



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

דוח שנתי

2014

ירושלים, תשרי התשע"ו, ספטמבר 2015

ISSN 0333-8649

www.btl.gov.il

עריכה מדעית: מירי אנדבלד

ריכוז מינהלי: ז'ק בנדלק

עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל

הפקת המהדורה באנגלית ובערבית: אורית נתנאל

עזרה בהפקה והדפסה: נירה עמיר

עיצוב וסדר: ערגה יערי-ויצמן

עיצוב עטיפה: סטודיו אש

הדוח בעברית ובאנגלית ותקציר בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי באינטרנט -
www.btl.gov.il

בשאלות והערות בענייני הדוח ולהזמנת גרסה מודפסת, אפשר לפנות ל- skira@nioi.gov.il.

תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	הקדמה
11	תרשימים נבחרים

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

33	1. הביטוח הלאומי - מבט היסטורי ואתגרים לעתיד: מבוא
33	2. תשלומי הקצבאות ב-2014 ובמבט היסטורי
38	3. תקבולי הביטוח הלאומי ב-2014 ובמבט היסטורי
41	4. הביטוח הלאומי - מבטח סוציאלי או סוכן של הממשלה?
43	5. סוגי הגמלאות על-פי מטרות הביטחון הסוציאלי
55	6. אתגרים של המוסד לביטוח לאומי לעתיד
56	7. היקף התשלומים
60	8. רמת הגמלאות
63	9. מקבלי גמלאות
65	10. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

פרק 2

רווחה, עוני ופערים חברתיים

73	1. מבוא
73	2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית
79	3. ממצאים עיקריים של העוני והאי-שוויון ב-2013
92	4. עוני מצד ההוצאות

פרק 3

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

105	1. הבטחת הכנסה
117	2. דמי מזונות
121	3. ביטוח זיקנה ושאיירים
135	4. ביטוח סיעוד
153	5. ביטוח ילדים
159	6. ביטוח אמהות
165	7. ביטוח נכות כללית
197	8. ביטוח נפגעי עבודה
215	9. נפגעי פעולות איבה
223	10. שיקום מקצועי
235	11. ביטוח אבטלה
249	12. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד
255	13. תגמולים למשרתים במילואים

פרק 4 פעילות ומגמות בתחום הגבייה

259	כללי	1
259	שינויי חקיקה	2
260	גביית דמי ביטוח לאומי	3
267	גבייה למערכת הבריאות	4
271	חלוקת נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות	5
273	אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים	6

פרק 5 קרנות המוסד לביטוח לאומי

277	קרנות המוסד למען הקהילה	1
291	קרן המחקרים וחדר המחקר	2

מחברי הפרקים

293

נספחים

295	פרסומים	
307	לוחות ענפי הביטוח	
343	מדידת העוני ומקורות הנתונים	
349	לוחות עוני ואי-שוויון	

נושאים במוקד (תיבות)

83	מיפוי העוני בירושלים	1
90	ביטחון תזונתי בקרב קשישים, 2011 ו-2012	2
97	פריון העבודה והשכר הממוצע ביחס לפריון העבודה - השוואה בינלאומית	3
119	דמי מזונות בהשוואה בינלאומית	4
131	שירות הייעוץ לקשיש	5
137	בדיקת לגמלת סיעוד בידי רופאים מומחים בגריאטריה: הניסוי לבני 80-89	6
142	הערכת תלות לגמלת סיעוד: ערוצי בדיקה שונים	7
157	בדיקת הזכאות למענק לימודים במשפחות חד-הוריות	8
163	הארכת חופשת הלידה: האם היא השפיעה על החזרה לעבודה של הנשים?	9
176	הקצבה לשירותים מיוחדים: שינוי במבחני הזכאות	10
183	בוגרים עם אוטיזם: השתלבות בחברה ובעבודה, 2003-2014	11
207	נכים קשים: בקשות לפטור ממס הכנסה	12
236	ביטוח אבטלה לעצמאים	13
240	מיצוי זכויות בביטוח אבטלה בקרב דורשי עבודה בשירות התעסוקה	14
245	האם מובטלים חוזרים לקבל דמי אבטלה?	15
264	השתתפות האוצר בעשור האחרון בגביית הביטוח הלאומי	16
287	הזנחה בקרב ילדים	17

פתח דבר

ב-2014 חגג הביטוח הלאומי 60 שנה לקיומו. זהו עיתוי מתאים להתבונן לאחור ולצפות אל העתיד כדי להעריך את מצב הביטחון הסוציאלי עד הלום ולבחון את מוכנות הביטוח הלאומי לאתגרים הניצבים בפני המבוטחים וקובעי המדיניות.

פרק 1 דן במטרות המרכזיות של הביטחון הסוציאלי ובקשר בינו לבין אשכולות הקצבאות, ומציג תוכנית להשגת איתנות פיננסית ולחזוקה הקשר בין קצבאות הקיום של הביטוח הלאומי לבין קיום הולם. מינהל המחקר והתכנון הציג ב-2014 במסגרת הוועדה למלחמה בעוני אופציות שונות לקיום הולם, אך כיום אין קונצנזוס למינימום כזה.

פרק 2 מציג את מצב העוני והפערים החברתיים בישראל עם דגש על השוואה למדינות ה-OECD. מוצגים בו בין היתר מדדים נוספים לעוני, המתבססים על צד ההוצאה ועל צד ההכנסה של המשפחות, והשוואה בין ישראל למדינות ה-OECD מבחינת ההוצאות על רווחה בכסף ובעין לקשישים ולאנשים בגיל עבודה.

פרק 3 מציג את לב הפעילות של הביטוח הלאומי, תשלום הגמלאות, ומפרט את ההתפתחויות העיקריות שחלו בהן: רמתן, התשלומים ומספר המקבלים. פרק 4 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של המוסד ומובאים בו גם שינויי החקיקה המרכזיים.

פרק 5 סוקר את פעילותן של חמש הקרנות של המוסד למען הקהילה (פיתוח שירותים לנכים, קידום תוכניות סיעוד, מפעלים מיוחדים, שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומניעת תאונות בעבודה) ואת קרן המחקרים, וכן את חדר המחקר, המשמש חוקרות וחוקרים חיצוניים לקידום המחקר האמפירי בישראל.

ככל שנה, גם בדוח זה תיבות בנושאים מגוונים: פרויקט משותף של הביטוח הלאומי ועיריית ירושלים של מיפוי העוני בירושלים; השוואה בין-לאומית של דמי מזונות; פעילותו של שירות הייעוץ לקשיש; השפעת הארכת חופשת הלידה על החזרה לעבודה של אמהות; שינוי מבחני הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים; סוגיית ביטוח האבטלה לעצמאים; ניתוח היסטורי של השתתפות האוצר בגביית דמי הביטוח הלאומי; ותופעת ההזנחה בקרב ילדים.

הדוח מתורגם במלואו לאנגלית ותמציתו מתורגמת לערבית, והוא מופיע באתר המוסד בכל הגרסאות.

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הדוח. תודה מיוחדת למירי אנדבלד על העריכה המדעית, לד"ר ז'ק בנדלק על הריכוז המינהלי, למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית וההפקה, ולנירה עמיר על ההדפסה והעזרה בהפקה.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

הדוח השנתי 2014 – הקדמה

מאת המנהל הכללי

הביטוח הלאומי שואף להיות מערכת ביטחון סוציאלי מתקדמת, נדיבה ומקיפה, ורואה בכך ביטוי לאחריותה של המדינה לסייע למי שנמצאים במצב של מצוקה זמנית או מתמשכת. שאיפה זו מתבטאת במאמץ למצות ולממש זכויות בצורה אופטימלית, וביזום תהליכי חקיקה להרחבת הזכויות הקיימות, הכל במסגרת מגבלות התקציב וסדרי העדיפויות.

כבכל שנה, גם בשנת 2014, המוסד לביטוח לאומי הפעיל 32 תוכניות סוציאליות הכוללות 130 סוגי תשלומים ושירותים. תשלומים אלה מהווים את רשת הביטחון החברתית-כלכלית של מדינת ישראל והם כוללים בין היתר את קצבאות הזיקנה, קצבאות הילדים, גמלת סיעוד, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבאות הנכות למיניהן. לביטוח הלאומי כ-4,000 עובדים שנתנו מענה בשנת 2014 לכ-15 מיליון אינטראקציות עם מבוטחים ב-78 סניפים ומרכזי שירות, באמצעות הטלפון והאינטרנט.

נתונים ומגמות

בשנת 2014 השקיעה ישראל 16.5% מהתמ"ג שלה בתחום הרווחה, בעיקר בהוצאות על שירותי רווחה וקצבאות הביטוח הלאומי. בהשוואה בינלאומית ישראל נמצאת בתחתית סולם ה-OECD בהוצאות על רווחה - מתחתיה רק מקסיקו, צ'ילה ודרום קוריאה. הביטוח הלאומי תומך בהגדלה הדרגתית של ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה ל-21.6% מהתמ"ג, שהוא השיעור הממוצע של מדינות ה-OECD (לשם המחשה, אחוז אחד של התוצר בישראל שווה ערך לכ-11 מיליארד ש"ח).

שנת 2014 התאפיינה בהתפתחות חיובית מבחינת הצמיחה והתעסוקה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות. התוצר צמח ב-2.8%, האבטלה נותרה ברמה נמוכה, ומספר המועסקים במשק הוסיף לגדול גם השנה בכ-3%. תשלומי הגמלאות בכסף ובשירותים שהעניק המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-2014 ב-71.6 מיליארד ש"ח, לעומת 69.3 מיליארד ב-2013. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, והוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה. הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%. שינויי החקיקה בשנה זו, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים מאוגוסט 2013, קיזזו חלקית את העלייה בתשלומי הקצבאות.

תקבולי הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2014 ב-4.6% לעומת 4.7% ב-2013. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-4.9% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות - 4.1%. הגידול בתשלומי המוסד ובתקבולים נובע מהגידול הדמוגרפי במספר מקבלי הגמלאות ומהעלייה במספר המועסקים בשוק העבודה והגידול בשכר.

היבטים חדשים למדיניות הסוציאלית

בשנים האחרונות התגברו הקולות בציבור, שקוראים להרחיב ולשפר את שירותי הביטוח הלאומי ואת תנאי הזכויות לגמלאות השונות. הביטוח הלאומי קשוב לרחשי הציבור ופועל לפיתוח תוכניות סוציאליות חדשות המבוססות על העקרונות האלה:

- **יוזמה:** קצבאות, נדיבות וראויות ככל שיהיו, אינן אפקטיביות אם בפועל הן אינן מגיעות למי שזכאים להם. על כן הציב הביטוח הלאומי בראש סדר יומו ליוזם את מיצוי הזכויות בעבור המבוטחים תושבי ישראל. על-פי תפיסה זו המבוטח במרכז, ועובדי הביטוח הלאומי ומנהליו שואפים לממש את זכויותיו במהירות, ביעילות וברגישות. יתרה מזאת: המטרה היא להגיע למיצוי זכויות אוטומטי ככל האפשר תוך צמצום הליכים בירוקרטיים המכבידים. הדבר נעשה בין היתר באמצעות פיתוח שירותים דיגיטליים נוחים וזמינים.
- **עידוד תעסוקה:** קשה לעודד כיום מקבלי קצבאות להצטרף לשוק העבודה, משום שהכנסה, גם זעומה, מביאה לשלילת הקצבה. כך נוצרת התופעה המכונה מלכודת עוני. הביטוח הלאומי שואף לצמצם ככל האפשר את מלכודות העוני, למשל בתכנון קצבאות שיתאימו להשתלבות בעבודה ובאמצעות עידוד תעסוקה בקרב מקבלי הקצבות.
- **מניעה:** נוסף על מדיניות סוציאלית "מטפלת", העוסקת במי שכבר נתון במצוקה חברתית-כלכלית, הביטוח הלאומי מתווה גם מדיניות "סוציאלית מונעת", שמטרתה למנוע ככל האפשר מצוקות חברתיות, כלכליות או בריאותיות. דוגמאות לכך הן פיתוח איגרות חוב חברתיות למניעת תחלואה בסוכרת וגיבוש והפעלת תוכנית חיסכון לילדים לטווח ארוך למניעת עוני בין-דורי.

שינויי חקיקה ב-2014

- בשנת 2014 נעשו כמה שינויי חקיקה, ששיפרו את תנאי הזכאות לקצבאות והגדילו בעקבות כך את מספר המקבלים. להלן העיקריים שבהם:
- **סיעוד:** מי שיעסיקו מטפל זר או יחדשו היתר שהוקפא להעסקת מטפל זר, יוכלו לבחור בעת הגשת הבקשה בין הגמלה בשירותים לגמלה בכסף.
 - **הבטחת הכנסה:** עודכן צו האזורים הקרים, המפרט את היישובים שבהם מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עם תוספת השלמת הכנסה זכאים למענק חימום. לא נפגעה זכאותם למענק של מי שהיו זכאים לו לפני עדכון הצו.
 - **שאיירים:** הורחבה הגדרת ילד בקצבת שאירים: ילד בן 18-20, הלומד במוסד חינוכי כמוגדר בחוק ובהיקף של 20 שעות לימוד בשבוע לפחות, יוכל להיות זכאי לקצבת שאירים.
 - **שירותים מיוחדים:** הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים לנכים קשים החלה להיקבע גם לפי מבחן IADL (עזרה במשק בית), נוסף על ADL (פעולות יומיום). הדבר הביא לגידול חד במספר הזכאים לקצבה.
 - **נכות:** בעלי מוגבלות מיוחדת זכאים לקצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור של 11.5% מקצבה מלאה ליחיד.
 - **אמהות:** הוחל בתשלום קצבה מיוחדת בעבור יילוד של אישה נכה שאינה יכולה לטפל בו.
 - **גבייה:** שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-2014 ב-0.5%, אך בפועל הועלו ב-0.25% בלבד.

מבצע צוק איתן

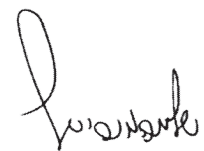
ב-8 ביולי 2014 החל מבצע צוק איתן, שארך כמעט 50 יום ובכך הפך לאחת המערכות הארוכות בתולדות ישראל. הלחימה עצמה התרחשה ברצועת עזה, אך כ-75% משטחי המדינה היו תחת איום של טילים וכל תושבי ישראל חוו מצב חירום של ממש. המערכה המתמשכת ואזורי הירי הנרחבים אילצו את רשויות המדינה, בהן המוסד לביטוח לאומי, להיערך היערכות מיוחדת.

למערכת הביטוח הסוציאלי תפקיד מרכזי בשמירה על חוסנה הלאומי של המדינה בימי שגרה ושלום, לא כל שכן בעת חירום ולחימה: כאשר הביטחון הקיומי מאיים, שימור וחיוק הביטחון החברתי הם צו השעה. לפני הביטוח הלאומי ניצבו שתי מטרות מרכזיות: להבטיח את שגרת העבודה בכל סניפי המוסד על אף מצב החירום, ולספק מענה מהיר ומקיף לכל הצרכים המיוחדים שהתעוררו בשל מצב החירום תוך שאיפה למיצוי זכויות מרבי של האזרח.

רציפות העבודה בסניפים אכן נשמרה: קבלת הקהל בכל הארץ והשירות השוטף התקיימו כסדרם בכל ימי הלחימה, גם בסניפים שהיו נתונים למתקפות טילים תכופות: אשדוד, אשקלון, רחובות ובאר שבע וסניפי המשנה שלהם. עובדי הסניפים הללו הפגינו מסירות ואחריות, כשהתייצבו בכל בוקר לעבודה בשיעורי נוכחות מרשימים. הם הוסמכו להפעיל שיקול דעת ולהתגמש במצבים מורכבים. כדי להבטיח את רציפות השירות ואיכותו לציבור, דאגה מינהלת המוסד לעובדים בדרום: בסניפים התקיימו קייטנות לילדים והעובדים יצאו בזמן המבצע ולאחריו עם משפחותיהם לרענון בצפון.

גם המענה לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה היה מהיר ומקצועי: תגמולי המילואים שולמו אוטומטית בזמן שירות המילואים לחשבונות הבנק של חיילי המילואים ושל המעסיקים; ניתן פטור מהתייצבות בשירות התעסוקה למקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה; ונעשתה חקיקה מהירה שאפשרה להאריך את תקופת הזכאות לדמי אבטלה למובטלים באזור של עד 40 ק"מ מרצועת עזה.

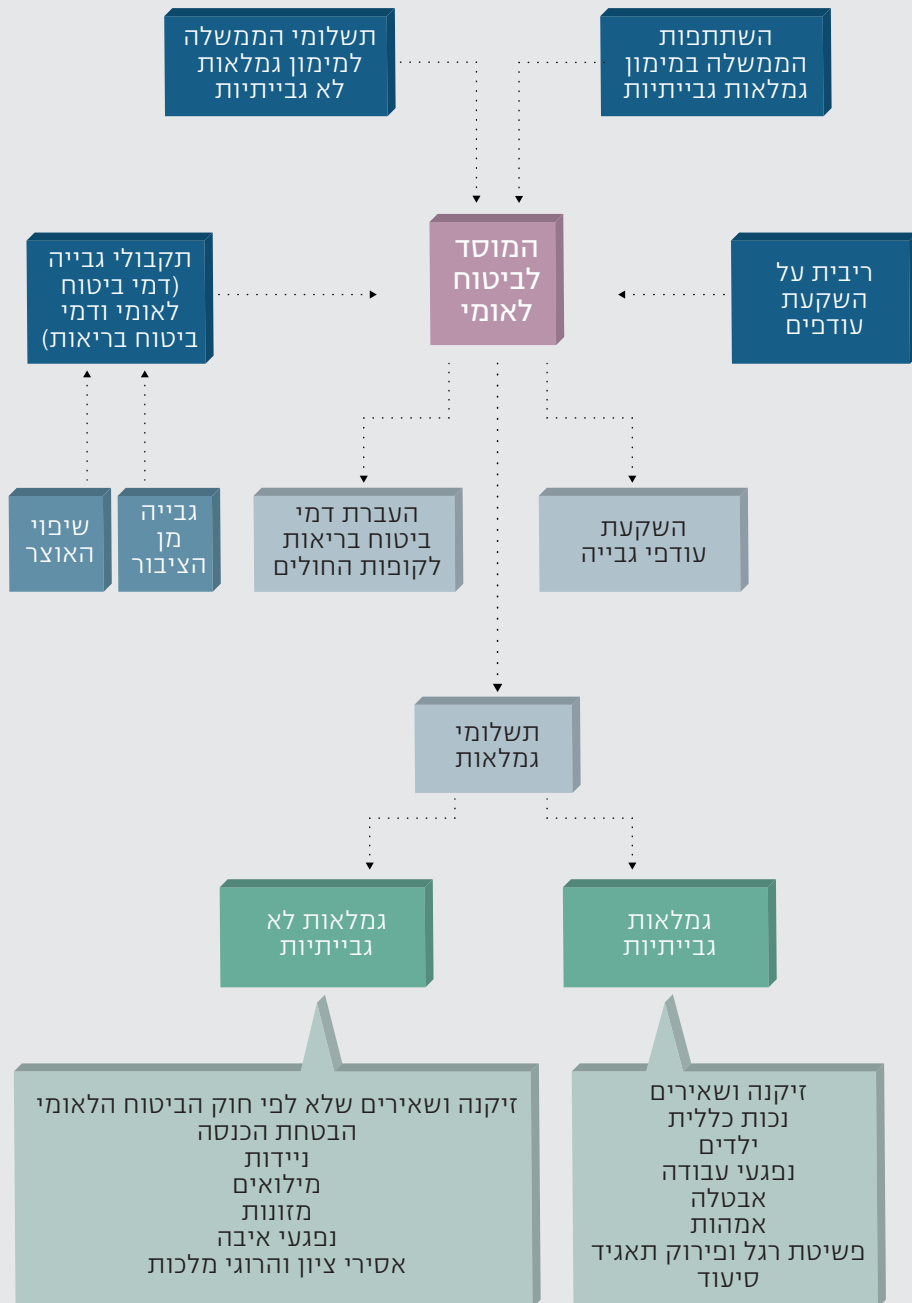
ברצוני להביע את הערכתי הרבה לעובדי הביטוח הלאומי ומנהליו על עבודתם בשנת 2014 ובייחוד בימי מבצע צוק איתן, ועל מסירותם לחברה הישראלית ולצורכיה הסוציאליים. אני תקווה שהביטוח הלאומי יוסיף ויקדם את הביטחון החברתי-כלכלי של תושבי המדינה, ושנזכה לחברה איתנה, מלוכדת וסולידרית, שכל אדם חי בה ברווחה.



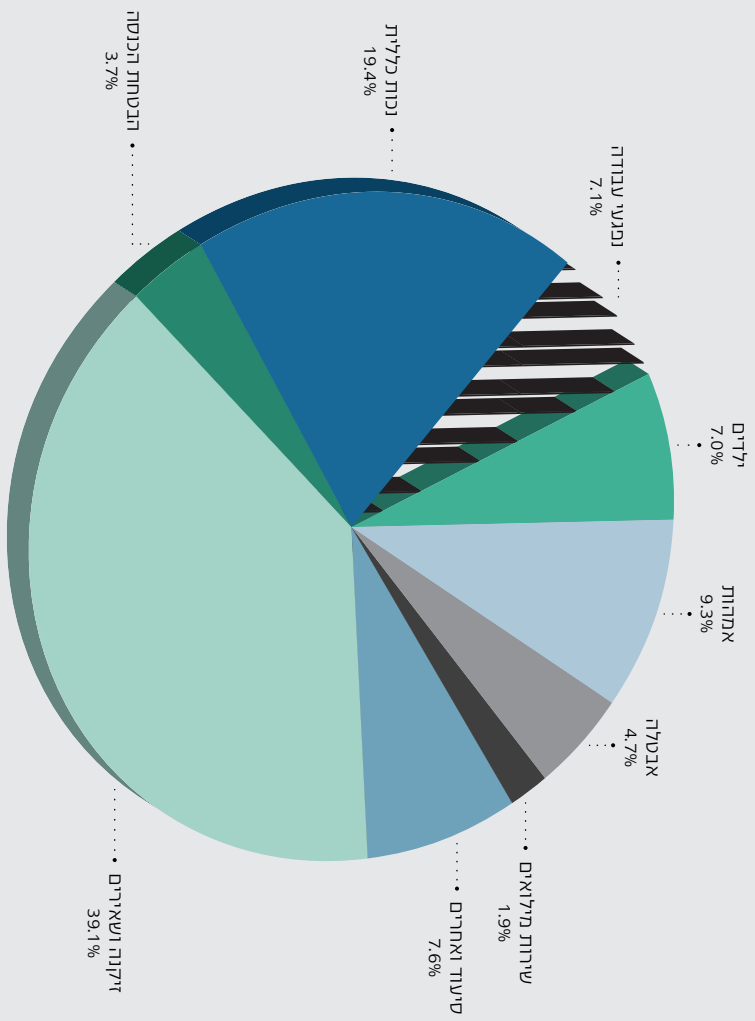
פרופ' שלמה מור יוסף
המנהל הכללי

תרשימים נבחרים

תרשים 1 המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

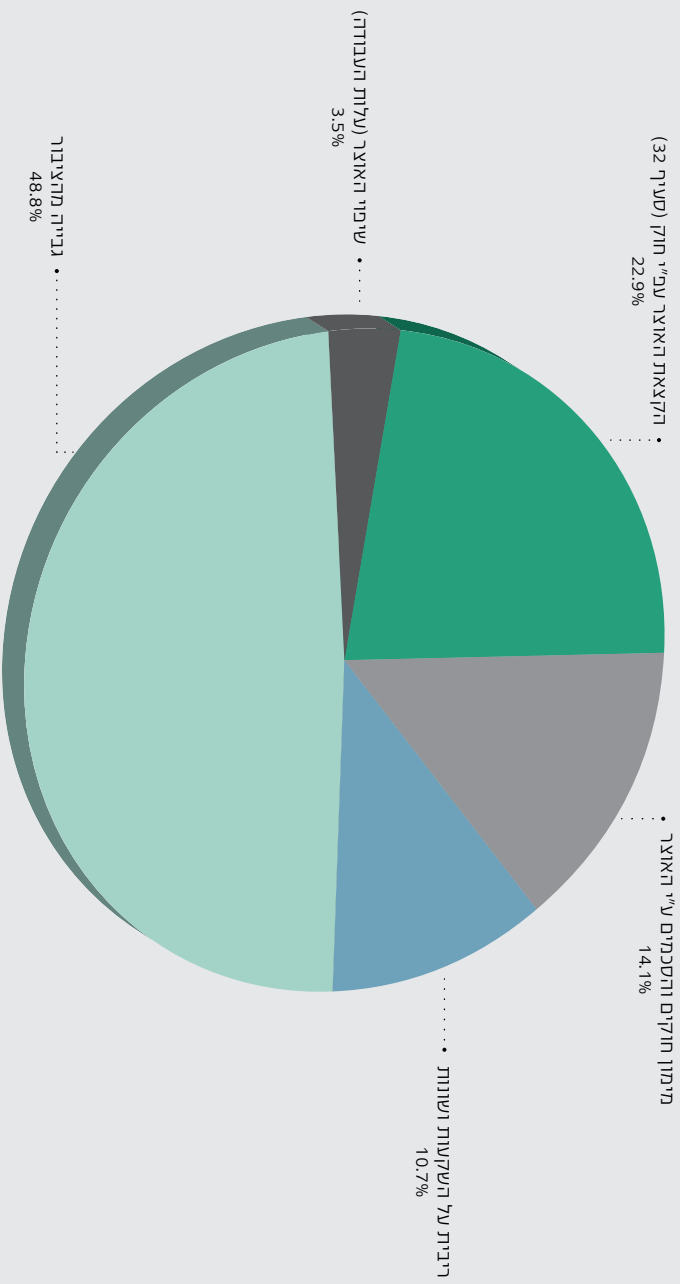


תרשים 2 תשלומי גמלאות לפי ענפי הביטוח, 2014



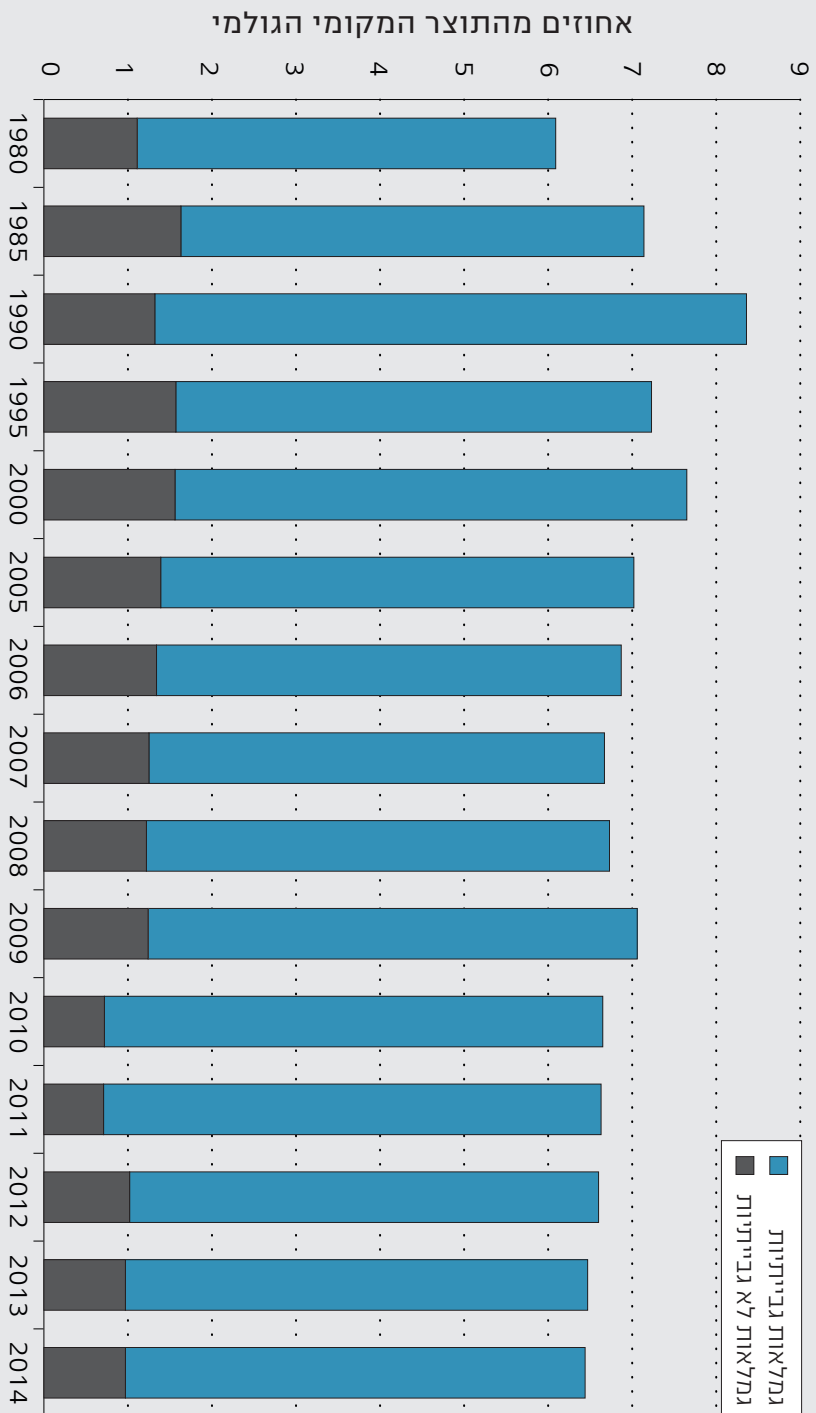
* התשלומים אינן כוללים הוצאות מיוחדות.

תרשים 3 תקבולי ענפי הביטוח הלאומי לפי מקור המימון, 2014

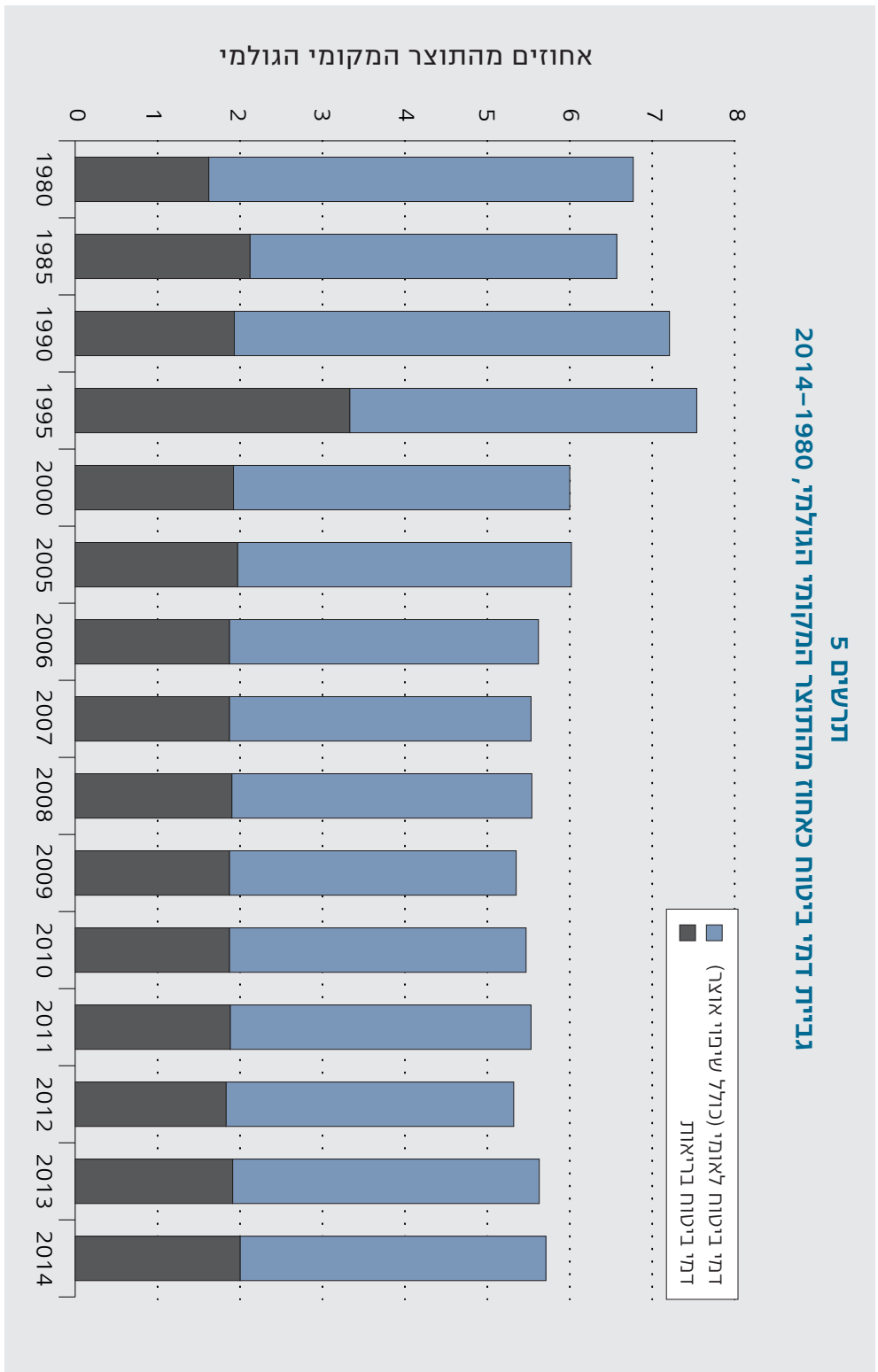


* התשלומים אינם כוללים האצאת מינהל.

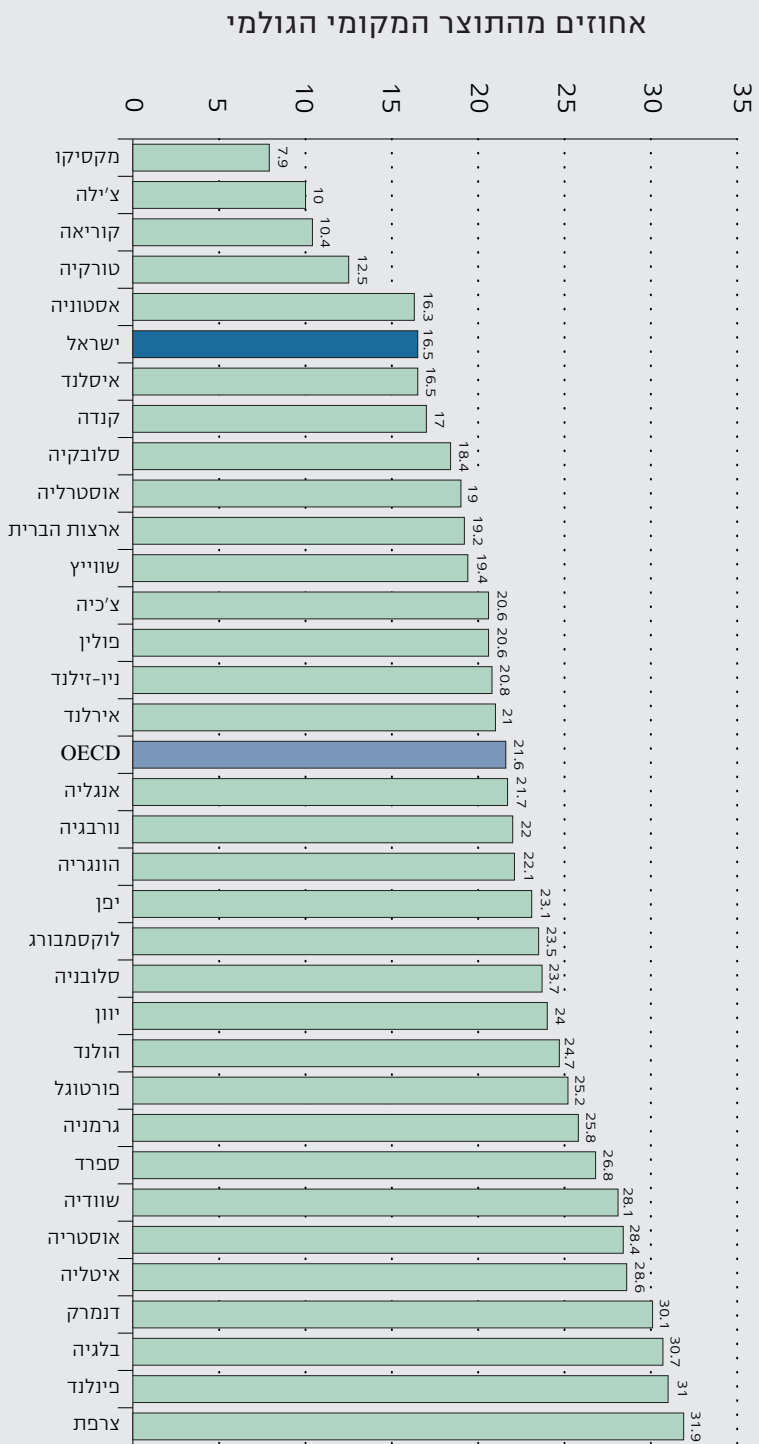
תרשים 4
תשלומי נמלאות כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2014



תרשים 5
גביית דמי ביטוח כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2014

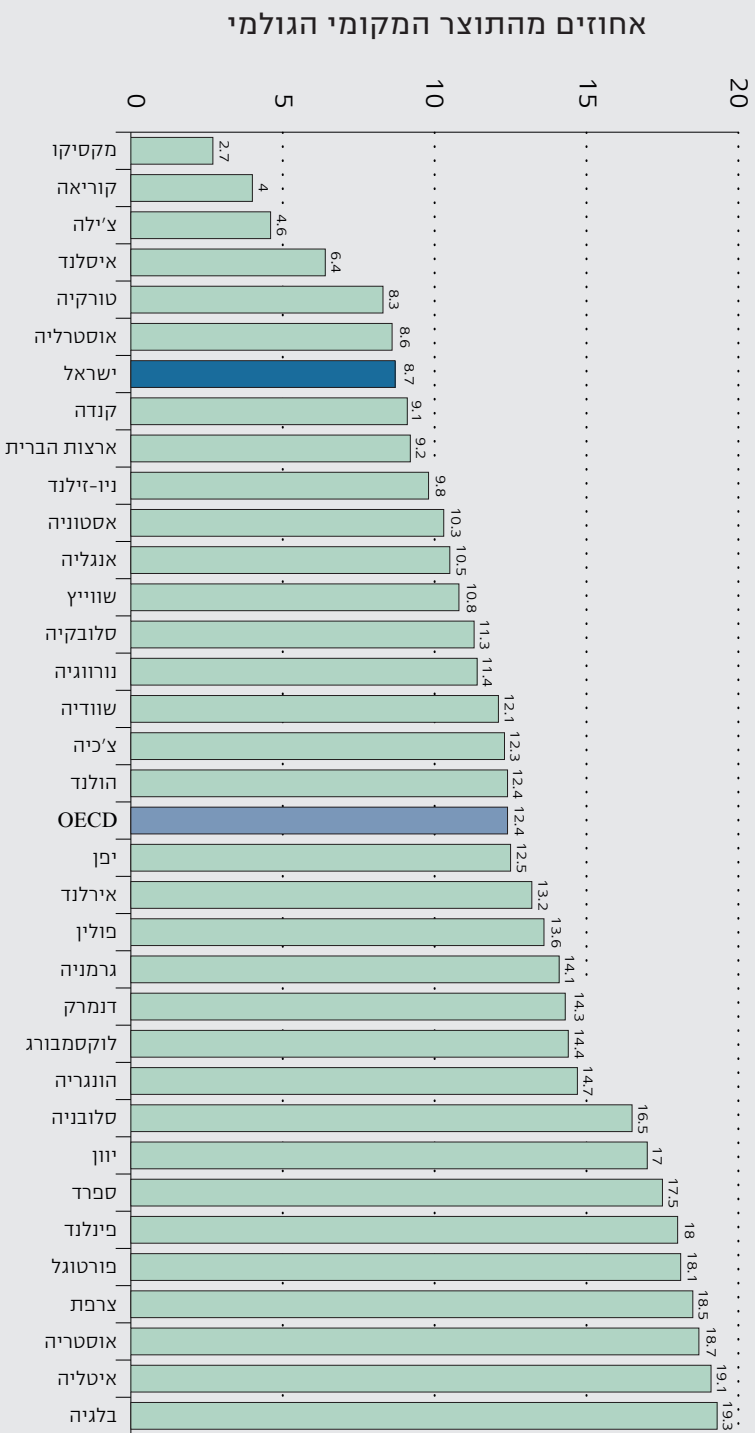


6 תרשים
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2014*



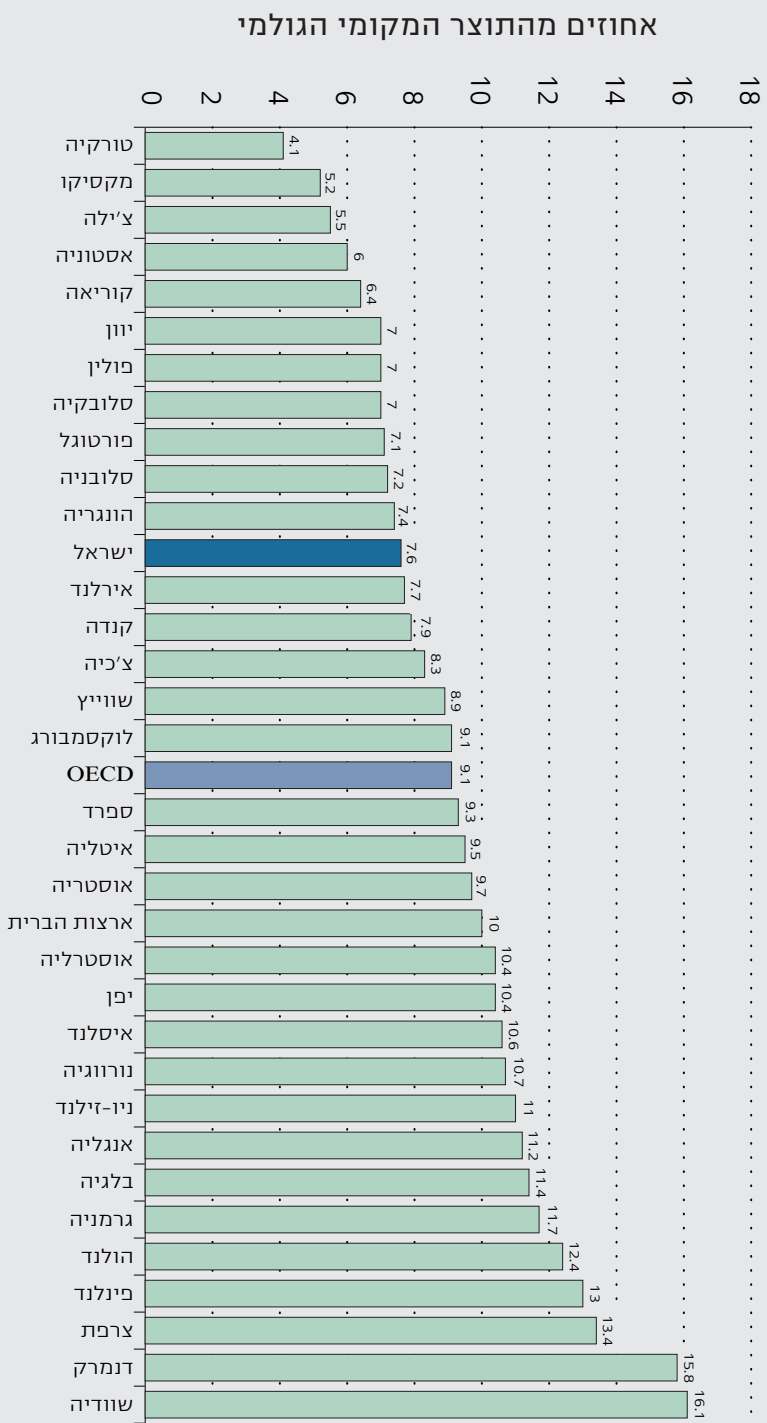
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 7
תמיכה ציבורית בנסף כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2014*



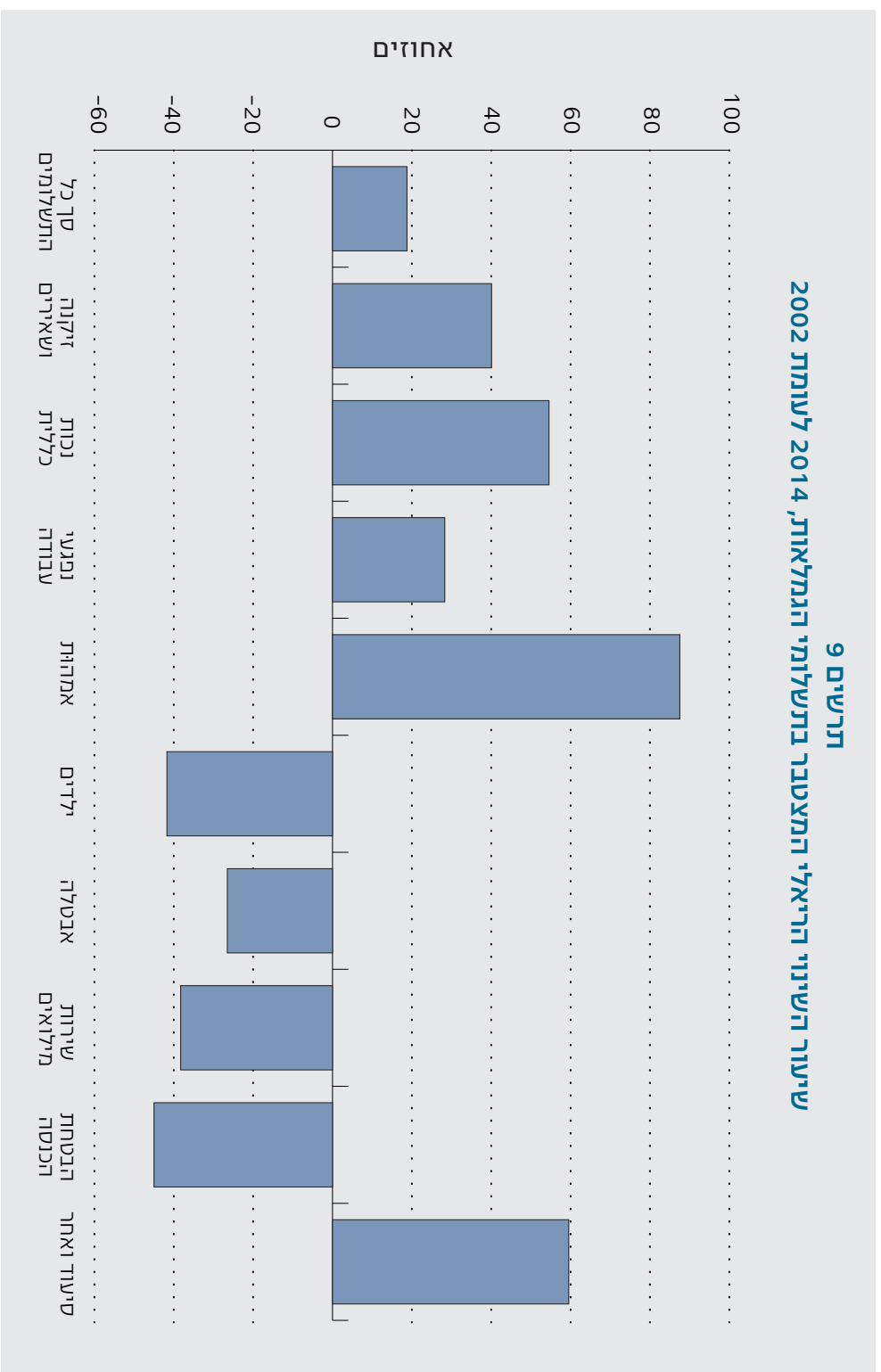
* מקור הנתונים הבינלאומיים: OECD; מקור הנתונים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 8
תמיכות ציבוריות בעין כאחוז מהתמ"ג, מדינות OECD וישראל, 2014*

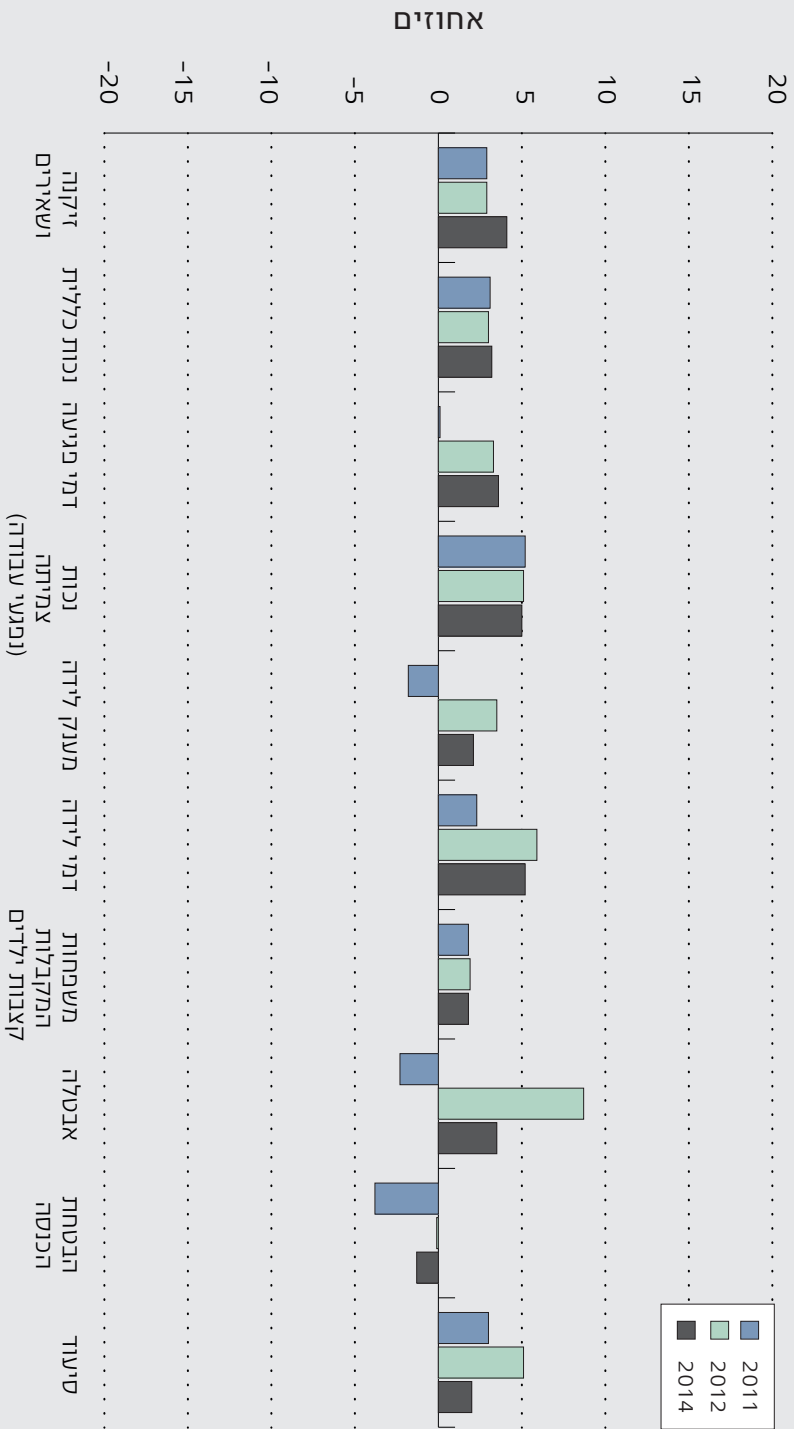


* מקור התנתנים הבינלאומיים: OECD; מקור התנתנים לישראל: המוסד לביטוח לאומי והשלכה המרכזית לסטטיסטיקה

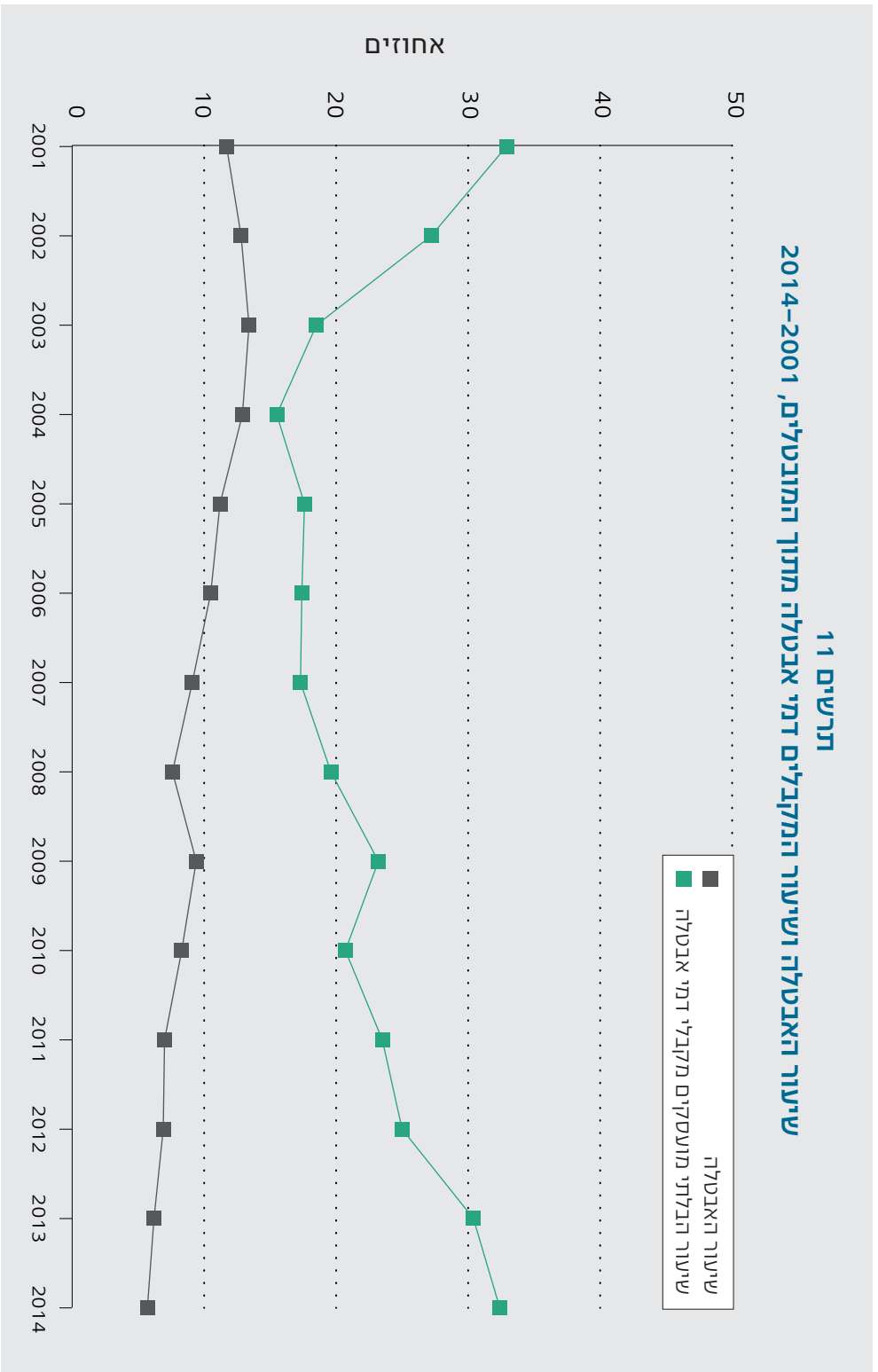
תרשים 9 שיעור השינוי הריאלי המצטבר בתשלומי הגמלאות, 2014 לעומת 2002



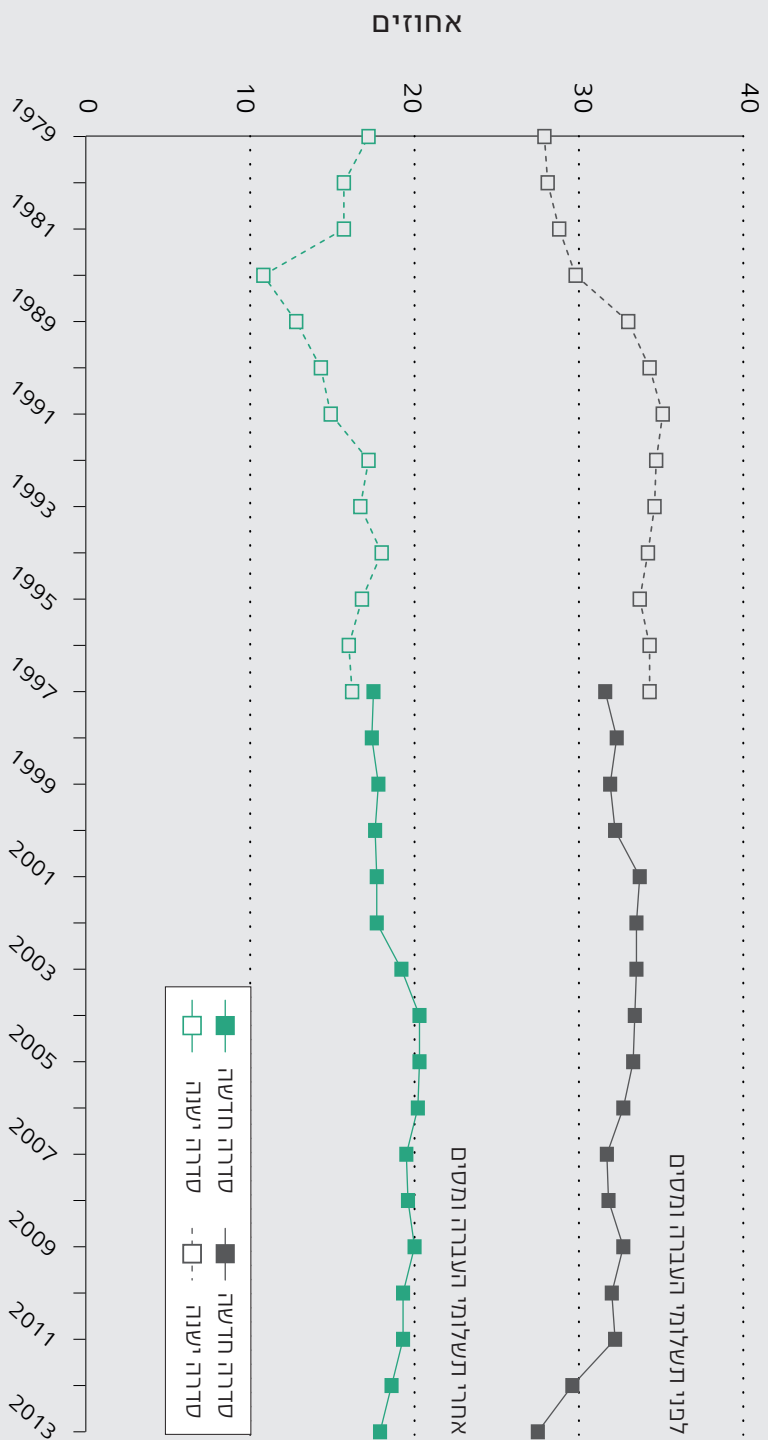
תרשים 10
שיעור השינוי במספר המקבלים גמלאות לפי ענפים, 2011-2014



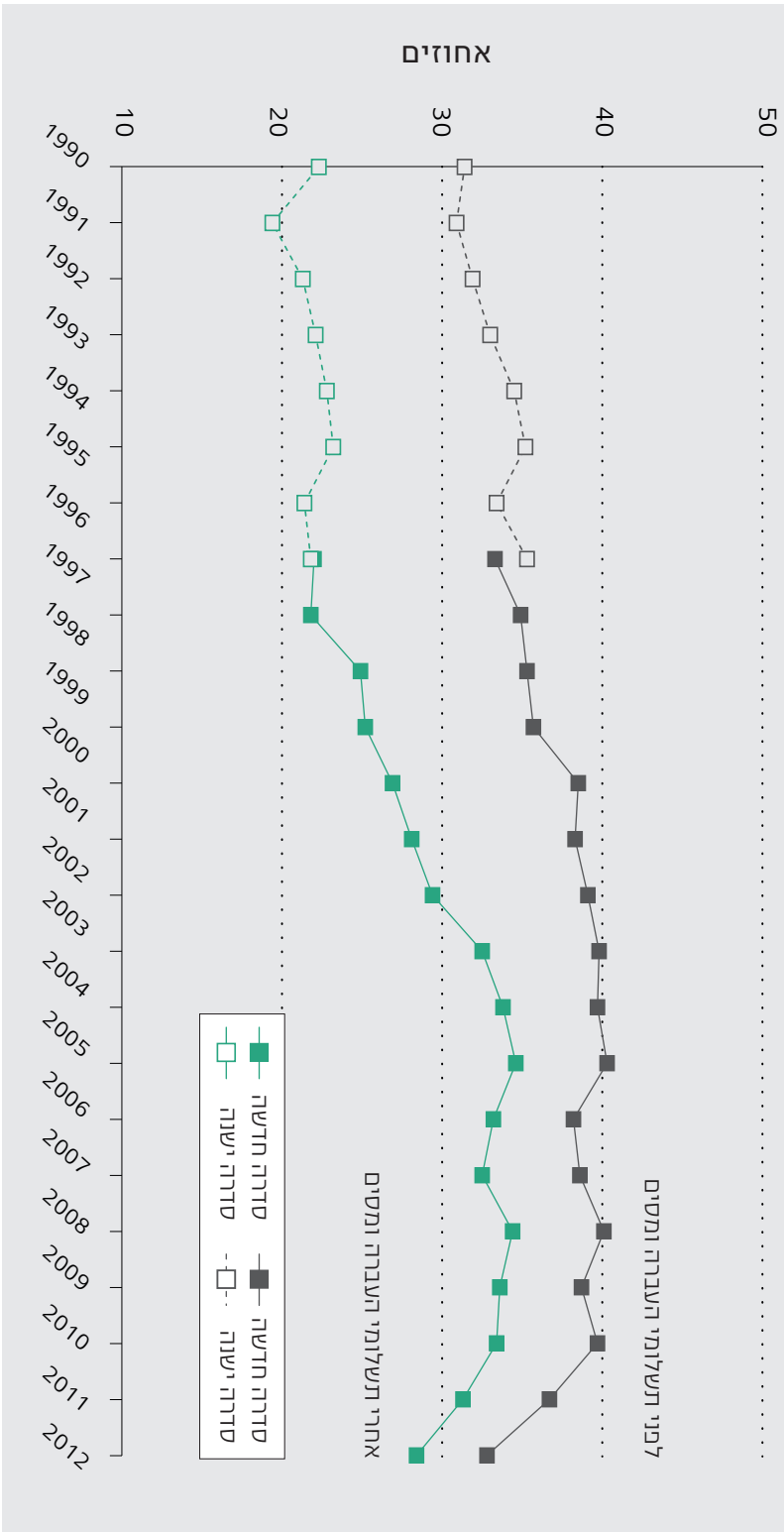
תרשים 11 שיעור האבטלה ושיעור המקבילים דמי אבטלה מתוך המובטלים, 2001-2014

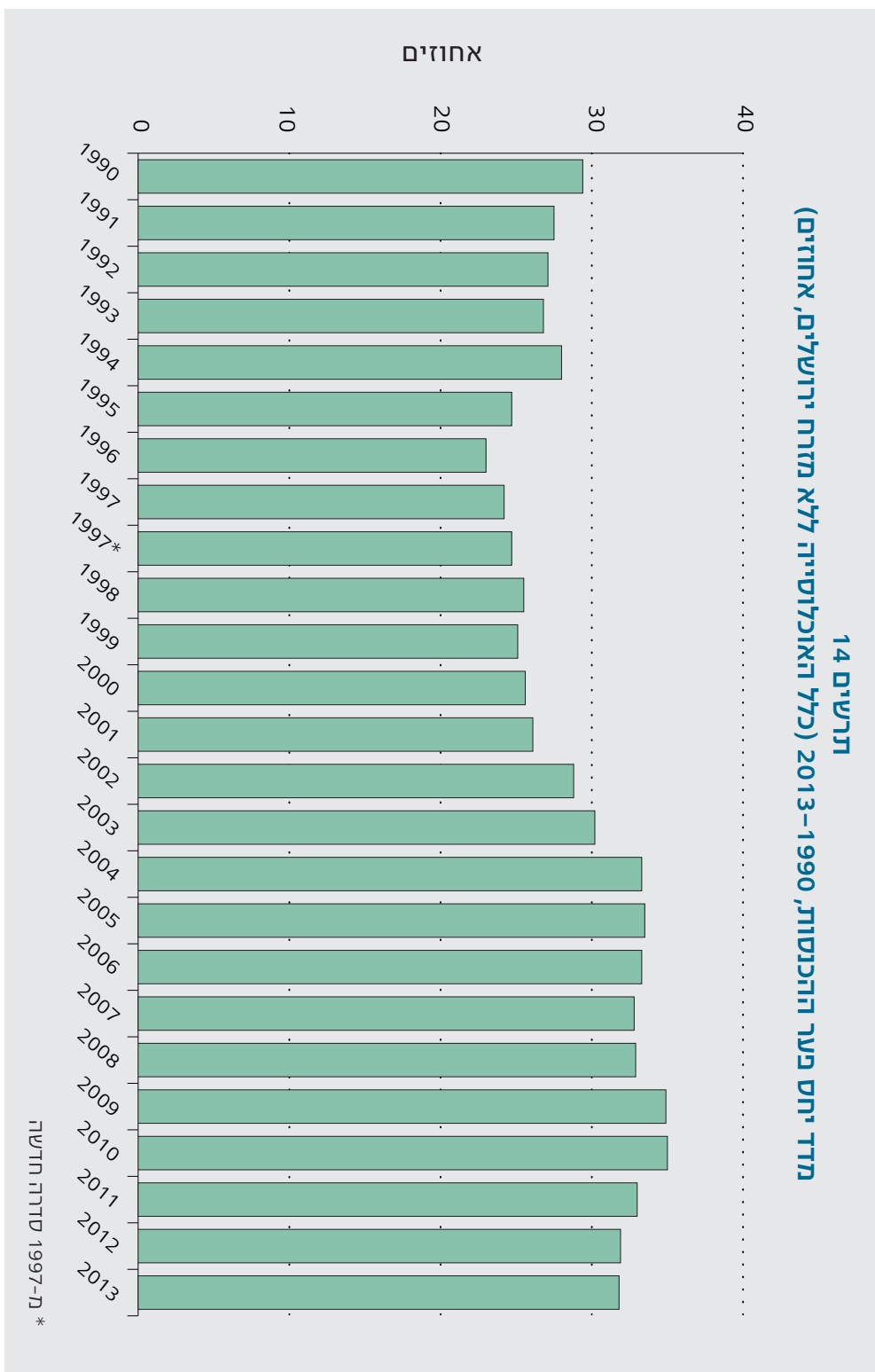


תרשים 12
תחולת עוני בכלל האוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם,
משפחות (אחוזים), 1979-2013 (ללא מזרח ירושלים)

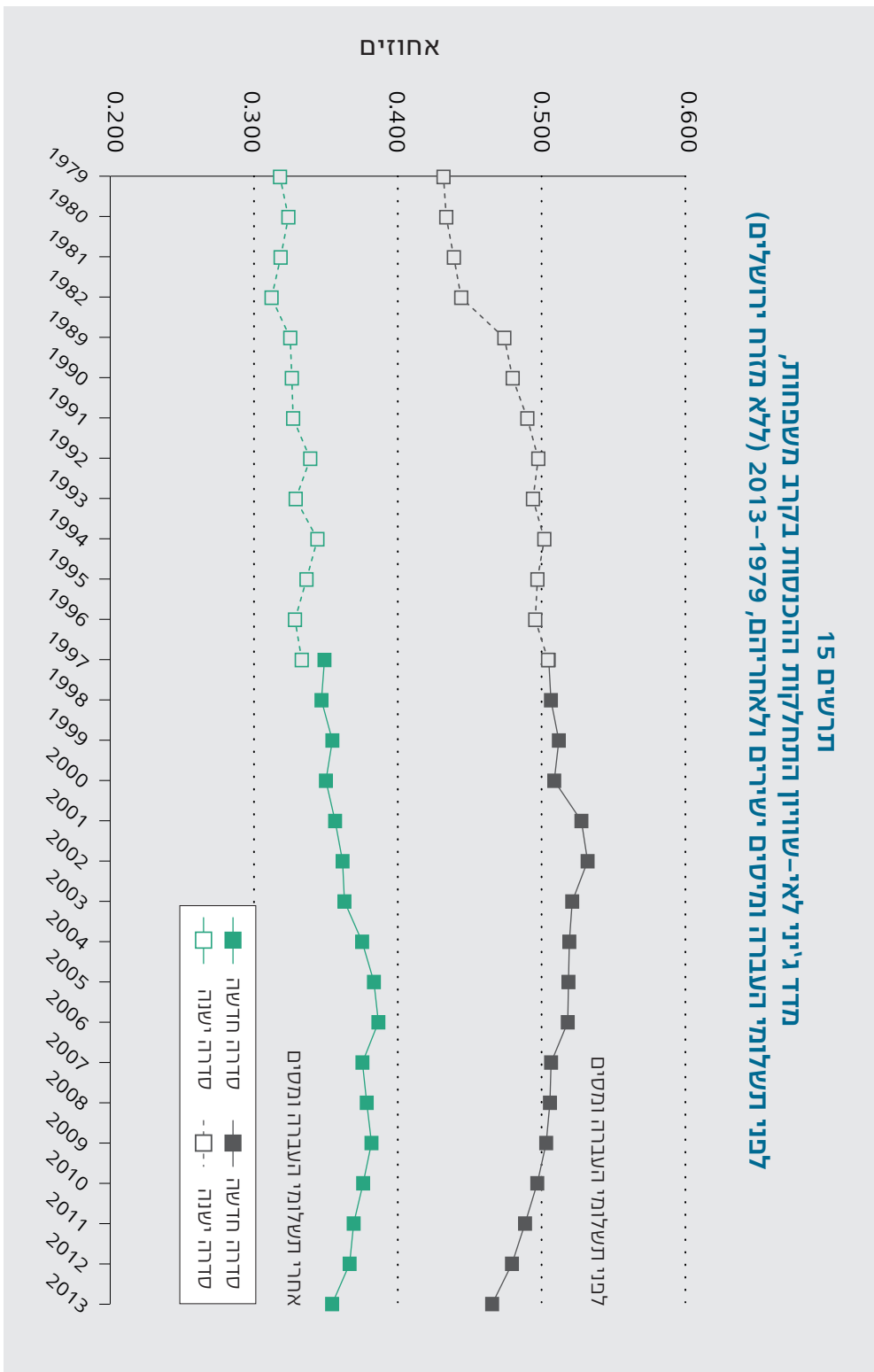


תרשים 13
תחולת עווי בקרב ילדים, לפני תשלומי העברה ומסים ישירים ולאחריהם (אחוזים),
1990-2013 (ללא מזרח ירושלים)

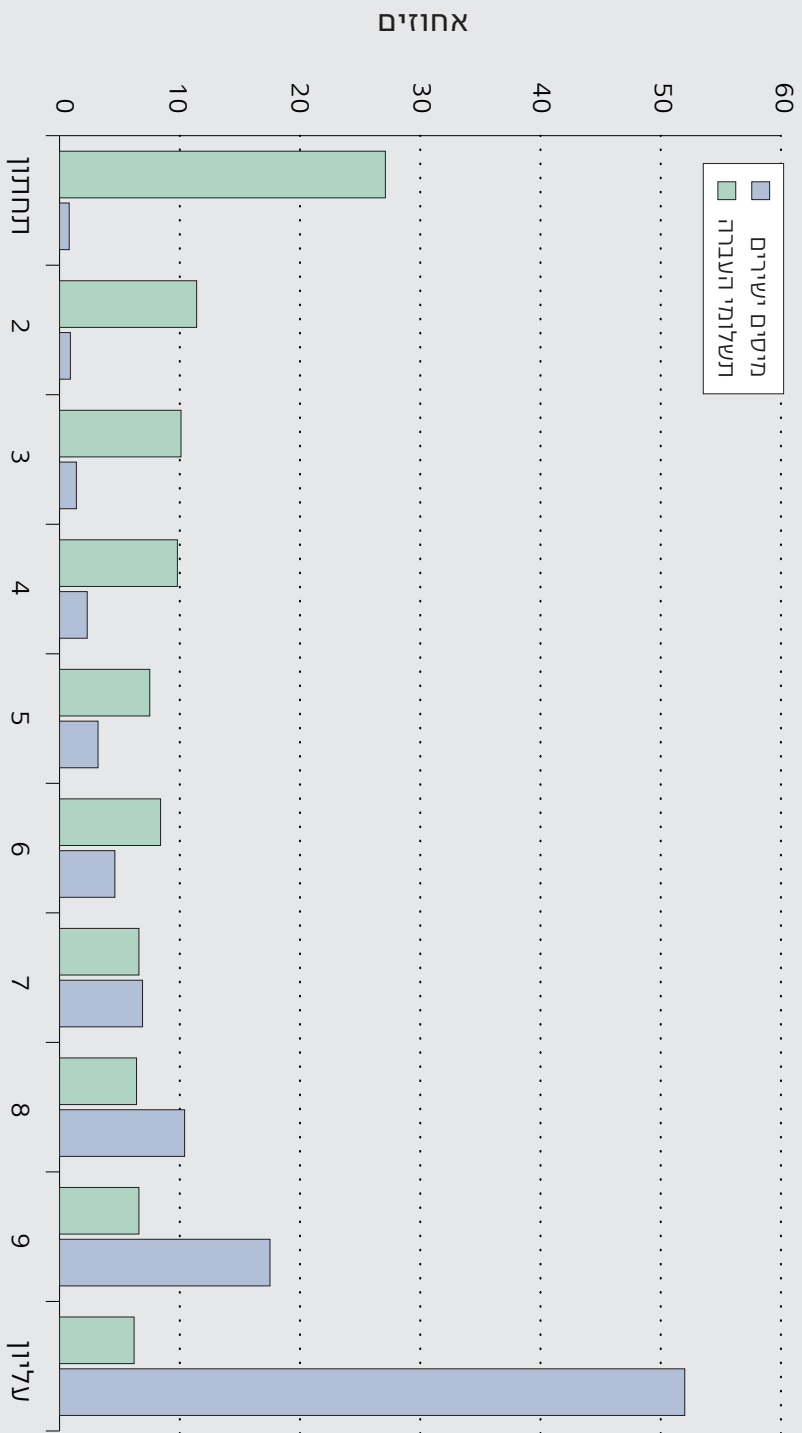




תרשים 15
מדד ג'יי לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות,
לפני תשלומי העברה ומסים, וללא מזרח ירושלים (1979-2013)

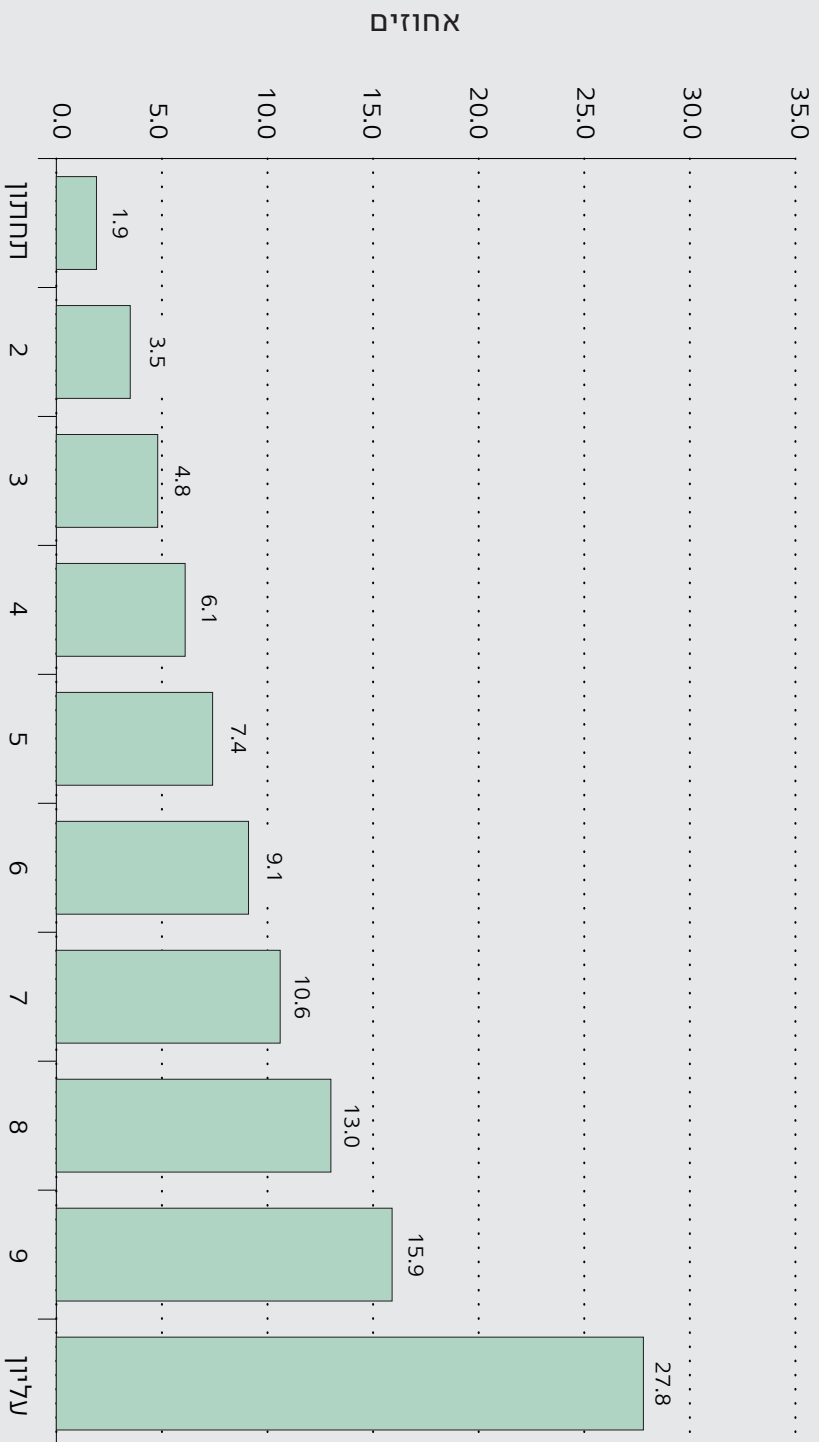


תרשים 16
חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמסים הישירים –
כלל האוכלוסיה (אחוזים), 2013



* המיסים ותשלומי ההעברה חושבו לניש תלנית, בכל עשירון 10% מכלל הנישיות.

תרשים 17
חלקו של כל עשירון* בכלל ההכנסה הפנויה (אחוזים), 2013



* ההכנסה הפנויה חושבה לנפש תקינית, בכל עשירון 10% מכלל הנפשות.

המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

פרק 1

1. הביטוח הלאומי – מבט היסטורי ואתגרים לעתיד: מבוא

בתחילת אפריל 2014 חגג הביטוח הלאומי 60 שנה לקיומו. זה עיתוי מתאים להתבונן לאחור ולצפות אל העתיד כדי להעריך את מצב הביטוח הסוציאלי עד כה ולבחון את מוכנות המוסד לביטוח לאומי לאתגרים הניצבים בפני המבוטחים וקובעי המדיניות. פרק זה מנתח את התפתחותו של הביטוח הסוציאלי על שני חלקיו, הביטוח והלא-ביטוחי, ועל-פי המטרות המרכזיות של הביטוח הסוציאלי. מוצעת חלוקה של כלל הגמלאות לארבע קבוצות - מחליפות הכנסה מעבודה, אוניברסליות, תפקודיות וקצבאות קיום.

מוצעת חלוקה של כלל הגמלאות לארבע קבוצות - מחליפות הכנסה מעבודה, אוניברסליות, תפקודיות וקצבאות קיום

הגמלאות האוניברסליות נשחקו מ-58% מסך הגמלאות ל-48% מהן, ואילו משקלן של גמלאות הקיום נשאר יציב למדי. שיעורן של הגמלאות התפקודיות גדל במהירות - מ-1.5% לכ-12% מסך הגמלאות. למרות חשיבותן הביטוחית הן ברובן סלקטיביות, עובדה הפוגעת בתפקידן של הביטוח הלאומי כמבטח. במקום לבסס את הביטוח הסוציאלי על זכויות מוקנות הנצברות מכוח תשלום דמי ביטוח, תשלומי הגמלאות נעשים בהדרגה תלויים בסדר העדיפויות של ממשלה מכהנת בעת מסוימת, תוך שחיקת הרעיון הביטוחי. תהליך זה התפתח למרות העובדה שהמימון על-פי חוק הגמלאות מהווה כל השנים כ-70% מתקציב הביטוח הלאומי בהשוואה למימון באמצעות השתתפות אוצר המדינה (תרשים 6).

האתגרים המרכזיים של הביטוח הלאומי לעתיד הם לשפר את האיתנות הפיננסית של המוסד תוך מזעור הפגיעה באיתנות החברתית, כלומר בזכויות המבוטחים. הפתרון נעוץ בחלקו בביטול עיוותים כמו הוצאת תשלומים מתקציב הגמלאות למוסדות אחרים ובראשם מענק האשפוז-מומלץ להעבירו לבתי חולים ולמשרדי הממשלה מבלי לפגוע בתקבולי המוסד. אפשר לשפר את האיתנות הפיננסית בדרכים נוספות: להעלות את גיל הזכאות לקצבת זיקנה, באופן רציף ותוך פגיעה מינימלית במי שכבר צבר זכויות ביטוח, ולהעביר את הסבסוד הגלום בתשלומי הריבית של הממשלה כתמיכה גלויה ויציבה בתקציב המוסד. אתגר חשוב נוסף הוא לקשור את מערך קצבאות הקיום לרמת מחיה הולמת, תוך התחשבות מידתית בהשפעה השלילית על התעסוקה. הנתונים מראים על צורך להגדיל את הגמלה להבטחת הכנסה של משפחות עם ילדים, בייחוד של משפחות גדולות.

לסיום, אנו מציעים תפקיד חדש לביטוח הסוציאלי: לפעול באופן יזום לעידוד שינוי התנהגות ציבור המבוטחים במטרה לצמצם את קיומם של מצבי סיכון ביטוחיים, לדוגמה - עידוד פעילות ספורט כדי לשפר את הבריאות או מתן הנחה בדמי ביטוח למעסיקים שיפעלו למנוע תאונות בעבודה.

2. תשלומי הקצבאות ב-2014 ובמבט היסטורי

הביטוח הלאומי, המופקד על הביטוח הסוציאלי במדינת ישראל, ממלא שני תפקידים:

- ביטוח סוציאלי: תשלום גמלאות למבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי ובמימון **דמי ביטוח מהמבוטחים** ותקבולים נוספים (להלן תפקיד **ביטוחי, גמלאות ביטוחיות, גמלאות לפי חוק**). הזכאות לגמלאות אלה אמורה להיות מוקנית מכוח תשלום דמי ביטוח.
- תשלומים בשם הממשלה ובמימונה המלא לכלל התושבים, גם מי שאינם מבוטחים (לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי וחוקים והסכמים נוספים, להלן תפקיד **לא ביטוחי, גמלאות לא ביטוחיות, גמלאות שלא לפי חוק**).

המטרה של הביטוח הלאומי כמבטח היא לצמצם פגיעה אפשרית בפרנסת המבוטחים בתקופה של מצוקה זמנית או מתמשכת. זו ההוצאה העיקרית של המוסד: ב-2014 הוא מימן כ-88% מסך

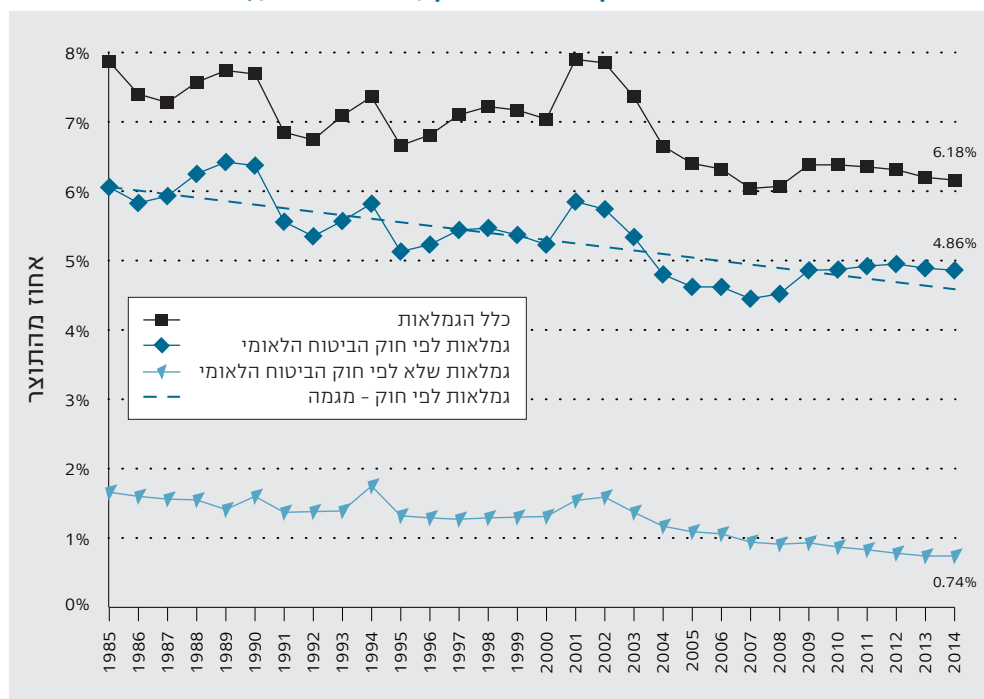
האתגרים המרכזיים של הביטוח הלאומי לעתיד הם לשפר את האיתנות הפיננסית של המוסד תוך מזעור הפגיעה באיתנות החברתית

תשלומי הביטחון הסוציאלי. ההוצאה הלא-ביטוחית - כ-12% מכלל התשלומים - נועדה בעיקר לתשלום גמלאות סלקטיביות, כלומר גמלאות המותנות במבחן הכנסה, לתשלומים אחרים למי שלא הספיקו לצבור זכויות מבטחים (בעיקר עולים חדשים) ולפיצויים מסוגים שונים. תשלומים אלה מהווים חלוקה מחדש לציבור של תקבולי מיסים, לפי שיקולים סוציאליים, וזה אחד התפקידים הקלאסיים של ממשלה.

היקף התשלומים לביטחון הסוציאלי כפי שהוא נמדד באחוזים מן התוצר, כלומר ביחס למדד של רמת החיים במשק, נתון בירידה מתמשכת (תרשים 1). משמעות הדבר שכלל ההוצאה על הביטחון הסוציאלי המשולמת באמצעות הביטוח הלאומי - הביטוחית והלא-ביטוחית - נשחקה לאורך זמן יחסית לרמת החיים הכללית כשזו נמדדת לפי רמת התוצר¹. ב-2014 תשלומי הביטחון הסוציאלי הגיעו לרמה של 6.2% מהתוצר. בתקופות של מיתון כלכלי אפשר להבחין בעלייה חדה אך זמנית של שיעור הקצבאות בתוצר, עם תגובה הפוכה בעיתות של יציאה ממיתון וצמיחה מהירה. יצוין שבעקבות המיתון האחרון אכן עלו תשלומי הביטחון הסוציאלי, ובניגוד למקרים קודמים של מיתון, הם התייצבו על הרמה הגבוהה יותר, דווקא בחלק הביטוחי שלו.

ב-2014 תשלומי הביטחון הסוציאלי הגיעו לרמה של 6.2% מהתוצר

תרשים 1
תשלומי הגמלאות לפי חוק ושלא לפי חוק (אחוז מהתוצר), 1985-2014



1 מדידת ההתפתחות של שירותי הביטחון הסוציאלי יחסית לתוצר נועדה להעריך עד כמה הביטחון הסוציאלי גדל עם רמת החיים של הציבור, שכן אם שירותים אלה גדלים לאט יותר מהתוצר (שמשקף את ה"הכנסה" של המשק), משמעות הדבר שהם נשחקים. במקום להיות מערכת ביטחון סוציאלי לכלל האוכלוסייה שחיקתם של השירותים הללו עלולה להחזירם ל"שירותי סעד לעניים". סטיגליץ, סן ופיטוסי כתבו עם צוות מומחים מרשים דוח שבוחן באופן ביקורתי את התאמת התוצר כמדד לרמת חיים:

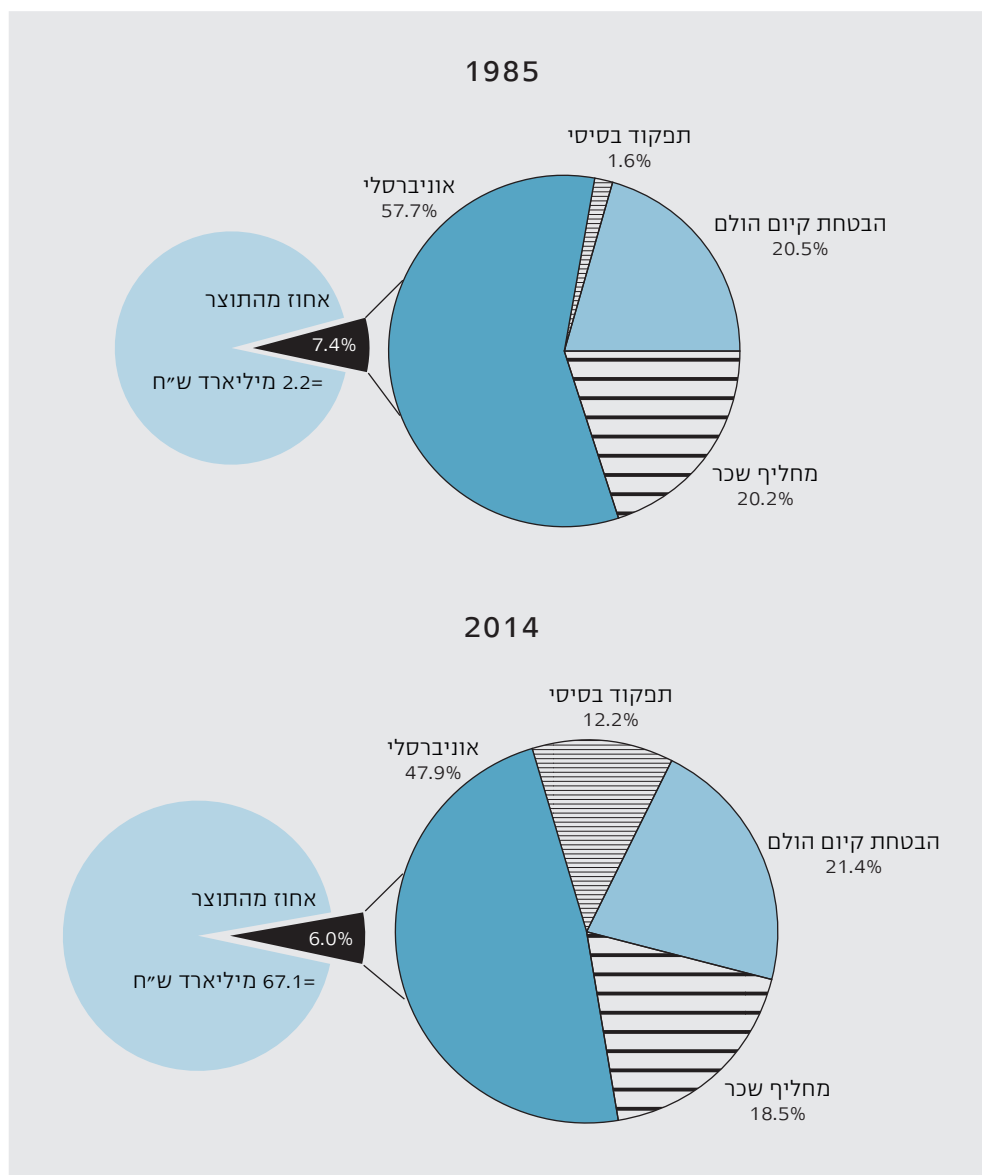
Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. P. (2009). **The commission on the measurement of economic performance and social progress**, September, 1-291.

בשנות ה-50 היו בביטוח הלאומי רק שלושה ענפים עיקריים - זיקנה ושירים, אמהות ונפגעי עבודה. עם השנים נוספו עוד ענפים - נפגעי עבודה לעצמאים, ילדים, אבטלה, נכות כללית, גמלהליד נכה ותשלומים שנועדו לממן הוצאות מיוחדות לתפקוד יומיומי, בעיקר בבית של אנשים עם מוגבלות. אחר כך התווספו ענפי הסיעוד, פשיטות רגל ונפגעי תאונות.

הקצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שצורפו בעיקר משנות ה-70, היו בעיקר קצבאות קיום - הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה בגיל העבודה (גם מזונות) אוב גיל זיקנה, בהן גם לעולים שלא

תרשים 2

תקציב הביטוח הלאומי לפי אשכולות הגמלאות (אחוז מהתוצר), 1985 ו-2014



הצליחו לצבור זכאות מכוח ביטוח. בשנות ה-90 הוספו קצבאות לאוכלוסיות מיוחדות, למשל לאסירי ציון לשעבר שעלו ארצה, לנפגעי פעולות איבה, לחולי איידס או לחולי גזות. בשנים האחרונות משולם גם פיצוי למי שחלה בפוליו עקב טיפולים כושלים שנתנה המדינה בעבר.

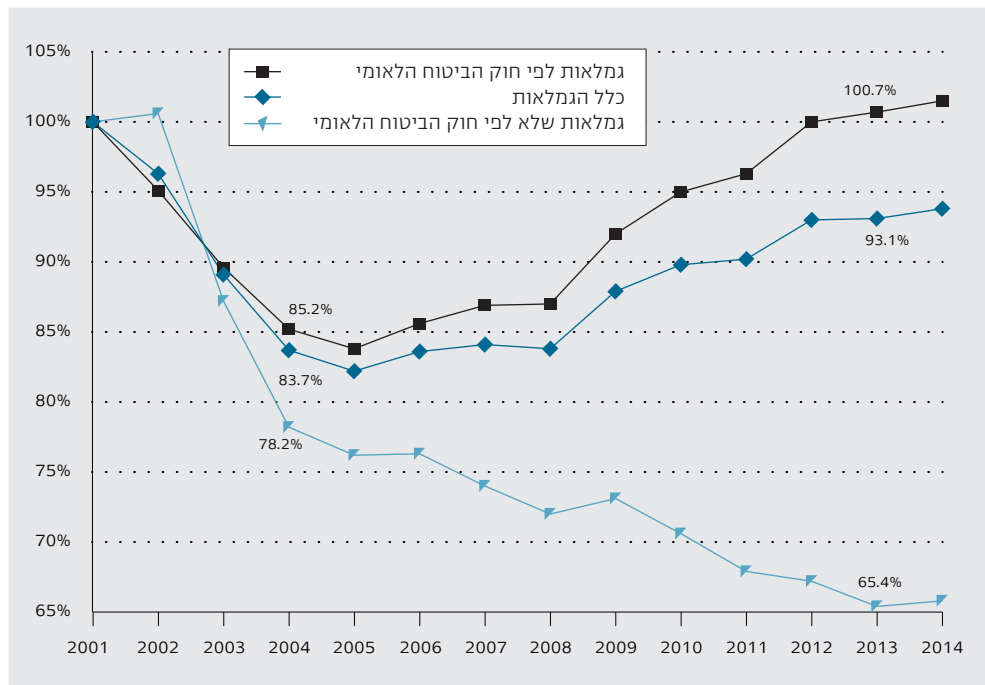
שתי גמלאות נוספות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שהן במהותן ביטוחיות, הן תגמולים למשרתים במילואים (שהיו בעבר חלק מהקצבאות הביטוחיות) וגמלת הניידות, שהיא גמלה תפקודית לשיפור הניידות מחוץ לבית של אנשים מוגבלים פיזית. מבחינת שיקולי ביטוח היה נכון יותר לכלול קצבאות אלה במסגרת הביטוחית - התשלום למשרתים במילואים כגמלה מחליפת הכנסה וגמלת הניידות כקצבה תפקודית (ראו להלן סעיף 3). ב-1985 היו הקצבאות הלא-ביטוחיות כ-26% מסך תשלומי הביטוח הסוציאלי ובסוף התקופה הנסקרת (2014) משקלן ירד לכ-12%.

בשנים 2002-2004 עשו שתי ממשלות קיצוצים נרחבים בביטחון הסוציאלי. הקיצוצים נעשו בעיצומו של מיתון שפקד את המשק בעקבות שני אירועים מקרו-חברתיים וכלכליים שאירעו מעט לפני כן - האינתיפדה השנייה והתפוצצות בועת ההיי-טק בסוף 2000 וב-2001. בדרך כלל מערכת הביטוח הסוציאלי אמורה להגן על הציבור בתקופות של האטה כלכלית או מיתון כלכלי, כמצופה מהאופי האנטי-מחזורי של הביטחון הסוציאלי, כגון דמי אבטלה וגמלאות קיום, אך דווקא אז החליטו הממשלות לפגוע בקצבאות ובכך הקשו מאוד על הציבור. החלטות אלו אכן הטביעו את חותמן בעלייה חדה בשיעור המשפחות העניות ובחומרת העוני כפי שאפשר לראות **מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2013**². בעוד שהגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ("הביטוחיות") התאוששו וחזרו לרמתן

ב-1985 היו הקצבאות הלא-ביטוחיות כ-26% מסך תשלומי הביטוח הסוציאלי ובסוף התקופה הנסקרת (2014) משקלן ירד לכ-12%

תרשים 3

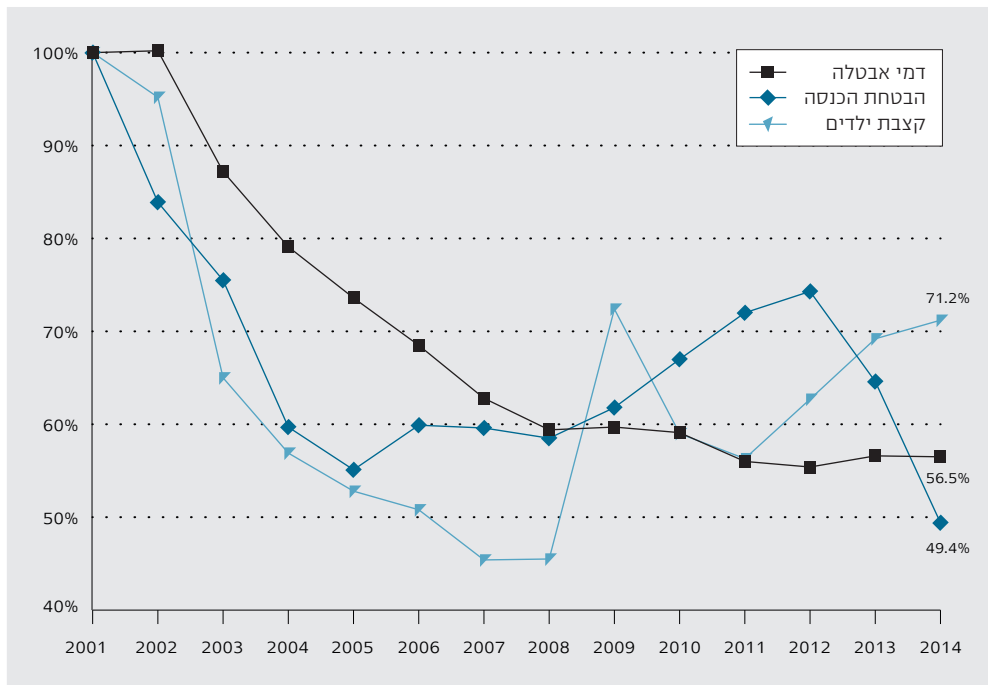
השינויים בגמלאות (2001=100%, מחירי 2014), 2001-2014



הריאלית שלפני הפגיעה, גמלאות הקיום לא שוקמו מאז והן נשחקו במחירים קבועים. כל הגמלאות נשחקו מבחינת משקלן בתוצר.

את הפגיעה העיקרית מהקיצוצים הללו ספגו קצבאות הילדים, אך בהיותן גם סוגיה פוליטית-חברתית הן שוקמו ושונו ב-2009 בעקבות הסכמים קואליציוניים. ניסיון נוסף לפגוע בהן נעשה ב-2013, אך נראה שגם קיצוץ זה לא יאריך ימים, שכן - שוב בגלל הסכם קואליציוני - צפוי לפחות שינוי מסוים בחזרה בתקציב 2015-2016. כך הפכו גמלאות ביטוחיות לכאורה למשקולת במטוטלת בעלת תנודות פוליטיות. מצב זה פוגע במבוטח, שכן מערכת הקצבאות אמורה לספק לו ביטחון סוציאלי יציב יותר: היא מושתתת על דמי הביטוח ששילם ולכן על זכאות מצטברת מכוח תשלום זה.

תרשים 4
השינויים בגמלאות שקוצצו (אבטלה, הבטחת הכנסה וילדים)
 2014-2001, (מחירי 2001, 100%)



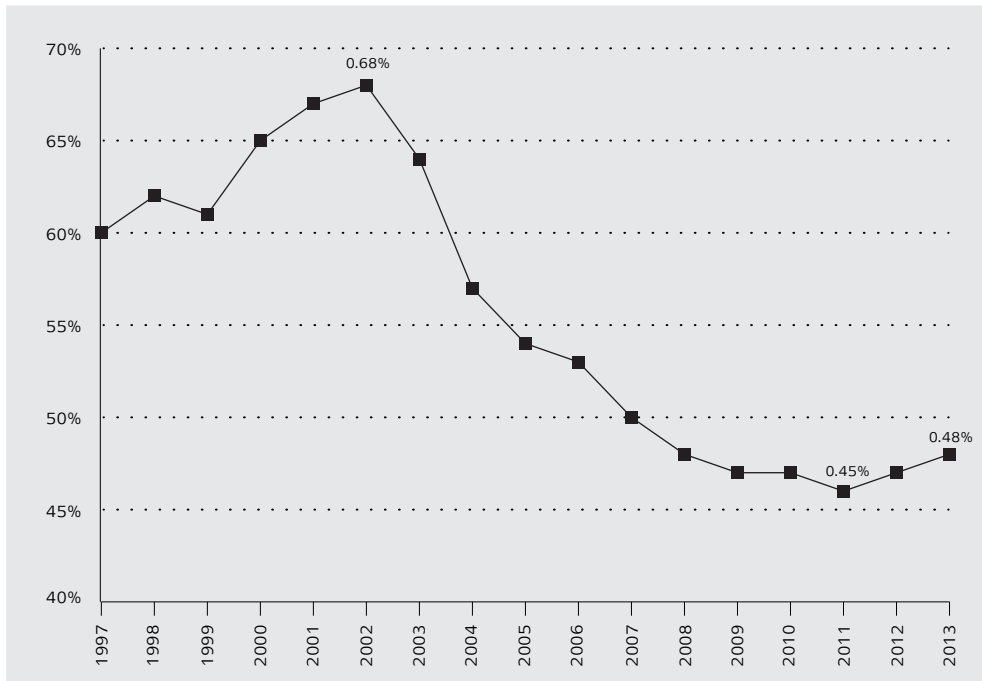
בקיצוץ הקצבאות החד בשנים 2002-2004 פחתו הגמלאות שלא לפי חוק (הלא-ביטוחיות) עד 2005 בכ-24% ריאלית (תרשים 3). מאז הן נפגעו בעוד כ-10%, בגלל אי-עדכון הגמלה להבטחת הכנסה והחמרה בתנאי מבחן ההכנסה (הקטנת הדיסריגרד ועוד). הגמלאות הביטוחיות קוצצו זמנית ובסופו של דבר גדלו במחירים קבועים וחזרו אל קצת יותר מגובהם המקורי. ראייתן במחירים קבועים היא מוחלטת במהותה ומתעלמת מהעלייה המתמשכת ברמת החיים כפי שהיא מתבטאת בגידול בתוצר, ולפיכך השחיקה גדולה יותר מזו שמשקפת במחירים הקבועים (כפי שאפשר לראות בתרשים 1). בגמלאות הקשורות לתמיכה במשפחות עם ראש משק בית בגיל העבודה - אבטלה, ילדים והבטחת הכנסה - הפגיעה מאז מדיניות הקיצוצים היתה חדה יותר (תרשים 4). בקצבאות הבטחת הכנסה הקיצוץ היה קשה והחמיר בעקביות עד 2011 ומאז התייצב על הרמה הנמוכה - קיצוץ של כ-44%. בקצבת הילדים היה בסך הכל עד 2014 קיצוץ מצטבר של כ-51% עם צמצום זמני של

הקיצוץ בשנים 2004-2012. דמי האבטלה עברו גם הם תהפוכות: ב-2009 שופרו התנאים זמנית, כתגובה למשבר בעולם, ולאחרונה שופרו תנאים נוספים - למובטלים היומיים.

הקשחת הגמלאות הסלקטיביות נראית בבירור בתרשים 5: שיעור המשפחות העניות שמקבלות הבטחת הכנסה (בגיל העבודה) או השלמת הכנסה (בזיקנה, כולל שאירים) גדל תחילה עד 2002, אך הקיצוצים בתחילת שנות ה-2000 פגעו מאוד בשיעור הכיסוי של קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה. ב-2012 ו-2013 חל שיפור מתון יחסית לפגיעה בתחילת התקופה הנסקרת, וכיום פחות ממחצית המשפחות שחיות בעוני מקבלות קצבאות אלה.

ב-2012 ו-2013 חל שיפור מתון יחסית לפגיעה בתחילת התקופה הנסקרת, וכיום פחות ממחצית המשפחות שחיות בעוני מקבלות קצבאות אלה

תרשים 5
מקבלי גמלאות קיום בהשוואה למשפחות העניות, 1997-2013



3. תקבולי הביטוח הלאומי ב-2014 ובמבט היסטורי

הביטוח הלאומי ממומן באמצעות דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים והשתתפות המדינה: ב-2014 שיעור המימון באמצעות דמי ביטוח (כולל שיפוי המעסיקים) הגיע לכ-61% מהתקבולים לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 1). כ-10% נוספים ממומנים באמצעות תקבולי ריבית שהממשלה משלמת למוסד עקב השקעת קרן העודפים ("ה'רזרבה'") שנצברה בעקבות עודפי דמי ביטוח מן העבר. מאחר שמקור העודפים הוא בעיקר דמי ביטוח, יש להתייחס גם לתקבולי הריבית כאל מימון בידי המבוטחים אף שבפועל מי שמשלם הוא הלווה, כלומר הממשלה. לפי חישוב זה, מהתקציב הביטוחי כ-70% ממומנים באופן ישיר ועקיף בידי המבוטחים מכל הזמנים, ויתר ה-30% ממומנים בידי הממשלה באמצעות השתתפותה בסעיף 32 - סעיף המבטא את הסולידריות במערכת הביטוחית שממומנת מתקציב המדינה. שיעור המימון של תקציב הביטוח הלאומי כפי שהוא מוצג

מהתקציב הביטוחי כ-70% ממומנים באופן ישיר ועקיף בידי המבוטחים מכל הזמנים, ויתר ה-30% ממומנים בידי הממשלה

בלוח 1 כולל את דמי הביטוח (כולל שיפוי המעסיקים) ואת תקבולי הריבית, ללא הסבסוד הגלום בריבית של איגרות החוב עיבל³ (תרשים 6), ואת הפיצויים מצד ג' (בעיקר התחשבות עם חברות הביטוח).

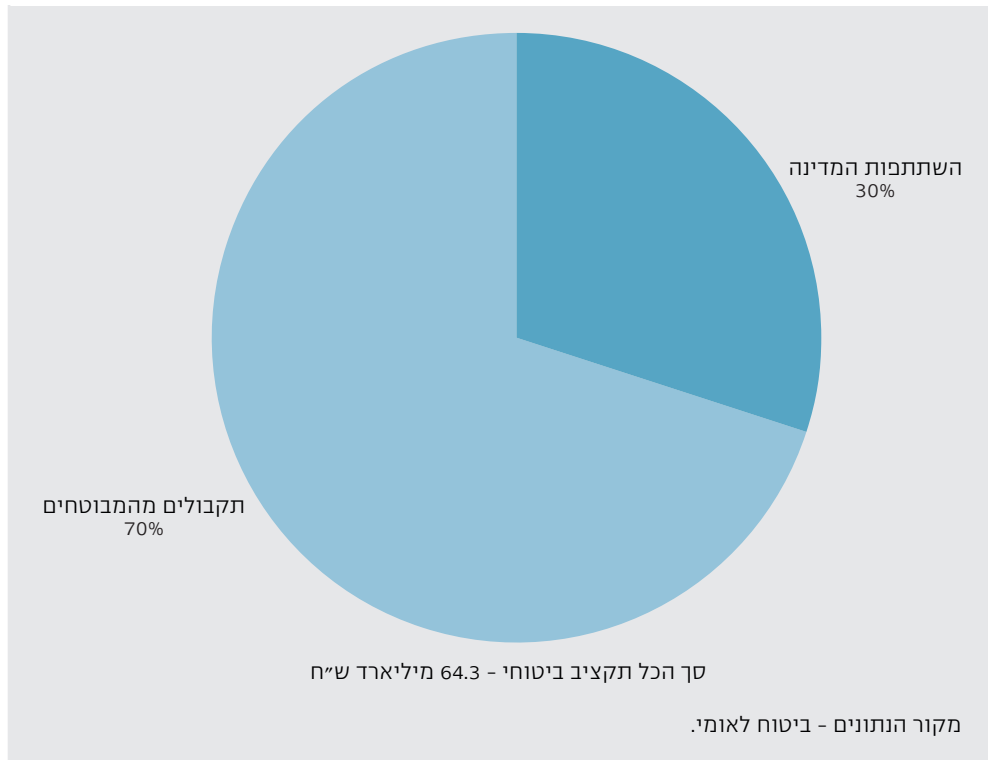
הסבסוד הגלום בריבית של אג"ח עיבל (לוח 1) כלול כאן כהשתתפות המדינה בדומה לסעיף 32, שכן מהותית אין הבדל בין ההשתתפות בסעיף 32 לבין ההשתתפות באמצעות סבסוד ריבית. לפני כמה שנים הממשלה החליטה לבטל את הסבסוד אך היא לא ביצעה החלטה. בדוח האחרון שלו קרא מבקר המדינה לרשום את סכום הסבסוד בצורה גלויה⁴.

מימון הביטחון הסוציאלי כולו (כלומר כולל הקצבאות שבמימון מלא של המדינה) מביא את שיעור מימון הממשלה מ-30% ל-40%. היקף סבסוד הריבית משתנה לאורך זמן שכן הוא תלוי בגובה של ריבית השוק; ככל שזו נמוכה יותר הסבסוד גדול יותר (תרשים 7). ב-2014 ריבית השוק הנמוכה גרמה לסבסוד להגיע ל-4% מכלל צורכי המימון. הסבסוד הממוצע בשנים 1998-2014 היה 2.7%.

ב-2014 ריבית השוק הנמוכה גרמה לסבסוד להגיע ל-4% מכלל צורכי המימון

תרשים 6

התקציב הביטוחי (גמלאות לפי חוק) לפי מקור המימון, 2014



3 בדרך כלל מוצגים תקבולי הריבית על חובות הממשלה למבוטחים כמקשה אחת. כאן שני החלקים מוצגים לראשונה בנפרד: תקבולי הריבית ללא הסבסוד הגלום באג"ח עיבל (לפי אומדן של מינהל המחקר והתכנון), והסבסוד. מקורם של תקבולי הריבית הלא-מסובסדים הם עודפי התקבולים לאורך זמן והסבסוד מהווה השתתפות המדינה בתקציב הביטוח הלאומי. יצוין שהגישה כאן תואמת את הדרישה של מבקר המדינה בדוח האחרון שלו, לפיו הסבסוד של המדינה חייב להופיע בשקיפות.

4 דרישה זו של מבקר המדינה מקובלת על הביטוח הלאומי ולכן בלוח 1 מוצג סבסוד הריבית בצורה שקופה לציבור.

לוח 1
 הרכב תימון הביטוח הסוציאלי (נתונים שוטפים ואחוזים)

התקציב הלא ביטוחי (סעיף פ' חוקים והסתכמים אחרים) והשתתפות בתקציב הביטוחי	השתתפות הממשלה				התקציב הביטוחי				תקבולי התקציב הביטוחי	סך הכל	שנה		
	סכומי של איגרות החוב עיבל	האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי (סעיף 32)	סך הכל	מספרים אחוזים	פיצויים מצד שלישי	ריבית מקרן ההשקעות (לא כולל סכומי ריבית)	דמי ביטוח כולל שיפוי המעסיקים	סך הכל					
42	6,349	818	7,392	29	8,211	74	2,698	17,052	71	19,824	28,035	34,384	1998
42	7,067	702	8,117	29	8,819	78	3,028	18,685	71	21,791	30,610	37,677	1999
41	7,935	640	8,334	27	8,974	70	3,267	20,751	73	24,088	33,061	40,996	2000
44	9,539	788	9,940	30	10,728	94	3,289	22,236	70	25,618	36,347	45,886	2001
45	10,352	716	10,504	29	11,220	172	3,549	23,113	71	26,835	38,055	48,407	2002
43	9,195	592	10,796	30	11,389	417	3,862	22,809	70	27,087	38,476	47,671	2003
42	8,355	751	10,989	30	11,741	340	3,866	23,021	70	27,226	38,967	47,322	2004
43	8,395	1,009	11,700	31	12,709	231	3,859	24,301	69	28,392	41,101	49,496	2005
43	8,745	924	12,569	31	13,493	239	4,369	25,240	69	29,847	43,340	52,085	2006
44	8,668	1,271	13,855	33	15,127	299	4,310	26,290	67	30,898	46,025	54,693	2007
44	8,988	1,493	14,905	33	16,398	357	4,675	27,827	67	32,859	49,258	58,246	2008
44	9,659	1,563	15,619	34	17,182	441	5,103	28,128	66	33,672	50,853	60,512	2009
41	9,756	1,646	14,291	30	15,937	493	5,359	31,335	70	37,186	53,123	62,879	2010
42	9,882	1,922	17,298	33	19,220	429	5,382	33,735	67	39,547	58,766	68,648	2011
43	10,127	1,923	18,206	33	20,130	476	5,770	34,569	67	40,814	60,944	71,070	2012
42	10,194	2,366	18,115	32	20,481	646	5,382	36,969	68	42,997	63,479	73,672	2013
40	10,513	2,551	17,015	30	19,567	565	5,261	38,930	70	44,755	64,322	74,835	2014

4. הביטוח הלאומי – מבטח סוציאלי או סוכן של הממשלה?

תשלומי הקצבאות מהווים רשת ביטחון סוציאלי לציבור. קיים הבדל עקרוני בין התשלומים הממומנים בדמי הביטוח (החלק הביטוחי) לבין אלה הממומנים במיסים (החלק הלא ביטוחי): החלק הביטוחי יוצר למבוטח זכאות **המוקנית** מתשלום דמי ביטוח והיא אינה אמורה להיות תלויה במצב תקציב המדינה או בסדרי העדיפויות של הממשלה. לעומתו החלק הלא-ביטוחי תלוי בסדרי העדיפויות של הממשלה וביכולתה לממן אותו, ואלה עלולים להשתנות עם המצב המקרו-כלכלי ולחצי התקציב או עם התפישות החברתיות של הממשלה המכהנת. כך שאם מערכת הביטוח הסוציאלי עצמאית דיה ואינתה פיננסית, הזכאות אמורה להיות יציבה יותר מבחינת המבוטח.

אחד הגורמים המקשים על עצמאות הביטוח הסוציאלי הוא העובדה שלמבטח (הביטוח הלאומי) שני תפקידים במקביל - מבטח וסוכן של הממשלה, מצב הגורם לטשטוש העצמאות של המערכת מנקודת ראות המבוטח. סתירה זו מחריפה ככל שתפקיד הסוכן (תשלום קצבאות לא-ביטוחיות וגביית דמי ביטוח בריאות) גדל יחסית לתפקיד כמבטח ולעיתים מתנגש עם זכויות הביטוח⁵ - תשלום קצבאות ביטוחיות וגביית דמי ביטוח **לאומי**. ככל שהמצב ברור פחות, כך נתפס המוסד לביטוח לאומי בעיני המבוטח פחות כנאמן שלו ויותר כסוכן הממשלה, ויעידו על כך כינויו של המוסד בקרב הציבור כ"מס הכנסה ב" ודמי ביטוח בריאות כ"מס בריאות".

גורם שחיקה מרכזי נוסף בתפקידו של המוסד כמבטח טמון באי-ודאות בנוגע לקרן העודפים, לנוכח העובדה שהממשלה (הלווה) לא שמרה על העתודות בחשבון נפרד כדי לאפשר שימוש בהן בעת הצורך. בניגוד ליתר חובות הממשלה, החוב למבוטחים אף לא רשום כחוב ממשלתי להם, כפי שרשום יתר החוב לציבור מחזיקי איגרות החוב של הממשלה - סך של כ-180 מיליארד ש"ח (כ-18% תוצר), אף שהוא מהווה חוב ציבורי לכל דבר ועניין. אילו היו רושמים את החוב כראוי, שיעורו של כלל החוב הציבורי בתוצר לא היה 67.6% כפי שמתפרסם בדוח בנק ישראל⁶, אלא כ-85.6% אחוזי תוצר!

בלבול נוסף בנוגע לעצמאות המוסד נובע מרישום של הוצאות האשפוז (**מענק האשפוז** בסך כ-2.7 מיליארד ש"ח ב-2014) כגמלה של הביטוח הלאומי משום שהוא המשלם אותו, אף שלמעשה מדובר בהוצאה המתאימה להיות רשומה בתקציב הבריאות, בייחוד מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. גם אם לפני חקיקת החוק היה היגיון ברישום תשלומי האשפוז כגמלה לילודת ולילוד, הדבר היה אמור להשתנות ב-1995 עם חקיקת החוק. רישום הסכום בביטוח הלאומי יוצר מצב מלאכותי של העדר איתנות פיננסית של המוסד, הגדול יותר מהמצב האמיתי. רישום נכון היה מקטין מאוד את הבעיה⁷.

קרן העודפים מהווה רשת ביטחון, הנחוצה להקל בתקופה של פגיעה באיתנות הפיננסית וכאשר מגבשים תוכנית לתיקון הבעיה, או בתקופה הנדרשת כדי להשיג את אישור הממשלה והכנסת לתוכנית. כך למשל פרסם הביטוח הלאומי ב-2013 בהבלטה רבה את הדוח האקטוארי, תוך הדגשת הבעיה האקטוארית, וקעת, ב-2015, הוא מכין לממשלה הצעות שנועדו לפתור בעיה זו. הרזרבה דרושה אפוא כדי לגשר על הזמן שעובר בין ההכרה בבעיה לבין החלטת הממשלה על התוכנית, שינוי החקיקה וביצוע התוכנית בפועל.

החוב למבוטחים לא רשום כחוב ממשלתי להם, כפי שרשום יתר החוב לציבור מחזיקי איגרות החוב של הממשלה - סך של כ-180 מיליארד ש"ח

קרן העודפים מהווה רשת ביטחון, הנחוצה להקל בתקופה של פגיעה באיתנות הפיננסית

5 כך למשל מקוויים חובות של מבוטחים בדמי ביטוח **בריאות** למערכת הבריאות בקצבאות הביטוח הלאומי, כלומר זכויות המבוטח בביטוח הלאומי נפגעות עקב חובותיו למערכת הבריאות.
6 ראו פרק 6, **דוח בנק ישראל 2014**, עמ' 139.
7 אומדן להיקף ההשפעה ראו **דוח הביטוח הלאומי 2013** (פרק א' עמ' 26, תרשים 3): העברת מענק האשפוז אל מחוץ לקצבאות הביטוח הלאומי מבלי לגרוע מדמי הביטוח הקיימים של הביטוח הלאומי, מביאה לשיפור האיתנות הפיננסית המתבטא בדחיית חיסול יתרת הקרן בכ-8 שנים.

כיום יש גירעון **כרוני** בתקציב השוטף של הממשלה, אף שהביטוח הלאומי מפקיד בכל שנה את עודפיו בתקציב המדינה, בהיקף של כ-2-5 מיליארד ש"ח לשנה. במצב כזה העצמאות של מערכת הביטחון הסוציאלי מתערערת, שכן הצטברות הפקדות אלה, כלומר התוספת לזרובה של הביטוח הלאומי, נבלעת בגירעון השוטף של הממשלה, ולכן צבירת הרזרבה היא תיאורטית בלבד. מבחן האמינות של הממשלה למחויבותה לחוב הזה יבוא עם התקרבות המועד שבו העודף השוטף של הביטוח הלאומי יהפוך חלילה לגירעון שוטף עקב התהליך הדמוגרפי של הזדקנות האוכלוסייה, בהנחה שלא יינקטו צעדים מתקנים עד אז. אילו הרישום של החוב היה נעשה לפי עקרונות חשבונאות תקינים, גירעון הממשלה היה אמור להיות גדול בכ-6-7 מיליארד ש"ח בשנה **והעודף** בתקציב הביטוח הלאומי היה גדל בכמחצית מכך (ראו גם את הדוח האקטוארי האחרון⁸). אם הממשלה תרצה להתמודד עם מצב זה, יהיה עליה לנקוט כמה צעדים (ראו להלן סעיף 6), בהם העלאת מיסים או קיצוץ בתקציבים אחרים שלה כדי לכבד את החזר החוב למוסד, בהתאם ללוח הסילוקין של החוב למבוטחים (כ-15 מיליארד ש"ח לשנה כיום: כ-10 מיליארד החזר קרן וכ-5 מיליארד תשלומי ריבית, לא כולל הרכיב המסובסד⁹). צעד כזה ינתק את הקשר המיידית הקיים כיום בין השתנות העודף בביטוח הלאומי לבין גירעון הממשלה. בכך הצעד יגביר משמעותית את עצמאות מערכת הביטחון הסוציאלי.

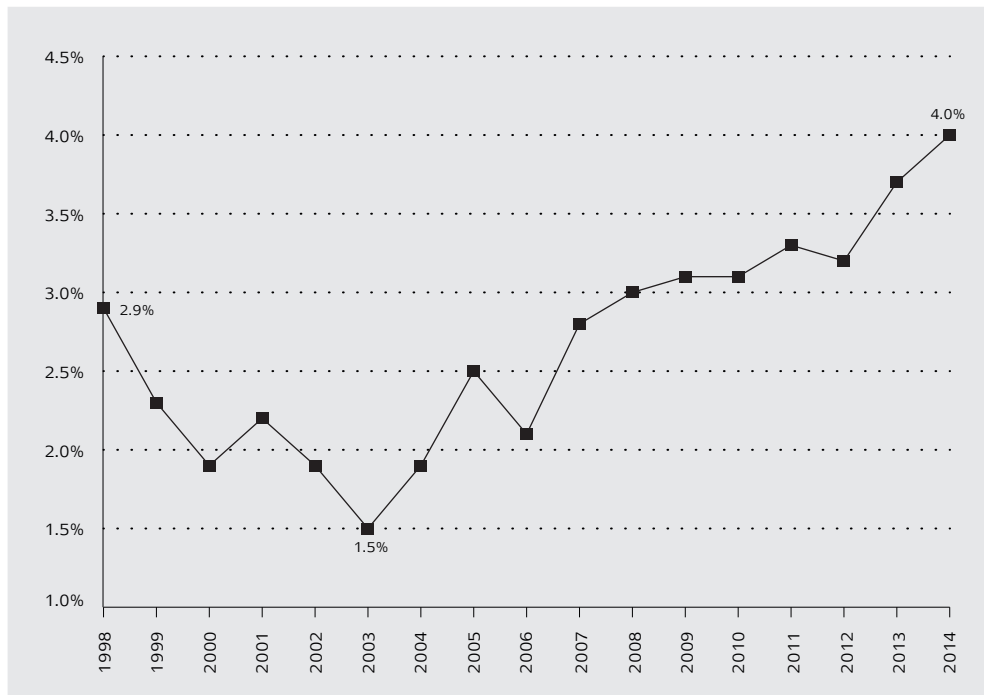
הרכיב הביטוחי התפתח בעקביות מיום הקמתו של הביטוח הלאומי ב-1 באפריל 1954 עד 1980. ב-1981-1982 החליפה המדינה את מדיניות הסעד במערכת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה - שתי

העצמאות של מערכת הביטחון הסוציאלי מתערערת, שכן הצטברות הפקדות אלה, נבלעת בגירעון השוטף של הממשלה

אם הממשלה תרצה להתמודד עם מצב זה, יהיה עליה לנקוט כמה צעדים, בהם העלאת מיסים או קיצוץ בתקציבים אחרים שלה

תרשים 7

סבסוד הריבית כשיעור מתקציב המוסד לפי חוק הביטוח הלאומי, 1998-2014



⁸ <https://www.btl.gov.il/Publications/aktuarial/Documents/2010Triennial%20Report.pdf>

⁹ דרך מקורית ושונה היא לפעול כמו נרווגיה ולהבטיח את החוב של הממשלה למבוטחים באמצעות ההכנסות מאוצרות הטבע - בייחוד מעתודות הגז שהתגלו בשנים האחרונות בחופי ישראל.

מערכות שמבחני הכנסה בהן (כלומר תשלום סלקטיבי של הקצבאות) הם חלק מתבקש¹⁰. זו הסיבה ששני ענפים אלה ממומנים מאז הקמתם מתקציב המדינה (סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקים אחרים). לאחר מכן הוספו תשלומים שונים שהביטוח הלאומי משלם בעבור המדינה, שאין להם קשר לביטוח הסוציאלי. כיום הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי גדולות בהיקפן יותר מפי שישה מאלה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

5. סוגי הגמלאות על-פי מטרות הביטחון הסוציאלי

א. פעילות הביטוח הלאומי במושגים של צדק

כדי לעצב כראוי את פעילות הביטוח הסוציאלי חשוב לבחון אותה לאור מטרות היסוד שלה, המנוסחות במושגים של צדק (תרשים 8).

מושגי הצדק הרלוונטיים בהקשר לביטוח הסוציאלי הם:

- **צדק החלוקה** - מתמקד בחלוקה מחדש של הכנסות (בדרך כלל באמצעות קצבאות ומיסים פרוגרסיביים) כדי לצמצם את האי-שוויון בהכנסות (מטרות 2 ו-3). אפשר להבחין בין שני רכיבים שלו:
 - **צדק אופקי**, הדואג לכך שאנשים דומים (או דומים במצב הרווחה שלהם) יהיו זכאים ליחס דומה. לשם כך פותחו למשל סולמות שקילות, שמטרתם ליצור מכנה משותף מבחינת רווחתם בין משפחות שונות בגודלן ובמאפיינים אחרים שלהן.
 - **צדק אנכי**, השואף לכך שאנשים בעלי הכנסות נמוכות יהיו זכאים לקצבה יחסית גבוהה יותר מאנשים במצב כלכלי משופר, או שתשלומי המס לבעלי הכנסות גבוהות יהיו גבוהים יותר מאשר לבעלי הכנסות נמוכות וכד'. אפקט זה מושג למשל באמצעות קצבה אוניברסלית ואחידה, או במערכת המיסוי באמצעות מס הכנסה פרוגרסיבי.
- **צדק רב-דורי** - דואג לשמירה על זכויות של מי שעדיין לא נולדו או לא משתתפים בתהליך קבלת ההחלטות (ילדים) בנוגע לפעולות הדור הנוכחי (מטרה 6). לפעולות אלה עלולה להיות הטיה לטובת הדור הקיים, בין היתר עקב השיטה הדמוקרטית שמטבעה הילדים והדורות הבאים אינם מעורבים בה. כך למשל מתייחסת סוגיית האיתנות הפיננסית והחברתית למושג זה של צדק.
- **צדק מריטוקרטי**¹¹ - נועד לאזן את צדק החלוקה (מטרה 5). בעוד שהצדק החלוקתי מתייחס לצורכי האדם בצורה שוויונית ולהטלת מיסים גבוהים למי שיכולתם הכלכלית גבוהה יותר, הצדק המריטוקרטי מדגיש את זכותו של האדם על הערך המוסף של מה שיצר במו ידיו. על-פי עקרון זה נקבעת רמתן של הגמלאות מחליפות השכר כשיעור מהשכר האחרון, שכן הן מנסות לספק תמורה ביטוחית בעת אירוע של פגיעה בשכר (למשל באמהות או בפגיעה בעבודה). לפי שיקול הצדק המריטוקרטי, מוצדק שדמי הביטוח למימון גמלאות מחליפות שכר לא יעלו באופן פרוגרסיבי אלא למשל ביחס ליניארי. מאחר שגמלאות אלה הן מעמודי התווך של מערכת ביטוח סוציאלי, צדק מריטוקרטי שייך ליסודות של מערכת הביטחון הסוציאלי לא פחות מדרישת הסולידריות החברתית, כפי שהיא משתקפת בקצבאות האוניברסליות.

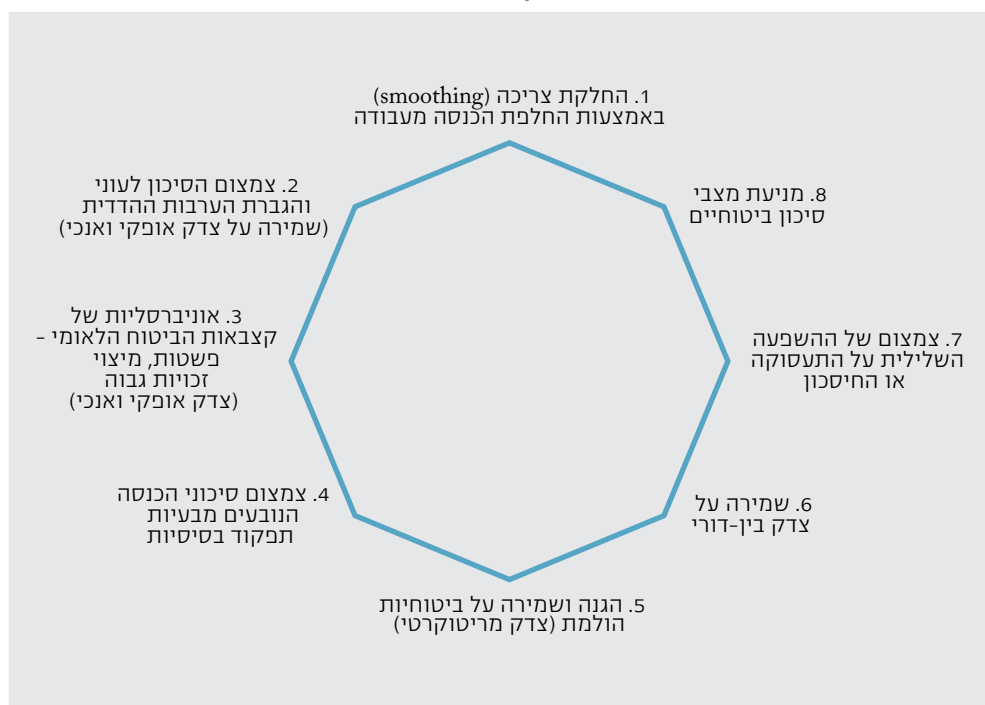
10 יש אמנם יוצאים מן הכלל כמו הצעתו של מילטון פרידמן בנוגע להכנסה בסיסית (basic income) שנועדה להיות אוניברסלית, אך יש בה דרישות לצמצום מערכת הביטחון הסוציאלי שפוסלות אותה.

11 נגזר מ-merit, ובתרגום בלתי אמצעי: "מגיע לי".

מטרות הביטחון הסוציאלי שונות זו מזו מבחינת מושגי הצדק הרלוונטיים לקביעת גובה הקצבאות ועקרונות המימון שלהן. לכן חשוב להבין את הקשר בין ענפי הביטוח העיקריים לבין המטרות הבסיסיות של הביטחון הסוציאלי. חלוקת הקצבאות לאשכולות על-פי ענפים בעלי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של תנאיהן ומימונן¹². אפשר למנות ארבעה סוגים עיקריים של קצבאות: קצבאות מחליפות שכר, קצבאות אוניברסליות, קצבאות (או החזר הוצאות) להבטחת תפקוד בסיסי, וקצבאות של קיום מינימלי בכבוד. ישנן מטרות נוספות, הנוגעות להגברת האיתנות הפיננסית, לבלימת תמריצים שליליים לתעסוקה ולחיסכון ולהקטנת סיכונים באמצעות פעילות מונעת (תרשים 8).

חלוקת הקצבאות לאשכולות על-פי ענפים בעלי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של תנאיהן ומימונן

תרשים 8 מערכת הביטחון הסוציאלי – מטרות



ב. גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה (מטרה 1)

גמלאות אלה משולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם ועקב כך הכנסתם נפגעת. הן נועדו לסייע ליחיד ולמשפחתו לשמור על רמת החיים שהתרגלו אליה מבחינת צריכת מוצרים ושירותים (בלשון הכלכלנים: הן מאפשרות "להחליק את הצריכה על פני זמן"¹³). הגמלאות האלה משולמות בעקבות

12 ועדת האיתנות הפיננסית הגדירה את האשכולות בהיבט של איוון בין הגמלאות לתקבולים ולא התייחסה למטרות הבסיסיות של הגמלה ולהבדלים בסיכונים הכרוכים בה, כמקובל וכפי שהאשכולות מוצגים בפרק זה.

13 זו הטענה שבבסיס תורת ההכנסה הפרמננטית של מילטון פרידמן - Friedman, M. (1957). A theory of the consumption function ושל תורת מחזור החיים של אלברט אנדו ופרנקו מודיליאני - Ando, A. & Modigliani, F. (1963). The "Life Cycle" hypothesis of saving: Aggregate implications and tests

אירועים כמו לידה, אבטלה, פגיעה בעבודה, או נכות מעבודה¹⁴. מכל קצבאות הביטוח הסוציאלי זיקתן למושג הצדק המריטוקרטי היא הגבוהה ביותר: הן מקנות למבוטח תחושה של "ביטוחיות" – התשלום נקבע על-פי הישגיו הכלכליים עד כה, והזכות לו מוקנית מכוח תשלום מתמשך של דמי ביטוח.

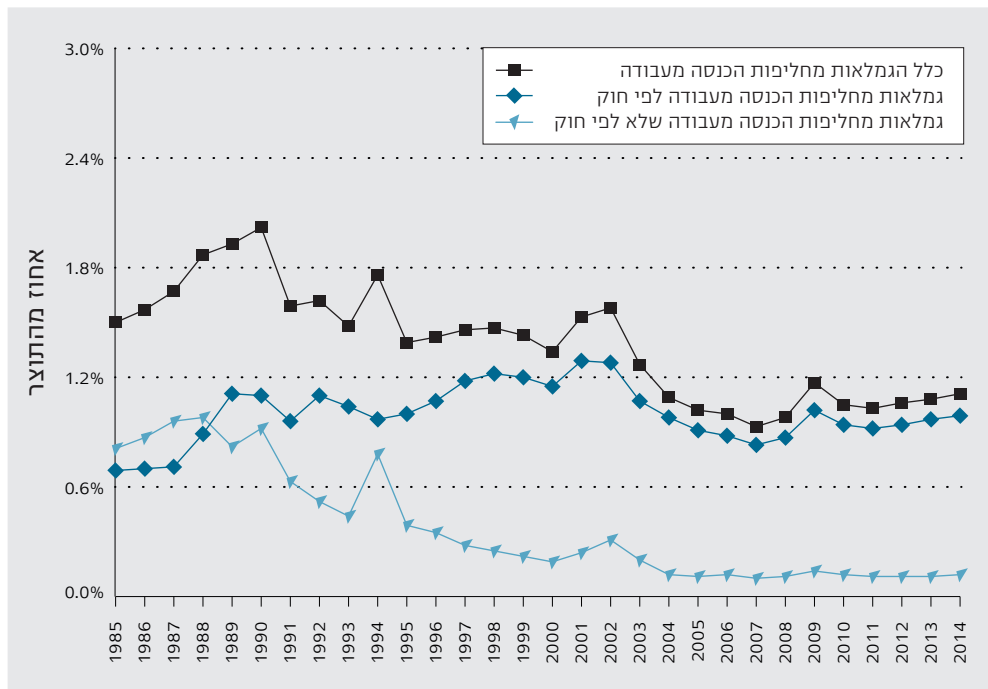
הצבת מבחני הכנסה
בתנאי הזכאות
לגמלאות מחליפות
שכר היא בבחינת נטע
זר הפוגע בתחושת
הביטוחיות

הצבת מבחני הכנסה בתנאי הזכאות לגמלאות מחליפות שכר היא בבחינת נטע זר הפוגע בתחושת הביטוחיות. השמירה על העיקרון המריטוקרטי בקצבאות אלה היא שמצדיקה גם גבייה מוגברת של דמי ביטוח מאנשים בעלי הכנסות גבוהות יותר מבלי שהתשלום ייתפס כמיסוי פרוגרסיבי, שכן הקצבאות הללו גדלות כאמור עם השכר. דוגמה להפרת העיקרון הזה הם דמי אבטלה: התקרה לתשלום היא בגובה השכר הממוצע בעוד המקסימום לגביית דמי ביטוח הוא חמש פעמים השכר הממוצע, ובעבר אפילו עשר פעמים. פער זה מטשטש ואף פוגע בתחושת הביטוחיות (מטרה 5). גם ההבדל במספר ימי תשלום דמי האבטלה לפי גיל ומצב משפחתי פוגע בביטוחיות, וזו מעין אפליה לא עניינית, שכן תנאי הגמלה צריכים להיקבע על-פי כללים אחידים, לדוגמה צבירת תקופת אכשרה. צמצום ימי הזכאות לצעירים ל-50 ימים בלבד, לדוגמה, בהשוואה למובטל בן 45 או יותר שזכאי ל-175 ימים, והגבלת גובה הקצבה לשכר הממוצע, הם דוגמאות לפגיעה של ממש בעקרון הביטוחיות ומשום כך גם בתפקודו של הביטחון הסוציאלי כביטוח סוציאלי.

יותר משמדובר כאן במתח בין מטרות הסולידריות (מטרות 2 ו-3) לבין שמירת הביטוחיות של

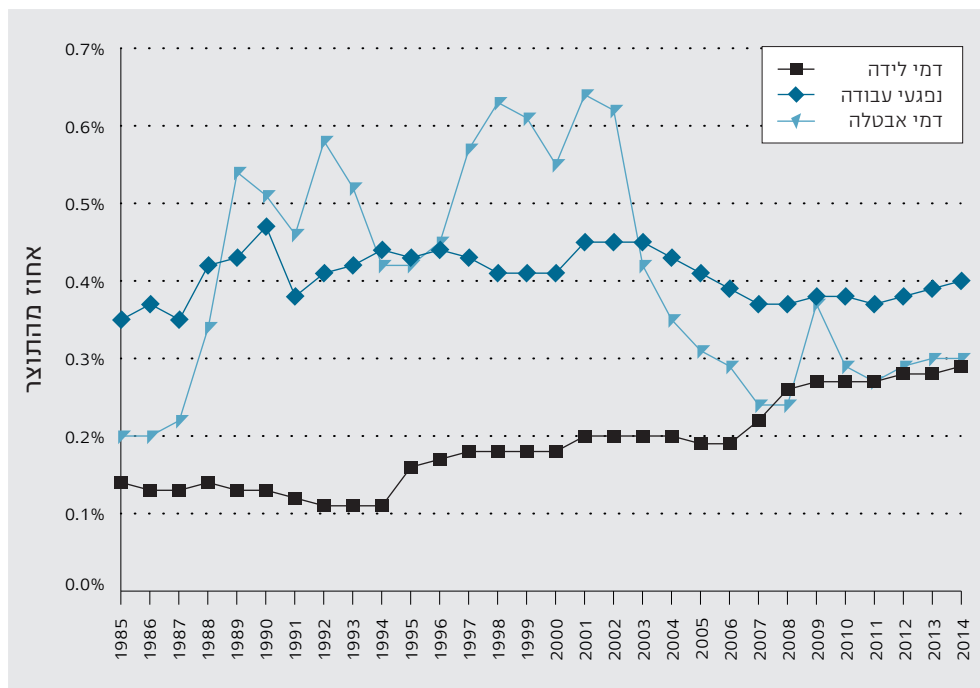
תרשים 9

ההוצאה על גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה (אחוז מהתוצר), 1985–2014



14 יש מי שרואים גם בקצבת הזיקנה גמלה מחליפת שכר אך החלטנו שלא לכלול אותה באשכול זה משום שרמתה אוניברסלית וללא זיקה לרמת ההכנסה האחרונה של הפרט. יתרה מזו: היא משולמת גם למי שלא עבד כלל ולכן מודגש בה הרכיב של צדק החלוקה והאוניברסליות.

תרשים 10
ההוצאה על גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה
במימון המבוטחים (אחוז מהתוצר), 1985–2014



הקצבה (מטרות 1 ו-5), נראה שהפגיעה באופי מחליף השכר, למשל של דמי האבטלה, היא בעיקר סוג של סלקטיביות תקציבית. הסיבה היא שאין כאן שיפור במצב המשתכרים שכר נמוך (הם מקבלים לפי הכלל של 70% מהשכר האחרון) אלא הרעה של תמורת הביטוח של המשתכרים מעל השכר הממוצע, ששכרם אינו גבוה, והוא יכול להיות אופייני אפילו למשפחות עובדות שחיות בעוני ובוודאי למשפחות ממעמד הביניים הנמוך. לפיכך הפגיעה בביטוחיות היא לא רק בבעלי שכר גבוה אלא גם בעובדים בעלי רמות שכר נמוכות יותר. עם זאת, הגמלאות מחליפות השכר שמרו על יחס פחות או יותר קבוע יחסית לתוצר (תרשים 9).

הפגיעה בביטוחיות היא לא רק בבעלי שכר גבוה אלא גם בעובדים בעלי רמות שכר נמוכות יותר

ההתפתחות ההיסטורית של כל גמלה מהגמלאות מחליפות השכר שונה (תרשים 10): בשלושת העשורים האחרונים דמי הלידה לא רק שמרו על רמתם יחסית לרמת החיים אלא אף עלו ומשקלם בתוצר יותר מהוכפל; הקצבה לנפגעי העבודה שמרה על יחס גבוה ויציב; ורק דמי האבטלה, אשר כמעט שני עשורים מילאו תפקיד סוציאלי וכלכלי חשוב כקצבה אנטי מחזורית - החלו להידרדר במהירות בשנים 2002-2004, בעקבות הקיצוצים במערכת הביטחון הסוציאלי. החיזוק הזמני של דמי אבטלה, ב-2009, באמצעות הסכם מיוחד שנועד לבלום את השפעת המשבר העולמי על התעסוקה בישראל, דחה במקצת את ירידתם שוב לרמה נמוכה. התיקון האחרון בנוגע למוטבטלים יומיים שיפר כמעט את תפקיד הגמלה כמגנה מפני אבטלה, אך עיקר הפגיעה של תחילת שנות ה-2000 ניכרת עדיין בבירור.

ג. גמלאות אוניברסליות (מטרה 3)

הגמלאות האוניברסליות מאופיינות בתשלומן ללא מבחן הכנסה (מטרה 3). העיקריות בהן הן קצבת הילדים וקצבאות הזיקנה והשאירים¹⁵, והן משולמות על-פי גילו של המבוטח או גיל ילדיו. הקצבאות האוניברסליות משקפות את הסולידריות של מערכת הביטוח הסוציאלית, שכן הפרוגרסיביות (צדק אנכי - מטרה 2 בתרשים 7) מושגת ללא הפעלת מבחן הכנסה, כלומר מבלי לפגוע ביעילות המערכת. בהיותן אחידות, קצבאות אלה פועלות לקידום הצדק האנכי תוך שמירה על פשטות המערכת, וזו מביאה לשיעור המיצוי הגבוה ביותר (מיצוי מלא) שלהן¹⁶.

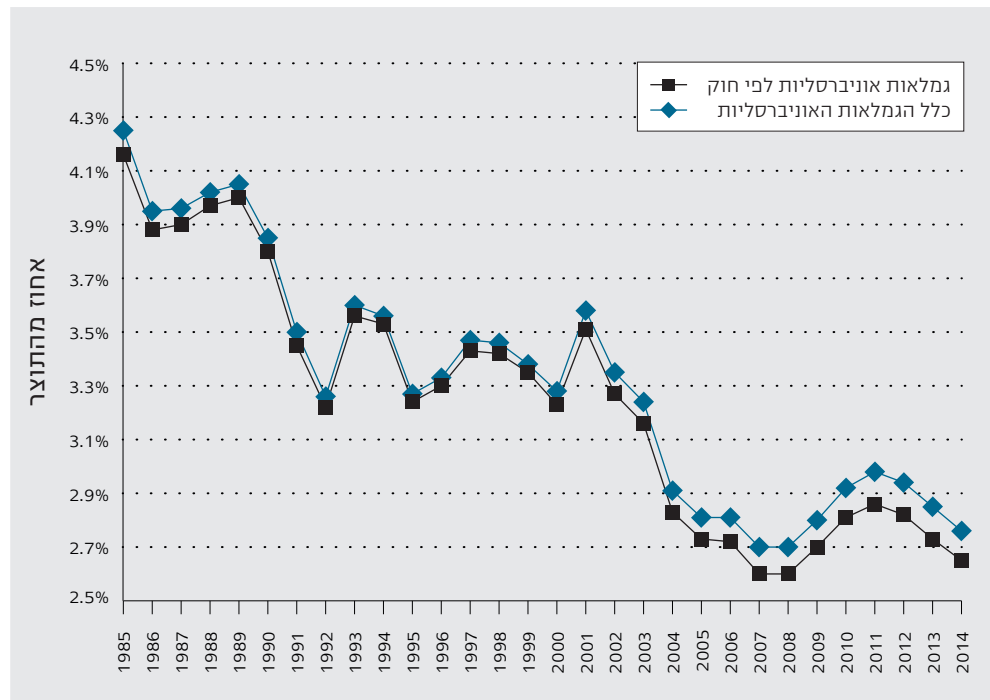
אחת הפגיעות הקשות ביותר בקצבאות של הביטוח הסוציאלי היתה בקצבת הילדים

אחת הפגיעות הקשות ביותר בקצבאות של הביטוח הסוציאלי היתה בקצבת הילדים - שקוצצה בהדרגה מכ-1.5% תוצר ב-1985 לכשליש מכך ב-2013 (תרשים 12). גם קצבת הזיקנה הופחתה בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 באופן ניכר - בכ-0.7% תוצר, בעיקר עקב הצמיחה המהירה של התוצר לנפש. הקצבאות האוניברסליות הצטמצמו מאוד יחסית לרמת החיים של המשק, כפי שהיא נתפסת על ידי הצגת הקצבאות במונחים של אחוזי תוצר.

הירידה בשיעור התמ"ג של קצבת הזיקנה מ-1991 עד אמצע שנות ה-90 מוסברת בשיעור הצמיחה לנפש של התוצר הגבוה באותה תקופה, שבה המשק הישראלי קלט בהצלחה עלייה המונית

תרשים 11

ההוצאה על הגמלאות האוניברסליות (אחוז מהתוצר), 1985-2013



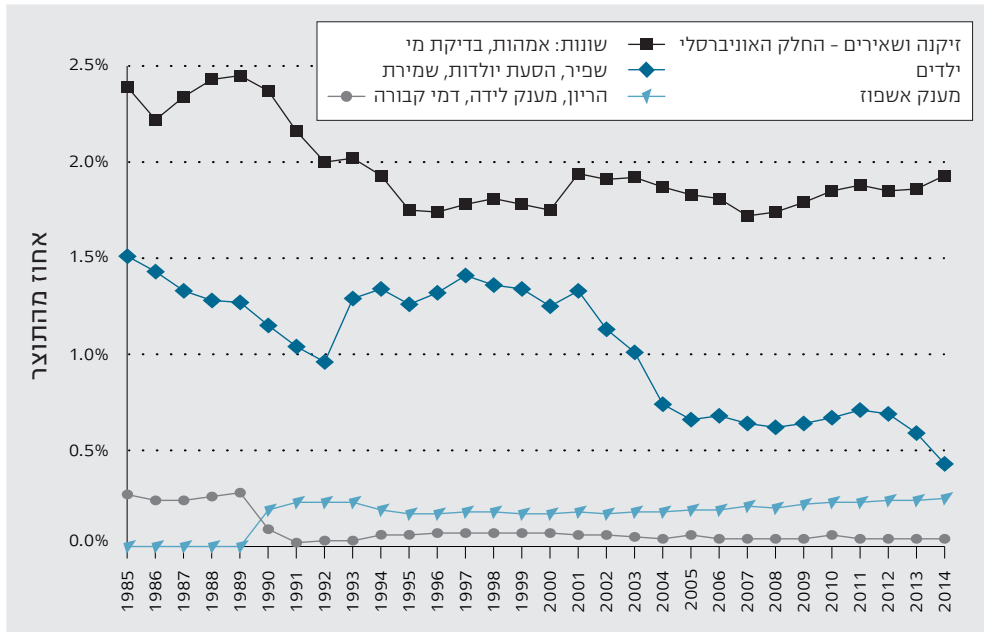
15 בהן למשל קצבת השאירים לאלמנות/ים, הכפופה למבחן הכנסה וקצבת הזיקנה בגיל המותנה שבה מופעל מבחן הכנסה ברמות שחר נמוכות יחסית. אלה אינן מופיעות כאן אלא תחת הקצבאות הסלקטיביות הנדונות בהמשך.

16 גמלת הניידות, המשולמת ללא מבחן הכנסה, נכללה כאן כגמלת תפקוד בעלת אופי ביטוחי, אך שיקולים של טיפול בקבוצות לחץ כנראה גרמו לכך שהיא ממומנת מתקציב המדינה ולא מדמי הביטוח כפי שהיה ראוי, כלומר באמצעות תקציב הביטוח הלאומי.

וברובה משכילה, כך שהתוצר (המכנה) גדל במהירות יחסית לתשלומי הקצבאות לאוכלוסייה הזקנה המבוטחת (תרשים 12).

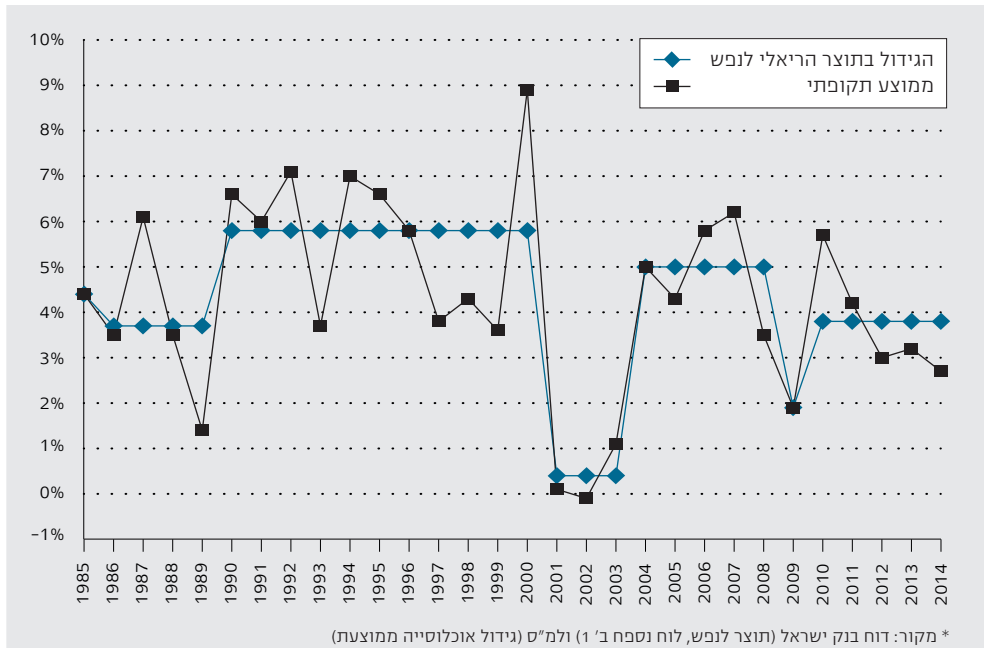
תרשים 12

ההוצאה על הגמלאות האוניברסליות לפי חוק (אחוז מהתוצר), 1985–2014



תרשים 13

הצמיחה הריאלית של התוצר לנפש (אחוזים), 1985–2014



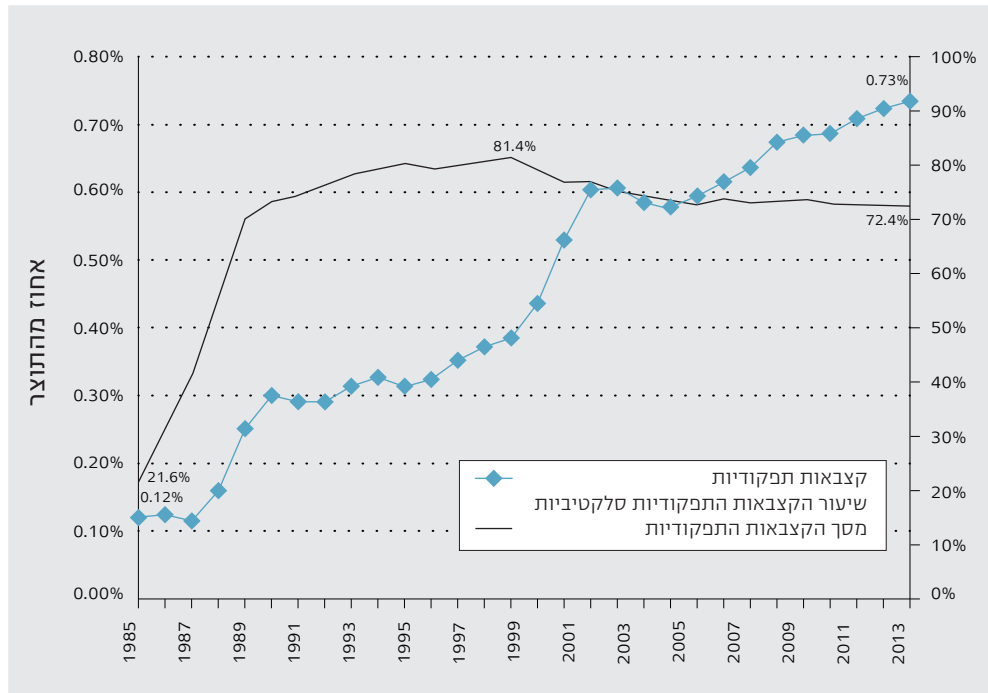
* מקור: דוח בנק ישראל (תוצר לנפש, לוח נספח ב' 1) ולמ"ס (גידול אוכלוסייה ממוצעת)

ד. גמלאות לתפקוד בסיסי (מטרה 4)

גמלאות אלה משולמות עקב ליקויים פיזיים או נפשיים, ולכן גובהן נקבע על-פי תוצאות של מבחני תפקוד כגון ה-ADL (activities of daily living) או ה-IADL (instrumental activities of daily living). עם גמלאות אלה נמנות גמלת הסיעוד, קצבת שר"מ, גמלת הניידות וגמלה לילד נכה¹⁷. הן מבטאות את העלות הגבוהה של ההוצאות לתפקוד הבסיסי, ולכן לא תיוותר די הכנסה בידי המבוטח כדי לממן הוצאות אלה. הגמלה המרכזית - הסיעוד - אף שהיא ממומנת באמצעות דמי ביטוח, **כוללת מבחן הכנסה**, ובכך היא הופכת לסלקטיבית (תרשימים 14 ו-15). המניע לסלקטיביות אינו מינימום לקיום אלא הצורך "לחסוך בתקציב" - מניע הזר לרעיון הביטוח. נכנה כאן אפוא את הסלקטיביות הזו **סלקטיביות תקציבית**, בשונה מסלקטיביות קיומית (כמו למשל בהבטחת הכנסה). אם מבחן ההכנסה פוגע בזכויות ברמות הכנסה האופייניות לשכבת הביניים, זו פגיעה ביטוחית קשה, ובמקרה זה הצמצום למחצית הקצבה פוגע בציבור גדול. יתרה מזו: הפגיעה בעשירים עקב הכנסות גבוהות אינה יעילה כי ממילא מספרם אינו גדול ולכן ה"חיסכון" אינו משמעותי מבחינת תקציב הביטוח הלאומי, והשפעתו על תקציב המדינה שולית ביותר (דרך הפקדת העודפים בתקציב הביטוח הלאומי). פגיעה זו היא אם כך מיותרת ולא יעילה.

הגמלה המרכזית - הסיעוד - אף שהיא ממומנת באמצעות דמי ביטוח, כוללת מבחן הכנסה, ובכך היא הופכת לסלקטיבית

תרשים 14
ההוצאה על גמלאות לתפקוד בסיסי - שיעור החלק הסלקטיבי
ואחוז מהתוצר, 1985-2014

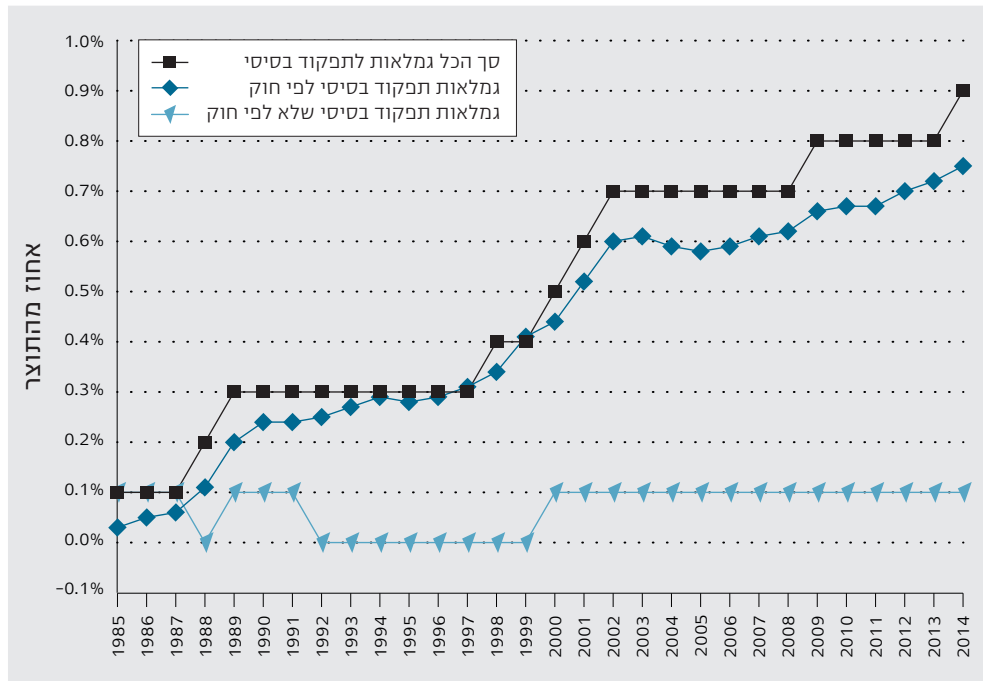


17 קצבאות נכות כללית ונכות מעבודה אינן נכללות באשכול זה אלא בגמלאות הסלקטיביות שיוצגו בהמשך (נכות כללית) ובגמלאות מחליפות שכן (נכות מעבודה ודמי פגיעה). גמלת הניידות אינה משולמת כאמור בקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי אלא ממומנת במלוואה בידי הממשלה.

הטענות בנוגע לפגיעה הביטוחית נכונות גם לקצבת תפקוד קלאסית נוספת, הקצבה לשירותים מיוחדים, הכפופה גם היא למבחן הכנסה. דווקא גמלת הניידות, שגם היא במהותה גמלת תפקוד ומתאימה כאמור להיות ביטוחית, ממומנת בכספי אוצר המדינה (סעיף 9 והסכמים), כך שהיא מחוץ לביטוח הסוציאלי. למרות זאת היא משולמת ללא מבחן הכנסה, כפי שהיה אפשר לצפות מקצבה ביטוחית.

הטענות בנוגע לפגיעה הביטוחית נכונות גם לקצבת תפקוד קלאסית נוספת, הקצבה לשירותים מיוחדים

תרשים 15
ההוצאה על גמלאות לתפקוד בסיסי (אחוז מהתוצר), 1985–2014



ה. גמלאות סלקטיביות להבטחת קיום הולם (מטרות 2 ו-7)

גמלאות אלה מספקות מענה למצב של קיום ברמה הנמוכה ממחיה הולמת, לאחר שהיחיד או המשפחה מיצו את זכאותם לגמלאות אחרות. הן מבטיחות את הסיכוי האחרון לקיום הולם, גם למי שאינו נמנה עם המבוטחים. אילו הזכאות היתה מוגדרת במונחים של **פגיעה** קשה בהכנסות המשפחה, עם דגש על השינוי החד, היה אפשר לשלם קצבה זו גם למבוטחים שהידרדרו באופן ניכר מרמת חיים שאליה התרגלו תקופה ארוכה לפני הפגיעה. במקרה כזה הקצבה יכולה לספק מענה לא רק לעוני אלא גם לפגיעה חדה ברמת החיים. ללא מקרים אלה מדובר בקצבאות קיום - הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בגיל העבודה והשלמת הכנסה בגיל זיקנה - ואז קבוצה זו מתאימה פחות לביטוח סוציאלי, שכן תשלום הקצבה מהווה למעשה חלוקה מחדש של ההכנסות. זהו תפקיד קלאסי של הממשלה: רק לה יש מונופול המאפשר לה ולמחוקק להטיל מיסים לצורך מתן הכנסה מינימלית. במקרה זה הביטוח הלאומי פועל **בשליחות** הממשלה.

תשלום הקצבה מהווה למעשה חלוקה מחדש של ההכנסות. זהו תפקיד קלאסי של הממשלה

קצבת נכות כללית מהווה מקרה חריג שלא ניתן לסווג בקלות לקבוצות האחרות: גמלאות מחליפות שכר אינן רלוונטיות, שכן זכאים להן גם מי שלא עבדו מעולם. גם הגמלאות האוניברסליות

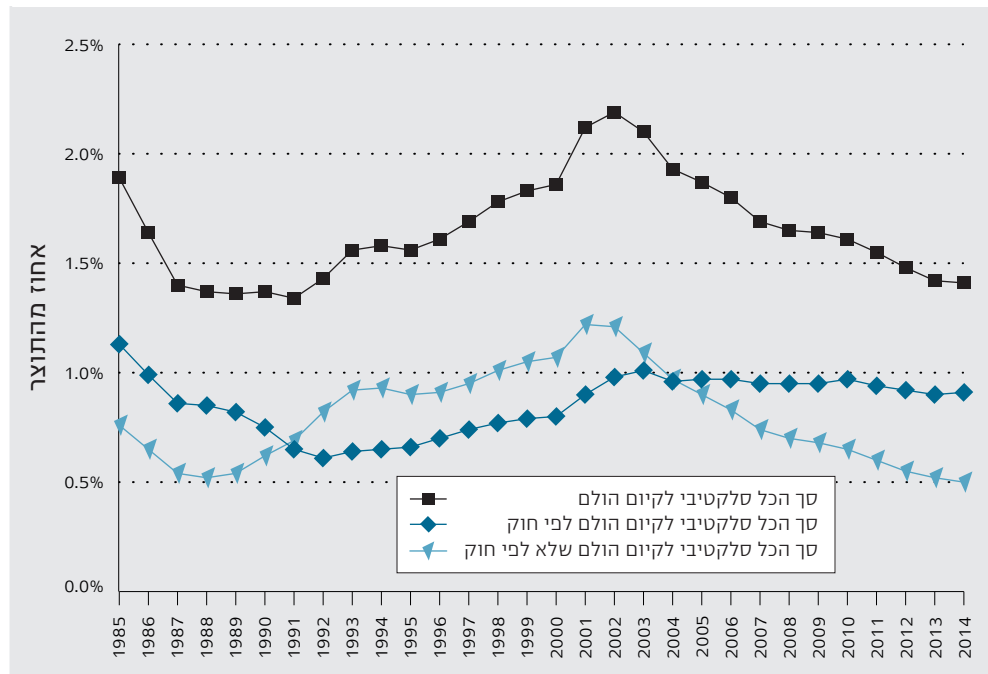
אינן רלוונטיות, שכן קצבת נכות היא מקרה קלאסי שבו צודק להחיל מבחן הכנסה כתנאי לזכאות לקצבה. הקצבה גם לא מתאימה בהכרח לגמלאות התפקוד, שכן הנכה הכללי זכאי לקצבאות התפקוד כגון שר"מ וניידות. החסמים להשגת עבודה בוודאי גדולים יותר לאנשים בעלי נכות מאשר לאחרים. קצבת הנכות הכללית, בהיותה כפופה למבחן כושר השתכרות, היא למעשה קצבה סלקטיבית ביטוחית. בניגוד ליתר הקצבאות מהסוג הזה, הגיוני להכלילה בביטוח הסוציאלי ובכל זאת להשאיר בעינו את מבחן כושר ההשתכרות.

לאחר כמה שנים של עלייה בהיקף התשלומים של קצבת הנכות הכללית כשיעור מהתוצר, חלה בשנות ה-2000 התייצבות במונחי תוצר והן אף ירדו במעט בשלוש השנים האחרונות. הקצבאות הסלקטיביות הלא-ביטוחיות - בעיקר הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה - הלכו ופחתו עם השנים במונחים של משקל בתוצר, אף שברוב השנים הללו שיעורי העוני היו גבוהים ובכמה שנים אף עלו. העדר מתאם זה נובע בין היתר מהשחיקה המתמדת של קצבאות הקיום, ביחוד בגיל העבודה, כך שהן התרחקו באופן ניכר מהגדרש על-פי כללים של מחיה הולמת (תרשימים 4 ו-15). ירידה בקצבאות סלקטיביות עלולה גם לנבוע מהקושי של מיצוי הקצבה עקב מבחני ההכנסה והסטיגמה המלווה קצבאות אלה¹⁸.

הקצבאות
הסלקטיביות הלא-
ביטוחיות - בעיקר
הבטחת הכנסה
והשלמת הכנסה -
הלכו ופחתו עם השנים

תרשים 16

הוצאה על גמלאות סלקטיביות לקיום הולם (אחוז מהתוצר), 1985-2014

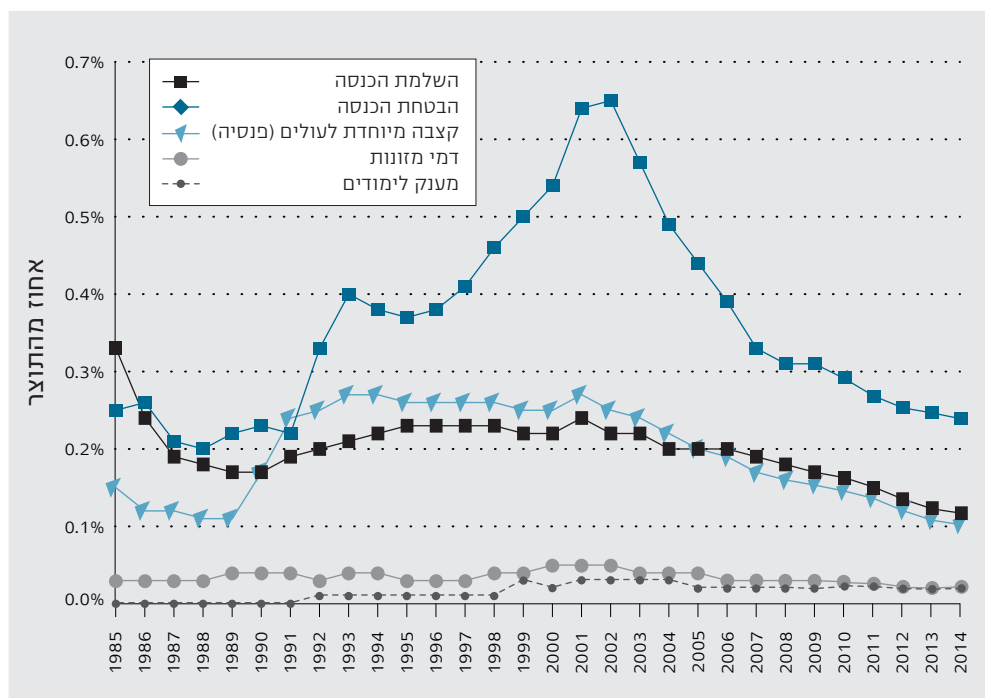


טענה מרכזית בנוגע לגמלאות הסלקטיביות בגיל העבודה היא שהן פוגעות בתמריץ לעבוד, ובעיקר משום כך הממשלה הקשיחה את הקריטריונים לקבלתן בשנים 2002-2004. מאז נשארה הקשחה זו בעינה, למרות ההחרפה בממדי העוני בשנים 2002-2011.

18 עד כה לא פורסם מחקר שיכול לאשש טענה זו. כעת מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי עמל להשלים מחקר כזה לשנה אחת (2013) על הגמלה להבטחת הכנסה.

תרשים 17

ההוצאה על הגמלאות הסלקטיביות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (אחוז מהתוצר), 2014–1985



מטרה 7 ממוקדת בצמצום העיוותים הבלתי נמנעים שיוצרת הקצבה על התמריץ לעבוד (בעיקר הבטחת הכנסה ונכות כללית) או לחסוך (קצבת זיקנה). מטרה זו סותרת במידה מסוימת את המטרות האחרות ואינה מטרה בפני עצמה; עליה להיות בין מטרות משרד הכלכלה ומשרד האוצר בחתירתם לשיעור תעסוקה גבוה, לפרייון עבודה גבוה ולשכר גבוה. שיעור תעסוקה גבוה מהווה מטרה חשובה גם לביטוח הסוציאלי, בהבטיחו רמת חיים גבוהה ורמת מימון נאותה באמצעות גביית דמי ביטוח בעיקר מאנשים עובדים. לכן המטרה מנוסחת כאן במונחים של בלימה ולא כמניעה של הפגיעה בתמריץ לעבודה, מאחר שהביטוח הלאומי צריך לדאוג בראש וראשונה להבטחת המינימום למחיה בהקשר של גמלאות הקיום. פגיעה מסוימת בתמריץ לעבוד היא כמעט בלתי נמנעת, שכן בהחלט ייתכן שיהיו אנשים שיתמהמהו בחזרה לעבודה - רוב מקבלי הבטחת הכנסה מתקשים כנראה למצוא עבודה, בגלל ביקוש קטן לכישוריהם או בגלל חסמים אישיים שונים. הטיפול בבעיות התעסוקה מחייב כלים נוספים על המניפולציה של גובה הקצבה, כגון הכשרה מקצועית או סבסוד תעסוקה. כלים אלה יכולים להיות להשלים את השמירה על רמת הקצבה, שמביאה לרמת מחיה הולמת.

לעיתים נטען כי אסור שקצבת הזיקנה הבסיסית תהיה גבוהה מדי, כדי למנוע תמריץ שלילי לחיסכון. נראה כי תופעה זו קיימת רק ברמות הגבוהות של הקצבה. קצבת הזיקנה האוניברסלית מהווה כלי מרכזי לקידום השוויון בעת זיקנה, שכן הכנסות מפנסיה אינן מתפלגות באופן שוויוני באוכלוסייה ורבים האנשים שאין להם כיסוי פנסיוני הולם. זה כמוזן המצב בקרב מי שלא הצליחו להשתלב בעבודה באופן מלא בשנות העבודה. בעיה זו גוברת בקרב אנשים מעוטי השכלה וכישורי עבודה. מ-2008 אמנם קיים חוק פנסיה חובה, אך רבים לא זכו עדיין לצבור זכויות לפנסיה והחוק

שיעור תעסוקה גבוה מהווה מטרה חשובה גם לביטוח הסוציאלי, בהבטיחו רמת חיים גבוהה ורמת מימון נאותה

קצבת הזיקנה האוניברסלית מהווה כלי מרכזי לקידום השוויון בעת זיקנה

לא נאכף עדיין במלואו. מסיבות אלה מהווה קצבת הזיקנה המושתתת על ביטוחיות ללא קשר להיסטוריית התעסוקה נדבך חיוני של הביטחון הסוציאלי¹⁹.

מטרה 6 נוגעת לשמירה על צדק בין-דורי: חתירה למצב של איתנות פיננסית מבלי שהדבר יבוא על חשבון האיתנות החברתית של שום דור מהדורות המושפעים מהמהלכים (ראו סעיף 5 להלן, על אתגרים הביטוח הלאומי לעתיד).

בעיית האיתנות הפיננסית היא בראש וראשונה תוצאה של ההתפתחות הדמוגרפית, שלפי תחזיות הביטוח הלאומי מתבטאת בגידול במשקל האוכלוסייה בגיל זכאות לקצבת זיקנה ולקצבת סיעוד. בעיה זו צפויה להיות מתונה יותר בישראל מאשר בארצות המפותחות האחרות, שכן לישראל שיעור ילודה גבוה יחסית. לכן סוגיית האיתנות הפיננסית קשורה אפוא קשר הדוק להצלחה להגדיל את שיעור התעסוקה בקרב צעירים וצעירות, נשים ערביות וגברים חרדים. לפי הערכות מינהל המחקר והתכנון (ראו פרק 1 בדוח השנתי של הביטוח הלאומי 2013) צפוי תהליך של התכנסות, גם אם איטית, כלפי מעלה של שתי אוכלוסיות אלה, אך אין בזה די, שכן האיתנות מושפעת גם מרמות השכר: ככל שהשכר גבוה יותר כך תשתפר האיתנות, משום שתקבולי השכר מהווים את הבסיס המרכזי לתקבולי הביטוח הלאומי.

היבט נוסף של מצב האיתנות הוא תיקון של אנומליה, מסיבות היסטוריות, של רישום תשלומי האשפוז (מענק אשפוז), בעיקר ללידות ולפגים, בגמלאות הביטוח הלאומי. תיקון אנומליה זו ייטיב עם האיתנות הפיננסית, ועם יתרת הפער בתקבולים כדי לשפר את האיתנות הפיננסית יש לצמצם באמצעותה על את גילה זכאות וגיל הפרישה. החלק של הגדלת גיל הפרישה מעבודה לנשים מ-62 ל-64 כבר חוקק וצפוי להתבצע ב-2017 בהדרגה. התוספת הדרושה להעלאת גיל הפרישה כדי להגיע לאיזון אקטוארי אינה גדולה.

בשנים האחרונות התחדד המתח בין הגידול המתמשך של הגירעון בתקציב המדינה לבין העודף ההולך וקטן בתקציב הביטוח הלאומי. המתח החל כבר עם הקמת המוסד: בתחילה היו דמי הביטוח גדולים מצורכי תשלום הקצבאות השוטפות, שכן הזכאות לאחדות מהן נדחתה כדי לצבור את יתרת הנכסים ותקופות אכשרה חוקיות. מול העודפים של הרזרבה ההולכת וגדלה של המוסד ניצבה המדינה הצעירה עם צורכי מימון גדולים להקמת תשתיות בתחומים רבים, כגון ביטחון, תחבורה, חינוך ובריאות. לכן סוכם כבר בתחילת הדרך בין הביטוח הלאומי, כנציגם הסטטוטורי של המבוטחים, לבין הממשלה, שהרזרבה תושקע כהשקעה קונסטרוקטיבית, כלומר כהוצאות על פיתוח של תשתיות במשק ובחברה. לשם כך הונפקו איגרות חוב לא-סחירות בעבור המוסד, חלקן בריבית של 5.5% ומשלב מסוים בריבית השוק. בעבר הריבית של 5.5% לא כללה בהכרח סובסידיה, שכן התשואה על השקעות בתשתית היתה גבוהה משיעור זה. שוק ההון החל להתפתח רק לאחר הפחתת האינפלציה, מהמחצית השנייה של שנות ה-80 של המאה הקודמת. הלווה - ממשלת ישראל - במקום לייעד את ההפקדות של הביטוח הלאומי בהתאם להוראת החוק בהשקעות קונסטרוקטיביות, כלומר בתקציב הפיתוח שלה, הפקידה את הכספים בתקציב השוטף שלה, בניגוד לרוח הסיכום.

רישום של השקעות בתקציב השוטף, אינו תקין מבחינת עקרונות ניהול חוב וניהול ספרים בכלל, וסופו לפגוע בבעל הנכס - ציבור המבוטחים: במקום להצטבר ולהניב תשואה להון, הנכס החל לשמש להוצאות שוטפות של הממשלה וכך נעשה לא זמין מבחינת ייעודו - הבטחת הביטחון הסוציאלי

היבט נוסף של מצב האיתנות הוא תיקון של אנומליה, מסיבות היסטוריות, של רישום תשלומי האשפוז בגמלאות הביטוח הלאומי

בעבר הריבית של 5.5% לא כללה בהכרח סובסידיה, שכן התשואה על השקעות בתשתית היתה גבוהה משיעור זה

19 בהקשר זה יש אפליה מסוימת בקרב נשים, בייחוד עקרות בית, שכן הביטוח שלהן נחות משל נשים שעבדו. גבר מבוטח באופן מלא גם אם לא עבד כל חייו, שכן הוא מוגדר כחייב בתשלום מינימום ומבוטח גם אם נותר לו חוב בתשלום דמי הביטוח. ראוי לבטל אפוא את מעמד עקרת הבית ולהקנות לה זכות לביטוח זיקנה מלא בזכות עצמה.

לדורות. עם זאת, ברור שהמשק הישראלי מסוגל להחזיר את חובו למבוטחים לפי לוח הסילוקין הקיים, אם רק יבחר בכך, שכן חוסנו הבסיסי מאפשר לממשלה להעלות מיסים בעת הצורך ללא נזקים גדולים, ובכך לצמצם את גרעונה. בכל מקרה מצב האיתנות של **תקציב הממשלה** השתפר בייחוד מאז גילוי שדות הגז, אוצר טבע שיזכה את המדינה בהכנסות ניכרות. אך ממשלות, בייחוד ממשלות הדוגלות בהפרטה ובשיעורי מס נמוכים, אינן מוכנות בדרך כלל להעלות מיסים ואף להפך - הן רואות בהורדת מיסים משימה מרכזית. כך נוצר מצב עגום לבעלי הנכס, מבוטחי הביטוח הלאומי: הנכס אינו זמין לשימושם אך הממשלה אינה מעלה מיסים כדי לתקן את העיוות.

נוצר מצב עגום לבעלי הנכס, מבוטחי הביטוח הלאומי: הנכס אינו זמין לשימושם אך הממשלה אינה מעלה מיסים כדי לתקן את העיוות

נוצר אפוא מצב שבו המדינה היא הלווה היחיד של הביטוח הלאומי, היא רואה בו חלק מהמערכת הממשלתית, ולכן נוטלת לעצמה את החופש לשנות את החזר החוב למבוטחים לפי נוחותה. הדבר בא לידי ביטוי בדוח הוועדה הבין-משרדית, שבה היו חברים מנכ"ל המוסד ונציגים מבנק ישראל, משרד ראש הממשלה והאקדמיה, אך לא היה בה ייצוג של הצוות המקצועי של הביטוח הלאומי (**ועדת האיתנות הפיננסית**)²⁰ וועדת דומיננטית-ניסן). הוועדה המליצה להמיר את החזרי הקרן והריבית בהגדלת ההקצבה לביטוח הלאומי בסעיף 32 לחוק על פני 40 השנים הבאות. תהליך כזה מהווה למעשה פרישה מחדש של החוב, הנוחה יותר ללווה, תהליך המכונה גם *rescheduling* - שינוי חד-צדדי של תנאי החזר על ידי הלווה. חברות דירוג עולמיות כגון Standard and Poor's או Fitch נוהגות לראות במצבים דומים לזה מעין פשיטת רגל של הלווה. פשיטת הרגל של יוון היתה קשורה בין היתר לחוסר שקיפות של החוב הציבורי של הממשלה, שכן הוא לא כלל את מלוא החוב הפנסיוני. מאחר שמדינת ישראל אינה רושמת את החוב שלה כלפי מבוטחי הביטוח הלאומי כחוב ציבורי, אף שהיא מקפידה כל השנים לשלם את חובה למוסד במדויק ובזמן, ייתכן שיש מי שעלול להתייחס להפסקה אפשרית של תשלומי החוב לביטוח הלאומי כאל הפרה של תשלום חובות המדינה לציבור הרחב (מבוטחי הביטוח הלאומי) באופן דומה למקרה של יוון.

ייתכן שיש מי שעלול להתייחס להפסקה אפשרית של תשלומי החוב לביטוח הלאומי כאל הפרה של תשלום חובות המדינה לציבור הרחב

ביטול אפשרי של לוח הסילוקין פירושו הכחשת החוב למבוטחים וגלגול גירעון הממשלה לפתחו של הביטוח הלאומי, שכן צעד כזה יוביל מיד לחוסר בתקציב השוטף של המוסד - כ-8 מיליארד ש"ח (החזר ריבית) וכמובן גם כ-10 מיליארדי ש"ח של החזר חוב, בייחוד אם קובעי המדיניות לא יפעילו תוכנית לשיפור האיתנות הפיננסית, כמתבקש. במקום לקרוא לסדר את החורג האמיתי מתקציבו - הממשלה - צעד כזה עלול להביא ללחצים לא מוצדקים על מערכת הביטוח הסוציאלי. כדי למנוע אפשרות כזאת על הממשלה להכיר במפורש בחוב הציבורי שלה למבוטחים, קודם כל באמצעות הכללתו בפרסום החוב הציבורי בידי בנק ישראל. כיום החוב הזה אינו נכלל בפרסום החוב הציבורי הרשמי. כצעד מהותי על הממשלה להיערך לכבד את החוב באמצעות צעדים פיסקליים של הגדלת מיסים (או הקטנת הוצאותיה). במקביל, על קובעי המדיניות לפעול בצורה מושכלת לשיקום האיתנות הפיננסית של המוסד²¹. ברור שלביטוח הלאומי אין זכות, לא מוסרית ולא מעשית, לוותר על החזר מלוא החוב של הממשלה למבוטחים בזמן הקבוע בלוח הסילוקין הקיים של החוב.

הרעיון של הוועדה לאיתנות פיננסית לקשור את החזר החוב בסעיף 32 של חוק הביטוח הלאומי הוא בעייתי, שכן סעיף זה מבטא את ההשתתפות השוטפת של תקציב המדינה (כלומר של משלם

20 ראו מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, אפריל 2012, בייחוד סעיף 5.5: הגדלת השתתפות תקציב המדינה לשם העברת שווי קרן העודפים הנוכחית (עמ' 124-130) ודיון ביקורתי בהצעות בדוח הביטוח הלאומי 2013 (פרק 1, עמ' 55-62). https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf

21 זו חובה מקרו-כלכלית ומקרו-חברתית מרכזית, שכן הביטוח הלאומי הכריז פומבית על קיומו של גירעון אקטוארי. ראו <https://www.btl.gov.il/Publications/aktuarial/Documents/2010Triennial%20Report.pdf>

המיסים) במערכת הביטחון הסוציאלי. בעוד שלגיטימי לבטא מצוקת תקציב (של הממשלה) בסעיף 32 בהתאם למצב תקציב המדינה, אין זה לגיטימי בנוגע למחויבות של החזר החוב בזמן הקצוב בתנאי שטרי החוב. אסור שחובה זו תהיה מותנית במצב הכלכלי הרגעי של המדינה, שכן ההצדקה של קיום הביטוח הסוציאלי. מובן מאליו שהרזרבה נחוצה לביטוח הלאומי כביטחון דווקא לצורך גישור בתקופה שבה מכינים תוכנית להבראת המוסד, כדי לשפר איתנות פיננסית תוך התחשבות באיתנות החברתית של המהלך. להשתתפות זו תפקיד מרכזי של השלמת הביטוח הסוציאלי, שכן החלק הביטוחי חייב להיות מושתת על עקרונות האיתנות הפיננסית, ולכן כל תוספת לביטחון הסוציאלי שאינה מגובה בדמי ביטוח צריכה להיות ממומנת באמצעות תקציב המדינה.

מטרה 8 עוסקת בניסיון לצמצם מצבי סיכון ביטוחיים באמצעות השפעה על התנהגות המבוטחים. הכלים להשגתה יכולים להיות תמריצים שונים, למשל הנחה בדמי ביטוח למעסיק שיפעל לצמצום תאונות בעבודה, עידוד פעילות ספורט כדי לשפר את הבריאות ובכך להפחית את ההזדקקות לקצבאות נכות וכד'.

6. אתגרים של המוסד לביטוח לאומי לעתיד

בפני הביטוח הלאומי ניצבים כמה אתגרים לעתיד:

1. **שיקום רמת גמלאות הקיום**, בייחוד של משפחות עם ילדים, תוך התחשבות מידתית בפגיעה האפשרית בתמריץ לעבודה ותוך ניסיון לתאם בין השפעת השינויים בקצבאות לבין ההשפעות של כלי מדיניות אחרים, בעיקר של מענק העבודה וההטבות בעין.

2. **שיפור האיתנות הפיננסית של המוסד** בעשור הקרוב - פרק הזמן שיידרש עד שיתפתח גירעון בתקציב המוסד אם לא יינקטו צעדים למניעתו. הדבר צריך להיעשות תוך שמירה על הישגי הביטחון הסוציאלי עד כה ותוך כיבוד החזרי החוב של הממשלה למבוטחים בהתאם ללוח הסילוקין המקורי שלו. מטרה זו אפשר להשיג בכמה צעדים:

- **העברת תשלומים שאינם קצבאות** (למשל מענק אשפוז) **לתקציב המדינה**. בעיקר רצוי שהממשלה תשתתף רק בתפקידים המסורתיים שלה - חלוקה מחדש של משאבים (למשל כמימון הסבסוד בדמי הביטוח) ומימון שיפורים בקצבאות הביטוחיות למי שכבר אינו יכול לשלם בעבורן, כמו שיפור קצבת הזיקנה למבוטחים שכבר עברו את גיל העבודה.

- **המשך מאמצי הממשלה להגדיל את שיעורי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה בעלות שיעור תעסוקה נמוך**. הגדלה זאת צריכה להיעשות תוך תשלום שכר הולם ועל-פי כללי חוק שכר המינימום לעובדים המוחלשים ביותר ושמירה על שכר סביר יחסית לבעלי כישורים גבוהים יותר. תהליך זה צפוי להקטין את ממדי העוני ולהגדיל את תשלומי מס הכנסה.

- **ניוד גיל הפרישה, גיל הזכאות וגיל הגבורה** לפי שני עקרונות: (1) שמירה על ההישג המגדרי, כלומר לאפשר למבוטחים ליהנות מקצבה כמה שנים, על-פי השיעורים בלוח 2. (2) העלאת גיל הפרישה, הזכאות והגבורה באופן מרבי רק לצעירים שעוד לא שילמו דמי ביטוח. בקביעת הגיל הקובע למבוגרים יובאו בחשבון דמי הביטוח שכבר שולמו. כך לדוגמה, גבר בן 60 שכבר שילם 86% מדמי הביטוח הפוטנציאליים שלו - הגיל הקובע שלו יועלה רק ב-14% מהעלאה המרבית.

מובן מאליו שהרזרבה נחוצה לביטוח הלאומי כביטחון דווקא לצורך גישור בתקופה שבה מכינים תוכנית להבראת המוסד

בקביעת הגיל הקובע למבוגרים יובאו בחשבון דמי הביטוח שכבר שולמו

לוח 2

מספר שנות תשלום קצבאות כשיעור מתוחלת החיים בלידה, לפי מין

גברים		נשים		
2017+	2015	2017+	2015	
67	67	64	62	הגיל המותנה (גיל הפרישה)
70	70	70	70	גיל הזכאות
80	80	80	80	גיל הגבורה
80	80	84	84	תוחלת החיים
תשלום קצבאות כשיעור מתוחלת החיים				
16%	16%	24%	26%	הגיל המותנה (גיל הפרישה)
13%	13%	17%	17%	גיל הזכאות
0%	0%	5%	5%	גיל הגבורה

- העברת ההפקדה של עודפי התקבולים וחידוש החוב לקרן חדשה ועצמאית. זהו צעד קשה מבחינת גירעון הממשלה ולכן יש לעשותו בהדרגה מבלי לפגוע בהחזר החוב לביטוח הלאומי על פי לוח הסילוקין הקיים.

3. לאחר שיפור האיתנות הפיננסית - חיזוק רכיב הביטוחיות של חוק הביטוח הלאומי:

- יש ליצור הגנה קשיחה של הזכויות לקצבאות הביטוחיות שיהיו כפונקציה של שיעור דמי הביטוח שכבר שולמו מכלל תשלומי דמי הביטוח הפוטנציאליים שישולמו בגיל העבודה. הגנה זו צריכה להתקיים גם בקצבאות מחליפות השכר, הקצבאות האוניברסליות וקצבאות התפקוד.
- יש צורך לבטל את מבחני ההכנסה שהשתרשו בקצבאות הביטוחיות לכאורה (קצבאות לפי חוק ביטוח לאומי). מדובר בקצבאות שכינינו כאן קצבאות בעלות אופי "סלקטיבי-תקציבי".
- יש להגדיר את גמלת הניידות כשייכת לגמלאות התפקודיות-ביטוחיות שלהן אופי ביטוחי מובהק של הבטחת תפקוד הולם ולא לקצבאות שמופעלות מכוח הסכם עם האוצר.

4. שיפור מיצוי הזכויות בקצבאות המרכזיות, בייחוד הסלקטיביות.

- 5. **סיוע לממשלה במאבק בעוני,** אם כי ברור שקשה לעשות זאת באמצעות הגדלת קצבאות בלבד. הגדלת קצבאות הקיום נחוצה כדי להקל על חומרת העוני אף שקצבאות אלה אינן יכולות למגר אותו. לשם כך יש לשקם את גמלת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ולהעלותה לרמה סבירה, בייחוד למשפחות גדולות.

7. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-2014 ב-71.56 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-69.32 מיליארד ב-2013. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח).

יש ליצור הגנה קשיחה של הזכויות לקצבאות הביטוחיות שיהיו כפונקציה של שיעור דמי הביטוח שכבר שולמו

יש לשקם את גמלת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ולהעלותה לרמה סבירה, בייחוד למשפחות גדולות

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל המוסד

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות שמשלם המוסד. בשנת 2014, מספר המועסקים בשוק העבודה, שעלה ב-2014 בשיעור של כ-3.0%, והעלייה הריאלית בשכר, בשיעור של כ-1.3%, תרמו אף הם לגידול בתשלומים, ואילו שינויי החקיקה ב-2014, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים (ראו בהמשך), קיזזו חלקית את העלייה שנבעה מגורמים אלה. בינואר 2014 עודכנו הקצבאות בשיעור של 1.9% בהתאם לעליית המדד בין נובמבר 2012 לנובמבר 2013.

במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממונו ב-2014

עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.03 נקודות האחוז (לוח 3). במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממונו ב-2014 ובכך חזר לרמה של 2007-2008, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2002.

שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2014 נותר דומה לרמה של 2013 - 5.7%, ושיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג נותר ברמתו של 2013 - 3.7%.

בסך הכל עלו ב-2014 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2.7% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושאינים למי שאינם מבוטחים [בעיקר עולים חדשים] ותגמולי מילואים) - עלו בשיעור דומה של 2.6%. ב-2014 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו, כולל הוצאות מינהל, ב-10.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-15% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 3

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2014*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
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
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.75
2007	6.67	5.42	5.76	3.66
2008	6.73	5.51	5.86	3.64
2009	7.06	5.82	5.64	3.48
2010	6.65	5.93	5.46	3.60
2011	6.63	5.92	5.53	3.65
2012	6.60	5.58	5.32	3.49
2013	6.47	5.50	5.63	3.72
2014	6.44	5.47	5.70	3.71

* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג בדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים שנעשו למפרע בהגדרות מדידת התוצר כדי להתאימו להגדרות ה-OECD עם הצטרפות ישראל למדינות ה-OECD.
 ** כולל גבייה למערכת הבריאות.
 *** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

ניתוח עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים מראה, כי בקצבאות הזיקנה והשאירים עלו התשלומים ב-5.4% ב-2014²², לאחר עלייה של 3.2% ב-2013 ועלויות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010 (לוח 4). בשנים 2008-2011 הוגדלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשאירים בעיקר בשל שינויי חקיקה למען הגדלת הקצבאות: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי²³, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17% מהסכום הבסיסי. בינואר 2010 הוגדלו הקצבאות ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הגידול ההדרגתי והמתמשך בקצבאות הזיקנה, מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי, לווה בתהליך מקביל שבו הוגדלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת שינויי החקיקה שתוארו מוצתה ב-2011, וכאמור גם עדכון הקצבאות השנתי לא תרם לעלייה ריאלית של הגמלאות. לפיכך העלייה בתשלומים לגמלה ב-2014 מוסברת בגידול במספר המקבלים בלבד.

בקצבאות הזיקנה והשאירים עלו התשלומים ב-5.4% ב-2014, לאחר עלייה של 3.2% ב-2013

בקצבאות הילדים ירדו התשלומים בשיעור ריאלי של 23% בין 2013 ל-2014, לאחר ירידה של 13% ב-2013. ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי הקצבאות לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים ותיקים (שנולדו לפני 1.6.2003), שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע ברמה אחידה של 140 ש"ח לחודש. מאחר שהשינוי נכנס לתוקפו רק באוגוסט 2013, הירידה האמורה של 2013 בקצבאות הילדים היתה חלקית בלבד והמשך תוצאות המהלך באות לידי ביטוי בנתוני 2014.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור של כ-3% ב-2013 (לאחר עלייה חדה של 10% ב-2012), ועלייה זו מקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובשינויי החקיקה במארכ 2013, עת הושוו תנאי הזכאות וקביעת השכר לחישוב גמלה למובטלים יומיים לאלה של מובטלים חודשיים - צעד שהעלה את חלקם של העובדים היומיים המובטלים בכלל מקבלי האבטלה. גם בגמלאות מחליפות שכר אחרות - אמהות ונפגעי עבודה - המושפעות מההתפתחויות בשוק העבודה, נרשמו עליות גבוהות למדי של 5%-6%. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור של כ-3% ב-2013 (לאחר עלייה חדה של 10% ב-2012)

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-5% ב-2014, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. גמלאות הנכות עלו בשיעור ריאלי של 5.8% ב-2014, עלייה חדה יותר מזו שנרשמה ב-2013 והגיעה ל-3.3%, הנובעת בעיקרה מגידול במספר המקבלים.

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-5% ב-2014

הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה עלתה בשיעור של 0.2% לאחר גידול של 2% ב-2013 ולאחר שלוש שנים של ירידות בהיקפי התשלומים לגמלה זו, בשיעורים משתנים. העלייה בתשלומים של השנתיים האחרונות נובעת משילוב של כמה גורמים: שינויי חקיקה (בתחום הרחבת

22 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בפרקים הספציפיים הסוקרים את הגמלאות, מאחר שהנתונים שעליהם מתבסס פרק זה כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים המתווספים לסך התשלומים לגמלה, כגון מענק חינוך בקצבת ילדים.

23 **הסכום הבסיסי** הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2014 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,648 ש"ח.

מעגל המקבלים שיש ברשותם רכב), העלייה הקלה במספר המקבלים והעלייה ברמת הגמלה הממוצעת.

לוח 4

תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1995-2014

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירותי מיילואים	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
מיליוני ש"ח (מוחירים שוטפים)										
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	4,986	3,361	1,390	2,747	5,771
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	-13.0	9.9	-2.8	2.0	5.9
2014	2.7	5.4	5.8	5.1	6.3	-23.2	2.9	22.1	0.2	4.5
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9
2014	100.0	38.5	19.5	7.3	9.2	7.0	4.7	1.9	3.8	8.1

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בגין חיסכון במספר ימי המיילואים.
 ** כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

היקף התשלומים למשרתים במילואים גדל בשנים 2011-2012, אך ירד ב-2013. בשנת 2014 שוב נצפתה עלייה ריאלית בתשלומים - של 22% - עקב מבצע **צוק איתן**, וסך התשלומים הגיע לכ-1.4 מיליארד ש"ח.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2014 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים (לוח 4). התשלומים לענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, היוו 38.5% מסך הגמלאות ששולמו ב-2014. בהשוואה ל-2013 עלה חלקו עוד בנקודת אחוז אחת, לנוכח העלייה הגבוהה יותר מהעלייה הממוצעת בסך הגמלאות המשולמות. התשלומים בנכות כללית היוו 19.5% מסך הגמלאות ב-2014 - עלייה של 0.5 נקודות האחוז בהשוואה לשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין כצפוי במעט את חלקו ב-2.3 נקודות האחוז והוא מהווה כעת 7% מסך הגמלאות - נמוך מחלקן של הגמלאות לנפגעי עבודה, אמהות וסיעוד. ענף האבטלה נותר ברמתו מ-2013-4.7%. בענף הבטחת הכנסה נעצרה מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והוא מהווה, כבשנה הקודמת, 3.8% מסך התשלומים - פחות כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2014 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים

8. רמת הגמלאות

בינואר 2014 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2012 עד נובמבר 2013, בשיעור של 1.9%. שיעור זה מעדכן את **הסכום הבסיסי**²⁴, שלפיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על-פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על-פי העלייה בשכר הממוצע. ב-2014 עלה השכר הממוצע בשיעור דומה לעליית המחירים, כך שהקצבאות עלו בדומה לשכר הממוצע. עם זאת, מ-2002 עלה באופן מצטבר השכר הממוצע בשיעור **נמוך** במעט מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המגמה המתוארת, שלפיה פסק השכר הממוצע לעלות בשיעורים הגבוהים מעליית המחירים לאורך זמן, מבטלת למעשה את השחיקה שהיתה צפויה להיות בקצבאות לפי ניסיון העבר, בעקבות המעבר לעדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2014 הן הקצבאות המוגדלות לאחר שב-2011 הושלם תהליך העלאת הקצבה הבסיסית ליחיד כפי שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009. הקצבה הגיעה ל-17.7% כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80. לפי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 הועלתה אך היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם (לוח 5).

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הקצבה במונחי השכר הממוצע ב-2013 לעומת 2012 והתייצבותה ב-2014 (לוח 10): בשתי קבוצות הגיל הראשונות (עד 70 ועד 79) ירדה הגמלה מ-16.9% מהשכר הממוצע ב-2012 ל-16.7% ממנו ב-2014, ובגילי +80 היא ירדה מ-17.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע. יצוין ששיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 10 נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי (בנקודת אחוז), משום שרמת השכר הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע. רמת הגמלה להבטחת הכנסה על הגדרותיה השונות מוצגת בלוח 6. הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה אף היא לעומת 2012 בשל העלייה הריאלית

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הקצבה במונחי השכר הממוצע

בשכר הממוצע (לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנותר ללא שינוי ריאלי). הגמלה לאם יחידנית²⁵ עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 39% מהשכר הממוצע ב-2014 (בהשוואה ל-42.9% ב-2012 ו-41.0% ב-2013). הגמלה גם קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 18.9% מהשכר הממוצע בשנת 2014, לעומת

לוח 5

קצבת זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע)*, ממוצע לחודש, 2014-1975

שנה	גיל	קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)			
		קשישה/יחיד/ה		אלמון/ה עם שני ילדים		קשישה/יחיד/ה		אלמון/ה עם שני ילדים	
		מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975		762	14.9	1,267	24.8	1,306	25.5	2,537	49.6
1980		840	17.1	1,628	33.1	1,474	30.0	2,988	60.9
1985		947	18.2	1,835	35.3	1,889	36.4	3,791	73.0
1990		1,192	16.4	2,308	31.7	1,873	25.7	3,795	52.1
1995		1,207	15.5	2,340	30.1	2,021	26.0	4,465	57.3
2000		1,348	15.0	2,612	29.0	2,253	25.0	4,958	55.0
2005		1,374	15.2	2,663	30.2	2,440	27.6	5,100	57.8
2010	עד 70**	1,485	16.8	2,872	32.4	2,739	30.9	5,604	63.6
	79-70	1,485	16.8			2,811	31.8		
	80+	1,570	17.8			2,940	33.2		
2011	עד 70	1,498	16.9	2,903	32.7	2,744	30.9	5,689	64.0
	79-70	1,498	16.9			2,825	31.8		
	80+	1,583	16.9			2,953	33.2		
2012	עד 70	1,511	16.9	2,929	32.7	2,769	30.9	5,753	64.2
	79-70	1,511	16.9			2,850	31.8		
	80+	1,596	17.9			2,979	33.2		
2013	עד 70	1,509	16.7	2,924	32.4	2,765	30.6	5,691	63.0
	79-70	1,509	16.7			2,846	31.5		
	80+	1,594	17.7			2,975	32.9		
2014	עד 70	1,531	16.7	2,964	32.4	2,803	30.6	5,701	62.2
	79-70	1,531	16.7			2,887	31.5		
	80+	1,617	17.7			3,016	32.9		

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** מ-2008 פוצלו רמות הגמלה לפי גיל.

שיעור גבוה יותר של 23.6% למי שמלאו לו 55. שיעורים אלה דומים ואף גבוהים במקצת מהשיעורים שהיו ערב הקיצוץ האמור בתחילת שנות ה-2000.

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (והגיע לידי מיצוי מלא ב-2014) בא לידי ביטוי בערך נקודת קצבת הילדים (לוח 7). בכל השנים האחרונות (מ-2009) היתה נקודת הקצבה בערך של 2% וירדה ל-1.5% מהשכר הממוצע בשנת 2014, וירידה בהיקף דומה היתה בכל סוגי המשפחות. במשפחות עם ארבעה ילדים למשל, ירד שיעור הקצבה המשולמת בעבור הילדים מ-11.4% מהשכר

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (והגיע לידי מיצוי מלא ב-2014) בא לידי ביטוי בערך נקודת קצבת הילדים

לוח 6
הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2014-2000

שנה	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		אם יחידנית** עם 2 ילדים		זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)			
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע		
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה										
2000	1,684	18.7	2,106	23.4	4,649	51.6	3,992	44.3	4,624	51.3
2005	1,634	18.5	1,839	20.8	3,480	39.4	3,031	34.4	3,480	39.4
2006	1,644	18.4	1,850	20.7	3,559	39.8	3,108	34.8	3,559	39.8
2007	1,635	18.0	1,840	20.3	3,542	39.0	3,093	34.0	3,542	39.0
2008	1,674	18.6	1,884	20.9	3,611	40.0	3,151	34.9	3,611	40.0
2009	1,694	19.3	1,906	21.7	3,653	41.6	3,188	36.3	3,653	41.6
2010	1,712	19.3	1,926	21.8	3,708	41.9	3,238	36.6	3,708	41.9
2011	1,693	19.1	1,905	21.4	3,723	41.9	3,258	36.7	3,723	41.9
2012	1,708	19.1	1,921	21.4	3,768	42.1	3,298	36.8	3,768	42.1
2013	1,705	18.9	1,919	21.3	3,700	41.0	3,231	35.8	3,700	41.0
2014	1,730	18.9	1,946	21.2	3,653	39.9	3,177	34.7	3,653	39.9
לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 או יותר										
2000	2,106	23.4	2,106	23.4	4,650	51.6	4,625	51.3	4,625	51.3
2005	2,043	23.1	2,043	23.1	4,383	49.7	4,338	49.2	4,338	49.2
2006	2,054	23.0	2,054	23.0	4,500	50.3	4,422	49.5	4,422	49.5
2007	2,044	22.5	2,044	22.5	4,478	49.3	4,400	48.4	4,400	48.4
2008	2,093	23.2	2,093	23.2	4,569	50.6	4,490	49.8	4,490	49.8
2009	2,117	24.1	2,117	24.1	4,622	52.6	4,543	51.7	4,543	51.7
2010	2,140	24.2	2,140	24.2	4,687	53.0	4,607	52.1	4,607	52.1
2011	2,117	23.8	2,117	23.8	4,690	52.8	4,611	51.9	4,611	51.9
2012	2,135	23.8	2,135	23.8	4,744	53.0	4,664	52.1	4,664	52.1
2013	2,132	23.6	2,132	23.6	4,690	51.9	4,595	50.9	4,595	50.9
2014	2,162	23.6	2,162	23.6	4,680	51.1	4,561	49.8	4,561	49.8

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** הכוונה גם לאב יחידני.

לוח 7

נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע),

ממוצע חודשי, 1990-2014

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע
1990	230	3.2	460	6.3	1,780	24.4	2,525	34.7
1995	222	2.9	445	5.8	1,788	23.0	2,543	32.7
2000	227	2.5	454	5.0	1,827	20.3	2,600	28.8
2005	147	1.7	293	3.3	924	10.5	1,414	16.0
2006	177	2.0	354	4.0	961	10.8	1,355	15.2
2007	176	1.9	353	3.9	956	10.5	1,348	14.8
2008	173	1.9	346	3.8	937	10.4	1,321	14.6
2009	175	2.0	351	4.0	1,034	11.8	1,424	16.2
2010 ותיקים	177	2.0	370	4.2	1,136	12.8	1,529	17.3
חדשים	177	2.0	370	4.2	848	10.1	1,025	12.1
2011 ותיקים	175	2.0	422	4.8	1,179	13.3	1,569	17.7
חדשים	175	2.0	422	4.8	936	10.6	1,111	12.6
2012 ותיקים	176	2.0	439	4.9	1,194	13.3	1,586	17.6
חדשים	176	2.0	438	4.9	961	10.7	1,137	12.7
2013 ותיקים	161	1.8	374	4.2	1,046	11.4	1,422	15.6
חדשים	161	1.8	374	4.2	800	9.0	961	10.8
2014 ותיקים		1.5		3.1		8.6	1,142	12.5
חדשים	140	1.5	280	3.1	560	6.1	700	7.6

הממוצע ל-6.0% ממנו. שיעורי הירידה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, "חדשים" או "ותיקים", הקצבה ירדה ריאלית בשיעור של כ-29% בין 2013 ל-2014. במשפחה שבה ארבעה ילדים, הירידה הריאלית היתה גבוהה יותר אם הילדים היו כולם "חדשים" (כ-27%) לעומת משפחה שבה הילדים כולם "ותיקים" (כ-18%). הירידה בקצבאות הילדים ב-2014 קיזזה לחלוטין את העלייה שנרשמה בהן בשנים האחרונות בעקבות המתווה להעלאת קצבאות הילדים. פערים אלה גדלים ככל שמספר הילדים במשפחה גדל.

9. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2014 ב-4.1%

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2014 ב-4.1% (לוח 8). המוסד שילם קצבאות ל-868.3 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 4.8% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה, שהתקזז בירידה של 1.1% במקבלי קצבאות השאיירים. בענף הילדים, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2014 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים בכ-1.1 מיליון משפחות.

לוח 8
מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 1990-2014

שנה	זיקנה ושאירים*	קצבת נכות כללית*	קצבת לשירותים מיוחדים	נכות כללית			נמנעי עבודה			אמהות	ילדים	משפחות המקבלות קצבות** לילדים***	דמי אבטלה	הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד
				קצבת נכה	קצבת ניידות	קצבת פיניעה**	דמי פגיעה**	נכות צמיחה	מענק לידה**						
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	14.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0		
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0		
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4		
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0		
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1		
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6		
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4		
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	59.4	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6		
2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	61.4	35.7	169.2	112.0	1,068.1	62.4	103.8	152.8		
2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3	64.2	37.4	169.7	114.4	1,088.3	69.6	104.4	156.5		
2014	868.3	222.6	46.2	40.5	36.6	66.5	39.3	173.2	120.4	1,107.5	70.0	103.0	159.5		
גידול שנתי (אחוזים)															
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	4.8	-0.5	20.9	8.6	17.4		
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7		
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2		
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1		
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	10.6	1.4		
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7		
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2		
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5		
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.2	5.0	-1.8	2.3	1.8	-0.5	-3.7	3.0		
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.4	5.3	3.5	6.0	1.8	7.7	-1.4	4.9		
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6	4.6	4.9	0.3	2.1	1.9	11.6	0.6	2.4		
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.7	3.6	5.1	2.1	5.2	1.8	0.6	-1.3	1.9		

* מ-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושארירים שקיבלו קצבאות מפגולות של זיקנה ושארירים. נמונים כיחידה אחת.
** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
*** החתולים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות חילד הראשון וחילד השני החזירו לזן באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
**** בחישוב הנתון ל-2004 ואילך, קצבה שפועלת בזן כמה מקבליים נזקקה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבו ישנו נתון כל מקבלי קצבה המפועלת, היה 145.6 אלף בממוצע לחודש.

בין 2013 ל-2014 עלה מספר המקבלים **דמי אבטלה** בשיעור חד של 0.6%, לאחר עלייה גבוהה גם בין 2012 ל-2013, בשיעור של 11.6%. העלייה במספר המקבלים ב-2013 וב-2014 נובעת בין היתר מהגידול במספר המועסקים ומשינוי החקיקה הנוגע לעובדים יומיים, שכן שיעור האבטלה ירד (מ-6.2% ב-2013 ל-5.7% ב-2014 על-פי נתוני הלמ"ס). במקביל לעליות אלה חל שיפור בשיעור הכיסוי של ביטוח אבטלה את המובטלים במשק.

הגידול החד במספר המקבלים דמי אבטלה בשנתיים האחרונות בא על רקע של ירידה במספר המקבלים בשנים שקדמו להן: ב-2003-2008 ירד מספרם בעקבות בשל המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שנועדה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק הביטוח הלאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת רבים נוספו זמנית למקבלי הגמלה ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה ומספר המקבלים ירד ב-21%, וירידה מתונה נוספת היתה ב-2011.

בענף השני בגודלו, **נכות כללית**, לא נרשם שינוי במספר המקבלים. משנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים של 3%-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות בהיקף דומה לשנים הקודמות: מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים עלה ב-13% (לעומת 8% ב-2013) מקבלי גמלת ניידות- ב-3.7%, ומספר מקבלי גמלה לילד נכה עלה בשיעור חד של 12.5%, בדומה לעלייה ב-2013, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו.

בענף **נפגעי עבודה**, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2014), עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 3.6% ומספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עלה ב-5.1% בדומה לשיעור השנתי בכל אחת מהשנים בעשור החולף. בענף ה**סיעוד** עלה מספר המקבלים בשיעור מתון במעט לעומת השנים האחרונות -1.9%. בענף **אמהות**, מספר המקבלות מענק לידה עלה בשיעור מתון למדי של 2.1%, ואילו מספר המקבלות דמי לידה עלה בשיעור של 5.2% לאחר עלייה מתונה של 2% בשנה הקודמת.

ב-2014 ירד במעט מספר המקבלים גמלה **להבטחת הכנסה** בגיל העבודה, בשיעור של כ-1.3%, לאחר עלייה של כ-0.5% ב-2013. בשנים 2005-2013 ירד מספר המקבלים בשיעור של כ-8%. יש לציין כי העלייה המתונה בשנת 2013 נובעת כנראה מהשינויים בחקיקה (בעלות על רכב, ראו בפרק הבטחת הכנסה), שהרחיבו את מעגל הזכאים לגמלה.

10. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: (א) גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים). (ב) השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות. (ג) מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות. (ד) תקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באיגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירים לקופות החולים.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (א) ב-1.1.2011 הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי. (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 3.6%

המחאה החברתית, הורדה ב-1.1.2012 התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי. (ג) דמי הביטוח הרגילים למעסיקהועלו ב-1.4.2011 ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%). מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה מ-2013 את דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.6 נקודות האחוז, והוא הוחל על ענפי הביטוח שבהם אין השתתפות של האוצר, לכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים.

בשנת 2014 שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך ב-1.1.14 הם הועלו ב-0.25 נקודות ל-6.75%, ובעקבות כך הוחלט למשוך את ההגדלה ל-7.5% עד 2016 ולא עד 2015 כשפי שסברו בתחילה.

בשנת 2014 שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך ב-1.1.14 הם הועלו ב-0.25 נקודות ל-6.75%

לוח 9

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
58,720	55,891	52,701	51,150	47,626	סך כל תקבולי דמי ביטוח
56,146	53,420	50,276	48,719	45,392	סך הכל גבייה מהציבור
36,536	34,498	32,144	31,305	29,102	לענפי ביטוח לאומי
19,790	18,922	18,132	17,414	16,290	למערכת הבריאות
2,574	2,471	2,425	2,431	2,234	שיפוי האוצר
אינדקסורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
4.6	4.7	1.5	3.7	7.2	סך הכל גבייה מהציבור
4.9	5.7	1.0	4.0	8.0	לענפי ביטוח לאומי
4.1	2.8	2.4	3.3	5.8	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.2	5.1	5.1	5.3	5.2	סך הכל גבייה מהציבור
3.4	3.3	3.2	3.4	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
47.0	47.9	48.1	48.4	48.6	סך הכל גבייה מהציבור
30.4	30.9	30.8	31.1	31.2	לענפי ביטוח לאומי
16.6	17.0	17.3	17.3	17.4	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים					
33.8	33.4	34.5	35.4	35.0	סך הכל גבייה מהציבור
21.9	21.6	22.1	22.7	22.3	לענפי ביטוח לאומי
11.9	11.8	12.4	12.7	12.7	למערכת הבריאות

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד
מגביית דמי ביטוח
לאומי ודמי ביטוח
בריאות עלו ריאלית
ב-4.6% 2014

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.6% ב-2014 (לעומת 4.7% ב-2013). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-4.9% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 4.1% (לוח 9). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הרחבת מעגל המועסקים והגידול הריאלי בשכר, ושינוי החקיקה האמור בנוגע להעלאת דמי הביטוח למעסיקים.

ב-2014 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-58.7 מיליארד ש"ח: 36.5 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-19.8 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 9). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.6 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק). עם זאת, במונחים של אחוז מהתמ"ג עלתה הגבייה הכוללת לרמה של 5.2% מהתמ"ג: 3.4% בהם גבייה לענפי הביטוח הלאומי (עלייה של 0.1% לעומת 2013), ו-1.8% למערכת הבריאות (בדומה לשנת 2012). בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה במונחי תוצר סביב 5% מהתמ"ג, שיעור הנמוך מהשיעור בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד במעט, מ-47.9% ב-2013 ל-47.0% ב-2014.

שיעורי הגידול בגבייה בעבור שכירים שונים משיעורי הגידול בגבייה בעבור מי שאינם שכירים. בשנת 2014 גדלה ריאלית הגבייה הישירה מן השכירים ב-4.8% לעומת 5.9% ב-2013. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2014 ב-2.0% (לעומת 3.0% ב-2013), ומספר המשרות עלה ב-2.2% ב-2014 (לעומת 1.5% ב-2013). תקבולי דמי הביטוח (מהעובד, מהמעסיק ומהאוצר) מהווים בשנתיים האחרונות 90.7% מכלל התקבולים. לעומת זאת, הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים עלתה ריאלית בין 2013 ל-2014 ב-5.4%, וב-2013 לעומת 2012 ב-3.9%. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2014 כ-34% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-65% מדמי ביטוח לאומי ו-33% מדמי ביטוח בריאות. הירידה כאחוז מהמיסים הישירים בכלל היתה ניכרת בארבע השנים האחרונות - מ-35.4% ב-2011 ל-33.8% בשנה האחרונה.

בסך הכל מהווה
הגבייה לביטוח לאומי
ב-2014 כ-34% מסך
הגבייה של המיסים
הישירים בישראל

ב. המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2014 עלה ב-1.1% במונחים ריאליים והסתכם ב-75.2 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 10). העלייה הגבוהה בשיעור של 4.8% בגבייה מהציבור²⁶ קוזה בירידות במקורות האחרים: השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק ירדה ב-6.5% ב-2014, מימון הגמלאות בידי הממשלה עלה בשיעור גבוה יותר של 2.7%, ותשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד עלו אף הם בשיעור דומה (0.3%).

בעשור החולף, מ-2005, עלו התקבולים בכ-24% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולים מגביית דמי ביטוח לאומי בשיעור של 37%. מרכיב השתתפות הממשלה על שני חלקיו עלה בכמחצית מכך - בשיעור של כ-15%, ואילו תקבולי הריבית עלו בשיעור חד של כ-32%. העלייה המצטברת של צירוף המרכיבים של השתתפות הממשלה היתה אפוא המתונה ביותר מבין המרכיבים השונים של התקבולים, והיא הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך

26 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצוין בסעיף הקודם, שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

לוח 10

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2014

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולי ריבית
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,398	34,569	18,206	10,454	7,693
2013	74,017	36,969	18,115	10,539	7,748
2014	75,201	38,930	17,015	10,879	7,812
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.5	-2.2	1.2	4.1	4.9
2010	2.2	8.3	-6.4	-1.7	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
2013	2.1	5.4	-2.0	-0.7	-0.8
2014	1.1	4.8	-6.5	2.7	0.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8
2013	100.0	49.9	24.5	14.2	10.5
2014	100.0	51.8	22.6	14.5	10.4

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

התקבולים, מ-48.9% ב-2005 ל-51.8% ב-2014. עם זאת, בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שקטן חלקם של התקבולים מהציבור משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי.

ג. עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד לכ-4.2 מיליארד ש"ח ב-2014, לעומת 3 מיליארד ב-2013. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציב היא 2008. גודלו של גירעון זה הוא תוצאה של גידול בתשלומים בכל ענפי המוסד חוץ מבענף ביטוח ילדים, שבו גדל עודף התקציב בחצי מיליארד ש"ח, גידול שקיזז את העלויות בכל יתר הענפים (לוח 11).

לוח 11 מראה שהפעילות הכספית של הביטוח הלאומי מסתכמת בעודף, כאשר כוללים את תקבולי הריבית. הגירעון התפעולי הופך לעודף של 3.6 מיליארד ש"ח בהשוואה ל-4.7 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

לוח 11

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2014

ענף ביטוח סך הכל	כולל ריבית				ללא ריבית			
	2014	2013	2012	2011	2014	2013	2012	2011
	3,637	4,696	4,548	6,310	-4,175	-3,053	-3,145	-994.2
זיקנה ושאיירים	-1,583	-692	-107	692	-4,233	-3,374	-2862	-2004.8
נכות כללית	-4,958	-4,349	-4,096	-3,407	-5,043	-5,046	-4,168	-3,606.4
נפגעי עבודה	-640	-836	-1,266	-1,140	-640	-857	-1,341	-1,252.2
אמהות	-2,724	-2,549	-2,613	-2,226.3	-2,771	-2,604	-2,579	-2,226
ילדים	19,204	18,579	17,738	16,752	14,480	13,976	13,076	12,641
אבטלה	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7
סיעוד	-3,530	-3,360	-3,228	-2,786.2	-3,596	-3,428	-3,182	-2,786.2
אחר	365	358	307	307	126	134	99	123

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד לכ-4.2 מיליארד ש"ח ב-2014

פרק 2 | רווחה, עוני ופערים חברתיים

1. מבוא

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא מתבטאת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממצאת החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. הממצאים המוצגים בפרק זה, שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹. עם זאת, כבשנה שעברה תובא כאן גם תמצית של תוצאות ממדי העוני וקווי העוני המתקבלים על-פי שלושה מדדי עוני חלופיים המחושבים בצורה סדירה במינהל המחקר והתכנון והמתייחסים הן לצד ההוצאה והן לצד ההכנסה של המשפחות.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ב-2014 ובהמשכו מוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2). לאחר מכן מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני והאי שוויון באוכלוסייה כולה על-פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל³ (סעיף 3), ולבסוף מוצגת סקירה קצרה של שלושה מדדי עוני חלופיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים, וכן ממצאי העוני העולים מהם לשנים 2012 ו-2013 (סעיף 4).

בפרק שלוש תיבות: (1) **ביטחון תזונתי של קשישים**, ובה מוצגים נתונים על רמת הביטחון התזונתי של אוכלוסיית המשפחות הקשישות בישראל מתוך מחקר בהכנה המבוסס על שני הסקרים לביטחון תזונתי שנערכו בביטוח הלאומי (ב-2011 וב-2012). (2) **ממצאים על רמת השכר והפריון בישראל בהשוואה בינלאומית**. (3) **מיפוי העוני בירושלים** - ממצאים נבחרים מפרויקט של מיפוי עוני לפי אזורים סטטיסטיים וקבוצות אוכלוסייה בירושלים, שנעשה בשיתוף עם המינהל לשירותי קהילה בעיריית ירושלים.

לפרק שני נספחים (בחלקו האחרון של הדוח): **מדידת העוני ומקורות הנתונים**, ובו תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, ולוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית

א. הוצאות הרווחה הציבורית בישראל

ב-2014 הוצאות הרווחה הציבוריות היוו 16.5 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2003-2001 (והיה כ-20% מהתוצר), ירד בעקביות עד שנת 2006 ונעצר ברמה של -17% 16% מהתמ"ג מאז. זה שש שנים, משנת 2009, התייצב השיעור על 16.3%-16.5% מהתמ"ג (לוח 1, תרשים 1).

ב-2014 הוצאות
הרווחה הציבוריות
היוו 16.5 נקודות אחוז
של התמ"ג

1 פירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים מוצגים בנספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.
2 OECD (2008). Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.
3 הממצאים המובאים בסעיף 3 הם למעשה סיכום מקוצר של הפרסום **ממדי העוני והפערים החברתיים דוח שנתי, 2013**, המופיע באתר המוסד הביטוח הלאומי.

ב-2014, יותר ממחצית ההוצאה - 8.7% מהתמ"ג - יועדה לתמיכה כספית והיתרה, רובה (7.6%) לתמיכה בעין, כלומר תמיכה בשירותים לאזרחים, שעיקרם שירותי בריאות. עם השנים חלקה של התמיכה הכספית בסך הוצאות הרווחה במונחי תמ"ג נשחק במידה מסוימת לעומת חלקם של השירותים בעין, שעלה עלייה מתונה. חלקה של ההוצאה בעין מסך הוצאות הרווחה עלה בשנים 2011-2014 בכ-3 עשיריות האחוז במונחי תמ"ג.

חלקה של ההוצאה בעין מסך הוצאות הרווחה עלה בשנים 2011-2014 בכ-3 עשיריות האחוז במונחי תמ"ג

התמיכה הכספית בגיל העבודה ירדה הירדה הדרגתית ומתמשכת מ-5.6% מהתמ"ג בשיאה בשנת 2001 ל-3.9% ב-2014. הירידה משקפת בעיקר את הקיצוץ בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 ונמשך ב-2014. במקביל עלה חלקה של התמיכה הכספית בקשישים מ-4.6% ב-2013 ל-4.9% מהתמ"ג ב-2014. בתחום התמיכות בעין חלקה של ההוצאה לבריאות יציב מאוד - 5.6% מהתמ"ג - זה ששנים ברציפות.

לוח 1

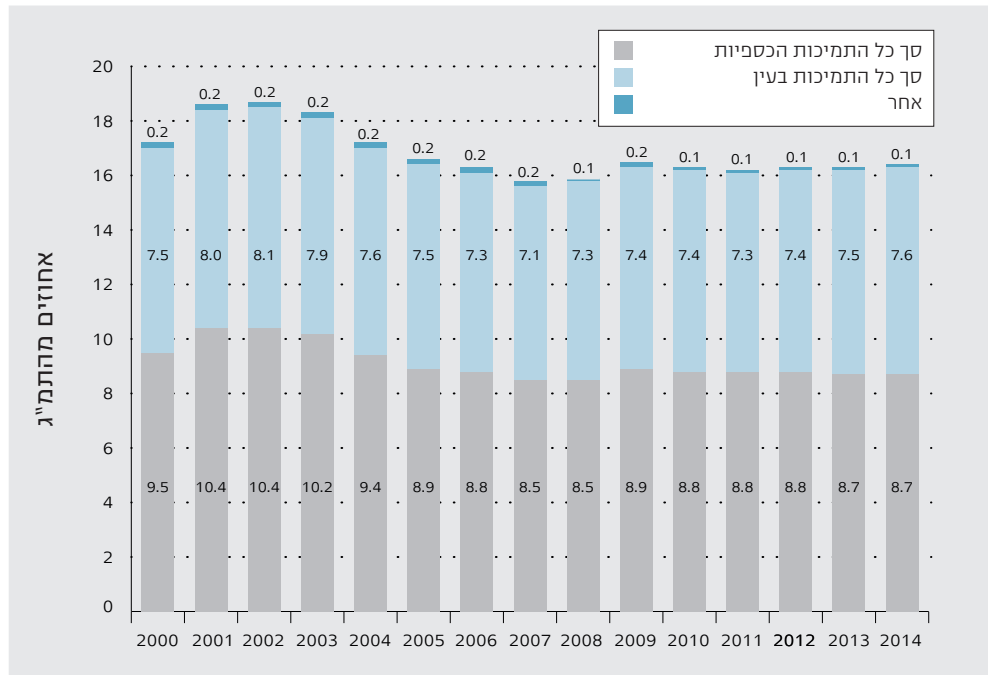
ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, 2005-2014

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	המרכיב בהוצאה הציבורית לרווחה
16.5	16.4	16.3	16.3	16.4	16.5	15.9	15.8	16.3	16.6	סך הכל
8.7	8.7	8.8	8.8	8.8	8.9	8.5	8.5	8.8	8.9	התמיכות הכספיות - סך הכל
										תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.9	4.1	4.2	4.2	4.2	4.3	4.1	4.0	4.2	4.3	ביטוח לאומי
2.8	3.1	3.2	3.2	3.2	3.3	3.1	3.1	3.2	3.3	מלחמה ואיבה
0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	גמלאות כספיות אחרות *
0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	תמיכות לקשישים **
4.9	4.6	4.6	4.6	4.6	4.6	4.4	4.5	4.6	4.6	ביטוח לאומי
2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.6	פנסיה לעובדי מדינה
2.3	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1	1.9	2.1	2.1	2.0	סיוע בשכר דירה
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	התמיכות בעין - סך הכל
7.6	7.5	7.4	7.3	7.4	7.4	7.3	7.1	7.3	7.5	תמיכות לקשישים
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	בריאות וסיעוד
5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.5	5.4	5.5	5.7	אחר ***
1.9	1.8	1.7	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5	1.6	1.7	אחר ****
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	

מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודים למינהל המחקר, לפי כללי הסייוג של ה-OECD בשאלון SOCX.
 * הסיוע בשכר דירה למשפחות בגיל העבודה נכלל בגמלאות כספיות אחרות בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה. בסעיף זה נכללים גם קצבאות הבטחת הכנסה, מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי) ועוד.
 ** קצבאות שאירים הועברו ל"תמיכות לקשישים" אף שחלקן הקטן מופנה לאוכלוסייה בגיל העבודה.
 *** גמלאות בעין הקשורות לגמלאות בכסף בתחומי שאירים, אי-כושר בעבודה, משפחה וכו'.
 **** בעיקר התערבות אקטיבית בשוק העבודה.

תרשים 1

הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג – ישראל, 2000–2014



* מקור הנתונים לישראל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ב. תעסוקה ועוני בישראל בהשוואה בינלאומית

העבודה היא כידוע החלק העיקרי בהכנסה של משק הבית, כך שהשפעתה על קיום עוני במשפחה היא משמעותית. השנה התמקדנו בהשוואה בין מדינות מבחינת מספר המפרנסים במשק הבית והשפעת המספר הזה על ממדי העוני בהן. הנתונים מעודכנים בכל המדינות לשנים שסביב 2010 (בדרך כלל 2010, 2011 או 2012) בהתאם לזמינותם⁴, ונתוני ישראל מעודכנים לשנת 2012. ההשוואות נעשו על פי הגדרת העוני התואמת את ההגדרה הנהוגה בארגון ה-OECD⁵.

בניגוד לדעה הרווחת בקרב חלק מהחוקרים בתחום, שיעור המשפחות שאינן עובדות בישראל נמוך בהשוואה בינלאומית ולמעשה הוא בין הנמוכים ביותר בקרב כ-40 המדינות המשוות (תרשים 2). שיעורן הגבוה יחסית בולט במצרים, דרום אמריקה, סרביה ואירלנד. במקביל, שיעור המשפחות שבהן מפרנס אחד או שניים גבוה יותר בישראל. שיעור גבוה למדי של שני מפרנסים למשפחה קיים, לצד ישראל, במדינות צפון אירופה (דנמרק, נורווגיה והולנד), בקנדה ובאוסטרליה, וכן בסלובקיה, סלובניה ואיסלנד.

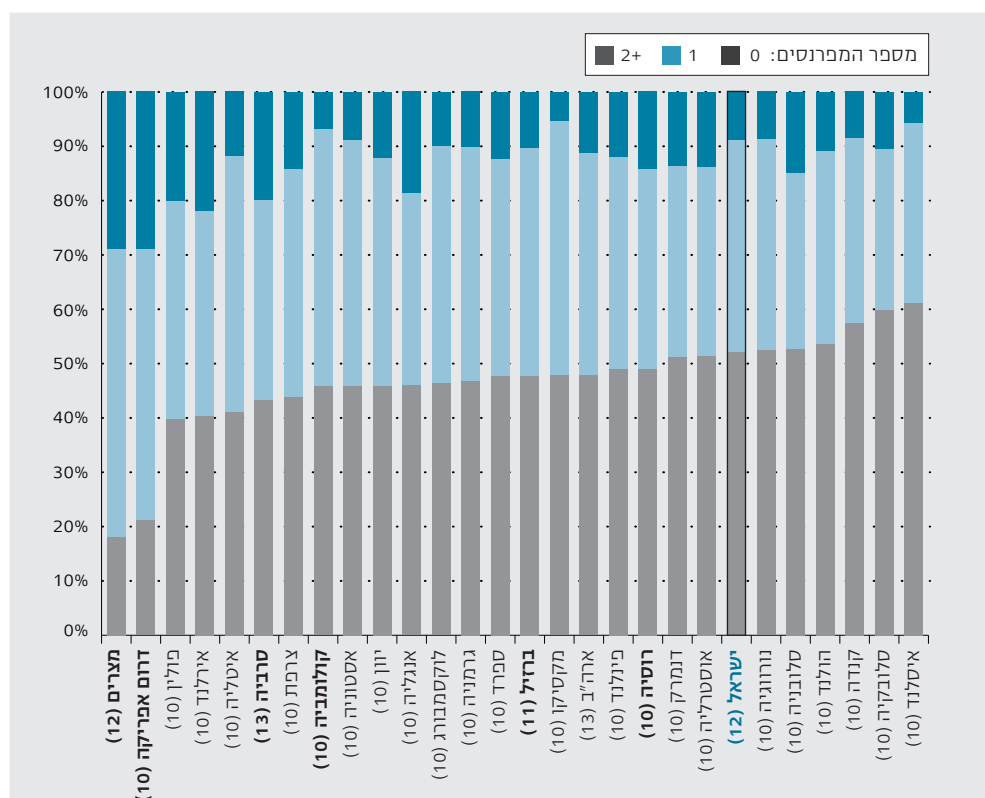
שיעור המשפחות שאינן עובדות בישראל נמוך בהשוואה בינלאומית ולמעשה הוא בין הנמוכים ביותר בקרב כ-40 המדינות המשוות

4 נתוני המדינות השונות המוצגים בהשוואות הבינלאומיות שלהלן הם פרי עיבודים על קובצי LIS (Luxembourg Income Study) העדכניים ביותר הזמינים לכל מדינה.
 5 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקנית. עם זאת, יש הבדלים קטנים הנוגעים בעיקר למרכיב סולם השקילות השונה (המנגנון המשמש להשוואת רמת החיים בין משפחות בגדלים שונים).

השוואה בינלאומית של תחולת העוני בקרב משפחות בגיל העבודה לפי מספר המפרנסים בהן מעלה כי 64.1% מהמשפחות ללא מפרנסים, 20.2% מהמשפחות עם מפרנס אחד ו-2.7% מהמשפחות עם שני מפרנסים או יותר - הן עניות (תרשימים א-ג). מקומה הגבוה של ישראל (חמישי) בתחולת העוני בקרב משפחות לא עובדות (תרשים א3) נובע מהתפקיד המרכזי יחסית של העבודה בחילוץ מעוני בישראל, שהוא תמונת הראי של חלקם המוגבל של כלים אחרים, כדוגמת קצבאות ותשלומי העברה, בהשוואה למדינות המפותחות⁶.

64.1% מהמשפחות ללא מפרנסים, 20.2% מהמשפחות עם מפרנס אחד ו-2.7% מהמשפחות עם שני מפרנסים או יותר - הן עניות

תרשים 2
שיעור המשפחות בגיל העבודה* לפי מספר המפרנסים בהן - השוואה בינלאומית, שנים נבחרות**



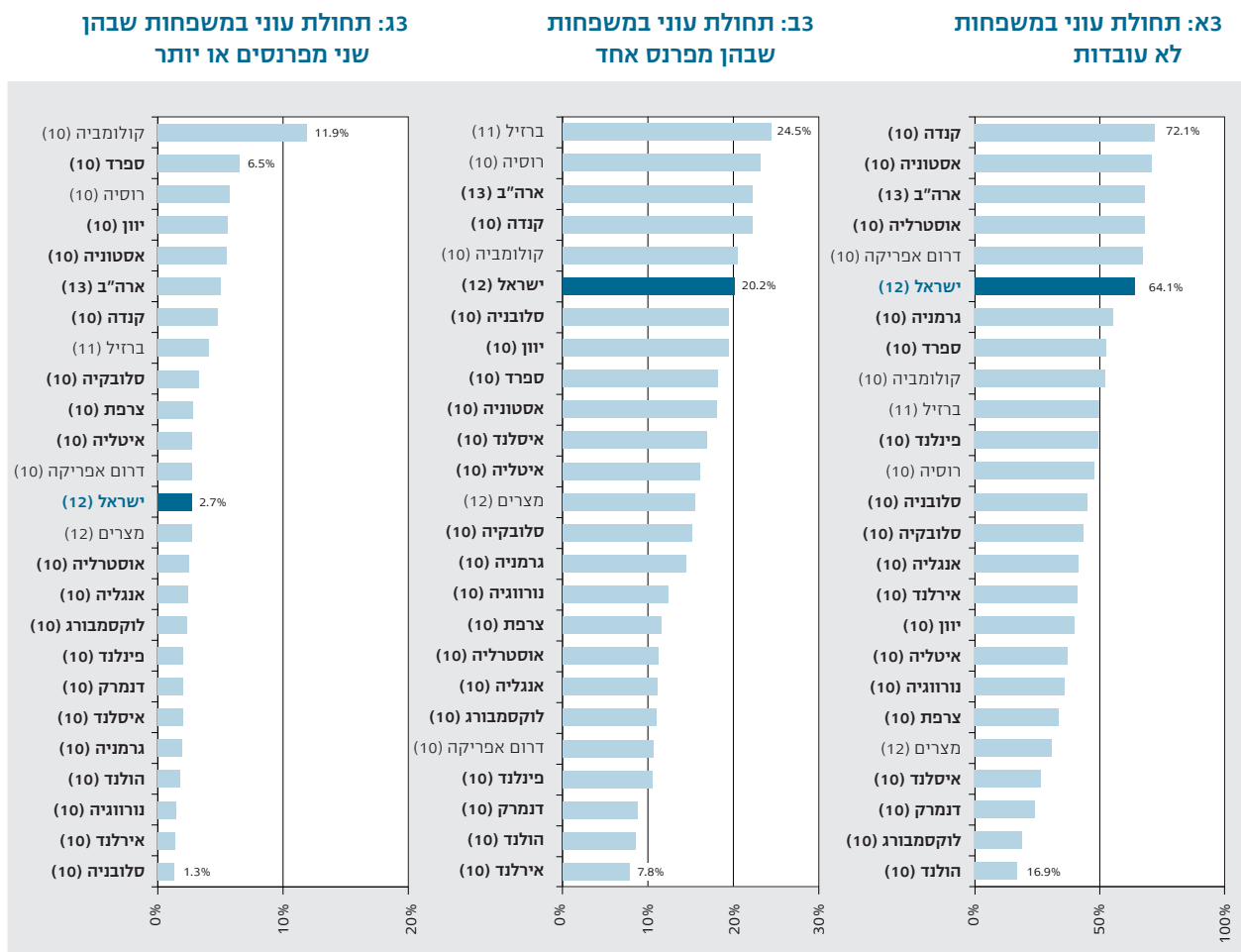
* ראש משק הבית בן/בת 25-64.
** המספר בסוגריים מציין את שנת הסקר שלפיו חושב הנתון, המדינות המודגשות - חברות ב-OECD.
מקור הנתונים: ישראל - סקר הוצאות משקי בית של הל"מ"ס לשנת 2012; שאר המדינות - עיבודים על נתוני LIS.

ישראל מוסיפה לעמוד בראש הדירוג מבחינת שיעורי העוני הגבוהים בה בקרב משפחות שבהן מפרנס אחד. בישראל הסיכוי שמפרנס יחיד יחלץ מעוני את משק הבית הנסמך עליו נמוך לעומת מרבית מדינות ה-OECD (תרשים ב3). ישראל מדורגת שישית מלמעלה, אך כשבוחנים את מקומה בהשוואה למדינות ה-OECD, מתברר כי רק ארה"ב וקנדה מציגות שיעורי עוני גבוהים יותר למשפחות שבהן מפרנס אחד. רק בשיעורי העוני של משפחות שבהן שני מפרנסים (תרשים א3) עוברת ישראל למקום כלשהו באמצע הסולם, כלומר בקרב משפחות עם שני מפרנסים בישראל שיעורי העוני קרובים יותר לאלה שבמרבית המדינות המשוות. ניתן זה מראה כי בישראל נחוץ יותר

ישראל מוסיפה לעמוד בראש הדירוג מבחינת שיעורי העוני הגבוהים בה בקרב משפחות שבהן מפרנס אחד

תרשים 3

תחולת עוני בקרב משפחות בגיל העבודה* - השוואה בינלאומית, שנים נבחרות**



* ראש משק הבית בן/בת 25-64.

** המספר בסוגריים מציין את שנת הסקר הזמין המאוחר ביותר שלפיו חושב הנתון; המדינות המודגשות - חברות ב-OECD. מקור הנתונים: ישראל - סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2012; שאר המדינות - עיבודים על נתוני LIS.

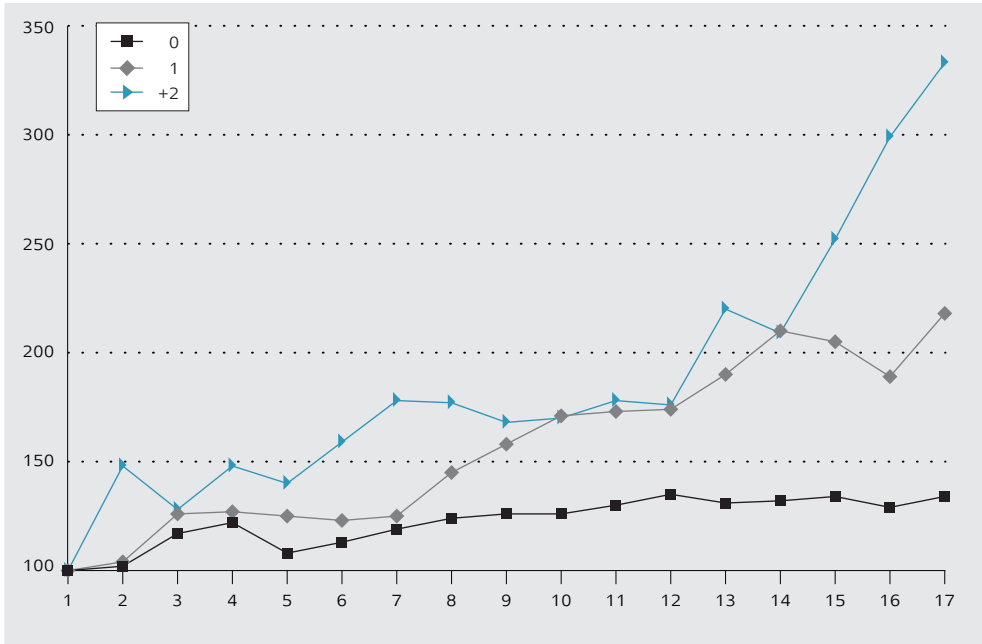
ממפרנס אחד במשק הבית כדי להבטיח חיים מעל קו העוני במידה רבה יותר מבמדינות ה-OECD. מניתוח ההשתנות של תחולת העוני בישראל לאורך שנים עולה, כי בשנים 1997-2013 תחולת העוני בקרב משפחות ללא מפרנסים גדלה בכ-35%, בקרב משפחות שבהן מפרנס אחד גדלה ביותר מפי שניים, ובקרב משפחות שבהן שני מפרנסים או יותר גדלה ביותר מפי שלושה (תרשים 4). תרשים 4 משלים את התמונה שהוצגה בתרשים 2 וממחיש כי לצד מרכזיות העבודה בחילוף בעוני בישראל, נשחקה עם השנים מידת הצלחתה לחלץ משפחות מעוני.

המגמה של שחיקת העבודה כגורם מחלץ מעוני מלווה במגמה של יציאה מוגברת לעבודה. כאמור, חלקם של משקי הבית שבהם שני מפרנסים או יותר גבוה יחסית למדינות ה-OECD והוא במגמת עלייה מתחילת שנות ה-2000 על חשבון משפחות עם מפרנס אחד או משפחות ללא מפרנסים: מכ-46% בתחילת שנות ה-2000 ליותר מ-50% ב-2012 וכמעט 60% ב-2013 (תרשים 5).

המגמה של שחיקת העבודה כגורם מחלץ מעוני מלווה במגמה של יציאה מוגברת לעבודה

תרשים 4

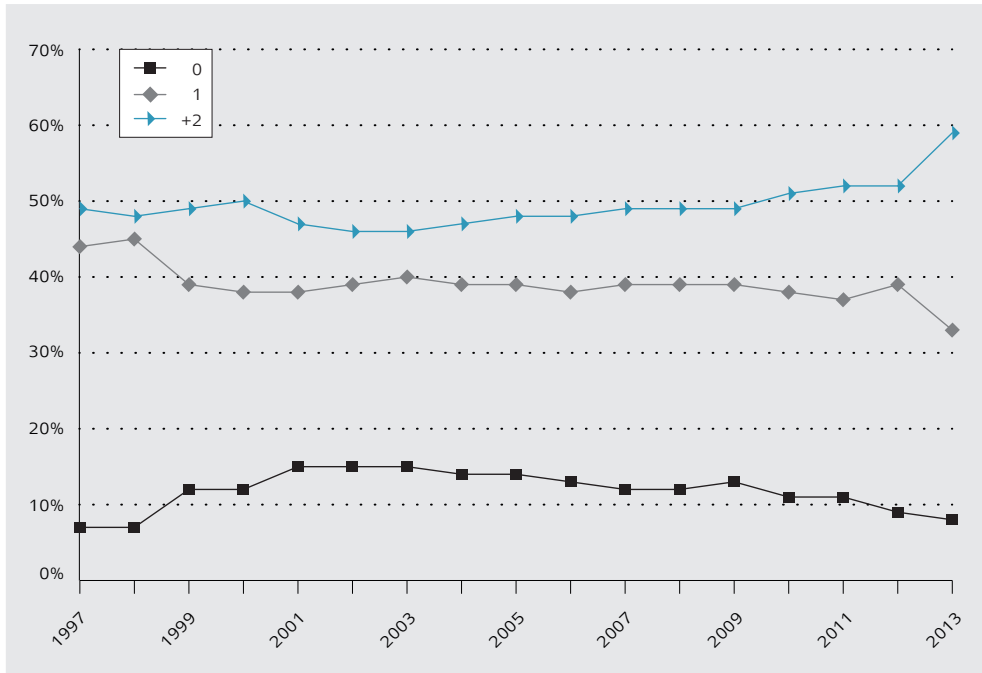
השתנות תחולת עוני בקרב משפחות בגיל העבודה*
לפי מספר המפרנסים (1997=100) – ישראל, 1997-2013



* ראש משק הבית בן/בת 25-64.

תרשים 5

המשפחות בגיל העבודה* לפי מספר המפרנסים בהן – ישראל, 1997-2013



* ראש משק הבית בן/בת 25-64.

3. ממצאים עיקריים של העוני והאי-שוויון ב-2013

ב-2013, השנה האחרונה שאליה מתייחסים נתוני סקר הוצאות שעל בסיסם חושבו ממדי העוני בישראל, עלה התוצר המקומי בשיעור של 3.2% ורמת המחירים עלתה ב-1.5% (לוח 2). הנתונים מורים כי השכר הממוצע עלה בשיעור של כ-1% ושיעור האבטלה הוסיף לרדת, מ-6.9% ב-2012 ל-6.2% ב-2013. שכר המינימום הריאלי עלה במעט ל-46.7% מהשכר הממוצע ובכך חזר לרמה של 2008. הנתונים המקרו-כלכליים מורים כי שיעור התעסוקה עלה מ-74% ב-2012 ל-74.5% ב-2013, כחלק ממגמה ארוכת טווח של גידול בתעסוקה.

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2006-2014

הגורם המשפיע	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
שיעור הצמיחה (הגידול בתמ"ג)	5.8	5.9	4.1	1.9	5.8	4.2	3.0	3.2	2.8
שיעור השינוי ברמת המחירים הממוצעת	2.1	0.5	4.6	3.3	2.7	3.4	1.7	1.5	0.5
שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק	1.3	1.8	-0.4	-2.5	0.8	0.7	0.7	1.1	1.5
שיעור התעסוקה (לבני 64-25)	69.4	70.9	71.9	70.7	71.8	72.8	74.0	74.5	75.6
שיעור האבטלה	10.5	9.1	7.6	9.4	8.3	7.0	6.9	6.2	5.9
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים	17.4	17.3	19.6	23.2	20.7	23.5	25.0	30.4	32.4
שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע	46.2	47.5	46.8	47.3	45.8	45.5	46.2	46.7	45.8

מ-2012, עם ביטולו של סקר ההכנסות המשולב שנעשה בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוסבו חישובי העוני והאי-שוויון לסקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, הכולל, נוסף על נתוני הוצאות, גם נתוני הכנסות מפורטים של המשפחות. זאת ועוד: בסקר ההוצאות עצמו חלו שינויים לעומת שנים קודמות, שלפיהם מחושבים הנתונים. שינויים אלה יצרו שבר בסדרה וכתוצאה מכך בעיה בהשוואה ישירה לשנת 2011.⁷

ב-2013 הסקר בוצע בשיטות דומות לאלו של 2012, ואולם התברר כי הנתונים לשיעור התעסוקה המובאים בו חיוביים במידה גדולה שאינה מתיישבת עם נתונים ממקורות מידע אחרים: על פי נתוני הסקר, שיעור התעסוקה של הגילים העיקריים בשוק העבודה (25-64) זינק ב-4 נקודות האחוז ומספר המועסקים עלה ב-10% בהשוואה לשיעורים נמוכים בהרבה בשנים דומות (לוח 2, תרשים 6).

בשל שינויים אלה, שתואמים אמנם את מגמת העלייה בגידול בתעסוקה אך לא את עוצמתו בהשוואה למקורות מידע חלופיים (ראו להלן) - תחולת העוני של משפחות ירדה בין 2012 ל-2013 מ-19.4% ל-18.6%, ושל נפשות - מ-23.5% ל-21.8%. שיעור הילדים המתגוררים במשפחות העניות ירד בין שתי השנים ירידה חדה - מ-33.7% ל-30.8% ב-2013. הירידות בממדי העוני בשל השינויים בתעסוקה קיזזו כאמור את השפעת הקיצוץ של קצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 והיה אמור על-פי כל האומדנים להעלות את ממדי העוני בקרב ילדים.

תחולת העוני של משפחות ירדה בין 2012 ל-2013 מ-19.4% ל-18.6%, ושל נפשות - מ-23.5% ל-21.8%

7 להרחבת המשמעויות של שינוי זה, המקשה כאמור על השוואה ישירה בין 2011 ל-2012, ראו ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2012 וכן נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בדוח זה.

תרשים 6

שיעורי תעסוקה לבני 25-64 – סקר כוח אדם
לעומת סקר הוצאות משקי בית (אחוזים), 1999-2013



גם בהשוואה לנתונים המינהליים שעד 2013, מתברר כי השיעור אינו תואם את המגמות. על-פי קובץ השכר של רשויות המס, המכיל את כל המועסקים השכירים במשק, עלה שיעור התעסוקה בין 2012 ל-2013⁸ ב-2.7%. שיעור זה גבוה קצת יותר, אך עדיין קרוב לזה שמפרסם הלמ"ס בהתבסס על דיווחי המעסיקים לביטוח לאומי (מהם מתפרסם גם השכר הממוצע מידי רבעון), שלפיו מספר משרות השכיר עלה בין שתי השנים בכ-2%, לעומת עלייה של 4 נקודות האחוז בשיעור התעסוקה על-פי סקר הוצאות כאמור.

סיבה נוספת לירידות בממדי העוני נוגעת לשינויים חדים למדי בהרכב האוכלוסיות בין שני הסקרים⁹. כך למשל, חלקה של האוכלוסייה הערבית, המאופיינת בשיעורי עוני גבוהים, ירד ב-2013 בהשוואה ל-2012. ייתכן שזהו המשך של ההתאמות הנעשות בסקר עם שינוי המבנה שלו ב-2012.

ההבהרות וההסתייגויות הנובעות ממצב מיוחד זה, המקשה על השוואה ישירה לא רק בין 2011 ל-2012 אלא גם בין 2012 ל-2013, מפורטות ביתר הרחבה בדוח ממדי העוני והפערים בהכנסות לשנת 2013. בשל הבדלים אלה בין מקורות הנתונים, שעדיין לא נמצא להם פשר, השנה נמעיט בהסברים ובניתוח הממצאים בחלקים המתאימים לממדי העוני על-פי השיטה הנוהגת בביטוח הלאומי ונסתפק לרוב בהצגת הלוחות בלבד.

8 ייתכנו השלמות נוספות, אך מניסיון בשלב הזה קובץ השכר המינהלי כמעט שלם.
9 שינויים כאלה בהרכב האוכלוסייה היו אמורים לבוא לידי ביטוי ומיצוי בסקר של 2012, שנעשו בו שינויים מבניים בהשוואה לסקרים הקודמים, שכן שינויים דמוגרפיים נוטים להיות ארוכי טווח ולא להתבטא בין שני סקרים שנתיים עוקבים. פירוט על השינויים המבניים מסקר 2012 ראו בממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2011.

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים וקו העוני (ש"ח), 2011-2013

הכנסה לנפש תקנית	שיעורי גידול ריאלי (%)			2013	2012	2011
	מ-2012 ל-2013	מ-2011 ל-2012	מ-2011 ל-2013			
ממוצע	2.7	11.7		5,691	5,458	4,805
חציון	4.4	10.9		4,783	4,513	4,001
קו העוני	4.4	10.9		2,392	2,256	2,000

נתוני סקר 2013 מורים שבשנה זו עלתה רמת החיים לפי חציון ההכנסה הפנויה ב-4.4%, לאחר שב-2012 נרשם גידול ניכר בחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בשיעור של 12% (לוח 3). אולם העלייה נובעת גם מהשינויים המבניים הקשורים בהחלפת הסקר המשמש לחישובי העוני והאי-שוויון, ולכן קשה לעמוד על טיבו של השינוי ברמת החיים כפי שהוא נמדד מדי שנה כשינוי הריאלי שבין חציון או ממוצע ההכנסה הפנויה ברמת החיים.

מבדיקת נתוני העוני כאחוז מהשכר הממוצע ב-2013, אפשר לראות שב-2013 חלה עלייה בשיעור קו העוני מהשכר הממוצע לעומת נתוני 2012, אך המגמות נותרו דומות: קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות למשל, מגיע לכ-83% מהשכר הממוצע ב-2013, ובמשפחה שבה שש נפשות ויותר אין די בשכר ברמה של השכר הממוצע של מפרנס אחד במשק הבית כדי להיחלץ מעוני, ועליה להגדיל את שכרה ב-10% (שש נפשות) עד כ-45% (תשע נפשות) (לוח 4)¹⁰.

קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות למשל, מגיע לכ-83% מהשכר הממוצע ב-2013

לוח 4

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2012-2013

מספר הנפשות בתקנית במשפחה	קו העוני למשפחה				מספר הנפשות התקניות במשפחה
	2013		2012		
מספר הנפשות במשפחה	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	
1	32.5	2,989	31.5	2,820	1.25
2	51.9	4,783	50.4	4,512	2
3	68.8	6,338	66.7	5,978	2.65
4	83.1	7,653	80.6	7,219	3.2
5	97.4	8,968	94.5	8,460	3.75
6	110.3	10,164	107.0	9,588	4.25
7	123.3	11,360	119.6	10,716	4.75
8	135.0	12,436	131.0	11,731	5.2
**9	145.4	13,393	141.0	12,634	5.6

* השכר הממוצע שחושב ל-2012 ול-2013 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לתקופת הסקר
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את הכנסת המשפחה ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. לוח 5 מראה את הירידה המושגת בכל אחת מהשנים המופיעות בו, כאשר מביאים בחשבון את תשלומי ההעברה בלבד וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT,

ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2011-2013

מדד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2011			
משפחות	32.8	17.3	19.9
נפשות	33.7	22.2	24.8
ילדים	41.9	32.9	35.6
יחס פער הכנסות העניים (%)*	58.3	34.2	34.7
מדד *FGT	0.154	0.038	0.044
מדד *SEN	0.262	0.105	0.119
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.464	0.198	0.203
2012			
משפחות	30.3	17.4	19.4
נפשות	31.4	21.0	23.5
ילדים	39.0	30.8	33.7
יחס פער הכנסות העניים (%)*	56.3	33.7	34.4
מדד *FGT	0.134	0.035	0.041
מדד *SEN	0.236	0.098	0.111
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.435	0.196	0.200
2013			
משפחות	28.1	16.6	18.6
נפשות	28.3	19.1	21.8
ילדים	35.3	27.6	30.8
יחס פער הכנסות העניים (%)*	55.5	32.8	32.8
מדד *FGT	0.119	0.030	0.035
מדד *SEN	0.212	0.086	0.099
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.431	0.184	0.189

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

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2011-2013.

אחוז הירידה						מדדי העוני
מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			מתשלומי ההעברה בלבד			
2013	2012	2011	2013	2012	2011	
						תחולת העוני (%)
33.7	36.0	39.3	41.1	42.4	47.2	משפחות
23.1	25.2	26.4	32.6	33.1	34.1	נפשות
12.7	13.6	15.1	21.9	21.1	21.5	ילדים
40.9	39.0	40.5	40.9	40.1	41.4	יחס פער הכנסות העניים (%)*
71.1	69.8	71.5	75.0	73.8	75.2	מדד *FGT

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

מדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות הכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, ובעיקר בתחולת העוני של ילדים, השיפור המושג מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל אם לא מביאים בחשבון את המיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל אם מביאים אותם בחשבון, מאחר שאלה אמנם פועלים להקטנת האי-שוויון בין ההכנסות, אך כדי להפחית עוני הם אינם יעילים שכן הם מורידים את ההכנסה הפנויה של העניים. יצוין כי מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים מס זה, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח הבריאות ודמי הביטוח הלאומי.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2013 חילצו ממעגל העוני 33.7% ממשפחות העניים לעומת 36% ב-2012 (לוח 6). שינוי זה נובע בעיקרו מהגידול בהכנסה מעבודה כתוצאה מהגידול החד בתעסוקה ומהשפעת הקיצוץ בקצבאות הילדים מאוגוסט 2013 (ואשר יוסיף להתבטא גם בנתוני 2014). לשם השוואה, בראייה של עשור, בשנת 2002 חולצו מעוני כמחצית מן המשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסים הישירים ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני נותרה כמעט זהה בשנתיים האחרונות - 25%. בקרב הילדים העניים כ-13% נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2013, לעומת 25% ב-2002.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2013 חילצו ממעגל העוני 33.7% ממשפחות העניים לעומת 36% ב-2012

תיבה 1 מיפוי העוני בירושלים

זה שנים רבות ממדי העוני בירושלים הם בין הגבוהים בארץ: תחולת העוני של משפחות בירושלים עלתה מכ-23% בשנת 2000 לכ-35% ב-2013 ותחולת העוני של ילדים נסקה מ-37% ל-60% בתקופה זו. בנוסף, ירושלים ממוקמת באשכול 4 בין 10 אשכולות כלכליים חברתיים (תל אביב - 8, חיפה - 7, ראשון לציון - 10). עם זאת, רשויות הרווחה בעיר מתקשות לתת טיפול הולם לעניים בעיקר משום שאינן יכולות לפלח אוכלוסייה זו לפי המאפיינים הייחודיים לכל אחת ולהתאים להן את הטיפול הייחודי להן.

כתוצאה מכך פנתה עיריית ירושלים למינהל המחקר והתכנון בביטוח לאומי בבקשה לעמוד על תופעת העוני בירושלים לעומק ובצורה רב ממדית, לאתר את החסמים העומדים בפניה של האוכלוסייה הנזקקת כדי לצאת מן העוני ולסייע לעירייה להחליט היכן לרכז את המשאבים לטיפול בעייה - זאת באמצעות אפיון העיר לפי תת-אזורים.

במינהל המחקר והתכנון יצרו בסיס נתונים¹ מקיף, מכמה מקורות: הנתונים המנהליים שבביטוח הלאומי בנוגע למאפייני דמוגרפיה, לשכר ולקצבאות של המשפחות בירושלים; רשומות ההנחות בארנונה בעירייה, חובות על מים ונתונים מלשכות הרווחה; ונתונים ממשד הבינוי והשיכון על דיור ציבורי וסיוע בשכר דירה. בסיס הנתונים מעודכן באופן שוטף ומספק נתונים על המצב הכלכלי-חברתי של העיר לפי אזורים סטטיסטיים (היחידה הסטטיסטית הקטנה ביותר), כך שהעירייה וגורמים נוספים יכולים למפות את העוני בעיר ולהתאים תוכניות לטיפול בעוני על-פי המאפיינים השונים של המשפחות.

בירושלים יש 238 אזורים סטטיסטיים שונים. תרשימים 2-4 שלהלן מציגים מיפוי של העוני בירושלים לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי המאפיינים האלה: הרכב משפחה, שיעור משפחות המקבלות קצבאות מהביטוח הלאומי (בייחוד קצבאות קיום), שיעור מקבלי הנחה בתשלום ארנונה, שיעור מקבלי סיוע בשכר דירה ותחולת העוני.

אפשר לראות כי אוכלוסיות החילונים והדתיים מאופיינות בשיעור גבוה של משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר, המקבלות קצבאות מהביטוח הלאומי והנחה בארנונה ושתחולת העוני בקרבן נמוכה לעומת קבוצות האחרות (כ-20%).

שיעורי העוני הגבוהים ביותר הם בקרב הערבים (46.5%) והחרדים (40%). בקרב החרדים נמצא השיעור הגבוה ביותר של משפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר ומקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי והנחה בארנונה. בקרב הערבים נמצא שיעור גבוה של משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר, אך שיעור מקבלי קצבאות ומקבלי הנחה בארנונה בהם - נמוך לעומת הקבוצות האחרות.

שיעורי העוני הגבוהים ביותר הם בקרב הערבים (46.5%) והחרדים (40%)

לוח 1

המשפחות בירושלים לפי קבוצת אוכלוסייה ולפי מאפיינים שונים*

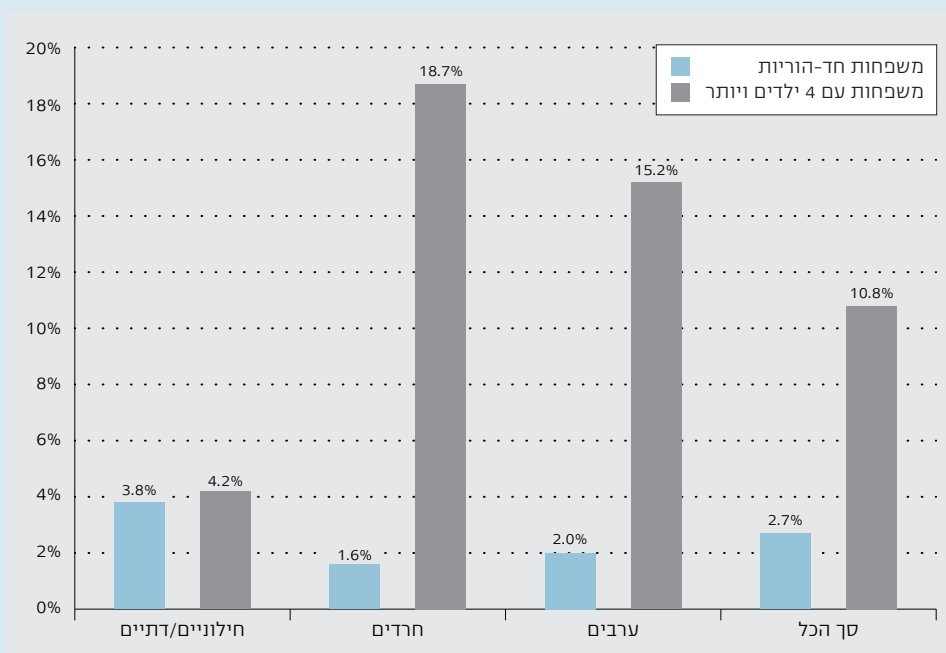
קבוצה	סך הכל משפחות	הכנסה ממוצעת לנפש (ש"ח)	שיעור המשפחות העניות	אשכול עוני (כלל האוכלוסייה)	שיעור מקבלי הנחה בארנונה	אחוז ממוצע בארנונה	שיעור מקבלי קצבאות ביטוח לאומי	סכום קצבאות ממוצע (ש"ח)
ללא שיוך חילוני/דתי	24,862	3,503	41.2%	4	17.5%	32.8	27.0%	868
חרדים	63,815	3,273	41.2%	4	33.7%	42.6	36.9%	1,234
ערבים	72,395	1,993	46.5%	4	20.4%	33.2	25.8%	778
סך הכל	291,923	4,133	33.3%	4	27.0%	34.0	33.7%	1,081

* הנתונים נכונים לשנת 2011.

1 מאחר שהנתונים המנהליים שלפיהם חושבו ההכנסות וממדי העוני כוללים הכנסה משכר ומקצבאות בלבד ואינם כוללים מרכיבים מסוימים כמו הכנסה מהון וחלק מההכנסות מפנסיה - חישובי העוני אינם חופפים את החישובים הארציים המבוססים על סקרי הכנסות והוצאות. ההכנסה שלפיה חושבה מחצית החציון שקבעה את קו העוני היתה ההכנסה לנפש מעבודה (ברוטו) ומקצבאות.

תרשים 1

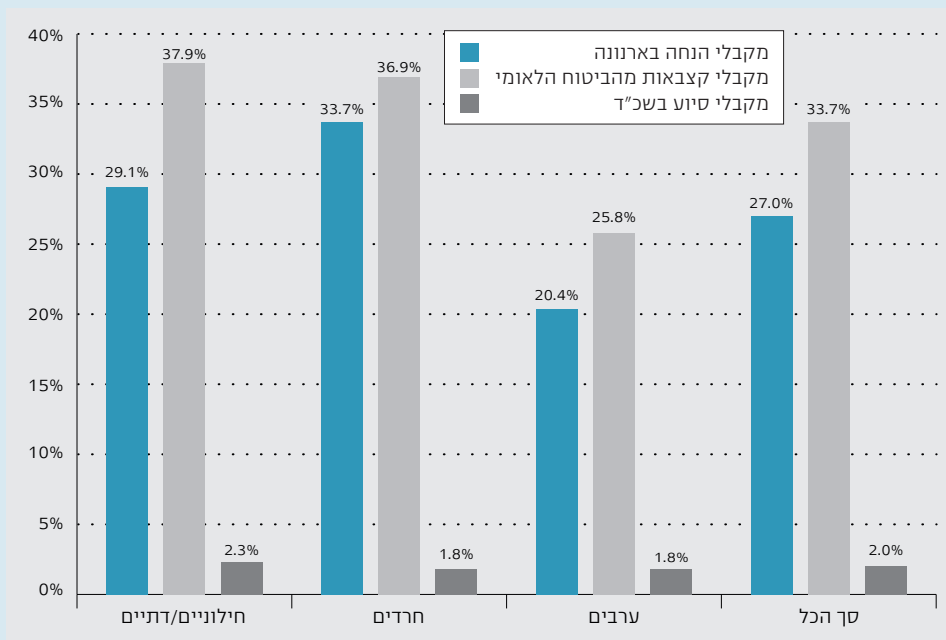
קבוצות אוכלוסייה בירושלים לפי הרכבי משפחה נבחרים*



* הנתונים נכונים לשנת 2011.

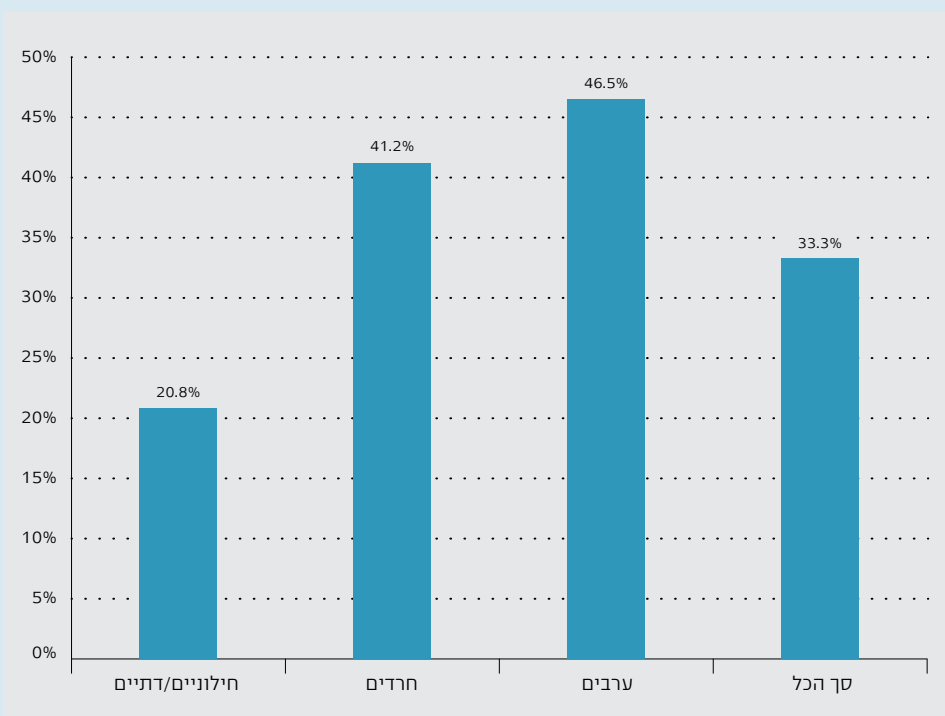
תרשים 2

מקבלי הטבות בירושלים לפי קבוצת האוכלוסייה ולפי ההטבה*



* הנתונים נכונים לשנת 2011.

תרשים 3 תחולת העוני בירושלים לפי קבוצת אוכלוסייה*



* הנתונים נכונים לשנת 2011.

לסיכום, פרויקט מיפוי העוני בירושלים מספק לעיריית ירושלים נתונים של העוני לפי קבוצות אוכלוסייה, ובכך מאפשר לה להצטרף לתוכניות קיימות² לחילוץ מעוני או להתאים תוכניות לכל קבוצה בנפרד. בשלב הבא של פרויקט זה, יוגדרו פרופילים של משפחות לפי משתנים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים ויותאמו להם תוכניות להתמודדות עם עוני והדרה חברתית.

2 למשל להעלות את אחוזי המיצוי בתוכנית של מענק עבודה, לבחון זכאות לסיוע במשרד השיכון ולבחון אכיפת חוקי העבודה.

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים 2012-2013 (לוחות 7-10). לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות השונות, ולוחות 8 ו-9 מציגים את חלקן של הקבוצות האלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה ב-2012 וב-2013 בהתאמה. בלוח 10 מובאים הערכים של יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה.

ככלל, כמעט לכל קבוצות האוכלוסייה, המדדים שהתקבלו על-פי סקר הוצאות 2013 נמוכים במידה ניכרת מהמדדים שחושבו על-פי סקר ההכנסות המשולב בשנים האחרונות ואף מסקר ההוצאות של 2012, בשל מגמות התעסוקה הייחודיות לסקר זה. בעוד שהמעבר משנים קודמות

לשנת 2012 משקף בעיקר את השינויים בגודל המדגם, שיטות הפקידה, הרכב המדגם ועוד, המעבר מ-2012 ל-2013 משקף במידה רבה את נתוני התעסוקה האמורים¹¹.

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2012 ו-2013

2013			2012			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	18.6	28.6	1.00	19.4	30.3	סך כל האוכלוסייה
0.73	13.6	24.4	0.73	14.1	25.9	יהודים
2.54	47.4	52.4	2.80	54.3	59.2	ערבים
1.19	22.1	48.0	1.17	22.7	50.5	קשישים
0.99	18.5	34.5	0.90	17.3	34.8	עולים
3.80	70.7	82.1	3.03	58.8	77.0	חרדים (לפי גוטליב-קושניר)
2.79	52.1	64.5	2.41	46.7	62.6	חרדים (לפי הגישה הקלאסית)
1.23	23.0	27.4	1.28	24.8	30.5	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.93	17.4	21.5	0.95	18.5	24.5	1-3 ילדים
2.80	52.3	58.0	2.92	56.6	60.7	4 ילדים ויותר
3.22	60.0	66.6	3.46	67.1	71.1	5 ילדים ויותר
1.48	27.5	41.8	1.50	29.0	45.1	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.67	12.5	17.9	0.71	13.8	19.9	עובד
0.66	12.3	17.8	0.71	13.7	20.2	שכיר
0.71	13.2	17.0	0.69	13.4	16.5	עצמאי
3.91	72.9	91.2	3.41	66.1	89.3	לא עובד בגיל עבודה
1.29	24.1	35.7	1.29	24.9	36.6	מפרנס אחד
0.31	5.7	7.4	0.29	5.5	7.5	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.17	21.7	29.9	1.16	22.4	32.2	עד 30
1.04	19.4	24.4	1.04	20.1	26.1	31-45
0.67	12.6	17.7	0.73	14.1	20.2	46 עד גיל הפנסיה
1.26	23.5	51.4	1.24	24.1	54.0	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
2.47	46.1	68.7	2.33	45.2	69.1	עד 8 שנות לימוד
1.13	21.0	30.8	1.15	22.3	33.2	9-12 שנות לימוד
0.69	12.8	21.0	0.66	12.8	21.4	13 שנות לימוד ויותר

* מדד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני של כלל האוכלוסייה (לפי הכנסה פנויה) ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.
 ** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

11 הלוחות מובאים לטובת המשתמשים העוקבים אחר הנתונים מידי שנה בשנה. ניתוח מקיף יותר של התוצאות לפי קבוצות אוכלוסייה נמצא בדוח העוני והפערים החברתיים לשנת 2013 באתר המוסד לביטוח לאומי.

לוח 8

חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2012

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
53.7	63.4	63.2	74.5	81.2	87.0	יהודים
46.3	36.6	36.8	25.5	18.8	13.0	ערבים
10.6	23.8	16.7	34.0	10.7	20.4	קשישים
12.9	18.1	17.0	23.3	17.5	20.3	עולים
81.3	57.6	71.9	45.3	65.7	45.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.2	35.8	39.0	30.4	49.2	37.5	1-3 ילדים
41.1	21.7	32.8	14.9	16.5	7.4	4 ילדים ויותר
25.9	12.3	20.5	8.3	9.0	3.5	5 ילדים ויותר
9.1	9.0	10.1	9.0	6.9	6.0	משפחות חד-הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
69.5	56.0	67.3	51.7	86.8	79.4	עובד
60.0	49.0	59.4	46.1	75.6	69.3	שכיר
9.3	7.0	7.8	5.5	11.1	10.1	עצמאי
20.7	21.6	18.6	18.6	6.3	6.3	לא עובד בגיל עבודה
53.0	44.5	51.3	41.7	31.9	35.0	מפרנס אחד
16.5	11.5	15.9	10.0	54.9	44.4	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית						
18.6	20.1	19.6	18.5	17.3	17.4	עד 30
49.7	35.9	43.9	29.8	43.0	34.5	31-45
22.3	22.2	21.5	20.3	30.8	30.5	46 עד גיל הפנסיה
9.4	21.8	15.0	31.4	8.9	17.6	בגיל הפנסיה לפי חוק
השכלה של ראש משק הבית						
17.1	21.4	16.7	20.9	7.5	9.2	עד 8 שנות לימוד
48.6	43.7	46.7	41.7	41.0	38.0	9-12 שנות לימוד
34.3	35.0	36.6	37.4	51.5	52.9	13 שנות לימוד ויותר

לוח 9

חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2013

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
51.6	61.9	60.0	72.1	79.9	85.0	יהודים
48.4	38.1	40.0	27.9	20.1	15.0	ערבים
10.9	25.5	17.1	35.8	11.3	21.5	קשישים
12.7	19.7	16.5	23.6	16.6	19.8	עולים
80.0	55.1	71.2	43.2	65.3	44.7	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.9	34.9	38.0	28.5	49.5	37.4	1-3 ילדים
39.1	20.2	33.2	14.7	15.8	7.2	4 ילדים ויותר
23.0	10.5	19.6	7.6	8.2	3.2	5 ילדים ויותר
8.5	8.4	9.4	8.3	6.1	5.7	משפחות חד-הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
70.3	53.5	67.8	49.6	87.8	79.5	עובד
59.5	45.0	58.3	42.5	75.4	68.3	שכיר
10.2	7.7	8.9	6.5	12.2	10.9	עצמאי
19.4	22.0	17.1	18.2	5.2	5.6	לא עובד בגיל עבודה
46.2	38.0	45.2	36.9	25.3	29.5	מפרנס אחד
24.0	15.4	22.5	12.7	62.5	50.0	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית						
21.2	20.8	21.5	19.0	18.4	17.9	עד 30
49.8	35.9	44.5	29.5	43.1	34.5	31-45
18.9	19.3	18.0	17.7	28.8	28.7	עד 46 גיל הפנסיה
10.1	23.9	16.0	33.7	9.6	19.0	בגיל הפנסיה לפי חוק
השכלה של ראש משק הבית						
16.0	20.2	15.5	19.7	6.7	8.2	עד 8 שנות לימוד
46.4	42.9	44.9	40.9	40.6	38.0	9-12 שנות לימוד
37.6	37.0	39.6	39.3	52.8	53.9	13 שנות לימוד ויותר

לוח 10

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה נבחרות 2012 ו-2013

2013			2012			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	32.8	55.5	1.00	34.4	56.3	סך כל האוכלוסייה
0.92	30.1	57.8	0.87	29.8	56.2	יהודים
1.09	35.6	52.0	1.15	39.6	56.5	ערבים
0.77	25.2	79.8	0.82	28.1	78.0	קשישים
0.83	27.1	64.7	0.73	25.1	61.1	עולים
1.03	33.7	49.8	1.03	35.4	52.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.94	30.8	47.3	0.91	31.4	47.3	1-3 ילדים
1.12	36.7	52.6	1.15	39.4	57.6	4 ילדים ויותר
1.12	36.7	53.4	1.18	40.6	59.1	5 ילדים ויותר
1.15	37.8	65.3	1.05	36.0	61.4	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.88	28.8	39.2	0.85	29.2	40.1	עובד
0.87	28.6	38.9	0.83	28.7	40.0	שכיר
0.91	29.9	38.2	0.96	33.1	40.7	עצמאי
1.57	51.3	94.9	1.58	54.2	94.2	לא עובד בגיל עבודה
1.00	32.6	44.8	0.91	31.4	43.5	מפרנס אחד
0.65	21.4	28.0	0.65	22.3	29.1	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.02	33.4	49.6	0.96	33.0	50.6	עד 30
1.05	34.4	49.5	1.02	35.1	51.4	31-45
0.99	32.5	55.7	1.07	36.9	55.9	46 עד גיל הפנסיה
0.74	24.2	79.8	0.79	27.2	78.4	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
1.05	34.3	68.7	1.08	37.0	72.1	עד 8 שנות לימוד
1.02	33.4	51.9	1.00	34.2	51.0	9-12 שנות לימוד
0.96	31.4	54.3	0.97	33.2	55.9	13 שנות לימוד ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
 ** מדד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.

תיבה 2

ביטחון תזונתי בקרב קשישים - תוצאות של הסקרים בשנים 2011 ו-2012¹

הביטוח הלאומי יזם וערך שני סקרים של ביטחון תזונתי ב-2011 וב-2012 שהשתתפו בהם כ-5,600 וכ-6,400 בהתאמה משפחות מייצגות מכל הארץ. המרואיינים ענו בטלפון על שאלות המבוססות

1 ממצאים ממחקר בהכנה של מידי אנדבלד ונתנאלה ברקלי בנושא הביטחון התזונתי של קשישים.

על שאלון דומה שפותח בידי משרד החקלאות האמריקני (USDA). השאלון הוא משפחתי בעיקרו, ומתמקד במגוון של התנהגויות ותחושות סובייקטיביות המהווים בסיס למדד של אי-ביטחון תזונתי ברמות חומרה שונות (קל וניכר). לשאלון הוספו שאלות על נתונים דמוגרפיים וכלכליים-חברתיים, המותאמות למשק ולחברה בישראל.

בתיבה זו נתמקד בכ-1,600 משפחות של קשישים שרואיינו בשני הסקרים ומהוות כ-16% מסך המשפחות שרואיינו. משפחה הוגדרה כמשפחה של קשישים אם ראשה היה בגיל הפרישה הפורמלי - 62 לאישה ו-67 לגבר. ראש המשפחה הוגדר כבעל ההכנסות הגבוהות ביותר.

מתוצאות הסקרים עולה, ש-9% ממשפחות הקשישים סובלות מאי-ביטחון תזונתי לעומת כ-21% מן המשפחות האחרות (לוח 1). ברמת אי-ביטחון תזונתי ניכר נמצאות כ-6% ממשפחות הקשישים לעומת כ-10% מן המשפחות האחרות. אי-ביטחון תזונתי מאפיין יותר קשישים "צעירים" (עד גיל 74) לעומת קשישים "מבוגרים" (תרשים 1).

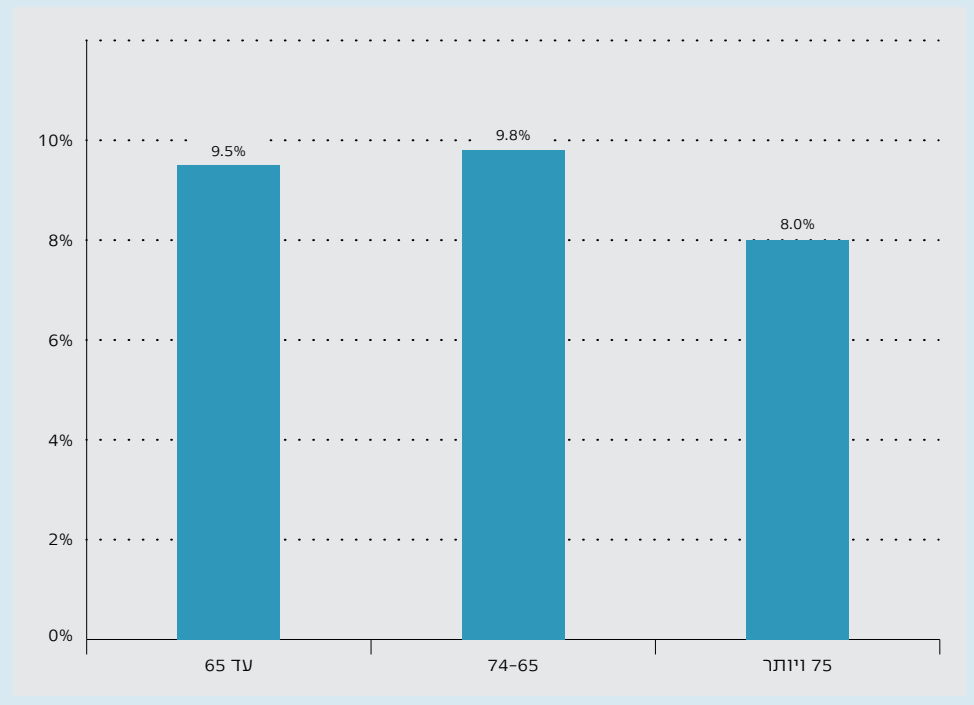
תוצאות של גרסיה לוגיסטית הבודקת את השפעתם של משתני דמוגרפיה על סיכוייהם של קשישים להימצא במצב של אי-ביטחון תזונתי, מראות כי סיכוייהם של יהודים נמוכים ביותר מ-70% מסיכוייהם של ערבים (לוח 2). לנשים סיכוי גבוה ב-20% מהסיכוי של גברים, ולמתגוררים בגפם סיכוי גבוה ביותר מ-40% ממי שמתגוררים עם בן/בת זוג או עם בני משפחה אחרים.

ככל שהקשישים מבוגרים יותר, סיכוייהם להיקלע לאי-ביטחון תזונתי הולכים וקטנים לעומת קשישים צעירים יותר. לבעלי הכנסה של עד 1,500 ש"ח סיכויים גבוהים פי חמישה מסיכוייהם של בעלי הכנסה גבוהה יותר להימצא במצב של אי-ביטחון תזונתי.

מתוצאות הסקרים
עולה, ש-9%
ממשפחות הקשישים
סובלות מאי-ביטחון
תזונתי לעומת כ-21%
מן המשפחות האחרות

תרשים 1

אי-ביטחון תזונתי בקרב קשישים לפי גיל, 2011-2012



לוח 1
רמת הביטחון התזונתי בכלל המשפחות והנפשות
בקרוב קשישים ולא קשישים, 2012-2011

אחוז מהאוכלוסייה	סה"כ נפשות (אלפים)	אחוז מהאוכלוסייה	סה"כ משפחות (אלפים)	
קשישים				
90.9	534	90.8	339	ביטחון תזונתי
2.8	16	2.7	10	אי-ביטחון תזונתי קל/מתון
6.3	37	6.4	24	אי-ביטחון תזונתי ניכר
לא קשישים				
78.8	3,553	79.5	1,929	ביטחון תזונתי
11.0	495	10.6	258	אי-ביטחון תזונתי קל/מתון
10.2	462	9.9	239	אי-ביטחון תזונתי ניכר

לוח 2
הסיכויים של קשיש להימצא במצב של אי ביטחון תזונתי – תוצאות רגרסיה לוגיסטית

מובהק	רמת מובהקות	יחס הסיכויים (odds ratio)	משתני הרגרסיה
*	<.0001	0.239	יהודים
	0.638	0.701	חרדים
	0.201	0.639	עולים מ-1990
	0.351	1.212	ראש המשפחה אישה
***	0.098	1.435	מתגוררים בגפם
	0.666	1.093	עובדים
	0.708	0.914	ראש המשפחה בן/בת 65-74
	0.259	0.733	ראש המשפחה בן/בת 75-84
	0.394	0.69	ראש המשפחה בן/בת 85 או יותר
	0.479	1.276	ירושלים
	0.784	0.917	צפון
	0.904	1.034	חיפה
	0.910	1.029	מרכז
	0.318	1.354	דרום
*	<.0001	5.794	הכנסה לנפש עד 1,500 ש"ח

* מובהקות ברמת 1%
 ** ברמת 5%
 *** ברמת 10%.

4. עוני מצד ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על-פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ומשפחה

נחשבת לענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה.

בשנות ה-90 פותחה בארצות הברית גישה יחסית למחצה למדידת עוני, שלפיה נקבעת הוצאת סף על סל מוצרים בסיסי (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערך סל זה מחושב כאחוז מההוצאה החציונית לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כחלופה למדד העוני הרשמי הקיים בארצות הברית והיא פותחה בידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה (National Research Council - NRC), בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, במטרה לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה גובשו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ואמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות של משקי בית.

בסעיף זה מובאת סקירה קצרה של שלושה מדדים חלופיים למדד העוני הקיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון ומחושבים בדומה לגישה לעיל המתבססת על הוצאות משקי הבית ולא על הכנסותיהם.

שלושת המדדים החלופיים מחושבים לפי שלוש שיטות: NRC (National Research Council), MBM (Market Basket Measure) ו-FES (Food Energy Intake and Share). השיטות הללו מביאות בחשבון את הצריכה של המשפחה על מרכיביה השונים בהשוואה אבסולוטית לסל צריכה קבוע מסוים ובהשוואה יחסית לסלי הצריכה של משקי הבית האחרים.

א. מדידת העוני לפי שיטת ה-NRC

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2004¹² נעשה ניסיון למדוד את העוני בישראל לפי גישת ה-NRC (National Research Council) המתבססת בעיקרה על חישוב הוצאת סף למשפחה מייצגת (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם באים לידי ביטוי בסקרי ההוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיר, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים בעזרת סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות המשפחה (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של הכנסה בעין אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק¹³. משפחה ענייה היא זו שאין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, כאשר ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיר: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיר מתקבלת על-פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'), ובחלופה השנייה ההוצאה לדיר מחושבת על-פי שכר דירה למי שגר בדירה שכורה ועל-פי שכר הדירה הזקוק לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה

12 סבג-אנדבלד מ' ואחדות ל' (2004), פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

13 נוסף על המיסים הישירים, מנוכים מההכנסה בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.

בסעיף זה מובאת
סקירה קצרה של
שלושה מדדים
חלופיים למדד העוני
הקיים שפותחו
במינהל המחקר
והתכנון ומחושבים
בדומה לגישה
המתבססת על
הוצאות משקי הבית
ולא על הכנסותיהם

מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה¹⁴.

ב. מדידת העוני לפי שיטת ה-MBM

במחקר אחר שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2011¹⁵ חושב מדד עוני המשלב גישה קנדית וגישה אמריקנית. מדד ה-MBM (Market Basket Measure), כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ויחסי, והוא שייך למשפחת מדדי העוני שקו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים המשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו לצורך הערכת ההתאמה של גובה קצבאות הקיום, כלומר - קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, המהוות רשת ביטחון אחרונה למי שאינו מסוגל לכלכל את עצמו ואת משפחתו. הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למרכיב המזון: בעוד שב-NRC להוצאות המזון ממדדות על-פי הנתונים בפועל בדומה ליתר הוצאות הסל ההולם (הכולל גם ביגוד, דיור ותוספות שונות) באמצעות מכפיל הוצאות, במדד ה-MBM הוצאות המזון נקבעות נורמטיבית ולא בפועל - לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב המשפחה לפי מין וגיל.

ג. מדידת העוני לפי שיטת ה-FES

בשיטת חישוב שלישית, ה-FES (Food Energy Intake and Share), מוגדר קו עוני ייחודי לכל משפחה לפי מאפייני הפרטים שבה. לכל משפחה מותאם סל של **מזון בסיסי** המגדיר הוצאה כספית מינימלית הכרחית על מזון, בהתאם להגדרות של ניצן-קלוסקי (2003). שיטה זו מביאה בחשבון כי למשפחה יש הוצאות הכרחיות נוספות על הוצאות למזון, ובהגדרת ההוצאה המינימלית היא מביאה בחשבון הן את ההוצאה המינימלית על מזון והן את ההוצאה על מוצרים נוספים. לשם כך מניחים במודל זה כי הוצאות של משפחה על מזון גדלות ככל שההכנסה גדלה וכי ההוצאה השולית על מזון יורדת ככל שההכנסה גדלה. כך, ככל שההכנסה גדלה ההוצאה על מזון גדלה, באופן שבו שיעור מסך ההוצאות קטן ושיעור ההוצאה על מוצרים אחרים גדל.

בשיטה זו אנו מצביעים, לכל משפחה, על שני רמות של הכנסה מינימלית, שאת הממוצע החשבוני שלהן אנו מגדירים כקו העוני: (1) הכנסה שבה חלוקת ההוצאות תהיה כזו שההוצאה למזון זהה להוצאה המינימלית למזון שהוגדרה בעבורה. (2) הכנסה הזוהה לעלות הכספית של צריכת המזון המינימלית המוגדרת לאותה משפחה, בתוספת העלות הכספית של מוצרים שאינם מזון שהמשפחה היתה צורכת אילו הכנסתה היתה זהה לעלות הכספית של סל המזון המינימלי המוגדר לה.

החישובים השונים בשיטה זו נעשו פעמיים: פעם אחת תוך שימוש בהכנסה הכספית של המשפחה, ופעם שנייה בהכללת ההכנסה בעין כחלק מההכנסה, כאשר במסגרת הנתונים שבידינו כיום עיקר ההכנסה בעין הוא תוצאה של בעלות על דירת המגורים.

14 בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכנות עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

15 גוטליב ד' ופרומן א' (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

ד. תחולות עוני

לפי כל השיטות, ממדי העוני מצביעים על ירידה עקבית במהלך השנים בשתי הגרסאות: הן כאשר מתייחסים להכנסה הכספית והן כאשר מתייחסים להכנסה הכוללת את מרכיב הזקיפה של דירה בבעלות הדיירים (לוח 11). ככלל, ממדי העוני לפי ההכנסה הכוללת את זקיפת הדיור בבעלות בדרך כלל נמוכים יותר מאשר לפי ההכנסה הכספית, כלומר הבעלות על דירה מקטינה את הפערים בין משפחות בחברה.

רמות העוני המתקבלות לפי מדדי ה-NRC וה-MBM דומות למדי. לעומת זאת שיטת ה-FES מציגה מדדי עוני נמוכים יותר במשפחות אך גבוהים יותר בדרך כלל בילדים. לפי מדד זה, הירידה בין 2010 ל-2013 היא החדה ביותר: מדד העוני של משפחות ירד בכ-5 נקודות האחוז ושל ילדים בכ-7 נקודות האחוז. במקרה של 2013, הירידה בממדי העוני תואמת את מגמת הירידה בעוני הנמדד בגישה היחסית מצד ההכנסה, אך תוצאה זו עשויה להיות שונה. יוזכר כי בכל השיטות, ובייחוד בשיטת ה-FES וה-MBM המבוססות על סל מזון כפי שנקבע בידי מומחים מבחוץ, יש מרכיב אבסולוטי במדידת העוני. לכן, ככל שרמת החיים כפי שהיא נמדדת על ידי ההכנסה עולה (בעוד שהמרכיב האבסולוטי לא משתנה ריאלית), כך הסיכויים לירידה בממדי העוני גדלים.

לוח 11

תחולת עוני במשפחות, נפשות וילדים לפי הגישות השונות, 2010-2013

	MBM			FES			NRC		
	ילדים	נפשות	משפחות	ילדים	נפשות	משפחות	ילדים	נפשות	משפחות
לפי הכנסה כספית									
2010				41.1	27.8	19.0	34.4	25.0	21.0
2011				40.6	27.5	17.9	34.3	24.8	20.7
2012				36.8	24.7	16.5	33.3	24.2	20.1
2013				33.7	22.0	14.7	30.6	22.2	18.4
לפי הכנסה כוללת									
2010	39.3	27.2	20.7	40.9	27.1	17.9	33.3	23.5	18.8
2011	39.5	27.5	20.3	42.6	28.4	18.3	33.0	23.1	18.0
2012	35.2	24.1	18.8	37.0	24.6	16.0	32.3	22.7	17.6
2013	31.4	21.1	16.8	34.4	22.4	14.6	30.4	21.1	16.4

בשנים 2012-2013 ניתוח הנתונים של תחולת העוני והוצאת הסף (ההוצאה המינימלית הנדרשת כדי לא להיחשב עני) על-פי כל אחת מהשיטות, מראה את התוצאות האלה: להרכבי משפחה שונים, תחולות העוני לפי שיטת ה-NRC כאשר מובא בחשבון שכר דירה זקוף (חישוב לפי הכנסה כוללת) נמוכות מתחולות העוני כאשר מובאים בחשבון תשלומים שוטפים (חישוב לפי הכנסה כספית) במשפחות ללא ילדים (לוח 12). לעומת זאת, במשפחות עם ילדים מתקבלות תחולות עוני דומות גם בחישוב לפי ההכנסה הכספית וגם בחישוב לפי ההכנסה הכלכלית. כך למשל תחולת העוני של יחיד ללא ילדים לפי ההכנסה הכספית היא 20.5%, בעוד שלפי ההכנסה הכלכלית היא 13.6%. שיטת ה-FES מניבה על-פי שתי שיטות המדידה, עם הכללת ההכנסה בעין ובלי הכללתה, תחולות עוני דומות בקרב כמעט כל סוגי המשפחות.

ממדי העוני לפי ההכנסה הכוללת את זקיפת הדיור בבעלות בדרך כלל נמוכים יותר מאשר לפי ההכנסה הכספית

לפי שלוש השיטות למדידת עוני מצד ההוצאות יש התאמה בין מספר הילדים לתחולת העוני. כך למשל בקרב זוגות עם חמישה ילדים תחולת העוני מגיעה לכ-60% לפי השיטות NRC ו-FES ולכ-52% לפי ה-MBM, ובקרב שני מבוגרים עם ילד אחד לכ-15% כ-9% וכ-18% בהתאמה.

לפי שלוש השיטות למדידת עוני מצד ההוצאות יש התאמה בין מספר הילדים לתחולת העוני. כך למשל בקרב זוגות עם חמישה ילדים תחולת העוני מגיעה לכ-60% לפי השיטות NRC ו-FES ולכ-52% לפי ה-MBM, ובקרב שני מבוגרים עם ילד אחד לכ-15% כ-9% וכ-18% בהתאמה.

ערכי הוצאות הסף למשפחות קטנות לפי שיטות ה-NRC וה-MBM גבוהים מערכי הוצאות הסף לפי ה-FES, ובמשפחות גדולות היחס הפוך. בהתאם לכך, מתקיים אותו היחס גם לתחולות העוני. הבדל זה נובע מסולם השקילות שבשיטות NRC ו-MBM, המתייחס באופן שונה לילדים ולמבוגרים, בשונה מהחישוב בשיטת ה-FES.

השוואה בין 2012 ל-2013 של תחולת העוני שנמדדו על-פי שלוש השיטות מראה, בדומה לנתוני העוני מצד ההכנסה, על ירידה בעוני הנמדד מצד ההוצאות, ברמות שונות להרכבי המשפחה השונים ושיטות המדידה השונות.

לוח 12

תחולת עוני והוצאת סף להרכבי משפחה שונים לפי גישות ה-NRC, ה-FES וה-MBM, 2013-2012

2013		2012		2013		2012		2013		2012		הרכב המשפחה
תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	
לפי הכנסה כספית												
				6.6	1,947	9.3	1,861	20.5	2,872	22.0	2,859	מבוגר יחיד
				7.1	3,886	6.2	3,711	12.7	4,665	13.8	4,645	שני מבוגרים
				9.4	5,269	9.2	5,062	14.5	5,756	16.9	5,730	שני מבוגרים + ילד
												שני מבוגרים + שני ילדים
				11.2	7,216	11.9	6,810	14.2	6,764	14.7	6,734	שני מבוגרים + שלושה ילדים
				20.2	9,198	22.3	8,758	19.9	7,711	21.9	7,677	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
				45.8	10,958	43.8	10,379	38.8	8,611	41.5	8,572	שני מבוגרים + חמישה ילדים
				59.3	12,952	67.9	12,221	57.2	9,472	60.2	9,429	מבוגר + שני ילדים
				27.4	5,513	35.3	5,480	31.0	5,301	34.1	5,277	
לפי הכנסה כוללת												
14.9	3,324	16.3	3,368	6.4	2,434	6.8	2,394	13.6	3,513	14.3	3,512	מבוגר יחיד
10.0	5,659	10.1	5,717	5.7	4,857	5.2	4,773	9.8	5,707	10.9	5,706	שני מבוגרים
17.6	7,154	16.1	7,226	9.4	6,585	9.5	6,511	15.0	7,042	15.7	7,040	שני מבוגרים + ילד
18.2	8,772	17.0	8,804	10.8	9,018	11.7	8,760	14.8	8,275	15.1	8,273	שני מבוגרים + שני ילדים
21.8	10,348	25.3	10,397	20.8	11,494	22.7	11,265	19.9	9,433	21.2	9,431	שני מבוגרים + שלושה ילדים
42.6	11,800	48.9	11,821	46.5	13,694	45.1	13,349	38.6	10,534	39.6	10,531	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
52.4	13,284	63.4	13,278	58.4	16,186	66.4	15,720	56.8	11,587	58.7	11,584	שני מבוגרים + חמישה ילדים
34.3	6,854	38.1	6,961	26.3	6,890	35.4	7,049	32.8	6,484	35.3	6,483	מבוגר + שני ילדים

תיבה 3

פריון העבודה והשכר הממוצע ביחס לפריון העבודה – השוואה בינלאומית

על-פי התיאוריה הכלכלית הקלאסית, בתחרות משוכללת שכר העבודה נקבע לפי תפוקת העובד השולי, ולכן תפוקה גבוהה מתואמת עם שכר גבוה ולהפך. רמת פריון העבודה הנמדדת בהתאם לתפוקתם הממוצעת של העובדים מלמדת על מידת יעילות העבודה בממוצע בקרב העובדים, ולכן נוסף על השפעתה על השכר, היא מהווה אינדיקציה למידת התחרותיות של הכלכלה.

על אף הקשר בין רמת הפריון לבין השכר, המדינות השונות, בייחוד המדינות המפותחות, נבדלות זו מזו אשר ליחס שבין השכר לפריון, כלומר אותו חלק מהפריון אשר ממנו לבסוף העובדים נהנים.

נציג להלן השוואה של הפריון בישראל במהלך השנים וכן השוואה למדינות המפותחות¹, בשימוש בשתי שיטות שונות לחישובו: התוצר לעובד והתוצר לשעות עבודה. נוסף על כך נשווה גם את גובה השכר הממוצע בקרב המדינות לממדי פריון אלה. שתי ההשוואות הללו יציגו על כך ששכר העבודה הנמוך נובע כידוע מפריון העבודה הנמוך ושבמקביל השכר המשולם בישראל נמוך גם בבחינת שיעורו מפריון העבודה.

פריון העבודה

השוואה של הפריון לשעת עבודה שונה במעט מהשוואה של הפריון לעובד. פריון העבודה לעובד מושפע גם מהבדלים בחלקיות המשרה בעוד שפריון העבודה לשעת עבודה אינו מושפע מהבדלים אלה. הפריון לשעת עבודה נמדד לפי התוצר כשהוא מחולק בסך שעות העבודה במשק (תרשים א1), ובפריון לעובד התוצר מחולק במספר המועסקים במשק (תרשים ב1). תרשימים א1 ו-ב1, המציגים את פריון העבודה במדינות ה-OECD בשנת 2013, מראים כי רמת הפריון של העובד הישראלי גבוהה במעט מהממוצע במדינות ה-OECD, אך הפריון לשעת עבודה נמוך מהממוצע. סיבות אפשריות לכך הן שעות העבודה הרבות (בממוצע) בישראל לעומת המדינות המפותחות².

ב-2013 הפריון הממוצע לשעת עבודה בישראל היה 33.2 דולר (PPP במחירי 2005), נמוך בכ-18% מהפריון במדינות המפותחות (ללא ישראל). רמה זו הציבה את ישראל בשליש התחתון של התפלגות המדינות במדד זה, בין מדינות מערב אירופה ומדינות מזרח אירופה. המדינות השונות נמצאות במקומות דומים גם בהתפלגות מדד הפריון הממוצע לעובד, חוץ מישראל, הנמצאת כמה מקומות גבוה יותר, במרכז ההתפלגות, עם 68.7 אלף דולר (PPP במחירי 2005) לעובד בשנה - פריון הגבוה בכ-1.5% מהפריון לעובד הממוצע במדינות המפותחות.

בשנים 2000-2013 הפריון לשעת עבודה היה נמוך בישראל לעומת המדינות המפותחות בשיעור יציב של 15%-19%. לעומת זאת בדיקה של הפריון לעובד מעלה שבשנים 2001-2008 הפריון הממוצע בישראל היה נמוך מן המדינות המפותחות, אך מ-2009 הוא דומה לזה שבמדינות המפותחות.

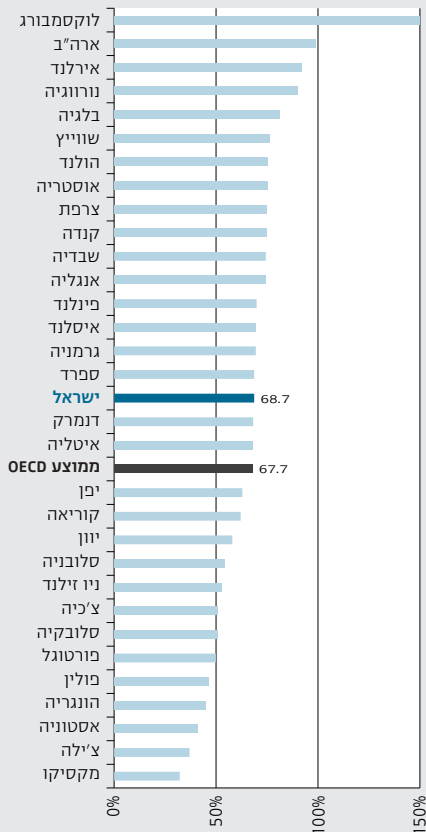
1 אחדים מהממצאים בתיבה זו לקוחים מ-אנדבלד מ' והלר א' (2014). **התמורה לעבודה ותרומתה לחילוף מעוני - ישראל בראייה בינלאומית**. פרסום 119 בסדרת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי. ממצאים אחרים הם פיתוח נוסף של המחקר.

2 ראו המחקר המוזכר בהערה 1.

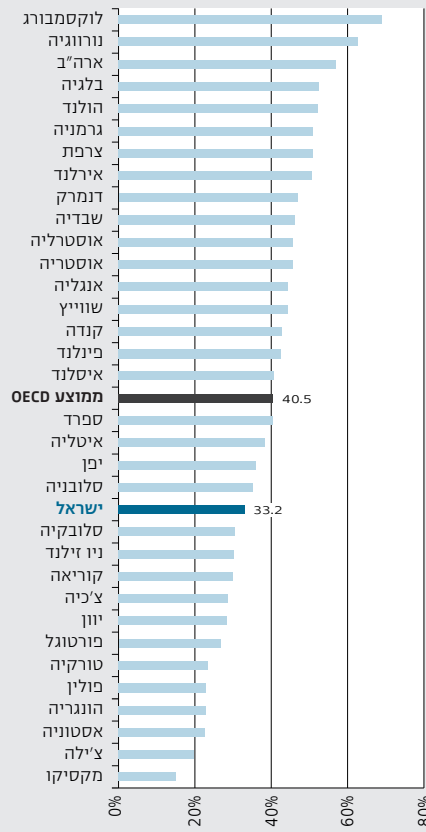
רמת הפריון של העובד הישראלי גבוהה במעט מהממוצע במדינות ה-OECD, אך הפריון לשעת עבודה נמוך מהממוצע

תרשים 1 פריון העבודה במדינות ה-OECD, 2013

1א: תוצר לעובד, מחירים קבועים – אלפי דולרים PPP 2005



1א: תוצר לשעת עבודה, מחירים קבועים – דולר PPP 2005



המשבר הכלכלי העולמי ב-2009 גרם לצמצום היקף התעסוקה במדינות המפותחות ובכך גם לצמצום שעות העבודה. אלא שישראל הושפעה פחות מהמשבר, ובה לא חל שינוי ניכר במספר שעות העבודה הממוצע לשנה בקרב מועסקים בשנה זו (תרשים 3). במדינות המפותחות שעות העבודה הממוצעת לא חזרו לרמתן ערב המשבר והוסיפו לרדת בשנים שלאחריו, ולכן בשל שעות העבודה המרובות בישראל, הפריון לעובד בשנים הללו היה דומה לזה שבמדינות המפותחות, למרות הפריון הנמוך יחסית בה לשעת עבודה.

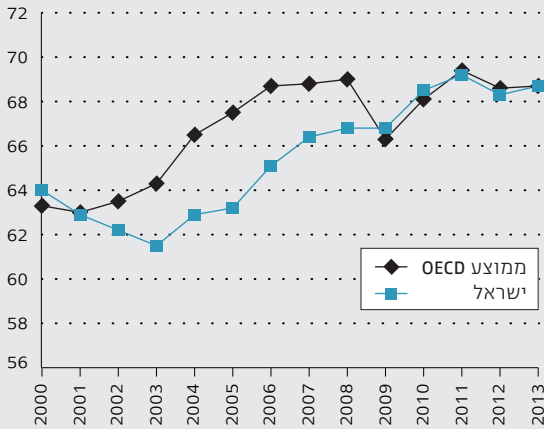
בדומה לשכר לשעת עבודה לעומת השכר החודשי, שני המדדים הללו של פריון העבודה שימושיים ומאירים היבטים שונים בשוק העבודה: הפריון לשעת עבודה הוא מדד "נקי", האומד את כמות התוצר המיוצרת באמצעות גודל מנורמל של עבודה. מדד הפריון לעובד הוא גולמי אבל הוא מהווה למעשה את האינדיקציה לרמת החיים של משק הבית.

בשל שעות העבודה המרובות בישראל, הפריון לעובד בשנים הללו היה דומה לזה שבמדינות המפותחות

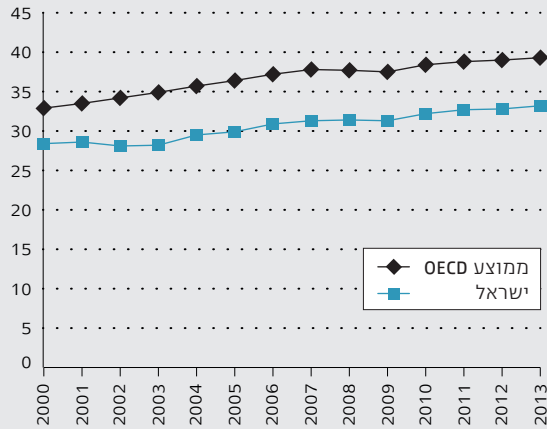
תרשים 2

פריון העבודה בישראל ובממוצע OECD, שנים 2000-2013

ב: תוצר לעובד, מחירים קבועים - אלפי דולרים PPP 2005

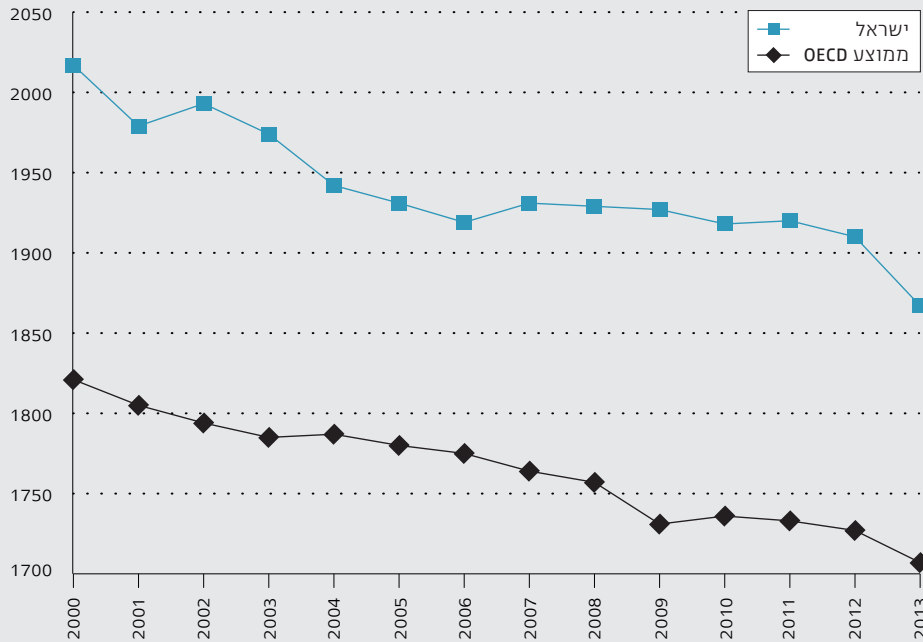


א: תוצר לשעת עבודה, מחירים קבועים - דולר PPP 2005



תרשים 3

ממוצע שעות עבודה שנתיות לעובד בישראל ובממוצע OECD, 2000-2013



חלקו של שכר העבודה בפיריון העבודה

המדינות נבדלות זו מזו לא רק בפיריון אלא גם בתגמול הניתן לעובדים כפונקציה של ערך פרי עבודתם (תרשים 4). התפלגות המדינות המפותחות לפי גובה השכר כשיעור מהפיריון, מראה כי ישראל נמצאת בתחתית: השכר לשעה שווה ערך ל-39.1% מהתוצר לשעת עבודה והשכר לשנה שווה ערך ל-35.3% מהתוצר השנתי לעובד. הערכים הללו נמוכים בכ-20% וכ-13% בהתאמה מהממוצע בקרב המדינות המפותחות, רחוקים מאוד ממדינות מערב אירופה, ארה"ב ויפן, וקרובים למדינות מזרח אירופה (חריגה כאן היא לוקסמבורג, שלפי תרשים זה עובדיה מתוגמלים בחסר אל מול פריז, אלא שגובה הפיריון בה הגבוה באופן חריג מביטיח עדיין שכר ממוצע גבוה בהשוואה בינלאומית). המשמעות היא, שבהשוואה בינלאומית, עובדים בישראל מקבלים שכר נמוך אפילו כאשר מביאים בחשבון את רמת הפיריון הנמוכה למדי שלהם.

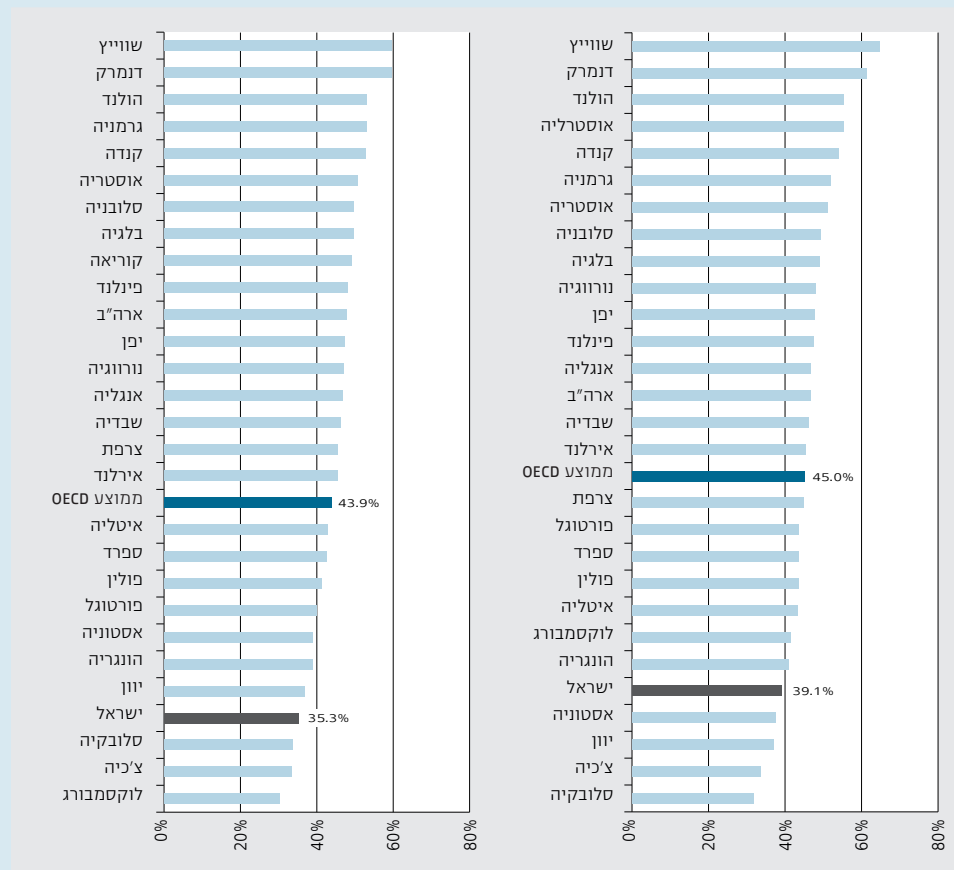
התפלגות המדינות המפותחות לפי גובה השכר כשיעור מהפיריון, מראה כי ישראל נמצאת בתחתית

תרשים 4

שכר ממוצע כשיעור מפיריון העבודה, מדינות ה-OECD (אחוזים), 2013

ב: שכר לשנה כשיעור מהתוצר לעובד

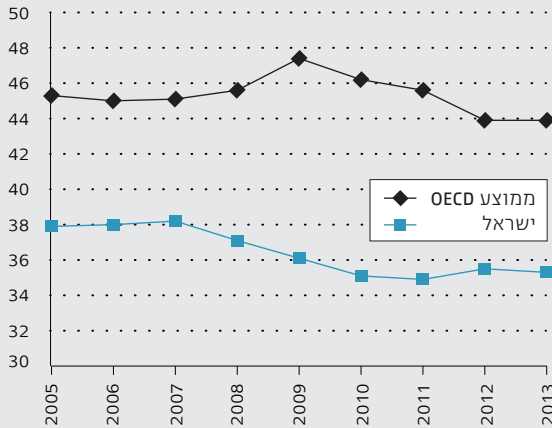
א: שכר לשעה כשיעור מהתוצר לשעת עבודה



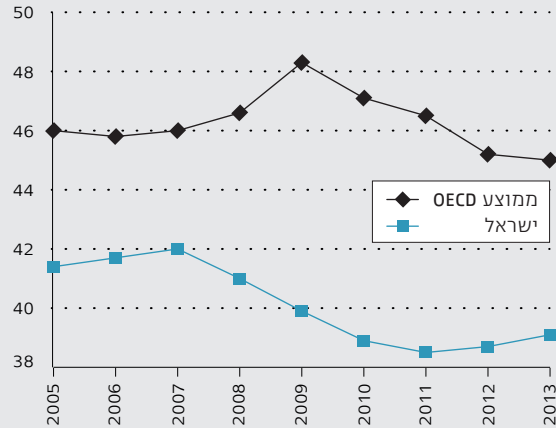
תרשים 5

השכר הממוצע כשיעור מפריון העבודה בישראל ובמדינות ה-OECD (אחוזים), 2013-2005

ב: שכר לשנה כשיעור מהתוצר לעובד



א: שכר לשעה כשיעור מהתוצר לשעת עבודה



בשנים האחרונות נשחק השכר בישראל בהשוואה לפריון העבודה - הן כפריון לעובד והן כפריון לשעת עבודה - בניגוד לשיעור השכר מתוך הפריון בממוצע בקרב המדינות המפותחות, שבמהלך השנים מגמת התפתחותו ברורה פחות והוא גבוה בעקביות משיעור זה בישראל (תרשים 5).³

סיכום

שתי השיטות שהוצגו כאן לחישוב פריון העבודה מראות כי הפריון לשעת עבודה בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות וכי שעות העבודה המרובות יחסית בישראל מביאות לכך שהפריון לעובד גבוה במעט מהממוצע במדינות המפותחות.

בעשור וחצי האחרונים השתנה היקף התעסוקה בישראל בשונה מבשאר המדינות המפותחות, ולכן השתנה גם היחס בין הפריון לעובד בישראל לעומת שאר המדינות: עד 2008 הפריון היה נמוך יחסית בישראל, ומ-2009 הוא דומה לממוצע במדינות המפותחות. בחינת גובה התגמול המשולם כשכר לעובדים לעומת מדדי הפריון הללו מראה כי ללא תלות באופן חישוב הפריון, גובה השכר מתוכו נמוך בישראל לעומת המדינות המפותחות ואף נמצא בשנים האחרונות במגמה של ירידה.

ההשוואות הללו מצביעות על שני גורמים לשכר הנמוך בישראל: החלק מפריון העבודה המשולם כשכר - נמוך, ופריון העבודה עצמו נמוך מלכתחילה. כדי להתמודד עם השכר הנמוך נדרש טיפול בשני המרכיבים האלה: העלאת הפריון באמצעות פעולות לשיפור ההון האנושי (כדוגמת לימוד מקצועות ליבה או חינוך מקצועי) והקטנת מספר שעות העבודה ושינוי מדיניות כדי להגדיל את התגמול על עבודה - בתחום שכר המינימום, ההטבות הנלוות לשכר, העלאת התמורה בגין שעות עבודה עודפות (מעבר למשרה מלאה) והסדרה של דפוסי ההעסקה (ישירה/עקיפה, חודשית/יומית ועוד). כל אלה עשויים לתרום להתאמה טובה יותר של חלקם של העובדים בעוגת התוצר.

ההשוואות הללו מצביעות על שני גורמים לשכר הנמוך בישראל: החלק מפריון העבודה המשולם כשכר - נמוך, ופריון העבודה עצמו נמוך מלכתחילה

3 מקומה הנמוך של ישראל בהשוואת השכר כשיעור מהפריון בקרב המדינות המפותחות עשוי לנבוע גם מהבדלים בהשקעות בין המדינות, נושא שראוי לדין נפרד ושאיננו עוסקים בו כאן. ההשוואה המוצגת כאן תקפה בהנחה שהשונות בהיקף השקעות ההון בין המדינות איננה מסבירה לבדה את השונות שבשיעור השכר מתוך הפריון. לעומת זאת, מגמת השחיקה של השכר אל מול התוצר, כמוצג בתרשימים 5 ו-6 באנדבלד מ' והלר א' (2014) (ראו הערה 1), אינה נובעת משינוי בהיקף השקעות ההון בישראל, ולו בשל הקיפאון בשכר הריאלי במהלך השנים שבהן גדל התוצר.

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

פרק 3

1. הבטחת הכנסה

בשנת 2014 ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-1.3% והגיע ל-103 אלף בממוצע לחודש. הכנסה ב-1.3% והגיע ל-103 אלף בממוצע לחודש

בשנת 2014 ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-1.3% והגיע ל-103 אלף בממוצע לחודש. מהרבעון השני ב-2003, אז הגיע מספרן של המשפחות המקבלות גמלה לשיא של 159 אלף, החלה ירידה מתמשכת עד שנת 2009, שבה חלה התייצבות לעומת 2008. ב-2010 התחדשה הירידה, ב-2012 הסתמנה התמתנות בירידה וב-2013 חלה עלייה קטנה והראשונה מאז 2003, 0.6%, במספר המקבלים.

א. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכוונותו מ-2003

חוק הבטחת הכנסה החל על האוכלוסייה בגיל העבודה במתכוונותו הנוכחית מותר לטווח הארוך שני שיעורים של גמלה - השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת מעבר¹. החוק מבחין בין זכאים לגמלה בני 55 לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה ומבחני ההכנסה לבני 55 ויותר נותרו ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והללו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל (כפי שהיתה עד ינואר 2003), בין שהם מצטרפים חדשים ובין שהם זכאים קודמים². ההבחנה בין מצטרפים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שטרם מלאו לו 55 שנה: לכל המצטרפים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל משולמת גמלה בשיעור הרגיל (אך המופחת), ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל משולמת גמלה בשיעור המוגדל המופחת. המשמעות של תיקונים אלה היא שברבות השנים - בתום תקופת המעבר - כל מי שטרם מלאו לו 55 שנה יהיה זכאי לגמלה רק בשיעור הרגיל המופחת. בדצמבר 2014 רק 4,690 משפחות הוגדרו "זכאים קודמים".

להלן השינויים העיקריים בחוק מ-2003 עד 2014 ועד בכלל:

- החל בינואר 2003, **שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות**. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכוונותו החדשה. התיקון המרכזי נוגע לאמהות לילדים קטנים: לפני תיקוני החקיקה הן היו פטורות ממבחן תעסוקה אם לילדן הצעיר ביותר טרם מלאו 7 שנים. לאחר התיקונים הן פטורות רק עד שימלאו לילדן שנתיים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה.
- ב-2004 אושר החוק לשילוב מקבלי גמלאות בשוק העבודה (הוראת שעה), ובאוגוסט 2005 **הועברה האחריות לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי משירות התעסוקה למרכזי התעסוקה הפרטיים**. המשתתפים בתוכנית היו מקבלי גמלה בעילת זכאות של מחוסרי תעסוקה או שכר נמוך. באפריל 2010 הסתיימה התוכנית והאחריות לביצוע מבחן התעסוקה הועברה שוב לשירות התעסוקה.
- מינואר 2007, **בעלות על רכב לתובע אינה שוללת על הסף את תשלום הגמלה** (בעבר הותרה בעלות כזו רק במקרה של צרכים מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם לרכב נפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או עד 1600 סמ"ק שעברו 12 שנים מתום שנת ייצורו. בעל רכב יהיה זכאי לקבל גמלה רק אם לתובע הגמלה (או לבן זוגו) הכנסה מעבודה הגבוהה מ-25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה - 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו (לשינויים נוספים בחקיקה בנושא בעלות על רכב ראה בהמשך).

1 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.
2 מי שהחלו לקבל גמלה לפני 1.1.2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים.

- ב-2007 הוחלו גם **הקלות על זכאים לגמלה היוצאים לחו"ל שהגיעו לגיל פרישה** (או בני זוגם), ולפיהן יציאה לחו"ל עד שלוש פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל בפעם הרביעית או חריגה ממסגרת 72 הימים תביא לשלילת הזכאות לכל תקופות ההיעדרות מהארץ, באותה שנה קלנדרית. לפני שינוי החקיקה, יציאה שנייה או יותר לחו"ל בשנה קלנדרית שללה זכאות.
- ביולי 2008 התקבל תיקון נוסף בחוק, שלפיו **אם יחידנית³ תוסיף לקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף לימודיה במוסד על תיכוני או בקורס שאורך יותר מ-12 חודשים**. התיקון נועד לסייע לאם לרכוש השכלה הולמת כדי להשתלב בעבודה או לשפר את עבודתה או להשתכר שכר גבוה יותר. להמשך קבלת הגמלה זכאית מי שהתקיימו בה כל התנאים האלה: הגמלה שולמה בעבור 16 מ-20 החודשים שקדמו לחודש תחילת הלימודים במוסד; תוכנית הלימודים אינה מקנה תואר שני או שלישי; משך זמן התשלום לתקופת הלימודים לא יעלה על 36 חודשים; למחוסרת עבודה - הלימודים מתקיימים בשעות הערב.
- בעקבות החלטת בג"ץ באוגוסט 2012 **בוטל התנאי שלפיו בעלות או שימוש קבוע ברכב** (שאינו בעל נפח מנוע ושנת ייצור שאפשרו קבלת גמלה) **שוללים את הזכות לגמלה להבטחת הכנסה**, ונקבע הסדר חלופי שלפיו תיזקף הכנסה חודשית מרכב ששווי אינו עולה על 40,000 ש"ח. בעלי רכב ששווי גבוה יותר לא יהיו זכאים לגמלה או לתוספת להשלמת הכנסה (לא כולל רכב לצרכים רפואיים או רכב ניידות). ההכנסה שתיזקף תפחית את שיעור הגמלה או את תוספת השלמת הכנסה, ושיעורה 3% מערך הרכב שמעל לערך רכב שאינו מובא בחשבון. ערך הרכב שאינו מובא בחשבון גבוה יותר למי שעובד (הכנסתו מעבודה גבוהה מ-25% מהשכר הממוצע). מי שהיה בבעלותו רכב וקיבל גמלה לפני שינוי החקיקה לעיל עשוי להיות זכאי לגמלה לפי הכללים הקודמים.
- ב-2012 הוכנס תיקון חשוב נוסף בחוק, הנוגע ל**זקיפת הכנסה מנכס**. לפי התיקון, שווי הכנסה מנכס יחושב בהתאם לסוג הנכס (פיננסי או נדל"ן) בהתחשב בשווי ובשיעור התשואה לפי תנאי השוק ובתוספת זקיפת הכנסה מדורגת נוספת, בהתאם להרכב המשפחה וגיל התובע. שיעור התשואה לנכס פיננסי נקבע לפי שיעור המק"מ הממוצע ל-12 חודשים האחרונים המפורסם בידי בנק ישראל. התשואה לנדל"ן: קרקע חקלאית 0%, נכס למגורים 3% ונכס מסחרי 5%. שיעורן של מדרגות התוספת הנוספת, הנע בין 1.5% ל-5%, מפורטות בתקנות. כמו כן, נקבע מנגנון עדכון שנתי של שיעור התשואה שעל פיו יחושב שווי ההכנסה שתיזקף. תשלומים לפי תיקון זה החלו במארכ 2013 וכללו גם תשלומים עבור התקופה שמספטמבר עד דצמבר 2012.
- שינוי נוסף בחוק ב-2012 הוא **תשלום גמלה להבטחת הכנסה לנשים השוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות**. נשים אלה יהיו זכאיות לגמלה בתנאים מוגדרים מראש ובתנאי שקיבלו גמלה זו בחודש שקדם לשהותן במקלט.
- באוקטובר 2013 **עודכן צו האזורים הקרים** המפרט את היישובים שבהם מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עם תוספת השלמת הכנסה זכאים למענק חימום. עוד נקבע שמי שקיבל גמלה להבטחת הכנסה/השלמת הכנסה והיה בגיל פרישה לפני נובמבר 2013 והתגורר ביישוב שהוגדר כאזור קר לפני תיקון הצו - זכאותו למענק לא תיפגע.

3 מנוסח הלהן בלשון נקבה אך הכוונה היא גם לאבות יחידנים (בלשון החוק - הורה יחיד).

- אושרו הנחיות לתקופה של מבצע צוק איתן, המקלות עם תובעים ומקבלי גמלה המתגוררים במרחק של עד 40 ק"מ מרצועת עזה.

ב. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1. ההתפתחות במספר המקבלים

את התקופה יוני 2003-דצמבר 2008 מציינת מגמה של ירידה רצופה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. תחילתה של מגמה זו ביישום החקיקה המחמירה ביוני 2003 - אז נשללה הגמלה מכ-5,000 משפחות והורחבה החובה לעמוד במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות. המשך המגמה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה ומהשיפור במצב התעסוקה במשך בשנים 2004-2007 ומחצית 2008. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה. בשנת 2009 חל מפנה: מספר המשפחות המקבלות גמלה עלה בתחילת השנה והתייצב על רמה גבוהה יותר במחצית השנייה של השנה, כנראה בשל המצב במשק באותה שנה. מ-2010 התחדשה הירידה במספר המקבלים גמלה, מגמה המשקפת כנראה את התאוששות המשק. ב-2012 הסתמנה התמתנות של מגמה זו, וב-2013 חלה כאמור עלייה הנובעת בין היתר משינויי החקיקה בנושא רכב למקבלי הגמלה. ב-2014 חלה שוב ירידה ומספר המשפחות הממוצע היה הנמוך מאז 1999.

כאמור, בשנים 2010, 2011 ו-2012 ירד המספר הממוצע של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2.1%, 3.8%-1.4% בהתאמה (לוח 1). הנתונים הרבעוניים (תרשים 1) מעידים שברבעונים השלישי והרביעי ב-2012 חלה עלייה מדודה במספר המקבלים גמלה בממוצע בחודש. העלייה המשיכה ברבעון הראשון ב-2013 ומאז הסתמנה ירידה איטית. בסך הכל חלה עלייה של 0.6% במספר הממוצע לחודש של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2012. ב-2014 חלה ירידה בשלושת הרבעונים הראשונים ועלייה ברבעון האחרון.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 2014 היו סניפי שירות התעסוקה סגורים עקב עיצומים, ומקבלי הגמלה החייבים בהתייצבות לא יכלו להשלים את מבחן התעסוקה כתנאי לקבלת הגמלה. שירות

בסך הכל חלה עלייה של 0.6% במספר הממוצע לחודש של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה ב-2013. ב-2014 חלה ירידה בשלושת הרבעונים הראשונים ועלייה ברבעון האחרון

לוח 1

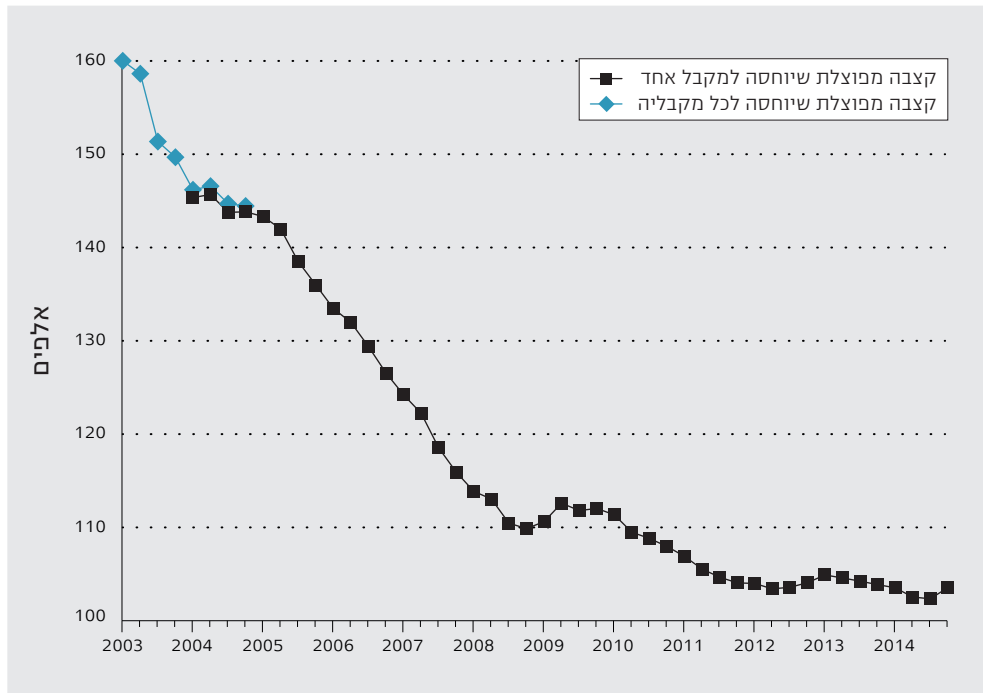
המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ* (ממוצע לחודש), 2008-2014

מועד	סך הכל		ותיקים		עולים	
	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי	מספר מוחלט	שיעור השינוי
2008	111,808	-7.0	78,011	-5.4	33,798	-10.4
2009	111,765	-0.04	79,461	1.9	32,304	-4.4
2010	109,407	-2.1	79,102	-0.5	30,304	-6.2
2011	105,292	-3.8	77,443	-2.1	27,849	-8.1
2012	103,766	-1.4	77,945	0.6	25,821	-7.3
2013	104,399	0.6	80,084	2.7	24,315	-5.8
2014	102,993	-1.3	80,262	0.2	22,731	-6.5

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

תרשים 1

המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי רבעון (אלפים), 2003–2014



התעסוקה התייחס לכל מי שהתייצב בחודש שקדם לעיצומים (גם אם התייצב חלקית ולכן לא היה זכאי לגמלה באותו חודש) כאל מי שמילא את חובת ההתייצבות בחודשי העיצומים. עקב כך עלה בחודשים אלה מספר הזכאים לגמלה ומיתן את הירידה שחלה במהלך שנת 2014. מספר המשפחות המקבלות גמלה שב וירד בתום העיצומים.

בשנת 2009, לצד הירידה הרציפה אך מתמתנת במספר משפחות העולים (לפי תובע הגמלה), עלה לראשונה מ-2004 מספר המשפחות הוותיקות (לפי תובע הגמלה) המקבלות גמלה. ב-2010 השתנתה שוב המגמה - מספר הוותיקים ירד והסתמנה האצה בירידה במספר העולים בהשוואה ל-2009. ב-2011 נמשכה מגמת הירידה במספר המשפחות הוותיקות ובמספר משפחות העולים. בעוד שב-2010 הירידה במספר משפחות העולים היוותה כ-85% מכלל הירידה במספר המשפחות מקבלות הגמלה, הרי שב-2011 הן תרמו רק כ-60% לכלל הירידה, כלומר הואט קצב הירידה של משפחות העולים. הירידה במספר המשפחות המקבלות גמלה בשנים 2010-2011 נבעה אפוא ברובה מירידה במספר משפחות העולים המקבלות גמלה. לעומת זאת, בשנים 2012, 2013 ו-2014 חלה עלייה במספר המשפחות הוותיקות המקבלות גמלה (0.6%, 2.7% ו-0.2% בהתאמה). לפיכך מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה בממוצע ב-2012 וב-2014 נובעת מירידה במספר משפחות העולים, והיא מותנה בעלייה במספר משפחות הוותיקים. ב-2013 העלייה במספר המשפחות הממוצע נבעה מעלייה במשפחות הוותיקים, וזו מותנה בירידה במספר משפחות העולים.

מגמת הירידה במספר כלל המשפחות הזכאיות לגמלה בממוצע ב-2012 וב-2014 נובעת מירידה במספר משפחות העולים

2. הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003, מועד השינוי הגדול בגובה הגמלה ובתנאי הזכאות לה, לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. הירידה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל.

לוח 2
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה
וּוּתָק בְּאֶרֶץ (מְסַפְרִים וְאֲחֻזִּים), 2003, 2011–2014

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכל	עולים	ותיקים	סך הכל	
ינואר-מארס 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכל
35.2	37.2	36.5	20,331	38,000	58,331	יחיד
47.6	25.1	33.2	27,529	25,662	53,191	יחיד + ילדים
7.6	4.7	5.9	4,398	5,070	9,468	זוג
9.6	32.7	24.4	5,554	33,462	39,016	זוג + ילדים
ממוצע 2011						
100.0	100.0	100.0	27,849	77,443	105,292	סך הכל
52.2	44.6	46.6	14,529	34,535	49,064	יחיד
33.8	21.3	24.6	9,416	16,473	25,888	יחיד + ילדים
9.4	7.2	7.7	2,619	5,541	8,159	זוג
4.6	27.0	21.1	1,285	20,895	22,179	זוג + ילדים
ממוצע 2012						
100	100	100	25,821	77,945	103,766	סך הכל
52.7	44.7	46.7	13,607	34,879	48,487	יחיד
33.4	21.3	24.3	8,630	16,615	25,245	יחיד + ילדים
9.3	7.3	7.8	2,399	5,666	8,065	זוג
4.6	26.7	21.2	1,184	20,785	21,969	זוג + ילדים
ממוצע 2013						
100	100	100	24,314	80,084	104,399	סך הכל
52.9	44.6	46.5	12,858	35,736	48,595	יחיד
33.4	21.3	24.2	8,125	17,091	25,216	יחיד + ילדים
9.1	7.4	7.8	2,220	5,909	8,129	זוג
4.6	26.7	21.5	1,111	21,348	22,459	זוג + ילדים
ממוצע 2014						
100	100	100	22,731	80,262	102,993	סך הכל
53.0	44.0	46.0	12,052	35,327	47,379	יחיד
34.0	21.5	24.3	7,727	17,263	24,990	יחיד + ילדים
8.3	7.8	7.9	1,896	6,273	8,169	זוג
4.6	26.7	21.8	1,055	21,400	22,455	זוג + ילדים

מעבר להשפעת שינויי החקיקה שבאו לידי ביטוי גם בשנים שלאחר מכן, ייתכן כי לא כל המקבלים ניצבו בפני הזדמנויות תעסוקה רבות יותר בעקבות צמיחת המשק, והבדלים אלה עשויים גם הם להשפיע על הרכב האוכלוסייה המקבלת גמלה להבטחת הכנסה. כדי להמחיש את השינויים המתמשכים בהרכב האוכלוסייה, מוצגים נתונים לתחילת 2003 (לפני שינויי החקיקה), ול-2014-2011⁴ (לוח 2):

- חלקן של המשפחות החד-הוריות הוסיף לרדת באיטיות והגיע ל-24.3% ב-2014 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003).
 - חלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט, מ-24.4% ב-2003 ל-21% ב-2010, ומאז עולה באיטיות. ב-2014 הגיע ל-21.8%.
 - במקביל לירידה בשיעור המשפחות עם ילדים בשנים 2003-2012 עלה חלקם של היחידים באופן ניכר, מ-36.5% ב-2003 ל-46.7% ב-2012. בשנתיים האחרונות, עם העלייה בשיעור הזוגות עם ילדים, ירד שיעור היחידים והגיע ל-46.0% ב-2014.
 - חלקם הקטן למדי של הזוגות גדל בהדרגה מ-5.9% ב-2003 ל-7.7% ב-2010 ומאז עולה ומתייצב לסירוגין. בשנת 2014 הגיע ל-7.9%.
- הנתונים מצביעים אפוא על ירידה חדה בשיעור המשפחות עם ילדים ובמספרן מ-2003 עד אמצע 2005, על ירידה מתונה עד 2012 ועל התייצבות בשנים האחרונות.

כאמור, ב-2014 הסתמנה עלייה מתונה בשיעור המשפחות הוותיקות והמשך ירידה בחלקן של משפחות העולים. בקרב המשפחות הוותיקות יש ירידה בקרב היחידים ועלייה בשיעור הזוגות ללא ילדים, ואילו במשפחות העולים - עלייה בשיעור היחידים עם ילדים וירידה בשיעור הזוגות ללא ילדים. שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בירידה במספר היחידים ובעלייה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים.

שינויים אלה בהרכבי המשפחה מתבטאים בירידה במספר היחידים ובעלייה במספר המשפחות עם ילדים בכלל המקבלים

3. עילות הזכאות לגמלה

בהמשך למגמות שהסתמנו מ-2003, נצפו המגמות האלה (לוח 3):

- עלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים עד 2010, עלייה מחודשת ב-2012 עד 2013, וירידה ב-2014.
 - ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים עד 2012 ועלייה איטית בשנתיים האחרונות.
 - ירידה בחלקם של הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר.
 - מ-2011 עד 2013 - ירידה קלה בשיעור הממוצע של המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה (העדר תעסוקה ושכר נמוך) והתייצבות ב-2014 על 79.6% מכלל המקבלים לעומת 80.1% ב-2010. עם זאת, מרבית מקבלי הגמלה עדיין חייבים במבחן תעסוקה.
- נוסף על המגמות הבולטות הללו, אנו עדים גם לירידה בשיעור המקבלים גמלה בעילות הכשרה ואבחון מקצועי עד 2010, מ-2.5% במחצית הראשונה של 2005 עד 0.9% בשנת 2010. ב-2011 חזר שיעורם לזה שב-2009 - 1.1% מכלל המקבלים, ושב לרדת ב-2012 עד 2013. ב-2014 התייצב חלקם מכלל המקבלים והגיע ל-0.4%.

4 לפירוט השינויים בהרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה בשנים 2004-2007 ראו סקירה שנתית 2008.

לוח 3

תובעי גמלה להבטחת הכנסה ובני זוגם לפי עילת הזכאות, 2010-2014

ממוצע 2014		ממוצע 2013		ממוצע 2012		ממוצע 2011		ממוצע 2010		העילה
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	133,618	100.0	134,528	100.0	133,800	100.0	135,631	100.0	140,808	סך הכל
66.1	88,294	66.7	89,701	66.4	88,843	65.3	88,615	66.9	94,222	מחוסר תעסוקה*
0.4	564	0.4	505	0.7	984	1.1	1,455	0.9	1,202	בהכשרה או אבחון
13.1	17,524	12.9	17,340	13.4	17,952	14.6	19,782	13.2	18,650	שכר נמוך
2.3	3,103	2.3	3,153	2.4	3,182	2.4	3,321	2.4	3,447	מכורים
0.1	89	0.2	260	0.6	765	0.9	1,183	1.2	1,639	לא ניתן להשמה (בני 55+)
7.8	10,415	7.7	10,394	7.6	10,221	7.7	10,386	7.8	10,976	אם לילדים קטנים
10.2	13,629	9.8	13,175	8.9	11,853	8.0	10,888	7.6	10,672	אחר

* בשנת 2010, מי שקיבלו גמלה בעילת מהל"ב בארבעת החודשים הראשונים של השנה צורפו לעילת מחוסר תעסוקה.

4. הכנסות מקבלי הגמלה

הירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מ-2004 עד 2008 לוותה בעלייה בשיעור המשפחות העובדות, מ-25.5% ל-28.6%. ב-2009 ירד שיעורן ועלה שוב עד 2011. ב-2012 שב שיעורן לרדת וב-2013 הגיע ל-26.8%. ב-2014 שב ועלה השיעור עד 27.4% (לוח 4).

בהשוואה ל-2013, שיעור המועסקים בקרב היחידים עם ובלי ילדים עלה, ושיעורם בקרב הזוגות עם ובלי ילדים ירד

בהשוואה ל-2013, שיעור המועסקים בקרב היחידים עם ובלי ילדים עלה, ושיעורם בקרב הזוגות עם ובלי ילדים ירד. כמו כן ירד שיעור המשפחות המשתכרות עד 2,000 ש"ח (לוח 5). כלומר, לחלק גדול יותר מהמשפחות המקבלות גמלה היתה הכנסה מעבודה ורמת השכר השתפרה מעט אף שהיתה עדיין נמוכה. רק ל-10.7% מכלל המשפחות היה שכר הגבוה מ-3,500 ש"ח לחודש. יש לזכור שחלק ניכר מהזכאים לגמלה יוצאים ממערכת הבטחת הכנסה ברמת הכנסה זו.

בדצמבר 2014 החזיקו ברכב כ-8,200 משפחות לעומת 5,600 בדצמבר 2013

בהתאם לתיקון בחוק מאוגוסט 2012, גם בעלי רכב ששווי עד 40 אלף ש"ח יכולים לקבל גמלה להבטחת הכנסה. בדצמבר 2014 החזיקו ברכב כ-8,200 משפחות לעומת 5,600 בדצמבר 2013. למרביתן, כ-5,700 (כ-69%), סכום הגמלה נשאר בעינו למרות החזקת הרכב. גמלתן של המשפחות הנותרות הופחתה ב-226 ש"ח בממוצע. כ-1,200 משפחות נוספות החזיקו בדצמבר 2014 ברכב לצרכים רפואיים לעומת 900 בדצמבר 2013.

גמלאות נוספות המשולמות למשפחה מהוות גם הן מקור הכנסה ומובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות. 6.2% מהמשפחות בממוצע לחודש היו זכאיות לגמלאות נוספות מהביטוח הלאומי בשנת 2014 לעומת 4.6% ב-2013, סכום ההכנסה הממוצע לחודש למשפחה מהגמלאות הללו (חוץ מגמלאות מחליפות שכר המחושבות כהכנסות מעבודה) היה 1,780 ש"ח (לעומת 1,740 ב-2013). ל-9,730 משפחות (כ-9%) היתה הכנסה גם מעבודה וגם מגמלאות הביטוח הלאומי. סך ההכנסה משני מקורות אלה למשפחה היה בממוצע כ-3,106 ש"ח.

הכנסה אפשרית נוספת היא זקיפת תשואה על נכסים - נכסים פיננסיים ונכסי דלא נידי. נכסים פיננסיים כוללים בין היתר חסכונות המופקדים בבנק. בדצמבר 2014 רק כ-2,533 משפחות, שהן 2.5% מכלל המשפחות, היו בעלות נכס פיננסי שערכו גרם להקטנת גמלתן, לעומת 2,400 משפחות בדצמבר 2013. ההכנסה שנזקפה בממוצע למשפחה שגמלתה הופחתה היתה 117 ש"ח. לכ-740

לוח 4

שיעור המשפחות שלהן הכנסה מעבודה, לפי הרכב המשפחה, 2005, 2011-2014

סך הכל		מספרים מוחלטים	הרכב המשפחה
שיעור מכלל המשפחות			
ינואר - יולי 2005			
26.2	37,240	סך הכל	
15.2	9,261	יחיד	
43.7	17,313	יחיד + ילדים	
25.1	2,327	זוג	
25.7	8,340	זוג + ילדים	
ממוצע 2011			
28.8	30,297	סך הכל	
19.3	9,494	יחיד	
42.7	11,060	יחיד + ילדים	
26.9	2,196	זוג	
34.0	7,547	זוג + ילדים	
ממוצע 2012			
27.9	28,971	סך הכל	
19.0	9,228	יחיד	
41.1	10,386	יחיד + ילדים	
25.8	2,079	זוג	
33.1	7,279	זוג + ילדים	
ממוצע 2013			
26.8	27,957	סך הכל	
18.4	8,926	יחיד	
39.3	9,919	יחיד + ילדים	
24.4	1,984	זוג	
31.7	7,128	זוג + ילדים	
ממוצע 2014			
27.4	28,272	סך הכל	
18.8	8,895	יחיד	
39.9	9,970	יחיד + ילדים	
23.6	1,932	זוג	
33.3	7,475	זוג + ילדים	

משפחות היתה הכנסה מעבודה וזקיפת הכנסה מנכסים פיננסיים: הכנסה מעבודה - 2,120 ש"ח בממוצע, והכנסה של 101 ש"ח בממוצע מנכסים פיננסיים - הנמוכה מהממוצע הכללי. בדומה להכנסה הנוקפת מנכסים פיננסיים, נוקפת הכנסה מנכסי דלא נייד. בדצמבר 2014 היה מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד כ-2,900 (לעומת כ-2,700 בדצמבר 2013), שהן 2.8% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. ההכנסה שנוקפה בממוצע לנדל"ן היתה 343 ש"ח. רק לכ-13 משפחות נוקפה הכנסה מנכס דלא נייד ומנכס פיננסי והיתה להם גם הכנסה מעבודה.

בדצמבר 2014 היה מספר המשפחות שלהן רכוש דלא נייד כ-2,900, שהן 2.8% מכלל המשפחות המקבלות גמלה

לוח 5

הכנסה מעבודה של משפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה, 2013-2014

רמת הכנסה (ש"ח)							הרכב המשפחה
3,500+	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1		
ממוצע 2013							
10.5	6.1	30.4	18.9	21.8	12.3	סך הכל	
0.1	1.3	22.5	20.5	35.9	19.7	יחיד	
17.8	9.0	34.0	15.9	13.9	9.4	יחיד + ילדים	
7.9	5.6	24.8	21.6	27.5	12.6	זוג	
13.8	8.2	36.9	20.5	13.8	6.8	זוג + ילדים	
ממוצע 2014							
10.7	6.4	31.0	18.6	21.6	11.7	סך הכל	
0.2	1.7	23.7	20.6	35.2	18.7	יחיד	
18.1	9.4	33.9	15.4	14.1	9.2	יחיד + ילדים	
8.2	6.0	28.4	20.8	24.6	11.9	זוג	
14.1	8.1	36.6	19.9	14.6	6.7	זוג + ילדים	

5. הרכב מקבלי הגמלה לפי רמות הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לרמות הגמלה להבטחת הכנסה, השתנה באופן ניכר הרכב מקבלי הגמלה בקרב משפחות ובקרב יחידים. בקרב משפחות עלה שיעור המקבלות גמלה

לוח 6

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה ושיעור הגמלה (אחוזים), 2010-2014

דצמבר 2014	דצמבר 2013	דצמבר 2012	דצמבר 2011	דצמבר 2010	הרכב משפחה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
26.1	26.5	27.0	26.7	26.7	יחיד המקבל שיעור רגיל
2.3	2.5	2.7	3.0	3.5	יחיד המקבל שיעור מוגדל (פחות מ-55, "זכאים קודמים")
18.9	18.7	18.7	18.7	18.2	יחיד המקבל שיעור מוגדל (+55)
21.1	20.9	20.8	21.1	21.4	אם יחידנית* (פחות מ-55)
6.9	6.7	6.7	7.7	6.6	זוג המקבל שיעור מוגדל (+55)
15.7	15.4	14.5	13.8	13.3	זוג + ילדים המקבל שיעור רגיל
2.2	2.5	2.9	3.3	3.7	זוג + ילדים המקבל שיעור מוגדל (פחות מ-55, "זכאים קודמים")
3.9	3.8	3.8	3.9	3.8	זוג + ילדים המקבל שיעור מוגדל (+55)
2.9	3.0	2.9	1.8	2.8	אחר

* ר' הערה 3 בפרק זה.

בשיעור הרגיל מ-36% ב-2004 ל-42.8% ב-2014 ושיעור המקבלות בשיעור המוגדל למי שטרם מלאו לו 55 ("זכאים קודמים") ירד מ-22% ל-4.6%. שיעור המשפחות המקבלות גמלה בשיעור המוגדל לבני 55 ויותר - עלה מ-21% ל-30.3% ב-2011, ירד ב-2012 ל-29.2%, נשאר כך גם ב-2013, ועלה שוב ב-2014, ל-29.6%.

בקרוב היחידים, שיעור המקבלים גמלה בשיעור רגיל עלה עד 2012 ונמצא מאז במגמת ירידה (לוח 6). בקרב המשפחות החד-הוריות (עד 55) ירד שיעור המקבלים עד 2012 ועלה ב-2013 וב-2014.

שיעור המשפחות המקבלות גמלה בשיעור המוגדל לבני 55 ויותר ירד ב-2012 ל-29.2%, נשאר כך גם ב-2013, ועלה שוב ב-2014, ל-29.6%

ג. תשלומים

1. רמת הגמלה

ב-2014 עלתה רמת הגמלה ב-1.5% במחירים ריאליים, אך במונחי שכר ממוצע לא היה שינוי (לוח 7). העלייה הריאלית נובעת מעדכון הקצבאות בינואר בשיעור של 1.9% (הנקבע לפי מדד נובמבר 2013 ביחס לזה של נובמבר 2012) לעומת הגידול בשיעור של 0.5% במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2014. לא היה שינוי בגמלה במונחי שכר ממוצע כיוון שהגידול בשכר הממוצע ובגמלה היה דומה.

ב-2014 עלתה רמת הגמלה ב-1.5% במחירים ריאליים, אך במונחי שכר ממוצע לא היה שינוי

קצבת הילדים המשולמת למשפחות עם ילדים מגדילה את רמת ההכנסה מהביטוח הלאומי. משפחות שבהן 3 ו-4 ילדים זכאיות לקצבה נוספת המשולמת עם קצבת הילדים והמגדילה אף היא את ההכנסה. כך למשל, אם יחידנית עם שלושה ילדים שטרם מלאו לה 55, ואשר לפי חוק הבטחת הכנסה אמורה לקבל 39% מהסכום הבסיסי שהם 36.8% מהשכר הממוצע במשק - קיבלה בפועל 42.5% מהשכר הממוצע יחד עם קצבת ילדים ותוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים.

לוח 7

הגמלה להבטחת הכנסה במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק*, לפי הרכב המשפחה, 2010-2014

שנה	יחיד		אם יחידנית** עם שני ילדים		זוג עם שני ילדים	
	שיעור רגיל	שיעור מוגדל	מחירי 2014 (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	שיעור רגיל	שיעור מוגדל
למבוגר במשפחה לא מלאו 55 שנה						
2010	19.3	1,926	37.7	3,338	32.4	3,338
2011	19.1	1,905	37.2	3,301	31.9	3,301
2012	19.1	1,921	37.2	3,330	31.9	3,330
2013	18.9	1,919	36.8	3,326	31.6	3,326
2014	18.9	1,946	36.8	3,373	31.6	3,373
לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55						
2010	24.2	2,140	48.8	4,317	47.9	4,237
2011	23.8	2,117	48.0	4,268	47.2	4,189
2012	23.8	2,135	48.1	4,306	47.2	4,226
2013	23.6	2,132	47.7	4,316	46.7	4,221
2014	23.6	2,162	48.0	4,400	46.7	4,281

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** ר' הערה 3 בפרק זה.

2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלה
להבטחת הכנסה
הגיעו ב-2014 ל-2.59
מיליארד ש"ח

תשלומי הגמלה להבטחת הכנסה הגיעו ב-2014 ל-2.59 מיליארד ש"ח - ירידה ריאלית של 0.1% לעומת השנה הקודמת (לוח 8). ירידה זו נבעה מהירידה במספר המקבלים (1.3%) ומעלייה בקצבה הממוצעת בשיעור דומה.

לוח 8

תשלומי גמלה להבטחת הכנסה (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2014
2010	2,527	2,712
2011	2,477	2,570
2012	2,493	2,543
2013	2,583	2,596
2014	2,593	2,593

2. דמי מזונות

א. כללי

חוק המזונות מבטיח תשלום לנשים גרושות, נפרדות, ידועות בציבור או נשים שנישאו שנית, שבית הדין פסק להן מזונות, אך החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו כלפיהן. סכום התשלום הוא הסכום שנקבע בפסק הדין או הסכום שנקבע בתקנות חוק המזונות - הנמוך מבין השניים: כאשר דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, ישולם הסכום שנקבע בתקנות ובכפוף למבחן הכנסות. שיעור דמי המזונות שנקבע בתקנות שווה לשיעור הגמלה להבטחת הכנסה למשפחות חד-הוריות.

המוסד לביטוח לאומי אחראי גם לגביית דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין באמצעות הליכי הוצאה לפועל הננקטים כנגד החייב. לפיכך זכאית לתשלום מזונות מן הביטוח הלאומי רק אישה שאינה נוקטת בעצמה הליכים לביצוע פסק הדין או שהפסיקה הליכים כאלה לפני שהגישה בקשה למוסד. כאשר המוסד גובה מן החייב סכום הגבוה מן הסכום ששולם לאשה, היא זכאית לקבל את ההפרש. התיקונים שהונהגו במבחן ההכנסות בחוק הבטחת הכנסה השפיעו גם על אוכלוסייה זו. בשנת 2014 נמשכה הירידה שהחלה לפני כעשור במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - בשיעור של כ-4% בכל שנה עד 2008. בשנים שלאחר מכן הירידות היו מתונות יותר - כ-2.5% בממוצע לשנה. בשנת 2014 שולמו דמי מזונות לכ-17,800 נשים בממוצע לחודש - המספר הנמוך ביותר בעשרים השנים האחרונות. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו גם דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

ב. מקבלות דמי מזונות

מאפייני הדמוגרפיה של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2014 ממשיכים את המגמות של השנים האחרונות כפי שהן עולות מלוח 1: כ-67% מהן היו גרושות, כ-13% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, 9% נישאו שנית, והיתר, כ-11%, היו ידועות בציבור. יש לציין כי עולה בבירור מגמת ירידה קלה באחוז הגרושות מתוך סך כל המקבלות - מ-72.8% ב-2005 ל-67.3% ב-2014, ובמקביל עלייה באחוז הרווקות - מ-5% ב-2005 ל-11% ב-2014. ב-2014 רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-77%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 62% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-9% היו אימהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

בשנים האחרונות ניכרת ירידה במספר המקבלות דמי מזונות - מכ-20 אלף נשים ב-2010 לכ-18 אלף ב-2014 (לוח 2). התפלגותן לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעה ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך לא באופן ניכר. 75% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות, 5% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-20% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים ב-2014 היה כ-21% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,914 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות. לפי פסקי דין הסכום הממוצע היה 21% בלבד מהשכר הממוצע ואילו לפי התקנות - 36% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-19% למי שקיבלה שיעור מופחת (לוח 3).

כ-44% מקרב המקבלות דמי מזונות ב-2014 עבדו (לעומת כ-64% בקרב הנשים הנשואות), אך מצבן הכלכלי לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לעשות מבחן הכנסות (מאחר שבקביעת פסק הדין מובאת בחשבון הכנסתה של האישה מעבודה). סכום

בשנים האחרונות
ניכרת ירידה במספר
המקבלות דמי מזונות
- מכ-20 אלף נשים
ב-2010 לכ-18 אלף
ב-2014

לוח 1

מקבלות דמי מזונות לפי מצב משפחתי (אחוזים), 2014–2010

שנה	סך הכל		נשואה לחייב	גרושה	נשואה שנית	אחר
	מספרים מוחלטים	אחוזים				
2010	20,012	100.0	13.8	69.4	8.7	8.1
2011	19,438	100.0	13.7	68.7	8.7	8.9
2012	18,745	100.0	13.2	68.2	9.2	9.4
2013	18,283	100.0	13.4	67.6	9.0	10.0
2014	17,736	100.0	13.0	67.3	9.2	10.5

דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-17% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת הממוצעת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק - שיעור הגבוה ב-30% בלבד מסכום דמי המזונות הממוצע של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום, ולכן נשים שביט דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת, או שהכנסתן

חוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום

לוח 2

מקבלות דמי מזונות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2014–2010

שנה	סך הכל		תשלום לפי תקנות		תשלום לפי פסקי דין
	מספרים מוחלטים	אחוזים	מלא	בהפחתה	
2010	20,012	100.0	4.9	21.6	73.5
2011	19,438	100.0	5.2	21.7	73.1
2012	18,745	100.0	4.9	20.9	74.2
2013	18,283	100.0	5.3	20.5	74.2
2014	17,736	100.0	5.1	19.6	75.3

לוח 3

תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ועבודה, 2014–2010

שנה	סך הכל	סוג התשלום			עבודה
		מלא	מופחת	לפי פסקי דין	
2010	20.4	35.9	18.7	19.9	23.9
2011	20.6	35.8	18.8	20.1	24.2
2012	20.7	35.6	18.9	20.2	24.1
2013	20.8	35.4	19.2	20.8	24.1
2014	20.9	35.5	19.1	20.4	24.0

ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, אם מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה. ואכן, ב-2014 3,730 נשים בממוצע בחודש, שקיבלו דמי מזונות מדי חודש, קיבלו גם השלמת הכנסה לעומת 6,892 ב-2006. ב-2006 הן היו כ-30% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-21% ב-2014.

דמי מזונות בהשוואה בינלאומית: תנאי הזכאות, משך התשלום וגובהו

לצורך השוואה בינלאומית של תנאי הזכאות ומרכיבי הגמלה נבחרו 31 מדינות השייכות ל-OECD. מההשוואה עולה כי רק ב-18 בהן יש גמלה המקבילה לדמי מזונות, ב-13 המדינות האחרות אין פתרון המבטיח אמצעי קיום לאם גרושה, פרודה, ידועה בציבור או מי שנישאה שנית (ראו הלוח שלהלן).

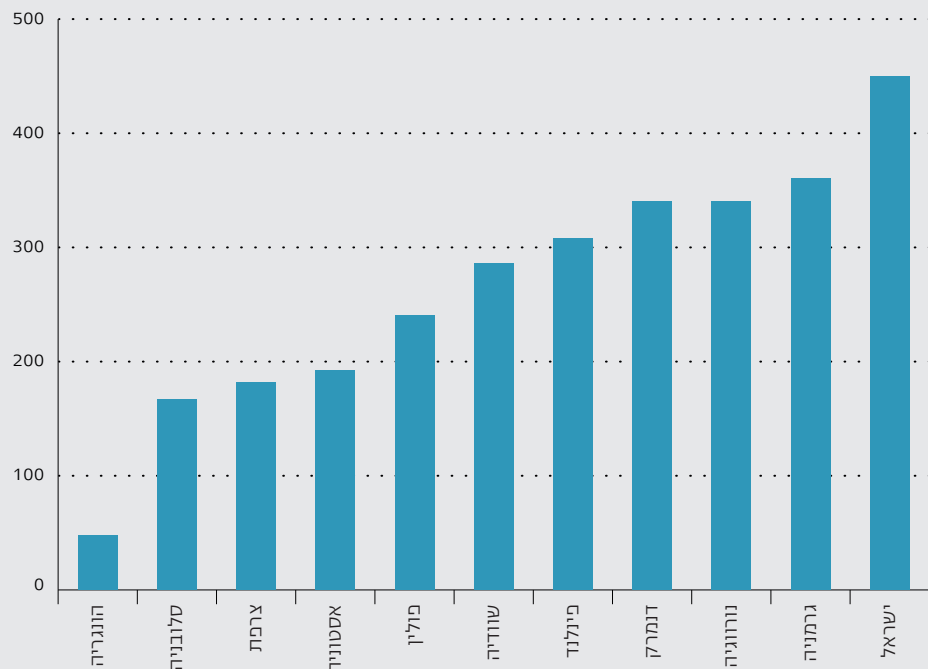
ברוב המדינות שבהן יש חוק לדמי מזונות, הזכאות מוקנית לילד או לאישה כאם לילד, בשונה מהחוק בישראל, המתייחס לאישה בלבד.

באחדות מהמדינות הזכאות לגמלה מוגבלת לכמה שנים או עד שהילד מגיע לגיל 18 (או 20 בתנאים מסוימים). בישראל גם אישה ללא ילדים יכולה בתנאים מסוימים להיות זכאית לדמי מזונות.

גובה התשלום בישראל הוא מהגבוהים במדינות האיחוד האירופי (ראו תרשים), כך שישראל מובילה גם בתנאי הזכאות לדמי מזונות וגם בגובה התשלום.

גובה התשלום בישראל הוא מהגבוהים במדינות האיחוד האירופי, כך שישראל מובילה גם בתנאי הזכאות לדמי מזונות וגם בגובה התשלום

דמי מזונות לחודש לאישה עם שני ילדים (אירו), מדינות נבחרות



דמי מזונות במדינות ב-OECD ובישראל, ינואר 2014

מדינה	תנאי זכאות	משך התשלום	גובה התשלום לחודש
ישראל	אישה גרושה, פרודה, ידועה בציבור או שנישאה שנית ושנפסקו לה או לילד מזונות אך החייב לא ממלא את חובתו	לילד-עד גיל 18 ולפרודה במקרים מסוימים	€ 408 לחודש בממוצע
גרמניה	חד-הורית עם ילדים עד גיל 12 שבית הדין פסק מזונות אך החייב לא ממלא את חובתו	6 שנים	€ 180 לכל ילד
אוסטריה	קטין שנפסקו לו מזונות ואינו מקבל מאחד מהוריו	לא ידוע	לא ידוע
בלגיה	אין		
בולגריה	חד הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו	לא ידוע	לא ידוע
קפריסין	אין		
קרואטיה	אין		
דנמרק	אין		€ 170 לכל ילד
ספרד	אין		
אסטוניה	קטין שנפסקו לו מזונות ואינו מקבל מאחד מהוריו	3 חודשים	€ 96 לכל ילד
פינלנד	קטין שנפסקו לו מזונות ואינו מקבל מאחד מהוריו		€ 154 לכל ילד
צרפת	חד-הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו	עד שהילד מגיע לגיל 20	€ 91 לכל ילד
יוון	אין		
הונגריה	חד-הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו. מותנה במבחן הכנסות		עד € 24 לכל ילד
אירלנד	אין		
איסלנד	חד-הורית		
איטליה	אין		
לטוניה	אין		
ליכטנשטיין	קטין שנפסקו לו מזונות ואינו מקבל מאחד מהוריו		
ליטא	אין		
מלטה	תובע שנפסקו לו מזונות אך החייב לא ממלא את חובתו		
נורווגיה	חד-הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו		€ 170 לכל ילד
הולנד	אין		
פולין	חד-הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו. מותנה במבחן הכנסות		עד € 120 לכל ילד
פורטוגל	אין		
צ'כיה	אין		
רומניה	אין		
בריטניה	חד-הורית בעבור ילדיה		
סלובקיה	לפי מבחן הכנסות		
סלובניה	קטין שנפסקו לו מזונות אך החייב לא ממלא את חובתו	עד שהילד מגיע לגיל 18	€ 72 עד € 94
שוודיה	חד-הורית שנפסקו מזונות לילדיה אך החייב לא ממלא את חובתו	עד שהילד מגיע לגיל 18 או 20 בכמה מקרים	€ 143 לכל ילד
שווייץ	תנאי הזכאות משתנים לפי הקנטון		

3. ביטוח זיקנה ושאיירים

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש ולשאייריו לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה¹, ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים מינימלית סבירה.

א. הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים

- **קצבת זיקנה**
משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות בגיל הזכאות (הגיל המוחלט²) ובגיל הפרישה (הגיל המותנה³) רק אם עמד במבחן הכנסות מעבודה ומהון.
במחצית 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה, שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים. גיל הפרישה לגברים הועלה מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-62 ויישאר כך עד 2016. ב-2017 תתחדש בהדרגה העלאת גיל הפרישה לנשים, ל-64. גיל הזכאות לנשים היה ב-2014 68 והוא יעלה בהדרגה ל-70. גיל הזכאות לגברים לא השתנה - 70.
- **תוספות לקצבת הזיקנה הבסיסית**
תוספת תלויים - משולמת בעבור בן/בת זוג וילדים התלויים במבוטח/ת (לפי קריטריונים הקבועים בחוק כדוגמת מבחן הכנסות).
תוספת ותק - משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים. שיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר ל-10 השנים הראשונות ולא יותר מ-50%.
תוספת דחיית קצבה - משולמת למי שדחה את קבלת הקצבה בגילים שבהם נעשה מבחן הכנסות מעבודה או מהון (מהגיל המותנה עד הגיל המוחלט). שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה.
תוספת בעבור מבוטח שמלאו לו 80 שנה - בשיעור 1% מהסכום הבסיסי.
- **קצבת שאירים**
משולמת לשאייריו של מבוטח/ת לאחר הפטירה. לקצבה הבסיסית משולמות תוספת ותק ותוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עמו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.
- **השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים**
משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים חסרי הכנסה או שהכנסתם נמוכה, עד הסכום המוגדר בחוק הבטחת הכנסה.
- **גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ("מיוחדות")**
משולמות לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי והן ממומנות במלואן בידי הממשלה.

1 ראו סקירה שנתית 2007, פרק 4 (2) - זיקנה ושאיירים, תיבה: פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל.
2 הגיל שבו הזכאות לקצבה אינה מותנית במבחן הכנסות.
3 הגיל שבו הזכאות לקצבה מותנית במבחן הכנסות.

לגמלאות אלה זכאים בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן הם אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי, ושיעוריהן זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, כפוף למבחן הכנסות. לקצבאות אלה משולמת תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה, אך אין משולמות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. השלמת ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות הללו שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

• מענק פטירה

משולם בעבור מי שזכאי לקצבת זיקנה או שאירים (לפי חוק הביטוח הלאומי) שהניח אחריו בן זוג, ובהעדר בן זוג - ילד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

• דמי קבורה

כל נפטר בישראל זכאי להיות מובא לקבורה ללא תשלום. המוסד לביטוח לאומי משלם דמי קבורה האמורים לכסות את הוצאות יום הקבורה בעבור כל נפטר שמובא לקבורה בישראל בידי חברת קבורה בעלת רישיון מתאים. אוכלוסיות הנהוגות לקבור שלא באמצעות חברות קבורה יכולות לקבל דמי קבורה אלה באופן אישי. תעריף דמי הקבורה נקבע לפי גיל הנפטר וגודל היישוב שבו פועלת חברת הקבורה. חברת הקבורה רשאית במצבים מסוימים לגבות תשלום עבור קבורה (רכישת קבר בחיים, רכישה לאחר פטירה בחלקה מיוחדת וקבורה בבית עלמין סגור). אם מספר הקבורות בתשלום גבוה מהשיעור הנקוב בתקנות, חברת הקבורה זכאית לתשלומים מופחתים. בשנת 2014 שולמו דמי קבורה בעבור כ-42 אלף קבורות.

• שירות הייעוץ לקשיש

במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש, שבמסגרתו מתנדבים קשישים תומכים בקשישים אחרים. זו עוד פעילות של המוסד בקהילה, נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל (ראו תיבה בסוף הפרק).

ב. שינויי חקיקה

• **קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי** - בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009 נקבע שקצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות יגדלו בהדרגה עד שנת 2011 בשיעור של כ-7.3%. הקצבאות גדלו כך שנשמר הפער (בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי) בין הקצבאות למי שטרם מלאו לו 80 שנה לבין מי שכבר מלאו לו 80.

באוגוסט 2009 היתה הקצבה ליחיד 17% מהסכום הבסיסי, בינואר 2010 היא גדלה ל-17.35%, ובינואר 2011 ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה גדלו אף הן בהתאם. גידול זה בשיעור הקצבה מיתוסף לגידול בשיעורי הקצבה בשנים האחרונות. ביולי 2006 עלתה הגמלה מ-16% מהסכום הבסיסי ל-16.2%, באפריל 2008 מ-16.2% ל-16.5% ועוד תוספת של 1% מהסכום הבסיסי למי שמלאו לו 80 שנה. ב-2009 הסתכם שיעור הגידול בקצבאות הזיקנה והשאירים בכ-3%, בינואר 2010 בכ-2.1%, ובינואר 2011 הושלמה התוספת ל-7.3%.

• **קצבאות זיקנה ושאירים לרבות השלמת הכנסה** גדלו אף הן בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית. זאת ועוד: החל באוגוסט 2009 נוספה קבוצה של בני 70-79 ושלמה להם תוספת בסכום של כ-120 ש"ח ליחיד וכ-180 ש"ח למי שיש עמו תלויים (הכוללת גם את הגידול בקצבה הבסיסית). לבני 80 ויותר שולמה תוספת בסכום של 75 ש"ח ליחיד ו-107 ש"ח למי שיש עמו תלויים. ב-2010 וב-2011 שיעור הקצבה הכוללת השלמת הכנסה גדל בהתאם לגידול בקצבה הבסיסית.

הקצבה ליחיד הזכאי להשלמת הכנסה היתה מינואר 2010 29.9% מהסכום הבסיסי למי שטרם מלאו לו 70, 30.7% לבני 70-79 ו-32.1% למי שמלאו לו 80 שנה. מינואר 2011 שיעוריה 30.3%, 31.2% ו-32.6% מהסכום הבסיסי בהתאמה.

יש לציין שהגדלת שיעורי הקצבה הכוללת השלמת הכנסה מיתוספת לגידול בשיעורי קצבה זו שחל בשנים האחרונות. הקצבה ליחיד, שהיתה 25% מהסכום הבסיסי עד יוני 2005, גדלה ל-27.3% ביולי 2005, ל-28.5% ביולי 2006 ול-28.8% באפריל 2008. שיעורה למי שמלאו 80 שנה היה עד אוגוסט 2009 30.8% מהסכום הבסיסי.

- **תוקן חוק הבטחת הכנסה בנושא זקיפת הכנסה מנכסים**, ולתיקון זה השפעות על מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים ותוספת השלמת הכנסה. שווי הכנסה מנכס יחושב לפי סוג הנכס (פיננסי או נדל"ן), בהתחשב בשווי הנכס, בשיעור תשואה המתאים לתנאי השוק ובתוספת מדורגת נוספת⁴.
- באוקטובר 2013 **עודכן צו אזורים קרים** המגדיר את היישובים הקרים שבהם זכאים למענק חימום מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עם תוספת השלמת הכנסה. מי שקיבל גמלה להבטחת הכנסה או השלמת הכנסה והיה בגיל פרישה לפני חודש נובמבר 2013 והתגורר ביישוב שהוגדר כאזור קר לפני תיקון הצו אך אינו מוגדר כך בצו החדש - יוסיף לקבל מענק חימום.
- מיולי 2014 **הורחבה הגדרת ילד בקצבת שאירים** ולפיה נקבע שילד בן 18-20 הלומד במוסד חינוכי כמוגדר בחוק ובהיקף של 20 שעות לימוד בשבוע לפחות יוכל להיות זכאי לקצבת שאירים.

ג. מקבלי הקצבאות

1. מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים

בשנת 2014 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן **קצבאות מיוחדות**) לכ-769 אלף קשישים, וקצבאות שאירים לכ-99 אלף שאירים בממוצע בחודש. עם מקבלי קצבאות הזיקנה נמנו כ-105 אלף קשישים שקיבלו

בשנת 2014 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי לכ-769 אלף קשישים, וקצבאות שאירים לכ-99 אלף שאירים בממוצע בחודש

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2012-2014

סוג הקצבה	מספר המקבלים (ממוצע)			שיעור גידול שנתי	
	2012	2013	2014	2013	2014
סך הכל	802,491	833,915	868,346	3.9	4.1
זיקנה					
סך הכל	701,289	733,686	769,219	4.6	4.8
לפי חוק הב"ל	640,110	675,816	714,181	5.6	5.7
לא לפי חוק הב"ל	61,178	57,870	55,038	-5.4	-4.9
שאיירים					
סך הכל	101,202	100,230	99,127	-1.0	-1.1
לפי חוק הב"ל	100,842	99,897	98,822	-0.9	-1.1
לא לפי חוק הב"ל	360	333	305	-7.5	-8.4

קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים (סעיף 3 להלן) וכ-57 אלף קשישים נכים שקיבלו השלמה לקצבת נכות (סעיף 4 להלן). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2014 ב-5.7%, ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד (לפי חוק הביטוח הלאומי) ירד בשיעור של 1.1%.

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2014 בשיעור של 4.9%, שיעור הנמוך מהירידה בשנת 2013 - 5.4%, ב-2012 - 5.4% וב-2011 5.0%. חלקם של מקבלי הקצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מ-1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד 6.4% בשנת 2014. התפתחות זו היא המשך של מגמת ההאטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן תוצאה של הירידה במספר העולים שעלו בגיל מבוגר לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים שבהם, ואלה צפויות להוסיף ולצמצם את היקף האוכלוסייה הזו בחלוף השנים. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות מיוחדות גדל ב-2014 ב-4.8%. מספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים גדל בשיעור של 4.1%.

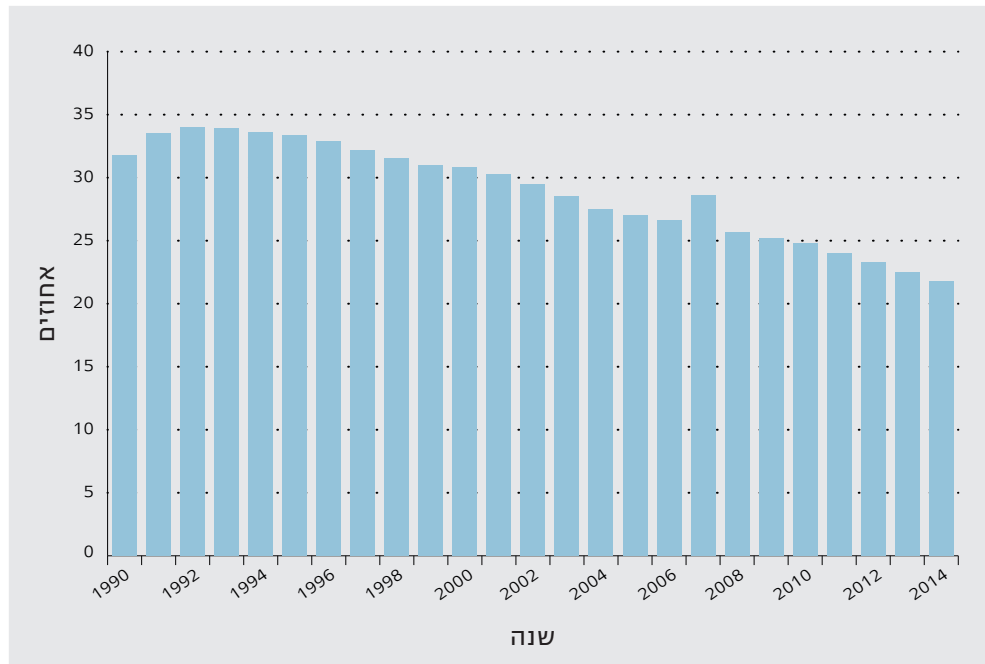
מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2014 בשיעור של 4.9%, שיעור הנמוך מהירידה בשנת 2013

2. מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות נוספים נמוכה ביותר, זכאים לקבל השלמה לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה. מספר המקבלים השלמת הכנסה בשנים 1990-2001 גדל בהתמדה בעקבות הצטרפותם של עולים חדשים רבים למערכת שקיבלו קצבה מיוחדת בתוספת השלמת הכנסה, ומ-2008 הוא ירד בהדרגה, בעיקר עקב הירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות. בשנת 2013, לראשונה מ-2001, גדל מספר

תרשים 1

שיעור מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1990-2014



מקבלי השלמת הכנסה והוסיף לעלות ב-2014 - 189.4 אלף מקבלים במוצע לחודש לעומת 187.5 אלף ב-2013.

עם זאת, שיעור המקבלים תוספת השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים הגיע לשיאו בשנת 1992, 34%, ומאז נמצא בירידה (חוץ משנת 2007), הנובעת בעיקר מהירידה במספר המקבלים קצבאות מיוחדות (תרשים 1). כצפוי בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק שיעור הזכאים לתוספת השלמת הכנסה עלה במתינות בשנים שבהן עלה שיעור הקצבה.

אחוז הזכאים להשלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2014 ירד מ-22.2% ב-2013 ל-21.5% ב-2014 (לוח 2). אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק ירד במעט והגיע ל-15.3%, ובקרב מקבלי קצבת שאירים לפי חוק עלה מעט, ל-28.2%. כצפוי, אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים מיוחדות, שעמם נמנים בעיקר העולים החדשים: 93.7% ממקבלי קצבת זיקנה מיוחדת ו-66.0% ממקבלי קצבת שאירים מיוחדת היו זכאים בדצמבר 2014 להשלמת הכנסה. קצבאות זיקנה ושאיירים המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי מותנות במבחן הכנסות, ולכן אין זה מפתיע ששיעור הזכאים להשלמת הכנסה בקרב העולים גבוה מאוד. עם זאת, מסתמנת ירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה מדצמבר 2011, שבו היה שיעורם 94.4%.

אחוז הזכאים להשלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים בדצמבר 2014 ירד מ-22.2% ב-2013 ל-21.5% ב-2014

לוח 2

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2014

סוג הקצבה	סך הכל	ללא תלויים	תלוי אחד	שני תלויים	שלושה תלויים ויותר
קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכל	883,435	814,678	58,036	6,256	4,465
% המקבלים השלמת הכנסה	21.5	19.8	45.6	22.7	22.8
קצבת זיקנה לפי חוק הב"ל	730,881	685,818	41,566	2,314	1,183
% המקבלים השלמת הכנסה	15.3	13.6	41.3	31.4	46.0
קצבת זיקנה שלא לפי חוק הב"ל	54,049	44,976	8,792	143	138
% המקבלים השלמת הכנסה	93.7	94.0	92.0	90.2	94.9
קצבת שאירים לפי חוק הב"ל	98,211	83,644	7,654	3,783	3,130
% המקבלים השלמת הכנסה	28.2	30.4	15.5	14.6	10.6
קצבת שאירים שלא לפי חוק הב"ל	294	240	24	16	14
% המקבלים השלמת הכנסה	66.0	66.3	66.7	62.5	64.3

* כולל בן זוג או ילדים - בזיקנה, וילדים - בשאיירים.

3. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה - זיקנה ושאיירים (להלן **שתי הקצבאות**). המשולמות מכוח זכויות המבוטח בענפים אלה. ללא קשר לקצבה הראשונה שזכאים לה, הזכאים לשתי הקצבאות מקבלים את מלוא קצבת הזיקנה שהם זכאים לה ומחצית מקצבת השאיירים שהם זכאים לה. לשתי הקצבאות זכאים רק מקבלי קצבה **לפי חוק**. מקבלי קצבה **שלא לפי חוק** מקבלים את קצבתם מכוח הסכם ולא מכוח זכויות ביטוח בענף זיקנה ושאיירים.

בדצמבר 2014 היו זכאים לשתי הקצבאות 104,634 אלמנות ואלמנים, 94.1% בהם נשים (לוח 3), שהם 14.7% בכלל המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק. שיעורן הגבוה של נשים אינו מפתיע, מכמה סיבות: (א) אחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מקנות ביטוח לבן זוגן בקצבת שאירים (עקרות הבית אינן מקנות לבני זוגן ביטוח), בעוד שהגברים מקנים כולם זכאות לביטוח לבנות זוגם. (ב) הזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן ללא ילדים תלויה במבחן הכנסות. (ג) נשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים. משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לשתי הקצבאות.

שיעור הגידול של מקבלי מחצית קצבת שאירים נמוך משיעור הגידול בסך מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק (3.3%-1-5.7% בשנה בהתאמה). בדצמבר 2014 היה הסכום הממוצע של שתי הקצבאות יחד 3,170 ש"ח, כשליש ממנו קצבת שאירים. הסכום הממוצע של שתי הקצבאות שהגברים זכאים לו גבוה יותר מקצבתן של הנשים, משום שלרוב קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה גבוהות יותר.

כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו גבוה - 7.8% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה. שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כמעט כפול משיעור הנשים, משום שאלמנים (ללא ילדים קטינים) עמדו במבחן הכנסות לצורך זכאותם לקצבת השאירים לעומת האלמנות שהיו פטורות ממנו. מאחר שרק אלמנים העומדים בתנאי מבחן ההכנסות זכאים לקבל קצבת שאירים, מצבם הכלכלי של האלמנים מקבלי קצבת שאירים נוטה להיות קשה יותר מזה של האלמנות, שאינן חייבות במבחן זה כתנאי לקבלת הקצבה.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק: גברים 79.3 שנים לעומת 76.1 בהתאמה, ונשים - 78.1 לעומת 72.7 בהתאמה.

לוח 3

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים לפי מין, דצמבר 2014

נשים	גברים	סך הכל	סך כל המקבלים
98,480	6,154	104,634	
7.4	13.9	7.8	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
3,167	3,231	3,170	קצבה ממוצעת (ש"ח)
1,088	919	1,078	מזה: חצי קצבת שאירים (ש"ח)
78.1	79.3	78.2	גיל ממוצע

4. מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, ולאחר מכן משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור הגמלאות לנכים שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לנכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות קצבה חודשית נוספת (להלן קח"ן), ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. קצבה חודשית נוספת משולמת למי שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות, וסכומה במרבית המקרים 252-372 ש"ח לחודש בדצמבר 2014, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. בהגיעו לגיל הפרישה, הנכה מוסיף לקבל את הסכום ששולם לו בקצבת הנכות ובקח"ן (אם היה זכאי לה) במסגרת קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2014 כ-57 אלף קשישים נכים (48.1% בהם נשים) קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לסכום הקצבה בנכות או עם קח"ן (או שניהם) - עלייה של 13.0% לעומת דצמבר 2013 (לוח 4). כ-87% קיבלו גם קח"ן. הסכום הממוצע של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היה בדצמבר 2014 כ-2,847 ש"ח, כחמישית ממנו השלמה לקצבת נכות הכוללת קח"ן. 22.1% מן המקבלים השלמה לנכות או קח"ן היו זכאים גם להשלמת הכנסה, כשיעור הגברים היה נמוך מעט משיעור הנשים: 21.0% ו-23.2% בהתאמה.

הסכום הממוצע של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היה בדצמבר 2014 כ-2,847 ש"ח, כחמישית ממנו השלמה לקצבת נכות

לוח 4

מאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2014

נשים	גברים	סך הכל	סך כל המקבלים
27,532	29,691	57,223	
23,767	26,080	49,847	מזה: מקבלים קצבה חודשית נוספת
2,831	2,862	2,847	קצבה ממוצעת (ש"ח)
639	452	544	מזה: השלמה לנכות וקצבה חודשית נוספת (ש"ח)
67.0	72.0	69.6	גיל ממוצע

5. מקבלי תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ולא יותר מ-50% מהקצבה. בשנת 2014 הוסיף לגדול שיעור הנשים והגברים ששולמה להם תוספת ותק והגיע ל-78.1% ול-94.8% בהתאמה (לוח 5). התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי עלתה אף היא, מ-31% מן הקצבה הבסיסית ב-2013 ל-31.6% ממנה ב-2014. שיעור התוספת הממוצעת המשולמת לזכאים לה הוא 37.4%, ומשמעותו תשלום בעבור 18.7 שנים מעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות. לפיכך הנתונים מצביעים על כך ששיעור המקבלים תוספת ותק עלה, ומספר השנים הממוצע שבעבורן התוספת משולמת גדל אף הוא. התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה גבוהה מזו שקיבלו הנשים - 42.2% לעומת 24.9% בלבד בהתאמה (שיעור התוספת הממוצעת המשולמת לזכאים לה הוא 44.5% לגברים ו-31.9% לנשים).

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הגברים הזכאים החדשים עלה במעט לעומת 2013 ל-98.5%, ואילו בקרב הנשים עלה יותר, ל-90.3%. שיעור מקבלי התוספת ורמתה גבוהים יותר אצל המצטרפים והמצטרפות מאשר בכלל המקבלים. אך בעוד תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לנשים שהצטרפו הוסיפה לעלות ב-2014 בהשוואה ל-2013 (מ-29.7% ל-31.4%), התוספת הממוצעת לגברים מצטרפים נותרה כמו ב-2013 42.9%, בשונה ממגמת הירידה שהחלה ב-2011.

מבדיקת הנתונים עולה כי בשנים 2008-2010 ירד שיעור העולים (מי שעלו לארץ מ-1990) בקרב המצטרפים, אך מ-2010 שיעורם עלה במידה ניכרת. שיעור העולים בקרב הגברים שהצטרפו ב-2010 היה 10.6%, ב-2013 - 18.4%, וב-2014 - 19.7%. מובן מאליו שלגברים העולים תוספת ותק ממוצעת הנמוכה משמעותית משל הגברים הוותיקים (18% לעומת 49% בהתאמה, ב-2014), ולכן עם העלייה בשיעורם בקרב המצטרפים אנו עדים להתמתנות בתוספת הוותק הממוצעת. גם בקרב הנשים עלה שיעור העולות החדשות והגיע ל-21.8% בכלל המצטרפות. כלל העולות החדשות בקרב המצטרפות זכאיות לתוספת של 12% בממוצע ואילו המצטרפות האחרות לתוספת של 36.8%. למרות פער זה אנו עדים לעלייה בתוספת הוותק הממוצעת של המצטרפות.

אחוז המקבלים תוספת ותק בקרב הגברים הזכאים החדשים עלה במעט לעומת 2013 ל-98.5%, ואילו בקרב הנשים עלה יותר, ל-90.3%

למרות המגמות השונות בתוספת הוותק הממוצעת למצטרפות ולמצטרפים, הפער ביניהם נותר גדול: 42.9% לגברים ו-31.4% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובמספר שנות עבודתן, שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק צפוי להוסיף ולעלות, בייחוד תוספת ותק מרבית.

למקבלי קצבת שאירים מוענקת תוספת הוותק שהנפטר היה זכאי לה. מרבית מקבלי קצבת שאירים (זכאים לשאירים בלבד וזכאים למחצית קצבת שאירים נוסף על קצבת הזיקנה) - 87% -

עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה ובמספר שנות עבודתן, שיעור הנשים שיקבלו תוספת ותק צפוי להוסיף ולעלות, בייחוד תוספת ותק מרבית

לוח 5

מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור המקבלים תוספות ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת, 2010-2014 (דצמבר)

שנה	שיעור המקבלים תוספת בכלל המקבלים (אחוזים)			שיעור התוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה (אחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים
תוספת ותק						
*2010	81.5	93.4	73.8	29.9	41.5	22.5
**2010	87.7	97.6	82.0	33.3	44.7	26.7
*2011	82.2	93.7	74.8	30.3	41.7	23.0
**2011	89.2	98.2	83.6	34.2	44.6	27.7
*2012	83.0	94.0	76.0	30.7	42.0	23.7
**2012	90.9	98.2	85.9	35.0	44.0	28.7
*2013	83.5	94.4	76.7	31.0	42.1	24.2
**2013	86.9	98.3	78.6	33.5	42.9	26.7
**2013	92.2	98.3	87.3	35.6	42.9	29.7

*2014	84.5	94.8	78.1	31.6	42.2	24.9
**2014	94.1	98.5	90.3	36.8	42.9	31.4
תוספת דחיית קצבה						
*2010	13.4	14.7	12.5	2.3	2.5	2.2
**2010	10.0	11.9	8.9	1.9	1.9	1.9
*2011	13.2	14.5	12.5	2.3	2.4	2.2
**2011	11.4	11.1	11.6	2.0	1.4	2.4
*2012	13.1	14.2	12.5	2.3	2.3	2.2
**2012	11.1	10.4	11.6	1.8	1.2	2.2
*2013	13.0	13.8	12.5	2.2	2.2	2.2
**2013	10.8	9.7	11.6	1.7	1.2	2.2
***, ** 2013	11.5	9.7	12.3	1.9	1.2	2.4
*2014	13.1	13.6	12.8	2.2	2.1	2.3
**2014	13.2	10.6	15.4	2.1	1.3	2.8

* כלל המקבלים.

** המצטרפים באותה שנה.

*** ללא עקרות בית שנולדו לפני 1931 (תיקון חוק 138).

זכאים לתוספת זו, וכצפוי שיעור הנשים המקבלות את התוספת שצבר בן זוגן גבוה יותר משיעור הגברים המקבלים תוספת זו, 88% לעומת 72.7% בהתאמה. בנוסף, התוספת הממוצעת שכלל הנשים המקבלות קצבת שאירים זכאיות לה גבוהה מזו של הגברים: 29.2% לעומת 23.8% בהתאמה. התוספת הממוצעת בקרב הזכאים לה היא 32.9% בממוצע, המיתרגמים לתוספת בעבור 16.5 שנים שמעבר לעשר שנות הביטוח הראשונות.

6. מקבלי תוספת דחיית קצבה

קצבת הזיקנה בטווח הגילים שבין גיל הפרישה לגיל הזכאות מותנית במבחן הכנסות. יחיד שהכנסתו מעבודה אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע זכאי לגמלה מלאה (לזוג - 76% מהשכר הממוצע). גם הכנסות מהון ברמות גבוהות מובאות בחשבון לצורך מבחן ההכנסות (כמפורט בחוק ובתקנות). על כל שקל נוסף מנוכים מקצבת הזיקנה 60 אג' (קצבה מופחתת) עד לאיפוס הקצבה. מי שהכנסתו גבוהה יותר אינו זכאי לקצבה ויקבל תוספת דחיית פרישה בשיעור 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה של דחייה. מי שזכאי לקצבה מופחתת רשאי לבחור שלא לקבל את הקצבה ויהיה זכאי לתוספת דחיית פרישה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2014 תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ל-13.6%; שיעור הנשים עלה במעט לראשונה מ-2010, ל-12.8%. התוספת הממוצעת לגברים פחתה במעט והיתה 2.1%; לנשים עלתה לאחר שנותרה קבועה מ-2003, ל-2.3%. שיעור התוספת הממוצעת לנשים היה גבוה יותר משל הגברים משום שנשים יכולות לדחות את הקצבה בשנים רבות יותר מאשר גברים (הסבר להלן). התוספת הממוצעת למקבליה היתה 16.9%, כלומר דחיית פרישה ממוצעת של 3.4 שנים.

בקרב המצטרפות והמצטרפים עלה שיעור מקבלי התוספת וגדל הסכום הממוצע של התוספת. שיעור הנשים הזכאיות עלה עלייה חדה מ-12.3% ב-2013 ל-15.4% ב-2014, ושיעור התוספת עלה ל-2.8%. שיעור הגברים המצטרפים עלה מ-9.7% ל-10.6% בין שתי השנים, ושיעור התוספת עלה ל-1.3%.

התוספת ששולמה לגברים המצטרפים בגין דחיית הקצבה ב-2014 היתה נמוכה מהתוספת ששולמה לכלל הגברים, 1.3% לעומת 2.1% בהתאמה, וכך גם שיעור המקבלים תוספת זו - 10.6% לעומת 13.6%. מכאן, שהפורשים החדשים נוטים פחות מהוותיקים לדחות את פרישתם. לא כך היה המצב בקרב הנשים החדשות שנוטות יותר מהוותיקות לדחות את קבלת הקצבה.

הגברים המצטרפים שדחו את פרישתם זכאים לתוספת של 11.9% בממוצע, כלומר דחיית הקצבה הממוצעת היא 2.4 שנים - כמעט מלוא תקופת הדחייה - שלוש שנים. בקרב הנשים תקופת הדחייה המרבית ארוכה יותר (ראו הסבר להלן), והמצטרפות שדחו את פרישתן היו זכאיות לתוספת של 18.3%, כלומר 3.7 שנים.

בעקבות חוק גיל הפרישה, שיעור התוספת בקרב הנשים צפוי לגדול בעתיד. עד 2016 גיל הפרישה לנשים יישאר 62 ואילו גיל הזכאות יוסיף לעלות בהדרגה ויגיע ב-2020 ל-70. מכאן שמספר השנים שנשים יוכלו לזכות בעבורן בתוספת דחיית פרישה יגדל בהדרגה מ-5 ל-8, ול-6 בתום התהליך. מנגד, מספר השנים שגבר יכול לדחות את קצבתו הוא שלוש בלבד, ולכן ייתכן כי שיעור התוספת הממוצעת לנשים יהיה גבוה יותר מזה של הגברים (כפי שנצפה כבר בארבע השנים האחרונות בקרב המצטרפים והמצטרפות למערכת).

אחוז הגברים שקיבלו בשנת 2014 תוספת דחיית קצבה הוסיף לרדת באטיות והגיע ל-13.6%

הגברים המצטרפים שדחו את פרישתם זכאים לתוספת של 11.9% בממוצע, כלומר דחיית הקצבה הממוצעת היא 2.4 שנים - כמעט מלוא תקופת הדחייה - שלוש שנים

ד. התשלומים

1. רמת הקצבות

בשנת 2014 עלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (ליחיד עד גיל 80 ללא השלמת הכנסה) בשיעור של 1.4% לעומת 2013 (לוח 6). עלייה זו נובעת מעדכון הקצבאות בשיעור 1.9% (הנקבע לפי מדד נובמבר 2013 ביחס לזה של נובמבר 2012) אל מול הגידול בשיעור של 0.5% במדד המחירים השנתי הממוצע ב-2014. שיעור הקצבה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע נשאר 16.7% ליחיד עד גיל 80. קצבאות זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה עלו ברמתן ב-1.4% מ-2013 (המוצגים נתונים בלוח מעוגלים ולכן ייתכנו הבדלים של 0.1% שבפועל הם קטנים יותר).

למרות המצוין בלוח 6, חלק הארי של המקבלים זכאים לקצבה שסכומה גבוה מסכום הקצבה הבסיסית והכוללת את הקצבה הבסיסית והתוספות בהתאם למאפייניו של הזכאי (תוספת בן זוג,

לוח 6

סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2010-2014

שנה	יחיד		עם בן/בת זוג תלוי/ה		אלמן עם 2 ילדים*	
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
מי שטרם מלאו לו 80 שנה						
2010	1,485	16.8	2,230	25.2	2,872	32.4
2011	1,498	16.9	2,251	25.3	2,903	32.7
2012	1,511	16.9	2,271	25.3	2,929	32.7
2013	1,509	16.7	2,268	25.1	2,924	32.4
2014	1,531	16.7	2,301	25.1	2,967	32.4
מי שמלאו לו 80 שנה						
2010	1,570	17.8	2,315	26.2		
2011	1,583	17.9	2,336	26.3		
2012	1,596	17.9	2,356	26.3		
2013	1,595	17.6	2,353	26.0		
2014	1,617	17.7	2,387	26.1		

* לא כולל קצבאות ילדים.

לוח 7

סכום קצבת זיקנה ושאיירים ממוצעת לפי הרכבי משפחה נבחרים, דצמבר 2014

הרכב המשפחה	למקבלי קצבה ללא השלמת הכנסה		למקבלי קצבה עם השלמת הכנסה	
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
יחיד	2,341	25.6	2,867	31.3
זוג	3,236	35.3	4,313	47.1
אלמן/ה עם 2 ילדים	3,967	43.3	5,671	61.9

תוספת ילד, תוספת ותק, תוספת דחיית קצבה, תוספת גיל, תוספת השלמת הכנסה ועוד). לוח 7 מציג את הקצבאות הממוצעות להרכבי משפחה נבחרים.

2. היקף התשלומים

ב-2014 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 5.4%

ב-2014 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל) במחירים קבועים בשיעור של 5.4%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית ב-6.6% ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית ב-1.1%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא לפי חוק (בהם השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה והשאיירים הגיע ב-2014 ל-13.8%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי (ללא הוצאות מינהל) גדל ריאלית ב-2014 בשיעור של 2.7% - פחות משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד בשנת 2014 עלה ל-38.9%, לאחר שהיה ב-37.9% ב-2013.

לוח 8

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל, מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
27,218	25,690	24,524	23,238	21,782	סך כל התשלומים
23,465	21,911	20,689	19,383	17,946	לפי חוק הב"ל
3,753	3,779	3,835	3,855	3,837	לא לפי חוק הב"ל
מחירי 2014 (מיליוני ש"ח)					
27,218	25,812	25,017	24,110	23,379	סך כל התשלומים
23,465	22,016	21,105	20,110	19,261	לפי חוק הב"ל
3,753	3,796	3,912	4,000	4,118	לא לפי חוק הב"ל

שירות הייעוץ לקשיש

הזכויות המוקנות לאדם בגיל הזיקנה בידי המוסד לביטוח לאומי - חלקן כגמלה בכסף וחלקן כגמלה בעין - מהוות בסיס משמעותי לקיומו: קצבת זיקנה, קצבת שאירים, השלמת הכנסה, סיעוד ושירות במסגרת שירות הייעוץ לקשיש. האדם בגיל זיקנה זכאי גם למגוון של זכויות ושירותים הניתנים בידי ארגונים ומוסדות ציבוריים וממשלתיים ובידי עמותות וגופים אחרים. שירותי הייעוץ לקשיש מתמקדים בדרך כלל בהנגשת השירותים לקשישים, בעזרה במיצוי זכויותיהם ובהענקת קשר חברתי קבוע ותומך לנזקקים לו כפי שיפורט להלן.

א. ייעוץ

למרות הקדמה הטכנולוגית, בשל מאפייני הזיקנה, ישנם קשישים המתקשים לממש את זכויותיהם הן בביטוח הלאומי והן בגופים אחרים בקהילה. זאת ועוד: שירותים משלימים וזכויות נוספות, המוקנים לקשישים ברשויות ובמסגרות אחרות, אינם אחידים ואינם נגישים דיים. המתנדב היועץ

מטעם שירות הייעוץ לקשיש אוסף מהקשיש את המידע הרלוונטי ומסייע לו למצות את זכויותיו בדרכים שונות (תרגום, שיחה, הפניה פעילה וסיוע מעשי). הייעוץ ניתן בסניפים בקבלת קהל, או בטלפון - במוקד טלפוני ארצי בשפות שונות, או בשיחות יזומות, בעיקר לאוכלוסייה בפרפריה. בשנת 2014 קיבלו ייעוץ כ-200 אלף קשישים לעומת כ-170,000 ב-2013 - עלייה של כ-16% (לוח 1).

ב. ביקורי בית ראשוניים

ביקורי בית ראשוניים מתקיימים אצל קשישים שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון, כגון בני 80 ויותר, סיעודיים, קשישים שמונה בעבורם מקבל גמלה, קשישים שתביעתם לסיעוד נדחתה ואלמנות או אלמנים. הביקורים הם כלי לבקרה ולאיתור קשישים הנמצאים בסיכון והזנחה. המידע המתקבל מאפשר למוסד לוודא כי הגמלאות המשולמות אכן מנוצלות לטובת הקשיש. הביקורים הראשוניים מהווים גם כלי חשוב למיצוי זכויותיהם של מי שמתקשים לממשן עקב מגבלות פיזיות (תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה או השאירים וגמלת סיעוד).

המתנדב בביקור הראשוני מקבל הכשרה והדרכה קבועה. התרשמותו מהווה בסיס להערכת מצב הקשיש בידי איש המקצוע בשירות לצורך המשך התערבות והפניה לגורמים המטפלים במוסד ובקהילה. בשנת 2014 התקיימו כ-27,435 ביקורי בית ראשוניים בהשוואה ל-26,480 ב-2013 - גידול של 3.6% (לוח 1).

בשנת 2014 התקיימו כ-27,435 ביקורי בית ראשוניים בהשוואה ל-26,480 ב-2013 - גידול של 3.6%

ג. ביקורי בית חברתיים קבועים

קשישים המרותקים לבתייהם ואינם מקיימים קשר חברתי קבוע ותומך - חשים בדידות. גם אם מתקיימים מפגשים עם מטפלים או נותני שירותים שונים, או שיש בן או בת זוג המטפלים בהם - קשרים אלה אינם נתפסים בעיניהם כקשר חברתי מספק. מתנדבי הייעוץ לקשיש מקיימים ביקורי בית קבועים אצל מי שהביעו את רצונם בכך ושומרים על קשר אישי קבוע איתם. הביקור מהווה גם מקור לבקרה על הטיפול בקשיש.

הקשרים הנרקמים בין הקשישים למתנדבים, לעתים קשרי חברות קרובים, הוכיחו עם השנים את תרומתם הרבה לאיכות חייו של הקשיש ולרווחתו. הביקורים מתקיימים בהתאם לפריסת השירות, למשאבים הקיימים ולשיקול הדעת המקצועי בכל מחלקה של הייעוץ לקשיש. בשנת 2014 התקיימו יותר מ-350 אלף ביקורי בית שבועיים קבועים אצל כ-6,500 קשישים במוצע חודשי. סך הכל נעשו ב-2014 ביקורים אצל 8,600 קשישים שונים. הנתונים דומים לנתוני 2013.

ד. קבוצות תמיכה לאלמנות/אלמנים

התאלמנות בגיל הזיקנה היא משבר הפוגע באיכות החיים בהיבטים השונים. במחלקות הייעוץ לקשיש בכל סניפי המוסד לביטוח לאומי מתקיימות זה כ-30 שנה קבוצות תמיכה לאלמנות ואלמנים בגיל הזיקנה, שנועדו ללוות, לתמוך ולייעץ בשעת משבר ולסייע בהתארגנות להמשך החיים. הקשר נוצר בדרך כלל בסמוך למשבר. בשנת 2014 התקיימו 80 קבוצות תמיכה ברחבי הארץ - עלייה לעומת 2013 שבה היו 70 קבוצות (לוח 1).

פעילות נוספת בקרב אלמנות/ים נעשית באמצעות מתנדבים מקצועיים: פנייה בטלפון לצורך ניחומים והיכרות, הזמנה ליום מידע מיוחד על זכויותיהם והצעה להשתתף בהמשך בקבוצת תמיכה.

בשנת 2014 התקיימו 80 קבוצות תמיכה ברחבי הארץ - עלייה לעומת 2013 שבה היו 70 קבוצות

ה. ימי מידע

ימי המידע הם אמצעי להסברה וליצירת קשר ישיר עם המבוטחים בנושאים שונים בזיקנה: מידע לפורשים חדשים, זכויות אלמנות ואלמנים, זכויות ניצולי שואה, תמיכה בחולי דמנציה ועוד. המחלקות פונות באמצעות מכתבים אישיים לקהל היעד בכל נושא ומזמינות אותו למפגש יומי שבו מסופק מידע על הזכויות בביטוח הלאומי ועל השירותים השונים בקהילה. ימים אלה תורמים רבות למבוטחים ומאפשרים מגע ישיר עם הקהל והמשך הקשר בעתיד (לוח 1).

- **ימי מיצוי זכויות בפריפריה:** קשישים בפריפריה מתמודדים בדרך כלל עם העדר שירותים זמינים והעדר נציגות של מוסדות רשמיים. לכן ימי המידע הותאמו גם ליישובים אלה, והם מתקיימים בשיתוף עם המחלקות לשירותים חברתיים במקום, המספקות תשובות פרטניות לכל פונה בקהל.
- **פרויקטים מקומיים וארציים:** מחלקות הייעוץ לקשיש בכל הסניפים יוזמות פרויקטים מקומיים או ארציים, המתקיימים בחלקם בשיתוף עם גורמים בביטוח הלאומי או עם גופים אחרים. המטרה היא לקדם שירותים חיוניים חדשים כמו קבוצות תמיכה למטפל העיקרי בזקן הסייעודי או להרחיב את המודעות על מצבי חיים בזיקנה כמו מחלת האלצהיימר. בשטח מתקיימים פרויקטים שמטרתם לפתח שירותים לטובת הזקן בקהילה.

מספר מקבלי השירותים בייעוץ לקשיש לפי סוג השירות, 2013-2014

סוג שירות	2013	2014
ייעוץ	170,000	197,480
ביקורי בית ראשוניים	26,482	27,435
ביקורי בית חברתיים קבועים	6,598	6,534
קבוצות תמיכה	72	80
ימי מידע	120	125

4. ביטוח סיעוד

א. כללי

תוכנית ביטוח סיעוד אושרה בכנסת ב-1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי, והפעלתה החלה באפריל 1988. ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי או להשגחה, ובכך לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינם, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאינם.

לגמלת סיעוד זכאי כל קשיש תושב ישראל המתגורר בקהילה (בביתו, בבית בן משפחה או בדיר מוגן), אם הוא מוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי והוא עומד במבחן הכנסות¹ על-פי התקנות. מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה. במבחן ההכנסות נבחנות הכנסות הקשיש וכן הזוג בלבד. החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף כחלק מהתוכנית הניסיונית (ראו להלן סעיף ח') לבין מקבלי גמלה בכסף משום שאי אפשר לספק להם שירות (גמלה בעין). לראשונים נערך מבחן הכנסות הזה למבחן הנערך למקבלי גמלה בעין. לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש ומתגורר עימו.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף, אלא ניתנת לזכאים כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה (גמלה בעין): טיפול אישי או השגחה בבית, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה בכסף מוענקת לזכאים שאין בעבורם שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק ולזכאים במסגרת תוכנית ניסיונית המופעלת בסניפים אחדים של המוסד.

על שר הרווחה והשירותים החברתיים למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי של הרשות המקומית, אחות קופת חולים ונציג הביטוח הלאומי. על הוועדה לקבוע את תוכנית הטיפול - אילו שירותים יש לספק לקשיש ומי יספק אותם, וגם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש.

ב. מבחן התלות

מבחן התלות (ADL) מעריך את מידת הנזקקות לסיוע הזולת בביצוע פעולות היומיום הבסיסיות: רחצה, הלבושה, ניידות (תנועה בבית והימנעות מנפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (כולל היכולת לחמם מזון ושתייה). מבחן התלות מעריך גם את הצורך בהשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או בשל מצב רפואי-פיזי. את מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים - אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה.

מי שמלאו לו 90 שנים יכול להיבדק במבחן התלות בידי רופא מומחה בגריאטריה בבית חולים, במרפאה או ביישובים מסוימים במוסד ציבורי. מאוקטובר 2013 עד יולי 2014 גם בני 80-89 בשישה מסניפי המוסד יכלו, במסגרת תוכנית ניסיונית, לבחור להיבדק בידי רופא מומחה בגריאטריה. (ראו תיבה 1 להלן).

1 במבחן ההכנסות נבחנות הכנסות הקשיש וכן/בת הזוג בלבד. החוק מבחין בין מקבלי גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית לבין מקבלי גמלה זו משום שאי אפשר לספק להם שירות (גמלה בעין). לראשונים נערך מבחן הכנסות זה בכלליו לזה הנערך למקבלי גמלה בעין. לאחרונים, כתנאי לקבלת גמלה בכסף, נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש וגר עימו.

ג. רמות הגמלה

בינואר 2007 נקבעו **שלוש רמות של גמלת סיעוד**, שמואתמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד - למימון 9.75 שעות טיפול ביתי בשבוע, 150% ל-16 שעות ו-168% ל-18 שעות טיפול ביתי בשבוע.

תובע יחיד זכאי לגמלת סיעוד מלאה לפי רמת התלות שנקבעה, אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע (9,089 ש"ח בשנת 2014), ולמחצית הגמלה - אם הכנסותיו גבוהות מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים השכר הממוצע. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע הוא אינו זכאי לגמלה.

תובע שיש לו בן זוג, והתובע זכאי לגמלה מלאה כאשר הכנסותיו המשותפות אינן עולות על 1.5 פעמים השכר הממוצע, ולמחצית הגמלה אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע ועד 2.25 פעמים השכר הממוצע. זוג שהכנסותיו יותר מ-2.25 פעמים אינו זכאי לגמלת סיעוד. כאשר שני בני הזוג מגישים תביעה לגמלה, הכנסתם המשותפת מחולקת לשניים ומבחן הכנסות נעשה לכל אחד מהם כאילו היו יחידים.

בינואר 2014 עודכנה גמלת הסיעוד בשיעור של 1.9% בהתאם לעליית המחירים ב-2013. בינואר 2015 השיעור לא הועלה (בגלל אי עליית מדד המחירים ב-2014).

מקבלי גמלת סיעוד בשתי הרמות הגבוהות המעסיקים עובד ישראלי בלבד ואינם מעסיקים מהגר עבודה (לא במסגרת גמלת הסיעוד ולא מחוצה לה), זכאים לתוספת שעות בשבוע: שלוש שעות למקבלי גמלה בשיעור 150% וארבע שעות למקבלי גמלה בשיעור 168%. מי שזכאי למחצית הגמלה עקב הכנסות זכאי למחצית תוספת השעות לפי רמת התלות שנקבעה לו³.

ד. שינויי חקיקה ושינויים מינהליים

תשלום גמלה בכסף: ב-31.7.2013 התקבל תיקון בחוק, ולפיו מי שזכאים לגמלת סיעוד והם מעסיקים מטפל צמוד שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות, שאינו בן משפחה, יוכלו לקבל גמלה בכסף. שיעורי הגמלה בכסף - 80% משיעורי גמלת הסיעוד בעין³. התיקון אינו מגביל את קבלת הגמלה בכסף לפי רמות גמלה, סוג המטפל (ישראלי או זר) או אזורים בארץ.

תיקון נוסף בחוק קובע כי הזכאים יכולים לקבל שירותי סיעוד נוספים, ומשווי גמלתם המלאה ינוכה שווי שירותי הסיעוד הנוספים, ומההפרש - יופחתו 20% (כך שערך הגמלה בכסף יהיה 80% מערך הגמלה בעין). שינוי זה נכנס לתוקף ב-1.3.2014.

החוק נקבע כהוראת שעה למן פרסום תקנות ליישום הוראותיו עד 1.12.2014. עקב הקדמת הבחירות והארכה תוקפה של ההוראה עד סוף יוני 2015. במהלך תקופה זו מחויב המוסד לביטוח לאומי לעקוב במחקר אחרי יישומו והשלכותיו.

ב-6.2.2014 פורסמו תקנות, שלפיהן מי שיתחילו להעסיק מטפל זר או יחדשו היתר להעסקת מטפל זר שהותלה, יתבקשו לבחור בעת הגשת הבקשה אם לקבל את הגמלה בעין או בכסף. מי שיבחרו לעבור מגמלה בעין לגמלה בכסף - השינוי יוחל לאחר חמישה ימי עבודה מיום קבלת הבקשה. מי שיבחרו לעבור מגמלה בכסף לגמלה בעין - השינוי יוחל ב-1 בחודש לאחר היום שבו התקבלה הבקשה.

ב-31.7.2013 התקבל תיקון בחוק, ולפיו מי שזכאים לגמלת סיעוד והם מעסיקים מטפל צמוד שישה ימים בשבוע 12 שעות ביממה לפחות, יוכלו לקבל גמלה בכסף

2 ממאסר עד ספטמבר 2009 שולמה תוספת זו על-פי הסכם עם משרד האוצר ובמימונו. מאוקטובר 2009, בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010, התוספת משולמת על פי חוק הביטוח הלאומי ובמימונו.

3 הפער בין ערכי גמלת סיעוד בעין לערכים בכסף נובע מהעלויות הנוספות החלות על חברות סיעוד, שיחידים אינם נדרשים להן: תשלום מע"מ ועלויות העסקת בעלי מקצוע כגון עובדים סוציאליים.

המקבלים גמלה בכסף ומעסיקים מטפל זר זכאים לבקש מהמוסד לנכות מקצבתם 12% משכר המינימום לקופת גמל לקצבה בעבור המטפל, ואם יעשו כן רואים אותם כמי שמילאו את חובתם להפריש כספים לפיקדון לפי חוק עובדים זרים.

בשל עיצומים בסניפי המוסד לביטוח לאומי, האפשרות לבחירה בגמלה בכסף בסניפים שלא ניתנה בהם אפשרות זו בשנים קודמות, החלה רק ביוני 2014.

ב-31.7.2014 הסתיימה
התוכנית הניסיונית
המאפשרת לבני 80-89
להיבדק למבחן תלות
בידי רופא מומחה
בגריאטריה

• **הערכת תלות לבני 80-89:** ב-31.7.2014 הסתיימה התוכנית הניסיונית המאפשרת לבני 80-89 ביישובים השייכים לסניפי הביטוח לאומי בבאר שבע, טבריה, ירושלים, נהריה, פתח תקוה ורמת גן להיבדק למבחן תלות בידי רופא מומחה בגריאטריה⁴.

על הערכת התלות להיעשות בבית התובע ולא במרפאת הרופא, בידי רופא במסגרת עבודתו במוסד רפואי בבעלות ציבורית. התובעים אינם נדרשים לשלם בעבור ההערכה, חוץ מהשתתפות עצמית לפי כללי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הם יכולים לבחור גם במעריכות/ים מטעם הביטוח הלאומי שיעשו את הערכת התלות, כבעבר. (להרחבה ראו תיבה 1).

• **הטבות לניצולי שואה⁵:** מיולי 2014 לא נכללות במבחן ההכנסות רנטות מהרשות לניצולי שואה במשרד האוצר (מאוגוסט 2011 לא נכללות רנטות ממדינות חוץ במבחני ההכנסות לניצולי שואה).

• **שינויים במבחן התלות:** מ-5.8.2014 בעקבות ועדת בן יהודה⁶ (ועדה ציבורית בראשות פרופ' אריה בן יהודה מבית החולים הדסה עין כרם).

• מי שנמצא תלוי לחלוטין בכל פעולות היומיום בשל קשיי ניידות חמורים או תלוי לחלוטין בכל פעולות היומיום בסיוע בטיפול בהפרשות זכאי לגמלה בשיעור 150% (אם הוא אינו בודד) ולגמלה בשיעור 168% (אם הוא בודד) בלא צורך לצבור נקודות מתחומים אחרים.

• מי שזקוק להשגחה מתמדת זכאי לגמלה בשיעור 168% בלא צורך לצבור נקודות מתחומים אחרים, כלומר לא נערך לו מבחן תלות (ADL). החלק במבחן הבדק צורך בהשגחה נוסח מחדש, וההחלטה על הצורך בהשגחה נקבעת לפי מספר הנקודות שהנבדק צובר בחלק זה.

• שינויי זכאות לעיוור: נבדק עיוור, על סמך תעודת עיוור או מסמך מרופא עיניים המעיד על עיוורון, מקבל תוספת 0.5 נק' בסעיף אכילה. בודד מקבל גמלה בשיעור 91%, אלא אם כן הוא נמצא תלוי במידה המזכה אותו בגמלה בשיעור גבוה יותר.

תיבה 1 בדיקות לגמלת סיעוד בידי רופאים מומחים בגריאטריה - התוכנית הניסיונית לבני 80-89¹

בחודשים מאי 2012-אפריל 2013 ניתנה אפשרות בחירה לתובעי גמלת סיעוד בני 80-89² המתגוררים ביישובים השייכים לסניפי המוסד לביטוח לאומי בטבריה, ירושלים ופתח תקוה,

- 1 תיבה זו היא גרסה מקוצרת של הפרסום: אסיסקוביץ ש' (2015). **בדיקות לגמלת סיעוד בידי רופאים מומחים בגריאטריה לבני 80-89 - הגל השני של התוכנית הניסיונית** (מופיע באתר המוסד).
- 2 מאוגוסט 2008 תובעי גמלת סיעוד בני 90 ויותר יכולים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לבדיקת התלות.

4 לפי סעיף 224(ג) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995, מאוגוסט 2008 בני 90 ויותר יכולים לבחור ברופא/ה מומחה/ית בגריאטריה לביצוע הערכת התלות במקום במעריך/ה מטעם המוסד לביטוח לאומי.

5 תיקון מס' 5 התשע"ד - 2014.

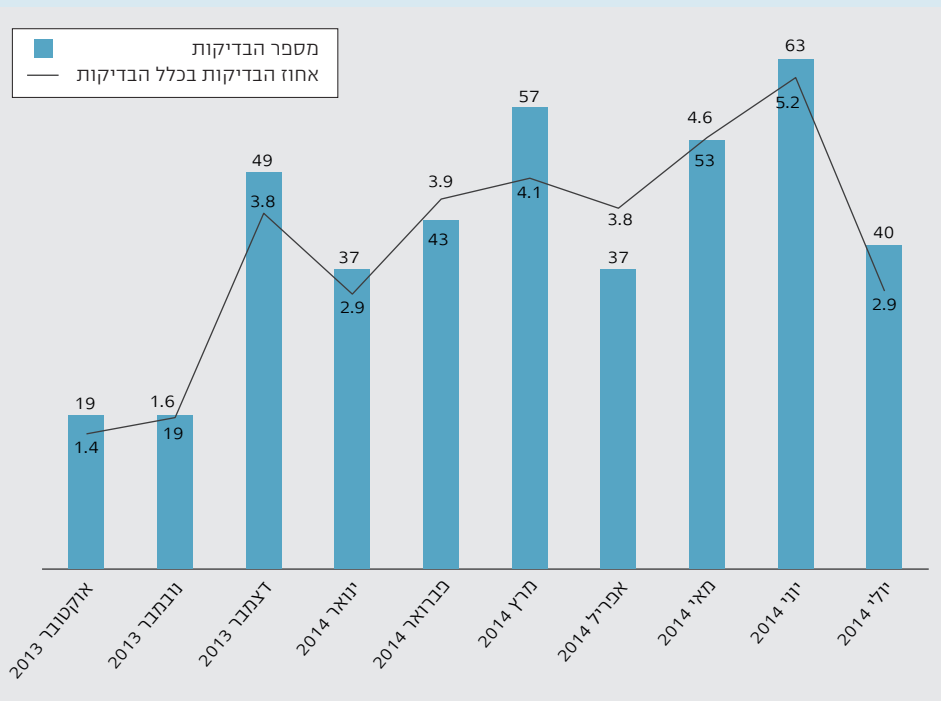
6 ראו באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי: **כלי לביצוע הערכת תלות - ועדת בן יהודה**, איגרת 283, 3 ביולי 2014; **סופס הערכת תלות** (בל 2610 מהדורת 7/2014), חוזר כללי 12/2014 סיעוד 1431, 3 באוגוסט 2014.

לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לבדיקת התלות, במקום במעריכה³ מטעם המוסד (להלן: הגל הראשון⁴). באוקטובר 2013 הורחבה התוכנית עד יולי 2014 גם ליישובים השייכים לסניפים בארבע, נהריה ורמת גן (להלן: הגל השני). היישובים הללו נבחרו משום שיש בהם גיוון גיאוגרפי, חברתי וסוציו-אקונומי ורמות שונות של זמינות רופאים. כך נאספו נתונים רבים יותר שיאפשרו להחליט אם להחיל את אפשרות הבחירה ברופא לכלל התובעים בני 80-89 בכל הארץ.

לפי כללי התוכנית, בדיקות בידי רופאים לבני 80-89 נערכות בבית, במסגרת עבודתם של הרופאים במוסדות רפואה ציבוריים, ואין לגבות בעבורם תשלום (חוץ מהשתתפות עצמית לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי) - המוסד לביטוח לאומי משלם למוסדות הללו בעבור הבדיקות (גובה התשלום נקבע בין הרופא לבין המוסד המעסיק). הרופא נדרש למלא טופס הערכת תלות בתחומי תפקוד שונים (הלבשה, רחצה, אכילה, טיפול בהפרשות, תנועה בבית, נפילות וצורך בהשגחה), ועליו לנמק את החלטותיו.

דוח המעקב על הגל הראשון של התוכנית הצביע על שיעורים נמוכים של תובעים שביקשו להיבדק בידי רופאים ועל קשיים במיצוע האפשרות הזו בפריפריה ואף בכמה מן הערים הגדולות עקב מיעוט רופאים מומחים בגריאטריה המועסקים במוסדות רפואיים ציבוריים. הדוח העלה

תרשים 1 בדיקות תלות בידי רופאים, כלל הסניפים – הגל השני



3 הרוב המכריע של הרופאים גברים ושל המעריכים נשים, ולכן נקטנו לשון זכר ולשון נקבה בהתאמה.
 4 ממצאים מהגל הראשון של התוכנית מופיעים בפרסום: איסיסקוביץ' ש' (2013). תוכנית ניסיונית לבחירה ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת תלות כתנאי לגמלת סיעוד לבני 80-89: ממצאים מיישום התוכנית ממאי 2012-אפריל 2013 (מופיע באתר המוסד).

חשש כי נוצרו למעשה שתי מערכות כללים שונות להערכת תלות: המעריכות (בדרך כלל אחיות) והרופאים בודקים תלות מנקודות מבט מקצועיות שונות (וגם טופסי הבדיקה שלהם שונים). עם זאת, הדוח לא הכריע אם נטיית הרופאים לקבוע רמת גמלאות גבוהות יותר נובעת ממאפייני הפונים (מבוגרים יותר, ולכן רמת התלות של הגל השני או הצורך בהשגחה גדולים יותר) או מדרכי ההערכה השונות.

בעשרת חודשי הניסוי, 417 מ-12,256 הבדיקות (3.4%) נעשו בידי רופאים, 42 בדיקות בממוצע בחודש, ומספרן מדי חודש נע בין 19 ל-63 (תרשים 1).

בדומה לגל הראשון, גם בגל השני שיעור הבדיקות בידי רופאים בכלל הבדיקות היה נמוך - 3.4% לעומת 4.8% בגל הראשון, ובשלושת הסניפים הוותיקים - 4.1% (לוח 1).

ששת הסניפים האחרים נבדלו ביניהם במספר הבדיקות ובשיעורן: מ-6 הערכות בנהריה ל-130 בירושלים, ומ-0.4% מכלל הבדיקות בסניף נהריה ל-5.0% בסניף טבריה (תרשים 2 ולוח 2).

בעשרת חודשי הניסוי, 417 מ-12,256 הבדיקות (3.4%) נעשו בידי רופאים, 42 בדיקות בממוצע בחודש

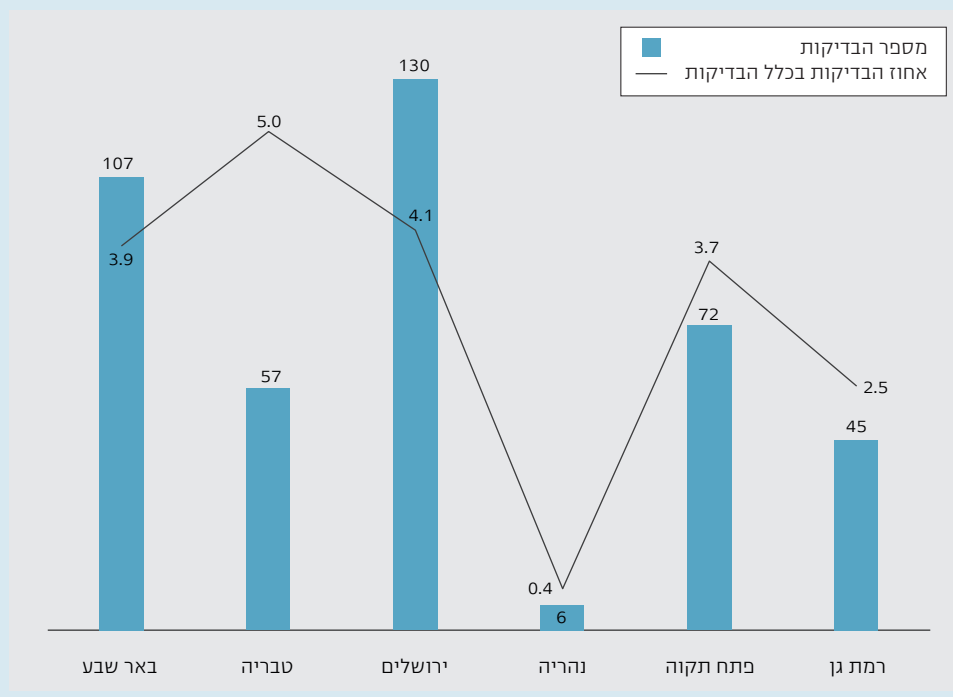
לוח 1

בדיקות בכלל הסניפים - השוואה בין הגלים

	גל שני (סניפים ותיקים)		גל ראשון		גל שני (כל הסניפים)		
	רופאים	מעריכות	רופאים	מעריכות	רופאים	מעריכות	
ממוצע חודשי	26	601	29	575	42	1,184	
אחוזים	4.1	95.9	4.8	95.2	3.4	96.6	

תרשים 2

בדיקות בידי רופאים לפי סניפים - הגל השני



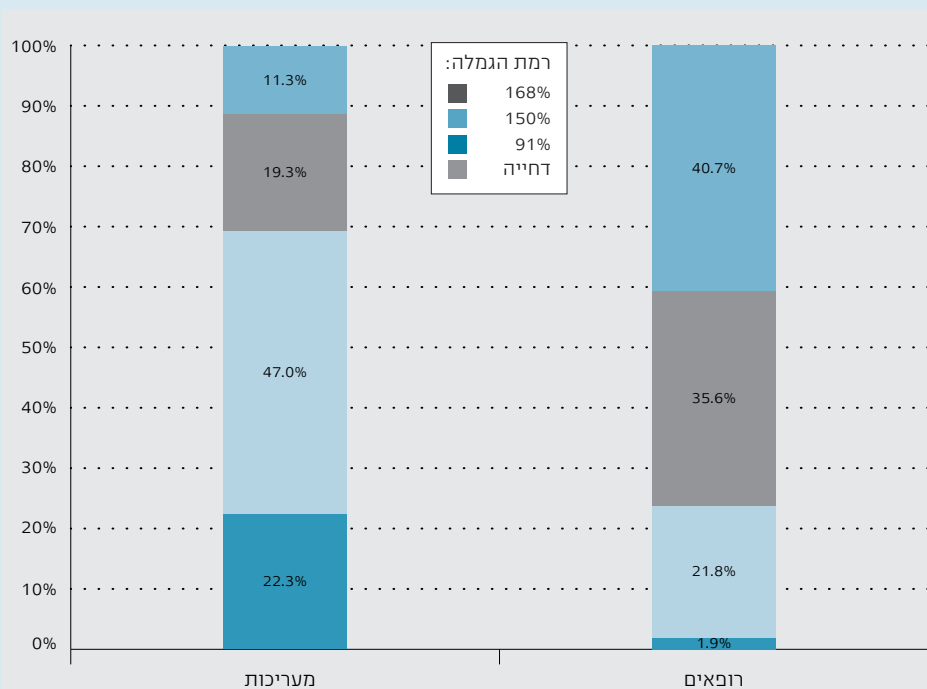
לוח 2 בדיקות לפי סניפים – השוואה בין הגלים

גל ראשון				גל שני (כל הסניפים)				
רופאים		מעריכות		רופאים		מעריכות		
ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	ממוצע חודשי אחוזים	
-	-	-	-	3.9	11	96.1	265	באר שבע
1.1	1	98.9	106	5.0	6	95.0	107	טבריה
5.6	17	94.4	289	4.1	13	95.9	308	ירושלים
-	-	-	-	0.4	1	99.6	141	נהריה
5.6	11	94.4	180	3.7	7	96.3	185	פתח תקוה
-	-	-	-	2.5	5	97.5	178	רמת גן

גם התפלגות הבדיקות לפי רמת הגמלה היתה דומה בשני הגלים: כ-80% מבדיקות הרופאים זיכו באחת משתי רמות הגמלה הגבוהות לעומת כ-30% מבדיקות המעריכות. כחמישית מבדיקות המעריכות לא זיכו בגמלה לעומת כ-2% בלבד מבדיקות הרופאים (תרשים 3 ולוח 3). הדוח לא יכול להצביע במדויק על הסיבות לכך, אלא לשערן בלבד: הנבדקים בידי רופאים היו מבוגרים יותר לעומת שאר הנבדקים, והתפיסה המקצועית בין הרופאים למעריכות, שלפיה הם מעריכים את התלות ואת הצורך בהשגחה - שונה.

כ-80% מבדיקות הרופאים זיכו באחת משתי רמות הגמלה הגבוהות לעומת כ-30% מבדיקות המעריכות

תרשים 3 רמות הגמלה שנקבעו לפי סוג הבדוק – הגל השני



לוח 3

בדיקות לפי רמת הגמלה - השוואה בין הגלים

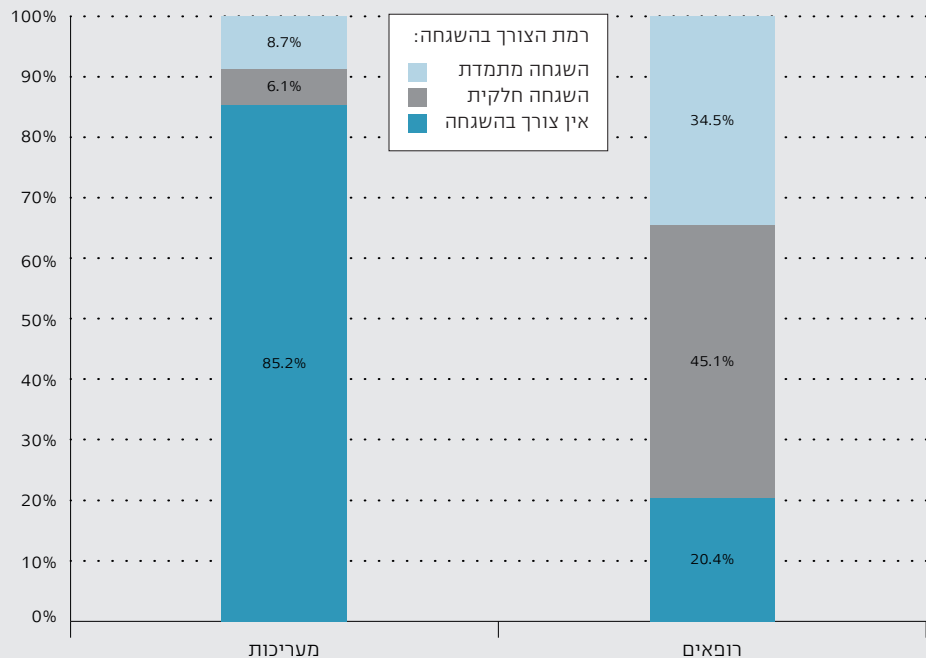
רמת הגמלה	גל שני (כל הסניפים)		גל ראשון		גל שני (סניפים ותיקים)	
	מעריכות	רופאים	מעריכות	רופאים	מעריכות	רופאים
דחייה	22.3%	1.9%	17.8%	0.9%	19.9%	1.6%
91%	47.0%	21.8%	48.0%	21.1%	47.1%	24.3%
150%	19.3%	35.6%	21.2%	24.6%	21.1%	31.8%
168%	11.3%	40.7%	13.1%	53.5%	11.9%	42.4%
סך הכל	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

בשני הגלים של התוכנית, המידע על מספר הבדיקות בידי רופאים ועל ההמלצות שניתנו בהן לא היו שלמים. תובעי גמלת סיעוד נדרשים להגיש את הערכת הרופא בצמוד לטופס התביעה, ואפשר לשער כי יש בהם שבחרו שלא לצרף טופס כזה אם הרופא קבע כי הם אינם תלויים בזולת או זקוקים להשגחה. מנגד, בדיקות אחרות, שייכתן כי הומלץ בהן על זכאות לגמלה, לא נרשמו כתביעה כי לא מולאו כנדרש.

סיבה מרכזית להבדל בהתפלגות רמות הגמלה בין הנבדקים בידי רופאים לבין הנבדקים בידי מעריכות היא הניקוד על צורך בהשגחה (תרשים 4). בכ-85% מבדיקות המעריכות לא נקבע צורך בהשגחה לעומת כ-20% מבדיקות הרופאים. הבדל זה נובע מהתמקדות שונה של הבדיקה:

תרשים 4

רמת הצורך בהשגחה לפי סוג הבדוק - הגל השני



המעריכות מתמקדות בצורך בהשגחה בזמן הבדיקה ואילו הרופאים בצורך העתידי בהתבסס על המצב הרפואי.

כאמור, בשני הגלים היו הבדלים ניכרים בהתפלגויות בין מעריכות לבין רופאים בקביעת הצורך בהשגחה. עם זאת, ניכרו הבדלים בקרב הרופאים בין שני הגלים: ראשית, שיעור הבדיקות שבהן נקבע צורך בהשגחה ירד מכ-90% לכ-80%, בגלל הסניפים החדשים, ושנית, שיעור החלטות על צורך בהשגחה חלקית גדל (בייחוד בסניפים הוותיקים) ועל צורך בהשגחה מלאה - פחת (לוח 4).

לוח 4

בדיקות לפי רמת הצורך בהשגחה – השוואה בין הגלים

רמת הצורך בהשגחה	גל שני (כל הסניפים)		גל ראשון		גל שני (סניפים ותיקים)	
	מעריכות	רופאים	מעריכות	רופאים	מעריכות	רופאים
אין צורך	85.2%	20.4%	84.3%	11.3%	86.6%	12.0%
השגחה חלקית	6.1%	45.1%	4.8%	41.6%	4.6%	51.0%
השגחה מתמדת	8.7%	34.5%	10.8%	47.1%	8.8%	37.1%
סך הכל	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

תיבה 2

הערכת תלות לגמלת סיעוד – ערוצי בדיקה שונים

בשנים האחרונות חלו שינויים באופן ביצוע מבחני התלות לקבלת גמלת סיעוד, להלן העיקריים שבהם:

- מאוגוסט 2008 תובעי גמלה בני 90 או יותר רשאים לבחור כבודק¹ רופא מומחה בגריאטריה במקום מעריכה מטעם המוסד לביטוח לאומי. הבדיקה בידי רופאים נעשית במסגרת עבודתם הציבורית במרפאה או בבית חולים או בבית התובע. ממאי 2012, למשך 12 חודשים (עד אפריל 2013), הונהגה אפשרות זו במסגרת תוכנית ניסיונית גם לבני 89-80 בסניפים טבריה, ירושלים ופתח תקוה, שהיו זכאים לבחור ברופא. מאוקטובר 2013, ולמשך 10 חודשים (עד יולי 2014), הורחבה התוכנית לשלושה סניפים נוספים - באר שבע, נהריה ורמת גן (ראו תיבה 1).
- מאוגוסט 2009 תובעי גמלת סיעוד יכולים לערער על החלטות המוסד בפני ועדת הערר. אפשר לערער על רמת התלות או על ההחלטה להעניק גמלה זמנית. בוועדות הערר מכהנים רופאים מומחים בגריאטריה או ברפואה פיסיקלית ושיקום ואחיות מוסמכות. יש שלוש ועדות ערר אזוריות.
- מאוגוסט 2011 אפשר להעריך תלות לפי מסמכים רפואיים אם התובע במצב סיעודי קשה. ההחלטה אם לוותר על הבדיקה נתונה לשיקול המעריכות-יועצות בסניפים.
- ממאי 2012 אפשר להעריך תלות לפי מסמכים רפואיים אם התובע זקוק לעזרה סיעודית זמנית לאחר שהשתחרר מאשפוז בבית חולים. פרק הזמן לזכאות הוא חודשיים ("קצר

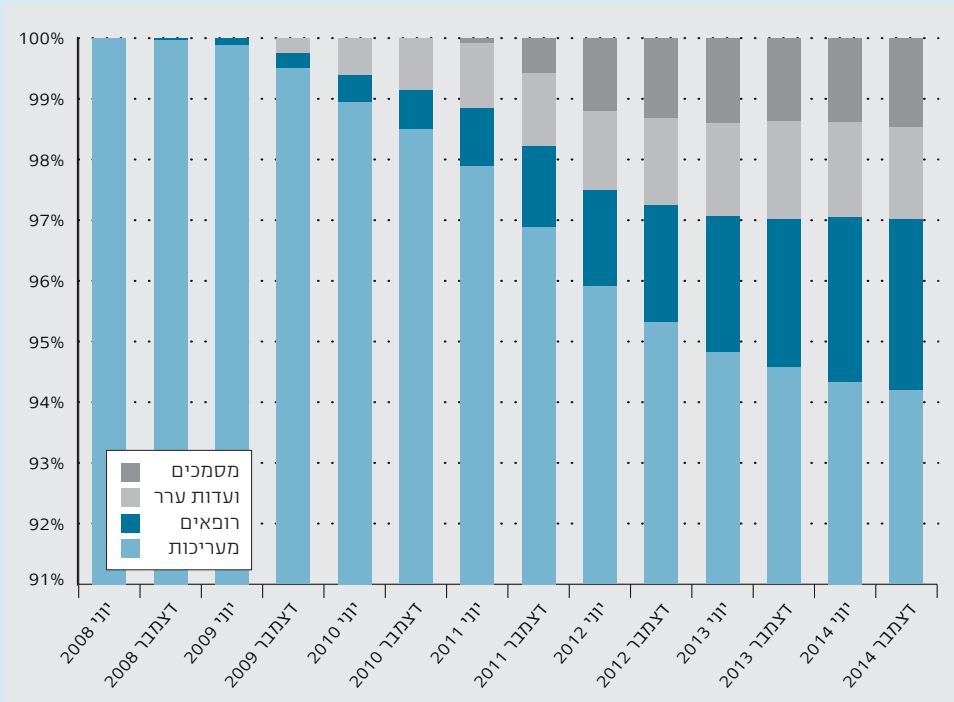
1 הרוב המכריע של הרופאים גברים ושל המעריכים נשים, לכן נקטנו לשון זכר ולשון נקבה בהתאמה.

החל במחצית השנייה של 2008 עד סוף 2014, שיעור הזכאים לגמלת סיעוד שזכאותם נקבעה על-פי מעריכות גדל בהדרגה לכ-6% (תרשים 1).
 החל במחצית השנייה של 2008 עד סוף 2014, שיעור הזכאים לגמלת סיעוד שזכאותם נקבעה על-פי מעריכות גדל בהדרגה לכ-6%.

מועד" ורמת הגמלה 91% (או מחצית מכך לפי מבחן הכנסות). ההחלטה אם לוותר על הבדיקה נתונה לשיקול המעריכות-יועצות בסניפים.

החל במחצית השנייה של 2008 עד סוף 2014, שיעור הזכאים לגמלת סיעוד שזכאותם נקבעה על-פי מעריכות גדל בהדרגה לכ-6% (תרשים 1). בדצמבר 2014 ל-9,305 מתוך 160,203 זכאים נקבעה הזכאות בידי רופאים, בוועדות ערר או על-פי מסמכים רפואיים: 4,526 - בידי רופאים; 2,403 בוועדות ערר (בכ-30% מהמקרים הוועדה קובעת גמלה גבוהה יותר); 2,376 - על-פי מסמכים רפואיים. לשם השוואה, ב-2008 כל הזכאים לגמלת סיעוד נבדקו בידי מעריכות מטעם המוסד לעומת 94.2% בדצמבר 2014.

תרשים 1
הזכאים לגמלת סיעוד לפי ערוץ הבדיקה



בכל אחת מהקבוצות אפשר לראות שינויים על פני זמן. הגידול במספר הזכאים שנבדקו בידי רופאים בשנים 2009-2011 קשור להעמקת המודעות של בני 90 ויותר לבדיקת רופא. הגידול הנוסף בשנים 2012-2013 ובמחצית הראשונה של 2014 הוא תוצאה של הזכות שניתנה בין היתר לבני 80-89 במקצת הסניפים לבחור ברופאים. במחצית השנייה של 2014 קצב הגידול במספר הזכאים שנבדקו בידי רופאים הואט, משום שהתוכנית הניסיונית לבני 80-89 הסתיימה (ראו תיבה 1).

בשנים 2009-2010 גדל מספר הזכאים שרמת התלות שלהם נקבעה בוועדת ערר כביטוי להתמסדותה של הרפורמה בכללי ביטוח סיעוד. בשנים 2011-2013 גדל בהדרגה, אם כי בקצב איטי יותר, מספר הזכאים שרמת תלותם נקבעה בוועדת ערר. בשנת 2014 קטן מספר הזכאים שנבדקו בוועדת ערר לעומת שנים קודמות, כנראה בשל ערוצי הבדיקה הנוספים ושינויים והתאמות בבדיקה בידי מעריכות.

בשנת 2014 קטן מספר הזכאים שנבדקו בוועדת ערר לעומת שנים קודמות

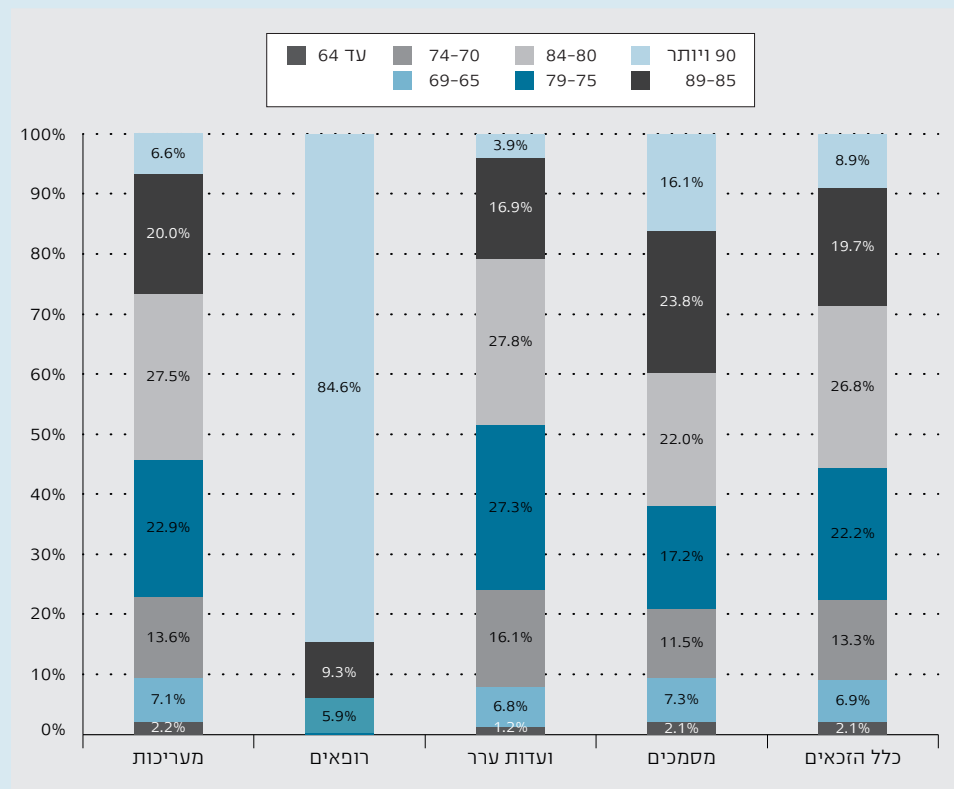
בשנים 2011-2012 הואץ הגידול במספר הזכאים על בסיס מסמכים רפואיים, אך ב-2013-2014 הואט במידה ניכרת, כנראה בשל התמסדות הכללים ויישומם על ידי המעריכות-יועצות.

בעוד התפלגות הגילים של הנבדקים בידי מעריכות דומה להתפלגות בקרב כלל הזכאים - בשל חלקם בכלל הזכאים - הרי שהזכאים שתלותם הוערכה בוועדות הערר נטו להיות צעירים יותר, ומי שהוערכו על-פי מסמכים רפואיים נטו להיות מבוגרים יותר (כזכור, החלטה לפי מסמכים נעשית במצבים רפואיים קשים ולאחר שחרור מבית החולים). רובם המכריע של הנבדקים בידי רופאים היו בני 90 ויותר (תרשים 2).²

מידת התלות שנקבעת משפיעה על רמת הגמלה ומבחן ההכנסות קובע את שיעורה - מלאה, מחצית או דחייה. תרשימים 3א ו-3ב מציגים את הקשר בין הגורם המחליט לבין רמת הגמלה בקרב הזכאים בדצמבר 2014,³ ומהם עולה כי ערוצי הבדיקה שנוספו הגדילו את מספר הזכאים לגמלה ברמות גבוהות יותר.

תרשים 2

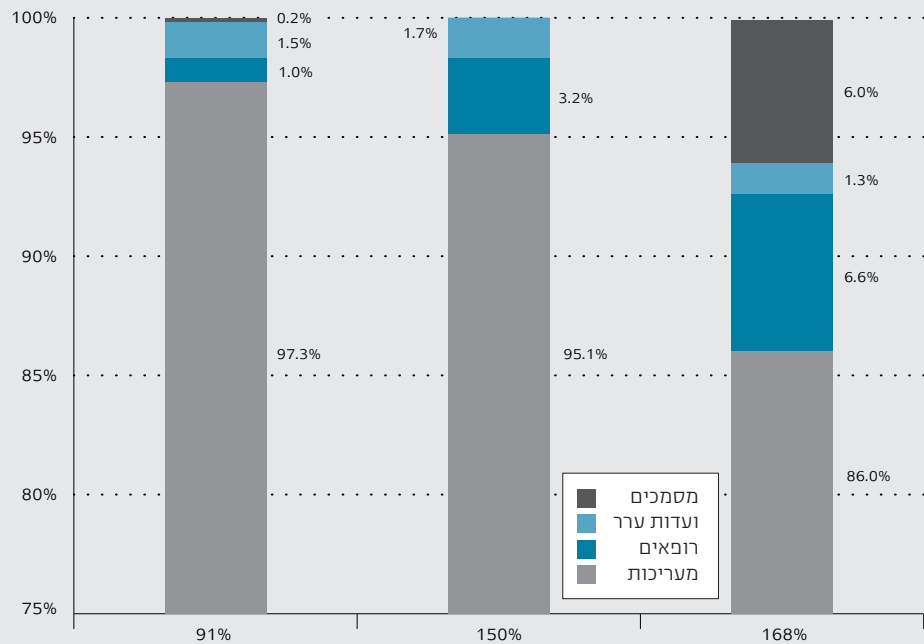
הזכאים לגמלת סיעוד לפי ערוץ הבדיקה והגיל בעת הבדיקה, דצמבר 2014



2 התפלגות הגילים של אותם זכאים בדצמבר 2014 היתה: 0.7% בני 64-62, 4.3% בני 69-65, 9.0% בני 74-70, 18.6% בני 79-75, 25.7% בני 84-80, 24.8% בני 89-85 ו-16.9% בני 90 או יותר.
3 כל רמת גמלה כוללת גם את מחציתה הניתנת בגין מבחן הכנסות.

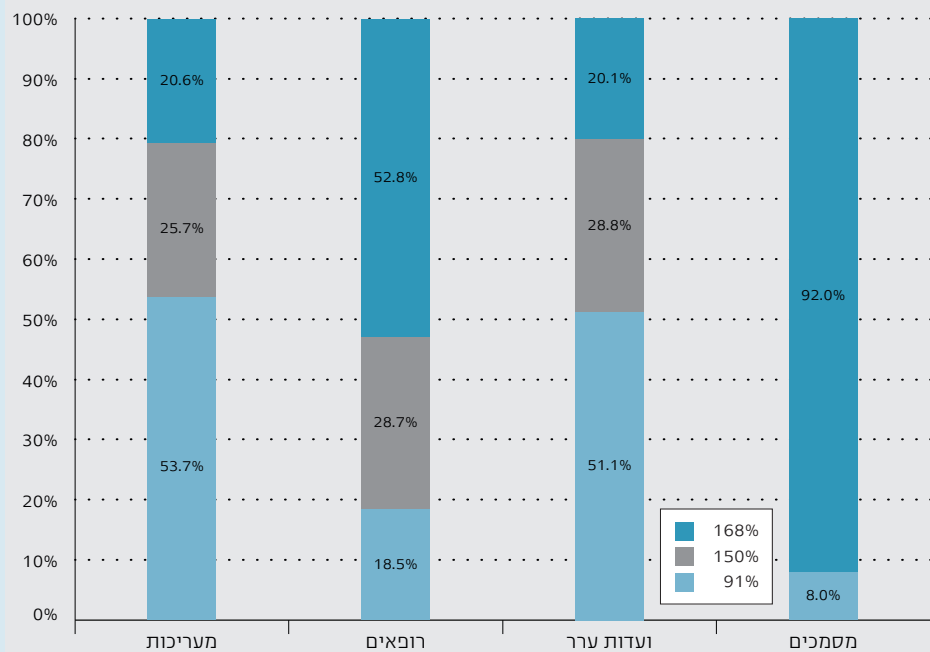
תרשים א3

הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה וערוץ הבדיקה, דצמבר 2014



תרשים ב3

הזכאים לגמלת סיעוד לפי ערוץ הבדיקה ורמת הגמלה, דצמבר 2014



ה. תביעות לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד ירד ב-2014 ב-0.1% לעומת 2013 והגיע ל-83.0 אלף⁷. 39.6% מן התביעות היו תביעות ראשונות (לעומת 40.7% ב-2013) ו-60.4% - תביעות חוזרות (לעומת 59.3% ב-2013). מספר התביעות הראשונות ירד ב-2.9% ומספר התביעות החוזרות עלה ב-1.8% לעומת 2013 (לוח 1). 51.7% מהתביעות הראשונות ב-2014 אושרו (לעומת 53.4% ב-2013) ו-48.3% נדחו (לעומת 46.6% ב-2013). לעומת זאת, 37.5% מהתביעות החוזרות ב-2014 אושרו (לעומת 38.2% ב-2013) ו-62.5% נדחו (לעומת 61.8% ב-2013). בסך הכל אושרו ב-2014 43.1% מהתביעות לגמלת סיעוד ו-56.9% נדחו (לעומת 44.4% ו-55.6% ב-2013, בהתאמה).

מספר התביעות לגמלת סיעוד ירד ב-2014 ב-0.1% לעומת 2013 והגיע ל-83.0 אלף

לוח 1

תביעות שהוגשו, תביעות שאושרו, תביעות ראשונות ותביעות חוזרות* (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2010-2014

שנה	סך כל התביעות (מספרים)	שיעור גידול שנתי	אחוז תביעות שאושרו	אחוז תביעות ראשונות שאושרו	אחוז תביעות חוזרות	אחוז תביעות חוזרות שאושרו
2010	77,860	1.2	44.0	51.5	60.6	39.0
2011	79,468	2.1	44.9	52.0	61.1	40.3
2012	80,780	1.7	46.9	55.0	59.5	41.3
2013	83,086	2.9	44.4	53.4	59.3	38.2
2014	82,982	-0.1	43.1	51.7	60.4	37.5

* (1) לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית. (2) מוצגות תוצאות תביעות בהחלטת זכאות ראשונה. (3) סך כל התביעות כוללות תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים ב-2013. אחוז תביעות שאושרו, אחוז תביעות ראשונות שאושרו, אחוז תביעות חוזרות ואחוז תביעות חוזרות שאושרו כולל רק תביעות שהטיפול בהן הסתיים ב-2013.

שיעור **תביעות הסרק** (תביעות שבהן התקבל ציון 0 או 0.5 בחלק של ה-ADL במבחן התלות⁸ ולא נקבעה זכאות בגין צורך בהשגחה) בכלל התביעות עלה מ-25.5% ב-2013 ל-31.9% ב-2014. שיעור המקבלים 2.5 נקודות בהערכת התלות - סף ניקוד הזכאות לגמלה - בכלל התביעות ירד מ-18.4% ל-17.4% בין שתי השנים⁹. שיעור תביעות הסרק בתביעות ראשונות עלה מ-23.1% ל-28.4%, ובתביעות חוזרות - מ-26.5% ל-34.3%. שיעור המקבלים 2.5 נקודות בהערכת התלות בתביעות ראשונות ירד מ-19.4% ל-18.1%, ובתביעות חוזרות - ירד מ-17.3% ל-17.0%¹⁰.

1. היקף הזכאים לגמלת סיעוד

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2014 והגיע ל-159.4 אלף במוצע חודשי - גידול של 2.0% (לוח 2). בין השנים 1991 ו-2014 גדל המספר פי 5 למרות העלאת גיל הזכאות. זהו שיעור גידול גבוה ביותר, והוא גבוה באופן ניכר מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה. הסבר אפשרי לכך עשוי להיות הגדלת שיעור מיצוי הזכאות לקצבה לנוכח עליית המודעות לה במהלך השנים. במהלך

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2014 והגיע ל-159.4 אלף במוצע חודשי - גידול של 2.0%

7 כולל תביעות שהטיפול בהן לא הסתיים.
 8 ראו סקירה שנתי לשנת 2011, עמ' 125.
 9 סף הכניסה למערכת סיעוד הוא 2.5 נקודות בהערכת התלות למי שאינו יחיד או שתי נקודות בהערכת התלות בתוספת 0.5 נקודה ליחיד.
 10 הנתונים בפקסה זו נוגעים לכל התביעות שבהן נערך מבחן תלות והתקבלה החלטה, והתביעה לא נדחתה מפאת מבחן הכנסות.

2009 הגיע גיל הזכאות לנשים ל-62, והוא יישאר בתוקפו עד סוף 2016. גיל הזכאות לגברים הגיע ב-2009 לסוף תהליך העלאת גיל הזכאות, והוא 67. בשנת 2014, כמו בשנת 2013, גיל הזכאות לנשים ולגברים לא השתנה מתחילת השנה ועד סופה. אחוז הזכאים לגמלה בקרב הקשישים באוכלוסייה עלה עלייה ניכרת, מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק ל-17.6% בשנת 2012 ול-17.2% בשנת 2014 (לפי אומדן). שיעור זכאים זה חושב מתוך אומדן למספר הקשישים בגילי הזכאות לגמלה (62 לנשים ו-67 לגברים).

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד, קשישים בישראל ושיעור הכיסוי, 2010-2014

שנה	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שיעור כיסוי***
	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	שיעור גידול שנתי	מספרים (אלפים)	
2010	3.1	812.7	3.4	141.1	17.4
2011	3.4	840.3	2.7	144.9	17.2
2012	2.6	861.9	5.0	152.1	17.6
2013	3.9	895.3	2.7	156.2	17.4
2014	3.7	***928.7	2.0	159.4	17.2

* ממוצע חודשי.

** הנתונים לשנים 2010-2014 הם לגברים בני 67 ויותר ונשים בנות 62 ויותר, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים.

**** אומדן.

ז. מאפייני הזכאים

7 מכל 10 הן נשים, ושיעורן בכלל הזכאים ירד במעט בהשוואה ל-2013

• **גברים לעומת נשים** - בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2014 מעלה ש-7 מכל 10 הן נשים, ושיעורן בכלל הזכאים ירד במעט בהשוואה ל-2013. בחלוקה לפי גיל, כ-2/5 בני 85 ויותר וכ-2/3 בני 80 ויותר. בדומה לשנת 2013, גם בשנת 2014 הגידול העיקרי במספר הזכאים היה בקרב בני 85 ויותר, שחלקם בסך המקבלים עלה מ-40.5% ל-41.7%, בעוד שחלקם של בני 84 או פחות יורד בהתמדה.

• **גיל והרכב המשפחה** - המגמה של הזדקנות מקבלי הגמלה נמשכת: כך למשל בשנת 2001 בני 85 ויותר היו פחות משליש (32.1%) מהזכאים, ובני 80 ויותר היו פחות מ-3/5 (55.2%). מגמה זו משקפת את מגמות ההזדקנות בחברה הישראלית, ובייחוד את הגידול בחלקם של הזקנים יותר, והיא נובעת בחלקה מהעלאת גיל הפרישה: קבוצת הנשים שגילן עד 64 הזכאיות לגמלה מצטמצמת וכך גם קבוצת הזכאים (גברים ונשים) בני 65-69, בשל העלאת גיל הפרישה לגברים.

בתחום הרכב המשפחה¹¹ נשמרה יציבות ב-2014 בהשוואה ל-2013: כמעט מחצית מהזכאים מתגוררים בגפם, שניים מכל חמישה מתגוררים עם בן זוג, ואחד מכל שמונה מתגורר עם מישוה אחר - בדרך כלל בן או בת.

• **ותק בארץ** - יציבות בין שתי השנים נשמרה גם בנוגע לוותק בישראל: אחד מכל ארבעה זכאים עלה לישראל לאחר 1989, ואחד מכל שמונה עלה לאחר 1999. חלקם של מי שעלו לאחר 1989

11 משנת 2011 חל שינוי בהגדרות מתגוררים עם בן זוג ומתגוררים עם בניהם או עם אחרים - הגדרת מגורים עם בן זוג כוללת עתה גם את מי שמתגוררים עם בן זוג ועם אנשים נוספים.

בכלל הזכאים נשאר יציב - 25.2%, וחלקם של מי שעלו לאחר 1999 עלה מ-3.5% ל-3.7%. בין הזכאים, 856 בממוצע חודשי, עלו לישראל לאחר 2009. משרד האוצר מממן את גמלת הסיעוד למי שעלו לישראל בגיל 62 או יותר. בשנת 2014, גמלאותיהם של 19.1% בממוצע חודשי מומנו

לוח 3

זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2014

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	159,441	100.0
מין		
גברים	46,999	29.5
נשים	112,442	70.5
גיל		
עד 64*	1,116	0.7
65-69	6,614	4.1
70-74	14,428	9.0
75-79	29,614	18.6
80-84	41,196	25.8
85+	63,473	41.7
הרכב משפחה		
גרים בגפם	76,705	48.1
גרים עם בן זוג	63,780	40.0
גרים עם בניהם או עם אחרים	18,956	11.9
ותק בישראל		
ותיקים	119,259	74.8
עולים** - סך הכל	40,182	25.2
מזה: עלו אחרי 1999	5,845	3.7
מקור מימון הגמלה		
ביטוח לאומי	128,986	80.9
אוצר המדינה	30,455	19.1
רמת גמלה		
נמוכה (91%)	84,012	52.7
בינונית (150%)	40,461	25.4
גבוהה (168%)	34,968	21.9
זכאים לתוספת 3 שעות	24,896	***61.5
זכאים לתוספת 4 שעות	15,599	***44.6

* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.
 ** מי שעלו לישראל משנת 1990 ואילך.
 *** זכאים לתוספת שעות כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

בידי אוצר המדינה, לעומת 19.9% ב-2013. בשנים האחרונות קטן חלקם היחסי של הזכאים שגמלאותיהם ממומנות מאוצר המדינה בכלל הזכאים, ומספרם החדשי הממוצע ירד ב-2014 בכ-650 לעומת 2013.

עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים נוצרה מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה

• **רמות הגמלה** - עם הזדקנות אוכלוסיית הזכאים נוצרה מגמה של שינוי בהרכב הזכאים לפי רמות הגמלה, שבאה לידי ביטוי גם בין 2013 ל-2014: משקלם של מקבלי גמלה ברמה הנמוכה (91% מקצבת נכות מלאה ליחיד) ירד, מ-53.4% ל-52.7%; של המקבלים ברמה הבינונית (150%) - עלה - מ-25.2% ל-25.4%; ושל המקבלים ברמה הגבוהה ביותר (168%) עלה אף הוא, מ-21.4% ל-21.9% בין שתי השנים (לוח 3).

חלקם של הזכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר עולה בהתמדה - מ-17.6% ב-2008 עד 21.9% ב-2014. שיעור הגידול של קבוצה זו הוא הגבוה ביותר. בהשוואה ל-2013 גדל מספר מקבלי הגמלה ברמה הנמוכה ב-2014 ב-0.4%, ברמה הבינונית - ב-2.6%, וברמה הגבוהה ב-4.3%. במארכס 2009 נוספו שעות טיפול למי שמעסיק עובד ישראלי בלבד. מספרם של מקבלי הגמלה ברמה הבינונית המעסיקים מטפלים ישראלים גדל בכ-1,000 ובכ-500 ברמה הגבוהה. הגורם העיקרי לכך הוא המחסור היחסי במטפלים זרים בסייעוד - מיוני 2010 הטילה הממשלה מכסות בענף הסייעוד¹². השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים קיימת ככל הנראה, אך היא מצומצמת יותר.¹³

ח. גמלה בכסף - התוכנית הניסיונית

במארכס 2008 החל המוסד לביטוח לאומי להפעיל תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף ביישובים השייכים לסניפי אשקלון, בני ברק, נהריה ורמת גן. במאי 2010 הורחבה התוכנית גם ליישובים השייכים לסניפי אשדוד, טבריה וירושלים, וביוני 2011 - גם ליישובים השייכים לסניפי חולון ונתניה. התוכנית במתכונתה זו הסתיימה באפריל 2013.

במסגרת התוכנית, קשישים ביישובים הללו הזכאים לגמלה בשיעור 150% או 168% מקצבת נכות מלאה (או למחציתה בגלל מבחן הכנסות), יכלו לבחור בגמלה בכסף בתנאי שקיבלו את שירותי הסייעוד ממטפל שאינו קרוב משפחה במשך שישה ימים בשבוע, 12 שעות ביממה לפחות. הם יכלו לבחור לעבור לגמלה בכסף או לחזור לגמלה בעין בכל עת שרצו. את התוכנית ליוו מחקרים, שבדקו את מאפייני הבוחרים בגמלה בכסף לעומת כלל הזכאים, וכן נעשתה בקרה על איכות הטיפול של המקבלים באזורים הללו ובאזורים אחרים. ממארכס 2014 ועד יוני 2015 (בשל הקדמת הבחירות הוארך תוקפו של החוק בחצי שנה) הורחב הניסוי לכל הארץ (ראו סעיף ה להלן).

הוועדה המקצועית של הרשות המקומית, הקובעת את תוכנית הטיפול, רשאית שלא להיענות לבקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית, אם היא סבורה שהקשיש ומשפחתו אינם כשירים להשתמש בכספי הגמלה למטרות שאליהן נועדה, וכן רשאית לקבוע האם המטפל הצמוד מתאים והאם שירותי הסייעוד שמקבל הקשיש מספקים. הוועדה יכולה לשלול תשלום גמלה בכסף ולחייב לקבל גמלה בעין.

12 אם 1% או יותר מהעובדים הזרים בסייעוד הנמצאים בישראל בהיתר אינם מועסקים במהלך השנה, לא ניתן אישור להבאת מטפלים זרים נוספים. לשכות פרטיות שקיבלו היתר להביא לישראל מטפלים סיעודיים, מורשות להגדיל את מספר העובדים הזרים ב-10% מדי שנה, אם שיעורי ההשמה שלהן אינם נמוכים מהרף שנקבע בנהלי רשות ההגירה והאוכלוסין במשרד הפנים (97%).

13 לעניין השפעת תוספת השעות לעידוד העסקת מטפלים ישראלים, ראו פרק ביטוח סיעוד בסקירה השנתית לשנת 2010.

בסוף 2014 1,775 זכאים (1.1% מכלל הזכאים) קיבלו גמלה בכסף

בסוף 2014 1,775 זכאים (1.1% מכלל הזכאים) קיבלו גמלה בכסף (לוח 4). בגמלה זו בחרו בעיקר מקבלי הגמלאות ברמות 150% או 168% (וכן מקבלי מחצית הרמות הללו בשל מבחן הכנסות) שהם בעלי היתר להעסקת מטפל זר. בסוף 2014 1,709 ממקבלי הגמלה בכסף נמנו עם מקבלי הגמלאות הגבוהות והם היוו כ-4.8% מהם (לוח 4).

מקבלי הגמלה בכסף היו זכאים לקבל שירותי סיעוד אחרים בתמורה לניכוי ערכם מהגמלה. בסוף 2014 200 זכאים (11.3%) קיבלו גם שירותים. השיעור בסניפים ה"חדשים" היה גבוה כמעט פי 4 מבסניפים ה"ותיקים" (לוח 4).

קיימים הבדלים בין הסניפים שהשתתפו בתוכנית הניסיונית בשנים קודמות לבין הסניפים שהצטרפו ב-2014, כמו גם הבדלים בין הסניפים בתוך כל אחת מהקבוצות (לוח 4). בקרב הסניפים ה"ותיקים", שיעורי הבחירה בגמלה בכסף בקרב הזכאים לרמות 150% או 168% שהם בעלי היתר להעסקת מטפל זר, נעו בסוף 2014 בין 3.8% בסניף נתניה ל-14.6% בסניף רמת גן, ובסניפים ה"חדשים" - בין 0.9% בסניף קריות לבין 4.6% בסניף רמלה.

לוח 4
מקבלי גמלת סיעוד בכסף לפי סניפים ותיקים או חדשים
בתוכנית הניסיונית, דצמבר 2014

כל הסניפים	סניפים חדשים	סניפים ותיקים	
160,202	97,469	62,733	זכאים בכל רמות הגמלה
1,775	575	1,200	מקבלי גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית
1.1%	0.6%	1.9%	% מכלל הזכאים
1,575	445	1,130	מתוכם: מקבלי גמלה בכסף בלבד, במסגרת התוכנית הניסיונית
200	130	70	מתוכם: מקבלי גמלה בכסף + שירותים, במסגרת התוכנית הניסיונית
11.3%	22.6%	5.8%	% ממקבלי גמלה בכסף בתוכנית הניסיונית
35,645	22,118	13,527	זכאים בשתי רמות הגמלה הגבוהות בעלי היתר להעסקת מטפל זר
22.3%	22.7%	21.6%	% מכלל הזכאים
1,709	542	1,167	זכאים בשתי רמות הגמלה הגבוהות בעלי היתר להעסקת מטפל זר המקבלים גמלה בכסף במסגרת התוכנית הניסיונית
4.8%	2.5%	8.6%	% מהזכאים בשתי רמות הגמלה הגבוהות בעלי היתר להעסקת מטפל זר
267	159	108	מקבלי גמלה בכסף שלא במסגרת התוכנית הניסיונית
0.2%	0.2%	0.2%	% מכלל הזכאים

ט. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים במסגרת ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. בסוף 2009 פורסמו התוצאות של המכרז האחרון ושמות החברות הזכאיות לספק שירותי סיעוד.

ספק שירותי סיעוד יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרת רווח כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. בסוף 2013 פעלו 119 ספקי שירותי סיעוד: 50 מלכ"רים (42% מכלל החברות) ו-69 חברות פרטיות (58% מכלל החברות). בסך הכל סיפקו נותני השירותים ב-2014

בממוצע חודשי כ-8,171 מיליון שעות טיפול אישי בבתייהם של הזכאים לגמלת סיעוד: כ-5,976 מיליון שעות (73.1%) סיפקו ארגונים פרטיים וכ-2,195 מיליון שעות (26.9%) סיפקו ארגונים ללא כוונת רווח (מלכ"רים) (לוח 5).

לוח 5

שעות טיפול אישי שסופקו, לפי סוג נותן השירותים (ממוצע חודשי), 2014

סוג נותן השירותים	מספר השעות (אלפים)	אחוזים
סך הכל	8,171	100.0
ארגון פרטי	5,976	73.1
מלכ"ר	2,195	26.9

מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי גדל בין 2013 ל-2014 ב-1.9% - מ-8,021 מיליון ל-8,171 מיליון. מספר השעות שהוענקו בידי חברות פרטיות גדל ב-2.2% - מ-5,848 מיליון ב-2013 ל-5,976 מיליון ב-2014, ובידי מלכ"רים גדל ב-1.0% - מ-2,173 מיליון ל-2,195 מיליון. חלקן של החברות הפרטיות בכלל השעות גדל מ-72.9% ל-73.1% בין שתי השנים (לוח 5).

הרוב המכריע (99.2%) של הזכאים¹⁴ בדצמבר 2014 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפלת מקומית או מטפלת זרה, 7.4% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 18.3% קיבלו מוצרי ספיגה ו-11.8% קיבלו משדר מצוקה (לוח 6).¹⁵ 68.5% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 5.8% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר הזכאים לגמלה.

לוח 6

מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות, דצמבר 2014¹⁶

סוג השירות	מספר המקבלים	אחוז המקבלים	
		מסך המקבלים גמלה	כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה
סך הכל*	217,849	-	-
טיפול אישי בבית	157,846	99.2	68.5
טיפול אישי במרכז יום	11,705	7.4	5.8
מוצרי ספיגה	29,107	18.3	0.6
משדר מצוקה	18,741	11.8	0.6
שירותי מכבסה	450	0.3	2.0

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד, לכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר מקבלי הגמלה (ללא המסרבים לקבל שירותים) בדצמבר 2014 - 159,168.

14 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים (קשישים זכאים שהוצע להם סל שירותים אך סירבו לקבל את השירות או לקבל שירות מספק מסוים). 98.5% מכלל הזכאים (כולל המסרבים), 160,203 במספר, קיבלו טיפול אישי בבית במסגרת זכאותם לגמלת סיעוד.

15 מכלל הזכאים ללא המסרבים לקבל שירותים וכולל מקבלי גמלה בכסף. מכלל הזכאים (כולל המסרבים) השיעורים הם 18.2%, 7.3% ו-11.7% בהתאמה.

16 עד הסקירה השנתית לשנת 2013 פורסם הנתון על מספר שירותי מוצרי ספיגה שניתנו - כלומר אם זכאי קיבל שני סוגים שונים הללו נחשבו כשני מקבלים שונים. בדוח זה מוצג מספר המקבלים, וזכאי המקבל יותר מסוג אחד נספר פעם אחת בלבד. בשנת 2013 ניתנו X סוגים ל-Y זכאים.

מספר שעות הטיפול הכולל בממוצע חודשי גדל בין 2013 ל-2014 ב-1.9%

הרוב המכריע (99.2%) של הזכאים בדצמבר 2014 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפלת מקומית או מטפלת זרה

י. היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק הביטוח הלאומי מחייב תשלום בעבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים (לכל סעיף) מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים, למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. בפועל משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה ומשרד הרווחה מנצל רק חלק קטן מאוד ממנה. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים. ההוצאה לענף סיעוד כוללת גם הוצאות מינהליות דוגמת תשלומים לחברי ועדות מקומיות ועבור מבחני תלות.

בשנת 2014 סך התשלומים שהועברו למימון ביטוח סיעוד הגיע לכ-5.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2014): כ-5.0 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני תלות (לוח 7). כ-121 מיליון ש"ח הועברו למשרדי הבריאות והרווחה בעבור הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים, וכ-104 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופות החולים ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

בשנת 2014 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד ב-4.1% במחירים קבועים (מחירי 2014). תשלומי הגמלאות גדלו ב-4.0% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלה, בייחוד הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר. רמת הגמלה הממוצעת¹⁷ במחירים קבועים עלתה בשנת 2014 בשיעור של 2.0% במונחים ריאליים.

בשנת 2014 גדלו התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד ב-4.1% במחירים קבועים

לוח 7

התשלומים במסגרת ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני ש"ח, מחירי 2014), 2010-2014

שנה	סך הכל	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר
2010	4,289.3	4,055.1	91.4	47.0	92.2	3.6
2011	4,371.0	4,145.9	93.4	31.5	97.6	2.5
2012	4,772.9	4,549.6	99.7	26.3	94.4	2.9
2013	5,073.0	4,828.9	102.3	31.0	107.5	3.3
2014	5,282.4	5,020.3	104.2	33.4	120.5	3.9

* העברת למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית להכנת תוכניות טיפול לזכאים והעברות לביצוע מבחני תלות.

17 גמלה ממוצעת, לו היו גמלאות הסיעוד משולמות לכלל הזכאים בעבור כל השעות בחודש זכאות נתון. תשלומי גמלאות סיעוד נמוכים יותר באחוזים ספורים כיוון שחלק מהזכאים אינם מקבלים גמלאות סיעוד בעבור חלק מהחודש בשל הסיבות האלה: הזכאי נפטר, עבר למוסד סיעודי או התאשפז בבית חולים ליותר מ-14 ימים; חברת הסיעוד לא סיפקה את כל שעות הסיעוד שנדרשו ממנה כיוון שהמטפלת לא יכלה להגיע ולא נמצאה מטפלת חלופית; שיעורים שונים ומועדי עדכון שונים לגמלה ולתעריפי התשלומים השונים כגון שעות טיפול. חברות הסיעוד מקבלות תשלום בעבור שעות הטיפול או שירותים אחרים שסיפקו בפועל. הנתון בלוח 7 על הוצאה על גמלאות סיעוד הוא ההוצאה בפועל.

5. ביטוח ילדים

א. קצבת ילדים

1. כללי

קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. חוק ביטוח ילדים נכנס לתוקפו ב-1959 כתשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, שנועדו להתאימן לתמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בהן נעשו בין היתר בסכומים ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצאות.

לוח 1

סכום קצבאות הילדים לפי מקום הילד במשפחה לפני החלת חוק ההסדרים* ואחריו (ש"ח), 2014

גובה הקצבה						מקום הילד במשפחה
2014		אוגוסט-דצמבר 2013		עד יולי 2013		
ילד ותיק	ילד חדש	ילד ותיק	ילד חדש	ילד ותיק	ילד חדש	
140	140	140	140	177	177	ראשון
140	140	140	140	266	266	שני
172	140	171	140	298	266	שלישי
336	140	335	140	464	266	רביעי
354	140	353	140	393	177	חמישי ואילך

* אוגוסט 2013.

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2010-2014

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
44.5	41.4	90.7	207.3	316.5	329.8	1,030.0	2010
45.2	42.2	93.2	214.2	322.3	331.5	1,048.7	2011
46.2	42.7	95.7	220.7	328.4	334.3	1,068.1	2012
47.2	43.5	97.9	228.0	334.2	337.5	1,088.3	2013
48.0	44.1	99.8	234.4	340.3	340.8	1,107.5	2014
אחוזים							
4.3	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0	2010
4.3	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0	2011
4.3	4.0	9.0	20.7	30.7	31.3	100.0	2012
4.3	4.0	9.0	20.9	30.7	31.0	100.0	2013
4.3	4.0	9.0	21.2	30.7	30.8	100.0	2014

ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים הוותיקים (ילדים שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע כאחיד. **ילדים הוותיקים** הללו קוצצה הקצבה באופן זהה לקיצוץ בקצבת הילדים החדשים (ילדים שנולדו אחרי 1.6.2003) שלישיים ואילך (לוח 1).

תעריפי הקצבאות לא עודכנו ב-2014. במונחים ריאליים הם שמרו על ערכיהם ודומים לתעריפים של אוגוסט 2013 (לוח 1).

בשנת 2014 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2013 (לוח 2), ומספר הילדים שבהן - לכ-2.7 מיליון בממוצע לחודש - גידול של 1.9% (לוח 3). מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-1.0% בין שתי השנים והגיע לכ-341 אלף, ובעבור שני ילדים או יותר - גדל ב-2.1%. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים בקרב כלל המשפחות עם ילדים, לעומת חלקן של משפחות אחרות.

בשנת 2014 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2013

לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2010-2014

שנה	סך כל הילדים	מקומו של הילד במשפחה					
		ראשון	שני	שלישי	רביעי		
מספרים (אלפים)							
2010	2,466.0	1,030.0	700.2	383.8	176.5		
2011	2,519.1	1,048.7	717.1	394.8	180.6		
2012	2,572.9	1,068.1	733.8	405.4	184.6		
2013	2,628.5	1,088.3	750.8	416.5	188.5		
2014	2,679.7	1,107.5	766.6	426.3	191.9		
אחוזים							
2010	100.0	41.8	28.4	15.6	7.2		
2011	100.0	41.7	28.5	15.7	7.2		
2012	100.0	41.5	28.5	15.8	7.2		
2013	100.0	41.4	28.6	15.8	7.2		
2014	100.0	41.3	28.6	15.9	7.2		

2. הילדים ה"חדשים"

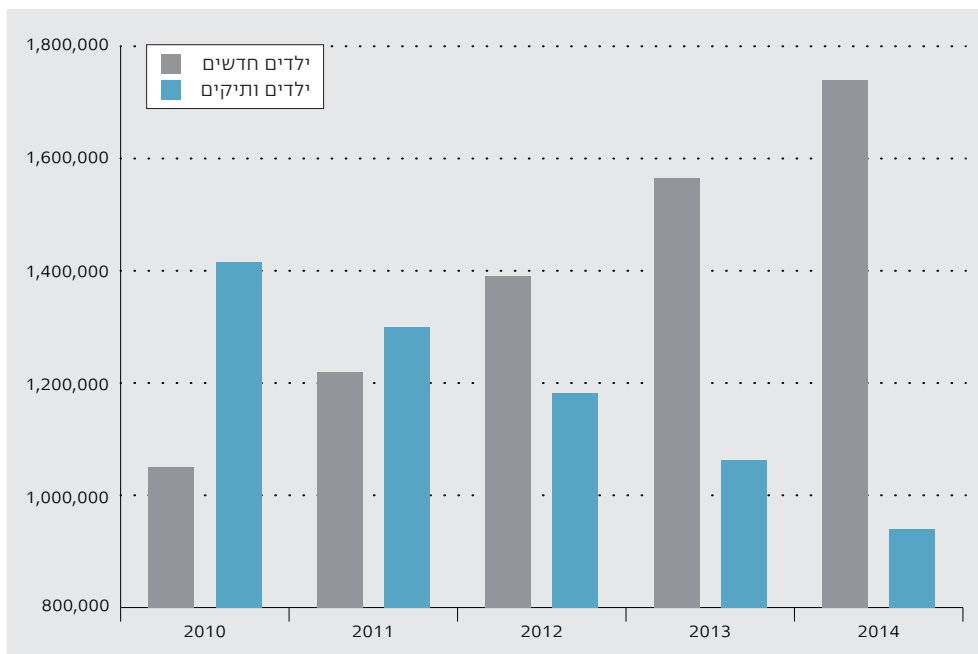
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של **ילדים חדשים** - ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה'. עם החלת השינויים בקצבה באוגוסט 2013 חזרה קצבתם של ילדים אלה להיות קצבה אחידה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בשנת 2014 לכ-1.7 מיליון, שהם כ-65% מכלל ילדים שבגינם שולמה קצבה. כצפוי, שיעור הילדים החדשים בכלל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל במהלך השנים והוא אמור לכלול את כל הילדים בתום חמש השנים הקרובות. כ-40% (כ-695 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך. מספר הילדים הוותיקים הולך וקטן (תרשים 1).

1 144 ש"ח מאוגוסט 2003 עד ינואר 2004; 120 ש"ח מפברואר 2004 עד דצמבר 2005; 148 ש"ח ב-2006 וב-2007, 152 ש"ח ב-2008, 159 ש"ח ב-2009, 165 ש"ח ב-2010, 169 ש"ח ב-2011, 173 ש"ח ב-2012 ו-140 ש"ח ב-2013.

תרשים 1

מספרם של הילדים ה"חדשים" לעומת הילדים ה"ותיקים", 2010-2014



3. היקף התשלומים

בשנת 2014 ירד סכום התשלומים לקצבאות הילדים ירידה ריאלית חדה של 24.2% לעומת 2013 (לוח 4). ירידה זו נובעת מהחלת החוק להתייעלות כלכלית ביולי 2013, שבעקבותיו כאמור קוצץ גובה הסכום הבסיסי שממנו נגזר גובה הקצבאות ב-20% והקצבה הפכה להיות אחידה לרוב הילדים. ב-2014 גובה הסכום הבסיסי נשאר לפי שהוא נקבע ביולי 2013.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים באים לידי ביטוי גם בחלק היחסי של תשלומי הענף בכלל המוסד, שירד מכ-11.8% ב-2012 ל-9.4% ב-2013 ול-7.0% ב-2014.

סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה ב-2014 כ-4.9 מיליארד ש"ח - ירידה של 23.4% במונחים ריאליים לעומת 2013, המצטרפת לירידה בשיעור של כ-13% בין 2012 ל-2013. במצטבר ירדו התשלומים לקצבאות הילדים בגין החוק להתייעלות כלכלית ביולי 2013 שיעור כולל של 33% (תרשים 2).

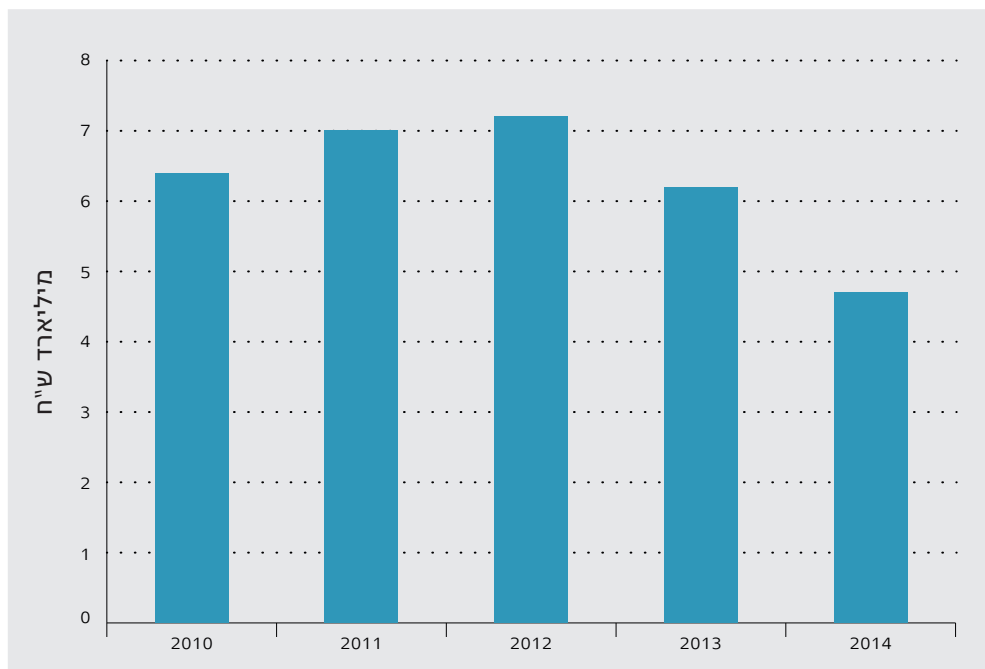
לוח 4

תשלומי קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים וקבועים), 2010-2014

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2014	מחירים שוטפים	מחירי 2014	מחירים שוטפים	מחירי 2014
2010	6,164.5	6,616.4	5,984.5	6,423.3	180.0	193.2
2011	6,892.0	7,150.5	6,711.0	6,962.7	181.0	187.8
2012	7,197.4	7,342.0	7,010.8	7,151.7	186.6	190.3
2013	6,344.0	6,374.2	6,153.3	6,182.5	190.7	191.6
2014	4,884.6	4,884.6	4,683.8	4,683.8	200.8	200.8

סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה ב-2014 כ-4.9 מיליארד ש"ח - ירידה של 23.4% במונחים ריאליים לעומת 2013

תרשים 2 תשלומי קצבאות ילדים (מחירי 2014), 2010-2014



ב. מענק לימודים

מענק לימודים משולם למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר המקבלות אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2014 קיבלו מענק לימודים כ-143 אלף ילדים בסך של כ-201 מיליון ש"ח.

בשנים 1992-1998 שולם המענק רק למשפחות חד-הוריות. מאוגוסט 1998 הוא משולם גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום כאמור לעיל. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,557 ש"ח ב-2014) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (865 ש"ח).

בשנת 2014 הגיע מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לכ-80 אלף שהן כ-7% מכלל המשפחות עם ילדים בארץ, מרביתן משפחות חד-הוריות (73% - 59 אלף) והיתר משפחות מרובות ילדים (כ-22 אלף). חלקן של המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר הוא כ-11% מכלל המשפחות הגדולות בארץ. במשפחות שקיבלו מענק - כ-143 אלף ילדים, שהם כ-5% מכלל ילדי ישראל. כ-82 אלף ילדים (בני 6-11) היו זכאים לסכום המוגדל (1,557 ש"ח) וכ-61 אלף (בני 12-14), היו זכאים לסכום הרגיל (865 ש"ח).

בשנת 2014 הגיע מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לכ-80 אלף שהן כ-7% מכלל המשפחות עם ילדים בארץ

ג. תוספת משפחה

ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד. התוספת משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד, והיא

נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה, עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003.

ב-2014 סכום התוספת למשפחות עם שלושה ילדים היה 98 ש"ח (לעומת 123 ש"ח בינואר 2013), ולמשפחות עם ארבעה ילדים - 196 ש"ח (לעומת 246 ש"ח בינואר 2013). בשנת 2014 שולמה תוספת זו לכ-24 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-34 מיליון ש"ח - לעומת 52 מיליון ש"ח ב-2013.

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה לכ-24 אלף - עלייה של 0.5% לעומת 2012. זהו שינוי מגמה, שכן בשנים האחרונות מספר המשפחות המקבלות היה במגמת ירידה וזו הפעם הראשונה שמספרן עלה לעומת שנה קודמת (לוח 5). רוב המשפחות (כ-60%) הן משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר, והיחס בין שיעור המשפחות עם שלושה ילדים בכלל המשפחות המקבלות תוספת משפחה לבין שיעור המשפחות עם ארבעה ילדים או יותר - יציב לאורך שנים.

לוח 5

משפחות המקבלות תוספת משפחה לפי גודל המשפחה (אחוזים), 2010-2014

שנה	סך הכל		עם 4 ילדים ויותר
	מספרים	אחוזים	
2010	24,847	100.0	60.0
2011	24,304	100.0	60.1
2012	24,120	100.0	60.4
2013	24,241	100.0	60.0
2014	24,135	100.0	59.9

בדיקת הזכאות למענק לימודים - סקר שנת 2014

מענק הלימודים משולם בעבור ילדים בני 6-14 למשפחות חד-הוריות ולמשפחות עם ארבעה ילדים או יותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי בכל שנה סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. בשנת 2014 היה גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 1,528 ש"ח ובעבור בני 12-14 - 849 ש"ח. בסך הכל שולם מענק לימודים ל-80,346 משפחות (58,780 בהן חד-הוריות) בסכום כולל של כ-201 מיליון ש"ח.

מדי שנה, לפני מועד תשלום המענק, מוטל על-פי חוק על מחלקת הילדים במינהל הגמלאות של המוסד לבדוק מדגם של כ-5,000 משפחות חד-הוריות, כדי לבדוק אם חל שינוי במצב המשפחתי של האם. כידוע, גם חד-הוריות המתגוררת עם בן זוג ידוע בציבור אינה זכאית למענק. השנה רק כ-15% מהמדגם (881 נשים) לא הגיבו לטופס. מתוך 4,855 הנשים שהחזירו את הטופס, ל-4,634 (כ-95%) חודש או התחיל תשלום המענק, כלומר רק מ-221 נשים שהחזירו את הטופס נשללה הזכות למענק לימודים.

מינהל המחקר יזם סקר טלפוני ופנה לכל הנשים שלא התקבל מהן טופס בחזרה. הסקר נועד לאתר את הסיבות לאי-החזרת הטופס, לקבל את הפרטים הנחוצים לבדיקת הזכאות למענק לימודים, ולעודד את הנשים שרואיינו לממש את זכויותיהן במידה שהן זכאיות להן.

ב-2014 סכום התוספת למשפחות עם שלושה ילדים היה 98 ש"ח (לעומת 123 ש"ח בינואר 2013)

בסך הכל שולם מענק לימודים ל-80,346 משפחות בסכום כולל של כ-201 מיליון ש"ח

הסקר כלל 881 נשים שלא החזירו את הטופס, ו-594 בהן רואיינו. הממצאים העלו כי כ-48% מן הנשים (286) לא קיבלו את הטופס - ירידה ניכרת לעומת השנתיים הקודמות (כ-75% ב-2013 וכ-68% ב-2012). לכ-27% מן הנשים (160) יש ידוע בציבור - שיעור הנמצא במגמת ירידה (לעומת כ-38% ב-2012 וכ-32% ב-2013).

6. ביטוח אמהות

א. הגמלאות

ביטוח אמהות נכנס לתוקף ב-1 באפריל 1954 ונמנה עם חמשת ענפי הביטוח הראשונים שכוסו על ידי חוק הביטוח לאומי. במסגרת ביטוח אמהות מוענקות ליולדת הגמלאות האלה:

- **מענק אשפוז** - נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות להחלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק, והוא מומן בידי המוסד לביטוח לאומי מסכומי הגבייה לענף אמהות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין ליולדת לאחר שהגישה תביעה.

סכום המענק משתנה כדלקמן:

- בחודש ינואר מדי שנה הסכום מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות ותשלום נוסף ללידת פג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.
 - בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.
 - בהתאם להחלטת הממשלה, במסגרת חוק ההסדרים.
 - **הוצאות הסעה לבית חולים** - כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה.
 - **מענק לידה** - נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין ליולדת.
 - **דמי לידה** - נועדו לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במהלך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק (**תקופת אכשרה**). דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת.
- את דמי הלידה אפשר להתחיל לקבל לפני מועד הלידה המשוער, אך אי אפשר לקבלם בעבור יותר ממחצית התקופה שהיולדת זכאית לה. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. מ-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן זכאים לדמי לידה, בתנאי שהאישה חזרה לעבודה. מדמי הלידה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.
- גם עובדות זרות זכאיות לדמי לידה. עם זאת בחוק ההסדרים 2003 נקבע, כי עובדות זרות השהות בארץ ללא היתר כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה.
- **קצבת לידה** - משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן קבוע בחוק, והיא משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. גובהה נגזר מהסכום הבסיסי, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.
 - **גמלה לשמירת היריון** - משולמת לאישה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות והיא אינה מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה

או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה וגובה הגמלה יכול להגיע עד מלוא הסכום הבסיסי.

- **קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד** - משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה מיוחדת משולמת בכל חודש בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע למשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת למשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה, עד 12 שבועות. קצבה זו משולמת לכעשרה מקרים מדי שנה.

ב. שינויי חקיקה

- **מענק אשפוז** - בשנים האחרונות שינתה הממשלה את הסכום במסגרת חוקי ההסדרים: באפריל 2005 הוא הוגדל ללידת פג בכ-50%; בינואר 2007 - הוגדל בעבור כל לידה ב-12.1%; באוגוסט 2009 הוגדל הסכום שוב בכ-10%; באפריל 2012 ב-0.2%; באוגוסט 2013 ב-10%; ובנובמבר 2013 ב-3.87% נוספים. התערבות הממשלה בקביעת סכום מענק אשפוז היא למעשה אמצעי להזרמת תקציב לבתי חולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.
- **הוצאות הסעה לבית חולים** - מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה. לפני כן יולדת היתה זכאית להסעה רק אם התגוררה במרחק רב מבית החולים.
- **מענק לידה** - עד יולי 2002 שיעור המענק היה אחיד ובלתי תלוי במספר הלידות הקודמות - 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 השתנה השיעור מהילד השני ואילך, והיה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל השיעור לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי.
- **דמי לידה** - עד מאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת. ביוני 2007 תוקן החוק, ודמי הלידה משולמים מאז בעבור 7 או 14 שבועות. מ-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן זכאים לדמי לידה, בתנאי שהאישה חזרה לעבודה. מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מהסכום המרבי הקבוע בחוק.
- **גמלה לשמירת היריון** - מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום היה מלוא השכר הממוצע (משנת 2006 הוא מלוא הסכום הבסיסי).

ג. מגמות עיקריות

ב-2014 שולמו מענקי לידה ל-173 אלף יולדות בקירוב (לוח 2) - עלייה של 2.1% לעומת 2013. מספר הנשים בגיל הפרייון (15-44) עלה ב-1.4%, כך שמספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפרייון עלה במקצת מ-92 ב-2013 ל-93 ב-2014.

ב-2014 שולמו מענקי לידה ל-173 אלף יולדות בקירוב (לוח 2) - עלייה של 2.1% לעומת 2013

לוח 1

לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2010-2014

שנה	סך הכל	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
2010	100.0	29.0	27.4	19.9	23.7
2011	100.0	29.6	27.4	19.7	23.3
2012	100.0	29.5	27.1	19.8	23.6
2013	100.0	29.7	27.4	19.7	23.2
2014	100.0	30.1	27.2	19.5	23.2

כ-52,000 מהלידות ב-2014 היו לידות ראשונות, כ-47,000 לידות שניות וכ-74,000 היו לידות שלישיות ויותר (לוח 1). כ-4,100 היו לידות תאומים וכ-90 היו לידות של שלישיות ויותר. בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2014, 2,731 שולמו בעבור לידות פגים. מספרן עלה ב-74 בהשוואה ל-2013.

ב-2014 קיבלו דמי לידה כ-120 אלף נשים לעומת כ-114 אלף נשים ב-2013 - עלייה של 5.2%. שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל היולדות עלה בין 2013-2014 - מכ-67% לכ-70%; גילן הממוצע לא השתנה בין שתי השנים - 31.6 לעומת 31.5. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר - 5% - עצמאיות, חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי.

שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה בכלל היולדות עלה בין 2013-2014 - מכ-67% לכ-70%

לוח 2

נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי, מספרים מוחלטים ואחוזים, 2010-2014)

שנה	קיבלו מענק לידה		קיבלו דמי לידה	
	מספרים מוחלטים	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת
2010	166,694	5.7	103,318	5.7
2011	163,402	-1.8	105,740	2.3
2012	169,166	3.5	112,014	5.9
2013	169,711	0.3	114,383	2.1
2014	173,211	2.1	120,353	5.2

התפלגות הנשים לפי גובה דמי לידה ליום מצביעה על כך שבשנת 2014 כשליש קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק, וכרבע מהן - בסכום שמעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים שקיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע ירד, מ-23.8% ב-2013 ל-23.4% ב-2014, וחלקן של המקבלות עד מחצית השכר הממוצע עלה - מ-33.2% ל-33.7% בין שתי השנים. התפלגות הנשים לפי גובה דמי הלידה בהשוואה לשכר הממוצע דומה לאורך זמן.

מאחר שדמי הלידה הם בגובה שכר היולדת לפני הלידה, ההתפלגות לפי גובה דמי לידה מייצגת את התפלגות השכר של נשים אלה. בשנת 2014 היה השכר הממוצע של היולדות 7,301 ש"ח לחודש שהם כ-80% מהשכר הממוצע במשק - בדומה לשיעור ב-2013 (אז היה השכר 7,193 ש"ח).

בשנת 2014 היה השכר הממוצע של היולדות 7,301 ש"ח לחודש שהם כ-80% מהשכר הממוצע במשק

לוח 3

נשים שקיבלו דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2013-2010

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר עד 3/4 הממוצע	יותר מהשכר הממוצע
2010	103,318	7.7	24.7	26.6	16.9	24.1
2011	105,740	7.4	24.8	26.4	16.9	24.5
2012	112,014	7.4	24.5	26.1	17.1	24.9
2013	114,383	8.2	25.0	26.0	17.0	23.8
2014	120,353	8.5	25.2	26.0	16.9	23.4

בדומה לשכר, סכום דמי הלידה משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- הסכום עולה ככל שעולה גיל האישה. ב-2014 ממוצע דמי הלידה היה 243 ש"ח ליום, שהם כ-80% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-45% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד בנות 35 ויותר קיבלו בשיעור שמעל השכר הממוצע במשק (105% ממנו).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפרפריה. בסניפים תל אביב, כפר סבא ורמת גן, הסכום הממוצע ליום היה הגבוה ביותר (112%, 111% ו-109% מהשכר הממוצע במשק בהתאמה), ואילו בבני ברק ובנצרת הוא היה הנמוך ביותר (60% ו-59% בהתאמה).

בשנת 2014 עלה במעט מספר הגברים שקיבלו דמי לידה - מ-447 ב-2013 ל-473 ב-2014, כלומר יחס של ארבעה לגברים ל-1,000 נשים. בין 2010 ל-2014 היתה עלייה עקבית במספר הגברים שקיבלו דמי לידה, מ-364 ל-473.

בשנת 2014 עלה במעט מספר הגברים שקיבלו דמי לידה - מ-447 ב-2013 ל-473 ב-2014

ד. היקף התשלומים

בשנת 2014 גדל היקף תשלומי הגמלאות בענף אמהות ב-6.2% (במחירים קבועים) בהשוואה ל-2013 (לוח 4). תשלומי מענק אשפוז ודמי לידה היוו כ-93% מהם. העלייה בסך התשלומים היא בעיקר

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות (אלפי ש"ח, מחירי 2014), 2014-2010

שנה	סך כל תשלומי גמלאות	אשפוז	מענק לידה	דמי לידה	שמירת היריון
2010	5,063,266	2,181,642	189,165	2,514,496	160,539
2011	5,225,461	2,230,855	186,995	2,622,084	165,751
2012	5,591,738	2,394,358	193,510	2,806,061	182,112
2013	5,897,177	2,521,405	194,657	2,972,068	193,901
2014	6,262,519	2,707,809	202,560	3,127,510	207,768

תוצאה של גידול במספר הלידות ועלייה בתשלומים של מענקי אשפוז לבתי חולים. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-8.7% ב-2013 ל-8.9% ב-2014, והוא נמצא במגמת עלייה משנת 2006 (חוץ משנת 2011).

הארכת חופשת הלידה: האם היא השפיעה על החזרה לעבודה של הנשים?

חוק עבודת נשים מחייב את היולדת לצאת לחופשת לידה. במאי 2007 הוארכה חופשת הלידה בתשלום מ-12 ל-14 שבועות, ובמאוס 2010 הוארכה ל-26 שבועות, 14 בהם בתשלום מהמוסד לביטוח לאומי ו-12 ללא תשלום. עובדת שאינה מעוניינת בהארכת חופשת לידה מעבר לחופשה בתשלום, יכולה להודיע למעסיקה על כוונתה לקצר את החופשה כך שזו לא תפחת מ-14 שבועות.

בשנת 2013 נעשה מחקר שבדק האם ומתי נשים שבות לעבודה לאחר הלידה, והאם חקיקת חוק הארכת חופשת לידה בתשלום השפיעה על חזרתן לעבודה. המחקר גם בדק את השפעתם של משתנים שונים על ההחלטה לחזור לעבודה: הענף הכלכלי שבו האשה עובדת, השכר ערב הלידה, מצב התעסוקה של בן הזוג ואזור המגורים. כמו כן נבדקו קשרים בין משתנים דמוגרפיים שונים וכלכליים לבין החזרה לעבודה: הכנסה מעבודה, מספר ילדים, גיל הילד הצעיר ביותר וגיל האישה.

במחקר נבדקו נשים שכירות שילדו בתקופה שבין ינואר 2005 לדצמבר 2010 ושקיבלו דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי - בסך הכל 422,482 נשים. המעקב אחריהן ארך שנה לאחר שמיצו את זכאותן לדמי לידה, והוא התבסס על קובץ נתונים ייחודי שהופק מתוך הקבצים המנהליים של המוסד. נוסף לכך נאמדו נתוני הניתוח דרך רגרסיה, REG כאשר המשתנה התלוי הוא מספר החודשים שעברו מתום חופשת הלידה בתשלום עד החזרה לעבודה.

ממצאי המחקר

- כ-92% מהנשים שילדו בשנים הנבדקות חזרו לעבודה במהלך השנה שלאחר הלידה ורק כ-8% מהן לא חזרו. ממצא זה כמעט שאינו משתנה במהלך השנים ונשאר יציב גם בניתוח על-פי המשתנים הסוציו-דמוגרפיים והכלכליים שנבדקו.
 - יש מתאם חיובי בין מועד הפסקת עבודה לפני הלידה לבין משך חופשת לידה: מי שעבדו עד הלידה חזרו לעבודה מהר יותר לעומת מי שהפסיקו לעבוד שישה חודשים קודם לכן.
 - התמריץ לחזרה לעבודה הוא בעיקרו כלכלי: הסיכוי לחזור לעבודה מיד לאחר הלידה גדל ככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר וככל שרמת השכר של היולדת ערב הלידה גבוהה יותר.
 - ככל שגיל היולדת עולה היא נוטה להאריך את חופשת הלידה.
- לא אובחנה השפעה כלשהי של הארכת חופשת הלידה בתשלום על מועד החזרה לעבודה של היולדות, ומכאן שהארכת חופשת הלידה בתשלום בשבועיים מהמוסד לביטוח לאומי (ממאי 2007), לא גרמה לשינוי בהתנהגות התעסוקה של הנשים לאחר לידה.

כ-92% מהנשים שילדו בשנים הנבדקות חזרו לעבודה במהלך השנה שלאחר הלידה ורק כ-8% מהן לא חזרו

אמידת הנתונים דרך רגרסיה REG
(המשתנה התלוי: מספר חודשים שעברו מתום חופשת לידה בתשלום עד חזרה לעבודה)

Parameter Estimates					Variable*
Pr > t	t Value	Standard Error	Parameter Estimate	DF	
0001.>	223.72	0.24123	53.96826	1	Intercept
0.0905	1.69	0.10447	0.17683	1	נשים שילדו לאחר השינוי בחוק **
0.0665	1.83	0.10678	0.19594	1	בן הזוג עובד
0001.>	-195.08	0.18329	-35.75585	1	האישה עבדה עד הלידה גיל האישה (לעומת גילים עד 25)
0001.>	40.23	0.1307	5.25816	1	35-25
0001.>	46.17	0.17467	8.06453	1	יותר מ-35 מספר הילדים במשפחה לא כולל לידה נוכחית (לעומת אין ילדים)
0001.>	-11.79	0.11098	-1.30878	1	ילד אחד
0001.>	-9.2	0.12789	-1.17632	1	שני ילדים
0001.>	-17.25	0.17786	-3.06872	1	שלושה ילדים
0001.>	-33.23	0.18126	-6.0241	1	ארבעה ילדים ויותר שכר היולדת לפני הלידה (לעומת משתכרות עד 2000 ש"ח לחודש)
0001.>	-41.04	0.16697	-6.85294	1	4,000-2,000 ש"ח
0001.>	-75.89	0.17132	-13.00181	1	6,000-4,000 ש"ח
0001.>	-93.55	0.18706	-17.49986	1	8,000-6,000 ש"ח
0001.>	-109.62	0.18067	-19.80467	1	יותר מ-8,000 ש"ח

* משתנה דמה המקבל ערך 1.
 ** הארכת חופשת הלידה ממאי 2007 מ-12 ל-14 שבועות.

7. ביטוח נכות כללית

א. גמלאות ענף נכות כללית

במסגרת ענף נכות כללית, משולמות על-פי חוק הקצבאות האלה:

- **קצבת נכות** - מבטיחה הכנסה מינימלית לקיום לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע. משולמת מ-1974.
- **קצבה לשירותים מיוחדים** - מסייעת לנכים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום או שזקוקים להשגחה מתמדת, לממן עזרה לסיוע בפעולות אלה. משולמת מ-1979.
- **גמלה לילד נכה** - משולמת (מ-1981) למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית. הענף מטפל גם בגמלאות שאינן מכוח חוק הביטוח הלאומי:
- **קצבת ניידות** - משולמת (מ-1975) למוגבלים בניידות¹, לשם השתתפות בהוצאות הניידות שלהם מחוץ לבית.
- **פיצוי לנפגעי גזת** - משולם (מ-1995) למי שקיבל הקרנות לטיפול במחלת הגזת בשנים 1960-1946 ועקב כך חלה.
- **פיצוי לנפגעי פוליו** - משולם (מ-2007) למי שחלה במחלת הפוליו בישראל או טופל בישראל ובעקבותיה נגרמה לו נכות רפואית.

מחקר שפורסם בשנת 2012, שעשה המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם ג'וינט-מכון ברוקדייל, העלה כי בישראל חיים כמיליון איש בגיל העבודה המגדירים עצמם (הגדרה סובייקטיבית) כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם². כרבע מהם, 258 אלף, קיבלו ב-2014 קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי - גידול שנתי של 2.3% במספר הזכאים. כ-100 אלף קיבלו קצבה ממשרד הביטחון או קצבה לנפגע עבודה מהביטוח הלאומי, והיתר - רמת הנכות שלהם אינה מספיקה כדי ליכותם בקצבה או שלא איבדו מכושרם להשתכר או שהם אינם ממצים את זכויותיהם.

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף. מספרם הממוצע בחודש הגיע ב-2013 ל-226,552, שהם כ-4.7% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל

מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבאות מהענף

לוח 1

מקבלי קצבאות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (ממוצע לחודש), 2010-2014

שנה	נכות		שירותים מיוחדים		ילד נכה		ניידות	
	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי	מספר המקבלים	שיעור השינוי
2010	207,174	3.5%	33,134	6.2%	27,870	5.1%	31,616	4.1%
2011	212,951	2.8%	35,219	6.3%	29,483	5.8%	32,964	4.3%
2012	217,589	2.2%	37,825	7.4%	32,103	8.9%	34,087	3.4%
2013	222,641	2.3%	40,860	8.0%	36,006	12.2%	35,311	3.6%
2014	226,552	1.8%	46,214	13.1%	40,473	12.4%	36,601	3.7%

1 נכה הסובל מליקויים בגללים כמפורט בחוק.

2 נאון ואחרים (2012). בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל - שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקתי. המוסד לביטוח לאומי.

פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק (חוק לרון), התייצב שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים את הקצבה על כ-2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

לוח 2

מקבלי גמלאות נכות בוגרים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2014

מספר גמלאות סך הכל	סוג הגמלה נכים בוגרים	מספר המקבלים	שיעורי השינוי בהשוואה ל-2013
		258,588	2.27%
	נכות כללית	228,506	1.7%
	שירותים מיוחדים	48,846	16.2%
	ניידות	32,801	3.8%
	גזות	4,394	2.6%
	פוליו	4,251	0.7%
גמלה אחת	נכות כללית בלבד	183,981	-0.9%
	שר"מ בלבד	9,325	11.0%
	ניידות בלבד	11,314	4.4%
	גזות בלבד	3,724	5.1%
	פוליו בלבד	1,114	4.6%
שתי גמלאות	נכות כללית ושר"מ	26,768	23.9%
	נכות כללית וניידות	7,010	0.6%
	נכות כללית וגזות	299	-23.9%
	נכות כללית ופוליו	268	-6.6%
	שר"מ וניידות	2,552	13.5%
	שר"מ וגזות	136	10.6%
	שר"מ ופוליו	45	45.2%
	ניידות וגזות	65	20.4%
	ניידות ופוליו	1,368	0.1%
	גזות ופוליו	4	0.0%
שלוש גמלאות	נכות כללית, שר"מ וניידות	9,001	4.1%
	נכות כללית, שר"מ וגזות	64	-3.0%
	נכות כללית, שר"מ ופוליו	58	-24.7%
	נכות כללית, ניידות וגזות	19	-5.0%
	נכות כללית, ניידות ופוליו	573	-5.0%
	שר"מ, ניידות וגזות	52	6.1%
	שר"מ, ניידות ופוליו	379	15.9%
	שר"מ, גזות ופוליו	1	0.0%
	ניידות, גזות ופוליו	3	0.0%
ארבע גמלאות	נכות כללית, שר"מ, ניידות וגזות	27	-3.6%
	נכות כללית, שר"מ, ניידות ופוליו	438	-4.6%

מספר מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים גדל ב-2014 גידול חד, בזכות השינוי במבחני הזכאות לקצבה (הוספת מבחן ה-IADL) וגם בהשפעת הקטנת מספר ימי ההמתנה עד תחילת הזכאות לקצבה. מספר המקבלים גמלה לילד נכה הוסיף לעלות כתוצאה מהרחבת העילות המזכות בגמלה (תקנות אור-נוי 2). אפשר להניח שמגמה זו תימשך בשנים הבאות, אך לא בהכרח באותו קצב. מאידך, שיעור הגידול במספר מקבלי גמלת ניידות נותר ללא שינוי בהשוואה לשיעור הגידול בשנים הקודמות (כ-3.5%).

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל התנאים וההגדרות בחוקים ובתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת מענף נכות כללית בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2014 קיבלו 49,130 נכים בגירים ו-4,282 נכים קטינים (שהם כ-21% ממספר מקבלי הקצבות בענף) בו-זמנית שתי גמלאות או יותר (לוחות 2 ו-3). בולטות במיוחד הקצבה לשירותים מיוחדים, שכ-81% ממקבליה זכאים גם לקצבות נוספות (בדרך כלל קצבת נכות), והפיצוי לנפגעי פוליו, אשר כ-74% מהזכאים לה מקבלים גם קצבה נוספת (בעיקר ניידות).

לוח 3

מקבלי גמלאות נכות קטינים לפי סוג הגמלה, דצמבר 2014

מספר הגמלאות	סוג הגמלה	מספר המקבלים	שיעורי השינוי
סך הכל	נכים קטינים	42,481	11.16%
גמלה אחת	ילד נכה	37,947	12.4%
	ניידות	252	0%
שתי גמלאות	ילד נכה וניידות	4,282	1.7%

ב. קצבת נכות

1. עיקרי החוק

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמת קצבה חודשית למי שהוא תושב ישראל, מגיל 18 ועד גיל הפרישה, אשר עקב נכותו נפגעה יכולתו להשתכר מעבודה³. קצבה זו מבטיחה לזכאים הכנסה מינימלית לקיום⁴. החוק מגדיר שני סוגי זכאים לקצבה:

- **נכים משתכרים** - גברים או נשים שבעקבות ליקוי גופני, שכלי או נפשי, ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, איבדו מכושרם להשתכר, או שכושרם להשתכר הצטמצם ב-50% או יותר, או שהכנסתם החודשית מעבודה אינה עולה על הרף הקבוע בחוק. החוק מבחין בין שתי קבוצות זכאים: (א) בעלי לקות חמורה⁵ או בעלי זכאות ממושכת⁶, הזכאים לקצבה אם הכנסתם מעבודה אינה עולה על 60% מהשכר הממוצע. (ב) כל השאר: מי שהכנסתם מעבודה אינה עולה על 45% מהשכר הממוצע.
- **עקרות בית** - נשים נשואות, שלא עבדו מחוץ למשק ביתן תקופות המוגדרות בחוק לפני שהגישו את התביעה לקצבה, ואשר עקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, איבדו 50% לפחות מכושרן לתפקד במשק הבית.

3 בקביעת הזכאות לקצבת נכות לא מובאת בחשבון להכנסה שלא מעבודה.
 4 קצבת נכות משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה בתוך 15 חודשים. בתביעה מאוחרת יותר, מועד תחילת התשלום מאוחר יותר.
 5 לקות חמורה: מי שנקבעה לו נכות רפואית בשיעור 70% לפחות, או שהוא סובל מפיגור שכלי או ממוגבלות נפשית בשיעור 40% לפחות.
 6 זכאות ממושכת: מי שהיה זכאי לקצבה במשך 60 חודשים לפחות ב-7 השנים שקדמו ל-1.8.2009.

2. תהליך קביעת הזכאות לקצבה

בתהליך קביעת הזכאות לקצבה כמה שלבים:

- **בחינת ההכנסות מעבודה במועד ההצטרפות:** גובה ההכנסות מעבודה המאפשרות תשלום קצבה אינו קבוע ומשתנה בהתאם למצב הרפואי ולקבוצה שהמבוטח שייך אליה.
- **קביעת נכות רפואית:** רופא מוסמך מטעם המוסד לביטוח לאומי, בכפוף לבדיקות רפואיות ולמסמכים רפואיים, קובע את אחוזי הנכות הרפואית בהתאם למבחני הנכות הקבועים בחוק. האחוזים הרפואיים מבטאים את חומרת מצבו הרפואי של הנכה. במסגרת הבדיקות הרפואיות, הרופא ופקיד התביעות בודקים אם מתקיימים תנאי הסף הנדרשים להגדרת האדם כנכה: (א) נכה משתכר - נכות רפואית של 60% לפחות, או 40% כשיש ליקוי אחד לפחות בשיעור של 25% או יותר. (ב) עקרת בית - נכות רפואית של 50% לפחות.
- **קביעת דרגת אי-כושר השתכרות:** פקיד התביעות של הביטוח הלאומי, לאחר שנועץ ברופא המוסד ובפקיד השיקום, קובע באיזו מידה נפגע כושרו של הנכה להשתכר⁷ (דרגת אי-הכושר) - בהתאם למידת יכולתו לשוב לעבודתו (באופן מלא או חלקי) או באיזו מידה הוא יכול להשתלב בעבודה מתאימה אחרת, בכפוף להשכלתו, כושרו הגופני ומצבו הרפואי. קביעת דרגת אי-כושר מלאה או חלקית מבטאת אובדן מלא או חלקי של כושר ההשתכרות של הנכה, וקביעת דרגת אי-כושר קבועה או זמנית מצביעה על אובדן כושר ההשתכרות לצמיתות או לפרק זמן מוגבל.

3. "חוק לרון"

באוגוסט 2009 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (**חוק לרון**) שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד, מתוך כוונה לשפר את איכות חייהם, לשלבם בחברה ולחזק את תדמיתם בעיני הציבור. ההשפעה העיקרית של התיקון היתה הגדלה של ההכנסה מעבודה מבלי לשלול את הזכאות לקצבה ואת ההטבות הנלוות לה ולהבטיח כי הסכום הכולל מהשכר ומהקצבה יהיה תמיד גבוה מסכום הקצבה בלבד⁸.

כדי להפריד בין בעלי פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה לבין מי שסיכוייהם לכך נמוכים יותר, הנכים חולקו לשתי קבוצות (ראו הסבר לעיל במונח **נכים משתכרים**), נוצרו גם רמות שונות של ההכנסות מעבודה לקביעת הזכאות לגמלה, במטרה לעודד את ההשתלבות בעבודה. כחלק מהתיקון גם נוספה קצבה חדשה במסגרת ביטוח נכות - קצבת עידוד, המשולמת במקום קצבת נכות למי שהכנסתו מעבודה עולה על הסכום שנקבע בחוק, כלומר 45%-60% בהתאם לקבוצה, והוא היה זכאי לקצבת נכות 12 חודשים לפחות.

4. גובה הקצבה ותוספות

- נכה משתכר או עקרת בית שנקבעה להם דרגת אי-כושר מלאה (75% לפחות) זכאים לקצבה חודשית בגובה 26.75% מהסכום הבסיסי שהגדרתו בחוק - ב-2014 2,342 ש"ח.

7 אובדן כושר השתכרות נמוך מ-50% אינו מזכה בקצבה.

8 עד החלת התיקון לחוק, קצבת הנכות הופסקה בהתאם להשכלתו של הנכה (כאשר הכנסתו מעבודה עלתה על 37.5/45/55% מהשכר הממוצע), וכעת היא מקווצת בהתאם ללוח ח1 שהגדרתו בחוק: בעבור הכנסות שאינן עולות על 21% מהשכר הממוצע, הקצבה החודשית אינה משתנה; בעבור הכנסות של 21%-25% מהשכר הממוצע הקצבה מקווצת - ב-10%; בעבור הכנסות של 25%-68% היא מקווצת ב-30%; בעבור הכנסות של 68%-93% ב-40%; ובעבור הכנסות הגבוהות מ-93% - ב-60%.

- לנכים בדרגת אי-כושר מלאה, שאינם שוהים במוסד ואשר אחוז הנכות הרפואית שלהם 50% לפחות (ממארס 2014 לאנשים עם סעיפי ליקוי 33 או 91 די ב-40% נכות), משולמת תוספת (קצבה חודשית נוספת) בסכום של 252-372 ש"ח (ב-2014). כ-68% ממקבלי הקצבה היו זכאים ב-2014 לתוספת זו.
- בעבור בן/בת זוג תושב ישראל (בין שהם נשואים ובין שהם ידועים בציבור), שהכנסתו החודשית אינה עולה על 57% מהשכר הממוצע - משולמת תוספת של 50% מקצבת היחיד המלאה המשולמת לו. עקרת בית נכה זכאית לתוספת בעבור שני הילדים הראשונים בלבד ולא בעבור בן זוגה.
- בעבור ילד תושב ישראל (כהגדרתו בביטוח הלאומי) משולמת תוספת של 40% מקצבת היחיד המשולמת לו (לשני הילדים הראשונים בלבד).
- מי שמקבלים תוספת בעד התלויים בהם ויש להם הכנסות שלא מעבודה - ינוכה מהתוספת בעד התלויים (בלבד) כל סכום ההכנסה שלא מעבודה.
- מלבד ההטבות במסגרת הביטוח הלאומי, מקבלי קצבת נכות או קצבת עידוד זכאים גם להטבות מגופים ציבוריים שונים בתנאים שונים?

5. מקבלי קצבת נכות

מתחילת שנות ה-2000, שיעור הגידול במספר המקבלים קצבת נכות היה גבוה פי 2 ויותר בהשוואה לשיעור הריבוי הטבעי באוכלוסייה. לגידול זה כמה סיבות: (א) ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה לגברים ולנשים; (ב) הגידול בשיעורי התחלואה באוכלוסייה, שנבע מהעלייה בדיווח על מחלות ומהירידה בשיעורי התמותה בקרב החולים; (ג) שינוי רף ההכנסות המאפשר בחינת זכאות לקצבת נכות והקיומו ההדרגתי של קצבת הנכות ביחס להכנסות מעבודה. עם מיצוי הפוטנציאל של מצטרפים חדשים שנעשו זכאים בעקבות שינויים אלו, התייצב הגידול השנתי ברמה של 2% בשנה - קרוב מאוד לריבוי הטבעי באוכלוסייה (תרשים 1). למרות זאת, חלקם של מקבלי קצבת נכות באוכלוסייה בגיל העבודה מוסיף לעלות (4.7% בשנת 2014), בגלל כמה סיבות: הגידול בשיעור התחלואה, הירידה בשיעורי התמותה, והירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה.

כאמור, על אף הירידה בגידול השנתי במספר הזכאים, מספר התביעות לקצבת נכות כללית מוסיף לעלות (ב-2014 הגיע לכ-113 אלף) ללא שינוי של ממש בשיעור התביעות שנדחו. מנגד גדל מספר האנשים שיוצאים מהמערכת - דבר המשפיע על הגידול נטו במספר המקבלים.

למרות הגידול המתמשך במספר התביעות בשנה, כחלק משיפור השירות למבוטחים, הביטוח הלאומי הציב לו למטרה לצמצם במידת האפשר את משך זמן הטיפול בתביעה ממועד הגשתה ועד קבלת ההחלטה. מטרה זו הושגה: בהשוואה לשנת 2008, משך זמן הטיפול הממוצע בתביעה לקצבת נכות ירד בכ-20% והוא כיום 55 ימים בממוצע (תרשים 2).

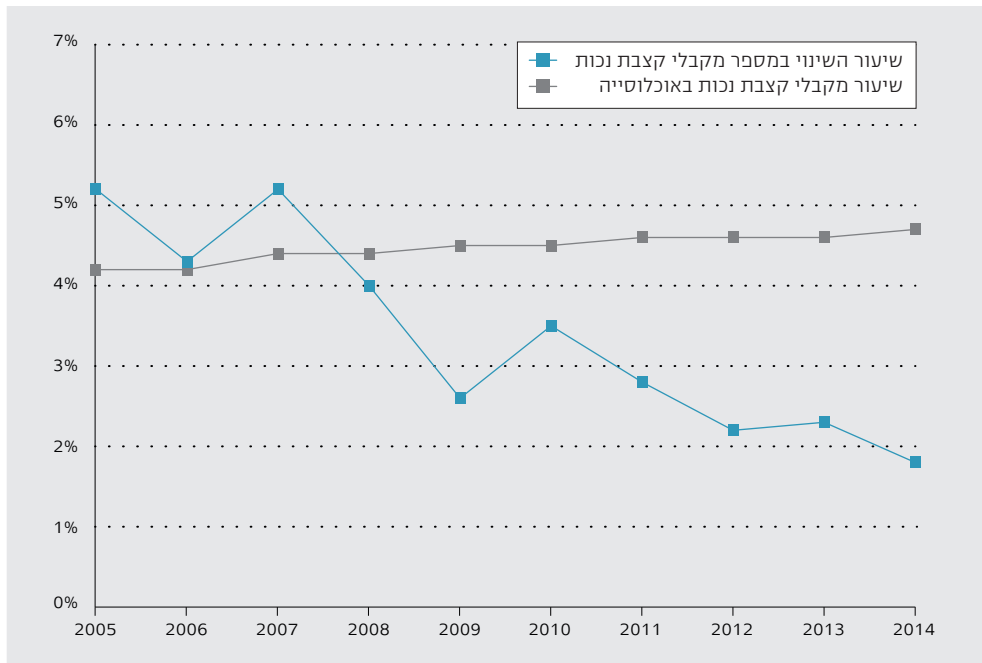
בדיקה של התפלגות מקבלי הקצבה בדצמבר 2014 לפי מין ודרגת האי-כושר שנקבעה להם¹⁰, מצביעה על פער ניכר בדרגות בין משתכרים לעקרות בית (לוח 4). לכ-84% מהמשתכרים (גברים

9 הטבות אלה כוללות בין היתר: פטור מתשלום דמי ביטוח לביטוח לאומי, פטור מתשלום מס הכנסה ומס רכישה למשרד האוצר, הנחות במיסי ארנונה ומיס, סיוע בשכר דירה או ברכישת דירה על ידי משרד הבינוי והשיכון, הנחה במיסים המשולמים למינהל מקרקעי ישראל, הנחות בתחבורה ציבורית והטבות ממשרד הרווחה והטבות בתשלומים לקופות החולים. פירוט ההטבות אפשר למצוא אצל הגופים המעניקים את ההטבות.

10 ההתפלגות של מקבלי הקצבה לפי דרגות אי כושר ואחוזים רפואיים מופיעה בלוח 1/ו שבנספח.

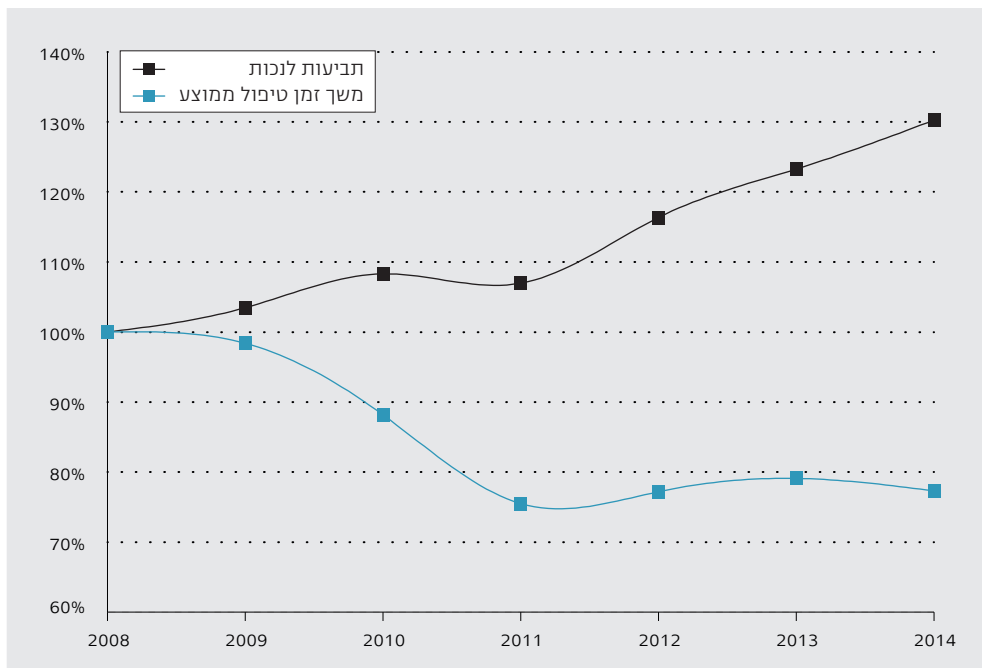
תרשים 1

מקבלי קצבת נכות והתפתחות האוכלוסייה בגיל העבודה, 2005–2014



תרשים 2

השינוי במספר התביעות לקצבת נכות ובמשך זמן הטיפול הממוצע בתביעה, 2008–2014



ונשים) נקבע אובדן כושר השתכרות מלא והם זכאים לגמלה מלאה, לעומת עקרות הבית, שרק לכ- 38% מהן נקבע אובדן כושר מלא. הבדלים אלה נובעים ממבחני הזכאות השונים בין שתי הקבוצות. כשליש מן המקבלים קצבת נכות לוקים בבעיה נפשית כליקוי עיקרי¹¹ (לוח 5). מאפייני הליקוי העיקרי משתנים בין אנשים בגילים השונים: בגיל צעיר בולטים הליקויים המולדים (כגון פיגור, חירשות וליקוי נפשי¹²), ובגיל מבוגר גדל שיעורם של הליקויים המתפתחים עם הגיל (כגון פנימי ואורוגניטלי¹³). בשנת 2014 הגיל הממוצע של מקבלי קצבת נכות היה 47.

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	דרגת אי-כושר (אחוזים)				סך הכל	
	100%-75%	74%	65%	60%	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל מספרים אחוזים	183,729	5,020	16,543	23,213	100	228,805
גברים	80.4	2.2	7.2	10.2	100	132,577
נשים	84.1	1.6	5.5	8.8	100	95,929
סך הכל	75.3	3.0	9.6	12.0	100	80,129
משתכרות	82.6	1.9	6.5	9.0	100	15,800
עקרות בית	38.3	8.6	25.5	27.6	100	

לוח 5

מקבלי קצבת נכות לפי גיל נוכחי, גיל ממוצע וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	גיל (אחוזים)						סך הכל	
	גיל ממוצע	55-גיל פרישה	54-45	44-35	34-25	24-18	אחוזים	מספרים מוחלטים
סך הכל מספרים אחוזים	47.0	80,733	54,884	42,237	33,812	16,840	100	228,506
נפשי	43.5	12.2	20.4	28.0	27.7	20.2	20.0	45,664
הפרעות פסיכותריות	44.4	9.8	14.8	15.3	16.7	16.4	13.5	30,957
פיגור שכלי	38.6	3.8	7.6	13.6	19.1	22.3	10.1	23,193
פנימי	53.6	38.1	24.0	14.0	9.3	8.9	23.8	54,476
אורוגניטלי	51.7	4.3	3.7	2.3	1.5	1.3	3.2	7,237
ניירולוגי	46.5	12.9	11.6	12.4	13.0	16.0	12.8	29,148
לוקומוטורי	50.0	10.3	9.6	7.3	5.2	5.0	8.4	19,196
חושי	47.6	5.0	4.6	4.5	4.4	4.6	4.7	10,722
חירשות	44.1	2.1	2.1	2.1	2.8	4.8	2.4	5,497
אחר	52.3	1.4	1.5	0.5	0.4	0.4	1.1	2,416

11 הליקוי בעל האחוז הרפואי הגבוה ביותר מבין הליקויים. אחוזי הנכות הרפואית בביטוח הלאומי אינם נקבעים על-פי מחלות אלא על-פי האיברים ותפקודם.
 12 פיגור: כולל את הלוקים בתסמונת דאון; נפשי: כולל את הלוקים באוטיזם.
 13 פנימי: כולל מחלות דם, לב, כבד וריאות, סוכרת, אסתמה ומרבית חולי הסרטן; אורוגניטלי: כולל בעיות בכליות, בדרכי השתן והרבייה ובשלפוחית השתן (שכיח בקרב חולי סרטן הערמונית).

כ-47% ממקבלי קצבת נכות נשואים¹⁴ ועשויים להיות זכאים לכאורה לתוספת בעבור בן/בת זוג, אך כ-41% בהם מקבלים קצבת יחיד בגלל הכנסות גבוהות של הנכה (שלא מעבודה) או של בן/בת זוגו (מעבודה ושלא מעבודה) (לוח 6). שיעור הנשים המשתכרות הנשואות נמוך, משום שאישה נשואה, שלא עבדה לפני הגשת התביעה פרק זמן המוגדר בחוק, נחשבת לעקרת בית. עם זאת, שיעור הנשים המוגדרות עקרות בית הולך וקטן ואילו שיעור המוגדרות משתכרות גדל, בעיקר לאור הגידול בשיעור התעסוקה של נשים.

כ-47% ממקבלי קצבת נכות נשואים אך כ-41% בהם מקבלים קצבת יחיד בגלל הכנסות גבוהות של הנכה או של בן/בת זוגו

לוח 6

מקבלי קצבת נכות לפי הרכב התלויים ומצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

הרכב התלויים						סך הכל		מצב משפחתי	
בן זוג + 2 ילדים	בן זוג + ילד	בן זוג	שני ילדים	ילד אחד	ללא תלויים	אחוזים	מספרים	מספרים	אחוזים
15,821	6,944	15,578	21,485	17,634	151,044	100%	228,506	מספרים	סך הכל
7%	3%	7%	9%	8%	66%			אחוזים	
15,503	6,790	15,390	15,890	10,288	43,681	47%	107,542	סך הכל	נשואים
13,825	5,855	13,555	5,572	3,870	22,363	28%	65,040	גברים	
1,678	935	1,835	5,751	3,928	12,575	12%	26,702	נשים משתכרות	
.	.	.	4,567	2,490	8,743	7%	15,800	עקרות בית	
318	154	188	5,595	7,346	107,363	53%	120,964	סך הכל	לא נשואים
292	136	156	2,283	2,833	61,837	30%	67,537	גברים	
26	18	32	3,312	4,513	45,526	23%	53,427	נשים משתכרות	

ג. קצבה לשירותים מיוחדים

1. עיקרי החוק

הקצבה לשירותים מיוחדים (להלן **שר"מ**) משולמת למבוטחים הזקוקים לעזרה בפעולות היום-יום לפי מבחן ADL (לבישה, אכילה, רחצה, הפרשות וניידות בתוך הבית) ולעזרה במשק הבית לפי מבחן IADL¹⁵ (הכנת מזון, אחזקת בית, נטילת תרופות, סידורים מוסדיים וכספיים, קניית מחוץ לבית, הפעלת מכשירים), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים¹⁶.

לקצבה עשויים להיות זכאים מי שמתגוררים בארץ ושלא הגיעו לגיל הפרישה לפני שהוגשה התביעה, ובלבד שמתקיימים בהם התנאים האלה:

- מקבלי קצבת נכות: אם שיעור הנכות הרפואית שלהם 60% ויותר (בסעיפי הליקוי המוכרים), ובתנאי שאינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר.

14 לא כולל מי שלהם ידוע/ה בציבור.

15 הוחל ביוני 2014.

16 בדומה לתנאי הזכאות לפי חוק ביטוח סיעוד סעיף 223 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

- מי שעובר טיפול אקטיבי במחלות אונקולוגיות ותלוי בעזרת הזולת או מי שנזקק לדיאליזה (לפחות פעמיים בשבוע) או מי שהושגל בגופו איבר (כליה, לב, לבלב, ריאה, כבד) או שעבר השתלת מוח עצם עצמונית או מתורם זר.
- מי שאינם מקבלים קצבת נכות כללית, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: (א) נקבעה להם נכות רפואית בשיעור של 75% לפחות והכנסתם החודשית מעבודה אינה גבוהה מ-5 פעמים השכר הממוצע (45,445 ש"ח ב-2014), והם אינם מקבלים קצבה מיוחדת לנפגעי עבודה או תשלום בעד טיפול אישי או עזרה בבית על-פי חוק אחר. (ב) עולים חדשים (המחזיקים בתעודת עולה), שעדיין לא חלפה שנה ממועד עלייתם ארצה.
- מי שמקבל הטבות על-פי הסכם הניידות יהיה זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים רק אם ועדה רפואית קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 100% או שהוא מרותק לכיסא גלגלים או זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.
- מי שהיה זכאי לקצבת שר"מ לפני הגיעו לגיל פרישה, זכאי בגיל זה לבחור בין קצבה זו לבין גמלת סיעוד. מי שמאושפז במוסד שניתנים בו שירותי רפואה, סיעוד או שיקום אינו זכאי לקצבה.

2. גובה הקצבה

גובה קצבת שר"מ נקבע יחסית לקצבת נכות מלאה ליחיד (25% מהסכום הבסיסי), ומשולמת עליה גם תוספת (קצבה חודשית נוספת - קח"ן). לקצבה שלוש רמות, הנקבעות בהתאם למידת התלות (כל הסכומים נכונים ל-2014¹⁷):

- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית רוב פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בסיסית בשיעור 50% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 14% - בסך הכל 1,401 ש"ח בחודש.
- מי שזקוק לעזרה רבה בעשיית כל פעולות היומיום ברוב שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור של 105% ולקח"ן בשיעור 28.5% - בסך הכל 2,922 ש"ח בחודש.
- מי שתלוי לחלוטין באדם אחר בעשיית כל פעולות היומיום בכל שעות היממה, זכאי לקצבה בשיעור 175% מקצבת נכות מלאה ולקח"ן בשיעור 42.5% - בסך הכל 4,761 ש"ח בחודש.

3. מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים

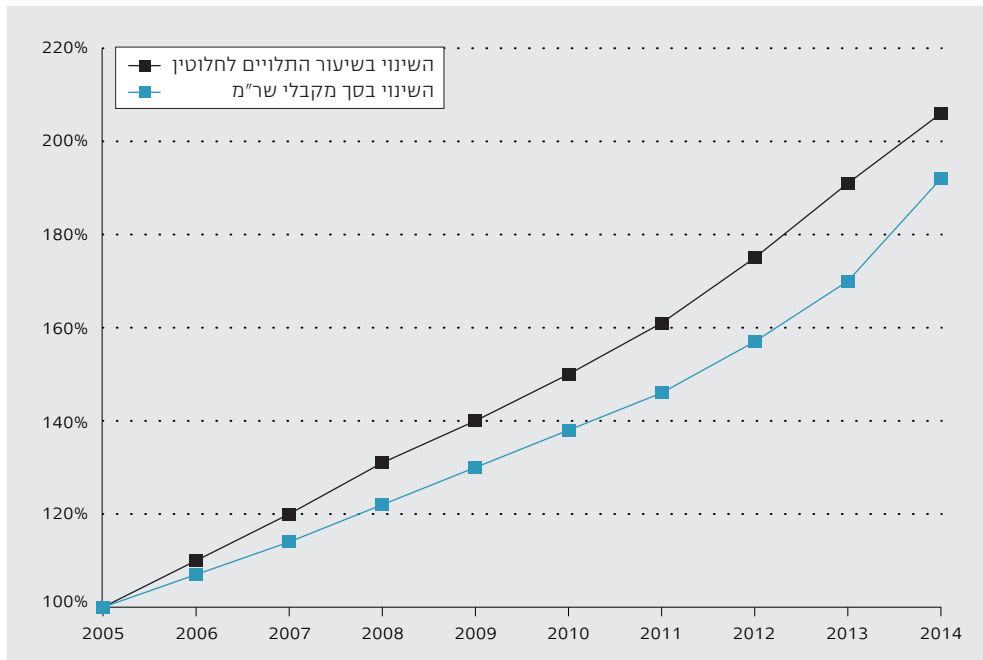
בדצמבר 2014 קיבלו 48,846 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-16% יותר מאשר בדצמבר 2013; ל-9,493 בהם זו השנה הראשונה. לגידול במספר מקבלי הקצבה כמה סיבות: (א) השיפור באיכות בטיפול הרפואי הניתן לחולים הקשים ומאריך את חייהם יותר מבעבר, המתבטא בגידול המתמשך במספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין בעזרת הזולת. (ב) יישום המלצת ועדת בן יהודה והוספת מבחן ה-IADL למבחני הזכאות לקצבה (ראו תיבה בפרק זה). המלצה זו היטיבה בעיקר עם העיוורים ועם הסובלים מבעיות נפשיות. (ג) הקצבה משולמת מהיום ה-91 להופעת הליקוי, ובלבד שהתביעה הוגשה לכל המאוחר בתוך 15 חודשים. מספטמבר 2012, בעלי נכות רפואית של 75% לפחות, שנקבעה להם זכאות לשישה חודשים לפחות - הקצבה משולמת להם מהיום ה-31.

בשנת 2014, לראשונה זה עשור, שיעור הגידול במספר מקבלי השר"מ היה גבוה משיעור הגידול במספר המקבלים התלויים לחלוטין בזולת - זאת בזכות החלת מבחן ה-IADL וההקלות בתנאי הזכאות, בעיקר לסובלים מעיוורון.

בדצמבר 2014 קיבלו 48,846 איש קצבה לשירותים מיוחדים - כ-16% יותר מאשר בדצמבר 2013

17 השיעורים תקפים מינואר 2009. עד אז שיעורי הקצבה היו 50%, 100% ו-150% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

תרשים 3 השינוי במספר מקבלי קצבת שר"מ ובמספר המקבלים המוגדרים תלויים לחלוטין, 2014-2005



כאמור, מרבית מקבלי הקצבה קיבלו יותר מקצבה אחת: כ-74% קיבלו גם קצבת נכות (שר"מ רגיל) וכ-21% נוספים היו זכאים גם לקצבת זיקנה (שר"מ קשישים) (לוחות 2 ו-7). שיעור הקשישים הגבוה הוא תוצאה של הירידה המתמשכת בשיעורי התמותה בישראל¹⁸ וההבדלים בתנאי הזכאות בין קצבת שר"מ לגמלת סיעוד¹⁹.

אפשר להבחין בהתפלגות ליקויים שונה של מקבלי קצבת שר"מ לעומת מקבלי קצבת נכות כללית: למקבלי שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור (לוחות 5 ו-7). אחד ההסברים לכך הוא רף הנכות הרפואית הנדרש לצורך הזכאות לשר"מ, ומבחינת הזכאות לקצבה הבוחנים את הקושי בביצוע פעולות היום-יום והעזרה הדרושה לתפקוד במשק הבית. זאת ועוד: בקרב מקבלי השר"מ המיוחד, אשר כמחציתם עובדים, ניתן ליהנות שכחות גבוהה יותר של בעיות פנימיות או אורוגניטליות לעומת שתי קבוצות הזכאות האחרות, וכן שכחות נמוכה עוד יותר של פיגור או בעיות נפשיות. הגידול החד בשיעור מקבלי הקצבה הסובלים מבעיות חושיות מיוחס להוספת מבחן ה-IADL למבחני הזכאות לקצבה.

כ-13% ממקבלי השר"מ זכאים לקצבה בשל מצב רפואי מיוחד (6,285 מתוך 48,846) (לוח 8)²⁰. מספר מקבלי הקצבה עולה עם הגיל ובני 55-64 מהווים כשליש מן המקבלים. בקרב התלויים לחלוטין בזולת בולט השיעור הגבוה של הצעירים - בין היתר בגלל ייצוג גבוה של סובלים מבעיות נוירולוגיות.

למקבלי שר"מ יותר בעיות נוירולוגיות ופנימיות והרבה פחות בעיות נפשיות או פיגור

18 ראו: משרד הבריאות (2014). סיבות המוות המובילות בישראל 2000-2011.
19 קצבת שר"מ היא גמלה בכסף וגמלת סיעוד בדרך כלל בעין.
20 מקבלי שר"מ זכאים לקצבה באחת העילות האוטומטיות אך מצבם הרפואי הקשה מקנה להם קצבה בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות, נספרים כתלויים בזולת.

לוח 7

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי קבוצת הזכאות והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	סך הכל		קבוצת זכאות (אחוזים)		
	מספרים מוחלטים	אחוזים	שר"מ רגיל	שר"מ מיוחד	שר"מ קשישים
סך הכל מספרים אחוזים	48,846	100	36,356	2,134	10,356
נפשי	3,356	6.9	6.9	0.9	8.1
פיגור שכלי	3,853	7.9	10.1	0.4	1.6
פנימי	11,372	23.3	21.0	47.0	26.5
אורוגניטלי	3,582	7.3	7.0	14.3	7.2
ניורולוגי	15,293	31.3	30.8	22.8	34.7
לוקומוטורי	3,910	8.0	7.3	5.7	11.0
חושי	7,364	15.1	16.8	7.8	10.6
אחר	116	0.2	0.2	1.1	0.3

מנגד, בקרב בני 65 ויותר קטן שיעורם של העוברים טיפול אקטיבי או השתלה, מאחר שבעבור עילות אלה משולמת קצבה לתקופה זמנית בלבד.

מצבם הרפואי של מקבלי קצבת שר"מ קשה בהשוואה למקבלי קצבת הנכות: לכ-62% מהם אחוז נכות רפואית גבוהה מ-90%²¹ (לעומת לכ-18% בקרב מקבלי נכות) (לוח 9). מחצית מן המקבלים נשואים וכ-10% מעסיקים עובד זר. כצפוי, בקרב המעסיקים עובדים זרים, שיעור בעלי הנכות הגבוהה מ-90% גבוה עוד יותר - כ-71%. שליש ממקבלי הקצבה מוגדרים כבודדים, כלומר הם אינם נשואים או שהם מתגוררים עם בן זוג שגם הוא נכה ולכן הם זכאים להטבות בגמלה.

לוח 8

מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי גיל ועילת הזכאות (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

עילת הזכאות	מספרים מוחלטים	גיל (אחוזים)					
		אחוזים	24-18	34-25	44-35	54-45	64-55 ויותר
סך הכל מספרים אחוזים	48,846	100	4,003	4,954	5,776	8,360	15,524
עוברים טיפול אקטיבי	3,228	100	2.0	6.4	14.7	26.3	40.3
נוזקים לדיאלוזה	2,959	100	2.0	6.4	11.7	22.7	36.9
עברו השתלה	98	100	7.1	15.3	14.3	22.4	31.6
זקוקים לעזרה ברוב פעולות היומיום	21,535	100	6.9	10.2	12.6	17.9	32.7
זקוקים לעזרה בכל פעולות היומיום	11,239	100	7.5	8.6	10.2	15.4	32.6
תלויים לחלוטין בזולת	9,787	100	15.8	14.2	11.1	12.5	24.6

לוח 9

מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי אחוז הנכות הרפואית, המצב המשפחתי והעסקת עובד זר (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית לשר"מ (אחוזים)				סך הכל		העסקת עובד זר	מצב משפחתי
100-90	89-80	79-70	69-60	מספרים מוחלטים	אחוזים		
30,377	7,689	6,241	4,539	48,846	100	מספרים מוחלטים	סך הכל
62.2	15.7	12.8	9.3			אחוזים	
65.9	16.2	10.4	7.5	25,431	100	סך הכל	נשואים
67.8	19.0	8.8	4.4	2,248	100	מעסיקים עובד זר	
65.7	16.0	10.5	7.8	23,183	100	ללא עובד זר	
58.2	15.2	15.4	11.3	23,415	100	סך הכל	לא נשואים
70.6	15.3	9.5	4.6	2,490	100	מעסיקים עובד זר	
56.7	15.2	16.1	12.1	20,925	100	ללא עובד זר	

תיבה 1

שינוי מבחני הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים

קצבה לשירותים מיוחדים משולמת לאדם המתגורר בקהילה וזקוק לעזרה בטיפול האישי בו ובמשק ביתו. שנים רבות נקבעה הזכאות לגמלה על-פי היכולת לבצע את פעולות היומיום, כפי שהן באות לידי ביטוי במבחן ה-Activities of Daily Living (להלן ADL): רחצה, לבישה, אכילה, ניידות בבית והיגיינה אישית. לקצבה זכאי גם מי שזקוק להשגחה למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.

למרות זאת, קריטריונים אלה לא נתנו מענה למי שהם עצמאים מבחינה מוטורית, אך תלויים בזולת בפעולות הקשורות לתפעול משק הבית. לפני כשנתיים הוקמה ועדה ציבורית בראשות פרופ' אריה בן יהודה, שבחנה בין היתר את תנאי הזכאות לקצבה. בתום עבודתה המליצה הוועדה להוסיף לבדיקת הזכאות מבחן נוסף, שיבדוק את תפעול משק הבית - מבחן ה-Instrumental Activities of Daily Living (להלן IADL). מבחן זה בודק את היכולות של הכנת מזון, אחזקת בית, נטילת תרופות, סידורים מוסדיים וכספיים, קניות והפעלת מכשירים. ביוני 2014 החל הביטוח הלאומי לבדוק זכאות גם לפי מבחן זה.

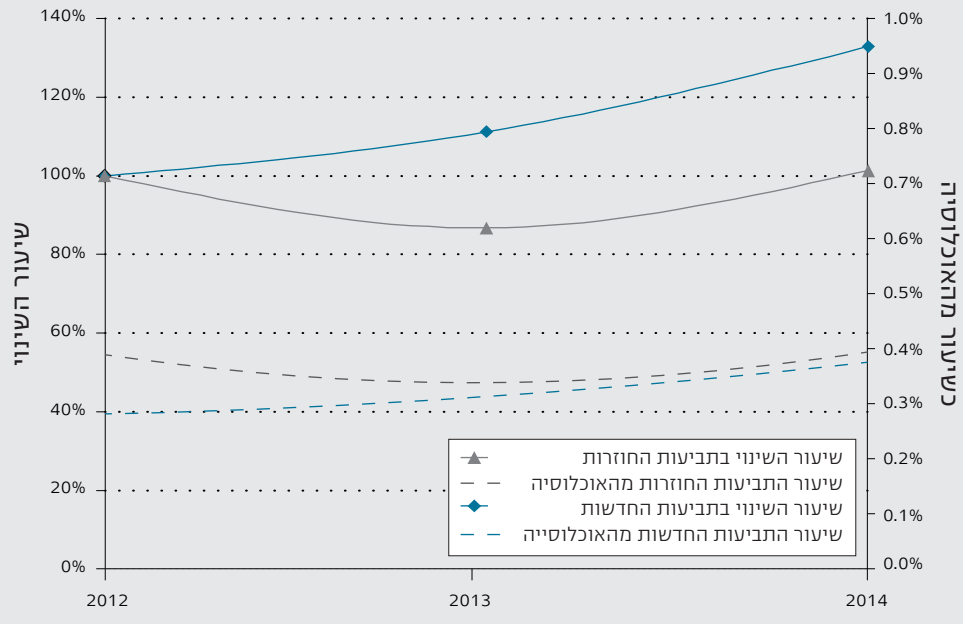
בדומה לפעולות ה-ADL, גם בשש פעולות ה-IADL נקבעו ארבע רמות תלות: עצמאי, זקוק לעזרה קלה, זקוק לעזרה רבה ותלוי לחלוטין. עם זאת, הבסיס לקביעת הזכאות היה ונתר מידת התלות בפעולות היומיום (ADL) ובדיקת ה-IADL מהווה רק נדבך נוסף. אשר על כן, הניקוד בשני המבחנים שונה: פעולות ADL - עצמאי=0, עזרה קלה=4, עזרה רבה=8, תלוי לחלוטין=12; פעולות IADL - עצמאי=0, עזרה קלה=1, עזרה רבה=2, תלוי לחלוטין=3.

חשוב להדגיש, כי הזכאות האוטומטית לחולים אונקולוגיים, חולי דיאליזה ומושתלי איברים לא בוטלה. כמו כן, עם יישום ההמלצות, נקבעה זכאות אוטומטית לכ-4,000 מקבלי קצבת נכות בעלי ליקוי ראייה בשיעור של 90% ויותר, בהתבסס על בדיקה שעשתה הוועדה ובה נמצא כי אלה יהיו זכאים לגמלה בסבירות גבוהה.

כחצי שנה לאחר החלת התיקון בדקנו את השפעותיו. ההיבט הראשון שנבדק היה מספר התביעות: שיעורי השינוי במספר התביעות החדשות (תביעות ראשונות) ובמספר התביעות

תרשים 1

שיעור השינוי במספר התביעות החדשות ובמספר התביעות החוזרות, ושיעור התביעות החדשות והחוזרות בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה, 2012-2014



החוזרות (תביעות להחמרה במצב) ושיעור התביעות בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה¹ (תרשים 1). בשנת 2014 גדלו מספר התביעות החדשות ומספר התביעות החוזרות. למרות זאת, הגידול החרוג במספר התביעות החדשות מוסבר כולו בתביעות האוטומטיות שזים הביטוח הלאומי לטובת בעלי ליקויי הראייה. ייתכן שזו תוצאה של מודעות נמוכה לזכויות או של חשש מפנייה לביטוח הלאומי. ההיבט השני שנבדק היה השפעת השינוי על מספר הזכאים לקצבה: שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים הכפיל עצמו בשנת 2014 (תרשים 2), אך גם במקרה זה קצב הגידול נובע ברובו מהזכאות האוטומטית שנקבעה לבעלי ליקויי הראייה.

היבט מעניין נוסף הוא גובה הקצבה שנקבעה לזכאים החדשים. בתרשים 3 מוצגים שיעורי השינוי במספר הזכאים החדשים לקצבה לפי שלוש רמות הקצבה: תלות במידה מועטה (50%), תלות במידה רבה (105%), תלות לחלוטין (175%). ועדת בן יהודה מצאה שצפוי שאנשים עם ליקויי ראייה יהיו זכאים לקצבה בשיעור של 50%, אם אין להם מגבלה נוספת המשפיעה על תפקודם, ולכן היה צפוי השנה גידול ניכר במספר הזכאים לקצבה בשיעור זה. שיעור השינוי במספר הזכאים החדשים בשתי הרמות הגבוהות קטן בחצי - ככל הנראה בשל הגידול היחסי במספר הזכאים החדשים ברמה הנמוכה או אולי בשל היכולת לבצע באופן עצמאי את המטלות הקשורות לתפעול משק הבית.

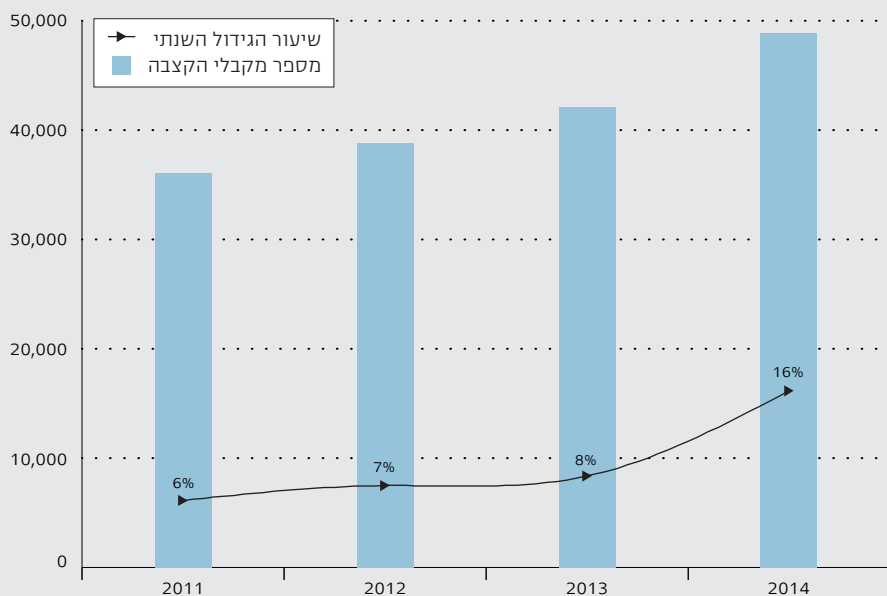
ההיבט האחרון שנבדק היה התפלגות רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-ADL וה-IADL. מרבית הזכאים החדשים הוגדרו כתלויים במידה מועטה בזולת באכילה, רחצה והלבשה (תרשים 4). מרביתם גם עצמאים בניידות בבית ובהיגיינה אישית. מרביתם

1 מאחר שהגידול במספר התביעות נובע כנראה מהגידול באוכלוסייה, מהנתונים המוצגים מנוכה הגידול באוכלוסייה.

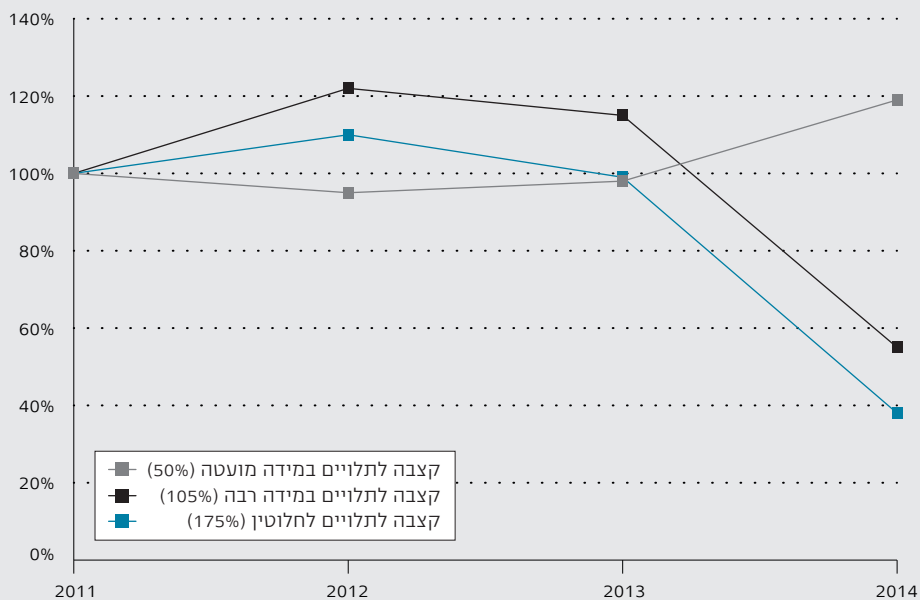
בשנת 2014 גדלו מספר התביעות החדשות ומספר התביעות החוזרות

שיעור הגידול השנתי במספר המקבלים הכפיל עצמו בשנת 2014

תרשים 2 מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים ושיעור הגידול השנתי במספר המקבלים, 2011-2014



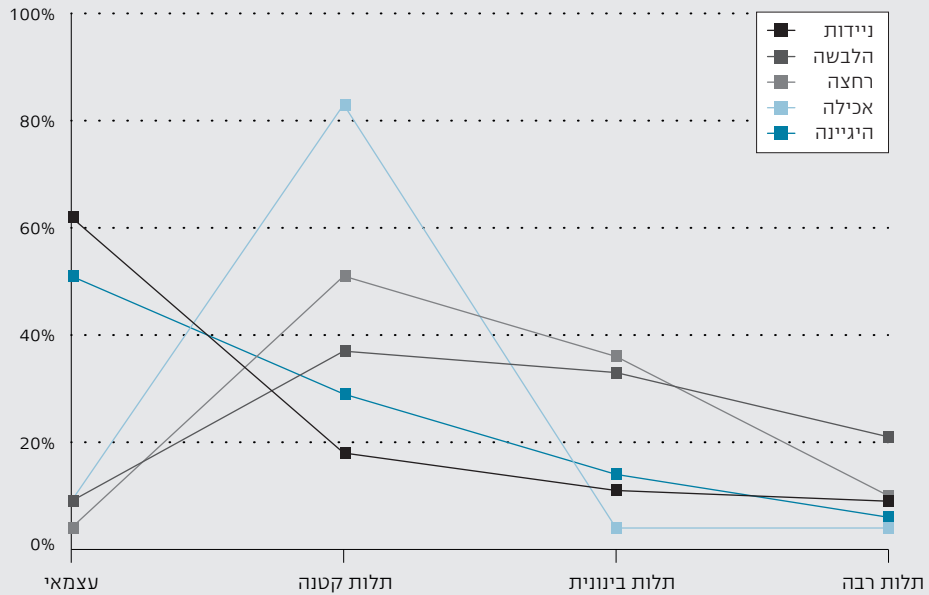
תרשים 3 השינוי בקצבה לזכאים החדשים (אחוזים), 2011-2014



תלויים בזולת באחזקת הבית, בקניית ובהכנת מזון, אך בהפעלת מכשירים, נטילת תרופות וביצוע סידורים מחוץ לבית - מרביתם עצמאים או תלויים במידה קטנה בזולת (תרשים 5).

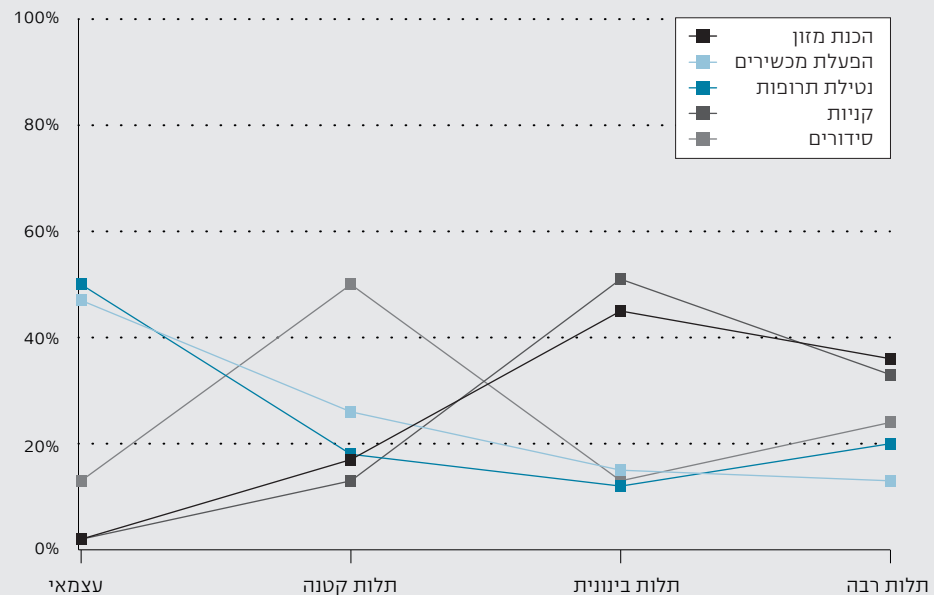
תרשים 4

רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-ADL, 2014



תרשים 5

רמת התלות שנקבעה לזכאים החדשים בכל אחת מפעולות ה-IADL, 2014



ד. גמלה לילד נכה

1. עיקרי החוק

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, ולעודד אותה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

בתהליך קביעת הזכאות לגמלה שני שלבים. בשלב הראשון, פקיד התביעות מוודא שמתקיימים תנאי הזכאות המקדימים: הילד, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, עדיין לא הגיע לגיל 18, הוא ילדו של מבוטח (או של מי שהיה מבוטח ונפטר בהיותו תושב ישראל)²² והוא אינו מוחזק במשפחת אומנה²³ או במוסד (בתנאי פנימייה, שבו ניתנים שירותי ריפוי, סיעוד או שיקום)²⁴.

בשלב השני, רופא מומחה ברפואת ילדים בודק מטעם המוסד את הילד וקובע אם מתקיים בו אחד התנאים האלה:

- **הילד תלוי בעזרת הזולת:** ילד שמלאו לו 3 שנים, וכתוצאה ממחלה, תסמונת, תאונה או מום מלידה הוא תלוי בעזרת הזולת באופן חריג מהמקובל בקרב בני גילו בביצוע פעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, היגיינה אישית וניידות בבית).
- **הילד זקוק לנוכחות מתמדת או להשגחה קבועה:** ילד שמלאו לו 90 ימים ובשל ליקוי רפואי חמור, מחלה כרונית קשה, הפרעת התנהגות חמורה או פיגור שכלי אי אפשר להשאירו בלא השגחה קבועה או שהוא זקוק לנוכחות מתמדת של הזולת, למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.
- **הילד סובל מליקוי מיוחד הקבוע בתקנות²⁵:** עיכוב התפתחותי; סיוע בתקשורת; ירידה בשמיעה; ליקוי ראייה; אוטיזם או פסיכוזה; תסמונת דאון.
- **הילד זקוק לטיפול רפואי מיוחד:** מלאו לו 90 ימים ובשל מחלה כרונית הוא זקוק לטיפול רפואי מיוחד (כמפורט בחוק).

בשנים האחרונות נעשו כמה שינויים בתחום הגמלה לילד נכה, שהובילו להרחבת מספר הזכאים לקצבה ולהגדלת הקצבה החודשית המשולמת להם. השינויים הבולטים הם יישום המלצות ועדת אור-נוי, שבעקבותיהן גדל מספר העילות המזכות בגמלה; האחדת התוספת לדמי מחיה ועזרה בלימודים לרמה של 20% מגובה הגמלה המלאה ומתן התוספת לכלל מקבלי הגמלה; והגדלת שיעור הגמלה המשולמת לילדים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת.

2. גובה הגמלה

על-פי התקנות, סכום הגמלה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי²⁶. לגמלה שלוש רמות: 50%, 100% ו-128%. ילד שמתקיים בו יותר מתנאי זכאות אחד, יהיה זכאי לגמלה אחת בשיעור הגבוה ביותר מביניהן. סכום הגמלה החודשית הבסיסית לילד המקבל גמלה בשיעור 100%

22 לרבות ילדים חורגים או מאומצים שעדיין לא מלאו להם 18 שנים.
 23 משפחת אומנה המחזיקה בילד עם צרכים מיוחדים זכאית לתמיכה ממושרד הרווחה.
 24 חוץ ממקרים מיוחדים שבהם הילד מוחזק במוסד שהוריו נושאים בכל הוצאות אחזקתו.
 25 ילד שנמצא זכאי לגמלה בקטגוריה זו רשאי לקבל גמלה לילד נכה מיום לידתו.
 26 בניגוד לקצבת נכות, המושפעת מאחוזי נכות רפואית ודרגת אי כושר, אין הבדל בין מקבלי גמלה לילד נכה הזכאים באותה עילה. שיעורי הגמלה מופיעים בתקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע - 2010, סעיף 2: גמלה לסידורים מיוחדים.

היה ב-2014 2,189 ש"ח, שעליה התוספה קצבה חודשית נוספת (קח"ן) בשיעור 17% מקצבה מלאה ליחיד - ש"ח 372.

משפחה שבה שני ילדים או יותר המקבלים גמלה לילד נכה זכאית לתוספת של 50% (משיעור הגמלה לכל ילד) בעבור כל אחד מהילדים. משפחות שבהן שני ילדים עם צרכים מיוחדים, אשר אחד מהם אינו זכאי לגמלה (משום שהוא שוהה במוסד או שהוא בן יותר מ-18 ועד הגיעו לגיל 18 שולמה בעבורו גמלה), זכאית אף היא לתוספת זו.

ילדים שמלאו להם 18, והם עשויים להיות זכאים לקצבת נכות או לשר"מ, המוסד יוזם בעבורם תביעה למיצוי זכויותיהם בגמלאות אלה. תשלום הגמלה נמשך שלושה חודשים לאחר שמלאו להם 18, כדי לשמור על רצף תשלומים למשפחה.

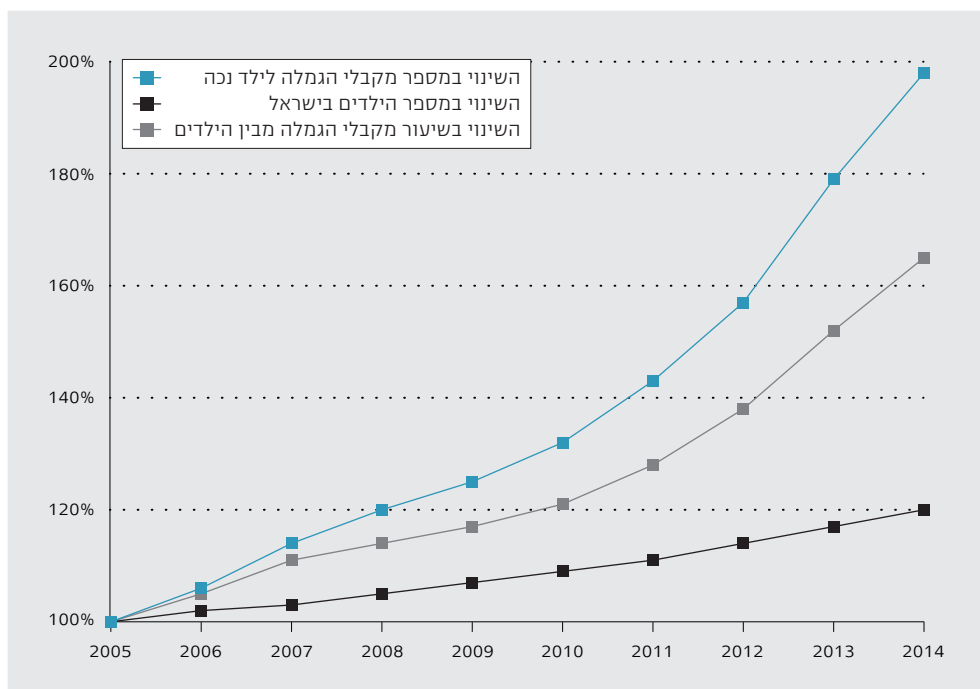
3. מקבלי גמלה לילד נכה

מחקר ארצי על ילדים עם נכויות, שנעשה בשנים 1995-1997 בידי הביטוח הלאומי וג'וינט-מכון ברוקדייל, העלה כי 7.7% מהילדים בישראל סובלים מבעיית תפקוד כרונית או זקוקים לטיפול רפואי קבוע למשך שנה או יותר. לפי אומדן זה, בדצמבר 2014 חיו בישראל כ-210 אלף ילדים עם צרכים מיוחדים, 42,063 בהם קיבלו גמלה לילד נכה - עלייה של כ-11% לעומת מספר המקבלים ב-2013. שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה גבוה משיעור השינוי במספרם של כלל הילדים בישראל (תרשים 4) בגלל שלוש סיבות עיקריות: (א) יישום מסקנות ועדר אור-נוי; (ב) החזרת עילת ההשגחה לרשימת העילות המזכות בקצבה (מספר הילדים הזקוקים להשגחה הכפיל עצמו גם בשנה האחרונה); (ג) הגידול במספר הילדים המאובחנים על הרצף האוטיסטי בישראל.

שיעור השינוי במספר מקבלי הגמלה לילד נכה גבוה משיעור השינוי במספרם של כלל הילדים בישראל

תרשים 4

מקבלי גמלה לילד נכה והתפתחות אוכלוסיית הילדים, 2005-2014



בדומה להתפלגות כלל הילדים עם הצרכים המיוחדים בישראל²⁷, כ-2/3 ממקבלי הגמלה לילד נכה הם בני 10), בעיקר בגלל שכיחות האוטיזם הגבוהה יותר בקרב בני 10 לעומת בנות. גילאי הזכאות העיקריים הם 6-13, בשל הגדרות הזכאות לגמלה, הבחנות את העומס המוטל על ההורים בעקבות הטיפול בילד בהשוואה למקובל בקרב בני גיל²⁸ והמושפעות גם מגיל המינימום הקבוע בתקנות בחלק מהעילות.

לוח 10
מקבלי גמלה לילד נכה, לפי גיל, מין וקבוצת זכאות
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	קבוצת זכאות	סך הכל		גיל (אחוזים)				
		מספרים מוחלטים	אחוזים	עד 3	3-5	6-9	10-13	14-17
סך הכל	מספרים אחוזים	42,063	100	3,120	7,687	10,461	10,752	10,043
בנים	סך הכל	27,550	65.5	59.0	66.5	68.5	65.8	63.3
	תלויים בעזרת הזולת	4,521	10.8	.	7.4	11.4	12.5	14.1
	זקוקים לנוכחות/להשגחה קבועה עם ליקוי מיוחד	5,662	13.5	13.9	12.5	15.4	14.0	11.4
	זקוקים לטיפול רפואי מיוחד	13,822	32.9	29.2	39.1	34.2	31.5	29.4
	סך הכל	3,545	8.4	15.8	7.4	7.6	7.8	8.4
בנות	סך הכל	14,513	34.5	41.0	33.5	31.5	34.2	36.7
	תלויות בעזרת הזולת	3,194	7.6	.	6.1	6.9	9.3	10.4
	זקוקות לנוכחות/להשגחה קבועה ליקוי מיוחד	3,067	7.3	10.5	7.8	7.0	6.8	6.7
	זקוקות לטיפול רפואי מיוחד	5,402	12.8	18.7	14.0	11.5	11.5	13.0
	זקוקות לטיפול רפואי מיוחד	2,850	6.8	11.9	6.1	6.0	6.7	6.6

לוח 11
מקבלי גמלה לילד נכה לפי שיעור הגמלה הבסיסי, הגורם המסייע ומספר הילדים הנכים במשפחה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

העסקת עובד זר	סך הכל	סך הכל		שיעור הגמלה הבסיסי (אחוזים)		
		מספרים	אחוזים	50%	100%	128%
סך הכל	מספרים אחוזים	42,063	100	12,106	24,557	5,400
מעסיקים עובד זר	סך הכל	846	100	3.1	36.3	60.6
	מהם: מקבלים גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים	117	100	3.4	40.2	56.4
לא מעסיקים עובד זר	סך הכל	41,217	100	29.3	58.8	11.9
	מהם: מקבלים גמלה מוגדלת למשפחות ילדים נכים	6,363	100	22.5	65.8	11.7

27 נאון ואחרים (2000). ילדים עם צרכים מיוחדים: הערכת צרכים וכיסויים על ידי השירותים. ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.

טיפול בילד עם צרכים מיוחדים מקשה על ההורים, וטיפול ביותר מילד נכה אחד מקשה שבעתיים. ב-2014 היו 2,497 משפחות שבהן יותר מילד אחד המקבל גמלה לילד נכה - 30% יותר מהתקופה המקבילה ב-2013 (בסך הכל 6,901 ילדים); ל-317 בהן יש לפחות שלושה ילדים עם צרכים מיוחדים. התפלגות הליקויים השכיחים אצל אותם ילדים מעלה כי בכ-25% מן המשפחות שני ילדים או יותר עם אוטיזם, בכ-19% - הילדים סובלים מבעיות שמיעה, בכ-5% ילדים עם ליקוי ראייה, ובכ-35% ילדים התלויים בעזרת הזולת או זקוקים להשגחה/נוכחות קבועה למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים.

כ-2% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר

כ-2% ממקבלי הגמלה מעסיקים עובד זר, 60% בהם כיוון שהם תלויים לחלוטין בזולת בכל פעולות היומיום (אפשר לזהותם לפי שיעור הגמלה - 128%) (לוח 11). שיעור הילדים שמשולמת בעבורם תוספת משפחה כמעט זהה בקרב מי שמעסיקים עובד זר ומי שלא, אך ב-2014 גדל בכ-5% מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה, שילדיהן תלויים לחלוטין בזולת והן מעסיקות עובד זר. ייתכן שהגדלת הקצבה אפשרה ליותר משפחות לממן את עלות העסקתו של אותו עובד.

תיבה 2

בוגרים עם אוטיזם - השתלבות בחברה ובעבודה, 2003-2014¹

מאז הותקנו תקנות ילד נכה בשנת 1981, היו זכאים ילדים על הרצף האוטיסטי בתנאים מסוימים לגמלה מהביטוח הלאומי. משנת 2006, בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישו האגודה הלאומית לילדים אוטיסטים (אלו"ט) והעמותה לילדים בסיכון, נקבע כי כל הילדים עם אוטיזם זכאים לגמלה, גם אם לא הוכח שהם תלויים בעזרת הזולת.

האוטיזם כולל לקויות קוגניטיביות ותפיסתיות, והילדים עם אוטיזם מאופיינים בקשיים בתחומי התקשורת, ההתנהגות והיחסים החברתיים. למרות זאת, הלקות אצל כל ילד באה לידי ביטוי בצורה שונה, והשונות ביניהם יכולה להיות גדולה מאוד.

בתיבה זו נציג נתונים על חייהם הבוגרים של הילדים הללו, שהוכרו כזכאים לגמלה לילד נכה מהביטוח הלאומי עד שמלאו להם 18.

מהלך החיים הרגיל של נער ישראלי מגיל 18 הוא בדרך כלל גיוס לצבא, השתלבות בלימודים על-תיכוניים, השתלבות בעבודה, חתונה והורות. תחנות אלה משפיעות על הזכויות והחובות בביטוח הלאומי.

בעשור האחרון התגייסו כ-70% בממוצע מהבנים בישראל וכ-58% מהבנות (נתוני מינהל הגיוס בצה"ל). כ-39% מהבנים וכ-52% מהבנות שסיימו תיכון ממשיכים ללימודים גבוהים, ומקבוצת הגיל של עד 30 נישאים מדי כשנה כ-15% מהגברים וכ-20% מהנשים. גיל הנישואין החציוני הוא 28 לגברים ו-26 לנשים (נתוני הלמ"ס).

1 המידע המוצג כאן נועד לאפשר אומדן לפחות חלק מן העלויות הכלכליות הנובעות מאוטיזם.

מינואר 2003 עד
דצמבר 2013 הגיעו
לגיל 18, 1,404 בוגרים
שהיו זכאים לגמלה
לילד נכה בגלל אוטיזם

מינואר 2003 עד דצמבר 2013 הגיעו לגיל 18, 1,404 בוגרים שהיו זכאים לגמלה לילד נכה בגלל אוטיזם. בלוח 1 מוצג שיעור הבוגרים בכל שנתון לפי המאפיינים האלה: מקבלי קצבת נכות כללית, מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, התגייסו לצה"ל, התנדבו לשירות לאומי, השתתפו באחת מתוכניות ההכנה לעבודה של אגף השיקום בביטוח לאומי, השתלבו בלימודים אקדמיים, השתלבו בעבודה בשוק החופשי, נישאו והפכו להורים.

הנתונים המוצגים כאן מתבססים על נתוני הביטוח הלאומי. מן הסתם ככל שילד נולד בשנתון מוקדם יותר, סיכוייו להשתלב באחת מן התחנות הנבדקות גבוהים יותר כיוון שיש לו יותר שנים פוטנציאליות. עם זאת, עדיין יש נתונים הסותרים מגמה זו.

כ-89% ממקבלי הגמלה לילד נכה בגלל אוטיזם הוסיפו לקבל קצבת נכות כללית מהביטוח הלאומי בסכום ממוצע של 2,360 ש"ח לחודש, כאשר שיעור הזכאים קטן ביחס לשנת הלידה (לוח 1). הסיבה היא כנראה רמת התפקוד של מי שקיבלו את הגמלה בשנים הראשונות לעומת רמת התפקוד של הזכאים לה בשנים האחרונות: ככל שרמת המודעות להפרעה גדלה ותנאי הזכאות לגמלה היו מקלים יותר, כך היו זכאים לגמלה ילדים ברמת תפקוד גבוהה יותר, שלא בהכרח פוגעת בכושר ההשתכרות שלהם לאחר גיל 18. רמז לכך אפשר למצוא בירידה הקלה בשיעור הזכאים לקצבת שר"מ (הניתנת לאנשים התלויים בעזרת הזולת) במהלך השנים.

לוח 1
מקבלי גמלה לילד נכה בגלל אוטיזם שמלאו להם 18,
לפי שנת הלידה, סוג הקצבה ותחנות בחיים, 2003-2014

שנת לידה	מקבלי גמלה לילד נכה (מספרים)	הקצבה (אחוזים)					תחנות בחיים (אחוזים)			
		נכות כללית	שר"מ	גיוס לצה"ל	שירות לאומי	שיקום מקצועי	לימודים אקדמיים	השתלבות בעבודה	נישואין	הורות
סה"כ מספרים אחוזים	1,404	1,248	345	147	138	80	66	399	16	6
		89	25	10	6	5	28	1	0	0
1985	28	100	43	4	0	14	0	64	0	0
1986	35	100	20	0	20	17	6	63	3	0
1987	49	96	27	4	8	18	10	53	2	2
1988	69	97	29	10	14	13	9	46	4	0
1989	75	93	25	13	13	17	15	52	1	0
1990	104	91	28	9	12	13	8	51	2	2
1991	121	90	21	11	16	3	6	30	3	2
1992	155	90	23	14	11	7	7	24	1	0
1993	200	86	25	16	13	4	4	23	1	1
1994	249	89	24	13	10	1	2	18	0	0
1995	319	83	24	6	3	0	1	14	0	0

שיעור המתגייסים לצה"ל עולה עם השנים, לצד ירידה בשיעור המתנדבים לשירות לאומי. אחד ההסברים לכך, הוא הפתיחות בצה"ל בשנים האחרונות לילדים עם צרכים מיוחדים, ביטול הפטור הגורף משירות בצה"ל שניתן לכלל הילדים עם אוטיזם בשנת 2008 והשקת מסלולי גיוס ייעודיים לילדים הללו, שבהם השתלבו ילדים שקודם לכן התנדבו לשירות לאומי. הילדים עם אוטיזם שנולדו לפני 1990 ושירתו בצה"ל, עשו זאת ככל הנראה במסלול של התנדבות. ובכל זאת, המספר החציוני של חודשי השירות הצבאי של הנערים הללו היא 24 חודשים, ושל השירות הלאומי - 12 חודשים.

בקרב ילידי 1990-1985, כ-16% בממוצע השתלבו באחת מתוכניות ההכנה לעבודה של אגף השיקום בביטוח הלאומי, חלקם אף עשו זאת במסגרת לימודים אקדמיים. זאת ועוד: כ-55% בממוצע מהילדים עם אוטיזם בשנתונים הללו השתלבו בעבודה בשוק החופשי עם יחסי עובד-מעביד. אין ברשותנו נתון המעיד על היקף המשרה שהועסקו בה, אך אנו יודעים לומר שהם עבדו כ-14 חודשים בממוצע והשתכרו כ-1,500 ש"ח בחודש. הנתון המעניין ביותר הוא ש-90% מן המשתלבים בעבודה עשו זאת ללא רקע אקדמי. מעטים נישאו והביאו ילדים לעולם.

בדקנו גם את גיל ההתחלה החציוני של כל אחת מתחנות החיים הללו (לוח 2). הגיל החציוני של הגיוס לצה"ל או ההתנדבות לשירות לאומי הוא 19. לכאורה אפשר לטעון שהדבר נובע מהתמשכות הלימודים, אך גיל תחילת העבודה מוקדם יותר (כ-18), ללא הבדל מהותי בין בנים ובנות. ייתכן שנערים אלה משתתפים לפני הגיוס בתוכנית המכשירה אותם להתמודד עם המסגרת החדשה, בין היתר גם באמצעות שילובם בעבודה.

הגיל החציוני של ההצטרפות לתוכניות הכנה לעבודה או ללימודים אקדמיים - 20 בקרב הבנים ו-22 ו-19 (בהתאמה) בקרב הבנות - מוקדם בהשוואה לבני גילם ללא האוטיזם, כנראה בשל השירות הצבאי הקצר (אם בכלל). גם גיל הנישואין קטן יותר יחסית לממוצע באוכלוסייה.

השינויים שחלו בשנת 2006 בתנאי הזכאות לגמלה לילד נכה בעילה של אוטיזם, צפויים לשפר בתוך כמה שנים את נתוני ההשתלבות בחברה של ילדים אלו לאחר גיל 18, ושיעור הילדים עם אוטיזם בתפקוד גבוה צפוי רק לעלות.

לוח 2

מקבלי גמלה לילד נכה בגלל אוטיזם שמלאו להם 18, לפי הגיל החציוני בתחילתה של כל תחנה בחיים, 2003-2014

גיל התחלה חציוני	מין	
	בנים	בנות
גיוס לצה"ל	19	19
שירות לאומי	19	19
שיקום מקצועי	20	22
לימודים אקדמיים	20	19
עבודה	18	19
נישואין	20	20
הורות	21	23

כ-55% בממוצע מהילדים עם אוטיזם השתלבו בעבודה בשוק החופשי עם יחסי עובד-מעביד

ה. גמלה למוגבלים בניידות

1. עיקרי החוק

גמלת ניידות מעניקה הטבות לנכים בעלי ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות²⁹. הגמלה משולמת מכספי אוצר המדינה על-פי הסכם שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי.

מוגבל בניידות הוא תושב/ת ישראל בן/בת 3-67³⁰, אשר ועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה כי הוא מוגבל בניידות בשיעור 40% לפחות לצמיתות - לבעלי רשיון נהיגה בתוקף, או מוגבל בשיעור 60% ויותר לצמיתות - למי שאין רשיון נהיגה.

למוגבלים בניידות ניתנות ההטבות האלה:

- **קצבה חודשית** - להשתתפות בהוצאות השימוש ברכב³¹ (לבעלי רכב) או הניידות (לחסרי רכב)³². מי שהמרחק מביתו למקום עבודתו וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאי לתוספת קצבה. לגמלה מלאה זכאי רק מוגבל בניידות המוגדר כמשתכר³³.
- **הלוואה עומדת** - ניתנת לקונה רכב חדש, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב³⁴. סכום ההלוואה יהיה כסכום המיסים החלים על הרכב הקובע (כהגדרתו בחוק) שנקבע לנכה, ובהתאם לרמת מוגבלות בניידות ולא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב הנרכש. ההלוואה מוחזרת למוסד בכפוף לכללים שנקבעו.
- **קרן הלוואות** - מי שהוועדה הרפואית קבעה כי הוא זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים³⁵, או שהוא מוגבל בניידות בשיעור 90% לפחות, בעל רשיון נהיגה שלומד/עובד/נמצא בתהליך שיקום - זכאי לסיוע ברכישת הרכב הראשון בשיעור 80% מערך הרכב, ללא מיסים³⁶.
- **הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב³⁷** - מי שזקוק ומשתמש בכיסא גלגלים זכאי להלוואה למימון האביזרים המיוחדים הנדרשים לשימוש ברכב, אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי דרוש לו רכב לאביזרים מיוחדים. אם יש ברשותו רכב מתאים - הוא זכאי גם לסיוע ברכישת מתקן הרמה.
- **החזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי** - מוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה בתוקף שהמכון לבטיחות בדרכים קבע כי דרושים לו אביזרים נוספים לצורך הנהיגה, בטיחות הנסיעה והשימוש ברכב, זכאי להחזר הוצאות בעבור אותם אביזרים שהותקנו.

ההטבות הניתנות למוגבל בניידות אינן מופסקות עם הגיעו לגיל 67, אך במצבים שבהם הוא זכאי להשתתפות בהוצאות הניידות מכוח חוקים אחרים, זכאותו להטבות מכוח הסכם הניידות נשללת.

29	כפוף לרשימת הליקויים המופיעה בתוספת א' להסכם הניידות.
30	בהסכם הניידות אין הבחנה בין גברים לנשים.
31	הוצאות בעבור דלק, ביטוח הרכב והאביזרים בו, תיקונים ושירותים ואמצעי מיגון.
32	הקצבה מתעדכנת מעת לעת בהתאם לשיעור ההתייקרות של הוצאות החזקת רכב.
33	מוגבל בניידות משתכר הוא מי שעובד ומשתכר לפחות 25% מהשכר הממוצע, או שלו 80% מוגבלות בניידות ויותר, או שהוא זכאי לרכב לאביזרים מיוחדים. מוגבל בניידות לא-משתכר זכאי ל-50% מהגמלה המלאה.
34	הלוואה עומדת להחלפת רכב תינתן למוגבל בניידות בעל רשיון נהיגה רק אם חלפו 42 חודשים ממועד קבלת הלוואה הקודמת; למי שאין רשיון נהיגה - רק אם חלפו 48 חודשים; לבעל רכב לאביזרים מיוחדים - רק אם חלפו 60 חודשים ממועד קבלת הלוואה העומדת הקודמת. אם הרכב נגנב או ניווק כליל בתאונה או שחלה החמרה במצב הרפואי והמכון הרפואי אישר שצריך להחליף את הרכב, אפשר לקבל הלוואה עומדת חדשה.
35	רכב לאביזרים מיוחדים הוא רכב שאפשר להיכנס לתוכו או לנהוג בו תוך ישיבה בכיסא גלגלים.
36	סכומים אלה הופכים למענק בתום 5 שנים.
37	גובה ההלוואה - 95% מערך האביזרים ועלות התקנתם, כולל המיסים החלים עליהם, והיא ניתנת בעבור אביזרים חדשים בלבד.

במקרים שלהלן, המוגבל בניידות אינו זכאי להטבות הנ"ל ועליו לבחור בגמלה אחת: (א) הוא מקבל קצבה לשירותים מיוחדים בשיעור נמוך מ-100% ולא נקבעו לו 100% מוגבלות בניידות או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים. (ב) ילד המקבל גמלה לילד נכה ולא מלאו לו 3 שנים, או שמלאו לו 3 שנים ולא נקבעה לו מוגבלות בניידות גבוהה מ-80%, או שהוא אינו זקוק ומשתמש בכיסא גלגלים.

משפחה שבה שני ילדים או יותר, שלכל אחד מהם נקבעו 80% לפחות מוגבלות בניידות או שנקבע כי הם אינם מסוגלים ללכת בכוחות עצמם, והם מתגוררים באותה דירה, עשויה להיות זכאית גם לגמלה לילד נכה וגם להטבות לפי הסכם הניידות, גם אם עדיין לא מלאו לילדים 3 שנים.

2. מקבלי גמלת ניידות

בדצמבר 2014 קיבלו 37,335 איש הטבות גמלה מקבלים גמלה נוספת מענף נכוח (לוחות 2 ו-3), ו-2,185 נוספים זכאים לקצבת נכות מענף נפגעי עבודה. אפשר להניח כי שאר הזכאים שאינם מקבלים גמלה נוספת משתכרים שכר גבוה השולל קצבה או שהם נאלצים לוותר על גמלאות אחרות בשל הכפל עם ניידות.

בחינה של ההטבות למוגבלים בניידות במדינות אחרות במערב מלמדת, כי רק במדינות ספורות יש הטבה ייחודית למוגבלים בניידות כפי שיש בישראל. ההסבר העיקרי לכך הוא איכותה הנמוכה של התחבורה הציבורית המונגשת בישראל לעומת מדינות רבות וריבוי האפשרויות בהן: רכבות בינעירוניות ועירוניות, קווי אוטובוסים, ושירותי הסעה - עירוניים, בין-עירוניים וייעודיים. הסבר נוסף הוא שבמרבית המדינות התגמול למוגבלים בניידות כלול במסגרת ההטבות המשולמות לתלויים בזולת (המקבילות לקצבת שר"מ בישראל). בהשוואה למדינות שבהן משולם תגמול נפרד למוגבלים בניידות, ישראל היא המובילה בעולם המערבי במגוון ובהיקף ההטבות המשולמות, בפער ניכר מהיתר - חלק מכך נעוץ, ככל הנראה, בעלות רכישת הרכבים בארץ ובעלות האחזקה שלהם.

כאמור, היקף ההטבות המשולמות למוגבל בניידות תלוי בבעלותו על רכב, בגודל הרכב שנקבע לו (המסווג לפי נפח המנוע) ובמידת עצמאותו (נוהג בעצמו או לא). כ-80% מהמוגבלים בניידות זכאים לגמלה כבעלי רכב, ולכ-35% בהם רכב קטן (בעל נפח מנוע של עד 1300 סמ"ק) (לוח 12). כ-71%

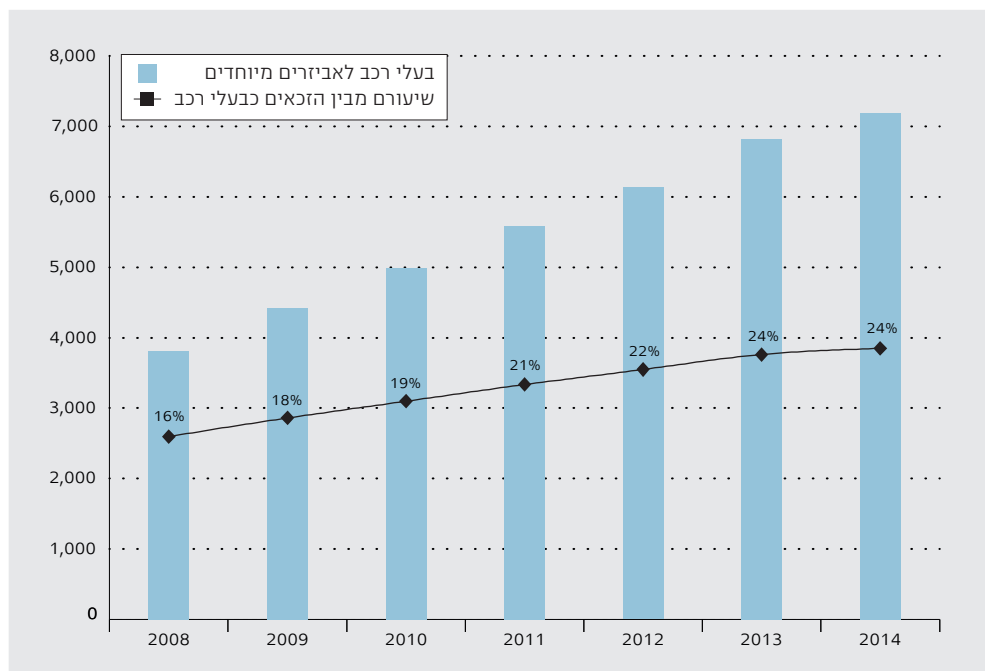
לוח 12

מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה, בעלות על רכב וגודל הרכב (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נהיגה (אחוזים)		סך הכל		נפח מנוע	בעלות על רכב
לא נוהג	נוהג בעצמו	אחוזים	מספרים מוחלטים		
16,227	21,108		37,335	מספרים מוחלטים	סך הכל
43.5	56.5	100		אחוזים	
20.8	79.2	100	10,554	1300	בעלי רכב
12.4	87.6	100	10,103	1800	
20.1	79.9	100	1,740	2000	
2.0	98.0	100	306	2500	
69.4	30.6	100	7,190	ואן	
100	.	100	7,442		חסרי רכב

תרשים 5

בעלי רכב לאביזרים מיוחדים ושיעורם בכלל בעלי הרכב, 2008–2014



מהמוגבלים בניידות שבבעלותם רכב נוהגים בעצמם. חריגים הם בעלי רכבי הוואן, שמרביתם דווקא לא נוהגים בעצמם ברכב - תוצאה של מצבם הרפואי הקשה והתלות שלהם בכיסא גלגלים.

בשנים האחרונות קטן שיעור המוגבלים שבבעלותם רכב פרטי וגדל שיעורם של המחזיקים ברכב לאביזרים מיוחדים, בין היתר בגלל היקף ההטבות לבעלי רכב כזה (תרשים 5). עובדה זו מגדילה כמוכן את ההוצאה הציבורית על ביטוח הניידות.

למידת התלות של המוגבל בניידות בכיסא גלגלים השפעה מכרעת על שיעור המוגבלות שלו ועל גודל הרכב שנקבע לו. כ-92% מהמרותקים לכיסא גלגלים, גברים ונשים, ועוד כ-50% מהזקוקים ומשתמשים בכיסא, הם בעלי שיעור מוגבלות גבוה מ-90%. עוד בולט השיעור הגבוה של גברים שזכאים לגמלה (לוח 13).

כשליש ממקבלי הגמלה אינם בגיל העבודה: כ-12% מהם ילדים וכ-20% קשישים (לוח 14). רוב המוגבלים בניידות סובלים משיתוקים בגפיים התחתונות (67%). ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשותקים גבוה יותר ושיעור הסובלים מליקויים אחרים נמוך יותר, זאת משום שמבוגרים סובלים גם ממוגבלויות המחמירות עם הגיל בעוד שמרבית הילדים סובלים ממומים מולדים.

כשליש ממקבלי הגמלה אינם בגיל העבודה: כ-12% מהם ילדים וכ-20% קשישים

גמלת הניידות מיועדת בין היתר לאפשר למקבליה לקיים אורח חיים רגיל, כולל השתלבות בתעסוקה. לכן נקבע כי מי שהמרחק מבתם למקום עבודתם וחזרה גבוה מ-40 ק"מ זכאים לתוספת קצבה כפיצוי על ההוצאה הנוספת לדלק. למרות זאת, רק כ-17% ממקבלי הגמלה עובדים, מרביתם בסמוך למקום מגוריהם (ל-18% מהעובדים משולמת תוספת קצבה בשל המרחק בין מקום מגוריהם למקום עבודתם).

לוח 13

**מקבלי קצבת ניידות לפי אחוז המוגבלות, מין ותלות בכיסא גלגלים
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014**

מין	תלות בכיסא גלגלים	סך הכל		מוגבלות (אחוזים)						
		מספרים מוחלטים	אחוזים	100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40	
סך הכל	מספרים מוחלטים	37,335		12,981	9,857	4,301	3,236	3,496	3,464	
	אחוזים		100	35	26	12	9	9	9	
גברים	סך הכל	23,084	100	32	26	12	9	10	11	
	מרותקים	4,319	100	91	8	0	0	0	0	
	זקוקים ומשתמשים	5,502	100	49	36	6	6	2	2	
נשים	ללא כיסא גלגלים	13,263	100	7	28	18	13	16	18	
	סך הכל	14,251	100	39	27	11	8	9	6	
	מרותקות	3,145	100	92	7	0	0	0	0	
	זקוקות ומשתמשות	4,070	100	50	35	6	6	2	1	
	ללא כיסא גלגלים	7,036	100	8	31	19	13	16	12	

לוח 14

מקבלי קצבת ניידות לפי גיל וליקוי עיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

ליקוי עיקרי	סך הכל		גיל (אחוזים)						
	מספרים מוחלטים	אחוזים	67 ויותר	66-60	59-50	49-40	39-30	29-18	17-3
סך הכל	37,335		6,883	8,095	6,782	4,149	3,462	3,419	4,545
אחוזים		100	100	100	100	100	100	100	100
שיתוקים	25,135	67	47	61	62	67	76	87	96
הגבלת תנועת המפרקים	4,902	13	21	17	15	13	10	5	1
אי ספיקה בעורקים	1,897	5	12	8	5	2	0	0	.
קטיעות	1,603	4	6	4	6	6	4	2	1
נקיעות	1,303	3	4	3	5	6	4	2	1
מפרקים מדומים	1,045	3	5	3	3	3	2	1	0
קשיונות	926	2	5	2	3	3	2	1	0
אחר	340	1	0	0	1	1	2	3	1

1. פיצוי לנפגעי גזת

1. עיקרי החוק

גזת (Tinea Capitis) היא מחלת עור פטרייתית אשר גורמת לרוב לכתמים וגירויים בעור. כיום נעשה שימוש בגלולות או במשחות לטיפול במחלה, אך עד 1959 לא היה לה טיפול תרופתי יעיל ונעשה שימוש בהקרנות רנטגן, שתופעות הלוואי שלהן התבררו כחמורות.

בשנת 1994 התקבל בכנסת חוק הפיצויים לנפגעי גזות, שנועד לפצות את מי שקיבלו הקרנות לטיפול במחלת הגזות בתקופה שבין 1.1.1946 ל-31.12.1960, על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או ההסתדרות הרפואית הדסה. הפיצויים ממומנים מאוצר המדינה ומשולמים בידי המוסד לביטוח לאומי.

על-פי החוק, זכאי לגמלה תושב ישראל שחלה בגזות ושוועדת מומחים קבעה שבעקבות הטיפול בהקרנה הוא סובל ממחלת הסרטן לסוגיה באזור הראש והצוואר או מגידולים שפירים במוח או מסרטן הדם, או שהוא סובל מחוסר בשיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת, וששיעור נכותו הרפואית היא 5% ויותר. הזכאות במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות אינה גורעת מזכויותיהם של הזכאים לגמלאות אחרות מביטוח לאומי ואינה תלויה בגילם.

אלה התשלומים הניתנים לנפגעי גזות (הסכומים נכונים ל-2014):

- **קצבה חודשית:** חולה עם 40% נכות רפואית ויותר זכאי לקצבה חודשית בגובה 25% מהשכר הממוצע (על-פי חוק הביטוח הלאומי) מוכפל באחוזי הנכות הרפואית. סכום הקצבה בדרגת נכות 100% - 2,272 ש"ח.
- **פיצוי חד פעמי:** חולה עם 75% נכות רפואית ויותר זכאי לפיצוי בסכום של 187,518 ש"ח; חולה עם 40%-74% נכות רפואית זכאי למחצית הסכום - 93,759 ש"ח.
- **מענק מחליף קצבה:** חולה עם 5%-39% נכות רפואית זכאי למענק חד-פעמי, המחושב כאחוז מסכום הקצבה המלאה (בהתאם לאחוזי הנכות הרפואית שנקבעו לו), מוכפל ב-70.
- **מענק לשאירים:** בן זוג של חולה שיש עימו ילד זכאי למענק בגובה 36 קצבאות חודשיות מלאות - 81,792 ש"ח; בן זוג של חולה שאין עימו ילד או ילדו של חולה זכאים לקבל 60% מסכום הפיצויים המלא לשאירים - 49,075 ש"ח.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי גזות

בסוף שנת 2014 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות ל-4,394 (לוח 15). 242 מהם החלו לקבל קצבה לראשונה ב-2014. גילם הממוצע של הזכאים (69.1) גבוה למדי בשל תקופות הזכאות, הקבועות בחוק. בניגוד למרבית הגמלאות שמשלם ענף נכות, רוב מקבלי קצבה זו (כ-61%) הם נשים, כנראה בשל תוחלת החיים הארוכה הממוצעת שלהן בהשוואה לגברים. מרבית מקבלי הקצבה סובלים מפגימות בעור (כ-62%), ושיעור נכותם נמוך, וכ-16% סובלים מליקוי פנימי, ולהם שיעור הנכות גבוה (בדרך כלל אלה החולים הקשים בסרטן) (לוח 16). מלבד ההבדלים באחוזי הנכות המוגדרים בספר הליקויים, יש ככל הנראה הבדלים בין חולים אלה גם בתוחלת החיים.

בסוף שנת 2014 הגיע מספר המקבלים קצבה חודשית במסגרת חוק הפיצויים לנפגעי גזות ל-4,394

לוח 15

נפגעי גזות המקבלים קצבה חודשית, לפי גיל ומין (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין	סך הכל	גיל (אחוזים)			
		70 ויותר	69-65	64-60	59-50
סך הכל	4,394	1,718	1,492	1,029	155
מספרים אחוזים	100	100	100	100	100
גברים	39	43	39	34	38
נשים	61	57	61	66	62

לוח 16

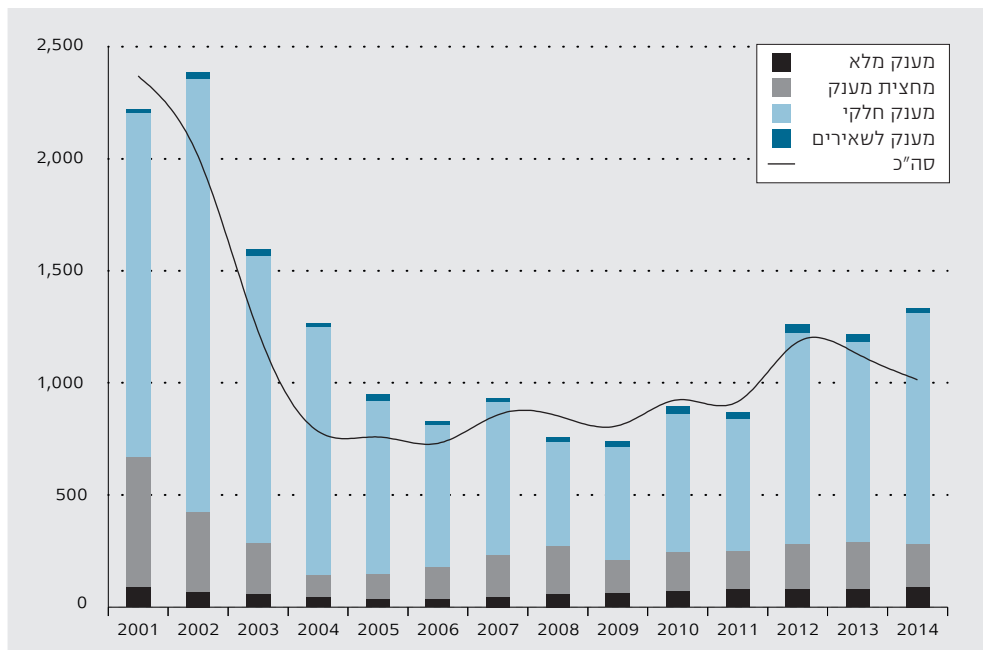
נפגעי גזזת המקבלים קצבה חודשית, לפי אחוז הנכות הרפואית והליקוי המזכה³⁸ (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית (אחוזים)				סך הכל		הליקוי המזכה
100-80	79-60	59-50	49-40	מספרים מוחלטים	אחוזים	
609	1,034	917	1,834	4,394		סך הכל מספרים אחוזים
100	100	100	100	100		
18	38	50	52	44	1,920	פגימות בעור
1	6	14	33	18	803	זלקות ופגימות בעור התקרחות
32	17	8	1	10	446	פנימי בלוטות הלימפה
4	6	7	6	6	262	פנימי-אחר
42	32	19	8	21	922	ניירולוגי
3	1	1	0	1	41	אחר

בתרשים 6 מוצגות התפלגות תשלומי הפיצויים לנפגעי גזזת ומספר מקבלי הפיצויים. התשלומים בתרשים נזקפים לשנה בה שולמו, אך מי שאושרו לו שיעורי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר תביעה חוזרת, נספר כזכאי לפיצויים במועד החדש. משנת 2002, לאחר הבשלת החוק, מספר מקבלי הפיצויים או המענקים בשל הגזזת הלך וקטן עד שנת 2011, אך בשנתיים האחרונות מספרם שוב הולך וגדל -

תרשים 6

מקבלי המענקים לנפגעי גזזת וסך התשלומים, 2001-2014



38 חשוב לציין כי הליקוי המזכה הוא לא בהכרח הליקוי הדומיננטי. לדוגמה, לכ-29% ממקבלי הקצבה ליקוי דומיננטי נפשי, שאינו בא לידי ביטוי כלל בלוח 16.

ייתכן שבעקבות הרחבת הפעילות למיצוי זכויות. השיעור הנמוך של מקבלי הקצבה בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים בא לידי ביטוח גם בשיעור הנמוך של מקבלי הפיצוי המלא.

ז. פיצוי לנפגעי פוליו

1. עיקרי החוק

מחלת הפוליו (Poliomyelitis) פוגעת בתאי העצב התנועתיים שבחוט השדרה, ועקב כך נפגעים סיבי העצבים והשרירים. כמחצית מן החולים מחלימים לחלוטין מהנגיף וכמחצית סובלים ממוגבלויות בדרגה משתנה. חוק הפיצויים לנפגעי פוליו התקבל בכנסת בשנת 2007. לפי החוק, זכאי לפיצוי מי שחלה בנגיף הפוליו בשטח מדינת ישראל או שעבר טיפול רפואי בשטחה עד סוף שנת 1969³⁹, ורופא מוסמך מטעם הביטוח הלאומי קבע כי הוא סובל מנכות רפואית או ממוגבלות בניידות שנגרמו מהמחלה או מהחמרה בה לאחר מכן (תסמונת פוסט-פוליו⁴⁰). פיצוי זה ממומן מאוצר המדינה ונועד לבטא את מחויבותה של המדינה לנפגעים.

אלה התשלומים הניתנים לנפגעי פוליו (הסכומים נכונים ל-2014):

- **קצבה חודשית:** מי שנקבעו לו 20% נכות רפואית ויותר, זכאי לקצבה חודשית בהתאם לאחוזי הנכות רפואית. קצבה מלאה שיעורה 50% מהשכר הממוצע (כהגדרתו בחוק) - 4,545 ש"ח.
- **פיצוי חד-פעמי:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית לצמיתות - עד 74% פיצוי בסכום 60,465 ש"ח; ל-75%-94 אחוזי נכות רפואית - 120,933 ש"ח; יותר מ-95% - 145,119 ש"ח.
- **מענק מחליף לקצבה:** מי שנקבעו לו אחוזי נכות רפואית בשיעור הנמוך מ-20%, זכאי למענק במקום קצבה, המשולם באופן יחסי לאחוזי הנכות (מתוך הקצבה החודשית המלאה) ומוכפל ב-70. נוסף על תשלומים אלה, המדינה משתתפת במימון טיפולים רפואיים, אביזרים ומכשירים רפואיים הנדרשים לנפגעי הפוליו לניהול שגרת חיים תקינה ושאינם נכללים בסל הבריאות. חשוב לציין כי הזכאות לפיצוי במסגרת חוק הפוליו אינה גורעת מהזכויות בתחומי ביטוח אחרים בביטוח לאומי.

2. מקבלי הקצבה לנפגעי פוליו

בדצמבר 2014 הגיע מספר מקבלי הקצבה ל-4,251 - כמעט ללא שינוי בהשוואה לשנת 2013; כ-55% מהם גברים והיתר נשים. היציבות במספר המקבלים באה לידי ביטוי גם במספר האנשים שקיבלו את הקצבה לראשונה - 84 בלבד. 74% מן המקבלים מקבלים גמלה אחת נוספת לפחות מענף נכות (לוח 3). מרבית נפגעי הפוליו חלו בראשית ימיה של המדינה, לפני שנכנס לשימוש החיסון נגד פוליו ב-1961. עם זאת, ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו לאחר מכן, כנראה בילדים או בוגרים שלא חוסנו (לוח 17). ממצא זה יכול להסביר את גילם הממוצע המבוגר יחסית של מקבלי הקצבה - 62.7. היתר הם בעיקר אנשים שחלו מחוץ לגבולות המדינה וטופלו בארץ או מי שסובלים מהתפרצות מאוחרת של המחלה, בהם גם כאלה שחלו כיוון שלא חוסנו.

כ-50% ממקבלי הקצבה סובלים מתסמונת פוסט-פוליו - תסמונת העלולה להתפרץ עד 45 שנה לאחר ההידבקות בנגיף. עוד רואים כי יש קשר בין סוג הליקוי לחומרתו: שיעורם של בעלי אחוזי נכות רפואית גבוהים הסובלים מהפרעות בעצבים הקרניאליים (עצבי הגולגולת) ותסמונת פוסט-פוליו, גבוה לעומת שיעור הסובלים משיתוקים בגפיים ופגימות בעצמות.

בדצמבר 2014 הגיע מספר מקבלי הקצבה ל-4,251 - כמעט ללא שינוי בהשוואה לשנת 2013

39 עד פברואר 2012, רק מי שחלה בשטח מדינת ישראל היה זכאי לפיצוי.

40 תסמונת פוסט-פוליו נגרמת כתוצאה משחיקת תאי העצב ומאופיינת בירידה בפעילות השרירים המלווה בחולשה וכאבים.

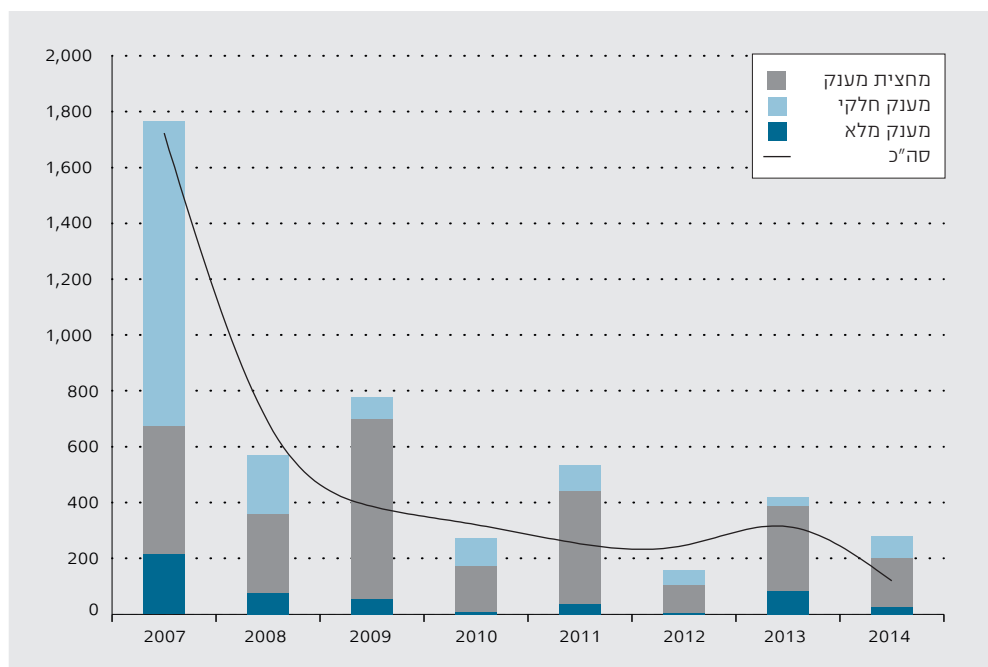
לוח 17

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי מין ומועד הופעת המחלה (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

מין (אחוזים)		סך הכל		מועד הופעת המחלה	
נשים	גברים	אחוזים	מספרים מוחלטים	מספרים	סך הכל
1,888	2,363		4,251		
100	100	100			
11	10	10	442	לפני הקמת המדינה	
76	72	74	3,132	1959-1948	
8	11	9	399	1969-1960	
3	4	4	161	1979-1970	
3	3	3	117	עד היום	

תרשים 7

מקבלי המענקים לנפגעי פוליו וסך התשלומים, 2014-2007



מאז נכנס החוק לתוקף, סך התשלומים למענקים קטן מדי שנה. עם זאת, יש תנודות במספר המקבלים בין השנים, מאחר שמי שנקבעו להם אחוזי נכות רפואית גבוהים יותר לאחר שהגישו תביעה חוזרת, נמנו כזכאים לפיצויים במועד הזכאות המחודשת. ראוי לציון הפער בין שיעור נפגעי הפוליו המקבלים גם קצבה חודשית וגם מענק חד פעמי (כ-90% מכלל המקבלים) לבין שיעור נפגעי הגזות המקבלים את שני התשלומים (כ-23% מכלל הנפגעים) - כנראה בגלל תנאי הזכאות הנדיבים יותר על-פי חוק הפוליו.

לוח 18

נפגעי פוליו המקבלים קצבה חודשית, לפי הליקוי המזכה ואחוז הנכות הרפואית (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2014

נכות רפואית (אחוזים)						סך הכל		ליקוי מזכה
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-20	מספרים מוחלטים	אחוזים	
993	1,348	176	294	479	961	4,251		סך הכל מספרים אחוזים
100	100	100	100	100	100	100		
32	12	15	15	13	11	17	722	הפרעות בעצבים הקרניאליים
2	5	38	48	27	65	25	1,044	שיתוק בעצבי הגפיים
6	5	8	11	8	16	9	365	מחלות ופגיונות בעצמות
60	78	39	26	53	8	50	2,120	פוסט-פוליו

ח. תשלומים

בשנת 2014 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-13 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 6% לעומת הסכום ששולם ב-2013. עיקר הגידול מוסבר ברפורמה במבחני הזכאות לקצבת שר"מ. התפלגות ההוצאה בענף לפי סוג התשלום מראה כי משקלם היחסי של התשלומים לגמלאות הנכות והשיקום הוסיף לרדת גם ב-2014 והגיע לכ-67% מההוצאה בענף (לוח 19). הסיבה העיקרית לכך היא הגידול היחסי בהיקף התשלומים לגמלאות האחרות - שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות. סך התשלומים לנפגעי גזת היה ב-2014 כ-155 מיליון ש"ח ולנפגעי פוליו כ-235 מיליון ש"ח.

בשנת 2014 שולמו בענף נכות גמלאות בסך של כ-13 מיליארד ש"ח - עלייה ריאלית של 6% לעומת הסכום ששולם ב-2013

לוח 19

תשלומי ענף נכות כללית לפי סוג התשלום (אחוזים), 2010-2014

שנה	סך הכל	נכות ושיקום	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
2010	100	70.6	9.3	7.8	11.6
2011	100	69.3	9.9	8.5	11.6
2012	100	67.8	10.3	9.2	12.0
2013	100	66.8	10.8	9.9	11.6
2014	100	66.1	11.3	10.4	11.3

אחוז תשלומי גמלאות ענף נכות בכלל תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי גדל בהשוואה ל-2013 והוא 18.7%, בדומה לשיעורו בשנים קודם לכן (לוח 20).

ככלל, ב-2014 נמשכה מגמת השחיקה של קצבאות הנכות (נכות כללית, שר"מ וילד נכה) בהשוואה לשכר הממוצע במשק - תוצאה של ההבדלים בין מנגנוני עדכון הקצבה לגידול בשכר.

גובה קצבת הנכות הממוצעת (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) מושפע ממשנתנים רבים: (א) שיעור הזכאים לגמלה מלאה; (ב) שיעור הזכאים לתוספת בעבור התלויים בהם; (ג) שיעור הזכאים שיש להם הכנסות מעבודה או הכנסות שלא מעבודה; (ד) שיעור המקבלים קצבת עידוד. ב-2014 הקצבה הממוצעת היתה 2,867 ש"ח לחודש - שהם 31.5% מהשכר הממוצע

ב-2014 הקצבה הממוצעת היתה 2,867 ש"ח לחודש - שהם 31.5% מהשכר הממוצע

לוח 20

תשלומי ענף נכות כללית וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2010-2014

שנה	תשלומי ענף נכות כללית	
	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	במיליוני ש"ח (מחירי 2014)
2010	5.0	11,144,634
2011	0.7	11,225,382
2012	5.9	11,890,840
2013	3.2	12,309,113
2014	5.9	13,037,774

לוח 21

קצבת נכות חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,658	2,833	32.2
2011	2,710	2,792	31.6
2012	2,774	2,810	31.5
2013	2,807	2,793	31.5
2014	2,867	2,867	31.3

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2014 2,467 ש"ח

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) היתה ב-2014 2,467 ש"ח (לוח 22). הירידה בגובה הקצבה הממוצעת היא בין היתר תוצאה של שיעור הזכאים החדשים לקצבה ברמה הנמוכה.

גובה הגמלה הממוצעת לילד נכה (הכוללת גם את הקצבה הנוספת) מושפע משלושה שינויים שהתרחשו בשנים האחרונות: (א) האחדה של התוספת ללימודים ולדמי מחיה, בעקבות המלצות ועדת אור-נוי, ותשלום תוספת לימודים לכלל מקבלי הגמלה¹; (ב) הגידול במקבלי הקצבה התלויים

לוח 22

קצבת שר"מ חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,324	2,478	28.2
2011	2,383	2,455	27.8
2012	2,449	2,481	27.8
2013	2,482	2,470	27.8
2014	2,467	2,467	26.9

לחלוטין בזולת; (ג) הגידול המאסיבי במקבלי הקצבה הזקוקים להשגחה. בשנת 2014 גובה הגמלה הממוצעת היה 2,414, שהם 26.4% מהשכר הממוצע - ירידה ריאלית של 0.5% לעומת 2013 (לוח 23).

ב-2014 היתה קצבת הניידות הממוצעת 2,137 ש"ח בחודש, שהם 23.3% מהשכר הממוצע - עלייה ריאלית של כ-0.8% לעומת 2013 (לוח 24). גידול זה נובע ברובו מהעלייה בשיעור הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים.

בדצמבר 2014 הקצבה הממוצעת לנפגעי גזת היתה 1,285 ש"ח - גידול של 3.6% בהשוואה ל-2013, ולנפגעי פוליו 3,155 ש"ח בחודש - גידול ריאלי של 3.3%.

ב-2014 היתה קצבת הניידות הממוצעת 2,137 ש"ח בחודש, שהם 23.3% מהשכר הממוצע

לוח 23

גמלה לילד נכה חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	2,207	2,352	26.8
2011	2,266	2,334	26.5
2012	2,414	2,445	27.4
2013	2,439	2,427	27.4
2014	2,414	2,414	26.4

לוח 24

קצבת ניידות חודשית ממוצעת (מחירים שוטפים, מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע
2010	1,828	1,948	22.2
2011	1,939	1,997	22.7
2012	2,036	2,063	23.1
2013	2,137	2,126	23.1
2014	2,143	2,143	23.4

8. ביטוח נפגעי עבודה

א. גמלאות ענף נפגעי עבודה

ביטוח נפגעי עבודה נועד לפצות מבוטחים¹ שנפגעו בעבודה, בתאונה² או חלו במחלת מקצוע³, בגין אובדן שכר או הכנסה בתקופה שלאחר הפגיעה שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד, או בגין הנזק הגופני או הנפשי מהפגיעה. ביטוח נפגעי עבודה גם מסייע לאותם נפגעים לחזור לעבודה בעזרת שיקום מקצועי. הסיוע לנפגעי העבודה ניתן בכמה אופנים:

1. דמי פגיעה

תשלום בשל היעדרות מן העבודה, ולכל היותר בעד 91 יום (13 שבועות)⁴ מהיום הראשון שלמחרת הפגיעה, למי שנפגע בעבודה או חלה במחלת מקצוע, ועקב כך אינו מסוגל לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת ולא עבד בפועל, והוא זקוק לטיפול רפואי. שיעור התשלום 75% מהשכר הממוצע של הנפגע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה ועד מקסימום דמי הפגיעה (בינואר 2014 - 1,094.63 ש"ח ליום).

2. גמלאות נכות מעבודה

משולמות לנפגעי עבודה שנותרו נכים זמנית או לצמיתות בעקבות הפגיעה בעבודה.

- **קצבת נכות זמנית** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות זמנית של 9% לפחות⁵.
- **קצבת נכות צמיתה** - משולמת לנכי עבודה בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות לפי דרגת הנכות הרפואית בשיעור יחסי לשכר שבשלושת החודשים שלפני הפגיעה (הסכום המרבי בינואר 2014 - 32,839 ש"ח לעובד שכיר ולעובד עצמאי). סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע כ-75% מההכנסה בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה כפול דרגת הנכות.
- **מענק נכות מעבודה** - סכום חד-פעמי בשיעור של קצבה חודשית כפול 43 המשולם לנכה עבודה בעל דרגת נכות של 9%-19% לצמיתות⁶.
- **קצבה מיוחדת** - משולמת בנוסף לקצבה החודשית לנכים בעלי דרגת נכות צמיתה של 75% לפחות (וזכאים נוספים על-פי החוק), הזקוקים לעזרה בפעולות היום יום (הסכום המרבי בינואר 2014 - 8,210 ש"ח).
- **מענק מיוחד** - משולם לנכים בעלי דרגת נכות של 75% לפחות למימון הוצאות חד-פעמיות עקב הנכות: התאמת דיור, רכישת אביזרי עזר ורכישת רכב לפתרון קשיי הניידות (למוגבלים בניידות בלבד).

1 מבוטח בביטוח נפגעי העבודה הוא אחד מאלה: עובד שכיר (מאפריל 1954), עובד עצמאי (מיוני 1957), מי שנמצא בשיקום מקצועי, משתלם בהכשרה מקצועית, נבחן לפי חוק החניכות או חוק שירות התעסוקה (בשעת הבחינה בלבד), אסיר עובד, תושב חוץ המועסק אצל מעסיק ישראלי (משנת 1970), תושב ישראלי בחו"ל בתנאים מסוימים (משנת 1970), מי ששכרו נקבע על פי החוק (למשל חבר כנסת), עובדים תחת חוק עבודת שירותי חירום.

2 תאונה במהלך ועקב העבודה, לרבות תאונה בדרך אל העבודה וממנה ותאונה בנסיבות המפורטות בחוק.

3 מחלה שהמבוטח חלה בה עקב עבודתו, והיא מופיעה ברשימת מחלות המקצוע שנקבעו בחוק. מחלות המקצוע מפורטות בתוספת השנייה לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח בפני פגיעה בעבודה), התשי"ד 1954.

4 עד 31.1.2002 מי שנפגעו בעבודה היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 181 ימים (26 שבועות). בעד היממים שלאחר יום הפגיעה לא שולמו דמי פגיעה אלא למי שאינו מסוגל לעבוד 12 יום ויותר. בעקבות תיקון החוק בשנת 2005, תקופת הזכאות לדמי פגיעה על חשבון המעסיקים הורחבה מ-9 ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 ימים הראשונים, חוץ ממעבידים של עובד במשק בית.

5 עד שנת 2005 מענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 5%.

6 מי שנפגע לפני 1.7.2003 קיבל מענק בגובה 70 קצבאות.

3. גמלאות תלויים בנפגעי עבודה

משולמות לאלמן/ה, ליתומים, להורים (ובנסיבות מיוחדות גם לבני משפחה אחרים) - של מי שנפטר עקב פגיעה בעבודה והיה תלוי בפרנסתו: קצבת תלויים, מענק תלויים, מענק נישואים, שיקום מקצועי לאלמן/ה המקבל/ת קצבת תלויים, דמי מחיה ליתומים, מענק בר מצווה ומענק פטירה.

קצבת תלויים - קצבה בשיעור של 40%-100% מהקצבה המלאה שהיתה מגיעה למבוטח אילו היה בעל דרגת נכות של 100%, ובהתאם למספר הילדים. לקצבת תלויים זכאית אלמנה שיש עמה ילדים או שמלאו לה 40 שנים או שאינה מסוגלת לכלכל את עצמה, ואלמן שיש עמו ילד או שמלאו לו 40 שנים ואינו מסוגל לכלכל את עצמו. סכום הקצבה המלאה הוא 75% מהשכר של הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות.⁷

4. הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)

המוסד לביטוח לאומי באמצעות קופות החולים (המקבלות ממנו תשלום) מספק טיפול רפואי מלא לנפגעי עבודה, הכולל במקרה הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, שירותי סיעוד ועוד.

5. שיקום מקצועי

ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיחה היא 10% לפחות ואשר עקב פגיעתו אינו מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לכל עבודה אחרת. שיקום מקצועי ניתן גם לאלמנות נפגעי עבודה.

ב. מקבלי דמי פגיעה

1. כללי

דמי פגיעה הם גמלה קצרת מועד המשולמת לנפגע בעבודה לתקופה של 91 יום לכל היותר. בשנת 2014 הגיע **מספר המקבלים** ל-74,555 - ירידה של 0.3% לעומת 2013⁸ (תרשים 1).

מספר ימי האי-כושר לעבודה ירד אף הוא והגיע ל-2,658,441 ימים - ירידה של 2.8% לעומת 2013. **מספר ימי האי-כושר הממוצעים לנפגע** ירד והגיע ל-35.7 ימים - ירידה של 2.5% (לוחות 1 ו-2). מספר מקבלי דמי הפגיעה ירד לעומת הגידול במספר המועסקים במשק. בשנת 2014 היוו מקבלי דמי פגיעה 1.9% מכלל המועסקים (לוח 2).

שיעור מקבלי דמי פגיעה בכלל המועסקים ירד במהלך השנים ונשאר יציב בשנים האחרונות למרות העלייה במספרם של המקבלים ובמספר המועסקים. ירידה הדרגתית זו החלה ב-1996 ונמשכה עד 2012 והיא חלה במקביל לשינויי חקיקה - חיוב המעסיק בתשלום בגין הימים הראשונים וביטול הזכאות לתשלום זה למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). ב-2014 נצפתה ירידה קטנה, מ-2% ל-1.9%.

ממוצע ימי האי-כושר לנפגע הגיע לשיאו בשנת 2001 (40 יום) וב-2002 ירד ירידה חדה שנבעה בין היתר משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה נעצרה בשנת 2003, ומאז עלה השיעור והגיע כאמור ל-36.6% ב-2013. בשנת 2014 ממוצע ימי אי כושר לנפגע ירד לרמה של 35.7 ימים (לוח 1).

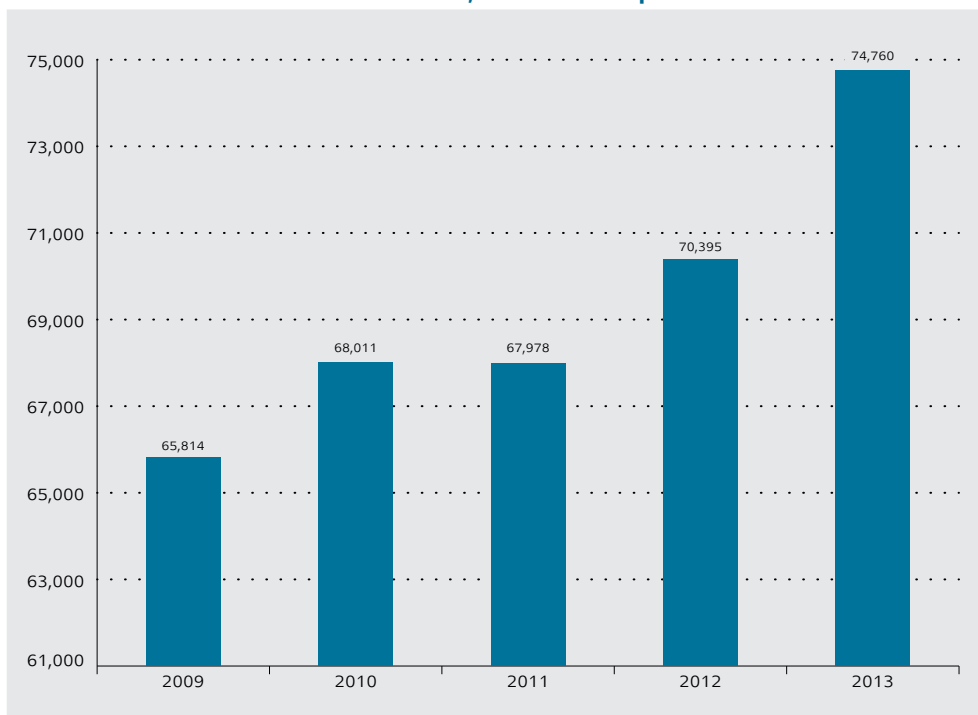
בשנת 2014 הגיע מספר המקבלים ל-74,555 - ירידה של 0.3% לעומת 2013

שיעור מקבלי דמי פגיעה בכלל המועסקים ירד במהלך השנים ונשאר יציב בשנים האחרונות

7 שיעור קצבת התלויים בהתאם למספר התלויים וקרבתם מפורט בסעיף 132 לחוק הביטוח הלאומי.
8 הסדרה של מקבלי דמי פגיעה מ-2010 ועד היום התעדכנה.

תרשים 1

מקבלי דמי פגיעה, 2010-2014



לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2010-2014

שנה	מועסקים (אלפים)*	מקבלי דמי פגיעה	ימי אי כושר לעבודה	
			סך הכל	ממוצע לנפגע
2010	3,214.0	68,011	2,478,106	36.4
2011	3,321.6	67,978	2,488,540	36.6
2012	3,426.8	70,395	2,546,960	36.2
2013	3,753.4	74,760	2,734,723	36.6
2014	3,854.4	74,555	2,658,441	35.7

* לפי נתוני החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יהודה ושומרון.

בחוק נפגעי העבודה יש שני הסדרים (תקנה 22 וסעיף 343 לחוק), שלפיהם המעסיק הוא שמשלם לנפגע את דמי הפגיעה בתמורה להנחה או לתוספת עמלה שבה הביטוח הלאומי מזכה אותו. מבין 68,159 השכירים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2014, 20,072 (29%) היו מועסקים בידי מעסיקים מורשים לפי תקנה 22, שלפיה המוסד אינו מחזיר להם את דמי הפגיעה בעד 12 ימי הזכאות הראשונים. זהו תשלום שמעסיקים אחרים נדרשים להחזיר למוסד. במקרה זה הביטוח הלאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה, במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש לביטוח הלאומי תביעה בגין תאונת העבודה של העובד, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם

לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה (אחוזים), 2010-2014

שנה	מקבלי דמי פגיעה המועסקים	שיעורי השינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2010	2.0	3.0	3.3	4.0
2011	1.9	3.0	-0.1	0.5
2012	1.9	4.0	3.6	-1.1
2013	2.0	2.9	6.2	1.1
2014	1.9	2.5	-0.3	-2.5

לוח 3

מקבלי דמי פגיעה לפי מספר ימי האי-כושר, 1996, 2000, 2006-2014

שנה	סך כל המועסקים**	סך כל ימי האי-כושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	מספר ימי האי-כושר								
				0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91 ויותר	
מספרים מוחלטים												
2006	3,003,700	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101	*65
2007	3,132,310	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476	*35
2008	3,241,790	2,408,514	69,734	35	24,831	16,606	7,981	4,931	3,569	5,837	5,933	*11
2009	3,312,340	2,306,267	65,814	40	23,159	15,447	7,456	4,786	3,499	5,947	5,468	*12
2010	3,214,000	2,478,106	68,011	35	23,388	15,493	7,490	4,840	3,478	6,826	6,433	*28
2011	3,321,600	2,488,540	67,978	25	23,351	15,283	7,502	4,829	3,636	6,730	6,605	*17
2012	3,426,800	2,546,960	70,395	11	24,361	16,039	7,923	5,096	3,659	6,566	6,625	*115
2013	3,753,360	2,734,723	74,760	9	25,556	17,150	8,284	5,502	3,907	7,275	6,830	*247
2014	3,854,400	2,658,441	74,555	14	27,070	16,053	8,064	5,295	3,888	7,328	6,816	*27
אחוזים												
2006	100.0	0.1	36.4	24.1	11.3	7.1	5.0	8.1	7.9	0.1		
2007	100.0	0.1	36.3	24.1	11.3	6.9	5.1	8.0	8.1	0.1		
2008	100.0	0.1	35.6	23.8	11.4	7.1	5.1	8.4	8.5	0.0		
2009	100.0	0.1	35.2	23.5	11.3	7.3	5.3	9.0	8.3	0.0		
2010	100.0	0.1	34.4	23.8	11.0	7.1	5.1	10.0	9.5	0.0		
2011	100.0	0.0	34.4	23.5	11.0	7.1	5.3	9.9	9.7	0.0		
2012	100.0	0.0	34.6	22.8	11.3	7.2	5.2	9.3	9.4	0.0		
2013	100.0	0.0	34.2	22.9	11.1	7.4	5.2	9.7	9.1	0.3		
2014	100.0	0.0	36.3	21.5	10.8	7.1	5.2	9.8	9.1	0.3		

* נפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.
 ** מתוך החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסדרה 2006-2013 התעדכנה ולא ניתן להשוות סדרה החדשה לסדרה הישנה

(בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק אינו מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

מבין כלל השכירים שקיבלו דמי פגיעה ב-2014 - 618 (כ-1%) עבדו אצל המעסיקים שהצטרפו לסעיף 343 לחוק. 14 מעסיקים בחרו להצטרף להסדר הזה נכון לשנת 2011 (מדובר במעסיקים גדולים - של יותר מ-500 עובדים) והם משלמים דמי ביטוח מופחתים לענף נפגעי עבודה (85% מהשיעור הרגיל). בתמורה להנחה בדמי הביטוח הם סופגים את התשלום של דמי פגיעה לעובד שנפגע בעבודה. במהלך השנים גדל מספר הפגיעות החמורות שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3). בשנת 1996, השנה האחרונה שלפני שינוי החוק שלפיו הימים הראשונים משולמים על חשבון המעסיק, היו הנפגעים שלהם פחות מ-14 ימי אי-כושר כמחצית מכלל מקבלי דמי הפגיעה והיום שיעורם 36%. במקביל, ועם קיצור התקופה המרבית לקבלת דמי פגיעה, עלה שיעור מקבלי דמי הפגיעה שלהם 61 ויותר ימי אי-כושר מ-13% מכלל המקבלים ב-1996 לכ-25% ב-2014. אחוז הנפגעים שלהם 15-45 ימי אי-כושר התייצב ברמה של כ-32% במהלך השנים.

2. עובדים זרים, עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלן

הדיווח על התאונות של העובדים הזרים, עובדי חברות כוח אדם או עובדי קבלן, לוקה ככל הנראה בחסר, ולכן סביר שהמידע על שיעורי ההיפגעות ורמת הבטיחות במקום העבודה מוטים אף הם.

שיעור מקבלי דמי פגיעה בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים משיעורם של הישראלים. לכאורה אפשר היה לצפות ששיעורם יהיה לפחות כמו של תושבי ישראל, בגלל הענפים הכלכליים המסוכנים למדי (חקלאות ובנייה) שהם מועסקים בהם. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע מהחשש לאבד את מקום העבודה אם יעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייוודע דבר שהותם בארץ ללא היתר, ואולי גם מהעדר מידע על הזכויות המגיעות להם. בפגיעות עבודה קשות אין לעובדים אלה ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. הביטוח הלאומי משלם במישרין את הוצאות הטיפול החד-פעמי בחדר המיון של עובדים זרים, ומאפריל 2008 גם של עובדי שטחים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה.

עובד זר מבוטח בביטוח נפגעי עבודה אף אם הוא שוהה בארץ שלא כדין. עד 28.2.2003, עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. ב-1.3.2003 חל שינוי וגמלתו של עובד זר שאינו מדווח נשללת. עם עזיבתו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו. התשלום אינו כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים בשנים 2003-2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. בשנת 2007 שוב נצפתה עלייה, שנמשכה עד סוף 2009. בינואר 2010 הכריז ראש הממשלה על מדיניות הגירה חדשה המקשיחה את התנאים להעסקת עובדים זרים, שנועדה לצמצם את מספרם בכ-30-50 אלף.

אוכלוסייה אחרת שבעבורה קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה היא שכירים המקבלים שכר מחברות כוח אדם ומקבלני כוח אדם. בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מזוהים שכירים אלו לפי השאלה "מי משלם את השכר". במערכת נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי, חברות כוח אדם אינן מאופיינות בקוד ייחודי (ענף כלכלי או מעמד משפטי של המעסיק), ולכן אי אפשר לבדוק אם עובדים אלו חשופים לסכנות כמו העובדים שמקבלים שכר ממקום העבודה ואם עובדתיותם חריגים אצל המעסיק גורמת לו להפחית מאחריותו לתנאי הבטיחות שלהם.

הבעיה קיימת גם בחברות קבלן שאינן מספקות עובדים אלא שירותים, ושהחובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת הרישוי, אינן חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא כיבוד חוקי העבודה ובטיחות בעבודה.

בהגדרת מקבלי שכר מחברת כוח אדם לא נכללים שכירים העובדים באמצעות קבלן משנה, שעליו מוטלת האחריות על ביצוע עבודתם וגם על בטיחותם. אלו שכירים המועסקים בעיקר בשלושה ענפי הכלכלה המשניים - שמירה, אבטחה וניקיון, ושירותי מטפלות בית.

בשנת 2014 (כמו גם בשנים הקודמות) ממוצע ימי האי-כושר לנפגע של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל - 30.2 ימים לעומת 35.6 ימים בהתאמה - אך שהוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי האי-כושר של העובדים תושבי השטחים (יהודה ושומרון) נשאר

לוח 4

מועסקים*, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר, לפי תושבות, 2010-2014

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכל	
2010				
230,225	60,621	3,120,687	3,411,530	מועסקים
865	490	66,656	68,011	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.8	2.1	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
29.9	45.8	36.5	36.4	ממוצע ימי אי-כושר
2011				
229,125	65,869	3,220,048	3,515,040	מועסקים
667	484	66,827	67,978	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.7	2.1	1.9	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
31.6	42.1	36.6	36.6	ממוצע ימי אי-כושר
2012				
230,741	65,550	3,358,974	3,655,270	מועסקים
804	604	68,987	70,395	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.9	2.1	1.9	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
35.7	46.5	36.1	36.2	ממוצע ימי אי-כושר
2013				
221,950	81,900	3,449,510	3,753,360	מועסקים
948	738	73,074	74,760	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.9	2.1	2.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
32.6	47.3	36.5	36.6	ממוצע ימי אי-כושר
2014				
207,975	90,663	3,555,762	3,854,400	מועסקים
993	811	72,751	74,555	מקבלי דמי פגיעה
0.5	0.9	2.1	1.9	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
30.2	44.5	35.6	35.7	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: החשבונאות הלאומית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה וממוצע ימי אי כושר לפי מעמד בעבודה, 2014

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		מממד בעבודה
	מספרים מוחלטים	אחוזים	
35.7	74,555	100.0	כלל המקבלים
34.2	68,159	91.4	שכירים
51.3	6,396	8.6	עצמאים

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, 2014

ימי אי-כושר		מקבלים		ענף כלכלי
ממוצע ימי אי כושר לנפגע	אחוזים	מספרים	אחוזים	
35.7	2,658,441	74,555	100.0	סך הכל
100.0	2,330,480	68,159	100.0	סך הכל שכירים
28.2	334,528	10,939	16.1	תעשייה וחרושת
37.6	365,047	10,293	15.1	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים
35.5	323,071	7,061	10.4	בינוי
34.6	181,387	6,073	8.9	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; שירותי חובה של הביטוח הלאומי
29.9	187,718	5,264	7.7	שירותי ניהול ותמיכה
39.3	150,430	4,729	6.9	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
30.9	177,707	4,720	6.9	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
28.4	140,241	4,534	6.7	שירותי אירוח ואוכל
35.7	80,422	2,404	3.5	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
31.8	60,398	1,745	2.6	חינוך
35.9	52,564	1,641	2.4	חקלאות, ייעור ודיג
28.1	46,230	1,636	2.4	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
42.5	54,702	1,535	2.3	שירותים אחרים
33.5	42,984	1,530	2.2	פעילויות בנדל"ן
28.3	40,038	1,412	2.1	מידע ותקשורת
35.6	39,988	1,018	1.5	אמנות, בידור ופנאי
34.1	13,162	466	0.7	אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר
45.8	12,293	361	0.5	אספקת מים, שירותי ביוב, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור
30.6	4,557	127	0.2	כרייה וחציבה
34.2	726	19	0	ארגונים וגופים בינלאומיים
38.2	553	13	0	משקי בית כמקומות תעסוקה, משקי בית המייצרים טובין ושירותים לשימוש עצמי
32	21,734	639	0.9	לא ידוע
51.3	327,961	6,396	8.6	סך הכל עצמאים

גבוה למדי (44.5 ימים בממוצע לנפגע), אף שעיסוקם דומה לכאורה לזה של העובדים הזרים, אולי משום שרבים בהם מועסקים כמטפלים סיעודיים ואלה נפגעים פחות ממעוסקים בענפים מסוכנים.

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,396 בשנת 2014, ומשקלם בסך המקבלים ירד מ-11.3% ל-8.6% (לוח 5). ירידה זו מושפעת כנראה הן מהשינוי בחוק שלפיו ימי האי-כושר הראשונים ממומנים בידי העצמאי והן מגל של סגירת עסקים קטנים בתקופות של מיתון כלכלי. ב-2014 נרשמה עלייה קלה בשיעור העצמאים שקיבלו דמי פגיעה (8.6%) לעומת 2013 (8.2%). ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים היה גבוה בכ-50% מזה של שכירים (51.3 ימים לעומת 34.2, בהתאמה), כנראה משום שעצמאים אינם נוטים להגיש למוסד תביעות בגין העדרויות קצרות (פחות מ-12 ימים).

משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-6,396 בשנת 2014, ומשקלם בסך המקבלים ירד מ-11.3% ל-8.6%

התפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים השתנתה מעט בשנת 2012 עקב מעבר לסיווג חדש של הענפים, אך גם בשנת 2014 המגמות נשאר דומות לשנים הקודמות: 16.1% עובדים נפגעו בתעשייה וחרושת, 15.1% במסחר ותיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים, ו-10.7% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר לעבודה), הפגיעות החמורות ביותר מתרחשות זה שנים בענף הבינוי (45.4 ימים) ואחריו הענפים האלה: ארגונים וגופים חוץ-מדינתיים (43.2 ימים), אמנות, בידור ופנאי (40.0 ימים), שירותים אחרים (36.4 ימים), ומסחר ותיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים (35.9).

3. נשים וצעירים

עם תהליך התיעוש המתגבר והגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי פגיעה. שיעורן עלה בהדרגה ובעקבות מ-19.8% ב-1995 ל-31.4% ב-2014 (לוח 7). חלקן בכלל המקבלים נמוך בהשוואה לחלקן בסך המשתכרים בשוק העבודה לנוכח אופי העיסוקים שלהן.

בדיקת התפלגות מקבלי דמי הפגיעה לפי מין ולפי גיל מלמדת כי חלקם של הגברים (עד גיל 34) בגילים הצעירים יותר הוא 75%, ובמבוגרים יותר (45-59) רק כ-61% (לוח 8). ממוצע ימי האי-כושר

לוח 7 מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 2010-2014

מין	2010	2011	2012	2013	2014
מספרים					
סך הכל	68,011	67,978	70,395	74,760	74,555
גברים	47,354	46,668	48,449	51,906	51,181
נשים	20,657	21,310	21,946	22,854	23,374
אחוזים					
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
גברים	69.6	68.7	68.8	69.4	68.6
נשים	30.4	31.3	31.2	30.6	31.4

9 הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 המפורסם בידי הלמ"ס מחליף את הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 1993, והוא מבוסס על המלצת האו"ם לסיווג האחד של ענפי כלכלה: ISIC 4 (International Standard Classification of All Economic Activities), Rev. 4

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי גיל ומין (מספרים), 2014

גיל	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל	74,555	51,181	23,374
עד 17	129	112	17
18-24	7,535	5,852	1,683
25-34	16,784	12,424	4,360
35-44	16,481	11,817	4,664
45-54	15,539	9,867	5,672
55-64	10,897	8,176	5,721
65+	4,190	2,933	1,257

של נשים נמוך מזה של גברים - 31.3 לעומת 37.7 בהתאמה - כנראה בגלל ההבדל בין רמת הסיכון הגבוהה של העיסוקים של הגברים הצעירים לבין רמת הסיכון של הגברים המבוגרים, הנמוכה יותר.

ג. נסיבות התאונה

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היו בשנת 2014 22.5% מכלל תאונות הדרכים במסגרת העבודה היו ב-2014 16.3% (לוח 9). בשנת 2014 22.5% מכלל תאונות העבודה, ומספר זה נשאר יציב במהלך השנים

תאונות דרכים (בזמן העבודה או בדרך אליה או ממנה) היו בשנת 2014 22.5% מכלל תאונות העבודה, ומספר זה נשאר יציב במהלך השנים. מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה גדל מ-14.4% מכלל הפגיעות בעבודה ב-2006 עד 16.3% ב-2014 (לוח 9). ב-2014 תאונות הדרכים במסגרת העבודה היו 6.2% מכלל תאונות העבודה - ירידה לעומת 6.7% ב-2013. תאונות הדרכים גרמו לפגיעה קשה יותר שהתבטאה במספר ימי אי-כושר רבים יותר (40.4 ימים) משאר התאונות (35.4 ימים).

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי גורם התאונה יציבה למדי במהלך השנים. הגורמים השכיחים בשנת 2012⁹ היו תאונות דרכים (26.1%); נפילה (מפגום, סולם או מנוף, מבניין או מבנה, החלקה או מעידה במדרגות); החלקה או מעידה במישור (25.9%) ופגיעה מגופים (נופלים, לוחצים, מכים - 16.2%) (לוח 10). מבחינת חומרת הפגיעה, הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר, הפגיעות הקשות נגרמו בעיקר מנפילות (42.2 ימים). הנפילות גרמו בעיקר מכות יבשות והימחצויות וכן שברים בגפיים, מתיחות ונקעים. מחלות מקצוע היו במקום הגבוה ביותר בחומרת הפגיעה (58.1 ימים). רשימת מחלות המקצוע אמנם סגורה, אך אם המחלה אינה מופיעה בה, ועל פי חוות דעת המומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה - המחלה תוכר כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

גם התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי מהות הפגיעה יציבה למדי במשך השנים. הסיבות השכיחות הן הימחצות (34.5%), פגיעה בשלד השריר (14.5%), מכה יבשה (12.8%) וחתך בגפה עליונה (9.2%). מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת לפי מספר ימי אי-כושר) הפציעות הקשות היו שבר בגפה תחתונה (66.2 ימים), פגיעה במערכת כלי הדם (61.3 ימים), שבר בגפה העליונה (60.3 ימים), שבר בגב או בגולגולת או פגיעה בעמוד השדרה (59.8 ימים) ופריקה ללא שבר (51.8 ימים).

10 הנתון העדכני ביותר על גורם הפגיעה ומהות הפגיעה הוא של שנת 2012.

לוח 9

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 2010-2014

אחר	תאונות בדרך לעבודה		תאונות בעבודה		סך הכל	
	תאונות בלי רכב	תאונות דרכים	תאונות דרכים	תאונות במהלך העבודה*		
2010						
993	4,094	10,683	4,721	47,520	68,011	מספרים
1.5	6.0	15.7	6.9	69.9	100.0	אחוזים
35.8	38.0	34.3	42.0	36.2	36.4	ממוצע ימי אי-כושר
2011						
1,001	4,287	10,976	4,540	47,174	67,978	מספרים
1.5	6.3	16.1	6.7	69.4	100.0	אחוזים
38.3	37.9	34.3	42.3	36.4	36.6	ממוצע ימי אי-כושר
2012						
1,022	4,647	11,229	4,908	48,589	70,395	מספרים
1.5	6.6	16.0	7.0	69.0	100.0	אחוזים
37.1	37.9	33.8	41.8	36.0	36.2	ממוצע ימי אי-כושר
2013						
1,230	5,138	12,148	5,005	51,239	74,760	מספרים
1.6	6.9	16.2	6.7	68.5	100.0	אחוזים
38.9	37.6	34.9	42.7	36.2	36.6	ממוצע ימי אי-כושר
2014						
1,179	5,495	12,116	4,599	51,166	74,555	מספרים
1.6	7.4	16.3	6.2	68.6	100.0	אחוזים
37.6	37.8	33.4	40.4	35.4	35.7	ממוצע ימי אי-כושר

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

לוח 10

מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי גורם הפגיעה, 2012

סך הכל ימים	ממוצע ימי אי כושר לנפגע	מקבלים		גורם הפגיעה
		אחוזים	מספרים	
2,546,960	36.2	100.0	70,395	סך הכל
769,362	42.2	24.1	18,223	נפילה
682,792	37.2	25.9	18,354	תאונת דרכים
386,223	34.0	17.1	11,364	גוף נופל, מכה, לחץ מגוף
296,649	32.7	11.7	9,085	מכונות, כלים
218,505	38.0	9.0	5,745	מאמץ יתר
24,046	22.2	1.5	1,083	אש, חומר לוחט, אד, חומצה
11,349	15.3	1.0	741	גוף זר בעין
22,533	33.3	1.1	677	קטטה
10,834	21.7	0.7	500	הרעלה
3,869	20.7	0.3	187	גורם סביבתי
6,860	58.1	0.2	118	מחלת מקצוע
4,008	34.6	0.2	116	חומר נפץ
109,930	26.2	6.0	4,202	אחר ולא ידוע

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-15% ממקבלי דמי הפגיעה (לוח 11).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים (בלבד) בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-15% ממקבלי דמי הפגיעה (לוח 11).

לוח 11

מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי מהות הפגיעה, 2012

ימי אי כושר		מקבלים		מהות הפגיעה
סך הכל	ממוצע ימים	אחוזים	מספרים	
2,610,900	37.2	100.0	70,239	סך הכל
883,001	36.4	34.5	24,290	הימחצות
346,818	34.0	14.5	10,203	שלד ושרירים
291,478	32.4	12.8	9,008	מכה יבשה
193,723	30.0	9.2	6,461	חתך בגפה העליונה
243,625	60.3	5.8	4,041	שבר בגפה העליונה
108,178	33.7	4.6	3,212	מתיחה, נקע
182,953	66.2	3.9	2,763	שבר בגפה התחתונה
31,306	23.8	1.9	1,318	כווייה
53,393	59.8	1.3	893	שבר גולגולת, גב, שדרה
17,704	19.9	1.3	891	חתך בראש, צוואר, גב
25,322	28.6	1.3	885	חתך בגפה התחתונה
22,523	29.8	1.4	757	סימפטומים
10,913	14.6	1.1	747	חדירת גוף זר
5,718	19.3	0.4	297	הרעלה
11,140	51.8	1.1	215	פריקה ללא שבר
8,142	63.1	0.3	129	מערכת כלי דם
2,460	25.1	0.2	98	שפשוף
108,563	25.9	6.0	4,187	אחר ולא ידוע

נכים קשים: בקשות לפטור ממס הכנסה

כללי

על-פי סעיף 9(5)(א) לחוק, עיוור או נכה שנקבעו להם 100% נכות, או נכה שנקבעו לו 90% נכות לפחות אם לקה בכמה איברים, זכאים לפטור ממס על הכנסה מעבודה (לפטור זכאי גם מי שנקבעו לו אחוזי הנכות הללו על-פי חוק הביטוח הלאומי).

סעיף הפטור נועד לעודד אדם נכה קשה לשוב ולהשתלב בעבודה. הכוונה למקרי נכות קיצוניים בלבד, או כהגדרתו של השופט אליהו מצא: "...המקרים הקשים ביותר מקרב הלוקים במספר פגיונות, שנכויותיהם השונות יוצרות מוגבלות בדרגה הקרובה למוגבלות של עיוור או של נכה בשיעור 100%". הפטור ניתן על הכנסה מעבודה עד כ-600 אלף בשנה, שלאחריה משולם מס על יתרת ההכנסות מדרגת המס הנמוכה.

נתונים סטטיסטיים

משנת 1980 המוסד לביטוח לאומי מקיים ועדות רפואיות הדנות בבקשות לפטור ממס הכנסה במקרים מורכבים של ליקויים רפואיים רבים. ב-2014 החל המוסד טיפול ב-5,049 בקשות לפטור (עלייה של כ-21% לעומת 2013) וסיים טיפול ב-3,911 בקשות (לוח 1).

ב-2014 החל המוסד טיפול ב-5,049 בקשות לפטור (עלייה של כ-21% לעומת 2013) וסיים טיפול ב-3,911 בקשות

לוח 1

ועדות רפואיות למס הכנסה דרג ראשון – הליך ראשון ב-2010-2014

שנה	בקשות שטופלו (מספרים)		שינוי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)	
	התחלה	סיום	התחלה	סיום
2010	3,669	3,603	3.9	4.6
2011	3,947	3,649	7.6	1.3
2012	4,099	3,960	3.9	8.5
2013	4,161	3,868	1.5	-2.3
2014	5,049	3,911	21.3	1.1

משך זמן הטיפול בבקשה לפטור גדל גם הוא: מ-59.5 ימים ב-2013 ל-63.8 ב-2014 - עלייה של 7.3% (לוח 2). הטיפול מתארך עקב עומס ביורוקרטי, גידול במספר הפניות ועלייה במורכבות התיקים עם השנים.

לוח 2

משך זמן הטיפול בוועדות רפואיות למס הכנסה – דרג ראשון, הליך ראשון ב-2010-2014

שנה	ימים	משך זמן הטיפול הממוצע	
		שינוי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)	שינוי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)
2010	47.2	-8.6	-8.6
2011	43.0	-8.8	-8.8
2012	52.5	22.0	22.0
2013	59.5	13.3	13.3
2014	63.8	7.3	7.3

נוסף על התביעות הראשונות לפטור, מבוטחים רשאים להגיש בקשה להחמרה במצב. בשנת 2014 הוגשו לביטוח הלאומי 2,072 בקשות כאלה (ירידה של כ-19% לעומת 2013), וטופלו 2,864 בקשות (עלייה של כ-9% לעומת 2013) (לוח 3). מספר הפניות שטופלו גדול מאלה שהוגשו, משום שבכל שנה יש פניות פתוחות מהשנה הקודמת.

מספר העררים על החלטות גדל מדי שנה: ב-2014 הוגשו 1,457 ערעורים - עלייה של כ-3% לעומת 2013.

לוח 3

ועדות רפואיות למס הכנסה דרג ראשון - בקשות להחמרה במצב, 2010-2014

שנה	בקשות שטופלו (מספרים)		שינוי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)	
	התחלה	סיום	התחלה	סיום
2010	1,358	1,639	11.4	4.9
2011	1,561	1,738	14.9	6.0
2012	2,559	2,325	63.9	33.8
2013	2,568	2,626	0.4	12.9
2014	2,072	2,864	-19.3	9.1

לוח 4

ועדות רפואיות למס הכנסה דרג שני (עררים), 2010-2014

שנה	בקשות שטופלו (מספרים)		שינוי לעומת השנה הקודמת (אחוזים)	
	התחלה	סיום	התחלה	סיום
2010	911	978	4.7	11.9
2011	984	994	8.0	1.6
2012	1,237	1,141	25.7	14.8
2013	1,414	1,284	14.3	12.5
2014	1,457	1,506	3.0	17.3

ד. מקבלי גמלאות נכות מעבודה

גמלאות נכות משולמות לנפגעי עבודה שנותרו נכים בעקבות הפגיעה. קצבת נכות צמיתה משולמת לנפגעים בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% ויותר.

1. קצבת נכות צמיתה

מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עולה בהתמדה ובשנת 2014 הגיע ל-40,162 לעומת 38,264 ב-2013

מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עולה בהתמדה ובשנת 2014 הגיע ל-40,162 לעומת 38,264 ב-2013 (לוח 12). לרוב מקבלי הקצבה (62.2%) דרגות נכות נמוכות (עד 39%). בקרב הנשים קבוצה זו גדולה אף יותר (65.2%): ל-63.4% מהן דרגת נכות של 20%-39% לעומת 57.9% מן הגברים. ל-9.5% מן הגברים ו-7.2% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80% (נספח הלוחות, ז', לוח 1).

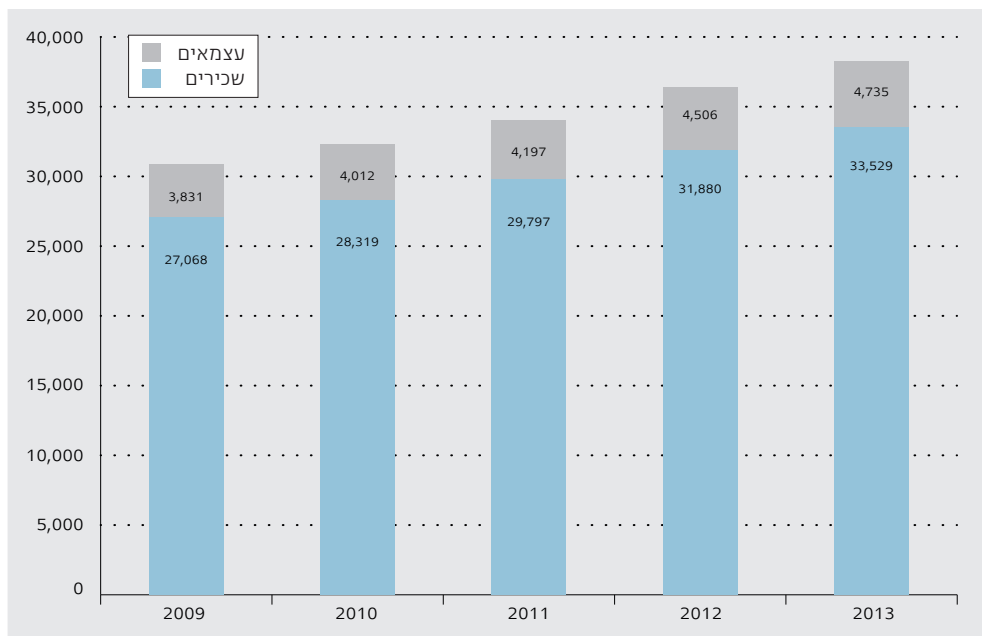
לוח 12

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (דצמבר), 2010-2014

שנה	סך הכל		
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	שכירים
2010	33,079	4.7	28,994
2011	34,688	4.9	30,393
2012	36,390	4.9	31,883
2013	38,264	5.1	33,529
2014	40,162	5.0	35,184

תרשים 2

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2010-2014



מאפייני המקבלים קצבת נכות שונים במעט מאשר המאפיינים של מקבלי דמי פגיעה (התפלגות מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות מוצגת בלוח ז/2 שבנספח לוחות ענפי הביטוח). מרבית המקבלים נמצאים בקבוצות המבוגרות יותר - בני 50 ויותר: למשל, גברים בני 50-59 מהווים 26.3% מכלל הגברים הזכאים לקצבה, וכך גם בנשים: בנות 50-59 מהוות 32.6% מכלל הנשים המקבלות קצבת נכות צמיתה. גיל ההתייחסות הוא גיל הזכאים בסוף שנת 2014 ולא הגיל בעת הפגיעה. אנשים שנפגעו בגיל צעיר מתבגרים עם השנים ואוכלוסיית מקבלי קצבת נכות היא אוכלוסייה שהולכת ומתבגרת עם הזמן.

2. מענק נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו יציבה, והיא יותר מ-9% אך פחות מ-20%. סכומי המענקים ותנאי הזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות.

לוח 13

מקבלי מענק נכות לפי מעמד בעבודה, 2010-2014

שנה	סך הכל		מספרים	שנה
	שכירים	עצמאים		
2009	7,648	1,058	8,706	2.2
2010	7,697	1,124	8,821	1.3
2011	7,897	1,030	8,927	1.2
2012	8,544	1,185	9,729	9.0
2013	9,700	1,390	11,090	14.0
2014	10,332	1,540	11,872	7.1

עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות, ואז נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. בעקבות כך חלה ירידה תלולה בסכום מענקי הנכות הממוצעים אך לא במספר התשלומים. בשנת 2014 שולמו 11,872 מענקים בגין הפגיעות השונות (לעומת 11,090 ב-2013) - 10,332 לשכירים ו-1,540 לעצמאים. בשנת 2014 התשלום הממוצע למענק לשכירים היה כ-39 אלף ש"ח לעומת כ-37.6 אלף ש"ח ב-2013, ולעצמאים - כ-36.8 אלף ש"ח לעומת 34.5 אלף ש"ח בהתאמה.

3. קצבת נכות מיוחדת ומענקים מיוחדים

נכי עבודה בדרגת נכות 75% ויותר ונכים עם קשיי הליכה בדרגת נכות 65%-74% זכאים, נוסף על כל גמלה אחרת, לסיוע כספי לעזרה אישית (מענק או קצבה), למימון נסיעות ולמענק להוצאות חד-פעמיות - לרכישת רכב, לדיור ולרכישת אביזרים מיוחדים הנובעים מהנכות.

בדצמבר 2014 קיבלו 3,517 נכים קצבה מיוחדת באמצעות אגף השיקום בסכום ממוצע של 3,732 ש"ח לעומת 3,413 בדצמבר 2013 שקיבלו בממוצע 3,651 ש"ח.

בשנת 2014 שולמו 169 מענקי שיקום בסכום ממוצע של 33,791 ש"ח לעומת 169 מענקים בסכום ממוצע של 32,479 ש"ח ב-2013. מענקים אלה שולמו כסיוע בדיור (57 מענקים בסך 51,298 ש"ח), סיוע ברכישת רכב (36 מענקים בסך 41,528 ש"ח), וסיוע אחר (65 מענקים בסך 14,154 ש"ח).

4. גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה עם השנים ובשנת 2014 ירד במעט ל-4,691 לעומת 4,695 בשנת 2013. שיעור השינוי 0.2%-1.2% (לוח 14).

לוח 14

מקבלי קצבת תלויים לפי מעמד בעבודה, 2010-2014

שנה	סך הכל		עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי	
2010	4,565	-0.2	624
2011	4,603	0.8	622
2012	4,638	0.8	625
2013	4,695	1.2	632
2014	4,691	-0.1	637

ה. תשלומים

דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו בשנת 2014 במונחים נומינליים, במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע (לוח 15).

בשנת 2014 **קצבת הנכות הצמיתה** הממוצעת לעובדים שכירים היתה 3,482 ש"ח (לעומת 3,394 ש"ח ב-2013) ו-3,726 ש"ח לעצמאים (לעומת 3,650 ש"ח ב-2013). רמת הקצבה לשכירים ולעצמאים עלתה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ורמת קצבה כאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים נשארה ללא שינוי (לוח 16).

סכום **קצבת התלויים** הממוצעת לחודש לשכירים היה ב-2014 6,362 ש"ח (לעומת 6,239 ש"ח ב-2013) ולעצמאים 6,738 ש"ח (לעומת 6,576 ש"ח ב-2013). הקצבה עלתה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע, חוץ מהקצבה כאחוז מהשכר הממוצע לשכירים, אשר נשארה ללא שינוי (לוח 17).

בדצמבר 2014 קיבלו 3,517 נכים קצבה מיוחדת באמצעות אגף השיקום

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה עם השנים ובשנת 2014 ירד במעט ל-4,691 לעומת 4,695 בשנת 2013

לוח 15

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2010–2014

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2010	176	189	64	205	220	75
2011	179	185	63	195	202	68
2012	187	190	64	203	207	69
2013	190	191	63	213	214	71
2014	196	196	64	223	223	73

לוח 16

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2010–2014

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2010	3,419	3,670	42	3,403	3,653	41
2011	3,240	3,362	38	3,490	3,621	41
2012	3,330	3,397	38	3,574	3,646	41
2013	3,394	3,410	38	3,649	3,667	41
2014	3,482	3,482	38	3,726	3,726	41

לוח 17

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2010–2014

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים (ש"ח)	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2010	6,712	7,204	81	6,055	6,498	73
2011	6,010	6,236	70	6,296	6,532	74
2012	6,128	6,251	70	6,480	6,610	74
2013	6,239	6,269	69	6,576	6,608	73
2014	6,362	6,362	69	6,738	6,738	74

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה הסתכם ב-2014 בכ-4.4 מיליארד ש"ח (לעומת 4.1 מיליארד ש"ח ב-2013) - עלייה ריאלית של 6.05% (לוח 18). הגידול נובע מעלייה בחלקן של גמלאות הנכות והוצאות הריפוי בכלל התשלומים בענף. התשלומים של שאר הגמלאות בכלל התשלומים בענף ירדו בשנת 2014 (לוח 19).

מאז נכנס לתוקף ביטוח נפגעי העבודה חלו שינויים מהותיים בהרכב התשלומים בענף (לוח 19). בראשית דרכו של החוק, מרבית התשלומים (54%) היו לדמי פגיעה לעומת התשלומים לקצבת

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה הסתכם ב-2014 בכ-4.4 מיליארד ש"ח (לעומת 4.1 מיליארד ש"ח ב-2013) - עלייה ריאלית של 6.05%

לוח 18

תשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2014	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2010	3,279,105	3,519,484	3.43
2011	3,450,150	3,579,566	1.71
2012	3,767,946	3,843,647	7.38
2013	4,082,600	4,102,031	6.72
2014	4,350,224	4,350,224	6.05

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

לוח 19

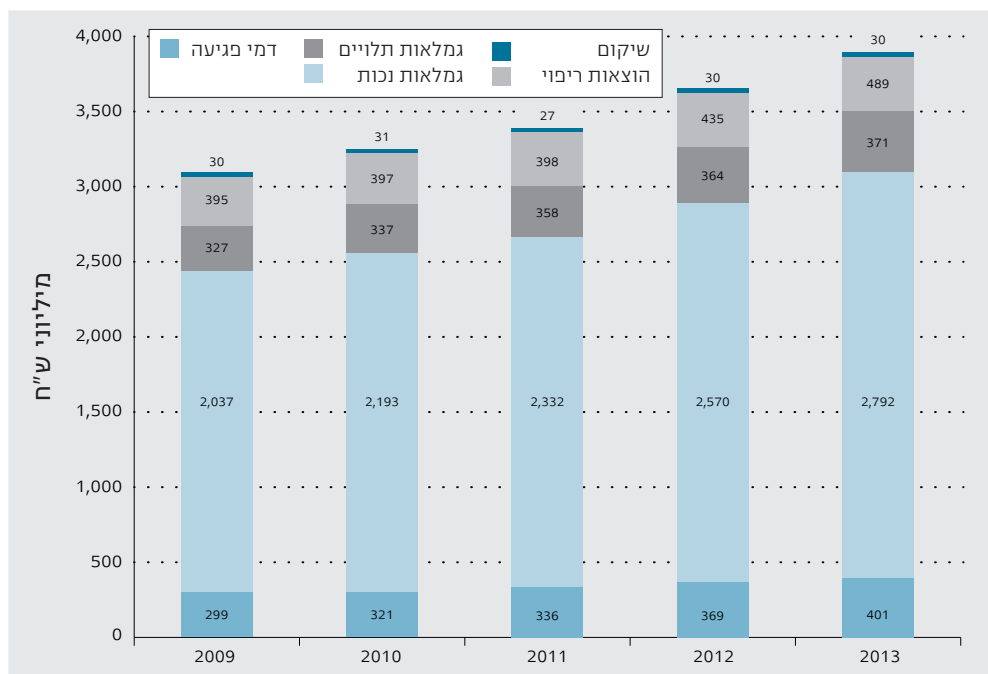
התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2010-2014

שנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות	הוצאות ריפוי	הוצאות שיקום
2010	100.0	9.8	66.9	10.3	12.1	0.9
2011	100.0	9.7	67.6	10.4	11.5	0.8
2012	100.0	9.8	68.2	9.7	11.6	0.8
2013	100.0	9.8	68.4	9.1	12.0	0.7
2014	100.0	9.4	69.1	8.7	12.1	0.7

* לא כולל תשלומים לפעולות למניעת תאונות או למען בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועודת רפואיות וחוות דעת.

תרשים 3

התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2010-2014



* לא כולל תשלומים לפעולות למניעת תאונות, פעולות בטיחות בעבודה, מחקרים, מפעלים מיוחדים, סיוע משפטי, ועודת רפואיות וחוות דעת.

נכות (כ-40%). התשלומים לדמי פגיעה הם קצרי מועד ומקבליהם משתנים במהלך השנה, ואילו התשלומים לקצבת נכות משולמים לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים אף לאחר מכן). חלקם של התשלומים לקצבת נכות הולך וגדל עם השנים (באופן יחסי) בעוד חלקם של התשלומים לדמי פגיעה הולך ופוחת. כיום גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף - כ-69%, והתשלומים לדמי פגיעה רק כ-9% מכלל התשלומים בענף.

9. נפגעי פעולות איבה

א. כללי

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי חוק זה (ולפי התקנות הנלוות אליו) משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום¹.

השינויים בחוק נוגעים להגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות המאשרת אירוע כפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של זכויות אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה (בתנאי שאושרה בידי הרשות המאשרת, המתמנה על-ידי שר הביטחון):

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי.
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

זכאי לגמלה מי שנפגע בפעולת איבה והוא אחד מאלה:

- תושב ישראל, שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב.
- מי שנכנס לישראל כחוק.
- תושב חוץ שנפגע בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ושנפגע בתחום הקו הירוק.
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגע בתחום הקו הירוק.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכס 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. במארכס 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

ב. שינויי חקיקה

השינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה למן חקיקתו ב-1970 מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים, על הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים, ועל הרחבת ההגדרה של פעולת איבה. בשונה מהנפגעים הזכאים על-פי חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי², אך היא חלה רק על מי שהם תושבי ישראל. הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד בשנים 2005-2006, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני - נובעת מהסכסוך הישראלי-ערבי או נעשה בידי ארגון טרור.

בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, ובנובמבר 2008 התקבל תיקון המפרט ומרחיב את זכאותם של ילדים אלה. בשנת 2011 התקבל תיקון נוסף המרחיב את זכאותם של ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, אם התייתמו בטרם הגיעם לגיל 37.

ב-2009 התקבל תיקון בחוק, ולפיו אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה. יתוקנו תקנות לעניין קיזוז מענק הנישואין ששולם לאלמנות שנישאו ב-5 השנים האחרונות.

ג. סוגי התגמולים

- 1. תגמול טיפול רפואי** - מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על-פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתשלום מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי - בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.
 - 2. תגמולי נכות** - מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או הקצבה נקבעים בהתאם לדרגת הנכות והם שווים ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). מי שדרגת נכותו 100% מקבל תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגת 17 בדירוג המינהלי.
- נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגיעות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך הוא זכאי גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, דמי נידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים שונים.
- **מענק נכות חד-פעמי** - משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל מי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ומי שדרגתו 19% - המענק מחושב לפי 215 חודשים.

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות **תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות**, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. התגמולים המיוחדים:

- **תגמול לנכה נצרך** - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
- **תגמול לנכה מחוסר פרנסה** - משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול בעבור נכה איבה שנפטר** - מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הונחה הנכה.

3. **טיפול רפואי** - הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים של המדינה - שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות כשירות רפואי מוסמך. עזרה ראשונה מוגשת לנפגע גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום הפגיעה. טיפול רפואי לנכים שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

4. **שיקום מקצועי וכלכלי** - נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר, והוא לא קיבל מן המוסד מימון ללימודים, המוסד יוכל לסייע לו בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של הנכה.

5. **תגמולים לתלויים** - תגמולים לשאיריו של מי שנספה בפעולת איבה: אלמן, אלמנה ויתומים. **תגמול חודשי קבוע** - מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גילו/ה, ואם יש עמם ילדים - גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים מוסיפה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה האלמן/ה מקבלים תגמול כמי שילדיהם בגרו. יתומים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים.

- **שיקום, מענקים והטבות נוספות** כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים.

- **מענקים לכיסוי הוצאות אבל** - משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים נפגעי פעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

ד. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה, אך הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפדה הראשונה (1988).

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו בפעולות איבה רבות ובנפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2002-2001 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא, והיחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה (לוח 1).

בשנת 2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, עלו מספר הנספים ומספר הפצועים עלייה תלולה. עם הפצועים נמנו נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מכ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה³.

לוח 1

אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 1947-2014

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		מספר	סך הכל	מספר	סך הכל	מספר	סך הכל
סך הכל	4,153	13,859	22,434	11,778	2,177	2,081	
1957-1947	212	314	161	145	180	169	
1976-1958	413	797	512	476	346	321	
1993-1977	724	1,212	929	801	433	411	
1999-1994	679	1,949	1,994	1,741	214	208	
2004-2000	973	4,740	7,460	3,984	763	756	
2005	93	367	635	322	50	45	
2006	197	2,053	5,955	1,979	89	74	
2007	142	248	365	237	12	11	
2008	207	673	1,349	640	33	33	
2009	115	381	1,031	375	6	6	
2010	88	109	124	101	8	8	
2011	103	323	572	304	22	19	
2012	119	581	1,216	564	18	17	
2013	88	112	131	109	3	3	
2014	249	566	2,245	544	29	22	

* חלוקת השנים בלוח נעשתה על-פי הנתונים שהוצגו במחקר: ינאי א', פריאור ר' ובר ש' (2005). **נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. במחקר חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

בשנים 2009-2010 חלה ירידה במספר פעולות איבה, אך ב-2011 שוב עלה מספרן. בשנים 2012-2013 שוב חלה ירידה, וב-2014 - בעקבות מבצע צוק איתן - מספר האירועים והנפגעים שוב עלה עלייה ניכרת: בשנה זו אירעו 249 אירועי איבה בהם 566 נפגעים שאושרו (544 פצועים ו-22 הרגומים).

ה. מקבלי התגמולים

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 24.2% מן הנפגעים שקיבלו את התגמול ב-2014 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים, 36.3% נוספים לא יכלו לעבוד או לתפקד מחדש ועד שלושה חדשים. במקרים מסוימים, של מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר.

גובה התגמול נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים הסכום הבסיסי).
- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים, והוא מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) - אפשר לשקול לשלם לו תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2

נפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2014

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	273	226	47
1-30 ימים	108	94	14
31-90 ימים	99	81	18
91 ימים ויותר	66	51	15

2. מקבלי תגמולי נכות

בשנת 2014 קיבלו תגמולי נכות כ-4,521 נכים בממוצע לחודש, לעומת 4,404 בשנת 2013 (לוח 3). עיקר הגידול במספר הנכים היה בדרגות הנכות הנמוכות.

51.6% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים

51.6% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים (לוח 4). מקבלי התגמול נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם נכים רגילים, ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם.

לוח 3

**נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי),
לפי דרגת נכות, 2014-2008**

דרגת נכות	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
סך הכל	3,564	3,860	4,113	4,216	4,288	4,404	4,521
עד 39	2,625	2,879	3,116	3,216	3,283	3,391	3,504
40-49	219	234	238	240	239	245	248
50-59	272	284	294	298	297	298	299
60-79	247	259	263	260	267	269	271
80-99	102	104	105	103	104	101	100
100	99	100	97	99	98	100	99

לוח 4

**נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין
וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2014**

גיל בעת הפגיעה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים אחוזים	4,607	2,376	2,231
עד 19	26.1	21.5	23.9
20-29	20.9	17.9	19.4
30-44	26.6	25.1	25.9
45-64	22.5	29.0	25.7
65+	4.0	6.4	5.1

לוח 5

**נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול
והסכום המשולם להם, דצמבר 2014**

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	4,607	2,281
רגיל	2,724	2,562
נצרך	168	14,046
מחוסר פרנסה	98	8,202
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	45	3,656
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	1,572	**

* כולל הטבות חודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

3. מקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים⁴. בדצמבר 2014 שולמו תגמולים ל-1,942 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,587 נספים - כ-49% מהתגמולים היו

4 מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים בהן מוצגים בלוח 1.

להורים שכולים וכ-41% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים (לוח 7). התגמול הממוצע נע בין 3,658 ש"ח במקרה של ילד עצמאי ועד 12,718 ש"ח בממוצע למשפחה שבה אלמן/ה עם ילדים (לוח 7).

לוח 6
הנספים ששולמו בגינם תגמולים,
לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2014

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים אחוזים	1,587	1,092	495
	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.7	14.0	25.9
19-29	22.1	20.4	25.7
30-49	36.1	39.5	28.7
50-64	16.4	17.3	14.5
65+	6.5	7.3	4.6
לא ידוע	1.2	1.5	0.6

לוח 7
משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה
סכום התגמול החודשי* (ש"ח), דצמבר 2014

הרכב משפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	1,942	8,588
אלמן/ה שאין עמו ילדים	102	8,103
אלמן/ה שילדיהם בגרו	468	9,025
אלמן/ה עם ילדים	223	12,718
יתומים עצמאיים	23	3,658
הורים שכולים	949	7,625
אחר	177	7,436

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

1. היקף התשלומים

היקף התשלומים לנפגעי איבה במחירים שוטפים ירד מ-2011 ועד היום, לאחר עלייה עקבית בשלוש השנים שקדמו ל-2011 (לוח 8). במונחים ריאליים המגמה היתה מעורבת. ב-2011 חל גידול ניכר בהיקף התשלומים - כ-476 מיליון ש"ח לעומת 413 מיליון ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של 11.3%. הגידול נבע מהתיקון בחוק, שלפיו שולמו תשלומים למפרע לילדים ששני הוריהם מתו כתוצאה מפעולת איבה. ב-2014 שולמו כ-458 מיליון ש"ח לנפגעי איבה - ירידה ריאלי של 1% בתשלומים לעומת 2013.

ב-2014 שולמו כ-458 מיליון ש"ח לנפגעי איבה - ירידה ריאלי של 1% בתשלומים לעומת 2013

לוח 8

התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2014–2008

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2014	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	388,365	442,261	4.3
2009	400,000	440,887	-0.3
2010	413,000	443,276	0.5
2011	475,740	493,585	11.4
2012	466,243	475,610	-3.6
2013	460,458	462,650	-2.7
2014	457,850	457,850	-1.0

10. שיקום מקצועי

א. כללי

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מסייע לזכאים שנפלטו משוק העבודה או לזכאים חסרי ניסיון בתעסוקה, להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית באמצעות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה. פקידי השיקום, שהם עובדים סוציאליים בהכשרתם, מסייעים באמצעות שירותי אבחון, ייעוץ לתעסוקה וליווי של המבוטח בכל תהליך השיקום.

עיקר השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם שירותים בעין: אבחון, הכוונה וייעוץ בבחירת מקצוע, טרום הכשרה והכשרה מקצועית, השלמת השכלה ולימודי השכלה גבוהה וסיוע בהשמה בעבודה למי שמתקשים להשתלב בכוחות עצמם בשוק העבודה. נוסף על כך, מי שמשותף בתהליך שיקום זכאי למימון ההוצאות הנלוות לו, על-פי החוק; מימון האבחון והלימודים, דמי שיקום וכיסוי עלויות הנסיעות אל מקום ההכשרה וממנו.

האוכלוסייה שהאגף מטפל בה מחולקת לשלוש קבוצות¹: פונים חדשים לשיקום, משתתפים בעיצומו של תהליך שיקום ומסיימי תוכנית שיקום. נציין כי מאמצים רבים מושקעים באיתור האוכלוסייה המתאימה מבין הזכאים, כדי להגדיל למקסימום את שיעור המשתלבים בעבודה בסוף התהליך.

לצד שיקום מקצועי, אגף השיקום עוסק גם במתן חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים שונים, בהם חוות דעת לעניין קביעת דרגת כושר השתכרות לעניין מינוי מקבל גמלה ועוד. בנוסף, עובדי השיקום מסייעים לנפגעי העבודה ונפגעי האיבה במיצוי הטבות כספיות שהם זכאים להן, וכן מטפלים באלמנות בשעת משבר ובנפגעי פעולות איבה² במהלך החיים.

ב. מי זכאי לשיקום מקצועי?³

- **נכים כלליים** - תושב ישראל שסובל מליקוי גופני, שכלי או נפשי, אם מתקיימים בו כל התנאים האלה: (1) נקבעו לו אחוזי נכות רפואית בגובה 20% לפחות על פי מבחני נכות; (2) הוא אינו יכול עוד לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, עקב הליקוי; (3) כתוצאה מהליקוי הוא זקוק ומתאים להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת. גם בן זוג של נכה, אשר עקב הליקוי אינו בר שיקום והוא מתגורר עימו בקביעות, זכאי לשיקום.
- **נפגעי עבודה** - מי שנפגע בעבודה⁴ ונקבעו לו 10% נכות רפואית לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, והוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. עם זאת, המוסד רשאי לאשר שיקום מקצועי לנפגע עבודה שדרגת נכותו נמוכה מ-10%, אם המשך עבודתו במקום הקודם עלול לסכן באופן חריג את בריאותו או את בטיחותו.
- **אלמנים/ות** - אלמן/ה, כמשמעותם בחוק, המקבלים קצבת שאירים או קצבת תלוים ומתקיימים בהם כל התנאים האלה: (1) הם חסרי מקצוע או שאינם יכולים להתפרנס

1 משתקם יכול במהלך השנה להשתייך ליותר מקבוצה אחת.
 2 הטיפול בנפגעי פעולות איבה כולל תמיכה וליווי מתמשך לאורך החיים.
 3 מלבד המפורט, הזכאות לשיקום מקצועי מותנית בהיות התובע מתחת לגיל פרישה.
 4 פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת בזמן ועקב עבודה, לרבות תאונה המתרחשת בדרך לעבודה וממנה, או מחלת מקצוע, על-פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

ממקצועם למחייטם; (2) הם אינם יכולים להוסיף ולעבוד במקום עבודתם הקודם בעקבות פטירת בן/בת הזוג; (3) עובד השיקום קבע כי הם מתאימים להכשרה/הסבה מקצועית בכפוף למצב הרפואי ולהשכלתם.

- **נפגעי איבה** - נפגע בפעולת איבה⁵, בתנאי שנקבעו לו 20% נכות רפואית⁶ לפחות, ועקב הפגיעה הוא אינו יכול לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת, או שהוא זקוק להכשרה מקצועית מיוחדת כדי שיוכל לחזור לעבודתו הקודמת. גם בני משפחות שכולות, כהגדרתם בחוק (אלמן/ה, יתום/ה והורים שכולים), שקרובם נפטר כתוצאה מפעולת איבה, זכאים לשיקום מקצועי.

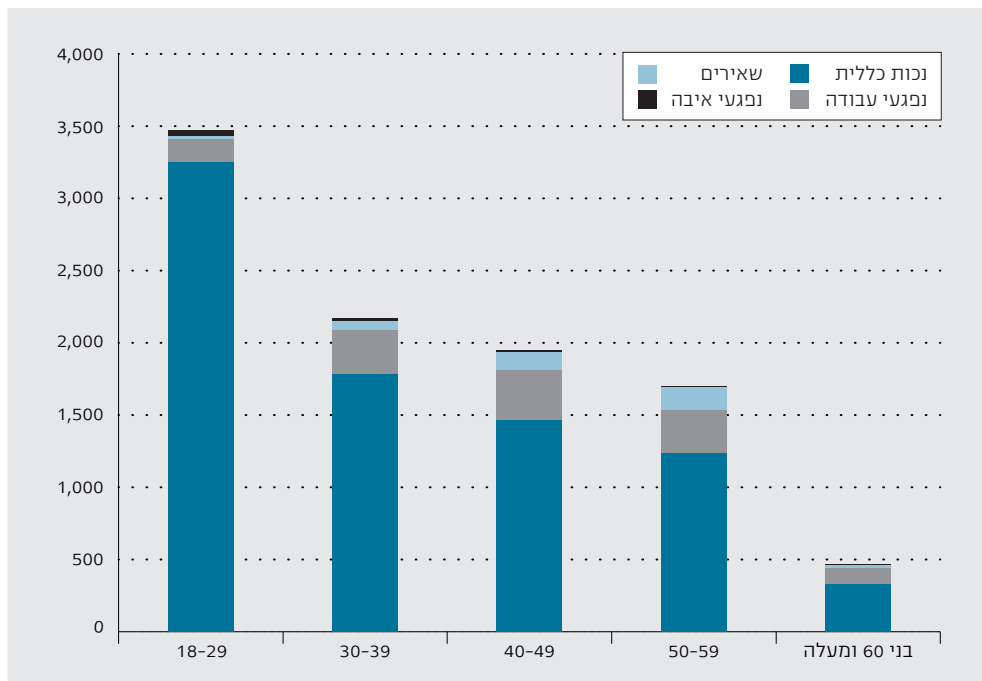
ג. פונים חדשים לשיקום

בשנת 2014 פנו לביטוח הלאומי 9,755 אנשים כדי לעבור שיקום מקצועי, מספר דומה לזה של שנת 2013. כבכל שנה, גם השנה רוב הפונים שייכים לענף נכות כללית (כ-83%) וכ-62% מקבלים קצבה חודשית מענפי הגמלאות השונים במוסד.

לצעירים בשנות העשרים הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום, משום שהכשרה או השכלה גבוהה יקדמו באופן ניכר את סיכוייהם להשתלב בעבודה, ולכן לא מפתיע ש-36% מהפונים לשיקום הם

לצעירים בשנות העשרים הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום

1 תרשים הפונים לשיקום מקצועי לפי גיל וענף, 2014



5 נפגע איבה הוא מי שנפגע מפעולה של כוחות צבאיים/צבאיים למחצה/כוחות בלתי סדירים של מדינה או ארגון העוינים לישראל, או מפעולה שבוצעה תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם, ואשר כוונתו נגד ישראל.

6 נפגע איבה שנפצע לפני 1996 זכאי לשיקום מקצועי אם נקבעו לו 10% נכות רפואית ויותר.

בגילים אלה (תרשים 1). כמו כן, ככל שהגיל צעיר יותר שיעור המשתקמים מענף נכות כללית גדל, משום שבקבוצה זו נכללים נכים מלידה שפונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. בגילים המבוגרים יותר גדל חלקם של נפגעי העבודה והאלמנים/ות, ובסמוך לגיל הפרישה - מגיל 68 - יורד חלקם של המשתקמים לכ-5%.

אחד הגורמים המשפיעים ביותר על הצלחת השיקום הוא המוטיבציה הפנימית של המשתקם: סביר שלמי שפונה ביוזמתו מוטיבציה גבוהה להצלחת התהליך לעומת מי שהמוסד יוזם את הפנייה אליו. במרבית המקרים הפנייה היא ביוזמת המשתקם: ל-74% מהפונים לשיקום ב-2014 זו היתה הפנייה הראשונה, 82% בהם פנו ביוזמתם. רק ב-13% מהמקרים פקידי השיקום יזמו את הפנייה למבוטחים - רובם אנשים מענפי שאירים או נכות כללית שלא פנו בעבר לעזרת השיקום (לוח 1).

ל-74% מהפונים לשיקום ב-2014 זו היתה הפנייה הראשונה, 82% בהם פנו ביוזמתם

לוח 1

הפונים לשיקום מקצועי לפי ענף, מספר הפנייה ויוזם הפנייה (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2014

מספר הפנייה	יוזם הפנייה	סך הכל				מספרים מוחלטים	אחוזים
		נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה		
סך הכל	מספרים אחוזים	8,085	1,217	384	69	9,755	100%
פנייה ראשונה	סך הכל	73%	81%	83%	70%	7,228	74%
	הפונה	59%	76%	58%	64%	5,926	61%
	פקידי ביטוח לאומי	12%	5%	24%	6%	1,085	11%
	גורם בקהילה	3%	0%	1%	.	217	2%
פנייה חוזרת	סך הכל	27%	19%	17%	30%	2,527	26%
	הפונה	23%	19%	14%	29%	2,186	22%
	פקידי ביטוח לאומי	2%	0%	3%	1%	189	2%
	גורם בקהילה	2%	0%	.	.	152	2%

ד. משתתפים בתהליך השיקום

לב הפעילות של אגף השיקום מכוון לסייע למבוטחים להשתלב בשוק העבודה. בתהליך השיקום כמה שלבים, שבהם נבחנת ההתאמה של הפונה לשיקום ומותאמת לו התוכנית הטובה ביותר לצרכיו, לרצונותיו וליכולותיו על פי חוות הדעת המקצועית של עובדי השיקום. להלן השלבים הבולטים בתהליך:

- **אבחון תעסוקה** - בדיקה של כישורי התעסוקה של המבוטח, כולל ייעוץ והכוון מקצועי בידי פקידי השיקום, מכוני אבחון או מרכזי שיקום. האבחון נעשה בהתאם ליכולותיו של המבוטח ובהתאם לחוות הדעת של פקיד השיקום.
- **טרום הכשרה מקצועית** - הקניית הרגלי עבודה במרכזי שיקום, קורסי העצמה, השלמת השכלה (בגרות, פסיכומטרי, מכינה וכו'), בהתאם לממצאי אבחון התעסוקה וכהכנה להשתלבות בהכשרה מקצועית או בעבודה.

- **הכשרה מקצועית** - הכשרה לבעלי כישורי תעסוקה המתאימים ללימודים שבאמצעותם הם רוכשים מקצוע שיסייע להם להשתלב בעבודה: לימודים במוסדות להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות) או בבתי ספר להנדסאים או בקורסים מקצועיים (כגון טכנאי, מזכירות, הנהלת חשבונות ובישול).
- **השמה בעבודה** - העובדים מסייעים למבוטחים בעלי מקצוע או מי שסיימו הכשרה מקצועית לחפש עבודה המתאימה ליכולותיהם ולמקצוע שרכשו, תוך ליווי ומעקב אחר השתלבותם במקום העבודה.

בתהליך השיקום משתתפים מי שהתחילו תוכנית שיקום השנה ומי שהתחילו שיקום בעבר ועדיין לא סיימו. בשנת 2014 השתתפו כ-23 אלף מבוטחים בכ-51 אלף אבחונים ותוכניות שיקום שונים (לוח 2). בממוצע, כל משתתף השתתף בשתי תוכניות, שאחת מהן היתה אבחון לתוכנית. 4,611 תוכניות התקיימו בידי ספקי שירותי שיקום, 62% בהן במרכזי השיקום של הקרן למפעלי שיקום.

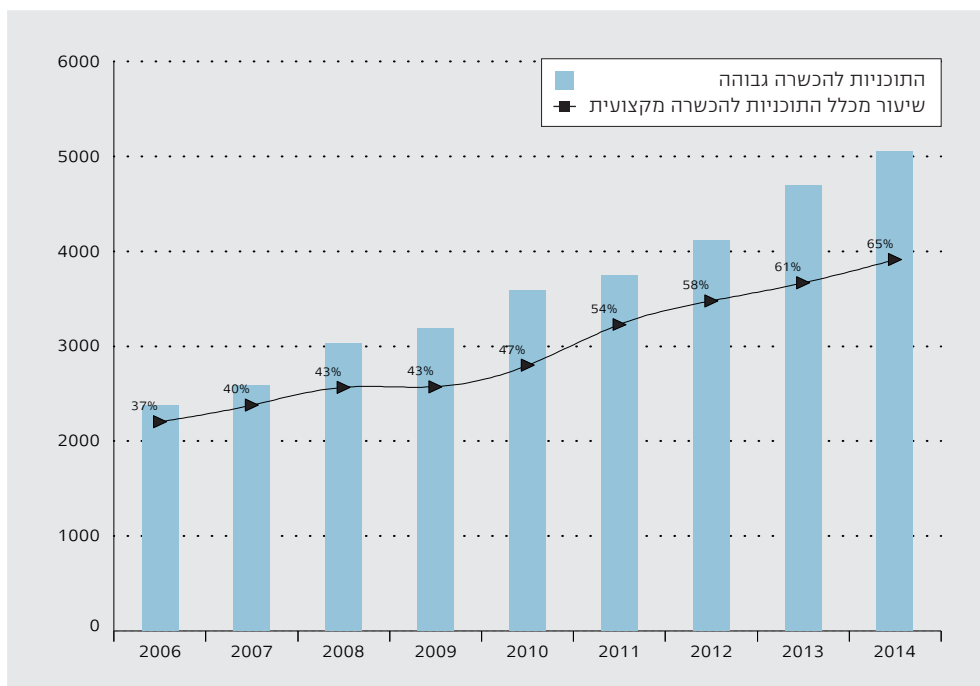
בשנת 2014 השתתפו כ-23 אלף מבוטחים בכ-51 אלף אבחונים ותוכניות שיקום שונים

לוח 2
תוכניות לשיקום מקצועי ומשתתפים, לפי הענף שהם שייכים אליו
וסוג התוכנית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2014

נפגעי איבה	שאירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכל		סוג התוכנית
				מספרים מוחלטים	אחוזים	
1,049	2,120	6,398	42,398		51,965	מספרים מוחלטים
2	4	12	82	100		אחוזים
2	3	14	81	100	22,595	סך הכל
1	3	13	83	100	10,696	אבחון פנימי לזכאות
2	4	13	81	100	7,116	אבחון פנימי לתוכניות
3	3	18	75	100	4,783	אבחון חיצוני
2	6	13	78	100	3,835	סך הכל
2	6	14	78	100	2,707	השלמת השכלה
4	5	13	78%	100	1,128	הקניית הרגלי עבודה
3	4	9	84	100	9,459	סך הכל
1	10	15	73	100	2,693	קורס מקצועי
4	2	7	87	100	5,045	השכלה גבוהה
0	1	7	92	100	1,721	יצירת תנאים לימודיים
1	4	12	100	100	3,005	סיוע בהשמה
0	0	4	96	100	473	סך הכל
0	.	4	95	100	280	עבודה ב"המשקם"
1	1	3	96	100	193	עבודה בקהילה
2	5	11	100	100	12,598	מעקב ואחזקה
647	908	3,034	18,677		23,266	מספרים מוחלטים
3	4	13	80	100		אחוזים

תרשים 2

תוכניות להשכלה גבוהה ושיעור מכלל התוכניות להכשרה מקצועית (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2014-2006



לוח 3

משתתפים בתוכניות שיקום מקצועי לפי אחוזי הנכות הרפואית והליקוי העיקרי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2014

אחוזי נכות רפואית					ללא נכות*	סך הכל		ליקוי עיקרי
100-80	79-60	59-40	39-20	19-10		אחוזים	מספרים מוחלטים	
3,101	4,018	8,205	5,242	1,443	1,257	23,266	סך הכל - מספרים אחוזים	
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
5	18	45	32	12		28	נפשי או פיגור	
25	25	21	19	10		20	פנימי	
6	3	2	2	1		3	אורוגניטלי	
25	18	11	11	8		13	ניירולוגי	
12	17	15	23	62		19	לוקומוטורי	
20	4	2	2	1		5	ראייה	
4	12	2	3	2		4	שמיעה	
2	3	3	7	3	100	9	אחר**	

* הזכאות לשיקום בענפי איבה ושאיירים אינה בהכרח תוצאה של מצבו הרפואי של המשתתף.
 ** קטגוריה זו כוללת גם משתתפים ללא ליקוי.

מדינת ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם המערבי בשיעור האקדמאים שבה, וגם בתוכניות השיקום. רבים (כ-61%) הופנו ללימודים אקדמיים. מעניין לראות גם את התפתחות שיעור התוכניות להשכלה גבוהה במהלך השנים (תרשים 2): משנת 2006 עד 2014 הוכפל שיעור התוכניות להשכלה גבוהה. עם זאת, עלייה זו משקפת גם את הירידה במספר התוכניות להכשרה מקצועית, שיש לה השפעה על הגידול בשיעור התוכניות הללו.

בלוח 3 מובאת התפלגות המשתתפים בהתאם לליקוי העיקרי⁷ ושיעורי הנכות הרפואית שלהם. סביר להניח שבעלי אחוזי הנכות הרפואית הנמוכים עצמאים יותר ויכולים להשתלב בעבודה בכוחות עצמם, וככל ששיעורי הנכות גדולים יותר, קטנה ההסתברות למצוא עבודה בשוק החופשי. אין זה מפתיע אפוא, ש-35% מן המשתתפים בשיקום בשנת 2014 הם בעלי 40-59 אחוזי נכות רפואית, שכן מבחינת שיעורי הנכות זו האוכלוסייה בעלת הפוטנציאל הגבוה ביותר לשיקום בכלל הנכים. בקרב המשתתפים בעלי שיעורי הנכות הרפואית הנמוכים (19%-10%) בולט חלקם של הסובלים מבעיות לוקומוטוריות, שרובם שייכים לענף נפגעי עבודה, ובקרב בעלי שיעורי נכות גבוהים יותר גדול חלקם של הסובלים מבעיות פנימיות ונוירולוגיות, רובם מענף נכות כללית.

35% מן המשתתפים בשיקום בשנת 2014 הם בעלי 40-59 אחוזי נכות רפואית

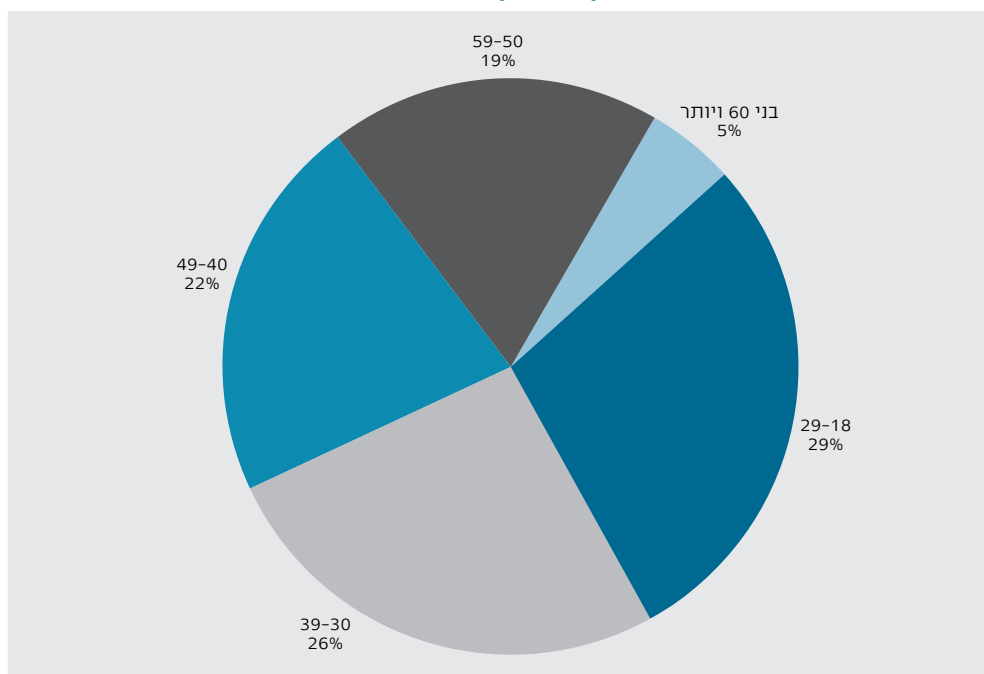
ה. מסיימי תוכנית שיקום

הצלחת השיקום המקצועי תלויה במוטיבציה של הפונים להשתקם, כך שקליטה בשוק העבודה אינה אפשרית אם המשתקם אינו מעוניין בכך.

בשנת 2014 הסתיים הטיפול ב-11,437 אנשים. 5,627 סיימו לפחות אחת מתוכניות ההכנה לעבודה בשוק החופשי, 76% בהם הצליחו להשתלב בעבודה. מחצית המשתלבים בעבודה היו זכאים לקצבת

בשנת 2014 5,627 סיימו לפחות אחת מתוכניות ההכנה לעבודה בשוק החופשי, 76% בהם הצליחו להשתלב בעבודה

תרשים 3
מסיימי טיפול שיקומי שנקלטו בעבודה לפי גיל, 2014



7 ליקוי עיקרי הוא זה ששיעור הנכות הרפואית בו הוא הגבוה ביותר מבין הליקויים של האדם.

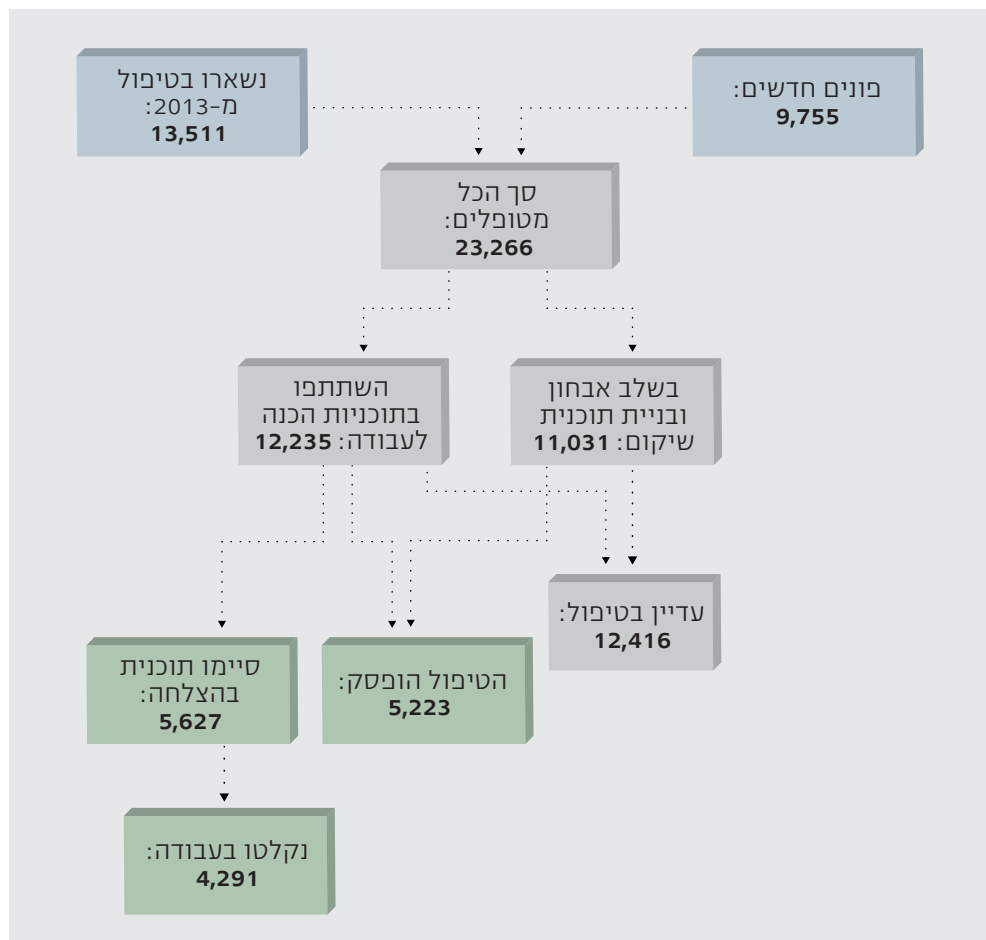
לוח 4

מסיימי טיפול שיקומי לפי הענף שהם שייכים אליו ואופן הסיום (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2014

נפגעי איבה	שאירים	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך הכל		אופן הסיום
				מספרים מוחלטים	אחוזים	
314	483	1,691	8,949	11,437	מספרים מוחלטים	סך הכל
3	4	15	78	100	אחוזים	
3	6	15	76	100	4,291	נקלט בעבודה
2	8	11	79	100	651	סיים הכשרה מקצועית
0	5	13	81	100	685	סיים טרום הכשרה
1	.	5	94	100	587	הופנה לגורם אחר
3	3	16	78	100	5,223	הפסקת טיפול

תרשים 4

האוכלוסייה בשיקום מקצועי לפי שלבי התהליך, 2014



נכות חודשית מענפי נכות כללית או נפגעי עבודה. נתון זה מבליט את היותו של אגף השיקום בביטוח לאומי גורם מרכזי בשילוב נכים בשוק העבודה. ל-5,223 אנשים תהליך השיקום הופסק, בדרך כלל (65%) משום שנמצאו לא מתאימים.

למסיימי תוכניות השיקום בשנת 2014 נדרשו בממוצע שנתיים וחודשיים לסיים את התוכנית. עם זאת, משך תהליך השיקום אינו קבוע והוא מושפע מגורמים רבים, בהם מספר התוכניות שהשתקם השתתף בהן, סוג ההכשרה ומצבו הרפואי. כך למשל, מי ששייכים לענף נכות כללית סיימו את התוכנית בממוצע בתוך 2.2 שנים, בעוד שלמשתקמים מנפגעי עבודה נדרשו בממוצע רק 1.8 שנים לסיום. הבדלים אלה נובעים בין היתר מהרגלי העבודה של המשתקמים וממידת העצמאות שלהם.

גם למצבו הרפואי של המשתקם השפעה רבה על משך השהות שלו במסגרת השיקום: לבעלי שיעור נכות רפואית הגבוהה מ-65% התהליך היה ארוך ב-35% לעומת בעלי נכות רפואית הנמוכה מ-40% (2.7 שנים לעומת 1.11 שנים).

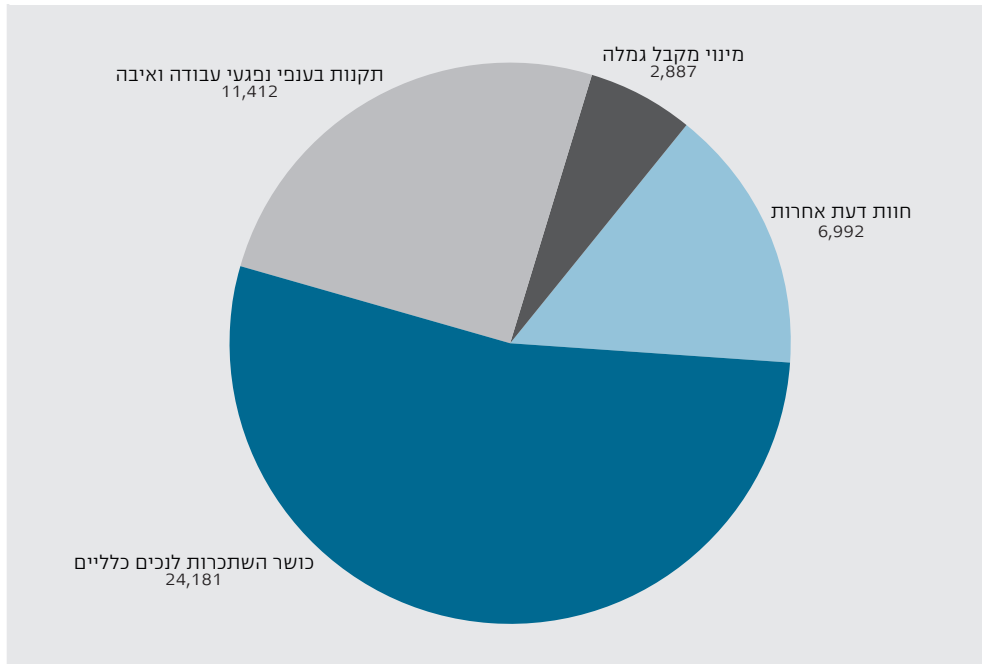
אין ספק כי להתפלגות הגיל של הפונים לשיקום השפעה מכרעת על שיעור המשתלבים בעבודה בכל קבוצת גיל (תרשים 3). עם זאת, על אף המאמץ לשלבם בתעסוקה, שיעור בני 18-29 בקרב הנקלטים בשוק העבודה נמוך במעט לעומת שיעורם מבין הפונים החדשים (29% לעומת 36%), כנראה בגלל העדר כישורי עבודה, ניסיון בעבודה ומצב רפואי.

1. פעולות נוספות של אגף השיקום

- **הכנת חוות דעת מקצועית** - עובדי אגף השיקום מספקים חוות דעת מקצועיות לאגפי מינהל הגמלאות בנושאים האלה: (1) קביעת דרגת כושר השתכרות לנכים; (2) מינוי מקבל גמלה;

תרשים 5

מקבלי סיוע מאגף השיקום לפי נושאים, 2014



(3) חוות דעת לקביעת הזכאות של נפגעי עבודה להעלאת דרגת הנכות וקביעת הזכאות להיוונים; (4) זכאות לתגמולים מיוחדים לנפגעי עבודה ולנפגעי פעולות איבה. עובדי האגף מספקים חוות דעת גם שלא במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

בשנת 2014 כתבו עובדי השיקום בסך הכל 45,472 חוות דעת שונות, 53% בהן בעניין קביעת ההשתכרות לנכים כלליים

- בשנת 2014 כתבו עובדי השיקום בסך הכל 45,472 חוות דעת שונות, 53% בהן בעניין קביעת דרגת כושר ההשתכרות לנכים כלליים (תרשים 5).
- **סיוע לנפגעי עבודה ונפגעי איבה במימון הטבות כספיות** שהם זכאים להן (כגון קצבה מיוחדת ומענקים מיוחדים). בשנת 2014 הם סייעו ל-4,735 אנשים במימון זכויות כספיות, כאשר ל-981 בהם הסתיים הטיפול השנה.
- בהיותם עובדים סוציאליים, עובדי האגף מטפלים גם באלמנות בשעת משבר ובנפגעי פעולות איבה במהלך כל החיים. ב-2014 הם טיפלו ב-85 אנשים.

ז. תשלומים

השיקום המקצועי כרוך גם במימון תשלומים נלווים הנדרשים לשיקום:

- **דמי שיקום:** גמלה חודשית למחיה בגובה קצבת נכות מלאה, המשולמת בתקופת הלימודים למשתקמים שאינם זכאים לקצבת נכות כללית או נכות מעבודה, ובתנאי שהם לומדים 20 שעות שבועיות לפחות.
 - **נסיעות:** יש שלוש אפשרויות להשתתפות בהוצאות נסיעות: (1) החזר נסיעות למקום ההכשרה/האבחון בתחבורה ציבורית. (2) השלמה לגמלת ניידות כמשתכר למקבלי גמלת ניידות חלקית. (3) שימוש בשירותי ההסעה שמפעיל המוסד למשתקמים בעלי שיעור נכות רפואית של 65% או יותר שהם חסרי רכב וחסרי רשיון נהיגה.
 - **שכר לימוד:** השתתפות בשכר הלימוד האקדמי או בעלות ההכשרה, עד הסכום המרבי שנקבע בהוראות אגף השיקום.
 - **שיעורי עזר ושירותי הנגשה:** סיוע בשיעורי עזר על-פי הצורך ובהתאם להיקף שעות הלימוד של המשתקם, וכן תרגום לשפת הסימנים, תמלול והקראות לזקוקים לכך.
 - **שכר דירה:** השתתפות בשכר דירה או בעלות המעונות למי ששוהים בהכשרה מקצועית במרחק הגדול מ-40 ק"מ ממקום מגוריהם הקבוע, בהתאם לתוכנית לימודיהם.
 - **מכשירים:** סיוע לנכים ברכישת מכשירים החיוניים והכרחיים לשיקום (מחשב, מקלדת מותאמת לעיוור, ספרים, ציוד לימודי וכו').
 - **הוצאות אחרות (כולל אש"ל):** סיוע למימון זכויות כספיות בעיקר בקרב נפגעי איבה ונפגעי עבודה וכן השתתפות בהוצאת כלכלה בכפוף לתקנות.
- בשנים האחרונות גברה ההקפדה על מתן אישורי זכאות לשיקום למתאימים בלבד ועל התאמת תוכניות שיקום מיטביות. בשנת 2014 שולמו במסגרת השיקום המקצועי כ-269 מיליון ש"ח ל-14,148 אנשים שונים⁸ (לוח 5). העלות הממוצעת למשתקם בשנת 2014 היתה כ-19 אלף ש"ח - עלייה של 26% לעומת השנים הקודמות, כנראה בשל הגידול במספר המשתקמים המופנים ללימודים אקדמאים.

לוח 5

ההוצאה לשיקום מקצועי – סך הכל ולפי ענף, מחירי 2013 (אלפי ש"ח), 2010–2014

שנה	סך כל ההוצאה	נכות כללית	נפגעי עבודה	שאירים	נפגעי איבה
2010	266,931	178,169	28,723	13,210	46,829
2011	204,311	125,889	24,288	12,089	42,044
2012	243,920	163,044	26,651	11,871	42,354
2013	250,074	170,354	26,954	10,232	42,533
2014	268,783	186,342	26,876	10,298	45,267

לוח 6

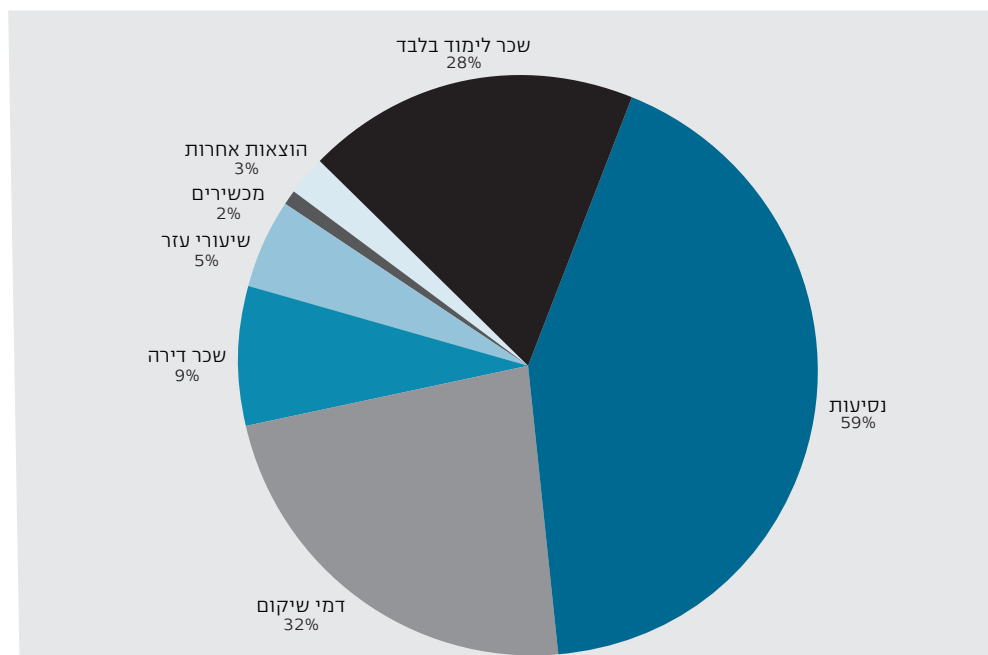
התשלומים הנלווים לשיקום מקצועי לפי ענף ומספר המקבלים (אלפי ש"ח ואחוזים), 2014

סה"כ הוצאה	סך הכל	שכר לימוד	דמי שיקום	נסיעות	שכר דירה	שיעורי עזר	מכשירים	הוצאות אחרות*
268,783	100	45	32	6	5	3	0	8
נכות כללית	186,342	51	31	6	7	4	0	0
נפגעי עבודה	26,876	35	57	5	1	2	0	0
שאירים	10,298	100	42	8	0	1	0	0
נפגעי איבה	45,267	100	29	0	0	0	0	60
סה"כ מקבלים	14,148	12,708	4,997	8,969	1,452	931	189	1,193

* לא כל הזכאים לתשלום אחר השתתפו בתוכנית שיקום מקצועי.

תרשים 6

תשלומי שיקום נוספים למקבלי שכר לימוד, 2014



התפלגות התשלומים ב-2014 דומה להתפלגות התשלומים בשנים הקודמות (לוח 6):

- ההוצאה על משתקמי ענף נכות מהווה כ-69% מסך ההוצאה השנתית, אף שהם מהווים כ-80% מסך המשתקמים - זאת כתוצאה מתנאי הזכאות להטבות בענפים האחרים.
- ההוצאות העיקריות של הענף הן לתשלומי שכר לימוד (כ-45% מסך ההוצאה), המשולמים לכ-90% מהמשתתפים, ולדמי שיקום (כשליש מההוצאה).

על-פי החוק, מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר (בהם שיעורי עזר, מכשירים, נסיעות ושכר דירה) לעומת מי שאינו לומד, עם אפשרות לקבל יותר מתשלום אחד. בדומה לשנים הקודמות, כ-32% קיבלו ב-2014 השלמה לקצבת נכות מלאה (דמי שיקום) כחלק מהשתתפותם בתוכניות שיקום (תרשים 6). ב-59% מהמקרים המוסד השתתף בהוצאות הנסיעה למקום הלימודים. 26% ממקבלי שכר הלימוד אינם מקבלים תשלומים נוספים - אפשר להניח שרובם מקבלים קצבאות מלאות.

על-פי החוק, מי שנמצא מתאים להשלמת השכלה או להכשרה מקצועית זכאי לתשלומים נלווים רבים יותר

11. ביטוח אבטלה

א. כללי

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת החיים שלו. ככל מערכת ביטוח, דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית, והם אמורים לסייע למובטלים למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם באמצעות חיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם. לאחר החקיקה המחמירה שהונהגה בשנים 2002-2007 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

ב. תנאי הזכאות לדמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו לפני אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק - 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית לאחר חמישה ימי המתנה למי שפוטר מעבודתו והסכים לקבל עבודה חלופית באמצעות לשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים בני יותר מ-35 חייבת להיות **עבודה מתאימה** מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. מובטלים אחרים חייבים לקבל כל עבודה המוצעת להם בידי שירות התעסוקה.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגיל, להשכלה ולמצב המשפחתי¹. מובטלים המשתתפים בהכשרה מקצועית בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית כשאר המובטלים. מובטלים עם פחות מ-12 שנות לימוד המשתתפים בהכשרה מקצועית זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 138 ימים, גם אם זכאותם ללא ההכשרה המקצועית היתה ל-50-100 ימים.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לגיל ולשכר של המובטל² ערב האבטלה ורמתם מוגבלת: בחמשת החודשים הראשונים לקבלתם - לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי - עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל בהכשרה מקצועית הם 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא היה בהכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה. גובה דמי האבטלה - 80% משכר המינימום, לתקופה מרבית של 70 יום.

1 תקופת המיצי המרבית מחושבת בהתאם לתנאים האלה:

- * 50 יום: לתובע שגילו 25 או פחות, עם פחות מ-3 תלויים.
- * 67 יום: לתובע שגילו יותר מ-25 אך אינו עולה על 28 עם פחות מ-3 תלויים.
- * 70 יום: לחייל משוחרר (על פי הגדרתו בעמוד הבא).
- * 100 יום: לתובע שגילו יותר מ-28 אך אינו עולה על 35 עם פחות מ-3 תלויים.
- * 138 יום: לתובע שגילו אינו עולה על 35 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם פחות מ-3 תלויים.
- * 175 יום: לתובע שגילו יותר מ-35 אך אינו עולה על 45 עם לפחות 3 תלויים, או תובע שגילו יותר מ-45.

2

חלק השכר של המובטל	עד גיל 28	מעל גיל 28
חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע	60%	80%
חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו	40%	50%
חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע	35%	45%
חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח	25%	30%

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד בעבודה מועדפת/נדרשת כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו, היה זכאי ב-2013 למענק בסכום של 9,370 ש"ח. גובה המענק כגובה דמי אבטלה ליום כפול ב-138 (ימים) וחולק ב-2. חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

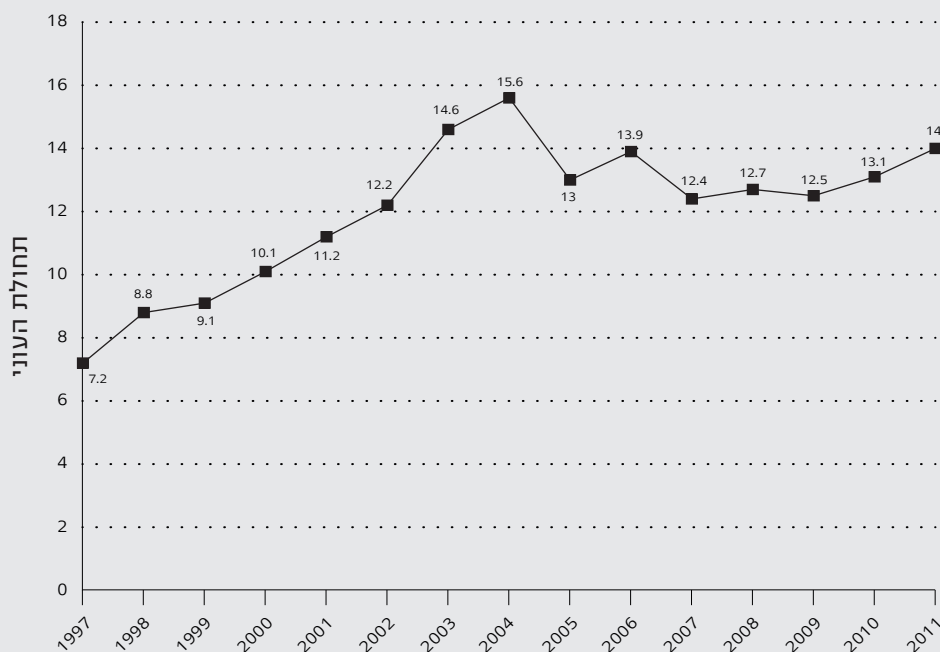
ג. שינויי חקיקה

בשנת 2014 לא היו שינויי חקיקה בביטוח אבטלה, אך על שולחן הממשלה יש הצעת חוק בנוגע לעצמאים, שכיום אינם מבוטחים בביטוח אבטלה, לכלול אותם בין המבוטחים בענף זה, כמובן תמורת תשלום דמי ביטוח לענף (ראו תיבה 1).

תיבה 1 ביטוח אבטלה לעצמאים

בשנים האחרונות חלו שינויים בשוק העבודה וגדל מאוד הביקוש ל"משתתפים חופשיים" (freelancers) מצד חברות עסקיות. לפיכך גם במגזר העסקי וגם במגזר הציבורי הקשר בין העובדים למעסיקים נהפך להיות מבוסס פחות ופחות על הסכמי עבודה ועל יחסי עובד-מעביד. עובדים אלה נעשים, לעתים בעל כורחם, לעצמאים וכאלה הם אינם מוגנים כהלכה מפני אבטלה. רבים בהם מידרדרים למצב של הכנסה נמוכה ועוני (תרשים 1). בעקבות השינוי המבני הזה בשוק העבודה חשוב לבדוק מחדש את נושא ביטוח האבטלה לעצמאים ואת הצורך והתועלת החברתית שבו. עיקרון מרכזי של ביטוח כזה, שהוא לא יסכן את האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי. נציג להלן מודל המאפשר לשמור בסבירות גבוהה על האיתנות הפיננסית של המוסד (לוח 2).

תרשים 1 תחולת העוני נטו של עצמאים (אחוזים), 1997–2011



בתיבה זו נציג את העבודה שעשה המוסד כדי לאמוד את שיעור העצמאים שמפסיקים את עיסוקם כעצמאים (שיעור האבטלה) כדי להעריך את התקציב הנדרש לביטוח אבטלה לעצמאים, אם יחוקק חוק כזה.

בסיס הנתונים לבניית המודל

במוסד יש מקורות נתונים רבים, שלכל אחד יתרונות וחסרונות. בסופו של דבר הוחלט להשתמש בקובץ גבייה מלא-שכירים לצורך אמידת שיעור האבטלה בקרב עצמאים. מבוטח הוגדר כמי שהפסיק להיות עצמאי (העסק נסגר) אם במהלך שלושה חודשים לפחות לא חויב בדמי ביטוח כעצמאי (נדגיש כי הבדיקה נעשתה על בסיס חיובים ולא תקבולים, כיוון שלפעמים יש פיגור רב במועד התשלום).

לוח 1

עצמאים עד גיל 67 שהפסיקו את עבודתם לשלושה חודשים לפחות, לפי תקופת אכשרה, 2009-2011

שנה	סך העצמאים (לא כולל חברות בע"מ) - ממוצע חודשי	עסקים שנסגרו במהלך השנה	מספר חודשי ביטוח כעצמאים (תקופת אכשרה)	
			פחות מ-24 חודשים	24 חודשים ויותר
2009	315,256	37,704	8,483	29,221
2010	326,547	39,871	9,540	30,331
2011	336,365	42,045	10,157	31,888

בשנים 2009-2011 כ-12% הפסיקו להיות עצמאים. באותן שנים, שיעור האבטלה בקרב שכירים נע בין 7.5% ב-2009 ל-5.6% ב-2011. שיעור העצמאים שעבדו שנתיים לפחות כעצמאים (תקופה האכשרה בהצעת חוק אבטלה לעצמאים) לפני שנעשו מובטלים הוא לפי נתוני הביטוח הלאומי כ-75%, ושיעור הבלתי מועסקים שעבדו כשכירים בשנה האחרונה לפי סקר כוח אדם של הלמ"ס הוא כ-50%. מכאן עולה, ששיעור העצמאים בפוטנציה שיהיו זכאים לביטוח אבטלה גבוה מזה של השכירים.

התפלגות העצמאים המובטלים לפי גיל מצביעה על כך שכ-3/4 בהם בני יותר מ-34, לעומת כשליש בקרב השכירים הבלתי מועסקים. יוצא אפוא, שרוב העצמאים הפוטנציאליים לקבלת דמי אבטלה יהיו זכאים לתקופות ארוכות של תשלום.

לוח 2

עצמאים שהפסיקו את עבודתם לשלושה חודשים לפחות, לפי גיל, 2009-2011 (באחוזים)

שנה	סך הכל	קבוצת גיל				
		עד 24	27-24	34-28	44-35	67-45
2009	100.0	3.9	4.8	16.2	20.1	54.9
2010	100.0	3.8	4.8	16.0	20.6	54.8
2011	100.0	4.0	5.1	16.5	20.8	53.6

התפלגות העצמאים המובטלים לפי גיל מצביעה על כך שכ-3/4 בהם בני יותר מ-34,

החייב הממוצע של דמי הביטוח של אוכלוסייה זו נמוך לעומת כלל העצמאים: בשנת 2011 ההכנסה הממוצעת של המבוטלים היתה 4,896 ש"ח לעומת 7,164 ש"ח בכלל העצמאים. אמנם ייתכן שההכנסה בשנים שקדמו להפסקת העבודה היתה גבוהה מ-4,896 ש"ח, אך לצורך האומדן השתמשנו בנתון הנמוך, כדי להפחית את אומדן העלות של הביטוח.

לוח 3

ההכנסה החודשית החייבת בדמי ביטוח לעצמאים, לפי סוג פעילות, 2009-2011

שנה	סך הכל עצמאים		עצמאים במשך לפחות שנתיים, שהפסיקו את עבודתם	
	מספרים מוחלטים	הכנסה ממוצעת (ש"ח)	מספרים מוחלטים	הכנסה ממוצעת (ש"ח)
2009	315,256	6,365	29,221	4,417
2010	326,547	7,529	30,331	4,348
2011	336,365	7,164	31,888	4,896

אמידת מספר מקבלי דמי אבטלה

הפגשת קובץ העצמאים הפוטנציאליים לקבלת דמי אבטלה עם קובץ השכר של השכירים הראתה כי כ-17% מן העצמאים נהפכו לשכירים מיד לאחר סגירת העסק. ניכינו שיעור זה מהקבוצה הפוטנציאלית לקבלת דמי אבטלה, אף שעם חקיקת חוק ביטוח אבטלה לעצמאים התנהגותם תשתנה והם לא ימהרו להיות שכירים. גם הנחה זו מיטיבה עם אומדן עלות הביטוח.

לוח 4

אמידת פוטנציאל לביטוח אבטלה בקרב עצמאים

336,365	מספר העצמאים - סך הכל
31,888	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות
26,467	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות בניכוי מי שנעשו שכירים מיד לאחר סגירת עסק
9,132	הפסיקו עבודתם והיו עצמאים 24 חודשים לפחות - ממוצע חודשי
70,000	מספר בעלי החברה
2,905	בעלי חברה שסגרו את החברה בניכוי מי שנעשו שכירים
830	בעלי חברה שסגרו את החברה - ממוצע לחודש
406,365	סך מבוטחים
9,962	זכאים לדמי אבטלה
2.45	אחוז מסך העצמאים
2.30	אחוז מקבלי דמי אבטלה מסך השכירים

לוח 5

אמידת סך ההכנסות של העצמאים (ש"ח)

7,164	הכנסה ממוצעת של סך העצמאים
14,000	הכנסה ממוצעת של בעלי חברה
8,342	הכנסה ממוצעת של כלל המבוטחים
406,365	סך מבוטחים
40,676,626,320	סך הכנסות לשנה

לוח 6	
אמידת סך ההוצאות לביטוח אבטלה (ש"ח)	
4,896	הכנסה ממוצעת של העצמאים הזכאים לדמי אבטלה
157	דמי אבטלה ממוצעים ליום של העצמאים
14,000	הכנסה ממוצעת של בעלי חברה
228	דמי אבטלה ממוצעים ליום של בעלי חברה
162.9	דמי אבטלה ממוצעים לעצמאים ובעלי חברה
408,973,476	סך ההוצאה לשנה

לוח 7	
אמידת שיעור הגבייה לביטוח אבטלה לאיזון תקציבי	
40,676,626,320	סך הכנסות לשנה (ש"ח)
408,973,476	סך ההוצאה לשנה (ש"ח)
1.01	ההוצאה כאחוז מההכנסות

ד. נתונים ומגמות

במהלך שנת 2014 עלה בכ-4% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה

במהלך שנת 2014 עלה בכ-4% בממוצע לחודש מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ומספר הבלתי מועסקים ירד בכ-3%. בסך הכל קיבלו במהלך השנה דמי אבטלה כ-72 אלף איש בממוצע לחודש

לוח 1
בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2014-2001

שנה	בלתי מועסקים*		מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים
	מספרים מוחלטים (באלפים)	אחוז מכוח העבודה		
2001	318.0	11.7	104,707	32.9
2002	356.6	12.8	97,052	27.2
2003	380.2	13.4	70,450	18.5
2004	377.4	12.9	58,350	15.5
2005	334.9	11.2	58,830	17.6
2006	320.9	10.5	55,941	17.4
2007	287.8	9.1	49,817	17.3
2008	245.2	7.6	48,045	19.6
2009	315.0	9.4	73,025	23.2
2010	283.9	8.3	58,634	20.7
2011	243.9	7.0	57,354	23.5
2012	247.1	6.8	61,759	25.0
2013	228.4	6.2	69,351	30.4
2014	222.5	5.7	72,054	32.4

* הנתונים עד 2011 הם לאחר שרשור.

לעומת כ-69 אלף ב-2013. מספר הבלתי מועסקים הסתכם בכ-223 אלף לעומת 228 אלף בשנה הקודמת. מספר המקבלים דמי אבטלה ושיעורם בכלל הבלתי מועסקים בשנים 2001-2014 מוצגים בלוח 1 להלן.

תיבה 2 מיצוי זכויות בביטוח אבטלה בקרב דורשי עבודה בשירות התעסוקה, 2013

כידוע, על-פי חוק ביטוח אבטלה, לדמי אבטלה זכאי רק מי שהתייצב לחיפוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה. בתיבה זו נציג תוצאות של בדיקת שיעור מיצוי הזכויות לדמי אבטלה בקרב מי שעמדו בתנאי ראשוני זה.

הנתונים נבדקו על בסיס קובץ נתונים של מתייצבים בשירות התעסוקה במהלך 2013. הקובץ, שכלל את מספר ימי ההתייצבות של דורשי העבודה מדי חודש, שולב עם קבצים מינהליים של הביטוח הלאומי, כמו קובץ בריאות, קובצי שכר וקבצים של תביעות לדמי אבטלה.

בקובץ של שירות התעסוקה נתונים על 305,029 איש שנרשמו בלשכות במהלך שנת 2013. 15,918 בהם לא התייצבו לרישום, כך שהאוכלוסייה הפוטנציאלית לזכויות לדמי אבטלה היא 289,111. 85.1% אכן קיבלו דמי אבטלה או שתביעתם נדחתה (לוח 2).

לוח 1 המתייצבים בשירות התעסוקה לפי מספר ימי התייצבות והאוכלוסייה הפוטנציאלית לזכויות לדמי אבטלה

סך הכל	305,029	100.0
רק נרשמו	15,918	5.2
התייצבו לפחות פעם אחת	289,111	94.8

הפגשת האנשים שלא הגישו תביעה לדמי אבטלה - 43,139 איש (14.9%) - עם קובצי השכר, הצביעה על התוצאות האלה:

- 19,984 לא צברו תקופת אכשרה, כלומר לא היו זכאים לדמי אבטלה.
- ל-13,326 היתה זכאות לדמי אבטלה אך הם צברו רק עד חמישה ימים, כלומר הם נכללו בקבוצה של ימי המתנה שאינם מזכים בתשלום.
- 4,123 לא הפסיקו לעבוד אף שהתייצבו בשירות התעסוקה.

בסך הכל, 98% מבין המתייצבים בלשכות התעסוקה מיצו את זכאותם לדמי אבטלה. מי שלא הגישו תביעה לדמי אבטלה, ולכן כנראה לא מיצו זכאותם, מתפלגים כך: כ-18% ערבים; כמחציתם נשים; כ-60% בגילים עד 34; כ-90% משתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק.

לסיכום, רק 2% מהמתייצבים לא מיצו את זכאותם לדמי אבטלה. יצוין שכל דורש עבודה בלשכה מקבל מידע מלא על דמי אבטלה ועל תנאי הזכויות להם. מאחר שבאנשים אלה התקיים תנאי ראשוני זה, סביר להניח שזכויותם לא מוצתה מתוך ידיעה מלאה של החוק בעניין זה. סך התשלום שהיה מגיע להם אילו היו מגישים תביעה היה מסתכם בכ-15 מיליון ש"ח.

בסך הכל, 98% מבין המתייצבים בלשכות התעסוקה מיצו את זכאותם לדמי אבטלה

לוח 2		
המתייצבים בשירות התעסוקה לפי זכאות לדמי אבטלה		
85.1	245,972	הגישו תביעה לדמי אבטלה
14.9	43,139	לא הגישו תביעה לדמי אבטלה - סך הכל
6.9	19,984	לא צברו תקופת אכשרה לדמי אבטלה
4.6	13,326	התייצבו עד 5 ימים (דמי אבטלה 0 ש"ח)
1.4	4,123	עבדו ברצף
2.0	5,706	לא מיצו זכאותם לדמי אבטלה
100.0	289,111	סך הכל

לוח 3		
המתייצבים שלא מיצו את זכאותם לדמי אבטלה - מאפיינים נבחרים		
אחוזים	מספרים מוחלטים	לאום
82.1	4,683	יהודי
17.9	1,023	ערבי
		מין
54.0	3,079	זכר
46.0	2,627	נקבה
		גיל
18.0	1,025	24-20
38.8	2,216	34-25
17.6	1,004	44-35
12.5	716	54-45
13.1	745	55 ויותר
		שכר חודשי לפני ההתייצבות
41.4	2,364	עד 4,000 ש"ח
46.3	2,643	8,000-4,000 ש"ח
12.3	699	8,000 ש"ח ויותר
100.0	5,706	סך הכל

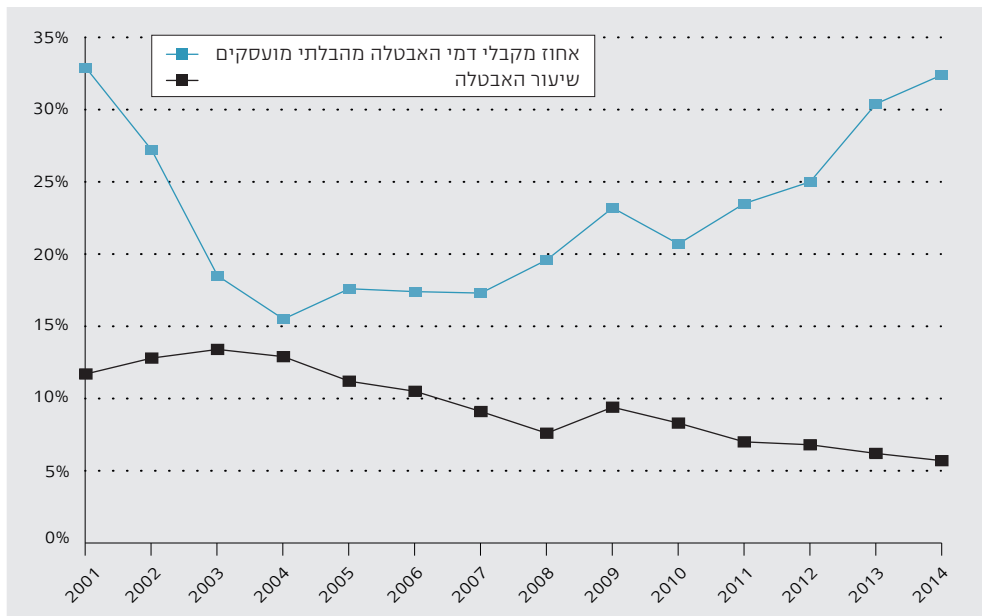
כ-32% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2014

כ-32% מהבלתי מועסקים קיבלו דמי אבטלה ב-2014 - עלייה של כ-7% לעומת 2013, והיא נובעת מהירידה במספר הבלתי מועסקים ב-2014 מצד אחד ומהעלייה במספר המקבלים דמי אבטלה בשל התיקון בנוגע לעובדים יומיים מצד אחר. יצוין שמ-2001 ירד שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים, ב-2011 נבלמה הירידה ואף החלה עלייה, ובשנת 2014 שיעור זה חזר לשיעור שבתחילת התקופה הנדונה.

נמצא מתאם שלילי בין שיעור האבטלה לבין שיעור המקבלים בקרב הבלתי מועסקים: בשיעורי האבטלה הגבוהים, מספר המקבלים גדל אך שיעורם בקרב הבלתי מועסקים ירד. בשיעורי האבטלה הנמוכים מספר המקבלים ירד במידה מתונה יותר ולכן שיעורם בקרב הבלתי מועסקים גדל.

תרשים 1

שיעור האבטלה ושיעור מקבלי דמי האבטלה מהבלתי מועסקים, 2001–2014



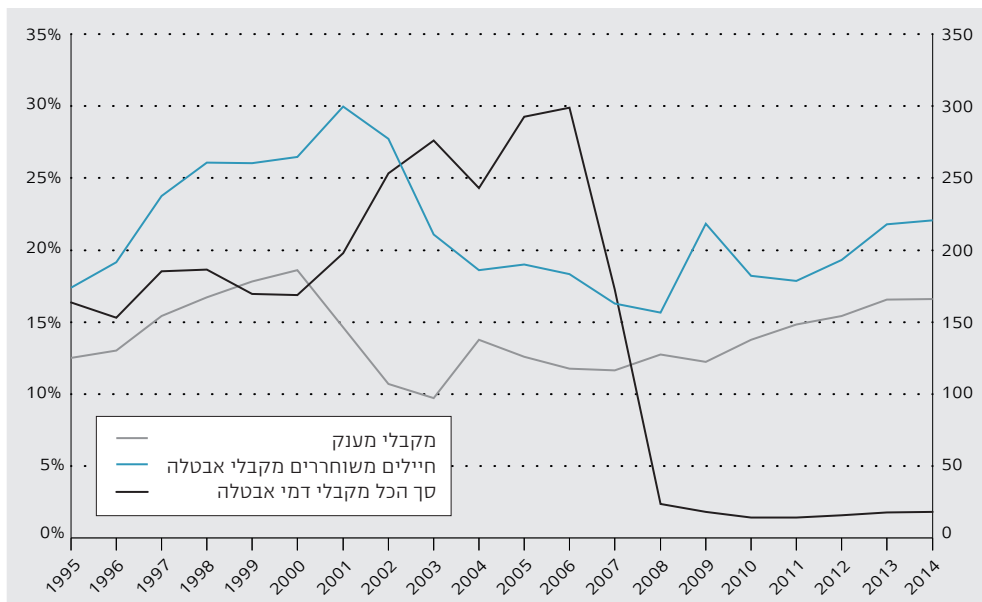
ה. מקבלי דמי אבטלה

בשנת 2014, כ-221 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה, שהם כ-72 אלף בממוצע לחודש - עלייה של כ-4% לעומת שנת 2013. לאחר שינוי החקיקה ב-2007,

בשנת 2014, כ-221 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בחודש אחד לפחות במהלך השנה

תרשים 2

מקבלי דמי אבטלה (כל האוכלוסייה וחיילים משוחררים) ומקבלי מענק לחייל משוחרר בגין עבודה מועדפת, 1995–2014



לוח 2

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2006-2014

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכל		שנה
אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	אחוז מכלל המקבלים	סך הכל (מספרים)	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכל								
2.6	16.3	29,901	-4.4	83.7	153,538	-3.4	183,439	2006
-42.3	10.6	17,253	-5.2	89.4	145,506	-11.3	162,759	2007
-86.4	1.5	2,347	5.9	98.5	154,103	-3.9	156,450	2008
-23.7	0.8	1,790	40.4	99.2	216,384	39.5	218,174	2009
-21.6	0.8	1,403	-16.5	99.2	180,662	-16.5	182,065	2010
-15.4	0.8	1,398	-1.9	99.2	177,149	-1.9	178,547	2011
13.3	0.8	1,584	8.2	99.2	191,617	8.2	193,201	2012
11.4	0.8	1,764	12.7	99.2	216,038	12.7	217,802	2013
1.8	0.8	1,796	1.3	99.2	218,785	1.3	220,581	2014
ממוצע חודשי								
2.3	11.9	6,647	-5.8	88.1	49,294	-4.9	55,941	2006
-41.6	7.8	3,881	-6.8	92.2	45,936	-11.0	49,817	2007
-87.5	1	486	3.5	99	47,559	-3.4	48,045	2008
-23.7	0.5	371	52.8	99.5	72,654	52	73,025	2009
-40.2	0.5	291	22.7	99.5	58,343	-19.7	58,634	2010
-0.4	0.5	289	-2.2	99.5	57,065	-2.2	57,354	2011
13.5	0.5	328	7.7	99.5	61,431	7.7	61,759	2012
13.1	0.5	371	12.3	99.5	68,980	12.3	69,351	2013
3.2	0.5	383	3.9	99.5	71,671	3.9	72,054	2014

לוח 3

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים לפי סוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2006-2014

שנה	סך הכל	אקדמאים	לא אקדמאים
2006	100.0	26.1	73.9
2007	100.0	26.8	73.2
2008	100.0	28.3	71.7
2009	100.0	29.1	70.9
2010	100.0	28.3	71.7
2011	100.0	28.5	71.5
2012	100.0	28.8	71.2
2013	100.0	29.6	70.4
2014	100.0	29.3	70.7

שחייב את החיילים המשוחררים³ לצבור תקופת אכשרה כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, רק 0.5% מן המובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2014 היו חיילים; הם לא הצליחו לצבור תקופת אכשרה המזכה בדמי אבטלה אף שהיו מחויבים בשישה חודשים בלבד מ-12 החודשים שמיום שחרורם (מובטל שאינו חייל חייב בתקופת אכשרה של 12 חודשים מ-18 החודשים שקדמו לאבטלתו) (לוח 2).

בתרשים 2 מוצג ההבדל בין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק עד 2006. בעקבות שינוי בחוק שביטל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, בוטל המתאם בין שתי הסדרות.

הבחנה של מקבלי דמי אבטלה לפי סוג לשכת התעסוקה מלמדת כי בשנים 2013 ו-2014 שיעור האקדמאים בכלל המקבלים הגיע לשיא של כמעט 30% (לוח 3). שיעור המובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית בקרב מקבלי דמי אבטלה הגיע לפחות מ-1% בשנים אחרונות.

בשנים 2013 ו-2014
שיעור האקדמאים
בכלל המקבלים הגיע
לשיא של כמעט 30%

1. מקבלי דמי אבטלה שקיבלו גמלה מהשירות להבטחת הכנסה

מובטל שמיצה את מלוא זכאותו לדמי אבטלה, ולשירות התעסוקה אין עבודה כלשהי להציע לו או שהוצעה לו עבודה בשכר נמוך, רשאי לפנות לשירות להבטחת הכנסה.

כדי לאמוד את שיעור המובטלים שקיבלו דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה לאחר מכן, הופגש קובץ של מובטלים שמיצו את מלוא זכאותם לדמי אבטלה בחודשים ינואר-יוני 2014 עם קובץ מקבלי הבטחת הכנסה של שנת 2014, כלומר מי שסיימו לקבל דמי אבטלה והיו להם לאחר מכן שישה חודשים לפחות שבהם יכלו להגיש תביעה לגמלה להבטחת הכנסה.

כ-37 אלף מקבלי דמי אבטלה מיצו את מלוא זכאותם במחצית הראשונה של שנת 2014, אך רק 2,900 בהם (7.8% מסך הממצים את התקופה מרבית), קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. שיעור זה הגיע לכ-10% בקרב המבוגרים.

2. עומק האבטלה (משך תשלום)

דמי אבטלה משולמים למובטלים במשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום - בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם. בשנים 2010-2011, עקב ההסכם שנחקק בהוראת שעה בתחילת 2009 ולפיו

לוח 4

עומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה שסיימו את שנת זכאותם ב-2014
(כאחוז מהתקופה המרבית) והתקופה המרבית

מספר ימי אבטלה כ- % מתקופה מרבית	מספר ימי אבטלה כאחוז מהתקופה המרבית (אחוזים)					סך הכל	התקופה המרבית (בימים)
	100%	99%-76%	76%-51%	50%-26%	עד 25%		
80.3	48.0	20.9	10.8	11.0	9.3	100.0	סך הכל
84.5	55.0	18.0	10.2	10.3	6.5	100.0	50
85.8	50.8	18.7	13.3	11.0	6.2	100.0	67
52.9	27.1	16.3	10.4	10.2	36.1	100.0	70
79.6	39.5	27.4	12.9	11.8	8.3	100.0	100
78.5	45.5	21.0	11.0	12.8	9.7	100.0	138
79.8	51.9	18.6	9.3	9.8	10.3	100.0	175

3 חייל משוחרר: מי שעברו לכל היותר שנתיים משחרורו.

קוצרה תקופת העבודה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה מ-12 מתוך 18 חודשים ל-9 מתוך 18 חודשים⁴, היו תקופות נוספות - 65 יום, ו-125 יום. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לשנה מיום האבטלה הראשון.

בשנת 2014 עומק האבטלה התייחס למובטלים שסיימו את שנת אבטלתם בשנה הנדונה, כלומר החלו את זכאותם ב-2013. לא חל שינוי של ממש בעומק האבטלה הממוצע בין שתי השנים: מ-106 יום ב-2013 ל-105 יום ב-2014.

שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר מאשר בקרב שאר הקבוצות (לוח 4). תופעה זו משקפת את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה, ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב בעבודה במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה.

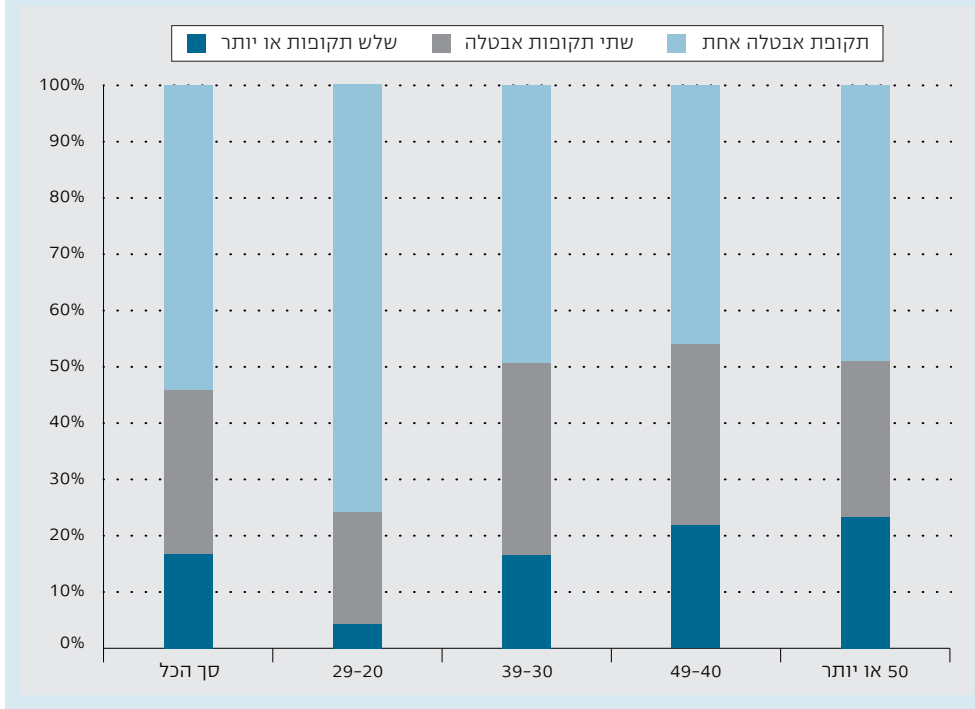
שיעור הממציים את התקופה המרבית לתשלום ביחס לתקופה האפשרית על-פי חוק גבוה אצל הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר מאשר בקרב שאר הקבוצות

תיבה 3 האם מובטלים חוזרים לקבל דמי אבטלה?

בתיבה זו ננסה לענות על השאלה, באיזו מידה מובטלים שקיבלו דמי אבטלה פעם אחת נוטים לחזור ולתבוע דמי אבטלה שוב. נבדקו מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 - האם הם קיבלו דמי אבטלה גם ב-10 שנים שקדמו ל-2013?

תרשים 1

מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 לפי מספר תקופות האבטלה מ-2003 ולפי גיל



83% מהמובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 תבעו דמי אבטלה לכל המהלך 11 פעמיים במהלך 11 שנה

בשנת 2013, כ-216 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בעבור כמה ימים במהלך השנה. ב-11 השנים שמ-2002, לרובם - 54% - זו היתה הפעם הראשונה שתבעו דמי אבטלה, ול-29% זו היתה הפעם השנייה. כלומר, 83% מהמובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 תבעו דמי אבטלה לכל היותר פעמיים במהלך 11 שנה, ורק 17% חזרו לתבוע דמי אבטלה שלוש פעמים נוספות לפחות (תרשים 1).

המובטלים המשתייכים לקבוצה האחרונה, שקיבלו דמי אבטלה שלוש פעמים או יותר, הם בדרך כלל מובטלים עונתיים, כגון סייעות בגני ילדים או מרצים בלי קביעות באוניברסיטאות ובמכללות, המקבלים דמי אבטלה מדי שנה בחודשי החופשה של מוסדותיהם, בדרך כלל חודשי הקיץ. המובטלים הללו אינם ממצים את מלוא זכאותם מדי שנה, נסביר להלן מדוע.

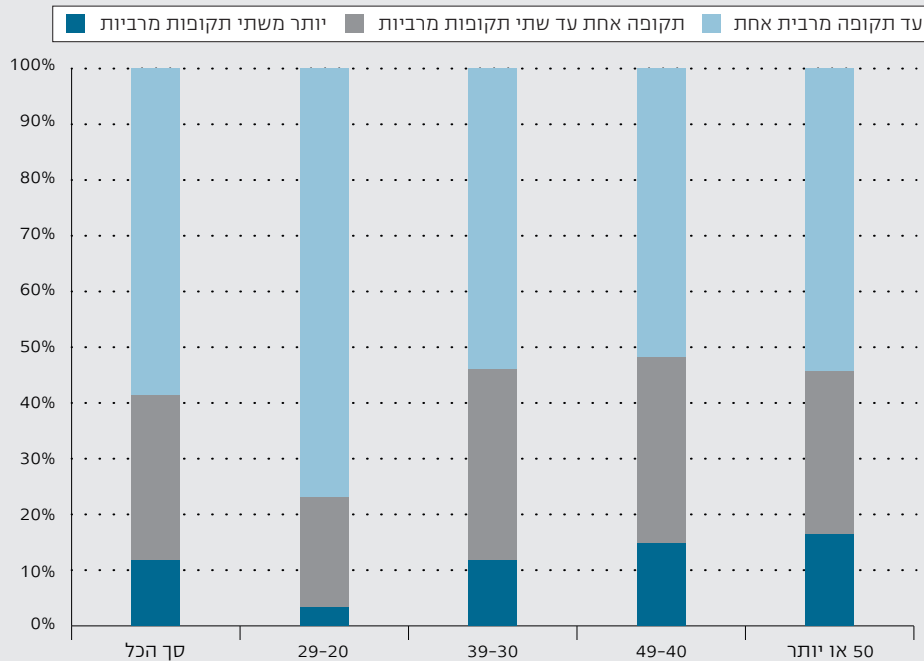
מחשבים בכל שנה את שיעור הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה מתוך התקופה המרבית באותה שנה. התפלגות הסכום של שיעורים אלה מצביעה על כך ש-59% לא מיצו אף לא תקופה מרבית אחת במהלך 11 שנה (תרשים 2). שיעור זה גבוה מהשיעור שהתקבל לפי תקופות האבטלה בפועל. עוד 29% מיצו בין תקופה מרבית אחת לשתיים. כלומר כ-88% מן המובטלים מיצו פחות משתי תקופות מרביות ב-11 שנה.

התפלגות לפי גיל אינה מצביע על הבדלים של ממש, חוץ מקבוצת הצעירים, שחלקם כנראה לא היו עדיין בשוק העבודה לפחות באחדות מהשנים שקדמו ל-2013.

נתונים לפי רמת השכר ערב אבטלה מראים שיש מתאם בין מספר תקופות האבטלה לבין רמת השכר (תרשים 3). השכר הנמוך ביותר הוא בקרב המובטלים שמספר תקופות האבטלה שלהם

תרשים 2

מובטלים שקיבלו דמי אבטלה ב-2013 לפי מספר התקופות המרביות מ-2003



גבוה. התופעה ידועה בשוק העבודה - בעלי שכר נמוך עובדים בדרך כלל בעבודות בלתי מקצועיות שאינן יציבות. ההסתברות להיות מפוטר גדלה עם רמת שכר נמוכה יותר.

תרשים 3

השכר היומי הממוצע לפני האבטלה, לפי מספר תקופות תשלום דמי אבטלה



ח. גובה דמי האבטלה והיקף התשלומים

כאמור, דמי האבטלה בישראל מחושבים על פי נוסחה פרוגרסיבית המבטיחה שיעור החלפה (שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה) פוחת, בדומה לתוכניות ביטוח סוציאלי אחרות. מתכונת זו משלבת שני שיקולים: השיקול הביטוחי - ביטוח כנגד אבטלה - ולפיו הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף במלואו את השכר ערב האבטלה; וחלוקת הכנסות - פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

גם בשנת 2014 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-2% לעומת 2013, לאחר ירידה של 3% ב-2013 ועלייה רצופה בשנים הקודמות. ירידות אלה מוסברות בשינוי בחוק שהתקבל בשנת 2013 לפיו בוטלה ההבחנה בין מובטלים יומיים וחודשיים - המצטרפים החדשים למקבלי דמי אבטלה הם האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה. כצפוי, דמי האבטלה לנשים נמוכים ב-20% משל הגברים, והם ירדו בשיעור גבוה יותר מזה של הגברים.

עד 2008, דמי האבטלה הממוצעים לא חצו את השכר הממוצע במשק (לוח 5). ב-2009, בעקבות המשבר הכלכלי שהיה מלווה בגל פיטורים גם של בעלי שכר גבוה, עלה שיעור דמי האבטלה כחלק מהשכר הממוצע בשוק לכ-53%. מאז הוא ירד עד שב-2014 שוב הגיע אל מתחת למחצית השכר הממוצע במשק. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק עלה, מ-38% ב-2007 לכ-50% בשנים 2011 ו-2012. בשנתיים האחרונות שיעור זה החל שוב לרדת

גם בשנת 2014 ירד גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-2% לעומת 2013

לוח 5

גובה דמי האבטלה ליום* ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2014–2006

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק					סך הכל	שנה
	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		
48.7	12.5	28.5	44.2	8.3	6.5	100.0	2006
46.9	12.5	25.6	43.7	10.6	7.6	100.0	2007
49.9	15.7	27.3	40.4	9.9	6.7	100.0	2008
52.9	19.2	29.8	38	7.8	5.2	100.0	2009
51.0	16.9	29.1	38.8	9.1	6.2	100.0	2010
51.2	17.0	30.1	37.9	8.5	6.4	100.0	2011
52.1	17.8	31.7	37.1	7.8	5.6	100.0	2012
50.7	16.6	29.8	36.9	9.1	7.5	100.0	2013
49.6	16.1	28.0	36.4	10.3	9.2	100.0	2014

והגיע ל-44% ב-2014, ובמקביל עלה חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע - מכ-50% בשנים 2011 ו-2012 ל-56% ב-2014.

ב-2014, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3,283 מיליון ש"ח לעומת 3,176 מיליון ש"ח ב-2013 - עלייה של כ-3%. עלייה זו מורכבת מעלייה של 4% במספר מקבלי דמי אבטלה וירידה של כ-1% בדמי האבטלה הממוצעים.

ב-2014, ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה הסתכמה בכ-3,283 מיליון ש"ח לעומת 3,176 מיליון ש"ח ב-2013

לוח 6

תשלומי דמי אבטלה (מיליוני ש"ח), 2014–2006

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (2014)	שיעור שינוי ריאלי
2006	1,957	2,347	-3.8
2007	1,757	2,097	-10.7
2008	1,840	2,099	0.1
2009	3,028	3,343	59.3
2010	2,534	2,725	-18.5
2011	2,501	2,600	-4.6
2012	2,835	2,897	11.4
2013	3,176	3,191	10.2
2014	3,283	3,283	2.9

12. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל הוקם ב-1975 על רקע פגיעות בעובדים רבים בעקבות קריסתם של עסקים וכניסתם להליכי פשיטת רגל ופירוק. עובדים אלה איבדו לא רק את משרותיהם ויתרת שכרם אלא גם את פיצויי הפיטורין שלהם כמתחייב מהסכמי העבודה, וגם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקיהם מקורות כספיים או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל (ראו הגדרות בהמשך).

ייעודו של ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד הוא לשלם באמצעות גמלאותיו לעובדים את יתרת החוב של המעסיקים בפשיטות רגל בגין שכר ופיצויי פיטורין ולשמור על רציפות הזכויות הסוציאליות בקופות הגמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות הגמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2014 בשיעור של 0.01% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ו-0.05% מעל תקרה זו עד מקסימום הבסיס לגבייה), וגם באמצעות השתתפות הממשלה בשיעור 0.02% במסגרת שיפוי האוצר.

פעילות הענף מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמו כן הוצמדו סכומי הגמלאות לשינויים בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שעדיין לא נפתרו:

- החוק מחייב הוצאת צו פירוק/פשיטת רגל. זהו תהליך ממושך בדרך כלל המעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
 - ההוצאות המשפטיות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות להיות גבוהות מסכום החוב שהמעסיק חייב לעובד, ולכן לעובד אין סיבה לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה. בשנה האחרונה, בעקבות הפחתת עלות איגרות הפירוק גדל מספר הבקשות לפירוק בגין סכומי שכר ופיצויים בסכומים נמוכים יותר.
 - העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום חלקי לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.
- להלן כמה מן ההגדרות בחוק:
- **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים שהוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאיים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.
 - **עובד:** כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שעדיין לא קיבל את יתרת שכרו ופיצויי הפיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
 - **קופות גמל:** כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי חוזה עבודה, או הסכם אחר שבין העובד והמעסיק ולפי הסכמת אותו גוף, על המעסיק להעביר אליו כספים מכספי המעסיק או משכרו של העובד לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו, בפרישה ממנה או בביטוחו הסוציאלי.

ב. הגמלאות המשולמות והיקף התשלומים

• נמלאות לעובד

- **שכר:** סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו - שכר עבודה, שעות נוספות, דמי הבראה, פדיון ימי חופשה, תשלום בעד חגים וביגוד - לרבות סכום שנוכה משכרו של העובד שלא על פי חוק וטרם הועבר לתעודתו. אם השכר אינו עולה על שכר המינימום, העובד זכאי לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק (ב-2014: 4,300 ש"ח לחודש).
- **פיצויי פיטורין:** פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק.
- הגמלה המרבית לעובד (לשכר ולפיצויי פיטורין) נקבעה ל-13 פעמים הסכום הבסיסי (112,424 ש"ח ב-2014).
- **גמלאות לקופות גמל**
נועדו להבטיח את רציפות הזכויות של העובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (17,296 ש"ח ב-2014).
- ב-2014 שולמו 329.2 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל (לוח 1), 80.3% מן הסכום שולמו לעובדים. שיעור השכר בלבד - 16.5%, ופיצויים בלבד - 3.2%.

ב-2014 שולמו 329.2 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל

לוח 1

התשלומים לעובדים ולקופות גמל
והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מכלל התשלומים, 2010-2014

שנה	התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מסך הכל			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			שנה
	פיצויי פיטורין בלבד	שכר בלבד	שכר ופיצויי פיטורין	סה"כ	לקופות גמל	לעובדים	
2010	2.8	16.0	81.2	100.0	11.7	278.5	290.2
2011	2.4	15.8	81.8	100.0	10.2	248.2	258.4
2012	2.5	17.0	80.5	100.0	7.1	288.9	296.0
2013	3.2	15.1	81.7	100.0	14.6	281.0	295.6
2014	3.2	16.5	80.3	100.0	8.1	321.1	329.2

ג. נתונים על מעסיקים ועל עובדים

פרק הזמן מאז נותקו יחסי העובד-מעביד ועד שמשולמת הגמלה אורך לעתים קרובות כמה שנים. המשבר הכלכלי ב-2008 והמיתון בעקבותיו השפיעו על היקף הפעילות של הענף ב-2010-2014, והדבר צפוי להימשך בשנים הבאות (לוח 2). הפחתת סכומי איגרות הפירוק אפשרה גידול במספר התביעות לגמלאות בענף זה.

ב-2014 היו 630 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפריקהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף - עלייה של 10.5% לעומת 2013. התקבלו לטיפול 11,500 תביעות החדשות - עלייה של 15% לעומת 2013, ואושרו 10,300 תביעות של עובדים. מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2014 היה 2,370 - ירידה של 35% לעומת 2013.

ב-2014 היו 630 מעסיקים חדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק - עלייה של 10.5% לעומת 2013

לוח 2

מעסיקים חדשים בענף, תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ותביעות קופות גמל שאושרו, 2010-2014

שנה	מעסיקים חדשים שהתקבלו	תביעות חדשות של עובדים		תביעות חדשות של קופות גמל		עובדים שבעדם שולם לקופות גמל	מבוטחים ששולם בעבורם לקופות גמל**
		אושרו*	התקבלו	אושרו*	התקבלו		
2010	560	8,400	9,100	300	320	3,900	4,330
2011	510	7,000	7,200	290	310	4,100	4,260
2012	490	8,800	10,100	235	280	1,510	1,570
2013	570	8,100	10,000	330	330	2,520	3,430
2014	630	10,300	11,500	190	300	2,180	2,370

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.
** מבוטחים בכמה קופות גמל.

ביותר ממחצית תיקי המעסיקים שהתקבלו לטיפול בענף ב-2010-2014 התקבלו 1-5 תביעות לתיק (לוח 3). עם זאת, יש להביא בחשבון תביעות עתידיות נוספות בתיקים שיתקבלו בשנים הקרובות, העשויות לשנות את התפלגות המעסיקים לפי מספר תביעות העובדים בתיקיהם.

לוח 3

מעסיקים חדשים בענף לפי מספר התביעות (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2010-2014

שנת קבלת התיק	סך הכל מעסיקים (מספרים מוחלטים)	מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			
		סך הכל	1-5	6-25	26 ויותר
2010	550	100.0	55.2	30.9	13.9
2011	480	100.0	57.5	31.6	10.9
2012	520	100.0	55.7	30.5	13.8
2013	560	100.0	52.4	35.5	12.1
2014	630	100.0	63.2	27.7	9.1

לוח 4

מעסיקים חדשים בענף בשיטות רגל לפי ענף כלכלי (אחוזים), 2010-2014 *

שנה	סך הכל (מספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2011	510	1.2	16.7	12.1	32.7	3.5	33.8
2012	490	1.9	15.9	12.0	31.6	4.3	34.3
2013	570	0.5	15.3	12.7	34.0	4.0	33.5
2014	630	1.6	12.6	11.0	38.6	3.6	32.6

* סדרה חדשה המבוססת על-פי סיווג ענפי כלכלה - 2011.
** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 5

תביעות עובדים שאושרו כאחוז מסך הכל, לפי ענף כלכלי *, 2010-2014

שנה	סך הכל (מספרים מוחלטים)	חקלאות	תעשייה	בינוי	מסחר	תחבורה	שירותים**
2010	8,400	1.0	14.3	8.0	27.6	3.3	45.8
2011	7,000	0.8	15.3	12.3	17.4	1.1	53.1
2012	8,800	0.5	18.1	4.0	16.0	2.5	58.9
2013	8,100	1.3	19.6	9.4	27.1	2.6	40.0
2014	10,300	0.4	8.7	5.4	32.3	0.9	52.3

* סדרה חדשה המבוססת על-פי סיווג ענפי כלכלה - 2011.
** כולל שירותים עסקיים, פיננסיים, ציבוריים ואישיים.

ב-2014 התרכזו המעסיקים הללו בענפים הכלכליים האלה: מסחר (38.6%), שירותים (32.5%) ובנייה (11.0%) (לוח 4). בשנה זו היוו עובדי השירותים 52.3% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו (לוח 5).

380 עובדים, שהם כ-3.7% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו ב-2014 את הגמלה המרבית המגיעה להם, בדומה לשנה הקודמת. 10% מהעובדים שבשמהם הוגשו תביעות לקופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות (לוח 6).

בשנה זו היוו עובדי השירותים 52.3% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל התביעות שאושרו, 2010-2014

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל*	
	סך הכל	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכל	כאחוז מסך תביעות עובדים שאושרו
2010	170	2.0	290	7.4
2011	240	3.4	220	5.6
2012	45	0.5	200	13.3
2013	380	4.7	470	18.5
2014	380	3.7	220	10.0

* מוין מחדש.

ד. גביית חובות של מעסיקים

על פי החוק, הענף ראשי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה¹ בסכום שלא יעלה על הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פקודת פשיטת רגל, תקנות

1 חובות בדין קדימה הם חובות שניתנה להם עדיפות על פני חובות אחרים, כאשר עדיפות זו היא לנושים רגילים ולא לנושים מבוטחים הזכאים למלוא כספם בתהליך פש"ר/פירוק. לפי החוקים בנושא זה יש סוגי חובות שיש להם דין קדימה והם מדורגים לפי סדר העדיפות הזה: א) שכר עבודה; ב) חובות בגין ניכוי במקור למס הכנסה; ג) חובות אחרים כגון מזונות ודמי שכירות; ד) מיסים עירוניים.

אגודות שיתופיות ועוד. הסכום בדין קדימה לעובד לשכר בלבד היה ב-2014 24,080 לשכר עבודה ו-36,120 לשכר ופיצוי פיטורין. בגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (112,424 ש"ח ב-2014), הסכום שישלמו המפרקים לענף בדין קדימה יעבור לידי העובד לכיסוי חלק מהחוב שיש למפרקים כלפי העובד. במקרה זה הענף הופך לנושה רגיל מהשקל הראשון.

לפי אותו חוק, הענף לא יהיה זכאי לגבות מהמפרק את הפרשי ההצמדה ששילם לזכאי בעבור התקופה שלאחר יום מתן צו הכינוס או צו הפירוק, אלא אם כן המפרק החליט לשלם ריבית, הפרשי הצמדה או שניהם יחד בגין התקופה האמורה גם ליתר הנושים. לדוגמה, אם שולמו לעובד שכר ופיצויים בסך 35 אלף ש"ח כאשר 2,000 ש"ח מתוכם הם הפרש הצמדה בגין התקופה שלאחר מתן צו כינוס או צו פירוק, הסכום הנוותר - 33,000 ש"ח - מתחלק ל-13,500 ש"ח בדין קדימה, והיתרה -19,500 ש"ח - היא חוב רגיל.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם אפשר) מהמפרקים סכומים חלקיים על חשבון הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות גמל שנשחקו במשך הזמן. לוח 7 מציג את סכומי החוב בדין קדימה ומשקלם בסכומי הגמלאות ששולמו ב-2010-2014 ואת סכומי הגבייה מהמפרקים ושיעורם בסך החוב בדין קדימה באותן שנים. מלוח זה אנו למדים כי ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק היה זכאי לקבל בדין קדימה בשנת 2014 63.9% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

ב-2014 הצליח המוסד לגבות 31 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, המהווים כ-14.7% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

ב-2014 הצליח המוסד לגבות 31 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר, המהווים כ-14.7% מהחוב בדין קדימה בשנה זו

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2010-2014

שנה	החוב בדין קדימה השוטף		גבייה ממפרקים על חשבון העבר	
	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מסך הגמלאות	סכום (מיליוני ש"ח)	כאחוז מחוב בדין קדימה
2010	126.0	43.5	32.1	25.5
2011	140.3	54.3	13.0	9.3
2012	180.6	61.0	31.7	17.6
2013	176.2	59.6	15.3	11.8
2014	210.4	63.9	31.0	14.7

13. תגמולים למשרתים במילואים

א. כללי

המוסד לביטוח הלאומי משלם תגמול מילואים לכל מי שנקרא לשירות מילואים על-פי חוק שירות הביטוח, ולמי שנקרא לאימון על פי חוק שירות עבודה לשעת חירום. המוסד משלם גם הענקות לנערים עובדים עד גיל 18, שנעדרו מעבודתם עקב השתתפותם בחינוך הקדם צבאי (בתנאי שהשתתפו בפעילות במסגרת החינוך הקדם צבאי יומיים רצופים לפחות, ובתנאי שעבדו 30 ימי עבודה לפחות בשלושת החודשים שקדמו לפעילות).

על-פי החוק, הביטוח הלאומי רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה הציבורית לעניין שירות מילואים, לתת הענקות לפיתוח שירותי רווחה למשרתים במילואים ולבני משפחותיהם.

משנת 1999 המוסד משתתף בפרויקט נרחב של צה"ל שמטרתו להגביר את הלכידות החברתית וליצור תחושת הזדהות ואהדה כלפי המשרתים במילואים, באמצעות השתתפות במימון פרויקט **סל הרווחה** שמקיים אגף כוח אדם בצה"ל (אכ"א פרט), הכולל פעילויות נופש, ערבי יחידה, ערבי הוקרה ופעילויות גיבוש נוספות. סך ההענקות לא יעלה על 0.25% מאומדן הסכום השנתי הכולל של תגמולי המילואים המשולמים לפי החוק, והתקציב כולו לענף זה ממומן בידי משרד האוצר במסגרת תקציב הביטוח. בשנת 2012 שולמו כ-10 מיליון ש"ח הענקות לצורכי פעילויות הרווחה הללו, סכום המהווה תקציב לשנים 2011 ו-2012. בשנת 2014 הועברו 6.5 מיליון ש"ח כתקציב לכל אחת מהשנים 2014-2016.

בשנת 2014 בעקבות מבצע **צוק איתן**, פעל אגף המילואים בביטוח הלאומי בשיתוף עם צה"ל ומערכת הביטוח כדי לשלם מקדמות על חשבון תגמולי המילואים לכל המעסיקים שעובדיהם גויסו למילואים ולכל המשרתים הלא-שכירים: עצמאים, סטודנטים מובטלים ועוד. הביטוח הלאומי גם אִפשר למשרתים במילואים או לבני ובנות הזוג להגיש בקשה למקדמה על חשבון תגמולי המילואים. כ-78% מן המגויסים היו שכירים שמעסיקיהם קיבלו מקדמות בסך כולל של כ-184 מיליון ש"ח וכ-22% היו לא שכירים והם קיבלו מקדמה אישית בסך כולל של כ-44 מיליון ש"ח.

1. שיעור התגמול והיקף התשלומים

שיעור התגמול היומי נקבע על-פי השכר ברוטו (החייב בדמי ביטוח) של העובד בשלושת החודשים שקדמו ל-1 בחודש שבו חל השירות בצירוף תוספת היוקר, לחלק ב-90 ימים. לצורך החישוב מובאים בחשבון גם תגמולי מילואים, דמי אבטלה, דמי פגיעה בעבודה ודמי לידה. התגמול לא יפחת מן המינימום - 68% מהסכום הבסיסי מחולק ב-30 (בינואר 2014: 196.02 ש"ח ליום, 5,881 ש"ח לחודש), ולא יעלה על המקסימום: 5 פעמים הסכום הבסיסי מחולק ב-30 (בינואר 2014: 1,441.33 ש"ח ליום, 43,240 ש"ח לחודש).

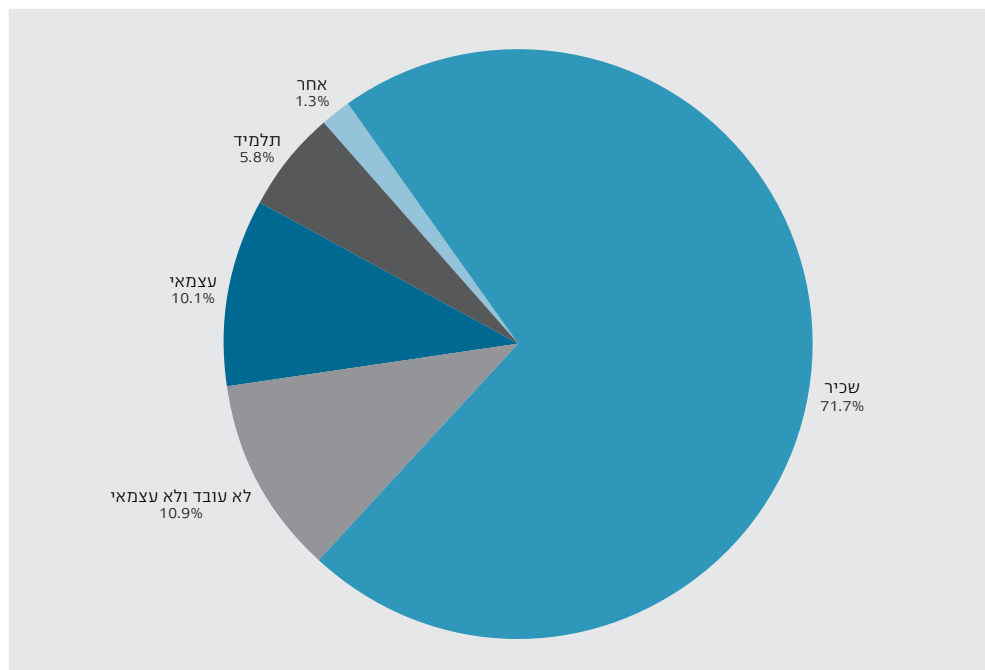
תשלומים למשרתים במילואים (אלפי ש"ח), 2010-2014

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2014	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2010	1,005,979	1,079,724	-14.9
2011	1,045,343	1,084,554	0.4
2012	1,124,500	1,147,092	5.8
2013	1,103,003	1,108,253	-3.4
2014	1,357,530	1,357,530	22.5

היקף התשלומים למשרתים במילואים גדל בשנים 2010-2012, אך ירד ב-2013 (ראו לוח). ב-2009 היתה עלייה ריאלית של ממש, 35.8% לעומת 2008, עקב תשלומים בזמן מבצע **עופרת יצוקה** (שהתקיים מ-27.12.08 עד 18.1.09). ב-2010 ירדו התשלומים ב-14.8%, ובשנים האחרונות הם עלו שוב בשיעור מצטבר של כ-6%. בשנת 2014 שוב נצפתה עלייה ריאלית בתשלומים - של 22.5% - עקב מבצע **צוק איתן**, וסך התשלומים הגיע לכ-1.4 מיליארד ש"ח. מתוך כלל משרתי מילואים בשנת 2014 כ-72% היו שכירים, וכ-10% עצמאיים (ראו תרשים).

בשנת 2014 שוב נצפתה עלייה ריאלית בתשלומים - של 22.5% - עקב מבצע צוק איתן, וסך התשלומים הגיע לכ-1.4 מיליארד ש"ח

משרתי מילואים לפי סוג עיסוק (אחוזים), 2014



פרק 4 פעילות ומגמות בתחום הגבייה

1. כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות על-פי חוק ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 האוצר מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה **שיפוי האוצר**, והוא מהווה חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2014 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומשינויי חקיקה.

2. שינויי חקיקה

ב-2005 החלה הפחתה הדרגתית של דמי הביטוח למעסיק. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח למעסיק, מופחת ורגיל, במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בדומה למבנה השיעורים של העובדים השכירים והעובדים הלא-שכירים. לפני ששונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר החלת התיקון שילם המעסיק בתקופה ינואר-אוגוסט 2009 3.45% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.43% בשיעור הרגיל.

בתחילת 2006 נעשו גם השינויים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח לעובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נעשו בתקציב אפס, כלומר ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק, כדי שלא לגרום להפסד גבייה.

ביולי 2009 הסתיימה חקיקת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009-2010 ובו חלו שני שינויים שהשפיעו על הגבייה מספטמבר 2009 עד מארס 2011: השיעור המופחת של דמי ביטוח למעסיק הועלה מ-3.45% ל-3.85% (ובכך חזר המצב ששרר ב-2008) עד 31.3.2011, והתקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הוכפלה עד 31.12.2010: מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי.

שני מהלכים אלה היו אמורים להגדיל את סך גביית דמי הביטוח הלאומי, אך בפועל תוספת הגבייה ותוספת ההקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-207.5% ב-2009, ל-169% ב-2010 ול-208% ב-2011.

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו שלושה תיקונים נוספים: (א) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי (מ-1.1.2011). (ב) ב-2012 התקרה לתשלום היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות המחאה החברתית, היא הורדה וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי (מ-1.1.2012). (ג) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% - מ-5.43% ל-5.9% (מ-1.4.2011). מהלכים אלו

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח י' בחוק (שיעורי דמי הביטוח) ומעוגן בסעיף 32 בו, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן השתתפותו בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012). באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-0.6 ב-2013 ל-0.5 ב-2014, והוא הוחל על ענפי הביטוח שהמעסיק חייב בהם שבהם אין השתתפות של האוצר, לכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים.

בשנת 2014 שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך ב-1.1.14 הועלו השיעורים בשנת 2014 ב-0.25 נקודות והוחלט למשוך את ההגדלה ל-7.5% עד 2016 ולא עד 2015, כפי שסברו בתחילה.

לוח 1

הגבייה מן הציבור ואומדן השפעת שינויי החקיקה על התקבולים (מיליוני ש"ח), 2013-2014

אחוזי שינוי 2014 לעומת 2013		2014			2013			סך הכל
ריאלי	נומינלי	בפועל	שינוי חקיקה*	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	שינוי חקיקה		
4.6	3.9	56,146	400	55,746	53,420	0	53,420	
4.9	3.7	36,356	400	35,956	34,498	0	34,498	
4.1	4.1	19,790	0	19,790	18,922	0	18,922	

* בשנת 2014 יחסית לשנת 2013 היתה תוספת של 0.25 נקודות האחוז למעסיק בשיעור הרגיל לאחר שב-2013 שיעור זה עלה ב-0.6 נקודות האחוז. מכאן ששיעור השינוי בין 2013 ל-2014 התבטא בתוספת של 0.25% ל-11 חודשים.

3. גביית דמי ביטוח לאומי

א. היקף הגבייה

ב-2014 הועלו דמי הביטוח למעסיק, כפי שנקבע בידי ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה החברתית ב-2011. הוועדה החליטה על העלאה בשלושה שלבים: השלב הראשון, עלייה של 0.6% (מ-5.9% ל-6.5%), בוצע ב-2013; שני השלבים הבאים פוצלו לשלושה חלקים: העלאה של 0.25% ב-2014, 0.5% ב-2015 ו-0.25% ב-2016.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2014 ב-58.7 מיליארד ש"ח: 56.1 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-2.6 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (לוח 1). בדומה ל-2013, בשנה זו גדלה הגבייה הישירה מן הציבור ללא שיפוי האוצר בניכוי שינויי חקיקה ב-3.9% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2014 ב-4.9% (לעומת 5.7% ב-2013), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ריאליית ב-4.1% (לעומת 2.8% ב-2013). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור ירד במעט, והגיע ב-2014 ל-35.2% לעומת 35.4% ב-2013. הירידה בקצב הגידול של גביית דמי ביטוח הבריאות נובעת בעיקר מהגדלת שיעור דמי הביטוח למעסיק, שמוריד יחסית את משקל דמי ביטוח הבריאות בסך דמי הביטוח מהציבור. שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור גדלה ב-2014 ב-4.9% וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ריאליית ב-4.1%

היה ב-2014 5.2%² - מגמת גידול יחסית לשנתיים האחרונות. אחוז תקבולי הגבייה מן הציבור בסך כל המיסים הישירים³ שנגבו מיחידים ירד, מ-48.1% ב-2012 ל-47.9% ב-2013 ול-47% ב-2014, כתוצאה מהגידול בגבייה במס הכנסה.

ב. שיעורי דמי הביטוח

ב-1995 נקבעו שני שיעורים לדמי הביטוח הלאומי - מופחת ורגיל - לכל סוגי המבוטחים. מינואר 2006 השיעור המופחת הוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע לפי חוק⁴, והרגיל - על יתרת ההכנסה עד לתקרה: של העובד השכיר, של המעסיק ושל העצמאי (ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק). השיעור המופחת חל על כל המבוטחים, השכירים והלא-שכירים, ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיקים (לוח 2).

לוח 2

שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2013 ו-2014

סוג המבוטח	דמי ביטוח לאומי		דמי ביטוח בריאות	
	שיעור רגיל		שיעור מופחת	
	2014	2013	2014	2013
שכיר - סך הכל	13.10	13.35	4.92	5.0
מזה: עובד	7.00	7.00	0.40	5.0
מעסיק	6.50	6.75	3.45	-
ממשלה	0.67	0.67	0.67	-
עצמאי - סך הכל	11.82	11.82	7.31	5.0
מזה: עובד	11.23	11.23	6.72	5.0
ממשלה	0.59	0.59	0.59	-
לא עובד ולא עצמאי	7.00	7.00	4.61	5.0

ג. סוגי המבוטחים

ב-2014 היו כ-3.2 מיליון משרות שכירים ששולמו בעבורן דמי ביטוח לאומי - גידול של 3.1% על פי אומדן (לוח 3). קבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים ומבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצאים בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון⁵.

באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (60%), ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם.

באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (60%), ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם.

2 לוח 13 בפרק 1.
 3 במיסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המיסים הישירים נכללים, נוסף על מיסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).
 4 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי - 9,089 ש"ח לחודש ב-2014, והבסיס לשיעורים מופחתים היה 50% מן השכר הממוצע עד סוף שנת 2005.
 5 סעיף 6 בפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיות אלו.

לוח 3

מעסיקים ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי, לפי סוג המבוטח, 2013 ו-2014

סוג המבוטח	2013	2014	אחוז השינוי
מעסיקים** - סה"כ	242,291	248,931	2.7
מעסיקים 1-5 עובדים	175,070	179,769	2.7
מעסיקים 6-20 עובדים	46,913	50,079	6.7
מעסיקים 21-99 עובדים	16,309	14,959	-8.3
מעסיקים 100-499 עובדים	3,345	3,453	3.2
מעסיקים 500+ עובדים	654	671	2.6
מבוטחים שכירים* - סה"כ	3,100,000	3,195,000	3.1
מבוטחים לא-שכירים** - סה"כ	749,452	740,248	-1.2
חייבים מהכנסתם - סך הכל	431,015	444,081	3.0
מעבודה (עצמאים)	391,709	402,889	2.9
לא מעבודה	39,306	41,192	4.8
משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום - סה"כ***	318,437	296,167	-7.0
לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)	209,528	183,463	-12.4
תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)	44,471	51,075	14.9
תלמיד ישיבה (מינימום 5%)	64,438	61,629	-4.4

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102) - ממוצע לחדש.
 ** הנתונים מתייחסים לסוף שנה.
 *** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

המינימום (40%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (90.7%), אך בעקבות שינוי חקיקה בשנת 2008, מחייבים בדמי ביטוח גם מבוטחים בעלי הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון) הגבוהות מ-25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא (9.3% מן המבוטחים בקבוצה זו).

הקבוצה השנייה בקרב המבוטחים הלא-שכירים היא אלה המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, ובתוכה מבחינים בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-61.9%) לבין תלמידים וסטודנטים (38.1%). בשנת 2014 ירד מספר המבוטחים ששילמו דמי ביטוח ברמת המינימום ב-7.0% ומספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים ירד ב-12.4%. הסיבה לירידה היא שינוי בנהלי הביטוח הלאומי: מבוטח שאינו שכיר ואינו עצמאי המתחיל לעבוד אצל מעסיק קטן (עד תשעה עובדים), שמדווח על שכר עובדיו מדי חודש, מעמדו משתנה מיד לשכיר. מספר הסטודנטים עלה ב-2014 ב-14.9% ומספרם של תלמידי הישיבה ירד ב-4.4%, כנראה משום שיצאו לשוק העבודה.

מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם עלה ב-2014 בכ-2.7% (לוח 3).

מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם עלה ב-2014 בכ-2.7%

ד. היקף הגבייה לפי סוגי המבוטחים

בשנת 2014 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי ב-38.9 מיליארד ש"ח: 36.3 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור ו-2.6 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים (לוח 4). בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי הביטוח בשיעור ריאלי של 4.8% והגבייה מן הציבור גדלה ב-4.9% במונחים ריאליים. הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאליית ב-3.7%. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור ב-2014 עלה במעט לעומת השנים הקודמות והיווה 93.4% מכלל תקבולי דמי הביטוח בגלל הגדלת שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק.

לוח 4

דמי ביטוח לאומי שנגבו, לפי סוג המבוטח (מחירים שוטפים מיליוני ש"ח), 2010-2014

אחוז השינוי הריאלי					מספרים מוחלטים					
2014	2013	2012	2011	2010	2014	2013	2012	2011	2010	סוג המבוטח
4.8	5.3	0.8	4.2	7.4	38,930	36,969	34,569	33,735	31,335	סך כל הגבייה
4.8	5.5	0.9	4.7	7.7	35,310	33,540	31,327	30,527	28,211	שכירים ומעסיקים
5.1	4.2	-0.6	-0.6	5.1	3,620	3,429	3,242	3,208	3,124	לא-שכירים
4.9	5.7	1.0	4.1	7.4	36,356	34,498	32,144	31,305	29,101	הגבייה מן הציבור - סה"כ
4.8	5.9	1.1	4.7	7.6	32,920	31,252	29,067	28,268	26,139	שכירים ומעסיקים
5.4	3.9	-0.4	-0.8	5.6	3,436	3,246	3,077	3,037	2,962	לא-שכירים
3.7	0.4	-1.9	5.3	8.3	2,574	2,471	2,425	2,431	2,234	שיפוי האוצר - סה"כ
4.0	-0.3	-1.7	5.5	9.5	2,390	2,288	2,260	2,260	2,072	בעבור מעסיקים
0.1	9.2	-5.1	2.2	-4.5	184	183	165	171	162	בעבור לא-שכירים

בשנת 2014 גדלה ריאליית הגבייה הישירה מן השכירים ב-4.8% לעומת 5.9% ב-2013. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2014 ב-2.0% (לעומת 3.0% ב-2013). מספר המשרות עלה ב-2.2% ב-2014 (לעומת 1.5% ב-2013). תקבולי דמי הביטוח בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) מהווים בשנתיים האחרונות 90.7% מכלל התקבולים. הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים גדלה ריאליית ב-2014 לעומת 2013 ב-5.4%, וב-2013 לעומת 2012 ב-3.9%. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-92.8%). בשנת 2014 גדלה הגבייה מעצמאים - שהתבססה על השומות מ-2012 שעודכנו בעליית המחירים בלבד - ב-5.0% במונחים ריאליים. הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום שמהווה כ-4.3% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, גדלה ריאליית ב-2.6%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים מחד והלא-שכירים ולא עצמאים מאידך מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם, כולל יתרת החוב, היה ב-2014 כ-97.3%, אצל המבוטחים ברמת המינימום הגיע שיעור זה לכ-54.6% בלבד. עם זאת, עלינו לציין כי יש מגמת שיפור איטית במוסר התשלומים - ב-2010 השיעור היה 95.9% ו-49.1% בהתאמה.

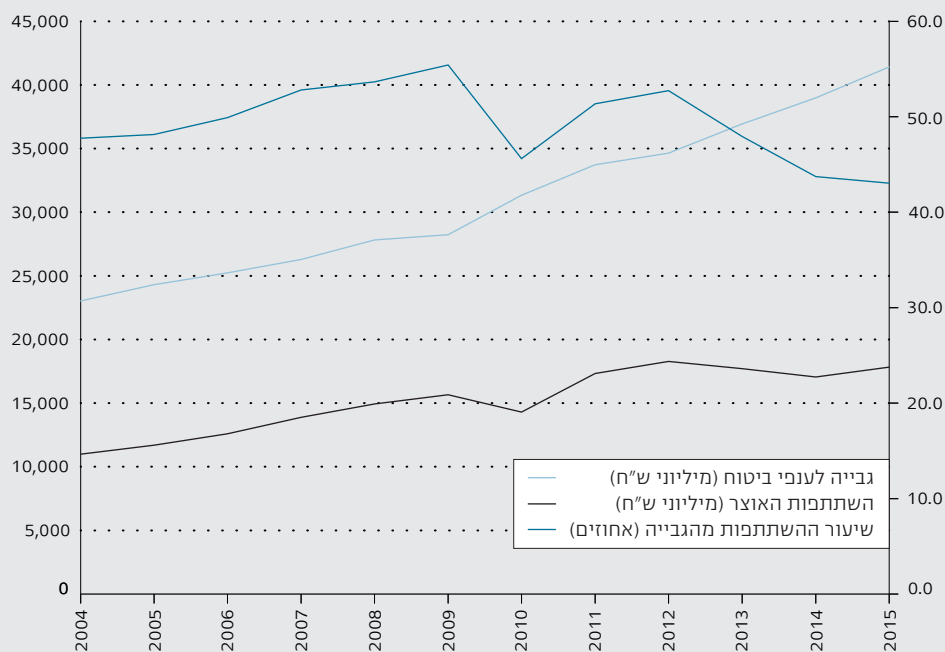
בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם, כולל יתרת החוב, היה ב-2014 כ-97.3%, אצל המבוטחים ברמת המינימום הגיע שיעור זה לכ-54.6% בלבד

השתתפות האוצר בעשור האחרון בגביית הביטוח הלאומי

אנו מבחינים בארבע תקופות של התנהלות האוצר בהשתתפותו בגבייה (לפי סעיף 32א) בעשור האחרון (לוח 1):

- 2009-2005 - הפחתת שיעורי דמי ביטוח למעסיק תוך שמירת ההשתתפות בגבייה לפי ענפים ברמה של 2004, כך שהקצבה לביטוח הלאומי גדלה.
- 2011-2009 - הכפלת התקרה לתשלום דמי ביטוח מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים והגדלת שיעורי דמי ביטוח מופחתים למעסיק. צעדים אלה היו צפויים לכאורה לשפר את תקבולי המוסד, אלא שבמקביל הוחלט על ספיגת הגבייה העודפת והשתתפות האוצר באמצעות הורדת שיעור ההשתתפות של המדינה בענף ילדים.
- 2013-2011 - הגדלת התקרה לתשלום דמי ביטוח מ-5 ל-9 פעמים של הסכום הבסיסי - הגדילה את תקבולי המוסד. במקביל הקטנה של שיעור ההשתתפות בענף ילדים כדי שהקצבה לא תגדל בגין העלאת התקרה. הגדלת שיעור דמי הביטוח הרגילים למעסיק נעשתה בענפים שאין בהם השתתפות, ולכן לא היה צורך לשנות את ערך ההשתתפות בגבייה לענף ילדים בגין שינוי זה.
- 2013-2014 ואילך - הפחתת קצבת הילדים, תוך הכוונה של החיסכון לקופת האוצר באמצעות הפחתת שיעור השתתפות בגבייה לענף ילדים מ-210% ל-170.3%.

שיעור השתתפות האוצר מן הגבייה (אחוזים) וסכומי הגבייה והשתתפות האוצר (מיליוני ש"ח), 2015-2004



שיעור ההשתתפות
הכולל של האוצר
מתוך הגבייה עד 2009
עלה והגיע לשיאו -
55.4% מהגבייה לענפי
ביטוח לאומי, כולל
שיפוי

שיעור ההשתתפות הכולל של האוצר מתוך הגבייה עד 2009 עלה והגיע לשיאו - 55.4% מהגבייה לענפי ביטוח לאומי, כולל שיפוי (תרשים 1). מאז התנדנד השיעור ומ-2012 יש מגמת ירידה מתמשכת, שצפויה להגיע לשפל של כ-43% ב-2015.

לוח 1

השתתפות האוצר בביטוח הלאומי (סעיף 32א) לפי ענפים (אחוזים מהגבייה)

שנה	סך הכל	זיקנה ושאיירים	סיעוד	נכות כללית	ילדים	אמהות
2004	47.7	6.5	2.5	2.0	36.7	0.0
2005	48.1	6.6	2.3	2.0	37.2	0.0
2006	49.9	6.9	2.4	2.1	38.5	0.0
2007	52.8	7.3	2.5	2.1	40.3	0.6
2008	53.7	7.4	2.5	2.2	41.0	0.6
2009	55.4	7.6	2.7	2.2	42.3	0.6
2010	45.6	8.2	2.5	2.5	31.9	0.5
2011	51.4	7.5	2.6	2.2	38.5	0.6
2012	52.7	7.5	2.7	2.2	39.7	0.6
2013	47.9	7.4	2.8	2.1	34.9	0.7
2014	43.7	7.3	2.5	2.1	31.1	0.7
2015	43.0	7.2	2.5	2.0	30.6	0.7

פירוט החוקים

- חוק ההסדרים 2005** - הופחתו בהדרגה שיעורי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיק ב-1.5% (מ-5.93% ל-4.43%) בחמישה שלבים, כדי להגדיל את דמי הגמולין המופרשים לקרנות הוותיקות. במקביל עלתה בהדרגה השתתפות האוצר מ-2005 ל-2009 מ-15% ל-17.1% בענף זיקנה, מ-160% ל-210% בענף ילדים ומ-12% ל-13% בענף נכות - כדי לשמור על רמת ההשתתפות לפני ההפחתה.
- החוק לצמצום נטל המס 2006** - דמי הביטוח המופחתים הופחתו מ-1.4% ל-0.4% והבסיס לשיעורים המופחתים הועלה מ-50% מהשכר הממוצע לפי חוק ל-60% ממנו, תוך התאמת שיעורים רגילים והכל בתקציב אפס.
- חוק ההסדרים לשנים 2009-2010** - הוכפלה התקרה לתשלום דמי ביטוח מ-5 ל-10 פעמים הסכום הבסיסי ונוספו 0.4% לשיעור המופחת למעסיק, מ-3.45% ל-3.85%. במקביל הופחתה השתתפות האוצר בענף ילדים ל-207%, 171% ו-208% בשנים 2009, 2010 ו-2011, בהתאמה.
- חוק ההסדרים 2011 ו-2012** - מ-2011 הועלה שיעור דמי הביטוח הרגיל למעסיק מ-5.43% ל-5.90%, אך לא בענפים שבהם האוצר משתתף. השתתפות האוצר בענף ילדים, במקום לחזור ל-210%, ירדה ב-2011 ל-200.5% בגלל העלאת התקרה ל-9 פעמים הסכום הבסיסי, וב-2012 ל-204.5% בגלל החלטה להעלות התקרה ל-8 פעמים הסכום הבסיסי. בפועל החלטה להעלות את התקרה ל-8 פעמים הסכום הבסיסי לא התממשה, בגלל החלטת ועדת טרכטנברג,

שהחזירה את התקרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי. אחוז ההשתתפות לא חזר בתחילת השנה ל-210% כפי שהיה צריך להיות, אלא רק מיוני 2012.

- **חוק ההסדרים 2013 ו-2014** - שיעור ההשתתפות ב-2013 ו-2014 ירד ל-166% ול-170.3% בהתאמה משום שהאוצר היה מעוניין בכספי הקיצוץ מקצבת ילדים בשנים אלו.

שיעור ההשתתפות ב-2013 ו-2014 ירד ל-166% ול-170.3% בהתאמה משום שהאוצר היה מעוניין בכספי הקיצוץ מקצבת ילדים בשנים אלו

לוח 2

השתתפות האוצר בביטוח הלאומי (סעיף 32 א) לפי ענפים (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)

אמהות	ילדים	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאררים	סך הכל	
	8,447	457	577	1,508	10,989	2004
	9,037	481	575	1,607	11,700	2005
	9,726	526	600	1,740	12,592	2006
152	10,592	564	660	1,911	13,879	2007
160	11,405	607	701	2,054	14,927	2008
167	11,937	630	753	2,160	15,647	2009
168	9,995	791	783	2,555	14,291	2010
191	13,000	737	872	2,521	17,321	2011
207	13,743	756	940	2,625	18,271	2012
262	12,912	778	1,023	2,724	17,700	2013
270	12,126	825	990	2,835	17,046	2014
296	12,686	846	1,027	2,966	17,821	2015

לוח 3

הקצאת האוצר בהתאם לגבייה בענף ילדים (אחוזים)

שנה	שיעור ההקצאה
2004	160.00
2005	171.30
2006	177.44
2007	190.60
2008	201.50
2009	208.53
2010	172.21
2011	206.08
2012	207.25
2013	195.33
2014	169.94
2015	170.30

4. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכל, שהאחריות למימון עלותו מוטלת על המדינה. בחוק מפורטים המקורות למימון הסל, השיטה שלפיה תעודכן עלות הסל והנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף ומספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

בהתאם לחוק, כל תושב ישראל חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד, חוץ מכמה קבוצות הפטורות מתשלום. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות המוסד לביטוח לאומי (שאינן להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

דמי ביטוח הבריאות מוטלים על העובדים בשתי רמות: שיעור מופחת של 3.1% על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל של 5.0% על יתרת ההכנסה שמעל 60% השכר הממוצע ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שהיא 5 פעמים הסכום הבסיסי. העדכון הוא בשיעור עליית המחירים.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם לרמת הכנסתם. לוח 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מן הגמלאות לפי סוג הגמלה, כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות למקבלי גמלאות מחליפות שכר (כגון דמי לידה, דמי פגיעה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה) מנוכים מהקצבה בשיעורים הנהוגים להכנסה מעבודה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שאינו עובד מנוכים מהקצבה בסכום המינימלי שנקבע בחוק.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים ללא השלמת הכנסה מנוכים מהקצבה בסכומים קבועים ליחיד ולזוג לפי העניין.
- דמי ביטוח בריאות למקבלי קצבת זיקנה ושאיירים עם השלמת הכנסה מנוכים מקצבתם בסכום המינימלי, לכל הרכבי המשפחה.
- דמי ביטוח בריאות למקבל גמלה בגיל העבודה שיש לו הכנסות מעבודה מוטלים על הכנסותיו מעבודה בלבד, אך לא על הגמלה.

מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (103 ש"ח לחודש מינואר 2014). קבוצות מסוימות פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות: עקרות בית; עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה; עובדים בני פחות מ-18; תלמידים בני פחות מ-21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא (פטורים מתשלום למשך 12 חודשים); עצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

מי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים (103 ש"ח לחודש מינואר 2014)

לוח 5

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2013

דמי ביטוח בריאות חודשיים	סוג הגמלה
3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע, 5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה	גמלאות מחליפות שכר
	דמי לידה
	דמי פגיעה
	דמי אבטלה
	תגמולי מילואים
	דמי תאונה
	פשיטת רגל ופירוק תאגיד
	זיקנה ושאירים
103 ש"ח	עם השלמת הכנסה ללא השלמת הכנסה:
196 ש"ח	ליחיד
283 ש"ח	לזוג
	גמלאות אחרות
103 ש"ח	הבטחת הכנסה
	מזונות
	נכות כללית
	נכות ותלויים מעבודה
	שאירים בגיל העבודה

ב. תקבולי דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ודמי ביטוח הבריאות. עם אישורו של חוק ההסדרים לשנת 1997 בוטלה לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. בשנת 2014 גבה המוסד כ-19.8 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה ריאלית של 4.1% לעומת 2.8% ב-2013 (לוח 6). משכירים נגבו 81% מכלל הגבייה, מלא-שכירים - כ-9.7%, וממקבלי גמלאות המוסד - כ-9.3%. מהמבוטחים הלא-שכירים נגבו דמי ביטוח בריאות כך: 79% מעצמאים ו-21% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

בשנת 2014 גבה המוסד כ-19.8 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות - עלייה ריאלית של 4.1% לעומת 2.8% ב-2013

לוח 6

דמי ביטוח בריאות שנגבו, לפי סוג המבוטח (מיליוני ש"ח), 2010-2014

שנה	סך הכל	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי	
					נומינלי	ריאלי
2010	16,290	13,067	1,660	1,563	8.6	5.8
2011	17,414	14,105	1,692	1,617	6.9	3.3
2012	18,132	14,665	1,750	1,717	4.0	2.3
2013	18,922	15,324	1,831	1,767	4.4	2.8
2014	19,791	16,036	1,926	1,829	4.6	4.1

בשנת 2014 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,829 מיליון ש"ח - עלייה ריאלית של 3% לעומת 2013 (לוח 7). בולט במיוחד הגידול בסכום שנוכה מתשלומי מילואים ופשיטות רגל. כ-73% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים (בהם מקבלי הקצבה עם השלמת הכנסה). יש לציין שדמי ביטוח הבריאות מנוכים מהגמלה רק בתנאי שלמקבל הגמלה אין הכנסה מעבודה או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן (עקרות בית) פטורות מתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם הן מקבלות גמלה בזכות עצמן מהמוסד לביטוח לאומי, ובתנאי שהגמלה אינה מחליפת שכר.

לוח 7

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח, מחירי 2014), 2013 ו-2014

סוג הגמלה	2013	2014	גידול שנתי ריאלי (אחוזים)
סך הכל	1,775.4	1,829.0	3.0
זיקנה ושאיירים	1,265.4	1,332.5	5.3
נכות מעבודה	40.5	*9.7	-76.1
נכות	160.5	174.3	8.6
הבטחת הכנסה	81.8	80.3	-1.8
שירות מילואים	0.3	0.8	162.4
דמי לידה	121.2	127.1	4.9
אבטלה	67.4	69.6	3.2
דמי פגיעה	13.4	13.8	3.4
מזונות	7.1	7.3	2.7
פשיטות רגל	4.4	5.3	20.5
אחר	13.5	8.3	-38.5

* דמי הביטוח מנכות מעבודה פחתו בעקבות פעולה חד פעמית.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, כי הכספים המיועדים למימון סל הבריאות מועברים לקופות החולים ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על **נוסחת הקפיטציה**, המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של כל מבוטח. החל ב-1 בנובמבר 2010, נוספו לנוסחת הקפיטציה שני משתנים חדשים: מינו של המבוטח והמרחק של מקום מגוריו ממרכזי אוכלוסייה. נוסחת הקפיטציה נועדה להתאים בין ההרכבים השונים של האוכלוסייה המבוטחת בקופות החולים לבין הוצאות הקופה.

שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת חולים כללית משום שזו מאופיינת באחוז גבוה של חברים מבוגרים ושל חברים הגרים ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ (לוח 8). כך למשל, כ-71% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-69% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים זן. בינואר 2014 חלקם של המבוטחים בה היה כ-52% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-56%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. בשנים 2005-2014 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מכ-59% לכ-56%.

יש לציין כי מ-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. החישוב החודשי מאפשר לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

בשנים 2005-2014 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מכ-59% לכ-56%

לוח 8

מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי ביטוח בריאות
לפי קופת חולים (אחוזים), ינואר 2005 – ינואר 2014

שנה	סך הכל	קופת חולים		
		מאוחדת	לאומית	כללית
סך כל המבוטחים				
1/2005	100.0	11.7	9.8	54.4
1/2010	100.0	13.5	9.2	52.4
1/2011	100.0	13.6	9.2	52.3
1/2012	100.0	13.6	9.1	52.3
1/2013	100.0	13.6	9.1	52.3
1/2014	100.0	13.7	8.9	52.4
מפתח חלוקה				
1/2005	100.0	10.085	9.105	58.970
1/2010	100.0	11.647	8.607	56.822
1/2011	100.0	11.590	8.560	56.691
1/2012	100.0	11.627	8.517	56.451
1/2013	100.0	11.745	8.497	56.167
1/2014	100.0	11.839	8.402	55.969

לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שירותי הבריאות ממומנים מכמה מקורות:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי.
- סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (קרנית) למוסד לביטוח לאומי (משנת 2010).
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות וביקור אצל הרופא).
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד כיסוי עלותן של סל שירותי הבריאות.

על-פי אומדן לשנת 2014, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-2.023 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-38.6 מיליארד שקל - עלייה ריאלית של כ-5% לעומת 2013 (לוח 9). בשנת 2014 חלקה היחסי של המדינה במימון הסל עלה לכ-41.2% לעומת חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות, שירד ל-52.4%. יש לציין כי בחוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007). תיקון זה מסביר את הקטנת השתתפות המדינה בכ-1% משנת 2008.

עלות סל הבריאות המתקוננת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 10). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפיה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. בשנת 2014, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 4,101 ש"ח לעומת 3,998 ש"ח ב-2013 - גידול ריאלי של כ-2.6%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: חוץ מילדים עד גיל 4, עלותן של קבוצות הגיל הצעירות

על-פי אומדן לשנת 2014, עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים גדלה נומינלית בכ-2.023 מיליארד ש"ח והגיעה לכ-38.6 מיליארד שקל - עלייה ריאלית של כ-5% לעומת 2013

לוח 9

עלות סל שירותי בריאות שבאחריות קופות החולים לפי מקור, 2010-2014

מקור	2010	2011	2012	2013	*2014
עלות - מיליוני ש"ח	30,333	32,668	34,678	36,555	38,578
אחוזים					
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
דמי ביטוח בריאות**	54.3	54.3	53.3	52.9	52.4
תקציב המדינה	39.3	39.3	40.3	40.7	41.2
הכנסות עצמאיות	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4

* אומדן משרד הבריאות (פברואר 2015).
 ** כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). בשנת 2014 הועבר סכום של 447 מיליון ש"ח.

נמוכה בדרך כלל יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2014 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (בני 85 ויותר) היתה גבוהה פי 3.8 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים ופי 9.4 מעלות הסל לבני 15-24.

בשנת 2014 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (בני 85 ויותר) היתה גבוהה פי 3.8 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים

לוח 10

עלות סל הבריאות לנפש, לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2014), 2013 ו-2014

קבוצת גיל	2013	*2014
סך הכל לנפש מתוקנת	3,998	4,101
עד שנה	6,607	6,777
1-4	3,417	3,505
5-14	1,606	1,647
15-24	1,610	1,651
25-34	2,311	2,370
35-44	2,733	2,802
45-54	4,290	4,400
55-64	6,993	7,172
65-74	11,480	11,775
75-84	14,846	15,235
85 ויותר	15,138	15,522

* אומדן

5. חלוקת נטל התשלום של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

מערכת הביטוח הלאומי, כמערכת ביטוח, מתנה ברוב המקרים את הזכאות לגמלה בתשלום דמי ביטוח. בהתאם לתפיסה זו, כל מבוטח, ללא תלות במצב התעסוקה שלו, חייב בתשלום דמי ביטוח. הפרמטרים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי, שצוינו בתחילת הפרק - מינימום ומקסימום להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי ושיעורי דמי הביטוח למבוטחים השונים - מאפיינים את מרבית מערכות הביטוח הסוציאלי במדינות המערב. אין עוררין על כך שקביעת רצפה ותקרה להכנסה החייבת בדמי

ביטוח לאומי מהווה מרכיב רגריסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-2006 במערך הגבייה של המוסד - הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע - נועדה למתן את הרגריסיביות שבהתחלקות נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי המוטלים על יחידים מבוטחים. ההחלטה להטיל את גביית דמי ביטוח הבריאות מ-1995 על המוסד לביטוח לאומי, בצד התפיסה שכל תושב הוא מבוטח וחלק הארי של המבוטחים חייב בתשלום דמי ביטוח בריאות, הובילו את קובעי המדיניות לאמץ את המרכיבים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח 11

שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירון, 2012

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			מספרים מוחלטים (ש"ח)				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל		
3.1	0.4	3.5	31	4	35	999	1
3.1	0.4	3.5	73	9	82	2,345	2
3.1	0.4	3.5	109	14	123	3,521	3
3.1	0.4	3.5	139	18	157	4,474	4
3.2	0.7	3.9	174	40	214	5,442	5
3.5	1.9	5.4	235	125	360	6,659	6
3.8	2.9	6.7	316	239	555	8,286	7
4.1	3.8	7.9	440	413	853	10,769	8
4.4	4.8	9.1	667	730	1,397	15,305	9
4.7	5.9	10.5	1,337	1,681	3,017	28,726	10
3.9	3.1	7.0	334	264	599	8,653	ממוצע

נתוני ההכנסות המעודכנים ביותר העומדים לרשותנו נוגעים לשנת 2012. הנתונים בלוחות 11 ו-12 מתייחסים למצב החוקי בשנת 2012, כלומר לשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ולהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 5 פעמים הסכום הבסיסי). הצעדים שנקטו במסגרת הרפורמה במיסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת לעובד מ-1.4% ל-0.4%, הגדלת השיעור הרגיל מ-5.58% ל-7.0% והגדלת מדרגת השיעור המופחת מ-50% השכר הממוצע ל-60% ממנו) באים לידי ביטוי גם בשיעור דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2012.

לוח 11 מציג נתונים על ההכנסה (בממוצע לחודש עבודה), דמי ביטוח לאומי (חלקו של העובד בלבד) ודמי ביטוח בריאות, בממוצע לעשירון באוכלוסיית השכירים. השכירים מדורגים לפי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (בממוצע לחודש עבודה) ובכל עשירון מצויים 10% מהיחידים השכירים⁶. כל

6 באפריל 1999 התקבל תיקון בחוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לחוק שכר המינימום, וששכר המדווח ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה.

אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.4% מהכנסתו והשיעור עולה בהדרגה ל-5.9% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בחמשת העשירונים הראשונים הוא 3.1%, כגובה השיעור המופחת.

לוח 12 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2012⁷. בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, משום שכיום המינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע) מבליט את רגרסיביות המערכת ברמות ההכנסה הנמוכות. שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 9.8% בעשירון העשירי.

שיעור דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העצמאים (כעובדים וכמעסיקים גם יחד) הוא 6.7% בעשירון השלישי והוא עולה בהדרגה עד 9.8% בעשירון העשירי

יש לציין שבניגוד לשכירים, הכנסת העצמאים בכל עשירון מצוינת במונחים של ממוצע לחודש בשנה (ולא לחודש עבודה), מאחר שהגבייה מהם מתבססת על ההכנסה השנתית שהם מדווחים עליה. זו הסיבה שההכנסה של שכירים כפי שהיא מוצגת בלוח 11 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים כמוצג בלוח 12.

6. אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בגוף הפרק על מספר השכירים נוגעים למספר השכירים שדווחו בידי המעסיק בטופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, כפי שהיא מוגדרת במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות בעלות מאפיינים ייחודיים, והן מפורטות להלן.

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים והמושבים השיתופיים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים

לוח 12

עצמאים: הכנסה (בממוצע לחודש בשנה) ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2012

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש בשנה	עשירון
אחוז מההכנסה			מספרים מוחלטים (ש"ח)				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכל		
10.1	21.9	32.1	67	145	212	660	1
3.8	8.2	11.9	67	145	212	1,776	2
3.1	6.7	9.8	73	159	232	2,362	3
3.1	6.7	9.8	104	225	329	3,355	4
3.1	6.7	9.8	136	295	431	4,389	5
3.3	7.1	10.3	183	398	580	5,618	6
3.7	8.1	11.8	272	599	871	7,408	7
4.0	8.9	12.9	402	889	1,291	9,995	8
4.3	9.6	14.0	629	1,400	2,029	14,543	9
4.4	9.8	14.1	1,526	3,413	4,939	34,988	10
3.9	8.5	12.4	335	740	1,076	8,671	ממוצע

7 השנה האחרונה שיש עליה נתונים מינהליים מלאים על הכנסות שכירים ועצמאים.

ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי קיבוץ ומושב שיתופי מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2014 דווח על כ-40 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-100 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2014 דווח על כ-206 אלף מעסיקים פעילים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-94 מיליון ש"ח.

עובדים מהרשות הפלסטינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אמהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2014 דווח על כ-38.4 אלף עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-8.8 מיליון ש"ח לשנה. השכר החדשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,863 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל המועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2014 הועסקו בישראל כ-100 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-7,900 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 78 מיליון ש"ח לשנה.

עובדים שפרשו לגמלאות לפני שהגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאיות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2014 שילמו דמי ביטוח כ-52 אלף גמלאים בממוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-380 מיליון ש"ח לשנה.

מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית: עם קבוצה זו נמנים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לכך בתקנות הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל השוהה בהכשרה מקצועית לשני ענפים בלבד: נפגעי עבודה ואמהות. במרבית המקרים משרד הכלכלה הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2014 לכ-40 אלף בממוצע לחודש, ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-9 מיליון ש"ח לשנה. זאת כיוון שהמעסיק הפסיק לגבות מהעובד בהכשרה מקצועית את דמי הביטוח כלא עובד ולא עצמאי, ומעביר לביטוח הלאומי רק את חלקו של המבוטח כעובד. את חלקו כלא עובד ישלם המבוטח בנפרד במישרין לביטוח הלאומי.

בשנת 2014 הועסקו בישראל כ-100 אלף עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-7,900 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 78 מיליון ש"ח לשנה

פרק 5 | קרנות המוסד לביטוח לאומי

1. קרנות המוסד למען הקהילה

א. כללי

הפעילות העיקרית של המוסד לביטוח לאומי מתמקדת במתן גמלאות בכסף או בעין לזכאים להן על-פי החוק. גמלאות אלה מתוקצבות בתקציב המוסד ובגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

כהשלמה לגמלאות, הביטוח הלאומי מסייע גם בפיתוח שירותים בקהילה במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות בסיכון ולהרחיב את מעגל ההזדמנויות שלהן. פעילות זו נעשית באמצעות הקרנות של המוסד¹ מכוח חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995. אגף הקרנות (האגף לפיתוח שירותים) הוקם בשנת 2002, כדי לרכז תחת קורת גג אחת את קרנות הביטוח הלאומי², ובאמצעותן לקדם פרויקטים, תוכניות ומיזמים³ שיפתחו ויטמיעו שירותים חברתיים ותשתיות בהתאם לצורכי אוכלוסיית היעד ומדיניות המוסד.

האגף פועל באמצעות חמש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן לקידום תוכניות סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן למימון פעולות בטיחות וגהות בעבודה (מנוף), והקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון.

האוכלוסיות המטופלות באמצעות הקרנות הן ילדים ומבוגרים עם צרכים מיוחדים, קשישים מוגבלים בקהילה ובמוסדות, משפחות ויחידים במצוקה כלכלית וחברתית, מובטלים תקופה ממושכת, ילדים ונוער בסיכון ועובדים הנמצאים בסיכון לתאונות עבודה.

בשנת 2014, בהמשך לפעילות בשנים האחרונות, התמקדו קרנות המוסד בעיקר בסיוע לאוכלוסיות בסיכון בהשתלבות בהשכלה ובהכנה ובהשמה בתעסוקה - שהן מאבני היסוד של מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של המוסד ותחום פעילות מרכזי בשלוש קרנות: הקרן לפיתוח שירותים לנכים, הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון. אוכלוסיות היעד של קרנות אלה הן אנשים עם מוגבלות, בני נוער בסיכון, נשים במצוקה כלכלית, צעירים מובטלים וקבוצות ייחודיות אחרות כמו אוכלוסייה בפריפריה, ערבים וחרדים. ב-2014 הוקמו בשיתוף עם משרדי ממשלה אחרים קרנות לפיתוח עסקים חברתיים⁴ והן יחלו לפעול בקרוב. השנה גם גובשו תוכניות ונפתחו מסגרות המציעות שירותי חברה, תרבות, פנאי וספורט לאנשים עם מוגבלות ולקשישים, על רקע המחסור בשירותים הללו לקבוצות אלה.

סמכותן של הקרנות לפתח שירותי רווחה מעוגנת כאמור בחוק, שבו נקבעו תקנונים לבחינת הפרויקטים או התוכניות ולהשתתפות המוסד במימוןם - באמצעות חלק מדמי הביטוח הנגבים מהמעסיקים ומהמבוטחים בענף המתאים. התקציב השנתי המרבי של כל קרן נקבע בחוק.

אלה קרנות המוסד:

- **הקרן לפיתוח שירותים לנכים:** מסייעת לגופים ציבוריים לפתח שירותים לאנשים עם מוגבלות כדי לשלבם בחברה ובעבודה ולשפר את רווחתם. הקרן פועלת בתחומים האלה: החינוך המיוחד והגיל הרך; שיקום תעסוקה לנכים; דיור מוגן בקהילה; פעילויות פנאי וספורט;

1 קרן המחקרים הכלולה אף היא בחוק פועלת במסגרת מינהל המחקר והתכנון, ראו להלן בהמשך הפרק.
 2 עד מועד זה פעלה כל קרן במסגרת הענף הרלוונטי לפעילותה, חוץ מקרן ילדים, שהוקמה בשנת 2004, והקרן למפעלים מיוחדים, שפעלה במסגרת מינהל המחקר.
 3 פרויקט עוסק בעיקר בבניית תשתית והצטיידות, תוכנית היא בעיקר הפעלת שירות, ומיזם הוא פרויקט או תוכנית מערכתית (מבחינת ההיקף או שיתוף הפעולה בין כמה קרנות).
 4 ראו דוח שנתי 2013, פרק 5.

כהשלמה לגמלאות, הביטוח הלאומי מסייע גם בפיתוח שירותים בקהילה במטרה לשפר את רווחתן של אוכלוסיות בסיכון

- שיפור תנאים פיזיים במוסדות לנכים ורכישת ציוד לשיקום; וסיוע בהנגשה לנכים במבנים ציבוריים. הקרן גם מסייעת בשיפור איכות החיים והשירותים במוסדות.
- **הקרן לקידום תוכניות סיעוד:** מסייעת בפיתוח שירותים לקשישים מוגבלים ובשיפורם בקהילה ובמוסדות, הקמת מרכזי יום לקשישים, רכישת ציוד לצרכים מיוחדים, הכשרת כוח אדם לטיפול בקשישים ושיפור השירותים במוסדות סיעוד.
 - **הקרן לפיתוח מפעלים מיוחדים:** מסייעת לגופים ציבוריים ופרטיים לפתח שירותים חברתיים בעלי מרכיב ניסיוני וחדשני במגוון תחומים ובעיקר לקבוצות בסיכון; משפחות שאינן מתפקדות, נוער וילדים בסיכון, אנשים עם צרכים מיוחדים וקשישים הסובלים מאלימות. תוכניות אלה מיועדות לפיתוח ולהטמעה בקהילה ברחבי הארץ, ולכן רובן מלוות בהערכה מחקרית.
 - **הקרן לפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון:** פועלת לקדם את הטיפול בילדים שטרם מלאו להם 18 שנים הנמצאים בסיכון בשל הזנחה, התעללות, אלימות ופגיעה מינית, לרבות ילדים ובני נוער שעברו על החוק, משתמשים בסמים או חשופים לתנאי חיים מסכנים. הקרן עוסקת בעיקר בפיתוח תוכניות להכנת מתבגרים לחיים עצמאיים ולמניעת תלות עתידית בקצבאות המוסד תוך פיתוח מסוגלות לתעסוקה.
 - הקרן גם מסייעת בהתמודדות עם הפרעות קשב וריכוז המהווים בסיס לסיכון ומטפלת בילדים ובני נוער שנפגעו מינית. תוכניות השיקום של הקרן מסייעות לחבר מחדש את הילדים הללו למערכות של חינוך ורווחה ולמנוע את הידרדרותם למצבי עוני ונזקקות.
 - **קרן "מנוף":** מיועדת למימון פעולות למניעת תאונות בעבודה ולעידוד תוכניות להגברת הבטיחות והגהות: מימון מחקרים בתחום הבטיחות והגהות בעבודה ויישום מסקנותיהם במפעלים ניסיוניים; פיתוח ושיפור אמצעי בטיחות חדשניים; איתור סיכונים מקצועיים ומפגעים בטיחותיים במקומות עבודה; וסיוע ברכישת אמצעי בטיחות, בפעולות הדרכה ובמבצעי הסברה ופרסום.

ב. היקף הפעילות

בשנת 2014 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-193 מיליון ש"ח בעבור 290 תוכניות שונות - גידול של כ-5.5% בסיוע הכספי ושל כ-14% במספר התוכניות לעומת 2013.

היקף הסיוע של כל קרן קבוע כאמור בחוק. לקרן לפיתוח שירותים לנכים מוקצה הסכום הגבוה ביותר, יותר ממחצית תקציב הקרנות, ולאחריה לפי סדר יורד - קרן סיעוד, הקרן למפעלים מיוחדים, הקרן לילדים ונוער בסיכון וקרן מנוף (תרשים 1). עיקר הפעילות של קרן הנכים וקרן הסיעוד מתרכזת בהשקעה בתשתיות ומכאן ההיקף הגדול של תקציבי הסיוע. הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לילדים ונוער בסיכון עוסקות בפיתוח ובהפעלת שירותים והתקציב שלהן בחוק נמוך יותר. את היקף הפעילות הנגזר מהחוק ומאופי הפרויקטים או התוכניות אפשר לראות גם בתקציב הממוצע של תוכנית בכל קרן (לוח 1).

קרנות הביטוח הלאומי אינן מממנות באופן מלא את התוכניות שהן שותפות בהן אלא מאגמות משאבים מגופים שונים. שיעור המימון המרבי משתנה מקרן לקרן ומעוגן בתקנון של כל קרן. באחדות מהקרנות שיעור המימון נקבע גם לפי המאפיינים החברתיים והכלכליים של אוכלוסיית היעד או של הרשות המקומית (על-פי מדדים סטטיסטיים מקובלים), ובמקרה של קרן סיעוד - לפי המאפיינים הכלכליים של הגוף המפעיל את השירות.

בשנת 2014 חתמו הקרנות על הסכמים לפיתוח שירותי רווחה בהיקף של כ-193 מיליון ש"ח בעבור 290 תוכניות שונות

לוח 1

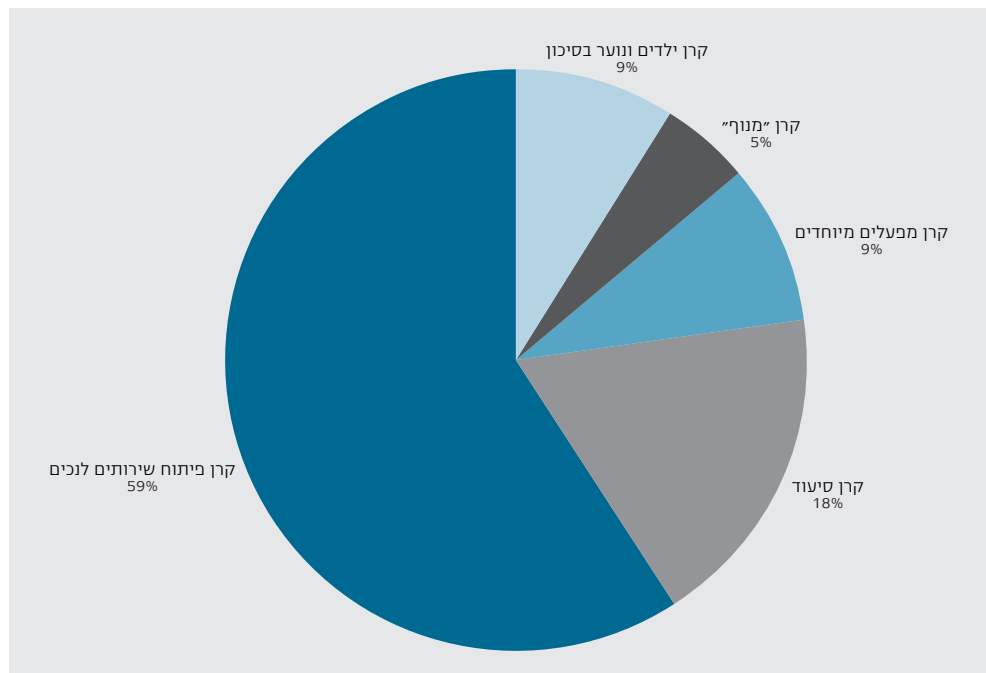
התוכניות והסיוע שאושרו לפי קרן, 2014

הקרן	תוכניות שאושרו (מספרים)	הסיוע שאושר	
		ממוצע לתוכנית (ש"ח)	סה"כ * (ש"ח)
פיתוח שירותים לנכים	166	686,914	113,861,781
סיעוד	30	1,159,053	34,771,586
מפעלים מיוחדים	42	420,472	17,659,823
ילדים ונוער בסיכון	25	744,168	17,860,028
מנף	18	417,284	8,757,890
סך הכל	280	** ..	192,911,108

* הנתונים הכספיים שמוצגים בלוחות שלהלן נוגעים לסכומים שאושרו בשנה מסוימת ולא לביצוע בפועל.
 ** הנתון אינו רלוונטי בגלל ההבדלים באופי התוכניות של הקרנות השונות.

תרשים 1

הסיוע שאושר לפי קרן (אחוזים), 2014



שיעור ההשתתפות השכיח של **הקרן לפיתוח שירותים לנכים** הוא 80% מהעלות הכוללת של הפרויקט ובתנאים מסוימים עד 90% ממנו ולכל היותר 2.8 מיליון ש"ח. **בקרן סיעוד** סכום הסיוע המרבי ב-2014 היה 3.2 מיליון ש"ח והוא מעודכן בתחילת כל שנה. התקנון מבחין בין פרויקטים בקהילה (לדוגמה מרכזי יום), לבין פרויקטים במוסדות (כגון בתי אבות): בפרויקטים בקהילה שיעור הסיוע נקבע לפי אשכולות הלמ"ס⁵ והוא 60%-90% מהעלות הכוללת של הפרויקט⁶, ובמוסדות -

בקרן סיעוד סכום הסיוע המרבי ב-2014 היה 3.2 מיליון ש"ח והוא מעודכן בתחילת כל שנה

5 ראו הערה 7.

6 כולל המשאבים עם גופים אחרים. בקרן סיעוד - בעיקר אש"ל וועידת התביעות.

50%-70%. שיעור הסיוע נקבע לאחר המלצה של רואה חשבון הבדק את האיתנות הפיננסית של הגוף הפונה. **קרן ילדים ונוער בסיכון** מסייעת ב-50% מעלות התוכנית, **הקרן למפעלים מיוחדים** עד 80%⁷ **וקרן מנוף** רשאית לממן גם את מלוא עלות התוכנית.

בסך הכל סייעו כל הקרנות ב-2014 בסכום של כ-193 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-371 מיליון ש"ח (לוח 2), כך שכספי הקרנות אפשרו מינוף של התוכניות בהשתתפותן בסכום כמעט כפול מסכום התמיכה שלהן. סכום זה גדל לעומת 2013 ב-4.5%.

בסך הכל סייעו כל הקרנות ב-2014 בסכום של כ-193 מיליון ש"ח ובאמצעותו פותחו שירותים בסכום של כ-371 מיליון ש"ח

לוח 2

העלות הכוללת של התוכניות, הסיוע שאושר ושיעורי הסיוע לפי קרן, 2014

הקרן	הסיוע שאושר	
	עלות התוכניות (ש"ח)	סך הכל (ש"ח)
נכים	182,967,761	113,861,781
סיעוד	79,726,790	34,771,586
מפעלים מיוחדים	49,488,624	17,659,823
ילדים ונוער בסיכון	44,412,759	17,860,028
מנוף	14,515,708	8,757,890
סך הכל	371,111,642	192,911,108

* בהתחשב ברף הסיוע ואחוזי הסיוע הקבועים בתקנונים.

יחס המינוף הוא היחס שבין עלותה הכוללת של התוכנית לבין הסכום שהשקיעו הקרנות. למינוף כספי הקרנות חשיבות רבה: הפעילות של התוכניות גדלה באופן ניכר וכך גם האפשרות לפתח ולהפעיל תוכניות נוספות שללא איגום המשאבים לא היו יכולות להתקיים כלל. ככל שהמינוף גבוה יותר, אפשר לשלב טוב יותר את מקורות המימון והמשאבים גדלים. המינוף גם מאפשר פריסה ארצית, ראייה אסטרטגית וקביעת סטנדרטים עד כדי שינוי רגולציה.

ג. פעילות הקרנות ביישובים

עיקר תקציב הקרנות (כ-80%) מושקע בתוכניות המתקיימות ביישובים במעמדות המוניציפליים השונים (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) ורק כ-20% מושקעים במיזמים או תוכניות ברמה ארצית (כגון פעילות להעלאת מודעות לבריאות בעבודה או קידום בטיחות במקומות העבודה). היקף ההשקעה בפריפריה - דרום וצפון - מגיע לכ-30% מסך התקציב שהושקע ביישובים, בדומה לחלקה של אוכלוסייה זו באוכלוסייה הכללית (לוח 3, תרשים 2), אך בחלוקה גיאוגרפית שונה: במחוזות דרום וירושלים הושקע תקציב בשיעור הגבוה מחלקם של תושביהם באוכלוסייה, ובמחוזות צפון, תל אביב ומרכז - בשיעור הנמוך מחלקם באוכלוסייה. במחוזות חיפה ויהודה ושומרון הושקע תקציב בשיעור הדומה לחלקם של התושבים באוכלוסייה.

הרשויות המקומיות בישראל מסווגות בידי הלמ"ס לאשכולות לפי מעמדן החברתי כלכלי⁸: אשכולות 1-3 הוגדרו כשייכות למעמד חברתי-כלכלי נמוך (21%), 4-7 - למעמד חברתי-כלכלי בינוני (63%), 8-10 - למעמד חברתי-כלכלי גבוה (16%) (לוח 4).

7 בתוכנית שהקרן מממנת לשלוש שנים המימון הולך ויורד מ-100% ל-50%, תלוי בשנת ההפעלה.
8 הרשויות המקומיות 2013, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 3

הסיוע שאושר ושיעורו מהתקציב הכולל ומהאוכלוסייה* לפי מחוז ונפה**, 2014

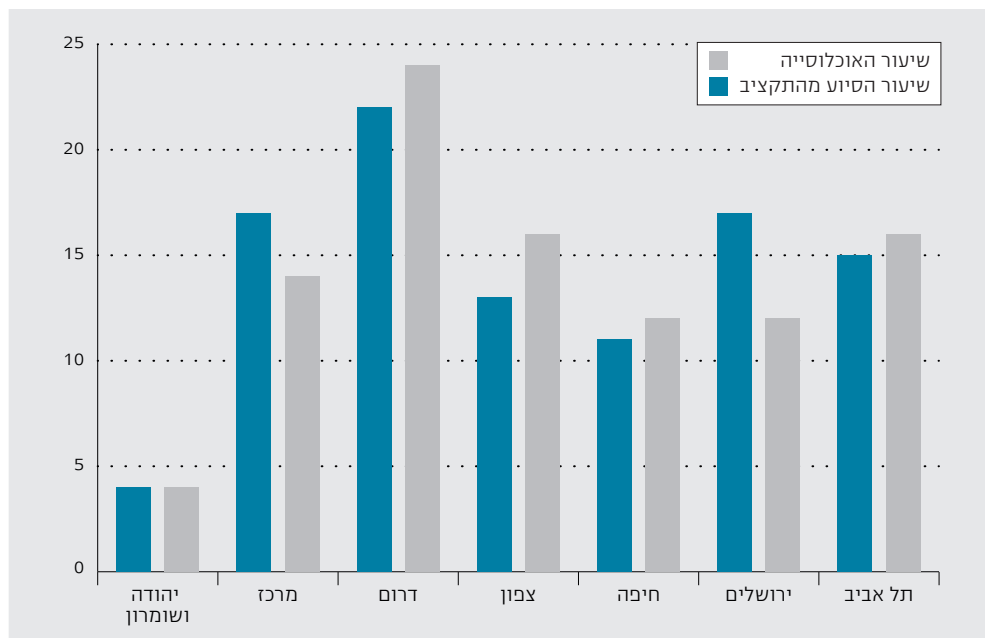
הסיוע שאושר			מחוז ונפה
אוכלוסייה (אחוזים מהסה"כ)	מחוז מהתקציב הכולל ביישובים	סך הכל (ש"ח)	
12	17	20,265,852	ירושלים
16	13	19,607,232	צפון
1	3	5,053,352	צפת
1	1	1,644,374	כינרת
6	4	6,273,411	יזרעאל
7	5	6,636,121	עכו
1	-	-	גולן
12	11	16,968,045	חיפה
7	1	14,864,588	חיפה
5	10	2,103,457	חדרה
24	22	33,216,728	מרכז
5	4	6,680,095	השרון
8	11	16,163,660	פתח תקוה
4	4	6,304,209	רמלה
7	3	4,068,764	רחובות
17	15	22,933,262	תל אביב
14	18	26,493,890	דרום
6	5	7,680,072	אשקלון
14	13	18,813,818	באר שבע
4	4	6,604,776	אזור יהודה ושומרון
100	100	151,507,819	סך הכל תוכניות ביישובים
		41,403,289	סך הכל תוכניות ארציות
		192,911,108	סך הכל

* האחו חושב מסך התקציב של התוכניות ביישובים.
 ** המחוזות והנפות הוגדרו לפי החלוקה המנהלית הרשמית של ישראל, שלפיה יש 6 מחוזות ו-15 נפות. מתוך: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 65, 2014.

ב-2014 הושקעו ביישובים מהמעמד החברתי-כלכלי הנמוך 12% מהתקציב, ביישובים מהמעמד הגבוה כ-12% לעומת 16%, 60% ו-12% בהתאמה ב-2013 (לוח 4 ותרשים 3). יוצא אפוא שההשקעה ביישובים מהמעמד הנמוך היתה נמוכה מחלקם באוכלוסייה (11% לעומת 21% בהתאמה), ביישובים מהמעמד הבינוני - גבוהה מחלקם באוכלוסייה (76% לעומת 63% בהתאמה), וביישובים מהמעמד הגבוה נמוכה מחלקם באוכלוסייה (12% לעומת 16% בהתאמה). השתייכותו של יישוב לאשכול חברתי-כלכלי מסוים נעשית על-פי ממוצע המדדים החברתיים-כלכליים באותו יישוב, ולכן כל תושביו שייכים לאותו אשכול למרות השונות ביניהם ברמת ההכנסה. עם זאת, גם ביישובים שהמעמד החברתי שלהם בינוני או גבוה יש מקום לסיוע של הקרנות לאוכלוסיות בסיכון.

תרשים 2

שיעור הסיוע שאושר ושיעור האוכלוסייה לפי מחוז, 2014



לוח 4

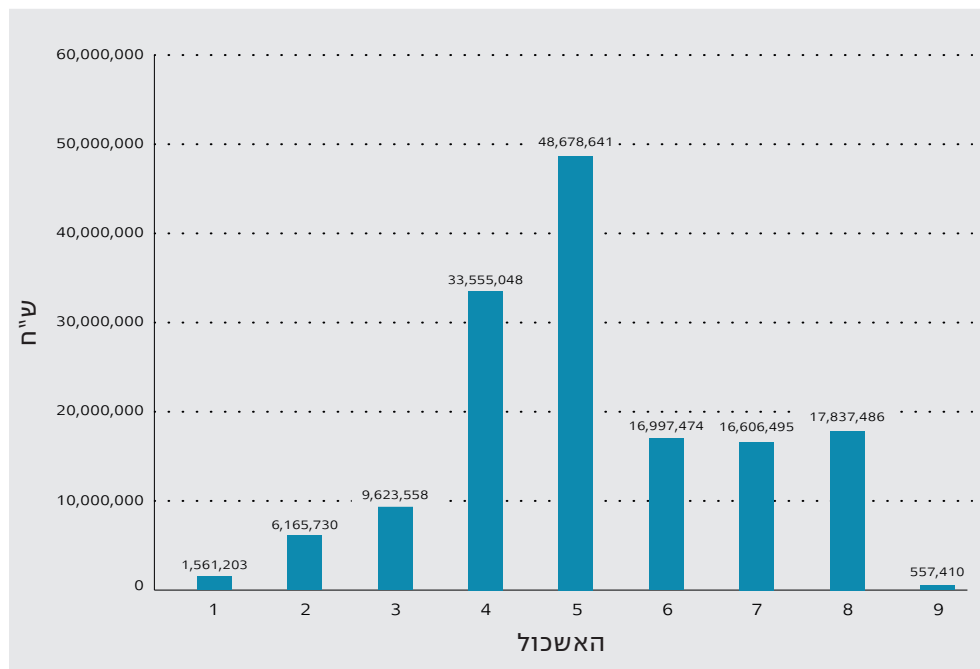
הסיוע שאושר (ש"ח) והשיעור מהתקציב הכולל לפי אשכול חברתי-כלכלי ולפי קרן*, 2014

אוכלוסייה (אחוזים מהסה"כ)	הסיוע שאושר		הקרן				אשכול חברתי
	כאחוז מהתקציב הכולל באשכול **	סך הכל (ש"ח)	ילדים ונוער בסיכון	מפעלים מיוחדים	סיעוד	נכים	
2%	1%	1,561,203	567,000	-	-	994,203	1
9%	4%	6,165,730	991,320	-	300,000	4,874,410	2
10%	6%	9,623,558	2,041,200	540,000	-	7,042,358	3
19%	22%	33,555,048	4,064,450	2,930,450	531,382	26,028,343	4
24%	32%	48,678,641	1,908,900	1,653,100	17,224,635	27,892,006	5
12%	11%	16,997,474	-	487,500	3,106,380	13,403,594	6
8%	11%	16,606,495	-	2,737,037	3,895,410	9,974,048	7
15%	12%	17,837,486	-	2,370,000	3,487,728	11,979,758	8
1%	0.4%	557,410	557,410	-	-	-	9
0.2%	-	-	-	-	-	-	10
		132,408,015	10,130,703	10,718,087	28,545,535	102,188,720	סך הכל ***
	100%	192,911,108	17,860,028	17,659,823	34,771,586	113,861,781	סך הכל - ארצי

* כל התוכניות בקרן מנוף הן ארציות.
 ** האחוז חושב מתוך סך התקציב של התוכניות ביישובים.
 *** סך הכל ביישובים המאושכלים.

תרשים 3

הסיוע שאושר לפי אשכול חברתי-כלכלי (ש"ח), 2014



ה. קידום אורח חיים בריא ופעילות גופנית בקרב אנשים עם מוגבלות⁹

שניים מן היעדים המרכזיים של קרנות הביטוח הלאומי הם שיפור איכות החיים (well being) של אוכלוסיות היעד ומניעת ההידרדרות התפקודית, הבריאותית והכלכלית שלהן. הקרן לפיתוח שירותים לנכים והקרן למפעלים מיוחדים פועלות זה שנים להרחבה ושיפור של התוכניות לקידום אורח חיים בריא ופעילות גופנית בקרב אנשים עם מוגבלות.

הפעילות הגופנית תורמת לבריאותם ולרווחתם של כלל האנשים, עם מוגבלות וללא מוגבלות, אך היא חשובה במיוחד בקרב אנשים עם מוגבלות משום שהיא משפרת את יכולותיהם הגופניות, שפעמים רבות עלולות להידרדר בשל אורח החיים היושבני שלהם. פעילות גופנית גם עשויה לסייע להם בהפחתת הסיכון לפתח שברים ומחלות כרוניות כגון סוכרת, השמנה ומחלות לב. חוסר בפעילות גופנית עלול לפגוע ביכולתם לבצע פעולות יומיומיות פשוטות ובכך לפגוע בתפקוד העצמאי שלהם ובעקיפין באוטונומיה האישית. לפגיעה כזו השפעות פסיכולוגיות ופיזיולוגיות שליליות, כגון בידוד חברתי, דיכאון, חולשה ועייפות.

הנתונים מהעולם ומישראל מצביעים על מיעוט פעילות גופנית ברמה נאותה בקרב אנשים עם מוגבלות בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות. דוח משרד הבריאות משנת 2009 הראה שאנשים עם מוגבלות עוסקים בפעילות גופנית בהיקף של שלוש פעמים בשבוע לפחות בשיעורים הנמוכים בהרבה מאנשים ללא מוגבלות (מוגבלים מאוד - 16%, מוגבלים - 22%, אנשים ללא מוגבלות - 30%).¹⁰

9 סעיף זה נכתב על-פי: הוצ'ר ל' וברק ש' (2012). **פעילות גופנית מותאמת וספורט לאנשים עם מוגבלויות - סקירת ספרות ותיאור מצב - לקראת הכנת קול קורא**. המוסד לביטוח לאומי, אגף הקרנות.

10 שמש ע' ונקמולי לוי ד' (2009). **אנשים עם מוגבלויות בקהילה**. משרד הבריאות, האגף לכלכלה וביטוח בריאות.

לאור זאת, הקרנות פועלות בשנים האחרונות לקדם אורח חיים בריא בקרב אנשים עם מוגבלות באמצעות פיתוח מסגרות ומודלים חדשניים, הכשרת אנשי מקצוע בנושא ושינוי עמדות של אנשים עם מוגבלות בנוגע לפעילות ספורט. פעילות זו מתבצעת בשיתוף פעולה של הקרן לפיתוח שירותים לנכים, המסייעת בפיתוח תשתיות פיזיות וציוד, והקרן למפעלים מיוחדים, המסייעת בפיתוח תוכניות הפעלה. בשנת 2013 יצאו שתי קרנות אלה במיזם משותף ופרסמו קול קורא לתוכניות לקידום פעילות גופנית בקרב אנשים עם מוגבלות.

בחמש השנים האחרונות (2010-2014) אישרו קרנות הביטוח הלאומי סיוע בהיקף של כ-13.5 מיליון ש"ח ל-25 פרויקטים ותוכניות העוסקים בקידום אורח בריא ופעילות גופנית בקרב אנשים עם מוגבלות (תרשים 4), ואחדים מלווים במחקרי הערכה. להלן כמה דוגמאות לתוכניות:

- **מרכז הספורט לנכים בישראל "ספיבק" ברמת גן:** מתקן ייחודי הפועל משנות ה-60 ומציע שיקום פיזי, מנטלי וחברתי לאנשים עם מוגבלויות בכל הגילים באמצעות השתתפות בתוכניות ספורט מותאמות. המרכז משרת כיום כ-2,500 ילדים, בני נוער ומבוגרים עם מוגבלויות שונות ומספק מענה לכלל צורכיהם - ציוד ספורט מותאם, הדרכה מקצועית, ליווי אישי ותמיכה סוציאלית ופסיכולוגית. במרכז פועלות תוכניות ספורט במגוון ענפים: כדורסל, שחייה, טניס שדה, טניס שולחן, קוואד-רוגבי ובוצ'יה (Boccia) - ספורט תחרותי ייחודי המיועד לאנשים עם מוגבלות מוטורית קשה. במקום פועל גם מרכז למידה פעילה, המספק מידע, ייעוץ והדרכה בנושא פעילות גופנית לאנשים עם מוגבלות בקהילה.
- **משחק החיים - עמותת מפעלות חינוך וחברה:** תוכנית המציעה לילדים, בני נוער ובוגרים עם מוגבלות אפשרות לעסוק בפעילות ספורט מותאמת (כדורגל וכדור-רשת) באופן עקבי ומקצועי, ולהשתתף בטורנירים עם קבוצות אחרות. היבט ייחודי בתוכנית הוא השימוש בספורט הקבוצתי ככלי לרכישת מיומנויות, באמצעות ניצול מצבים שנוצרו על המגרש כדי להעביר מסרים חינוכיים ושיקומיים. בכך התוכנית תורמת לשיפור הדימוי העצמי והחברתי של המשתתפים ולשיפור מיומנויות תקשורת, מוטוריקה וקוגניציה. כיום פועלות יותר מ-100 קבוצות ברחבי הארץ.
- **אתגרים - עמותת לספורט אתגרי:** פעילות אתגרית בטבע באמצעות אופניים, חבלים ופעילות ימית לאנשים עם מוגבלות. העמותה מפעילה שבעה מרכזי רכיבה על אופניים ברחבי הארץ וניידות עם אופניים בהדרכה מקצועית למי שאינם יכולים להגיע למרכזים. הרכיבה מתקיימת על אופני סינגל, אופני טנדם ואופני יד. העמותה מקיימת גם פעילות ספנלינג ואומגה בכל רחבי הארץ וקורסי צלילה באילת באמצעות ציוד והדרכה המותאמים לאנשים עם מוגבלות.

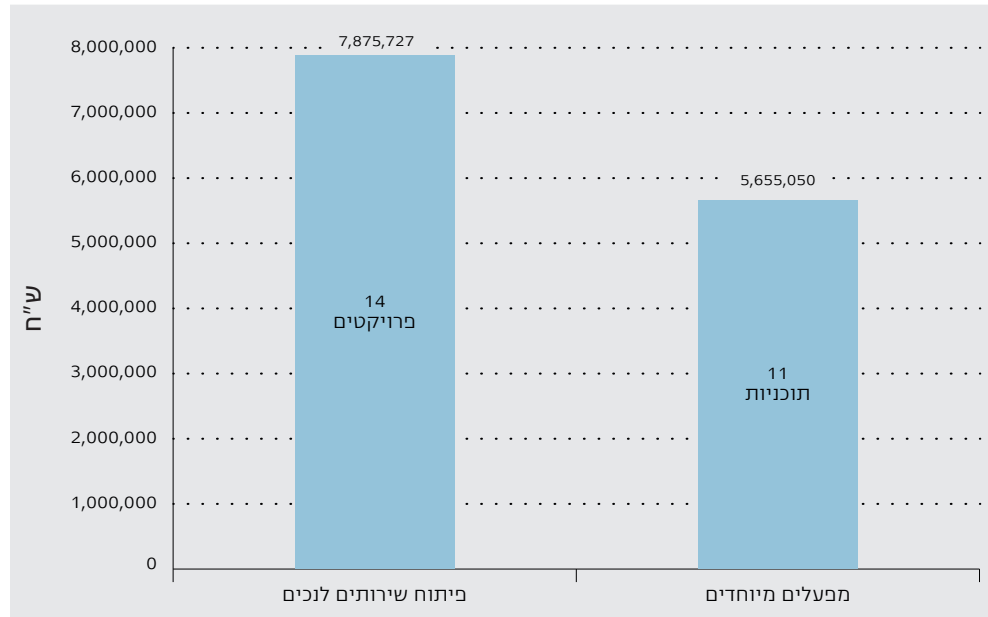
להלן דוגמאות לתוכניות שהחלו לפעול לאחרונה במסגרת המיזם המשותף או נמצאות בשלבים אחרונים לפני ההפעלה:

- **שביל ישראל - כל הדרכים להתעמל:** פעילות גופנית לחרדים בוגרים עם צרכים מיוחדים - דיירים במערך הדיור של עמותת שיח סוד.
- **מישהו לרוץ איתו:** סטודנטים עם מוגבלות וללא מוגבלות במכללת ספיר בשדרות עושים פעילות גופנית ביחד כדי לעודד ספורט בקרב צעירים עם מוגבלות.
- הרחבת הפעילות בענף **הבוצ'יה**, בין השאר הקמת ליגה ונבחרת ארצית שתציג את ישראל בתחרויות בינלאומיות.

בחמש השנים האחרונות (2010-2014) אישרו קרנות הביטוח הלאומי סיוע בהיקף של כ-13.5 מיליון ש"ח ל-25 פרויקטים ותוכניות העוסקים בקידום אורח בריא

תרשים 4

פרויקטים ותוכניות לקידום אורח חיים בריא ופעילות גופנית בקרב אנשים עם מוגבלות, לפי קרן*, 2010-2014



* 3 מהתוכניות והפרויקטים הם חלק מהמיזם המשותף ונספרו בשתי הקרנות.

1. מודל התערבות לטיפול בילדים ובני נוער בהזנחה¹¹

ב-2014 החלה הקרן לפיתוח שירותים לילדים ולנוער בסיכון במיזם משותף עם קרן רש"י ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים לפיתוח מודל התערבות לילדים ובני נוער מגיל לידה עד 18 הנתונים בסוגים שונים של הזנחה ובני משפחותיהם (ראו לוח 5 - סוגים של הזנחה). זהו המיזם המשותף השני של שלושת הגופים הללו, לאחר שב-2007 הקימו ביחד מרכזים לילדות וילדים נפגעי תקיפה מינית - מיזם שנקלט בהמשך על-ידי משרד הרווחה והוכנס לתוכנית העבודה שלו¹².

ההתמקדות בתופעת ההזנחה של ילדים כמושג מובחן מותאמת לתפיסה המקצועית המתגבשת בעולם ויש בה בשורה חדשה למדיניות הרווחה בישראל (ראו תיבה). בחירה זו אינה מקרית: ההתמודדות עם ההזנחה והשלכותיה על עתידם והתפתחותם של ילדים ובני נוער בישראל מדאיגה את שותפי המיזם זה זמן רב. ההתנסות בשטח מלמדת כי משפחות שיש בהן הזנחה מקבלות סיוע חלקי בלבד, ולכן החליטו שלושת הגופים ליזום תוכנית התערבות מקיפה לטיפול בבעיה ובכך לסייע לילדים ולהורים שכיום אינם מוגדרים כקבוצה הזקוקה להתערבות נפרדת ואין בעבורם מענה הולם.

מטרת העל של המיזם היא ליצור סביבה מוגנת ובטוחה לילד, מתוך ראיית הצרכים שלו בהווה ובאמצעות התמקדות במשפחה כדי להוביל לשינוי בעתיד. המיזם מבוסס על הצורך ליצור מגוון רחב וגמיש של פתרונות במעגלים של פרט-משפחה-קהילה-חברה, מתוך הכרה שרבים הם הגורמים והנסיבות המביאים להזנחה של ילדים. תפיסה זו משפיעה לא רק על ניתוח התופעה, אלא גם על אסטרטגיות ההתערבות והפתרונות שיתגבשו כדי להתמודד עימה. מטרת המיזם הן:

.....

11 תודה למירי רוסמן על כתיבת סעיף זה.

12 להרחבה ראו: המוסד לביטוח לאומי, **דוח שנתי 2012**, פרק 5 (עמ' 270).

- לשפר את יכולתם של ההורים לספק את צורכי ילדיהם ולהעניק להם הגנה וביטחון במסגרת המשפחה.
- לשפר את התפתחותם של הילדים ותפקודם בתחום החברתי, המשפחתי, הלימודי, החינוכי והרגשי.
- לצמצם הוצאה מהבית של ילדים בשל מצבי הזנחה.
- לפתח מודל תיאורטי ומודל התערבות מעשי, שיוכלו לגיבוש מדיניות חברתית שתתמודד עם הזנחה של ילדים ונוער וליצירת השירותים שיוציאו לפועל מדיניות זו.

לוח 5 סוגים של הזנחה

הזנחה בצרכים פיסיים	הזנחה בצרכים רפואיים	הזנחה בצרכים חינוכיים	הזנחה בדאגה לביטוחות הילד	הזנחה בתחום הרגשי
• תזונה	• מעקב רפואי	• הישגים בלימודים	• הזנחה בנוכחות ההורים	• גירויים התפתחותיים
• בית	• טיפול במחלות	• נוכחות בלימודים	• הזנחה בהעדר ההורים	• הכלה וקבלה של הילד
• ביגוד	• טיפול בלקויות	• מעורבות הורים		• יחס ההורה לילד
• היגיינה				• הדדיות בקשר הורה-ילד

המיזם החל לפעול באוקטובר 2014 בשישה יישובים (עכו, כרמיאל, אשדוד, מודיעין עילית, דימונה ושגב שלום), ועתיד לפעול בסך הכל ב-12 יישובים. נקלטו בו עד כה 400 ילדים ובני נוער ו-120 משפחות. בכל יישוב נבנה מודל ייחודי להתמודדות עם ההזנחה ופועלת בו תוכנית המותאמת לצרכים הספציפיים שלו. למרות ההבדלים בין המודלים, הם מתבססים על עקרונות זהים:

- את המיזם מובילה מערכת הרווחה ביישוב באמצעות צוות רב מקצועי המשתמש במשאבים הקיימים בקהילה.
- ההתערבות נעשית הן מול ההורים והן מול הילדים.
- ההתערבות כוללת היבטים טיפוליים לצד חברתיים, וסיוע קונקרטי חומרי. המענים פרטניים, משפחתיים וקהילתיים.
- הטיפול כולל, אינטנסיבי ולטווח ארוך.
- סיוע במימון זכויות והפחתת חסמים לצריכת שירותים.
- "חיזור" ויישוג (reaching out) אחר המשפחות (ביקורי בית, גמישות בפגישות ועוד).
- סיוע למשפחות בהתמודדות עם חסמים להשתתפותן בפעילויות.
- פיתוח והפעלת מעקב אחר מקרים של הזנחה (ברווחה, בחינוך, בבריאות ובטיפול הפיסי) בקרב הילדים, כולל תגובה בזמן אמת.
- עבודה מקצועית אך לא פורמלית, המבוססת על שותפות עם משפחות, היעדר שיפוטיות, נגישות וזמינות, אמונה ביכולת לשנות והכרה בהורים כפרטים בעלי צרכים.

המיזם צפוי לפעול במשך ארבע שנים שבמהלכן יגובש מודל ההתערבות להתמודדות עם הזנחה. המודל יתבסס על העבודה בשטח, המחקר המלווה ומערכת הנתונים הממוחשבת לאיסוף המידע ותיעודו.

המיזם החל לפעול באוקטובר 2014 בשישה יישובים ועתיד לפעול בסך הכל ב-12 יישובים

הזנחה בקרב ילדים

הזנחה מוגדרת כחוסר יכולת מתמשך של ההורים לספק את הצרכים הפיסיים או הרגשיים הבסיסיים לילדיהם באופן שעלול להוביל לפגיעה משמעותית בבריאותם ובהתפתחותם (מלידה עד 18). ההזנחה יכולה להתבטא בחוסר יכולת לספק אוכל, מחסה או ביגוד הולם, בהעדר יכולת להגן על הילד מפגיעות פיסיות או לא לספק לו שירותי בריאות וחינוך. הזנחה יכולה להתבטא גם בהעדר יכולת להיענות לצרכיו הרגשיים והבסיסיים של הילד¹.

Tanner & Danielli² מציינות כמה מאפיינים של התופעה, הנגזרים מן ההגדרה שלעיל:

- **מידת הכרוניות או ההתמשכות של ההזנחה** - יש הבדל בין מקרים חד-פעמיים או שנעשים בתגובה למצב מסוים לבין מצב מתמשך ההופך להיות דרך חיים.
- **הנוק הרב הנגרם לילדים** - פיזי, רגשי או התפתחותי - עקב הזנחה מתמשכת, מעיד כי ההזנחה היא פוגענית בפני עצמה ואינה רק תופעת לוואי של סוגים אחרים של התעללות בילדים.
- יש להבחין בין הזנחה של ילדים לבין התעללות רגשית שיטתית ומכוונת (מתקפה מתמשכת על זהות ואישיותו של הילד), תוך הכרה בקשר שיש בין שאר צורות הפגיעה בילדים לבין הזנחה.
- על פי Dubowitz³, רוב ההגדרות הקשורות להתעללות בילדים כרוכות בפגיעה בפועל, אך בהזנחה הפגיעה לעיתים פוטנציאלית, שכן תוצאותיה עשויות להיראות רק כעבור שנים. הגדרתו להזנחה מתמקדת בילד ובצרכיו הלא מסופקים, תוך הכרה בכך שרבים הם הגורמים להזנחה של ילדים, ובהם התנהגות ההורים. גישה זו עולה בקנה אחד עם הגישה האקולוגית, שלפיה אי אפשר לנקוב בגורם אחד ויחיד להזנחה ויש להביא בחשבון גורמים הקשורים לילד, להורים, למשפחה, לקהילה ולחברה.

ההזנחה היא תופעה רחבה, להלן כמה נתונים:

- זו הצורה הנפוצה ביותר של פגיעה בילדים. 71% מכל המקרים המתועדים של פגיעה בילדים בארה"ב ב-2010 היו בהזנחה. בארה"ב וקנדה, הצורות המתועדות הנפוצות של הזנחת ילדים היו העדר השגחה הולמת, הזנחה פיסית, נטישה והזנחה בתחום החינוכי והרפואי⁴.
- 34.5% מן המקרים שדווחו לפקידי סעד בשנת 2012 בישראל עסקו בהזנחה⁵.
- 75% מהילדים שעניינם מגיע לוועדות תכנון טיפול בישראל, סובלים מהזנחה או מהעדר השגחה⁶. ההנחה היא כי הגורם העיקרי לסידור חוץ-ביתי הוא הזנחה, וכי מרבית הילדים שמוצאים מן הבית סובלים מהזנחה קשה.
- הזנחה פיסית מלווה בדרך כלל בהזנחה רגשית, אך ההפך אינו תמיד נכון⁷.
- תשעה מכל עשרה ילדים הסובלים מהזנחה אינם זוכים לטיפול⁸.

34.5% מן המקרים שדווחו לפקידי סעד בשנת 2012 בישראל עסקו בהזנחה

1 Great Britain, Dept. for education. (2006). Working together to safeguard children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children. The Stationery Office

2 Tanner K. & Danielle T. (2003). What do we know about child neglect? A critical review of the literature and its applications to social work practice. *Child and family social work*, 8, 25-34

3 Dubowitz, H. (2009). Tackling child neglect: A role for Pediatricians. *Pediatric Clinics Of North America*, 56, 364-378

4 Lavi I. (2013). Physical and emotional neglect. Jerusalem: The Haruv institute

5 ציונית י' וברמן צ' (2013). ילדים בישראל. המועצה לשלום הילד, 2013.

6 סלונים-נבו ו' ולנדר י' (2004). האם טובת הילד יכולה להתקיים בנפרד מטובת המשפחה? מחשבות והמלצות לשינוי, *חברה ורווחה*, כ"ד, 4, 401-433.

7 ראו הערה 4.

8 הורביץ נ' וברבוי ר' (2013). סקירת ספרות לצורך קביעת מדיניות פיתוח שירותים לילדים החיים בהזנחה. אגורא מדיניות.

ז. קידום השכלה גבוהה ותעסוקה לצעירים עם מוגבלות¹³

1. כללי

תפיסת אגף הקרנות של המוסד לביטוח לאומי היא כי השכלה ותעסוקה הן הבסיס להשתלבות של אוכלוסיות בסיכון בקהילה ובחברה, ולכן לפני כחמש שנים יזמו הקרן למפעלים מיוחדים והקרן לפיתוח שירותים לנכים הקמה ושדרוג של מרכזים המספקים שירותי תמיכה וייעוץ לסטודנטים עם מוגבלויות שונות (פיסיות, חושיות ונפשיות) - **מהפכה בהשכלה הגבוהה**. זיהוי צרכים ולמידה ממודלים בעולם הביאו למסקנה כי נדרש פיתוח של שירות ייחודי המפעיל תחת קורת גג אחת מגוון של שירותים פרטניים, פעולות הסברה ושינוי עמדות, ואמצעי הנגשה שונים.

אף ששיעור הלומדים במוסדות על-תיכוניים בישראל הוא מהגבוהים בעולם, שיעור הסטודנטים עם מוגבלות במוסדות אלה נמוך באופן ניכר משיעורם באוכלוסייה. מצב זה אינו הולם את עקרון היסוד של חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, הקובע כי "זכויותכם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות". זאת ועוד: אנשים עם מוגבלות סובלים משיעורי אבטלה ואי-העסקה גבוהים, בין השאר בגלל רמת השכלה נמוכה. לפיכך, הנגישות להשכלה גבוהה של אנשים עם מוגבלות חשובה לא רק לאנשים עם מוגבלות אלא לחברה הישראלית כולה. הסרת החסמים להשכלה בכלל ולהשכלה גבוהה בפרט היא תנאי הכרחי לשילובם בתעסוקה בתפקידים ההולמים את כישוריהם ויכולותיהם.

אנשים עם מוגבלות סובלים משיעורי אבטלה ואי-העסקה גבוהים, בין השאר בגלל רמת השכלה נמוכה

בשני העשורים האחרונים התפתח התחום של הנגשת ההשכלה הגבוהה והתעסוקה לאנשים עם מוגבלויות - בחקיקה, בפסיקה ובמדיניות. פעילות אגף השיקום בביטוח הלאומי בנושא זה התרחבה וסיוע הקרנות גדל. המועצה להשכלה גבוהה אף מימנה מרכזי תמיכה לסטודנטים עם לקות למידה. התפתחויות אלו הניחו את היסוד לפיתוח מרכזים רב-נכותיים, שייסיעו לסטודנטים עם מוגבלות בהסרת החסמים הרבים העומדים בבואם להשתלב ולהתמיד בהשכלה הגבוהה.

2. "מהפכה בהשכלה הגבוהה" - המרכזים במוסדות להשכלה גבוהה

מטרת המיזם **מהפכה בהשכלה הגבוהה** היא להגדיל את מספר הסטודנטים עם מוגבלות במוסדות להשכלה גבוהה ובעקבות כך להגדיל את סיכוייהם להשתלב בתעסוקה ההולמת את כישוריהם ויכולותיהם. שני יעדים עיקריים שנקבעו למיזם הם הגדלת מספר הסטודנטים שיתחילו ויסיימו את הלימודים האקדמיים, בייחוד סטודנטים עם לקויות קשות, והגברת המודעות בקרב אנשי המוסדות להשכלה גבוהה (סגל אקדמי, סגל מינהלי והסטודנטים) לשילוב סטודנטים עם מוגבלות במוסדות הללו תוך עידודם להשתתפות פעילה בכך.

כדי לקדם יעדים אלו, הוחלט על הקמת מרכזי תמיכה רב-נכותיים במוסדות להשכלה גבוהה לניהול הפעילות בקמפוסים (בשיטת one stop shop) ובהם מוצעים השירותים האלה: תוכנית למניעת נשירה; השאלת ציוד עזר והדרכה לשימוש בו; תוכניות לימודיות וחברתיות; תיווך לסגל; ייעוץ במיצוי זכויות בחוק ותיווך לארגונים המתאימים; הכנה לעבודה; ליווי אישי; וסדנאות בנושאים כמו ניהול זמן, הפחתת חרדת בחינות ואסטרטגיות למידה.

הוחלט על הקמת מרכזי תמיכה רב-נכותיים במוסדות להשכלה גבוהה לניהול הפעילות בקמפוסים

13 תודה לשרית מוראי על כתיבת סעיף זה. הסעיף מתבסס על ערכת הפעלה ופירוט פרקטיקות מוצלחות שכתבו היועצות האקדמיות של המיזם, פרופ' ארלן קנטור וד"ר ניצן אלמוג, ועל תזכירים פנימיים שכתב צוות המיזם.

המרכזים יפרסמו את פעילותם בקרב אוכלוסיות פוטנציאליות (תלמידי תיכון, מוגבלים שאינם לומדים כיום, הורים ומורים) ויבנו מאגר נתונים למעקב אחר השתלבות הסטודנטים בעבודה.

עד כה אושר למיזם סיוע כולל של יותר מ-20 מיליון ש"ח להקמת 35 מרכזים ב-32 מוסדות

עד כה אושר למיזם סיוע כולל של יותר מ-20 מיליון ש"ח להקמת 35 מרכזים ב-32 מוסדות¹⁴ (6 אוניברסיטאות ו-26 מכללות), שבהם לומדים כ-75% מהסטודנטים בישראל. 12 מרכזים אושרו ב-2011 ו-23 נוספים ב-2012. הרוב המוחלט של המרכזים כבר פועלים, והיתר יחלו לפעול לקראת שנת הלימודים תשע"ו (2015/2016).

ממצאים כמותיים ואיכותניים על פעילות המיזם יתפרסמו בעוד כמה שנים במסגרת מחקר הערכה מלווה, אך כבר כיום אפשר להצביע על כמה מגמות כלליות:

- גידול של 18% במספר הסטודנטים עם מוגבלויות במוסדות, מ-5,320 ב-2012 ל-6,267 ב-2014.
- גידול של 40% לפחות מתחילת הפעילות במספר הסטודנטים עם מוגבלות פיזית, נפשית, אספרגר ומחלות כרוניות.
- המרכזים הם חלק אינטגרלי מהמוסדות והם פועלים במסגרת דיקאן הסטודנטים. ראשי המוסדות נותנים גיבוי כספי למימון הפיתוח ולהמשך הפעלתם.
- המרכזים מהווים גורם מרכזי ביעוץ ובליווי סטודנטים משלב המועמדות עד סיום התואר. הם הפכו לכתובת המרכזית בנושא מיצוי זכויות ומשולבים עם שירותי אגף השיקום של הביטוח הלאומי.
- המרכזים מהווים גורם מיעץ בכל הנוגע להנגשה בקמפוסים (מבנים, שירות ולימודים). הם גם יוזמים פעולות הסברה והדרכות לסגל האקדמי והמינהלי בנושא הנגשת לימודים, ובכך מקדמים את המודעות לצורכי סטודנטים עם מוגבלות.

בשנת 2014 התקיימו דיונים אינטנסיביים בכנסת בנוגע לאישור תקנות הנגישות במוסדות להשכלה הגבוהה. פעילות אגף הקרנות נשאה פרי, וועדת המשנה לתקנות לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות התשנ"ח-1998, בישיבתה מיום 1.4.2014, המליצה לכלול את מרכזי התמיכה כחלק מהתקנות והגדירה את תפקידיהם בהתאם לעקרונות שגובשו במיזם **הכנה לתעסוקה** מתוך כוונה כי הדבר יוביל לפיתוח מרכזים כאלה בכל המוסדות בארץ וההשכלה הגבוהה תונגש לכלל האנשים עם מוגבלות¹⁵.

ח. המודל המשולב לטיפול בקשישים עם צרכים מורכבים¹⁶

בשלוש השנים האחרונות פועלת קרן סיעוד, בשיתוף אשל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, לפיתוח מודל משולב לטיפול בקשישים באמצעות מתאם טיפול הפועל בשיטת **ניהול טיפול** (case management).

הזדקנות האוכלוסייה במערב הביאה לעלייה במספר הקשישים הסובלים ממחלות כרוניות

14 בשלושה מוסדות הוקמו שני מרכזים בקמפוסים מרוחקים: האוניברסיטה העברית, מכללת סמי שמעון ומכללת לוינסקי.
15 לקריאה נוספת: קנטור א' ואלמוג נ' (2013). פרקטיקות מוצלחות בעבודת מרכזי תמיכה לסטודנטים עם מוגבלויות במוסדות להשכלה גבוהה. המוסד לביטוח לאומי. (2013). מסמך הנחיות - ציוד למרכזי תמיכה במוסדות להשכלה גבוהה. חלק זה מתבסס בעיקר על: אסיסקוביץ ש', שמלצר מ', לרון מ', רוניצקי ש' וברודסקי ג' (2015). פיילוט תוכנית הטיפול האינטגרטיבי באשקלון - מחקר הערכה מלווה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ומאירס ג'וינט מכון ברוקדייל.

ומבדידות או החווים הידרדרות בריאותית, תפקודית וקוגניטיבית, ולהגברת המודעות לצורך להשאיר את הקשישים בקהילה (aging in place). במציאות זו, ממשלות בכל העולם ניצבות בפני אתגר של יצירת רצף של טיפול, שיאפשר לשפר את איכות השירותים למטופלים, להפחית עלויות בשל אשפוזים חוזרים בבתי חולים, להגביר את השימוש בשירותים בקהילה ולהוריד את שיעורי ההשמה במוסדות. על-פי עדויות בספרות, שניהול הטיפול בקרב קשישים בקהילה עשוי לשפר את התפקוד והרווחה של המטופל, לשפר את ניהול התרופות, להגביר את השימוש בשירותי הקהילה ולהפחית את שיעורי ההשמה במוסדות¹⁷.

בישראל, הקשישים ובני משפחותיהם מתמודדים עם מערכת שירותים מפוצלת ומבוזרת וללא תיאום בתוכה, חוסר ידע בנוגע לשירותים הקיימים, העדר שירותים חיוניים ואי בהירות בנוגע לכתובת בעת משבר או מצוקה. פיתוח המודל של ניהול טיפול באמצעות מתאם טיפול נועד לתת מענה לקשישים ולבני משפחותיהם, בייחוד לקשישים בעלי צרכים מורכבים, בסבך השירותים הקיימים. בכך ישראל שותפה למאמצייהן של מדינות מפותחות רבות, המפתחות בשנים האחרונות מודלים כאלה לטיפול באוכלוסיות עם צרכים מרובים או מורכבים.

לצורך פיתוח המודל המשולב הוקמה מינהלת משותפת של משרדי ממשלה וארגונים שונים, שהחליטה על ניסוי באשקלון. הניסוי נועד לבחון איך להפעיל מודל של ניהול טיפול לקשישים בעלי צרכים מורכבים במערכות השירותים החברתיים בישראל, והיו לו שלוש מטרות מרכזיות: להגדיר את אוכלוסיות היעד העיקריות שיכולות להפיק תועלת מהתוכנית; להגדיר את תפקידו של מנהל טיפול ואת הממשק בינו לבין תפקידים אחרים בשירותי הבריאות והרווחה המקומיים; לבדוק את היתרונות הנוספים של ניהול הטיפול לקשישים ולבני משפחותיהם.

הניסוי החל לפעול באפריל 2014 באשקלון בקרב כ-60 קשישים. במסגרת הניסוי, הוקמה יחידת תיאום טיפול עצמאית, שאינה שייכת מבחינה ארגונית לאף אחד מן הגורמים המטפלים, ובה עובדת סוציאלית, שמנהלת את התוכנית, ושתי מתאמות טיפול העובדות תחתיה - עובדת סוציאלית ואחות של קופת חולים הכללית.

הניסוי החל לפעול
באפריל 2014
באשקלון בקרב כ-60
קשישים

מחקר ההערכה המלווה את הניסוי מראשיתו, העלה מסקנות הנוגעות לסוגיות המרכזיות שנבדקו בניסוי:

- **אוכלוסיות היעד שיכולות להפיק תועלת מהתוכנית** - התוכנית הרחיבה את השירותים הניתנים לקשישים מעוטי הכנסה המתגוררים בגפם וסובלים מבעיות מורכבות. כ-2/3 מן המשתתפים קיבלו שירותים שלא קיבלו לפני החלת התוכנית ואף שלא התקיימה קבוצת ביקורת, אפשר בכל זאת להיווכח בתרומתה של תוכנית זו. התוכנית איפשרה מתן מענה לשתי קבוצות שאינן זוכות למענה מספק כיום: קשישים ללא תמיכה משפחתית (כמחצית מהמשתתפים בתוכנית), בייחוד בעלי צרכים מורכבים שבעבורם נדרש ניווט בין מערכת הבריאות למערכת הרווחה, שהמשפחות בדרך כלל מסייעות בו; ומי שמתחילים להידרדר מבחינה תפקודית, בריאותית או קוגניטיבית, אך עדיין אינם מוגבלים מספיק כדי לקבל שירותים כמו גמלת סיעוד על-פי חוק סיעוד, ומצבם החברתי-כלכלי אינו מאפשר להם לרכוש שירותים אלו באופן פרטי.

17 You, E. C., Dunt, D., Doyle, C., & Hsueh, A. (2012). Effects of case management in community aged care on client and carer outcomes: A systematic review of randomized trials and comparative observational studies. *BMC Health Services Research*, 12(1), 395

Low, L. F., Yap, M., & Brodaty, H. (2011). A systematic review of different models of home and community care services for older persons. *BMC Health Services Research*, 11(1), 93

- הגדרת התפקיד של ניהול טיפול ובחינת הממשק עם מערכות הבריאות והרווחה - ההיכרות המעמיקה של מתאמת הטיפול עם השירותים במערכות הבריאות והרווחה הביאה לקיצור זמן הטיפול בבעיות ולקיצור תהליכים בין-ארגוניים. כך למשל, המתאמות יכלו להנחות את המשפחות איך להגיש בקשות לשירותים, כמו חוק סיעוד. זאת ועוד: אנשי המקצוע ציינו כי התוכנית מקדמת תקשורת מהירה יותר בין קופת החולים לרווחה ולהפך.
- היתרון של צוות רב-מקצועי בטיפול בצרכים המורכבים - ברווחה הדגישו את היתרון של שילוב האחות, ובקופת חולים הדגישו את היתרון של העובדת הסוציאלית. העבודה בצוות הרב-מקצועי אפשרה גם שיח "באותה שפה". אנשי המקצוע ציינו כי גם ברווחה וגם בקופת החולים העבודה היומיומית כרוכה בעומס רב, והתוכנית מספקת את היכולת לטפל ביתר תשומת לב במקרים מורכבים ולספק פתרונות המותאמים אישית לצרכי הקשיש.

בימים אלו הניסוי מורחב במחוז דרום לכ-600 קשישים ובעקבותיו תגובש הגדרת תפקיד חדשה למתאם טיפול בקשישים עם בעיות מורכבות, בציפייה שהדבר ישפר את המענים לקשישים אלה.

2. קרן המחקרים וחדר המחקר

המוסד לביטוח לאומי תומך במחקרים באמצעות מתן מענקים לחוקרים בתחומי הביטוח הסוציאלי, שוק העבודה, המצב החברתי והמדיניות החברתית. מימון המחקרים ניתן בהתאם לסעיף 36 של חוק הביטוח הלאומי התשי"ג (1953). החוקרים מגישים הצעות למימון מחקרים בתחומים אלה עד חודש דצמבר של כל שנה, ובשנה שלאחר מכן מתקבלות ההחלטות האם לאשר את המימון ובאיזה גובה. בתהליך האישור של הצעות המחקר כמה שלבים: דיון בוועדת המחקרים הפנימית של המוסד וגיבוש המלצות, דיון בוועדת המשנה למחקרים של מועצת המוסד על-פי המלצות הוועדה הפנימית, והחלטה בוועדת הכספים של מועצת המוסד. על הצעת מחקר שאושרה לקבל גם את אישור שר הרווחה והשירותים החברתיים. עדיפות במימון ניתנת למחקרים שיש להם זיקה הדוקה למטרותיו של המוסד ולתחומי פעילותו ולמחקרים שמוסיפים ידע כדי לסייע בעיצוב המדיניות החברתית לכלכלית ובהערכתה. לעתים יש למחקרים מקור מימון נוסף.

סוגי הסיוע של הקרן:

- מענק למחקר רגיל - מימון חלקי או מלא למחקר שמתקיימים בו התנאים הנדרשים.
 - מענק למחקר מקיף - המוסד יוזם מחקרים מקיפים בתחומי אחריותו וגם מתנה את השתתפותו במחקר מוצע במסגרת הקרן, אם מדובר בנושא שנמצא בתוכנית העבודה ובסדרי העדיפויות שלו.
 - השתתפות במימון הקמתם ואחזקתם של מאגרי נתונים גדולים הרלוונטיים לעבודת המוסד, כגון מימון הגדלת סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס, השתתפות במימון סקר מעקב (נתוני הכנסות לאורך זמן).
 - מענקים לסטודנטים - כדי לעודד חוקרים צעירים לעסוק בתחומים שצוינו, ניתנים מענקים לשניים-שלושה חוקרים בשנה הלומדים בארץ ומגישים עבודת מחקר לתואר שלישי.
- לאחר אישור השר למימון, נחתם הסכם מפורט עם החוקרים שבו מצוינים התנאים לקבלת המימון בשלבי המחקר כמוגדר בהסכם.
- עם סיומו, המחקר מתפרסם באתר האינטרנט של המוסד תוך ציון העובדה שקיבל את תמיכת הקרן. לאתר הועלו כל המחקרים שנעשו בתמיכת הקרן מאז הקמתה, ככל שהיה אפשר לאתרם.

בימים אלו הניסוי מורחב במחוז דרום לכ-600 קשישים ובעקבותיו תגובש הגדרת תפקיד חדשה למתאם טיפול בקשישים עם בעיות מורכבות

מאז הקמתו מימן המוסד באופן חלקי או מלא כ-170 מחקרים וסייע לבסיסי נתונים הרלוונטיים לחקר הביטחון הסוציאלי והמצב החברתי-כלכלי ולמענקי מחקר לסטודנטים. אחדים מן המחקרים הסתיימו ואחדים נמצאים בשלבי עבודה שונים. תנאי הזכאות לקבלת מימון מהקרן ואופן הגשת הבקשות מפורטים באתר המוסד לביטוח לאומי בלשונית **קרנות**.

חדר המחקר

כחלק מהרחבת האפשרויות למחקר, נפתח ב-2011 במינהל המחקר והתכנון של המוסד חדר מחקר, שבו חוקרים יכולים להשתמש למחקריהם במאגר הנתונים של המוסד, תוך שימוש בקבצים מיקרו-חברתיים לאחר שהוסרו מהם פרטים מזהים.

בחדר המחקר שלוש עמדות אישיות ותוכנות סטטיסטיות ואקונומטריות מתאימות לעיבוד נתונים R, SPSS, STATA ו-SAS. מאגר הנתונים הכולל מכיל קבצים מינהליים של הביטוח הלאומי וקבצים של גופים נוספים שעזימם המוסד מקיים קשר מקצועי, כגון קובץ השכר של רשות המיסים ונתונים ממרשם האוכלוסין. בנוסף מצטברים בחדר המחקר קבצים שהובאו אליו במיוחד והם משולבים (בהסכמת מוסרי הנתונים) במידע המינהלי. לכל בקשה נדרשת הכנת תשתית נתונים המותאמת למטרות המחקר ולצרכיו, הנעשית בידי עובדי המוסד. השימוש בחדר המחקר מחייב את החוקרים המשתמשים בו לעבור בדיקה ביטחונית ולחתום על מסמך לשמירת סודיות.

ועדה מטעם מינהל המחקר והתכנון מתכנסת פעם ברבעון כדי לדון בבקשות לשימוש בחדר המחקר ולהחליט בנוגע אליהן על-פי קריטריונים כגון חשיבות המחקר, איכות החוקרים והיקף המשאבים הכרוך בהכנת הקבצים בידי עובדי המוסד. המוסד שומר לעצמו זכות לגבות תשלום על הכנת קבצים מורכבים ובייחוד על שינויים ועדכונים של הבקשות.

מאז הקמתו של חדר המחקר ועד סוף 2014 נעשו כ-15 מחקרים שעשו שימוש בקובצי הנתונים הקיימים במאגר. בדומה לנוהג בקרן המחקרים, עם סיום המחקר מתבקשים החוקרים לפרסם את תוצאותיו בתיאום עם הביטוח הלאומי. אחדים מהמחקרים נעשים בשיתוף פעולה עם חוקרי מינהל המחקר.

מאז הקמתו של חדר המחקר ועד סוף 2014 נעשו כ-15 מחקרים שעשו שימוש בקובצי הנתונים הקיימים במאגר

המחקרים הבולטים שנעשו באמצעות חדר המחקר¹⁸:

- **בנק ישראל, חטיבת המחקר, נעם זוסמן ותמר רמות-ניסקה: השיכון הציבורי - מאפייני הדירות והדיירים.** המחקר יסייע להבין למי ניתן הסיוע בדירור ולמקד את המדיניות בתחום זה באוכלוסיות הרלוונטיות שנתמכות במגוון רחב של שירותים חברתיים.
- **משרד הרווחה, מירי בן שמחון: מאפייני האוכלוסייה המקבלת שירותים במשרד הרווחה והביטוח הלאומי.** המחקר נועד לאפיין אוכלוסיות המוכרות במשרד הרווחה והמקבלות קצבה מהביטוח הלאומי.
- **שירות התעסוקה, רוני הכהן: מחקר מעקב - תוכנית וטיפול במקבלי הבטחת הכנסה -"מעגלי תעסוקה".** המחקר נועד לבחון את השינוי בשכר ובמאפייני התעסוקה של משתתפי התוכנית "מעגלי תעסוקה" לעומת קבוצת הביקורת.
- **מכון ברוקדייל-מאירס-ג'וינט, חיל החינוך והנוער: נועם פישמן ואברהם וולדה-צדיק: מחקר מעקב אחר בוגרי מקא"ם.** המחקר נועד לסייע למרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"מ) ללמוד על מצבם של משוחררי מקא"ם במהלך כ-10 השנים לאחר שחרורם, כדי לסייע להם בקבלת החלטות עתידיות על הרכב אוכלוסיית התוכנית, תוכני התוכנית והמעגלים הניתנים.

מחברי הפרקים

פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי
מיכאלה אסולין, ז'ק בנדלק ודניאל גוטליב

פרק 2: רווחה, עוני ופערים חברתיים
מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי ואורן הלר

פרק 3: פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. **הבטחת הכנסה**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. **דמי מזונות**
אסתר טולידנו
3. **ביטוח זיקנה ושאימים**
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
4. **ביטוח סיעוד**
שרון אסיסקוביץ ומרים שמלצר
5. **ביטוח ילדים**
שנטל וסרשטיין
6. **ביטוח אמהות**
שנטל וסרשטיין
7. **ביטוח נכות כללית**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
8. **ביטוח נפגעי עבודה**
נטליה גיטלסון ורבקה פריאור
9. **נפגעי פעולות איבה**
נטליה גיטלסון ורבקה פריאור
10. **שיקום מקצועי**
אופיר פינטו ורבקה פריאור
11. **ביטוח אבטלה**
אסתר טולידנו
12. **ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד**
אבנר שרף
13. **תגמולים למשרתים במילואים**
נטליה גיטלסון ורבקה פריאור

פרק 4: פעילות ומגמות בתחום הגבייה
אביבה גייבל ורפאלה כהן

פרק 5: קרנות המוסד לביטוח לאומי
קרנות למען הקהילה: תמי אליאב, דוד בניון ואייל ברגר
קרן המחקרים וחדר המחקר: מירי אנדבלד וז'אנה פריד

בשאלות והערות בענייני הדוח אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.

נספחים

פרסומים



סקרים

אסתר טולידנו, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי - 2013, סקר מס' 253, ינואר 2014

בפרסום זה נתונים על הנשים שקיבלו דמי מזונות בשנת 2013 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, וכן נתונים כלליים על בני הזוג החייבים בדמי המזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח הלאומי.

עד שנת 2002, אוכלוסיית מקבלות דמי מזונות היתה במגמת התרחבות, ומספרן הגיע לכ-28,000 בשנה זו. לאחר מכן התהפכה המגמה ומספרן הצטמצם בכ-10,000 ב-9 שנים. אם מגמה זו תימשך, מספרן ישאף לאפס בשני עשורים.

סך כל התיקים הפעילים היה כ-51 אלף בסוף שנת 2013: כ-18 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-33 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום אך נשאר חוב מצד בן הזוג.

בשנת 2013 שילם המוסד דמי מזונות בסכום של כ-419 מיליון ש"ח וגבה כ-201 מיליון ש"ח מהחייבים, שהם 48% מסך התשלומים לנשים.

החוב המצטבר הסתכם ב-4.6 מיליארד ש"ח; שליש ממנו "חוב אבוד", שכן חלק מהחייבים נמנים עם מי שלא יכלו לשלם את חובם (חייבים שנפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מי שלא היתה להם הכנסה מלבד הגמלה להבטחת הכנסה).

שנטל וסרשטיין, מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013, סקר מס' 255, מרס 2014

פרסום זה מציג נתונים על משפחות שקיבלו גמלאות לילדים בשנת 2013 בהשוואה לשנים קודמות - קצבאות ילדים, מענק לימודים ותוספת משפחה.

ביולי 2013, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים. בשנת 2013 קיבלו כ-1,088 אלף משפחות קצבאות ילדים בעבור כ-2.6 מיליון ילדים.

מענק לימודים קיבלו בשנה זו כ-84 אלף משפחות, שבהן כ-149 אלף ילדים. בפרסום מוצגים מאפייני שכר של משפחות אלה, נתונים על משפחות חד-הוריות שקיבלו את המענק וכן השוואה לכמה מדינות באירופה.

תוספת משפחה קיבלו בשנה זו כ-24 אלף משפחות, כ-60% בהן משפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

אסתר טולידנו ושנטל וסרשטיין, משפחות חד-הוריות בישראל 1993-2013, סקר מס' 256, מארס 2014

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות החד-הוריות בישראל לכ-137 אלף, שהם 12.4% מסך המשפחות עם ילדים בארץ, ומספר ילדים בהן הגיע לכ-229 אלף - שהם 8.6% מסך הילדים בארץ. הרוב המכריע בראשן נשים (97%).

שינויי חקיקה הנוגעים לזכויות של הנשים החד-הוריות במערכת הסוציאלית הביאו לשינויים בהתנהגות התעסוקה שלהן אך לא במידה מספקת, משום שממילא שיעור התעסוקה ורמת ההכנסה מעבודה שלהן גבוהים מנשים במשפחות עם בן זוג.

אופיר פינטו, **מקבלי גמלאות ניידות בשנת 2013**, סקר מס' 257, יוני 2014

הסכם הניידות נחתם לפי סעיף 9 לחוק, בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר, ותכליתו להסדיר את ההטבות הניתנות לנכים בעלי ליקויים ברגליים המגבילים אותם בניידות מחוץ לביתם. ההסכם ממומן בידי אוצר המדינה ומיושם על ידי המוסד לביטוח לאומי משנת 1975.

ההטבות הניתנות למוגבלים בניידות הן קצבה חודשית, הלוואה עומדת, קרן הלוואות, הלוואה לרכישה והתקנה של אביזרים ברכב לאביזרים מיוחדים, והחזר הוצאות לרכישה והתקנת אביזרים ברכב פרטי.

בשנת 2013 הסתכמה ההוצאה בעבור הסכם הניידות ב-1.42 מיליארד ש"ח ועיקרה היה בגין תשלומי קצבאות. מספר מקבלי הגמלה בסוף השנה הגיע ל-36,074 איש. הפרסום מציג את מאפייניהם של מקבלי גמלאות הניידות ב-2013 והשוואה בין המצטרפים בשנה זו לבין מי שהחלו לקבל את הגמלה בשנים קודמות.

אבנר שרף, **פשיטות רגל ופירוק תאגיד – תשלומי גמלאות וגביית חובות 2013**, סקר מס' 258, יוני 2014

בפרסום נתונים על תשלומי ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד בשנת 2013 ובהשוואה לשנים קודמות. בדוח ממצאים על חובות בדמי ביטוח של מעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל ועל גבייתם. בשנת 2013 החל הענף לטפל ב-568 תיקי מעסיקים בפירוק ופשיטת רגל שבהם הוגשו תביעות עובדים ותביעות קופות גמל. במהלך השנה אושרו 8.5 אלף תביעות עובדים ושולמו 296 מיליון ש"ח לעובדים ולקופות הגמל. בשנת 2013 גבה המוסד מהמפרקים 14.6 מיליון ש"ח בגין גמלאות ששולמו בעבר. במקביל פעל המוסד לגביית חובות בדמי ביטוח ממעסיקים בכינוס נכסים ופשיטות רגל, וגבה מהמפרקים 41.1 מיליון ש"ח בגין חובות אלה.

נטליה גיטלסון ורן כהן, **תאונות עבודה בישראל**, סקר מס' 259, יוני 2014

דוח זה מציג נתונים מקיפים על תאונות עבודה בישראל שאירעו במהלך העבודה בלבד (ללא תאונות בדרך). בדוח נעשו ניתוחי מידע שלא נעשו בעבר בכל הנוגע לתאונות עבודה ולמאפייני האוכלוסיות הנפגעות בהן, גורמי הפגיעה העיקריים ועוד.

ייחודו של הדוח הוא בשילוב של מסד הנתונים של מינהל המחקר של הביטוח הלאומי, המחזיק נתונים בנוגע לתאונות העבודה שעובדים נפגעו בהן, עם הנתונים של הרשות למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד הכלכלה, שבידיה נתונים על התאונות שגרמו למות עובדים.

בשנים 2010-2013 נפגעו יותר מ-209 אלף עובדים במקומות עבודה בישראל (לא כולל תאונות דרכים). הנתונים מהדוח והמשמעויות הנגזרות מהם מציבים לפני גורמי הפיקוח, האכיפה והרווחה הממשלתיים, כמו גם בפני המעסיקים והעובדים בישראל, את ההכרח לחתור ללא לאות למען קיומה וביסוסה של סביבת עבודה בטוחה ובריאה.

אופיר פינטו, **מקבלי גמלה לילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים 2013**, סקר מס' 260, יולי 2014

חוק הביטוח הלאומי מגדיר שלוש קצבאות שונות על-פי קבוצות גיל לאנשים התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום: גמלה לילד נכה - לילדים שעדיין לא מלאו להם 18; קצבה לשירותים

מיוחדים לנכים - לבני 18 עד גיל פרישה; וגמלת סיעוד - למי שהגיעו לגיל פרישה. הסקר מתמקד בשתי הקבוצות הראשונות - ילדים המקבלים גמלה לילד נכה ומקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים.

הגמלה לילד נכה נועדה לסייע למשפחה המטפלת בילד עם צרכים מיוחדים בהוצאות הכרוכות בטיפול האישי והסיעודי הקשה בו או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את תפקודו, וכן לעודד את הטיפול בילד במסגרת הבית והקהילה. בשנתיים האחרונות עלה קצב הגידול במספר מקבלי הגמלה כתוצאה מהרחבת העילות המזכות בה. בדצמבר 2013 הגיע מספרם לכ-38 אלף, שהם כ-15% מסך הילדים עם צרכים מיוחדים החיים בישראל.

הקצבה לשירותים מיוחדים משולמת לבני 18 עד גיל הפרישה (ולעתים גם לאחר מכן), התלויים בעזרת הזולת בביצוע פעולות היומיום או הזקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים. כ-42 אלף אנשים קיבלו קצבה זו מדי חודש ב-2013. מספר המקבלים הוסיף לגדול בהשוואה לשנים קודמות.

פרסום זה מציג את מאפייניהם של מקבלי הקצבות הללו בשנת 2013 והשוואה בין המצטרפים בשנה זו לבין מי שהחלו לקבל אותן בשנים הקודמות.

אופיר פינטו, מקבלי קצבת נכות בשנת 2013, סקר מס' 261, יולי 2014

מחקר שזים המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל העלה כי בישראל חיים כמיליון איש המגדירים עצמם כבעלי מוגבלות ברמה כלשהי המפריעה לתפקודם, כ-253 אלף בהם מקבלים קצבה (אחת או יותר) מענף נכות כללית בביטוח לאומי. מקבלי קצבת נכות כללית מהווים כ-90% מכלל הזכאים לקצבות מהענף.

בשנת 2013 הגיע מספרם של מקבלי קצבת נכות כללית ל-224,794 בממוצע לחודש, שהם על-פי אומדן כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל פרישה). לאחר כעשור שבמהלכו השתנה גיל הפרישה ונחקק תיקון 109 לחוק (חוק לרון), אפשר לראות התייצבות בשיעור הגידול השנתי במספר המקבלים סביב 2% בשנה - שיעור הזהה לקצב הריבוי הטבעי באוכלוסייה.

הפרסום מציג את המאפיינים הדמוגרפיים, הרפואיים והתעסוקתיים של מקבלי קצבת נכות בשנת 2013 ומשרטט פרופיל שכיח של מקבל הקצבה. כמו כן מוצגת השוואה בין המצטרפים ב-2013 לבין מי שהחלו לקבל את הקצבה בשנים הקודמות.

רפאלה כהן וחייה רבין, חברות בקופת חולים 2013, סקר מס' 262, יולי 2014

הדוח מציג נתונים על חברות בקופות החולים ב-2013 בהשוואה ל-2012. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים ולפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות שמנהל המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלבדי של מספר החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2013, כ-8.04 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים - גידול של 1.8% לעומת השנה הקודמת. 52.4% היו מבוטחים בקופת החולים הכללית, 25.0% בקופת חולים מכבי, 13.7% בקופת חולים מאוחדת ו-8.9% בקופת חולים לאומית.

במהלך 2013 נרשמו כ-284,700 מבוטחים חדשים באחת מקופות החולים ועוד כ-122 אלף עברו לקופה אחרת, כשליש מהם באמצעות האינטרנט. בדומה לשנים קודמות, בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה יותר. התופעה של זוגות נשואים ושל ילדיהם המבוטחים בקופות שונות עקבית ומתמשכת.

מרק רוזנברג, שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2012, סקר מס' 263, ספטמבר 2014

בסקר מוצגים נתונים לשנת 2012 על שכר והכנסה לפני מס, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים. הסקר עוסק בעובדים השכירים והעובדים העצמאיים המבוטחים בביטוח הלאומי ומספק מידע על עשירונים ועל מדד האי-שוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב. כידוע, לפי החוק מוטלת חובת ביטוח בביטוח הלאומי על כל תושב ישראל בן 18 ויותר, דבר המאפשר רישום כמעט מלא בקבצים המינהליים של המוסד. נתוני השכר אינם מתוקנים לחלקיות משרה. הסקר עוסק בביטוח, בתעסוקה ובשכר, הן בהיבט הארצי והן בהיבט המקומי.

הצגת העיבודים הסטטיסטיים מביאה לידיעת הציבור, החוקרים, משרדי הממשלה ומעצבי המדיניות, את הנתונים והמידע שבידי המוסד, המעודכנים באופן שוטף והמשמשים אותו במשימות המוטלות עליו.

הממצאים העיקריים: **השכר הממוצע לחודש עבודה של שכירים** - 9,514 ש"ח. **שכר הנשים לחודש עבודה** (7,598 ש"ח) היה נמוך בכ-33.1% מהשכר הממוצע של הגברים (11,358 ש"ח). **השכר הממוצע לחודש בשנה של השכירים** היה 8,018 ש"ח - 84.3% מהשכר הממוצע לחודש עבודה, משום שיש עובדים שכירים שאינם עובדים שנה שלמה. **משש הערים הגדולות** (יותר מ-200 אלף תושבים), ירושלים ניצבת בתחתית עם שכר ממוצע לחודש עבודה בשיעור של 84.5% מהשכר הממוצע במשק, ואשדוד מעליה - 88.4%. בפתח תקוה, חיפה, ראשון לציון ותל אביב, השתכרו יותר מהשכר הממוצע - 107.5%, 109.7%, 110% ו-118.9% בהתאמה.

אופיר פינטו, בעולות אגף השיקום בשנת 2013, סקר מס' 264, נובמבר 2014

אגף השיקום במוסד לביטוח לאומי מפתח, מפעיל ומעניק שירותי שיקום מקצועי לזכאים שנפלטו משוק העבודה או שהם נעדרי ניסיון בתעסוקה, כדי לשלבם בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולת התפקוד הנוכחית שלהם. האמצעי העיקרי בעבודת השיקום הוא הקשר האישי בין המשתקם לפקידי שיקום.

בשנת 2013 טיפלו עובדי השיקום ב-22,636 אנשים שהשתתפו בכ-48 אלף תוכניות שיקום שונות, 54% בהם השתתפו בתוכניות ייעודיות להכנה לעבודה בשוק החופשי. 80% מן המשתקמים שייכים לענף נכות כללית.

4,268 איש (כ-75% מן המסיימים) הצליחו להשתלב בשוק העבודה החופשי (לא כולל מי שהטיפול בהם הופסק), וכ-13% נוספים סיימו הכשרה ועתידים בחלקם להשתלב בעבודה.

לצד שיקום מקצועי, עובדי האגף מסייעים לזכאים במיצוי זכויות (4,888 אנשים טופלו ב-2013), מספקים חוות דעת מקצועיות לאגפי הגמלאות במוסד (כ-46.5 אלף בשנה זו). בהיותם עובדים סוציאליים, עובדי השיקום גם מטפלים בנכים ואלמנות בשעת משבר (103 פניות חדשות ב-2013).

הוצאות השיקום הסתכמו ב-2013 ב-249 מיליון ש"ח, כמחציתן בעבור שכר לימוד לזכאים וכ-30% בעבור דמי שיקום. כ-2/3 מהסכום שולמו לנכים השייכים לענף נכות כללית.

שנטל וסרשטיין, מקבלות גמלאות אמהות בשנת 2014, סקר מס' 265, מארס 2015

בפרסום מוצגים נתונים על נשים שקיבלו אחת מגמלאות האימהות בשנים 2010-2014 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפייני הדמוגרפיה, והתעסוקה והשכר שלהן. בנוגע לנשים שקיבלו גמלה

לשמירת היריון מובאים גם מאפיינים רפואיים. הנתונים מבוססים על הקבצים השנתיים לתשלום גמלאות אלה.

ב-2014 שולם מענק לידה לכ-173 אלף נשים, כ-70% בהן (120 אלף) קיבלו דמי לידה. רוב הלידות (98%) היו של ילד אחד. דמי לידה לאב שולמו לראשונה במאי 1998, וב-2014 קיבלו את הגמלה כ-470 גברים.

כ-12 אלף נשים קיבלו גמלה לשמירת היריון ב-2014. כ-20% מהן התחילו להיעדר מעבודתן כבר ברבעון הראשון להיריון, עוד כ-44% ברבעון השני, והיתר - כ-36% - התחילו להיעדר ברבעון השלישי. בכל גמלאות האמהות מספר המקבלות גדל בשנים 2013 ו-2014.

אסתר טולידנו, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2014, סקר מס' 266, מארס 2015

בחוברת מוצגים נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2014 בהשוואה לשנים קודמות ותוך פירוט מאפייני הדמוגרפיה ומאפייני התעסוקה שלהם. עוד מוצגים בחוברת כמה אפיונים של האבטלה.

על-פי הנתונים, מספר המקבלים דמי אבטלה עלה בכ-4% ומספר הבלתי מועסקים ירד בכ-3%. כ-223 אלף מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה בעבור יום אחד לפחות ב-2014 - 72 אלף בממוצע לחודש, שהם כשליש מסך הבלתי מועסקים בכוח העבודה. בסך הכל שולמו דמי אבטלה בסכום של 3.3 מיליארד ש"ח, שהם כרבע מסך דמי ביטוח שנגבו לענף זה.

שנטל וסרשטיין, נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 267, אפריל 2015

בסוף 2014 היו כ-52 אלף תיקי מזונות פעילים במוסד לביטוח לאומי: כ-18 אלף תיקים של מקבלות דמי מזונות וכ-37 אלף של נשים שחדלו לקבל תשלום אך נשאר חוב של בני הזוג. דמי המזונות ממומנים באמצעות התקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות תקציב המדינה.

ב-2014 שילם המוסד דמי מזונות בסכום של כ-421 מיליון שקלים חדשים. סך התקבולים מהחייבים לתקופה זו הגיע לכ-178 מיליון ש"ח, שהם 42% מסך התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו. שיעור הגבייה מהחייבים ירד ירידה ניכרת לעומת 2012 עקב שינוי בתהליכי גביית החוב: מאוקטובר 2014 הועברה הגבייה מהחייבים מהביטוח הלאומי לרשות האכיפה וההוצאה לפועל.

סך החוב שהצטבר מהפעלת חוק המזונות ב-1972 מסתכם בכ-5.1 מיליארד ש"ח. כשליש הוא "חוב אבוד", שכן כשליש מהחייבים נמנים עם מי שאינם יכולים לשלם את חובם (נפטרו, שוהים בחוץ לארץ, אסירים, מי שפשטו רגל או מקבלי גמלה להבטחת הכנסה).

מחקרים לדיון

מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, ויטה אברהמוב, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב, ביטחון תזונתי 2012, מחקר מס' 115, אפריל 2014

הדוח מציג את שיטת המחקר והממצאים מסקר הביטחון התזונתי השני, העוסק בשנת 2012. הסקר הראשון התקיים שנה קודם לכן, ב-2011. בשני הסקרים נחקרו בטלפון משפחות מייצגות (כהגדרתן בסקר) מכל הארץ: ב-2011 כ-5,600 משפחות, וב-2012 - כ-6,300 משפחות.

על-פי הממצאים, 81.2% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי ו-18.8% חיים באי-ביטחון תזונתי - 8.6% בהם באי-ביטחון תזונתי ניכר. כ-55% מן המשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, רובן בארגוני סיוע, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון לשיעורי העוני המחושבים **בדוח העוני והפערים החברתיים** של הביטוח הלאומי לקבוצות אוכלוסייה שונות. עוד עולה מהממצאים, כי אי-ביטחון תזונתי בולט במשפחות גדולות (שבהן ארבעה ילדים או יותר), במשפחות ערביות ובמשפחות חד-הוריות - כמחצית של כל אחת מהקבוצות הללו נתונה באי-ביטחון תזונתי.

שנטל וסרשטיין ואסתר טולידנו, **התנהגות התעסוקה של נשים לאחר חופשת לידה בעקבות הארכת חופשת הלידה**, מחקר מס' 116, יולי 2014

שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה גדל עם השנים - מכ-32% בשנת 1975 לכ-53% בשנת 2010. תרומת הנשים לכלכלת המשק ניכרת ולכן הפסקת עבודתן בעקבות לידת ילדיהן עלולה להביא לשיבושים כלכליים וחברתיים. המחקר בדק האם ומתי נשים שבות לעבודה לאחר הלידה, והאם חוק הארכת חופשת לידה בתשלום, שהוחל במאי 2007, השפיע על חזרתן לעבודה. נבדקו נשים שכירות שילדו בתקופה שבין ינואר 2005 לדצמבר 2010 ושקיבלו דמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי, בסך הכל 422,482 נשים.

המחקר בדק גם את השפעתם של משתנים שונים על ההחלטה לחזור לעבודה: הענף הכלכלי שבו היא עובדת, השכר ערב הלידה, מצב התעסוקה של בן הזוג ואזור המגורים. כמו כן נבדקו קשרים בין משתני דמוגרפיה לבין החזרה לעבודה: גיל האישה, ההכנסה מעבודה, מספר הילדים וגיל הילד הצעיר ביותר.

במהלך השנים החברה בכלל והמעסיקים בפרט נעשו גמישים יותר בכל הנוגע להפסקת עבודה של נשים שילדו. מן הממצאים עולה, שהפסקת עבודה של נשים אלה היא זמנית - כ-92% בהן חוזרות לעבודה במהלך השנה שלאחר הלידה. עוד מראה המחקר שהארכת חופשת הלידה בתשלום (ממאי 2007) לא השפיעה על התנהגות התעסוקה של הנשים הללו.

אסתר טולידנו, **רציפות בתקופת תשלום דמי אבטלה**, מחקר מס' 117, אוקטובר 2014

המחקר עקב אחר מאפיינים של מובטלים בתקופת קבלת דמי האבטלה - האם הם מקבלים דמי אבטלה ברציפות או בהפסקות, מהו הדפוס המאפיין את הקבלה/הפסקה, והאם יש הבדלים בין המובטלים לפי מאפיינים שונים.

תקופת קבלת דמי אבטלה אמורה להיות תקופה של חיפוש עבודה, ולכן אפשר להניח כי ברוב המקרים מובטל חדל לקבל דמי אבטלה ואחר כך שב לקבל משום שהעבודה היתה לא מתאימה.

הממצא המרכזי הוא ששיעור המובטלים שיש להם הפסקות בתשלום גבוה דווקא בקרב מי שלא מיצו את מלוא זכאותם לעומת מי שמיצו. משמעות הדבר היא שמי שאינם ממצים הם השכבה החזקה יותר בשוק העבודה, משום שהצעות העבודה אינן מתאימות להם והם חוזרים לקבל דמי אבטלה. העובדה שהם לא מיצו את מלוא זכאותם מצביעה על כך שבסופו של דבר הם שבו מהר למדי לשוק העבודה כמועסקים במשרה יציבה יותר לעומת מי שמיצו את מלוא זכאותם והתקשו למצוא עבודה.

הסתר פאס ואופיר פינטו, שיקום מקצועי לאנשים עם מוגבלות: השתלבות בעבודה, התמדה בעבודה ורמות השכר, מחקר מס' 118, דצמבר 2014

מחקרים רבים מצביעים על פערים בהשכלה, בשיעורי התעסוקה ובהכנסה בין אנשים עם מוגבלות לאנשים ללא מוגבלות. אחד הכלים המרכזיים לצמצום הפערים הללו הוא השיקום המקצועי, אך המחקרים הבוחנים את תוצאותיו והשפעותיו מעטים.

מחקר זה הוא הראשון מסוגו בישראל, ותרומתו וחדשנותו בכמה היבטים: (א) מעקב ארוך על פני יותר מעשור אחר מסיימי התוכניות. (ב) בחינת אוכלוסייה רחבה - לא רק מקבלי קצבאות נכות אלא גם אנשים עם מוגבלות שאינם זכאים לקצבה אך עומדים בתנאי הזכאות לשיקום. (ג) השוואה בין מי שנפגעו בעבודה, מי שנפגעו בפעולות איבה ומי שחלו או נפגעו בנסיבות אחרות. (ד) זיהוי המאפיינים של הפונים לעזרת השיקום, שאינם משתתפים בפועל בתוכניות.

במחקר נבדקו שלושה משתנים: השתלבות בעבודה, התמדה בעבודה ורמת שכר. בסך הכל נבחנו בו 103,690 פניות של 88,286 אנשים שונים אשר השתתפו ב-164,315 תוכניות שיקום שונות שהסתיימו בשנים 1999-2012.

מן הממצאים הבולטים:

- השיקום תרם להשתלבות בעבודה, להתמדה בעבודה ולרמת השכר: 65% מהפונים השתלבו בעבודה בתוך שנתיים, וללא הגבלת פרק הזמן מסיום השיקום - 73%; בעשור האחרון עלה בכ-10% שיעור ההשתלבות בעבודה של מסיימי תוכניות שיקום, בולטת במיוחד תרומתן של התוכניות לאנשים ללא ניסיון בתעסוקה.
- תוכניות במסגרות אוניברסליות (בשוק החופשי) תורמות יותר לסיכוי להשתלב בעבודה, להתמיד בה ולהשתכר יותר, לעומת שיקום במסגרות סגרגטיביות (מסגרות נפרדות לאוכלוסיית היעד). התוכנית להשכלה גבוהה זוהתה כבעלת התרומה הגבוהה ביותר למשתתפיה ואילו תוכניות הטרם-שיקום - בעלות הסיכוי הנמוך ביותר.
- לבעלי מוגבלות מלידה סיכוי רב יותר להשתלב בעבודה לעומת בעלי מוגבלות שלא מלידה. גם סוג המוגבלות וחומרתה משפיעים על הסיכוי להשתלב בעבודה.

מירי אנדבלד ואורן הדר, התמורה לעבודה ותרומתה לחילוץ מעוני: ישראל בראייה בינלאומית, מחקר מס' 119, דצמבר 2014

מחקר זה בדק באמצעות השוואות בינלאומיות ושימוש באינדיקטורים כלכליים את הטענה הרווחת שלפיה השכר בישראל בכלל ושכר המינימום בפרט נמוכים מדי. עוד בדק המחקר את השפעתה של התעסוקה השכירה בישראל על חילוץ מעוני. לשם כך נעשה שימוש בעיקר בבסיס הנתונים של לוקסמבורג, המאפשר ביצוע עיבודים סטטיסטיים על סקרי הכנסות והוצאות משקי בית במדינות מפותחות, ובבסיסי נתונים מישראל. המאמר מציג ממצאים ממודל אקונומטרי המנסה לאמוד את השפעת עצם קיומו ורמתו של שכר המינימום על העוני בניכוי השפעות של משתני בקרה רלוונטיים.

על-פי הממצאים, השכר בישראל אכן נמוך מדי ותרומתה של התעסוקה לחילוץ מעוני נמוכה בהשוואה בינלאומית. רמת הפריון בישראל אמנם נמוכה, אך רמת השכר נמוכה אפילו יחסית לרמת פריון זו. אף ששכר המינימום גבוה בהשוואה בינלאומית כאחוז מהשכר הממוצע, השכר הממוצע הנמוך גורם לכך ששכר המינימום בישראל נמוך מדי ואינו ממלא את ייעודו כמבטיח חיים בכבוד למשפחות עובדות הנמצאות בתחתית התפלגות ההכנסות.

בדיקת השפעתו של שכר המינימום על ממדי העוני באמצעות מודל אקונומטרי העלתה, כי עלייה של דולר אחד לשעה בשכר המינימום, במונחי PPP, מפחיתה את ההסתברות להיות עני, לפי הגדרת העוני המקומית, בכ-8%. במודל אחר, נמצא כי שכר מינימום גבוה יותר מעלה את האפקטיביות של התעסוקה בחילוץ מעוני. לכן נראה כי העלאת שכר המינימום בעת הזו עשויה להיות כלי חשוב בצמצום העוני של משפחות עובדות ומשפחות בכלל. הגידול המתמשך בהיקף התעסוקה בישראל בשנים האחרונות עשוי להפחית את החששות מהשפעה שלילית אפשרית של צעד כזה על התעסוקה.

אסתר טולידנו ודניאל גוטליב, שכירים במשרה חלקית ואבטלה מורחבת 2011-2000, מחקר מס' 120, מארס 2015

מחקר זה דן בתופעת העבודה במשרה חלקית - מרצון ושלא מרצון - ובהטיות הנובעות ממנה במדידת שיעור האבטלה לפי השיטה המקובלת. המחקר בדק גם את תופעת המובטלים המתאיישים מחיפוש עבודה.

בעבודה זו נמדד היקף האבטלה החלקית שיש להוסיף לשיעור האבטלה הרגיל. נבנה מדד המבוסס על שיעור הבלתי מועסקים בתוספת השפעה של אי-עבודה בגלל עבודה חלקית שלא מרצון ובתוספת של עבודה חלקית מרצון על האוכלוסייה בגיל העבודה שאינה שייכת לכוח העבודה. נמצא כי שיעור האבטלה המורחבת גדל בכ-15% בקרב הגברים וב-50% בקרב הנשים.

שרון אסיסקוביץ, בדיקות לגמלת סיעוד בידי רופאים מומחים בגריאטריה לבני 80-89 – הגל השני של התוכנית הניסיונית, מחקר מס' 121, מאי 2015

המחקר מתמקד בגל השני של התוכנית הניסיונית לבחירה ברופאים מומחים בגריאטריה לביצוע בדיקות לתובעי גמלת סיעוד בני 80-89 בשישה מסניפי המוסד לביטוח לאומי בתקופה שמאוקטובר 2013 עד יולי 2014. המחקר מציג את שיעור הבדיקות על ידי רופאים מכלל בדיקות התלות, השוואה של תוצאות הבדיקות בידי רופאים לתוצאות הבדיקות בידי מעריכות מטעם המוסד לביטוח לאומי ואת מאפייני הנבדקים בשתי הקבוצות. כמו כן המחקר משווה בין הגל השני של התוכנית הניסיונית לבין הגל הראשון, שנעשה בתקופה שממאי 2012 עד אפריל 2013 בשלושה מסניפי הביטוח הלאומי.

לוחות ענפי ביטוח

א. תקבולים ותשלומים

לוח 1

תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים*, מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
94,632.8	92,602.6	89,169.9	86,176.5	79,171.4	סך כל התקבולים
74,842.8	73,680.0	71,052.1	68,654.6	62,876.7	מזהה: לענפי הביטוח הלאומי
38,929.8	36,969.2	34,568.6	33,735.5	31,334.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
17,015.0	18,115.0	18,206.4	17,303.8	14,296.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,812.0	7,748.0	7,692.9	7,304.1	7,004.7	ריבית
565.0	646.4	457.7	429.6	493.1	שוונות
10,521.0	10,202.0	10,126.5	9,881.6	9,747.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים*
19,790.0	18,922.0	18,117.8	17,521.9	16,294.7	גבייה לפי חוקים אחרים
70,063.0	67,884.0	65,506.0	61,312.4	57,962.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי*
59,542.0	57,682.0	55,379.5	51,430.8	48,214.7	לגמלאות גבייתיות
10,521.0	10,202.0	10,126.5	9,881.6	9,747.5	לגמלאות לא גבייתיות
-4,175.0	-3,053.0	-3,144.9	-994.2	-3,006.1	עודף שוטף
227,042	218,627.1	212,842.4	194,467.7	183,519.7	נכסים בסוף השנה**

* לא כולל הוצאות מינהל.
** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 2

תקבולים ותשלומים (מחירי 2014*, מיליוני ש"ח), 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
94,632.8	93,043.3	90,961.4	89,408.9	84,575.1	סך כל התקבולים
74,842.8	74,031.2	72,479.6	71,229.8	67,485.9	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
38,929.8	37,145.1	35,263.1	35,000.9	33,631.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
17,015.0	18,201.2	18,572.1	17,952.8	15,344.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
7,812.0	7,748.8	7,847.4	7,578.0	7,518.1	ריבית
565.0	649.4	466.9	445.1	529.2	שוונות
10,521.0	10,250.5	10,329.9	10,252.2	10,462.0	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים*
19,790.0	19,012.0	18,481.8	18,179.1	17,487.2	גבייה לפי חוקים אחרים
70,063.0	68,207.1	66,822.0	63,612.2	62,211.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי*
59,542.0	57,952.5	56,492.1	53,359.9	51,749.1	לגמלאות גבייתיות
10,521.0	10,250.5	10,329.9	10,252.2	10,462.0	לגמלאות לא גבייתיות
-4,175.0	-3,067.5	-3,208.0	-1,031.4	-3,226.4	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

לוח 3

תשלומים ותקבולים - ענף זיקנה ושאיירים* (מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
27,255.0	25,726.0	24,569.1	23,284.1	21,801.6	סך כל התשלומים
23,474.0	21,921.0	20,706.0	19,408.2	17,961.0	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
16,602.0	15,989.9	15,344.6	15,082.1	14,200.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,831.0	2,721.0	2,674.6	2,522.5	2,550.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,650.0	2,682.0	2,697.0	2,697.0	2,608.1	ריבית
-4,235.0	-3,374.0	-2,862.0	-2,004.8	-1,365.4	עודף שוטף
-1,585.0	-692.0	-107.7	692.2	1,242.7	עודף כולל ריבית
75,952.4	74,992.6	75,208.7	70,481.6	68,131.5	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2014					
27,255.0	25,848.4	25,062.7	24,157.4	23,399.8	סך כל התשלומים
23,474.0	22,025.3	21,122.0	20,136.2	19,277.6	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
התקבולים					
16,602.0	16,066.0	15,652.9	15,647.8	15,241.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
2,831.0	2,739.0	2,728.3	2,617.1	2,737.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-4,235.0	-3,390.0	-2,919.5	-2,080.0	-1,465.5	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 4

תשלומים ותקבולים – ענף נכות כללית* (מיליוני ש"ח), 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
13,512.0	12,701.0	12,133.8	11,269.4	10,796.9	סך כל התשלומים
11,713.0	10,950.6	10,422.7	9,740.4	9,343.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
6,055.0	5,835.8	5,604.3	5,518.4	5,178.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
803	778.3	771.0	735.4	791.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
85	95.1	97.6	199.4	326.9	ריבית
-4,958.0	-4,444.0	-4,168.3	-3,606.4	-3,445.4	עודף שוטף
-5,043.0	-4,348.9	-4,070.7	-3,407.0	-3,118.5	עודף כולל ריבית
0	0	0	3,432.3	6,649.5	נכסים בסוף השנה**
2014 מחירי					
13,512.0	12,761.4	12,377.5	11,692.1	11,588.4	סך כל התשלומים
11,713.0	11,002.7	10,632.1	10,105.8	10,028.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
6,055.0	5,863.5	5,716.9	5,725.4	5,558.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
803.0	782.0	786.4	762.9	844.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-4,958.0	-4,465.1	-4,252.0	-3,741.6	-3,697.9	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 5

תשלומים ותקבולים - ענף נפגעי עבודה* (מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
4,979.0	4,711.0	4,371.3	4,059.5	3,788.0	סך כל התשלומים
4,468.0	4,196.0	3,870.1	3,548.7	3,369.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
3,758.0	3,265.7	2,514.2	2,297.2	1,855.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
0	21.2	45.3	112.2	156.3	ריבית
-640.0	-857.0	-1,341.1	-1,252.2	-1,460.7	עודף שוטף
-640.0	-835.8	-1,295.8	-1,140.0	-1,304.4	עודף כולל ריבית
36.2	200.4	1,079.8	2,362.7	3,489.2	נכסים בסוף השנה**
מחירי 2014					
4,979.0	4,733.4	4,459.1	4,211.7	4,065.6	סך כל התשלומים
4,468.0	4,215.9	3,947.8	3,681.8	3,616.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
התקבולים					
3,758.0	3,281.2	2,564.7	2,383.3	1,991.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-640.0	-861.0	-1,368.0	-1,299.1	-1,567.7	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 6

תשלומים ותקבולים – ענף אימהות* (מיליוני ש"ח), 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
6,508.0	6,093.0	5,705.0	5,276.9	4,965.4	סך כל התשלומים
6,264.0	5,871.0	5,486.1	5,039.9	4,721.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,274.0	3,054.6	2,761.7	2,686.8	2,426.8	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
270	261.7	203.0	190.9	168.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
47.0	55.4	70.1	0.0	-115.0	ריבית
-2,771.0	-2,604.0	-2,579.1	-2,226.3	-2,181.7	עודף שוטף
-2,724.0	-2,548.6	-2,509.0	-2,226.3	-2,296.7	עודף כולל ריבית
					נכסים בסוף השנה**
מחירי 2014					
4,711.0	6,122.0	5,819.6	5,474.8	5,329.4	סך כל התשלומים
6,264.0	5,898.9	5,596.3	5,228.9	5,067.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
3,274.0	3,069.1	2,817.1	2,787.5	2,604.7	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
270	262.9	207.0	198.0	180.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-2,771.0	-2,616.3	-2,630.9	-2,309.8	-2,341.6	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.
 ** משנת 2009 לפי שווי הוגן.

לוח 7

תשלומים ותקבולים - ענף ילדים* (מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
4,909.0	6,390.0	7,244.9	6,890.1	6,204.5	סך כל התשלומים
4,712.0	6,199.0	7,057.9	6,708.9	6,024.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
7,149.0	6,872.6	6,585.4	6,485.5	6,176.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
12,117.0	13,374.8	13,620.0	12,973.0	9,994.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
4,725.0	4,602.6	4,406.1	4,111.6	3,983.6	ריבית
14,480.0	13,976.0	13,075.8	12,640.8	10,075.0	עודף שוטף
19,205.0	18,579.0	17,481.9	16,752.4	14,058.8	עודף כולל ריבית
146,309.6	136,989.7	130,529.0	112,988.3	100,691.8	נכסים בסוף השנה**
2014 מחירי					
4,909.0	6,420.4	7,390.4	7,148.5	6,659.3	סך כל התשלומים
4,712.0	6,228.5	7,199.7	6,960.5	6,465.8	מזה: לפי חוק הביטוח לאומי
					התקבולים
7,149.0	6,905.3	6,717.1	6,728.7	6,629.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
12,117.0	14,355.2	14,618.4	13,924.0	10,727.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
14,480.0	13,976.0	13,338.5	13,114.9	10,813.5	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** משנת 2009 לפי אומדן הוגן.

לוח 8

תשלומים ותקבולים – ענף אבטלה* (מיליוני ש"ח), 2010–2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
3,287.0	3,180.0	2,838.09	2,506.0	2,535.0	סך כל התשלומים
3,253.0	3,152.0	2,814.0	2,483.5	2,468.2	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
829.0	767.8	701.5	677.5	595.0	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
0.0	0.0	0.0	0.0	-37.0	ריבית
-2,498.0	-2,456.0	-2,187.5	-1,881.7	-1,944.9	עודף שוטף
-2,498.0	-2,456.0	-2,187.5	-1,881.7	-1,981.9	עודף כולל ריבית
0	0	0	0	0	נכסים בסוף השנה**
2014 מחירי					
3,287.0	3,195.1	2,895.1	2,600.0	2,720.8	סך כל התשלומים
3,253.0	3,167.0	2,870.5	2,576.6	2,649.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
829.0	771.5	715.6	702.9	638.6	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
-2,498.0	-2,467.6	-2,231.4	-1,952.2	-2,087.4	עודף שוטף

* לא כולל הוצאות מינהל.

** הגידעון בענף אבטלה מכוסה באמצעות העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

לוח 9

תשלומים ותקבולים - ענף סיעוד (מיליוני ש"ח), 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים					
5,285.0	5,051.0	4,683.2	4,203.8	3,996.2	סך כל התשלומים
5,281.0	5,047.0	4,680.4	4,201.4	3,992.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
756	701.4	614.8	591.2	529.4	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
989	974.0	932.3	870.8	782.6	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
66.0	68.4	81.4	0.0	-93.8	ריבית
-3,596.0	-3,428.0	3,181.5	-2,786.2	-2,719.5	עודף שוטף
-3,530.0	-3,359.6	-3,100.1	-2,786.2	-2,813.3	עודף כולל ריבית
0	0	0	0	0	נכסים בסוף השנה
2014 מחירי					
5,285.0	5,075.0	4,777.29	4,361.4	4,289.5	סך כל התשלומים
5,281.0	5,071.0	4,774.4	4,358.9	4,285.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
					התקבולים
756.0	704.7	627.2	613.4	568.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
989.0	978.6	951.0	903.5	840.0	השתתפות הממשלה לפי חוק ביטוח לאומי
-3,596.0	-3,444.3	-3,245.4	-2,890.7	-2,918.8	עודף שוטף

ב. זיקנה ושירים

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושירים (תמוצע לחודש), 2014-2001

שנה	סך כולל	שירים		זיקנה		סך כולל	סך כולל	שנה
		לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי			
כל מקבלי הקצבה								
2001	677,018	571,200	472,761	98,439	105,818	105,188	6,079	630
2002	698,995	594,376	498,353	96,023	104,619	104,012	6,539	607
2003	709,279	604,786	510,779	94,008	104,493	103,813	6,060	592
2004	722,264	617,832	527,364	90,469	104,431	103,859	6,170	572
2005	719,921	614,886	528,273	86,613	105,035	104,457	6,397	577
2006	727,517	622,335	539,266	83,069	105,182	104,623	6,392	558
2007	728,891	623,691	544,631	78,061	105,199	104,659	6,233	540
2008	735,796	630,904	555,507	75,397	104,892	104,378	6,228	515
2009	746,901	642,534	570,854	71,680	104,368	103,884	6,022	484
2010	758,490	656,034	587,949	68,085	102,456	102,026	6,681	431
2011	780,107	678,134	613,476	64,658	101,973	101,590	6,572	383
2012	802,491	701,289	640,110	61,178	101,202	100,842	6,564	360
2013	833,915	733,686	675,816	57,870	100,230	99,897	5,728	335
2014	868,346	769,219	714,181	55,038	99,127	98,822	5,815	305
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל								
2001	30.3	30.0	16.4	95.1	32.0	31.4	-	84.1
2002	29.2	28.9	16.1	95.1	31.4	31.1	-	80.1
2003	28.5	28.1	15.8	95.0	30.8	30.5	-	78.5
2004	27.5	27.1	15.4	95.0	30.0	29.8	-	78.3
2005	27.0	26.6	15.4	95.0	29.4	29.2	-	79.4
2006	26.6	26.2	15.6	95.1	29.1	28.8	-	77.4
2007	26.2	25.8	15.8	95.1	28.5	28.3	-	76.1
2008	25.7	25.3	15.8	95.1	28.1	27.9	-	75.5
2009	25.2	24.8	16.0	95.0	27.9	27.7	-	72.5
2010	24.8	24.2	16.1	94.9	28.3	28.1	-	70.3
2011	24.0	23.4	15.9	94.6	28.0	27.9	-	66.6
2012	23.3	22.6	15.8	94.3	27.9	27.8	-	66.1
2013	22.2	21.7	15.5	94.0	27.9	27.9	-	66.2
2014	21.8	21.0	15.4	93.9	28.1	28.0	-	66.9

* מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שירים כוללים רק זכאים לקצבת שירים מלאה.

** מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.

*** הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

**** משנת 1980 מספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות מפוצלות, שכל אחד מהם נמנה כיחידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כיחידה אחת.

לוח 2
מקובלי קצבת זיקנה ושאיירים לפי סוג המתפקה, (ממוצע לחודש), 2000–2014

שנים	סך הכל	קשיטה* חיה/ה*	בלי ילדים	זוג קשישים		אלמן/ה**		שאיירים		ילדים בלבד		5 ילדים אויותר
				עם ילד אחת	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחת	עם 2 ילדים	עם 4-13 ילדים	עם 5 ילדים או יותר	2 ילדים	4-13 ילדים	
1995	553,890	345,200	101,600	3,300	1,950	5,870	3,420	480	2,730	930	440	70
2000	657,117	450,712	96,413	3,041	1,905	6,510	3,559	556	3,244	1,067	514	121
2001	677,018	471,205	95,055	3,044	1,895	6,585	3,547	551	3,683	1,133	518	127
2002	698,995	501,836	88,488	2,212	1,840	6,707	3,436	529	4,110	1,136	500	136
2003	709,279	512,121	87,778	3,028	1,859	6,694	3,467	517	4,319	1,134	515	137
2004	722,264	533,588	80,313	2,206	1,725	6,753	3,476	498	4,501	1,151	559	143
2005	719,921	531,629	78,845	2,840	1,572	6,816	3,481	496	4,710	1,227	596	148
2006	727,513	542,888	75,241	2,721	1,484	6,800	3,446	500	4,703	1,263	622	147
2007	728,891	548,968	70,901	2,466	1,356	6,747	3,351	498	4,801	1,340	630	154
2008	735,796	560,180	67,101	2,314	1,310	6,619	3,342	487	4,928	1,369	641	158
2009	746,901	578,335	61,386	1,513	1,300	6,589	3,343	495	4,897	1,372	684	148
2010	758,490	594,963	58,170	1,528	1,372	6,443	3,342	561	3,442	1,477	806	168
2011	780,107	619,690	55,481	1,581	1,382	6,437	3,354	552	3,521	1,485	824	175
2012	802,491	644,826	53,534	1,545	1,384	6,317	3,275	531	3,526	1,510	829	183
2013	833,915	681,817	48,978	1,550	1,341	6,185	3,264	512	3,536	1,545	774	193
2014	868,346	718,553	47,762	1,559	1,346	6,134	3,285	508	3,569	1,574	758	197

* כולל קשישים ללא ה/בת/זוג עם או בלי ילדים.

** מניאור 2002 תוקפת הסדרה: מקובלי קצבת שאיירים כוללים רק זכאים לקצבת שאיירים מלאה.

*** התנויים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

**** שנת 1980 מספר המקובלים כולל מקובלי קצבאות מופלגות, שכל אחד מהם נמנה כחיידה נפרדת ומ-2010 הם נמנים כחיידה אחת.

לוח 3
מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1995-2000, 2014

שאיירים		זיקנה		קשישים		קשישה/ה*		סך הכל		שנה				
ילדים בלבד	ילדים	אלמן/ה**	עם ילדים	עם ילדים	עם ילדים	עם ילדים	עם ילדים	עם ילדים	עם ילדים					
5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	עם 5 ילדים או יותר	עם 3-4 ילדים	עם 2 ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם ילד אחד או יותר	עם ילדים	קשישה/ה* חזיה/ה*	סך הכל				
5	15	40	120	240	770	880	1,400	35,250	1,160	1,230	38,800	104,990	184,780	1995
1	27	41	201	97	576	898	1,480	31,160	1,183	1,167	44,498	120,799	202,128	2000
1	20	42	194	84	527	922	1,480	30,552	1,211	1,225	45,354	123,372	204,985	2001
3	13	35	211	63	479	941	1,476	29,599	1,159	888	43,802	125,655	204,324	**2002
3	10	39	203	55	463	906	1,464	29,019	1,138	1,130	43,039	124,478	201,947	2003
1	12	36	198	41	416	839	1,429	28,390	1,039	1,124	41,244	123,773	198,542	2004
-	11	32	218	34	374	778	1,444	28,041	978	1,105	39,578	121,944	194,537	2005
1	12	31	210	30	354	727	1,416	27,831	922	1,081	38,383	122,765	193,763	2006
1	10	37	193	27	312	617	1,263	27,533	865	1,025	36,730	122,404	191,018	2007
1	8	43	181	19	290	565	1,159	27,226	830	971	35,019	122,913	189,225	2008
1	9	36	180	17	278	571	1,174	26,868	808	707	32,593	125,158	188,399	2009
3	16	46	150	44	307	583	1,181	26,624	834	715	30,628	126,906	188,037	***2010
4	17	41	144	38	294	572	1,154	26,296	814	710	28,961	128,284	187,329	2011
4	18	42	133	37	279	552	1,069	26,097	783	657	27,467	129,665	186,801	2012
4	17	47	138	36	283	554	1,031	25,904	712	661	26,192	131,894	187,472	2013
5	14	51	134	34	284	540	1,032	25,809	696	628	25,162	134,997	189,386	2014

* כולל קשישים ללא מ/בת או עם בלי ילדים.
 ** מיואר 2002 תוקנה חסדויה: מקובלי קצבת שאיירים כוללים רק זכאים לקצבת שאיירים מליאה.
 *** הנתונים לשנת 2002 הם נותני דצמבר 2002.
 **** משנת 1980 מיספר המקובלים כולל מקובלי קצבאות מפועלות, שכל אחד מהם נמנה כחיידך נפרדת ומ-2010 הם נמנים כחיידך אחד.

לוח 3 (המשך)
מקבילי קצבת זיקנה ושארים בתוספת השלמת הכנסה (ממוצע לחודש), 1995–2000, 2014

שנה	זיקנה										סך הכל	שנה			
	שארים					אלמנה**									
	ילדים בלבד	ילדים 4-13	ילדים 2	ילד אחד	עם 5 ילדים או יותר	עם 3-4 ילדים	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם בלי ילדים	עם 2 ילדים או יותר	עם ילד אחד	בלי ילדים	קשיש/ה* יחיד/ה*	סך הכל	
1995	5.7	3.5	4.2	3.9	49.0	36.2	25.6	23.9	41.1	58.3	36.5	38.1	30.7	33.5	1995
2000	0.8	5.3	3.8	6.2	17.4	24.6	25.2	22.7	35.8	62.1	38.4	46.2	26.8	30.8	2000
2001	0.8	3.9	3.7	5.3	15.2	22.9	26.0	22.5	35.0	63.9	40.2	47.7	26.2	30.3	2001
2002	2.2	2.6	3.1	5.1	11.9	22.1	27.4	22.0	34.5	63.0	40.1	49.5	25.0	29.2	2002
2003	2.2	1.9	3.4	4.7	10.6	20.9	26.1	21.9	34.0	61.2	37.3	49.0	24.3	28.5	2003
2004	0.7	2.1	3.1	4.4	8.2	18.7	24.1	21.2	33.4	60.2	51.0	51.4	23.2	27.5	2004
2005	-	1.8	2.6	4.6	6.9	17.0	22.3	21.2	32.9	62.2	38.9	50.2	22.9	27.0	2005
2006	0.7	1.9	2.5	4.5	6.0	16.0	21.1	20.8	32.6	62.1	39.7	51.0	22.6	26.6	2006
2007	0.6	1.6	2.8	4.0	5.4	14.2	18.4	18.7	32.2	63.8	41.6	51.8	22.3	26.2	2007
2008	0.6	1.2	3.1	3.7	3.9	13.4	16.9	17.5	32.0	63.4	42.0	52.2	21.9	25.7	2008
2009	0.8	1.3	2.6	3.7	3.5	13.0	17.1	17.8	31.7	62.1	46.7	53.1	21.6	25.2	2009
2010	1.8	2.0	3.1	4.4	7.9	13.6	17.4	18.3	31.7	61.0	46.9	52.7	21.3	24.8	2010
2011	2.3	2.1	2.8	4.1	6.9	13.0	17.1	17.9	31.5	58.9	44.9	52.2	20.7	24.0	2011
2012	2.1	2.1	2.8	3.8	7.0	12.4	16.9	16.9	31.5	56.6	42.5	51.3	20.1	23.3	2012
2013	2.3	2.2	3.0	3.9	7.0	12.6	17.0	16.7	31.6	53.1	42.6	53.5	19.3	22.5	2013
2014	2.5	1.8	3.2	3.8	6.7	12.6	16.4	16.8	31.9	51.7	40.3	52.7	18.8	21.8	2014

* כולל קשישים בלבד או בול/גו עם בולי ילדים.

** מניאר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאריום כוללים רק זכאים לקצבת שאריום מלאה.

*** התחילים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

**** מוספר המקבלים כולל מקבלי קצבאות ממועלות, שכל אחד מרוס נמנה כחיידך נפרדת נמי-2010

לוח 1

זכאי גמלת סיעוד לפי מין, ממוצע חודשי, 1990-2014

שנה	סך הכל	נשים	גברים
מספרים			
1990	27,684	19,016	8,668
1995	59,023	42,367	16,656
2000	95,754	69,714	26,039
2001	105,384	76,571	28,813
2002	112,250	81,266	30,984
2003	113,028	81,454	31,575
2004	113,423	81,516	31,907
2005	115,014	82,232	32,783
2006	120,461	85,922	34,539
2007	125,401	89,020	36,381
2008	131,076	92,892	38,184
2009	136,362	96,615	39,747
2010	141,064	99,959	41,105
2011	144,924	102,813	42,111
2012	152,143	107,905	44,238
2013	156,236	110,542	45,694
2014	149,441	112,442	46,999
אחוזים מסך הכל			
1990	100.0	68.7	31.3
1995	100.0	71.8	28.2
2000	100.0	72.8	27.2
2001	100.0	72.7	27.3
2002	100.0	72.4	27.6
2003	100.0	72.1	27.9
2004	100.0	71.9	28.1
2005	100.0	71.5	28.5
2006	100.0	71.3	28.7
2007	100.0	71.0	29.0
2008	100.0	70.9	29.1
2009	100.0	70.9	29.1
2010	100.0	70.9	29.1
2011	100.0	70.9	29.1
2012	100.0	70.9	29.1
2013	100.0	70.8	29.2
2014	100.0	70.5	29.5

לוח 2

זכאי גמלת סיעוד לפי רמת גמלה, ממוצע חודשי, 2014–1990

תלוי לחלוטין (168%)		תלוי במידה רבה מאוד (150%)		תלוי במידה רבה (91%)		סך הכל	שנה
מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה	מחצית הגמלה	גמלה מלאה		
מספרים							
-	-	201	6,516	324	20,643	27,684	1990
-	-	468	12,354	1,109	45,092	59,023	1995
-	-	921	21,868	2,157	70,807	95,754	2000
-	-	1,032	24,662	2,379	77,312	105,384	2001
-	-	1,193	27,226	2,479	81,352	112,250	2002
-	-	1,444	29,188	2,550	79,846	113,028	2003
-	-	1,772	32,243	2,537	76,871	113,423	2004
-	-	2,173	36,250	2,620	73,972	115,014	2005
-	-	2,599	41,401	2,814	73,646	120,461	2006
1,153	15,982	1,999	31,981	2,752	71,535	125,401	2007
1,574	21,392	1,950	30,776	3,035	72,351	131,076	2008
1,792	23,775	2,100	31,542	3,373	73,780	136,362	2009
2,006	25,484	2,233	32,837	3,787	74,718	141,064	2010
2,222	26,710	2,431	33,867	4,183	75,509	144,924	2011
2,401	29,319	2,543	35,635	4,415	77,830	152,143	2012
2,628	30,750	2,772	36,577	5,005	78,504	156,236	2013
	32,304	2,804	37,657	4,928	79,084	159,441	2014
אחוזים							
-	-	0.7	23.5	1.2	74.6	100.0	1990
-	-	0.8	20.9	1.9	76.4	100.0	1995
-	-	1.0	22.8	2.3	73.9	100.0	2000
-	-	1.0	23.4	2.3	73.4	100.0	2001
-	-	1.1	24.3	2.2	72.5	100.0	2002
-	-	1.3	25.8	2.3	70.6	100.0	2003
-	-	1.6	28.4	2.2	67.8	100.0	2004
-	-	1.9	31.5	2.3	64.3	100.0	2005
-	-	2.2	34.4	2.3	61.1	100.0	2006
0.9	12.7	1.6	25.5	2.2	57.0	100.0	2007
1.2	16.3	1.5	23.5	2.3	55.2	100.0	2008
1.3	17.4	1.5	23.1	2.5	54.1	100.0	2009
1.4	18.1	1.6	23.3	2.7	53.0	100.0	2010
1.5	18.4	1.7	23.4	2.9	52.1	100.0	2011
1.6	19.3	1.7	23.4	2.9	51.1	100.0	2012
1.7	19.7	1.8	23.4	3.2	50.2	100.0	2013
1.7	20.3	1.8	23.6	3.1	49.6	100.0	2014

לוח 3

זכאי גמלת סיעוד לפי גיל, ממוצע חודשי (אחוזים), 2000-2014

שנה	סך הכל	עד 64	69-65	74-70	79-75	84-80	85+
2000	100.0	1.5	6.8	14.4	22.4	21.5	33.2
2005	100.0	0.8	5.4	12.4	20.7	27.2	33.4
2006	100.0	0.8	4.7	11.9	20.4	27.6	34.6
2007	100.0	1.0	5.4	12.8	21.5	28.2	31.1
2008	100.0	1.0	4.8	12.4	21.0	28.0	32.7
2009	100.0	1.0	4.3	11.9	20.5	27.5	34.9
2010	100.0	0.8	4.0	11.5	19.6	27.2	36.9
2011	100.0	0.8	3.8	10.9	19.2	26.7	38.6
2012	100.0	0.8	4.0	10.4	18.9	26.6	39.4
2013	100.0	0.7	4.1	9.6	18.9	26.4	40.5
2014	100.0	0.7	4.1	9.0	18.6	25.8	41.7

לוח 4

ערך קצבת סיעוד ממוצעת בש"ח, ממוצע חודשי, 1990–2014

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2014
1990	658	2,085
1991	732	1,979
1992	796	1,970
1993	895	1,998
1994	1,007	2,000
1995	1,144	2,065
1996	1,284	2,083
1997	1,420	2,113
1998	1,563	2,206
1999	1,636	2,196
2000	1,747	2,318
2001	1,921	2,521
2002	1,913	2,376
2003	1,844	2,274
2004	1,826	2,261
2005	1,879	2,297
2006	2,011	2,408
2007	2,073	2,469
2008	2,160	2,460
2009	2,268	2,500
2010	2,490	2,672
2011	2,559	2,654
2012	2,649	2,703
2013	2,697	2,710
2014	2,764	2,764

ד. ילדים

לוח 1

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה, 1975-2014

מספר הילדים במשפחה							סך הכל	תקופה
+7	6	5	4	3	*2	*1		
מספרים מוחלטים								
25,826	16,497	24,436	44,387	86,731		205,000	402,877	1975
23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	64,758	531,283	**1985
16,958	14,719	27,797	66,217	154,660	168,189	44,965	493,505	1990
17,868	16,230	30,819	72,172	158,201	251,039	268,323	814,652	1995
20,192	17,882	34,507	76,293	165,702	276,949	320,956	912,481	2000
22,363	20,095	38,495	81,311	178,588	292,772	322,671	956,294	***2005
23,293	21,186	41,375	90,675	207,260	316,483	329,790	1,030,062	2010
23,697	21,548	42,190	93,181	214,196	322,331	331,545	1,048,689	2011
24,216	22,012	42,718	95,688	220,744	328,383	334,337	1,068,097	2012
24,685	22,481	43,511	97,861	227,985	334,237	337,491	1,088,251	2013
25,174	22,827	44,112	99,782	234,400	340,320	340,837	1,107,452	2014
אחוזים								
6.4	4.1	6.1	11.0	21.5		50.9	100.0	1980
3.1	2.4	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1985
3.5	2.8	4.9	11.2	27.1	38.2	12.2	100.0	1990
2.2	2.0	3.8	8.8	19.1	30.8	33.3	100.0	1995
2.2	2.0	3.8	8.4	18.2	30.4	35.2	100.0	2000
2.3	2.1	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
2.3	2.1	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0	2010
2.3	2.1	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0	2011
2.3	2.1	4.0	8.9	20.7	30.7	31.3	100.0	2012
2.3	2.1	4.0	9.0	20.9	30.7	31.0	100.0	2013
2.3	2.0	4.0	9.0	21.2	30.7	30.8	100.0	2014

* מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

** מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

*** מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח 2

ילדים ששולמו בעבורם קצבאות, לפי מקומו של הילד במשפחה, 1980–2014

מקומו של הילד במשפחה					ילד ראשון*	סך הכל	שנה
ילד שישי ואילך	ילד חמישי	ילד רביעי	ילד שלישי	ילד שני**			
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
69.3	64.9	137.1	295.3	546.3	814.7	1,927.6	1995
76.2	70.8	146.0	309.8	581.6	891.5	2,076.0	1999
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
86.7	80.9	162.3	340.8	633.6	956.3	2,260.6	*** 2005
89.0	85.9	176.5	383.8	700.3	1,030.1	2,456.6	2010
90.4	87.4	180.6	394.8	717.1	1,048.7	2,519.1	2011
92.1	88.9	184.8	405.4	733.8	1,068.1	2,572.9	2012
93.8	90.7	188.6	416.5	750.8	1,088.3	2,628.5	2013
95.3	92.1	191.9	426.3	766.6	1,107.5	2,679.7	2014
אחוזים							
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
3.6	3.4	7.1	15.3	28.4	42.2	100.0	1995
3.7	3.4	7.0	15.0	28.0	42.9	100.0	1999
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.8	3.6	7.2	15.1	28.0	42.3	100.0	2005
3.6	3.5	7.2	15.6	28.4	41.8	100.0	2010
3.6	3.5	7.2	15.7	28.5	41.6	100.0	2011
3.8	3.5	7.2	15.6	28.5	41.5	100.0	2012
3.6	3.4	7.2	15.8	28.6	41.4	100.0	2013
3.6	3.4	7.2	15.9	28.6	41.3	100.0	2014

* מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.

** מאפריל 1984 ועד פברואר 1993, הזכאות לקצבת הילדים היתה על-פי מבחן הכנסות (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.

*** מאוגוסט 2003 משולמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במקומם במשפחה.

לוח 1

מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות, 1955-2014

דמי לידה		מספר המקבלות	מענק אשפוז	שנה
אחוז מסך כל היולדות				
19.6	8,735	44,500	1955	
25.5	13,118	51,500	1960	
28.4	17,225	60,550	1965	
31.3	24,843	79,335	1970	
36.0	34,918	96,966	1975	
41.1	39,785	96,687	1980	
42.1	42,688	101,329	1985	
41.5	43,711	105,373	1990	
48.8	55,597	113,892	*1995	
49.2	58,097	118,051	1996	
52.2	60,416	115,067	1997	
50.3	64,205	127,526	1998	
53.0	65,858	124,168	1999	
52.4	70,641	135,785	2000	
53.9	77,025	142,890	2005	
57.6	82,676	143,599	2006	
58.4	86,042	147,245	2007	
61.5	93,630	152,319	2008	
62.0	97,715	157,702	2009	
62.0	103,318	166,694	2010	
64.7	105,740	163,402	2011	
66.2	112,014	169,166	2012	
67.4	114,383	169,711	2013	
69.5	120,353	173,211	2014	

* ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

ו. נכות

לוח 1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2014

דרגת אי-הכושר								סך הכל	אחוז נכות רפואית
100%		74%		65%		60%			
מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים	מספרים מוחלטים	אחוזים		
23,214	100	16,543	100	5,020	100	183,729	100	228,506	סך הכל
354	2.9	474	4.9	247	21.5	39,469	17.7	40,544	49-40
1,479	8.6	1,428	12.4	621	10.4	19,187	9.9	22,715	59-50
2,974	15.1	2,497	18.1	910	14.0	25,694	14.0	32,075	69-60
5,540	25.2	4,175	24.7	1,239	14.8	27,230	16.7	38,184	79-70
7,906	30.8	5,098	25.5	1,281	25.7	47,193	26.9	61,478	89-80
4,961	17.4	2,871	14.4	722	13.6	24,956	14.7	33,510	100-90

לוח 2

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מין ומצב משפחתי (מספרים מוחלטים), דצמבר 2014

סך הכל	מצב משפחתי	סך הכל (מספרים מוחלטים)	מספר ילדים בני פחות מ-21				
			ללא	1	2	3	4 ויותר
סך הכל	מספרים מוחלטים	228,506	149,562	29,012	20,987	13,244	15,701
גברים	סך הכל	132,571	88,634	14,952	11,119	7,591	10,275
	לא נשואים	68,844	60,328	4,120	2,463	1,095	838
	נשואים	63,727	28,306	10,832	8,656	6,496	9,437
נשים משתכרות	סך הכל	80,135	54,783	11,087	7,452	3,866	2,947
	לא נשואות	53,707	43,195	5,572	2,931	1,219	790
	נשואות	26,428	11,588	5,515	4,521	2,647	2,157
	סך הכל	15,800	6,145	2,973	2,416	1,787	2,479

* הובאו בחשבון רק ילדים שהגדרתם בביטוח לאומי.

לוח 3

מקבלי גמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2014

מספר מקבלים	עילת זכאות	מספר מקבלים	עילת זכאות
367	כבד שמיעה	42,063	סך הכל
39	מחלה ממארת	6,051	PDD
1,621	מחלה משנית לסרטן	4,877	אוטיזם
550	נוכחות מתמדת	7	אורטרוסטומיה
1,779	סיוע בתקשורת	51	אימונוסופרסיה-מחלה משנית
593	סוכרת	53	ארבעה סעיפים משתי מחלות
503	עיכוב התפתחותי	120	בדיקות דם מחוץ לבית
776	עירויים	27	ג'זונסטומיה
21	פסיכוזה	230	גסטרוסטומיה
67	ציסטסטומיה	78	דחף בלתי נשלט לאכילה
160	קולוסטומיה	3	דלקות כרוניות בעצמות
1,230	שברים פתולוגיים בעצמות	192	האכלה ממושכת
656	שלושה טיפולים כולל השגחה	111	הזנה טיפיתית בזונדה
194	שלושה טיפולים לא כולל השגחה	48	הזנה תוך ורידית
51	שלושה סעיפים כולל נוכחות	156	המשך תשלום מחלה ממארת
3	שלושה סעיפים כולל אשפוז	14	העדר גפיים
2,315	שלושה סעיפים כולל מייצבי לחץ דם	296	הפרעות בכליות ובדרכי השתן
5,400	תלות במידה רבה בזולת	5,684	זקוק להשגחה
1,049	תלות לחלוטין בזולת	108	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
424	תסמונת דאון	3,947	חרשות
525	תסמונת נדירה	106	טיפול אימונוסופרסיבי
367	תפקוד לקוי בשתי גפיים	200	טיפול נשימתי
		250	כבד ראיה
		232	כבד שמיעה
		900	ליקוי ראיה

לוח 4

שיעור הזכאות לגמלה לילד נכה לפי עילת הזכאות, דצמבר 2014

מגבלות גיל	שיעור זכאות	עילת זכאות	מגבלות גיל	שיעור זכאות	עילת זכאות
91 יום	100	האכלה	אין	100	חרשות
91 יום	100	העדר שתי גפיים	אין	50	כבד שמיעה
91 יום	50	השגחה	אין	50	תסמונת דאון
91 יום	100	ורידית	91 יום - עד 3 שנים	100	עיכוב התפתחותי
91 יום	100	חמצן	91 יום	100	שני סעיפים + אשפוז 45 יום
91 יום	100	טראכוסטומיה	91 יום	100	שני סעיפים + מייצבי לחץ דם
91 יום	100	כבד ראייה	91 יום	100	שני סעיפים + השגחה
91 יום	100	מחלה / תסמונת נדירה	91 יום	100	שני סעיפים + נוכחות שלושה סעיפים ממחלה אחת
91 יום	100	ממארת	91 יום	100	ארבעה סעיפים משתי מחלות ויותר
91 יום	100	מצב פסיכיאטרי	91 יום	100	PDD
91 יום	100	נוכחות מתמדת	91 יום	100	אוטיזם
91 יום	100	עיוורון	91 יום	100	אורטוסמטיה
91 יום	100	עירוים	91 יום	100	חוסר תפקוד בשתי הגפיים
91 יום	100	פסיכוזא	91 יום	100	אמונוסופרסיה - מחלה משנית
91 יום	100	ציטוטוקסים	91 יום	100	בדיקות דם בבית
91 יום	100	צנטור	91 יום	50	בדיקות דם מחוץ לבית
91 יום	100	קולוסטומיה	91 יום	100	בזונדה
91 יום	100	קרינה מייננת	91 יום	100	גגונוסטומיה
91 יום	100	שברים פוטולוגיים	91 יום	100	גסטרוסטומיה
91 יום	50	תפקוד לקוי של שתי גפיים	91 יום	100	דחף בלתי נשלט
3 שנים	50	סיוע בתקשורת	91 יום	100	דיאליזה
3 שנים	50	תלות במידה רבה בעזרת הזולת	91 יום	100	דלקות כרוניות
3 שנים	128	תלות לחלוטין בעזרת הזולת	91 יום	100	

ז. נפגעי עבודה

לוח 1

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2014

אחוז נכות						סך הכל	גיל
100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19*		
כלל האוכלוסייה							
1,993	1,600	3,233	7,982	22,932	1,407	39,147	מספרים
5.1	4.1	8.3	20.3	58.6	3.6	100.0	אחוזים
3	3	3	9	37	0	55	עד 21
64	52	84	221	546	9	976	29-22
234	181	320	784	2,155	130	3,804	39-30
374	310	611	1,550	4,317	418	7,580	49-40
463	411	799	2,096	6,294	534	10,597	59-50
274	208	445	1,192	3,866	239	6,224	64-60
581	435	971	2,130	5,717	77	9,911	+65
גברים							
1,780	1,445	2,851	6,959	19,699	1,315	34,049	מספרים
5.2	4.2	8.4	20.4	57.9	3.9	100.0	אחוזים
2	3	3	9	32	0	49	עד 21
57	46	77	200	476	8	864	29-22
214	164	289	699	1,823	121	3,310	39-30
330	277	538	1,355	3,665	392	6,557	49-40
404	370	681	1,776	5,205	488	8,924	59-50
242	186	381	1,000	3,255	229	5,293	64-60
531	399	882	1,920	5,243	77	9,052	+65
נשים							
213	155	382	1,023	3,233	92	5,098	מספרים
4.2	3.0	7.5	20.1	63.4	1.8	100.0	אחוזים
1	0	0	0	5	0	6	עד 21
7	6	7	21	70	1	112	29-22
20	17	31	85	332	9	494	39-30
44	33	73	195	652	26	1,023	49-40
59	41	118	320	1,089	46	1,673	59-50
32	22	64	192	611	10	931	64-60
50	36	89	210	474	0	859	+65

מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

ח. נפגעי איבה

לוח 1

מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה, 2000-2014

מקבלי תגמולי תלויים						מקבלי תגמולי נכות					שנה
אחר	יתומים עצמאיים	הורים שכולים	אלמנות/ים עם ילדים	אלמנות/ים ללא ילדים	סך הכל	תגמול לאמון/ של נכה שנפטרת	נצרך	מחוסר פרנסה	רגיל	סך הכל	
37	9	485	129	301	962	25	72	34	1,573	1,704	2000
38	11	507	138	303	998	25	72	35	1,589	1,721	2001
52	27	668	199	340	1,287	22	72	36	1,678	1,808	2002
68	39	846	248	383	1,583	23	82	49	1,751	1,905	2003
77	42	924	266	417	1,727	23	87	50	1,905	2,065	2004
82	49	946	267	423	1,767	25	98	54	2,041	2,218	2005
88	50	999	267	447	1,851	22	121	66	2,164	2,373	2006
90	49	1,029	271	463	1,902	21	124	80	2,283	2,508	2007
91	51	1,028	265	474	1,908	22	137	89	2,372	2,620	2008
96	74	1,028	255	481	1,935	30	143	96	2,480	2,749	2009
116	81	1,032	251	510	1,991	39	151	95	2,538	2,823	2010
114	64	1,022	239	536	1,974	43	159	96	2,552	2,850	2011
127	26	1,023	226	543	1,946	46	168	106	2,558	2,878	2012
127	26	1,015	215	551	1,935	42	174	105	2,613	2,934	2013
126	24	1,008	198	562	1,919	41	170	98	2,683	2,992	2014

לוח 1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג לשכת התעסוקה וסוג המובטל (אחוזים), 2000-2014

שנה	סך הכל	מחפשי עבודה		מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	סך הכל
		לא אקדמאים	אקדמאים			
מספרים מוחלטים						
2000	88,109	77,906	13,789	10,203	77,906	64,117
2001	99,703	86,434	17,928	13,269	86,434	68,507
2002	90,875	77,790	17,121	13,085	77,790	60,669
2003	63,450	59,208	14,444	4,242	59,208	44,764
2004	52,852	52,186	12,968	666	52,186	39,218
2005	52,433	51,863	12,891	570	51,863	38,972
2006	49,294	48,728	12,816	566	48,728	36,478
2007	45,936	45,517	12,179	419	45,517	33,338
2008	47,559	47,131	13,291	428	47,131	33,840
2009	72,654	72,073	20,901	581	72,073	51,172
2010	58,343	57,993	16,412	350	57,993	41,581
2011	57,065	56,608	16,077	457	56,608	40,532
2012	61,431	61,062	17,586	369	61,062	43,476
2013	68,980	68,768	20,380	212	68,768	48,388
2014	71,671	71,393	20,979	278	71,393	50,414
אחוזים						
2000	100.0	88.4	17.7	11.6	88.4	82.3
2001	100.0	86.7	20.7	13.3	86.7	79.3
2002	100.0	85.6	22.0	14.4	85.6	78.0
2003	100.0	93.3	24.1	6.7	93.3	75.9
2004	100.0	98.7	24.8	1.3	98.7	75.2
2005	100.0	98.9	24.9	1.1	98.9	75.1
2006	100.0	98.9	26.1	1.1	98.9	73.9
2007	100.0	98.8	27.6	0.9	98.8	73.3
2008	100.0	99.1	28.2	0.8	99.1	71.8
2009	100.0	99.2	29.0	0.7	99.2	71.0
2010	100.0	99.4	28.3	0.6	99.4	71.7
2011	100.0	99.2	28.4	0.8	99.2	71.6
2012	100.0	99.4	28.8	0.6	99.4	71.2
2013	100.0	99.7	29.6	0.3	99.7	70.4
2014	100.0	99.6	29.3	0.4	99.6	70.7

מדידת העוני ומקורות הנתונים

במסגרת הפעילות המחקרית שנעשת 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 המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה 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 המשמשים את מי שנתונים 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 כמה שיטות מעשיות 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. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המייצגת.

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

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

ב. **העיקרון השני** הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.¹ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנתרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממוחצית 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. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויואלנטיות"), 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 ה"תקניות" (או המבוגרים

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

ה"סטנדרטים") שבה. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשוויים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החצינית 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.

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים - תחולת העוני ועומק העוני וחומרתו (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער הכנסות העניים 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 הכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער הכנסות העניים"). מדד ה-FGT (המתקרא גם "מדד פוסטר") פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני². מדד אגרטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת הכנסות בקרב העניים.

מקורות הנתונים

נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים³. בשנת 1998 החליטה הלמ"ס להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלמ"ס החלה לערוך סקר הוצאות משפחה שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-

2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסת העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$\frac{1}{N} \sum_{i=1, y_i < z_i}^n \left(\frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$$

3 כאשר z_i היא הכנסת קו העוני ו- y_i היא ההכנסה של המשפחה.
עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.

עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999 אך לא ב-2000 - מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי השוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים⁵. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות⁶. מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם.

בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני ואי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים הבאים בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחישושי קו העוני וממדי העוני ואי השוויון בידי הביטוח הלאומי לאורך שנים:

1. בחישושי העוני שפרסם עד שנת 1985 המוסד לביטוח לאומי על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה.
2. סקרי ההכנסות שנעשו מ-1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם, מבחינת משך תקופת החקירה.
3. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי הכנסות של הלמ"ס כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא נכללו בהם משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות), ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
4. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 2,000-10,000 תושבים.
5. משנת 1998 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפיקה סקר הכנסות, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
6. בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997 ואילך: בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים. מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 וב-2002 ואילך, ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, עשתה הלמ"ס בדיקת היתכנות שהראתה שאפשר להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, החל ב-2004 מפורסמים, נוסף על נתוני השנה הקלנדרית, ממצאים הנוגעים למחצית השנייה של השנה החולפת והמחצית הראשונה של השנה השוטפת. למשל, נוסף על הסקר של 2007, מתפרסם סקר לתקופה 2007/8, הכולל את

.....

4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

5 בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 בנוגע לאוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.

6 מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

המחצית השנייה של סקר 2007 והמחצית הראשונה של סקר 2008. לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופות ביניים אלו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקי סקרים שנתיים. בהתאם לכך גם לדוח העוני לתקופות אלה אופי תמציתי יותר והוא נועד בעיקר כדי ללמד על המגמות הצפויות בתחום העוני והפערים החברתיים בשנה הקלנדרית הבאה.

לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		433,300	382,400	712,300	האוכלוסייה הענייה
		1,773,400	1,602,200	2,383,800	משפחות נפשות
		837,300	777,300	958,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
39.2	46.3	19.8	17.5	32.6	משפחות
25.6	32.8	24.4	22.0	32.8	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
		442,200	384,000	728,000	האוכלוסייה הענייה
		1,838,600	1,647,200	2,499,100	משפחות נפשות
		860,900	796,500	1,014,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	47.2	19.9	17.3	32.8	משפחות
26.4	34.1	24.8	22.2	33.7	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים
2012					
		439,500	395,300	686,700	האוכלוסייה הענייה
		1,754,700	1,568,600	2,345,700	משפחות נפשות
		817,200	746,300	945,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
36.0	42.4	19.4	17.4	30.3	משפחות
25.2	33.1	23.5	21.0	31.4	נפשות
13.6	21.1	33.7	30.8	39.0	ילדים
2013					
		432,600	384,400	661,700	האוכלוסייה הענייה
		1,658,200	1,454,400	2,173,200	משפחות נפשות
		756,900	677,400	867,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	41.9	18.6	16.6	28.5	משפחות
23.7	33.1	21.8	19.1	28.5	נפשות
12.8	21.9	30.8	27.6	35.3	ילדים

לוח 2

ממדי העוני בקרב יהודים, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		269,600	232,100	525,700	האוכלוסייה הענייה
		943,100	837,300	1,475,200	משפחות
		418,600	384,700	519,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.7	55.8	14.3	12.4	28.0	משפחות
36.1	43.2	16.2	14.4	25.4	נפשות
19.4	25.9	24.1	22.2	29.9	ילדים
2011					
		270,200	227,400	533,600	האוכלוסייה הענייה
		956,500	833,300	1,538,000	משפחות
		426,900	390,600	557,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
49.4	57.4	14.2	12.0	28.1	משפחות
37.8	45.8	16.2	14.1	26.1	נפשות
23.4	30.0	24.2	22.1	31.5	ילדים
2012					
		278,800	247,800	511,300	האוכלוסייה הענייה
		941,500	821,500	1,482,800	משפחות
		423,200	374,900	544,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
45.5	51.5	14.1	12.6	25.9	משפחות
36.5	44.6	15.5	13.5	24.4	נפשות
22.3	31.2	22.9	20.3	29.5	ילדים
2013					
		275,600	244,700	492,100	האוכלוסייה הענייה
		872,400	767,800	1,335,800	משפחות
		377,000	338,600	472,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.0	50.3	13.7	12.1	24.4	משפחות
34.7	42.5	14.1	12.4	21.5	נפשות
20.3	28.4	20.0	18.0	25.1	ילדים

לוח 3

ממדי העוני בקרב עולים (מ-1990), 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		66,500	51,500	157,500	האוכלוסייה הענייה
		204,300	168,200	384,000	משפחות
		78,200	69,200	101,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
57.8	67.3	16.7	12.9	39.5	משפחות
46.8	56.2	18.2	14.9	34.1	נפשות
22.8	31.7	28.8	25.4	37.3	ילדים
2011					
		70,100	55,500	173,400	האוכלוסייה הענייה
		207,900	174,400	416,500	משפחות
		77,600	71,000	108,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
59.6	68.0	16.3	12.9	40.4	משפחות
50.1	58.1	17.3	14.5	34.6	נפשות
28.2	34.2	26.1	23.9	36.4	ילדים
2012					
		79,800	69,300	160,000	האוכלוסייה הענייה
		225,700	195,700	399,000	משפחות
		85,600	75,400	111,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
50.1	56.7	17.3	15.1	34.8	משפחות
43.4	51.0	17.3	15.0	30.6	נפשות
23.5	32.6	26.1	23.0	34.1	ילדים
2013					
		85,200	76,000	158,600	האוכלוסייה הענייה
		210,000	182,300	365,800	משפחות
		67,400	59,600	90,800	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.3	52.1	18.5	16.5	34.4	משפחות
42.6	50.2	16.6	14.4	28.9	נפשות
25.8	34.4	22.4	19.8	30.1	ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב לא-יהודים (מ-1990), 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		163,600	150,300	186,600	משפחות
		830,400	764,900	908,600	נפשות
		418,600	392,600	439,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
12.3	19.4	53.2	48.9	60.7	משפחות
8.6	15.8	56.6	52.1	61.9	נפשות
4.6	10.6	65.8	61.7	69.0	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		171,900	156,700	194,400	משפחות
		882,100	814,000	961,100	נפשות
		434,000	405,900	457,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
11.5	19.4	53.5	48.7	60.4	משפחות
8.2	15.3	58.0	53.5	63.2	נפשות
5.0	11.2	66.5	62.2	70.0	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		160,800	147,500	175,500	משפחות
		813,100	747,100	862,900	נפשות
		394,000	371,400	401,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
8.4	16.0	54.3	49.8	59.2	משפחות
5.8	13.4	57.9	53.2	61.5	נפשות
1.8	7.4	67.9	64.0	69.1	ילדים
2013					
					האוכלוסייה הענייה
		157,100	139,700	169,600	משפחות
		785,700	686,600	837,400	נפשות
		379,900	338,800	394,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
7.4	17.6	51.7	46.0	55.8	משפחות
6.2	18.0	55.7	48.6	59.3	נפשות
3.8	14.2	66.4	59.2	69.0	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		87,100	68,200	244,000	האוכלוסייה הענייה משפחות
		162,900	135,700	395,600	נפשות
		14,900	14,900	16,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.3	72.0	19.6	15.3	54.8	משפחות
58.8	65.7	21.5	17.9	52.3	נפשות
10.3	10.3	73.9	73.9	82.4	ילדים
2011					
		89,600	67,400	251,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		156,000	121,500	397,900	נפשות
		8,200	8,200	10,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
64.4	73.2	19.4	14.6	54.4	משפחות
60.8	69.5	19.8	15.4	50.5	נפשות
21.7	21.7	50.3	50.3	64.2	ילדים
2012					
		104,800	92,400	233,400	האוכלוסייה הענייה משפחות
		186,700	162,000	391,600	נפשות
		13,500	13,300	14,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
55.1	60.4	22.7	20.0	50.5	משפחות
52.3	58.6	23.3	20.2	48.9	נפשות
7.1	8.6	73.6	72.4	79.2	ילדים
2013					
		110,500	100,300	239,700	האוכלוסייה הענייה משפחות
		180,800	163,400	378,600	נפשות
		5,500	5,500	7,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
53.9	58.1	22.1	20.1	48.0	משפחות
52.3	56.9	21.0	19.0	44.0	נפשות
26.9	26.9	35.8	35.8	49.1	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		262,600	240,100	316,300	האוכלוסייה הענייה
		1,456,800	1,338,100	1,700,300	משפחות נפשות
		837,300	777,300	958,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
17.0	24.1	26.6	24.3	32.0	משפחות
14.3	21.3	30.5	28.0	35.5	נפשות
12.6	18.9	35.3	32.8	40.4	ילדים
2011					
		269,200	244,900	331,000	האוכלוסייה הענייה
		1,524,000	1,394,500	1,818,900	משפחות נפשות
		860,900	796,500	1,014,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.7	26.0	26.8	24.4	32.9	משפחות
16.2	23.3	31.2	28.5	37.2	נפשות
15.1	21.5	35.6	32.9	41.9	ילדים
2012					
		253,000	228,000	311,200	האוכלוסייה הענייה
		1,426,100	1,289,400	1,686,100	משפחות נפשות
		817,200	746,300	945,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
18.7	26.7	24.8	22.3	30.5	משפחות
15.4	23.5	29.1	26.3	34.3	נפשות
13.6	21.1	33.7	30.8	39.0	ילדים
2013					
		238,500	209,500	282,200	האוכלוסייה הענייה
		1,327,100	1,164,500	1,536,700	משפחות נפשות
		756,900	677,400	867,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
15.5	25.8	23.0	20.2	27.2	משפחות
13.6	24.2	26.7	23.4	30.9	נפשות
12.8	21.9	30.8	27.6	35.3	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		163,800	147,400	208,600	האוכלוסייה הענייה
		722,600	649,100	897,400	משפחות
		332,600	303,000	408,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.5	29.3	20.1	18.1	25.6	משפחות
19.5	27.7	20.5	18.4	25.4	נפשות
18.5	25.8	21.7	19.8	26.7	ילדים
2011					
		169,700	151,300	218,900	האוכלוסייה הענייה
		769,500	683,600	969,900	משפחות
		346,200	310,800	434,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.5	30.9	20.4	18.2	26.4	משפחות
20.7	29.5	21.4	19.0	26.9	נפשות
20.3	28.4	22.3	20.0	28.0	ילדים
2012					
		157,400	140,100	208,700	האוכלוסייה הענייה
		705,700	627,900	915,900	משפחות
		326,900	294,000	421,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
24.6	32.8	18.5	16.4	24.5	משפחות
23.0	31.4	19.2	17.1	24.9	נפשות
22.5	30.3	20.5	18.4	26.4	ילדים
2013					
		151,000	129,100	186,200	האוכלוסייה הענייה
		678,700	567,300	821,100	משפחות
		311,800	266,600	377,400	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
18.9	30.7	17.4	14.8	21.4	משפחות
17.3	30.9	18.0	15.1	21.8	נפשות
17.4	29.3	19.0	16.3	23.0	ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		98,800	92,700	107,700	האוכלוסייה הענייה
		734,200	688,900	802,800	משפחות
		504,700	474,300	550,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
8.3	13.9	57.2	53.7	62.4	משפחות
8.5	14.2	58.6	55.0	64.1	נפשות
8.3	13.8	59.9	56.3	65.3	ילדים
2011					
		99,500	93,700	112,100	האוכלוסייה הענייה
		754,500	710,900	849,000	משפחות
		514,700	485,700	580,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.2	16.5	56.7	53.3	63.8	משפחות
11.1	16.3	58.6	55.2	66.0	נפשות
11.3	16.3	59.3	56.0	66.9	ילדים
2012					
		95,600	87,800	102,500	האוכלוסייה הענייה
		720,400	661,500	770,200	משפחות
		490,300	452,300	524,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
6.7	14.3	56.6	52.0	60.7	משפחות
6.5	14.1	58.4	53.7	62.5	נפשות
6.5	13.7	59.0	54.5	63.1	ילדים
2013					
		87,500	80,500	96,000	האוכלוסייה הענייה
		648,400	597,200	715,600	משפחות
		445,100	410,800	490,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
8.8	16.2	52.3	48.0	57.3	משפחות
9.4	16.5	53.8	49.6	59.4	נפשות
9.2	16.2	54.5	50.3	60.1	ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2009					
		38,900	36,600	59,300	האוכלוסייה הענייה
		152,900	144,600	221,000	משפחות נפשות
		88,700	84,600	121,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.5	38.3	32.3	30.5	49.3	משפחות נפשות
30.8	34.6	34.8	32.9	50.3	ילדים
27.0	30.4	40.8	39.0	55.9	ילדים
2010					
		38,200	35,700	58,800	האוכלוסייה הענייה
		149,900	139,700	217,700	משפחות נפשות
		89,100	84,300	123,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.1	39.3	30.5	28.5	46.9	משפחות נפשות
31.2	35.8	33.2	31.0	48.3	ילדים
27.9	31.7	39.8	37.6	55.1	ילדים
2011					
		37,700	35,400	58,200	האוכלוסייה הענייה
		157,200	148,400	232,900	משפחות נפשות
		89,800	85,800	127,500	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.2	39.1	30.8	28.9	47.5	משפחות נפשות
32.5	36.3	34.9	32.9	51.7	ילדים
29.6	32.7	40.6	38.8	57.7	ילדים
2012					
		39,500	37,300	61,600	האוכלוסייה הענייה
		159,900	148,300	238,100	משפחות נפשות
		92,000	86,400	132,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
35.8	39.5	29.0	27.3	45.1	משפחות נפשות
32.8	37.7	31.0	28.8	46.2	ילדים
30.6	34.8	36.9	34.7	53.2	ילדים
2013					
		36,100	33,700	54,500	האוכלוסייה הענייה
		141,400	129,200	202,100	משפחות נפשות
		75,700	71,200	104,700	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.7	38.2	27.5	25.6	41.5	משפחות נפשות
30.0	36.1	30.4	27.8	43.5	ילדים
27.7	32.0	35.4	33.2	48.9	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה שלו 8 שנות לימוד, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		104,000	92,500	170,100	משפחות
		365,100	339,600	476,900	נפשות
		144,000	140,700	152,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.9	45.6	42.6	37.9	69.7	משפחות
23.4	28.8	52.7	49.0	68.8	נפשות
5.5	7.7	76.9	75.2	81.4	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		104,500	91,500	168,600	משפחות
		369,800	342,100	481,400	נפשות
		146,700	142,900	154,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.0	45.7	44.2	38.7	71.3	משפחות
23.2	28.9	54.5	50.4	70.9	נפשות
5.3	7.7	78.9	76.8	83.2	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		93,900	84,600	143,700	משפחות
		299,200	268,900	392,100	נפשות
		98,800	92,800	104,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.7	41.1	45.2	40.7	69.1	משפחות
23.7	31.4	53.5	48.1	70.1	נפשות
5.2	11.0	77.7	72.9	82.0	ילדים
2013					
					האוכלוסייה הענייה
		87,200	83,200	130,100	משפחות
		265,800	252,400	337,100	נפשות
		90,200	87,300	93,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.0	36.0	46.1	44.0	68.7	משפחות
21.1	25.1	52.4	49.7	66.4	נפשות
3.9	7.0	74.3	72.0	77.4	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה שלו 9-12 שנות לימוד, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		198,500	178,700	301,100	משפחות
		891,800	809,200	1,138,900	נפשות
		438,300	405,400	490,900	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.1	40.6	23.9	21.5	36.3	משפחות
21.7	29.0	29.9	27.1	38.1	נפשות
10.7	17.4	44.0	40.7	49.3	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		197,600	173,400	302,200	משפחות
		885,700	795,100	1,143,600	נפשות
		424,400	391,000	481,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
34.6	42.6	23.6	20.7	36.1	משפחות
22.6	30.5	29.7	26.6	38.3	נפשות
11.8	18.8	43.7	40.2	49.5	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		192,000	171,000	286,100	משפחות
		853,000	756,500	1,094,800	נפשות
		413,200	376,800	465,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.9	40.2	22.3	19.8	33.2	משפחות
22.1	30.9	27.8	24.7	35.7	נפשות
11.2	19.0	41.8	38.1	47.0	ילדים
2013					
					האוכלוסייה הענייה
		185,400	161,700	270,500	משפחות
		769,300	661,100	974,300	נפשות
		358,800	316,200	404,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.4	40.2	21.0	18.4	30.7	משפחות
21.0	32.2	24.9	21.4	31.5	נפשות
11.2	21.8	37.6	33.2	42.4	ילדים

לוח 12

ממדי העוני בקרב משפחות עם ראש משפחה שלו 13 או יותר שנות לימוד, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		130,800	111,200	241,100	משפחות
		516,500	453,500	768,000	נפשות
		255,000	231,300	315,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
45.7	53.9	11.8	10.0	21.7	משפחות
32.7	40.9	14.4	12.6	21.3	נפשות
19.1	26.6	21.4	19.4	26.5	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		140,100	119,200	257,200	משפחות
		583,100	510,100	874,100	נפשות
		289,800	262,600	378,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
45.5	53.7	12.2	10.4	22.4	משפחות
33.3	41.6	15.6	13.6	23.3	נפשות
23.4	30.6	23.0	20.8	30.0	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		153,700	139,600	256,900	משפחות
		602,400	543,200	858,800	נפשות
		305,200	276,700	376,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
40.2	45.7	12.8	11.6	21.4	משפחות
29.9	36.8	15.6	14.1	22.3	נפשות
18.9	26.5	23.3	21.1	28.8	ילדים
2013					
					האוכלוסייה הענייה
		160,000	139,500	261,100	משפחות
		623,100	540,900	861,700	נפשות
		307,900	273,900	369,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
38.7	46.6	12.8	11.1	20.9	משפחות
27.7	37.2	15.5	13.5	21.4	נפשות
16.7	25.9	22.3	19.8	26.8	ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב משפחות שהעומד בראשן עובד, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
					האוכלוסייה הענייה
		219,200	190,300	321,700	משפחות
		1,122,300	988,100	1,458,300	נפשות
		587,100	529,700	692,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.9	40.9	13.2	11.5	19.4	משפחות
23.0	32.2	18.3	16.1	23.8	נפשות
15.2	23.5	27.9	25.2	32.9	ילדים
2011					
					האוכלוסייה הענייה
		233,800	200,300	340,100	משפחות
		1,214,300	1,061,500	1,587,200	נפשות
		619,900	556,400	751,300	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.3	41.1	13.8	11.8	20.0	משפחות
23.5	33.1	19.3	16.9	25.3	נפשות
17.5	25.9	28.8	25.8	34.9	ילדים
2012					
					האוכלוסייה הענייה
		246,300	211,800	354,900	משפחות
		1,219,400	1,052,100	1,578,000	נפשות
		616,000	545,500	725,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
30.6	40.3	13.7	11.8	19.7	משפחות
22.7	33.3	18.8	16.2	24.3	נפשות
15.1	24.8	28.0	24.8	33.0	ילדים
2013					
					האוכלוסייה הענייה
		231,300	193,900	327,100	משפחות
		1,165,000	982,200	1,469,500	נפשות
		601,700	524,000	696,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
29.3	40.7	12.5	10.5	17.7	משפחות
20.7	33.2	17.4	14.7	22.0	נפשות
13.6	24.8	26.4	23.0	30.6	ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		190,600	168,100	287,800	האוכלוסייה הענייה
		988,900	883,400	1,302,000	משפחות נפשות
		519,600	475,200	614,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.8	41.6	13.3	11.7	20.0	משפחות נפשות
24.0	32.2	18.7	16.7	24.6	ילדים
15.4	22.6	28.7	26.2	33.9	ילדים
2011					
		203,000	176,100	304,900	האוכלוסייה הענייה
		1,060,400	940,400	1,418,500	משפחות נפשות
		538,800	491,200	664,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.4	42.3	13.7	11.9	20.6	משפחות נפשות
25.3	33.7	19.5	17.3	26.0	ילדים
18.9	26.1	29.0	26.4	35.7	ילדים
2012					
		215,300	186,400	316,700	האוכלוסייה הענייה
		1,053,700	917,200	1,392,900	משפחות נפשות
		528,300	473,600	632,600	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.0	41.2	13.7	11.9	20.1	משפחות נפשות
24.4	34.2	18.6	16.2	24.6	ילדים
16.5	25.1	27.8	25.0	33.3	ילדים
2013					
		194,600	166,100	280,200	האוכלוסייה הענייה
		987,200	848,400	1,264,400	משפחות נפשות
		511,100	454,800	597,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
30.6	40.7	12.3	10.5	17.7	משפחות נפשות
21.9	32.9	17.2	14.8	22.0	ילדים
14.4	23.8	26.3	23.4	30.8	ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		28,600	22,100	33,900	האוכלוסייה הענייה
		133,500	104,700	156,300	משפחות
		67,500	54,500	78,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
15.5	34.7	13.1	10.1	15.5	משפחות
14.6	33.0	16.1	12.7	18.9	נפשות
13.6	30.3	23.4	18.9	27.0	ילדים
2011					
		30,700	24,200	35,200	האוכלוסייה הענייה
		154,000	121,100	168,700	משפחות
		81,000	65,300	86,700	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
12.6	31.1	14.0	11.0	16.0	משפחות
8.7	28.2	18.5	14.5	20.2	נפשות
6.5	24.7	27.5	22.2	29.4	ילדים
2012					
		30,700	25,200	38,000	האוכלוסייה הענייה
		163,800	133,000	183,100	משפחות
		86,900	71,200	92,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
19.2	33.7	13.4	11.0	16.5	משפחות
10.6	27.4	19.7	16.0	22.0	נפשות
5.6	22.7	29.0	23.7	30.7	ילדים
2013					
		33,400	25,300	42,400	האוכלוסייה הענייה
		168,500	126,700	191,800	משפחות
		90,000	68,600	97,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.2	40.5	13.2	9.9	16.7	משפחות
12.1	34.0	18.2	13.7	20.7	נפשות
7.8	29.8	26.9	20.5	29.2	ילדים

לוח 16

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		130,100	126,000	168,000	האוכלוסייה הענייה
		495,200	483,700	570,400	משפחות
		236,200	233,700	251,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
22.6	25.0	70.1	67.9	90.6	משפחות
13.2	15.2	82.1	80.2	94.5	נפשות
5.9	6.9	92.8	91.8	98.7	ילדים
2011					
		124,100	120,000	158,700	האוכלוסייה הענייה
		481,700	473,900	559,200	משפחות
		233,600	232,500	254,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
21.8	24.4	70.7	68.4	90.4	משפחות
13.9	15.3	81.5	80.2	94.7	נפשות
8.1	8.6	91.0	90.6	99.1	ילדים
2012					
		94,800	94,300	127,900	האוכלוסייה הענייה
		363,300	362,300	435,600	משפחות
		188,500	188,000	207,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
25.8	26.3	66.1	65.7	89.1	משפחות
16.6	16.8	77.5	77.2	92.9	נפשות
9.1	9.3	88.5	88.3	97.3	ילדים
2013					
		95,100	92,800	119,000	האוכלוסייה הענייה
		321,600	314,700	370,600	משפחות
		150,100	148,300	164,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.0	22.0	72.9	71.2	91.2	משפחות
13.2	15.1	81.5	79.8	93.9	נפשות
8.8	9.9	88.3	87.3	96.8	ילדים

לוח 17

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2010-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		187,100	164,900	275,800	האוכלוסייה הענייה
		931,600	837,100	1,196,100	משפחות נפשות
		501,100	458,200	580,100	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.2	40.2	25.6	22.6	37.8	משפחות
22.1	30.0	40.0	36.0	51.4	נפשות
13.6	21.0	55.9	51.1	64.7	ילדים
2011					
		189,200	166,400	276,500	האוכלוסייה הענייה
		948,500	853,700	1,220,700	משפחות נפשות
		501,200	463,500	587,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.6	39.8	25.9	22.7	37.8	משפחות
22.3	30.1	40.9	36.9	52.7	נפשות
14.6	21.0	58.1	53.8	68.1	ילדים
2012					
		195,500	172,400	286,200	האוכלוסייה הענייה
		930,000	825,600	1,204,400	משפחות נפשות
		482,600	434,100	565,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
31.7	39.7	24.6	21.7	36.0	משפחות
22.8	31.5	39.0	34.7	50.6	נפשות
14.7	23.2	56.2	50.5	65.8	ילדים
2013					
		164,600	146,000	243,400	האוכלוסייה הענייה
		766,300	693,600	981,100	משפחות נפשות
		409,500	378,300	466,200	ילדים
					תחולת העוני (%)
32.4	40.0	24.1	21.3	35.6	משפחות
21.9	29.3	39.7	36.0	50.9	נפשות
12.2	18.9	59.4	54.9	67.6	ילדים

לוח 18

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2010–2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2010					
		32,100	25,400	45,900	האוכלוסייה הענייה
		190,700	150,900	262,200	משפחות
		86,000	71,500	112,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
30.0	44.7	3.5	2.7	4.9	משפחות
27.2	42.4	5.0	4.0	6.9	נפשות
23.4	36.3	7.1	5.9	9.3	ילדים
2011					
		44,600	33,900	63,600	האוכלוסייה הענייה
		265,800	207,800	366,500	משפחות
		118,700	93,000	164,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
29.9	46.7	4.6	3.5	6.6	משפחות
27.5	43.3	6.7	5.2	9.2	נפשות
27.7	43.4	9.2	7.2	12.7	ילדים
2012					
		50,700	39,400	68,700	האוכלוסייה הענייה
		289,500	226,500	373,600	משפחות
		133,400	111,400	160,000	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
26.2	42.7	5.0	3.9	6.8	משפחות
22.5	39.4	7.0	5.5	9.1	נפשות
16.6	30.4	10.0	8.3	11.9	ילדים
2013					
		66,700	47,900	83,700	האוכלוסייה הענייה
		398,700	288,600	488,400	משפחות
		192,200	145,600	230,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
20.3	42.8	5.7	4.1	7.2	משפחות
18.4	40.9	8.4	6.1	10.3	נפשות
16.5	36.7	12.1	9.2	14.5	ילדים

לוח 19

הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצת אוכלוסייה ולפי מקור ההכנסה והתנסה בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2013

הכנסה פנייה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחת (רכיש), מנסיה (מסיה)	מקור הכנסה*				קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפורטים ומחוייל	תמיכות הממשלה	קצבאות ביטוח לאומי	סך כל תשלומי ההעברה	
14,626	17,715	4,796	348	233	1,495	2,033	קבוצת הכלל
82.6	100.0	27.1	2.0	1.3	8.4	11.5	סה (%)
15,413	18,761	5,117	392	264	1,486	2,094	משפחה יחודית
82.2	100.0	27.3	2.1	1.4	7.9	11.2	סה (%)
9,401	10,768	2,663	53	25	1,556	1,629	משפחה לא יחודית
87.3	100.0	24.7	0.5	0.2	14.5	15.1	סה (%)
10,541	11,897	7,217	349	403	2,945	3,678	משפחה שעומד בראשה קשיש
88.6	100.0	60.7	2.9	3.4	24.8	30.9	סה (%)
12,028	13,914	2,829	493	298	1,658	2,350	משפחת עולים
86.4	100.0	20.3	3.5	2.1	11.9	16.9	סה (%)
16,910	20,822	4,235	405	172	1,235	1,748	משפחה עם ילדים
81.2	100.0	20.3	1.9	0.8	5.9	8.4	סה (%)
17,323	21,500	4,182	372	128	1,124	1,586	1-3 ילדים
80.6	100.0	19.5	1.7	0.6	5.2	7.4	סה (%)
14,770	17,305	4,511	578	401	1,808	2,585	4 ילדים ויותר
85.4	100.0	26.1	3.3	2.3	10.4	14.9	סה (%)
14,657	16,394	5,145	782	607	1,891	2,999	5 ילדים ויותר
89.4	100.0	31.4	4.8	3.7	11.5	18.3	סה (%)
12,270	14,386	2,948	977	131	1,850	2,943	משפחה חד הורית
85.3	100.0	20.5	6.8	0.9	12.9	20.5	סה (%)

* מחירי אמצע תקופת סקר 2013, כולל תועבי מארח ירועלים.

לוח 19 (המשך)

הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה ולפי מקור ההכנסה וחלקים של מקורות ההכנסה בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2013

מקור הכנסה*	מאות:		מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	
	מס	מס																		
הכנסה פנויה	16,614	20,380	4,527	295	166	1,102	1,530	17,381	80.0	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
81.5	100.0	22.2	1.4	0.8	5.4	7.5	85.3	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
16,423	19,981	4,311	282	171	1,085	1,507	17,212	86.1	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
82.2	100.0	21.6	1.4	0.9	5.4	7.5	86.1	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
17,968	23,109	5,866	305	133	1,157	1,568	18,790	81.3	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
77.8	100.0	25.4	1.3	0.6	5.0	6.8	81.3	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
5,127	5,409	2,917	1,076	599	2,459	3,904	175	3.2	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
94.8	100.0	53.9	19.9	11.1	45.5	72.2	3.2	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
11,062	13,276	4,241	429	249	1,428	2,057	9,439	71.1	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
83.3	100.0	31.9	3.2	1.9	10.8	15.5	71.1	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
19,884	24,566	4,696	216	117	909	1,219	22,061	89.8	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
80.9	100.0	19.1	0.9	0.5	3.7	5.0	89.8	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
7,149	7,782	3,614	162	292	2,679	3,129	3,575	45.9	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
91.9	100.0	46.4	2.1	3.8	34.4	40.2	45.9	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
12,691	14,546	4,080	264	173	1,525	1,940	11,298	77.7	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
87.2	100.0	28.0	1.8	1.2	10.5	13.3	77.7	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
17,120	21,449	5,479	435	265	1,296	1,933	17,153	80.0	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס
79.8	100.0	25.5	2.0	1.2	6.0	9.0	80.0	(%)	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס	מס

* מחירי אמצעי תקופת סקר 2013, כולל תושיבי מזורז ידועים.

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

מספר מפרנסים

מספר אחד

שני מפרנסים ויותר

לוח 20

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על האי-שוויון
בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2012 - 2013

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2013	2012	2103	2012	2013	2012	
2.5	2.4	2.2	2.1	1.5	1.4	תחתון
4.1	3.9	3.6	3.4	2.9	2.7	2
5.3	5.1	4.7	4.6	4.2	4.0	3
6.6	6.4	5.9	5.8	5.5	5.3	4
7.9	7.8	7.1	7.1	6.9	6.8	5
9.2	9.1	8.5	8.5	8.4	8.4	6
10.8	10.7	10.1	10.2	10.3	10.3	7
12.7	12.7	12.5	12.5	12.8	12.8	8
15.5	15.8	15.9	16.2	16.4	17.0	9
25.5	26.0	29.6	29.4	31.1	31.4	עליון
						היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון
10.2	10.7	13.6	13.7	21.4	22.3	
0.345	0.355	0.395	0.398	0.430	0.440	מדד ג'יני***
19.9	19.3	8.3	9.5	-	-	% הירידה במדד ג'יני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.
*** מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס חמישוניים.

לוח 21

ההכנסה הממוצעת לחודש למשפחה בכל עשירון, 2012-2013
(כלל האוכלוסייה, מחירי סקר 2013)

עשירון*	לאחר תשלומי העברה ומיסים			לפני תשלומי העברה ומיסים		
	שינוי ריאלי	2013	2012	שינוי ריאלי	2013	2012
תחתון	10.6	3,594	3,250	--	--	--
2	4.1	5,451	5,235	17.8	3,730	3,167
3	5.6	7,265	6,880	17.7	6,497	5,521
4	8.9	9,467	8,697	10.2	8,462	7,679
5	10.1	11,347	10,306	13.4	10,998	9,696
6	6.2	13,011	12,251	9.8	13,459	12,259
7	10.2	15,772	14,311	10.3	16,440	14,902
8	2.5	17,438	17,013	6.4	19,999	18,802
9	5.2	21,827	20,749	7.0	26,804	25,044
עליון	2.8	31,835	30,965	4.9	45,128	43,006
סך הכל	4.1	14,626	14,054	6.4	15,682	14,738

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקינת. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

לוח 22

תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה
לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 1979–2013

שנה	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד			
1979	38.4	41.1	17.2	16.4	27.9
1980	44.1	50.6	15.7	13.9	28.1
1981	45.4	50.8	15.7	14.2	28.8
1982	64.0	69.5	10.8	9.1	29.8
1983	57.7	62.4	12.5	11.1	29.5
1984	52.5	58.0	14.6	12.9	30.7
1985	63.5	67.1	11.4	10.3	31.3
1988	56.0	59.2	14.3	13.3	32.6
1989	61.2	64.5	12.8	11.7	33.0
1990	58.2	60.9	14.3	13.4	34.3
1991	57.5	59.5	14.9	14.2	35.1
1992	50.4	52.7	17.2	16.4	34.7
1993	51.7	53.8	16.7	16.0	34.6
1994	47.2	48.5	18.0	17.6	34.2
1995	50.1	56.4	16.8	14.7	33.7
1996	53.3	60.4	16.0	13.6	34.3
1997	52.7	60.5	16.2	13.6	34.3
*1997	44.6	53.4	17.7	14.9	32.0
1998	46.6	56.4	17.5	14.3	32.8
1999	44.1	53.1	18.0	15.1	32.2
2002	46.6	57.2	18.1	14.5	33.9
2003	43.1	54.6	19.3	15.4	33.9
2004	39.9	51.2	20.3	16.5	33.7
2005	38.5	49.1	20.6	17.1	33.6
2006	39.2	48.0	20.0	17.1	32.9
2007	38.3	47.0	19.9	17.1	32.3
2008	38.3	46.7	19.9	17.2	32.3
2009	38.4	46.1	20.5	17.9	33.2
2010	39.2	46.3	19.8	17.5	32.6
2011	39.3	47.2	19.9	17.3	32.8
2012	36.0	42.4	19.4	17.4	30.3
2013	36.0	42.4	18.6	16.6	28.5

* כולל מזרח ירושלים. מכאן - מדגם חדש.

לוח 23

מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם, 1979-2013

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
26.3	15.2	0.318	0.366	0.432	1979
25.3	14.9	0.324	0.369	0.434	1980
27.4	15.4	0.319	0.372	0.439	1981
29.7	17.3	0.312	0.367	0.444	1982
31.6	17.9	0.301	0.360	0.439	1983
30.8	15.8	0.327	0.398	0.472	1984
33.3	20.2	0.312	0.373	0.468	1985
29.6	19.1	0.322	0.370	0.457	1988
31.4	20.3	0.325	0.378	0.474	1989
32.0	21.7	0.326	0.376	0.480	1990
33.2	23.1	0.327	0.377	0.490	1991
31.9	21.1	0.339	0.393	0.498	1992
33.4	22.5	0.329	0.383	0.494	1993
31.4	20.4	0.344	0.399	0.502	1994
32.3	20.2	0.337	0.397	0.497	1995
33.7	22.0	0.329	0.387	0.496	1996
34.0	21.8	0.333	0.395	0.505	1997
30.6	18.6	0.353	0.414	0.509	*1997
46.6	19.2	0.352	0.413	0.512	1998
44.1	18.4	0.359	0.421	0.517	1999
31.5	19.7	0.368	0.431	0.537	2002
30.0	19.3	0.369	0.424	0.527	2003
27.4	17.8	0.380	0.430	0.523	2004
26.2	17.4	0.388	0.434	0.526	2005
25.4	15.8	0.383	0.432	0.513	2006
25.1	16.4	0.392	0.438	0.524	2007
24.7	15.6	0.385	0.432	0.512	2008
23.7	15.8	0.389	0.429	0.510	2009
23.9	15.6	0.384	0.426	0.505	2010
23.7	16.0	0.379	0.418	0.497	2011
22.9	14.6	0.377	0.417	0.489	2012
24.1	14.3	0.363	0.410	0.479	2013

* כולל מזרח ירושלים. מכאן - מדגם חדש.

לוח 24

תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות (ללא מזרח ירושלים), לפני תשלומי העברה והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2000-2013

שנה	אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים
	הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד			
תחולת העוני משפחות					
2000	45.3	54.3	17.6	14.7	32.2
2001	47.2	57.0	17.7	14.3	33.7
2002	47.2	57.0	17.7	14.4	33.5
2003	42.7	54.0	19.2	15.4	33.5
2004	39.2	50.6	20.3	16.5	33.4
2005	39.0	48.4	20.3	17.2	33.3
2006	38.4	46.9	20.2	17.4	32.7
2007	38.4	46.6	19.5	16.9	31.7
2008	38.4	46.2	19.6	17.1	31.8
2009	38.8	46.2	20.0	17.6	32.7
2010	39.7	46.9	19.3	17.0	32.0
2011	40.1	47.6	19.3	16.9	32.2
2012	37.1	43.7	18.6	16.6	29.6
	33.5	40.8	19.2	17.1	28.9
מדד ג'יני לאי-שוויון					
2000	31.2	19.3	0.350	0.411	0.509
2001	32.4	25.9	0.357	0.420	0.528
2002	32.0	20.0	0.362	0.426	0.532
2003	30.4	19.6	0.363	0.419	0.521
2004	27.7	18.0	0.375	0.426	0.519
2005	26.1	17.1	0.383	0.430	0.519
2006	25.4	16.5	0.387	0.433	0.518
2007	25.9	16.1	0.375	0.425	0.507
2008	25.2	15.9	0.378	0.425	0.506
2009	24.2	16.1	0.382	0.422	0.503
2010	24.4	15.8	0.376	0.418	0.497
2011	24.4	16.4	0.369	0.409	0.489
2012	23.5	15.0	0.366	0.407	0.479
2013	23.6	13.7	0.363	0.410	0.475

