

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 ושירים 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 ושירים 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 ושירים

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 ושירים 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
שאירים					
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%.

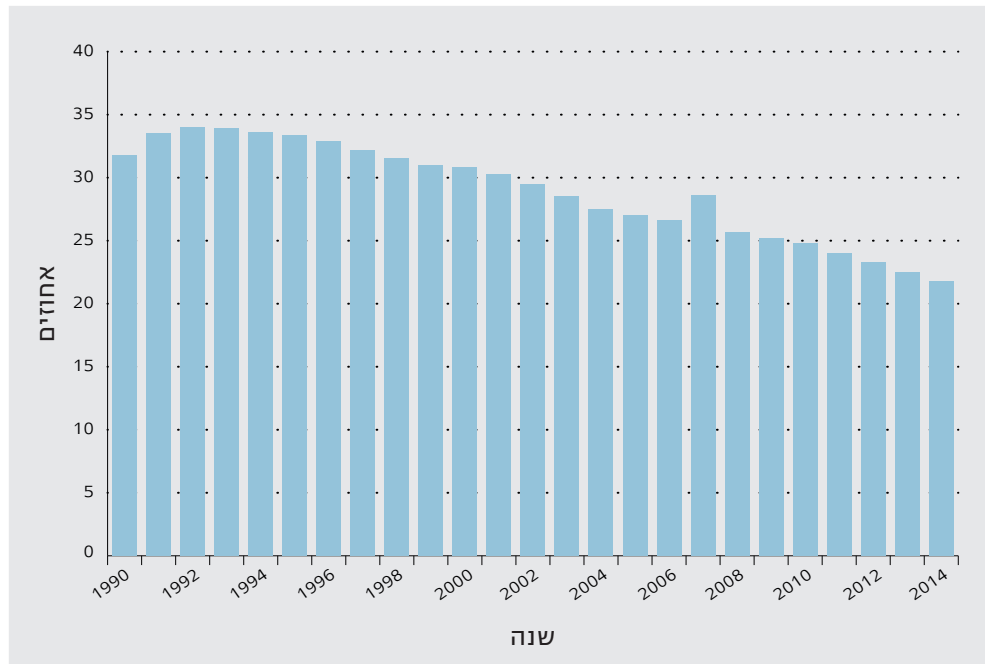
מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2014 בשיעור של 4.9%, שיעור הנמוך מהירידה בשנת 2013

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 - בויקנה, 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 שנותה 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

