

ריכוז מקצועי: מירי אנדבלד
עריכת לשון והבאה לדפוס: מיה עורב-הטל
עריכת לשון באנגלית (באינטרנט): שרה גרג'י
עיצוב עטיפה: סטודיו אש
עיצוב פנים וסדר: אונית שירותי מחשב בע"מ

הסקירה בעברית ובאנגלית ותקצירים בערבית ניתנים להורדה מאתר הביטוח הלאומי
באינטרנט - www.btl.gov.il.

להזמנת מהדורה מודפסת של הסקירה בעברית או של התקצירים בערבית נא לפנות
ל- sarag@nioi.go.il.

מאת המנהלת הכללית

שנת 2007, בדומה לשלוש השנים שקדמו לה, התאפיינה בצמיחה כלכלית מרשימה ובהמשך השיפור בתחום התעסוקה והשכר. הרחבת מעגל התעסוקה, שלא פסחה על השכבות החלשות, הובילה לשיפור בפערי ההכנסה הכלכלית – זו שלפני תשלומי ההעברה והמסים. עם זאת השנה הנסקרת עדיין אינה מציגה תפנית של ממש בתמונת המצב החברתית. הנתונים המוצגים בסקירה זו מעידים שממדי העוני והפגיעה בהוצאות הרווחה נבלמו, ובקבוצות מסוימות כמו הקשישים אף חל שיפור מסוים, אך השיפור הניכר במצב הכלכלי של המשק לעומת שנות המיתון 2001–2003 לא תורגם לשיפור מקביל במצב החברתי.

במסמך שכותרתו "סדר יום חברתי כלכלי לישראל 2008-2010" ("האג'נדה"), הצהירה הממשלה על כוונתה לשפר את המצב הכלכלי-חברתי שבו נמצאת החברה הישראלית, תוך קביעת יעדים ספציפיים בתחומי התעסוקה והעוני. החלטה זו של הממשלה מהווה למעשה שינוי באסטרטגיית החברתית, שכן בעבר נפקד מקומם של היעדים החברתיים ממדיניות הממשלה. כריכת יעד התעסוקה ביעד העוני מאותתת שהממשלה רואה קשר בין ההקלה במצב העוני לבין הגברת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה.

הממצאים מורים בבירור על קשר שלילי בין מספר המפרנסים במשפחה לבין סיכוייה של המשפחה להיות ענייה. עם זאת הנתונים גם מורים על עלייה עקבית בשיעור המשפחות העניות העובדות, במקביל לעלייה בתעסוקה של האוכלוסייה החלשה בשנים האחרונות. המשמעות היא ששיפור בשיעור התעסוקה לבדו אינו מספיק כדי להפחית את המצוקה, והוא דורש מדיניות ממשלתית אקטיבית בשוק העבודה שמטרתה גם להגדיל את השכר המשולם לבעלי ההכנסות הנמוכות. חוק מס הכנסה שלילי שחוקק ב-2008 נועד לתת מענה חלקי לכך. בד בבד יש להגביר את הסיוע בכלים תומכי עבודה נוספים ובהם סבסוד מעונות יום, הרחבת אפיקי הכשרה מקצועית תוך שמירה על הרלוונטיות שלה לדרישות שוק העבודה, והקפדה על אכיפת חוקי העבודה.

כמוסד האמון על הבטחת רשת הביטחון הסוציאלי של אזרחי המדינה, הביטוח הלאומי רואה בתעסוקה מנגנון עיקרי להשגת הפחתה בת קיימה של ממדי העוני והפערים הכלכליים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה, אך מדגיש שאין לזנוח את השימוש בכלים תומכים ומשלימים. לתמיכה הכספית במשפחות, כמו גם לשירותים החברתיים ולשיפור התשתיות, נודעת חשיבות רבה בעיצוב פני מדינת הרווחה, בייחוד

בנוגע אוכלוסיות המודרות משוק העבודה שלא מרצונן, כגון קשישים, נכים וילדים, ובאוכלוסיות שאינן מצליחות להיחלץ ממצוקתן גם כאשר הן משתתפות השתתפות פעילה בשוק העבודה. קצבאות הביטוח הלאומי מופיעות באג'נדה כתחום שיש "לייעל" אותו, מונח שעשוי להכיל בתוכו משמעות של הפיכת הקצבאות לסלקטיביות (ממוקדות באוכלוסייה הענייה), על חשבון שמירה על עקרון האוניברסליות שלהן. יש לזכור שסלקטיביות הקצבאות עשויה להביא לניתוק הזיקה בין תשלום דמי הביטוח לבין תשלום הגמלאות האמורות להיות מובטחות לציבור זה בבוא העת ולכרסם בתמיכה של ציבור חשוב במערכת הביטחון הסוציאלי, ולכן יש לנהוג זהירות בנושא זה. עם זאת, לרשת הביטחון הסוציאלי נועד גם התפקיד של הקטנת העוני והפערים החברתיים ותמיכה בציבור החלש והזקוק לסיוע. השגת שתי המטרות הללו תוך שמירה על האיזונים המתאימים ביניהן מחד ועל האיתנות הפיננסית של המוסד וההוצאה הציבורית מאידך, מהווה אתגר חשוב לביטוח הלאומי ולחברה הישראלית כולה.

סקירה זו, המציגה בפירוט את פעילותו של המוסד לביטוח לאומי בתחומי הגמלאות והגבייה ואת תמונת המצב החברתית, מציעה גם מגוון כלים והתערבויות שנועדו להבטיח חלוקת הכנסות שוויונית יותר וחיזוק הזיקה שבין הצמיחה הכלכלית לבין מצבן של החוליות החלשות בחברה.

התמונה העולה מהסקירה מחדדת את הצורך, עם כניסתי לתפקיד המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, לפעול לבניית מערכות סיוע חדשות המותאמות לבעיות המתעוררות בנסיבות של שוק העבודה הישראלי והבינלאומי ולשקם מערכות קיימות שכיום אינן נותנות מענה הולם לאוכלוסיות שלהן נועדו. בד בבד יפעל המוסד לשיפור השירות לאזרח, באמצעות הפחתת המעמסה הגוברת והולכת על עובדיו בסניפים לאור הגידול באוכלוסייה וריבוי הצרכים, ובאמצעות פיתוח כלים חדשניים במערכות המחשוב והבקרה של המוסד. כל זאת מתוך מטרה לחזק את מעמדו ועצמאותו של המוסד בקרב הממשלה וציבור המבוטחים ולהגביר את רווחתן ומיצוי זכויותיהן של כל שכבות הציבור.

אסתר דומיניסיני

אסתר דומיניסיני

המנהלת הכללית

הקדמה

סקירה שנתית זו, כקודמותיה, מציגה את פעילות הביטוח הלאומי בשנה שחלפה על תחומיה המגוונים – תשלום גמלאות וגביית דמי ביטוח, גיבוש מדיניות חברתית ומחקר.

פרק 1 פותח בהצגת תמונת המצב החברתית והתייחסות לעיקרי המדיניות החברתית ב-2007 תוך התייחסות נרחבת לסוגיית היעדים החברתיים שקבעה לעצמה ממשלת ישראל. בחלקו השני של הפרק מתוארות ההתפתחויות העיקריות בתחומי הגמלאות והגבייה ב-2007. פרק 2 מציג את תמונת העוני והפערים החברתיים בישראל עד אמצע 2007. נוסף על ממצאי העוני לפי הגישה היחסית, הפרק שב ומציג ממצאים מעודכנים על ממדי העוני לפי גישת הצרכים החיוניים. פרק 3 עוסק בהתפתחויות במערכת הגבייה של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. פרק 4 רחב היריעה פורש את השינויים והמגמות במערכות הגמלאות לסוגיהן, ובמסגרתו מיוחד חלק נפרד לכל אחת מהגמלאות העיקריות של המוסד. בפרקים השונים משולבות גם תיבות המציגות נושאים שבמוקד המדיניות בישראל. לסקירה שלושה נספחים: תמציות של דו"חות מחקר וסקרים שהוציא לאור מינהל המחקר והתכנון בשנת 2007, לוחות של ענפי הביטוח ולוחות עוני ואי-שוויון.

השנה לראשונה, מפורסמת הסקירה כולה באינטרנט בשפה האנגלית, ותמציתה בשפה הערבית מפורסמת גם באינטרנט וגם במהדורה מודפסת (www.btl.gov.il).

תודתי נתונה לעובדי מינהל המחקר והתכנון אשר השתתפו בהכנת הסקירה ובהבאתה לדפוס. תודה מיוחדת למירי אנדבלד, המרכזת המקצועית של הסקירה; למיה עורב-הטל, עורכת הלשון והמביאה לדפוס; לשרה גרגי, עורכת הלשון בשפה האנגלית; לרמסיס גרא על בדיקת התרגום לערבית; ולנירה עמיר, שנשאה בנטל ההדפסה ביעילות ובמסירות.



ד"ר דניאל גוטליב

סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן עניינים

iii	.....	פתח דבר
v	.....	הקדמה
3	.....	תרשימים נבחרים

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי

23	.....	מבוא
23	.....	1. סוגיות בהתפתחויות החברתיות
30	.....	2. יעדים למדיניות החברתית של הממשלה
40	.....	3. היקף התשלומים
45	.....	4. רמת הקצבאות
50	.....	5. מקבלי גמלאות
52	.....	6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

63	.....	1. מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2006
64	.....	2. מדידת העוני ומקורות הנתונים
67	.....	3. ממצאים עיקריים על העוני
75	.....	4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה
94	.....	5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2005-2006
100	.....	6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

פרק 3

פעילות ומגמות בתחום הגבייה

107	.....	1. מבוא
109	.....	2. גביית דמי ביטוח לאומי
117	.....	3. גבייה למערכת הבריאות
128	.....	נספח : אוכלוסיות מיוחדות המוגדרות כשכירים

פרק 4

פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

133	.....	1. הבטחת הכנסה
169	.....	2. ביטוח זיקנה ושאיירים
185	.....	3. ביטוח סיעוד
199	.....	4. ביטוח ילדים
219	.....	5. ביטוח אמהות
233	.....	6. ביטוח נכות כללית
257	.....	7. ביטוח נפגעי עבודה
279	.....	8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
297	.....	9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
307	.....	10. ביטוח אבטלה
321	.....	11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

נספחים

333	.....	נספח פרסומים
347	.....	נספח לוחות ענפי הביטוח
381	.....	נספח לוחות עוני ואי-שוויון
403	.....	רשימת מחברי הפרקים

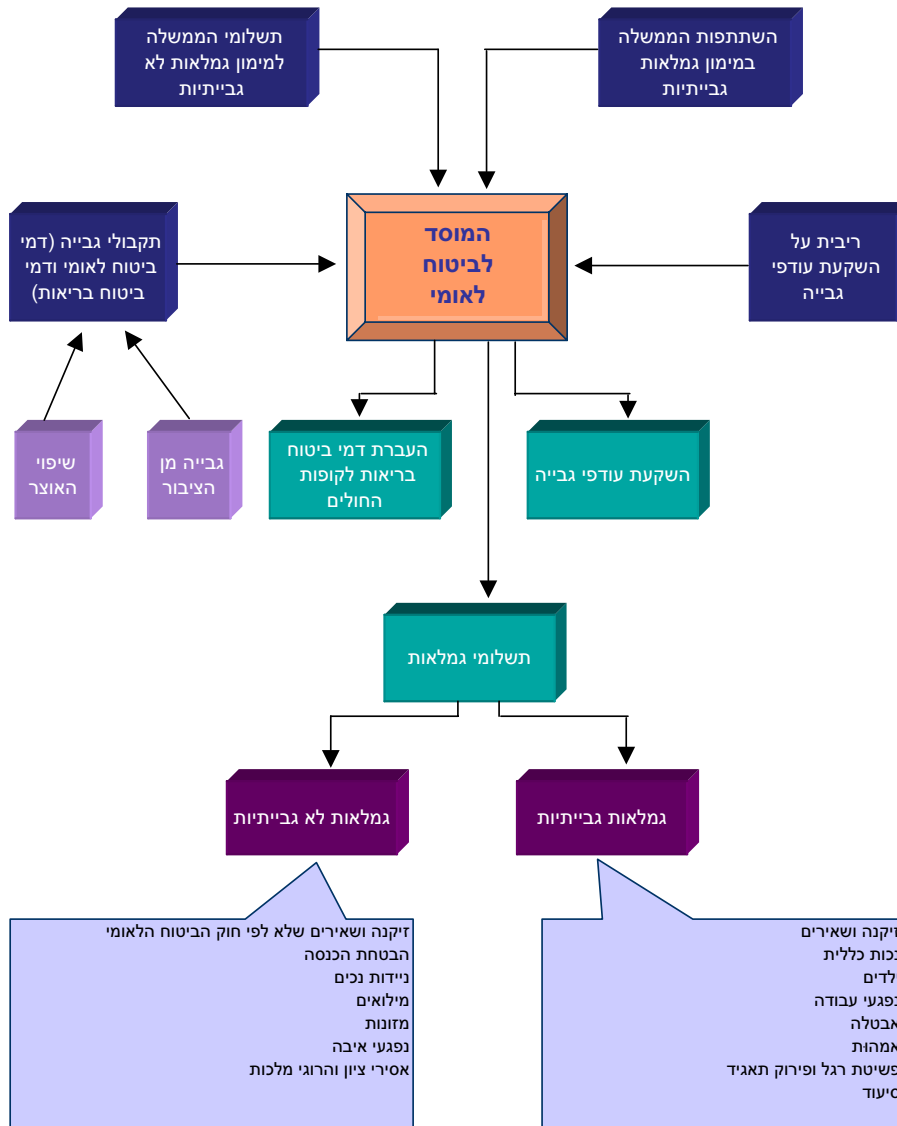
נושאים במוקד (רשימת תיבות)

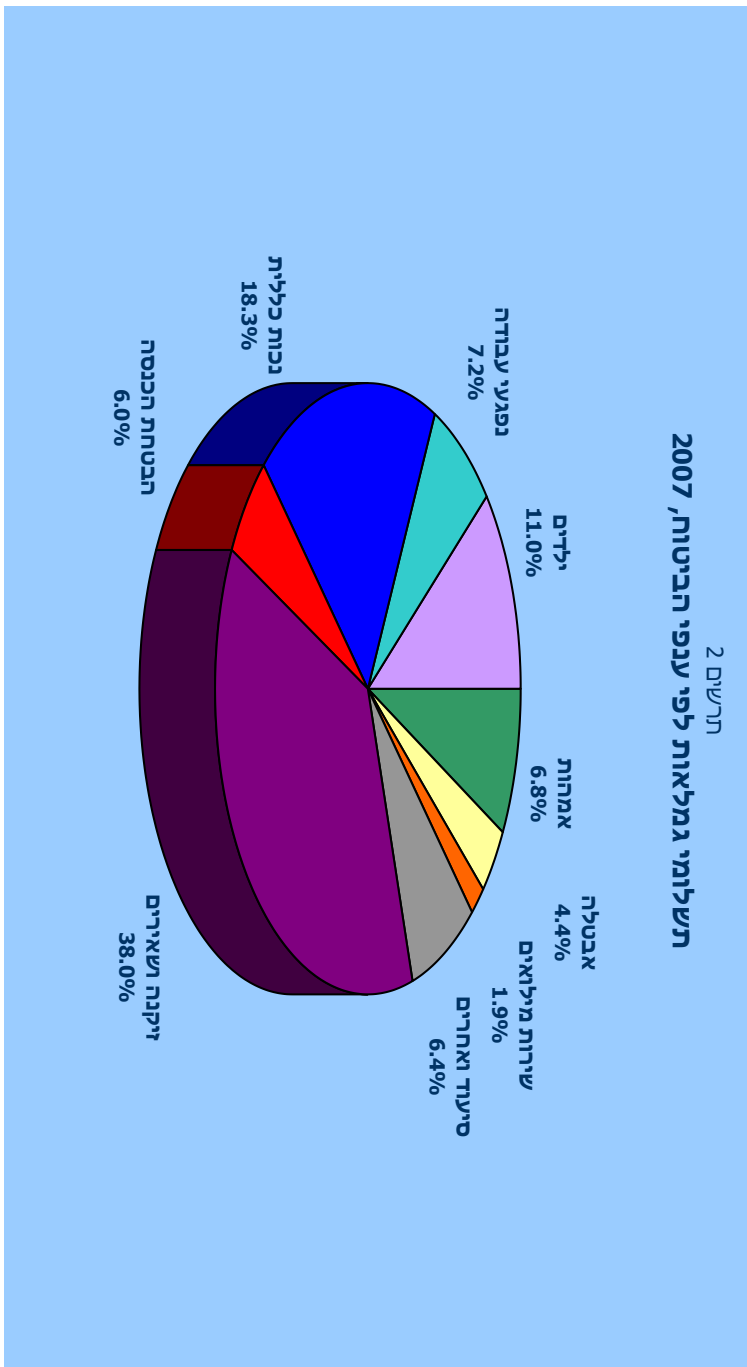
25	.....	1 תיבה סוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית
		2 תיבה הערה על החשיבות היחסית של המאבק בעוני לעומת המאבק באי-שוויון
38	.....	3 תיבה מוקדי העוני בישראל ודרכי טיפול מוצעות
91	.....	4 תיבה ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2006/7
		5 תיבה ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות:
97	.....	ממצאים מעודכנים ל-2006
112	.....	6 תיבה מקורות גידול האוכלוסייה המבוטחת בביטוח בריאות בשנת 2007
135	.....	7 תיבה ממצאי מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב

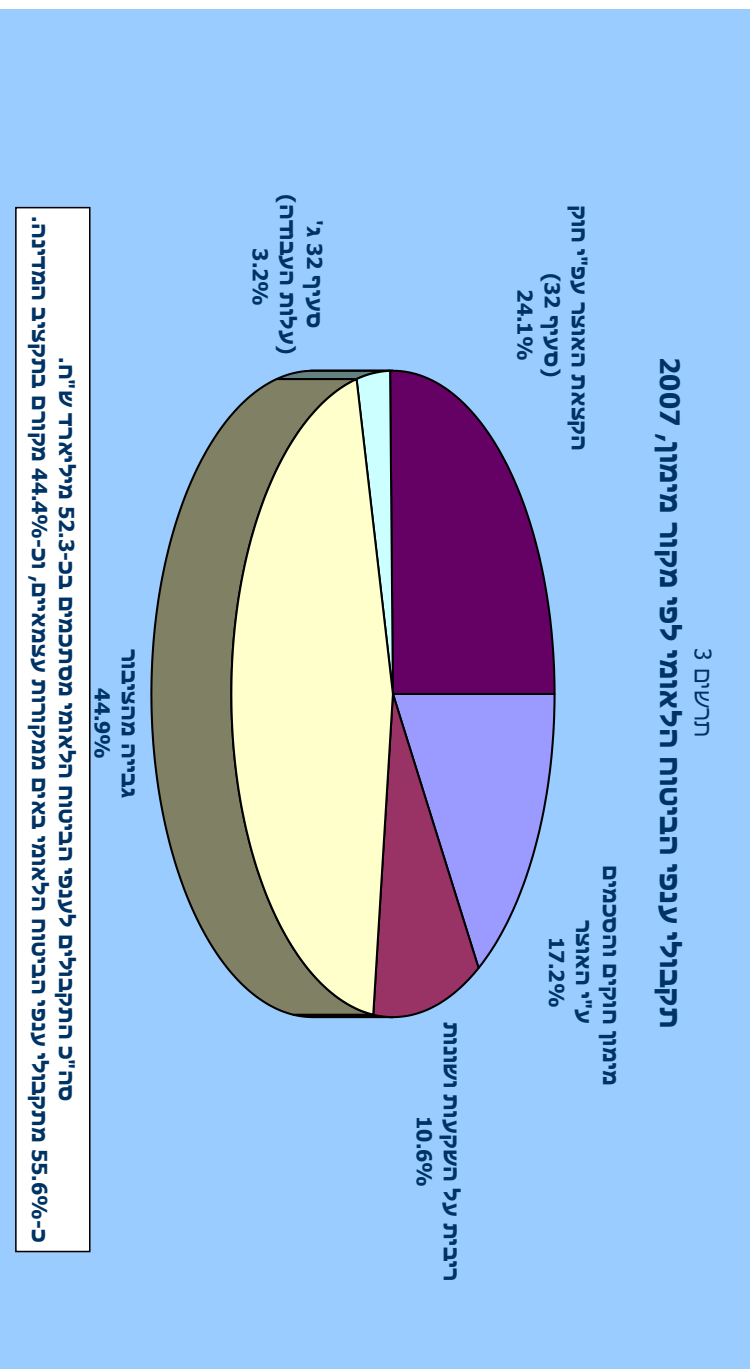
155	.....	הפסקת הגמלה להבטחת הכנסה והזכות לשימוע	8	תיבה
172	.....	פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל	9	תיבה
192	.....	זכאים לגמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר	10	תיבה
211	.....	מבט על הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בבריטניה	11	תיבה
226	.....	מאפיינים של יולדות בשנים 2007-1995	12	תיבה
238	.....	נפגעי פוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007	13	תיבה
285	.....	נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפיגוע טרור המוני	14	תיבה
319	.....	חיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה בענף התעשייה	15	תיבה

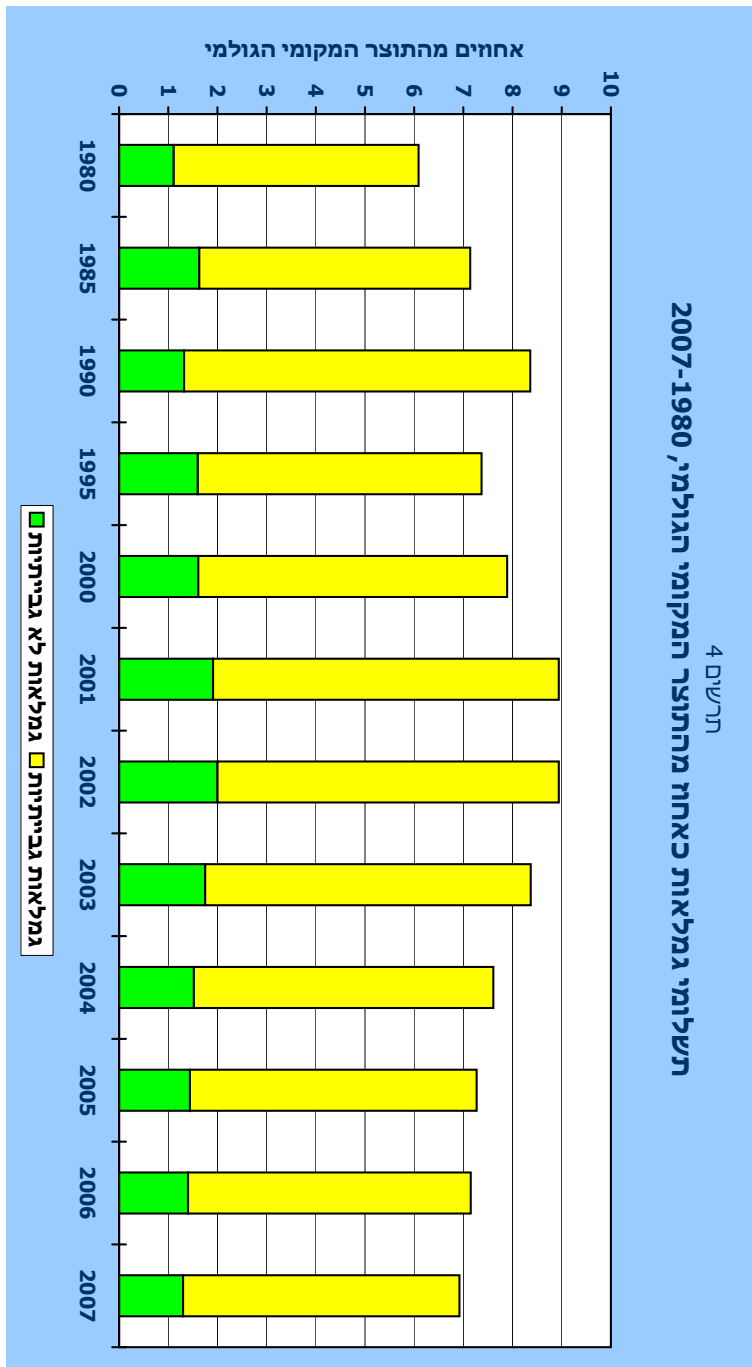
תרשימים נבחרים

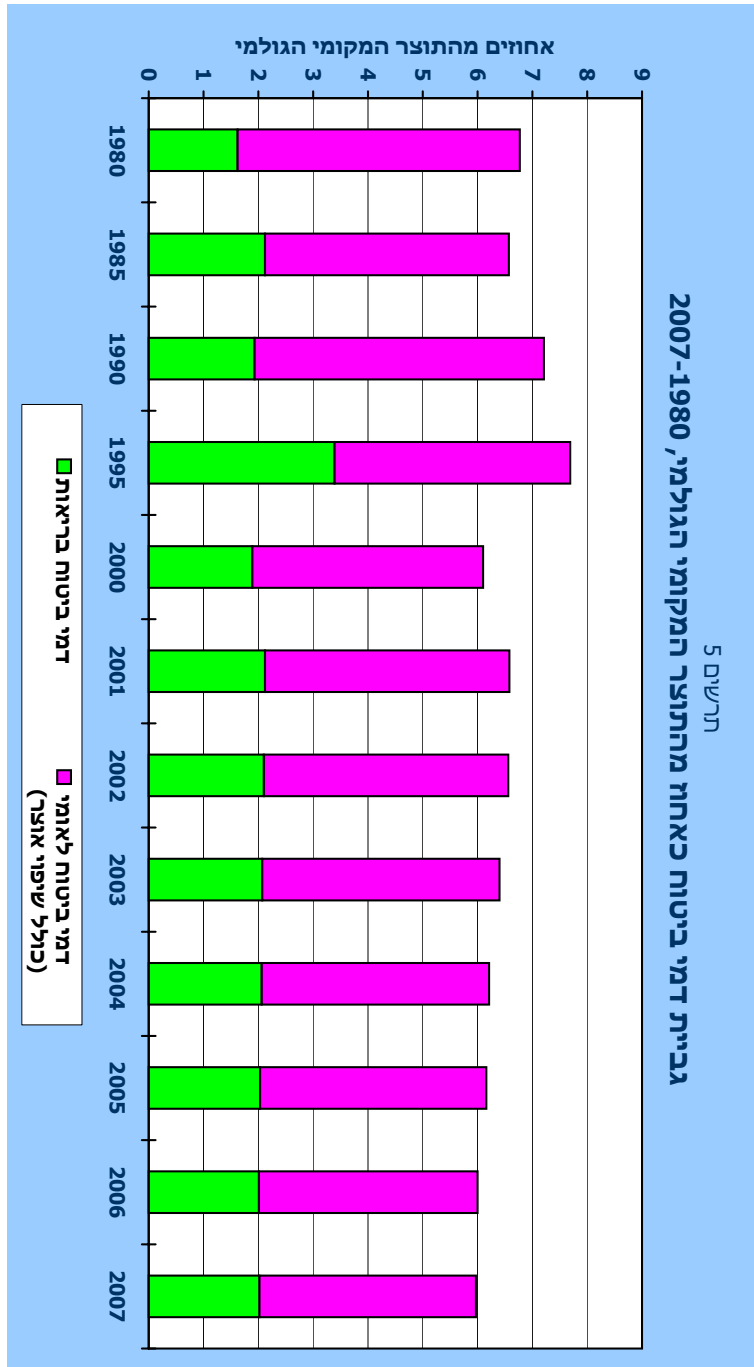
תרשים 1 המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

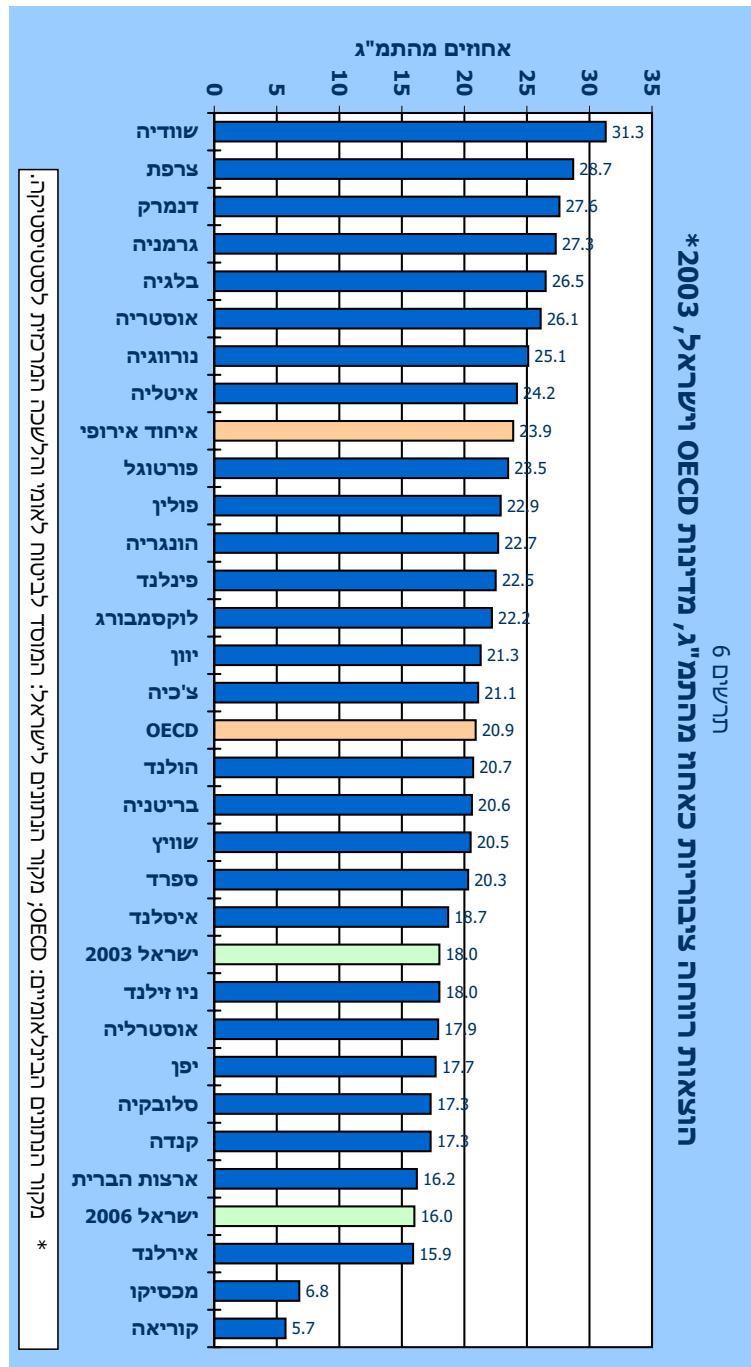


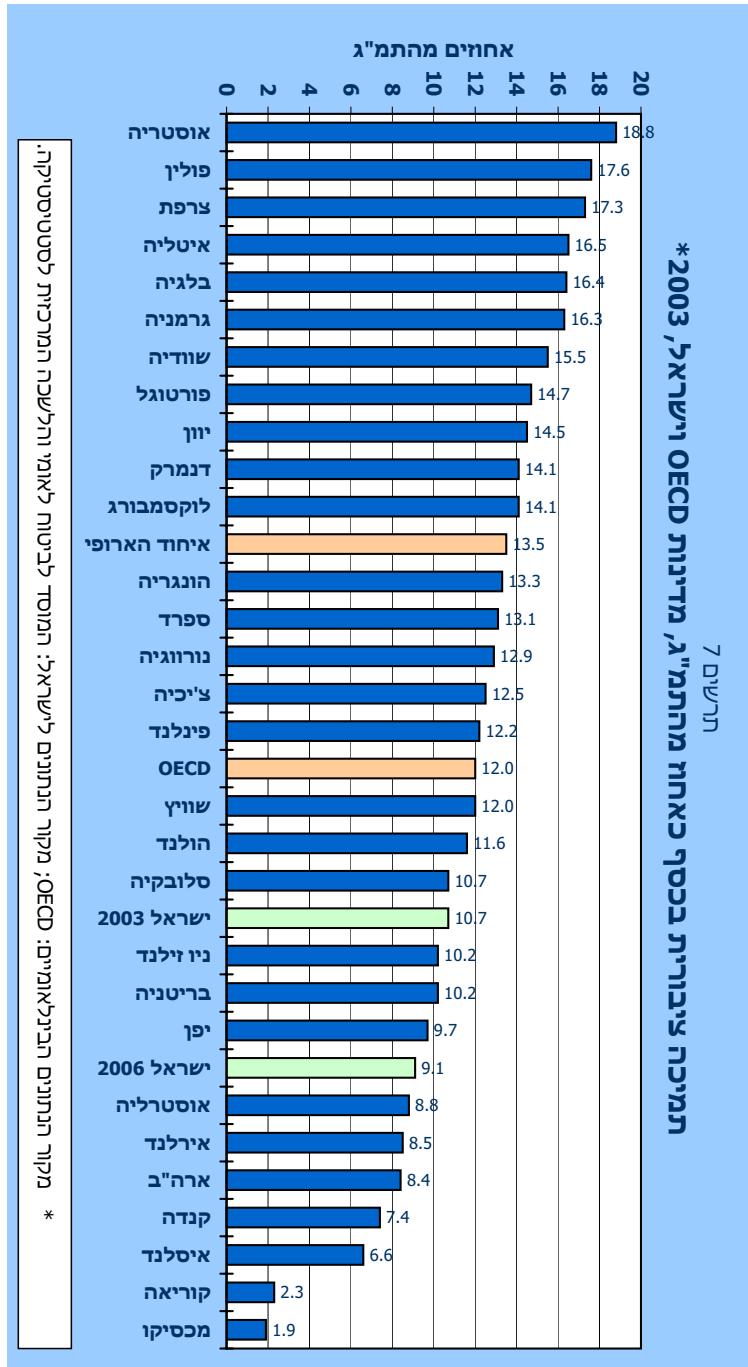


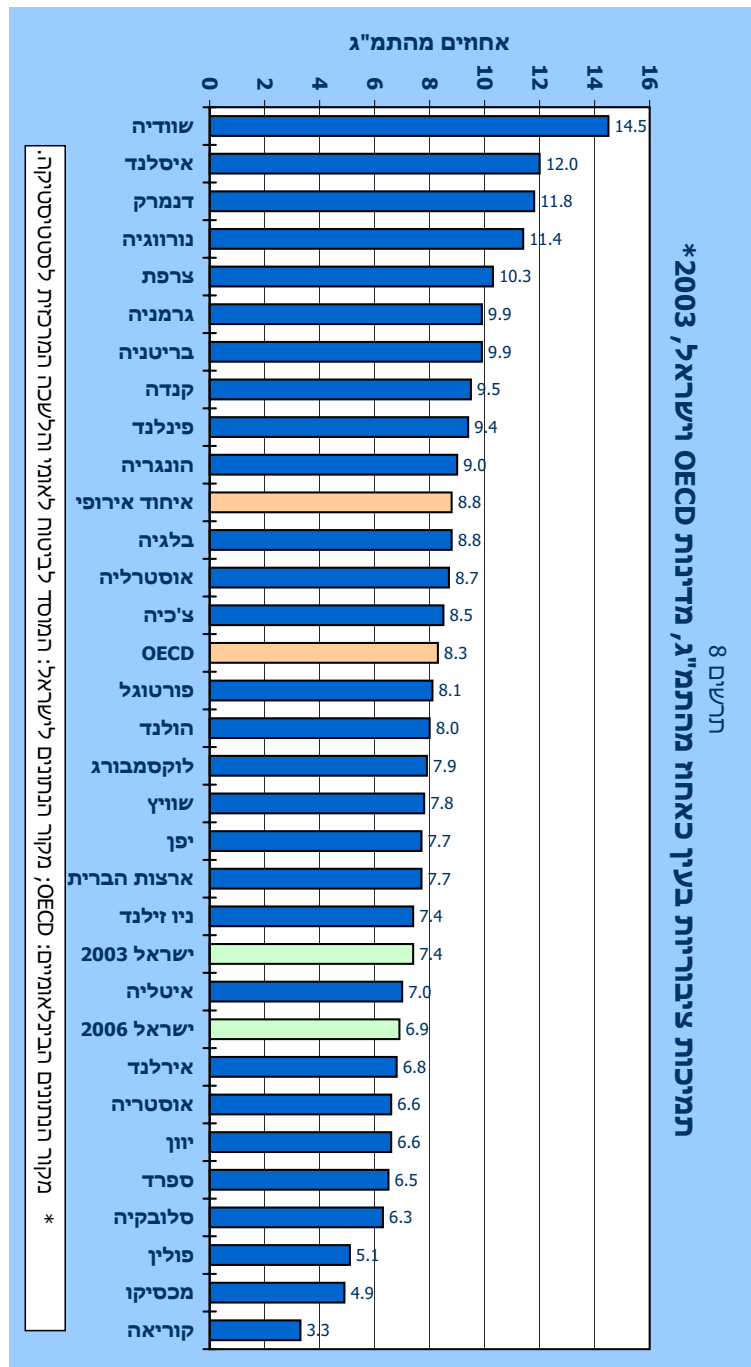


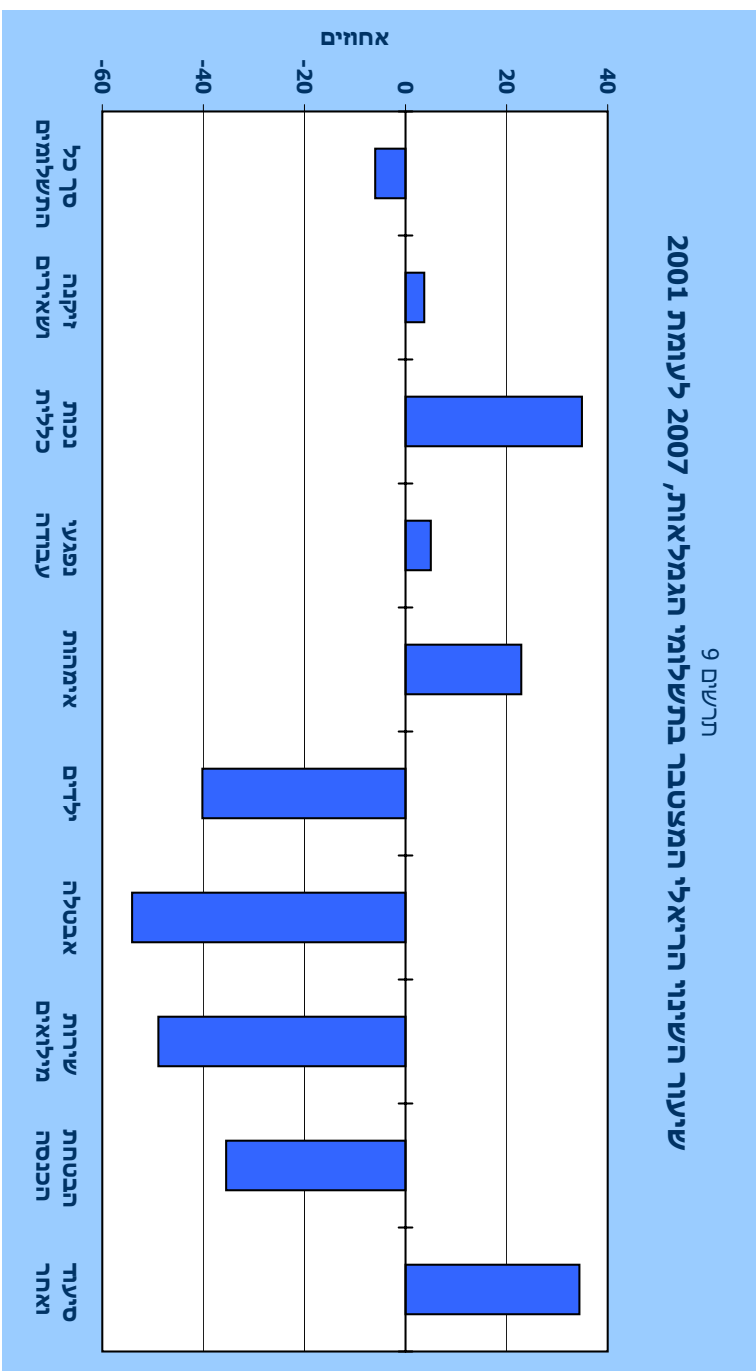


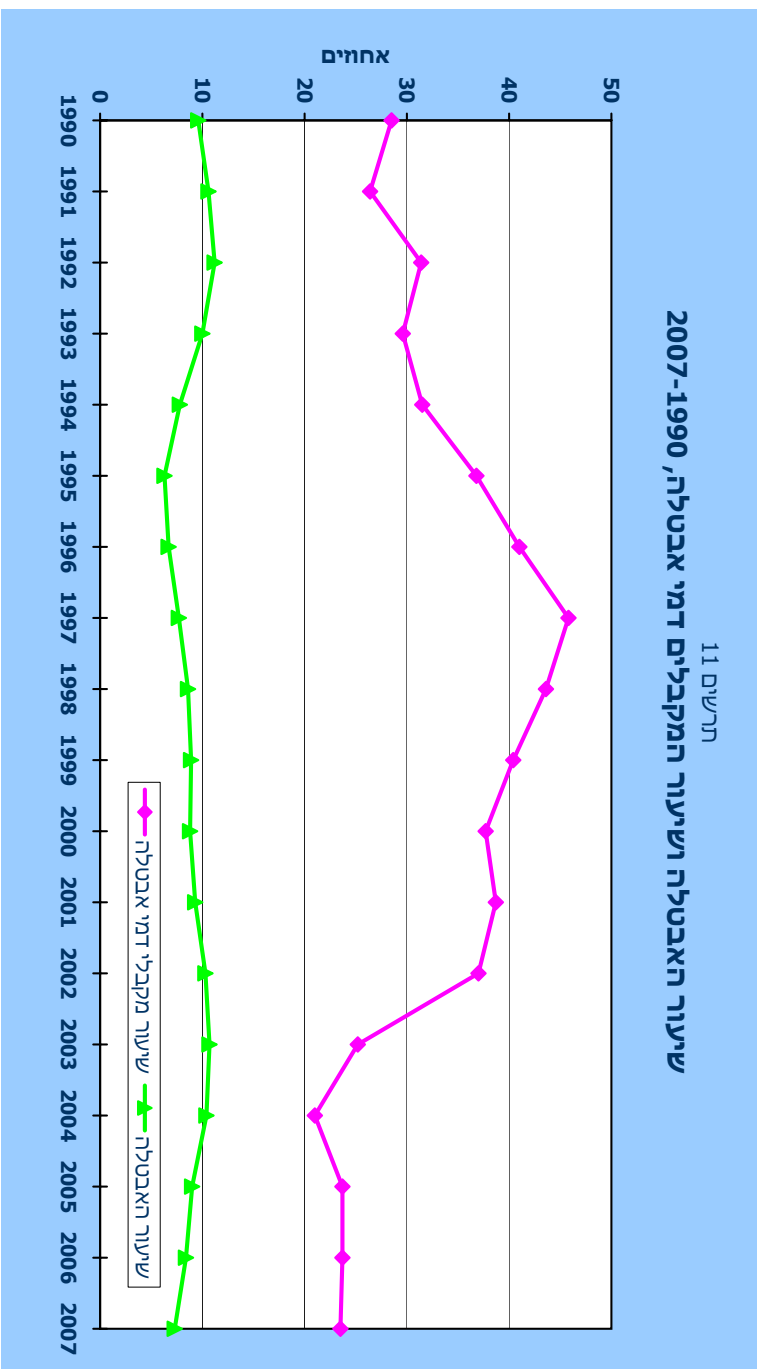


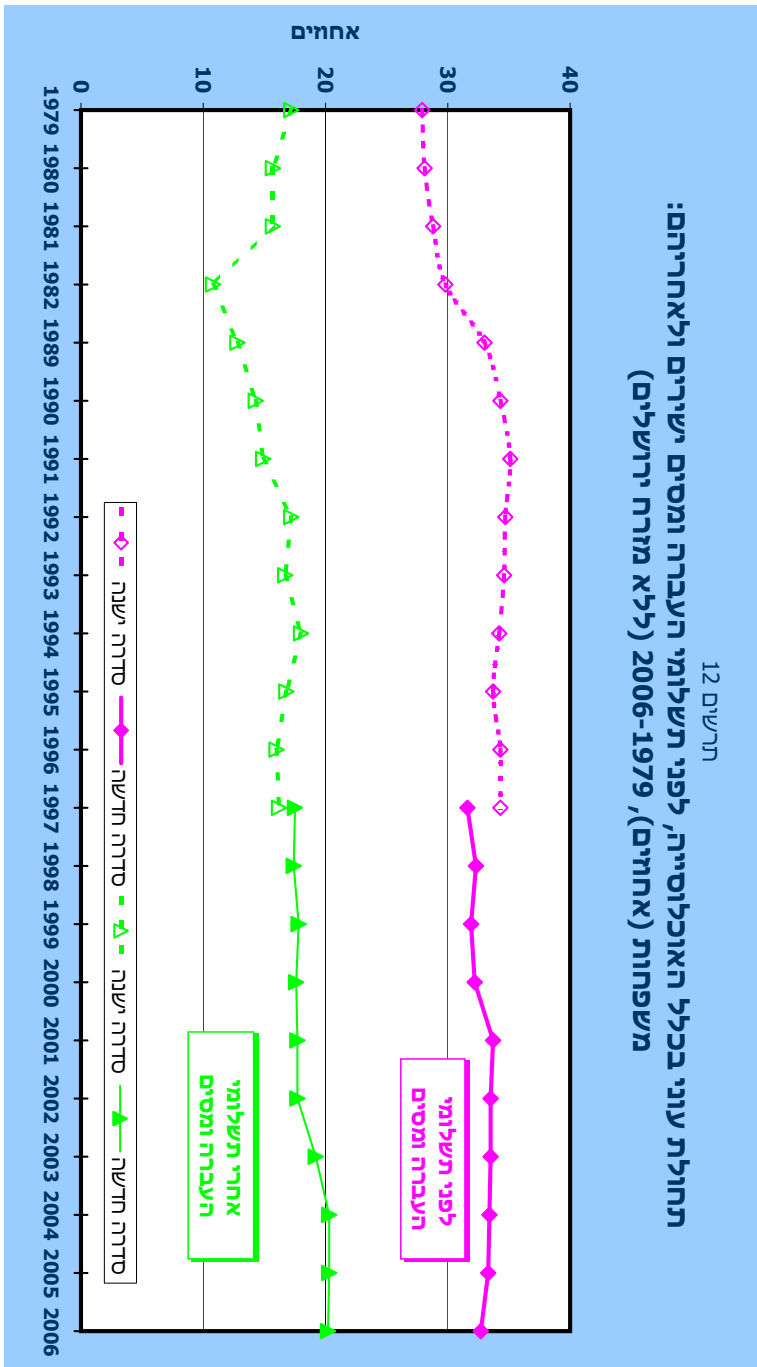


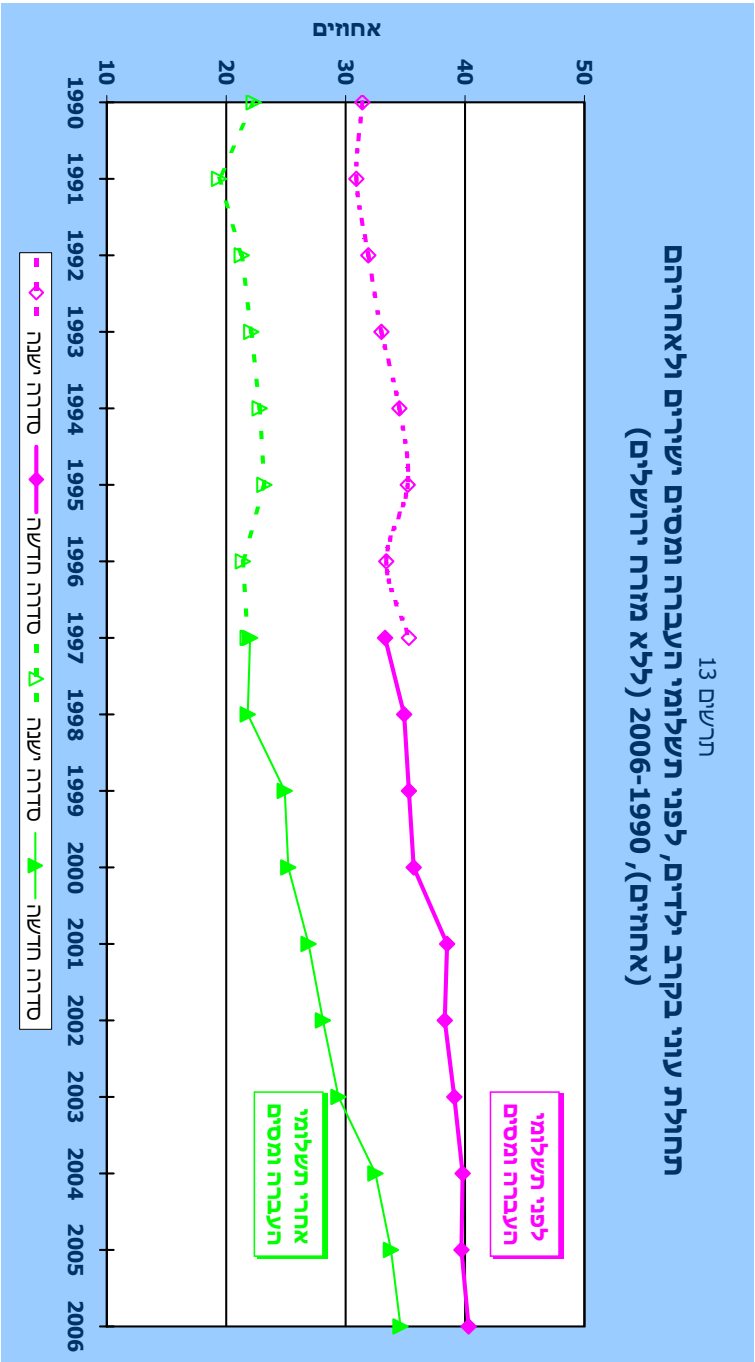


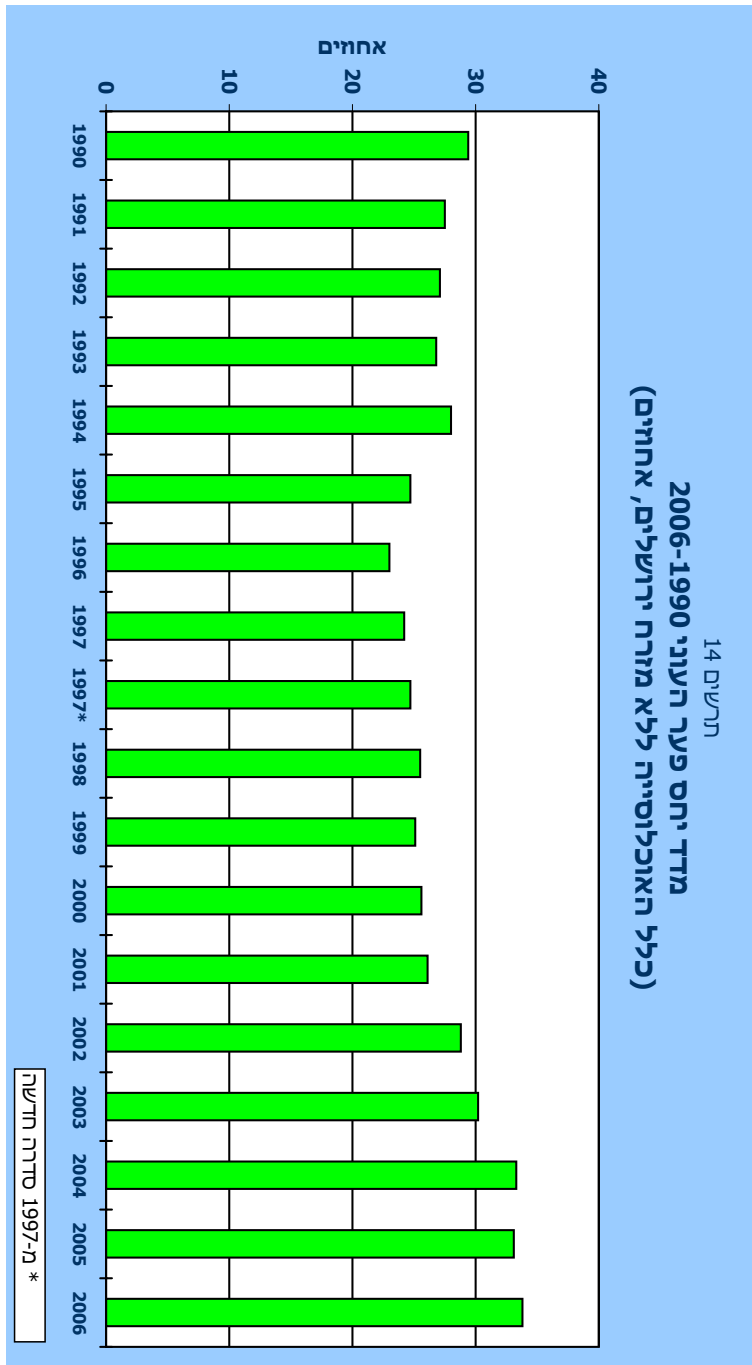


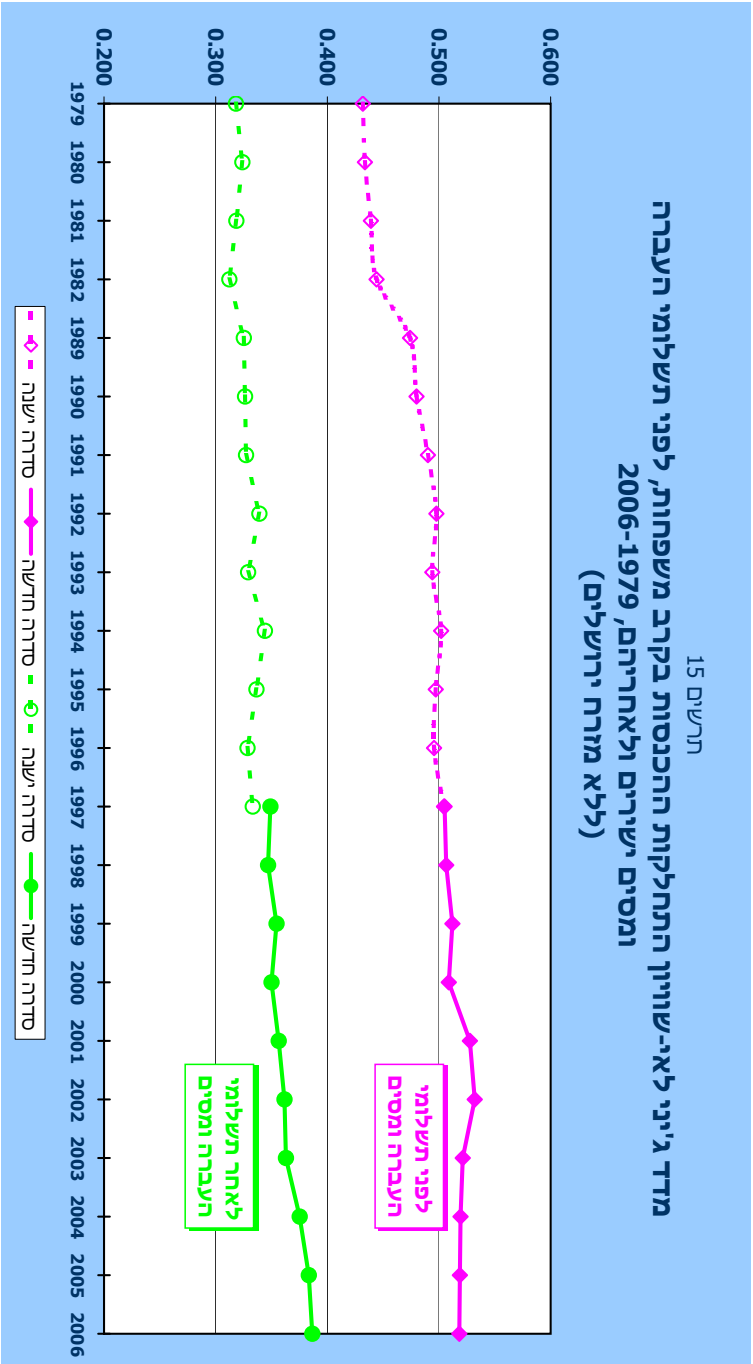


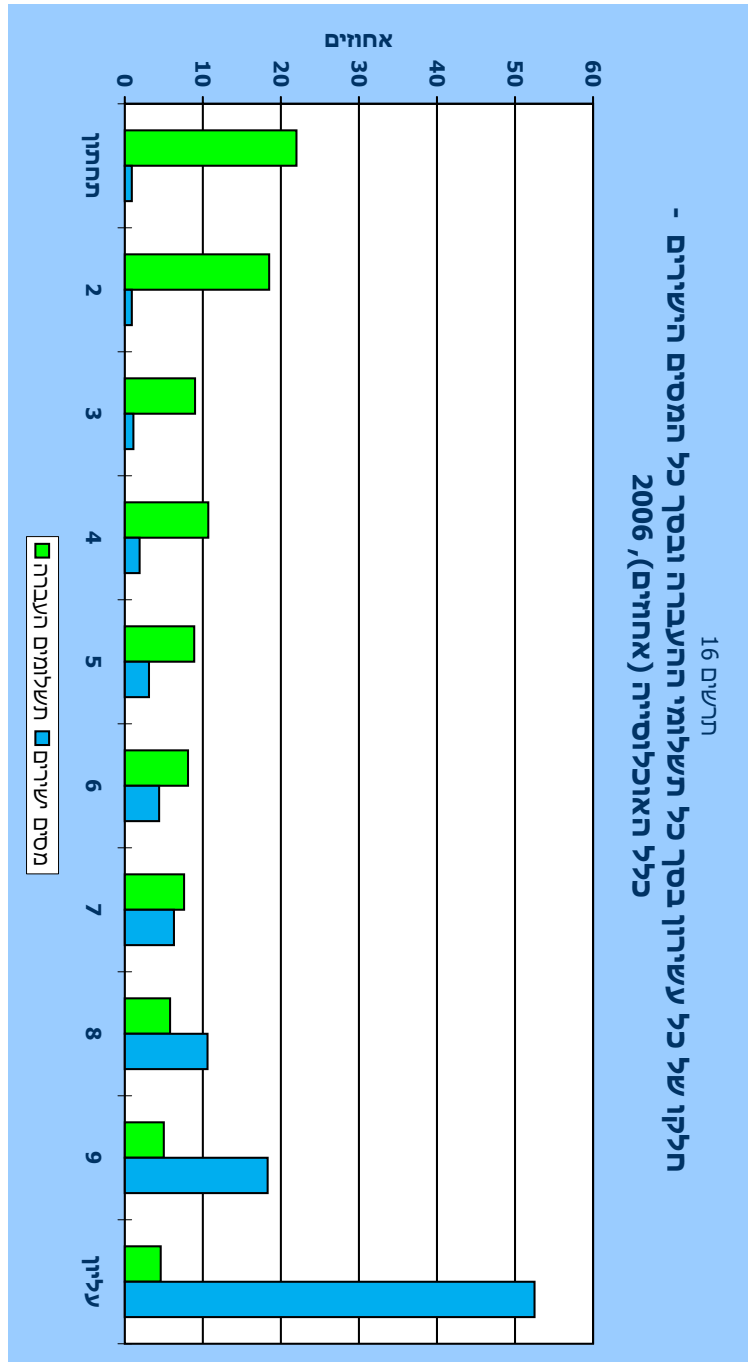


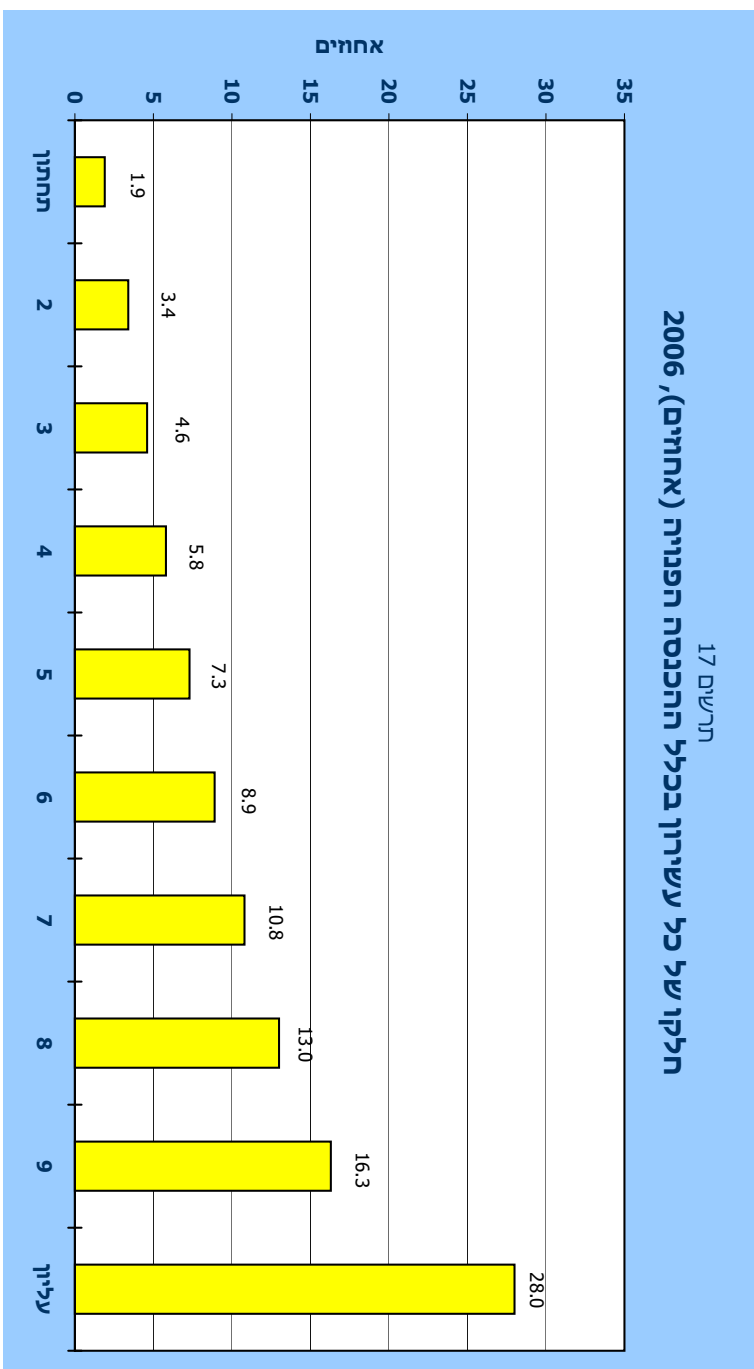












פרק 1
המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

מבוא

בפרק זה תוצג פעילות המוסד לביטוח לאומי ב-2007 בראי המצב החברתי והמדיניות החברתית: תתואר בו התפתחות המצב החברתי כפי שהיא משתקפת בהוצאה הציבורית לרווחה והתפתחות העוני והמדיניות לצמצומו (חלק 1); תובא הערכה של סוגיות במסמך "האג'נדה הכלכלית-חברתית"¹, כפי שגובש בידי הממשלה (חלק 2); ייסקרו תשלומי הגמלאות מבחינת היקפם, רמתם, מספר מקבלי הגמלאות ומקורות המימון שלהם (חלקים 3, 4, 5, 6); ויוצגו המלצות בתחום המדיניות החברתית (חלק 7). עוד ידון הפרק בסוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית (תיבה 1) ובנושא העוני מול אי השוויון על פי מסמך ה"אג'נדה" (תיבה 2).

1. סוגיות בהתפתחויות החברתיות

למשק הישראלי היתה בשנים האחרונות הצלחה כלכלית רבה לפי סטנדרטים מקרו-כלכליים מקובלים. התוצר גדל מאז המחצית השנייה של 2003 ועד תחילת 2008 בקצב שנתי של כ-5%, המשתווים לצמיחה של כ-3% לנפש. בעקבות השמירה על המשמעת המקרו-כלכלית בתחומים הפיסקליים, המחירים, מאזן התשלומים והחובות לחו"ל וכן בעקבות הישגי תעשיית הטכנולוגיה העילית זכה המשק הישראלי מסוף 2007 להעלאת המוניטין הפיננסי הבין-לאומי על ידי חברות דירוג מרכזיות בעולם, מוניטין המקנים לו נגישות משופרת לשוק ההון הבינלאומי ותנאי ריבית טובים יותר מבעבר על חובותיו. העלאת הדירוג הפיננסי גם משפיעה לטובה על חובות פרטיים של ישראלים כלפי גופים בחו"ל וכן על יכולתו של המשק למשוך לישראל השקעות זרות. כל אלה מקנים למשק הישראלי בשנים האחרונות עוצמה כלכלית אשר אמורה לחזק את רווחת תושביה – אך שנת 2007 עדיין אינה מביאה עמה בשורה של שיפור של ממש בתחום החברתי. הסקירה הקצרה של ההתפתחויות משנות ה-90 ואילך תשמש מצע ראוי לדון בבעיות החברתיות העיקריות של ישראל 2007 ובכלים להתגבר על בעיות אלה.

במהלך שנות ה-90 הואץ תהליך פתיחת המשק הישראלי לגלובליזציה, לאחר ששוקי ההון והכספים נפתחו לכך בהדרגה עוד מסוף שנות השמונים. עם פרוץ האינתיפאדה

1 ראו "האג'נדה כלכלית-חברתית" (2007), המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

השנייה התווסף ממד חדש לגלובליזציה. שיבושים בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות שכנעו את הממשלה אז לפתוח את שעריה לכניסת עובדים זרים מעבר לים כדי להחליף את העובדים הפלסטינים, שרבים מהם לא יכלו עוד להגיע לעבודה סדירה עקב סגרים תכופים שהוצבו במעברים מהשטחים מסיבות ביטחוניות. באותה תקופה נוצרה תנועת עובדים גדולה ממדינות עניות מאוד בעיקר באפריקה, אסיה ודרום אמריקה למשקים המפותחים בעלי שכר עבודה גבוה יחסית. בדומה למשקים האירופיים גם המשק הישראלי מהווה כוח משיכה של ממש לעובדים זרים, מה עוד שבאותה תקופה הוזלו מאוד עלויות התחבורה האווירית. כך נוצר פן חשוב נוסף לגלובליזציה אשר לא התבטא מאז רק בזרימת הון בין הארצות אלא גם בתנועות של עובדים. חלק מהמדינות, למשל ארה"ב, החליטו לעודד באמצעות תקנות כניסה לא רק עובדים מעוטי יכולת אלא דווקא עובדים משכילים, כדי ליהנות מפריון העבודה הגבוה שלהם, במיוחד יחסית לשכרם, שהוא במקרים רבים נמוך מזה של עמיתיהם המקומיים. בישראל הוחלט על גישה שונה: מ-1993 אפשרה הממשלה זרימת עובדים זרים גדולה למשק, תוך הקפדה על כך שיגיעו רק עובדים לעבודות פשוטות, בדרך כלל בבניין וחקלאות, ובשנים האחרונות בעיקר בסיעוד של קשישים ונכים.

תהליך חשוב אחר שהתרחש בעקבות הגלובליזציה המואצת היה אובדן התחרותיות בייצור מוצרים עתירי עבודה זולה במשקים המפותחים ומעבר של תעשיות אלה למשקים בתחילת תהליך התיעוש שלהם. התפתחות זו לא פסחה גם על המשק הישראלי. בשלב זה נוצרה בעיית מדיניות מתמשכת בנוגע למדיניות העובדים הזרים, אשר לא נפתרה עד היום. כתוצאה מתהליך זה, הנסקר בהרחבה בתיבה 1, נפלטו עובדים ישראלים מעוטי השכלה רבים תחילה מתעסוקה ומאוחר יותר מכוח העבודה, רבים מהם במגזר הערבי. תהליך זה תרם בוודאי את חלקו להגדלת העוני ואי-השוויון בעשור וחצי האחרונים. העלייה הגדולה מחבר העמים במהלך שנות ה-90 בצירוף דחיקת עובדים חלשים משוק העבודה דחקו את האוכלוסייה הזו, במידה רבה בלידת ברירה, לפתחה של מערכת הבטחת ההכנסה.

תיבה 1

סוגיית העובדים הזרים בראייה בינלאומית

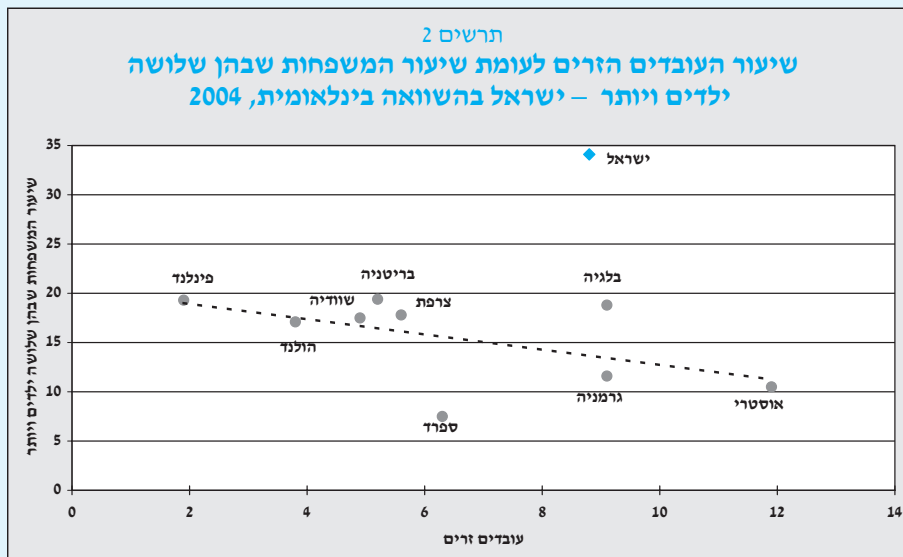
שיעור העובדים הזרים בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית: בעוד החציון במדינות ה-OECD עומד על 4.9%, בישראל הוא הגיע ל-8.8% ב-2004 (השנה שאליה מתייחסים הנתונים על המדינות האחרות) וב-2007 הוא ירד מעט – ל-8.1% מכוח העבודה הישראלי (תרשים 1). סיבה מרכזית לפתיחת שערי המדינה לעובדים זרים היא הזדקנות האוכלוסייה ומיעוט הצעירים בגיל העבודה, מצב שמאפיין מדינות מערביות רבות שבהן שיעור העובדים הזרים גבוה. אף שבישראל שיעור הצעירים חריג בגובהו בהשוואה למדינות מערביות אחרות, גם שיעור העובדים הזרים חריג בגובהו, וזאת בניגוד לקו המגמה המראה על קשר הפוך בין השניים (תרשים 2). ממצא זה מצביע על כך שיעור הגבוה של מהגרי העבודה בישראל בעייתי לנוכח משקלם הגבוה של צעירים מעוטי השכלה באוכלוסייה הישראלית ובשל האכיפה החסרה של חוקי העבודה. אותם צעירים עומדים אפוא בתחרות בלתי הוגנת על מקומות העבודה הפוטנציאליים להם.

עקב המדיניות המתוארת הוצף שוק העבודה של העבודות הפשוטות בעובדים זרים המועסקים במקרים רבים בתנאים לא הוגנים, כמחציתם בלבד בהיתר. תהליך זה פגע באופן קשה בסיכויים של מעוטי השכלה ישראלים למצוא תעסוקה בשכר הולם בתחום שיכול להוות שוק עבודה פוטנציאלי מרכזי בעבורם – השירותים האישיים, משום שהצלחה בעבודות מסוג זה אינה דורשת השכלה פורמלית רחבה. יתר על כן, אפשר לשפר את תפקודו של מי שיבחר במסלול זה באמצעות הכשרה מקצועית מוקדמת.

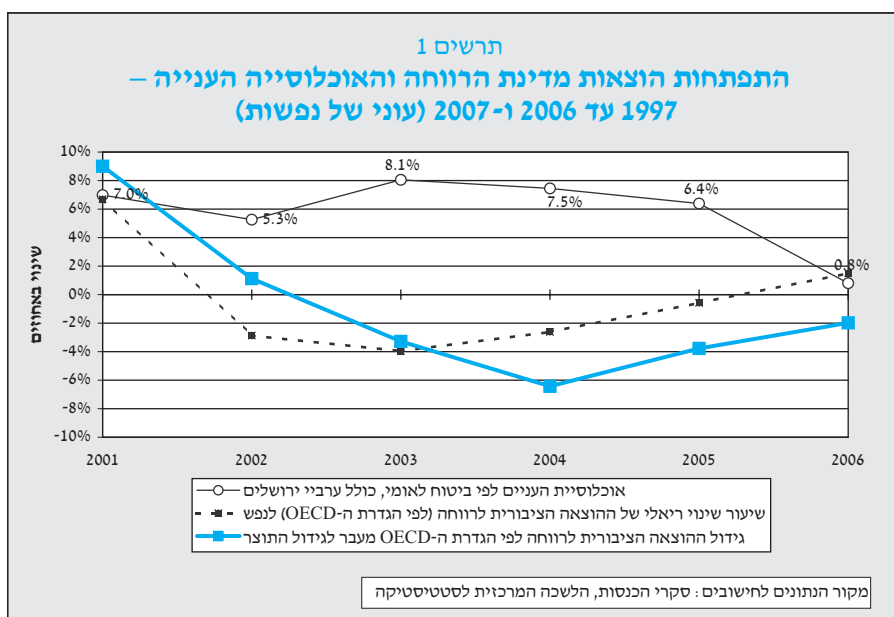
טענה נפוצה היא שאין סיכוי לחבר בין ישראלים הזקוקים לטיפול 24 שעות לבין ישראלים שישפקו שירות זה. טענה דומה נטענה לפני כמה שנים בתחום הבנייה והוכחה כמוטעית – תנאי שכר מתאימים יצרו את ההיצע של כוח אדם ישראלי. גם אם יתברר בהמשך כי הטענה נכונה, אפילו במבחן של עליית שכר ניכרת, ייתכן שיתפתחו במקביל תחליפים של עבודה של 24 שעות, למשל משמרות, שירותי חירום וכו'. סביר להניח שכתוצאה מהסרת החסם ייווצר עם הזמן שיווי משקל שבו חלק מהשירותים יוסיפו להיות מסופקים בידי עובדים זרים, אם כי בעלות גבוהה יותר הנובעת משיפור האכיפה.

כדי למנוע את נזקי ייקור השירות לנזקקים (קשישים ונכים), על הממשלה לסבסד את השירות בעבור קשישים נזקקים. סביר להניח שבמקרים רבים העלות התקציבית תהיה עדיין זולה יותר מאשר הגדלת מספר המיטות בבתי אבות, בדיור מוגן וכד'. על הממשלה לכלול בתחשיבי הכדאיות שלה לא רק את הצורך בהגדלת הסבסוד אלא גם

את החיסכון הנובע מצמצום חלקה של האוכלוסייה המקבלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה, את התועלת הצפויה מהשגת יעדיה החברתיים (ראו פרק 1) ועוד.



עם פרוץ המשבר הכלכלי בישראל בתחילת שנות ה-2000 החליטה הממשלה לעשות את התיקון הנחוץ בגירעון הממשלה דווקא בקיצוץ לא מאוזן מבחינת השפעתו החברתית, צעד שלא היה הכרחי גם אם הבעיה המקרו-כלכלית חייבה כמובן קיצוץ. חלק מהבעיה היתה שבמקביל לקיצוץ הדרוש, הממשלה החליטה על הפחתה מואצת ומתמשכת של מס ההכנסה, שהיתה גרסיבית והגדילה את הקיצוץ הנדרש בהוצאות כדי שיושגו יעדי הגירעון בתקציב. מדיניות לא מאוזנת זו דחפה את שיעורי העוני ואי השוויון מדרגה נוספת כלפי מעלה וכך נוצר מצב שבו האוכלוסייה החלשה סבלה למעשה פעמיים – בפעם הראשונה עקב הפגיעה ביכולת התפקוד של שוק העבודה הרלוונטי למעוטי יכולת ואילו בפעם השנייה כאשר קובעי המדיניות לא הסכימו לשאת בהשלכות של מדיניות העובדים הלא-ישראלים ושל הציות הרופף לחוקי העבודה באמצעות מערכת הביטוח הסוציאלי.



תרשים 1 מראה את קצב גידול האוכלוסייה הענייה בישראל לעומת קצב השינוי בהוצאה הציבורית לרווחה (בהתאם לסיווג של ה-OECD) משנת 2001 ואילך. התרשים ממחיש את הקשר ההפוך בין שני המשתנים: כאשר עלה קצב הקיצוץ בהוצאות הרווחה – התמתן קצב הגידול באוכלוסייה הענייה ולהפך. ההשקה שבין שתי העקומות ב-2006 מבטאת את עצירת המשך ההידרדרות במצב החברתי.

התרשים מראה שקצב הגידול בעוני וקצב הפגיעה בהוצאות הרווחה התמתנו ב-2005 ו-2006. בחינת השיעורים עצמם מלמדת כי ממדי העוני ואי השוויון התייצבו על רמה גבוהה, וכי נבלמה אמנם הירידה המתמשכת מ-2002 בהוצאה הלאומית לרווחה במונחים של אחוזי תוצר, אך עד 2006 עדיין לא נעשה תיקון. על פי אומדנים ראשוניים נראה שב-2007 חל תיקון מסוים. מגמה חיובית זו היא פרי של המודעות החברתית של הממשלה, שבאה לידי ביטוי בצעדים ממשיים כגון חקיקת חוק מס הכנסה שלילי, הגדלת הקצבאות לקשישים ועוד.

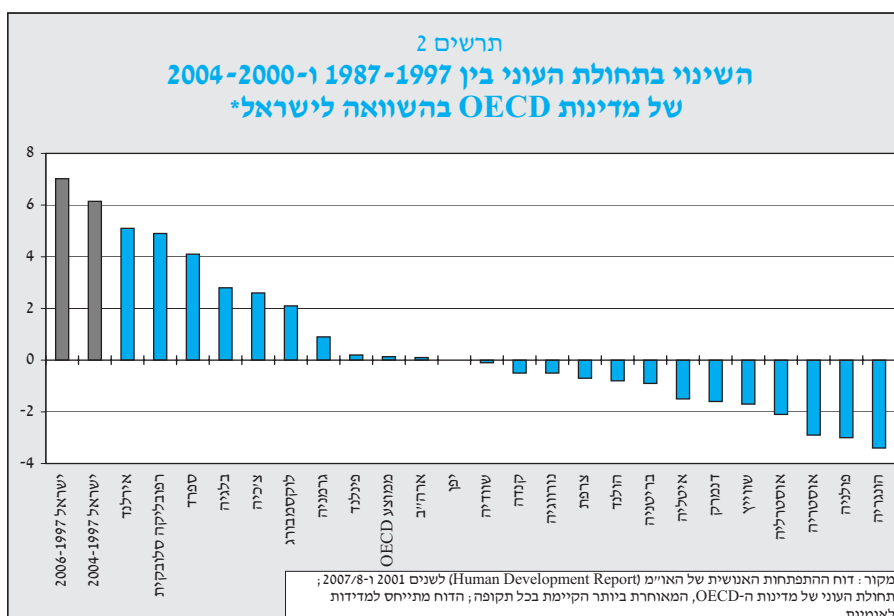
הירידה בהוצאה הלאומית לרווחה לנפש לאורך השנים האחרונות משקפת את הקיצוצים הנרחבים שבוצעו בקצבאות בשנים האחרונות ואת שינוי שיטת עדכון הקצבאות (הצמדתן לשינויי המחירים במקום לשינויים בשכר), אך היא אינה מסבירה את כלל הגורמים שפעלו להתייצבות ממדי העוני ברמתם הגבוהה. לרמה הגבוהה של העוני תרמה גם מדיניות הממשלה להגדלת ההכנסה הפנויה של העשירונים הגבוהים יותר באמצעות הרפורמה ההדרגתית שהונהגה במס הכנסה ואשר במסגרתה הופחתו שיעורי המיסוי. הפחתת המס בשילוב עם שמירת יעד הגירעון יצרו לפחות בטווח המיידי צורך בקיצוץ הוצאות נוסף. הבחירה לקצץ קיצוץ ניכר דווקא בשירותים החברתיים הגבירה את הרגרסיביות של המהלך. תפיסה זו משקפת סדרי עדיפויות לרעת החלשים בחברה והתוצאה היא הידרדרות בעוני ובאי-השוויון הכלכלי. אי השוויון גדל גם כתוצאה מאופיה של הצמיחה: ככל שזו נובעת מהתרחבות ענפי הטכנולוגיה העילית, הביקוש הנגזר מכך הוא בעיקר של כוח אדם מיומן.

הרמות הגבוהות של אי שוויון ועוני שאליהן הגיעה החברה הישראלית גבוהות הן בראייה היסטורית והן בראייה בינלאומית. הנתונים משקפים קיטוב הולך ומחמיר בחברה הישראלית, אשר טומן בחובו סכנה הולכת וגוברת של חוסר יציבות חברתית ושלטונית. חשוב להבין שאחת התרופות העיקריות לצמצום סיכון זה היא חיזוק מערכת הביטחון הסוציאלי לכלל החברה, כמובן תוך שמירה על הכדאיות ליציאה לעבודה.

בתרשים 2 מוצג השינוי בתחולת העוני (בנקודות אחוז) בארצות OECD ובישראל, בין השנים 2001-2004 (בהתאם לזמינות הנתונים) לבין הממוצע ששרר בעשור 1987-1997. לישראל מוצג גם השינוי שבין 2006 לבין העשור האמור. אף שהשנים שבעבורן מחושבים הנתונים משתנות בהתאם לזמינות הנתונים של כל מדינה, ואין נתונים לכל מדינות ה-OECD, התמונה הכללית ברורה: בעוד שביותר ממחצית המדינות המדווחות העוני צומצם בתקופה זו, במדינות ה-OECD המדווחות בלוח תחולת העוני

נותרה במוצע כמעט ללא שינוי (עליה של 0.1%), בישראל היא נסקה ב-6-7 נקודות אחוז באותה תקופה.

תמונת העוני מושפעת ממדיניות הממשלה של השנים האחרונות, הדוגלת בהגדלה אטית יותר של הצריכה הציבורית מזו המתחייבת מגידול האוכלוסייה החלשה בישראל. טענה נפוצה להצדקת מדיניות ההוצאות היא הצורך בשמירה על מדיניות פיסקלית אחראית – קרי שמירה על צמצום משקל התוצר של החוב הציבורי ושל גירעון הממשלה. אין ספק שמדיניות אחראית מחייבת עמידה בכללי ההפחתה של הגירעון הממשלתי ושל משקל החוב הציבורי בתוצר, אך ברור גם כי כדי ליישם עקרונות אלה לא היה הכרחי שהתיקון יבוצע דווקא במערכת הביטחון הסוציאלי ובוודאי שלא בעוצמה שננטטה בשנים 2002 עד 2004. יש לזכור גם שהאוכלוסייה החלשה גדלה בשנים האחרונות בקצב מהיר יותר מזה של כלל האוכלוסייה.



מצבם של העניים בישראל מתבטא גם בהיבטים לא-כספיים: הוא מושפע גם מהזנחה ממושכת של תשתיות ציבוריות בסיסיות בפריפריה ובייחוד בקרב ערביי הדרום, בתחומים נרחבים כגון תחבורה, חינוך ונגישות לאזורי תעשייה. כן בולט היעדר חיבור של משקי בית לרשתות של חשמל, מים וביוב. כל אלה מקשים על רווחת ציבור זה ועל

יכולתו להשתלב בתעסוקה. תיבה 3 בפרק 2 סוקרת את מוקדי העוני בישראל ומרחיבה גם בנושא התשתיות באותם מוקדים.

2. יעדים למדיניות החברתית של הממשלה

לנוכח האמור לעיל, הממשלה הצהירה ב-2007 במסמך ה"אנג'נדה הכלכלית-חברתית" על כוונתה לשפר את המצב הכלכלי-חברתי שאליו נקלעה החברה הישראלית. הממשלה הכירה במורכבות הנושא ובצורך לבנות מסגרת של מדיניות רב-שנתית, ולכן הגדירה את יעדיה לצמצום העוני בטווח של שלוש שנים – 2008 עד 2010. כך היא מאותתת, בצדק, ששיפור המצב מחייב פעילות בטווח ארוך למדי. נדון אפוא לא רק בצעדים שעליהם הוחלט עוד ב-2008, אלא גם בשאיפות הממשלה כפי שהן מתבטאות ביעדים לשלוש שנים. ניתוח זה חייב להיעשות על בסיס של שיקול דעת רחב, אשר חורג לעתים מהאחריות התפעולית המיידית של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת ברור כי לשינויים במצב החברתי יש השלכות כבדות משקל לא רק על רווחת התושבים אלא בעקיפין גם על מדיניות הביטוח הלאומי. כך למשל בכוחן של תוכניות של שילוב בתעסוקה להפחית את מספר המקבלים של קצבאות הקיום, כפי שהוכיחה במידה מסוימת תוכנית "אורות לתעסוקה" (תוכנית מהל"ב עד 2007). כמובן יש לדאוג לכך שההפחתה תנבע מהשתלבותם למעשה בשוק העבודה של המשתתפים בתוכנית ולא מסיבות אחרות. באותה מידה חשוב לשאול באיזו מידה הצמיחה הכלכלית המואצת שיפרה את המצב החברתי-כלכלי, והתשובה לכך היא כי נראה שההשפעה עד כה היתה מועטה. בהמשך ייבדקו הסיבות לכך, ולשם כך נרחיב את הסקירה להתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בשנים הקרובות ונבחן את הפעולות שאפשר לנקוט כדי לחזק את הזיקה בין הצמיחה הכלכלית לבין צמצום העוני ואי-השוויון. האחריות לפעולות מצויה במשרדי ממשלה שונים – בהם משרדי התשתיות, התחבורה, החינוך והבריאות, ובמוסדות האחראים על התשתית הבסיסית של חשמל, מים וביוב. ככל שמשרדי הממשלה יצליחו להתמודד טוב יותר עם חלוקת המשאבים לפי אזורים וקבוצות אוכלוסייה כך יפחת הלחץ על מערכת קצבאות הקיום, שנועדה בדרך כלל לתת מענה לכל מי שזקוק לסיוע למרות מאמצי המדיניות לשילוב בשוק העבודה.

החלטת הממשלה במהלך שנת 2007 ובתחילת 2008 לאמץ יעדים בתחומי העוני והתעסוקה מהווה למעשה שינוי באסטרטגיית החברתית. צעד זה, ככל שהוא חשוב לטיפול בעוני בטווח הבינוני והארוך, אין בו כדי להקל על חומרת העוני המיידית, זאת

מאחר שהממשלה אינה שוקלת בשלב זה הגדלת קצבאות קיום לאנשים בגיל העבודה.² לשם כך יש צורך לנקוט מדיניות משולבת שנוגעת במפורש גם לטווח הקצר. שינוי כיוון זה, אם יתגשם, מצריך זמן תכנון וביצוע. לרשת הביטחון הסוציאלי נועד התפקיד לאפשר לציבור החלש מבחינה כלכלית לגשר על תקופה שבה המדיניות האקטיבית עדיין לא השיגה את יעדיה.

נוסף על היעדים הללו הוחלט גם על צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה והתמורה לעבודה, ובהם מס הכנסה שלילי – בינתיים בתוכנית ניסוי באזורים של תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה. הממשלה גם יזמה הידברות בין התאחדות התעשיינים לבין ההסתדרות על הפעלת תוכנית של "פנסיה חובה". מעבר לכך עוסק מסמך האג'נדה בדוחות של ועדות שונות בנושאים הקשורים לילדים בסיכון, לרפורמות בתחום החינוך ועוד. הוא מדגיש גם את הצורך ב"יעול" (כלשונו) מערכת הקצבאות של הביטוח הלאומי, ניסוח המרמז כי לדעת הממשלה היא אינה יעילה דיה כיום. מאחורי המושג "יעול" מסתתרת תפיסה "שירית" שלפיה יש למקד את תשלומי הקצבאות בעיקר לעניים ביותר בטענה שאחרים אינם זקוקים להם. גישה זו שומטת את הקרקע מתחת לרעיון הביטחון הסוציאלי, שכן בסיס התמיכה של הביטחון הסוציאלי נמצא במעמד הבינוני, הנושא בטל רוב התשלומים בעבורו. מיקוד הקצבאות לעניים ביותר עשוי להביא לניתוק הזיקה בין תשלום דמי הביטוח לבין תשלום הגמלאות האמורות להיות מובטחות לציבור זה בבוא העת ולכרסם בתמיכה של ציבור חשוב זה במערכת הביטחון הסוציאלי.

הממשלה החליטה להציב שני יעדים שנוגעים לתפר שבין כלכלה וחברה – האחד יעד תעסוקה והאחר יעד לצמצום העוני. בכך הממשלה מאותתת שהיא רואה קשר בין ההקלה במצב העוני לבין הגברת שיעור התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה.

בדרך כלל יעדי מדיניות נחוצים לניהול המדיניות כאשר מלכתחילה הממשלה סובלת מהעדר אמון ביכולתה לטפל בבעיה מסוימת. השימוש במשטר של יעד נועד לסייע לביצוע המדיניות: אפשר לפרוס את האתגר ואת הטיפול בו למהלך רב-שנתי ובכך לאפשר הצבת מסלול מדורג ועומס מופחת על התקציבים השנתיים. המדיניות יכולה להיחשב מוצלחת גם אם הבעיה לא נעלמת, כל עוד הציבור משתכנע שנעשה מאמץ

2 יצוין כי הממשלה כן הגדילה לאחרונה את קצבאות הזיקנה אשר השפיעו באופן ניכר על תחולת העוני של האוכלוסייה המבוגרת. יתר על כן מסמך האג'נדה דן באפשרות של ייעול מערך הקצבאות אך לא בהגדלתן.

רציונלי לצמצום הבעיה וכי הוא מניב פירות ולו חלקיים. לכן חשוב שהיעד שנקבע משכנע, כלומר מזהה על ידי רוב הציבור כרלוונטי לנוכח גודל הבעיה. סבלנות הציבור גמישה ככל שהוא משתכנע שהטיפול יסודי ואמיתי, ועצם ההתקדמות משפיעה לטובה על אמינות הממשלה בעיני הציבור. כך נוצרת מערכת יחסים דינמית בין הממשלה לבין הציבור, שיוצרת מעגל של חיזוק המדיניות ותוצאותיה, משום שככל שהציבור מבין טוב יותר את כוונת הממשלה ורואה אותה כערך רצוי, הוא משנה את התנהגותו לטובת השגת היעד. במילים אחרות, אם הפעולות שתפעיל הממשלה אכן יהיו רלוונטיות לרצונם של הפרטים להצטרף לכוח העבודה, הציפיות של הפרטים יושפעו מכך וגם התנהגותם. מדיניות אמינה תיצור תקווה לצאת ממעגל העוני ותשפיע על הרצון לעבוד. תהליך זה משול לכוח שנוצר במאבק באינפלציה עם התאמת הציפיות לאינפלציה לרמות נמוכות. ציפיות שמשתלבות עם יעדי הממשלה הם הביטוי המוחשי לאמינות הממשלה.

א. הניסיון הישראלי עם יעדי מדיניות

המשק הישראלי התנסה כידוע בניהול מדיניות עם שני יעדים מרכזיים – האחד יעד האינפלציה והאחר הוא היעד הפיסקלי שקבע מסלול יורד של הגירעון מאז הצורך בהגדלתו החד פעמית בעיצומו של גל העלייה של תחילת שנות ה-90.

עיקר הצלחתו של יעד האינפלציה (תחילה נבחר מסלול לא במיוחד קוהרנטי והוא חודד בעת שהממשלה השתכנעה בהצלחתו עד לגיבוש יעד יציבות המחירים של 1% עד 3%) היה בסיוע בהורדת האינפלציה מכ-16% עד 20% בשנים 1987-1991 ולאחר כמה שנים לרמה נמוכה מאוד – 1.9% בשש השנים האחרונות בממוצע שנת. תנאי חשוב להצלחת יעד האינפלציה במקרה זה היה האחריות הבלתי מעורערת של גוף מקצועי, במקרה זה בנק ישראל, שפועל ופעל לפי חוק שמציין במפורש את אחריות הבנק ליציבות מחירים.³ הצהרת היעד יצרה גם תהליך דינמי חשוב: עם הנהגת יעד האינפלציה בשנת 1992, תחילה בצורה מהוססת ולא שקופה, נוצרה נקודת מיקוד. העתונות, הציבור וכן גורמים ממשלתיים שלא התלהבו בתחילה מהיעד החלו לבחון את בנק ישראל ולבקר אותו על סטיות מהיעד. מלבד חוסר הנעימות לבנק ישראל באותן שנים הדבר יצר דינמיקה

3 זאת ללא קשר לדיון המתקיים כעת לגבי בהירות היעד בחוק הקיים לעומת החוק המתגבש בשנים האחרונות.

מעניינת – הבנק נאלץ להתאמץ יותר בהבנת תהליך הדיסאינפלציה ומנגנון התמסורת בין הכלים (הריבית או האגרטים המוניטריים ושער החליפין) לבין היעד. לשם כך פותחה חשיבה מסודרת – נבנו מודלים ונכתבו ניירות עמדה שנדונו במסגרת מדיניות עקבית ומתמשכת. עם השנים המדיניות הפכה למובנית עם דיונים חודשיים ושבועיים מסודרים. במהלך תהליך הדיסאינפלציה התברר לראשי הבנק שחייבים להרחיב את סמכות הבנק כדי לשפר את הצלחת העמידה ביעד. משהמדיניות יושמה בהצלחה, הוסף דוח מעקב אחר המדיניות, שאיפשר לגוף המבצע להסביר את צעדיו. עם כל הקושי שהיה כרוך בתהליך, אפשר לסכם ולומר שהמדיניות הצליחה במידה לא מבוטלת.

ליעד הפיסקלי הצטרפו בשלבים מאוחרים יותר יחס החוב לתוצר ("יעד 60%") ולאחרונה מגבלת ההוצאה הציבורית (1% גידול ריאלי לשנה, שהוגדל מאוחר יותר ל-1.7%). בדיעבד אפשר לומר כי שני יעדי המדיניות הושגו מבחינת קובעי המדיניות, ללא קשר לחילוקי הדעות שליוו אותם ומלווים אותם גם כיום.

האמינות הפיסקלית של הממשלה עברה כמה תהפוכות. בשנים הראשונות נעשו שינויים ביעד שהוכרז לראשונה לקראת תקציב 1992: יעד הגירעון (המקומי) הוצב לראשונה עקב החשש מפריצה תקציבית לאחר גל העלייה של שנות ה-90 והחשש מחזרה לגרעונות בלתי נשלטים כבעבר הרחוק. תחילה נקבע יעד של איזון תקציבי לקראת 1995, אך כשהתברר כי יהיה קשה מדי להשיג את היעד של אפס גירעון, הוא הוחלף ליעד של הפחתת הגירעון. הממשלה שלאחריה הרחיבה את האינדיקטור המשמש לקביעת היעד מגירעון מקומי לגירעון הכולל, תוך שינוי מסלול היעד עצמו כך שיקל על השגתו. הממשלה שלאחריה התנהגה בצורה דומה כאשר תיקנה היבט טכני אחר של גירעון הממשלה, גם היא תוך יצירת הקלה על מסלול היעד לנוחיותה. כך נוצרה ספקנות של ממש בנוגע ליעד, אך בדיעבד אפשר לומר שהצבת היעד סיעה בסופו של דבר להגברת המשמעת הפיסקלית. יעד החוב (הגבלת החוב הציבורי ל-60% תוצר בדומה ליעד של האיחוד האירופי) השתרש בצורה פחות פורמלית וללא לוח זמנים כאשר הוא תואם את התפישה של צמצום ההוצאה הציבורית שבה דוגלות ממשלות ישראל בשנים האחרונות. החוב הציבורי אכן הצטמצם מאותה תקופה שבה הוחלט על חוק הפחתת הגירעון התקציבי מרמה של מעל 100% במחצית השנייה של שנות ה-90 לכ-80% בשנת 2007.

הלקח מניסיונות אלה בעניין יעדי התעסוקה והעוני היא שיש להציב יעדים שמתווים דרך ליציאה מהמצב החברתי שבו ניצבת החברה הישראלית. לשם כך על היעדים להיות שאפתניים.

ב. יעד התעסוקה

הממשלה החליטה לכוון את מדיניות התעסוקה שלה להשגת שיעור תעסוקה של 71% בקרב בני 25-65 עד לשנת 2010. זהו יעד רצוי, אף שהיה מוטב להדק את הקשר בינו לבין יעד העוני באמצעות קביעת יעדים עקביים ומפורטים לאוכלוסיות בעלות עוני גבוה ושיעור תעסוקה נמוך במיוחד.

קביעה כזו היתה יוצרת מחויבות של הממשלה להכנת התשתיות הרלוונטיות להשגת יעד התעסוקה במקומות שבהם הן חסרות או לקויות. כמו כן היה אפשר לפרט פירוט יותר ספציפי את השירותים הנלווים המסייעים להשגת היעד באזורים הנבחרים כמו מעונות יום לילדים קטנים, ארוחות צהריים לילדים בבתי ספר וכד'.

משום מה הממשלה החליטה להשאיר מחוץ למדיניות את הצעירים בני פחות מ-25. קבוצת אוכלוסייה זו קריטית בהקשר ליעד העוני. הרי ידוע שהעוני גבוה במיוחד בקרב צעירים (ראשי משק בית) עד גיל 24. באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסיית העולים למשל, יש צעירים רבים בני 21-25, שנשרו ממערכות החינוך והלימודים ואינם משולבים בכוח העבודה. תחולת העוני בקבוצת גיל זו היא 35.4% בקרב משפחות ו-51.9% בקרב ילדיהם (כ-48,000). גודל המשפחה הממוצע הוא 3.6 נפשות והפער הממוצע של הכנסותיהם מקו העוני הוא כ-37%. בנוסף, הגבלת היעד לגיל 65 אינה עקבית עם מדיניות הממשלה של שינוי גיל הפרישה לגילאים 67 לגברים ו-62 לנשים.

כדי לעקוב אחר הצלחת המדיניות וקשייה חשוב להגדיל מיד את המדגם של סקרי ההכנסות, ההוצאות וכוח אדם כדי שיהיה אפשר לנתח קבוצות יעד ממוקדות לפי קבוצות משולבות של גיל, מין, לאום וגודל משפחה לפי אזור.⁴

4 גודל המדגם הנוכחי של סקרי הכנסות אינו מאפשר ניתוח של תת קבוצות קטנות כאלה. מאמץ כזה נעשה בזמנו בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כאשר ראש הממשלה אז, שמעון פרס, יחד עם יועצו הכלכלי, מיכאל ברונו, ביקשו לחשב את מדד המחירים בכל שבועיים במקום פעם בחודש. צעד זה עזר אז לחזק את אמון הציבור בהצלחת התוכנית, דבר שהתבטא היטב בירידה מהירה של הציפיות לאינפלציה. קובעי המדיניות רצו לעקוב בזמן אמת אחר הצלחת תוכנית הייצוב.

ג. יעד העוני

יעד העוני נקבע בשני מישורים: תחילה נקבע כי תחולת העוני של משפחות נדרשת לרדת לרמה של 17.2% עד 2010. מאוחר יותר נזנח היעד במונחים של רמת העוני, ונקבע יעד במונחים של השינוי בהכנסות הכספיות נטו של החמישון התחתון.

היעד מוגדר כדלקמן: בשלוש השנים 2008 עד 2010 יגדלו הכנסות המשפחות בחמישון התחתון בממוצע בקצב מהיר יותר ב-10% לפחות מקצב הגידול של התוצר לנפש. אם לדוגמה התוצר לנפש יצמח בתקופה זו ב-10%, היעד יושג אם ההכנסות הריאליות במשפחות של החמישון התחתון יגדלו ב-11%.

גישה זו של העדפת השינוי בהכנסות על פני יעד במונחי רמת עוני, עלולה ליצור תוצאות המנוגדות למדיניות המוצהרת שלפיה הממשלה מעוניינת להפחית את העוני. בהחלט ייתכן שתוצאת המדיניות תשיג את היעד הרשמי, תוך עלייה בממדי העוני באותה תקופה: למשל, במקרה שהתוצר לנפש יגדל אמנם לאט יותר מההכנסה הממוצעת של החמישון התחתון, אך זו תגדל פחות מההכנסה הממוצעת או החצינית, המייצגת את רמת החיים במשק.

חיסרון מרכזי נוסף של גישת "השינוי" הוא זיהוי העניים עם החמישון התחתון. גם אם שיעור העוני של משפחות כיום דומה לזה של החמישון התחתון, הדבר יהיה פחות ופחות נכון ככל שתחולת העוני תגדל מעבר לחמישון התחתון. אם תחולת העוני תעלה, המשמעות היא שמתעלמים מהעניים החדשים ואם הוא יירד המשמעות היא שהגדרה לא מבחינה בין העניים באמת לבין אלה שמצבם השתפר.

מדד "השינוי" סובל מא-סימטריה בכך שהתוצר נמדד במונחים של נפשות בעוד שרכיב ההכנסה של החמישון התחתון נמדד במונחי הכנסה של משפחה במקום בהכנסה מתוקנת כלשהי לפי גודל משפחה. אם למשל משתנה הרכב המשפחות של החמישון התחתון, השינוי בהכנסה מושפע גם משינוי ההרכב ולא רק מהשינוי במצב המשפחות.

בנוסף, כדי לתת ביטוי ברור לבעיית העוני של ילדים, שהיא כאמור לעיל הבעיה הכואבת ביותר של מצב העוני, היה עדיף להוסיף גם יעד לעוני בקרב ילדים. בהקשר זה חשוב לזכור שיותר משליש מהילדים בישראל עניים ו-48% מכלל העניים הם ילדים (2006). בדיקת מצבה של ישראל בראייה בינלאומית מעלה כי גם שימוש בסולם שקילות אחיד לכל המדינות מציב את ישראל רחוק מאוד מתחולת העוני הממוצעת של ילדים במדינות מערביות רבות. בפרק 2 ובתיבות שבו נדונה בהרחבה סוגיית התפתחות העוני של ילדים.

בכל מקרה נראה כי הצבת היעד התלת שנתי הני"ל אינו שאפתני דיו. זאת במיוחד לנוכח הפער הגדול בממדי העוני בין ישראל לבין מדינות ה-OECD. חשוב לקבוע יעד גם אם הוא לטווח ארוך מאוד (למשל 10 שנים) שישקף תקווה לשינוי יסודי של המצב. במקרה זה אפשר ללמוד מהשאפתנות בתחום הפיסקלי שבו אומץ היעד האירופי בנוגע לחוב הציבורי כמשקל בתוצר. המקבילה היא למשל לקבוע יעד של 10%, שהוא קרוב לממוצע של תחולת העוני במדינות ה-OECD (9%). בגלל האתגר הגדול שיעד כזה משקף אפשר לקבוע מסלול אטי, למשל של 10 שנים או אפילו 15 שנים. יעד שלא משקף שאיפה סבירה הוא חסר טעם כי הוא דומה לסימון המטרה קרוב מדי למצב הקיים.

מעבר לשינוי בהכנסה או בתחולת העוני, חשוב מאוד גם להתבונן בפער העוני. המועצה הלאומית לכלכלה מבטיחה אמנם לעקוב במקביל גם אחר פער ההכנסות הממוצע מ"קו העוני", אך אין די בכך, משום שפער ההכנסות אינו מבחין בין עניים פחות לבין עניים יותר. כך לדוגמה אם קובעי המדיניות יבחרו לסבסד עניים שכירים (שממוקמים בדרך כלל סמוך לקו העוני) באמצעות מס הכנסה שלילי ולממן זאת באמצעות קיצוץ או החמרת התנאים בגמלה להבטחת ההכנסה (שבדרך כלל זכאים להם עניים במיוחד), משמעות הדבר שקובעי המדיניות מעבירים הכנסות ממשפחות עניות מאוד למשפחות עניות פחות. מעקב אחר פער ההכנסות לא יחשוף עובדה זו. לשם כך יש צורך במדדים שנותנים משקל הולך וקטן להכנסה של עניים ככל שהם פחות עניים. יש מספר מדדים מצרפיים שעומדים בקריטריון זה ומקובלים בספרות המקצועית כמדדים רגישים. אחד מהם הוא מדד פון (על שמו של אמרטיה פון, חתן פרס נובל לכלכלה משנת 1998) שמוצג זה מכבר בדוחות המוסד לביטוח לאומי ולאחרונה גם בדוחות בנק ישראל. עם זאת נהוג כיום בדוחות מחקר של מוסדות המתמחים בחקר העוני כגון הבנק העולמי והאוי"ם (למשל דוחות בשם Human Development Report) להשתמש, נוסף על מדד תחולת העוני, במדד חומרת העוני של פער ההכנסות הריבועי.⁵ הנתונים המוצגים בתרשים 4 מראים שההידרדרות הניכרת בתחולת העוני ובאי-השוויון היתה מתונה

5 מדד זה פותח ב-1984 על ידי Foster, Greer and Thorbecke. לכן הוא נקרא גם FGT ריבועי. המדד הפך בשנים האחרונות למקובל ביותר מבין המדדים שמכוונים לשקף חומרת עוני. למדד FGT יש סגולות שונות שמתוארות בהרחבה בספרות המקצועית ואשר חוקרי עוני רבים רואים בהם יתרון בהשוואה למדדים אחרים. באופן היפותטי מדד זה היה משתווה לתחולת העוני אילו לכל העניים הכלולים במדד לא היתה הכנסה כלל ("עניים מרודים"). לחילופין אם כל מה שהיה חסר לעניים הוא "שקל אחד" כדי לא להיחשב עניים אז מדד החומרה המוצע היה מצביע על חומרת עוני של קרוב לאפס. ככל שמדד החומרה (הערך של FGT²) גדול יותר כך חומרת העוני גדולה יותר. המדד יכול לקבל ערכים ברצף בין אפס (חומרת עוני זניחה) לבין הערך של תחולת העוני (עוני חמור).

בהשוואה להרעה בחומרת העוני כפי שהיא משתקפת במדד FGT, אשר הוכפלה בתקופה שמתחילת שנות ה-2000 ועד 2004 ואילך. התוספת של מדד חומרת העוני למדד תחולת העוני היא שהראשון רושם גם שיפורים שאמנם לא מוציאים את האדם מכלל תחום העוני אך בכל זאת משפרים את מצבו. במקרים רבים צעדי מדיניות משפרים את מצב העניים מבלי להוציא אותם לגמרי מעוני וגם על כך מגיעה הכרה לממשלה.

כאמור, בכך שהממשלה כרכה את יעד התעסוקה עם יעד העוני היא מאותתת שהמנגנון הדומיננטי ליציאה מעוני הוא שוק העבודה. אכן חשוב לקשור בין צמצום העוני לבין היכולת להשיג תוצאה זו באמצעות תעסוקה, אך כדי לא לזנוח את המעקב אחר קבוצות אוכלוסייה אשר אינן יכולות למצוא פתרון למצוקתן באמצעות שוק העבודה בלבד (כגון קשישים ואוכלוסיות חלשות במיוחד בגיל העבודה), דרושות התערבויות בתחומים משלימים.

מהאמור בפרק זה עולות כמה דרכים עיקריות שיגדילו את יכולת ההשתכרות של האוכלוסייה הענייה. פתרון יסודי של יכולת ההשתכרות חייב לכלול הגדלה של ממש של הסתברות האדם מעוט היכולת להיות מועסק בשכר סביר. הממשלה אכן נרתמה למטרה זו באמצעות תוכנית מהל"ב/אורות לתעסוקה, תוכנית מס ההכנסה השלילי ותוכניות נוספות הממוקדות באוכלוסייה החרדית ובאוכלוסיות מיוחדות אחרות. נראה שכדי לחולל שינוי עמוק יותר ביכולת ההשתכרות נדרש שינוי הקשור במגוון התערבויות.

תיבה 2

הערה על החשיבות היחסית של המאבק בעוני לעומת המאבק באי-השוויון

אם לשפוט לפי מסמך האג'נדה של המועצה הלאומית לכלכלה, אין בכוונת הממשלה "בשלב זה" לטפל באי-השוויון אלא להתמקד רק בנושא העוני, תוך תקווה שזה ישפיע גם לצמצום אי-השוויון:

"... מבלי להקל ראש בהתרחבות הפערים, אנו סבורים שהבעיה המרכזית הינה כאמור ממדי העוני ולא אי השוויון כשלעצמו. מדד אי שוויון גבוה עשוי להתקבל מסיבות שונות, הנוגעות לקטעים שונים של התפלגות ההכנסות. כך, אין ספק שהצמיחה המהירה של סקטור ההיי-טק תרמה לגידול באי השוויון, שהרי הדבר הביא לעלייה בהכנסות של אלה הקשורים לסקטור זה בשיעור מהיר הרבה יותר משאר האוכלוסייה. אולם, אין זה ברור כלל ועיקר שמתחת הזנב העליון של התפלגות ההכנסות מסיבה זו מהווה בעיה שדורשת התערבות ממשלתית. יתרה מזאת, קרוב לוודאי שכל ניסיון למתן את גידול אי השוויון מסיבה זו יגבה מחיר משמעותי מבחינת תמריצים להתפתחותם העתידית של סקטורים צומחים. לעומת זאת, העמקת העוני אף היא מגדילה את מידת אי השוויון, אך תוצאותיה הרבה יותר קשות לפרט ולכלל, מהסיבות שפורטו לעיל. מכאן שאנו סבורים שיש להעמיד בשלב זה את העוני ולא את אי השוויון במרכז הדיון, כאשר ברור כי טיפול בראשון צפוי להקל גם על השני..."¹

השמת הדגש על העוני יותר מאשר על אי-השוויון מובנת, שכן העוני מהווה סוג של אי-שוויון חריף במיוחד, ולגבי חלק מהעניים מדובר אף בפגיעה ניכרת ברמת חיים מינימלית בכבוד. עם זאת אין להתעלם מאי-שוויון, וזאת בייחוד במקרים מסוימים: אם מקור אי-השוויון נובע מהשקעת האדם בהון אנושי, או אם האדם ניחן בכישרון מיוחד או ביכולת המצאה או יצירתיות אחרת, אי השוויון הוא ביטוי להכרה בסגולותיו והוא מהווה תמריץ לאחרים להתאמץ ולתרום מיכולותיהם. להבדיל מגורמים אלה, אם מקורו של אי-השוויון באפליה בשוק העבודה או בתשתיות המסופקות בידי

1 ראו ה"אג'נדה הכלכלית חברתית" של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, 2007, עמ' 16-17.

הממשלה, בנפטיזם, בשחיתות, בכוח מונופוליסטי לא הוגן, בשכר מופרז, בפרט אם הוא משולם על ידי גופים ציבוריים או עמותות ציבוריות – אזי אי-השוויון הוא נגע שפוגע בתחושת צדק בסיסית והוא מבזבז משאבים יצירתיים של החברה². אי השוויון דורש טיפול גם במקרה של מדיניות מסוי שמגזימה בהטבות לעשירים עד כדי כך שהיא מקטינה את מקורות המימון לשירותים ציבוריים חשובים באופן שהיא מסכנת קיום סדיר של מערכת הביטחון הסוציאלי. לכן רבים התחומים שיוצרים אי-שוויון, וחשוב, במקביל למדיניות צמצום העוני, לנסות ולהפריד בין אי-שוויון נסבל לבין אי-שוויון מוגזם ולא מוצדק, שאותו יש לצמצם ובחלקו אף לעקור.

2 ראו :

Francisco Ferreira, 2007, "Inequality as Cholesterol", in "The Challenge of Inequality", International Poverty Centre, June, 20-21.

תרשים 3
תחולת העוני, חומרתה ואי-שוויון כלכלי בהכנסה נטו – 1997 עד 2006/7
(לפי גישת מחצית ההכנסה החציונית, נפשות)

שנה	מדד תחולת עוני בסוף השנה	מדד גיני	חומרת עוני לפי מדד FGT2	מדד תחולת עוני באמצע השנה	מדד חומרת העוני באמצע השנה
1997	100	17.5	100	96	100
1998	100	1.9	100	98	100
1999	100	1.9	100	98	100
2000	100	1.9	100	98	100
2001	119	19.6	119	103	119
2002	142	11.5	142	113	142
2003	164	11.9	164	119	164
2004	211	0.205	211	133	211
2005	210	0.195	210	130	210
2006	215	4.1	215	140	215

3. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-47.1 מיליארד ש"ח ב-2007, בהשוואה ל-45.8 מיליארד ב-2006. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, של הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה. כמו כן נכללות הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.4%, והוא נובע ברובו משינויי חקיקה ובחלקו הקטן מגידול במספר מקבלי הגמלאות. לעומת זאת נמשכת השחיקה העקבית של תשלומי הגמלאות מ-2001 במונחים של אחוזי תוצר (לוח 1): תשלומים אלה מהווים 6.9% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 8.9% ב-2001-2002. מגמה דומה של ירידה הדרגתית במונחי תוצר מאפיינת גם את הגבייה של המוסד, בעיקר כתוצאה מהקטנת שיעורי הגבייה למעסיקים בתהליך מדורג שהחל ב-2005 (ראו להלן).

נתוני לוח 2 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. העלייה בשיעור של 2.4% בתשלומי הגמלאות מוסברת בעליות ניכרות בענפים נכות ואמהות. תשלומי

גמלת הנכות עלו ב-7.1% עקב גידול של 5.2% במספר המקבלים, לצד עלייה בתשלומים בעקבות יישום חוק הפוליו – ב-2007 שולמו לכ-1,800 נכי פוליו סך של 238 מיליוני ש"ח. תשלומי גמלת אמהות עלו ב-15.6% גם בגלל גידול במספר המקבלות וגם עקב שינויי החקיקה שהיו בשנה הנסקרת: ממאי 2007, דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות (לעומת 6 או 12 שבועות קודם לשינוי החקיקה), ומינואר 2007, מענק אשפוז הוגדל ב-12.1% נוספים (מעבר לגידול בעלויות האשפוז) – עלות המסתכמת ב-151.6 מיליון ש"ח בשנה וממומנת במלואה בידי האוצר.

עלייה ניכרת נוספת בתשלומים, של 13.3%, היתה בענף ה"סיעוד ואחר", והיא נובעת מכמה סיבות: גידול של 4.3% במספר המקבלים גמלת סיעוד (כאשר גידול זה הוא גם תוצאה של השינוי בהגדרת "בודד", באופן שמגדיל את מספר הזכאים לגמלה), יצירת רמה נוספת של זכאות וגידול בתעריף הממוצע לשעת טיפול. עלייה מתונה (0.8%) נרשמה גם בענף הזיקנה והשאירים, תוצאה של הגדלת הקצבאות לסוגיהן באמצע 2006 – שינוי שהתבטא במלואו רק ב-2007, תוצאה של גידול קל (0.2%) במספר הזכאים.

לעומת זאת, כבשנים האחרונות נצפתה ירידה בהיקף התשלומים לגמלאות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה: אבטלה (10.5%), הבטחת הכנסה (7.3%) ושירותי מילואים (12.1%). הירידה החדה בתשלומים לגמלאות המשולמות בגיל העבודה – אבטלה והבטחת הכנסה – נובעת מהשיפור שחל בתעסוקה ומהמשך מגמת הירידה בשיעורי האבטלה ב-2007. גורם נוסף, פחות בחשיבותו, לירידה בתשלומים לדמי אבטלה, קשור בשינוי חקיקה, שלפיו מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של שישה חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו כדי להיות זכאי לדמי אבטלה (לפני כן היה פטור מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורו). עקב שינוי חקיקה זה, שחיסל למעשה את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה, ירד ירידה חדה מספר החיילים המשוחררים שקיבלו את הגמלה. יצוין ששינוי זה הוא צעד נוסף במדיניות הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה בשנים האחרונות, לאחר תיקוני החקיקה המחמירים ביותר שהונהגו ב-2002-2003. את הירידה בתשלומים לשירותי מילואים אפשר להסביר כתיקון כלפי מטה, לאחר שב-2006 נסקו התשלומים ב-18% עקב מלחמת לבנון השנייה.

לאחר שב-2006 – לראשונה מאז 2002 – עלו התשלומים לקצבאות הילדים בשיעור של 8.5% (עם תום תוקפה של הוראת שעה בדבר קיצוץ נוסף שבוצע בקצבות הילדים), הנתונים ל-2007 שבים ומורים על ירידה נוספת, של כמחצית האחוז, בתשלומים לגמלה זו. ירידה ריאלית זו מבטאת את המשך הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים

בתהליך שהחל ב-2002, ושב משולמות בהדרגה קצבה אחידה, נמוכה יותר מהקיימת, בעבור ילדים "חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003), שמקומם במשפחה הוא שלישי ומעלה. אומדן שנערך מראה שתהליך החלפת הילדים הוותיקים בחדשים ימוצה עד 2012 – בשנה זו רוב הילדים ייחשבו "חדשים". יציאתם של ילדים "ותיקים" וכניסתם של ילדים "חדשים" למערכת משפיעה בכיוון של פחות זוחל בתשלומים לקצבאות הילדים. יצוין שבדומה ליתר הקצבאות, ב-2007 לא חל עדכון גם בסכומי קצבת הילדים.

לוח 1

**תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2007-1980**

שנה	תשלומי גמלאות		סך הכול גבייה	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול*	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	7.37	5.77	7.69	4.30
2000	7.89	6.28	6.19	4.21
2001	8.92	7.01	6.56	4.45
2002	8.94	6.94	6.56	4.46
2003	8.33	6.58	6.39	4.33
2004	7.54	6.04	6.20	4.15
2005	7.19	5.76	6.14	4.13
2006	7.07	5.69	5.97	3.99
2007	6.92	5.62	5.97	3.95

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.

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

בסך הכל עלו ב-2007 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-3.3% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות, המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושארים) למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים)

ותגמולי מילואים), ירדו, בשיעור של 1.4%. ב-2007 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, ב-8.9 מיליארד ש"ח, שהם 18.9% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 2 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשאיירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.4% מסך הגמלאות המשולמות – שיעור הנמוך במעט מזה שהיה בשנתיים שקדמו ל-2007 (38%). לעומת זאת ענף הנכות, השני בגודלו, העלה במחצית נקודת אחוז את חלקו ל-19.2%. ענף הילדים, שהקטין את חלקו כמעט במחצית לעומת 1995, הוריד עוד את חלקו מ-11% ב-2006 ל-10.7% ב-2007. ענף האבטלה וההבטחת הכנסה המשיכו ב-2007 את תהליך הקטנת חלקם בסך הגמלאות והגיעו ל-3.8% ו-5.4% בהתאמה. יצוין שבין 2002 לבין 2007 ירד חלקו של ענף האבטלה בכלל התשלומים במחצית. צניחה זו מיוחסת בעיקרה לשינויים עמוקים בחקיקה בשנים 2002-2003 שהחמירו את תנאי הזכאות לקבלת הגמלה ובמידה פחותה יותר היא מיוחסת גם לשינויים החיוביים בשוק העבודה בשנים שלאחר מכן. לעומת זאת ענף האמהות הגדיל את חלקו בכנקודת אחוז אחת בין שתי השנים, כתוצאה משינויי החקיקה האמורים לעיל. עלייה דומה נרשמה גם בחלקו של ענף הסיעוד. לעומתם חלקו של ענף המילואים חזר לגודלו מ-2005, לאחר עלייה שנרשמה בו אשתקד בשל מלחמת לבנון השנייה. מצבם של שאר הענפים – נפגעי עבודה, אמהות ומילואים – נותר כמעט ללא שינוי. בשלושת הענפים הגדולים ביותר – זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים – מרוכזים ב-2007 כשני שלישים מכלל תשלומי הגמלאות.

4. רמת הקצבאות

בחוק התוכנית להבראת המשק מיוני 2003 נקבע כי כל הקצבאות שהמוסד משלם, חוץ מקצבאות זיקנה ושאיירים⁶, יוקפאו עד סוף 2005 ויעודכנו בשיעור עליית המחירים מינואר 2006 במקום לפי השינויים בשכר הממוצע כפי שהיה נהוג קודם לכן. בעקבות שינוי שיטת עדכון הקצבאות שונו הסעיפים שהגדירו את חישוב סכום הקצבאות ואופן עדכון לפי השכר הממוצע, ומינואר 2006 החישוב נערך לפי "הסכום הבסיסי"⁷. סכום זה מתעדכן בחודש ינואר בכל שנה בהתאם לעלייה שחלה במדד המחירים לצרכן בין מדד נובמבר שקדם לחודש העדכון לבין מדד נובמבר של השנה הקודמת.

ההשפעה של ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בעדכון לפי עליית המחירים הורגשה כבר ב-2006, שבה עודכנו הקצבאות בשיעור של 2.7%: בתקופה שמ-2002 עד 2006 – תקופת הקפאת הקצבאות והצמדתן למחירים במקום לשכר הממוצע (החל ב-2006) – עלה השכר הממוצע ב-6%, דהיינו מקבלי הקצבאות הפסידו 3.2% מן הגמלאות המשולמות להם. ב-2007 לא עודכנו הקצבאות כלל, מאחר שמדד המחירים לתקופה הקובעת לצורך העדכון הצביע על ירידה קלה. במקרה זה, אילו היו הגמלאות מעודכנות לפי השכר הממוצע, היו מקבליהן נהנים מתוספת של 2%. ההפסד המצטבר למקבלי הגמלאות בשתי השנים הסתכם ביותר מ-5%, שמשמעותם התקציבית כ-2 מיליארדי ש"ח. ניסיון העבר מלמד שמגמה זו של שחיקת הקצבאות תלך ותגבר בעתיד, שכן השכר הריאלי עולה בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה. בנוסף, במרבית הקצבאות נמשכה ההפחתה בשיעור של 4% מהגמלה המשולמת, שהחלה ביולי 2002 ותוכננה עד דצמבר 2006, אך הוארכה לבסוף גם ל-2007.

נתוני לוח 3 מורים שקצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה בשיעור ריאלי של 0.9% וקצבת הזיקנה הכוללת השלמת הכנסה ליחיד עלתה ב-1.6%. לעומת זאת כאחוז מהשכר הממוצע נותרו קצבאות הזיקנה והשאיירים למיניהן ברמתן מ-2006 או נשחקו במעט.

6 לרבות קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה.

7 "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-2007 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,240 ש"ח.

נתוני לוח 4 מורים שב-2007 עלתה הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בשיעורים משתנים שבין אחוז אחד ל-3.5% בהתאם להרכבי משפחה שונים. עם זאת, כשיעור מהשכר הממוצע במשק, נותרה הגמלה פחות או יותר ברמתה הריאלית מ-2005. התייצבות זו באה לאחר שחיקה עמוקה בגמלה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה בין השנים 2002 ל-2005: חישוב פשוט מעלה שהכנסת המינימום המובטחת להורה יחיד עם שני ילדים, למשל, פחתה בשיעור ריאלי של 23% בין 2002 ל-2007.

לוח 3

קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), בממוצע לחודש, 1975-2007

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	
49.6	2,130	25.5	1,096	24.8	1,064	14.9	640	1975
48.2	2,506	23.8	1,238	26.3	1,366	13.5	705	1980
58.3	3,042	30.5	1,586	29.5	1,541	15.2	795	1985
45.9	2,893	24.9	1,573	30.7	1,938	15.9	1,001	1990
57.3	3,749	26.0	1,696	30.1	1,965	15.5	1,014	1995
55.0	4,162	25.0	1,892	29.0	2,193	15.0	1,132	2000
57.7	4,499	26.3	2,053	30.5	2,378	15.7	1,228	2001
56.4	4,227	26.5	1,946	30.8	2,255	15.6	1,141	2002
58.7	4,174	27.2	1,929	31.5	2,235	15.6	1,107	2003
56.7	4,144	26.4	1,937	30.6	2,244	15.2	1,112	2004
57.8	4,284	27.6	2,049	30.2	2,235	15.2	1,127	2005
59.6	4,492	28.6	2,146	29.9	2,243	15.3	1,149	2006
59.4	4,533	28.6	2,181	29.5	2,247	15.1	1,159	2007

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קצבת הנכות הממוצעת נשחקה בשיעור של 0.7% בין 2006 ל-2007, וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר היא ירדה מ-32.1% מהשכר הממוצע ל-31.4% ממנו ובכך חזרה לרמתה מ-2002. מגמות דומות אפיינו גם את הקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית: הקצבה לילד נכה ירדה ריאלית בשיעור דומה, והקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים שעלתה במעט (0.2%) בין 2006 ו-2007, נשחקה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכמחצית נקודת אחוז. לעומת זאת קצבת הניידות הממוצעת עלתה בכ-0.8% במונחים ריאליים בהשוואה ל-2006.

גמלת הסייעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית בשנת 2007 בכ-4.4% לעומת 2006. עלייה זו מבטאת את השפעת שינוי החקיקה מינואר 2007, שעל פיו נקבעו שלוש רמות תלות בגמלת הסייעוד במקום שתי רמות קודם לכן: נוספה רמה שלישית בשיעור של 168% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. בנוסף עלה התעריף לשעת טיפול בממוצע בשיעור ריאלי של כ-3%.

לוח 5 מציג את ערך נקודת הקצבה לילדים ואת גובה קצבת הילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע. ב-2007 כאמור לא השתנה "הסכום הבסיסי" ולפיכך קצבת הילדים המעודכנת לפיו לא שונתה. כתוצאה מכך נשחקה נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע וירדה מ-2% מהשכר הממוצע ל-1.9% ממנו. באופן דומה נשחקו גם הקצבאות המשולמות להרכבי משפחה שונים המובאים בלוח. אופי הקיצוץ המתמשך בקצבאות הילדים מאז 2001 במסגרת התוכנית להשוואת הקצבה לכל ילד הובילו לשיעורי שינוי מצטברים דיפרנציאליים להרכבי משפחה שונים: בעוד קצבת הילדים למשפחות שבהן שני ילדים נשחקה בשיעור של כ-22% בין 2001 ל-2007, הקצבה למשפחות שבהן ארבעה וחמישה ילדים נשחקו בשיעור של 47% ו-54% (בהתאמה) באותה התקופה.

**הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק*) ממוצע לחודש, 1990-2007**

זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים)		זוג עם שני ילדים (כולל רגיל)		זוג עם שני ילדים (כולל קצבות ילדים*)		יחיד		שנה
שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	שעור מוגדל	
מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	מחירי 2006 (בש"ח)	
53.5	46.0	2,901	3,187	24.9	1,573	20.0	1,258	1990
53.8	46.6	3,040	3,513	24.3	1,585	19.4	1,268	1995
51.0	44.0	3,352	3,894	23.2	1,768	18.6	1,414	2000
53.6	46.2	3,600	4,218	24.6	1,918	19.7	1,535	2001
53.4	45.5	3,313	3,888	24.5	1,783	19.6	1,426	2002
46.6	40.3	2,866	3,319	22.9	1,630	19.5	1,385	***2003
52.4	52.4	3,665	3,765	24.4	1,730	24.4	1,731	***2003
40.5	35.3	2,583	2,965	21.4	1,564	19.0	1,390	**2004
50.5	50.5	3,695	3,733	23.8	1,738	23.8	1,738	***2004
39.4	34.3	2,546	2,923	20.8	1,544	18.5	1,372	***2005
49.1	49.1	3,644	3,681	23.1	1,715	23.1	1,715	***2005
39.7	34.7	2,989	2,989	20.6	1,553	18.3	1,380	***2006
49.3	49.3	3,714	3,779	22.9	1,725	22.9	1,725	***2006
39.0	34.0	2,596	2,973	20.3	1,545	18.0	1,373	***2007
48.4	48.4	3,694	3,759	22.5	1,716	22.2	1,716	***2007

* כפי שמודדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** נתוני 1985 ו-1990 מתוּסְחָסִים לאלמנה עם שני ילדים שהייתה זכאית לגמלה להבטחת הכנסת.
 *** למבוגר בבני המשפחה לא מלאו 55 שנה.
 **** לפחות אחד מבני המשפחה מעל גיל 55.

בענפים המשלמים גמלאות מחליפות שכר נצפו מגמות מעורבות: דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים עלו ב-3.6% ו-3.4% בהתאמה. דמי הלידה בממוצע ליום עלו בשיעור ריאלי של כמחצית האחוז. לעומת זאת מענק הלידה ירד ריאלית בשיעור דומה. ב-2007 נמשכה גם הירידה בדמי אבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק. ירידה זו מוסברת בעיקר בהמשך המגמה של ירידת חלקם של המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק לצד עלייה מקבילה בחלקם של אלה שקיבלו דמי אבטלה נמוכים משיעור זה בשנים האחרונות.

לוח 5

נקודת קצבה וקצבאות ילדים* (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע במשק), ממוצע לחודש, 2007-1990

קצבה לחמישה ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לשני ילדים**		ערך נקודת קצבה		שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	
33.2	2,116	23.4	1,493	1.5	92	2.9	192	1990
33.4	2,139	23.4	1,504	5.8	375	2.8	187	1995
28.7	2,185	20.2	1,534	5.0	382	2.5	190	2000
31.6	2,463	19.5	1,520	4.8	378	2.4	188	2001
28.1	2,063	17.3	1,267	4.3	319	2.4	179	2002
24.9	1,772	15.6	1,110	4.2	301	2.5	177	2003
18.7	1,365	11.8	867	3.5	253	2.4	178	2004
16.0	1,187	10.5	776	3.3	246	2.4	176	2005
15.1	1,138	10.7	807	4.0	298	2.0	149	***2006
14.8	1,132	10.5	803	3.8	296	1.9	148	****2007

* עד שנת 1995 כולל קצבת יוצאי צבא.

** רמת הקצבה בשנים 1985 ו-1990 מתייחסת למשפחה (עד שלושה ילדים) שלא היתה זכאית לקצבת הילד הראשון, ומאוקטובר 1990 גם לא לקצבת הילד השני. במאוס 1993 חודש התשלום האוניברסלי של קצבאות הילדים.

*** מ-2006 קצבאות הילדים מחושבות על פי הסכום הבסיסי, שהיה בינואר 2006 - 148 ש"ח.

**** בינואר 2007 לא עודכן הסכום הבסיסי, ולכן קצבאות הילדים בערך השוטף נותרו בעינם.

5. מקבלי גמלאות

ב-2007 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים – הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי – ב-0.2%: המוסד שילם קצבאות ל-728.9 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש ב-2007 (לוח 9). הירידה בקצב הגידול במספר מקבלי קצבאות אלה מוסברת בהעלאת גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים ולנשים וגיל הזכאות המוחלט לנשים, וכן בירידה עקבית בשיעור שנתי של 4% במספר המקבלים שאינם מבוטחים (עולים חדשים). ירידה זו מתקזזת בחלקה בעלייה מקבילה בענפים המשלמים גמלאות לאוכלוסייה בגיל העבודה: בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 5.2% במספר המקבלים. העלייה במספר המקבלים אפיינה גם את הקצבאות הנגזרות מקצבה זו: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-6.9% ומספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-4.7%. מספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 7.2% לאחר עלייה של 6 אחוזים ב-2006. יצוין שב-2007 שולמו, לראשונה בעקבות חוק הפוליו, 238 מיליון ש"ח לכ-1,800 נכי פוליו. בענף השלישי בגודל, ילדים, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.3% לאחר עלייה זהה ב-2006, כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2007 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.3 מיליון ילדים החיים ב-980.6 אלף משפחות.

עליות גדולות למדי נרשמו גם בענפי האמהות ונפגעי העבודה – ענפים המושפעים בעיקר ממגמת התרחבות התעסוקה במשק. בענף האמהות גדל מספר מקבלות דמי הלידה ב-4.1% ומספר מקבלות מענק הלידה גדל ב-2.5%. ענף נפגעי עבודה על שני סעיפיו – דמי פגיעה ומקבלי קצבת נכות צמיתה – רשם עלייה של כ-5%. גם בענף הסיעוד, המעניק גמלאות בעין (שעות טיפול) לקשישים המוגבלים בתפקוד היום-יומי, היתה עלייה דומה (4.3%).

מגמת הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה נמשכה, וב-2007 ירד מספרם בכ-11% נוספים. הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה מ-2001 ועד היום הסתכמה ב-52%. בעוד שהירידה בשנתיים האחרונות (בשיעור מצטבר של כ-16%) מיוחסת לשינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה במשק, הרי עיקר הירידה המצטברת מ-2001 נעוצה בהחמרות שהיו בחוק בשנים 2002-2003, ובראשן הארכת תקופת האכשרה לצורך קבלת דמי אבטלה.

מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים בממוצע לחודש, 1990-2007

שנת	זיקנה וטאריים	נכות כללית						שנת				
		קצבת נכות כללי	קצבת נכות מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה*	מספר המקבלים (אלפים)					
שנת	קצבת נכות כללי	קצבת נכות מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה*	מספר המקבלים (אלפים)	אמהות			דמי אבטלה	המסות (לאכולוסייה בגיל העבודה)***	שיעור
							דמי קצבת	מענק לידה	דמי לידה			
שנת	קצבת נכות כללי	קצבת נכות מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת ניידות	דמי פגיעה*	מספר המקבלים (אלפים)	ילדים			דמי אבטלה	המסות (לאכולוסייה בגיל העבודה)***	שיעור
							משפחות	המקבלות קצבות ילדים**	דמי קצבת			
1990	442.6	73.5	10.3	11.4	56.7	11.8	103.6	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	13.2	84.9	14.6	113.1	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	19.3	69.1	20.8	127.1	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4
2002	692.9	150.5	20.6	20.9	70.0	21.8	128.5	71.4	935.0	97.1	151.6	112.2
2003	709.2	157.3	21.7	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0
2004	722.3	162.4	22.7	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4
2005	719.9	170.9	24.0	24.9	63.9	25.2	142.9	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0
2006	727.5	178.3	25.6	26.1	64.3	26.4	143.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4
2007	728.9	187.5	27.4	27.3	67.6	27.8	147.2	86.0	980.6	49.8	120.2	125.6
							גידול שנתי (אחוזים)					
1990-1986	2.6	3.4	7.2	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	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	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	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2002	2.3	5.7	9.0	8.3	1.3	4.8	1.1	0.3	0.7	-7.3	6.5	6.5
2003	2.4	4.5	5.3	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7
2004	1.8	3.2	4.6	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4
2005	-0.3	5.2	5.9	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4
2006	1.1	4.3	6.7	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7
2007	0.2	5.2	6.9	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 ** הנתון לשנת 1985 ו-1990 כולל את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני הוחזרו לרוך באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בחישוב הנתון לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלת ברוך כמה מקבליים נקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבליים לשנת 2004, שבוחישובו נמנו כל מקבליי הקצבה המפועלת, הייה 145.6 אקף בממוצע לחודש.

ירידה חדה של 7.8% נרשמה גם במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה. ירידה זו היא חוליה נוספת בשרשרת ירידות שהחלה ב-2004, והיא מוסברת בשילוב של כמה גורמים: השינויים החיוביים בתחום התעסוקה והאבטלה בשנתיים האחרונות, ההחמרות בחוק ב-2003 ויישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

6. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך זה יהיה מדורג ויימשך עד 2009 ובסופו יופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח – מופחת ורגיל – במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ובעקיפין היא עלולה גם לגרום לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על **העובד** 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 נערכו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 מעודכנת התקרה רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבוטחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי

השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה יוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד, ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2007 ב-39.7 מיליארד ש"ח: 24.45 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-13.46 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור יש להוסיף כ-1.8 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 7 מראה שב-2007 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-4.4% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-3.3% וגביית דמי ביטוח בריאות גדלה ב-6.6%. עליות אלה נובעות בעיקר מההתפתחויות הכלכליות החיוביות בתחום התעסוקה והשכר. יצוין שאומדנים שנערכו הראו שהגבייה הישירה מן הציבור ב-2007 היתה עולה בשיעור גבוה אף יותר, של כ-7% במונחים ריאליים, אילולא שינויי החקיקה הנוגעים להפחתת שיעורי דמי ביטוח לאומי למעסיקים, שנעשו ב-2005 וב-2006 ויוסיפו להשפיע בהדרגה עד 2009. שינויים אלה לא השפיעו על גביית דמי ביטוח בריאות.

מגמת הירידה שאפיינה את היקף הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג נבלמה ב-2007, לאחר שהגבייה ירדה במונחי תמ"ג מ-6.2% ב-2003 ל-5.7% ממנו ב-2006. היקפי הגבייה של דמי ביטוח לאומי ושל דמי ביטוח בריאות זהים לשיעורים ששררו ב-2006 במונחים של אחוז מהתמ"ג. בהשפעת הרפורמה במס הכנסה עלה חלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המסים הישירים ל-46.2%, כחלק מתהליך שהחל ב-2003, שנה שבה הגבייה מן הציבור עמדה על 40.2% מסך המסים הישירים.

השינויים בשיעורי הגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. בעוד שהגבייה משכירים עלתה בשיעור ריאלי של 2.7% ב-2007 (לאחר עלייה של כמחצית האחוז ב-2005), עלה שיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים ב-9.7% (לאחר גידול זהה גם ב-2006). הבדלים אלה מוסברים ביישום התוכנית להפחתת דמי הביטוח למעסיק בין 2005 ל-2009.

לוח 7

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2002-2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
39,740	37,792	36,137	34,331	33,660	33,995	סך כל תקבולי דמי ביטוח
37,910	36,112	34,597	32,971	32,275	31,378	סה"כ גבייה מהציבור
24,454	23,554	22,759	21,661	21,424	20,495	לענפי ביטוח לאומי
13,456	12,558	11,838	11,310	10,851	10,883	למערכת הבריאות
1,830	1,680	1,540	1,360	1,385	2,617	סה"כ שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור						
						א. אחוז שינוי ריאלי
4.4	2.2	3.6	2.6	2.2	-0.1	סה"כ גבייה מהציבור
3.3	1.4	3.7	1.5	3.8	1.3	לענפי ביטוח לאומי
6.6	4.0	3.3	4.6	-1.0	-2.7	למערכת הבריאות
						ב. כאחוז מהתמ"ג
5.7	5.7	5.9	6.0	6.2	6.1	סה"כ גבייה מהציבור
3.7	3.7	3.9	3.9	4.1	4.0	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	למערכת הבריאות
						ג. כאחוז מהמסים הישירים ליחידים
46.2	44.0	42.2	41.9	40.2	36.8	סה"כ גבייה מהציבור
29.8	28.7	27.8	27.5	26.7	24.0	לענפי ביטוח לאומי
16.4	15.3	14.4	14.4	13.5	12.8	למערכת הבריאות
						ד. כאחוז מהמסים הישירים
28.6	28.8	31.4	32.0	32.5	30.8	סה"כ גבייה מהציבור
18.5	18.8	20.7	21.0	21.6	20.1	לענפי ביטוח לאומי
10.1	10.0	10.7	11.0	10.9	10.7	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 8 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2007 בכ-55 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זו עלייה של 4.5% בהשוואה לשנה הקודמת, ועלייה מצטברת של יותר מ-10% לעומת 2004. העלייה הריאלית זו השנה השלישית ברציפות עומדת בניגוד למגמת הירידה הריאלית בסך מקורות המימון בשנתיים שקדמו ל-2005, והיא מבטאת גידול בכל מרכיבי המימון ובייחוד במרכיב השתתפות הממשלה

במימון ענפי הביטוח, שעלה בשיעור חד של 9.6%. שיעור זה הוא תוצאה של העלייה בשכר, שהשפעתה הנקייה על הגבייה הסתכמה בכ-7%, וכן של תוספות אחרות להוצאה זו, כגון התוספת של 151 מיליון ש"ח בגין הגידול ב-12.1% נוספים (מעבר לעלייה בעלויות האשפוז) במענק האשפוז מינואר 2007 – עלות הממומנת כולה בידי האוצר.

לוח 8

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2007

שנה	סך כל התקבולים	גביית דמי ביטוח לאומי*	השתתפות הממשלה**	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מילוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2002	48,642	23,114	10,506	10,590	4,266
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
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	9,459	5,600
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2002	-0.2	-1.7	-0.1	2.7	-1.0
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
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	4.7	5.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2002	100.0	47.5	21.6	21.8	8.8
2004	100.0	48.5	23.1	18.0	9.7
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	17.2	10.2

* כולל שיפוי אוצר.

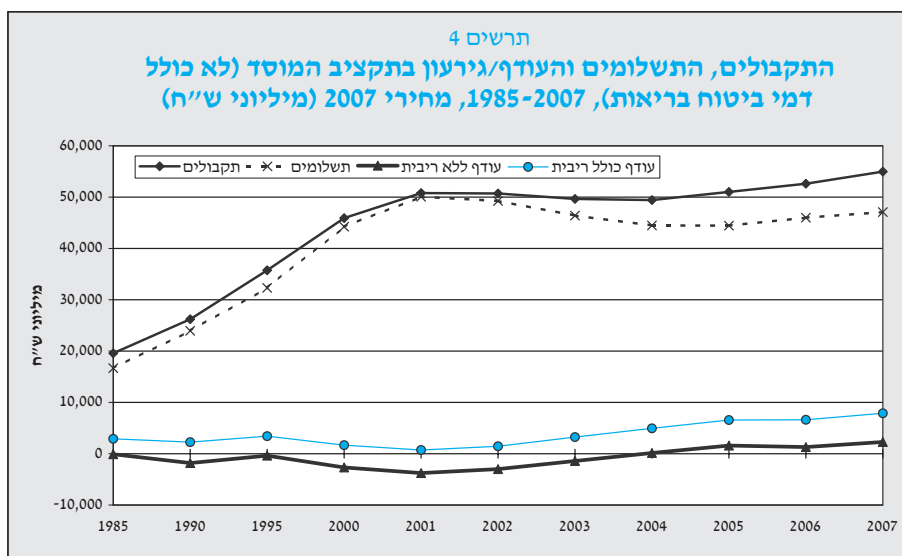
** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

יתר מרכיבי המימון עלו בשיעורים שבין 4 ל-5 אחוזים. העלייה בהשתתפות הממשלה מוסברת בהגדלתה לפי סעיף 32 לחוק כדי לפצות על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים⁸. יצוין שהשתתפות האוצר לפי סעיף 32 לחוק משתנה בהתאם לגידול בשיעורי הגבייה, שהוא עצמו מושפע משינויי חקיקה ומהשינויים בשוק העבודה, שהיו חיוביים בשנה הנסקרת. בחינת התפלגות מימון הגמלאות לפי מקור המימון מראה כי חלקו של מימון הממשלה עלה ב-2007 בשיעור ממוצע של 7.6%, לאחר עלייה של כ-4% ב-2006. הנתונים מצביעים על מעורבות גדלה והולכת במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו של המוסד. העלייה ביתר מרכיבי המימון – גביית דמי ביטוח לאומי ותקבולי ריבית – היתה מתונה יותר (3.7% בממוצע).

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, העודף התקציבי ב-2007 הגיע לכ-2.3 מיליארדי ש"ח, לאחר שב-2006 היה 1.3 מיליארדי ש"ח. תקציב המוסד עבר מגירעון שוטף לעודף שוטף ב-2004 ומאז גדל העודף משנה לשנה (ראה תרשים 4). הגידול בגבייה מן הציבור בתוספת הגידול בהשתתפות האוצר, שעלו בשיעורים גבוהים ב-2007 כתוצאה מההתפתחויות החיוביות בתחומי התעסוקה והשכר, אל מול אי עדכון הגמלאות ב-2007 – הובילו לעלייה בעודף התקציבי של המוסד. הגידול הנוסף של כ-5 מיליארדי ש"ח בענף הילדים (לוח 9), המאופיין בכל השנים בעודף שוטף גדול, הוא למעשה התורם העיקרי לעלייה בעודף השוטף. בחינת יתר מרכיבי הגידול בעודף השוטף מעלה שבין 2006 ל-2007 הצטמצם הגירעון בענף הזיקנה והשאירים ובענף האבטלה, שבו הגירעון ממומן כולו, משנת 1999, מכספי ענף הילדים. מאידך הגידול בגירעון בענפי האמהות, נפגעי עבודה ונכות כללית תרם למיתון מסוים של העליה בעודף התקציבי. מ-1999 ממומן הגירעון בענף האבטלה כולו מכספי ענף הילדים.

8 הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 לחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.



הכללת ההכנסות מריבית על עודפי העבר מציגה שיפור במצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית גדל מכ-6.6 מיליארד ש"ח ב-2006 ל-7.9 מיליארד ש"ח ב-2007. עם זאת, ענפי הנכות, נפגעי עבודה, אבטלה וסיעוד נותרו גרעוניים. היעלמות הגירעון השוטף בתקציב המוסד והמעבר לעודף שוטף מתבטאת כמובן בצמצום הגירעון בתקציב המדינה.

ועדת הכספים של המוסד אישרה ב-2007 העברת סכומים מיתרת הנכסים של ענף הילדים לענפי האמהות והסיעוד הגרעוניים וכן לשני ענפים גרעוניים נוספים (נכות כללית ונפגעי עבודה), באופן שיובטח המשך תפקודם.

לוח 9

**עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים),
2007-2001**

עודף/גירעון כולל ריבית על השקעות			עודף/גירעון בלא ריבית על השקעות			ענף ביטוח
2007	2006	2001	2007	2006	2001	
7,885	6,583	657	2,285	1,293	-3,420	סך הכול
1,844	1,389	1,019	-366	-762	-633	זיקנה ושאירים
-2,507	-2,455	-912	-2,927	-2,890	-1,762	נכות כללית
-914	-1,013	-821	-1,104	-1,213	-1,193	נפגעי עבודה
-1,229	-1,044	-674	-1,239	-1,019	-852	אמהות
13,791	12,748	5,890	11,161	10,333	5,338	ילדים
-1,342	-1,573	-3,090	-1,312	-1,543	-3,090	אבטלה
-1,970	-1,695	-1,049	-2,000	-1,730	-1,410	סיעוד
213	227	294	73	117	182	אחר

7. המלצות בתחום המדיניות החברתית

המלצות המוסד לביטוח לאומי העולות מהכתוב בפרק זה ומהסקירה כולה הן כדלקמן:

- 1. צמצום מספר העובדים הזרים** המועסקים בשוק העבודה הפוטנציאלי של מעוטי השכלה ועידוד של ישראלים להיכנס לכל התחומים שבהם מועסקים כיום עובדים זרים, במיוחד בתחומים שבהם צפוי גידול ניכר בביקוש לשירותים והמתאימים לעובדים מעוטי השכלה. תחומים בולטים מסוג זה הם סיעוד של זקנים ונכים ותיירות, מאחר שיש בהם פוטנציאל תעסוקה ניכר למעוטי השכלה. במיוחד מוצע לסבסד זקנים ונכים שמוכנים להיעזר בשירותי סיעוד המסופקים בידי ישראלים. צעד זה ימזער את הפגיעה האפשרית בעלות שירותי הסיעוד לזקן ולנכה. אם הממשלה רוצה להבטיח שירותי סיעוד זולים וטובים, עליה לעשות זאת באמצעות סבסוד ישיר ולא באמצעות הפרת חוקי עבודה בתחום הסיעוד הביתי. כל עוד לא יוגבל מספר העובדים הלא-ישראלים במשק, תימשך השפעת עודף ההיצע על יכולת ההשתכרות של העובדים הישראלים מעוטי היכולת. החזרת השליטה

במספר העובדים הזרים וייצובה על רמה נמוכה משמעותית מזו הקיימת, יפעלו לשיפור יכולת ההשתכרות של עובדים מעוטי ההשכלה⁹ (ראו תיבה 1 בפרק זה).

2. יש לפעול לאכיפה של חוקי העבודה על מעסיקים של עובדים לא-ישראלים וישראלים כאחד, ובייחוד של אלה המועסקים במשקי בית פרטיים בתחום הסייעוד. עובדי הסייעוד הזרים מהווים ענף צומח וגם הפכו בשנים האחרונות לענף הגדול ביותר מבחינת מספר האישורים שהממשלה מנפיקה.¹⁰ כדי להקל את הלחץ על שוק העבודה של מעוטי ההשכלה יש לאפשר גיוון רב יותר של עובדים זרים: ככל שהרכב העובדים הזרים יהיה משכיל יותר, כך תגדל תרומתם לתוצר וזאת תוך מזעור הנוקים לשוק העבודה של מעוטי היכולת. מומלץ בעניין זה לפעול בעקבות העקרונות של שלטונות ההגירה בארצות מפותחות רבות¹¹. מסקנות הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים אינן עקביות עם המסקנות הללו.

3. לחיזוק הקשר בין שני היעדים לעיל מומלץ להעניק **תשלום זמני של קצבה למשפחות במצוקה שנמצאות בתהליך של השתלבות בתעסוקה** כאשר הקצבה תפחת בהדרגה עם הצלחת ההשתלבות. כך יקודמו יעדי העוני והתעסוקה בעת ובעונה אחת. קצבה כזו תשולם ישירות לאנשים שהיו תקופה ממושכת (או כל הזמן) מחוץ לכוח העבודה. לאנשים כאלה הזיכוי בגין מס ההכנסה השלילי משולם רק כעבור כשנה ולכן הוא פחות רלוונטי להחלטת הכניסה לשוק העבודה.

4. **הצמדת קצבאות הביטוח הלאומי לשינוי ברמת החיים** ולא לשינוי במחירים בלבד. זאת אפשר להשיג באמצעות החזרת הצמדתן לשכר הממוצע או החציוני במשק, תוך שיובאו בחשבון ההשלכות האפשריות על הגבייה והאיתנות הפיננסית ארוכת הטווח.

5. השוואות בינלאומיות שנעשו הוכיחו שרמת הנדיבות של ביטוח האבטלה בישראל לאחר ההחמרות שהונהגו בו בשנים האחרונות נמוכה מאוד, דבר שהופך את

9 נוסף על הגבלה אפקטיבית של מספר העובדים הזרים, יש לדאוג לפיזור מכסת העובדים הזרים בין כל משלחי היד שבהם יש עודף ביקוש לעובדים, ולא למקד אותם במשלחי יד אשר יש בהם תחרות עם עובדים ישראלים מעוטי השכלה בלבד.

10 ראו איור 1 בפרק ה' (שוק העבודה) בדין וחשבון, 2007, בנק ישראל.

11 Ruhs Martin, 2005, "The potential of temporary migration programmes in future international migration policy", Centre on migration, policy and society, University of Oxford, September, 1-29.

ביטוח האבטלה לכלי שאינו יעיל מספיק בהשגת יעדיו המרכזיים: (א) מתן שהות לחיפוש עבודה מתאימה לכישורי העובד ולרמת שכרו, (ב) מתן רשת ביטחון כלכלית זמנית עד למציאת עבודה חדשה¹². מוצע **למתן את ההחמרות שהונהגו בביטוח אבטלה באמצעים שונים**, למשל העמדת תקופת העבודה המזכה בדמי אבטלה ("תקופת אכשרה") על תקופה קצרה יותר מהקיימת בכל סוגי העובדים והשוואת תקופת האכשרה של עובדים חודשיים ועובדים יומיים: חישוב מראה שמעובדים יומיים נדרשים כיום 14.4 חודשי עבודה בפועל כדי להיות זכאים לדמי אבטלה, בעוד שעובדים חודשיים חייבים רק ב-12 חודשי עבודה.

6. הנתונים מצביעים על מעורבות גדלה והולכת במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו של המוסד. ההמלצה היא **להפסיק את תהליך ההפחתה המתמשך בהשתתפותם של המעסיקים בנטל דמי הביטוח הלאומי** וליזום מהלך הפוך בשיעורים נמוכים שלא יגדילו את עלות העבודה באופן ניכר, אך יסייעו לשמר את עצמאותו של המוסד.

7. **הגברת הנגישות לתשתיות התעסוקה והתחבורה באוכלוסייה הערבית** בפריפריה ובייחוד בדרום (ראו הרחבה בנושא בתיבה 3 בפרק 2).

8. **חיזוק החינוך, ההשכלה וההכשרה המקצועית לצורך שיפור ההשתכרות העתידית באוכלוסיות בעלות חינוך והשכלה נמוכים**, בין היתר באמצעות השקעה של ממש בתשתית החינוך. עיקר החיזוק צריך להינתן לשתי אוכלוסיות: (א) האוכלוסייה הערבית בפריפריה, ובייחוד נשים בדואיות, (ב) האוכלוסייה החרדית, ובייחוד הבנים שבה (גם בנושא זה ראו הרחבה בתיבה 3 בפרק 2).

9. כדי להגדיל השפעת העשייה בתחום **העוני של ילדים**, חשוב שהממשלה **תאמץ יעדי ביניים**, למשל בתחום הנשירה מרמות שונות של בתי ספר, דבר המאפשר גם להציג שינויים בתחום זה בזמן אמת.

10. מומלץ שלפחות ביעדי הביניים יוגדר יעד התעסוקה גם במונחים **איכותיים** ולא רק במונחים כמותיים, תוך התייחסות לסוגיות כגון שכר הוגן, פנסיה וכו'.

12 מ' אנדבלד וא' טולדנו, הפחתת הכיסוי הביטוחי באבטלה בשוק עבודה גמיש, 2007, הוצג בכנס של ISSA בוורשה.

פרק 2
עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

1. מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2006

ב-2006 נמשכו מגמות הגידול בתעסוקה ובשכר, שאפיינו את המשק מאמצע 2003. בהשוואה לתקופת סקר 2005 גדל מספר המועסקים בכ-4% בממוצע. הגידול במספר המועסקים התרחש ברוב ענפי התעסוקה, לרבות הענפים המסורתיים. השכר למשרת שכיר עלה בין שתי תקופות הסקר ב-1.5% במונחים ריאליים, אם כי המגמה בענפים השונים לא היתה אחידה: בעוד שבענפים עתירי הון וטכנולוגיה עלה השכר הריאלי מעבר לעלייה הממוצעת, בענפים המסורתיים, כמו ענף המסחר הסיטוני וענף האירוח והאוכל, נרשמה יציבות ואף שחיקה בשכר הריאלי (0.1%-ו-0.3% בהתאמה).

לגידול בהכנסה הפנויה, בעיקר בעשירונים העליונים¹, תרמה גם הרפורמה במס הכנסה, שבראשית 2006 יושם בה שלב נוסף. במסגרת זו הופחתו פעם נוספת שיעורי המס השוליים. ב-2006 הונהגו שינויים גם בשיעורי דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ובגובה מדרגת השיעור המופחת. השיעור המופחת של דמי ביטוח לאומי לעובד השכיר ירד מ-1.4% ל-0.4%, ומדרגת השיעור המופחת (לשכירים, עצמאים ולתשלום דמי ביטוח בריאות) הועלתה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. נתוני הסקר מורים, בהתאם, על ירידה בנטל המיסוי הישיר. הירידה בשיעור ממוצע של 0.8% במסים הישירים משקפת ירידה של כמחצית האחוז במס ההכנסה בממוצע למשפחה ושל 1.9% בדמי הביטוח הלאומי.

בתחום קצבות הביטוח הלאומי, ב-2006 עודכנו הקצבאות (לראשונה מאז 2002) בשיעור של 2.7% (בהתאם לעליית המחירים). העלייה הריאלית של 0.7% בקצבאות הביטוח הלאומי בסקר משקפת, מעבר לעדכון הקצבאות, עלייה בקצבות הזקנה והילדים, לצד ירידה בקצבאות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה, כמפורט בהמשך פרק זה.

על פי נתוני הסקרים, בין 2005 ל-2006 עלתה ההכנסה הכלכלית בממוצע למשפחה בשיעור של כ-4%. עלייה זו, בצירוף הירידה בנטל המיסוי הישיר והעלייה המתונה בקצבות הביטוח הלאומי, פעלו כולם בכיוון הגדלת ההכנסה הפנויה, שעלתה ריאלית ב-4.6% בממוצע בין שתי השנים.

תמונת המצב הכלכלית המצטיירת מנתוני 2006 היא שממדי העוני הגבוהים בישראל עומדים בעינם. ההתפתחויות בשוק העבודה, במיסוי ובקצבות הביטוח הלאומי, שהשפיעו אמנם בכיוון אחיד אך בעוצמות שונות על אוכלוסיות שונות, הובילו ליציבות

1 היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

בממדי העוני בקרב משפחות במדידה לפי ההכנסה הפנויה. ב-2006 נרשמה גם התרחבות נוספת בפערי ההכנסה הפנויה². לעומת זאת נבלמה המגמה המתמשכת של עלייה בשיעורי העוני של ילדים, במקביל להפחתה שנרשמה בתחולת העוני של משפחות הקשישים, כתוצאה מהעלאה ריאלית בקצבאות המשולמות להן. תחולת העוני בחישוב לפי ההכנסה הכלכלית מ-2003 עד לסקר האחרון מצביעה על הפחתה אטית אך עקבית, ופערי ההכנסה הכלכלית נותרו יציבים בהשפעת השיפור במצב התעסוקה, שלא פסח גם על החוליות החלשות יותר של שוק העבודה.

תיבה 3 מרחיבה את היריעה לגבי מוקדי העוני שהשתרשו בישראל, תוך התייחסות גם למימד הלא-כספי של מצבן של אוכלוסיות אלו.

בפרק זה תובא סקירה על ממצאי העוני ואי השוויון המעודכנים ביותר לשנה קלנדרית שלמה ובמקרה זה – שנת 2006. ממצאים שאינם מתייחסים לשנה קלנדרית שלמה, אף אם הם מעודכנים יותר, יוצגו בתיבות בפרק זה. בהתאם לכך, ממצאי העוני ואי השוויון ל-2006/7 (התקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2006 ואת המחצית הראשונה של 2007), מובאים בתיבה 4 בפרק.

במידת העוני מצד ההוצאות לפי גישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית (NRC) ושיושמה בישראל משתקפת ירידה בממדי העוני של משפחות ב-2006 בהשוואה ל-2005 (ראו תיבה 5 בפרק זה).

2. מדידת העוני ומקורות הנתונים

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

2 החל ב-2006 הוכנסה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיטה חדשה בסקרי הכנסות, שבמסגרתה נעשה מיצוע הכנסות במספר מסוים של תצפיות בעלות הכנסות גבוהות במיוחד ("קטימה כלפי מעלה"). שינוי זה אינו משפיע על ממדי העוני, אולם הוא עשוי להשפיע על ממדי אי השוויון ועל חלוקת ההכנסות במידה שאין לנו עדיין את האפשרות להעריכה. אין ודאות שנתוני 2006 הם בני השוואה לנתוני 2005 בהיבט זה.

כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שנתונים על הכנסה כספית שוטפת היו ועודם זמינים יותר, מדידת העוני מתמקדת בהיבט ההכנסה הכספית של משק הבית.

שיטת המדידה היחסית של עוני הנהוגה בביטוח הלאומי מבוססת על שני העקרונות האלה: העיקרון הראשון הוא ראיית **ההכנסה הפנויה**³ של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת רמת חיים וראיית ההכנסה הפנויה **החציונית** של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה⁴. העיקרון השני הוא התאמת רמת החיים לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צורכיה 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 אקוויוולנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצורכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו⁵.

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסייה הענייה, כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני

3 ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה מעבודה בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי ותמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

4 ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן ההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

5 באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטיים") שבה (לוח 2). 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 כשוים למחצית צורכיה 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).

לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה – בהכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

בפרק זה של הסקירה מוצגים הממצאים על ממדי העוני וחלוקת ההכנסות. ממצאים אלה – שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי – מבוססים על סקרי ההכנסות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת באופן שוטף. לעתים מתפרסמים נתונים המתבססים גם על נתוני ההכנסות שבסקרי הוצאות המשפחה שאף הם נערכים מאז 1997 באופן שוטף בידי הלמ"ס.

בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס ערכה בדיקת היתכנות שהראתה שניתן להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, נוסף על נתוני שנת 2006 יובאו בפרק זה (בתיבה 4) ממצאים הנוגעים לתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2006 ואת המחצית הראשונה של 2007 (יולי 2006–יוני 2007). יודגש שלחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופה זו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקים: נתוני המחצית השנייה של 2006 נלקחו מסקר הכנסות 2006, ואילו נתוני המחצית הראשונה של 2007 – מסקר הכנסות 2007 (שעריכתו טרם הושלמה). תקופה זו תסומן "2006/7".

בפברואר 2004 ראה אור מאמר של מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, שבו הוצגו עיקרי גישה למדידת עוני מצד ההוצאות וממצאים לשנת 2001⁶. הגישה המובאת במחקר מבוססת על עקרונות שגיבשה ועדת מומחים בארה"ב תוך התאמתה למשק הישראלי. על פי גישה זו, מחושבת "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת", הכוללת מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת בעזרת סולם שקילות להרכבי משפחה אחרים. משפחה ענייה מוגדרת כמשפחה שהכנסתה הפנויה אינה מאפשרת לצרוך סל זה. סעיף 5 בפרק זה (ותיבה 5 בהמשך) מפרטים את עיקרי הגישה ואת ממצאי העוני לשנת 2006 לפי גישה זו. הלוחות המופיעים בנספח לפרק זה מרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני ואי השוויון.

6 מ' סבג-אנדבלד ולי' אחדות (2004), פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

3. ממצאים עיקריים על העוני

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים – תחולת העוני ופער הכנסות העניים (או "פער העוני"). 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 אגרגטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

לוח 1

הכנסה ממוצעת וחציונית לנפש תקנית לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים וקו העוני (ש"ח), 2004-2006

שיעורי גידול ריאלי		2006	2005	2004	הכנסה לנפש תקנית
מ-2005 ל-2006	מ-2004 ל-2005				
4.6	4.7	3,914	3,666	3,457	ממוצע
4.4	3.7	3,184	2,986	2,843	חציון
4.4	3.7	1,592.0	1,493.1	1,421.3	קו העוני

לוח 1 מראה כי הצמיחה הכלכלית שהחלה עם היציאה מהמיתון באמצע 2003 ונמשכה בשנים שלאחר מכן, הביאה לעלייה ברמת החיים: בין 2005 ל-2006 עלתה רמת החיים במונחי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בממוצע למשפחה – בשיעור ריאלי של 4.6%, ומשנת 2004 מסתכמת העלייה הריאלית בכ-9%. גם חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, שממנו נגזר קו העוני, עלה בין 2005 ל-2006 בשיעור דומה, של 4.4% (וכ-8% במצטבר מאז 2004). העלייה בהכנסה הפנויה היא פועל יוצא של כמה גורמים, שפעלו ב-2006 בכיוון אחיד: בתחום שוק העבודה, מוסברת העלייה בהתרחבות התעסוקה בכ-4% ועליית השכר הריאלי בשיעור של כ-2% באותה עת. מגמה זו קיבלה חיזוק נוסף ברפורמה במס הכנסה, שבמסגרתה הופחתו שיעורי המס פעם נוספת בראשית 2006. גם קצבאות הביטוח הלאומי עלו (לראשונה זה ארבע שנים) ב-0.7% בממוצע למשק בית.

עלייה מתונה זו מראה כי ערכן הריאלי נשמר כתוצאה מהעדכון שנעשה בתחילת 2006 (בהתאם לשינויי המחירים) ומשקפת עוד התפתחויות, שייסקרו להלן.

נתוני הסקר מורים על עלייה ריאלית בשיעור של 1.5% בקצבת זיקנה (בממוצע למקבל). עלייה זו מבטאת את המדיניות שנקטה כלפי אוכלוסיית הקשישים: בינואר 2006 עודכנה הקצבה בהתאם לשינויי המחירים בשיעור של 1.8% (לאחר עדכון של 0.9% מינואר 2005), ובאמצע 2006 בוטלה ההפחתה של 1.5% בקצבאות הזיקנה. הקצבה הבסיסית גדלה ב-1.3%, והקצבה למקבלי השלמת הכנסה הועלתה בכ-0.4%.

בתחילת 2006 פג תוקפה של הוראת השעה בדבר הקיצוץ של 24 ש"ח לחודש בקצבאות המשולמות לשלושת הילדים הראשונים ולכל הילדים "החדשים", ושל 5 ש"ח לילד הרביעי ואילך. במקביל לכך נמשך תהליך הקיצוץ בקצבאות לילד הרביעי ואילך, כחלק מהמדיניות לתשלום קצבה אחידה לכל הילדים. שינויים מנוגדים אלה הובילו לעלייה ריאלית ממוצעת של כ-7% בקצבות הילדים בממוצע למשק בית.

מאידך הוסיפו לקטון תשלומי הקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה (אבטלה והבטחת הכנסה) בממוצע למשפחה, כתוצאה מהירידה במספר המקבלים. ירידה זו נבעה בעיקר מהשיפור בתעסוקה, ובאופן שולי גם מהפעלת תוכנית מהל"ב. העלייה הגבוהה במיוחד (כ-25%) בתשלומי הגמלאות "אחרות" בנתוני הסקר של 2006 משקפת כנראה את הגידול בתשלומים לדמי המילואים עקב מלחמת לבנון השנייה.

גם עדכון שכר המינימום בשתי פעימות במהלך השנה – באפריל וביוני – בא לידי ביטוי (גם אם חלקי) בסקר של 2006. במונחים ריאליים עלה שכר המינימום ב-1.1% בין שני הסקרים האחרונים, וכאחוז מהשכר הממוצע נותר ברמה של 45.9% ב-2006. לוח 2 מציג את קווי העוני למשפחות לפי גודלן, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק, בשנים 2005 ו-2006.

לוח 2

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2006-2005

קו העוני למשפחה ב-2006		קו העוני למשפחה ב-2005		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
26.4	1,990	25.6	1,866	1.25	1
42.3	3,184	40.9	2,986	2.00	2
56.0	4,219	54.2	3,957	2.65	3
67.6	5,094	65.5	4,778	3.20	4
79.2	5,970	76.7	5,599	3.75	5
89.8	6,766	86.9	6,346	4.25	6
100.4	7,562	97.2	7,092	4.75	7
109.9	8,278	106.4	7,764	5.20	8
118.3	8,915	114.6	8,361	5.60	**9

* השכר הממוצע שחושב לשנת 2006 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בחודשים אוקטובר 2005–נובמבר 2006.

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

האינדיקטורים הכלכליים להתפתחויות המקרו-כלכליות בשנים 2002-2006 מוצגים בלוח 3. הם מורים כי בין 2005 ל-2006 עלתה רמת המחירים ב-0.4% והשכר הריאלי עלה ב-1.6%. מגמות ההתרחבות בממדי האבטלה, שנבלמה ב-2004 וירדה ב-2005, הוסיפה לרדת ב-2006 ושיעור האבטלה הגיע לרמה של 8.4% (לעומת 10.4% ב-2004 ו-9.0% ב-2005).

לוח 3 מראה עוד כי במקביל למפנה החיובי שחל בתחום התעסוקה, נמשכה השחיקה ברמתן היחסית של קצבאות הביטוח הלאומי: חוץ מקצבאות הזיקנה עם השלמה, בכל הקצבאות המובאות בלוח נצפתה ירידה של הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע וכאחוז מקו העוני בין 2005 ל-2006. הגמלה להבטחת הכנסה, שמתפקידה להבטיח מינימום קיום, הוסיפה להתרחק מקו העוני: הגמלה לזוג עם שני ילדים בתוספת קצבאות הילדים מבטיחה הכנסה השווה ל-48.9% מקו העוני (לעומת 50.4% ב-2005 וכ-71% ב-2002). מנגד, בקצבאות הזיקנה היו שינויים דיפרנציאליים בהתאם לסוג האוכלוסייה המקבלת אותן: קצבת הזיקנה ליחיד ללא השלמת הכנסה ירדה מ-15.0% ל-14.5% מהשכר הממוצע בין 2005 ל-2006. לעומת זאת קצבאות הזיקנה הכוללות השלמת הכנסה נותרו פחות או יותר דומות לרמתן ב-2005 כשיעור מהשכר הממוצע.

לוח 3
התפתחויות כלכליות, קצבות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדיקטורים נחרים*, 2002-2006

2006	2005	2004	2003	2002	
0.4	0.2	-0.4	0.7	5.6	שיעור השינוי ברמת המחירי בכל תקופת סקר לעומת קודמתה (אחוזים)
1.6	1.0	2.5	-3.0	-6.0	שיעור השינוי הראלי בשכר הממוצע במשק (אחוזים)
8.4	9.0	10.4	10.7	10.4	שיעור האבטלה (אחוזים)
23.7	23.9	21.0	25.0	37.0	שיעור מקובל דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים)
45.9	45.9	48.0	48.4	46.4	שכר המינימום, כאחוז מהשכר הממוצע שכר המינימום כאחוז מקו העוני:
173.8	179.5	188.2	191.0	189.6	ליחיד
73.5	75.1	79.1	81.1	81.2	לוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
14.5	15.0	15.4	15.6	15.7	קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע:
27.1	27.0	26.8	27.1	26.5	ללא השלמת הכנסה עם השלמת הכנסה
101.9	101.2	100.4	102.1	103.5	קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
95.8	95.8	95.6	97.3	98.6	ליחיד קשיש לוג קשישים
64.6	67.4	70.7	71.9	75.1	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
48.9	50.4	53.1	62.3	70.8	לוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים) ליחיד
73.0	76.4	80.2	87.1	95.1	הגמלה להבטחת הכנסה (וכאי קודם) כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):
56.2	58.1	61.2	72.2	82.5	לוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים) ליחיד
67.9	70.2	73.9	87.8	100.0	להורה יחיד עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים) ליחיד
1.9	1.7	1.8	2.1	2.2	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
2.4	2.4	2.6	2.6	2.4	נקודת זינוי, כאחוז מהשכר הממוצע

* הנתונים המתחייבים לקצבאות מוטאמים לתקופת סקר הכנסות.

לוחות 4 ו-5 מציגים את ממדי העוני בשנים 2004 עד 2006 במספרים מוחלטים ולפי מדדים נבחרים. הממצאים מצביעים על המשך מגמת ההתייצבות בממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני, שהיה 20.6% ב-2005, ירד ל-20.0% ב-2006, ושיעור הנפשות החיות במשפחות העניות ירד מ-24.7% ל-24.5%. מנגד עלה שיעור הילדים העניים מ-35.2% ל-35.8%⁷.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים, ולהפך.

נתוני הלוחות מלמדים על המשך מגמת היציבות בתחולת העוני של משפחות ונפשות לפי ההכנסה הכלכלית. מגמת יציבות זו היא תוצאה של שתי התפתחויות הפועלות בכיוונים מנוגדים בשוק העבודה: התרחבות התעסוקה, שאפיינה בעיקר את החוליות החלשות של שוק העבודה ותרמה לעלייה בהכנסה הכלכלית, ומנגד עליית שכר נמוכה של עובדים אלה יחסית לעלייה בשכר הממוצע ובענפים המתקדמים.

תשלומי ההעברה והמסים הישירים בתקופת סקר 2006 חילצו ממעגל העוני 39% ממשפחות העניים. לראשונה מאז 2002 נבלמה הירידה המתמשכת בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים על צמצום ממדי העוני של משפחות. עם זאת, בדיקת ההשפעה של תשלומי ההעברה בלבד מעלה כי גם ב-2006 פחתה תרומתם לחילוץ משפחות מעוני, והמסקנה היא שלירידה המתונה תרמה בעיקר מערכת המיסוי הישיר. לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בזכות התערבות הממשלה. לעומת זאת מגמת הירידה העקבית בתרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לחילוץ ילדים מעוני נמשכת, אם כי בקצב נמוך יותר. מערכות אלו מצליחות לחלץ מהעוני פחות משליש מהנפשות העניות וכשישית בלבד מהילדים (לעומת יותר משליש מהנפשות ורבע מהילדים בשנת 2002). גם תרומת הקצבאות והמסים הישירים לצמצום היחס של פער הכנסות העניים פחתה מ-47.5% ב-2004 ל-45.3% ב-2006.

7 שינויים אלה אינם מובהקים סטטיסטית ומבטאים יציבות.

לוח 4

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2004-2006, מספרים מוחלטים

לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	לאחר תשלומי ההעברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים	
			2004
			האוכלוסייה הענייה
394,200	320,600	656,800	משפחות
1,534,300	1,308,500	2,184,100	נפשות
713,600	632,100	881,600	ילדים
			2005
			האוכלוסייה הענייה
410,700	340,400	668,200	משפחות
1,630,500	1,411,700	2,235,800	נפשות
768,800	686,500	899,600	ילדים
			2006
			האוכלוסייה הענייה
404,400	345,400	665,800	משפחות
1,649,800	1,455,500	2,254,800	נפשות
796,100	718,600	921,900	ילדים

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2004-2006

ממד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים
2004			
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.7	15.8	20.3
נפשות	33.6	20.2	23.6
ילדים	41	29.4	33.2
יחס פער הכנסות העניים (%)*	64.5	33.4	33.3
מדד SEN*	0.283	0.094	0.111
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5499	0.2007	0.2045
2005			
תחולת עוני (%)			
משפחות	33.6	17.1	20.6
נפשות	33.8	21.3	24.7
ילדים	41.1	31.4	35.2
יחס פער הכנסות העניים (%)*	62.5	32.8	33.1
מדד SEN*	0.278	0.098	0.114
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5246	0.1923	0.1953
2006			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.9	17.1	20.0
נפשות	33.5	21.6	24.5
ילדים	41.5	32.3	35.8
יחס פער הכנסות העניים (%)*	61.8	33.5	33.8
מדד SEN*	0.272	0.100	0.115
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.5106	0.1895	0.1952

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

יחס פער הכנסות העניים (המבטא את עומק העוני), עלה במעט, מ-33.1% ב-2005 ל-33.8% ב-2006. משמעות הדבר שההכנסה הפנויה המתוקנת של משפחה ענייה

רחוקה בכשליש מקו העוני, בממוצע. המדד התייצב פחות או יותר ברמתו מאז 2004, לאחר עלייה הדרגתית שנמשכה מאז שנת 1999 – שנה שבה עמד יחס פער הכנסות העניים על 25.8%.

מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 5) מצביע על יציבות בין 2005 ל-2006. לעומתו מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ממשיך את מגמת הירידה שהחלה ב-2004. בין 2004 ל-2006 הסתכמה הירידה במדד בכ-6%, והיא מוסברת בכניסתם של עובדים עניים נוספים לשוק העבודה.

לוח 6

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני
בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2005 ו-2006**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדד העוני
2006	2005	2004	2006	2005	2004	
						תחולת העוני (%)
39.2	38.7	39.8	48.0	49.1	53.1	משפחות
26.9	26.9	29.8	35.5	37.0	39.9	נפשות
13.7	14.4	19.0	22.2	23.6	28.3	ילדים
45.3	47.0	47.5	45.8	47.5	48.2	יחס פער הכנסות העניים (%)*

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

מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מיקומו של הפרט העני במדרג העניים, דהיינו את אי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה עלה ב-2006 בשיעור מתון של 0.8% לעומת 2005 אך באופן מצטבר מאז 2004 הוא עלה ב-3.6%. עלייה זו מבטאת את התרחבות העוני בקרב נפשות. בדומה למגמות במדד גייני של הכנסות העניים, העלייה במדד SEN לפי ההכנסה הפנויה עומדת בניגוד לירידה בחישובו לפי ההכנסה הכלכלית.

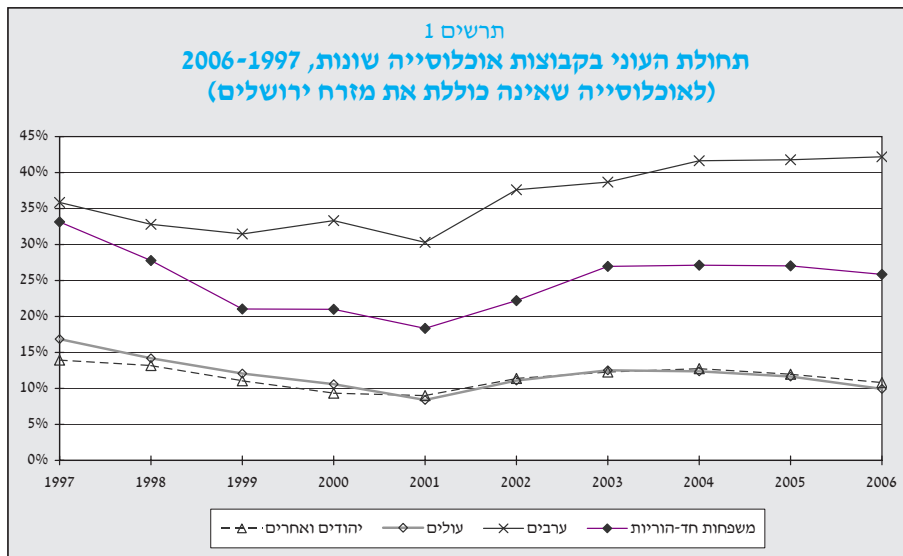
4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

בלוחות 7-10 מפורטים ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות ב-2005 וב-2006, ולוח 8 מציג את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בלוח 9 מוצגים ערכי יחס פער העוני לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 10 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמסים הישירים.

מגמת ההתייצבות בתחולת העוני לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה. תחולת העוני בקרב קשישים ירדה מ-25.1% ב-2004 ל-24.5% ב-2005 ול-21.5% ב-2006. ירידה זו מבטאת את השפעת הגדלת הקצבאות לקשישים, לרבות מעוטי ההכנסה שבהם, ב-2005 וב-2006. במקביל ירד חלקן של משפחות הקשישים באוכלוסייה הענייה בשתי נקודות האחוז בין 2005 ל-2006 ותרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להפחתת עוני בקרב קשישים עלתה מ-57% ב-2005 ל-62% ב-2006. לעומת זאת יחס פער הכנסות העניים **עלה** בשתי נקודות אחוז – עלייה המשקפת את הישארותם של קשישים עניים יותר בתחום האוכלוסייה הענייה עם יציאתן ממנה ממנה של משפחות שהכנסתן סמוכה יותר לקו העוני.

גם במשפחות העולים ובמשפחות החד הוריות נרשמה ירידה בתחולת העוני. תחולת העוני של משפחות שבראשן חד הוריות ירדה בין 2005 ל-2006 מ-32.5% ל-29.5% ושל משפחות עולים ירדה מ-20.0% ל-18.1%. בשתי האוכלוסיות מקור הירידה בשיפור ההכנסה הכלכלית ולא בגידול הנובע מתשלומי העברה או הפחתת מסים. במקביל ירד במעט גם יחס פער הכנסות העניים אצל העולים, אך בקרב המשפחות החד-הוריות נרשמה עלייה של 3 נקודות אחוז במדד זה. בדומה להתפתחות אצל הקשישים, האוכלוסייה הנגרעת מהאוכלוסייה הענייה היתה זו שהכנסתה סמוכה לקו העוני, וכשנכללה באוכלוסייה הענייה – תרמה לצמצום הפער בין הכנסות העניים לבין קו העוני. עם יציאתה של קבוצה זו, המשפחות שנתרו עניות הן עניות יותר והדבר משתקף במידת הריחוק של הכנסתן מקו העוני.

תרשים 1 מציג את התפתחות תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה נבחרות בעשור האחרון. התרשים מיטיב להראות את נקודת המפנה שהחלה לאחר 2001 בכל קבוצות האוכלוסייה. תחולת העוני, שהיתה במגמת ירידה בין 1997 ל-2001, שינתה כיוון ב-2002. ואולם בעוד אצל הקבוצות שבהן תחולת העוני היתה נמוכה יחסית – כמו יהודים ועולים – היא חזרה פחות או יותר לרמתה ב-2001, קבוצות אחרות, המאופיינות ברמה גבוהה יותר של שיעורי עוני, כמו הערבים והמשפחות החד הוריות – לא הצליחו לשחזר את מצבן היחסי מ-2001.



בין 2005 ל-2006 נבלמה לראשונה לאחר שבע שנים מגמת הגידול בתחולת העוני של משפחות עם ילדים. התייצבות זו משקפת שתי התפתחויות מנוגדות בשתי תת קבוצות המרכיבות אוכלוסייה זו: שיפור במצבן של המשפחות עם 1-3 ילדים והרעה נוספת במצבן של המשפחות הגדולות, שבהן 4 ילדים ויותר. הירידה של 2 נקודות האחוז בתחולת העוני של משפחות שבהן 1-3 ילדים התקזזה בעלייה מקבילה אצל המשפחות הגדולות. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום העוני של משפחות שבהן 1-3 ילדים עלתה מ-23.6% ל-25.9%, וירדה אצל המשפחות הגדולות מ-9.5% ל-8% בין שתי השנים הנסקרות. לעומת זאת, מדד יחס פער הכנסות העניים מצביע על התייצבות אצל שתי קבוצות המשפחות עם ילדים.

בין מוקדי העוני שהתקבעו בישראל נכללת אוכלוסיית המשפחות הערביות, שרבות מהן נמנות עם המשפחות הגדולות. המדדים מצביעים על החרפה נוספת במצב העוני של אוכלוסייה זו. תחולת העוני הגבוהה של המשפחות הערביות עלתה עוד, מ-52.1% ב-2005 ל-54.0% ב-2006. בעוד ששיעור הערבים באוכלוסייה מגיע ל-20%, כ-44% מהנפשות העניות ב-2005 היו ערבים, ושיעור זה הוסיף ועלה ב-2006, לכ-47%. גם יחס פער הכנסות העניים עלה מ-35.3% ב-2005 ל-36.7% ב-2006.

במשפחות המובילות בסולם העוני בישראל – משפחות שראשן אינו עובד בגיל העבודה – נרשמה הרעה נוספת ב-2006: תחולת העוני של משפחות אלה עלתה מ-65.8% ב-2005 ל-66.6% ב-2006. עומק העוני נותר פחות או יותר יציב בין שתי השנים; הכנסתן של המשפחות העניות הנמנות על קבוצה זו מגיעה לכמחצית מהכנסת קו העוני בממוצע.

שיעור הירידה בתחולת העוני הנובעת מהתערבות הממשלה פחתה עוד, מרמה של כ-27% ב-2005 לרמה של כ-25% ב-2006.

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2005 ו-2006

2006			2005			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	20.0	32.9	1.00	20.6	33.6	סך כל האוכלוסייה
						ראש משפחה:
1.08	21.5	56.2	1.18	24.4	57.0	קשיש
3.33	66.6	88.9	3.19	65.8	90.4	לא עובד (בגיל העבודה)
0.62	12.4	18.6	0.59	12.2	18.4	עובד:
0.61	12.2	18.9	0.59	12.1	18.8	שכיר
0.70	13.9	16.3	0.63	13.0	15.3	עצמאי
1.17	23.4	35.0	1.12	23.1	34.8	משפחות עם מפרנס אחד
0.17	3.4	5.1	0.15	3.1	4.7	משפחות עם שני מפרנסים
0.74	14.7	28.8	0.77	15.9	29.8	יהודים**
2.70	54.0	59.5	2.53	52.1	58.6	ערבים
0.91	18.1	39.9	0.97	20.0	42.4	עולים (משנת 1990)
1.48	29.5	51.1	1.58	32.5	53.3	חד-הוריות
1.28	25.5	31.7	1.27	26.2	32.4	משפחות עם ילדים
0.92	18.3	24.7	0.98	20.1	26.3	1-3 ילדים
3.00	60.0	65.2	2.82	58.1	64.2	4 ילדים ויותר

* ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

** באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

תמונת המצב של המשפחות העובדות מלמדת על מגמה של עלייה מסוימת בתחולת העוני בין 2004 ל-2005 ויציבות בין 2005 ל-2006. לעומת זאת העמיק העוני של המשפחות העובדות בין שתי השנים. פרק 2.4.1 מרחיב בנושא זה.

לוח 8

חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה
(אחוזים)*, 2005 ו-2006

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
2005						
10.0	23.0	16.1	32.9	9.8	19.4	ראש משפחה:
35.6	34.4	31.1	29.0	11.2	10.8	קשיש
54.6	43.1	53.9	39.9	81.0	73.0	לא עובד (בגיל העבודה)
47.5	37.4	48.1	35.7	70.5	63.8	עובד:
7.1	5.8	5.8	4.2	10.4	9.2	שכיר
47.4	37.9	46.0	35.1	33.9	33.9	עצמאי
6.5	4.8	7.0	4.4	36.8	31.9	משפחות עם מפרנס אחד
44.0	33.4	35.5	23.1	19.6	13.2	משפחות עם שני מפרנסים
56.0	66.6	64.5	76.9	80.4	86.8	ערבים
13.5	19.2	18.5	25.0	16.9	19.8	יהודים
8.3	8.6	9.4	8.7	5.8	5.5	עולים (משנת 1990)
82.1	59.7	71.9	45.4	67.1	47.0	חד-הוריות
42.2	38.5	39.2	30.9	50.4	39.5	משפחות עם ילדים:
39.9	21.2	32.6	14.4	16.7	7.6	3-1 ילדים
						4 ילדים ויותר
2006						
9.4	22.2	16.0	33.5	9.7	19.5	ראש משפחה:
36.2	35.2	30.8	28.3	11.1	10.5	קשיש
54.7	43.2	54.3	40.2	81.2	73.4	לא עובד (בגיל העבודה)
46.9	37.1	48.1	35.8	70.1	63.8	עובד:
7.8	6.0	6.2	4.4	11.1	9.6	שכיר
46.9	37.9	45.6	35.3	33.2	33.8	עצמאי
7.1	4.9	7.9	4.6	37.0	31.9	משפחות עם מפרנס אחד
44.7	34.0	35.7	22.8	20.0	13.4	משפחות עם שני מפרנסים
55.3	66.0	64.3	77.2	80.0	86.6	ערבים
13.2	18.0	18.1	24.4	16.7	19.4	יהודים
7.8	8.5	9.5	8.9	5.9	5.5	עולים (משנת 1990)
82.1	59.0	71.6	44.5	66.7	46.2	חד הוריות
38.0	35.1	36.3	28.7	50.9	38.2	משפחות עם ילדים:
44.1	23.9	35.3	15.8	15.8	8.0	3-1 ילדים
						4 ויותר ילדים

לוח 9

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2005 ו-2006

2006			2005			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	33.8	61.8	1.00	33.1	62.5	סך כל האוכלוסייה
						ראש משפחה:
0.64	21.8	81.2	0.59	19.6	82.7	קשיש
1.41	47.7	93.1	1.45	48.0	93.7	לא עובד (בגיל העבודה)
0.81	27.3	39.2	0.78	25.8	38.2	עובד:
0.76	25.8	38.6	0.75	24.8	37.8	שכיר
1.04	35.0	43.1	0.98	32.3	41.0	עצמאי
0.83	28.1	41.1	0.79	26.1	40.1	משפחות עם מפרנס אחד
0.65	21.9	29.6	0.71	23.5	27.3	משפחות עם שני מפרנסים
0.93	31.3	63.6	0.95	31.3	64.7	יהודים***
1.09	36.7	58.6	1.07	35.3	58.7	ערבים
0.78	26.2	70.2	0.81	26.9	70.8	עולים (משנת 1990)
1.04	35.2	67.8	0.98	32.3	68.4	חד-הוריות
1.03	34.9	57	1.04	34.3	58.4	משפחות עם ילדים
1.01	34.0	55.2	1.01	33.3	56.1	1-3 ילדים
1.05	35.6	60.6	1.07	35.4	61.2	4 ילדים ויותר

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

** ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

*** באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

לוח 10

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2004-2006

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2006	2005	2004	2006	2005	2004	
45.3	47.0	48.4	39.2	38.7	39.8	סך כל האוכלוסייה
						ראש משפחה:
73.2	76.3	77.2	61.7	57.2	57.6	קשיש
48.8	48.8	50.6	25.1	27.2	28.9	לא עובד (בגיל עבודה)
30.4	32.5	32.3	33.3	33.7	35.2	עובד:
33.2	34.4	35.6	35.4	35.6	38.3	שכיר
18.8	21.2	19.7	14.7	15.0	12.4	עצמאי
31.6	34.9	35.6	33.1	33.6	36.2	משפחה עם מפרנס אחד
26.0	13.9	12.6	33.3	34.0	29.8	משפחה עם שני מפרנסים
50.8	51.6	53.8	49.0	46.6	47.9	יהודים
37.4	39.9	37.7	9.2	11.1	12.3	ערבים
62.7	62.0	62.4	54.6	52.8	56.2	עולים (משנת 1990)
48.1	52.8	54.9	42.3	39.0	40.6	חד הוריות
39.7	41.3	42.6	19.6	19.1	22.5	משפחות עם ילדים:
38.4	40.6	41.9	25.9	23.6	26.9	3-1 ילדים
41.3	42.2	43.6	8.0	9.5	12.3	4 ילדים ויותר

מידת הריכוז של המשפחות סביב קו העוני קשורה במקורות הכנסתן. לוח 11 מראה את הפיזור בקבוצות אוכלוסייה שונות סביב קו העוני. הריכוז הגדול סביב קו העוני של משפחות שראשן קשיש נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך תוספת, ולו גם קטנה, ברמת הכנסת המינימום, תפחית באופן ניכר את מספר המשפחות הקשישות העניות שהכנסתן תישאר אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת מעליו. לעומת זאת שחיקה – ולו קלה – ברמת הכנסת המינימום, תרחיב באופן ניכר את היקף הקשישים העניים. הורדה של קו העוני ל-95% ממנו היתה מצמצמת את שיעור המשפחות העניות ברבע, לעומת צמצום מקביל של עשירית בכלל האוכלוסייה.

תיבה 3 בפרק זה מרחיבה את היריעה על מוקדי העוני בישראל, תוך דיון בממדים נוספים מלבד הממד הכספי של העוני.

לוח 11
אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נמוכה (במונחי קו העוני), 2006

קבוצת אוכלוסייה (משפחות)	הכנסה נמוכה מאחוז מקו העוני							
	150	125	110	105	100	95	90	75
סך כל האוכלוסייה	36.0	28.3	23.5	22.1	20.0	17.8	15.6	10.6
ראש משפחה	43.4	33.5	27.9	25.7	21.5	16.7	12.2	6.3
קשיש	82.7	76.5	70.8	69.4	66.6	63.6	60.5	50.9
לא עובד (בגיל העבודה)	26.7	19.4	15.0	13.8	12.4	11.1	9.8	5.8
עובד	26.5	19.2	14.8	13.6	12.2	10.9	9.6	5.4
שכיר	28.2	26.9	16.3	15.3	13.9	12.3	11.0	8.2
עצמאי	44.0	34.3	27.8	25.8	23.4	21.1	18.8	11.3
משפחות עם מפרנס אחד	13.0	7.5	4.6	4.1	3.4	2.9	2.3	1.2
משפחות עם שני מפרנסים	40.7	29.1	23.0	21.4	18.1	14.1	10.7	6.5
עולים (משנת 1990)	52.3	42.4	34.6	32.0	29.5	26.9	24.6	17.7
חד-הוריות	43.2	34.8	29.0	27.4	25.5	23.6	21.7	15.2
משפחות עם ילדים	35.8	27.0	21.5	20.0	18.3	16.7	15.1	10.0
1-3 ילדים	78.8	72.2	64.5	62.5	60.0	56.6	53.1	40.0
4 ילדים ויותר								

תיבה 3

מוקדי העוני בישראל ודרכי טיפול מוצעות¹

מוקדי העוני הם אחד מהנושאים העומדים במוקד המדיניות של הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי במסמך ה"אג'נדה החברתית כלכלית" (ראו פרק 1). תיבה זו סוקרת את מוקדי העוני העיקריים במגזר הערבי והיהודי, ומציעה דרכים להפחתתו.

העוני בישראל ממוקד בקבוצות מסוימות – משפחות עם מעוטי השכלה בראש המשפחה, משפחות גדולות ומשפחות ללא מפרנסים או עם מפרנס אחד – רבות מהן בחברה החרדית והערבית. אחד ממוקדי העוני הבולטים הם ערביי הדרום, המתגוררים ביישובים שאינם מוכרים בידי הממשלה. שנת 2004 היא השנה הראשונה שבה היה אפשר לחשב את ממדי העוני של הבדואים ביישובים הלא-מוכרים, כי רק על שנה זו נאספו עד כה נתונים, במסגרת סקר שערכה אגודת הגליל². תחולת העוני של ערביי הדרום נשקת ל-80% (ב-2004) וחומרת העוני היא כמעט פי שבעה מזו של האוכלוסייה היהודית הלא-חרדית. ואולם פן נוסף, פחות מדובר, של מצבה של האוכלוסייה שבמוקדי העוני, קשור במצב התשתיות ביישובים שהם מתגוררים בהם. המחקר שמוזכר לעיל מצביע בין היתר על הזנחת תשתיות החינוך, החשמל, המים, מערכות הביוב, התחבורה והנגישות לאזורי תעשייה כחסמים העיקריים בפני התקדמות האוכלוסייה. אפליה בתשתיות ציבוריות קיימת בייחוד כלפי הערבים בדרום, הסובלים מנגישות לקויה לתשתיות הבסיסיות ביותר. תרשים 1 מראה שהבעיה מאפיינת יישובים ערביים רבים, לא רק בדרום.

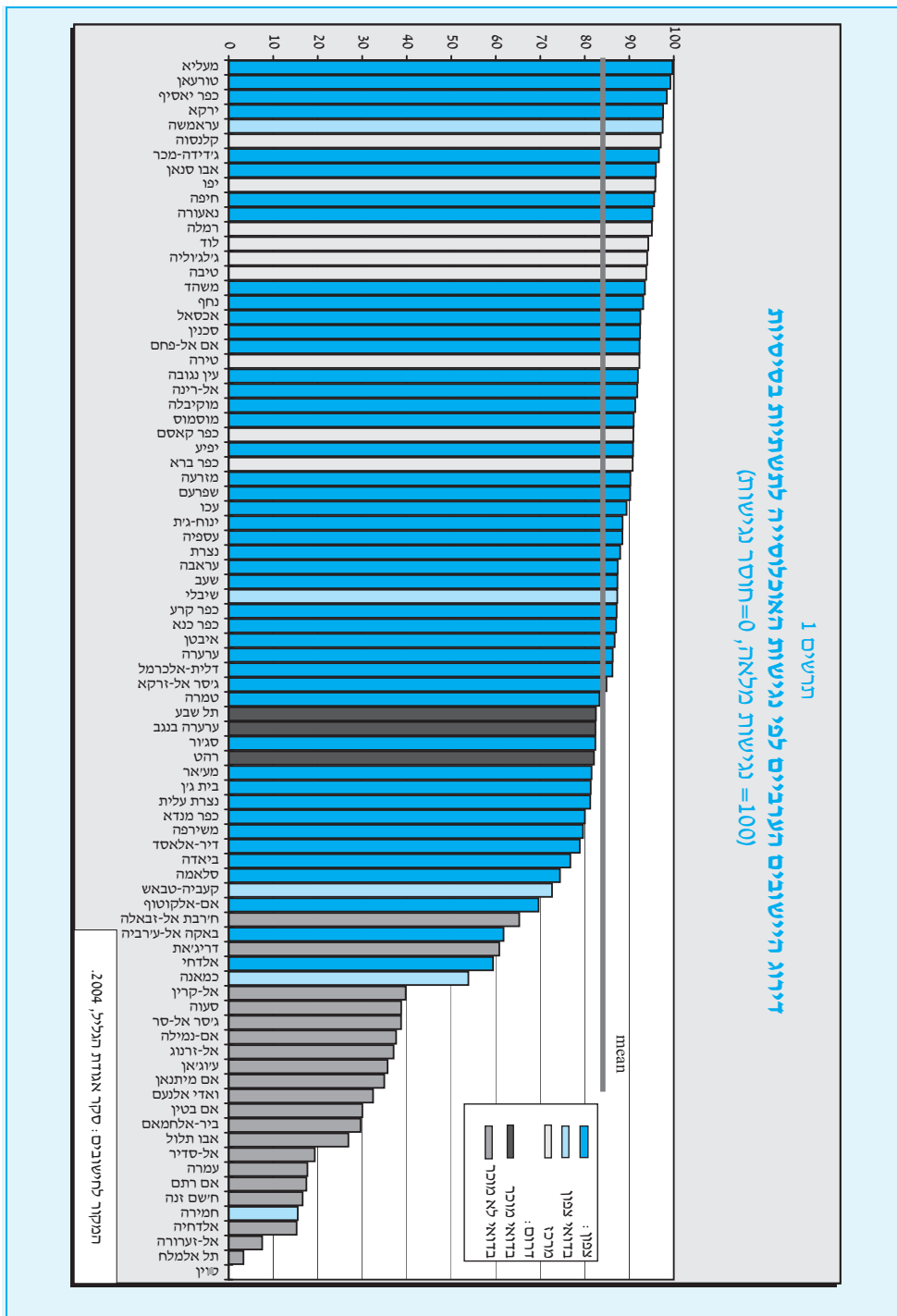
עיקר העוני בקרב היהודים מתרכז במשפחות החרדיות והמשפחות החד-הוריות (תרשים 1). סיבות נוספות לעוני, מלבד השכלה וגודל המשפחה, נעוצות בגורמים של שוק העבודה: אי תעסוקה ושכר ירוד, בין היתר בגלל אפליה בשוק העבודה, ובמקרה של עולים חדשים – בגלל קשיי קליטה בחברה הישראלית ובמשק. החתכים החברתיים המוצגים מרמזים על סוגי הבעיות שאיתן מתמודדות משפחות עניות רבות במיוחד ביישובים בעלי דירוג סוציו-כלכלי נמוך: מצב תשתיות לקוי, איכות נמוכה של תשתיות חינוך ושירותי חינוך, לרבות הקושי לספק לילדים שירותי חינוך פרטיים במימון עצמי,

1 נכתב בידי ד"ר דניאל גוטליב.

2 בנוגע לנתונים של האוכלוסייה הערבית ראו אבו-בדר וגוטליב, 2008, **עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדואית: מבט השוואתי**, מכון ון ליר, ירושלים, המבוסס עלנתוני סקר הכנסות לשנת 2004 ועל נתוני סקר אגודת הגליל, 2004.

בעקבות ההפרטה הזוחלת של שירותי חינוך והשכלה שונים.³ עיבוד שבוצע במנהל המחקר מראה שמשקל ההוצאה על חינוך פרטי בחמישון התחתון ירד בשנים האחרונות, לעומת עלייה במשקל זה בכלל האוכלוסייה. לפגיעה באיכות ההון האנושי בגלל מערכת לימודים כושלת יש חשיבות מיוחדת, שכן היא משפיעה על סיכויי ההשתכרות העתידית של הצעירים, פגיעה שמתגלה רק בפיגור של כמה שנים.

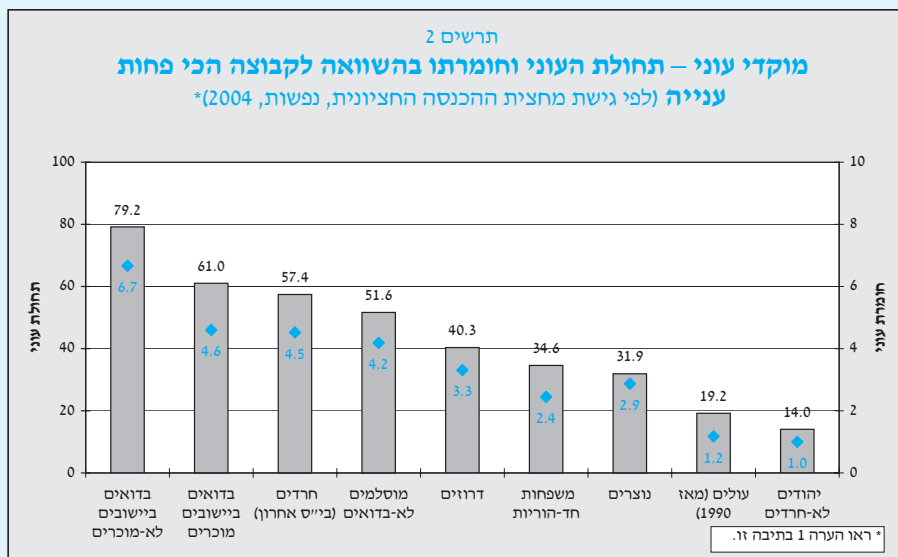
3 דוגמאות לכך הן ההוצאה הפרטית הגדולה הכרוכה באספקת שיעורי עזר לילדים וקורסים פסיכומטריים למתבגרים לצורך הגדלת סיכוייהם להשתלב באוניברסיטאות בישראל. דוגמה אחרת היא התפלגות רמת ההשכלה של מורים בפריפריה: סביר להניח שזו נמוכה יותר מבמרכז, אם כי קשה להשיג נתונים על כך בפריסה גיאוגרפית.



יש חפיפה מסוימת בין קבוצת המשפחות החד-הוריות והעולים לבין כמה קבוצות אחרות. יצוין כי הנתונים בתרשים אינם כוללים את הבדואים המתגוררים ביישובים לא-מוכרים, שכן מקור הנתונים הוא הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והיא אינה אוספת עליהם מידע חברתי.

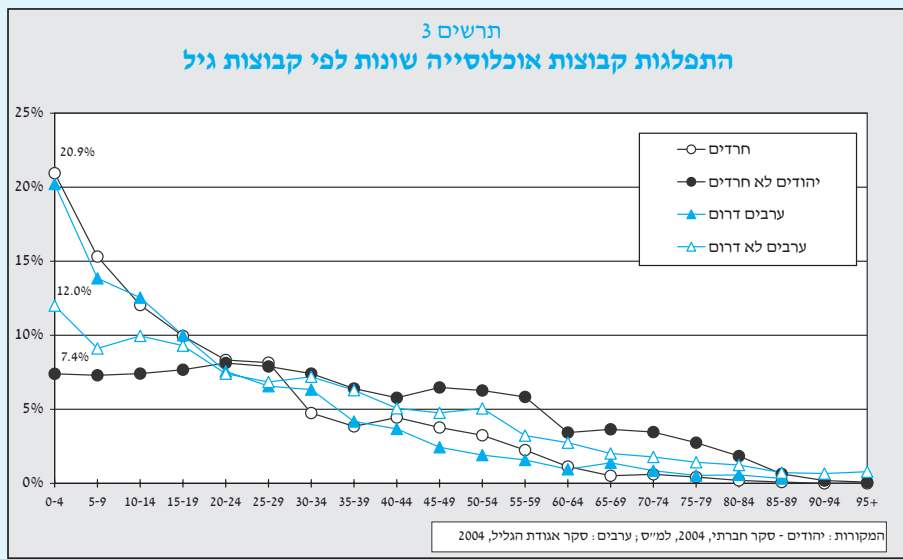
העוני בקרב **ילדים** הוא בעיה מרכזית של החברה הישראלית: עוני במשפחה פוגע בילד פגיעה עמוקה יותר מאשר ביתר המשפחה, שכן תקופת ההתבגרות משמשת אתו לצבירת הון אנושי לחיים. פגיעה בתהליך זה משאירה אתו בחסר מתמשך ומקטינה באופן ניכר את סיכויו להיחלץ בבוא העת ממעגל העוני. בכך גובר הסיכון להפוך את העוני שלו לתופעה מתמשכת. בעיה נוספת היא שהטיפול בעוני של ילדים מניב תוצאות רק לאחר זמן רב, עובדה ההופכת אותו ללא-אטרקטיבי מבחינה פוליטית.

הקיצוץ בקצבאות בשנים האחרונות הגדיל באופן ניכר לא רק את תחולת העוני אלא גם את עומק העוני של המשפחות. אם לפני הקיצוץ פער ההכנסות הממוצע מקו העוני היה בסביבות רבע, לאחר הקיצוץ הוא גדל לשליש ויותר מזה.



תרשים 3 מצביע על עובדה חשובה מבחינת הקושי שבפניו תעמוד החברה הישראלית בעוד כמה שנים אם הממשלות ימשיכו להתעלם מהמצב. משקל אוכלוסיית הילדים הצעירים ביותר (0-4) בקרב חרדים וערבים בדרום דומה מאוד – בערך פי שלושה ממשקלם בחברה היהודית הלא-חרדית ובערך פי שניים מיתר האוכלוסייה הערבית.

אם נחבר עובדה זו לקשיי החינוך בשתי אוכלוסיות אלה נוכל לדמיין את ההשלכות החמורות שיהיו לכך מבחינת העוני העתידי. כפי שהוצג בעבודות אחרות, הקשיים בחינוך שונים בין שתי הקבוצות: אם לבדואים בדרום חסרה בין היתר תשתית בסיסית בתחום החינוך, שהממשלה אמורה לספק, בקרב החרדים הקושי נובע מהימנעותם להשקיע ביכולות שישפרו את סיכויי ההשתכרות של הילדים בעתיד. התוצאה מכל מקום דומה, ובעוד כ-20 שנה יקשה על הצעירים משתי אוכלוסיות אלה להתמודד בשוק העבודה גם אם ירצו. לכן יש חשיבות מכרעת בהשקעה בתחום החינוך בקרב ערביי הדרום. הטיפול בחרדים מורכב יותר ומחייב שיתוף פעולה של מנהיגי החברה החרדית בישראל. תוכניות שבנויות בעיקר על התערבות אקטיבית של הממשלה בשוק העבודה אינן מטפלות בשורש הבעיה.



הקיצוצים בקצבאות השונות בשנים האחרונות הטביעו אף הם את חותמם במגמת העוני. מדיניות רציונלית חייבת אפוא להפעיל כלים משולבים שמטפלים בכל ההיבטים שהוזכרו. תוכנית לצמצום העוני בקרב האוכלוסיות הללו צריכה לכלול השקעה בתשתית החינוך ובתשתיות תחבורה, שכן ככל שמצב החינוך, ההשכלה והתחבורה ישתפרו, כך יגבר גם שיעור התעסוקה ואף תיתכן ירידה בשיעור הילודה. לנוכח ההבשלה האטית של השפעת הכלים המוצעים על העוני חיוני להחזיר במקביל לפחות חלק מקצבאות הילדים למשפחות גדולות, ולו לכמה שנים, עד שהממשלה תצליח לשפר את יכולת ההשתכרות באמצעות הכלים שתוארו לעיל. במילים אחרות, יש לשקול

בכובד ראש אפשרות של הרחבה זמנית של קצבאות ילדים במקביל להפעלת מדיניות שוק העבודה. בניגוד למדיניות הקיימת כפי שהיא משתקפת גם כמסמך ה"אג'נדה", תשלומי ההעברה, גם לאוכלוסייה בגיל העבודה, יכולים להוות כלי יעיל כאשר הם מופעלים בשילוב עם כלים אחרים.

בעת צמיחה מואצת וממושכת, נוצרת לממשלה דרגת חופש מסוימת לסייע למשפחות עניות במיוחד במתן קצבה זמנית. יכולה להיות הצדקה לגישה פרו-מחזורית כזו בייחוד בעת שהממשלה מפעילה תוכנית לצמצום העוני באמצעות שילוב אוכלוסיות בשוק העבודה. לתוכניות כאלה בדרך כלל נדרש זמן הבשלה של תכנון וקשיים התחלתיים. תשלום קצבה זמני כזה יכול לסייע לעבור את תקופת ההבשלה, כאשר הממשלה יכולה מראש ליצור מדדי הצלחה ולהפחית את התשלומים הזמניים בהתאם להתקדמות התוכנית לפי אותם מדדים. בנוסף, תשלום העברה זמני לא אמור להשפיע על התנהגות הפרטים.⁴ המדינה תאפשר בדרך זו חלוקה צודקת יותר של פירות הצמיחה בזמן שהמשק בכללותו מתחזק, ובכך הממשלה תאותת שהיא מקבלת אחריות על חלקה בהתוויית המדיניות. עם השלמת המחויבות שלה להגברת התעסוקה תהיה לממשלה הצדקה מוסרית להקטין בחזרה את קצבת הגישור. בנוגע לערבים בדרום, אף שגם ביישובים המוכרים ממדי העוני גבוהים מאוד, הם נמוכים כמעט ברבע מהממדים ביישובים הלא-מוכרים – עובדה המעידה שמדיניות ההכרה ביישובים מסייעת לצמצום העוני. לפיכך מומלץ להוסיף ולחתור להכרה ביישובים נוספים כצעד ראשון כדי להגביר את הפניית המשאבים לאוכלוסייה הבדואית. במחקרים קודמים נמצא כי היעדר התשתיות מגביר את העוני באופן ישיר אך גם בעקיפין, באמצעות הגברת הנשירה מלימודים והשלכותיו על פרויקט האשה.

לסיכום, הפחתת העוני בעזרת צמיחה מתמשכת אפשרית, אך היא מחייבת הפעלה של כלים נוספים ומשלימים.

4 גם אם נכונה הטענה שקצבאות ילדים משפיעות על הילודה או אולי מהוות תמריץ שלילי לכניסה לשוק העבודה, הקשר מונע השפעה שלילית מעין זו ומאפשר לעומת זאת להקל על מצבי עוני קשים במיוחד.

עוני בקרב משפחות עובדות

ההתרחבות הנמשכת בממדי העוני של משפחות עובדות היא סוגיה בעלת עניין ציבורי רב. שיעור המשפחות העובדות באוכלוסייה העניה שעמד על כ-28% בתחילת שנות ה-90, עלה עד כ-46% ב-2006 – עלייה של כ-65%. יותר ממחצית הנפשות העניות חיות במשקי בית עובדים, בדרך כלל עם מפרנס אחד. תחולת העוני של משפחות עובדות עלתה בהדרגה ובעקביות מכ-6% בשלהי שנות ה-80 עד לשיעור כפול מזה ב-2006 (12.4%). הממצאים מצביעים על כך שהשתתפות פעילה של ראש משק הבית בכוח העבודה בישראל (ולעתים גם של שני בני הזוג) אינה מבטיחה הגנה מפני עוני. העובדה שגם במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מתקבלת תמונה דומה, מעידה כי מקורות הבעיה נעוצים בגורמים הקשורים בשוק העבודה.

התרשים שלהלן מראה את חלקם של סוגי המשפחה השונים באוכלוסייה הענייה ב-2006 בהשוואה ל-1999. בעוד שלא חלה תזוזה של ממש בין שתי השנים בחלקם (הגבוה) של הלא-עובדים בגיל העבודה, אפשר להתרשם מעלייה ניכרת בחלקן של משפחות שבהן מפרנס אחד באוכלוסייה הענייה, ועלייה גבוהה יחסית לאוכלוסייה זו גם בחלקן של משפחות שבהן שני מפרנסים. בסך הכל עלה משקל האוכלוסייה העובדת בסך האוכלוסייה הענייה בין שתי התקופות בכ-3 נקודות האחוז, משיעור של 38.4% ב-1999 ל-41.4% ב-2004/5.

בלוח 12 מובאת התפלגות השכר של האוכלוסייה השכירה בכלל והאוכלוסייה השכירה הענייה בפרט לפי נתוני הסקר של 2006. הממצאים מורים כי שיעור השכירים העניים שמשתכרים מעל השכר הממוצע הוא אפסי (לעומת כשליש מכלל המועסקים במשק), ואילו שיעור בעלי ההכנסות הנמוכות (עד שכר המינימום) בקרבם מגיע לכשני שלישים במדידה של העוני לפי ההכנסה הכלכלית, ולשיעור לא רחוק מכך – 58% – במדידה לפי ההכנסה הפנויה. כ-35% מהשכירים המועסקים במשרה מלאה משתכרים שכר נמוך, בהשוואה ל-12% מכלל השכירים.

תרשים 2 מראה את התפתחות תחולת העוני של משפחות לפי מספר מפרנסים לאורך השנים 1997 עד 2006. לצד הפערים הגדולים ברמת העוני של המשפחות השונות, מובלטת מגמת העלייה המשותפת לשלושתן: תחולת העוני של משפחות ללא מפרנס שרמתה ההתחלתית היתה גבוהה מאוד, עלתה עוד ב-16% אחוזים לאורך התקופה. לעומת זאת תחולת העוני של משפחות עם מפרנס אחד נסקה בכ-80% ותחולת העוני של משפחות עם שני מפרנסים הכפילה את עצמה במהלך התקופה.

שבקרר משפחות יהודיות עם מפרנס אחד תחולת העוני עומדת על כ-15% ב-2006, במשפחות הערביות נדרשים שני מפרנסים ויותר כדי להגיע לממדי עוני דומים (כ-13%). תחולת העוני של משפחות ערביות עם מפרנס אחד דומה לזו של כלל המשפחות הערביות, דהיינו היותה של המשפחה "עובדת" אינה תורמת להקטנת סיכוייה להיחלץ מהעוני. זאת אף שחלקן של המשפחות העניות העובדות (בגיל העבודה) בסך כל המשפחות העניות גבוה יותר בקרב הערבים מאשר בקרב היהודים: 57% מהמשפחות הערביות העניות הן עובדות, לעומת 45% אצל היהודים. ייצוג היתר של המשפחות הגדולות במוקדי העוני נצפה גם כשמדובר באוכלוסייה העובדת, בשני המגזרים – היהודי והערבי. ואולם מעבר לגודל המשפחה, ההסברים לפערים אלה קשורים גם במעמדם של העובדים מהמגזרים השונים בשוק העבודה מבחינת סיכויי תעסוקה, גובה שכר וכו'.

לוח 13

תחולת העוני בקרב משפחות עובדות לפי מספר מפרנסים ולאום, 2006-2005

לפי הכנסה פנויה				לפי הכנסה כלכלית				
2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	
								האוכלוסייה היהודית
8.0	8.3	7.8	6.9	14.5	14.7	14.0	13.9	ראש משפחה עובד
15.4	16.3	14.5	12.8	28.8	29.9	27.3	27.1	משפחה עם מפרנס אחד
2.6	2.5	2.5	2.1	4.2	3.8	3.8	3.3	משפחה עם שני מפרנסים
								האוכלוסייה הערבית
42.2	38.7	36.8	33.6	45.4	43.0	42.5	40.1	ראש משפחה עובד
58.0	51.5	50.1	45.0	61.6	55.5	57.1	53.6	משפחה עם מפרנס אחד
12.9	11.0	12.3	12.7	15.6	16.7	15.2	15.3	משפחה עם שני מפרנסים

תיבה 4

ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2006/7

תיבה זו מציגה את הממצאים בתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2006 ואת המחצית הראשונה של 2007 (2006/7)¹.

הצמיחה במשק נמשכה גם במחצית הראשונה של 2007 והיא התבטאה בהתרחבות התעסוקה ובעליית השכר הריאלי. הנתונים המקרו-כלכליים מורים שבין 2006 ל-2006/7 עלה מספר המועסקים בכ-2% נוספים, השכר הריאלי עלה ב-1.6% וגם שכר המינימום עלה בשיעור ריאלי מצטבר של 3.6%. ב-2007 לא עודכנו קצבאות הביטוח הלאומי לאחר שמדד המחירים לצרכן הצביע על ירידה בתקופה הקובעת (נובמבר 2005 עד נובמבר 2006). נתוני הסקר מורים על עלייה בסך התשלומים לקצבאות נכות ולקצבאות ילדים, יציבות בסך התשלומים לקצבות הזקנה והשאירים², וירידה נוספת בקצבאות המיועדות לגיל העבודה (אבטלה והבטחת הכנסה). הסכום הכולל של הקצבאות עלה בשיעור של 1.4%. בניכוי הגידול הטבעי באוכלוסייה עלו הקצבאות בשיעור של כמחצית האחוז.

להלן הממצאים העיקריים העולים מהסקר:

- העלייה ברמת החיים, כפי שהיא משתקפת בחציון ההכנסה הפנויה המתוקנת, שממנו נגזר גם קו העוני, עלתה בשיעור של 2.3%. לעומת זאת ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית עלתה ריאלית בשיעור מתון של 0.3%.

1 תקופת הסקר מתפרסת על פני החודשים יולי 2006 עד יוני 2007. בסיס הנתונים מורכב משני חלקים: נתוני המחצית השנייה של 2006 נלקחו מסקר הכנסות 2006 ואילו נתוני המחצית הראשונה של 2007 מסקר הכנסות 2007, שעריכתו לא הושלמה עדיין. המחצית השנייה של 2006 משותפת אפוא לבסיס הנתונים הנוגעים ל-2006/7 ול-2006.

2 נתוני הסקר הנוכחי מצביעים על ירידה בסך התשלומים לקצבאות זיקנה ועל יציבות ברמת הקצבה למקבל הקצבה. ממצאים אלה עומדים בניגוד לנתונים המנהליים, המצביעים על עלייה של 1.3% בסך התשלומים לקצבאות זיקנה ושאיירים בין שתי התקופות. הירידה בסך התשלומים לקצבאות זיקנה בסקר נובעת הן מעלייה מתונה יותר מזו שהיתה בפועל בקצבת הזיקנה הממוצעת למקבל קצבה, והן מירידה בלתי מוסברת במספר המקבלים קצבאות זיקנה בסקר. יצוין שבירור עם הלמ"ס מעלה שהנתונים עומדים בטווח הטעות הסטטיסטית.

- תחולת העוני של משפחות עלתה במעט, מ-20.0% ב-2006 ל-20.5% ב-2006/7. יחס פער הכנסות העניים³ למשפחה, המבטא את מרחק ההכנסה של המשפחות העניות מקו העוני, נותר פחות או יותר דומה לרמתו ב-2006 – 34.0% (לעומת 33.8% ב-2006).
- תחולת העוני של נפשות נותרה יציבה בין שתי התקופות: שיעור הנפשות העניות עלה מ-24.5% ב-2006 ל-24.7% ב-2006/7. גם תחולת העוני של ילדים נותרה ברמתה הגבוהה - 35.9% (לעומת 35.8% ב-2006).
- מספר המשפחות העניות ב-2006/7 היה 420 אלף. במשפחות אלו חיו 1,674,800 נפשות, שמתוכם כ-805 אלף ילדים.
- מגמת היציבות בממדי העוני שלפי ההכנסה הכלכלית נמשכת זו השנה החמישית ברציפות ותחולת העוני עומדת על 33%.
- ב-2006/7 נרשמה עלייה בלתי צפויה בשיעור העוני בקרב קשישים: תחולת העוני בקרב קשישים עלתה מ-21.5% ב-2006 ל-23.5% ב-2006/7. בבדיקה מקיפה שנערכה מתברר כי מקור הירידה בהכנסה היחסית של הקשישים, על פי נתוני הסקר, הוא במרכיב ההכנסה מקצבאות (שכן יתר מרכיבי ההכנסה עלו בשיעור הדומה לעלייה ברמת החיים). ממצא זה עומד בניגוד למגמות הנצפות על פי הנתונים המנהליים שבידי הביטוח הלאומי. פער זה בין מקורות הנתונים יוצר הטיה כלפי מעלה בתחולת העוני הנמדדת של קשישים לפי הסקר. סימולציה שבוצעה מראה כי לו נתוני הסקר היו מראים את העלייה שהיתה בפועל בקצבאות הקשישים (כפי שהיא משתקפת בנתוני הביטוח הלאומי), היתה מתקבלת יציבות בתחולת העוני של הקשישים ושל כלל המשפחות. יש להניח כי ממצא זה יתוקן חזרה כלפי מטה בסקר השנתי הבא⁴.
- שיעור העוני בקרב משפחות עם ילדים הוסיף ועלה במעט מ-25.5% ב-2006 ל-25.9% ב-2006/7. לעומת זאת שיעור העוני בקרב משפחות גדולות נותר ברמתו הגבוהה מ-2006 – 60% מהמשפחות עם ארבעה ילדים ויותר הן עניות.

3 כונה בעבר "יחס פער העוני".

4 ראו גם הערה 2 לעיל.

- העלייה העקבית בשיעור המשפחות העובדות העניות בכלל והמשפחות עם מפרנס יחיד בפרט נמשכת. תחולת העוני של משפחות עם מפרנס אחד עלתה מ-22.6% ב-2005/6 ל-23.4% ב-2006 ול-23.9% בתקופה הנוכחית. ב-2002 עמדה תחולת העוני של משפחות אלה על 17.6%.
- ב-2006/7 נמשך הפיחות בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני: רק 37% מהמשפחות נחלצו מעוני בעקבות תשלומי ההעברה – לעומת 39.2% ב-2006. ממצא זה מוסבר בין היתר בשחיקה היחסית של רמת הקצבאות ביחס למרכיבים אחרים של ההכנסה.

תחולת עוני בקרב משפחות לפי סוג המשפחה, 2005/6 ו-2006/7, אחוזים

שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים		לאחר תשלומי העברה ומסים		לפני תשלומי העברה ומסים		
2006/7	2005/6	2006/7	2005/6	2006/7	2005/6	
37.9	39.0	20.5	20.2	33.0	33.1	סך כל האוכלוסייה
58.3	59.8	23.5	22.9	56.4	56.9	ראש משפחה קשיש
18.0	19.7	25.9	25.6	31.6	31.9	משפחה עם ילדים
23.9	24.6	18.8	19.0	24.7	25.2	1-3 ילדים
7.7	9.5	60.0	58.8	65.0	65.0	4 ילדים ויותר
33.0	34.6	12.6	11.9	18.8	18.2	ראש משפחה עובד
35.1	37.1	12.4	11.7	19.1	18.6	שכיר
16.4	17.1	14.3	12.6	17.1	15.2	עצמאי
24.0	24.3	68.9	67.9	90.6	89.7	לא עובד (בגיל העבודה)
32.9	34.7	23.9	22.6	35.6	34.6	משפחות עם מפרנס אחד
28.6	35.4	3.5	3.1	4.9	4.8	משפחות עם שני מפרנסים
47.0	47.8	15.2	15.4	28.7	29.5	יהודים
10.6	9.5	54.8	51.2	61.3	56.6	לא יהודים
39.3	42.1	28.9	30.9	47.6	53.4	חד-הוריות

5. מדידת העוני מצד ההוצאות, 2005-2006

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי⁸ ב-2004 נעשה ניסיון למדוד את העוני בהתאם לגישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית שהוקמה בשנות ה-90 (National Research Council – NRC). ועדה זו הציעה גישה ליצירת מדד חלופי למדד העוני הרשמי בארה"ב. הגישה מתבססת בעיקרה על חישוב "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת" (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב "הוצאת הסף", כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, 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 משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של "הכנסה בעין" אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק. נוסף על המסים הישירים, מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות. משפחה היא ענייה אם אין 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 לדיור: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'); בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר הדירה למי שגר בדירה שכורה ועל פי שכר הדירה הזקוף לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא הפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה ("שכר הדירה הנקי"), וברוב המשפחות שבבעלותן דירה הפרש זה הוא חיובי. 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

8 מ' סבג-אנדבלד ולי' אחדות (2004), פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שנזקף לדירה לפי מאפייניה⁹) לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

כאמור, הסל המשמש לחישוב "הוצאת סף" למשפחה כולל בבסיסו מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור. חציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על הסל הבסיסי מוכפל בשני מקדמי הכפלה: (א) מקדם להכפלת החציון, שערכו נע בין 0 ל-1 ומייצג את התפיסה שרמת חיה של משפחה ענייה נמוכה מזו של המשפחה החציונית; (ב) מכפיל נוסף, המייצג את ערכו של סל נלווה של מוצרים ושירותים חיוניים מתחומי החינוך, הבריאות והתחבורה (לא כולל תחבורה לצורכי עבודה, שהופחתה מצד ההכנסות). מקדמי ההכפלה, שאותם ממליצה הוועדה לעדכן אחת לכעשור, נותרו ברמתם כפי שנקבעה במחקר. מקדם ההכפלה של החציון עומד על 80% ו-85% לחלופה א' וב' בהתאמה, והמכפיל המייצג את התוספת בעבור הסל הנלווה של מוצרים ושירותים עומד על 1.35 ו-1.25 לחלופה א' וב' בהתאמה.

בתיבה 5 להלן מוצגים ממצאים על ממדי העוני לשנים 2005-2006, לפי שתי החלופות שצוינו לעיל¹⁰. יודגש, שבהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, ממדי העוני אינם מתבססים על נתוני צריכה והכנסות של שנה אחת אלא על ממוצע נע של שלוש שנים. הממצאים ל-2005 מתייחסים לנתוני סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 2003-2004-2005 (במחירי שנת 2005), ואילו נתוני 2006 מתייחסים לסקרי ההוצאות לשנים 2004-2005-2006 (במחירי שנת 2006)¹¹.

מובן שהממצאים מושפעים מההתפתחויות המקרו כלכליות ומהתמורות במדיניות החברתית של שלוש שנות הסקר, שהן בבסיס הממוצע הנע לכל אחת מהשנים שבעבורן חושבו ממדי העוני. יודגש שממדי העוני ואי השוויון המחושבים ביחס להכנסת משק הבית (כמו מדד ג'יני ומדד SEN), חושבו על בסיס ההכנסה המוגדרת לצורכי החישוב לפי גישה זו, דהיינו ההכנסה בניכוי מסים ישירים ובניכוי הוצאות על עבודה, ובתוספת

9 אומדן שכר הדירה ה"חופשי" שנזקף לדירות הציבוריות נערך בידי החוקרות על בסיס מאפייני הדירות (גודל ומחוז גיאוגרפי) כפי שהתקבל מהחברות המשכנות.

10 לממצאים מפורטים לשנים 2002-2003 ראו פרסום מס' 87 בסדרת "מחקרים וסקרים שוטפים" של מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי. בשנים שלאחר מכן מופיעים הממצאים המעודכנים בתיבה המיועדת לכך בפרק זה של הסקירה.

11 נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2002 קודמו בעליית המדד הכללי. לעומת זאת ההוצאות הרלוונטיות (וכן ההכנסה הזקופה המתוספת לבעלי דירות) קודמו באופן דיפרנציאלי על פי מדד המחירים המתאים להן. עיבוד מקביל בוצע ל-2003 ו-2004.

מרכיב העברה בעין הקשור בדיור ציבורי. לחלופה ב' מתווסף להכנסה גם מרכיב שכר הדירה הזקוף.

עם זאת, לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2005 כאל "שנת 2005" ובאופן דומה ל"שנת 2006".

תיבה 5

**ממדי העוני במדידה לפי גישת הוצאות:
ממצאים מעודכנים ל-2006**

הממצאים בנוגע לתחולת העוני מצביעים על ירידה בהיקף העוני של משפחות ב-2006 לעומת 2005 (לוח 1). תחולת העוני של משפחות ירדה ביותר מנקודת אחוז בשתי חלופות החישוב, ואף בקרב נפשות היתה ירידה דומה. לראשונה מ-2002, השנה שבה הוחל בקיצוץ קצבאות הילדים, נרשמה ירידה גם בתחולת העוני של ילדים, לאחר שבין 2002 ל-2005 עלה שיעור הילדים העניים ב-5 נקודות אחוז בשתי חלופות החישוב.

לוח 1

תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2006-2003

2006	2005	2004	2003	חלופה
				חלופה א': דיור בגישת תשלומים
21.2	22.6	22.6	23.9	משפחות
25.4	26.6	26.2	27.0	נפשות
35.0	35.8	35.0	34.9	ילדים*
				חלופה ב': דיור בגישת שכ"ד זקוף
18.4	19.7	19.6	19.9	משפחות
23.7	24.9	24.6	24.1	נפשות
33.9	34.8	34.0	32.5	ילדים

יחס פער הכנסות העניים, המבטא את מידת הריחוק של הוצאת הסף מההכנסה הרלוונטית על פי כל אחת מחלופות החישוב, הגיע ב-2006 ל-33% לפי חלופת החישוב הראשונה ול-28% לפי חלופת החישוב השנייה. שיעורים אלה מבטאים יציבות לעומת הנתון המקביל ב-2005: אף שמספר המשפחות והפרטים העניים ירד בין 2005 ל-2006, עומק העוני נותר יציב. מדדי גיני לאי השוויון בהכנסות עלו בפחות מאחוז אחד בשתי החלופות, ואילו מדד גיני לאי השוויון בהכנסות העניים וכן מדד SEN – מצביעים גם הם על ירידה (של כ-3% ו-6% בהתאמה) בין השנים 2005 ו-2006.

קווי העוני הנגזרים משתי החלופות הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי הצריכה הבסיסיים, כלומר ההוצאות שמשפחה נחשבת ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסותן. הוצאות הסף ותחולת העוני להרכבי משפחה שונים, לפי חלופה א'

וחלופה ב' של החישוב, מוצגות בלוח 2. קווי העוני לפי חלופה ב' גבוהים יותר מאלה של חלופה א', היות שהם כוללים מרכיב נוסף, שלא קיים בחלופה א', של הוצאה זקופה לדיוור בבעלות הדיירים.

לוח 2

הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה נבחרים, חלופה א' ו-ב', 2006-2005

2006		2005		הרכב משפחה*
תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	הוצאת סף, בש"ח	הוצאת סף, בש"ח	
				חלופה א'
22.0	2,214	23.2	2,176	מבוגר יחיד
15.3	3,597	16.7	3,535	שני מבוגרים
16.4	4,438	19.0	4,361	שני מבוגרים+ילד
18.0	5,215	19.9	5,126	שני מבוגרים+שני ילדים
24.6	5,946	26.4	5,843	שני מבוגרים+שלושה ילדים
49.9	6,639	49.1	6,525	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
63.6	7,302	61.8	7,177	שני מבוגרים+חמישה ילדים
34.1	4,086	38.9	4,016	מבוגר+שני ילדים
				חלופה ב'
12.6	2,580	13.1	2,539	מבוגר יחיד
12.6	4,192	13.7	4,125	שני מבוגרים
15.5	5,172	17.9	5,090	שני מבוגרים+ילד
18.2	6,078	19.6	5,981	שני מבוגרים+שני ילדים
24.5	6,928	26.8	6,818	שני מבוגרים+שלושה ילדים
46.9	7,737	46.4	7,614	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
61.9	8,510	59.8	8,375	שני מבוגרים+חמישה ילדים
34.4	4,762	38.0	4,687	מבוגר+שני ילדים

* אף שהחישוב מתבסס על שלוש שנות סקר, בשל מיעוט התצפיות לא היה אפשר לחשב את הנתונים למשפחות חד הוריות חוץ מיחיד עם שני ילדים, ואף נתוני המשפחה מסוג זה סובלים מתגודתיות גדולה למדי.

הוצאת הסף הנומינלית של המשפחות עלתה ב-1.7% לפי חלופה א' וב-1.6% לפי חלופה ב'. במונחים ריאליים, חלה ירידה קטנה בהוצאת הסף של המשפחות. ירידה זו, בצירוף

העלייה בהכנסה הריאלית (בשיעור ממוצע של כ-2%), מסבירה את הירידה בתחולת העוני של המשפחות בכלל האוכלוסייה.

הוצאת הסף למבוגר יחיד לפי חלופה א' וחלופה ב' מגיעה לסך של כ-2,200 ש"ח ו-2,600 ש"ח בהתאמה, ולמשפחה שבה שני מבוגרים ושלושה ילדים לכ-6,000 ש"ח ו-6,900 ש"ח בהתאמה. מגמת השינוי בתחולת העוני אינה אחידה בין הרכבי המשפחה השונים. במשפחות הקטנות והבינוניות ירד שיעור המשפחות העניות, אך במשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר התהפכה המגמה ותחולת העוני ממשיכה את מגמת הגידול של השנים האחרונות.

6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח 14 מציג את השינוי בהכנסה, בקצבאות ובמסים בממוצע למשפחה בתקופות הסקר. בתקופה שבין 2002 ל-2006 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 7.3% וההכנסה הפנויה בשיעור גבוה יותר, של 11.3%. העלייה בהכנסה הכלכלית היא פועל יוצא של התרחבות התעסוקה והעלייה בשכר בין 2004 ל-2006, שגברו על השפעת המיתון בשנים 2001–2003. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של הרפורמה במס, שהובילה לצניחת המסים הישירים בשיעור של כ-17% מצד אחד, ושל הירידה בקצבאות הביטוח הלאומי (בשיעור של 14%), שתרמה לקיזוז השפעת הרפורמה במס על ההכנסה הפנויה.

לוח 14

הכנסה, קצבאות ומסים בממוצע למשפחה, 2002-2006 (ש"ח לחודש, מחירי 2006)

2006 לעומת 2002	2006	2005	2004	2003	2002	
7.3	10,710	10,300	9,970	9,670	9,970	הכנסה כלכלית
-8.2	1,680	1,630	1,630	1,680	1,830	סך כל תשלומי ההעברה
-14.0	1,200	1,200	1,220	1,290	1,400	קצבות ביטוח לאומי
-17.2	2,270	2,290	2,340	2,370	2,740	מסים ישירים
11.3	10,080	9,640	9,260	8,980	9,060	הכנסה פנויה

לוח 15 מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון, ולוח 16 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המסים הישירים בשנים 2004, 2005 ו-2006.

לוח 15 מראה כי גם ב-2006 נמשכה הירידה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית – במקביל להימשכות מגמת הפחתה במסים הישירים. תשלומי ההעברה כחלק

מההכנסה הכלכלית הממוצעת ירד מ-18.3% ב-2002 ל-16.4% ב-2004 ול-15.3% ב-2006. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים, אך בעשירונים הנמוכים היא בולטת יותר, הן בשל שחיקת תשלומי ההעברה ביחס לגידול בשכר והן בשל הצטרפותם של עובדים חדשים מעשירונים אלה לשוק העבודה ועליית ההכנסה הכלכלית כתוצאה מכך. במקביל הופחת נטל המסים והוסיף לרדת מ-23.5% מההכנסה הכלכלית ב-2004 ל-21.2% ממנה ב-2006. הפחתות אלה של הקצבאות והמס הישיר כחלק מההכנסה הכלכלית באו לידי ביטוי במרבית העשירונים.

לוח 15

שיעורם של תשלומי ההעברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון* – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2006-2004

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת						
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2006	2005	2004	2006	2005	2004	
--	**--	**--	*	***	**--	תחתון
19.1	25.5	33.0	283.4	392.9	550.0	2
9.1	10.5	11.1	52.3	58.0	63.7	3
9.9	10.8	11.4	39.6	38.0	37.0	4
11.0	11.7	12.5	23.1	23.5	25.3	5
11.8	12.9	13.8	15.7	15.1	16.4	6
13.3	14.7	15.7	11.5	10.0	10.7	7
17.0	17.3	18.5	6.7	7.6	6.8	8
21.3	22.4	23.3	4.2	4.8	4.5	9
30.2	31.2	33.2	1.9	2.1	2.0	עליון
21.2	22.2	23.5	15.3	15.9	16.4	סה"כ

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

לוח 16 מראה את ירידת חלקם של העשירונים התחתונים – הראשון עד השלישי – בסך תשלומי ההעברה נמשכה גם ב-2006, כחלק ממגמת ירידה עקבית מאז 2003. מנגד, עלה חלקם של עשירוני הביניים (הרביעי עד השביעי) בסך תשלומי ההעברה, לאחר ירידה בין 2004 ל-2005. חלקם של העשירונים הגבוהים יותר ירד אף הוא בין 2005 ל-2006, אם כי בהשוואה ל-2004 נותר חלקם פחות או יותר דומה. התמונה בנוגע לחלקם של העשירונים בסך המסים הישירים נותרה פחות או יותר יציבה בין שתי השנים הנסקרות, חוץ מעלייה קלה בעשירון העליון.

לוח 16

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי ההעברה והמסים הישירים (אחוזים), 2006-2004

החלק בסך הכול (אחוזים)						
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2006	2005	2004	2006	2005	2004	
0.9	0.8	0.8	22.0	19.8	18.0	תחתון
0.9	1.0	1.0	18.5	21.5	23.6	2
1.1	1.2	1.2	9.0	9.4	9.9	3
1.9	2.0	2.0	10.7	9.9	9.3	4
3.1	3.1	3.2	8.9	8.8	9.1	5
4.4	4.6	4.7	8.1	7.5	8.0	6
6.3	6.8	7.0	7.6	6.5	6.8	7
10.6	10.8	10.8	5.8	6.5	5.7	8
18.3	18.5	18.5	5.0	5.5	5.1	9
52.5	51.2	50.9	4.6	4.8	4.5	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוח 17¹² מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2004-2006. מנתוני הלוח עולה כי בין 2004 ל-2006 עלה חלקם של העשירון השני, השלישי והעליון בסך ההכנסה הכלכלית ואילו מצבם של כל יתר העשירונים הורע או נותר יציב. ההסבר לעלייה בחלקם של העשירון השני והשלישי נעוץ בעיקר בהתרחבות התעסוקה וכניסת עובדים חדשים מעשירונים אלה לשוק העבודה, בעוד שבעשירון העליון עיקר הגידול נובע מעליית השכר. במקביל לגידול בהכנסה הכלכלית של העשירונים התחתונים פחת גם היחס בין הכנסת החמישון העליון לחמישון התחתון מ-66.6% ב-2004 ל-59.3% ב-2005 ול-48.8% ב-2006.

12 הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

לוח 17

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2006-2004

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומסים			
2006	2005	2004	2006	2005	2004	2006	2005	2004	
1.9	2.0	1.9	1.7	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.4	3.5	3.6	3.0	3.0	3.1	1.1	0.9	0.8	2
4.6	4.6	4.7	4.0	4.0	4.0	2.9	2.9	2.8	3
5.8	5.9	6.0	5.2	5.2	5.3	4.4	4.4	4.4	4
7.3	7.4	7.5	6.6	6.7	6.7	6.2	6.2	6.2	5
8.9	9.0	9.1	8.2	8.2	8.3	8.1	8.2	8.2	6
10.8	10.8	11.0	10.1	10.2	10.3	10.3	10.5	10.6	7
13.0	13.1	13.2	12.7	12.8	12.9	13.4	13.6	13.8	8
16.3	16.5	16.6	16.8	16.9	17.0	18.2	18.4	18.6	9
28.0	27.4	26.6	31.8	31.3	30.8	35.5	35.0	34.7	עליון
8.4	8.0	7.9	10.3	10.3	10.1	48.8	59.3	66.6	היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון

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

מנגד, התחלקות ההכנסה הפנויה המשיכה להצביע על מגמת התרחבות אי השוויון, והעשירון העליון הוסיף להעלות את חלקו בסך ההכנסה¹³. התמונה ההפוכה המצטיירת בשנים האחרונות בין מגמות אי השוויון בהכנסה הכלכלית והפנויה באה לידי ביטוי גם במדד גייני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות (לוח 18). המדד לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בין 2002 ל-2006 בשיעור מצטבר של 2.5% ואילו המדד להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה ב-6.6% באותה התקופה. בהשוואה ל-1999 עלה מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה בשיעור מצטבר של כ-9%.

13 ראוי להזכיר שוב את האמור בהערה 2 בפרק זה, בנוגע ליישום שיטת הקטימה של הכנסות גבוהות בסקרי הכנסות שהפעילה הלמ"ס החל בסקר של שנת 2006.

לוח 18

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2006-1999

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
25.1	0.3923	0.4379	0.5237	2006
26.2	0.3878	0.4343	0.5255	2005
27.4	0.3799	0.4300	0.5234	2004
30.0	0.3685	0.4241	0.5265	2003
31.5	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.5	0.3593	0.4214	0.5167	1999
				השינוי במדד (%)
	1.2	0.8	0.2	2006 לעומת 2005
	6.6	1.6	-2.5	2006 לעומת 2002
	9.2	3.9	1.4	2006 לעומת 1999

הלוח מלמד עוד על פיחות נוסף בתרומה של תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום אי השוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית. תרומה זו פחתה עד 25.1% ב-2006 – לעומת 31.5% ב-2002.

תמונת המצב הכלכלית חברתית של 2006 מצביעה ככלל על המשך היציבות שאפיינה את השנה שקדמה לה. סיכום המגמות של השנים האחרונות מראה, שהשחיקה הנמשכת בקצבאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם והמשך יישום הרפורמה במס הכנסה, שלא היטיבה את מצבם של עובדים שאינם מגיעים לסף המס, גברו בהשפעתם על השפעתן של ההתפתחויות שתמכו בהגדלת ההכנסה של החוליות החלשות יותר בחברה, בתחום שוק העבודה והגדלת הקצבאות לקשישים.

פרק 3
פעילות ומגמות בתחום הגבייה

1. מבוא

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי ועל גביית דמי ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מעובדים שכירים (באמצעות מעסיקיהם) מעובדים עצמאים, ממבוטחים לא-שכירים אחרים וממי שאינם עובדים – בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. נוסף על כך, מ-1986 הממשלה מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולי הגבייה, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה "שיפוי אוצר", והוא חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2007 הושפעה הגבייה מהציבור מתנדדות הנובעות מההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים וכן מתהליך החקיקה שהחל בשנת 2005 ויימשך עד סוף 2009 – בעיקר הרפורמה במס שהונהגה ב-2005. רפורמה זו עסקה בהתפתחות ההדרגתית של דמי הביטוח למעסיק. במקביל הונהגו למעסיק משנת 2006 שני שיעורי דמי ביטוח – מופחת ורגיל – במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח בדומה למבנה השיעורים הנהוג לפי חלקו של העובד השכיר והעובדים הלא-שכירים. בטרם שונה החוק שילם המעסיק 5.93% מהכנסת העובד על לתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. לאחר יישום התיקון שילם המעסיק בתקופה ינואר-דצמבר 2007 4.14% בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע) ו-5.68% בשיעור הרגיל. ואולם, הרפורמה במס לא פסחה גם על הגבייה של הביטוח הלאומי, ובמסגרתה נעשו הצעדים האלה: השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על העובד 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 נערכו בתקציב אפס, דהיינו ללא שינוי בהיקף התקבולים של המוסד. העלאת מדרגת השיעור המופחת חלה גם על חלקו של המעסיק. כדי שלא לגרום להפסד גבייה. ריכוז השינויים לשנים 2005-2009 מוצג בהמשך הפרק (לוחות 2 ו-3).

התוצאה המשולבת של חוק ההסדרים 2005 ושל הרפורמה שהונהגה ב-2006 היא ששיעורי דמי הביטוח המופחת והרגיל המוטלים על המעסיקים יהיו ב-2009 3.45% ו-5.43%, בהתאמה. בהשוואה למצב שלפני אוגוסט 2005 זוהי הפחתה של 1.5 נקודת

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום המעסיקים מופיע בלוח שיעורי הביטוח, אך גם מעוגן בסעיף 32 לחוק, המתייחס לכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח.

אחוז בשיעור הממוצע של דמי הביטוח למעסיק (4.43% לעומת 5.93%). מדיניות זו תוביל להפסד גבייה בסכום שיגיע ב-2009 לכ-3.5 מיליארד ש"ח במחירי 2007, ובהתאם לחקיקה המוסד לביטוח לאומי לא ישובה בידי האוצר בגין הפסד זה. אולם, שיעורי ההשתתפות של הממשלה, המעוגנים בסעיף 32 לחוק, הוגדלו באופן שהקצבת האוצר למימון הגמלאות לפי חוק לא תפחת כתוצאה מהפסד הגבייה של דמי ביטוח לאומי ממעסיקים.

לוח 1 מציג את הגבייה מן הציבור בשנים 2006 ו-2007 ואת השפעת שינויי החקיקה על היקפה. בשנת 2007 הסתכמו תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-39.7 מיליארד ש"ח: 37.9 מיליארד נגבו ישירות מהציבור ו-1.8 מיליארד הועברו בידי אוצר המדינה בהתאם לסעיף 32 לחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו עלתה הגבייה הישירה מן הציבור בכ-4.4% במונחים ריאליים, בהשוואה לגידול של 2.2% ב-2006. לולא שינויי החקיקה שהונהגו ב-2005 וב-2006, הגבייה הישירה מן הציבור ב-2007 היתה עולה, על פי אומדן, ב-6.9% במונחים ריאליים.

גביית דמי ביטוח לאומי מהציבור עלתה ב-2007 ב-3.3% (לעומת 1.4% ב-2006), וגביית דמי ביטוח הבריאות גדלה ב-6.6% (לעומת עלייה של 4.0% ב-2006). חלקה של גביית דמי ביטוח בריאות בסך הגבייה מן הציבור עלה מ-34.8% ב-2006 ל-35.5% ב-2007, בגלל המשך תהליך הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיק שהחל ביולי 2005 וימשך עד שנת 2009 – תהליך שוריד את משקל דמי הביטוח הלאומי מן הציבור ובהכרח יעלה את משקל דמי ביטוח בריאות. היקף הגבייה מן הציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמ"ג לא השתנה ב-2007 והיה 5.7%. בחלקה של הגבייה מן הציבור בסך כל המסים הישירים² שנגבו מיחידים נרשמה עלייה, מ-44.0% ב-2006 ל-46.2% ב-2007.

2 במסים הישירים הנגבים מיחידים נכללים מס הכנסה (משכירים, עצמאים ומנהלי חברות), דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. בסך כל המסים הישירים נכללים, נוסף על מסים הנגבים מיחידים, גם מס חברות.

לוח 1

הגבייה מן הציבור בשנים 2006-2007 ואומדן השפעת שינויי החקיקה

אחוזי שינוי 2007 לעומת 2006				2007			2006			סה"כ
ריאלי		נומינלי		בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	בפועל	שינוי חקיקה	בניכוי שינוי חקיקה	
בפועל	בניכוי חקיקה	בפועל	בניכוי חקיקה							
4.4	6.9	5.0	7.5	37,910	-2,400	40,310	36,112	-1,400	37,512	
3.3	7.1	3.8	7.6	24,454	-2,400	26,854	23,554	-1,400	24,954	ביטוח לאומי
6.6	6.6	7.2	7.2	13,456	-	13,456	12,558	-	12,558	ביטוח בריאות

2. גביית דמי ביטוח לאומי

א. שיעורי דמי ביטוח לאומי

ב-1995 נקבעו שני שיעורי דמי ביטוח – שיעור מופחת ושיעור רגיל – לכל סוגי המבוטחים. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע מינואר 2006 (השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 7,663 ש"ח לחודש ב-2007). השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה על חלקו של העובד השכיר, על חלקו של המעסיק וכן על העצמאי, ללא הבחנה בחלקו כעובד או כמעסיק. כפי שעולה מלוח 2, השיעור המופחת חל על כל המבוטחים – השכירים והלא-שכירים – ומאוגוסט 2005 הוא הורחב גם למעסיק.

לוח 2
שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג מבוטח,
2007-2006

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי				סוג מבוטח
שיעור מופחת	שיעור רגיל	שיעור מופחת		שיעור רגיל		
		2007	2006	2007	2006	
3.1	5.0	5.23	6.07	13.37	13.37	לשכיר - סה"כ
3.1	5.0	0.40	0.40	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	4.14	4.98	5.68	5.68	מעסיק
-	-	0.69	0.69	0.69	0.69	ממשלה
3.1	5.0	7.33	7.33	11.84	11.84	לעצמאי - סה"כ
3.1	5.0	6.72	6.72	11.23	11.23	עובד
-	-	0.61	0.61	0.61	0.61	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	11.05	11.05	מבוטח לא עובד ולא עצמאי

לוח 2 מציג את שיעורי דמי הביטוח לסוגים השונים ולוח 3 מציג את שיעורי דמי הביטוח הצפויים למעסיקים לשנים 2008-2009, בעקבות הפחתת דמי ביטוח למעסיק החל ביולי 2005.

לוח 3
שיעורי דמי הביטוח הלאומי למעסיקים, 2009-2008*

שיעור רגיל		שיעור מופחת		שנה
2006	2005	2006	2005	
5.43	5.43	3.85	3.63	2008
5.43	5.43	3.45	3.19	2009

* השיעורים מוצגים למצב החקיקה מינואר 2006 בהשוואה לחקיקה שהיתה בתוקף ב-2005.

לוח 4 מציג נתונים על מספר המבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג המבוטחים. ב-2007 כ-2.54 מיליון מבוטחים שכירים שילמו דמי ביטוח לאומי. בשנה זו גדל מספר המבוטחים השכירים ב-4.5%. יש לציין שקבוצה זו אינה כוללת את

העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים וגם מבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, בעלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, מי שנמצא בהכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון³.

כשמדובר באוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים מקובל להבחין בין שתי קבוצות: מי שמשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם (55.0% מכלל המבוטחים הלא שכירים) ומי שאין להם הכנסה והם משלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום (45.0%). הקבוצה הראשונה כוללת בעיקר עצמאים (97.4%), אם כי יש בה גם מספר קטן של מבוטחים שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים אך יש להם הכנסה אחרת החייבת בדמי ביטוח לאומי (למשל הכנסות מדיוידנדים), או בעלי הכנסה שאינם עונים על הגדרת העובד העצמאי.

3 הנספח לפרק זה מציג מידע קצר על אוכלוסיות אלו.

תיבה 6

מקורות גידול האוכלוסייה המבוטחת בביטוח בריאות בשנת 2007

בסוף שנת 2007 הגיעה האוכלוסייה המבוטחת בקופות החולים ל-7,251,628 נפש. במהלך השנה האחרונה, מספר המבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי גדל בכ-118 אלף נפשות, – גידול של כ-1.7%. שיעור הגידול אינו אחיד בין קופות החולים שכן מאוחדת ומכבי גדלו בשיעור גבוה מזה של יתר הקופות. בקופת חולים לאומית נרשמה אף ירידה של כ-0.7% בסך מבוטחיה במהלך שנת 2007.

מקורות הגידול בסך המבוטחים והשינויים בהתפלגותם בין קופות החולים רבים ומגוונים:

- התנועה הטבעית: לידות ופטירות;
- מאזן ההגירה: עולים חדשים, תושבים חוזרים ותושבי ישראל השוהים בחו"ל;
- מעברים בין קופות החולים: עוזבים ומצטרפים;
- תנועות אחרות: חיילים ואסירים יותר משנה שאינם מבוטחים ביטוח בריאות ממלכתי.

השפעתן של תנועות אלו השתנתה במקצת מאז הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. במהלך שנות ה-90, העלייה לישראל הסבירה את רוב הגידול השנתי בסך המבוטחים. אולם מתחילת שנות ה-2000, עם צמצום גלי העלייה מברח"מ לשעבר, הריבוי הטבעי הפך למקור הגידול העיקרי של רוב קופות החולים.

במהלך שנת 2007, הרוב המוחלט של הגידול בסך המבוטחים (94%) נבע מהריבוי הטבעי. במהלך השנה האחרונה נרשמו כ-110 אלף מבוטחים נוספים הנובעים מהריבוי הטבעי, שהם כ-16 ל-1,000 נפשות. אולם בשל המשקל השונה של הלידות והפטירות בין הקופות, נרשמו גם הבדלים בתנועה הטבעית. בכללית לדוגמה, שיעור הריבוי הטבעי נמוך מסך האוכלוסייה (כ-12 ל-1,000 נפשות), בעוד שבקופת חולים מאוחדת הריבוי הטבעי מגיע לכ-25 ל-1,000 נפשות.

מקורות גידול האוכלוסייה המבוטחת בביטוח בריאות לפי קופת חולים – 2007

קופת חולים	מבוטחים בתחילת השנה	הריבוי הטבעי	מעברים בין הקופות (נטו)	תנועות הגירה ואחרות	מבוטחים בסוף השנה	% הגידול השנתי
סך הכול	7,133,829	110,683	0	7,116	7,251,628	1.7%
כללית	3,823,798	46,183	-17,931	4,159	3,856,209	0.8%
לאומית	691,207	11,608	-30,216	14,086	686,685	-0.7%
מכבי	1,723,407	30,738	3,924	3,504	1,761,573	2.2%
מאוחדת	895,417	22,154	44,223	-14,633	947,161	5.8%

לעומת זאת, חלק מזערי בלבד מהגידול שנרשם ב-2007 (6%) מוסבר בעלייה וההגירה. במהלך שנת 2007, כ-14,000 עולים חדשים בלבד נרשמו לאחת מקופות החולים. זהו המספר הנמוך ביותר של עולים שהצטרפו לקופות החולים מאז 1995.

התפלגות המבוטחים בין קופות החולים מושפעת גם ממעברי מבוטחים. מתחילת שנות ה-2000, כ-1% עד 1.5% מהמבוטחים עוברים לקופה אחרת מדי שנה. בשנת 2007, המעברים נטו (מצטרפים פחות עוזבים) תרמו לגידול ניכר של מספר מבוטחי קופת החולים מאוחדת ובמידה מסוימת גם של מבוטחי מכבי. לעומת זאת, קופות החולים הכללית והלאומית הפסידו מבוטחים מתנועת המעברים.

לוח 4

**מעסיקים (לפי גודל המעסיק) ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי
לפי סוג המבוטח, 2006 ו-2007**

אחוז השינוי	2007	2006	סוג מבוטח
			מבוטחים שכירים*
4.5	2,540	2,430	סך הכול (באלפים)
			מעסיקים**
4.8	220,651	210,496	סך הכול
4.5	161,841	154,848	מעסיקים 5-1 עובדים
5.1	40,920	38,949	מעסיקים 20-6 עובדים
7.5	14,295	13,297	מעסיקים 99-21 עובדים
6.4	3,036	2,853	מעסיקים 499-100 עובדים
1.8	559	549	מעסיקים +500 עובדים
			מבוטחים לא-שכירים**
1.8	625,048	614,292	חייבים בדמי ביטוח – סה"כ
3.5	344,064	332,550	חייבים מהכנסתם – סה"כ
3.6	334,964	323,365	מעבודה (עצמאים)
-0.9	9,100	9,185	לא מעבודה
-0.3	280,984	281,742	משלמים דמי ביטוח ברמת המינימום – סה"כ***
2.7	175,247	170,651	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
-14.2	45,506	53,019	תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)
3.7	60,231	58,072	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

* מספר המבוטחים השכירים המדווחים בידי המעסיקים (בטופס 102). הנתון הוא הממוצע לחודש.
 ** הנתונים מתייחסים לסוף שנה.
 *** בסיס ההכנסה הוא אחוז מן השכר הממוצע.

הקבוצה השנייה, של המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום, נחלקת בין מי שאינם עובדים והם חסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (כ-62%) לבין תלמידים וסטודנטים (38%). הנתונים מורים על ירידה של כ-1% במספר המבוטחים ששילמו בשנת 2007 דמי ביטוח ברמת המינימום: מספרם של מי שאינם עובדים כשכירים או כעצמאים עלה בשיעור של 2.7%. במספרם של הסטודנטים נמשכה הירידה בשיעור של

כ-14%, כנראה בגלל יציאה לעבודה. במספרם של בחורי הישיבה חל גידול ממוצע של כ-4%.

לוח 4 מציג נתונים גם על מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם ואת התפלגותם לפי מספר העובדים. ב-2007 גדל מספר המעסיקים בכ-5%, ושיעור הגידול בלט יותר במספר המעסיקים הגדולים (שלהם בין 21 ל-99 עובדים).

ב. היקף התקבולים של דמי ביטוח לאומי

לוח 5 מציג את סכומי דמי הביטוח הלאומי שנגבו בשנים 2004-2007. בשנת 2007 הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי בכ-26.3 מיליארד ש"ח: כ-24.5 מיליארד ש"ח נגבו מן הציבור וכ-1.8 מיליארד ש"ח הועברו בידי האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים. בשנה זו גדלו תקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי בשיעור ריאלי של 3.6%, בהמשך למגמה שהחלה ב-2004 והמגמות החיוביות שאפיינו את שוק העבודה בשנים לאחר מכן. הגבייה מן הציבור עלתה בשנת 2007 ב-3.3% במונחים ריאליים. לולא שינויי החקיקה שהונהגו בשנים 2005 ו-2006, הגבייה הישירה מהציבור של דמי ביטוח היתה עולה, על פי אומדן, ב-7.1% במונחים ריאליים. כמו כן, הסכומים שהעביר האוצר כשיפוי בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים עלו ריאלית בשיעור גבוה – ב-8.4%. הגידול בסכומי השיפוי מעבר לשיעור שבו הגבייה גדלה נעוץ בהגדלת השתתפות הממשלה, עקב הפחתת דמי הביטוח למעסיק בהתאם לרפורמה במס שנחקקה במארכ 2005, שלפיה הקצבות האוצר לא ייפגעו. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור בשנת 2007 הגיע ל-93.0% מכלל תקבולי דמי הביטוח (לעומת 93.3% ב-2006 ו-93.7% ב-2005) (ראו לוח 7 בפרק 1).

לוח 5

**גביית דמי ביטוח לאומי לענפי הביטוח לפי סוג מבוטח, מחירים שוטפים
(מיליוני ש"ח), 2004-2007**

אחוז השינוי הריאלי				2007	2006	2005	2004	סוג מבוטח
2007	2006	2005	2004					
3.6	1.7	4.2	1.3	26,284	25,234	24,299	23,021	סך כל הגבייה
3.1	1.0	4.0	1.6	23,944	23,113	22,406	21,266	שכירים ומעסיקים
9.8	9.7	6.4	1.9	2,340	2,121	1,893	1,755	לא-שכירים
3.3	1.4	3.7	1.5	24,454	23,554	22,759	21,661	הגבייה מן הציבור – סה"כ
2.7	0.6	3.5	1.8	22,234	21,541	20,962	19,989	שכירים ומעסיקים
9.7	9.7	6.1	-1.3	2,220	2,013	1,797	1,672	לא-שכירים
8.4	6.8	11.7	-1.4	1,830	1,680	1,540	1,360	שיפוי האוצר – סה"כ
8.2	6.6	11.6	-0.6	1,710	1,572	1,444	1,277	בעבור מעסיקים
10.5	10.2	14.1	-12.3	120	108	96	83	בעבור לא-שכירים

בשנת 2007 גדלה הגבייה הישירה מהשכירים ב-2.7% במונחים ריאליים, לעומת 0.6% ב-2006. עלייה מתונה זו נעוצה בהמשכיות הפחתת דמי ביטוח למעסיק שהחלה ביולי 2005. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה כמובן מהמשך ההתאוששות שחלה בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר בתקופה דצמבר 2006 – נובמבר 2007 שבעבורו נגבים דמי ביטוח ב-2007 עלה בכ-2.4% (לעומת 4.0% ב-2006). מספר המועסקים גדל ב-2007 ב-4.5% (לעומת 4.0% ב-2006) ומשרות שכיר עלו ב-4.2% (לעומת 4.1% ב-2006).

הגבייה הישירה ממבוטחים לא שכירים גדלה ריאליית ב-2007 ב-9.7% נוסף על הגידול הריאלי בשיעור של 9.7% ב-2006. תקבולי דמי ביטוח לאומי בעד שכירים (כולל חלקם של העובד, המעסיק והאוצר) כחלק מכלל התקבולים ירדו במעט (מ-92.2% ל-91.1% ב-2007) בגלל הורדת שיעור דמי הביטוח למעסיקים מחד והצמיחה שהשפיעה על הגידול בהכנסות העצמאים מאידך. הגבייה מלא-שכירים לענפי ביטוח לאומי מורכבת בעיקרה מהגבייה מעצמאים (כ-95%). בשנת 2007 הגבייה מעצמאים – שהתבססה על השומות משנת 2005 שעודכנו בעליית המחירים בלבד – עלתה במונחים ריאליים ב-11.0%.

הגבייה ממבוטחים לא-שכירים, המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס המינימום ומהווה כ-5% מכלל הגבייה לענפי ביטוח מלא-שכירים, עלתה ריאלית ב-2.4%. בחינת מוסר התשלומים של העצמאים והלא עובדים ולא עצמאים מדגישה את השוני ביניהם: בעוד אחוז הגבייה מעצמאים מתוך פוטנציאל הגבייה שלהם כולל יתרת החוב היא כ-92% ב-2007, אצל המבוטחים ברמת המינימום אחוז זה מגיע לכ-45% בלבד.

3. גבייה למערכת הבריאות

א. דמי ביטוח בריאות

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי. החוק מעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול, 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.

את דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, המוסד לביטוח לאומי גובה ומחלק 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"¹.

מי שאינם עובדים ומי שמקבלים גמלאות מן הביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם למצבם הכלכלי. לוח 6 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.

מאז תחילת חוק ביטוח בריאות סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור עדכון הגמלאות. בעקבות חוק ההסדרים לשנת 2002, שהחזיר את השכר הממוצע לרמתו שהיתה בחודש דצמבר 2001, סכומי המינימום חזרו להיות כפי שהיו בשנת 2001 והוקפאו עד סוף 2005. מינואר 2006 סכומי הגמלאות מתעדכנים לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (דהיינו מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר אשתקד) ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. בעקבות ירידה במדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2005 לבין נובמבר 2006, דמי ביטוח הבריאות המינימליים נותרו ללא שינוי – 86 ש"ח לחודש מינואר 2006 עד דצמבר 2007. מי שאינו שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה, משלם דמי ביטוח מינימליים. קבוצות רבות פטורות מתשלום דמי ביטוח

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

בריאות, כגון עקרות בית, עולים חדשים בששת החודשים הראשונים מיום עלייתם ארצה, עובדים מתחת לגיל 18, מבוטחים מתחת לגיל 21 שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא, עצירים ואסירים שנידונו ליותר מ-12 חודשי מאסר ושמקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

לוח 6

גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה, 2007

דמי ביטוח בריאות חודשיים	סוג הגמלה
<p>3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע 5% מיתרת הגמלה שמועל 60% השכר הממוצע ועד לתקרה</p>	גמלאות מחליפות שכר
	דמי לידה
	דמי פגיעה
	דמי אבטלה
	תגמולי מילואים
	דמי תאונות
	זיקנה ושירים
	עם השלמת הכנסה
	ללא השלמת הכנסה :
	ליחיד
	לזוג
	קצבאות אחרות
	הבטחת הכנסה
	מזונות
	נכות ותלויים מעבודה
שירים בגיל העבודה	
86 ש"ח	
161 ש"ח	
233 ש"ח	
86 ש"ח	

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 במשק המדינה לשנת 1997 בוטלה

לחלוטין גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. לוח 7 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שגבה המוסד משכירים, מלא-שכירים וממקבלי גמלאות. בשנת 2007 גבה המוסד כ-13.5 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות. זוהי עלייה של כ-6.6% במונחים ריאליים, בהמשך לגידול של 4.0% שחל ב-2006. בדומה לדמי ביטוח לאומי, גביית דמי ביטוח בריאות הושפעה מההתאוששות במשק שהחלה ב-2004 והתחזקה במהלך השנים 2005-2007. בשנת 2007 נגבו משכירים 80.4% מכלל הגבייה של דמי ביטוח בריאות, מלא-שכירים כ-9.6% וממקבלי גמלאות המוסד – כ-10.0%. דמי ביטוח בריאות שנגבו מהמבוטחים הלא-שכירים מתחלקים כך: 78% מעצמאים ו-22% מהמבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום.

לוח 7

גביית דמי ביטוח בריאות (מיליוני ש"ח), 2004-2007

שנה	סך הכול	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	שיעור השינוי הריאלי
2004	11,310	8,899	1,077	1,334	4.6
2005	11,838	9,437	1,080	1,321	3.3
2006	12,558	10,021	1,185	1,352	4.0
2007	13,456	10,820	1,288	1,348	6.6

לוח 8 מציג את סכומי דמי ביטוח הבריאות שנגבו ממקבלי גמלאות של הביטוח הלאומי. בשנת 2006 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של 1,348 מיליון ש"ח, ובמונחים ריאליים חלה ירידה של 0.8% בהשוואה לשנה הקודמת. בולטת במיוחד הירידה בדמי ביטוח בריאות שנוכו מדמי אבטלה (-20%), ומהבטחת הכנסה (-9%). כ-72% מדמי ביטוח הבריאות שנוכו מהגמלאות שילמו מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים (בהם אלה המקבלים קצבה 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. גם 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 8

דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח), 2006 ו-2007

גידול שנתי ריאלי (ב-%)	2007	2006	גמלה
-0.8	1,348	1,352	סך הכול
-0.9	975	979	זיקנה ושאירים
3.3	27	26	נכות מעבודה
4.1	135	129	נכות
-8.6	79	86	הבטחת הכנסה
-0.5	1	1	שירות מילואים
18.3	63	53	דמי לידה
-20.0	37	46	אבטלה
-0.5	11	11	דמי פגיעה
-0.5	8	8	מזונות
49.3	3	2	פשיטות רגל

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. לוח 9 מראה, כי שיטת הקפיטציה פועלת לטובת קופת החולים הכללית משום שזו מאופיינת בחברים מבוגרים יותר. כך למשל, כ-75% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף 2007 חלקם של המבוטחים בקופת חולים כללית עמד על כ-53% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות עמד על כ-58%. לעומת זאת, שיטה זו מקטינה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. יש לציין כי ביולי 2005 הונהג שינוי בנוסחת ההקצאה לקופות החולים ונוספו שתי קבוצות גיל חדשות (עד גיל 1 ומעל גיל 85), הנותנות ביטוי לצריכת שירותי בריאות בגילאים אלו. שינוי זה שיפר במקצת את חלקה של קופת חולים הכללית בהקצאת הכספים. החל ב-1 באוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום אחת לשלושה חודשים כנהוג עד אז. הקפיטציה החודשית מאפשרת לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

לוח 9

התפלגות מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי הבריאות לפי קופה (אחוזים)

דצמבר 2007		דצמבר 2006		קופה
מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	מפתח החלוקה	סך כל המבוטחים	
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
57.81	53.18	58.27	53.60	קופ"ח כללית
8.82	9.47	8.96	9.69	קופ"ח לאומית
11.13	13.06	10.75	12.55	קופ"ח מאוחדת
22.24	24.29	22.02	24.16	קופ"ח מכבי

מקורות המימון של שירותי הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, הם כדלקמן:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי;
- התקבולים הישירים של קופות החולים בעבור שירותי בריאות הניתנים בתשלום (כגון תרופות, ביקור אצל הרופא ועוד);
- תקציב משרד הבריאות למתן שירותי בריאות;
- סכומים נוספים מתקציב המדינה שנועדו להשלים את ההוצאות השונות לבריאות עד לכיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

על פי אומדן לשנת 2007, עלות סל הבריאות גדלה בכ-900 מיליון ש"ח הגיעה לכ-24.9 מיליארד שקל (לוח 10). במונחים ריאליים, זוהי עלייה של כ-3.1% לעומת השנה הקודמת. בשנת 2007 חלקה של המדינה במימון הסל (41.2%) ירדה לרמתה הנמוכה ביותר מאז הפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי. לעומת זאת חלקם של תקבולי דמי ביטוח בריאות גדל לכ-53.4% בשנת 2007. יש לציין כי עד שנת 2007 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהם יהיו 5.4% מעלות הסל.

לוח 10

עלות ומקורות סל שירותי בריאות, 2004-2007

*2007	2006	2005	2004	מקורות
24,929	24,041	22,768	22,008	עלות (מיליוני ש"ח) מקורות באחוזים:
100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
53.4	51.5	51.7	50.4	דמי ביטוח בריאות
41.2	43.1	42.9	44.2	תקציב המדינה
5.4	5.4	5.4	5.4	הכנסות עצמאיות

* אומדן.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 11). עלות הסל לנפש מחושבת למקורות הסל המחולקים בין קופות החולים לפי נוסחת הקפיטציה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפי הקפיטציה, כגון הוצאות בעבור מחלות קשות, הוצאות מינהל, הקצבה למועצת הבריאות ולמגן דוד אדום. בשנת 2007, עלות סל הבריאות לנפש משוקללת היתה 3,104 ש"ח לעומת 3,062 ש"ח ב-2006 – גידול ריאלי של כ-1%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות בגיל: עלותן של קבוצות הגיל ה"צעירות" נמוכה יותר מקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל, בשנת 2007 עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (מעל גיל 85) גבוהה פי 4.1 מהעלות הממוצעת של כלל מבוטחי קופות החולים, ופי 10.15 מעלות הסל בקבוצת גיל 15-24.

לוח 11

עלות סל הבריאות לנפש מתוקנת (בש"ח לשנה), 2007-2006

*2007	2006	קבוצת גיל
3,104	3,062	סך הכול
4,811	4,745	עד 1
2,980	2,939	4-1
1,459	1,439	14-5
1,242	1,225	24-15
1,769	1,745	34-25
2,111	2,082	44-35
3,321	3,276	54-45
5,246	5,174	64-55
8,876	8,756	74-65
11,050	10,899	84-75
12,602	12,430	+85

* אומדן

4. התחלקות 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 תעסוקתו, 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 אלמנט רגרסיבי במערכת הגבייה. הרפורמה שהונהגה ב-1995 במערך הגבייה של המוסד – הרחבת בסיס ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי והנהגת שיעור מופחת על חלק ההכנסה שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע וכן העלאת תקרת ההכנסה בינואר 2000 – נועדה למתן את הרגרסיביות 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 האלמנטים של פונקציית דמי הביטוח הלאומי גם בפונקציית דמי ביטוח בריאות.

לוח 12

**שכירים: הכנסה (בממוצע לחודש עבודה)
ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2005**

עשירון	הכנסה בממוצע לחודש עבודה	תשלום דמי ביטוח			
		אחוז מההכנסה		ש"ח	
		סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול
1	733	4.5	23	10	33
2	1,784	4.5	55	25	80
3	2,704	4.5	84	38	122
4	3,463	4.5	107	48	155
5	4,210	5.5	143	89	232
6	5,129	6.3	187	140	327
7	6,347	7.2	245	209	454
8	8,217	7.9	335	313	648
9	11,692	8.6	502	507	1,009
10	25,504	9.1	1,165	1,146	2,311
ממוצע	6,978	7.5	276	244	520

לוח 12 מציג נתונים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (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 השכירים.² הנתונים המעודכנים

2 באפריל 1999 התקבל תיקון חוק, שלפיו הושוותה הכנסת המינימום לחישוב דמי ביטוח לשכירים לשכר המינימום במשק, בהתחשב בחלקיות המשרה. בחישוב דמי הביטוח הנחנו ציות מלא של המעסיקים לשכר המינימום, וששכר המדווה ברמה הנמוכה משכר המינימום נובע מחלקיות משרה. ההטיה בשיעור הממוצע של דמי ביטוח מההכנסה בעשירונים הנמוכים היא זניחה יחסית.

ביותר העומדים לרשותנו מתייחסים לשנת 2005. הם מורים כי כל אחד מארבעת העשירונים הראשונים משלם דמי ביטוח לאומי בשיעור של 1.4% מהכנסתו, והשיעור עולה בהדרגה ל-4.5% בעשירון העליון. תמונה דומה עולה גם משיעורי דמי ביטוח הבריאות לפי עשירונים, אך השיעור הנמוך בארבעת העשירונים הראשונים הוא 3.1%.

לוח 13 מציג את שיעורי דמי הביטוח לפי עשירונים באוכלוסיית העצמאים לשנת 2005. נציין כי בעשירונים הראשון והשני בולט נטל דמי הביטוח הלאומי, בגלל קיום מינימום לתשלום דמי ביטוח (25% מהשכר הממוצע), המבליט 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 9.4% בעשירון העשירי. השפעת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי (ביולי 2003) בולטת יותר בקרב העצמאים, מאחר שחלק גדול יותר מנפח הכנסתם גבוה מהכנסה זו. תמונה דומה עולה מניתוח ההשתנות של שיעור דמי ביטוח הבריאות בעשירונים השונים. 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 בלוח 12 אינה ניתנת להשוואה להכנסה של עצמאים בלוח 13.

הנתונים בלוחות 12 ו-13 נוגעים למצב החוקי בשנת 2005, כלומר בהתחשב בשיעור דמי הביטוח של אותה שנה ובהכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות (עד 5 פעמים השכר הממוצע). הצעדים שבוצעו במסגרת הרפורמה במסים שהונהגה בשנת 2006 (כגון הקטנת השיעור המופחת החל על העובד 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) יבואו לביטוי בנטל דמי הביטוח המחושב על נתוני שכר והכנסה לשנת 2006 ואילך.

לוח 13

**עצמאים : הכנסה (בממוצע לחודש לשנה)
ונטל דמי הביטוח לפי עשירונים, 2005**

תשלום דמי ביטוח						הכנסה בממוצע לחודש עבודה	עשירון
אחוז מההכנסה			ש"ח				
ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול	ביטוח בריאות	ביטוח לאומי	סך הכול		
9.5	20.7	30.2	54	117	171	566	1
4.3	9.4	13.7	54	117	171	1,249	2
3.1	6.7	9.8	55	119	173	1,766	3
3.1	6.7	9.8	74	161	236	2,399	4
3.1	6.7	9.8	101	220	321	3,272	5
3.4	7.4	10.8	143	312	455	4,215	6
3.7	8.1	11.8	203	445	648	5,466	7
4.0	8.8	12.8	296	651	947	7,408	8
4.2	9.4	13.6	465	1,025	1,490	10,927	9
4.2	9.4	13.6	1,120	2,477	3,597	26,662	10
3.9	8.5	12.4	248	543	791	6,393	ממוצע

נספח: 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 נוספות.

להלן הקבוצות העיקריות הנמנות עם אוכלוסיות אלו:

חברי קיבוצים: חברי הקיבוצים מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של הקיבוץ (כמעסיק), שעליו מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. חברי הקיבוץ מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, חוץ מענף אבטלה. בשנת 2007 דווח על כ-54 אלף חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ודמי הביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-9 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים במשק בית: מעמדם של המועסקים במשק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2007 דווח על כ-159 אלף מעסיקים שהעסיקו עובדים/ות במשק בית ושמהם נגבו בשנה זו דמי ביטוח בסכום של כ-60 מיליון ש"ח.

עובדים מהשטחים ומהרשות הפלשתינית: עובדים מהשטחים ומהרשות הפלשתינית 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-2007 דווח על כ-16,000 עובדים בממוצע לחודש, וסכום דמי הביטוח ששולמו בעבורם היה כ-290 אלף ש"ח לחודש. השכר החודשי בממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה כ-3,100 ש"ח.

עובדים זרים: בקבוצה זו נכללים עובדים שאינם תושבי ישראל והמועסקים בידי מעסיקים ישראלים. בדומה לעובדי השטחים והאוטונומיה, העובדים הזרים מבוטחים בענפים אמהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. בשנת 2007 הועסקו בישראל כ-71,000 עובדים זרים בממוצע לחודש, שכרם הממוצע לחודש היה כ-4,200 ש"ח, ודמי הביטוח שחויבו בהם היו 2.5 מיליון ש"ח בממוצע לחודש.

עובדים שפרשו לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה: עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאאות על הפנסיה המוקדמת. בשנת 2007 שילמו דמי ביטוח

כ-38,000 גמלאים במוצע לחודש והסכום שנגבה בעבורם הסתכם בכ-40 מיליון ש"ח לחודש.

הכשרה מקצועית: בקבוצה זו כלולים מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (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 התמ"ת הוא המעסיק, אלא אם כן השוהה בהכשרה מקצועית נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. מספר המבוטחים ששהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) הגיע ב-2007 לכ-25,000 במוצע לחודש, ודמי ביטוח ששולמו בעבורם הסתכמו בכ-1 מיליון ש"ח לחודש.

פרק 4
פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות

1. הבטחת הכנסה¹

א. מבוא

כבשנים קודמות גם ב-2007 הוסיף לרדת מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה והגיע ל-115 אלף משפחות בסוף השנה, לעומת 125.6 אלף בסוף 2006 ולעומת מספר שיא של 159 אלף ברבע השני של 2003. ההתפתחויות ב-2007 הושפעו מהשיפור המתמשך בשוק העבודה, מהמשך השפעת ההשלכות של החקיקה המחמירה שהונהגה באמצע 2003 על מערכת הבטחת הכנסה ומיישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה) באוגוסט 2005.

הפעלת החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, שאושר בשנת 2004, עדיין עוברת שינויים והתאמות בעקבות הדיון הציבורי והלקחים מיישומו. החוק אושר כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים ממועד הפעלתו הלכה למעשה – אוגוסט 2005. כזכור, בחוק מעוגנת תוכנית ניסיונית של "מרווחה לעבודה", שנקראה תחילה בשם תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה"), וב-2007 עברה שינויים ושמה שונה ל"אורות לתעסוקה". מטרת התוכנית היא "לקדם את שילובם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם תוך שיתופם באחריות לכך, וכל זאת כדי לאפשר להם מעבר מתלות בגמלאות לעצמאות חברתית וכלכלית".

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה עורר מחלוקת בעת חקיקתו ובעת יישומו. הוא משקף את העברת האחריות של ביצוע מבחן תעסוקה – שעמידה בו מהווה תנאי הכרחי לזכאות לגמלה האמורה להבטיח הכנסת מינימום לקיום – מהמדינה לגופים פרטיים. במהלך הפעלת התוכנית עיקר המחלוקת נסובה סביב שיטת התיגמול ואופן היישום בעיקר לאוכלוסיות חריגות. יש קושי לשלב אוכלוסיות חריגות בעבודה או בתוכנית אישית מפאת חסמים כגון גיל או חסמים נפשיים ומפאת מצבים אחרים כגון חד הוריות או ילד חולה/מאושפז. מתחילת התוכנית הוקמו כמה ועדות אשר המליצו להכניס שינויים בתוכנית – ועדת דינור הראשונה, ועדת תמיר וועדת דינור השנייה. בשנת 2007 הגישה המלצותיה ועדה נוספת – הוועדה הציבורית-מדעית לעניין השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה. בין השינויים היו הפחתת מספר שעות השתתפות במרכז לקבוצות מוגדרות, כגון לאנשים הקרובים לגיל הפרישה, למשתתפים שנקבעו להם אחוזי אי-כושר השתכרות על-ידי המוסד לביטוח לאומי ולמשפחות חד

1 לרבות דמי מזונות.

הוריות, וביצוע אבחון מקצועי ושיקום תעסוקה לזקוקים לכך. כמו כן הומלץ לשנות את שיטת התיגמול כך שיתוגמלו השמות איכותיות וארוכות טווח (למשתתף ולמרכז) ויצומצם התיגמול להפחתת גמלאות.

באוגוסט 2007 החלה תוכנית אורות לתעסוקה, ששילבה את המלצות הוועדות השונות. בין השינויים שהוחלו בה היו הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (אלא אם כן הם בחרו להשתתף בתוכנית), הפחתת שעות לאוכלוסיות נבחרות עד להפעלת האבחונים המקצועיים וקביעת ההליכים המתאימים לאבחונים מקצועיים. כמו כן שונתה שיטת התיגמול וכיום היא נשענת פחות על הפחתת גמלאות וכוללת מרכיבים חדשים כגון תיגמול עבור השמות. החל גם תהליך התשלום של מענק התמדה למשתתפים שהושמו בעבודה ובמקביל נקבעו הכללים לתשלום מענק השמות למפעילים. בדצמבר 2007 הורחבו אזורי התוכנית כך שהיא מקיפה כעת את כלל האוכלוסייה ביישובים אשקלון, שדרות, ירושלים, חדרה, נתניה, בסמ"ה², נצרת, נצרת עילית ועין מאהל.

2 היישובים ברטעה, מועאווייה ועין א-סהלה שאוחדו למועצה מקומית אחת.

תיבה 7

ממצאי מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב

החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, המעגן בתוכו את התוכנית הניסיונית "מהל"ב" (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה), קבע כי ביצועה ילווה במחקר הערכה. המחקר נועד לסייע לממשלה ולכנסת לגבש את המדיניות הקשורה למבחן תעסוקה, שעמידה בו היא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה. במסגרת המחקר¹, שנעשה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, פורסמו עד כה שישה דוחות המציגים ממצאים על השפעת התוכנית בכמה תחומים: מצב התעסוקה, זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, הכנסות מעבודה וממקורות אחרים ורווחת הילדים במשפחות שהופנו לתוכנית ותפקודם במערכת החינוך. נוסף על כך, מובאים נתונים על השירותים שקיבלה קבוצת הניסוי במרכזי התעסוקה ועל הערכתה את התוכנית. בתיבה זו מוצגים ממצאים נבחרים הקשורים לתעסוקה, המאפשרים לעמוד על השפעת התוכנית על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית ולאחר תקופה של 15 חודשים.

מערך המחקר

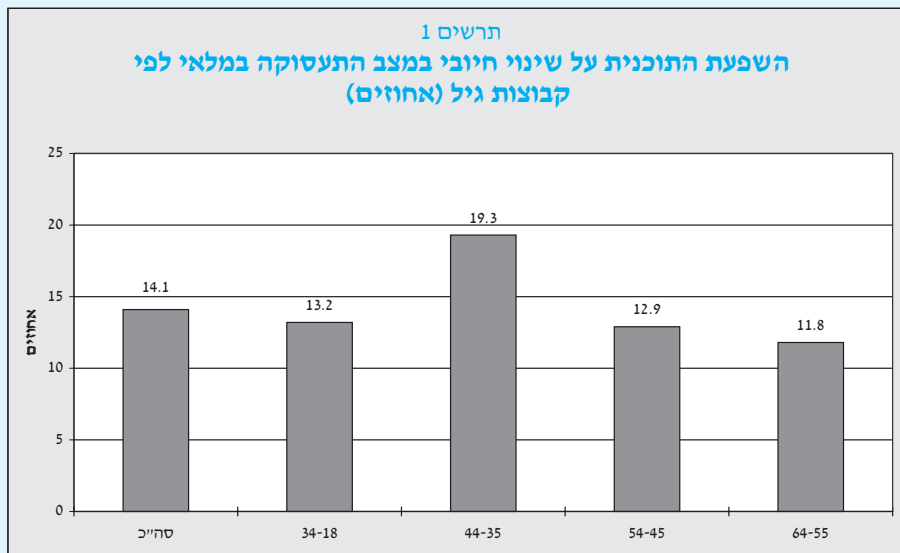
מערך המחקר מבוסס על מעקב אחר שתי קבוצות: קבוצת הניסוי, הכוללת מדגם של המשתתפים בתוכנית בארבעת אזורי הניסוי, וקבוצת ביקורת, שעימה נמנים מקבלי הגמלה אשר מתגוררים באזורים שהם בני השוואה לאזורי הניסוי ואשר דומים במאפייניהם למקבלי הגמלה באזורי הניסוי². השפעת התוכנית נאמדת באמצעות "הפרש ההפרשים" – חישוב ההפרש בין השינוי שחל בקבוצת הניסוי בין שתי נקודות הזמן הנחקרות, ערב תחילת התוכנית (אוגוסט 2005) וכעבור 15 חודשים (נובמבר 2006), לבין השינוי שחל בין שתי נקודות הזמן בקבוצת הביקורת.

- 1 מתוך: ממצאי מעקב אחר השפעת תוכנית מהל"ב: על הזכאים בתחילת התוכנית (המלאי) – לאחר 15 חודשי הפעלה ועל הפונים החדשים (הזרם) – לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה, דוח מסכם מס' 6.
- 2 בשל הקושי לאתר אזור ביקורת שיתאים לשכונות שבמזרח ירושלים, הוחלט להתאים ביקורת רק לתושבים היהודים של העיר.

ממצאים עיקריים

שינויים בתעסוקה בין אוגוסט 2005 ונובמבר 2006

- הגידול בשיעור המועסקים לאחר 15 חודשים של הפעלת התוכנית גבוה בקבוצת הניסוי ב-10.3 נקודות אחוז מהגידול המקביל בקבוצת הביקורת. בקבוצת הניסוי שיעור המועסקים עלה מ-24.6% ערב תחילת התוכנית ל-38.8% בנובמבר 2006 – גידול של 14.1 נקודות אחוז לעומת גידול של 3.8 נקודות אחוז בביקורת.
- השפעת התוכנית על שינוי חיובי בתעסוקה נאמדת ב-14.2 נקודות אחוז. 21.6% (נטר³) מהמופנים לתוכנית, בהשוואה ל-7.4% באוכלוסיית הביקורת, דיווחו על שינוי חיובי במצב התעסוקה – הם השתלבו בעבודה או הרחיבו את היקף שעות העבודה בשעה אחת בשבוע לפחות.



- עוצמת ההשפעה של התוכנית שונה בקבוצות גיל שונות. השפעת התוכנית בקרב בני 44-35 נאמדת ב-19.3 נקודות אחוז ואצל בני 54-45 ב-12.9 נקודות אחוז. בקרב בני 55 ויותר נאמדה השפעה קטנה יותר – 11.8 נקודות אחוז (תרשים 1).

3 כלומר בניכוי אלה שהפסיקו לעבוד או הקטינו את שעות העבודה.

- לתוכנית היתה השפעה דומה על שיפור מצב התעסוקה אצל גברים ונשים (14.7 נקודות אחוז לעומת 14.0 נקודות אחוז, בהתאמה).
- השפעה גדולה יותר של התוכנית על שיפור במצב התעסוקה היתה בקרב אמהות חד הוריות (20 נקודות האחוז) ועל נשואים עם ילדים (14.4 נקודות האחוז).
- בקרב עולים ובקרב ערבים היתה לתוכנית השפעה גדולה יותר על שיפור מצב התעסוקה לעומת האוכלוסייה היהודית הוותיקה – 12.6 נקודות האחוז, 14.4 נקודות האחוז ו-10.3 נקודות האחוז – בהתאמה.

שינויים בשכר חודשי הממוצע

- הגידול בממוצע השכר החודשי מעבודה בקרב המועסקים בניסוי גבוה במידה משמעותית בהשוואה לקבוצת הביקורת.
- לא נמצא הבדל משמעותי **בשכר לשעת עבודה** של המועסקים בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת. השכר הממוצע לשעת עבודה הוא בערך שכר המינימום.
- ממוצע שכרם החודשי של המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-400 ש"ח יותר מן הגידול בממוצע שכרם של המועסקים בקבוצת הביקורת.
- הגידול בשכר של המועסקים בקבוצת הניסוי בהשוואה לקבוצת הביקורת נובע מהגידול בהיקף המשרה בקבוצת הניסוי.
- בקבוצת הניסוי היה שיעור גבוה יותר של מועסקים במשרה מלאה, והמועסקים במשרה חלקית עבדו מספר שעות גדול יותר לעומת קבוצת הביקורת.

שינויים בקבלת הגמלה להבטחת הכנסה

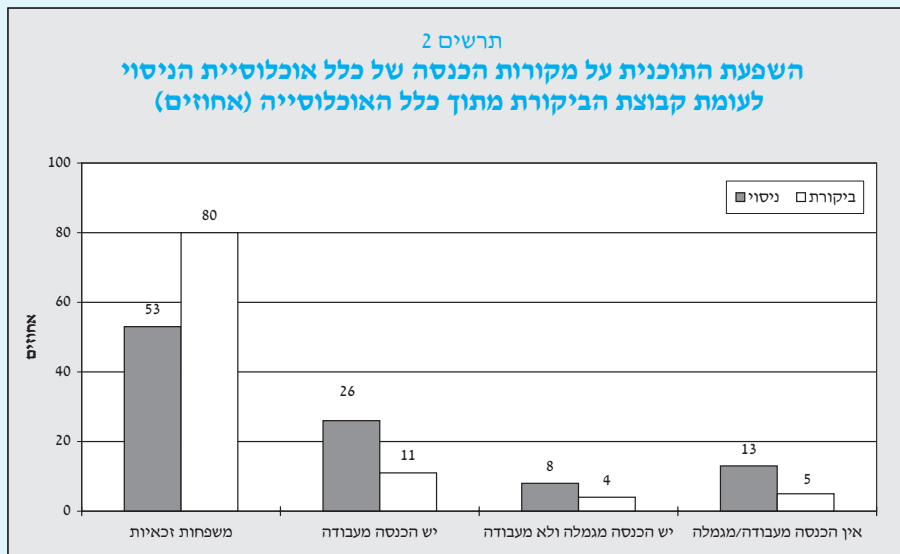
- בנובמבר 2006, 15 חודשים לאחר תחילת התוכנית, שיעור המשפחות שדיווחו שהיו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי היה נמוך יותר ב-27 נקודות אחוז

מהשיעור המקביל באוכלוסיית הביקורת. שיעור המשפחות שדיווחו שלא היו זכאיות לגמלה היה 47% בקבוצת הניסוי לעומת 20% בקבוצת הביקורת.

○ 56% מהמשפחות הלא זכאיות בניסוי דיווחו שהיתה להן הכנסה מעבודה, בדומה לקבוצת הביקורת (54%).

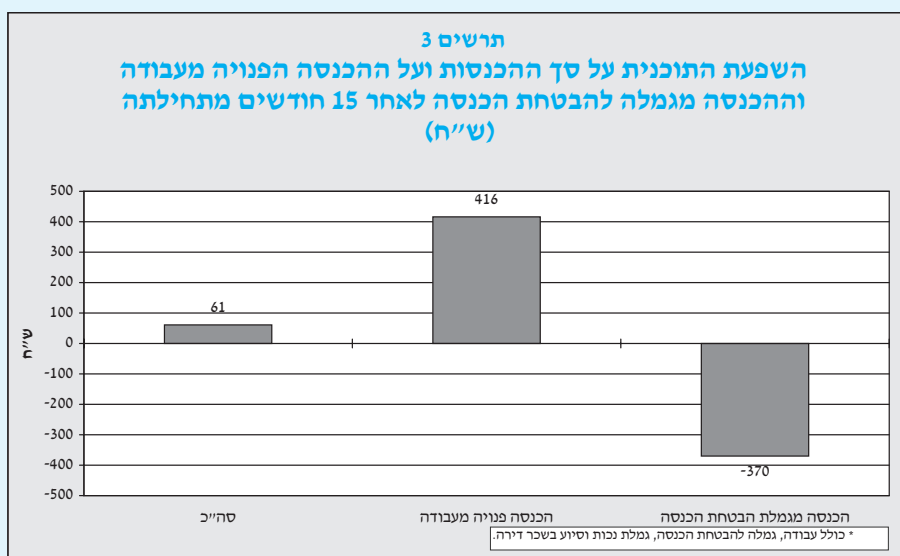
○ השינוי החיובי במצב התעסוקה יכול להסביר 43% משיעור הירידה במספר המשפחות שלא היו זכאיות לגמלה באוכלוסיית הניסוי, בדומה לאוכלוסיית הביקורת (40%).

○ בקרב המשפחות **שלא היו זכאיות** לגמלה, שיעור המשפחות ללא הכנסה מעבודה או גמלה דומה בניסוי ובביקורת. עם זאת, כיוון ששיעור גבוה בהרבה של משפחות אינן זכאיות לגמלה בניסוי בהשוואה לביקורת, נמצא ש-13% **מכלל המשפחות** באוכלוסיית הניסוי לא היו זכאיות לגמלת הבטחת הכנסה וגם לא נהנו מהכנסות מעבודה או מגמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי, לעומת 5% באוכלוסיית הביקורת, כלומר הבדל של 8 נקודות אחוז (תרשים 2). קבוצת הלא-זכאים שאין להם הכנסה מעבודה או מגמלאות אחרות היא קבוצה חלשה במיוחד מבחינת השכלה, ניסיון בתעסוקה וסיכון לבעיות רגשיות ונפשיות, ויש בה גם ריכוז גדול בהרבה של יחידים, צעירים וערבים.

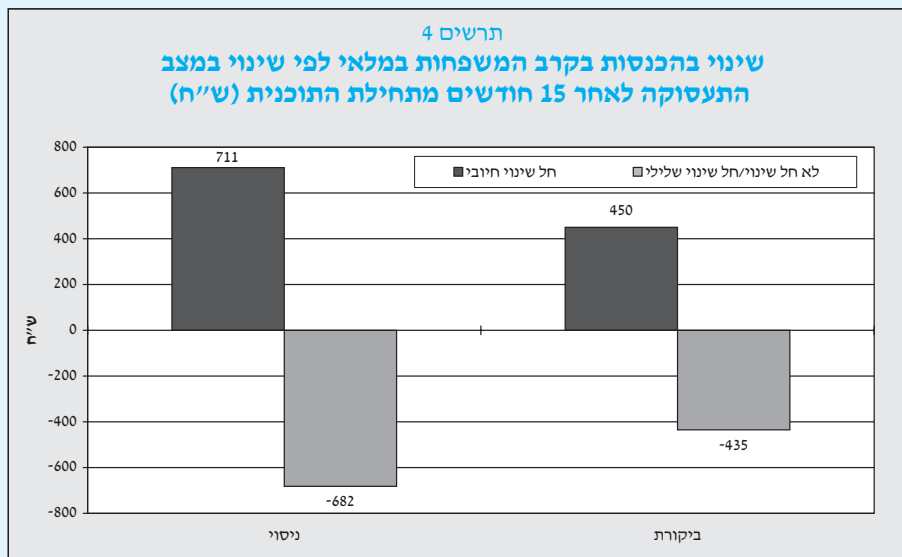


השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה

- בבחינת השפעת התוכנית על הכנסות המשפחה נבחנו השינויים שחלו במקורות ההכנסה העיקריים של אוכלוסיית מקבלי הגמלה: הכנסה מעבודה, מהגמלה להבטחת הכנסה ונכות ומהסיוע בשכר דירה. נמצאה השפעה חיובית של התוכנית על ההכנסה הפנויה מעבודה של בני הזוג וכצפוי השפעה שלילית על ההכנסות מהגמלה להבטחת הכנסה.
- מבדיקת ההכנסה המשפחתית הכוללת מכל המקורות הנ"ל עולה כי התוכנית לא השפיעה על השינוי בהכנסה בקרב כלל האוכלוסייה, אולם כן נמצאה השפעה חיובית במשפחות שבהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה של אחד מבני הזוג לפחות.
- ההכנסה המשפחתית הממוצעת מעבודה בנובמבר 2006 באוכלוסיית הניסוי בהשוואה למצב ערב תחילת התוכנית גדלה ב-415 ש"ח יותר מאשר ההכנסה בקבוצת הביקורת בקרב כלל המשפחות (כולל משפחות שבהן אף אחד מבני הזוג לא עובד). בקבוצת הביקורת הגידול המקביל היה מ-434 ש"ח ל-603 ש"ח – גידול של 169 ש"ח (תרשים 3).



- ההכנסה המשפחתית מהגמלה להבטחת הכנסה בקבוצת הניסוי ירדה ב-370 ש"ח יותר מאשר בקבוצת הביקורת.
- התוכנית לא השפיעה על ההכנסה הכוללת מכל המקורות משום שהגידול בהכנסות מעבודה קוזז באמצעות הירידה בהכנסות הגמלה להבטחת הכנסה (תרשים 3).
- ההכנסה הכוללת של משפחות שבהן חל שינוי חיובי במצב התעסוקה גדלה הן בניסוי והן בביקורת, אולם הגידול בניסוי היה ב-261 ש"ח יותר מאשר בביקורת (תרשים 4).



ב. עיקרי חוק הבטחת הכנסה במתכונתו מ-2003

החקיקה החדשה, שעיקרה עוגן בחוק ההסדרים לשנת 2003, הנהיגה שינויים מרחיקי לכת במרכיבי חוק הבטחת הכנסה הנוגעים לאוכלוסייה בגיל העבודה: ברמת הגמלה המרבית, במבחן ההכנסות ובמבחן התעסוקה. התיקונים בחוק הבטחת הכנסה השליכו גם על חוק המזונות (הבטחת תשלום). החקיקה החדשה נכנסה לתוקף בינואר 2003, אך יושמה בפועל ביוני 2003 בנוגע להפחתת הגמלה ובשינויים במבחן ההכנסות.

חוק הבטחת הכנסה במתכונתו הנוכחית מותיר, לטווח הארוך, שני שיעורים של גמלה – גמלה בשיעור הרגיל וגמלה בשיעור המוגדל, אך קובע למעשה שלוש רמות של גמלה לתקופת המעבר². החוק מבחין בין זכאים לגמלה שמלאו להם 55³ שנה לבין מי שלא מלאו להם 55 שנה. הגמלה למי שמלאו להם 55 נותרה ללא שינוי לכל הרכבי המשפחה, והם זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, כפי שהיתה עד ינואר 2003, ללא הבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים⁴. ההבחנה בין מצטרפים חדשים לבין זכאים קודמים רלוונטית רק למי שלא מלאו לו 55 שנה; לכל המצטרפים החדשים ולכל הזכאים הקודמים לשיעור הרגיל תשולם גמלה בשיעור הרגיל, אך המופחת, ולכל הזכאים הקודמים לשיעור המוגדל תשולם 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.

החל בינואר 2003, שירות התעסוקה אינו רשאי עוד להגדיר תובע גמלה להבטחת הכנסה כבלתי ניתן להשמה באופן זמני או לצמיתות. כל מי שאינו חייב בהתייצבות בשירות תעסוקה צוין בחוק הבטחת הכנסה במתכונתו 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. מצבה של אלמנה לעניין מבחן התעסוקה השווה למצבה של אם לילדים קטנים: עד ינואר 2003 אלמנות עם ילדים עד גיל 18 היו פטורות מהתייצבות בשירות

2 השינויים ברמת הגמלאות ובמבחן ההכנסות מובאים בפירוט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

3 שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים נותרו ללא שינוי. הזכאים לקצבאות מענף נפגעי עבודה יהיו זכאים לגמלה ברמה הזוהי לזו של שאירים בענף זיקנה ושאיירים, ללא הבחנה בגיל הזכאי.

4 זכאי קודם הוא מי שהחל לקבל גמלה לפני 1 בינואר 2003, לרבות מי שתשלום הגמלה הופסק לו לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים.

התעסוקה, ללא קשר לגיל הילדים. במצבן של הנשים הזכאיות לדמי מזונות לא חל שינוי, והן פטורות ממבחן תעסוקה גם לאחר החקיקה החדשה. כאמור, 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 הם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעילת זכאות של "מחוסרי תעסוקה" או "שכר נמוך".

מיואר 2007, בעלות על רכב לתובע לא שוללת על הסף תשלום הגמלה להבטחת הכנסה (בעבר בעלות כזו שללה גמלה חוץ מלצרכים מאוד מיוחדים כגון צרכים רפואיים), אם הרכב שבעלות התובע הוא רכב בנפח מנוע עד 1300 סמ"ק שעברו 7 שנים מתום שנת ייצורו או רכב בנפח מנוע 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 העולה על 25% מהשכר הממוצע (במקרה של תובע בגיל הפרישה – 17% מהשכר הממוצע). החוק נוגע גם למי שפוטר מעבודתו.

כמו כן, חלו הטבות בתנאים של מי שיוצא לחו"ל ולפיהן הקצבה לא נשללת. התיקון חל רק על מי שהגיע לגיל פרישה (הוא או בן זוגו): יציאה לחו"ל עד 3 פעמים בשנה ולא יותר מ-72 יום לא תשלול גמלה. יציאה לחו"ל פעם רביעית 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.

ג. ההתפתחות במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

את התקופה יוני 2003 – דצמבר 2007 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 חובת העמידה במבחן תעסוקה כתנאי זכאות לגמלה לאוכלוסיות נוספות – והמשכה נבע מההשפעה המתמשכת של הקטנת ההכנסה המרבית המזכה בגמלה להבטחת הכנסה ומהשיפור במצב התעסוקה במשק בשנים 2004-2007. הפעלתם של מרכזי התעסוקה במסגרת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 ואורות לתעסוקה באוגוסט 2007 האיצה את המגמה.

לוח 1

מספר המשפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה לפי ותק בארץ*, 2000-2007

עולים		ותיקים		סך הכול		שנה
שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	שיעור השניוני	מספר מוחלט	
8.5	47,889	14.9	80,476	12.4	128,364	2000
5.6	50,576	13.4	91,264	10.5	141,840	2001
9.9	55,600	5.2	96,000	6.9	151,600	2002
-0.7	55,225	4.1	99,953	2.4	155,178	2003
--	57,317	--	101,211	--	158,528	1-5/ 2003
--	53,704	--	97,549	--	151,254	6-12 /2003
-8.1	50,720	-5.1	94,830	-6.9	145,550	2004
--	50,522	--	94,139	--	144,661	**2004
--	51,241	--	94,071	--	145,312	1-7/ 2004
--	49,515	--	94,234	--	143,749	8-12 /2004
-7.2	46,903	-1.2	93,037	-3.3	139,940	2005
-6.3	48,019	0.2	94,302	-2.1	142,321	***1-7 /2005
-8.4	45,339	-3.1	91,267	-5.0	136,606	***8-12 /2005
-10.0	42,193	-5.3	88,144	-6.9	130,337	2006
-10.9	43,296	-5.9	89,084	-7.5	132,380	***1-7 /2006
-11.5	40,648	-5.1	86,829	-7.2	127,477	***8-12 /2006
-10.6	37,730	-6.4	82,488	-7.8	120,218	2007
-10.3	38,817	-5.8	83,931	-7.3	122,748	***1-7 /2007
-10.9	36,208	-7.3	80,469	-8.5	116,677	***8-12 /2007

* ותק בארץ נקבע על-פי ותק תובע הגמלה.

** בחישוב נתון זה ובנתונים הבאים אחריו בסדרה, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נקפה למקבל אחד בלבד. בחישוב הנתונים הקודמים בסדרה, כל מקבלי הגמלה המפוצלת נמנו עם כלל מספר המקבלים. שני הנתונים ל-2004 מורים על ההבדל שבין שוני הסדרות.

*** בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד.

יישום החקיקה של חוק ההסדרים 2003 הוביל לירידה במספר המקבלים, משיא של כ-160 אלף (בממוצע לחודש) בראשית 2003 ל-145.5 אלף במחצית הראשונה של 2004. הימשכות השפעת החקיקה במשולב עם השיפור במצב התעסוקה במשק הביאו לירידה נוספת במספר המקבלים – אם כי מתונה יותר – עד כ-142 אלף ברבע השני של 2005. הפעלת תוכנית מהל"ב (באוגוסט 2005) חיזקה את מגמת הירידה, ומספר המקבלים ירד לכדי 130.3 אלף משפחות בממוצע לחודש בשנת 2006 והוסיף לרדת לכ-120.2 אלף

משפחות במוצע לחודש ב-2007 (לוח 1). הירידה ב-2007 היא תוצאה של הפעלת התוכנית אורות לתעסוקה אך גם ירידה ברורה ומתמשכת של מקבלי גמלה בעילות המקבילות (מחוסר תעסוקה ושכר נמוך), המתייצבים בשירות התעסוקה ומקבלים בעילות אחרות (לוח 2).

סיכום ההתפתחות מאז יוני 2003 מלמד על ירידה מתמשכת במספר המקבלים גמלה במוצע לחודש בשיעור מצטבר של כ-23%. במהלך תקופה של 4.5 שנים ירד מספר המקבלים גמלה בכ-35 אלף משפחות. לוח 1 ותרשים א' ממחישים בבירור התפתחות זו.



מבט ממוקד על התקופה שבמהלכה פעלה תוכנית מהל"ב (לוח 2) מראה שכ-139.3⁵ אלף משפחות קיבלו גמלה ערב הפעלת תוכנית מהל"ב (יולי 2005): כ-14.9 אלף התגוררו באזורי הניסוי וקיבלו גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך", ולפיכך חויבו בהשתתפות בתוכנית והופנו למרכזי התעסוקה מאוגוסט 2005, וכ-124.4 אלף משפחות נמנו עם מקבלי הגמלה בשאר הארץ. בקרב הקבוצה האחרונה, כ-100.7 אלף משפחות קיבלו ביולי גמלה בעילות של "מחוסר תעסוקה" ו"שכר נמוך" – שהן

5 נתוני יולי 2005 שונים במעט מאלה שפורסמו בסקירה של 2005, כדי לשקף שיעורי שינוי עדכניים יותר (נתונים אלה מופיעים גם בדוחות המעקב אחר יישום התוכנית שפרסמנו).

העילות המקבילות לעילת מהל"ב ואורות תעסוקה. לוח 2 מראה את ההתפתחות בחודשים יולי ודצמבר בשנים 2005 עד 2007.

בתקופה של 24 חודשים ירד מספר המקבלים גמלה בתוכנית מהל"ב ב-49.7% – מ-14.9 אלף משפחות ערב הפעלת התוכנית ל-7.5 אלף ביולי 2007. בשנה וחצי הראשונות חלה ירידה מרשימה של 49.1%. בחצי השנה האחרונה להפעלתה, ינואר עד יולי 2007, נצפתה התייצבות במספר המשפחות המקבלות גמלה במסגרת התוכנית. מספר המשפחות שקיבלו גמלה בעילות בנות השוואה בשאר הארץ ירד בין דצמבר 2006 ליולי 2007 ב-4.4%, ומספרן של המשפחות המקבלות גמלה בגין עילות אחרות ירד ב-5.9%. בסך הכול מספר המקבלים גמלה ביולי 2007 היה נמוך בכ-19,350 משפחות מזה שנצפה ביולי 2005, כאשר 38.2% מירידה זו נזקפים לתוכנית מהל"ב.

לוח 2

משפחות שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה* - תוכנית מהל"ב ושאר המקבלים, יולי 2005 עד דצמבר 2007

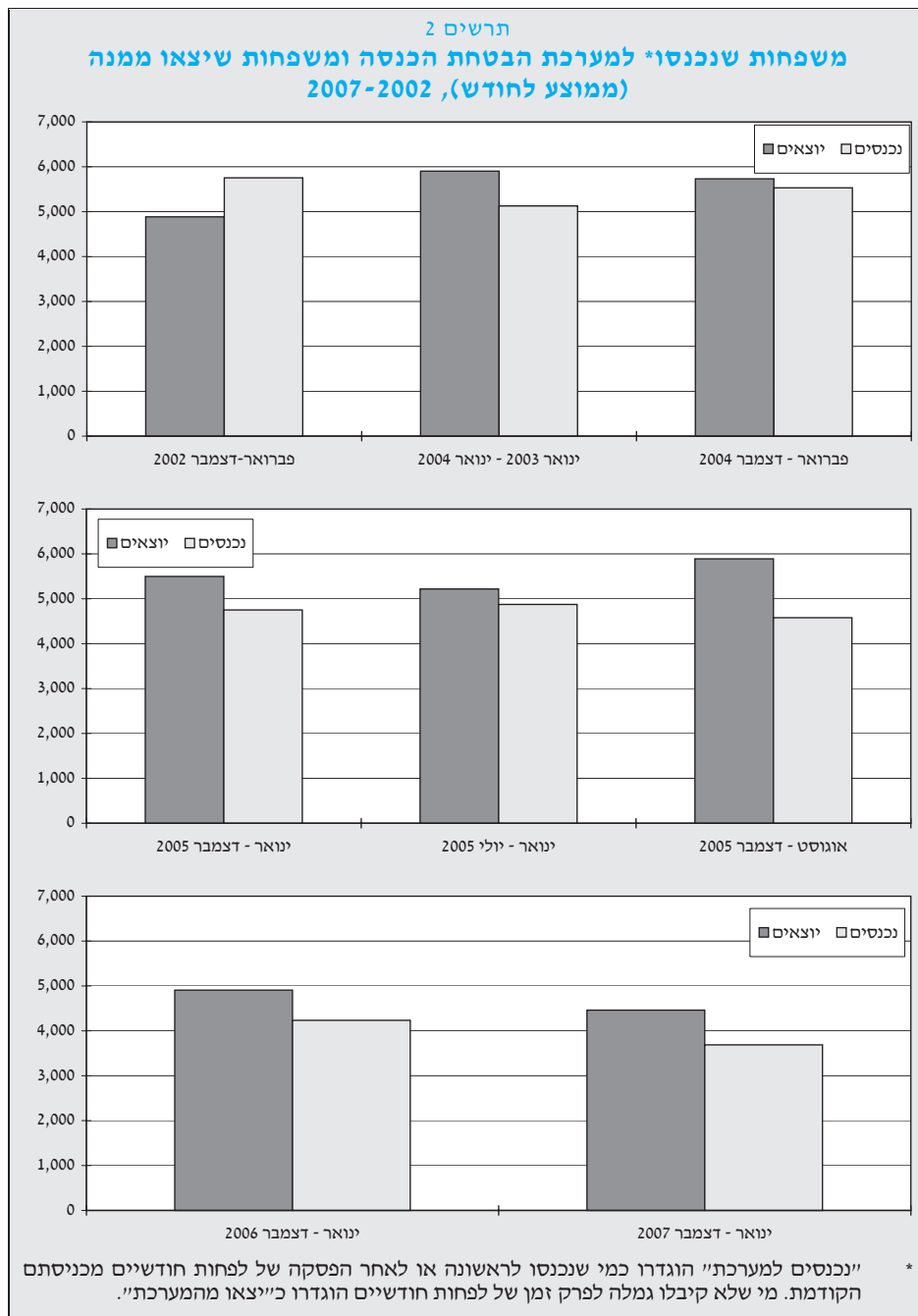
תוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה	מחוץ לתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה			סך הכול	סך הכול	
	עילות אחרות	בעילות מחוסר תעסוקה ושכר נמוך	סך הכול			
						2005
14,877	23,651	100,743	124,394	139,271		יולי
11,309	22,044	100,871	122,915	134,224		דצמבר
						2006
8,600	21,464	100,306	121,770	130,370		יולי
7,573	21,037	96,949	117,986	125,559		דצמבר
						2007
7,481	19,798	92,639	112,437	119,918		יולי
7,631	18,940	91,438	110,378	118,009		אוגוסט
7,775	18,859	90,999	109,858	117,633		ספטמבר
3,233	18,811	94,695	113,506	116,739		אוקטובר
3,362	18,487	94,187	112,674	116,036		נובמבר
5,938	18,889	90,142	109,031	114,969		דצמבר

* משפחה נמנית עם המשתתפים בתוכנית מהל"ב אם לפחות אחד מבני הזוג חייב בהשתתפות בתוכנית.

עקב השינויים הנרחבים בהגדרת משותף בתוכנית אורות לתעסוקה שהחלה באוגוסט 2007, אי אפשר להשוות את הנתונים לשנים הקודמות. בלוח מפורטים נתוני חמשת החודשים הראשונים של התוכנית המציגים את המשפחות שקיבלו גמלה בעקבות השינויים שיושמו. בתחילת התוכנית השתתפו 7.5 אלף משפחות ומספרן עלה במעט עד ספטמבר – ל-7.8 אלף (כ-4%). באוקטובר הופנו בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (חוץ מהאנשים שבחרו להשתתף בתוכנית) ומספר המשפחות במסגרת התוכנית ירד ל-3.2 אלף. במקביל עלה מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות התואמות בשאר הארץ ל-94.7 אלף מקבלים מ-91 אלף בחודש שקדם לו. כאמור, בדצמבר הורחבו אזורי התוכנית ומספר מקבלי הגמלה באזורי התוכנית עלה לכ-6.0 אלף משפחות ובמקביל ירד מספר המשפחות המקבלות גמלה בעילות המקבילות בשאר הארץ ל-90.1 אלף. כחלק מהפקת הלקחים מיישום תוכנית מהל"ב יזם המוסד לביטוח לאומי תהליך של מיצוי זכויות לאוכלוסייה באזורי ההרחבה. כתוצאה מכך נבלמה הירידה במספר המשפחות שקיבלו גמלה בגין עילות אחרות ומספרן עלה ל-18.9 אלף בדצמבר 2007.

ניתוח זרמי הכניסה למערכת והיציאה ממנה בשנים 2002-2007 ובתת-תקופות בהן, כמתואר בתרשים ב', מלמד כמה דברים. ראשית, הירידה החדה בתקופה שמינואר 2003 עד ינואר 2004 מוסברת לא רק בהאצת היציאה מהמערכת אלא גם בהאטה ניכרת של הכניסה למערכת, בעיקר עקב שינויי החקיקה. שנית, בתקופה שמפברואר 2004 עד דצמבר 2004 ומינואר עד יולי 2007 מספר המשפחות שנכנסו למערכת היה נמוך במעט ממספר היוצאות ממנה – תופעה המשתקפת בירידה המתונה שהסתמנה במספר המקבלים בממוצע לחודש בתקופות אלה. הפעלת תוכנית מהל"ב בתקופה אוגוסט-דצמבר 2005 שינתה שוב את התמונה ובעיקר האיצה את היציאה מהמערכת. נראה כי האטת הכניסה למערכת היא המשך של המגמה שהסתמנה במחצית הראשונה של 2005, אם כי ייתכן שהפעלת המרכזים גם הובילה להימנעותן של משפחות מלפנות למערכת הבטחת הכנסה.

מספר הנכנסים למערכת הוסיף לרדת גם בשנת 2006, ולמרות המשך יישום תוכנית מהל"ב פחת גם מספר היוצאים. בשנת 2007 חלה ירידה במספר הנכנסים והיוצאים בהשוואה ל-2006 והפער בין מספר הנכנסים ליוצאים גדל, מכ-700 לכ-800. שינויים אלה מסבירים את המשך הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה הנובעת בעיקרה מהמשך האטת הכניסה למערכת.



ד. מאפיינים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

1) הרכב משפחה וותק בארץ

הירידה שהסתמנה במספר המקבלים גמלה מאמצע 2003 לוותה גם בשינוי ההרכב המשפחתי של מקבלי הגמלה. ההשפעה של שינויי החקיקה הנוגעים לרמת הגמלה, למבחן ההכנסות ולמבחן התעסוקה, שבאה לידי ביטוי גם בשנים 2004-2007, לא היתה אחידה בהיקפה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. מעבר להשפעת שינויי החקיקה, ייתכן כי לא כל הפרטים 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 בהרכב האוכלוסייה בחרנו להציג נתונים לראשית 2003 (לפני שינויי החקיקה); ל-2004 (המגלמת את מלוא השפעת קצרת הטווח של שינויי החקיקה); ל-2005 (שתי תקופות: ינואר-יולי, ואוגוסט-דצמבר) (לפני הפעלת תוכנית מהל"ב ולאחריה); ל-2006 (שמגלמת הפעלה מלאה של תוכנית מהל"ב); ול-2007 (סיום הפעלת תוכנית מהל"ב ותחילתה של אורות לתעסוקה).

הנתונים המוצגים בלוח 3 מצביעים על שתי התפתחויות עיקריות: הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה התרחשה בקרב משפחות חד-הוריות וזוגות עם ילדים, ואילו מספר היחידים שקיבלו גמלה גדל בשיעור מתון עד אמצע 2005 ואחר כך החל לרדת. מספר המשפחות החד-הוריות קטן מ-53.2 אלף בממוצע לחודש בראשית 2003 ל-42.0 אלף ב-2004 ול-32.5 אלף ב-2007. מספר הזוגות עם ילדים, שהיה כ-39 אלף ברבע הראשון של 2003, ירד ברציפות ל-25.8 אלף בממוצע לחודש ב-2007. לעומת זאת, מספר היחידים שקיבלו גמלה עלה מ-58.3 ברבעון הראשון של 2003 ל-60.9 אלף בממוצע לחודש במחצית הראשונה של 2005, ועם הפעלת תוכנית מהל"ב החל לרדת עד 53.5 אלף בממוצע לחודש ב-2007. התפתחויות אלה השתקפו בשינויים בהרכב האוכלוסייה: חלקן של המשפחות החד-הוריות בכלל המקבלים פחת ל-27.0% ב-2007 (בהשוואה ל-33.2% בראשית 2003) וחלקם של הזוגות עם ילדים קטן במעט – מ-24.4% ל-21.5%, בהתאמה. במקביל עלה חלקם של היחידים באופן ניכר – מ-36.5% ל-44.5%, בהתאמה. כלומר, הנתונים מצביעים על ירידה חדה בשיעור ובמספר המשפחות עם ילדים מ-2003 עד אמצע 2005 וירידה מתונה עד 2007. בשנת 2007 הוסיף מספר הזכאים לרדת אך הרכב האוכלוסייה היה דומה ל-2006 (שתי תקופות המשנה ב-2007 – ינואר עד יולי ואוגוסט עד דצמבר – דומות).

לוח 3

מקבלי גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחה וותק בארץ, 2007-2003

אחוזים			מספרים			הרכב משפחה
עולים	ותיקים	סך הכול	עולים	ותיקים	סך הכול	
ינואר-מרץ 2003						
100.0	100.0	100.0	57,812	102,194	160,006	סך הכול
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 2004						
100.0	100.0	100.0	50,522	94,139	144,661	סך הכול
40.8	41.9	41.5	20,624	39,480	60,105	יחיד
42.9	21.6	29.0	21,653	20,350	42,003	יחיד + ילדים
8.1	5.1	6.1	4,068	4,758	8,826	זוג
8.3	31.4	23.3	4,177	29,550	33,727	זוג + ילדים
ינואר-יולי 2005						
100.0	100.0	100.0	48,019	94,302	142,321	סך הכול
42.7	42.9	42.8	20,505	40,448	60,953	יחיד
41.2	21.0	27.8	19,792	19,836	39,628	יחיד + ילדים
8.6	5.4	6.5	4,131	5,129	9,260	זוג
7.5	30.6	22.8	3,590	28,889	32,480	זוג + ילדים
אוגוסט-דצמבר 2005						
100.0	100.0	100.0	45,339	91,267	136,606	סך הכול
44.1	43.1	43.4	19,975	39,324	59,299	יחיד
40.4	21.3	27.6	18,319	19,409	37,727	יחיד + ילדים
8.7	5.6	6.7	3,945	5,145	9,091	זוג
6.8	30.0	22.3	3,100	27,389	30,489	זוג + ילדים
ממוצע 2006						
100.0	100.0	100.0	42,193	88,144	130,337	סך הכול
45.3	43.4	44.0	19,110	38,222	57,332	יחיד
39.7	21.5	27.3	16,735	18,922	35,657	יחיד + ילדים
8.8	5.6	6.7	3,718	4,975	8,694	זוג
6.2	29.5	22.0	2,629	26,025	28,655	זוג + ילדים
ממוצע 2007						
100.0	100.0	100.0	37,730	82,488	120,218	סך הכול
47.2	43.3	44.5	17,836	35,703	53,539	יחיד
38.5	21.8	27.0	14,510	17,961	32,470	יחיד + ילדים
8.9	6.1	7.0	3,346	5,065	8,411	זוג
5.4	28.8	21.5	2,038	23,760	25,798	זוג + ילדים

2) עילות זכאות

לוח 4 מציג את התפלגות הפרטים שקיבלו גמלה בשנים 2005-2007 לפי עילת הזכאות לגמלה. בהמשך למגמה שהסתמנה מאז 2003, בתקופה הראשונה של 2005 נמשכה העלייה בחלקם של מחוסרי התעסוקה בכלל המקבלים גמלה. במקביל הסתמנה ירידה בחלקן של האמהות לילדים קטנים ושל הבלתי ניתנים להשמה בני 55 ויותר. המגמה שאפיינה את שתי הקבוצות האחרונות נמשכה גם בשנים 2006 ו-2007. מאוגוסט 2005 נוספה, כאמור, עילה חדשה – עילת מהל"ב, שכלולים בה גם מחוסרי תעסוקה וגם עובדים בשכר נמוך. לפיכך, ההשוואה לתקופות הקודמות לאוגוסט 2005 בלוח צריכה שתיעשה לשלוש עילות המחייבות מבחן תעסוקה: מחוסר תעסוקה, מהל"ב (אורות לתעסוקה) ושכר נמוך. הנתונים מורים שבשנת 2007 שיעור המקבלים בעילות המחייבות מבחן תעסוקה היה 78.1% מכלל המקבלים לעומת 77.7% ב-2006.

לוח 4
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה – תופעים ובני זוגם, לפי עיילת הזמנות, 2005-2007

העילה	2005		2006		2007	
	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים
סה"כ	180,780	100.0	184,061	100.0	154,427	100.0
מתוסר תעסוקה	107,777	59.6	113,584	61.7	93,817	60.8
בהכשרה או אבחון	3,867	2.1	4,666	2.5	2,291	1.5
מהל"ב / אורות	6,123	3.4	-	-	7,486	4.8
לתעסוקה	24,692	13.7	21,956	12.5	19,268	12.5
שכר נמוך	3,957	2.2	3,932	2.2	3,788	2.5
מתמכרים	9,464	5.2	8,914	5.1	5,778	3.7
בני"ל* (בני 55+)	16,532	9.1	15,813	9.0	12,682	8.2
אם / אם	16,532	9.1	15,813	9.0	12,682	8.2
אחר	8,360	4.6	8,472	4.5	9,318	6.0

* בלתי ניתן להשמה.

3) שיעורי הגמלה

בעקבות החקיקה שהונהגה בשנים 2002-2003 בנוגע לזכאות לגמלה ברמותיה השונות, נצפתה עלייה בשיעור המקבלים גמלה בשיעור הרגיל. בשנים 2006 ו-2007 חלה התייצבות ושיעורם נותר כשהיה ב-2005, כ-37% (לעומת כ-23% ב-2002). האמהות החד הוריות (זכאיות קודמות או נשים בנות 55 ויותר), שלהן שולמה גמלה בשיעור המיוחד, היו 24.9% מכלל המקבלים ב-2007 לעומת 25.5% ב-2006 וכ-28% ב-2002, כאשר ב-2007 רק כ-6% מתוכן היו בנות 55 ויותר, והן הוסיפו לקבל את השיעור המיוחד שהיה נהוג בטרם קוצצה הגמלה. השיעור המוגדל שולם לכ-38% מכלל המקבלים ב-2007 (לעומת כ-37% ב-2006 וכ-43% ב-2002): 32.2% מהם היו בני פחות מ-55, ולפיכך קיבלו גמלה בשיעור המוגדל המקוצץ, ול-67.8% מלאו 55 שנה והם קיבלו את הגמלה בשיעור המוגדל ה"לא מקוצץ". משנת 2004 מוסיף וגדל חלקם של בני 55 ויותר בסך המקבלים קצבה בשיעור המוגדל.

4) הכנסות מעבודה

לוח 5, המציג את המשפחות שלהן הכנסה מעבודה לפי הרכב המשפחה ורמת ההכנסה, מלמד שהירידה שאפיינה את מספר המקבלים גמלה מאז 2004 לוותה בעלייה קלה בשיעור המשפחות העובדות. ב-2007 שיעור המשפחות העובדות היה 28.1% (לעומת 25.5% ב-2004). עיקר העלייה התרחשה בין השנים 2006 ו-2007. מספר המשפחות העובדות הוסיף לרדת גם בשנת 2006 וב-2007. הנתונים על רמת השכר מראים שבדומה ל-2004 גם ב-2005 עלה חלקן של המשפחות עם שכר נמוך, ב-2006 נותר יציב וב-2007 הוא ירד במעט. ב-2007 ל-64.3% מהמשפחות היתה הכנסה מעבודה שאינה עולה על 2,000 ש"ח, בהשוואה ל-63.4% ב-2004 ו-65.3% ב-2006. לפיכך ב-2007 עלה שיעור המשפחות המועסקות ואחוז גבוה קצת יותר מב-2006 השתכרו יותר מ-2,000 ש"ח. למרות כל זאת, כשני שלישים מהמשפחות המועסקות עדיין משתכרות עד 2,000 ש"ח לחודש.

מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב משפחה ורמת ההכנסה, 2004-2005
 לוח 5

הרכב משפחה	מספרים מוחלטים	שיעור המטפחות					שיעור מכלל המטפחות	מספרים מוחלטים	הרכב משפחה
		1-1,000	1,000-1,500	1,500-2,000	2,000-3,000	3,000-3,500			
		ממוצע 2004							
סה"כ	36,905	21.1	21.5	20.8	19.5	8.8	8.4	סה"כ	
יחיד	8,748	42.6	28.9	19.9	8.5	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	17,586	15.0	19.3	21.4	22.6	10.4	11.3	יחיד + ילדים	
זוג	2,164	28.2	36.1	15.6	15.2	3.7	1.2	זוג	
זוג + ילדים	8,407	9.5	14.5	21.7	25.7	15.5	13.0	זוג + ילדים	
		ממוצע 2005							
סה"כ	36,401	22.7	22.0	21.1	19.3	7.7	7.2	סה"כ	
יחיד	9,197	44.7	28.0	19.0	8.2	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	16,834	15.5	19.9	21.8	23.0	9.4	10.3	יחיד + ילדים	
זוג	2,296	30.2	35.6	15.7	14.1	3.3	1.1	זוג	
זוג + ילדים	8,074	10.3	15.8	23.7	25.6	13.9	10.7	זוג + ילדים	
		ינואר – יולי 2005							
סה"כ	37,240	22.5	21.9	21.1	19.2	7.8	7.5	סה"כ	
יחיד	9,261	44.9	28.0	19.0	8.0	0.1	0.0	יחיד	
יחיד + ילדים	17,313	15.5	20.0	21.8	22.7	9.5	10.5	יחיד + ילדים	
זוג	2,327	30.3	35.3	15.8	14.2	3.2	1.2	זוג	
זוג + ילדים	8,340	10.1	15.6	23.4	25.6	14.2	11.2	זוג + ילדים	

לוח 5 (המשך)
מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (משפחות) עם הכנסה מעבודה, לפי הרכב משפחה ורמת ההכנסה, 2004-2005

הרכב משפחה	מספרים מוחלטים	שיעור מכלל המשפחות	שיעור המשפחות להן הכנסה מעבודה לפי רמת הכנסה					
			1,000-1	1,500-1,000	2,000-1,500	3,000-2,000	3,500-3,000	+3,500
סה"כ	35,227	25.8	22.9	22.1	21.2	19.5	7.4	6.9
יחיד	9,109	15.4	44.4	28.1	19.0	8.4	0.1	0.0
יחיד + ילדים	16,163	42.8	15.6	19.7	21.8	23.5	9.2	10.1
זוג	2,253	24.8	30.0	36.1	15.7	13.9	3.4	0.9
זוג + ילדים	7,702	25.3	10.6	16.1	24.2	25.6	13.5	10.0
סה"כ	34,681	26.6	22.2	21.9	21.2	20.3	6.8	7.7
יחיד	9,321	16.3	43.0	28.4	18.9	9.6	0.1	0.0
יחיד + ילדים	15,625	43.8	14.5	18.6	21.8	24.8	8.8	11.5
זוג	2,296	26.4	27.2	37.6	15.9	13.8	3.8	1.6
זוג + ילדים	7,439	26.0	10.5	15.6	24.6	26.1	12.1	11.0
סה"כ	33,784	28.1	20.7	21.7	21.8	21.8	5.8	8.1
יחיד	9,413	17.6	39.7	29.5	19.6	11.1	0.1	0.0
יחיד + ילדים	14,843	45.7	13.3	17.4	21.8	27.2	7.9	12.4
זוג	2,265	26.9	24.5	37.5	18.2	13.8	3.8	2.2
זוג + ילדים	7,263	28.2	10.2	15.5	25.9	27.3	9.5	11.6

תיבה 8

הפסקת הגמלה להבטחת הכנסה והזכות לשימוע

בעקבות עתירה לבג"ץ בנושא הפסקת זכאות לגמלה להבטחת הכנסה ללא תהליך שימוע בדק האגף להבטחת הכנסה בביטוח הלאומי את תהליכי העבודה בנושא הפסקת זכאות לגמלה. הבדיקה העלתה שכמעט בכל המקרים שבהם מופסקת הגמלה ניתנת למקבל הגמלה התראה מראש על הפסקת התשלום וניתנת לו אפשרות לטעון טענותיו לפני הפסקת התשלום, חוץ מבשני מצבים: הפסקת זכאות עקב שימוש ברכב – מצב הנוגע לכל מקבלי הגמלה, והפסקת זכאות למשפחות חד-הוריות בלבד בגין ניהול משק בית משותף עם בן/ת זוג.

חוק הבטחת הכנסה קובע כי אדם המקבל גמלה להבטחת הכנסה אינו רשאי להחזיק ברכב או להשתמש ברכב באופן קבוע אף אם אינו בעלותו אלא במקרים מסוימים כגון לצרכים רפואיים שלו או של בן משפחה כהגדרתו בחוק. מינואר 2007 מקבל גמלה להבטחת הכנסה רשאי להיות בעל רכב ובתנאי שהוא משתכר למחייתו מעל הסף הנקוב בחוק והרכב מתאים למאפיינים המוגדרים בחוק. כמו כן, לפי הוראות החוק זכאותו של אחד מבני הזוג לגמלה מותנית בכך שבן זוגו ממלא אף הוא את תנאי הזכאות. לצורך חוק הבטחת הכנסה הגדרת בן זוג כוללת ידועים בציבור. לפיכך, אם קיים/ת ידוע/ה בציבור הרי שקבלת הגמלה מותנית במילוי תנאי הזכאות על-ידי שני בני הזוג. משהובא לידיעת המוסד לביטוח לאומי שלמקבל גמלה בעלות על רכב (או הוא משתמש ברכב באופן קבוע) ושאינו עומד בתנאי החוק, או יש ידועים בציבור שלא נבדק אם הם עומדים במבחן הזכאות במצבים אלה, מחויב המוסד לשלול זכאות לגמלה.

המוסד לביטוח לאומי הציע לבג"ץ לקיים ניסוי לביצוע שימוע במקרים אלה. באמצע חודש ספטמבר 2006 הוחל בניסוי למשך שישה חודשים, של שימוע במקרים שבהם הופסקה הגמלה בגין שתי סיבות הנ"ל בלבד בארבעה סניפים: חולון, כרמיאל, הקריות ורמלה. ואלה היו מטרות הניסוי:

1. לבדוק את היקף ההיענות של מקבלי הגמלה שזומנו לשימוע.
2. לבדוק אם יש טיעונים שלא הובאו בחשבון בעת שהוחלט להפסיק את הגמלה.
3. לבדוק אם כתוצאה מתהליך השימוע יש שינוי בהחלטה להפסיק את הגמלה.

בתקופת הניסוי הופסקה הגמלה ל-104 משפחות עקב שימוש ברכב או בגין מגורים משותפים עם בן/ת זוג. מתוך מקרים אלה, 52 משפחות הודיעו ביוזמתן על שינוי במצבן ולכן הופסקה להן הגמלה ושתי משפחות נוספות היו שותפות לבדיקת הנושא בעקבות מידע שהתקבל ממקורות אחרים. במקרים אלה לא היה צורך בשימוע. מתוך 50 המקרים הנותרים ל-48 משפחות ניתנה הזדמנות שימוע (בשני מקרים לא נשלח זימון לשימוע והם נמצאים בבדיקה בידי האגף להבטחת הכנסה).

סיכום תוצאות הניסוי

- בסך הכול התקבלו 48 שאלונים, כאשר קצת יותר ממחציתם, 56%, עסקו בשימוע בנושא מגורים משותפים עם בן זוג. קיימת שונות בין הסניפים בכמות השימועים ובנושא השימוע. קרוב למחצית מהזימונים לשימוע, 44%, נשלחו על-ידי סניף חולון ועוד 30% על-ידי סניפי כרמיאל וקריות כאשר בכל אחד מהם היה מספר דומה של זימונים. כמחצית מהשימועים בנושא שימוש ברכב היו מרמלה בעוד שבחולון יותר ממחצית מהשימועים היו בנושא מגורים משותפים עם בן-זוג.
- כמחצית מהמשפחות שלהן הופסקה הגמלה, 48%, לא הגיבו כלל להזמנה לשימוע. בנושא שימוש ברכב תשע משפחות לא הגיבו להצעה לשימוע (43%) ואילו בנושא מגורים משותפים 14 תובעים לא פנו לסניפי המוסד לביטוח לאומי (52%).
- צורות הפנייה אל הסניפים הנפוצות ביותר היו באמצעות שיחה בסניף או באמצעות מכתב.
- הטיעון הנפוץ ביותר בנושא שימוש ברכב היה "הרכב לא בבעלותי". אנשים ספורים טענו שהרכב משמש לצרכים רפואיים או הרכב משמש לעבודה. בנושא מגורים משותפים היה הטיעון הנפוץ ביותר "לא מנהלים משק בית משותף". היו גם מעטים שהסבירו כי "בן הזוג אינו קבוע" או "אינו משתתף בהוצאות הבית".
- ב-60% מהמקרים שנענו להזמנה לשימוע (15 מקרים) לא היה צורך בבדיקות נוספות כדי להגיע להחלטה בדבר הפסקת הגמלה. בארבעה מקרים היה צורך בחקירה או בהשלמתה של חקירה ובארבעה מקרים אחרים התובע התבקש להביא תיעוד נוסף כדי להגיע להחלטה.

- במרבית המקרים שנענו להזמנה לשימוע, 81%, לא היה שינוי בהחלטה בעקבות תהליך השימוע והגמלה הופסקה למשפחות אלה. תשלום הגמלה אושר לשלוש משפחות (הגמלה לא הופסקה) ולמשפחה אחת אושר תשלום חלקי, כלומר תשלום בעבור חלק מתקופת ההפסקה והפסקתה לאחר התקופה המאושרת. במקרה אחד לא התקבלה החלטה בנושא השימוע כיוון שאושרה תביעה לקצבת נכות בעבור תקופת ההפסקה.
 - כל המקרים שבהם היה שינוי בהחלטה בעקבות השימוע (או לא התקבלה החלטה בשימוע) עסקו בנושא מגורים משותפים עם בן-זוג.
 - בשלושה מקרים שבהם הוחלט להוסיף ולשלם את הגמלה היה צורך לשם כך במידע נוסף.
 - אמנם מספר המקרים שבהם התקבלה החלטה לשנות את הקביעה להפסקת גמלה מעטים (ארבעה) אך כך גם מספר האנשים שנענו להזמנה לשימוע (25 אנשים). בהתחשב במספרים הנמוכים, שיעור שינויי ההחלטות אינו מבוטל. אין לדעת מה היה קורה אילו מספר הנענים היה גדול יותר וייתכן כי צריך לבדוק זאת בעתיד.
 - לסיכום, במרבית המשפחות שהוזמנו לשימוע, 90%, החלטת ההפסקה נותרה בעינה; קרוב למחצית בהם לא נענו להזמנה ולכן ההחלטה להפסיק את הגמלה לא נבדקה שוב.
- שיעור ההיענות לזימון השימוע מצביע על הצורך לבדוק מדוע אנשים אינם נענים לזימון – האם זו בחירה מושכלת מצד התובע או שהסיבות לכך אחרות. לאחר סיום הניסוי החליט המוסד לביטוח לאומי ליישם את תהליך השימוע בעת הפסקת גמלה בגין עילות אלה בכל סניפי המוסד.

ה. יישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אוגוסט 2005 – דצמבר 2007

1) אוכלוסיית המשתתפים בתוכנית מהל"ב / אורות לתעסוקה

כאמור, באוגוסט 2005 הוחל בהפעלת תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה) במתכונת ניסיונית על-ידי תאגידים מחו"ל שחברו לחברות מישראל ושנבחרו לפי מכרז. התוכנית פועלת בארבעה אזורים בארץ ובכל אחד מהם הוקם מרכז תעסוקה אחד לפחות. מרכזים אלה אחראים לביצוע מבחן התעסוקה באזורי הניסוי (במקום שירות התעסוקה) ומטפלים במקבלי גמלה להבטחת הכנסה ובתובעי גמלה המתגוררים באזור הניסוי והחייבים במבחן תעסוקה כתנאי לקבלת הגמלה. עילת הזכאות של החייבים במבחן תעסוקה (מחוסרי תעסוקה ועובדים בשכר נמוך) באזורי הניסוי מכונה בשם התוכנית – עילת מהל"ב / אורות לתעסוקה. מתכנני יעדי תעסוקה המוצבים במרכזי התעסוקה הם המופקדים על ההשמה בעבודה ועל מתן הסיוע הנדרש וכן על בניית תוכנית אישית לכל משתתף (ובהתאם להמלצות הוועדות המקצועיות במקרים שהופנו לאבחונים מיוחדים). בתוכנית האישית פעילות שבועית של 30-40 שעות ובה כלולות – נוסף על עבודה במשרה חלקית הפחותה ממכסת שעות זו – פעילויות שונות לקידום השילוב בעבודה. התוכנית עשויה לכלול הכשרה מקצועית, השלמת השכלה, סדנאות לחיפוש עבודה וכן עבודה מעשית כדי לרכוש הרגלי עבודה, ולאחרונה אף אבחון תעסוקה. עבודה אפשר שתהא עבודה בקהילה (ללא שכר) לתקופה מוגבלת – אך רק בגופים שלא למטרות רווח או בפרויקטים מיוחדים של גופים ציבוריים. במקרים המתאימים למסלולים שנקבעו ובמקרים מיוחדים החוק מאפשר לצמצם את מספר שעות התוכנית האישית לכדי מחצית או אף יותר, בהתאם למגבלותיו של המשתתף.

כדי לקדם את ההשתלבות בעבודה, מרכזי התעסוקה אמורים לסייע ולדאוג להסרתם של חסמים נוספים ליציאה לעבודה באמצעות שירותים תומכי עבודה: סיוע בטיפול ובשמירה על ילדים קטנים, תשלום נסיעות למקום העבודה ועוד.

קביעת הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נותרת בסמכות המוסד לביטוח לאומי, אך על פי אישור מתכנן יעדי התעסוקה שהמשתתף אכן עמד בתוכנית שהוכנה בעבורו. אי עמידה במלוא התוכנית או בחלקה כרוכה בשלילת גמלה לחודש, וסירוב לקבל עבודה – בחודשיים. החוק דאג גם להגן על מקבלי הגמלה, ומי שיראה את עצמו נפגע מהחלטות המתכנן רשאי לערער לפני ועדת ערר.

פרק זה מייחד מקום נכבד לניסיון שהצטבר במהלך השנתיים הראשונות להפעלת תוכנית מהל"ב ולחמשת החודשים הראשונים להפעלת תוכנית אורות לתעסוקה

המשלבת שינויים שהוצעו בתוכנית מהל"ב. התוכנית אורות לתעסוקה החלה באוגוסט 2007, באוקטובר הופנו בני 45 ויותר להתייצבות בשירות התעסוקה ובדצמבר הורחבה אוכלוסיית התוכנית ליישובים נוספים (נתניה, עין מאהל ובסמ"ה) ולכלל אוכלוסיית הערים נצרת, ירושלים ואשקלון.

2) רישומים במפות ההתייצבות שהועברו בידי המרכזים

עמידה במבחן תעסוקה, שהיא תנאי לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, נקבעה בעבור המשתתפים בתוכנית על פי הרישום של מצב הפעילות/התעסוקה במפות ההתייצבות שהמרכזים מעבירים למוסד לביטוח לאומי. הרישומים במפות ההתייצבות קובצו לכמה קטגוריות:

- סירוב לעבודה השולל גמלה לחודש הסירוב ולחודש אחריו.
- אי-שיתוף פעולה בפעילות מטעם המרכז, סירוב לבדיקה או למתן מידע והיעדרות לא מוצדקת (יותר מיומיים) השוללים גמלה לאותו חודש.
- עבודה בהיקף שעות שאינו מחייב פעילות במרכז, כלומר 30 שעות ויותר.
- "זכאות אחרת" – זכאים לגמלה המשתתפים בפעילות של המרכז שיכולה להיות משולבת עם עבודה (שהיקפה פחות מ-30 שעות). בקבוצה זו נכללים זכאים לגמלה שעובדים חלקית או שאינם עובדים הממלאים אחר התוכנית האישית.
- השמה בעבודה – שנעשתה באותו חודש. השמה תירשם במפות ההתייצבות ככזו, כאשר נמצאה עבודה אצל מעסיק אחד או יותר למי שלא עבד, או – למי שעבד – כאשר גדל היקף משרתו אצל אותו מעסיק או נמצאה לו משרה נוספת או אחרת אצל מעסיק חדש.

רישומים שוללי גמלה, רישומי זכאות ורישומי השמות⁶ – מספר המתייצבים בארבעת המרכזים בכל חודש בשנת 2005 היה יציב למדי ונע בין 17,270 ל-17,800, אך במהלך 2006 הוא ירד בהתמדה, מ-16,738 בתחילת השנה ל-10,636 בסופה והוסיף לרדת אף ב-2007 (לוח 6). השינויים הרבים שחלו בתוכנית במהלך 2007 מחלקים את השנה לשתי תקופות עיקריות: ינואר עד יולי – סוף תוכנית מהל"ב, ואוגוסט עד דצמבר – תחילת התוכנית אורות לתעסוקה. בתקופה הראשונה מספר המתייצבים ירד אך במעט מדי חודש ונע בין 10,498 ל-9,969. בחודש יולי, ערב תחילת התוכנית החדשה, עלה מספר המתייצבים ל-10,435. עלייה זו אפשר שהיא תוצאה של ההקלות בתוכנית האישית שהחלו מחודש זה. מספר המתייצבים בממוצע לחודש בתקופה הראשונה היה 10,198.

את התקופה השנייה של 2007 יש לפצל שנית בעקבות השינויים שהונהגו בתוכנית: בחודשים אוגוסט עד ספטמבר, שבהם יושמו השינויים במסגרת הפחתת היקף התוכנית האישית (מספר שעות התייצבות) לאוכלוסיות נבחרות, היה מספר המתייצבים 10,742 בממוצע לחודש כלומר הוא הוסיף לעלות בחודשים אלה. באוקטובר הופנו בני 45 ויותר לשירות התעסוקה (חוץ מהמשתתפים שבחרו להשתתף בתוכנית אורות לתעסוקה) ומספר המתייצבים בממוצע לחודש ירד ירידה חדה ל-4,671 (מספרם בשני החודשים דומה). בדצמבר הורחבה התוכנית לאזורים נוספים ומספר המתייצבים עלה ל-9,559. סה"כ כללה התוכנית אורות לתעסוקה בחמשת החודשים הראשונים להפעלתה 8,077 מתייצבים בממוצע לחודש.

מספר הרישומים ששללו זכאות לחודש או חודשיים עלה בהדרגה במהלך 2005 מ-557 באוגוסט 2005 בכל המרכזים (כ-3% מכלל הרישומים) ל-1,519 בדצמבר 2005 (כ-9% מכלל הרישומים). ב-2006 ירד המספר המוחלט של רישומים אלה מ-1,713 ל-720, אך שיעורם מכלל הרישומים נע במהלך חודשי השנה בין כ-10% לכ-7% בממוצע לחודש. בשבעת החודשים הראשונים בשנת 2007, סוף תוכנית מהל"ב, הוסיף מספר הרישומים ושיעורם לרדת והיה 509 רישומים בממוצע לחודש שהם 5% מכלל הרישומים. ביולי 2007 היה שיעור הרישומים שוללי הגמלה 3.6% בלבד. בתקופה השנייה ב-2007, במהלך תוכנית אורות לתעסוקה, היה מספר הרישומים הללו גבוה קצת יותר, 535 בממוצע לחודש, ושיעורם היה כ-7% בממוצע לחודש. ניתוח של התקופות שבמהלך יישום התוכנית אורות לתעסוקה מעלה כי לפני ההרחבה בדצמבר שיעור הרישומים

6 יש להדגיש שברגע שנרשמת השמה במפת ההתייצבות, הגמלה מופסקת עד הגשת תלושי השכר שעל בסיסם נקבעת הזכאות לגמלה ורמתה. לפיכך, תיתכן הפסקת גמלה לחודש ההשמה ותשלום למפרע (רטרואקטיבי) בעבור חודש זה לאחר שנקבעה הזכאות.

שוללי הגמלה היה דומה ואף נמוך במעט מזה שנצפה בסוף יישום תוכנית מהל"ב: באוגוסט עד ספטמבר היה מספרם 344 בממוצע לחודש (כ-3% מכלל הרישומים); באוקטובר עד נובמבר מספרם אף פחת ל-213 בממוצע לחודש ושיעורם עלה לכ-5% מכלל הרישומים. לעומת זאת, עם הרחבת התוכנית לאזורים נוספים עלה מספר הרישומים שוללי הגמלה באופן חד והיה 1,563 בממוצע לחודש, עלייה של כ-16%. שיעור זה גבוה בהרבה מזה שנצפה בתחילת תוכנית מהל"ב (אוגוסט 2005), כ-3%. ההבדל נובע מסוג האוכלוסייה שזומן למרכזים בשני הזמנים. בדצמבר 2007 זומנו להתייצב במרכזים זכאים לגמלה בחודש נובמבר אך גם אנשים שהפסיקו לקבל גמלה עד חודשיים לפני תחילת ההרחבה ותובעים שהטיפול בתביעתם לא הסתיים עדיין בעת תחילת ההרחבה. אי לכך נוצר מצב שלפיו דיווחו מפות התייצבות בחודש הראשון על אנשים רבים שהפסיקו לקבל את הגמלה עוד לפני ההרחבה וכלל לא התייצבו במרכזים. באוגוסט 2005 זומנו למרכזי מהל"ב רק אנשים שהיו זכאים לגמלה בחודש הקודם ולכן מספר המפות ובהם רישומים שוללי זכאות היה נמוך מאוד. כמו בשנים הקודמות, עיקר שלילת הזכאות הייתה בגין היעדרות לא מוצדקת ואי שיתוף פעולה (למשל, 558 ו-15 בהתאמה בפברואר; 297 ו-3 בהתאמה בספטמבר). חלקן של השלילות עקב סירוב לעבודה של מקבל הגמלה היה נמוך למדי (58 בפברואר, 9 בדצמבר).

במקביל לתנודות בשיעור הרישומים שוללי גמלה, נע גם שיעורם של הרישומים על זכאות במהלך חודשי 2007 בין 95% בינואר – יולי ו-93% באוגוסט – דצמבר (כ-96% ללא חודש דצמבר).

השמות – בשנת 2007 נרשמו בסך הכול 6,242 השמות. בסוף יישום תוכנית מהל"ב, בחודשים ינואר-יולי, שיעור ההשמות הממוצע לחודש היה נמוך מזה שנצפה במהלך 2006 – 5.5% (559 השמות בממוצע לחודש) לעומת 6.5%. באוקטובר, לאחר הפניית בני 45 ויותר לשירות התעסוקה, ירד באופן חד מספר המשתתפים במרכזים ושיעור ההשמות עלה ל-8.5%, אם כי מספרן פחת ל-398 בממוצע לחודש. בחודש הראשון של ההרחבה היה שיעור ההשמות דומה לזה שדווח במחצית הראשונה של השנה, כ-5.6% שהם 537 השמות. שיעור זה גבוה במעט מזה שנצפה בחודש הראשון של הפעלת תוכנית מהל"ב באוגוסט 2005 – 4.8%.

לוח 6

**הרישומים שהופיעו במפות ההתייצבות שהועברו לביטוח הלאומי
(בממוצע לחודש), אוגוסט 2005-דצמבר 2007**

2007		2006	2005	
אוגוסט- דצמבר	ינואר- יולי	ינואר- דצמבר	אוגוסט- דצמבר	
8,077	10,198	13,264	17,560	סה"כ
535	509	1,112	1,062	רישומים שוללי גמלה
7,542	9,689	12,153	16,498	רישומים על זכאות
466	559	864	** 930	השמות*

* כולל השמות שנרשמו יחד עם רישומים שוללי גמלאות.
** לנוכח אי-הבהירות ברישומי השמות באוגוסט 2005, הממוצע מתייחס לחודשים ספטמבר-דצמבר 2005.

3 מאפיינים דמוגרפיים

אוכלוסיית מקבלי הגמלה שחויבה להשתתף בתוכנית הניסיונית מהל"ב דומה במאפייניה לשאר מקבלי הגמלה בעילות של חוסר תעסוקה ושכר נמוך. ערב פתיחת המרכזים, שיעור הנשים בקרב שתי אוכלוסיות אלו היה כ-63% ושיעור העולים כ-32%. בהשוואה לאוכלוסיית הלא-משתתפים, המשתתפים בתחילת התוכנית היו מבוגרים מהם במעט, אך שיעור החד-הוריות ושיעור הזוגות עם ילדים היו דומים בשתי האוכלוסיות. הנתונים מפורטים בלוח 7.

בתום שנתיים ליישום התוכנית עולה כי הירידה במספר המקבלים גמלה במסגרת התוכנית אפיינה יותר את הגברים, את הצעירים (עד גיל 30), את הוותיקים, את הזוגות עם ילדים ואת היחידים ללא ילדים. לכל אלה יש סיכויים טובים יותר להיקלט בעבודה, אם כי היציאה מהמערכת אינה נובעת רק מהיקלטות בשוק העבודה. לעומת

7 פירוט המאפיינים של משתתפי התוכנית מוצג ביישום החוק לשילוב מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מה"ב, דוח מעקב מס' 2, פברואר 2007, מאת לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, מינהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.

זאת, בשאר הארץ הסתמנה ביולי 2007 בהשוואה ליולי 2005 ירידה במספר המקבלים בקרב העולים, הצעירים, המשפחות החד-הוריות וזוגות עם ילדים.

לסיכום, בהשוואת השינויים בקרב משתתפי התוכנית לשינויים בקרב מי שאינם בתוכנית בולטות ההתפתחויות האלה:

○ שיעור הנשים עלה בקרב משתתפי מהל"ב בעוד שבשאר הארץ לא היה שינוי.

○ השינויים בקרב היחידים, המשפחות החד הוריות ובקרב העולים הם במגמה הפוכה בשתי קבוצות האוכלוסייה: בקרב העולים והמשפחות החד-הוריות יש עלייה ניכרת אצל משתתפי התוכנית וירידה בשיעורם בקרב האוכלוסייה שאינה משתתפת בתוכנית. בקרב היחידים המצב הפוך.

מוקדם עדיין לאמוד את השינויים שחלו באוכלוסייה בעקבות יישום תוכנית אורות לתעסוקה, חוץ מהירידה במספר המבוגרים שהובנה כחלק מהשינויים בתוכנית. הרחבת התוכנית בדצמבר 2007 שינתה שוב את הרכב האוכלוסייה ויהיה אפשר לדווח על השפעתה בעתיד.

מאפיינים של מקבלי גמלה להבטחת הנסדה בתוכנית מהל"ב ובשאר הארץ, יולי 2005, דצמבר 2005, דצמבר 2007

לוח 7

לא משותפים בתוכנית (חייבים במבחן תעסוקה)						משותפים בתוכנית						
דצמבר 2007	נובמבר 2007	יולי 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	דצמבר 2007	נובמבר 2007	יולי 2007	דצמבר 2006	דצמבר 2005	יולי 2005	
63.6	64.0	64.0	63.5	63.3	63.1	73.9	73.9	70.9	70.9	66.2	63.8	שיעור הנשים
27.0	28.5	28.5	29.0	30.4	31.2	30.9	34.0	37.5	38.2	34.8	32.1	שיעור העולים
13.1	12.1	13.4	14.5	17.2	16.5	15.7	17.8	7.2	7.8	12.0	13.1	שיעור הצעירים (עד גיל 30)
38.0	40.0	37.8	35.4	31.0	31.7	3.3	5.8	44.3	41.1	34.0	34.0	שיעור המבוגרים (מעל 50)
44.3	44.2	43.2	42.7	41.9	40.9	24.5	23.1	36.9	35.7	39.9	40.7	שיעור החרדים*
23.1	23.5	24.3	24.6	25.6	26.2	46.3	50.4	34.9	35.5	28.9	26.3	חד הוריות*
24.9	24.2	24.7	25.2	25.6	26.0	27.4	25.0	19.8	20.5	23.3	25.3	זוגות עם ילדים*

* מתוך כלל המשפחות. שאר השיעורים חושבו מכלל הפרטים.

ו. נשים המקבלות דמי מזונות

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 אשה 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, ובשנים 2005-2007 נמשכה הירידה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – בשיעור של כ-4% בכל שנה לאחר ירידה מצטברת בשיעור של כ-12% בשנים 2003-2004. ב-2007 שולמו דמי מזונות לכ-21.7 אלף נשים במוצק לחודש. נוסף על כך, כפי שיצוין בהמשך, הוסיף להצטמצם מספרן של הנשים שקיבלו דמי מזונות וגם גמלה להבטחת הכנסה.

המאפיינים הדמוגרפיים של הנשים שקיבלו דמי מזונות ב-2007 היו דומים למאפיינים בשנים הקודמות: כ-72% מהן היו גרושות, כ-22% חיו בנפרד מבן זוגן אף שעדיין היו נשואות לו, והיתר, כ-6%, היו ידועות בציבור. רוב הנשים שקיבלו דמי מזונות (כ-81%) היו אמהות לילד אחד או לשניים (לעומת 65% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה), וכ-8% בלבד היו אמהות לארבעה ילדים ויותר (לעומת 17% מכלל המשפחות עם ילדים באוכלוסייה).

שיעור הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין ומאפייני התעסוקה שלהן הושפעו ב-2003 מתיקוני החקיקה, אך נותרו ללא שינוי בשנים 2004-2007. 71% מהנשים קיבלו מזונות לפי פסקי דין והשאר לפי התקנות: 6% קיבלו את מלוא השיעור הנקוב בתקנות וכ-23% קיבלו תשלום מופחת בגין הכנסות מעבודה. הסכום הממוצע ששולם לנשים היה כ-19% מהשכר הממוצע במשק (כ-1,466 ש"ח לחודש), אך יש פער גדול בין הסכום שקיבלו נשים לפי פסק דין לבין הסכום ששולם לפי התקנות (לוח 9). ב-2007 היה

הסכום הממוצע ששולם לפי פסקי דין 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו לפי התקנות – 35% למי שקיבלה את מלוא השיעור וכ-17% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין הסכומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות. לפי חישוב זה, הנשים מקבלות בפועל רק כמחצית מהסכום שהיו מקבלות אילו היו משלמים לכולן לפי התקנות.

לוח 8

נשים שקיבלו דמי מזונות לפי מצב משפחתי (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000

שנה	מצב משפחתי			סך הכול	
	אחר	נשואה שנית	נשואה לחייב	אחוזים	מספרים מוחלטים
2000	3.1	6.6	24.9	100.0	24,709
2001	3.5	6.2	23.8	100.0	26,294
2002	3.4	6.0	22.5	100.0	27,956
2003	4.0	6.4	18.4	100.0	25,789
2004	4.4	7.0	16.5	100.0	24,596
2005	5.0	7.5	14.8	100.0	23,603
2006	5.5	7.8	14.4	100.0	22,712
2007	5.9	8.2	13.8	100.0	21,771

ב-2007 כ-47% מקרב המקבלות דמי מזונות עבדו (לעומת 49% בכלל הנשים באוכלוסייה), אך מצבן הכלכלי של אלה לא היה שפיר. הסכום שנפסק לרובן בבית הדין היה נמוך עד כי לא היה צורך לערוך מבחן הכנסות. סכום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע ל-15% בקירוב מהשכר הממוצע במשק. בתוספת ההכנסות שהיו להן מעבודה, הגיעה הכנסתן הכוללת לפחות ממחצית השכר הממוצע במשק – שיעור הגבוה ב-30% בלבד מגובה דמי מזונות של נשים שקיבלו את מלוא התשלום לפי התקנות.

לוח 9

**נשים שקיבלו דמי מזונות לפי סוג התשלום (מספרים מוחלטים ואחוזים),
2007-2000**

סוג התשלום (אחוזים)			סך הכול		שנה
לפי פסקי דין	לפי תקנות		אחוזים	מספרים מוחלטים	
	בהפחתה	מלא			
80.8	15.5	3.7	100.0	24,709	2000
84.1	13.2	2.6	100.0	26,294	2001
80.4	16.2	3.4	100.0	27,956	2002
71.1	22.7	6.2	100.0	25,789	2003
71.5	22.3	6.2	100.0	24,596	2004
70.5	23.1	6.4	100.0	23,603	2005
71.6	22.3	6.1	100.0	22,712	2006
71.0	22.7	6.3	100.0	21,771	2007

לוח 10

**תשלום ממוצע של דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק,
לפי סוג התשלום ועבודה, 2007-2000**

עבודה		סוג התשלום			סך הכול	שנה
לא עובדות	עובדות	לפי פסקי דין	לפי התקנות			
			מופחת	מלא		
20.5	17.3	18.4	17.6	41.3	19.1	2000
20.7	17.9	18.9	18.9	44.0	19.5	2001
22.3	18.5	19.7	19.9	44.3	20.6	2002
21.7	14.6	18.0	16.3	37.6	18.8	2003
22.0	15.0	18.2	16.7	37.1	19.0	2004
22.5	15.5	18.4	17.4	36.4	19.3	2005
22.1	15.2	18.1	17.2	35.8	19.0	2006
22.6	15.2	18.3	17.2	35.8	19.1	2007

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות כשלעצמו אינו מבטיח לכל הנשים הנזקקות לו את הכנסת המינימום. לפיכך נשים שבית דין פסק להן דמי מזונות נמוכים ושאין להן כל הכנסה אחרת או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה מאוד, זכאיות להשלמת הכנסה

מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת הכנסה, כל עוד מתקיימים בהן כל תנאי הזכאות האחרים להשלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואכן, ב-2007 כ-5,200 נשים בממוצע שקיבלו דמי מזונות מדי חודש קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה לעומת 6,900 ב-2005, 7,900 ב-2004, 8,800 ב-2003 ו-12,200 ב-2002. ב-2002 הן היו כ-44% מכלל הנשים שקיבלו דמי מזונות, אך שיעור זה ירד לכ-24% ב-2007. כלומר, תיקוני החקיקה צמצמו גם את הזכאות של נשים המקבלות דמי מזונות להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

2. ביטוח זיקנה ושאיירים

א. כללי

קצבאות הזיקנה והשאיירים מהוות את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל ומבטיחות הכנסה בסיסית לקשיש לאחר שפרש מחיי עבודה פעילים ולשאיירו של מבוטח לאחר פטירתו. פנסיה מעבודה מהווה את הרובד השני של מערכת הפנסיה ויחד עם קצבת הזיקנה והשאיירים הן נועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה זיקנה רמת חיים מינימלית סבירה. ראוי לציין את ההסכם של פנסיה מקיפה חובה בישראל שחתמו הסתדרות העובדים החדשה ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביולי 2007, וששר התעשייה, המסחר והתעסוקה הרחיבו לכלל העובדים במשק שכיום אין להם ביטוח פנסיוני מיטיב. לתיאור של ההסכם וסוגיות למחשבה ביחס להשלכותיו ראו תיבה בפרק זה.

קצבת הזיקנה משולמת לכל מבוטח באופן אוניברסלי וללא מבחן הכנסות (מעבודה ומהון) בגיל המוחלט, ובגיל המותנה רק אם עמד במבחן הכנסות. עד יוני 2004 הגיל המותנה היה 60-65 לנשים ו-65-70 לגברים. הגיל המוחלט היה 65 לנשים ו-70 לגברים. באמצע 2004 הוחל ביישום חוק גיל הפרישה שבמסגרתו הועלה בהדרגה גיל הזכאות לקצבת זיקנה לגברים ולנשים: גיל הזכאות המותנה לקצבת זיקנה לגברים הועלה מ-65 ל-67, ולפיכך זכאותם בגילים 67-70 מותנית במבחן הכנסות. הגיל המוחלט לגברים לא השתנה. גיל הזכאות המותנה לנשים הועלה מ-60 ל-64 בשני שלבים: קודם ל-62 ולאחר הפסקה של 3 שנים ל-64. גיל הזכאות המוחלט לנשים הועלה בהדרגה מ-65 ל-70, ולפיכך הזכאות בגילים 62 (או 64) עד 70 מותנית במבחן הכנסות.

בהתאם לחוק גיל הפרישה, במהלך 2007 יכלו לקבל קצבת זיקנה גברים ונשים שמלאו להם 61/66 שנים וארבעה חודשים בשנה זו. למעשה קבוצה זו כוללת גברים ונשים שמלאו להם 60/65 שנים בחודשים ינואר עד אוגוסט 2006. אנשים אלה יכלו לקבל קצבת זיקנה בחודשים מאי עד דצמבר 2007. גם נשים עקרות בית שמלאו להן 66 שנים וארבעה חודשים בשנת 2007 (הגיעו לגיל המוחלט) יכלו לקבל בשנה זו את קצבתן.

תהליך דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה מפורט בסקירה של המוסד לביטוח לאומי לשנים 2002-2003.

לקצבת הזיקנה הבסיסית משולמות תוספות בעבור בן/בת זוג וילדים, וכן תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה. כמו כן, החל באפריל 2008 משולמת תוספת מיוחדת בעבור

מבוטח שמלאו לו 80 שנה בהתאם להחלטת הממשלה שאושרה לאחרונה גם בכנסת. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים בביטוח זיקנה ושאיירים. התוספת לכל שנת ביטוח מעבר ל-10 השנים הראשונות שיעורה 2% מהקצבה, ושיעורה המצטבר אינו עולה על 50%. תוספת דחיית הקצבה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה לטווח הגילים שבהם נערך מבחן הכנסות מעבודה או מהון (גיל מותנה ועד לגיל המוחלט), עקב השתכרות מעבודה. תוספת זו שיעורה 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הקצבה. שיעור התוספת המיוחדת בעבור מבוטח שמלאו 80 שנה שנקבע הוא 1% מ"הסכום הבסיסי"¹.

קצבת השאיירים משולמת לשאיירי של מבוטח או מבוטחת לאחר פטירתם, ולקצבה הבסיסית משולמת תוספת בגין ילדים והחל באפריל 2008 גם תוספת בעבור שאיר שמלאו לו 80 שנה כמותאר לעיל. אלמן מוגדר כזכאי לקצבת שאירים כל עוד יש עימו ילדים או שהוא עומד במבחן הכנסות כנדרש בחוק.

השלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים משולמת למקבלי קצבאות זיקנה או שאירים שהכנסתם נמוכה, עד לסכום ההכנסה למינימום קיום המוגדרת בחוק הבטחת הכנסה לאוכלוסייה זו.²

גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי – המוסד לביטוח לאומי משלם לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי קצבאות מיוחדות, הממומנות במלוואן בידי הממשלה.

זכאים לגמלאות אלה בעיקר עולים שביום עלייתם היו מעל גיל הפרישה (בהתאם לחוק גיל הפרישה), ולכן אינם מבוטחים על-פי חוק הביטוח הלאומי. שיעורי הקצבאות הבסיסיים המשולמים להם זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, והזכאות מותנית בדרך כלל במבחן הכנסות. לקצבאות אלה אין משולמת תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה, אך החל באפריל 2008 משולמת כאמור תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה. השלמת

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

2 מתוספת השלמת הכנסה מופחתת החל במארכ 2008 הכנסה מעבודה העולה על 20% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 24% (לזוג) והכנסה מפנסיה העולה על 13% מהסכום הבסיסי (ליחיד) או 20.5% (לזוג). הכנסה מעבודה העולה על סכומים אלה מופחתת בשיעור 60% בלבד; הכנסה מפנסיה העולה על סכומים אלה מנוכה במלואה; הכנסה ממקורות אחרים, לרבות קצבאות הזיקנה והשאיירים, והכנסות מהון, מופחתות במלוואן מתוספת השלמת הכנסה מהשקל הראשון, ללא פטור כלשהו.

ההכנסה המרבית למקבלי הקצבאות האלה שווה לזו המשולמת למקבלי הקצבאות לפי החוק. השינויים בגיל הזכאות לקצבה לפי חוק חלים גם על מקבלי קצבה שלא לפי חוק.

בינואר 2007 לא חל שינוי ב"סכום הבסיסי" לצורך קביעת קצבאות הזקנה והשאיירים והן לא עודכנו. בינואר 2008 הן עודכנו ב-2.8%, בהתאם לשינויים ברמת המחירים.

במארס 2008 הכנסת אישרה את הצעת החוק הממשלתית להגדלת קצבאות הזיקנה והשאיירים. בהתאם להצעה, החל באפריל 2008 הקצבה הבסיסית ליחיד תגדל בשיעור של כ-1.9% (מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%) ותוספת מיוחדת בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי תשולם לזכאים שמלאו להם 80 שנה. זאת ועוד, קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה יוגדלו בהתאם לגיל הזכאי: הן יוגדלו בכ-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה ובכ-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

שירות הייעוץ לקשיש – במסגרת הביטוח הלאומי פועל מאז ראשית שנות השבעים שירות הייעוץ לקשיש על בסיס פעילות התנדבות של קשישים לתמיכה בקשישים אחרים. השירות, הממומן מתקציב ענף זיקנה ושאיירים ואשר עיגונו בחוק נמצא בתהליכים, הוא חלק מפעילות המוסד בקהילה ומהווה נדבך נוסף על פעילות הקרנות בפיתוח שירותים לאוכלוסיות מגוונות בחברה בישראל. תיאור שירות הייעוץ לקשיש על יעדיו ופעילותו המגוונות מפורט בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2005. בשנת 2007 פעלו במסגרת השירות כ-4,500 מתנדבים ונערכו כ-426 אלף ביקורי בית אצל קשישים. השירות טיפל בכ-124 אלף פניות לייעוץ.

תיבה 9

פנסיה מקיפה חובה לכלל המשק בישראל

המעבר מחיי עבודה פעילים לפרישה והשינוי במרכיבי ההכנסה הם ממאפייניו העיקריים של גיל הזיקנה. תוכניות ביטוח פנסיוני שונות, שתוארו בסקירה השנתית לשנת 2004, נהוגות במדינות המערב ונועדו להבטיח לאנשים בעת פרישה וזיקנה רמת חיים נאותה. ישראל נמנית עם קבוצה מצומצמת של מדינות מערביות כמו הולנד ואירלנד שבמסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי מבטיחות לכל תושב בעת פרישה וזיקנה רובד בסיסי בלבד: בישראל משולמת קצבת זיקנה לכל מבוטח ו/או קצבת שאירים לשאיריו של מבטח/ת. מלבד זאת, למקבל קצבת זיקנה ושאירים שהכנסתו נמוכה משולמת השלמת הכנסה עד לסכום ההכנסה למינימום קיום שהוגדרה בחוק הבטחת הכנסה. ברובד השני, שלא במסגרת הביטוח הסוציאלי הממלכתי, משולמת בישראל פנסיה מעבודה לכל פורש שצבר זכויות לפנסיה במהלך חיי העבודה, וברובד השלישי, שהוא רשות וזניח, משולמת קצבה או סכום הוני לכל חוסך פרטי. בחינת מצב הכיסוי הפנסיוני בישראל בקרב הקשישים ובקרב העובדים מעלה תמונה עגומה. התברר שב-2005 רק 32.6% מהקשישים¹ בישראל קיבלו הכנסה מפנסיה מתעסוקה עם פערים גדולים בין המינים ובין קבוצות האוכלוסייה, כצפוי (לוח 1). אחוז הנשים ואחוז הערבים שקיבלו פנסיה מעבודה היו נמוכים במיוחד (27.8% ו-13.3% בהתאמה), ואחוז העולים שקיבלו פנסיה היה זניח מאוד (1.7%). רמת הפנסיה שקיבלו הקשישים היתה בסכום של כ-3,900 ש"ח (במחירי תקופת הסקר), בממוצע, שהם 54% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. הפערים באחוז הכיסוי הפנסיוני בין המינים וקבוצות האוכלוסייה כאמור נותרו ביניהם גם ברמת הפנסיה.

ממבט נוסף, הסקר החברתי 2002 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספק נתונים ייחודיים על הסדרי הפנסיה לקראת פרישה של העובדים הישראלים. התברר שרק כמחצית מהעובדים הישראלים בעלי שכר נמוך שעד 4,000 ש"ח מכוסים לקראת פרישתם באחד מהסדרי הפנסיה לפחות: פנסיה תקציבית, קרן פנסיה, ביטוח מנהלים, ביטוח חיים עם חסכון וקופת גמל². 67.7% מהם מכוסים בהסדר פנסיה אחד ו-26.6% מכוסים בשני הסדרים.

1 גברים מגיל 66 ונשים מגיל 61.

2 ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי 2002 – הסדרי פנסיה וחסכון לקראת פרישה, אינדקטורים חברתיים**, פרסום מס' 9, ירושלים, אוגוסט 2005.

**אחוז הקשישים שקיבלו הכנסה שוטפת מפנסיה וממוצע פנסיה (ש"ח)
לפי מין וקבוצת אוכלוסייה, 2005**

ממוצע רמת פנסיה		אחוז הקשישים שקיבלו הכנסה שוטפת מפנסיה	מין וקבוצת אוכלוסייה
אחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	ש"ח		
54.0	3,900	32.6	סך הכול
			מין
65.1	4,698	40.6	גברים
44.6	3,220	27.8	נשים
			קבוצת אוכלוסייה
54.9	3,965	45.4	יהודים ותיקים
38.1	2,748	13.3	ערבים
24.6	1,773	1.7	עולים

מקור : עיבודים מסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005

על הרקע הזה של מצב הכיסוי הפנסיוני בישראל, חתמו ביולי 2007 הסתדרות העובדים החדשה ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים על הסכם קיבוצי שתכליתו החלת חובת ביטוח פנסיוני קצבתי (קרן פנסיה או ביטוח מנהלים) על גברים עובדים מגיל 21 ועל נשים עובדות מגיל 20 שאין להם כיום הסדר פנסיוני מיטיב. שר התעשייה, המסחר והתעסוקה הרחיב את ההסכם כדי שיחול על כל העובדים במשק שכיום אין להם ביטוח פנסיוני, גם כאלה שאינם מאוגדים במסגרת ההסתדרות. מדובר בעובדים החלשים ביותר במשק, שמשתכרים שכר מינימום או פחות מכך. ההסדר נכנס לתוקף בינואר 2008 ויבוצע בהדרגה במשך חמש שנים. בתום התהליך ב-2013 יגיע סך כל שיעור ההפרשות ל-15%, מהם 5% מהעובד. השכר המבוטח לפנסיה הוא שכר הבסיס והתוספות הקבועות בהתאם לחוק פיצויי פיטורים ומוגבל לגובה השכר הממוצע במשק. ההסכם נועד בראש ובראשונה להרחיב את אוכלוסיית הפורשים שיקבלו הכנסה מפנסיה מתעסוקה (רובד שני של מערך הביטוח הפנסיוני) לאחר פרישתם, ולהבטיח לכל פורש לאחר פרישתו הכנסה נאותה מפנסיה בזכות החיסכון שצבר במהלך שנות העבודה. בטווח ארוך, החלת ההסכם מביאה גם להשגת יעדים כלכליים וחברתיים מרכזיים. ההסכם יביא לצמצום ממדי העוני בקרב קשישים תוך הגברת השתתפות הפרט והמעסיק בקיום הפרט לאחר הפרישה (כידוע ההסכם בנוי על עיקרון של מימון עצמי בטווח הארוך) ולצמצום ממדי אי השוויון בחלוקת ההכנסה במשק. עם

העלייה בתוחלת החיים והירידה בפרייה, אחוז הקשישים בכלל האוכלוסייה בישראל יגדל ויביא אף הוא לצמצום ממדי העוני בחברה בכלל. זאת ועוד, ההסכם יביא להגדלת החיסכון הפנסיוני במשק ועמו הגדלת מלאי ההון היצרני, ועקב כך גם התעסוקה והצמיחה יגדלו. השגת יעדים אלה תביא כמובן לצמצום בתשלומי השלמת הכנסה לקשישים.

ראוי לציין שיהיו פרטים המועדים להיפגע מהסכם זה כמו עובדים בשכר נמוך שנמצאים בתהליך צבירת זכויות הפנסיה ועובדים מבוגרים שיצברו עקב ההסכם פנסיה מועטה בשל הכניסה המאוחרת למערכת הפנסיה (להלן "דור המעבר"). רמת החיים השוטפת של העובדים בשכר נמוך תיפגע עקב תשלום הפרמיה (5%) והירידה בשכרם נטו. רמת החיים של עובדים אלה תתרחק עוד יותר מרמת חיים מינימלית סבירה. פגיעה זו אף עלולה לנגוס בהטבה המתוכננת של מס הכנסה שלילי ולהפחית את יעילותו. גם לדור המעבר לא יתאפשר כמובן קיום בכבוד מבלי התערבות מתאימה. סביר להניח שהתערבות זו תהיה זמנית באופיה, היות שעם הזמן רוב המבוטחים בפנסיה יהיו בעלי ותק מרבי. הסכם פנסיה חובה נועד כאמור להבטיח בטווח הארוך רמת חיים מינימלית סבירה לכל קשיש. דור המעבר לא יספיק לצבור מספיק פנסיה שתבטיח לו את רמת החיים המיוחלת בטווח הארוך. לפיכך, קובעי המדיניות צריכים לגבש מענה לפרטים אלה, שאמורים להיפגע מההסכם. נוסף על הסכם של פנסיה-חובה הונהגו שינויים יסודיים אחרים בשנים האחרונות בכל אחד משני הרבדים של מערכת הפנסיה בישראל ללא תיאום ביניהם וללא ייעוד ברור כגון קביעת יחס החלפה מינימלי בעת הפרישה או הורדת תחולת העוני בקרב קשישים לרמה מסוימת.

אומנם, שני הרבדים פועלים במסגרות נפרדות אך חשוב שקובעי המדיניות יתאמו את השינויים בשני הרבדים כדי להשיג מטרות שנקבעו מראש.

ב. מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים

בשנת 2007 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות זיקנה מיוחדות לכ-623.7 אלף קשישים, וכן קצבאות לכ-105.2 אלף שאירים בממוצע בחודש. במניין מקבלי קצבאות הזיקנה כלולים כ-83.2 אלף קשישים (בדצמבר 2007) המקבלים קצבת זיקנה מלאה ומחצית קצבת שאירים וכן כ-22.6 אלף קשישים נכים המקבלים השלמה לנכות (ראו להלן סעיף ה'). מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי גדל ב-2007 בכ-1% ומספר המקבלים קצבת שאירים בלבד נותר ללא שינוי.

לוח 1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים לפי סוג קצבה ובסיס החוק (ממוצע לחודש), 2007-2005

שיעור גידול שנתי			מספר המקבלים (ממוצע)			
2007	2006	2005	2007	2006	2005	
0.2	1.1	-0.3	728,891	727,516	719,920	סך הכול
						זיקנה
0.2	1.2	-0.5	623,692	622,335	614,886	סך הכול
1.0	2.1	0.2	544,631	539,266	528,273	לפי חוק הביטוח הלאומי
-4.8	-4.1	-4.3	79,061	83,069	86,613	לא לפי חוק
						שאירים
0.0	0.1	0.6	105,199	105,181	105,034	סך הכול
0.0	0.2	0.6	104,659	104,623	104,457	לפי חוק הביטוח הלאומי
-3.2	-3.3	0.9	540	558	577	לא לפי חוק

מספר המקבלים קצבאות מיוחדות הוסיף לרדת בשנת 2007 בשיעור של 4.8%, זאת לאחר ירידה של 4.1% ב-2006. התפתחות זו באה בהמשך למגמה של האטה בקצב הגידול של אוכלוסייה זו מהמחצית השנייה של שנות התשעים. מגמות אלו הן פועל יוצא של הירידה בהיקף העלייה לישראל ושל התמותה בקרב הקשישים העולים. בשל ממדי העלייה המצומצמים אוכלוסייה זו תלך ותקטן בהיקפה עם חלוף השנים. חלקם

של מקבלי קצבאות המיוחדות בכלל המקבלים קצבאות זיקנה גדל מ-8.4% ב-1990 ל-18.7% ב-1996. מאז 1997 ירד שיעור זה בהדרגה עד ל-12.7% בשנת 2007. סך כל המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי ושלא לפיו גדל ב-2007 ב-0.2%, ומספרם של כל המקבלים קצבאות זיקנה ושאינם גדל בשיעור זה.

ג. מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם בתוספת השלמת הכנסה

מקבלי קצבת זיקנה ושאינם, 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 ההצטרפות של עולים חדשים רבים למערכת. בשנים 2002-2007 הוא ירד בהדרגה בעיקר כתוצאה של הירידה במספר העולים המקבלים קצבאות מיוחדות. לוח 2 מציג את אחוז המקבלים תוספת השלמת הכנסה לפי סוג הקצבה ומספר התלויים (שעל פיו נקבעת רמת הקצבה) בדצמבר 2007.

בדצמבר 2007 היה אחוז הזכאים להשלמת הכנסה מקרב כלל מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם 25.9% לעומת 26.6% ב-2006. אחוז המקבלים השלמת הכנסה בקרב מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק ובקרב מקבלי קצבאות שאינם לפי חוק ירד במעט אף הוא והגיע ל-15.7% ו-29%, בהתאמה. אחוז מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה ביותר בקרב מקבלי קצבאות זיקנה ושאינם שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שעומם נמנים בעיקר העולים החדשים: 95.1% ממקבלי קצבת זיקנה אלה ו-75.0% ממקבלי קצבת שאינם אלה בדצמבר 2007 היו זכאים להשלמת הכנסה.

לוח 2

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים לפי סוג הקצבה ומספר התלויים*, דצמבר 2007

מספר תלויים				סך הכול	סוג הקצבה
3 ויותר	2	1	ללא תלויים		
4,622	6,675	78,534	647,723	737,554	קצבת זיקנה ושאיירים - סך הכול
25.9	24.2	47.4	23.3	25.9	% המקבלים השלמת הכנסה
1,112	2,172	51,225	500,606	555,115	קצבת זיקנה לפי חוק הבי"ל
55.3	34.9	38.0	13.3	15.7	% המקבלים השלמת הכנסה
271	318	18,307	58,705	77,601	קצבת זיקנה שלא לפי חוק הבי"ל
97.4	89.6	90.3	96.6	95.1	% המקבלים השלמת הכנסה
3,143	4,010	8,361	84,951	100,465	קצבת שאירים לפי חוק הביטוח הלאומי
9.5	13.8	14.1	31.8	29.0	% המקבלים השלמת הכנסה
72	155	599	3,028	3,854	קצבת שאירים לילדים לפי חוק הביטוח הלאומי
5.6	0.0	4.2	5.2	4.8	% המקבלים השלמת הכנסה
24	20	42	433	519	קצבת שאירים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי
70.8	80.0	73.8	75.1	75.0	% המקבלים השלמת הכנסה

* מספר התלויים בזכאי לקצבה לרבות הזכאי עצמו.

ד. מקבלי קצבת זיקנה ומחצית קצבת שאירים

מבין מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים יש המקבלים את שני סוגי הגמלה – זיקנה ושאיירים (להלן – "שתי הקצבאות"). קצבת הזיקנה משולמת מכוח הביטוח של המבוטח בזיקנה, ואילו קצבת השאיירים מכוח ביטוחו של בן הזוג בשאיירים. ללא קשר לאיזו קצבה היתה הזכאות הראשונית, מי שזכאי לשתי הקצבאות מקבל את מלוא

קצבת הזיקנה שהוא זכאי לה ואת מחצית מקצבת שאירים שהוא זכאי 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 ושאים.

בדצמבר 2007 היו זכאים לשתי הקצבאות 83,210 אלמנות/אלמנים (כ-94.5% בהם אלמנות), המהוות כ-15% ממקבלי קצבת זיקנה לפי חוק, כ-94.5% בהם נשים (לוח 3). שיעורן הגבוה של נשים בקרב מקבלי שתי הקצבאות אינו מפתיע ולכך כמה סיבות. הסיבה הראשונה היא שאחוז הגברים המבוטחים גבוה מאחוז הנשים המבוטחות: רק נשים המבוטחות כעובדות מבטחות את בן זוגן בקצבת שאירים (לקרות הבית אינן מבטחות כלל את בני זוגן), בעוד שהגברים מבטחים כולם בנות זוגם. הסיבה השנייה היא שהזכות לקצבת שאירים לגבר אלמן תלויה במבחן הכנסות, והסיבה השלישית היא שנשים נישאות בדרך כלל לגברים מבוגרים מהן, ותוחלת החיים שלהן גבוהה מזו של הגברים: משום כך נפוץ יותר המצב שבו הנשים הן הזכאיות לקצבה זו.

בדצמבר 2007 היתה הרמה הממוצעת של שתי הקצבאות יחד 2,266 ש"ח; כשליש ממנה היא קצבת שאירים. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו אינו גבוה – 7.1% בלבד, מאחר שסכום שתי הקצבאות לכשעצמו גבוה בדרך כלל מסכום הקצבה עם השלמת הכנסה.

שיעור הגברים מקבלי השלמת הכנסה כפול משיעור הנשים משתי סיבות: האחת, אלמנים המקבלים קצבת שאירים עמדו במבחן הכנסות לעומת האלמנות הפטורות ממבחן הכנסות, והאחרת היא שנשים זכאיות בדרך כלל לקצבת שאירים בסכום הגבוה יותר משל הגברים (784 ש"ח לעומת 671 ש"ח). לגברים שבגינם הן מקבלות את קצבת שאירים יש שנות ותק רבות יותר מאשר לנשים שנפטרו והעניקו לבני זוגן זכאות לקצבת שאירים (הבדל זה נצפה גם בקרב כלל המקבלים). הבדל זה בין המינים ניכר גם ברמת שתי הקצבאות. רמת שתי הקצבאות הממוצעת שהגברים זכאים לה גבוהה יותר מאשר קצבתן של הנשים, מאותה סיבה – קצבת הזיקנה שלהם גבוהה יותר עקב תוספת ותק גבוהה יותר ועקב תוספת דחיית פרישה.

גילם הממוצע של מקבלי שתי הקצבאות גבוה מגיל כלל הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק. הגיל הממוצע לגברים הוא 79 שנים לעומת 75.6 בקרב כלל המקבלים, ואילו בקרב הנשים – 76.8 לעומת 72.1, בהתאמה.

לוח 3

מאפייני מקבלי שתי הקצבאות לפי מין, דצמבר 2007

נשים	גברים	סך הכול	
78,675	4,535	83,210	מספר מקבלים
6.7	13.9	7.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,273	2,353	2,277	קצבה ממוצעת (ש"ח)
784	671	778	מזה : חצי שאירים (ש"ח)
76.8	79.0	76.9	גיל ממוצע

ה. מקבלי קצבת זיקנה לנכה

קצבת נכות מהמוסד לביטוח לאומי משולמת לנכה עד הגיעו לגיל הפרישה, שלאחריו משולמת לו קצבת זיקנה. בעקבות תיקוני החקיקה לשיפור מערך הגמלאות לנכים, שהתקבלו בשנת 2002, קצבת הזיקנה המשולמת לקשיש נכה שהגיע לגיל פרישה לאחר 1.1.2002 היא בגובה קצבת הנכות שלו, לרבות "הקצבה הנוספת החדשה" (ראו פרק נכות) ששולמה לו לפני שהגיע לגיל הפרישה. הקצבה הנוספת החדשה משולמת לנכה שדרגת נכותו הרפואית 50% לפחות ודרגת אי כושרו להשתכר 75% לפחות ונעה בין 214 ל-316 ש"ח לחודש כיום, בהתאם לאחוז הנכות הרפואית. במעבר לקצבת זיקנה הנכה מקבל למעשה סכום השלמה לקצבת נכות ו"קצבה נוספת חדשה", אם הוא זכאי לה נוסף על קצבת הזיקנה.

בדצמבר 2007 כ-22,647 קשישים נכים קיבלו קצבת זיקנה עם השלמה לנכות, כ-49% בהם נשים (לוח 4). כ-79% מהקשישים הנכים קיבלו גם קצבה נוספת חדשה. הרמה הממוצעת של קצבת הזיקנה של הקשישים הנכים היתה בדצמבר 2007 כ-2,292 ש"ח, כרבע ממנה השלמה לנכות וקצבה נוספת חדשה. כצפוי, שיעור מקבלי השלמת הכנסה בקבוצה זו היה נמוך משיעור מקבלי השלמת הכנסה בקרב כלל מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק: 14.1% ו-15.7%, בהתאמה. שיעור הגברים הנכים מקבלי השלמת הכנסה היה גבוה משיעור הנשים (15% ו-13%) למרות שקצבתם הממוצעת היתה גבוהה יותר. בחינת המצב המשפחתי של הקשישים שקיבלו בדצמבר 2007 קצבת זיקנה לנכה הראתה שרק 55% מהנשים היו נשואות לעומת 79% מהגברים. הרכב המשפחה קובע כמובן את השיעור של קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, והבדל זה בהרכב המשפחה

בין המינים הביא ככל הנראה לחוסר ההתאמה בין רמת הקצבה לשיעור מקבלי השלמת הכנסה.

לוח 4

מאפייני מקבלי קצבת זיקנה לנכה לפי מין, דצמבר 2007

נשים	גברים	סך הכול	
10,162	12,485	22,647	סך כל המקבלים
7,443	10,534	17,977	מזה: מקבלים קצבה נוספת חדשה
13.0	15.0	14.1	אחוז מקבלי השלמת הכנסה
2,176	2,387	2,292	קצבה ממוצעת (ש"ח)
624	576	597	מזה: השלמה לנכות וקצבה נוספת חדשה (ש"ח)
63.5	68.6	66.3	גיל ממוצע

1. תוספת ותק

תוספת ותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים שהיו מבוטחים בביטוח הלאומי יותר מעשר שנים. שיעורה 2% מקצבת הזיקנה הבסיסית לכל שנת ביטוח הנוספת על עשר שנות הביטוח הראשונות ועד למקסימום 50% מהקצבה. בשנת 2007 הוסיף לגדול אחוז הנשים שקיבלו תוספת ותק והגיע ל-78.8%, ואחוז הגברים שקיבלו תוספת זו נותר יציב, 92.9%. תוספת הוותק הממוצעת שניתנה למקבל קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי הוסיפה לגדול, כמדי שנה, גם אם במעט, והיא הגיעה ב-2007 ל-29.4% מן הקצבה הבסיסית (שיעור תוספת הוותק הממוצעת הניתנת למי שזכאי לתוספת זו הוא 36.6%). התוספת הממוצעת שקיבלו הגברים היתה כפולה מזו שקיבלו הנשים 41.0% לעומת 20.8% בלבד, בהתאמה.

ב-2007 הוסיף לגדול אחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת ותק בקרב הזכאים החדשים והגיע ל-94.4% ו-78%, בהתאמה. אחוזים אלה ב-2007 היו גבוהים מאחוז הגברים והנשים שקיבלו תוספת זו בכלל האוכלוסייה. גם תוספת הוותק הממוצעת ששולמה לזכאים החדשים הוסיפה לגדול ב-2007 בקרב נשים וגברים כאחד, אך הפער בתוספת זו בין שני המינים נותר גדול: 41% לגברים ו-25.2% לנשים. עם הגידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה והעלאת גיל הפרישה, צפוי גידול באחוז הנשים שיקבלו תוספת ותק, ביחוד תוספת ותק מרבית, וגידול בתוספת הוותק הממוצעת.

לוח 5

מקבלי קצבאות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי שיעור מקבלי תוספת ותק ודחיית קצבה ושיעור התוספת הממוצעת (אחוזים וממוצעים), 2007-2002 (דצמבר)

תוספת ממוצעת למקבל קצבה			אחוז המקבלים תוספת*			שנה
נשים	גברים	סך הכול	נשים	גברים	סך הכול	
תוספת ותק						
18.6	40.3	28.2	67.8	93.5	79.3	2002
21.2	38.0	29.5	65.3	86.4	75.8	**2002
19.0	40.4	28.4	68.1	93.2	79.1	2003
24.0	38.9	31.2	70.6	90.1	80.0	**2003
19.6	40.6	28.7	68.8	93.1	79.4	2004
24.5	40.5	32.1	73.9	92.1	82.6	**2004
20.0	40.6	28.8	69.3	93.0	79.5	2005
24.6	38.8	31.2	73.4	91.5	81.9	**2005
20.4	40.8	29.1	70.0	92.9	79.8	2006
25.0	39.8	32.0	76.5	92.9	84.2	**2006
20.8	44.0	29.4	70.8	92.9	80.1	2007
25.2	41.0	31.6	78.0	94.4	85.7	**2007
תוספת דחיית קצבה						
2.1	2.5	2.3	12.8	15.0	13.8	2002
2.1	1.6	1.9	11.7	9.5	10.6	**2002
2.2	2.4	2.3	13.0	14.6	13.7	2003
2.5	1.6	2.1	15.0	9.4	12.3	**2003
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2004
1.9	2.0	2.0	11.5	11.4	11.4	**2004
2.2	2.4	2.3	13.1	14.5	13.7	2005
2.1	2.6	2.3	12.2	14.3	13.2	**2005
2.2	2.5	2.3	13.1	14.5	13.7	2006
2.0	2.8	2.4	10.7	14.7	12.6	**2006
2.2	2.4	2.3	12.9	14.4	13.5	2007
2.6	2.5	2.0	8.4	13.2	10.4	**2007

* כלל המקבלים.
** המצטרפים החדשים.

ז. תוספת דחיית קצבה

תוספת דחיית קצבה משולמת למי שהגיע לגיל פרישה בעבור כל שנה שבה לא קיבל קצבה עקב הכנסה מעבודה ושיעורה 5% מהקצבה הבסיסית לכל שנה. תוספת זו משמעותית פחות מתוספת הוותק, הן מבחינת מספר מקבליה והן מבחינת שיעורה.

אחוז הגברים והנשים שקיבלו בשנת 2007 תוספת דחיית קצבה ירד, לאחר שהיה יציב בשלוש השנים הקודמות והגיע ל-14.4% מהגברים ו-12.9% מהנשים. אחוז הגברים והנשים מקרב המצטרפים החדשים בשנת 2007 שקיבלו תוספת זו ירד בקצב גדול יותר והגיע לכ-13.2% ו-8.4%, בהתאמה. התוספת הממוצעת ששולמה למקבל קצבה ב-2007 נותרה ללא שינוי: 2.4% לגברים ו-2.2% לנשים, והתוספת הממוצעת למקבלים תוספת זו היתה 16.8%, כלומר דחיית פרישה של 3.4 שנים. התוספת ששולמה למצטרפים החדשים בגין דחיית הקצבה ב-2007 היתה מעט גבוהה מהתוספת ששולמה לכלל המקבלים, 2.5% ו-2.6%, בהתאמה. גם תוספת זו גבוהה יותר בממוצע בקרב מקבלי התוספת החדשים מאשר בקרב כלל מקבלי התוספת – 19.2% לעומת 16.8%. מכאן שפורשים חדשים עובדים קצת יותר שנים מעל גיל הפרישה מאשר כל המקבלים. בעקבות חוק גיל הפרישה צפוי כי שיעור התוספת בקרב הנשים יגדל בעתיד, כיוון שמספר השנים שהן יכולות לדחות את הפרישה יגדל ל-6 שנים במועד השלמת התהליך של העלאת גיל הזכאות שלהן ל-64 שנה והגיל המוחלט ל-70 שנה, לעומת 5 שנים עד תחילת יישום החוק.

ח. רמת הקצבאות

קצבת הזיקנה הבסיסית הוסיפה לגדול ב-2007 ועלתה ריאלית בשיעור של 0.9%. עם זאת, קצבת הזיקנה הבסיסית כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה מעט ב-2007 והגיעה ל-15.2%. ההגדלה המצטברת בקצבת הזיקנה הבסיסית בשנים 2005-2007 הגיעה לשיעור של 4.2% כתוצאה של ביטול ההפחתה של 4% שהונהגה מיולי 2002 והגדלת הקצבה הבסיסית. קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה הוסיפה לגדול ב-2007 ועלתה ריאלית בשיעור של 1.5%. ההגדלה הריאלית המצטברת בקצבה זו בשנים 2005-2007 הגיעה לכ-12% כתוצאה מהגדלת קצבה זו במהלך השנים 2005-2006.

קצבת השאיירים הבסיסית גדלה ריאלית ב-2007 אך באופן זניח, אולם קצבת השאיירים עם השלמת הכנסה הוסיפה לגדול ב-2007. כך למשל, קצבה זו לאלמנה עם ילד אחד עלתה ריאלית בשיעור של 1.3% ולאמנה עם שני ילדים בשיעור של 1%.

באפריל 2008 גדלו קצבאות הזיקנה והשאיירים: הקצבה הבסיסית ליחיד גדלה בשיעור של כ-1.9% (מ-16.2% מהסכום הבסיסי ל-16.5%), ותוספת מיוחדת בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי משולמת לזכאים שמלאו להם 80 שנה. זאת ועוד: קצבאות הזיקנה והשאיירים עם השלמת הכנסה גדלו בהתאם לגיל הזכאי: ב-29 ש"ח בממוצע לזכאים שטרם מלאו להם 80 שנה וב-200 ש"ח בממוצע לזכאים שמלאו להם 80 שנה.

לוח 6

סכום קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית לפי הרכבי משפחה נבחרים, 2007-2002

שנה	אלמנה עם 2 ילדים*		זוג		יחיד	
	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)
2002	2,254	2,254	1,711	1,711	1,141	1,141
2003	2,235	2,235	1,661	1,661	1,107	1,107
2004	2,244	2,244	1,668	1,668	1,112	1,112
2005	2,235	2,235	1,690	1,690	1,127	1,127
2006	2,243	2,243	1,723	1,723	1,149	1,149
2007	2,247	2,247	1,738	1,738	1,159	1,159

* לא כולל קצבאות ילדים.

** לאחר הפחתה של 4%. ממאי 2005 הפחתה ירדה ל-1.5% ומיולי 2006 היא בוטלה לחלוטין.

ט. היקף התשלומים

ב-2007 גדל סכום התשלומים של ענף זיקנה ושאיירים במחירים קבועים בשיעור של 1.2%. הגידול נבע מגידול מסוים במספר הזכאים לקצבאות זיקנה ושאיירים ומהשפעתם המלאה של השינויים שהונהגו במחצית השנייה של 2006: הגדלת שיעור הקצבה הבסיסית, ביטול ההפחתה בקצבת הזיקנה והגדלת הקצבאות עם השלמת הכנסה. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ריאלית – בשיעור של

1.6% – ותשלומי הגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו ריאלית בשיעור של 0.4%. חלקם של תשלומי הגמלאות שלא על-פי חוק (הכוללים גם את תשלומי קצבאות השלמת הכנסה למקבלים קצבה לפי חוק הביטוח הלאומי) בכלל תשלומי קצבאות הזיקנה ושאיירים הגיע ב-2007 ל-20.3%. סך כל התשלומים לקצבאות הביטוח הלאומי ב-2007 גדל ריאלית בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול בתשלומי ענף זיקנה ושאיירים. לפיכך חלקם של תשלומי ענף זיקנה ושאיירים בתשלומי המוסד בשנת 2007 ירד ל-37.9%.

לוח 7

תשלומי קצבאות בענף זיקנה ושאיירים (ללא הוצאות מינהל), מחירים שוטפים ומחירי 2007, 2002-2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	סוג הקצבה
מחירים שוטפים (במיליוני ש"ח)						
17,461	17,165	16,257	15,780	15,551	15,449	סך כל התשלומים
13,920	13,628	12,910	12,615	12,296	12,137	לפי חוק הבי"ל
3,541	3,537	3,347	3,165	3,255	3,310	שלא לפי חוק הבי"ל
מחירי 2007 (במיליוני ש"ח)						
17,461	17,258	16,688	16,408	16,107	16,129	סך כל התשלומים
13,920	13,702	13,252	13,117	12,735	12,669	לפי חוק הבי"ל
3,541	3,556	3,435	3,291	3,371	3,460	שלא לפי חוק הבי"ל

3. ביטוח סיעוד

א. כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי ולסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח זיקנה ושאינים, על עקרת בית שאינה עובדת מחוץ לביתה ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח זיקנה ושאינים. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. מי ששוהה במוסד סיעודי או במחלקה סיעודית בבית אבות אינו זכאי לגמלה.

מבחן ההכנסות, שכלליו נקבעו בתקנות החוק, הוא מבחן אישי. כתנאי לקבלת גמלה בעין – דהיינו שירות סיעודי – נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ושל בן/בת הזוג בלבד. כתנאי לקבלת גמלה כספית נבחנת גם הכנסת בן המשפחה המטפל בקשיש ושגר עמו. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים. עם המעריכים המקצועיים נמנים אחיות/אחים, מרפאות/ים בעיסוק ופיזיותרפיסטים/ים העוברים הכשרה מתאימה. אולם הצעת חוק פרטית הוגשה לאחרונה לכנסת שלפיה תינתן גם לרופא מומחה האפשרות לבצע את מבחן התלות לקשיש בן 90 ויותר והיא טרם אושרה.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן או במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. עם זאת אישרה לאחרונה הכנסת הצעה של המוסד לביטוח לאומי להפעיל ממארכ 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה כספית בשלושה אזורים. התוכנית תאריך שנתיים, ובמסגרתה יוכלו קשישים המתגוררים באזור הניסוי לבחור בגמלת סיעוד כספית בתנאי שהם צברו 6 נקודות לפחות במבחן התלות והם מקבלים שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך

שישה ימים בשבוע¹. במקביל להצעה זו משרד האוצר קידם לאחרונה הצעת חוק שלפיה כל קשיש שמעסיק מטפל, יהיה זכאי לקבל את גמלת הסיעוד בכסף, אך הצעה זו נדחתה.

מינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד, שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור של 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד, גמלה בשיעור של 150% ממנה וגמלה בשיעור 168% ממנה.

החוק קבע עוד, שעל שר הרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה: אילו שירותים יש לספק לו, ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחלופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש.

ב. תביעות וזכאים לגמלת סיעוד

מספר התביעות לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2007 בקצב גדול והגיע לכ-75.4 אלף – גידול של 4.3% בהשוואה ל-2006. מספר התביעות הראשונות ב-2007 עלה ב-4.3% בהשוואה ל-2006 ומספר התביעות החוזרות (תביעה שנייה ויותר של הקשישים) עלה בשיעור זהה. עקב כך, שיעור התביעות החוזרות מכלל התביעות ב-2007 נותר יציב, 58.2%.

1 נציין שהסדרים של חופש בחירה לקשישים במסגרת גמלאות סיעוד קיימים בכמה מדינות מערביות והם פורטו בסקירה השנתית לשנת 2005.

לוח 1

תביעות, שיעור תביעות שאושרו ושיעור תביעות חוזרות, 2002-2007

שנה	מספרים	שיעור גידול שנתי	חוזרות	שאושרו *
2002	71,007	4.3	51.8	44.3
2003	63,928	-10.0	55.7	43.2
2004	71,246	11.4	58.6	43.5
2005	71,568	0.5	59.9	46.7
2006	72,257	1.0	58.2	49.2
2007	75,375	4.3	58.2	47.3

* תביעות שאושרו בהחלטת הזכאות הראשונה. לא נכללו בחישוב תביעות של מי שהגישו תביעות ונפטרו ומי שזכאותם מושהית.

בשנים 2006-2005 הסתמנה עלייה בשיעור התביעות שאושרו, שחלקה נבע מהרחבת ההגדרה של "בודד" אשר הונהגה בסוף 2005, אך ב-2007 ירד שיעור זה והגיע ל-47.3%. ירידה זו אפיינה את התביעות הראשונות והתביעות החוזרות כאחד. שיעור התביעות הראשונות שאושרו מכלל התביעות הראשונות ב-2007 הגיע ל-53.7% לעומת 56.0% ב-2006, ושיעור התביעות החוזרות שאושרו הגיע ל-42.7% לעומת 44.3%. הירידה בשיעור התביעות שאושרו ב-2007 מתבטאת בעלייה באחוז תביעות הסרק – תביעות שבהן התקבל 0 ו-0.5 נקודות ב-ADL² – ובירידה בממדי ההצטופפות סביב 2.5 נקודות – סף הניקוד לזכאות לגמלה. אחוז תביעות הסרק הגיע בשנת 2007 ל-30.2% לעומת 28% בשנים 2006-2005 ואחוז התביעות שבהן התקבל ציון 2.5 נקודות ב-ADL הגיע ל-14.6% לעומת 15.4% בשנה הקודמת. יש לציין שבניתוח אחוז התביעות שאושרו, אחוז תביעות הסרק וממדי ההצטופפות סביב סף הניקוד לזכאות לגמלה נכללו גם תביעות שבהן לא בוצעה הערכת תלות והן לא אושרו בשל תנאים מקדמיים כמו גיל.

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול בשנת 2007 בכ-4.3% והגיע ל-125.5 אלף בממוצע חודשי, כתוצאה מהגידול במספר התביעות באותה שנה. מספר הזכאים לגמלת סיעוד גדל בשנים 1991-2007 ב-295%, שיעור הגבוה ביותר מפי חמישה משיעור הגידול

2 מבחן הבדק את המוגבלות ביצוע פעולות היומיום (אכילה, הלבשה, רחצה, נידות בבית, הפרשות).

במספר הקשישים. אחוז הזכאים לגמלה מתוך הקשישים עלה עלייה ניכרת מכ-6% בשנים הראשונות להפעלת החוק לשיא של 15.1% בשנת 2007.

לוח 2

זכאים לגמלת סיעוד וקשישים בישראל, 2002-2007

שיעור כיסוי***	קשישים בישראל**		זכאי סיעוד*		שנה
	שיעור גידול שנתי	אלפים	שיעור גידול שנתי	מספרים	
14.8	1.8	758.1	6.5	112.3	2002
14.7	1.5	769.3	0.6	113.0	2003
14.5	1.5	780.5	0.4	113.4	2004
14.5	1.8	794.9	1.4	115.0	2005
14.8	2.4	813.8	4.6	120.3	2006
15.1	2.4	833.0	4.3	125.5	2007

* ממוצע חודשי.

** אוכלוסייה ממוצעת של הגברים בני 65 ויותר והנשים בנות 60 ויותר. הנתון לשנת 2007 הוא אומדן.

*** מספר הזכאים לגמלה כאחוז ממספר הקשישים.

לוח 3

**זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפיינים דמוגרפיים ורמת גמלה
(ממוצע חודשי, אחוזים), 2007**

אחוזים	מאפיין
125,521	סך הכול (מספרים מוחלטים)
	גיל
1.0	עד 64*
5.4	69-65
12.8	74-70
21.5	79-75
28.2	84-80
31.1	+85
	הרכב משפחה
47.1	גרים בגפם
39.9	גרים עם בן זוג
13.0	גרים עם בניהם או אחרים
	רמת גמלה
59.2	גמלה נמוכה (91%)
27.1	גמלה גבוהה (150%)
13.7	גמלה גבוהה מאוד (168%)
	מין
29.0	גברים
71.0	נשים
	ותק בישראל
75.7	ותיקים
24.3	עולים**

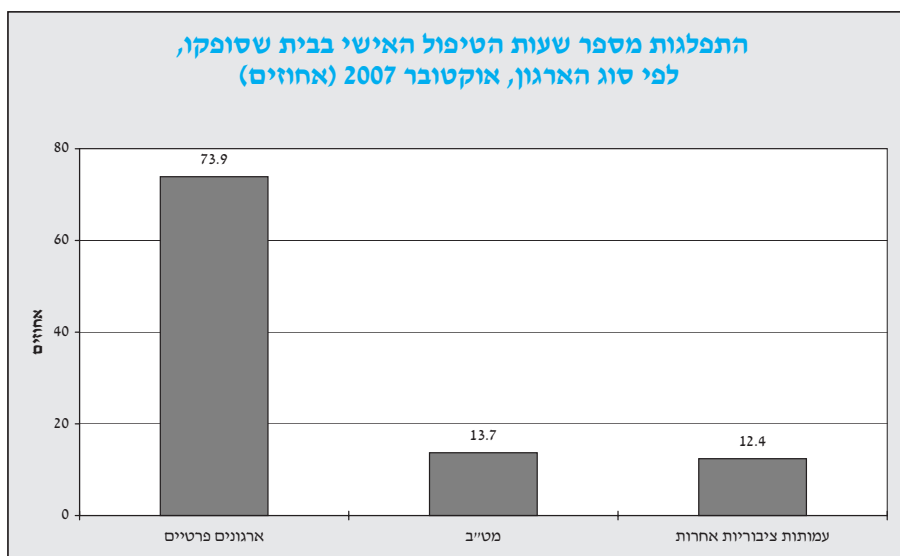
* קבוצת הגיל כוללת נשים בלבד.
** אנשים שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

בחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2007 מעלה שקרוב לרבע (24.3%) מהזכאים הם עולים והיתר ותיקים. מספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על-פי גיל, קרוב לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר, ויותר ממחציתם (59.3%) בני 80 ויותר. רק 5.4% מהזכאים הם בני 65-69. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.9%) מן הזכאים גרים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.1%) גרים בגפם, ואחד מכל שבעה (13%) גרים עם מישהו אחר – בדרך כלל בן או בת (לוח 3). ל-59.2% מהזכאים אושרה זכאות ברמה הנמוכה – 91% (כולל מי שגמלתם הופחתה למחצית עקב מבחן הכנסה), ול-27.1% אושרה זכאות ברמה הגבוהה יותר – 150%, ולשאר המקבלים, כ-13.7%, אושרה זכאות ברמה גבוהה מאוד – 168%.

ג. ארגונים המספקים שירותי סיעוד ושירותים שסופקו

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. הביטוח הלאומי פרסם בשנים האחרונות כמה מכרזים כדי להקים מאגר של ספקי שירותי סיעוד לזכאים, אך בכל פעם עתרו החברות והעמותות נגד המכרזים שפורסמו והם לא יצאו לפועל מסיבות שונות, בהן לחץ כבד של הספקים שהעדיפו לפעול במסגרת התקשרויות חוזיות. המכרז האחרון, שנועד גם להגן על זכויות העובדים בענף, מחייב את ספקי השירות להעניק תנאים סוציאליים למטפלים שהם מעסיקים. ספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב או מרכז יום, וארגון פרטי הפועל כארגון עסקי. המכרז פורסם בשנת 2004 ואף נגדו הגישו חברות ועמותות שהתמודדו בו עתירות על הליך בדיקתו ותוצאותיו. בסופו של דבר החליט המוסד לבטל את המכרז, שכן הדיון בגל העתירות עלול היה להימשך שנים.

התרשים שלהלן מתאר את הנתחים של הארגונים הפרטיים ושל המלכ"רים במספר שעות הטיפול האישי בבית שסופקו בחודש אוקטובר 2007. כ-73.3% מהשעות סיפקו ארגונים פרטיים, והשאר מלכ"רים (מט"ב – 14.2% ועמותות ציבוריות אחרות – 12.4%). בניתוח לא נכללו שעות הטיפול שמספקות בדרך כלל עמותות, הניתנות לזכאים במרכזי יום. לפיכך, הנתח של המגזר הפרטי בסך כל שעות הטיפול שסופקו יפחת במעט.



לוח 4 מתאר את התפלגות המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2007 לפי סוג השירות שסופק להם. יש לזכור שזכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד ולכן סך כל המקבלים שירותי סיעוד גדול ממספר זכאי הגמלה.

הרוב המכריע (98.2%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2007 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר. לתיאור היקף התופעה של העסקת מטפל זר ומאפייני הקשישים המעסיקים מטפל זר ראו תיבה בפרק זה. 7.2% קיבלו טיפול אישי במרכז יום, 17.2% קיבלו מוצרי ספיגה ו-12.7% קיבלו משדר מצוקה. 71.2% מהמקבלים טיפול אישי בבית קיבלו אותו כפריט יחיד בסל השירותים. רק 10.1% מהמקבלים טיפול אישי במרכז יום קיבלו אותו כפריט יחיד, והשאר שילבו אותו עם שירותים אחרים.

תיבה 10

זכאים לגמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר

הגידול המהיר באוכלוסיית הקשישים הסיעודיים בישראל לווה בגידול ניכר במספר העובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד. מספר המקבלים גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי בשנים 2007-1996 הוכפל והגיע בשנת 2007 לכ-125,500. בד בבד, מספר המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר בשנים האחרונות גדל באופן ניכר מכ-10,000 בשנת 2003 לכ-27,200 ב-2007. מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד בשנים 2007-1996 זינק בכ-500% והגיע ב-2007 לכ-51,700. מספר זה למעשה גבוה יותר לנוכח העובדה שחלק נוסף של עובדים זרים בסיעוד מועסק באופן בלתי חוקי. ענף הסיעוד הישראלי הפך בשנים האחרונות למרכזי ביותר בתעסוקת מהגרי עבודה, ומספר מהגרי העבודה המועסקים בו בשנים הקרובות צפוי להגיע לכ-100,000 עד 150,000. העסקת מטפל סיעודי זר מצביעה ככל הנראה על פתרון משביע רצון לכל הנוגעים בדבר: נוחות גדולה לזקן ומשפחתו; נוחות למדינה שמשוחררת מאחריותה לזקן הסיעודי; נוחות למטפל הזר שמשתכר שכר גבוה יותר מהשכר במדינת מוצאו ונוחות כמובן לחברות כוח אדם ולמתווכים הנהנים מרווח נאה. נציין בהקשר זה שלאחרונה אימץ שר האוצר המלצות להפחית את מספרם של העובדים הזרים, שאותן גיבש צוות של משרד האוצר ובנק ישראל. ההמלצות נועדו לשחרר את המשק הישראלי מהתלות במהגרי עבודה, באמצעות הפחתת מספר העובדים הזרים ועידוד ישראלים לעסוק בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה שהעובדים הזרים מועסקים בעיקר בהם. הצוות העריך כי המספר הגבוה של מהגרי עבודה בסיעוד בישראל נובע מהעדר מדיניות ברורה בתחום הטיפול בקשישים בישראל, שבגללה אין קריטריונים להצמדת עובדים זרים לקשישים.

מעניין לבחון את המאפיינים של הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר ואת המאפיינים של המטפלים הזרים, אם כי הניתוח בתיבה זו מוגבל למאפיינים של הקשישים הזמינים בנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי אודות המקבלים גמלת סיעוד. העסקת מטפל זר כרוכה כמובן בקבלת היתר ממשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובקבלת אשרה ממשרד הפנים. מגיש הבקשה חייב לעמוד בתנאי סף מוקדמים של מוגבלות בתפקודי היום יום, שהם 4.5 נקודות לפחות בתחומי ה-ADL, ובצורך בהשגחה מתמדת למי שאינו בודד ו-4 נקודות לפחות בתחומים אלה למי שבודד. לפיכך, הניתוח להלן מוגבל לאוכלוסיית המקבלים גמלת סיעוד העומדים בתנאי סף אלה (להלן "אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר"). לוח 1 מתאר את התפלגות אחוז המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר בקרב

אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים. הנתונים, שמבוססים כאמור על הנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי, מתייחסים לדצמבר 2007. התברר שכ-61,800 מתוך כ-128,700 זכאים לגמלת סיעוד עמדו בתנאי הסף של המוגבלות לצורך העסקת מטפל סיעודי זר. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר בקרב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר הגיע לכ-44.1% עם פערים גדולים לפי גיל, רמת גמלה, קבוצת אוכלוסייה, מחוז מגורים ורמת הכנסה, כצפוי. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר עלה בהדרגה עם הגיל מ-25.1% בקרב בני 65-69 ל-51% בקרב בני 90 ויותר. התברר שהקשישים הערבים והקשישים העולים נטו פחות מיהודים ותיקים להעסיק מטפל זר ורק כעשירית מהם העסיקו מטפל זר, לעומת שיא של 54.1% מהקשישים היהודים הוותיקים. דפוס ההעסקה של מטפל זר באזורי המרכז היה הנפוץ ביותר ובפריפריה הדרומית והצפונית היה הכי פחות נפוץ. כך למשל, כ-30% מהקשישים בפריפריה העסיקו מטפל זר לעומת יותר ממחצית באזורי המרכז. אחוז הקשישים שהעסיקו מטפל זר עלה בהדרגה עם רמת ההכנסה, מ-32% בקרב הקשישים שהכנסתם עד רבע השכר הממוצע במשק לכ-53.2% בקרב הקשישים שהכנסתם גבוהה מהשכר הממוצע במשק. בתחום רמת גמלת הסיעוד נמצא שרק 13.8% מהקשישים ברמת הגמלה הנמוכה העסיקו מטפל זר לעומת כ-53.2% מהקשישים ברמת הגמלה הגבוהה ביותר. לא התגלו פערים של ממש בין גברים לנשים ובין קשישים המתגוררים בגפם לקשישים המתגוררים עם בן/בת הזוג. אין ספק שהביקוש לעובדים זרים בתחום הסיעוד הוא נושא מעניין ודורש מחקר מעמיק.

**התפלגות אחוז הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר
בקרוב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר,
לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים, דצמבר 2007**

מטפל זר אחוז המעסיקים	סך אוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר	מאפיין
44.1	61,777	סך הכול
		גיל
24.2	417	עד 64
25.1	2,555	65-69
32.7	6,481	70-74
39.5	11,913	75-79
45.8	16,694	80-84
50.5	13,990	85-89
51.0	9,727	90 ויותר
		מין
41.6	19,090	גברים
45.2	42,687	נשים
		הרכב משפחה
49.1	29,047	גר בגפו
42.0	24,869	גר עם בן/בת זוג
32.1	7,861	אחר
		רמת גמלה
13.8	7,930	נמוכה
45.6	32,567	גבוהה
53.2	21,280	גבוהה מאוד

**התפלגות אחוז הקשישים המקבלים גמלת סיעוד המעסיקים מטפל זר
בקרב אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר,
לפי מאפיינים נבחרים של הקשישים, דצמבר 2007 (המשך)**

מטפל זר אחוז המעסיקים	סך אוכלוסיית הזכאים לגמלת סיעוד הפוטנציאלית להעסקת מטפל זר	מאפיין
		קבוצת אוכלוסייה
54.1	47,502	יהודים ותיקים
9.0	3,179	ערבים*
11.3	11,096	עולים
		מחוז מגורים
44.3	5,140	ירושלים
28.1	6,513	צפון
43.2	8,427	חיפה
50.1	14,237	מרכז
52.3	17,916	תל-אביב
31.1	9,072	דרום
		רמת הכנסה
32.0	19,625	עד 1/4 השכר הממוצע במשק
43.1	17,410	1/4 עד 1/2 השכר הממוצע במשק
54.2	10,476	1/2 עד 3/4 השכר הממוצע במשק
55.9	7,107	3/4 עד מלוא השכר הממוצע במשק
53.2	7,159	מעל השכר הממוצע במשק

* לא כולל ערבים המתגוררים ביישובים היהודיים וביישובים המעורבים.

לוח 4

מקבלים שירותי סיעוד לפי סוג השירות המסופק, דצמבר 2007

אחוז המקבלים את השירות כפריט יחיד מתוך מקבלי שירות זה	אחוז המקבלים את השירות מסך הזכאים לגמלה	מספר המקבלים	סוג השירות המסופק
-	-	174,849	סך הכול*
70.2	98.2	126,349	טיפול אישי בבית
10.1	7.2	9,266	טיפול אישי במרכז יום
0.4	17.3	22,222	מוצרי ספיגה
0.3	12.7	16,378	משדר מצוקה
0.6	0.5	634	שירותי מכבסה

* זכאי לגמלה יכול לקבל יותר מסוג שירות אחד. לפיכך סך כל המקבלים שירותי סיעוד בלוח גדול ממספר זכאי הגמלה, שמנה כ-128.7 אלף.

ד. היקף התשלומים

במקביל לתשלומי הגמלאות הישירות, חוק ביטוח סיעוד מחייב תשלום עבור סעיפים נוספים הקשורים בביטוח סיעוד. 15% מהתקבולים השנתיים מוקצבים למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה למימון הגדלת מספר המאושפזים במוסדות. מוקצבים גם כספים לקרן לפיתוח שירותים קהילתיים ומוסדיים לקשישים.

בשנת 2007 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד היה מעל 3 מיליארד ש"ח (במחירי 2007): כ-2.88 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים מוסדיים וקהילתיים לקשישים ולביצוע מבחני התלות. סכום של 83.4 מיליון ש"ח הועבר למשרד הרווחה ולמשרד הבריאות לצורך הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים (לוח 5). כמו כן הועבר סכום של 70.7 מיליון ש"ח למשרד הרווחה, לקופת חולים כללית ולמעריכים, להכנת תוכניות טיפול לזכאים ולביצוע מבחני תלות.

לוח 5

**סך כל התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד לפי סוג התשלום
(אלפי ש"ח במחירי 2007), 2003-2007**

שנה	סך הכול	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם האוצר
2003	2,549.0	2,359.8	59.8	23.8	102.4	3.1
2004	2,569.6	2,372.2	63.5	35.9	95.5	2.6
2005	2,614.8	2,411.7	71.3	38.2	91.2	2.4
2006	2,732.5	2,549.0	62.0	30.1	88.4	2.3
2007	3,072.3	2,880.2	70.7	35.7	83.4	2.3

* העברות למשרד הרווחה ולקופת חולים כללית להכנת תוכניות טיפול לזכאים, והעברות לביצוע מבחני תלות.

בשנת 2007 גדלו התשלומים במסגרת חוק ביטוח סיעוד בכ-12% במחירים קבועים (מחירי 2007). תשלומי הגמלאות גדלו ב-13% כתוצאה מגידול במספר הזכאים לגמלת סיעוד וברמת הגמלה. כאמור מינואר 2007 הופסקה ההפחתה בתשלום גמלת סיעוד בשיעור של 4% ונוספה רמה גבוהה מאוד של גמלה בשיעור של 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד. רמת הגמלה הממוצעת במחירים קבועים עלתה בשנת 2007 בכ-4.4% לעומת 2006 והגיעה ל-2,110 ש"ח.

4. ביטוח ילדים

א. כללי

קצבת ילדים – קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, ומשנת 2002 ירדה מאוד רמתה של קצבת הילדים בעקבות תוכניות כלכליות רבות.

ב-2007 נותרו קצבאות הילדים כפי שהיו ב-2006, היות שהסכום לא עודכן בתחילת השנה. על פי ההסכמים הקואליציוניים שנערכו ב-2006, נקבע שרמת קצבאות הילדים בשנה זו תישאר בעינה, ושתתעדכן בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן בתחילת כל שנה קלנדרית. בכך למעשה נמשכה הפגיעה המתמשכת בילדים שראשיתה כאמור ב-2002 עם הקיצוצים הגדולים בקצבאות הילדים. הפגיעה חמורה אף יותר בעקבות ההחלטה לשלם קצבה אחידה לילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ("ילדים חדשים") שמקומם במשפחה שלישי ומעלה. בעבורם משולמת קצבה השווה לקצבאות שני הילדים הראשונים לעומת הקצבה הגבוהה יותר לילדים שנולדו לפני יוני 2003 ("ילדים ותיקים"), ושמקומם במשפחה דומה.

כניסתם של ילדים חדשים למערכת ויציאתם של ילדים ותיקים ממנה הורידו בשנת 2007 את התשלומים לקצבאות ילדים לעומת 2006. ב-2007 הסתכם התשלום לקצבאות הילדים ב-4.94 מיליארד ש"ח לעומת 4.97 מיליארד ש"ח ב-2006 (במחירים קבועים) – ירידה של כ-30 מיליון ש"ח. מלבד התחלופה בתשלום לילדים החדשים השלישיים ומעלה, הירידה בתשלומים השנה נובעת גם מירידה של התשלום לתוספת משפחה (ראו להלן "תוספת משפחה").

הפגיעה המצטברת באוכלוסיית הילדים בשש השנים האחרונות הובילה לפער הניכר בתשלומים לקצבאות הילדים בתקופה זו: מ-8.3 מיליארד ש"ח ב-2001 ל-4.9 מיליארד ש"ח ב-2007 – ירידה ריאלית של כ-40%.

בהשוואה ל-2006, מספר המשפחות שקיבלו קצבות ילדים ב-2007 גדל ב-1.2% ומספר הילדים שבגינם שולמו קצבאות גדל ב-1.6%.

מענק לימודים – נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה

ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק ניתן בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ספרי הלימוד לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2007 קיבלו מענק לימודים כ-158 אלף ילדים. עלות המענק ב-2007 הסתכמה בכ-160 מיליון ש"ח.

תוספת משפחה – ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילד השלישי והרביעי בלבד. עד דצמבר 2005 היתה הקצבה 101 ש"ח לילד, ומינואר 2006 היא הועלתה ל-104 ש"ח. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2007 שולמה קצבה זו לכ-30 אלף משפחות (שבהן כ-48 אלף ילדים שלישיים ורביעיים). בשנת 2007 שולמה תוספת משפחה בסכום של כ-58 מיליון ש"ח, לעומת 62 מיליון ש"ח ב-2006. הירידה נובעת מן הירידה במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות בשנה זו.

ב. השינויים במערכת קצבאות הילדים בשנים 2002-2009

מסכת הקיצוצים בקצבאות הילדים בשנים 2002-2006 מעוגנת בארבע תוכניות כלכליות. בשנת 2002 יושמו שתיים מהן: חוק ההסדרים לשנת 2002 וחוק תוכנית החירום הכלכלית הגדול. בחוקים אלו נקבע כי נקודת הקצבה לא תעודכן, וקצבאות הילדים יקוצצו בשנה זו קיצוץ אחיד של 15%. זו היתה הפעם הראשונה שקצבאות הילדים שולמו על פי מפתח של 0.88 נקודת קצבה ולא על פי נקודת קצבה מלאה.

סדרת ההפחתות בקצבאות הילדים נמשכה ביתר שאת במסגרת חוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) וחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004. ב-2003 הונהג השינוי המבני בקצבאות הילדים, שבבסיסו העיקרון שקצבת הילדים תהיה ברמה אחידה ללא קשר למקומו של הילד במשפחה. מאוגוסט 2003 קיבלו ילדים שנולדו מיוני 2003 קצבה אחידה בסך של 144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה), ללא קשר למקומם במשפחה. בתוכנית ההבראה נקבע כי השוואת רמת הקצבאות לכל הילדים לא תיעשה בתקציב אפס, אלא בדרך של הפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך לרמה המשולמת לילד הראשון והשני. מדיניות ההפחתה בקצבאות הונעה אפוא בראש ובראשונה משיקולים של צמצום ההוצאה הציבורית, שכן לולא כך היה אפשר לקבוע קצבה אחידה לילד ברמה של כ-250 ש"ח לחודש. עוד נקבע בתוכנית ההבראה כי תהליך ההשוואה והפחתת הקצבאות לילד השלישי ואילך יבוצעו בהדרגה בתקופה אוגוסט 2003–ינואר 2009.

תוכנית ההבראה נגעה גם בעדכון קצבאות הילדים, כחלק ממדיניות כוללת בנוגע לעדכון כל קצבאות המוסד לביטוח לאומי: קצבאות הילדים לא עודכנו בהתאם לעליית המחירים עד סוף 2005.

מדיניות הקיצוצים נמשכה גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004. במסגרת הוראת שעה לשנים 2004-2005 הופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבאות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד לסוף 2005; 24 ש"ח בתקופה פברואר-יוני 2004 ו-4 ש"ח בתקופה יולי 2004-דצמבר 2005 מהקצבאות לילד הרביעי ואילך. מינואר 2006 פג התוקף של הוראת שעה זו, ופג גם תוקפו של אי העדכון של קצבת הילדים בהתאם למדד המחירים לצרכן.

בשנת 2006 חלו כמה תמורות בקצבאות הילדים. ראשית, ככל יתר הגמלאות המשולמות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, גם אופן החישוב של קצבאות אלה שונה: הן מחושבות מינואר 2006 על-פי ה"סכום הבסיסי"¹ ולאחר שעודכנו לפי מדד המחירים לצרכן נקבע גובה הקצבה לילד אחד ל-148 ש"ח. יתרה מזאת: ב-2006 נערכו ההסכמים הקואליציוניים שהורו להפסיק את הקיצוץ בקצבאות הילדים ולהקפיא את סכומי הקצבאות על פי רמתם ב-2006 גם ל-2007 עד 2009. מאחר שבינואר 2007 לא עודכנו הסכומים הבסיסיים, הקצבאות בשנה זו נשארו כשהיו ב-2006.

ג. רמת קצבת הילדים בשנים 2002-2007

עד 2005 קצבת הילדים חושבה על-פי נקודות קצבה שקבע החוק על פי מקום הילד במשפחה. בשנים 1987 עד 2001 עודכנה נקודת הקצבה במלוא עליית מדד המחירים בראשית כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. מינואר 2001 עד דצמבר 2005 הופסק העדכון של נקודת הקצבה והיא נשארה קבועה על 171.3 ש"ח (במחירי 2005). מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן, והוא היה במועד זה 148 ש"ח. קצבאות שני הילדים הראשונים עלו אם כן ל-148 ש"ח, וקצבת הילד השלישי עלתה ל-178 ש"ח. קצבאות הילד הרביעי ואילך ירדו ל-329 ש"ח. קצבת הילדים החדשים, שנולדו לאחר יוני 2003, המשולמת ללא תלות במקומם במשפחה, נותרה

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

להיות קצבת שני הילדים הראשונים – 148 ש"ח. בתחילת 2007 הסכום הבסיסי נשאר כשהיה ב-2006, וגובה קצבאות הילדים נותר בעינו.

בתרשים 1 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד משנת 1993 עד 2007². משנת 1993 שבה קצבת הילדים להיות אוניברסלית, ועד 2001 הקצבה הממוצעת לילד עלתה במתינות בכ-13.3%; מ-283.3 ש"ח ל-321 ש"ח. "חוק הלפרט" שיושם בשנת 2001 הביא בתקופה זו את הקצבה הממוצעת לילד לשיאה, ומשנת 2002 החלה הקצבה לרדת ירידה חדה. סדרת הקיצוצים בקצבאות הביטוח הלאומי בכלל ובקצבאות הילדים בפרט הפחיתה את הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2002-2005 בכ-50%.



לוח 1 מציג נקודות הקצבה למשפחה בשנים 2005-2002 ואת השיעורים במונחי הסכום הבסיסי בשנים 2006 ו-2007. בלוח 2 מצוינים סכומי הקצבה לילד ולמשפחה בעבור שנים אלו.

2 הקצבה הממוצעת לילד חושבה באמצעות חלוקה של סך כל התשלומים לקצבאות ילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.

לוח 1

**נקודות קצבה למשפחה ב-2002-2005 ובמונחי "הסכום הבסיסי"
ב-2006 וב-2007 לפי מספר הילדים**

מספר ילדים						
6	5	4	3	2	1	
18.00	13.00	8.00	3.96	2.00	1.00	ינואר 2002
15.88	11.48	7.08	3.52	1.76	0.88	מארס 2002
15.27	11.04	6.81	3.39	1.70	0.85	יולי 2002
11.58	8.53	5.48	2.82	1.68	0.84	אוגוסט 2003*
10.73	7.82	4.91	2.40	1.40	0.70	פברואר 2004
10.08	7.40	4.72	2.36	1.40	0.70	יולי 2004
9.10	6.76	4.41	2.31	1.40	0.70	ינואר 2005
9.86	7.64	5.42	3.20	2.00	1.00	2006-2007

* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים כקצבת הילד הראשון, ללא תלות במקומם במשפחה.

לוחות 1 ו-2 מראים את ההשפעה המצרפית של חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003 עם חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004.

מלוח 2, המציג את סכומי הקצבאות בשנים 2002-2007 לפי מספר הילדים במשפחה, עולות כמה עובדות:

- סכום הקצבה למשפחה עם ילד אחד ירד מינואר 2002 עד ינואר 2005 ב-31%. בתחילת 2006 עלתה הקצבה בכ-20%³.
- משפחה שבה 3 ילדים קיבלה ב-2005 57% מהסכום שקיבלה בינואר 2002.
- משפחה שבה 5 ילדים קיבלה ב-2005 כמחצית הקצבה שקיבלה בינואר 2002.

3 כל השיעורים נתונים במונחים ריאליים.

לוח 2

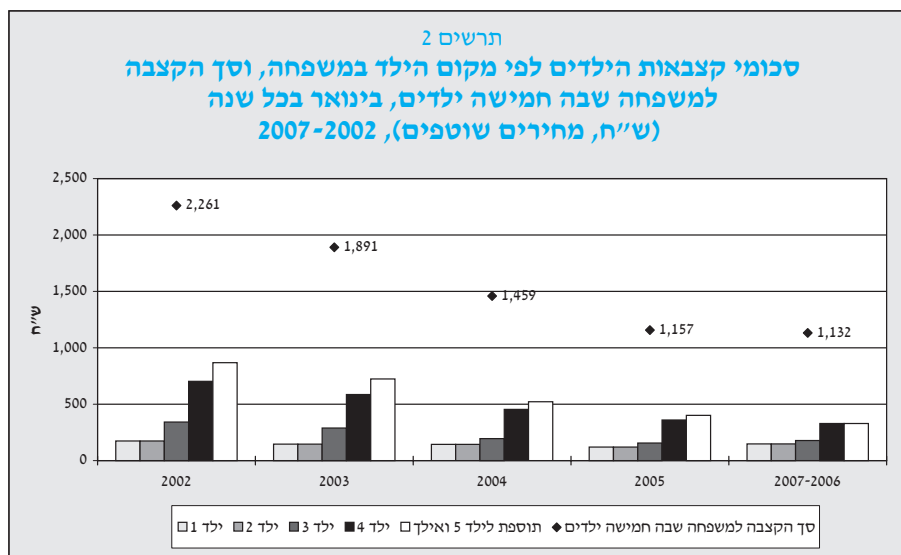
**קצבת ילדים לפי המספר הסידורי של הילד וקצבה למשפחה לפי מספר ילדים
(ש"ח, מחירים שוטפים), 2007-2002**

תוספת לכל ילד נוסף	מספר הילדים					
	5	4	3	2	1	
						ינואר 2002
868	868	703	342	174	174	ליד
868	2,261	1,393	690	348	174	למשפחה
						מארס 2002
754	754	610	301	151	151	ליד
754	1,967	1,213	603	302	151	למשפחה
						יולי 2002
724	724	586	289	146	146	ליד
724	1,891	1,167	581	292	146	למשפחה
						אוגוסט 2003*
522	522	454	195	144	144	ליד
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה
						פברואר 2004
498	498	430	171	120	120	ליד
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה
						יולי 2004
459	459	404	164	120	120	ליד
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה
						ינואר 2005
401	401	360	156	120	120	ליד
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה
						2007-2006
329	329	329	178	148	148	ליד
329	1,132	803	474	296	148	למשפחה

* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים כקצבת הילד הראשון, ללא תלות במקומם במשפחה.

בתרשים 2 שלהלן נראית הפגיעה החמורה במשפחה שבה חמישה ילדים בשנים 2002 עד 2007 בעקבות הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות. סך הקצבה למשפחה זו ירד

בשנים 2002–2006 בכ-16% ממוצע שנתי במונחים שוטפים. מראשית התקופה ועד סופה הקצבה המשפחתית פחתה בכמחצית והגיעה לכדי 1,132 ש"ח.



ד. מקבלי קצבאות ילדים

לוחות 3 ו-4 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף ה' להלן.

בשנת 2007 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-980.6 אלף בממוצע לחודש – גידול של כ-1.2% בהשוואה ל-2006, והוא גבוה לעומת העלייה המתונה יותר שהיתה בשנים 2001-2004, בשיעור של 0.4%-0.7%. מספר הילדים ששולמו בגינם קצבאות הגיע ב-2007 לכ-2,333.1 אלף בממוצע לחודש. הגידול במספר הילדים השנה דומה לגידול שהיה ב-2006 – כ-1.6%. ממוצע המשפחות השנתי עם ילד אחד נותר כשהיה ב-2006, כ-321.8 אלף, אך גדל מספר המשפחות עם שני ילדים ויותר. בהתאם השתנתה גם התפלגות הילדים השנה – שיעור המשפחות עם ילד אחד ירד, ושיעורי המשפחות עם שניים עד שלושה ילדים גדלו.

לוח 3

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי),
2007-2000

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	שנה
6+	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
38.1	34.5	76.3	165.7	276.9	321.0	912.5	2000
39.0	35.6	77.4	167.6	280.9	327.8	928.2	2001
39.9	36.6	78.1	169.1	283.4	327.9	935.0	2002
40.8	37.4	78.9	171.3	285.6	324.9	939.1	*2003
41.7	37.9	79.9	174.4	288.5	323.2	945.6	2004
42.4	38.5	81.3	178.6	292.8	322.7	956.3	2005
43.0	39.3	82.7	183.2	298.3	321.8	968.3	2006
43.1	39.8	84.4	188.5	303.0	321.8	980.6	2007
אחוזים							
4.2	3.8	8.4	18.1	30.3	35.2	100.0	2000
4.2	3.8	8.3	18.1	30.3	35.3	100.0	2001
4.3	3.9	8.3	18.1	30.3	35.1	100.0	2002
4.4	4.0	8.4	18.2	30.4	34.6	100.0	*2003
4.4	4.0	8.4	18.5	30.5	34.2	100.0	2004
4.4	4.0	8.5	18.7	30.6	33.8	100.0	2005
4.4	4.1	8.6	18.9	30.8	33.2	100.0	2006
4.4	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0	2007

* בשל תקלה טכנית בקובצי הילדים המנהליים לחודשים יוני עד אוקטובר 2003, מספר הילדים נאמד על-פי שליפות של נתונים מתוך מערכת ענף ילדים מראשית חודשים אלו.

לוח 4

**ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי),
2007-2000**

מקומו של הילד במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
מספרים (אלפים)							
78.7	72.6	148.9	314.6	591.5	912.5	2,118.8	2000
80.1	74.6	152.0	319.5	600.4	928.1	2,154.7	2001
81.9	76.5	154.6	323.7	607.1	935.0	2,178.8	2002
83.7	78.3	157.3	328.6	614.1	939.1	2,201.1	*2003
85.3	79.6	159.5	333.9	622.4	945.6	2,226.4	2004
86.7	80.9	162.3	340.8	633.6	956.3	2,260.6	2005
87.3	82.2	164.9	348.1	646.5	968.3	2,297.3	2006
87.5	82.9	167.4	355.8	658.9	980.6	2,333.1	2007
אחוזים							
3.7	3.4	7.0	14.9	27.9	43.1	100.0	2000
3.7	3.5	7.1	14.8	27.8	43.1	100.0	2001
3.8	3.5	7.1	14.8	27.9	42.9	100.0	2002
3.8	3.6	7.1	14.9	27.9	42.7	100.0	*2003
3.8	3.6	7.2	15.0	27.9	42.5	100.0	2004
3.8	3.6	7.2	15.1	28.0	42.3	100.0	2005
3.8	3.6	7.2	15.2	28.1	42.1	100.0	2006
3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	42.0	100.0	2007

* ראו הערה בלוח 3.

ה. "ילדים חדשים"

בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים" הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה מקבלים קצבה השווה לקצבת שני

הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה⁴. מדיניות זו הובילה מטבע אופיה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה. כך למשל, בשנת 2007 הפרש הקצבאות בין שתי משפחות שבהן ארבעה ילדים שבאחת נולד ילד לפני יוני 2003 ובשנייה נולד ילד לאחר יוני 2003 הוא 180 ש"ח.

במחצית השנייה של שנת 2003 נולדו כ-62 אלף ילדים חדשים, ב-2005 כ-146 אלף וב-2007 כ-145 אלף. המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2007 לכ-639 אלף – 27% מתוך כ-2.3 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. מתוך כלל הילדים החדשים בסוף 2007, כ-42% (כ-270 אלף), הם ילדים שלישיים ואילך, שלהם משולמת קצבה נמוכה יותר מילדים שלישיים ואילך שנולדו לפני יוני 2003. אלו למעשה הילדים שנפגעו בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים.



תרשים 3 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2007. מן התרשים אפשר ללמוד כי בשנים 2005-2007 נוספו כ-62 אלף ילדים שלישיים ומעלה בכל שנה, ובסוף שנת 2007 הגיע מספרם הכולל לכ-270.5 אלף ילדים.

4 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005 ו-148 ש"ח ב-2006 וב-2007.

מספר הילדים החדשים בממוצע לחודש היה ב-2007 כ-572 אלף, שמתוכם כ-243 אלף הם ילדים שלישיים ואילך. הנתונים בלוח 5 מלמדים על מקומם של ילדים אלו במשפחה (בממוצע לחודש). עד 2007 מספר המשפחות שבהן נולדו ילדים חדשים הוא כ-467 אלף, אך מספר הילדים החדשים הוא כ-639 אלף. הפער נובע בין היתר מלידות רב עובריות או ממספר לידות באותה משפחה.

לוח 5

ילדים חדשים לפי מקומם במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2007

מקומו של הילד במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
49.9	34.9	63.0	122.7	176.8	191.5	638.8	מצטבר
45.4	31.4	56.4	109.4	158.2	170.9	571.7	ממוצע לחודש
אחוזים							
7.8	5.5	9.9	19.2	27.7	29.9	100.0	מצטבר
7.9	5.5	9.9	19.1	27.7	29.9	100.0	ממוצע לחודש

לוח 6

משפחות עם ילדים חדשים לפי מספר הילדים במשפחה (מצטבר וממוצע חודשי), 2007

מספר הילדים במשפחה						סך הכול	
+6	5	4	3	2	1		
מספרים (אלפים)							
35.0	26.4	49.8	100.0	138.0	117.4	466.6	מצטבר
33.3	24.6	45.8	91.3	127.6	111.4	434.0	ממוצע לחודש
אחוזים							
7.5	5.7	10.6	21.4	29.6	25.2	100.0	מצטבר
7.7	5.7	10.6	21.0	29.4	25.6	100.0	ממוצע לחודש

ו. מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר 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 סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,236 ש"ח ב-2007) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (686 ש"ח). הסכומים לא השתנו מ-2006 משום שהסכום הבסיסי לא עודכן.

ב-2007 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-86.5 אלף משפחות, כ-60 אלף הן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. מספר הילדים שבגינם שולם המענק עלה מ-148.1 אלף ב-2006 ל-157.6 אלף ב-2007. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (כ-95 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

תיבה 11

מבט על הסיוע הכספי למשפחות עם ילדים בבריטניה¹

מערכת התשלומים והזיכויים עבור ילדים בבריטניה² עברה שינוי מהפכני בעשור החולף. במשך שנים נהג בבריטניה מודל הפרנסה המסורתית והיא אופיינה כמדינה ללא מדיניות ברורה בתחום הסיוע למשפחות. כך, ההטבה היחידה שניתנה לאמהות עובדות היתה חופשת לידה של 13 שבועות ואילו הזכויות הסוציאליות של נשים נגזרו מזכויות בעליהן – בתקופות של אבטלה, מחלה או בגיל זיקנה. תפיסה זו רווחה בקרב קובעי המדיניות, ללא קשר לתפיסתם הפוליטית, עד תחילת שנות ה-80. הדבר החל להשתנות באמצע שנות ה-90 של המאה ה-20: התפתח קונצנזוס חדש, המתייחס לצורך ליישם מדיניות לאומית בנושא טיפול בילדים כך שיתאפשר ליותר נשים לצאת לעבודה, המתאימה לכישוריהן. שינוי המדיניות בתחום זה קשור בקשר הדוק לעליית מפלגת העבודה הבריטית לשלטון ב-1997.

"קצבת ילדים" (child benefit) שולמה לראשונה באפריל 1977 לפי חוק Child Benefit Act 1975. הקצבה החליפה את קצבת המשפחה וזיכויים שניתנו דרך מערכת המס (Child Tax Allowances); שולמה בעבור כל ילד והיתה פטורה ממס. במועד זה אוחדה עם קצבת הילדים קצבה ששולמה למשפחות חד הוריות בעבור ילדים, והיא שולמה כתוספת לקצבת הילדים³. ב-1980 הממשלה השמרנית בראשותה של מרגרט תאצ'ר התחייבה לשמור על הערך של הקצבה בהתאם לאינפלציה אך הדבר לא נעשה, ורק לקראת הבחירות הכלליות שנערכו ב-1983 חזר ערך הקצבה להיות כפי שהיה ב-1979. ב-1986 חוקק Social Security Act 1986 שבו בוטלה ההתחייבות הסטטוטורית להעלות את קצבאות הילדים. הדבר לווה בהקפאת ערכן של קצבאות אלה למשך שלוש שנים (מאפריל 1988 ועד לאפריל 1990). קצבאות הילדים למשפחות חד הוריות לא הוקפאו. הרציונל של מדיניות זו היה למקד את התמיכה באוכלוסיות שזקוקות לה ולשלוט על הגידול הכללי בהוצאות הרווחה. באפריל 1991 הוגדל גובה הקצבה בעבור הילד הראשון במשפחה ב-1 ליש"ט ובסכום קטן יותר לילדים הנוספים.

1 נכתב בידי תמי אליאב.

2 הקצבה משולמת על ידי הממשלה הבריטית באנגליה, ויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד.

3 שינוי זה שנערך בבריטניה במחצית השנייה של שנות ה-70 דומה לשינוי המערכתי שקרה בישראל בעקבות דו"ח ועדת בן שחר: ועדה לרפורמה במס הכנסה, בראשה עמד פרופ' בן-שחר, אשר המלצותיה העיקריות שיושמו היו תשלום קצבת ילדים אוניברסלית, פטורה ממס; משולמת ישירות למשפחה; גובה הקצבה לילד היה אחיד לשני הילדים הראשונים וגבוה יותר עבור הילד השלישי ואילך.

עם עלייתה של מפלגת הלייבור לשלטון ב-1997 היא הביאה לשינויים במדיניות הרווחה, בין היתר, בתחום התשלומים בעבור ילדים, בעזרה והרחבה של מעונות יום ומסגרות שהייה משלימות לילדים, במתן הכשרה מקצועית ועוד. בשנת 1999 הציבה הממשלה הבריטית את הטיפול ב"הדרה חברתית" ובעוני כיעד כלכלי-חברתי לאומי במדיניות ארוכת טווח⁴. יעד זה משתלב במטרה שהציבו ראשי מדינות האיחוד האירופי למיגור העוני במדינות אירופה. לשם כך נקבעו ארבע מטרות עיקריות:

א. מיגור העוני בקרב ילדים: הורדת העוני בקרב ילדים במחצית עד לשנת 2010 וביעור העוני כליל עד שנת 2020. זאת מתוך תפיסה שכדי לשבור את מעגל העוני בחברה יש לטפל בראש וראשונה בעוני בקרב ילדים.

ב. הגדלת מקורות התעסוקה והגדלת ההשתלבות במעגל העבודה.

ג. גישה לשירותים איכותיים בתחום הרווחה הבריאות והחינוך.

ד. טיפול באפליה בין וכלפי קבוצות שונות בחברה: גברים ונשים; אזורים גיאוגרפיים; קבוצות אתניות; נכים.

בהתאם להנחה שבבסיס התוכנית, שלפיה עבודה היא הדרך הטובה ביותר לחילוץ מעוני, הוקדש מאמץ לפתוח את שוק העבודה בפני כל מי שיכול לעבוד. עם זאת פותחה והורחבה מערכת התמיכות כדי לספק רשת ביטחון לכל אלה שאינם יכולים לעבוד. המדיניות של הקטנת העוני בקרב ילדים כללה עידוד ועזרה להורים, בייחוד לאמהות חד הוריות, להשתלב בעבודה או בהכשרה מקצועית; הקמת מסגרות שהייה לילדים באיכות גבוהה; הגדלת דמי לידה וחופשת הלידה; ועוד. במקביל ניתנו זיכויים ותמיכות כספיות דרך מערכת המס (CTC ו-WTC).

באפריל 1999 גם הועלתה ריאלית קצבת הילדים בעבור הילד הראשון בכ-20%. בכך עלה ריאלית ערכה של הקצבה הזו מעל ערכה ב-1979, המועד שבו כאמור בוטלו הזיכויים במס כתחליף לקצבת ילדים. ערכה הריאלי של הקצבה, מהילד השני ואילך, עדיין נותר נמוך משיעורה ב-1979. שינוי נוסף מלבד הגדלה ניכרת בגובה קצבאות הילדים היה הרחבת מעגל הזכאים כפי שיפורט להלן.

4 United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pension; Working Together United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2006-2008, Department for Work and Pension

המדיניות הממשלתית המתוארת הביאה לירידה ניכרת בשיעור העוני בקרב ילדים, מ-27% ילדים עניים ב-1997/98 ל-22% ב-2004/05. שיעור זה דומה לשיעור של הילדים העניים במדינות האיחוד האירופי (כ-20%)⁵. כדי לעמוד ביעדים שהוגדרו התקיים שיתוף פעולה בין כל הגורמים שיש להם נגיעה לעניין החברתי: הממשלה וארגונים חברתיים חוץ ממשלתיים.

להלן תיאור קצר של התשלומים השונים הנהוגים כיום בעבור ילדים:

א. קצבת ילדים (Child Benefit)⁶

קצבת ילדים אוניברסלית, ללא תלות בהכנסה, משולמת בבריטניה בעבור כל ילד עד גיל 16. אם הילד לומד (נמצא במסגרת של לימודים לפחות 12 שעות בשבוע) משולמת קצבת הילדים עד הגיעו לגיל 19. גם ילדים בני 16-17 שהפסיקו ללמוד אבל נרשמו לתעסוקה או להכשרה מקצועית זכאים לקצבת ילדים. הקצבה משולמת מדי ארבעה שבועות ישירות לחשבון בנק. תדירות התשלום למשפחות חד הוריות או משפחות שבהן ההורה או בן זוגו מקבלים הבטחת הכנסה או דמי אבטלה גבוהה משל יתר המקבלים (מדי שבוע במקום מדי חודש).

הקצבה המשולמת לילד הבכור (או היחיד) מגיעה לכ-4% מהשכר הממוצע והקצבה לכל ילד נוסף לכ-2.7% ממנו. יצוין כי ברוב המדינות באירופה נהוג מודל הפוך, שבו שיעור הקצבה לילד הראשון נמוך משיעורה לשאר הילדים. במדינות אחדות גובה הקצבה משתנה לפי גיל הילד.

עד שנת 2006/7 ילדים במשפחה חד-הורית שקיבלה גמלה להבטחת הכנסה או דמי אבטלה, קיבלו קצבת ילדים גבוהה יותר מאשר הקצבה ששולמה בעבור ילדים במשפחות דו הוריות. משנת 2007/8 משולמת קצבה אחידה לכל סוגי המשפחות.

5 העוני בקרב ילדים בישראל היה בשנת 2006 35.8%. במדינות אירופה נהוג סולם שקילות שונה מזה הנהוג בישראל. גם בשימוש לפי סולם השקילות האירופי העוני בקרב ילדים בישראל נע בשנים האחרונות סביב 30%.

6 מקור: אתר האינטרנט של ממשלת בריטניה HM Revenue&customs (www.hmrc.gov.com).

באפריל 2006 נכנסו לתוקף כמה שינויים המרחיבים את מספר הילדים שיהיו זכאים לקצבת ילדים, באמצעות הרחבת גיל הזכאים ותשלום קצבה גם לילדים עובדים. הרחבה נוספת של הזכאים לקצבת ילדים שנכנסה לתוקף בסוף 2005 נוגעת לזוגות מאותו מין (Civil Partner): לצורכי קצבת ילדים זוגות בני אותו מין החיים תחת קורת גג אחת יטופלו כמו זוגות נשואים או שאינם נשואים החיים יחד.

ב. מזונות⁷ (Child Support): גמלה נוספת המשמשת כמכשיר במדיניות להקטנת העוני בקרב ילדים.

ג. קרן חיסכון לילדים⁸ (Child Trust Fund)

זהו חיסכון לטווח ארוך פטור ממס שהמדינה משקיעה בו את הסכום הראשוני. מספטמבר 2003 זכאי כל ילד שנולד לאחר ספטמבר 2002, בתנאי שהוא זכאי לקצבת ילדים וגר בבריטניה, לתשלום בגובה 250 ליש"ט לפחות להפקדה ראשונית. ההפקדה הראשונית הזו משמשת לפתיחת חשבון חיסכון מיוחד שאותו הוא יוכל לפתוח בגיל 18. אפשר להוסיף לחשבון זה, באופן עצמאי, עד 1,200 ליש"ט לשנה. משפחות בעלות הכנסה נמוכה יקבלו 250 ליש"ט נוספים ובסך הכל יעמדו לרשותם 500 ליש"ט. תשלום נוסף בגובה 250 ליש"ט יינתן כשהילד יהיה בן 7.

7 מתוך:

Working Together United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2006-2008, Department for Work and Pension.

8 מקור:

United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pension directgov.gov.uk ואתר האינטרנט

ד. זיכויים בעבור ילדים במערכת המס⁹

זיכוי במס לילדים (Child Tax Credit - CTC)

כחלק ממדיניות הפחתת העוני ועידוד התעסוקה ניתן בבריטניה זיכוי במס בעבור ילדים (בנוסף לקצבה האוניברסלית). הזיכוי ניתן לפי קריטריונים החופפים את תנאי הזכאות לקצבת ילדים ותלוי בתקרת הכנסה. לזיכוי במס בעבור ילדים זכאי מי שמטפל בהם בפועל והוא אינו חייב להיות הורה הילד. סכום הזיכוי למשפחה תלוי במספר הילדים שבה, בשאלה האם יש ביניהם נכים ובסך הכנסתה השנתית.

גם במערכת הזיכויים במס חלו שינויים בשנים האחרונות כחלק מהמגמה הכוללת שהוצגה לעיל בדבר הגדלת השתתפות הממשלה בהוצאות גידול ילדים. התוכנית הנוכחית הופעלה כאמור מאפריל 2003 והחליפה את זיכויי המס שהונהגו עד מועד זה: הזיכוי במס למשפחות עובדות (Working Families Tax Credit), לנכים (Working Tax Credit Disabled) וזיכויי המס לילדים (Children's Child Credit). בנוסף, באפריל 2004 הם החליפו רכיבים שתלויים בילדים המשולמים דרך הקצבה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה. לזיכויים הללו אין קשר למערכת המס הרגילה והם אינם תלויים בגובה המס שמוטל על הפרט או על המשפחה.

זיכוי במס לעובדים (Working Tax Credit) WTC

נוסף על זיכוי במס בעבור ילדים ישנה מערכת של זיכוי במס ("מס הכנסה שלילי") לעובדים שכירים ועצמאיים – WTC (Working Tax Credit). הזיכוי במס מיועד לאוכלוסיות עובדות ששכרן נמוך יחסית (במקרה של זוגות מדובר בהכנסה המשותפת של שני בני הזוג) והוא כולל גם עובדים עם נכויות. הזיכוי החדש מחליף בין השאר את המרכיבים שאינם תלויים בילדים שנכללו בזיכויים הישנים (הזיכוי במס למשפחות עובדות ולנכים). זיכוי זה כולל גם מרכיב של תמיכה בעבור הוצאות מוכרות לטיפול בילדים, שמגיע ל-80% מהוצאות אלה.

9 מקור: מסמך של המוסד לביטוח לאומי, הצגה של התוכנית החדשה לזיכוי במס לילדים ולעובדים בבריטניה, לא פורסם; ו- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005.

ז. היקף התשלומים

מנתוני לוח 7 עולה כי בשנת 2007 התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאליית בשיעור של כ-0.6% לעומת 2006. ירידה זו נובעת משתי סיבות: ראשית, ירידה ריאליית של כ-6% בתשלומים לתוספת המשפחה, מכ-62 מיליון ש"ח ב-2006 לכ-58 מיליון ב-2007, ושנית, כניסתם של ילדים חדשים למערכת, שבעבורם משולמת קצבה נמוכה בהשוואה לילדים הותיקים שיוצאים ממנה (הכוונה כמובן לילדים שמקומם במשפחה הוא שלישי ומעלה).

הירידה בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפת גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי ירד בשנים האחרונות מ-16.8% ב-2001 ל-11.4% ב-2004 ול-10.7% ב-2007.

לוח 7

התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2007), 2000-2007

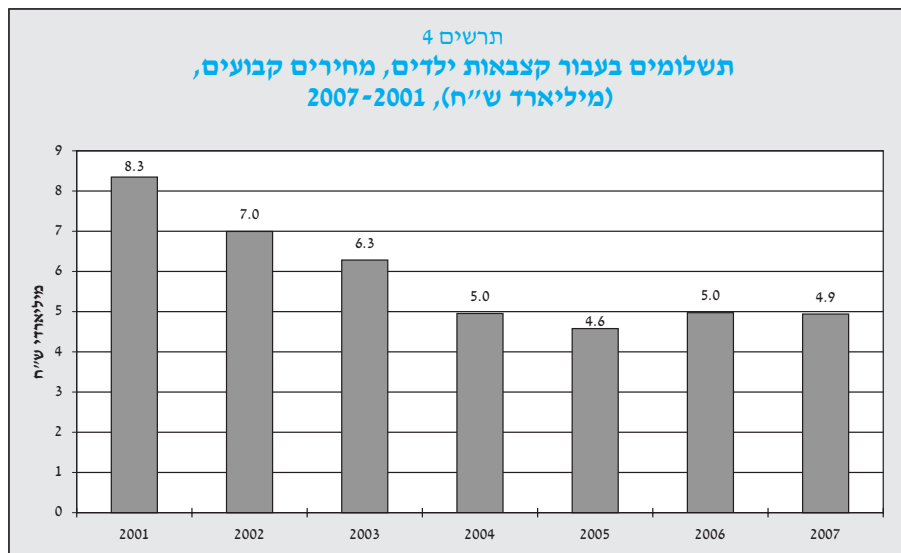
מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
143.5	128.8	7,588.5	6,808.7	7,732.1	6,941.7	2000
171.7	155.8	8,175.3	7,416.0	8,347.3	7,571.9	2001
158.6	152.0	6,835.5	6,544.0	6,994.0	6,706.0	2002
158.2	152.8	6,125.5	5,914.4	6,284.0	6,067.3	2003
159.2	153.0	4,766.2	4,583.5	4,954.9	4,765.0	*2004
156.4	152.4	4,357.1	4,244.6	4,579.0	4,460.7	2005
156.6	155.8	4,755.5	4,730.0	4,973.7	4,947.0	2006
157.1	157.1	4,725.4	4,725.4	4,940.4	4,940.4	2007

* התשלומים מ-2004 כוללים, נוסף על קצבאות הילדים ומענק הלימודים, גם תשלומים בעבור תוספת משפחה.

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2007-2001 במחירים קבועים. ההתפתחות של היקף התשלומים משקפת את סדרת הקיצוצים שהתבצעו בשנים 2005-2002. הקיצוץ החד ביותר היה בשנת 2004, שבעקבותיו ירד

היקף התשלומים ביותר מ-20%. בשנת 2006 עלה בכ-400 מיליוני ש"ח היקף התשלומים בזכות העלייה בקצבת שלושת הילדים הראשונים.

לולא הקיצוצים שנקבעו בתוכניות הכלכליות בשנים האחרונות, ההוצאה החזויה לקצבאות הילדים ב-2007 היתה אמורה להיות קרוב ל-8 מיליארד ש"ח, כפול מזו שהיתה בפועל.



5. ביטוח אמהות

א. כללי

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילדות הגמלאות האלה:

מענק אשפוז – המענק 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 מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזם של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועבר למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילדת המגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

1. בחודש ינואר מדי שנה הוא מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק, ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.

2. בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

מאפריל 2005, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז בלידת פג הוגדל בכ-50%. עלות התוספת מסתכמת בכ-115 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

מינואר 2007, במסגרת חוק ההסדרים, מענק אשפוז הוגדל ב-12.1%. עלות התוספת מסתכמת ב-151.6 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר.

הוצאות הסעה לבית חולים – המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת הגרה במרחק רב מבית החולים.

מענק לידה – המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני לילוד, והוא משולם במישרין לילדת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילדת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילדות

ילד שני ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק 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 – גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך 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. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק. (לפני שתוקנה במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). 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 מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

קצבת לידה – הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מ"הסכום הבסיסי"¹, והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

גמלה לשמירת היריון – גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע, והיום הוא מלוא הסכום הבסיסי.

קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד – קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע במשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת במשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. בשנת 2007 קצבה זו שולמה ל-11 מקרים.

ב. מגמות עיקריות

ב-2007 שולמו מענקי לידה ל-148 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) – עלייה של כ-3% לעומת שנת 2006, שבמהלכה שולמו מענקים לכ-144 אלף יולדות. יש לציין כי מספר הלידות של השנתיים האחרונות הוא הגבוה ביותר שהתקבל מאז תחולת החוק.

כ-45,000 מהלידות ב-2007 היו לידות ראשונות, כ-40,000 היו לידות שניות וכ-63,000 היו שלישיות ואילך כמוצג בלוח 2. אפשר לומר כי במהלך השנים שיעור הפיריון של נשים שילדו ירד כמוצג בתיבה בפרק זה. התיבה מציגה ממצאי בדיקה של קבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי, ולפיה עולה כי הפיריון של נשים שילדו ירד במהלך השנים בכל המגזרים.

בשנת 2007 נמשכה הירידה בלידות ראשונות ובמקביל נמשכה העלייה בלידות שלישיות ואילך.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור הפיריון שהיה בירידה רצופה מאז שנות ה-60, לראשונה בשנת 2006 עלה מ-2.84 ב-2005 ל-2.88 ב-2006.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2007, כ-2,400 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ב-2007 ומספרם עלה בכ-2.5%.

ב-2007 קיבלו דמי לידה כ-88 אלף נשים לעומת כ-83 אלף נשים ב-2006 – עלייה של כ-6%. כתוצאה מכך, עלה חלקן של הנשים שקיבלו דמי לידה מסך כל הנשים שקיבלו

מענק לידה מ-58% ב-2006 לכ-60% ב-2007. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה ממשיך לעלות והגיע לכ-30 ב-2007 לעומת 28.7 ב-1988 והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה. כ-96% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (לעומת 91% מכלל הנשים המועסקות במשק), והיתר – 4% – עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

כצפוי, פריון של הנשים שקיבלו דמי לידה נמוך לעומת שאר היולדות, 3 ילדים ו-4 ילדים בהתאמה.

לוח 1

נשים שקיבלו מענק אשפוז ודמי לידה (ממוצע חודשי), מספרים מוחלטים ואחוזים, 2000-2007

קיבלו דמי לידה			קיבלו מענק אשפוז		שנה
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	אחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק אשפוז	סך הכול	אחוז שינוי	מספרים מוחלטים	
70.0	52.4	70,641	8.5	134,720	2000
68.8	53.9	71,176	-2.0	132,044	2001
68.2	53.2	71,317	1.6	134,187	2002
69.3	51.9	73,948	6.1	142,363	2003
70.6	54.1	77,505	0.7	143,387	2004
66.8	53.9	77,025	-0.3	142,890	2005
70.0	58.0	83,285	0.6	143,688	2006
70.6	59.7	88,285	2.8	147,767	2007

* ל-1,000 נשים. מקור למספר המועסקות: שנתונים סטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2

התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה, 2000-2007

סדר הלידה (אחוזים)				סה"כ	שנה
+4	3	2	1		
26.0	18.0	25.8	30.1	100.0	2000
26.0	18.1	26.2	29.7	100.0	2001
26.3	18.1	26.2	29.5	100.0	2002
25.6	18.2	26.6	29.6	100.0	2003
25.0	18.4	26.8	29.9	100.0	2004
24.9	18.6	27.1	29.5	100.0	2005
24.4	19.0	27.4	29.2	100.0	2006
24.6	19.6	27.3	28.6	100.0	2007

במהלך שנת 2007 עודכן מענק האשפוז פעם אחת; בינואר, על פי הנוסחה הקבועה בחוק, ועל פי תוספת שנקבעה בחוק ההסדרים.

בשנת 2007 היתה בממוצע עלייה נומינלית של 11.4% במענק אשפוז ללידה רגילה ובלידת פג, בהשוואה לשנת 2006. בשל הימשכות הקפאת הקצבאות ב-2007, גובה מענק הלידה נשאר ללא שינוי במונחים נומינליים אך ירד ריאלית בכ-0.5%.

מלוח 3 עולה כי יותר משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכחמישית מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק.

לוח 3

התפלגות מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000

שיעור דמי הלידה ליום (אחוזים)					סך כל המקבלות (מספרים)	שנה
מעל השכר הממוצע	עד 3/4 מלוא השכר הממוצע	3/4 – 1/2 השכר הממוצע	1/2 – 1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
18.1	16.1	28.5	29.9	7.4	70,641	2000
19.7	16.4	28.4	28.4	7.1	71,176	2001
21.0	17.1	28.6	26.5	6.9	71,377	2002
21.3	17.2	29.6	25.1	6.8	73,948	2003
19.8	16.6	29.0	26.6	7.9	77,505	2004
20.7	17.0	28.3	26.2	7.8	77,025	2005
19.6	15.4	28.1	28.2	8.7	83,285	2006
20.0	15.9	28.4	27.3	8.5	88,285	2007

משנת 1995, דמי הלידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה.

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

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האשה. ממוצע דמי הלידה ב-2007 היה 194 ש"ח ליום, שהם כ-76% מהשכר הממוצע. לנשים עד גיל 24 היה שיעור דמי הלידה כ-41% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שלנשים מעל גיל 35 הוא היה כמעט בגובה השכר הממוצע במשק.
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל-אביב וכפר סבא, לדוגמה, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה גבוה מהשכר הממוצע במשק, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה קרוב למחצית השכר הממוצע.

ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שבשנת 2007 חלה עלייה חדה בתשלומים מכל סוג גמלה אך בעיקר בתשלומי דמי לידה, וזאת בעקבות תיקון חוק שנכנס לתוקף במאי 2007 שהגדיל את תקופת תשלום דמי לידה מ-12 שבועות ל-14 שבועות כאמור. גם תשלומי מענק האשפוז עלו בעקבות תוספת שנקבעה בחוק ההסדרים 2007.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה מ-5.9% ב-2006 ל-6.7% ב-2007.

לוח 4

תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2007 (מיליוני ש"ח), 2000-2007

שנת הריון	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
53,829	1,096,998	209,517	988,136	2,358,182	2000
59,117	1,179,959	255,673	1,061,262	2,564,913	2001
57,667	1,188,436	247,788	1,029,687	2,532,669	2002
55,720	1,178,315	184,248	1,081,313	2,508,648	2003
55,722	1,226,848	130,518	1,096,621	2,519,433	2004
60,087	1,218,353	125,949	1,218,826	2,634,893	2005
74,050	1,328,347	137,275	1,280,723	2,832,170	2006
84,910	1,579,330	137,170	1,504,720	3,318,650	2007

תיבה 12

מאפיינים של יולדות בשנים 1995-2007

במהלך השנים עלה ברציפות מספר הלידות – מכ-80 אלף בשנות ה-70 לכ-150 אלף ב-2007. תיבה זו תעסוק בהבדלים במאפיינים של נשים יולדות ובשינוי שחל בפריזון בין השנים 1995-2007. הבדיקה התבססה על קובץ מנהלי של קצבאות ילדים של המוסד לביטוח לאומי (מעודכן למארס 2008).

לוח 1 מצביע על כך שבמהלך השנים ירד שיעור הנשים הצעירות בכלל הנשים שילדו ובמקביל עלה שיעור הנשים שילדו בגיל מתקדם יותר. הגיל הממוצע של היולדות עלה מ-28.6 ב-1995 ל-29.9 ב-2007.

כדי לבדוק אם עלייה זו בגיל הממוצע היא הומוגנית בכל שכבות האוכלוסייה, נבחרו ארבע ערים בעלות מאפיינים סוציו-כלכליים וחברתיים שונים: תל אביב וכפר סבא – הנמצאות בעשירונים הגבוהים ומוגדרות כחילוניות; רהט – עיר ערבית שבה שיעור עוני גבוה; ובני ברק – גם היא בעלת שיעור עוני גבוה ומוגדרת כחרדית. השוואה בין ערים אלה מצביעה על כך שגיל הממוצע של יולדת הנמוך ביותר הוא בבני ברק – 28.5, ורהט מתקרבת לגיל זה – 29. תל אביב-יפו וכפר סבא הם ערים שבהן הגיל הממוצע של היולדת הוא הגבוה ומגיע ל-31.7 (לוח 2).

השוואה בין השנים מראה כי בניגוד ליישובים אחרים ולכלל הארץ, בבני ברק הגיל הממוצע של היולדת הולך וקטן – מ-29.2 ל-1995 ל-28.5 ב-2007. בשלוש הערים האחרות הגיל הממוצע עלה: מכ-30 ב-1995 ל-31.7 ב-2006 בתל אביב-יפו וכפר סבא, ומ-27.5 ל-29 ברהט.

לוח 1

נשים שילדו לפי גיל ושנת הלידה, 2007-1995

גיל ממוצע	גיל היולדת בעת הלידה				סה"כ לידות		שנה
	+36	35-31	30-26	עד גיל 25	אחוזים	מספרים מוחלטים	
28.6	13.6	22.1	31.3	33.1	100.0	120,232	1995
28.7	13.9	22.2	31.7	32.2	100.0	123,895	1996
28.8	13.9	22.8	32.2	31.1	100.0	125,980	1997
28.9	14.0	22.3	32.6	31.1	100.0	130,138	1998
28.9	14.0	22.6	33.0	30.3	100.0	130,631	1999
29.0	14.0	23.1	33.4	29.5	100.0	134,410	2000
29.1	14.1	23.8	33.3	28.8	100.0	134,405	2001
29.3	14.6	24.5	33.3	27.5	100.0	137,685	2002
29.4	14.7	25.2	33.4	26.7	100.0	141,964	2003
29.5	15.0	26.0	32.7	26.4	100.0	141,114	2004
29.6	15.4	26.5	32.6	25.5	100.0	140,345	2005
29.7	15.9	27.3	31.9	25.0	100.0	143,709	2006
29.9	16.5	28.4	31.5	23.7	100.0	143,357	2007

לוח 2

גיל ממוצע של נשים שילדו, ערים נבחרות, 2007-1995

כפר סבא	עיר			סה"כ	שנה
	בני ברק	תל אביב	רהט		
30.2	29.2	30.0	27.5	28.6	1995
30.6	29.3	30.2	27.7	28.7	1996
30.8	29.4	30.2	28.0	28.8	1997
30.3	29.4	30.4	28.1	28.9	1998
30.6	29.3	30.3	27.7	28.9	1999
30.6	29.2	30.5	28.2	29.0	2000
30.7	28.9	30.6	28.2	29.1	2001
30.9	29.0	30.7	28.4	29.3	2002
30.9	28.7	31.0	28.7	29.4	2003
31.3	28.7	31.3	28.7	29.5	2004
31.5	28.6	31.4	28.8	29.6	2005
31.4	28.5	31.6	28.9	29.7	2006
31.7	28.5	31.8	29.0	29.9	2007

לוח 3 מצביע על ירידה קלה בחלקן של הנשים שבעת הלידה לא היו להן ילדים וגם בחקן של הנשים שהיו להן 7 ילדים ויותר ובמקביל על עלייה בחלקן של הנשים עם שני ילדים. בסך הכול, מספר הילדים הממוצע שהיו לנשים בעת הלידה ירד מ-1.86 ב-1995 ל-1.81 ב-2007, כאשר במהלך השנים היו תנודות קלות.

השוואה בין ארבע הערים הנבחרות מצביעה כצפוי על פריון גבוה של נשים שילדו ברהט (ארבעה ילדים) ולאחר מכן בני ברק (שלושה). בתל אביב וכפר סבא מספר הילדים בממוצע שהיו בעת לידה לנשים שילדו היה כילד אחד (לוח 4). מגמת הירידה בפריון של נשים אלה נמצאה בכל הערים.

לוח 3
נשים שילדו לפי מספר ילדים ושנת לידה, 1995-2006

ממוצע מספר ילדים	מספר הילדים שהיו לילדת לפני הלידה								מספרים מוחלטים	שנה
	7	6	5	4	3	2	1	0		
1.86	4.1	2.2	3.6	5.9	10.8	18.3	25.3	29.7	120,232	1995
1.84	4.1	2.2	3.5	5.8	10.5	18.3	25.4	30.2	123,895	1996
1.84	4.1	2.2	3.4	5.8	10.5	18.2	25.5	30.3	125,980	1997
1.83	4.1	2.1	3.4	5.9	10.3	18.1	25.8	30.3	130,138	1998
1.84	4.2	2.1	3.4	5.8	10.4	18.1	25.9	30.1	130,631	1999
1.85	4.2	2.2	3.5	5.9	10.4	18.0	25.8	30.2	134,410	2000
1.86	4.2	2.2	3.4	6.1	10.1	18.1	26.2	29.7	134,405	2001
1.87	4.3	2.2	3.6	5.9	10.2	18.1	26.2	29.5	137,685	2002
1.85	4.2	2.1	3.5	5.8	10.0	18.2	26.6	29.6	141,964	2003
1.83	4.1	2.1	3.5	5.5	9.8	18.4	26.8	29.9	141,114	2004
1.82	3.9	2.2	3.4	5.6	9.8	18.6	27.1	29.5	140,345	2005
1.80	3.9	2.0	3.2	5.5	9.8	19.0	27.4	29.2	143,709	2006

לוח 4

מספר ילדים ממוצע של נשים שילדו, ערים נבחרות, 1995-2007

שנה	סה"כ	עיר		
		רהט	תל אביב	בני ברק
1995	1.86	4.22	1.16	3.48
1996	1.84	4.19	1.19	3.51
1997	1.84	4.26	1.13	3.56
1998	1.83	4.23	1.2	3.50
1999	1.84	4.01	1.11	3.48
2000	1.84	4.20	1.08	3.46
2001	1.85	4.11	1.13	3.36
2002	1.86	4.23	1.06	3.25
2003	1.87	4.16	1.04	3.17
2004	1.85	4.07	1.03	3.15
2005	1.83	4.05	0.98	3.09
2006	1.80	3.99	0.94	2.99
2007	1.81	3.85	0.93	3.02

לוח 5 מצביע על ירידה בשיעור הפרייון של יולדות בכל קבוצות גיל חוץ מבצעירות, ששיעור הפרייון שלהן נשאר קבוע – 0.74. הירידה הניכרת ביותר היתה בקרב נשים בנות 31-35. אצלן ירד הפרייון בכ-18% בין השנים 1995 ל-2007, לעומת ירידה של 10% בקבוצות גיל אחרות.

השוואה בין הערים הנבחרות כאשר מתייחסים לבנות 36 ויותר שילדו, מראה כי בבני ברק פרייון נשאר פחות או יותר קבוע במהלך השנים ואף עלה בשנת 2007. בערים אחרות היתה ירידה. (ראו לוח 6).

לוח 5

מספר ילדים ממוצע של נשים שילדו, לפי גיל, 1995-2007

גיל היולדת בעת הלידה				שנה
+36	31-35	26-30	עד גיל 25	
3.93	2.67	1.58	0.74	1995
3.92	2.60	1.53	0.73	1996
3.90	2.57	1.51	0.73	1997
3.90	2.56	1.50	0.74	1998
3.89	2.55	1.50	0.74	1999
3.97	2.50	1.49	0.74	2000
3.95	2.46	1.50	0.75	2001
3.94	2.42	1.50	0.74	2002
3.89	2.34	1.46	0.74	2003
3.78	2.31	1.43	0.74	2004
3.71	2.25	1.44	0.72	2005
3.59	2.20	1.41	0.72	2006
3.49	2.17	1.42	0.73	2007

לוח 6

מספר ילדים ממוצע של נשים בנות 36 ויותר שילדו, ערים נבחרות, 1995-2007

עיר				סה"כ	שנה
כפר סבא	בני ברק	תל אביב	רהט		
2.12	6.88	1.83	9.24	3.93	1995
2.07	6.89	1.95	8.90	3.92	1996
2.13	6.97	1.73	9.24	3.90	1997
2.00	7.01	1.95	8.95	3.90	1998
2.23	6.94	1.83	9.05	3.89	1999
2.01	7.13	1.75	9.24	3.97	2000
1.93	7.12	1.78	9.34	3.95	2001
1.97	6.96	1.72	9.67	3.94	2002
1.93	7.00	1.62	9.04	3.89	2003
1.90	6.97	1.57	8.87	3.78	2004
1.71	6.90	1.53	9.09	3.71	2005
1.70	6.85	1.44	8.97	3.59	2006
1.90	7.41	1.48	8.60	3.49	2007

6. ביטוח נכות כללית

א. כללי

במסגרת ביטוח נכות כללית, משולמות על-פי החוק הקצבאות האלה:

- א. קצבת נכות, המיועדת להבטיח לנכים הכנסת מינימום לקיום;
- ב. קצבה לשירותים מיוחדים, המיועדת לסייע לנכה בתפקודו במשק ביתו;
- ג. קצבה לילד נכה, המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית;
- ד. גמלת ניידות – לסיוע למוגבל בניידות מחוץ לבית.

נוסף על קצבאות אלה, החוק מקנה זכאות לשיקום לנכים בעלי פוטנציאל שיקומי, כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה. במסגרת ענף נכות משולמות מאז 1994 קצבאות גם מכוח החוק לפיצוי נפגעי גזת, ומ-2007 גם פיצוי לנפגעי הפוליו.

1) קצבת נכות

במסגרת ביטוח נכות מבחינים בשתי קבוצות עיקריות: "נכים משתכרים" ו"עקרות בית נכות". מבחן הזכאות לקצבה שונה מקבוצה לקבוצה.

נכה משתכר: מבוטח, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאוונה או ממום מלידה, מתקיים בו אחד התנאים האלה: (א) אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד, ואין הוא משתכר סכום העולה על 25% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי; (ב) כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד וכן השתכרותו בפועל הצטמצמו עקב הליקוי ב-50% לפחות.

עקרת בית: אשה נשואה שלא עבדה מחוץ למשק ביתה תקופות המוגדרות בחוק ושעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי, הנובע ממחלה, תאוונה או מום מלידה, אין לה הכושר לתפקד ולבצע עבודות כמקובל במשק בית רגיל, או שכושרה לבצען צומצם ב-50% לפחות.

בתהליך קביעת הזכאות לקצבת נכות של משתכר או של עקרת בית שני שלבים. בשלב הראשון רופא מטעם המוסד לביטוח לאומי קובע את אחוז הנכות הרפואית. הזכאות לקצבה נבדקת לנכה משתכר שנקבעה לו נכות רפואית ברמה של 60% לפחות, ובמקרים של ליקוי אחד שאחוז הנכות הרפואית בו הוא 25% לפחות – אז הנכות הרפואית הנדרשת היא 40%. הסף הרפואי לעקרת בית הוא 50%. מי שנקבעה לו נכות רפואית נמוכה מהסף האמור, תביעתו נדחית על הסף, והכושר להשתכר/לתפקד במשק בית אינו נבדק.

לאחר קביעת אחוז הנכות הרפואית, פקיד התביעות קובע את דרגת אי-הכושר להשתכר/לתפקד, לאחר שנועץ ברופא מוסמך ובפקיד שיקום. בתנאים מסוימים שיקול הדעת של פקיד השיקום בקביעת דרגת אי-הכושר עשוי להיות מושפע גם ממשנתנים אחרים, כמו שיעור האבטלה באזור מגוריו של הנכה. גובה הקצבה המשולמת לנכה בדרגת אי-כושר מלאה נקבע בחוק כ-26.75% מ"הסכום הבסיסי"¹.

ב-2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת לנכה בדרגת אי כושר של 75% לפחות שאינו מאושפז ואשר אחוז הנכות הרפואית שלו הוא 50% לפחות. גובה תשלום זה משתנה בהתאם לאחוז הנכות הרפואית ונע בין 214 ש"ח ל-316 ש"ח בחודש.

2) קצבה לשירותים מיוחדים

לפי תקנות השירותים המיוחדים לנכים, משולמת קצבה מיוחדת למקבלי קצבת נכות שנכותם הרפואית 60% לפחות, והתלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היום-יום. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת התלות בעזרת הזולת: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, שהיא 25% מהסכום הבסיסי.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה לחוק גמלה מיוחדת לזכאים לקצבה לשירותים מיוחדים הסובלים ממוגבלות קשה. קצבה זו משתנה אף היא בהתאם לרמת התלות בזולת ונעה בין כ-253 ש"ח לחודש לכ-769 ש"ח לחודש ב-2007.

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

3) קצבה לילד נכה

קצבה זו מיועדת לסייע למשפחה המטפלת בילדה הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה, או בכל טיפול אחר שנועד לשפר את הכושר התפקודי של הילד. עוד התכוון המחוקק לעודד את המשפחה לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

ילד זכאי לקצבת ילד נכה אם מתקיימים בו התנאים האלה:

א. הוא תלוי בעזרת הזולת או זקוק להשגחה מתמדת, או שהוא סובל מליקוי מיוחד (כגון ירידה בשמיעה, ירידה בראייה, תסמונת דאון ועוד), או שהוא זקוק לטיפולים רפואיים המפורטים בתקנות. (כמפורט בהמשך)

ב. הוא ילדו של מבוטח תושב ישראל (או של מבוטח שנפטר בהיותו תושב) או שהוא עולה חדש שעלה ללא הורה.

ג. הוא נמצא בישראל.

ד. הוא אינו מוחזק במשפחת אומנה או במוסד.

חמש קבוצות ילדים זכאיות לקצבה לילד נכה:

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

2. **ילד בן 90 ימים עד 18 שנים הזקוק להשגחה מתמדת,** למניעת סכנת חיים לעצמו או לאחרים.

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

4. **ילד עד גיל 18 הלוקה באחד הליקויים האלה:** ליקוי בשמיעה (מיום הלידה); ליקוי בראייה (מגיל 90 יום); פסיכוזה, אוטיזם או מצבים פסיכיאטריים דומים (מגיל 90 יום); תסמונת דאון (מיום הלידה).

5. **ילד בן 90 יום עד גיל 18 הזקוק לטיפולים רפואיים** בשל מחלה כרונית קשה, בתדירות הנקבעת בתקנות.

סכום הקצבה נקבע כאחוז מקצבת נכות מלאה ליחיד לכל סוג ליקוי. בקצבה זו כלולות גמלה לסיידורים מיוחדים וגמלה לעזרה בלימודים או לטיפול התפתחותי, המשתנה לפי גיל הילד ולפי סוג הטיפול או ההשגחה שהוא מקבל (באוגוסט 2002 חלו שינויים בתקנות כך שהקצבה לא תפחת עוד עקב התבגרות הילד. עד אז היו מצבים שבהם הקצבה היתה פוחתת רק בשל שינוי הגיל וללא שינוי במצב בריאותו של הילד הנכה).

משפחה שבה שני ילדים נכים או יותר זכאית לתשלום מוגדל ב-50% בעבור כל אחד מהילדים הנכים. תשלום זה ממשיך גם אם אחד הילדים הפסיק לקבל קצבה בשל הגיעו לגיל 18. החל בנובמבר 1999 ילד נכה המוגבל בניידותו בשיעור של 80% לפחות או שהוא זקוק לכיסא גלגלים ומשתמש בו, זכאי לקבל בו-זמנית את הקצבה לילד נכה וגם את קצבת הניידות.

בשנת 2002, בעקבות שביתת הנכים, נוספה קצבה חודשית נוספת המשולמת לילד נכה המקבל קצבה בשיעור של 100% לפחות. גובה הקצבה הנוספת כ-308 ש"ח.

4) **גמלה למוגבלים בניידות**

במסגרת הסיוע לנכים המוגבלים בניידותם משולמים התשלומים האלה: (א) קצבת ניידות לבעלי רכב או לחסרי רכב, הניתנת כהשתתפות בהוצאות הנסיעה; (ב) הלוואה עומדת, למימון מסים החלים על כלי רכב שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף – הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, בכפוף למבחן הכנסות.

קצבת הניידות מחושבת על פי "סל אחזקת מכוניות", המורכב מעלויות של ביטוח, דלק, שירותים לרכב (מחירי שעות עבודה במוסכים) ותיקונים לרכב לפי מדד תיקונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיטת העדכון של קצבת הניידות מבוססת על השינוי בפועל של עלויות מרכיבים אלה בסל. החל באוקטובר 2000 הוכנסו לסל אחזקת המכונית מרכיבים נוספים, כגון אמצעי מיגון ותיקונים לאביזרים המיוחדים. בינואר 2001 הוחלט כי עדכון הקצבה ייעשה בהתאם להתייקרויות כפי שהן משתקפות במדד המחירים הכללי, ומועדי העדכון יהיו בינואר מדי שנה ובכל עת ששיעור ההתייקרות יגיע לכדי 4% ויותר.

5) תשלומים לנפגעי גזת

בשנת 1994 חוקק החוק לפיצוי נפגעי גזת, שלפיו נפגעי גזת זכאים לתשלומי גמלאות באמצעות המוסד לביטוח לאומי (מי שחלו בגזת [Tinea Capitis – Ringworm of the Scalp] טופלו בתקופה שמ-1.1.1946 עד 31.12.1960 בהקרנות שניתנו על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופות החולים או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמן).

נפגע הוא מי שוועדת המומחים קבעה שניתן לו טיפול בהקרנה, וועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים קבעה שלקה במחלה עקב כך. המחלות המפורטות בתוספת לחוק זה הן: מחלות סרטן לסוגיהן באזור הראש והצוואר, גידולים שפירים במוח, סרטן הדם וכן חוסר שיער באזורי הצלקות בעור הקרקפת.

להלן התשלומים שזכאים להם נפגעי גזת ושאייריהם של מי שנפטרו בעקבות המחלה:

תשלומים לנכים:

1. פיצוי חד-פעמי: לבעלי דרגת נכות 75%-100% משולם סכום של 158,812 ש"ח (בדצמבר 2007), ולבעלי דרגת נכות 40%-74% סכום של 79,406 ש"ח.
2. קצבה חודשית: נוסף על הפיצוי החד-פעמי, זכאי מי שנקבעו לו 40% נכות לפחות גם לקצבה חודשית. למי שדרגת נכותו היא 100%, סכום הקצבה הוא 25% מהשכר לפי חוק (1,884 ש"ח).
3. מענק במקום קצבה: מי שנקבעה לו נכות בשיעור של 5% עד 40% מקבל מענק חד-פעמי המחושב באחוזים מהקצבה החודשית (לפי אחוזי הנכות שנקבעו לו) מוכפלת ב-70.

מענקים לשאירים:

- בן זוג עם ילדים – 36 קצבאות בגובה 25% מהסכום הבסיסי (67,824 ש"ח).
- בן זוג שאין עמו ילדים או ילד ללא בן זוג זכאי – 60% מ-36 קצבאות בגובה 25% מהסכום הבסיסי (40,694 ש"ח).

תיבה 13

נפגעי פוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007

במאוס 2007 התקבל בכנסת החוק לפיצוי נפגעי פוליו, שנועד לפצות את מי שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם.

לפי הגדרות החוק, נפגע פוליו הוא תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים (poliomyelitis) ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה. מחלת הפוליו כוללת גם החמרה מאוחרת (post-polio syndrome). מרבית המקרים אירעו בראשית שנות ה-50 של המאה ה-20, אולם ידוע גם על מקרים ספורים שהופיעו בשנים מאוחרות יותר.

הפיצוי שיינתן לנפגעי הפוליו לפי חוק זה לא יגרע מזכויותיהם של הנפגעים לקבל גמלה אחרת מהמוסד לביטוח לאומי.

בשנת 2007 קיבלו כ-1,800 איש הטבות מכוח חוק הפיצוי לנפגעי הפוליו. לכ-44% היתה דרגת נכות של 75%-94% והם קיבלו פיצוי בסכום של 100,000 ש"ח, 33% היו בדרגת נכות של 95% לפחות וקיבלו פיצוי בסכום של 120,000 ש"ח, והשאר קיבלו פיצוי בסכום של 50,000 ש"ח (דרגת נכות עד 75%). גובה הקצבה הממוצעת הגיע לכ-3,075 ש"ח והמענק הממוצע למי שאינו מקבל קצבה הסתכם ב-37,260 ש"ח.

בדיקת נתונים בקצבאות אחרות מראה שהרוב המוחלט של נפגעי הפוליו, כ-92%, מקבלים לפחות גמלה אחת נוספת על הטבות לפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו, מתוכם 46% מקבלים גמלה נוספת אחת ו-29% שתי גמלאות נוספות (ראו בלוח שלהלן).

מקבלי הטבות לפי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו לפי הגמלאות הנוספות, 30.12.2007

הסכום הממוצע של גמלת הניידות (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לשירותים מיוחדים (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לנכות כללית (ש"ח)	הסכום הממוצע של הקצבה לנפגעי פוליו (ש"ח)	מספר המקבלים	סוג גמלה	מספר הגמלאות
1683	2,556	2,111	3,075 1,992 2,865 2,332 3,399 2,968 3,235	1,805 147 824 137 5 682 519	נפגעי פוליו נפגעי פוליו סד המל פוליו + נכות כללית פוליו + שר"מ פוליו + ניידות סד המל	סה"כ (קצבה או מענק) נפגעי פוליו בלבד נפגעי פוליו + גמלה אחת
1,676 2,973 3,022	1,685 2,201 2,345	2,199 2,281 2,347	2,819 3,098 3,691 3,659	31 353 135 315	פוליו + נכות כללית + שר"מ פוליו + נכות כללית + ניידות פוליו + ניידות + שר"מ פוליו + נכות כללית + שר"מ + ניידות	נפגעי פוליו + שתי גמלאות נפגעי פוליו + שלוש גמלאות

יש לציין שכ-27% מקרב נפגעי הפוליו המקבלים גם קצבת נכות כללית ו/או קצבה לשירותים מיוחדים, עובדים. שיעור זה גבוה יחסית למצבם של מקבלי נכות כללית ו/או גמלה לשירותים מיוחדים, ששיעור העובדים בהם הוא 10%.

כ-82% מנפגעי הפוליו שקיבלו הטבות בשנת 2007 קיבלו גם קצבת ניידות. השוואה עם סך מקבלי קצבת ניידות מראה כי קבוצת הנוהגים בעצמם גדולה במיוחד בקרב נפגעי פוליו (כ-94% לעומת כ-62% בכלל מקבלי קצבת ניידות). התפלגות לפי סוג הרכב מצביעה על כך ש כ-69% משתמשים ברכב בינוני, ושימוש בסוג רכב זה מהווה כ-37% מסך מקבלי קצבת ניידות.

ב. מקבלי קצבאות בענף נכות

בשנת 2007 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות כללית לכ-188 אלף בממוצע לחודש, שהם – על פי אומדן – כ-4.6% מהאוכלוסייה בגיל הזכאות לקצבה (18 עד גיל הפרישה). בשנה זו הגידול של מספר המקבלים קצבת נכות הגיע ל-5.2%. גידול זה גבוה יותר מהגידול הממוצע שאפיין את השנים 2006-2001 (4.7% בממוצע). יש לזכור שהגידול במספר המקבלים נובע בין היתר מהעלאת גיל הפרישה, שהוא ב-2007 66 ו-4 חודשים לגברים ו-61 ו-4 חודשים לנשים. בסוף 2007 קיבלו קצבת נכות כ-4,900 נשים בנות 60 ויותר וכ-4,100 גברים בני 65 ויותר (סך הכול כ-4.7% מכלל מקבלי הקצבה במועד זה). המצטרפים החדשים בשנת 2007 היוו כ-8% מקרב נכים מעל גיל 60 / 65.

לוח 1

מקבלי קצבות נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה וניידות (בממוצע לחודש), 2001-2007

שנה	נכות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	ניידות
מספרים מוחלטים				
2001	142,440	18,878	16,441	19,318
2002	150,512	20,614	17,510	20,901
2003	157,287	21,660	18,360	22,310
2004	162,382	22,701	19,540	23,524
2005	170,861	24,044	20,955	24,903
2006	178,263	25,648	22,208	26,078
2007	187,525	27,424	23,810	27,306
שיעורי שינוי				
2001	5.2	1.4	7.6	15.0
2002	5.7	9.2	6.5	8.2
2003	4.5	5.1	4.9	6.7
2004	3.2	4.8	6.4	5.4
2005	5.2	5.9	7.2	5.9
2006	4.3	6.7	6.0	4.7
2007	5.2	6.9	7.2	4.7

גם בקרב מקבלי קצבת ילד נכה ובקרב מקבלי קצבת שר"מ ניכרת מגמה דומה: בשניהם עלה מספר מקבלים ב-7% בהשוואה לשנת 2006. מספר מקבלי קצבת ילד נכה

הגיע לכ-24 אלף ומספר מקבלי קצבת שר"מ הגיע לכ-27 אלף. לעומת זאת שיעור הגידול במקבלי גמלת ניידות נשאר כפי שהוא היה בשנת 2006, דהיינו 4.7%. יש לציין שמשנת 2001, אז הוחל ביישום שינויי חקיקה שהרחיבו את הטבותיהם של מוגבלים בניידות, שיעור הגידול קטן בהתמדה: מכ-15% בשנת 2001 הוא הגיע ל-2.7% בשנת 2007. סביר להניח ששינויי החקיקה האמורים הגיעו לידי מיצוי בקרב מוגבלים בניידות.

לוח 2

מקבלי גמלאות לפי סוג הגמלה, דצמבר 2007

מספר המקבלים	סוג הגמלה	מספר גמלאות
189,146	נכות כללית	סך הכול
28,233	שר"מ*	גמלה אחת בלבד
27,964	ניידות	
24,353	ילד נכה	
160,612	נכות בלבד	
5,335	שר"מ בלבד	
10,399	ניידות בלבד	
20,891	ילד נכה בלבד	שתי גמלאות
15,493	נכות + שר"מ	
6,810	נכות + ניידות	
1,229	שר"מ + ניידות	שלוש גמלאות
3,462	ילד נכה + ניידות	
6,176	נכות + שר"מ + ניידות	

* קצבה לשירותים מיוחדים.

מנובמבר 1999, יכול נכה, שמתקיימים בו כל ההגדרות והתנאים המתחייבים מהחוקים והתקנות, לקבל יותר מגמלה אחת בעד אותו פרק זמן. בדצמבר 2007 היו 6,176 נכים אשר קיבלו בו-זמנית שלוש גמלאות: קצבת נכות, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, ו-26,994 נכים שקיבלו שתי גמלאות (הצירופים האפשריים מופיעים בלוח 2).

ג. קצבת נכות כללית

בדצמבר 2007 הגיע מספר המקבלים קצבת נכות ל-189,146 – גידול של כ-4.1% לעומת דצמבר 2006. שיעור גידול זה מצוי בטווח הממוצע של השנים האחרונות והוא גבוה מגידול האוכלוסייה הכללית בגילאים הרלוונטיים. שיעורם של מקבלי קצבת נכות כללית הגיע לכ-4.6% מהאוכלוסייה.

לוח 3, המציג את התפלגות המקבלים לפי מין ומצב משפחתי, מלמד כי כ-49% ממקבלי קצבת הנכות נשואים, וכי בקרב הגברים שיעור הנשואים גבוה יותר מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה כמשתכרות (כ-52% לעומת כ-32% בהתאמה). מן הראוי לציין שיותר מ-20% מהנשים מקבלות קצבה כעקרות בית, כלומר זכאותן מותנית בהיותן נשואות.

לוח 3

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מין ומצב משפחתי, דצמבר 2007

שיעור הנשואים	סך הכול		
	אחוזים	מספרים	
48.6	100.0	189,146	סך הכול
51.2	57.2	108,197	גברים
31.8	33.9	64,132	נשים משתכרות
100.0	8.9	16,817	עקרות בית

לוח 4 מציג את כלל המקבלים קצבות נכות לפי סוג הליקוי. בעת קביעת דרגת הנכות הרפואית מובאים בחשבון כל הליקויים של הנכה. הליקוי המזכה באחוז הנכות הגבוה ביותר מוגדר כליקוי עיקרי. בהתייחס לליקוי העיקרי של הנכה, עולה כי הליקויים הנפשיים הם השכיחים ביותר. את הליקוי הנפשי ניתן להפריד לשתי קבוצות בהתאם לסעיפי הליקוי הקיימים: סעיף 33 – ההפרעות הפסיכוטיות, וסעיף 34 – הליקויים הפסיכונורוטיים. כללית, ניתן לומר שההפרעות הפסיכוטיות הן בדרך כלל הפרעות קשות מבחינה תפקודית ובעלות אופי ממושך עד כרוני. מבין אלה הסובלים מליקוי נפשי זו הקבוצה הגדולה יותר. לאחר הליקויים הנפשיים מופיעים בסדר השכיחות הליקויים הפנימיים.

התפלגות הליקויים לפי מין מראה כי שיעור הפיגור השכלי בקרב עקרות הבית נמוך מהממוצע (3.1% לעומת 13.6% אצל הנשים המשתכרות ו-10.4% אצל הגברים). שיעור הנשים הנשואות הסובלות מליקוי פנימי גבוה ביחס לכלל מקבלי הקצבה – 29% לעומת 24.8% בהתאמה. גם הליקוי הלוקומוטורי מופיע בשכיחות גבוהה למדי אצל עקרות הבית (13.8% לעומת כ-6.3% אצל הגברים).

לוח 4

מקבלי קצבת נכות לפי מין וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים), דצמבר 2007

ליקוי עיקרי	סך הכול		מין	
	מספרים מוחלטים	אחוזים	נשים משתכרות	גברים
מספרים אחוזים	189,146	100.0	64,132	108,197
נפשי	60,389	31.9	31.9	32.7
הפרעות פסיכוטיות	38,101	20.1	19.0	21.1
הפרעות פסיכונורוטיות	22,288	11.8	12.9	11.6
פנימי	46,882	24.8	19.9	27.0
פיגור שכלי	20,565	10.9	13.6	10.4
נורולוגיה	23,529	12.4	12.2	12.2
ראייה	10,188	5.4	5.2	5.3
לוקומוטורי	15,135	8.0	9.3	6.3
אורוגניטלי	5,945	3.1	3.7	2.5
שמיעה	3,719	2.0	2.3	1.8
אחר	2,794	1.5	1.7	1.5
			16,817	100.0

בלוח 5 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר ולפי הליקוי העיקרי. מרבית הנכים (כ-81%) בדרגת אי-כושר מלאה וכ-11% בדרגת אי-כושר של 60%.

בדיקת הליקויים לפי דרגת אי-הכושר מראה, כי בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 100% בעלי הליקוי הנפשי מהווים כ-36% בעוד שקרב בעלי דרגות אי-הכושר הנמוכות הם מהווים 12% (לדרגת כושר 60%) ו-20% (לדרגת כושר של 65%). לעומת זאת, בעלי הליקוי הלוקומוטורי מהווים כ-6% בלבד מכלל הנכים בדרגת אי-הכושר המלאה וכ-16% מהנכים בדרגות אי-הכושר הנמוכות יותר. הבדלים אלה משקפים את היכולת

של בעלי הנכויות השונות להשתלב בשוק העבודה. מן הראוי לשים לב לבעלי הליקוי הפנימי: קבוצה זו מהווה כ-45% בקרב בעלי דרגת אי-כושר של 60% ורק כ-21% בקרב אלו בדרגת אי כושר מלאה.

לוח 5

**מקבלי קצבת נכות לפי דרגת אי-כושר וליקוי עיקרי (מספרים ואחוזים),
דצמבר 2007**

ליקוי	דרגת אי-כושר				סך הכול
	100	74	65	60	
מספרים - סה"כ	154,191	2,521	10,908	21,526	189,646
אחוזים - סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
נפשי-הפרעות פסיכוטיות	23.2	15.7	10.0	3.7	20.1
נפשי-הפרעות פסיכונירוטיות	12.5	10.1	9.8	7.8	11.8
פנימי	20.8	30.3	39.3	45.3	24.8
פיגור שכלי	13.0	2.9	2.0	1.4	10.9
נירולוגיה	13.0	13.7	10.4	9.3	12.4
ראייה	5.4	7.1	5.2	5.3	5.4
לוקומוטורי	6.3	14.4	15.4	16.0	8.0
אורוגניטלי	2.7	3.5	4.5	5.5	3.1
שמיעה	1.6	1.2	2.4	4.3	2.0
אחר	1.5	1.3	1.2	1.4	1.5

קצבת הנכות הממוצעת בשנת 2007 היתה 2,394 ש"ח בחודש – ירידה ריאלית קלה (כ-0.7%) לעומת שנת 2006.

לוח 6

**קצבת נכות חודשית ממוצעת במחירים שוטפים, במחירים קבועים
וכאחוז מהשכר הממוצע, 2007-2001**

אחוז מהשכר הממוצע	קצבת נכות		שנה
	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
31.0	2,417.6	2,193.0	2001
31.5	2,314.2	2,219.0	2002
33.9	2,408.0	2,325.0	*2003
33.4	2,445.7	2,352.0	2004
32.4	2,402.0	2,340.0	2005
32.1	2,410.9	2,398.0	2006
31.4	2,394.0	2,394.0	2007

* החל בשנת 2003 התשלומים כוללים את הסכומים ששולמו בעבור קצבה חודשית נוספת שהונהגה בעקבות תיקון החוק שנעשה לאחר שביטת הנכים.

ד. קצבה לשירותים מיוחדים

בדצמבר 2007 קיבלו 28,233 איש קצבה לשירותים מיוחדים – בכ-7.1% יותר ממספר המקבלים בדצמבר 2006. כ-77% מהם היו זכאים גם לקצבת נכות, כ-4% לא היו זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם, וכ-19% נוספים לא קיבלו קצבת נכות בשל היותם מעבר לגיל המזכה (61 ו-4 חודשים באשה, 66 ו-4 חודשים בגבר). 6,176 נכים קיבלו, נוסף על קצבת הנכות והקצבה לשירותים מיוחדים, גם קצבת ניידות.

מלוח 7, המציג את התפלגות מקבלי הקצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ולפי רמת הזכאות, עולה כי אין כמעט הבדלים בין קבוצות הזכאים השונות ברמות הזכאות לקצבה, חוץ מהקבוצה של מי שאינם זכאים לקצבת נכות בשל הכנסותיהם מעבודה. בקרב קבוצה זו יש משקל גדול יותר לבעלי רמת זכאות של 50%.

לוח 7

**מקבלי קצבה לשירותים מיוחדים לפי סוג המקבל ורמת הזכאות
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2007**

רמת הזכאות			סך הכול		
150%	100%	50%	אחוזים	מספרים	
20.4	27.5	52.1	100.0	28,233	סך הכול מקבלי שר"מ *
21.2	27.2	51.6	100.0	21,669	מקבלי שר"מ ונכות כללית
16.5	27.0	56.5	100.0	1,280	מקבלי שר"מ מיוחד
18.1	28.8	53.1	100.0	5,284	מקבלי שר"מ קשישים

* קצבה לשירותים מיוחדים.

בלוח 8 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת נכות ומקבלי קצבה לשירותים מיוחדים, ומתוכם מקבלי קצבות שירותים מיוחדים בצירוף עם ניידות לפי סוג הליקוי העיקרי. בדיקת התפלגות זו מצביעה על הבדלים בליקויים בין הקבוצות השונות. כך למשל בעלי הליקוי הנוירולוגי הם כ-12% ממקבלי קצבת הנכות, כ-36% ממקבלי שירותים מיוחדים וכ-72% ממקבלי שירותים מיוחדים וניידות. בעלי הליקויים הפנימיים, המהווים כרבע ממקבלי קצבת הנכות וכ-21% ממקבלי השירותים המיוחדים, מהווים רק כ-9% מבין מקבלי שר"מ + קצבת הניידות. מגמה דומה, אם כי חדה יותר, נצפתה גם בין בעלי הליקוי הנפשי (32% בקרב מקבלי קצבת נכות לעומת כ-1.5% בקרב מקבלי קצבת ניידות).

לוח 8

**מקבלי קצבות נכות, שירותים מיוחדים ושירותים מיוחדים + נידות,
לפי ליקוי עיקרי, דצמבר 2007**

מקבלי שר"מ* וניידות	מקבלי שר"מ*	סה"כ מקבלי קצבת נכות	ליקוי עיקרי
6,754	28,233	189,146	מספר
100.0	100.0	100.0	אחוזים
8.7	21.4	24.8	פנימי
1.3	8.0	3.1	אורוגניטלי
72.3	35.6	12.4	נוירולוגי
1.5	7.6	31.9	נפש
9.5	8.4	8.0	לוקומוטורי
1.7	8.4	5.4	ראייה
4.8	9.9	10.9	פיגור שכלי
0.1	0.3	2.0	שמיעה
0.1	0.4	1.5	אחר

* קצבה לשירותים מיוחדים.

לוח 9

**הקצבה לשירותים מיוחדים (ממוצע לחודש) במחירים שוטפים,
במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע**

קצבה לשירותים מיוחדים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
21.5	1,678.9	1,522.5	2001
21.8	1,598.9	1,533.0	2002
27.0	1,919.2	1,853.0	2003
26.4	1,868.0	1,855.7	2004
25.9	1,918.3	1,869.1	2005
25.9	1,943.1	1,932.7	2006
25.5	1,947.0	1,947.0	2007

הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים (כולל הגמלה המיוחדת למי שסובל ממוגבלות קשה במיוחד), היתה בשנת 2007 1,947 ש"ח בחודש: היא עלתה קצת – ב-0.2% – לעומת שנת 2006 במונחים ריאליים, אבל ירדה במונחי השכר הממוצע: מ-25.9% בשנת 2006 ל-25.5% בשנת 2007. שינוי זה נובע מכך שהחל בינואר 2006 מוצמדות קצבאות המוסד לביטוח לאומי ל"סכום הבסיסי" ולא לשכר הממוצע.

ה. גמלה לילד נכה

בשנת 2007 קיבלו גמלה לילד נכה 23,810 ילדים בממוצע מדי חודש – גידול של כ-7.2% לעומת 2006. לוח 10 מראה שמרבית הילדים (כ-67%) הם מעל גיל 8 וכ-8% הם מתחת לגיל 3. כ-73% מן המקבלים קיבלו גמלה ברמה של 100% (גמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד) או יותר, כ-16% קיבלו גמלה השווה ל-50%. מבין הילדים שקיבלו גמלה בחודש דצמבר 2007, 3,541 קיבלו את הגמלה המוגדלת משום שבמשפחתן יש יותר מילד נכה אחד. גם בשנת 2007 קבוצה זו גדלה בשיעור גבוה מזה של כלל מקבלי גמלה לילד נכה (10.4% ו-7.2% בהתאמה).

לוח 10

מקבלי גמלה לילד נכה (ממוצע חודשי) לפי גיל, 2001-2007

שנה	סך הכול	גיל		
		עד 3	8-3	18-8
2001	16,440	1,500	4,047	10,893
2002	17,510	1,545	4,290	11,675
2003	18,360	1,465	4,576	12,672
2004	19,540	1,584	4,863	13,093
2005	20,955	1,708	5,202	14,045
2006	22,208	1,812	5,478	14,918
2007	23,810	1,898	5,847	16,065

הזכאות לגמלה לילד נכה, בשונה מהזכאות לקצבת נכות ולקצבת ניידות, אינה נקבעת לפי סעיפי ליקוי אלא לפי מכלול תפקודי של הילד. לוח ו/4 בנספח הלוחות מפרט את מקבלי גמלה לילד נכה בחודש דצמבר 2007 לפי העילה ולפי גיל הילד, תוך הבחנה בין הילדים הלומדים למי שאינם לומדים. מלוח זה רואים כי 41% מהילדים הזכאים

לגמלה, זכאים בשל תלותם בעזרת הזולת, כ-17% חולים ב-P.D.D (Perversive Development Disorders) וכ-21% זכאים לקצבה בשל נכות חושית (שמיעה או ראייה).

הגמלה לילד נכה מחושבת באחוזים מקצבת נכות המלאה ליחיד. בשנת 2007 גובהה הממוצע היה 1,839 ש"ח לחודש והיא ירדה במקצת (ב-0.7%) לעומת שנת 2006 במונחים ריאליים.

לוח 11

גמלה לילד נכה בממוצע לחודש במחירים שוטפים, במחירי 2007 וכאחוז מהשכר הממוצע

שנה	קצבה לילד נכה	
	מחירי 2007	מחירים שוטפים
2001	1,509.0	1,462.3
2002	1,552.4	1,488.5
2003	1,862.6	1,798.4
2004	1,881.2	1,809.1
2005	1,849.7	1,802.0
2006	1,851.9	1,842.0
2007	1,838.9	1,838.9

החל בשנת 2003 הקצבה כוללת את "הקצבה החודשית הנוספת" שהנהוגה בחוק בעקבות שביתת הנכים.

ו. קצבת ניידות

מספר מקבלי קצבת ניידות בממוצע לחודש עלה מ-26,078 בשנת 2006 ל-27,306 בשנת 2006 – גידול של כ-4.7%. לוח 12 מראה את התפלגותם של מקבלי קצבת הניידות בחודש דצמבר 2007 לפי גיל ולפי השתכרות. כ-15% הם מבוגרים בני יותר מ-65 שנה (מרביתם אינם משתכרים) וכ-13% הם ילדים מתחת לגיל 18. מגמת הצמצום בשיעור המשתכרים לטובת הלא משתכרים נמשכה גם בשנת 2007: כ-20% ב-2007 לעומת 21% בשנת 2006.

לוח 12

מקבלי קצבת ניידות לפי השתכרות ולפי גיל, דצמבר 2007

קבוצת גיל	לא משתכר		משתכר		סך הכול	
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים
סך הכול	100.0	22,299	100.0	5,665	100.0	27,964
18-3	16.5	3,690	0	0	13.2	3,690
35-18	15.8	3,522	9.5	536	14.5	4,058
44-35	9.9	2,203	13.4	757	10.6	2,960
54-45	15.6	3,481	31.1	1,764	18.8	5,245
64-55	24.8	5,532	38.5	2,183	27.6	7,715
+65	17.4	3,871	7.5	425	15.3	4,296

לוח 13 מציג את התפלגות מקבלי קצבת הניידות לפי גיל, לפי הנהיגה ברכב ולפי בעלות על רכב. כמו כן מוצגים מי שמקבלים את קצבתם והם חסרי רכב. מהלוח רואים כי כ-42% מבין חסרי הרכב וכ-29% מבין הלא נוהגים הם ילדים עד גיל 18. בקרב הנוהגים בעצמם גבוה למדי משקלה של קבוצת הגיל 45 עד 64. המבוגרים, בני 65 ויותר, מהווים כ-15% (21% בקרב הנוהגים וכ-8% בקרב הלא נוהגים). בהקשר זה יש לציין כי משנת 2002 הזכאות להמשך הסיוע למי שהגיעו לגיל 65 אינה מותנית עוד בקיום רשיון נהיגה בר תוקף, כך שהקבוצה של חסרי הרכב והלא-נוהגים בני 65 ויותר היא חדשה למדי.

לוח 13

מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה ולפי גיל (מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2002 – דצמבר 2007

קבוצת גיל	כלל המקבלים		נוהג		לא נוהג		חסר רכב	
	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים
סך הכול	100.0	27,964	100.0	17,185	100.0	6,234	100.0	4,545
18-3	13.2	3,690	0.0	3	28.9	1,802	41.5	1,885
34-18	14.5	4,058	10.2	1,752	26.1	1,623	15.0	683
44-35	10.6	2,960	11.8	2,019	8.8	550	8.6	391
54-45	18.8	5,245	23.3	3,998	11.1	693	12.2	554
64-55	27.6	7,715	33.8	5,813	17.3	1,080	18.1	822
+65	15.3	4,296	20.9	3,600	7.8	486	4.6	210

לוח 14 מציג את התפלגות מקבלי קצבת ניידות לפי מאפייני הנהיגה שלהם בדצמבר של כל אחת מהשנים 2002 עד 2007. לוח זה מורה לנו שקבוצת הלא נוהגים מהווה כ-37% מכלל מקבלי קצבת ניידות כאשר קבוצת הנוהגים בעצמם מהווה כ-63%. חלוקה זו בין נוהגים ללא נוהגים נשארה כפי שהיתה בשנת 2006. גם משקלם של חסרי הרכב נשאר כפי שהוא בשנת 2006, זאת לאחר הגידול המהיר שאפיין קבוצה זו בתחילת שנות ה-2000.

כ-57% מהנוהגים הם בעלי רכב בינוני (1,300 עד 1,799 סמ"ק), כ-37% בעלי רכב קטן, והשאר בעלי רכב גדול. יש לציין כי חל גידול ניכר בשיעור בעלי הרכב שנפחו מעל 2,000 סמ"ק. גידול זה נובע בעיקרו בשל הרחבת השימוש ברכב מסוג ואן. מספר מקבלי הקצבה שלהם רכב מסוג ואן היה 219 בשנת 1999, בשנת 2001 הוא עלה לכ-640 ובדצמבר 2007 הגיע ל-3,551 מקבלים.

לוח 14

**מקבלי קצבת ניידות לפי נהיגה (מספרים מוחלטים),
דצמבר 2002 – דצמבר 2007**

2007	2006	2005	2004	2003	2002	
27,964	26,619	25,491	24,243	22,785	21,493	סך הכול
17,493	16,808	16,041	15,761	15,072	14,519	נוהג
10,471	9,811	9,550	8,482	7,713	6,974	לא נוהג
4,545	4,373	4,213	4,028	3,817	3,697	מזה: חסרי רכב

קצבת הניידות הממוצעת בשנת 2007 היתה 1,533.6 ש"ח והיא היתה גבוהה מרמתה משנת 2006 בכאחוז במונחים ריאליים.

לוח 15

קצבת ניידות ממוצעת לחודש במחירים שוטפים ובמחירי 2007

קצבת ניידות		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	
1,415.4	1,284.0	2001
1,411.5	1,353.4	2002
1,492.3	1,440.9	2003
1,519.3	1,461.0	2004
1,520.3	1,481.0	2005
1,521.5	1,513.3	2006
1,533.6	1,533.6	2007

ז. קצבת נפגעי גזת

בדצמבר 2007 הגיע מספר המקבלים קצבה לנפגעי גזת ל-3,351. מספר זה גבוה ב-6% לעומת מספר מקבלי הקצבה בדצמבר 2006. לוח 16 מצביע על כך שכל מקבלי הקצבה הם בני 45 ויותר. הנשים מהוות כ-61% מהמקבלים, הגברים מבוגרים קצת יותר מהנשים.

לוח 16

מקבלי קצבת גזת לפי מין וגיל, דצמבר 2007

גיל			סך הכול	מין
+60	60-55	54-45		
2,115	949	287	3,451	מספרים - סך הכול
58.9	64.1	66.9	61.0	מזה: נשים (אחוזים)

לוח 17

מקבלי קצבה לנפגעי גזת לפי הליקוי העיקרי ואחוז הנכות הרפואית, דצמבר 2007

אחוז הנכות הרפואית						סך הכול	ליקוי עיקרי
100-90	89-80	79-70	69-60	59-50	49-40		
233	191	286	476	687	1,478	3,351	מספרים - סך הכול
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
45.1	26.7	26.9	22.3	11.1	3.9	14.1	פנימי
29.6	32.5	17.5	14.7	9.3	2.8	10.6	נוירולוגי
7.3	17.8	21.0	24.0	31.0	27.9	25.4	נפשי
2.2	10.0	19.6	29.0	36.2	44.4	33.5	צלקות מחלות ופגיעות בעור
15.8	13.0	15.0	10.0	12.4	21.6	16.4	אחר*

* כולל ליקויים לוקומוטוריים, ראייה, פיגור שכלי, שמיעה ועוד.

לוח 17 מורה שלכ-44% ממקבלי הקצבה אחוז נכות רפואית של 40%-49% ולכ-21% נוספים אחוז נכות רפואית של 50%-59%. כ-34% סובלים מבעיות עור וכ-25% נוספים

סובלים מבעיות נפשיות. מבין הנכים הקשים ביותר (אחוז נכות רפואית 90%-100%) כ-75% סובלים מבעיות פנימיות או נוירולוגיות.

כ-25% ממקבלי קצבת גזת מקבלים לפחות קצבה אחת נוספת, כפי שמלמד אותנו לוח 18.

לוח 18

מקבלי קצבת גזת לפי סוג הקצבה הנוספת, דצמבר 2007

מספר המקבלים	סוג הקצבה	מספר קצבאות נוספות
3,351	גזת	סה"כ
2,523		אין קצבה נוספת
568	נכות כללית	קצבה נוספת אחת בלבד
62	שר"מ	
31	ניידות	
83	נכות כללית ושר"מ	שתי קצבאות נוספות
34	נכות כללית וניידות	
12	שר"מ וניידות	
38	נכות כללית ושר"מ וניידות	שלוש קצבאות נוספות

הקצבה הממוצעת היתה כ-1,084 ש"ח בדצמבר 2007 – עלייה של כ-1.4% במונחים ריאליים לעומת שנת 2006.

ה. היקף התשלומים

בשנת 2007 שולמו כ-8.8 מיליארד ש"ח בענף נכות, סכום הגבוה ריאלית ב-7.6% מזה ששולם בשנת 2006.

לוח 19

סך כל תשלומי ענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי, 2001-2007

שנה	במיליוני ש"ח (מחירי 2007)	שיעור גידול שנתי ריאלי (אחוזים)	אחוז תשלומי גמלאות הענף מתשלומי כל הגמלאות
2001	6,522.9	18.0	13.4
2002	7,102.3	8.9	14.9
2003	7,321.6	3.1	16.4
2004	7,390.7	0.9	17.2
2005	7,697.9	4.2	18.0
2006	8,144.3	5.8	18.3
2007	8,765.4	7.6	19.2

מלוח 19 עולה כי אחוז תשלומי גמלאות ענף הנכות מכלל תשלומי הגמלאות גדל בהתמדה משנת 2001 והגיע ל-19.2% בשנת 2007. הסיבה לכך: קצבאות הענף לא הופחתו במהלך תקופה זו ואף עלו בזכות ההטבות שהוענקו לנכים עקב שבתתם. לעומת זאת, בחלק מהגמלאות האחרות (ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד) חלו קיצוצים ניכרים בשנים האחרונות.

לוח 20

תשלומי ענף נכות לפי סוג התשלום (אחוזים), 2001-2007

שנה	סך הכול	נכות ושיקום	ניידות	שירותים מיוחדים	ילד נכה	הקרון לפיתוח שירותים
2001	100.0	77.9	8.9	5.9	6.0	1.3
2002	100.0	75.9	9.2	7.1	6.4	1.4
2003	100.0	75.0	9.1	7.3	7.3	1.3
2004	100.0	74.2	9.5	7.5	7.4	1.4
2005	100.0	73.9	9.5	7.6	7.6	1.4
2006	100.0	72.8	10.5	7.9	7.6	1.2
2007	100.0	73.4	10.2	8.0	7.5	0.9

עיון בהתפלגות ההוצאה בענף לפי נושא מראה כי תשלומי גמלאות הנכות והשיקום עלו בשנת 2007 לעומת 2006 והגיעו לכ-73.4% מההוצאה בענף. יש לציין שעליה זו מופיעה אחרי שנים רבות של ירידה מתמדת. הסיבה לכך היא תחילת התשלומים לנפגעי פוליו, המהווים כ-2.7% מההוצאה בענף.

7. ביטוח נפגעי עבודה

א. כללי

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

א. **דמי פגיעה** – משולמים לעובד שכיר או לעובד עצמאי, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת. עובד – שכיר או עצמאי – זכאי לדמי פגיעה בגין פגיעה אחת, בעבור 91 ימים (13 שבועות) לכל היותר. עד 31.1.2002 מי שנפגעו היו זכאים לתשלום דמי פגיעה לתקופה מרבית של 26 שבועות. עם קיצור התקופה המרבית לתשלום בוטל גם הסעיף בחוק שלפיו גובה התשלום מתעדכן ביום ה-91. סכום דמי הפגיעה הוא 75% מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה.

בשנת 2005 תוקן החוק, ותקופת הזכאות הראשונה לדרישת החזר דמי פגיעה בתאונות ובמחלות ממעסיקים הוגדלה מ-9 ימים ל-12 ימים. מי שאין לו מעסיק, כמו העובדים העצמאים, אינו זכאי לתשלום בעד 12 הימים הראשונים.

ב-2002 הופחתו דמי הפגיעה ב-4%. הפחתה זו היתה אמורה להימשך עד סוף 2003. בתוכנית ההבראה במאי 2003 הוארכה ההפחתה עד סוף 2006. ב-2006 הוארכה שוב ההפחתה עד סוף 2007.

ב. **גמלאות נכות** – משולמות לנפגעי עבודה שבעקבות הפגיעה נשארו נכים לתקופה מוגבלת או לצמיתות. גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות זמנית של 9% לפחות; קצבת נכות צמיתה, המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 20% לפחות; מענק נכות, המשולם למי שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה של 19%-9%; וקצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה שדרגת נכותם היא 75% ויותר. סכום קצבת הנכות הזמנית או הצמיתה נקבע כשיעור מהכנסתו של הנפגע ברבע השנה שלפני הפגיעה: סכום קצבת נכות מלאה לנפגע שדרגת נכותו 100% הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת; נפגע שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, קצבתו מחושבת יחסית לדרגת נכותו.

ב-2003 נקבעו הוראות השוללות קצבת נכות עקב פגיעה בעבודה מעובד זר שאינו שוהה כדין בישראל. עובד כזה, כאשר יעזוב את ישראל, תשולם לו הקצבה שנמצא זכאי לה ממועד יציאתו – אך התשלום לא יכלול את התקופה שבגינה נשללה הקצבה.

עוד נקבעו ב-2003 כללים בקשר לתשלום גמלה לתקופה שקדמה למועד הגשת התביעה. לאור התיקון לא יהיה אפשר לשלם גמלה בעד תקופה העולה על 12 חודשים שקדמו לחודש הגשת התביעה.

תשלומי **מענקי נכות** לנפגעי עבודה עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד 2003 המענק היה בגובה 70 קצבאות. מ-1.7.2003 ואילך מי שנפגע מקבל מענק השווה ל-43 קצבאות (נקבעו כללי תחולה מיוחדים בנוגע למחלות מקצוע). בשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה וקצבת נכות זמנית החלו להיות משולמים מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5% – לתאונות עבודה ולמחלות מקצוע. בתיבה שבפרק זה מובאים נתונים מפורטים על מקבלי מענקי נכות.

עוד בשנה זו, תוקן החוק ונקבעו בו כללים חדשים למבחן ליקוי שמיעה וטנטון עקב חשיפה לרעש כפגיעה בעבודה. נקבע שאין רואים בליקוי שמיעה עקב חשיפה לרעש תוצאה של פגיעה בעבודה אלא אם כן התקיימו תנאים מסוימים. לאור העובדה כי החוק תוקן בהליך מזורז ולאור ניסיון המוסד מיישומו, מוגשת עתה הצעה לתקנו בעיקר באמצעות חידוד ההגדרות.

ב-1 בינואר 2006 תוקנו התקנות, ומקצבתם של נכי עבודה, חברי ארגון הנכים המעוניינים בהסדר כזה, אפשר לנכות דמי השתתפות לביטוח חיים הדדי, לטובת ארגון הנכים שיזם וארגן את הביטוח.

ג. **גמלאות תלויים** – משולמות לבני משפחתו של מבוטח שנהרג בתאונת עבודה או נפטר מאוחר יותר כתוצאה ישירה מהתאונה, אם בני המשפחה היו תלויים בו לפרנסתם. סכום קצבת התלויים המלאה הוא 75% משכר הנספה בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם לדרגת הזכאות. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך לדוגמה, אלמנה בלא ילדים זכאית ל-60% מקצבת הנכות המלאה, ואלמנה עם שלושה ילדים – ל-100% מקצבה זו).

ד. **הוצאות ריפוי (כולל אשפוז ושיקום רפואי)** – הטיפול הרפואי ניתן לנפגעים באמצעות קופות החולים. המוסד, על פי הסכם, משלם לקופות החולים בעבור טיפול זה. הטיפול כולל במידת הצורך גם שיקום רפואי, החלמה, סיעוד וכדומה.

ה. **שיקום מקצועי** – ניתן לנכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, אשר עקב גגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת.

שינויים שחלו בגמלאות נפגעי עבודה בשנת 2006:

ב-1 בינואר 2006 השתנתה שיטת עדכון גמלאות נפגעי עבודה, והסתיימה תקופת הקפאת הקצבאות שנקבעה בחוק ההסדרים בשנים 2002-2003. אופן עדכון הגמלאות מבוצע כלהלן:

א. גמלאות נפגעי עבודה מעודכנות ב-1 בינואר של כל שנה.

ב. בהגדרות נוסף ערך חדש, "הסכום הבסיסי"¹, שמחליף את השכר הממוצע לצורך חישוב הגמלאות. הסכום הבסיסי המקורי הוא השכר הממוצע ששימש בסיס לחישוב הגמלאות השונות ערב ההקפאה, וגובהו 7,050 ש"ח. ב-1 בינואר בכל שנה מתעדכן הסכום הבסיסי בשיעור עליית המדד. בינואר 2007 הסכומים הבסיסיים נשארו כפי שהיו בינואר 2006 (7,250 ש"ח) וזאת עקב ירידת מדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2005 לבין נובמבר 2006.

ג. התקרה המרבית לדמי פגיעה ליום מחושבת לפי 75% מהסכום הבסיסי כפול 5 ומחולק ב-30.

ד. לחוק הביטוח הלאומי נוסף סעיף המחיל את ביטוח נפגעי עבודה על עובד זר ועל תושב השטחים המועסקים אצל מעסיק ישראלי בשטחי יהודה ושומרון (עד תיקון החוק, עובד זר ותושב השטחים, שעבדו אצל מעסיק ישראלי באזור, לא היו מבוטחים בביטוח נפגעי עבודה).

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

ב. דמי פגיעה

לוח 1 מראה שבשנת 2007 עלה מספר מקבלי דמי פגיעה, והוא היה כ-67,700 (גידול של 5.2% לעומת שנת 2006).

99.1% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2007 נפגעו לאחר 1.4.2005, כלומר מספר ימי אי הכושר על חשבון המעסיק (לשכירים) הוא 12, ואילו העצמאים סופגים את 12 ימי אי הכושר הראשוניים. תקרת ימי אי הכושר היא 91.

יש לציין שמבין 61,661 השכירים מקבלי דמי פגיעה בשנת 2007, כ-18,394 מועסקים באמצעות "מעסיקים מורשים" לפי תקנה 22, דהיינו המוסד לביטוח לאומי לא מחזיר למעסיק דמי פגיעה ששילם בעד 12 ימי הזכאות הראשוניים. תקנה 22 קובעת כי המוסד לביטוח לאומי רשאי להתיר למעסיק לשלם בשם המוסד דמי פגיעה, ועליו לשלם במועדים שבהם הוא נוהג לשלם את שכר העבודה. על המעסיק להגיש תביעה בגין תאונת העבודה של העובד שנפגע למוסד לביטוח לאומי, והמוסד מחזיר לו את הסכומים ששילם (בעבור 13 ימים ויותר) בתוספת עמלה בשיעור 2.5% מדמי הפגיעה. אם המוסד דוחה את התביעה, המעסיק לא מקבל החזר בעבור הכספים ששילם לעובד.

בשנת 2000 מקבלי דמי פגיעה היוו כ-3% מכלל המועסקים ואילו בשנים 2005-2007 הם היוו 2.3%. הירידה ההדרגתית משנת 1996 ועד 2005 (לוח 2) חלה במקביל לשינויי חקיקה: חיוב התשלום בעבור דמי פגיעה בגין הימים הראשוניים על חשבון המעסיק וביטולו למי שאין להם מעסיק (בשנים 1997 ו-2005). כלומר, שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים ירד עם ירידת מספרם של מקבלי דמי פגיעה ועליית מספר המועסקים. ממוצע ימי אי כושר היה בשיאו בשנת 2001 (40 יום). מאז חלה ירידה חדה (לוח 1) שנבעה משינוי חקיקה (קיצור התקופה המרבית של תשלום דמי פגיעה מ-26 ל-13 שבועות, החל ב-1.2.2002). הירידה בממוצע ימי אי כושר נעצרה בשנת 2003 ומאז ועד שנת 2007 הממוצע הוא כ-34 יום.

לוח 1

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2007

שנה	מועסקים	מקבלי דמי פגיעה**	ימי אי-כושר לעבודה	ממוצע ימי אי-כושר לנפגע
2000	2,519,800	76,185	2,863,296	37.6
2001	2,559,000	69,087	2,765,654	40.0
2002	2,569,200	70,025	2,594,111	37.0
2003	2,589,600	61,539	2,084,364	33.9
2004	2,634,000	65,776	2,204,345	33.5
2005	2,722,600	63,856	2,109,993	33.0
2006	*2,801,000	64,296	2,170,751	33.8
2007	*2,925,100	67,657	2,291,149	33.9

* לפי נתוני הלמ"ס 2007 – חשבונאות לאומית, המועסקים כוללים עובדים ישראלים, עובדים מחו"ל (מדווחים ובלתי מדווחים) ותושבי יו"ש ועזה.

** החל ב-1997 כולל נפגעים שלא קיבלו תשלום בפועל מהמוסד לביטוח לאומי, בשל שינוי החוק בשנה זו, אך אושרו והיו זכאים לתשלום לולא חוק זה (מספר מקבלי תשלום בפועל מהמוסד בשנת 2007 היה 58,188).

לוח 2

שיעור השינוי במקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לעבודה, 2000-2007

שנה	מקבלי דמי פגיעה כאחוז מכלל המועסקים	שיעורי שינוי בממוצע לשנה		
		מועסקים	מקבלי דמי פגיעה	ממוצע ימי אי-כושר
2000	3.0	2.1	3.39	0.80
2001	2.7	1.6	-9.32	6.38
2002	2.7	0.4	1.36	-7.50
2003	2.4	0.8	-12.12	-19.65
2004	2.5	1.7	6.90	-0.10
2005	2.3	3.4	-2.90	-1.40
2006	2.3	2.9	0.70	2.40
2007	2.3	4.4	5.20	0.30

לוח 3
מקובלי דמוי פגיעה לפי מושך אי-הכושר, 1996-2000, 2007

שנה	סך כל המועסקים בהיתר	סך כל ימי אי-הכושר	סך כל מקבלי דמי הפגיעה	0	1-14	15-30	31-45	46-60	61-75	76-90	91	92 ויותר	מספר ימי אי-הכושר											
													מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים
1996	2,133,800	2,990,363	92,274	72	45,401	21,862	8,228	4,643	2,941	1,889	7,528	8.1	2.0	3.2	5.0	8.9	23.6	49.0	0.1	100.0			1996	
2000	2,388,800	2,863,296	76,185	52	31,683	17,964	7,691	4,677	3,050	2,136	8,932	11.7	2.8	4.0	6.1	10.1	23.6	41.6	0.1	100.0			2000	
2001	2,398,000	2,765,654	69,087	50	26,546	16,371	7,677	4,518	3,005	2,013	8,907	12.9	2.9	4.3	6.5	11.1	23.7	38.4	0.1	100.0			2001	
2002	2,402,200	2,594,111	70,025	48	26,634	16,733	7,746	4,587	3,158	3,081	3,281	4.7	4.4	4.5	6.6	11.1	23.9	38.0	0.1	100.0			2002	
2003	2,435,600	2,084,364	61,539	30	22,677	14,897	6,965	4,236	3,019	4,159	5,094	6.8	6.8	4.9	6.9	11.3	24.2	36.8	0.0	100.0			2003	
2004	2,496,000	2,204,345	65,776	38	24,536	15,841	7,293	4,405	3,259	4,750	5,456	8.3	7.2	5.0	6.7	11.1	24.1	37.3	0.1	100.0			2004	
2005	2,600,600	2,109,993	63,856	36	23,892	15,480	7,210	4,366	3,069	4,919	4,768	8.3	7.2	4.8	6.8	11.3	24.2	37.4	0.1	100.0			2005	
2006	2,685,000	2,170,751	64,296	37	23,432	15,469	7,245	4,547	3,218	5,182	5,101	7.9	8.1	5.0	7.1	11.3	24.1	36.4	0.1	100.0			2006	
2007	2,807,100	2,291,149	67,657	42	24,582	16,298	7,695	4,673	3,432	5,424	5,476	8.1	8.0	5.1	6.9	11.3	24.1	36.3	0.1	100.0			2007	
													אחוזים											

* מדובר בנפגעים עד 31.1.2002 שקיבלו דמי פגיעה לאחר מועד זה.

במהלך השנים גדל מספר הפגיעות ה"קשות" שבגינן הוגשו תביעות למוסד (לוח 3): בעוד שבשנת 1996 ל-13.4% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר, מ-2001 ועד 2007 לכ-20%-21% מהמקבלים היו 61 ויותר ימי אי-כושר.

בלוח 4 מוצגים נתונים על המועסקים (המקור הוא החשבונאות הלאומית בלמ"ס) ומקבלי דמי פגיעה של תושבי ישראל, תושבי השטחים ועובדים זרים בשנים 2000-2007. שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים בקרב העובדים הזרים ותושבי השטחים היה נמוך בכל השנים. היה אפשר לצפות שהשיעור של מקבלי דמי פגיעה ביניהם, בשים לב לענפים הכלכליים מרובי הסיכון שהם מועסקים בהם (חקלאות ובנייה), יהיה לפחות כמו זה של תושבי ישראל. השיעור הנמוך משקף ככל הנראה תת דיווח של אוכלוסייה זו על פגיעות בעבודה, הנובע מאי ידיעת הזכויות, מחשש לאיבוד מקום העבודה אם ייעדרו עקב תאונה, ממעמדם הלא חוקי ומחשש לגורלם אם ייודע דבר שהותם בארץ ללא היתר. בפגיעות עבודה קשות אין להם ברירה אלא לפנות לטיפול רפואי ולהגיש תביעה לדמי פגיעה ולנכות. המוסד לביטוח לאומי משלם ישירות את הוצאות הטיפול החד פעמי בחדר המיון של עובדים זרים שנפגעו בתאונות עבודה ולא הגישו תביעה לדמי פגיעה. ממקור זה בלבד ידוע לנו שבשנת 2007 טופלו 2,094 עובדים זרים בחדרי מיון של בתי חולים, פי 3.9 ממספר העובדים הזרים שקיבלו דמי פגיעה בשנת 2007. יצוין כי בקרב תושבי ישראל היחס בין הפונים לטיפול רפואי ללא הגשת תביעה לעומת מגישי תביעות הוא כ-2:1. לפי החוק, עד 28.2.2003 עובדים זרים ותושבי שטחים שנפגעו בעבודה היו זכאים למלוא ההטבות הניתנות לנפגעי עבודה בין שעבדו בהיתר ובין שלא. מ-1.3.2003 החלה להישלל הגמלה מעובד זר שנפגע בעבודה שאינו שוהה כדין בישראל. עם עוזבו את הארץ משולמת לו הגמלה שנמצא זכאי לה החל במועד יציאתו, והתשלום לא כולל את התקופה שבה נשללה הקצבה. הירידה ההדרגתית במספר העובדים הזרים עד לשנת 2006 היתה צפויה עקב תיקוני החקיקה ופעולותיה של משטרת ההגירה. בשנת 2007 עלה מספר העובדים הזרים המדווחים והבלתי מדווחים.

לוח 4

מועסקים, מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי סוג התושבות, 2000-2007

עובדים זרים	תושבי שטחים	תושבי ישראל	סך הכול	
				2000
206,000	95,900	2,217,900	2,519,800	מועסקים
953	1,552	73,680	76,185	מקבלי דמי פגיעה
0.5	1.6	3.3	3.0	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.7	46.5	37.4	37.6	ממוצע ימי אי-כושר
				2001
246,300	47,800	2,264,900	2,559,000	מועסקים
950	290	67,847	69,087	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.6	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
37.3	56.1	40.0	40.0	ממוצע ימי אי-כושר
				2002
255,500	30,300	2,284,400	2,570,200	מועסקים
979	146	68,900	70,025	מקבלי דמי פגיעה
0.4	0.5	3.0	2.7	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
36.8	63.4	37.0	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
				2004
195,800	37,400	2,400,800	2,634,000	מועסקים
372	262	65,142	65,776	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.7	2.7	2.5	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
34.5	53.1	33.4	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
				2005
182,700	46,300	2,493,600	2,722,600	מועסקים
411	178	63,267	63,856	מקבלי דמי פגיעה
0.2	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
33.3	52.1	33.0	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
				2006
180,300	47,100	2,573,600	2,801,000	מועסקים
599	175	63,522	64,296	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.4	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
28.4	44.8	33.8	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
				2007
185,400	48,700	2,691,000	2,925,100	מועסקים
543	246	66,868	67,657	מקבלי דמי פגיעה
0.3	0.5	2.5	2.3	שיעור מקבלי דמי פגיעה מהמועסקים
27.8	42.5	33.9	33.9	ממוצע ימי אי-כושר

* מקור: חשבונאות לאומית - למ"ס.

בשנת 2007 ממוצע ימי אי-הכושר של עובדים זרים היה נמוך מזה של תושבי ישראל. הוא היה צפוי להיות גבוה יותר, בגלל ענפי העיסוק שלהם. ממוצע ימי אי-הכושר של עובדי שטחי יהודה ושומרון נמוך אמנם משנת 2006 אך נשאר גבוה, אף שעיסוקם דומה לשל עובדים זרים.

תחום אחר שבו קשה להשיג נתונים על בטיחות בעבודה הוא חברות כוח אדם וקבלני כוח אדם. חברות אלו אינן מאופיינות בקוד ייחודי של ענף כלכלי, משלח יד או מעמד משפטי של המעסיק.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר המועסקים בידי חברות אלו גדל בכ- 21% בין השנים 2004 ו-2007. מדובר בשכירים שהושמו במקום עבודה ומקבלים את שכרם מחברת כוח אדם או מקבלן כוח אדם, כאשר מקום העבודה אחראי לביצוע עבודתם ולבטיחותם. בקבוצה זו לא נכללים מועסקים העובדים באמצעות קבלני משנה, אשר ניתן לאפינם בדרך כלל בענפי שמירה, אבטחה, ניקיון או מטפלות בית.

בעיה זהה קיימת גם בחברות קבלן אשר אינן מספקות עובדים אלא שירותים, ולכן החובות שחלות על חברות כוח אדם, בייחוד חובת רישוי, לא חלות עליהן. התנאי לקבלת רישיון ולחידושו הוא מילוי חוקי עבודה ובטיחות בעבודה.

הקושי לאתר קבוצות אלה גורם לכך שאי אפשר לבדוק האם העובדים הללו חשופים לסכנות כמו כל העובדים האחרים והאם עובדת היותם "חורגים" אצל המעסיק גורמת להקטנת אחריותו כלפיהם.

לוח 5 מבחין בין שכירים לעצמאים. משנת 1997 הצטמצם מספר העצמאים שקיבלו דמי פגיעה, מ-9,483 ל-5,996 בשנת 2007 (מ-11.3% ל-8.9%), הן בעקבות שינויי החוק בדבר תשעת הימים הראשונים ובדבר 12 הימים הראשונים והן בעקבות גל של סגירת עסקים קטנים בתקופת המיתון הכלכלי. ממוצע ימי אי-כושר לעבודה בקרב העצמאים גבוה בכ-45% מזה של שכירים (47 ימים לעומת 33, בהתאמה).

לוח 5

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וימי אי-כושר, 2007

ממוצע ימי אי-כושר	מקבלי דמי פגיעה		סוג המבוטח
	אחוזים	מספרים מוחלטים	
33.9	100.0	67,657	כלל המקבלים
32.6	91.1	61,661	שכירים
47.3	8.9	5,996	עצמאים

בין השנים 1997 ו-2007 לא נצפו שינויים גדולים בהתפלגות נפגעי עבודה שכירים לפי ענפים כלכליים. כ-23% עבדו בתעשייה, 14% במסחר ובתי מלאכה, 12% בשירותים עסקיים (הכוללים גיוס עובדים ואספקת שירותי כוח אדם וכן פעילויות שמירה, אבטחה וניקיון), ו-10% בבינוי. מבחינת חומרת הפגיעה (הנמדדת כאן לפי מספר ימי אי כושר לעבודה) ענף הבינוי נמצא במקום הראשון (43 ימים), אחריו ענפי התחבורה והאחסנה (כ-36 ימים), מסחר ובתי מלאכה (34 ימים), שירותים עסקיים וחקלאות (כל אחד עם 32 ימים) ותעשייה (כ-30 ימים).

לוח 6

מקבלי דמי פגיעה לפי מעמד בעבודה וענף כלכלי, דצמבר 2007 ודצמבר 2006

2006			2007			ענף כלכלי
ימי אי-כושר	אחוזים	מקבלים	ימי אי-כושר	אחוזים	מקבלים	
2,170,751		64,296	2,291,149		67,657	סך הכול
1,889,356	100.0%	58,352	2,007,784	100.0%	61,661	סך הכול שכירים
62,594	3.3	1,940	65,631	3.3	2,025	חקלאות
375,997	22.1	12,887	412,168	22.6	13,948	תעשייה
17,849	1.1	654	18,865	1.0	631	חשמל ומים
256,551	10.4	6,076	269,732	10.2	6,286	בינוי
264,868	13.3	7,739	282,935	13.5	8,303	מסחר, תיקון רכב
92,907	5.7	3,338	103,830	5.7	3,533	אירוח ואוכל
160,644	7.6	4,422	158,947	7.2	4,453	תחבורה, אחסנה
22,412	1.4	809	26,626	1.5	901	בנקאות, ביטוח
220,969	11.7	6,806	241,229	12.1	7,444	נדל"ן, שירותים עסקיים
151,104	9.3	5,446	154,665	9.0	5,580	שירות ציבורי
72,505	4.1	2,407	68,600	3.7	2,317	חינוך
57,692	2.6	1,521	63,383	2.7	1,666	שירות קהילתי
107,127	6.2	3,626	120,019	6.6	4,049	בריאות, רווחה
26,137	1.2	681	20,954	0.9	525	אחר ולא ידוע
281,395		5,944	283,365		5,996	עצמאים

ג. מבט נוסף על מקבלי דמי פגיעה

עם הגידול בשיעור הנשים המשתתפות בכוח העבודה, שאפיין את שני העשורים האחרונים, גדל גם חלקן של הנשים בכלל המקבלים דמי הפגיעה. הנתונים למחצית השנייה של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים מורים ששיעור הנשים בכלל המקבלים עלה מ-19.8% ב-1995 ל-29.2% ב-2007 (לוח 2/ז בנספח הלוחות). הגיל החציוני של נשים מקבלות דמי פגיעה הוא 44 ואילו הגיל החציוני של גברים הוא 39. בדיקת ההתפלגות של גברים ונשים על-פי קבוצות גיל מלמדת כי בקבוצות הצעירות יותר (עד גיל 34) הגברים מהווים 77%, ובקבוצות הבוגרות יותר (45-59) הם מהווים רק כ-63%. ממוצע ימי אי-כושר של נשים נמוך מזה של גברים: 29.6 לעומת 35.6 (לוח 7).

לוח 7
מקבלי דמי פגיעה ומועסקים לפי גיל ומין, 2007

גיל	מקבלי דמי פגיעה			מועסקים ישראלים*			מועסקים – מספרים			מקבלי דמי פגיעה – מספרים			גיל
	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	
סה"כ	1.6	3.3	2.5	1240100	1441900	2,682,000	19,729	47,928	67,657	1,811	1,811	סה"כ	
עד 17	0.2	0.9	0.6	20,019	26,581	46,626	36	237	273	1,811	1,811	עד 17	
18-24	0.9	3.5	2.1	180,527	163,721	343,906	1,632	5,743	7,375	1,811	1,811	18-24	
25-34	1.1	3.0	2.2	356,904	422,682	779,643	4,081	12,889	16,970	1,811	1,811	25-34	
35-44	1.4	3.3	2.5	291,280	337,033	628,301	4,168	11,239	15,407	1,811	1,811	35-44	
45-54	2.0	3.2	2.7	269,078	300,937	569,925	5,463	9,771	15,234	1,811	1,811	45-54	
55-59	3.5	4.0	3.8	78,984	102,385	181,447	2,743	4,131	6,874	1,811	1,811	55-59	
60-64	4.8	5.2	5.1	24,771	48,454	73,372	1,193	2,520	3,713	1,811	1,811	60-64	
65+	2.2	3.5	3.1	18,536	40,107	58,781	413	1,398	1,811	1,811	1,811	65+	

* המקור: אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם, לוח 2.2: מועסקים לפי מין.

מספר תאונות הדרכים בדרך לעבודה בין השנים 1996 ו-2007 גדל מכ-9% מכלל הפגיעות בעבודה עד לכ-14% (לוח 8). לעומת זאת, מספר **תאונות הדרכים במסגרת העבודה** נשאר יציב (כ-6%). תאונות הדרכים ככלל גורמות לתקופת אי-כושר גבוהה יותר משאר התאונות. כמו כן, מספר ימי אי הכושר הנגרם כתוצאה מתאונות דרכים **בעבודה** גבוה באופן ניכר משאר תאונות הדרכים (39 ימים לעומת 33 בתאונות בדרך). ייתכן שפער זה נובע מההבדלים בחומרת התאונות בדרכים בין-עירוניות לעומת דרכים עירוניות.

התפלגות מקבלי דמי פגיעה לפי **גורם התאונה ותוצאות הפגיעה** (מהות) משתנה רק במידה מועטה בין השנים. הגורם העיקרי לפגיעה בעבודה הוא **נפילה**: בשנת 2006 17,600 מקרים, כ-27% ממקבלי דמי פגיעה, נפגעו מנפילות (ממוצע של 39.5 ימי אי-כושר לנפגע). יש להבחין בין נפילות מסולם, פיגום או מנוף (2,086 מקרים עם ממוצע של 49 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע) ונפילות מבניין או מבנה (1,748 מקרים עם 47 ימי אי כושר בממוצע לנפגע) לבין נפילות כתוצאה מהחלקה או מעידה במדרגה (2,782 מקרים עם 37 ימי אי-כושר בממוצע לנפגע). 10,668 נפילות קרו במישור כתוצאה מהחלקה, מעידה או הידחפות. כ-41% מהנפילות גרמו למכה יבשה, וכ-31% גרמו להימחצות. היתר גרמו למתיחות ולנקעים (7%), לשבר בגפיים (13%) ולפגיעות בשלד ובשרירים.

לוח 8

מקבלי דמי פגיעה לפי מקום הפגיעה וימי אי-כושר, 1996, 2002-2007

תאונות בדרך לעבודה			תאונות בעבודה			שנה
אחר	בדרך בלי רכב	תאונות דרכים בעבודה	תאונות דרכים בעבודה	במהלך העבודה*	סך הכול	
1996						
						מספרים
382	2,880	8,310	5,361	75,341	92,274	
0.4	3.1	9.0	5.8	81.7	100.0	אחוזים
2002						
						מספרים
853	3,671	10,645	4,327	50,529	70,025	
1.2	5.2	15.2	6.2	72.2	100.0	אחוזים
39.3	36.0	38.5	47.1	35.9	37.0	ממוצע ימי אי-כושר
2004						
						מספרים
1,140	3,455	9,655	4,638	46,888	65,776	
1.7	5.3	14.7	7.0	71.3	100.0	אחוזים
36.7	33.9	33.3	40.6	32.8	33.5	ממוצע ימי אי-כושר
2005						
						מספרים
1,671	3,612	9,570	3,907	45,096	63,856	
2.6	5.7	15.0	6.1	70.6	100.0	אחוזים
35.9	33.0	32.5	38.5	32.6	33.0	ממוצע ימי אי-כושר
2006						
						מספרים
2,175	3,575	9,339	3,833	45,374	64,296	
3.4	5.6	14.4	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.5	33.9	32.3	39.1	33.4	33.8	ממוצע ימי אי-כושר
2007						
						מספרים
2,246	3,991	9,571	4,092	47,757	67,657	
3.3	5.9	14.2	6.0	70.6	100.0	אחוזים
37.0	35.4	32.9	38.9	33.4	33.9	ממוצע ימי אי-כושר

* חבלות ופציעות בעבודה שאינן תאונות דרכים.

הגורם השני בשכיחותו לפגיעה בעבודה הוא תאונות דרכים: בשנת 2006 נפגעו מהן כ- 24% ממוקבלי דמי פגיעה, עם ממוצע של 35.4 ימי אי כושר לנפגע. הגורם השלישי

הוא מכונות, כלים ומכשירים (29 ימי אי-כושר בממוצע) – כ-13% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מכך ב-2006. גורם רביעי הוא מכה מגוף (13% מהנפגעים, 30 ימי אי כושר לנפגע בממוצע). גורם חמישי הוא מאמץ יתר (10% מהנפגעים, 36 ימי אי-כושר לנפגע בממוצע). ממוצע ימי אי-כושר הגבוה ביותר מופיע במחלת מקצוע – 50 יום. רשימת מחלות המקצוע היא אמנם סגורה, אך במקרים שבהם המחלה אינה מופיעה ברשימה, ועל פי חוות דעת מומחים יש קשר סיבתי ברור בינה לבין תנאי העבודה – תוכר המחלה כפגיעה בעבודה. רוב התביעות לדמי פגיעה בגין מחלת מקצוע מוגשות לצורך קביעת נכות מעבודה.

הפגיעה השכיחה אך לא החמורה ביותר היא **מכה יבשה** – כ-23% ממקבלי דמי פגיעה בשנת 2006 נפגעו כך, וממוצע ימי אי הכושר לפגיעה זו הוא 34. בנוסף, 23% ממקבלי דמי פגיעה נפגעו מהימחצות, עם 34 ימי אי-כושר בממוצע. פגיעה שכיחה (כ-20% מהמקרים) עם 32 ימי אי-כושר בממוצע, הנקשרת בדרך כלל לסיבות ארגונומיות, היא **נקע** (sprain/strain) – מצב שבו נגרמת מתיחה לרצועות המחזיקות את הפרק כאשר העצם נותרת במקומה. **חתכים** נגרמים לכ-11% ממקבלי דמי פגיעה, בעיקר בגפה העליונה. חומרת הפגיעה אינה מהגבוהות וממוצע ימי אי-כושר הוא כ-27 יום. **שברים בגפיים** נגרמו לכ-7% ממקבלי דמי פגיעה, כאשר ההיעדרות הממושכת יותר מעבודה היא בין נפגעי גפיים תחתונות: 63 יום בממוצע לעומת 56 בין נפגעי גפיים עליונות. גם **פריקה** (dislocation) ללא שבר גורמת להיעדרות ממושכת יחסית מעבודה – 55 יום (פירוט בלוח ז/3 בנספח).

הגפיים העליונות הן האיבר הפגיע ביותר בתאונות עבודה: שברים וחתכים בגפיים העליונות גרמו להיעדרות מעבודה של כ-14% ממקבלי דמי פגיעה. היעדרות ממושכת מעבודה באה בעקבות פגיעה במערכות פנימיות כמו מערכת הדם (64 יום).

ממוצע ימי אי-הכושר הוא יציב, כ-33 מאז 2003, לאחר שירד מ-40 בשנת 2001 (בעקבות שינוי חקיקה בפברואר 2002, שקבע את התקופה המרבית לתשלום דמי פגיעה ל-13 שבועות).

ההבדל בדמי הפגיעה הממוצעים ליום בין עצמאים ושכירים נותר ללא שינוי בשנים 2005-2007, והם עלו ב-2007 במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע.

לוח 9

דמי פגיעה ממוצעים ליום לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

עצמאים			שכירים			שנה
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	
71.8	180.2	161.6	65.5	164.4	147.4	2000
72.5	181.9	165.0	68.4	171.7	155.8	2001
70.8	177.8	170.5	65.5	164.6	157.7	2002
69.1	173.6	167.6	63.1	158.5	153.0	2003
72.2	181.2	174.2	62.8	157.6	151.6	2004
65.3	164.0	159.7	62.4	156.6	152.6	2005
64.7	162.4	161.5	61.5	154.3	153.5	2006
66.1	167.9	167.9	62.9	159.9	159.9	2007

ד. גמלאות נכות מעבודה

מספר מקבלי קצבת הנכות הצמיתה עולה בהתמדה מדי שנה בשנה ביותר מ-1,000 נכים, ובשנת 2007 הגיע ל-27,799. רוב מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בדרגות נכות נמוכות, והדבר מודגש עוד יותר בין הנשים: ל-65% דרגת נכות 20%-39% לעומת 58% בין הגברים, ורק ל-9% מן הגברים ו-7% מן הנשים דרגת נכות גבוהה מ-80%. כ-20% מן הגברים מקבלי קצבת נכות מעבודה הם בני יותר מ-65 ו-25% מהנשים בנות יותר מ-60 (לוח 4/ז בנספח הלוחות). מקבלי קצבת נכות מעבודה יכולים – בהגיעם לגיל המזכה בקצבת זיקנה – לבחור בין המשך קבלת קצבת נכות מעבודה לבין קבלת קצבת זיקנה.

לוח 10

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

שנה	סך הכול		שכירים	עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי		
2000	19,813	6.5	17,445	2,371
2001	20,810	5.0	18,309	2,501
2002	21,772	4.6	19,140	2,633
2003	22,960	5.5	20,176	2,784
2004	24,003	4.5	21,083	2,920
2005	25,179	4.9	22,120	3,059
2006	26,442	5.0	23,216	3,227
2007	27,799	5.1	24,406	3,393

קצבת הנכות הצמיתה הממוצעת בשנת 2007 היתה 2,817 ש"ח לשכירים ו-3,144 ש"ח לעצמאים. רמת הקצבה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע ירדה במידה קטנה לעצמאים ועלתה במעט לשכירים. בדומה לשנים קודמות, גם ב-2006 קצבאות העצמאים היו גבוהות מקצבאות השכירים.

לוח 11

סכום קצבת נכות צמיתה לפי מעמד בעבודה (ממוצע חודשי), 2007-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירי שוטפים	מחירי 2007	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי שוטפים	מחירי 2007	אחוז מהשכר הממוצע
2000	2,416.7	2,693.6	35.8	2,715.1	3,026.1	40.2
2001	2,667.1	2,940.1	39.0	3,019.3	3,328.4	44.2
2002	2,686.5	2,801.8	37.2	3,028.6	3,158.7	41.9
2003	2,743.0	2,840.9	37.7	3,074.7	3,184.4	42.3
2004	2,752.3	2,862.1	38.0	3,086.0	3,209.0	42.6
2005	2,740.6	2,813.3	37.4	3,086.4	3,168.2	42.1
2006	2,817.4	2,832.6	37.6	3,144.4	3,161.4	42.0
2007	2,823.0	2,823.0	37.0	3131.1	3131.1	41.1

ה. מענקי נכות

מענק נכות משולם לנכה עבודה שדרגת נכותו היא יציבה ופחותה מ-20% אך אינה פחותה מ-9%. סכומי המענקים לנפגעי עבודה והזכאות להם עברו שינויים מפליגים בשנים האחרונות. עד חקיקת חוק התוכנית להבראת המשק – יוני 2003, המענק היה בגובה 70 קצבאות חודשיות. בחוק זה נקבע כי מי שנפגע מיום 1.7.2003 ואילך, יקבל מענק השווה ל-43 קצבאות. כתוצאה משינוי החקיקה חלה ירידה תלולה במענקי הנכות הממוצעים: בשנת 2003 היה המענק הממוצע (במחירי 2005) לשכיר כ-46,000 ש"ח ולעצמאי כ-41,170 ש"ח. בשנת 2007 היה המענק הממוצע לשכיר כ-26,700 ש"ח ולעצמאי 24,975 ש"ח.

בחוק ההסדרים לשנת 2005 תוקן החוק, ומענק נכות מעבודה משולם מדרגת נכות בשיעור 9% במקום 5%. כך הצטמצם מספר המענקים: בשנת 2007 שולמו 9,966 מענקים לעומת 11,807 בשנת 2006, 87.5% מהם שולמו לשכירים. מספר המענקים יוסיף לרדת עד להבשלה מלאה של החוק.

לוח 12

מענקי נכות ממוצעים לפי מעמד בעבודה (בש"ח), 1996-2007

עצמאים		שכירים		שנה
מחירי 2007	מחירים שוטפים	מחירי 2007	מחירים שוטפים	
40,688	29,865	36,027	26,444	1996
36,692	29,356	39,067	31,256	1997
40,129	33,850	39,786	33,561	1998
43,740	38,813	43,039	38,192	1999
48,621	43,630	48,568	43,582	2000
50,688	45,992	50,928	46,209	2001
45,925	44,040	51,574	49,458	2002
42,647	41,171	47,660	46,010	2003
38,217	36,742	42,288	40,656	2004
29,993	29,218	33,580	32,713	2005
26,071	25,931	29,281	29,124	2006
24,975	24,975	26,688	26,688	2007

ו. גמלאות תלויים

מספר מקבלי קצבת תלויים עלה בהדרגה מ-3,286 בשנת 1985 ל-4,482 בשנת 2007. קצב הגידול הוא כ-0.8%-1.5% בשנה (לוח 13).

לוח 13

מקבלי גמלאות תלויים לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

שנה	סך הכול		שכירים	עצמאים
	מספרים	אחוז שינוי שנתי		
2000	4,158	1.4	3,564	594
2001	4,199	1.0	3,601	598
2002	4,253	1.3	3,647	606
2003	4,306	1.2	3,698	608
2004	4,349	1.0	3,740	609
2005	4,399	1.1	3,792	607
2006	4,446	1.1	3,834	613
2007	4,482	0.8	3,868	614

סכום קצבת התלויים הממוצעת לחודש היה בשנת 2007 כ-5,185 ש"ח לשכירים וכ-5,451 ש"ח לעצמאים. קצבת התלויים נשחקה במונחים ריאליים וכאחוז מהשכר הממוצע לעצמאים ועלתה מעט במונחים ריאליים לשכירים.

לוח 14

קצבת תלויים חודשית ממוצעת לפי מעמד בעבודה, 2007-2000

שנה	שכירים			עצמאים		
	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירים שוטפים (ש"ח)	מחירי 2007 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2000	4,446.6	4,955.9	65.8	4,826.6	5,379.3	71.4
2001	4,889.8	5,401.5	71.7	5,269.3	5,808.9	77.1
2002	4,976.5	5,190.1	68.9	5,359.0	5,589.1	74.2
2003	4,964.4	5,141.6	68.3	5,362.4	5,553.8	73.7
2004	4,955.7	5,153.2	68.4	5,353.1	5,564.4	73.9
2005	5,007.5	5,140.3	68.3	5,395.5	5,538.5	73.5
2006	5,126.7	5,154.4	68.4	5,449.8	5,479.2	72.8
2007	5,185.3	5,185.3	68.0	5,451.1	5,451.1	71.5

ז. היקף התשלומים

סך התשלומים בענף נפגעי עבודה היה 2.8 מיליארד ש"ח בשנת 2007. לוח 15 מלמד כי סכום זה מהווה ירידה של 0.15% במונחים ריאליים לעומת 2006.

לוח 15

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה (אלפי ש"ח), 2007-2000

שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)	מחירי 2007 (ש"ח)	מחירים שוטפים (ש"ח)	שנה
17.60	2,465,989	2,212,449	2000
9.90	2,709,185	2,457,869	2001
-1.00	2,682,985	2,572,500	2002
-0.02	2,682,459	2,590,000	2003
2.30	2,744,304	2,639,114	2004
-0.90	2,719,880	2,649,630	2005
1.40	2,757,743	2,742,931	2006
-0.15	2,753,714	2,753,714	2007

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

לוח 16 מציג את התפלגות מכלול התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי והוצאות שיקום. גמלאות הנכות מהוות את חלק הארי מתשלומי הענף, 62.4% בשנת 2007. בתשלומי גמלאות תלויים לא חל שינוי ב-2007 בהשוואה ל-2006. לעומת זאת מספר מענקי נכות והתשלומים בעבורם ירד, כפי שהוסבר בסעיף 5.6.5. קצבאות הנכות והתלויים הן המרכיב המשולם לאורך זמן (עד גיל הזיקנה ולעתים לאחר מכך). בחלקם של התשלומים לדמי פגיעה חלה ירידה מתמשכת מ-1996 (21.9%) עד 2006 (9.1%), כנראה בגלל שינויי חקיקה שהוזכרו בפרק, ובשנת 2007 חלקם בכלל התשלומים עלה בחצי אחוז. הוצאות הריפוי עלו בהדרגה בין השנים 2001 ו-2005 ובשנים 2006-2007 ירד היקפם. הוצאות השיקום בשנת 2007 היו כ-5.2% מכלל הוצאות הענף לעומת פחות מ-1% בשנת 1985.

לוח 16

סך כל התשלומים* בענף נפגעי עבודה לפי סוג הגמלה (אחוזים), 2007-2000

הוצאות שיקום	הוצאות ריפוי	גמלאות תלויים	גמלאות נכות	דמי פגיעה	סך הכול	שנה
4.1	13.1	11.2	53.9	17.7	100.0	2000
4.5	11.9	11.0	57.0	15.6	100.0	2001
4.8	12.4	10.9	57.5	14.4	100.0	2002
4.7	12.4	11.1	61.0	10.8	100.0	2003
4.2	12.6	10.9	62.0	10.2	100.0	2004
4.4	14.2	11.6	60.3	9.5	100.0	2005
4.7	13.4	11.2	61.6	9.1	100.0	2006
5.2	11.6	11.2	62.4	9.6	100.0	2007

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

8. ביטוח 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 לנפגעי 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. החידושים שהביא עימו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות מאשרת הקובעת איזה אירוע נחשב לפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

פגיעת איבה היא אחת מאלה :

- 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, למעט פגיעה שנפגע בה אדם בגיל 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.

1 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. במארכ 1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14 במאי 1948 עד 24 בפברואר 1949. ממארכ 1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29 בנובמבר 1947 עד 13 במאי 1948.

○ פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה לפי סעיף 8 לפקודת מניעת טרור התש"ח-1948, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

זכאי לגמלה מי שהוא אחד מאלה:

- אזרח 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 העובד אצל מעסיק ישראלי מאושר בחו"ל ונפגע בפעולת איבה בחו"ל תוך כדי ועקב עבודתו;
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ונפגע בתחום הקו הירוק;
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ונפגע בתחום הקו הירוק.

ב. התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגע איבה

התיקונים והשינויים שעבר חוק התגמולים לנפגעי איבה – 1970 למן חקיקתו מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים ומשלימים, של הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים וכן של הרחבת ההגדרה של אירועי האיבה המכוסים במסגרתו. בשונה מאוכלוסיית הנפגעים שאליהם נוגעים 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. שר העבודה והרווחה מינה ועדה לבחינת זכויות נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם כדי להציע פתרונות לבעיות הייחודיות לאוכלוסייה זו. מדיוני הוועדה עלה שהתחום העיקרי שלא קיבל פתרון הולם בדין הקיים הוא הבעיות הייחודיות שעמהן נדרשים להתמודד מי שנותרו יתומים מאב ומאם (יתומים קטינים וילדים בוגרים), כמו גם קרובי משפחה המקבלים עליהם את

הטיפול ביתומים. בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק הנוגעים ליתומים משני הוריהם שנפגעו בפעולת איבה (פירוט בסעיף 5.7.3 להלן).

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי (סעיף 18א'). עם זאת ההרחבה האמורה חלה על מי שהם תושבי ישראל בלבד.

הגדרת פגיעת איבה הורחבה עוד, כך שהיא כוללת גם פגיעה כתוצאה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אם בהיותו נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי (סעיף 4 בהגדרה) או שמעשה האלימות בוצע בידי ארגון טרור (סעיף 5 בהגדרה).

ג. הטיפול הראשוני בנפגעים ובבני משפחות הנספים

בשונה מגמלאות אחרות שמשלם המוסד לביטוח לאומי, בהן מתחיל תהליך הטיפול עם הגשת התביעה בידי מבוטח, בפיגועי איבה המוניים היוזמה לטיפול היא של המוסד. עם פרסום הידיעה על אירוע חבלני פונה המוסד למטה הארצי של המשטרה והרשות המאשרת במשרד הביטחון לקבלת אישור שמדובר באירוע איבה. בתי החולים ומגן-דוד-אדום מעבירים מיד רשימות של נפגעים למוסד לביטוח לאומי, ומחלקות גמלאות ושיקום נערכות להתערבות מהירה לשם מתן טיפול לנפגעים ולמשפחותיהם.

סיוע ראשוני לנפגעים: הקשר הראשוני עם הפצועים כולל ביקורים בבתי חולים, ויצירת קשר עם הנפגעים ומשפחותיהם, ריכוז התביעות, איתור צרכים דחופים ותשלום לבתי החולים כולל הוצאות למשפחות הנפגעים.

הטיפול הרפואי בפצועים הוא בחזקת גמלה בעין, וכולל אשפוז, ניתוחים, בדיקות, ריפוי, טיפול פסיכיאטרי ופסיכולוגי, תרופות, החלמה, שיקום רפואי, מכשירים ואביזרים.

הטיפול בנפגעי חרדה: במלחמת לבנון השנייה הופעל נוהל חדשני לטיפול בנפגעי חרדה שמטרתו לתת לנפגעים טיפול ראשוני עוד בטרם הוכרו כנפגעי איבה הזכאים לתגמולים ולטיפולים, מכח החוק. המוסד לביטוח לאומי יזם את הנוהל, והוא גובש עם משרד הבריאות (פרוט נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בתיבה שבפרק זה).

סיוע ראשוני למשפחות הנספים: הקשר הראשוני עם המשפחות השכולות מתמקד תחילה בהסדרי הלוויה, הסדרי תחבורה למלווים, ביקור בבית האבלים ומתן תמיכה נפשית. נציגי השיקום והגמלאות בסניף מוסרים למשפחה מידע על זכויותיהם הבסיסיות מכוח החוק. אלמנה זכאית גם למענק מיוחד בעת התאלמנותה, שנועד לספק את צורכיה המידיים בתקופה הראשונה להתאלמנותה, עד למימוש זכויותיה לתגמולים.

סניפי המוסד יוצרים קשר עם שירותים חיוניים בקהילה, כמו מטות החירום של הרשויות המקומיות, השירותים הסוציאליים בבתי החולים, תחנות בריאות הנפש, מרכזי חרדה ותחנות לייעוץ פסיכולוגי-חינוכי לצורך פעולה משולבת.

ד. סוגי התגמולים

1. **תגמול טיפול רפואי** – מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתגמול כספי מיוחד בתקופת הטיפול, בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא למעשה 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). נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגימות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעת איבה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך מצורפים הטבות ומענקים נוספים בגין תשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים.

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. בין התגמולים המיוחדים:

תגמול לנכה נצרך – משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול לנכה נצרך 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 לתגמול 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 3 שנים, לבן המשפחה שעליו הוצה הנכה.

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.

3. **טיפול רפואי** – הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול מרפאה 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, שהם 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 שאירעה בו 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. **תגמול לתלויים** – משולם לשאיריו של מי שנספה בפעולות איבה.

לתגמול חודשי קבוע זכאים אלמן, אלמנה ויתומים. סכום התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי. שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע על פי גיל האלמן/ה, ואם יש עמם ילדים – גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים ממשיכה 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.

יתום משני הוריו שלפחות אחד מהם נספה בפעולת איבה, ובלבד שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 30 במועד שבו נספה הורהו, זכאי לתשלום מענק המשולם להורה שכול בודד (סכום המענק באוגוסט 2007 הוא 42,704 ש"ח).

יתום ששני הוריו נספו כתוצאה מפעולת איבה, וטרם מלאו לו 35 שנים, יהיה זכאי לתגמול של 80% מהתגמול המשולם ליתום עצמאי (גובה התגמול באוגוסט 2007 – 2,917 ש"ח) למשך 24 חודשים, בכפוף לתנאים האלה: התגמול משולם ליתום שמלאו לו 21 שנים וטרם מלאו לו 35 שנה; אם שולמו תגמולים לפני גיל 21 – מופחתים החודשים שבהם התקבל התגמול מ-24 החודשים להם זכאי.

לתגמול חודשי קבוע זכאים גם הורים שכולים. שיעורו מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ונקבע על פי הרכב המשפחה וגיל ההורה, והוא כפוף למבחן הכנסות.

נוסף על התגמולים החודשיים, משפחות התלויים זכאיות **לשיקום, למענקים ולהטבות** נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים וכן מענקים והטבות אחרים.

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 אך ורק 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.

תיבה 14

נוהל הטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפגוע טרור המוני

במלחמת לבנון השנייה יזם המוסד לביטוח לאומי נוהל חדשני לטיפול בנפגעי חרדה שמטרתו לתת לנפגעים טיפול ראשוני עוד בטרם הוכרו כנפגעי איבה הזכאים לתגמולים ולטיפולים מכוח החוק (כלומר עדיין לא הוכרו על ידי הרשות המאשרת של משרד הביטחון). הנוהל גובש בשיתוף עם משרד הבריאות. לאור התגובות החיוביות שלהן זכתה העבודה לפי נוהל זה בצפון, הוא מיושם עתה גם במרכז הקהילתי לבריאות הנפש בשדרות.

הרציונל לתהליך הטיפול החדש מושתת על הצורך הדחוף לטפל בנפגעי חרדה בהקדם האפשרי, כדי למנוע תסמונת פוסט טראומטית כרונית העלולה לחבל מאוד במהלך החיים התקין, ולכן הוחלט שלא להמתין עד שיתקבלו כל האישורים מן הרשות המאשרת.

הספרות המקצועית מבחינה בין שלושה שלבים של פגיעת חרדה:

- acute stress reaction – תגובה מיידית לאירוע טראומטי. הביטוי הטיפוסי הינו הלם וביטויי חרדה, כעס וכדודן. שלב זה יכול להימשך עד יומיים ועשוי לחלוף.
- acute stress disorder – שלב קריטי המלווה במצוקה וקשיי תפקוד. הנפגעים נמצאים בסיכון מוגבר לפתח הפרעות פוסט טראומטיות בהמשך, ולפיכך המצב מחייב טיפול בתוך מספר שבועות למניעת המצב הכרוני.
- post traumatic stress disorder – מצב כרוני הגורם למצוקה ניכרת, תסמינים חרדתיים אופייניים וירידה ניכרת בתפקוד.

המטרה היא לאבחן את אוכלוסיית היעד (נפגעי חרדה שהגיעו לחדרי המיון או למרכזי דחק) בהליך יעיל וקצר, ולספק טיפול מונע שעשוי להפחית את מספר הנפגעים הכרוניים.

עובדי המרכזים מתקשרים לאוכלוסיית היעד ומקיימים עם ריאיון טלפוני באמצעות שאלון מובנה ויוצרים הערכה ראשונית. לפי התוצאה נבחרת תוכנית פעולה. בכ-30% מהנפגעים אין צורך בהמשך טיפול (לפי הניסיון עד כה). בשאר הנפגעים מטפלים כדלקמן:

1. מתקשרים בטלפון לנפגע אחרי כשבוע. בהתאם להערכה מתקבלת החלטה אם צריך טיפול נוסף, ואז נקבעת פגישת אינטייק (שעשויה להוביל להחלטה סופית שאין צורך בטיפול).
2. הנפגע מוזמן לפגישת אינטייק (ראיון ראשוני) (הניסיון מלמד שכ-85% מהמוזמנים מגיעים), הוא מאובחן ונקבע לו המשך טיפול.
3. נערך המשך טיפול לפי אחת מהחלופות הבאות (הניסיון מלמד שכ-50% מגיעים להמשך הטיפול):
 - א. טיפול קבוצתי קוגניטיבי (5-6 איש).
 - ב. טיפול פרטני בשיטות שונות.
 - ג. טיפול בתרופות הרגעה למשך שבוע ואחר כך מעקב.
 - ד. טיפול בתרופות אנטי דיכאוניות.
 - ה. טיפול ממושך.

את התשלום לטיפולים מעביר למרכזים המוסד לביטוח לאומי, על חשבון האוצר. נקבע תעריף לשלב הריאיון הטלפוני (100 ש"ח), לאינטייק (500 ש"ח) ולטיפול הפסיכותרפויטי (1,520 ש"ח). לגבי האחרון התעריף הוא גלובלי ללא קשר לחלופת הטיפול וללא קשר למספר הטיפולים שיינתנו. המשוב שנמסר על-ידי המרכזים למוסד לביטוח לאומי כולל את סוג הטיפול ואת מספר המפגשים בפועל.¹

הפעלת נוהל החרדה החלה במרכז הדחק בשרות באוקטובר 2006. לפי הדיווחים, בשנת 2007 טיפל המרכז בכ-500 נפגעים שהתפנו אליו, שבעבורם שילם המוסד כחצי מיליון שקלים. כל הטיפולים בחרדה נעשו באמצעות מרפאת המרכז הקהילתי לבריאות הנפש/מוקד הדחק (נפגעי החרדה אינם מופנים בדרך כלל לבית החולים ברזילי). בסך הכול היו כ-5,000 מגעים עם אוכלוסיית היעד, שכללה אז גם ילדים.

1 מתוך "נוהל טיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום ובפגוע טרור המוני", מסמך מאת א' שרייבמן, סמנכ"לית גמלאות בביטוח הלאומי, וד"ר י' פולאקוביץ, ראש שירותי בריאות הנפש במשרד הבריאות, 12.2.2008.

בשנת 2008 מטופלים ילדים ובני נוער עד גיל 18 בידי פסיכולוגים של מערכת החינוך. הפסיכולוגים מפנים את מי שנמצאו סובלים מתסמונת נפשית זמנית או קבועה להגיש תביעה לביטוח הלאומי. נפגעים שלא פונו למרכזי דחק מגיעים לסניפי המוסד להגיש תביעה בגין חרדה, מופנים למרפאת בריאות הנפש והם נכללים בנוהל החרדה.

בסניף אשקלון של הביטוח הלאומי נערכה בדיקה מקיפה על 192 פונים לפי נוהל חרדה בשדרות בחודשים יוני 2007 וכן באוקטובר-דצמבר 2007 (באומדן שנתי לפי מקור זה ב-2007 היה מספר הפונים 576). מתוך 192 פונים למרפאת בריאות הנפש במסגרת נוהל חרדה, 80 הגישו תביעות למוסד להכרה כנפגעי איבה, 56 מוכרים כנפגעי איבה מאירועים קודמים, ל-108 מהפונים בוצע ריאיון טלפוני, ול-81 מהפונים בוצע אינטיק.²

2 מתוך מצגת "נוהל חרדה בריאות הנפש בשדרות", מאת מ' חברוני, סניף הביטוח הלאומי באשקלון.

ה. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה. את הנתונים החל המוסד לרכז רק בשנים האחרונות, ולפיכך ייתכן כי הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1949-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בתקופה זו הוא קרוב ל-1:1. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות איבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו במספר גבוה של פעולות איבה ושל נפגעים בכל אירוע, אולם עד לספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, חלה ירידה במספר זה. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 הגיע מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא. היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 הוא 1:14. בשנים 2003-2005 חלה ירידה במספר פעולות איבה, כפי שניתן לראות בלוח 1.

בשנת 2006 חלה עלייה תלולה במספר הנספים ובמספר הפצועים, כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. עם הנפגעים המוגדרים פצועים נמנים נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר תקופה קצרה למדי ונפגעים שהפכו לנכים. 37% מתוך כ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית.

בשנת 2007 הוכרו 87 אירועי איבה, כ-52 בהם התרחשו בעוטף עזה, כולל שדרות, רובם מחודש מאי ועד סוף השנה. מתוך 141 נפגעי איבה בשנת 2007, 76 היו תושבי שדרות עצמה.

הנתונים בלוח 1 מציגים לכאורה תמונת מצב אופטימית בנוגע לפיגועי איבה, אולם מהמבט בסוף מארס 2008, בעת כתיבת הפרק, אנו יודעים שאין זה כך.

לוח 1

מספר אירועי האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי איבה לפי שנים, 2007-1947

הרוגים	מספר נפגעים		מספר אירועים	שנת פגיעה*
	פצועים	סך הכול		
1,617	13,924	15,541	3,140	סך הכול
44	139	183	146	1957-1947
184	437	621	355	1976-1958
331	734	1,065	683	1993-1977
187	1,635	1,822	608	1998-1994
6	128	134	53	1999
25	427	452	190	2000
177	1,553	1,730	305	2001
303	2,281	2,584	183	2002
154	944	1,098	124	2003
87	627	714	133	2004
44	498	542	91	2005
67	4,388	***4,455	**182	2006
8	133	141	87	2007

* חלוקת השנים כפי שמוצגת פה נעשתה בהמשך לנתונים שהוצגו במחקר "נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע", מאת א' ינאי, ר' פריאור ושי' בר (יולי 2005), בהוצאת המוסד לביטוח לאומי, שם חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעילות.
 ** כל אחד מימי המלחמה בצפון עם פעילות ארטילרית (12.7.2006-14.8.2006) הוגדר כאירוע נפרד.
 *** מקורות המידע היו חדרי מיון בבתי חולים ומרכזי דחק.

1. מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. כ-29% מנפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי בשנת 2007 לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד יותר משלושה חודשים כתוצאה מהפגיעה. 30% נוספים לא היו מסוגלים לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. תקופת אי הכושר הממוצעת (לעבודה או לתפקוד מלא) היא כ-80 יום. במקרים מסוימים (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. התגמול הממוצע לנפגע לכל תקופת הזכאות הוא כ-13,523 ש"ח (167 ש"ח ליום).

גובה תגמול הטיפול הרפואי נקבע בהתאם למעמדו התעסוקתי 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 השכר הממוצע).
- * מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים. התגמול מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- * ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.

לוח 2

מקבלי תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי אי-כושר, 2007

מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי	מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי	מספר מקבלי תגמול טיפול רפואי - סך הכול	ימי אי-כושר
72	469	541	סך הכול
29	196	225	1-30 ימים
16	144	160	31-90 ימים
27	129	156	91 ימים ויותר

ז. נכים המקבלים תגמול

בשנת 2007 קיבלו תגמולים בממוצע לחודש 3,274 נכים שנפגעו בפעולות איבה. בלוח 3 ניתן לראות את מספר נכי פעולות איבה שקיבלו תגמולים חודשיים בשנים 2000 עד 2007. בשנת 2007 כלולים במניין הנכים המקבלים תגמולים גם כ-766 נכים שדרגת

נכותם היתה בין 10% ל-19% וקיבלו מענק חד פעמי. עד תחילת 1996 נכים בדרגות נכות 10%-19% קיבלו תגמול חודשי, ומ-1996 מענקים חד-פעמיים בלבד.

לוח 3

**נפגעי איבה המקבלים תגמולי נכות חודשיים (ממוצע שנתי),
לפי דרגת נכות, 2001-2007**

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	דרגת הנכות
3,274	3,022	2,753	2,500	2,195	1,807	1,720	סך הכול
2,376	2,185	1,986	1,799	1,539	1,207	1,176	עד 39
209	203	196	168	152	139	126	40-49
256	238	213	198	185	170	163	50-59
234	216	192	181	168	153	153	60-79
101	89	76	66	56	51	41	80-99
98	91	90	88	95	87	61	100

לוח 4

**נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2007,
לפי מין ולפי הגיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
1,551	1,864	3,415	סך הכול – מספרים
100.0	100.0	100.0	אחוזים
22.7	25.4	24.2	עד 19
20.3	22.2	21.3	20-29
26.3	26.9	26.6	30-44
24.9	20.7	22.6	45-64
5.9	4.8	5.3	+65

מלוחות 4 ו-5 ניתן ללמוד על מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים של הנכים המקבלים תגמול חודשי. 55% ממקבלי התגמול הם גברים. הנכים נבדלים זה מזה גם על פי מצבם הכלכלי לאחר הפגיעה. מרביתם (68%) נכים רגילים ומיעוטם נצרכים (3.7%) או מחוסרי פרנסה (2.7%). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת

בלבד ומחייבת בחינה תקופתית של מצבם. מספר הנכים לפי מעמדם כמו גם התגמולים הממוצעים לסוגי הנכים השונים מוצגים בלוח 5.

לוח 5

נכים נפגעי איבה שקיבלו תגמולים בדצמבר 2007, לפי מעמד (רגיל, נצרך ומחוסר פרנסה) והתגמול המשולם להם (מחירי 2007)

ממוצע תשלום חודשי בפועל*	מספרים	מעמד הנכה
2,341	3,415	סך הכול
2,249	2,335	רגיל
11,972	126	נצרך
6,085	91	מחוסר פרנסה
3,120	22	תגמול נכה שנפטר (36 חודש)
**	841	נכה בדרגה 10%-19%

* כולל את ההטבות החודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
 ** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

ח. מקבלי תגמולי תלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בלוח 1 הוצגו מספר פעולות האיבה בכל שנה ומספר הנספים באותן פעולות. בלוח 7 מוצג מספר הנספים אשר בגינם משולם תגמול תלויים לשאיריהם.

לוח 6

**הנספים בפעולות איבה שבגינם שולמו תגמולים בדצמבר 2007,
לפי שנת הפטירה**

נספים	שנת הפטירה
1,458	סך הכול
23	עד 1957
6	1966-1958
171	1976-1967
127	1986-1977
383	1999-1987
22	2000
161	2001
242	2002
137	2003
72	2004
43	2005
61	2006
10	2007

לוח 7

**הנספים בפעולות איבה ששולמו בגינם תגמולים בדצמבר 2007,
לפי מין והגיל בעת הפגיעה**

נשים	גברים	סך הכול	הגיל בעת הפגיעה
472	986	1,458	סך הכול - מספרים
100.0	100.0	100.0	אחוזים
27.8	14.1	18.5	עד 18
25.1	19.8	21.5	19-29
26.3	40.6	36.0	30-49
15.2	17.4	16.7	50-64
5.6	8.1	7.3	+65

בגין 1,458 נספים שולמו בדצמבר 2007 תגמולים ל-1,900 הרכבי משפחה – בהם כ-52% להורים שכולים וכ-42% לאלמנים/ות עם ובלי ילדים. שיעור התגמול הגבוה ביותר משולם ניתן לאלמן או אלמנה שיש עמם ילד שעדיין לא מלאו לו 21 שנים.

בלוח 9 מוצגים התגמולים החודשיים הממוצעים לפי הרכב המשפחה.

לוח 8

**משפחות הנספים שקיבלו תגמולים בדצמבר 2007,
לפי הרכב המשפחה והתגמול החודשי (מחירי 2007)**

תגמול חודשי* (ממוצע)	מספרים	הרכב המשפחה
6,477	1,900	סך הכול
6,372	26	אלמן/ה שאין עמם ילדים
7,880	440	אלמן/ה שילדיהם בגרו
9,106	329	אלמן/ה עם ילדים
3,434	49	יתומים עצמאיים
5,123	982	הורים שכולים
.....	74	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 9

היקף התשלומים בענף נפגעי איבה, 2000-2007 (אלפי ש"ח)

גידול ריאלי משנה לשנה	מחירי 2007	מחירים שוטפים	שנה
-	169,244	151,824	2000
31.9%	223,309	202,567	2001
41.0%	314,970	302,000	2002
14.6%	360,978	348,536	2003
-2.3%	352,512	339,000	2004
0.5%	354,147	350,000	2005
2.2%	361,944	360,000	2006
-1.64%	356,000	356,000	2007

לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2001, חלה עלייה תלולה של 32% בהיקף התשלומים בענף נפגעי איבה. בשנת 2002 התשלומים עלו באחוז גבוה יותר (41%), ובשנת 2003 היתה עליה נוספת, של 15%. משנת 2004 התשלומים התייצבו ברמה של 350-360 מיליון ש"ח. בשנת 2007 שולם לנפגעי איבה סכום של כ-356 מיליון ש"ח לגמלאות שונות, בכסף או בעין.

9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות

א. כללי

אנשים עם מוגבלויות שנפגעו בעבודה או בפעולות איבה או בנסיבות אחרות ("נכה כללי") ואלמן/ה (חוץ מנכים ואלמנות צה"ל), זכאים לשיקום מקצועי – תהליך טיפולי שנועד לכוונם ולהכשירם להיקלט בעבודה המתאימה לכישוריהם המקצועיים וליכולתם התפקודית. השירותים הניתנים במסגרת השיקום הם בעיקרם בעין: אבחון והכוונה למקצוע, ייעוץ בבחירת מקצוע, הכשרה מקצועית או לימודים. נוסף על כך הם זכאים למימון ההוצאות הבסיסיות הנלוות לתהליך השיקום, כמו גם למימון לימודים ולמימון תהליך האבחון. חלקם זכאים גם לדמי שיקום ולכיסוי הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות בלימודים.

זכאים לשיקום מקצועי:

נכה כללי – מי שאירע לו ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי, בתנאי שהוא תושב ומתקיימים בו גם התנאים האלה: נקבעו לו לפחות 20% נכות רפואית על פי מבחני נכות; אין הוא מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת; עקב הליקוי הוא זקוק, לפי הערכת עובד השיקום, להכשרה מקצועית ולשירותי שיקום נוספים שיאפשרו לו לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת.

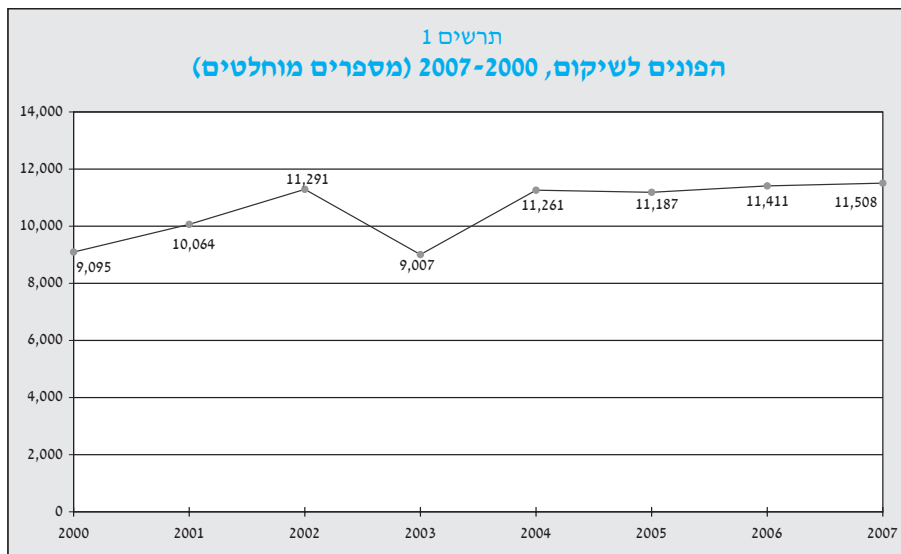
נפגע עבודה – מי שהוא נפגע עבודה אם נקבעו לו לפחות 10% נכות רפואית, ועקב הפגיעה הוא אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בעבודה מתאימה אחרת והוא זקוק ומתאים לשיקום מקצועי. פגיעה בעבודה היא תאונת עבודה המתרחשת תוך כדי ועקב עבודה, לרבות בדרך אליה וממנה, או מחלת מקצוע, על פי רשימת מחלות המוגדרות בתקנות נפגעי עבודה.

נפגע איבה – מי שנפגע בפעולת איבה, אם דרגת נכותו הרפואית מגיעה ל-10% לפחות. נפגע איבה הוא מי שנפגע מכוחות צבאיים או צבאיים למחצה, וכן מי שנפגע מכוחות בלתי סדירים של מדינה או של ארגון העוינים לישראל, או מי שנפגע בנסיבות שהיה בהן חשש סביר כי תבוצע פעולת איבה, וכן מי שנפגע מפעולות שבוצעו במטרה לסייע לכוחות הצבאיים או לארגון או בשליחותם.

אלמנה – משנת 1968 אלמנה המקבלים קצבה, אם מתקיים בהם אחד התנאים האלה: הם חסרי מקצוע; הם אינם מתפרנסים כדי מחייתם; הם זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמותם, ועובד השיקום סבור שהם מתאימים להכשרה מקצועית.

ב. מאפייני הפונים לשיקום

מתרשים 1 עולה כי מספר הפונים לשיקום גדל במעט ב-2007 בהשוואה ל-2006 והגיע לכ-11,500 נכים ואלמנות. עוד בולט שמספר הפונים לשיקום בשנת 2003 ירד בהשוואה לשנתיים שקדמו. בשנים הללו ניכרה עלייה גדולה בנפגעי איבה. העומס שהוטל על השיקום בעקבות הטיפול בנפגעי איבה צמצם את הטיפול בנכים כלליים ובנפגעי עבודה. משקלם הגדול יחסית של נכים כלליים, גרם בסך הכול לירידה במספר הפונים לשיקום. לוח 1 מראה שמרבית הפונים לשיקום בכל אחת מהשנים הנסקרות בלוח הם אם כן נכים כלליים, דהיינו נכים שכאמור אירע להם ליקוי גופני, שכלי ו/או נפשי כתוצאה ממום מלידה או ממחלה בילדות או מאוחר יותר. שנת 2007 התאפיינה בעלייה בשיעור נפגעי איבה לעומת השנתיים שקדמו לה, בעיקר עקב פגיעה של אזרחים במהלך מלחמת לבנון השנייה.



לוח 1

פונים לשיקום לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000

שנה	ענף			סך הכול		
	אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
2000	8.2	4.9	16.8	70.1	100.0	9,095
2001	7.7	16.1	14.6	61.7	100.0	10,064
2002	6.9	18.9	13.3	61.2	100.0	11,291
2003	6.4	12.3	13.3	68.0	100.0	9,007
2004	8.6	7.4	16.2	67.8	100.0	11,261
2005	9.3	6.0	14.5	70.6	100.0	11,187
2006	7.9	10.1	13.9	68.1	100.0	11,411
2007	8.4	5.0	17.2	69.4	100.0	11,508

57% מהפונים לשיקום בשנת 2007 היו גברים. הם היוו רוב (88%) בקרב נפגעי עבודה (ראו תרשים 2). לא זו בלבד ששיעורי ההשתתפות בכוח עבודה של גברים גבוהים משיעורי ההשתתפות של נשים, הם חשופים יותר מנשים לסיכונים בעבודה מפאת אופי עיסוקיהם. עוד יש לציין את חלקם הקטן של האלמנים (11%), זאת משום שנשים עקרות בית אינן מזכות את בני זוגן בקצבת שאירים ובזכות לשיקום בעקבותיה. גברים, גם אם אינם עובדים, מזכים את בנות זוגם בקצבה. כמו כן זכאותו לשיקום של אלמן ללא ילדים מותנית במבחן הכנסות.



מלוח 2 עולה שרוב הפונים לשיקום היו בגיל העבודה, ואין זה מפתיע, שהרי הפנייה לשיקום נועדה בעיקרה לשלב את הפונים בעבודה. הנכים הכלליים היו הצעירים ביותר (בממוצע בני 36 שנה), שכן נכללים בהם כאמור מי שלקו במום מלידה או מילדות, והם פונים לשיקום למימוש זכויותיהם עם הגיעם לגיל 18. האלמנות/אלמנים לעומת זאת היו המבוגרים ביותר שכן זכאותם אינה מותנית בגיל, בשונה מזכאות האנשים עם הנכויות האחרות, והיא כוללת זכאות לשירותים שונים בנוסף לשיקום מקצועי.

לוח 2
פונים לשיקום לפי גיל ולפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007

גיל	ענף			סך הכול	
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוזים	מספרים
סך הכול	1,083	1,498	7,721	100.0	11,182
עד 17	12.4	-	-	0.6	72
17-25	15.9	4.5	25.5	19.3	2,156
25-35	14.8	19.5	24.6	22.0	2,457
35-45	12.2	26.0	21.3	22.0	2,466
45-64	31.8	43.1	28.5	34.0	3,807
64 ויותר	13.0	6.8	0.2	2.0	224
גיל ממוצע (שנים)	39	43	36	39	

ג. מסיימי טיפול שיקומי

לוח 3 מראה על גידול של כ-51% במסיימי טיפול שיקומי בין שנת 2000 לשנת 2007 (מ-8,207 ל-12,396 בהתאמה). יש לציין שהרכב מסיימי טיפול שיקומי על פי סוג נכותם (הענף) נשאר בעיקרו יציב בהשוואה בין השנים, חוץ משינויים בשיעור נפגעי איבה. ב-2007 השיעור של נפגעי איבה בכלל מסיימי הטיפול ירד בהשוואה ל-2006.

לוח 3

מסיימי טיפול שיקומי לפי ענף (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007-2000

שנה	ענף			סך הכול			שנה
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	אחוז גידול	אחוזים	מספרים	
2000	8.9	3.3	16.8	71.0	11.0	100.0	8,207
2001	8.9	7.1	16.2	67.8	-1.0	100.0	8,135
2002	7.6	9.4	14.9	68.1	16.3	100.0	9,462
2003	7.8	10.5	13.8	67.8	5.0	100.0	9,937
2004	7.7	7.8	14.3	70.2	-1.0	100.0	9,857
2005	8.4	7.9	14.5	69.2	6.8	100.0	10,525
2006	8.7	9.5	13.5	68.3	9.5	100.0	11,530
2007	8.1	6.9	15.5	69.5	7.5	100.0	12,396

בהתאם למנדט שלפיו פועל אגף השיקום בביטוח לאומי, תוכנית השיקום העיקרית מסייעת למשתקמים להשתלב בעבודה בשוק החופשי. 72% מהמשתקמים הוכנו לעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת באמצעות אחת או יותר מתוכניות השיקום האלה (ראו לוח 4):

- טרום הכשרה מקצועית, הכוללת השלמת השכלה או רכישת הרגלי עבודה במרכזי שיקום לקראת הכשרה מקצועית. משתתפים בתוכנית מי שמתאימים לעבודה בשוק החופשי. בשנת 2007 השתתפו בתוכנית זו 15% מהמשתקמים.
- הכשרה מקצועית, הכוללת לימודים בקורסים, הכשרה אינדוידואלית או לימודים במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה. ניתנת לאנשים עם נכויות בעלי הרגלי

עבודה ובעלי מוטיבציה, יכולת ונכונות ללמידה ולשינוי. 23% מהמשתקמים בשנת 2007 השתתפו בהכשרה מקצועית לסוגיה. המקצועות שנלמדו היו בעיקר בענף הפקידות, תכנות מחשבים והנהלת חשבונות.

- סיוע בהשמה, שנועד לאתר מקום עבודה באמצעות הפניית המשתקם לשירות תעסוקה או באמצעות הפנייתו לשירותי השמה ייחודיים תוך ליווי ומעקב אחריו. כחמישית מהמשתקמים נעזרו ב-2007 בשירותי השמה – נכים כלליים יותר מאשר נפגעי עבודה (19% לעומת 8%, בהתאמה).

- מעקב ואחזקה, הכוללים פעולות המיועדות למנוע היפלטות מהעבודה. ב-2007 כשליש מהמשתקמים קיבלו שירותים אלה.

- סיוע בתחום הרווחה במטרה לשפר את איכות חייהם ואת תפקודם של המשתקמים. עם אלה נמנים, למשל, סיוע כספי לכיסוי צרכים הנובעים מהנכות, סיוע ברכישת דירה, רכב ואביזרי עזר שונים, הכול על פי המפורט בהוראות ובתקנות. 10% מהמשתקמים ב-2007 הסתייעו בתחום הרווחה, בעיקר נפגעי איבה (50%) ונפגעי עבודה (26%).

- עבודה במסגרת מוגנת, המיועדת לאנשים עם נכויות שאינם מסוגלים לעבוד בתנאי תחרות בשוק החופשי, כלומר שהם בעלי כוח עבודה מופחת ותפוקה נמוכה. 2% מהמשתקמים ב-2007 הופנו לעבודה מוגנת ונעשה מעקב אחרי היקלטותם במסגרת זו (לתקופה של עד חצי שנה).

- טיפול פסיכולוגי-פרטני, הניתן לכשליש מנפגעי איבה ולהם בלבד, במטרה לסייע להם בהתמודדות עם הטרואומה ועם השכול.

- אבחון שנועד להתאים למשתקמים תוכנית שיקום ספציפית – ניתן ב-2007 לכ-2/3 מהמשתקמים.

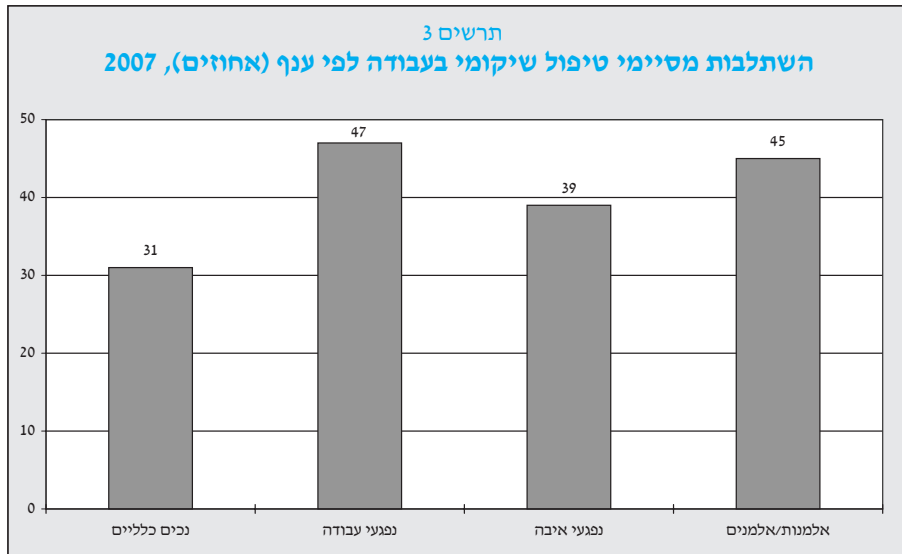
לוח 4

**מסיימי טיפול שיקומי, לפי תוכנית טיפול ולפי ענף
(מספרים מוחלטים ואחוזים), 2007**

אלמנות/ אלמנים	ענף			סך הכול*	תוכנית טיפול
	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
1,005	850	1,921	8,615	12,396	סה"כ מסיימי טיפול
					אחוזים
11.1	5.9	9.3	16.9	15.4	טרום הכשרה
27.8	10.4	18.6	25.1	23.0	הכשרה מקצועית
10.0	1.8	8.2	18.9	15.4	סיוע בהשמה
-	-	0.5	2.7	2.0	הפניה לתעסוקה מוגנת
-	31.8	-	-	2.2	טיפול פסיכולוגי
28.9	65.6	33.3	37.4	38.1	מעקב ואחזקה
5.4	50.5	25.6	3.3	10.1	סיוע כספי
53.1	20.8	60.4	68.9	63.1	אבחון
36.5	7.2	18.9	17.0	18.2	ייעוץ קצר מועד בלבד

* מאחר שחלק ממסיימי טיפול השתתפו ביותר מתוכנית טיפול אחת, האחוזים בכל טור מסתכמים ביותר מ-100%.

הצלחת הטיפול השיקומי נבחנת בעיקר על פי השתלבות של המשתקמים בעבודה. מתרשים ג' עולה כי בשנת 2007 עבדו בשוק החופשי בסיום הטיפול נפגעי עבודה בשיעור גבוה יותר מאשר נכים כלליים (47% לעומת 31%, בהתאמה). אחרי הכול אלה באים ממעגל העבודה.



ד. התשלומים הנלווים לטיפול השיקומי

הטיפול השיקומי כרוך במקרים רבים כאמור במימון תשלומים שנלווים לתהליך השיקום: מימון לימודים והכשרה מקצועית; מימון הוצאות הנוגעות לאבחון; דמי שיקום שהם דמי מחיה ללומדים בתוכנית מלאה; ומימון הוצאות דיוור, כלכלה ונסיעות הקשורות ללימודים. לוחות 5 ו-6 מציגים את היקף התשלומים לפי ענף ולפי סוג התשלום הנלווה לשיקום. סך התשלומים הנלווים לשיקום ירדו ריאלית ב-2007 בכאחוז לעומת 2006.

התשלומים עבור שכר לימוד ודמי שיקום היו הגבוהים ביותר. שכר לימוד מכסה את עלויות ההכשרה המקצועית לסוגיה. דמי שיקום נועדו לכסות הוצאות מחיה בתקופת הלימודים או בתקופה שהמטופל נמצא באבחון. שכר לימוד היה אף התשלום שתרם ביותר לגידול.

לוח 5

התשלומים הנלווים לשיקום לפי ענף, מחירי 2007 (אלפי ש"ח), 2001-2007

מחירי 2007					שך הכול	שנה
אלמנות/ אלמנים	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים	שיעור שינוי ריאלי - שך הכול		
10,134	12,982	28,606	87,825	5.2	140,548	2001
10,938	24,387	30,601	101,981	19.5	167,979	2002
9,871	23,276	27,039	98,277	-5.7	158,567	2003
8,561	44,089	24,610	113,635	20.0	190,929	2004
10,880	47,573	27,196	122,221	8.9	207,972	2005
11,587	32,080	24,460	121,195	9.1	189,679	2006
11,525	31,908	24,329	120,544	-1.0	188,660	2007

בסך הכול העלות הממוצעת של הוצאות השיקום לנפגע עבודה בשנת 2007 היתה גדולה מהעלות לנכה כללי, כפי שעולה מלוח 7 (17 אלף ש"ח לעומת 12 אלף ש"ח, בהתאמה). העלויות שונות בשל משקלם המכריע של דמי השיקום בסך התשלומים המשולמים לנפגעי עבודה (בממוצע 20,000 ש"ח). אלה גבוהים יותר מאשר לנכה כללי, שכן הקצבה שלפיה מחושבים דמי שיקום לנפגע עבודה גבוהה מזו של נכה כללי. עוד עולה מהלוח, שהתשלומים בעבור שכר דירה ובעבור סעיף ההוצאות האחרות ששולמו לנפגעי איבה היו בממוצע גבוהים יותר מאשר בעבור האחרים.

לוח 6

שך התשלומים הנלווים לשיקום לפי סוג התשלום העיקרי (אחוזים), 2001-2007

סוג התשלום העיקרי *						שך הכול (בש"ח)	שנה
הוצאות אחרות	שכר דירה	מכשירים	נסיעות	דמי שיקום	שכר לימוד		
9,140	2,669	6,912	12,000	35,680	85,280	140,548	2001
16,293	3,322	6,535	11,830	39,871	93,921	167,979	2002
16,217	2,922	6,516	11,670	41,361	96,429	158,567	2003
15,364	2,966	5,629	10,920	37,750	89,816	190,929	2004
14,915	2,994	5,613	10,940	43,153	99,256	207,972	2005
17,709	3,737	6,752	11,230	45,590	103,167	189,689	2006
20,547	4,072	6,621	10,920	41,100	96,791	188,660	2007

* מתייחס לתשלומים העיקריים, ועל כן הסך הכול גדול יותר מסכום התשלומים.

לוח 7

**תשלומים ממוצעים* למשתקם בטיפול בשנת 2007,
לפי ענף ולפי סוג התשלום העיקרי (ש"ח)**

ענף				תשלום ממוצע כולל (ש"ח)	סוג תשלום עיקרי
אלמנים / אלמנות	נפגעי איבה	נפגעי עבודה	נכים כלליים		
13,500	15,831	16,714	11,975	13,119	סך הכול
6,406	8,209	7,716	7,778	7,750	שכר לימוד
9,635	17,960	19,619	10,795	12,544	דמי שיקום / מחיה
991	1,412	1,451	1,269	1,280	נסיעות
1,052	633	893	2,846	2,445	מכשירים
8,974	10,081	7,039	6,632	6,741	שכר דירה
21,360	16,439	416	567	14,782	הוצאות אחרות**

* הממוצעים חושבו על בסיס התשלומים ששולמו למשתקמים בשנת 2007.

** כגון הוצאות עבור עזרת בית, תרופות וכו'.

10. ביטוח אבטלה

א. מבוא

ביטוח אבטלה נועד להבטיח לעובד הכנסה בעת אבטלה ולמנוע ירידה חדה ברמת חייו. 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 2002-2003 בתוכנית ביטוח אבטלה, דמי האבטלה והמענקים משולמים בתנאים כפי שיוצגו להלן.

דמי אבטלה משולמים למובטלים שעבדו טרם אבטלתם פרק זמן הנדרש לרכישת תקופת אכשרה הקבועה בחוק – 12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים שקדמו לאבטלה¹. הזכאות לדמי אבטלה מוקנית מיד (לאחר 5 ימי המתנה) למי שפוטר מעבודתו וגילה נכונות לקבל עבודה חלופית על ידי התייצבות בלשכת התעסוקה. העבודה המוצעת למובטלים מעל גיל 35 חייבת להיות "עבודה מתאימה" מבחינת מקצוע, שכר ומרחק מהבית. למובטלים אחרים כל עבודה המוצעת להם על ידי שירות התעסוקה היא עבודה מתאימה מבחינת המקצוע והשכר.

דמי אבטלה משולמים לתקופה מרבית של 50-175 ימים, בהתאם לגילו של המובטל ומצבו המשפחתי². 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.

-
- 1 כשמדובר בעובד יומי, תקופת האכשרה היא 300 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לאבטלה.
 - 2 תקופת המיצוי 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 לעיל).
 - * 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.

דמי האבטלה מחושבים בהתאם לשכרו של המובטל³ ערב האבטלה, אך רמתם מוגבלת בתקרה: במשך חמשת החודשים הראשונים לקבלת דמי אבטלה לא יותר מהשכר הממוצע, ומהחודש השישי עד 2/3 השכר הממוצע. דמי האבטלה המשולמים למובטל המצוי בהכשרה מקצועית עומדים על 70% מדמי האבטלה המגיעים לו לולא ההכשרה המקצועית.

דמי אבטלה לחייל משוחרר: עד יוני 2007 חייל משוחרר היה פטור מתקופת אכשרה וזכאי לדמי אבטלה בשנה הראשונה לשחרורו. החל מיולי 2007, חייל משוחרר חייב בתקופת אכשרה של 6 חודשי עבודה בשנה הראשונה לשחרורו על מנת להיות זכאי לדמי אבטלה. דמי האבטלה לחייל משוחרר עומדים על 80% משכר המינימום, למשך תקופה מרבית של 70 יום.

מענק לחייל משוחרר: חייל שעבד ב"עבודה מועדפת/נדרשת" כהגדרתן בחוק בשנתיים הראשונות לשחרורו זכאי למענק בסכום של 7,578 ש"ח (במחירי 2007). חייל שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה אינו זכאי למענק.

ב. שינויי חקיקה לשנת 2007

גם בשנת 2007 שונה חוק ביטוח אבטלה, וזאת לאחר השינויים המחמירים ביותר שהונהגו בשנים 2002-2003:

○ במאוס 2007 צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים בגילאים 28-25 מ-100 יום ל-67 יום.

○ במאוס 2007 הופחתו דמי אבטלה למובטלים עד גיל 28 בכ-25%.

3

מעל גיל 28	עד גיל 28	חלק השכר של המובטל
80%	60%	חלק השכר שעד מחצית השכר הממוצע
50%	40%	חלק השכר שמעל מחצית השכר הממוצע ועד 3/4 ממנו
45%	35%	חלק השכר שמעל 3/4 ועד מלוא השכר הממוצע
30%	25%	חלק השכר השווה לשכר הממוצע ועד לשכר המרבי המבוטח

○ החל ביולי 2007, חיילים משוחררים יהיו זכאים לדמי אבטלה רק אם יצברו תקופת אכשרה של 6 חודשים בשנה שלאחר שחרורם משירות סדיר. קודם לכן הם היו פטורים מתקופת אכשרה, כאמור לעיל.

ג. נתונים ומגמות

בשנת 2007 נמשכה הירידה בממדי האבטלה, שהחלה בשנת 2004: ב-2003 שיעור הבלתי מועסקים הגיע לשיא של 10.7%, ובשנת 2004 התהפכה המגמה לירידה עקבית שהגיעה ל-6.7% ברבעון האחרון של שנת 2007.

צמצום ממדי האבטלה מלווה בשיפור בתעסוקה: כ-84 אלף איש התווספו למספר המשתתפים בכוח העבודה ב-2007 לעומת 2006. תוספת זו מורכבת מעלייה של 108 אלף במספר המועסקים וירידה של כ-24 אלף במספר הבלתי מועסקים.

גם במספר מקבלי דמי אבטלה, היתה ירידה באותם ממדים, לפיכך שיעורם מכלל הבלתי מועסקים נשאר כמעט ללא שינוי – כ-24%.

לוח 1 מציג את מספר מקבלי דמי אבטלה ושיעורם מתוך הבלתי מועסקים.

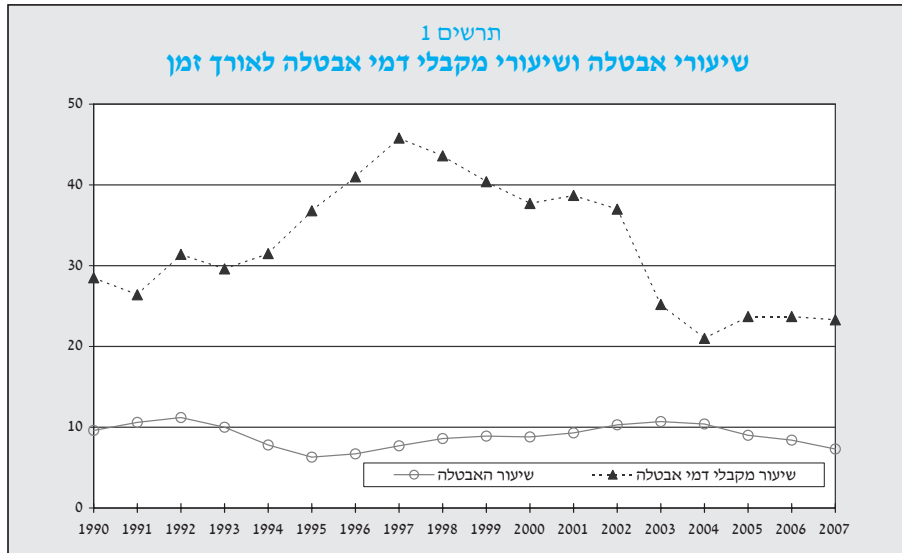
לוח 1

בלתי מועסקים ומקבלי דמי אבטלה (ממוצע חודשי), 2007-2000

שנה	מהם: מקבלי דמי אבטלה				בלתי מועסקים	
	מחפשי עבודה*		סך הכול		מספרים מוחלטים	אחוז מכוח העבודה
	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים	מספרים מוחלטים	אחוז מהבלתי מועסקים		
2000	80,650	43.3	92,596	8.8	213,800	
2001	90,623	44.8	104,707	9.4	233,900	
2002	83,130	37.0	97,000	10.3	262,400	
2003	65,683	25.2	70,450	10.7	279,700	
2004	57,572	21.0	58,350	10.4	277,700	
2005	58,176	23.9	58,830	9.0	246,400	
2006	55,294	23.7	55,941	8.4	236,100	
2007	49,348	23.5	49,817	7.3	211,800	

* לא כולל מובטלים בהכשרה מקצועית.

תרשים 1 מראה את המגמות מאז ראשית שנות התשעים בשיעור מקבלי דמי אבטלה מכלל הבלתי מועסקים במשק אל מול המגמות בשיעור האבטלה.



ד. חיילים משוחררים שקיבלו דמי אבטלה

נהוג לחלק את אוכלוסיית המובטלים שמקבלים דמי אבטלה לשתי קבוצות עיקריות: חיילים משוחררים ומקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים ערב אבטלתם. גם את החיילים המשוחררים יש לחלק לשתי תקופות שונות: לפני יולי 2007 ולאחר מכן. לפני יולי 2007, חיילים משוחררים היו פטורים מתקופת אכשרה בשנה הראשונה לשחרורם וכפופים למבחן תעסוקה בלבד.

תיקוני החקיקה של שנים 2002-2003 שהחמירו את תנאי הזכאות לדמי אבטלה לא חלו על החיילים המשוחררים, ולפיכך מצב התעסוקה שלהם עד 2006 שיקף את התנודות של מצב התעסוקה במשק. עם זאת, מצב התעסוקה של החיילים המשוחררים הושפע גם משינויים שהונהגו בכללי הזכאות למענק בגין עבודה מועדפת.

הקשיים ששררו בשוק העבודה בשנים 2001-2003 במשולב עם הסרת ענף התעשייה מרשימת העבודות המועדפות ביולי 2001 (אם כי בדצמבר 2002 הושב הענף לרשימה עם

הפחתה של 20% בגובה המענק) מסבירים את הגידול הניכר במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים אלה. מספר זה הגיע, כפי שמראה לוח 2, לשיא של 7,000 בממוצע לחודש ב-2003, לעומת ממוצע של 4,000-5,000 בשנים 1995-2000. ב-2004 התהפכה המגמה ומספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה ירד בכ-20%, לכ-5,500 בממוצע לחודש. ירידה זו נזקפת בעיקר לעובדה שבין השנים 2003-2004 התווספה עבודת האבטחה לרשימת העבודות המועדפות, אם כי השיפור בתעסוקה והצמצום במספר העובדים הזרים במשק תרמו אף הם לירידה זו. עבודות האבטחה במוסדות חינוך ובתחבורה הציבורית זיכו במענק לתקופה מוגבלת בלבד (מספטמבר 2003 ועד מארס 2004 במוסדות חינוך ומאוקטובר 2003 עד יוני 2004 בתחבורה הציבורית), וייתכן שבכך יש להסביר, ולו באופן חלקי, את התחדשות העלייה במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה בשנים 2005 ו-2006: על אף השיפור הניכר במצב התעסוקה במשק בשנים אלה מספרם גדל בכ-18% ב-2005 ועלה עוד ב-2% ב-2006 ובמחצית הראשונה של שנת 2007.

החל ביולי 2007, בעקבות שינוי החקיקה, מספר החיילים המשוחררים הזכאים לדמי אבטלה צנח מ-6,000 במחצית הראשונה של השנה לפחות מ-800 בדצמבר. שיעורם בכלל מקבלי דמי אבטלה הצטמק לפחות מ-2% בסוף השנה בהשוואה לכ-12% במחצית הראשונה של השנה (ראו לוח 2).

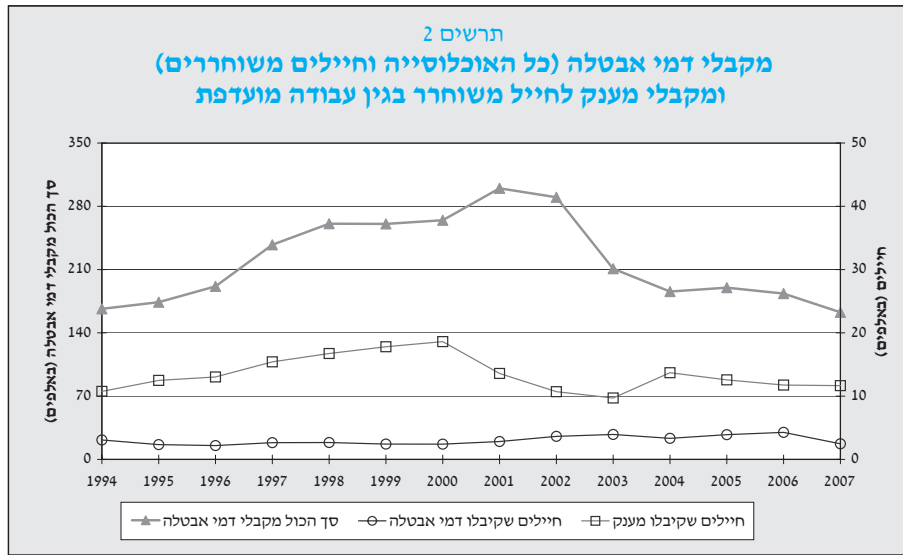
לוח 2

מקבלי דמי אבטלה שהיו מובטלים בשנת 2007, לפי חודש אבטלה

מזה: חיילים משוחררים	סך הכול		תקופה	
	מספרים מוחלטים	אחוזים		
12.2	5,624	100.0	51,768	6-1
8.0	4,123	100.0	51,423	7
5.8	2,976	100.0	51,634	8
4.4	2,090	100.0	47,902	9
3.3	1,558	100.0	46,772	10
2.3	1,029	100.0	44,913	11
1.7	759	100.0	44,259	12

תרשים 2 מציג בבהירות את היחס ההפוך שבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה לבין השינוי במספר החיילים המשוחררים שקיבלו מענק. בשנת

2007 הסיבה ליחס ההפוך היא ירידה חדה במספר החיילים שקיבלו דמי אבטלה, בעקבות שינוי חקיקה שכנראה יחסל את זכאותם של חיילים משוחררים לדמי אבטלה. בתיבה שבפרק זה מוצגות תוצאות של מעקב תעסוקתי אחר החיילים שקיבלו מענק והצעירים שלא היו זכאים למענק והשוואה ביניהם.



ה. מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה

גם במספר מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה היתה ירידה אם כי מתונה, משום שירידה זו היא תוצאה של ירידה בשיעור האבטלה, לעומת ירידת מספר המקבלים בקרב חיילים משוחררים שהיא תוצאה של שינוי החקיקה כאמור.

בשנת 2007 היו כ-50 אלף מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בממוצע לחודש (ירידה של כ-11% לעומת שנת 2006), מהם כ-46 אלף (ירידה של כ-7%) היו מועסקים בכוח העבודה וכ-4,000 (ירידה של כ-42%) היו חיילים משוחררים (כמוצג בלוח 3).

לוח 3

מקבלי דמי אבטלה לפי שנת אבטלה, 2007-2000

חיילים משוחררים			מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים			סך הכול		שנה
% שינוי לעומת שנה קודמת	% מסך כל המקבלים	סך הכול	% שינוי לעומת שנה קודמת	% מסך כל המקבלים	סך הכול (מספרים)	% שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים	
סך הכול								
-1.6	6.4	16,872	1.8	93.6	247,726	1.6	264,598	2000
17.2	6.6	19,776	13.1	93.4	280,120	13.3	299,896	2001
28.1	9.1	25,325	-10.0	90.9	252,093	-7.5	277,418	2002
9.0	13.1	27,607	-27.3	86.9	183,350	-24.0	210,957	2003
-12.0	13.1	24,306	-11.7	86.9	161,940	-11.7	186,246	2004
19.9	15.4	29,154	-0.8	84.6	160,658	1.9	189,812	2005
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
ממוצע חודשי								
-2.8	4.8	4,187	-3.6	95.2	88,109	-3.6	92,596	2000
11.5	4.8	5,004	13.2	95.2	99,703	13.1	104,707	2001
25.9	6.5	6,300	-9.0	93.5	90,700	-7.4	97,000	2002
13.3	9.9	7,000	-30.2	90.1	63,450	-27.4	70,450	2003
-21.5	9.4	5,498	-16.7	90.6	52,852	-17.2	58,350	2004
18.2	11.0	6,496	-1.0	89.0	52,334	0.8	58,830	2005
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

לוח 4

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים), 2000-2007

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	הנמצאים בהכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
2000	100.0	87.1	12.9	17.7	82.3
2001	100.0	86.7	13.3	20.7	79.3
2002	100.0	85.7	14.3	21.8	78.2
2003	100.0	93.3	6.7	23.4	75.6
2004	100.0	98.7	1.3	24.8	75.2
2005	100.0	98.9	1.1	24.9	75.1
2006	100.0	98.8	1.2	26.1	73.9
2007	100.0	99.1	0.9	26.8	73.2

נתוני לוח 4 מראים על המשך עלייה בשיעור האקדמאים מכלל המקבלים דמי אבטלה שעבדו טרם אבטלתם (27%) ועל השיעור הכמעט אפסי של מובטלים שלמדו בקורסי הכשרה מקצועית – פחות מ-1%. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה, ובייחוד בעת הכשרה מקצועית, חיסלה למעשה את ההכשרה המקצועית למקבלי דמי אבטלה.

ו. משך תשלום דמי אבטלה

דמי אבטלה משולמים לכל היותר במשך 70 יום לחייל משוחרר שטרם חלפה שנה ממועד שחרורו⁴ ובמשך 50 יום, 67 יום, 100 יום, 138 יום או 175 יום – למובטלים אחרים בהתאם לגיל ולמספר התלויים בהם⁵. מימוש הזכאות לדמי אבטלה מוגבל לתקופה של שנה החל ביום האבטלה הראשון⁶.

4 לקבלת מענק בגין עבודה מועדפת רשאי חייל משוחרר להגיש תביעה בטרם חלפו שנתיים ממועד שחרורו.

5 ראו הערה 2 בפרק זה.

6 עד ינואר 2003, מגבלה זו לא חלה על מובטלים שהשתתפו בקורסים להכשרה מקצועית.

הנתונים בלוח 5 מראים כי בדומה ל-2006 גם בשנת 2007 התקצר משך תשלום דמי אבטלה לכלל המובטלים – מי שמחפשים עבודה ומי שמצויים בהכשרה מקצועית. משך התשלום למי שמחפשים עבודה התקצר מ-109 ימים ב-2002 ל-107 ימים ב-2004 ול-95 ימים ב-2007, ולמי שמתתפים בהכשרה מקצועית התקצר משך התשלום מ-239 יום ב-2002 ל-114 יום ב-2004 ל-106 יום ב-2007. נתונים אלה מראים שהחקיקה, שהחמירה את כללי זכאות לדמי אבטלה בעת הכשרה מקצועית, הובילה לביטולו הכמעט מוחלט של הפער במשך תשלום דמי אבטלה שהיה לטובת המשתתפים בהכשרה מקצועית. נתוני הלוח מראים עוד כי התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נצפתה בקרב מקבלי דמי אבטלה שעבדו ערב אבטלתם. בקרב החיילים המשוחררים לא היו שינויים.

התקצרות משך תשלום דמי אבטלה נזקפת גם היא, ככל הנראה, להמשך שיפור במצב התעסוקה במשק.

לוח 6

מקבלי דמי אבטלה מחפשי עבודה שסיימו זכאותם ב-2006 וב-2007, לפי מספר הימים שבעבורם קיבלו דמי אבטלה (כאחוז מתקופת הזכאות המרבית) ולפי תקופת הזכאות המרבית

מספר ימים ממוצע כאחוז מתקופת הזכאות המרבית	מספר ימי תשלום כאחוז מתקופת הזכאות המרבית (אחוזים)					תקופת הזכאות
	100	100-76	75-51	50-25	עד 25	
2006						
79.4	44.7	23.2	12.2	11.2	8.7	סך הכול
90.9	55.7	21.6	9.4	8.7	4.7	50 יום
75.8	41.9	21.8	13.6	12.3	10.4	70 יום
76.8	34.7	28.1	15.7	13.1	8.4	100 יום
78.3	44.1	22.2	11.4	12.6	9.8	138 יום
81.6	51.8	21.0	9.8	9.2	8.3	175 יום
2007						
77.8	42.8	22.9	12.5	12.2	8.6	סך הכול
89.6	52.9	23.3	9.7	8.7	5.4	50 יום
74.3	40.5	21.6	13.6	12.6	11.7	70 יום
75.5	32.8	28.3	15.6	14.0	9.3	100 יום
76.4	41.7	21.5	12.4	13.9	10.5	138 יום
79.7	50.2	20.0	10.0	10.6	9.2	175 יום

בלוח 6 מוצגים שיעורי המיצוי של תקופת התשלום ביחס לתקופת הזכאות האפשרית על פי החוק. שיעורי המיצוי של הזכאים ל-175 ימי תשלום ול-50 יום גבוהים יותר מאשר של שאר הקבוצות, והם משקפים את המצוקה של קבוצת המבוגרים הסובלת מסיכויים נמוכים להשתלב בשוק העבודה ושל הצעירים ביותר שאינם מספיקים להשתלב במהלך התקופה שבעבורה משולמים דמי אבטלה. יש להדגיש שבהשוואה ל-2006 הסתמנה ירידה גם במספר הימים הממוצע כאחוז מהתקופה המרבית – וזאת לכל קבוצות המובטלים. במיוחד ירד השיעור של מקבלי דמי אבטלה שמיצו 75% או יותר מהתקופה המרבית.

ז. 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, כאשר הפיצוי המוענק לשמירת רמת החיים של המובטל ומשפחתו אינו מחליף באופן מלא את השכר ערב האבטלה; והשיקול השני – של חלוקת הכנסות – פיצוי גבוה יותר לבעלי שכר נמוך מאשר לבעלי שכר גבוה.

לוח 7

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק (אחוזים), 2007-2000

דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע במשק	דמי האבטלה ליום ביחס לשכר היומי הממוצע במשק						סך הכול	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	מ-1/2 עד 2/3 השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	מ-1/4 עד 1/3 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
46.5	-	7.2	29.8	48.8	8.0	6.2	100.0	2000
50.2	-	11.5	32.9	44.8	5.8	5.0	100.0	2001
50.4	-	12.0	33.1	43.4	6.6	4.9	100.0	2002
52.0	-	15.6	33.7	39.0	6.6	5.2	100.0	2003
50.6	-	16.5	32.5	38.6	6.1	6.3	100.0	2004
49.3	-	13.1	30.1	43.1	7.2	6.5	100.0	2005
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

נתוני לוח 7 מראים כי ב-2007 נמשכה הירידה בשיעור דמי אבטלה הממוצעים ביחס לשכר הממוצע במשק. ירידה זו החלה בשנת 2004 לאחר עלייה רצופה בארבע השנים הקודמות. אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה בגובה של יותר ממחצית השכר הממוצע במשק ירד מ-49% ב-2004 ל-43% ב-2005 ולכ-38% ב-2007, ובמקביל עלה אחוז המובטלים שקיבלו דמי אבטלה נמוכים ממחצית השכר הממוצע – מכ-50% ב-2004

ל-60% ב-2007. הפחתה של כ-25% בדמי אבטלה של הצעירים עד גיל 28 כתוצאה משינוי חקיקה שחל על מובטלים שהצטרפו לראשונה למקבלי דמי אבטלה, במרץ 2007, תרמה במעט לירידה של דמי אבטלה ממוצעים.

לוח 8

תשלומי דמי האבטלה (מיליוני ש"ח), 2000-2007

שנה	מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)	מחירים קבועים (2006)	שיעור גידול ריאלי
2000	2,953	3,206	-0.3
2001	3,503	3,763	17.4
2002	3,524	3,572	-5.1
2003	2,410	2,502	-29.9
2004	2,100	2,172	-12.9
2005	1,993	2,035	-6.3
2006	1,957	1,957	-3.8
2007	1,757	1,748	-10.7

ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה המשיכה לקטון גם ב-2007 – בשיעור ריאלי של כ-11%. בשנה זו עמד היקף התשלומים על פחות מ-1.8 מיליארד ש"ח (בהשוואה ל-3.8 מיליארד ב-2001 – במחירי 2006). הירידה בהיקף התשלומים ב-2007 מוסברת בעיקר בירידת מספר המקבלים דמי אבטלה. ההוצאה הכוללת לתשלום דמי אבטלה היוותה ב-2007 3.8% מסך ההוצאה לתשלום גמלאות של הביטוח לאומי לעומת 4.4% ב-2006, 5.8% ב-2005 ו-7.9% ב-2001.

תיבה 15

חיילים משוחררים שקיבלו מענק בגין עבודה בענף התעשייה

ביוני 1988 נכנס לתוקף תיקון לחוק ביטוח אבטלה, שלפיו חייל משוחרר שעבד ב"עבודה מועדפת" – עבודה שהוגדרה חיונית למשק – במשק שישה חודשים בשנתיים מאז שחרורו, זכאי למענק מיוחד. ענף התעשייה הוא אחד הענפים המזכים במענק.

במהלך השנים חלו שינויים ברשימת העבודות המזכות במענק, בין היתר בענף התעשייה. כיום, חייל שעובד בעבודה בתעשייה זכאי למענק מופחת של 80% מהמענק המלא.

תיבה זו תעסוק בהבדלים בתנאי העבודה בענף התעשייה בין צעירים שקיבלו מענק לבין אלה שלא קיבלו מענק. הבדיקה התבססה על קובץ נתונים שהופק מתוך קובץ מינהלי של המענקים של המוסד לביטוח לאומי וקובצי שכר של מס הכנסה. נמצא כי שיעור הצעירים שעבדו בתעשייה מתוך כלל הצעירים שעבדו גבוה יותר בקרב הצעירים שקיבלו מענק – פי שניים.

לוח 1

מספר חודשי עבודה במשרה ראשונה של צעירים, 1999-2004

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	14.2	8.6
2000	12.9	8.2
2001	11.6	8.2
2002	10.7	7.8
2003	10.2	6.3
2004	8.8	4.7

לוח 1 מצביע על כך שהצעירים שקיבלו מענק התמידו יותר במקום העבודה מצעירים אחרים. הבדלים במשך התעסוקה במשרה הראשונה נמצאו גם כשבדקנו את מספר חודשי עבודה בכל מקומות עבודה, בהם עבדו ברציפות (ראה לוח 2).

לוח 2

מספר חודשי עבודה ברציפות של צעירים, 1999-2004

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	20.6	14.3
2000	19.2	13.3
2001	17.8	12.7
2002	15.5	11.4
2003	13.9	8.7
2004	11.1	6.3

לוח 3 מצביע על כך שהשכר של הצעירים שקיבלו מענק גבוה מהשכר של הצעירים אחרים, אם כי הוא עדיין קרוב לשכר המינימום. וייתכן שהסיבה לכך היא שתנאי הזכאות למענק הוא עבודה במשרה מלאה.

לוח 3

שכר חציוני של צעירים (ש"ח), 1999-2004

שנה	קיבלו מענק	לא קיבלו מענק
1999	3,302	2,565
2000	3,467	2,730
2001	3,571	2,892
2002	3,495	2,790
2003	3,744	2,569
2004	3,817	2,655

ככלל אפשר לומר כי המענק לעבודה מועדפת השיג את יעדיו לעידוד השתלבות מיידית ולאורך זמן של צעירים בעבודות חיוניות למשק הישראלי.

11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד

א. כללי

ענף זכויות עובדים בפשיטות רגל החל לפעול בשנת 1975. ענף זה הוקם על רקע פגיעות של עובדים 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. גם זכויותיהם הסוציאליות נפגעו. כל זאת מאחר שברוב המקרים לא נותרו למעסיקהם כל מקור כספי או נכסים למימוש כדי לממן את יתרת החוב המגיעה לעובדים ולקופות הגמל.

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 גמל.

גמלאות הענף לעובדים ולקופות גמל ממומנות באמצעות תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים (ב-2007 בשיעור של 0.02% משכרו החודשי של העובד עד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), וגם באמצעות השתתפות ממשלתית בשיעור דומה (ב-2007 0.02%) במסגרת שיפוי האוצר.

הפעלת ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד מאפשרת להפריד הפרדה מלאה בין ביצוע התשלומים לעובדים ולקופות גמל לבין מימוש נכסי המעסיקים בפשיטת רגל ובפירוק. כמוכן הוצמדו הגמלאות לעובדים ולקופות גמל לשינויים ב"סכום הבסיסי"¹ כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

ב. מקצת ההגדרות בחוק

1. **מעסיק בפשיטת רגל או פירוק:** כל סוגי התאגידים אשר הוצא כנגדם צו פשיטת רגל או פירוק, ואשר העובדים או קופות הגמל לא קיבלו את המגיע להם: עובדים עצמאים, חברות בע"מ, שותפויות, אגודות שיתופיות ועמותות.

1 ראו הערה 7 בפרק 1.

2. **עובד** : כל מי שעבד אצל מעסיק בזמן מתן צו פשיטת רגל או צו פירוק, שטרם קיבל את יתרת שכרו ופיצויי פיטורין. בהגדרה זו נכללים עובדים תושבי ישראל, תושבי חוץ ותושבי השטחים העובדים מכוח הסכם עבודה תקף.
3. **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.

ג. הגמלאות המשולמות במסגרת החוק

1. גמלאות לעובד

שכר : סכומים שטרם שולמו לעובד תמורת עבודתו – שכר עבודתו, 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 (מינואר 2007 – 3,710 ש"ח לחודש), זכאי העובד לקבל את שכר המינימום הקבוע בחוק.

פיצויי פיטורין : פיצויים שהעובד זכאי להם עד מועד הפסקת עבודתו בגין הוותק שנצבר בשנות עבודתו אצל המעסיק. ב-2007 לשכר ולפיצויי הפיטורין נקבעה תקרת גמלה מרבית עד ל-10 פעמים הסכום הבסיסי (71,520 ש"ח).

2. **גמלאות לקופות גמל** : להבטחת רציפות זכויות של עובדים. הגמלאות מוגבלות לסכום מרבי של פעמיים הסכום הבסיסי (14,304 ש"ח ב-2007).

ד. בעיות בביצוע החוק

למרות ההתקדמות הניכרת שהושגה בתחום ההגנה על שכרו וזכויותיו של העובד, נותרו כמה בעיות שטרם נפתרו :

1. החוק מחייב הוצאת צו פירוק / פשיטת רגל. תהליך זה בדרך כלל ממושך ביותר ומעכב במקרים רבים את תשלום יתרת החוב לעובד.
2. ההוצאות המשפטיות הגבוהות הכרוכות בהליכי הפירוק של המעסיק עשויות לעלות על סכום החוב שחייב המעסיק לעובד, ולכן אין סיבה לעובד לפתוח בהליכים אלה והוא אינו יכול לממש את זכויותיו בענף זה.
3. העובדים שצברו תקופות ותק ארוכות מקבלים ברוב המקרים את הגמלה המרבית שאינה אלא סכום קטן, לעומת החוב שהמעסיק חייב להם.

ה. המעסיקים בפשיטת רגל או בפירוק

לוח 1 מציג נתונים על מספר המעסיקים החדשים בפשיטת רגל ובפירוק ותביעות העובדים וקופות הגמל לגמלאות ענף פשיטת רגל בשנים 2003-2007. הנתונים מעידים על השפעתם של המיתון הכלכלי ששרר במשך בשנים 2003-2005 ושינוי כיוון הפעילות ב-2006 על היקף הפעילות של הענף.

בשנת 2007 חלה עלייה מתונה במספר המעסיקים החדשים המצויים בפשיטת רגל ובפירוק שמפרקיהם הגישו בשמם של העובדים וקופות הגמל תביעות לענף. מספרם היה 450 – גידול של 2.5% לעומת שנה קודמת. בשנה זו אושרו בענף 8,400 תביעות של עובדים – עלייה של 31.3% לעומת השנה הקודמת, כתוצאה מטיפול מזורז במלאי התביעות שהצטבר בענף בשנים האחרונות.

מספר העובדים שבשמם אושרו תביעות קופות גמל ב-2007 היה 1,060 – ירידה של 70% לעומת 2006.

לוח 1

מעסיקים חדשים בפשיטת רגל ובפירוק שהתקבלו לטיפול, מספר תביעות עובדים שהתקבלו ואושרו ומספר תביעות קופות גמל שאושרו, 2003-2007

עובדים שבעדם שולם לקופות גמל	תביעות חדשות של קופות גמל		תביעות חדשות של עובדים		מעסיקים חדשים שהתקבלו בענף	שנה
	אושרו*	התקבלו	אושרו*	התקבלו		
1,350	230	170	7,100	6,500	395	2003
1,440	190	220	8,400	7,500	425	2004
3,220	310	330	7,600	9,000	520	2005
3,470	290	330	6,400	7,500	440	2006
1,060	190	180	8,400	7,000	450	2007

* כולל אישורי תביעות שהתקבלו בשנים קודמות.

לוח 2 מציג את התחלקות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול הענף בשנים 2003-2007 לפי מספר תביעות העובדים שטופלו בכל תיק מעסיק. מלוח זה מתברר כי אושרו בין אחת לחמש תביעות לתיק במחצית המעסיקים שהתקבלו לטיפול הענף.

לוח 2

מעסיקים חדשים לפי מספר התביעות שטופלו בכל תיק (לא כולל תביעות של קופות גמל), 2003-2007

מספר תביעות למעסיק כאחוז מסך כל המעסיקים			סך הכול מעסיקים מס' מוחלטים	שנת קבלת התיק
+26	25-6	5-1		
15.3	36.8	47.9	386	2003
16.4	39.0	44.6	408	2004
11.9	36.9	51.2	504	2005
11.3	32.8	55.9	424	2006
4.3	26.9	68.8	349	2007

לוחות 3-4 מראים את התפלגות המעסיקים החדשים שהתקבלו לטיפול ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל ואת התפלגות העובדים החדשים שתביעתם אושרה לפי ענפים כלכליים. בשנת 2007 התרכזו המעסיקים האלה בענפים הכלכליים האלה: מסחר (34.2% מהסה"כ), שירותים (30% מהסה"כ) ובנייה ותשתית (15.1% מהסה"כ). בשנה זו היו עובדי השירותים שתביעותיהם אושרו 45.7% מסך כל העובדים החדשים שתביעותיהם אושרו. שכיחות גבוהה של עובדים שתביעותיהם אושרו נמצאה גם בענף המסחר (24.4%).

לוח 3

מעסיקים חדשים בענף זכויות עובדים בפשיטת רגל לפי ענף כלכלי, 2007-2003

מזה: לפי ענף כאחוז מסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות שונות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
28.1	4.8	23.0	17.5	16.5	7.1	3.0	395	2003
26.6	4.7	29.9	14.1	11.5	9.2	4.0	425	2004
26.0	3.9	29.8	17.5	11.5	6.9	4.4	520	2005
26.5	3.2	31.6	15.2	14.8	7.3	1.4	440	2006
30.0	3.3	34.2	15.1	8.7	5.8	2.9	450	2007

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

לוח 4

תביעות העובדים שאושרו כאחוז מהסה"כ לפי ענף כלכלי, 2007-2003

מזה: לפי ענף – כאחוז מהסה"כ							סך הכול במספרים מוחלטים	שנה
שירותים*	תחבורה	מסחר	בנייה ותשתית	תעשיות אחרות	מתכת וחשמל	טקסטיל		
37.8	10.0	12.2	11.1	16.8	8.8	3.3	7.100	2003
42.2	2.2	15.4	17.8	10.5	5.5	6.4	8.400	2004
33.5	2.8	24.3	13.7	13.2	8.5	4.0	7.600	2005
35.7	2.7	28.9	12.3	8.9	7.1	4.4	6,400	2006
45.7	1.7	24.4	8.2	9.9	5.0	5.1	8,400	2007

* כולל שירותים עסקיים, ציבוריים ואישיים.

ו. גמלאות לעובדים וקופות גמל

בשנת 2007 שולמו 218.1 מיליון שקלים לעובדים ולקופות גמל – עליה של 43.3% לעומת שנת 2006. מסכומי התשלומים ששולמו לעובדים בשנת 2007, 79.7% שולמו בעבור שכר ופיצויי פיטורין, 16.9% בעבור שכר בלבד ו-3.4% בעבור פיצויים בלבד (לוח 5).

לוח 5

תשלומים לעובדים ולקופות גמל, והתשלום לפי סוג הגמלה כאחוז מסך כל התשלומים, 2007-2003

התשלום לפי סוג הגמלה לעובד כאחוז מהסה"כ			סך התשלומים (מיליוני ש"ח)			שנה
פיצויי פיטורין	שכר	שכר ופיצויי פיטורין	קופות גמל	עובדים	סך הכול	
4.6	23.6	71.8	8.7	179.5	188.2	2003
6.0	19.0	75.0	7.2	192.1	199.3	2004
6.3	17.3	76.4	17.4	209.8	227.2	2005
3.3	23.7	73.0	12.6	139.6	152.2	2006
3.4	16.9	79.7	5.4	212.7	218.1	2007

בלוח 6 מוצגים נתונים על עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית בגין שכר ופיצויי פיטורין ובמסגרת קופות גמל, בשנים 2007-2003.

80 עובדים, שהם כ-0.1% מכלל העובדים החדשים שתביעתם אושרה, קיבלו בשנת 2007 את הגמלה המרבית המגיעה להם. 27.2% מהעובדים שבשמו הוגשו תביעות קופות גמל קיבלו את הגמלה המרבית. יצוין כי מספרם עשוי לעלות, עקב תשלומי הפרשי גמלאות בשנים הבאות.

לוח 6

עובדים וקופות גמל שקיבלו גמלאות מרביות כאחוז מסך כל תביעות העובדים וקופות הגמל, 2007-2003

שנה	עובדים שקיבלו את הגמלה המרבית		עובדים ששולמה בעבורם גמלה מרבית לקופות הגמל	
	סך הכול	כאחוז מסך התביעות שאושרו	סך הכול	כאחוז מהסה"כ
2003	523	7.5	273	20.1
2004	320	3.8	210	14.6
2005	153	2.0	480	14.9
2006	129	1.9	1,174	33.8
2007	80	0.1	288	27.2

ז. גביית חובות של מעסיקים לענף זכויות עובדים בפשיטת רגל

על פי החוק, הענף רשאי לדרוש ממפרקי המעסיקים את סכומי הגמלאות ששולמו לכל עובד בדין קדימה² בסכום שלא יעלה הסכום שנקבע לפי פקודת החברות, פשיטת רגל, תקנות אגודות שיתופיות ועוד. בשנת 2007 עמד הסכום בדין קדימה על סך 8,380 ש"ח לשכר בלבד ו-12,570 ש"ח לשכר ופיצויי פיטורין. בנוגע לגמלאות ששולמו לקופות גמל אין סכומים בדין קדימה. בנוגע ליתרת החוב, הענף הוא בבחינת נושה רגיל. יצוין כי אם שולם לעובד הסכום המרבי (71,520 ש"ח ב-2007), 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 הצמדה 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 בפשיטת רגל או בפירוק.

2 במסגרת דין קדימה נקבע מי הם בעלי החוב (הנושים) אשר החוב של פושט רגל/תאגיד בפירוק כלפיהם יהיה בדרגה גבוהה יותר מחובות לנושים אחרים.

מהאמור לעיל עולה כי החוק מגביל את יכולת הענף לגבות (אם זה אפשרי) 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 בשנים 2003-2007 וכן את 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 2007 38% מסכום הגמלאות ששולמו לעובדים ולקופות גמל באותה שנה.

בשנת 2007 המוסד הצליח לגבות 6.1 מיליון ש"ח על חשבון תשלומי גמלאות ששולמו בעבר המהווים 7.4% מהחוב בדין קדימה בשנה זו.

לוח 7

חוב בדין קדימה כאחוז מסך הגמלאות ששולמו לעובדים וקופות הגמל וגבייה מהמפרקים כאחוז מסכום החוב בדין קדימה, 2003-2007

שנה	החוב בדין קדימה		גבייה ממפרקים	
	סכום במיליוני ש"ח	כאחוז מהסה"כ הגמלאות	סכום במיליוני ש"ח	כאחוז מחוב בדין קדימה
2003	64.3	34.2	4.6	7.2
2004	74.3	37.3	4.4	5.9
2005	73.6	32.4	5.0	6.8
2006	56.3	37.0	5.9	10.5
2007	83.0	38.0	6.1	7.4

נספחים

נספח פרסומים

סקרים

**אסתר טולידנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי – 2006",
סקר מס' 207, פברואר 2007**

הפרסום מציג נתונים על נשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בשנת 2006, על תשלומים לדמי מזונות וכן על החייבים בדמי מזונות ועל היקף חובותיהם לביטוח לאומי. על-פי החוק, תשלומי דמי המזונות ממומנים באמצעות תקבולים מבני הזוג החייבים ובאמצעות האוצר.

הסקר העלה, כי בסוף שנת 2006 היו במוסד לביטוח לאומי כ-48.6 אלף תיקי מזונות פעילים: כ-22.2 אלף תיקים של נשים שקיבלו דמי מזונות וכ-26.4 אלף תיקים של נשים שחדלו לקבל תשלום, אך נשאר חוב בלתי משולם של בן הזוג.

ב-2006 שולמו דמי מזונות בסך 415 מיליון ש"ח בקירוב. סך כל התקבולים מבני הזוג החייבים בתשלום לתקופה זו היה כ-181 מיליון ש"ח שהם 43% מסך כל התשלומים ששולמו לנשים בשנה זו.

אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2006", סקר מס' 208, אפריל 2007

הדוח מציג נתונים על מובטלים שקיבלו דמי אבטלה בשנת 2006, בהשוואה לשנים קודמות ובפירוט מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של המובטלים וכמה מאפיינים של האבטלה.

על פי הנתונים, בשנת 2006 נמשכה הירידה בשיעור האבטלה במשק. ירידה זו לוותה בירידה דומה במספר המקבלים דמי אבטלה.

מקור הנתונים הוא קובץ נתוני התביעות לדמי אבטלה שאושרו (בתביעה פרטים על התשלום, על מאפיינים דמוגרפיים וכן על היסטוריית התעסוקה של המובטל).

ז'ק בנדלק, "חברות בקופת חולים 2005-2006", סקר מס' 209, יוני 2007

דוח זה מציג נתונים על חברות בקופות החולים בשנת 2006 בהשוואה ל-2005. מוצגים בו נתונים על התפלגות המבוטחים לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים וכן לפי יישוב. הנתונים מתבססים על קובץ בריאות המנוהל על ידי המוסד לביטוח לאומי והמשמש מקור הרישום הבלעדי של מספר תושבי מדינת ישראל החברים בקופות החולים.

בסוף שנת 2006, כ-7.1 מיליון נפש היו מבוטחים בקופות החולים, בהם כ-53.6% בקופת החולים הכללית, כ-24.2% בקופת חולים מכבי, כ-12.5% בקופת חולים מאוחדת וכ-9.7% בקופת חולים לאומית. מהנתונים עולה כי במהלך שנת 2006 כ-262,000 מבוטחים חדשים נרשמו באחת מקופות החולים ועוד כ-91,000 מבוטחים עברו לקופה אחרת. נמצא עוד, כי בקופות החולים מכבי ומאוחדת מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הגבוהה ביותר, ואילו בקופות החולים הכללית והלאומית מבוטחות האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה ביותר.

ז'ק בנדלק, "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים – 2004-2005", סקר מס' 210, אוקטובר 2007

דוח זה מציג נתונים על שכר והכנסה, על תעסוקה ועל מעמד בעבודה לפי משתנים דמוגרפיים וכלכליים שונים בשנים 2004 ו-2005. הנתונים עוסקים באוכלוסיות העובדים השכירים והעובדים העצמאים המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. כמו כן כלולים בדוח נתונים על עשירונים ועל מדד אי-השוויון בהכנסות מעבודה לפי יישוב ולפי מספר הילדים במשפחה.

הנתונים מתבססים על קובץ ביטוח ושכר שמנהל המוסד לביטוח לאומי ואשר מרכז באופן שוטף מידע על האוכלוסיות המבוטחות ועל הכנסותיהן. בשנת 2005, היו רשומים בקובצי המוסד כ-2.6 מיליון שכירים, כ-218 אלף עובדים עצמאים וכ-34 אלף עובדים שהיו גם שכירים וגם עצמאים במהלך השנה. השכר הממוצע של העובדים השכירים היה 7,771 ש"ח לחודש עבודה, לעומת הכנסה חודשית ממוצעת של 6,664 ש"ח לעובד עצמאי.

שולי בר, "אזרחים נפגעי פעולות איבה, 2006", סקר מס' 212, נובמבר 2007

מדינת ישראל, כמי שאחראית לשלום אזרחיה, מחויבת לנפגעי פעולות איבה ומעניקה באמצעות המוסד לביטוח לאומי טיפול, שיפוי ושיקום לנכים ולמשפחות הנספים.

פרסום זה עוסק בטיפול הראשוני בנפגעים, בתגמולים החודשיים וההטבות שהם מקבלים, במאפיינים של מקבלי התגמולים ובמערך השיקום הנפשי, הכלכלי והמקצועי המוצע להם.

כמו כן נסקרו אירועי איבה והנפגעים בהם מאז קום המדינה ועד סוף 2006, כולל מלחמת לבנון השנייה. האופי המשתנה של פעולות האיבה בתקופות השונות מתבטא גם בשינויים בפרופיל הרפואי של הנכים במהלך השנים.

סך התשלומים בענף נפגעי פעולות איבה הסתכם בשנת 2006 ב- 360 מיליון ש"ח.

שנטל וסרשטיין, "מקבלי קצבת נכות כללית – 2006", סקר מס' 213, נובמבר 2007

בחוברת מוצגים נתונים על נכים שקיבלו קצבת נכות כללית בשנת 2006 בהשוואה לשנים קודמות, תוך פירוט המאפיינים הדמוגרפיים שלהם, מאפייני הנכות ומקורות ההכנסה שלהם. פרקים מיוחדים עוסקים במקבלי קצבה חודשית נוספת ובהשלכות של העלאת הסך הרפואי מ-40% ל-60%.

על פי הנתונים, בדצמבר 2006 קיבלו קצבת נכות כללית 181,747 איש וכ-65% בהם קיבלו קצבה חודשית נוספת. לכ-63% מקבלי קצבת נכות כללית נקבעה דרגת אי כושר ברמה של 75%, כלומר כושרם השירוי להשתכר היה 25%.

לכ-71% ממקבלי הקצבה, מקור ההכנסה היחיד בעבורם ובעבור משפחותיהם הוא הקצבה, ול-12% נוספים יש מקור נוסף והוא הכנסת בן הזוג. כ-9.7% ממקבלי קצבה משתכרים ולרובם המוחלט (96%) ההכנסה אינה עולה על גובה שכר המינימום במשק (3,501 ש"ח).

לאה ענבר, "טיפול שיקומי באנשים עם נכויות ואלמנות", סקר מס' 214, ינואר 2008

זהו פרסום נוסף בסדרת הפרסומים המתעדים את שיקומם המקצועי של אנשים עם נכות (נכים כלליים, נפגעי עבודה ונפגעי איבה) ושל אלמנות/אלמנים במסגרת הביטוח לאומי. הנתונים לפרסום נלקחו ממאגר המידע הממוחשב בתחום השיקום מהשנים 2005-2006.

שני קריטריונים עיקריים משמשים להערכת הצלחת תהליך השיקום במוסד לביטוח לאומי: השתלבות במעגל העבודה (33% מהמשתקמים השתלבו במעגל העבודה) ויציאה ממעגל מקבלי קצבאות (כחמישית מהנכים הכלליים הפסיקו לקבל קצבה או שקצבתם הופחתה).

עלות שיקומם של כ-17,000 אנשים עם נכויות ואלמנות/אלמנים שהיו בשיקום בשנת 2006 הסתכמה ב-152 מיליון ש"ח. מטבע הדברים ההוצאה העיקרית היתה עבור מימון לימודים ומימון הכשרה מקצועית לסוגיה.

דוחות מחקר

אסתר טולידנו, "תעסוקת נשים לאחר לידה", מחקר מס' 94, אוגוסט 2007

מטרת המחקר היא לבדוק את התנהגות הנשים שעבדו לפני הלידה ביחס לחזרתן לעבודה לאחר הלידה. נמצא כי לידת הילד לא הביאה לשינוי בהתנהגות התעסוקתית של האם, ומרבית הנשים חזרו לעבודה במהלך השנה שלאחר הלידה. המחקר התבסס על קובץ נתונים ייחודי שהופק מתוך הקבצים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי.

לאה ענבר, "שירותי השמה – שיקום אנשים עם מוגבלויות בעזרת שירותי השמה יחודיים", מחקר מס' 95, אוגוסט 2007

שיעור ההשתתפות בעבודה הוא מדד מרכזי להערכת מידת השתלבותם של אנשים בחברה, לרבות של אנשים עם נכויות, הן מבחינת מצבם הכלכלי והן מבחינת תרומתם לחברה. על רקע השיעור הנמוך של השתלבות אנשים אלה בעבודה, חשוב לבחון את תהליך ההשמה בעבודה הניתן במסגרת השיקום בביטוח לאומי, מהחשובים שבגורמים המטפלים באנשים עם נכויות במטרה לשלבם בעבודה.

המטרה העיקרית של המחקר היתה לבחון האם נכים שהופנו לשירותי השמה השתלבו בעבודה, בעיקר בשוק החופשי. מחצית ממי שעברו תהליך השמה בשירותי ההשמה השתלבו במעגל העבודה, בעיקר בשוק הפתוח (44%), ו-7% במסגרת מוגנת/נתמכת.

מלבד זאת נבחנה במחקר באיזו מידה היו המופנים לעבודה שבעי רצון מתהליך ההשמה ומהעבודה שבה השתלבו. הם הביעו שביעות רצון רבה מתחום העבודה (אם כי לא מהשכר ומהתנאים הסוציאליים). בעיקר הם הביעו שביעות רצון מהממונים במקום העבודה (90% מתוכם), כמו גם מאופי העבודה.

לעומת זאת שביעות הרצון של המופנים מהטיפול שניתן להם בשירותי ההשמה היתה קטנה משביעות רצונם מתחום העבודה על ממדיו השונים (חוץ כאמור מאי שביעות רצון מהשכר ומהתנאים הסוציאליים). פחות משליש מהמופנים היו מרוצים מאוד מהטיפול שניתן להם בשירות ההשמה.

**נתנאלה ברקלי ורות ברקוביץ', "מה שגלוי בתלוש השכר ומה שמעבר לו: מערכת
ההטבות הנלוות לשכר בישראל", מחקר מס' 96, אוקטובר 2007**

בשנים האחרונות התרחבה מערכת ההטבות הנלוות לשכר במדינות רבות בעולם ואף בישראל. מרבית מחקרי העבודה בארץ ובעולם עוסקים בגובה השכר ובפערים בהתחלקותו בין העובדים. המחקר הישראלי בנושא ההטבות שבצד השכר ומערכות הרווחה הנלוות לעבודה נמצא בתחילתו, ולכן מצאנו לנכון להרחיב את היריעה בנושא זה.

המחקר בודק מי הם העובדים השכירים הנהנים מהטבות נלוות לשכר ואת התפלגותם לפי משתנים אישיים ותעסוקתיים ואומד את סיכוייהם ליהנות מהטבות שונות ממקום עבודתם. כמו כן נאמדים תנאי העבודה הסביבתיים של העובדים, המתבטאים בחשיפתם למפגעים סביבתיים.

דפי דיון

לאה ענבר ושנטל וסרשטיין, "תהליך קביעת כושר השתכרות של נכים: השוואה בינלאומית והפקת לקחים – 2007", דפי דיון מס' 16, יוני 2007

מגמת החקיקה במדינות מערביות רבות היא להפחית את מספר מקבלי קצבת נכות באמצעות החמרה בתנאי הזכאות או באמצעות עידוד להשתתף בכוח העבודה, מתוך התפיסה שיש להדגיש את הפוטנציאל התפקודי של הנכה ולא את מוגבלותו. ביטוי לגישה זו אפשר לראות במעמדו המרכזי של יועץ תעסוקה בתהליך קביעת הזכאות לקצבה במרבית המדינות – אדם הבקיא בהיצע של מקומות העבודה התואמות את כושרו השירוי של האדם עם הנכות. בישראל תהליך קביעת כושר ההשתכרות אינו כולל מבחן תעסוקה, שעל פיו ניתן לקבוע את הפוטנציאל של שוק העבודה בעבור הנכה.

מאמרים שהתפרסמו או התקבלו לפרסום בכתבי עת מקצועיים

Amir Shmueli, Jacques Bendelac and Leah Achdut, "Who Switches Sickness Funds in Israel?", Health economics, Policy and Law, Volume 2; Issue 03, Cambridge University Press, July 2007, pp. 251-265.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי שנכנס לתוקפו בינואר 1995 מאפשר למבוטחי קופות החולים לעבור לקופה אחרת פעם בשנה. בשנים האחרונות, שיעור מעבר מבוטחים בין קופות החולים הוא נמוך – כ-1% מכלל המבוטחים בשנה, והוא מוסבר בכך שאין הבדלים של ממש בין קופות החולים ושהמבוטחים אינם מעוניינים להחליף את ספקי השירותים, גם לא של הביטוח המשלים.

מאמר זה בודק את מאפייניהם של האחוז האחד מהאוכלוסייה הישראלית העובר מקופות חולים אחת לאחרת, תוך השוואה למבוטחים הלא עוברים. המחקר השתמש בנתוני קובץ הבריאות שניהל המוסד לביטוח לאומי בשנים 1999-2000 ו-2005-2006 כדי להשוות כמה מאפיינים סוציו-כלכליים בין העוברים ללא עוברים.

אלה הממצאים העיקריים: מבוטחים בעלי הכנסות נמוכות (בעלי שכר נמוך או המקבלים גמלה להבטחת הכנסה) נוטים לעבור יותר מאשר בעלי הכנסות גבוהות; אחוז העוברים הולך וקטן ככל שעולים בקבוצות הגיל; בקבוצות גיל מסוימות (כגון 21-24), נשים נוטות לעבור יותר מאשר גברים; נמצאו שיעורי מעבר גבוהים בקרב האוכלוסייה הערבית ובקרב האוכלוסייה החרדית.

מסקנות המאמר הן כי המבוטחים העוברים לקופה אחרת אינם מהווים מדגם מייצג של כלל האוכלוסייה המבוטחת בביטוח בריאות. בולט במיוחד ייצוג יתר של המבוטחים העניים ושל המוגבלים המקבלים את קצבאות המוסד. ייתכן שנטייה זו נובעת משיקולי המבוטחים אך נראה גם שהמעברים נובעים מברירת-סיכונים סמויה המתבצעת על ידי קופות החולים.

Leah Achdut, Amir Shmueli and Miri Sabag-Endeweld, "Financing the Package of Services During the First Decade of the National Health Insurance Law in Israel: Trends and Issues" (התקבל לפרסום ב: Health Policy)

במערכות בריאות המנוהלות לפי חוקי ביטוח בריאות ממלכתיים נהוג להבחין בין צד אספקת השירותים לבין צד מימון המערכת. מידת ההוגנות של המערכת קשורה באופן הדוק במידת ההלימה של תקציב הבריאות לצרכים ולהתפתחויות הטכנולוגיות, וכן לרמת הפרוגרסיביות של מימון המערכת.

העבודה מנתחת את המגמות והסוגיות הקשורות במימון של השירותים במהלך העשור הראשון להפעלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בישראל. הממצאים העיקריים מצביעים על שחיקה של כ-30% בגובה הריאלי של תקציב של הבריאות מ-1995 עד 2003, כאשר עיקר השחיקה נובע מעדכון חסר בנושא הטכנולוגיה. העלייה החדה בהשתתפויות העצמיות של המשתמשים בשירותי הבריאות (מ-6% ב-1995 לכ-10% ב-2002) אפשרה גידול בהוצאות של קופות החולים ובכך צמצמה את השחיקה הריאלית בתקציב הסל. העלייה בהוצאה הפרטית לבריאות אפיינה את כל שכבות האוכלוסייה ובולטת במיוחד בחמישון התחתון. היא הקיפה את כל שירותי הבריאות, ובייחוד את ההוצאות לביטוח משלים בקופות החולים. מדדי הפרוגרסיביות של מימון של שירותי הבריאות ושל כלל ההוצאה הלאומית לבריאות שנבדקו אף הם בעבודה זו, מעידים כי נטל המימון רגרסיבי במקצת ודומה לנטל מס יחסי. עם זאת, נצפתה ירידה מתונה במידת הרגרסיביות של מימון ההוצאה לבריאות מ-1997 ועד 2003.

דוחות מעקב אחר תוכנית מהל"ב (ויסקונסין)¹

לאה אחדות, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, "יישום החוק לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה – תוכנית מהל"ב", דוח מעקב מס' 2, פברואר 2007

דוח זה, השני בסדרת דוחות מעקב שמינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מפיק, מסכם שנה ליישומו של החוק לשילוב מקבלי גמלאות להבטחת הכנסה בעבודה (תוכנית מהל"ב). הוא מציג נתונים על מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ותובעי גמלה שטופלו במרכזי התעסוקה בתקופה אוגוסט 2005 – אוגוסט 2006. כלומר, אלה כוללים את "מלאי" המופנים לתוכנית בראשיתה וכן את "זרם" הפונים החדשים. הנתונים המוצגים בו נוגעים לכלל אוכלוסיית התוכנית והשוואה בין מרכזי התעסוקה על פי מדדים שונים של פעילות ותוצאות.

בחלקו הראשון של הדוח מוצג ניתוח מפות ההתייצבות – רישומי זכאות לכאורה או שלילת זכאות לכאורה ורישומי השמות בעבודה, ואילו בחלק השני מובא תיאור של המגמות במספר המקבלים גמלה במסגרת התוכנית בהשוואה לכלל הארץ, לרבות ניתוח של זרמי כניסה למערכת ויציאה ממנה. החלק השלישי של הדוח מתאר את המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית התוכנית בהשוואה למקבלי הגמלה בשאר הארץ (בעילות המתאימות לעילת מהל"ב) בשתי נקודות זמן: בראשית הפעלת התוכנית וביוני 2006.

1 הפרסומים הופיעו במהדורת אינטרנט בלבד באתרים של המוסד לביטוח לאומי, מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל ומשרד התמ"ת.

צוות המוסד לביטוח לאומי ומאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל², "המופנים לתכנית מהל"ב: מצב תעסוקתי, קבלת גמלה, השתתפות בפעילויות המרכז והערכת התכנית בעיני המשתתפים, ממצאים לתקופה של שישה עד תשעה חודשים מתחילת התכנית", דוח מס' 2, דוח משותף למוסד לביטוח לאומי ולמאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, פברואר 2007

דוח זה מציג ממצאים בתחומים האלה: מאפייני המופנים לתוכנית, משאבים וחסמים לתעסוקה, אוכלוסיית המופנים שלא התייצבו במרכזי התעסוקה, שינוי במצב התעסוקה ובקבלת הגמלה להבטחת הכנסה והגשת ערר. נוסף על כך, מובאים נתונים על השירותים שקיבלה קבוצת הניסוי במרכזי התעסוקה ועל הערכתה את התוכנית. הדוח מתמקד בתקופה הראשונה להפעלת המרכזים (שבעה עד תשעה חודשים) וממצאיו נוגעים לאוכלוסיית המופנים לתוכנית בלבד ואינם כוללים את הפונים החדשים או השוואה לקבוצת ביקורת. לפיכך, הדוח מאפשר לעקוב אחר השינויים בקבוצת הניסוי לאחר כשישה עד תשעה חודשים להפעלת התוכנית אך אינו מאפשר לקבוע עד כמה השינויים הם תוצאה של הפעלת התוכנית.

לאה אחדות, גבריאלה היילברון ודניז נאון, "דפוסי כניסה למערכת הבטחת הכנסה ויציאה ממנה: השוואה בין אזורי הניסוי של תוכנית מהל"ב לבין אזורי ביקורת ושאר הארץ – ינואר 2005–פברואר 2006", דוח מס' 3, דוח משותף למוסד לביטוח לאומי ולמאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ינואר 2007

דוח זה בוחן את דפוסי הכניסה למערכת הבטחת הכנסה והיציאה ממנה לפני פתיחת מרכזי התעסוקה (ינואר–יולי 2005) ולאחריה (אוגוסט 2005 – פברואר 2006), בהשוואה בין אזורי הניסוי לבין שאר הארץ ולבין אזורי הביקורת. עוד בוחן הדוח את היקף האוכלוסייה שעברה מעילות מחייבות מבחן תעסוקה – דורשי עבודה ושכר נמוך או עילת מהל"ב – לעילות אחרות, גם זאת בהשוואה בין אזורי הניסוי לבין שאר הארץ ובין שתי התקופות שצויינו לעיל.

2 לאה אחדות, מרים שמלצר, גבריאלה היילברון, אלכסנדר גאליה, תמי אליאב, אסתר טולידנו, נתנאלה ברקלי, דניז נאון, ג'ק חביב, יהודית קינג, אסף בן-שוהם, נועם פישמן, אברהם וולדה-צדיק, פנינה נוימן.

צוות המוסד לביטוח לאומי ומאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל³, "ממצאי מעקב אחרי השפעת תוכנית מהל"ב: על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי) – לאחר 15 חודשי הפעלתה, ועל הפונים החדשים (הזרם) – לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה", דוח מס' 4, דוח משותף למוסד לביטוח לאומי ולמאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יולי 2007

דוח זה מציג ממצאים על השפעת תוכנית מהל"ב בכמה תחומים: שינוי במצב התעסוקה, קבלת הגמלה להבטחת הכנסה, הכנסות המשפחה מעבודה וממקורות אחרים וכן רווחת הילדים במשפחות שהופנו לתוכנית ותפקודם במערכת החינוך. עוד מובאים בדוח נתונים על השירותים שקיבלה קבוצת הניסוי במרכזי התעסוקה ועל הערכתה את התוכנית וכן השוואה בין קבוצת הניסוי לקבוצת ביקורת המאפשרת לעמוד על השפעת התוכנית על מקבלי הגמלה ערב תחילת התוכנית ולאחר 15 חודשים. עוד מוצגים בדוח ממצאים על השפעת התוכנית על הפונים החדשים למרכזי התעסוקה (הזרם) לאחר 6 חודשים מהגשת התביעה.

יהודית קינג, פנינה נוימן, גבריאלה היילברון ומרים שמלצר, "השותפות בין המרכזים והמעסיקים", דוח מס' 5, דוח משותף למוסד לביטוח לאומי ולמאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, אוגוסט 2007

אחד העקרונות המנחים את עבודתם של מרכזי התעסוקה בתכנית מהל"ב הוא ההכרה בחשיבות תפקיד המעסיקים בתהליך השמה. נושא השיתוף בין המרכזים והמעסיקים נבדק משני היבטים: האחד של המרכז בעבודתו מול המעסיקים והאחר של המעסיקים. בדוח מובאים ממצאים מראיונות עומק עם 15 בעלי תפקידים במרכזים המופקדים על טיפוח הקשר עם המעסיקים, וכן ממצאים מסקר טלפוני בקרב מדגם של 403 מעסיקים שקלטו עובדים מקרב משתתפי התוכנית.

3 ראו הערה מס' 1.

נספח לוחות ענפי הביטוח

א. כללי

לוח א/1

תקבולים ותשלומים (מחירים שוטפים)¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
68,192.9	64,665.7	61,317.0	58,630.3	59,295.2	סך כל התקבולים
54,737.1	52,107.4	49,479.1	47,319.9	48,411.9	מוזה : לענפי הביטוח הלאומי
26,283.7	25,233.9	24,299.1	23,020.5	23,113.5	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,888.3	12,600.2	11,699.7	10,996.3	10,506.2	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
5,600	5,290	4,850.1	4,617	4,265.8	ריבית
296.3	237.5	240	330.8	166.1	שונות
8,668.8	8,745.8	8,390.2	8,355.3	10,360.3	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
13,455.8	12,558.3	11,837.9	11,310.4	10,883.3	גבייה לפי חוקים אחרים
46,062.1	44,741.4	42,326.0	41,798.2	46,290.8	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
37,393.3	35,995.9	33,935.8	33,442.9	35,930.5	לגמלאות גבייתיות
8,668.8	8,745.8	8,390.2	8,355.3	10,360.3	לגמלאות לא גבייתיות
2,285.3	1,293.4	1,549.9	137.7	-2,870.8	עודף שוטף
	111,804.6	105,098.1	96,164.2	89,223.8	נכסים בסוף השנה

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/2

תקבולים ותשלומים (מחירי 2007)¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
68,192.9	65,014.9	62,942.7	60,985.2	61,860.2	סך כל התקבולים
54,737.1	52,388.8	50,791.0	49,220.6	50,506.1	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
26,283.7	25,370.2	24,943.4	23,945.1	24,113.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
13,888.3	12,668.2	12,009.9	11,438.0	10,960.7	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
296.3	238.8	246.4	344.1	173.3	שונוות
8,668.8	8,793.0	8,612.7	8,690.9	10,808.5	הקצבת הממשלה לתשלומים לא גבייתיים ¹
13,455.8	12,626.1	12,151.8	11,764.7	11,354.1	גבייה לפי חוקים אחרים
46,062.1	44,983.3	43,448.2	43,477.1	48,293.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי¹
37,393.3	36,190.3	34,835.6	34,786.2	37,484.8	לגמלאות גבייתיות
8,668.8	8,793.0	8,612.7	8,690.9	10,808.5	לגמלאות לא גבייתיות
2,285.3	1,300.4	1,591.0	143.2	-2,995.0	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/3

גבייה וגמלאות – ענף זיקנה ושאימים¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
21,152.5	17,165.4	16,256.9	15,780	15,447.2	סך כל הגמלאות
17,615.0	13,627.9	12,909.7	12,615	12,136.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
11,803.8	11,263.7	10,632.8	10,193.7	10,302.4	סך כל הגבייה מן הציבור
1,911.1	1,740	1,603.5	1,508	1,694.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,210.0	2,150	2,010	1,977.9	1,821.2	ריבית
-356.9	-762.2	-725	-1,104.9	-301.4	עודף שוטף
1,844.1	1,387.8	1,285	873.1	1,519.8	עודף כולל ריבית
..	44,770.5	43,293.5	40,857.2	38,863.9	נכסים בסוף השנה
מחירי 2007					
21,152.5	17,258.1	16,687.9	16,413.8	16,115.4	סך כל הגמלאות
17,615.0	13,701.5	13,252.0	13,121.7	12,661.6	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
11,803.8	11,324.5	10,914.7	10,603.1	10,748.1	סך כל הגבייה מן הציבור
1,911.1	1,749.4	1,646.0	1,568.6	1,767.4	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-356.9	-766.3	-744.2	-1,149.3	-314.4	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/4

גבייה וגמלאות – ענף נכות כללית¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
9,978.6	8,100.7	7,499.1	7,107.5	6,809.9	סך כל הגמלאות
9,033.8	7,155.9	6,702.7	6,342.5	6,032.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,229.4	3,955.6	3,634.3	3,458.7	3,579.5	סך כל הגבייה מן הציבור
564.0	526.3	482	457	63.3	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
420.0	435	534	639	834.0	ריבית
-2,927.2	-2,890	-2,777.2	-2,602.8	-2,562.1	עודף שוטף
-2,507.2	-2,455	-2,243.2	-1,963.8	-1,728.1	עודף כולל ריבית
..	7,237.8	9,711.4	11,795.7	15,777.0	נכסים בסוף השנה
מחירי 2007					
9,978.6	8,144.4	7,697.9	7,393.0	7,104.5	סך כל הגמלאות
9,033.8	7,194.5	6,880.4	6,597.3	6,293.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
4,229.4	3,977.0	3,730.7	3,597.6	3,734.3	סך כל הגבייה מן הציבור
564.0	529.1	494.8	475.4	66.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
-2,927.2	-2,905.6	-2,850.8	-2,707.3	-2,672.9	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/5

גבייה וגמלאות – ענף נפגעי עבודה¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
3,152.0	3,142.5	3,044.7	3,015.6	2,980.9	סך כל הגמלאות
2,759.1	2,747.4	2,659.1	2,637.6	2,644.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,593.8	1,519.8	1,665.9	1,566.6	1,467.3	סך כל הגבייה מן הציבור
190.0	200	230	264.1	334.2	ריבית
-1,103.5	-1,213.4	-987	-922.3	-1,184.2	עודף שוטף
-913.5	-1,013.4	-757	-658.2	-850.0	עודף כולל ריבית
..	3,277.6	4,314.8	5,141.4	6,313.3	נכסים בסוף השנה
מחירי 2007					
3,152.0	3,159.5	3,125.4	3,136.7	3,109.8	סך כל הגמלאות
2,759.1	2,762.2	2,729.6	2,743.5	2,758.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,593.8	1,528.0	1,710.1	1,629.5	1,530.8	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,103.5	-1,220.0	-1,013.2	-959.3	-1,235.4	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/6
גבייה וגמלאות – ענף אימהות¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
3,544.2	3,047.2	2,807.7	2,675.7	2,741.3	סך כל הגמלאות
3,323.4	2,820.5	2,569.3	2,423.4	2,431.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,980.9	1,846.8	1,683.2	1,522.0	1,566.0	סך כל הגבייה מן הציבור
10.0	-25.0	20.0	63.7	142.8	ריבית
-1,239.3	-1,018.7	-925.4	-945.3	-907.9	עודף שוטף
-1,229.3	-1,043.7	-905.4	-881.6	-765.1	עודף כולל ריבית
	-1,118.9	-102.1	748.7	2,523.2	נכסים בסוף השנה
מחירי 2007					
3,544.2	3,063.7	2,882.1	2,783.2	2,859.9	סך כל הגמלאות
3,323.4	2,835.7	2,637.4	2,520.7	2,537.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
1,980.9	1,856.8	1,727.8	1,583.1	1,633.7	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,239.3	-1,024.2	-949.9	-983.3	-947.2	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/7
גבייה וגמלאות – ענף ילדים¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
4,971.3	4,972.8	4,483.4	4,793.8	6,710.1	סך כל הגמלאות
4,813.7	4,816.3	4,330.4	4,640.1	6,556.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
5,446.9	5,486.7	5,483.9	5,228.6	5,103.3	סך כל הגבייה מן הציבור
10,592.0	9,725.7	9,036	8,447.2	8,082.5	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
2,630.0	2,415.0	1,848.9	1,419.3	767.2	ריבית
11,160.5	10,332.8	10,126.2	8,945.5	6,556.5	עודף שוטף
13,790.5	12,747.8	11,975.1	10,364.8	7,323.7	עודף כולל ריבית
..	55,296.8	44,227.3	32,755.9	17,741.4	נכסים בסוף השנה
מחירי 2007					
4,971.3	4,999.7	4,602.3	4,986.3	7,000.4	סך כל הגמלאות
4,813.7	4,842.3	4,445.2	4,826.5	6,840.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
5,446.9	5,516.3	5,629.3	5,438.6	5,324.1	סך כל הגבייה מן הציבור
10,592.0	9,778.2	9,275.6	8,786.5	8,432.1	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
11,160.5	10,388.6	10,394.7	9,304.8	6,840.1	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

לוח א/8

גבייה וגמלאות – ענף אבטלה¹, מיליוני שקלים חדשים

2007	2006	2005	2004	2002	
מחירים שוטפים					
1,757.3	1,957.1	1,992.7	2,118.6	3,533.2	סך כל הגמלאות
1,741.3	1,937.3	1,973.6	2,096.8	3,513.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
483.2	450.3	434.7	408.2	455.7	סך כל הגבייה מן הציבור
-30	-30	-30	-41.6	-63.7	ריבית
-1,312.4	-1,542.7	-1,590.6	-1,735.9	-3,123.2	עודף שוטף
-1,342.4	-1,572.7	-1,620.6	-1,777.5	-3,186.9	עודף כולל ריבית
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	נכסים בסוף השנה ²
מחירי 2007					
1,757.3	1,967.7	2,045.5	2,203.7	3,686.0	סך כל הגמלאות
1,741.3	1,947.8	2,025.9	2,181.0	3,665.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
483.2	452.7	446.2	424.6	475.4	סך כל הגבייה מן הציבור
-1,312.4	-1,551.0	-1,632.8	-1,805.6	-3,258.3	עודף שוטף

1. לא כולל הוצאות מינהל.

2. הגירעון בענף אבטלה מכוסה ע"י העברת כספים מהרזרבות של ענף ילדים.

ב. זיקנה ושאיירים

לוח ב/1

מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, ממוצע חודשי

שנה	סך כולל	זיקנה			שאיירים		
		סך הכול	לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	לפי חוק הביטוח הלאומי	לא לפי חוק הביטוח הלאומי
כל מקבלי הקצבה							
1995	553,888	452,051	368,969	83,081	101,836	101,014	4,940
2000	657,117	552,072	454,531	97,541	105,045	104,404	5,837
2001	677,018	571,200	472,761	98,439	105,818	105,188	6,079
³ 2002	698,995	594,376	498,353	96,023	104,619	104,012	6,539
2003	709,279	604,786	510,779	94,008	104,493	103,813	6,060
2004	722,264	617,832	527,364	90,469	104,431	103,859	6,170
2005	719,921	614,886	528,273	86,613	105,035	104,457	6,397
2006	727,517	622,335	539,266	83,069	105,182	104,623	6,392
2007	728,891	623,691	544,631	78,061	105,199	104,659	6,233
מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכול							
1995	33.4	32.3	18.3	94.6	37.9	37.5	-
2000	30.8	30.4	16.5	95.1	32.8	32.5	-
2001	30.3	30.0	16.4	95.1	32.0	31.4	-
³ 2002	29.2	28.9	16.1	95.1	31.4	31.1	-
2003	28.5	28.1	15.8	95.0	30.8	30.5	-
2004	27.5	27.1	15.4	95.0	30.0	29.8	-
2005	27.0	26.6	15.4	95.0	29.4	29.2	-
2006	26.6	26.2	15.6	95.1	29.1	28.8	-
2007	26.2	25.8	15.8	95.1	28.5	28.3	-

1. מינואר 2002 תוקנה הסדרה: מקבלי קצבת שאירים כוללים רק זכאים לקצבת שאירים מלאה.
2. מספר המקבלים השנתי של דמי מחיה מתייחס לחודש אוגוסט של כל שנה.
3. הנתונים לשנת 2002 הם נתוני דצמבר 2002.

לוח ב/2
מקבלי קצבת זיקנה ושאירים לפי סוג המשפחה, ממוצע חודשי

ילדים בלבד	אלמנה ²						זוג קשישים			קשיש/ה ¹ יחיד/ה ¹	סך הכול	שנה		
	5 ילדים או יותר	4-3 ילדים	2 ילדים ³	ילד אחד	עם ילדים או יותר	עם 3 4-1 ילדים	עם 2 ילדים	עם ילד אחד	עם ילדים בלוי ילדים				עם ילד אחד	עם ילדים בלוי ילדים
-	-	772	1,420	-	-	6,338	5,039	62,482	3,243	4,200	83,162	176,703	343,359	1980
-	-	1,268	2,225	-	-	6,438	6,029	81,838	2,021	3,453	85,740	261,817	450,829	1990
70	440	930	2,730	480	2,300	3,420	5,870	85,600	1,950	3,300	101,600	345,200	553,890	1995
121	514	1,067	3,244	556	2,340	3,559	6,510	87,135	1,905	3,041	96,413	450,712	657,117	2000
127	518	1,133	3,683	551	2,301	3,547	6,585	87,374	1,895	3,044	95,055	471,205	677,018	2001
136	500	1,136	4,110	529	2,163	3,436	6,707	85,902	1,840	2,212	88,488	501,836	698,995	⁴ 2002
137	515	1,134	4,319	517	2,215	3,467	6,694	85,405	1,859	3,028	87,778	512,121	709,279	2003
143	559	1,151	4,501	498	2,225	3,476	6,753	85,127	1,725	2,206	80,313	533,588	722,264	2004
148	596	1,227	4,710	496	2,202	3,481	6,816	85,359	1,572	2,840	78,845	531,629	719,921	2005
147	622	1,263	4,703	500	2,209	3,446	6,800	85,489	1,484	2,721	75,241	542,888	727,513	2006
154	630	1,340	4,801	498	2,191	3,351	6,747	85,486	1,356	2,466	70,901	548,968	728,891	2007

1. כולל קשישים בלבד או עם ילדים.
2. ראו הערה 1 ללוח ב/1.
3. עד אוגוסט 1994 שולמו תוספות רק בעבור שני הילדים הראשונים. מתאריך זה שולמו תוספות בעבור כל ילד, ולכן נוסף פירוט לפי מספר הילדים.
4. ראו הערה 3 ללוח ב/1.

מקבלי קצבת זיקנה ושאירים בתוספת השלמות הכנסה, ממוצע חודשי

שנה	סך תכול	קטיגוריה ¹ יחיד/ה ¹	זוג קשישים			אלמן/ה ²			ילדים בלבד			5 ילדים או יותר
			בלוי ילדים או יותר	עם ילד אחד	עם ילדים או יותר	בלוי ילדים	עם ילד אחד	עם ילדים או יותר	2 ילדים ³	3-4 ילדים	5 ילדים או יותר	
1980	155,516	74,877	36,543	2,155	2,021	33,812	2,168	3,311	434	206	-	-
1990	143,588	72,339	26,942	1,129	1,005	38,127	1,587	2,199	125	75	-	-
1995	184,780	104,990	38,800	1,230	1,160	35,250	1,400	880	120	40	15	5
2000	202,128	120,799	44,498	1,167	1,183	31,160	1,480	898	201	41	27	1
2001	204,985	123,372	45,354	1,225	1,211	30,552	1,480	922	194	42	20	1
2002 ⁴	204,324	125,655	43,802	888	1,159	29,599	1,476	941	211	35	13	3
2003	201,947	124,478	43,039	1,130	1,138	29,019	1,464	906	203	39	10	3
2004	198,542	123,773	41,244	1,124	1,039	28,390	1,429	839	198	36	12	1
2005	194,537	121,944	39,578	1,105	978	28,041	1,444	778	218	32	11	-
2006	193,763	122,765	38,383	1,081	922	27,831	1,416	727	210	31	12	1
2007	191,018	122,404	36,730	1,025	865	27,533	1,263	617	193	37	10	1
מספר המקבלים												

לוח ב/3 (המשך)

מקבלי קצבת זיקנה ושאינים בתוספת השלמות הכנסה, ממוצע חודשי

שנה	סך המל	קשיטה/ה ¹ יחיד/ה ¹	זוג קשישים			אלמנה ²			ילדים בלבד			5 ילדים או יותר
			בלוי ילדים	עם ילד אחד	עם ילדים או יותר	בלוי ילדים	עם ילד אחד	עם ילדים או יותר	ילד אחד	2 ילדים	3-4 ילדים	
1980	45.3	42.4	43.9	51.3	62.3	54.1	43.0	52.2	-	30.6	26.7	-
1985	36.8	33.1	34.7	39.7	52.9	50.1	35.1	39.6	-	9.0	8.4	-
1990	31.8	27.6	31.4	32.7	54.7	46.6	26.3	34.2	-	5.6	5.9	-
1995	33.5	30.7	38.1	36.5	58.3	41.1	23.9	25.6	36.2	3.9	4.2	3.5
2000	30.8	26.8	46.2	38.4	62.1	35.8	22.7	25.2	24.6	6.2	3.8	5.3
2001	30.3	26.2	47.7	40.2	63.9	35.0	22.5	26.0	22.9	5.3	3.7	3.9
2002	29.2	25.0	49.5	40.1	63.0	34.5	22.0	27.4	22.1	5.1	3.1	2.2
2003	28.5	24.3	49.0	37.3	61.2	34.0	21.9	26.1	20.9	4.7	3.4	1.9
2004	27.5	23.2	51.4	51.0	60.2	33.4	21.2	24.1	18.7	4.4	3.1	2.1
2005	27.0	22.9	50.2	38.9	62.2	32.9	21.2	22.3	17.0	4.6	2.6	1.8
2006	26.6	22.6	51.0	39.7	62.1	32.6	20.8	21.1	16.0	4.5	2.5	1.9
2007	26.2	22.3	51.8	41.6	63.8	32.2	18.7	18.4	14.2	4.0	2.8	1.6

1. ראו הערה 1 ללוח ב/2.
 2. ראו הערה 1 ללוח ב/1.
 3. ראו הערה 3 ללוח ב/2.
 4. ראו הערה 3 ללוח ב/1.

ג. סיעוד

לוח ג/1

שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד לפי גיל, יישובים נבחרים, דצמבר 2006¹ (אחוזים)

גיל				מספר המקבלים גמלת סיעוד	יישוב
75+	70-74	65-69	סך הכל		
31.2	9.1	4.1	16.9	128,535	סך הכול ארצי
50.3	29.1	12.1	25.5	421	טייבה
60.2	28.9	14.8	33.4	582	קריית מלאכי
58.2	25.8	10.8	32.6	697	שדרות
44.7	15.2	4.7	21.9	643	בית שמש
50.3	19.9	10.1	26.9	836	אור יהודה
39.5	12.0	5.3	21.2	2,282	חדרה
42.2	16.9	9.8	23.2	185	ירוחם
40.4	16.3	6.7	17.1	170	רהט
36.7	10.3	4.2	18.6	452	טירת כרמל
33.3	7.6	2.0	17.6	679	קריית אונו
31.6	11.1	5.3	14.0	658	נצרת
23.3	4.3	1.6	12.2	1,256	כפר סבא
25.0	6.1	3.1	9.7	282	אילת
16.0	2.8	0.7	7.7	474	רמת השרון
20.3	4.4	2.3	10.7	775	נהריה

1. שיעורי כיסוי של מקבלי גמלאות סיעוד מתוך כלל אוכלוסיית הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה ושאינם והקשישים התלויים במקבלים קצבות זיקנה.

ד. ילדים

לוח ד/1

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה

מספר הילדים במשפחה							סך הכול	תקופה
+7	6	5	4	3	¹ 2	¹ 1		
מספרים מוחלטים								
25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000		402,877	IV 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	² 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	³ 2005
22,651	20,262	39,290	82,707	183,241	298,313	321,819	968,282	2006
22,785	20,332	39,807	84,429	188,468	303,034	321,777	980,632	2007
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	4.1	8.6	18.9	30.8	33.2	100.0	2006
2.3	2.1	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0	2007

1. מ-1965 עד 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני למשפחות שכירים בלבד, ואין פירוט לילד ראשון ושני לחוד בתקופה זו.
2. מיולי 1985 ומאוקטובר 1990, משפחות שבהן 1-3 ילדים קיבלו קצבה בעבור הילד הראשון והשני, בהתאמה, לפי מבחן הכנסות. (בנתונים לעיל לא כלולות משפחות שכירים ומשפחות מובטלים שקיבלו החזר). החל במרס 1993 שוב משולמת קצבת הילדים לכלל המשפחות ללא מבחן הכנסות.
3. מאוגוסט 2003 ואילך משתלמת קצבה שווה לילדים שנולדו מ-1.6.2003 ללא תלות במיקומם במשפחה.

לוח ד/2
ילדים שבגנים שולמו קצבאות

מקומו הסידורי של הילד במשפחה						סך כולל	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני ²	ראשון ¹		
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	³ 2005
87.3	82.2	164.9	348.1	646.5	968.3	2,297.3	2006
87.5	82.9	167.4	355.9	658.9	980.6	2,333.1	2007
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
3.8	3.6	7.2	15.2	28.1	42.1	100.0	2006
3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	42.0	100.0	2007

1. ר' הערה 1 ללוח ד/1.
2. ר' הערה 2 ללוח ד/1.
3. ר' הערה 3 ללוח ד/1.

ה. אמהות

לוח ה/1
מספר הנשים המקבלות גמלאות אמהות

דמי לידה		מענק אשפוז	שנה
אחוז מסך כל היולדות	מספר המקבלות		
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	¹ 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	71,176	132,044	2001
53.2	71,377	134,187	2002
51.9	73,948	142,363	2003
54.1	77,505	143,387	2004
53.9	77,025	142,890	2005
58.0	83,285	143,688	2006
59.7	88,285	147,767	2007

1. ב-1995 המספר מייצג את מענקי הלידה ששולמו בעבור ציוד לנולד.

ו. נכות

לוח ו/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר תלויים¹

שנה	סך הכול	נכה יחיד	נכה עם תלוי אחד	נכה עם שני תלויים	נכה עם שלושה תלויים או יותר
1975	4,685	2,453	996	382	854
1980	42,871	25,030	7,061	5,272	5,508
1985	62,132	41,487	11,414	6,252	2,978
1990	73,148	45,450	13,498	8,800	5,400
1995	94,038	57,139	16,930	11,760	8,208
1996	104,540	63,621	18,697	13,220	9,002
1997	111,957	67,870	20,085	14,308	9,695
1998	119,800	72,625	21,490	15,310	10,375
1999	127,211	76,717	22,874	16,468	11,152
2000	135,348	81,475	24,263	17,697	11,913
2001	142,440	85,713	25,727	18,521	12,480
2002	150,512	90,890	26,997	19,462	13,163
2003	157,287	95,993	27,793	19,992	13,509
2004	162,382	100,100	28,198	20,332	13,753
2005	170,861	106,423	29,741	20,677	14,020
2006	178,264	111,786	30,660	21,228	14,590
2007	187,525	118,856	31,733	21,911	15,025

1. מיוולי 1975 עד מארס 1984, תוספת תלויים שולמה בעבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים. החל באפריל 1984 מבוטלת תוספת התלויים בעבור הורים.

לוח 2/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי דרגת אי-כושר ואחוז נכות רפואית, דצמבר 2007

דרגת אי-הכושר					סך הכול	אחוז נכות רפואית
100%	74%	65%	60%	סך הכול		
154,191	2,521	10,908	21,526	189,146	סך הכול	
19,660	289	1,868	5,334	27,151	49-35	
40,932	762	4,080	7,741	53,515	59-50	
24,195	552	2,599	4,615	31,921	69-60	
22,560	420	1,322	2,347	26,649	79-70	
14,851	265	656	1,102	16,874	89-80	
31,993	233	423	387	33,036	100-90	

לוח 3/1

מקבלי קצבת נכות כללית לפי מספר ילדים, מצב משפחתי ומין
(מספרים מוחלטים ואחוזים), דצמבר 2007

מספר ילדים							סך הכול		
+6	5	4	3	2	1	0	אחוזים	מספרים	
2.0	1.7	3.3	5.7	9.4	14.1	63.8	100.0	189,146	סך הכול
2.6	2.1	3.8	5.9	8.9	12.9	63.9	100.0	108,197	גברים
0.5	0.7	1.7	4.0	8.4	14.6	70.3	100.0	64,132	נשים מבוטחות
4.0	3.7	6.8	10.9	16.2	20.0	38.4	100.0	16,817	עקרות בית
3.8	3.3	6.0	9.7	14.5	19.8	43.0	100.0	92,877	נשוי - סך הכול
4.7	3.8	6.7	9.9	13.7	18.8	42.4	100.0	55,671	גברים
0.9	1.5	3.4	8.2	15.2	22.4	48.4	100.0	20,389	נשים מבוטחות
4.2	3.8	7.0	11.0	16.2	19.8	37.9	100.0	16,817	עקרות בית
0.3	0.3	0.8	1.9	4.5	8.8	83.4	100.0	96,269	לא נשוי - סך הכול
0.3	0.3	0.7	1.6	3.7	6.7	86.6	100.0	52,526	גברים
0.2	0.3	0.9	2.1	5.2	10.9	80.5	100.0	43,743	נשים מבוטחות

לוח 4/1

מקבלי קצבה לילד נכה לפי עילת הזכאות1 ולפי גיל ולימודים, דצמבר 2007

לומד	לא לומד	סך הכול	עילת זכאות וגיל	
			סך הכול	
				ילד התלוי בעזרת הזולת
3,000	581	3,581	14-3	- תלוי לחלוטין
1,285	97	1,382	18-14	
4,067	265	4,332	14-3	- זקוק לעזרה רבה
1,326	23	1,349	18-14	
1,390	124	1,514	עד 14	ילד עם תסמונת דאון
294	2	296	18-14	
2,741	67	2,808	עד 14	ילד עם ירידה בשמיעה
965	7	972	18-14	
571	132	703	עד 14	ילד עם ליקוי ראייה
260	30	290	18-14	
371	63	434	עד 3	ילד עם עיכוב התפתחותי
1,889	1,728	3,617	עד 14	ילד עם אוטיזם
840	92	748	18-14	
				טיפולים רפואיים
95	188	283	עד 14	- זקוק לעירווי פעם בחודש
67	20	87	18-14	
106	123	229	עד 14	- דיאליזה או צנתור
65	7	72	18-14	
3	24	27	עד 14	- השתלות
4	4	8	18-14	
741	1,590	2,331	עד 14	- טיפולים אחרים
377	90	467	18-14	
1,337	284	1,621	עד 14	- השגחה
359	15	374	18-14	

1. ילד הסובל מיותר מבעיה אחת עשוי להיכלל בשתי הקטגוריות, ולפיכך אין התאמה למספר הכולל של מקבלי הקצבה.

ז. נפגעי עבודה

לוח 1/ז
מקבלי גמלאות נפגעי עבודה¹

קצבאות תלויים	קצבאות נכות צמיתה	דמי פגיעה						תקופה
		מספר הימים שבעבורם שולמו		מקבלי דמי פגיעה		שכירים	עצמאים	
		שכירים	עצמאים	שכירים	עצמאים			
-	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852	IV 1965
-	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291	IV 1975
382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234	² 1980
490	3,022	1,412	10,183	248,234	1,159,645	5,346	51,367	1990
570	3,260	1,760	12,600	370,817	2,340,717	9,600	75,284	1995
574	3,364	1,887	13,745	319,963	2,203,184	9,483	74,586	1997
576	3,445	2,127	15,584	323,803	2,256,143	9,272	73,239	1998
593	3,508	2,250	16,362	294,229	2,104,592	7,977	66,008	1999
594	3,564	2,371	17,442	374,165	2,419,266	7,180	57,785	2000
598	3,601	2,501	18,309	347,133	2,378,497	6,509	52,991	2001
606	3,647	2,633	19,140	351,520	2,194,914	6,781	53,373	2002
608	3,698	2,784	20,176	256,862	1,667,332	5,943	46,850	2003
609	3,740	2,920	21,083	252,287	1,789,878	5,844	51,639	2004
607	3,792	3,059	22,120	230,934	1,726,788	5,482	50,059	2005
613	3,834	3,227	23,216	214,053	1,707,724	5,372	50,316	2006
614	3,868	3,393	24,406	211,411	1,780,131	5,308	52,880	2007

1. מספר המקבלים קצבאות נכות ותלויים הוא מספר המקבלים בממוצע בשנה, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה הוא מספר המקבלים במשך כל השנה.
2. מ-1980 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות צמיתה הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

לוח 2/א
מקבלי דמי פגיעה לפי מין, 1995-2007

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1997	1996	1995	
גברים												
67,657	64,296	63,856	65,776	61,539	70,025	69,087	76,185	73,684	84,069	92,274	88,343	סך הכל
47,928	46,044	46,296	48,274	45,165	51,844	51,369	56,823	56,312	66,185	73,599	70,810	גברים
19,729	18,252	17,560	17,502	16,374	18,181	17,718	19,362	17,372	17,884	18,675	17,531	נשים
אחרים												
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
70.8	71.6	72.5	73.4	73.4	74.0	74.4	74.6	76.4	78.7	79.8	80.2	גברים
29.2	28.4	27.5	26.6	26.6	26.0	25.6	25.4	23.6	21.3	20.2	19.8	נשים

לוח 3/ז

מקבלי דמי פגיעה וימי אי-כושר לפי מהות הפגיעה, 2006

ממוצע ימי אי-כושר	אחוזים	מספרים	מהות הפגיעה
34.2	100.0	64,831	סך הכול
33.6	23.2	15,018	מכה יבשה
33.7	22.8	14,754	הימחצות
31.5	19.7	12,757	נקע ומתיחות של גידים ושרירים
27.7	9.4	6,098	חתך בגפה עליונה
36.3	6.4	4,118	פגיעה בשלד ושרירים
56.4	4.2	2,731	שבר בגפה עליונה
63.2	2.8	1,843	שבר בגפה תחתונה
33.2	0.9	603	סימפטומים ללא אבחנה חד-משמעית
26.5	1.4	936	חתך בגפה תחתונה
14.0	1.1	693	פגיעת גוף זר
24.4	1.5	953	חתך בראש, צוואר, גו
22.1	1.6	1,037	כווייה
53.2	1.0	644	שבר בגולגולת, גו שדרה
19.6	0.8	532	הרעלה
55.1	0.4	250	פריקה ללא שבר
63.6	0.3	188	מערכת כלי דם
24.4	0.1	67	שפשוף
40.0	0.9	601	אחר
32.6	1.6	1,008	לא ידוע

לוח 4/ז

מקבלי קצבת נכות צמיתה לפי מין, גיל ואחוז נכות, דצמבר 2007

אחוז נכות						סך הכול	גיל
100	99-80	79-60	59-40	39-20	עד 19 ¹		
כלל האוכלוסייה							
1,408	1,109	2,291	5,578	16,299	1,134	27,819	מספרים
5.1	4.0	8.2	20.0	58.6	4.1	100.0	אחוזים
5	2	3	6	18	0	34	עד 21
77	31	63	167	389	21	748	29-22
202	180	282	690	1,873	182	3,409	39-30
279	246	460	1,179	3,337	359	5,860	49-40
369	286	615	1,556	5,020	400	8,246	59-50
183	136	289	698	2,462	138	3,906	64-60
293	228	579	1,282	3,200	34	5,616	65+
גברים							
1,280	1,026	2,079	4,997	14,331	1,074	24,787	מספרים
5.2	4.1	8.4	20.2	57.8	4.3	100.0	אחוזים
5	2	3	6	16	0	32	עד 21
74	17	60	157	348	19	685	29-22
183	162	259	631	1,642	173	3,050	39-30
250	232	419	1,052	2,940	330	5,223	49-40
333	261	546	1,351	4,228	383	7,102	59-50
169	130	252	612	2,193	135	3,491	64-60
266	212	540	1,188	2,964	34	5,204	65+
נשים							
128	83	212	581	1,968	60	3,032	מספרים
4.2	2.7	7	19.2	64.9	2.0	100.0	אחוזים
0	0	0	0	2	0	2	עד 21
3	4	3	10	41	2	63	29-22
19	18	23	59	231	9	359	39-30
29	14	41	127	397	29	637	49-40
36	25	69	205	792	17	1,144	59-50
14	6	37	86	269	3	415	64-60
27	16	39	94	236	0	412	65+

1. מקבלי קצבה שיש להם היוון חלקי.

מקבלי קצבת תלויים לפי שנת פטירה והרכב המשפחה (מספרים מוחלטים), דצמבר 2007

שנת פטירה	סך הנול	אלמנה צעירה	ילד בודד או אלמנה ללא ילדים	שני ילדים בלבד או אלמנה עם ילד אחד	שלושה ילדים בלבד או אלמנה עם 2 ילדים	ארבעה ילדים בלבד או אלמנה עם 3 ילדים	אחר
סך הנול	4,507	186	3,298	469	262	224	68
עד 1965	231	0	227	0	0	0	4
1970-1966	259	0	257	0	0	0	2
1975-1971	484	0	482	2	0	0	0
1980-1976	530	6	520	1	1	0	2
1985-1981	462	16	438	1	0	0	7
1990-1986	446	49	357	32	2	1	5
1995-1991	725	34	425	153	71	28	14
2000-1996	730	40	355	148	93	75	19
2005-2001	538	32	206	111	78	97	14
1 2006	70	5	24	14	10	16	1
1 2007	32	4	7	7	7	7	0

1. הטיפול בתביעות התלויים לשנים אלה לא הסתיים, ומשפחות נוספות יקבלו קצבאות בגינם.

ח. נפגעי איבה

לוח ח/1 מקבלי תגמולי איבה: נכים לפי מעמד ותלויים לפי הרכב משפחה

תלויים		מקבלי תגמולי תלויים			מקבלי תגמולי נכות				שנה	
אחר	הורים שכולים	אלמנות/ים עם ילדים	אלמנות/ים ללא ילדים	סך הכול	תגמול לאלמנה/ה של נכה שנפטרה/ת	נצרך	מחוסר פרנסה	סך הכול		
47	485	129	301	962	25	63	24	1,576	1,688	2000
49	507	138	303	997	25	72	35	1,589	1,721	2001
80	668	199	340	1,287	22	71	36	1,678	1,807	2002
106	846	248	383	1,583	24	81	49	1,753	2,195	2003
117	917	263	416	1,713	23	88	51	1,905	2,502	2004
131	946	267	424	1,767	25	98	54	2,041	2,753	2005
138	999	267	447	1,851	22	121	66	2,164	3,022	2006
139	1,029	271	463	1,902	21	125	81	2,283	3,274 ¹	2007

1) כולל 766 מקבלי מענקים חד-פעמיים שמקבילים חטבות.

ט. אבטלה

לוח ט/1

מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוג מובטל וסוג לשכת התעסוקה (אחוזים)

שנה	סך הכול	מחפשי עבודה	מקבלי הכשרה מקצועית	מחפשי עבודה	
				לא אקדמאים	אקדמאים
מספרים מוחלטים					
1995	57,240	49,627	7,613	39,454	10,174
1998	90,746	80,401	10,345	65,446	14,955
1999	91,449	80,201	11,248	65,604	14,597
2000	88,109	77,906	10,203	64,117	13,789
2001	99,703	86,434	13,269	68,507	17,928
2002	90,875	77,790	13,085	60,669	17,121
2003	63,450	59,208	4,242	44,764	14,444
2004	52,852	52,186	666	39,218	12,968
2005	52,433	51,863	570	38,972	12,891
2006	49,294	48,728	566	36,478	12,816
אחוזים					
1995	100.0	86.7	13.3	79.5	20.5
1998	100.0	88.6	11.4	81.4	18.6
1999	100.0	87.7	12.3	81.8	18.2
2000	100.0	88.4	11.6	82.3	17.7
2001	100.0	86.7	13.3	79.3	20.7
2002	100.0	85.6	14.4	78.0	22.0
2003	100.0	93.3	6.7	75.9	24.1
2004	100.0	98.7	1.3	75.2	24.8
2005	100.0	98.9	1.1	75.1	24.9
2006	100.0	98.9	1.1	73.9	26.1

נספח לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		366,300	292,800	645,300	האוכלוסייה הענייה
		1,426,800	1,199,700	2,156,200	משפחות
		652,400	565,600	862,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	משפחות
33.7	44.4	22.4	18.8	33.8	נפשות
24.3	34.4	30.8	26.7	40.7	ילדים
2004					
		394,200	320,600	656,800	האוכלוסייה הענייה
		1,534,300	1,308,500	2,184,100	משפחות
		713,600	632,100	881,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
40.0	51.2	20.3	16.5	33.7	משפחות
29.8	40.1	23.6	20.2	33.6	נפשות
19.1	28.3	33.2	29.4	41.0	ילדים
2005					
		410,700	340,400	668,200	האוכלוסייה הענייה
		1,631,500	1,411,700	2,235,800	משפחות
		768,800	686,500	899,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	משפחות
27.0	36.9	24.7	21.3	33.8	נפשות
14.5	23.7	35.2	31.4	41.1	ילדים
2006					
		404,400	345,500	665,800	האוכלוסייה הענייה
		1,649,800	1,455,500	2,254,800	משפחות
		796,100	718,600	921,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
39.3	48.1	20.0	17.1	32.9	משפחות
26.8	35.4	24.5	21.6	33.5	נפשות
13.6	22.1	35.9	32.3	41.5	ילדים

לוח 2

מדי העוני בקרב משפחות שבראשן קשיש, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		83,900	50,700	222,700	האוכלוסייה הענייה
		143,300	95,800	361,600	משפחות נפשות
					תחולת העוני (%)
62.4	77.2	22.3	13.5	59.3	משפחות
60.3	73.4	23.0	15.4	58.0	נפשות
2004					
		95,400	60,300	225,400	האוכלוסייה הענייה
		156,800	107,200	361,500	משפחות נפשות
					תחולת העוני (%)
57.7	73.2	25.1	15.8	59.2	משפחות
56.6	70.3	25.0	17.1	57.7	נפשות
2005					
		94,300	62,100	219,900	האוכלוסייה הענייה
		163,100	118,700	360,900	משפחות נפשות
					תחולת העוני (%)
57.1	71.8	24.4	16.1	57.0	משפחות
54.8	67.1	25.2	18.4	55.8	נפשות
2006					
		84,500	61,700	220,600	האוכלוסייה הענייה
		141,700	109,600	347,000	משפחות נפשות
					תחולת העוני (%)
61.7	72.0	21.4	15.7	56.2	משפחות
59.2	68.4	21.9	17.0	53.7	נפשות

לוח 3

ממדי העוני באוכלוסייה בגיל העבודה שאינה עובדת, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		144,100	134,400	199,600	האוכלוסייה הענייה
		591,900	566,700	735,400	משפחות נפשות ילדים
		298,100	291,000	341,000	תחולת העוני (%)
27.8	32.7	65.8	61.3	91.1	משפחות נפשות ילדים
19.5	23.0	76.0	72.7	94.4	משפחות נפשות ילדים
12.6	14.6	86.0	84.0	98.4	משפחות נפשות ילדים
2004					
		140,000	133,700	196,900	האוכלוסייה הענייה
		575,600	557,700	719,200	משפחות נפשות ילדים
		294,300	289,900	338,900	תחולת העוני (%)
28.9	32.1	64.8	61.9	91.2	משפחות נפשות ילדים
20.0	22.5	75.6	73.2	94.4	משפחות נפשות ילדים
13.0	14.5	85.3	84.0	98.2	משפחות נפשות ילדים
2005					
		141,100	134,900	194,000	האוכלוסייה הענייה
		581,000	565,600	695,400	משפחות נפשות ילדים
		291,500	288,400	318,900	תחולת העוני (%)
27.3	30.5	65.8	62.9	90.4	משפחות נפשות ילדים
16.4	18.7	78.2	76.1	93.5	משפחות נפשות ילדים
8.6	9.6	90.0	89.0	98.4	משפחות נפשות ילדים
2006					
		135,900	129,900	181,300	האוכלוסייה הענייה
		569,400	556,500	677,500	משפחות נפשות ילדים
		289,900	287,500	319,400	תחולת העוני (%)
25.1	28.4	78.4	76.6	93.3	משפחות נפשות ילדים
15.9	17.9	66.6	63.6	88.9	משפחות נפשות ילדים
9.2	10.0	89.0	88.3	98.1	משפחות נפשות ילדים

לוח 4

ממדי העוני בקרב האוכלוסייה העובדת, 2003-2006

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		140,000	108,900	234,800	האוכלוסייה הענייה
		696,200	539,600	1,083,200	משפחות נפשות ילדים
		348,800	268,600	512,400	תחולת העוני (%)
40.1	53.5	10.3	8.0	17.2	משפחות נפשות ילדים
35.7	50.2	13.7	10.6	21.3	משפחות נפשות ילדים
32.0	47.4	19.8	15.3	29.1	משפחות נפשות ילדים
2004					
		160,200	127,700	247,500	האוכלוסייה הענייה
		806,200	647,000	1,128,800	משפחות נפשות ילדים
		412,000	335,600	534,200	תחולת העוני (%)
35.3	48.4	11.4	9.1	17.6	משפחות נפשות ילדים
28.6	42.7	15.4	12.4	21.6	משפחות נפשות ילדים
22.9	37.2	22.9	18.7	29.8	משפחות נפשות ילדים
2005					
		177,100	144,600	266,500	האוכלוסייה הענייה
		891,400	730,500	1,204,600	משפחות נפשות ילדים
		468,000	389,300	569,700	תחולת העוני (%)
33.6	45.7	12.2	10.0	18.4	משפחות נפשות ילדים
26.0	39.4	16.6	13.6	22.5	משפחות נפשות ילדים
17.9	31.7	25.3	21.0	30.8	משפחות נפשות ילדים
2006					
		185,500	155,200	277,300	האוכלוסייה הענייה
		942,600	792,700	1,256,700	משפחות נפשות ילדים
		501,500	426,400	595,800	תחולת העוני (%)
33.1	44.0	12.4	10.4	18.6	משפחות נפשות ילדים
25.0	36.9	17.1	14.4	22.8	משפחות נפשות ילדים
15.8	28.4	26.5	22.6	31.5	משפחות נפשות ילדים

לוח 5

ממדי העוני בקרב משפחות שכירים, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		114,500	89,900	205,000	האוכלוסייה הענייה
		562,800	440,300	928,800	משפחות
		282,600	221,300	436,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
44.5	56.1	9.6	7.6	17.3	משפחות
39.3	52.6	12.8	10.0	21.1	נפשות
35.3	49.3	18.9	14.8	29.2	ילדים
2004					
		132,700	107,300	216,200	האוכלוסייה הענייה
		668,200	534,500	977,800	משפחות
		342,600	282,500	457,600	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
38.6	50.4	10.8	8.7	17.5	משפחות
31.7	45.3	14.7	12.0	21.6	נפשות
25.1	38.3	22.2	18.3	29.6	ילדים
2005					
		153,400	127,500	238,600	האוכלוסייה הענייה
		775,600	647,800	1,075,700	משפחות
		410,500	348,300	509,200	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.7	46.6	12.1	10.1	18.8	משפחות
27.9	39.8	16.6	13.9	23.1	נפשות
19.4	31.6	25.5	21.7	31.7	ילדים
2006					
		157,400	133,400	244,100	האוכלוסייה הענייה
		798,400	681,000	1,100,100	משפחות
		424,000	366,500	518,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
35.5	45.3	12.1	10.3	18.9	משפחות
27.4	38.1	16.9	14.4	23.3	נפשות
18.2	29.3	26.4	22.8	32.3	ילדים

לוח 6

ממדי העוני בקרב משפחות עצמאים, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		25,500	19,000	29,800	האוכלוסייה הענייה
		133,400	99,200	154,300	משפחות נפשות ילדים
		65,400	47,300	75,900	תחולת העוני (%)
14.6	36.3	14.6	10.9	17.1	משפחות נפשות ילדים
13.6	35.7	19.1	14.2	22.1	משפחות נפשות ילדים
13.6	37.6	24.8	17.9	28.7	משפחות נפשות ילדים
2004					
		27,400	20,500	31,300	האוכלוסייה הענייה
		138,000	103,500	151,100	משפחות נפשות ילדים
		69,400	53,100	76,600	תחולת העוני (%)
12.5	34.5	15.6	11.6	17.8	משפחות נפשות ילדים
8.7	31.5	20.0	15.0	21.9	משפחות נפשות ילדים
9.4	30.7	27.9	21.3	30.7	משפחות נפשות ילדים
2005					
		23,600	17,100	27,900	האוכלוסייה הענייה
		115,800	82,700	128,800	משפחות נפשות ילדים
		57,400	40,900	60,500	תחולת העוני (%)
15.4	38.8	13.0	9.4	15.3	משפחות נפשות ילדים
10.1	35.8	16.8	12.0	18.7	משפחות נפשות ילדים
5.1	32.4	23.7	16.9	24.9	משפחות נפשות ילדים
2006					
		28,100	21,700	33,100	האוכלוסייה הענייה
		144,200	111,700	156,600	משפחות נפשות ילדים
		77,500	59,900	77,500	תחולת העוני (%)
15.2	34.5	13.9	10.7	16.3	משפחות נפשות ילדים
7.9	28.7	18.6	14.7	20.2	משפחות נפשות ילדים
0.1	22.7	27.4	21.2	27.4	משפחות נפשות ילדים

לוח 7

ממדי העוני בקרב משפחות עם מפרנס אחד, 2003-2006

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		122,000	96,500	209,200	האוכלוסייה הענייה
		591,900	463,800	934,600	משפחות נפשות ילדים
		304,000	236,500	449,100	תחולת העוני (%)
41.7	53.9	18.6	14.7	31.9	משפחות נפשות ילדים
36.8	50.4	27.0	21.2	42.7	משפחות נפשות ילדים
32.3	47.3	36.1	28.1	53.3	משפחות נפשות ילדים
2004					
		139,100	112,900	217,600	האוכלוסייה הענייה
		692,900	566,100	965,000	משפחות נפשות ילדים
		364,900	300,900	466,800	תחולת העוני (%)
36.1	48.1	20.8	16.9	32.6	משפחות נפשות ילדים
28.2	41.3	31.3	25.6	43.6	משפחות נפשות ילדים
21.8	35.5	43.0	35.4	55.0	משפחות נפשות ילדים
2005					
		155,600	129,900	234,800	האוכלוסייה הענייה
		772,600	644,800	1,028,600	משפחות נפשות ילדים
		416,500	350,800	498,300	תחולת העוני (%)
33.7	45.1	23.1	19.1	34.8	משפחות נפשות ילדים
24.9	37.3	34.5	28.8	45.9	משפחות נפשות ילדים
16.4	29.6	47.7	40.2	57.1	משפחות נפשות ילדים
2006					
		162,200	138,200	242,100	האוכלוסייה הענייה
		805,800	691,200	1,054,200	משפחות נפשות ילדים
		439,100	378,700	508,900	תחולת העוני (%)
33.0	42.9	23.4	20.0	35.0	משפחות נפשות ילדים
23.6	34.4	35.9	30.8	47.0	משפחות נפשות ילדים
13.7	25.6	50.9	43.9	59.02	משפחות נפשות ילדים

לוח 8

ממדי העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		17,000	11,900	24,400	האוכלוסייה הענייה משפחות
		96,800	71,500	138,900	נפשות
		41,900	30,700	59,600	ילדים
30.2	51.2	3.0	2.1	4.3	משפחות
30.6	48.4	4.3	3.2	6.2	נפשות
28.8	47.9	5.2	3.8	7.3	ילדים
2004					
		19,800	14,200	28,100	האוכלוסייה הענייה משפחות
		106,300	77,900	151,800	נפשות
		45,800	34,600	64,800	ילדים
					תחולת העוני (%)
29.5	49.5	3.3	2.4	4.7	משפחות
30.3	48.7	4.6	3.3	6.5	נפשות
29.3	46.6	5.5	4.2	7.8	ילדים
2005					
		19,600	14,600	29,600	האוכלוסייה הענייה משפחות
		106,300	78,400	156,300	נפשות
		47,100	35,300	63,000	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.7	50.8	3.1	2.3	4.7	משפחות
32.0	49.9	4.4	3.2	6.4	נפשות
25.2	43.9	5.5	4.1	7.3	ילדים
2006					
		21,800	16,200	32,700	האוכלוסייה הענייה משפחות
		126,300	95,700	184,100	נפשות
		58,200	45,700	79,400	ילדים
					תחולת העוני (%)
33.2	50.4	3.4	2.5	5.1	משפחות
31.3	48.0	5.1	3.9	7.4	נפשות
26.7	42.5	6.5	5.1	9.0	ילדים

לוח 9

ממדי העוני בקרב לא-יהודים, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		119,700	100,400	140,800	האוכלוסייה הענייה
		623,200	527,200	722,600	משפחות
		322,300	270,800	363,000	נפשות
					ילדים
15.1	28.6	48.3	40.6	56.9	משפחות
13.7	26.9	50.9	43.1	59.0	נפשות
11.3	25.5	57.5	48.3	64.8	ילדים
2004					
		123,500	107,500	142,400	האוכלוסייה הענייה
		632,700	559,500	726,100	משפחות
		335,500	302,000	372,500	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
123,500	107,500	142,400	123,500	107,500	משפחות
632,700	559,500	726,100	632,700	559,500	נפשות
335,500	302,000	372,500	335,500	302,000	ילדים
2005					
		137,000	122,400	154,100	האוכלוסייה הענייה
		718,200	643,300	793,600	משפחות
		379,200	341,900	397,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
11.0	20.5	52.1	46.6	58.6	משפחות
9.5	18.9	55.4	49.6	61.2	נפשות
4.6	14.0	64.2	57.9	67.3	ילדים
2006					
		146,400	129,300	161,200	האוכלוסייה הענייה
		769,000	681,900	831,100	משפחות
		403,500	361,700	418,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
9.2	19.7	54.03	47.76	59.5	משפחות
7.5	18.0	57.6	51.08	62.26	נפשות
3.5	13.5	66.76	59.84	69.17	ילדים

לוח 10

ממדי העוני בקרב יהודים, 2003-2006

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		246,700	192,400	504,500	האוכלוסייה הענייה
		803,600	672,400	1,433,600	משפחות
		330,100	294,700	499,200	נפשות
					ילדים
51.5	62.0	14.9	11.6	30.5	משפחות
43.9	53.2	15.6	13.0	27.8	נפשות
34.0	41.1	21.2	18.9	32.1	ילדים
2004					
		270,700	213,100	514,400	האוכלוסייה הענייה
		901,600	749,100	1,458,000	משפחות
		378,100	330,100	509,100	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
47.4	58.6	15.9	12.5	30.3	משפחות
38.2	48.6	17.1	14.2	27.7	נפשות
25.7	35.2	23.9	20.9	32.2	ילדים
2005					
		273,600	218,000	514,100	האוכלוסייה הענייה
		913,300	768,400	1,442,200	משפחות
		389,600	344,600	502,300	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
46.8	57.6	15.9	12.6	29.8	משפחות
36.7	46.7	17.2	14.5	27.1	נפשות
22.4	31.4	24.4	21.6	31.5	ילדים
2006					
		258,000	216,100	504,700	האוכלוסייה הענייה
		880,900	773,500	1,423,700	משפחות
		392,600	356,900	503,900	נפשות
					ילדים
					תחולת העוני (%)
48.9	57.2	14.7	12.3	28.8	משפחות
38.1	45.7	16.3	14.3	26.4	נפשות
22.1	29.2	24.3	22.1	31.1	ילדים

לוח 11

ממדי העוני בקרב העולים (מאז 1990), 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		64,400	48,000	155,900	האוכלוסייה הענייה
		185,600	150,500	396,700	משפחות נפשות ילדים
		68,400	61,700	110,000	
58.7	69.2	17.7	13.2	42.9	משפחות נפשות ילדים
53.2	62.1	17.4	14.1	37.2	
37.9	43.8	25.2	22.8	40.6	
2004					
		69,800	52,300	159,500	האוכלוסייה הענייה
		195,100	158,600	395,200	משפחות נפשות ילדים
		66,200	58,800	103,400	
56.2	67.2	18.8	14.1	43.0	משפחות נפשות ילדים
50.6	59.9	18.4	14.9	37.2	
36.0	43.1	25.5	22.6	39.8	
2005					
		78,800	59,800	167,100	האוכלוסייה הענייה
		220,500	182,000	413,700	משפחות נפשות ילדים
		77,300	69,100	110,200	תחולת העוני (%)
52.8	64.2	20.0	15.2	42.4	משפחות נפשות ילדים
46.7	56.0	19.7	16.3	37.0	
29.9	37.3	28.4	25.4	40.5	
2006					
		69,600	53,200	153,700	האוכלוסייה הענייה
		198,500	166,200	378,200	משפחות נפשות ילדים
		73,300	65,900	98,500	תחולת העוני (%)
54.7	65.4	18.1	14.0	39.9	משפחות נפשות ילדים
47.5	56.0	18.1	15.1	34.4	
25.7	33.1	27.3	24.6	36.8	

לוח 12

ממדי העוני בקרב המשפחות החד-הוריות, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		29,600	26,000	56,600	האוכלוסייה הענייה
		114,200	102,000	206,700	משפחות נפשות ילדים
		67,600	61,500	114,200	תחולת העוני (%)
47.8	54.1	27.6	24.3	52.9	משפחות נפשות ילדים
44.6	50.6	30.0	26.8	54.2	משפחות נפשות ילדים
40.8	46.1	35.8	32.6	60.5	משפחות נפשות ילדים
2004					
		34,900	31,700	57,700	האוכלוסייה הענייה
		135,800	123,900	213,300	משפחות נפשות ילדים
		79,100	73,100	120,300	תחולת העוני (%)
39.5	45.1	31.4	28.5	51.9	משפחות נפשות ילדים
36.3	41.9	34.4	31.4	54.0	משפחות נפשות ילדים
34.2	39.2	39.8	36.7	60.5	משפחות נפשות ילדים
2005					
		35,500	32,200	58,200	האוכלוסייה הענייה
		135,900	124,300	210,000	משפחות נפשות ילדים
		74,600	69,500	111,700	תחולת העוני (%)
39.0	44.7	32.5	29.5	53.3	משפחות נפשות ילדים
35.3	40.8	35.3	32.3	54.6	משפחות נפשות ילדים
33.2	37.8	39.6	36.9	59.3	משפחות נפשות ילדים
2006					
		33,600	31,700	58,200	האוכלוסייה הענייה
		128,200	121,500	214,300	משפחות נפשות ילדים
		74,400	71,400	113,400	תחולת העוני (%)
42.2	45.5	29.5	27.9	51.1	משפחות נפשות ילדים
40.2	43.3	31.8	30.1	53.1	משפחות נפשות ילדים
34.4	37.0	37.9	36.3	57.7	משפחות נפשות ילדים

לוח 13

ממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		206,300	178,500	283,300	האוכלוסייה הענייה
		1,136,700	984,300	1,520,500	משפחות נפשות ילדים
		652,400	565,600	862,200	תחולת העוני (%)
27.2	37.0	23.0	19.9	31.6	משפחות נפשות ילדים
25.2	35.1	26.4	22.9	35.3	משפחות נפשות ילדים
24.3	34.4	30.8	26.7	40.7	משפחות נפשות ילדים
2004					
		223,900	196,900	290,000	האוכלוסייה הענייה
		1,230,500	1,082,900	1,544,800	משפחות נפשות ילדים
		713,600	632,100	881,600	תחולת העוני (%)
22.8	32.1	24.5	21.6	31.8	משפחות נפשות ילדים
20.3	29.9	28.2	24.9	35.5	משפחות נפשות ילדים
19.1	28.3	33.2	29.4	41.0	משפחות נפשות ילדים
2005					
		245,300	216,500	303,100	האוכלוסייה הענייה
		1,339,800	1,185,500	1,606,700	משפחות נפשות ילדים
		768,800	686,500	899,600	תחולת העוני (%)
19.1	28.6	26.2	23.1	32.4	משפחות נפשות ילדים
16.6	26.2	30.2	26.7	36.2	משפחות נפשות ילדים
14.5	23.7	35.2	31.4	41.1	משפחות נפשות ילדים
2006					
		238,600	213,400	296,000	האוכלוסייה הענייה
		1,353,900	1,213,600	1,615,400	משפחות נפשות ילדים
		796,100	718,600	921,900	תחולת העוני (%)
19.4	27.9	25.5	22.8	31.7	משפחות נפשות ילדים
16.2	24.9	30.1	27.0	36.0	משפחות נפשות ילדים
13.6	22.1	35.8	32.3	41.5	משפחות נפשות ילדים

לוח 14

ממדי העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, 2003-2006

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		132,500	114,700	189,200	האוכלוסייה הענייה
		583,600	501,400	803,800	משפחות נפשות ילדים
		274,900	236,000	370,500	תחולת העוני (%)
30.0	39.1	17.7	15.4	25.3	משפחות נפשות ילדים
27.4	37.7	18.3	15.7	25.2	משפחות נפשות ילדים
25.7	36.4	20.2	17.3	27.2	משפחות נפשות ילדים
2004					
		140,700	121,900	191,500	האוכלוסייה הענייה
		611,900	525,800	806,800	משפחות נפשות ילדים
		288,000	248,300	373,900	תחולת העוני (%)
26.5	36.6	18.5	16.0	25.2	משפחות נפשות ילדים
24.2	34.8	18.9	16.2	24.9	משפחות נפשות ילדים
23.0	33.6	20.6	17.8	26.8	משפחות נפשות ילדים
2005					
		158,000	137,700	206,600	האוכלוסייה הענייה
		688,500	597,400	877,200	משפחות נפשות ילדים
		318,900	278,300	398,300	תחולת העוני (%)
23.5	33.4	20.1	17.5	26.3	משפחות נפשות ילדים
21.5	31.9	20.6	17.9	26.3	משפחות נפשות ילדים
19.9	30.1	22.2	19.3	27.7	משפחות נפשות ילדים
2006					
		141,900	125,900	190,900	האוכלוסייה הענייה
		627,300	554,300	818,700	משפחות נפשות ילדים
		294,700	261,600	375,400	תחולת העוני (%)
25.7	34.1	18.3	16.3	24.7	משפחות נפשות ילדים
23.4	32.3	19.0	16.8	24.8	משפחות נפשות ילדים
21.5	30.3	20.9	18.5	26.5	משפחות נפשות ילדים

לוח 15

ממדי העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר, 2006-2003

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
2003					
		73,800	63,800	94,100	האוכלוסייה הענייה
		553,100	483,000	716,700	משפחות נפשות ילדים
		377,500	329,600	491,700	תחולת העוני (%)
21.6	32.2	48.9	42.3	62.4	משפחות נפשות ילדים
22.8	32.6	49.7	43.4	64.4	משפחות נפשות ילדים
23.3	33.1	50.1	43.7	65.3	משפחות נפשות ילדים
2004					
		83,200	75,000	98,500	האוכלוסייה הענייה
		618,600	557,100	738,000	משפחות נפשות ילדים
		425,600	383,800	507,700	תחולת העוני (%)
15.5	23.9	54.7	49.3	64.8	משפחות נפשות ילדים
16.2	24.5	55.6	50.1	66.3	משפחות נפשות ילדים
16.2	24.4	56.5	50.9	67.4	משפחות נפשות ילדים
2005					
		87,300	78,800	96,500	האוכלוסייה הענייה
		651,400	588,100	729,400	משפחות נפשות ילדים
		449,900	408,200	501,300	תחולת העוני (%)
9.6	18.3	58.1	52.5	64.2	משפחות נפשות ילדים
10.7	19.4	59.1	53.4	66.2	משפחות נפשות ילדים
10.2	18.6	60.2	54.6	67.1	משפחות נפשות ילדים
2006					
		96,700	87,600	105,100	האוכלוסייה הענייה
		726,600	659,300	796,700	משפחות נפשות ילדים
		501,400	457,000	546,500	תחולת העוני (%)
8.0	16.7	60.0	54.4	65.2	משפחות נפשות ילדים
8.8	17.2	61.1	55.5	67.0	משפחות נפשות ילדים
8.2	16.4	62.3	56.8	67.9	משפחות נפשות ילדים

לוח 16

הכנסה ממוצעת למוטפה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2006

הכנסה הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מקור הכנסה*			סך כל תשלומי העברה	עבודה	ש"ח (%)	קבוצת אוכלוסייה
			תמיכות מפרטים (מח"ל)	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי				
מזוה:									
10,077	12,347	1,326	287	156	1,201	1,643	9,331	ש"ח (%)	סך הכל
81.6	100.0	10.7	2.3	1.3	9.7	13.3	75.6		
6,515	7,278	2,851	378	212	2,343	2,932	1,452	ש"ח (%)	משפחה שהעומד בראשה קשיש
89.5	100.0	39.2	5.2	2.9	32.2	40.3	20.0		
4,004	4,255	1,080	632	360	1,989	2,981	148	ש"ח (%)	משפחה שהעומד בראשה בגיל העבודה אך אינו עובד
94.1	100.0	25.4	14.8	8.5	46.7	70.1	3.5		
11,954	14,908	1,084	218	113	832	1,162	12,615	ש"ח (%)	משפחה שהעומד בראשה עובד
80.2	100.0	7.3	1.5	0.8	5.6	7.8	84.6		
11,765	14,566	937	214	122	841	1,177	12,403	ש"ח (%)	משפחה שהעומד בראשה שכיר
80.8	100.0	6.4	1.5	0.8	5.8	8.1	85.1		
13,155	17,086	2,017	239	54	775	1,068	13,968	ש"ח (%)	משפחה שהעומד בראשה עצמאי
77.0	100.0	11.8	1.4	0.3	4.5	6.2	81.7		
8,131	9,854	1,052	318	161	1,067	1,546	7,220	ש"ח (%)	משפחה עם מפרנס אחד
82.5	100.0	10.7	3.2	1.6	10.8	15.7	73.3		
14,424	18,340	1,127	143	64	634	841	16,310	ש"ח (%)	משפחה עם שני מפרנסים
78.6	100.0	6.1	0.8	0.3	3.5	4.6	88.9		

לוח 16 (המשך)
הכנסה ממוצעת למשפחה לפי קבוצות אוכלוסייה שונות ולפי מקור הכנסה וחלקם של מקורות ההכנסה השונים בהכנסה הממוצעת לפני מס, 2006

הכנסה פנויה	הכנסה לפני מס	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)	מקור הכנסה*			קבוצת אוכלוסייה			
			מזה:						
			תמיכות מפורטים (מתויל)	תמיכות ממשלתיות	קצבות ביטוח לאומי				
8,261	9,583	434	311	226	1,427	1,964	7,156	שי"ח	קבוצת עולים משפחת עולים
86.2	100.0	4.5	3.2	2.4	14.9	20.5	74.7	(%)	
8,096	9,278	468	747	223	1,580	2,550	6,256	שי"ח	משפחה חד-הורית משפחה חד-הורית
87.3	100.0	5.0	8.1	2.4	17.0	27.5	67.4	(%)	
8,964	10,820	1,866	305	154	1,358	1,817	7,089	שי"ח	משפחה עם ילדים משפחה עם 1-3 ילדים
82.8	100.0	17.3	2.8	1.4	12.6	16.8	65.5	(%)	
11,853	14,835	680	269	134	865	1,268	12,842	שי"ח	משפחה עם 4 ילדים ויותר
79.9	100.0	4.6	1.8	0.9	5.8	8.5	86.6	(%)	
9,069	10,726	776	251	275	1,748	2,274	7,628	שי"ח	משפחה יחודית
84.6	100.0	7.2	2.3	2.6	16.3	21.2	71.1	(%)	
10,616	13,090	1,474	321	176	1,157	1,664	9,898	(%)	משפחה יחודית
81.1	100.0	11.3	2.5	1.3	8.9	12.7	75.6	(%)	
6,586	7,536	366	63	23	1,422	1,509	5,661	(%)	משפחה לא יחודים
87.4	100.0	4.9	0.8	0.3	18.9	20.0	75.1	(%)	

* מחירי אמצע תקופת סקר הכנסות 2006, לאוכלוסייה הכללת את תושבי מוצר ירושלים.

לוח 17

**השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על אי-שוויון בהתחלקות
ההכנסות בקרב משפחות העובדים (אחוזים), 2006-2005**

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2006	2005	2006	2005	2006	2005	
2.5	2.6	2.1	2.2	1.4	1.4	תחתון
3.8	3.9	3.3	3.4	2.6	2.7	2
5.0	5.1	4.4	4.5	3.8	3.8	3
6.3	6.4	5.6	5.7	5.1	5.2	4
7.6	7.7	6.9	6.9	6.6	6.6	5
9.0	9.1	8.3	8.4	8.1	8.3	6
10.6	10.7	10.1	10.1	10.1	10.3	7
12.6	12.7	12.4	12.5	12.8	12.9	8
15.6	15.8	16.2	16.4	17.0	17.1	9
26.6	26.1	30.6	30.0	32.6	31.8	עליון
8.3	6.4	10.4	8.3	12.5	11.9	היחס בין הכנסת החמישון העליון והתחתון
0.3923	0.3549	0.4116	0.4046	0.5109	0.4468	מדד גייני***
23.2	20.6	19.4	9.4	-	-	% הירידה במדד גייני

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

*** מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות חושב על בסיס התצפיות הפרטניות ולא על בסיס עשירונים.

לוח 18

**ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון, 2005-2006 (כלל האוכלוסייה)
לחודש במחירי סקר 2006**

שינוי ריאלי	לאחר תשלומי העברה ומסים		שינוי ריאלי	לפני תשלומי העברה ומסים		עשירון*
	2006	2005		2006	2005	
5.8	2,335	2,206		--	--	תחתון
5.4	3,868	3,670	24.0	1,156	932	2
3.2	4,313	4,178	6.4	3,607	3,390	3
5.9	5,770	5,451	2.9	4,900	4,763	4
1.7	7,226	7,103	4.1	6,806	6,540	5
3.2	8,743	8,474	1.1	8,685	8,590	6
3.6	10,197	9,845	0.1	10,752	10,742	7
2.8	12,219	11,892	2.2	13,956	13,661	8
3.9	14,992	14,427	2.2	18,735	18,333	9
5.9	23,334	22,026	5.6	34,074	32,261	עליון
4.5	10,077	9,640	4.0	10,705	10,296	סך הכול

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה. בחישוב ההכנסה הממוצעת בכל עשירון ניתן משקל שווה לכל משפחה.

לוח 19

**תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה
והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2006-1979**

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
38.4	41.1	17.2	16.4	27.9	1979
44.1	50.6	15.7	13.9	28.1	1980
45.4	50.8	15.7	14.2	28.8	1981
64.0	69.5	10.8	9.1	29.8	1982
57.7	62.4	12.5	11.1	29.5	1983
52.5	58.0	14.6	12.9	30.7	1984
63.5	67.1	11.4	10.3	31.3	1985
56.0	59.2	14.3	13.3	32.6	1988
61.2	64.5	12.8	11.7	33.0	1989
58.2	60.9	14.3	13.4	34.3	1990
57.5	59.5	14.9	14.2	35.1	1991
50.4	52.7	17.2	16.4	34.7	1992
51.7	53.8	16.7	16.0	34.6	1993
47.2	48.5	18.0	17.6	34.2	1994
50.1	56.4	16.8	14.7	33.7	1995
53.3	60.4	16.0	13.6	34.3	1996
52.7	60.5	16.2	13.6	34.3	1997
44.6	53.4	17.7	14.9	32.0	*1997
46.6	56.4	17.5	14.3	32.8	1998
44.1	53.1	18.0	15.1	32.2	1999
46.6	57.2	18.1	14.5	33.9	2002
43.1	54.6	19.3	15.4	33.9	2003
39.9	51.2	20.3	16.5	33.7	2004
38.5	49.1	20.6	17.1	33.6	2005
39.2	48.0	20.0	17.1	32.9	2006

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 20

**מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי
ההעברה והמסים הישירים ולאחריהם, 1979-2006**

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
26.3	15.2	0.3181	0.3662	0.4318	1979
25.3	14.9	0.3239	0.3690	0.4337	1980
27.4	15.4	0.3185	0.3716	0.4390	1981
29.7	17.3	0.3122	0.3673	0.4441	1982
31.6	17.9	0.3005	0.3604	0.4392	1983
30.8	15.8	0.3267	0.3979	0.4723	1984
33.3	20.2	0.3119	0.3733	0.4678	1985
29.6	19.1	0.3221	0.3699	0.4574	1988
31.4	20.3	0.3252	0.3780	0.4741	1989
32.0	21.7	0.3263	0.3756	0.4799	1990
33.2	23.1	0.3272	0.3771	0.4901	1991
31.9	21.1	0.3391	0.3926	0.4977	1992
33.4	22.5	0.3290	0.3829	0.4940	1993
31.4	20.4	0.3441	0.3994	0.5019	1994
32.3	20.2	0.3365	0.3965	0.4971	1995
33.7	22.0	0.3285	0.3868	0.4956	1996
34.0	21.8	0.3332	0.3946	0.5045	1997
30.6	18.6	0.3531	0.4137	0.5085	*1997
46.6	19.2	0.3523	0.4134	0.5119	1998
44.1	18.4	0.3593	0.4214	0.5167	1999
31.5	19.7	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.0	19.3	0.3685	0.4241	0.5265	2003
27.4	17.8	0.3799	0.4300	0.5234	2004
26.2	17.4	0.3878	0.4343	0.5255	2005
28.5	19.9	0.3857	0.4320	0.5394	2006

* כולל מזרח ירושלים. מכאן ואילך - מדגם חדש.

לוח 21

**תחולת העוני ומדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בכלל המשפחות
לאוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים, לפני תשלומי העברה
והמסים הישירים ולאחריהם (אחוזים), 2006-2000**

אחוז הירידה		לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
הנובעת מתשלומי העברה ומסים ישירים	הנובעת מתשלומי העברה בלבד				
תחולת העוני משפחות					
45.3	54.3	17.6	14.7	32.2	2000
47.2	57.0	17.7	14.3	33.7	2001
47.2	57.0	17.7	14.4	33.5	2002
42.7	54.0	19.2	15.4	33.5	2003
39.2	50.6	20.3	16.5	33.4	2004
39.0	48.4	20.3	17.2	33.3	2005
38.4	46.9	20.2	17.4	32.7	2006
מדד ג'יני לאי-שוויון					
31.2	19.3	0.3500	0.4110	0.5090	2000
32.4	25.9	0.3567	0.4196	0.5277	2001
32.0	20.0	0.3616	0.4256	0.5320	2002
30.4	19.6	0.3629	0.4189	0.5213	2003
27.7	18.0	0.3752	0.4258	0.5193	2004
26.1	17.1	0.3834	0.4300	0.5187	2005
25.4	16.5	0.3865	0.4325	0.5182	2006

רשימת מחברי הפרקים

פרק 1: **המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי**
דניאל גוטליב ומירי אנדבלד

פרק 2: **עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות**
מירי אנדבלד, רפאלה כהן וישראל קצינובסקי

פרק 3: **פעילות ומגמות בתחום הגבייה**
ז'ק בנדלק ואביבה גייבל

פרק 4: **פעילות ומגמות בתחומי הגמלאות**

1. הבטחת הכנסה
גבריאלה היילברון ומרים שמלצר
2. ביטוח זיקנה ושאימים
רמסיס גרא
3. ביטוח סיעוד
רמסיס גרא
4. ביטוח ילדים
מיכל אופיר
5. ביטוח אמהות
אסתר טולידנו
6. ביטוח נכות כללית
שנטל וסרשטיין
7. ביטוח נפגעי עבודה
שולי בר
8. ביטוח נפגעי פעולות איבה
שולי בר
9. שיקום אנשים עם מוגבלויות ואלמנות
לאה ענבר
10. ביטוח אבטלה
אסתר טולידנו
11. ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד
אבנר שרף

○ בשאלות והערות בענייני הסקירה אפשר לפנות ל-skira@nioi.gov.il.