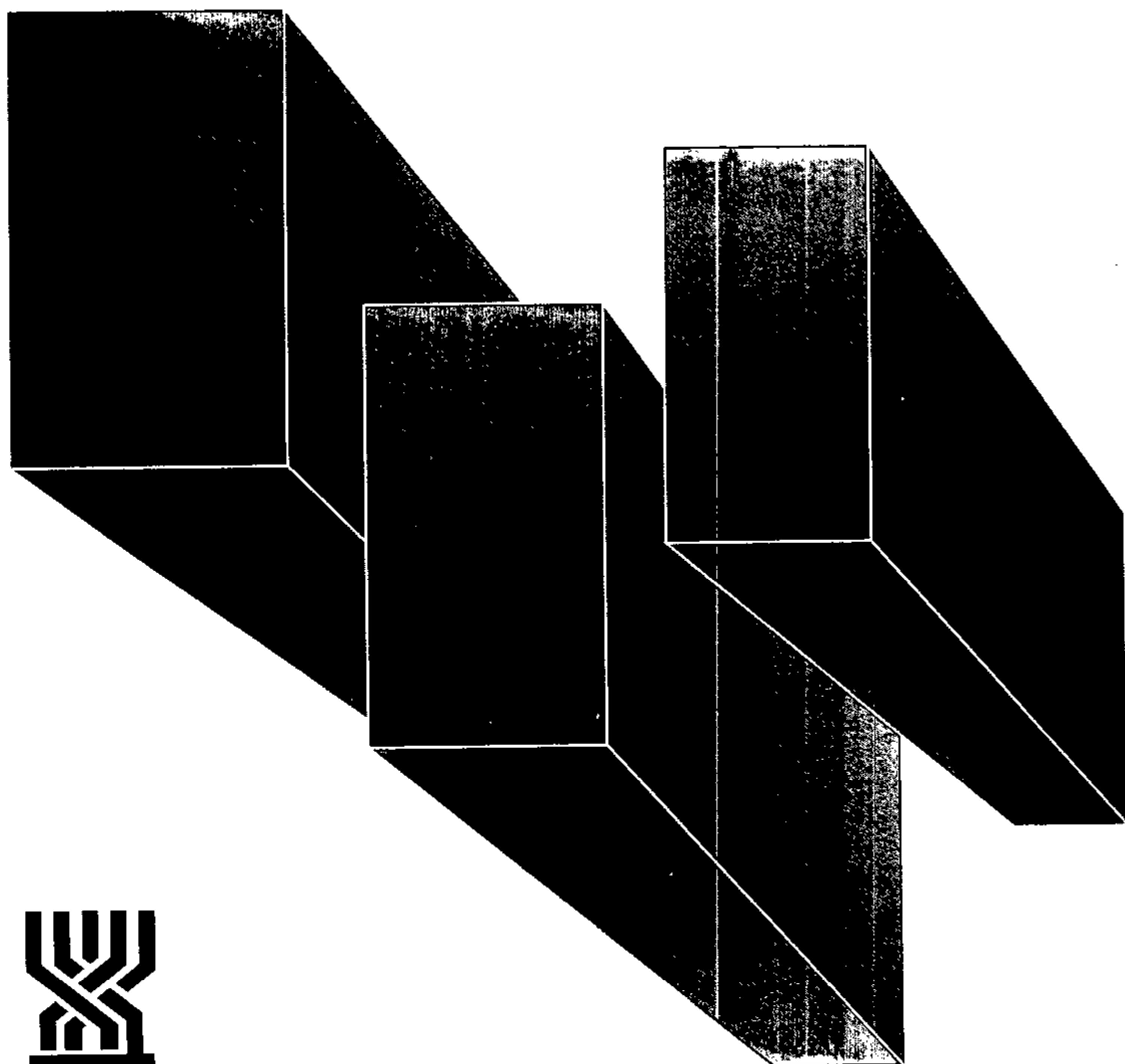


סקירה

שנתית

1997/98



המוסד לביטוח לאומי



# סקירה שנתית 1997/98

ריכוז ועריכה  
ד"ר גדעון יניב

**המוסד לביטוח לאומי**  
**מינהל המחקר והתכנון**

ירושלים, כסלו התשנ"ט

ISSN 0333-8649

## פתח דבר

סקירה שנתית זו היא חוליה נוספת בסדרת הסקירות המתפרסמות מדי שנה והמציגות את פעילות המוסד לביטוח לאומי. בסקירה שני חלקים עיקריים. החלק הראשון נפתח במגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי שנצפו בשנת 1997 ובאלה הצפויות בשנת 1998 (על-פי תשלומי הגמלאות והיקף הגבייה בפועל בשמונת החודשים הראשונים של שנה זו). מושם דגש על השינויים שחלו ברמת הגמלאות ובחיקף האוכלוסייה אשר לה הן הוענקו, ובעיקר על השלכותיהם של השינויים התחיקתיים ושל ההתפתחויות הכלכליות והדימוגרפיות על רמת הגמלאות ועל דרכי מימון. ממצאי המוסד לביטוח לאומי בדבר ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל בשנת 1997 חותמים את חלקה הראשון של הסקירה. חלקה השני מוקדש, כבכל שנה, לסוגיות נבחרות בתחום הרווחה. השנה כלולים בו סקירה על התכניות לצמצום ממדי האבטלה במדינות האיחוד האירופי, ממצאים מתקדמים העולים ממחקר בינלאומי שעוסק בשיקום נכים ובחזרתם לעבודה, אשר המוסד לביטוח לאומי שותף לו, וכן ניתוח ההשפעה של משתנים מקרו-כלכליים על עוני והתחלקות הכנסות בישראל. הסקירה מסתיימת בנספח פרסומים - תמציות של דו"חות המחקר ושל הסקרים, שמינהל המחקר והתכנון הוציא לאור בשנים 1997-1998.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס, ובמיוחד לד"ר גדעון יניב שריכז וערך את החומר הרב, ולעירא כהנמן ששקדה על עריכתו הלשונית. ראוייה לציון עבודתן של אני כהן, שהדפיסה טיוטות ראשונות של הסקירה, ושל שרה גרגיי וחיה רבין, שסייעו בתהליך ההפקה. תודה מיוחדת נתונה לאורלי אבוטבול, שנשאה בעיקר נטל ההדפסה ואף הפיקה את התרשימים הצבעוניים, על עבודתה היעילה והמסורה.

שלמה כהן  
סמנכ"ל מחקר ותכנון

## דבר המנהל הכללי

כמדי שנה המוסד לביטוח לאומי מתכבד להגיש לציבור סקירה שנתית נוספת - ה-18 במספר. הסקירה מתארת את עיקר פעילותו של המוסד בשנים 1997-1998 ובוחנת את השפעתה של פעילות המוסד על דפוסי העוני והתחלקות ההכנסות במשק בשנת 1997. בשנה זו תחולת העוני בישראל התייצבה, לאחר ירידה רצופה בשנתיים הקודמות והקיפה 16.2% מכלל המשפחות באוכלוסייה. עם זאת, חלה עלייה ניכרת בתחולת העוני בקרב משפחות קשישים, משפחות מרובות ילדים ומשפחות חד-הוריות. קבוצות אלה נהנו בשנתיים הקודמות משיפור ניכר בתחולת העוני בקרבן בזכות התכניות למלחמה בעוני, שהונהגו בשנים 1994 ו-1995. לאחר שפגה ההשפעה החיובית של תכניות אלה מסתמנת בקרב הקבוצות הללו מגמה הפוכה, שתתחזקה עקב שחיקת הקצבאות ששולמו להן בשנת 1997. לעומת זאת, נרשמה ירידה קלה בתחולת העוני בקרב העובדים השכירים, בעיקר בזכות השיפור ברמת שכר המינימום מאז אפריל 1997, והריפורמה החלקית במס הכנסה, שהופעלה בראשית שנת 1997. בהתחלקות ההכנסה הפנויה במשק לא חל שינוי משמעותי בשנת 1997: מדד אי-השוויון (מדד גיני) להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה רק במקצת - מ-0.328 ב-1996 ל-0.333 ב-1997. כן גדל במעט יחס ההכנסה הפנויה בין שני העשירונים העליונים לבין שני העשירונים התחתונים באוכלוסייה - מ-5.47 ב-1996 ל-5.58 ב-1997.

שנת 1998 הייתה שנה לא קלה לכלכלת ישראל: ממדי האבטלה התעצמו, ושיעור הצמיחה ירד במידה משמעותית. בשנה זו גברו הלחצים לצמצום ההוצאה הצבורית ולקיצוצים בתקציב המדינה, שבעקבותיהם הוגשה על-ידי אוצר המדינה שורה ארוכה של הצעות לצמצום זכויותיהם של מקבלי קצבאות שונות, במיוחד קצבות ילדים וזיקנה. רוב הצעות אלה לא התממש בשל עמידתו האיתנה של המוסד לביטוח לאומי על זכויותיהם של מקבלי הקצבאות. החמרות מסוימות חלו בזכויות המבוטח בביטוח אבטלה, שעיקרן ניכוי מלוא הפנסיה מעבודה מדמי האבטלה (במקום ניכוי 60% בלבד עד כה) וכן הפחתת 30 יום מתקופת הזכאות לדמי אבטלה במקרה של סירוב לקבל עבודה מתאימה. בניגוד לשנים קודמות, שנת 1998 לא הייתה משופעת בשנויים ובתיקונים משמעותיים בחוק הביטוח הלאומי.

בשנים 1997-1998 עמדה פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בסימנם של מאמצים גדולים לשפר את השירות לציבור. נעשו צעדים רבים ומגוונים, כגון הפעלת דלפק קדמי לטיפול מהיר בכל סניפי המוסד, הפעלת תחנות לשירות עצמי ביחידות העבודה השונות, הנהגת מוקד טלפוני מרכזי המשרת את דרום הארץ והממוקם באיזור רחובות, שיורחב בהדרגה גם לאזורים אחרים ברחבי המדינה, והפעלת נידת שירותים המביאה את שירותי המוסד לשובים מרוחקים ומקלה על המבוטחים באזורים אלה למצות את זכויותיהם. הקרנות לפיתוח שירותים, הפועלות במסגרת ענפי הביטוח השונים, תרמו בשנים האחרונות תרומה ניכרת לשיפור איכות חייהן של קבוצות האוכלוסייה השונות. הקרנות סייעו להקמת מרכזי יום לקשיש ברחבי הארץ, להרחבת מספר המיטות הסיעודיות לקשישים, לפיתוח מסגרות תעסוקה לנכים בוגרים, לפיתוח מסגרות קהילתיות לילד החרים והמוגבל ולהרחבתן, ועוד.

התגברות האבטלה וירידת הצמיחה בשנת 1998 עלולות להגביר את ממדי העוני בישראל בשנים הבאות. דרושה תכנית רב-תחומית מקיפה למלחמה בעוני ולהדברת הדלות והמצוקה. על-פי יוזמת שר העבודה והרווחה, מר אליהו ישי, הקימה הממשלה מועצה ציבורית לצמצום הפערים בחברה ולמלחמה בעוני, שמתפקדה לבחון את המצוקה הכלכלית והחברתית על כל היבטיה – כלומר לא רק בתחום ההכנסות, אלא גם בתחומי החינוך, הדיור, הבריאות והשירותים החברתיים - ולהציע דרכים להפחתתה. מועצה זו אמורה להגיש בקרוב את המלצותיה.

מינהלת המוסד לביטוח לאומי גיבשה לאחרונה תכנית פעולה לשנים הקרובות, שבמרכזה בחינה מחודשת של כל המערך המקצועי והארגוני של המוסד, לאור השינויים הכלכליים, החברתיים והטכנולוגיים שהתחוללו במשק. כבר בשנת 1998 הוחל בתהליך בחינת חוק ביטוח סיעוד, זכויותיהם של נפגעי עבודה ונושאים רפואיים אחרים, בעלי זיקה חזקה למערכת הבריאות בישראל. לכשתבוצע תכנית הפעולה צפויים לחול שינויים משמעותיים ושיפור ניכר במערכות הביטוח הלאומי לטובת כלל אזרחי המדינה.

פרופ' יוחנן שטסמן  
המנהל הכללי

## תוכן העניינים

עמוד	
1	<b>חלק ראשון: התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי העוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל</b>
34-3	<b>1. מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי</b>
5	1.1 מבוא
10	1.2 התפתחויות עיקריות
13	1.3 תשלומי גמלאות
14	1.3.1 מקבלי גמלאות
18	1.3.2 רמת הגמלה
23	1.3.3 היקף התשלומים
26	1.4 מקורות המימון
26	1.4.1 גבייה מן הציבור
29	1.4.2 מימון הממשלה וסך התקבולים
31	1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות
101-35	<b>2. עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות</b>
37	2.1 מבוא
41	2.2 התפתחויות עיקריות
	2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים:
45	כלל האוכלוסייה
	2.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של
50	האוכלוסייה הענייה
53	2.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני
55	2.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה
57	2.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים
61	2.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה

## עמוד

63	2.9	ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת
65	2.10	ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים
68	2.11	ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית
70	2.12	ממדי העוני במשפחות החד-הוריות
73	2.13	ממדי העוני במחוזות ובערים
	2.14	ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
75		לאורך זמן : 1996-1979
	2.15	אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
80		והמיסים הישירים : כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה השכירה
	2.16	אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה
89		והמיסים הישירים לאורך זמן : 1996-1979
94		<b>נספח לוחות ותרשימים</b>
121-103	3.	<b>הבטחת הכנסה למעוטי יכולת</b>
105	3.1	מבוא
109	3.2	מגמות עיקריות
112	3.3	האוכלוסייה השוורית (בגיל העבודה)
119	3.4	נשים המקבלות דמי מזונות
203-123	4.	<b>מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים</b>
125	4.1	ביטוח זיקנה ושאיירים
137	4.2	ביטוח ילדים
145	4.3	ביטוח נכות כללית
161	4.4	ביטוח נפגעי עבודה
175	4.5	ביטוח אבטלה
185	4.6	ביטוח אימהות
195	4.7	ביטוח סיעוד

**עמוד**

205

**חלק שני: סוגיות נבחרות בתחום הרווחה**

**5. התכניות לצמצום ממדי האבטלה במדינות האיחוד האירופי:**

225-207	1998-1995
209	5.1 מבוא
209	5.2 מגמות עיקריות
212	5.3 ממדיניות פסיבית למדיניות אקטיבית
215	5.4 תכניות נבחרות של תמיכה אקטיבית בארצות אירופה
224	5.5 סיכום

**6. עבודה שנתיים לאחר פגיעה**

242-227	6.1 מבוא
229	6.2 ממצאים עיקריים
230	6.3 סיכום
238	

**7. השפעת משתנים מקרו-כלכליים על עוני והתחלקות הכנסות בישראל 261-243**

245	7.1 מבוא
247	7.2 מקור הנתונים ויחידת החקירה
249	7.3 המודל
250	7.4 תוצאות האמידה
254	7.5 סיכום

**חלק שלישי: נספחים**

280-265 נספח פרסומים

308-281 נספח לוחות

**חלק רביעי: התפתחות מערכת הביטוח הלאומי, ממדי העוני ואי-**

**השוויון בהתחלקות הכנסות בישראל (באנגלית)**

E1-E47



## חלק ראשון

התפתחות מערכת הביטוח הלאומי,  
ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות  
ההכנסות בישראל

## **פרק 1**

# **מגמות ההתפתחות של מערכת הביטוח הלאומי**

**גדעון יניב**

## 1.1 מבוא

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המינהלי המופקד על ביצוע חוק הביטוח הלאומי<sup>1</sup> ועל חוקי מדינה אחרים המבטיחים הכנסה לתושבי ישראל. המוסד גובה דמי ביטוח מן הציבור ומשלם גמלאות לזכאים להן על-פי החוק. חלק מהגמלאות המשולמות קצר-מועד ונועד להחליף את שכרם של אלה, שבאורח זמני מצאו עצמם מחוץ למעגל העבודה (מחמת פיטורין, פגיעה בעבודה, לידה או שירות מילואים); אך רובן ארוך-מועד ונועד להבטיח קיום לאלה שנאלצו לפרוש לצמיתות ממעגל העבודה (בגין זיקנה או נכות), לשאירים שנותרו בלא מפרנס עיקרי ולמשפחות המתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך בגידול ילדים. הגמלאות מחליפות השכר נקבעו כשיעור (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של הזכאי טרם התרחשות האירוע המזכה בגמלה, וסכומן משתנה בהכרח מפרט לפרט. הגמלאות ארוכות המועד, לעומת זאת, נקבעו כשיעור מסוים מהשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי<sup>2</sup> (למעט קצבות ילדים, הנקובות בערכים שקליים וצמודות למדד המחירים לצרכן), וסכומן אחיד לזכאים בעלי הרכב משפחתי דומה. משפחות מעוטות אמצעים, שגמלתן קטנה מאוד או אשר אינן עומדות בתנאי הזכאות לגמלה מכוח חוק הביטוח הלאומי, זכאיות לגמלה להבטחת / השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

---

<sup>1</sup> חוק הביטוח הלאומי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 והופעל באפריל 1954, הוא הנדבך המרכזי במערכת הבטחת הכנסה בישראל. תחילה כלל החוק שלושה ענפי ביטוח בלבד: זיקנה ושאירים, אימהות ונפגעי עבודה. במשך השנים החוק הורחב ותוקן, והוא כולל היום ענפי ביטוח נוספים, כגון נכות כללית, ילדים, אבטלה, סיעוד, נפגעי ספר ואיבה, מילואים, פשיטת רגל ופירוק תאגידים.

<sup>2</sup> השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי נועד לשמש בסיס לתשלום קצבאות ולגביית דמי ביטוח במועד שבו השכר הממוצע בפועל אינו ידוע עדיין. הוא מוגדר כממוצע הודשי של השכר הממוצע במשק (למשרת-שכיר) בשלושת החודשים האחרונים, שעליהם יש לשלם המרכזית לסטטיסטיקה נתונים המאפשרים לחשבו. בדרך כלל יש פיגור בן שלושה חודשים בין חודש מסוים לבין החודש האחרון, שעבורו השכר הממוצע במשק חושב על-ידי הלשכה. כך, למשל, השכר הממוצע (האחרון) במשק הידוע ב-1 בינואר הוא זה של חודש אוקטובר בשנה הקודמת. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ב-1 בינואר הוא אפוא הממוצע של השכר הממוצע במשק בחודשים אוגוסט-אוקטובר. עדכון הגמלאות ארוכות המועד על-פי השינויים החלים בשכר הממוצע מתבצע בדרך כלל שלוש פעמים בשנה: ב-1 בינואר ובמועדים שבהם משולמת תוספת יוקר לשכירים (1 בפברואר ו-1 באוגוסט). במועדים אלה מוגדלות הגמלאות ארוכות המועד גם בשיעור תוספת היוקר, כפיצוי על הפיגור בחישוב השכר הממוצע ובעדכון הגמלאות. החל מאוגוסט 1991 רכיבי שכר חד-פעמיים (מענקים בגין הבראה וביגוד המשולמים בחודשים יוני-יולי והפרשי שכר המשולמים בדצמבר) נפרסים לצורך חישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי על-פני חודשי השנה כולה. השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי כולל אפוא את חלקם היחסי של התשלומים החריגים ומונע תנודות חריפות ברמת הגמלאות, בתשלומי מקדמות דמי הביטוח ובתשלומים הצמודים לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק. במקביל מחושב גם השכר הממוצע ללא הפריסה האמורה לעיל, המשמש למטרות אחרות כגון: עדכון שכר המינימום, שכר הבכירים וכו'.

החוק מבטיח הכנסת מינימום לכל משפחה בישראל, שהיא אחוז קבוע מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, בשני שיעורים (שיעור רגיל ומוגדל), הנקבעים בהתאם לגיל המפרנס העיקרי של המשפחה ולהרכבה. כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה).<sup>3</sup>

דמי הביטוח הלאומי נגבים מן העובדים השכירים (באמצעות מעסיקיהם) ומן המעסיקים (כחשתתפות במימון עלויות הביטוח של עובדיהם) וכן גם מעובדים עצמאיים ומאלה שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח.<sup>4</sup> במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה במשק הופחתו בהדרגה (החל מ-1986) שיעורי דמי הביטוח המוטלים על המעסיקים ועל המבוטחים העצמאיים. הממשלה מפצה מאז את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי המכונה "שיפוי האוצר".<sup>5</sup> כמו כן, הממשלה משתתפת במימון חלק מענפי הביטוח<sup>6</sup> ומממנת במלואן את הגמלאות המשולמות לא על פי חוק הביטוח הלאומי, שעבורן לא נגבים דמי ביטוח.<sup>7</sup> הגמלאות

<sup>3</sup> חוק הבטחת הכנסה, שנחקק ב-1 בינואר 1982, נועד לשמש רשת מגן כלכלית לנוזקים, שמסיבה כלשהי אין ביכולתם להבטיח בכוחות עצמם (או באמצעות גמלה כלשהי, שלה הם זכאים) את צורכי הקיום הבסיסיים. החוק יצר רצף בזכאות לקבלת תשלום ממערכת הביטוח הסוציאלית, בהיותו מקלט אחרון לכל מי שאינו מכוסה במסגרת חוק הביטוח הלאומי או למי שהכנסתו מגמלה הניתנת מכוח חוק זה נמוכה מהכנסת המינימום שנקבעה בחוק. בניגוד לגמלאות הביטוחיות, המשולמות בהתרחש האירוע הביטוחי המזכה בגמלה בלא קשר, בדרך כלל, לרמת הכנסתו של מקבל הגמלה או לאמצעיו, הגמלה להבטחת הכנסה מותנית במבחן הכנסות/אמצעים. חשוב להבחין בין הכנסת המינימום המובטחת לכל משפחה בישראל מכוח חוק הבטחת הכנסה, ובין שכר המינימום המובטח לאוכלוסיית השכירים בלבד מכוח חוק שכר מינימום, שנחקק ב-1 באפריל 1987. "השלמת הכנסה" מכוח החוק הראשון מוטלת על המוסד לביטוח לאומי, ואילו "השלמת שכר" מכוח החוק השני מוטלת על המעביד.

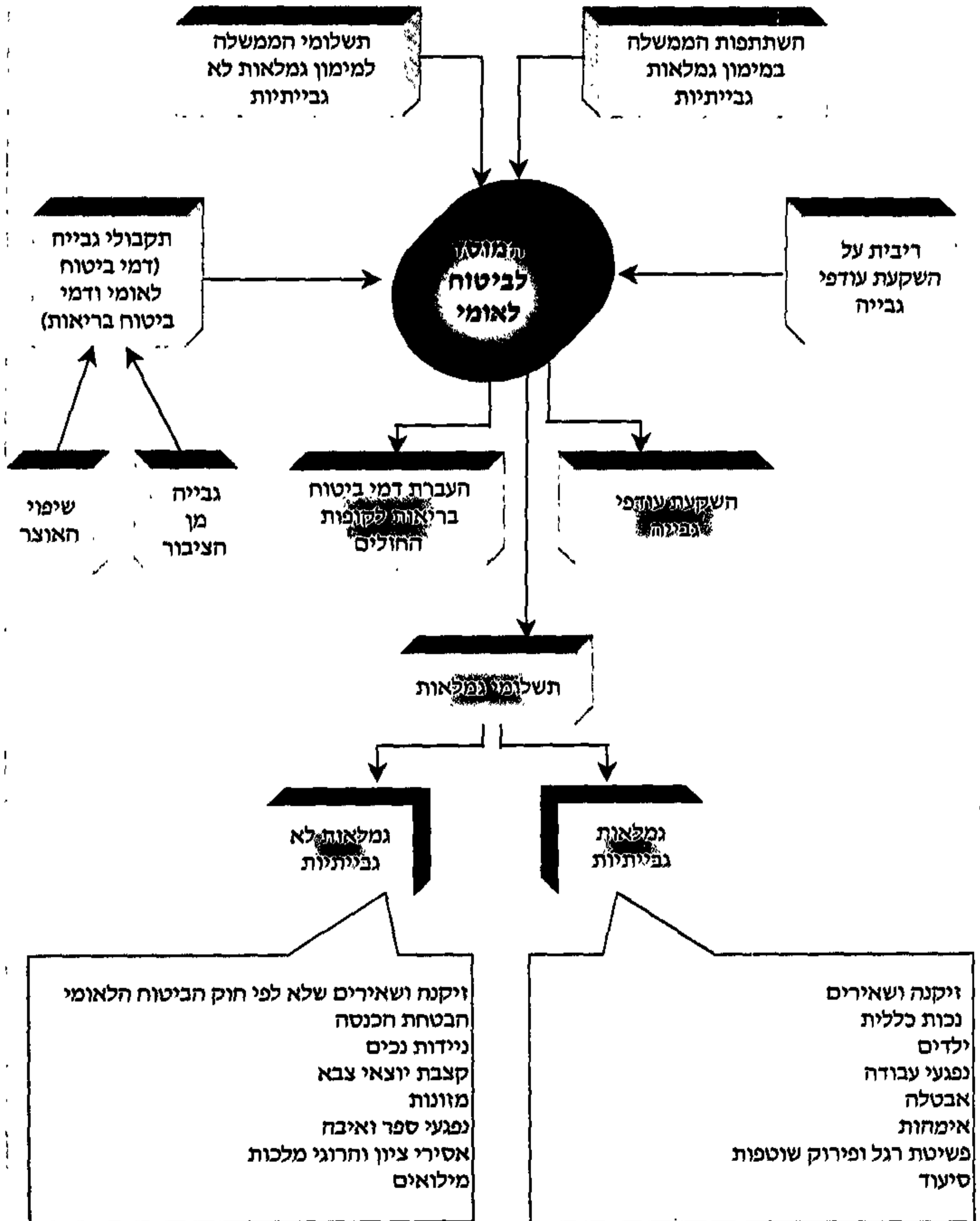
<sup>4</sup> מבוטחים שאינם עובדים חייבים בתשלום מינימום הקבוע בחוק.

<sup>5</sup> בשנת 1986, לפני שהופחתו שיעורי דמי הביטוח, שילם המעסיק דמי ביטוח בשיעור בן 10.25% משכר העובד, ואילו חלקו של העובד היה 3.80% משכרו. בשנת 1998 היה חלקו של המעסיק 4.93% בלבד (לאחר שצנח עד 1997 ל-1.93%), ואילו חלקו של העובד פחת ל-2.66% עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, אך גדל ל-4.90% עבור יתר השכר.

<sup>6</sup> על-פי חוק הביטוח הלאומי, הממשלה משתתפת במימון ענפי הביטוח באמצעות הוספה בת 15% מסכום הגבייה לענף זיקנה ושאיירים ובת 160% מסכום הגבייה לענף ילדים וכן באמצעות החזרת 50% מן התשלומים לנכים ותיקים בענף נכות כללית והחזרת מלוא התשלומים לעולים חדשים בענף סיעוד.

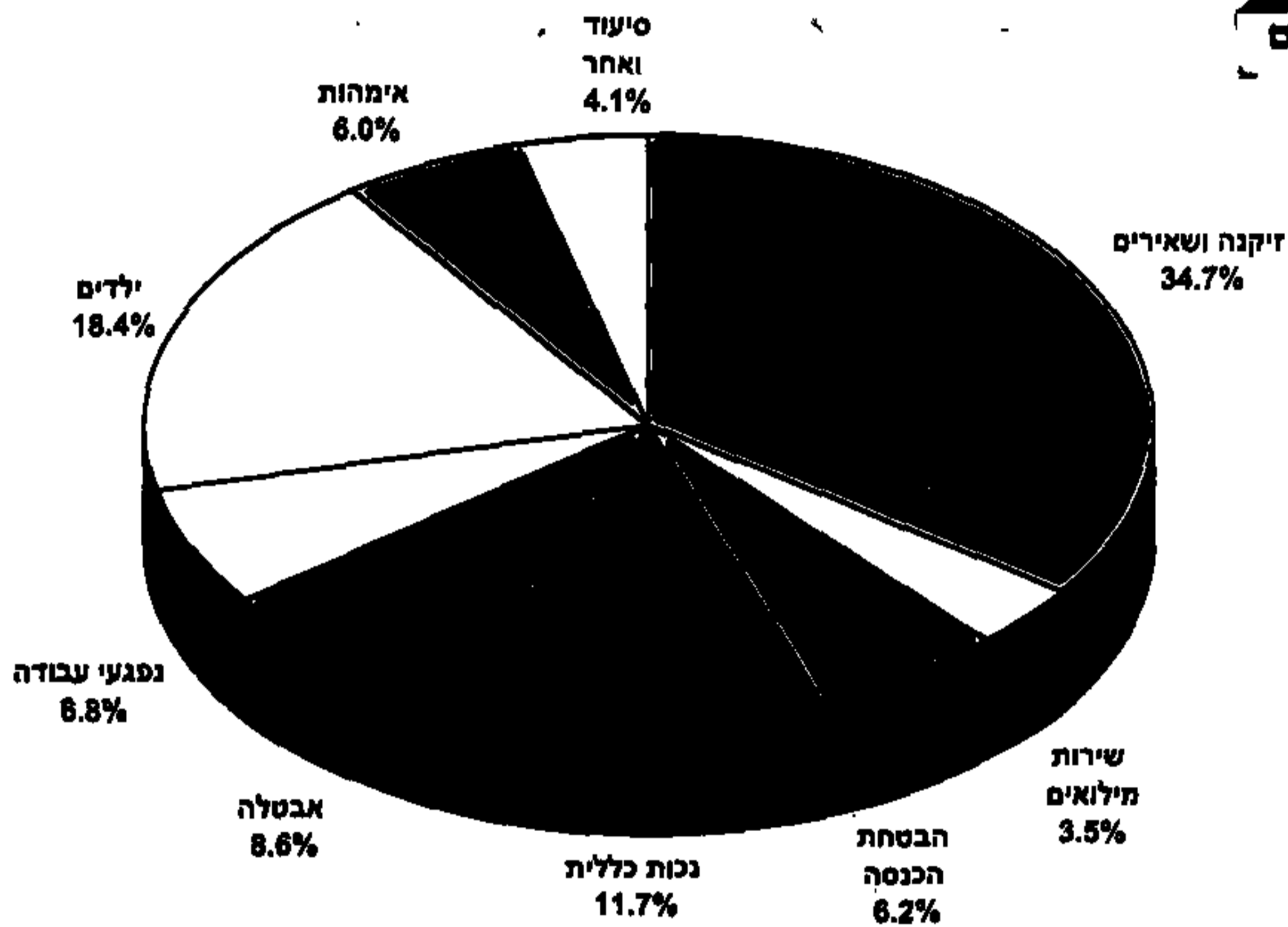
<sup>7</sup> הממשלה מממנת במלואן גמלאות, שהמוסד מופקד על הענקתן אך המשולמות על-פי הסכמים מיוחדים (כגון: קצבות זיקנה ושאיירים לעולים, קצבות ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה), או על-פי חוקים אחרים (כגון: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה). החל מינואר 1995 מממנת הממשלה במלואם גם את תגמולי המילואים.

# תרשים א': המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים



**תרשים ב': התפלגות תשלומי הגמלאות והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי - 1998**

**תשלומים**



**תקבולים**



המשולמות בענפים הנסמכים על גבייה (חלקית או מלאה) מהציבור מכונות "גמלאות גבייתיות", ואילו הגמלאות המשולמות בענפים הממומנים בלעדית על-ידי הממשלה מכונות "גמלאות לא-גבייתיות". בנוסף גובה המוסד דמי ביטוח בריאות מן הציבור ומחלקם לקופות החולים לפי כללים שנקבעו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. תרשים א' מתאר סכימטית את מערכת התקבולים והתשלומים של המוסד, כולל תקבולים מריבית על השקעות (באג"ח ממשלתיות צמודות מדד), גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקת הסכום הנגבה לקופות החולים.<sup>8</sup>

תרשים ב' מציג את "עוגת" התקבולים והתשלומים של המוסד בשנת 1998. התרשים מורה, כי ענף זיקנה ושאיירים הוא ענף הביטוח העיקרי של המוסד, המשלם (כולל השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים הזכאים לכך) 34.7% מכלל תשלומי הגמלאות. ענף ילדים הוא הענף השני בגודל, ותשלומיו מסתכמים ל-18.4% מכלל תשלומי הגמלאות. בצירוף ענף נכות כללית מסתכם היקף התשלומים לענפים המרכזיים של המוסד בכ-65% מכלל תשלומי הגמלאות. ענפי הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, אבטלה, נפגעי עבודה ושירות מילואים) תורמים, כל אחד, 4.0% - 8.0% מכלל התשלומים. בטווח זה נע גם אחוז התשלומים של ענף הבטחת הכנסה, המשלם גמלאות למשפחות מעוטות אמצעים, שמפרנסן העיקרי בגיל העבודה. מהתפלגות תקבולי המוסד עולה, כי בשל "שיפוי האוצר" בגין הפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים מממנת הממשלה כמחצית מכלל תשלומי הגמלאות: המימון הממשלתי הכולל בשנים 1997-1998 היה 49% מכלל תקבולי המוסד, לאחר שב-1996 הגיע ל-61%.<sup>9</sup> לוח מס. 1 מלמד, כי ב-1998 הגבייה מהציבור לענפי הביטוח הלאומי (כולל "שיפוי האוצר") צפויה להגיע ל-4.65% מגודל התוצר המקומי הגולמי (הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי וקופות החולים גם יחד צפויה להיות 6.82% מהתוצר), ואילו תשלומי הגמלאות של המוסד צפויים להסתכם ב-8.9% בקירוב מגודל

<sup>8</sup> עד דצמבר 1996 המוסד לביטוח לאומי גבה גם "מס מקביל" מן המעסיקים והעובדים העצמאיים כחלק ממקורות המימון של שירותי הבריאות, שחועבר לקופות החולים. בינואר 1997 בוטל המס המקביל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. הממשלה מפצה מאז את קופות החולים במישרין על אובדן תקבולי המס המקביל. במקביל הוגדלו שיעורי ההשתתפות של המעסיקים ושל העובדים העצמאיים לענפי הביטוח הלאומי, והוקטן "שיפוי האוצר" לענפי הביטוח הלאומי בסכום דומה (ראה 1.4).

<sup>9</sup> ראה הערה קודמת.

לוח מס. 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (אחוזים, יחסית לתוצר המקומי הגולמי),

1998-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה מן הציבור	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול <sup>1</sup>	דמי ביטוח לאומיים <sup>2</sup>
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.40	5.99	5.84	4.93
1993	7.77	6.28	6.96	5.11
1994	8.01	6.62	7.07	5.19
1995	8.00	6.27	8.35	4.67
1996	8.09	6.39	8.36	4.45
1997	8.43	6.77	6.93	4.62
1998	8.90	7.16	6.82	4.65

\* כולל גבייה עבור קופות החולים.

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

התוצר המקומי הגולמי (הגמלאות הגבייתיות – 7.16% מגודלו).

## 1.2 התפתחויות עיקריות

בניגוד לשנים קודמות, בעיקר לשנים 1994-1995, שבהן פעילותו של המוסד לביטוח לאומי עמדה בסימנם של שינויים תחיקתיים משמעותיים - כגון החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995), שהגדילו את רמת הקצבאות למשפחות מעוטות הכנסה, הרפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס התכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (ואת בסיס השכר לתשלום גמלאות מחליפות שכר) והחילה שיעורי דמי ביטוח מופחתים על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, וחוק



ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995) שהטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות (וחלוקתם לקופות החולים) על המוסד לביטוח לאומי - בשנים 1997-1998 הונהגו שינויים תחיקתיים מעטים יחסית. בולט במיוחד הוא חוק ההסדרים במשק המדינה (ינואר 1997), שהטיל על המעסיקים (במקום על המוסד כבעבר) את חובת התשלום של דמי פגיעה בעבודה בגין תשעת ימי הזכאות הראשונים ושביטל את חוק מס מקביל, שחייב את המעסיקים להשתתף במימון שירותי הבריאות. המעסיקים, ששילמו עד כה 3.0% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי כמס מקביל (ושיעור מופחת בן 1.78% על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), חוייבו במסגרת חוק ההסדרים להעביר למוסד סכומים אלו (בלא שיעור מופחת) כדמי ביטוח לאומי. הגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי אפשרה להקטין את שיפוי האוצר בשיעור דומה. נוסף על כך, חסך האוצר השתתפות בתשלום המס המקביל בשיעור בן 1.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, שהתחייב לה בפברואר 1995. החיסכון הכולל, בשיעור בן 4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, אפשר לאוצר להתחייב לשפות את קופות החולים ישירות מתקציב המדינה בסכום דומה בגין אובדן תקבולי המס המקביל. בעקבות ההסדר החדש נעשתה הממשלה מעורבת יותר במימון שירותי הבריאות ומעורבת פחות במימון גמלאות הביטוח הלאומי.

בשנת 1997 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-29.1 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1996 גדלו תשלומי הגמלאות גידול ריאלי בן 7.0%, שהוא גבוה במעט משיעור הגידול בשנה הקודמת - 6.0%. בדומה ל-1996, הגידול בכלל תשלומי הגמלאות ב-1997 משקף בעיקר את גידולה של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות. זאת - בניגוד ל-1995, שבה הגידול הריאלי בן ה-10.1% בהיקף תשלומי הגמלאות נזקף בראש וראשונה לגידול רמות הגמלה, בעקבות שינויים תחיקתיים (בעיקר החוקים למלחמה בעוני והריפורמה במערך הגבייה), שהגדילו ב-1995 את רמת הקצבאות ארוכות המועד המשולמות למשפחות מעוטות יכולת והרחיבו את בסיס ההכנסה לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. כשליש מן הגידול בתשלומי הגמלאות של המוסד ב-1997 נבע מהגידול בתשלומי ענף אבטלה, שמספר המקבלים בו זינק מעלה ב-29.9%. לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים, הענף העיקרי של המוסד, נזקף, לעומת זאת, כרבע בלבד מן הגידול בסך כל תשלומי הגמלאות של המוסד. זאת - משום שקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות

והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ולשאימים שחיים על קצבתם (אשר ב-1995 גדלה ריאלית ב-7% - 12%) גדלו ב-1997 בשיעור ריאלי בן 1.6% בלבד, במעט יותר משיעור הגידול הריאלי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שעל-פיו הן מחושבות. זאת ועוד, מאחר שהשכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר (2.4%), הקצבאות הבסיסיות והכנסת המינימום קטנו ב-1997 יחסית לשכר הממוצע בפועל. קצבות הילדים, למשפחות קטנות כגדולות, גדלו אף הן ריאלית במידת מה (גידול בן 1.0% בערך נקודת הקצבה המשמשת בסיס לקביעת סכום הקצבה) וקטנו יחסית לשכר הממוצע במשק. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות גדלה ברוב הענפים בשיעורים הקרובים לשיעורי הגידול בהיקף התשלומים.

סך כל תקבולי הגבייה מן הציבור, הכוללים נוסף על דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, הסתכם ב-1997 ב-23.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. בהשוואה ל-1996 פחת סכום הגבייה הכוללת ב-15.2% במונחים ריאליים, כתוצאה מביטול המס המקביל והשינויים שחלו בעטיו. היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאיים) הסתכם בכשני שלישים מסכום הגבייה הכוללת – 15.6 מיליארד ש"ח (ש-2.7 מיליארד מהם הם שיפוי האוצר). לעומת 1996, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-6.0% במונחים ריאליים, עובדה המשקפת גידול ריאלי הן בגבייה מן השכירים (5.9%) והן בגבייה מן הלא-שכירים (7.6%). זאת - לאחר שב-1996 היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי כמעט לא השתנה ריאלית בהשוואה ל-1995. עלייה ריאלית בת 4.8% חלה בגביית דמי ביטוח בריאות, וירידה ריאלית חדה בת 65.8% חלה בהיקף השיפוי של האוצר, עקב הקטנת השיפוי לענפי הביטוח הלאומי ולמס המקביל כאחד (מכח חוק ההסדרים 1997). השיפוי הכולל הצטמצם ב-1997 ל-2.9 מיליארד ש"ח, לאחר שב-1996 עמד על 7.9 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית בשיעור בן 11.0%, ואילו תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות כמעט לא השתנו ריאלית (לעומת העלייה התלולה בת ה-31.4% שאפיינה את 1995, עת הגמלאות המשולמות למעוטי היכולת הוגדלו מכוח החוקים למלחמה בעוני והחל תשלום תגמולי מילואים מתקציב משרד הבטחון). בעקבות ההתפתחויות האמורות גדלו תקבולי המוסד המיועדים למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-5.6% במונחים ריאליים והסתכמו ב-31.4

מיליארד ש"ח. חלקה של הממשלה בסך כל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) ירד ל-49.0% - בהשוואה ל-60.6% ב-1996 - ירידה הנובעת מהפחתת שיעורי השיפוי של האוצר ומביטול המס המקביל (שכלל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה.

בשנת 1998 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור גבוה מזה של 1997 - 9.4%. בניגוד ל-1997 הגידול בתשלומי הגמלאות ב-1998 צפוי לנבוע לא רק מן הגידול במספר המקבלים, אלא גם מגידול משמעותי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שאליו צמודות קצבות הזיקנה והשאירים, קצבות הנכות והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה. למרות האצת קצב האינפלציה בחודשים האחרונים של 1998, השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 4.7%, ולהביא עמו גידול בשיעור דומה בגמלאות ארוכות המועד, למעט קצבות הילדים הצמודות למדד המחירים והצפויות לגדול בשיעור נמוך, יחסית. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בשיעור נמוך יותר מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, בכ-2.0% בלבד, כך שהקצבאות ארוכות המועד (למעט קצבות הילדים) צפויות לגדול במעט יחסית לשכר הממוצע במשק. הגבייה הכוללת של המוסד מן הציבור צפויה לגדול ריאלית ב-1.7%, ואילו היקף גביית דמי הביטוח הלאומי צפוי להמשיך לגדול ריאלית ב-4.2%. סך כל מקורות המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 5.0%, וחלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון (כולל שיפוי האוצר) צפוי להישאר ברמת השנה הקודמת - 49.0%.

### 1.3 תשלומי גמלאות

סכום תשלומי הגמלאות בכל אחד מענפי הביטוח הלאומי נקבע מחד גיסא על-פי מספר מקבלי הגמלה בענף ומאידך גיסא על-פי רמת הגמלה. שינויים במספר המקבלים ו/או ברמת הגמלה הם שגורמים אפוא לשינויים החלים בסך כל תשלומי הגמלאות. השינויים במספר המקבלים נזקפים לשינויים בקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה ו/או לקצב העלייה לארץ (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים ילדים וזיקנה), להתפתחויות כלכליות, בעיקר בתחום התעסוקה (המשפיעים בעיקר על תשלומי הענפים אבטלה

והבטחת הכנסה) ולשינויים בתנאי הזכאות המגדילים את האוכלוסייה הזכאית או מצמצמים אותה. שינויים ברמת הגמלה ארוכת המועד נזקפים בעיקר לשינויים ברמת השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (שאליו צמודות הגמלאות ארוכות המועד והגמלה להבטחת הכנסה), לשינויים במדד המחירים לצרכן (שעל-פיו מתעדכנות קצבות הילדים), לתדירות העדכון של הגמלאות צמודות השכר או המדד (המתבצע, נוסף על ינואר מדי שנה גם במועדי התשלום של תוספת יוקר לשכירים במשק) ולשינויים תחיקתיים. שינויים ברמת הגמלה מחליפת השכר נזקפים לא רק לשינויים תחיקתיים, אלא גם לשינויים החלים בהתפלגות מקבלי הגמלה על-פי רמת השכר טרם זכאותם לגמלה. בהמשך מתוארים השינויים שחלו ב-1997-1998 במספר מקבלי הגמלאות, ברמות הגמלה ובסך כל תשלומי הגמלאות.

### 1.3.1 מקבלי גמלאות

כבשנים קודמות, כך גם ב-1997, אוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי המשיכה לגדול במרבית ענפי הביטוח (לוח מס. 2). בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל מספר המקבלים ב-3.8%, מעט יותר מאשר בשנים 1993-1996, והגיע לכ-595 אלף בממוצע לחודש. גידול זה משקף בעיקר את הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה (כ-4.5%), שכן מספר המקבלים קצבת שאירים כמעט לא השתנה (גדל בכמחצית האחוז). עם זאת, בניגוד לשנים הקודמות, שבהן עיקר הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה נבע מהצטרפות העולים החדשים המקבלים קצבת זיקנה מיוחדת (שלא לפי חוק הביטוח הלאומי), ב-1997 עיקר הגידול במספר המקבלים קצבת זיקנה נזקף לחשבון מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. אלה גדלו בשיעור בן 4.8%, לעומת שיעור גידול בן 3.1% במספר המקבלים קצבה מיוחדת. ככל הנראה, הדבר נובע מהיחלשות קצב העלייה לארץ מחד גיסא ומהנהגת ביטוח זיקנה לעקרות בית (שהגיעו לגיל 65 מאז ה-1 בינואר 1996) מאידך גיסא. ב-1998 תימשך, ככל הנראה, היציבות בשיעור הגידול במספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים, הצפוי להגיע ל-3.5% - בדומה לשנים 1993-1996. בענף סיעוד, המעניק גמלאות בעין לקשישים המוגבלים בתפקודם שאינם מתגוררים במוסדות סיעודיים, גדל מספר מקבלי הגמלה ב-9.0% (מעט פחות מאשר בשנים הקודמות) והגיע

לוח מס' 2: מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים במונחי לחודש, 1985-1998

שנה	זיקנה ושאימים	נכות כללית		נפגעי עבודה			אימהות		ילדים משפחות המקבלות קצבות ילדים**	אובדלה***	היטות הכנסה (לאובדניים בלב העבודה)	סיעוד
		קצבת ילד נכה	קצבת נכות	קצבת נכות נכות	זמני פגיעה*	קצבת תלויים	מענק לידה*	זמני לידה*				
1985	390.2	4.0	10.6	9.9	56.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-
1990	442.6	5.8	11.4	11.6	59.1	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0
1991	477.3	6.1	11.6	12.1	64.3	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.7	30.0
1992	499.8	7.2	11.9	12.8	74.2	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7
1993	517.7	8.6	12.2	13.4	74.7	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	45.8
1994	535.8	9.5	12.8	13.6	81.2	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	52.0
1995	553.9	10.3	13.2	14.6	84.9	3.8	113.3	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0
1996	573.5	11.6	13.4	15.3	92.1	3.9	118.1	58.0	830.7	73.6	81.3	65.9
1997	595.1	12.5	13.6	15.9	75.1	3.9	124.0	60.4	850.7	94.6	89.4	71.8
1998	616.0	13.3	14.1	17.5	70.1	4.0	127.0	63.9	870.0	105.0	100.6	79.5

מספר המקבליים (אלפים)

גידול שנתי (אחוזים)

1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	1.5	-0.1	28.5	72.0	-
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-0.5	4.9	3.9	1.0	18.5	14.1	29.6
1991	7.8	1.5	6.2	5.2	1.8	13.4	4.6	3.8	-0.5	10.2	9.1	19.9
1992	4.7	4.2	8.7	18.0	2.6	14.9	3.9	1.9	3.4	36.2	67.5	21.2
1993	3.6	6.6	14.7	19.4	1.7	0.7	4.7	5.5	8.2	-13.1	19.9	21.5
1994	3.5	6.8	13.3	10.4	4.9	8.6	1.5	0.9	6.8	-13.3	1.6	13.5
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	4.6	7.4	-2.8	6.1	10.0	6.2	13.5
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	8.5	4.8	4.2	5.1	9.4	7.9	11.6
1997	3.8	7.2	9.8	7.7	1.5	-18.5	3.2	5.0	4.1	28.5	9.9	9.0
1998	3.5	7.0	*5.0	6.4	3.6	-6.0	10.5	2.4	5.8	11.0	12.6	10.8

\* מספר המקבליים השונים במשך השנה.

\*\* נתוני השנים 1985-1993 כוללים את המשפחות שקצבות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לכן באמצעות המעבדים.  
 \*\*\* הנתון לשנת 1985 מתייחס למספר התשלומים הממוצע בחודש. נתוני שנת 1990 ואילך מתייחסים למספר המקבליים.

לכ-72 אלף בממוצע לחודש. ב-1998 צפוי מספר המקבלים גמלת סיעוד לגדול ב-10.8%.

בענף ילדים, השני בגודל בענפי המוסד, נרשמו ב-1997 גידול בן 2.4% במספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים וגידול בן 1.8% במספר הילדים שבגינם שולמה קצבה. בניגוד לשנים קודמות, שבהן השינוי בגודל אוכלוסיית מקבלי הקצבה הושפע משינויים תכופים בתנאי הזכאות, בשנים 1995-1997 הגידול במספר המקבלים משקף בעיקר את שיעור הגידול באוכלוסייה (כולל עולים חדשים). מספר המשפחות המקבלות קצבה הגיע ב-1997 ל-850 אלף בממוצע לחודש (132 אלף מהן משפחות של עולים חדשים שעלו ארצה מאז 1990), ומספר הילדים שבגינם שולמה קיצבה - ל-1,995 אלף (198 אלף מהם עולים חדשים). ב-1998 מספר המשפחות שתקבלנה קצבת ילדים צפוי לגדול ב-2.3%, ואילו מספר הילדים שבגינם תשולם קצבה - ב-1.9% בקירוב.

ב-1997 ירדו שיעורי הגידול במספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית, וחזרו לרמתם המתונה ב-1995, לאחר שב-1996 נצפו בהם ערכים גבוהים, יחסית.<sup>10</sup> מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1997 גדל ב-7.2% והגיע לכ-112 אלף בממוצע לחודש. מספרם של המקבלים קצבת שירותים מיוחדים ושל המקבלים קצבת ילד נכה גדל בשיעורים דומים, ב-9.8% וב-7.7%, בהתאמה, ואילו מספר המקבלים קצבת ניידות גדל ב-1.5% בלבד. ב-1998 מספר המקבלים גמלאות מענף נכות כללית, למעט מקבלי קצבת ניידות, צפוי לגדול בשיעורים נמוכים מעט יותר: מספר המקבלים קצבת נכות כללית צפוי לגדול ב-7.0%, ומספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה - ב-5.0% וב-6.4%, בהתאמה. מספר המקבלים קצבת ניידות צפוי לגדול ב-3.6%.

אשר למקבלים גמלאות מחליפות שכר, ב-1997 קטן מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה בשיעור חד בן 18.5%, הנובע בחלקו מביטול תשלום דמי פגיעה עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים. מספר המקבלים השונים במשך השנה פחת מכ-92 אלף ב-1996 לכ-75 אלף ב-1997. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה באוכלוסיית נפגעי העבודה גדל בשיעור בן 3.2% (גידול מתון יותר מזה בן ה-4.8% ב-1996), ואילו מספר המקבלים קצבת תלויים לא

<sup>10</sup> שיעורי הגידול הגבוהים, יחסית, במספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1996 נובעים, בעיקר, מתיקון טכני בשיטת המדידה, ולא רק מגידול בפועל באוכלוסיית המקבלים.

השתנה (לעומת גידול בן 2.6% ב-1996). בענף אימהות חל ב-1997 גידול בן 4.1% במספר המקבלות דמי לידה (שיעור גידול נמוך במקצת מזה של 1996), וגידול בן 5.0% במספר האימהות המקבלות מענק לידה (שיעור גידול גבוה במקצת מזה של 1996). מספר המקבלות דמי לידה הגיע ל-60.4 אלף, ומספר המקבלות מענק לידה – ל-124 אלף (פי שניים ממספר המקבלות דמי לידה). שיעור הגידול הגבוה ביותר במספר מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נצפה בענף ביטוח אבטלה: מספר המקבלים דמי אבטלה זינק ב-1997 ב-30% בקירוב, עקב התרחבות ממדי האבטלה במשק, והגיע ל-94.6 אלף בממוצע לחודש. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה גדל מעט והגיע ל-22.3 אלף בממוצע לחודש (לאחר שהיה 17.8 אלף ב-1996).

ב-1998 צפוי מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה להמשיך לקטון, אף כי בשיעור קטן יותר, בן 6.0%. לעומת זאת, מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה מקרב נפגעי העבודה צפוי לגדול בשיעור גבוה בהרבה מזה של 1997 – 10.5% (מאחר שלמספר המקבלים קצבת נכות צמיתה הוסף גם מספרם של אלה שהיוונו את הקצבה היוון חלקי), ומספר המקבלים קצבת תלויים צפוי לגדול במעט – ב-1.1%. בענף אימהות צפויים גידול בן 2.4% במספר המקבלות דמי לידה וגידול בן 5.8% במספר המקבלות מענק לידה. מספר המקבלים דמי אבטלה עדיין צפוי לגדול בשיעור חד, אך קטן בהרבה משיעור הגידול ב-1996 – 11.0% - ולהגיע ל-105.0 אלף בממוצע לחודש. מספר העולים החדשים המקבלים דמי אבטלה יגדל אף הוא במעט ויגיע לכ-25.0 אלף.

ולבסוף, מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (עובדים בשכר נמוך, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, נכים שאינם זכאים לקצבת נכות, נשים חד-הוריות וכו') גדל ב-1997 ב-9.9% והגיע לכ-89.4 אלף בממוצע לחודש (37.2 אלף מהם עולים חדשים). שיעור גידול זה נמוך עדיין בהרבה מהשיעורים שאפיינו את השנים 1992-1993 (67.5% ו-19.9% בהתאמה), שבהן באה לידי מימוש זכאותם של העולים החדשים לגמלה, אך הוא גדול פי ארבעה מזה של 1994 וגבוה במעט מזה של 1995-1996. ב-1998 מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה צפוי לגדול בשיעור גבוה יותר, 11.9%, ולהגיע לכ-100 אלף (40.9 אלף מהם עולים חדשים).

## 1.3.2 רמת הגמלה

סכום הגמלה ארוכת המועד נקבע כאחוז מסוים מן השכר הממוצע במשק (כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי).<sup>11</sup> סכום הגמלה משתנה לפיכך בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע ולמועדי העדכון של הגמלה שנקבעו בחוק. סכום הגמלה מחליפת השכר נקבע, לעומת זאת, כאחוז (קבוע או פרוגרסיבי) משכרו של מקבל הגמלה לפני התרחשות האירוע המזכה בגמלה. רמת כל הגמלאות משתנה בהכרח גם בעקבות שינויים תחיקתיים, המשנים את שיעורי הגמלה או את בסיס השכר לחישובה. בניגוד לשנים הקודמות, בעיקר לשנים 1994-1995, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו על רמות הגמלה,<sup>12</sup> הרי שבשנים 1997-1998 לא הונהגו שינויים תחיקתיים רלבנטיים, למעט חוק ההסדרים במשק המדינה (ינואר 1997), שקבע, בין השאר, כי תשעת ימי הזכאות הראשונים לדמי פגיעה בעבודה של שכירים ישולמו על-ידי המעסיק. תיקון זה הביא להקטנת היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה ב-80 מיליון ש"ח בקירוב לשנה.

בהיעדר שינויי חוק, קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (שאינן כוללות תוספת ותק, תוספת דחיית פרישה והשלמת הכנסה) גדלו ב-1997 בשיעור ריאלי בן 1.6% (בממוצע לחודש), המשקף את שיעור הגידול הריאלי של השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי אשר על-פיו מתעדכנות הקצבאות.<sup>13</sup> השכר הממוצע בפועל גדל ריאלי בשיעור גבוה יותר - 2.4%. לפיכך רמת הקצבאות הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל ירדה במעט (בדומה

<sup>11</sup> כך, למשל, קצבת הזיקנה הבסיסית (ללא תוספת ותק, תוספת דחיית פרישה או השלמת הכנסה) היא בשיעור 16%-24% מן השכר הממוצע, ליחיד ולזוג (בגין זכאותו של בן-זוג אחד בלבד), בהתאמה. לעומת זאת, הכנסת המינימום המובטחת מכח חוק הבטחת הכנסה היא בשיעור 25%-37.5% מן השכר הממוצע, לקשיש יחיד ולזוג קשישים, בהתאמה. קצבאות אלו מוגדלות בשנים האחרונות ב-7% על-פי החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994).

<sup>12</sup> השינויים התחיקתיים העיקריים בשנים אלו היו: החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) שהגדיל את הקצבאות המשולמות לקשישים ולשאירים הזכאים להשלמת הכנסה, החוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שהגדיל את קצבות הנכות הכללית ואת הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות שלא הוגדרו ככאלה בחוק משפחות חד-הוריות, הרפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995) שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ובכך גם את בסיס התכנסה לתשלום הגמלאות מחליפות השכר והאחדת קצבות הילדים לכל המשפחות המקבלות קצבה בלא תלות בשירות צבאי (1994-1997).

<sup>13</sup> למעשה, שיעור הגידול הריאלי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי היה ב-1997 מעט נמוך יותר - 1.44% בלבד. קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים גדלו ריאלי בשיעור גבוה במעט יותר, שכן בחודשים פברואר-יוני 1997 השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ירד, מבלי שרמת הקצבאות הותאמה לירידה זו.



ל-1996). לוח מס. 3 מלמד, כי רמת הקצבה הבסיסית ליחיד/ה ירדה מ-15.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 ל-15.3% ב-1997, וכי רמת הקצבה הבסיסית לאלמן/ה עם שני ילדים ירדה מ-29.9% ל-29.6%. גם הקצבאות המוענקות לקשישים ולשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה, אשר ב-1995 גדלו ריאלית ב-7% - 12% בעקבות החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994), גדלו ב-1997 בשיעור ריאלי בן 1.6% בלבד ליחיד, ובן 0.8% לאלמן עם שני ילדים (שכן קצבת הילדים כמעט ולא גדלה ריאלית). לפיכך,

**לוח מס. 3: קצבת הזיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים שחיים על קצבתם (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), בממוצע לחודש, 1975-1998**

שנה	קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבות ילדים)			
	יחיד/ה		אלמן/ה עם 2 ילדים		יחיד/ה		אלמן/ה עם 2 ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1990	149.0	15.8	290.2	30.6	234.1	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	224.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.8	24.1	454.2	49.0
1993	145.8	15.7	282.6	30.5	227.9	24.4	461.8	49.5
1994	146.7	15.3	284.3	29.6	236.4	24.6	499.0	51.9
1995	150.9	15.5	292.5	30.1	252.5	26.0	557.9	57.4
1996	152.3	15.4	295.1	29.9	254.6	25.8	562.2	56.9
1997	154.8	15.3	299.7	29.6	258.8	25.5	571.2	56.4
1998	161.7	15.7	313.2	30.4	270.3	26.2	595.5	57.8

\* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הכנסת המינימום המובטחת לקשישה (או אלמנה) יחידה ירדה מ-25.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 ל-25.5% ב-1997, ואילו הכנסת המינימום המובטחת לאלמנה עם שני ילדים (כולל קצבת ילדים) ירדה מ-56.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 ל-56.2% ב-1997. קצבות הנכות הכללית, אשר זהות ברמתן לרמות הכנסת המינימום המובטחת למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים (כאשר הן משולמות לנכים בדרגת אי כושר השתכרות בת 75% ויותר), גדלו אף הן בשיעורים דומים. ב-1998 קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות, הכנסות המינימום המובטחות לקשישים ולשאיירים וקצבות הנכות הכללית צפויות לגדול ריאלית בשיעור בן 4.7%, שהוא שיעור הגידול הריאלי הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול בשיעור ריאלי נמוך יותר, בן 2.0%, כך שרמת הקצבאות ארוכות המועד (למעט קצבות הילדים) צפויות לגדול במעט יחסית לשכר הממוצע במשק.

אשר לגמלה להבטחת הכנסה המוענקת לאוכלוסייה בגיל העבודה שאיננה נכה, והצמודה

לוח מס. 4: הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*), בממוצע לחודש, 1998-1990

רמת הגמלה (בממוצע למקבל, כולל קצבות ילדים)						שנה
זוג עם שני ילדים		יחיד עם שני ילדים		יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	
22.7	214.3	18.7	176.2	12.1	113.9	1990
27.1	243.8	23.5	211.3	16.5	148.3	1991
31.2	289.4	29.8	276.4	18.6	172.3	1992
31.0	289.9	32.3	202.1	19.3	181.0	1993
29.8	281.4	32.6	307.5	19.6	184.7	1994
32.0	312.4	34.1	342.7	20.8	202.4	1995
32.9	325.6	36.2	348.6	20.5	203.2	1996
32.7	327.5	35.2	351.9	20.1	205.2	1997
34.2	351.0	35.5	375.0	20.4	217.0	1998

\* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אף היא לשינויים בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, לוח מס. 4 מורה כי ב-1997 הגמלה הממוצעת להבטחת הכנסה (בממוצע למקבלים גמלה בשיעור הרגיל ובשיעור המוגדל, גמלה חלקית ומלאה) גדלה ריאלית בכ-1%. יחסית לשכר הממוצע במשק הגמלה הממוצעת ירדה במעט, שכן השכר הממוצע בפועל גדל ריאלית בכ-2.4%. ב-1998 הגמלה הממוצעת צפויה לגדול בכ-6% במונחים ריאליים, מעט יותר משיעור הגידול הצפוי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. זאת - בשל גידול חלקם של המקבלים גמלה בשיעור המוגדל יחסית למקבלים גמלה בשיעור הרגיל ו/או גידול חלקם של המקבלים גמלה מלאה יחסית למקבלים גמלה חלקית. יחסית לשכר הממוצע בפועל צפויה הגמלה הממוצעת לגדול במעט.

בדומה לקצבאות הצמודות לשכר הממוצע, ב-1997 גדל במעט (לאחר ירידה הדרגתית

לוח מס. 5: נקודת קצבה וקצבות ילדים\* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשקי\*\*), בממוצע לחודש, 1975-1998

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים***		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	28.1	4.40	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.80	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1985	24.7	3.10	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	2.92	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.45	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.18	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.08	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.92	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.80	55.6	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.6	2.79	55.2	5.6	221.8	22.5	315.5	32.0
1997	27.9	2.76	55.4	5.5	223.4	22.1	317.7	31.0
1998	28.1	2.72	55.9	5.4	223.3	21.7	317.5	30.8

\* כולל קצבת יוצאי צבא.

\*\* כפי שנמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

בשנים האחרונות) ערכה הריאלי של נקודת קצבת הילדים, המשמשת בסיס לקביעת סכום קצבות הילדים המשולמות למשפחות בעלות גודל שונה (והנקובה בערכים שקליים): ערכה של נקודת קצבה, המתעדכנת שלוש פעמים בשנה על-פי העלייה ברמת המחירים במשק, עלה ריאלית בשיעור בן 1.0%, אף על פי שרמתה ביחס לשכר הממוצע במשק כמעט לא השתנתה (לוח מס. 5). לפיכך, קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות ולמשפחות גדולות גדלה במידה מעטה ריאלית וקטנה במעט ביחס לשכר הממוצע במשק. זאת - לאחר שבינואר 1997 הושלם תהליך ההשוואה ההדרגתי (שהחל בינואר 1994) של רמת הקצבה של משפחה שאינה מקבלת תוספת בגין שירות צבאי לרמת הקצבה של משפחה המקבלת תוספת יוצאי צבא. ב-1998 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה ושל קצבת הילדים המשולמת למשפחות קטנות כגדולות, צפוי להמשיך לגדול במעט, ורמתן יחסית לשכר הממוצע במשק צפויה להמשיך לקטון במידת מה.<sup>14</sup>

אשר לגמלאות מחליפות השכר, ב-1997 דמי האבטלה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית ב-5.8% והגיעו ל-49.1% מן השכר היומי הממוצע במשק, לעומת 47.6% ב-1996. זאת, ככל הנראה, בשל הצטרפות בעלי שכר גבוה יותר למעגל המובטלים במשק. דמי הלידה (בממוצע ליום) גדלו ריאלית בשיעור בן 2.5% בלבד, לעומת גידול ריאלי בן 7.2% ב-1996 וגידול ריאלי חד בן 53.0% ב-1995, בעקבות הגדלת שיעור דמי הלידה ל-100% מן השכר החייב בדמי ביטוח (במקום 75% ממנו). יחסית לשכר היומי הממוצע במשק דמי הלידה ב-1997 נותרו ברמת השנה הקודמת - 72.5%. דמי הפגיעה בעבודה (בממוצע ליום) ששולמו לשכירים ירדו ריאלית ב-4.0% בקירוב והגיעו ל-57.8% מן השכר היומי הממוצע במשק, לעומת 61.6% ב-1996. ב-1998 דמי האבטלה הממוצעים צפויים לגדול ריאלית ב-3.0% בקירוב, דמי הלידה - ב-1.6% בקירוב, ואילו דמי הפגיעה בעבודה צפויים לקטון ריאלית ב-5.0% בקירוב.

<sup>14</sup> בשנת 1998 עודכנה נקודת הקצבה פעמיים בלבד, בינואר ובאוגוסט. בחודש פברואר לא נערך עדכון בשל אי-תשלום תוספת יוקר במשק.

### 1.3.3 היקף התשלומים

ב-1997 הסתכמו תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-29.1 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 6). בהשוואה ל-1996 תשלומי הגמלאות גדלו ריאלית בשיעור בן 7.0%, שהוא גבוה במעט משיעור הגידול בשנה הקודמת - 6.0%. שיעורי הגידול הגבוהים נצפו בענפים אבטלה (29.9%), סיעוד (11.6%), הבטחת הכנסה (10.4%), נכות כללית (9.9%) ואימהות (9.1%). בענף המרכזי של המוסד, זיקנה ושאיירים, גדלו תשלומי הגמלאות בשיעור קטן יותר (4.8%) משיעור גידולו של סך כל התשלומים, בדומה לשיעור הגידול של תשלומי ענף הילדים, שהוא הענף השני בגודל (5.0%). שיעור הגידול הנמוך ביותר נצפה בענף נפגעי עבודה (0.9%), כפועל יוצא מחוק ההסדרים 1997 שהטיל על המעסיק (במקום על המוסד כבעבר) את חובת התשלום עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים לדמי פגיעה בעבודה. בענף שירות המילואים נצפתה ירידה ריאלית (-6.8%) בתשלומי הגמלאות, בדומה לשנה שעברה.

שקלול שיעורי הגידול הענפיים בחלקו של כל ענף בכלל התשלומים מעלה, כי לגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים נזקפים כ-24% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה מחלקו של הענף בסך כל התשלומים (35.0%). גם ענף ילדים, שלגידול בתשלומיו נזקפים 14% מהגידול בסך כל התשלומים - תרם תרומה קטנה בהשוואה לחלקו בסך כל התשלומים (19.6%). ענף נכות כללית תרם, לעומת זאת, כ-16.0% מהגידול בסך כל תשלומים - פי אחד ומחצה מחלקו בכלל התשלומים (11.4%), ואילו ענף אבטלה, שתשלומיו גדלו בשיעור הריאלי הגבוה ביותר (29.9%), תרם כשליש מהגידול בסך כל תשלומי המוסד - פי ארבעה ויותר מחלקו של הענף בכלל התשלומים (7.9%). לגידול בשאר הגמלאות מחליפות השכר (אימהות, נפגעי עבודה ומילואים) נזקפים כ-8.0% מהגידול בסך כל תשלומי הגמלאות - תרומה הקטנה במחצית מחלקם בכלל התשלומים (16.6%).

בדומה ל-1996, הגידול בכלל התשלומים ב-1997 משקף בעיקר את הגידול באוכלוסיית מקבלי הגמלאות (זאת בניגוד ל-1995, שבה הגידול הריאלי בן ה-10.1% שחל בהיקף תשלומי הגמלאות נזקף בראש וראשונה לגידול ברמות הגמלה). השוואת שיעור הגידול בתשלומי הגמלאות (לוח מס. 6) לשיעור הגידול במספר המקבלים (לוח מס. 2) מגלה דמיון

לוח מס. 6: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינוח), 1985-1998

שנת	סך כל התשלומים*	זיקנה ושארקים**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופעולות ספר ואינה	אימהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים*	הבטחת תכנסה***	סיכור ואחר
1994	17,492	6,425	1,763	1,179	908	3,729	1,001	930	918	639
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
1996	24,996	8,937	2,783	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	932
1997	29,168	10,207	3,332	1,967	1,737	5,704	2,302	1,131	1,651	1,137
1998	33,641	11,661	3,930	2,279	2,033	6,187	2,900	1,173	2,088	1,392
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1994	5.1	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	-11.8	-3.3	43.4	13.0
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	9.4	8.4	11.9	9.9	11.0	2.9	19.5	-1.6	20.0	16.1
1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1994	100.0	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.7	11.7	6.8	6.0	18.4	8.6	3.5	6.2	4.1

גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

\* נתוני השנים 1994-1996 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי כתוצאה משינוי שיטת חישוב המילואים.

\*\* כרלל תשלומים עבור השלמות הכנסה.

\*\*\* לאנכלסיית בגיל העבודה.

גדול, יחסית, בין השניים במרבית ענפי הביטוח הלאומי: כך, לדוגמה, תשלומי ענף זיקנה ושאיירים גדלו ריאלית ב-4.8%, בשעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-3.8%; תשלומי ענף הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה הגיל העבודה) גדלו ב-10.4% בשעה שמספר המקבלים בענף גדל ב-9.9%; ואילו תשלומי ענף אבטלה גדלו ב-29.9%, בשעה שמספר המקבלים גדל ב-28.5%. החוקים לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994 ויוני 1995), שהגדילו ב-1995 את הגמלה המשולמת למשפחות מעוטות היכולת, וכן הריפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995) שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (ולכן גם את בסיס ההכנסה לתשלום גמלאות מחליפות שכר) הביאו באותה שנה לגידול חריג בסך כל תשלומי הגמלאות, שעלה בהרבה על הגידול במספר המקבלים. אך ב-1997 וב-1996, השינויים התחיקתיים המעטים כמעט לא השפיעו על רמות הגמלה. הגמלאות ארוכות המועד, הצמודות לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, גדלו ב-1997 ב-1.6% בלבד, מעט יותר משיעור הגידול הריאלי בשכר הממוצע. הגידול הריאלי בן ה-7.0% בכלל תשלומי הגמלאות של המוסד נבע אפוא בעיקר מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות.

ב-1998 תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי צפויים לגדול ריאלית בשיעור גבוה מזה של שנת 1997 – 9.4%. שיעורי גידול גבוהים יותר צפויים בענפים הבטחת הכנסה (20.0%), אבטלה (19.5%), סיעוד (16.1%), נכות כללית (11.9%) ואימהות (11.0%). בענף זיקנה ושאיירים צפוי שיעור גידול כפול מזה של השנה הקודמת (8.4%), אך בענף ילדים צפוי שיעור גידול נמוך, יחסית (2.9%). בניגוד ל-1997, הגידול בתשלומי הגמלאות ב-1998 צפוי לנבוע לא רק מן הגידול במספר המקבלים, אלא גם מגידול משמעותי בשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שאליו צמודות קצבות הזיקנה והשאיירים, קצבות הנכות והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה. למרות האצת האטת קצב האינפלציה בחודשים האחרונים של 1998, השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 4.7% ולהביא לעלייה בשיעור דומה בגמלאות ארוכות המועד, למעט קצבות הילדים הצמודות למדד המחירים והצפויות לגדול בשיעור נמוך, יחסית. השכר הממוצע בפועל צפוי לגדול ריאלית בשיעור נמוך יותר מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, בכ-2.0% בלבד, כך שהקצבאות ארוכות המועד (למעט קצבות הילדים) צפויות לגדול במעט יחסית לשכר הממוצע במשק. לגידול הצפוי בתשלומי הענפים זיקנה ושאיירים, נכות כללית והבטחת הכנסה יש לזקוף כ-59% מן הגידול הצפוי בסך כל

תשלומי הגמלאות ב-1998. הגידול בתשלומי ענף אבטלה צפוי להסביר כ-18% מן הגידול בסך כל התשלומים.

#### 1.4 מקורות המימון

מימון תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי נעשה, כזכור, מארבעה מקורות:<sup>25</sup> גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי של מעסיקים ומבוטחים עצמאיים במסגרת המדיניות להקטנת עלות העבודה), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון ממשלתי של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות באגרות חוב ממשלתיות. בהמשך יתוארו השינויים שחלו ב-1997-1998 בהיקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח ולקופות החולים), במימון הממשלה ובסך כל תקבולי המוסד.

##### 1.4.1 גבייה מן הציבור

בניגוד לשנים הקודמות, ובעיקר 1994-1995, שבהן התקבלו תיקוני חוק משמעותיים שהשפיעו על היקף הגבייה מן הציבור (לענפי הביטוח הלאומי ולקופות החולים),<sup>16</sup> בשנים 1997-1998 הונהג רק שינוי תחיקתי רלבנטי אחד, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (ינואר 1997), והוא הביטול המוחלט של השתתפות המעסיקים במימון שירותי הבריאות בצורת תשלום מס מקביל. המעסיקים, ששילמו עד כה 3.0% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי כמס מקביל (ושיעור מופחת בן 1.78% על חלק השכר שאינו גבוה ממחצית השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי), חויבו להעביר למוסד סכומים אלו (בלא

<sup>25</sup> ראה "מבוא" (1.1).

<sup>16</sup> השינויים התחיקתיים העיקריים בשנים אלו היו: ביטול שירות מילואים כענף ביטוחי (ינואר 1995), שלווה בהפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ב-0.47 נקודות אחוז ולשכירים ולמבוטחים לא-שכירים ב-0.45 נקודות אחוז, הנהגת רפורמה במערך הגבייה (ינואר 1995), שהרחיבה את בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהיגה שיעור דמי ביטוח מופחת לשכירים, בן 2.66%, עבור חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע, חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ינואר 1995), שחטיל על המוסד את גביית דמי ביטוח הבריאות וחלוקתם לקופות החולים, והפחתת שיעורי המס המקביל למעסיקים ולעצמאים ב-1.95 נקודות אחוז (פברואר 1995), כנגד שיפוי האוצר, במסגרת מדיניות הממשלה להפחתת עלות העבודה.



שיעור מופחת) כדמי ביטוח לאומי. הגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הביטוח הלאומי אפשרה להקטין את שיפוי האוצר בשיעור דומה. נוסף על כך, חסך האוצר השתתפות בתשלום המס המקביל בשיעור בן 1.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, שהתחייב לה בפברואר 1995. החיסכון הכולל, בשיעור בן 4.95% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, אפשר לאוצר להתחייב לשפות את קופות החולים ישירות מתקציב המדינה בסכום דומה בגין אובדן תקבולי המס המקביל. בעקבות ההסדר החדש הממשלה נעשתה מעורבת יותר במימון שירותי הבריאות ומעורבת פחות במימון גמלאות הביטוח הלאומי. לוח מס. 7 מציג את שיעורי דמי הביטוח הלאומי לפני ביטול המס המקביל ולאחריו.

לוח מס. 7: שיעורי דמי ביטוח לאומי, מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, 1998-1996

דמי ביטוח בריאות		מס מקביל		דמי ביטוח לאומי		
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת	שיעור רגיל	
<b>1996</b>						
3.1	4.8	2.93	4.95	8.06	12.05	עבור שכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	1.78	3.00	1.93	1.93	מעביד
-	-	1.15	1.95	3.47	5.22	ממשלה
3.1	4.8	2.40	4.95	5.89	11.70	עבור עצמאי
3.1	4.8	1.45	3.00	3.32	6.62	מזה: עובד
-	-	0.95	1.95	2.57	5.08	ממשלה
<b>1998-1997</b>						
3.1	4.8	-	-	8.06	12.05	עבור שכיר
3.1	4.8	-	-	2.66	4.90	מזה: עובד
-	-	-	-	4.93	4.93	מעביד
-	-	-	-	0.47	2.22	ממשלה
3.1	4.8	-	-	5.89	11.70	עבור עצמאי
3.1	4.8	-	-	5.72	9.62	מזה: עובד
-	-	-	-	0.17	2.08	ממשלה

## לוח מס. 8: גבייה מן הציבור (כולל שיפוי האוצר), 1996-1998

שנה	1996	1997	1998	1997	1998
דמי ביטוח לאומי					
שכירים	12,189	14,065	15,450	5.9	4.2
לא שכירים	1,324	1,553	1,700	7.6	3.9
סך הכול	13,512	15,618	17,150	6.0	4.2
מזה: שיפוי*	5,762	2,756	2,420	-56.1	-16.7
מס מקביל					
שכירים	5,069	532	-	-90.4	-
לא שכירים	546	156	50	-73.8	-69.6
סך הכול	5,615	688	50	-88.8	-93.1
מזה: שיפוי	2,206	213	-	-99.1	-
דמי ביטוח בריאות					
שכירים	4,910	5,564	6,200	4.0	5.7
לא שכירים	1,342	1,576	1,730	7.7	4.1
סך הכול	6,252	7,140	7,930	4.8	5.4
סך הכול					
שכירים	22,167	20,161	21,650	-16.6	1.9
לא שכירים	3,212	3,285	3,480	-6.2	0.5
סך הכול	25,379	23,446	25,130	-15.2	1.7
מזה: שיפוי	7,968	2,969	2,420	-65.8	-22.7

\* בגין חורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי (והמס המקביל) למעסיקים ולמבוטחים הלא-שכירים במסגרת המדיניות להפחתת עלות העבודה.

ב-1997 הסתכם סך כל תקבולי הגבייה של המוסד מהציבור, הכוללים נוסף על דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר) גם תקבולי מס מקביל ודמי ביטוח בריאות, ב-23.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 8). בהשוואה ל-1996 הגבייה הכוללת מהציבור פחתה ב-15.2% במונחים ריאליים, כתוצאה מביטול המס המקביל שהוטל בעבר על המעסיקים. היקף הגבייה של דמי ביטוח לאומי (כולל שיפוי האוצר במקום המעסיקים והעובדים העצמאיים) הסתכם בכשני שלישים מסכום הגבייה הכוללת - 15.6 מיליארד ש"ח (ש-2.7 מיליארד ש"ח מהם הם שיפוי האוצר). בהשוואה ל-1996, היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי גדל ב-6.0% במונחים ריאליים, דבר המשקף גידול ריאלי הן בגבייה מן השכירים (5.9%) והן בגבייה מן הלא-שכירים (7.6%). זאת - לאחר שב-1996 היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי בהשוואה ל-1995 כמעט לא השתנה. עלייה ריאלית בת 4.8% חלה בגביית דמי ביטוח בריאות, וירידה ריאלית חדה בת 65.8% נצפתה בהיקף השיפוי של האוצר, עקב הקטנת השיפוי לענפי הביטוח הלאומי ולמס המקביל כאחד (מכוח חוק ההסדרים 1997). השיפוי הכולל הצטמצם ב-1997 ל-2.9 מיליארד ש"ח, לאחר שב-1996 היה 7.9 מיליארד ש"ח, במחירים שוטפים. ב-1998 הגבייה הכוללת מהציבור צפויה לגדול ריאלית ב-1.7%. גביית דמי הביטוח הלאומי צפויה להמשיך לגדול ריאלית ב-4.2%, ושיפוי האוצר צפוי להמשיך לקטון ריאלית ב-22.7%. גביית דמי ביטוח בריאות צפויה לגדול ריאלית ב-5.4%.

#### 1.4.2 מימון הממשלה וסך התקבולים לענפי הביטוח הלאומי

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-1997 ב-31.4 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח מס. 9). בהשוואה ל-1996 גדל סך כל מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי ב-5.6% במונחים ריאליים. כאמור בסעיף הקודם, ב-1997 הגבייה של דמי הביטוח הלאומי מן הציבור גדלה ריאלית ב-6.0%. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות גדלה ריאלית ב-11.0%, תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות כמעט לא השתנו ריאלית (לעומת העלייה החדה בת ה-31.4% שאפיינה את 1995, עת הגמלאות למעוטי היכולת הוגדלו מתוקף החוקים למלחמה בעוני ותגמולי המילואים החלו להיות משולמים מתקציב משרד הביטחון), ואילו תקבולי הריבית על השקעות המוסד גדלו ריאלית ב-3.4%. בעקבות התפתחויות אלו גדל במידת מה חלקה של גביית דמי הביטוח בסך כל מקורות המימון (מ-49.5% ב-1996 ל-49.7% ב-1997), אף על פי

## לוח מס. 9: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1985-1998

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

## מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)

1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,529	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,766	17,150	7,470	6,646	3,430

## גידול שנתי ריאלי (אחוזים)

1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	5.0	4.2	5.8	8.8	0.4

## התפלגות מקורות המימון (אחוזים)

1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.5	19.1	9.9

שחלקה של הממשלה (בגין מימון הגמלאות הלא-גבייתיות והשתתפותה במימון הגמלאות הגבייתיות) בסך כל מקורות המימון נשאר כפי שהיה ב-1996 - 39.8%. כאשר לוקחים בחשבון גם את שיפוי האוצר בגין הפחתת עלות העבודה, אזי חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון ב-1997 מגיע ל-49.0% - ירידה משמעותית בהשוואה ל-60.6% ב-1996, הנובעת מהפחתת שיעורי השיפוי של האוצר וביטול המס המקביל (שכלל שיפוי אף הוא) במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. ב-1998 סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי צפוי לגדול ריאלית בשיעור בן 5.0%, הנמוך במקצת מזה של 1997. השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות צפויה לגדול ריאלית ב-5.8%, ואילו תשלומי הממשלה למימון הגמלאות הלא-גבייתיות צפויים לגדול ריאלית בשיעור בן 8.8% לאחר יציבות שאפיינה אותם ב-1997. חלקה של הממשלה בכלל מקורות המימון צפוי להישאר ברמת השנה הקודמת - 49.0%.

### 1.5 עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בחינה תקציבית של ענפי המוסד לביטוח לאומי (לוח מס. 10)<sup>17</sup> מעלה, כי בהתעלם מהכנסות מריבית על עודפי העבר, ב-1997 הועמק עוד הגרעון השוטף של ענפי הגמלאות מחליפות השכר, אשר סיימו בגרעון גם את שנת 1996, למעט ענף שירות מילואים שהגרעון בו כמעט התחסל. כן הועמק הגרעון בענף סיעוד ובענף נכות כללית, אשר בשנים 1993-1994 חלה ירידה הדרגתית בעודף השוטף שלו (וב-1995 נרשם בו לראשונה גרעון). בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים הסתמן, לעומת זאת, גידול בעודף השוטף. בחשבון כולל סיים המוסד לביטוח לאומי את שנת 1997 בגרעון שוטף בסכום בן 1,008 מיליון ש"ח.

התחשבות בהכנסות מריבית על עודפי העבר משפרת את התמונה: הגרעון בענפי הגמלאות מחליפות השכר (נפגעי עבודה, אימהות ואבטלה), בענף סיעוד ובענף נכות כללית קטן יותר, והעודף בענף זיקנה ושאיירים ובענף ילדים גדל במידה ניכרת. התחשבות בהכנסות מריבית מניבה בחשבון כולל עודף תקציבי בן 2,232 מיליון ש"ח בשנת 1997. ב-1998 הגרעון השוטף צפוי להעמיק בענפים שהיו גרעוניים ב-1997, למעט ענף מילואים, שבו מסתמן

לוח מס. 10: עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, 1996-1998

עודף/גרעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גרעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
1998	1997	1996	1998	1997	1996	
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)						
1,125	2,232	2,164	-2,305	-1,008	-708	סך הכול
1,050	1,307	1,057	-260	102	4	זיקנה ושאיירים
-405	-332	-176	-861	-518	-355	נכות כללית
-645	-558	-519	-995	-835	-798	נפגעי עבודה
-640	-460	-341	-670	-517	-409	אימהות
4,413	4,122	3,411	3,620	3,129	2,668	ילדים
-2,506	-1,779	-1,144	-2,495	-1,879	-1,302	אבטלה
220	203	60	0	-1	-122	שירות מילואים
-594	-511	-375	-803	-650	-523	סיעוד
232	240	191	159	161	129	אחר

עודף. העודף השוטף בענף זיקנה ושאיירים צפוי להפוך לגרעון כל עוד מתעלמים מהכנסות מריבית אך הוא צפוי להצטמצם כשמתחשבים בהן, והעודף השוטף בענף ילדים צפוי לגדול. הגרעון הכולל של המוסד, בהתעלם מהכנסות מריבית, צפוי לגדול ל-2,305 מיליון ש"ח, והעודף הכולל, בהתחשב בהכנסות מריבית, צפוי לקטון ל-1,125 מיליון ש"ח.

העודף/הגרעון התקציבי משפיע, כמובן, על הרזרבות הכספיות של ענפי המוסד. לוח מס. 11 מורה, כי ב-1997 חלקם של ענפי הגמלאות מחליפות השכר, אימהות ואבטלה, בכלל הרזרבות הכספיות של המוסד קטן, ובמיוחד קטן חלקו של ענף אבטלה - מ-4.0% מכל הרזרבות ב-1996 ל-1.2% ב-1997. חלקו של ענף שירות מילואים נשאר ללא שינוי,

<sup>17</sup> שיעורי דמי הביטוח הלאומי המצוינים בלוח מס. 7 נחלקים בשיעורים דיפרנציאליים (הקבועים בחוק) בין ענפי הביטוח. כל ענף נבחן אפוא על פי העודף/גרעון בתקציבו.

בעוד חלקו של ענף נפגעי עבודה בכלל הרזרבות הכספיות גדל (בשל העברת רזרבות מענף ילדים). חלקם של ענף זיקנה ושאיירים ושל ענף סיעוד בכלל הרזרבות גדל במעט, חלקו של ענף ילדים קטן במאוד, וחלקו של ענף נכות כללית הוכפל (בשל העברת רזרבות מן הענף האחד לאחר). סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד לביטוח לאומי גדל מ-63.9 מיליארד ש"ח ב-1996 ל-72.0 מיליארד ש"ח ב-1997. ב-1998 חלקם של ענף אימהות ושל ענף נפגעי עבודה בכלל הרזרבות הכספיות צפוי לקטון. חלקו של ענף זיקנה ושאיירים ימשיך לגדול במעט, חלקו של ענף ילדים יגדל במידה רבה יותר, וחלקם של ענף סיעוד וענף נכות כללית יקטן במעט. סך כל הרזרבות הכספיות של המוסד צפוי להמשיך לגדול ל-76.2 מיליארד ש"ח. בענף אבטלה צפוי חסר בן 1.6 מיליארד ש"ח לתשלום גמלאות, שאותו האוצר אמור לכסות על-פי חוק.

לוח מס. 11: רזרבות כספיות של המוסד לביטוח לאומי ורמות הכיסוי, לפי ענפי הביטוח, 1996-1998\*

ענף ביטוח	סך כל הרזרבות			רמת כיסוי (שנים)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
סך הכול	63.9	72.0	76.2			
מיליארדי ש"ח (מחירים שוטפים)						
	התפלגות ענפית (אחוזים)			שנות כיסוי		
זיקנה ושאיירים	37.0	37.8	38.6	3.7	3.3	3.2
נכות כללית	6.0	13.6	12.9	1.4	3.2	2.6
נפגעי עבודה	9.0	10.7	9.6	3.3	4.1	3.4
אימהות	2.0	1.3	0.4	0.9	0.6	0.2
ילדים	28.9	20.7	26.2	3.8	2.6	3.2
אבטלה	4.0	1.2	-2.2	1.6	0.4	-
שירות מילואים	6.3	6.3	6.5	-	-	-
סיעוד	4.6	6.5	5.6	-	4.2	3.1
אחר	2.2	2.0	2.4	-	-	-
סך הכול	100.0	100.0	100.0			

\* חנתונים מתייחסים לסוף שנות התקציב.

בחינת רמת הכיסוי של כל אחד מענפי הביטוח הלאומי, המוגדרת כמספר שנות תשלומי גמלאות שמאפשר היקף הרזרבות הכספיות של הענף, מעלה כי הרזרבות בענף זיקנה ושאיירים, בענף נכות כללית ובענף ילדים הספיקה בסוף 1997 ל-3.3, ל-3.2 ול-2.6 שנות הוצאה, בהתאמה. רמות הכיסוי בפועל בענפים אלה גבוהות במידת מה מרמת הכיסוי המינימלית שנקבעה עבורם - שלוש שנים, שלוש שנים ושנתיים, בהתאמה. ירידה משמעותית חלה ברזרבות הכספיות של ענף אבטלה, שהספיקו בסוף 1996 ל-1.6 שנות הוצאה (לאחר רמת כיסוי בת 3.85 שנים בסוף 1994), וב-1997 – לפחות ממחצית השנה. בשנת 1998 רמת הכיסוי בענף זיקנה ושאיירים צפויה לקטון במעט ל-3.2 שנים, בענף נכות כללית - ל-2.6 שנים, ובענף ילדים – לגדול ל-3.2 שנים.



## **פרק 2**

### **עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות**

**יאסר עוואד  
רפאלה כהן  
גדעון יניב**

## 2.1 מבוא

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

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושת העקרונות הבאים:

א. העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (זו המתקבלת מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (המתקבלים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומפרטים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.<sup>1</sup> ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת אליה, או הפחותה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממתצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני - עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ג. העיקרון השלישי הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. התאמה זו יוצאת מההנחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה. לפי הנחה זו, גדילתה של משפחה בנפש נוספת אינה מגדילה את צרכיה בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר. כלומר, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויוואלנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות "התקניות" (או למספר "המבוגרים הסטנדרטיים") שבה (לוח מס. 1). בסיס הסולם הוא משפחה בת שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה בת נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה בת שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה בת ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה בת שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים - (הם גדולים רק פי 1.6).

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

לוח מס. 1: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה\*, לפי מספר הנפשות במשפחה, 1997

קו העוני למשפחה		מספר נפשות תקניות	מספר נפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
24.3	1,315	1.25	1
38.9	2,104	2.00	2
51.5	2,788	2.65	3
62.2	3,366	3.20	4
72.9	3,945	3.75	5
82.6	4,471	4.25	6
92.3	4,997	4.75	7
101.0	5,470	5.20	8
108.8	5,891	5.60	**9

\* במחירי תקופת סקר הכנסות 1997, לפי מדד המחירים של 150.0 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 1996 - נובמבר 1997.

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

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

כאמור, נתוני ההכנסות המשמשים בסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים, הנערכים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. האוכלוסייה הנסקרת כוללת את משקי הבית, שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, בישובים עירוניים בני 2,000 תושבים ויותר (משקי בית שהעומד בראשם עצמאי אינם כלולים בסקר). אשר לאוכלוסייה הלא-יהודית, עד לשנת 1994 (ועד בכלל) כללו סקרי ההכנסות ישובים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). מאז 1995 הורחב סקר ההכנסות גם לישובים לא-יהודיים בני 2,000 - 10,000 תושבים. האוכלוסייה הנסקרת ב-1997 הקיפה כ-82% מכלל משקי הבית בישראל.

קו העוני לנפש תקנית ב-1997 היה 1,052 ש"ח לחודש, לעומת 938 ש"ח ב-1996 (במחירים השוטפים של תקופות הסקר המתאימות). במונחים ריאליים קו העוני לנפש תקנית עלה ב-2.9% בקירוב, יחסית ל-1996. מאחר שהשכר הממוצע במשק בין שתי התקופות, שבמרוצתן נערכו סקרי ההכנסות, גדל ב-2.5% בקירוב במונחים ריאליים, קו העוני לנפש תקנית עלה מ-19.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 ל-19.9% ממנו ב-1997. לוח מס. 1 מציג את קווי העוני למשפחות בעלות גודל שונה, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק.

הפרק הנוכחי מתאר את ממדי העוני ואת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל ב-1997 בהשוואה ל-1996, ובוחר את השפעתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני ואי השוויון. ממדי העוני מיוצגים בפרק על ידי שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים, בישראל כבארצות אחרות: תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים 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 בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער העוני"). ממדי אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל מיוצגים אף הם על-ידי שני מדדים: מדד GINI, המשמש בפרק זה למדידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה כולה או באוכלוסייה הענייה ומדד SEN, המשמש למדידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה בלבד. ההבדל בין שני המדדים הוא במשקל שכל מדד מייחס למשפחות השונות. בעוד המדד הראשון מתחשב אך ורק במיקום המשפחות במסדר ההכנסות וברמת הכנסתן, המדד השני מתחשב גם בפערי העוני של המשפחות העניות.

הפרק פותח בסיכום ההתפתחויות העיקריות שחלו בממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל (2.2). בחלקו השני מוצג ניתוח מפורט יותר של השינויים שנצפו בממדי העוני בין השנים 1996 ו-1997 באוכלוסייה כולה ובאוכלוסיות ספציפיות, השונות זו מזו בגודלן ובמאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של ראש המשפחה (2.3 - 2.12). כמו כן

מתוארים בו ממדי העוני במחוזות ובערים (2.13) בשני העשורים האחרונים (2.14). חלקו השלישי של הפרק מתמקד בניתוח השינויים שחלו באי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל המשק ובאוכלוסייה השכירה בשנתיים האחרונות (2.15) ובמרוצת הזמן (2.16).

## 2.2 התפתחויות עיקריות

ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בישראל בשנת 1997 היו כדלקמן:

א. ב-1997 התייצבה תחולת העוני בישראל, לאחר מגמת הירידה שאפיינה את השנתיים הקודמות: שיעור המשפחות העניות, כנמדד על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים), עלה במעט, מ-16.0% ב-1996 מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1996 (לאחר שהיה 16.8% ב-1995), ל-16.2% ב-1997. מדידה על-פי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) מעלה כי תחולת העוני הייתה זהה לזו של השנה הקודמת – 34.3%.

ב. מספר המשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני הסתכם ב-1997 בכ-210 אלף, לעומת 202 אלף ב-1996. הגידול במספר המשפחות העניות נבע בעיקר מגידול האוכלוסייה במדינה.

ג. שיעור הנפשות העניות בכלל הנפשות באוכלוסייה ושיעור הילדים העניים בכלל הילדים באוכלוסייה עלה אף הוא במעט ב-1997 בהשוואה ל-1996: אחוז הנפשות העניות גדל מ-16.5% ב-1996 ל-16.7% ב-1997, ואילו אחוז הילדים העניים גדל מ-21.4% ל-21.8%.

ד. מספר הנפשות העניות היה ב-1997 כ-729 אלף (לעומת כ-693 אלף ב-1996), כשבהן כ-319 אלף ילדים (לעומת כ-301 אלף ילדים ב-1996).

ה. פער העוני היחסי (המוגדר כהפרש בין קו העוני לבין ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה - יחסית לקו העוני) גדל מ-23.0% ב-1996 ל-24.2% ב-1997. כלומר, בד בבד עם

העלייה הקלה באחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני, קטנה ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו.

ו. ב-1997 ירדה תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב משפחות: תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו ממעגל העוני 52.8% מכלל המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית, לעומת 53.4% ב-1996. לעומת זאת, תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים גדלה ב-1997, והסתכמה ב-47.0% בקרב נפשות (לעומת 45.7% ב-1996) וב-38.2% בקרב ילדים (לעומת 35.8% ב-1996). הסיבה לגידול בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב נפשות וילדים לעומת הירידה בתרומתם לצמצום תחולת העוני בקרב משפחות נעוצה בעליית אחוז המשפחות הקטנות (בעיקר של קשישים) בכלל המשפחות העניות. תרומת תשלומי ההעברה בלבד (בלא המיסים הישירים) לצמצום תחולת העוני בקרב המשפחות הייתה, כמובן, גדולה יותר מתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד, 60.5% ב-1997, בדומה ל-1996.

שיעור השינוי בתחולת העוני לא היה דומה בכל קבוצות האוכלוסייה. עליות בולטות בתחולת העוני נצפו בקרב משפחות שבראשן קשיש, בקרב משפחות ברוכות ילדים, בקרב משפחות חד-הוריות ובקרב משפחות לא-יהודיות. קבוצות אוכלוסייה אלה מרוכזות בצפיפות גבוהה מסביב לקו העוני, כך שכל שינוי קטן בהכנסתן הפנויה או בקו העוני מביא לשינויים גדולים, יחסית, בתחולת העוני בקרבן. בקבוצות האוכלוסייה האחרות, כגון משפחות שבראשן שכיר, הסתמנה ירידה קלה בתחולת העוני.

ההתפתחויות העיקריות בממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות היו כדלקמן:

א. משפחות שבראשן קשיש - תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש עלתה מ-19.9% ב-1996 ל-23.0% ב-1997. מספר המשפחות העניות שבראשן קשיש גדל לכ-66 אלף ב-1997, לעומת כ-56 אלף ב-1996. כמו כן, פער העוני היחסי בקרב משפחות שבראשן קשיש גדל מ-19.7% ב-1996 ל-21.0% ב-1997. דהיינו, חלה הרעה

לא רק בממדי העוני בקרב משפחות אלה אלא גם ברמת ההכנסה הממוצעת של משפחה ענייה שבראשה קשיש. הסיבות העיקריות לכך הן השחיקה שחלה ב-1997 בקצבות הזיקנה יחסית לשכר הממוצע במשק, וגידולו של אחוז המשפחות שבראשן קשיש, שאין להן כלל הכנסות מעבודה, מכלל המשפחות שבראשן קשיש.

ב. משפחות חד-הוריות – תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות עלתה מ-25.3% ב-1996 ל-28.5% ב-1997. הסיבות העיקריות לכך הן השחיקה שחלה בגמלה להבטחת הכנסה יחסית לשכר הממוצע במשק וגידולו של אחוז המשפחות החד-הוריות, שההורה היחיד בהן אינו עובד, מכלל המשפחות החד-הוריות. בשנתיים הקודמות קבוצה זו נחנתה מירידה גדולה בתחולת העוני, בעקבות התכניות למלחמה בעוני שהופעלו בשנים 1994 ו-1995.

ג. משפחות ברוכות ילדים – תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (בנות ארבעה ילדים ויותר) עלתה מ-33.9% ב-1996 ל-36.8% ב-1997. ההשפעה המיטיבה על תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים של האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי, שהביאה ב-1996 לירידה דרסטית בתחולת העוני בקרב משפחות אלה (לראשונה מאז 1989), נמשכה גם ב-1997 עת הסתיים תהליך האחדת הקצבאות. יחד עם זאת חלו בשנה זו שתי התפתחויות, שגרמו לקיזוז ההשפעה החיובית של האחדת קצבות הילדים. ראשית, נמשכה השחיקה בקצבות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק, וחל גידול באחוז המשפחות ברוכות הילדים, שתעומד בראשן אינו עובד, מכלל המשפחות ברוכות הילדים. שנית, במהלך השנה הוקפאו ערך נקודת הזיכוי במס הכנסה ומדרגות המס (על-פי תיקון מינואר 1997), שחביאו להקטנת ההכנסה הפנויה של משפחות אלה.

ד. משפחות שבראשן שכיר – תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן שכיר ירדה מ-7.2% ב-1996 ל-6.8% ב-1997. גורם אחד לירידה בתחולת העוני בקרב משפחות אלה הוא העלאת שכר המינימום (אפריל 1997) מ-45% ל-47.5% מן השכר הממוצע במשק, שבאה לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר הנוכחי. גורם מסביר נוסף הוא השינויים במערכת



המס (על-פי תיקון מינואר 1997), שהשפיעו חיובית על ההכנסה הפנויה של חלק מהשכירים בעלי שכר נמוך.

ה. משפחות לא-יהודיות – תחולת העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות עלתה מ-28.3% ב-1996 ל-30.3% ב-1997. המשפחות הלא-יהודיות מתאפיינות במספר ילדים גבוה, יחסית, כך שהסיבות שהביאו לעליית תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים הן בעיקר הסיבות שהביאו לעליית תחולת העוני בקרב משפחות לא-יהודיות.

ו. משפחות עולים (שעלו ארצה מ-1990 ואילך) – תחולת העוני בקרב משפחות עולים ירדה מ-19.4% ב-1996 ל-17.9% ב-1997. הסיבות לכך הן בעיקר התאקלמותם בארץ של העולים שהגיעו בגלי העלייה הראשונים, וכן ירידת שכיחות העולים שעלו ארצה בשנתיים האחרונות באוכלוסיית העולים כולה.

הבדלים גדולים נצפו בממדי העוני בפריסה גיאוגרפית ולפי ישוב. המחוזות המאופיינים בתחולת עוני גבוהות היו הצפון והדרום, שבהם אחוז המשפחות העניות הגיע לכ-20%. לעומת זאת, תחולת העוני במחוזות ירושלים, תל-אביב, המרכז וחיפה נעה בין 13% ל-15%. העיר בני ברק נשארה הענייה בערי ישראל המונות 80,000 תושבים ויותר: כ-34% מכלל המשפחות וכ-42% מכלל הנפשות בבני ברק היו עניים. אחריה צועדת נתניה, שבה תחולת העוני הייתה 22% בקירוב בקרב משפחות ו-25% בקרב נפשות. ירידה מרשימה בתחולת העוני נצפתה בירושלים, מ-21% ב-1996 ל-16% ב-1997. לעומת זאת, בנתניה ובבת-ים נצפתה, זו השנה השנייה ברציפות, עלייה בממדי העוני, מ-20% ב-1996 ל-22% ב-1997, ומ-17.7% ב-1996 ל-21.7% ב-1997, בהתאמה.

ההתפתחויות העיקריות בתחום התחלקות ההכנסות בישראל היו כדלקמן:

א. ב-1997 לא חל שינוי משמעותי בפערי ההכנסות במשק. מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (מדד ג'יני) עלה קלות מ-0.328 ב-1996 ל-0.333 ב-1997. חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה גדל במקצת, וחלקו של העשירון התחתון קטן

במקצת: חלקו של העשירון העליון גדל מ-24.0% ב-1996 ל-24.3% ב-1997, בעוד חלקו של העשירון התחתון קטן מ-3.0% ב-1996 ל-2.8% ב-1997.

ב. בקרב האוכלוסייה השכירה הסתמנה ב-1997 מגמה דומה למגמה הכללית: מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית (הנובעת בעיקר משכר מעבודה) עלה קלות מ-0.409 ב-1996 ל-0.416 ב-1997, ואילו המדד המתייחס להכנסה הפנויה עלה מ-0.299 ב-1996 ל-0.302 ב-1997. גם בקרב השכירים חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה עלה, מ-22.8% ב-1996 ל-23.0% ב-1997, אך גם חלקו של העשירון התחתון - מ-3.4% ב-1996 ל-3.5% ב-1997.

לסיכום, ההתפתחויות העיקריות בתחום העוני והתחלקות ההכנסות ב-1997 מעידות אמנם על התייצבות ממדי העוני באוכלוסייה ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות, אך גם על היעצרות מגמת הירידה בממדי העוני ואי-השוויון שאפיינה את השנתיים הקודמות. השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני נחלשה, אף על פי שתרומתם לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה גדלה במעט. ממצאי העוני לשנת 1997 מלמדים כי בקבוצת המשפחות שבראשן שכיר, שנהנתה משיפור ברמת שכר המינימום, חלה ירידה בממדי העוני. אך בשאר קבוצות האוכלוסייה, שביחס אליהן לא ננקטה מדיניות יזומה לשיפור מצבן הכלכלי, ובמיוחד משפחות שבראשן קשיש, משפחות חד-הוריות ומשפחות ברוכות ילדים (שתחולת העוני בקרבן הצטמצמו בשנת 1996, בעקבות ההשפעה המיטיבה של החוקים למלחמה בעוני שהונהגו שנתיים קודם לכן) חלה ב-1997 עלייה בממדי העוני.

### **2.3 ממדי העוני והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה**

בשנת 1997 נעצרה מגמת הירידה בתחולת העוני בישראל, שאפיינה את השנתיים הקודמות: שיעור המשפחות העניות, במדידה על-פי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים), עלה במעט מרמה של 16.0% מכלל המשפחות באוכלוסייה ב-1996 (לאחר שעמד על 16.8% ב-1995) ל-16.2% ב-1997 (לוח מס. 2). מספר המשפחות

העניות הסתכם ב-1997 ב-210,000, לעומת 202,000 ב-1996, כך שממדי העוני עלו לא רק באופן יחסי, אלא גם באופן מוחלט. אחוז הנפשות העניות ואחוז הילדים העניים בכלל האוכלוסייה גדל אף הוא במעט ב-1997 בהשוואה ל-1996: אחוז הנפשות העניות גדל מ-16.5% ב-1996 ל-16.7% ב-1997, ואילו אחוז הילדים העניים גדל מ-21.4% ב-1996 ל-21.8% ב-1997. מספר הנפשות העניות גדל מ-693,000 ב-1996 ל-729,000 ב-1997, ומספר הילדים העניים – מ-301,000 ב-1996 ל-319,000 ב-1997. סיבת העלייה בממדי העוני בקרב נפשות וילדים נעוצה בעלייה שחלה בתחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים (4 ילדים ויותר), למרות הפעלת השלב האחרון של האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי. השחיקה שחלה בקצבות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק והעלייה בממדי האבטלה קיזזו את ההשפעה החיובית של האחדת הקצבאות. ב-1997 הילדים מנו כ-44% מכלל הנפשות העניות, לעומת 43% ב-1996.

לוח מס. 2 מעיד עוד, כי במדידה לפי ההכנסה הכלכלית (זו המתקבלת מעבודה, מהון ומפנסיה תעסוקתית - לפני קבלת תשלומי העברה ותשלום מיסים ישירים) תחולת העוני בקרב המשפחות הייתה ב-1997 גדולה בקצת יותר מכפליים מזו שנמדדה לפי ההכנסה הפנויה: 34.3% לעומת 16.2%, בהתאמה. בדומה, מספר המשפחות העניות, כנמדד לפי הכנסתן הכלכלית, היה 445,000 לעומת 210,000, כנמדד לפי הכנסתן הפנויה. עם זאת, תחולת העוני בקרב משפחות לפי ההכנסה הכלכלית נשארה ב-1997 ברמה זהה לזו של 1997 (34.4%). היציבות בתחולת העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית היא פועל יוצא של גידול ריאלי, כמעט זהה, בקו העוני ובשכר הממוצע במשק. גידול מספר המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית הוא תוצאה של הריבוי הטבעי של האוכלוסייה.

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

לוח מס. 2: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>1996</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	432,900	171,500	202,100
נפשות	1,276,400	597,100	693,000
ילדים	469,000	258,000	301,000
תחולת העוני (%)			
משפחות	34.3	13.6	16.0
נפשות	30.3	14.1	16.5
ילדים	33.4	18.4	21.4
יחס פער העוני (%) מדד GINI לאי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	64.5	24.1	23.0
	0.5604	0.1364	0.1334
<b>1997</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	444,800	175,900	210,500
נפשות	1,370,060	617,400	729,000
ילדים	515,100	274,000	319,000
תחולת העוני (%)			
משפחות	34.3	13.6	16.2
נפשות	31.5	14.2	16.7
ילדים	35.3	18.8	21.8
יחס פער העוני (%) מדד GINI לאי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	64.2	25.7	24.2
	0.5620	0.1561	0.1505

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

באוגוסט 1994 וביוני 1995 נכנסו לתוקף שני חוקים למלחמה בעוני שהביאו להגדלת קצבות הביטוח הלאומי המוענקות לאוכלוסיות העניות במיוחד: משפחות קשישים ושאיירים המקבלות גמלה להשלמת הכנסה, משפחות נכים עם ילדים ומשפחות חד-הוריות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה.<sup>2</sup> השפעתם של חוקים אלה לצמצום ממדי העוני באה לידי ביטוי מלא ב-1996, אך לא בשנת 1997: חלקן של קצבות הביטוח הלאומי בהכנסה המשפחתית הממוצעת לפני מס נותר בשתי השנים 12.2%, למרות הפעלת השלב האחרון של האחדת קצבות הילדים לכל המשפחות, בלא תלות בשירות צבאי, בעיקר כתוצאה משחיקת קצבות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק. זאת, יחד עם האבטלה הגוברת והריפורמה במס הכנסה (שעיקרה הקפאת נקודת הזיכוי ומדרגות המס) הביאו לעלייה הקלה בממדי העוני ב-1997.

לוח מס. 3 מלמד, כי ב-1997 נותרה כמעט בעינה תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בישראל: תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני 60.5% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית - לעומת 60.4% ב-1996. 57% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. תשלומי ההעברה היו כ-68% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה ענייה לפי הכנסתה הפנויה (לעומת כ-66% ב-1996), אך רק כ-13.0% בממוצע מן ההכנסה לפני מס של משפחה לא ענייה. כאשר גם המיסים הישירים

**לוח מס. 3: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996-1997**

מדד העוני		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	
		1997	1996	1997	1996
תחולת העוני (%)					
משפחות		60.5	53.4	60.4	52.7
נפשות		54.9	45.7	53.2	47.0
ילדים		46.7	35.9	44.8	38.2
יחס פער העוני (%) <sup>*</sup>		60.0	64.3	62.6	62.3

<sup>\*</sup> ראה הערה ללוח מס. 2.

<sup>2</sup> תיאור החוקים למלחמה בעוני מופיע בפרק 1.3.2 בסקירה השנתית 1996-1997.

מובאים בחשבון, ב-1997 מערכות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים חילצו מן העוני שיעור קטן יותר מן המשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית: כ-52.7%, לעומת כ-53.4% ב-1996. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום תחולות העוני בקרב נפשות וילדים הייתה קטנה יותר מתרומתם לצמצום העוני בקרב משפחות, 47.0% ו-38.2%, בהתאמה, אך גדולה יותר מתרומתם בשנה הקודמת, שבה תשלומי ההעברה והמיסים הישירים צמצמו את תחולות העוני בקרב נפשות וילדים ב-45.7% וב-35.9%, בהתאמה.

ב-1997 הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה גדל והגיע ל-24.2% יחסית לקו העוני, לעומת 23.0% ב-1996 (לוח מס. 2). בד בבד עם עליית אחוז המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני קטנה אפוא ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו. לוח מס. 3 מלמד, שתשלומי ההעברה הקטינו ב-1997 את פער העוני היחסי ב-60.0%, לעומת הקטנה בת 62.6% ב-1996, כך שתרומת תשלומי ההעברה לצמצום פער העוני היחסי הצטמצמה בין שתי השנים. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד הקטינו ב-1997 את פער העוני היחסי ב-62.3%, לעומת הקטנה בת 64.3% ב-1996.

פער העוני הממוצע למשפחה ענייה, לכשעצמו או כאחוז מקו העוני, אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות של העניים. במילים אחרות, אין הוא מציין הכנסתם של כמה מהעניים קרובה יותר לקו העוני, והכנסתם של כמה מהם רחוקה יותר מקו העוני. אינפורמציה זו משתקפת במדד GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה, שהיה ב-1997, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, גבוה מעט יותר מאשר ב-1996 (0.5620 לעומת 0.5604). האוכלוסייה הענייה לפני תשלומי ההעברה הטרוגנית בהרכבה: מצד אחד כלולות בה משפחות בלא הכנסה כלכלית ממקור כלשהו, ומצד שני - משפחות בעלות הכנסה כלכלית, אם כי נמוכה. תשלומי ההעברה המוענקים לאוכלוסייה הענייה מבטיחים לחלק גדול מן המשפחות הנמנות עליה את הכנסת המינימום לקיום, ולפיכך אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב המשפחות העניות לאחר תשלומי ההעברה קטן בהרבה מזה שלפני תשלומי ההעברה. ב-1997 מדד GINI לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (0.1505) ירד לרבע מערכו לפני

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, אך בהשוואה ל-1996 חלה בו עלייה בת 12.8% (מ-0.1334 ל-0.1505).

#### 2.4 ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות והרכבה של האוכלוסייה הענייה

לוח מס. 4 ותרשים גי (בנספח לפרק) מציגים את רמת העוני בישראל בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות - לפי גיל ראש המשפחה ומעמדו בעבודה ולפי גודל המשפחה - בהתאם לשני מדדי העוני, מדד SEN לאי-שוויון בקרב אוכלוסיית העניים ומדד ריכוזיות העוני, המודד את שכיחות העוני בקבוצה מסוימת בהשוואה לזו שבכלל האוכלוסייה. מדד הריכוזיות הוא היחס בין תחולת העוני בקבוצה מסוימת לבין תחולת העוני בכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד

לוח מס. 4: ממדי העוני לפי ההכנסה הפנויה ושכיחותו בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפי מדדי עוני נבחרים, 1997

ממד הריכוזיות	מדד SEN	ממד הריכוזיות	יחס פער העוני	ממד הריכוזיות	תחולת העוני	קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
1.00	0.0595	1.00	24.2	1.00	16.2	כלל האוכלוסייה
1.25	0.0747	0.87	21.0	1.42	23.0	קשישים
1.09	0.0647	1.00	24.2	1.02	16.5	עם ילדים:
0.86	0.0510	1.14	27.6	0.80	13.0	1-3 ילדים
1.85	0.1099	0.84	20.3	2.27	36.8	4 ילדים ויותר
0.37	0.0219	0.73	17.7	0.42	6.8	שכירים
4.78	0.2849	1.27	30.8	3.54	57.4	לא עובדים (בגיל העבודה)
1.51	0.0901	0.83	20.2	1.86	30.3	לא יהודים
1.07	0.0640	1.05	25.3	1.10	17.9	עולים
1.83	0.1087	1.03	25.0	1.75	28.5	חד-הוריות

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

ב-1997, הייתה הגבוהה ביותר – 57.4%. זו אפוא תחולת עוני הגבוהה פי שלושה וחצי מזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. הקבוצה השנייה בסולם שכיחות העוני מונה את המשפחות ברוכות הילדים, אשר כ-36.8% מהן היו עניות. תחולת העוני בקרבן הייתה גבוהה יותר מפי שניים מתחולת העוני באוכלוסייה כולה. הקבוצות השלישית והרביעית בדירוג תחולת העוני מונות את המשפחות הלא-יהודיות והחד-הוריות, אשר 30.3% ו-28.5% מהן, בהתאמה, היו עניות. לעומת זאת, תחולת העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן שכיר הייתה פחותה מזו שבכל האוכלוסייה. תחולת העוני במשפחות אלה הייתה 6.8% - שהיא פחות ממחצית תחולת העוני בכלל האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש ובקרב העולים החדשים הייתה גבוהה ב-40% וב-10%, בהתאמה, מזו שבכלל האוכלוסייה, ואילו תחולת העוני במשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים הייתה נמוכה ב-20% בקירוב מזו שבכלל האוכלוסייה.

דירוג קבוצות האוכלוסייה השונות לפי יחס פער העוני מורה, שההבדלים בין יחס פערי העוני בקבוצות השונות קטנים מאלו שאפיינו את תחולת העוני. יחס פער העוני הגדול ביותר נמצא במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד; יחס פער העוני השני בגודלו נמצא בקבוצת המשפחות עם 1-3 ילדים. אחריה בדירוג נמצאות משפחות העולים, המשפחות החד-הוריות, משפחות שבראשן קשיש, משפחות ברוכות ילדים והמשפחות הלא יהודיות. יחס פער העוני במשפחות, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד, היה כ-31% מקו העוני, כלומר - גבוה ב-25% בקירוב מיחס פער העוני בכלל האוכלוסייה הענייה. בקבוצת המשפחות עם 1-3 ילדים, שבהן יחס פער העוני היה שני בגודלו, יחס זה היה גבוה במעט מזה שבכלל האוכלוסייה הענייה, ואילו בשאר הקבוצות יחס פער העוני היה זהה או קטן יותר.

לוח מס. 5 מציג את הרכבה של האוכלוסייה כולה ואת הרכב האוכלוסייה הענייה ב-1997 לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, לפי קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. הנתונים מורים, שלמשפחות עם 1-3 ילדים ולמשפחות שהעומד בראשן שכיר היה ייצוג חסר באוכלוסיית העוני (כנמדד לפי ההכנסה הפנויה). כלומר, חלקן באוכלוסייה הענייה היה קטן מחלקן בכלל האוכלוסייה. בשאר קבוצות האוכלוסייה ייצוג היה דומה (משפחות עם ילדים) ואף גדול מחלקן בכלל האוכלוסייה: כ-40% מכל המשפחות העניות



לוח מס. 5: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 1997

קבוצת האוכלוסייה: משפחות		כלל האוכלוסייה		עניים לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		עניים לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות
קשישים	22.0	10.7	41.1	21.0	31.2	15.1	
ללא ילדים	50.5	30.2	59.8	32.3	49.5	23.9	
עם ילדים:	49.6	69.8	40.2	67.7	50.5	76.1	
1-3 ילדים	42.2	53.9	28.0	38.3	33.8	40.9	
4 ילדים ויותר	7.4	15.9	12.2	29.4	16.7	35.2	
שכירים	69.1	79.1	31.0	46.0	28.9	39.4	
לא עובדים (בגיל העבודה)	11.4	11.7	29.7	34.2	40.3	45.7	
עולים	18.5	16.8	25.7	22.7	20.5	17.3	
לא יהודים	11.4	16.2	15.1	23.7	21.2	28.7	
חד-הוריות	6.8	7.9	11.2	14.4	11.9	13.9	

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

לפי ההכנסה הפנויה נמנו על משפחות, שהעומדים בראשן היו בגיל העבודה אך לא עבדו, ואילו חלקן של משפחות אלו בכלל המשפחות באוכלוסייה היה כ-11% בלבד. בעוד המשפחות הגדולות מנו כ-7% בלבד מכל המשפחות באוכלוסייה, המשפחות העניות הגדולות מנו כ-17% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. חלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה הגיע ל-11% בקירוב, בעוד הן מונות כ-29% מכל המשפחות באוכלוסייה הענייה. המשפחות החד-הוריות מנו כ-7% מכל המשפחות באוכלוסייה, אך כ-14% מכל המשפחות העניות.

משפחות שבראשן קשיש מנו כ-22% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך משפחות עניות שבראשן קשיש מנו כ-31% מכל המשפחות העניות. משפחות העולים מנו כ-18% מכלל המשפחות באוכלוסייה, אך משפחות העולים העניות מנו כ-21% מכלל המשפחות העניות.

לעומת 1996, ב-1997 קטן חלקן של משפחות שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד ושל משפחות העולים בכלל המשפחות העניות, וגדל חלקן של משפחות שבראשן קשיש.

## 2.5 התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני

כדי להעריך את השלכותיהם של שינויים שחלו בקו העוני - ריאלית ויחסית לשכר הממוצע במשק - על היקף האוכלוסייה הענייה וכדי לאמוד את גודל האוכלוסייה המצויה על סף העוני, לוח מס. 6 מציג את אחוז המשפחות, שהכנסתן הפנויה נמוכה במעט מקו העוני או גבוהה ממנה במעט (75% מקו העוני עד 150% ממנו). נתוני הלוח מורים, שהכנסתם הפנויה של 6.1% מכל המשפחות באוכלוסייה הייתה נמוכה מ-75% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 16.2% מהמשפחות הייתה נמוכה מקו העוני. כלומר, כמעט לשלוש חמישיות מן המשפחות העניות הייתה הכנסה פנויה השווה ל-75% מקו העוני עד מלוא קו העוני. כמו כן, הכנסתם הפנויה של 19.5% מכל המשפחות באוכלוסייה לא עלתה על 105% מקו העוני (הכנסתם הפנויה של כ-13% מכל המשפחות הייתה נמוכה מ-95% מקו העוני). ריכוז המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני בולט עוד יותר כשמדובר במשפחות המצויות על סף העוני (המוגדר כ-125% מקו העוני): הכנסתם הפנויה של 26.3% מכל המשפחות אינה עולה על סף העוני. משמעותם של ממצאים אלה היא, ששינויים קלים בהכנסותיהן של המשפחות מעוטות ההכנסה או, לחלופין, שינויים קלים בקו העוני, עלולים לגרום לשינויים חדים, יחסית, במדד תחולת העוני.

לוח מס. 6 מלמד עוד, שהתפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד שכיר לא דומה לזו שבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, התפלגות המשפחות סביב קו העוני בקרב האוכלוסייה שבראשה עומד קשיש קרובה יותר לזו שבאוכלוסייה כולה. חישוב קל בעזרת נתוני לוח מס. 6 מעלה, כי ל-70% בקירוב מן המשפחות העניות שבראשן קשיש הייתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו, ול-30% בקירוב הייתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב מקו העוני. זאת ועוד, הכנסתם הפנויה של 31.1% מן המשפחות שבראשן קשיש לא עלתה על 105% מקו העוני, והכנסתם הפנויה של 32.7% ממשפחות אלה לא עלתה על 110% ממנו. יתר על כן, ב-1997 ל-37% בקירוב מכל

לוח מס. 6: אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 1997

אחוז ההכנסה מקו העוני								קבוצת האוכלוסייה: משפחות
150	125	110	105	100	95	90	75	
35.6	26.3	21.4	19.5	16.2	13.0	10.9	6.1	כלל האוכלוסייה
23.4	14.6	10.1	8.3	6.8	5.3	4.2	1.9	שכירים
48.0	37.2	32.7	31.1	23.0	15.9	13.4	7.1	קשישים
69.7	58.8	48.7	42.7	36.8	29.9	24.5	11.2	עם 4 ילדים ויותר
62.8	50.9	39.3	34.8	30.3	24.8	19.9	9.4	לא-יהודים
54.1	40.0	33.2	32.1	28.5	23.4	19.6	11.7	חד-הוריות

המשפחות שבראשן קשיש הייתה הכנסה פנויה הנמוכה מהכנסת "סף העוני", המוגדרת כרמה השווה ל-125% מקו העוני (זאת - לעומת כ-26% מכל המשפחות באוכלוסייה). הריכוז הגדול של משפחות שבראשן קשיש סביב קו העוני נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני (בהרכבי המשפחה העיקריים של אוכלוסיית הקשישים והשאיירים). לפיכך, שחיקה - ולו גם בשיעור קטן, יחסית - ברמת הכנסת המינימום מצרפת למעגל העוני מספר גדול של משפחות קשישים ושאיירים, שהכנסתן אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת גדולה ממנו. לעומת זאת, שיפור - ולו רק קל - ברמת הכנסת המינימום מצמצם בשיעור ניכר את היקף האוכלוסייה הקשישה הענייה.

המשפחות העניות ברוכות הילדים (4 ילדים ויותר) מרוכזות ברובן סביב קו העוני. לכ-70% מן המשפחות הללו הייתה הכנסה השווה ל-75% מקו העוני עד 100% ממנו (בדומה ל-1996), ול-20% בקירוב הייתה הכנסה הנמוכה רק ב-5% בקירוב מקו העוני (לעומת 15% ב-1996). הכנסתם הפנויה של כ-43% מהמשפחות מרובות הילדים לא עלתה על 105% מקו העוני (לעומת 40% ב-1996), והכנסתם הפנויה של כ-49% מהמשפחות הללו לא עלתה על 110% ממנו (לעומת 44% ב-1996). למרות הפעלת השלב האחרון של תהליך ההשוואה של קצבות הילדים לכל המשפחות בלא תלות בשירות צבאי (ינואר 1997),

שחיקת קצבות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק ועליית אחוז המובטלים בקבוצה זו הביאו לירידתן של משפחות ברוכות ילדים אל סמוך לקו העוני ואל מתחתיו. המגמות שנצפו בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית היו דומות למגמות שנצפו במשפחות מרובות הילדים, שכן כ-34% מהאחרונות הם משפחות לא-יהודיות - ייצוג יתר בהשוואה לחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל האוכלוסייה (כ-11%). כך גם באשר למשפחות החד-הוריות, שב-1996 נהנו מההשפעה המיטיבה של החוקים למלחמה בעוני, אך ב-1997 נפגעו משחיקת הקצבה להבטחת הכנסה יחסית לשכר הממוצע במשק ומן העלייה הגדולה בממדי האבטלה בקרבן.

## 2.6 ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה

נתוני לוח מס. 7, המציג את ממדי העוני במשפחות שבראשן עומד קשיש (להלן: משפחות קשישים), מעידים על עליית תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו: תחולת העוני בקרב משפחות קשישים, כנמדד לפי ההכנסה הפנויה, עלתה מ-19.9% ב-1996 ל-23.0% ב-1997, בממדי האבטלה בקרבן. ובקרב נפשות החיות במשפחות קשישים – מ-20.6% ל-23.7%, בהתאמה. כמו כן, יחס פער העוני בקרב משפחות קשישים עלה מ-19.7% ב-1996 ל-21.0% ב-1997. דהיינו, חלה הרעה לא רק בממדי העוני בקרב משפחות קשישים אלא גם ברמת ההכנסה הממוצעת של משפחת קשישים. כ-64% מכל משפחות הקשישים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים; כלומר, הכנסתן הכלכלית של שתיים מכל שלוש משפחות קשישים הייתה נמוכה מקו העוני. פער העוני הממוצע למשפחת קשישים ענייה לפי ההכנסה הכלכלית היה כ-83% מקו העוני.

תחולת העוני בקרב משפחות הקשישים, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים, הצטמצמה במעט, למרות של-12.8% מהן בקירוב הייתה הכנסה מעבודה, לעומת 13.4% ב-1996. עם זאת, חלקן של משפחות הקשישים עם פנסיה מעבודה בכלל משפחות הקשישים גדל מעט, מ-42.5% ב-1996 ל-42.6% ב-1997. בנוסף, חלה עלייה בחלקן של הפנסיה התעסוקתית וההכנסה מרכוש בהכנסה הממוצעת לפני מס של משפחה קשישה, מ-32.3% ב-1996 ל-34.7% ב-1997 (נספחים א' ו'ב). רמת הפנסיה הממוצעת של משפחת קשישים עם הכנסה מפנסיה עלתה מכ-50% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 לכ-54%

לוח מס. 7: ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>1996</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	184,700	42,200	56,400
נפשות	288,800	72,900	94,400
תחולת העוני (%)			
משפחות	65.1	14.9	19.9
נפשות	63.1	15.9	20.6
יחס פער העוני (%)*	81.5	19.9	19.7
<b>1997</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	182,700	47,600	65,600
נפשות	287,700	84,700	110,100
תחולת העוני (%)			
משפחות	63.9	16.7	23.0
נפשות	69.4	18.2	23.7
יחס פער העוני (%)*	83.2	21.6	21.0

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

ב-1997 (רמת הפנסיה הממוצעת של משפחת קשישים – עם ובלי פנסיה - עלתה מכ-22% מהשכר הממוצע במשק ב-1996 לכ-23% ב-1997).

ב-1997 כ-33.6% מכל תשלומי ההעברה הועברו למשפחות קשישים, וכ-22% - למשפחות קשישים שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית. חלקם של תשלומי ההעברה בהכנסה הממוצעת לפני מס של משפחת קשישים קטן מ-50.3% ב-1996 ל-47.3% ב-1997 (נספחים אי ובי). בשל השחיקה שחלה בקצבות הזיקנה והבטחת הכנסה יחסית לשכר הממוצע במשק, תשלומי ההעברה, שהם מקור ההכנסה העיקרי של הקשישים העניים, תרמו פחות

לוח מס. 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על רמת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
1997	1996	1997	1996	
64.0	69.4	73.9	77.1	תחולת העוני (%)
65.9	67.4	73.8	74.8	משפחות נפשות
74.8	75.8	74.0	75.6	יחס פער העוני (%)*

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

לחילוץ משפחות קשישים ממעגל העוני. כתוצאה מכך ב-1997 התרחבו ממדי העוני באוכלוסייה הקשישה, במדידה לפי ההכנסה הפנויה. לוח מס. 8 מלמד, שב-1997 תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה ירדה במידה משמעותית. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של כ-74% ממשפחות הקשישים העניות לפי הכנסתן הכלכלית אל מעל לקו העוני, לעומת כ-77% ב-1996.

## 2.7 ממדי העוני במשפחות עם ילדים

לוח מס. 9 מציג את ממדי העוני בשנים 1996 ו-1997 באוכלוסיית המשפחות עם ילדים, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, ואילו לוח מס. 10 מציג את ממדי העוני בשנים אלה במשפחות עם 1-3 ילדים (משפחות קטנות) ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר (משפחות גדולות). הלוחות מלמדים כי ב-1997 תחולת העוני בכלל המשפחות עם ילדים עלתה: הכנסתם הפנויה של 16.5% מהן הייתה נמוכה מקו העוני, לעומת 15.8% ב-1996. יחס פער העוני על פי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות עם ילדים עלה אף הוא והגיע ל-24.2% מקו העוני, לעומת 21.8% ב-1996. תחולת העוני בקרב המשפחות הגדולות עלתה מ-33.9% ב-1996 ל-36.8% ב-1997, בעוד תחולת העוני בקרב המשפחות הקטנות עלתה במידה קטנה יותר, מ-12.4% ב-1996 ל-13.0% ב-1997. יחס פער העוני בקרב המשפחות הגדולות העניות עלה ל-20.3% (מ-19.8% ב-1996), ובקרב המשפחות הקטנות העניות –

ל-27.6% (מ-23.6% ב-1996).

לוחות מס. 9 ו-10 מלמדים עוד, שב-1997 כ-27.8% מכל המשפחות עם ילדים היו עניות לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים. זאת – לעומת 26.0% ב-1996. תחולת העוני לפי

לוח מס. 9: ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------

### 1996

האוכלוסייה הענייה			
	158,300	83,200	96,500
משפחות	828,700	447,300	519,800
נפשות	469,000	258,800	301,000
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	26.0	13.7	15.8
נפשות	28.5	15.4	17.9
ילדים	33.4	18.4	21.4
יחס פער העוני (%)*	58.0	22.8	21.8

### 1997

האוכלוסייה הענייה			
	178,700	92,300	106,200
משפחות	927,200	474,900	554,700
נפשות	515,100	274,000	319,000
ילדים			
תחולת העוני (%)			
משפחות	27.8	14.3	16.5
נפשות	30.5	15.6	18.2
ילדים	35.3	18.8	21.8
יחס פער העוני (%)*	58.3	25.9	24.2

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

ההכנסה הכלכלית גדלה במשפחות הקטנות כבגדולות. באלה האחרונות גדלה תחולת העוני מ-52.5% ב-1996 ל-56.5% ב-1997. עלייה זו נובעת מן הגידול שחל באחוז המשפחות ברוכות הילדים, שהעומד בראשן אינו עובד, מכלל המשפחות ברוכות הילדים. תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית במשפחות הגדולות הייתה גדולה בכמעט פי שניים וחצי מאשר במשפחות הקטנות (56.5% לעומת 22.8%). גם יחס פער העוני בקרב המשפחות העניות הגדולות, כנמדד לפי ההכנסה הכלכלית, היה גדול מזה שבקרב המשפחות העניות הקטנות (60.1% לעומת 56.9%, בהתאמה). ב-1997 המשפחות עם ילדים קיבלו 49% מכל תשלומי ההעברה. כ-46% מתשלומי ההעברה שהועברו למשפחות העניות

לוח מס. 10: ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים ובקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לאחר תשלומי העברה בלבד		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	

**1996**

						תחולת העוני (%)
33.9	12.4	28.9	10.8	52.5	20.9	משפחות
35.6	12.2	30.9	10.4	54.6	20.1	נפשות
36.6	13.7	31.7	11.7	56.4	21.7	ילדים
19.8	23.6	20.8	24.8	61.9	54.6	יחס פער העוני (%)*

**1997**

						תחולת העוני (%)
36.8	13.0	30.6	11.5	56.5	22.8	משפחות
37.1	12.7	31.0	11.1	58.2	22.3	נפשות
37.9	14.2	32.0	12.5	59.6	23.7	ילדים
20.3	27.6	22.2	29.0	60.1	56.9	יחס פער העוני (%)*

\* ראה הערה ללוח מס. 2.



לפי הכנסתן הכלכלית הועברו למשפחות עם ילדים. כ-36% מסכום זה הועבר למשפחות גדולות, וכ-64% - למשפחות קטנות.

לוח מס. 11 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני במשפחות עם ילדים בשנים 1996 ו-1997. הלוח מלמד, כי לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים חולצו ב-1997 ממעגל העוני כ-40.6% מכל המשפחות העניות עם ילדים, לעומת

**לוח מס. 11: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכל המשפחות עם ילדים, במשפחות עם 1-3 ילדים ובמשפחות עם 4 ילדים ויותר, 1996 ו-1997**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד			מדד העוני
+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	+4 ילדים	3-1 ילדים	סך הכול	

**1996**

תחולת העוני (%)

35.4	40.7	39.2	45.0	48.3	47.3	משפחות
34.8	39.3	37.2	43.4	48.3	46.0	נפשות
35.1	36.9	35.9	43.8	46.1	44.9	ילדים
68.0	56.8	62.4	66.4	54.6	60.7	יחס פער העוני (%)*

**1997**

תחולת העוני (%)

34.9	43.0	40.6	45.8	49.5	48.6	משפחות
36.3	43.2	40.3	46.7	50.4	48.9	נפשות
36.4	40.1	38.2	46.3	47.3	46.7	ילדים
66.2	51.4	58.5	63.1	49.0	55.6	יחס פער העוני (%)*

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

כ-39.2% ב-1996. עם זאת, תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשתי השנים לא הייתה זהה בקרב המשפחות הקטנות והגדולות: בעוד שבמשפחות הקטנות תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני גדלה (מ-40.7% ב-1996 ל-43.0% ב-1997), הרי שבמשפחות הגדולות תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים קטנה (מ-35.4% ב-1996 ל-34.9% ב-1997). שני גורמים עיקריים השפיעו על תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני במשפחות עם ילדים: שחיקת קצבות הילדים ביחס לשכר הממוצע במשק והריפורמה זוטא במס הכנסה (ינואר 1997), שהקפידה את נקודת הזיכוי ומדרגות המס והחליפה את מדרגת המס הראשונה (15%) בשתי מדרגות חדשות: 10% ו-20%. בעוד ששחיקת קצבות הילדים מיתנה את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב משפחות קטנות כגדולות, הרי שהריפורמה במערכת המס הרעה את מצבן של המשפחות הקטנות פחות מאשר את מצבן של המשפחות הגדולות, שכן היא לא התחשבה בגודל המשפחה.

## 2.8 ממדי העוני באוכלוסייה השכירה

לוח מס. 12 מציג את ממדי העוני בקרב המשפחות שהעומד בראשן שכיר (להלן: משפחת שכירים) בשנים 1996-1997, לפני תשלומי ההעברה ומיסים ישירים ולאחריהם. הלוח מורה, כי ב-1997 תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה קטנה מ-7.2% ב-1996 ל-6.8% ב-1997, ויחס פער העוני קטן מ-18.4% ל-17.7%. לעומת זאת, במדידה לפי ההכנסה הכלכלית תחולת העוני בקרב משפחות השכירים עלתה מ-14.6% ב-1996 ל-15.4% ב-1997. הסיבה לעלייה בתחולת העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית היא הירידה הקלה במספר המפרנסים הממוצע בקרב משפחות שכירים, כנראה כתוצאה מעליית האבטלה במשק. הסיבה לירידה בתחולת העוני במדידה לפי ההכנסה הפנויה נעוצה, ככל הנראה, בריפורמה זוטא במס הכנסה (ינואר 1997), שהשפיעה השפעה חיובית על ההכנסה הפנויה של חלק מהשכירים בעלי שכר נמוך. לוח מס. 13 מלמד, כי ב-1997 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-67% ממשפחות השכירים העניות על פי הכנסתן הכלכלית, לעומת כ-62% ב-1996. כאשר גם המיסים הישירים (המשפיעים במיוחד על אוכלוסיית השכירים) נלקחים בחשבון, פוחתת מידת השיפור הנצפה בתרומת תשלומי ההעברה בין שתי השנים: כ-56% ממשפחות השכירים חולצו ממעגל העוני ב-1997 על-ידי תשלומי ההעברה והמיסים

לוח מס. 12: ממדי העוני באוכלוסייה השכירה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------

**1996**

משפחות	127,400	48,700	62,800
נפשות	576,000	221,700	293,500
ילדים	273,700	108,600	149,000
מדד תחולת העוני (%)	14.6	5.6	7.2
משפחות	17.2	6.6	8.8
נפשות	22.8	9.0	12.4
ילדים	35.6	19.9	18.4
יחס פער העוני (%)*			

**1997**

משפחות	138,000	45,900	60,800
נפשות	630,300	208,500	286,900
ילדים	294,400	102,600	144,900
מדד תחולת העוני (%)	15.4	5.1	6.8
משפחות	18.3	6.0	8.3
נפשות	23.9	8.3	11.8
ילדים	33.8	19.6	17.7
יחס פער העוני (%)*			

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 13: השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על ממדי העוני באוכלוסייה השכירה, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

מדד העוני		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	
		1997	1996

תחולת העוני (%)	61.6	50.7	55.8
משפחות	61.6	48.8	54.6
נפשות	60.5	45.6	50.6
ילדים	44.1	42.0	47.6
יחס פער העוני (%)*			

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

הישירים לעומת כ-51% ב-1996.

## 2.9 ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת

עליית שיעור האבטלה במהלך שנת 1997 לא השתקפה בעליית אחוז המשפחות באוכלוסייה, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד (אלא בירידת מספר המפרנסים הממוצע למשפחה): חלקן של המשפחות הללו בכלל המשפחות באוכלוסייה נותר ב-1997 כ-31%. במשפחות אלו חיו 11.7% מכל הנפשות (11.1% ב-1996) ו-15.2% מכל הילדים באוכלוסייה. משפחות אלו היו גדולות במקצת בממוצע מהמשפחה הממוצעת באוכלוסייה – 3.4 נפשות לעומת 3.3 נפשות, בהתאמה. ראשי משפחות אלו היו ב-1997 צעירים יותר מאשר ב-1996: כ-13.3% מהם היו מתחת לגיל 25 (לעומת 17% ב-1996), 51.5% - בגיל 25-45 (לעומת 46% ב-1996), וכ-35.2% היו בני 45 ויותר, אך מתחת לגיל הפרישה (לעומת 37% ב-1996). בחינות התפלגותן של משפחות אלו לפי מצבו המשפחתי של ראש המשפחה מורה, כי כ-50% מראשי משפחות אלו היו נשואים (בדומה ל-1996), 23% - רווקים, והשאר - 27% - אלמנים, גרושים ואחרים. מקור ההכנסה העיקרי של משפחה כזאת היה תשלומי העברה ממוסדות ציבוריים וממשקי בית אחרים, שהגיעו ב-1997 ל-74% בקירוב מן ההכנסה הממוצעת לפני מס, לעומת כ-77% ב-1996 (נספחים א' וב').

למרות שאחוז המשפחות באוכלוסייה, שהעומד בראשן היה בגיל העבודה אך לא עבד נותר קבוע, לוח מס. 14 מלמד שתחולת העוני בקרבן, במדידה לפי ההכנסה הכלכלית, עלתה מ-88.9% ב-1996 ל-89.4% ב-1997. משפחות אלה קיבלו כ-17% מכל תשלומי ההעברה (וכ-16% מכל קצבות הביטוח הלאומי, בעיקר קצבות ילדים, דמי אבטלה וקצבות שאירים ונכות), שהעלו את הכנסתם של 37.4% מהן אל מעל לקו העוני (לוח מס. 15). תחולת העוני בקרבן לאחר תשלומי העברה ירדה מ-56.9% ב-1996 ל-56.0% ב-1997, וכן גם תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים – מ-58.5% ב-1996 ל-57.4% ב-1997. הירידה הקלה בתחולת העוני של משפחות אלה, כנמדד לפי ההכנסה הפנויה,

לוח מס. 14: ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>1996</b>			
אוכלוסייה ענייה משפחות	126,900	81,200	83,600
נפשות	425,600	299,800	307,600
ילדים	189,200	146,500	148,200
תחולת העוני (%) משפחות	88.9	56.9	58.5
נפשות	90.8	63.9	65.6
ילדים	96.3	74.6	75.4
יחס פער העוני (%)*	91.9	28.2	28.5
<b>1997</b>			
אוכלוסייה ענייה משפחות	132,200	82,800	84,800
נפשות	468,100	325,000	333,300
ילדים	215,100	167,700	170,400
תחולת העוני (%) משפחות	89.4	56.0	57.4
נפשות	91.5	63.6	65.2
ילדים	96.9	75.5	76.7
יחס פער העוני (%)*	93.1	30.7	30.8

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 15: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, לפי מדדי עוני נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישראלים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	
		1996	1997	1996	1997
תחולת העוני (%)		34.2	37.4	36.0	35.8
משפחות		27.8	30.5	29.6	28.7
נפשות		21.7	22.1	22.5	20.8
ילדים		69.0	67.0	69.3	66.9
יחס פער העוני (%)*					

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

נזקפת לעליית אחוז המקבלים דמי אבטלה בקרב משפחות אלה מחד גיסא, ולעליית שיעור דמי האבטלה יחסית לשכר הממוצע במשק (מ-47.6% ב-1996 ל-49.1% ב-1997), מאידך גיסא. יחס פער העוני בקרב המשפחות העניות באוכלוסייה זו עלה מ-28.5% ב-1996, במדידה לפי ההכנסה הפנוייה, ל-30.8% ב-1997. חלקן של משפחות עניות אלו בכלל המשפחות העניות ירד מ-47% ב-1996 ל-40% ב-1997.

## 2.10 ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים

תופעה שכיחה בקרב אוכלוסיית העולים החדשים היא מגורים משותפים של מספר משפחות תחת קורת גג אחת. משק בית של עולים חדשים עשוי אפוא לכלול מספר משפחות. משקי בית של עולים חדשים, אשר עלו לישראל במשך השנים 1990-1997, מנו ב-1997 כ-18.5% מכל משקי הבית באוכלוסייה. הנפשות החיות בהם מנו 16.8% מכל הנפשות באוכלוסייה, אך ילדיהן מנו 13.2% מכל הילדים. למרות שמשק בית של עולים חדשים עשוי לכלול יותר ממשפחה אחת, מספר הנפשות הממוצע במשק בית שבראשו עומד עולה היה קטן מזה שבכלל האוכלוסייה – 3.05, לעומת 3.36, בהתאמה.

לוחות מס. 16 ו-17 מורים, כי תחולת העוני בקרב משפחות העולים החדשים לפי ההכנסה

לוח מס. 16: ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים, לפי מדדים נבחרים, 1996 ו-1997

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

**1996**

אוכלוסייה ענייה משפחות	105,000	36,500	43,300
נפשות	272,300	105,400	123,100
ילדים	71,100	38,600	42,800
תחולת העוני (%) משפחות	47.1	16.4	19.4
נפשות	39.9	15.4	18.0
ילדים	39.6	21.5	23.9
יחס פער העוני (%)*	72.7	26.1	24.2

**1997**

האוכלוסייה ענייה משפחות	114,400	34,500	43,100
נפשות	311,000	108,000	126,000
ילדים	84,000	42,500	45,500
תחולת העוני (%) משפחות	47.6	14.3	17.9
נפשות	42.4	14.7	17.2
ילדים	43.4	21.9	23.5
יחס פער העוני (%)*	71.1	27.4	25.3

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

הכלכלית גדלה במקצת, מ-47.1% ב-1996 ל-47.6% ב-1997, ואילו יחס פער העוני ירד – מ-72.7% ב-1996 ל-71.1% ב-1997. לעומת זאת, תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב העולים החדשים ירדה מ-19.4% ב-1996 ל-17.9% ב-1997. הסיבות לכך הן בעיקר התאקלמותם בארץ של העולים החדשים שהגיעו בגלי העלייה הראשונים, והשכיחות הגבוהה יחסית של העובדים בשכר מינימום (שגדל במידה ניכרת ב-1997) בקרב העולים. גורם נוסף, כמובן, לירידת תחולת העוני בקרב העולים החדשים הוא ירידת שכיחות העולים שעלו ארצה בשנתיים האחרונות באוכלוסיית העולים כולה.

במקביל לירידת תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה בקרב משפחות העולים החדשים, ירד גם מספרה המוחלט של אוכלוסיית העולים הענייה: ל-43,100 משפחות עולים הייתה ב-1997 הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 43,300 ב-1996. ירידה בתחולת העוני באוכלוסיית העולים החדשים נצפתה ב-1997 גם באוכלוסיית הנפשות – כ-17.2% ב-1997 לעומת 18.0% ב-1996 ובקרב הילדים שחיו במשפחות העניות – 23.5% ב-1997, לעומת 23.9% ב-1996. לוח מס. 17 מעלה, כי תשלומי ההעברה העלו אל מעל לקו העוני כ-70% ממשפחות העולים החדשים (לעומת כ-65% ב-1996), כ-65% מנפשות העולים (לעומת כ-61% ב-1996) וכ-49% מילדי העולים (לעומת 45% ב-1996).

**לוח מס. 17: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני באוכלוסיית העולים החדשים, 1996 ו-1997**

מדד העוני		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מעברת ומיסים ישירים	
		1996	1997	1996	1997
תחולת העוני (%)					
משפחות	65.2	70.0	58.8	62.4	
נפשות	61.3	65.3	54.8	59.4	
ילדים	45.7	49.5	39.7	45.9	
יחס פער העוני (%)*	64.1	61.5	66.8	64.4	

\* ראה הערה ללוח מס. 2.



## 2.11 ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית

האוכלוסייה הלא-יהודית מיוצגת בסקר ההכנסות ייצוג דומה לזה של האוכלוסייה היהודית. לפני שנת 1995 האוכלוסייה הלא-יהודית נסקרה רק ביישובים בני 10,000 תושבים ויותר, אך מאז היא נסקרת גם ביישובים בני 2,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים). כ-11.3% ממשקי הבית הכלולים בסקר הכנסות 1997 הם משקי בית לא-יהודיים. האוכלוסייה הלא-יהודית שנסקרה ב-1997 מנתה 82% ממשקי הבית בכלל האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל, בדומה לשיעור הכיסוי בסקר של האוכלוסייה היהודית.

תשלומי ההעברה למשפחות הלא-יהודיות מנו 22.7% מההכנסה הממוצעת לפני מס של משפחה לא-יהודית, לעומת 15.5% מההכנסה הממוצעת לפני מס באוכלוסייה כולה (נספח ב'), שכן חלק גדול מהמשפחות הלא-יהודיות הן משפחות חלשות מבחינה כלכלית (שכירים בעלי שכר נמוך, משפחות ברוכות ילדים וקשישים החיים על קצבת ביטוח לאומי בלבד). תרומת ההכנסה מעבודה להכנסה המשפחתית לפני מס במשפחות הלא-יהודיות קטנה מתרומתה של ההכנסה מעבודה להכנסה המשפחתית לפני מס בכלל האוכלוסייה, 74.5% לעומת 77.8%, בהתאמה (נספח ב'). מספר המפרנסים הממוצע במשפחות הלא-יהודיות קטן ממספר המפרנסים הממוצע בכלל האוכלוסייה (1.5% לעומת 1.7%, בהתאמה), ושכר המפרנס נמוך יותר.

לוח מס. 18 מורה, כי מגמת הירידה בממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, שאפיינה את השנים 1995-1996, נבלמה ב-1997: ל-30.3% בקירוב מכל המשפחות הלא-יהודית הייתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 28.3% ב-1996. תחולת העוני באוכלוסייה הלא-יהודית עלתה לא רק בקרב משפחות, אלא גם בקרב נפשות וילדים: מ-27.3% ב-1996 ל-29.7% ב-1997, ומ-32.6% ב-1996 ל-36.7% ב-1997, בהתאמה. עם זאת, חלקן של המשפחות הלא-יהודיות העניות בכלל המשפחות העניות כמעט כפול מחלקן של המשפחות הלא-יהודיות בכלל המשפחות באוכלוסייה (21.2% לעומת 11.4%, בהתאמה). למשפחות הלא-יהודיות אופייני מספר ילדים גבוה, יחסית, כך שהסיבות שהביאו לעליית תחולת העוני בקרב משפחות ברוכות ילדים הן בעיקר הסיבות שהביאו לעליית תחולת העוני בקרב משפחות לא-יהודיות. לוח מס. 18 מלמד עוד שב-1997 חלה עלייה ביחס פער

לוח מס. 18: ממדי העוני באוכלוסייה הלא-יהודית, לפי מדדים נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
-----------	---------------------------------	------------------------	---------------------------------

**1996**

האוכלוסייה הענייה משפחות	66,400	31,900	40,600
נפשות	297,600	135,600	184,200
ילדים	148,300	65,500	95,500
תחולת העוני (%) משפחות	46.3	22.2	28.3
נפשות	44.1	20.1	27.3
ילדים	50.6	22.4	32.6
יחס פער העוני (%)*	52.0	22.3	19.2

**1997**

האוכלוסייה הענייה משפחות	67,300	36,700	44,700
נפשות	324,900	164,600	209,400
ילדים	163,000	87,000	112,000
תחולת העוני (%) משפחות	45.6	24.9	30.3
נפשות	46.1	23.4	29.7
ילדים	53.3	28.5	36.7
יחס פער העוני (%)*	52.6	22.4	20.2

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

לוח מס. 19: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על ממדי העוני בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, 1996 ו-1997

ממד העוני		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה בלבד	
		1997	1996	1997	1996

תחולת העוני (%)					
משפחות	52.1	45.4	38.8	33.6	
נפשות	54.5	49.2	38.1	35.6	
ילדים	55.8	46.5	35.6	31.1	
יחס פער העוני (%)*	57.1	57.4	63.0	61.6	

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

העוני בקרב המשפחות העניות הלא-יהודיות, מ-19.2% ב-1996 ל-20.2% ב-1997. במילים אחרות, המרחק בין ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה לא-יהודית ענייה לבין הכנסת קו העוני עלה ב-1997 לעומת 1996.

לוח מס. 19 מלמד, כי ב-1997 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת העוני בקרב המשפחות הלא-יהודיות ב-34% בקירוב, לעומת 39% בקירוב ב-1996. ב-1997 תשלומי ההעברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני 45.4% מהמשפחות, שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, אך מערכת המיסוי קיזזה חלק נכבד מתרומת תשלומי ההעברה. ירידת תרומת תשלומי ההעברה ב-1997 לעומת 1996 התבטאה במיוחד בחילוץ משפחות לא-יהודיות ברוכות ילדים ממעגל העוני, מ-55.8% ב-1996 ל-46.5% ב-1997.

## 2.12 ממדי העוני במשפחות החד-הוריות

לוח מס. 20 מלמד, כי ב-1997 עלתה תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות: אחוז המשפחות העניות לפי הכנסתן הפנויה גדל מ-25.3% ב-1996 ל-28.5% ב-1997, לאחר הירידה התלולה שנצפתה בתחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות ב-1995 וב-1996.

לוח מס. 20: ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, לפי מדדים נבחרים, 1996 ו-1997

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>1996</b>			
האוכלוסייה הענייה משפחות	42,300	17,800	18,800
נפשות	168,800	70,900	76,100
ילדים	81,200	35,700	37,400
תחולת העוני (%) משפחות	56.9	23.9	25.3
נפשות	55.4	23.3	25.0
ילדים	61.7	27.2	28.4
יחס פער העוני*	62.0	24.5	24.4
<b>1997</b>			
האוכלוסייה הענייה משפחות	49,900	23,300	24,900
נפשות	198,100	91,600	101,600
ילדים	92,900	48,200	52,900
תחולת העוני (%) משפחות	56.9	26.6	28.5
נפשות	57.7	26.7	29.6
ילדים	64.0	33.2	36.5
יחס פער העוני*	68.1	26.2	25.0

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

בעקבות ביצוע החוק לצמצום ממדי העוני – צעדים משלימים (יוני 1995). מגמה דומה נצפתה גם בקרב הנפשות והילדים: תחולת העוני בקרב נפשות עלתה מ-25.0% ב-1996 ל-29.6% ב-1997 ובקרב ילדים מ-28.4% ב-1996 ל-36.5% ב-1997. במקביל, חלה הרעה במצב המשפחות העניות (שנותרו מתחת לקו העוני): יחס פער העוני לפי ההכנסה הפנויה עלה מ-24.4% ב-1996 ל-25.0% ב-1997. הסיבות העיקריות לעלייה בתחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות הן הישחקות הגמלה להבטחת הכנסה יחסית לשכר הממוצע במשק והעלייה באחוז המשפחות החד-הוריות, שההורה היחיד בהן אינו עובד, בכלל המשפחות החד-הוריות.

לוח מס. 21 מורה, כי ב-1997 קטנה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות (לעומת תרומה גדולה במיוחד ב-1995, עת נכנסו לתוקף החוקים לצמצום ממדי העוני): ב-1997 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את תחולת העוני בקרב משפחות אלה ב-49.9%, לעומת 55.6% ב-1996. מגמה דומה נצפתה גם בקרב נפשות וילדים. לעומת זאת, נצפה גידול בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להקטנת יחס פער העוני – 63.3% ב-1997 לעומת 60.6% ב-1996.

לוח מס. 21: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 1996 ו-1997

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד עוני
1997	1996	1997	1996	

תחולת העוני (%)

49.9	55.6	53.3	57.9	משפחות
48.7	54.9	53.7	58.0	נפשות
43.0	54.0	48.1	56.0	ילדים
63.3	60.6	61.5	60.5	יחס פער העוני (%)*

\* ראה הערה ללוח מס. 2.

### 2.13 מדדי העוני במחוזות ובערים

לוח מס. 22 מציג את תחולת העוני לפי ערים נבחרות ומחוזות (במונחי משפחות ונפשות) וכן את ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית במשפחה בכל ישוב ביחס לזו שבכלל האוכלוסייה. נתוני הלוח מורים, שבהתייחס לשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) תחולת העוני הגבוהה ביותר בקרב משפחות ונפשות היא בירושלים, למרות שתחולת העוני בירושלים קטנה בשנתיים האחרונות. ב-1997 ל-15.9% מכל המשפחות שחיו בירושלים הייתה הכנסה פנויה נמוכה מקו העוני, לעומת 21.9% ב-1996. הנפשות החיות במשפחות העניות מנו 18.1% מכלל הנפשות בעיר, לעומת 27.4% ב-1996. תחולת העוני בתל-אביב-יפו ובחיפה, שגם בהן נצפתה ירידה, פחותות מאלה שבירושלים: ב-1997 14.0% מכל המשפחות החיות בחיפה (לעומת 15.2% ב-1996) ו-14.9% מכל המשפחות החיות בתל אביב-יפו (לעומת 13.2% ב-1996) היו עניות. עם זאת, בחיפה נצפתה עלייה בתחולת העוני בקרב נפשות, מ-9.7% ב-1996 ל-13.1% ב-1997. ההכנסה הממוצעת בירושלים הייתה ב-1997 106.5% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה, לעומת 117.3% בתל אביב-יפו וכ-105.4% בחיפה.

כשמדובר בערי גוש דן למעט תל-אביב (בני ברק, חולון, פתח-תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת-גן), תחולת העוני הגבוהה ביותר נצפתה בבני-ברק – 33.5% - כמעט פי שניים מזו שבכלל האוכלוסייה. ההכנסה הממוצעת בבני-ברק שווה ל-71.8% מההכנסה הממוצעת בכל האוכלוסייה. בשאר הערים תחולת העוני בקרב המשפחות דומה לתחולת העוני בכלל האוכלוסייה (16.2%). בפתח-תקווה, בחולון וברמת גן תחולת העוני נמוכה במיוחד, והיא נעה בין 8% - 10%. לעומת זאת, בבת-ים ובנתניה נמשכה מגמת הגידול בתחולת העוני שאפיינה את השנים 1995 ו-1996: מ-17.7% ב-1996 ל-21.7% ב-1997, ומ-20.3% ב-1996 ל-22.1% ב-1997, בהתאמה. ההכנסה הממוצעת באגד ערים אלו (להוציא בת-ים) גבוהה מזו שבכלל האוכלוסייה. בעיר הדרומית הגדולה, באר שבע, נצפתה ב-1997 תחולת עוני בת 16.9% בקרב משפחות, הנמוכה מזו שנצפתה ב-1996 - כ-18.4%. כדבר אחרון יש לציין, שתחולת העוני במונחים של משפחות באזורי הפיתוח (אזורים המסווגים כאזורי פיתוח

לוח מס. 22: תחולת העוני, לפי ישוב, 1997

הכנסה פנויה ממוצעת לנפש תקנית כאחוז מההכנסה הפנויה הממוצעת באוכלוסייה	תחולת העוני (%) לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים			ישוב
	ילדים	נפשות	משפחות	
כולה				
100.0	21.8	16.7	16.2	כל האוכלוסייה
				<u>עיר</u>
106.5	24.4	18.1	15.9	ירושלים
117.3	16.6	13.5	14.9	תל אביב-יפו
105.4	19.1	13.1	14.0	חיפה
71.8	49.7	41.9	33.5	בני-ברק
82.3	17.0	16.5	21.7	בת-ים
112.8	7.3	6.7	8.7	חולון
114.5	8.0	7.7	9.0	פתח-תקווה
101.2	12.5	11.2	11.6	ראשון לציון
128.9	6.8	8.3	9.2	רמת-גן
97.6	34.2	24.6	22.1	נתניה
90.9	16.4	14.9	16.9	באר-שבע
				<u>מתוז</u>
106.7	23.0	17.2	15.5	ירושלים
80.5	28.7	22.9	21.9	הצפון
98.7	18.0	14.3	14.9	חיפה
107.7	16.6	13.4	13.6	המרכז
113.3	20.0	14.2	14.3	תל אביב
85.9	19.9	16.4	17.2	הדרום
83.4	17.5	15.1	16.5	אזורי פיתוח

1 ו-2)<sup>4</sup> גבוהה במעט מזו שבכל האוכלוסייה (16.5% ב-1997 לעומת 19.2% ב-1996), וההכנסה הממוצעת באזורי פיתוח אלה היא 83.4% בלבד מהממוצע הכללי.

## 2.14 ממדי העוני והשפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1979-1997

לוח מס. 23 ותרשים ד' (בנספח לפרק) מציגים את תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, ואת אחוז הירידה בתחולת העוני הנובע מתשלומי העברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1997. בחינת ממדי העוני על-פני זמן מעלה, כי תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) משתנה חליפות. מאז סוף שנות ה-70 ועד לשנת 1982 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-17.2% ל-10.8%). בשנים 1983 ו-1984 היא התרחבה (ל-12.5% ול-14.6%, בהתאמה), וב-1985 שבה והצטמצמה (ל-11.4%). ב-1988 שוב התרחבה (ל-14.3%),<sup>5</sup> וב-1989 הצטמצמה (ל-12.8%). ב-1990 תחולת העוני התרחבה (ל-14.3%) והמשיכה להתרחב בהתמדה עד 1994 (ל-18.0%). בשנים 1995 ו-1996 תחולת העוני הצטמצמה (ל-16.8% ול-16.0%, בהתאמה), אך בשנת 1997 נבלמה הירידה, ותחולת העוני התייצבה ברמה של 16.2%, בדומה לרמתה ב-1996. לעומת זאת, התנהגות תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית (לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) ברורה יותר: מאז 1979 ועד ל-1991 תחולת העוני התרחבה בהדרגה (מ-27.9% ל-35.1%), ומ-1991 ועד ל-1995 היא הצטמצמה בהדרגה (מ-35.1% ל-33.7%). ב-1996 היא שבה והתרחבה (ל-34.3%), ונשארה ברמת השנה הקודמת גם ב-1997.

לוח מס. 23 מלמד עוד, כי בין שלש התקופות, 1979-1985, 1988-1994 ו-1995-1997, חל שינוי משמעותי בהשפעתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים. שינוי זה הוא תוצאה

<sup>4</sup> אלה כוללים ישובים כגון אופקים, ירוחם, מגדל העמק, שדרות, קריית מלאכי, נצרת עילית, חצור הגלילית, דימונה, ערד, אילת, בית שמש, קריית גת, יבנה, קריית שמונה, טבריה, עפולה, צפת ובית שאן.

<sup>5</sup> בשנת 1986 לא נערך סקר הכנסות, ולכן לא ניתן היה לחשב את ממדי העוני. כמו כן, בנתוני סקר הכנסות 1987 התגלה שיבוש, שבעטיו הושמטה שנת 1987 מסדרת הנתונים בלוח מס. 23.



לוח מס. 23: תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979-1997

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1979	27.9	16.4	17.2	41.1	38.4
1980	28.1	13.9	15.7	50.6	44.1
1981	28.8	14.2	15.7	50.8	45.4
1982	29.8	9.1	10.8	69.5	64.0
1983	29.5	11.1	12.5	62.4	57.7
1984	30.7	12.9	14.6	58.0	52.5
1985	31.3	10.3	11.4	67.1	63.5
1988	32.6	13.3	14.3	59.2	56.0
1989	33.0	11.7	12.8	64.5	61.2
1990	34.3	13.4	14.3	60.9	58.2
1991	35.1	14.2	14.9	59.5	57.5
1992	34.7	16.4	17.2	52.7	50.4
1993	34.6	16.0	16.7	53.8	51.7
1994	34.2	17.6	18.0	48.5	47.2
1995	33.7	14.7	16.8	56.4	50.1
1996	34.3	13.6	16.0	60.4	53.3
1997	34.3	13.6	16.2	60.5	52.7

הן של שינויים תחיקתיים במערכת המיסוי הישיר ותשלומי העברה והן של המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי יציבה בתקופה הראשונה לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופות השנייה והשלישית. באופן כללי ניתן לומר, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה הן השפעתם של תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני והן השפעתם של המיסים הישירים (הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי בין שני הטורים השמאליים בלוח מס. 23). תשלומי העברה לכשעצמם חילצו ממעגל העוני שיעור גדול יותר של משפחות: כ-41.1%

מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית ב-1979, כ-69.5% ב-1982 וכ-67.1% ב-1985. נוסף על כך, מידת כרסומם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי ההעברה קטנה במרוצת התקופה הראשונה: ב-1980 המיסים הישירים צמצמו את תרומת תשלומי ההעברה ב-12.8%, לעומת צמצום בן 5.4% בלבד ב-1985.

התחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה בתקופה הראשונה נבעה משינויים שהממשלה הנהיגה מאז סוף שנות השבעים ועד למחצית הראשונה של שנת 1985 במנגנוני העדכון של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלת תכיפות העדכון ושיעורו - בעיקר של קצבאות המשולמות לקשישים ולשאיירים ולמקבלים קצבת נכות כללית וגמלה להבטחת הכנסה, הצמודות לשכר הממוצע. לעומת זאת, קצבות הילדים האוניברסאליות, הצמודות למדד המחירים, עודכנו רק אחת לשנה. לפיכך, ערכן של קצבות הילדים נשחק במשך התקופה הראשונה ב-50% בקירוב ביחס לשכר הממוצע. תפיצוי שניתן לחלק מהמשפחות הגדולות (משפחות עם ארבעה ילדים ויותר) - הגדלת קצבות יוצאי צבא - שמר חלקית על ערכן הריאלי של קצבות הילדים בשנים 1981 - 1983, אך לא ב-1984, עת האינפלציה הגיעה לרמתה הגבוהה ביותר. במחצית השנייה של 1985 נכנסה לתוקף תוכנית ייצוב המחירים. בעוד מקבלי קצבות הביטוח הלאומי נהנו מגידול ריאלי של רמת הקצבאות הודות למנגנוני העדכון המיוחדים, השכירים סבלו משחיקה מכוונת של השכר הריאלי כחלק ממדיניות הייצוב. לפיכך נצפתה באותה שנה ירידה תלולה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה.

כאמור, השפעתם השלילית של המיסים הישירים קטנה במרוצת התקופה הראשונה. מנגנוני העדכון של מדרגות המס ונקודות הזיכוי נותרו במשך התקופה הראשונה ללא שינוי. מדיניות אי-ההתאמה של מדרגות המס לרמת האינפלציה הביאה לשחיקת ההכנסה הפנויה במונחים ריאליים, אך בעיקר של בעלי הכנסה בינונית וגבוהה (לדוגמה, הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת ירדה מ-41% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-1979 ל-31% ממנו ב-1984). נוסף על כך הופחת ב-1984, בימי שיאה של האינפלציה הגבוהה במשק, שיעור המס השולי ההתחלתי, מ-25% ל-20%, והוספה מדרגת מס בת 30%. שינוי זה נועד בעיקר להעלות את הכנסת סף המס של בעלי שכר נמוך, שנשחקה עקב האינפלציה הגבוהה במשק.

במרוצת התקופה השנייה תרומת תשלומי ההעברה לצמצום תחולת העוני פחתה באופן כללי, אך פחתה גם פגיעתם של המיסים הישירים. ב-1988 תשלומי ההעברה חילצו ממעגל העוני כ-59.2% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית וב-1994 - כ-48.5% בלבד. המיסים הישירים צמצמו ב-1988 את השפעת תשלומי ההעברה ב-5.4%, לעומת צמצום בן 2.6% ב-1994. פחיתת השפעתם של תשלומי ההעברה בתקופה השנייה נבעה משלושה גורמים: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב, שהופעלה במחצית השנייה של שנת 1985, הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות (עד 3 ילדים), למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעביד, או ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק לא זניח מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעביד לא מימשו את זכאותן. שלישית, ב-1990 מדיניות ביטול קצבת הילדים הוחלה גם על קצבת הילד השני. צירופם של שלושת הגורמים האלה, בד בבד עם התחדשות שחיקתן של קצבות הביטוח הלאומי הצמודות לשכר הממוצע, הפחית את תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני, למעט בשנים 1989-1991, שבהן חל גידול בתשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה, שנבע מהתרחבות ממדי האבטלה ומהתגברות העלייה לישראל. הצטמצמותה של תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ב-1993 נבעה, ככל הנראה, מחידוש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי.

כאמור, השפעתם השלילית של המיסים הישירים קטנה גם בתקופה השנייה. מאז 1986 חלה ירידה הדרגתית בשיעור המס הממוצע: ראשית, ערכן הריאלי של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי גדל עם ירידתה הדרסטית של רמת האינפלציה, וזאת - בשעה שהשכר הריאלי נשחק כחלק ממדיניות הייצוב של הממשלה. שנית, במסגרת הריפורמה במס הכנסה שהונהגה ב-1987 נקבע, כי שיעור המס השולי הגבוה ביותר יהיה 48%, ובוטלו שיעורי המס השוליים בני ה-50% ו-60%. שלישית, על מנת לצמצם את ההשפעה הרגרסיבית של ריפורמה זו הונהגו ב-1990 זיכויי מס מיוחדים, שנקבעו כאחוז מסוים מחבות המס. אחוז זה הלך וקטן עם עליית ההכנסה (מ-4.3% ל-1.7%), ובעלי הכנסה גבוהה מאוד לא היו זכאים כלל לזיכויים המיוחדים. מדיניות זו הביאה להעלאת סף המס של גבר, שאישתו אינה עובדת, עד ל-53% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. רביעית,

בראשית 1993, בהמשך למדיניות של הפחתת נטל המס על בעלי שכר נמוך, הוגדלו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר נמוך, והוקטנו שיעורי הזיכויים המיוחדים לבעלי שכר גבוה (טווח השיעורים הורחב ל-4.8% - 0.4% מחבות המס). בעקבות זאת עלתה הכנסת סף המס של גבר שאישתו אינה עובדת ל-65% מהשכר הממוצע במשק. חמישית, בינואר 1994 בוצע השלב הראשון של הריפורמה במס הכנסה, שבמסגרתו בוטלו הזיכויים המיוחדים, שיעור המס השולי ההתחלי הופחת מ-20% ל-15%, ושיעור המס השולי המרבי הועלה מ-48% ל-50%. השפעתם המצרפית של שני השינויים הראשוניים הותירה את הכנסת סף המס כפי שהייתה ערב השינוי.

בתקופה השלישית, לראשונה מאז 1989, חלה הצטמצמות משמעותית בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ואף לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, שנבלמה ב-1997. תרומת תשלומי העברה לצמצום תחולת העוני גדלה מאוד בשנים 1995-1996, אך נותרה קבועה ב-1997. לעומת זאת, התחזקה ההשפעה השלילית של המיסים הישירים: תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ירדה מ-14.7% ב-1995 ל-13.6% ב-1996-1997, ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים גם יחד - מ-16.8% ב-1995 ל-16.0% ב-1996 ול-16.2% ב-1997. ב-1995 וב-1996-1997 תשלומי העברה חילצו ממעגל העוני כ-56.4% וכ-60.3% מן המשפחות שהיו עניות לפי הכנסתן הכלכלית, בהתאמה. מידת פגיעתם של המיסים הישירים בהשפעה המיטיבה של תשלומי העברה גדלה מ-11.1% ב-1995, ל-11.4% ב-1996 ול-12.6% ב-1997.

התחזקות השפעתם של תשלומי העברה ב-1995 וב-1996 נובעת בעיקר מן החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מתהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות הצבאי, שהושלם בינואר 1997. בשנה זו השלמת תהליך האחדת קצבות הילדים והגידול בתשלומי דמי אבטלה קיזזו את שחיקת הקצבאות ארוכות המועד, כך שהשפעת תשלומי העברה לצמצום ממדי העוני ב-1997 נותרה בעינה. התגברות ההשפעה השלילית של המיסים הישירים נובעת, בשנתיים הראשונות, בעיקר מהנהגת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, אשר הגדיל את נטל המיסים המוטלים על האוכלוסייה כולה, ובמיוחד על האוכלוסייה שמקור הכנסתה היחיד הוא קצבות הביטוח הלאומי, שכן גם אוכלוסייה זו חויבה בתשלום דמי ביטוח

בריאות, אם כי בשיעור מופחת. כמו כן, בינואר 1995 יושם השלב השני של הריפורמה במס הכנסה, שביצועה החל בינואר 1994. במסגרת השלב השני בוטלה מדרגת המס השולי בת ה-35%, והורחבו במידה ניכרת מדרגות המס בנות ה-30%, 40% ו-45%. במדרגת המס הראשונה לא חל כל שינוי, ואילו על בעלי הכנסות גבוהות הוטל שיעור מס שולי בן 50%. לפיכך, המשך הריפורמה במס הכנסה היטיב עם שכבות הביניים ועם השכבות הגבוהות בלבד, בכך שהפחית את נטל המס הממוצע המוטל עליהן. הריפורמה בדמי הביטוח הלאומי קיזזה חלקית את ההשפעה השלילית של דמי ביטוח הבריאות. ריפורמה זו הכבידה את נטל דמי הביטוח הלאומי על השכבות החזקות והקלה את הנטל על השכבות החלשות. זאת - על-ידי הרחבת בסיס השכר החייב בדמי ביטוח, העלאת תקרת ההכנסה לשכירים מפי שלושה מן השכר הממוצע לפי ארבעה ממנו, ביטול הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי שחל על רכיבי שכר שלא היו כלולים בשכר החייב בתשלום זה (ביגוד, הבראה) והנהגת שיעור מופחת של דמי ביטוח על חלק השכר שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. בשנת 1997 הונהגה ריפורמה זוטא במערכת מס הכנסה, שעיקרה הקפאת נקודות הזיכוי ומדרגות המס והמרת מדרגת המס הראשונה בת 15% בשתי מדרגות חלופיות, 10% ו-20%, ושהשפעותיה על תחולת העוני נדונה בסעיפים הקודמים.

## **2.15 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים: כלל האוכלוסייה והאוכלוסייה השכירה**

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם עליית ההכנסה הכלכלית. המיסים הישירים גם הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית גדל עם עליית ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כן גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים. לוחות מס. 24 ו-25 ותרשים ה' (בנספח לפרק) מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 1997 ו-1996, בהתאמה. כמו כן, הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון.

לוח מס. 24: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1997

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**(-)	**(-)	0.4	18.5	תחתון
16.3	558.9	0.6	26.2	2
9.0	65.6	1.1	10.7	3
10.9	38.3	2.0	9.4	4
13.1	27.9	3.3	9.4	5
14.7	15.4	4.8	6.8	6
18.0	11.1	7.7	6.5	7
21.1	5.9	11.8	4.4	8
26.0	4.5	19.7	4.7	9
35.5	1.9	48.8	3.5	עליון
24.8	18.3	100.0	100.0	סך הכול

\* לצורך קביעת העשירונים המשפחות דורגו לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מכל חנפשות התקניות באוכלוסייה.  
 \*\* לא ניתן לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

ב-1997 חלה בכלל האוכלוסייה עלייה ריאלית בת 4.6% בהכנסה המשפחתית הממוצעת משכר (היכולה לנבוע מיותר ממשרת שכיר אחת), שהגיעה ל-78% מההכנסה הממוצעת לפני מס, לעומת ירידה ריאלית בת 1.3% ב-1996. כמו כן, ב-1997 תשלומי ההעברה הממוצעים למשפחה בכלל האוכלוסייה גדלו ריאלית בשיעור בן 2.0%, לאחר גידול גדול יותר, בן 5.1% ב-1996. לפיכך, השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה לפני מס ירד ב-1997 בהשוואה ל-1996: בשנה הנסקרת שיעור תשלומי ההעברה היה 15.5% ביחס להכנסה הממוצעת לפני מס למשפחה באוכלוסייה לעומת 15.9% ב-1996. חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל תשלומי ההעברה קטן מ-46.0% ב-1996 ל-44.7% ב-1997, ואילו חלקם של שני העשירונים העליונים גדל מ-7.9% ב-1996 ל-8.2%

לוח מס. 25: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - כלל האוכלוסייה (אחוזים), 1996

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
**(-)	*(-)	0.4	19.7	תחתון
14.4	501.6	0.6	26.3	2
8.7	61.6	1.2	10.4	3
11.1	34.7	2.2	8.7	4
12.3	24.8	3.3	8.4	5
14.9	16.6	5.2	7.3	6
16.9	10.8	7.5	6.0	7
19.6	7.1	11.5	5.2	8
24.8	4.7	19.2	4.5	9
34.4	1.9	48.9	3.4	עליון
23.7	18.8	100.0	100.0	סך הכול

\* ראה הערות ללוח מס. 24.

ב-1997. לפיכך, חלקם של העשירון השלישי עד השמיני בכלל תשלומי ההעברה גדל מ-46.1% ב-1996 ל-47.1% ב-1997.

בהתייחס למיסים הישירים עולה, ששיעורם הממוצע גדל במעט, מ-23.7% ב-1996 ל-24.8% ב-1997. גידול זה ציין את כל העשירונים ובפרט את העשירון השני והשלישי, והוא תוצאה של הריפורמה זוטא, שהונהגה בינואר ב-1997 במערכת מס הכנסה. בשנת 1997 שילם העשירון העשירי 48.8% מסך כל המיסים הישירים, לעומת 48.9% ב-1996. שני העשירונים התחתונים, שרוב הנמנים עליהם אינו עובד, שילמו ב-1997 כ-1.0% מסך כל המיסים (דמי ביטוח בריאות בלבד), כב-1996.

לוחות מס. 26 ו-27 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 1997 ו-1996, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה לפני מס ולפי ההכנסה הפנויה. הלוחות מלמדים, כי ב-1997 הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו; חלקם של העשירונים השני עד השמיני בכלל ההכנסה הכלכלית קטן, ובמקביל גדל חלקם של העשירונים התשיעי והעליון. ב-1997 נטל העשירון העליון 32.8% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 32.4% ב-1996. ירידת חלקם של העשירונים השני עד השמיני בכלל ההכנסה הכלכלית נבעה, מצד אחד, מעליית שיעור האבטלה ב-1997, ומצד שני, מן העלייה הריאלית (ב-6.0% בקירוב) של ההכנסה הכלכלית הממוצעת של העשירונים התשיעי והעשירי ומן העלייה

לוח מס. 26: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1997

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**			עשירון*
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
2.86	2.33	0.00	תחתון
4.35	3.59	0.91	2
5.31	4.55	3.18	3
6.46	5.66	4.75	4
7.75	6.88	6.41	5
9.21	8.41	8.34	6
10.88	10.26	10.79	7
12.95	12.78	13.95	8
15.95	16.82	18.83	9
24.28	28.72	32.84	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
5.58	7.69	56.78	
0.3332	0.3946	0.5045	מדד GINI
33.96	21.78	-	% הירידה במדד GINI

\* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות באוכלוסייה.  
 \*\* במונחים של הכנסה לנפש תקנית.



הריאלית הקטנה יותר (0.6% - 3.7%) של ההכנסה הכלכלית הממוצעת של העשירונים השני עד השמיני. כפועל יוצא משינויים אלה, מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית עלה ב-1.8% : מ-0.4956 ב-1995 ל-0.5045 ב-1997.

על אף העלייה שנצפתה במידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית במשק, גדלה במעט תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום הפערים בהכנסות: ב-1997 תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הקטינו את מדד GINI להתחלקות ההכנסה הפנויה ב-33.9%, לעומת 33.7% ב-1996. עם זאת, בגידול התרומה של תשלומי ההעברה

לוח מס. 27: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 1996

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)		
	הכנסה נטו	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	2.96	2.44	0.00
2	4.32	3.62	1.05
3	5.35	4.64	3.33
4	6.57	5.79	4.92
5	7.86	7.05	6.59
6	9.25	8.56	8.53
7	10.89	10.31	10.85
8	12.99	12.77	13.86
9	15.78	16.52	18.41
עליון	24.03	28.29	32.44
היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון			
	5.47	7.39	48.43
מדד GINI	0.3285	0.3868	0.4956
% הירידה במדד GINI	33.72	21.95	-

\* ראה הערות ללוח מס. 26.

והמיסים הישירים לא היה כדי למנוע גידול במידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה: מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה עלה מ-0.3285 ב-1996 ל-0.3332 ב-1997 - עלייה בת 1.4%, המשקפת את עליית חלקם של העשירונים השני, התשיעי והעליון בכלל ההכנסה הפנויה ואת ירידת חלקם של העשירונים האחרים. ב-1997 חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה גדל ב-0.3 נקודות האחוז והגיע ל-24.3% (לעומת 24.0% ב-1996).

לוחות מס. 28 ו-29 מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים באוכלוסיית השכירים בשנים 1997 ו-1996,

לוח מס. 28: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחזים), 1997

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
7.3	118.0	0.4	19.4	תחתון
9.9	44.2	1.1	13.4	2
11.9	32.8	1.9	14.1	3
14.5	10.1	2.9	11.3	4
15.4	12.9	4.0	9.2	5
18.1	9.8	5.9	8.8	6
20.4	5.8	8.3	6.6	7
23.3	4.4	12.1	6.3	8
28.5	3.2	19.3	6.0	9
36.5	1.5	44.0	5.0	עליון
25.5	9.3	100.0	100.0	סך הכול

\* ראה הערות ללוח מס. 24.

בהתאמה. השלמת תהליך ההאחדה של קצבות הילדים הביאה לגידול חלקם היחסי של ארבעת העשירונים התחתונים בכלל תשלומי ההעברה, ובמקביל לירידת חלקם של העשירונים הגבוהים יותר. הריפורמה זוטא במס הכנסה, שהונהגה בינואר 1997, הביאה לגידול חלקם של העשירונים השלישי עד התשיעי בכלל המיסים הישירים ולירידת חלקו של העשירון העליון.

יחסית להכנסה הכלכלית, תשלומי ההעברה לאוכלוסייה השכירה גדלו בשלושת העשירונים הראשונים ופחתו בשאר העשירונים. לעומת זאת, המיסים הישירים כאחוז מן

לוח מס. 29: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון - אוכלוסיית השכירים (אחזים), 1996

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
7.1	116.4	0.5	18.9	תחתון
9.2	41.4	1.1	12.9	2
12.2	29.3	2.1	12.8	3
13.2	19.7	2.9	11.2	4
15.7	14.1	4.4	10.1	5
16.9	9.7	5.8	8.6	6
18.9	6.6	8.1	7.7	7
22.1	5.1	11.9	7.1	8
26.8	3.5	18.6	6.2	9
35.6	1.5	44.7	4.9	עליון
24.3	9.4	100.0	100.0	סך הכול

\* ראה הערות ללוח מס. 24.

ההכנסה הכלכלית של השכירים (שהיא ברובה הכנסה מעבודה) עלו בכל העשירונים, ובמיוחד בשני העשירונים התחתונים ובארבעת העשירונים העליונים. נטל המס הממוצע על כלל השכירים עלה מ-24.4% ב-1996 ל-25.5% ב-1997.

לוחות מס. 30 ו-31 מציגים את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסיית השכירים בשנים 1997 ו-1996, בהתאמה, לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה לפני מס ולפי ההכנסה הפנויה. הנתונים מעידים על מגמה דומה לזו שנצפתה בכלל האוכלוסייה. במילים אחרות, הפערים בהכנסה הכלכלית התרחבו, אם כי בשיעור קטן יותר מזה שבכלל האוכלוסייה:

לוח מס. 30: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחזים), 1997

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)			עשירון*
הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית	
			תחתון
3.50	2.84	1.69	
4.74	4.01	3.10	2
5.78	5.01	4.26	3
6.88	6.02	5.48	4
8.05	7.20	6.88	5
9.34	8.61	8.54	6
10.77	10.28	10.50	7
12.67	12.62	13.19	8
15.32	16.23	17.18	9
22.95	27.19	29.17	עליון
			היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון
4.64	6.34	9.68	
0.3022	0.3642	0.4155	מדד GINI
27.28	12.35	-	% הירידה במדד GINI

\* ראה הערות ללוח מס. 26.

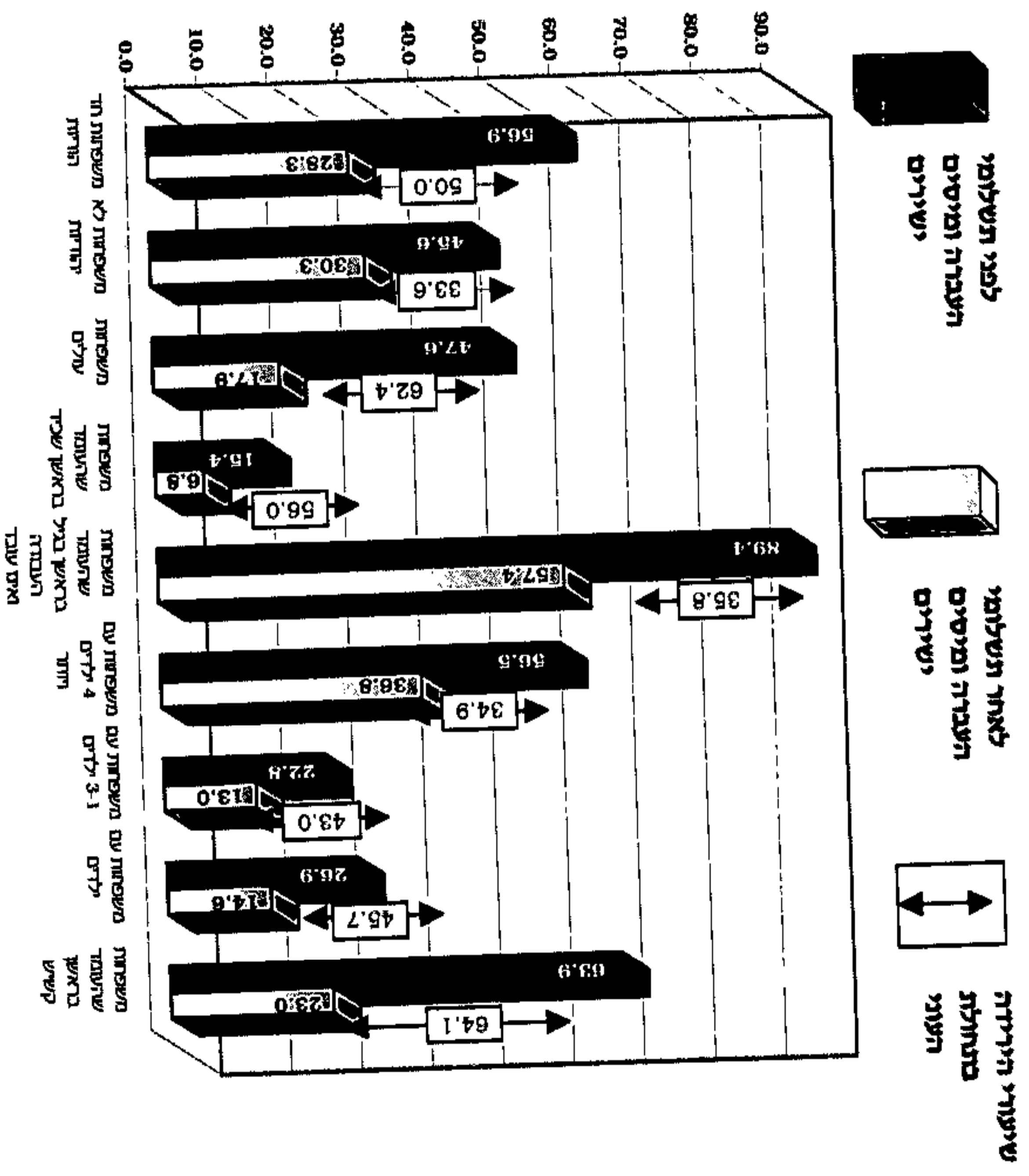
מדד GINI לפי ההכנסה הכלכלית עלה ב-1.6% בקרב אוכלוסיית השכירים לעומת 1.8% בכלל האוכלוסייה. חלקו של העשירון העליון בהכנסה הכלכלית של האוכלוסייה השכירה גדל מ-29.0% ב-1996 ל-29.2% ב-1997. לעומת זאת, חלקו של העשירון התחתון נשאר ברמה של 1.69% כב-1996. בחלקם של העשירונים השני עד השביעי חלה ירידה, ובחלקם של העשירונים שמיני עד עשירי חלה עלייה. בכל העשירונים נצפה גידול ריאלי בהכנסה הכלכלית הממוצעת, וגידול ניכר במיוחד בעשירון הראשון ובשלושת העשירונים העליונים. זאת – כתוצאה מהעלאת שכר המינימום ומהתרחבות האבטלה בקרב העשירונים הנמוכים יותר, בהתאמה. הפערים בהכנסה הפנויה התרחבו המקצת, בדומה להתרחבות

לוח מס. 31: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות השכירים (אחזים), 1996

עשירון	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)		
	הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה כלכלית
תחתון	3.43	2.82	1.69
2	4.73	4.05	3.20
3	5.85	5.11	4.40
4	7.01	6.19	5.65
5	8.14	7.37	7.05
6	9.38	8.70	8.64
7	10.86	10.31	10.52
8	12.65	12.59	13.06
9	15.16	15.91	16.79
עליון	22.79	26.95	29.01
היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון	4.65	6.24	9.37
מדד GINI	0.2996	0.3586	0.4088
% הירידה במדד GINI	26.71	12.28	-

\* ראה הערות ללוח מס. 26.

# תרשים ג': תחולת עוני בקרב משפחות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, לפני תשלומי העברה ומיסים ושירים ולאחריהם (אחוזים), 1997



נספח ז': יחס פער העוני בקרב משפחות, לפי סיוטס המשפחה: 1997-1993

שיעור היירידה ביחס פער העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים (אחוזים)	הכנסה פנויה					הכנסה כלכלית									
	1997	1996	1995	1994	1993	1997	1996	1995	1994	1993					
62.3	64.3	60.0	56.4	59.9	24.2	23.0	24.7	28.0	26.8	64.2	64.5	61.8	64.2	66.9	סך כל האוכלוסייה
74.8	75.8	79.3	77.4	79.1	21.0	19.7	16.3	17.7	16.2	83.2	81.5	78.7	78.4	77.6	קשישים
58.5	62.5	56.4	50.9	56.7	24.2	21.8	24.5	29.1	27.0	58.3	58.0	56.2	59.3	62.4	משפחות עם ילדים
51.4	56.8	49.3	43.7	51.3	27.6	23.6	27.2	32.0	29.0	56.9	54.6	53.6	56.8	59.6	1-3 ילדים
66.2	68.0	62.6	58.7	62.5	20.3	19.8	22.0	25.7	24.7	60.1	61.9	58.8	62.3	65.8	4 ילדים ויותר
47.6	48.5	42.6	36.3	38.9	17.7	18.4	20.6	21.9	21.4	33.8	35.6	35.9	34.4	35.0	שכירים
66.9	69.0	65.2	59.7	63.4	30.8	28.5	31.8	35.4	32.5	93.1	91.9	91.4	87.9	88.8	לא שעבדים (בגיל עבודה)
64.4	66.8	65.7	58.8	59.4	25.3	24.1	23.6	27.4	29.7	71.1	72.7	68.8	66.5	73.1	עלים
61.6	63.0	54.2	34.8	52.4	20.2	19.2	23.0	36.6	28.4	52.6	52.0	50.2	56.1	59.7	לא יתודים
63.3	60.6	51.3	61.8	57.5	25.0	24.4	30.5	28.2	29.3	68.1	62.0	62.6	73.9	68.8	חד חדרות

הפערים בהכנסה הכלכלית. מדד GINI לאי שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב השכירים עלה בשיעור בן 0.8%, מ-0.2996 ב-1996 ל-0.3022 ב-1997. תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון גדלה מ-26.7% ב-1996 ל-27.3% ב-1997.

## 2.16 אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לאורך זמן: 1996-1979

לוח מס. 32 ותרשים וי (בנספח לפרק) מציג את מדדי GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, ואת אחוז הירידה במדד GINI הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים בשנים 1979-1997. בחינת מגמת אי-השוויון בהכנסות על פני זמן מעלה, כי מדד GINI להתחלקות ההכנסה הפנויה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) הצטמצם בהדרגה בשנים 1979 עד 1983 (מ-0.3181 ועד 0.3005), להוציא שנת 1980, שבה המדד עלה (ל-0.3239). ב-1984 שב מדד GINI ועלה (ל-0.3267), אך ב-1985 חזר וירד (ל-0.3119, שהיה ערכו ב-1982). ב-1988 מדד GINI עלה (ל-0.3221),<sup>6</sup> ומאז המשיך לעלות בהתמדה עד לשנת 1992. ב-1993 מדד GINI שוב ירד (ל-0.3290, שהיה ערכו ב-1991), וב-1994 הרקיע עד לשיא, ל-0.3441 - הערך הגבוה ביותר שאליו הגיע אי פעם בתקופה הנסקרת. ב-1995 וב-1996 חלה ירידה במדד GINI (ל-0.3365 ו-0.3285, בהתאמה), וב-1997 הסתמנה בו עלייה קלה - ל-0.332. בסיכום, למעט השנים 1984-1985 ו-1993-1994, שבהן לא הסתמנה מגמה אחידה בכיוון השינוי של מדד GINI, בשנים 1979-1983 המדד התייצב או ירד בהדרגה, בשנים 1988-1992 עלה בהדרגה, בשנים 1995-1996 הסתמנה בו ירידה, ובשנת 1997 נצפתה בו עלייה קלה. התנהגות מדד GINI לפי ההכנסה הכלכלית (כלומר, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים) כמעט דומה להתנהגותו לפי ההכנסה הפנויה, מחוץ לשנים 1979-1982, שבהן מדד GINI לפי ההכנסה הכלכלית עלה בהדרגה (מ-0.4318 ל-0.4441).

<sup>6</sup> ראה הערה 5 בסעיף 2.14.



לוח מס. 32: מדד GINI לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים, 1979-1996

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים
1979	0.4318	0.3662	0.3181	15.2	26.3
1980	0.4337	0.3690	0.3239	14.9	25.3
1981	0.4390	0.3716	0.3185	15.4	27.4
1982	0.4441	0.3673	0.3122	17.3	29.7
1983	0.4392	0.3604	0.3005	17.9	31.6
1984	0.4723	0.3979	0.3267	15.8	30.8
1985	0.4678	0.3733	0.3119	20.2	33.3
1988	0.4574	0.3699	0.3221	19.1	29.6
1989	0.4741	0.3780	0.3252	20.3	31.4
1990	0.4799	0.3756	0.3263	21.7	32.0
1991	0.4901	0.3771	0.3272	23.1	33.2
1992	0.4977	0.3926	0.3391	21.1	31.9
1993	0.4940	0.3829	0.3290	22.5	33.4
1994	0.5019	0.3994	0.3441	20.4	31.4
1995	0.4971	0.3965	0.3365	20.2	32.3
1996	0.4956	0.3868	0.3285	22.0	33.7
1997	0.5045	0.3946	0.3332	21.8	34.0

לוח מס. 32 מלמד עוד, כי יש הבדל משמעותי במידת השפעתם של תשלומי העברה והמיסים הישירים בשלוש התקופות, 1979-1985, 1986-1994 ו-1995-1997. הבדל זה נובע מן השינויים התחיקתיים שחלו במערכות המיסוי הישיר ותשלומי העברה (שהשפעתם על אי-השוויון בהכנסות לפעמים הייתה מנוגדת) ושל המעבר מאינפלציה גבוהה ובלתי

יציבה בתקופה הראשונה לאינפלציה נמוכה ויציבה בתקופות השנייה והשלישית. ניתן לומר באופן כללי, כי במרוצת התקופה הראשונה גדלה השפעתם הן של תשלומי ההעברה והן של המיסים הישירים לצמצום מדד GINI (הבאה לידי ביטוי בהפרש היחסי שבין שני הטורים השמאליים בלוח מס. 32). בתקופה זו תשלומי ההעברה עצמם צמצמו את מדד GINI הרבה יותר מכפי שעשו זאת המיסים הישירים. ב-1979 תשלומי ההעברה צמצמו את מדד GINI ב-15.2%. שיעור זה הלך וגדל בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1984), עד שהגיע ב-1985 ל-20.2%. המיסים הישירים עצמם צמצמו את מדד GINI ב-12.2% ב-1980, ומידת השפעתם המיטיבה גדלה בהדרגה (חוץ מאשר בשנת 1985), והגיעה ב-1984 ל-17.9%. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לצמצום מדד אי השוויון גדלה מ-25.3% ב-1980 ל-33.3% ב-1985 (למעט שנת 1984). הסיבות להתחזקות השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופה הראשונה מתוארות בפרק 2.14.

במרוצת התקופה השנייה ועד לשנת 1994 הסתמנה מגמה לא אחידה במידת השפעתם של תשלומי ההעברה על מדד GINI, כתוצאה מנקיטת מדיניות בעלת השפעות מנוגדות. עם זאת, השפעת תשלומי ההעברה הייתה גדולה מזו שנצפתה בתקופה הראשונה. ההשפעה המועטה ביותר נצפתה ב-1988 (כ-19%), ואילו הגדולה ביותר - ב-1991 (כ-23%). ההשפעה המיטיבה של המיסים הישירים על מדד GINI הצטמצמה במרוצת אותה תקופה, יחסית לתקופה הראשונה, אם כי במידות משתנות. השפעתם המועטה ביותר נצפתה ב-1988 (כ-13%), וזו הרבה ביותר - ב-1993 (כ-14%).

התנוודות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה במרוצת התקופה השנייה נבעו מחמישה גורמים בעלי השפעות מנוגדות על מדד GINI: ראשית, במסגרת מדיניות הייצוב שננקטה במחצית השנייה של 1985 הופסקו הסדרי העדכון המיוחדים של הקצבאות המשולמות למעוטי הכנסה ולקשישים. שנית, הממשלה החליטה לבטל את תשלומי קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות (עד שלושה ילדים), למעט משפחות בעלות הכנסה נמוכה, אשר המשיכו לקבל את הקצבה באמצעות המעביד או ישירות מן המוסד לביטוח לאומי. בדיעבד הסתבר, שחלק מן המשפחות שהיו אמורות לקבל את הקצבה באמצעות המעביד

לא מימשו את זכאותן. שלישית, ב-1990 ביטול קצבת הילדים הוחל גם על קצבת הילד השני עד למרס 1993.<sup>7</sup> רביעית, מאז שנת 1989 ועד לשנת 1992 תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה גדלו כתוצאה מהתגברות העלייה לישראל ומהתרחבות האבטלה, שהגיעה לשיאה בשנים 1991 ו-1992 (כ-10.6% ו-11.2% מכוח העבודה, בהתאמה). חמישית, במרס 1993 חודש תשלום קצבות הילדים באופן אוניברסאלי. כאמור, שלושת הגורמים הראשוניים העלו את מדד האי-שוויון, ואילו שני הגורמים האחרונים הורידו אותו. ההשפעה המצרפית של כל הגורמים גם יחד גרמה להתחזקות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מדד GINI בשנים 1988-1991, להתמעטות השפעתם בשנת 1992, ושוב לעלייה ולירידה בשנים 1993 ו-1994, בהתאמה. למיסים הישירים הייתה, לעומת זאת, השפעה מתונה על מדד אי-השוויון בכלל האוכלוסייה, בשל ההשפעות המנוגדות לעתים של מדיניות המס, כמתואר בפרק 2.14. השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים גם יחד גברה מאז 1988 ועד ל-1991 (מ-29.6% עד ל-33.2%), ואילו בשנים 1992-1994 חלו תנודות בהשפעתם המשותפת.

בתחילת התקופה השלישית (1995) הסתמנה יציבות במידת השפעתם של תשלומי ההעברה על מדד אי-השוויון, אך בהמשכה (1996) גברה מאוד תרומתם לצמצום אי-השוויון (מ-20.2% ב-1995 ל-22.0% ב-1996), בעיקר בשל הבשלתם של החוקים למלחמה בעוני (שנכנסו לתוקף באוגוסט 1994 וביוני 1995) וכן מהימשך תהליך השוואת קצבות הילדים המוענקות למשפחות ברוכות ילדים בלא תלות בשירות צבאי. בסיומה של התקופה (1997) פחתה השפעת תשלומי ההעברה (ל-21.8%), בעיקר בשל שחיקת הקצבאות ארוכות המועד. לעומת זאת, במהלך התקופה השלישית התחזקה תרומתם של המיסים הישירים לצמצום אי-השוויון (מ-13.8% ב-1994 ל-15.1% ב-1995-1996 ול-15.6% ב-1997). הסיבות להתחזקות תרומתם של המיסים הישירים ב-1995 מתוארות בפרק 2.14. בשנת 1996 לא חל כל שינוי במערכת מס ההכנסה ובדמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות. לפיכך, תרומת המיסים הישירים לצמצום מדד אי-השוויון נשארה קבועה. בשנת 1997 חלה ריפורמה זוטא במערכת מס ההכנסה שהביאה להתחזקות

<sup>7</sup> יש להדגיש, שנתוני סקרי ההכנסות לשנים 1988-1993 אינם כוללים מידע ביחס להחזרי קצבת ילד ראשון ושני מן המעביד. במקרים רבים קצבה זו מדווחת כחלק מן ההכנסה מעבודה. לפיכך יש לחניח, שאומדן מידת תרומתן של קצבות הביטוח הלאומי לצמצום אי-השוויון הכולל בשנים אלו מוטא במידה מסוימת כלפי מטה.

תרומת המיסים הישירים. תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לצמצום מדד אי-השוויון גדלה מ-31.4% ב-1994 ל-33.7% ב-1996 ול-34.0% ב-1997. מדד GINI לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה ירד מ-0.3441 ב-1994 ל-0.3332 ב-1997 (ירידה בת 3.2%), למרות העלייה שחסתמנה בו בשנה האחרונה.

נספח א': הכנסה ממוצעת ופקודות אוכלוסייה שונות, לפי מקור הכנסה, 1996

הכנסה מנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש ופנסיה)	מקור הכנסה*			סך כל תשלומי העברה	עבודה		קצוות אוכלוסייה
			מקור: ותמיכות מפריטים ומחוי"ל	תמיכות ממשלתיות	קצוות ביטוח לאומי				
5,843	7,299	467	118	154	885	1,157	5,675	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	סך הכול
80.1	100.0	6.4	1.6	2.1	12.1	15.9	77.8	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
3,307	3,600	1,161	257	140	1,412	1,809	630	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה שדועמד בראשה קשיש
91.9	100.0	32.3	7.1	3.9	39.2	50.3	17.5	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה עם ילדים
7,153	9,101	166	67	168	890	1,125	7,810	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
78.6	100.0	1.8	0.7	1.8	9.8	12.4	85.8	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה עם 1-3 ילדים
7,323	9,436	178	77	146	708	931	8,327	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
77.6	100.0	1.9	0.8	1.5	7.5	9.9	88.2	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה עם 4 ילדים ויותר
6,262	7,344	102	13	288	1,847	2,148	5,093	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
85.3	100.0	1.4	0.2	3.9	25.1	29.2	69.3	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה שדועמד בראשה שכיב
7,207	9,263	300	48	113	639	799	8,164	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה שדועמד בראשה בניו העבודה אך אינו עובד
77.8	100.0	3.2	0.5	1.2	6.9	8.6	88.1	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה עולים
2,718	2,812	335	307	414	1,439	2,159	317	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
96.7	100.0	11.9	10.9	14.7	51.2	76.8	11.3	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
4,576	5,223	20	78	304	1,053	1,435	3,769	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
87.6	100.0	0.4	1.5	5.8	20.2	27.5	72.2	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה לא יהודית
4,847	5,544	128	72	123	1,116	1,311	4,101	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
87.4	100.0	2.3	1.3	2.2	20.1	23.6	74.0	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה חד-הורית
4,891	5,426	305	161	278	1,484	1,923	3,198	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	
90.1	100.0	5.6	3.0	5.1	27.3	35.4	58.9	הכנסה ממוצעת חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	

\* מתורי אמצע תקופת סקר הכנסות 1996.

נספח ב': הכנסה ממוצעת ולמשפחה בסך כל האוכלוסייה ונקבוצות אוכלוסייה שונות, לפי מקור הכנסה, 1997

הכנסה הכנסה פנוייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש ופנסיה)	מקור הכנסה*				סך כל תשלומי העברה	עבודה		קבוצת אוכלוסייה
			מזה:							
			(תמיכות מפרטים נמתויל)	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי	מזה:				
6,573	8,318	561	119	154	1,013	1,286	6,472	הכנסה ממוצעת		
79.0	100.0	6.7	1.4	1.9	12.2	15.5	77.8	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	סך הכול	
3,766	4,144	1,438	230	169	1,561	1,960	745	הכנסה ממוצעת	משפחה שהועמד בראשה קשיש	
90.9	100.0	34.7	5.6	4.1	37.7	47.3	18.0	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
7,815	10,053	202	78	163	1,022	1,264	8,587	הכנסה ממוצעת	משפחה עם ילדים	
77.7	100.0	2.0	0.8	1.6	10.2	12.6	85.4	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
7,977	10,386	221	86	135	834	1,055	9,110	הכנסה ממוצעת	משפחה עם 1-3 ילדים	
76.8	100.0	2.1	0.8	1.3	8.0	10.2	87.7	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
6,890	8,144	93	34	321	2,103	2,458	5,594	הכנסה ממוצעת	משפחה עם 4 ילדים ויותר	
84.6	100.0	1.1	0.4	3.9	25.8	30.2	68.7	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
8,071	10,522	340	59	103	731	892	9,290	הכנסה ממוצעת	משפחה שהועמד בראשה שכיר	
76.7	100.0	3.2	0.6	1.0	6.9	8.5	88.3	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
3,167	3,331	503	283	424	1,740	2,447	381	הכנסה ממוצעת	משפחה שהועמד בראשה בניל העבודה אך אינו עובד	
95.1	100.0	15.1	8.5	12.7	52.2	73.5	11.4	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה עולים	
5,044	5,803	34	108	294	1,189	1,591	4,178	הכנסה ממוצעת		
86.9	100.0	0.6	1.9	5.1	20.5	27.4	72.0	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס	משפחה לא יהודית	
5,449	6,376	178	65	89	1,294	1,449	4,749	הכנסה ממוצעת	משפחה	
85.5	100.0	2.8	1.0	1.4	20.3	22.7	74.5	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		
5,168	5,818	364	110	211	1,681	2,002	3,470	הכנסה ממוצעת	משפחה חד-הורית	
88.8	100.0	6.3	1.9	3.6	28.9	34.4	59.6	חלק בהכנסה הממוצעת לפני מס		

\* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 1997.

נספח ג': תחולת עוני בקרב משפחות, לפי סיופוס המשפחה: 1997-1993

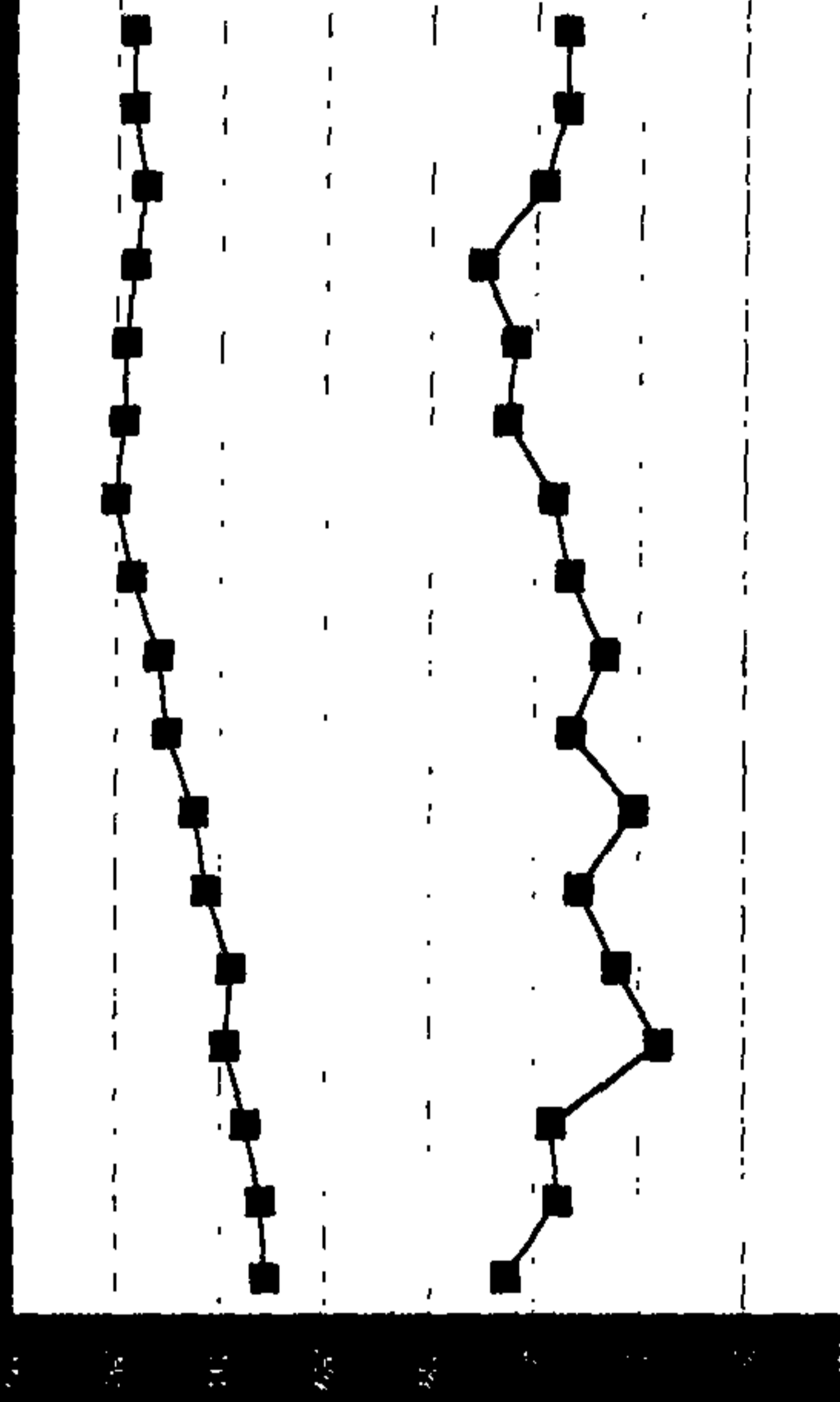
	שיעור הילידיה בתחולת העוני לאחרי תשלומי העברה וטיפים (אחוזים)					הכנסה פנויה					הכנסה כללית					
	1997	1996	1995	1994	1993	1997	1996	1995	1994	1993	1997	1996	1995	1994	1993	
52.8	53.4	50.3	47.2	51.7	16.2	16.0	16.8	18.0	16.7	34.3	34.3	33.8	34.2	34.6	סך כל האוכלוסייה	
64.0	69.4	63.0	60.6	68.1	23.0	19.9	23.5	25.1	20.8	63.9	65.1	63.6	63.7	65.2	קשישים	
40.6	39.2	37.1	34.4	35.7	16.5	15.8	16.5	17.7	16.6	27.8	26.0	26.3	27.0	25.8	משפחות עם ילדים	
43.0	40.7	40.6	35.3	37.3	13.0	12.4	12.1	14.3	13.1	22.8	20.9	20.5	22.1	20.9	1-3 ילדים	
34.9	35.4	30.4	32.4	32.9	36.8	33.9	40.0	37.8	36.1	56.5	52.5	57.4	55.9	53.8	4 ילדים ויותר	
55.8	50.7	49.5	48.8	52.8	6.8	7.2	7.8	7.2	6.0	15.4	14.6	15.4	14.0	12.7	שכירים	
35.8	34.2	33.8	28.7	31.7	57.4	58.5	58.9	60.4	58.4	89.4	88.9	89.0	84.6	85.5	לא עובדים (נבגל עבודה)	
62.4	58.8	58.5	48.8	57.2	17.9	19.4	19.3	24.3	20.3	47.6	47.1	46.6	47.3	47.4	עולים (משנת 1990)	
33.6	38.9	33.6	25.8	26.0	30.3	28.3	31.2	38.5	35.3	45.6	46.3	47.0	51.9	47.7	לא יתוידים	
49.9	55.5	54.3	38.4	45.2	28.5	25.3	25.7	40.7	29.1	56.9	56.9	56.3	66.1	53.2	חד הוריות	

תרשים ד': תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפי תשלומי העברה ומיסים  
 ישירים ולאחריהם: משפחות (אחוזים), 1979-1997

לפני תשלומי  
 העברה ומיסים  
 ישירים

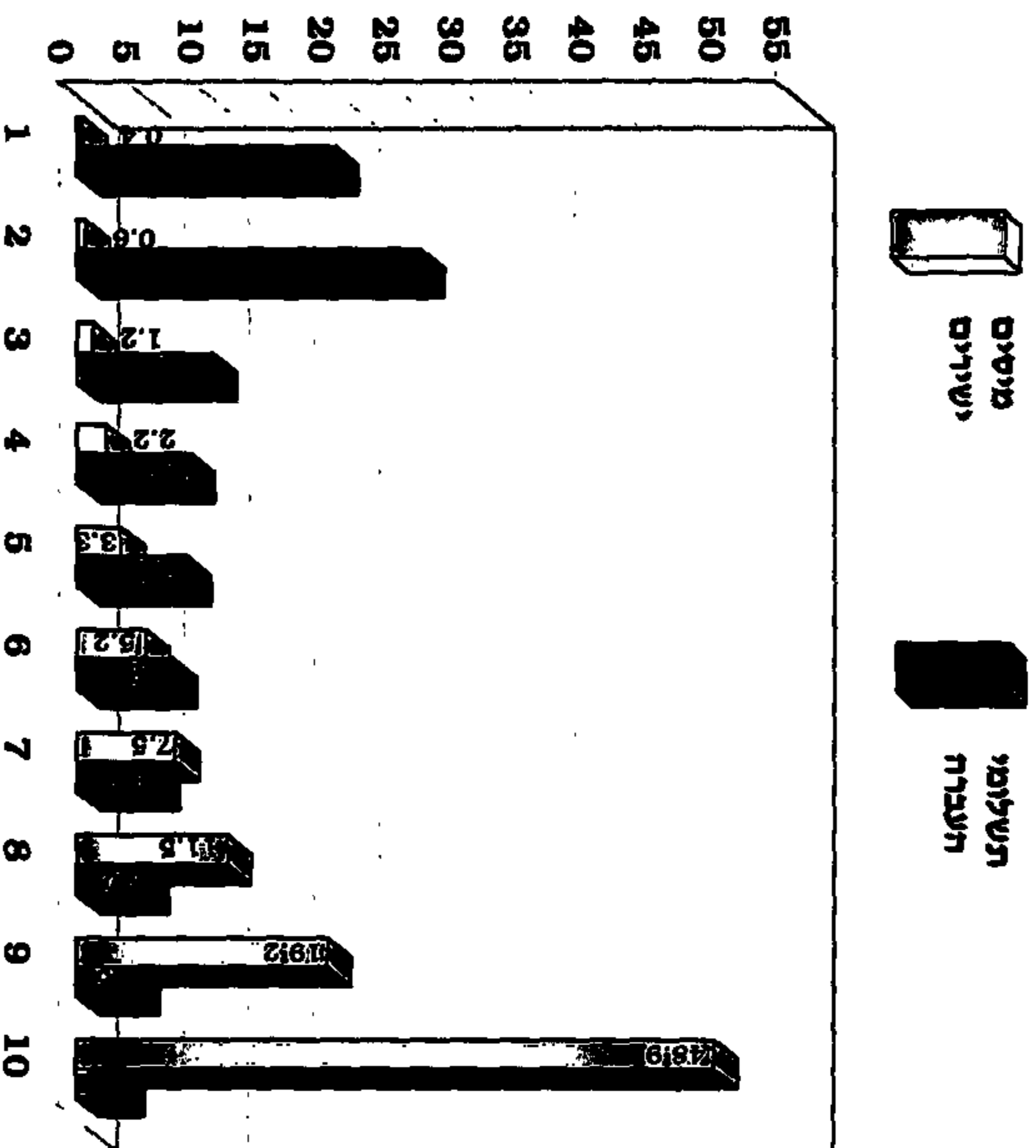


לאחר תשלומי  
 העברה ומיסים  
 ישירים



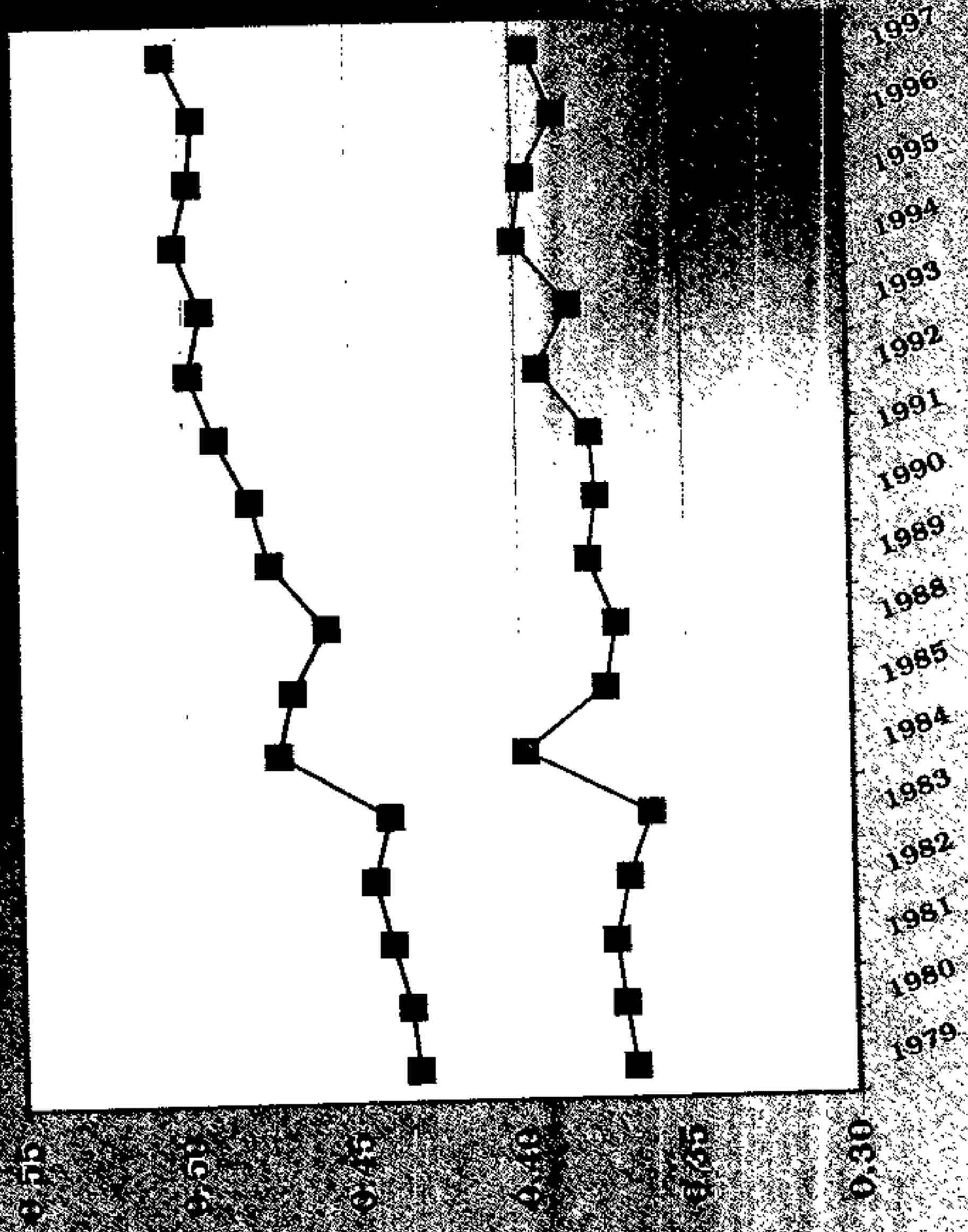
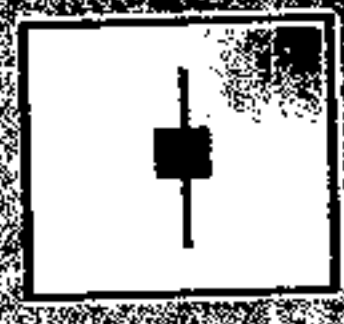


**תרשים ה': התפלגות תשלומי האצורה והמיסים הישירים בכלל האוכלוסייה, לפי עשיריונים (באחוזים מעולים), 1997**



לפני תשלומי העברה  
1997-1979

לאחר תשלומי  
העברה  
ומיסים ישירים



### **פרק 3**

## **הבטחת הכנסה למעוטי יכולת**

**גדעון יניב  
תמר הרון**

### 3.1 מבוא

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

רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהי להבטחת הכנסה מכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, שנכנס לתוקף ב-1 לינואר 1982.<sup>1</sup> הם נחלקים לשתי קבוצות: הגדולה ביותר היא זו של הקשישים והשאיירים (בעיקר אלמנות) המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או הכנסתם ממקורות אחרים נמוכה מאוד. הכנסתה של קבוצה זו הובטחה בעבר על ידי תכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם היכנס חוק הבטחת הכנסה לתוקף, היא מובטחת באמצעות חוק זה. מבחן הכנסות, שעניינו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע, הוא התנאי היחיד לזכאותו להבטחת הכנסה. סיבת הדבר היא, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה בגודל המכוסה בחוק הבטחת הכנסה כוללת פרטים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, אי אפשר לאפיינם לפי מאפיין אחד בלבד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שיוורית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי ואף לא פתרון הולם במסגרת

<sup>1</sup> יש להבחין בין חוק הבטחת הכנסה לבין חוק שכר מינימום, שאושר בכנסת רק ב-1 באפריל 1987 וצורף לקודמו כנדבך נוסף בחומת ההגנה על מעוטי היכולת בישראל. חוק שכר מינימום מתייחס לאוכלוסייה העובדת בלבד וקובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר עבודה שאיננו נמוך משכר המינימום לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין ובחתיאם לחלקיות משרתו. עובד ששכרו נמוך משכר המינימום זכאי אפוא, על פי החוק, ל"השלמת שכר" עד לרמת שכר המינימום, השלמה האמורה להתבצע באורח אוטומאטי על ידי המעביד, בלא צורך להגיש תביעה פורמלית מצד העובד. חוק שכר מינימום מבוסס על ההכרה בחובתו של המעביד להעניק לעובדיו תמורה הולמת למאמצייהם ומיועד לעודד פרטים להישען על הכנסותיהם מעבודה כאמצעי קיום, במקום על הקופה הציבורית.

חוק המזונות. יש בה נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או אשר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק ביטוח נכות, אך בריאותם לקויה והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך.

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

חוק הבטחת הכנסה קובע תשלום גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל.<sup>2</sup> הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל. קביעת שתי רמות שונות לגמלה נובעת מן העיקרון, שיש להתאים את רמת הגמלה למשך הזמן, שהתובע צפוי להיות נתון במצוקה כלכלית ולהזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לתובעים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית. תקופת

<sup>2</sup> כל שיעור יכול להינתן במלואו (הבטחת הכנסה) או בחלקו (השלמת הכנסה). שיעורי הגמלה המלאה (הכנסת המינימום) קבועים כאחוז מן השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, והם כדלקמן:

הרכב המשפחה	השיעור הרגיל	השיעור המוגדל
יחיד	20.0%	25.0%
זוג	30.0%	37.5%
זוג + ילד	36.0%	43.5%
זוג + 2 ילדים לפחות	42.0%	49.5%
הורה יחיד + ילד	40.0%	40.0%
הורה יחיד + 2 ילדים לפחות	47.5%	47.5%

\* לפי הגדרתו בחוק משפחות חד-הוריות.

ההזדקקות אמורה להיות קצרה - לא יותר משנתיים. השיעור המוגדל מיועד לאלה שמצוקתם אינה זמנית. עד 1992 קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים וכמו כן נתמכים אחרים בגיל העבודה אשר שהו במערכת לפחות שנתיים תמימות היו זכאים לשיעור המוגדל, ואילו אלמנים ואלמנות היו זכאים גם לתוספת גדולה יותר מזו של שאר טיפוסי המשפחות בגין כל אחד משני הילדים הראשונים (7.5% מהשכר הממוצע במשק לעומת 5% ממנו). באפריל 1992, מועד כניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-הוריות, הורחב מעגל הזכאים לשיעור המוגדל גם למשפחות חד-הוריות, שההורה היחיד בהן גרושה או רווקה, גם אם לא שהו במערכת במשך שנתיים תמימות. בדומה לאלמנים/ות הן זכו גם לתוספת המוגדלת בגין כל אחד משני הילדים הראשונים. באוגוסט 1994 הוענקו תנאי הזכאות המיטיבים, במסגרת החוק לצמצום העוני והפערים בהכנסות, גם למשפחות חד-הוריות, שאינן מוגדרות ככאלה בחוק משפחות חד-הוריות.

חוק המזונות, שנכנס לתוקף ב-1 לינואר 1972, מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות וידועות בציבור, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא זה שנקבע בפסק הדין או זה שנקבע בתקנות חוק המזונות, הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, סכום התשלום הוא זה שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות.<sup>3</sup> המוסד לביטוח לאומי אחראי גם על גביית דמי המזונות שנפסקו, וזאת באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין, או הפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב על פי פסק דין סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאישה, היא זכאית לקבל את ההפרש.

חוק ביטוח נכות מעניק זכאות להבטחת הכנסה (באמצעות קצבת נכות) לנכה שכושרו להשתכר נפגע ב-50% לפחות, ובהתייחס לעקרת בית - רק לזו שנפגע כושרה לבצע את הפעולות המקובלות במשק בית רגיל. אישור הזכאות לקצבה וקביעת רמתה נעשים בשני

<sup>3</sup> שיעור דמי המזונות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה לאלמנות, לפי מספר הילדים בהחזקתה של האישה: לאישה שיש עמה ילד - 40% בניכוי נקודת קצבה; לאישה שיש עמה 2 ילדים ויותר - 47.5% בניכוי נקודת קצבה.

שלבם: אבחון הליקויים הפיסיים והנפשיים וקביעת אחוז הנכות הרפואית, וקביעת דרגת אי-כושר להשתכר לאור הליקויים שאובחנו ולאור משתנים אחרים. נכים בדרגת אי-כושר להשתכר בת 75% ויותר זכאים לקצבה מלאה, שרמתה שווה לרמת הגמלה להבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל (הקבוע בחוק הבטחת הכנסה), ואילו האחרים זכאים לקצבה חלקית בכפוף למבחן הכנסות. עם זאת יש לציין, כי ל-80% מהנכים המקבלים קצבת נכות אין הכנסה ממקור כלשהו.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (אוגוסט 1994) והחוק לצמצום ממדי העוני - צעדים משלימים (יוני 1995) שינו באורח משמעותי את רמת הקצבאות המובטחות למשפחות מעוטות היכולת. שני עקרונות מרכזיים הנחו את החקיקה החדשה: העיקרון הראשון הוא שרמת הכנסת המינימום בשיעור המוגדל - זו המובטחת לאלה שמצוקתם אינה זמנית - צריכה להיות שווה לפחות לרמת קו העוני, והעיקרון השני, שבא לידי ביטוי כבר בחוק משפחות חד-הוריות, הוא שיש להבטיח למשפחות במצבי נזקקות דומים הכנסת מינימום ברמה שווה. המדיניות שעוגנה בחוקים לצמצום העוני היתה נדבך נוסף לקראת מימושם של שני עקרונות אלה, אולם לאור ההוצאה הגדולה הכרוכה בהעלאת רמת הכנסת המינימום לכל המשפחות מעוטות ההכנסה, הוחלט להנהיג שיפורים באורח הדרגתי תוך מתן עדיפות לאוכלוסיות החלשות ביותר. באוגוסט 1994 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לקשישים, לאלמנים/ות, למשפחות חד-הוריות לפי הגדרת חוק משפחות חד-הוריות, למשפחות של מקבלי קצבת נכות כללית עם ילדים ולמקבלי גמלה להבטחת הכנסה במשפחות, שגיל העומד בראשן מעל 45. ביוני 1995 הועלתה רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים בלא ילדים ולמשפחות החד-הוריות האחרות. רמת הכנסת המינימום המובטחת לנכים הושוותה לזו המובטחת לקשישים ולשאינם, ולכל המשפחות החד-הוריות הובטחה קצבה פחות או יותר אחידה (ההכנסה המובטחת לאלמנות גבוהה ב-7% בקירוב מזו המובטחת לשאר המשפחות החד-הוריות). האוכלוסייה השיורית - למעט המשפחות החד-הוריות ומשפחות שראשן בגיל 45 ויותר - לא זכתה בתוספת לקצבה: מדובר ביחידים ובזוגות בגיל העבודה, עם ילדים ובלא ילדים, המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל או בשיעור המוגדל. הגמלה בשיעור המוגדל המובטחת למשפחות אלה נמוכה כיום מזו המובטחת למשפחות המכוסות בחוקים לצמצום ממדי העוני.

### 3.2 מגמות עיקריות

בשנת 1997 הקיפו התכניות להבטחת הכנסה מינימום של המוסד לביטוח לאומי כ-412 אלף משפחות בממוצע לחודש (לוח מס. 1). רובם המכריע של המשתתפים בתכניות אלה, כ-280 אלף משפחות, קיבל גמלה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הגדולה באוכלוסיית המשתתפים היתה קבוצת הקשישים והשאיירים, שמנתה כ-191 אלף משפחות בממוצע לחודש. קבוצה זו קיבלה, נוסף על קצבת זיקנה ושאיירים, גמלה משלימה מתוקף חוק הבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה בגודל היתה קבוצת הנכים, שמנתה כ-112 אלף משפחות בממוצע לחודש ואשר קיבלה קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות. כ-89 אלף משפחות, שראשן בגיל העבודה ושרובן אינו נמנה על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, קיבלו גמלת קיום או גמלה משלימה מכוח חוק הבטחת הכנסה, וכ-19 אלף משפחות קיבלו דמי מזונות מכוח חוק המזונות.

לוח מס. 1 מלמד עוד, כי ב-1997 גדל מספר המשפחות שהשתתפו בתכניות להבטחת הכנסה מינימום בשיעור בן 4.9%, הנמוך במקצת מזה של 1996 (5.8%). שיעורי גידול אלה נמוכים במידה משמעותית משיעור הגידול שנצפה בשנת 1992 (12.7%), עת הצטרפו למערכות הבטחת הכנסה עשרות אלפי משפחות של עולים חדשים, שהגיעו ארצה בגל העלייה הגדול בשנים 1990-1991. הגידול הניכר במספר המקבלים בלט אז במיוחד באוכלוסייה השוורית שצמחה ב-1992 ב-67.5%. ב-1993, בעקבות הירידה בממדי האבטלה במשק ועקב ירידת מספר העולים שהגיעו לארץ, הואט קצב הגידול בהיקף האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה ל-19.9%, וב-1994 הוא לא השתנה כמעט כלל (גידול בן 1.6% בלבד). ב-1995, ב-1996 וב-1997 גדלה האוכלוסייה השוורית המקבלת גמלה בשיעורים בני 6.2%, 8.0% ו-9.9%, בהתאמה, וב-1998 היא צפויה לגדול ב-11.9%.

מגמת הגידול של האוכלוסייה הגדולה ביותר הכלולה בתכניות להבטחת הכנסה - משפחות קשישים המקבלות השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה - נמשכה גם ב-1997, אם כי בשיעור נמוך כמעט מזה של השנה הקודמת - 2.4% - ההולך ופוחת מאז 1995. ב-1998 צפוי גידול קטן יותר, בן 2.0%. הימשכות הגידול נובעת מהמשך הצטרפותם של העולים החדשים למערך המקבלים קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה, אך גם מגידול מה במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: מספר המקבלים



לוח מס' 1: מספר המשתתפים בתוכניות להבטחת הכנסה (בממוצע לחודש), לפי סוג התוכנית (החוק), 1990-1998

חוק	חוק המזונות (הבטחת תשלום)	חוק הבטחת הכנסה				סך כל המשתתפים*	שנה
		אוכלוסייה שיווית (בגיל העבודה)	שאיירים	קשישים	סך הכול		
73,492	12,910	31,818	42,113	101,475	175,406	261,808	1990
74,632	13,885	34,725	41,328	119,911	195,964	284,481	1991
77,793	14,604	58,187	40,625	129,301	228,113	320,510	1992
82,921	15,067	69,774	40,269	135,446	245,489	343,477	1993
88,546	16,153	70,888	39,558	140,291	250,737	355,436	1994
94,038	17,252	75,311	38,614	146,164	260,089	371,379	1995
104,540	18,283	81,340	37,541	151,212	270,093	392,916	1996
111,957	19,509	89,383	36,479	154,913	280,775	412,241	1997
120,000	20,679	100,000	35,400	158,050	293,450	434,129	1998

שיעור גידול שנתי (אחוזים)

1.5	7.6	9.1	-1.8	18.2	11.7	8.6	1991
4.2	5.2	67.5	-1.7	7.8	16.4	12.7	1992
6.6	3.2	19.9	-0.8	4.7	7.6	7.2	1993
6.8	7.2	1.6	-1.7	3.6	2.1	3.5	1994
6.2	6.8	6.2	-2.4	4.2	3.7	4.4	1995
11.2	6.0	8.0	-2.8	3.5	3.8	5.8	1996
7.1	6.7	9.9	-2.8	2.4	3.9	4.9	1997
7.2	6.0	11.9	-2.9	2.0	4.5	5.3	1998

\* סך כל המשתתפים מוטה מעט כלפי מעלה, שכן יש משפחות הזכאות לקבל גמלה מיותר מתכנית אחת. כד, לדוגמה, חלק מהנשים הזכאות להבטחת תשלום על-פי חוק המזונות זכאיות להשלמת הכנסה מכה חוק הבטחת הכנסה.

קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה - שעליהם נמנים העולים החדשים - גדל ב-1997 ב-3.0%, וב-1998 הוא צפוי לגדול ב-1.6%. לעומתם, מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1997 ב-1.7% וב-1998 הוא צפוי לגדול ב-2.5%.

לוח מס. 2 מלמד, כי שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, הנתון מאז 1980 במגמת ירידה מתמדת, המשיך וירד מעט מ-17.7% ב-1996 ל-17.1% ב-1997, בעוד ששיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי הביטוח הלאומי נשאר יציב (94.5%). שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים יורד מדי שנה בנקודת האחוז בערך, וב-1997 הגיע ל-35.4%. בשל מגמות אלה שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים יורד מאז 1993, וב-1997 הגיע ל-32.1% ב-1998 השיעור האחרון, כמו גם שיעור המקבלים גמלה משלימה בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח

לוח מס. 2: מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאירים, 1980-1998

קצבת שאירים	קצבת זיקנה			סך כולל	שנה
	שלא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	סך הכול		
52.5	95.2	36.0	43.2	45.3	1980
47.2	95.0	28.1	33.8	36.8	1985
43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
42.0	97.2	21.1	31.7	33.4	1991
40.8	96.9	20.2	32.3	34.0	1992
40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
39.1	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
38.0	93.8	18.3	32.2	33.3	1995
36.6	94.6	17.7	32.1	32.9	1996
35.4	94.5	17.1	31.4	32.1	1997
38.5	94.8	16.8	31.4	31.5	1998

הלאומי, צפויים להמשיך לרדת. שיעור מקבלי הגמלה המשלימה בכלל המקבלים קצבת שאירים צפוי, לראשונה מאז 1980, לגדול במידת מה.

מגמת הגידול במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות נמשכה גם ב-1997, ובקצב פחות או יותר קבוע: 6.0%-7.0%. אוכלוסיית הנכים אשר קיבלו קצבת נכות כללית מכוח חוק ביטוח נכות גדלה ב-1997 ב-7.1%, לאחר שיעור גידול גבוה יחסית ב-1996, שייצג, למעשה, תיקון טכני בשיטת המדידה יותר מאשר גידול משמעותי באוכלוסיית המקבלים. ב-1998 מספר הנשים המקבלות דמי מזונות וכן מספר הנכים המקבלים קצבת נכות כללית צפויים לגדול ב-6.0% וב-7.2%, בהתאמה. מספר כל המשפחות שתקבלנה גמלה מאחת מן התכניות להבטחת הכנסה צפוי לגדול ב-5.3% ולהגיע ל-434 אלף במוצע לחודש. בדומה ל-1997, הגידול יהיה מנת חלקם של כל סוגי המקבלים, למעט המקבלים קצבת שאירים. בסעיפים הבאים מתוארות תכונות דימוגרפיות וכלכליות של אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהם בגיל העבודה (האוכלוסייה השוורית) ושל אוכלוסיית הנשים המקבלות דמי מזונות. אוכלוסיית הנכים המקבלת קצבת נכות כללית מתוארת בפירוט בפרק 2.3.

### 3.3 האוכלוסייה השוורית (בגיל העבודה)

הגידול המהיר שנצפה בשנים 1992-1993 באוכלוסייה השוורית הנמנית על מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, אשר נבע בעיקר מההיתר שניתן לעולים חדשים להצטרף למערכת הבטחת הכנסה בתום 12 חודשים בלבד מיום עלייתם ארצה, נבלם בשנת 1994. מספר המקבלים, שגדל מ-34,725 בממוצע לחודש ב-1991 ל-58,187 ב-1992 ול-69,774 ב-1993, התייצב ב-1994 ברמה של 70,888. ב-1995 גדל מספר המקבלים ל-75,311 אלף, ב-1996 - ל-81,340, ב-1997 ל-89,383 וב-1998 הוא צפוי לגדול ל-100,000, בעקבות התרחבות ממדי האבטלה במשק. לוח מס. 3 מלמד, כי בעוד שב-1996 כשני שלישים מן הגידול במספר מקבלי הגמלה נזקף לגידול במספר המקבלים שהם עולים חדשים בגיל העבודה, הרי שב-1997 הגידול במספר מקבלי הגמלה נתרם במידה שווה על-ידי ותיקים ועל ידי עולים חדשים בגיל העבודה. ב-1998 הגידול בן כ-12,000 איש במספר המקבלים צפוי אף הוא להתחלק במידה שווה בין ותיקים ועולים חדשים.

לוח מס. 3: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (בממוצע לחודש), 1990-1998

שנה	מספר המקבלים	מספר המקבלים מפאת שכר נמוך	אחוז המקבלים מפאת שכר נמוך
1990	31,818	5,798	18.2
1991	34,725	5,686	16.7
1992	58,187	7,346	12.6
ותיקים	42,067	5,883	14.0
עולים	16,120	1,463	9.1
1993	69,774	12,107	17.4
ותיקים	45,709	7,537	16.5
עולים	24,065	4,570	19.0
1994	70,888	13,370	18.9
ותיקים	44,773	7,580	16.9
עולים	26,115	5,790	22.2
1995	75,311	15,038	20.2
ותיקים	45,868	7,998	17.5
עולים	29,443	7,040	23.9
1996	81,340	16,349	20.1
ותיקים	47,819	8,177	17.1
עולים	33,521	8,179	24.4
1997	89,383	16,858	19.0
ותיקים	51,939	8,050	15.6
עולים	37,244	8,843	23.7
1998	100,426	18,265	18.2
ותיקים	59,496	8,467	14.2
עולים	40,957	9,798	23.6

לוח מס. 3 מורה עוד, כי המספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך (עולים וותיקים כאחד) המשיך לגדול ב-1997 והגיע ל-16,858. עם זאת, חלקם של מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה פחת מ-20.1% ב-1996 ל-19.0% ב-1997, שכן כלל מקבלי הגמלה גדל בשיעור גבוה יותר. חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה פחת בקרב הוותיקים ובקרב העולים החדשים כאחד. ב-1998 צפוי מספר מקבלי הגמלה מפאת שכר נמוך לגדול ל-18,265, וחלקם בכלל מקבלי הגמלה צפוי להמשיך לרדת ל-18.2%. חלקם של המקבלים מפאת שכר נמוך בקרב העולים מקבלי הגמלה צפוי, עם זאת, לגדול מעט, מ-23.7% ב-1997 ל-23.9% ב-1998.

לוח מס. 4 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנת 1997 בזיקה להרכב המשפחה, הקובע את גובה הגמלה. כבשנים הקודמות, גם ב-1997 המשפחות הזכאיות לקבלת גמלה

לוח מס. 4: עילת הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים), 1997

עולים	ותיקים	זוג		יחיד		סך כל המשפחות	עילת הזכאות של ראש המשפחה
		עם ילדים	בלא ילדים	עם ילדים	בלא ילדים		
100	100	100	100	100	100	100	סך הכול**
55	60	65	87	23	86	58	חסר תעסוקה:
13	20	24	10	11	22	17	אבטלה
1	1	1	0	0	2	1	הכשרה מקצועית
1	2	2	1	1	3	2	אבחון
40	37	38	77	12	59	38	אי-השמה
24	16	27	5	27	8	19	שכר נמוך
19	20	5	6	48	0	20	אם לילדים
1	1	2	1	0	2	1	מחלה ואשפוז
2	3	1	1	2	5	3	אחר

\* שיעור המקבלים גמלה בגין שכר נמוך בכלל מקבלי הגמלה, המוצג בלוח מס. 3, חושב על פי נתונים המתייחסים למספר המקבלים הממוצע בחודש. הוא גבוה במקצת מהנתון המוצג בלוח זה, שחושב על פי מספר המקבלים גמלה במהלך כל השנה.

\*\* התפלגות עילות הזכאות עלולה שלא להסתכם ב-100% בגלל עיגול הנתונים.

בגלל היות ראש המשפחה חסר תעסוקה מנו את הקבוצה הגדולה ביותר בכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו כללה מובטלים, פרטים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם ופרטים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון. כל אלה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם. ב-1997 מספר המשפחות שנמצאו זכאיות לגמלה מפני שראש המשפחה לא הועסק היה כ-58% מכל המשפחות המקבלות גמלה. זאת - לאחר שחלקם של מקבלי הגמלה מחמת חוסר תעסוקה ירד מ-66% ב-1993, כתוצאה מירידת חלקם של המובטלים בכלל העולים החדשים המקבלים גמלה. שתי הקבוצות השניות בגודל הן משפחות הזכאיות לגמלה בגין שכר נמוך של ראש המשפחה ואימהות לילדים קטנים, בלא אב מפרנס (שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים). אלה מנו ב-1997 19% ו-20% מכל המשפחות המקבלות גמלה, בהתאמה.

לוח מס. 5 מתייחס להרכב היחידה המשפחתית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1996-1997. הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים בשנים אלה היא קבוצת

לוח מס. 5: ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (אחוזים)\*, 1997-1995

הרכב המשפחה	1996			1997		
	סך הכול	ותיקים	עולים	סך הכול	ותיקים	עולים
סך כל המשפחות	100	100	100	100	100	100
יחיד בלא ילדים	38	38	37	34	33	35
עם ילד אחד	19	13	28	21	15	31
עם 2 ילדים	9	9	9	11	11	11
עם 3 ילדים ויותר	5	7	3	6	8	4
זוג בלא ילדים	7	4	11	7	5	10
עם ילד אחד	4	5	3	4	4	2
עם 2 ילדים	5	7	3	5	6	2
עם 3 ילדים ויותר	13	17	6	13	18	6

\* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה.

היחידים בלא ילדים, שחלקה היחסי גדל בהתמדה עד 1992, אך מאז נתון במגמת ירידה. קבוצה זו מנתה ב-1997 34% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, לעומת 38% ב-1995 וב-1996, ו-41% ב-1994. זכאות היחידים בלא ילדים נבעה בעיקר מאי אפשרות להשמה בעבודה (59%) ומאבטלה (22%), ורק במעט משכר נמוך (8%). הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על משפחות אלו נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם שהיא אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, אשר החוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (במאסר, לדוגמה). ב-1997 משפחות אלו היו 38% מכלל מקבלי הגמלה, לעומת 33% ב-1996. מרבית המשפחות החד-הוריות (48%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, בלא אב מפרנס. רק 27% מהן היו זכאיות לגמלה בגין שכר נמוך. הקבוצה השלישית בגודל, על-פי הרכב המשפחה, היא זו של זוגות עם ילדים, שמנתה ב-1997 22% מאוכלוסיית מקבלי הגמלה, בדומה ל-1996. בקבוצה זו בולטת בשכיחותה ההזדקקות לגמלה מפאת שכר נמוך (27%), אך בדומה לקבוצת היחידים בלא ילדים, גם בה שכיחה יחסית ההזדקקות עקב אי השמה (38%) ועקב אבטלה (24%).

לוח מס. 6 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בשנים 1996-1997 לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה. נתוני הלוח מעידים על ירידה קלה בחלקם של מקבלי הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה, כמו גם על ירידה קלה בחלקם של החסרים כל הכנסה. ב-1997 ל-46% ממקבלי הגמלה לא היה כל מקור הכנסה (לעומת 47% ב-1996); ל-28% מהם היתה הכנסה מעבודה (לעומת 29% ב-1996); ל-13% בקירוב היתה הכנסה מגמלאות הביטוח הלאומי (בדומה ל-1996), ול-11% היתה הכנסה ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה (לעומת 10% ב-1995). מקבלי הגמלה היחידים בלא ילדים בולטים במידת חסר ההכנסה ממקור כלשהו: ל-71% מהם לא היה כל מקור הכנסה, ורק ל-14% היתה הכנסה מעבודה. גם מצב המשפחות החד-הוריות אינו טוב: 29% מהן היו חסרות כל הכנסה, רק ל-37% היתה הכנסה מעבודה, ול-24% היתה הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות. בקרב הזוגות עם ילדים יש קבוצה גדולה יחסית של מקבלי גמלה בעלי הכנסה מעבודה - 37%. ל-36% מהם לא הייתה כל הכנסה, ול-9% מהם הייתה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 6: מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (אחוזים)\*, 1996-1997

מקור ההכנסה					סך כל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות בטוח לאומי	עבודה	פנסיה	חסרי כל הכנסה		

**1997**

11	13	28	1	46	100	סך כל המשפחות
11	4	14	1	71	100	יחיד בלא ילדים
9	24	37	0	29	100	עם ילדים
10	13	20	2	56	100	זוג ללא ילדים
17	9	37	1	36	100	עם ילדים
14	18	22	1	44	100	ותיקים
8	7	36	0	49	100	עולים

**1996**

10	13	29	1	47	100	סך כל המשפחות
10	4	13	1	72	100	יחיד בלא ילדים
9	24	37	0	30	100	עם ילדים
9	13	22	2	54	100	זוג ללא ילדים
14	9	41	1	35	100	עם ילדים
13	18	24	1	44	100	ותיקים
7	7	36	0	51	100	עולים

\* על פי עיבוד הנתונים המתייחסים למקבלי הגמלה במשך השנה. במקורות ההכנסה לא כלולה הגמלה להבטחת הכנסה.



בעיקר מקצבות נכות ונפגעי עבודה ומדמי אבטלה.

ולבסוף, לוח מס. 7 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי חלקיות הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שמספר מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל (בממוצע לחודש) ירד מ-41% מכלל המקבלים ב-1993 ל-29% ב-1994, ל-19% ב-1995 ול-17% ב-1996 וב-1997, במקביל לירידת חלקם בקרב מקבלי גמלה שהם עולים חדשים. חלקם של מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל גדל, לפיכך, מ-59% ב-1993 ל-71% ב-1994, ל-81% ב-1995 ול-83% ב-1996 וב-1997. השינויים החריפים

לוח מס. 7: מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור הגמלה וחלקיותה (אחוזים),\*  
1997-1990

שנה	סך כל ההרכבים	שיעור רגיל			שיעור מוגדל		
		סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה	סך הכול	גמלה חלקית	גמלה מלאה
1990	100	49	22	27	51	23	
1993	100	41	12	29	59	31	
1994	100	29	9	20	71	40	
ותיקים	100	36	12	24	64	31	
עולים	100	20	5	15	80	52	
1995	100	19	7	12	81	40	
ותיקים	100	26	9	17	74	31	
עולים	100	8	3	5	91	52	
1996	100	17	6	11	83	39	
ותיקים	100	24	8	16	76	31	
עולים	100	7	3	4	93	52	
1997	100	17	6	11	83	39	
ותיקים	100	25	9	16	75	30	
עולים	100	7	3	5	93	50	

\* חושב על פי מספר המקבלים הממוצע בחודש, ולא על פי אלה שקיבלו במשך השנה.

שחלו בשנים 1993-1995 בהרכב המקבלים על פי שיעור הגמלה נובעים ממימוש זכותם של השוהים שנתיים במערכת לקבל גמלה בשיעור המוגדל (וזכותם של עולים חדשים לעבור לשיעור מוגדל כבר לאחר שהות בת שנה, שכן שנת הסיוע ממשרד הקליטה נחשבת כשנת ותק במערכת), מכניסתו לתוקף של חוק משפחות חד-חוריות שהתיר להן לקבל גמלה בשיעור המוגדל מיד עם הצטרפן למערכת, ומן החוקים לצמצום העוני שהתירו מתן גמלה בשיעור המוגדל למשפחות, שגיל העומד בראשן 46 ויותר. לוח מס. 7 מלמד עוד, כי שני שלישים בקירוב מן המקבלים גמלה בשיעור הרגיל מקבלים גמלה מלאה, שעה שכמחצית בלבד מן המקבלים גמלה בשיעור המוגדל זכאים לגמלה מלאה.

#### 3.4 נשים המקבלות דמי מזונות

ב-1997 19,509 נשים בממוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי. שיעור הגידול לעומת 1996 היה בן 6.7%. הימשכות מגמת הגידול במספר הנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי - שהסתמנה מאז נכנס חוק המזונות לתוקפו ב-1972 - נובעת באופן כללי מהגידול שנצפה בשיעור הגירושין בארץ (או במקרי הפירוד בין בני הזוג). אולם גם למצב התעסוקה במשק יש השפעה על מספר הנשים הנזקקות לדמי מזונות. כאשר ממדי האבטלה במשק גדלים, גדל מספר הבעלים שאינם עומדים בהתחייבותם לשלם את דמי המזונות, שפסק בית הדין, מחמת העדר הכנסה מעבודה, ובמקביל גדל גם מספר הנשים המתקשות להשתלב בשוק העבודה.

תכונותיהן הדימוגרפיות והתעסוקתיות של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-1997 היו דומות לתכונותיהן בשנים הקודמות. כ-70 מנשים אלה היו גרושות מהחייב בתשלום דמי מזונות (לעומת כ-30% באמצע שנות השבעים); כ-27% חיו בנפרד ממנו למרות שעדיין היו נשואות לו, והיתר - כ-3% - היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-70%) היו אימהות לילד אחד או לשניים (לעומת 64% מן המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-12% בלבד היו אימהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

רובן המוחלט של הנשים (כ-81%) קיבל דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבל תשלום לפי התקנות; 4% מהנשים קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות, וכ-15% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה, וזאת - על פי מבחן ההכנסות ככתוב בחוק זה. הסכום הממוצע ששולם לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. אולם מנתוני לוח מס. 8 עולה, שיש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין זה ששולם לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. ב-1997 הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 19.0% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גודל הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 43% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-20.0% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כ-48% מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

**לוח מס. 8: תשלום ממוצע של דמי מזונות לנשים כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי המצב התעסוקתי, 1980-1997**

שנה	סך הכול	סוג התשלום			מצב תעסוקתי	
		לפי התקנות	לפי פסקי-דין	עובדות	לא עובדות	
						מלא
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2
1990	20.8	40.8	19.7	18.8	18.3	22.1
1991	21.6	40.5	21.1	19.4	19.1	22.8
1992	20.9	39.6	18.5	19.3	17.9	22.7
1993	20.4	39.9	19.6	18.9	18.2	22.0
1994	20.1	41.1	19.6	18.8	18.5	21.2
1995	19.6	40.1	17.9	18.4	17.7	20.9
1996	19.9	41.3	18.8	18.8	18.3	21.2
1997	20.3	62.9	19.8	19.2	18.7	21.5

ב-1997 נמשכה מגמת הירידה באחוז הנשים שלא עבדו: כ-57% מן הנשים המקבלות דמי מזונות היו נשים שלא עבדו, לעומת כ-70% בשנות ה-80. הסכום הממוצע ששולם לנשים אלה היה 21.5% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כדי אי צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-19% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, רמת ההכנסה הכוללת שלהן הגיעה רק ל-56.5% בקירוב מהשכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה בשליש בקירוב מן ההכנסה ביחס לשכר הממוצע של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה אשר לה נועד את הכנסת המינימום. לפיכך נשים, שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או הכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת - כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-1997 כ-7,500 נשים בממוצע, שקיבלו מדי חודש דמי מזונות, קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-38% מן הנשים המקבלות דמי מזונות.

## **פרק 4**

### **מגמות ההתפתחות של ענפי ביטוח נבחרים**

**תמי אליאב**

(ילדים ואימהות)

**שולי בר**

(נפגעי עבודה)

**רמסיס גרא**

(סיעוד)

**שנטל ורנט**

(נכות כללית)

**אסתר טולדנו**

(אבטלה)

**מרים שמלצר**

(זיקנה ושאיירים)

## 4.1 ביטוח זיקנה ושאיירים

### 4.1.1 מגמות עיקריות

ב-1997 קצב הגידול של מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים גדל במעט לעומת 1996. בשנים 1990 ו-1991, בגבור גל העולים שהגיעו לישראל, גדל מאוד מספר המקבלים קצבאות אלה - בשיעורים בני 5% ו-7.8%, בהתאמה. משנת 1992 ואילך, לאחר שנחלש זרם העלייה, הואט גם שיעור הגידול של המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. שיעור זה היה 4.7% ב-1992, 3.5% ב-1994 וב-1996, ואילו בשנת 1997 הוא היה 3.8%. גידול כלל מקבלי הקצבאות ב-1997 נבע מגידול בן 4.9% במספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שהוא שיעור גידול גבוה בהרבה מבכל השנים הקודמות) ומגידול בן 2.9% בלבד במספר המקבלים קצבאות מיוחדות עקב הימשכות העלייה ארצה (שיעור הנמוך משיעור הגידול בשנים 1994-1995, שהיה 8.8% - 9.6%). ב-1997 מספר המקבלים קצבת שאירים גדל ב-0.6%, בדומה לשנת 1996.

מספר המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים צפוי לגדול בשנת 1998 ב-3.5%, למרות שיעור מקבלי הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל באותה מידה כמו בשנת 1997. הימשכות ירידת מספר העולים הצפויים לעלות לישראל תקטין את שיעור הגידול של מקבלי קצבה אלו ואת שיעור הגידול של כלל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים. ב-1998 מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי צפוי לגדול ב-4.8%, מספר המקבלים קצבה מיוחדת שלא לפי חוק הביטוח הלאומי - ב-1.2% בלבד, ומספר המקבלים קצבת שאירים - ב-0.7%, בדומה לשנת 1997.

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 בהדרגה, מ-31.6% ב-1990 ל-34.0% בשנת 1992. אולם עם היחלשות העלייה לארץ, שבה והתחדשה ירידת חלקם של המקבלים השלמת הכנסה בכלל המקבלים. חלק זה קטן ב-1993 ל-33.9%, ב-1997 ל-32.1% וב-1998 הוא צפוי להיות 31.5% בלבד. מספר הזכאים לתוספת השלמת הכנסה בשנים 1990-1992 גדל מאחר שכמעט כל העולים הקשישים שהצטרפו למערכת חסרו מקור הכנסה כלשהו,

ולפיכך היו זכאים להשלמת הכנסה מלאה. מאחר שהעלייה הידלדלה, גם שיעור הזכאים הולך ופוחת למרות גידול מספרם המוחלט של הזכאים לקצבה הכוללת השלמת הכנסה.

חלקם של המקבלים תוספת דחיית פרישה בכלל המקבלים קצבת זיקנה המשיך לקטון, מ-16.7% ב-1993 ל-16.1% ב-1995 ול-15.2% ב-1997. חלקם של המקבלים תוספת ותק בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר בשנים 1994 ו-1995 מנו 84.5% מכלל המקבלים, קטן בשנים האחרונות ובשנת 1996 הם מנו 83.7% מהם, בשנת 1997 – 82.6%.

ב-1997 רמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות עלתה ריאלית בשיעור בן 1.6%, והיא ירדה אך במעט ביחס לשכר הממוצע במשק – מ-15.4% מהשכר הממוצע ב-1996 ל-15.3% ממנו ב-1997. ב-1998 ערכה הריאלי של הקצבה צפוי לעלות ב-4.5% בקירוב, וככל הנראה רמתה תהיה אז 15.7% בלבד מן השכר הממוצע.

שיעור גידולם של תשלומי קצבות הזיקנה והשאיירים היה ב-1997 גבוה מזה שנצפה בשנת 1996. תשלומי הענף גדלו ב-4.8% במחירים קבועים (לעומת 4.5% בשנת 1996). בשנת 1998 היקף התשלומים צפוי לגדול בשיעור ריאלי בן 8% בקירוב. כל זאת - עקב גידול מספר המקבלים קצבאות, וכן עקב גידול ריאלי של השכר הממוצע אשר לפיו שולמו קצבאות.

#### 4.1.2 מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים

ב-1997 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבות זיקנה מיוחדות (המיועדות לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלייתם ארצה ולוותיקים שהגיעו לגיל זיקנה בטרם התקבל החוק) ל-492.1 אלף קשישים בקירוב וכן קצבאות ל-102.9 אלף שאירים בקירוב, בממוצע לחודש. לוח מס. 1 מורה, כי מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-1997 ב-4.9%. שיעור זה גבוה בהרבה מהשיעור שנצפה בשנה הקודמת (3.7%) ובשנים שקדמו לה (3.1%), ומתחילה להסתמן בו מגמת עלייה הבאה לידי ביטוי גם ב-1998 (4.8%). מספר המקבלים

לוח מס. 1: מקבלי קצבות זיקנה ושאירים בממוצע לחודש, שנים נבחרות

סוג הקצבה	מספר המקבלים		אחוז גידול שנתי					
	1997	1998	1990	1994	1995	1996	1997	1998
סך הכול זיקנה	595,090	616,000	5.1	3.5	3.6	3.5	3.8	3.5
סך כל המקבלים	492,133	512,350	6.5	4.4	4.3	4.2	4.5	4.1
לפי חוק הבי"ל קצבאות	401,121	420,200	3.3	3.2	3.1	3.7	4.9	4.8
מיוחדות שאירים	91,012	92,150	46.3	8.8	9.6	5.2	2.9	1.2
סך כל המקבלים	102,959	103,650	1.3	0.7	0.5	0.6	0.6	0.7
לפי חוק הבי"ל	102,249	103,000	1.4	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7
שאירים עולים	710	650	-9.2	-8.2	-6.5	-6.3	-9.1	-8.5

קצבאות מיוחדות גדל בשיעור בן 2.9%. שיעור זה נמוך מהשיעור שנצפה בשנים הקודמות ובוודאי גם מזה שנצפה בשנות גאותה של העלייה. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-16.9% בקירוב ב-1993, ל-17.8% ב-1994 ול-18.7% ב-1996. ב-1997 עמד שיעור זה על 18.5%, והוא ירד ב-1998 ל-18%. ירידתו נובעת מהתמעטות העלייה, שכתוצאה ממנה קטן והולך הגידול במספר המקבלים קצבה שלא לפי חוק, ומכאן גם הצטמצמות חלקם בכלל המקבלים קצבות זיקנה. כלל המקבלים קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו, צפוי לגדול ב-1998 ב-4.1% - שיעור נמוך במעט מזה שציין את השנים הקודמות. ככל הנראה, שיעור גידולו של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (שיעור בן 4.8%, שהוא שיעור גידול גבוה מזה שנצפה עד 1995, בדומה לשנה שחלפה) הוא פועל יוצא מהצטרפותם למערכת של עקרות בית ושל עולים חדשים לאתר שהייה בת חמש שנים בארץ, שבמרוצתן צברו תקופת אכשרה לקבלת קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי יגדל רק ב-1.2%, לעומת גידול בן כ-2.9% בשנה שחלפה ושיעורי גידול גבוהים יותר בשנים קודמות. יש, אם כן, לזקוף את שיעור הגידול הניכר של כלל המקבלים קצבת זיקנה לעלייתו הגדולה של שיעור גידול של המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי.



שיעור גידול מספרם של המקבלים קצבת שאירים דומה לזה שנצפה בשנה הקודמת (0.6%). גם ב-1998 הוא צפוי להישאר דומה. מספרם של כל המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים גדל ב-1997 ב-3.8%, כלומר יותר מאשר בשנים 1994-1999. אולם ב-1998 הוא צפוי לגדול רק ב-3.5% בקירוב. זאת - בעיקר מפני שמספר המקבלים קצבת זיקנה גדל בשיעור נמוך יותר מאשר בשנת 1997.

מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או הכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. הגידול במספר המקבלים גמלה להשלמת הכנסה, שנצפה בשנים 1990-1994, נבע כמעט אך ורק מהצטרפותם של העולים החדשים למערכת. העולים שעלו הן מברית המועצות והן מאתיופיה הגיעו לארץ בלא זכויות פנסיה ממקום מוצאם ובלא כל מקור הכנסה, ולפיכך היו זכאים לקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה. מגמת הירידה באחוז המקבלים השלמת הכנסה מהמקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ומהמקבלים קצבת שאירים לפיו, מגמה שהחלה עוד בראשית שנות השמונים, נמשכה גם בשנים 1997-1998.

יש לציין, שמאז שנת 1993 ניכרת מגמת ירידה בשיעור הזכאים לגמלה להשלמת הכנסה. בשנת 1992 34% קיבלו גמלה זו ב-1993 - 33.9%, ובשנים 1994 - 1995 - כ-33.5%. בשנת 1997 קיבלו אותה 32.1%, והאחוז הצפוי ב-1998 הוא 31.5%. יש להניח, שסיבות ירידתו של שיעור מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה הן התמעטות העלייה לישראל וירידת שיעור הזכאים לגמלה זו בקרב המקבלים קצבות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, מ-97.3% בשנת 1991 ל-94.5% ב-1997. זאת - נוסף על ירידה ההדרגתית בשיעור הזכאים לגמלה בקרב המקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי (מ-22% בשנת 1990 ל-16.8% ב-1998).

לוח מס. 2 מציג את אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה מכלל המקבלים קצבת זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר הנפשות (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה). ב-1990 22.3% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו גם גמלה להשלמת הכנסה. ב-1996 אחוז זה ירד ל-17.1% בלבד, וב-1998 הוא ימשיך לרדת ויגיע ל-16.8%. שיעור המקבלים גמלה להשלמת הכנסה בכלל המקבלים קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי (בלא ילדים) ירד מ-43.1% ב-1990 ל-37.6% ב-1995, ל-35.4% ב-1997 ול-34.4%

לוח מס. 2: מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים בממוצע לחודש, לפי סוג קצבה ומספר תלויים, 1998

סוג הקצבה	סך הכול	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול	616,000	497,130	107,340	5,960	5,570
% המקבלים השלמת הכנסה	31.5	29.4	40.8	36.6	35.5
קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל	420,200	344,200	71,980	2,090	1,930
% המקבלים השלמת הכנסה	16.8	14.7	25.6	34.4	33.7
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל	92,150	63,100	27,970	520	560
% המקבלים השלמת הכנסה	94.9	99.4	84.9	90.4	89.3
קצבת שאירים לאלמנה לפי חוק הבי"ל	103,000	89,280	7,340	3,320	3,060
% המקבלים השלמת הכנסה	34.4	36.1	19.7	29.2	26.8
קצבת שאירים לילדים לפי חוק הבי"ל	4,530	2,980	970	500	80
% המקבלים השלמת הכנסה	5.3	6.0	4.1	4.0	-
קצבת שאירים שלא לפי חוק הבי"ל	650	550	50	30	20
% המקבלים השלמת הכנסה	89.2	92.7	80.0	66.7	50.0

ב-1998. כאמור, אחוז המקבלים גמלה להשלמת הכנסה גבוה ביותר בקרב המקבלים קצבות זיקנה ושאיירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. הוא גדל מ-94.9% ב-1989 ל-97.0% בשנת 1992; אך מאז הוא קטן, וב-1998 הוא צפוי להיות כ-94.9%.

### 4.1.3 תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה

#### 4.1.3.1 תוספת ותק

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 שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום בן 50% מהקצבה. ב-1995 נעצרה מגמת גידולו של אחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, והוא נשאר, כב-1994, 84.5% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. בשנת 1996 חלה בו ירידה קלה, ל-83.7%, ככל הנראה כפועל יוצא מירידת שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב המצטרפים החדשים. מגמת ירידה זו נמשכה גם בשנת 1997, השיעור בשנה זו היה 82.6%. עם זאת, התוספת הממוצעת הניתנת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי המשיכה לגדול, כמדי שנה, בשיעור בן 1/2% בקירוב, והיא הגיעה ב-1997 ל-27.1% בקירוב מן הקצבה הבסיסית. אחוז המקבלים תוספת ותק היה גבוה בקרב הגברים בהרבה יותר מאשר בקרב הנשים: כ-96.3% לעומת 70.4%, בהתאמה (גם כאן ניכרים סימני ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק). גם התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים הייתה כפולה מזו שקיבלו הנשים: 38.1% לעומת 17.2% בלבד, בהתאמה.

שינויי המגמה שנצפו הם אפוא אלה:

א. גידול בתוספת הוותק הממוצעת: גידול שיעור תוספת הוותק הממוצעת, המשולמת הן לגברים והן לנשים, נבע בין השאר מתוספות ותק המוענקות למצטרפים החדשים. מדרך הטבע, אנשים קשישים מאוד, שתוספת הוותק שלהם במערכת קטנה, פורשים ממערכת המקבלים קצבות זיקנה (עקב מוות), ומצטרפים אליה מקבלי קצבה חדשים הזכאים לתוספת ותק גדולה מאוד, או מקסימלית. בשנת 1997 13,700 מ-38,800 המקבלים קצבה חודשית שהצטרפו למערכת לראשונה קיבלו תוספת ותק בת 50% (כ-35% מכל המצטרפים). זאת - שעה שלתוספת זו היו זכאים רק כ-23% מכל המקבלים קצבת זיקנה. מן הגברים החדשים זכו כ-71% לתוספת ותק מקסימלית, ואילו מן הנשים החדשות זכו לכך 12% בקירוב.

ב. ירידה בשיעור הזכאים לתוספת ותק: גם ירידה זו נזקפת להצטרפותם של המקבלים החדשים. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 3, למצטרפים בשנת 1997 היו מאפיינים שונים במקצת מאלה של המצטרפים בשנה הקודמת: תוספת הוותק הממוצעת הייתה נמוכה מזו של כלל המקבלים (26.6% לעומת 27.1 בכלל המקבלים), ואילו בעבר התוספת הממוצעת שקיבלו הייתה גדולה יותר. שיעור הזכאים לתוספת ותק בקרב הגברים שהצטרפו למקבלים נמוך מן הממוצע הכללי: 91.1% לעומת 96.3%, בהתאמה, ואילו כשמדובר בנשים השיעור הוא 58.2% מן הזכאיות החדשות, לעומת כ-70% בממוצע כללי. זאת - בשונה מן השנים הקודמות, שבהן שיעור הזכאים בקרב המצטרפים החדשים היה דומה לזה שנצפה בקרב כלל המקבלים. הירידה בשיעור הנשים הזכאיות לתוספת ותק ובשיעורה של תוספת הוותק הממוצעת נובעת בעיקר מכניסתן למערכת של עקרות בית אשר אינן זכאיות לתוספות ותק וכן מהצטרפותן של עולות חדשות, שגם הן אינן זכאיות כמעט לכל תוספת ותק. גם כשמדובר בגברים יש להניח, שהצטרפות גברים עולים למערכת מקטינה את שיעור הזכאים הכללי לתוספת ותק.

#### 4.1.3.2 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 כשמדובר בגבר, ומגיל 60 עד 65 כשמדובר באישה (עד מקסימום בן 25% מהקצבה). שלא כתוספת הוותק, תוספת דחיית הפרישה משמעותית פחות, הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

ב-1997 המשיך לרדת אחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית פרישה, והוא הגיע ל-15.2% מכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי (בסוף השנה), לעומת 15.6% ב-1996, ו-17.5% ב-1992. התוספת הממוצעת המשולמת למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הייתה ב-1997 2.5% מן הקצבה הבסיסית. התוספת ששולמה לגברים הייתה גדולה מן התוספת ששולמה לנשים: 2.8% ו-2.3%, בהתאמה.

מגמת הירידה באחוז הקשישים המקבלים תוספת דחיית קצבה בולטת יותר בקבוצות

לוח מס. 3: מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור תוספת הוותק דחיית הפרישה (אחוזים), שנים נבחרות

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספתי			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
7.3	15.2	11.8	56.5	87.0	73.8	IV 1980
10.4	21.6	16.5	62.7	91.4	78.5	IV 1985
14.7	30.2	22.6	70.3	95.2	83.5	XII 1990
14.6	31.6	23.5	70.2	95.4	83.8	XII 1991
15.7	34.9	25.4	71.8	96.4	84.3	I 1994
16.2	35.4	25.8	72.3	96.7	84.5	I 1995
16.8	36.5	26.5	72.8	96.8	84.5	I 1996
17.1	37.3	26.9	72.6	96.6	83.7	I 1997
16.7	41.6	26.6	58.2	91.1	71.3	**1997
17.2	38.1	27.1	70.4	96.3	82.6	I 1998
תוספת דחיית קצבה						
2.4	4.3	3.5	15.4	27.0	22.0	IV 1980
2.3	4.2	3.4	15.0	26.2	21.1	IV 1985
2.3	3.4	2.9	14.7	21.4	18.3	IV 1990
2.1	3.1	2.7	14.0	19.3	16.7	I 1994
2.2	3.1	2.7	13.9	18.9	16.4	I 1995
2.2	3.0	2.6	13.8	18.3	16.1	I 1996
2.2	2.9	2.5	13.5	18.0	15.6	I 1997
1.9	2.2	2.0	11.1	12.7	11.7	**1997
2.3	2.8	2.5	14.2	17.3	15.2	I 1998

\* כלל המקבלים.  
\*\* המצטרפים החדשים.

המקבלים החדשים. ב-1997 אחוז המקבלים את התוספת מן המצטרפים החדשים היה קטן מזה שבכלל המקבלים: 17.3% מכל הגברים המקבלים היו זכאים לה, לעומת 12.7% בלבד מכל הגברים החדשים. באחוז זה הסתמנה מגמת ירידה, שכן ב-1996 13.2% מן המקבלים החדשים זכו לתוספת זו, וב-1994 - 15.1%.

בקרב הנשים המצב דומה: 14.2% מסך כל מקבלות הקצבה זכאיות לתוספת זו, ורק 11.1% זכאים לכך מן המצטרפות החדשות. בשנת 1997 הסתמנה מגמת גידול בשיעור הזכאיות לתוספת זו - הן בכלל המקבלות (מ-13.2% בשנת 1996) והן בקרב החדשות (מ-10.7%). התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הפרישה הייתה קטנה מזו של כלל המקבלים: 2.0% לעומת 2.5%, בהתאמה. בדומה לשנה הקודמת שיעור הזכאים החדשים לתוספת מלאה בגין דחיית פרישה (5.1%) - כלומר ל-25% מן הקצבה לאחר חמש שנות דחייה - היה נמוך מהשיעור המקביל בקרב כלל המקבלים (6.1%). בשנים קודמות שיעור המצטרפים החדשים המקבלים את מלוא התוספת בגין דחיית הפרישה היה דומה לזה שבקרב כלל המקבלים.

#### 4.1.4 עולים חדשים

לפי הסכם גש"מ (גמלאות שלא מן המניין), שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר, עולים חדשים המגיעים לארץ מאז 1967 בגיל זיקנה (אשר לא יכלו לצבור בארץ תקופת אכשרה המזכה אותם בקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) זכאים לקצבה חלופית. קצבה זו ממומנת על ידי האוצר, והזכאות לה (וכן שיעורה) מותנית במבחן הכנסות. העולים שהגיעו בשנה האחרונה מברית המועצות ומאתיופיה על פי רוב חסרים כל הכנסה, ולכן הם זכאים לקצבת זיקנה מיוחדת ולהשלמת הכנסה. ואמנם, אחוז הזכאים לקצבת זיקנה הכוללת השלמת הכנסה מן המקבלים קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, אשר עלו ארצה בשנת 1992, היה באותה שנה 98.0%. המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שהיו זכאים להשלמת הכנסה, מנו בשנת 1989 94.9% מכל המקבלים קצבה זו (ותיקים ומצטרפים חדשים). אחוז זה גדל ב-1992 ל-97.0%, אך מאז הוא עומד בסימן ירידה, וב-1997 היה 94.5%.

מספר העולים שהצטרפו למערכת מקבלי הקצבאות היה כ-23,000 ב-1990, כ-21,000 ב-1991, כ-13,000 ב-1992, ובשנת 1997 – 15,000. מן העולים שהצטרפו למערכת בשנת 1997 כ-5,900 עלו ארצה באותה שנה, וכ-9,100 עלו בשנים 1990-1996 אך הגיעו לגיל זכאות ב-1997. מספרם הממוצע של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-21,800 ב-1989 ל-91,000 ב-1997. לפי אומדן, עד סוף 1998 יצטרפו למעגל מקבלי הקצבאות כ-8,000 עולים נוספים, ובשנה זו כ-92,150 איש בממוצע יקבלו קצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. יש לציין, שבשנה האחרונה הצטרפו כ-5,400 עולים למערכת המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי: כ-1,120 גברים וכ-4,280 נשים. שיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקבוצה זו היה ב-1997 כ-77%, שלא כמו ב-1995/6 עת השיעור היה 80%. הקשישים העולים המקבלים היום קצבות זיקנה מונים כ-12%-13% מכל העולים שעלו מאז 1989.

#### 4.1.5 רמת הקצבאות והיקף התשלומים

קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות משולמות כאחוז קבוע מן השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי (המשמש אומדן לשכר הממוצע בפועל), בהתאם להרכב המשפחה. לוח מס. 4 מורה, כי ב-1997 חלה ירידה קלה ברמת קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע בפועל (15.3% ליחיד לעומת 15.4% ב-1995). לעומת זאת, רמת הקצבאות הקצבאות הבסיסיות גדלה במונחים ריאליים - בשיעור בן כ-1.6% (הגבוה מבשנה הקודמת). בשנת 1998 רמת הקצבאות הבסיסיות צפויה לעלות ריאלית בכ-4.5% - שיעור גידול ניכר מאוד. הקצבה הבסיסית ליחיד במונחי שכר ממוצע צפויה להגיע ל-15.7% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. סכום הקצבה הריאלי בתוספת השלמת הכנסה גדל ב-1997 בשיעור דומה לזה של הקצבה הבסיסית. הקצבה ליחיד, הכוללת השלמת הכנסה, הגיעה ל-25.5% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 25.8% ב-1996. ב-1998 סכום הקצבה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד יגדל ריאלית, בדומה לסכום הקצבה הבסיסית, בכ-4.5% בקירוב, והוא צפוי להגיע ל-26.2% בקירוב מהשכר הממוצע במשק.

ב-1997 סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים גדל ב-4.8% במחירים קבועים. הגידול הריאלי בתשלומי הענף נבע מגידול מספר המקבלים קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי,

מגידול מספר המקבלים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי וכן מגידול ריאלי של ערך הקצבאות. עקב גידול מספר מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק זה (הכוללים גם את תשלומי הגמלה להשלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בסך כל תשלומי גמלאות הזיקנה והשאירים גדל בהדרגה במחצית הראשונה של שנות התשעים: מ-13.7% ב-1990 ל-19.7% ב-1993 ול-22.6% ב-1995. ואולם, בדומה לשנים 1995-1996, גם בשנת 1997 ו-1998 חלקם של התשלומים שלא על פי חוק הביטוח הלאומי בסך כל התשלומים הוא כ-22.5% בקירוב. זאת - עקב קצב גידול מתון יותר של המקבלים קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ועקב שיעורם הקטן והולך של המקבלים גמלה להשלמת הכנסה.

לוח מס. 4: קצבת זיקנה ושאירים בסיסית, לפי טיפוסי משפחה נבחרים, 1975-1998

שנה	יחיד		זוג		אלמנה עם 2 ילדים*	
	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975	95.0	14.9	143.3	22.3	143.3	24.8
1980	104.9	13.6	157.4	20.4	203.4	26.3
1985	118.3	15.3	177.4	23.0	229.3	29.7
1990	149.9	15.9	223.5	23.8	288.4	30.6
1991	143.4	15.6	215.0	23.4	277.8	30.3
1992	143.1	15.4	214.6	23.2	277.3	29.9
1993	145.8	15.7	218.8	23.6	282.6	30.5
1994	146.7	15.3	220.1	23.0	284.3	29.7
1995	150.9	15.5	226.4	23.3	292.5	30.1
1996	152.3	15.4	228.4	23.1	295.1	29.9
1997	154.8	15.3	231.2	22.9	299.7	29.6
1998	161.7	15.7	242.5	23.5	313.2	30.4

\* לא כולל קצבות ילדים.



הגידול בסכומן של הגמלאות ששולמו לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור בן 4.8% משקף גידול במספר המקבלים קצבאות לפי חוק זה וגידול ריאלי בסכום הקצבה הממוצעת. סכום הגמלאות ששולמו שלא לפי חוק הביטוח הלאומי גדל במעט - 4.6% ב-1997 שיעור הגידול הריאלי של סך כל תשלומי הענף היה קטן משיעור הגידול של סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי (כ-4.8% לעומת 7.0%, בהתאמה). לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד פחת, מ-35.8% ב-1996 ל-35.0% בשנת 1997. ב-1998 תשלומי הענף יגדלו ריאלי ב-8% בקירוב, אולם בפחות מכפי שיגדלו ריאלי כל תשלומי המוסד. לכן חלקו של ענף זיקנה ושארים בתשלומים אלה צפוי לפחות ל-34.7%.

לוח מס. 5: היקף התשלומים (בלא הוצאות מינהל) - מחירים שוטפים ומחירי 1985, 1998-1990

1998	1997	1996	1995	1994	1992	1990	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (מיליון ש"ח)							
11,463.0	10,046.3	8,795.3	7,565.1	6,333.7	4,568.8	3,147.7	סך כל התשלומים
8,900.0	7,764.2	6,793.8	5,852.9	4,992.7	3,693.3	2,712.0	לפי חוק בי"ל
2,563.0	2,282.1	2,001.5	1,712.2	1,341.0	875.5	431.4	שלא לפי חוק בי"ל
מחירי 1985 (מיליוני ש"ח)							
2,020.5	1,868.7	1,783.3	1,706.9	1,572.5	1,413.6	1,295.8	סך כל התשלומים
1,570.3	1,444.2	1,377.5	1,320.6	1,239.6	1,142.7	1,118.1	לפי חוק בי"ל
452.2	424.5	405.8	386.3	332.9	270.9	177.1	שלא לפי חוק בי"ל

## 4.2 ביטוח ילדים

### 4.2.1 מגמות עיקריות

בשנת 1997 שולמו קצבות ילדים לכ-851 אלף משפחות בקירוב בממוצע לחודש, כלומר בכ-2.4% יותר מאשר בשנת 1996. מספר הילדים, שבגינם שולמה קצבת ילדים, הגיע ב-1997 למיליון ו-996 אלף בממוצע לחודש, כלומר גדל ב-1.9%. בשנת 1997 המשיכו להיקלט בענף ילדים משפחות עולים עם ילדים, אך מספרן של משפחות אלה היה קטן מבשנים הקודמות עקב ירידת מספר העולים שהגיעו לישראל בשנים שלפניה. בשנה זו הצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים כ-10,000 משפחות עולים עם ילדים. היו בהן כ-15,000 ילדים (לעומת כ-35 אלף משפחות, שבהן כ-50 אלף ילדים ב-1991). ב-1997 מספר משפחות העולים שקיבלו קצבת ילדים היה כ-120,500 בממוצע לחודש. זאת - לעומת כ-114,000 ב-1996. ב-1998 מספרן צפוי לגדול ל-133,000 בקירוב.

ב-1997 שילם המוסד לביטוח לאומי, זו השנה השישית, מענק לימודים למשפחות חד-הוריות. המענק משולם באופן חד-פעמי בתחילת שנת לימודים, ומטרתו לעזור למשפחות החד-הוריות לרכוש לילדיהן ציוד לבית הספר. זכאיות לו משפחות חד-הוריות,<sup>1</sup> והוא משולם עבור ילדים בגיל 6-11 (גיל כיתות א'-ו' של בית הספר היסודי). שיעור המענק הוא 18% מן השכר הממוצע. ב-1994 הוחלה הזכאות גם על ילדים בני 12-14. ילדים אלה זכאים למענק בשווי 10% מהשכר הממוצע. בשנת 1997 קיבלו את המענק 47,776 משפחות חד-הוריות עבור 37,112 ילדים בגיל 6-11 ועבור 29,005 ילדים בגיל 12-14. ב-1998 זכאיות למענק כ-50,000 משפחות, וזאת עבור כ-39,600 ילדים בגיל 6-11 ועבור כ-30,600 ילדים בגיל 12-14.

ב-1997 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה גדל במעט (1%) ביחס לשנת 1996. ערך נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע פחת ב-1997 ב-1.5% בקירוב ביחס ל-1996 והיה 2.8% ממנו ב-1996, לעומת 2.76% ב-1997.

<sup>1</sup> לפי חוק משפחות חד-הוריות, כלולות בהגדרה זו משפחות שבהן חורה גרוש, רווק או אלמן, ובלבד שאין עמו ידוע בציבור, וכן נשים נטושות, עגונות ומסורבות גט.

#### 4.2.2 מקבלי קצבות ילדים

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.

ב-1990 השתנתה מגמת הגידול במספר המקבלים קצבות ילדים אשר נצפתה בשנים שקדמו לה. זאת - משתי סיבות: ראשית, קצבת הילדים האוניברסלית ששולמה לילד שני במשפחות קטנות בוטלה, וכתוצאה מכך מספר המשפחות שקיבלו קצבת ילדים קטן במידה ניכרת; שנית, מספרם הגדול של העולים מבריה"מ, שהגיעו בעיקר ב-1990, הגדיל את מספר המשפחות שקיבלו קצבה. לפיכך מספר המשפחות שקיבלו קצבה לא קטן במלוא השיעור הצפוי, אלא בכ-2% בלבד. מגמת הירידה נמשכה ב-1991, אך נבלמה ב-1992. ב-1993, עם חידוש תשלום קצבות הילדים לכל המשפחות הקטנות בלא מבחן הכנסה, מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבות ילדים גדל מאוד (ב-50% בקירוב). בשנים 1994-1996 מספר המשפחות עם ילדים המשיך לגדול בהתאם לשיעור הגידול הטבעי וכתוצאה מהצטרפות משפחות העולים למערכת.

ב-1997 קיבלו את קצבת הילדים כ-851,000 משפחות בממוצע לחודש, המונות למעשה את כל המשפחות עם ילדים בישראל. זהו גידול בן 2.4% ביחס לשנת 1996. ב-1998 צפויים לקבל את קצבת הילדים כ-870,000 משפחות בממוצע לחודש. מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבה, הגיע ב-1997 ל-1,996,000 בממוצע לחודש. ב-1998 צפויים לקבל קצבת ילדים כשני מיליון ילדים בממוצע לחודש.

לוח מס. 3 מציג את מספר המשפחות ואת מספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא. הקצבה שולמה עד סוף שנת 1996 למשפחות עם שלושה ילדים ויותר, שבהן אחד מבני המשפחה שירת שירות ביטחוני. מאז ינואר 1997 לא עוד משולמת קצבת יוצאי צבא. קצבת הילדים משולמת באופן אחיד לכל המשפחות לפי גודלן בלא תלות בשירות צבאי.

ב-1997 מספר משפחות העולים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבות הילדים היה כ-10,000, ומספר המקבלים הגיע בשנה זו לכ-120,500 בממוצע לחודש. ב-1998 צפויים להצטרף

לוח מס. 1: משפחות המקבלות קצבת ילדים במוצע לחודש, לפי גודל המשפחה, 1998-1980

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות*	שנה
+6	5	4	3	**2	**1		
מספרים (אלפים)							
3.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.9	1985
31.7	27.8	66.2	154.6	178.6	73.6	532.5	1990
32.2	29.2	68.5	155.8	93.7	102.0	481.4	1992
33.1	30.1	70.7	157.3	213.5	218.9	723.6	1993
33.3	30.4	71.2	157.6	245.1	257.9	795.6	1994
34.2	30.8	72.2	158.2	251.0	268.3	814.7	1995
34.9	31.4	72.9	158.9	256.0	276.7	830.8	1996
35.5	32.2	73.5	160.1	261.1	288.3	850.7	1997
36.3	33.1	74.2	162.2	266.0	299.6	871.4	1998
אחוז מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים							
6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985
5.9	5.2	12.4	29.0	33.5	13.8	100.0	1990
6.7	6.1	14.2	32.4	19.5	21.8	100.0	1992
4.6	4.2	9.8	21.7	29.6	30.3	100.0	1993
4.2	3.8	8.9	19.8	30.8	32.4	100.0	1994
4.2	3.8	8.9	19.5	31.0	32.9	100.0	1995
4.2	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1996
4.2	3.8	8.6	18.8	30.7	33.9	100.0	1997
4.2	3.8	8.5	18.6	30.5	34.4	100.0	1998

\* עד 1984 מספר המשפחות שקיבלו קצבה היה שווה למספר המשפחות עם ילדים.  
 \*\* החל בשנת 1985 - כולל משפחות השכירים עם ילד אחד המקבלות החזר באמצעות המעביד.  
 החל באוקטובר 1990 - כולל גם משפחות שכירים עם שני ילדים (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל המשפחות עם ילדים.

לוח מס. 2: ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה, 1980-1998

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

מספרים (אלפים)

86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9	1980
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985
65.1	59.5	126.0	281.1	443.8	331.0	1,306.5	1990
65.6	61.4	129.9	285.7	284.5	386.2	1,213.4	1992
66.6	62.5	132.4	305.3	519.5	696.7	1,783.0	1993
67.8	63.8	135.0	292.5	537.7	795.6	1,892.4	1994
69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
70.7	66.3	139.1	298.1	554.1	830.8	1,959.1	1996
72.3	67.7	141.2	301.3	562.4	850.6	1,995.5	1997
74.2	69.4	143.6	305.8	571.8	871.4	2,036.3	1998

אחוז מכלל הילדים המקבלים קצבה

5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0	1980
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985
5.0	4.5	9.6	21.5	34.0	25.4	100.0	1990
5.4	5.1	10.7	23.5	23.4	31.9	100.0	1992
4.3	4.2	8.6	18.8	22.5	41.6	100.0	1993
3.6	3.4	7.1	15.5	28.4	42.0	100.0	1994
3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995
3.6	3.4	7.1	15.2	28.3	42.4	100.0	1996
3.6	3.4	7.1	15.1	28.2	42.6	100.0	1997
3.6	3.4	7.1	15.0	28.1	42.8	100.0	1998

\* החל בשנת 1985 - כולל מספר הילדים הראשונים במשפחות שכירים המקבלים תחור באמצעות מעביד (אומדן בלבד), ומשנת 1991 - גם מספר הילדים השניים במשפחות אלה.

\*\* באוקטובר 1990 - כולל מספר הילדים השניים במשפחות שכירים המקבלים תחור באמצעות מעביד (אומדן בלבד). החל ב-1993 - כל הילדים בישראל.

כ-15 אלף משפחות, וכ-133,000 אלף משפחות עולים בממוצע יקבלו מדי חודש קצבת ילדים. מרבית משפחות העולים שעלו לישראל בתקופה הנדונה הגיעה מאירופה (85%). 10% נוספים עלו מאסיה ומאפריקה, וכ-5% - מאמריקה ומאוסטרליה. משפחות העולים עם ילדים הן משפחות קטנות: ל-56% מהן ילד אחד, ל-31% שני ילדים, ל-7% שלושה ילדים, ול-6% בלבד - ארבעה ילדים ויותר. במאפיין זה הן שונות מאוכלוסיית המשפחות עם ילדים בישראל: ל-33% מהן יש ילד אחד, ל-31% שני ילדים, ל-19% שלושה ילדים, ול-17% בקירוב - ארבעה ילדים ויותר. בשנה האחרונה חל שינוי מסוים בהתפלגות מספר הילדים במשפחות העולים. שיעור המשפחות שבהן 1-2 ילדים קטן, ושיעור המשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר עלה.

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

**לוח מס. 3: משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא\* בממוצע לחודש (אלפים), 1996-1980**

שנה	סך הכול	משפחות			ילדים			
		מספר הילדים במשפחה			מקומו הסידורי של הילד במשפחה			
		שלושה	ארבעה	חמישה ויותר	סך הכול	שלישי	רביעי	
1980	179.5	103.8	42.5	33.2	320.7	179.5	75.7	65.5
1985	192.0	120.0	44.1	27.9	317.1	192.1	72.0	53.1
1990	203.8	126.1	47.6	30.1	341.7	203.8	77.7	60.1
1991	202.5	124.1	47.7	30.7	342.5	202.5	78.4	61.6
1992	200.1	120.9	47.6	31.6	343.4	201.0	79.2	64.1
1993	199.0	118.7	47.7	32.6	347.5	199.0	80.5	67.0
1994	197.4	116.6	47.6	33.2	347.2	197.4	80.8	68.9
1995	193.8	112.8	47.3	33.7	345.5	193.8	81.0	70.7
1996	199.8	118.3	46.9	34.6	354.6	199.8	81.5	73.3

\* בשנת 1985 הופסק תשלום קצבת יוצאי הצבא לעולים חדשים.

### 4.2.3 ערך נקודת קצבה

מאז 1987 מעדכנים את נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה (ינואר) ובכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. בשנים האחרונות הקצבה התעדכנה, למעשה, שלוש פעמים בשנה - בינואר, בפברואר ובאוגוסט. ב-1998, בעקבות מדדים נמוכים ואף שליליים, הקצבה התעדכנה פעמיים בשנה בלבד.

מאז 1990 מסתמנת יציבות יחסית בערכה הריאלי של נקודת קצבה וכן בשיעורה ביחס לשכר הממוצע במשק. התנודות בשני הכיוונים לא היו גדולות מ-3%. לוח מס. 4 מלמד, כי ב-1997 ערכה הריאלי של נקודת קצבה (במחירי 1985) היה 27.9 ש"ח, והייתה בכך עלייה קלה (בת 1%). גם ב-1998 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה צפוי לעלות במעט. העלייה המתונה שנצפתה ב-1997 נובעת מכך שרמת האינפלציה ב-1997 הייתה נמוכה מזו שציינה את 1996 ומכך עדכון נקודת הקצבה נעשה אחת לשלושה חודשים. כאשר המדד עולה מדי חודש, שיטת עדכון זו גורמת להישחקות ערכה של נקודת הקצבה עקב הפיגור בעדכון, אך כאשר המדדים יציבים או יורדים, ערכה של נקודת קצבה אינו משתנה או עולה. כמו כן, כאשר המדדים שליליים - כפי שהיה במספר חודשים ב-1998, לא נהוג להוריד את ערך נקודת הקצבה.

ב-1997 ערכה של נקודת קצבה היה 2.76% מהשכר הממוצע במשק. הייתה זו ירידה בת כ-1.4% ביחס ל-1996. ערכה הצפוי של נקודת הקצבה ב-1998 הוא 2.72% מהשכר הממוצע. זו ירידה נוספת בת 1.4%. ירידות אלה נובעות מכך שהשכר הממוצע גדל ריאליית ב-1997 ב-2.4%, והוא צפוי לגדול ב-1998 ב-2% בקירוב. נקודת קצבה מתעדכנת, לעומת זאת, על פי שיעור עליית המדד, ועל-כן היא נשחקה ב-1997 ביחס לשכר הממוצע, וכך צפוי

לוח מס. 4: ערך ממוצע של נקודת קצבה, שנים נבחרות

1998	1997	1996	1995	1994	1990	1985	1980	1975	
28.1	27.9	27.8	28.3	29.1	28.7	24.7	21.9	28.1	מחירי 1985 (ש"ח)
2.72	2.76	2.9	2.9	3.1	3.0	3.1	2.8	4.4	אחוז מהשכר החודשי הממוצע

גם ב-1998. יש לציין כי גם ב-1997, כבשנים האחרונות, כוח הקנייה של נקודת קצבה היה גדול במעט מכוח הקנייה שלה ב-1975 - מועד החלת הרפורמה במיסוי הישיר. אולם מידת השחיקה בערכה היחסי לשכר הממוצע במשק נשארה גדולה, וב-1997 שיעורה היה נמוך יותר מאשר ב-1975 ב-38% בקירוב.

**4.2.4 היקף התשלומים**

ב-1997 תשלומי קצבות הילדים גדלו ריאלית ב-5% (לוח מס. 5). הגידול בהיקף התשלומים שנצפה ב-1997 ובזה הצפוי ב-1998 נובע מגידול מספר המקבלים קצבות ילדים.

לוח מס. 5: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (מיליון ש"ח, מחירי 1985), 1998-1980

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		קצבת יוצאי צבא		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	מחירי 1985	מחירים שוטפים 1985	
*1980	2,299.3	502.1	1,955.5	427.1	343.8	75.0		
1985	560.7	560.7	429.0	429.0	131.7	131.7		
1990	1,649.9	658.7	1,227.6	492.6	422.6	166.1		
**1991	1,433.3	648.9	1,061.7	480.7	371.8	168.2		
***1992	2,173.6	668.8	1,599.0	494.8	574.6	173.8		
***1993	3,130.5	878.8	2,476.9	690.9	653.6	177.3		
1994	3,692.8	916.8	3,138.7	779.3	521.3	129.4	32.8	
1995	4,247.3	952.3	3,816.5	861.1	393.3	88.7	37.5	
1996	4,933.3	1,000.4	4,654.4	943.8	232.6	47.2	46.3	
1997	5,648.9	1,050.8	5,588.0	1,039.0	2.0	0.37	55.6	
1998	6,106.7	1,087.1	6,040.0	1,075.2	1.0	0.18	62.0	

\* מיליון שקלים.  
 \*\* חודשים אפריל-דצמבר בלבד.  
 \*\*\* בלא מענק לימודים למשפחות חד-הוריות.



סך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1997 גדל ב-7% לעומת השנה הקודמת. סך כל תשלומי הענף גדל ב-1997 ב-5% בקירוב ביחס לשנה הקודמת, לכן חלקם של תשלומי ענף ילדים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מעט, מ-20% ב-1996 ל-19.6% ב-1997. ב-1998 תשלומי ענף ילדים צפויים לגדול ב-3.5%, ותשלומי המוסד צפויים לגדול ב-10.4%. לפיכך חלקם של תשלומי ענף ילדים צפוי לרדת, והם יהיו 18.4% מכל תשלומי המוסד.

### **4.3 ביטוח נכות כללית**

#### **4.3.1 סוגי הגמלאות**

במסגרת חוק ביטוח נכות כללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

- א. קצבת נכות כללית המיועדת להבטיח הכנסת מינימום 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.

חוק ביטוח נכות כללית מקנה זכות לא רק לגמלאות אלה, אלא גם לשיקום. זאת - לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להיקלט בשוק העבודה.

#### **4.3.2 קצבת נכות כללית**

קצבת נכות משולמת למבוטח, שכתוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים הבאים:

א. אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד פחת עקב הליקוי ב-50%, לפחות.

זכאותו של נכה מבוטח לקבלת קצבה מותנית באחוז הנכות הרפואית - 40% לפחות (למעט עקרת בית). לאחר בדיקת אחוז הנכות הרפואית נקבעת דרגת נכותו של הנכה על פי מידת יכולתו להשתכר, המכונה דרגת אי כושר השתכרות. דרגת אי הכושר נקבעת לפי מידת השפעתו של הליקוי הרפואי על כושרו של המבוטח לעבוד ולהשתכר בעבודתו הקודמת או בעבודה אחרת.

ב-1997 אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות מנתה 111,957 איש בממוצע לחודש, שהיו כ-3.5% מהאוכלוסייה הכללית בגילים הרלבנטיים (גברים בני 18-65, נשים בנות 18-60) (לוח מס. 1). מספר הנכים אמנם גדל מדי שנה, אך לאחר סיום שלבי הבשלת המערכת בראשית שנות השמונים שיעור הנכים בכלל האוכלוסייה התייצב.

עד ל-31 בדצמבר 1998 עולים חדשים היו זכאים לקצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנתיים בארץ. מאז ה-1 בינואר 1999 עולים חדשים נכים רשאים לקבל קצבת נכות כללית לאחר שהייה בת שנה בארץ. בשנת 1997 מספר העולים ששהו בארץ עד חמש שנים ואשר קיבלו קצבת נכות כללית היה 4,200 בממוצע לחודש. הם מנו אפוא 3.8% מכלל מקבלי הקצבה - בדומה לשנת 1996.

לוח מס. 1: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי סוג הקצבה, 1980-1998

שנה	סך כל המקבלים		קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	מספרים	אחוז מהאוכלוסייה הכללית*	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים	שיעור גידול שנתי (%)	מספרים
1980	42,871	2.4	-	37,586	-	5,285
1985	63,500	2.9	1.7	55,500	1.4	8,000
1988	69,519	3.1	2.5	58,175	1.3	11,344
1990	73,148	3.0	2.8	62,000	2.6	11,148
1991	74,481	3.0	1.8	62,500	0.8	12,132
1992	77,793	2.9	4.4	64,644	3.4	13,149
1993	82,921	2.9	6.6	68,397	5.8	14,524
1994	88,546	2.9	6.7	74,389	8.7	14,157
1995	94,038	3.2	**6.2	80,904	8.8	13,183
1996	104,540	3.5	**(-)	90,595	12.0	13,945
1997	111,957	3.5	7.1	97,075	7.2	14,882
1998	119,800	3.5	7.0	103,875	7.0	15,925

\* גברים עד גיל 65 ונשים עד גיל 60, לפי שנתון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* בנובמבר 1995 התגלתה טעות במניין מספר מקבלי קצבת נכות כללית. הטעות, שבאה על תיקונה על ידי הוספת כ-6,000 נכים למספר המקבלים קצבה זו, לא הובאה בחשבון ביחס לחודשיה הקודמים של שנת 1995 (כלומר עד נובמבר). כתוצאה מכך, המספר החודשי הממוצע של מקבלי קצבת נכות כללית ב-1995 קטן מהמספר האמיתי.

מספר המקבלים קצבת נכות כללית ב-1997 גדל ב-7.1% לעומת 1996. מספר הנכים שקיבלו קצבת נכות זמנית גדל ב-6.7% בקירוב, ומספר הנכים שקיבלו קצבת נכות צמיתה גדל ב-7.0% בקירוב (לוח מס. 1). לפי אומדן, מספר המקבלים קצבת נכות ב-1998 יגדל בכ-7% ויגיע ל-119,800 בקירוב בממוצע לחודש.

לוח מס. 2, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי 51% בקירוב מהמקבלים קצבת נכות כללית נשואים. שיעור הנשואים גבוה בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים. בקרב הנשים המבוטחות שיעור הנשואות נמוך במיוחד, כ-31%, אולם בכלל הנשים שיעור זה הוא 48.0% בקירוב; כלומר, נמוך יותר משיעור הגברים הנשואים.

לוח מס. 3 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי ומין. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה עולה, שהליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. הסוג השני בשכיחות הוא ליקויים פנימיים, ובמקום השלישי - פיגור שכלי.

התפלגות הליקויים לפי מין מורח כלהלן:

1. שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית קטן מהממוצע, ואילו שיעור הליקויים הפנימיים, הלוקומוטוריים וליקויי הראייה אצלן גדול מהממוצע.

2. בקרב הנשים המבוטחות שיעור הליקויים הפנימיים קטן, יחסית, ואילו שיעור הפיגור השכלי גבוה, יחסית.

לוח מס. 2: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי מין ומצב משפחתי, 1997

פרוד, גרוש אלמן	רווק	נשוי	סך הכול		
			אחוזים	מספרים	
14.0	34.7	51.3	100.0	111,957	סך הכול
10.5	35.8	53.7	100.0	63,846	גברים
24.2	45.0	30.8	100.0	35,264	נשים מבוטחות
-	-	100.0	100.0	12,847	עקרות בית

לוח מס. 3: מקבלי קצבת נכות בממוצע לחודש, לפי מין וליקוי עיקרי\* (דצמבר 1997)

ליקוי עיקרי	סך הכול										מין
	אחר	אורנג'סלי	לוקן-מוטורי	ראייה	נוירולוגי	פיגור שכלי	פנימי	נפש	אחרים	מספרים	
5.7	2.8	7.8	6.8	11.2	12.3	24.3	29.1	100.0	112,838	סך הכול	
5.6	2.3	6.7	6.9	11.2	11.6	25.6	30.1	100.0	65,484	גברים	
נשים											
6.5	3.1	8.4	6.2	11.1	16.8	19.4	28.5	100.0	36,279	מבוטחות	
3.6	4.3	11.6	8.1	11.9	3.5	31.3	25.7	100.0	13,075	עקרות בית	

\* ליקוי פנימי - בעיקר בתחום הקורדיילוגי ובריאות.  
 \*\* מתלות בזרמי השות, הכליות, מערכות המין והשרירים.

התפלגות המקבלים קצבת נכות לפי דרגת אי כושר ההשתכרות (כלומר דרגת הנכות) נשארה כמעט כפי שהיתה בשנים הקודמות: דרגת נכותם של כ-82% מן הנכים היא זו הגבוהה ביותר - 100%, ואילו של 10% מהנכים היא זו הנמוכה ביותר - 60% (לוח מס. 4).

על פי החוק, תלויים בנכה הם בן-זוג שלו העומד במבחן הכנסות וכן כל אחד משני ילדיו הראשונים. עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעד שני ילדיה הראשונים, אבל אין היא זכאית לתוספת בעד בן-זוגה. התפלגות מקבלי הקצבה לפי מספר התלויים די יציבה (לוח מס. 5). כ-61% מן הנכים אינם מקבלים תוספת עבור תלויים, כ-18% מקבלים תוספת רק עבור ילדים, ו-22% בקירוב מקבלים אותה עבור בן-זוג, או עבור בן-זוג וילדים גם יחד.

לוח מס. 4: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי דרגת נכות (אחוזים), 1997-1980

דרגת אי כושר					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
78.7	2.5	6.9	11.8	100.0	1990
78.9	2.4	7.0	11.8	100.0	1991
78.9	2.3	6.9	11.7	100.0	1992
79.3	2.2	6.9	11.6	100.0	1993
79.6	2.2	6.8	11.4	100.0	1994
80.3	2.1	6.6	11.0	100.0	1995
81.4	2.0	6.2	10.4	100.0	1996
81.9	1.9	6.1	10.1	100.0	1997

\* דרגת אי-כושר ההשתכרות קובעת את דרגת הנכות.

לוח מס. 5: מקבלי קצבת נכות כללית בממוצע לחודש, לפי מספר תלויים (אחוזים), 1997-1980

שנה	מספר תלויים			
	סך הכול	בלא תלויים	1	2
1980	100.0	58.0	16.0	12.0
1985	100.0	67.0	19.0	10.0
1990	100.0	62.0	19.0	12.0
1991	100.0	61.0	16.0	13.0
1992	100.0	61.0	17.0	13.0
1993	100.0	61.0	17.0	13.0
1994	100.0	61.0	17.0	13.0
1995	100.0	61.0	18.0	12.0
1996	100.0	60.9	17.9	12.6
1997	100.0	60.6	17.9	12.8

בעקבות החוקים שנועדו לצמצם את ממדי העוני הוגדלו ביוני 1995 קצבות הנכות הכללית לשיעור הגבוה ב-7% מן השיעורים הנקובים בחוק (שיעור דומה לזה של קצבות הזיקנה והשאירים בתוספת השלמת הכנסה). ב-1997 ערכה הריאלי של הקצבה הבסיסית המוענקת ליחיד (בעל דרגת אי-כושר השתכרות בת 100%) גדל, אם כן, ב-1.8% לעומת 1996. ערכה הריאלי של הקצבה הממוצעת גדל מאז 1996 ב-1.9%.

### 4.3.3 קצבת שירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מוענקת קצבה מיוחדת למקבלים קצבת נכות כללית, שנכותם הרפואית בת 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יום-יומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בעזרה מהזולת. שלוש רמות הזכאות של נכים מבוטחים הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע, ואילו כשמדובר בעקרות בית - 30%, 60% ו-90%. במרס 1990 תוקנה תקנה המאפשרת

להעניק קצבת שירותים מיוחדים למי שאינו זכאי לקצבת נכות, אשר כושר השתכרותו אמנם לא נפגע, אך אחוז נכותו הרפואית גבוה מ-75%.

לוח מס. 6 מציג את מספר המקבלים קצבת שירותים מיוחדים באוכלוסיית הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1997 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-12,282 במוצע לחודש, כלומר ל-9.3% יותר מאשר בשנה הקודמת. המקור העיקרי לגידול זה הוא הצטרפותם של נכים המקבלים קצבת נכות, אשר נעשו זכאים גם לקצבת שירותים מיוחדים עקב הידרדרות מצבם הרפואי. נוסף על אלה הצטרפו נכים שאמנם אינם זכאים לקצבת נכות, אך אחוז נכותם הרפואית גבוה, ולכן הם זכאים לגמלת שירותים מיוחדים. הרכבם של מקבלי הקצבה השתנה ב-1997 רק במעט. כ-59% מהנכים זכאים לגמלת שירותים מיוחדים בשיעור הנמוך, מאחר שהיו תלויים במידה רבה בעזרת הזולת. כ-17% בלבד היו תלויים לחלוטין בעזרת הזולת (לפי הקבוע בתקנות) והיו זכאים לגמלה בשיעור הגבוה ביותר.

לוח מס. 6: מקבלי קצבת שירותים מיוחדים במוצע לחודש, לפי רמת זכאות, 1997

רמת זכאות*			סוג הנכה	
150%	100%	50%		
<b>מספרים</b>				
2,112	2,917	7,243	12,282	סך כל המקבלים
1,927	2,568	6,237	10,732	נכה מבוטח
195	349	1,006	1,550	עקרת בית
<b>אחוזים</b>				
17.2	23.8	59.0	100.0	סך כל המקבלים
18.0	23.9	58.1	100.0	נכה מבוטח
12.6	22.5	64.1	100.0	עקרת בית

\* אחוז מקצבת הנכות המלאה ליחיד (25% מהשכר הממוצע לפי חוק).



לוח מס. 7, המציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי מצבם המשפחתי של מקבלי גמלה זו דומה למצבם המשפחתי של המקבלים קצבת נכות, בעיקר כשמדובר באחוז הנשואים מהם. אחוז הרווקים מהמקבלים גמלת שירותים מיוחדים (32.5%) קטן במקצת מאחוז הרווקים מן המקבלים קצבת נכות כללית (34.7%). בדומה לממצא שנמצא בהתייחס לקבוצת המקבלים קצבת נכות, גם באוכלוסיית המקבלים שירותים מיוחדים שיעור הנשואות בקרב הנשים (עקרות בית או מבוטחות) קטן משיעור הנשואים בקרב הגברים (46% מהנשים לעומת כ-57% מהגברים).

לוח מס. 8 מציג את התפלגות המקבלים גמלת שירותים מיוחדים לפי מין ולפי הליקוי העיקרי. בכלל המקבלים הקבוצה הגדולה ביותר היא בעלי הליקויים הנוירולוגיים, כ-32%. בעלי ליקויים נוירולוגיים שכיחים בקרב הגברים יותר מאשר בקרב הנשים (35% לעומת 29%, בהתאמה). בקרב הנשים הליקויים הלוקומוטוריים והפנימיים שכיחים יחסית יותר מאשר בקרב הגברים. שיעורן של עקרות הבית הזכאיות לגמלת שירותים מיוחדים בשל פיגור שכלי נמוך במיוחד. זאת - מאחר שדרגת הנכות הכללית של עקרת בית נקבעת לפי יכולתה לתפקד במשק הבית, ויכולת זו על פי רוב איננה נפגעת מפיגור שכלי.

לוח מס. 7: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים בממוצע לחודש, לפי מין ומצב משפחתי (אחוזים), 1997

מצב משפחתי	סך הכול	גברים	נשים מבוטחות	עקרות בית
סך הכול (מספרים)	12,282	6,515	4,323	1,444
סך הכול	100.0	100.0	100.0	100.0
רווק	32.5	33.2	43.1	-
נשוי	51.6	56.8	27.7	95.6
אלמן/גרוד/פרוד/אחר	15.9	10.0	29.2	4.4

לוח מס. 8: מקבלי גמלת שירותים מיוחדים, לפי מין וליקוי עיקרי (אחוזים), 1997

מין	ליקוי עיקרי						
	אחר	נפשי	ראייה	לוקומטורי	פיגור שכלי	אורלוגי	פונמי
סך הכול	100.0	17.2	11.2	11.7	8.3	10.2	8.4
גברים	100.0	15.5	13.0	12.0	6.3	9.4	7.8
נשים מבוטחות	100.0	17.4	7.7	14.9	10.0	11.6	8.6
עקרות בית	100.0	23.4	13.2	1.7	12.3	10.3	10.1

## 4.3.4 קצבת ילד נכה

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

ב. ב-1997 תוקנו תקנות חדשות לגבי קצבה לילד נכה, ומאז מאי 1998 תקנות אלה מחליפות את התקנות הישנות שנסקרו לעיל.

לפי התקנות החדשות, חמש קבוצות ילדים זכאיות לקצבת ילד נכה:

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

2. **ילד בגיל 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת**  
ילד שנשקף סיכון ברור לחייו ואשר נחוץ להשגיח עליו באורח מתמיד כדי למנוע סיכון ממנו או מן הסובבים אותו.

3. **ילד בגיל 3 עד 18 התלוי בעזרת הזולת יותר מבני גילו**  
ילד הזקוק לעזרה בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, נייחות בבית ושליטה בהפרשות), מבני גילו או הזקוק לנוכחות קבועה של הזולת עקב ליקוי, מחלה, או הבנה לקויה של גורמי סיכון מידי.

4. **ילד בעל ליקוי מיוחד**  
הליקויים המיוחדים הם:

- היחלשות השמיעה (מיום הלידה עד גיל 18)  
היחלשות השמיעה לצמיתות בכל אחת מהאוזניים ב-45 דציבל לפחות.
  - היחלשות הראייה (בגיל 90 יום עד גיל 18 שנים)  
חדות ראייה פחותה מ-3/60 בכל אחת מהעיניים, או שדה ראייה קטן מ-20 מעלות בכל עין, הניתנים לתיקון (פירוט נוסף מופיע בתקנות, וניתן לקבלו בסניפי המוסד לביטוח לאומי).
  - פסיכوزה, אוטיזם ודומיהם (בגיל 90 יום עד גיל 18).
  - תסמונת דאון מיום הלידה עד גיל 18.
5. הזדקקות לטיפול רפואי מיוחד (בגיל 90 יום עד גיל 18)  
הגמלה ניתנת לילדים המקבלים טיפולים רפואיים בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.
- ג. סכום הקצבה הוא אחוז משתנה מקצבת נכות מלאה ליחיד. כלולות בקצבה זו גמלה לסידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול ו/או ההשגחה שהוא מקבל. לוח מס. 9 מפרט את שיעורי הקצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות וגיל הזכאות.
- בשנת 1997 12,499 ילדים נכים בממוצע קיבלו קצבת נכות, מדי חודש, כלומר כ-7.8% יותר מאשר בשנת 1996 (לוח מס. 10). רמתה השכיחה ביותר של קצבת ילד נכה (עד גיל שלוש) הייתה 100%. ב-1997 כ-51% מהמקבלים קיבלו קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשולמת ליחיד. כ-3.9% קיבלו קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, וכ-6.6% קיבלו קצבה השווה ל-120% ממנה. ב-1998 מספר המקבלים גמלת ילד נכה יגיע לכ-13,800, כלומר ב-6.4% יותר מאשר ב-1996.

## לוח מס. 9: שיעורי קצבת ילד נכה\*, לפי עילת זכאות ולפי גיל זכאות

שיעור הגמלה		גיל הזכאות (שנים)	עילת הזכאות
ילד לא לומד	ילד לומד**		
100	100	14-3	תלות בעזרת הזולת:
120		18-14	תלות גמורה
50	30	14-3	תלות רבה
70		18-14	
50	30	14 – יום 90	הזדקקות להשגחה מתמדת
70	30	18-14	
100	100	14 – יום 90	הזדקקות לטיפול רפואי מיוחד
70	30	18-14	עירוני פעם בחודש
100	100	14 – יום 90	דיאליזה או צינתור
70	30	18-14	
100	100	3 – יום 90	טיפול אימונוסופרסיבי, השתלות
50	30	14-3	
70	30	18-14	
100	100	14 – יום 90	טיפול בתכשירים ציטוטוקסיים
			הזנה תוך ורידית, טיפול בחמצן,
			טראכוסטומיה, טיפולים המוגדרים
			בתקנות במשך חצי שנה
120	120	18-14	שבירת עצמות, דלקות כרוניות בעצמות
			בדיקות דם מחוץ לבית יותר מפעם
			בשבוע, תסמונות נדירות וקשות
50	30	מיום הלידה עד 14	תסמונת דאון
70	30	18-14	
100	60	מיום הלידה עד 8	היחלשות השמיעה
50	30	מ-8 עד 14	
70	30	18-14	
100	60	90 יום עד 3	ליקוי ראייה
100	100	14-3	
70	30	18-14	
100	60	90 יום עד 3	עיכוב התפתחותי חמור
100	100	90 יום עד 14	איטיזם או פסיכוזה
100	100	18-14	

\* אחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד.  
 \*\* לומד כולל ילד הנמצא בטיפול התפתחותי.

לוח מס. 10: מקבלי קצבת ילד נכה בממוצע לחודש, לפי גיל 1982-1998

שנה	סך הכול	ג י ל		
		עד 3	3-7	8-18
1982	1,613	-	-	-
1985	4,037	-	1,343	2,694
1988	4,597	450	1,593	3,004
1989	5,294	450	2,021	3,273
1990	5,700	350	2,050	3,300
1991	6,067	200	2,300	3,567
1992	7,184	689	2,385	4,283
1993	8,565	900	2,364	5,301
1994	9,452	1,178	2,566	5,707
1995	10,257	1,307	2,642	6,309
1996	11,593	1,709	3,025	6,859
1997	12,499	1,605	3,226	7,667
1998	13,300	1,710	3,440	8,150

#### 4.3.5 קצבה למוגבלים בניידות

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 כהלוואה או כמענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת ניידות - ב-1997 מספר המקבלים קצבת ניידות היה 13,606 בממוצע לחודש (לוח מס. 11), הגבוה ב-1.6% ממספר המקבלים בשנה הקודמת. מספר המקבלים ב-1998 יהיה, לפי אומדן, 14,100 בממוצע לחודש (כלומר, ב-3.6% בקירוב יותר מבשנה הקודמת).

לוח מס. 11: מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש וסכומה (ש"ח), 1998-1985

1998	1997	1996	1995	1994	1985	
14,100	13,606	13,390	13,227	12,866	10,602	מספר המקבלים
3.6	1.6	1.3	2.8	5.7	-	שיעור גידול (אחוזים)
*	782.0	686.0	551.0	510.0	178.0	קצבה ממוצעת (מחירים שוטפים)
*	146.0	139.0	144.0	126.6	178.0	קצבה ממוצעת* (מחירי 1985)
*	82.0	78.1	80.9	71.1	100	מדד קצבה

\* עקב הסבת המערכת הממוחשבת הנוגעת לניידות, נתונים אלו עדיין לא היו זמינים כשנכתבה סקירה זו.

#### 4.3.6 היקף התשלומים

לוח מס. 12 מלמד, כי ב-1997 היקף התשלומים בענף נכות כללית גדל ריאלית ב-10.0%. גידול זה משקף את גידול סכום התשלומים שהוקצו לרוב ענפי נכות כללית, דהיינו לקצבת נכות כללית, לקצבת ילד נכה, לקצבת שירותים מיוחדים, שגדלו בשיעורים בני 13.0%,

לוח מס. 12: סך כל תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 1998-1981

שנה	תשלומים (מאה אלף ש"ח) - מחירי 1985	שיעור גידול שנתי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
1981	210.9	15.6	9.9
1985	283.1	7.6	11.6
1988	333.1	7.4	10.4
1989	338.5	1.6	10.1
1990	332.4	-1.7	9.5
1991	323.9	-2.7	12.6
1992	347.3	7.2	9.4
1993	380.9	9.7	9.4
1994	418.1	9.8	9.4
1995	488.5	16.8	10.4
1996	541.9	10.9	10.9
1997	596.0	10.0	11.2
1998	609.3	12.2	11.4

\* בלא הוצאות מינהל.

9.5% ו-11.6%, בהתאמה. בשנת 1998 צפוי גידול ריאלי בן 12.5% בקירוב בהיקף התשלומים.

לוח מס. 13 מציג את התפלגות התשלומים בענף נכות כללית, לפי הגמלאות העיקריות. ב-1997 חלקן של גמלאות הנכות והשיקום נשאר כ-80% מכל תשלומי הענף, והוא צפוי להישאר ברמה דומה גם ב-1998.

לוח מס. 13: תשלומי ענף נכות כללית, לפי סוג התשלום (אחוזים), 1998-1981

שנה	סך הכול	נכות כללית ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרן לפיתוח שירותים
1981	100.0	74.1	22.0	2.9	-	1.0
1985	100.0	77.7	14.8	3.4	3.7	0.4
1988	100.0	77.7	14.0	3.8	4.1	0.4
1989	100.0	78.3	12.6	4.0	4.0	1.1
1990	100.0	78.0	13.0	4.2	4.2	0.5
1991	100.0	79.3	11.3	4.4	4.5	0.5
1992	100.0	77.9	11.6	4.6	5.3	0.6
1993	100.0	79.0	10.2	4.7	5.6	0.5
1994	100.0	80.0	8.8	4.8	5.6	0.7
1995	100.0	81.5	7.8	4.7	5.3	0.7
1996	100.0	81.4	7.4	4.8	5.4	1.0
1997	100.0	82.0	6.8	4.9	5.5	0.8
1998	100.0	82.0	6.5	4.9	5.3	1.3



## 4.4 ביטוח נפגעי עבודה

### 4.4.1 סוגי גמלאות

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

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.

סכום דמי הפגיעה המשולמים הוא 75% משכרו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעה. דמי הפגיעה אינם מתעדכנים במשך 90 הימים הראשונים לקבלתם. לאחר 90 יום הם מתעדכנים בראשית כל שנה (ינואר) בהתאם לשינויים החלים בשכר הממוצע, ובמרוצת השנה - בשיעורי תוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק, ובאותם מועדים.

בחוק ההסדרים במשק המדינה 1996, שנכנס לתוקף בינואר 1997, נקבעו הוראות הנוגעות לתשלום דמי פגיעה לעובדים שנפגעו בעבודה. לפי הוראות אלה, המוסד לביטוח לאומי לא ישלם בגין תאונת עבודה שאירעו מאז ה-1 בינואר 1997 דמי פגיעה בעד תשעת הימים הראשונים, שנפגע עבודה זכאי להם. דמי פגיעה אלה ישולמו לעובד שכיר על ידי מעבידו. על מנת להבטיח את מיצוי זכויותיהם של העובדים לדמי פגיעה ובכדי להסיר מעל המועסקים את הנטל המינהלי הכרוך בחישוב דמי הפגיעה בעד תשעת ימי הזכאות הראשונים ובתשלומם, החוק תוקן בשנית, ולפי תיקון זה המוסד לביטוח לאומי ימשיך לשלם לעובד שנפגע את דמי הפגיעה כבעבר ויגבה מהמעסיק את הסכום ששילם בעד תשעת ימי הזכאות הראשונים.

ב. גמלאות נכות, אשר להן זכאים נפגעי עבודה שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (במשך תקופה 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: סכום קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. סכום קצבתו של נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, מחושב יחסית לדרגת נכותו.

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

ד. הוצאות טיפול רפואי או תשלום בגין הוצאות הנגרמות מפאת פגיעה בעבודה.

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

#### 4.4.2 דמי פגיעה

מאז ראשית שנות השמונים ועד לשנת 1996 גדל בהדרגה מספר התביעות לדמי פגיעה - מ-94,000 בשנת 1980 ל-111,000 בשנת 1996. בשנת 1997 חלה ירידה, ל-101,900 תביעות בקירוב. (במניין התביעות המאושרות כלולות גם תביעות אשר אינן מסתיימות באישור

תשלום דמי פגיעה לנפגע, אלא רק באישור עקרוני להיעדרות בת יום או יומיים). בשנת 1998 צפוי גידול מה במספר התביעות לדמי פגיעה, ל-102,830.

בשנת 1997 נכנס לתוקף החוק בדבר תשלום דמי פגיעה לשכירים בעד תשעת הימים הראשונים על ידי המעסיק וספיגתם על ידי העצמאים. ככל הנראה, החוק נותן את אותותיו בהתמעטות מספריהן של התביעות שהתקבלו (ב-9% בקירוב), של התביעות שאושרו (ב-9% בקירוב), של ימי אי-הכושר (ב-10% בקירוב) ושל המקבלים דמי פגיעה (ב-9% בקירוב). בהשוואה ל-1997 בשנת 1998 גדלו מספר התביעות (ב-1% בקירוב) ומספר התביעות שאושרו (ב-17% בקירוב).

**לוח מס. 1: תביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, 1998-1985**

שנה	מספר התביעות שהתקבלו (אלפים)	מספר התביעות שאושרו (אלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק <sup>(1)</sup>	מספר ימי אי-כושר (אלפים)	מקבלי דמי פגיעה (אלפים)
1985	68.6	62.4	4.63	1,133.2	56.9
1990	71.4	63.1	4.23	1,407.9	59.1
1991	79.3	70.2	4.43	1,611.8	64.3
1992	89.7	78.6	4.57	1,992.5	74.2
1993	94.8	86.4	4.68	2,109.0	74.7
1994	104.2	91.0	4.62	2,486.8	81.2
1995	108.2	96.0	4.6	2,782.0	88.3
1996	110.9	98.4	4.7	3,031.9	92.3
1997	101.9	90.6	4.2	2,739.6	84.1
1998	102.8	93.2	4.9	2,805.8	81.2

\* החל משנת 1985 חנתונים מבוססים על סידרה חדשה (גילאי +15, לעומת גילאי +14 עד אז).  
 1. לפי נתוני הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העו"ר, הכוללים גם עובדים זרים בהיתר, עובדים מלבנון ועובדי שטחים, ב-1997 היו 2,152,900 מועסקים וב-1998 2,168,950.

מאז שנת 1997 אנו מבחינים בין ימי אי כושר לבין ימי אי-כושר לתשלום; ובין נפגעים שתביעתם להכיר בימי אי כושר אושרה, לבין הנפגעים שקיבלו תשלום בפועל עבור ימי אי כושר. סיבת ההבחנה היא שינוי החוק בדבר הזכאות לתשלום בגין תשעת הימים הראשונים. התיקון לחוק מבחין בין שלוש קבוצות נפגעים:-

א. נפגעים שכירים שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי, קיבלו את דמי הפגיעה המגיעים להם, והמוסד חייב את המעסיקים בהחזר דמי הפגיעה ששולמו עבורם כמתחייב מהחוק. יש מידע על גודלה של קבוצה זו, על מספר ימי אי הכושר ומספר ימי התשלום ועל סך כל התשלומים ששולמו לה על חשבון המוסד ועל חשבון המעסיק.

ב. נפגעים (עצמאים, שכירים העובדים אצל מעבידים לפי תקנה 22, מעבידים לפי סעיף 51 וחברי קיבוצים) שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי וקיבלו תשלום על חלק ממספר הימים (בגין ניכוי תשעת ימי התשלום הראשונים), או לא קיבלו כל תשלום היות שתקופת אי הכושר הייתה קצרה. יש מידע על היקפה של קבוצה זו, על מספר ימי אי הכושר ועל מספר ימי התשלום, ותמיד יש הבדל בין שני המספרים האחרונים.

ג. נפגעים שמספר ימי אי הכושר שלהם קטן מ-11 ולא הגישו תביעה למוסד. את גודלה של קבוצה זו ניתן לקבוע רק על פי אומדן.

מספר המקבלים דמי פגיעה גדל מ-56,900 בשנת 1985 ל-92,274 בשנת 1996. בשנת 1997 היו כ-83,800 נפגעים שתביעתם להכיר בימי אי כושר אושרה. כ-74,250 מהם קיבלו תשלום על ימי אי כושר. ירידת המספר משנת 1996 עד לשנת 1997 נזקפת, לפחות בחלקה, לתיקון החוק בדבר תשלום דמי הפגיעה בגין תשעת הימים הראשונים על ידי המעסיק.

לוח מס. 2 מעלה, כי במרוצת השנים 1992-1997 נשמרה רמתם הריאלית של דמי הפגיעה הממוצעים ליום אשר שולמו לשכירים, וכי רמתם כאחוז מהשכר הממוצע ליום עלתה בשנת 1997.

לוח מס. 2: דמי פגיעה בממוצע ליום, 1998-1985

שנה	שכירים		אחוז מהשכר הממוצע**
	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (שי"ח)*	
1985	12.3	12.3	47.8
1990	49.0	20.2	64.0
1991	53.5	18.5	60.8
1992	63.2	19.6	59.8
1993	75.9	21.2	68.1
1994	77.4	19.2	60.2
1995	88.2	19.9	61.4
1996	97.7	20.3	61.6
1997	123.5	22.9	68.1
1998	132.4	23.4	68.0

\* בפרק זה מדד מחירי 1985 מחושב לפי מדדי השנים 1977 (537.89) ו-1998 (566.42).  
 \*\* בפרק זה השכר הממוצע מחושב לפי מדדי השנים 1997 (5,440.3) ו-1998 (5,840).

לוח מס. 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי-פגיעה בשנים 1997 ו-1996 לפי קבוצת גיל. השוואת ההתפלגות לזו של שנים קודמות מעלה, כי התפלגות הגילים של המקבלים דמי פגיעה לא השתנתה בעיקרה, למעט תנודות קלות. ב-1997 הגיל הממוצע של הנפגעים היה 38.9 שנה. ב-1996 הגיל הממוצע היה 38.6 שנה, וב-1995 הגיל הממוצע היה גבוה קצת יותר – 39.9 שנה. הגברים הנפגעים היו צעירים קצת יותר – בני 38 בממוצע, והנשים מבוגרות קצת יותר – בנות 41 בממוצע.

לוח מס. 4 מציג את התפלגות המקבלים דמי פגיעה בשנים 1997 ו-1996 לפי סוג הפגיעה. בשנת 1997 רוב המקבלים נפגעו מחבלה בעבודה (90%). חלקם של כאבי הגב בכלל סוגי הפגיעה גדל במידה ניכרת, מ-6.3% ב-1994 ל-8.6% ב-1996 ול-9.1% ב-1997; חלק מהנפגעים שהוכרו כסובלים ממחלת מקצוע זכאי לקבל קצבת נכות מיד, בלא דמי פגיעה, לכן אין זה מן הנמנע שמספר הסובלים ממחלת מקצוע גדול מן המצוין בלוח.

## לוח מס. 3: מקבלי דמי פגיעה, לפי גיל, 1996-1997

גיל	1997		1996
	מספר הנפגעים	אחוזים	אחוזים
סך הכול	84,069	100.0	100.0
עד 17	552	0.7	0.3
18-24	11,723	14.0	12.3
25-34	22,333	26.6	26.9
35-44	20,805	25.0	24.9
45-54	17,717	21.1	21.3
55-64	9,211	10.5	11.6
65+	1,728	2.1	2.8

## לוח מס. 4: מקבלי דמי פגיעה, לפי סוג פגיעה, 1996-1997

סוג הפגיעה	1997		1996	
	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים	מספר המקבלים	אחוז מכלל המקבלים
סך הכול	84,069	100.0	92,258	100.0
תאונה/חבלה	75,973	90.4	83,885	90.9
כאבי גב	7,691	9.1	7,964	8.6
התקף לב	127	0.2	106	0.1
פגיעות שאינן מחלות				
מקצוע	85	0.1	80	0.1
מחלות מקצוע*	193	0.2	223	0.3

\* לפי רשימת המחלות המוגדרת בחוק ובתקנות.

לוח מס. 5 מציג את התפלגות מקבלי דמי הפגיעה בשנת 1997 לפי סעיף הסיכון הנקוב בחוק הביטוח הלאומי לגבי שכירים בלבד. ניתן לראות בהתפלגות זו אומדן נאות להתפלגות הנפגעים לפי ענף כלכלי. בשנת 1997 29% בקירוב מהמקבלים דמי פגיעה עבדו בענף התעשייה, 32% בקירוב - בענף השירותים, ו-12% בקירוב - בענף הבנייה. ההתפלגות דומה לזו שנצפתה ב-1996, ובסך הכול אחוז המקבלים בענף השירותים גדל מדי שנה.

לוח מס. 6 מציג את התפלגות המקבלים דמי הפגיעה בשנים 1996 ו-1997 לפי משך תקופת אי הכושר לעבוד. אי כושר לעבוד במשך תקופה בת שבועיים ימים ציין ב-1997 כ-46% מהנפגעים, ב-1996 49% בקירוב מהנפגעים וב-1995 כמחצית מהנפגעים. ב-1997 תקופת אי הכושר של כ-30% מהנפגעים נמשכה יותר מחודש ימים, לעומת 28% ב-1995 ו-29% ב-1996.

הגברים המקבלים דמי פגיעה מונים כ-79% מכל המקבלים, ואילו הנשים מונות רק 21% מהם. בקבוצות הגיל הצעירות יותר אחוז הגברים הוא כ-83%-90%, אך ככל שהגיל עולה, עד גיל 60, גדל אחוז הנשים (לוח מס. 7).

#### 4.4.3 גמלאות נכות

בשנת 1997 כ-15,900 נכים בגין פגיעה בעבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיתה, ובשנת 1996 מספרם היה 15,300 (לוח מס. 8) ב-1998 מספרם הצפוי הוא 17,600; סיבת הגידול החד היא כלילת מקבלי קצבה שהיוונו חלק ממנה מאז מרץ 1998 בקבוצת הנכים האמורה. בקרב מקבלי הקצבה שהיוונו חלק ממנה מספר המקבלים גמלת נכות צמיתה היה בספטמבר 1998 17,489, ואילו לאחר כלילתם מספרם היה 18,032).

בשבע השנים 1992-1998 קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת לחודש, הן של השכירים והן של העצמאים, גדלה במחירים שוטפים. בשנים 1996-1998 קצבות הנכות הצמיתה גם של שכירים, וגם של עצמאים, גדלו באופן מתמיד במחירים שוטפים ובמחירי 1985. כך גם הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע. קצבאות העצמאים היו גבוהות מאלו של השכירים.

בשנת 1998 שיעור גידולו של מדד הקצבאות היה 9.6%, ואילו שיעור הגידול של מדד

## לוח מס. 5: מקבלי דמי פגיעה, לפי סעיף סיכון, 1997

אחוז המקבלים דמי פגיעה מכלל המועסקים	אחוזים		מספרים		סעיף סיכון
	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	מועסקים*	מקבלי דמי פגיעה	
3.9		100.0	2,152,900	84,069	סך הכול
				74,586	סך כל השכירים
7.1	2.1	4.4	46,098	3,281	מהם: חקלאות
6.0	16.9	29.3	362,690	21,819	תעשייה, מלאכה וכרייה
		1.1		791	חשמל ומים
5.2	8.3	12.4	177,645	9,261	בינוי
		8.0		5,987	מסחר סיטוני וקמעונאי
					ודלא נייד
		1.4		1,044	בנקים, ביטוח ומוסדות
		7.6		5,671	כספיים
					תחבורה וקשר, אחסנה
		31.6		23,564	שירותים ממשלתיים
		4.2		3,168	ציבוריים ואחר
					אחר ולא ידוע
				9,483	עצמאים - סך הכול

\* הנתונים לגבי המועסקים נלקחו מלקט נתונים סטטיסטי, "שוק העבודה בישראל" משרד העו"ר הרשות לתכנון כח אדם. כלול בהם מידע גם על תושבי השטחים, על העובדים הזרים בחינת ועל עובדים מלבנון. אין בידינו פירוט מלא של המועסקים לפי ענף.

## לוח מס. 6: מקבלי דמי פגיעה, לפי משך אי-הכושר, 1996-1997

אחוז מכלל המקבלים		מספר המקבלים		מספר ימי אי-כושר
1996	1997	1996	1997	
100.0	100.0	92,564	84,069	סך הכול
0.1	0.1	72	91	0
0.0	0.0	21	13	2-1
39.6	36.7	36,631	30,859	11-3
9.5	9.4	8,749	7,901	12-14
23.6	24.2	21,862	20,323	30-15
13.9	14.8	12,871	12,421	31-60
5.2	5.7	4,830	4,771	61-90
2.7	3.0	2,462	2,495	91-120
1.6	1.8	1,509	1,486	121-150
2.0	2.5	1,848	2,135	151-181
1.8	1.9	1,709	1,574	182



לוח מס. 7: התפלגות דמוי-המפיעה, לפי גיל ומין, 1997

מין	מין		אחרים		אחרים		מספרים		גיל	
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים		
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	17,884	66,185	84,069	סך הכל
10.0	90.0	0.3	0.3	0.8	0.7	55	497	552	17 עד	
17.1	82.9	11.2	14.7	13.9	1,999	9,724	11,723	18-24		
16.4	83.6	20.5	28.2	26.6	3,669	18,664	22,333	25-34		
21.6	78.4	25.1	24.6	24.7	4,492	16,313	20,805	35-44		
27.2	72.8	27.0	19.5	21.1	4,824	12,893	17,717	45-54		
29.7	70.3	10.9	6.9	7.8	1,944	4,598	6,542	55-60		
21.1	78.9	3.2	3.2	3.2	564	2,105	2,669	61-64		
19.5	80.5	1.9	2.1	2.1	337	1,391	1,728	+65		

המחירים ושל השכר הממוצע במשק היה 5.4%-ו 7.3%, בהתאמה. כלומר, סכומן של קצבות נפגעי העבודה גדל גידול ריאלי ביחס לשכר הממוצע.

לוח מס. 8: מקבלי קצבת נכות צמיתה, 1998-1985

1998	1997	1996	1995	1994	1992	1990	1985	
*17,342	15,888	15,303	14,650	14,243	12,680	11,754	9,869	מספר המקבלים
9.2	3.3	4.5	2.9	6.4	4.5	4.9	5.8	אחוז הגידול

\* החל ממרץ 1998 כולל גם מקבלי קצבה שהיוונו חלק ממנה.

לוח מס. 9: רמת קצבת נכות צמיתה בממוצע לחודש, 1998-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (שי"ח)	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (שי"ח)	מחירי 1985 (שי"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	226.8	226.8	29.3	217.2	217.2	28.1
1990	889.9	352.5	37.5	882.4	349.2	37.2
1991	951.6	329.7	36.0	956.5	331.4	36.2
1992	1,094.3	338.6	34.5	1,114.2	344.8	35.1
1993	1,221.3	340.8	38.8	1,268.3	353.8	38.5
1994	1,342.9	333.4	34.8	1,429.3	354.9	37.0
1995	1,598.4	360.8	37.1	1,719.3	388.1	39.9
1996	1,726	350.0	35.5	1,871.9	379.6	38.5
1997	1,957.4	364.1	36.0	2,162.9	402.3	39.7
1998	2,114.3	373.1	36.2	2,330.8	411.3	39.9

לוח מס. 10: מקבלי גמלאות תלויים, 1998-1985

1998*	1997	1996	1995	1994	1992	1990	1985	
4,000	3,958	3,881	3,770	3,753	3,598	3,512	3,286	מספר המקבלים
1.1	2.0	2.9	0.4	1.5	1.8	1.4	2.2	אחוז הגידול

\* התל מחודש מרץ 1998, לא כולל אלה שקצבתם הופסקה בשלושת החודשים האחרונים.

#### 4.4.4 גמלאות תלויים

אופי התנודות בסכום קצבת התלויים הממוצעת ששולמה לשכירים ולעצמאים כאחוז מהשכר הממוצע ובמחירים קבועים דומה לאופי התנודות שציין את קצבות הנכות. דהיינו, בשנים 1995-1992 אחוז זה עלה וירד לסירוגין, ואילו בשנים 1998-1996 נצפתה עלייה עקבית. גם בהתייחס לקצבות התלויים עולה, שהקצבאות שקיבלו העצמאים היו גבוהות מעט יותר מאלה של השכירים (לוח מס. 11). ניתן לשער, שגם פער זה ייסגר בשנים הקרובות עקב הרחבת בסיס הגבייה.

לוח מס. 11: קצבת התלויים הממוצעת בחודש, 1998-1985

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1985	439.3	439.3	56.8	440.9	440.9	57.1
1990	1,652.2	681.2	71.9	1,694.8	698.7	73.4
1991	1,805.0	625.3	68.3	1,865.8	646.4	70.6
1992	2,073.0	641.5	65.3	2,183.7	675.8	68.8
1993	2,330.5	650.0	70.0	2,451.4	683.8	73.8
1994	2,582.4	641.1	66.9	2,695.0	669.9	69.8
1995	2,965.9	669.4	68.8	3,150.7	711.1	73.1
1996	3,204.0	649.7	65.8	3,423.5	694.2	70.3
1997	3,594.6	668.6	66.0	3,807.1	708.2	69.9
1998	3,936.5	694.7	67.4	4,183.9	738.4	71.6

## 4.4.5 היקף התשלומים

בדיקת השלכתו של תיקון החוק על סכום התשלומים שבוצעו על ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת 1997 העלתה, כי הסכום קטן ב-50 מיליון ש"ח בקירוב. הוא יפחת בכ-25 מיליון ש"ח נוספים בשנת 1998 בגין נפגעי שנת 1997, היות ש-35% בקירוב מנפגעי שנה מסוימת מקבלים דמי פגיעה בשנה שלאחריה.

לוח מס. 12 מלמד כי סך כל התשלומים ששולמו ב-1997 על ידי ענף נפגעי עבודה עלה במעט ריאלית יחסית לשנת 1996 (עלייה בת 2.7%), אך בשנת 1998 צפוי בו גידול ריאלי משמעותי יותר בן 9.2% בקירוב.

לוח מס. 13 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. גמלאות הנכות הן חלק הארי של תשלומי הענף. ב-1995 הן היו 44.9% מהתשלומים, ב-1996 אחוז

## לוח מס. 12: היקף התשלומים, 1985-1998

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 1985 (ש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
1985	101,264	101,264	0.9
1990	482,240	198,820	15.2
1991	512,779	177,647	-10.7
1992	687,964	212,860	14.3
1993	792,821	221,143	5.2
1994	1,023,159	254,024	14.9
1995	1,265,400	285,514	12.4
1996	1,539,411	312,143	9.3
1997	1,723,952	320,675	2.7
1998	1,983,464	350,045	9.2

\* כולל תשלומים לדמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום.

זה גדל ל-46.5%, וב-1997 חלקן של גמלאות הנכות גדל ל-47% בקירוב. כפי שאפשר לראות, חלקם של דמי הפגיעה בכלל תשלומי הענף גדל בהתמדה כמעט עד לשנת 1996, ולאחר מכן ירד עקב תיקון החוק המחייב את המעביד בתשלום דמי הפגיעה לשכירים עבור תשעת ימי הזכאות הראשונים.

הוצאות הריפוי ב-1995 היו כ-21% מכל תקציבו של ענף נפגעי עבודה כתוצאה מהתחשבות רטרואקטיבית עם קופות החולים. ב-1996 שיעור הוצאות הריפוי היה קטן יותר מאשר ב-1995, וב-1997 הוא חזר וירד.

לוח מס. 13: התפלגות מכלול התשלומים\*, לפי סוג הגמלה (אחזים), 1985-1998

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
1990	100	14.9	45.2	14.9	24.2	0.7
1991	100	17.3	44.7	14.3	14.3	0.6
1992	100	19.3	46.1	13.9	20.1	0.6
1993	100	21.3	47.4	13.6	17.2	0.5
1994	100	20.7	46.0	12.1	20.7	0.5
1995	100	21.5	44.9	11.7	21.4	0.6
1996	100	21.9	46.5	10.6	18.1	2.9
1997	100	20.4	48.3	11.2	17.2	2.9
1998	100	20.4	49.6	10.9	16.0	3.1

\* לא כולל תשלומים לפעילות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועדות רפואיות וחוות דעת.

## 4.5 ביטוח אבטלה

### 4.5.1 מגמות עיקריות

ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למי שעבד טרם אבטלתו פרק זמן ממושך דיו לרכישת תקופת האכשרה הדרושה (180 יום בתוך השנה שקדמה לאבטלה), שבמרוצתה צבר זכויות ביטוח באמצעות הפרשות משכרו. זאת - בתנאי שפוטר מעבודתו וגילה 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 מרבית בת 138 או 175 יום<sup>1</sup> (בהתאם לגילו של המובטל ולמצבו המשפחתי). חייל משוחרר אינו חייב בתקופת אכשרה. הוא זכאי לדמי אבטלה<sup>2</sup> עד שנה מיום שחרורו, בכפוף למבחן תעסוקה. התקופה המרבית לחייל היא בת 70 יום.

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות (לוח מס. 1): 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך חיפוש העבודה על ידם,<sup>3</sup> 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. ממקורות אלה מתברר, כי בשנת 1997 נמשכה ההחמרה במצב האבטלה במשק הישראלי שהחלה לסתמן במהלך שנת 1996. מגמת ההחמרה התבטאה בנתונים השונים על האבטלה:

א. שיעור הבלתי מועסקים בכוח העבודה עלה מ-6.7% בשנת 1996 ל-7.7% ב-1997 - עלייה בת כ-15%. במספרם של הבלתי מועסקים נרשם גידול בן 18% - מ-144.1 אלף

<sup>1</sup> דמי האבטלה מחושבים לפי שכרו של התובע טרם אבטלתו ולפי השכר הממוצע במשק, כדלקמן: על חלק השכר הקודם שעד למחצית השכר הממוצע במשק משולמים 70% או 80% ממנו; על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושה רבעים ממנו - 50%; על החלק שמעל לשלושת רבעי השכר הממוצע ועד למלואו - 45%; על החלק שמעל לשכר הממוצע ועד ארבע פעמים השכר הממוצע - 40%.

<sup>2</sup> סכום דמי האבטלה לחייל משוחרר הוא 80% משכר המינימום.

<sup>3</sup> מספר הבלתי מועסקים ומשך חיפוש העבודה נאמדים על פי סקרי כוח אדם. כ"בלתי מועסק" מוגדר מי שהשיב בסקר כי אינו עובד וכי חיפש עבודה במרוצת השבוע שקדם לעריכת הסקר.

ב-1996 ל-169.8 אלף ב-1997, בממוצע לחודש. גידול זה נובע מגידול בן 13% במספר הבלתי מועסקים שלא עבדו ב-12 התודשים האחרונים ומגידול בן 16% במספר הבלתי מועסקים שעבדו בשנה האחרונה. ב-1998 מספר הבלתי מועסקים צפוי לגדול, והוא נאמד בכ-190 אלף בממוצע לחודש, שהם כ-8.5% מכוח העבודה החזוי. חלקם של אלה שעבדו בשנה האחרונה בכלל הבלתי מועסקים צפוי להמשיך לגדול יותר מחלקם של אלה שלא עבדו בשנה האחרונה.

ב. מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה הגיע בשנת 1997 ל-143 אלף בממוצע לחודש, שהוא גידול בן כ-25% לעומת השנה הקודמת. חלקם בכלל הבלתי מועסקים עלה מכ-78% ב-1996 לכ-84% ב-1997. ב-1998 צפוי מספר דורשי העבודה

לוח מס. 1: בלתי מועסקים, דורשי עבודה ותובעי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 1998-1980

שנה	בלתי מועסקים		דורשי עבודה		מקבלי דמי אבטלה	
	מספרים	אחוז מכוח העבודה	מספרים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים	אחוז מהבלתי 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
1990	158,000	9.6	91,637	58.0	50,624	32.0
1991	187,200	10.6	128,957	68.9	55,811	29.8
1992	207,600	11.2	142,378	68.6	81,200	39.1
1993	194,900	10.0	124,696	64.0	70,574	36.2
1994	158,300	7.8	105,583	66.7	61,173	38.6
1995	132,300	6.3	106,473	80.5	67,383	50.9
<sup>(1)</sup> 1995	145,000	6.9	106,443	73.4	68,609	47.3
<sup>(1)</sup> 1996	144,100	6.7	114,571	78.2	75,408	52.2
<sup>(1)</sup> 1997	169,800	7.7	143,000	84.2	96,242	56.7
<sup>(1)</sup> 1998	190,000	8.5	160,000	84.2	110,000	57.9

(1) לפי ההגדרה החדשה מיהו בלתי מועסק.

לגדול לכ-160 אלף בממוצע לחודש. חלקם בכלל הבלתי מועסקים צפוי להיות כ-84%, בדומה לשנת 1997.

ג. גם במספר התובעים דמי אבטלה הסתמנה מגמת גידול דומה - מכ-75.4 אלף ב-1996 לכ-96.2 אלף ב-1997 - גידול בן כ-28% לעומת שנת 1996. ב-1998 צפוי מספר המקבלים דמי אבטלה להגיע ל-110 אלף בקירוב. אחוז המקבלים דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים גדל ברציפות בשנים האחרונות והגיע ב-1997 לכ-57%. ב-1998 הוא צפוי להגיע ל-58% בקירוב.

#### 4.5.2 מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1997 קיבלו דמי אבטלה כ-246 אלף תובעים שונים (לוח מס. 2) - כלומר, גידול בן 22% מאז 1996. כ-92% (227 אלף איש בקירוב) מכל מקבלי דמי האבטלה השתייכו קודם לכן לכוח העבודה, וכ-8% (19 אלף איש בקירוב) היו חיילים משוחררים. כלומר, מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה גדל ב-19% בקירוב, ומספר המקבלים שהיו מועסקים בכוח העבודה גדל ב-23%. ב-1998 האבטלה צפויה להתגבר, ומספר המקבלים דמי אבטלה יהיה, לפי אומדן, כ-265 אלף. עם זאת, אחוז המקבלים מן החיילים המשוחררים צפוי להמשיך לרדת - ל-7% בקירוב מסך כל המקבלים דמי אבטלה, לעומת 8% ב-1997, כאמור לעיל.

יציבות מסוימת מציינת את מספר העולים החדשים (שהגיעו ארצה בשנים 1990-1997), אשר הצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה. מספרם בשנים 1992-1997 נע בין 14 אלף ל-22 אלף בקירוב בממוצע לחודש. ב-1998 מספרם צפוי להגיע ל-25.5 אלף בקירוב. בכל אחת מהשנים הללו הם מנו כ-23% מכלל המקבלים דמי אבטלה.

לוח מס. 3 מציג את התפלגות המקבלים דמי האבטלה שעבדו לפני היותם מובטלים, לפי הכשרתם. הנתונים מורים, כי גם בשנת 1997 גדל חלקם של האקדמאים בכלל המקבלים דמי אבטלה המחפשים עבודה (מ-7.6% ב-1990 ל-11.7% ב-1991, ל-13.9% ב-1992 ול-20% בשנים 1994 - 1998). זאת - עקב רמת ההשכלה הגבוהה, יחסית, של העולים החדשים שהצטרפו למעגל המקבלים דמי אבטלה.



לוח מס. 2: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה, 1980-1998

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
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
-	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
28.8	16.5	34,462	31.7	83.5	174,585	31.2	209,047	1992
-10.6	15.4	30,826	-3.0	84.6	169,345	-4.2	200,171	1993
-28.4	12.9	22,079	-12.0	87.1	149,075	-14.5	171,154	1994
-21.3	9.4	17,370	12.3	90.6	167,426	8.0	184,796	1995
-7.2	8.0	16,118	10.7	92.0	185,364	9.0	201,482	1996
19.2	7.8	19,211	22.7	92.2	227,086	22.2	246,297	1997
-3.7	7.0	18,500	8.5	93.0	246,500	7.6	265,000	1998
ממוצע חודשי								
-	15.1	8,445	-	84.9	47,366	10.2	55,811	1991
35.7	14.3	11,612	46.9	85.7	69,588	45.5	81,200	1992
-19.1	13.3	9,398	-12.1	86.7	61,176	-13.1	70,574	1993
-31.7	10.5	6,420	-10.5	89.5	54,753	-13.3	61,173	1994
-26.0	7.0	4,750	14.4	93.0	62,633	10.2	67,383	1995
-5.6	6.0	4,486	11.5	94.0	69,851	10.3	74,337	1996
22.6	5.8	5,498	27.6	94.2	89,112	27.3	94,610	1997
8.2	5.6	5,950	12.3	94.4	100,050	12.0	106,000	1998
0								

לוח מס. 3: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם (אחוזים), 1998-1980

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה		
				סך הכול	אקדמאים	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
1990	100.0	91.6	8.4	100.0	7.6	92.4
1991	100.0	88.7	11.3	100.0	12.8	87.2
1992	100.0	87.3	12.7	100.0	17.8	82.2
1993	100.0	83.7	16.3	100.0	19.0	81.0
1994	100.0	86.3	13.7	100.0	20.4	79.6
1995	100.0	86.7	13.3	100.0	20.5	79.5
1996	100.0	87.1	12.9	100.0	21.0	79.0
1997	100.0	90.2	9.8	100.0	20.4	79.6
1998	100.0	90.0	10.0	100.0	20.0	80.0

### 4.5.3 עולים חדשים שקיבלו דמי אבטלה

עד סוף 1992 עולה חדש נחשב מי שטרם עברו שנתיים מיום כניסתו לישראל. הוא היה זכאי לדמי אבטלה אם צבר תקופת אכשרה בת 75 ימי עבודה לפחות בשנה שקדמה להיותו מובטל. (תושבי המדינה הוותיקים חייבים בתקופת אכשרה ממושכת כפליים מזו של העולים - 150 ימי עבודה בשנה הקודמת לאבטלה).

יתר תנאי הזכאות לדמי אבטלה אחידים לעולים חדשים ולתושבים ותיקים: הגדרת העבודה המתאימה זהה, ותקופת הזכאות המרבית לתשלום היא 138 או 175 יום - לפי גילו של המובטל בכל אחת משתי הקבוצות ולפי מצבו המשפחתי. יש לציין, כי מאז 1993 עולים חדשים אינם נהנים עוד מתנאים מיוחדים, והם זכאים לביטוח אבטלה בדיוק כמו כל אזרח.

לוח מס. 4: מקבלי דמי אבטלה, לפי שנת אבטלה ושנת עלייה, 1998-1990

שנת אבטלה	סך הכול	שנת עלייה				
		1990	1991	1992	1993	1994
1990	42	100.0	-	-	-	-
1991	2,828	93.2	6.8	-	-	-
1992	14,322	60.0	38.7	1.3	-	-
1993	14,132	46.6	45.6	7.6	0.2	-
1994	13,841	39.0	38.3	16.5	6.2	-
1995	15,622	34.5	31.6	14.7	13.8	5.3
1996	17,813	30.1	27.6	12.2	12.6	12.7
1997	22,387	26.3	24.5	11.0	11.3	12.2
1998	25,500	23.9	22.1	10.0	10.4	10.5

בשנת 1997 כ-5,900 מ-94.6 אלף מקבלי דמי האבטלה במוצע לחודש עלו בשנת 1990, כ-5,500 נוספים עלו ב-1991, כ-2,500 אלף - ב-1992, כ-2,500 נוספים - ב-1993, כ-2,700 - ב-1994, וכ-3,300 בשנים 1995-1997. כלומר, כ-22 אלף איש, שהם 24% מכל המובטלים, היו עולים חדשים שהגיעו לישראל בגל העלייה האחרון שהחל בשנת 1990 (לוח מס. 4).

בהשוואה למובטלים האחרים, שיעור האקדמאים בקרב העולים שקיבלו דמי אבטלה ב-1997 היה גבוה ביותר - 33% לעומת 13% בקרב האחרים. גם שיעור השתתפותם של העולים בהכשרה מקצועית הניתנת במסגרת ביטוח אבטלה היה גבוה יותר - 15% לעומת 8% בלבד מן המובטלים האחרים. דמי האבטלה הממוצעים ליום שקיבלו העולים נמוכים, יחסית: 99 ש"ח לעומת 105 ש"ח שקיבלו המובטלים האחרים.

#### 4.5.4 משך תשלום דמי אבטלה

כאמור, על פי חוק ביטוח אבטלה תובע דמי אבטלה זכאי לקבל דמי אבטלה עבור תקופה מרבית בת 138 יום, או בת 175 יום, בהתאם לגילו ולמספר ילדיו. הוא רשאי לממש את

לוח מס. 5: מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי האבטלה (אחזים), 1998-1981\*

מספר ימים ממוצע של קבלת דמי אבטלה	מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							שנה	
	+138	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
							סך הכול		
								<b>סך הכל</b>	
								<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>	
123	48.3	5.5	7.1	7.4	11.7	11.2	8.8	100.0	1996
125	50.7	6.1	6.8	7.1	11.5	10.2	7.6	100.0	1997
128	52.0	5.5	7.0	7.0	11.0	10.0	7.5	100.0	1998
									<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
129	52.3	5.9	7.6	7.8	8.8	9.9	7.6	100.0	1996
131	54.3	6.5	7.2	7.5	8.5	9.3	6.7	100.0	1997
134	55.5	6.0	7.0	7.5	8.5	9.0	6.5	100.0	1998
									<b>חיילים משוחררים</b>
6.6	10.2	1.1	2.4	3.2	39.1	23.3	20.8	100.0	1996
67	9.8	1.1	1.9	2.7	45.4	20.8	18.3	100.0	1997
68	8.8	1.5	2.0	2.7	45.0	20.0	20.0	100.0	1998
									<b>מחפשי עבודה</b>
									<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>
106	41.9	6.0	7.6	8.0	13.4	12.9	10.3	100.0	1996
110	45.0	6.6	7.3	7.7	13.0	11.6	8.8	100.0	1997
114	46.0	6.5	7.0	7.5	13.0	11.5	8.5	100.0	1998
									<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
112	46.2	6.5	8.2	8.7	10.0	11.5	8.8	100.0	1996
115	48.9	7.2	7.8	8.2	9.6	10.6	7.7	100.0	1997
118	4.9	7.0	8.0	8.0	10.0	10.0	8.0	100.0	1998
									<b>חיילים משוחררים</b>
56	-	-	-	-	49.3	26.7	24.0	100.0	1996
51	0.9	0.4	1.0	1.6	51.8	13.4	20.9	100.0	1997
52	-	-	-	-	55.0	25.0	20.0	100.0	1998
									<b>בהכשרה מקצועית</b>
									<b>כלל המקבלים דמי אבטלה</b>
220	83.7	2.8	4.6	3.9	2.5	1.7	0.9	100.0	1996
223	85.6	2.6	4.1	3.3	2.1	1.5	0.8	100.0	1997
225	85.9	2.5	4.0	3.3	2.0	1.5	0.8	100.0	1998
									<b>עבדו קודם לאבטלתם</b>
225	85.7	2.7	4.2	3.2	2.1	1.4	0.7	100.0	1996
228	87.6	2.4	3.8	2.7	1.7	1.2	0.6	100.0	1997
230	87.4	2.5	4.0	2.5	2.0	1.6	0.6	100.0	1998
									<b>חיילים משוחררים</b>
166	63.5	4.0	8.3	10.9	6.8	4.1	2.6	100.0	1996
16	63.2	4.9	7.4	9.6	7.1	5.0	2.8	100.0	1997
166	62.5	5.0	8.0	10.0	7.0	5.0	2.5	100.0	1998

\* חנתונים מתייחסים למקבלים דמי אבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנת המתאימה.

זכאותו למספר ימים זה במשך שנה מיום שהחל להיות מובטל. חייל משוחרר זכאי לדמי אבטלה במשך תקופה מרבית בת 70 יום. הגבלה זו במספר ימי הזכאות אינה חלה על מי שנשלח לקורס הכשרה מקצועית.

בד בבד עם גידול מספר המקבלים דמי אבטלה ב-1997 גם משך קבלת דמי האבטלה גדל בהשוואה לשנת 1996: משך הזמן שנדרש לחיפוש עבודה ב-1997 היה 110 יום, לעומת 106 יום ב-1996 (לוח מס. 5). מי שהיו בהכשרה מקצועית ב-1997 קיבלו דמי אבטלה במשך 223 יום בממוצע, שכן אבטלתם נמשכה, למעשה, במשך הקורס כולו; ואילו משך האבטלה של המובטלים האחרים היה כמשך חיפוש העבודה. 85% מכל המקבלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית קיבלו דמי אבטלה יותר מ-138 יום, שהוא מספר הימים המרבי שמי שאינו משתתף בקורסים להכשרה מקצועית רשאי לקבל עבורו דמי אבטלה.

החיילים המשוחררים שנמנו על מקבלי דמי האבטלה אשר חיפשו עבודה קיבלו דמי אבטלה במשך כ-51 יום בממוצע. התמעטות מספר הימים שעבורם שולמו דמי אבטלה בארבע השנים האחרונות נבעה בעיקר מהשינוי שהונהג בחוק, אשר צמצם את מספר ימי זכאותו של חייל משוחרר מ-138 ל-70, כאמור לעיל. מקבלי דמי האבטלה שלא נמנו על החיילים המשוחררים קיבלו ב-1997 דמי אבטלה עבור כ-115 יום בממוצע.

#### 4.5.5 סכום דמי האבטלה והיקף התשלומים

לוח מס. 6 מלמד, כי כ-60% ממקבלי דמי האבטלה בשנת 1997 קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שלא עלה על מחצית השכר היומי הממוצע במשק. עוד 38% קיבלו דמי אבטלה בסכום שבין מחצית השכר הממוצע ועד למלואו. פחות מ-3% קיבלו דמי אבטלה בסכום גבוה מן השכר הממוצע במשק. בהשוואה לשנת 1996 רמת דמי האבטלה ליום הייתה גבוהה יותר: ב-1997 דמי האבטלה הממוצעים ליום היו 49.1% מהשכר הממוצע במשק לעומת 47.6% ב-1996.

לוח מס. 6: מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה (אחוזים), 1998-1980

דמי האבטלה הממוצעים כ- % מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום כחלק מהשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985
46.8	1.7	8.4	19.9	44.7	13.6	11.7	100.0	1990
45.2	1.8	6.3	24.2	43.7	13.2	10.9	100.0	1991
43.8	1.4	5.4	22.3	45.2	14.4	11.3	100.0	1992
42.8	1.2	5.1	21.3	42.7	16.3	13.4	100.0	1993
42.7	1.4	5.2	21.1	42.9	16.8	12.6	100.0	1994
45.5	2.1	6.9	23.9	42.7	14.2	10.2	100.0	1995
47.6	2.6	8.1	26.8	41.9	12.4	8.2	100.0	1996
49.1	2.7	8.9	28.8	42.6	10.1	6.9	100.0	1997
50.0	2.9	9.5	28.6	42.5	10.0	6.5	100.0	1998

נתון זה מלמד, כי ב-1997 מספר בעלי ההכנסות הגבוהות שפוטרו ממקום עבודתם והצטרפו למקבלים דמי אבטלה היה גדול מבשנת 1996 - זאת בעקבות גידול ממדי הפיטורים במשק.

לוח מס. 7 מציג את סך כל תשלומי דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירים שוטפים ובמחירי 1985. הלוח מעיד, שב-1997 חל גידול ריאלי בהיקף תשלומי דמי האבטלה (ב-30.2%). גידול זה נבע מגידולם של מספר המקבלים ושל דמי האבטלה הממוצעים ליום. ב-1998 תשלומי הענף צפויים לגדול ריאלית ב-25% בקירוב לעומת שנת 1997.

לוח מס. 7: היקף תשלומי דמי האבטלה (אלפי ש"ח), 1980-1998

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1980	117.6	25,676.6	651.2
1985	51,380.0	51,380.0	27.8
1990	490,700.0	202,308.8	-1.6
1991	599,119.0	207,523.0	2.6
1992	906,775.0	280,474.8	35.2
1993	944,755.0	265,903.5	-5.2
1994	937,048.0	232,645.1	-12.5
1995	1,177,932.0	265,779.0	14.2
1996	1,506,342.8	305,437.8	14.9
1997	2,137,808.4	397,658.0	30.2
1998	2,820,000.0	497,679.2	25.2

## 4.6 ביטוח אימהות

### 4.6.1 כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות ליולדת הגמלאות הבאות:

מענק לידה - מענק זה כולל שני מרכיבים:

א. מענק אשפוז - המענק נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם ישירות לבית החולים. מאז דצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל עבור לידת פג. בשנתיים הראשונות מיום היכנסו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקף, בינואר 1995, אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אימהות. מאז ינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת המגישה תביעה.

ב. מענק ציוד - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם 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, מענק הלידה גדול יותר: עבור תאומים - 100% מהשכר הממוצע במשק, ועבור כל ילד נוסף - עוד 50% משכר זה.

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 כשכירה, או כעצמאית, או הנמצאת בהכשרה מקצועית, ואשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו עבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים עבור שישה או 12 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת, עד למועד הקבוע בחוק. מאז נובמבר 1994 דמי הלידה ליום הם 100% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו



ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), וזאת - עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אפשר להתחיל לשלם דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר עבור מחצית התקופה אשר במרוצתה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות, לכל היותר.

**קצבת לידה** - הקצבה משולמת למשפחה, שבה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, הנשארים בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, כדי לסייע לה להתמודד עם בעיות כלכליות. היולדת זכאית לקצבת לידה חודשית במשך תשעה חודשים. שיעורה 50% מהשכר הממוצע במשק כשנולדים שלושה ילדים, 75% - כשנולדים ארבעה ילדים, ו-100% - כשנולדים חמישה ילדים או יותר.

**גמלה לשמירת הריון** - גמלה זו נועדה לתמוך באישה עובדת, אשר עקב סיבות הקשורות להריון נאלצת להפסיק לעבוד במשך יותר מ-30 יום ואיננה מקבלת עבורם תשלום ממעבידה, או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה הוא שכרה הממוצע של האישה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ועד לתקרה בת 70% מהשכר הממוצע.

#### 4.6.2 מקבלי גמלאות

ב-1997 שולמו מענקי לידה ל-124,000 יולדות בקירוב (לוח מס. 1). לעומת השנה הקודמת היה זה גידול בן כ-5%. עד 1990 מספר הנשים שקיבלו מענקים אלה היה יציב - 100,000 בקירוב בממוצע לחודש, ושיעור התנודות לשני הכיוונים לא עלה על 2%. מאז 1991 מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה גדל בהתמדה. מ-1990 ועד ל-1994 מספרן גדל ב-13% בקירוב. הדבר נבע מגידול אוכלוסיית הנשים עקב העלייה הגדולה שהגיעה ארצה בשנים הללו וכן מגידול טבעי של אוכלוסיית ישראל. בשנת 1996 שוב נצפה גידול במספר מענקי הלידה, לאחר ירידה בשנת 1995, הנזקפת לביטול זכאותן של תושבות השטחים למענק לידה במרוצתה. הגידול ב-1996 נובע מהגידול הטבעי. ב-1997 גדל מספר הנשים שקיבלו מענקי לידה - דבר המשקף את הגידול במספר הלידות, שניתן לעמוד עליו בעזרת נתוני השנתון

הסטטיסטי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). ב-1998 צפויות 127,000 נשים לקבל מענק לידה.

ב-1997 קיבלו דמי לידה 60,416 נשים. בחמש השנים האחרונות חל גידול ניכר, בן 40%, במספר הנשים שקיבלו דמי לידה: מ-43,000 ב-1992 ל-60,000 ב-1997. ב-1998 צפויות לקבל דמי לידה כ-63,900 נשים. נראה שגל העלייה הגדול, שהגיע ארצה בעיקר בשנים 1990-1991, נותן את אותותיו, ועולות שילדו בשנים האחרונות כנראה כבר צברו לזכותן את תקופת האכשרה הדרושה לקבלת דמי לידה. ניתן לתלות את התופעה בגורם נוסף - גידול מספר הנשים השייכות לכוח העבודה, שמועסקות ואשר צוברות את תקופת האכשרה לקבלת דמי לידה.

ב-1997 כ-6,533 עולות (שעלו מאז שנת 1990) קיבלו דמי לידה. זהו גידול בן 16.7% ביחס

**לוח מס. 1: נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה בממוצע לחודש, 1998-1980**

שנה	מספר מענקי הלידה (אשפוז)	דמי לידה		
		סך הכול	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
1990	103,582	43,711	42.2	73.6
1991	107,512	43,512	40.5	69.0
1992	109,984	44,994	40.9	67.3
1993	115,575	48,780	42.2	67.9
1994	116,669	50,761	43.5	64.0
**1995	113,892	55,597	49.0	66.1
1996	118,051	58,097	48.7	67.1
1997	124,000	60,416	48.7	68.2
1998	127,000	63,900	50.3	..

\* ל-1,000 נשים. מקור: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* מאז 1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו עבור ציוד לנולד.

לשנת 1996. מאז 1992 מספרן של העולות החדשות שמקבלות דמי לידה גדל בהתמדה מדי שנה: מ-880 בקירוב ב-1992 ל-6,500 בקירוב ב-1997 (פי שבעה במהלך חמש שנים). ההסבר לכך הוא משך זמן ההתאקלמות בארץ: ככל שעוברות שנים רבות יותר מיום העלייה, הסיכוי למצוא עבודה גדל, מספר העובדות גדל וכן מספר העולות הזכאיות לדמי לידה. זאת ועוד, ייתכן שהתערות בחברה הישראלית והשתפרות המצב הכלכלי מגדילות את מספר הלידות של העולות.

להלן מאפיינים דימוגרפיים וכלכליים של מקבלות דמי הלידה ב-1997:

א. גילן הממוצע היה 30 שנה. גיל זה גבוה במעט מגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה - 28 שנה. הגיל הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה נשאר יציב במשך מספר שנים. בשנים האחרונות נשמר חלקן הגדול, יחסית, של הנשים בנות הארבעים ויותר בקרב מקבלות דמי הלידה: ב-1997 הן היו 4.2% לעומת 3.3% ב-1990 ו-2.1% ב-1986.

גילן הממוצע של היולדות שקיבלו דמי לידה כמעט לא השתנה בשנים האחרונות, אך מספר הנשים היולדות בגיל מבוגר גדל: בעוד שב-1985 גילן של כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היה מתחת ל-29 שנים, ב-1997 כ-52% מהנשים היו מתחת לגיל זה.

ב. 94.5% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו יהודיות, ו-5.5% לא-יהודיות. התפלגות זו שונה מאוד מהתפלגות כלל הנשים שילדו ב-1997: 70.5% יהודיות ו-31.0% לא-יהודיות. הבדלים אלה בהתפלגות הנשים שקיבלו דמי לידה משקפים את ההבדל בין ההשתתפות של נשים יהודיות ושאינן יהודיות בכוח העבודה: 93% מהנשים שהשתייכו לכוח העבודה ב-1997 היו יהודיות ו-7% לא יהודיות. בשנה האחרונה גדל חלקן של הנשים ילידות אירופה-אמריקה בקרב הנשים שקיבלו דמי לידה, עקב העלייה ממדינות חבר העמים והשתלבות הנשים העולות במעגל העבודה.

ג. כ-94% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 88% מכלל הנשים המועסקות במשק), 3% - עצמאיות, והיתר - חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

## 4.6.3 רמת הגמלאות

מענק לידה - ב-1997 מענק האשפוז גדל ריאלית בשיעור בן 1/2% בקירוב. זאת - בדומה לגידול שנצפה ב-1996. שיטת התשלום עבור אשפוז בודד לא השתנתה ב-1997, למרות שהתשלום לא הועבר ישירות לבתי החולים. סכום התשלום עבור אשפוז של יולדת תלוי במחירו של יום אשפוז הנקבע על ידי משרד הבריאות, והוא צפוי להשתנות ריאלית בהתאם לשינוי מחירו הריאלי של יום אשפוז. ב-1998 מענק האשפוז ירד ריאלית ביחס ל-1997, ב-3%. זאת עקב ירידות במחיר יום אשפוז במהלך 1998.

המענק לרכישת ציוד לנולד גדל ב-1997 ב-2% בקירוב לעומת 1996. עליית ערכו הריאלי של המענק נזקפת לגידול השכר הממוצע בשנת 1997. סכום המענק קבוע בחוק כאחוז מהשכר הממוצע. הוא מתעדכן מדי שנה בינואר, ובמהלך השנה העדכון נעשה במועדי תשלום תוספות היוקר בשיעורן של תוספות אלה. ב-1998 ערכו הריאלי של מענק הציוד צפוי לגדול ב-5% בקירוב, בהתאם לתנודות השכר הממוצע.

ב-1997 המענק לציוד היה 18.6% מהשכר הממוצע במשק ונמוך משיעורו ב-1996 (לוח מס. 2). 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. ב-1998 שיעור המענק צפוי להיות גבוה במעט משיעורו ב-1997.

דמי לידה - עד אוקטובר 1994 שיעור דמי הלידה ששולמו ליולדת היה 75% משכרה היומי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה. מאז נובמבר 1994 משולמים דמי לידה לפי מלוא השכר הממוצע של האישה<sup>1</sup> בשלושת החודשים שקדמו ללידה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. בבדיקה שנערכה לאחר שנה מיום תיקון החוק נמצא, שלמרות ניכוי המסים במקור 96% מהנשים קיבלו יותר מכפי שהיו מקבלות בשיטת החישוב הקודמת. 75% מן הנשים שהפסידו מן השינוי השתכרו כ-40% יותר מהשכר הממוצע, ושכרן החודשי הממוצע היה כמעט כפול מהשכר הממוצע במשק בשנה זו.

<sup>1</sup> בינואר 1995 הורחב בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי, ומאז הוא כולל את מרבית רכיבי השכר. לפיכך חבסיס לתשלום דמי הלידה גדל אף הוא, וכלולים בו מרבית רכיבי שכרה של האישה.

## לוח מס. 2: רמת גמלאות האימהות, 1980-1997

דמי לידה ליום	מענק לידה (ממוצע ליולדת)			שנה
	מענק ציוד	מענק 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
14.0	182.3	802.8	985.1	1990
14.1	175.4	895.7	1,071.1	1992
14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
14.6	176.2	867.1	1,057.9	1994
22.3	187.1	941.1	1,128.2	1995
23.3	185.5	945.1	1,130.5	1996
24.7	188.6	946.8	1,135.4	1997
25.1	197.0	917.7	1,114.7	1998

## אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

45.5	15.4	66.5	81.9	1980
40.4	16.4	68.9	85.3	1986
44.3	19.2	84.8	104.0	1990
45.7	19.1	96.4	115.5	1992
45.7	19.0	94.1	113.1	1993
45.5	18.4	90.5	108.8	1994
69.0	19.3	96.8	116.1	1995
71.4	18.9	96.4	115.3	1996
73.4	18.7	93.7	112.4	1997
73.0	19.1	89.0	108.2	1998

רמתם הריאלית של דמי הלידה הממוצעים ליום ב-1997 הייתה גבוהה ב-5% בקירוב מרמתם ב-1996. שיעור דמי הלידה ביחס לשכר הממוצע גדל ל-73% בקירוב מהשכר הממוצע. זאת - בדומה ליחס בין שיעור שכר הנשים העובדות לבין השכר הממוצע. ב-1998 רמת דמי הלידה ליום צפויה להישאר דומה לזו שב-1997.

מלוח מס. 3 עולה, שב-1997 התפלגות שכר הנשים שקיבלו דמי לידה לפי האחוז מהשכר הממוצע במשק הייתה דומה לזו שנצפתה ב-1996. השינוי המשמעותי חל בין השנים 1994 ל-1995, עם המעבר מתשלום דמי לידה בשיעור בן 75% מהשכר לתשלום בשיעור מלוא השכר. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע במשק תואמת להתפלגות השכר של הנשים.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, תלוי במאפיינים דימוגרפיים תעסוקתיים:

- א. דמי הלידה גדלים עם הגיל. דמי הלידה הממוצעים היו 73% מהשכר הממוצע. דמי הלידה ששולמו לנשים עד גיל 24 היו כ-48% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שדמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 35-39 היו כ-87.6% מהשכר היומי הממוצע במשק, ודמי הלידה ששולמו לנשים בגיל 40 ויותר היו כ-97.5% משכר זה.
- ב. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרברים. בסניף תל-אביב סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה כ-90% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניף עפולה, לדוגמה, כ-64% מהשכר הממוצע.
- ג. סכום דמי הלידה ליום ששולמו לעולות החדשות היה קטן מזה ששולם לוותיקות. העולות קיבלו כ-63% מהשכר הממוצע במשק בממוצע ליום, לעומת כ-75% מהשכר הממוצע במשק שקיבלו יולדות ותיקות.

לוח מס. 3: מקבלות דמי לידה, לפי גובה דמי הלידה (אחזים), 1980-1996

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	שיעור דמי הלידה ליום			
		עד 1/4 השכר הממוצע	1/2 - 1/4 השכר הממוצע	3/4 - 1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר עד 3/4 השכר הממוצע
1980	39,785	22.0	44.4	22.1	8.1
1985	42,755	34.2	42.8	16.8	4.0
1990	43,278	18.9	51.3	21.0	5.5
1991	43,073	18.6	49.4	22.4	5.9
1992	44,995	16.9	50.0	22.9	6.0
1993	48,733	18.1	48.9	22.4	6.5
1994	50,761	23.7	48.8	18.9	5.3
1995	55,596	9.3	30.3	25.8	16.6
1996	58,097	7.1	28.8	26.6	17.7
1997	60,800	7.0	28.5	26.8	17.9

#### 4.6.4 היקף התשלומים

לוח מס. 4 מציג את היקף תשלומי הגמלאות המוענקות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האימהות, לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1997 סך כל תשלומי הענף גדל ריאלית בשיעור בן 8.7%. ב-1998 צפוי גידול ריאלי בן 9.8% בקירוב.

חלקם של תשלומי ענף אימהות בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי היה 6% ב-1997. ב-1998 חלקם של תשלומי ענף אימהות אינו צפוי להשתנות.

לוח מס. 4: היקף התשלומים (מחירים שוטפים ומחירי 1985, מיליוני ש"ח), 1980-1998

שמיירת הריון	מענק לידה				סך הכל	סך כלי תשלומי הגמלאות	שנה
	דמי לידה	מענק ציוד	מענק אשפוז				
			מזח: פגים	סך הכול			
מחירים שוטפים							
	170.7	50.0	..	215.7	265.7	436.4	**1980
	38.6	12.9	..	53.6	66.5	105.1	1985
	134.3	52.1	..	208.0	260.1	394.4	1990
	120.3	44.3	..	189.1	233.4	353.7	***1991
	213.0	74.6	..	355.5	430.1	643.1	1993
	261.2	90.4	35.4	372.0	500.0	793.4	1994
	470.0	90.0	..	493.0	583.0	1,053.8	1995
	580.1	115.4	..	584.7	700.1	1,280.2	1996
27.2	685.9	134.0	104.0	696.9	830.9	1,544.0	1997
34.0	800.0	152.0	125.0	785.0	937.0	1,771.0	1998
מחירי 1985							
	37.3	10.9	..	47.1	58.0	95.3	1980
	38.3	12.8	..	53.2	66.0	104.3	1985
	53.7	20.1	..	80.2	100.3	154.0	1990
	53.3	20.0	..	85.3	105.3	158.4	1991
	59.4	20.8	..	99.2	118.9	179.6	1993
	64.2	20.6	11.2	92.5	124.3	189.9	1994
	106.2	20.3	..	111.4	131.7	237.9	1995
	117.6	23.4	..	118.6	142.0	259.6	1996
5.1	127.6	24.9	..	129.6	154.6	287.2	1997
6.0	141.2	26.8	22.1	138.5	165.4	334.6	1998

\* עד 1997 לא כולל תשלומים לגמלה לשמירת הריון, בדיקות מי שפיר, דמי מזונות וחוצאות מינחל.  
 \*\* מיליוני שקלים ישנים.  
 \*\*\* נתוני אפריל-דצמבר 1991.



## 4.7 ביטוח סיעוד

### 4.7.1 תנאי זכאות

חוק ביטוח סיעוד מקנה לכל קשיש המוגבל בתפקודו זכאות אישית לגמלת סיעוד לפי כללים הקבועים בחוק. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאיורים, 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 ובמבחן תלות. הגמלה ניתנת לקשישים שמתגוררים בקהילה. קשיש המתגורר במוסד סיעודי, או במחלקה סיעודית בבית אבות, אינו זכאי לגמלת סיעוד. מי שגר בבית אבות או בדיור מוגן, אשר רוב דמי החזקתו משולמים על ידו, נחשב כמי שמתגורר בקהילה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין - דהיינו כשירות סיעודי - נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן זוגו בלבד. 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.

גמלת הסיעוד מיועדת 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 תכנית 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 ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי שגר עם בן משפחה המטפל בו, אשר אין 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 עוד, שעל שר העבודה והרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, המונות עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תכנית הטיפול בקשיש 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.

#### 4.7.2 תביעות לגמלה והחלטת פקידי התביעות והוועדות המקומיות

בשנת 1997 - שנת הביצוע העשירית של חוק ביטוח סיעוד - הוגשו למערכת כ-52,019 תביעות (לוח מס. 1): כ-30,275 מהן היו תביעות חדשות, וכ-21,744 - תביעות חוזרות. מספר התביעות גדל ב-7% לעומת שנת 1996.

לוח מס. 1: תביעות, החלטות על זכאות והחלטות ועדה\*, לפי שנת הגשת התביעה, 1997-1991

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	תביעות חוזרות כאחוז מכל התביעות	סך כל החלטות פקידי התביעות** (מספרים)	החלטות על זכאות כאחוז מכל ההחלטות	סך כל החלטות הוועדות (מספרים)
1991	31,004	33.0	29,410	46.5	12,825
1992	38,500	34.4	37,074	50.1	17,522
1993	43,741	35.7	41,268	49.0	19,438
1994	44,398	39.1	43,973	48.0	20,194
1995	47,560	39.6	46,180	50.6	21,531
1996	48,626	41.5	51,586	51.5	23,300
1997	52,019	41.8	50,458	50.5	24,494
1998	55,000	42.8	51,400	51.0	25,400

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

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

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-33.0% בשנת 1991 ל-41.8% בשנת 1997. לפי מגמה זו, חלק ניכר מתובעיה הצפויים של גמלת הסיעוד יהיה קשישים, שתביעתם נדחתה ואשר ישובו לתבוע גמלה פעם ושוב.

בשנת 1997 החליטו הוועדות המקומיות 24,494 החלטות ראשונות על סוג הגמלה שתינתן (שירותים או גמלת כסף), על סוגי השירותים שייכללו בתוכנית הטיפול, על ספקי השירותים ועל האחראיות למעקב אחר מתן השירותים. בממוצע התקבלו כ-2,041 החלטות בחודש. יש להזגיש, שהוועדות עסוקות יותר ויותר בשינוי התכניות הקיימות, בהתאמתן ובדיונים חוזרים.

50.5% מההחלטות של פקידי התביעות היו אישורי זכאות, ו-49.5% מהן היו החלטות לדחות את התביעה לגמלת סיעוד. סיבת הדחייה הייתה על פי רוב (ב-88.2% מהמקרים) רמת מוגבלות נמוכה מזו המוכרת לצורך קבלת גמלה (לפי מבחן התלות). רק כ-1.6% מן התביעות נדחה לאחר מבחן הכנסות, ואילו 10.2% נדחו בשל היעדר תנאי זכאות בסיסיים (גיל, מגורים במוסד סיעודי וכו').

בשנת 1998 מספר התביעות צפוי לגדול במקצת, ל-55,000, ואחוז האישורים - ל-51%.

### 4.7.3 זכאים לגמלה ורמת הגמלה

מספר הזכאים לגמלת סיעוד מדי חודש במרוצת שנת 1997 היה 72,912 במוצע. כפי שאפשר לראות בלוח מס. 2, ל-78% מאלה שנמצאו זכאים בשנת 1997 אושרה רמת זכאות נמוכה, ול-21.8% - רמת זכאות גבוהה. ניתן להצביע על ירידה הדרגתית שחלה בשיעור הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה במרוצת השנים מאז 1988. רק ל-3% מהזכאים לגמלת סיעוד הוענקה גמלה מופחתת (השווה למחצית הגמלה המלאה בכל אחת משתי רמות הגמלה - בהתאם לשתי רמות התלות) בשל הכנסות גבוהות. ב-1998 המספר החודשי הממוצע של הזכאים לגמלה צפוי לגדול ל-77,500 איש בקירוב. שיעור מקבלי הגמלה

לוח מס. 2: זכאים לגמלה\*, לפי רמת הגמלה (ממוצע חודשי), 1995-1991

שנה	רמת הגמלה**				סך הכול	
	150%	100%	***75%	***50%	אחוזים	מספרים
1991	22.6	75.4	0.7	1.3	100	31,058
1992	21.6	76.2	0.8	1.4	100	37,734
1993	21.0	76.6	0.7	1.6	100	45,776
1994	20.5	77.1	0.7	1.7	100	52,067
1995	20.9	76.4	0.8	1.9	100	59,023
1996	21.1	76.1	0.8	2.0	100	65,995
1997	20.9	76.1	0.9	2.1	100	72,912
1998	21.0	75.9	1.0	2.1	100	77,500

\* כולל מספר הזכאים שהגישו תביעה בשנה קודמת, אך שזכאותם נקבעה בשנה המצוינת בלוח.  
 \*\* רמת הגמלה היא זו שנקבעה בחלטה הראשונה, לאחר הגשת התביעה.  
 \*\*\* רמות אלו הן הגמלה המופחתת של תובעים שלא עמדו במבחן ההכנסות, אך אשר נמצאו זכאים לגמלה בת 100% או 150%, בהתאמה, על פי קריטריון התפקוד.

ברמה הגבוהה בת ה-150% ירד ב-1997 במעט על חשבון עלית שיעור מקבלי הגמלה בת ה-100%.

#### 4.7.4 תכניות טיפול

תכניות הטיפול שנקבעו בוועדות המקומיות במהלך השנה הנסקרת היו דומות לאלו שנקבעו בשנה הקודמת. 78.6% העדיפו לקבל טיפול אישי בלבד בבית הזכאי. תכניתם של 16.3% מהזכאים כללה טיפול אישי בבית וכן שירות נלווה, דוגמת מוצרי ספיגה או כביסה. בהתייחס ל-4.6% מן הזכאים (לעומת 5% בשנה הקודמת) נקבע, שכל תכנית הטיפול (2.2%), או חלק ממנה (2.4%), יבוצע במרכז יום (לוח מס. 3).

לוח מס. 4 מציג את מקבלי השירותים בשני מועדים, לפי סוג השירות ולפי העלות הממוצעת של המקבל. אפשר לראות שהשירות העיקרי הניתן אכן היה טיפול אישי. הוא סופק בחודש אוקטובר 1997 ל-75,371 מקבלים, בעלות ממוצעת של 1,132 ש"ח לחודש

## לוח מס. 3: תכניות טיפול של מקבלים חדשים, לפי רמת הגמלה, 1997

150%	100%	75%	50%	סך הכול	סוג התכנית
6,568	18,331	305	843	26,047	סך הכול: מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	טיפול אישי בבית בלבד
64.6	83.0	77.4	91.1	78.6	טיפול במרכז יום בלבד
3.0	1.7	8.5	2.5	2.2	טיפול בבית ובמרכז יום
2.2	2.6	3.0	1.2	2.4	טיפול בבית ושירותים
29.4	12.2	8.9	4.4	16.3	אחר
0.8	0.4	2.3	0.8	0.6	

## לוח מס. 4: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלותן, 1996-1997

עלות ממוצעת לשעת שירות (ש"ח)	מספר שעות ממוצע למקבל בחודש	עלות ממוצעת למקבל בחודש (ש"ח)	עלות חודשית (אלפי ש"ח)	מספר מקבלים	סוג התכנית
------------------------------	-----------------------------	-------------------------------	------------------------	-------------	------------

## אוקטובר 1996 (מספר מקבלים = 61,706)

24.3	46.6	1,125	66,025	58,689	טיפול אישי*
-	-	860	4,175	4,855	מרכז יום**
-	-	234	1,069	4,569	מוצרי ספיגה
-	-	71	48	618	מכבסה ואחר
-	-	51	418	8,204	משדרי מצוקה

## אוקטובר 1997 (מספר מקבלים = 75,371)

26.7	42.43	1,132	75,793	66,934	טיפול אישי*
58.1	13.02	757	4,064	5,370	מרכז יום**
-	-	256	1,328	5,198	מוצרי ספיגה
-	-	72	49	612	מכבסה ואחר
-	-	56	535	9,530	משדרי מצוקה

\* כולל עבודות בית קלות.

\*\* העלות הממוצעת של יום שחייה במרכז יום שווה לשתי שעות טיפול בבית או לשלוש, לפי רמת הגמלה.

למקבל, ובעלות כללית של כ-76 מיליון ש"ח. בממוצע ניתנו למקבל 42.4 שעות טיפול אישי בחודש, בעלות ממוצעת של 26.7 ש"ח לשעת טיפול.

יש לציין, שמספר המקבלים משדרי מצוקה גדל מאז אוקטובר 1996 ועד לאוקטובר 1997 ביותר מ-16%. זאת - כחלק מהימשכות מגמת הרחבתם של השירותים המוצעים.

#### 4.7.5 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.

ההחלטה להיעזר בארגונים ולא להעסיק עובדים פרטיים נועדה למנוע יצירת יחסי עובד-מעביד בין המוסד לביטוח לאומי לבין אלפי נותני השירותים הפרטיים ברחבי הארץ.

לוח מס. 5: מקבלי שירותים, שעות שירות ועלות השירות, לפי ספק השירות, ספטמבר 1997

תשלומים (אלף ש"ח)		שעות שירות		מקבלי שירותים*		ספק השירות
אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	
100.0	354,916	100.0	14,637,274	100.0	94,758	סך הכול
19.4	68,780	18.2	2,666,651	16.7	15,812	מט"ב
19.8	70,281	16.1	2,365,497	18.0	17,065	עמותה**
59.5	211,382	64.5	9,440,396	64.4	61,000	ארגון פרטי***
1.3	4,473	1.2	164,730	0.9	881	קיבוץ/מושב

\* מתייחס למקבל שירות מכל מקור שהוא. זכאי המקבל שירות מיותר ממקור אחר נספר יותר מפעם אחת.

\*\* כולל מרכז-יום ו"הקדש".

\*\*\* כולל שותפות.

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.

התפלגות מקבלי השירות לפי סוג ספק השירות בחודש ספטמבר 1997 (לוח מס. 5) מעידה, ש-64.4% מהזכאים קיבלו את השירותים מארגון פרטי (לעומת 62.4% ב-1996), 16.7% קיבלו אותם מארגון מט"ב (לעומת 18.3% בשנה הקודמת), 18% - מעמותות ציבוריות אחרות, ו-1% - באמצעות קיבוצים המוכרים כנותני שירותים. ההתפלגות הייתה דומה גם מבחינת מספר שעות השירות שניתנו וגם מבחינת סכום התשלומים. השירותים המסופקים במסגרת החוק ניתנים במידה שווה על ידי ארגונים פרטיים ועל ידי ארגונים ציבוריים.

#### 4.7.6 היקף התשלומים

בתשלומים המועברים לביצוע 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.

בשנת 1997 הועברו 1,071.3 מיליון ש"ח למימון חוק ביטוח סיעוד: כ-950 מיליון עבור מתן השירותים לזכאים, והיתר - לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים ולביצוע מבחן התלות. סכום בן כ-69.1 מיליון ש"ח הועבר למשרד העבודה והרווחה ולמשרד חבריאאות להגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח מס. 6). בשנת 1998 צפוי סכום המימון של חוק סיעוד לעלות ל-1,314 מיליון ש"ח.

לשם פיתוח תשתית השירותים הקהילתיים והמוסדיים הוקמה ועדה ארצית סטטוטורית, שמתפקדה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדר עדיפויות וכיו"ב. בתחום הקהילתי פוחת במידה מסוימת פיתוח מרכזי היום, ומושם דגש

לוח מס. 6: העבודות השלופים לזימון חוק ביטוח שיעור (מהיריים שוטפים), 1986-1998

שנה	סך כל העלות (אלפי ש"ח)	גמלאות סיעוד*		העברה לגורמי חוץ**	פיתוח שיירות	שיקומים קהילתיים***	מאושפזים במוסדות	אחר****
		על חשבון המוסד	על חשבון האוצר					
1986	8,037	-	-	-	-	4,054	3,983	-
1987	17,160	357	-	-	1,237	10,449	5,117	-
1988	54,496	23,742	3,432	3,840	2,666	4,116	14,330	2,400
1989	142,420	94,810	12,232	4,950	5,503	3,250	16,615	5,060
1990	197,480	142,500	17,282	4,958	8,321	2,380	20,149	1,890
1991	274,400	201,371	24,036	6,423	13,418	-	27,577	1,575
	359,946	261,386	38,194	8,019	13,506	-	38,452	404
1993	459,662	330,963	60,993	10,189	11,657	-	44,286	1,574
1994	592,866	408,156	87,482	17,378	16,985	-	59,843	3,022
1995	743,801	502,283	114,865	28,473	15,580	-	78,719	3,881
1996	880,070	608,950	150,400	28,390	16,250	-	71,520	4,560
1997	1,071,348	764,058	185,376	31,241	14,903	-	69,115	6,655
1998	1,313,651	913,000	247,000	42,000	27,200	-	81,600	2,851

\* תשלומים בפועל, על פי דיווח מחלקת הכספים.

\*\* תשלומים עבור העברת מנתני תלות והשתתפות בועדות המקומיות.

\*\*\* מאז שנת 1988 ניתנת הקצאה מוקטנת למשרד העבודה והרווחה בלבד.

\*\*\*\* עד שנת 1991 סעיף זה כולל הפרשי שכר ופיצויי התייקרות. מאז 1992 סעיף זה כולל מימון עבור מחקרים, מפעלים מיוחדים וסייע משפטי.



רב יותר על שיפוצים במתקנים קיימים בתחום המוסד. חוק ביטוח סיעוד משתלב בתכנית האב הלאומית להגדלת היצע המיטות לקשישים סיעודיים ותשושים. תכנית זו הוכנה על ידי הגורמים הממלכתיים והציבוריים המופקדים על תחום האשפוז, כגון משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, קופת החולים הכללית, משען ואש"ל. המגמה בשנים האחרונות אינה להועיל בבניית מוסדות חדשים, אלא לשפר את המתקנים הקיימים. לפיכך מוקצבים לציודם של המוסדות הקיימים משאבים רבים יותר. תחום נוסף שפיתוחו נמשך בשנת 1998 הוא שיפור הטיפול הניתן במוסדות הפרטיים הקטנים. תחום זה אמור להשתפר על ידי שינוי הגישות המינהליות המקובלות היום.

חלק שני

סוגיות נבחרות בתחום הרווחה

## **פרק 5**

**התכניות לצמצום ממדי האבטלה  
במדינות האיחוד האירופי: 1995-1998**

**ז'ק בנדלק**

## 5.1 מבוא

התרחבות תחולת האבטלה במדינות האיחוד האירופי באמצע שנות ה-90 חייבה את הממשלות וכן את מוסדות האירופיים למצוא פתרונות חדשים לחרחבת התעסוקה. ברם, אמצעי המדיניות המסורתיים, כגון הגדלתן של הצריכה ושל ההשקעה הציבורית, גרמו לגרעונות גדולים בתקציבי המדינות האירופיות מבלי להוריד את שיעורי האבטלה המתמשכים.

המלחמה באבטלה הפכה כיום לאתגר הכלכלי העיקרי של מדינות אירופה. בכינוסי המועצה האירופית שהתקיימו בדצמבר 1994<sup>1</sup> וכן בנובמבר 1997<sup>2</sup> נקבעו כללים למדיניות משותפת לצמצום ממדי האבטלה, והומלץ על שימוש אינטנסיבי יותר בצעדים "אקטיביים" ליצירת מקורות עבודה חדשים לצד האמצעים "הפסיביים", כגון הבטחת הכנסת מינימום לבלתי מועסקים.

לאור האבטלה הגוברת בישראל יש עניין מיוחד בבחינת הנסיון האירופי במלחמה באבטלה. מטרת פרק זה לתאר את הצעדים לעידוד התעסוקה שננקטו ב-15 מדינות האיחוד האירופי בשנים 1995-1998 ולסקור בקצרה את מאפייניהם ואת השפעותיהם על היקף התעסוקה. המאמר מתבסס בעיקר על פרסומי האיחוד האירופי,<sup>3</sup> על הנתונים הסטטיסטיים של הלשכה האירופית לסטטיסטיקה<sup>4</sup> וכן על המאגר האירופי של נתוני תעסוקה.<sup>5</sup>

## 5.2 מגמות עיקריות

### 5.2.1 מצב האבטלה במשק האירופי

לאחר כשני עשורים, שבמרוצתם נצפתה התגברות ממושכת בממדי האבטלה במרבית

---

<sup>1</sup> Essen European Council, "Towards a European Jobs Strategy", 1994.

<sup>2</sup> Luxembourg European Council, "European Jobs Summit", 1997.

<sup>3</sup> European Commission, "Employment in Europe – 1996", Brussels, 1996.

<sup>4</sup> Statistical Office of the European Communities (EUROSTAT), "Eurostat Statistics", April 1998.

<sup>5</sup> European System of Documentation on Employment – SYSDÉM.

מדינות המערב, מסתמנת ירידה ברמת האבטלה שהחלה במהלך שנת 1996. למרות מגמה חדשה זו, שיעור הבלתי מועסקים במדינות האיחוד האירופי נשאר עדיין גבוה: במרס 1998 נרשמו כ-17.4 מיליון מובטלים, שהם כ-10.3% מכוח העבודה האזרחי, לעומת 10.7% במרס 1997 ו-10.9% במרס 1996. לוח מס. 1 מציג את שיעור הבלתי מועסקים במרס 1998 וכן את שיעור האבטלה בקרב הצעירים עד גיל 25.

למרות שמאז אמצע שנת 1996 נרשם שיפור במצב האבטלה ברוב המדינות האירופיות - בגרמניה, בלוקסמבורג, באוסטריה ובשוודיה, נמשכה החמרה, ואילו בצרפת וביוון שיעור האבטלה כמעט לא השתנה.

לוח מס. 1: בלתי מועסקים באיחוד האירופי - סך הכול, וצעירים עד גיל 25 (מרס 1998)

מדינה	אחוז הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזרחי	אחוז הבלתי מועסקים מן הצעירים עד גיל 25
ממוצע	10.3	20.1
אוסטריה	4.5	6.7
איטליה	12.0	33.4
אירלנד	9.4	13.9
אנגליה	6.5	13.6
בלגיה	9.0	22.4
גרמניה	10.0	10.5
דנמרק	4.8	6.9
הולנד	4.6	8.2
יוון	9.0	23.0
לוקסמבורג	2.2	6.1
ספרד	19.5	36.7
פורטוגל	6.5	15.0
פינלנד	12.6	25.7
צרפת	12.0	27.0
שוודיה	8.3	17.7

## 5.2.2 מאפיינים חברתיים, דימוגרפיים וכלכליים

מאפייני האבטלה במדינות אירופה מעידים על התרחבותה בארבע קבוצות עיקריות:

- צעירים עד גיל 25;
- אוכלוסיות בעלות השכלה נמוכה;
- עובדים מבוגרים בגיל 55 ויותר;
- מובטלים כרוניים, שלא עבדו ב-12 החודשים האחרונים.

### 5.2.2.1 צעירים עד גיל 25

שיעור האבטלה בקרב הצעירים (ראה לוח מס. 1) היה גבוה פי שניים משיעור האבטלה הממוצע: בתחילת שנת 1998 כ-20.1% מהצעירים היו בלתי מועסקים, לעומת 10.3% מכלל כוח העבודה האזרחי במדינות האיחוד האירופי. שיעור המובטלים הצעירים נע בין 36.7% בספרד לבין 6.1% בלוקסמבורג.

גידול ממדי האבטלה בקרב הצעירים נזקף לקושי הגובר למצוא תעסוקה מתאימה בלא ניסיון קודם, וכן להתגברות התופעה של עבודות ארעיות או חלקיות. כמו כן, הקשר בין אבטלה לבין רמת השכלה נחלש בקבוצת הגיל עד 25. במרבית מדינות אירופה גדל מספר הצעירים בעלי מקצוע או השכלה גבוהה שאינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה ומסתפקים בעבודות זמניות או בלתי מקצועיות.

### 5.2.2.2 אוכלוסיות בעלות השכלה נמוכה

מצב האבטלה משקף את השינויים המבניים שמתחוללים בארצות מערב: מחד גיסא, התכווצות הפעילות של ענפי הכלכלה עתירי העבודה, אשר רובם העסיק עובדים בלתי מקצועיים (תעשיות מסורתיות, חקלאות, בנייה), ומאידך גיסא, התרחבותן של תעשיות עתירות ידע, אשר יש בהן סימני מחסור במשלוחי-יד מסוימים.

מניתוח נתוני כוח העבודה במדינות האיחוד האירופי עולה, כי נרשמה בשנים האחרונות ירידה מתמדת בתעסוקת עובדים לא-מיומנים ובעלי השכלה נמוכה, לעומת גידול התעסוקה בענפים עתירי השכלה. לדוגמה, שיעור האבטלה בקרב גברים בגיל 25-49

שלמדו שמונה שנים בלבד הגיע בשנת 1996 לכ-12%, לעומת 6.5% מן הגברים שסיימו 12 שנות לימוד וכ-5% מן הגברים בעלי ההשכלה הגבוהה.

### 5.2.2.3 עובדים מבוגרים (בני 55 ויותר)

השפל התעסוקתי שמתבטא בסגירת מפעלים ובפיטורי עובדים פוגע קשות בעובדים בני 55 ויותר, אשר סיכוייהם למצוא עבודה חדשה קלושים ביותר. מצב התעסוקה בקרב העובדים בני ה-55 ויותר אינו בא לידי ביטוי בשיעורי האבטלה, שכן הממשלות מעודדות פרישה מוקדמת על מנת להוציאם משוק העבודה. כך, למשל, בשנת 1995 השתתפות הגברים בגיל 55-59 בכוח העבודה האזרחי ירד לשפל של 67% (לעומת 74% בשנת 1985) ול-32% בלבד בקבוצת הגיל 60-64 (לעומת 40% בשנת 1985).

### 5.2.2.4 מובטלים כרוניים

לרפיון בשוק העבודה במדינות האיחוד האירופי אופיינית גם התארכותם של תקופת האבטלה ושל משך חיפוש העבודה. בשנים 1995-1996 כ-49% מהבלתי מועסקים היו ללא תעסוקה במשך שנה ויותר (לעומת 41% בשנת 1992), וכ-60% מהם היו מובטלים במשך שנתיים לפחות.

## 5.3 ממדיניות פסיבית למדיניות אקטיבית

התעצמות ממדי האבטלה במדינות האיחוד האירופי חייבה את קובעי המדיניות להתמקד במציאת פתרונות תעסוקתיים למובטלים, ולא להסתפק בתשלום דמי אבטלה בלבד. מטרת גישה זו היא להתזיר את המובטלים למעגל התעסוקה במהירות האפשרית ולהימנע מתקופות אבטלה ממושכות.

עידוד השתלבותם של המובטלים בשוק העבודה הוא הבסיס למדיניות התעסוקה "האקטיבית" (Active employment policy), אשר מחליפה בהדרגה את המדיניות "הפסיבית" (Passive policy) שהייתה נהוגה עד כה, ושאוּפייניים לה בעיקר תשלום דמי אבטלה ועידוד עובדים מבוגרים לצאת לפרישה מוקדמת.

### 5.3.1 הקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה

מרבית מדינות האיחוד האירופי החמירו בשנים האחרונות את תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה. צעדים אלו מתייחסים לתקופת האכשרה, לתקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה וכן לאופן חישוב הגמלה.

להלן מספר דוגמאות להתמרת התנאים לקבלת דמי אבטלה:

א. בדנמרק התקופה המירבית לתשלום דמי אבטלה צומצמה משבע שנים לחמש, ונקבע כי לאחר שנתיים ראשונות של קבלת דמי אבטלה המובטל יצטרך לעבור הכשרה מקצועית כדי להיות זכאי לקבל דמי אבטלה שלוש שנים נוספות.

ב. בגרמניה דמי האבטלה מחושבים על בסיס שכרו הממוצע של המובטל ב-12 החודשים האחרונים – במקום על ששת החודשים האחרונים, כפי שהיה נהוג עד 1996.

ג. בפינלנד תקופת האכשרה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה הוארכה לאחרונה משישה לעשרה חודשי עבודה.

ד. באנגליה המובטל חותם על התחייבות (Jobseeker's agreement), שבה הוא מתחייב לחשתתף בתכנית מפורטת של הכשרה מקצועית ושל חיפוש עבודה מתאימה אשר נקבעת מראש.

ה. באוסטריה הוחמרו הסנקציות לגבי מובטלים המסרבים לעבור הכשרה מקצועית ותדוחים עבודה "מתאימה": כאשר דמי האבטלה נשללים בפעם הראשונה, השלילה היא לשישה שבועות, וכל סירוב נוסף גורם לשלילה שמונה שבועות נוספים.

לעומת זאת, מדינות אחרות נוקטות צעדים ה"מקלים" על המובטלים, כגון:

- צרפת איננה דורשת מהמובטלים להתייצב בשירות התעסוקה;

- בלגיה עדיין איננה מגבילה את קבלת דמי האבטלה בזמן.



### 5.3.2 עדיפות לתמיכה האקטיבית

גישת התמיכה האקטיבית הפכה לאחרונה למדיניות משותפת של כל מדינות האיחוד האירופי במגמה לייעל את צעדיהן לצמצום ממדי האבטלה. הכנס המיוחד של מועצת האיחוד האירופי שהתקיים בלוקסמבורג בנובמבר 1997 קבע בהחלטותיו, כי על מדינות האיחוד להעדיף את הגישה האקטיבית למלחמה באבטלה, כך שלפחות 20% מהמובטלים ייהנו מצעדים אקטיביים להיקלטות בשוק העבודה.

לוח מס. 2 מציג את ההוצאות האקטיביות כאחוז מהתל"ג וכן כאחוז מסך כל ההוצאות הציבוריות לתעסוקה במדינות האיחוד האירופי בשנת 1997. יש הבדלים משמעותיים בין המדינות, שכן חלקן של ההוצאות האקטיביות בתל"ג נע בין 0.3% בלבד ביוון לעומת 3% בשוודיה. ברוב המדינות שיעור ההוצאות האקטיביות גדול מ-20%, והשיעור הממוצע הוא כשליש מסך כל ההוצאות. המגמה האופיינית לעשור האחרון היא גידול חלקן של ההוצאות האקטיביות בתל"ג, אך ירידה בסך כל ההוצאות הציבוריות לתעסוקה, שכן בשנים האחרונות חל גידול בתשלומי דמי האבטלה בכל המדינות האירופיות.

המדיניות במישור הפיננסי, שמטרתה להפוך את ההוצאות הציבוריות לאקטיביות יותר (Activating expenses), מפנה את התקציבים המיועדים לתשלום דמי האבטלה לאמצעים חדשים המעודדים יצירת מקומות עבודה נוספים. בשנים האחרונות, מדינות האיחוד האירופי נוקטות אמצעים אקטיביים בשלושה כיוונים שונים:

א. מתן סיוע למעסיקים המגייסים עובדים נוספים: סיוע מסוג זה מתבטא בעיקר בהענקת תשלום סכום קבוע עבור כל עובד חדש המתווסף למצבת העובדים הקיימת, בהפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי או בהעברת תשלומי דמי האבטלה הנותרים לזכות המובטל למעסיק המגייס אותו לראשונה;

ב. סיוע למובטל לחזור למעגל התעסוקה: לדוגמה, מובטל שחוזר לעבוד ימשיך לקבל את סכומי דמי האבטלה הנותרים המגיעים לו בנוסף על תשלום השכר המגיע לו ממעסיקו;

## לוח מס. 2: שיעור ההוצאות האקטיביות במדינות האיחוד האירופי - 1997

ההוצאות האקטיביות כאחוז מ -		מדינה
סך כל ההוצאות לתעסוקה	התלייג	
35	0.6	סך הכול
20	0.4	אוסטריה
47	0.8	איטליה
35	1.7	אירלנד
28	0.5	אנגליה
32	1.4	בלגיה
38	1.2	גרמניה
34	2.3	דנמרק
34	1.3	הולנד
33	0.3	יוון
15	0.4	לוקסמבורג
21	0.7	ספרד
30	0.7	פורטוגל
28	1.5	פינלנד
38	1.3	צרפת
52	3.0	שוודיה

ג. הקדמת גיל הפרישה: הממשלה יכולה לעודד פרישה מוקדמת של עובדים בני 55 ויותר וכן להעניק סיוע למעסיקים המגייסים עובדים צעירים במקומם.

#### 5.4 תכניות נבחרות של תמיכה אקטיבית בארצות אירופה

סוגים שונים של תמיכה אקטיבית מונהגים כעת במדינות האיחוד האירופי, כגון: תכניות להכשרה מקצועית, סובסידיה לשכר או התייעלות שירותי התעסוקה. בשנת 1996 כ-30%

לוח מס. 3: התפלגות ההוצאות הציבוריות לתמיכה אקטיבית במדינות האיחוד האירופי, לפי סוג הוצאה - 1995 (אחוזים)

מדינה	סך הכול	הכשרה מקצועית	סובסידיה לעבודה	התייעלות שירותי התעסוקה	תעסוקת הצעירים	תעסוקת הנכים
סך הכול	100	30	25	17	16	12
אוסטריה	100	30	13	38	3	16
איטליה	100	..	..	..	..	..
אירלנד	100	32	19	10	29	10
אנגליה	100	24	7	38	26	5
בלגיה	100	20	51	18	0	11
גרמניה	100	18	30	42	8	2
דנמרק	100	30	29	17	4	20
הולנד	100	13	10	17	9	51
יוון	100	18	30	42	8	2
לוקסמבורג	100	8	16	15	38	23
ספרד	100	25	30	10	7	28
פורטוגל	100	26	12	17	37	8
פינלנד	100	27	44	11	10	8
צרפת	100	40	18	12	22	8
שוודיה	100	25	31	10	6	28

.. נתונים לא ידועים.

מסך כל ההוצאות האקטיביות במדינות אירופה הופנו להכשרה מקצועית, כ-25% - לסובסידיה לשכר, כ-17% - לשיפור תפקוד שירותי התעסוקה, כ-16% - לתעסוקת הצעירים וכ-12% - לתעסוקת נכים (לוח מס. 3). בשלוש מדינות בלבד - אירלנד, דנמרק וצרפת - ההוצאות להכשרה מקצועית היו הסוג העיקרי של תמיכה אקטיבית. תכניות סובסידיה לעבודה הן חלק הארי של ההוצאות האקטיביות בבלגיה, בפינלנד ובשוודיה. לעומת זאת, לוקסמבורג ופורטוגל מקדישות את רוב משאביהן לתכניות המיועדות

לצעירים. יש לציין את האחוז הגבוה במיוחד (51%) של הוצאות תעסוקה עבור הנכים בהולנד.

#### 5.4.1 הכשרה מקצועית

מדינות האיחוד האירופי מייחסות חשיבות גדולה לשיפור רמת השכלתו של המובטל ולהכשרתו במקצועות הנדרשים בשוק העבודה. בשנים האחרונות התכניות להכשרה מקצועית המופעלות באירופה מתמקדות באוכלוסיות בעלי השכלה נמוכה, בצעירים חסרי הכשרה וללא ניסיון מקצועי וכן בתחומי הטכנולוגיה המתקדמת. סיוע ממשלתי בהכשרה מקצועית בתחומים הנקבעים על ידי צורכי הפיתוח הכלכלי במשק לטווח ארוך ועל פי תכונות היצע כוח-האדם - יאפשר להתאים עובדים בעלי כישורים מוגבלים לשינויים שחלים בשוק העבודה ויעודד מעסיקים לגייס את העובדים המקצועיים הדרושים להרחבת הייצור.

סוגים שונים של תכניות להכשרה מקצועית מופעלים במדינות אירופה.

##### 5.4.1.1 שוברי הכשרה מקצועית

ההכשרה המקצועית ניתנת באמצעות שוברים (Vouchers) או צ'קים למובטלים, הבוחרים את מקום ההכשרה (מן המוסדות המוכרים) ואת תחומי ההכשרה המתאימים להם. שיטה זו נהוגה ופועלת בהצלחה במדינות כגון יוון וצרפת.

הקורסים להכשרה מקצועית ניתנים במימון הממשלה, ובחלק גדול מהמקרים המובטל ממשיך לקבל את דמי האבטלה או תשלום מינימום אחר.

##### 5.4.1.2 הכשרה במפעלים

המעסיק מתחייב להעניק למובטל הכשרה בתוך המפעל ולהעסיקו לאחר מכן תקופה מסוימת. עלות הקורס ממומנת על ידי הממשלה, והמעסיק מקבל סיוע כספי לקליטת העובד במפעל לאחר סיום ההכשרה.

בבלגיה ובספרד, לדוגמה, הממשלה מממנת לצעירים עד גיל 30 חסרי ניסיון קודם קורסים להכשרה מקצועית בתוך המפעלים. לאחר קורס בן שישה חודשים המעסיק הקולט את העובד מקבל סיוע כספי וזוכה להפחתה בתשלומי דמי הביטוח.

### 5.4.1.3 הסבה מקצועית במפעלים

הממשלה מממנת הסבה מקצועית של עובדים הנתונים בסכנת פיטורין וכן חלק משכרם. המפעל מתחייב, בתום ההסבה, להמשיך להעסיק את העובדים תקופה נוספת. הסכמים כאלו יש בצרפת ובשוודיה.

### 5.4.2 סובסידיה לעבודה

התכניות "סובסידיה לעבודה" במדינות אירופה מתייחסות לשלושה סוגי צעדים לצמצום ממדי האבטלה:

- יצירת מקומות עבודה חדשים בשירותים הציבוריים ובסקטור השלישי;
- מתן סיוע למעסיקים הפרטיים עבור כל עובד נוסף;
- עידוד הקמת עסקים קטנים על ידי המובטלים.

#### 5.4.2.1 מקומות עבודה בשירותים הציבוריים ובסקטור השלישי

מימון תעסוקת מובטלים בשירותים הציבוריים, ברשויות מקומיות או במוסדות ללא כוונת רווחה היא צעד הנותן פתרונות תעסוקה זמניים לאוכלוסיות מסוימות (כגון מובטלים כרוניים וצעירים) והעשוי לענות על צרכים חברתיים, שטרם באו על סיפוקם.

באירלנד, לדוגמה, התוכנית לתעסוקה בקהילה (Community Employment Programme) מממנת מאז שנת 1994 העסקת מובטלים כרוניים בשירותים הציבוריים והקהילתיים. במסגרת תכנית זו המובטל מועסק במשרה חלקית (20 שעות בשבוע) במשך תקופה בת שנה ומקבל שכר בן 75% מדמי האבטלה שקיבל בתקופת זכאותו. כ-50,000 עובדים בממוצע לשנה מועסקים במסגרת זו. צעדים אלו תרמו, ככל הנראה, להורדת שיעור האבטלה באירלנד מ-14% ב-1994 ל-9.4% בקירוב ב-1998.

בצרפת הממשלה החליטה בסוף שנת 1997 לעודד תעסוקת צעירים בסקטור השלישי, בעמותות וברשויות מקומיות, במסגרת תכנית המכונה "שירותים חדשים, תעסוקות חדשות" (Nouveaux Services, Nouveaux Emplois). הממשלה מממנת 80% משכרו של העובד (עד שכר המינימום), ו-20% משכרו ממומנים על ידי המעסיק. תקופת ההעסקה לא תעלה על חמש שנים. על פי תכנית זו כ-350,000 מובטלים אמורים להיות מועסקים בסקטור השירותים, ובשנה הראשונה להפעלת התכנית (1998) כבר גויסו כ-100,000 עובדים. נוסף על העסקת עובדים נוספים, מטרת התכנית ליצור ביקוש לשירותים מסוימים ולהופכם לרווחיים עד לגמר הסיוע הממשלתי בתום חמש שנים, כך שיזמים פרטיים יחליפו את הממשלה במימון שירותים אלו.

#### 5.4.2.2 מתן סיוע למעסיקים הפרטיים

מרבית מדינות האיחוד האירופי הנהיגו בשנים האחרונות תכניות למתן תמריץ כספי למעסיקים הפרטיים שמגדילים את היקף התעסוקה במפעלם, על ידי השתתפות המדינה בחלק מהשכר המשולם לעובדים החדשים, או על ידי הורדת עלות העבודה באמצעות הפחתת שיעורי דמי הביטוח החלים על העובדים הנוספים.

כבר באמצע שנות ה-70 הופעלו בארצות הברית ובאירופה<sup>6</sup> תכניות לא מעטות של מתן סיוע למעסיקים להפחתת עלות העבודה. עם התעצמות ממדי האבטלה בתחילת שנות ה-90, רוב מדינות האיחוד האירופי – כגון שוודיה, צרפת או דנמרק – הגדילו את מספר תכניותיהן למתן תמריץ כספי למעסיקים עבור תוספת תעסוקה והרחיבו אותן.

התכנית שהונהגה בצרפת והמכונה "הסכם לשיתוף פעולה" (Convention de Cooperation) והתכנית שהונהגה בגרמניה, "סובסידיה יצרנית לשכר" (Productive Salary Subsidies), מאפשרות להפוך את תשלומי דמי האבטלה לסובסידיה לעבודה. מטרת תכניות אלו לעודד העסקת מובטלים הזכאים לתשלום דמי אבטלה על ידי מתן תמריץ כספי למעסיקים שיגייסו אותם. התמריץ הינו בגובה דמי האבטלה שנתרו לזכות המובטל (אך לא יותר מאשר עבור 360 יום).

<sup>6</sup> ראה: ג. יניב, "סובסידיה לעבודה: מטרות, בעיות וניסיון ארצות אחרות", סקירה שנתית 1989, עמ' 175-185, המוסד לביטוח לאומי, 1990.

במספר מדינות באירופה מופעלות תכניות להפחתת שיעורי דמי הביטוח שחלים על המעסיקים עבור עובדיהם. בבלגיה, לדוגמה, מעסיקים פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי עבור העובדים הנוספים במשך תקופה בת שלוש שנים. כמו כן, בצרפת הפטור הכללי מדמי ביטוח לאומי חל על העצמאים המגייסים עד שלושה עובדים שכירים במשך תקופה בת 12 חודשים.

בחלק מהמדינות הסיוע הממשלתי מתמקד במובטלים כרוניים ומשלב סוגים שונים של סובסידיה לעבודה. בצרפת, לדוגמה, הונהגו מאז סוף 1995 הסדרים מינהליים בין המעסיקים לממשלה המכונים "יזמה - תעסוקה" (Contrats Initiative Emploi). על פי הסדרים אלו, מעסיק המקבל לעבודה עובד שהיה מובטל לפחות 36 חודשים נהנה מפטור מלא מדמי ביטוח לתקופה בת עד 24 חודשים וכן מסכום חודשי קבוע עבור כל עובד נוסף. כאשר משולם שכר מינימום, סיוע זה מקטין את עלות העבודה ב-40% בקירוב.

#### 5.4.2.3 עידוד הקמת עסקים קטנים על ידי המובטלים

מדינות האיחוד האירופי מעודדות מובטלים להקים עסקים עצמאיים באמצעות מתן סיוע כספי, הקלות במיסוי, ייעוץ, סיוע בשיווק ובייצוא וכו'. באנגליה ובגרמניה, תוכניות לעידוד תעסוקה עצמאית מאפשרות למובטל המקים עסק חדש לקבל גמלה חודשית במשך שנה. בצרפת מובטל שמקים עסק עצמאי נהנה מפטור מלא מתשלום דמי ביטוח לאומי, מסיוע כספי חד פעמי וכן מהלוואה בתנאים נוחים.

למרות הסיוע הנדיב שרוב מדינות אירופה מציעות למובטלים להקמת עסק קטן, השפעת תכניות אלו על מצב התעסוקה מצומצמת ביותר: על פי כלכלני האיחוד האירופי, רק כ-2%-4% מהמובטלים מקימים מדי שנה עסק עצמאי בעזרת הסיוע הממשלתי.

#### 5.4.3 הריפורמות בשירותי התעסוקה

צעדים לריפורמה בשירותי התעסוקה ננקטו לאחרונה ברוב מדינות האיחוד האירופי. שינויים אלו, שהם חלק ממדיניות התעסוקה האקטיבית, נזקפים לאי יעילותם של השירותים הקיימים בהצעת פתרונות תעסוקה למובטלים וכן למגמה הכללית של

ליברליזציה ושל דה-רגולציה. כל התכניות הופעלו רק בשנתיים האחרונות, לכן כמעט אין נתונים על הצלחתן של ריפורמות אלו או על כישלונן.

הריפורמות בשירותי התעסוקה הממשלתיים מבוססות על שלושה עקרונות:

א. התמקדות שירותי התעסוקה בקבוצות יעד מועדפות, כגון מובטלים כרוניים או נכים; תכניות כאלו מופעלות כיום בבלגיה, אנגליה וצרפת.

ב. ביזור לשכות התעסוקה: מדינות כמו דנמרק, איטליה, בלגיה והולנד מבזרות את סניפי שירותי התעסוקה ליישובים הקטנים יותר ומגדילות את סמכויותיהם של מנהלי הסניפים על מנת לענות ביתר הצלחה על צורכי שוק העבודה המקומי.

ג. דה-רגולציה של שירותי התעסוקה: חלק ממדינות אירופה (כגון ספרד, גרמניה, אוסטריה והולנד) עוברות תהליך של הפרטת שירותי התעסוקה הממשלתיים והעברתם ליזמים פרטיים ולחברות כוח אדם. במדינות אחרות, כגון צרפת, שירות התעסוקה הממשלתי מפתח קשרים עם חברות כוח אדם פרטיות על בסיס של החלפת מידע על המשרות הפנויות הזמינות.

#### 5.4.4 תעסוקת צעירים

מאחר ש-20% בקירוב מהצעירים במדינות האיחוד האירופי בלתי מועסקים, רוב התכניות לצמצום ממדי האבטלה מתמקדות עתה באוכלוסיית הצעירים, בשילוב שימוש אינטנסיבי יותר במערכת ההכשרה המקצועית.

להלן תכניות נבחרות לעידוד תעסוקת הצעירים המופעלות בשנים האחרונות במדינות האיחוד האירופי:

א. חלק מן המדינות, כגון איטליה, ספרד וצרפת, קבעו לעצמן יעדים כמותיים להגדלת שיעור ההשתתפות של הצעירים בתכניות להכשרה מקצועית ולהשכלה גבוהה



והקציבו משאבים מתאימים לכך. לדוגמה, בצרפת נקבע כיעד ש-75% מקבוצת הגיל 18-20 יהיו זכאים לתעודת בגרות (Baccalaureat) בשנת 2000.

ב. במדינות בעלות "מסורת" ארוכה בתחום ההכשרה המקצועית, כגון גרמניה והולנד, התכניות להכשרה מקצועית תוגברו, ומספר המובטלים הנהנים מקורסים אלו גדל במידה משמעותית.

ג. מדינות שבהן שיעור האבטלה בקרב הצעירים גבוה במיוחד, כגון בלגיה, צרפת וספרד, מפעילות תכניות הנותנות סובסידיה לעבודה למובטלים עד גיל 32. בבלגיה כל מעסיק המגייס עובד עד גיל 26, שהיה מובטל במשך שישה חודשים לפחות, נהנה מפטור מלא מתשלום דמי ביטוח לאומי במשך שלוש שנים. בצרפת מעסיק המגייס לעבודה מובטלים עד גיל 30 מקבל תמריץ כספי, שהוא סכום קבוע עבור כל עובד חדש. בספרד מפעל המעסיק עובד עד גיל 30 נהנה מהפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי ב-40% במשך שנתיים.

#### 5.4.5 תעסוקה לנכים

מדינות האיחוד האירופי מקצות כ-12% בלבד מהוצאותיהן לתמיכה אקטיבית לעידוד תעסוקת הנכים. אולם רק מדינות ספורות מייחסות חשיבות רבה למציאת פיתרונות תעסוקה לעובדים בעלי כישורים מוגבלים. כאלה הן, לדוגמה, הולנד שמקדישה את רוב הוצאותיה לתעסוקת הנכים (51%), וכן שוודיה וספרד (המקדישות לכך 28% כל אחת), לוקסמבורג (23%) ודנמרק (20%).

תכניות המיועדות לעובדים בעלי מגבלות פיזיות ונפשיות כוללות:

- הענקת סובסידיה בסכום קבוע לכל מפעל המגייס עובד נכה;
- השתתפות הממשלה בשכרו של העובד המוגבל במשך תקופה בת שנה עד שנתיים;
- פטור כללי או חלקי מדמי הביטוח הלאומי;
- תכניות להכשרה מקצועית פנים-מפעלית המיועדות לנכים במימון הממשלה.

#### 5.4.6 צעדים משלימים

צעדים נוספים למלחמה באבטלה ננקטו בשנים האחרונות, בעיקר בתחום משך זמן העבודה, הן באמצעות חקיקה והן על ידי הסכמים קיבוציים ומינהליים שונים. במרבית המדינות האירופיות הממשלות מעודדות את צמצום היקף שעות העבודה השבועיות, או עבודה במשרה חלקית. זאת - על מנת "לחלק" את התעסוקה הקיימת בין עובדים שכירים רבים יותר. מדיניות זו משולבת בצעדים אקטיביים אחרים, כגון תמריץ כספי למעסיקים עבור כל עובד נוסף.

##### 5.4.6.1 צמצום משך זמן עבודה

משך זמן העבודה מצמצם ברוב המדינות האירופיות. בהולנד ושוודיה, מספר שעות העבודה, שנקבע בהסכמים קיבוציים, הוא מהנמוך באיחוד האירופי, כ-36 שעות שבועיות. במספר מדינות - כגון איטליה או גרמניה - מתקיימים דיונים על הפחתה נוספת של היקף שעות העבודה החוקי.

בצרפת, נתקבל ביוני 1998 חוק אשר מצמצם את מספר שעות העבודה החוקי מ-39 ל-35 שעות שבועיות החל מ-1 בינואר 2000. עוד נקבע כי, מעסיק שיגדיל את מצבת העובדים ב-6% לפחות בעקבות הפחתת מספר שעות העבודה, יהיה זכאי לתמריץ כספי - תשלום קבוע עבור כל עובד נוסף שיגוייס בחמש השנים הקרובות (1998-2002).

##### 5.4.6.2 גידול במשרות חלקיות

מרבית מקומות העבודה החדשים שנוצרו במדינות האירופיות מאז תחילת שנות ה-90 הם במשרה חלקית. מגמה זו של גידול במספר המשרות החלקיות במשק מודגשת יותר אצל הנשים. בשנת 1995 לדוגמה, 85% ממקומות העבודה החדשים שמולאו על ידי נשים היו במשרה חלקית ואילו 71% ממקומות העבודה החדשים שנוצרו לגברים היו במשרה חלקית.

מספר מדינות אירופיות מעודדות עבודה חלקית על ידי תמריצים כספיים שונים. בהולנד, דנמרק ושוודיה, ננקטו לאחרונה צעדים המחייבים מובטלים, במצבים מסויימים, לקבל עבודה במשרה חלקית תמורת שכר שלא יופחת מדמי האבטלה שהם היו זכאים לו.

## 5.5 סיכום

התכניות שתוארו במאמר זה הופעלו לראשונה רק בשנתיים האחרונות, מרביתן רק בשנה האחרונה, ועל כן כמעט אין נתונים מפורטים על תוצאותיהן. כמו כן, יש קושי לנסות להעריך את יעילותם של צעדים לצמצום ממדי האבטלה, מאחר שבמרבית מדינות האיחוד האירופי צעדים אלה הם חלק ממדיניות כוללת לחידוש הצמיחה. בחלק מן האמצעים לעידוד הצמיחה משולבים מרכיבים שונים – כמו הכשרה מקצועית, סובסידיה לשכר ועידוד תעסוקת הצעירים, שהם אמצעים לעידוד התעסוקה, וקשה להפריד את אלה מאלה. נוסף על ההשפעות המידיות, התמריצים להגדיל את התעסוקה גורמים לתגובת שרשרת ופותרים פתח לאפשרויות לניצול לרעה, שעלולות להקטין את הגידול בהיקף התעסוקה. לדוגמה, מן הבדיקות המעטות שנערכו על ידי כלכלני האיחוד האירופי החוקרים את ההשפעה "הנקייה" של תכניות הסובסידיה לשכר (מעבר להרחבה שהייתה נוצרת בהיעדרן), ניתן להסיק ש-10%-25% בקירוב מההוצאה הציבורית לסובסידיה לעבודה הביאו ליצירת מקומות עבודה חדשים.

בצעדי המדיניות השונים המתבצעים באירופה ניתן להבחין בכמה מגמות עיקריות:

א. למרות העדיפות שנותנת אירופה לתמיכה האקטיבית בתעסוקה, הבטחת הכנסה מינימלית למובטלים על ידי תשלום דמי אבטלה היא עדיין ההוצאה העיקרית של מדיניות התעסוקה (כ-65% מסך כל ההוצאה הציבורית לתעסוקה).

ב. הסיוע הממשלתי מתמקד בקבוצות עובדים מסוימות, שהזדמנויות העסקתם זקוקות להגברה – כגון מובטלים כרוניים, צעירים בלא השכלה או נכים.

- ג. הכשרה מקצועית וסבסוד לעבודה הם האמצעים האקטיביים החשובים ביותר לעידוד התעסוקה וליצירת מקומות עבודה למובטלים. ניתן גם להיווכח, שבשלוש השנים האחרונות מדינות האיחוד האירופי מתמקדת יותר בתכניות הסובסידיה לעבודה ופחות בקורסים להכשרה מקצועית של המובטלים.
- ד. מדינות אירופה מקצות משאבים רבים לשם השתלבות המובטלים בשוק העבודה על ידי שימוש באמצעים שיתרמו להיותם בני העסקה (employable), כגון הכשרה מקצועית, הסבת אקדמאים, הסבת עובדים הנתונים בסכנת פיטורין ועוד.
- ה. רוב המדינות נוקט בצעדים להחמרת התנאים לתשלום דמי אבטלה. לעומת זאת, חלק מהן מרחיב את הכיסוי הביטוחי ומחיל אותו על אוכלוסיות שלא היו מבוטחות עד כה; כך, לדוגמה, חמש מדינות הנמנות על האיחוד האירופי – אירלנד, דנמרק, לוקסמבורג, פינלנד ושוודיה – הרחיבו לאחרונה את ביטוח האבטלה והחילו אותו על העובדים העצמאיים.
- בתקופה של האטה כלכלית ושל שיעורי אבטלה מתמשכים נראה, שהגישה של התמיכה האקטיבית לתעסוקה יעילה יותר מן הצעדים הפסיביים, אשר אינם תורמים להרחבת מעגל התעסוקה.

**פרק 6**

**עבודה שנתיים לאחר פגיעה**

**דליה גורדון**

## 6.1 מבוא<sup>1</sup>

המחקר, שתוצאותיו הסופיות הראשונות מוצגות להלן, נערך בישראל במסגרת מחקר בינלאומי שיזם "איססא" - הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי. מטרת המחקר לבדוק, בפרספקטיבה בינלאומית, אילו פעולות וסידורים בתחומים הרפואי, הטיפולי, השיקומי והמינהלי משפיעים על חזרתם לעבודה של מי שנפגעו פגיעה חמורה בבריאותם. למטרה זו נערך בשש מדינות מחקר פרואקטיבי, במתכונת זהה ובאמצעות שאלונים זהים, אשר נקבעו על ידי ועדת מחקר שתבריה הם עורכי המחקר במדינות המשתתפות (שוודיה, דנמרק, הולנד, גרמניה, ארה"ב וישראל).

בכל אחת מן המדינות המשתתפות במחקר נבחר מדגם של עובדים שנפגעו בגבם ואשר נעדרו מעבודתם עקב פגיעה זו במשך שלושה חודשים. הוחלט להתמקד בנפגעי גב מאחר שפגיעה זו שכיחה וגורמת במרבית המדינות המפותחות לאובדן מספר גדול של ימי עבודה (ראה דליה גורדון: "מוגבלות וחזרה לעבודה - מחקר השוואתי בינלאומי, שלב שני", סקירה שנתית 1997/96, המוסד לביטוח לאומי). קביעת משך העדרות בן שלושה חודשים כתנאי להשתתפות במחקר נועדה להבטיח כי ייכללו בו רק מי שפגיעתם משמעותית. זאת - כדי שאפשר יהיה לבדוק מהם הגורמים התורמים לחזרה לעבודה לעומת מעבר לסטטוס של נכה ולמחיה מקצבאות.

במהלך המחקר רואיינו הנתקרים שלוש פעמים: 3, 12 ו-24 חודשים לאחר הפגיעה. השאלונים התייחסו לפרטים דימוגרפיים, להשכלה, תכונות העבודה ערב הפגיעה, מצב הבריאות ויכולת העבודה - על פי סולמות שתוקפו בספרות המקצועית, נתונים אודות ההתערבויות הרפואיות והחברתיות - במיוחד במסגרת שיקום מקצועי והקשר עם המוסדות לביטחון סוציאלי, וכמובן - נתונים על החזרה לעבודה וקבלת קצבה.

המחקר החל ב-1994 והגיע ברוב המדינות המשתתפות לשלב הראיון הסופי (24 חודש לאחר הפגיעה). הסיכום שלהלן מציג תוצאות ראשונות של הראיון הסופי בישראל

<sup>1</sup> תודות: ברצוני להודות ליאסר עוואד, לרפאלה כחן ולאלכס גאליה ממינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי על הייעוץ הסטטיסטי החשוב ביותר ועל הערותיהם לדו"ח זה.

(תוצאות משלב הביניים של המחקר בישראל, כולל רקע, פירוט הגדרת האוכלוסייה והמדגם ראה במאמר דלעיל). כשיסתיים איסוף החומר בכל המדינות (בסוף 1998, לפי המתוכנן) תיערך השוואה ממצה בין ישראל ליתר המדינות המשתתפות.

אוכלוסיית המחקר בישראל הייתה תובעי דמי פגיעה בעבודה. מתוך שני מיליון ויותר איש בכוח העבודה בישראל, כ-90,000 קיבלו דמי פגיעה בעבודה בכל אחת מהשנים 1995 ו-1996. בינואר 1997 שונה החוק, והאחריות לתשלום בעבור תשעת ימי ההעדרות הראשונים מעבודה הועברה אל המעביד. שינוי זה הקטין, כמובן, את מספר המקבלים דמי פגיעה בעבודה מהמוסד לביטוח לאומי, ובשנת 1997 הוא ירד ל-84,000. 9% מהם היו פגועי גב.

השוואת שיעור הפגיעות בעבודה בישראל לזה שבמדינות מפותחות אחרות מורה, כי השיעור בישראל גבוה מאשר בבריטניה, בהולנד, בדנמרק, בשוודיה ובארה"ב ונמוך מאשר בשוויץ, בפינלנד, בבלגיה, בגרמניה, בצרפת ובספרד (א. גריפל, 1994).

ב-1996 שולמו בישראל 340 מיליון ש"ח כדמי פגיעה, שהינה גמלה מחליפת שכר קצרת מועד, המשולמת לכל היותר למשך 182 יום. מי שהפך נכה מחמת הפגיעה רשאי לתבוע קצבת נכות מעבודה, שהיא קצבה ארוכת מועד.

מספר הימים הממוצע שעבורם שולמו דמי פגיעה היה 33 יום. מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי פגיעה בגין העדרות מעבודה 90 יום לפחות, היה 146 יום. כשמדובר בפגיעות גב המספר הממוצע היה מעט גדול יותר - 151 יום.

## 6.2 ממצאים עיקריים

### 6.2.1 עבודה בתום שנתיים לפגיעה

60% מהנחקרים עבדו בתום שנתיים מיום הפגיעה, היינו בעת הראיון המעקב השלישי והאחרון של המחקר. קרוב לשלושה רבעים מהעובדים עבדו במרוצת יותר ממחציתה של

תקופה זו. 25% לא חזרו כלל לעבודה, ו-12% עבדו במועד כלשהו במרוצת התקופה, אך לא ביום מלאת שנתיים לפגיעה. אם נשווה את שיעור החזרה לעבודה בישראל לזה שביתר המדינות המשתתפות נמצא, כי שיעור החזרה לעבודה בישראל גבוה מזה שנמצא בדנמרק ובגרמניה ונמוך מזה שנצפה בהולנד ובשוודיה (בארה"ב שלב הראיון האחרון עדיין לא נסתיים). קרוב לשליש מהנחקרים בישראל חזרו לעבודה לראשונה לפני עבור 180 יום מיום הפגיעה. ל-22% נוספים נדרשו עוד 180 יום על מנת לחזור לעבודה, ו-21% חזרו יותר משנה לאחר הפגיעה. כאמור לעיל, כרבע לא חזר כלל לעבודה בתקופה הנחקרת (ראה לוח מס. 1).

מחציתם של מי שעבדו במלאת שנתיים לפגיעה (30% מכל הנחקרים) חזרו למקום העבודה המקורי, בו עבדו ערב הפגיעה. כצפוי, אחוז זה היה גבוה יותר בקרב העצמאים - 43%, לעומת 28% מן השכירים.

למרות שמחצית הנחקרים עבדו במקום עבודתם המקורי, חל שינוי בתנאי העבודה של רוב העובדים: 73% דיווחו שתוכן עבודתם שונה, 58% - כי הם עובדים פחות שעות, 56% השתכרו פחות, ול-18% נעשו התאמות מיוחדות במקום העבודה על מנת לאפשר את חזרתם לעבודה (ראה לוח מס. 2).

**לוח מס. 1: נחקרים לפי מספר ימים עד חזרה ראשונה לעבודה**

עבודה	מספר ימים עד לחזרה ראשונה לעבודה				
	לא חזרו	+361	360-191	עד 180	סך הכול
סך הכול					
מספרים	84	70	74	102	330
אחוזים	25.5	21.2	22.4	30.9	100.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עובדים	-	75.7	82.4	82.4	60.0
לא עובדים	100.0	24.3	17.6	17.6	40.0

לא ידוע = 20.



לוח מס. 2: נחקרים שעבדו במלאת שנתיים לפגיעה לפי, שינויים בתנאי העבודה וסוג מקום העבודה

מרוויחים פחות	נעשו התאמות	עובדים פחות שעות	שינו תוכן	סך הכול	מקום העבודה
					סך הכול
117	37	122	154	210	מספרים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
45.3	67.6	48.4	41.6	50.5	מקום מקורי
54.7	32.4	51.6	58.4	49.5	מקום חדש

מי שתנאי עבודתם השתנו חזרו לעבודה מאוחר ממי שלא נזקקו לשינויים כאלה. זאת במיוחד כשמדובר בירידת רמת השכר. מאלה שחזרו לעבודה תוך 180 יום, 40% ירדו ברמת שכרם. מאלה שחזרו תוך 360 יום אחוז זה היה כפול ( $X^2$ , prob < 0.00).

### 6.2.2 תכונות דימוגרפיות

80% מהנחקרים במועד הראיון השלישי היו גברים, אך לא נמצאו הבדלים משמעותיים לפי מין בשיעור העובדים שנתיים לאחר הפגיעה. הגיל הממוצע היה 39 שנה. וכצפוי, המבוגרים (בני ה-55+) עבדו פחות (38% לעומת 62%). 85% היו נשואים. הלא-נשואים עבדו יותר מהנשואים, אך שיעור החזרה לעבודה היה פונקציה יורדת של מספר הילדים. ממוצע מספר שנות הלימוד היה 11. ושוב, כצפוי, שיעור העובדים עלה עם מספר שנות הלימוד. מי ששפת אמם עברית (51%) עבדו יותר, היינו - עולים ובני מיעוטים חזרו לעבודה במידה פחותה יותר ( $X^2$ , prob < 0.00).

### 6.2.3 עבודה לפני הפגיעה

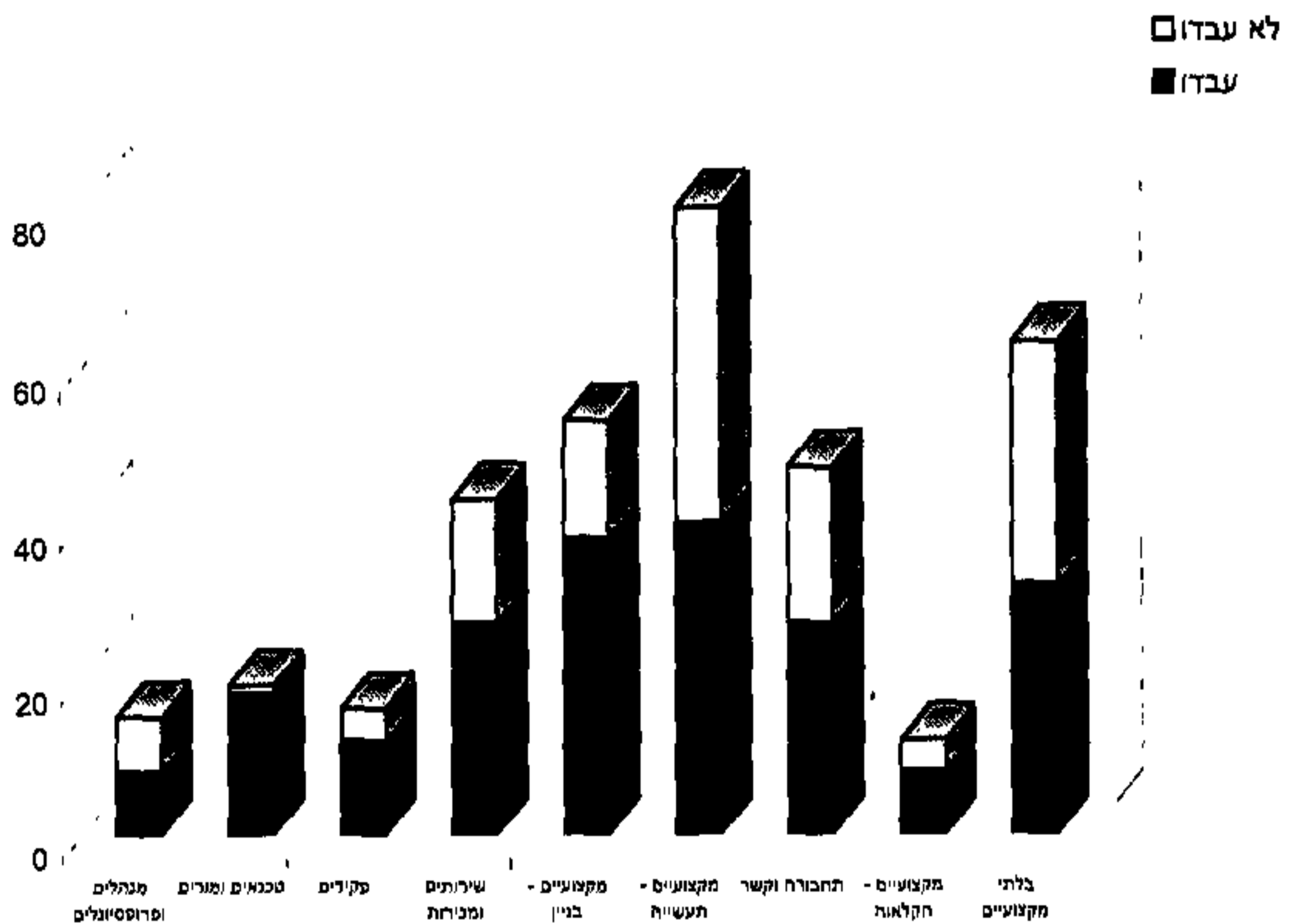
כשליש מהנחקרים עבדו לפני הפגיעה כעובדים מקצועיים בבניין וחרושת, ו-13% - כנהגים או בהפעלת מכונות. 18% היו עובדים בלתי מקצועיים, 12% עבדו בשירותים ובמכירות,

והיתר היו עובדי צווארון לבן וחקלאים. בהשוואה לכוח העבודה הישראלי כולו על פי משלח יד, בקרב הנחקרים יש ייצוג יתר לפועלים מקצועיים ולא מקצועיים וייצוג חסר לעובדי צווארון לבן.

טכנאים, מורים, פקידים, ומעניין לציין - גם עובדי בניין - חזרו לעבודה בשכיחות גבוהה יותר מפועלי תעשיית מקצועיים. בלתי מקצועיים ומפעילי ציוד כבד חזרו לעבודה יחסית פחות (ראה תרשים מס. 1).

אחד הגורמים החשובים לחזרה לעבודה הוא אופי העבודה - באיזו מידה כוללות דרישות

תרשים מס. 1: נחקרים לפי משלח יד ועבודה במלאת שנתיים לפגיעה (מספרים מוחלטים)



התפקיד מטלות שהפגיעה מקשה על ביצוען. אפיון העבודות בהן עבדו הנחקרים מבחינה זו נעשה על פי סולם Theorell Kasarek. לצורך המחקר אומצו מסולם זה ארבעה סולמות מישנה של דרישות-תפקיד; כל סולם-מישנה בנוי ממספר שאלות המתייחסות לאספקטים רלבנטיים בעבודתו של הנחקר. כל נחקר נתבקש לדרג באיזו מידה כל אחד מהם כלול במסגרת תפקידו בעבודה בסולם בן ארבע דרגות תדירות (מ"לעיתים קרובות" = 1 עד "בכלל לא" = 4). סולמות המישנה שנבחרו הם: עצמאות בעבודה - מירווח החלטה (Decision Latitude), לחץ פסיכולוגי (Psychological demand), דרישות פיזיות (Physical demand) ותמיכה חברתית בעבודה (Work Social Support).

הציונים שנתקבלו מורים, כי הנחקרים עבדו בעבודות, שבהן תחושת התמיכה החברתית בעבודה הייתה גבוהה בממוצע, הלחץ הפסיכולוגי אך גם מירווח ההחלטה היו די גבוהים, ואילו הלחץ הפיזי היה בינוני.

שיעור החזרה לעבודה שנה לאחר הפגיעה נמצא קשור באופן מובהק לדרישות הפיזיות ולמירווח ההחלטה. ואילו שנתיים לאחר הפגיעה רק מירווח ההחלטה נמצא בעל קשר מובהק לחזרה לעבודה ( $T\text{-Test, prob} < 0.04$ ).

מרבית הנחקרים היו יציבים למדי בשוק העבודה: 86% מהם עבדו באופן רצוף בשנתיים שקדמו לפגיעה. היציבות בעבודה נבדקה גם על פי מספר שנות העבודה מאז גיל 20. מחצית הנחקרים עבדו 95% ממספר שנות העבודה האפשריות מאז גיל 20, ורק רבע עבדו פחות מ-75% מן התקופה שמאז גיל 20. כצפוי, שיעורים אלה נמוכים אצל הנשים יותר מאשר אצל הגברים. היציבות בעבודה נמצאה קשורה באופן מובהק לחזרה לעבודה שנה לאחר הפגיעה ( $T\text{-Test, prob} < 0.00$ ). אך - שלא כצפוי - קשר זה לא נמצא מובהק שנתיים לאחר הפגיעה.

במועד הראיון הראשון (שנערך, כאמור, שלושה חודשים לאחר יום הפגיעה) נשאלו הנחקרים האם יש להם מקום עבודה שאליו יוכלו לחזור כשיבריאו. 45% ענו בחיוב, 19% השיבו בשלילה, כלומר, שאין להם מקום כזה, ו-35% אמרו שאינם יודעים אם יוכלו לחזור למקום עבודתם. מעניין לציין, כי דווקא בקרב האחרונים שיעור החזרה לעבודה

היה הנמוך ביותר ( $X^2$ , prob < 0.00). ייתכן כי תשובתם הביעה עמדה של הסתייגות או חוסר מוטיבציה באופן בלתי תלוי בתוכן השאלה.

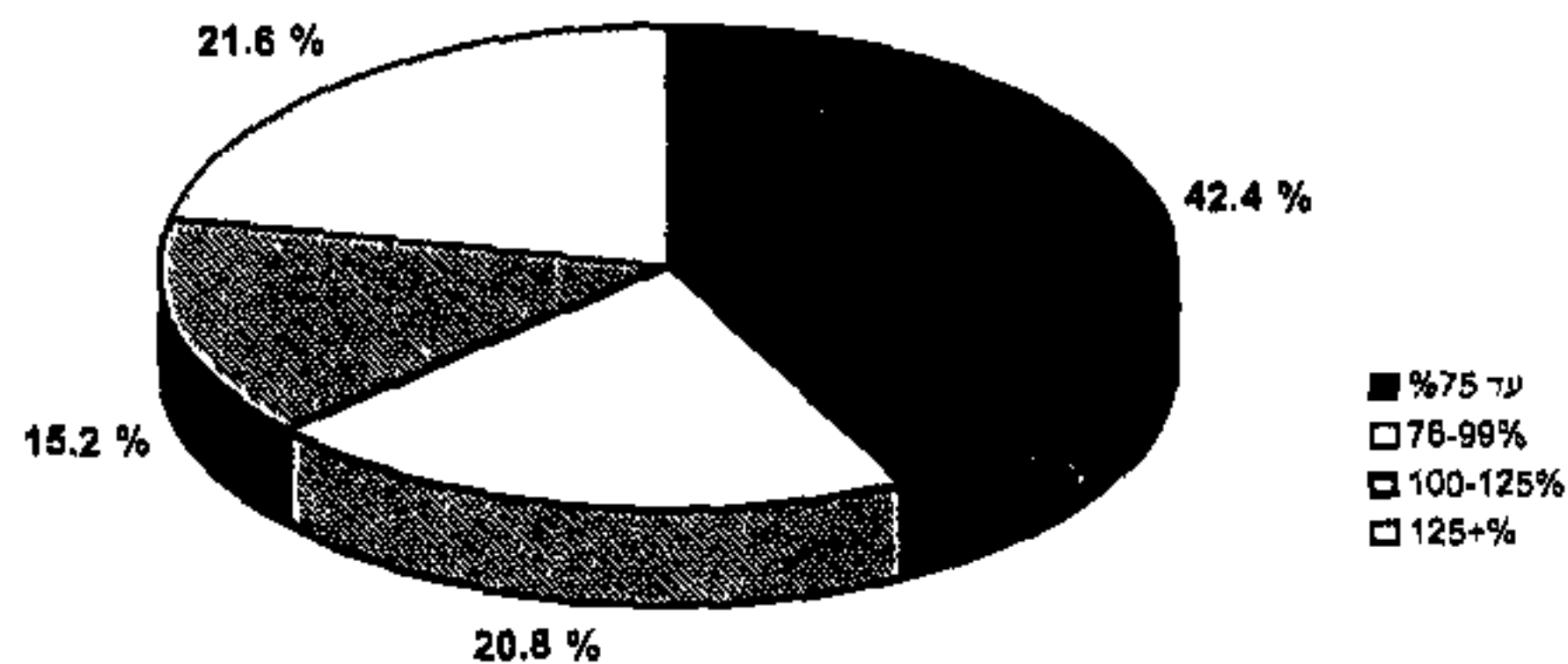
ממוצע ההכנסה של הנחקרים מעבודה ערב הפגיעה היה דומה לשכר הממוצע למשרת שכיר באותה תקופה (102%). התפלגות הנחקרים לפי רמת ההכנסה ערב הפגיעה מוצגת בתרשים מס. 2.

הכנסתם של מי שעבדו שנתיים לאחר הפגיעה הייתה גבוהה ערב הפגיעה יותר מזו של מי שלא חזרו (111% לעומת 88% מהשכר הממוצע, בהתאמה. T-Test, prob < 0.00).

ממצא זה מאפיין במיוחד את מי שחזרו למקום עבודתם המקורי, שבו עבדו ערב הפגיעה. שכרם של בעלי השכר הגבוה ירד בתדירות גבוהה יותר, יחסית, תהליך שכאמור לעיל דחה את חזרתם לעבודה.

משתנה נוסף שנמצא קשור לעבודה שנתיים לאחר הפגיעה היה הציפיות לחזור לעבודה, שהובעו שלושה חודשים לאחר הפגיעה (בראיון הראשון). כלומר, אנשים יודעים מה הם מתכוונים לעשות: אלה שאמרו כי יחזרו לעבודה וציינו מועד למימוש כוונתם זו, חזרו

**תרשים מס. 2: נחקרים לפי רמת ההכנסה ערב הפגיעה (כאחוז מהשכר הממוצע במשק)**



לעבודה יחסית יותר מאלה שהתכוונו לא לחזור לעבודה או אמרו שאינם יודעים מה יעשו. כמו כן, הציפייה לא לחזור לעבודה התממשה במידה רבה יותר מהציפייה כן לחזור.

#### 6.2.4 מצב הבריאות

מחקר זה לא נעזר במדדים אובייקטיביים למצב הרפואי או לחומרת הפגיעה. מצב הבריאות נמדד באמצעות מספר מדדים סובייקטיביים. הספרות הרלבנטית מלמדת, כי הקשר בין התנהגות מחלה, כולל חזרה לעבודה, לבין הערכה סובייקטיבית של כאב, ADL (Activities of Daily Living) ויכולת עבודה, חזק יותר מאשר הקשר בין התנהגות המחלה לבין דיאגנוזה קלינית, במיוחד לגבי כאב גב (Von Korff Et al 1988, 1992, Eskelinen 1991). (Ursin 1988).

המדדים שנבחרו הם: Hannover ADL, סולמות הכאב והערכת יכולת העבודה שבנה Von Korff וסולמות הערכת בריאות, ויטאליות, רווחה רגשית ותפקוד חברתי שנלקחו מן ה-SF-Rand 36 Item Health Survey. מאחר שנמצא מתאם חזק בין כל המדדים הללו בכל שלושת הראיונות, בוצע ניתוח גורמים של כולם ביחד (לאחר מישקול אחיד של הסולמות). הניתוח העלה שלושה גורמים:

הראשון כלל בעיקר את הסולמות הבאים: ADL, רווחה רגשית, ויטאליות, תפקוד חברתי, הערכת בריאות, כאב והערכת יכולת עבודה - כולם במועד הראיון השני והשלישי. לכן סולם זה כונה "מצב הבריאות בשנה השנייה לאחר הפגיעה". הגורם השני כלל בעיקר את הסולמות - רווחה רגשית, ויטאליות, תפקוד חברתי ויכולת עבודה - שלושה חודשים לאחר הפגיעה. גורם זה כונה "מצב הבריאות שלושה חודשים לאחר הפגיעה". הגורם השלישי כלל הערכת בריאות כללית - בדרך כלל, ובעת הראיון הראשון (שלושה חודשים לאחר הפגיעה). הוא כונה "מצב בריאות בסיסי". שני הגורמים הראשונים נמצאו קשורים קשר מובהק לעבודה שנתיים לאחר הפגיעה (T-Test, prob < 0.00).

### 6.2.5 התערבויות רפואיות

הטיפולים הרפואיים הרווחים ביותר בקרב הנחקרים בכל שלושת מועדי הראיונות היו תרופות להקלת כאבים, ביקורים אצל רופא כללי ואצל רופא מומחה, פיזיותרפיה ושימוש במחוך. בנוסף, יותר מ-20% מהמרואיינים דיווחו על צילומי רנטגן ו-CT, על תרפיה טרמית וחשמלית ומסאג'. מחוץ לשימוש במחוך, שכיחות כל הטיפולים בעת הראיון האחרון הייתה נמוכה בהשוואה לשני המועדים הקודמים, כצפוי. אף אחד מהטיפולים הרפואיים במועדי הראיון הראשון והשני לא היה קשור באופן מובהק לעבודה במועד הראיון האחרון. אך הטיפולים שעליהם דווח במועד הראיון האחרון, מחוץ למסאג' ולמחוך, אכן היו קשורים במובהק לעבודה במועד זה.

53% מהנחקרים דיווחו, שהטיפולים הרפואיים עזרו להם להתגבר על בעיות הגב שסבלו מהן במועד הראיון הראשון. במועד הראיון השני 56% אמרו כך, אך במועד הראיון השלישי רק 40% חשבו שהטיפולים עזרו להם. מעניין לציין, שההערכות הללו שניתנו במועדי הראיונות הראשון והשני נמצאו קשורות לעבודה שנתיים לאחר הפגיעה, ואילו ההערכות שהובעו בראיון השלישי לא נמצאו קשורות לעבודה באותו מועד.

### 6.2.6 התערבויות לא רפואיות

שני שלישים מהנחקרים תבעו קצבות נכות (על פי נתונים מינהליים). 47% תבעו קצבת נכות מעבודה, 7% - קצבת נכות כללית, ו-12% תבעו את שתי הקצבאות. כצפוי, מי שלא תבעו קצבה ארוכת-טווח כלשהי עבדו במלאת שנתיים לפגיעה בשיעור גבוה (78% עובדים) ממי שתבעו קצבת נכות מעבודה (64%) או נכות כללית (29%), ובמיוחד יותר ממי שתבעו את שתי הקצבאות (12% עבדו. ראה לוח מס. 3).

13% עדיין קיבלו קצבת נכות במועד הראיון האחרון. 35% קיבלו קצבת נכות זמנית במועד כלשהו מאז הפגיעה וחדלו לקבלה. תביעותיהם של 19% נדחו. וכאמור, 33% לא פנו בתביעה לקצבת נכות.

לוח מס. 3: נחקרים לפי תביעת קצבת נכות, סוג הקצבה שתבעו ועבודה במלאת שנתיים לפגיעה

עבודה	התביעה וסוג הקצבה			
	סך הכול	לא תבעו	תבעו נכות מעבודה	תבעו נכות כללית
סך הכול				
מספרים	350	112	169	45
אחוזים	100.0	32.0	48.3	12.9
	100.0	100.0	100.0	100.0
עבדו	60.0	77.7	65.1	11.1
לא עבדו	40.0	22.3	34.9	88.9

17% מהנחקרים פנו למחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי (לפי נתונים מינהליים).

רק 20% מהם עבדו במלאת שנתיים לפגיעה. אחוז העובדים לא היה גבוה יותר גם ממי שסיימו את תכנית השיקום. ייתכן שבנקודת הזמן המאוחרת, יחסית, שבה ניתן לפנות למחלקת השיקום (לאחר סיום תהליכי הטיפול בתביעת קצבת נכות, במיוחד קביעת אחוז הנכות ואחוז הזכאות לקצבת נכות),<sup>2</sup> נשארים רק מי שאינם יכולים או אינם רוצים לעזור לעצמם. בעלי המוטיבציה הגבוהה יותר לחזור לעבודה ו/או בעלי פגיעה קלה, יחסית, כבר יזמו בעצמם את הפעולות ואת השינויים הדרושים בתנאי עבודתם כדי לחזור לעבודה. ואמנם, כפי שנאמר לעיל, רבים עשו זאת.

### 6.3 סיכום

התיאור דלעיל התמקד בתכונותיהם של מי שעבדו במועד הראיון השלישי והאחרון במחקר זה – שנערך שנתיים לאחר יום הפגיעה. גם לעיתוי החזרה לעבודה ולהתמדה בה

<sup>2</sup> לשיקום מקצועי זכאים נכים כלליים בעלי נכות של 20% ויותר ונפגעי עבודה בעלי נכות של 10% ויותר.

יש, כמובן, חשיבות רבה להבנת הגורמים הקובעים חזרה לחיי עבודה. לכן כדי להגיע לסיכום, פותחו שני מודלים: הראשון נועד לסייע לזהות את המשתנים המנבאים את עיתוי החזרה לעבודה, תוך ניתוח תכונותיהם של כלל הנחקרים. השני, לעומת זאת, נועד לסייע לאמוד את עיתוי החזרה בשילוב עם ההתמדה בה, תוך ניתוח תכונות הנחקרים שחזרו לעבודה (שכן לאחרים לא רלבנטי, כמובן, משתנה ההתמדה בעבודה לאחר הפגיעה).

במודל הראשון, שנועד לאמוד את עיתוי החזרה לעבודה, הוגדר כמשתנה תלוי מספר החודשים עד לחזרה הראשונה לעבודה. לצורך ניתוח זה השתמשנו ב"ניתוח הישרדות", כאשר התייחסנו לחזרה לעבודה כאל מצב "מוות". מי שלא חזרו לעבודה כלל "צונזרו" מימין. (כלומר, המודל התחשב בהם תוך "נבוי" התנהגותם בתקופה "הלא ידועה" לפי המידע הקיים על מי שחזרו). הלוח להלן מציג את המשתנים שנמצאו מובהקים ( $Prob < 0.15$ ):

PROB < X <sup>2</sup>	STD.ERR	PARA. ESTI.	
0.00	3.04	28.10	קבוע
0.00	0.04	-0.27	מצב בריאות בשנה השנייה
0.00	0.46	2.11	ציפיות כעבור שלושה חודשים מיום הפגיעה
0.00	1.50	-5.01	לא תבעו קצבת נכות כללית
0.01	1.13	-3.12	לא תבעו קצבת נכות מעבודה
0.01	1.13	-2.95	הטיפולים הרפואיים עזרו (לפי דיווח בראיון השני)
0.10	0.00	-0.01	הכנסה לפני פגיעה כ-% משכר ממוצע
0.11	0.97	-1.54	דרישות פיזיות של הגיוב

למודל הוכנסו גם המשתנים הבאים שלא נמצאו מובהקים: מספר ילדים, מספר שנות לימוד, שפת אם עברית, שנות העבודה מאז גיל 20 כאחוז משנות העבודה האפשריות, סולם מירווח החלטה.



באופן כללי נוכל לומר, כי חזרה מוקדמת לעבודה קשורה למצב הבריאות (הסובייקטיבי) בשנה השנייה לאחר הפגיעה. גם ציפיות לחזרה לעבודה שהובעו שלושה חודשים לאחר הפגיעה מנבאים חזרה לעבודה. ממצא זה אולי מורה, כי ציפיות אלה הן מדד טוב למוטיבציה לעבודה. הגשת תביעה לקצבת נכות קשורה, כמובן, לדחיית חזרה לעבודה.

אלה שחשו כי הטיפולים הרפואיים עזרו להם, נטו לחזור לעבודה מהר יותר. רמת ההכנסה ערב הפגיעה עומדת ביחס ישר למהירות החזרה לעבודה, אם כי רמת המובהקות של משתנה זה נמוכה יחסית.

את העובדה שלהכנסה יש תפקיד "קטן", יחסית, במודל ניתן אולי לייחס לכך, שההכנסה משפיעה באופן שונה על מי שחזרו למקום עבודתם המקורי (הכנסה גבוהה חזרה מהירה) בהשוואה למי ששינו את מקום העבודה (הכנסה גבוהה צורך להוריד רמת הכנסה דחייה מועד החזרה לעבודה, ראה לעיל).

במודל דלעיל המשתנה התלוי הוא, כאמור, מועד החזרה לעבודה לראשונה. על מנת לבדוק גם התמדה בעבודה לאחר החזרה, נעשה ניסיון לזהות את המשתנים המנבאים את עיתוי החזרה לעבודה בשילוב עם ההתמדה בה.<sup>3</sup> האוכלוסייה הרלבנטית לצורך זה כמובן אינה כלל הנחקרים אלא רק מי שחזרו לעבודה, שאצלם ניתן לבדוק את משתנה ההתמדה בעבודה. לפיכך האוכלוסייה שהשתתפה באמידת מודל זה הינה הנחקרים שחזרו לעבודה עד שנתיים לאחר יום הפגיעה (מועד הראיון האחרון), כולל מי שעבד אי פעם במהלך התקופה (גם אם לא עבד במועד הראיון האחרון), אך לא כולל מי שלא עבדו כלל. בסך הכול היו אפוא 265 נבדקים.

משתנה תלוי במודל זה היה מספר החודשים עד לחזרה הראשונה לעבודה בשילוב מספר החודשים שבהם הנחקר עבד במהלך תקופת המחקר. נחקר שחזר לעבודה מיד בתום שלושה חודשים לאחר הפגיעה ואשר עבד במשך כל התקופה עד ליום הראיון האחרון קיבל את הערך הגבוה ביותר (משתנה זה התקבל על ידי הפחתת מספר החודשים עד

<sup>3</sup> המודל המוצג בתמשך פותח על ידי רפאלה כהן, ממנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי.

לחזרה הראשונה לעבודה של כל נחקר ממספר החודשים שהיה בעבודה, לאחר נרמול שני משתנים אלה, דהיינו הפחתת הממוצע וחילוק התוצאה בסטיית התקן).

המשתנים המסבירים נבחרו מ"קבוצות מאפיינים" אלה: תכונות דימוגרפיות של הנחקר, תכונות מקום העבודה ואופיה לפני הפגיעה ואחריה, מצב הבריאות והפעילות החברתית, ההתערבויות הרפואיות והחברתיות. מאחר שנמצא מתאם גבוה בין המאפיינים בתוך כל קבוצה, נבחרו מכל קבוצה מספר משתנים "מייצגים" (ללא ניתוח גורמים, כפי שנעשה לעיל). במודל זה נכללו, כמו כן, המשתנים המאפיינים את אופן החזרה לעבודה, כגון: שינויים שהתבצעו במקום העבודה על מנת לאפשר לנפגע לחזור לעבודתו, ואשר לא ניתן היה לכוללם במודל הקודם שמתייחס גם למי שלא חזר לעבודה (ולכן אין משתנים כאלה ביחס אליו). כך ניתן היה לכלול במודל זה מגוון גדול יותר של משתנים מסבירים.

כלי הניתוח לאמידת מודל זה היה רגרסיה לינארית מרובה. הלוח להלן מציג את המשתנים שנמצאו מובהקים: ( $PROB < 0.15$ ):

PROB <F2	STD. ERR	PARA. ESTI	
0.05	0.65	-1.29	קבוע
0.03	0.17	0.37	מספר שנות לימוד (בקבוצות)
0.03	0.23	-0.51	שינוי במשלה יד
0.00	0.09	-0.29	ציפיות שלושה חודשים לאחר הפגיעה
0.05	0.24	-0.47	מעמד בעבודה ערב הפגיעה-שכיר לא קבוע
0.15	0.17	0.24	מירווח החלטה
0.02	0.08	0.18	הכנסה ערב הפגיעה
0.03	0.01	0.01	ADL במועד הראיון האחרון
0.03	0.01	0.01	פעילות חברתית
0.02	0.22	-0.54	תבעו קצבת נכות מעבודה
0.05	0.34	-0.68	תבעו קצבת נכות כללית

המשתנים שהוכנסו למודל אך לא נמצאו מובהקים הם: מספר ילדים, אחוז שנות העבודה מאז גיל 20 משנות עבודה אפשריות, מספר שעות העבודה בשבוע ערב הפגיעה, שינוי בשעות העבודה לאחר הפגיעה, דרישות פיזיות בעבודה, לחץ פסיכולוגי בעבודה, הערכה

סובייקטיבית של היכולת לעבוד, הערכה סובייקטיבית של יעילות הטיפולים הרפואיים, (שני האחרונים במועד הראיון השני – היינו שנה לאחר הפגיעה).

ניתן לומר, כי המשתנים שהסבירו את עיתוי החזרה לעבודה בשילוב ההתמדה בה דומים למדי למשתנים שהסבירו את עיתוי החזרה לעבודה במודל הקודם, והם: מצב הבריאות, הציפיות לחזור עבודה שנאמרו שלושה חודשים מיום הפגיעה, הכנסה ערב הפגיעה, תביעת קצבת נכות מעבודה או קצבת נכות כללית (חלקם חושבו בצורה שונה במקצת מכפי שנעשה במודל הקודם, אך הם מביעים את אותם המשתנים).

בנוסף, מודל זה העלה, שהמשכילים יותר והקבועים בעבודתם (שכירים קבועים ועצמאים) חזרו לעבודה מוקדם, ירוסית, ואף התמידו יותר בעבודתם. מי שהפגיעה בגבם לא הפריעה לפעילותם החברתית חזרו מהר והתמידו בעבודה, וכך גם אלה שחשו שתפקידם בעבודה נותן בידם מירווח החלטה.

העובדים שלא שינו את משלח היד חזרו לעבודה מהר יותר והתמידו בה. גם ממצא זה מורה, כי מי שלא נדרש לבצע שינוי כל שהוא בעבודתו חזר מוקדם יותר למקום עבודתו המקורי, ואילו אלה שנאלצו לבצע שינוי, ואולי אף להחליף את מקום העבודה ולא רק את התפקיד, השתהו בביתם יותר ופחות התמידו בעבודה. זאת - בדומה לממצאים שעלו מהמודל הקודם ומניתוח התכונות של מי שעבדו בתום שנתיים מיום הפגיעה.

השלב הבא במחקר יהיה השוואת ממצאי המחקר בישראל לאלה של יתר המדינות המשתתפות בו, על מנת שאפשר יהיה לזהות דרכי התערבות יעילות לחזרה לעבודה בניגוד לקבלת קצבת נכות.

## **פרק 7**

**השפעת משתנים מקרו-כלכליים על עוני  
והתחלקות הכנסות בישראל**

**יאסר עוואד**

## 7.1 מבוא

בשנים האחרונות גבר העניין בבחינת השפעותיהן האפשריות של התפתחויות מקרו-כלכליות על התחלקות ההכנסות במשק, כנדבך נוסף בניתוח מגמות השינויים בהתחלקות ההכנסות על בסיס נתוני חתך רוחב של משקי בית או של פרטים. רוב העבודות שנערכו בנושא התמקדו בשני משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים: שיעור האבטלה ורמת האינפלציה. כך, למשל, Blinder and Esaki (1978) ו-blank and Blinder (1980) בדקו את השפעת שיעורי האינפלציה והאבטלה על התחלקות ההכנסות ועל העוני. מחקרים דומים נערכו על ידי Nolan (1988/89) בהתייחס לאנגליה, Bjorklund (1990) בהתייחס לשוודיה, Blejer and Guerrero (1990) - הפיליפינים, Fluckiger and Zarin-Nejadan (1992) - שוויץ ו-Silver and Zilberfarb (1994) ודהן (1995) בהתייחס לישראל. במחקרים אלה התייחסו החוקרים לא רק להשפעת רמת האינפלציה והאבטלה על התחלקות ההכנסות אלא גם להשפעותיהן של התפתחויות אחרות במשק, כגון גודל התוצר הלאומי או רמתם של תשלומי ההעברה.

בכל המחקרים נמצא, כי לשיעור האבטלה יש השפעה רגרסיבית מובהקת על התחלקות ההכנסות: גידול שיעור האבטלה מוביל לגידול חלקם של העשירונים הגבוהים בסך כל ההכנסה על חשבון חלקם של העשירונים הנמוכים. לעומת זאת, הממצאים המתייחסים לעוצמת ההשפעה של שיעור האינפלציה ולכיוונה לא היו אחידים. ראשית, במספר מחקרים נמצא, כי השפעות שיעור האינפלציה אינה מובהקת וכי המובהקות תלויה בצורת המודל הנאמד ובתקופה הנחקרת. שנית, בעוד שעל בסיס הממצאים המתייחסים לארה"ב, לשוודיה ולשוויץ יש מקום לחניית ששיעור האינפלציה נוטה לפעול כמספרוגרסיבי, נמצא כי לעליית האינפלציה בשאר המדינות הייתה השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות.

בישראל נערכו מספר מחקרים לבחינת מגמות השינוי באי השוויון בהתחלקות ההכנסות. נעשה בהם ניסיון להעריך את השפעתה של מדיניות הממשלה בעניין תשלומי ההעברה והמסים הישירים על צמצום פערי ההכנסות. בנוסף הוצעו הסברים אפשריים להשפעותיהן של התפתחויות ברמות האבטלה ובאינפלציה במשק. אחדות (1993) בדקה

את השינויים שחלו בדפוסי התחלקות ההכנסות וממדי העוני בעת המעבר מתקופת אינפלציה גבוהה (1979-1984) לתקופה של אינפלציה נמוכה ויציבה, יחסית (1985-1991). במסגרת מחקר נוסף (אחדות, 1993), שהתייחס פחות או יותר לאותה תקופת אינפלציה גבוהה, 1979-1993, נותחה בעיקר השפעת השינויים בהרכב ההכנסות של כלל האוכלוסייה על אי השוויון הכולל בהכנסה הפנויה. ממצאי כל המחקרים מורים שהתרחבות ממדי האבטלה השפיעה על מידת אי-השוויון הכולל בשני כיוונים מנוגדים: מצד אחד התרחבות האבטלה הגדילה את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה מעבודה בקרב ראשי משקי הבית, אך מצד שני היא הביאה לירידה בחלקה של ההכנסה מעבודה בסך כל ההכנסה הפנויה, ולפיכך לירידה בתרומה של מרכיב הכנסה זה למידת אי-השוויון. פירוק אי השוויון הכולל לפי מעמד בעבודה מצד אחד העלה שיעור האבטלה הרחיב את הפערים בין האוכלוסייה העובדת לבין האוכלוסייה הלא-עובדת, אך מצד שני התחזק ה"ריבוד" בתוך האוכלוסייה הלא-עובדת, תופעה שתרמה לצמצום אי-השוויון הכולל. ניתוח השפעת שיעור האינפלציה מורכב אף יותר.

בניגוד למחקרים הראשונים שצוינו לעיל, בשני המחקרים האחרונים לא אומצה הגישה של אמידת מודל רגרסיה המייחס את השינויים בהתחלקות ההכנסות בישראל להתפתחויות מקרו-כלכליות. Silver and Zilberfarb (1994) היו הראשונים שהשתמשו במודל רגרסיה ואחריהם עשה זאת דהן (1995). ממצאי המחקר הראשון, שהתבסס על נתוני המשק הישראלי לשנים 1967-1991, מורים שלשיעורי האבטלה והאינפלציה יש השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות. עליית שיעור האבטלה נוטה להגדיל את חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה, על חשבון ירידת חלקם של שבעת העשירונים הראשונים. עליית שיעור האינפלציה (הצפויה והלא צפויה כאחד) מגדילה את חלקם של חמשת העשירונים העליונים על חשבון ירידת חלקם של חמשת העשירונים הראשונים. במגבלת הנתונים הקיימים לתקופה הנחקרת, המחקר בדק את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה ברוטו (אחרי תשלומי העברה ולפני מיסים ישירים) של משקי בית, שבראשם עומד שכיר. מחקרו של דהן (1995), לעומת זאת, התבסס על סקרי הכנסות של שכירים לשנים 1950-1991 ועל סקרי הוצאות המשפחה לשנים 1968/69-1986/87. בדומה לממצאים שהעלו Silver and Zilberfarb, גם דהן מצא שאף לשיעוריהן של האבטלה והאינפלציה הייתה השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסות. עם זאת, השפעת שיעור

האבטלה על התרחבות הפערים בהתחלקות ההכנסות הייתה גדולה מזו של שיעור האינפלציה.

בשני המחקרים הללו לא נכללו באוכלוסיית המחקר משקי הבית שראשם אינו עובד (כשם שהעצמאים לא נכללו במחקר הראשון). לפיכך, שיעור האבטלה והתפקיד שממלאים תשלומי העברה בהבטחת ההכנסה של האוכלוסייה הלא-עובדת משתקפים במחקר במידה חלקית בלבד. כמו כן, ההתייחסות להכנסה ברוטו ולא להכנסה הפנויה (אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים) אינה מאפשרת להעריך את השלכותיה של מדיניות הממשלה בתחום המיסים, אשר על פי כל העדויות האמפיריות יש לה תפקיד מכריע בקביעת מידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק. מטרתו של מחקר זה להרחיב את יריעת הבדיקה בשאלת השפעתן של התפתחויות מקרו-כלכליות על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב האוכלוסייה השכירה והלא-עובדת.

## 7.2 מקור הנתונים ויחידת החקירה

סדרת הנתונים (נספח א') נלקחה מסקרי ההכנסות השנתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1979-1997 (מחוץ לשנת 1986, שבה לא נערך סקר). האוכלוסייה הנסקרת כוללת את משקי הבית, שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, בישובים יהודיים ומעורבים בני 2,000 תושבים ויותר, ובישובים לא-יהודיים בני 10,000 תושבים ויותר (להוציא למזרח ירושלים ויו"ש). משקי בית, שהעומד בראשם עצמאי, אינם כלולים בסקר, אם כי מאז שנת 1995 סקר ההכנסות הורחב גם לישובים לא-יהודיים בני 2,000 – 10,000 תושבים. כדי לשמור על אחידות המסגרת בסדרת הנתונים, הושמטו מסקרי ההכנסות לשנים 1995, 1996 ו-1997 משקי בית, שהעומד בראשם לא-יהודי, בישובים בני 2,000 – 10,000 איש. האוכלוסייה הנסקרת בסקרי ההכנסות מייצגת כ-85% מכלל משקי הבית בישראל. בשנת 1985 שונתה שיטת איסוף הנתונים בסקר ההכנסות. עד למועד זה המשפחות התבקשו לדווח על הכנסותיהן בשנים-עשר החודשים שקדמו לביקור הפוקד.

מאז שנת 1985 המשפחות מתבקשות לדווח על הכנסותיהן בשלושת החודשים האחרונים הקודמים לביקור הפוקד.<sup>1</sup>

יחידת החקירה במחקר הנוכחי היא משק בית, שהכנסתו הנקייה (להלן: נטו) מורכבת מהכנסות כל בני המשפחה מעבודה, מרכוש, מפנסיה ומתשלומי העברה (קצבות המוסד לביטוח לאומי, תמיכות ממוסדות אחרים ומאנשים פרטיים) בניכוי מיסים ישירים: מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות (מאז שנת 1995). נבחנו חמישה מדדים (להלן: המשתנים המוסברים, נספחים ג' ו-ד') המצביעים על גודל הפערים בהכנסה נטו לנפש תקינת<sup>2</sup> בין משקי הבית והמשוקללים לפי מספר הנפשות המתגוררות במשק הבית:

1. GINI - מדד ג'יני למידת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה,
  2. LOWI - חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל ההכנסה,
  3. UPI - חלקם של שני העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה,
  4. LOUPI - חלקם של שני העשירונים התחתונים יחסית לחלקם של שני העשירונים העליונים,
  5. LOUP2 - חלקם של העשירון השלישי והרביעי יחסית לחלקם של שני העשירונים העליונים.
- נוסף על הניתוח לפי מדדים אלו נערך ניתוח נפרד של השינוי בתחולת העוני לפי ההכנסה נטו בקרב משפחות (להלן: המשתנה INC).

המשתנים המסבירים<sup>3</sup> את מגמת השינוי בגודל הפערים בהכנסות נבחרו לפי מידת השפעתם על התהליכים המקרו-כלכליים שהתרחשו במשק בתקופה הנדונה (נספחים ד' ו-ה'), ואלה הם: השינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה או בשיעורה, שיעור האבטלה, שיעור הצמיחה (המתבטא בשינוי הריאלי בתוצר לנפש), קצבות המוסד לביטוח לאומי (המיוצגות על-ידי קצבת זיקנה ליחיד בתוספת השלמת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע

<sup>1</sup> לדוגמה, סקר הכנסות 1979 מתייחס לתקופה בת 23 חודש (מ-1/1978 ועד ל-11/1979). לעומת זאת, תקופת סקר הכנסות 1985 מתייחס לתקופה בת 14 חודש (מ-10/1984 ועד ל-11/1985).

<sup>2</sup> ראה סעיף 2.1 בפרק העוני של הסקירה השנתית.

<sup>3</sup> המשתנים המסבירים חושבו בהתייחס לתקופת הסקר המתאימה.



במשק) ומשתנה הזמן. יש לזכור, שהשפעתם של שיעור האינפלציה ושל שיעור האבטלה זכתה לתשומת לב מרובה בספרות.

### 7.3 המודל

קבוצת המודלים שנבחנו בעבודה זו הם מסוג:

$$S_{it} = \mu_i + \alpha_i T_t + \beta_i UU_t + \delta_i GDP_t + \lambda_i HAV_t + \theta_i T^* INF_t + \tau_i INF_t + \varepsilon_{it}$$

כאשר:

$S_{it}$  – מדד אי-השוויון ה- $i$  (או תחולת העוני) בזמן  $t$ , כאשר  $i=1,2,3,4,5$  ו- $i=1,2,\dots,18$ .

$T_t$  – משתנה הזמן (שנים).

$UU_t$  – היפוך שיעור האבטלה ( $1/U_t$ ).

$GDP_t$  – תוצר לנפש (כאשר 1979=100).

$HAV_t$  – קצבת הזיקנה ליחיד בתוספת השלמת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק.

$T^*$  – אינדיקטור המקבל ערך של 1 כאשר  $t$  קטן מ-1986 (כשלא כך - ערכו 0).

$W_t$  – שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק.

$INF_t$  – השינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה או בשיעורה.<sup>4</sup>

$T^* INF_t$  – האינטראקציה בין הזמן לבין השינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה או

בשיעורה.

השינוי החודשי הממוצע בשיעור האינפלציה או בקצב שלה יחושב כלהלן:

נציין את רמת המחירים של חודש  $j$  בזמן  $t$  (כאשר 1976=100) על ידי  $P_{jt}$ . נחשב את אחוז

השינוי החודשי ברמת המחירים בין חודש  $j$  לחודש  $j-1$  בזמן  $t$ :

<sup>4</sup> השינוי החודשי הממוצע בשיעור האינפלציה יסומן ב-R-INF, והשינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה - ב-K-INF.

$$\Delta P_{jt} = P_{jt} / P_{j-1,t}$$

השינוי החודשי הממוצע בשיעור האינפלציה בזמן  $t$  יהיה:

$$\sum_{j=1}^J \frac{\ln(\Delta P_{jt})}{J}$$

והשינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה בזמן  $t$  יהיה:

$$\sum_{j=1}^J \frac{\ln(\Delta P_{jt}) - \ln(\Delta P_{j-1,t})}{J}$$

#### 7.4 תוצאות האמידה

לוח מס' 1 מציג את תוצאות האמידה של מודל הרגרסיה. הלוח מלמד, שלשיעור האבטלה יש השפעה רגרסיבית מובהקת על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק בקרב משקי בית, שהעומד בראשם שכיר או אינו עובד. למרות שרוב משקי הבית השייכים לשני העשירונים התחתונים הם משקי בית, שהעומד בראשם קשיש או פרט בגיל העבודה שאינו עובד, יש לזכור שיש פרטים שכירים נוספים המתגוררים במשקי בית אלה המושפעים משינויים ברמת האבטלה. עליית שיעור האבטלה גורמת לגידול בחלקם של העשירונים העליונים בסך כל ההכנסה הפנויה במשק, ולירידה בחלקם של העשירונים התחתונים. המסקנה הזו מאששת מסקנות שהעלו מחקרים הנוגעים לישראל, לארצות הברית ולאנגליה. על אף כלילתם של משקי בית שהעומד בראשם אינו עובד, ולמרות ההתייחסות להכנסה נטו במקום להכנסה ברוטו, השפעתו של שיעור האבטלה זומה לזו שנצפתה במחקרים קודמים שעסקו במשק הישראלי.

ממדי האבטלה בישראל הלכו והתרחבו כמעט במשך כל התקופה הנסקרת, במיוחד בשנים 1984-1985, בגלל ההשפעה השלילית של האינפלציה הגבוהה על הצמיחה במשק בתקופה זו, ובשנים 1989-1991 - כתוצאה מהעלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר (שהחלה להגיע בסוף שנת 1989). ממדי האבטלה הצטמצמו בשנים 1994-1996 כתוצאה

ממשלתית לעידוד היזמות הפרטיות. עידוד זה כלל הקמת רשות לעסקים קטנים שייעצה ליוזם וסייעה בסבסוד ממשלתי לעודד השקעות. בד בבד הוחמרו התנאים לקבלת דמי אבטלה.

אחוז ראשי משקי הבית בעלי ההכנסה מעבודה כאחוז מכלל משקי הבית במשק קטן מ-74% בשנת 1979 ל-67% בשנת 1991. מאחר שחלקם של משקי הבית, שהעומד בראשם קשיש בכלל משקי הבית כמעט לא השתנה, הרי שהירידה האמורה מבטאת את השפעת האבטלה. בשנים 1994-1996, כשהצטמצמו ממדי האבטלה, אחוז ראשי משקי הבית עם הכנסה מעבודה עלה ל-69%. גידול שיעור האבטלה מ-2.7% בשנת 1979 ל-5.9% ב-1984 הביא לירידת חלקם של שני העשירונים התחתונים בנקודת האחוז, לעלייה בחלקם של שני העשירונים העליונים ב-2.7 נקודות האחוז ולעלייה בתחולת העוני ב-2.0 נקודות האחוז.

לוח מס' 1 מלמד עוד, כי לצמיחה יש השפעה רגרסיבית מובהקת על התחלקות ההכנסה הפנויה בקרב משקי בית, שהעומד בראשם שכיר או אינו עובד. כנראה שגאות כלכלית מיטיבה עם בעלי שכר גבוה יותר מאשר עם בעלי שכר נמוך. נוסף על כך, רוב הכנסתם של משקי הבית הנמנים על העשירונים הראשון והשני הוא תשלומי העברה (בעיקר גמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי). זאת ועוד, הקשר בין הקצבאות להתפתחות השכר הממוצע במשק הוא חלקי בלבד (בגלל שיטת עדכון של הקצבאות).<sup>5</sup> עם זאת, גאות כלכלית גורמת להצטמצמות ממדי האבטלה. הצטמצמותם אמורה לשפר את רמת ההכנסה של רוב משקי הבית באוכלוסייה ולהביא, כמובן, לשיפור בהכנסתם של משקי הבית הנמנים על העשירונים התחתונים. כנראה שחלקם של העשירונים התחתונים בצמיחה קטן בהרבה מחלקם של העשירונים העליונים.

עלייה ברמת התוצר לנפש מ-122.3% בשנת 1993 ל-127.9% בשנת 1994 מגדילה את מדד גייני ב-0.0224, מקטינה את חלקם של העשירונים הראשון והשני בסך כל ההכנסה הפנויה בחצי נקודת האחוז, ומעלה את חלקם של שני העשירונים הגבוהים ב-1.7 נקודות האחוז. היחס בין חלקם של שני העשירונים הנמוכים בסך כל ההכנסה הפנויה לבין חלקם של שני

<sup>5</sup> ראה הערה מס' 2 בסעיף 1.1 של פרק המבוא בסקירה השנתית.

העשירונים הגבוהים קטן ב-2.2 נקודות האחוז. כמו כן, היחס שבין חלקם של העשירון השלישי והרביעי לבין חלקם של שני העשירונים הגבוהים קטן ב-3.9 נקודות האחוז. לא נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין השינוי בתוצר לנפש לבין תחולת העוני.

עוד מלמד הלוח, כי לגמלת הבטחת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק יש השפעה פרוגרסיבית מובהקת על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק. ניתן לזקוף את ההשפעה החיובית של הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק על התחלקות ההכנסה הפנויה לשני מאפיינים של גמלה זו: האחד – בדרך כלל היא משולמת למשקי בית הנמנים על העשירונים הנמוכים (בגלל תנאי הזכאות הנוקשים). השני – הגמלה מוגדרת כאחוז מהשכר הממוצע במשק, אך בתקופת אינפלציה גבוהה ערכה עלול להישחק בגלל שיטת עדכונה. בכדי למתן את ההשפעה השלילית של אינפלציה גבוהה על כוח הקנייה של קצבות הביטוח הלאומי הנחיגה הממשלה, מאז ראשית שנות השמונים ועד למחצית השנייה של שנת 1984, שינויים במנגנוני העדכון של קצבות הביטוח הלאומי: הגדלתם של תכיפות העדכון ושל שיעורו. הגדלת הגמלה להבטחת הכנסה כאחוז מהשכר הממוצע במשק מ-20.5% ב-1979 ל-24.2% ב-1983 הביאה לירידת מדד גיני ב-0.033, לעליית חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל ההכנסה הפנויה ב-0.7 נקודות האחוז, ולירידת חלקם של שני העשירונים הגבוהים בסך כל ההכנסה הפנויה ב-2.6 נקודות האחוז. נמצא שלגמלה להבטחת הכנסה יש השפעה חיובית כמצמצמת את ממדי העוני: הגידול שחל בגמלה בין השנים 1979-1983 הביא לירידה בתחולת העוני ב-2.4 נקודות האחוז.

בניגוד למחקרים שערכו Silver and Zilberfarb ודהן, ואשר לפיהם שיעור האינפלציה השפיע כמס רגרסיבי על התחלקות ההכנסות במשק לאורך כל התקופה הנחקרת, המחקר הנוכחי העלה כי בשנים 1979-1985 (עת רמת האינפלציה הייתה 120% בחישוב שנתי) השינוי החודשי הממוצע ברמתה השפיע השפעה ממתנת כמס פרוגרסיבי ואילו לאחר שנת 1985 (בעקבות תכנית הייצוב והורדת רמת האינפלציה אל מתחת ל-18% בחישוב שנתי) כמס רגרסיבי. ההשפעה הפרוגרסיבית הממתנת בתקופה הראשונה נזקפת לפעולות שהממשלה נקטה במרוצתה בכדי לשמור על ערכן הריאלי של קצבות הביטוח הלאומי הניתנות לקשישים ולמעוטי הכנסה. לעומת זאת, שכר השכירים במשק נשחק כתוצאה מתכנית

לוח מס. 1: אמידת השפעת משתנים מקרו-כלכליים על תחולת העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות\*

INC	LOUP2	LOUP1	UPI	LOW1	GINI	
28.8	0.489-	0.324-	0.747	0.060-	0.817	קבוע
(0.006)	(0.224)	(0.223)	(0.001)	(0.435)	(0.002)	
0.171	0.013	0.008	0.006-	0.002	0.008-	T
(0.040)	(0.087)	(0.109)	(0.097)	(0.162)	(0.065)	
18.8-	0.545	0.356	0.245-	0.094	0.336-	U
(0.062)	(0.029)	(0.030)	(0.032)	(0.049)	(0.019)	
-	0.007-	0.004-	0.003	0.001-	0.004	GDP
	(0.040)	(0.064)	(0.041)	(0.116)	(0.030)	
0.661-	0.014	0.008	0.007-	0.002	0.009-	HAV
(0.049)	(0.005)	(0.011)	(0.005)	(0.031)	(0.003)	
-	0.002	0.000	0.001-	0.000	0.001-	TR-INF
	(0.207)	(0.563)	(0.152)	(0.921)	(0.212)	
-	0.006-	0.002-	0.003	0.001-	0.003	R-INF
	(0.026)	(0.183)	(0.022)	(0.474)	(0.043)	
0.224-						W
(0.062)						
1.47						K-INF
(0.226)						
4.86-						TK-INF
(0.113)						
						Adjusted
60.4	58.8	62.3	62.5	57.5	68.1	R-square
2.7	2.8	2.5	3.0	2.3	2.8	DW
5.3	5.0	5.7	5.7	4.8	7.0	F
18	18	18	18	18	18	n

\* רמת המובחקות מופיעה בסוגריים מתחת למקדמים.

הייצוב, שעיקריה היו קיצוץ הוצאות הממשלה, מעבר לשער חליפין קבוע וניתוק הזיקה בין השכר במשק לבין תוספת היוקר. לאחר ירידת שיעור האינפלציה במחצית השנייה של שנת 1985 בוטלו מנגנוני העדכון שהממשלה הפעילה בתקופה הראשונה, וחודשה שיטת העדכון הרגילה. עליית רמת האינפלציה מ-4.6% בחישוב חודשי בשנת 1979 ל-7.8% בשנת 1983 הביאה לעליית מדד גייני ב-0.006 בלבד. בלא ההשפעה הפרוגרסיבית הממתנת מדד גייני היה עולה ב-0.01. עלייה זאת ברמת האינפלציה הביאה לעלייה בחלקם של שני העשירונים העליונים ב-0.6 נקודת האחוז. הקשר בין רמת האינפלציה לבין חלקם של שני העשירונים התחתונים לא נמצא מובהק, אם כי כיוון ההשפעה נשאר כפי שהיה.

עוד העלה המחקר הנוכחי, כי לשכר המינימום כאחוז משכר הממוצע במשק יש השפעה חיובית מובהקת לצמצום ממדי העוני: בשנים 1979-1983 עליית שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק הביאה לירידת תחולת העוני ב-1.5 נקודות האחוז. לבסוף, נמצא כי לשינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה יש השפעה מובהקת על ממדי העוני. כאשר קצב האינפלציה בשנים 1979-1985 היה חיובי, אשר הצביע על התפתחות רמת אינפלציה גבוהה, גידול בן 0.1% הביא לירידה בת 0.34 נקודת האחוז בתחולת העוני, וכאשר קצב האינפלציה לאחר שנת 1985 הפך לשלילי (בעקבות תכנית הייצוב), הוא היטיב עם העניים: ירידת קצב האינפלציה ב-0.1% הביאה לירידת תחולת העוני ב-0.14 נקודת האחוז. לעומת זאת, בשנים 1992-1993, עת קצב האינפלציה הפך לחיובי, תחולת העוני גדלה בשיעור דומה. הממצאים בעניין השפעת קצב האינפלציה דומים לממצאים שעלו מבדיקת השפעתו של שיעור האינפלציה על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק.

## 7.5 סיכום

מעבודה זו עולה, כי לעליית שיעור האבטלה יש השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק, ואף על ממדי העוני. זאת - בדומה לממצאים שעלו מרוב המחקרים שנערכו במדינות אחרות או אשר עסקו במשק הישראלי. עם זאת, שיעור האינפלציה והקצב שלה השפיעו השפעה שונה מזו שנצפתה במדינות אחרות או בישראל. לשיעור האינפלציה הייתה בשנים 1979-1985 השפעה פרוגרסיבית על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק,

ולאחר מכן – רגרסיבית. כמו כן, עליית קצב האינפלציה בשנים 1979-1985 הביאה לירידה בתחולת העוני ולאחר מכן לעלייה בה. שיעור הצמיחה במשק נמצא מובהק ובעל השפעה רגרסיבית על התחלקות ההכנסה הפנויה במשק, בניגוד לממצאיו של דהן, אשר לא מצא קשר מובהק בין מדד גייני לבין הצמיחה במשק. זאת ועוד, לא נמצא קשר סטטיסטי מובהק בין שכר המינימום לבין מדד גייני. לבסוף, שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק התגלה כגורם בעל השפעה מובהקת כמצמצם את תחולת העוני.

מקדם המתאם (נספח ב') בין תחולת העוני למדד גייני נמצא חיובי מובהק, כ-0.82 (נספח ב'). זאת ועוד, רוב המשתנים המשפיעים על מדד גייני משפיעים גם על תחולת העוני. השאלה האם יש קשר סיבתי בין שני המשתנים, באמצעות משתנים מתערבים ו/או משתנים מתווכים, טעונה בדיקה על ידי חישוב רגרסיה דו-שלבית, המביאה בחשבון את ההשפעה ההדדית הבו זמנית של שני משתנים אלו באמצעות משתנים מסבירים.

### רשימה ביבליוגרפית

1. Achdut, L., 1993, "Income Inequality and Income Composition: Israel 1979-1991", Discussion Paper No. 50, National Insurance Institute, Israel.
2. Achdut, L., 1993, "Income Inequality and Poverty under Transition from Rapid Inflation to Stability: Israel 1979-1990", Discussion Paper No. 48, National Insurance Institute, Israel.
3. Blank, R. and Blinder, A., 1986, "Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty", In S. Danziger and D. Weinberg (eds.), Fighting Poverty, Harvard University Press.
4. Blejer, M.I., and I. Cuerrerd, 1990, "The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution: an Empirical Study of the Philippines", Review of Economics and Statistics, 72, pp. 414 – 423.

5. Bjorklund, A., 1991, "Unemployment and Income Distribution: Time - Series Evidence from Sweden", Scandinavian Journal of Economics, pp. 457 – 465.
6. Blinder, A.S., and H.Y. Esaki, 1978, "Macroeconomic Activity and Income Distribution in the Postwar United States", Review of Economics and Statistics 60, pp. 604-609.
7. Fluckiger, Y., and M. Zarin - Nejadan, 1992, "The Impact of Macroeconomic Variables on the Distribution of Income: The Case of Switzerland", mimo, University of Geneva.
8. Nolan B., 1988/89, "Macroeconomic Conditions and the Size Distribution of Income: Evidence from the United Kingdom", Journal of Post Keynesian Economics XI, pp. 196-221.
9. Silber, J., and B. Zilberfarb, 1993, "The Effect of Anticipated and Unanticipated Inflation on Income Distribution: The Israeli case", Department of Economics, Bar-Ilan University.
10. דהן, מ., 1995, "השפעת משתנים מקרו-כלכליים על התחלקות ההכנסות בישראל", סקר בנק ישראל 69, עמ' 21-48.



1979-1997 : נתונים כלכליים

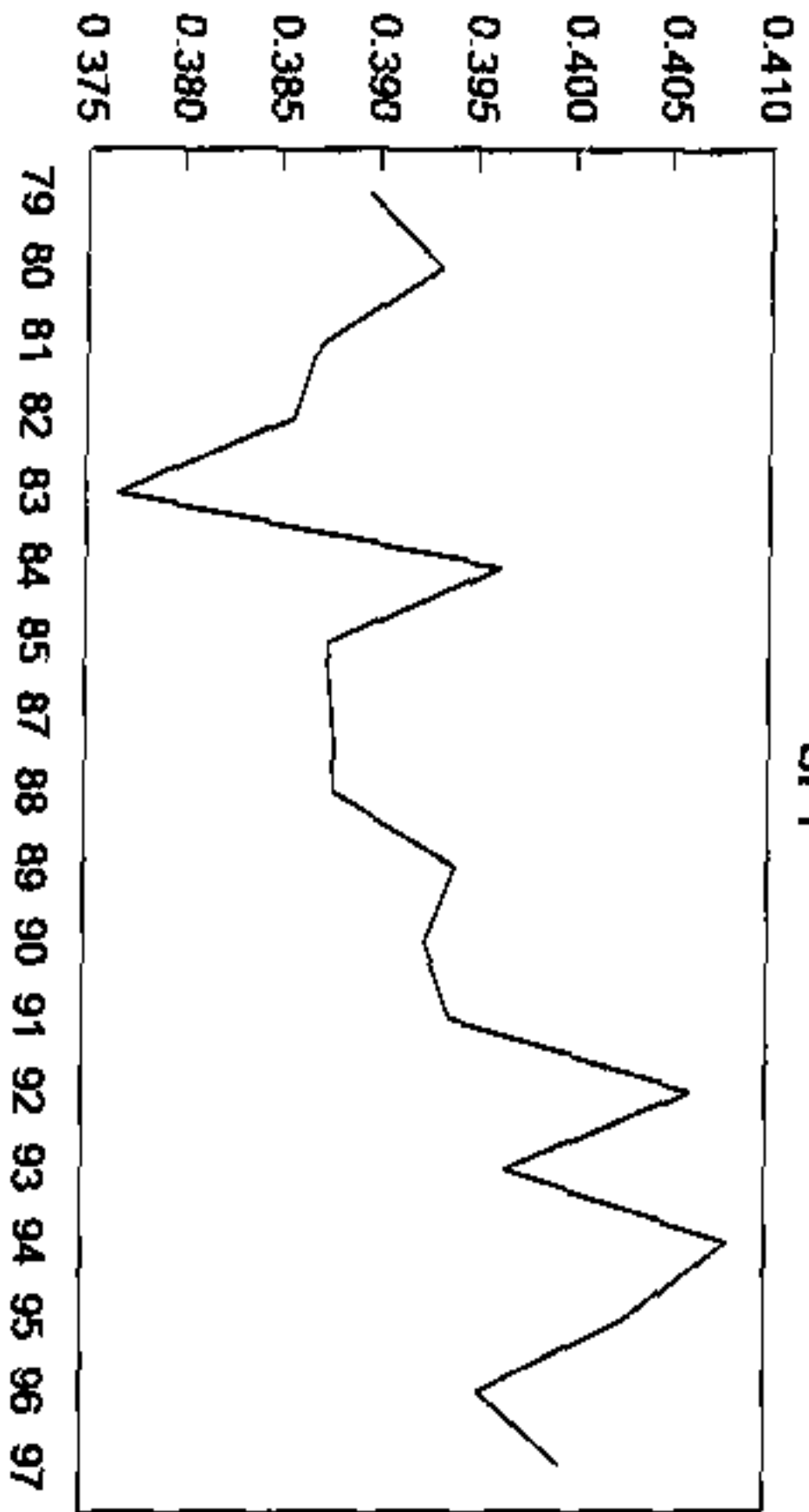
W	INC	R-INF	K-INF	HAV	GDP	U	LOUP2	LOUP1	LOW5	LOW1	GINI	TIME
31.0	15.2	4.62	0.241	20.5	100.0	3.300	0.317	0.191	0.389	0.075	0.3181	1979
26.3	16.7	6.67	0.043	22.9	100.3	3.800	0.312	0.184	0.393	0.072	0.3239	1980
36.0	16.4	6.50	0.088-	23.7	102.0	4.900	0.319	0.187	0.387	0.073	0.3185	1981
36.8	14.2	6.46	0.072-	25.1	103.0	5.000	0.320	0.197	0.386	0.076	0.3122	1982
37.6	13.6	7.81	0.130	24.2	103.2	4.700	0.337	0.209	0.377	0.079	0.3005	1983
36.5	15.8	1.85	0.195-	23.7	103.6	5.200	0.305	0.178	0.396	0.071	0.3267	1984
31.8	13.0	10.48	1.465-	27.5	105.6	6.500	0.323	0.200	0.387	0.078	0.3119	1985
36.8	15.3	1.45	0.076-	24.6	112.7	6.300	0.321	0.184	0.388	0.072	0.3186	1987
40.1	16.2	1.36	0.075-	25.5	115.1	6.300	0.320	0.180	0.388	0.070	0.3221	1988
41.3	14.6	1.58	0.090-	25.2	114.9	8.300	0.310	0.183	0.394	0.072	0.3252	1989
42.9	16.9	1.42	0.100-	25.4	117.3	9.400	0.310	0.177	0.393	0.070	0.3263	1990
43.6	16.2	1.39	0.096-	24.7	117.9	10.400	0.304	0.181	0.394	0.071	0.3272	1991
42.2	17.2	0.63	0.045	24.3	120.7	11.100	0.290	0.168	0.406	0.068	0.3391	1992
40.7	17.6	0.86	0.019	24.4	122.3	10.200	0.305	0.175	0.397	0.070	0.3290	1993
40.3	18.0	1.11	0.041-	24.4	127.9	8.200	0.262	0.164	0.408	0.067	0.3441	1994
40.5	16.9	0.72	0.015-	26.0	133.3	7.100	0.296	0.172	0.403	0.070	0.3346	1995
40.8	15.5	0.87	0.018-	25.7	134.8	6.700	0.306	0.180	0.395	0.071	0.3285	1996
44.2	16.0	0.66	0.079-	25.6	136.3	7.700	0.298	0.177	0.400	0.071	0.3315	1997

נספח ב': מקדמי המתואם

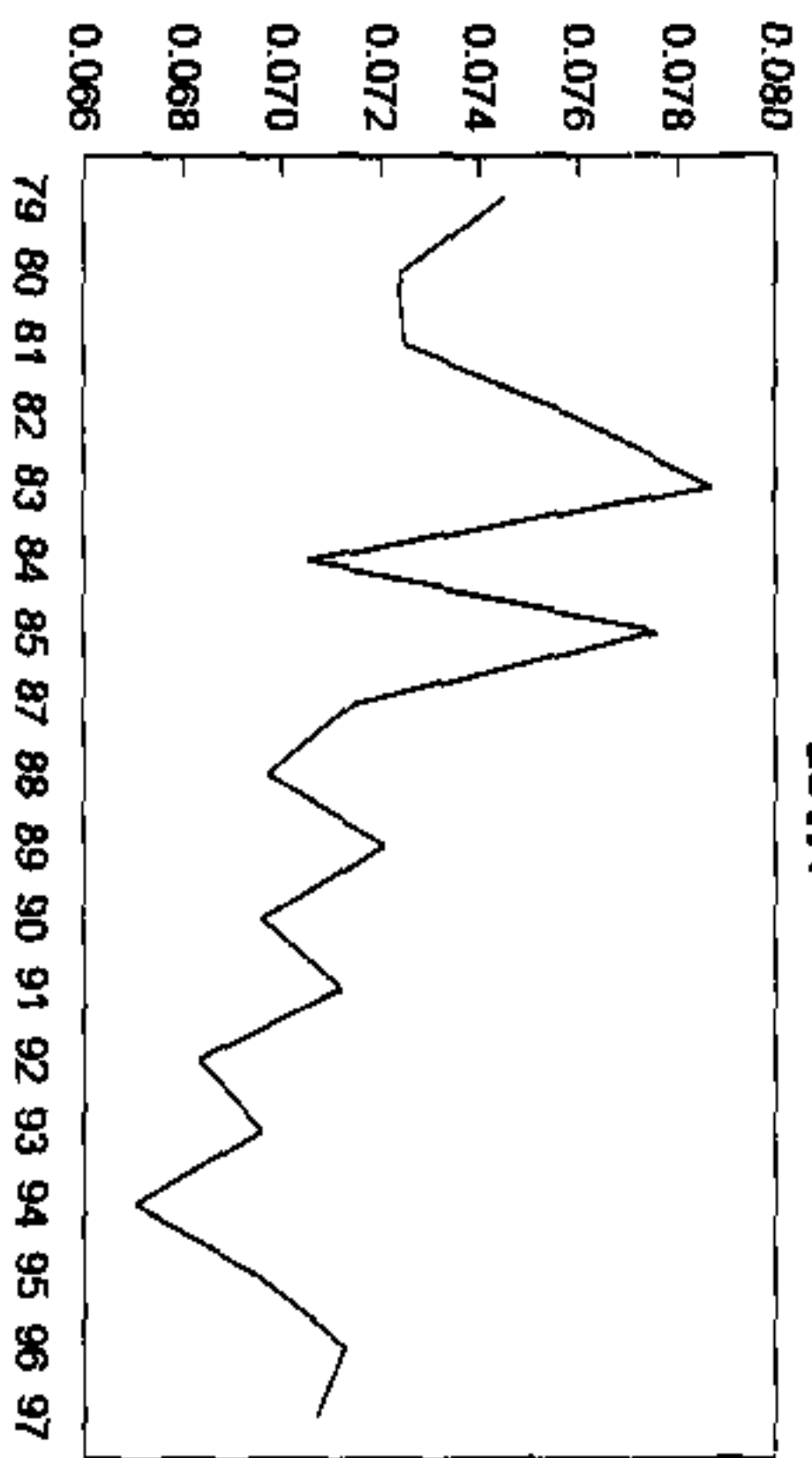
W	INC	R-INF	K-INF	HAV	GDP	UU	TIME	LOUP2	LOUP1	UP1	LOW1	GINI
0.468	0.819	-0.602	0.221	0.057	0.704	-0.540	0.702	0.934	-0.972	0.973	-0.918	1.000
-0.523	-0.896	0.652	-0.345	-0.009	-0.628	0.550	-0.638	0.785	0.982	-0.821	1.000	-0.918
0.399	0.727	-0.500	0.134	0.083	0.679	-0.505	0.680	-0.943	-0.909	1.000	-0.821	0.973
-0.500	-0.876	0.629	-0.287	-0.033	-0.667	0.555	-0.674	0.861	1.000	-0.909	0.982	-0.972
-0.408	-0.722	0.468	-0.163	-0.044	-0.637	0.473	-0.637	1.000	0.861	-0.943	0.785	-0.934
-0.825	0.454	-0.736	0.053	0.543	0.978	-0.810	1.000	-0.637	-0.674	0.680	-0.638	0.702
-0.825	-0.353	0.571	0.173	-0.668	-0.689	1.000	-0.810	0.473	0.555	-0.505	0.550	-0.540
0.738	0.467	-0.762	0.129	0.478	1.000	-0.689	0.978	-0.637	-0.667	0.679	-0.628	0.704
0.437	-0.209	-0.135	-0.623	1.000	0.478	-0.668	0.543	-0.044	-0.033	0.083	-0.009	0.057
0.215	0.468	-0.446	1.000	-0.623	0.129	0.173	0.053	-0.163	-0.287	0.134	-0.345	0.221
-0.671	-0.558	1.000	-0.446	-0.135	-0.762	0.571	-0.736	0.468	0.629	-0.500	0.652	-0.602
0.331	1.000	-0.558	0.468	-0.209	0.467	-0.353	0.454	0.722	-0.876	0.727	-0.896	0.819
1.000	0.331	-0.671	0.215	0.437	0.738	-0.825	-0.802	-0.408	-0.500	0.399	-0.523	0.468

נספח ג': התפלגות משותנים על פני זמן, 1979-1998

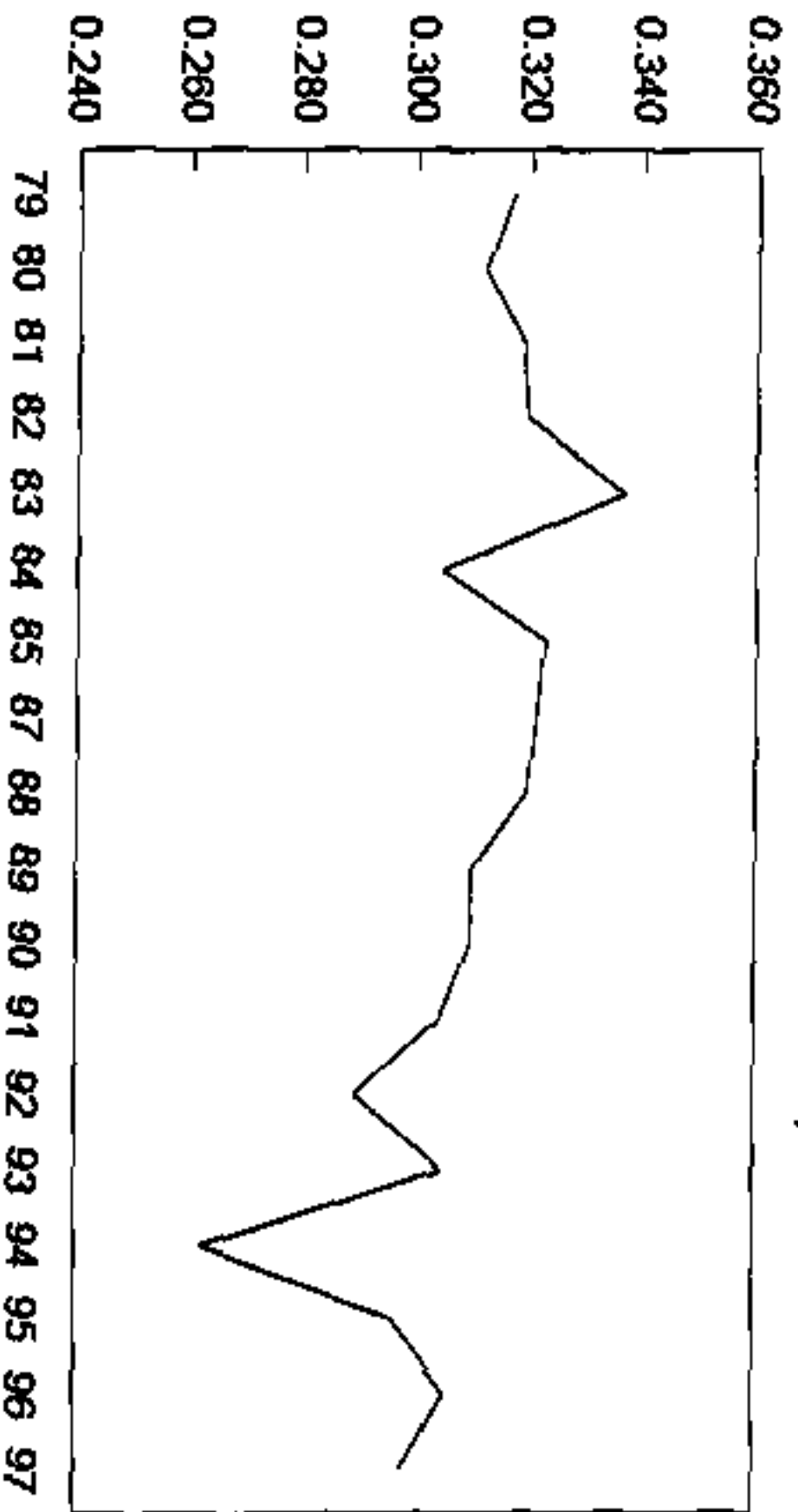
תלקם של שני העשירונים העליונים במסד כל ההכנסה  
UP1



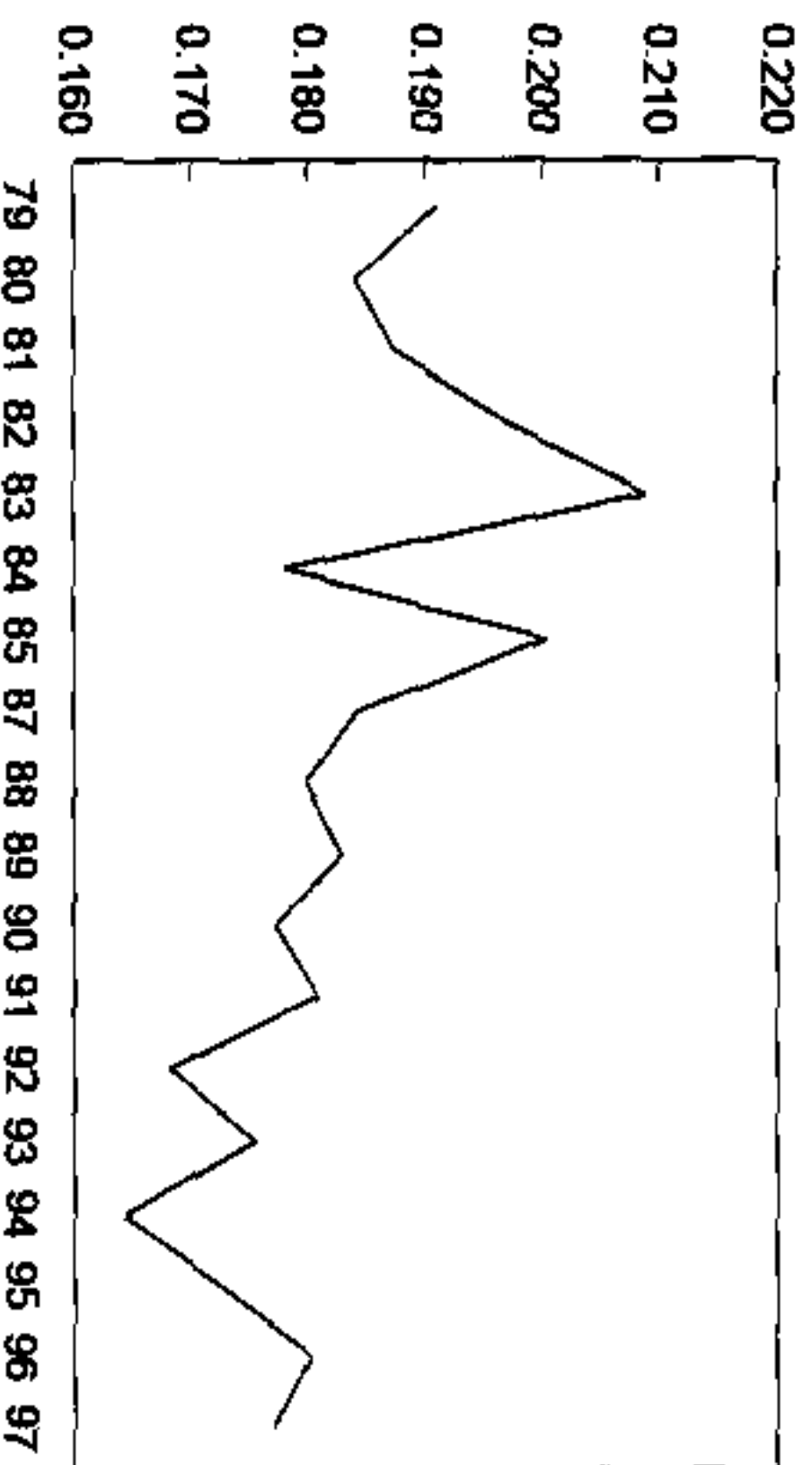
תלקם של שני העשירונים התחתונים במסד כל ההכנסה  
LOW1



תלקם של העשירון השלישי והרביעי ביחס  
לתלקם של שני העשירונים העליונים  
LOUP2

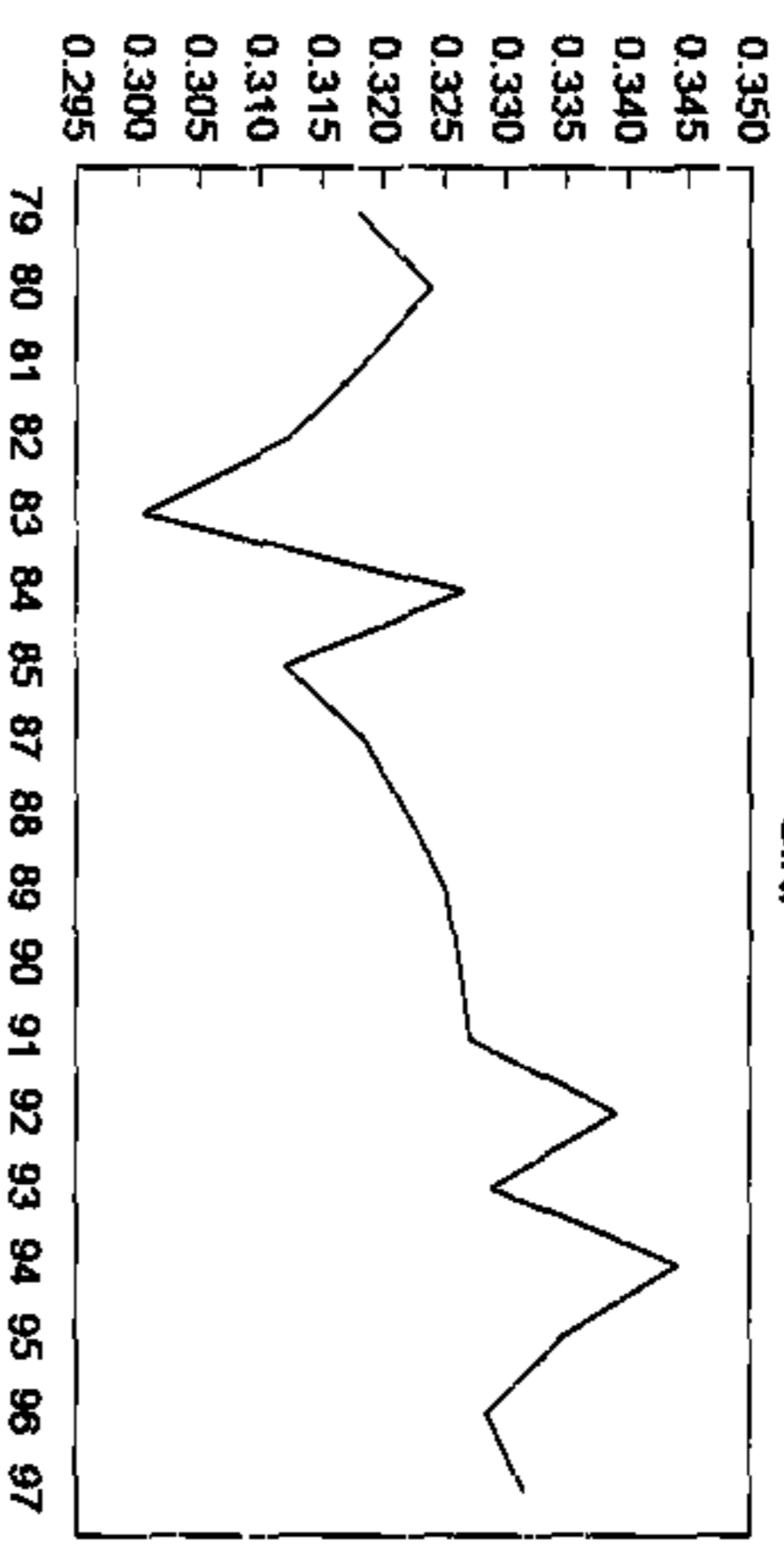


תלקם של שני העשירונים התחתונים ביחס לתלקם  
של שני העשירונים העליונים  
LOUP1

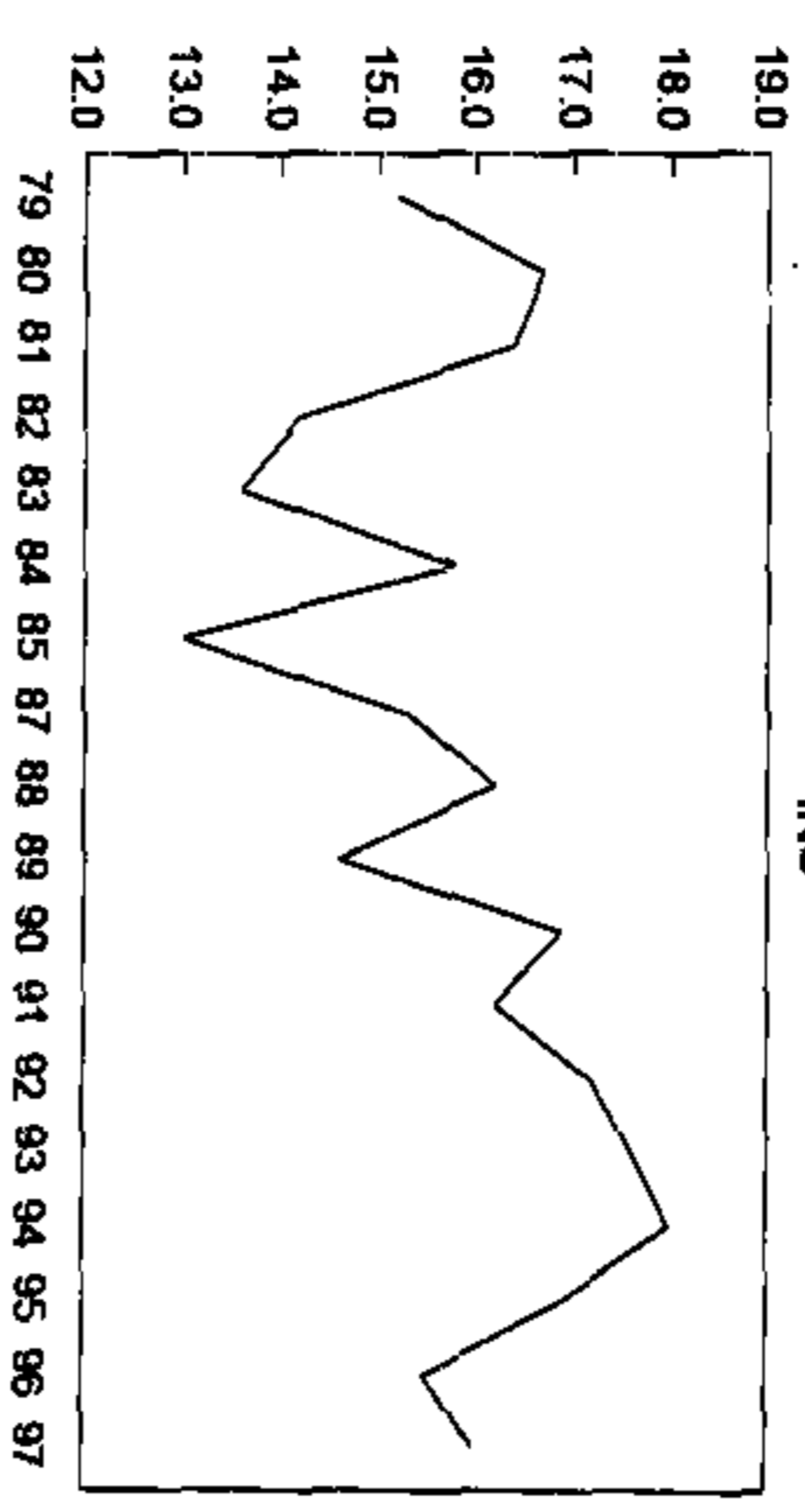


נספח ד': התפלגות משותנים על פני זמן, 1979-1998

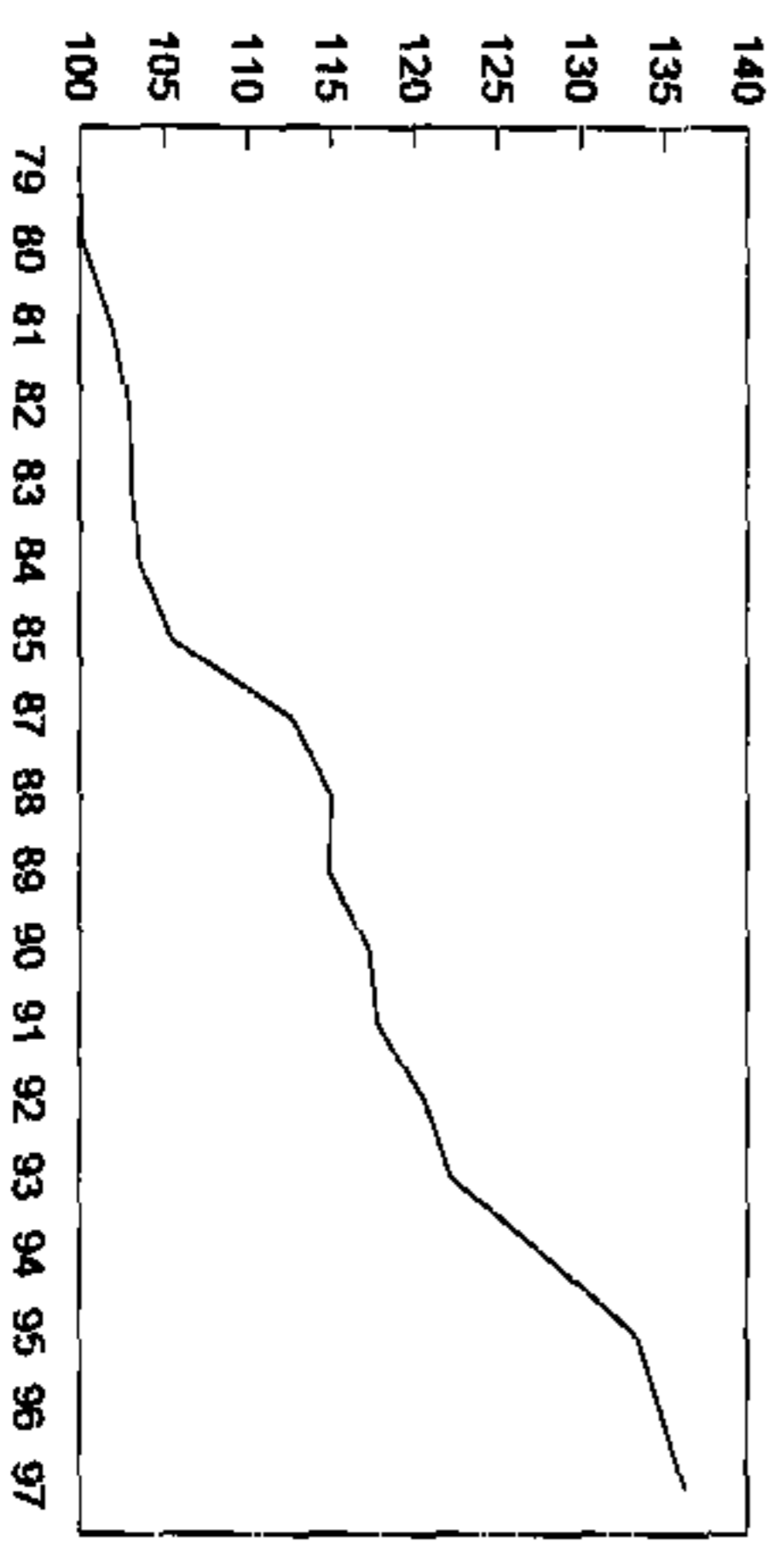
מדד גיני למדידת אי השוויון בתכנסות  
GINI



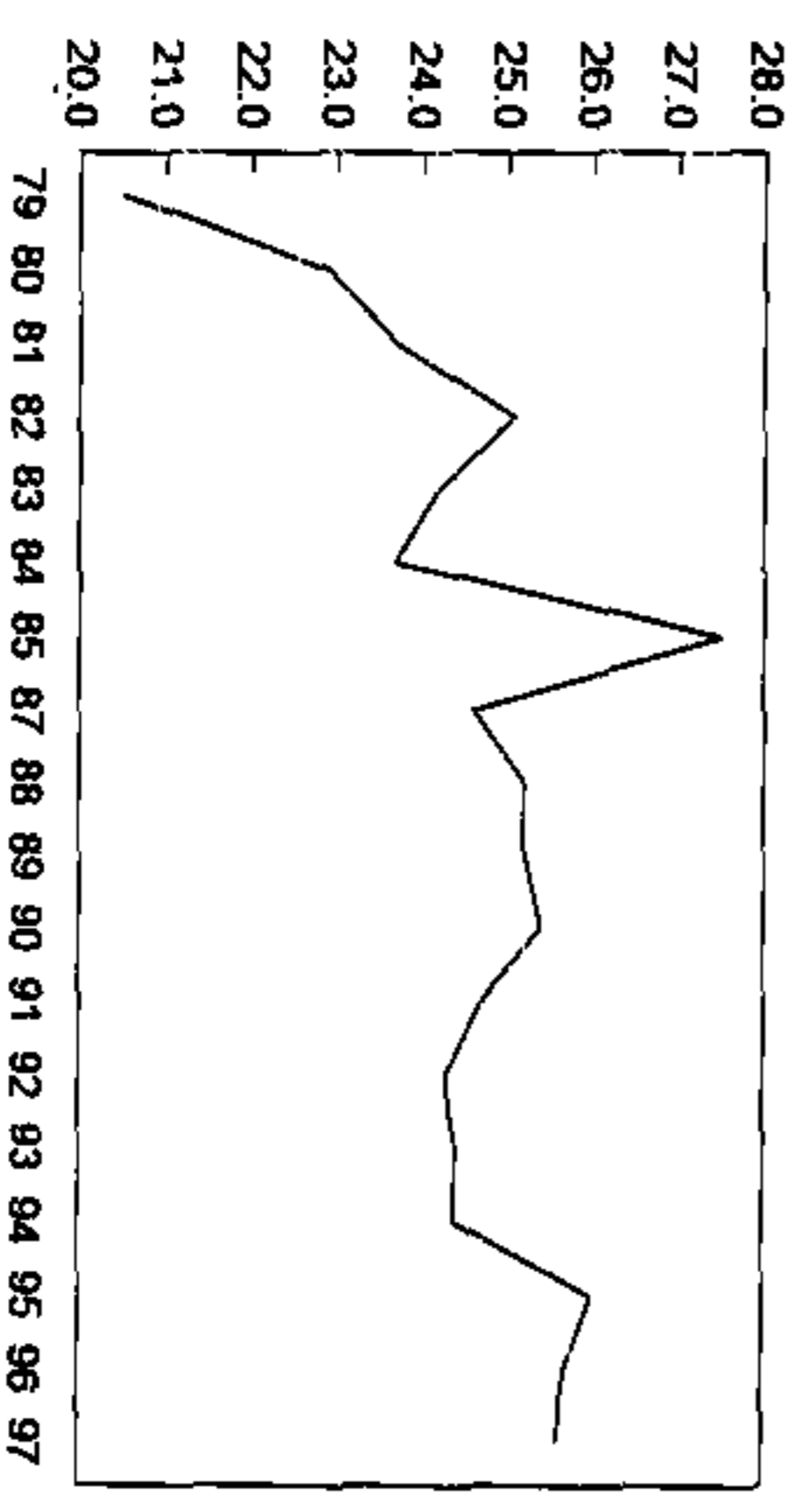
תחילת עוני בקרב משפחות  
INC



התוצר לנפש GDP  
שנת הבסיס 1979-100

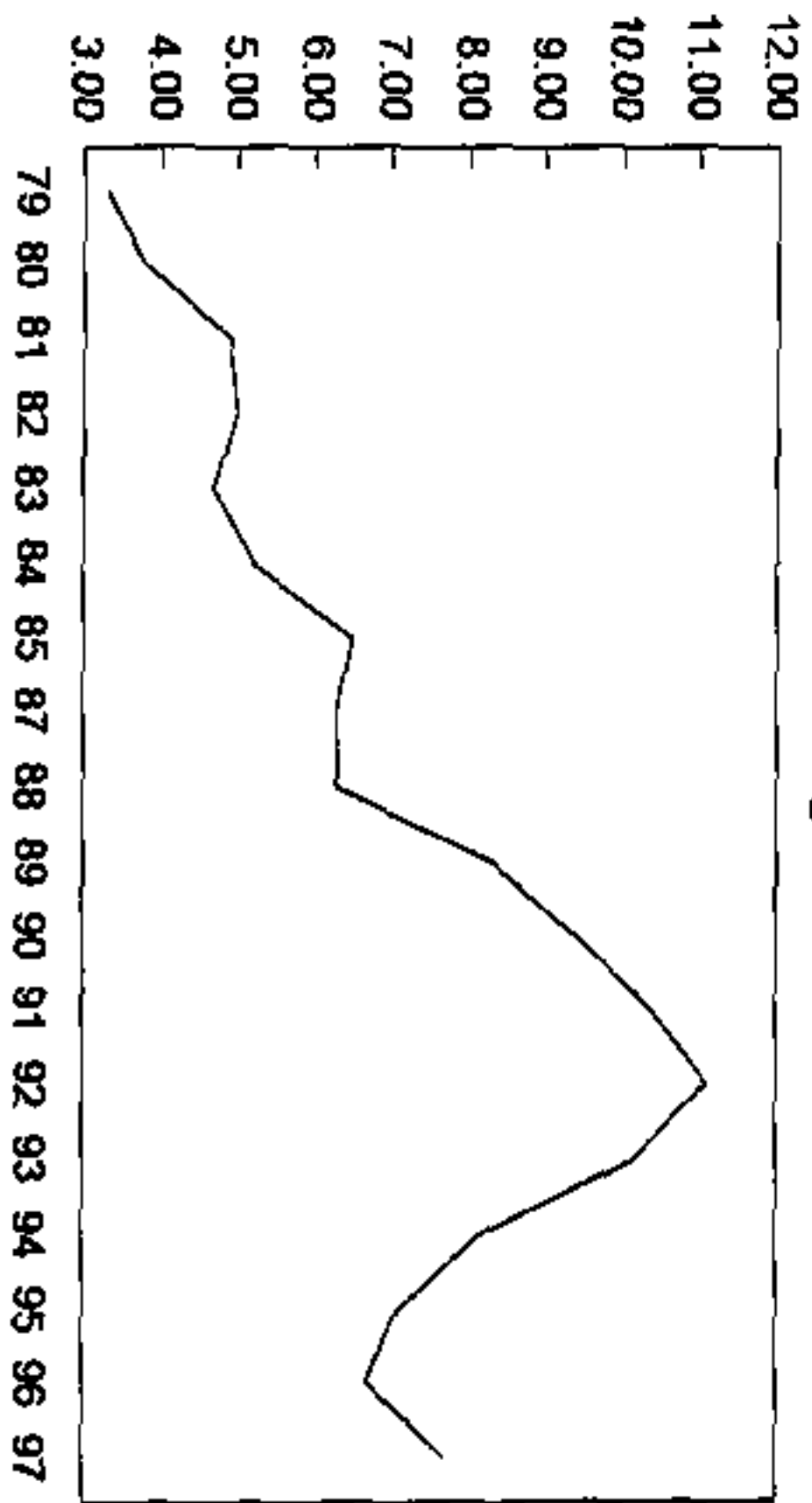


קצבת זקנה לייחוד בתוספת הבטחה הכנסה  
כאחוז מהשכר הממוצע במשק HAV

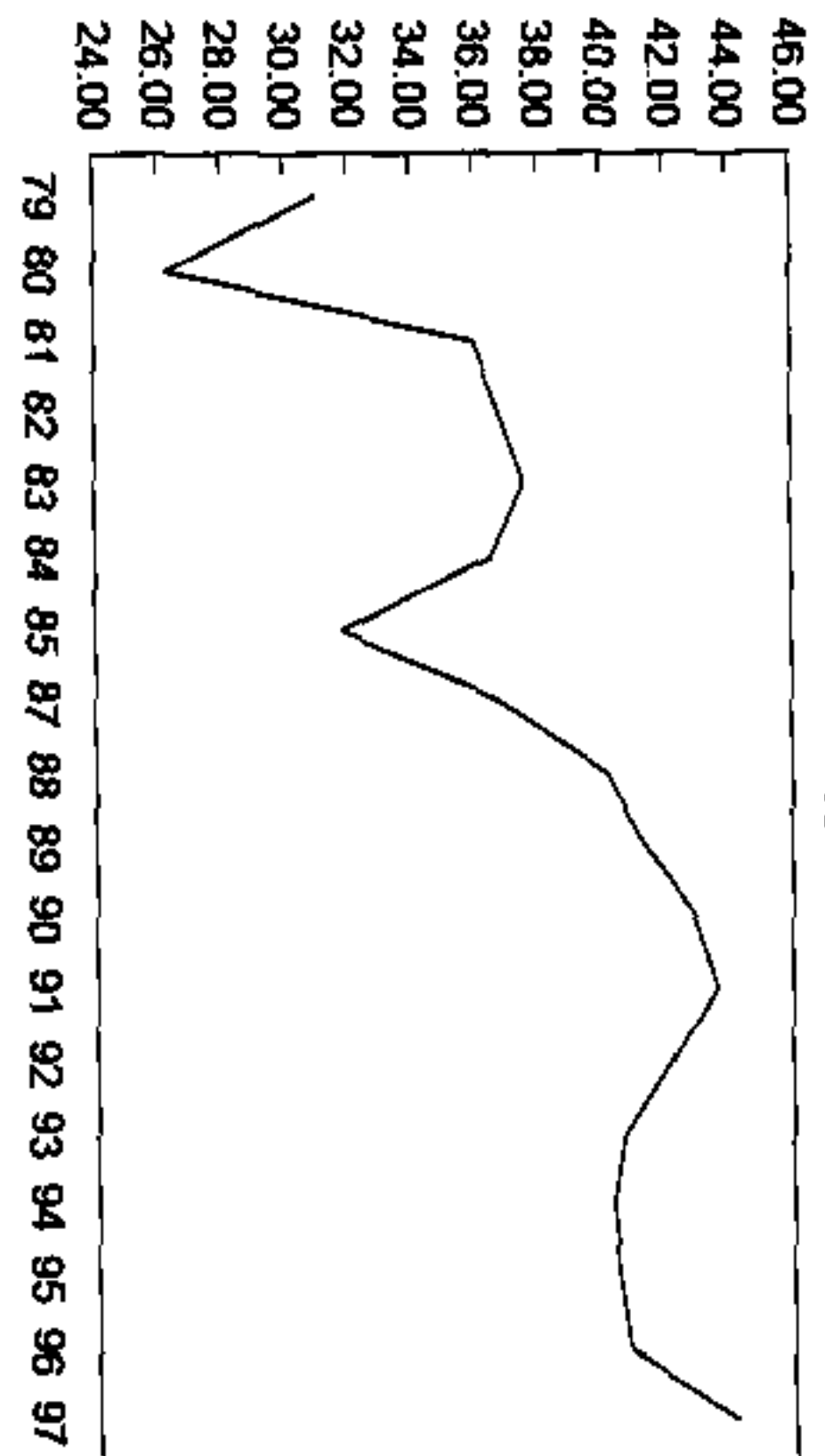


נספח ה': התפלגות משותפים על פני זמן, 1979-1997

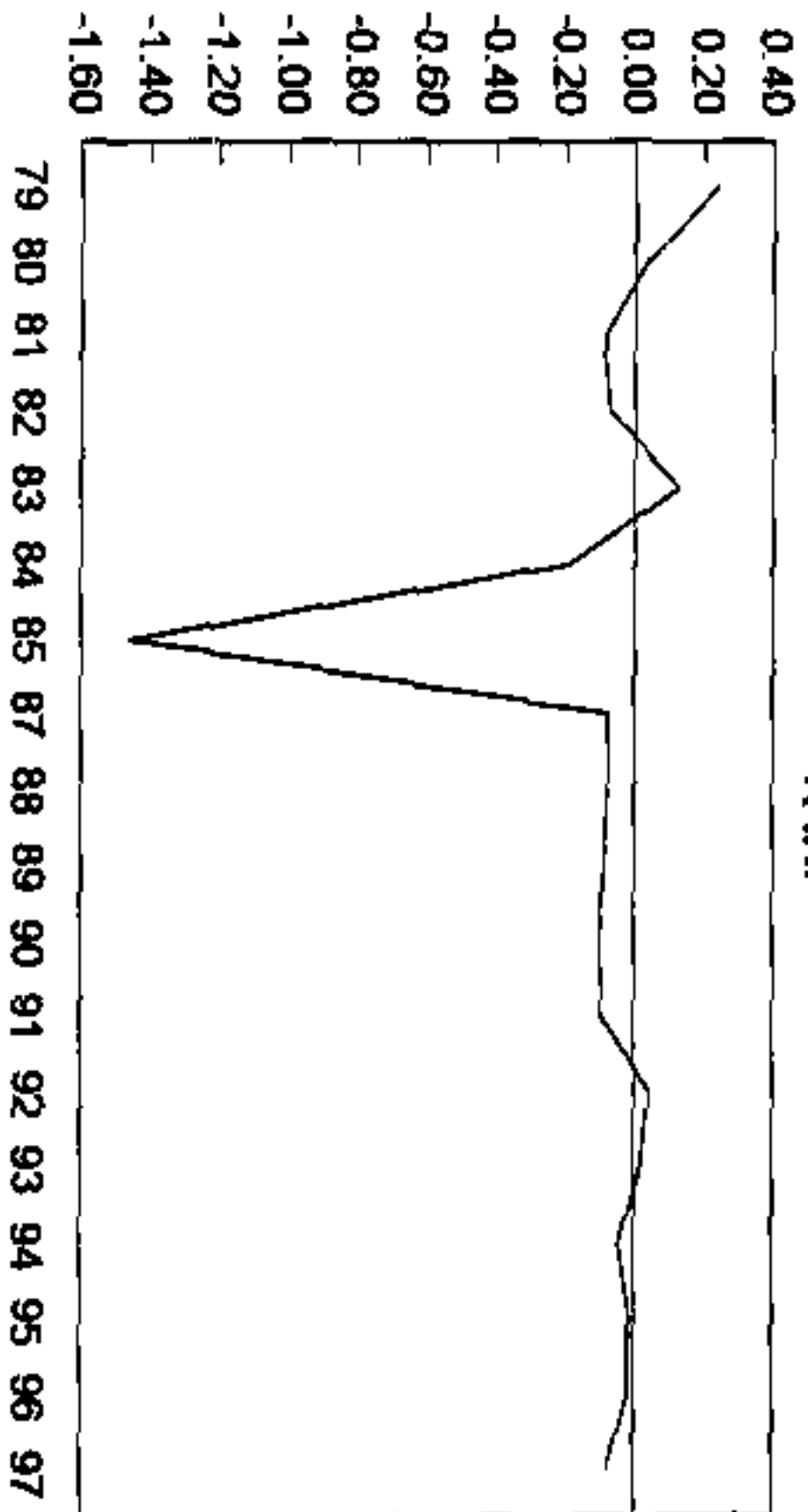
שיעור האבטלה  
U



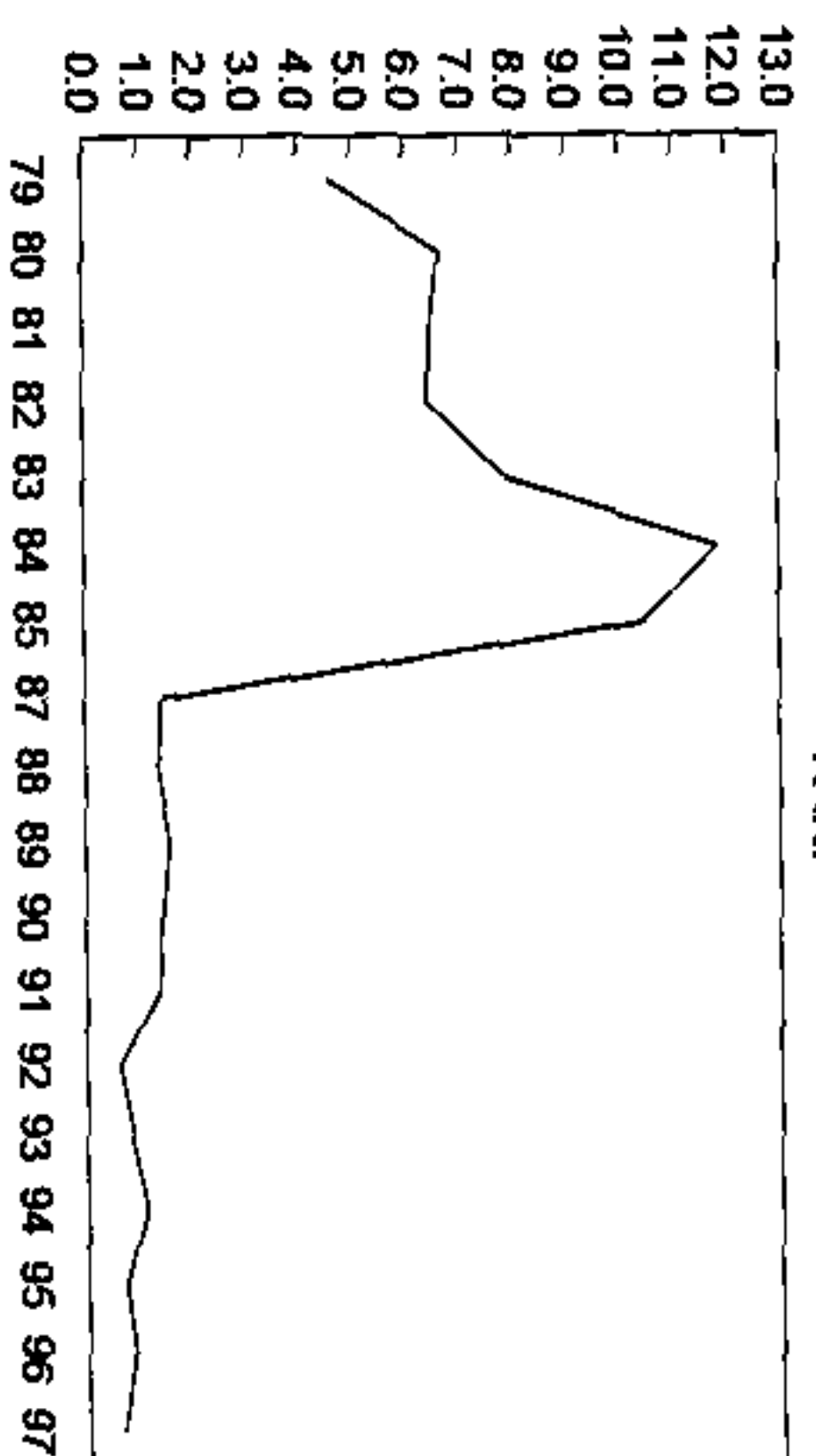
שכר המינימום נאחז מהשכר הממוצע  
W



השינוי החודשי הממוצע בקצב האינפלציה  
K-INF



השינוי החודשי הממוצע בשיעור האינפלציה  
R-INF



חלק שלישי

נספחים

## **נספח פרסומים**

## ס ק ר י ם

**מרים שמלצר, "מקבלי גמלאות לפי יישוב – 1995", סקר מס. 148, ינואר 1998**

חברת זו מציגה את הפריסה הגיאוגרפית של מקבלי הגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, והיא המשך של חברות קודמות דומות. מופיעים בה נתונים דימוגרפיים על האוכלוסייה בישראל לפי גיל בכל יישוב וכן נתונים על מקבלי גמלאות במוסד לביטוח לאומי, כולל לפי מועצות אזוריות ומחוזות. זאת – במגמה לאפיין כל יישוב מבחינה דימוגרפית וכלכלית ובהתייחס למקומו של הביטוח הלאומי בחיים הכלכליים של היישוב, כפי שהם באים לידי ביטוי בתרומתו.

אינדיקטור יכול להיות, לדוגמה, ריכוז של קשישים ביישוב, ריכוז של מקבלי דמי אבטלה, או ריכוז של משפחות ברוכות ילדים וכד'. הנתונים מוצגים במונחים של אחוז המקבלים קצבה מאוכלוסיית היישוב ושל אחוז המקבלים קצבה ביישוב מסוים מכלל מקבלי הגמלה במדינה. החידוש בפרסום זה הוא ששנת ההתייחסות לאוכלוסייה ולמקבלי גמלאות זהה.

**שולי בר, רבקה פריאור, "מקבלי תגמולים לפי חוק נפגעי פעולות איבה – 1997", סקר מס. 149, ינואר 1998**

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 חוקק על ידי ממשלת ישראל במגמה להבטיח את הזכויות הסוציאליות של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם, והוא נועד להשוות את זכויות הנפגעים בקרב האוכלוסייה האזרחית לזכויות ולשירותים המוקנים לנפגעים ולמשפחות שכולות בטיפולו של משרד הביטחון. החוק עבר מספר גלגולים עד שהגיע למתכונתו ולנוסחו הקיים היום.

התגמולים המשולמים לנכי פעולות איבה נחלקים ל: תגמולי נכות חודשיים, שהם פונקציה של דרגת נכות, ותגמולים מיוחדים שהם פונקציה של דרגת נכות ותנאים



ייחודיים, כמו תגמול לנכה חסר פרנסה ותגמול לנכה נצרך. תגמולי הנכות החודשיים מחושבים, כפי שמקובל במשרד הביטחון, כאחוז מסוים משכר עובדי המדינה. נמצא, כי התשלום הממוצע של תגמול נכות בחודש יוני 1997 היה 1,083 ש"ח. דרגת הנכות של כ-70% מכלל המקבלים תגמולי נכות הייתה 10%-39%. התשלום בפועל גבוה מתגמול הנכות החודשי היות שבדרך כלל מצטרפים אליו הטבות ומענקים, כמו עזרת הזולת וניידות, וכן תוספות תגמול כמו תוספת לנכים קשישים, תוספת תגמול לבני 55 ומעלה ותוספת עקב פרישה מוקדמת מעבודה.

ביוני 1997 קיבלו כ-1,600 תגמולי נכות, וכ-1,630 בני משפחה שקיבלו תגמולי תלויים.

**ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים, 1994-1996", פרסום מס. 150, ינואר 1998**

דו"ח זה מציג נתונים סטטיסטיים על חברות בקופות החולים בשנים 1994-1996. מתוארים השינויים שחלו בחברות בקופות החולים לאחר כניסת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקפו בינואר 1995. כמו כן מוצגים נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דימוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות המרכזי המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש לרישום כל תושבי מדינת ישראל כחברים בקופות החולים.

**אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 1997", סקר מס. 151, ינואר 1998**

פרסום זה עוסק בתשלומי דמי מזונות. אלה ממומנים על ידי התקבולים מהבעלים החייבים ועל ידי האוצר. הסקר שעליו הוא נסמך העלה, כי בסוף שנת 1997 היו במוסד לביטוח לאומי כ-32 אלף תיקי מזונות פעילים. היו בהם כ-20 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות בתקופה האמורה וכ-12 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של הבעלים.

ב-1997 שולמו דמי מזונות בסכום בן 251 מיליוני ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מהבעלים החייבים בתשלום דמי מזונות לתקופה זו היה כ-123 מיליון ש"ח, שהם 49% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

**שנטל וסרשטיין (ורנט), "מקבלי קצבת נכות כללית, 1996-1997", סקר מס. 152, אפריל 1998**

הדו"ח עוסק בשני עניינים: סקירת כלל אוכלוסיית המקבלים קצבת נכות כללית ותיאור אפיוניהן של כמה קבוצות מישנה. ניתוח כלל המקבלים את הקצבה האמורה נעשה כהמשך לניתוח שנערך בשנים 1994-1995, והסקירה מדגישה את השינויים שחלו מאז במספר המקבלים ובמאפייניהם. באשר לעניינו השני של הדו"ח – בעקבות פרסום קודם בנושא משנת 1996 התעוררו שאלות לגבי אפיוניהן של קבוצות מישנה בכלל מקבלי הקצבה, לפיכך הניתוח התמקד בשלוש קבוצות אלה:

- א. מקבלי קצבת נכות כללית חדשים: מקבלי קצבת נכות כללית שתביעתם אושרה בשנים 1995-1996.
- ב. נכים מילדות: נכים מקבלי קצבת נכות כללית אשר תביעתם אושרה בגיל 18, כלומר, נכותם החלה לפני גיל 18.
- ג. עולים חדשים: מקבלי קצבת נכות כללית שעלו לארץ מאז שנת 1990.

**אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 1997", סקר מס. 153, אפריל 1998**

החוברת נסובה על שני נושאים:

- נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 1997, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט תכונותיהם הדימוגרפיות והתעסוקתיות של המקבלים ומספר אפיונים של האבטלה;
- השפעת ההחמרה בממדי האבטלה על שיעור החוזרים למעגל המקבלים דמי אבטלה. נמצא, כי בשנת 1997 אמנם נמשכה ההחמרה בממדי האבטלה במשק הישראלי אשר

החלה להסתמן במהלך שנת 1996, אך בעקבות זו גדל שיעור החוזרים למעגל המקבלים דמי האבטלה.

מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (תביעה כוללת פרטים על התשלום, על תכונות דימוגרפיות וכן על ההיסטוריה התעסוקתית של המובטל).

**ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 1994-1995", סקר מס. 154, אפריל 1998**

דו"ח זה מציג נתונים סטטיסטיים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דימוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 1994 ו-1995. הנתונים מתייחסים לאוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, וכן למקבלים קצבת נכות, הבטחת הכנסה, קצבת זיקנה ושאיירים. כמו כן, כלולים בפרסום זה נתונים על עשירונים ובעניין מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ הבריאות – המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי לשם חלוקת דמי ביטוח הבריאות לקופות החולים השונות – אשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 1995 היו רשומים בקבצי המוסד כ-2.1 מיליון עובדים שכירים וכ-176 אלף עובדים עצמאיים. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 4,810 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של כ-6,087 ש"ח של עובד עצמאי.

**תמר הרון, "זכאות לגמלת הבטחת הכנסה בקרב המתמכרים והמלצות לשיקומם", פרסום מס. 155, יולי 1998**

קבוצת המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילת התמכרות לסמים מונה בסך הכול 5% מכלל מקבלי הגמלה. קבוצה זו היא חלק מ"הגרעין הקשה" של מקבלים הנשארים במערכת תקופה ארוכה. שיעור גבוה של המתמכרים אינו מצליח – וברובו הגדול אף אינו

מנסה – להיגמל. ואמנם, מדובר באוכלוסייה במצב קשה ובעלת פוטנציאל שיקומי נמוך: על פי הערכת אנשי המקצוע ל-11% בלבד יש פוטנציאל גבוה להיגמל; ל-33% יש כוחות מסוימים לגמילה ולשיקום, ורק ל-6% יש הכוחות הדרושים לכך.

מרכז האבחון וההכוון ביפו, האחראי לאבחון תובעי הגמלה כמתמכרים, מרכז זה יותר משמונה שנים מידע רב על התובעים: מאפיינים פסיכו-סוציאליים, רפואיים, היסטוריה אישית, הערכה והמלצות לטיפולים. חומר זה, ברובו הגדול, אינו מנוצל דיו לא לטובת המאובחנים – גמילתם, שיקומם והוצאתם מן המערכת – ולא לעזרת המערכת בקביעת מדיניות ובתכנון יחידות טיפול והזרמה נכונה של האנשים בזרועות המערכת.

פרסום זה, המציג נתונים מעובדים מתוך שלל הנתונים הנאספים במרכז האבחון, מציע לנצל את המידע על ידי יצירת שיתוף פעולה בין הגופים המטפלים במתמכרים כחלק מן המלחמה המתמשכת בסמים ולשם עזרה למשתמשים בהם להיחלץ מכך.

**אלן זיפקין וברנדה מורגנשטיין, "מקבלי גמלאות ביטוח סיעוד, 1996-1997" (באנגלית), פרסום מס. 156, יולי 1998**

דו"ח זה מסכם את המגמות הבסיסיות שהסתמנו בהפעלת חוק ביטוח סיעוד בשנים 1996-1997. מספר המקבלים גמלת סיעוד המשיך לגדול יותר מכפי שגדלה אוכלוסיית הקשישים. הסבר חלקי בלבד לגידול זה הוא חכניסה המאסיבית של קשישים למערכת כתוצאה מן העלייה בשנים 1990-1992. בשנת 1997 עולים אלה מנו כ-16% מסך כל המקבלים. בגלל חלקם המשמעותי הושם בדו"ח דגש מיוחד על קבוצת העולים.

בשנת 1997 יותר מ-10% מן הקשישים בגילאים הרלוונטיים (נשים בנות 60 ויותר, גברים בני 65 ויותר) בממוצע לחודש, קיבלו גמלת סיעוד ושיעור זה עולה מאוד עם הגיל. מספר הנשים גדול כמעט פי שלושה ממספר הגברים. כמחצית המקבלים גרים בגפם. שיעור הקשישים מתוך המקבלים אשר זקוקים להשגחה מתמדת הוא כ-7%, ואחוז זה נשאר יציב במשך השנים.

מגמה מיוחדת המצוינת כאן היא הגידול המתמיד בשיעור התביעות החוזרות: בשנת 1997 שיעור זה מסך כל התביעות נאמד בכ-45%. לפי ניתוח התביעות של אלה שהגישו יותר מתביעה אחת מסתבר, שרוב התביעות מוצדקות (71%): הייתה הידרדרות משמעותית במצבם התפקודי, אך בלא קשר למשך הזמן בין הגשת התביעות.

**לאה ענבר, "שיקום נכים ואלמנות בשנת 1996", פרסום מס. 157, ספטמבר 1998**

פרסום זה כולל נתונים סטטיסטיים על נכים ואלמנות שעברו תהליך שיקומי במסגרת המוסד לביטוח לאומי במהלך שנת 1996, וכן נתונים על נכים כלליים שניתנה לגביהם חוות דעת על כושר השתכרותם בעקבות תביעתם לקבל קצבת נכות. בשנת 1996 פנו למחלקת השיקום 5,746 נכים ו-816 אלמנות שאירים ואלמנות של נפגעי עבודה ואיבה. סיימו טיפול שיקומי בתקופה זו 5,964 נכים ו-678 אלמנות. כמו-כן ניתנו 15,590 חוות דעת על כושרם של נכים כלליים להשתכר, כאמור בעקבות הגשת תביעתם לקבלת קצבת נכות.

הנתונים מתבססים על מאגר המידע הממוחשב של המוסד לביטוח לאומי בתחום השיקום וכן על נתוני הנכים הכלליים שתבעו קצבת נכות.

## דו"חות מחקר

גדעון יניב, "כוונת התאבדות ומניעתה: מודל כלכלי אינטראקטיבי של יחסי מטפל-מטופל" (באנגלית), מחקר מס. 66, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1997

התאבדות היא בעיה מרכזית בתחום בריאות הציבור. אף על פי שכוחם של אמצעי מדיניות להשפיע על הנסיבות המובילות פרטים למצבי משבר הוא קטן ביותר, יש בהם כדי למנוע התאבדות, הן באמצעות טכניקות מודרניות של טיפול במשבר המבטלות את הדחף להתאבד (באם הטיפול מסתיים בהצלחה), והן באמצעות אשפוז מונע המבטל, בראש ובראשונה, את ההזדמנויות להתאבד. תנאי הכרחי להפעלת כל אחד מן האמצעים הללו הוא פנייה של הפרטים השוקלים התאבדות לקבלת עזרה מקצועית. המאמר הנוכחי בוחן את בעיית הפרט האם לפנות לעזרה במקרה של מחשבות אובדניות, וכן את בעיית המטפל האם לאשפז פרט הפונה לעזרה. בעוד שפרט שאיננו מעוניין להתאשפז עומד בפני הסיכון של אשפוז כפוי, מטפל שיטפל בפרט במרפאתו, במקום לאשפוז, עומד בפני הסיכון של התאבדות. מאחר שמגבלת המשאבים הכלכליים של המשק אינה מאפשרת לאשפוז כל פרט השוקל התאבדות, על המטפל לקבל החלטה על סמך הערכתו כי איוס ההתאבדות הוא מוחשי, בהתחשב בעלות הכוללת למשק של ההתאבדות האפשרית ושל מאמציו למנעה. במאמר מיושמת טכניקה פשוטה של תורת המשחקים לניתוח אינטראקטיבי של יחסי המטפל-מטופל, נגזרות אסטרטגיות שיווי המשקל של שני הצדדים, ונבחנות ההשלכות של המודל האינטראקטיבי על מדיניות ציבורית המכוונת ליצירת תמריצים לפנייה לעזרה.

גדעון יניב, "דחייה רציונאלית של פנייה לאבחון רפואי קריטי (בפוטנציה)" (באנגלית), מחקר מס. 67, המוסד לביטוח לאומי, אוגוסט 1997

הגילוי העצמי של סימפטום חשוד, גופני או נפשי, בדרך כלל מחולל מערבולת רגשית: למרות ההכרה בחשיבות האבחון המידי, על פי רוב פרטים דוחים את הפנייה לאבחון, בחוששם לשמוע שלקו במחלה קשה (ובתקווה שהסימפטום ייעלם מעצמו). מצד אחד, דחיית האבחון נושאת תועלת במונעה ידיעה ודאית שאדם לקה במחלה קשה ובאפשרה

להימנע מטיפול יקר ומכאיב. מצד שני, דחיית האבחון כרוכה בסיכון – החמרת מצב הבריאות או אף מוות טרם עת – ובוויתור על תחושת ההקלה הנובעת מידיעה ודאית שהסימפטום איננו מצביע על מחלה קשה.

המחבר מציע גישה רציונאלית-כלכלית להסבר דחיית הפנייה לאבחון, השוקלת את העלות והתועלת הכרוכות בדחייה, או, במלים אחרות, את החשש מאישוש החדש המוקדם – למול החשש מן ההשלכות הבריאותיות המזיקות הטמונות בדחייה. בהנחה שהעלויות הריאליות של אבחון וטיפול רפואי מכוסות על-ידי ביטוח רפואי, המאמר מציג מודל רב-תקופתי של השאת תוחלת התועלת לפרט, כדי לזהות את התנאים הקובעים את רציות הדחייה של אבחון הסימפטום ולקבוע את משך הדחייה האופטימאלי, במקרה שדחיית האבחון אכן רצויה. התוצאות מאפשרות להסביר מגוון רחב של התנהגויות נצפות ביחס לתגובת פרטים לסימפטומים השונים בסיכוייהם להצביע על מחלה קשה ובמידת הנזק הצפוי כתוצאה מדחיית הפנייה לאבחון. באמצעות מודל רב-תקופתי של מזעור תוחלת העלות לחברת הביטוח נבחנת בהמשך רציות הדחייה של אבחון סימפטום חשוד מבחינת חברת הביטוח, תוך השוואת ההשלכות המשתמעות משני המודלים. החלטת הדחייה של הפרט מעומתת לבסוף כנגד הפתרון הרצוי למשק, תוך שקילת אמצעי מדיניות המכוונים להמריץ את הפרט לבחור במידת הדחייה האופטימאלית מבחינה חברתית.

**גדעון יניב, "מקדמות מס והשתמטות ממס: ניתוח של רציונאליות מוגבלת" (באנגלית), מחקר מס. 68, המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1998**

מקדמות מס אינן משפיעות על החלטת ההעלמה של הפרט כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות טהורה. הן עשויות להשפיע על החלטת ההעלמה כאשר התנהגותו מנותחת במסגרת מודל של רציונאליות מוגבלת, כגון ה-Prospect Theory. המחקר הנוכחי מחיל את עקרונות ה-Prospect Theory למודל החלטה פשוט של העלמת הכנסות. המחקר מדגים, כפי שנמצא אמפירית בארה"ב, שמקדמות מס הגדולות מחבות המס האמיתית של הפרט מצמצמות את הנטייה להעלים הכנסות משלטונות המס. לפיכך, מקדמות מס גדולות יכולות לשמש תחליף למאמצי אכיפה מקובלים המצריכים שימוש במשאבים כלכליים. עם זאת, רק אם הפרטים מעריכים הערכת יתר ניכרת את

ההסתברות להיתפס ולהיענש בגין העלמת הכנסות (שבפועל היא נמוכה עד מאוד במדינות המערב), מקדמות מס גבוהות תוכלנה לבטל לחלוטין את התמריץ להעלמת הכנסות. אחרת, אם הפרטים מעריכים נכונה את ההסתברות להיתפס, מידה מסוימת של העלמה תשרור תמיד, גם אם המקדמות גבוהות במידה משמעותית מחבות המס האמיתית. ממצא נוסף של המחקר הוא שכאשר מקדמות המס גדולות דיין כך שהפרטים מצפים להחזרי מס בעת מילוי הדו"ח השנתי, עלייה בשיעור המס תגדיל את היקף ההעלמה, בניגוד גמור לקשר ההפוך בין היקף ההעלמה לשיעור המס, העולה מן הספרות המחקרית והמבוסס על ההנחה של רציונאליות טהורה.

**גדעון יניב, "אי-שמירה על דיאטה דלת-שומן, התגוננות עצמית והסיכון לאירוע לבבי" (באנגלית), מחקר מס. 69, המוסד לביטוח לאומי, יולי 1998**

על אף הסיכון המוגבר ללקות בהתקף לב, פרטים הנמצאים בסיכון לא תמיד מקפידים על הוראת הרופא לשמור על דיאטה דלת שומן. המחקר הנוכחי מחיל מודל של קבלת החלטות רציונאליות על בעיית הפרט האם ובאיזו מיה לחרוג מן הדיאטה המומלצת ומציע הסבר כלכלי לצריכת שומנים מוגברת. המחקר בודק גם את הקשר בין צריכת שומנים מוגברת לבין ההחלטה להתגונן מפני אירוע לבבי על-ידי הצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים, שנועדה לצמצם את השיהוי בקבלת טיפול נמרץ בעת התקף. המחקר מגלה, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת, שהצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים והקפדה על הדיאטה המומלצת יכולות להיות "משלימות", במובן שהאחרונה מעודדת את הראשונה. מתוצאה זו משתמע, שמדיניות בריאות ציבורית יכולה לסייע הן להקטנת הסיכון להתקף והן להקטנת הסיכון למות מהתקף על-ידי מתן תמריצים (סבסוד, למשל) להצטרפות לתכנית של שירותי חירום פרטיים.

**גדעון יניב "הסתרת מידע מחולי סרטן כהחלטה רפואית בתנאי סיכון" (באנגלית), מחקר מס. 70, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 1998**

כאשר חולה מאובחן כלוקה בסרטן, בדרך כלל הרופא ניצב בפני דילמה בדבר מסירת מידע לחולה. על-פי הדוקטרינה של הסכמה מדעת (informed consent), המוכרת כיום



בארה"ב כאחד העקרונות האתיים החשובים של מקצוע הרופאה, לחולה יש זכות להחליט באורח עצמאי החלטות הנוגעות לטיפול בו, ועל הרופא מוטלת החובה למסור לחולה את כל המידע בעניין מחלתו כדי לאפשר לו לקבל החלטה נכונה. למרות זאת, רופאים רבים עדיין חשים כי חובתם לשמור על מורל החולה, גם אם הדבר מצריך הסתרת מידע ממנו. הסתרת מידע כרוכה בסיכון: אם הטיפול אינו נושא פרי, החולה, במוקדם או במאוחר, ילמד לדעת על מצבו האמיתי. חולים שהיו מעדיפים לסיים את חייהם בשלווה בחיק משפחתם ולא להתייגר בטיפול שאין בטחון בהצלחתו, עלולים לחוש כעס ותסכול בגלותם שנשללה מהם זכות הבחירה. גם אם יימנעו מהגשת תביעת נזיקין כנגד הרופא, סביר שיסיימו את חייהם במצב נפשי קשה יותר מאשר אילו נמסר להם מלוא המידע על מצבם הסופני מיד לאחר האבחון. המאמר הנוכחי מחיל שלוש תיאוריות אלטרנטיביות של קבלת החלטות בתנאי סיכון (תורת תוחלת התועלת, תורת ההימור ותורת החרטה) לבעיית הרופא האם להסתיר מידע מחולה סופני (ובאיזו מידה), וגוזר מסקנות השוואתיות בעניין הקשר שבין החלטת הרופא למאפייני החולה, המחלה והרופא עצמו.

## פרסומים שראו אור או התקבלו לפרסום בעיתונות מקצועית

גדעון יניב, רפאלה כהן, יאסר עוואד, ויעקב שאול, "אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל", רבעון לכלכלה, עמ' 193-211, 1997

הספרות הכלכלית הצביעה רק לאחרונה על האפשרות, שבהעדר תמריצים מספיקים מעסיקים רציונאליים עלולים שלא לציית לחוק שכר מינימום, שכן ציות לחוק מקטין את הרווח מפעילות הייצור. המאמר הנוכחי סוקר מספר היבטים תיאורטיים של החלטת אי-הציות ובוחן אמפירית את הקשר בין מידת אי-הציות בישראל לבין מספר משתנים מסבירים, בהתבסס על תצפיות שנאספו בתשעה ענפי הכלכלה העיקריים בשנים 1988-1994. פעולה מקדימה לבדיקת הקשר האמפירי היא, כמובן, מדידת רמת אי-הציות לחוק שכר מינימום בישראל. אף על פי שחוק שכר מינימום תרם לעלייה במידת הציות לעומת הסכם "הכנסת המינימום" שקדם לו, הממצאים מורים כי רק כמחצית מן השכירים העירוניים הזכאים על-פי החוק לקבל את שכר המינימום אמנם מקבלים אותו.

גדעון יניב, "הכתמה וניצול לרעה בתכניות רווחה", בטחון סוציאלי 50, עמ' 59-74, ספטמבר 1997

ר' פרסום ב-Journal of Economic Psychology.

דליה גורדון, תמי אליאב, "אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע", בטחון סוציאלי 50, עמ' 75-84, ספטמבר 1997

המאמר בוחן את יתרונותיה של האוניברסליות בהענקת קצבות ילדים על פני הענקתן באופן סלקטיבי בהתבסס על מבחן אמצעים. הוא מציג את השיטה האוניברסלית הנהוגה היום, המשיגה פרוגרסיביות לא מבוטלת גם בלא מבחן אמצעים. כן מנותחות בו התוצאות של המגבלות המינהליות שהכתיבו את שיטת היישום של מבחני ההכנסה לקצבאות ילדים בשנים 1985-1992: הקריטריון לקבלת קצבאות אלו היה בשעתו הכנסת הגבר בלבד,

כאשר החלופה התיאורטית היא זו שבה הכנסת המשפחה כולה היא הקריטריון לקבלת קצבאות ילדים. הנתונים מורים מראש, כי מבחן ההכנסה שאומץ היה בלתי צודק; הוא יצר אי שוויון בקבלת הקצבאות בין משפחות בעלות הכנסה דומה אך השונות זו מזו בהתחלקות ההכנסות בין המפרנסים.

**Gideon Yaniv, "Welfare Fraud and Welfare Stigma", Journal of Economic Psychology 18, pp. 435-451, 1997**

קבלת קצבה במרמה והכתמה (סטיגמה) הנובעת מקבלת קצבה הן, במבט ראשון, שתי תופעות מנוגדות מטבען: האחת עלולה להרתיע פרטים מלהשתתף בתכנית למרות שהם זכאים להשתתף בה, ואילו האחרת כרוכה בהשתתפות פרטים בתכנית למרות שאינם זכאים להשתתף בה. המחבר מציע, שלמרות זאת מרמה והכתמה בתכניות הבטחת הכנסה ניתנות לניתוח במסגרת אחידה, המאפשרת בדיקה השוואתית של משך השהות בתכנית. המאמר מתמקד בהכתמה חברתית (בנבדל מהכתמה שמקורה בתחושות הפרט עצמו), העולה מחשיפה ציבורית בעקבות דרישה להתייצב או להשתתף בעבודה יזומה כתנאי לקבלת קצבה. המחבר מראה, בהנחות סבירות על הפרמטרים של התכנית, שהכתמה מרתיעה מהשתתפות בתכנית יותר מן העונש הצפוי על השתתפות שלא כדין (הן כשמדובר בעצם ההשתתפות בתכנית והן כשמדובר במשך ההשתתפות). תוצאה זו – המתיישבת עם טענת סוציולוגים, כי איום בעונש לא-פורמאלי משפיע על התנהגות הפרט יותר מאשר איום בעונש פורמאלי – מלמדת, כי ניתן לסייע למעוטי היכולת ביתר יעילות על ידי הקצאה פחותה של משאבים לאכיפת חובת ההתייצבות או חובת העבודה היזומה ועל ידי הפניית משאבים רבים יותר לאכיפת תנאי הזכאות.

**Gideon Yaniv, "Tax Evasion by Misinforming Withholding Agents", Public Finance Review 26, 362-375, 1998**

המאמר עוסק בהחלטת עובד שכיר להקטין במרמה את חבות ניכויי המס שלו על-ידי פיצול זמן עבודתו בין מספר מעסיקים, מבלי ליידע אותם בדבר עבודותיו האחרות. כאשר הניכוי במקור מתבצע על-פי סולם מס פרוגרסיבי, התנהגות מעין זו מביאה להחלת שיעורי

מס נמוכים יותר על ההכנסות מעבודה. המחבר מאפיין את תכונות ההקצאה האופטימאלית של זמן העבודה של הפרט בין מספר מעסיקים, ומשווה את היקף המס המועלם כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי המס המדויקים (כבישראל) להיקפו כאשר ניכוי המס במקור נעשה על פי שיעורי מס נמוכים יותר (כבארה"ב). המאמר מראה שניכוי מס מדויק, הנחשב ליקר להפעלה יותר מאשר ניכוי מס חלקי, עלול אף להביא להעלמה גדולה יותר, בניגוד לאינטואיציה המוקדמת.

**Gideon Yaniv, "Phobic Disorder, Psychotherapy, and Risk-Taking: An Economic Perspective", *Journal of Health Economics* 17, 229-243, 1998**

הפרעות פוביות זוכות לתשומת לב רבה בפרקטיקה הפסיכיאטרית המודרנית, שכן הן שכיחות, מגבילות את התפקוד היומיומי וניתנות לטיפול. אגורפוביה, השכיחה בהפרעות הפוביות והמגבילה ביותר, כרוכה בסיכון ללקות בהתקף חרדה במקומות ציבוריים, ולפיכך בהימנעות ממחויבות מלאה לעבודה. המאמר הנוכחי מחיל את כלי הניתוח הכלכלי של קבלת החלטות רציונאליות במצבים של אי-ודאות על בעיית הפרט האגורפובי, לא על מנת להגיע להבנה טובה יותר של הסיבה להפרעה הפובית, אלא כדי לעמוד על מידת הסטייה ממחויבות "נורמאלית" לעבודה (העשויה להגיב לתמריצים כלכליים) ועל מידת יעילותו של טיפול נפשי (פסיכותרפיה) כמגביר את המחויבות לעבודה. המחבר מראה, שהפרט האגורפובי יקדיש לעבודה פחות זמן (וזמן רב יותר לפעילויות פנאי בבית) ככל שההסתברות להתרחשות התקף במקום ציבורי גדולה יותר, ככל שההפסד (הכספי והנפשי) הנגרם בשל אי-היכולת לעמוד בתחייבויותיו בעקבות התקף גדול יותר, וככל שזמן ההתאוששות מהתקף ממושך יותר. המחקר מערער על הטענה הפופולארית, שהעלות הכספית של הטיפול הנפשי היא גורם המסייע להצלחת הטיפול ומראה שבעוד שטיפול מפחית את הסיכון ללקות בהתקף, עלות הטיפול מפחיתה את הנטייה להסתכן. השפעה זו של עלות הטיפול מתגלה כדומיננטית יותר במקרים קלים של אגורפוביה (שבהם ההימנעות מעבודה קטנה יותר). נובע ממנה, שמקרים קלים עשויים להיות מטופלים ביתר יעילות במרפאות ציבוריות, אשר הטיפול הניתן בהן אינו כרוך בתשלום.

**Gideon Yaniv, "Tax Evasion, Risky Laundering, and Optimal Deterrence Policy",**  
**International Tax and Public Finance 6, 27-38, 1999**

בניגוד להנחה רווחת בספרות הדנה בהעלמת הכנסות, רשויות המס חושפות רק לעתים רחוקות את כל ההכנסה המועלמת של נישום נחקר. כשמדובר בבתי עסק קטנים או בעובדים עצמאיים, המבצעים מספר רב של עסקות במשך שנת מס, רשויות המס אף אינן מנסות לחשוף את ההכנסה האמיתית במקור. במקום זאת, הן מעריכות את ההכנסה המועלמת על פי אינדיקציות כלכליות עקיפות, כמו הגידול הלא-מוסבר במלאי ההון הנקי של הנישום. טכניקת הערכה כזאת עלולה ליצור תמריץ למעלימי הכנסה לבצע תמרוני "הלבנה", שיאפשרו להציג את הגידול במלאי ההון כנובע ממקור פטור ממס.

המאמר הנוכחי פותח את המודל הבסיסי של העלמת הכנסות לאפשרויות של הלבנה, במטרה לבחון את החלטת מעלים ההכנסה (האם ובאיזו מידה) להלבין את הכנסתו המועלמת, את קשרי הגומלין בין היקף הלבנה להיקף ההעלמה ואת מדיניות האכיפה האופטימאלית של רשויות המס. הלבנה, מלבד שיש לה עלות ישירה, מוצגת כפעילות לא-ליגאלית הכרוכה בסיכון להיתפס ולהיענש. המאמר מניח כי רשויות המס מקצות משאבים לביקורת מס ראשונית העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שלא הולבנה, ולחקירה מעמיקה יותר העשויה לחשוף הכנסה מועלמת שהולבנה. המחבר מצביע על חשיבות השילוב של אמצעים ישירים לחשיפת תמרוני הלבנה במערכת אכיפת חוקי מס ההכנסה, ומנסח כללים לעיצוב אופטימאלי של מדיניות מרתיעה משולבת.

**נספח לוחות**

א. כללי

לוח 1/A – תקבולים ותשלומים (מחירי שווקים)  
 Table A/1 – Receipts and Payments (at Current Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
<b>Total receipts</b>	42,540.1	39,062.6	39,002.4	33,051.4	24,680.0	סך כל התקבולים מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Thereof: to N.I. branches	34,560.1	31,234.3	27,135.3	23,457.5	20,436.1	
Contributions to N.I. branches	17,150.0	15,617.7	13,512.2	12,171.4	11,660.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	7,470.2	6,698.3	5,533.7	4,222.3	3,454.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	4,430.0	3,240.2	2,873.9	2,504.4	2,142.9	ריבית
Miscellaneous	70.0	48.7	53.5	32.4	52.4	שונות
Government allocation for non-contributory payments <sup>1</sup>	6,439.8	5,629.5	5,162.1	4,527.1	3,125.9	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
Contributions under other laws	7,980.0	7,828.2	11,867.1	9,594.0	4,243.9	גבייה לפי חוקים אחרים
<b>Total payments of N.I. branches<sup>1</sup></b>	32,805.4	28,517.7	24,552.4	20,867.7	17,999.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	26,365.6	22,888.2	19,390.3	16,340.6	14,873.3	למלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	6,439.8	5,629.5	5,162.1	4,527.1	3,125.9	למלאות לא גבייתיות
<b>Current surplus</b>	-2,304.8	-1,007.7	-708.3	-246.9	-14.2	עודף שוטף
<b>Assets at end of year</b>	76,200.0	71,995.4	63,912.0	55,495.8	48,984.7	נכסים בסוף השנה

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל תוצאות מנהל.

לוח 2/A – תקבולים ותשלומים (מחירי 1985)  
 Table A/2 – Receipts and Payments (at 1985 Prices)

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
Thereof: to N.I. branches	7,572.2	7,266.1	7,908.0	7,457.4	6,127.4	סך כל התקבולים
Contributions to N.I. branches	6,151.8	5,810.0	5,501.9	5,292.8	5,073.7	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under National Insurance Law	3,052.7	2,905.1	2,739.7	2,746.3	2,895.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Miscellaneous	1,329.7	1,246.0	1,122.0	952.7	857.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח
Government allocation for non-contributory payments <sup>1</sup>	12.5	9.0	10.8	7.3	13	שונות
Contributions under other laws	1,145.9	1,042.5	1,046.7	1,021.5	776.1	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים <sup>1</sup>
Total payments of N.I. branches <sup>1</sup>	1,419.9	1,449.7	2,406.1	2,164.7	1,053.7	גבייה לפי חוקים אחרים
For contributory benefits	5,837.3	5,281.1	4,978.2	4,708.4	4,468.7	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For non-contributory benefits	4,691.4	4,238.6	3,931.5	3,687.0	3,692.7	למעלאות גבייתיות
Current surplus	1,145.9	1,042.5	1,046.7	1,021.5	776.1	למעלאות לא גבייתיות
	-410.1	-186.6	-143.6	-55.7	-3.5	עודף שוטף

1) Not including administrative expenses.

1) לא כולל הוצאות מינהל.



לוח א/3 – תרומות ונזילות – ענף זיקנה ושיקום  
 Table A/3 – Contributions and Benefits – Old-Age and Survivors Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
At Current Prices						
Total benefits	11,462.9	10,046.3	8,795.3	7,565.2	6,333.7	סך כל הנזילות
Thereof: under N.I. Law	8,899.7	7,764.2	6,793.8	5,852.9	4,992.7	מזה: לפי חוק הניזונות הלאומי
Total contributions from the public	7,645.3	6,959.0	6,035.6	5,312.6	4,474.9	סך כל התרומה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,146.8	1,031.3	870.9	829.7	671.3	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	1,309.4	1,204.9	1,053.2	900.5	766.8	ריבית
Current surplus	-259.8	102.4	4.3	207.9	90.2	עודף שוטף
Surplus including interest	1,049.6	1,307.3	1,057.5	1,108.4	857.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	29,400.0	27,182.1	23,619.9	20,239.1	17,592.9	נכסים בסוף השנה
At 1985 Prices <sup>1</sup>						
Total benefits	2,039.7	1,868.7	1,783.3	1,706.9	1,572.5	סך כל הנזילות
Thereof: under N.I. Law	1,583.6	1,444.2	1,377.5	1,320.6	1,239.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,360.4	1,294.5	1,223.8	1,198.7	1,111.0	סך כל התרומה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	204.1	191.8	176.6	187.2	166.7	השתתפות ממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-46.2	19.0	0.9	46.9	22.4	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.

לוח א/4 – גביית וגמלאות – ענף נכות כללית  
 Table A/4 – Contributions and Benefits – General Disability Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
	At Current Prices מחירי שוועים					
Total benefits	3,769.8	3,204.3	2,673.8	2,164.7	1,684.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	3,494.3	2,944.9	2,467.8	1,989.9	1,533.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,683.0	2,459.9	2,128.3	1,863.2	1,601.4	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	65.5	61.0	61.7	55.8	49.1	השתתפות ממסלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	456.0	185.0	179.1	163.7	138.4	ריבית
Current surplus	-860.8	-517.8	-355.1	-137.4	64.4	עודף שוטף
Surplus including interest	-404.8	-332.7	-176.0	26.3	202.9	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	9,820.0	9,814.8	3,804.7	3,559.2	3,246.6	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices <sup>1</sup> מחירי 1985 <sup>1</sup>					
Total benefits	670.8	596.0	542.1	488.4	418.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	621.8	547.8	500.4	449.0	380.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	477.4	457.6	431.5	420.4	397.6	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	11.7	11.3	12.5	12.6	12.2	השתתפות ממסלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Current surplus	-153.2	-96.3	-72.0	-31.0	16.0	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 5/א – גבייה וגמלאות – ענף נפגעי עבודה  
 Table A/5 – Contributions and Benefits – Work Injury Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,155.9	1,873.8	1,710.1	1,422.8	1,125.3	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,985.5	1,725.6	1,579.1	1,315.7	1,179.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,059.0	947.0	821.0	737.7	583.1	סך כל הגבייה מן הציבור
Interest	350.0	276.9	279.0	184.5	139.3	ריבית
Current surplus	-995.0	-835.5	-797.9	-618.1	-477	עודף שוטף
Surplus including interest	-645.0	-558.6	-518.9	-433.7	-337.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	7,333.0	7,660.0	5,721.4	3,644.5	2,811.4	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices <sup>1</sup>					
	מחירי 1985 <sup>1</sup>					
Total benefits	383.6	348.5	346.7	321.0	279.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	353.3	321.0	320.2	296.9	292.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	188.4	176.2	166.5	166.4	144.8	סך כל הגבייה מן הציבור
Current surplus	-114.8	-103.9	-105.2	-97.9	-118.4	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח 6/א – גביית הגמלאות – ענף איממה  
 Table A/6 – Contributions and Benefits – Maternity Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	1,970.5	1,688.4	1,417.6	1,173.5	880.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,795.3	1,551.4	1,308.4	1,077.0	793.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,163.0	1,062.0	924.1	806.5	696.4	סך כל הגביית מען הציבור
Interest	30.0	54.0	68.8	74.6	71.6	ריבית
Current surplus	-669.8	-512.2	-409.3	-289.8	-112.1	עודף שוטף
Surplus including interest	-639.8	-458.2	-340.5	-215.2	-40.5	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	315.0	917.0	1,273.7	1,457.5	1,542.4	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices <sup>1</sup>					
	מחירי 1985 <sup>1</sup>					
Total benefits	350.6	314.1	287.4	264.8	218.5	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	319.4	288.6	265.3	243.0	196.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	206.9	197.5	187.4	182.0	172.9	סך כל הגביית מען הציבור
Current surplus	-113.8	-85.2	-69.0	-48.6	-27.8	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/3.

לוח א/א - גבייה וגמלאות - ענף ילדים  
 Table A/1 - Contributions and Benefits - Children Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	6,106.7	5,648.8	4,935.0	4,248.8	3,693.8	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	6,042.0	5,590.1	4,655.3	3,817.0	3,139.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,747.0	3,355.4	2,926.3	2,612.2	2,070.9	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	5,995.2	5,418.3	4,443.3	3,224.4	2,645.4	השתתפות ממסלה לפי חוק הבי"ל
Interest	792.0	992.8	742.8	679.0	554.6	ריבית
Current surplus	3,620.6	3,129.5	2,668.0	1,983.9	1,544.5	עודף שוטף
Surplus including interest	4,412.6	4,122.2	3,410.8	2,662.8	2,092.9	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	20,000.0	14,878.5	18,448.4	16,417.2	13,617.3	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices <sup>1</sup>					מחירי 1985 <sup>1</sup>
Total benefits	1,086.6	1,050.7	1,000.6	958.7	917.1	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	1,075.1	1,039.8	943.9	861.2	779.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	666.7	624.1	593.3	589.4	514.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	1,066.8	1,007.9	900.9	727.5	656.8	השתתפות ממסלה לפי חוק הבי"ל
Current surplus	644.2	582.1	541.0	447.6	383.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3.

1) ראה הערה 1 ללוח א/א.

לוח א/8 - נבייה וגמלאות - ענף אבטלה

Table A/8 - Contributions and Benefits - Unemployment Branch

NIS Million	מיליוני שקלים חדשים					
	1998	1997	1996	1995	1994	
	At Current Prices					
	מחירים שוטפים					
Total benefits	2,828.1	2,248.2	1,581.1	1,242.6	967.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	2,796.1	2,205.5	1,549.1	1,218.7	939.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	372.0	379.7	291.3	254.9	213.5	סך כל הנבייה מן הציבור
Interest	-10.0	99.8	157.9	188.1	199.2	ריבית
Current surplus	-2,495.4	-1,878.6	-1,302.1	-1,001.0	-759.2	עודף שוטף
Surplus including interest	-2,505.4	-1,778.8	-1,144.1	-812.9	-560.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	-1,640.0	874.3	2,577.2	3,445.4	4,007.2	נכסים בסוף השנה
	At 1985 Prices <sup>1</sup>					
	מחירי 1985					
Total benefits	503.2	418.2	320.6	280.4	240.2	סך כל הגמלאות
Thereof: under N.I. Law	497.5	410.2	314.1	275.0	233.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	66.2	70.6	59.1	57.5	53.0	סך כל הנבייה מן הציבור
Current surplus	-445.8	-330.9	-232.0	-183.4	-188.5	עודף שוטף

1) See note 1 to Table A/3. ו ראה הערה 1 ללוח א/3.

## B. Old Age and Survivors

## ב. זיקנה ושאירים

לוח ב/1 – מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים

Table B/1 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions

Year	Survivors		Old Age		זיקנה		שנתה		
	לא לפי חוק השאירים Not Under N.I. Law	לפי חוק השאירים Under N.I. Law	לא לפי חוק השאירים Not Under N.I. Law	לפי חוק השאירים Under N.I. Law	סך הכול	סך כולל			
	שאירים (New Immigrants)	מזוה: דרכי מכהן ליתומים Thereof: Special Orphans Benefit	סך הכול	סך הכול	סך הכול	סך כולל			
			Total	Total	Total	Grand Total			
All pension recipients									
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 <sup>1</sup>	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
1990	1,151	4,743	96,647	97,798	31,899	321,132	353,031	450,829	1990
1993	958	5,100	99,617	100,574	70,349	346,826	417,175	517,749	1993
1994	879	5,187	100,412	101,291	76,702	357,856	434,558	535,850	1994
1995	820	5,100	101,000	101,840	83,080	368,970	452,050	553,890	1995
1996	770	4,177	101,660	102,430	88,300	382,770	471,070	573,500	1996
1997	710	4,110	102,249	102,959	91,012	401,100	492,133	595,090	1997
1998	650	4,100	103,000	103,650	92,150	420,200	512,350	616,000	1998

Recipients of income supplement as percentage of total

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול

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	94.4	28.1	33.8	36.8	1985
1990	90.6	-	42.5	43.1	96.3	22.0	28.7	31.8	1990
1993	88.6	-	39.6	40.0	95.7	19.6	32.5	33.9	1993
1994	88.7	-	38.6	39.1	94.7	18.9	32.3	33.6	1994
1995	89.0	-	37.5	37.9	94.6	18.3	32.3	33.4	1995
1996	85.7	-	36.0	36.4	94.6	17.7	32.1	32.9	1996
1997	92.9	-	35.4	35.8	94.5	17.1	31.4	32.1	1997
1998	84.6	-	34.4	34.7	94.9	16.8	30.8	31.5	1998

1) Until 1975, the data refer to April of every year. As of 1980 the data are an annual average.

1) עד 1975, הנתונים מתחייבים לאפריל בכל שנה. מאז 1980 הנתונים הם הממוצע השנתי.

לוח ב/2 – מקבלי קצבת זיקנה ושאריים, לפי סוג המשפחה  
 Table B/2 – Recipients of Old Age and Survivors' Pensions, by Type of Family

שנה	ילדים בלבד			אלמנה			זוג קשישים			קשישה יחידה	סך הכל	שנה
	ילדים בלבד	ילדים בלבד	ילדים בלבד	ללא ילדים	ללא ילדים	ללא ילדים	עם ילד	עם ילד	עם ילד			
1957	50	56	-	436	329	1,269	41	38	964	2,898	6,172	1957
1965 <sup>2</sup>	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 <sup>3</sup>	772	1,420	-	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
1985	-	1,070	-	6,462	5,522	74,503	2,493	3,405	81,090	214,093	390,226	1985
1990	-	1,268	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990
1992	-	1,327	-	6,287	5,875	83,673	2,152	3,518	96,742	297,991	499,785	1992
1993	-	1,411	-	6,500	6,100	86,800	2,200	3,600	99,900	309,300	517,750	1993
1994	70	430	-	3,590	5,930	85,100	2,030	3,400	100,200	328,930	535,850	1994
1995	70	440	-	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995
1996	80	480	-	3,400	5,900	85,950	1,900	3,200	102,500	363,450	573,500	1996
1997	80	500	-	3,500	6,100	89,250	2,000	3,300	106,400	376,990	595,900	1997
1998	80	500	-	3,580	6,370	86,300	1,970	2,370	99,200	408,130	616,000	1998

1) עד אוגוסט 1994, שילוב תוספת רק עבור שני הילדים הראשונים. מאז, הילדים הראשונים והשניים שילובם נשקף בצורה אחת.   
 2) In 1965 recipients of pensions not under N.I. Law (about 14,800 recipients) are included in the "total" only. Specific data according to family composition appear as of 1975.   
 3) See note 1 to Table B/1.

1) Until August 1994, increments were paid only for the first two children. As of this date, an increment is paid for every child, and data have been therefore broken down according to number of children.   
 2) In 1965 recipients of pensions not under N.I. Law (about 14,800 recipients) are included in the "total" only. Specific data according to family composition appear as of 1975.   
 3) See note 1 to Table B/1.



לוח 3/2 - קצבלי קצוות ויקנות ושאויים בתוספת השלמת הכנסה

Table B/3 - Recipients of Old Age and Survivors' Pensions Plus Income Supplement

Year	Children Only			Widow/er			Elderly Couple			Total	שנה			
	5 or More Children	3 or 4 Children	2 Children <sup>1</sup>	5 or More Children	4-3 or 4 Children	2 Children	2 or More Children	With 2 or More Children	With One Child			Without Children		
1975	-	-	158	-	-	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980 <sup>2</sup>	-	-	206	-	-	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1985	-	-	90	-	-	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985
1990	-	-	75	-	-	2,199	1,587	38,127	1,005	1,129	26,942	72,339	143,588	1990
1993	-	-	68	-	-	2,100	1,450	38,300	1,260	1,200	37,200	94,100	175,800	1993
1994	5	10	40	125	250	940	1,430	35,980	1,180	1,210	37,430	100,470	179,850	1994
1995	5	15	40	120	240	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1996	4	30	40	160	190	870	1,340	34,190	1,160	1,190	40,170	108,690	188,750	1996
1997	4	30	40	160	190	880	1,360	34,670	1,180	1,210	40,750	110,200	191,400	1997
1998	-	20	50	180	150	920	1,400	32,340	1,150	890	42,110	114,140	194,000	1998

As percentage of total old age and survivors pension recipients

1975	-	-	23.3	25.2	-	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	-	-	26.7	30.6	-	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
1990	-	-	5.9	5.6	-	34.2	26.3	46.6	54.7	32.7	31.4	27.6	31.8	1990
1993	-	-	4.8	4.5	-	32.3	23.8	44.1	57.3	33.3	37.2	30.4	33.9	1993
1994	7.1	2.3	4.3	4.8	53.2	30.8	23.3	42.5	57.1	33.3	37.3	30.4	33.5	1994
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
1996	5.0	6.2	4.3	5.6	38.0	25.6	22.7	39.8	61.0	37.2	39.2	29.9	32.9	1996
1997	5.0	6.0	4.1	5.3	34.5	25.1	22.3	38.8	59.0	36.7	38.3	29.2	32.1	1997
1998	-	4.0	5.1	6.0	26.3	21.8	22.0	37.5	58.4	37.6	42.5	28.0	31.5	1998

1) See note 1 to Table B/2.  
2) See note 1 to Table B/1.

לוח 4/2 - שיעורי הקצבה הבסיסית לזיקקה (שחוקים)  
 Table B/4 - Old Age and Survivors' Basic Pension Rates (Per Month)

Year	ילדים לבד Children Only		Widow/er כל ילד נוסף Each Additional Child	4-3 עם ילדים With 3-4 Children	עד 2 ילדים With 2 Children	עם ילד אחר With One Child	זוג קשישים Elderly Couple		ללא ילדים Without Children	קשישה א אלמנה מחזיקת ילד Elderly Person or Widow/er	שנה
	2 ילדים יותר 2 or More Children	ילד אחד One Child					עם 2 ילדים יותר With 2 or More Children	עם ילד אחר With One Child			
1980 <sup>1</sup>	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	117.4	118.3	1985	
1990	470.7	235.3		728.8	552.7	800.6	682.7	564.7	376.5	1990	
1993	653.2	326.6		1,013.0	767.9	1,111.3	947.8	784.2	522.8	1993	
1994	672.8	336.4		1,144.9	867.8	1,255.8	1,017.2	886.6	590.8	1994	
1995	838.7	419.4		1,296.2	982.5	1,421.5	1,212.5	1,003.5	668.8	1995	
1996	938.5	469.3		1,455.4	1,103.4	1,595.9	1,361.3	1,126.6	751.1	1996	
1997	1,039.7	519.8		1,611.3	1,221.7	1,767.9	1,508.0	1,248.1	832.0	1997	
1998	1,146.2	573.1		1,774.9	1,345.8	1,947.1	1,660.8	1,374.6	916.6	1998	
At 1985 prices (N.S.)											
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	
1990	186.3	93.1		288.4	218.7	316.8	270.2	223.5	149.0	1990	
1993	182.2	91.1		282.6	214.2	310.0	264.4	218.7	145.8	1993	
1994	167.4	83.7		284.3	215.9	311.8	266.0	220.1	146.7	1994	
1995	188.8	94.6		292.5	221.7	320.7	273.6	226.4	150.9	1995	
1996	190.3	95.1		295.1	223.7	323.6	276.0	228.4	152.3	1996	
1997	193.4	96.7		299.7	227.2	328.9	280.5	232.2	154.8	1997	
1998	202.2	101.1		313.2	237.4	343.5	293.0	242.5	161.7	1998	
As percentage of average monthly wage per employee post											
1980	17.3	8.7		26.3	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	
1990	19.8	9.9		30.7	23.3	33.8	28.8	23.8	15.9	1990	
1993	19.5	9.8		30.5	23.1	33.2	28.3	23.4	15.6	1993	
1994	17.4	8.7		29.6	22.5	32.5	27.8	23.0	15.3	1994	
1995	19.4	9.7		30.1	22.8	33.0	28.2	23.3	15.5	1995	
1996	19.2	9.6		29.8	22.6	32.7	27.9	23.1	15.4	1996	
1997	19.1	9.5		29.6	22.4	32.5	27.7	22.9	15.3	1997	
1998	19.6	9.8		30.4	23.0	33.3	28.4	23.5	15.7	1998	

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

לוח 5/3 - שיעורי קצבת זיקנה ושאירים לחודש (כולל השלמת הכנסה)  
 Table B/5 - Monthly Old Age And Survivors Pension Rates (Including Income Supplement)

שנה	ילדים בלבד Children only		אלמנה/ער Widow/er			זוג קשישים Elderly Couple		קשישה או אלמנה יחידים Single Elderly Person or Widow/er	שנה	
	שני ילדים או יותר 2 or More Children	ילד אחד One Child	כל ילד נוסף Each Additional Child	3 ילדים עם 3 ילדים With 3 Children	2 ילדים עם 2 ילדים With 2 Children	עם ילד אחד With One Child	2 ילדים ילדים יותר With 2 or More Children			עם ילד אחד With One Child
1980 <sup>1</sup>	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
1990	749.6	523.5		1,053.2	875.9	1,123.3	1,005.0	886.7	591.5	1990
1993	1,013.9	713.2		1,447.8	1,202.8	1,551.8	1,388.2	1,225.2	817.1	1993
1994	1,054.2	737.5		1,782.4	1,453.3	1,983.6	1,705.3	1,427.8	952.0	1994
1995	1,322.3	922.8	313.7	2,226.5	1,778.6	2,572.7	2,125.8	1,678.3	1,119.2	1995
1996	1,487.9	1,037.2	352.2	2,500.6	1,998.1	2,887.3	2,384.8	1,883.2	1,255.6	1996
1997	1,654.0	1,152.0	389.7	2,772.3	2,216.7	3,198.8	2,643.2	2,086.5	1,391.1	1997
1998	1,833.3	1,274.6	429.2	3,060.5	2,447.2	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
בתמריך 1985 (ש"ח)										
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
1990	396.6	207.2		416.8	346.6	444.5	397.7	350.9	234.1	1990
1993	282.8	198.9		403.8	335.5	432.9	387.4	341.8	227.9	1993
1994	262.3	183.5		442.5	360.8	493.5	424.3	355.2	236.8	1994
1995	298.7	208.4	70.8	502.4	401.3	580.5	479.6	378.7	252.6	1995
1996	301.7	210.3	71.4	507.0	405.1	585.4	483.5	381.8	254.6	1996
1997	341.0	214.3	72.5	515.7	412.3	595.0	491.7	388.1	258.8	1997
1998	323.5	224.9	75.7	540.0	431.8	621.8	513.5	405.5	270.3	1998
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר										
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
1990	31.6	22.1		44.4	36.9	47.4	42.4	37.4	24.9	1990
1993	30.3	21.3		43.2	35.9	46.3	41.5	36.6	24.4	1993
1994	27.3	19.1		46.2	37.7	51.4	44.2	37.0	24.7	1994
1995	30.7	21.4	7.3	51.6	41.1	59.7	49.4	39.0	26.0	1995
1996	30.7	21.2	7.2	51.3	41.0	59.2	48.9	38.6	25.8	1996
1997	30.4	21.2	7.2	50.9	40.7	58.7	48.5	38.3	25.5	1997
1998	31.4	21.8	7.3	52.4	41.9	60.3	49.8	39.4	26.2	1998

1) In 1980, the sums are in (old) shekels.

C. Work Injured

ג. נפגעי עבודה

לוח 1/ג - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה<sup>1</sup>  
Table C/1 - Recipients of Work Injury Benefits<sup>1</sup>

Period	קצבאות תלויים		קצבאות נכמט צמיחה		דמי פגיעה						תקופה
	Dependants' Pensions		Permanent Disability Pensions		Injury Benefits			מקבלי דמי פגיעה			
	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	עצמאים Self-Employed	שכירים Employees	מספר הימים שעבורם שולמו Number of Paid-For Days		מקבלי דמי פגיעה Number of Injured		שכירים Employees		
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 <sup>2</sup>	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	1980 <sup>2</sup>		
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	520	3,078	1,566	11,124	300,034	1,692,430	9,287	64,926	1992		
1993	545	3,153	1,634	11,748	300,142	1,808,848	8,973	65,728	1993		
1994	552	3,200	1,723	12,520	351,905	2,134,860	9,650	71,528	1994		
1995	570	3,260	1,760	12,600	383,500	2,400,000	9,500	73,700	1995		
1996	561	3,320	1,850	13,441	413,720	2,618,170	10,281	81,859	1996		
1997	574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997		
1998	575	3,409	2,125	15,599	315,664	2,192,896	9,084	72,114	1998		

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

Year	קצבת תלויים ממוצעת לחודש		קצבת נכות יציבה ממוצעת לחודש		דמי פגיעה ממוצעים ליום		שנה
	Average Dependants' Pension per Month		Average Permanent Disability Pension per Month		Average Injury Benefit per Day		
	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	עצמאים Self- Employed	שכירים Employees	
At current prices (N.S.)							מחירים שוטפים (ש"ח)
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
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	2,183.7	2,073.0	1,114.2	1,094.0	92.7	63.2	1992
1993	2,451.4	2,230.5	1,268.3	1,221.3	110.9	75.9	1993
1994	2,695.0	2,582.4	1,429.3	1,243.9	109.9	77.4	1994
1995	3,150.7	2,965.9	1,719.3	1,598.4	115.8	86.2	1995
1996	3,490.6	3,204.0	1,871.9	1,726.2	97.5	100.0	1996
1997	3,807.1	3,594.6	2,162.9	1,957.4	142.3	120.8	1997
1998	4,180.0	3,940.0	2,332.0	2,114.0	156.7	128.9	1998
At 1985 prices (N.S.)							מחירי 1985 (ש"ח)
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985
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	675.8	641.5	344.8	338.6	28.7	19.6	1992
1993	683.8	650.0	353.8	340.8	30.9	21.2	1993
1994	669.9	641.1	354.9	333.4	27.3	19.2	1994
1995	711.1	669.4	388.1	360.8	26.1	19.5	1995
1996	694.2	649.7	379.6	350.0	19.8	20.3	1996
1997	708.2	668.6	402.3	364.1	26.5	22.5	1997
1998	737.7	695.3	411.6	373.1	27.7	22.7	1998
As percentage of average monthly per employee post							אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
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
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	68.8	65.3	35.1	34.5	87.6	59.8	1992
1993	73.8	70.0	38.5	38.8	99.5	68.1	1993
1994	69.8	66.9	37.0	34.8	85.4	60.2	1994
1995	73.1	68.8	39.9	37.1	80.6	60.0	1995
1996	70.3	65.8	38.5	35.5	60.1	61.6	1996
1997	69.9	66.0	39.7	36.0	78.5	66.6	1997
1998	71.6	67.5	39.9	36.1	80.5	66.2	1998

לוח ג/3 - מקבלי קצבת נכות צמיתה ביולי 1998, לפי מין, גיל ואחוז נכות  
**Table C/3 - Recipients of Permanent Disability Pension in July 1998,  
 by Sex, Age and Degree of Disability**

Age	Degree of Disability						סך הכול Total	גיל
	100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 20		
<b>Total Population</b>								<b>כלל האוכלוסייה</b>
Total	868	520	1,435	3,632	10,768	714	17,937	סך הכול
Up to 21	4	2	9	10	34	1	60	עד 21
22-29	52	48	66	192	480	11	849	29-22
30-39	134	94	207	528	1,565	137	2,665	39-30
49-40	214	121	341	857	2,654	267	4,454	49-40
59-50	206	120	347	887	2,920	234	4,714	59-50
64-60	98	47	148	453	1,535	58	2,339	64-60
65+	160	88	317	705	1,580	6	2,856	+65
<b>Men</b>								<b>גברים</b>
Total	800	486	1,323	3,287	9,672	690	16,258	סך הכול
Up to 21	4	2	9	9	31	1	56	עד 21
22-29	49	42	58	179	441	10	779	29-22
30-39	124	90	189	484	1,422	130	2,439	39-30
49-40	194	111	314	773	2,350	260	4,002	49-40
59-50	189	117	318	769	2,554	225	4,172	59-50
64-60	94	41	137	419	1,408	58	2,157	64-60
65+	146	83	298	654	1,466	6	2,653	+65
<b>Women</b>								<b>נשים</b>
Total	68	34	112	345	1,096	24	1,679	סך הכול
Up to 21	0	0	0	1	3	0	4	עד 21
22-29	3	6	8	13	39	1	70	29-22
30-39	10	4	18	44	143	7	226	39-30
49-40	20	10	27	84	304	7	452	49-40
59-50	17	3	29	118	366	9	542	59-50
64-60	4	6	11	34	127	0	182	64-60
65+	14	5	19	51	114	0	203	+65

לוח 4/ג - מקבלי קצבת תלויים ביולי 1998, לפי שנת פטירה ואחוז זמנית

Table C/4 - Recipients of Dependants Pension in July 1998, by Year of Death and Degree of Entitlement

Year of Death	Degree of Entitlement						Total	שנת פטירה
	70%	100	90	80	60	40		
1961-65	5	0	0	3	211	0	219	1961-65
1966-70	5	0	0	0	348	9	362	1966-70
1971-75	5	0	0	3	574	40	622	1971-75
1976-80	8	0	6	37	523	70	644	1976-80
1981-85	7	16	49	103	340	19	534	1981-85
1986-90	3	67	74	111	257	13	525	1986-90
1991-95	15	175	119	146	251	23	729	1991-95
1996-97	1	67	52	58	61	13	252	1996-97
Not Known	2	2	1	1	8	1	15	לא ידוע
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>327</b>	<b>301</b>	<b>462</b>	<b>2,573</b>	<b>188</b>	<b>3,902</b>	<b>שך הכלל</b>

## D. Disability

ד. נכות

לוח ד/1 – מקבלי קצבת נכות כללית, לפי מספר תלויים<sup>1</sup>

Table D/1 – Recipients of Disability Benefits, by Number of Dependants<sup>1</sup>

Year	נכה עם שלושה תלויים או יותר Disabled with Three Dependants or More	נכה עם שני תלויים Disabled with Two Dependants	נכה עם תלוי אחד Disabled with One Dependant	נכה יחיד Single Disabled	סך הכול Total	שנה
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
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	6,901	10,027	12,984	47,881	77,793	1992
1993	7,308	10,648	14,010	50,344	82,310	1993
1994	7,630	11,190	15,675	54,051	88,546	1994
1995	8,208	11,760	16,930	57,139	94,038	1995
1996	9,002	13,220	18,697	63,621	104,540	1996
1997	9,695	14,308	20,085	67,870	111,957	1997
1998	10,375	15,310	21,490	72,625	119,800	1998

1) From July 1975 to March 1984, the dependants' allowance was paid for spouse, for parents and for the first two children. In April 1984 the increment for parents was abolished.

1) מיולי 1975 עד מרץ 1984, תוספת תלויים שולמה עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל מאפריל 1984, בוטלה תוספת התלויים עבור הורים.



לוח ד/2 - שיעורי קצבה בסיסית למקבלי נכות כללית בעל דרגת נושר של 100%

Table D/2 - Basic Disability Benefit Rates for Those Having 100% Degree of Disability<sup>1</sup>

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.) <sup>2</sup>				מחירים שוטפים (שקלים)	
1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1985	448.4	401.2	354.0	236.0	1985
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	1,160.0	975.0	652.0	1991
1992	1,136.6	1,225.0	1,079.0	714.5	1992
1993	1,553.0	1,459.0	1,225.2	817.0	1993
1994	1,866.5	1,618.3	1,370.3	913.5	1994
1995	2,485.0	2,052.5	1,620.5	1,080.7	1995
1996	2,864.4	2,366.3	1,868.3	1,245.6	1996
1997	3,179.5	2,627.0	2,074.0	1,382.5	1997
1998	3,524.0	2,910.5	2,298.2	1,531.9	1998
At 1985 prices (N.S.)				מחירי 1985 (ש"ח)	
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
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	422.6	378.2	333.8	222.6	1992
1993	434.7	408.2	342.8	227.8	1993
1994	464.4	402.6	340.9	227.3	1994
1995	560.6	463.0	365.6	263.8	1995
1996	580.9	479.9	378.9	252.6	1996
1997	591.5	488.7	385.8	257.2	1997
1998	621.9	513.7	405.6	270.4	1998
As percentage of average monthly wage per employee post				אחוז מהשכר החודשי הממוצע 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
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	45.5	40.7	35.9	23.9	1992
1993	46.4	43.6	36.6	24.4	1993
1994	48.4	42.0	35.5	23.7	1994
1995	57.5	47.5	37.5	25.0	1995
1996	59.0	48.7	38.5	25.6	1996
1997	58.7	48.5	38.3	25.5	1997
1998	60.3	49.8	39.4	26.2	1998

1) See note 1 to Table D/1.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

1) ראה הערה 1 ללוח ד/1.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

לוח ד/3 – מקבלי קצבת נכות כללית, לפי דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית – ספטמבר 1998  
 Table D/3 – Recipients of Disability Benefits, by Degree of Disability and Percentage of Medical Disability – September 1998

Medical Disability Percentages	Degree of Disability				סך הכול Total	אחוז נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
Total	99,678	2,155	7,134	11,984	120,951	סך הכול
35-49	10,932	198	853	3,389	15,372	49-35
50-59	27,100	627	3,045	4,748	35,520	59-50
60-69	15,626	490	1,711	2,327	20,154	69-60
70-74	8,272	233	479	475	9,459	74-70
75-89	15,984	374	688	761	17,807	89-75
90-100	21,764	233	358	284	22,639	100-90

E. Maternity

ה. אימהות

לוח ה/1 – מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות  
 Table E/1 - Number of Recipients of Maternity Benefits

Year	Maternity Allowance	דמי לידה	מענק לידה	שנה
	אחוז מסך כל היולדות As Percentage of Total Number of Mothers	מספר המקבלות Number of Recipients	(אשפוז) Maternity Grant (Hospitalization)	
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
1990	42.2	43,711	103,582	1990
1995 <sup>1</sup>	49.0	55,597	113,892	<sup>1</sup> 1995
1996	48.7	58,097	118,051	1996
1997	48.7	60,416	124,000	1997
1998	50.3	63,900	127,000	1998

1. As for 1995 the figure refers to the hospitalization grant paid for a layette for the newborn.

1. מאז 1995 המספר מייצג את מענקי חלידה ששולמו עבור ציוד לנולד.

לוח ה/2 - רמת גמלאות אימהות  
Table E/2 - Maternity Benefit Rates

Year	דמי לידה Maternity Allowance		מענק לידה Maternity Grant			שנה
	ממוצע ליוולדת Average per Mother	ממוצע ליום Daily Average	מענק ציוד Layette Grant	מענק אשפוז Hospitalization Grant	סך הכול Total	
At current prices (I.S.) <sup>1</sup>						מחירים שוטפים (שקל) <sup>1</sup>
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
1990	2,776.9	34.0	442.1	1,947.3	2,398.4	1990
1993	4,150.0	51.0	636.8	3,182.0	3,818.8	1993
1994	4,777.9	58.6	709.5	3,376.3	4,085.8	1994
1995	7,983.3	99.0	829.2	4,171.0	5,000.3	1995
1996	9,560.5	117.9	920.3	4,688.8	5,609.1	1996
1997	10,778.2	131.6	1,016.2	5,109.5	6,125.1	1997
1998	11,558.9	141.7	1,116.2	5,199.8	6,316.0	1998
At 1985 prices (N.S.)						מחירי 1985 (ש"ח)
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
1990	1,144.9	14.8	182.3	802.8	985.1	1990
1993	1,116.0	14.3	177.2	877.7	1,054.9	1993
1994	1,186.2	14.6	176.2	867.1	1,057.9	1994
1995	1,801.3	22.3	187.1	941.1	1,128.2	1995
1996	1,890.5	23.3	185.5	945.1	1,130.5	1996
1997	2,004.9	24.5	188.9	950.4	1,139.3	1997
1998	2,039.9	25.1	197.0	917.7	1,114.7	1998
As percentage of average monthly wage per employee post <sup>2</sup>						אחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר <sup>2</sup>
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
1990		44.3	19.2	84.7	103.9	1990
1993		45.7	19.0	94.1	113.1	1993
1994		45.5	18.4	90.5	108.8	1994
1995		69.0	19.3	96.8	116.1	1995
1996		71.4	18.9	96.4	115.3	1996
1997		73.4	18.7	93.9	112.5	1997
1998		73.0	19.1	89.0	108.2	1998

1) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

2) Maternity allowance was calculated on a monthly basis.

1) עד 1980 חסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

## F. Children

ו. ילדים

לוח F/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים  
Table F/1 - Families Receiving Child Allowance, by Number of Children

Period	מספר הילדים במשפחה							סך הכל Total	תקופה
	Number of Children in Family								
	7+	6	5	4	3	2	1		

### Child Allowance

קצבת ילדים

IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	IV 1975
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	164,874	621,675	1984
1985 <sup>2</sup>	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	<sup>2</sup> 1985
1990	16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
1993	17,166	15,546	29,693	69,866	156,313	207,646	214,812	711,042	1993
1994	17,550	15,809	30,408	71,219	157,564	245,147	257,900	795,597	1994
1995	17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
1996	18,182	16,696	31,421	72,840	158,933	256,025	276,656	830,753	1996
1997	16,650	16,812	32,238	73,525	160,059	261,104	288,274	850,662	1997
1998	19,171	17,137	33,089	74,245	162,189	266,004	299,609	871,442	1998

### Thereof: with Family Allowance to Veterans<sup>3</sup>

מזה: עם קצבת יוצאי צבא<sup>3</sup>

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	IV 1975
1980	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	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
1990	7,436	6,948	15,711	47,574	126,154	-	-	203,823	1990
1993	8,754	7,504	16,320	47,707	118,739	-	-	199,024	1993
1994	9,118	7,658	16,447	47,554	116,640	-	-	197,447	1994
1995	9,456	7,863	16,417	47,421	119,910	-	-	193,067	1995
1996	9,821	8,213	16,556	46,913	118,512	-	-	200,015	1996

1) From 1965 until 1975, the allowance for the first and second child was paid only to employee families, and for this period there is no breakdown for the first and second child separately.

1) מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט עבור ילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

2) From July 1985 and from October 1990, families having 1-3 children received allowance for the first and second child, respectively, according to income test. (The data do not include families of employees and of unemployed to whom the benefit was reimbursed.) As of March 1993 the benefit is again paid to all families without income test.

2) מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות בנות 1-3 ילדים קיבלו קצבה עבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר.) החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

3) Family Allowance to Veterans is not paid as of January 1997.

3) החל בינואר 1997 לא משולמת קצבת יוצאי צבא.

לוח 2/1 - ילדים שבגינם שולמו קצבאות  
 Table F/2 - Children for Whom Allowances are Paid

Period	ילדים רביעיים ואילך Fourth and Subsequent Children		ילדים שלישיים Third Children		ילדים ראשוניים ושניים First and Second Children	סך כולל Total	תקופה
	מזה : עם קצבת יוצאי צבא Thereof: With Family Allowance to Veterans	סך הכול Total	מזה : עם קצבת יוצאי צבא <sup>1</sup> Thereof: With Family Allowance to Veterans <sup>1</sup>	סך הכול Total			
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980
1985 <sup>2</sup>	125,081	250,183	192,050	263,589	773,683	1,287,445	<sup>2</sup> 1985
1990	137,288	250,437	203,824	280,351	588,753	1,119,541	1990
1991	140,007	252,794	202,465	283,757	474,785	1,011,336	1991
1992	143,274	256,889	200,124	285,899	492,603	1,103,195	1992
1993	147,046	261,150	199,024	288,509	1,167,026	1,716,685	1993
1994	149,762	266,564	197,447	292,550	1,333,294	1,892,408	1994
1995	151,732	271,271	193,769	295,289	1,360,979	1,927,539	1995
1996	154,818	276,204	199,831	298,072	1,384,851	1,959,127	1996
1997 <sup>2</sup>	-	281,202	-	301,284	1,413,050	1,995,536	<sup>2</sup> 1997
1998	-	287,236	-	305,831	1,443,279	2,036,346	1998

1) See note 3 to previous table.  
 2) See note 2 to previous table.

1) ראה הערה 3 ללוח הקודם.  
 2) ראה הערה 2 ללוח הקודם.

לוח F/3 - גובה קצבה חודשית למשפחה, לפי מספר הילדים<sup>1</sup>

Table F/3 - Monthly Child Allowance Rates Per Family, by Number of Children<sup>1</sup>

Year	מספר הילדים במשפחה							שנה
	7	6	5	4	3	2	1	
At current prices (I.S.) <sup>2</sup>								מחירים שוטפים (שקל) <sup>2</sup>
1975	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1980	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1985 <sup>3</sup>	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	<sup>3</sup> 1985
1990	1,249.8	1,006.8	763.8	538.5	184.0	68.2	-	1990
1993	1,872.9	1,508.5	1,144.1	806.0	382.5	174.3	87.1	1993
1994	2,072.9	1,675.5	1,271.1	894.9	454.3	227.4	113.7	1994
1995	2,300.7	1,870.0	1,408.4	990.2	492.6	246.3	123.2	1995
1996	2,541.1	2,065.3	1,555.9	1,094.0	543.8	272.2	136.1	1996
1997	2,789.6	2,267.4	1,708.0	1,200.8	596.7	298.4	149.2	1997
1998	2,934.0	2,385.0	1,796.6	1,263.4	627.6	314.0	157.0	1998
At 1985 prices (N.S.)								מחירי 1985 (ש"ח)
1975	379.2	308.9	238.7	175.5	112.3	56.2	28.1	1975
1980	295.1	240.4	185.7	136.6	87.4	43.7	21.9	1980
1985 <sup>3</sup>	445.5	358.5	272.2	191.6	77.3	28.0	3.6	<sup>3</sup> 1985
1990	515.3	415.1	314.9	222.0	75.8	28.1	-	1990
1993	524.0	422.0	320.1	225.5	107.0	48.6	24.4	1993
1994	514.6	416.0	315.6	222.2	112.8	56.5	28.1	1994
1995	518.0	421.9	317.8	223.4	111.1	55.6	27.8	1995
1996	512.2	416.3	313.6	220.5	108.8	54.5	27.4	1996
1997	516.7	420.0	316.4	222.4	110.5	55.3	27.6	1997
1998	517.8	420.9	317.5	223.3	110.8	55.9	28.1	1998
As percentage of average monthly wage per employee post								אחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975
1980	38.1	31.1	24.0	17.7	11.3	5.6	2.8	1980
1985 <sup>3</sup>	57.4	46.2	35.1	24.7	10.0	3.6	0.5	<sup>3</sup> 1985
1990	54.3	43.8	33.2	23.4	8.0	3.0	-	1990
1993	56.0	45.1	34.2	24.1	11.4	2.6	2.6	1993
1994	53.7	43.4	32.9	23.2	11.8	5.9	2.9	1994
1995	53.3	43.4	32.7	23.0	11.4	5.7	2.9	1995
1996	52.2	42.5	32.0	22.5	11.2	5.6	2.8	1996
1997	51.2	41.6	31.4	22.0	11.0	5.5	2.7	1997
1998	50.2	40.8	30.8	21.7	10.7	5.4	2.7	1998

1) Until January 1997 includes payment for Family Allowance to Veterans, paid for families with 3 or more children. As of this date, the rate of the basic child allowance was equalized to the rate of the allowance including the Family Allowance to Veterans.

2) Until 1980 the sums are in shekels. As of 1985 they are in new shekels.

3) See note 2 to Table F/1.

1) עד ינואר 1997 כולל תשלום עבור קצבת יוצאי צבא ששולמה למשפחות עם 3 ילדים ויותר; החל במועד זה הושווה גובה קצבת הילדים לגובה הקצבה הכוללת את קצבת יוצאי צבא.

2) עד 1980 הסכומים נקובים בשקלים; מאז 1985 - בשקלים חדשים.

3) ראה הערה 2 בלוח F/1.

לוח 4/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי יבשת המוצא של המבוטח  
 Table F/4 - Families Receiving Child Allowance, by Continent of Origin of the Insuree

Period	Israel		סך הכול Total	אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	סך הכול <sup>2</sup> Total <sup>2</sup>	תקופה
	לא יהודי Non-Jewish	יהודי Jewish					
<b>Absolute numbers</b>							
X 1975 <sup>1</sup>	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X <sup>1</sup> 1975
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1985	(89,848)	(158,848)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985
X 1990	83,726	131,896	215,622	63,445	95,099	574,166	X 1990
VI 1992	84,707	147,177	231,884	74,945	90,264	397,093	VI 1992
VI 1993	147,458	297,085	444,543	174,561	148,193	767,297	VI 1993
VI 1994	155,574	318,190	473,764	177,424	142,846	794,034	VI 1994
VI 1995	157,481	338,625	496,106	185,233	134,634	815,963	VI 1995
VI 1996	158,850	353,361	511,211	189,306	129,261	829,688	VI 1996
VI 1997	160,412	371,262	531,674	194,515	123,156	849,345	VI 1997
VII 1998	158,201	395,692	553,893	200,129	117,422	871,444	VII 1998
<b>Percentages</b>							
X 1975 <sup>1</sup>	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X <sup>1</sup> 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 1990	22.4	35.3	57.7	16.9	25.4	100.0	X 1990
VI 1992	21.3	37.1	58.4	18.9	22.7	100.0	VI 1992
VI 1993	19.2	38.7	57.9	22.8	19.3	100.0	VI 1993
VI 1994	19.6	40.1	59.7	22.3	18.0	100.0	VI 1994
VI 1995	19.3	41.5	60.8	22.7	16.5	100.0	VI 1995
VI 1996	19.1	42.5	61.6	22.8	15.6	100.0	VI 1996
VI 1997	18.9	43.7	62.6	22.9	14.5	100.0	VI 1997
VI 1998	18.8	45.3	63.5	23.0	13.5	100.0	VI 1998

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.

2) See note 2 to Table F/1.

( ) Data based on estimation.

1) הנתונים עד 1975 ועד בכלל מתייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. לאחר שנה זו כלולים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) ר' הערה 2 ללוח 4/1.

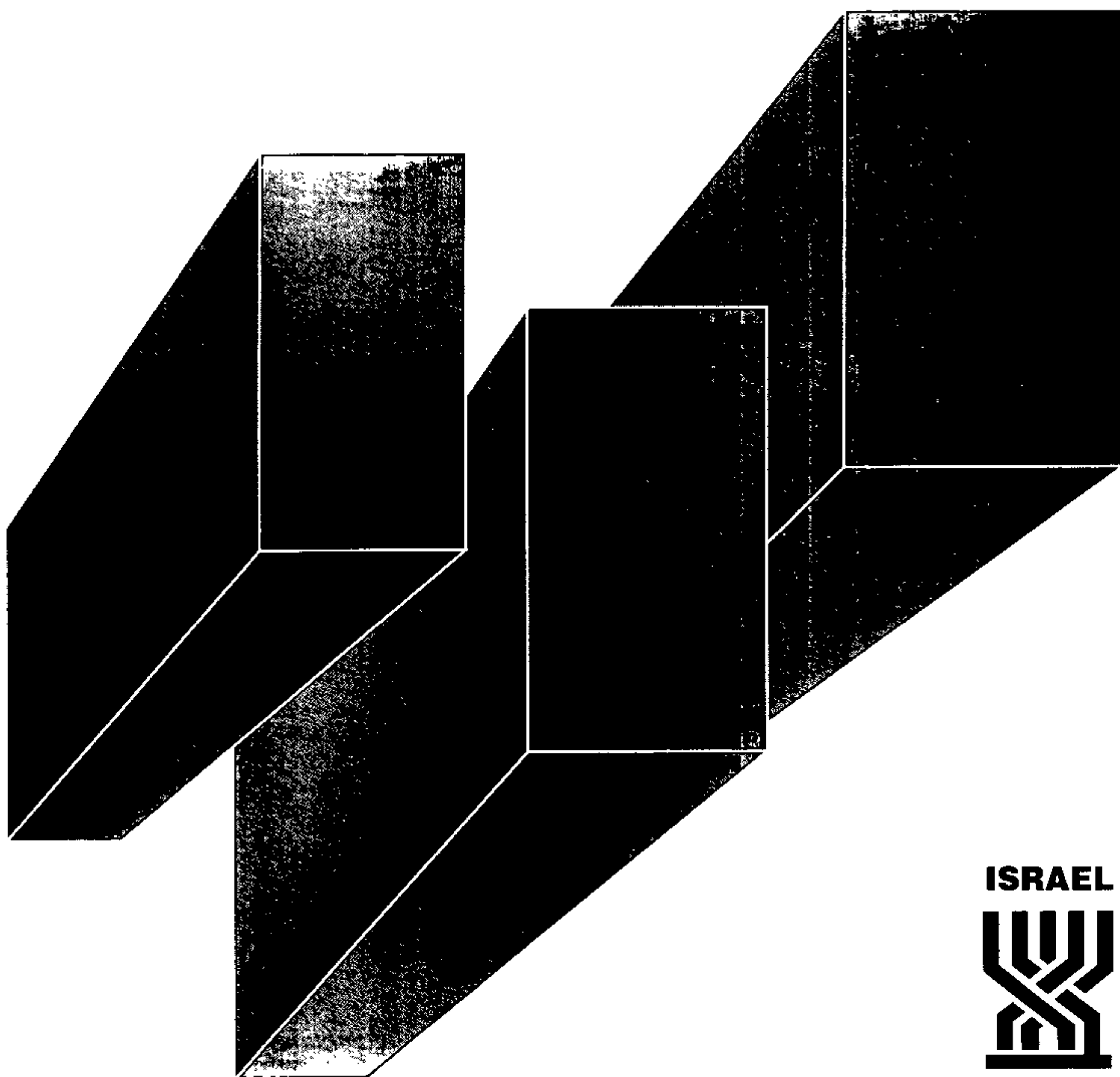
( ) על פי הערכה.



## **חלק רביעי**

**התפתחות מערכת הביטוח הלאומי,  
ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות  
ההכנסות בישראל (באנגלית)**

**ANNUAL  
SURVEY  
1997/98**



**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE**



# **ANNUAL SURVEY 1997/98**

**EDITED BY  
GIDEON YANIV**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE  
RESEARCH AND PLANNING ADMINISTRATION**

ISSN 0333-8649

JERUSALEM, DECEMBER 1998

## **Forward**

**This Annual Survey is an additional link in the series of Annual Surveys of the National Insurance Institute of Israel. The Survey has two main Parts. The first Part opens with a review of the trends of development in the national insurance system noted in 1997 and expected for 1998 (on the basis of benefit payments and collection of contributions in the first eight months of this year). Emphasis is placed on the changes which occurred during these years in the level of benefits and in the scope of the population which received them – focusing on the implications of the legislative changes and of the economic and demographic developments on the level of benefits and on the means of financing them. The findings of the National Insurance Institute concerning the incidence of poverty and the inequality in income distribution in 1997 close the first Part of the Survey.**

**The second Part of the Survey is devoted, as every year, to selected topics in the field of welfare. This year this Part includes a review of programs to reduce the scope of unemployment in the countries of the European Union, advanced findings of an international research, in which the National Insurance Institute participates, on the rehabilitation of the disabled and their resumption of work, as well as an analysis of the impact of macroeconomic factors on poverty and income distribution in Israel. The Survey closes with an Appendix of Publications – a summary of research reports and surveys published by the Research and Planning Administration in 1997-1998.**

**I extend my thanks to the employees of the Research and Planning Administration who assisted in the preparation of the Survey and in bringing it to print, and particularly to Dr. Gideon Yaniv, who compiled, processed and edited the vast amount of material and to Irah Kahneman, who carried out the linguistic editing. Worthy of note is the assistance of Ani Cohen, who typed the first drafts of the Survey, and of Haya Rabin, who lent a willing hand in work in the production process. A special thanks is due to Orly Abutbul, who bore the main burden of the typing, for her work carried out with willingness, initiative and devotion.**

**Shlomo Cohen  
Deputy Director-General for Research and Planning**

## Preface

The National Insurance Institute of Israel is honored to present to the public an additional Annual Survey, the eighteenth in number. The Survey describes the Institute's major activities in 1997-1998, as well as examines the effects of these activities on the patterns of poverty and income distribution in 1997. This year the incidence of poverty in Israel stabilized at a level of 16.2% of total families in the population, after a consecutive decline in the previous two years. At the same time, a substantial rise occurred in the incidence of poverty among elderly families, large families and single-parent families. These groups had benefited from a notable improvement in their poverty incidence in the previous two years due to the anti-poverty programs introduced in 1994 and 1995. After the favorable impact of these programs subsided, an opposite trend – strengthened by the erosion in benefits paid in 1997 – was observed in these groups. On the other hand, a slight decrease was noted in the incidence of poverty among employees, mainly due to an improvement in the minimum wage level since April 1997 as well as to the partial income tax reform in early 1997. There was no significant change in the distribution of net income in 1997: the inequality (Gini) index of income distribution rose slightly – from 0.328 in 1996 to 0.333 in 1997. The ratio of net income between the two upper deciles and the two lower deciles in the population also increased slightly – from 5.47 in 1996 to 5.58 in 1997.

1998 was not an easy year for the Israeli economy. The dimensions of unemployment grew and the rate of growth declined considerably. In this year pressures to reduce public expenditure and to cut back the State budget became stronger, leading to the submission by the State Treasury of a wide range of proposals to reduce the rights of beneficiaries, particularly recipients of children's allowances and old-age pensions. Most of these proposals were not implemented, thanks to the strong stand of the National Insurance Institute. Unemployment Insurance became more stringent, mainly reflected in the full deduction of pension from work from unemployment benefits (instead of a deduction of only 60% until now) and in the reduction of 30 days from the entitlement period for unemployment benefits in cases of a refusal to receive suitable work. As opposed to previous years, 1998 was not affected by any significant changes or amendments to the National Insurance Law.

The Institute's activities in 1997-1998 were marked by strong efforts to improve its service to the public. Many varied measures were taken, such as operating a *front desk* for quick response in all local branches of the Institute, self-service stations in the various work units, a telephone center serving the southern regions and located in

Rehovot, to be gradually expanded to other areas throughout the country and a mobile service van to bring services to the rural outskirts to make it easier for the insured persons in these areas to take up their rights.

The Funds to Develop Services, operating in the framework of the various insurance branches, contributed a great deal in the past years to improving the quality of life of different population groups. The Funds assisted in the establishment of day centers for the elderly throughout the country, in the expansion of the number of nursing beds for the elderly, in the development of job opportunities for disabled youth, in the expansion of community facilities for handicapped children, etc.

The rise in unemployment and the decline in growth in 1998 may lead to an increase in the dimensions of poverty in Israel in the coming years. A comprehensive, multidisciplinary program for combating poverty is required. At the initiative of the Minister of Labor and Social Affairs, Mr. Eliyahu Eishai, the government has set up a Public Council for reducing gaps in the economy and for combating poverty, one of whose tasks it is to examine economic and social distress in all its aspects, not only that of income, but also of education, housing, health and social services – and to propose ways of reducing it. This Council is expected to submit its recommendations shortly.

The Executive Board of the National Insurance Institute has recently formulated a program of activities for the coming years, at the focus of which is a re-examination of the entire professional and organizational system of the Institute, in light of the economic, social and technological changes which have occurred. Already in 1998 we began the process of examining the Long-Term Care Insurance Law, the Work Injury Insurance Law and other medical topics which are strongly linked to the health system in Israel. When this comprehensive examination is completed, significant changes are expected in the social security system of Israel, for the benefit of all citizens.

Prof. Johanan Stessman  
Director General

**Recent Developments in National  
Insurance, Poverty and Income  
Inequality in Israel**

## **Chapter 1**

# **Trends of Development in National Insurance**

**Gideon Yaniv**



## 1.1 Introduction

The National Insurance Institute (NII) is the administrative body responsible for implementing the National Insurance (NI) Law<sup>1</sup> and other State laws which guarantee a basic income to the residents of Israel. The NII collects insurance contributions from the public and pays benefits to those entitled by law.<sup>2</sup> Some of the benefit payments are short-term and aim to replace the wages of those who find themselves temporarily out of the work force (due to dismissal, work injury, giving birth or military reserve service), but most benefit payments are long-term, aiming to guarantee subsistence to those who have had to leave the work force permanently (due to old age or disability), to survivors who remain without a principal breadwinner, and to families facing the economic burden of raising children. The wage-replacing benefits are calculated as a (constant or progressive) percentage of the entitled person's wages prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit, and their level necessarily varies from one individual to the next. The long-term benefits (except for child allowances, which are denominated in monetary values and linked to the Consumer's Price Index) are set, on the other hand, as a given percentage of the average wage in the economy as defined in the NI Law,<sup>2</sup> and they are uniform for all entitled persons having the same

---

<sup>1</sup> The NI Law, passed by the Knesset (Israeli Parliament) in November 1953, and implemented in April 1954, constitutes the core of the income maintenance system in Israel. At first the law included only three branches of insurance: old age and survivors, maternity and work injury. Over the years the law was expanded and amended and today it includes additional branches of insurance such as general disability, children, unemployment, long-term care, casualties of hostile and border action, military reserve service, bankruptcy and liquidation of corporations.

<sup>2</sup> The average wage as defined in the NI Law (for the purpose of benefit payments and collection of insurance contributions) is a monthly average of the average wage in the economy (for an employee post) for the last three months for which the Central Bureau of Statistics (CBS) has data enabling its calculation. Usually, there is a lag of three months between any given month and the last month for which the CBS has calculated the average wage in the economy. Thus, for example, the (last) average wage in the economy known on January 1 will be that of October of the preceding year. The average wage on January 1 according to the NI Law is therefore the monthly average of the average wage in the economy for August-October. In recent years, long-term benefits are updated on the basis of changes in the average wage three times a year: on January 1, and on those dates when employees are paid a cost-of-living increment (February 1 and August 1). On these dates, the long-term benefits are also raised by the cost-of-living increment, as a compensation for the lag in calculating the average wage and updating of the benefits. As of August 1991, one-time wage components (clothing and convalescence grants paid in

family composition. Families of limited means whose benefit is very low or who do not meet the conditions of entitlement to a benefit under the NI Law are eligible for income guarantee/supplement under the Income Support Law. This law guarantees a minimum income to every family in Israel, determined as a given percentage of the average wage as defined in the NI Law, at two rates (a regular rate and an increased rate), in accordance with the age of the main breadwinner and the family composition. Each rate can be paid in full (income guarantee) or partially (income supplement).<sup>3</sup>

National insurance contributions are collected from employees (through their employers) and from employers (as a contribution to financing their employees' insurance costs), as well as from the self-employed and from persons who are not working, at different rates imposed on the income liable for insurance contributions.<sup>4</sup> In the framework of the policy of reducing labor costs in the economy, the rates of insurance contributions imposed on employers and the self-employed were gradually

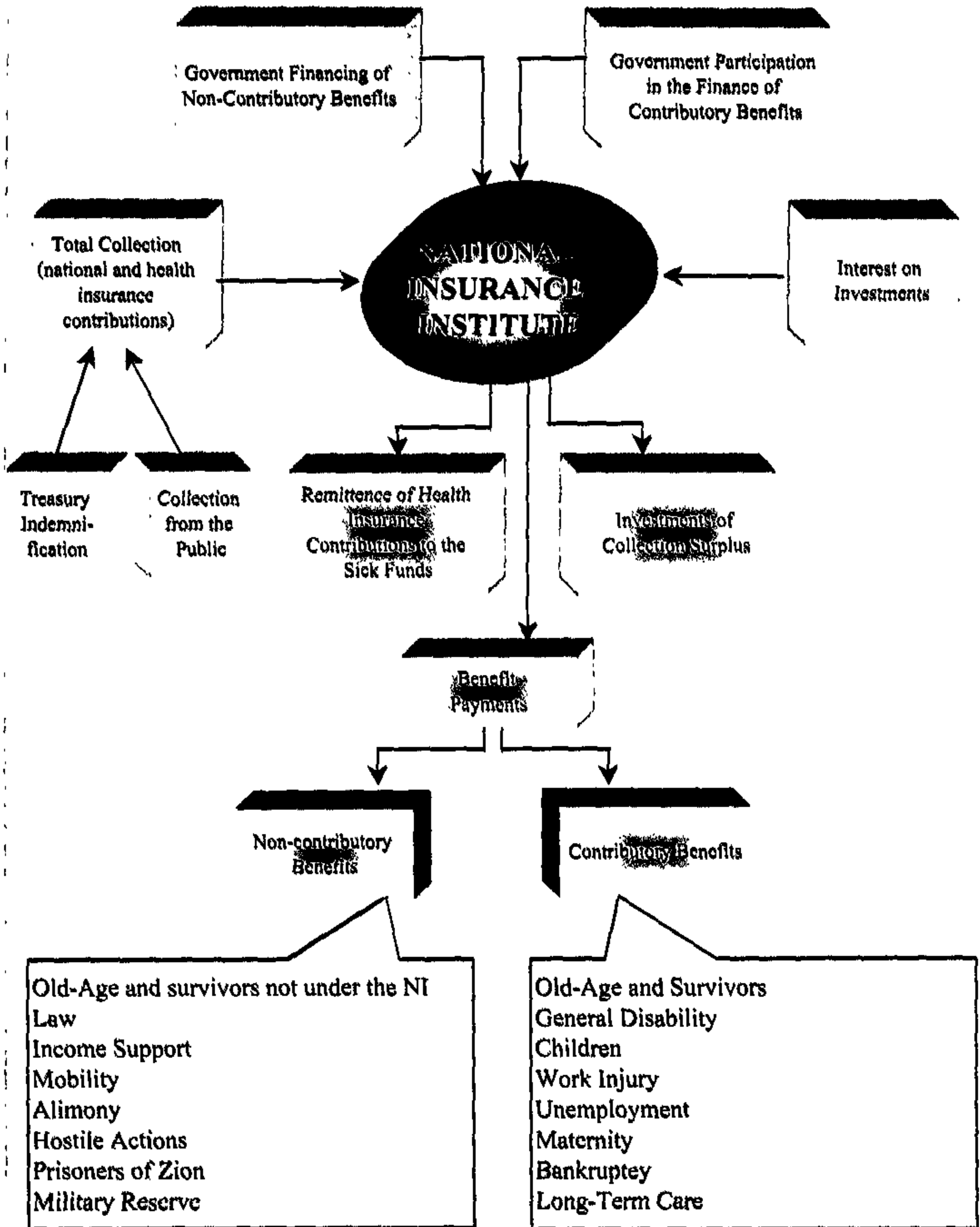
---

June-July and wage back payments paid in December) are distributed over the course of the entire year for purposes of calculation of the average wage under the NI Law. This average wage thus includes the relative share of the one-time payments and prevents sharp fluctuations in the level of benefits, in advance payments of insurance contributions and in payments linked to the average wage as defined in the NI Law. At the same time, the average wage is also calculated without the above distribution, for other purposes such as updating of the minimum wage, of senior civil servants' wages, etc.

<sup>3</sup> The Income Support Law, enacted on January 1, 1982, was meant to serve as an economic safety net for the needy who, for one reason or another, are not able to provide on their own (or by means of any benefit for which they are eligible) for their basic subsistence needs. The law created a continuum of entitlement to payment from the social security system, as a last refuge for those not covered by the NI Law, or those whose income from a benefit granted by force of the NI Law is lower than the minimum income established by the law. In contrast to insurance benefits, which, in general, are paid on the occurrence of the insurance contingency entitling to a benefit regardless of the income level or means of the recipient, the income support benefit is dependent on an income/means test. It is important to distinguish between the minimum income guaranteed to every family in Israel by virtue of the Income Support Law, and the minimum wage guaranteed solely to employees by virtue of the Minimum Wage Law, enacted on April 1, 1987. "Income supplement" under the former is the responsibility of the NII, while "wage supplementation" under the latter is the responsibility of the employer.

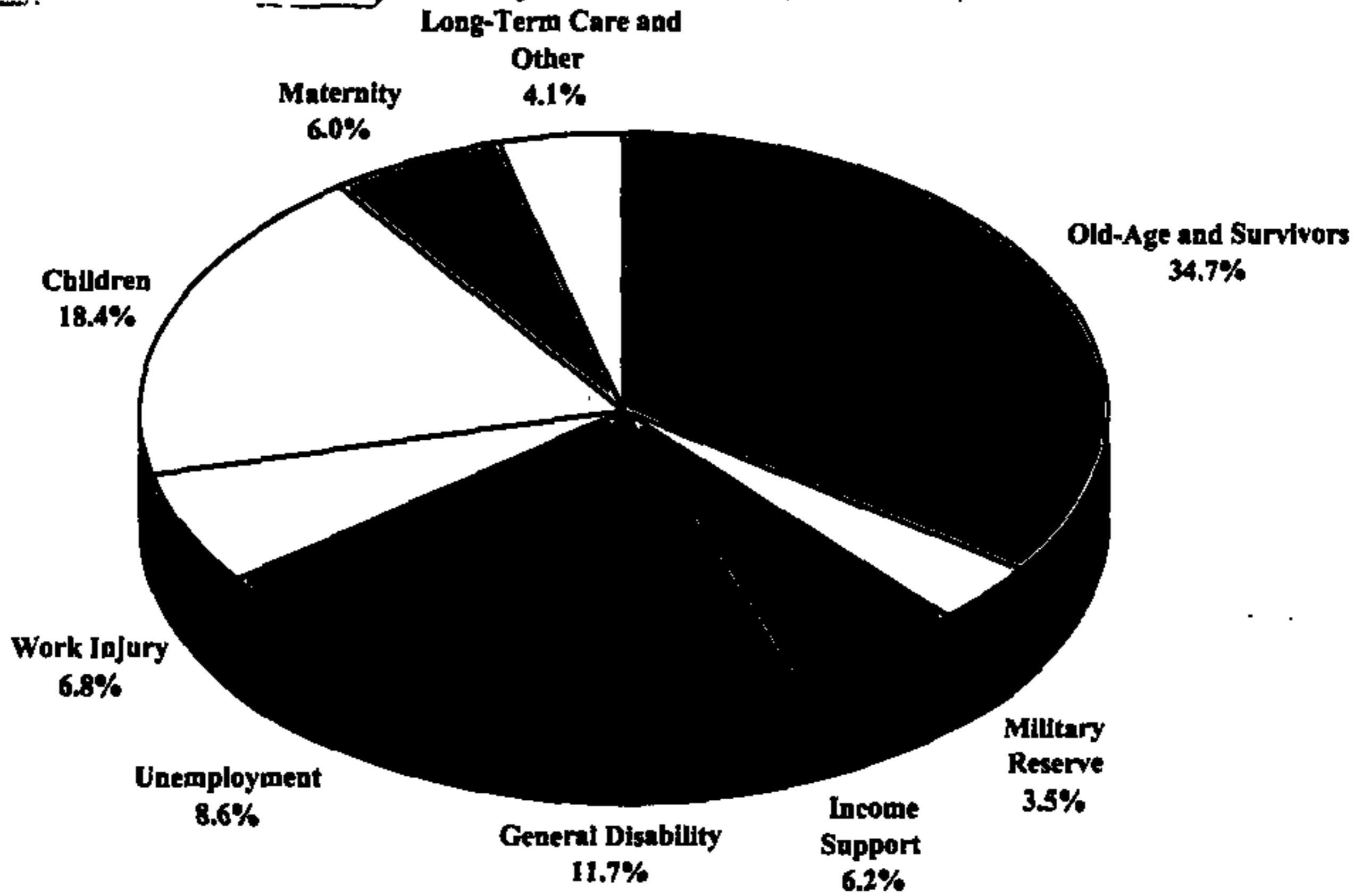
<sup>4</sup> Insured persons who do not work are liable for a minimum payment prescribed by law.

## Diagram A: The National Insurance Institute - Resources and Uses

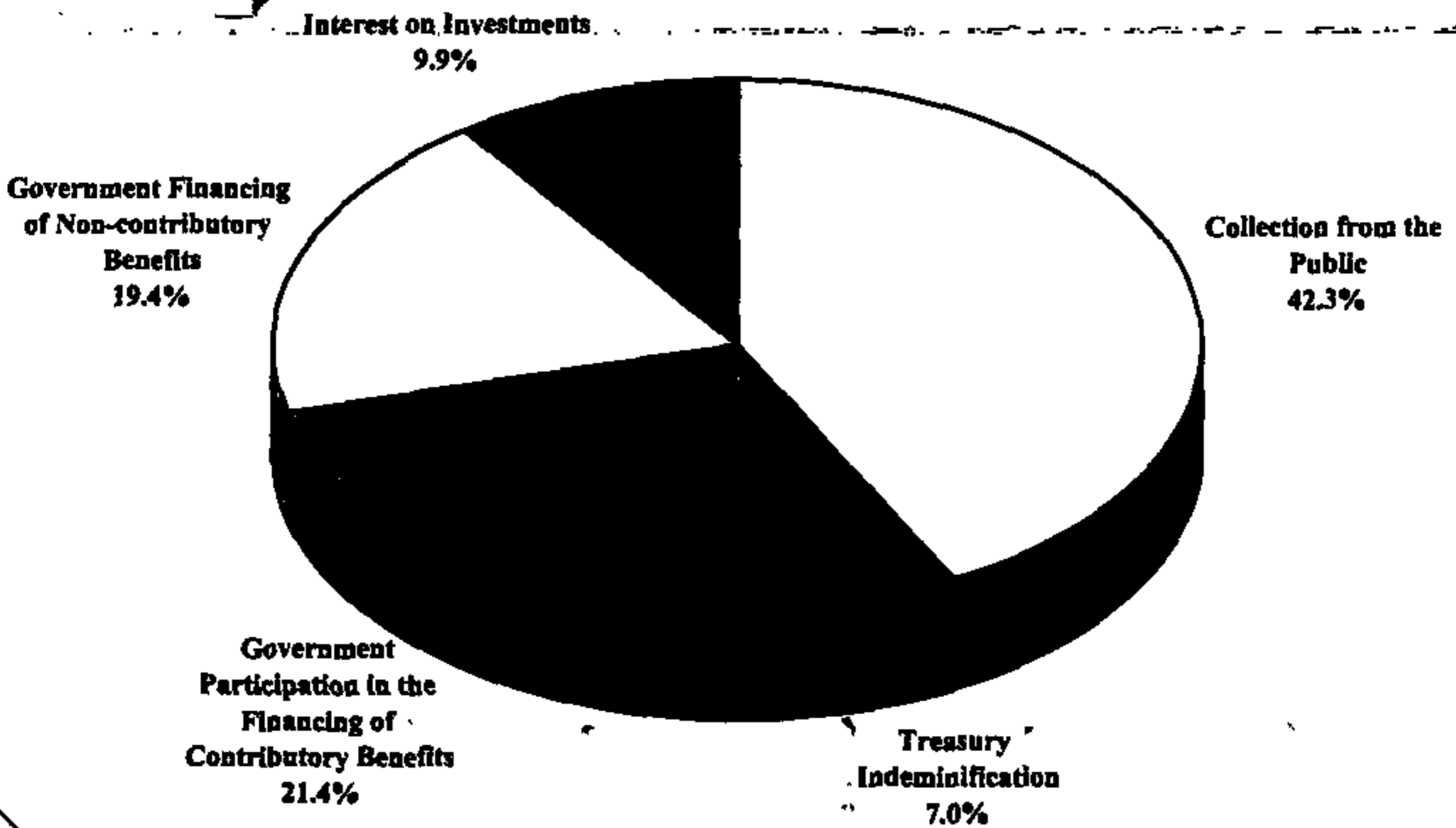


**Diagram B: The Distribution of NII Benefit Payments and Receipts - 1998**

**Benefit Payments**



**Receipts**



owered (starting in 1986). Since this date the government has compensated the NII for the loss of receipts from collection, a compensation known as *Treasury indemnification*.<sup>5</sup> Furthermore, the government participates in the financing of some branches of insurance,<sup>6</sup> and fully finances the benefits paid other than under the NI Law, for which contributions are not Collected.<sup>7</sup> The benefits paid in branches relying on (partial or full) collection from the public are known as *contributory benefits*, whereas the benefits paid in branches fully financed by the government are known as *non-contributory benefits*. In addition, the NII collects health insurance contributions from the public and distributes them among the sick funds in accordance with rules set in the National Health Insurance Law. Diagram A schematically describes the system of receipts and payments of the NII, including receipts from interest on investments (in index-linked government bonds), collection of health insurance contributions and the distribution of the amount collected among the sick funds.<sup>8</sup>

- 
- <sup>5</sup> In 1986, before insurance contribution rates were reduced, the employer paid contributions at a rate of 10.25% of the worker's wage, while the share of the worker was 3.80% of his wage. In 1998, the share of the employer amounts to only 4.93% (after dropping until 1997 to 1.93%), while the share of the worker dropped to 2.66% for the part of wages not exceeding half the average wage (as defined in the NI law), but increased to 4.90% for the part of wages exceeding half the average wage.
- <sup>6</sup> Under the NI Law, the government participates in the financing of branches of insurance by adding 15% of the sum collected for the old-age and survivors branch, and 160% (starting January 1997) of that collected for the children branch, and by a reimbursement of 50% of payments to veteran recipients in the general disability branch and all payments to new immigrants in the long-term care branch.
- <sup>7</sup> The government fully finances benefits which the NII is responsible for providing but which are paid by force of special agreements (such as old-age and survivors' pensions to new immigrants, mobility allowances to disabled persons, and benefits to former Prisoners of Zion and to victims of hostile acts) or under other laws (such as the Alimony Law and the Income Support Law). Beginning in January 1995, the government fully finances reserve service benefits as well.
- <sup>8</sup> Until December 1996, the NII also collected "parallel tax" from employers and self-employed persons, as part of the financing sources for health services, and transferred it to the sick funds. The parallel tax was canceled in January 1997, in the framework of the Settlements in the State Economy Law. Since then, the government compensates the sick funds directly for the loss of parallel tax receipts. Concurrently, the contribution rates of employees and self-employed persons were increased and the "Treasury indemnification" for the NI branches was reduced by a similar amount (see section 1.2).

Diagram B presents the "pie" of the NII's receipts and payments for 1998. The diagram shows that the old-age and survivors branch is the central insurance branch of the NII, paying (together with income supplement to those elderly and survivors who are entitled to it) 34.7% of total benefit payments. The children branch is the second largest in size, its payments reaching 18.4% of total benefit payments. Together with the general disability branch, payments to the NII's central insurance branches amount to 65% of total benefit payments. The wage-replacing benefit branches (maternity, unemployment, work injury and reserve service) constitute each 4.0%-8.0% of total payments. This is also the magnitude of the share in payments of the income support branch, which pays benefits to families with limited means whose main breadwinner is of working age. The distribution of the NII's receipts reveals that the *Treasury indemnification* (due to lowering of the insurance contribution rates paid by employers and self-employed persons) has caused the government to finance about one-half of all benefit payments: government total financing in 1997-1998 constituted 49% of all NII receipts, and is

**Table 1: Benefit Payments and Collection from the Public (percentages relative to the Gross Domestic Product), 1980-1998**

Year	Benefit Payments		Collection from the Public	
	Total*	Contributory Benefits	Total*	National Insurance Contributions**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1991	7.41	6.14	6.75	5.00
1992	7.40	5.99	5.84	4.93
1993	7.77	6.28	6.96	5.11
1994	8.01	6.62	7.07	5.19
1995	8.00	6.27	8.35	4.67
1996	8.09	6.39	8.36	4.45
1997	8.43	6.77	6.93	4.62
1998	8.90	7.16	6.82	4.65

\* Including collection for the sick funds.

\*\* Including *Treasury indemnification* for the reduction of national insurance contributions of employers.

expected to remain at that level in 1998, after reaching 61% in 1996.<sup>9</sup> Table 1 shows that in 1998, collection from the public for the NII insurance branches (including

<sup>9</sup> See previous footnote.

*Treasury indemnification*) is expected to reach 4.65% of the Gross Domestic Product (collection for the NII insurance branches and the sick funds together is expected to reach 6.82% of the GDP), while the NII benefit payments are expected to amount to about 8.90% of the GDP (contributory benefits – 7.16% of the GDP).

## 1.2 Main Developments

Contrary to previous years, especially 1994-1995, where NII activity was characterized by significant legislative changes, such as the Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995), which increased the level of allowances paid to low-income families, the reform in the collection system (January 1995), which expanded the wage base liable for insurance contributions (as well as the wage base for payments of wage-replacing benefits) and introduced reduced rates on the part of wages not exceeding half the average wage, and the enactment of the National Health Insurance Law (January 1995), which assigned to the NII the responsibility for the collection of health insurance contributions (and their distribution among the sick funds), in 1997-1998 almost no relevant legislative changes were introduced. A notable exception is the State Economy Arrangements Law (January 1997), which imposed on the employers (rather than on the NII, as in the past) the payments of injury allowances for the first nine days of entitlement, and abolished the Parallel Tax Law, which had imposed on employers the obligation to participate in the finance of health services. The employers, who until then had paid 3.0% of the income liable for national insurance contributions as parallel tax (and a reduced rate of 1.78% on the part of wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law), were required, under the Arrangement Law, to transfer these sums to the NII (without a reduced rate) as national insurance contributions. This increase in the share of the employers in total insurance contributions made it possible to reduce the Treasury indemnification by a similar rate. Moreover, the government also saved its participation payment in the parallel tax, at a rate of 1.95% of the income liable for insurance contributions, to which it had committed itself in February 1995. The total savings, at a rate of 4.95% of the income liable for insurance contributions, enabled the government to commit itself to indemnifying the sick funds, directly from the state budget, for a similar amount in respect of the loss of parallel tax receipts. In the wake of the new settlement, the government has become more involved in financing health services and less involved in financing the NII benefits.

In 1997, total NII benefit payments amounted to NIS 29.1 billion in current prices. Compared to 1996, NII payments increased by 7.0% in real terms, which is slightly higher than the rate of growth in the previous year – 6.0%. Similar to 1996, the growth in benefit payments in 1997 reflects first and foremost the increase in the number of benefit recipients. This is in contrast to 1995, in which the real growth in benefit payments of 10.1% was due mainly to an increase in the benefit levels, following legislative changes (mainly the laws aimed at combating poverty and the reform in the collection system), which increased in 1995 the level of long-term benefits paid to low-income families and expanded the income base for calculating the wage-replacing benefits. About one-third of the increase in total NII benefit payments in 1997 was contributed by the growth in payments of the unemployment branch, the number of recipients in which jumped by 29.9%. The growth in payments of the old-age and survivors' branch, the central branch of the Institute, explains just a quarter of the increase in total payments, since the basic old-age and survivors' pensions and the minimum income guaranteed to the elderly and to survivors subsisting on their pensions (which in 1995 grew by 7%-12% in real terms), grew in 1997 by a real rate of only 1.6%, a little more than the rate of growth of the average wage under the NI Law, to which they are linked. Moreover, since the *actual* average wage rose by a higher rate in real terms (2.4%), the basic pensions and minimum income decreased in 1997 relative to the actual average wage. The child allowance to small and large families rose also a bit in real terms (a 1.0% rise in the child-allowance point, which serves as a basis for calculating the child allowances to families of different sizes) and decreased relative to the average wage in the economy. The number of benefit recipients increased in most branches at rates approaching the rates of growth in total payments.

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1997 to NIS 23.4 billion in current prices. Compared to 1996, total collection from the public fell by 15.2%, in real terms, due to the abolishment of the parallel tax previously imposed on employers. Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification) amounted to about two-thirds of total collection – NIS 15.6 billion (out of which NIS 2.7 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1996, the NII collection of national insurance contributions rose by 6.0% in real terms, reflecting a real growth in collection from employees (5.9%) as well as from non-employees (7.6%). Collection of health insurance contributions increased by 4.8% in real terms, whereas Treasury indemnification fell sharply by 65% due to the reduction of the indemnification both to the NII branches and to the parallel tax (by virtue of the Arrangements Law 1997). Total indemnification declined to NIS 2.9 billion in 1997, after reaching a total of NIS 7.9 billion in 1996 (in current prices). Government participation in the financing of



contributory benefits increased at a rate of 11.0% in real terms, whereas government payments for the financing of non-contributory benefits almost did not change in real terms (compared to the sharp increase of 31.4% occurring in 1995, with the increase in benefits for low-income families by force of the anti-poverty laws and the start of payments of reserve service benefits from the Ministry of Defense budget). As a result of these developments, total NII receipts for financing its branches grew by 5.6% in real terms, amounting to NIS 31.4 billion. The share of the government in all sources of financing (including Treasury indemnification) fell to 49.0% - from 60.6% in 1996, as a result of the reduction in the indemnification rates and the abolishment of the parallel tax (which included indemnification as well) within the framework of the Arrangements Law 1997.

In 1998, NII benefit payments are expected to grow at a higher rate than in 1997 – 9.4%, in real terms. Contrary to 1997, the growth in benefit payments in 1998 is expected to stem not just from the increase in the number of recipients, but also from a significant rise in the average wage as defined in the NI Law, to which the old-age and survivors' pensions as well as the general disability and income support allowances are linked. Despite the acceleration in the rate of inflation during the last months of 1998, the average wage as defined in the NI Law is expected to grow at a rate of 4.7% in real terms, thus bringing about a similar rise in the long-term benefits, with the exception of child allowances, which are linked to the price index, and are expected to rise at a relatively low rate. The actual average wage is expected to grow by 2.0% in real terms, hence long-term benefits (with the exception of child allowances) are foreseen as to increase somewhat relative to the average wage in the economy. Total collection from the public is expected to rise by 1.7% in real terms. Collection of insurance contributions is expected to continue growing by 4.2% and the Treasury indemnification is expected to continue falling by 22.7% in real terms. Total sources of financing the insurance branches is expected to increase by 5.0% in real terms, with the government's share (including the Treasury indemnification) remaining at the 49.0% level.

### **1.3 Benefit Payments**

Benefit payments in each of the NI branches are determined, on the one hand, by the number of benefit recipients in the branch and, on the other hand, by the benefit level. Changes in the number of recipients and/or in the benefit level therefore explain the changes that occur in total benefit payments. Changes in the number of recipients are

explained, in turn, by changes in the natural growth rate of the population and/or in the rate of immigration to the country (which affect mainly payments of the children and old-age branches), by economic developments – mainly in employment (which affect mainly the payments of the unemployment and income support branches), and by changes in the conditions of entitlement, which either expand or reduce the size of the eligible population. Changes in the level of the long-term benefits are explained mainly by changes in the average wage as defined in the NI Law (to which the long-term benefits and the income support benefit are linked), in the Consumer Price Index (by which child allowances are adjusted), in the frequency of updating the benefits linked to the average wage or to the consumer price index (carried out, in addition to once yearly in January, whenever a cost-of-living increment is paid to employees) and in legislation. Changes in the level of the wage-replacing benefits are explained not only by legislative changes, but also by changes in the distribution of benefit recipients by their pre-entitlement wage level. The changes which occurred in 1997-1998 in the number of benefit recipients, in the benefit levels and in total benefit payments, are described below.

### 1.3.1 Benefit Recipients

As in previous years, in 1997 the number of NII benefit recipients continued to rise in most insurance branches (Table 2). In the central NII branch, old-age and survivors, the number of recipients rose by 3.8%, a little more than in 1993-1996, reaching 595,000 as a monthly average. This increase reflects mainly the rise in the number of recipients of old-age pensions (4.5%), since the number of recipients of survivors' pensions remained almost without change (increased by half a percentage). However, contrary to previous years, where the major increase in the number of old-age pension recipients had been contributed by the new immigrants who receive a special old-age pension (not under the NII Law), in 1997 the major increase in the number of old-age pension recipients was contributed by recipients under the NI Law. The number of the latter group rose by 4.8%, in contrast to a rate of growth of 3.5% in the number of the former. Apparently, this stems from the slowing down in the rate of immigration to Israel, on the one hand, and from the introduction of old-age insurance for housewives, who have reached age 65 starting from January 1, 1996, on the other hand. In 1998, the rate of growth in the number of recipients of old-age and survivor's pensions will apparently remain steady, reaching an expected 3.5% – as in 1993-1996. In the long-term care branch, which pays benefits in kind to the physically restricted

**Table 2: Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches, Monthly Average, 1985-1998**

Year	Old-Age and Survivors	General Disability					Work Injury			Maternity		Children Families Receiving Child Allowances **	Unemployment ***	Income Support (to Working-Age Population)	Long-Term Care
		Disability Pension	Attendance Allowance	Benefit for Disabled Child	Mobility Allowance	Injury Allowance*	Permanent Disability Pension	Dependents Pension	Maternity Grant*	Maternity Allowance*					
1985	390.2	62.1	4.6	4.0	10.6	56.9	9.9	3.3	101.3	42.7	546.9	19.6	24.6	-	
1990	442.6	73.4	6.5	5.8	11.4	59.1	11.6	3.5	103.6	43.7	532.5	50.6	31.8	25.0	
1991	477.3	74.6	6.9	6.1	11.6	64.3	12.1	3.5	107.5	43.5	471.7	55.8	34.7	30.0	
1992	499.8	77.8	7.5	7.2	11.9	74.2	12.8	3.6	109.5	45.0	481.6	81.2	58.2	37.7	
1993	517.7	82.9	8.3	8.6	12.2	74.7	13.4	3.7	115.5	48.7	723.6	70.6	69.8	45.8	
1994	535.8	88.5	9.4	9.5	12.8	81.2	13.6	3.8	116.6	52.0	795.6	61.2	70.9	52.0	
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	3.8	113.3	55.2	814.7	67.3	75.3	59.0	
1996	573.5	104.5	11.2	11.6	13.4	92.1	15.3	3.9	118.1	58.0	830.7	73.6	81.3	65.9	
1997	595.1	112.0	12.3	12.5	13.6	75.1	15.9	3.9	124.0	60.4	850.7	94.6	89.4	71.8	
1998	616.0	120.0	12.9	13.3	14.1	70.1	17.5	4.0	127.0	63.9	870.0	105.0	100.6	79.5	
number of recipients (thousands)															
1985	2.8	1.7	4.5	5.3	2.9	-4.7	5.9	2.2	1.5	-0.1	-12.0	28.5	72.0	-	
1990	5.1	2.2	8.3	9.4	1.8	-0.5	4.9	1.3	3.9	1.0	-2.0	18.5	14.1	29.6	
1991	7.8	1.5	6.2	5.2	1.8	13.4	4.6	0.6	3.8	-0.5	-11.4	10.2	9.1	19.9	
1992	4.7	4.2	8.7	18.0	2.6	14.9	3.9	1.7	1.9	3.4	1.3	36.2	67.5	21.2	
1993	3.6	6.6	14.7	19.4	1.7	0.7	4.7	0.0	5.5	8.2	50.2	-13.1	19.9	21.5	
1994	3.5	6.8	13.3	10.4	4.9	8.6	1.5	2.7	0.9	6.8	10.0	-13.3	1.6	13.5	
1995	3.4	6.2	8.5	8.4	3.1	4.6	7.4	0.0	-2.8	6.1	2.4	10.0	6.2	13.5	
1996	3.5	11.2	10.8	12.6	1.5	8.5	4.8	2.6	4.2	5.1	1.9	9.4	7.9	11.6	
1997	3.8	7.2	9.8	7.7	1.5	-18.5	3.2	0.0	5.0	4.1	2.4	28.5	9.9	9.0	
1998	3.5	7.0	5.0	6.4	3.6	-6.0	10.5	1.1	2.4	5.8	2.3	11.6	12.6	10.8	
annual growth (thousands)															

\* Number of different recipients during the year  
 \*\* The figures for 1985-1993 include families to whom the allowances for the first and second child were reimbursed through the employers.  
 \*\*\* The figure for 1985 refers to the average number of payments. The figures for 1990 onward refer to the number of recipients.

elderly who do not reside in nursing institutions, the number of benefit recipients rose by 9.0% (slightly less than in previous years), reaching 72,000 as a monthly average. In 1998, the number of recipients of long-term care benefits is expected to grow by 10.8%.

In the children branch, the second largest NII branch, there was in 1997 a 2.4% increase in the number of families receiving child allowance, and a 1.8% increase in the number of children for whom an allowance was paid. In contrast to previous years, in which the change in the number of allowance recipients was influenced by frequent changes in the entitlement conditions, in 1995-1997 the increase in the number of allowance recipients reflects mainly the rate of the population growth (including new immigrants). The number of families receiving allowances reached 850,000 as a monthly average in 1997 (including 132,000 new immigrants who have arrived in Israel starting in 1990), and the number of children for whom an allowance was received reached 1,995,000 (including 198,000 new immigrants). In 1998, the number of families receiving child allowance is expected to increase by 2.3%, and the number of children for whom an allowance is paid – by 1.9%.

In 1997, the rates of growth in the number of benefit recipients from the general disability branch decreased back to their moderate levels in 1995, after experiencing relatively high values in 1996.<sup>10</sup> The number of recipients of general disability pensions grew by 7.2% and reached 112,000 as a monthly average. The number of recipients of attendance allowance and of disabled child allowance increased by similar rates – 9.8% and 7.7% respectively – while the number of recipients of mobility allowance grew by only 1.5%. In 1998, the number of general disability benefit recipients, with the exception of recipients of mobility allowance, is expected to increase at slightly lower rates: the number of general disability allowance recipients is expected to grow by 7.0%, and the number of attendance allowance recipients and disabled child allowance recipients – by 5.0% and 6.4%, respectively. The number of mobility allowance recipients is expected to grow by 3.6%.

As for recipients of wage-replacing benefits, in 1997 the number of recipients of work injury allowance decreased sharply by 18.5%, explained partly by the cancellation of benefit payments for the first nine days of entitlement (see 1.3.2): the number of recipients over the year fell from 92,000 in 1996 to 75,000 in 1997. The number of recipients of permanent disability pension among the work-injured increased by 3.2% (a

---

<sup>10</sup> The relatively high rate of growth in the number of general disability benefit recipients in 1996 stemmed mostly from a technical adjustment in the measuring method, and not just from an actual growth in the number of recipients.

more moderate rate as compared to 4.8% in 1996), while the number of recipients of dependents' pension has not changed (compared to a slight increase of 2.6% in 1996). In the maternity branch, in 1997 there was a rise in the number of recipients of maternity allowance, at a rate of 4.1% (slightly lower than that of 1996), and a growth of 5.0% in the number of mothers receiving maternity grants (a rate slightly higher than that of 1996). The number of recipients of maternity allowance reached 60,400 and the number of recipients of maternity grants – 124,000 (double the number of maternity allowance recipients). The highest rate of growth in the number of NII benefit recipients was observed in the unemployment insurance branch: the number of unemployment benefit recipients jumped in 1997 by almost 30%, due to the deepening of unemployment in the economy, reaching 94,600 as a monthly average. The number of new immigrants receiving unemployment benefits increased slightly, reaching 22,300 as a monthly average (having been 17,800 in 1996).

In 1998, the number of recipients of work-injury benefits is expected to decrease further, though by a smaller rate of 6.0%. In contrast, the number of recipients of permanent disability pensions among the work-injured is expected to grow by a much higher rate than that of 1997 – 10.5% (due to the inclusion in the number of recipients of those who have partially materialized their life-time pensions through capitalization), and the number of recipients of dependents' pension is expected to rise slightly by 1.1%. In the maternity branch, an increase of 2.4% is foreseen in the number of recipients of maternity allowance, and an increase of 5.8% in the number of recipients of maternity grants. The number of unemployment benefit recipients is still expected to rise sharply, though by a much lower rate than by which it grew in 1996 – 11.0%, reaching a monthly average of 105,000. The number of new immigrants receiving unemployment benefit will also grow slightly, reaching 25,000.

Finally, the number of income-support benefit recipients who are of working age (low-wage earners, unemployed who are not entitled to unemployment benefits, disabled persons who are not entitled to a disability pension, single mothers, etc.) increased by 9.9% in 1997, reaching a monthly average of 89,400 (of whom 37,200 were new immigrants). This rate is still much lower than the rates characterizing the years 1992-1993 (67.5% and 19.9%, respectively), in which the entitlement of new immigrants to benefits came into effect, but is four times higher than the 1994 rate and somewhat higher than the 1995-1996 rates. In 1998, the number of income-support benefit recipients is expected to grow at a higher rate – 11.9% – reaching 100,000 (including 40,900 new immigrants).

### 1.3.2 Benefit Level

The long-term benefit is set as a given percentage of the average wage in the economy, as defined in the NI Law.<sup>11</sup> It thus varies with changes in the average wage, in accordance with the updating times prescribed in the Law. The wage-replacing benefit is calculated, on the other hand, as a (constant or progressive) percentage of the recipient's wage prior to the occurrence of the incident entitling him to benefit. The level of all benefits varies, necessarily, in the wake of legislative changes that alter the benefit rates or the income base on which it is calculated. Contrary to previous years, particularly 1994-1995, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects in benefit levels,<sup>12</sup> in 1997-1998 no relevant legislation was introduced, with the exception of the State Economy Arrangements Law (January 1997), which established, inter alia, that the work-injury allowances for the first nine days of eligibility will be paid by the employer (instead of the NII). This amendment brought about a reduction in total payments in the work-injury branch by nearly NIS 80 million a year.

In the absence of legislative changes, the basic old-age and survivors' pensions (which do not include seniority increment, postponement of retirement increment and income supplement) rose in 1997 by 1.6% in real terms (monthly average), which reflects the real rate of growth in the average wage under the NI Law, to which the

---

<sup>11</sup> For example, the basic old-age pension (without seniority increment, deferred retirement increment and income support supplement) is 16% and 24% of the average wage, for single elderlies and couples (due to entitlement of one spouse only), respectively. In contrast, the minimum income guaranteed by force of the Income Support Law is 25% and 37.5% of the average wage, for single elderlies and couples, respectively. These pensions have been increased by 7% in recent years by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994).

<sup>12</sup> The major legislative changes in these years were: the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), which increased the level of pensions paid to elderly and survivors entitled to income support supplement; the Law to Reduce Poverty – Supplementary Steps (June 1995), which increased the general disability benefits and the income support benefit for single-parent families that were not defined as such in the Single-Parent Families Law; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and therefore also the income base for payment of short-term benefits; and the equalization of child allowances to all families, irrespective of military service (1994-1996).

pensions are linked.<sup>13</sup> The actual average wage rose at a higher rate – 2.4% in real terms. Therefore, the level of the basic pensions decreased slightly relative to the actual average wage (as it did in 1996). Table 3 shows that the level of the basic pension paid to a single person went down from 15.4% of the average wage in the economy in 1996, to 15.3% in 1997, and that the level of the basic pension to a widow/widower with two children decreased from 29.9% to 29.6%. The level of pensions granted to elderly

**Table 3: The Old-Age and Survivors' Pension and the Minimum Income Guaranteed to Pension Recipients (constant prices and percentage of average wage\*), Monthly Average, 1975-1998**

Year	Basic Old-Age & Survivors' Pension				Guaranteed Minimum Income (including child allowances)			
	Single person		Widow/er with 2 children		Single person		Widow/er with 2 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1985	118.3	15.3	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2
1990	149.0	15.8	290.2	30.6	234.1	25.0	474.4	50.5
1991	144.7	15.8	280.2	30.5	224.2	24.6	458.7	50.0
1992	143.1	15.4	277.3	29.9	223.8	24.1	454.2	49.0
1993	145.8	15.7	282.6	30.5	227.9	24.4	461.8	49.5
1994	146.7	15.3	284.3	29.6	236.4	24.6	499.0	51.9
1995	150.9	15.5	292.5	30.1	252.5	26.0	557.9	57.4
1996	152.3	15.4	295.1	29.9	254.6	25.8	562.2	56.9
1997	154.8	15.3	299.7	29.6	258.8	25.5	571.2	56.4
1998	161.7	15.7	313.2	30.4	270.3	26.2	595.5	57.8

\* As measured by the Central Bureau of Statistics.

<sup>13</sup> Actually, the real rate of growth of the average wage under the NII Law was slightly lower in 1997 – 14.4%. The basic old-age and survivors' pensions and the minimum income guaranteed to the elderly and to survivors grew in real terms at a slightly higher rate, since in February-July 1997 the average wage under the NII law *declined*, while the level of pensions was not adjusted to this decrease.

people and survivors entitled to income supplement, which in 1995 had grown by 7%-12% in real terms by force of the Law to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994), grew in 1997 by a real rate of only 1.6% for single persons and 0.8% for widows/widowers with two children (since child allowances almost did not change in real terms). Accordingly, the minimum income guaranteed to a single elderly person (or widow/widower) declined from 25.8% of the average wage in the economy in 1996, to 25.5% in 1997, while the minimum income guaranteed to a widow/widower with two children (including child allowances) declined from 56.9% of the average wage in the economy in 1996, to 56.2% in 1997. The general disability pensions, which are identical to the minimum income guaranteed to recipients of old-age and survivors' pensions (for disabled persons having a work disability degree of 75% or more) grew also in similar rates. In 1998, the basic old-age and survivors' pensions, the minimum income guaranteed to elderly and survivors, as well as the general disability pensions are expected to grow in real terms by 4.7%, which is the anticipated real rate of growth in the average wage under the NI Law. The actual average wage is expected to grow at a lower real rate of 2.0%, so that the level of the long-term benefits (with the exception of child allowances) is expected to increase somewhat relative to the average wage in the economy.

**Table 4: The Income-Support Benefit to the Working-Age Population (constant prices and percentage of the average wage\*), Monthly Average, 1990-1998**

Year	Benefit Level (average per recipient, including child allowances)					
	Single person		Single with 2 children		Couple with 2 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1990	113.9	12.1	176.2	18.7	214.3	22.7
1991	148.3	16.5	211.3	23.5	243.8	27.1
1992	172.3	18.6	276.4	29.8	289.4	31.2
1993	181.0	19.3	202.1	32.3	289.9	31.0
1994	184.7	19.6	307.5	32.6	281.4	29.8
1995	202.4	20.8	342.7	34.1	312.4	32.0
1996	203.2	20.5	348.6	36.2	325.6	32.9
1997	205.2	20.1	351.9	35.2	327.5	32.7
1998	217.0	20.4	375.0	35.5	351.0	34.2

\* As measured by the Central Bureau of Statistics.



As for the income support benefit to persons of working age who are not disabled, which is also linked to changes in the average wage under the NI Law, Table 4 shows that in 1997 the average income support benefit (average for benefit recipients at regular or increased rates, full or partial benefit) rose by about 1% in real terms. *Relative to the average wage in the economy, the average benefit declined somewhat, since the actual average wage grew in real terms by 2.4%. In 1998, the average benefit is also expected to increase by 6% in real terms, which is a bit more than the expected rate of increase in the average wage under the NI Law, due to the increase in the share of benefit recipients at the increased rate relative to benefit recipients at the regular rate, and/or the increase in the share of full benefit recipients relative to partial benefit recipients. Relative to the actual average wage in the economy, the average income support benefit is expected to increase slightly.*

Similar to the benefits linked to the average wage, in 1997 the real value of the child-allowance point, which serves as a basis for determining the level of the child allowance paid to families of various sizes (and is denominated in shekels), rose a little: the value of the child-allowance point, which is updated three times a year to the increase in prices in the economy, increased by 1.0% in real terms, although its level relative to the average wage in the economy almost did not change (Table 5). Therefore, the child allowance paid to small families and to large families rose slightly in real terms, and declined slightly relative to the average wage in the economy. This marked the completion, in January 1997, of the gradual equalization (which began in January 1994) of the child allowance paid to families that did not receive a special increment for veterans to the allowance paid to families that did receive this increment. In 1998, the value of the child-allowance point and of the child allowance paid both to small and large families is expected to continue rising slightly, whereas their level relative to the average wage in the economy is expected to continue falling a bit.<sup>14</sup>

As for wage-replacing benefits, in 1997 there was a real increase of 5.8% in the (daily average) level of unemployment benefit, which reached 49.1% of the daily average wage in the economy, compared to 47.6% in 1996. This was due, mostly, to higher wage earners joining the ranks of the unemployed. The level of (daily average) maternity allowance grew by only 2.5% in real terms, compared a real growth of 7.2% in 1996 and a sharp real jump of 53.0% in 1995, after the maternity allowance rate was increased to 100% of wages liable for insurance contributions (rather than 75%).

---

<sup>14</sup> In 1998 the child-allowance point was updated only twice, in January and August, since a cost-of-living increment was not paid in February.

**Table 5: Child-Allowance Point and Child Allowances\* (constant prices and percentage of the average wage\*\*), Monthly Average, 1975-1998**

Year	Value of child-allowance point		Allowance for 2 children**		Allowance for 4 children		Allowance for 5 children	
	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage	1985 prices (NIS)	% of average wage
1975	28.1	4.40	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.80	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1985	24.7	3.10	28.0	3.6	191.6	24.7	272.2	35.1
1990	28.7	2.92	13.7	1.5	222.0	23.4	314.9	33.2
1991	28.8	3.45	-	-	222.6	24.3	315.8	34.5
1992	29.1	3.18	-	-	225.6	24.3	320.0	34.5
1993	29.1	3.08	48.6	5.2	225.5	24.1	320.1	34.2
1994	28.2	2.92	56.5	5.9	222.2	23.2	315.6	32.9
1995	27.8	2.80	55.6	5.8	223.7	23.4	318.2	33.4
1996	27.6	2.79	55.2	5.6	221.8	22.5	315.5	32.0
1997	27.9	2.76	55.4	5.5	223.4	22.1	317.7	31.0
1998	28.1	2.72	55.9	5.4	223.3	21.7	317.5	30.8

\* Including Special Allowance for Veterans.

\*\* As measured by the Central Bureau of Statistics.

\*\*\* The allowance level in 1985-1993 relates to a family (up to 3 children) that was not eligible for the first child allowance, and since October 1990 – for the second child allowance as well. In March 1993 the payment of child allowance on a universal basis was renewed.

Relative to the daily average wage in the economy, the maternity allowance remained at the 1996 level – 72.7%. The level of (daily average) work injury allowance paid to employees decreased by close to 4.0% in real terms, reaching 57.8% of the daily average wage in the economy, compared to 61.1% in 1996. In 1998, the average level of the unemployment benefit is expected to rise by close to 3.0% in real terms, and that of maternity allowance – by 1.6%, while the level of work injury allowance is expected to decrease approximately by 5.0% in real terms.

### 1.3.3 Scope of Benefit Payments

In 1997, total NII benefit payments amounted to NIS 29.1 billion in current prices (Table 6). Compared to 1996, benefit payments grew by 7.0% in real terms, a rate slightly higher than that of the previous year – 6.0%. The highest rates of growth were noted in the branches of unemployment (29.9%), long-term care (11.6%), income support (10.4%), general disability (9.9%) and maternity (9.1%). In the central branch of the NII, old-age and survivors, benefit payments went up at a lower rate (4.8%) than the rate of growth in total payments, similar to the rate of growth in payments in the children branch, the second largest insurance branch (5.0%). The lowest rate of growth was observed in the work injury branch (0.9%), as a result of the State Economy Arrangements Law 1997, which imposed on the employer (instead of the NII) the payment for the first nine days of eligibility for work injury allowances. In the military reserve branch, a real fall in benefit payments was observed (–6.8%), the same as in 1996.

Weighting the rates of growth in the various branches by the share of the branch in total payments reveals that the growth in payments in the old-age and survivors branch accounts for 24% of the growth in total NII benefit payments – a smaller contribution than the share of the branch in total payments (35.0%). The children branch, in which the growth in payments accounts for 14% of the growth in total NII payments, also made a smaller contribution than the share of the branch in total payments (19.6%). By contrast, the general disability branch contributed about 16.0% of the growth in total NII payments – one and a half times its share in total payments (11.4%), while the payments of the unemployment branch, which rose at the highest rate in real terms (29.9%), contributed about a third of the growth in NII total payments – more than four times the share of the branch in total payments (7.9%). The growth in the other wage-replacing benefits (maternity, work injury and reserve service) accounted for about 8.0% of the growth in total benefit payments – a contribution smaller by half than their share in total payments (16.6%).

Similar to 1996, the rise in total NII benefit payments in 1997 reflects first and foremost the increase in the number of benefit recipients. This is in contrast to 1995, in which the real growth of 10.1% in benefit payments is attributed mainly to the rise in benefit levels. A comparison of the rates of growth in benefit payments (Table 6) with the rates of growth in the number of recipients (Table 2) reveals a relatively close proximity between the two in most NII branches: Thus, for example, payments of the old-age and survivors branch increased by 4.8% in real terms, while the number of recipients in the branch rose by 3.8%, payments of the income support (to the working-age population) branch increased by 10.4%, while the number of recipients

Table 6: National Insurance Benefit Payments (including administrative costs), 1985-1998

Year	Total Payments*	Old-Age & Survivors**	General Disability	Work Injury, Hostile and Border Actions	Maternity	Children	Unemployment	Military Reserve Service*	Income Support ***	Long-Term Care & Other
1994	17,492	6,425	1,763	1,179	908	3,729	1,001	930	918	639
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	1,053	1,149	798
1996	24,997	8,937	2,782	1,788	1,461	4,984	1,626	1,113	1,372	935
1997	29,168	10,207	3,332	1,967	1,737	5,704	2,302	1,131	1,651	1,137
1998	33,641	11,661	3,930	2,279	2,033	6,187	2,900	1,173	2,088	1,392
NIS million (current prices)										
real annual growth (percentages)										
1990	4.2	3.5	-1.9	11.2	6.0	-2.5	-0.9	17.6	10.4	27.9
1994	5.1	5.5	10.0	14.7	9.9	5.0	-11.8	-3.3	43.4	13.0
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
1996	6.0	4.6	10.9	8.1	8.8	4.5	14.1	-5.0	7.3	5.2
1997	7.0	4.8	9.9	0.9	9.1	5.0	29.9	-6.8	10.4	11.6
1998	9.4	8.4	11.9	9.9	11.0	2.9	19.5	-1.6	20.0	16.1
distribution by branch (percentages)										
1985	100.0	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1
1990	100.0	37.5	10.2	6.5	5.0	19.0	6.4	9.9	2.9	2.6
1994	100.0	36.7	10.1	6.7	5.2	21.3	5.7	5.3	5.3	3.7
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
1996	100.0	35.8	11.1	7.2	5.8	19.9	6.5	4.5	5.5	3.7
1997	100.0	35.0	11.4	6.7	6.0	19.6	7.9	3.9	5.7	3.9
1998	100.0	34.7	11.7	6.8	6.0	18.4	8.6	3.5	6.2	4.1

\* The figures for 1994-1996 do not include the amounts transferred to the Ministry of Defense as reimbursement of a debt for savings in reserve service days.

\*\* Including payments for income support.

\*\*\* For the working-age population.

in the branch rose by 9.9%, whereas payments of the unemployment branch grew by 29.4%, while the number of recipients in the branch rose by 28.5%. The Laws to Reduce Poverty and Income Gaps (August 1994 and June 1995), which in 1995 increased the benefit payable to families of limited means, and the reform in the collection system (January 1995), which expanded the base of income liable for insurance contributions (and thus also the income base for payment of wage-replacing benefits) led in 1995 to the exceptional growth in total benefit payments, far beyond the growth in the number of recipients. But in 1997, the few legislative changes had almost no effect on the benefit levels. The long-term benefits, which are linked to the average wage as defined in the NI Law, grew in 1997 by 1.6% only, a little more than the real rate of growth in the average wage. The real growth of 7.0% in NII total benefit payments thus stems mainly from the growth in the number of recipients.

In 1998, the NII benefit payments are expected to grow at a higher rate than in 1997 – 9.4%, in real terms. The highest rates of growth are foreseen in the branches of income support (20.0%), unemployment (19.5%), long-term care (16.1%), general disability (11.9%) and maternity (11.0%). In the old-age and survivors' branch, double the previous year's rate of growth is anticipated (8.4%), whereas in the children branch a relatively low rate of growth is foreseen (2.9%). Contrary to 1997, the growth in benefit payments in 1998 is expected to stem not just from the increase in the number of recipients, but also from a significant rise in the average wage as defined in the NI Law, to which the old-age and survivors' pensions as well as the general disability and income-support allowances to the working-age population are linked. Despite the acceleration in the inflation rate during the last months of 1998, the average wage as defined in the NI Law is expected to grow at a rate of 4.7% in real terms, thus bringing about a similar rise in the long-term benefits, with the exception of child allowances, which are linked to the price index, and are expected to rise at a relatively low rate. The actual average wage is expected to grow at a lower rate than the average wage as defined in the NI Law, by 2.0% only, hence the long-term pensions (with the exception of child allowances) are expected to rise a little relative to the actual average wage. The expected growth in payments of the old-age and survivors, general disability and income support branches will account for 59% of the expected growth in total NII benefit payments in 1998. The growth in the unemployment branch payments is expected to explain 18% of the growth in total payments.

## 1.4 Sources of Financing

The NII benefit payments are financed, it will be recalled, by four sources:<sup>15</sup> collection of national insurance contributions (direct collection from the public as well as Treasury indemnification against the reduction in employer and self-employed contribution rates, in the framework of the policy to reduce labor costs), government participation in the financing of contributory benefits, government financing of non-contributory benefits and receipts from interest on investments of surpluses in government bonds. The changes that took place in 1997-1998 in the scope of collection from the public (for NII insurance branches and for the sick funds) in government financing and in total NII receipts, are described below.

### 1.4.1 Collection from the Public

Contrary to previous years, particularly 1994-1995, which witnessed the enactment of legislative changes that had significant effects on the scope of collection from the public (for NII branches and for the sick funds),<sup>16</sup> in 1997-1998 only one relevant legislation was introduced, in the framework of the State Economy Arrangements Law (January 1997): the abolishment of employers' participation in the finance of health services in the form of the parallel tax. The employers, who until then had paid 3.0% of the income liable for national insurance contributions as parallel tax (and a reduced rate of 1.78% on the part of the wages not exceeding half the average wage as defined in the NI Law), were required to transfer these sums to the NII (without a reduced rate) as national

---

<sup>15</sup> See "Introduction" (1.1).

<sup>16</sup> The major legislative changes in these years were: the abolishment of military reserve service as an insurance branch (January 1995), which was accompanied by the reduction of employers' insurance contribution rates by 0.47 percentage points and of employees' and non-employees' – by 0.45 percentage points; the reform in the NII collection system (January 1995), which expanded the income base liable for national insurance contributions and introduced reduced rates for employees for the part of wages not exceeding half the average wage as defined by the NI Law; the enactment of the National Health Insurance Law (January 1995) which assigned the NII the task of collecting the health insurance contributions, at the rate of 4.8% of the income liable for national insurance contributions (and at a reduced rate of 3.1% for income not exceeding half the average wage); and the reduction of the parallel tax rates by 1.95 percentage points (February 1995) in the framework of reducing labor costs in the economy.

insurance contributions. This increase in the share of the employers in total insurance contributions made it possible to reduce the Treasury indemnification by a similar rate. Moreover, the government also saved its participation payment in the parallel tax, at a rate of 19.5% of the income liable for insurance contributions, to which it had committed itself in February 1995. The total savings, at a rate of 4.95% of the income liable for insurance contributions, enabled the government to commit itself to indemnifying the sick funds, directly from the state budget, for a similar amount in respect of the loss of parallel tax receipts. In the wake of the new settlement, the government has become more involved in financing health services and less involved in financing the NII benefits. Table 7 details the national insurance contribution rates before and after the abolishment of the parallel tax.

**Table 7: Rates of National Insurance Contributions, Parallel Tax and Health Insurance Contributions, 1996-1998**

	National Insurance Contributions		Parallel Tax		Health Insurance Contributions	
	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate	Regular rate	Reduced rate
<b>1996</b>						
<b>For employee:</b>	12.05	8.06	4.95	2.93	4.8	3.1
Thereof: worker	4.90	2.66	-	-	4.8	3.1
Employer	1.93	1.93	3.00	1.78	-	-
Government	5.22	3.47	1.95	1.15	-	-
<b>For self-employed</b>	11.70	5.89	4.95	2.40	4.8	3.1
Thereof: worker	6.62	3.32	3.00	1.45	4.8	3.1
Government	5.08	2.57	1.95	0.95	-	-
<b>1997-1998</b>						
<b>For employee:</b>	12.05	8.06	-	-	4.8	3.1
Thereof: worker	4.90	2.66	-	-	4.8	3.1
Employer	4.93	4.93	-	-	-	-
Government	2.22	0.47	-	-	-	-
<b>For self-employed:</b>	11.70	5.89	-	-	4.8	3.1
Thereof: worker	9.62	5.72	-	-	4.8	3.1
Government	2.08	0.17	-	-	-	-

NII total collection from the public, composed of national insurance contributions (including Treasury indemnification), parallel tax receipts and health insurance contributions, amounted in 1997 to NIS 23.4 billion in current prices (Table 8). Compared to 1996, total collection from the public fell by 15.2%, in real terms, due to the abolishment of the parallel tax previously imposed on employers. Collection of national insurance contributions (including Treasury indemnification) amounted to about two-thirds of total collection – NIS 15.6 billion (out of which NIS 2.7 billion are Treasury indemnification). In comparison with 1996, the NII collection of national insurance contributions rose by 6.0% in real terms, reflecting a real growth in collection from employees (5.9%) as well as from non-employees (7.6%). Collection of health insurance contributions increased by 4.8% in real terms, whereas Treasury indemnification fell sharply by 65.8%, due to the reduction of the indemnification both to the NII branches and to the parallel tax (by virtue of the Arrangements Law 1997). Total indemnification declined to NIS 2.9 billion in 1997, after reaching a total of NIS 7.9 billion in 1996 (in current prices). In 1998, total collection from the public is expected to rise by 1.7% in real terms. Collection of insurance contributions is expected to continue to grow by 4.2%, and the Treasury indemnification is expected to continue falling by 22.7% in real terms. Health insurance contributions are foreseen as increasing by 5.4% in real terms.

#### **1.4.2 Government Financing and Total Receipts for NII Branches**

Total NII receipts for financing its branches amounted in 1997 to NIS 31.4 billion in current prices (Table 9). As compared to 1996, total financing sources increased by 5.6% in real terms. As mentioned in the previous section, in 1997 collection of insurance contributions rose by 6.0% in real terms, government participation in the financing of contributory benefits increased by 11.0% in real terms. Government payments for the financing of non-contributory benefits almost did not change in real terms (compared to the sharp increase of 31.4% occurring in 1995, following the increase in benefits for low-income families by force of the anti-poverty laws and the start of payments of reserve service benefits from the Ministry of Defense budget), while interest received on the NII's investments grew in real terms by 3.4%. As a result of these developments, the share of the collection of insurance contributions in all sources of financing grew a little (from 49.5% in 1996 to 49.7% in 1997) although the government's share (through financing non-contributory benefits and participation in the financing of contributory benefits) remains at its 1996 level – 39.8%. When



**Table 8: NII Collection from the Public (including Treasury Indemnification),  
1996-1998**

Year	1996	1997	1998	1997	1998
	NIS million (current prices)			Real annual growth (percentages)	
<b>National Insurance</b>					
<b>Contributions</b>					
Employees	12,189	14,065	15,450	5.9	4.2
Non-employees	1,324	1,553	1,700	7.6	3.9
Total	13,512	15,618	17,150	6.0	4.2
Thereof: indemnification*	5,762	2,756	2,420	-56.1	-16.7
<b>Parallel Tax:</b>					
Employees	5,069	532	-	-90.4	-
Non-employees	546	156	50	-73.8	69.6
Total	5,615	688	50	-88.8	93.1
thereof: indemnification*	2,206	213	-	-99.1	-
<b>Health Insurance</b>					
<b>Contributions</b>					
Employees	4,910	5,564	6,200	4.0	5.7
Non-employees	1,342	1,576	1,730	7.7	4.1
Total	6,252	7,140	7,930	4.8	5.4
<b>Total</b>					
Employees	22,167	20,161	21,650	-16.6	1.9
Non-employees	3,212	3,285	3,480	-6.2	0.5
Total	25,379	23,446	25,130	-15.2	1.7
thereof: indemnification*	7,968	2,969	2,420	-65.8	-22.7

\* For the reduction in national insurance contributions (and parallel tax) imposed on employers and on non-employees within the policy of lowering labor costs in the economy.

**Table 9: Sources of Financing of National Insurance Branches, 1985-1998**

Year	Total Receipts	Collection of National Insurance Contributions (collection from public & Treasury indemnification)	Government Participation in Financing of Contributory Benefits	Government Financing of Non-Contributory Benefits	Receipts from Interest on Investments
NIS million (current prices)					
1985	2,914	1,516	380	564	447
1990	9,241	5,438	1,295	1,312	1,171
1993	16,364	9,528	2,069	2,842	1,885
1994	20,527	11,660	3,455	3,218	2,143
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
1996	27,281	13,512	5,534	5,307	2,874
1997	31,400	15,618	6,698	5,795	3,240
1998	34,766	17,150	7,470	6,646	3,430
real annual growth (percentages)					
1990	9.1	23.4	17.2	-20.0	-9.9
1993	9.6	13.0	-7.6	15.4	6.4
1994	6.3	3.7	41.4	-4.1	-3.7
1995	4.5	-5.1	11.2	31.4	6.3
1996	3.9	-0.2	17.8	2.5	3.1
1997	5.6	6.0	11.0	0.2	3.4
1998	5.0	4.2	5.8	8.8	0.4
distribution by financing sources (percentages)					
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3
1990	100.0	58.8	14.0	14.2	12.7
1993	100.0	58.3	12.4	17.6	11.4
1994	100.0	56.8	16.8	15.7	10.4
1995	100.0	51.7	17.9	19.7	10.6
1996	100.0	49.5	20.3	19.5	10.5
1997	100.0	49.7	21.3	18.5	10.3
1998	100.0	49.3	21.5	19.1	9.9

Treasury indemnification for the reduction in labor costs is also taken into account, then the share of the government in all sources of financing amounted in 1997 to 49.0% – a significant decline compared to 60.6% in 1996, stemming from the reduction in the indemnification rates and the abolishment of the parallel tax (which included indemnification as well) within the framework of the Arrangements Law. In 1998, NII total receipts for the finance of national insurance contributions are expected to grow at the rate of 5.0% in real terms, which is slightly lower than that of 1997. Government participation in the finance of contributory benefits is expected to grow by 5.8% in real terms, whereas government payments to finance non-contributory benefits are expected to increase by 8.8%, after the stability characterizing these payments in 1997. Government's share in all sources of financing is expected to remain at the 49.0% level.

### 1.5 Surpluses/Deficits and Financial Reserves

A budgetary examination of NII branches (Table 10)<sup>17</sup> reveals that, if income from interest on past surpluses is disregarded, in 1997 there was a further increase in the current deficit of wage-replacing benefit branches which had registered a deficit in 1996, with the exception of the military reserve service branch, the deficit of which was almost eliminated. There was also a further increase in the deficit of the long-term care branch as well as of the general disability branch, which had experienced a gradual decline in its current surplus in 1993-1994 (with a deficit registered for the first time in 1995). The old-age and survivors' and the children branches experienced, however, an increase in the current surplus. Overall, the NII ended 1997 with a current deficit of NIS 1,008 million.

The picture is, of course, improved if receipts from interest on past surpluses are taken into account: the deficit in the wage-replacing benefit branches (work injury, maternity and unemployment) and in the long-term care and general disability branches becomes smaller, and the surplus in the old-age and survivors branch and in the children branch increases substantially. When receipts from interest are taken into account, there appears an overall budgetary surplus of NIS 2,232 million in 1997. In 1998, the current deficit is expected to continue in those branches that showed a budgetary deficit in 1997, with the exception of the reserve service branch in which a

---

<sup>17</sup> The national insurance contribution rates indicated in Table 7 are split in differential rates (set in the law) among the insurance branches. Each branch is thus examined by the surplus/deficit in its budget.

Table 10: Surpluses/Deficit in National Insurance Branches, 1996-1998

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest on Investments			Surplus/Deficit Including Interest on Investments		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
	NIS million (current prices)					
Total	-708	-1,008	-2,305	2,164	2,232	1,125
Old-age & survivors	4	102	-260	1,057	1,307	1,050
General disability	-355	-518	-861	-176	-332	-405
Work injury	-798	-835	-995	-519	-558	-645
Maternity	-409	-517	-670	-341	-460	-640
Children	2,668	3,129	3,620	3,411	4,122	4,413
Unemployment	-1,302	-1,879	-2,495	-1,144	-1,779	-2,506
Reserve service	-122	-1	0	60	203	220
Long-term care	-523	-650	-803	-375	-511	-594
Other	129	161	159	191	240	232

surplus is indicated. The current surplus in the old-age and survivors' branch is expected to turn into a deficit if interest receipts are disregarded and to shrink if interest receipts are taken into account, whereas the current surplus in the children-branch is expected to grow. The NII's total deficit, disregarding receipts from interest, is expected to rise to NIS 2,305 million, and the total surplus, taking receipts from interest into account, is expected to decrease to NIS 1,125 million.

The budgetary surplus/deficit clearly affects the financial reserves of the NII branches. Table 11 shows that in 1997 there was a decline in the share of the wage-replacing benefit branches, maternity and unemployment, in the total financial reserves of the NII. In particular, the share of the unemployment branch in total financial reserves went down from 4.0% in 1996 to 1.2% in 1997. The share of the military reserve service branch remained intact, whereas the share of the work injury branch increased (due to the transferring of reserves from the children branch). The share of the old-age and survivors and the long-term care branches in total reserves increased a little, the share of the children branch fell sharply and the share of the general disability branch doubled (due to the transferring of reserves from the former to the latter). Total NII financial reserves grew from NIS 63.9 billion in 1996 to NIS 72.0 billion in 1997. In 1998 the share of the maternity and work injury branches in total financial reserves will continue to decrease. The share of the old-age and survivors branch will continue to rise a little, the share of the children branch will rise more significantly, and the share of the

**Table 11: NII Financial Reserves and Coverage Levels, by Insurance Branch, 1996-1998\***

Insurance Branch	Total Reserves			Coverage Levels (Years)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
	NIS billion (current prices)					
Total	63.9	72.0	76.2			
	Distribution by branch (%)			Coverage years		
Old-age & survivors	37.0	37.8	38.6	3.26	3.3	3.2
General disability	6.0	13.6	12.9	1.42	3.2	2.6
Work injury	9.0	10.9	9.6	3.32	4.1	3.4
Maternity	2.0	1.3	0.4	0.93	0.6	0.2
Children	28.9	20.7	26.2	3.77	2.6	3.2
Unemployment	4.0	1.2	-2.2	1.65	0.4	-
Reserve service	6.3	6.3	6.5	-	-	-
Long-term care	4.6	6.5	5.6	-	4.2	3.1
Other	2.2	2.0	2.4	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0			

\* The figures refer to the end of the budgetary years.

general disability branch will decrease a little. Total NII financial reserves are expected to continue growing to NIS 76.2 billion in 1998. In the unemployment branch, a shortage of NIS 1.6 billion (for benefit payments) is expected, due to be covered by the Treasury according to the NI Law.

An examination of the coverage level of each of the NII branches, defined as the number of years of benefit payments made possible by the branch's financial reserves, shows that the reserves in the old-age and survivors, general disability and children branches were sufficient at the end of 1997 for 3.3, 3.2 and 2.6 years of payment, respectively. The actual coverage levels in these branches are somewhat higher than the minimal coverage level that was set for them – three years, three years and two years, respectively. A significant decline occurred in the financial reserves of the unemployment branch, which were sufficient at the end of 1996 for 1.6 years of payment (after a 3.85 years coverage level at the end of 1994) and in 1997 – for less than half a year. In 1998 the coverage level in the old-age and survivors branch is expected to decrease a little to 3.2 years, in the general disability branch – to 2.6 years, and in the children branch it is expected to rise to 3.2 years.

## **Chapter 2**

# **Trends of Development in Poverty and Income Inequality (Summary)**

**Yaser Awad  
Refaela Cohen  
Gideon Yaniv**

## 2.1 Introduction

As part of research carried out in Israel on poverty and income distribution, a relative approach to measuring poverty was formulated in the early 1970s, in line with that accepted by the majority of researchers and social policymakers in the western world. According to this approach, poverty is an expression of relative distress that should be evaluated in relation to the standard of living typical of a given society: a family is considered poor not only when it is unable to purchase a basic basket of products necessary for its subsistence, but when its living conditions are significantly inferior to those characteristic of the society as a whole. The relative approach further recognizes that distress is not only reflected in low income, but may also be expressed in the level of assets, housing conditions, education and public services available to those in distress. Nevertheless, since there is no agreed index that takes into account all the constituent aspects of distress, and since the National Insurance Institute only possesses data (taken from Central Bureau of Statistics Income Surveys) for the current income of households in Israel, poverty is measured solely as a function of the latter. The relative approach offers several operative methods for measuring poverty based on the level of income which rely, as a common denominator, on a comparison of the level of income of families on the lowest scale of income with the level of income of all other families in society. Each method is predicated on a "poverty line" set as a percentage of the income which is "representative" of society. A family whose income is below the poverty line will be considered poor, without this necessarily implying that the family suffers from want in the form of hunger, malnutrition, threadbare clothing or dilapidated housing, but only that its income is significantly lower than the representative income.

In Israel, the method for measuring poverty is based on the following three principles:

- a. The first principle views the family's net income as the relevant income for assessing poverty. Net income is defined as the family's market income (from work as well as from ownership of physical production means and financial assets) plus transfer payments (received not in return for economic efforts, such as national insurance benefits or support from institutions and individuals in Israel and abroad), less direct taxes (income tax, national insurance contributions and health insurance contributions).

- b. The second principle regards the median net income of the population as the society's representative income<sup>1</sup>. Median income is defined as the level of income which 50% of families have at least that income, while the remaining 50% have a higher level of income. The poverty line is defined as the level of income equivalent to 50% of the median net income. A family whose net income is lower than one half of the median net income is thus regarded as poor. Economic growth leading to an increase in the median net income also results in the raising of the poverty line. A non-poor family whose net income has increased by less than the rate of increase of the poverty line may thus become a poor family.
- c. The third principle adjusts the poverty line to the family size. This principle is based on the assumption that family size involves economics of scale, whereby the growth of a family by an additional person increases its needs not by an equivalent, but rather by a lesser, proportion. In other words, the additional income required by a family in order to maintain a fixed standard of living decreases with the increase in the number of family members. To enable a comparison between the standard of living of families of different sizes, an "equivalence scale" was developed by which the needs of each such family can be measured against the needs of a family of a given basic size. More specifically, the equivalence scale translates the number of persons in a family into the number of "standard" persons (or the number of "standard adults") in that family (Table 1). The scale is based on a two-member family which is assigned a value of two standard persons. According to this scale, a family with one member has a value of 1.25 standard persons. In other words, the needs of a one-member family are not assessed as equivalent to one half the needs of a two-member family, but as greater. Similarly, the needs of a four-member family (which has a value of 3.2 standard persons) are not set at double the needs of a two-member family (which has a value of 2 standard persons), but at less than double (only 1.6 times greater).

In keeping with these principles, the poverty line per standard person in Israel was set at 50% of the median net income per standard person. A family in Israel is classified as poor if its net income, divided by the number of standard persons in the family, is lower than the poverty line per standard person. The poverty line per family can be calculated in a similar manner – by multiplying the poverty line per standard person by the number of standard persons in the family.

---

<sup>1</sup> The median income is preferable to the average income, as representing the typical standard of living, since the latter is affected by extreme values in income distribution (i.e. by very high or very low incomes).



**Table 1: Number of Standard Persons and the Poverty Line per Family\*, by Number of Family Members, 1997**

Number of Family Members	Number of Standard Persons	Poverty Line per Family	
		NIS per Month	Percentage of Average Wage
1	1.25	1,315	24.3
2	2.00	2,104	38.9
3	2.65	2,788	51.5
4	3.20	3,366	62.2
5	3.75	3,945	72.9
6	4.25	4,471	82.6
7	4.75	4,997	92.3
8	5.20	5,470	101.0
9**	5.60	5,891	108.8

\* In values of the 1997 Income Survey period, according to a CPI of 150.0 on the basis of 100=1993. The average wage was calculated as the weighted average of the average wage per employee post during October 1996 - November 1997.

\*\* The weight of each additional person is 0.40. Thus, for example, in a 10 member family there are 6 standard persons.

As already indicated, the Annual Income Surveys conducted by the Central Bureau of Statistics serve as the basis for calculating the dimensions of poverty and income inequality in Israel. The survey population includes households whose head is an employee or non-working person, in Jewish and mixed urban localities with 2,000 or more inhabitants (the surveys do not include households whose head is a self-employed person). Up until 1994 (inclusive) the Income Surveys included non-Jewish localities with 10,000 or more inhabitants (excluding East Jerusalem). Since 1995, the Income Surveys have been expanded to include non-Jewish localities numbering 2,000-10,000 inhabitants. The 1997 survey population encompassed 82% of all households in Israel.

The poverty line per standard person in 1997 stood at NIS 1,052 a month, compared with NIS 938 in 1996 (in current values for the respective survey periods). In real terms, the poverty line per standard person rose by 2.9% compared to 1996. The average wage in the economy grew by nearly 2.5% in real terms between the Income Survey dates, hence the poverty line per standard person rose from 19.4% of the average wage in 1996 to 19.9% in 1997. Table 1 presents the poverty lines for families of different sizes, in shekel values and as a percentage of the average wage.

The present chapter compares the dimensions of poverty and income inequality in Israel in 1997 and 1996, and examines the impact of transfer payments and direct taxes in reducing their scope. The dimensions of poverty are expressed in this chapter by means of the two most widely used aggregative poverty indices in empirical studies, both in Israel and abroad: the poverty incidence and the poverty gap. The poverty incidence index indicates the scope of poverty in terms of the percentage of poor families in the total population. The poverty gap index reflects the depth of poverty: the poverty gap of a poor family is defined as the difference between the poverty line (corresponding to the family's size) and the family's actual income, while the poverty gap of the population as a whole is defined as the sum of the poverty gaps of the total number of poor families in the population. The poverty gap index can be standardized and defined as the ratio between the average poverty gap per poor family and the poverty line (hereafter, the "poverty gap ratio"). The dimensions of income inequality in Israel are also expressed by means of two indices: the GINI index, which is used in this chapter to measure income inequality among the entire population or the poor population, and the SEN index, which is used to measure income inequality solely among the poor population. The difference between the two indices lies in the weight each ascribes to the different families. The first takes into account only the position of the families in the income hierarchy and their level of income, whereas the second also takes into account the poverty gaps of the poor families.

## 2.2 Main Developments

The main developments in the dimensions of poverty in Israel in 1997 were as follows:

- a. In 1997 the incidence of poverty in Israel stabilized, after a trend of decline characterizing the previous two years. The percentage of poor families, measured on the basis of net income (after transfer payments and direct taxes) rose slightly, from 16.0% of the total population of families in 1996 (and 16.8% in 1995) to 16.2% in 1997 (Table 2). However, measured on the basis of market income (before transfer payments and direct taxes), the poverty incidence remained at the 1996 level – 34.3%.
- b. The number of families with a net income below the poverty line totaled 210,500 in 1997, compared to 202,100 in 1996. The increase in the number of poor families stemmed mainly from the increase in total population.

**Table 2: Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1996 and 1997**

Poverty measure	Before transfer payments and direct taxes	After transfer payments only	After transfer payments and direct taxes
<b>1996</b>			
Poor population			
families	432,900	171,500	202,100
persons	1,276,400	597,100	693,000
children	469,000	258,000	301,000
Incidence of poverty (%)			
families	34.3	13.6	16.0
persons	30.3	14.1	16.5
children	33.4	18.4	21.4
poverty gap ratio (%)*	64.5	24.1	23.0
GINI measure of inequality in poor's income*	0.5604	0.1364	0.1334
<b>1997</b>			
poor population			
families	444,800	175,900	210,500
persons	1,370,060	617,400	729,000
children	515,100	274,000	319,000
incidence of poverty (%)			
families	34.3	13.6	16.2
persons	31.5	14.2	16.7
children	35.3	18.8	21.8
poverty gap ratio (%)*	64.2	25.7	24.2
GINI measure for inequality in poor's income*	0.5620	0.1561	0.1505

\* The weight given to each family in the calculation of the measure is equal to the number of persons in the family.

- c. The percentage of poor persons in the total population of persons and the percentage of poor children in the total population of children also rose slightly in 1997, the former rising from 16.5% in 1996 to 16.7% in 1997, and the latter from 21.4% to 21.8%.
- d. The number of poor persons increased to 729,000 in 1997 (from 693,000 in 1996), and included 319,000 children (301,000 in 1996).
- e. The relative poverty gap (defined as the difference between the poverty line and the average income per poor family – relative to the poverty line) rose from 23.0% in 1996 to 24.2% in 1997. In other words, along with the slight increase in the percentage of families remaining below the poverty line, the average income of the poor families fell as well.
- f. In 1997, the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty among families declined. Transfer payments and direct taxes extricated from poverty 52.8% of the families found to be poor, in measurement by market income, compared to 53.4% in 1996 (Table 3). However, the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing the incidence of poverty among persons and children increased in 1997, reaching 47.0% among persons (45.7% in 1996) and 38.2% among children (35.8% in 1996). The reason for the increase in the contribution of transfer payments and direct taxes to reducing poverty among

**Table 3: The Impact of Transfer Payments and Direct Taxes on Poverty in Total Population, by Selected Poverty Measures, 1996-1997**

Poverty measure	Percentage of decrease stemming from transfer payments only		Percentage of decrease stemming from transfer payments and direct taxes	
	1996	1997	1996	1997
Incidence of poverty (%)				
Families	60.4	60.5	53.4	52.7
Persons	53.2	54.9	45.7	47.0
Children	44.8	46.7	35.9	38.2
Poverty gap ratio (%)*	62.6	60.0	64.3	62.3

\* See note to Table 2.

persons and children as compared to their decreased contribution to reducing poverty among families lies in the increase in the percentage of small families (especially elderly families) in all poor families. The contribution of transfer payments alone (excluding direct taxes) to reducing the incidence of poverty among families exceeded, of course, the joint contribution of transfer payments and direct taxes, being 60.5% in 1997, the same as in 1996.

The change in the incidence of poverty was not uniform among all population groups. A marked increase was observed among families headed by an elderly person, large families, single-parent families and non-Jewish families. These population groups are highly concentrated around the poverty line, thus any small change in their net income or in the poverty line brings about relatively large changes in their incidences of poverty. Other population groups, such as families headed by an employee, experienced a slight decline in the incidence of poverty.

The main developments in the dimensions of poverty among specific population groups were as follows:

- a. Families headed by an elderly person – The incidence of poverty among families headed by an elderly person increased from 19.9% in 1996 to 23.0% in 1997. The number of poor families headed by an elderly person rose to 66,000 in 1997 from 56,000 in 1996. At the same time, the relative poverty gap among these families rose from 19.7% in 1996 to 21.0% in 1997. Thus we see a deterioration not only in the incidence of poverty among these families, but also in the average income per poor family. This is explained by the erosion occurring in 1997 in old-age benefits relative to the average wage in the economy and by the increase in the percentage of families headed by an elderly person who had no income from work, in the total population of families headed by an elderly person.
- b. Single-parent families – The incidence of poverty among single-parent families increased from 25.3% in 1996 to 28.5% in 1997. The main reasons for this development are the erosion which occurred in 1997 in the income support benefit relative to the average wage in the economy and the increase in the percentage of single-parent families whose single parent does not work in the single-parent families population. In the last two years, this group had enjoyed a significant fall in the incidence of poverty, following the anti-poverty programs carried out in 1994-1995.
- c. Large families – The incidence of poverty among large families (4 children and up), increased from 33.9% in 1996 to 36.8% in 1997. The favorable effect on the

poverty incidence among large families of the equalization of child allowances for all families, independent of army service, which in 1996 brought about a drastic decline in the poverty incidence among these families (for the first time since 1989), continued also in 1997, when the equalization process came to its end. However, two developments occurring in 1997 offset the above effect. First, the continuation of the erosion in child-allowances relative to the average wage in the economy and the increase in the percentage of large families headed by a non-working adult in the large families population. Second, the non-updating of the income tax credit point and the tax brackets during the year (according to a January 1997 legal amendment), which led to a fall in the net incomes of large families.

- d. Families headed by an employee – The incidence of poverty among families headed by an employee declined from 7.2% in 1996 to 6.8% in 1997. One possible explanation for this decline is the rise in the minimum wage (April 1997) from 45% to 47.5% of the average wage in the economy (an increase of more than 10% in real terms), which had only a partial effect on 1997 wages. Another explanation is the minor income tax reform (January 1997), which had a favorable effect on the net income of some of the employees who earn low wages.
- e. Non-Jewish families – The incidence of poverty among non-Jewish families increased from 28.3% in 1996 to 30.3% in 1997. The non-Jewish families are characterized by a relatively large number of children. Thus the explanations for the increase in the incidence of poverty among this group are essentially the same as those explaining the increase in the incidence of poverty among large families.
- f. New immigrant families (arriving from 1990 and onward) – The incidence of poverty among new immigrant families declined from 19.4% in 1996 to 17.9% in 1997. The reasons for that are mainly the acclimatization in Israel of the new immigrants who arrived in the first immigration waves, and the relative high frequency among the new immigrants of workers at minimum wage (which was raised in 1997). An additional explanation for the decline in the incidence of poverty among new immigrant families is the fall in the percentage of new immigrants who arrived in Israel within the last two years in the new immigrant population.

There were marked differences in the dimensions of poverty by geographical dispersion and locality. The northern and southern districts were characterized by a high incidence of poverty, reaching 20%. By contrast, the incidence of poverty in the districts of Jerusalem, Tel Aviv, Haifa and the central district ranged between 13% and 15%. Bnei Brak remained the poorest of Israel's cities that have a population of 80,000 or more,

with the percentage of poor families standing at 34% and of poor persons at 42%. This was followed by Netanya, registering an incidence of poverty of 22% among families, and 25% among persons. An impressive drop in the incidence of poverty was registered in Jerusalem, down from 21% in 1996 to 16% in 1997. In Netanya, however, the incidence was up for the second year consecutively, increasing from 20% in 1996 to 22% in 1997.

The main developments in income distribution in Israel were as follows:

- a. Income gaps in society remained stable in 1997, compared to 1996. The GINI measure for net income inequality rose slightly, from 0.328 in 1996 to 0.333 in 1997. The upper decile's share in the total net income rose a bit, against a slight decline in the share of the lower decile. The upper decile's share increased from 24.0% in 1996 to 24.3% in 1997, while the lower decile's share decreased from 3.0% in 1996 to 2.8% in 1997.
- b. The trend for employees in 1997 followed the trend of the general population: the GINI coefficient for market income inequality (deriving primarily from wages) rose slightly, from 0.409 in 1996 to 0.416 in 1997, while the GINI coefficient for net income inequality rose from 0.299 in 1996 to 0.302 in 1997. In the case of employees as well, the share of the upper decile in the total net income increased, from 22.8% in 1996 to 23.0% in 1997, but also the share of the lower decile – from 3.4% in 1996 to 3.5% in 1997.

In summary, the main developments in 1997 in poverty and income distribution in Israel point to stability in the incidence of poverty in the population as a whole, as well as in income inequality, but also reflect a halt in the trend of decline in poverty and income inequality characterizing the previous two years. The impact of transfer payments and direct taxes to reducing poverty has decreased, although their contribution to a more equitable distribution of the net income increased a bit. The findings reveal that among families headed by an employee, who enjoyed a minimum wage improvement, the poverty incidence declined. However, the other population groups with respect to whom no direct steps for improving the economic well-being had been taken, especially families headed by an elderly person, single-parent families (among whom the poverty incidences declined in 1996, due to the favorable effects of the anti-poverty laws enacted in the preceding two years) – suffered an increase in their poverty incidences.

**Figure C: Poverty incidence among families in specific population groups, before and after transfer payments and direct taxes (percentages), 1997**

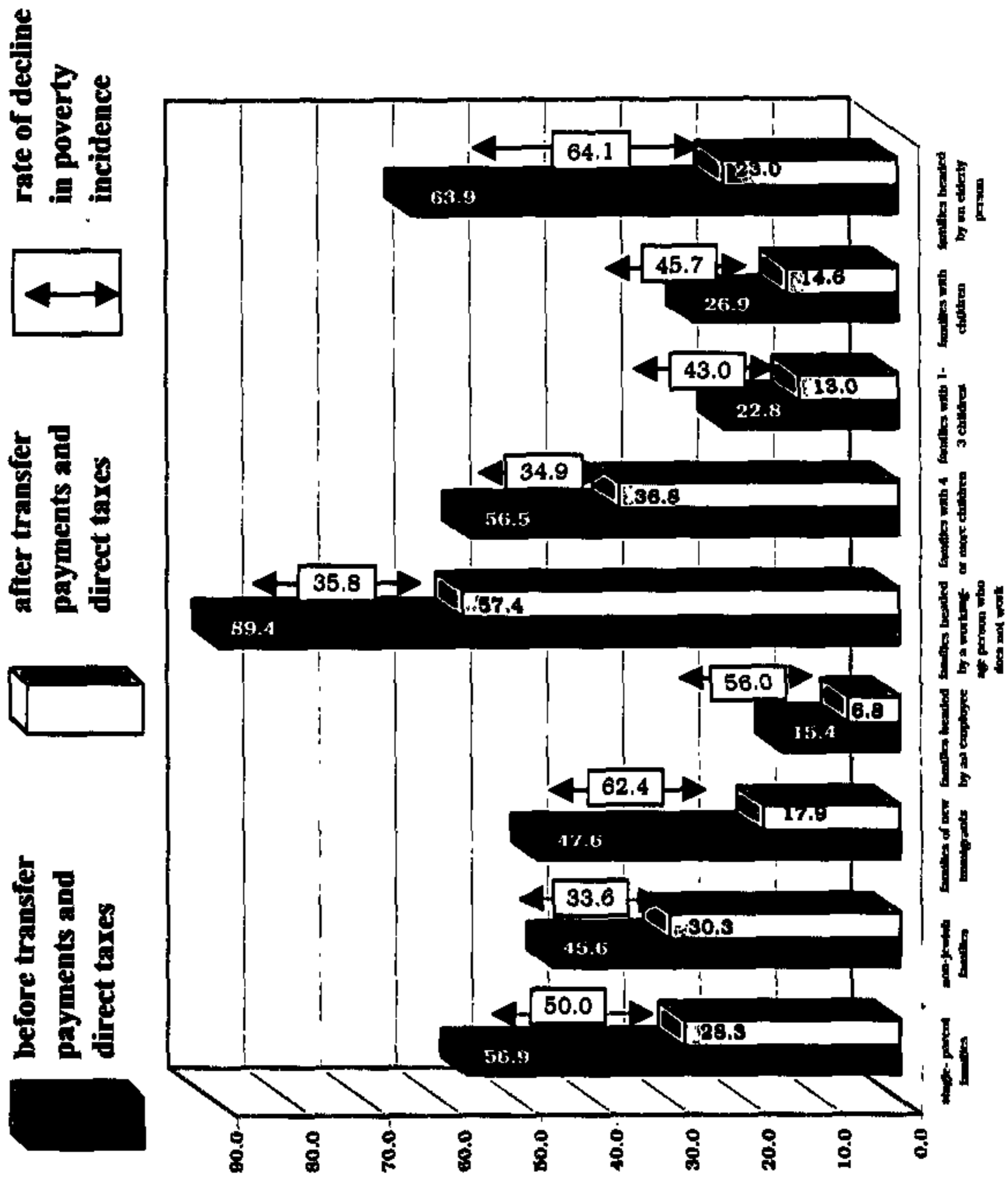
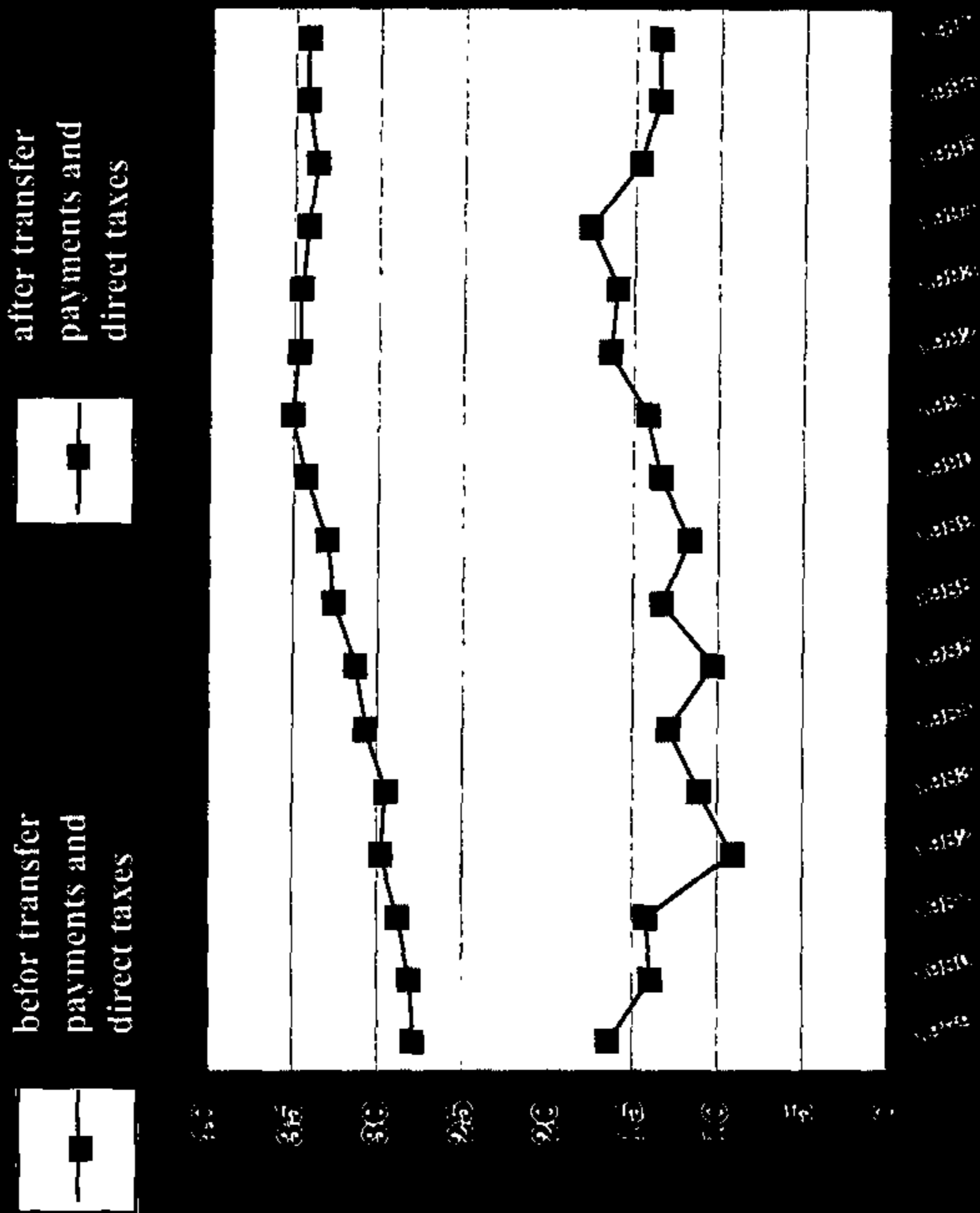




Figure D: The poverty incidence in total population, before and after transfer payments and direct taxes, 1979-1997



**Figure E: The distribution of transfer payments and direct taxes, by deciles  
(rounded off percentages), 1997**

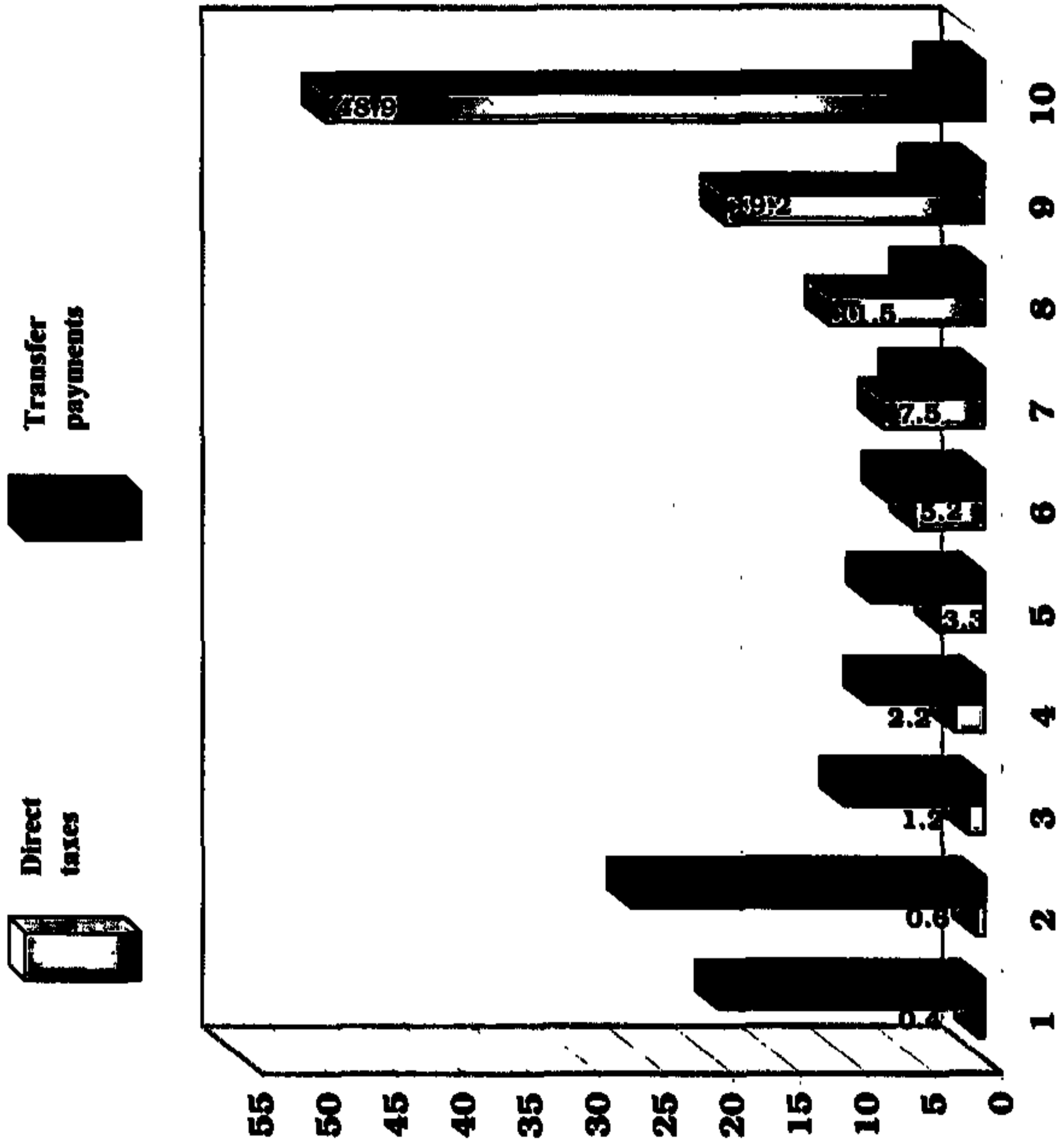


Figure 1: The GIN coefficient of income transfer payments and direct taxes

after transfer payments and direct taxes

