך הפרק מורים שנטל המס הממוצע ירד בכל העשירונים, למרות ששיעור הירידה היה גבוה יותר בעשירונים הנמוכים ובעשירוני הביניים. לפיכך, תרומתם של המיסים הישירים לצמצום פערי ההכנסה הכלכלית גדלה כמעט.

לאור ההתפתחויות שציינו את המחצית הראשונה של שנת 1992 - הימשכות הירידה הריאלית של השכר במשק, התגברות ממדי האבטלה והימשכות השחיקה בכוח הקנייה של הקצבאות לקשישים, לשאירים ולמשפחות מעוטות ההכנסה - יש לשער, כי ב-1992 תפחת עוד יותר תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני. יתר על כן, חלק גדול מן העולים התיים כיום מתמיכות ממשלתיות - וברמת הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני - ימצאו את עצמם בלא הכנסה מספקת אם לא יצליחו להשתלב בשוק העבודה.

ד. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על העוני בכלל האוכלוסייה

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

ב-1991 תשלומי ההעברה - הכוללים את קצבות המוסד לביטוח הלאומי, תמיכות ממשרדי ממשלה וממוסדות ציבוריים, תמיכות מחו"ל והעברות הכנסה מפרטים בארץ - היו כ-15.7% כממוצע מההכנסה ברוטו למשפחה באוכלוסייה (לעומת 15.4% ב-1990), אך כ-65% בממוצע מההכנסה

ברוטו של משפחה ענייה לפי הכנסתה הנקייה (לעומת 63% ב-1990). כדומה לשנים קודמות, ב-1991 כ-60% מסך כל תשלומי ההעברה (ואחוז דומה - 57% - מסך כל קצבות הביטוח הלאומי⁶, שהם כ-75% מכלל תשלומי ההעברה הציבוריים) הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. בשנה זו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה ענייה פי שלושה ורבע, וכמעט פי ארבעה וחצי כמונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי. לעומת זאת, המיסים ששולמו על ידי האוכלוסייה הענייה היו פחות מ-1% מכלל המיסים הישירים.

לוח מס. 3: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991

	לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני				
	152,300	145,300	358,200	משפחות
	562,200	525,800	1,080,700	נפשות
	234,600	215,800	373,200	ילדים
מדד תחולת העוני (%)				
	14.9	14.2	35.1	משפחות
	16.2	15.2	31.2	נפשות
	19.4	17.9	30.9	ילדים
	27.5	28.0	66.0	מדד יחס פער העוני (%)*
	0.065	0.0621	0.2675	מדד *SEN
				מדד ג'יני*
	0.1732	0.1789	0.5818	להתחלקות הכנסות העניים

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

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

לוח מס. 4: רמת העוני בכל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
			האוכלוסייה מתחת לקו העוני
139,200	130,100	332,700	משפחות
537,700	485,800	968,200	נפשות
249,400	220,700	352,000	ילדים
			מדד תחולת העוני (%)
14.3	13.4	34.3	משפחות
16.9	15.3	30.4	נפשות
22.3	19.7	31.4	ילדים
29.4	30.9	66.4	מדד יחס פער העוני (%)*
0.0720	0.0677	0.2622	מדד SEN*
			מדד ג'יני*
0.1866	0.1943	0.5890	להתחלקות הכנסות העניים

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

ב-1991 הסתמנה עלייה קלה באחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים) היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. בשנה זו הכנסתן הפנויה של כ-152.3 אלפי משפחות היתה נמוכה מקו העוני. אלו מנו 14.9% מכלל המשפחות באוכלוסיית השכירים והלא-עובדים. זאת - לעומת 14.3% ב-1990. בעוד שאחוז המשפחות העניות גדל, קטנו אחוז הנפשות העניות מכלל הנפשות באוכלוסייה ואחוז הילדים העניים מכלל הילדים באוכלוסייה. ב-1991 היו כ-562.2 אלפי נפשות במשפחות העניות, שבהן היו כ-234.6 אלפי ילדים. הנפשות העניות מנו 16.2% מכלל הנפשות באוכלוסייה - לעומת 16.9% ב-1990, ואילו הילדים העניים מנו 19.4% מכלל הילדים באוכלוסייה - לעומת 22.3% ב-1990. הפער בין הכנסת קו

העוני לבין הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות (פער העוני) נשאר פחות או יותר שווה לזה שהיה ב-1990 - כ-28% מהכנסת קו העוני, כלומר, שההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה היתה 72% בקירוב מהכנסת קו העוני.

השינויים הקלים שחלו ב-1991 בממדי העוני לעומת השנה הקודמת (במונחי תחולת עוני, לא במספרים מוחלטים של משפחות או נפשות - שגידולם נבע מגידול האוכלוסייה) - בעיקר על רקע התרחבות האבטלה במשק והתגברות העלייה - נובעים הן מגידולה המועט של תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון, מפנסיה תעסוקתית, אך לא מתשלומי העברה) והן מהיציבות שהסתמנה בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני. תחולת העוני בכלל המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית גדלה מ-34.3% ב-1990 ל-35.1% ב-1991. תשלומי ההעברה העלו אל מעל קו העוני את הכנסתם של כ-60% מהמשפחות העניות ב-1991 (לעומת 61% ב-1990 ו-65%

לוח מס. 5: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדים נבחרים, 1989-1991

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים			אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה			מ ד ד
1991	1990	1989	1991	1990	1989	

מדד תחולת העוני

57.5	58.3	61.2	59.5	60.9	64.5	משפחות
48.1	44.4	47.9	51.3	49.7	53.9	נפשות
37.2	29.0	33.1	42.1	37.3	42.4	ילדים
58.3	55.7	56.7	57.6	53.5	53.9	מדד יחס פער העוני*
70.2	72.5	75.0	69.3	74.2	76.6	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

ב-1989), אך אחוז זה קטן ל-58% לאחר תשלומי המיסים הישירים (בדומה ל-1990 ולעומת 61% ב-1989). ב-1991, בדומה ל-1990, פער העוני הממוצע למשפחה לפני תשלומי ההעברה היה כ-66% מהכנסת קו העוני, ואילו פער העוני הממוצע למשפחה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי העברה ומיסים היה כ-28% מהכנסת קו העוני. יוצא אפוא, שתשלומי ההעברה הקטינו את פער העוני הממוצע למשפחה בכ-58%.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את אי השוויון בהתפלגות הכנסות העניים. במלים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים. מדד אי השוויון להתחלקות הכנסות העניים לפני תשלומי ההעברה בדרך כלל גבוה, יחסית (0.582 ב-1991), שכן האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות עם הכנסה, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שבקרב משפחות אלו לפני תשלומי ההעברה. ב-1991 מדד ג'יני להתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי העברה ומיסים (0.173) היה נמוך בכ-70% מזה שלפני תשלומי העברה ומיסים. מדד העוני של SEN, המבטא בעת ובעונה אחת את שלושת המרכיבים של תופעת העוני - היקף העוני, עוצמת העוני ואי שוויון התחלקות הכנסות העניים - ירד ב-1991 מ-0.2675 לפני תשלומי העברה ל-0.065 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. זו אפוא ירידה בת כ-72%.

ה. העוני בקרב העולים החדשים

על פי נתוני סקר הכנסות 1991, העולים החדשים - אלו שעלו במשך השנים 1989-1991 - מנו 7.8% מכלל משקי הבית של השכירים והלא-עובדים באוכלוסייה העירונית בישראל, 8.4% מכלל הנפשות באוכלוסייה זו ו-6.4% מכלל הילדים באוכלוסייה זו. מאחר שבקרב העולים שכיחה יותר

התופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד, מספר הנפשות הממוצע במשק בית שבראשו עומד עולה היה גבוה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה - 3.6 לעומת 3.4, בהתאמה. זאת, על אף שמשפחות העולים (הגרעיניות) קטנות מהמשפחות באוכלוסייה הוותיקה. כמו כן יש לציין, שאוכלוסיית העולים מבוגרת מהאוכלוסייה הוותיקה, ושיעור הקשישים בקרב העולים 15.1%, לעומת כ-12% באוכלוסייה הוותיקה.

עקב הצטרפותם ההדרגתית של העולים לכוח העבודה, עקב שיעורי האבטלה הגבוהים, יחסית, בקרב אלו שכבר שייכים לכוח העבודה (50% מראשי משקי בית של עולים חדשים אינם עובדים לעומת 34% בכלל האוכלוסייה) ועקב העובדה, שמקור הכנסתם העיקרי בראשית שהותם בארץ היא תמיכות ממשלתיות וקצבות הביטוח הלאומי, יש הכדלים גדולים בין הרכב ההכנסה של העולים לבין זה של כלל האוכלוסייה. מנתוני לוח מס. 6 עולה, שההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) הממוצעת של משפחת עולים שווה ל-62% מזו של כלל האוכלוסייה, ואילו יחס ההכנסה הפנויה (לאחר מיסים ישירים) היא 70%. האחוזים המתאימים במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי הם - 58% ו-66%, בהתאמה. 46.5% מההכנסה ברוטו של עולים היא הכנסה מעבודה (לעומת 77.6% בכלל האוכלוסייה), ואילו ההכנסה מתמיכות ומקצבות היא המרכיב העיקרי - 53% מההכנסה ברוטו (לעומת כ-16% בכלל האוכלוסייה). ניתוח מרכיב תשלומי ההעברה מעלה, שכ-64% מכלל תשלומי ההעברה שהוענקו לעולים הועברו ממוסדות ממשלתיים וציבוריים, ו-31% - מהמוסד לביטוח לאומי. בכלל האוכלוסייה רק 19% מתשלומי ההעברה הועברו מהממשלה ומגופים ציבוריים ואילו כ-70% שולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי.

עניין מיוחד נודע לבדיקת העולים שעבדו כשכירים בתקופת הסקר; אלה מנו כ-50% מכלל ראשי משקי הבית של עולים. ההכנסה הממוצעת מעבודה שכירה של משפחת עולים, שבראשה עמד שכיר, היתה נמוכה בכ-48% בלבד מזו של משפחה שכירה בכלל האוכלוסייה. הכנסתם של העולים השכירים מעבודה היתה כ-69% מכלל ההכנסה ברוטו שלהם ותשלומי ההעברה היו רק כ-30% מהכנסתם. לעומת זאת, 92% מהכנסתה ברוטו של משפחות עולים, שראשן לא עבד, היו תשלומי העברה.

לוח מס. 6: ההכנסה של עולים ושל כלל האוכלוסייה לפי מקור ההכנסה,
1991

מקור ההכנסה		הכנסה ממוצעת למשפחה (בש"ח)*	
		סך כל	סך כל
עולים	האוכלוסייה	עולים	האוכלוסייה
עבודה	1069.2	2864.2	46.5
תשלומי העברה	1219.8	585.1	53.1
קצבות הביטוח הלאומי	379.6	408.4	16.6
תמיכות מממשלה	779.6	111.1	33.9
תמיכות מפרטים ומחול"ל	60.5	65.5	2.6
הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	8.8	239.8	0.4
סך כל ההכנסה ברוטו	2297.8	3,689.1	100
סך כל ההכנסה נטו	2213.5	3,096.3	96.3

* מחירי אמצע תקופת סקר הבנסות 1991.

משפחות העולים מצויות בעיקר בעשירונים הנמוכים של כלל האוכלוסייה. 43% מכל משפחות העולים (ו-45% מכל הנפשות החיות בהן) מצויים בשלושת העשירונים הנמוכים, ורק כ-8.2% מהן בשלושת העשירונים העליונים. לוח מס. 7 מציג את רמת העוני בקרב העולים החדשים. ב-1991 לכ-27,600 משפחות עולים היתה הכנסה פנויה נמוכה מהכנסת קו העוני. אלו מנו כ-35% ממשפחות העולים שנכללו בסקר. במשפחות אלו חיו כ-99,800 נפשות, ובהן כ-33,400 ילדים. הנפשות שחיו במשפחות העניות מנו כ-34% מכלל הנפשות במשפחות העולים, ואילו הילדים שחיו במשפחות העניות מנו כ-43% מכלל ילדי העולים. תשלומי ההעברה צמצמו את תחולת העוני בקרב משפחות העולים בכ-51%, שכן אחוז המשפחות העניות, שהכנסתן הכלכלית

היתה נמוכה מקו העוני, היה כ-71% מכלל משפחות העולים. משפחות העולים העניות לפי הכנסתן הפנויה היו כ-18% מכלל המשפחות העניות. בדומה, 17.7% מכלל הנפשות העניות באוכלוסייה חיו במשפחות עולים עניות.

לוח מס. 7: רמת העוני באוכלוסיית העולים, לפי מדדים נבחרים, 1991

	לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
האוכלוסייה מתחת לקו העוני				
משפחות	27,600	26,300	56,400	
נפשות	99,800	93,500	208,100	
ילדים	33,400	31,800	57,900	
מדד תחולת העוני				
משפחות	34.6	33.0	70.7	
נפשות	34.3	32.2	71.6	
ילדים	42.9	40.8	74.3	
מדד יחס פער העוני	29.6	30.8	79.1	

תחולת העוני בקרב הקשישים העולים ובקרב משפחות העולים עם ילדים היתה גבוהה במעט מזו שבכלל אוכלוסיית העולים - כ-38%. יש לציין, שממדי העוני בקרב העולים הקשישים גבוהה מאוד בהשוואה לזו שבקרב הקשישים שבכלל האוכלוסייה. תופעה זו נובעת, בין היתר, מכך שקשישים עולים רבים חיים עם בני משפחותיהם, ילדים ונכדים. (מספר הנפשות הממוצע במשק בית, שבראשו עולה קשיש, הוא 2.7 לעומת 1.6 בקרב משקי בית של קשישים בכלל האוכלוסייה). עם זאת יש להדגיש שרק כשליש מן העולים הקשישים הם ראשי משקי בית (לעומת 72% בכלל האוכלוסייה) וכשני שלישי חיים במשקי בית שבראשן עומד אדם לא קשיש. בדיקת משפחות

העולים העניות לפי שנת העלייה מעלה, כצפוי, שתחולת העוני היתה הגבוהה ביותר בקרב עולי שנת 1991. 44% מעולי 1991 היו עניים, לעומת 32% מעולי 1990 ו-27% מעולי 1989. ממדי העוני בקרב משפחות העולים, שבראשן עמד שכיר (כ-50% מכלל משקי הבית של עולים חדשים), היו נמוכים יותר; לכ-19% מאוכלוסייה זו היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני.

לוח מס. 8: רמת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בקרב עולים, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 1991

לא עובדים קשישים	משפחות עם ילדים	משפחות קשישים	שכירים	מדד תחולת עוני
53.8	39.3	37.6	18.9	משפחות
50.5	38.0	41.4	20.8	נפשות
58.0	42.9	48.7	30.1	ילדים

8. רמת העוני בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 9 מציג את רמת העוני בישראל בקרב קבוצות ספציפיות באוכלוסייה - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשלושת מדדי העוני, ואת מדד ריכוזיות העוני המלמד מהי שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין רמת העוני בקרב בקבוצה מסוימת לבין רמת העוני בכלל באוכלוסייה. תחולת העוני - במונחי נפשות - במשפחות הלא-קשיות שראשן לא עבד ב-1991 היתה הגבוהה ביותר - כ-59%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה פי שלושה וחצי ויותר מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות מרובות הילדים,

לוח מס. 9: רמת העוני ושכיחותו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים*
1991

					תחולת		
				פער	העוני		קבוצת אוכלוסייה
מדד	מדד	מדד	מדד	מדד	העוני		
הריוכיות	SEN	הריוכיות	העוני	הריוכיות	(נפשות)		
1.00	0.0650	1.00	27.5	1.00	16.2		כלל האוכלוסייה
0.61	0.0394	0.57	15.6	1.01	16.4		קשישים
1.11	0.0722	1.01	27.9	1.11	17.9		משפחות עם ילדים
1.01	0.0657	1.07	29.3	0.96	15.5		3-1 ילדים
1.44	0.0936	0.92	25.3	1.61	26.1		4 ילדים ויותר
0.33	0.0217	0.72	19.8	0.46	7.4		שכירים
4.36	0.2834	1.27	34.8	3.62	58.6		משפחות לא קשיות
							שראשן לא עבד

* המחקל שניתן לכל משפחה בחישוב המודד שווה לאספר הנפשות החיות בה.

ש-26% מהנפשות החיות בהן עניות. תחולת עוני זו גבוהה פי 1.6 מזו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, העוני בקרב משפחות השכירים נמוך מזה שבכלל האוכלוסייה; תחולת העוני בקרב המשפחות שראשן שכיר היא 7.4% - תחולה השווה כמעט למחצית תחולת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב הקשישים ובקרב המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים היתה דומה פחות או יותר לזו שבכלל האוכלוסייה: 16.4% ו-15.5%, בהתאמה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי מדד פער העוני מורה, שההבדלים בין פערי העוני בקבוצות השונות קטנים יותר מאלו שאפיינו את תחולת העוני; פער העוני הגבוה ביותר נמצא במשפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ופער העוני השני בגובהו נמצא במשפחות הקטנות. פער העוני הממוצע במשפחות הלא קשישות שראשן לא עבד ושהיו עניות היה 35% מהכנסת קו העוני, כלומר - גבוה בכ-27% מפער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, פער העוני במשפחות הקטנות היה דומה לזה שבכלל האוכלוסייה הענייה, ובשאר הקבוצות הוא היה נמוך יותר. במיוחד יש לציין את משפחות הקשישים ואת המשפחות מרובות הילדים. פער העוני במשפחות הקשישות הוא רק 15.6% מהכנסת קו העוני (כ-57% מפער העוני בכלל האוכלוסייה). הכנסתן של המשפחות מרובות הילדים, שאחוז העניים בהן גבוה במיוחד, גבוהה בממוצע מהכנסתן של המשפחות העניות עם 1-3 ילדים, ופער העוני בהן נמוך אף מזה שבכלל האוכלוסייה.

לוח מס. 10 מציג את הרכב האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1991 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ולאחריהם, לפי קבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות (הלא קשישות) שראשן לא עבד יש ייצוג יתר באוכלוסיית העוני. כלומר, חלקן בכלל האוכלוסייה הענייה גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה. ב-1991 כ-54% מכלל הנפשות העניות לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות לא קשישות שראשן לא עבד, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-15% בלבד. בעוד שהנפשות במשפחות הגדולות מנו כ-16% בלבד מכלל הנפשות באוכלוסייה, הנפשות שתיו במשפחות העניות הגדולות מנו כ-26% מכלל הנפשות באוכלוסייה הענייה. לעומת זאת, למשפחות הקשישות אין ייצוג יתר באוכלוסייה הענייה, שכן חלקן בכלל המשפחות (או הנפשות) העניות שווה פחות או יותר לחלקן

בכלל המשפחות באוכלוסייה (או בכלל הנפשות באוכלוסייה). כ-21% מכלל המשפחות העניות הן משפחות קשישות, וחיים בהן רק כ-11% מכלל הנפשות העניות. יש להדגיש שבהשוואה ל-1990, ב-1991 קטן חלקן של המשפחות מרובות הילדים באוכלוסיית העניים, ובמקביל גדלו חלקיהן של המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים ושל משפחות הקשישים.

לוח מס. 10: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1991

עניים לאחר		תשלומי העברה ומיסים		כלל האוכלוסייה		עניים לפני תשלומי העברה ומיסים		קבוצת האוכלוסייה	
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות
11.4	21.4	22.3	43.1	11.3	23.3				קשישים
21.1	42.1	33.9	62.1	28.7	49.8				משפחות ללא ילדים
78.9	57.9	66.1	37.9	71.3	50.2				משפחות עם ילדים
52.7	45.2	41.5	28.5	55.0	42.7				3-1 ילדים
26.2	12.6	24.6	9.5	16.3	7.6				4 ילדים ויותר
34.3	27.9	36.9	24.5	75.5	65.7				שכירים
									משפחות לא קשישות
54.3	50.9	41.6	33.8	15.0	14.1				שראשן לא עבד

ז. השפעת תשלומי ההעברה על העוני בקרב המשפחות הקשישות

מנתוני לוח מס 11, המציג את רמת העוני בשנים 1990 ו-1991 בקרב המשפחות הקשישות, עולה שבאוכלוסייה זו ממדי העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים היו דומים בשתי השנים, אם כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הם היו גבוהים ב-1991 יותר מאשר ב-1990. כ-65% מכלל

המשפחות הקשישות היו עניות לפני תשלומי ההעברה; כלומר - הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישות היתה נמוכה מהכנסתן העונית. פער העונית הממוצע למשפחה קשישה ענייה היה כ-76% מקו העונית.

לוח מס. 11: רמת העונית בקרב קשישים, לפי מדדי עונית נבחרים, 1990 ו-1991

מדד העונית	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
------------	-------------------	-------------------------

1990

מדד תחולת העונית (%)

משפחות	65.6	10.5
נפשות	62.5	11.8
מדד יחס פער העונית (%)*	78.5	20.3
מדד *SEN	0.5874	0.0337

1991

מדד תחולת העונית (%)

משפחות	64.9	13.6
נפשות	61.7	16.3
מדד יחס פער העונית (%)*	76.3	15.6
מדד *SEN	0.5733	0.0393

* ראה הערה ללוח מס. 3.

רמת העונית בקרב המשפחות הקשישות לפני תשלומי ההעברה היתה גבוהה מאחר שרק לכ-13% מהן היתה הכנסה מעבודה, ורובן כבר פרש ממעגל העבודה. חלקן של המשפחות הקשישות עם פנסיה מעבודה בכלל המשפחות הקשישות אמנם גדל בעשור האחרון, אך הוא נשאר נמוך, יחסית. לכ-50% בלבד מהמשפחות הקשישות היתה הכנסה מפנסיה מעבודה בארץ או בחו"ל,

ורמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה עם הכנסה מפנסיה היתה כ-42% בלבד מהשכר הממוצע במשק. (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה - עם ובלא פנסיה - היתה כ-29% בלבד מהשכר הממוצע במשק). זאת ועוד, התפלגות המשפחות המקבלות פנסיה מעבודה, לפי רמת הפנסיה, מעידה על אי שוויון ניכר בהתחלקות הפנסיה מעבודה. חלקן של המשפחות עם פנסיה מעבודה בקרב המשפחות הקשיות העניות היה אף נמוך יותר - כ-32% בלבד. כמו כן, הפנסיה הממוצעת למשפחה קשישה ענייה עם פנסיה היתה 20% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה הממוצעת של משפחה קשישה ענייה - עם ובלי פנסיה - היתה כ-6% בלבד מהשכר הממוצע. ממצאים אלה דומים לאלו שעלו ב-1990.

ב-1991 ירד במעט חלקם של תשלומי ההעברה לקשישים מכלל תשלומי העברה; בשנה זו כ-36.5% מכלל תשלומי ההעברה וכ-42% מסך כל קצבות הביטוח הלאומי הועברו למשפחות הקשיות. זאת-לעומת 42% ו-45%, בהתאמה, ב-1990. המשפחות הקשיות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, קיבלו ב-1991 כ-24% מכל תשלומי ההעברה (לעומת 29% ב-1990) וכ-27% מכל תשלומי הביטוח הלאומי (לעומת כ-30% ב-1990). אולם למרות זאת גם ב-1991 תשלומי ההעברה שיפרו במידה ניכרת את מצבן הכלכלי של המשפחות הקשיות בכלל ושל המשפחות הקשיות העניות בפרט. הם הגדילו את הכנסתן הכלכלית של המשפחות הקשיות העניות בכמעט פי שישה, ומנו כ-83% מכלל ההכנסה הפנויה שעמדה לרשות המשפחות הקשיות העניות. כתוצאה גם ב-1991 הצטמצמו מכך ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה בשיעור גדול יותר מזה שציינן כל אחת מקבוצות האוכלוסייה האחרות.

ב-1991 ירדה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב הקשישים. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 79% מן המשפחות הקשיות העניות אל מעל קו העוני (לעומת 84% ב-1990). לפיכך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה באוכלוסייה זו עלתה מ-10.5% ב-1990 ל-13.7% ב-1991. אולם פער העוני הממוצע למשפחה קשישה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, ירד מכ-20% מהכנסת קו העוני ב-1990 לכ-15% ב-1991. פער זה נמוך בכ-80% מפער העוני הממוצע למשפחה קשישה ענייה לפני תשלומי ההעברה. מאחר שרוב המשפחות הקשיות אינן עובדות, למערכת המיסוי כמעט אין השפעה על רמת העוני באוכלוסייה זו. הכנסתם

הפנויה של 13.6% מכלל המשפחות הקשישות היתה נמוכה מקו העוני. יש להדגיש, שתחולת העוני בקרב משפחות עולים שבראשן עמד קשיש גבוהה בהרבה מזו של כלל אוכלוסיית הקשישים, וחלק מהגידול שנצפה בתחולת העוני בקרב הקשישים מאז 1990 ועד ל-1991 נובע מהעלייה.

לוח מס. 12: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בקרב קשישים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1991

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1991	1990	1991	1990	

מדד תחולת העוני				
78.9	84.0	79.0	84.0	משפחות
73.4	81.1	73.6	81.3	נפשות
79.6	74.3	79.6	74.1	מדד יחס פער העוני*
93.1	94.2	93.1	94.3	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

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

לוח מס. 13 מציג את ממדי העוני בכלל המשפחות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה והמסים ולאחריהם בשנים 1990 ו-1991, ואילו לוח מס. 14 מציג את ממדי העוני במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). ב-1991 כ-27% מכלל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי ההעברה והמסים. זאת - לעומת כ-25% ב-1990. הכנסתן הכלכלית, בעיקר מעבודה, של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-62%

לוח מס. 13: רמת העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני
נבחרים, 1990 ו-1991

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

1990

			מדד תחולת העוני (%)
17.4	15.7	25.2	משפחות
19.6	17.4	28.1	נפשות
22.3	19.7	31.4	ילדים
29.7	31.6	61.7	מדד יחס פער העוני (%)
0.0844	0.0787	0.2307	מדד *SEN

1991

			מדד תחולת העוני (%)
17.2	15.9	26.5	משפחות
17.9	16.5	28.9	נפשות
19.4	17.9	30.9	ילדים
27.9	28.8	62.6	מדד יחס פער העוני (%)
0.0722	0.0683	0.2390	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 14: רמת העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1991

לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה		לפני תשלומי העברה		מדד עוני
+4	3-1	+4	3-1	+4	3-1	

1 9 9 0

מדד תחולת העוני (%)						
33.1	14.6	28.3	13.3	47.9	21.1	משפחות
35.3	14.8	30.3	13.5	51.2	21.0	נפשות
36.7	15.5	32.0	14.0	52.5	21.6	ילדים
25.3	32.9	27.1	34.8	57.8	64.7	יחס פער העוני (%) *
0.1272	0.0708	0.1157	0.0669	0.3995	0.1782	מדד *SEN

1 9 9 1

מדד תחולת העוני (%)						
24.9	15.8	23.3	14.6	44.0	23.4	משפחות
26.1	15.5	24.4	14.2	47.2	23.5	נפשות
27.0	15.9	25.1	14.5	48.4	22.8	ילדים
25.3	29.3	25.6	30.4	61.3	63.3	יחס פער העוני (%) *
0.0940	0.0660	0.0890	0.0620	0.3840	0.1970	מדד *SEN

* דאה הערה ללוח מס. 3.

מהכנסת קו העוני. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות היתה גדולה כמעט פי שניים מאשר בקרב המשפחות הקטנות (44% לעומת 23.4%). לעומת זאת, פער העוני הממוצע של משפחה ענייה גדולה היה קטן במעט מזה של משפחה ענייה קטנה, (כ-61% לעומת כ-63%, בהתאמה). כמו כן, התפלגות ההכנסה הכלכלית של המשפחות העניות הקטנות שוויונית (לפי מדד ג'יני) כמעט באותה מידה כמו זו של המשפחות העניות הגדולות. מדד SEN, הלוקח בחשבון את ההבדלים בין המשפחות הגדולות והקטנות בהתייחס לכל שלושת מרכיבי העוני, היה 0.3840 במשפחות הגדולות - לעומת 0.1970 במשפחות הקטנות.

בהשוואה ל-1990, ב-1991 המשפחות עם ילדים נטלו חלק גדול יותר מכל תשלומי ההעברה: 46% לעומת 41%, בהתאמה. ב-1991 כ-27% מתשלומי ההעברה הועברו למשפחות העניות (לפי הכנסתן הכלכלית) עם ילדים (לעומת כ-23% ב-1990). כשליש מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכשני שלישים - למשפחות קטנות. כ-20% מכלל תשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות עם ילדים היו קצבות ילדים (לעומת כ-29% ב-1990), והן מנו 55% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הגדולות, אך רק 35% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות הקטנות. לוח מס. 15 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנות הסקר 1990 ו-1991. מנתוני לוחות מס. 13-15 עולים הממצאים הבאים:

1. ב-1991 לא חל שינוי של ממש בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים, והכנסתם הפנויה של 17.4% נמוכה מקו העוני (17.2% ב-1990).

תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה גדלה מ-25% ב-1990 ל-26.5% ב-1991, אך במקביל גדלה במעט גם תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב המשפחות עם ילדים. ב-1991 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-40% מכלל המשפחות העניות עם ילדים (לעומת 38% ב-1990). כאשר המיסים הישירים נלקחים גם הם בחשבון, עולה ששיעור ירידתה של תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים גדל מ-31% ב-1990 ל-35% ב-1991. ב-1991 הכנסתן הפנויה של המשפחות העניות עם ילדים היתה כ-72% בממוצע

מהכנסת קו העוני - כלומר, פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לפי
ההכנסה הפנויה היה כ-28% מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 15: השפעת תשלומי ההעברה והמסים על רמת העוני בכלל המשפחות
עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים
ויותר, 1990 ו-1991

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

1990

מדד תחולת העוני (%)

30.9	30.8	31.0	40.9	37.0	37.7	משפחות
31.1	29.5	30.2	40.8	35.7	38.1	נפשות
30.1	28.2	29.0	39.0	35.2	37.3	ילדים
56.2	49.1	51.9	53.1	46.2	48.8	יחס פער העוני (%) *
68.2	60.3	63.4	71.0	62.5	65.9	מדד *SEN

1991

מדד תחולת העוני (%)

43.4	32.5	35.1	47.0	37.6	40.0	משפחות
44.7	34.0	38.1	48.3	39.6	42.9	נפשות
44.2	30.3	37.2	48.1	36.4	42.1	ילדים
58.7	53.7	55.4	58.2	52.0	54.0	יחס פער העוני (%) *
75.5	66.5	69.8	76.8	68.5	71.4	מדד *SEN

* ראה הערה ללוח מס. 3.

2. היציבות שנצפתה ב-1991 בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים - לעומת 1990 - נבעה כולה מירידת תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות, שכן תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות המשיכה לעלות גם ב-1991. ב-1991 הכנסתם הפנויה של 25% מכלל המשפחות הגדולות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני, לעומת כ-33% ב-1990. יוצא אפוא, שב-1991 כל משפחה גדולה רביעית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה, ואילו ב-1990 רק כל משפחה שלישית היתה ענייה לפי הכנסתה הפנויה. בשתי השנים הנסקרות כל אחת משבע משפחות קטנות היתה ענייה (תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות גדלה מ-14.6% ב-1990 ל-15.8% ב-1990). עם זאת יש לציין, שבין שתי השנים הנסקרות פער העוני של המשפחות הקטנות ירד במעט, ואילו זה של המשפחות הגדולות נשאר בלא שינוי. ב-1991 הכנסתה הפנויה של משפחה ענייה גדולה היתה 75% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסתה הפנויה של משפחה ענייה קטנה היתה 70% מהכנסת קו העוני.

3. תשלומי ההעברה לכשעצמם תרמו לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות יותר מאשר בקרב המשפחות הקטנות. ב-1991 כ-38% מן המשפחות העניות עם 1-3 ילדים חולצו ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה, לעומת 47% מן המשפחות הגדולות. כאשר נלקחים בחשבון גם המיסים הישירים עולה, כי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים תחולת העוני קטנה בקרב המשפחות הקטנות בכ-33% ובקרב המשפחות הגדולות בכ-43%. ב-1990 אחוז המשפחות הגדולות שחולצו ממעגל העוני היה נמוך בהרבה יותר - 31%, ואילו אחוז המשפחות הקטנות שחולצו ממעגל העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים היה קטן יותר, אך רק במקצת - כ-31%. גידול תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני בקרב משפחות גדולות נובע לא רק מהעלאת סף המס ב-1991 - שהפחיתה את סכום תשלום מס ההכנסה ששולם על ידי משפחות אלו, שרוכן הגדול עוכד - אלא גם מגידול בתרומתם של תשלומי ההעברה עצמם. הנתונים מורים, שתשלומי ההעברה למשפחות הגדולות (בכלל האוכלוסייה) גדלו ב-1991 ריאלית בכ-19% - עקב הגידול בתשלומי ההעברה מהמשלה וממוסדות אחרים, ואילו בקרב המשפחות הקטנות שיעור הגידול הריאלי הסתכם בכ-8%. יש להדגיש, שכתוצאה מביטולה של קצבת הילד השני, תשלומי קצבות הכיטוח הלאומי למשפחות הקטנות קטנו ריאלית בכ-7%, אך בקרב המשפחות הגדולות

תשלומים אלה גדלו ריאלית בכ-12%.

ב-1991 שיעור הגידול של תחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים היה פחות או יותר דומה לשיעור גידולה של תחולת העוני בכלל המשפחות באוכלוסייה, ולפיכך לא חל שינוי של ממש בחלקן של המשפחות עם ילדים באוכלוסיית העוני - 58% מכלל המשפחות העניות, המונות כ-80% מכלל הנפשות העניות. אולם מאז 1990 ועד ל-1991 קטן חלקן של המשפחות הגדולות בכלל האוכלוסייה הענייה - מ-17.2% ב-1990 ל-12.6% ב-1991, ובמקביל גדל חלקן של המשפחות הקטנות - מ-41.6% ל-45.2%. כ-78% מהמשפחות העניות עם ילדים הן משפחות קטנות.

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

לוח מס. 16 מציג את רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים בשתי השנים הנסקרות, לפני תשלומי העברה ומיסים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1991 גדלה תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה, אך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נשארה כפי שהיתה ב-1990. 13.1% מן המשפחות שראשן עובד שכיר (לעומת 10.9% ב-1990) היו עניות לפני תשלומי ההעברה, והכנסתה הכלכלית - בעיקר מעבודה - של משפחה ענייה שראשה שכיר היתה נמוכה בכ-34% במוצע מקו העוני. לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים תחולת העוני קטנה ל-6.3%. לוח מס. 17 מלמד, כי ב-1991 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-59% ממשפחות השכירים (לעומת 55% ב-1990). כאשר גם המיסים הישירים המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים נלקחים בחשבון, עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות השכירים פחתה ב-52% (לעומת בכ-43% כלכד ב-1990). ב-1991 המיסים הקטינו את ההכנסה לאחר תשלומי העברה בשיעור קטן יותר מאשר ב-1990, כתוצאה מהענקת זיכויי המס המיוחדים לכל עובד מאז יולי 1990. ב-1990 כ-85% ממשפחות השכירים שהיו עניות לפי הכנסתן הפנויה היו עניות גם לפי הכנסתן לאחר תשלומי העברה, וכ-95% היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. 15% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה לא היו עניות לאחר תשלומי ההעברה, אך הכנסתן של משפחות אלו ירדה אל מתחת לקו העוני כתוצאה מתשלום המיסים הישירים. זאת - לעומת 21% ב-1990 ו-27%

ב-1989. פער העוני הממוצע לאחר תשלומי ההעברה והמיסים למשפחה ענייה, שראשה שכיר, היה נמוך ב-41% מפער העוני הממוצע לפני תשלומי ההעברה והמיסים. המשפחות, שראשן שכיר, מנו 33.5% מכלל המשפחות העניות, והכנסתן הפנויה של משפחות אלו היתה נמוכה בכ-20% בממוצע מהכנסת קו העוני.

לוח מס. 16: רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1991

מדד העוני	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומסים
1 9 9 0		
מדד תחולת העוני (%)		
משפחות	10.9	4.9
נפשות	13.6	6.3
ילדים	18.2	8.5
מדד יחס פער העוני (%)*	30.8	20.3
מדד SEN*	0.0585	0.0186
1 9 9 1		
מדד תחולת העוני (%)		
משפחות	13.1	5.4
נפשות	15.2	6.1
ילדים	18.5	7.6
מדד יחס פער העוני (%)*	33.7	20.0
מדד SEN*	0.0725	0.0184

* ראה הערה ללוח מס. 3.

לוח מס. 17: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על רמת העוני בקרב אוכלוסיית השכירים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1990 ו-1991

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומסים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה		מדד העוני
1991	1990	1991	1990	

מדד תחולת העוני				
51.9	43.1	58.8	55.0	משפחות
51.3	39.0	59.9	53.7	נפשות
49.7	37.4	58.9	53.3	ילדים
41.2	38.0	40.6	34.1	מדד יחס פער העוני*
70.1	60.5	74.6	68.2	מדד SEN*

* ראה הערה ללוח מס. 3.

י. רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא-קשישה שאינה עובדת

לנוכח הגידול בממדי האבטלה מן העניין לבחון את ממדי העוני בקרב משפחות, שראשיהן אינם קשישים (מתחת לגיל הפרישה: 65 בגבר ו-60 באישה) אך לא עבדו ב-1991, ואת מאפייניה של אוכלוסייה זו. ב-1991 14.1% מכלל המשפחות היו משפחות מסוג זה (לעומת 13.8% ב-1990 ו-12.2% ב-1989). חיו בהן 15.0% מכלל הנפשות (כדומה ל-1990) ו-16.1% מכלל הילדים באוכלוסייה (לעומת 17.4% ב-1990). גודלן הממוצע של משפחות אלו היה אף גבוה מגודלה של המשפחה הממוצעת בכלל האוכלוסייה - 3.6 נפשות לעומת 3.4 נפשות, בהתאמה, אם כי ב-1991 באוכלוסיית הלא קשישים שלא עבדו היו פחות משפחות גדולות מאשר ב-1990. כמו כן, ב-1991 ראשי המשפחות האלו היו צעירים יותר מאשר ב-1990: כ-13.4% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 12% ב-1990), 51% - בגיל 25-45 (לעומת 55% ב-1990), וכ-35% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 33% ב-1990). בחינת התפלגות משפחות אלו לפי

מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-60% מראשי משפחות אלו היו נשואים, 23% - רווקים, והשאר (כ-17%) - אלמנים, גרושים ואחר. מקור ההכנסה העיקרי של משפחות אלו היה תשלומי ההעברה - ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים. מקורם של 66% מכלל ההכנסה ברוטו היה תשלומי ההעברה, ו-38% מההכנסה ברוטו היו קצבות הביטוח הלאומי בלבד.

לוח מס. 18: רמת העוני בקרב משפחות שראשן הלא-קשיש לא עבד, לפי מדדי עוני נבחרים, 1991

לאחר תשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	מדד העוני
--------------------------	-------------------	-------------------	-----------

מדד תחולת העוני (%)

54.0	53.5	84.4	משפחות
58.6	57.9	86.2	נפשות
70.5	69.7	93.1	ילדים
34.8	34.9	88.4	מדד יחס פער העוני (%)

אחוז הירידה לפי מדדי העוני

מדד תחולת העוני

36.0	36.6	-	משפחות
32.0	32.8	-	נפשות
24.3	25.1	-	ילדים
60.6	60.5	-	מדד יחס פער העוני

לאור נתונים אלה ניתן היה לצפות, שתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות אלו תהיה גבוהה מאוד. ואמנם, כ-84% מכלל המשפחות, שראשיהן לא היה קשיש ולא עבד, היו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, שהיתה נמוכה מאוד - כ-12% מהכנסת קו העוני. משפחות עניות אלו קיבלו כ-23%

מכל תשלומי ההעברה וכ-17% מכל קצבות הביטוח הלאומי (בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות). תשלומי ההעברה הגדילו את הכנסתן של המשפחות הללו; הם העלו את הכנסתם של 36% מהן אל מעל לקו העוני, ותחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסייה זו ירדה ל-54%. פער העוני הממוצע למשפחה מסוג כזה, שנשארה ענייה גם לאחר תשלומי ההעברה, היה כ-34% בלבד מהכנסת קו העוני (ראה לוח מס. 18). משפחות עניות אלו מנו כ-34% מכלל המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה, אך מנו 51% מהן לאחריהם. כלומר, כל משפחה ענייה שנייה לאחר תשלומי ההעברה (והמיסים) היתה משפחה שראשה (הלא קשיש) לא עבד. הגידול בחלקן של משפחות אלו בכלל האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי העברה ומיסים נובע מן התרומה הקטנה של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו, יחסית לתרומתם לקבוצות אחרות, דוגמת הקשישים.

יא. התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב הכנסת קו העוני

לצורך הערכת השלכותיהם של שינויים בהכנסת קו העוני - במונחים ריאליים ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה ולצורך אומדן היקף האוכלוסייה המצויה על סף העוני מציג לוח מס. 19 את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט מהכנסת קו העוני או גבוהה ממנה במעט (75% מהכנסת קו העוני עד 125% ממנה).

נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 7% מכלל המשפחות באוכלוסייה היתה נמוכה מרמה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני, והכנסתם הפנויה של 14.9% מהמשפחות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני. כלומר, לקצת יותר ממחצית מכלל המשפחות העניות היתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד מלוא הכנסת קו העוני. אפשר אף לראות, שהכנסתם של כ-17% מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מהכנסת קו העוני ב-5% לכל היותר (הכנסת 12.4% מכלל המשפחות היתה נמוכה מ-95% מהכנסת קו העוני, ואילו הכנסת 14.9% מהן היתה נמוכה ממלוא הכנסת קו העוני). התפלגות המשפחות העניות לפי רמת הכנסתן כאחוז מקו העוני, למעשה, באה לידי ביטוי כולל במדד פער העוני הממוצע.

ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר

במשפחות המצויות על סף העוני - כלומר, שהכנסתן גבוהה אך במעט מהכנסת קו העוני. הכנסתם הפנויה של 21.6% מכלל המשפחות אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה, או לחילופין שינויים קלים בהכנסת קו העוני, עלולים ליצור שינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני. יש להדגיש, שבהשוואה ל-1990, ב-1991 יש ריכוז גבוה יותר של משפחות שהכנסתן נמצאת בין קו העוני לבין 110% מהכנסת קו העוני (19.7% ב-1990).

לוח מס. 19: אחוז המשפחות שהכנסתן אינה גבוהה מהכנסה נתונה (במונחי הכנסת קו העוני) בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1991

גובה ההכנסה כאחוז מהכנסת קו העוני						קבוצת האוכלוסייה
125	110	105	100	95	75	
26.87	21.57	18.52	14.91	12.36	6.65	כלל האוכלוסייה
13.83	9.04	7.36	6.33	5.29	2.17	שכירים
35.48	30.23	23.95	13.67	8.32	2.80	ראש משפחה קשיש
42.81	31.43	26.92	24.90	21.82	12.13	+4 ילדים

מהנתונים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה עולה תמונה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה, אולם תופעת הריכוז סביב הכנסת קו העוני בולטת בעיקר בקרב האוכלוסייה הקשישה. לכ-80% מן המשפחות הקשישיות העניות יש הכנסה השווה ל-75% מהכנסת קו העוני עד 100% ממנה. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 24% (לעומת 17.7% ב-1990) מהמשפחות הקשישות אינה עולה על 105% מהכנסת קו העוני; והכנסתן הפנויה של 30% ממשפחות אלה (לעומת 22% ב-1990) אינה עולה על 110% מהכנסת קו העוני. ולבסוף, בדומה ל-1990, לכ-36% מכלל המשפחות הקשישות יש הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת סף העוני, המוגדרת כרמה השווה ל-125% מהכנסת קו העוני (זאת

- לעומת כ-26% בכלל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות קשישות סביב הכנסת קו העוני נובע מכך שרמת הכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק לקשישים ולשאיירים שכמעט אין להם הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את הכנסת קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת. המינימום לקיום מכניסה למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם היתה קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גבוהה ממנו. לעומת זאת שיפור, ולו גם קל, ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

יב. תחולת העוני לפי יישובים

לוח מס. 20 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות, נפשות וילדים) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה במונחי הכנסה למבוגר סטנדרטי) בכל ישוב ביחס להכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה בכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות תחולת העוני היא הגבוהה ביותר בירושלים, ובמונחים של נפשות וילדים היא כפולה בה מזו שבכלל האוכלוסייה: ב-1991 לכרבע מכלל המשפחות שחיו בירושלים היתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, והן מנו כ-30% מכלל הנפשות וכ-40% מכלל הילדים החיים בעיר זו. תחולת העוני בתל אביב-יפו דומה לזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו חיפה היא העיר הגדולה ששכיחות העוני בה היא קטנה ביותר. תחולת העוני בחיפה אף קטנה מזו שבכלל האוכלוסייה - כ-11% מן המשפחות, כ-13% מן הנפשות וכ-15% מן הילדים.

תחולת העוני הגבוהה בירושלים נובעת, בין היתר, מכך שבירושלים גבוה במיוחד אחוז המשפחות הגדולות. עם זאת, כאשר בוחנים את ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל אחת מן הערים הגדולות ביחס להכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה עולה, שגם לפי אינדיקטור זה המצב בירושלים הוא הגרוע ביותר - אם כי הפער בינה לבין תל אביב וחיפה קטן יותר. ההכנסה הממוצעת בירושלים היא 94% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה, לעומת 114% בתל אביב וכ-112% בחיפה.

לוח מס. 20: ממדי העוני לפי ישוב, 1991

ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת בכלל האוכלוסייה	תחולת עוני			ישוב / איזור
	ילדים	נפשות	משפחות	
100.0	19.4	16.2	14.9	סך כל האוכלוסייה ערים:
94.3	39.3	30.2	25.2	ירושלים
114.2	20.1	16.7	14.1	תל אביב-יפו
111.6	15.4	13.0	11.2	חיפה
71.0	35.0	29.6	24.4	בני ברק
90.8	15.1	12.5	12.6	בת-ים
106.1	11.9	12.1	12.3	חולון
118.9	5.5	5.4	6.2	פתח-תקה
99.0	14.7	12.0	10.9	ראשון לציון
110.0	13.3	13.7	12.3	רמת גן
84.8	27.3	21.9	18.8	נתניה
92.9	16.3	13.9	15.3	באר שבע
				מתוזות:
93.8	37.5	29.2	24.7	ירושלים
79.5	20.0	17.8	17.4	הצפון
105.0	15.4	13.2	12.8	חיפה
104.8	14.4	12.2	11.5	המרכז
108.1	17.9	15.1	13.5	תל אביב
85.1	18.5	17.3	17.6	הדרום
98.4	9.5	10.0	11.6	יהודה ושומרון
84.0	18.1	17.3	17.2	איזורי פיתוח

כשמדובר בערים הנמנות על אגד הערים תל-אביב: בני ברק, בת-ים, חולון, פתח תקוה, ראשון לציון ורמת-גן, שכיתות העוני היא הגבוהה ביותר בבני ברק. תחולת העוני בה דומה לזו שבירושלים, מאחר שגם בבני-ברק מספר הנפשות הממוצע במשפחה גבוה בהרבה מזה שבכלל האוכלוסייה ההכנסה הממוצעת בבני-ברק שווה לכ-70% מההכנסה הממוצעת בכלל האוכלוסייה. כשאר הערים תחולת העוני נמוכה מהממוצע הארצי, והיא 11%-13%. בפתח-תקווה תחולת העוני נמוכה במיוחד. ההכנסה הממוצעת באגד בערים אלו (למעט בת-ים) גבוהה או שווה לזו שבכלל האוכלוסייה. דבר אחרון, תחולת העוני בקרב המשפחות התיית באזורי פיתוח (אזורי המסווגים באזורי פיתוח 1 ו-2 על ידי מרכז החכוונה לאזורי פיתוח סיווג גאוגרפי פיתוח 1 ו-2)⁷ גבוהה כמעט מזו שבכלל האוכלוסייה (17.2%), אך תחולת העוני במונחי נפשות וילדים דומה פחות או יותר לזו שבכלל האוכלוסייה (17.3% ו-18.1%, בהתאמה). ההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 84% בלבד מהממוצע הכללי.

יג. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי-שיוויון התחלקות ההכנסות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נועד לצמצם גם את פערי התחלקות ההכנסות באוכלוסייה, לרבות הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, ואת הפער בין קבוצות הביניים לעשירונים העליונים. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים: סכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה) קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, וסכומם כאחוז מההכנסה הכלכלית גדל עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן גדל חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים, וקטן חלקם של העשירונים העליונים.

7. אלה כוללים את הישובים כגון אופקים, יקנעם עילית, ירוחם, מגזל העמק, שדרות, קרית מלאכי, נצרת עילית, וחצור הגלילית. דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קרית גת, יבנה, קרית שמונה, טבריה, עכו, עפולה צפת ובית שאן.

לוח מס. 21 מציג את חלקו של כל עשירון (המשפחות מדורגות בו לפי הכנסתן הכלכלית) כסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים. כמו כן, הוא מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון.

לוח מס. 21: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1991

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

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

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

לוח מס. 22: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אתוים), 1991

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

* ראה הערה ראשונה ללוח מס. 21.

ב-1991 נמשכו מגמות עלייתו של השיעור הממוצע (בכלל האוכלוסייה) של תשלומי ההעברה וירידתו של שיעור המס הממוצע במקביל. כשנה זו תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה באוכלוסייה ב-18.9%, לעומת 17.2% ב-1989 ו-18.3% ב-1990; ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה ב-19.1%, לעומת 22.3% ב-1989 ו-20.3% ב-1990. גידול בשיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת ב-1991 נצפה

בעשירונים הראשון עד השביעי, ואילו בשלושת העשירונים העליונים נצפתה ירידה בשיעור הממוצע של תשלומי ההעברה. לפיכך ירד חלקם של כל אחד משלושת העשירונים העליונים בסך כל תשלומי ההעברה - זאת על חשבון עליית חלקם של שאר העשירונים. הירידה בשיעור המס הממוצע ב-1991 ציינה את כל העשירונים, אך באופן כללי שיעורה היה גבוה בעשירוני הביניים יותר מאשר בעשירונים העליונים. ב-1991 קיבלו שני העשירונים הנמוכים 46.9% מכלל תשלומי ההעברה (לעומת 47.5% ב-1990), ואילו שני העשירונים העליונים קיבלו רק 5.5% מהם (לעומת 6.4% ב-1990). לעומת זאת, שני העשירונים העליונים שילמו 69.5% מכל תשלומי המיסים הישירים (לעומת 66.5% ב-1990), ואילו שני העשירונים התחתונים, שרובם אינו עובד, לא שילמו מיסים כלל - בדומה לשנים הקודמות. יש להדגיש, שירידת חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי בסך כל המיסים הישירים ב-1991, בהשוואה ל-1990, היתה על חשבון עליית חלקו של העשירון העליון בלבד.

מגמות השינוי בקרב האוכלוסייה השכירה זומות לאלו שנצפו בכלל האוכלוסייה (ראה לוח מס. 22); תשלומי ההעברה הגדילו את ההכנסה הכלכלית הממוצעת של משפחה שכירה בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1990 - ב-8.3% לעומת 7.3%, בהתאמה; ואילו המיסים הישירים הקטינו אותה בשיעור נמוך יותר - ב-20% לעומת 21.2%, בהתאמה. חלקם של שלושת העשירונים הראשונים בסך כל תשלומי ההעברה גדל מ-43.0% ב-1990 ל-48.8% ב-1991, ואילו חלקם של שאר העשירונים (הרביעי ואילך) ירד. ירידה זו יש לזקוף בחלקו להגברת המדיניות של תשלום קצבות ילדים לפי מבחן הכנסות (אפריל 1990), אשר באה לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הכנסות 1991. גם להנהגת הזיכויים החדשים במס ההכנסה באפריל 1991 היתה השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסות. השפעה זו באה לידי ביטוי בעיקר באוכלוסייה השכירה. מאז 1990 ועד ל-1991 הופחת נטל המס בכל העשירונים, אך הירידה בשיעור המס הממוצע היתה גבוהה יותר בעשירונים הנמוכים ובעשירוני הביניים. ב-1991 ירד חלקם של כל העשירונים, למעט העשירון העליון, בסך כל המיסים הישירים. חלקו של העשירון העליון גדל מ-40.1% ב-1990 ל-44.6% ב-1991.

לוחות מס. 23 ו-24 מציגים את התחלקות ההכנסות באוכלוסייה בשנים

1990-1991, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה ברוטו (לאחר תשלומי העברה) ולפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים). הלוחות מלמדים, כי ב-1991 הפערים הכלכליים המשיכו להתרחב. חלקם של כל אחד מתשעת העשירונים הראשונים בסך כל ההכנסה הכלכלית קטן במקצת, ובמקביל גדל חלקו של העשירון העליון, מ-30.6% ב-1990 ל-31.7% ב-1991. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית גדל בכ-2%: מ-0.4800 ב-1990 ל-0.4901 ב-1991. ב-1991 עלתה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסה הנקייה, ולפיכך מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה היתה גבוהה אך במעט מזו שב-1990. מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3264 ב-1990 ל-0.3272 ב-1991 (עלייה בת כרבע האחוז בלבד). עלייה זו משקפת את ירידת חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי (בעיקר של עשירוני הביניים) בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון עליית חלקם של שני העשירונים הראשונים ושל העשירון העליון. חלקו של העשירון העליון בסך כל ההכנסה הפנויה גדל במקצת על אף ירידת חלקו בסך כל תשלומי ההעברה וגיזול חלקו בסך כל המיסים הישירים.

הנתונים מורים, כי ב-1991 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, והם הקטינו במקביל את חלקו של כל אחד משלושת העשירונים העליונים: כך, למשל, העשירון התחתון, שלא נטל כל חלק מסך כל ההכנסה הכלכלית, נטל 2.30% מסך כל ההכנסה ברוטו ו-2.71% מסך כל ההכנסה הפנויה (חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים גדל מ-4.24% מכל ההכנסה הכלכלית ל-10.87% מכל ההכנסה ברוטו ול-12.63% מכל ההכנסה הפנויה). חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה גדל בעיקר על חשבון ירידת חלקו של העשירון העליון, מ-31.7% מכל ההכנסה הכלכלית ל-23.67% מכל ההכנסה הפנויה. היחס בין הבנסת החמישון העליון להבנסת החמישון התחתון קטן מ-58.8 לפי ההכנסה הכלכלית, ל-7.2 לפי ההכנסה ברוטו ול-5.5 לפי ההכנסה הפנויה. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסות ירד מ-0.4901 לפני תשלומי ההעברה ל-0.3771 לאחריהם, ול-0.3272 לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. יוצא אפוא, שמדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה היה קטן ב-33.3% ממדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית (לעומת 32% ב-1990).

לוח מס. 23: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1991

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

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

** במונחים של הכנסה למבוגר סטנדרטי.

לוח מס. 24: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1990*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	
2.58	2.16	0.00	תחתון
4.39	3.74	0.88	2
5.47	4.80	3.48	3
6.69	6.05	5.24	4
7.98	7.32	7.05	5
9.46	8.89	8.92	6
11.06	10.62	11.22	7
13.12	13.06	14.23	8
15.77	16.45	18.38	9
23.48	26.91	30.60	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.6	7.3	55.7	
0.3264	0.3756	0.4800	מדד ג'יני
32.0	21.8	-	% הירידה במדד ג'יני

* ראה הערות ללוח מס. 23.

לוח מס. 25, המציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות, מלמד כי ב-1991 התרחבו גם פערי ההכנסה הכלכלית של השכירים, אך בשיעור גבוה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה. בהשוואה ל-1990, ב-1991 ירד (או נשאר בלא שינוי) חלקם של כל העשירונים בסך כל ההכנסה הכלכלית, למעט העשירון העליון שחלקו גדל. מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-1991 מ-0.3671 ב-1990 ל-0.3861, כלומר - עלייה בת 5.2%. לעומת זאת, ב-1991 הסתמנה עלייה קלה במידת תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום העוני, ולפיכך פערי ההכנסה הפנויה בקרב המשפחות השכירות התרחבו פחות מאשר פערי ההכנסה הכלכלית. נתוני הלוח מלמדים, שב-1991 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הגדילו את חלקו של כל אחד משבעת העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה, ובמקביל הקטינו את חלקם של שלושת העשירונים העליונים, בעיקר של שני העשירונים העליונים. ערכו של מדד ג'יני קטן ב-24.3% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים - שיעור הנמוך משיעור הירידה שנצפה באוכלוסייה כולה - אם כי יותר ממחציתה של ירידה זו נבעה, כצפוי, מהמיסים הפרוגרסיביים (לעומת כשליש בלבד בקרב האוכלוסייה כולה). מדד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה עלה מ-0.2874 ב-1990 ל-0.2923 ב-1991, כלומר - ב-1.7% בקירוב. עלייה זו משקפת בעיקר את ירידת חלקם של עשירוני הביניים בסך כל ההכנסה הפנויה על חשבון עליית חלקו של העשירון העליון.

לוח מס. 25: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1991*

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

* ראה הערות ללוח מס. 23. הנתונים המקבילים המתייחסים לשנת 1990 מוצגים בנספח הלווחות.

נ ס פ ח ל ו ח ת

לוח מס. 1: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1990

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		עשירונים*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**	**	0.0	17.5	תחתון
3.3	640.0	0.1	30.0	2
5.5	66.8	0.9	12.1	3
8.3	31.6	2.1	8.7	4
11.3	20.2	3.8	7.6	5
13.1	14.9	5.7	7.2	6
15.4	8.5	8.3	5.1	7
18.2	7.0	12.6	5.4	8
22.1	3.4	20.0	3.4	9
29.7	1.7	46.5	3.0	עליון
20.3	18.2	100.0	100.0	סך הכול

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

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

לוח מס. 2: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה ובסך כל המיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחוזים), 1990

השיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת		החלק בסך הכול		
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	עשירונים*
6.4	66.5	0.6	17.3	תחתון
8.9	29.5	1.5	13.9	2
11.6	18.2	2.6	11.8	3
12.8	14.5	3.6	11.9	4
14.6	9.8	5.0	9.8	5
15.8	6.7	6.5	8.1	6
17.7	6.4	8.9	9.3	7
20.5	3.6	12.6	6.5	8
24.0	2.4	18.6	5.5	9
30.6	1.5	40.1	5.9	עליון
21.2	7.3	100.0	100.0	סך הכול

* ראה הערה ראשונה ללוח הקודם.

לוח מס. 3: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על התחלקות
ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחוזים), 1990*

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה			עשירונים
הכנסה נטו	הכנסה ברוטו	הכנסה כלכלית	

3.46	2.94	2.14	תחתון
4.91	4.33	3.71	2
6.02	5.43	5.01	3
7.14	6.54	6.23	4
8.36	7.79	7.51	5
9.55	9.02	9.00	6
11.00	10.67	10.80	7
12.72	12.72	13.10	8
14.96	15.64	16.32	9
21.88	24.92	26.18	עליון

היחס בין הכנסת התמישון

העליון לבין הכנסת

התמישון התחתון

4.4	5.6	7.3	מדד ג'יני
0.2874	0.3334	0.3671	% הירידה במדד ג'יני

21.7 9.2 -

* ראה הערות ללוח מס. 23 בגוף הפרק.

פרק 3

מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים בשנים 1991-1992

מרים שמלצר

(זיקנה ושאידיים)

תמר אליאב

(אימהות וילדים)

שלמה נאון

(נכוח)

אסתר טולידנו

(אבטלה)

רבקה פריאור

(נפגעי עבודה)

שרית בייץ-מוראי

(סיעוד)

א. זיקנה ושאירים

1. מגמות כלליות

ב-1991 נמשכה מגמת העלייה בשיעור הגידול במספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים, שהחלה ב-1990 עם התגבר גל העולים שהגיעו לישראל. בשנה זו גדל מספר מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים בשיעור ניכר: 7.8%. זאת - לאחר גידול בן 5% ב-1990, אשר קדם לו שיעור גידול בן 2%-2.5% בלבד בשנים שלפני כן. הגידול הניכר במספרם של כלל הקצבאים ב-1991 נובע מגידול מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, בשיעור בן 3.3% (בדומה לשנה הקודמת), ובמיוחד מגידולו הניכר של מספר המקבלים קצבאות מיוחדות בעקבות התעצמות העלייה לארץ. היה זה שיעור גידול בן 84%, בהמשך לשיעור גידול בן כ-46% ב-1990. בשנים קודמות מספר המקבלים קצבאות מיוחדות ירד מדי שנה. בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת שאירים חלה התייצבות, והוא היה 1.3%, בדומה לשנת 1990.

בשנת 1992 צפויה ירידה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאירים, לכ-4% בלבד. זאת - עקב הירידה הדרסטית במספר העולים הצפויים לעלות לישראל עד סוף שנת 1992 ועקב ירידת שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק. ב-1992 יגיע מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק לכ-337,500 (שיעור גידול בן 2.6%), ושיעור המקבלים קצבת שאירים לפי חוק יגיע לכ-98,500 (שיעור גידול בן 0.9%).

מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק יהיה כ-61,000 (שיעור גידול בן כ-21%). מספר כל המקבלים קצבות זיקנה ושאירים יגיע ב-1992 לכ-497,000 (בממוצע לתודש). כ-170,000 יקבלו קצבה בתוספת השלמת הכנסה וימנו 34.2% מכלל הזכאים.

ב-1990 פסקה לראשונה מגמת הירידה בחלקם של הנזקקים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים. חלקם של הזכאים להשלמת הכנסה בכלל המקבלים גדל מ-31.6% ב-1989 ל-31.9% ב-1990 ול-33.4% ב-1991. התפתחות זו, הצפויה להימשך גם ב-1992, נובעת מכך שכמעט כל הקשישים שהצטרפו למערכת מבני העלייה החדשה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ולפיכך הם זכאים להשלמת הכנסה מלאה.

חלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לרדת, מ-18.3% ב-1990 ל-17.5% בשנת 1991. כמו כן, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, מ-83.5% ב-1990 ל-83.8% ב-1991. מגמות אלו צפויות להימשך גם ב-1992.

ב-1991 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הנסיסיות ירדה במונחים ריאליים בשיעור בן 3.5%, והיא אף ירדה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק - מ-15.9% ב-1990 ל-15.8% ב-1991. מגמת ירידה זו תימשך גם בשנת 1992, וככל הנראה הקצבה תהיה אז 15.6% בלבד מן השכר הממוצע.

ב-1991 חלה עלייה יחסית ניכרת בשיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים בהשוואה ל-1990. תשלומי הענף גדלו כ-4.4% כמחירים קבועים, התשלומים לפי חוק ירדו ריאלית בשיעור בן 1.1%, ואילו התשלומים שלא לפי חוק גדלו ריאלית בשיעור גבוה במיוחד - בכ-38.7% זאת - עקב הגידול הניכר במספר המקבלים קצבות זיקנה מיוחדות והשלמת הכנסה. בשנת 1992 שיעור הגידול הריאלי יהיה כ-5.4%, והתשלומים לפי חוק יגדלו בשיעור בן כ-4.0%. התשלומים שלא לפי חוק יגדלו בשיעור ריאלי בן כ-11.5%.

2. מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1991 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מכוטחים נשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה, ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק)

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

שנת		אחוז גידול שנתי				מספר המקבלים		סוג קצבה
1992	1991	1990	1989	1988	1985	1992	1991	
4.1	7.8	5.1	2.6	2.0	2.6	497,000	477,249	סך הכול
5.0	9.6	6.5	2.8	2.1	2.4	397,500	378,543	סך כל המקבלים
2.6	3.3	3.3	3.0	2.6	3.3	337,500	328,889	לפי חוק הב"ל
20.8	84.4	46.3	-0.6	-4.2	-4.9	60,000	49,654	קצבות מיוחדות

זיקנה

שאיירים

0.8	1.3	1.3	2.0	1.8	3.2	99,500	98,706	סך כל המקבלים
0.9	1.5	1.4	2.1	1.8	3.6	82,770	81,837	מזה: ללא ילדים

לכ-378.5 אלף קשישים, וקצבות שאירים לכ-98.7 אלף שאירים. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק המשיך לגדול ב-1991, בשיעור דומה לזה של השנה הקודמת (3.3%), אך גבוה מכשנים הקודמות. נוסף על כך חלה עלייה ניכרת במספר המקבלים קצבאות מיוחדות - בשיעור בן 84.4%. זאת - בהמשך לגידול שחל בשנה שחלפה ובניגוד למגמת הירידה שאפיינה את השנים הקודמות. לכן חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 לכ-13% ב-1991. עם האטת קצב העלייה לארץ ב-1992 צפויה ירידה בשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבות זיקנה - לפי חוק ושלא לפי חוק - מ-9.6% ב-1991 ל-5% ב-1992.

ב-1991 שיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת שאירים היה 1.3%, כמו בשנה החולפת. מספרם הכולל של מקבלי קצבות הזיקנה והשאירים גדל ב-1991 ב-7.8%, לעומת גידול בן כ-5% ב-1990. ב-1992 הוא צפוי לגדול בכ-5% בלבד.

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

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים השלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק קיבלו גם השלמת הכנסה; ב-1991 שיעורם ירד ל-21% בלבד. בקרב המקבלים קצבת שאירים לפי חוק שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה ירד מ-42.7% ל-41.5%. כאמור, אחוז המקבלים השלמת הכנסה גבוה במיוחד בקרב

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר התלויים, 1991

קצבה	סך הכו"ל	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות	קצבה
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכו"ל	477,429	366,071	99,147	9,917	2,114	
% מקבלי השלמת הכנסה	33.4	33.1	34.0	33.0	52.9	
קצבת זיקנה לפי חוק	328,889	246,529	77,522	3,218	1,620	
% מקבלי השלמת הכנסה	21.1	20.1	23.8	25.8	40.1	
קצבת זיקנה שלא לפי חוק	49,654	34,503	14,331	349	471	
% מקבלי השלמת הכנסה	97.2	97.9	95.7	96.5	98.5	
קצבת שאיירים לפי חוק לאלמנה	94,009	81,756	5,961	6,292	-	
% מקבלי השלמת הכנסה	41.5	45.0	24.8	33.0	-	
קצבת שאיירים לילדים נלבד	3,633	2,269	1,304	37	2.3	
% מקבלי השלמת הכנסה	5.2	5.0	4.6	24.3	26.1	
קצבת שאיירים שלא לפי חוק	1,064	1,014	29	21	-	
% מקבלי השלמת הכנסה	90.1	91.3	86.2	90.5	-	

המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-95.7% בשנת 1990, ול-97.2% בשנת 1991. ב-1992 צפוי שיעור דומה.

3. תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

תוספת הוותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר השנים הראשונות ועד למכסימום של 50% מהקצבה. ב-1991 נמשכה מגמת הגידול באחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק: 83.8% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 83.5% ב-1990 ו-82.2% ב-1989. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור כן נקודת אחוז אחת בערך, והיא הגיעה ב-1991 לכ-23.5% מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים הרבה יותר מאשר בקרב הנשים: 95.4% לעומת 70.2%, בהתאמה. גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 31.6% לעומת 14.6% בלבד, בהתאמה.

השינויים החלים כמגמות אלו, כלומר הגידול בשיעור הזכאים לתוספת הוותק, הן בקרב הגברים הן בקרב הנשים, והגידול בשיעור תוספת הוותק הממוצעת נובעים, בין השאר, מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, ממערכת המקבלים קצבות זיקנה פורשים (נפטרים), אנשים קשישים מאוד שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשה עם תוספת ותק גדולה מאוד, או אף המקסימלית. בשנת 1991 10,257 מ-27,130 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-38% מכלל המצטרפים). זאת, שעה שלתוספת זו זכאים רק כ-5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים - 67.7% זכו לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות - רק 9% בקירוב זכו לכך. מן המצטרפים החדשים רק 15.6% הצטרפו בלא כל תוספת ותק, ואילו מכלל מקבלי הקצבה 16.2% אינם מקבלים תוספת ותק.

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

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

תוספת ותק

7.3	16.2	11.8	56.5	87.0	73.8	1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	1985
11.7	24.6	18.7	65.8	93.1	80.6	1987
13.1	26.2	19.8	67.2	93.9	81.6	1988
13.0	27.4	20.7	68.6	93.9	82.2	1989
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	1991
						1991
17.9	42.3	29.5	71.7	97.6	84.4	חדשים**

תוספת דחיית פרישה

2.4	4.4	3.5	15.4	27.3	22.6	1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	1985
2.3	3.9	3.1	14.9	23.9	19.8	1987
2.3	3.7	3.0	14.5	22.8	19.1	1988
2.3	4.5	2.9	14.8	22.1	18.7	1989
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	1990
2.2	3.3	2.8	14.3	20.4	17.5	1991
						1991
2.1	2.9	2.4	12.2	16.2	14.1	חדשים**

* כלל המקבלים.

** המצטרפים החדשים.

מלוח מס. 3 עולה, שתוספת הוותק הממוצעת ששולמה למצטרפים החדשים היא כ-29.5% מן הקצבה הבסיסית, ואילו במצבת המקבלים כולה הממוצע הוא 23.5% בלבד. תוספת הוותק הממוצעת המשולמת לגברים החדשים שהצטרפו היא 42.3% מן הקצבה הבסיסית, ואילו בכלל המקבלים היא 31.6%. בקרב הנשים גובהה 18% ו-14.6%, בהתאמה.

תוספת דחיית פרישה

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

ב-1991 נמשכה מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה: 17.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק, לעומת 18.3% ב-1990 ו-18.7% ב-1989. התוספת הממוצעת למקבל קצבה לפי חוק הגיעה ב-1991 ל-2.8% מן הקצבה הבסיסית. גודל התוספת ששולמה לגברים עלה על גודל התוספת ששולמה לנשים: 3.3% ו-2.2%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה כלטה בקבוצת המקבלים החדשים. תוספת דחיית הפרישה הממוצעת בקבוצת המצטרפים החדשים היתה 2.4% בלבד, כפי שעולה מלוח מס. 3, לעומת 2.8% בקרב כלל המקבלים. (בקרב הגברים שיעור התוספת היה 2.9%, לעומת 3.3% בקרב כלל המקבלים. בקרב הנשים השיעורים היו 2.1% ו-2.2%, בהתאמה). כמו כן, אחוז המקבלים את תוספת דחיית הפרישה מן המצטרפים החדשים נמוך מזה שבכלל המקבלים: 20.4% מכלל הגברים המקבלים זכאים לתוספת דחיית פרישה, לעומת 16.2% מכלל הגברים החדשים. האחוזים המקבילים בקרב הנשים הם: 14.3% מסך כל הנשים המקבלות קצבה, לעומת כ-12.2% בלבד מן המצטרפות החדשות. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתוספת דחיית פרישה מלאה - כלומר ל-25% לאחר 5 שנות דחייה - בקרב הזכאים החדשים דומה לזה שבקרב כלל המקבלים (כ-6.5%).

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, מאז 1967 עולים חדשים אשר עולים לארץ בגיל זיקנה (ושכמובן לא צברו בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן גובהה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מרוסיה ומאתיופיה על פי רוב חסרי כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה שלא לפי חוק ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה, הכוללת השלמת הכנסה, מקרב מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק שעלו בשנת 1991 הגיע ל- 99.0%. בשנת 1989 מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, היה 94.9% מכלל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים). אחוז זה עלה ל-95.3% ב-1990 ול-97.2% ב-1991 (ר' לוח מס. 2).

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-18,500 ב-1990 וכ-21,000 ב-1991, והם מנו כ-12% מכלל העולים שעלו לארץ באותה תקופה. כתוצאה מכך, המספר הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק גדל מ-21,800 ב-1989 לכ-26,900 ב-1990, ובשנת 1991 אף הגיע לכ-49,650. לפי ההערכה, עד סוף 1992 יצטרפו כ-9,800 עולים למקבלי הקצבאות, וכשנה זו יהיו כממוצע כ-60,000 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק.

סכום תשלומי הגמלאות ששולמו לקבוצת המקבלים קצבה שלא לפי חוק בהכרח גדל מאוד. בשנת 1989 שולמו כ-380 מיליון ש"ח, בשנת 1990 שולמו כ-413 מיליון ש"ח ובשנת 1991 - 711 מיליון ש"ח. מאז 1990 ועד ל-1991 הגידול הנומינלי היה אפוא בן 72%, או לחלופין היה זה גידול ריאלי בן כ-45%. זאת - למרות שערכה של הקצבה עצמה ירד ריאלית כ-4.6%.

אופייה הדימוגרפי של העלייה החדשה מתבטא גם בהרכבם של המקבלים קצבה שלא לפי חוק, לפי מין ומספר התלויים. 56.5% מן המצטרפים החדשים למעגל מקבלי הקצבה שלא לפי חוק היו נשים, שיעור הנמוך מזה שאפיין את המקבלים קצבה שלא לפי חוק ושעלו לפני 1989. לפיכך, חלקן של

הנשים בכלל המקבלים קצבה שלא לפי חוק ירד מ-64% ב-1989 ל-59% ב-1991.

הרכב התלויים במקבלים החדשים שעלו ב-1990 - 1991 גם הוא שונה מזה של אלה שעלו לפני כן. לכן אופיו הכללי של הרכבם של התלויים בזכאים במערכת כולה משתנה בהדרגה. בשנת 1991 כ-66% מהמצטרפים החדשים קיבלו קצבה כיחידים (ב-1990 כ-67%), כלומר 33% נוספים קיבלו אותה עם תוספת בן-זוג. ואמנם, בשנת 1989 72% מן המקבלים קיבלו קצבה כיחידים, ושיעור זה ירד ל-69% ב-1991.

רוב הנשים המקבלות קצבה שלא לפי חוק מקבלות אותה כיחידות - 99%; ואלו מן הגברים הרוב מקבלים אותה עם תוספת תלויים - כ-71%. (לשם חידוד, בקרב הקשישים הזכאים לגמלה לפי חוק 75% זכאים לה כיחידים, ורק כ-25% זכאים לתוספת תלויים).

התפלגות הגילים של העולים החדשים המצטרפים דומה לזו של הקשישים בארץ. בני ה-80 ויותר מונים כ-20%, הן מן העולים החדשים והן מן הקשישים הוותיקים בארץ; ואילו בני גיל הביניים, 65-75, מונים כ-55% מן העולים החדשים וכ-50% מן הוותיקים.

5. רמת הקצבאות והיקף התשלומים

רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות היא אחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. מנתוני לוח מס. 4 עולה, שב-1990 ובשנת 1991 הסתמנה עלייה קלה ברמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע (15.8% לעומת 15.5% ב-1989). במונחים ריאליים הקצבה ירדה בשיעור בן כ-3.5%. במהלך 1991 תוקן חוק הביטוח הלאומי, ונוסף לו סעיף 1א. בו נוסחה שונה לחישוב השכר הממוצע לצורך קביעת הגמלאות והגבייה של המוסד לכיטוח לאומי. מטרתה של נוסחת החישוב החדשה למנוע תנודות קיצוניות בשכר הממוצע עקב נתונים מקריים של חודשי שכר, שבהם ניתנות תוספות חד-פעמיות, העשויות להגדיל או להקטין את השכר הממוצע. נוסחת החישוב מאפשרת לפרוס את התוספות החד-פעמיות על פני כל חודשי השנה. חישוב

השכר לפי נוסחה זו נ-1991 לא הביא להגדלת הקצבה ביחס לשכר הממוצע לעומת השנים הקודמות.

לוח מס. 4: קצבות זיקנה לפי חוק, לפי טיפוס משפחה נבחרים, 1992-1975

אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח (במחירי 1985)	

24.8	143.3	22.3	143.3	14.9	95.0	1975
18.8	208.0	17.4	131.4	11.6	88.2	1979
26.3	203.4	20.4	157.4	13.8	104.9	1980
28.6	254.3	22.0	196.8	14.7	131.1	1984
29.7	229.3	23.0	177.4	15.3	118.3	1985
28.8	250.7	22.3	194.2	14.9	129.5	1986
29.1	278.3	22.5	215.5	15.0	143.5	1987
29.8	292.6	23.1	226.8	15.4	151.0	1988
29.7	292.8	23.2	226.8	15.5	151.2	1989
30.6	290.0	23.7	224.8	15.8	149.9	1990
30.5	280.2	23.6	217.0	15.8	144.7	1991
30.2	277.2	23.4	214.6	15.6	143.1	1992

* לא כולל קצבות ילדים.

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

	1992	1991	1990	1989	1988	1985	קצבה	סוג
--	------	------	------	------	------	------	------	-----

מחירי שוטפים (מיליוני ש"ח)

סך כל התשלומים	4,607.1	3,904.5	3,147.7	2,727.4	2,249.8	999.6		
לפי חוק ב"ל	3,718.1	3,193.1	2,712.0	2,347.5	1,910.2	758.7		
שלא לפי חוק ב"ל	889.0	711.4	431.4	380.1	339.6	240.9		

מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)

סך כל התשלומים	1,425.0	1,352.4	1,295.8	1,269.9	1,247.6	999.6		
לפי חוק ב"ל	1,150.0	1,106.0	1,118.1	1,093.0	1,059.2	758.4		
שלא לפי חוק ב"ל	275.0	246.4	177.7	176.9	188.3	240.9		

ב-1991 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-4.4% במחירים קבועים. העלייה הריאלית בתשלומי הענף נובעת אך ורק מגידול מספר המקבלים קצבאות שלא לפי חוק, שכן תשלומי הקצבאות לפי חוק ירדו עקב ירידה ריאלית בערך הקצבה. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים גדל בהשוואה לארבע השנים האחרונות, והגיע ב-1990 ל-13.7% וב-1991 ל-18.2%.

הירידה בסכום הגמלאות ששולמו לפי חוק בשיעור בן 1.1% משקפת מצד אחד גידול בן כ-3.0% במספר מקבלי הקצבאות לפי חוק, ומצד שני ירידה בת כ-3.5% בערכן הריאלי של הקצבאות עצמן. העלייה הריאלית בסכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק נבעה רק מגידולו הניכר של מספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק (כ-84%) ושל מספר המקבלים קצבה עם השלמה הכנסה, שכן ערכה הריאלי של הקצבה עם השלמת הכנסה (רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת) המשיך לרדת, בכ-4.6%.

ב-1991 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה גבוה משיעור הגידול בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-4.4% לעומת 1.5%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד גדל, מ-37.5% בשנת 1990 ל-38.5% ב-1991. ב-1992 חלקן צפוי לרדת ל-37.6%.

ב. ילדים

1. מגמות עיקריות

בשנים 1991-1992 נמשכה המדיניות שננקטה מאז 1985 - כלומר אי תשלום קצבת ילדים אוניברסלית לכלל הילדים. מאז יולי 1985 קצבת ילדים בגין הילד הראשון איננה משולמת למשפחות קטנות (1-3 ילדים), להוציא משפחות בעלות הכנסה נמוכה. מאז אוגוסט 1990 לא משולמת קצבה גם בגין הילד השני במשפחות אלה, אך היא מוחזרת למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. החל מאפריל 1990 תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון היא 95% מהשכר הממוצע במשק. תקרת ההכנסה המזכה בהחזר קצבת הילד השני היתה עד מרץ 1991 150% מהשכר הממוצע במשק. באפריל 1991 אוחד מבחן ההכנסות לקצבת ילד שני עם המבחן לקצבת ילד ראשון, ומאז הוא 95% מהשכר הממוצע במשק. הקצבה מוחזרת למשפחות שכירות בעלות הכנסה נמוכה באמצעות המעבידים; ואילו למשפחות הכלולות בתכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, למשפחות שמפרנסיהן מקבלים דמי אבטלה, למשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא-שכירים ושהכנסתן נמוכה, וכן לעולים חדשים בשנתיים הראשונות לעלייתם¹ היא מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. משפחות שאינן נמנות עם קבוצות אלה, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, רשאיות להגיש תביעה אישית לקבלתה. בשנת 1991 נוספו לאוכלוסיית הזכאים להחזר קצבות הילדים עבור הילד הראשון והשני מהמוסד לביטוח לאומי גם משפחות המקבלות קצבה עבור ילד נכה וכן משפחות שלהן 4 ילדים, שהנכור בהם הגיע לגיל 18 והוא ממשיך ללמוד או משרת בצה"ל.

1. עד ספטמבר 1990 ניתנה הזכאות לשנה, מספטמבר 1990 ועד ליוני 1991 הזכאות ניתנה לחצי שנה מראש, ומאז יולי 1991 הזכאות ניתנה לשנתיים מראש (כאמור בהמשך הטקסט).

גם בשנה הנסקרת קליטת העלייה היתה אחת הפעולות החשובות של הענף. בתקופה שבין ינואר 1991 לדצמבר 1991 נקלטו במוסד לביטוח לאומי כ-35 אלף משפחות עולים עם ילדים, שבהן כ-50 אלף ילדים. גם מספר העולים שקיבלו קצבת ילדים היה ב-1991 כ-35 אלף במוצע לחודש. העולים זכאים לקצבת ילדים עבור כל אחד מילדיהם מיום עלייתם. מאז יולי 1991 הזכאות לקצבת הילד הראשון והשני ניתנת לעולים לשנתיים מראש. למרות זאת, זכאותם של עולים חדשים לקצבה מותנית במבחן הכנסות, בדומה לכלל תושבי ישראל. אם הכנסת ראש המשפחה אינה מזכה בקצבת הילד הראשון והשני, מופסק התשלום בעד שני הילדים הראשונים. מינואר עד אוגוסט 1992 נקלטו במוסד כ-7,800 משפחות עולים, ועד לסוף השנה צפויות להיקלט כ-5,000 משפחות נוספות. מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים ב-1992 נאמד בכ-57 אלף במוצע לחודש.

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

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

ב-1991 שולמה קצבת ילדים מדי חודש לכ-474 אלף משפחות במוצע. זו ירידה בת כ-12% מאז 1990, הנובעת מהפסקת תשלום הקצבה לילד השני. תשלום הקצבה לילד השני הופסק באוקטובר 1990, ועל-כן השפעתו על הממוצע השנתי היתה קטנה, והיא באה לידי ביטוי רק ב-1991.

ב-1991 כ-415 אלף ילדים ראשוניים ושניים במשפחות הקטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. זאת - לעומת כ-205 אלף ילדים ראשוניים

ב-1990. כ-180 אלף מהם היו ילדי שכירים², שהקצבה הוחזרה להם באמצעות המעבידים. מספר משפחות השכירים, שהוחזרה להם קצבה באמצעות המעבידים, נאמד בכ-110 אלף. לפי הערכת המוסד (המתבססת על נתוני סקר הכנסות 1991), היו זכאים להחזר קצבת הילד הראשון והשני כ-135,000 משפחות שכירים.

ב-1991 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה נשאר כפי שהיה ב-1990. רמת נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע עלתה במעט, והיא 3.1% משכר זה. נדגיש, כי בשלוש השנים האחרונות חלו עליות וירידות בנות עד 3% ברמתה היחסית לשכר הממוצע. רמה זו נמוכה בכ-34% מזו שב-1975.

2. אוכלוסיית מקבלי הקצבאות

לוחות מס. 1 ומס. 2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה. בשנים 1985 ו-1986 מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבה ירד ירידה תלולה. זאת - עקב ביטול תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות קטנות החל ביוני 1985. מאז 1987 ועד ל-1989 במספר מקבלי קצבות הילדים הסתמנה מגמת עלייה בשיעור הגידול הטבעי באוכלוסייה. ב-1990 מגמה זו השתנתה משני טעמים: ראשית עקב ביטול קצבת הילדים האוניברסלית לילדים שניים במשפחות קטנות, מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים פחת מאוד, שנית, המספר הגדול של העולים מכריה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא פחת במלוא השיעור הצפוי. ב-1990 כ-540 אלף משפחות קיבלו קצבת ילדים. היתה זו ירידה בת 2% בלבד, המשקפת את ביטול קצבת הילד השני מחד גיסא ואת גידול מספר המשפחות עם ילדים בישראל, הנובע מממדי העלייה הגדולים, מאידך גיסא. ב-1991 כ-474 אלף משפחות קיבלו קצבת ילדים. אלו מנו כ-65% מכלל המשפחות (זאת לעומת כ-80% ב-1990). ירידת מספר המשפחות מאז 1990 נובעת מכך שהקצבה לילדים הראשוניים והשניים במשפחות קטנות לא שולמה במשך השנה.

2. אומדן - לפי החזרי התשלומים של המוסד למעבידים בגין קצי"ר.

לוח מס. 1: מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1992-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
33.3	26.6	61.7	147.7	204.1	50.9	524.2	1986
32.9	26.9	63.3	150.8	204.2	54.6	532.7	1987
32.4	27.2	64.4	153.0	204.4	57.3	538.7	1988
32.0	27.6	65.5	154.1	205.8	66.1	551.1	1989
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
32.6	28.5	67.3	156.2	92.8	94.3	471.7	1991
32.1	29.0	68.2	156.0	94.2	98.1	477.6	1992

אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים

6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
6.3	5.1	11.8	28.2	38.9	9.7	100.0	1986
6.2	5.1	11.9	28.3	38.3	10.2	100.0	1987
6.0	5.1	12.0	28.4	37.9	10.6	100.0	1988
5.8	5.0	11.9	28.0	37.3	12.0	100.0	1989
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
6.9	6.0	14.3	33.1	19.7	20.0	100.0	1991
6.7	6.1	14.3	32.7	19.7	20.5	100.0	1992

* עד 1984 מספר המשפחות המקבלות קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.

** החל בשנת 1985 - כולל משפחות השבירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעביד. החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שבירים עם שני ילדים (אומדן בלבד).

לוח מס. 2: מספר הילדים המקבלים קצנת ילדים, לפי מקומם הסידורי
במשפחה, 1992-1980

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

מספרים מוחלטים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
72.1	60.0	117.9	257.2	456.8	621.7	1,585.7	1984
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
69.8	59.8	121.4	269.1	473.2	260.0	1,253.3	1986
68.7	59.9	123.1	273.9	478.1	278.4	1,282.1	1987
67.3	59.6	124.0	277.0	481.4	283.7	1,293.0	1988
66.1	59.6	125.1	279.2	485.0	302.1	1,317.1	1989
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.0	60.2	127.6	283.7	286.0	382.3	1,204.8	1991
65.5	61.2	129.5	285.4	291.7	390.7	1,224.0	1992

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצנה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
4.6	3.8	7.4	16.2	28.8	39.2	100.0	1984
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.5	4.8	9.7	21.5	37.8	20.7	100.0	1986
5.4	4.7	9.6	21.4	37.3	21.6	100.0	1987
5.2	4.6	9.6	21.4	37.2	21.9	100.0	1988
5.0	4.5	9.5	21.2	36.8	23.0	100.0	1989
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
5.4	5.0	10.6	23.5	23.7	31.7	100.0	1991
5.4	5.0	10.6	23.3	23.8	31.9	100.0	1992

* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שנירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד), ומ-1991 גם את מספר הילדים השניים במשפחות אלה.
** באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שנירים המקבלים החזר באמצעות המעביד (אומדן בלבד).

ב-1991 כ-255 אלף משפחות עם 1-3 ילדים המשיכו לקבל קצבת ילדים עבור שני ילדיהם הראשונים. כ-110 אלף ממשפחות אלה היו משפחות שכירים עם 1-3 ילדים שקיבלו החזר קצבת ילד ראשון ושני באמצעות המעסיק, וכ-145 אלף משפחות קטנות קיבלו את הקצבה ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. כ-28% מאלו שקיבלו ישירות מהמוסד היו משפחות הנמנות על מקבלי הגמלאות מהמוסד, כ-54% היו משפחות של עצמאים ולא עובדים וכ-18% היו משפחות שהגישו תביעה אישית להחזר קצבה (כולל משפחות עולים).

מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1991 למיליון ו-205 אלף. מספר זה היה קטן בכ-7.8% מהמספר המקביל בשנה הקודמת. הילדים, שעבורם שולמה קצבה, מנו כ-70% מכלל אוכלוסיית הילדים מתחת לגיל 18. כ-415 אלף מהמקבלים הם ילדים ראשונים ושניים במשפחות קטנות שהמשיכו לקבל את הקצבה: כ-180 אלף ילדים של שכירים, והיתר - ילדים שקיבלו את הקצבה ישירות מהמוסד לביטוח לאומי.

כלוח מס. 3 מוצגים מספר המשפחות ומספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה משולמת למשפחות עם 3 ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. ב-1991 קיבלו את הקצבה מדי חודש כ-202 אלף משפחות, עבור 342 אלף ילדים. זאת - לעומת כ-204 אלף משפחות שקיבלו אותה עבור 342 אלף ילדים ב-1990. במספר המשפחות שקיבלו קצבת יוצאי צבא חלה אפוא ירידה בת כ-1%, ומספר הילדים נשאר בלא שינוי. הסיבה לכך היא, שמספר המשפחות עם 3 ילדים ירד במעט, ואילו מספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר גדל במעט.

3. שיעור קצבות הילדים

בשלוש השנים האחרונות מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. ב-1991 ערכה הריאלי של נקודת קצבה היה כ-28.8 ש"ח, בערכה ב-1989 וב-1990. זאת - לאחר ירידה בת כ-1% ב-1988, ובניגוד לעליות חדות שנרשמו בשנים 1985-1986: 27% ו-14%, בהתאמה. גם ב-1992 לא צפוי שינוי משמעותי בערכה הריאלי של נקודת קצבה, והוא יהיה כ-29 ש"ח.

לוח מס. 3: מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא*
(אלפים), 1992-1980

י ל ד י ם				מ ש פ ח ו ת				ש נ ה	ס ד
מקומו הסיזורי של הילד כמשפחה				מספר הילדים כמשפחה					
חמישי	רביעי	שלישי	סד	חמישה	ארבעה	שלושה	סד	הכול	
ואילך			הכול	ויותר			הכול		
65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980	
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985	
53.8	73.6	196.3	323.7	28.0	45.5	122.8	196.3	1986	
55.1	75.0	200.1	330.2	28.6	46.5	125.0	200.1	1987	
56.6	76.0	201.5	334.1	29.0	47.0	125.5	201.5	1988	
58.3	77.0	202.7	338.0	29.7	47.3	125.7	202.7	1989	
60.1	77.7	203.8	341.7	30.1	47.6	126.1	203.8	1990	
61.6	78.4	202.5	342.5	30.7	47.7	124.1	202.5	1991	
63.6	79.0	201.0	343.6	31.4	47.6	122.0	201.0	1992	

* בשנת 1985 הופסק חשלוס קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

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

1992	1991	1990	1989	1986	1985	1982	1975	
29.1	28.8	28.7	29.0	28.3	24.7	22.9	28.1	מחירי 1985 (ש"ח)
3.2	3.1	3.0	3.0	3.2	3.1	2.6	4.4	אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. ב-1991 עודכנה נקודת הקצבה שלוש פעמים - בינואר, במרץ ובאוגוסט. ב-1992 הקצבה התעדכנה, למעשה, פעמיים - בינואר ובאוגוסט. מן האמור לעיל נובע, שתדירות העדכון תלויה בהסכמי תוספת היוקר הנחתמים במשק, והדבר עלול לגרום לשחיקה מחודשת של ערך נקודת הקצבה.

ב-1991 ערכה של נקודת קצבה היה 3.1% מהשכר הממוצע המשק; זאת - לעומת 3% בשנתיים הקודמות. העלייה הקלה בערכה היחסי של הקצבה נובעת מהירידה הריאלית שהסתמנה בשכר הממוצע במשק. יש לציין כי גם השנה, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול כמעט מכות הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1991 שיעורה היה כ-30%. ב-1992 צפויה עלייה קלה נוספת בערכה של נקודה קצבה ביחס לשכר הממוצע, וערכה יחסית לשכר יהיה 3.2%.

לוח מס. 5: ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (כמונחי נקודות קצבה ובשקלים חדשים), לפי מספר הילדים, 1991

הכנסת הגבר במשפחה	מספר נקודת קצבה			קצבות הילדים (ש"ח)		
	2	3	4	2	3	4
עד 95% מהשכר הממוצע	2	4	7.75	166	332	643.4
מעל 95% מהשכר הממוצע	0	2	7.75	0	166	643.4

* מאפריל 1991 מבחן ההכנסה לזכאות לקצבת ילד שני זהה למבחן הקובע זכאות לקצבת הילד הראשון.

לוח מס. 5 מעיד על הפער שהיה קיים ב-1991 בין רמת הקצבות ששולמו למשפחות הקטנות לבין רמת הקצבות ששולמו למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. משפחה עם 3 ילדים, הזכאית להחזר הקצבה עבור הילד

הראשון והשני, קיבלה ב-1991 ש"ח בממוצע; ואילו משפחה עם 4 ילדים קיבלה בשנה זו כ-643 ש"ח בממוצע, דהיינו כמעט פי שניים. הפער גדל כאשר משפחה איננה זכאית להחזר קצבה עבור הילד הראשון והשני. במקרה זה התשלום שמקבלת משפחה עם 4 ילדים גבוה כמעט פי ארבעה מהתשלום שמקבלת משפחה עם 3 ילדים (כ-643 ש"ח לעומת כ-166 ש"ח, בהתאמה).

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1991 התשלומים לקצבות ילדים (כולל קצבות יוצאו צבא) פתחו בכ-2.5%. ירידה זו נבעה מהפסקת תשלום קצבת הילדים עבור הילדים השניים במשפחות הקטנות. ב-1992 היקף התשלומים צפוי לגדול בכ-3.5%.

לוח מס. 6: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 1985), 1980-1992

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
1984	500.2	396.7	103.5
1985	560.7	429.0	131.7
1986	639.6	484.6	154.9
1987	647.0	488.9	158.1
1988	660.0	498.3	161.7
1989	671.0	506.4	164.6
1990	658.7	492.6	166.1
1991	648.9	480.7	168.2
1992	672.8	498.0	174.8

התשלומים עבור קצבת יוצאי צבא (הניתנים מכוח חוק חיילים משוחררים והממומנים על ידי אוצר המדינה) גדלו ריאלית ב-1.3%. השנה התשלומים

עבור קצבות יוצאי הצבא היו 25.9% מכלל תשלומי הענף, ואילו בשנים קודמות חלקם היה קטן במקצת - 25.6% מכלל תשלומי הענף.

כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי גדלו ב-1991 ב-1.6% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף קטנו ביחס לשנה הקודמת. כתוצאה מכך ירד חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי מ-18.7% ב-1990 ל-18.4% ב-1991. יש לציין, שחלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי נתון במגמת ירידה זה מספר שנים.

ג. אימהות

1. כללי

במסגרת כיטוח אימהות מוענקות ליולדת הגמלאות הבאות:

מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל או בבית חולים, שלמוסד לביטוח לאומי אין הסדר לשלם לו ישירות - מענק האשפוז משולם ליולדת המגישה תביעה. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היולדת ושל היילוד. חישוב עלות האשפוז מתבסס על העלות היומית של אשפוז היולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים.

מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומשולם ישירות ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע, שעל פיו מחושבות הגמלאות. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, מענק הלידה גבוה יותר: עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף - תוספת בת 50% מהשכר הממוצע במשק.

קצבת לידה - הקצבה משולמת למשפחה, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, הנשארים בחיים במשך פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך 6 חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים 3 ילדים, 75% - כשנולדים 4 ילדים, ו-100% - כשנולדים 5 ילדים או יותר.

דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת שהיא עובדת שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית, ושבתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור 6 או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או קודם), וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, לכל היותר עד מחצית התקופה אשר לה זכאית היולדת. בתנאים מסוימים אפשר להאריך חופשת לידה לארבעה שבועות, לכל היותר.

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

2. מקבלי גמלות אימהות

ב-1991 שולמו מענקי אשפוז וציוד לכ-107,500 יולדות. לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן 3.8%. שיעור הגידול דומה לזה שהיה בשנה הקודמת, שעה שבשנים האחרונות מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. לפי התחזית, בשנת 1992 יקבלו מענקי לידה כ-106,500 נשים.

ב-1991 קיבלו דמי לידה 43,500 נשים, ומספר זה דומה למספר הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1990. מאז שנת 1983 התייצב מספר הנשים המקבלות דמי לידה, והתנודות במספרן הן בנות פחות מ-1%. יוצאת דופן היתה שנת 1988, שבה נצפה גידול בן כ-1.8%. ייתכן, שגידול זה נבע מיציאה מוגברת של נשים לעבודה מתמת המצב הכלכלי. ב-4 השנים האחרונות (1988-1991) שוב ניכרת יציבות במספר הנשים שקיבלו דמי לידה. זאת -

למרות ממדי העלייה הגדולים ב-1990. נראה, שעולות חדשות אינן עובדות, ועל כן הן לא נכנסו למעגל הזכאיות לדמי לידה. גם ב-1992 צופים יציבות במספר הנשים שתקבלנה דמי לידה, ומספרן יהיה כ-43,500 נשים.

מלוח מס. 1 עולה עוד, כי שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל הנשים המועסקות הולך וקטן. בשנת 1991 קיבלו דמי לידה 69 נשים מכל 1,000 נשים מועסקות. במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה בת כ-15% בשיעור זה. סיבת הירידה היא הישארות מספר המקבלות דמי לידה יציב, למרות שמספר הנשים המועסקות בכוח העבודה גדל מדי שנה. רק ב-4 השנים האחרונות

לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1980-1992

שנה	מספר מענקי הלידה (אשפוז)	סך הכול	דמי לידה	
			אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	שיעור בכלל הנשים המועסקות*
1980	96,687	39,784	41.1	87.7
1985	101,329	42,755	42.1	82.6
1986	100,541	42,742	42.9	81.6
1987	99,784	42,420	42.7	78.2
1988	99,268	43,170	43.7	76.0
1989	101,407	43,101	42.5	74.2
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1991	107,512	43,512	40.5	69.0
1992	106,500	43,500	..	..

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

גדל מספר הנשים המועסקות בכ-11%, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה גדל בפחות מ-1%. הירידה הגדולה ביותר - כ-4% - בשיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל המועסקות חלה בין 1986 ל-1987. בתקופה זו גדל בשיעור דומה מספר הנשים המועסקות, ואילו מספר הנשים שקיבלו דמי לידה ירד במקצת.

להלן מספר מאפייניים דימוגרפיים וכלכליים של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1991:

א. גילן הממוצע היה 29.9 שנה. כלומר, היולדות העובדות היו מבוגרות מכלל היולדות בישראל, שגילן הממוצע היה 28.0 שנה.

ב. כ-95% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, וכ-5% - לא - יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1991: 72% יהודיות ו-28% לא-יהודיות. הבדלים אלה משקפים את ההבדל בין שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה כשתי קבוצות האוכלוסייה: 43% ו-15%, בהתאמה. מן הנשים היהודיות שקיבלו דמי לידה 10.3% נולדו באסיה-אפריקה, 11.1% נולדו באירופה - אמריקה, ו-78% נולדו בישראל. בהשוואה להתפלגות ארץ המוצא של כלל אוכלוסיית היולדות, שבה ילידות ישראל מנו כ-74%, היה לילידות ישראל ייצוג יתר בכלל המקבלות דמי לידה, ולילידות ארצות המוצא האחרות היה ייצוג חסר.

ג. כ-93% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 86% מכלל הנשים המועסקות במשק), 2% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות, 25% - אקדמאיות או מורות, 19% עבדו בשירותים, כ-5% עבדו בתעשייה, והיתר עבדו כזבניות וכן בחקלאות, בבנייה ובד'.

יש לציין, שהתכונות הדימוגרפיות של מקבלות דמי הלידה לא השתנו במשך השנים, למעט ארץ המוצא של היולדת וגילה. שיעור ילידות הארץ בקרב מקבלות דמי הלידה גדל, ובמקביל קטן שיעורן של ילידות תו"ל (תופעה זו מאפיינת את כלל האוכלוסייה בישראל). אשר לגיל היולדות - הגיל הממוצע אמנם כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים

היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה נמוך מ-29 שנה, ב-1991 רק כ-51% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

3. רמת הגמלאות

מענק לידה (אשפוז וציוד) - ב-1991 מענק האשפוז גדל גידול ריאלי בשיעור בן כ-4% גובה מענק זה תלוי, למעשה, במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות. עליית ערכו הריאלי של המענק תלויה בעליית מחיר יום האשפוז.

המענק לרכישת ציוד לנולד ירד ריאלית ב-7.2%. גובה המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן באחוז זה בינואר כל שנה, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות יוקר בשיעורן של תוספות היוקר. ירידת ערכו הריאלי של המענק יש לזקוף לירידת השכר הממוצע, שהיתה בת כ-3%, ולשיטת עדכון המענק.

ב-1991 המענק לציוד היה 18.5% מהשכר הממוצע במשק (לעומת 19.2% ב-1990). הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר לצורך חישוב הגמלאות וכן השחיקה הנובעת משיעורי תוספת היוקר מונעים מהמענק להגיע לרמה בת כ-20% מהשכר הממוצע במשק.

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

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1991 היתה דומה לזו שב-1990. זאת - שעה שהירידה הריאלית היתה בת כ-3.0% בשכר. לפיכך, גם שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע במשק גדל בכ-2.5%.

לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1992

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

מחירי 1985 (שקלים חדשים)

11.7	119.1	514.4	633.5	1980
12.2	154.7	542.1	696.8	1986
13.4	162.8	593.3	756.1	1987
14.5	176.5	715.0	891.5	1988
14.2	178.2	753.6	931.8	1989
14.0	182.3	802.8	985.1	1990
13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
14.0	176.8	880.0	1,065.8	1992

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
40.4	16.4	68.9	85.3	1985
42.0	17.8	62.1	79.8	1986
42.1	17.0	62.0	79.0	1987
43.8	17.8	72.2	90.0	1988
43.8	18.3	77.4	95.7	1989
44.3	19.2	84.8	104.0	1990
45.4	18.5	91.2	107.9	1991
45.7	19.2	95.8	115.0	1992

מלוח מס. 3. עולה, שחלקן של הנשים, שקיבלו דמי לידה בסכום שלא היה גבוה מרבע השכר הממוצע במשק, נשאר יציב בין 1990 ל-1991 ועמד על כ-18.6%; חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה שווה לרבע מהשכר הממוצע עד מחציתו, ירד במעט: מ-51.3% ב-1990 ל-49.4% ב-1991. ברמות השכר האחרות נרשם שינוי לטובה ביחס לשנה הקודמת: חלקן של הנשים, שסכום דמי הלידה שקיבלו היה גבוה משלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק, גדל מ-8.8% ב-1990 ל-9.6% ב-1991 מגמה - הנמשכת זה כמה שנים. משמעות הדבר היא, שעם הזמן חל שיפור בשכר הנשים, אך הוא עדיין נמוך.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחוזים), 1991-1980

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

גם השנה כ-68% מהיולדות עדיין קיבלו דמי לידה בשיעור שלא עלה על מחצית השכר הממוצע במשק. כלומר, השכר שלפיו חושבו דמי הלידה לא עלה על 67% מהשכר הממוצע במשק. הרמה הנמוכה, יחסית, של דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע מעידה, כי שכר הנשים היולדות נמוך¹.

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

א. דמי הלידה עולים עם הגיל. בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-40% מהשכר היומי הממוצע במשק, דמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-63% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-66.7% משכר זה.

ב. דמי הלידה ששולמו לנשים יהודיות גבוהים מאלה ששולמו לנשים לא-יהודיות. נשים יהודיות קיבלו בממוצע 41.4 ש"ח ליום (54% מהשכר היומי הממוצע במשק), ואילו נשים לא-יהודיות קיבלו כ-32 ש"ח ליום (41.7% מהשכר היומי הממוצע). הבדלים אלה משקפים פערים בין שכר העובדות היהודיות לבין שכר העובדות הלא-יהודיות ערב הלידה.

ג. דמי הלידה ליום היו גבוהים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו במקצועות אקדמיים או בהוראה (כ-59% מהשכר היומי הממוצע במשק) ונמוכים, יחסית, כשמדובר בנשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות, או שחסרו משלח-יד.

ד. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-51 ש"ח (כ-66.6% מהשכר הממוצע במשק), ואילו בסניף צפת, לדוגמה, כ-35 ש"ח (כ-46.2% מהשכר הממוצע).

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

4. היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הכיטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1991 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן כ-3%. גידול זה נבע בעיקר מגידולו הריאלי של מענק האשפוז. התשלומים למענק אשפוז גדלו ריאלית בכ-6%, ואילו בתשלומים עבור דמי לידה ומענק ציוד לא חל שינוי.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1992-1980

שנה	סך כל* תשלומי הגמלאות	מענק לידה		
		סך הכול	אשפוז	ציוד לנולד
1980	95.3	58.0	47.1	10.9
1985	104.3	66.0	53.2	12.8
1986	113.4	69.2	53.1	16.1
1987	123.3	74.5	57.3	17.2
1988	139.3	87.3	68.5	18.8
1989	149.1	96.2	75.5	20.7
1990	154.0	100.3	80.2	20.1
1991	158.4	105.3	85.3	20.0
1992	168.0	116.0	95.9	20.1

* לא כולל הוצאות מינהל.

שיעור גידולו של סך כל תשלומי הענף (כולל התשלומים מכוח חוק המזונות) - היה גדול מזה של כלל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-4.8% לעומת 1.5%, בהתאמה). כתוצאה מכך גדל חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי, מ-5% ב-1990 ל-5.1% ב-1991. לפי

האומדן, בשנת 1992 תשלומי הענף יגדלו ב-6.4%, ואילו כלל תשלומי המוסד יוגדלו ב-8.3%. חלקם של כלל תשלומי הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי יהיה אפוא 5%.

ד. נכות

1. כללי

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

א. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים, שתפקידה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום;

ב. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו;

ג. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;

ד. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

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

2. קצבת נכות כללית

ב-1991 מספר המקבלים קצבת נכות כללית הגיע ל-74,481 כלומר - כ-1.8% יותר ממספר המקבלים בשנת 1990. מספרם של הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל ב-6.0%. שיעור גידול זה חריג בהשוואה לשיעורי הגידול בשנים קודמות. מספר המקבלים קצבת צמיתה גדל ב-0.8% בשנת 1991 נמשכה - זו השנה השלישית ברציפות - מגמת השחיקה בערכן של הקצבה הבסיסית ושל הקצבה הממוצעת. ערכה של הקצבה הממוצעת לנכה ירד ריאלית בכ-4.8%, ושל הקצבה הממוצעת - בכ-4.9%. שחיקה זו היתה אף גבוהה מהשחיקה שחלה בשכר הממוצע במשק. התפלגות הנכים לפי דרגת אי

כּוּשֵׁר הַהִשְׁתַּכְרוּת נִשְׁאָרָה כִּפִּי שֶׁהִיְתָה ב-1990: כ-79% מְכַלֵּל מִקְבְּלֵי קִצְבַת נִכּוֹת
הֵם נִכִּים בְּעֵלֵי דְרָגַת אִי כּוּשֵׁר הַשְׁתַּכְרוּת בַּת 100%, וְכ-12% - בְּעֵלֵי דְרָגַת אִי
כּוּשֵׁר הַשְׁתַּכְרוּת הַנְּמוּכָה בִּיּוֹתֵר, בַּת 60%. חֵל שִׁיְנוּי מִסּוּיִם בְּהַתְּפַלְגוֹת הַנִּכִּים
לְפִי תְלוּיִים: גְּדֵל חֵלְקָם שֶׁל נִכִּים עִם שְׁנֵי תְלוּיִים אֹו שְׁלוֹשָׁה (לוֹחַ מ.ס. 3).
מִסְפַּר הַנִּכִּים ב-1992 צָפוּי לְגִדּוֹל בְּכ-4% לִכ-77,500 בְּמֻצָּע לְחֹדֶשׁ. בְּמַהֲלָךְ
1992 צָפוּיִם לְהִכְנִס לְמַעְגַל הַמִּקְבְּלִים קִצְבַת נִכּוֹת כ-1,200 עוֹלִים חֲדָשִׁים.

לוֹחַ מ.ס. 1: מִקְבְּלֵי קִצְבַת נִכּוֹת כְּלָלִית, לְפִי סוּג הַקִּצְבָּה, 1992-1980

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיחה		קצבה זמנית	
	מספרים	שיעור	מספרים	שיעור	מספרים	שיעור
	מוחלטים	שנתי (%)	מוחלטים	שנתי (%)	מוחלטים	שנתי (%)
1980	42,871	-	37,586	-	5,285	-
1985	63,500	1.7	55,500	1.4	8,000	4.0
1986	64,762	1.9	56,191	1.2	8,571	7.1
1987	67,797	4.6	57,427	2.2	10,370	20.9
1988	69,519	2.5	58,175	1.3	11,344	9.4
1989	71,468	2.8	60,394	3.8	11,075	-2.0
1990	73,148	2.8	62,000	2.6	11,148	0.6
1991	74,481	1.8	62,500	0.8	12,132	8.8
1992	77,500	4.0	64,000	2.4	13,500	11.2

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ההשתכרות,
1991-1980

דרגת אי כושר (אחוזים)					שנה
100%	74%	65%	60%	סך הכול	
86.0	2.2	3.9	7.9	100.0	1980
81.7	2.3	5.3	10.7	100.0	1985
80.6	2.4	5.7	11.2	100.0	1986
79.7	2.6	6.2	11.5	100.0	1987
79.3	2.6	6.6	11.5	100.0	1988
79.3	2.7	6.7	11.3	100.0	1989
78.7	2.5	6.9	11.8	100.0	1990
78.6	2.4	7.0	11.8	100.0	1991

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר התלויים (אחוזים),
1991-1980

מספר התלויים					שנה
3	2	1	יחיד	סך הכול	
13	12	16	58	100	1980
8	12	17	63	100	1984
5	10	19	67	100	1985
7	12	19	62	100	1990
9	13	16	61	100	1991

3. שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות כללית, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות לנכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית - 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. במרץ 1990 תוקנה תקנה המאפשרת להעניק קצבת שירותים מיוחדים למי שאינו זכאי לקצבת נכות, שכן כושר השתכרותו לא נפגע, אך שאחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 4: נכים מבוטחים ועקרות בית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, 1991

רמת הזכאות			סוג הנכה	
<u>150%</u>	<u>100%</u>	<u>50%</u>	<u>סך הכול</u>	נכים מבוטחים
915	1,257	3,630	5,802	מספרים
15.8	21.7	62.5	100.0	אחוזים
<u>90%</u>	<u>60%</u>	<u>30%</u>	<u>סך הכול</u>	עקרות בית
92	226	750	1,068	מספרים
8.6	21.1	70.2	100.0	אחוזים

לוח מס. 4 מציג את מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1991 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-6,850, כלומר ב-8.5% יותר מאשר בשנה הקודמת. המקור העיקרי לגידול זה היא הצטרפותם של נכים המקבלים קצבת נכות אשר נעשו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הידרדרות מצבם הרפואי. הרכב

מקבלי הקצבה השתנה ב-1991 אך במעט. כמו כן, בעקבות התקנות החדשות שנכנסו לתוקף במרץ 1990 נוספו למערכת כ-100 נכים. לתוספת זו יש לזקוף כ-20% מגידול במספר המקבלים. חלקם של המבוטחים גדל ל-84.5%, ואילו חלקן של עקרות בית ירד לכ-15%. כ-63% ממקבלי הקצבה, שהם נכים מבוטחים, מקבלים קצבה ברמה הנמוכה -50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 15% מהם מקבלים קצבה ברמה הגבוהה -150% מקצבת יחיד מלאה. אחוז המקבלים קצבה ברמה הנמוכה גדול יותר בקרב עקרות הבית -71%.

4. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ומאז 1981 החלו להפעילן כאופן 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, כוונתו של המחוקק היתה לעודד את המשפחה לטפל בילד, ככל האפשר, במסגרת הבית והקהילה. רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מיזת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסכינתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד.

נוסף על כך, ילדים לומדים מקבלים גמלה חודשית עבור מחיה ועזרה בלימודים. זאת - בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה לילד שטרם מלאו 14 שנה, ו-40% לאחר שמלאו לו 14 שנה.

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

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

בשנת 1988 הוחל, במסגרת הקרן לפיתוח שירותים מיוחדים, בפרויקט ניסויי של תשלום קצבת ילד נכה לילדים עד גיל 3, בעלי נכות תמורה, שסביר היה להניח שיהיו זכאים לגמלה כשימלאו להם 3 שנים. הניסוי נועד לסייע למוסד לביטוח לאומי לקבוע כללי זכאות לקצבת ילד נכה בגיל זה. לשם כך פותח סולם לבחינת התפתחות הילד, שעל פיו תיקבע זכאות המשפחה לקצבה. הסולם תקף בעיקר לבחינת דרגת הנכות של ילדים עם מחלות התפתחותיות, אך פחות לזו של ילדים עם מחלות אורגניות, כגון טרשת, עיוורון וכו'. הפרויקט נמשך גם בשנת 1989, והדגש הושם על בניית מדד אשר המבטא את הקשר בין מחלת הילד לבין העומס הטיפולי המוטל על משפחתו ("מדד עומס הטיפול").

לאור תוצאות הפרויקט הניסיוני הונהגו שינויים במסלולי בדיקת הזכאות לתשלום. בחודשים נובמבר 1990 - אפריל 1991 נבחנו הכלים החדשים בהתייחס למספר מוגבל של ילדים נכים. כמקביל הוחל בהתקנת תקנות לעיגון התשלום לילדים נכים בגיל 0-3 בחוק הביטוח הלאומי. בדצמבר 1991 הופעלו התקנות לראשונה.

נוסף על כך, באוקטובר 1991 הורחב את חוג הזכאים לקצבת ילד נכה. מיום זה ילד עם תסמונת דאון נחשב גם הוא לזכאי, בלא קשר למידת תלותו בזולת.

בשנת 1991 6,067 ילדים נכים קיבלו קצבת נכות - הגבוהה כ-6.4% מזו שבשנה הקודמת. גידול זה נבע מידול מספר העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים ומהרחבת חוג הזכאים עקב תשלום קצבת ילד נכה לילדים עם תסמונת דאון.

ב-1992 מספר הילדים הנכים שיקבלו קצבת נכות נאמד בכ-7000. (במרץ 1992 272 ילדים עולים קיבלו קיצבת ילד נכה, לעומת 200 ילדים עולים במרץ 1991).

לוח מס. 5: מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל, 1982-1992

ג י ל			סך הכול	ש ג ה
18 - 14	7 - 3	עד 3		
-	-	-	1,613	1982
2,694	1,343	-	4,037	1985
2,836	1,433	-	4,269	1986
2,859	1,476	-	4,335	1987
3,004	1,593	450	4,597	1988
3,273	2,021	450	5,294	1989
3,300	2,050	350	5,700	1990
3,567	2,300	200	6,067	1991
3,750	2,600	650	7,000	1992

רמת הזכאות השכיחה בקרב כלל המקבלים קצבת ילד נכה (כולל ילדים עד גיל 3) היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

5. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם נחלק ל: א. קצבת ניידות הניתנת לנכים בעלי רכב או לנכים חסרי רכב כהשתתפות בהוצאות הנסיעה שלהם; ב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב,

שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת בכפוף למבחן הכנסות.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת ניידות, 1992-1985

1992	1991	1990	1989	1988	1985	
11,950	11,550	11,396	11,230	10,942	10,602	מספר המקבלים
3.5	1.4	1.5	2.6	2.2	3.3	שיעור הגידול

לוח מס. 7: קצבת הניידות הממוצעת (מחירי 1985), 1992-1985

1992	1991	1990	1989	1988	1985	
145	156	170.7	148.2	145.0	192.5	קצבה ממוצעת
75.3	81.0	88.6	76.9	75.3	100	מדד קצבה 1985=100

קצבת ניידות - ב-1991 מספר המקבלים קצבת ניידות הגיע ל-11,550 - מספר הגבוה ב-1.4% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. בשנה זו קצבת הניידות הממוצעת לנכה נשחקה ב-8.2%. מאז עדכון הקצבאות בספטמבר 1990 לא חל שינוי בסל החזקת הרכב. לפנינו מגמת ירידה ריאלית בהוצאות החזקת רכב הנמשכת מאז 1985 (למעט 1990) ששיעורה המצטבר היה ב-25%. מגמות אלו צפויות להימשך ב-1992. מספר המקבלים ב-1992 נאמד ב-11,950 (שיעור גידול בן 35% לעומת לשנה הקודמת), ושיעור השחיקה הריאלי של הקצבה נאמד בכ-9%.

לוח מס. 8: מקבלי הלוואה עומדת וגובה ההלוואה (מחירי 1985),
לפי נפח מנוע הרכב, 1992-1986

גודל הרכב (סמ"ק)				סך הכול	שנה
2,000	1,800	1,300			

מספר המקבלים

81	1,195	1,105	2,381	1986
57	1,085	1,270	2,412	1987
101	1,495	1,445	3,041	1988
117	1,463	1,119	2,699	1989
98	1,243	1,058	2,392	1990
78	1,122	1,089	2,281	1991
100	1,600	1,300	3,000	1992

הלוואה עומדת (ש"ח)

30,827	16,667	6,584	12,455	1986
33,908	16,148	7,036	11,751	1987
29,055	14,786	6,488	11,269	1988
26,872	13,076	5,670	10,609	1989
18,508	11,648	5,206	8,610	1990
16,342	10,492	5,094	8,038	1991
15,500	9,800	4,750	7,500	1992

הלוואות עומדות - ב-1991 נמשכה, זו השנה השנייה, הירידה במספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת לקניית רכב. שיעור הירידה היה מתון יחסית לשנה הקודמת - 4.5%, לעומת ירידה בת כ-12% ב-1990. מספר המקבלים הלוואה עומדת ירד מכ-2,392 ב-1990 ל-2,287 ב-1991. ירידה זו נבלמת בשנת 1992 ובשנה זו צפויה עלייה משמעותית במספר מקבלי

הלוואה עומדת - לכ-3,000 מקרים. בשנת 1991 המשיך לרדת ערכה הריאלי של ההלוואה העומדת הממוצעת - בשיעור בן 6.5%. ירידה זו נבעה במישרין מהימשכות ירידתם של מיסי הקניה המוטלים על רכב מיובא והיציבות היחסית בשערי מטבע חוץ.

6. היקף התשלומים בענף הנכות

ב-1991 קטן היקף התשלומים ב-1.5% במחירים קבועים. לירידה הריאלית בהיקף התשלומים גרמו בעיקר הירידה הריאלית בת ה-40% בסך הלוואות עומדות שהוענקו לנכים. בשאר הקצבאות נשמרה היציבות בהיקף התשלומים אף היתה עלייה קלה בתשלומי שר"מ וילד נכה. בשנת 1992 צפויה עלייה ריאלית של כ-7.0% בהיקף התשלומים. עלייה זו מקורה בגידול מקבלי קצבאות בכל הסעיפים.

לוח מס. 9: סך כל תשלומי ענף נכות (בלא הוצאות מינהל) וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1981-1992

שנה	כלל תשלומי הענף (אלפי ש"ח) מחירי שיעור הגידול	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור השנתי (אחוזים) גמלאות (אחוזים)
1981	210.9	15.6
1985	283.1	7.6
1986	308.7	9.7
1987	305.9	1.2
1988	330.7	7.4
1989	337.5	2.1
1990	329.0	-2.5
1991	323.9	-1.5
1992	347.0	7.0

לוח מס. 10 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1991 גדל חלקן של גמלאות הנכות והשיקום ל-79.0% מכלל תשלומי הענף (לעומת 78% ב-1990). החלק של התשלומים לשירותים מיוחדים וילד נכה גדל עד ל-4.5% (לעומת 4.2% ב-1990). חלקן של גמלאות הניידות קטן מ-13.0% מכלל תשלומי הענף ב-1990 ל-11.3% ב-1991.

לוח מס. 10: התשלומים בענף נכות, לפי סוג התשלום (אחוזים),
1992-1981

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1986	100	78.3	14.4	3.4	3.6	0.3
1987	100	79.3	13.2	3.6	3.7	0.2
1988	100	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100	77.5	12.4	4.6	5.0	0.6

ה. אבטלה

1. מבוא

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

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

1. דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו הקודם של החובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% מן השכר הקודם (בהתאם לגובה השכר ערב האבטלה); על החלק שמעל למחצית ועד לשלושת רבעי השכר הממוצע - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע עד מלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע עד לשלוש פעמים השכר הממוצע - 40%.

2. עולה - מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל.

3. גובה דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.

4. מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב, כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

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

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1980-1992

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		תובעי דמי אבטלה	
	מספרים	% מכוח	מספרים	% מהבלתי	מספרים	% מהבלתי
	מוחלטים	העבודה	מוחלטים	מועסקים	מוחלטים	מועסקים
1980	65,750	5.0	43,311	65.9	10,585	16.1
1985	101,750	7.0	50,853	50.0	20,894	20.5
1986	98,925	6.7	45,847	46.3	20,307	20.5
1987	90,875	6.0	46,232	50.9	19,856	21.8
1988	109,550	7.0	63,101	57.6	29,780	27.2
1989	147,500	9.2	88,205	59.8	50,590	34.3
1990	158,000	9.6	91,637	58.0	58,189	36.8
1991	187,200	10.6	128,957	68.9	62,620	33.5
1992	214,500	11.5	150,000	70.0	83,000	38.7

א. ב- 1991 מספר הבלתי מועסקים היה בממוצע 187,200 לחודש (לעומת 158,000 ב-1990), שהם 10.6% מכוח העבודה (לעומת 9.6% ב-1990). חלקם של המחפשים עבודה (לאו דווקא באמצעות לשכות התעסוקה) במשך יותר מתשעה שבועות הגיע ב-1991 ל-68.5% מכלל הבלתי מועסקים - רמה דומה לזו שנרשמה ב-1990. ב-1992 נמשכת מגמת הגידול בממדי האבטלה. מספר הבלתי מועסקים בממוצע לחודש נאמד בכ-215,000, שהם כ-11.5% מכוח העבודה החזוי.

ב. מספרם החודשי הממוצע של דורשי העבודה הרשומים בשירות התעסוקה היה ב-1991 128,857 (לעומת 91,637 ב-1990). חלקם של הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה הגיע ב-1990 וב-1991 ל-68.5% מכלל דורשי העבודה. המספר החודשי הממוצע החזוי של דורשי העבודה ב-1992 נאמד בכ-150 אלף, ואלה ימנו כ-70% ממספר הבלתי מועסקים הצפוי.

ג. מספרם החודשי הממוצע של תובעי דמי אבטלה הגיע ב-1991 ל-62,620 (לעומת 58,190 ב-1990). ב-1992 הוא צפוי להגיע לכ-83,000 איש. אחוז התובעים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים היה ב-1991 33.6%, והוא צפוי לעלות ב-1992 ל-39% בקירוב. בשנת 1991 קיבלו המובטלים דמי אבטלה עבור 122 יום בממוצע (לעומת 119 יום ב-1990). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה כקרוב כלל המקבלים הגיע בשנת 1991 ל-48.5% (לעומת 46.1% ב-1989). מגמה זו צפויה להימשך גם ב-1992.

מהשוואת נתוני 1991 לאלה של 1990 עולה, כי בשנה הנסקרת נמשכה מגמת העלייה בממדי האבטלה - מגמה שהחלה להסתמן ב-1988. שיעור הגידול של הבלתי מועסקים ושל דורשי העבודה היה ניכר יותר מאשר בשנה הקודמת: ב-1991 אחוז הבלתי מועסקים גדל ב-18.5% (לעומת 9.3% ב-1990), ומספר דורשי העבודה - ב-40.7% (לעומת 10.5% ב-1990). אולם מספר התובעים דמי אבטלה גדל בשיעור מתון יותר - ב-7.6% לעומת 16.5% ב-1990. כתוצאה מכך ירד אחוז התביעות לדמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים: מ-36.8% ב-1990 ל-33.5% ב-1991. ירידה זאת יש לזקוף להחמרתו של מצב האבטלה, שכן במרוצת תקופה ממושכת בת כארבע שנים מובטלים נשארו בלא תעסוקה זמן רב, ולאחר שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה פעם אחת, אין הם זכאים עוד לדמי אבטלה למרות שנשארו מובטלים ונספרים כבלתי מועסקים. סיבה אפשרית נוספת לירידת אחוז התובעים מהבלתי מועסקים היא, שב-1991 מספר השייכים לכוח העבודה גדל מאוד - 7.3% לעומת 3% בממוצע בשנים קודמות. המתווספים ב-1991 מנו בעיקר עולים חדשים, נשים וצעירים שהצטרפו זה לראשונה לכוח עבודה. במצב האבטלה ששררה ב-1991 תוספת זו של כוח עבודה, בעיקר העולים, כנראה הצטרפה ברובה לקבוצת הבלתי מועסקים שאינם זכאים לדמי אבטלה. לעומת זאת, ב-1992 צפויות עלייה חדה במספר התובעים דמי אבטלה ועלייה פחות חדה במספר הבלתי מועסקים. לכן אחוז התובעים דמי אבטלה מהבלתי מועסקים צפוי

לוח מס. 2: מקבלי זמי אנטלה לפי שנת אנטלה, 1980-1992

מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה		מקבלי זמי אנטלה		מקבלי זמי אנטלה		מקבלי זמי אנטלה		מקבלי זמי אנטלה		שנת
	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה		
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1980
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1985
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1986
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1987
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1988
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1989
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1990
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1991
מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	מקבלי זמי אנטלה	1992

ממוצע חודשי

401.5	23.7	8,766	205.6	76.3	28,234	236.7	37,000	1980
10.1	16.0	9,800	20.9	84.0	51,500	19.0	61,300	1985
-22.4	13.0	7,600	-1.0	87.0	51,000	-4.4	58,600	1986
-13.6	11.2	6,565	1.8	88.8	51,934	-0.2	58,499	1987
52.3	10.9	10,000	57.9	89.1	82,000	57.3	92,000	1988
39.3	10.1	13,934	51.6	89.9	124,346	50.3	138,280	1989
-	13.4	18,846	-	86.6	121,894	-	140,740	1990
41.9	16.8	26,748	8.7	83.2	132,557	13.2	159,305	1991
21.5	18.0	32,500	11.3	82.0	147,500	13.0	180,000	1992
-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991
41.3	15.7	11,932	35.3	84.3	64,068	36.2	76,000	1992

לגדול. מגמה חזויה זו היא פועל יוצא מהצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים דמי אבטלה לאחר צבירת תקופת אכשרה, שכזכור קצרה יותר כשמדובר בעולים.

2. מקבלי דמי אבטלה

התרחבות האבטלה שהסתמנה בנתוני המוסד לניטוח לאומי ניכרה גם ב-1991, בעיקר בקרב החיילים המשוחררים. ב-1991 בסך הכול כ-159 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה. זו עלייה בת 13% מאז 1990. כ-83% (133 אלף) מכלל מקבלי דמי האבטלה היו מובטלים שקודם לכן היו מועסקים בכוח העבודה, וכ-17% (כ-27 אלף) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים המובטלים גדל ב-27%, ומספר המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה גדל ב-7%. כתוצאה מכך חלקם של החיילים המשוחררים בכלל מקבלי דמי האבטלה גדל מ-10% ב-1989 ל-17% ב-1991. ב-1992 מספר המובטלים השונים שיקבלו דמי אבטלה צפוי להגיע ל-180,000 בקירוב, וחלקם של החיילים המשוחררים ימשיך לגדול - עד ל-18%.

גם מספר העולים החדשים (שעלו בשנים 1990 ו-1991) שהצטרפו למעגל מקבלי דמי האבטלה גדל, ואפילו בתלילות - מ-330 עולים בתחילת השנה לכ-7,000 עולים בסוף השנה. בסוף השנה הם מנו כ-11% מכלל מקבלי דמי האבטלה, לעומת 2% בקירוב בשנה הקודמת. בהמשך נקדיש פרק מיוחד לתכונותיהם של העולים שקיבלו דמי אבטלה.

לוחות מס. 3, 4 ו-5 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו קודם לאבטלתם, לפי הכשרתם, הענף הכלכלי שבו הועסקו ומשלח-ידם, בהתאמה. הנתונים מורים, כי בשנת 1991 גדל חלקם של האקדמאים בקרב מקבלי דמי האבטלה המחפשים עבודה (מ-7.1% ב-1990 ל-11.7% ב-1991). זאת - כתוצאה מרמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.

בחינת התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי הענף הכלכלי שבו הועסקו מעידה, שגם בשנה הנסקרת הפגיעה העיקרית חלה בענף התעשייה - כשליש ממקבלי

דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק חמישית מהמועסקים שייכת לענף זה. לעומת זאת, בענף השירותים הציבוריים התמונה הפוכה: כרבע ממקבלי דמי האבטלה נפלטו מענף זה, שעה שלענף זה שייך שליש מהמועסקים - דהיינו, האבטלה פחות מורגשת בענף זה.

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

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1980-1992

שנה	סך הכול	מחפשים עבודה	הכשרה מקצועית	מחפשים עבודה		שנה
				לא	אקדמאים	
1980	100.0	95.6	4.4	100.0	10.1	89.9
1985	100.0	88.6	11.4	100.0	7.1	92.9
1986	100.0	86.1	13.9	100.0	8.3	91.7
1987	100.0	85.4	14.6	100.0	9.2	90.8
1988	100.0	88.5	11.5	100.0	9.1	90.9
1989	100.0	90.4	9.6	100.0	6.9	93.1
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	7.6	92.4
1991	100.0	91.5	8.5	100.0	11.7	88.3
1992	100.0	91.5	8.5	100.0	15.6	84.4
ממוצע חודשי						
1991	100.0	88.7	11.3	100.0	12.8	87.2
1992	100.0	89.1	10.9	100.0	15.4	84.6

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפני ענף כלכלי (אחוזים), 1980-1992

שנה	סך ייעור	תעשייה	ומים	בינוי	והארה	תקשורת	עסקיים	שירותים	פיננסים	שירותים	מסחר	שנה
1980	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6			1980
1985	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0			1985
1986	0.7	30.5	1.0	13.5	7.6	5.4	8.2	25.6	2.3			1986
1987	0.8	33.1	1.0	10.1	8.4	4.2	8.9	25.0	2.5			1987
1988	0.9	40.7	1.2	7.4	9.4	5.2	9.8	22.6	2.8			1988
1989	0.8	32.4	1.2	8.7	9.4	4.9	13.4	21.9	2.8			1989
1990	2.3	32.6	1.9	5.7	14.4	4.9	6.8	25.2	4.3			1990
1991	3.5	33.1	1.4	4.7	12.4	4.0	8.1	24.1	3.8			1991
1992	2.1	33.3	1.3	8.1	12.2	3.3	7.7	23.4	3.3			1992

* כולל לא ידוע.

לוח מס. 5: מקבלי זמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלת-ייד (אתוים)*, 1986-1992

שנה	סך	מדעיים	חופשיים	מנהלים	וודמיהם	וזבנים	שירותים	תקלאות	מקצועיים	עובדים	לא	עובדים	שנה
1986	100.0	4.1	11.5	6.3	20.0	2.2	7.8	0.6	20.2	27.3			1986
1987	100.0	4.8	12.9	7.2	21.7	2.8	8.5	0.8	17.5	23.8			1987
1988	100.0	4.4	12.8	8.7	22.4	3.6	8.8	2.8	19.1	17.4			1988
1989	100.0	3.0	11.4	8.7	21.5	4.1	8.2	2.6	20.0	20.5			1989
1990	100.0	3.3	11.0	1.9	16.4	3.9	9.1	1.1	16.3	25.7			1990
1991	100.0	4.1	10.8	2.4	16.8	4.3	10.3	2.0	20.7	28.5			1991
1992	100.0	4.4	10.1	2.3	13.8	3.7	9.9	1.3	23.1	31.4			1992

* עקב תקלה טכנית נפלה טעות בנתוני השנים הקודמות, שנשטפו מלוח זה. נמוך נון, התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלת-ייד מתבטת על דירות התרבע, והיא עשויה להיות שונה מן ההתפלגות על פי נתוני שירותי המעסיקה, המתבטת על תעודת התרבע.

3. עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

כאמור, לצורך חוק ביטוח אבטלה עולה הוא מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה בת 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה לאבטלתו. (כלל תושבי המדינה חייבים בתקופת אכשרה ממושכת כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה). יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה אחידים לעולים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המירבית לתשלום היא 138, או 175, יום - לפי גילו ומצבו המשפחתי של המובטל בכל אחת משתי הקבוצות.

מספר העולים המקבלים דמי אבטלה גדל בהתמדה מאז תחילת 1991: מ-792 בינואר 1991 ל-7,000 בקירוב בדצמבר 1991. מ-55,811 המובטלים (בממוצע לחודש) בשנת 1991 שקיבלו דמי אבטלה 569 עלו בשנת 1989, 2,605 - ב-1990, ו-186 - ב-1991. מגמת העלייה נמשכה גם בחודשים הראשונים של שנת 1992 - וניתר חדות, ומספר העולים שיקבלו דמי אבטלה ב-1992 נאמד בכ-11,200 בממוצע לחודש (כולל עולי 1989 שאינם זכאים עוד לתנאים מיוחדים לפי חוק ביטוח אבטלה).

כאמור, כל העולים שקיבלו דמי אבטלה עבדו לפחות שלושה חודשים. אולם על פי הנתונים, חלקם צבר תנאי זכאות ככל תושבי ישראל, היינו הספיק לעבוד בשנה שקדמה לאבטלתם יותר מ-150 יום, ואילו היתר היו זכאים לדמי אבטלה כעולים - כלומר עבדו פחות משישה חודשים, אך לא פחות משלושה. שיעור המקבלים תשלום מכוח זכאות רגילה גדל, כמובן, ככל שמועד העלייה ארצה מוקדם יותר - רק 47% מהמובטלים שעלו ב-1989 קיבלו דמי אבטלה כעולים (לעומת 79% מאלה שעלו ב-1989 ו-89% מאלה שעלו ב-1991).

להלן מספר תכונות של העולים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1991, בהשוואה למובטלים האחרים:

- 60% מהעולים היו גברים, ואילו מהמובטלים האחרים 50% היו גברים.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה, לפי חודש האבטלה ושנת העלייה
(מספרים), 1992-1991

שנת העלייה				סך כל המקבלים דמי אבטלה	חודש האבטלה
ותיקים	1991	1990	1989		
52,305	462	330	-	53,097	1991 ינואר
55,435	492	478	-	56,405	פברואר
55,067	509	648	-	56,224	מרץ
51,664	521	902	1	53,088	אפריל
50,121	557	1,269	2	51,949	מאי
48,778	551	1,851	8	51,188	יוני
50,246	594	2,629	39	53,508	יולי
51,475	626	3,292	108	55,501	אוגוסט
51,416	625	3,810	180	56,031	ספטמבר
55,047	651	4,699	365	60,762	אוקטובר
53,785	633	5,407	607	60,432	נובמבר
54,075	601	5,943	926	61,545	דצמבר
52,451	569	2,605	186	55,811	ממוצע בחודש
64,043	696	7,449	1,622	73,810	1992 ינואר
65,341	674	7,924	2,146	76,085	פברואר
66,241	660	8,095	2,569	77,565	מרץ
62,913	624	7,910	2,941	74,388	אפריל
63,626	588	7,924	3,462	75,600	מאי
64,850	650	8,000	2,500	76,000	ממוצע בחודש

* אומדן המתייחס לכל חודשי השנה.

- גילם הממוצע היה 40, לעומת 34 בקבוצת המובטלים האחרים.
- כ-80% היו נשואים, לעומת 60% מהמובטלים האחרים.
- מספר הילדים הממוצע במשק בית היה 0.8, לעומת 1.1 במשקי בית של המובטלים האחרים.
- 35% מהעולים היו אקדמאים, לעומת 6% בקרב האחרים. עם זאת, כמחצית העולים החדשים שקיבלו דמי אבטלה עבדו ערב אבטלתם בעבודות בלתי מקצועיות, לעומת 27% מהוותיקים. עולים חדשים אלה עבדו בעיקר בענף הבנייה - 40% לעומת 30% מן הוותיקים.
- 16% קיבלו הכשרה מקצועית כמסגרת ביטוח אבטלה, לעומת 12% בלבד מן המובטלים האחרים.

4. משך תשלום דמי האבטלה

גידול מספר המקבלים דמי אבטלה ב-1991 לווה, כבשנתיים הקודמות, בעלייה חדה יחסית במשך התשלום הממוצע. מגמת גידולו של משך התשלום, שציינה את השנים האחרונות, נמשכה. לוח מס. 7 מעלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע ב-1991 ל-122 (לעומת 119 ב-1990 ו-107 ב-1989), והוא צפוי לעלות ל-130 ב-1992. גידול משך התשלום הממוצע של כלל המקבלים משקף גידול במשך התשלום, שקיבלו הן אלה שעבדו קודם לאבטלתם (127 יום ב-1991, לעומת 123 ימים ב-1990) והן חיילים משוחררים (97 יום ב-1991, לעומת 91 יום ב-1990).

במקביל, נמשכה מגמת העלייה בחלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות (+138 ימים) בכלל מקבלי דמי האבטלה, מ-32.1% ב-1988 ל-48.5% ב-1991. שיעור זה צפוי להגיע ל-55% ב-1992. חלקם של הממצים את מלוא תקופת הזכאות בקרב אלה שעבדו קודם לאבטלתם גדל מ-33.6% ב-1988 ל-52.3% ב-1991, וחלקם של החיילים המשוחררים גדל מ-20.1% ב-1988 ל-27.9% ב-1991. השיעורים הצפויים ב-1992 הם 60% ו-30%, בהתאמה.

לוח מס. 7: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחוזים), 1981-1992*

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

כלל מקבלי דמי אבטלה

75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
88	28.1	5.0	11.0	10.8	12.8	16.2	16.1	100.0	1986
90	28.9	5.2	11.9	10.5	12.5	15.5	15.5	100.0	1987
101	32.1	4.5	10.8	10.2	11.5	15.0	15.9	100.0	1988
107	38.5	5.8	11.0	8.7	8.1	13.5	14.4	100.0	1989
119	46.1	9.5	11.0	8.7	8.4	8.8	7.5	100.0	1990
122	48.5	9.0	10.2	8.8	8.4	8.5	6.6	100.0	1991
130	55.0	9.3	10.2	8.7	8.4	8.4	5.0	100.0	1992

עבדו קודם לאבטלתם

78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
92	30.9	5.1	11.2	11.1	12.7	15.1	13.9	100.0	1986
93	31.2	5.3	12.0	10.9	12.4	15.2	13.0	100.0	1987
104	33.6	4.7	11.0	10.4	11.4	14.6	14.4	100.0	1988
111	41.0	6.1	11.4	8.6	8.0	12.5	12.4	100.0	1989
123	49.2	9.5	10.8	8.3	7.9	7.9	6.4	100.0	1990
127	52.3	8.8	9.8	8.2	7.7	7.5	5.7	100.0	1991
135	60.0	9.1	9.5	8.0	7.5	7.2	4.7	100.0	1992

חיילים משוחררים

64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985
68	14.9	3.9	9.0	10.5	12.9	21.4	27.4	100.0	1986
71	17.6	3.1	9.4	9.6	13.1	19.9	27.3	100.0	1987
80	20.1	3.1	9.2	8.9	11.9	18.3	28.5	100.0	1988
84	23.5	4.3	8.8	9.1	8.4	19.4	26.5	100.0	1989
91	24.6	7.8	12.8	11.2	11.9	14.7	15.0	100.0	1990
97	27.9	9.8	12.1	11.7	12.2	14.1	12.2	100.0	1991
100	30.0	8.5	12.0	11.5	12.0	14.0	12.0	100.0	**1992

* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי האבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה התקציבית המחאימה.

לוח מס. 8: מקבלי זמי אנטלה שעבדו לפני אנטלסם, לפי גובה זמי האנטלה (אחוזים),
1992-1980

ממוצע זמי אנטלה	זמי אנטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק							ש נ ה
	עד 1/4	מ-1/4 עד 1/3	מ-1/3 עד 1/2	מ-1/2 עד 2/3	מ-2/3 עד מעל	הממוצע	הכול	
42.0	21.4	20.9	31.0	17.4	8.2	1.0	100.0	1980
37.1	21.8	28.3	30.7	13.0	5.1	1.0	100.0	1985
42.2	21.9	23.2	33.2	15.2	5.3	1.2	100.0	1986
44.5	18.0	16.2	38.2	18.1	7.7	1.9	100.0	1987
47.5	15.6	12.3	39.8	24.7	5.5	2.1	100.0	1988
47.8	8.9	7.7	44.5	25.6	11.2	2.2	100.0	1989
46.8	13.6	11.7	44.7	19.9	8.4	1.7	100.0	1990
45.2	13.2	10.9	43.7	24.2	6.3	1.8	100.0	1991
45.0	11.9	10.3	45.1	27.9	3.3	1.6	100.0	1992

5. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

סכום דמי האבטלה הממוצע למקבל שעבד טרם אבטלתו היה ב-1991 47.8 ש"ח ליום, שהם 45.2% מן השכר הממוצע היומי במשק בשנה זו. לוח מס. 8 מלמד, כי ב-1991 נמשכה הירידה בדמי האבטלה הממוצעים כחלק מן השכר הממוצע. התפתחות זו נובעת מעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות (טרם אבטלתם) בכלל המקבלים דמי אבטלה. על פי לוח מס. 8, חלקם של מקבלי דמי האבטלה בסכום של עד מחצית השכר הממוצע במשק גדל (מ-61.1% ב-1989 ל-70.0% בשנת 1990 ו-1991) על חשבון ירידה בחלקם של המקבלים דמי אבטלה בסכומים גבוהים יותר. בשנת 1992 לא צפוי שינוי בגובה דמי האבטלה, והם נאמדים בכ-45% מהשכר הממוצע במשק.

לוח מס. 9 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד על גידול ריאלי בהיקף תשלומי דמי האבטלה ב-1991 (ב-2.6%). גידול זה בהיקף התשלומים נובע מגידול כן ב-8% במספר התשלומים ומירידה ריאלית בת כ-5% בסכום דמי האבטלה היומיים. הירידה הריאלית בסכום דמי האבטלה היומיים נבעה מירידת השכר הריאלי במשק ומעליית חלקם של בעלי הכנסות נמוכות כמקבלים. ב-1992 תשלומי הענף צפויים לעלות בכ-28%, בעיקר עקב גידול במספר המקבלים.

לוח מס. 9: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח)*, 1980-1992

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1986	81,801.0	62,832.0	22.3
1987	115,215.5	75,029.6	19.4
1988	223,175.0	123,759.2	64.9
1989	441,758.6	205,679.5	66.2
1990	490,700.0	168,799.4	-
1991	599,119.0	173,255.9	2.6
1992	880,000.0	227,214.0	31.1

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

ו. נפגעי עבודה

1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. מספר סוגי גמלה מוענקים לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

א. דמי פגיעה, המשולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס הכנסתו בתקופה שקדמה לתקופת אי הכושר. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים כראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים בשכר הממוצע (ב-1987, בהתאם לשכר הממוצע לפי הוראת השעה), ובמרוצת השנה - כשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, וכאותם מועדים.

ב. גמלאות נכות, אשר להן זכאים נפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (לתקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5%, לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20%, לפחות; מענק נכות, הניתן לאלה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות נקבע יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100% - סכום קצבתו מחושב יחסית לדרגת נכותו.

ג. גמלאות תלויים המשולמות לכני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה - אם בני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה אף הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה התלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מן השכר בתקופה הקובעת, ואלמנה עם ילדים - ל-100%).

גמלת הנכות וגמלת התלויים מתעדכנות בדומה לדמי פגיעה, להוציא המגבלה בדבר 90 הימים הראשונים.

ד. טיפול רפואי או הוצאות אשפוז הנגרמות מפגיעה בעבודה.

ה. שיקום מקצועי - לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר - אם כתוצאה מפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

2. דמי פגיעה

לוח מס. 1 מעלה, כי בשנים 1987-1990 הסתמנו תנודות קלות, לשני הכיוונים, במספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו בסניפי המוסד. גם מספר התביעות שאושרו נשאר פחות או יותר יציב (עם תנודות קלות) באותן שנים. לעומת זאת, בשנת 1991 חלה עלייה גדולה (בת כ-13.8%) הן במספר התביעות שהוגשו והן במספר התביעות שאושרו. גם בשנת 1992 צפויה מגמה דומה, דהיינו גידול נוסף, אם כי לפי אומדן בשיעור מתון יותר. עוד מלמד לוח מס. 1, כי מספר הימים שבעבורם שולמו דמי פגיעה, אשר היה ב-1990 1,418 אלף ימים, המשיך לגדול גם ב-1991 (1,612 אלף ימים). האומדן ל-1992 הוא כ-1,800 אלף ימים.

הגידול במספר התביעות לדמי פגיעה ובמספר המקבלים דמי פגיעה בשנים 1991-1992 נובע בעיקר מגידול מספר המועסקים במשק, אם כי אין בגידול מספר המועסקים כדי להסביר את מלוא הגידול במספר התובעים דמי פגיעה, או במספר מקבלי דמי הפגיעה. את הגידול במספר תאונות העבודה אולי ניתן לזקוף לשינויים שחלו במיומנויות העובדים. כלומר, ייתכן

ששכירות העסקתם של עובדים פחות מיומנים גברה, וכך עלתה גם רמת הסיכון של העובדים. אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק (שהוא אינדקסיה לשיעור הפגיעה בעבודה במשק) גדל ב-1991 ל-4.43% (כלומר, עלייה בת 0.9 נקודות אחוז לעומת 1990).

לוח מס. 1: תביעות לזמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1992-1980

שנה	מספר התביעות שהתקבלו	מספר התביעות שאושרו	דמי פגיעה (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק*
1980	94,501	85,017	1,253.5	5.87
1985	68,572	62,377	1,133.2	4.63
1986	66,693	60,557	1,379.5	4.39
1987	71,032	63,353	1,210.1	4.48
1988	70,695	63,779	1,177.2	4.91
1989	71,542	63,750	1,367.0	4.36
1990	71,398	63,058	1,407.9	4.23
1991	79,298	70,192	1,611.8	4.43
1992	85,600	72,000	1,890.0	4.43

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

לוח מס. 2 מלמד, כי בשנת 1991 דמי הפגיעה ששולמו לשכירים במוצע ליום היו כ-53.5 ש"ח, ואלו ששולמו לעצמאים - 86 ש"ח. הסכומים ששולמו לשכירים היו נמוכים במונחים ריאליים בכ-8.5% מאלה ששולמו ב-1990; ואלו ששולמו לעצמאים היו נמוכים בכ-10.0%.

לוח מס. 2: זמי פגיעה בממוצע ליום, 1980-1992

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים	מחירי	כאחוז	מחירים	מחירי	כאחוז
	1985	1985	מהשכר	מחירים	1985	מהשכר
	(ש"ח)	(ש"ח)	הממוצע	שוטפים	(ש"ח)	הממוצע
1980	0.05	11.0	42.0	0.05	11.0	41.8
1985	12.3	12.3	47.8	14.1	14.1	54.7
1986	21.7	16.7	57.4	29.0	22.3	76.7
1987	31.2	20.3	63.7	44.1	28.7	90.0
1988	38.3	21.3	64.4	61.2	33.9	102.8
1989	45.5	21.2	65.2	76.0	35.4	108.8
1990	49.0	20.2	64.0	80.4	33.2	105.1
1991	53.5	18.5	60.8	86.0	29.8	97.7
1992	62.9	19.5	63.8	91.6	28.3	92.9

על פי הגדרת החוק, תאונה בעבודה היא תאונה שאירעה למבוטח תוך כדי ועקב עיסוקו במשלה ידו. בהגדרה זו כלולה גם תאונה שקרתה למבוטח בזדכו לעבודה או ממנה. פסיקת בתי הדין בשנים האחרונות הרחיבה את המושג "בדרך לעבודה או ממנה". הרחבה זו, ובדומה לה גם התרכות תאונות הזרכים בשנים האחרונות, גרמו לעליית משקלן של התאונות בדרך לעבודה או ממנה: מכ-7% מכלל התאונות בראשית שנות השבעים לכ-11% בשנים 1988 ו-1989 ועד ל-12.5% בשנת 1990. יחס זה בין התאונות בעבודה לבין התאונות בדרך נשמר גם בשנים 1991 ו-1992.

בחינת הנפגעים לפי סוג הפגיעה מורה, כי בכ-94.5% מהמקרים סוג הפגיעה הוא תאונה או פגיעה. בכ-5% מהמקרים סוג הפגיעה היה "גב", ובמחצית האחוז הנותרת הפגיעות הן לב, מחלות מקצוע, מיעה, צרידות,

הרעלות וכד'. יצוין, כי אין הבדלים משמעותיים בהתפלגות זו בין השנים 1991 ו-1992.

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

לוח מס. 3 מציג את התפלגות מקבלי זמי הפגיעה בשנים 1990-1992 לפי קבוצות גיל. נתוני הלוח מורים, כי השינויים בהתפלגות הגילים משנה לשנה אמנם אינם גדולים, אולם חלקם של הנפגעים הצעירים בכלל הנפגעים גדל. כך, לדוגמה, בשנת 1990 כ-14.5% מהנפגעים היו מתחת לגיל 24, ואילו בשנת 1992 חלקה של קבוצה זו צפוי לגדול ל-18.2%. במקביל, צפוי לרדת חלקה של קבוצת הנפגעים המבוגרים יותר (55 ומעלה), מ-14.7% ב-1990 ל-11.8% בשנת 1992. גילם הממוצע של הנפגעים בשנת 1991 היה 39, ובשנת 1992 הוא יהיה 39.5. יש לציין, כי הגיל הממוצע של הגברים הנפגעים נמוך בכשליש מגילן הממוצע של הנשים הנפגעות (38.5 לעומת 42, בהתאמה).

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

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

ב-1991 כ-12,200 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1992 מספר המקבלים צפוי להיות 12,700. מספר מקבלי הקצבה הצמיתה בשנת 1992 יהיה גדול ב-4.1% מזה שב-1991 (לוח מס. 4), וב-1991 מספר המקבלים היה גדול ב-3.7% יותר מאשר בשנת 1990. מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה עלה בשנת 1991 פחות מאשר מדד המחירים או השכר הממוצע, ואילו בשנת 1992 הוא יעלה יותר מהאחרונים. יצוין, שרמת הקצבה הממוצעת תלויה לא רק במדד הקצבאות, אלא גם בשכרם של הנפגעים ובחומרת הפגיעה (דרגת הנכות). רמת הקצבה הממוצעת לחודש של מקבל שכיר ב-1991 היתה נמוכה ריאלית בכ-0.8% מזו שבשנה הקודמת, ואילו ב-1992 היא צפויה לעלות ריאלית בשיעור בן כ-0.6%.

לוח מס. 4: מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה, 1985-1992

1992	1991	1990	1989	1988	1985	
12,670	12,129	11,595	11,199	10,744	9,869	סך הכול
						שיעור הגידול
3.9	4.6	4.9	4.2	3.6	5.8	(אחוזים)

לוח מס. 5: קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש, 1980-1992

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז	מחירי		כאחוז	מחירי		
מהשכר	1985	מחירים	מהשכר	1985	מחירים	
הממוצע	(ש"ח)	שוטפים	הממוצע	(ש"ח)	שוטפים	
29.3	226.4	1.0	29.2	225.6	1.0	1980
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985
32.9	287.1	313.8	34.8	303.3	394.8	1986
32.3	309.3	475.0	34.1	326.5	501.4	1987
34.0	336.5	606.8	35.5	347.8	634.8	1988
34.8	339.4	728.9	35.8	349.6	750.8	1989
37.3	353.6	857.7	37.9	358.5	869.5	1990
36.2	331.4	956.5	36.0	329.7	951.6	1991
37.3	341.8	1,105.0	36.7	336.2	1,087.0	1992

לוח מס. 6: שיעורי הגידול של מדד קצבות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק, 1985-1992

שנה	מדד קצבות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1985	210.3	231.3	187.9
1986	72.3	30.2	46.4
1987	35.9	17.9	29.3
1988	26.6	17.4	21.8
1989	18.9	19.1	17.1
1990	22.2	17.2	13.1
1991	9.4	19.0	15.0
1992	16.5	12.0	12.0

4. גמלאות תלויים

מספר המקבלים גמלאות תלויים המשיך לגדול גם בשנתיים האחרונות (לוח מס. 7). שיעור הגידול בשנת 1991 היה 1.6%. מספר מקבלי הגמלה נ-1992 יגיע לכ-3,590 בממוצע לחודש. כ-86% מהם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - שאיריהם של עצמאים. ב-1990 רמת קצבת התלויים הממוצעת, הן של השכירים והן של העצמאים, עלתה ריאלית בכ-2.0%. בשנת 1991 היא ירדה בכ-8%, וב-1992 היא שוב תעלה בכ-3%-4%.

מאתר שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 40%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם גובה קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מגובה קצבת הנכות הממוצעת.

לוח מס. 7: מקבלי גמלאות תלויים, 1985-1992

1992	1991	1990	1989	1988	1985	
3,592	3,533	3,512	3,471	3,422	3,286	מספר המקבלים
1.7	0.6	1.4	1.4	1.2	2.2	שיעור הגידול

לוח מס. 8: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1980-1992

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז	מחירי		כאחוז	מחירי		
מהשכר	1985	מחירים	מהשכר	1985	מחירים	
הממוצע	(ש"ח)	שוטפים	הממוצע	(ש"ח)	שוטפים	
56.1	432.5	2.0	57.3	442.6	2.0	1980
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985
67.2	585.7	762.4	66.6	580.4	755.6	1986
65.0	621.9	954.9	65.2	623.8	957.9	1987
69.3	674.9	1,217.0	69.0	673.2	1,213.9	1988
70.1	682.4	1,465.7	68.5	666.3	1,421.2	1989
73.4	698.7	1,694.8	71.9	681.2	1,652.2	1990
70.6	646.4	1,865.8	68.3	625.3	1,805.0	1991
74.0	677.1	2,189.0	70.2	642.4	2,077.0	1992

5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

סך כל התשלומים שישולמו על ידי ענף נפגעי עבודה ב-1990 יגדל, לפי אומדן, גידול ריאלי בן כ-14%. זאת - לאחר ירידה בת כ-11% בשנת 1991 וגידול בן כ-15% בשנת 1990. התשלומים לדמי פגיעה גדלו ריאלית ב-1991 בכ-9.9%, והם צפויים לעלות בכ-16% ב-1992. תשלומי הנכות קטנו ב-1991 בכ-4.5%, אך צפויים לגדול ב-1992 בכ-9.6%. גם תשלומי גמלאות התלויים פחתו ריאלית ב-1991, בכ-7.3%, והם יגדלו ב-1992 בכ-5%.

לוח מס. 9: היקף התשלומים*, 1992-1985

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	101,264	101,264	0.9
1986	164,733	126,523	24.9
1987	202,311	131,756	4.1
1988	296,713	164,530	24.9
1989	370,730	172,606	4.9
1990	482,240	198,820	15.2
1991	512,779	177,647	-10.7
1992	656,260	202,987	14.3

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

לוח מס. 10 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: זמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1990 לפי מרכיבי ההוצאה שונה במידה משמעותית מזו שאפיינה את השנתיים הקודמות. עיקר

השינוי נובע מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים על החזר הוצאות הריפוי - דבר שהגדיל את חלקו של מרכיב זה לכ-24.2% מכלל ההוצאה והביא, בהכרח, לירידת חלקם של שאר המרכיבים (למעט שיקום, שחלקו גדל אף הוא, מ-0.6% ל-0.7%). ב-1991 חלקו של מרכיב הוצאות הריפוי בכלל תשלומי הענף שב וחזר, פחות או יותר, לרמתו ב-1989 - כ-17%. במקביל גדל חלקם של שאר המרכיבים; במיוחד יש לציין את הגידול בחלקם של דמי הפגיעה בסך כל התשלומים לכ-18.5% בשנים 1991-1992. גידול זה נבע לא רק מירידת סכום הוצאת הריפוי, אלא גם מגידולו הריאלי הניכר של סכום דמי הפגיעה ששולמו בשנים אלו.

לוח מס. 10: התחלקות היקף התשלומים*, לפי סוג הגמלה (אחוזים), 1985-1992

שנה	סך הכול	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
1985	100	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9
1986	100	14.5	46.9	19.2	18.9	0.5
1987	100	18.7	51.4	20.1	9.3	0.5
1988	100	19.7	41.4	19.2	19.2	0.5
1989	100	17.7	49.3	16.8	15.6	0.6
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	18.4	48.4	15.5	17.0	0.7
1992	100	18.6	46.4	14.3	20.0	0.7

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

ז. סיעוד

1. עקרונות חוק ביטוח סיעוד והליכי ביצוע

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

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

החוק בוצע בשני שלבים:

בשלב הראשון, מיד עם אישור החוק ב-1986, פותחה תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. במרוצת תקופה זו הועברו כספים למשרדי העבודה והרווחה והכריאות לשם הרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה ולהגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות הסיעוד.

השלב השני והעיקרי החל באפריל 1988 - המועד שבו אפשר היה להתחיל להגיש תביעות לגמלת סיעוד.

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

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

2. תביעות לגמלת סיעוד והחלטות פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנה הנסקרת - שנת הביצוע הרביעית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-31,004 תביעות: 20,266 מהן היו תביעות חדשות, ו-10,238 - תביעות חוזרות. מספר התביעות שהוגשו היה גדול ב-1327 מהמספר המקביל ב-1990.

על פי החוק, קשיש רשאי להגיש תביעה חוזרת לאחר שתביעתו הראשונה נדחתה. (כאשר חלה הרעה במצב הזכאי אמנם אפשר לערער גם על רמת הגמלה, אך ערעורים אלו אינם נרשמים כתביעות חוזרות). חלקן של התביעות החוזרות בכלל התביעות גדל מ-8.8% בשנת 1988 ועד ל-33% בשנת 1991. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים שתביעתם נדחתה ואשר ישונו לתבוע גמלה פעם ושוב.

מספר התביעות שפקידי התביעות טיפלו בהן במשך השנה (כלומר, החליטו לדחות או לאשר) היה 29,410. 46.5% מהחלטות היו אישורי זכאות. אחוז זה מעיד על הימשכות מגמת ירידה מתמדת מאז השנה הראשונה לביצוע החוק: מ-57% ל-48% בשנה השנייה ול-47% בשנים השלישית והרביעית.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה*, לפי שנת הגשת התביעה, 1990-1991

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	סך כל החלטות התביעות (מספרים)	סך כל החלטות על זכאות	סך כל החלטות (מספרים)
1990	29,677	28.5	29,281	46.7
1991	31,004	33.0	29,410	46.5

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

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

בשנת 1991 החליטו הוועדות המקומיות 12,825 החלטות על סוג הגמלה (שירותים או גמלת כסף) שתינתן, על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחראיות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע הוחלטו כ-1,068 החלטות בחודש.

ההחלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד מנו בשנת 1991 53.5% מכלל ההחלטות שהוחלטו, לעומת 51.7% ב-1989. סיבת הדחייה היתה על פי רוב (90.2% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1% מן התביעות נדחו לאחר מבחן הכנסות, ואילו-8.7% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעוד וכו').

שיעורי תמותה בקרב זכאים ונדחים

ככדי לבחון באיזה מידה חוק ביטוח סיעוד נותן מענה לאוכלוסיית היעד שלה (targeting) נבדקו שיעורי התמותה ושיעורי ההישרדות בחיים של הזכאים בהשוואה לאלו של הנדחים ושל אוכלוסיית הקשישים הכללית. בלוח מס. 2 מוצגים שיעורי התמותה בשלוש אוכלוסיות: אוכלוסיית הקשישים הכללית, הזכאים לגמלות סיעוד וקשישים שהגישו תביעה לגמלת סיעוד אך נידחו.

לוח מס. 2: שיעורי התמותה, לפי גיל וקבוצת אוכלוסייה, 1990

שיעור התמותה באוכלוסיית הקשישים (ל-100 קשישים)			
קבוצת גיל	כלל הקשישים	זכאים לגמלת סיעוד	לא נמצאו זכאים לגמלת סיעוד
סך הכול	4.4	23.1	12.1
60-64*	1.0	14.3	6.9
65-69	1.9	19.9	10.0
70-74	3.4	19.7	9.6
75-79	5.6	22.1	12.2
80-84	9.0	23.8	15.0
+80	16.7	31.0	19.4

* נשים בלבד.

שיעור התמותה הכללי בקרב הזכאים בשנת 1990/91 גדולה פי חמישה מהשיעור שנצפה באוכלוסייה הקשישה כולה באותה השנה (23% לעומת 4.4%). יש להדגיש, שחלק מהפער בין שיעורי התמותה נובע לא רק ממצב פיסי רפואי ירוד של מקבלי גמלת הסיעוד, אלא מהרכב הגילים השונה של שתי האוכלוסיות. שיעור הקשישים בני ה-80 ויותר בקרב הזכאים הוא 38%, לעומת 16% באוכלוסייה הכללית. בניתוח שיעור התמותה לפי קבוצות גיל - עולים הבדלים גדולים בין שיעורי התמותה הן בגילים הצעירים והן בגילים מנוגרים יותר. בקבוצות הגיל הצעירות ביותר, 60-64 (כולן נשים), אחת מכל שבע זכאיות נפטרה במשך השנה, ואילו באוכלוסייה הכללית השיעור היה אחד ל-100 בלבד. בקבוצת הגיל המנוגרת ביותר הפער מצטמצם, ושיעורי התמותה של הזכאים ושל האוכלוסייה הכללית נקבוצת הגיל 85 ויותר הם 31% ו-17%, בהתאמה.

דפוסי התמותה של אלה שתביעתם לגמלת סיעוד¹ נדחתה דומים יותר לאלה של האוכלוסייה הקשישה הכללית מאשר לאלה של הזכאים (12.1% לעומת 23.1%), אך שיעורי התמותה עדיין גבוהים. כלומר, קבוצת הנדחים מונה אף היא שיעור של קשישים מוגבלים וחולים הגבוה מזה שבאוכלוסייה הכללית; זאת - בכל קבוצות הגיל.

בשנתיים האחרונות להפעלת החוק (1989/90, ו-1990/91) מסתמנת מגמת ירידה בשיעור התמותה, הן בקרב הזכאים והן בקרב הנדחים. בשנת תקציב 1989/90 שיעור התמותה היה 25.9 ל-100 זכאים, ו-15.4 ל-100 נדחים. בשתי הקבוצות הירידה בשיעור התמותה ב-1990/91 הסתכמה בכ-3%.

צפוי, שמגמת הירידה בשיעור התמותה תימשך לפחות שנה נוספת, וזאת מאחר שהמצב התפקודי של הזכאים הנידחים כאחד בשנה הראשונה להפעלת החוק (1988/89) היה נמוך ביותר. לכן, "מחזור" זה של שנת 1988/89 הגדיל בשנתיים הראשונות את שיעור התמותה השנתי. יש להניח, שכאשר השפעה זו תפוג, שיעור התמותה יתייצב.

1. כולל קשישים שלא נקבע כי הם זכאים עד מרץ 1991. זכאים אשר נידחו לפחות פעם אחת, אך לאחר מכן נמצאו זכאים, גילם לצורך זה הוא הגיל בשנת הזכאות.

3. זכאות לגמלת סיעוד ורמתה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד במהלך שנת 1991 במוצע היה 31,000. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 3, ל-77% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1991 הוכרה רמת זכאות נמוכה, ול-23% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה בארבע השנים הראשונות לאחר תחילת ביצוע החוק. רק לכ-2% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. אומדן מספרם הממוצע של הזכאים ב-1992 הוא 37,000 איש.

לוח מס. 3: זכאים* לפי רמת הגמלה, (ממוצע חודשי), 1990-1991

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

אתוים						
24.0	74.2	0.7	1.1	100	26,324	1990
22.6	75.4	0.7	1.3	100	31,058	1991

* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאותם נקבעה בשנה המצוינת בלוח.

** רמת הגמלה היא זו שנקבעה בהחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.

*** רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן הכנסות, אשר נמצאו זכאים על פי קריטריון התפקוד לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה.

4. סוג הגמלה

בסוף שנת 1991 הגיע מספר הזכאים לגמלת סיעוד לפי החלטת ועדה מקומית ל-34,265. שיעור הזכאים שנמצאו זכאים לשירותים עלה מ-95% במרץ 1991

ל-97% בדצמבר 1991, והדבר מעיד על המשך הצלחת הוועדות למצוא מענה לצורכי הזכאים. מספר הזכאים המקבלים גמלה כספית ירד מ-130 ל-114. רק לקומץ קטן של זכאים המתגוררים לכד לא נמצא פתרון באמצעות שירותים זמינים - 5 בסך הכול. 1,017 זכאים סירבו לקבל את השירותים שהוועדה המקומית הציעה להם, ולכן לא קיבלו גמלת סיעוד. שיעורם ככלל המקבלים נשאר כשנתיים האחרונות קבוע פחות או יותר.

לוח מס. 4: זכאות לגמלת סיעוד וסוג החלטת הוועדה המקומית, 1991-1990

חודש	זכאים	מקבלי גמלה		בודדים שלא		הפסקה	זמנית
		שירותים	כסף	נמצאו להם	מסרבים		
מרץ 1991	29,947	28,746	130	9	1,040	22	
דצמבר 1991	34,205	33,061	114	5	1,017	8	
אחוזים							
מרץ 1991	100	95	1	-	4	-	
דצמבר 1991	100	97	-	-	3	-	

5. תוכניות טיפול

תוכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת (ראה לוח מס. 5). רוב רובן (75%) היו מתן טיפול אישי כלבד בבית הזכאי. תוכניתם של 15% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-8% מן הזכאים נקבע, שכל תוכנית הטיפול (3%) או חלק ממנה (5%) יבוצעו במרכז יום. ל-2% נוספים נקבעו צירופים אחרים מסל השירותים, בעיקר מתן מוצרי ספיגה כשירות כלעדי, כביסה וכו'.

לוח מס. 5: תוכניות טיפול, לפי רמת הגמלה, אפריל 1991-דצמבר 1991

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התוכנית
					סך הכול
3,761	9,628	119	258	*13,766	מספרים
100	100	100	100	100	אחוזים
55	81	70	88	75	טיפול אישי בבית בלבד
4	3	8	5	3	טיפול במרכז יום בלבד
4	6	2	2	5	טיפול בבית ובמרכז יום
34	9	12	2	15	טיפול בבית ושירותים
3	1	8	3	2	אחר

* כולל החלטות ועדה ב-1991.

לוח מס. 6 מציג את מקבלי השירותים בשלושה מועדים, לפי סוג השירות והעלות הממוצעת של מקבל. אפשר לראות, שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש מרץ 1991 ל-23,299 מקבלים, בעלות ממוצעת של 659 ש"ח לחודש למקבל, ובעלות כללית של כ-16.3 מיליון ש"ח. בממוצע למקבל ניתנו בממוצע 44 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 14.9 ש"ח לשעת טיפול.

בחודש דצמבר 1991 מספר האנשים שקיבלו טיפול אישי עלה ל-30,659, כלומר היה זה גידול בן 31% מאז מרץ 1991. העלות הממוצעת של שעת שירות גדלה בכ-1% כמונחים ריאליים, והיא משקפת את העדכון שחל בגובה הגמלה במהלך השנה.

6. ספקי שירותים

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

לוח מס. 6 : מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן*, 1990-1991

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

מרץ 1991

14.89	44.2	659	15,345	1,030	23,299	טיפול אישי
-	-	462	644	-	1,394	מרכז יום
-	-	182	288	-	1,583	מוצרי ספיגה**
-	-	54	23	-	424	מכבסה ואחר

דצמבר 1991

15.9	46.7	744	21,830	1,369	30,659	טיפול אישי
-	-	531	1,039	-	1,978	מרכז יום
-	-	195	479	-	2,678	מוצרי ספיגה**
-	-	59	299	-	501	מכבסה ואחר

* על פי אישורי החשלוס במערכת ניתן היה לקבל יותר משירות אחד.

** מאחר שאי אפשר לקבל נתונים אחידים על מוצרי הספיגה (בגלל מספרן השונה של יחידות החיתולים בחבילה), או על מספר הבטיחות, אין נתונים על מספר היחידות המסופקות בחודש.

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

לוח מס. 7: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, דצמבר 1991

ספק השירות	מקבלים*		שעות שירות בחודש		תשלומים (אלפי ש"ח)	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סך הכול	100	31,493	100	1,402,768	100	23,900
מט"ב	30	9,500	33	466,984	31	7,158
עמותה**	17	5,326	14	202,917	16	3,575
ארגון פרטי***	51	15,993	50	698,054	51	11,592
קיבוץ/מושב	2	674	3	34,814	2	574

* מתייחס למקבלים שירות מכל מקור שהוא; זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחד נספר יותר מפעם אחת.

** עמותה כוללת מרכז-יום ו"הקדש".

*** כולל שותפות.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש דצמבר 1991 (ר' לוח מס. 7) מעידה, שכמחצית הזכאים (51%) קיבלו את השירותים מארגון פרטי. 30% קיבלו אותם מארגון מט"ב, 17% - מעמותות ציבוריות אחרות, ו-2% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. משקל הארגונים הפרטיים היה לזה של השנה הקודמת. ההתפלגות היתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים במידה שווה על ידי ארגונים פרטיים וציבוריים. בדיקת מקבלי הגמלה ברמה הגבוהה לפי ספק השירות לא העלתה הבדלים נשיעורי המקבלים שירותים מארגון פרטי ומארגון ציבורי. נתון זה מלמד, שלא היתה נטייה להעדיף סוג ארגון מסוים במקרים הקשים יותר. יצוין, ששיעור המקבלים גמלה ברמה הגבוהה בקיבוצים ובמושבים נשאר גבוה בהרבה מהמוצע. יש בכך כדי ללמד על הימצאות מספר גדול, יחסית, של זקנים במצב סיעודי קשה במקומות אלו.

בתשלומים המועברים לכיצוע חוק ביטוח סיעוד יש שני מרכיבים:

- א. העברות לצורך תשלום גמלאות,
- ב. העברות לפיתוח תשתית שירותים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי.

מאז הוחל בכיצוע החוק (אפריל 1986) ועד לדצמבר 1991 הועברו למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות כ-24.2 מיליוני ש"ח להרחבת השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית בקהילה וכ-88 מיליוני ש"ח להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (ר' לוח מס. 8).

בשנת 1991 הועברו 274 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: 225 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות.

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

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

תוכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הכריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים הכללית, משען ואש"ל. עד תחילת ינואר 1991 העביר המוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-31.1 מיליון ש"ח לכיצוע פרויקטים שאושרו על ידי הוועדה (בתחום הקהילתי והמוסדי). המגמה לגבי העתיד היא לבנות פחות מוסדות חדשים אך לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לציודם של מוסדות אלה משאבים רבים יותר. תחום חדש שלפי התכנית יזכה לתיקצוב הוא שיפור הטיפול במוסדות הפרטיים הקטנים באמצעות שינוי הגישות המנהליות המקבולות היום.

לוח מס. 8: העברת השלומים למימון חוק ביטוח סיעוד (מחירים שוטפים), 1986-1992

שנה	ש"ח	המסד	האוצר	חוגים*	פיתוח	קהילתיים	שירותים	גמלאות סיעוד*		העלות	סך כל
								על	על		
1986	8,037	-	-	-	-	1,237	3,983	-	-	-	-
1987	17,160	357	-	-	1,237	5,117	3,983	10,449	-	5,117	-
1988	54,496	23,742	3,840	2,666	2,666	4,116	2,400	4,116	2,666	14,300	2,400
1989	142,420	94,810	4,950	5,503	5,503	3,250	5,060	3,250	5,503	16,615	5,060
1990	197,480	142,500	4,958	8,321	8,321	2,380	1,890	2,380	8,321	20,149	1,890
1991	274,400	201,371	6,423	13,418	13,418	-	1,575	-	13,418	27,577	1,575
1992	358,000	260,000	8,000	10,000	10,000	-	-	40,000	10,000	40,000	-

* השלומים בפורעל, על פי דיווח מחלקת הכספים.

** השלומים עבור העבודת מחנכי חליות והשתתפות בוועדות המקומיות.

*** מאז שנת 1988 ניתנה הקצאה מוקטנת למשך העבודה והדורות בלבד.

פרק 4

עשר שנים לחוק הבטחת הכנסה

**גדעון יניב
לאה אחדות**

כ-1 בינואר 1992 מלאו עשר שנים לחוק הבטחת הכנסה בישראל. החוק נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנזקקים, שמסיבה כל שהיא אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה, שלה הם זכאים) את צורכי הקיום הבסיסיים¹. חוק זה יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה בתכניות האחרות, או למי שהכנסתו מגמלה הניתנת מכוח תכנית אחרת נופלת מזו הדרושה למימוש הצרכים החיוניים לקיום. החוק המיר את תכניות הסעד ואת ההטבה הסוציאלית, שלא היקנו זכות חוקית ישירה לקבלת גמלת קיום ושיושמו בנפרד על-פי תנאי זכאות שונים ורמות גמלה שונות. הוא הוסף לחוק הנכות הכללית ולחוק המזונות - הבטחת תשלום (שגמלאותיו ממומנות על ידי האוצר) כנדבך מרכזי במערכת להבטחת הכנסת מינימום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית.

מטרת פרק זה לתאר את מבנה החוק להבטחת הכנסה בישראל, לסקור את המגמות הכלליות בהיקף מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה במרוצת העשור האחרון, במיוחד את מאפייני האוכלוסייה השירית - אוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. זאת - על פי עילת ההזדקקות לגמלה, שיעור הגמלה המובטח, מקורות ההכנסה האחרים והרכב המשפחה. כמו כן ינותחו קשרי הגומלין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום - חוקים הדומים זה לזה באופיים, ואשר ההבחנה ביניהם לא תמיד נהירה לציבור הרחב בכלל ולאוכלוסיות מעוטות ההכנסה בפרט.

1. בניסוחו המקורי קובע החוק, כי חושב ישראל שמלאו לו 18 שנה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, אם הוא בעל הכנסה נמוכה דיה (על פי הגדרחה בחוק) ומתקיימים בו תנאים נוספים, כגון: חוסר יכולת לעבוד ולהתפרנס למחייתו (מפאת מחלה, נכות, פגיעה בעבודה, הימצאות בהכשרה מקצועית, או היעדר הצעת עבודה בלשכות התעסוקה ההולמת את מצב בריאותו ואת כושרו הגופני, העסקה בשכר נמוך, הגעה לגיל ירישה (שישים וחמש שנים בגבר ושישים באישה), אימהות - בהיעדר אב - לילדים צעירים, השגחה תמידית על בן-זוג חולה וכדו'.

1. האוכלוסייה המכוסה

האוכלוסייה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה מונה שתי קבוצות. הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות), המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים מן המוסד לביטוח הלאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או הכנסתם האחרת נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר, טרם נכנס לתוקף חוק הבטחת הכנסה, על-ידי תכנית ההטבה הסוציאלית. הקבוצה השנייה המכוסה בחוק כוללת פרטים בגיל העבודה. היא היתה מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשירים, אי אפשר לאפיינם על-פי תכונה אחת בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (שירים). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על-ידי ענפי הביטוח הלאומי, ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות - הבטחת תשלום. יש בה נשים חד-הוריות, משפחות בלא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או מקבלי דמי אבטלה ברמה הנופלת מהכנסת המינימום המובטחת על-ידי החוק, פרטים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה מתאימה, נכים שלא נמצאו זכאים על-פי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שכריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

2. תנאי הזכאות ורמת הגמלה

הגמלה להבטחת הכנסה ממומנת על-ידי האוצר ומשולמת באמצעות המוסד לביטוח לאומי למי שהגיש תביעה מתאימה ונמצא עומד בתנאי הזכאות. בדרך ככל הזכאות לגמלה מותנית בעמידה בשני מבחנים: מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות². מבחן התעסוקה מחייב את התובע לעשות כל מאמץ כדי להשתלב במעגל העבודה ולהשתכר כפי יכולתו. החוק מבחין בין זכאים להבטחת הכנסה שאינם נדרשים לעבוד ולהתפרנס מעבודתם ובין אלה הנדרשים להשתייך לשוק העבודה. קשישים אינם נדרשים לעבוד מחמת גילם,

2. עס זאח, בעל רכב אינו זכאי לגמלה בשום מקרה.

ואימהות במשפחות חד-הוריות שילדיהן קטינים, הנושאות בלעדית בנטל גידול הילדים אינן נדרשות אף הן.

סכום הגמלה להבטחת הכנסה נקבע על-פי מבחן הכנסות. הגמלה המרבית קבועה בחוק בשני שיעורים חלופיים: שיעור רגיל ושיעור מוגדל. ההבחנה בין שתי רמות הגמלה נובעת מן העיקרון, לפיו יש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן שהתובע צפוי להימצא במצוקה כלכלית ולהיזדקק להבטחת הכנסה. שיעורה הרגיל של הגמלה מיועד לפרטים השייכים בעיקרון לשוק העבודה, אך שנקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת ההזדקקות אמורה להיות זמנית ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים שהזדקקותם ממושכת ומתמדת, והוא ניתן למי שהגיע לגיל פרישה, לאלמנה שהיא אם לילד הנמצא עימה ובהחזקתה, או למי שקיבל גמלה בשיעור הרגיל במשך 24 חודשים. שני השיעורים נקבעו כאחוז קבוע מן השכר הממוצע במשק, והם משתנים בהתאם להרכב המשפחה³. שיעורי הגמלה המרבית מתעדכנים באורח שוטף בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע ועל-פי הגדרתו של האחרון בחוק הביטוח הלאומי.

3. שיעורי הגמלה המרבית להבטחת הכנסה (כאחוז מן השכר הממוצע) הם כדלקמן:

הרכב המשפחה	השיעור הרגיל	השיעור המוגדל
יחיד	20.0%	26.0%
שני בני זוג	30.0%	37.5%
שני בני זוג שעמם ילד	35.0%	42.5%
שני בני זוג שעמם שני ילדים	40.0%	47.5%
לפחות		
יחיד שעמו ילד	30.0% פחות נקודת קיצבה	37.5% פחות נקודת קיצבה
יחיד שעמו שני ילדים לפחות	35.0% פחות נקודת קיצבה	42.5% פחות נקודת קיצבה
אלמנה שעמה ילד	--	40.0% פחות נקודת קיצבה
אלמנה שעמה שני ילדים לפחות	--	47.5% פחות נקודת קיצבה

מבחן ההכנסות מעמת את הכנסתו המשפחתית הכוללת (לרבות גמלה אחרת) של התובע עם סכום נתון הקרוי "הסכום הקובע"⁴. מי שהכנסתו הכוללת גבוהה מהסכום הקובע אינו זכאי לגמלה⁵. מי שהכנסתו הכוללת נמוכה מן הסכום הקובע זכאי לגמלה בגובה ההפרש שבין הגמלה המרבית לבין ההכנסה הכוללת⁶. ההכנסה מעבודה או מפנסיה תעסוקתית אינה מובאת בחשבון במלואה, אלא כפופה לשתי הקלות:

4. הסכום הקובע הוא הגבוה מבין שני ערכים חלופיים, בהתאם להרכב המשפחה: סף מס ההכנסה מחד גיסא וסכומם של השיעור הרגיל של הגמלה המירבית (ראה הערה 3) ושל שיעור אי ההתחשבות בהכנסה מעבודה (הטבה 1 להלן), מאידך גיסא. הסכומים הקובעים, על-פי הרכב המשפחה, הם כדלקמן*:

הרכב המשפחה	הסכום הקובע
יחיד	33% מהשכר הממוצע, או 11.25 נקודות זיכוי
שני בני זוג	47% מהשכר הממוצע, או 16.25 נקודות זיכוי
שני בני זוג שעמם ילד	52% מהשכר הממוצע, או 16.25 נקודות זיכוי
שני בני זוג שעמם	57% מהשכר הממוצע, או 16.25 נקודות זיכוי - אם האישה אינה עובדת, או 16.5 נקודות זיכוי - אם האישה עובדת.
שני ילדים לפחות	
יחיד שעמו ילד, למעט	
אלמן או אלמנה	47% מהשכר הממוצע פחות נקודת קיצבה, או 21.25 נקודות זיכוי
יחיד שעמו שני ילדים	
לפחות, למעט אלמן או אלמנה	52% מהשכר הממוצע פחות נקודת קיצבה, או 21.25 נקודות זיכוי

* מגבלת הסכום הקובע כשיעור מהשכר הממוצע נוספה לחוק ב-1983, אך היתה נמוכה מהשיעורים דלעיל ב-2%, לכל הרכב משפחה. השיעורים הנוכחיים נקבעו ב-1984.

5. למעט קשישים ואלמנות(ים) עם ילדים, שהסכום הקובע אינו תקף לגביהם.

6. עם זאת החוק קובע, שבשום מקרה סכום הגמלה לא יעלה על ההפרש שבין הסכום הקובע לבין ההכנסה הכוללת.

1. אי התחשבות בהכנסת יחיד בסכום בן 13% מן השכר הממוצע ובהכנסת יחיד שבהחזקתו ילד, או בהכנסת שני בני זוג בסכום בן 17% מן השכר הממוצע⁷.

2. התחשבות ב-60% בלבד (במקום ב-100%) בתוספת הכנסה מעבודה (ולא מפנסיה) הגבוהה מן הסכום המפורט בהטבה הראשונה.

יוצא אפוא, שהגמלה המרבית משולמת למי שאין לו כל הכנסה או גמלה אחרת, או למי שהכנסתו נובעת מעבודה או מפנסיה תעסוקתית בלבד ואינה עולה על שיעור ההטבה הראשונה דלעיל. מי שיש לו הכנסה שמקורה אינו עבודה או פנסיה תעסוקתית, או מי שהכנסתו מעבודה או מפנסיה תעסוקתית עולה על שיעורי ההטבה דלעיל - אך נופלת, כאמור, מן הסכום הקובע - זוכה למעשה בגמלה חלקית, המכונה בפועל (אך לא בלשון החוק) גמלה ל"השלמת הכנסה".

ב. מקבלי הבטחת הכנסה במרוצת העשור - מגמות כלליות

בשנת 1991 הגיע מספר המשפחות המקבלות גמלה מכוח חוק הבטחת הכנסה (קשישים, שאירים והאוכלוסייה השירותית) ל-193,213, לעומת 161,397 בשנת 1982, מועד החלת החוק. זהו שיעור גידול צנוע, יחסית (בן 19.7%), כפי שמלמד לוח מס. 1. הוא משקף את מגמות הגידול בקבוצות הקשישים והאוכלוסייה השירותית: גידול חד מאד בקבוצת האוכלוסייה השירותית (244.9%), וגידול קטן במיוחד בקבוצת הקשישים (6.8%), שנבע, למעשה, מעלייה תלולה במספרם בשנים 1990 ו-1991, לאחר ירידה עקיבה בשנים הקודמות. קבוצת השאירים נשארה פחות או יותר יציבה בגודלה במשך העשור (כ-41,500). מגמות אלו הביאו לירידת חלקם של הקשישים והשאירים בכלל מקבלי הגמלה, מ-93.7% ב-1982 ל-82.4% ב-1991, ובמקביל - לעליית חלקה של האוכלוסייה השירותית, מ-6.3% ב-1982 ל-17.6% ב-1991.

7. אי התחשבות ב-17% מהשכר הממוצע נוספה לחוק רק ב-1987.

לוח מס. 1: סקבלי גמלה סכומי חוק תלמידי הנכנס (מסוץ חודשי), 1982-1992

1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	אונברסיטת יריה
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	----------------

מ' 1 9 0 0

128,600	117,741	101,475	92,827	94,291	97,478	100,782	101,677	104,265	*107,375	*110,206	קשישים
41,400	41,486	42,113	42,588	42,474	42,878	43,127	42,064	42,016	*41,732	*41,311	שאר יריים
59,000	33,986	31,326	27,899	24,065	26,653	31,492	24,567	14,328	11,030	9,880	אונברסיטת יריה שיריים
230,000	193,213	175,413	163,314	160,930	166,999	175,401	168,308	160,609	160,137	161,397	כול המקבליים

מ' 1 1 0 0

55.9	60.9	57.8	56.9	58.6	58.4	57.4	60.4	64.9	67.0	68.2	קשישים
18.0	21.5	24.0	26.0	26.4	25.6	24.6	25.0	26.1	26.0	25.5	שאר יריים
26.1	17.6	18.2	17.1	15.0	16.0	18.0	14.6	9.0	7.0	6.3	אונברסיטת יריה שיריים
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	כול המקבליים

* נתונים אלה כוללים את מקבלי קצבות הזיקנה והשאר יריים אשר נכללו במערכת הבטחת הכנסה לצורך קבלת זכאות לביטוח רפואי בלבד.

עיון כלוח מס. 2, המציג את שיעורי הגידול השנתיים בקבוצות המקבליים הספציפיות, מעלה כי אוכלוסיית הקשישים המקבליים גמלה להבטחת הכנסה קטנה במתינות (בכ-2% - 3% לשנה) עד לשנת 1989 וגדלה בשיעור גבוה, יחסית, בשנים 1990-1991. שתי סיבות להצטמצמותה העקיבה של קבוצת הקשישים מקבלי הגמלה בשבע השנים הראשונות להחלת החוק:

א. ירידת שיעור הזכאים לגמלה בכלל המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק, בעיקר משום שחלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים פורש לגמלאות עם פנסיה תעסוקתית.

ב. ירידת מספר הזכאים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי הגמלה שלא לפי חוק (ותיקים ועולים חדשים) בגין שיעורי תמותה גבוהים, יחסית, ובשל הצטמצמות ממדי העלייה.

עליית מספרם של הקשישים מקבלי הגמלה בשנתים 1990-1991 נבעה כולה מהצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבליים קצבת זיקנה עם השלמת הכנסה⁸.

כפי שמלמד לוח מס. 2, קבוצת האוכלוסייה השירית בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה גדלה בשנים 1983-1986 הגידול היה חד, בן 72%, בשנת 1985). היא קטנה בשנים 1987-1988 ושבה וגדלה בשנים 1989-1991. קבוצה זו גדלה בשנת 1983 בגלל מצב התעסוקה במשק, שהחמיר עקב המדיניות הכלכלית שננקטה באותה תקופה. מדיניות זו הקשתה על נתמכים מחוסרי תעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה והביאה לכניסה של מצטרפים חדשים שלא הצליחו להשתכר כדי מחייתם. בשנת 1984 הצטרפו למגמה זו שחיקתו של השכר הנמוך במשק, במיוחד השחיקה בשכר המינימום (בשיעור גבוה יותר משיעור שחיקת השכר הכללית במשק), וגידול מספר הנשים המקבלות מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות עם השלמת הכנסה. זאת - הן בשל עליית יעילות הטיפול בהן והן משום תיקון חוק, שלפיו דמי

8. פירוט נוסף ראה בפרק העוסק בענף זיקנה ושאיירים.

לוח מס': 2 : שיעור הגידול של מספר המקבילים במלה להבטחת הבטחה (ממוצע חודשי) , 1983-1992

	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	אובלסטיקה
קבוצת אובלסטיקה											
קשיים	9.2	16.0	9.3	-1.6	-3.3	-3.3	-0.9	-2.5	-2.9	-2.8	
שארית	-0.2	-1.4	-1.1	-0.3	-0.3	-0.5	2.5	0.1	0.6	0.0	
אובלסטיקה שררית	73.6	8.4	14.1	15.2	-9.7	-15.4	28.2	72.0	30.0	11.6	
סך כל המקבילים	19.0	10.1	7.4	1.5	-0.7	-0.4	4.2	4.7	0.2	-0.7	

מזונות הנרשמים במפורש לזכות הילדים אינם נחשבים כהכנסת האם. העלייה הדרסטית בגודלה של האוכלוסייה השוורית בשנת 1985 נבעה בחלקה מן הסיבות דלעיל, אך במיוחד - מהתרפת השחיקה בשכר המינימום כד בכד עם התגברות המודעות לקיומה של התכנית להבטחת הכנסת מינימום בעקבות פרסום נרחב, שניתן לה באמצעי התקשורת. בשנת 1986 האוכלוסייה השוורית גדלה בשיעור מתון בהרבה (28.2%) עקב בלימת הגידול בשיעורי האבטלה במשק ועקב העלאת שכר המינימום - שנקבע אז על-פי הסכם בין לשכת התיאום של האירגונים הכלכליים לבין ההסתדרות - בגין השחיקה שחלה בו. זאת - בשיעור העולה על שיעורי תוספת היוקר ועל תוספות השכר ששולמו לכלל השכירים במשק. בשנת 1987 חברה לתופעת הייצוב בשיעורי האבטלה גם עליית רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשק. סיבת הדבר היתה כניסתו לתוקף של חוק שכר המינימום, שנקבע ברמה של 45% מן השכר הממוצע (לאחר שהיה 37.8% מן השכר הממוצע בערב החלת החוק). כמו כן, הצטמצם הפער בין הכנסת המינימום המובטחת על-ידי חוק הבטחת הכנסה לבין שכר המינימום. זאת - עקב ירידה ריאלית של ערך הגמלה המרבית אשר נבעה משיבה לשיטת העדכון על-פי השכר הממוצע מצד אחד ומעליית שכר המינימום מצד שני. כמו כן, שב ותוקן חוק הבטחת הכנסה, שנקבע בו עתה, כי דמי המזונות שנפסקו לזכות הילדים ייחשבו כהכנסת האם. תיקון זה הביא לירידת מספר המשפחות שתבעו גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים. כל ההתפתחויות דלעיל הקטינו במידה רבה את גודלה של האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה להבטחת הכנסה בשנים 1987 (-15.4%) ו-1988 (-9.7%). בשנת 1989 התהפכה המגמה, והאוכלוסייה השוורית החלה לגדול. היא גדלה בהתמדה, אם כי בשיעורים הולכים ופוחתים, עד 1991. זאת - בעיקר כתוצאה מגידול ממדי האבטלה במשק, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע נשארה כפי שהיתה בשנת 1988 (42%-43%).

בשנת 1992 מספר הקשישים שיקבלו השלמת הכנסה צפוי להגיע לכ-128,600, כלומר - לגדול בכ-9% בהשוואה לשנה הקודמת. האוכלוסייה השוורית תגדל, לפי אומדן, בשיעור חד במיוחד - כ-74% - ותמנה ב-1992 כ-59,000 מקבלים בממוצע לחודש. הגידול הצפוי במספר הקשישים שיקבלו השלמת הכנסה נובע מהצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבה עם השלמת הכנסה, ואילו הגידול הניכר הצפוי באוכלוסייה השוורית משקף

בעיקר את התרחבות ממדי האבטלה במשק, בקרב ותיקים ועולים כאחד.

ג. האוכלוסייה השוורית: מאפיינים כלליים

1. עילת ההיזקקות להבטחת הכנסה

לוח מס. 3 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית במרוצת העשור. אפשר לראות בנקל, כי הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה בקרב האוכלוסייה השוורית היתה תמיד זו, שראש המשפחה במשפחותיה לא היה מועסק. הקבוצה השנייה בגודל היא (מלבד בשנים 1985 ו-1986) זו של אימהות לילדים קטנים בלא אב מפרנס, והשלישית (למעט בשנים זלעיל) - המשפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. חלקם של מקבלי הגמלה בגין חוסר תעסוקה (כהגדרתו בלוח מס. 3) גדל בהדרגה - למעט בשנים 1985-1987 - מ-42% מכלל האוכלוסייה השוורית בשנת 1982 ל-60% בשנת 1991. חלקה של קבוצה זו גדל גידול מתון בשלוש השנים הראשונות להחלת החוק כתוצאה מן המדיניות הכלכלית דאז, שהגבירה את הקושי להצטרף לשוק העבודה. לעומת זאת, הירידה הקלה בשנים 1985-1987, שבהן התייצב חלקם של מחוסרי התעסוקה ומנה 37% מכלל האוכלוסייה השוורית, נבעה מבלימתם של שיעורי האבטלה במשק באותן שנים ומייצובם. מאז שנת 1988 גדל בקצב מהיר, יחסית, חלקם של מקבלי הגמלה בגין חוסר תעסוקה, עקב התרחבות האבטלה במשק.

לוח מס. 3 מלמד עוד, כי חלקן של האימהות החד-הוריות בלא אב מפרנס קטן מ-39% מכלל האוכלוסייה השוורית בשנת 1982 ל-18% בשנת 1991. ירידה זו התרחשה בהדרגה בשנים אלה, למעט שנת 1987, שבה גדל חלקה של קבוצה זו. בחמש השנים הראשונות להחלת חוק הבטחת הכנסה גדל מספרן המוחלט של נשים אלו, אך בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול של כלל האוכלוסייה השוורית. ב-1987 גדל חלקן של האימהות החד-הוריות בכלל האוכלוסייה השוורית ל-30% (לעומת 22% ב-1986), אך הוא שב וירד ל-24% ב-1988. התפתחות זו נובעת בעיקר מתיקוני חוק שקבעו תחילה (ינואר 1986), כי דמי מזונות הנרשמים במפורש לזכות הילדים אינם נחשבים כהכנסת האם, ואחר-כך (נובמבר 1987) - שהם חלק בלתי נפרד מהכנסתה. הימשכות הירידה בחלקן של האימהות החד-הוריות בכלל

לוח מס. 3: הרכב האוכלוסייה השינונית, על-פי עילת ההיזקקות (אחוזים), 1992-1982*

עילת ההיזקקות	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
חוסר תעסוקה**	42	43	45	37	37	37	41	52	56	60	70
שכר נמוך	9	12	13	33	32	28	22	18	17	14	11
אימהות לילדים קטנים	39	30	29	21	22	30	24	21	19	18	15
מתלה ואשפוז	9	9	6	4	4	2	5	4	3	3	2
אחר	1	6	7	5	5	3	5	5	5	5	2
סך הכול	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* סך כל המקובלים במשך השנה.

** כולל מובטלים וכו' פרטים הנמצאים בהנשרה מקצועית, בחולי אביון ושיקום ובאלה שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם. כל מקובלי הגמלה הנמנים על קבוצה זו פנו לשיירות החטטוקה כדי למצוא עבודה, אולם זו לא נמצאה עבורם.

האוכלוסייה בשנים 1989-1991 נובעת מכך שרוב המצטרפים החדשים למערכת היו מקבלי גמלה בגין חוסר תעסוקה.

לוח מס. 3 מורה, בהתייחס למקבלים גמלה להבטחת הכנסה מפאת שכר נמוך, כי חלקם בכלל האוכלוסייה השוורית גדל בשנים הראשונות להתלת החוק, מ-9% בשנת 1982 ל-33% בשנת 1985, אך הוא קטן בהדרגה משנת 1986 ואילך, עד שהגיע ל-14% בשנת 1991. גידול חלקם של המקבלים שכר נמוך עד שנת 1985 נבע, כזכור, משחיקת שכר המינימום בשיעור העולה על שחיקת השכר הכללית במשק ומהעלייה הריאלית ב"סכומים הקובעים" עקב המעבר לעדכון חודשי על-פי מדד המחירים לצרכן. ניתן לתלות את ירידת חלקם של מקבלי השכר הנמוך בכלל האוכלוסייה השוורית מאז שנת 1986 בעיקר בגידול המשמעותי של רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע. גידול זה נבע תחילה מהסכם בין לשכת התיאום של האיגודים התעשייתיים, ולאחר מכן - מהחלת חוק שכר מינימום (שנקבע ברמה של 45% מן השכר הממוצע במשק). הסבר נוסף, הוא, כזכור, ירידת ערכה הריאלי של הגמלה המרבית בעקבות המעבר לעדכונה על-פי השכר הממוצע כמשק.

בשנת 1992 חלקם של חסרי התעסוקה לסוגיהם השונים יגדל, לפי אומדן, ל-70% מכלל האוכלוסייה השוורית, בעיקר - כפי שיפורט בהמשך - מפני שמרבית העולים החדשים שהצטרפו למערכת חסרים תעסוקה. זו גם הסיבה לירידתו הצפויה בחלקם של המקבלים שכר נמוך ושל האימהות לילדים קטנים, ל-11% ול-15%, בהתאמה.

2. שיעור הגמלה להבטחת הכנסה

לוח מס. 4 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית במרוצת העשור לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל ולפי היקף הגמלה - חלקית או מלאה. הלוח מלמד, כי חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל תמיד היה גבוה מחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל, למרות שחלקם של הראשונים קטן מ-98% מכלל המקבלים ב-1982 ל-48% ב-1991, ובמקביל גדל חלקם של האחרונים, מ-2% ב-1982 ל-51% בשנת 1991.

לוח מס. 4: הרבב האוכלוסייה השווייט, על-פי שיעור הגמלה (אחוזים), 1982-1992*

1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	שיעור הגמלה
16	20	22	21	19	27	40	39	29	35	35	שיעור רגיל
44	28	27	21	19	27	32	37	59	63	63	גמלה חלקית
60	48	49	46	42	54	72	76	88	98	98	גמלה מלאה
											סך הכול
20	28	28	30	32	22	11	8	4	1	1	שיעור מוגדל
20	28	23	24	26	24	17	16	8	1	1	גמלה חלקית
40	51	51	54	58	46	28	24	12	2	2	גמלה מלאה
											סך הכול
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	סך הכול

* סך כל המקבילים במסך השנה.

ירידת חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (וגידול חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל) היתה עקיבה עד שנת 1988, עת חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל הגיע ל-42%, וחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל - ל-58%. בשנת 1989 התהפכה המגמה, ומאז נצפו עלייה הדרגתית בחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל וירידה הדרגתית בחלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל. מגמת הירידה בחלקם של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל עד 1988 נבעה מגידול מספר הזכאים השוהים במערכת הכטחת הכנסה שנתיים ויותר, הנעשים זכאים לגמלה בשיעור מוגדל. המגמה ההפוכה שנצפתה לאחר מכן נבעה מהתגברות האבטלה במשק, אשר גרמה לגידול מספר המצטרפים החדשים. מגמות השינוי שציינו את מקבלי הגמלה החלקית - הן בשיעור הרגיל והן בשיעור המוגדל - מקבילות, כפי שמלמד לוח מס. 4, למגמות השינוי בכלל המקבלים. בשנת 1992 צפויה עלייה תדה בחלקם של המקבלים גמלה בשיעור הרגיל - ל-60% מכלל המקבלים, שכן מרבית העולים החדשים יהיו זכאים לגמלה בשיעור זה.

3. מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה להכנסת הכנסה

לוח מס. 5 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להכנסת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית במשך העשור לפי מקורות הכנסתם. הלוח מלמד, כי החסרים כל הכנסה היו תמיד הקבוצה הגדולה ביותר באוכלוסייה השוורית (כמחצית, כממוצע רב-שנתי). בעלי הכנסה מעבודה היו הקבוצה השנייה בגודל (כרבע, כממוצע רב-שנתי), ומקבלי גמלות הביטוח הלאומי היו הקבוצה השלישית בגודל. הלוח מעיד על גידול חלקה היחסי של קבוצת החסרים כל הכנסה בשנים 1985-1987, על ירידה קלה בו ועל התייצבות בשנים 1988-1990 ועל גידול בן 8% בשנת 1991. מגמות אלה מקבילות, פחות או יותר, למגמות השינוי בממדי האבטלה במשך העשור. עם הזמן נרשמה ירידה הדרגתית בגודלה היחסי של קבוצת מקבלי הגמלה, שהיו בעלי הכנסה מעבודה (47% מאז 1985 ועד ל-1991). זאת - בעיקר - עקב בלימת שחיקתו של השכר הנמוך ועקב חקיקת חוק שכר המינימום ועדכונו השוטף. חלקם היחסי של מקבלי גמלות הביטוח הלאומי בכלל האוכלוסייה השוורית גדל מ-8% ב-1985 ל-14% ב-1991. ב-1992 צפוי להימשך הגידול בחלקם של החסרים כל הכנסה - עד ל-66% מכלל המקבלים.

לוח מס. 5: הרכב האוכלוסייה השיורית, על-פי מקור ההכנסה העיקרי
(אחוזים), 1985-1992*

מקור ההכנסה העיקרי	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
חסרי כל הכנסה	46	48	53	49	50	49	53	66
פנסיה תעסוקתית	1	1	1	2	2	1	1	1
הכנסה מעבודה	40	33	26	28	24	23	21	16
גמלאות								
הביטוח הלאומי	8	6	7	13	14	14	14	10
אחר	5	12	13	8	10	12	11	7
סך הכול	100	100	100	100	100	100	100	100

* סך כל המקבלים במשך השנה.

4. הרכב המשפחה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

לוח מס. 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השיורית, במשך העשור, לפי הרכב המשפחה. הלוח מלמד, כי יחידים בלא ילדים היו תמיד הקבוצה הגדולה ביותר בקרב האוכלוסייה השיורית (כשליש, בממוצע רב-שנתי), וכי חלקם של היחידים בכלל (עם או בלי ילדים) תמיד היה גדול, יחסית, מחלקם של הזוגות באוכלוסייה זו. חלקם של יחידים בלא ילדים גדל במעט עד שנת 1984, קטן במעט בשנים 1985-1987, ושכ ו גדל בהדרגה עד לשנת 1991 (גידול בן כ-30% לעומת שנת 1982). חלקם של יחידים עם ילדים קטן בהדרגה עד לשנת 1985, גדל במעט בשנים 1986-1987 ושכ וירד מאז ועד לשנת 1991 (ירידה בת כ-44% לעומת שנת 1982). חלקם של הזוגות בלי ילדים נשאר פחות או יותר יציב במשך העשור, ואילו חלקם של הזוגות עם ילדים גדל במקצת עד לשנת 1984, גדל מאוד בשנת 1985 (ב-44%), עם הצטרפותן למערכת של משפחות רבות, שמפרנסיהן השתכרו שכר נמוך. חלק זה שב וקטן באופן

לוח מס. 6: התפלגות האוכלוסייה השווייטית, על-פי הרכב המשפחה (אחוזים), 1982-1992*

הרכב המשפחה	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
יחיד בלא ילדים	31	32	34	29	28	28	30	33	36	40	41
יחיד עם ילד אחד	16	14	13	11	11	12	12	11	10	10	13
יחיד עם 2 ילדים	13	12	11	9	10	11	10	9	8	8	7
יחיד עם 3 ילדים	14	12	12	9	9	10	9	8	6	6	4
זוג בלא ילדים	3	3	3	3	4	3	3	4	4	4	8
זוג עם ילד אחד	4	4	4	6	6	5	5	5	5	5	6
זוג עם 2 ילדים	6	6	6	10	10	9	9	9	10	9	8
זוג עם 3 ילדים	13	17	17	23	22	22	22	21	21	18	13
סך הכול	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* סך המקבילים במשך השנה.

מתון מאז ועד ל-1991. בשנת 1992 צפויה יציבות בחלקם של היחידים ושל היחידים עם ילדים בכלל המקבילים, אך צפויים גידול בחלקם של הזוגות בלא ילדים וירידה בחלקם של הזוגות עם ילדים. זאת - מפני שבקרב העולים החדשים יש פחות משפחות עם ילדים מאשר באוכלוסייה הוותיקה.

5. זמן השהות במערכת הבטחת הכנסה

לוחות מס' 7 ו-8 מציגים את משך השהות של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (ותיקים כלבד), הנמנים על האוכלוסייה השוויצרית במערכת, לפי עילת הזכאות וההרכב המשפחתי, בהתאמה. הנתונים המתייחסים לאפריל 1992, מורים כי במועד זה הקבוצה הגדולה ביותר בכלל האוכלוסייה השוויצרית היא זו של המצטרפים החדשים, שבאפריל 1992 מלאה שנה לשהותם במערכת להבטחת הכנסה. קבוצה זו מנתה 44.6% מכלל המקבילים. 38.1% מכלל המקבילים שהו במערכת כאותה עת שנתיים ויותר, ו-19% שהו אז ארבע שנים ויותר.

לוח מס. 7 מלמד, כי חלקם של חסרי התעסוקה בקרב אלה השוהים תקופה קצרה יחסית במערכת להבטחת הכנסה גבוהה, אך הולך ופוחת בהדרגה עם הימשכות השהות. כך, לדוגמה, חלקם של חסרי התעסוקה פוחת מכ-59% מאלה שבאפריל 1992 שהו במערכת לא יותר מחצי שנה, ל-10.3% שלשהותם במערכת מלאו ארבע שנים ויותר. לעומת זאת, חלקם של הבלתי-ניתנים להשמה גבוה במיוחד בקרב אלה השוהים במערכת תקופה ארוכה יחסית: כ-36% עד 42% מכלל השוהים במערכת יותר משנתיים בלתי ניתנים להשמה בעבודה, לעומת כ-13% מכלל השוהים במערכת עד חצי שנה. ניתן להסיק אפוא, שמערכת הבטחת הכנסה היא פתרון זמני בלבד לאוכלוסיית המובטלים, אך היא משמשת מקלט ממושך לאוכלוסייה שאינה ניתנת להשמה בגין בעיות תעסוקה כרוניות, בעיקר עקב מגבלות פיסיות או נפשיות. יש לציין עוד, כי כ-15% - 20% מכלל השוהים במערכת תקופה ארוכה יחסית בעלי שכר נמוך, שעליהם נמנים גם עובדים במקומות עבודה מוגנים (כגון "המשקם"). כחמישית מכלל השוהים במערכת בת שנתיים ויותר היא קבוצת האימהות לילדים קטנים, הפטורות ממבחן תעסוקה.

לוח מס. 7: מקבלי גמלה להטחת הכנסה (ותיקים בלבד), לפי משך השהות במערכת ועילת הזכאות, אפריל 1992

עילת הזכאות		עילת הזכאות		עילת הזכאות		עילת הזכאות		עילת הזכאות		עילת הזכאות		עילת הזכאות	
מס' הכול	אחר	קטנים	נמוך	להשמה	לא ניתן	שכר	אם לילדים	חוסר	תעסוקה	המקבלים	מכלל	כאחוז	משך השהות
100	9.0	9.5	9.9	13.0	58.6	29.0	עד תצי שנה						
100	5.7	14.1	12.8	23.0	46.4	15.6	תצי שנה - שנה						
100	4.3	17.2	15.7	28.8	34.0	9.9	שנה - שנה ותצי						
100	5.7	20.2	14.8	32.4	26.9	7.3	שנה ותצי - שנתיים						
100	5.3	19.5	14.5	35.9	24.8	6.3	שנתיים - שנתיים ותצי						
100	5.4	22.9	14.5	37.0	20.2	5.5	שנתיים ותצי - שלש שנים						
100	6.9	22.7	16.4	37.6	16.4	4.5	שלש שנים - שלש ותצי שנים						
100	9.2	23.2	13.3	41.5	12.8	3.1	שלש ותצי שנים - ארבע שנים						
100	11.7	18.0	21.8	38.2	10.3	18.7	ארבע שנים ויותר						

לוח מס. 8: מקבלי גמלה להבטחת הבנסה (ווחיקים בלנד), לפי משך השהות במערכת והורכב המשפחתי, אפריל 1992

	הרכב המשפחה						מקבליים	משך השהות
	הכנול	ילדים	ילד	זוג עם ילד	זוג עם ילדים	זוג עם ילדים		
100	21.1	5.0	3.9	8.4	7.9	53.7	29.0	עד תצי שנה
100	23.8	5.7	3.3	12.1	10.8	44.3	15.6	תצי שנה - שנה
100	29.0	5.9	3.2	13.3	15.4	33.2	9.9	שנה - שנה ותצי
100	32.6	4.9	4.0	16.4	13.9	28.2	7.3	שנה ותצי - שנתיים
100	36.0	4.7	4.3	15.9	13.5	25.6	6.3	שנתיים - שנתיים ותצי
100	33.6	5.2	4.7	18.5	13.5	24.5	5.5	שנתיים ותצי - שלש שנים
100	36.3	4.3	4.4	21.1	12.4	21.5	4.5	שלש שנים - שלש ותצי שנים
100	33.5	3.7	4.2	21.3	12.9	24.4	3.1	שלש ותצי שנים - ארבע שנים
100	34.7	3.3	2.8	27.8	11.0	20.4	18.7	ארבע שנים ויותר

לוח מס. 8 מעלה בנירור, כי חלקם של קבוצת היחידים עם ילדים ושל קבוצת הזוגות עם ילדים גדול בקרב השוהים תקופה ארוכה במערכת יותר מאשר בקרב השוהים תקופה קצרה יחסית. כך, לדוגמה, קבוצת היחידים עם ילדים מונה 38% מכלל השוהים במערכת תקופה בת יותר מארבע שנים, אך היא מונה כ-16% בלבד מכלל השוהים במערכת לתקופה שאינה עולה על חצי שנה. בהתייחס לקבוצת הזוגות עם ילדים, הנתונים הרלוונטיים הם 38% ו-26%, בהתאמה. לעומת זאת, חלקה של קבוצת היחידים בלא ילדים פוחת בהדרגה מ-54% מקרב השוהים במערכת תקופה שאינה עולה על חצי שנה ל-20% מאלה השוהים במערכת ארבע שנים ויותר. הסיבה לדבר היא, שמרבית היחידים ללא ילדים מקבלים גמלה בגין חוסר תעסוקה, ואילו עילות הזכאות העיקריות של משפחות עם ילדים הן אימהות לילדים קטנים ועבודה בשכר נמוך.

ד. האוכלוסייה השירותית: עולים חדשים

בשנת 1992 הכשילה זכאותם של עולים חדשים לקבלת גמלה להבטחת הכנסה, משנכנס לתוקף תיקון חוק, שלפיו עולים זכאים לגמלה להבטחת הכנסה לאחר שהות בת שנה אחת במערכת, במקום לאחר שהות של שנתיים. עד ליולי 1992 הצטרפו למערכת הבטחת הכנסה כ-20,000 עולים, ועד סוף השנה צפויים להצטרף כ-7,000 עולים נוספים. לפי אומדן, מספר העולים החדשים שיקבלו גמלה להבטחת הכנסה צפוי להגיע לכ-18,000 בממוצע לחודש, והם ימנו כשליש מכלל מקבלי הגמלה. מאפייניה של אוכלוסיית העולים שנקלטה כבר במערכת משקפים הן את ממדי האבטלה הגבוהים בקרבם והן את המבנה הדימוגרפי שלהם. לוח מס. 9 מציג את מאפייניהם של מקבלי הגמלה מן העולים החדשים ומן האוכלוסייה הוותיקה.

רוב משפחות העולים זכאיות לגמלה בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק: מובטל, בלתי ניתן השמה בעבודה או נתון בתהליך הכשרה מקצועית, או בתהליך אבחון מקצועי. משפחות אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה כפי שהחוק מחייב, אך זו לא נמצאה עבורם. הן מנו 82% מכלל משפחות העולים המקבלות גמלה, לעומת 62% מן האוכלוסייה הוותיקה. המובטלים מנו 55% מכלל משפחות העולים (לעומת 31% בקרב הוותיקים),

לוח מס. 9: מאפיינים נבחרים של המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, ותיקים ועולים (כאחוז מהאוכלוסייה הרלוונטית), 1992

<u>עילות הזכאות של ראש המשפחה</u>					
מחלה, אשפוז ואחר	אם לילדים	שכר נמוך	אי השמה	חוסר תעסוקה*	
4	19	14	25	37	ותיקים
4	8	5	25	57	עולים
<u>הרכב המשפחה</u>					
זוגות עם ילדים	זוג ללא ילדים	יחידים עם ילדים	יחיד ללא ילדים		
32	4	25	39	ותיקים	
16	16	23	45	עולים	
<u>מקור ההכנסה העיקרי</u>					
גמלאות				חסרי	
אחר	פנסיה	הביטוח הלאומי	עבודה	כל הכנסה	
10	1	14	19	55	ותיקים
2	-	3	10	85	עולים
<u>גיל התובע</u>					
60 ומעלה	59-50	49-40	39-30	עד 29	
6	16	20	31	27	ותיקים
13	27	23	21	16	עולים

* כולל אלה הנמצאים בתהליך הכשרה מקצועית, או אבחון מקצועי.

ואילו שאר מחוסרי התעסוקה - מסיבות של אי השמה, הכשרה או אבחון מקצועי - מנו 30% ממשפחות העולים (בדומה לשיעור בקרב האוכלוסייה הוותיקה). אימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים, מנו רק 8% מכלל משפחות העולים (לעומת כ-20% בקרב האוכלוסייה הוותיקה). גם המשפחות הזכאיות לגמלה בגין השכר הנמוך שמקבלים מפרנסיהן היו קבוצה קטנה מאוד בקרב משפחות העולים - 5%, לעומת 14% בקרב האוכלוסייה הוותיקה. מרבית העולים (85%) היו חסרי כל הכנסה; לכ-10% בלבד היתה הכנסה מעבודה, ולכ-3%

בלבד היתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי (זאת לעומת 55%, 19%, ו-14% בהתאמה, באוכלוסיית הוותיקים). לפיכך כמעט כל העולים (כ-90%) מקבלים גמלה מלאה, לעומת כ-55% באוכלוסייה הוותיקה. בחינת מקבלי הגמלה לפי הרכב היחידה המשפחתית מעלה, שהיחידים בלא ילדים מנו 45% ממשפחות העולים שקיבלו גמלה (לעומת 39% בקרב הוותיקים), והזוגות בלא ילדים מנו 16% ממשפחות העולים (לעומת 4% בלבד בקרב הוותיקים). לעומת זאת, חלקן של המשפחות עם ילדים בקרב העולים היה נמוך יותר מאשר בקרב הוותיקים: 23% ממשפחות העולים היו משפחות חד-הוריות - יחידים עם ילדים (לעומת 25% בקרב הוותיקים), ו-16% היו זוגות עם ילדים (לעומת 32% בקרב הוותיקים). זאת ועוד, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בקרב העולים החדשים מבוגרים יותר; כ-40% ויותר מאלה שתבעו גמלה ושנמצאו זכאים לה היו בני 50 ויותר (לעומת 21% מהוותיקים), ורק כ-15% היו מתחת לגיל 30 (לעומת 27% מהוותיקים).

ה. שינויים תחיקתיים בחוק הבטחת הכנסה

בעשור הראשון לקיומו של חוק הבטחת הכנסה לא חלו בחוק שינויים מרחיקי לכת בעקרונות היסוד שלו, בתנאי הזכאות לגמלה, או ברמתה. התיקונים שהונהגו בחוק במהלך השנים בדרך כלל נועדו לפתור בעיות של אוכלוסיות ספציפיות שלא נמצא להן מענה מספק במסגרת החוק המקורי, או בעיות שהתעוררו עם הפעלתו השוטפת.

כשנתיים הראשונות לביצוע החוק הונהגו שני תיקונים בתקנותיו העוסקות ב"סכומים הקובעים" (ההכנסה המקסימלית המזכה בגמלה). בחוק המקורי, שאושר בכנסת, הסכומים הקובעים להרכבי המשפחה השונים הוגדרו במונחים של נקודות זיכוי והושוו לסיפי המס, שהיו קיימים במערכת מס הכנסה. זאת - על מנת למנוע ממקבל גמלה להבטחת הכנסה את הצורך לשלם בו זמנית מס הכנסה. אולם עוד בדיונים שנערכו נטרם אושר החוק הושמעה הטענה, שיש לקבוע את הסכומים הקובעים בזיקה לפרמטרים האחרים של החוק, כלומר: רמת הגמלה, ההכנסה שאינה מובאת בחשבון ושיעור המס השולי הגלום במערכת. הטענה נבעה מהתפיסה, שיש להשאיר תמריץ חיובי לעבודה, ושעל הסכומים הקובעים להתעדכן לאורך זמן באותה שיטה בה

מתעדכנת הגמלה. בספטמבר 1983 שונו התקנות; הסכומים הקובעים נקבעו לחלופין גם במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע - ברמה השווה לגמלה המלאה (המתאימה לכל הרכב משפחה) בתוספת 11% מהשכר הממוצע ליחיד ו-14% לשאר הרכבי המשפחה. כתוצאה מכך הסכומים הקובעים היו שווים לסיפי המס, או לרמה שנקבעה באחוזים מהשכר הממוצע - הגבוה שבהם. ביולי 1984 הוגדלו הסכומים הקובעים במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע, ב-2% מהשכר הממוצע ליחיד וב-3% לשאר הרכבי המשפחה. נוסף על כך נקבע, שהסכומים הקובעים עבור אלה הזכאים לגמלה בשיעור המוגדל יועלו ב-5% מהשכר הממוצע ליחיד וב-7.5% מהשכר הממוצע לשאר הרכבי המשפחה. תיקון זה נועד להגדיל את התמריץ לעבודה ולאפשר לכל מקבלי הגמלה ליהנות ממלוא הפטור החל על הכנסה מעבודה לצורך חישוב הגמלה. יש להדגיש, שבאותו מועד הוגדלו הסכומים הקובעים גם במונחי נקודות הזיכוי, שכן הורדת שיעור המס השולי הנמוך ביותר במס הכנסה מ-25% ל-20% (אפריל 1984) הביאה לעלייה ברמת סיפי המס.

נוסף על תיקונים אלה, במרץ 1983 הוספו עוד קבוצות אוכלוסייה לרשימת הזכאים מסיבות של אי כושר לעבוד או אי השמה בעבודה: אישה המקבלת קצבת נכות כעקרת בית ואסיר המועסק מחוץ לבית הסוהר במסגרת ריצוי גזר דינו.

בינואר 1986 נכנסו לתוקפם מספר תיקונים לתקנות החוק, שהעיקריים בהם היו:

- הגדרה מחדש של המצבים, בהם הזכאות לגמלה נקבעת בנפרד לתובע ולבן זוגו, במגמה למנוע ניצול לרעה של החוק (לפיכך הוכנס כתנאי, שבני הזוג לא יתגוררו תחת קורת גג אחת), אך בעיקר כדי להגדיל את מספר המקרים המאפשרים תביעה נפרדת של אחד מבני הזוג (לדוגמה, אחד מבני הזוג מקבל קצבת נכות ואין לו הכנסה אחרת, בני זוג שחיים בנפרד לא תחת קורת גג אחת במשך 12 חודשים רצופים).

- הענקת זכאות לגמלה לאישה נשואה, לאדם שמלאו לו 65 שנים (לא רק לאישה שהיתה נשואה לאדם המקבל קצבת זקנה לפי חוק), או לאישה שהיתה

נשואה לאדם שמלאו לו 65 שנה ונתאלמנה (במקרה זה - לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים רצופים).

- לסוגי ההכנסה שאינם נלקחים בחשבון בעת קביעת הזכאות וחישוב הגמלה הוספו דמי המזונות, שהתובע משלם לאשתו (אם היא אינה מתגוררת עמו תחת קורת גג אחת) או לילדיו (אם הם אינם עימו), קצבת השירותים המוענקת לנכים ותשלומים, שהקונגרס היהודי משלם לחסידי אומות העולם. (ב-1983 נקבע, שתשלומים המשולמים לפי חוק שירותי הסעד והכנסה מקרנות גמל מסוימות ברמה של עד 13% מהשכר הממוצע לא יילקחו בחשבון).

ביולי 1987 נכנס לתוקפו תיקון מס. 5 לחוק הכטחת הכנסה, שכעקבותיו הונהגו שינויים במספר סעיפים בחוק; חלקם החמירו בתנאי הזכאות, ואילו אחרים הקלו. הפטור ממבחן תעסוקה הוגבל לאם לילדים קטנים (ילד אחד עד גיל 5, או מספר ילדים שלקטן בהם טרם מלאו 10 שנים) הנמצאים עמה ובהחזקתה (ולא רק בהחזקתה, כפי שהיה קודם לכן). כמו כן, דמי המזונות שנפסקו על חשבון הילדים ייחשבו כהכנסה לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה. לעומת זאת הורחבה הגדרת הזכאים; הגדרת "האלמנה" שונתה, כך שהיא כוללת (נוסף על אישה שמצבה המשפחתי הפורמלי הוא אלמנה) גם אישה המקבלת קצבת שאירים לפי חוק, או קצבת תלויים מענף נפגעי עבודה מכוח היותה הידועה בציבור. יש להדגיש, שהאלמנה פטורה ממבחן תעסוקה וזכאית לשיעור המוגדל של הגמלה רק אם היא אם לילד הגר עימה שנמצא בהחזקתה. הגדרת "בן זוג" הורחבה גם היא ומאז התיקון היא כוללת גם איש ואישה שלא נשואים זה לזה, אך שחיים חיי משפחה במשק בית משותף (בתנאי שהאישה היא אם לילד מבן הזוג, או שלאחד מבני הזוג משולמת או שולמה תוספת תלויים בעד בן הזוג השני, לפי חוק הביטוח הלאומי). כמו כן, "יחיד" הוגדר כאדם שאין לו בן זוג, לפי ההגדרה החדשה של בן זוג (לעומת כאדם שאינו נשוי קודם לכן).

תיקון החוק הקל גם על עולים חדשים; הגמלה בשיעור המוגדל משולמת לעולה חדש בחודש ה-25 לעלייתו לארץ אם קיבל תמיכה כספית למחייה מהסוכנות, או ממשרד הקליטה, במשך שנים עשר חודשים לפחות מתוך עשרים

וארבעה החודשים שלאחר יום עלייתו לישראל. זאת - בתנאי שהעולה עומד בכל כללי הזכאות והגיש תביעה לגמלה תוך 36 חודשים מיום עלייתו לארץ. בהתייחס להגדרת ההכנסה נקבע, שההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה נלקחת בחשבון לצורך חישוב רמת הגמלה תוגדל מ-14% מהשכר הממוצע ל-17% ממנו להרכבי משפחה שאינם יחידים. (ההכנסה שאינה נלקחת בחשבון ליחיד לא שונתה). ולבסוף, לפי תיקון זה הגמלה להבטחת הכנסה אינה ניתנת להעברה, לעיקול או לשימוש כערבות ואף לא לתשלום מזונות.

באוקטובר 1990 הוכנסו שני שינויים בהתייחסות החוק להכנסות התובע: ראשית, הכנסה מעבודה או מפנסיה ברמה של 13% מהשכר הממוצע איננה נלקחת בחשבון בעת קביעת הזכאות לאישה נשואה ללא ילדים העומדת בתנאי החוק, המאפשרים לה להגיש תביעה באופן נפרד מבן-זוגה. שנית, לרשימת סוגי ההכנסות שאינם נלקחים כלל בחשבון לצורך קביעת הזכאות ורמת הגמלה הוספו הסוגים הבאים: גמלאות אסירי ציון שמשלמת הסוכנות, גמלת סיעוד והכנסה משכר דירה של תובע (בתנאי שהוא עצמו שוכר דירה, והכנסתו משכר דירה אינה עולה על שכר הדירה שהוא משלם).

ולבסוף, חוק משפחות חד-הוריות שנתקבל בכנסת במרץ 1992 היה כרוך גם במספר שינויים בחוק הבטחת הכנסה; הורה יחיד, לפי חוק משפחות חד-הוריות, הוא תושב ישראל שאינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן-זוג, והוא הורה לילד הנמצא עמו ובהחזקתו. (כלומר, בני זוג נשואים, גם אם הם נפרדים ולא חיים תחת קורת גג אחת, אינם נחשבים להורים יחידים. בניגוד לכך, בחוק הבטחת הכנסה בני זוג נשואים יכולים להיחשב בתנאים מסויימים ל"נפרדים" ולהגיש תביעה באופן נפרד).

השינויים שהוכנסו בחוק הבטחת הכנסה הם שניים: ראשית, הפטור ממבחן תעסוקה חל מעתה על הורים יחידים שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו 7 שנים. קודם לכן הפטור חל על אם לילד אחד, שטרם מלאו לו 5 שנים, ועל אם למספר ילדים, שלקטן ביניהם טרם מלאו 10 שנים. כלומר, מצד אחד התיקון מקל על אימהות לילד אחד, אך מצד שני מתמיר עם חלק מהאימהות שלהן יותר מילד אחד. זאת ועוד מעתה הפטור חל גם על גבר שהוא הורה

יחיד, ולא רק על אשה. שנית, הגמלה כשיעור המיוחד (שיעור מוגדל עם תוספת בת 75% מהשכר הממוצע לכל אחד משני הילדים הראשונים), ששולמה עד עתה רק לאלמנה עם ילדים, משולמת גם להורים יחידים אחרים (רווקות, גרושות, רווקים, גרושים ואלמנים).

יש להדגיש, שחוק משפחות חד-הוריות הביא גם לתיקון בחוק הכיטוח הלאומי (כסיף 115), שלפיו הורים יחידים הזכאים לקצבת ילד ראשון (לפי מבחן ההכנסות הנהוג בענף ילדים) זכאים גם למענק לימודים בשיעור כן 18% בעד כל אחד מהילדים בגיל 6 עד 11 שנים.

ו. שכר מינימום והבטחת הכנסה: יחסי גומלין

חוק הבטחת הכנסה דומה במטרתו וברוחו לחוק שכר מינימום, שנכנס לתוקף ביום ה-1 לאפריל 1987. שני החוקים, שנועדו להביא להפחתת ממדי העוני בקרב האוכלוסיות מעוטות ההכנסה בישראל, מבטיחים אמצעי מתייה הכרחיים למעוטי היכולת: האחד - באמצעות גמלה, והאחר - באמצעות שכר. אך בעוד שחוק שכר מינימום נועד לתמוך באוכלוסייה העובדת בלבד, חוק הבטחת הכנסה נועד לסייע גם למי שמסיבות שונות (מחלה, נכות, זיקנה, אבטלה מתמשכת) אין ביכולתו להשתתף בשוק העבודה. חוק הבטחת הכנסה, אם כן, כוללני יותר, מה גם שהוא מעניק שיעורי גמלה דיפרנציאליים לבעלי הכנסה נמוכה בהתאם לגילם ולמצבם המשפחתי. כמו כן הוא מותנה כמבחן הכנסות משפחתי, בעוד שחוק שכר מינימום מבטיח תעריף שכר אחיד לכל העובדים בשכר נמוך. מה הסיבה אפוא לצורך בשני החוקים, במיוחד לאור העובדה שחוק הבטחת הכנסה קדם לחוק שכר מינימום (אף כי הסכם להבטחת שכר מינימום - שלא הצליח למנוע שחיקה מתמדת ברמתו ביחס לשכר

9. שני החוקים דומים האחד לרעהו גם במונחיהם הלשוניים, דמיון היוצר לא אחת בלבול מושגים בציבור כולו ובאוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית בפרט. כך, לדוגמה, "השלמת שכר", שזכאי לה עובד בשכר נמוך על-פי חוק שכר מינימום, והמשולמת על-ידי המעביד, נתפסת לא אחת כשקולה ל"השלמת הכנסה", שזכאי לה מעוט הכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה, והמשולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

הממוצע - נחתם כבר בשנת 1972, בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של האירגונים הכלכליים)?

חוק שכר מינימום מכוסס על הכרה כתובתו של המעביד להעניק לעובדיו תמורה הולמת למאמצייהם מחד גיסא והמספיקה לקיום מאידך גיסא. רצפת שכר המעוגנת בחוק מבטאת את ערך העבודה בעיני החברה ומיועדת לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופה הציבורית. נכון, אמנם, שחוק הבטחת הכנסה מספק אף הוא, תמריצים לעבודה: חלק מן ההכנסה מעבודה (13% מן השכר הממוצע ליחיד, ו-17% לכל השאר) אינו מובא בחשבון לעניין חישוב הגמלה להשלמת הכנסה, ואילו תוספת של שקל הכנסה מעבודה אינה מקטינה את הגמלה בשקל שלם, אלא בחלק ממנו (ב-60 אגורות) בלבד. ההכנסה הכוללת של מי שבחר בעבודה (הכנסה מעבודה + גמלה להשלמת הכנסה) גדולה אפוא מן הגמלה המשולמת למי שנמנע מעבודה. עם זאת, כלא רצפת שכר גבוהה די הצורך, המתעדכנת כהתאם לשיעורי תוספת היוקר ולשינויים ברמת השכר הכוללת במשק, הגמלה להבטחת הכנסה עדיין עלולה לשמש אלטרנטיבה רציונאלית לעבודה עבור אוכלוסייה נרחבת של פרטים הכשירים לעבודה¹⁰. שכר המינימום לעובד במשרה מלאה (45% מן השכר הממוצע) נקבע, על כן, כגבוה מגמלת יחיד להבטחת הכנסה (20% מן השכר הממוצע). אי כלילת חלק ממרכיבי השכר בשכר המינימום גורם לכך, שהתמורה האפקטיבית לעבודה גבוהה אף יותר.

לוח מס' 10 מעיד על קשר הדוק בין מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מפאת שכר נמוך לבין רמת שכר המינימום במשק. הלוח מלמד, כי בשנת 1985 חלה עלייה תלולה (בת 335.1%) במספר המקבליים גמלה מפאת שכר נמוך, מ-1,863 בשנת 1984 ל-8,107 בשנת 1985. עלייה זו הביאה

10. אף על פי שתובע גמלה להבטחת הכנסה הכשיר לעבודה חייב לעבור מבחן תעסוקה בלשכת העבודה לצורך אישור חביעתו, יש לזכור שרוב הצעות העבודה במשק אינן עוברות דרך הלשכה. היעדר תמורה הולמת לעבודה מקטין את נכונותו של הפרט להיענות להצעות עבודה חיצוניות ומגביר את תלותו במערכת הרווחה.

לוח מס. 10: מקבלי גמלה להגשתם הכנסה מפאת שכר נמון ושכר המינימום (ממוצע חודשי), 1984-1992

מקבלי גמלה	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
סך כל האובלסייה	14,328	24,567	31,492	26,653	24,065	27,899	31,326	33,986	59,000
השיריית									
מקבלי גמלה מפאת									
שכר נמון	1,863	8,107	9,822	7,356	5,957	5,850	5,859	5,703	6,750
אתרז השינוי במספר									
מקבלי הגמלה מפאת									
שכר נמון	-	335.1	21.1	-25.1	-19.0	-1.7	0.1	-2.6	18.3
אתרז המקבילים שכר									
נמון בקרב האובלסייה									
השיריית	13.0	33.0	31.2	27.6	25.0	21.0	18.7	16.8	11.5
שכר המינימום כאחוז									
מהשכר הממוצע*	35.5	31.2	34.2	38.6	42.8	42.2	43.1	44.2	43.5

* נפי שנתון בפועל (איינו זהה בהנחה לדמות הקבועה בחוק בשל מועדי עדכון בלתי סדירים ביחס לשכר המחוצע).

לגידול חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל האוכלוסייה השיורית, מ-13.0% בשנת 1984 ל-33.0% בשנת 1985. גידול מספרם של בעלי השכר הנמוך וגידול חלקם בכלל האוכלוסייה השיורית התרחשו במקביל לשחיקה התריפה ברמת שכר המינימום (בשיעור גבוה משיעור שחיקת השכר הכללית במשק), שירדה מ-35.5% מן השכר הממוצע בשנת 1984 ל-31.2% בשנת 1985. נוסף על כך, תלה עלייה ניכרת ברמת "הסכומים הקובעים" ליחיד ולזוג עם שני ילדים (מ-32% ו-55% מהשכר הממוצע ב-1984 ל-40% ול-72% בשנת 1985, בהתאמה). הסכומים הקובעים, הרלוונטיים בעיקר לבעלי השכר הנמוך (שכן הם קובעים מי מנעלי ההכנסות מעבודה זכאי לגמלה וכן את רמת הגמלה להבטחת הכנסה) עודכנו בשנת 1985 מדי חודש בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן¹¹. שחיקת שכר המינימום מחד גיסא ועליית הסכומים הקובעים מאידך גיסא הגדילו את הפער שבינם לבין שכר המינימום והביאו מספר רב יותר של משפחות, שמפרנסיהן עובדים במשרה מלאה ומשתכרים שכר נמוך, להצטרף למערכת הבטחת הכנסה. ההתפתחות דלעיל הביאה כמו כן לעליית סכום השלמת ההכנסה, שלו היו זכאיות המשפחות העובדות שכבר שהו במערכת¹².

בשנת 1986 הוסכם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים להעלות את שכר המינימום במשק ביותר מתוספות היוקר ותוספות השכר ששולמו לכלל השכירים במשק (עקב השחיקה התריפה שחלה בו ואשר הגיעה בחודשי שיאה לכ-29% בלבד מן השכר הממוצע), ורמתו ביחס לשכר הממוצע עלתה ל-34.2%, בממוצע חודשי. ביטויו של שיפור זה ניכר כמעט מיד כירידת מספר מקבלי הגמלה בגין שכר נמוך, מכ-11,400 בראשית 1986 (אפריל) לכ-8,300 בסוף השנה (מרץ 1987) - למרות שבממוצע חודשי מספרם בשנת 1986 (9,822) עדיין עלה על זה של השנה הקודמת (8,107).

11. עדכון זה נועד לשמור על כוח הקנייה של מקבלי הגמלה בחקופת האינפלציה הגבוהה בסוף שנת 1984 ובמחצית הראשונה של שנת 1985, ולאחר מכן - למנוע ברמת הגימלה שחיקה דומה לזו שחלה ברמת השכר הכללית במשק בחוצאה מן המדיניות הכלכלית שהונהגה ב-1985.

12. יש לציין עוד, כי העלייה התלולה במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מפאת שכר נמוך נבעה גם מעליית המודעות לקיומה של מערכת להבטחת הכנסה, בעקבות פרסומה הנרחב באמצעי התקשורת.

חלקם בכלל האוכלוסייה השוורית ירד בכל זאת, מ-33.0% ב-1985 ל-31.2% בשנת 1986. זאת - מאחר ששיעור העלייה המתונה (יחסית לזו שהתרחשה בין 1984 ל-1985) בכלל האוכלוסייה השוורית - עקב בלימת שיעורי האבטלה במשק - היה גבוה משיעור העלייה במספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך. בשנת 1987 נכנס לתוקף חוק שכר מינימום, שנקבע בו כי שכר המינימום יהיה 45% מן השכר הממוצע במשק, אך מועד עדכוננו לרמה זאת יחול רק באפריל 1988. כמו כן נקבע שעד למועד זה שכר המינימום יעלה פעמיים - באפריל 1987 ובאוקטובר 1987, וזאת - נוסף על תוספות היוקר ועל תוספות השכר שתשולמנה על פי הסכמים קיבוציים כלליים¹³. כתוצאה מכך, גדלה רמתו היחסית (בממוצע חודשי) של שכר המינימום במשק, מ-34.2% מן השכר הממוצע ב-1986 ל-38.6% ב-1987. נוסף על כך, חלה ירידה ריאלית הן בערך הגמלה המרבית המובטחת בחוק הנטחת הכנסה והן ברמתם היחסית של הסכומים הקובעים, עקב שיבה לעדכונם על פי השינויים בשכר הממוצע במשק. צמצום הפער בין הסכומים הקובעים והגמלה המרבית המובטחת לבין שכר המינימום (עקב ירידתם היחסית של הראשונים ועלייתו היחסית של האחרון) הביא לירידת מספרם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך, מ-9,822 ב-1986 ל-7,356 ב-1987 (ירידה בת 25.1%), וכן לירידת חלקם בכלל האוכלוסייה השוורית, מ-31.2% ב-1986 ל-27.6% ב-1987. זאת - למרות הירידה שחלה בכלל האוכלוסייה השוורית, בעיקר בגין ייצוב שיעורי האבטלה במשק. התפתחויות אלה, בעיקר המשך עלייתו של שכר המינימום והגעתו ל-42.8% מן השכר הממוצע, הביאו להמשך הירידה במספרם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (ל-5,957) ובחלקם היחסי גם בשנת 1988 (ל-25.0%).

מאז שנת 1988 מסתמנת יציבות במספרם המוחלט של מקבלי הגמלה מפאת

13. לפי החוק, שכר המינימום יעודכן ל-45% מהשכר הממוצע במשק רק אחת לשנתיים - בחודש אפריל, שבו מתחדשים הסכמי העבודה הקיבוציים הכלליים. בשנה שבה אין מעדכנים אותו לפי השכר הממוצע, שכר המינימום יעודכן בחודש אפריל על פי מלוא עליית המדד בשנה הקודמת. עדכונים אלה ייעשו נוסף על העדכונים שיתחייבו במשך השנה מתוספות היוקר ומתוספות השכר הארציות, שתשולמנה לכלל השכירים במשק מכח הסכמים קיבוציים כלליים.

שכר נמוך בשל התייצבות שכר המינימום, שנבעה מאימוץ שיטות עדכון משופרות. בשלוש השנים הבאות, חלה ירידה הדרגתית בחלקם בכלל האוכלוסייה השוורית (ל-21.0%, 18.7% ו-16.8% ובהתאמה) עקב גידול הדרגתי בגודלה של האוכלוסייה השוורית בשל התרחבות ממדי האבטלה כמשק. בשנת 1992 מספרם המוחלט של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך צפוי לעלות ל-6,750 עם הצטרפותם למערכת של עולים חדשים המועסקים במשרות חלקיות, למרות שחלקם בכלל האוכלוסייה השוורית צפוי לרדת ירידה תלולה, ל-11.5%. זאת - בגין העלייה החריפה הצפויה בכלל האוכלוסייה השוורית עקב הצטרפותם למערכת הבטחת הכנסה של עולים חדשים חסרי תעסוקה.

הממצאים שנסקרו לעיל מעידים כי לחוק שכר מינימום השפעה מצמצמת על תקציב מערכת הרווחה. ככל שהמעביד נושא בתשלומי שכר גבוהים יותר, בהכרח פוחת הנטל על תקציב המערכת. לא זו בלבד שחלק מן העובדים במשרה מלאה, שזכאים לתוספת שכר מכוח החוק, וכן חלק מאלה המתחילים לעבוד במשרה מלאה בשל התמריץ לעבודה הגלום בחוק נפלטים מתקציב הרווחה, גם תשלומי מערכת הבטחת הכנסה לבעלי שכר נמוך קטנים בעקבות קביעת רצפת שכר. קביעת רצפת שכר אכן מייקרת את עלות העבודה למעביד ועלולה להביא בשוליים לפיטורי עובדים, במיוחד בלתי מקצועיים, שיצטרפו (לאחר מיצוי תקופת זכאותם לדמי אבטלה) למעגל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. אך זה מחיר נסבל לעיגונה בחוק של מערכת המשלמת יותר לעבודה מאשר לאי-עבודה, מה גם שהיעדר רצפת שכר עשוי להניא מעבידים להפחית משכר העובדים, או להימנע מהעלאת שכר (מוצדקת לכשעצמה). זאת - מאחר שתוספת לשכרם יכולה, לחלופין, להתקבל ממערכת הבטחת הכנסה¹⁴. חוק שכר מינימום הוא אפוא בן לוויה הכרחי לחוק הבטחת הכנסה, הקובע תמורה הוגנת לעבודה, מעודד את הנטייה לעבוד ומונע הוצאות מיותרות ממערכת הרווחה.

14. קביעת רצפת שכר עלולה אף ליצור לחצים להעלאת תעריפי השכר הגבוהים יותר ולגרום לעליית מחירים אינפלציונית מצד עלויות הייצור. אך גם היעדר רצפת שכר צופן בחובו סכנה אינפלציונית, שכן הוא עלול להגדיל במידה ניכרת את ההוצאה הצבורית (לחשלומי רווחה) ולהביא לעליות מחירים מצד הביקושים לחוצר.

פרק 5

מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי: מבנה ופעילות

ראובן שטיינר

אביבה גייבל

יוסי זילבר

אבנר שרף

במסגרת הסקירה השנתית של מינהל המחקר והתכנון מוצגות בפרק בהרחבה, זה לראשונה, פעולות מינהל הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, לגוונייהן הרבים, כדי לתת תמונה נאמנה ומקיפה על תחום חשוב זה, שהוא חלק אינטגרלי ממערכת הביטוח הסוציאלי בישראל.

אף כי אין הדבר הכרחי, העדיף המחוקק הישראלי להפעיל את המוסד לביטוח לאומי כבעל מערכת גבייה נפרדת ועצמאית, שלה קשר רופף בלבד למס הכנסה. להערכתנו, ניסיון השנים שעברו הוכיח את נכונות הגישה, שכן הבטחת מקורות המימון באמצעות גבייה נפרדת עזרה מאוד למוסד לשמור על עצמאותו, להשפיע על הרחבת הביטוח הסוציאלי ולצמצם עיוותים ואי צדק בהפעלת המערכת. הוכח מעל לכל ספק, כי האזרח הממוצע מוכן ברצון להעביר חלק משכרו, או מהכנסתו, למוסד בעל ייעוד סוציאלי, שמתפקידו לעזור לשכבות הנחשלות ולסייע להפחתת המצוקה, מכוח קשר ביטוחי מובהק, פשוט ברור ומקובל. לביטחון בזכויות מוקנות יש ערך רב, והוא מפחית את הדאגה שמא יחולו בהן שינויים עקב קשיים כספיים אלה או אחרים של אוצר המדינה.

גם במישור התיאוריה הארגונית מומחים רבים בארץ ובעולם דוגלים בדעה, כי הפעלת שתי מערכות גבייה מתחרות (זו של המוסד וזו של מס הכנסה) בסופו של דבר מיטיבה להשיג את המטרה שלא תמיד נעימה - גביית המשאבים לכיסוי הפעולות וההוצאות.

ב. עקרונות המערכת וסוגיות ביטוח

כידוע, מיד עם הקמת המוסד ב-1 באפריל 1954 נקבעו הקווים המנחים להפעלת מערכת זאת. אף כי במשך קרוב לארבעים שנות פעולה עברו קווים אלה שינויים רבים, הם עדיין מנחים אותנו. ניתן לתמצת את עיקרם כדלקמן:

א. הזכאות לגמלאות "נרכשת" בדרך כלל באמצעות תשלום דמי ביטוח, אם כי משיקולים סוציאליים לעיתים ניתן "פטור" מתשלום במקרים

מוגדרים וחריגים.

ב. תשלום דמי הביטוח נקבע בשיעורים אחידים, יחסיים לגובה השכר וההכנסה, בגבולות משתנים של מינימום ומקסימום.

ג. אוכלוסיית המבוטחים חולקה לשתי קבוצות: שכירים, שהמעסיקים תויבו להעביר את חלקו של השכיר ואת חלקו של המעסיק; ולא-שכירים אשר חייבים אישית בתשלום דמי הביטוח ישירות למוסד.

ד. לשם קביעת בסיס הגבייה מן הלא-שכירים נעזר המוסד בשומות (אם הן קיימות) הנערכות במס הכנסה אצל פקיד השומה. המוסד לא הקים ואינו מפעיל יחידות מקצועיות להערכת הכנסותיהן של מבוטחים אלה. בהיעדר שומות מסתפק המוסד בהצהרת המבוטח מה גובה הכנסותיו.

ה. שיטות הדיווח, הרישום, האכיפה והקנסות הועתקו במקור ממוסד הכנסה. במשך השנים נוצרו כללים ונוהלים עצמאיים וייחודיים למוסד.

ו. ההכנסות מדמי ביטוח משמשות לכיסוי ההוצאות השוטפות של תשלומי הגמלאות והוצאות המינהל, והעודפים הנוצרים (אם יש כאלה) מושקעים באוצר המדינה לפי הסדרים שונים ומשתנים.

ז. שיעורי דמי הביטוח ככל ענף נקבעו עבור המבוטח הלא-שכיר ברמה של סך כל דמי הביטוח, שהוא צירוף חלקיהם של השכיר ושל המעסיק. במציאות נתגלה, כי נטל זה כבד מנשוא, ולכן הונהגו שיעורי דמי ביטוח מופחתים על הכנסה עד מחצית השכר הממוצע כמשק, אצל המבוטחים הלא-שכירים.

ח. כדי לאפשר למוסד לבדוק ולאשר זכאויות לקצבאות ארוכות מועד המותנות בתשלום דמי ביטוח במשך שנים רבות (בעיקר קצבת זיקנה), מנהל המוסד קובץ מבוטחים רב-שנתי, שבו נרשמות עבור כל מבוטח תקופות הביטוח ה"מכוסות" על פי התשלומים, או לפי הסדרים אחרים שנקבעו במשך השנים.

ט. מערכת הגבייה של המוסד מנוצלת על ידי הממשלה למשימות חריגות ובלתי שגרתיות, כגון: גביית מס-מקביל למימון ביטוח הבריאות באמצעות קופת חולים, תמריץ למעסיקים לעידוד התעסוקה במשק וכו'.

י. קובצי הגבייה של המוסד משמשים מאגר מידע חשוב, לעתים בלעדי, לעריכת מחקרים רבים ומגוונים על ידי מוסדות מחקר רבים בארץ, כמובן בכפוף למגבלות של חוק הגנת הפרטיות.

יא. מידע על תשלומי שכר ועל מספר המועסקים, המדווח למוסד במסגרת גביית דמי הביטוח ממעסיקים, משמש ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסיס לחישוב חודשי שוטף של השכר הממוצע למשרות שכיר - פרמטר כלכלי חשוב ביותר.

מכאן יוצא, שמערכת הגבייה התפתחה למכשיר עזר רב שימושי, והיא הבטיחה מחד גיסא עצמאות ואי תלות בניהול עבודתו השוטפת של המוסד, ומאידך גיסא - היתה לגורם בעל משקל בקביעת המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה, כגון: חלוקה מחדש של ההכנסה במשק, הפחתת עלות העבודה, המלחמה באבטלה, עידוד רמת התעסוקה במשק ועוד.

לוח מס. 1: שיעורי דמי הביטוח של סוגי המבוטחים העיקריים (אתוזים),

1991

עובד עצמאי			בעד עובד שכיר				
	עובד	סך				סך	
	הממשלה	עצמאי	הכול	הממשלה	המעסיק	העובד	הכול

							כל ענפי
4.21	9.49	13.70	6.30	2.40	5.35	14.05	הביטוח הלאומי
-	4.95	4.95	-	4.95	-	4.95	מס מקביל
4.21	14.44	18.65	6.35	7.35	5.35	19.00	סך הכול

לשם הכנת המערכת חשוב לדעת, כי המימון לרוב ענפי הביטוח המזכים בתשלום גמלה, שבהם מטפל המוסד, מקורו בתשלום דמי הביטוח, והחוק אף מחייב ניהול חשבונות מאזניים ואקטואריים נפרדים לכל ענף. לכן הם נקראים ענפים גבייתיים (גמלאות גבייתיות). זאת - כדי להבחין אותם מענפים ומגמלאות לא גבייתיים אשר ממומנים בדרך כלל על ידי אוצר המדינה, ומגבייה עבור גורמים אחרים (כגון מס מקביל) אשר אינה מקנה זכאות לקצבה או לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי.

מאז שנת 1986 משתמשת הממשלה במערכת הגבייה כמכשיר להפחתת עלות העבודה ולהגברת התעסוקה, ותוך כדי כך היא נוקטת בצעדים הבאים:

א. בשנים 1986-1989 בוטלו תשלומי שתי מקדמות חדשיות של דמי ביטוח למעסיקים וללא-שכירים, המסתכמות ב-2.7% בחישוב שנתי.

ב. על פי חוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987, משלם אוצר המדינה - במקום המעסיקים והחייבים בעצמם בתשלום דמי ביטוח - 2.8% בהוראות קבע, שתחילתן ביום ה-1 באפריל 1987. הסדר זה וביטול המקדמות הפחיתו ב-5.5% את תשלום דמי הביטוח והעבירו את חובת התשלום לממשלה.

ג. על פי ההוראות של חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התש"ן-1990 הפחתה היא בשיעור של 1.5% בהוראת קבע, החל ב-1 באפריל 1990. הפחתה זו ביחד עם (ב) הקטינו, למעשה, את רמת השיפוי ל-4.3%, שכן הסדר זה החליף את שיטת ביטול שתי המקדמות השנתיות.

ד. על פי החלטת הממשלה משלם משרד האוצר במקום המעסיקים 2.0% נוספים מדמי הביטוח, מה-1 במאי 1991 ועד ליום ה-31 בדצמבר 1992. הוראה זאת מתייחסת, זו הפעם הראשונה, למעסיקים בלבד, ולכן המבוטחים הלא-שכירים לא נהנו מהקטנה זו של שיעורי דמי הביטוח.

שיעורי התשלום של עובד עצמאי שונים מאלו של העובדים השכירים, שכן הם אינם מבוטחים בענף אבטלה ובענף פירוקים ופשיטות רגל. לוח מס. 1 מציג את שיעורי דמי הביטוח ב-1991 בעד עובדים שכירים ושל עובדים

עצמאיים וכן את התחלקות הנטל בין העובד, המעסיק והממשלה.

כפועל יוצא מעקרון הביטוח הסוציאלי המחייב את אחריות הכלל על הפרט, תובת התשלום איננה מושפעת מאי יכולתו של מבוטח זה או אחר ליהנות מקצבה מסוימת. כך, לדוגמה, החובה לשלם לענף ביטוח שירות מילואים חלה על בני המיעוטים, למרות שהם אינם משרתים במילואים. מבוטחים בודדים משלמים לענף ילדים, ועוד. בו זמנית נוצרה שורה ארוכה של אוכלוסיות חריגות, אשר פוטרו מחובת תשלום דמי ביטוח לענף זה או אחר מטעם סוציאלי-כלכלי, בגלל אי חלות סעיפי החוק עליהם, או מתוך הכרה שהתשלום איננו מקנה כל זכות ממשית נוספת לקצבה מסוימת.

להלן כמה דוגמאות:

- עובדים מתחת לגיל 18 או מעל גיל 70 (באישה - מעל 65) משלמים לענף נפגעי עבודה ולענף פירוקים ופשיטות רגל בלבד.
- מבוטחים בגיל "המותנה" (65-70 בגברים, 60-65 בנשים) פטורים מתשלום דמי ביטוח כלשהו אם הם שכירים, וחובת התשלום חלה על מעסיקיהם בלבד (לא כולל נכות כללית, תאונות ואבטלה).
- משטרת ישראל מבטחת את שוטריה כנגד "תאונות", ולכן אין היא משלמת דמי ביטוח לענף נפגעי עבודה. כמו כן, היא פטורה מתשלום לענף מילואים ופירוקים ופשיטות רגל.
- אנשי צבא הקבע אינם משלמים דמי ביטוח ואינם מבוטחים בענפים: נפגעי עבודה, תאונות, אבטלה, מילואים, פירוקים ופשיטות רגל.
- חברי קיבוצים אינם משלמים דמי ביטוח לענף אבטלה, ולכן ביטוח זה אינו חל עליהם.
- תושבים זרים המועסקים בישראל על ידי מעסיק ישראלי משלמים דמי ביטוח, והם מבוטחים רק בענפים נפגעי עבודה, אימהות ופירוקים ופשיטות רגל.

- נכים ב-100% פטורים מתשלום דמי ביטוח.
- תושבי ישראל השוהים בחו"ל אינם משלמים לענפים נפגעי עבודה, ילדים, אבטלה, פירוקים ופשיטות רגל ואינם מבוטחים בהם.
- חובת התשלום של פנסיונרים בפרישה מוקדמת שונה אם אין להם כל הכנסה נוספת, שכירים כלא-שכירים.

הניסיון לעשות צדק בחובת התשלום יצר מערכת מורכבת ביותר, שיש בה סוגי מבוטחים רבים מאוד, אשר משנים לעתים קרובות את מעמדם וכתוצאה מכך גם את חובותיהם ואת זכויותיהם במסגרת החוק. מאמצי המוסד לפישוט הנוהלים וכללי הביטוח לא נשאו פרי מבחינה זאת בגלל תהליכי החקיקה, שהדבר כרוך בהם, וכן מתשש מפני ניצול לרעה של צבירת זכויות לגמלאות ולשירותים בעין גם מבלי לעמוד בחובת התשלום. בשנים האחרונות אף נוצר מצב של חוסר אחידות ושל שוני בין המבוטחים השכירים לבין המבוטחים הלא-שכירים. מקסימום הגבייה מהשכירים נקבע ברמה של שלוש פעמים השכר הממוצע במשק, ואילו מהלא-שכירים - ארבע פעמים. הסדר זה גורם לקשיים, במיוחד אצל מבוטחים שהם גם שכירים וגם לא-שכירים בעת ובעונה אחת. זאת ועוד, השיפוי האחרון של אוצר המדינה בשיעור בן 2.0%, שהוא בתוקף מאז ה-1 במאי 1991, הוחל רק על העובדים השכירים, וכתוצאה מכך באותם ענפי ביטוח נוצרו שיעורי דמי ביטוח שונים לשכירים וללא-שכירים.

החוק והתקנות פוטרים מרכיבי שכר והכנסה שונים מחובת תשלום דמי ביטוח. כך, לדוגמה, כל ההוצאות הקשורות בהחזקת רכב ובשימוש בטלפונים פטורות, ואילו הוצאות הנסיעה לעבודה ודמי ההבראה פטורים עד סכום מסוים. משקל מרכיבים אלה בכלל תשלומי השכר במשק הם כ-11%-12%. מרכיבים אלה ביחד עם השכר שמעל למקסימום (5%-6% אצל שכירים, 10%-11% אצל לא-שכירים) יוצרים את ההבדל בין בסיס הגבייה למוסד לביטוח לאומי לבין בסיס התשלומים למס הכנסה - האחרון מחייב גם מרכיבי שכר והכנסה אלו כתשלום מס. מרכיבי שכר פטורים אלו הם אלמנט רגרסיבי באופיים, ולכן המוסד ניסה לא אחת לשנות מצב זה כתיקוני חקיקה מתאימים. מגמתו היתה להרחיב את בסיס הגבייה, להפוך

את המערכת למס יחסי לפי הכלל של תקציב אפס, דהיינו - הרחבת הבסיס במקביל להקטנת השיעורים, מבלי להגדיל את סכום הגבייה עצמה. הצעות המוסד לא נתקבלו, בעיקר בגלל השפעתן על הגמלאות היחסיות מחליפות השכר הנגזרות מגובה בסיס הגבייה, אך גם בגלל התנגדות המוסדות המטפלים במערכת הפנסיות במשק. אלה חוששים מהיווצרות נטל כספי נוסף עקב הקשר בין שתי המערכות.

חשוב להדגיש, כי שיעור דמי הביטוח בענף מסוים נקבע במשך הזמן בהשפעת שיקולים שונים. הראשון והעיקרי בהם נגזר מהגישה הביטוחית, המחייבת צבירת קרנות עתודה שתספקנה לתשלום כל ההתחייבויות האקטואריות, שהענף לקח על עצמו. גישה זאת היא גישה הצבירה (Full Funding), אשר למעשה איננה ניתנת ליישום מלא כביטוח סוציאלי ואשר שונה מגישה המימון השוטף שעל פיה התשלומים בכל נקודת זמן ממומנים מההכנסות השוטפות - (Pay as you go). המוסד אימץ לעצמו בהסכמת המועצה הציבורית המיעצת הפועלת לפי שיטה המשלבת את שתי הגישות. לפיה ניתן להסתפק בעתודות לא גדולות, יחסיות לכל ענף ביטוח, בהתאם לאופי ולסוג ההתחייבויות שהענף המסוים חייב לעמוד בהן. בענף שמשולמות בו גמלאות ארוכות מועד (זיקנה, ילדים, נכות) שומרים על רזרבה שאינה פחותה משליש שנות הוצאה ואשר אינה עולה על שש שנות הוצאה. בענפים שבהם רוב התשלומים הם גמלאות קצרות-מועד מסתפקים ברזרבה המכסה לפחות שנת הוצאה אחת, ואשר בשום אופן אינה גדולה משתי שנות הוצאה. אלה הם הקווים המנחים את קובעי המדיניות של מערכת הגבייה, בהתחשב, כמובן, בהכנסות מריבית על ההשקעות הקיימות ובחובת השתתפות האוצר (לפי החוק) במימון ענפי הביטוח זיקנה ושאיירים, ילדים ונכות כללית.

המוסד מנהל חישוב תמחירי מפורט למדי לשם קביעת העלות של סוגי פעולותיו השונים. חישובים אלה חיוניים גם להתשבנות עם גורמים חיצוניים, שהמוסד מספק עבורם שירותים שונים. כך, למשל, כתחום הגבייה גובה המוסד מקופות החולים את הוצאות המינהל הכרוכות בגביית המס המקביל ובהעברתו לקופות. מחישובים תמחיריים עולה, כי הוצאות המינהל במערכת הגבייה הן כ-1% בלבד מכלל ההכנסות - רמה נמוכה מאוד לפי כל השוואה שהיא. זאת הסיבה לכך, שבכל הצעות החוק לביטוח בריאות

ממלכתי או לביטוח פנסיוני ממלכתי מועידים את תפקיד גביית המסים למוסד לביטוח לאומי.

לסיום מבוא זה נשווה את גבייתו של המוסד לביטוח לאומי לגביית מס-הכנסה (לא כולל חרות).

לוח מס. 2: גביית המוסד לביטוח לאומי (בלא שיפוי האוצר) כאחוז ממס ההכנסה, 1989-1991

ז'

שנה	ביטוח לאומי + מס מקביל	ביטוח לאומי בלבד
1989/90	42.2	26.2
1990/91	43.4	28.5
1991	42.7	26.2

מסתבר, כי כשמדובר במסים הישירים הנגבים מן הציבור (בלא שיפוי מן האוצר) דמי הביטוח הם כ-26%-28% ממס-ההכנסה. אם נוסיף לכך את המס המקביל, כי אז אחוז הגבייה בשלוש השנים האחרונות היה 42%-43%.

ג. גביית דמי ביטוח באמצעות המעסיקים

1. כללי

סעיף 161(ב) לחוק קובע במפורש, כי כל מעביד חייב בתשלום דמי הביטוח עבור כל העובדים המועסקים על ידו. דמי הביטוח המועברים על ידי המעסיק למוסד לביטוח לאומי כוללים את חלקו ואת דמי הביטוח המנוכחים משכרו של השכיר.

במערכת הממוחשבת של המוסד לביטוח הלאומי מתנהלים מספר קבצים, שמרכזים את נתוני הגבייה ממעבידים. העיקרי בהם הוא קובץ המעבידים, המכיל מידע על כל מעביד ומעביד ועל תשלומיו למוסד. קובץ זה מתעדכן

כאופן שוטף. מספר כרטיסי החשבון הפעילים של המעבידים בקובץ זה (באפריל 1992) היה כ-132,000. נוסף עליהם יש כמה עשרות אלפי כרטיסי חשבון בעלי אופי של אי פעילות זמנית, והם מטופלים בהתאם לכללים המופיעים בקובץ הוראות הגבייה בנושא זה.

לוח מס. 3: הגבייה ממעסיקים (מיליוני ש"ח), 1988-1991

שנה	המעסיקים*	סכום	הגבייה (המשק)*	סך הכול		מזה: מס מקביל שיפוי האוצר	גבייה מן המעסיקים**
				אחוז	גידול		
1988	3,825	1,208	31.6	4,485	7.2	660	85.3
1989	4,517	1,427	31.6	5,288	(-1.9)	771	85.4
1990	5,093	1,714	33.7	6,378	2.9	1,285	79.9
1991	5,642	2,135	37.8	7,931	4.5	2,289	71.1

* לא כולל גבייה ממעסיקים של עוזרות בית.

** כולל שיפוי האוצר.

2. פוטנציאל הגבייה - מעסיקים

פוטנציאל הגבייה ממעסיקים מוגדר כסכום דמי הביטוח החזוי לתודש נתון מכל המעסיקים החייבים בהגשת דו"ח 102 על פי החוק. חישוב אומדן פוטנציאל הגבייה מתבסס לא רק על נפח השכר החזוי (כתוצאה משינויים ברמת השכר ובמספר המועסקים), אלא גם על יתרות חוב של תשלומי דמי הביטוח מתקופות קודמות ועל חיובים בשל קנסות והצמדה. כמו כן, פוטנציאל הגבייה כולל את דמי הביטוח המשולמים על ידי אלה המעסיקים עוזרות בית.

החלק הנכבד של פוטנציאל הגבייה ממעבידים (כ-80%) מרוכז בחלק מהמפעלים הבינוניים והגדולים, המעסיקים 25 עובדים ויותר, שעה שמשקלם הייצוגי בסך כל כרטיסי החשבון מגיע ל-6% בלבד.

בהתחשב במשקלה הגבוה של הגבייה ממעסיקים - כ-70% מסך כל גביית דמי הביטוח מהציבור - יש לייחס חשיבות רבה לחישוב אומדן פוטנציאל הגבייה ולעדכון. פוטנציאל זה הוא אינדקטור חשוב לבחינת יעילותה של הגבייה ולהערכת טיב הביצוע בכל הקשור לעבודת הסניפים בתחום זה. השינויים העיקריים העשויים להגדיל באופן משמעותי את פוטנציאל הגבייה הם: עליית השכר במשק כתוצאה מהסכמי שכר במיגזרי המשק השונים, מ"זחילת שכר", מתשלומי תוספות יוקר וכו'; גידול במספר השכירים המועסקים; שינויים בפרמטרים של מערכת הגבייה, כגון: העלאת מקסימום ההכנסה לתשלום דמי הביטוח, הרחבת בסיס הגבייה על ידי כלילת מרכיבי השכר הפטורים היום מתשלום דמי ביטוח, שינויים בשיעורי דמי הביטוח.

לוח מס. 4: פוטנציאל הגבייה והגבייה בפועל (מיליוני ש"ח), 1991-1988

שנה	הגבייה פוטנציאל*	מזה: מס מקביל	סך כולל הגבייה בפועל	אחוז הגבייה בפועל מהפוטנציאל
1988	3,900	1,208	3,825	98.1
1989	4,650	1,427	4,517	97.1
1990	5,300	1,714	5,093	96.1
1991	5,500	2,135	5,642	102.6

* כולל מס מקביל, אך לא כולל שיפוי האוצר בגין חוק יציבות המשק.

הפוטנציאל, כמשמעו, מאפשר לערוך תחזיות ואומדנים בכל הנוגע לתזרים המזומנים במוסד, שהם אמצעי תשלום הגמלאות השונות. הפוטנציאל מאפשר לחשב את עומק הפיגור ולקבל תמונה ריאלית על מצב יתרות החוב במועדים קבועים. לוח מס. 4 מלמד, שבשנים 1988 - 1991 היתה הגבייה בפועל כ-96% - 103% מאומדן הפוטנציאל.

3. קובץ המעסיקים - מאפיינים שונים

בקובץ המעבידים מכתינים בשלושה סוגי כרטיסי חשבון:

א. כרטיסי חשבון פעילים של המעסיקים (אלה כוללים בדרך כלל גם כרטיסי משנה למעבידים, שיש להם יותר מסוג פעילות אחד);

ב. כרטיסי חשבון בעלי אופי של אי פעילות זמנית, או עסקים בשלבי סגירה או פירוק. בדרך כלל אלה הם כרטיסי חשבון של מפעלים עונתיים, או של מפעלים אשר חדלו להיות פעילים באופן קבוע, אך נשארו חייבים כסף למוסד לביטוח לאומי; לאחר סילוק החוב מועברים כרטיסים אלה לכרטסת הבלתי פעילה;

ג. כרטיסי חשבון של המעסיקים עוזרות בית, שלפי החוק חייבים לבטח את העוזרות המועסקות אצלם. כרטסת זו מייצגת את מספר מקומות העבודה, ולא את מספר עוזרות הבית (מאחר שרוב עוזרות הבית מועסקות אצל יותר ממעסיק אחד).

מנתוני קובץ המעסיקים ניתן ללמוד על גודל המפעלים בכל נקודת זמן ועל השינויים החלים בו לאורך זמן. גודל המפעל נקבע לפי מספר המועסקים במפעל (קבועים + ארעיים). מפעלים גדולים מוגדרים אלה המעסיקים 100 עובדים ויותר; מפעלים בינוניים הם אלה שמעסיקים 6-99 עובדים; ואילו מפעלים קטנים מעסיקים עד 5 עובדים בלבד. משקלם של המעבידים הגדולים בכלל המעסיקים מגיע היום לכ-1.5% בלבד (כ-2,000 מפעלים). המעבידים הכינוניים מונים כ-4.5% מכלל המעבידים, והם מייצגים כ-5,900 מפעלים. המעבידים הקטנים, שמספרם כ-123,000, הם הרוב והם מייצגים כ-94% מכלל המעבידים. מספר המעבידים בקובץ הגיע באפריל 1992 לכ-132,000.

לוח מס. 5 מציג את השינויים שחלו במספר המעבידים בכרטסת הפעילה בשנים 1988-1992 (אפריל בכל שנה). במהלך 1991 חלה עלייה של כ-9.5% במספר המעבידים, לעומת עלייה בת כ-3%-4% במהלך השנים 1989 ו-1990. שיעורי גידול אלה היו דומים במפעלים ככל הגדלים, ולפיכך בשנים אלו לא חל שינוי בהתפלגות המעסיקים לפי גודל. אולם מאז 1988 ועד ל-1989 ניכרת מגמת עלייה בחלקם של המעבידים הקטנים המעסיקים עד 5 עובדים, ובמקביל ניכרת מגמת ירידה בחלקם של המעבידים הגדולים יותר.

4. הטיפול בחובות מעסיקים

חישוב החוב נעשה על בסיס יתרת החוב הרשומה בכרטיסי החשבון של המעסיקים ובתוספת פוטנציאל הגבייה מאותם מעבידים שפיגרו בהגשת הדיווח החודשי. כמו כן מחושב מדד עומק החוב, המייצג את מספר חודשי הפוטנציאל הדרושים לסילוק מלוא החוב. ככל שעומק החוב גדול יותר, הוא משקף מספר גדול יותר של חודשי פוטנציאל שהם סך כל הגבייה שטרם נגבתה.

המוסד אימץ לעצמו נוהלי מעקב לעריכת ביקורת חוב חודשית כדי לאתר את כל המעבידים שלא שילמו את דמי הביטוח במועד. מטרתם של נוהלים אלה לייעל את פעולות הגבייה ולשפרן.

מבחינים בארבעה סוגים של נוהלי ביקורות:

א. הודעה למעסיק על סכום דמי הביטוח שעליו לשלם ("קביעה") בהיעדר דו"ח. הודעה זו נועדה לדרבן את המעבידים המפגרים להגיש את הדו"חות כמועד הקבוע בחוק. הקביעה נעשית על בסיס הדו"ח האחרון שהוגש על ידי המעביד, אך הסכום הנקוב בה גבוה מהחיוכ האחרון;

ב. תזכורות הנשלחות למעבידים. בחירת המעבידים נעשית בהתאם לגודל המפעל וליתרת החוב שלו;

ג. התראות - טופס שנועד להישלח למעבידים בינוניים, שיתרת חובם עולה על 50,000 ש"ח;

לוח מס. 5: קבוצות גודל של המעבידים בכרטסת הפעילה והגידול השנתי
(אחוזים), 1992-1988

קבוצת הגודל (מספר העובדים)				כרטסת פעילה		מועד
+100	99-25	24-6	5-1	מספר	אחוז	
				המעבידים	הגידול	
1.6	4.8	20.9	72.7	11.5	99,999	אפריל 1988
1.6	4.5	20.0	73.9	9.3	109,316	אפריל 1989
1.5	4.4	19.6	74.5	3.8	113,465	אפריל 1990
1.5	4.5	19.8	74.2	3.3	117,232	אפריל 1991
1.5	4.5	19.9	74.1	9.5	128,378	אפריל 1992
18.2	29.7	35.8	46.8	43.1		שיעור גידול מצטבר

לוח מס. 6: מעקבים אחר חובות מעסיקים, לפי סוג הטיפול (מספרים),
1991-1988

מועד	קביעות		התראות		מקרים	מקרים
	מקרים	ש"ח	מקרים	ש"ח		
יוני 1988	13,956	21,364	3,240	9,631	112,271	8,906
יוני 1989	15,742	33,646	3,852	12,581	173,440	11,705
יוני 1990	13,684	31,264	3,711	12,053	183,828	11,243
יוני 1991	14,049	32,236	5,201	15,278	222,059	13,890

ד. הרשאות - לאותם המעבידים, שיתרת החוב בחשבונם היא 100,000 ש"ח ויותר, ויש אופציה לעיקולים.

ראוי לציון, כי יש מספר מעבידים גדולים במיוחד, שאין מבצעים מעקבים אחריהם ושהפיקות עליהם נעשה באופן שונה, שכן יש עמאם קשר ישיר והדוק. עם אלה נמנים משרד הביטחון, כור, כלל ומשרדי הממשלה השונים.

5. עובדי שטחים

לקבוצה הומוגנית זו אופייניים עובדי שטחים שאינם תושבי ישראל ואשר מועסקים אצל מעבידים ישראליים. המעביד חייב בתשלום דמי ביטוח עבור אוכלוסייה זו רק לענפי הביטוח נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. הדיווח על עובדים אלה ותשלומי דמי הביטוח עבורם נעשים באמצעות מדורי התשלומים של שירות התעסוקה. שיעור דמי הביטוח המשולמים על ידי אוכלוסייה ייחודית זו (כולל ניכוי המעביד) מאז ה-1 במאי 1991 הוא 0.89% מסך כל השכר החייב בדמי ביטוח.

לוח מס. 7: מספר עובדי השטחים המועסקים ושכרם, 1988-1991

שנה	(אלפים) ש"ח	(ש"ח)	מסך כל	השכר הממוצע	השטחים	השכר הממוצע של עובדי שטחים כאחוז מהשכר הממוצע במשק
1988	44.4	34,312	775	3.4	45.5	
1989	36.3	34,423	948	2.8	46.9	
1990	35.6	40,334	1,133	2.4	49.3	
1991	63.0	62,914	999	3.9	37.7	

מקור: שנחון סטטיסטי לישראל, ל.מ.ס.

נתוני לוח מס. 7 מורים, כי משקלם של עובדי השטחים בכלל המועסקים נע כשנים 1988-1991 בין 2%-4%. השכר המשולם להם היה נמוך ממחצית השכר הממוצע במשק, ובשנת 1991 הוא אף ירד והגיע לרמה של כ-38%.

6. מעסיקות עוזרות בית

עובד כשכיר במשק בית הוא מי שמועסק בעבודות משק בית, ועוסק בעבודה שאינה לצורך עסקו של המעסיק או משלח ידו. מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם שווים לאלו של יתר השכירים, אך הם חייבים בתשלום דמי ביטוח בשיעורים אחרים. תדירותם של הדיווח ושל התשלום היא אחת לשישה חודשים, ושיעור דמי הביטוח מגיע ל-8% מכל השכר ששולם באותה תקופה בלא שיפוי האוצר, ול-10% - כולל שיפוי האוצר. שיעור זה של דמי הביטוח נמוך בכ-50% מזה של כלל המעבידים.

לוח מס. 8: כרטיסי מעסיקות עוזרות בית והגבייה מהן (מספרים),

1991-1988

שנה	מספר כרטיסי החשבון (דצמבר)	סך כל הגבייה* (אלפי ש"ח)	אחוז הגידול השנתי	
			כרטסת	גבייה
1988	84,128	10,199	15.9 (-)	-
1989	79,445	13,172	5.6 (-)	29.1
1990	93,098	15,843	17.2	20.3
1991	107,759	17,453	15.7	10.2

* בלא שיפוי האוצר.

מספר כל המועסקים במשק בית היה בסוף שנת 1991 כ-108 אלף. סכום הגבייה שנגבתה בחודשים אפריל-דצמבר 1991 מאוכלוסייה ייחודית זו היה כ-17.0 מיליון ש"ח (לא כולל שיפוי האוצר).

ניהולה של כרטסת זו והטיפול בה שונים בטיבם מאלה הנהוגים היום בכרטסת המעבידים, שכן אין נערכים מעקבים, ולא מוטלים קנסות ואין הצמדה. הדוחו"ת החצי שנתיים המוגשים למוסד לביטוח לאומי והכוללים פרטים מזהים על עוזרות הבית משמשים בסיס לרישום תקופות הביטוח לצורך צבירת תקופות אכשרה ולצורך אישור הזכאות לקבלת הגמלאות השונות מהמוסד.

מאז שנת 1988 גדל מספר הכרטיסים בכרטסת בכ-28%. במהלך השנים נעשו ניפויים, וכרטיסי חשבון שאינם פעילים הוצאו והועברו לכרטסת הבלתי פעילה. בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוטחים במסגרת זו כ-35,000 עוזרות בית. מכאן, שכל עוזרת בית עובדת בממוצע אצל יותר משתי מעסיקות.

אופיה המיוחד של אוכלוסיית עוזרות הבית מחייב את המוסד לביטוח לאומי לשמור על הקיים, מה גם שהטלת הנטל על עוזרת הבית איננה נתפשת כהליך סוציאלי, שכן המוסד חייב לדאוג לשכבות החלשות ולשפר את מצבן של האוכלוסיות במצוקה, מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים. הנתונים מורים, כי כרבע מהמעסיקים עוזרות בית אינו מדווח כראוי על העובדות, ומכאן שזכויותיהן במוסד לביטוח לאומי אינן נשמרות. ועדה שהוקמה לבחון את נושא העסקת העובדים במשק הבית המליצה, בין היתר, לחייב את המעסיקים עוזרות להגיש דיווח הכולל את הפרטים האישיים והמזהים של העוזרת, שכן בהיעדר דיווח אמין, שוטף ורצוף צפויה סכנה של אובדן הזכויות ושל אי מיצוין בעתיד. מדובר בעיקר באי זכאות לקבלת קצבת הזיקנה.

ד. גביית דמי ביטוח מלא-שכירים

1. סוגי המבוטחים ומספר המקרים

קובץ הגבייה מלא-שכירים מונה היום כ-670,000 רשומות מבוטחים ועוד כ-7,000 רשומות מבוטחים, שנפתחו אוטומטית עקב קבלת שומות מס הכנסה ושממתינות לטיפול הסניפים.

הקובץ נחלק לשלוש קבוצות עיקריות:

א. קבוצת העצמאים, שמשקלה כ-35% והכוללת את כל המבוטחים המקבלים פנקס רבעוני לתשלום מקדמות כל חודש, שעה שבסיסי ההכנסה לתשלום דמי ביטוח מתעדכנים מדי רבעון לפי הגידול בשכר הממוצע לפי חוק (בדומה לבסיס הכנסת המינימום והכנסת המקסימום שנקבעו בחוק ברמה של 25% ו-400%, בהתאמה, מן השכר הממוצע לפי חוק). הסוגים העיקריים הכלולים בקבוצה זו הם העצמאים, שכירים שהם גם עצמאים, עצמאים מתחת לגיל 18 ומעל גיל 65 בגבר ו-60 באישה, וכן עצמאים שפרשו מהעבודה פרישה מוקדמת עם פנסיה ועצמאים שיש להם גם הכנסות מריבית;

ב. קבוצת ה"לא עובדים", שמשקלה כ-21%, כוללת מבוטחים המקבלים פנקס מקדמות אחד לתשלום פעם אחת בשנה. הסוגים העיקריים הכלולים בקבוצה זו הם המבוטחים שאינם עובדים ושאיןם עצמאים, שבסיס המינימום לגביהם הוא 15% מהשכר הממוצע לפי חוק - מספרם נאמד ב-74,500 איש; תלמידי ישיבות, שמספרם נאמד ב-31,000 איש ושמויבים על פי בסיס הכנסה השווה ל-5% מהשכר לפי חוק; מבוטחים בחו"ל; מבוטחות ברשות;

ג. מבוטחים שאינם חייבים בתשלום דמי ביטוח מתוקף היותם במעמד של לא-שכירים, אך שיש להם יתרות חובה או זכות. על קבוצה זו נמנים אסירים, תלמידים לשעבר, מקבלי קצבה כלשהי מהמוסד לביטוח הלאומי, אנשים שנפטרו, פטורים מתשלום דמי ביטוח.

הממצאים שיוצגו בסעיף זה מתייחסים לשתי הקבוצות הראשונות - קבוצת העצמאים וקבוצת הלא-עובדים. מקורות האינפורמציה לחישוב דמי הביטוח לשתי קבוצות אלו הם: שומות המתקבלות ממס הכנסה, ובהיעדר שומות - הצהרות המבוטחים או קביעת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח על ידי המוסד (להלן - "קביעה"). לגבי 41% מכלל המבוטחים הלא-שכירים דמי הביטוח מחושבים על בסיס שומות מס הכנסה, לגבי כ-33% - על בסיס קביעת המוסד, ולגבי כ-26% - על פי הצהרות המבוטח (לוח מס. 9). בקרב עובדים עצמאיים גדול יותר חלק המבוטחים, שדמי הביטוח המוטלים עליהם מחושבים על פי שומות (66%), ואילו בקרב הלא-עובדים ולא עובדים

עצמאיים גדול יותר החלק של המבוטחים, שעבורם דמי הביטוח מחושבים לפי קביעת המוסד (68%).

כמו כן נתוני הלוח מורים, כי 79% מן המבוטחים המשלמים דמי ביטוח לפי בסיס שומת מס הכנסה הם עצמאיים, 3% - לא עובדים ולא עצמאיים עם הכנסות שלא משכר, כגון שכר דירה, ריבית וכו', והשאר (18%) - מבוטחים מסוגים אחרים שהם קבוצת "האחרים", שחלקם הגדול עצמאיים ושכירים ועצמאיים מתחת לגיל 18 ומעל גיל 65 בגבר ו-60 באישה.

2. הגבייה והחוב

המבוטחים הלא-שכירים במוסד לביטוח לאומי משלמים דמי ביטוח ב-15 לכל לחודש, עבור החודש הקודם. השומות המשמשות בסיס לגבייה של המבוטחים הלא-שכירים מתעדכנות בתחילת כל שנת מס על פי עליית המחירים במשק (מדד המחירים לצרכן), שחלה בין שנת השומה האחרונה המצויה בידי המוסד לבין השנה הנוכחית. במשך השנה מתעדכנים בסיסי ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח מדי רבעון בשיעור השינוי בשכר הממוצע לפי חוק. ההתחשבות האחרונה עם המבוטח נערכת עם קבלת השומה המעודכנת (זמנית או סופית) ממש ההכנסה.

הגבייה מן המבוטחים הלא-שכירים במוסד מורכבת מגבייה שוטפת של מקדמות בתוספת חיובים או זיכויים על הפרשי שומה על חשבון שנים קודמות וגביית חוב משנים קודמות. אי לכך בניתוחי הגבייה החודשיים אנו משווים את הגבייה לשלוש רמות החיוב:

- 1 - מקדמות בלבד,
- 2 - מקדמות בתוספת הפרשי שומה שוטפים,
- 3 - 2 בתוספת יתרת החוב לתחילת השנה. נתון זה משקף את פוטנציאל הגבייה השנתי.

לוח מס. 10 מציג את התפלגות כל תשלומי המקדמות לפי סוג המבוטח ולפי מקור המידע על ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב דמי הביטוח. משקל דמי הביטוח לפי מקדמות ששולמו על בסיס שומות הכנסה הוא הגבוה ביותר -

לוח מס. 10: תשלומי המקדמות, לפי סוג מבוטא ומקור המידע על נטיס והתבטא (ממוצע חודשי), 1991

מקור	לא עובדים		עובדים		לא עובדים		עובדים		סך הכל	מקור			
	לא	עובד	לא	עובד	לא	עובד	לא	עובד					
מקור סכום (מיליוני ש"ח)	10.5	2.7	86.8	100.0	100.0	6.2	100.0	1.6	100.0	51.4	100.0	59.2	סך הכל
תצורה	9.1	4.1	86.8	100.0	12.8	0.8	22.2	0.4	14.9	7.6	14.9	8.8	תצורה
שומה	10.0	0.8	89.2	100.0	70.8	4.4	21.1	0.3	76.8	39.5	74.6	44.2	שומה
קביעה	16.6	14.8	68.6	100.0	16.4	1.0	56.7	0.9	8.3	4.3	10.5	6.2	קביעה

75% מכלל דמי הביטוח, למרות שמספרם רק כ-41% מכלל המבוטחים החייבים בתשלום דמי ביטוח. במיוחד בולט משקל תשלומי דמי הביטוח לפי המקדמות של המבוטחים העצמאיים מכלל תשלומי דמי הביטוח - כ-87%. חלקם של תשלומי דמי הביטוח ששולמו על ידי המבוטחים שאינם עובדים ושאין עצמאיים בכלל תשלומי דמי הביטוח היה כ-3% בלבד (שהרי חלקם בכלל המבוטחים הוא כ-22%), ואילו המבוטחים האחרים (28% מכלל המבוטחים) שילמו כ-11% מכלל תשלומי דמי הביטוח.

לוח מס. 11: הגבייה מן הציבור ועומק הפיגור, 1991-1988

	הגבייה כאחוז מ-			הגבייה מן הציבור (מתירים שוטפים (מיליוני ש"ח)	שנה
	מקדמות בתוספת הפרשי שומה	פוטנציאל הגבייה	עומק הפיגור (חודשים)		
	135.1	83.8	70.8	721	1988
	121.9	90.7	68.2	848	1989
	127.8	94.0	69.1	852	1990
	123.6	94.6	66.1	946	1991

בשנים 1988 ו-1989 דמי הביטוח למבוטחים הלא-שכירים הופחתו ב-2.75 נקודות האחוז בגין חוק יציבות המשק, ב-1990 היתה הפחתה נוספת של 1.46 נקודות האחוז, כך שמלוא ההפחתה לעצמאים היתה 4.21 נקודות האחוז. זה ההסבר לירידה המוחלטת בגבייה מן הציבור ב-1990 ולעליית חלקה של הממשלה בתשלום דמי הביטוח.

לוח מס. 12 מציג את הגבייה שגובה המוסד לביטוח לאומי מן המבוטחים הלא-שכירים. מקורותיה הם הגבייה מן הציבור מחד גיסא ושיפוי האוצר

כגין חוק יציבות המשק מאיזן גיסא. ב-1991 הגיע חלקו של האוצר בסך כל תקבולי דמי הביטוח מלא-שכירים לכ-21%. מאחר שבמסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה שיעור המס המקביל לא קטן, הרי שמאז 1987 חלה עלייה בחלקם של התקבולים עבור מס מקביל בסך כל הגבייה מן הציבור. ב-1991 כ-35% מכלל הגבייה מהציבור היו עבור מס מקביל.

לוח מס. 12: מרכיבי הגבייה (מיליוני ש"ח), 1988-1991

שנה	הציבור	סכום	אחוזים	יציבות המשק	ש"ח	ריאלי	מזה:	
							למס מקביל	שיפוי האוצר
				כגין חוק	מיליוני	אחוז גידול		
1988	721	228	31.6	96	817	3.6		
1989	848	268	31.6	119	967	(-)1.5		
1990	852	289	33.9	195	1,047	(-)7.6		
1991	946	330	34.9	250	1,196	(-)4.0		

בכל אחת מהשנים 1989-1991 הסתמנה ירידה ריאלית בסך כל הגבייה מלא-שכירים. היריזה הבולטת ביותר היתה ב-1990, שכן ב-1990 נכנס לתוקפו תיקון חוק, שלפיו ההכנסה בשנה שוטפת נקבעת על פי השומה הסופית של ההכנסה לאותה שנה לפני כל פטור, ניכויים וזיכויים לפי הפקודה, בהפחתת סכומי דמי הביטוח והמס המקביל המותרים בניכוי.

3. התפלגות הכנסות המבוטחים הלא-שכירים

ההכנסה של הלא-שכירים הסתכמה בשנת 1991 ב-748 מיליון ש"ח בממוצע לחודש, לעומת הכנסה חייבת בתשלום דמי ביטוח של 650 מיליון ש"ח. ההפרש נובע מהגבלת מקסימום ההכנסה החייבת בתשלום דמי הביטוח הלאומי בממוצע לחודש לארבע פעמים השכר הממוצע במשק לפי חוק הביטוח הלאומי.

לוח מס. 13 מציג את התפלגות המבוטחים הלא-שכירים לפי רמת ההכנסה הממוצעת לחודש (ביחס לשכר הממוצע), את התפלגות ההכנסה של המבוטחים ואת התפלגות דמי הביטוח ששולמו על ידם. בלוח יש אבחנה בין כלל המבוטחים לבין העובדים העצמאיים בלבד.

מן הנתונים עולה, כי ל-65.7% מכלל המבוטחים היתה הכנסה חודשית שלא עלתה על 50% מהשכר הממוצע במשק. ההכנסה של קבוצת מבוטחים אלה היתה 14.1% מכלל ההכנסה של המבוטחים הלא-שכירים, ותשלומי דמי הביטוח שלהם היו כ-10% מכלל תשלומי דמי הביטוח. (יש להדגיש, כי הכנסות עד ל-50% מהשכר הממוצע במשק חייבות בשיעורי דמי ביטוח מופחתים). לעומת זאת, המבוטחים הלא שכירים עם הכנסה שמעל המקסימום החייב בדמי ביטוח - ארבע פעמים השכר הממוצע - מונים רק 2.3% מכלל המבוטחים. הכנסותיהם היו 25% מכלל הכנסות המבוטחים הלא-שכירים, ותשלומי דמי הביטוח ששולמו על ידי קבוצה זו היו כ-17% מכלל תשלומי דמי הביטוח.

לוח מס. 13: תשלומי דמי ביטוח של מבוטחים (ממוצע חודשי), (אחוזים),

1991

מזה: עובדים עצמאיים			סך כל המבוטחים			אחוז מהשכר הממוצע*
דמי ביטוח	הכנסה	מבוטחים	דמי ביטוח	הכנסה	מבוטחים	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
1.1	0.5	8.8	3.0	5.4	46.6	עד 15
5.8	8.4	28.6	6.8	8.7	19.1	16-50
17.7	18.4	28.5	16.8	15.9	15.1	51-100
48.1	40.4	27.7	46.0	36.8	15.3	101-300
11.1	8.5	2.7	10.8	8.1	1.6	301-400
16.2	23.8	3.6	16.6	25.1	2.3	401 ויותר

* בשנת 1991 השכר הממוצע לפי חוק (בממוצע חודשי) הגיע ל-2,522 ש"ח.

כאשר בוחנים את הנתונים המתייחסים לעצמאים בלבד עולה תמונה דומה: ל-37.4% מכלל העצמאים היתה הכנסה הנמוכה מ-50% מהשכר הממוצע, הכנסותיהם היו 9% בלבד מסך כל ההכנסה של העצמאים, והם שילמו כ-7% מכלל דמי הביטוח ששולמו על ידי העצמאים. כמו כן, ל-3.6% מהעצמאים בלבד יש הכנסה מעל המקסימום, הכנסותיה של קבוצה זו הן 24% מכלל הכנסות העצמאים, וחלקם בכלל תשלומי דמי הביטוח העצמאיים הגיע ל-16%.

ממצאים אלה מורים מצד אחד על מידת אי שוויון גבוהה בהתחלקות ההכנסות של המבוטחים הלא-שכירים, ומצד שני - על האופי הרגרסיבי במידת מה של התחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח. זאת - מאחר שחלקה של הכנסת המבוטחים עם הכנסה מעל המקסימום בסך כל ההכנסה של המבוטחים הלא-שכירים גבוה מחלקם המתאים בתשלומי דמי הביטוח.

לוח מס. 14: נתונים נבחרים על מבוטחים לא-שכירים, שהכנסתם מעל המקסימום במוצע חודשי (מיליוני ש"ח), 1991

	כלל	עצמאיים
סך כל ההכנסה	187.7	130.4
הכנסה החייבת בדמי ביטוח	98.4	71.6
הפסד הכנסה	89.3	58.8
אחוז הפסד ההכנסה מכלל הכנסת הלא-שכירים		
לצורך חישוב דמי ביטוח	11.9	10.7
הפסד דמי ביטוח	9.5	8.5

ניתוח מיוחד של קבוצת המבוטחים הלא-שכירים, שהכנסתה עולה על המקסימום, מוצג בלוח מס. 14 הכנסתה של קבוצה זו הסתכמה ב-1991 בכ-190 מיליוני ש"ח במוצע לחודש, ורק כ-52% חויבו בדמי ביטוח.

הפסד דמי הביטוח כתוצאה מקיום התקרה היה כ-9.5 מיליוני ש"ח במוצע לחודש. סכום הפסד זה היה כממוצע לחודש כ-12% מסכום הגבייה הישירה מאוכלוסיית הלא-שכירים (בלא שיפוי אוצר).

ה. קיבוצים ומושבים שיתופיים במערכת הגבייה

1. כללי

חברי הקיבוצים מוגדרים כחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ, ולכן הדיווח עליהם מוגש במרוכז על ידי הקיבוץ. הקיבוץ אף נושא בכל האחריות לרישום ולתשלום - כמעסיק לכל חבר. חברי הקיבוצים והחיים בקיבוצים מבוטחים בכל ענפי הביטוח מחוץ לענף אבטלה. אוכלוסיות האופייניות להתיישבות זו, כגון: ילדי משק עובדים, הכשרות, מתנדבים, הורים זקנים מועסקים וכו', זוכות להתחשבות מיוחדת. בהיעדר תשלום משכורת, דמי הביטוח מחושבים על פי נוסחה מסוימת המבוססת על הוצאות המחיה לחבר לחודש (לפי הרישום במאזן) בתוספת גילום מרכיבי שכר שונים - מקודם לפי העלייה בשכר הממוצע. בגלל הפיגורים בהכנת המאזנים, החוק מאפשר חישוב "בסיס מתוקן" על פי הנתונים החשבוניים הסופיים של שנת הגבייה, אולם זאת רק כאשר מסתבר בדיעבד שיש הפרש בן יותר מ-15% בין הבסיס הזמני לבין ה"בסיס המתוקן".

2. מסגרת הביטוח

בשנת 1991 ביטח המוסד 274 קיבוצים ו-46 מושבים שיתופיים המונים בסך הכול 80.2 אלף חברים ובני משפחותיהם המתגוררים עמם במשקים. 51.9 אלף מהם חברים ומועמדים לחברות כגיל העבודה (64.7% מכל החברים). 13.4 אלף חברים בגיל פרישה (16.7% מסך הכל). מלוח מס. 15 אנו למדים, כי מספר הקיבוצים והמושבים השיתופיים נתון בשנים האחרונות במגמת ירידה: בשנת 1988 היו 326 משקים, ובמרוצת הזמן ירד מספרם עד שהגיע ל-320 בשנת 1991. במקביל לכך באותן שנים ירד גם מספר החברים: מ-82.5 אלף חברים בדצמבר 1988 ל-80.2 אלף בדצמבר 1991. חלקם של החברים בגיל העבודה נשאר פחות או יותר יציב - כשני שלישים מסך כל החברים. עם זאת יש לציין את הגידול המתמיד בשיעור החברים בגיל

הפרישה, מ-15.3% מכלל החברים בדצמבר 1988 ל-16.7% בדצמבר 1991.

לוח מס. 15: סוג הביטוח של חברי המשקים 1988-1991*

שנה	מספר המשקים	מספר החברים	סוג הביטוח		אחוז משך כל החברים	אחוז שינוי שנתי במספר החברים	
			מספר החברים (אלפים)	חברים ומועמדים בגיל העבודה			חברים בגיל הפרישה
1988	326	82.5	67.6	15.3	17.1	-1.6	
1989	326	81.3	66.3	15.9	17.8	-1.5	
1990	323	81.8	64.8	16.2	19.0	0.6	
1991	320	80.2	64.7	16.7	18.6	-2.0	

* הנחונים מחייחסים לדצמבר כל שנה.

** כולל הורים עובדים במשק, אורחים תושבי הארץ, נוער בגיל 15, חברים עובדים מחוץ למשק ועוד.

3. קביעת ההכנסה לחבר משק

מאחר שלחברי המשקים אין הכנסה או משכורת במובן המקובל אצל עובד או עובד עצמאי, היה צורך לקבוע "הכנסה" לצורך גבית דמי הביטוח. במגעים שנערכו עוד בשנת 1979 הוחלט לקבוע בסיס לגבייה לכל קיבוץ וקיבוץ על פי ממוצע הוצאות המחייה, אשר נרשם במאזן הקיבוץ, בגילום מרכיבי שכר אשר מנוכים משכרו של עובד שכיר: הפרשה לקרנות גמל, מס הכנסה (כולל זיכוי מס) ונוסף על אלה שווי השירותים המקצועיים, אשר הקיבוץ מעניק לחבריו. קביעת הבסיס על פי העקרונות הנ"ל יוצאת מהנחה, שמלוא הכנסתו של החבר מוצאת בסופו של דבר לצריכה. הבסיס שהתקבל בחישוב מקודם משנת המאזן עד לשנת הביטוח על פי השינוי שחל בשכר הממוצע בין שתי תקופות אלו.

דמי הביטוח לתכר בגיל העבודה מתושב על פי מלוא כסיס הגבייה שנקבע למשק. דמי הביטוח לאוכלוסיות אחרות מחושבים בדרך כלל לפי מחצית כסיס הגבייה, אך לא פחות ממינימום ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לעובד שכיר. בשנת 1991 היה הבסיס החודשי המשוקלל לחבר משק 1,158 ש"ח, שהיו 45% מהשכר החודשי הממוצע לעובד שכיר. במספר הקיבוצים כלולים 30 משקים אשר חייבים בתשלום דמי ביטוח עבור חבריהם על כסיס מינימום השכר לעובד שכיר כמשך 5 שנות אכשרה מאז עלות הקיבוץ על הקרקע, וזה הבסיס סופי בשנת הביטוח. בלוח מס. 16 מוצגת התפלגות חברי הקיבוצים בגיל העבודה ובגיל הפרישה בשנת 1991 לפי קבוצות הבסיס לגבייה.

לוח מס. 16: הבסיס הממוצע לחבר משק, לפי כסיס לגבייה, משקים וחברים, 1991

הבסיס הממוצע לחבר (אחוז מהשכר הממוצע לחודש)		מספר המשקים (אלפים)	מספר החברים*	כסיס לגבייה (ממוצע)	כאחוז מסך הכול	מסך הכול
320	65.3	1,158	100.0	100.0	סך הכול	
32	1.2	631	1.8	10.0	עד 25**	
80	18.8	945	28.8	25.0	25.1 - 40.0	
123	29.3	1,137	44.9	38.4	40.1 - 50.0	
80	15.4	1,448	23.6	25.0	50.1 - 75.0	
5	0.6	2,314	0.9	1.6	+75.1	

* רק חברים ומועמדים בגיל העבודה ובגיל הפרישה. שאר הסוגים משלמים לפי מינימום בסיס לגבייה.

** כולל 30 משקים חדשים המשלמים לפי מינימום בסיס לעובד.

קבוצות אלה מוגדרות כאחוז מהשכר הממוצע לפי חוק בשנת 1991 (2,567 ש"ח לחודש), להוציא את שאר האוכלוסיות שמבוטחות לפי כסיס מינימום לעובד. לוח זה מעלה, כי 205 משקים (שהם 64% מכלל המשקים), ושבהם מצויים 74% מכלל חברי המשקים, משלמים לפי בסיס לגבייה שאינו עולה

על 50% מהשכר הממוצע לפי חוק באותה שנה. לזה יש להוסיף עוד 30 משקים (9.3% מכל המשקים שבהם כאלף חכרים) אשר מצויים בתקופת אכשרה והמשלמים לפי מינימום בסיס לגבייה לעובד שכיר.

בשנים 1988-1991 חלה ירידה רצופה במשקל הבסיס לגבייה לחבר משק יחסית לשכר התודשי הממוצע. בשנת 1988 הבסיס לגבייה לחבר משק היה 59.6% מהשכר הממוצע, והוא ירד במרוצת הזמן ל-45.1%. זאת - כנראה בעקבות ירידה מתמשכת בהוצאות המתייה לחבר כמסגרת מדיניות הבראת המיגזר הקיבוצי שבוצעה בשנים אלה, כפי שמוצג בלוח מס. 17.

לוח מס. 17: הבסיס הממוצע לחבר משק, 1988-1991

שנה	לחבר משק	הממוצע	הממוצע	אחוז השינוי לעומת השנה הקודמת	
				בסיס לגבייה	השכר הממוצע
1988	958	1,608	59.6	..	..
1989	1,002	1,918	52.2	4.6	19.3
1990	1,115	2,267	49.2	11.3	18.2
1991	1,158	2,567	45.1	3.9	13.2

יש לציין, כי בסיסי הגבייה המוזכרים הם בחזקת מקדמות עד לחישוב השומה הסופית, אשר ממנה ייגזרו דמי הביטוח הסופיים. על פי המוסכם עם נציגי הקיבוצים, חישוב הפרשי דמי הביטוח בגין שומה סופית נערך רק כאשר הבסיס הסופי גבוה או נמוך ב-15% מהבסיס המוקדם. זאת - עקב מורכבות החישוב של הפרשי דמי הביטוח לאוכלוסיות השונות בקיבוצים ועקב הצורך לחשב גם הפרשי גמלאות יחסיות הנגזרות מהבסיס לגבייה. עקב פיגור ניכר בקבלת שומות סופיות הוחל רק לאחרונה בחישובם של הפרשי דמי הביטוח. חובם של הקיבוצים בגין הפרשי דמי ביטוח לאחר

קיזוז הפרשי גמלאות מחליפות שכר המחושבות על-פי הבסיסים שנקבעו למשקים, נאמד היום נסכום של כ-62 מיליון ש"ח.

4. שיעורי דמי הביטוח לחברי משקים

על פי הסכם, חברי המשקים כגיל העבודה בוטחו בכל ענפי המוסד, למעט ענף אבטלה, והם חייבים בתשלום מס מקביל. בעד חבר משק כגיל פרישה משלם המשק דמי ביטוח לענפים נפגעי עבודה, פש"ר ומס מקביל בשיעורים שנקבעו לענפים אלה על פי מחצית הבסיס שנקבע למשק, אך לא פחות ממינימום השכר לעובד שכיר.

נוסף על סוגי המבוטחים הנזכרים לעיל יש אוכלוסיות נוספות השוהות במשקים ואשר בוטחו אף הן. זאת - כמגמה לאפשר גם להן לצבור במוסד לביטוח לאומי זכויות לגמלאות בבוא העת.

לוח מס. 18: שיעור דמי הביטוח (אחוזים) הנגבים בעד סוגים עיקריים של חברי משק, 1988-1991

מועד התחלה	שיעור דמי הביטוח			שיעור דמי הביטוח			אחוז
	סך הכול	המשק	האוצר	סך הכול	המשק	האוצר	
1 בינואר 1988	18.70	15.95	2.75	5.7	5.55	0.15	14.7
1 באפריל 1990	18.70	14.48	4.22	5.7	5.40	0.30	22.5
1 במאי 1991	18.70	12.51	6.19	5.7	5.20	0.50	33.1

* על מחצית הבסיס, אך לא פחות ממינימום השכר לעובד שכיר.

שיעור דמי הביטוח שבהם חייבים חברי המשקים כגיל העבודה היה בינואר-אפריל 1991 14.48% מהבסיס שנקבע למשק. במאי 1991 הופחת

השיעור ל-12.51%. שיעור דמי הביטוח לחבר משק בגיל הפרישה הוא 5.2% ממתצית הבסיס למשק, אך לא פחות ממינימום השכר לעובד שכיר. השתתפות הממשלה בדמי הביטוח במסגרת מדיניות הפחתת עלות העבודה עבור חבר משק בגיל העבודה היתה בתקופה ינואר-אפריל 1991, 4.22 נקודות האחוז והחל במאי 1991 - 6.19. עבור חבר בגיל הפרישה - 0.3 נקודות האחוז עד סוף אפריל 1991, ובמאי 1991 השתתפות זו גדלה ל-0.5. בלוח מס. 18 נתונים על התפתחות שיעורי הביטוח לחברי משקים. ניתן ללמוד, כי בעוד שסך כל שיעורי דמי הביטוח לא השתנה, הולכת ומעמיקה השתתפות הממשלה בתשלומי דמי הביטוח לקיבוצים, מ-14.7% בשנת 1988 ל-33.3% החל ממאי 1991. התפתחות זו מאפיינת גם את השתתפות הממשלה בתשלום דמי הביטוח במקום המעסיקים בשאר מיגזרי המשק.

5. סך כל הגבייה מהקיבוצים

בשנת 1991 חויבו הקיבוצים ב-118 מיליון ש"ח, שהם 2.1% מכל הגבייה ממעבידים. זו אפוא ירידה נומינלית בת 10% מאז השנה הקודמת, שעה

לוח מס. 19: הגבייה מהקיבוצים (בלא שיפוי הממשלה) (מיליוני ש"ח),
1991-1988

שנת ביטוח	לקיבוצים	מעבידים	מכל הגבייה	משקים	מעבידים
1988	126	3,827	3.3	-	-
1989	131	4,549	2.9	4.0	8.9
1990	131	5,279	2.5	0.0	16.0
1991	118	5,700	2.1	-10.0	8.0

שהגבייה הכללית עלתה נומינלית ב-8% (ר' לוח מס. 19). הירידה המתמשכת בנפח הגבייה מהקיבוצים נבעה לא רק מירידת מספר החברים

במשקים ומיריזת בסיס הגבייה, כפי שהוסבר קודם לכן, אלא גם מיריזת שיעורי דמי הביטוח המוטלים על הקיבוצים, במסגרת מדיניות הממשלה להפחית את עלות העבודה במשק. משקל הגבייה מהמיגזר הקיבוצי בסך כל הגבייה מהציבור ירד במרוצת השנים 1988-1991 באורח עקבי, מ-3.3% בשנת 1988 ל-2.1% בשנת 1991.

ו. פעולות נבחרות

1. אכיפה והוצאה לפועל

המטרה - לאתר את החייבים בדמי ביטוח ולשדלם לשלם את חובותיהם. בשלב הראשון נשלחת התראה למפגרים בתשלום דמי הביטוח להסדיר את חובותיהם עם המוסד. בשלב השני מונפקת הרשאה המאפשרת לגובים לעקל רכוש בביתם או עסקם של החייבים. ולנסוף מתבצעת הוצאת חפצים שעוקלו על מנת למוכרם, וההכנסות ממכירתם מיועדות לכיסוי החוב. בנוסף על כך עומדים לרשות המוסד אמצעי עיקול של חשבונות ונכסים כספיים כבנקים, משכורות, רכב ומקרקעין.

יותר מ-100,000 ביקורי מעקלים נערכים מדי שנה, וכשליש מהם מיועד לתפיסת מטלטלין. בכ-40% מהביקורים אצל החייבים מצליחים אנשי ההוצאה לפועל להביא להסדרת החוב, ובלי ספק פעילות זו היא גורם הרתעתי ממדרגה ראשונה גם לגבי אחרים. בגלל העלות הגבוהה של הפעלת האכיפה בדרך כלל נבחרים בעלי החוב הגדולים, או אלה המסרבים לשלם תקופה ממושכת.

המוסד לביטוח לאומי מחייב העמקת הגבייה באמצעות שיטות אכיפה שונות שכן כסופו של דבר דמי הביטוח הנגבים מיועדים להבטיח את רציפות הזכויות של המכוטחים וזה הצידוק לדבר.

2. הסדרי תשלומים באמצעות כרטיסי אשראי

סעיף 184 לחוק הביטוח הלאומי קובע, כי המוסד רשאי לערוך הסכם בכתב עם מבוטח, לפי טופס שנקבע בתקנות, בדבר תשלום לשיעורים של חוב דמי

ביטוח. הוראה 356 של אגף הגבייה זנה נהסדרי התשלומים.

יש אפשרות לשלם באמצעות כרטיס אשראי הן למעביד והן לעצמאי, אך שיטה זו נפוצה בעיקר אצל העצמאיים. מאחר שכרטיס אשראי הוא כרטיס אישי, המעביד מעדיף לא להשתמש בכרטיס אישי לפירעון חובות עסקו.

שני סוגי ההסכמים שהיו קיימים במוסד לפני כרטיס האשראי הם: המלצה בנקאית והמחאות דחיות.

שיטת ההמלצה הנקאית מאפשרת למכוטח לשלם למוסד את חובו בתשלומים באמצעות הלוואה מהבנק. כדי שהמבוטח יקבל הלוואה בשיטה זו עליו להביא ערבים וביטחונות. היום בעיית הערבים הולכת ומחמירה, ואנשים מסרבים להיכנס להתחייבות כספית כזו. כמו כן יש לקחת בחשבון, כי לכ-30% מ-16% המבוטחים העורכים הסדר תשלומים באמצעות המלצה בנקאית, הבנק אינו מאשר את ההמלצה, והם חוזרים לסניף ועורכים הסדר מסוג אחר.

שיטת ההמחאות הדחיות נולדה הרבה לפני האפשרות לבצע הסכם באמצעות המלצה בנקאית. חסרונות השיטה הביאו להסדר באמצעות המלצה בנקאית, ומאוחר יותר לשיטת כרטיס האשראי. המבוטחים אמנם מצאו בה שיטה קלה יחסית ופתוח מסורבלת, אך מבחינת המוסד שיטה זו שלילית בעיקרה, ובלית ברירה מאפשרים אותה למבוטחים שהבנק אינו מאשר להם הלוואה. בעיית ההמחאות החוזרות הולכת ומחריפה. שיטה זו מטילה עומס עבודה על הסניף, החל ברישום מיגע של ההמחאות וכלה במעקב אחר פדיונם. במקרה של המחאה תוזרת יש ליצור קשר מחודש עם המבוטח.

מאחר ששתי השיטות שהיו נהוגות לצורך ביצוע הסדר תשלומים לא היו אופטימליות, חיפשו דרך נוספת לפירעון חובות, היא כרטיס האשראי. למרות תשלום גבוה של עמלה שעל המוסד לשלם, כך נפתרת בעיית ההמחאות החוזרות מחד גיסא, ופוחת הנטל הרב המוטל על המבוטחים ועל עובדי הסניף. מאידך גיסא, מטעמים אלה לאחר עריכת ניסוי בשני סניפים ולאור סקר עמדות המבוטחים נטתה הכף לטובת הנהגת שיטת כרטיס האשראי.

משך זמן הטיפול בסניף התקצר בהרבה באמצעות כרטיס האשראי, והוא כ-40% מהזמן הדרוש להסדר באמצעות המחאות דחיות. לפיכך שיטת כרטיס האשראי הורחבה, והיום רוב הסניפים משתמשים בכלי זה לצורך עריכת הסדר תשלומים.

לוח מס. 20: הסדרים בכרטיסי אשראי - (אלפי ש"ח), אוקטובר-דצמבר בשנים 1990-1991

מ ו ע ד	סך הכול		ויזה		ישראל
	מקרים	חוב	מקרים	חוב	
אוקטובר-דצמבר 1990 - ממוצע	1,061	4,525	668	2,869	393
אוקטובר-דצמבר 1991 - ממוצע	1,810	1,671	1,051	4,535	759
אחוז השינוי	70.6	69.5	57.3	58.1	93.1

לוח מס. 20 מציג נתונים המתייחסים להסדר כרטיס האשראי בקרב הלא-שכירים. בהשוואה לחודשים אוקטובר-דצמבר 1990 בחודשים אוקטובר-דצמבר 1991 הסתמנה עלייה בת כ-70% במספר הלא-שכירים ששילמו את חובם באמצעות כרטיס אשראי. חלק מגידול זה מיוחס לפרסום דבר ההסדר בעיתונות באוקטובר 1991.

בחודשים אוקטובר-דצמבר ניכרת, ככלל, מגמת עלייה בסכום התשלומים, מכיוון שכל סכום המגיע עד ה-31 בדצמבר זוכה להיכלל באישור למס הכנסה, המתייחס לתשלומים השנתיים והמוכר לצורך זיכוי מס לשנת השומה.

3. הפחתת קנסות והצמדה

ב-1 באפריל 1984 נכנס לתוקפו תיקון מס. 51 לחוק הביטוח הלאומי. תיקוני סעיפי החוק העיקריים לגביית דמי הביטוח הם:

מבוטח המפגר בתשלום זמי ביטוח חייב לשלם נוסף על זמי הביטוח: קנס - אלמנט ענישה פרוגרסיבי הלוקח בחשבון את עומק הפיגור - ותוספת הצמדה, כדי להבטיח את שמירת ערכו הריאלי של התשלום על ידי הצמדתו לשינויים במדד המחירים לצרכן. במקביל, מבוטח או מעביד, אשר בחשבונם יתרת זכות, זכאים לתוספת הצמדה - גם היא על פי השינויים במדד המחירים לצרכן.

קנס ותוספת הצמדה מחושבים על סכום החיוב בזמי הביטוח (קרן) בלבד, ולא על הקנס וההצמדה על קרנות החוב. הקנס מחושב על בסיס יומי בשיעור של 1.5% מסכום זמי הביטוח שיש פיגור בתשלום, וזאת לכל שבוע של פיגור או לחלק ממנו; עלה הפיגור על 90 יום, יהיה הקנס מהיום ה-91 3% מסכום זמי הביטוח שבפיגור לכל שבוע של פיגור או לחלק ממנו.

ההצמדה מחושבת החל מה-1 בחודש שלאחר מועד התשלום - תוספת לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום תשלום הסכום בפועל, לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני מועד התשלום.

עם הפעלת תיקון זה נוצרו תנאים ונסיבות מיוחדים להקלות על המעביד או המבוטח הלא-שכיר. במידה שהמוסד לביטוח לאומי השתכנע, כי אכן נבצר מהם לעמוד בתשלום מסיבה מוצדקת; או לחילופין, אם הקלה כלשהי בקנס או בהצמדה תהיה תמריץ לסילוק כל החוב, ניתן להפעיל את סעיף 185א' לחוק הביטוח הלאומי הקובע, כי "עובד המוסד שהמינהלה הסמיכה לכך רשאי, על-פי בקשה מנומקת ומטעמים מיוחדים המצדיקים זאת בנסיבות המקרה שיירשמו, לוותר על הפרש זמי ביטוח, קנס, קנס ותוספת וכן על ריבית כולם או חלקם".

לא-שכירים

נערכה סקירה סטטיסטית מקיפה בנושא ביטולי קנסות והצמדה בקובץ הלא-שכירים בתקופה ינואר-דצמבר 1991, תוך בחינת מספר ההפחתות וסכומיהן במשולב עם קוד פקיד מורשה חתימה, קוד סיבה להפחתה, אחוזי הפחתה, פוטנציאל וכן השוואה לתקופה מקבילה אשתקד.

במשך שנת 1991 בוצעו 28,361 הפחתות קנס, בסכום כולל של 24.1 מיליון ש"ח. היה בכך גידול בן 25% כמספר ההפחתות מאז 1990 וגידול בן 35% בסכומן.

הפחתות ההצמדה ניתנו ב-1991 ב-5,667 מקרים, בסכום כולל בן 5.9 מיליון ש"ח. בהשוואה ל-1990 היה זה גידול בן 44% ככמות ההפחתות ובן 67% בסכום. ממוצע הפחתת הקנס היה 851 ש"ח וממוצע הפחתת הצמדה היה 1,048 ש"ח לעומת 788 ש"ח ו-903 ש"ח בהתאמה אשתקד.

מספר המבוטחים הלא-שכירים, שלהם ניתנו הפחתות קנס או הצמדה במשך שנת 1991, היה כ-8% מכל המבוטחים הלא-שכירים החייבים במקדמות. משקל כל ההפחתות הגיע לכ-2% מן הפוטנציאל. הסיבה העיקרית להפחתת הקנס וההצמדה היתה סילוק כל החוב, כפי שאירע ביותר מ-50% מהמקרים. הפחתות מסיבות כלכליות היו אצל יותר מ-25% ממקרי הפחתות הקנס וההצמדה. בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד, בהפחתות הקנס וההצמדה עלה משקלו של סילוק כל החוב כסיבת ההפחתה, וירד משקלה של הסיבה הכלכלית.

מעסיקים

הנתונים הסטטיסטיים שחושבו לשנת 1991 מורים, כי לא חל גידול בהיקף הפעילות, קרי במספר הפחתות לעומת התקופה המקבילה אשתקד. מאידך גיסא, סכום ההפחתות שניתנו בשנה זו גדל בצורה משמעותית והגיע ל-40% לערך. ממוצע ההפחתות למקרה שנרשם בשנת 1991 היה 5,631 ש"ח, לעומת 4,040 ש"ח בשנה שלפניה.

נתוני הביצוע לפי קבוצות גודל משקפים את מגמת הירידה המסתמנת בקבוצת הגודל הראשונה (51 עובדים) על חשבון עלייה בקבוצות הגודל האחרות. כמחצית מההפחתות שבוצעו במהלך שנת 1991 ניתנו לקבוצת המעסיקים שהעסיקו 1-5 עובדים, ואילו 7% בלבד ניתנו למעסיקים שהעסיקו 100 עובדים ויותר.

הסיבה העיקרית להפחתות ו/או ביטולי הקנסות שנרשמה בשנת 1991 היתה

"כלכלית", ואילו בתקופה המקבילה אשתקד הסיבה הדומיננטית היתה "סילוק כל החוב".

4. תשלום קצבות ילדים על ידי המעסיקים

בשנים האחרונות קצבות הילדים למשפחות שלהן ילד אחד או שניים בלבד משולמות לאחר מבחן הכנסה, כלומר זכאים לקצבה רק כאשר השכר החודשי (ברוטו) של ראש המשפחה נמוך מ-95% מגובה השכר הממוצע במשק. ביצוע התשלומים לעובדים השכירים הוטל על המעסיקים, שכן התברר מעל לכל ספק, כי מבחינת היעילות המינהלית דרך זו היא הפשוטה והמהירה ביותר. ניתנו הנחיות ברורות לכל המעסיקים בארץ לשלם את קצבות הילדים לזכאים לכך (נשואים בלבד, אישה לא עובדת וכו') וכן על אופן ההתחשבות עם המוסד, שהיא הפחתת הגמלאות המשולמות מחוב דמי הביטוח החודשי.

הנתונים לשנת 1992 מורים, כי כ-30,000 המעסיקים משלמים מדי חודש באופן ישיר כ-17 מיליון ש"ח בקירוב לקצבת ילדים במקום מערכת תשלומי הגמלאות של המוסד. חסרונו של הסדר זה הוא היעדר כל מעקב, פיקוח ובקרה צמודים על אופן החישוב ועל מידת המיצוי הפורמלי והמעשי במקומות העבודה.

המוסד לביטוח לאומי עושה לאחרונה מאמצים נרחבים כדי לשכנע את קוכעי המדיניות ואת מקבלי ההחלטות בתחום עבודת המוסד לבטל את מבחן ההכנסות הנהוגה היום ולחזור לשיטה של קצבת ילדים אוניברסלית, כפי שהיה נהוג עד שנת 1986.

ז. בקרת ניכויים

המחלקה לביקורת ניכויים, הפועלת במסגרת מינהל הביטוח והגבייה, אחראית על בדיקת דיווחי המעבידים למוסד לביטוח לאומי בתחומים הבאים:

א. בדיקת נכונות הדיווח החודשי של המעביד לגבי מספר העובדים שהועסקו על ידו.

לוח מס. 21: סכומי החיוב הנוסף, הקנסות וההוצאה בעקבות הביקורות שנערכו (מיליוני ש"ח)*,
1992-1991

הכול	סך הכול		מס מקביל		המוסד לביטוח לאומי		תוספת חיוב
	1992	1991	1992	1991	1992	1991	
	נובמבר	פברואר	נובמבר	פברואר	נובמבר	פברואר	
	עד 1991	עד 1991	עד 1991	עד 1991	עד 1991	עד 1991	
סך	אפריל	אוקטובר	סך	אפריל	סך	אוקטובר	
הכול	1992	1992	הכול	1992	הכול	1991	
29.2	17.9	11.3	11.4	7.0	4.4	17.8	10.9
17.0	10.9	6.1	6.6	4.2	2.4	10.4	6.7
12.5	7.9	4.6	4.9	3.1	1.8	7.6	4.8
58.7	36.7	22.0	22.9	14.3	8.6	35.8	22.4
							13.4

* בלא שיפוי האוצר.

ב. כדיקת דיווח השכר החייב בתשלום דמי ביטוח בכדי לוודא, ששולמו דמי ביטוח על כל מרכיבי ההכנסה החייבים בדמי ביטוח, בהתאם לכללים (בחוק ובתקנותיו).

ג. השוואת השכר החייב בדמי ביטוח, כפי שהוצהר בדיווחי המעביד, לשכר שדווח לצורך תשלום גמלאות יחסיות (מילואים, נפגעי עבודה, אבטלה, דמי לידה). זאת - במגמה למנוע תשלום גמלאות יחסיות על בסיס שכר הגבוה מהשכר שדווח לצורך תשלום דמי ביטוח, או להבטיח לעובדים תשלום גמלאות יחסיות על פי השכר המתאים.

הביקורת על דיווחי המעבידים - שיש בה גם גורם מרתיע - מיועדת למצות את פוטנציאל הגבייה ממעבידים. הביקורת נערכת על מעבידים המדווחים באמצעות לשכות שירות, או על מעבידים המחשבים שכר באמצעות תוכנות מחשב, או המדווחים למוסד באמצעות רואי חשבון, מנהלי חשבונות ויועצי מס.

בעקבות הביקורות שנערכו בתקופה פברואר 1991 - אפריל 1992 חויבו המעבידים כתוספת תשלומי דמי ביטוח בסכום של כ-59 מיליון ש"ח. כ-40% מסכום זה היו תשלומי מס מקביל שהועברו מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים. כמו כן, כמחצית מתוספת זו שולמה בגין קנסות והצמדה (ר' לוח מס. 21). יש להדגיש, שנתוני הלוח אינם כוללים את חלקו של האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח למעסיקים, שכן מדובר בגבייה מהציבור, שעבורה צריך אוצר המדינה לשפות את המוסד, כמתחייב מחוק יציבות המשק.

נמצאה עילה לחיוב נוסף של כ-80% מהמעסיקים שנבדקו. כשני שלישים מהחיובים הנוספים מקורם באי פריסת שכר, כפי שהתקנות מחייבות. כאשר הפרשי השכר גבוהים מ-50% מהשכר החודשי הרגיל של העובד, לצורך תשלום דמי הביטוח יש לפרוס את הפרשים על פני השנה השוטפת או השנה הקודמת. זאת - בהתחשב במועד תשלום השכר הנוסף ובשנת המס שאליה מתייחס התשלום הנוסף. (בהתאם לתקנה 4 לתקנות הביטוח הלאומי. תשלום או פטור מתשלום דמי ביטוח). הוראה זו מונעת היווצרות מצב, שבו הפרשים מגדילים את הכנסת העובד מעבר לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח). לגבי 21% מהמקרים שנבדקו במהלך תקופת הדו"ח נמצא, שהסיבה

הנוספת לחיוב היתה שווי מתנות, שעבורן לא שולמו דמי ביטוח כדין.

סיבות אחרות לחיוב הן שווי ארוחות, נסיעות, הבראה ואש"ל מעל הפטור, אחזקת רכב/טלפון שאינם סבירים וכד'. (ר' לוח מס. 22).

הביקורות שנעשו התמקדו בשלושה ענפי כלכלה עיקריים: ענפי התעשייה, המסחר, והפיננסים. כאלה נערכו 723 ביקורות שמנו כ-70% מכלל הביקורות שנערכו בתקופה הנסקרת ואשר התייחסו ליותר מ-14% מהעובדים המועסקים בענף זה. 30% מהביקורות נערכו במפעלים שהעסיקו 100 עובדים ויותר והמונחים כ-15%. מאוכלוסיית המעבידים שבקבוצה זו.

ההשוואה בין שתי התקופות שבהן נערכו הביקורות - פברואר עד אוקטובר 1991 ונובמבר 1991 עד אפריל 1992 - מעלה, כי חל גידול בן כ-74% במספר הביקורות. החיוב הנוסף הכולל גדל אף הוא והגיע (כולל קנסות והצמדה) לכ-39 מיליון ש"ח היתה זו עלייה בת כ-29%.

לוח מס. 22: סיבות החיוב שעלו בביקורת הניכויים (אחוזים)

סיבת החיוב	אחוז מסך הכול
פריסת שכר	67.0
שווי מתנות	21.0
שווי ארוחות	8.0
שווי טובין והנחות	6.5
נסיעות, הבראה, אש"ל מעל הפטור	3.5
גילום שווי רכב	3.0
ביגוד	2.5
אחר*	7.0

* אחזקת רכב/טלפון שאינם סבירים, תגמולי מילואים, חמורת חופשה וכד'.

בהתייחס לקבוצות הגודל נמצא, כי קבוצת המעסיקים שבהם התמקדה הביקורת, היתה זו שהעסיקה 6-99 עובדים, ולכן חל בה גידול בן כ-129% לעומת הדו"ח המקביל אשתקד.

בחינת הביקורות לפי ענף כלכלי מורה, כי בענף התעשייה והמלאכה מספר הביקורות גדל פי שניים, בעוד שבענפי הכלכלה, המסחר, הפיננסים והשירותים חל גידול בן 60% ויותר. בענף הבינוי אמנם נרשם גידול, אבל הוא לא במיוחד גבוה.

יש לציין, כי חלק מהמעבידים חויב בגין מספר סיבות שנמצאו בעת הביקורת.

לוח מס. 23: ביקורות שנערכו, לפי קבוצת גודל וענף כלכלי (מספרים), 1992-1991

מספר ביקורות	קבוצת גודל			מזה: ענפי כלכלה		
	5-1	6-24	+100	תעשייה	מסחר	אישיים
376	52	197	127	97	163	47
655	42	429	184	194	269	77
74.2	19.2 (-)	117.8	44.9	100.0	65.0	63.8

פרק 6

החוק לעידוד המגזר העסקי: ממצאים ראשוניים

יוסי זילבר

בהשתתפות: לאה אחדות
גדעון יניב
ראובן שטיינר

השפל התעסוקתי שפקד את מרבית ארצות המערב באמצע שנות השבעים העמיד את קובעי המדיניות בפני צורך לנקוט בצעדים לצמצום ממדי האבטלה. בצד הפתרון הקלאסי של עידוד הביקושים לתוצרת המקומית, העלול להגביר את הלחצים האינפלציוניים שנלוו למיתון כלכלי, נשקלה גם האפשרות לפעול להרחבת היקף התעסוקה במישרין, באמצעות יצירת מקומות עבודה חדשים בסקטור הציבורי או באמצעות מתן סיוע למעסיקים פרטיים למימון עלות העבודה. סיוע מעין זה, היכול להתבטא בהענקת תשלום בסכום קבוע עבור כל עובד מועסק (או עבור כל עובד חדש המתווסף למצבת העובדים הקיימת), בתשלום אתו מסוים משכרו או בהפחתת שיעורי מס הנלווים לשכרו (כמו זמי הביטוח הלאומי) מכונה בשם "סובסידיה לשכר", או "סובסידיה לעבודה".

תכניות סובסידיה לעבודה רבות הונהגו בשנים אלה באירופה ובארצות הברית. צעדים להורדת עלות העבודה ננקטו בשנים האחרונות גם בישראל, באמצעות הפחתה הדרגתית של שיעור זמי הביטוח הלאומי למעסיקים (מ-10.4% ביוני 1986 ל-4.4% באפריל 1990 ול-2.4% במאי 1991), שמלכתחילה מטרתם המוצהרת לא היתה הרחבת התעסוקה דווקא, אלא ייצוב המחירים (ריסון לחצים אינפלציוניים) ועידוד רווחיות הייצוא. התעצמות ממדי האבטלה בישראל בשנים 1988-1991 והתגברות העלייה מברית המועצות, שהיכולת לקולטה בעבודה מוגבלת, חייבו את קובעי המדיניות למצוא פתרונות נוספים להרחבת אפשרויות ההעסקה.

בראשית 1991 החליטה הממשלה לעודד מעסיקים בתעשייה לקלוט עובדים נוספים באמצעות מתן סובסידיה לשכר. למרות שסובסידיה לשכר יכולה להינתן בעיקרון עבור כל העובדים המועסקים על-ידי מעסיק מסוים בלא קשר למועד תחילת ההעסקה, תכנית "יעילה", שנועדה להבטיח הרחבת תעסוקה במידה מרבית (בדרך כלל בתקציב נתון) חייבת להימנע מסבסוד תעסוקה קיימת. לפיכך, השתתפות הממשלה הוגבלה רק לתוספת ההעסקה, כלומר - רק עבור עובד הנשכר לעבודה נוסף על מצבת העובדים הקיימת. מעסיקים אשר בתקופה ינואר-מרץ 1991 העסיקו לפחות 20 עובדים בממוצע בחודש היו זכאים בתנאים מסוימים לתבוע מן הממשלה השתתפות בשכר

העבודה עבור העסקת עובדים נוספים בתודשים אפריל, מאי ויוני 1991, אך משך תשלום התמריץ מוגבל ל-10 חודשים. הסובסידיה שהוענקה למעסיק היתה בגובה שליש משכרו של העובד הנוסף, והיא שולמה באמצעות מערכת מס הכנסה. על פי נתוני מס הכנסה (לסוף אוגוסט 1992), ברבעון אפריל-יוני 1991 שולמה סובסידיה לכ-600 מעסיקים, וזאת עבור כ-5,650 עובדים. הסובסידיה הממוצעת לעובד הסתכמה בכ-366 ש"ח לחודש. מספר המעסיקים שקיבלו סובסידיה ירד באורח הדרגתי עד ל-250 ברבעון ינואר-מרץ 1992. ברבעון זה הסובסידיה שולמה עבור 2,750 עובדים נוספים. תשלומי הסובסידיה בתקופה אפריל 1991 - מרץ 1992 הסתכמו בכ-25 מיליון ש"ח.

ביולי 1991 התקבל בכנסת החוק לעידוד המיגזר העסקי (קליטת עובדים), שלפיו הממשלה מעניקה תמריץ להרחבת תעסוקה למעסיקים בכל ענפי המיגזר העסקי, תמריץ הניתן גם למעסיקים קטנים יותר. החוק קובע, כי מעסיק יהיה זכאי לתמריץ להרחבת תעסוקה באמצעות תשלום סובסידיה לשכר בתנאים הבאים:

1. העסיק מעל חמישה עובדים (בממוצע חדשי) בתקופה שתחילתה ביום 1.1.91 וסיומה ב-30.6.91 (כלומר, במחצית השנה שקדמה לקבלת החוק) - להלן "תקופת הבסיס".

2. פועל במיגזר העסקי אך אינו גוף ציבורי הממומן על ידי המדינה או הרשויות המקומיות, כמישרין או בעקיפין, כ-30% ויותר מתקציבו.

3. העסיק עובד נוסף, אזרח ישראל או תושב ישראל, מעל ממוצע ההעסקה החודשי הנדרש בתנאי 1 דלעיל, שעבד במשך רבעון קלנדר מלא.

כדי למנוע ניצול לרעה של התוכנית נקבעו בחוק ובתקנותיו מספר סייגים, כגון: עובד הנוסף תייב להתקבל לעבודה כדין, להיות מועסק ששעות ביום לפחות, ויש לנכות משכרו מס הכנסה כנדרש. כמו כן, קרובו של מעסיק, או קרובו של מנהל בתאגיד, או עובד שעבד קודם לכן בעסק אחר של אותו מעסיק, או עובד המבצע עבודה שבוצעה קודם לכן על-ידי קבלן עצמאי אינם כלולים בהסדר.

תוקפו של החוק נקבע תחילה ל-10 חודשים, אולם במרץ 1992 הוּאָרַך תוקפו לשנתיים. החוק קבע, שהסובסידיה שתשולם עבור עובד נוסף תהיה בגובה שליש מהשכר החדשי ששולם בפועל לעובד, אך לא יותר מ-1,000 ש"ח לחודש. תקרה זו מתעדכנת מדי רבעון קלנדרי בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן. עם הארכת תוקף החוק במרץ 1992 נקבע, כמו כן, ששיעור הסובסידיה בשנה השנייה לתשלום יעמוד על רבע מהשכר החודשי ששולם בפועל לעובד, עד תקרה של 750 ש"ח, כפוף לכללי העדכון האמורים לעיל.

ביצוע החוק הוטל על המוסד לביטוח לאומי. לצורך זה נבנה קובץ מעסיקים נפרד, הכולל את כל המעסיקים שהעסיקו יותר מתמישה עובדים בתקופת הבסיס. באופן מעשי הוחל בתשלום הסובסידיה רק בחודש ינואר 1992, שכן התקנות המסדירות את אופן הפעלת החוק הושלמו בסוף נובמבר 1991, ורק בסוף דצמבר 1991 נשלחו למעסיקים שנכללו בקובץ המעסיקים המיוחד פנקסי תביעה לסובסידיה. המעסיקים חייבים להגיש את התביעה לסובסידיה תוך שישה חודשים מתום הרבעון, שבעדו נתבעה הסובסידיה. התביעות שהוגשו נבדקו על פי נוהלי החוק והוראותיו, ותשלום הסובסידיה למעבידים בוצע תוך הפעלת מערך קיזוזים לגבי מעסיקים, שאומנם זכאים לתשלום אך טרם סילקו את חובם למוסד לביטוח לאומי. דבר קיומו של החוק וכלליו פורסמו באמצעי התקשורת הכתובה והאלקטרונית, ובחודשים האחרונים הפעיל המוסד תיבה קולית, שבאמצעותה ניתן לקבל מידע על החוק, זאת - במטרה להקל על המעסיקים העומדים בתנאי הזכאות ולעודד אותם לממש את הזכות המוקנית להם בחוק.

מטרת פרק זה להציג נתונים על מספר המעסיקים שקיבלו סובסידיה לשכר, על מספר העובדים שבגינם שולמה הסובסידיה ועל ההוצאה הממשלתית לתשלומי התמריץ. דגש מיוחד מושם על התכונות הדימוגרפיות של העובדים שבגינם שולמה הסובסידיה (גיל, מין ושנת עלייה), על מאפייני המעסיקים לפי הענף הכלכלי ומספר העובדים ועל התפלגות העובדים לפי גובה הסובסידיה ששולמה למעסיקיהם. הנתונים המוצגים בפרק מעודכנים לסוף אוגוסט 1992. יש להדגיש, כי תביעות נוספות ממתונות להשלמת נתונים על ידי המעסיקים לצורך אישורן לתשלום, ומכאן שהנתונים מתייחסים אך ורק למעסיקים שקיבלו תשלום בפועל עד למועד כתיבתו של פרק זה. זאת ועוד, הנתונים כוללים רק עובדים שהועסקו במשך רבעון

קלנדרי שלם, ולפיכך היו זכאים לתשלום סובסידיה. עובדים שלא השלימו רבעון קלנדרי שלם (אך עבדו בתקופה שאליה מתייחסים הנתונים במשך חודש עד ארבעה חודשים), מעסיקיהם יקבלו סובסידיה לאחר שיעבדו רבעון קלנדרי מלא, וזאת - עבור כל חודשי העבודה.

ב. ממצאים ראשוניים

מכ-134,000 מעסיקים במשק (הרשומים כפעילים בקובץ המעבידים של המוסד לביטוח לאומי) אותרו כ-27,200 מעסיקים המכוסים על-ידי החוק לעידוד המיגזר העסקי, כלומר - עומדים בתנאים המוקדמים של העסקת יותר מתמישה עובדים (במוצע לחודש) בתקופת הבסיס, ואין הם גופים ציבוריים, שיותר מ-30% מתקציביהם ממומנים על-ידי הממשלה או על ידי רשויות מקומיות. מעסיקים אלה זכאים לקבלת תמריץ אם וכאשר הם מעסיקים עובדים נוספים. אחוז המעסיקים המכוסים על-ידי החוק מגיע אפוא לכ-20% מכלל המעסיקים הרשומים כפעילים בקובץ המעבידים (לוח מס. 1).

מספר המעסיקים שתבעו סובסידיה בגין העסקת עובדים נוספים הגיע בסוף אוגוסט 1992 ל-5,612, שהם כ-21% מכלל המעסיקים המכוסים על-ידי החוק. יש להדגיש, שלגבי חלק מן המעסיקים טרם נסתיימה הבדיקה, ואילו חלק אחר לא עמד בתנאים הנדרשים, ולפיכך מספר המעסיקים שתבעו תמריץ גדול ממספר המעסיקים שאכן קיבלוהו בפועל. הנתונים על מספר המעסיקים המכוסים על-ידי החוק ועל מספר המעסיקים שדרשו תמריץ, לפי ענף כלכלי, מורים כי אחוז הדורשים מכלל המכוסים היה גבוה בענף הבינוי - כ-31%. בענפי התעשייה, החשמל והמים, הפיננסים והשירותים העסקיים, מגיע אחוז זה ל-23%-25%, ואילו בענף השירותים הציבוריים אחוז המעסיקים שדרשו את התמריץ היה 10% בלבד מסך כל המעסיקים המכוסים על-ידי החוק.

לוח מס. 2 מציג את מספר המעסיקים שקיבלו סובסידיה ואת מספר העובדים הנוספים, שבגינם שולמה הסובסידיה, לפי חודשי העסקתם. ברבעון הראשון להחלת החוק (יולי 1991 - ספטמבר 1991) מספר העובדים, שבגינם ניתן התמריץ, היה 5,367 במוצע לחודש. מספר זה גדל ל-17,223 ברבעון השני

(אוקטובר 1991 - דצמבר 1991) ול-18,231 ברבעון השלישי (ינואר 1992 - מרץ 1992).

לוח מס. 1: מעסיקים הפעילים, המעסיקים המכוסים על ידי החוק ומעסיקים שדרשו תמריץ מאז החלת החוק

המעסיקים המכוסים על ידי החוק		המעסיקים שדרשו תמריץ		המעסיקים הפעילים בקובץ מעבידים	ענף כלכלי
כאחוז מהמכוסים על ידי החוק	סך הכול	כאחוז מהמעסיקים שדרשו תמריץ	סך הכול		

20.6	5,612	20.3	27,205	133,900	סך הכול
17.2	225	17.8	1,309	7,334	חקלאות ייעור ודייג
24.8	1,902	35.0	7,667	21,887	תעשייה כרייה וחרושת
23.9	28	29.7	117	394	חשמל ומים
					בינוני (כניה ועבודות ציבוריות)
30.7	283	5.3	921	17,524	מסחר,
18.2	1,230	20.9	6,748	32,329	שירותי אוכל והארוחה
18.8	321	19.8	1,712	8,656	תחבורה אחסנה ותקשורת פיננסים
22.5	1,038	21.5	4,607	21,467	ושירותים עיסקיים שירותים ציבוריים
10.1	186	14.9	1,844	12,352	וקהילתיים
17.5	399	19.1	2,280	11,957	שירותים אישיים ואחרים

לוח מס. 2: עובדים נוספים שבגינם ניתן תמריץ, לפי חודשי העסקה
 וסכום התשלום הממוצע, 1991-1992

סובסידיה הממוצעת (ש"ח)	אוכלוסיית מקבלי התמריץ			חודש		
	למעסיק	ששולם*	העובדים			
לעובד (לחודש)	(לרבעון)	(אלפי ש"ח)	סך כל העובדים	סך כל המעסיקים	1991	1992
546		1,392	2,549		יולי	1991
614	4,755	3,525	5,739	2,018	אוגוסט	1991
599		4,678	7,814		ספטמבר	1991
		(3,198)	(5,367)		ממוצע	
638		9,880	15,478		אוקטובר	1991
641	9,792	10,907	17,025	3,414	נובמבר	1991
660		12,643	19,165		דצמבר	1991
		(11,143)	(17,223)		ממוצע	
667		11,725	17,584		ינואר	1992
662	13,234	11,727	17,722	2,788	פברואר	1992
694		13,445	19,386		מרס	1992
		(12,299)	(18,231)		ממוצע	
718		6,635	9,239		אפריל	1992
719	15,254	6,642	9,241	1,307	מאי	1992
724		6,660	9,203		יוני	1992
		(6,646)	(9,228)		ממוצע	
-	-	99,859	-	-	סך הכול	

* הסכומים הם סכומי הברוטו. כאשר למעביד יש חוב, נערך קיזוז בהתאם להוראות.
 עד למועד זה הגיע סכום הקיזוזים ל-4.8 מיליון ש"ח בערך.

הנתונים המתייחסים לרבעון הרביעי (אפריל 1992-יוני 1992) חלקיים בלבד, מאחר שלא כל המעסיקים הספיקו להגיש תביעה בגין העסקת עובדים נוספים ברבעון זה, ומאחר שהמוסד לביטוח לאומי לא סיים עדיין את הטיפול בתביעות חדשות לתקופה זו. מאז החלת החוק ועד לסוף אוגוסט 1992 שולמה סובסידיה למעסיקים בגין העסקתם של 32,673 עובדים נוספים שונים.

עד לסוף אוגוסט 1992 שילם המוסד לביטוח לאומי סכום בן כ-100 מיליוני ש"ח כסובסידיה למעסיקים. הסובסידיה הממוצעת לעובד ששולמה ברבעון הראשון היתה 590 ש"ח לחודש, ברבעון השני - 650 ש"ח וברבעון השלישי - 670 ש"ח. ברבעון הרביעי, שלגביו יש נתונים חלקיים בלבד, הסובסידיה הממוצעת לעובד עלתה ל-720 ש"ח לחודש.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות העובדים, שבגינם ניתן תמריץ, לפי ענפי כלכלה. כ-50% מן העובדים הנוספים בשלושת הרבעונים הראשונים הועסקו בענפים יצרניים (תעשייה, חקלאות, בינוי ותחבורה), וכ-40%-42% הועסקו בענפי המסחר והפיננסים. בענפי השירותים הועסקו כ-10%.

לוחות מס. 4, 5 ו-6 מציגים את התפלגות העובדים השונים שבגינם שולמה סובסידיה לפי גובה הסובסידיה, גודל המפעל שבו הם מועסקים ולפי גילם, מינם ושנת עלייתם, בהתאמה. עבור כ-63% מכלל העובדים הנוספים השונים שולמה סובסידיה עד 500 ש"ח לעובד לחודש. עבור כרבע מן העובדים שולמה סובסידיה בת 501 ש"ח - 800 ש"ח, ואילו עבור שאר העובדים הנוספים שולמה סובסידיה בין 800 ל-1,000 ש"ח ויותר. כ-19% מכל העובדים הנוספים השונים היו עולים חדשים (שעלו ארצה במשך שלוש השנים האחרונות), ועבור כ-71% מן העולים החדשים שולמה סובסידיה עד 500 ש"ח. רק עבור כ-3% מן העולים החדשים שולמה סובסידיה בת יותר מ-900 ש"ח (זאת - לעומת 8.3% בכלל העובדים הנוספים).

כ-28% מכל העובדים הנוספים הועסקו במפעלים המעסיקים עד 24 עובדים, כ-32% - במפעלים המעסיקים 25-99 עובדים, והיתר - במפעלים המעסיקים 100 עובדים ויותר. כשני שלישים מהעובדים הנוספים היו גברים, וחמישית מהם היו עולים חדשים. בקרב הנשים הנוספות שהועסקו חלקם של

לוח מס. 3: העובדים שבגנים ניתן תמריץ, לפי ענף כלכלי, 1991-1992

ענף כלכלי	רבעון I		רבעון II		רבעון III		רבעון IV	
	מספר	אחוזים	מספר	אחוזים	מספר	אחוזים	מספר	אחוזים
סך כולל	5,367	100.0	17,223	100.0	18,231	100.0	9,228	100.0
ענפי יצור - סך הכול	2,705	50.4	8,629	50.1	8,878	48.7	4,420	47.9
תקלאות	279	5.2	810	4.7	729	4.0	323	3.5
תעשייה	1,868	34.8	5,976	34.7	6,417	35.2	3,174	34.4
בניין	236	4.4	878	5.1	839	4.6	425	4.6
תחבורה	322	6.0	965	5.6	893	4.9	498	5.4
מסחר ופיקוח	2,104	39.2	6,889	40.0	7,694	42.2	4,014	43.5
מסחר	1,068	19.9	3,617	21.0	3,865	21.2	1,901	20.6
פיקוח	1,036	19.3	3,272	19.0	3,829	21.0	2,113	22.9
שירותים - סך הכול	558	10.4	1,705	9.9	1,659	9.1	794	8.6
שירותים ציבוריים	488	9.1	1,636	9.5	1,586	8.7	757	8.2
ואישיים	70	1.3	69	0.4	73	0.4	37	0.4

לוח מס. 4: העובדים שבגינם ניתן תמריץ עד ל-25 באוגוסט 1992*
לפי גובה הסובסידיה

גובה התמריץ	עובדים		מזה: עולים חדשים		אחוז העולים מהעובדים
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סך הכול	32,673	100.0	6,214	100.0	19.0
עד 500 ש"ח	20,416	62.5	4,418	71.1	21.6
501 - 600 ש"ח	3,555	10.9	697	11.2	19.6
601 - 700 ש"ח	3,325	10.2	487	7.8	14.6
701 - 800 ש"ח	1,517	4.6	265	4.3	17.5
801 - 900 ש"ח	1,159	3.5	168	2.7	14.5
901 - 1,000 ש"ח	1,209	3.7	100	1.6	8.3
+1,001 ש"ח	1,492	4.6	79	1.3	5.3

* לפחות פעם אחת.

ש.ג.

לוח מס. 5: העובדים שבגינם ניתן תמריץ עד ל-25 באוגוסט 1992*,
לפי גודל המפעל

גודל המפעל	עובדים		מזה: עולים חדשים		אחוז העולים מהעובדים
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
סך הכול	32,673	100.0	6,214	100.0	19.0
עד 24 עובדים	8,995	27.5	1,543	24.8	17.2
25 - 99 עובדים	10,317	31.6	2,127	34.2	20.6
+100 עובדים	13,361	40.9	2,544	41.0	19.0

* לפחות פעם אחת.

לוח מס. 6 : עובדים שנגייסו ניתוח תמריץ עד ל-25 באוגוסט 1992*, לפי מין וגיל

נשים	גברים	סך הכל				ג' ל
		מספר	מחלט	מספר	מחלט	
17.4	19.9	19.0	6,214	32,673	סך הכול	
1,938	4,276	6,214	21,541	32,673	סך הכול	
7.2	8.6	8.0	836	10,403	עד 24	
291	545	836	6,354	10,403	עד 24	
14.2	15.3	14.9	891	5,979	29-25	
285	606	891	3,973	5,979	29-25	
23.9	23.4	23.5	2,010	8,539	39-30	
681	1,329	2,010	5,689	8,539	39-30	
29.5	30.2	30.0	1,514	5,045	49-40	
504	1,010	1,514	3,339	5,045	49-40	
34.0	36.0	35.6	963	2,707	+50	
177	786	963	2,186	2,707	+50	

ד י ז ח א

נשים	גברים	סך הכל	מספר	מחלט	מספר	מחלט	מספר	מחלט	מספר	מחלט	מספר	מחלט
-	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-	-	-	15.0	36.4	13.5	31.8	24.7	29.5	12.7	29.5	13.5	31.8
-	-	-	14.7	18.0	14.3	18.3	29-25	18.4	14.2	18.4	14.3	18.3
-	-	-	35.2	25.6	32.3	26.1	39-30	31.1	31.1	26.4	32.3	26.1
-	-	-	26.0	15.3	24.4	15.5	49-40	23.6	23.6	15.5	24.4	15.5
-	-	-	9.1	4.7	15.5	8.3	+50	18.4	18.4	10.2	15.5	8.3

* לפחות פעם אחת.

העולים היה קטן יותר - כ-17%. גילם של כ-32% מן העובדים הנוספים היה נמוך מ-24 שנים (30% מהגברים ו-36% מהנשים), אולם רק כ-8% מן העובדים הנוספים היו בני 50 ויותר (10% מהגברים ו-5% מהנשים). התפלגות הגילים של עובדים נוספים, שהם עולים חדשים, מעידה על אחוז גבוה יותר של עובדים מבוגרים: רק כ-14% מהם בגיל נמוך מ-24 שנים, וכ-16% בני 50 ויותר. חלקם של העולים בכלל העובדים הנוספים גדל עם הגיל, מ-8% בקבוצת הגיל עד 24 ל-63% בקבוצת הגיל 50 ויותר (ממצא זה חל על גברים ועל נשים כאחד).

ג. הערות סיום

שאלה מרכזית העולה בהקשר לתכנית הסובסידיה לשכר היא מידות יעילותה המוחלטת והיחסית לתכניות אלטרנטיביות לעידוד תעסוקה, כגון הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים. שאלת היעילות המוחלטת מתעוררת לאור האפשרות, שהרחבת התעסוקה היתה מתרחשת ממילא - גם בהיעדר סובסידיה. בדיקה אמפירית של אפשרות זו היתה מחייבת למנוע את מתן הסובסידיה באורח שרירותי ממדגם מקרי של מעסיקים, השווים בתכונותיהם לאלה שזכאותם לסובסידיה אושרה, ולהשוות את הגידול בהיקף ההעסקה בשתי הקבוצות. בדיקת יעילותה של תכנית הסובסידיה בהשוואה ליעילות הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים היתה מצריכה להפחית את השיעורים בדיעבד, לאחר עמידה במבחן הרחבת תעסוקה, וזאת - בניגוד להפחתה שהונהגה מראש, ושלא הותנתה בכל התחייבות שהיא מצד המעסיקים להגדיל את היקף ההעסקה. ניתן לשער עם זאת, שהתמריץ להרחבת תעסוקה הגלום בהפחתת שיעורי דמי הביטוח מתון בהרבה מהתמריץ הגלום בתכנית הסובסידיה, שכן הפחתת דמי הביטוח עלולה להביא להגדלה סתמית ברווחי המעסיקים או להטבת שכרם של עובדים מועסקים, מבלי שתהיה לה השפעה כלשהי על היקף ההעסקה¹.

1. עלות ההפחה בשיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים (הממומנת על ידי משרד האוצר, המשפה את המוסד לביטוח לאומי על אבדן ההכנסות מדמי ביטוח) מגיעה (מאז הפעלת התכנית ב-1986 ועד היום) לכ-18.6 מיליארד ש"ח.

בעיה אחרת בתכנית הסובסידיה לשכר היא הגבלתה לתקופה נת שנתיים בלבד. אין כל ערובה, ואף אין בסיס להשערה, שמעסיקים המקבלים היום סובסידיה בגין העסקת עובדים נוספים ימשיכו להעסיקם בשכר מלא בתום זכאותם לסובסידיה. זמניות הסובסידיה מעוררת חשש, שהרחבת ההעסקה תהיה אף היא זמנית. יתר על כן, אין בידינו נתונים על משך ההעסקה הממוצע של עובדים נוספים, שמעסיקיהם זכו בגינם בסובסידיה, ואין עדיין כל מידע אודות מיצוי התמריץ עד תום תקופת הזכאות. כן יש חשש, שמעביד עלול להמשיך לתבוע סובסידיה לשכרו של עובד שאינו מועסק עוד. הצלבת נתוני טופסי התביעה עם טופסי ניכויי המס במקור, או התאמות מחשב בין אוכלוסיית הזכאים לדיווחי המעסיקים, הן דרכים אפשריות להתמודד עם בעיה זו, אולם עלותן אינה מבוטלת.

יש לציין, שתכניות סובסידיה לשכר שהנהיגו ארצות אחרות היו בדרך כלל סלקטיביות, כלומר, מוגבלות לתוספת העסקה של קבוצת עובדים מסוימת, שהזדמנויות העסקתה זקוקות לקידום (כגון נוער, נשים, נכים או מובטלים כרוניים); אך בניגוד להן, תכנית הסובסידיה לשכר שהונהגה בישראל היא כוללנית (כלומר, תקפה לגבי תוספת העסקה כלשהי). יעדה של הסובסידיה הסלקטיבית מיקרו-כלכלי: שינוי מבנה התעסוקה במשק לטובת קבוצות עובדים מועדפות, ואילו יעדה של הסובסידיה הכוללנית מקרו-כלכלי: הרחבת רמת התעסוקה והתפוקה המצרפית במשק. בכל מקרה, לסובסידיה לשכר יש יתרונות על-פני אמצעי המדיניות המסורתיים להרחבת תעסוקה, כגון הגדלת הצריכה וההשקעה הציבורית (באמצעות הזרמה תקציבית כללית), או עידוד הביקושים הפרטיים לצריכה ולהשקעה (באמצעות הקלות במס). לא זו בלבד שאין היא מעוררת לחצים אינפלציוניים הגלומים באמצעי המדיניות האחרים, אלא היא אף פועלת, בתנאים תחרותיים, להורדת מחירי המוצרים והשירותים במשק, שכן היא גורמת להוזלת עלויות הייצור. כאשר הסובסידיה לשכר סלקטיבית ומיועדת להרחיב את הזדמנויות ההעסקה של עובדים בעלי כישורים מוגבלים ושכר נמוך (שהם גם בעלי יכולת מיקוח נמוכה), היא מאפשרת לקדם את העסקתם בלא לחצים משמעותיים להעלאת שכר. היא אף מביאה להעסקה גדולה יותר מזו שהיתה נוצרת בעקבות הזרמה תקציבית אחרת בסכום דומה, שכן לקבוצת המטרה שכר נמוך יותר, בממוצע, מזה של כוח העבודה, שהעסקתו היתה מתרחבת בעקבות הגדלת ביקושים כללית. ניתן אפוא לשער, שסובסידיה

לשכר, כוללנית או סלקטיבית, אפקטיבית יותר מכל תכנית אחרת ליצירת תעסוקה חדשה לשקל של הוצאה ציבורית, שכן היא מכוונת במישרין לקידום פעילות יצרנית, שביסודה היא עתירת עבודה. ראוי להדגיש עוד, שהערכה גסה של השפעת הסובסידיה על היקף ההעסקה אפשרית בעקרון על ידי השוואת שיעור הגידול בהיקף ההעסקה בענף נתון במפעלים שזכאותם אושרה, לשיעור הגידול באותו ענף במפעלים קטנים שאינם עומדים בתנאי הזכאות.

פרק 7

קידום תעסוקה בישראל באמצעות עידוד עסקים קטנים

דליה גורדון

בדומה למדינות רבות בעולם, גם בישראל בעיית האבטלה מתמירה והולכת בשנים האחרונות. היא הוחמרה במיוחד עקב העלייה הגדולה שקלטה ישראל כשנתיים האחרונות. לכן ננקטו בארץ בשנים האחרונות מספר תכניות, שמטרתן קידום התעסוקה. באחדות מהן נטל חלק המוסד לביטוח לאומי, לדוגמה: "הפחתת עלות העבודה" באמצעות הפחתת תשלום דמי הביטוח המוטלים על המעבידים והמבוטחים הלא-שכירים, כאשר הממשלה מממנת סכום זה במקומם. תכנית נוספת, שבה יש למוסד חלק, היא "התמריץ למעסיקים" (שלו הוקדש פרק נפרד בסקירה זו). כמסגרת תוכנית זו מעסיק, המקבל עובדים חדשים מעל למצבת העובדים שהיתה לו בתקופה קודמת, נהנה מהשתתפות הממשלה במימון שכרם של עובדים חדשים אלה במשך תקופה מוגדרת.

במסגרת התכניות השונות לקידום תעסוקה נודע מקום חשוב ביותר למהפך, שחל בתפיסת קובעי המדיניות את חשיבות מקומם של העסקים הקטנים ושל היוזמות הפרטיות בקידום תעסוקה ובפתרון בעיות האבטלה. שינויים אלה מקורם, בין היתר, בהתגברות המודעות לחשיבותם של העסקים הקטנים ברוב המדינות המפותחות ואף באלה המתפתחות. במצב מתמשך של שינויים טכנולוגיים מהירים ושל כלכלה המתבססת במידה לא מעטה על צריכה של חידושים, יש יתרון רב ליוזמות קטנות, שהן מטבע הדברים גמישות יותר וקלות יותר להתאמה לשנויים ולנישות-שוק, המתפתחות חדש לבקרים.

אחד המנופים החשובים, שעורר את המודעות לחשיבותם של עסקים קטנים והביא להפניית משאבים ממשלתיים לעידודם במדינות רבות, היה מחקרו רב ההשפעה של Birch¹ מ-1987, שנערך בארה"ב. הוא העלה, כי שני שלישים ממוקמות העבודה החדשים בארה"ב בשנים 1972-1987 נתרמו על ידי עסקים קטנים המעסיקים עד 20 עובדים, ו-80% נתרמו על ידי אלה המעסיקים עד 100 איש. לדעתו, מצב כזה קיים גם בכריטניה, בצרפת וברוב המדינות המפותחות. מחקרו עורר ביקורת. חוקרים חישבו ומצאו, כי חלקם של

1. ראה פלזנשטיין ושורץ, 1991.

העסקים הקטנים בכלל התעסוקה נשאר קבוע, וכן כי מרבית המשרות הנוצרות במקומות עבודה קטנים הן לא-קבועות, בשכר נמוך וללא הטבות סוציאליות. אולם מחקר זה זכה לתהודה ולהשפעה גדולים ביותר, ולמרות הביקורת - אף לאישוש מסקנותיו: נתוני ה-Small Business Administration, משנת 1988² מורים, כי בשנים 1980-1986 נוספו בארה"כ יותר מחצי מיליון מקומות עבודה במפעלים המעסיקים עד 20 עובדים, ואילו אלה המעסיקים יותר מ-1000 עובדים הקטינו את מספר מקומות העבודה שלהם ב-1.75 מיליון. גם ביפן יותר מ-60% מגידול מספר מקומות העבודה נבע ממעסיקים קטנים.

מחקרים אלה ואחרים, שהעלו ממצאים דומים במדינות המפותחות, הביאו לחיזוק המדיניות של עידוד היוזמה הפרטית במסגרת תכניות, שמטרתן להגביר צמיחה כלכלית. במסגרת זו התפתחה מדיניות של הפרטה, צמצום פיקוח ממשלתי, ריסון ופישוט ביורוקרטי והגבלת מונופולים. זאת - נוסף על תכניות ספציפיות לעידוד אקטיבי של יוזמות פרטיות ושל עסקים קטנים על ידי סבסוד הלוואות והשקעות, מתן ערבות מדינה להלוואות, מתן גמלה זמנית לתקופת הרצת עסק חדש ועוד. מקום חשוב בעידוד העסקים הקטנים יש לפיתוח מערכות מסועפות של מערכי ייעוץ והדרכה בתחומים השונים - החל בהכנת תכנית עסקית, עבור להנהלת חשבונות ולניהול, וכלה במתן ייעוץ ספציפי לעסק מוקם או מתפתח על ידי בעלי עסקים ותיקים בתחום. כמו כן, מושם דגש על פיתוח תשתית של שירותי מידע טכנולוגי ומידע שיווקי, כולל שווקים בינלאומיים, שעסק קטן כמובן אינו יכול לספק לעצמו. נושא נוסף המקבל תאוצה הוא עידוד הקמת קרנות הון-סיכון פרטיות, על ידי הקלות במס - לעתים עד ל-100%.

דוגמה חשובה ומוצלחת לעידוד עסקים קטנים היא בריטניה. מידת התשיבות המיוחסת במדינה זו לנושא עידוד העסקים הקטנים מתבטאת בכך, שכבריטניה ממונה במשרד העבודה תת-שר לעסקים קטנים. תפקידו לדאוג ליצירת סביבה נכונה להתפתחות יוזמות עסקיות קטנות. זאת - על ידי

2. דאה'נון, מרון, רוס, 1990.

פישוט תהליכים אדמיניסטרטיביים, יצירת הקלות, קשר עם שווקים - בעיקר עם השוק המשותף, ייזום הכשרה מקצועית מתאימה וכו'. במסגרת מדיניות זו בוצעו שינויים במיסוי, שכללו מתן הקלות שונות במיסוי ומשכנתאות לעסקים קטנים. כמו כן פותחה במשרד המסחר והתעשייה "תכנית להרחבת עסקים", שתפקידה למנוע הכבדות אדמיניסטרטיביות מיותרות. יש יוזמת חקיקה בדבר מועדי תשלומים על מנת למנוע מפירמות גדולות להשהות תשלומים, דבר המקשה ביותר על פירמות קטנות. יש יוזמה לאספקת מידע, ייעוץ ומימון. נוסף על כך, קיימת מאז 1986 תכנית ה-Enterprise Allowance Scheme, שבמסגרתה ניתנת למובטל המקים עסק חדש גמלה שבועית במשך שנה. מחקר מעקב העלה, כי 63% מהעסקים המשיכו להתקיים שנתיים לאחר סיום קבלת הגמלה, 58% מהם באותו עסק. בעקבות מדיניות העידוד חל גידול מרשים (ב-33%) בשיעור העסקים הקטנים בבריטניה, ואילו הגידול בתעסוקה העצמאית מרשים עוד יותר: 83% - הגבוה ביותר במדינות ה-OECD. בסך הכול שיעור התעסוקה העצמאית בבריטניה היום הוא 12% מכלל המועסקים, לעומת 13% במדינות השוק המשותף.

בישראל, כבמדינות האחרות, גוברת והולכת המודעות לצורך לעודד יזמות עסקית פרטית כאחד הפתרונות האפשריים לנעיית האבטלה. לפיכך הוכנו מספר תכניות לעידוד תעסוקה עצמאית, הן על ידי משרדי ממשלה שונים והן על ידי גופים ציבוריים. התכניות לעידוד תעסוקה עצמאית היו, וממשיכות להיות, חלק מתכניות רחבות-היקף לקידום תעסוקה ולפתרון בעיות האבטלה שהופעלו בשנתיים-שלוש האחרונות.

בימים אלה עורך ארגון הביטוח הסוציאלי הבינלאומי (ISSA) מחקר בינלאומי על עידוד עסקים קטנים. לצורך מחקר זה נתבקש מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, החבר בארגון זה, להכין סקירה על הפרויקטים המתבצעים היום במסגרת המדיניות לעידוד עסקים קטנים כארץ. הסקירה מבוססת בעיקר על ראיונות עם האחראים לביצוע הפרויקטים ועל הספרות בנושא. להלן סקירה זו.

מרבית התכניות לעידוד יזמות עסקית פרטית בישראל - תחילתן בשנתיים האחרונות. להיסטוריה הכלכלית של מדינת ישראל מאז הקמתה אופייני

תכנון כלכלי מרכזי, שהעדיף ותמך במעסיקים גדולים, בחלקם הגדול ציבוריים, במרבית ענפי התעסוקה. סיבות רבות לכך, והעיקריות בהן הן:

א. האידאולוגיה הסוציאליסטית של התנועות הפוליטיות שהנהיגו את המדינה בעת הקמתה, אשר יצרו יחס בלתי אוהד כלפי תעסוקה עצמאית. זאת - עד כדי כך שעסקים פרטיים קטנים נחשבו כמעט לנוגדים את טובת הכלל;

ב. הצורך וההכרח בקום המדינה לספק במהירות תעסוקה ומקורות פרנסה לעלייה רחבת היקף וחסרת כישורים; ג. מדיניות מוצהרת של תמיכה, מסיבות ביטחוניות ואידאולוגיות, בתעסוקה מלאה ובכיוור גיאוגרפי גם על חשבון היעילות והרווחיות הכלכלית. כל אלה הביאו לעידוד ולתמיכה בהקמת מפעלים וארגונים גדולים, שהיו בבעלות ציבורית, או קיבלו תמיכה ציבורית, והתופסים עד היום אחוז ניכר מהפעילות הכלכלית ברבים מענפי המשק.

העידוד הממשלתי והתמרוץ הנדיב ניתנו על פי רוב למפעלים גדולים, בעיקר בתחום התעשייה. זאת - הן על ידי הלוואות מסובסדות והן ידי של הקלות כמסוי, ייעוץ, סיוע בשיווק וביצוא וכו'. גם המערכת הבנקאית (הפרטית עד לפני מספר שנים) העדיפה מעסיקים גדולים, שנתמכו על ידי המדינה. לעסקים קטנים היו - ועדיין יש - קשיים רבים, הן בתחום הרישוי והביורוקרטיה והן בתחום המיסוי.

המעורבות הממשלתית הרבה, שנתנה עדיפות בולטת לעסקים גדולים וכינוניים - יש אומרים על חשבון העסקים הקטנים - ונוסף עליה הכיורוקרטיה המסובכת, חוסר קרנות הון-סיכון, ההיקף המצומצם של השוק המקומי, חוסר בבסיסי מידע ובשירותי ייעוץ מינהלי, טכנולוגי (מו"פ) ושיווקי (יצוא) החמירו את החסרונות לגודל, והיה בהם מכשול חמור להתפתחות העסקים הקטנים.

כתוצאה ממדיניות זו, שיצרה אפשרות קלה יחסית להשיג משרה בטוחה למדי כשכיר והערימה קשיים לא מעטים בפני יוזמה פרטית, התעסוקה העצמאית והיזמות הקטנה רווחים בישראל בקנה מדה קטן יחסית למדינות בעלות כלכלת שוק, רמה טכנולוגית ורמת חיים דומות. זאת - למרות שליהודים

אופיינית בדרך כלל נטייה לעסקים קטנים, ולמרות היות ישראל ארץ של מהגרים, הנוטים גם הם בדרך כלל לתעסוקה עצמאית.

משברים כלכליים וחילופי השלטון בישראל, השינוי באקלים הכלכלי בעולם הנוטה לעבר שוק חופשי, וכן גם התרחבות הסחר הבינלאומי וחשיבותו לייצוב הכלכלי הביאו גם את ישראל להכיר כתחרות החופשית וכיזמות אישית כגורמים מרכזיים ביצירת רווחיות ויעילות כלכלית. הכלכלה עדיין ריכוזית, יחסית, אך כתנאי לקבלת תמיכה ציבורית נדרשת הוכחת כדאיות ורווחיות כלכלית.

הרמת "רשת הביטחון" שלא נתנה למפעלים, כולל כושלים, לקרוס ותקופה לא קצרה של אינפלציה דוהרת מוטטו מסגרות כלכליות ריכוזיות ולא מעט מעסיקים גדולים. אלה גרמו להאצה בהתגברות האבטלה, שבמידה רבה הוחמרה עוד במידה רבה עקב העלייה הגדולה שהגיעה בשנתיים האחרונות. כ-400,000 איש נקלטו בישראל בשתי שנים אלה על ידי אוכלוסייה בת כ-4.5 מיליון איש. עלייה זו, רובה מארצות בריה"מ לשעבר, הביאה עמה כוח אדם בעל אכויות גבוהות, יחסית, אך שלא תמיד תואם את צורכי המשק הישראלי. היום יותר מ-10% מכוח העבודה האזרחי אינם מועסקים. זה שיא שלא היה כמותו מאז קום המדינה. כרבע מהבלתי מועסקים הם עולים חדשים. (זאת, שעה שחלקם בכלל כוח העבודה האזרחי פחות מ-7%).

השינוי בגישה וביחס לקידום עסקים קטנים ועצמאיים צבר תאוצה עם ריסון האינפלציה בעקבות התכנית הכלכלית לייצוב המשק מ-1985, והוא קיבל תנופה כולטת במסגרת תכניות לקידום תעסוקה, שהתגבשו בעיקר בשנתיים האחרונות. יוזמה זו באה מצד משרדים ממשלתיים - בעיקר משרד התעשייה והמסחר, שבמסגרת תכנית לקידום תעסוקה ולפתרון בעיות אבטלה היו לו מספר תכניות לקידום תעסוקה עצמאית; משרד הקליטה שפיתח אף הוא תכניות לקידום תעסוקה של עולים, במידה רבה על ידי עידוד יזמות אישית. כמו כן נרתמו ליוזמה גורמים ציבוריים או ציבוריים למחצה שאינם ממשלתיים, כגון הג'וינט, הסוכנות היהודית, ארגון לשכות המסחר, בנקים, ארגוני עולים ועוד.

הפעילות מתרכזת בעיקר במתן הכשרה מקצועית ליזמים, בפיתוח מערך מידע

ליזמים, בהקמת קרנות להלוואות למימון - בעיקר לשם הקמת עסקים קטנים אך גם, אם כי פחות, לתפעול - ובמתן שירותי ייעוץ וחונכות. כמעט כל התכניות הן ריכוזיות. במסגרת אחת מהתכניות (ראה להלן) הריכוזיות ניתנים עידוד והכשרה למנהלי יחידות כלכליות ברשויות מקומיות, במאמץ לפתח פעילות עידוד יזמות גם במישור המקומי. כמו כן, גם ראשי רשויות מקומיות משתדלים לעודד אותם משקיעים - כולל קטנים - ולמשוך אותם לאזורם, אך ככל הידוע, אין הם יוזמים תכניות עידוד מקומיות פורמליות. מחוץ לאלה, כמעט כל פעולות העידוד הן ריכוזיות. ריכוזיות זו, השלטת במרבית מעגלי החיים בישראל, קשורה כמובן לממדיה של המדינה.

ב. התכניות

כאמור, התכניות לעידוד תעסוקה עצמאית הן חלק מתכניות רחבות היקף לקידום תעסוקה בכלל. אולם מחוץ לאחת, אין הן מתנות את קבלת העידוד - הניתן בצורת הכשרה, מימון, הלוואות, ייעוץ, חונכות וכד' - בהיות המקבל מובטל. כל התכניות הופעלו רק בשנתיים האחרונות, חלקן הגדול - רק בשנה האחרונה. לכן כמעט אין נתונים לגביהן, כמובן לא על הצלחה או על כישלון.

להלן סקירת התכניות המרכזיות:

1. מרכזי טיפוח עסקים

מרבית הפרויקטים שיתוארו להלן הם ביוזמה ובתכנון מרכזיים, במימון ממשלתי, ציבורי ומקומי, והם פועלים ברמה המקומית באמצעות "מרכזי טיפוח עסקים" (מט"י) שהוקמו לאחרונה. בחלק ממרכזים אלה יש גם תממות עסקיות (ראה להלן). עד כה כבר פועלים שבעה מט"י וארבעה נוספים נמצאים בשלבי הקמה. המט"י הוותיק ביותר פועל כשנה.

כל "מרכזי טיפוח העסקים" וה"חממות" מנוהלים על ידי ועדת היגוי משותפת ובאמצעות תכנית מחשב משותפת. בדעת הוועדה לערוך מחקר מעקב אחר המשתתפים לשם הערכת הישגיהם, אולם עד כה לא עבר זמן די הצורך

להבשלת הפרויקטים, וטרם נערך מעקב. המימון הישיר והעקיף של "מרכזי טיפוח העסקים" בדרך כלל משותף לממשלה, לג'וינט, לסוכנות היהודית, לרשות המקומית ולאיגוד לשכות המסחר. במסגרת המימון כלולים אספקת דיור, מימון משכורות העובדים, שירותים עסקיים וכד'. העלות היא כ-250,000-500,000 דולר לשנה לכל מט"י.

המט"י יוצר קשר בין היזם הבודד לבין כל הרשויות, שאליהן עליו לפנות על מנת להקים עסק. הוא נותן ייעוץ בבניית תכנית עסקית, יוזם קורסים ליזמות ומארגן אותם, מספק מידע על הקרנות להלוואות המצויות בבנקים המסחריים השונים ומסייע בהשגת מימון. הוא אף נותן אינפורמציה על משרדי הממשלה, שאליהם יש לפנות לצורך השגת רשיונות וכו'. כמו כן, הוא מעמיד חונך במימונו במשך שנת קיומו הראשונה של העסק. נוסף על אלה יצאו לאור חוברות מידע ליזם, ואורגנו ימי עיון ליזמים, בהם היזמים נפגשים זה עם זה ועם יזמים ואנשי עסקים ותיקים, וניתנות הרצאות בנושאים רלוונטיים.

עד פברואר 1992 פנו למט"י לקבלת ייעוץ 1321 איש. 136 מהם הקימו עסקים, שיצרו 532 משרות. 86 קיבלו הלוואות. עסק אחד בלבד התמוטט. סיבת ההצלחה היא שהמימון ניתן באמצעות בנקים (ר' להלן), הבודקים את התכנית העסקית לפי קריטריונים עסקיים רגילים.

2. חממות עסקיות

כאמור, חלק מהמט"י (שלושה שקמו ושלושה הנתונים בהקמה) פועל גם כ"חממות עסקיות". ה"חממות" הם מרכזים, שמוקצה בהם שטח עבודה וניתנים בו שירותים מינהליים (מזכירות, טלפון וכד') וייעוץ ליזמים המקימים עסק, לתקופה ראשונית. כמו כן נותנות ה"חממות" ייעוץ לפוננים המעוניינים להקים עסק, מבלי להתמקם פיזית בחממה. היום מצויים בחממות הנתונות בשלבי הקמה שונים כשלושים יזמים.

3. תשתית הכוונה והזרחה במישור המקומי

כפרויקט זה הוחל לפני כשנה וחצי. ניתן מימון (מהסוכנות היהודית)

למנהלי "יחידות לפיתוח כלכלי" ברשויות מקומיות. מנהלים אלה מקבלים הכשרה מקצועית מיוחדת, ומתפקידם ליזום פתיחת עסקים קטנים באזורם, לתת ייעוץ ליזמים פוטנציאליים, לקשר בין יזמים לשם פיתוח שותפויות ולקשר בין יזמים חדשים לוותיקים לשם קבלת ייעוץ. עד כה נפתחו 15 יחידות כאלה.

4. יועצים כלכליים במשרד הקליטה

יועצים אלה אמורים לעמוד לרשות עולים חדשים המעוניינים לפתוח עסקים קטנים ולסייע להם בייעוץ, בהפניה לקרן ההלוואות של משרד הקליטה או לקרנות אחרות ובמתן כל מידע הנדרש להם. גם בתכנית זו הוחל רק לאחרונה.

5. מידע

נוסף על אלה הוקמו מרכזי מידע ליזמים פוטנציאליים במספר גופים ציבוריים: באיגוד לשכות מסחר - שאף הוציא ספרון מידע בנושא, בהתאחדות התעשיינים, בבנקים המשולבים במסגרת הקרנות הממשלתיות והציבוריות שהוקמו לשם עידוד עסקים קטנים ועוד.

כאמור, כל הגופים הללו מארגנים גם ימי עיון, המפגישים יזמים פוטנציאליים זה עם זה ועם יזמים ותיקים, לצורך רישות מידע ויצירת הכרויות וקשרים. חלק מעבודה זו נעשה בשיתוף, המט"י או כאמצעותו.

6. הכשרה מקצועית ליזמים פוטנציאליים

בפרויקט זה הוחל ב-1985, והוא יועד אז לקצינים שפרשו מהצבא לחיים אזרחיים ושנתקלו בשוק עבודה מוכה אבטלה. החל ב-1990 הורחבה התכנית והוחל בארגון קורסים מסוג זה, במיוחד לעולים חדשים מארצות בריה"מ לשעבר. קורסים כאלה ניתנים גם למובטלים מהשורה.

במסגרת הפרויקט ניתן קורס ליזמים פוטנציאליים, אשר מכשיר אותם

להכנת תכנית עסקית ולניהול עסק קטן. תכנית הלימודים כוללת: עקרונות ניהול, חוקים רלוונטיים - בעיקר דיני עבודה, מיסוי ורישוי, הנהלת חשבונות בסיסית, שיווק, כלכלה וכד', וכמובן מידע על אפשרויות מימון ועל הפרויקטים המיועדים לעידוד היזמות העסקית הקטנה. הקורס בן 200 עד 500 שעות לימוד, והוא מתנהל אחה"צ במשך כשישה חודשים. הקורסים לעולים ניתנים בשפה הרוסית.

מרבית הקורסים מופעלים, כאמור, באחריות המט"י. מקור המשאבים הוא בעיקר משרד העבודה, הגוי'נט ומשרד הקליטה. באזורים פריפריליים שותפה גם הסוכנות. ההודאה מנוצעת על ידי גופים אזרחיים מתמחים (אוניברסיטאות, מכונים וכד').

תושבים ותיקים הזכאים לדמי אבטלה רשאים להשתתף בקורס בתקופת קבלתם דמי אבטלה (מהמוסד לביטוח לאומי). הוא הדין גם לגבי עולים חדשים הזכאים לדמי קיום (ממשרד הקליטה). משתתפים אחרים - שהם המיעוט - אינם מקבלים דמי מחיה. הקורס עצמו ניתן בחינם. על מנת להתקבל לקורס יש לעמוד בבחינה פסיכומטרית (עתה שוקלים לוותר עליה) ובראיון קבלה, שבו יש להציג רעיון עסקי, הנבדק במשך הראיון מבחינת הריאליות, הכדאיות וההתאמה קורסים מסוג זה וכן קורסים להכשרה מקצועית ניתנים כמימון הסוכנות גם בכמה רפובליקות של בריה"מ לשעבר לעולים, שהם יזמים פוטנציאליים.

בסיום הקורס כל משתתף אמור לצאת עם תכנית עסקית, שיש ביכולתו להגישה לבנק מסחרי לצורך השגת הלוואה למימון הקמת העסק. כחצי שנה לאחר סיום הקורס נערך מעקב אחר המשתתפים בשני קורסים. נמצא, כי כ-10% מהם היו נשים, כשליש מהמשתתפים פתחו עסק, ורוב האחרים אמרו שבדעתם לפתוח עסק בעתיד.

בשנת 1991 ניתנו עשרה קורסים, שניים מהם לוותיקים והיתר לעולים חדשים. כסך הכול השתתפו בקורסים אלה 300 איש. ההוצאה השנתית הכוללת הסתכמה בכ-500,000 ש"ח, דהיינו כ-200,000 דולר.

7. חונכות עסקית

במסגרת פרויקט זה ניתנות 200 שעות ייעוץ על ידי יועץ מומחה במשך שישה חודשים, לפי הצרכים שאותרו בעסק בבדיקה מקצועית מוקדמת. הייעוץ יכול להתייחס לתחום המקצועי הרלוונטי, לשיווק, לניהול וכו'. הפרויקט מממן 75% מעלות הייעוץ. המימון ממשלתי (משרד התיירות, המסחר והתעשייה). את יתר 25% על היזם עצמו לממן. הפרויקט החל במאי 1991, ועד כה השתתפו בו 150 מפעלים, בעלות של כ-25,000 ש"ח (כ-10,000 דולר) למשתתף. רשאים להשתתף בפרויקט מפעלי תעשייה בבעלות פרטית, המעסיקים 8-100 עובדים (במקרים חריגים גם פחות), השוכנים בצפון הארץ ובדרומה, או בקיבוצים.

8. הכשרת קבוצות עבודה לבניין

הפרויקט נותן הכשרה מקצועית בתחומי מקצועות הבניין, כולל הכשרת ראשי קבוצות. מטרתו להביא להתארגנות קבוצות עבודה עצמאיות היכולות לקבל עבודה בקבלנות-משנה במקצועות הבניין. הותל בפרויקט בפברואר 1992. בפרויקט זה רשאים להשתתף מובטלים בלבד, הרשומים ככאלה בשירות התעסוקה. התקציב העומד לרשות הפרויקט מאפשר הכשרת 20,000 איש בשנתיים.

משך ההכשרה - שישה חודשים: שני חודשי הוראה פרונטלית וארבעה חודשי לימוד תוך כדי עבודה מעשית באתר בנייה. במהלך הקורס מקבלים המשתתפים דמי קיום בגובה שכר המינימום בערך. בחודשי הסטאז' על המעסיק להוסיף שכר בסכום נמוך. לזכאים לדמי אבטלה - דמי האבטלה מקוזזים מדמי הקיום. המימון ממשלתי (משרד האוצר). הפרויקט מתבצע על ידי המוסד לביטוח לאומי. עד כה נרשמו לפרויקט כ-1200 משתתפים.

9. הלוואות ומקורות מימון

כידוע, לעסקים קטנים קשה מאוד להשיג הלוואה, מסיבות מוכרות. בישראל הקשיים חמורים במיוחד, בין היתר מפני שהכנקים נוטים להעדיף שיקולי ערבות, הקשים לעסק קטן, על פני השיקול של סיכויי רווחיות. כמו כן,

בארץ אין הכנקים נוטים לקבל משכנתא על בית מגורים כערבות, בגלל הרגישות הציבורית הרבה למימוש ערבות כזו.

קרנות ממשלתיות - במסגרת התכנית הממשלתית לעידוד יזמות פרטית הוקמו כשנה האחרונה שתי קרנות למתן הלוואות להקמת עסקים קטנים. האחת החלה לפעול ביוני 1991, והשנייה באוקטובר 1991, באמצעות שני בנקים מסחריים. ברשותה של כל אחת משתי הקרנות 100 מיליון ש"ח (40 מיליון דולר). גודל ההלוואה - עד 500,000 ש"ח (כ-200,000 דולר). על מנת לקבל את ההלוואה נדרשות תכנית עסקית, שעומדת בבדיקת כדאיות של כלכלני הבנק, והשקעה עצמית מקדמית של 25% ו-20%. המדינה נותנת ערבות להלוואה על 40% ו-25%. נוסף על כך נדרשים ערבות עצמית ושעבוד נכסי העסק. מאחת הקרנות ניתן לקבל הלוואה להון חוזר בשיעור של 40% מההלוואה, ומהשנייה - כלא מגבלה. ההלוואה ניתנת לעסקים מכל הסוגים והענפים, בהקמה או בהרחבה, המעסיקים 1-40 עובדים. אחת משתי הקרנות מתנה את מתן ההלוואה בקבלת ייעוץ מחונך, כמימון העסק. הריבית מסחרית (4% בקירוב, לפי משך ההלוואה - 3-7 שנים), בתוספת פרמיית סיכון בת 1.5%. ההלוואה צמודה למדד.

אחת משתי הקרנות אישרה עד כה 182 הלוואות בסכום כולל של 34 מיליון ש"ח. השנייה אישרה עד כה 440 הלוואות בסכום כולל של כ-85 מיליון ש"ח.

קרנות הסוכנות היהודית - הסוכנות היהודית הקימה ארבע קרנות, כולן מוגבלות לאזורים גיאוגרפיים מסוימים: האחת פועלת באזורי הנגב (דרום הארץ), השנייה בגליל (צפון הארץ), והשלישית בירושלים. משאבי שלוש הקרנות הללו גם יחד מסתכמים ב-18 מיליון דולר. באמצעות אחד הבנקים המסחריים הן נותנות להלוואות עד 75,000 דולר באזורים האמורים ערבות של 10%-50% מערך ההלוואה, והן מסבסדות את הריבית מספר שנים.

הקרן הרביעית פועלת בשלושת האזורים האמורים ובעיר חיפה. היא נותנת לאלה המקבלים הלוואה עד 75,000 דולר מאחת משתי הקרנות הממשלתיות דלעיל (סעיף א') הלוואה נוספת בשיעור של מחצית ההשתתפות העצמית הנדרשת, דהיינו 10% מערך ההלוואה, כריבית נמוכה מאוד ובתנאים

משופרים. כל ארבע הקרנות דורשות ערבות עצמית, שעבוד נכסי העסק והשקעה עצמית של 10% מערך ההלוואה. בירושלים עולים חדשים פטורים מהדרישה של השקעה עצמית.

קרנות נוספות - משרד הקליטה נותן הלוואות לעולים בלבד לצורך תעסוקה עצמאית (בדרך כלל למעסיקים 1-2 עובדים). סכום ההלוואה 2,500 - 13,000 ש"ח (דהיינו כ-1,200-7,000 דולר). 35%-45% הם הלוואה עומדת, ההופכת למענק אם העסק נשאר קיים לאחר שלוש שנים. עד כה 88% מהלווים מקיימים את עסקיהם. נדרשת השתתפות עצמית של 15%-50%. היום ניתנות כ-80 הלוואות בחודש, כסכום ממוצע של כ-10,000 ש"ח להלוואה. יש גם קרן קטנה של הסתדרות העובדים וקרן של יוצאי בריה"מ, הנותנות הלוואות קטנות. לכל הקרנות שנזכרו יש פורום התייעצות משותף.

ג. סיכום

בסיכום יש לומר, שמאחר שבתכניות לעידוד תעסוקה עצמאית כאמצעי למלחמה באבטלה הוחל בישראל למעשה רק בשנה-שנתיים האחרונות, מרבית התכניות עדיין לא הבשילו, ועל כן אין נתונים מפורטים, לא כל שכן נתוני מעקב אחר פרות המאמצים.

בשנים 1972 - 1985 ירד חלקם של העסקים הקטנים בישראל, בשונה מהמצב במדינות אחרות בעלות כלכלה דומה. בשנים 1983 - 1988 אחוז המעסיקים עד חמישה האנשים מסך כל המעסיקים היה פחות או יותר קבוע - 72%-73%. מאז הוא גדל במקצת, בכ-1%-1.5%, ובתחילת 1992 הוא עמד על 74%. ייתכן שאפשר לייחס גידול זה לשינוי האקלימי ביחס לעסקים קטנים ולתכניות העידוד שתוארו לעיל. אימותה של השערה זו דורש, כמוכן, מחקר מעמיק.

ב-1989 היו בישראל כ-100,000 מעסיקים שהעסיקו כ-1,500,000 עובדים. אחוז העובדים במקומות עבודה המעסיקים ארבעה אנשים מכלל השכירים היה 9%, ואחוז העסקים בקטיגוריה זו היה 67%. (נתונים על מספר המועסקים לפי גודל המפעל יש רק לגבי שנה זו. מקור הנתונים הוא הל.מ.ס. והמוסד לביטוח לאומי).

ניבליוגרפיה

1. אריה בר, התעשייה ומדיניות תעשיתית בישראל - ציוני דרך, ד. ברודט, מ. וסטמן, מ. תובל - עורכים, "מדיניות תעשיתית טכנולוגית לישראל", מכון ירושלים לחקר ישראל, 1990.
2. ת. ינון מ. מרון מ. רוס, מדיניות למפעלים קטנים, שם.
3. ד. פלזנשטיין ד. שורץ, הפיתוח הכלכלי של ערים קטנות הקרובות לאזורים מטרופוליטניים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
4. נ. גרינווד, הסיוטים של העסקים הקטנים בישראל, המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 1990.
5. ד. שורץ ד. פלזנשטיין, עידוד יזמות מקומית באזורים פריפריליים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1990.
6. ד. פלזנשטיין ד. שורץ, עידוד ומימון עסקים קטנים - מה ניתן ללמוד מנסיונם של מקומות אחרים, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
7. ד. פלזנשטיין ד. גאנר-קלוזנר י. וולף, שתוף פרטי וצבורי בפיתוח כלכלי, המרכז ללימודי הפיתוח, 1991.
8. ד. דורון - רק כוחות השוק יכולים, "הארץ" 24.3.92.
9. מ. תמרי - פירמות קטנות בישראל, המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי, בלא תאריך.
10. לורד י. מגרפהאם - מדיניות לעידוד היזמות, המרכז הישראלי לקידום חברתי והכלכלי, בלא תאריך.
11. N.A. Maung & B. Erens - Enterprise Allowance Scheme - A Survey of Participants 2 Years After Leaving. SCPR.

נספח פרסומים

סקרים ודפי דיון

אלן זיפקין, "מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה לפי יישוב, 1988/89, סקר מס. 84, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1991

מוצגים נתונים מגוונים אודות אוכלוסיית המקבלים הבטחת הכנסה לפי יישוב בשנות התקציב 1988/89 ו-1989/90. השיעור הנמוך ביותר של מקבלי הבטחת הכנסה ביישובים העירוניים נמצא בשלוש הערים הגדולות בארץ. השיעור הגבוה ביותר נמצא ביישובים העירוניים הלא-יהודיים.

ב-1988/89 זמן שהייה הממוצע של קבלת הבטחת הכנסה היה 14 חודשים וב-1989/90 עלה ל-16 חודשים. בדו"ח נתונים גם על התפלגות העילות לקבלת הבטחת הכנסה, גודל המשפחה הממוצע של מקבלי הגמלה ומשך זמן השהות במערכת, לפי יישוב.

ברנדה מורגנשטיין, שרית בייץ-מוראי ואלן זיפקין, "חוק ביטוח סיעוד - נתונים מהשנתיים הראשונות (באנגלית)", סקר מס' 85, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1991

דו"ח זה מציג באנגלית את הנתונים שהוצגו בעברית בסקרים מס. 69 ו-80.

אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי" - 1990, המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 86, אוגוסט 1991 - 1991, המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 93, מרס 1992

דו"חות המוסד לביטוח לאומי על נשים שקבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות, שהמוסד לביטוח לאומי מופקד על ביצועו, בשנים 1990-1991 מציגים נתונים (שמקורם מערך התשלומים לדמי מזונות) על נשים אלו, על הבעלים החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם למוסד לביטוח לאומי. פרק נוסף הוקדש לנשים המקבלות דמי מזונות והשלמה מהשירות להבטחת הכנסה.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה - 1990", סקר מס. 87, אוגוסט 1991
"מקבלי דמי אבטלה - 1991", סקר מס. 96, אפריל 1992

כמדי שנה, גם דו"חות אלה המתייחסים לשנים 1990 ו-1991 מציגים את היקף המקבלים דמי אבטלה ואפיונים שלהם. כמו כן הוצגו תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים, בהשוואה לשנים קודמות.

מדו"חות אלה עולה, כי בשנים 1990 ו-1991 נמשכה ההתמרה במצב האבטלה במשק הישראלי: שיעור הבלתי מועסקים בכל כוח העבודה האזרחי הגיע ב-1991 ל-10.6% (לעומת 9.6% ב-1990 ו-8.9% ב-1989) - שיעור שלא היה דוגמתו מאז 1970. כמו כן, ב-1991 יותר מ-63 אלף מובטלים בממוצע לחודש הגישו תביעה לדמי אבטלה, לעומת 58 אלף ב-1990 ו-46 אלף ב-1989. האבטלה פגעה בעיקר בצעירים ובנשים. כתוצאה מרמת האבטלה החמורה גם משך זמן חיפוש העבודה התארך והגיע לכ-120 יום כממוצע למובטל.

לאה ענבר, "תעסוקה בדרך אחרת - שיקום נכים בשוק החופשי:", סקר מס. 88, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 1991

הדו"ח מסכם מעקב אחר שיקומם של נכים הסובלים בעיקר מפיגור שכלי או הלוקים בנפשם. השיקום מתבצע באמצעות הפרוייקט "נסה דרך אחרת", שנועד לשלב נכים התפתחותיים בתעסוקה בשוק החופשי.

ממצאי המעקב מורים, ש-60% מהנכים אומנם נקלטו בעבודה בשוק החופשי, אך לא היתה זו קליטה לפי הנורמות הרווחות, שאת מהן היא שכר שווה עבור עבודה שווה. עם זאת, מנקודות המבט הטיפולית והשיקומית נודעת חשיבות רבה לעצם השתלבותם של נכים אלה במעגל העבודה.

שרית בייץ-מוראי ואלן זיפקין, "סירוב לקבלת שירותי סיעוד: מאפייני התופעה וסיבותיה" דפי דיון מס. 6, דצמבר 1991

חוק ביטוח סיעוד מאציל לוועדות מקצועיות מקומיות סמכות לקבוע את תוכניות השירותים לזכאים. בהנחיות לחברי הוועדות מודגש, שהחלטות

אלה יש לקבל תוך התחשבות מירבית בצורכי הזכאי ומשפחתו ועל פי שיקולים מקצועיים.

באם הזכאי ומשפחתו מסרבים לקבל את השירותים המוצעים להם או כל תחליף אחר - סירוב, שלהערכת העובדים המקצועיים סיבותיו אין מתקבלות על הדעת - הוועדה רשאית לקבוע לאחר בדיקה, שסיבת הסירוב אינה סבירה. אזי נשללת זכאות הזכאי לגמלה, עד שיחזור בו מסירובו.

כבר בשנה הראשונה להפעלת חוק ביטוח סיעוד סירב שיעור מסוים של הזכאים לגמלה לקבל את השירותים שהציעו הוועדות המקומיות. בשלוש שנות ההפעלה הראשונות מסתמנת מגמת ירידה איטית בשיעור המסרבים: במרץ 1989 - 4.3% מכלל הזכאים, במרץ 1990 - 3.8%, ובמרץ 1991 - 3.4%.

רוב המסרבים מתגוררים עם בן/בת זוג או במשק בית מורחב, ורק שיעור קטן מהם זכאי לגמלה המוגדלת (13% לעומת 25% מכלל הזכאים). שתי הסיבות העיקריות לסירוב היו רצון לקבל גמלה כספית, או התנגדות לקבל טיפול אישי מאדם זר.

שרית בייץ-מוראי, "מתנדבי היעוץ לקשיש מבקרים קשישים בקהילה", סקר מס. 89, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1992.

מתנדבי תחנות היעוץ לקשיש במוסד לביטוח לאומי פועלים לרווחת הקשישים בקהילה בשני מוקדים עיקריים, כיועצים בתחנות עצמן וכמבקרים בבתי הקשישים. מטרת הביקורים לאתר בקהילה את הקשישים הנתונים כסיכון בשל מצבם הפיזי, הנפשי או החברתי, על מנת להעביר את המידע לטיפול הגורמים המתאימים בקהילה ולהתערבותם.

לצורך זיהוי קשישים אלה נבנה שאלון מיוחד, שנושאו ניקיון סביבתי, ניקיון אישי, תזונה, מצב חברתי ועוד. השאלון שהמתנדבים ממלאים לאחר הביקור משמש בסיס להחלטת של מנהל התחנה בשיתוף המתנדב באשר לצורך בהתערבות.

מינהל המחקר והתכנון, שהיה שותף לפיתוח הכלי, ליווה את איסוף המידע במחקר. ניתוח כ-1400 שאלונים העלה, שהשאלון עוזר למקד את הביקור, ושהנתונים מאפשרים לזהות את קבוצות הסיכון ואת מוקדי הבעיות. נמצא, שמצבו של שליש מהאוכלוסייה לפי האינדקטורים שנקבעו אינו תקין, ולכן יש צורך בהתערבות התחנה עצמה או בהעברה לטיפולו של גורם אחר בתחנה.

אלן זיפקין ושרית בייץ-מוראי, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד: סיכום נתונים מאפריל 1990 עד מרץ 1991", סקר מס. 90, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1992

הדו"ח מסכם את השנה השלישית להפעלת חוק בטוח סיעוד. כ-100,000 תביעות נקלטו במערכת מאז הפעלת החוק. כצפוי, בשנה השלישית חלה ירידה מסוימת במספר התובעים החדשים (19,400), אולם שיעור התביעות החוזרות הגיע לשליש בקירוב.

צוינה מגמת התייצבות בשיעור אישורי הזכאות, אשר עמד על 47%, בדומה לשיעור בשנה השנייה. 10% מהזכאים נמצאו זקוקים להשגחה מתמדת, בדומה לשנים קודמות. ל-96% מהזכאים נמצאו שירותים. מחציתם קיבלו את השירותים מארגון פרטי, 29% - ממט"ב, והיתר - מעמותות ציבוריות. רוב רוכן של תוכניות הטיפול (76%) כללו טיפול אישי. ל-16% נקבעו טיפול אישי ושירותים נוספים, ול-8% מהזכאים נקבע שיקבלו במרכז יום חלק מהשירותים או את כולם.

סכומה של גמלה ממוצעת במרץ 1991 היה 672 ש"ח, וסכום התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד בשנת 1990/91 עמד על 224 מיליון ש"ח.

ברנדה מורגנשטיין, מרים שמלצר ואלן זיפקין, "מקבלי השלמת הכנסה בקרב קשישים בישראל", סקר מס. 91, המוסד לביטוח לאומי, פברואר 1992

קבוצת הקשישים היא הקבוצה הגדולה ביותר באוכלוסייה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה. המחקר משלב נתונים מסקר הקשישים שנערך ב-1985 עם

נתוני המוסד לביטוח לאומי כדי להציג תמונה על ההיבטים הכלכליים של מצב הקשישים המקבלים הכטחת הכנסה. מאז גל העלייה האחרון משקלם היחסי של מקבלי השלמת הכנסה בקרב הקשישים הלך וירד - עד לשליש בקירוב מאוכלוסיית הקשישים. הסיכוי לקבל השלמת הכנסה הולך ופוחת עם הגיל ועם עליית מספר שנות הוותק בעבודה.

המקבלים מרוכזים בעת הפרישה כמשלוחי - יד של הצווארון הכחול. הדבר חל על עצמאים יותר מאשר על שכירים.

ברנדה מורגנשטיין ושרית בייץ-מוראי "השפעת חוק ביטוח סיעוד על מערך העזרה הכלתי פורמלי בקשישים מוגבלים", סקר מס. 92, המוסד לביטוח לאומי, פברואר 1992

הדו"ח מסכם נתונים שנאספו במהלך ראיונות עם המטפלים העיקריים של התובעים גמלת סיעוד.

ראיונות כפולים (לפני הגשת תביעה ולאחר קבלת השירותים) עם 428 בני משפחה העלו, שלטיפול האינטנסיבי בקשיש על ידי הרשת המשפחתית הקרובה (בעיקר בני זוג וילדים) היו השלכות על איכות חייהם ועל בריאותם הפיסית והנפשית. מתן שירותים באמצעות גמלת הסיעוד הפחית את אינטנסיביות הטיפול, וכתוצאה מכך הקטין במידת מה את תחושת העול והגטל הכבד, אולם בשום פנים ואופן לא גרם להעברת אחריות מבן משפחה לגורם פורמלי. משקלם של מטפלים כשכר וחשיבותם גדלו במידה ניכרת מאז הפעלת החוק.

למרות ההשפעה החיובית שיש למתן שירותים במסגרת הגמלה, במקרים מסוימים גם סיוע עקבי ומסודר אינו יכול להחליף סידור מוסדי.

דליה גורדון ותמר אליאב, "משפחות חד-הוריות, 1991", סקר מס. 94, המוסד לביטוח לאומי, מרס 1992

בדו"ח זה מוצגים - ככל הידוע לראשונה - היקפה של אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות בישראל ותכונותיה. מפורטים בו מאפיינים דימוגרפיים של

המשפחות חד-הוריות, מאפיינים גיאוגרפיים שלהן וכן נתונים על משפחות חד-הוריות בקרב העולים החדשים. עוד דן הפרסום במשפחות חד-הוריות המקבלות גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, כהבטחת הכנסה ודמי מזונות. בסיס הנתונים הוא קובץ אוכלוסיית המשפחות המקבלות קצבת ילדים מהמוסד לביטוח לאומי. הפרסום אף סוקר את סוגי התמיכות והגמלאות הניתנות למשפחות חד-הוריות כמדינות מתקדמות בעולם.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בשנת 1990/91", סקר מס. 95, המוסד לביטוח לאומי, מרס 1992

הדו"ח השנתי מציג ממצאים עיקריים על מקבלי הבטחת הכנסה בשנת 1990/91. מאז השנה הקודמת מספרן החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות גדל ב-14%, ומאז לפני שנתיים - ב-30%. הסיבה העיקרית לגידול זה היתה מספר האנשים מחוסרי העבודה או הבלתי ניתנים להשמה. מבחינת הרכב המשפחה, ליחידים ללא ילדים היה המשקל הרב ביותר. מבחינת גיאוגרפית, הגידול הגדול ביותר במספר המקבלים נצפה במערב הגליל.

לאה ענבר, "שיקום נכים - מסיימי טיפול שיקומי 1989-1990", סקר מס. 97, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1992

סקר נוסף זה בסדרת הפרסומים הדנים בשיקום נכים במסגרת מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי עוסק באוכלוסיית הנכים שסיימו טיפול שיקומי בשנים 1989-1990. גם ממצאיו מתייחסים להשגת יעדי הטיפול שונים, בראש וראשונה להשתלבות הנכים כמעגל העבודה בסיום הטיפול השיקומי, לדרכי הטיפול ולהערכות פקידי השיקום בשאלת קביעת התאמת הנכים לטיפול שיקומי.

לראשונה, מוצגים ממצאים אודות השפעת הטיפול השיקומי על זכאותם של הנכים הכלליים לקצבת נכות, שהרי השתלבות בעבודה ואפשרות להתפרנס ממנה קובעות את הזכאות: 87% מהמשתקמים עבדו בגמר הטיפול. מעט פחות ממחצית המשתקמים, שסיימו את הטיפול או הפסיקו אותו, השתלבו בעבודה. 74% מהמשתקמים הוערכו כמתאימים לטיפול כמחלקת השיקום. כחמישית מהנכים הכלליים חדלו לקבל קצבה שנה לאחר סיום הטיפול השיקומי -

השתלבו בעבודה והשתכרו יותר מרמת השכר שנקבעה לפי חוק הנכות לעניין
תשלום הקצבה.

לאה ענבר, "גמלאות אמהות 1990 - 1991, חלק ב: גמלה לשמירת הריון",
סקר מס. 98, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1992

דו"ח ראשוני זה עוסק בנשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון מכוח חוק
שנכנס לתוקף במרס 1991. הגמלה משולמת לאישה עובדת שנאלצת להפסיק את
עבודתה בזמן ההריון עקב סיכון רפואי הנובע מההריון (לה או לעובר),
ושנמצאת בשמירת הריון לפחות 30 ימים רצופים (לאחר מכן אפשרית תקופה
נוספת בת 14 ימים רצופים). מטרת הגמלה לפצות את האישה על אובדן שכרה
בזמן שמירת ההריון.

הדו"ח נועד לבחון כיצד החוק מתבצע בפועל. יש בו ממצאים על מצבן
הרפואי של מקבלות הגמלה: הסיבות לקבלתה, אפיונים דימוגרפיים
ועיסוקים.

מקבלות הגמלה היו זכאיות לתשלום עבור 69 ימים בממוצע. מרביתן (65%)
עבדו במסגרת פרטית. (נשים שעובדות במיגזר הציבורי ושנזקקות לשמירת
הריון מכוסות לצורך זה על ידי ביטוח מחלה).

לאה ענבר, "שיקום באמצעות השכלה גבוהה - 1991" - דפי דיון מס. 7,
המוסד לביטוח לאומי, יולי 1992

דו"ח נוסף זה בסדרת דוחו"ת המעקב אחר נכים, ששוקמו במסגרת מחלקת
השיקום של המוסד לביטוח לאומי, עוקב אחר שיקומם של הנכים באמצעות
לימודים אקדמיים או על-תיכוניים בשנת 1991.

הממצאים מורים, שכשני שלישים מהמשתקמים סיימו בהצלחה את תכנית
השיקום, ויותר ממחציתם השתלבו במעגל העבודה בגמר התכנית. כחמישית
מכלל הזכאים לקצבת נכות חדלו לקבל קצבה לאחר גמר תכנית השיקום.

אלן זיפקין, ושרית בייץ-מוראי, "הפעלת חוק ביטוח סיעוד: סיכום נתונים מאפריל 1991 עד דצמבר 1991" סקר מס. 99, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 1992

הדו"ח מסכם את שנת התקציב הרביעית להפעלת חוק ביטוח סיעוד. היקף התביעות החוזרות המשיך לגדול אך בקצב איטי יותר מבשנים הקודמות. המספר החודשי הממוצע של הזכאים לגמלת סיעוד גדל בכ-14%. 22% מהם קיבלו גמלה מוגדלת, לעומת 24% ב-1990 ו-28% בשנת 1988. בשנת 1991 יותר מ-6% מאוכלוסיית הקשישים קיבלו גמלת סיעוד.

בשנת התקציב 1991, שהיתה בת תשעה חודשים בלבד, סכום התשלומים שהועברו למימון חוק סיעוד היה 214 מיליון ש"ח.

אלן זיפקין, "מקבלי גמלת סיעוד לפי יישוב, 1988/89 - 1990/91", סקר מס. 100, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 1992

מוצגים נתונים אודות תובעים ומקבלים גמלת סיעוד, לפי יישוב בשלוש השנים הראשונות להפעלת חוק ביטוח סיעוד. בין הנושאים הנסקרים: מספר התובעים והמקבלים בשנה, שיעור הזכאים באוכלוסיית הקשישים, התפלגות הקשישים לפי גיל והתפלגות המקבלים לפי סוג הבעלות על החברות של נותני השירותים.

מפעלים מיוחדים - פרויקטים ומתקרי הערכה

תמר הרון ודבי עובדיה, "הדרכה בתחום המיני להורים ולסגל בית-הספר לילדים בעלי נעיות מוטוריות בעפולה", מפעל מיוחד מס. 44, דצמבר 1991

מחקר, שליווה את הסדנאות שנערכו לצוות המקצועי ולהורי התלמידים הלוקים ב-C.P. שלומדים בעפולה, נתן את עמדות המטפלים בילדי בית-הספר ואת רגשותיהם בנושא המיניות של הילד המוגבל; ובמקביל התחקה אחר השפעה אפשרית של הסדנאות על עמדות ורגשות אלה.

לפי הממצאים, תוצאה אחת של הסדנה היא יכולת טובה יותר של המשתתפים להגיב במצבים מביכים. המשתתפים הביעו שביעות רצון מרובה מהסדנה וראו בה אמצעי הכרחי להכנת צרכיו המיניים של הילד המוגבל, הבעייתיות שבטיפולו והדרכים להתמודד. המשתתפים הדגישו את תרומת הסדנאות להרגשתם האישית - היא העניקה להם כוחות מחודשים לטפל בילד החריג.

משרד החינוך מרחיב תוכנית זו לבתי ספר אחרים לילדי C.P., ובית הספר בעפולה הגיב בחיוב לבקשת הצוות וההורים להמשיך לפתח את התוכנית המקורית.

נספח לוחות

A. GENERAL

כלל .א

(ב'שד"ה ב"ר"מ) ב"ר"מ ו"ר"מ - 1/א ח"א

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

N.S. MILLION	מיליון שקלים חדשים					
	1992	1991	1990	1989	1988	

TOTAL RECEIPTS	17,449.9	13,911.1	11,243.8	9,860.0	8,625.4	פח כל המקבילי
THEREOF: TO N.I. BRANCHES	14,414.9	11,357.4	9,240.8	8,080.8	7,101.5	חז"ה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	8,165.0	6,676.4	5,438.0	4,791.7	4,103.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW*	2,194.7	1,455.2	1,295.3	1,344.8	1,178.5	השתתפות הממשלה
INTEREST	1,600.0	1,421.5	1,170.7	764.7	831.7	לפי חוק הביטוח הלאומי
MISCELLANEOUS	34.0	36.0	25.0	22.1	22.7	רבי"ר
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ²	2,366.5	1,726.8	1,279.8	1,132.4	945.4	הקצאה הממשלית לתשלומים לא גבייה לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	3,035.0	2,453.8	2,003.0	1,779.1	1,524.0	לא גבייה לענפי הביטוח הלאומי
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	12,108.6	10,034.1	8,310.3	7,184.3	5,766.7	סך כל התשלומים לענפי הביטוח הלאומי
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	9,742.1	8,307.3	7,028.6	6,051.9	4,821.3	לגמלאות גבייה
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	2,366.5	1,726.8	1,281.7	1,132.4	945.4	לגמלאות לא גבייה
CURRENT SURPLUS	386.6	-295.3	-429.2	-35.7	379.8	פדוף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR ⁵	..	30,596.4	*25,615.9	21,362.5	17,649.8	נכסים בסוף השנה

- 1) Under section 217 of the National Insurance Law only.
- 2) Not including administrative expenses.
- 3) Including benefits under section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.
- 4) Up to 1987, including parallel tax, civil defence levy and higher education levy. From 1988, including only parallel tax.
- 5) Assets for all years refer to March 31st of that year. As of 1991, assets refer to December 31 of each year.

לוח 2/א - תקבולים ומשלוחים (מחירי 1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1992	1991	1990	1989	1988	
TOTAL RECEIPTS	5,397.6	4,784.7	4,635.7	4,590.7	4,783	סך כל התקבולים
THEEOF: TO N.I. BRANCHES	4,458.8	3,934.6	3,809.9	3,762.4	3,937	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I. BRANCHES	2,525.6	2,313.0	2,242.0	2,231.0	2,275	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER NATIONAL INSURANCE LAW ¹	678.9	504.1	534.0	626.1	654	השתתפות הממשלה לענפי חוק הביטוח הלאומי
MISCELLANEOUS	10.5	12.5	10.3	10.3	13	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS ^{2,3}	732.0	598.2	527.6	527.2	524	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ³
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS ⁴	938.8	850.1	825.8	828.3	845	גבייה לענפי חוקים אחרים ⁴
TOTAL PAYMENTS OF N.I. BRANCHES ²	3,745.4	3,476.7	3,426.2	3,345.0	3,198	סך כל המשלוחים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	3,013.4	2860.9	2,897.8	2,817.7	2,674	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	732.0	598.2	528.4	527.2	524	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	119.6	-102.3	-177.0	-16.6	211	עודף סופי

1) (1)
 2) (2)
 3) (3)
 4) (4)

ראה הערות ללוח הקודם.
 ראה הערות ללוח הקודם.

לוח 3/א - גביית המלואה - תרומות ומתנות

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

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1992	1991	1990	1989	1988
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES

מחירי שווקים

TOTAL BENEFITS	4,607.1	3,904.5	3,143.4	2,727.4	2,249.9	סך כל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	3,718.1	3,193.1	2,712.0	2,347.5	1,910.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	3,152.6	2,574.5	2,099.5	1,855.0	1,585.3	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	472.9	395.8	310.6	278.4	238.9	והשתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	581.5	522.4	425.6	253.1	285.6	ריבית
CURRENT SURPLUS	-146.2	-261.7	-333.9	-244.5	-110.5	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	435.3	260.6	91.7	8.6	175.1	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	11,159.7	9,467.7	6,969.4	5,967.4	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	1,422.4	1,352.7	1,296.0	1,269.9	1,247.7	סך כל המלואות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,147.9	1,106.2	1,118.1	1,093.0	1,059.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	973.3	891.9	865.6	863.7	879.1	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	146.3	137.1	128.1	117.8	132.4	והשתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	-45.2	-90.7	-137.7	-113.8	-61.2	עודף שוטף

1) Due to the technical difficulty of calculating the real interest at the time of its receipt, the table does not show data on interest, assets and surpluses at set prices.

1) עקב קושי טכני לחשב את התרומות והמלואות הריאליות, אינן מוצגות נתונים על הריבית, הנכסים והעודפים במחירי קבועים.

לוח 4/א - תרומות והטבות כלליות

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

N.S. MILLION	שנת 1985					
	1992	1991	1990	1989	1988	
	AT CURRENT PRICES					
	במחירים הנוכחיים					
TOTAL BENEFITS	1,152.9	948.1	817.9	727.8	600.6	כולל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,012.7	834.5	705.9	608.2	485.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,128.1	917.1	748.0	659.7	558.9	כולל תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	43.7	40.6	38.1	34.4	31.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
INTEREST	97.0	79.2	62.6	39.4	39.9	ריבית
CURRENT SURPLUS	94.4	79.3	41.8	50.2	17.7	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	191.4	158.5	104.4	89.5	117.5	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	1,818.9	1,446.9	1,132.8	884.3	נכסים סוף שנה
	AT 1985 PRICES ¹					
	במחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	356.6	328.5	337.2	338.9	333.0	כולל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	313.2	289.1	291.0	283.1	269.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	348.9	317.7	308.4	307.1	309.9	כולל תרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	13.5	14.1	15.7	16.0	17.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
CURRENT SURPLUS	29.2	27.5	17.2	23.4	43.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לוח 5/A - גביית דמי תשלום - תשלום

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - WORK INJURY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1992	1991	1990	1989	1988
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES

מתוך שוויץ

TOTAL BENEFITS	751.5	571.9	529.1	411.5	323.7	סך כל התשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	688.8	519.6	489.3	375.4	297.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	417.8	346.6	280.0	250.8	214.4	סך כל התרומות מן הציבור
INTEREST	132.0	129.3	112.3	77.5	90.2	ריבית
CURRENT SURPLUS	-286.8	-179.3	-214.4	-129.7	-79.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-154.0	-50.0	-102.1	-52.3	11.0	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	2,636.0	2,316.3	2,078.0	1,834.0	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מתוך 1985

TOTAL BENEFITS	232.5	198.1	218.1	191.6	179.5	סך כל התשלומים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	213.5	180.0	201.7	174.7	164.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	129.2	120.1	115.4	116.8	214.4	סך כל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-88.7	-62.1	-88.4	-60.4	-43.8	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 6/א - תרומות ופיקודים - 6/א - 1985

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים					
	1992	1991	1990	1989	1988	
	AT CURRENT PRICES					
	מחירי שוק					
TOTAL BENEFITS	607.4	512.8	416.4	354.0	277.4	סה"כ הפיקודים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	544.3	458.7	373.5	320.6	254.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	485.7	394.3	322.0	284.5	250.0	סה"כ תרומות מן הציבור
INTEREST	61.0	57.5	49.0	33.0	37.9	ריבית
CURRENT SURPLUS	-68.8	-72.1	-57.5	-41.5	-9.3	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-7.8	-14.6	-8.5	-8.5	28.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	1,192.0	1,036.6	899.2	775.6	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES ¹					
	מחירי 1985					
TOTAL BENEFITS	187.9	177.7	171.7	164.8	153.8	סה"כ הפיקודים
THEREOF: UNDER N.I. LAW	168.4	158.9	154.0	149.3	141.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	150.2	136.6	132.8	132.5	138.6	סה"כ תרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-21.3	-25.0	-23.7	-19.3	-5.1	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח 3/א.

לר"ת 7/א - תרומות והטבות - ת"ת

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1992	1991	1990	1989	1988
--	------	------	------	------	------

AT CURRENT PRICES

מחירים שוקיים

TOTAL BENEFITS	2,175.8	1,872.6	1,597.9	1,441.2	1,190.7	סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	1,610.8	1,387.3	1,194.9	1,087.7	898.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	1,452.4	1,198.5	978.0	856.5	736.3	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	1,161.9	992.7	930.0	847.1	739.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל ר"ת
INTEREST	382.0	283.3	216.0	151.9	139.1	ריבית
CURRENT SURPLUS	973.1	783.6	696.1	602.9	566.4	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	1,355.1	1,066.9	912.1	754.8	705.5	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	6,921.9	5,253.5	4,668.8	3,316.3	נכסים בסוף השנה

AT 1985 PRICES¹

מחירי 1985

TOTAL BENEFITS	673.0	648.7	658.8	671.0	660.0	סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	498.3	480.6	492.6	506.4	498.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	449.3	415.2	403.2	398.8	408.3	סך כל התרומות מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I.LAW	359.4	343.9	383.4	394.6	410.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הג'ל ר"ת
CURRENT SURPLUS	301.0	271.4	286.9	280.7	314.0	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח A/3.

לוח 8/א - תרומות והטבות - ענף האבטוחה

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION	מיליוני שקלים חדשים				
	1992	1991	1990	1989	1988

	AT CURRENT PRICES					מחירי שוק	
	1992	1991	1990	1989	1988	1985	1985
TOTAL BENEFITS	947.1	629.1	529.8	466.5	238.3		סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	902.1	611.1	514.5	452.1	229.1		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	152.7	122.3	99.0	83.1	71.8		סך כל התרומות מן הציבור
INTEREST	217.0	227.3	202.4	143.4	170.2		ריבית
CURRENT SURPLUS	-767.8	-504.3	-426.5	-379.1	-162.3		עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-550.8	-277.0	-224.1	-235.7	7.9		עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	..	4,442.2	4,069.9	3,705.8	3,420.6		נכסים בסוף השנה

	AT 1985 PRICES ¹					מחירי 1985	
	1992	1991	1990	1989	1988	1985	1985
TOTAL BENEFITS	293.0	217.9	218.4	217.2	132.1		סך כל הטבות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	279.0	211.7	212.1	210.5	127.0		מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	47.2	42.4	40.8	38.7	39.8		סך כל התרומות מן הציבור
CURRENT SURPLUS	-237.5	-174.7	-175.8	-176.5	-90.0		עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

(1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח ב/1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאריות

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION

Y E A R	SURVIVORS			שאריות	OLD - AGE		זיקנה	סך כולל	שנה
	שלא לפי חוק הב"ל NON-STATUTORY	לפי חוק הב"ל STATUTORY			שלא לפי חוק הב"ל NON - STATUTORY	לפי חוק הב"ל STATUTORY			
	שאריות עולים (NEW IMMIGRANTS)	מזה: דמי מחיה ליתומים THEREOF: SPECIAL ORPHANS' BENEFIT	סך הכול TOTAL	סך הכול TOTAL			סך הכול TOTAL		

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1966	--	--	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 ¹	2,130	3,596	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1985	1,837	4,094	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985
1987	1,472	4,671	91,459	92,931	22,881	293,959	316,840	409,771	1987
1988	1,352	4,647	93,284	94,634	21,918	301,615	323,533	418,167	1988
1989	1,268	4,794	95,272	96,540	21,797	310,768	332,565	429,105	1989
1990	1,180	4,743	96,296	97,475	26,927	318,235	345,162	442,638	1990
1991	1,076	4,559	97,630	98,706	49,654	328,889	378,543	477,249	1991
1992	1,000	4,700	98,500	99,500	60,000	337,500	397,500	497,000	1992

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL*

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול*

1966	--	--	36.0	36.0	--	40.9	--	35.0	1966
1975	94.4	--	45.9	46.5	91.2	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	--	51.3	55.4	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
1985	91.7	--	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985
1986	92.7	--	46.3	47.2	94.9	27.2	32.5	35.8	1986
1987	92.3	--	45.4	46.1	95.0	25.8	30.8	34.3	1987
1988	91.6	--	44.2	44.9	94.9	24.4	29.1	32.7	1988
1989	91.2	--	43.9	44.1	94.9	23.2	27.9	31.6	1989
1990	90.8	--	42.7	43.3	95.7	22.3	28.0	31.4	1990
1991	90.1	--	41.5	42.0	97.2	21.1	31.1	33.4	1991
1992	90.0	--	41.1	41.6	99.3	20.4	32.3	34.2	1992

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.
2) As of January 1, 1982, recipients of income supplement receive the supplement to their statutory pension in accordance with the terms of the Income Support Benefits Law.

1) עד 1975, הנתונים מתייחסים לאפריל בכל שנה.
מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.
2) מאז 1 בינואר 1982 השלמת הכנסה ניתנת כהשלמה לקצבה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY TYPE OF FAMILY*

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	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
1985	1,070	1,588	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1986	1,106	1,659	6,431	5,686	76,556	2,371	3,402	81,670	222,868	401,749	1986
1987	1,123	1,784	6,539	5,873	77,612	2,162	3,453	81,483	229,742	409,771	1987
1988	1,162	1,939	6,515	5,972	79,046	2,147	3,402	81,354	236,630	418,167	1988
1989	1,224	2,054	6,502	6,058	80,701	2,087	3,405	81,734	245,340	429,105	1989
1990	1,257	2,186	6,470	6,017	81,546	2,025	3,434	83,863	255,841	442,638	1990
1991	1,310	2,323	6,311	5,990	82,770	2,092	3,567	91,853	281,033	477,249	1991
1992	1,360	2,400	6,570	6,240	86,190	2,180	3,700	95,700	292,660	497,000	1992

1) See note 1 to Table B/1.
 2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients) are included in the "total". Specific data according to family composition appear as of 1975.

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION PLUS INCOME SUPPLEMENT

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
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*	209	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	*1980
1985	90	143	2,557	1,940	37,334	1,316	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1986	91	142	2,566	1,979	38,349	1,262	1,359	27,666	70,495	143,909	1986
1987	87	134	2,526	1,931	38,200	1,155	1,366	26,239	68,718	140,356	1987
1988	82	130	2,346	1,804	38,111	1,057	1,213	24,900	67,122	136,765	1988
1989	74	133	2,306	1,721	38,354	1,013	1,161	24,234	66,419	135,415	1989
1990	74	128	2,230	1,607	38,190	1,040	1,133	25,441	69,238	139,081	1990
1991	75	115	2,099	1,500	38,530	1,113	1,166	32,083	82,546	159,227	1991
1992	80	130	2,250	1,500	41,150	1,190	1,250	34,250	89,200	170,000	1992

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

YEAR	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON	TOTAL	1966
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
1985	8.4	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985
1986	8.2	8.6	39.9	34.8	50.1	53.2	39.9	33.9	31.6	35.8	1986
1987	7.7	7.5	38.6	32.9	49.2	53.4	39.6	32.2	29.9	34.2	1987
1988	7.1	6.7	36.0	30.2	46.9	49.2	35.7	30.6	28.4	32.7	1988
1989	6.0	6.5	35.5	28.4	47.5	48.5	34.1	29.6	27.1	31.6	1989
1990	5.9	5.8	34.5	26.7	46.8	49.2	33.0	30.3	27.0	31.4	1990
1991	5.7	4.9	33.3	25.0	46.6	51.4	32.7	34.9	29.4	33.4	1991
1992	5.9	5.4	34.2	24.0	47.7	54.6	33.8	35.8	30.1	34.2	1992

1) See note 1 to Table B/1.

1/2 תש"ל 1 תמונת (1)

לוח ב/4 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקנה ושאררים (לחודש)

TABLE B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים ליותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/ה או אלמנה/ה יחידים	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1955	3.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.8	3.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	212.2	106.1	326.4	247.5	358.0	305.4	252.8	168.6	1986
1987	275.2	137.6	427.3	323.8	468.6	339.8	330.9	220.4	1987
1988	340.6	170.3	527.7	400.0	579.7	494.3	409.0	272.3	1988
1989	406.0	203.0	628.8	476.8	690.2	588.8	487.3	324.7	1989
1990	454.3	227.3	703.5	533.5	772.8	659.0	545.2	363.5	1990
1991	522.0	261.0	808.9	613.3	888.1	757.2	626.3	417.6	1991
1992	578.8	289.4	896.2	679.3	983.3	838.5	693.8	452.5	1992

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985
1986	163.0	81.5	250.7	190.1	275.0	234.8	194.2	129.5	1986
1987	179.2	89.6	278.3	210.9	305.2	221.3	215.5	143.5	1987
1988	188.9	94.4	292.6	221.8	321.5	274.1	226.8	151.0	1988
1989	189.0	94.5	292.8	222.0	321.3	274.1	226.9	151.2	1989
1990	187.3	93.7	290.0	219.9	318.6	271.7	224.8	149.9	1990
1991	180.8	90.4	280.2	212.5	307.7	262.7	217.0	144.7	1991
1992	179.0	89.5	277.2	210.1	304.1	259.4	214.6	143.1	1992

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

באחוז מהשכר החודשי הממוצע למשורת שכיר

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1985	19.7	9.9	29.7	22.5	32.3	27.6	22.8	15.2	1985
1986	18.7	9.3	28.8	21.8	31.5	26.9	22.3	14.9	1986
1987	18.7	9.3	29.1	22.0	31.9	23.1	22.5	15.0	1987
1988	19.2	9.6	29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1988
1989	19.4	9.7	30.0	22.8	33.0	28.1	23.2	15.5	1989
1990	19.7	9.9	30.6	23.2	33.7	28.7	23.7	15.8	1990
1991	19.7	9.8	30.5	23.1	33.5	28.6	23.6	15.8	1991
1992	19.5	9.7	30.2	22.9	33.1	28.2	23.6	15.6	1992

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים. מאז 1985 הם בשקלים חדשים.

לוח ב/5 - שיעורי קצבת זיקנה ומאירים לחודש (כולל הטלוח הננסה)

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

YEAR	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	קשיש/ה או אלמנה/ה יחידים	שנה
	TWO OR MORE CHILDREN	ONE CHILD	WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	WIDOW/ER WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	ELDERLY COUPLE	SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	58.1	1975
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	387.1	268.1	544.4	453.0	560.6	520.6	459.3	304.2	1986
1987	454.9	317.6	641.8	533.7	684.5	612.4	540.4	360.3	1987
1988	575.0	401.0	806.7	671.5	858.0	767.7	677.5	452.2	1988
1989	668.4	466.6	940.2	782.4	1,001.1	895.7	789.4	527.5	1989
1990	728.7	508.3	1,025.3	853.0	1,092.0	997.0	862.0	575.0	1990
1991	814.4	570.6	1,158.2	961.9	1,240.5	1,109.6	979.1	652.9	1991
1992	896.3	629.4	1,279.8	1,063.0	1,381.3	1,229.3	1,085.0	723.5	1992

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1955	95.0	62.8	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	194.2	139.1	261.2	223.9	319.7	282.4	245.1	163.7	1975
1980	235.0	163.6	329.7	274.1	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	306.9	212.3	424.8	354.0	448.8	401.6	354.4	236.0	1985
1986	297.3	205.9	418.2	347.9	446.0	399.4	352.8	233.7	1986
1987	296.2	205.8	417.9	347.6	445.8	398.8	351.9	234.6	1987
1988	318.9	222.4	447.4	372.4	475.8	425.7	375.7	250.8	1988
1989	311.2	217.2	437.7	364.3	466.1	417.0	367.5	245.6	1989
1990	300.4	209.6	422.7	351.7	450.2	402.8	355.4	237.1	1990
1991	282.1	197.7	401.2	333.2	429.7	384.4	339.2	226.2	1991
1992	277.4	194.7	395.9	328.8	427.3	380.2	335.6	223.8	1992

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשך שכיר

1955	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	25.5	1975
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	24.3	1980
1985	39.5	27.3	54.7	45.6	57.8	51.7	45.6	30.4	1985
1986	34.1	23.6	48.0	39.9	51.8	45.8	40.5	26.8	1986
1987	31.0	21.6	43.7	36.3	46.6	41.7	36.8	24.5	1987
1988	32.4	22.6	45.5	37.9	48.4	43.3	38.2	25.5	1988
1989	31.9	22.3	44.9	37.4	47.8	42.7	37.8	25.2	1989
1990	31.7	22.1	44.6	37.1	47.6	42.5	37.5	25.0	1990
1991	30.7	21.5	43.7	36.3	46.8	41.9	37.0	24.6	1991
1992	30.2	21.1	43.1	35.8	46.5	41.4	36.5	24.4	1992

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים (כוללים בשקלים); מאז 1985 - בשקלים חדשים.

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF WORK INJURY BENEFITS¹

PERIOD	DEPENDANTS' PENSIONS		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		INJURY BENEFITS				תקופה
	מקבלי פיצויים עצמאיים	מקבלי פיצויים	מקבלי פיצויים עצמאיים	מקבלי פיצויים	מספר ימי פיצויים ששולמו		מספר מקבלי פיצויים		
					מקבלי פיצויים עצמאיים	מקבלי פיצויים	מקבלי פיצויים עצמאיים	מקבלי פיצויים	
IV 1965	--	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	--	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
1980 ²	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	² 1980
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302	1985
1986	455	2,883	1,258	8,760	169,035	964,250	6,472	51,351	1986
1987	470	2,911	1,291	9,078	183,961	1,026,114	6,959	50,075	1987
1988	468	2,953	1,229	9,416	172,331	1,004,906	6,683	47,608	1988
1989	481	2,990	1,375	9,824	240,995	1,126,001	8,259	51,197	1989
1990	490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
1991	502	3,031	1,508	10,621	260,440	1,351,342	8,470	55,827	1991
1992	517	3,075	1,570	11,100	290,000	1,600,000	9,153	64,755	1992

1) For disability and dependants' pension, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For injury benefits it is the total number of recipients during the year.

2) As of 1980, the annual figure given under permanent disability pensions is a monthly average of recipients.

לוח ג/2 - גמלה ממוצעת לנפגעי עבודה

TABLE C/2 - AVERAGE WORK INJURY BENEFIT

Y E A R	קצבת תלויים ממוצעת לחודש AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		דמי פגיעה ממוצעים ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		ש נ ה
	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	עצמאים SELF- EMPLOYED	שכירים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	762.4	755.6	313.8	394.8	29.0	21.7	1986
1987	954.9	957.9	475.0	501.4	44.1	31.2	1987
1988	1,217.0	1,213.9	606.8	634.8	61.2	38.3	1988
1989	1,465.7	1,431.2	728.9	750.8	76.0	45.5	1989
1990	1,694.8	1,652.2	857.7	869.5	80.4	49.0	1990
1991	1,865.8	1,805.0	956.5	951.6	86.0	53.5	1991
1992	2,189.0	2,077.0	1,105.0	1,087.0	91.6	62.9	1992

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
1986	585.7	580.4	287.1	303.3	22.3	16.7	1986
1987	621.9	623.8	309.3	326.5	28.7	20.3	1987
1988	674.9	673.2	336.5	347.8	31.4	19.7	1988
1989	682.4	666.3	339.4	349.6	35.4	21.2	1989
1990	698.7	681.2	353.6	358.5	33.2	20.2	1990
1991	646.4	625.3	331.4	329.7	29.8	18.5	1991
1992	677.1	642.4	341.8	336.2	28.3	19.5	1992

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985
1986	67.2	66.6	32.9	34.8	76.7	57.4	1986
1987	65.0	65.2	32.3	34.1	90.0	63.7	1987
1988	69.3	69.0	34.0	35.5	102.8	64.4	1988
1989	70.1	68.5	34.9	35.9	109.1	65.4	1989
1990	73.4	71.9	37.3	37.9	105.1	64.0	1990
1991	70.6	68.3	36.2	36.0	97.7	60.8	1991
1992	74.0	70.2	37.3	36.7	92.9	63.8	1992

1) Until 1980, the sums are in shekels. As of 1985, they are in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה במרס 1991 - לפי מין, גיל ואחוז נכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION IN MARCH 1991 - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

A G E	DEGREE OF DISABILITY						אחוז נכות	ג י ל
	לא ידוע NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל TOTAL	

TOTAL POPULATION*

כלל האוכלוסייה

TOTAL	380	529	297	887	2,528	7,386	12,007	סך הכול
UP TO 21	1	1	5	7	23	41	78	עד 21
22-29	9	30	16	54	131	343	583	29-22
30-39	98	88	46	137	351	1,100	1,820	39-30
40-49	160	124	69	212	562	1,764	2,891	49-40
50-59	91	114	72	188	651	2,113	3,229	59-50
60-64	21	56	47	102	280	987	1,493	64-60
65+		116	42	187	530	1,038	1,913	+65
MEN גברים								
TOTAL	369	495	279	832	2,313	6,729	11,017	סך הכול
UP TO 21	1	1	5	5	17	39	68	עד 21
22-29	9	26	16	50	120	310	531	29-22
30-39	95	80	40	130	318	997	1,660	39-30
40-49	155	119	65	196	510	1,595	2,640	49-40
50-59	89	107	69	179	600	1,899	2,943	59-50
60-64	20	54	45	95	250	918	1,382	64-60
65+	-	108	39	177	498	971	1,793	+65
WOMEN נשים								
TOTAL	11	34	18	55	214	650	982	סך הכול
UP TO 21				2	6	2	10	עד 21
22-29		4		4	11	33	52	29-22
30-39	3	8	6	7	33	103	160	39-30
40-49	5	5	4	16	52	166	248	49-40
50-59	2	7	3	9	51	213	285	59-50
60-64	1	2	2	7	30	69	111	64-60
65+	-	8	3	10	31	64	116	+65

1) "Total Population" also includes those whose gender is not known.

1) בכלל האוכלוסייה נכללים גם אלה אשר מינם אינו ידוע.

מספר תיקי פיצויים - 1991 ועד סוף שנת 1991 - לפי שנת מות ואופן מות - 4/1 ת"ל

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION IN MARCH 1991 - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT					מספר תיק		שנת מות
	ד"ר כ"ל NOT KNOWN	100	90	80	60	40	סך הכל TOTAL	
TOTAL	17	656	276	371	2,042	157	3,519	סך הכל
1954-1960	-	8	-	1	114	-	123	1960-1954
1961-1965	1	13	-	-	205	9	228	1965-1961
1966-1970	3	15	-	7	288	36	349	1970-1966
1971-1975	10	105	30	93	563	56	857	1975-1971
1976-1980	1	171	84	127	354	26	763	1980-1976
1981	-	35	16	24	57	3	135	1981
1982	-	37	14	12	45	3	111	1982
1983	-	37	8	10	48	1	104	1983
1984	-	33	17	15	25	4	94	1984
1985	1	42	19	12	31	2	107	1985
1986	-	26	15	15	19	1	76	1986
1987	1	31	19	11	34	3	99	1987
1988	-	46	19	17	17	2	101	1988
1989	-	29	24	17	18	1	89	1989
1990	-	11	10	4	7	-	32	1990
NOT KNOWN	-	17	1	6	217	10	251	ד"ר כ"ל

D. DISABILITY

ד. נכה

לוח ד/1 - מקבלי קצבה נכה כללית - לפי מספר תלויים

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS¹

YEAR	נכה עם שלושה תלויים או יותר	נכה עם שני תלויים	נכה עם תלוי אחד	נכה יחיד	סך הכול	שנה
	DISABLED WITH THREE DEPENDANTS OR MORE	DISABLED WITH TWO DEPENDANTS	DISABLED WITH ONE DEPENDANT	SINGLE DISABLED	TOTAL	
TOTAL					סך הכול	
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1985	2,978	6,252	11,414	41,487	62,132	1985
1986	1,243	5,232	14,267	44,020	64,762	1986
1987	1,146	5,722	15,873	45,055	67,797	1987
1988	1,105	6,147	16,876	45,387	69,875	1988
1989	1,117	6,716	17,718	45,916	71,468	1989
1990	5,400	8,800	13,498	45,450	73,148	1990
1991	6,709	9,682	12,660	45,430	74,481	1991
1992	6,881	10,025	12,138	47,756	77,567	1992
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
1985	2,422	5,432	9,971	33,012	50,837	1985
1986	1,026	4,666	12,434	35,631	53,756	1986
1987	987	5,326	14,169	37,026	57,508	1987
1988	957	5,797	15,363	37,785	59,901	1988
1989	960	6,385	16,385	38,718	62,451	1989
1990	4,978	8,409	12,700	38,948	65,035	1990
1991	6,205	8,953	11,560	39,683	66,400	1991
1992	6,476	9,530	11,371	41,555	69,699	1992
PREVIOUSLY DISABLED					נכה קודם	
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1985	556	820	1,443	8,476	11,294	1985
1986	217	566	1,833	8,390	11,092	1986
1987	159	397	1,704	8,029	10,650	1987
1988	148	350	1,513	7,602	10,040	1988
1989	157	328	1,384	7,198	9,421	1989
1990	422	391	798	6,502	8,113	1990
1991	450	494	794	6,343	8,081	1991
1992	405	495	767	6,201	7,868	1992

1) As of April 1984, the dependants' allowance is paid for the spouse and the first two children.

1) מאז אפריל 1984 חוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית של מקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

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

AT CURRENT PRICES (I.S.)¹

מחירים שוטפים (שקלים)¹

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	580.0	520.0	459.0	304.0	1986
1987	686.0	612.0	540.0	360.0	1987
1988	858.0	767.7	677.5	452.0	1988
1989	999.5	894.5	789.0	526.7	1989
1990	1,091.0	976.0	860.7	575.0	1990
1991	1,237.1	1,160	975.0	652.0	1991
1992	1,369.7	1,285	1,079	723.0	1992

AT 1985 PRICES (N.S.)

מחירי 1985 (ש"ח)

1992					1992
1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
1986	445.5	399.4	352.5	233.5	1986
1987	446.7	398.5	351.6	234.4	1987
1988	475.4	425.7	375.7	250.6	1988
1989	465.2	416.3	367.2	245.1	1989
1990	450.0	402.7	355.0	238.0	1990
1991	429.5	384.4	337.2	227.2	1991
1992	420.5	376.7	332.8	222.7	1992

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY
WAGE PER EMPLOYEE POST

אחוז מהשכר החודשי
המוצע למשרת שכיר

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985
1986	51.2	45.9	40.5	26.8	1986
1987	46.7	41.6	36.7	24.5	1987
1988	49.0	43.9	38.7	25.6	1988
1989	47.5	41.6	36.7	24.5	1989
1990	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1991	46.0	41.2	36.5	24.6	1991
1992	45.7	40.6	36.0	24.1	1992

1) Until 1980 the sums are in shekels.
As of 1985 - in new shekels.

1) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים.
מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח 3/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - 1992
 מרץ 1992

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF
 DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY
 MARCH 1992

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	1991 נכות
	100%	74%	65%	60%	TOTAL	1991 נכות		
TOTAL	36	61,153	1,841	5,378	9,150	77,567	117,700	
35-49	7	4,673	168	625	2,276	7,749	49-35	
50-59	7	16,022	481	2,045	3,586	22,141	59-50	
60-69	1	9,445	383	1,271	1,875	12,975	69-60	
70-74	1	8,959	185	387	461	6,993	74-70	
75-84	0	8,306	296	526	554	9,682	84-75	
85-100	2	16,737	328	524	398	17,989	100-85	
UNKNOWN	18	11	-	-	-	29	1991 נכות	

E. MATERNITY

אִמְנוּת .ה

לְנוֹת הַמְּבֻלָּה הַמְּבֻלָּה הַמְּבֻלָּה הַמְּבֻלָּה הַמְּבֻלָּה

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE		מַסְבֵּעַ הַמְּבֻלָּה מְבֻלָּה הַמְּבֻלָּה	מַסְבֵּעַ הַמְּבֻלָּה מְבֻלָּה הַמְּבֻלָּה	שָׁנָה
	AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	NUMBER OF RECIPIENTS			
1955	19.6	8,735	44,500	1955	
1960	25.5	13,118	51,500	1960	
1965	28.4	17,225	60,550	1965	
1970	31.3	24,843	79,335	1970	
1975	36.0	34,918	96,966	1975	
1980	41.1	39,785	96,687	1980	
1985	42.1	42,688	101,329	1985	
1986	42.9	42,924	100,541	1986	
1987	42.7	42,590	99,784	1987	
1988	46.8	43,375	99,268	1988	
1989	42.8	43,366	101,407	1989	
1990	42.2	43,711	103,582	1990	
1991	40.5	43,512	107,512	1991	
1992	39.7	41,498	106,500	1992	

לוח ה/2 - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE דמי לידה		מענק לידה MATERNITY GRANT	מענק אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכול TOTAL	ש נ ה
	ממוצע לילדת AVERAGE PER MOTHER	ממוצע ליום DAILY AVERAGE				
AT CURRENT PRICES (I.S.) ¹						מחירים שוטפים (שקל) ¹
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1985	875.5	10.5	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,317.7	15.9	201.5	704.3	905.8	1986
1987	1,696.9	20.6	250.0	911.0	1,161.0	1987
1988	2,143.6	26.1	318.4	1,289.4	1,607.8	1988
1989	2,503.0	30.5	382.8	1,618.5	2,001.3	1989
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1991	3,304.0	40.0	488.3	2,410.5	2,898.8	1991
1992	3,647.4	44.7	567.2	2,795.0	3,362.2	1992
AT 1985 PRICES (N.S.)						מחירי 1985 (ש"ח)
1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985
1986	1,012.2	12.2	154.7	542.1	696.8	1986
1987	1,105.1	13.4	162.8	593.3	756.1	1987
1988	1,188.6	14.5	176.5	715.0	891.5	1988
1989	1,165.4	14.2	178.2	753.6	931.8	1989
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1991	1,144.4	13.9	169.1	835.2	1,004.3	1991
1992	1,128.2	13.8	175.4	864.4	1,039.8	1992
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST ²						אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשדח שכי ²
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1985		40.4	16.4	68.9	85.3	1985
1986		42.0	17.8	62.1	79.8	1986
1987		42.1	17.0	62.0	79.0	1987
1988		43.8	17.8	72.2	90.0	1988
1989		43.8	18.3	77.3	95.5	1989
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1991		45.4	18.5	91.2	109.7	1991
1992		45.2	19.1	94.1	110.0	1992

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on monthly basis.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לוח 1/1 - משפחות המקבלות קצבה ילדים - לפי מספר הילדים
 TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים במשפחה							סך הכול TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2) 3	(1) 2	(1) 1		
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	--	--		39,945	קצבת ילדים IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100		210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700		321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000		402,877	IV 1975
1980 ^a	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	^a 1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 ^a	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	^a 1985
1986	18,464	14,894	26,413	61,675	147,673	204,089	35,226	508,434	1986
1987	18,104	14,835	26,919	63,272	150,763	204,227	36,096	514,216	1987
1988	17,630	14,783	27,183	64,421	153,004	204,423	36,963	518,407	1988
1989	17,233	14,752	27,624	65,495	154,134	205,805	39,532	524,575	1989
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1991	17,610	14,970	28,476	67,348	156,187	51,169	54,915	390,675	1991
1992	16,883	15,223	29,018	58,240	155,990	51,577	57,783	394,714	1992
THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	מזה: עם קצבת יוצאי צבא IV 1975
1980 ^a	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	^a 1980
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	--	--	192,050	1985
1986	6,523	6,551	14,985	45,527	122,758	--	--	196,344	1986
1987	6,682	6,670	15,212	46,479	125,024	--	--	200,067	1987
1988	6,886	6,829	15,337	46,990	125,477	--	--	201,519	1988
1989	7,176	6,879	15,655	47,317	125,729	--	--	202,756	1989
1990	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	--	--	203,823	1990
1991	7,731	7,144	15,848	47,679	124,063	--	--	202,465	1991
1992	8,110	7,292	15,989	47,606	121,585	--	--	200,582	1992

1) From 1965 until July 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.

2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until 1972, since when it is paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as of 1970.

3) From 1980, the annual number of recipients is an average.

4) As of July 1985, families having 1-3 children do not receive a benefit for the first child; As of October 1990, these families do not receive a benefit for the second child either. The data here do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit is reimbursed.

1) קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שניידים בלבד שולמה מ-1965 עד יולי 1985 באמצעות המעביד, מאז משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים במשפחות שניידים ולא שניידים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

2) הקצבה לילד השלישי של שניידים ששולמה עד 1972 באמצעות המעבידים משולמת מאז ישירות על ידי המוסד. מאז 1970 ילד שלישי של לא שניידים זכאי לקצבה.

3) מאז 1980 מספר המקבלים השנתי הוא המספר הממוצע.

4) מאז יולי 1985, משפחות בנות 1-3 ילדים אינן מקבלות קצבה עבור הילד הראשון. מאז אוקטובר 1990, משפחות אלה אינן מקבלות גם קצבה עבור הילד השני. בנחונים לעיל לא כלולות משפחות שניידים ומשפחות מובטלים שמקבלות החזר.

לול תול - לולול לולול לולול לולול - 2/1 תול

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	לולול לולול לולול לולול		לולול לולול לולול לולול		לולול לולול לולול לולול (1)		לולול לולול	תולול
	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול (3)	לולול לולול לולול לולול (2)	לולול לולול לולול לולול (1)	לולול לולול לולול לולול (1)		
	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול (3)	לולול לולול לולול לולול (2)	לולול לולול לולול לולול (1)	לולול לולול לולול לולול (1)	לולול לולול	
	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול	לולול לולול לולול לולול (3)	לולול לולול לולול לולול (2)	לולול לולול לולול לולול (1)	לולול לולול לולול לולול (1)	לולול לולול	תולול
IV 1960	--	83,148	--	--	--	--	83,148	IV 1960
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	547,731	IV 1965
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1,512,871	1980
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1,585,671	1984
1985 ⁴	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,455	1,287,455	⁴ 1985
1986	127,391	251,005	196,344	269,118	688,241	1,208,364	1,208,364	1986
1987	130,176	251,703	200,067	273,893	701,541	1,227,137	1,227,137	1987
1988	132,632	250,917	201,519	277,021	704,574	1,232,512	1,232,512	1988
1989	135,299	250,790	202,756	279,238	716,673	1,246,701	1,246,701	1989
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1,119,541	1990
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1,011,336	1991
1992	142,520	255,913	200,581	285,354	485,902	1,027,169	1,027,169	1992

1) (1)
 2) (2)
 3) (3)
 4) (4)

See notes to previous table.
 תולול לולול לולול לולול.

לוח 3/1 - טיעורי קצבה חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN¹

YEAR	מספר הילדים במשפחה									שנה	
	9	8	7	6	5	4	3	(2) 2	(1) 1		
AT CURRENT PRICES (I.S.) ²										מחירים שוטפים (שקל) ³	
1960 ⁴	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	-	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	-	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	-	1975
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	-	1980
1985 ⁴	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	-	1985
1986	923.0	794.0	664.5	535.3	406.0	286.0	110.8	36.8	-	-	1986
1987	1,097.3	943.8	790.3	636.8	483.3	340.5	131.5	44.0	-	-	1987
1988	1,289.9	1,109.3	928.8	748.2	567.6	399.9	153.8	51.3	-	-	1988
1989	1,546.6	1,330.1	1,113.6	897.1	680.6	479.7	185.7	62.2	-	-	1989
1990	1,735.8	1,492.8	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	-	1990
1991	2,072.3	1,782.4	1,491.7	1,201.8	911.8	642.6	165.8	-	-	-	1991
1992	2,353.3	2,023.7	1,694.0	1,381.8	1,034.7	729.4	188.2	-	-	-	1992
AT 1985 PRICES (N.S.)										מחירי 1985 (ש"ח)	
1960	74.0	59.2	44.4	31.1	19.3	8.9	--	--	--	--	1960
1965	103.3	86.6	71.0	55.3	41.8	30.3	18.8	12.5	6.3	--	1965
1975	519.6	449.4	379.2	308.9	238.7	175.5	112.3	56.2	28.1	--	1975
1980	404.4	349.7	295.1	240.4	185.7	136.6	87.4	43.7	21.9	--	1980
1985 ⁴	618.8	532.2	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	--	1985
1986	709.0	609.9	510.4	411.2	311.9	219.7	85.1	28.3	--	--	1986
1987	714.7	614.7	514.7	414.7	314.8	221.8	85.6	28.7	--	--	1987
1988	715.3	615.1	515.0	414.9	314.7	221.7	85.3	28.4	--	--	1988
1989	720.1	619.3	518.5	417.7	316.9	223.3	86.5	29.0	--	--	1989
1990	715.6	615.5	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	--	--	1990
1991	717.8	617.4	516.7	416.3	315.8	222.6	57.4	--	--	--	1991
1992	728.0	625.9	524.0	427.4	320.0	225.6	58.2	--	--	--	1992
AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST										אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיך	
1960	19.2	15.4	11.6	8.7	5.0	2.3	--	--	--	--	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	--	1965
1975	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	--	1975
1980	52.3	45.2	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	--	1980
1985 ⁴	79.7	68.5	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	--	1985
1986	81.3	70.0	58.6	47.2	35.8	25.2	9.8	3.2	--	--	1986
1987	74.7	64.3	53.8	43.4	32.9	23.2	9.0	3.0	--	--	1987
1988	72.2	62.6	52.4	42.2	32.0	22.6	8.7	2.9	--	--	1988
1989	74.0	63.5	53.2	42.9	32.5	22.9	8.9	3.0	--	--	1989
1990	75.5	64.9	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	--	--	1990
1991	78.4	67.5	56.5	45.5	34.5	24.3	6.3	--	--	--	1991
1992	79.2	68.1	57.0	46.5	34.8	24.6	6.3	--	--	--	1992

1) Including family allowance to veterans.

2) Until July 1975, the allowance was paid for the first and second child of employees only.

3) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

4) See notes 1 and 4 to Table F/1.

1) כולל קצבת יוצאי צבא.

2) עד יולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד.

3) הסכומים נקובים בשקלים עד 1980, מאז 1985 - בשקלים חדשים.

4) ראה הערות 1 ו-4 בלוח 1/1.

לוח 4/ו - משפחות המקבלות קצבת ילדים¹ - לפי יבוא המוצא של המבוטח

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE¹ - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		סך הכול TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הכול TOTAL (2)	חקופה
	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 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1986	93,098	167,373	260,471	89,028	159,233	508,732	X 1986
X 1987	95,443	178,570	274,013	86,206	152,914	513,133	X 1987
X 1988	95,968	190,295	286,263	84,428	146,339	517,030	X 1988
X 1989	103,184	211,656	314,840	77,696	130,865	523,401	X 1989
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1991	80,815	139,761	220,576	70,534	94,401	385,511	V 1991
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992

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 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985
X 1986	18.3	32.9	51.2	17.5	31.3	100.0	X 1986
X 1987	18.6	34.8	53.4	16.8	29.8	100.0	X 1987
X 1988	18.6	36.8	55.4	16.3	28.3	100.0	X 1988
X 1989	19.7	40.5	60.2	14.8	25.0	100.0	X 1989
X 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1991	21.0	36.3	57.2	18.3	24.4	100.0	VI 1991
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. After the above year, the data also include families with 1-2 children.

1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. כוללים הנתונים לאחר שנה זו גם משפחות עם 1-2 ילדים.

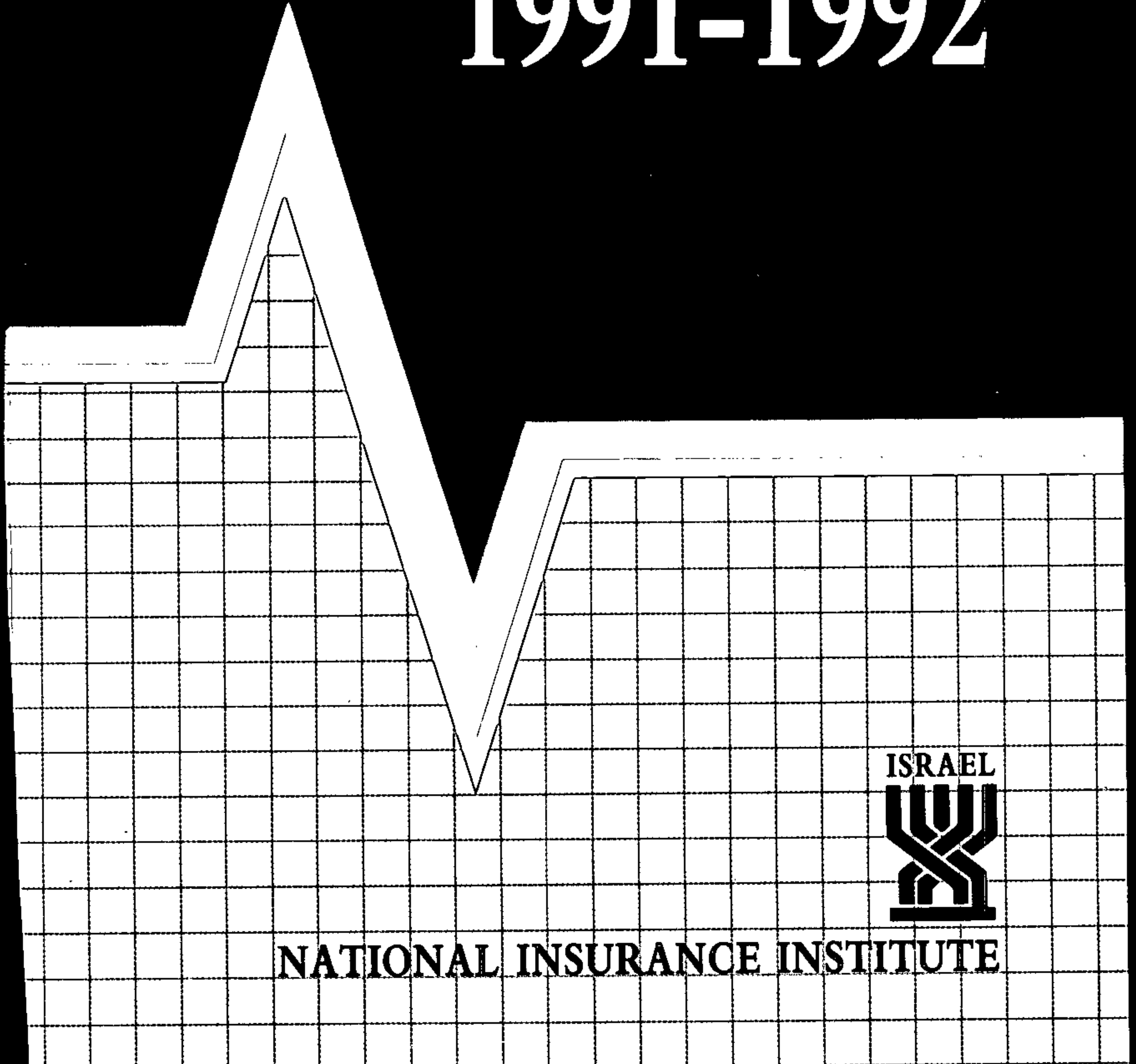
2) See note 4 to Table F/1.

2) ר' הערה 4 ללוח ו'1/.

() Data based on estimation.

() על פי הערכה.

ANNUAL SURVEY 1991-1992



NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



ANNUAL SURVEY 1991-1992

**EDITED BY
LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, OCTOBER 1992

FORWARD

This annual survey is an additional link in the series of annual surveys of the National Insurance Institute published since 1980. As in previous years, the survey consists of two parts: the first surveys the trends of development in the National Insurance system in the 1991 calendar year and presents estimates of the trends expected in 1992 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of this year). It concentrates on changes which occurred during these years in the level of benefits and in the scope of the population that received them - focussing on the absorption of immigrants in the national insurance system, methods of financing and legislative changes.

The second part of the survey, traditionally concerned with specific areas of the Institute's activities or general subjects of welfare, deals this time with the following subjects: the dimensions of poverty and inequality in income distribution among the urban population - both employees and non-working - during 1991; developments in the income support system after the first ten years of the implementation of the Income Support Benefits Law; the various activities of the NII's collection system; preliminary findings regarding the implementation of the Law to Encourage the Business Sector, under which a wage subsidy is granted to employers who increase the number of their employees; and a survey of the programs designed to encourage small businesses in Israel as one of the means of fighting unemployment. Furthermore, the Annual Survey presents a summary

of the publications, research reports and surveys of the Research and Planning Administration of the National Insurance Institute published in 1991-1992.

It should be noted that the data relating to years up to 1989 (inclusive) refer to budgetary years, while those relating to 1990 and afterwards refer to calendar years. The rates of change for 1990 were calculated on the basis of the differences between the 1989 and 1990 budgetary years, whereas the rates of change for 1991-1992 were calculated on the basis of the differences between the calendar years.

I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in preparing the survey and bringing it to print, and in particular to Lea Achdut, who compiled, adapted and edited the vast amount of material, and to Irah Kahneman who carried out the linguistic editing. Worthy of note are the work of David Alexander Gealia - in preparation of the computer program - of Sarah Azrad, in editing the appendix of tables and in translating the first chapter into English, of Haya Rabin, in assistance with the format editing - and of Ani Cohen, in the typing and numerous retypings of the manuscript.

S. Cohen
Deputy Director General
Research and Planning

**TRENDS OF DEVELOPMENT IN NATIONAL INSURANCE IN THE
YEARS 1991-1992**

Lea Achdut

A. INTRODUCTION

The benefit payments paid out by the National Insurance Institute (NII) in 1991 amounted to about NS 10.3 billion, a real increase of 1.6%, as compared with a real increase of 4.2% in 1990. This is the lowest rate of increase observed in national insurance benefit payments since 1984, and is particularly striking in view of the large immigration, and the increase in the scope of unemployment. In the course of 1991, about 180,000 immigrants came to Israel (following an immigration of about 200,000 in 1990), while the number of immigrants expected in 1992 is 75,000. In 1992, the benefit payments of the NII - according to estimates - will amount to about NS 2.4 billion, a real increase of about 8% in comparison to the previous year.

An examination of the development of benefit payments in relation to the Gross National Product (GNP) reveals that these payments decreased from 8.1% of the GNP in 1990 to 7.6% in 1991; but are expected to increase slightly in 1992 - to about 7.7%. In 1990, for the first time since the early 1980's, there was a decrease in cash benefit payments as a proportion of the expenditure on state social services (which include, in addition to the NII's benefit payments, government expenditure on health, education, housing and personal social services) - from a level of about 45%-46% in 1986-1989 to about 41%, and continued to decrease in 1991 as well - to a level of about 39%. In 1992, this proportion is expected to remain at approximately the same level.

(1) Source of the data: Publications of the Center for Social Policy Studies in Israel. The data relate to government expenditure from the regular state budget, without the development budget.

The relatively moderate rise, in real terms, that occurred in the scope of benefit payments in 1991 stemmed almost entirely - like in 1990 - from the rise in the number of recipients of the various benefits - except for recipients of children's allowances - since the real level of most NII benefits actually decreased in 1991. The rate of the basic old-age and survivors pensions decreased in real terms by about 3.5%, while that of the minimum guaranteed income to the low-income groups (elderly persons, survivors, disabled persons, women receiving alimony payments and the residual population), decreased in real terms by about 4.6% (after a real decrease of 1.5% and 4.7%, respectively, in 1990). The average daily unemployment benefit and work injury benefit also continued to decrease in real terms by higher rates: about 7% and 9%, respectively. The real decrease in the level of the two latter benefits stems not only from the decrease in the real average wage in the economy, but also from the rise in the share of low wage-earners out of total benefit recipients. Furthermore, mobility benefits - the monthly pension as well as the level of the standing loan - and the maternity grant, decreased in real terms at a rate of about 7%-8%, while the sum of the daily maternity allowance went down at a more moderate rate - of only about 1% in real terms. Of all national insurance benefits, only children's allowance maintained their purchasing power.

In 1991, the most striking rise in the number of recipients occurred in the Old-age and Survivors' branch - 7% as compared to about 5% in 1990 and about 2% in 1987-1989 - as a result of the fact that in the course of 1991, about 21,000 elderly new immigrant families became recipients of old-age and survivors' pensions. The continued growth in the scope of unemployment caused increases of about 10% in the monthly average number of recipients of unemployment benefits, and of about 9% in the

number of families receiving income support benefits, while the rise in the number of employees led to an increase in the monthly average number of recipients of work injury benefits by about 14%. Moreover, the number of elderly persons receiving long-term care benefits continued to increase in 1991, at a rate of about 8%. In contrast, in the Children branch, the number of families receiving children's allowances continued to decrease for the second year, despite the addition of thousands of new immigrant families, to those receiving children's allowances. In 1991 the number of families receiving children's allowances decreased by about 11.5% (and the number of children by about 8%), following the extension of the income test as a condition for small families to receive allowance for the second child as well.

The trend of decrease in real wages is expected to cease in 1992, as well as the decrease in the real level of national insurance benefits linked to wages. According to estimates, the level of the basic old-age and survivors' pensions, as well as the level of the minimum guaranteed income, will decrease in real terms by about 1%, while the unemployment benefits and maternity allowance will maintain their purchasing power, and the real value of children's allowance will actually increase by about 1%.

The benefit granted in the framework of the Work Injury insurance branch - injury allowance and disability and dependents' benefits - as well as maternity allowance, will increase in real terms at a higher rate - by about 4% to 5%. This development, together with the continued increase in the number of recipients of benefits from the NII - at a very high rate in some insurance branches - is expected to lead to a real increase of about 8% in total benefit payments in 1992. The

TABLE I - Development of National Insurance Payments*, 1980 - 1992

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Hostile Action	Maternity and Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support	Long Term Care and Other	Total Payments
1991	3,959.1	1,016.6	605.2	526.5	1,893.9	644.7	1,013.1	304.1	10,271.8
1992	4,681.0	1,230.7	796.5	625.5	2,207.5	965.8	905.4	617.9	12,428.4
NS Million (in current prices)									
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	--	11.0
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	4.9
1986	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	12.5
1987	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	6.8
1988	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	9.7
1989	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	4.6
1990	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	4.2
1991	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	1.6
1992	5.6	8.1	17.5	6.1	4.1	33.8	-20.2	81.5	8.0
Real growth rate relative to previous year									
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2	--	11.0
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4	4.9
1986	6.2	9.2	22.1	8.2	13.9	23.0	27.6	23.3	12.5
1987	8.5	-0.4	5.8	9.8	1.5	17.1	20.4	-10.7	6.8
1988	8.3	8.3	6.6	15.0	1.9	61.3	6.7	-1.9	9.7
1989	2.0	2.3	6.7	6.9	1.6	64.4	-13.3	12.8	4.6
1990	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	4.2
1991	4.4	-1.2	-8.5	3.6	-1.5	0.1	1.3	4.3	1.6
1992	5.6	8.1	17.5	6.1	4.1	33.8	-20.2	81.5	8.0

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes payments for income support.

number of benefit recipients in every insurance branch, except for Maternity, will increase in 1992. Due to the expected decrease in the number of new immigrants by the end of 1992, the rate of growth in the number of recipients of old-age and survivors' pensions shall slow down somewhat in this year - by 4% - though it will still be high relative to the rate in the years preceding the large immigration.

After the influence of the abolition of the allowance for the second child in small families was fully felt in 1991, the number of families receiving children's allowances increased in 1992 by about 1.3% (and the number of children by about 1.7%). The number of recipients in the Work Injury branch and in the General Disability branch continued to increase, so that the number of recipients of injury allowance, for example, increased by about 8%, and the number of recipients of general disability pension by about 4%.

The highest growth rates in 1992 were in the Unemployment and Long-Term Care insurance branches, and in the number of recipients of income supplement. The continued trend of expansion in the scope of unemployment in 1991-1992, the addition of many new immigrants to the unemployment lines and the eligibility of many new immigrants for unemployment and income support benefits, all contributed to the rise of about 36% in the average monthly number of recipients of unemployment benefits, as well as to the rise of about 75% in the number of families receiving income support benefits. In the course of 1992, about 18,000 immigrants who arrived in the country between 1989 and 1991 are expected to join the income support system, while the number of immigrants expected to receive unemployment benefits in 1992 is estimated at a monthly average of about 11,200. Moreover, the increase in the number of

TABLE II - Benefit Payments and Insurance Contribution Receipts (as percentage of the GNP), 1980-1992

Year	Benefit Payments		Insurance Contribution Receipts (as % of GNP)		Collection for	
	Total	Contributory	Total	Contributory	% of Total	Insurance
	Benefits	Percentage	Receipts	Receipts	Insurance	Receipts
	of Total	of Total	for	for	Contribution	Receipts
	Benefit	Benefit	Insurance	Insurance	Branches	Branches
	Payments	Payments	Branches	Branches	Receipts	Receipts
1980	6.75	5.47	81.0	7.51	5.71	76.1
1985	7.52	5.80	77.1	6.93	4.69	67.7
1986	8.00	6.35	79.4	8.05	5.37	66.8
1987	7.84	6.48	82.7	7.73	5.60	72.5
1988	8.15	6.81	83.6	7.95	5.80	72.3
1989	8.25	6.95	84.2	7.55	5.50	72.9
1990	8.10	6.88	84.6	7.28	5.32	73.1
1991	7.58	6.27	82.7	6.89	5.04	73.1
1992	7.74	6.22	80.4	7.16	5.22	72.9

elderly persons receiving long-term care benefits is expected to continue in 1992 - at a rate of about 21%.

The payment of contributory benefits - those benefits for which insurance contributions are collected - decreased in real terms in 1991 by about 1.3%, while in 1992 they are expected to increase in real terms by about 5.3%. On the other hand, in payments of non-contributory benefits - benefits paid in accordance with State laws (e.g., the Alimony Law, the Income Support Benefit Law, children's allowances under the Demobilized Soldiers Law, etc.), or under special agreements (such as: mobility allowances for disabled persons, benefits to Prisoners of Zion, and so forth), which the NII is entrusted with their granting - a sharp real rise was noted: 13.5% in 1991, and about 22% is estimated for 1992. In 1992, almost half of the expected growth in total NII benefits will be due to the increase in non-contributory benefit payments. In 1991-1992, the share of contributory benefits in total benefits went down to 80.4%, as compared to 84.6% in 1990.

The financing of the NII's benefit payments comes from four principal sources: The collection of insurance contributions for the various insurance branches (those collected directly from the public as well as those paid by the government instead of the employees and the non-employees as of 1986, when the contribution rates imposed on these insurees were reduced), State participation in financing the insurance branches (according to Article 217 of the National Insurance Law), State financing of non-contributory benefits (by force of Article 200 of the National Insurance Law, other state laws and agreements) and income from interest on the NII's investments.

The principal source of financing national insurance branches

is collection of insurance contributions from the insurees and the contributions paid by the government instead of the employers and non-employee insurees. Receipts from these contributions increased in real terms by about 3.2% in 1991 and are expected to increase by about 9.2% in 1992. This real increase can be explained wholly by the rise in the number of employees, since average real wages eroded during these years by about 4%. Despite the significant increase in the amount of insurance contributions collected, the share of collection for insurance branches out of total sources of financing, will go down from 58.8% in 1980-1991 to 56.6% in 1992, due to the sharp rise expected in 1992 in the share of the government in financing insurance branches. In 1991, this share went down by about 5.6% in real terms (as a result of the lowering of the rate of government participation in the Children's branch), but it is expected to go up by about 35% in 1992. This expected rise is based on the assumption that the government will pay the NII its entire debt stemming from the agreement to maintain the reserve level in the Reserve Service branch (without this assumption, government participation in financing of insurance branches would increase in 1992 by only 5.3%).

The share of the Treasury in the financing of insurance branches decreased from 14.0% in 1990 to 12.8% in 1991, but is expected to increase (on the above assumption) to 15.2% in 1992. Government participation in payment of non-contributory benefits went up gradually, from 14.2% of total receipts of the insurance branches in 1990 to an estimated 16.8% in 1992. Receipts from interests will amount to 11.1% in 1992, as compared to 12.7% in 1990.

In addition to the collection of contributions for insurance branches, the NII collects the "parallel tax" for the sick

funds. In 1991-1992 the sum of parallel tax collected by the NII is expected to increase in real terms by the same ratio, as will the payment of contributions to the insurance branches, and the share of this collection out of the total NII receipts from insurance contributions (for insurance branches and for external factors) will remain at a level of 27%. Total NII receipts from insurance contributions in 1992 will be about 7.2% of the estimated GNP for this year.

**B. ADJUSTMENT OF NATIONAL INSURANCE BENEFITS AND THEIR LEVEL
IN 1991 AND 1992**

Since April 1990 - after the Ministry of Finance decided to unilaterally cancel the agreements reached between the Ministry and the NII regarding the method of adjusting basic old-age and survivors' pensions and the minimum guaranteed income to low-income populations - these benefits are updated according to a method set down in the law; an estimate of the average wage is based on a simple average of wages in the last three months for which the Central Bureau of Statistics had data, the floor for the basic old-age and survivors' pensions was canceled and the dates of adjustment are the beginning of the year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees.

As of August 1991 - under an agreement with the Ministry of Finance until January 1992, and afterwards, by law - in order to calculate the estimate of average wage, one-time wage components (such as clothing grant and convalescence allowance given in June-July and back payments given at the end of the year) are spread out over the entire year. Such calculation of the estimate of the average wage, which takes into account the relative share of exceptional payments, prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in the advance payments

of insurance contributions and in wages linked to the average wage as defined in the National Insurance Law. This change in the method of calculating the average wage is included in a bill for an amendment to the National Insurance Law which has already been submitted to the government.

Table III and Diagrams 1 and 2 present the development of basic old-age and survivors' pensions and of income support benefits paid to selected family compositions. In 1991 and 1992, the real value of these benefits decreased in real terms as a result of the erosion in real wages; since 1988, the value of basic old-age and survivors' pensions was eroded by an even higher accumulated rate - about 11%. In 1991-1992, the erosion will be at an even higher rate than that of real wages; thus the level of pensions decreased in relation to the average wage as well; the old-age pension to a single person will fall from 15.8% of the average wage in 1990 to 15.6% in 1992, and the minimum guaranteed income to a single person from 25% of the average wage to 24.4%.

Table IV and Diagrams 3 & 4 present the development of the real value of children's allowances. No changes were introduced in the method of updating these allowances since January 1988. They are updated by the full rise in the index once a year (January) and whenever a cost-of-living increment is paid to employees. Similarly to 1990, in 1991-1992, the real value of the credit point will be maintained, and it will go up from 3.0% of the average wage in 1990 to 3.2% in 1992. It should be noted that the rise in the value of the credit point, as occurred in recent years, characterizes the level of allowances to large families, but not that of allowances to small families. The latter decreased notably since eligibility for allowance for first child became conditional on an income test in 1985.

TABLE III - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as Percentage of the Average Wage*, 1985 - 1992

Year	Basic Old-age and Survivors' Pensions		Minimum Guaranteed Income (Including Child Allowances)					
	Single Elderly Person, Widow/er	Widow/er with 2 Children	Single Elderly Person, Widow/er Single Disabled	Widow/er with 2 Children				
	At 1985 Prices	As % of Average Wage per (NIS) Employee	At 1985 Prices	As % of Average Wage per (NIS) Employee				
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1986	129.5	14.9	250.7	28.8	233.7	26.8	474.6	54.4
1987	143.5	15.0	278.3	29.1	234.6	24.5	475.4	49.7
1988	151.0	15.4	292.6	29.8	250.8	25.5	504.2	51.3
1989	151.2	15.5	292.8	30.0	245.6	25.2	495.4	50.8
1990	149.9	15.8	290.2	30.6	237.4	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	226.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.6	277.2	30.2	223.8	24.4	454.3	49.5

* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.

DIAGRAM 1 - Old-Age and Survivors' Pension and Guaranteed Minimum Income for an Individual, as Percentage of the Average Wage, 1975-1992

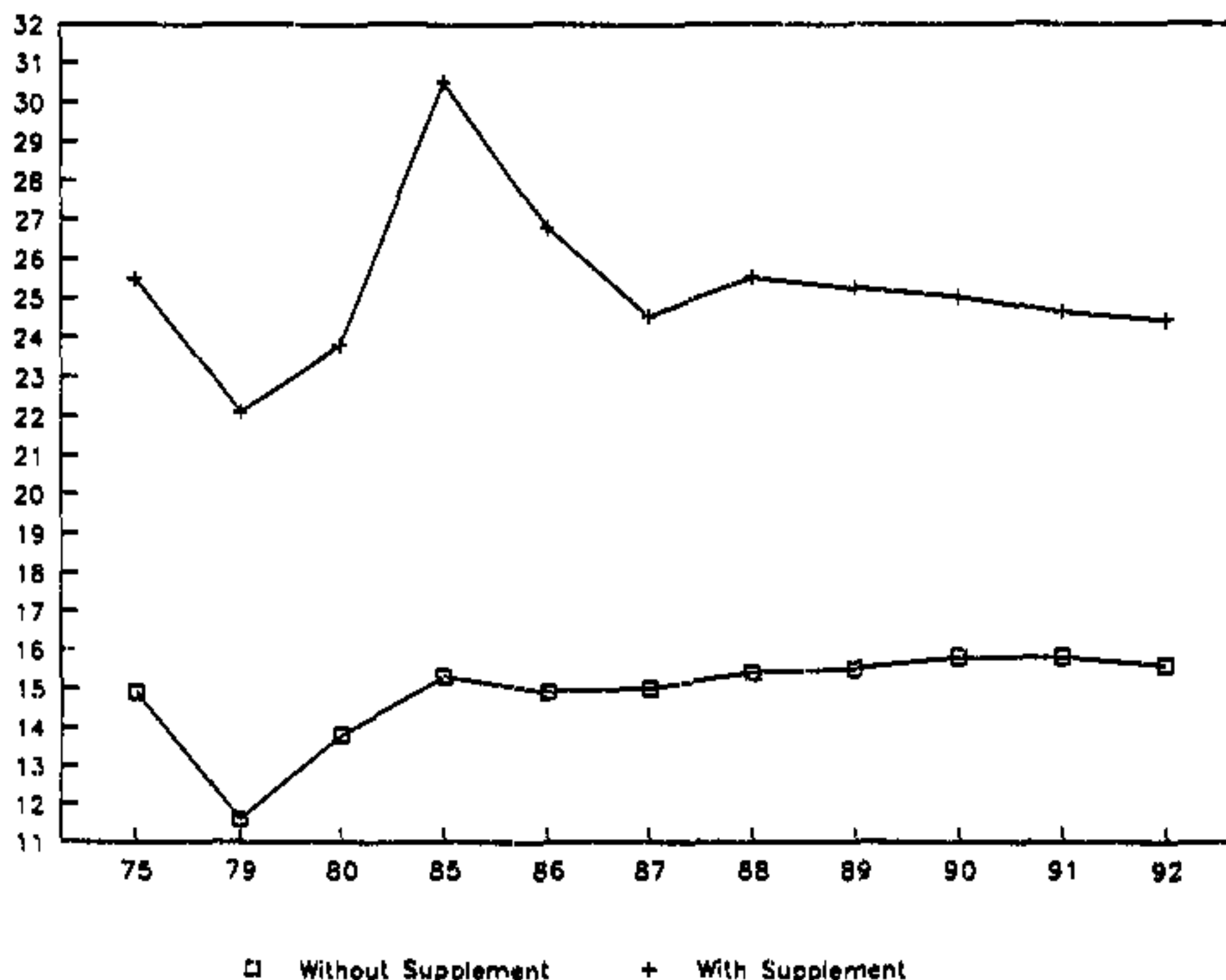


DIAGRAM 2 - Old-Age and Survivors' Pensions and Guaranteed Minimum Income for an Individual, at Fixed Prices, 1975-1992

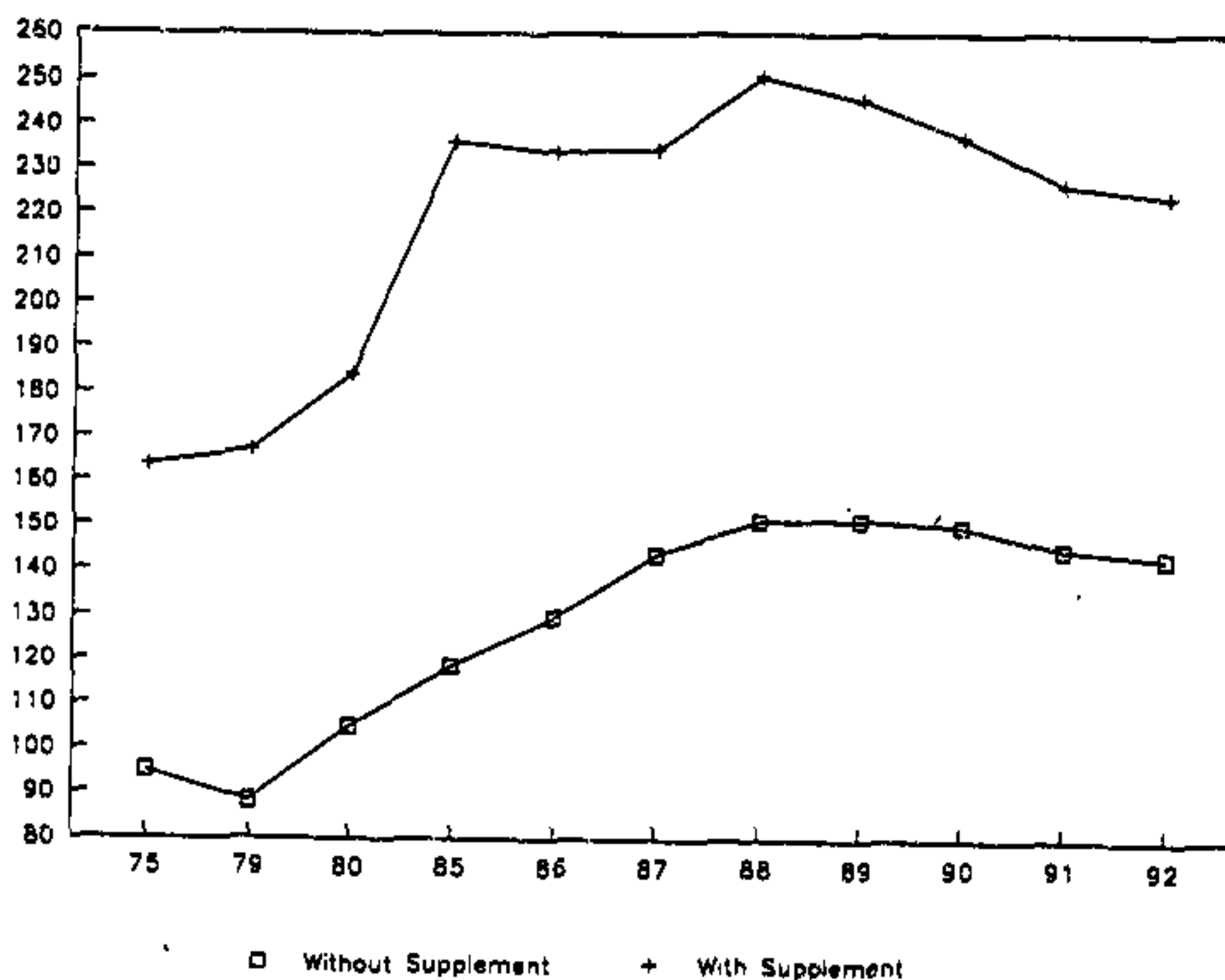


TABLE IV - Average Value of Credit Point and Child Allowances, by Number of Children (Including Family Allowance to Veterans), 1975 - 1992

Year	Value of Credit Point		Two Children		Four Children		Five Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1986	28.3	3.2	28.3	3.2	219.7	25.2	311.9	35.8
1987	28.7	3.0	28.7	3.0	221.8	23.2	314.8	32.9
1988	28.4	2.9	28.4	2.9	221.8	22.6	314.7	32.0
1989	29.0	3.0	29.0	3.0	223.3	22.9	316.9	32.5
1990	28.7	3.0	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.1	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.2	-	-	225.6	24.6	320.0	34.8

DIAGRAM 3 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), as Percentage of the Average Wage, 1975-1992

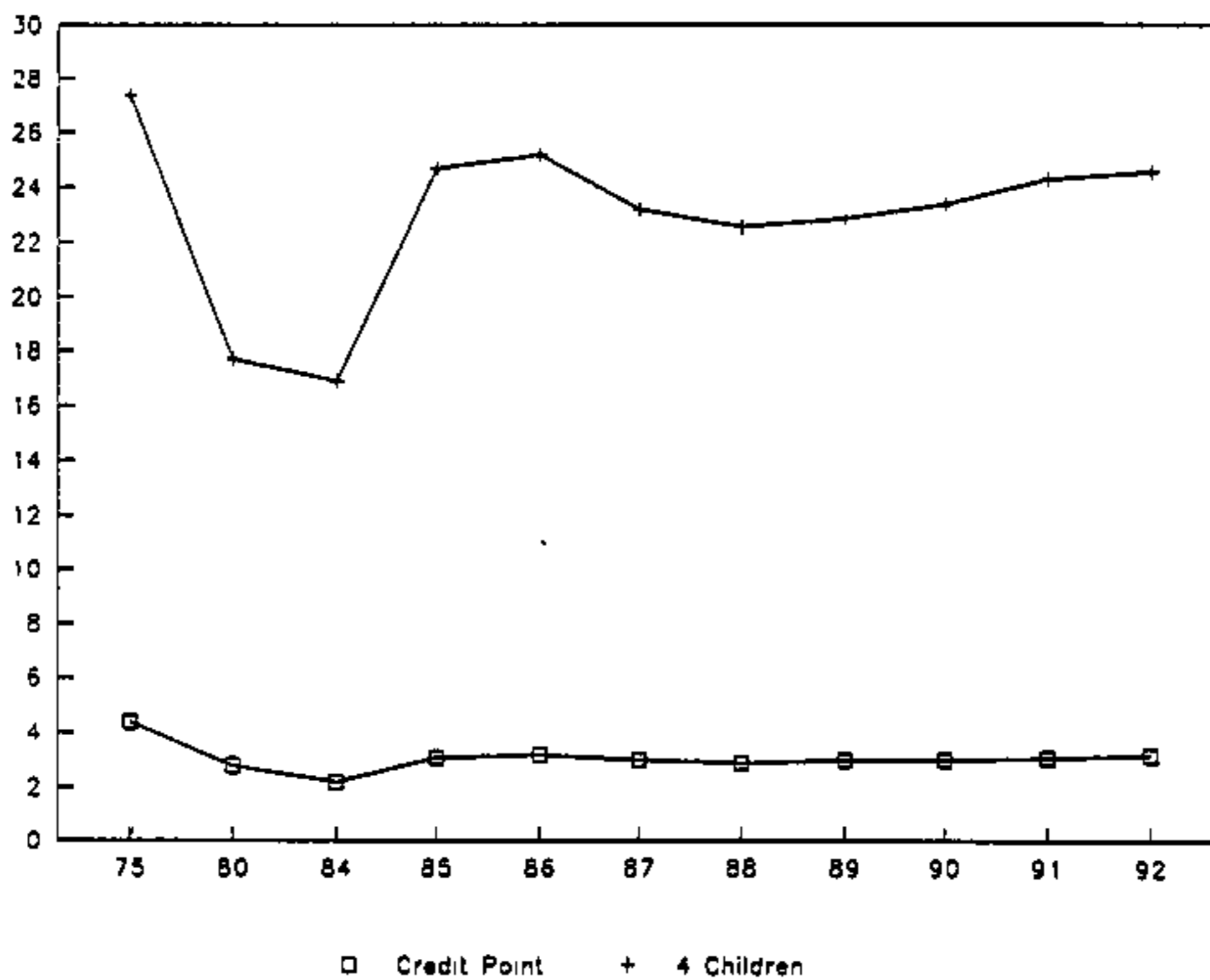
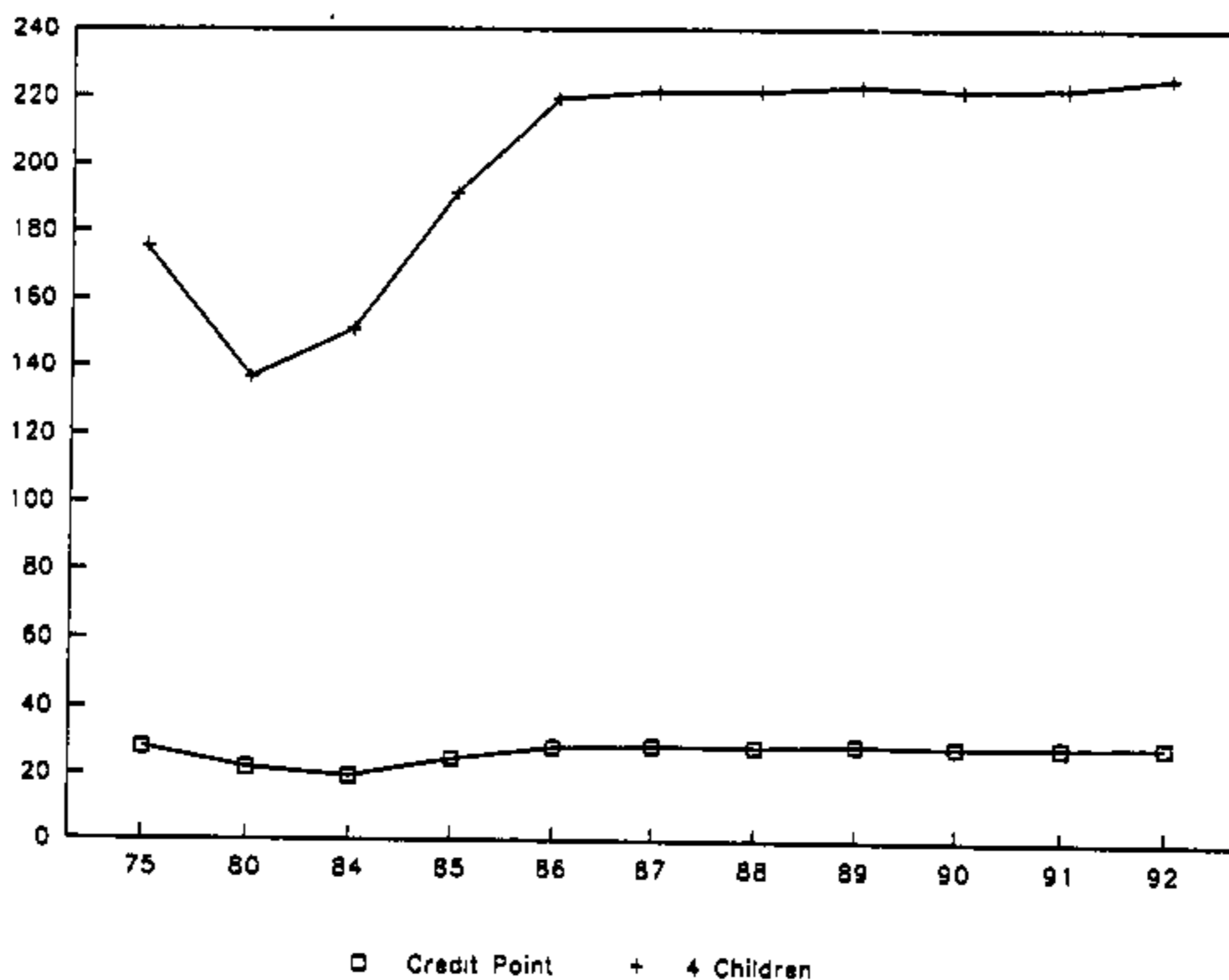


DIAGRAM 4 - Average Value of Credit Points and Child Allowances, by Number of Children (including Family Allowances to Veterans), at Fixed Prices, 1975-1992



This decrease was sharpened in 1990, when allowance for the second child became conditional on an income test as well, and further in 1991, when these income tests became more stringent.

As regards wage-replacing benefits, in 1991 there was a decrease in the real value of the Work Injury branch as well as in unemployment benefits - at even higher rates than the erosion of wages. Average daily injury allowance and unemployment allowance went down at rates of about 7% and 9%, respectively. The average daily maternity allowance went down at a moderate rate - only 1%, in real terms. In 1992, the trend of decrease in the level of these benefits is expected to end; the average daily injury allowance will increase in real terms by about 5%, while the unemployment allowance and maternity allowance will increase by about 1% .

C. BENEFIT RECIPIENTS IN 1991 AND 1992

The increase in the number of benefit recipients in all national insurance branches in 1991-1992 (except for recipients of children's allowances in 1991) is almost the sole cause of the real increase in total national insurance benefit payments during these years. The influence of the influx of the new immigrants on the number of benefit recipients was felt immediately in the Old-Age and Survivors, Children and Maternity insurance branches - which grant benefits to new immigrants immediately upon their arrival in the country. On the other hand, the rights of the new immigrants in other national insurance schemes (General Disability and Income Support) mature only after their residence in the country for a specific period of time, or after they have already joined the labor market (Unemployment, Work Injury, Maternity Allowance and Reserve Service). Thus, for example, only in 1992 will the immigrants

of 1990 and some of the immigrants of 1991 become eligible for income support benefits, and the immigrants of 1990 for the general disability benefits.

The number of benefit recipients in the main national insurance branch, Old-Age and Survivors, increased in 1991 by a significant rate - 7.8% - after a rise of 5% in 1990. This increase reflects to some extent the rise in the number of recipients of statutory old-age pensions (3.3%), but particularly, the notable rise in the number of recipients of special old-age pensions from among the new immigrants. The number of elderly immigrants who joined the population of pension recipients in the course of 1991 was about 21,000 (after about 18,500 joined this population in 1990), amounting to about 12% of all immigrants who arrived that year. According to estimates, by the end of 1992, another some 9,800 immigrants will join the population of pension recipients, so that the number of recipients of nonstatutory pensions will reach an average of about 60,000 per month (as compared to only 21,800 in 1989). Due to the decrease in the number of immigrants expected to arrive in Israel by the end of 1992, and the decrease in the rate of growth in the total number of recipients of statutory old-age and survivors' pensions, a decrease is expected in 1992 in the rate of growth of the total number of recipients of old-age and survivors' pensions - to about 4%. This number will reach about 497,000 in 1992, as a monthly average.

On the other hand, in the Children branch, the second largest insurance branch, a sharp decrease of about 11.5% was noted in 1991 in the number of families receiving children's allowance (as well as a decrease of about 8% in the number of children for whom an allowance was paid), following a decline of about 2% in this number in 1990. The average number of families receiving a

TABLE V - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, (monthly average) 1980 - 1992

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Work Injury			Maternity		Children	Unemployment***	Income Support to Residual Population	Long-Term Care
			Injury Benefit	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowances**				
1980	343,359	42,871	73,913	7,542	2,859	96,687	39,785	579,247	9,316	-	-
1985	390,226	63,500	56,921	9,872	3,286	101,329	42,755	546,900**	19,610	24,567	-
1986	401,749	64,742	57,823	10,018	3,338	100,541	42,742	524,200	19,018	31,492	-
1987	409,771	67,797	57,034	10,369	3,381	99,784	42,420	532,700	18,375	26,653	-
1988	418,167	69,519	59,168	10,645	3,421	99,268	43,170	538,700	27,157	24,065	19,212
1989	429,105	71,468	59,456	11,199	3,471	101,407	43,101	551,100	46,141	27,899	21,360
1990	442,638	73,148	56,713	11,595	3,512	103,582	43,711	532,500	50,624	31,320	25,009
1991	447,249	74,481	64,297	12,129	3,533	107,512	43,512	471,700	55,811	33,990	29,982
1992	479,000	77,500	73,908	12,607	3,592	106,500	43,500	477,600	76,000	59,000	35,340

Number of benefit recipients		Change relative to previous year (%)									
1984	2.2	5.1	3.1	4.8	4.0	-2.8	0.7	2.1	53.1	30.0	-
1985	2.8	1.7	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-
1986	2.9	1.9	1.6	1.5	1.6	-0.8	0.5	-4.5	-3.0	28.2	-
1987	2.0	4.6	-1.3	3.5	1.3	-0.7	-0.7	1.6	-3.4	-15.4	-
1988	2.0	2.5	3.7	2.7	1.2	-0.5	1.8	1.1	47.8	-9.7	-
1989	2.2	2.8	0.5	5.2	1.5	2.1	-0.2	2.3	69.9	15.2	11.2
1990	5.1	2.8	-0.5	4.0	1.3	3.9	1.0	-2.0	-	14.1	29.6
1991	-	-	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	8.5	19.9
1992	-	-	14.9	3.9	1.7	-0.9	-	1.3	36.2	73.6	21.2

* The data for this benefit are annual.

** Includes families which received the allowance for the first child via their employers as of July 1985.

*** The data for 1985 - 1989 relate to the average number of payments per month. As of 1990 - to the number of recipients who were unemployed that year.

monthly children's allowance went down from 551,000 in 1989 to about 540,000 in 1990, and to about 474,000 in 1991. In 1991, the number of families receiving children's allowances amounted to about 65% only of all families, as compared to 80% in 1990. In 1990-1991, the decline in the number of recipients in the Children branch due to the cancellation of the universal child allowances to second children in small families was partly set off by the natural growth of families in the veteran population, and mainly by the large immigration, adding about 40,000 immigrant families to the population of recipients of children's allowances in 1990, and about 35,000 families to this population in 1991. To these, of course, we must add the extension of eligibility for reimbursement of the allowance for first and second child directly from the NII - that is, families receiving general disability allowance for a disabled child as well as families of four children of whom the eldest has reached 18 and continues to study or serves in the I.D.F. In 1992, after the influence of the extension of the income test as a condition for receiving allowances for the second child in small families will no longer be felt, the number of families who will receive children's allowance is expected to increase to about 478,000 - that is, at a rate of 1.3% relative to the previous year. In the course of 1992, about 12,800 immigrant families are expected to join the Children insurance branch. The number of immigrant families who will receive children's allowance in 1992 is estimated at about 57,000, as a monthly average.

In the General Disability insurance branch, the third largest branch, the number of recipients of general disability pension rose by only 1.8% - a small growth rate even in comparison to that which characterized the years 1987- 1990 (about 2.5%-3%). On the other hand, the number of recipients of disability pension is expected to rise in 1992 by a rate of about 4%,

almost half of this rise being due to the immigrants (who arrived in 1989- 1990) who started receiving general disability pensions. In 1991-1992, the increase in the number of recipients of work injury allowance is particularly notable - at a rate of 13.8% in 1991 and at an expected rate of 8% in 1992. This increase stems mainly from the rise in the number of employees - although this rise cannot fully explain the entire increase in the number of recipients of injury allowance. The rise in the number of work accidents in all branches of the economy apparently stems too from the increase in frequency of employing non-skilled workers. The rates of growth in the number of recipients of permanent disability pension due to a work injury, and in the number of recipients of disability pension, were more or less similar to those that characterized previous years: 4.6% and 0.6%, respectively, in 1991, and they are expected to be 3.9% and 1.7%, respectively, in 1992. The number of women who received maternity grant from the Maternity branch increased in 1991 by about 4% (similarly to 1990), but will decrease by about 1% in 1992, while the number of women receiving maternity allowance remained more or less stable in 1991, and no change is expected in 1992.

In 1991 and 1992, the trend of increase in the number of recipients of unemployment allowance continued. In 1991 the increase was more moderate than that which characterized 1990, but it was especially high in 1992. The number of recipients of unemployment allowance as a monthly average grew from about 53.7 thousand in 1990 to 55.8 thousand in 1991, and is expected to reach about 76.0 thousand in 1992. These constitute growth rates of about 10% in 1991 and about 36% in 1992.

The increase in the number of recipients of unemployment allowance, as a monthly average, reflects both the rise in the

number of recipients in the course of the year (13% in each one of the years 1991 and 1992) and the increase in the average number of days (per unemployed person) for which unemployment allowance is paid (from 119 days in 1990 to 122 in 1991 and an expected 130 in 1992). The number of immigrants who received unemployment allowance rose steadily since the beginning of 1991, from 792 in January 1991 to close to 7,000 in December 1991. Out of 55.8 thousand unemployed (as a monthly average) who received unemployment allowance in 1991, 3.4 thousand of these were immigrants (who arrived in the country during the years 1989-1991). This upward trend will continue in 1992 as well - and will even be sharpened, with the number of immigrants expected to receive unemployment allowance in this year estimated at about 11,200, as a monthly average.

The expansion of the scope of unemployment was also the main cause for the continued growth in the number of families receiving the income support benefit (the residual population). The monthly average number of benefit recipients will rise from almost 8.5% in 1991 to about 59.0 in 1992. In this population of recipients, the rise in the share of the "non-working" is particularly high, with the "non-working" including both those who, despite their efforts, failed to rejoin the labor market, and those newly unemployed who just began to receive income support benefits. In March 1992, the immigrants first began to be eligible for income support benefit (after having resided for at least a year in the country), according to present estimates.

Finally in 1991-1992, the rise in the number of elderly persons who received long-term care benefits shall also continue - at a rate of almost 20% in 1991 and 21% in 1992. In 1992, the fifth year in which this benefit is granted, the number of recipients of long-term care benefit is estimated to reach about 36.3

thousand elderly.

**D. DEVELOPMENT OF BENEFIT PAYMENTS IN VARIOUS INSURANCE
BRANCHES IN 1991-1992**

An examination of the distribution of benefit payments by insurance branch and of the real rates of growth in benefit payments in each one of these branches enables us to measure the relative contribution of each branch to the rise in the scope of payments in the social security system as a whole.

In 1991, the benefit payments in the Old-Age and Survivors' branch, the largest insurance branch, increased at a higher rate than did the benefit payments in the other branches. In this year, the payments of this branch grew at a real rate of 4.4% (as compared to 3.5% in 1990). In 1992, a higher real increase is expected - 5.6%.

The real increase in the branch's payments in 1991 reflects two opposing developments: while the sum of statutory benefits paid decreased in real terms by about 1.1%, a decrease of about 39% occurred in payments of nonstatutory benefits. The real decrease in the sum of statutory benefits paid stems solely from the decline in the real value of benefits, since the number of recipients of statutory benefits increased, while the real increase in the sum of nonstatutory benefits paid stemmed solely from the notable growth in the number of recipients of nonstatutory benefits and in the number of recipients of benefits with income supplement.

The real growth in the branch's payments expected in 1992 reflects the real increase both in the sum of statutory benefits

TABLE VI - National Insurance Payments by Insurance Branch* (In percentage), 1980 - 1992

Year	Old-age and Survivors**	General Disability	Work Injury, Border and Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support	Care and Other	Total
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	0.1	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	100.0
1986	38.5	11.6	5.2	4.5	23.1	2.6	10.8	3.3	100.0
1987	39.1	10.8	5.2	4.6	22.0	2.8	12.1	2.8	100.0
1988	38.6	10.7	5.8	4.8	20.4	4.1	11.8	2.5	100.0
1989	37.7	10.5	5.9	4.9	19.8	6.5	9.7	2.7	100.0
1990	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	100.0
1991	38.5	9.9	5.9	5.1	18.4	6.3	9.9	3.0	100.0
1992	37.6	9.9	6.4	5.0	17.8	7.8	7.3	5.0	100.0

* Benefits, including administrative expenditure.

** Includes payments for income support.

paid (3.9%) and in the sum of nonstatutory benefits paid - mostly to new immigrants (11.6%). The rise in the scope of benefits - both statutory and nonstatutory - stems solely from the increase in the number of recipients. The share of nonstatutory payments in total old-age and survivors' pensions grew from 13.7% in 1990 to 18.2% in 1991, and is expected to grow to 19.3% in 1992. The share of the branch's payments in the NII's total benefit payments went up from 37.5% in 1991 to 38.5% in 1992, but is expected to go down again to 37.6% in 1992.

In 1991, the total sum of payments of the Children branch decreased in real terms at a rate of 11.4% (after a decrease of about 2% in 1990). This decrease stemmed from the cessation of payment of children's allowance for all the second children in small families (as of October 1991), since in 1991 the real value of children's allowance was maintained. In 1992, the trend of decrease in the branch's payments is expected to end, and the sum of payments for childrens allowances will increase in real terms by 1.3%. The real decrease in the branch's payments in 1991 (as compared to a real growth of about 1.6% in total national insurance payments) and their moderate increase in 1992 (as compared to the significant increase of 8% in total national insurance payments) will lead to a continued decrease in the share of the Children branch in total national insurance payments - from 19% in 1990 to 17.8% in 1992.

Similarly to 1990, payments of the Disability branch decreased in 1991 by about 1.2%. The real decrease in the branch's payments reflected opposing developments in the various benefit payments granted in the framework of the branch; the payments for general disability pension and for mobility benefits decreased in real terms at rates of about 1% and 12%,

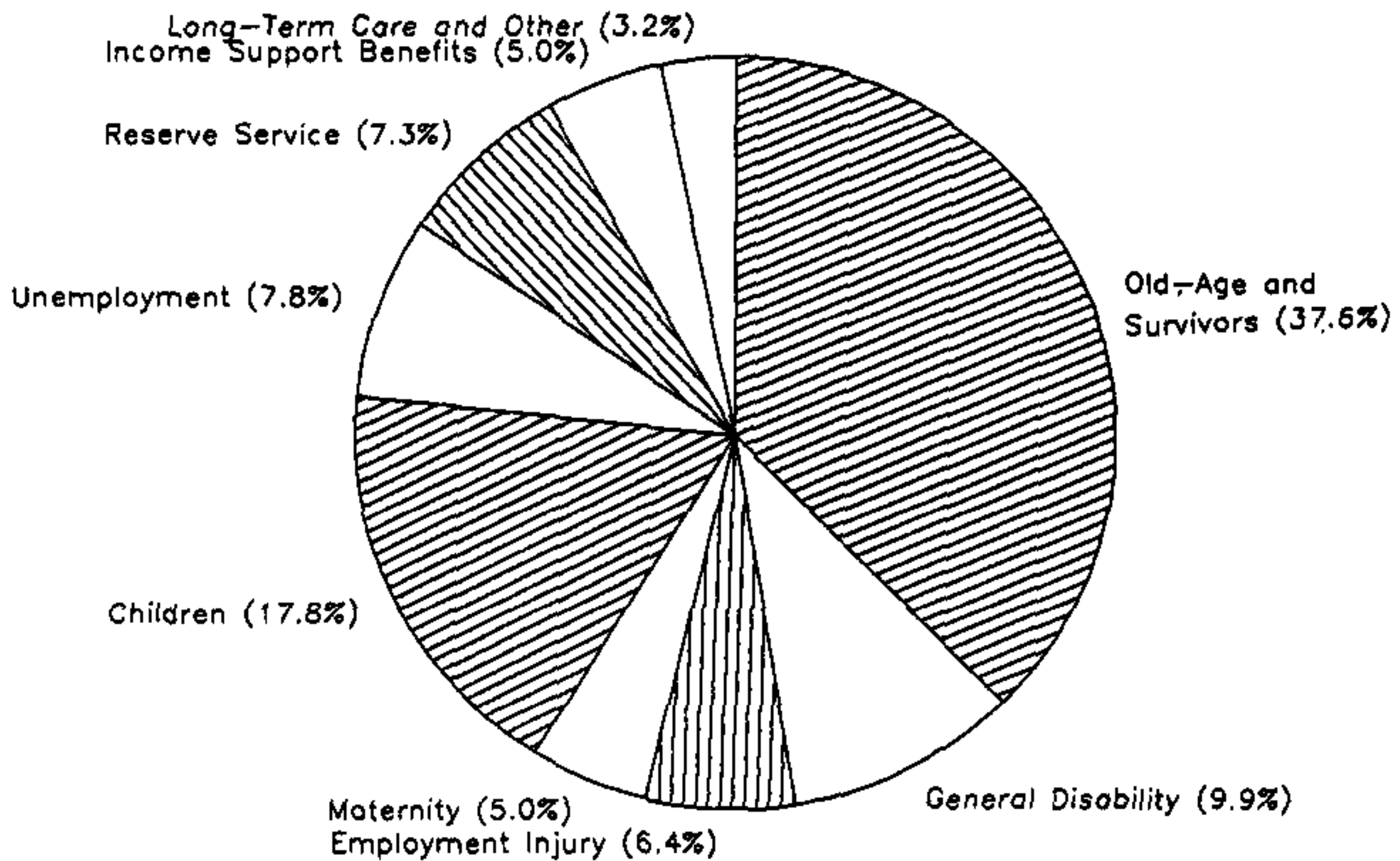
respectively, while payments for benefit for disabled child and for attendance allowance increased in real terms at rates of about 7% and 5%, respectively. In 1992, a real growth of about 7% is expected, due to the increase in the number of recipients of the various types of benefits, since in 1992 the erosion in the real value of benefits, particularly mobility benefits, is expected to continue. The share of the branch's payments out of total national insurance payments will fall from 10.2% in 1990 to 9.9% in 1991-1992.

In 1991, payments of those insurance branches paying wage-replacing benefits either decreased in real terms or increased at relatively moderate rates. The main reason for this is the erosion in real wages which occurred that year. The real decrease in the payments of the Work Injury branch (including payments of hostile action casualties and border action casualties) is particularly notable - at a rate of about 8.5% - stemming mainly from the real decrease of about 8%-10% in the level of benefits granted by this insurance branch, despite the increase in the number of recipients, particularly of injury allowance. However, in 1992, a sharp rise of 17.5% is expected in the branch's payments, due to the continued increase in the number of recipients and the expected rise in the real value of the benefits. In the Unemployment branch, the sum of payments for unemployment benefits remained the same in 1991 (it went up in real terms by only a tenth of a percent), despite the growth (of about 10%) in the average monthly number of recipients of unemployment benefits. This stability reflects the real decrease in unemployment benefits (stemming from the decline in real wages), the rise in the share of low-wage earners out of total recipients, and the rise in the share of demobilized soldiers out of total recipients. In 1992, however, a sharp real increase - of about 34% - is expected in the sum of the

branch's payments, as a result of the increase, at a similar rate, in the average monthly number of recipients.

In 1992, the payments of the Unemployment branch will constitute 7.8% of total national insurance payments (as compared to 6.4% in 1990 and 2.8% in 1987, before the aggravation of the unemployment situation). Finally, the payments of the Maternity branch increased at rates of 3.6% in 1991 and 6.1% in 1992, while payments of the Reserve Service branch increased in real terms by only about 1% in 1990, and will even decrease by about 20% in 1992.

DIAGRAM 5 - Distribution of National Insurance Benefit Payments in 1992



The share of the Maternity branch out of total national insurance payments will remain at 5% (similarly to 1990), while the share of the Reserve Service branch is expected to go down from 9.9% in 1990 to 7.3% in 1992.

Income support benefit payments to the residual population increased in 1991 at a real rate of about 4.3% only, but are expected to increase in 1992 at a real rate of about 80%. This increase in income support payments stems solely from the continued rise in the number of benefit recipients - mainly due to the addition of the new immigrants to the scheme - since the level of the minimum guaranteed income actually decreased in real terms by about 4.6% in 1991 and will decrease by an estimated 1% in 1992. In 1992, income support payments are expected to total 5% of all national insurance payments (as compared to 3% in 1991).

In the years 1991-1992, the share of the Long-Term Care Insurance branch payments will also grow and will reach 3.2% of total national insurance payments. The sum of expenditure on long-term care (including payments of long-term care benefits, transfer of funds to external factors participating in the implementation of the law and resources allotted for expanding the scope of community services for institutionalization and service development) increased by about 18% in real terms in 1991, and by an estimated 15% in 1992.

In sum, one may state that the real increase of about 1.6% in the scope of national insurance benefit payments in 1991 stemmed mainly from the increase in payments of Old-Age and Survivors branch, since the sum of payments in the other major branches - Children, Disability, Reserve Service, Work Injury and Unemployment - either decreased in real terms or remained more

or less the same. On the other hand, the real growth - of about 8% - expected in 1992 in the NII's payments stems from the real rise in payments of all branches, with the exception of the Reserve Service insurance branch.

E. FINANCING NATIONAL INSURANCE INSTITUTE ACTIVITIES

1. Collection of Contributions

In June 1986, the government decided to reduce the rates of National Insurance contributions imposed on employers and non-employee insurees so as to lower labor costs in the economy (thus to preserve price stability and increase the profitability of production, mainly for exports). The government also decided that the Ministry of Finance would pay the NII the balance missing as a result of the reduction in the sum of contributions paid by employers and non-employees. In April 1987, this reduction of insurance contribution rates was implemented by means of an administrative arrangement which cancelled some of the advance payments. In April 1987, the reduction of insurance contributions (by 2.8 percentage points) was anchored in the Stabilization of the Economy Law². Furthermore, the government decided to reduce insurance contribution rates by an additional 2.7 percentage points as of March 1987, to be implemented by an administrative arrangement of cancelling advance payments. This policy continued in 1988-1989 as well. In April 1990 the government decided on the cessation of the above

(2) At this time the government also decided to abolish the education and defense levies, which together amounted to 1.7% of the income liable for insurance contributions.

administrative arrangement, and on a reduction of 1.5 percentage points only, to be anchored in the Stabilization of the Economy Law. This decision meant, in effect, the raising of the insurance contributions collected from employers by a rate of 1.2% and the parallel reduction of government payments at the same rate. However, in the framework of government decisions on the State Budget for 1991, it was decided that as of May 1991³, the rates of insurance contributions would again be reduced. Unlike the previous reductions, the present one applied to employers only, not to non-employee insurees. Since October 1992, the contribution rates have been reduced for the self-employed as well (but not for the other groups of non-employees), by 1.95 percentage points.

In 1991, the Ministry of Finance transferred the sum of about NS billion 2.54 (in current prices) to the NII as insurance contribution payments instead of the employers and the non-employee insurees. This sum was about 44% larger, in real terms, than the sum transferred in 1990. The estimated contribution payments of the government in 1992 are about NS billion 3.6, in current prices; that is, a real growth of about 27% is expected.

Tables VII and VIII present data on the sum of the NII's receipts from insurance contributions; how they are divided into direct collection from the public and government payments and how they are divided into collection from employees (including

(3) The share of the employer in the payment of contributions to insurance branches decreased from 4.4% of income liable for contributions to 2.4% of this income (not including the payment of parallel tax at the rate of 4.95% of income). At this time the government began paying 6.3% from the income liable for contributions.

**TABLE VII - The Institute's Receipts from Insurance
Contributions (NS million)*, 1990-1992**

	1990	1991	1992	Rate of Growth	
				1991	1992

Total

Employees	6,394	7,948	9,800	4.5	10.0
Non-Employees	1,047	1,196	1,400	-4.0	4.4
Total	7,441	9,144	11,200	3.3	9.3

Collection from Public

Employees	5,109	5,659	6,550	-6.9	3.3
Non-Employees	852	946	1,038	-6.7	-2.1
Total	5,961	6,605	7,588	-6.9	2.5

**Idemnification of Institute
by Treasury****

Employees	1,285	2,289	3,250	49.7	26.7
Non-Employees	195	250	362	7.7	29.2
Total	1,480	2,539	3,612	44.2	26.9

* Including collection of the parallel tax.

** For the reduction of insurance contribution rates for employers and non-employee insurees in the framework of the Law for the Stabilization of the Economy.

**TABLE VIII - Collection of Contributions - Selected
Characteristics, 1987-1992**

Contributions - Characteristics	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Average real wage per employee	9.7	2.9	-0.7	-	2.9	-
Number of employee posts	3.4	0.6	0.2	-	9.9	-
Average wage as defined in the N.I. Law	30.3	24.3	19.1	20.0	14.2	-
Change in prices	17.9	17.4	19.1	17.2	19.0	12.1
Increase in total contribution receipts:						
Nominal*	23.0	27.5	16.8	18.7	22.9	22.5
Real	4.3	8.6	-2.0	1.3	3.3	9.3
Contributions for external factors, as % of total contribution receipts	27.5	27.1	27.1	26.9	27.0	27.1
Employees' contributions as % of total contribution receipts	84.6	84.7	84.4	85.9	86.9	87.5

* Including collection for external factors.

the employer's share), collection from non-employees, collection for insurance branches and collection for external factors. In 1991, total NII receipts from insurance contributions (direct collection from the public - including for external factors - and government payments instead of the employees and non-employee insured persons) increased in real terms by about 3.3%. Table VII shows that the 1991 increase reflects two opposing developments: the sum of direct collection from the public decreased by 6.9% in real terms, whereas the sums of insurance contributions transferred by the government increased by about 44% in real terms.

The real increase in the sums transferred by the government stemmed from the rise in the government's share in contribution payments of employers and non-employee insurees, since May 1991. This development also influenced the distribution of receipts from contributions among employees and non-employees. In 1991, the sum of insurance contributions for employees (the share of the employer, the government and the worker together) increased by about 4.5% in real terms, while receipts from non-employees (including government payments for them) decreased in real terms by 4%. As a result, there was an increase in the share of receipts for employees in total receipts from contributions, reaching 86.9% in 1991 as compared to 85.9% in 1990.

Insurance contribution receipts are expected to increase in 1992, due to the expected rise in the number of employees and the expected halt in the erosion of wages. Total receipts from insurance contributions from employees are expected to increase in real terms by about 10%, whereas insurance contribution receipts from non-employees (including the government) are

expected to increase by about 4.5%.

2. Government Participation in Financing National Insurance Benefits

Under Section 217 (A) and (A1) of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in financing four insurance branches at rates prescribed by the law, namely: 15% of contributions for the Old-age and Survivors' branch, 80% of contributions for the Childrens branch (having been reduced from 90% in April 1991, after having been reduced from 100% in October 1990), 50% of payments to "previously disabled" in the General Disability branch and the full payment of benefits to new immigrants in the Long-Term Care insurance branch. In addition to this participation, the government grants benefits to various groups of beneficiaries through the National Insurance Institute. Among these benefits are those granted by force of the Income Support Benefits Law, special allowance for veterans, alimony payments, mobility allowance and others.

In 1991, the sum of government participation under Section 217 of the law decreased in real terms by about 5.6%, due to a combination of two factors: a real decrease in payments to "previous disabled" and a reduction of rates of government participation in financing the Children branch. Benefit payments under Section 200 of the law and under other laws increased in real terms by 13.4%, mainly due to the real growth in nonstatutory payments (to new immigrants) in the Old-age and Survivors' branch (about 39%) and the real growth in income support benefit payments to the residual population (about 4.3%). In other non-contributory benefit payments - such as

mobility benefits, disability pension payment to "previously disabled" and payments to border casualties and hostile action casualties - a real decrease was noted.

3. Distribution of Sources of Financing National Insurance Activities

To sum up the subject of financing national insurance branches, Table IX presents the relative share of the various components of NII receipts. Similarly to 1990, in 1991 the share of collection for insurance branches was about 58.8% of total sources of financing, but this share is expected to increase to 56.6% in 1992. The share of the government in financing insurance branches went down from 14.0% in 1990 to 12.8% in 1991 and is expected to increase to 15.2% in 1992, while the sum of government participation in nonstatutory benefit payments went up from 14.2% in 1990 to 15.6% in 1991, and is expected to reach 16.8% in 1992. The fourth source of financing insurance branches is NII receipts from interest and investments. Under a special investment agreement, NII assets are invested in the Bank of Israel bonds fully linked to the index and bearing an average of 5.25% interest. In 1990 this interest was reduced to a level of about 4%. The effect of this reduction on the monetary situation of the insurance branches is not immediate, but will be felt in the next few years. Receipts from interest on investments amounted in 1991 to 12.5% of all the current receipts of the NII, as compared to 12.7% in 1990. In 1992 they are expected to constitute 11.1% of all national insurance receipts.

TABLE IX - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches, 1985-1992

Year	Total Receipts of NI Branches*	Contributions to NI Branches*	Government Allocations According to NI Law	Government Participation According to Section 200 and Other Laws**	Interest From Investments
	Absolute Numbers (NS million)				
1985	2,914.2	1,515.9	380.2	564.2	447.0
1986	4,275.1	2,394.1	591.0	748.0	534.4
1987	5,501.5	3,119.2	840.8	792.3	664.2
1988	7,101.1	4,103.1	1,178.5	965.0	831.7
1989	8,080.8	4,791.7	1,344.8	1,157.6	764.7
1990*	9,240.0	5,438.0	1,295.3	1,311.8	1,170.7
1991	11,357.4	6,676.4	1,455.2	1,768.2	1,421.5
1992	14,414.9	8,165.0	2,194.7	2,421.3	1,600.0
	Breakdown (percentages)				
1985	100	52.0	13.0	19.4	15.3
1986	100	56.0	13.8	17.5	12.5
1987	100	58.2	15.3	14.4	12.1
1988	100	57.9	16.7	13.7	11.7
1989	100	59.3	16.6	14.3	9.5
1990	100	58.8	14.0	14.2	12.7
1991	100	58.8	12.8	15.6	12.5
1992	100	56.6	15.2	16.8	11.1

* Includes sums of insurance contributions paid by the government instead of the employers and the non-employee insurees (see Table VII).

** Includes administrative expenditure of external factors.

**TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches (NS million),
1989-1991**

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest		Surplus/Deficit With Interest	
	1989	1990	1989	1990
Total	-35.7	-429.2	-335.9	741.5
Old-age and Survivors	-244.5	-333.9	-261.7	8.6
General Disability	50.2	41.8	68.8	89.5
Work Injury	-129.7	-214.4	-179.3	-52.3
Maternity	-41.5	-57.5	-72.1	-8.5
Children	602.9	696.1	783.6	912.1
Unemployment	-379.1	-426.5	-584.3	-235.7
Reserve Service	137.8	-61.8	-53.5	163.8
Others	-31.8	-73.0	41.8	8.8
				1,085.5
				260.6
				148.0
				-50.0
				-14.6
				1,006.9
				-277.0
				-3.5
				-11.7

4. The Monetary Situation of the National Insurance Branches

Table X presents the balance of receipts in each one of the NII branches in current annual prices. From 1990 to 1991 there was an increase in the current deficits (without interest) in total Old-age and Survivors', Work Injury, Maternity and Unemployment branches. In the Reserve Service insurance branch the current deficit decreased, and in the General Disability and Children branches the growth in the current surplus continued.

The improvement in the financial situation of the Children branch stems from the fact that the rate of growth of this branch's receipts (in current terms) was higher than that of its benefit payments, despite the reduced government participation in financing the branch. In contrast, the growing deficit in the Old-age and Survivors, Work Injury, Maternity and Unemployment branches stems from the fact that the rate of growth of benefit payments in these branches was higher than that of receipts. When interest paid on NII investments in 1991 is taken into account as well, the data indicate that there was a deficit in the Work Injury, Maternity, Unemployment and Reserve Service insurance branches, whereas there was a surplus in all the other branches. The overall activities of the NII branches in 1991 were characterized by a deficit (but lower than that of 1990), but when the interest is taken into account, there was a surplus of some NS 1,086 million, in 1991 prices.

Table XI presents the distributions of all NII assets, according to insurance branch. The relative share of the Old-age and Survivors' branch's assets in total NII assets increased from 32.6% at the end of March 1990 to 36.5% at the end of December

1991. In parallel, the relative share of the Children branch's assets increased, from 21.9% to 22.6%, and of the Disability branch's assets from 5.3% to 5.9%. The decrease in the share of the assets of the other branches continued; in particular that of the Unemployment branch. These assets are expected to reach about 14.5% of total NII assets, as compared to 21% in 1987.

An examination of the coverage level in each one of the National Insurance branches, which is defined as the number of years of expenditure on the branch's benefits as made possible by the scope of its assets, shows that the General Disability branch had a coverage level in 1991 of 1.9 years (as compared to 1.65 years in March 1990), which was still less than the minimum determined for the reserves of this branch: three years. The reserves of the Old-age and Survivors' branch at the end of 1991 were sufficient for 3.23 years of expenditure (as compared to 2.75 in March 1990), while in the Children branch they were sufficient for 4.61 years of expenditure (as compared to 3.99 in March 1991), that is, more than the determined minimum of one year.

T A B L E S