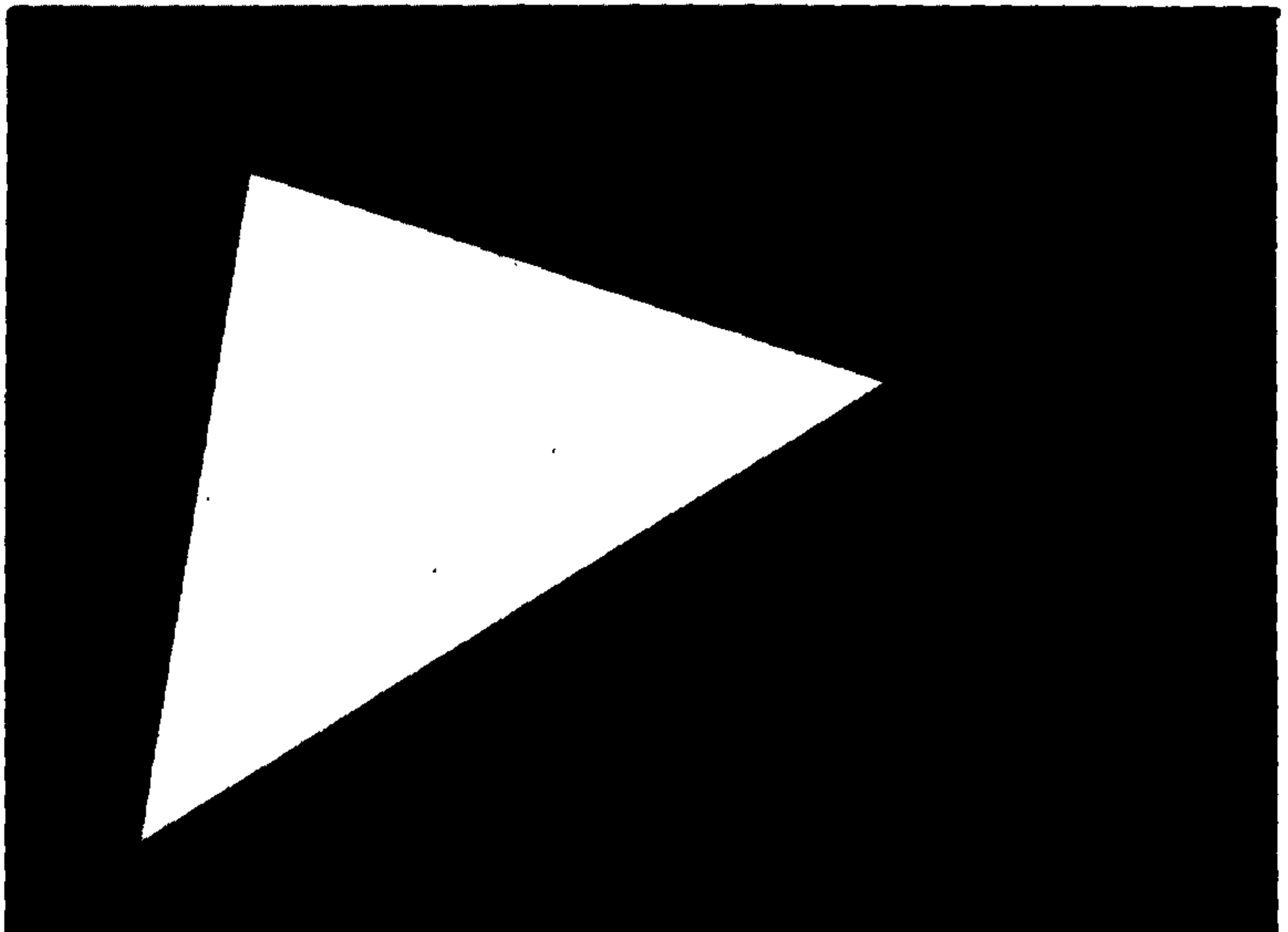


# סקירה שנתית 1981





# סקירה שנתית 1981

ריכזה וערכה  
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי  
האגף למחקר ותכנון  
ירושלים התשמ"ג

## פתח דבר

זו שנה שנייה, שהסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי רואה אור. גם הפעם יש בה שני חלקים: בחלקה הראשון מספר פרקים הסוקרים את מגמות התפתחותה של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על שנת התקציב שחלפה, כלומר את השינויים שחלו במרוצת 1981 במבנה גמלאות המוסד, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה לה הוענקו ובאופן מימון פעולתיו של הביטוח הלאומי. פרק נוסף בעל חשיבות מרכזית מתייחס לתרומתה של מערכת קצבאות הביטוח הלאומי על צמצום מימדי העוני ועל אי שוויון התחלקות ההכנסות.

חלקה השני של הסקירה נועד להציג מספר תחומי פעולה, שהטיפול בהם היה אינטנסיבי במיוחד בשנה זו, או שלא הובאו לידיעת הצבור במידה מספקת. משום כך, למשל, מוצג פרק "ההוצאה וההכנסה לבטחון סוציאלי בעשור האחרון", המתאר בפרספקטיבה היסטורית לא רק את תרומתו של הביטוח הלאומי בתחומים הנוגעים לבטחון הסוציאלי, אלא גם את זו של המערכות האחרות כגון שירותי הבריאות, משרד הבטחון ועוד.

פרק נוסף הוא זה הדן בחוק ביטוח סיעוד. מטרתו להאיר את בעיית הטיפול הממושך לקשישים, על היבטיה השונים. כיום בעייה זו נדונה בהרחבה במסגרת הוועדה המקצועית להכנת עקרונות חוק ביטוח הסיעוד (וועדת מן). למרות שהוועדה טרם סיימה את עבודתה, ראינו לנכון להביא את העקרונות שהינחו את עבודת הוועדה לידיעת הצבור הרחב כבר בשלב זה.

בנוסף על שני חלקים אלה, כלול בחוברת נספח טבלאות דו-לשוניות, שנתוניהן מאפשרים מעקב אחר השינויים שחלו במערכת הביטוח הלאומי לאורך זמן.

את הסקירה הכינו עובדי האגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי, איש איש בתחום עיסוקו. מלאכת הריכוז והעריכה התוכנית של פרקי הסיקרה נעשתה על ידי לאה אחדות, אשר לה חלק נכבד גם בכתיבת אחדים מהם. העריכה הלשונית היא של עירא כהנמן.

## ת ד כ ן      ה ע נ י י נ י ם

		<b>מבוא</b>
22-1		
1	א. הגמלאות והגבייה	
4	ב. התפתחות הגמלאות המשולמות בענפי הביטוח השונים	
4	ג. הסיבות לגידול הגמלאות	
9	ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות	
9	ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי	
18	ו. התפתחויות תחוקתיות ומבניות שונות בשנת 1981	
19	ז. הביטוח הלאומי בזיקה לממדי העוני ולהתחלקות ההכנסות	
20	ח. סיכום	
	<b>פרק 1 - היקף העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסיית השכירים ב-1981</b>	
38-23		
23	א. מבוא	
24	ב. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים	
31	ג. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה ובמשפחות חד-הוריות	
34	ד. התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירונים, והשפעתם על אי שוויון התפלגות ההכנסות	
36	ה. סיכום ומגמות צפויות	
133-39	<b>פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1981</b>	
39	א. זיקנה ושאיירים	
57	ב. קצבאות ילדים	
69	ג. אימהות	
79	ד. אבטלה	
97	ה. חוק ביטוח נכות	
116	ו. נפגעי עבודה	
129	ז. שיקום	

- 135 א. כללי
- 138 ב. גובה ההכנסה המינימלית המובטחת
- ג. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדקטורים כלכליים -
- 144 חברתיים מקובלים
- 150 ד. היקף הזכאים להבטחת הכנסה
- ה. אפיונים של האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה, אשר אינה נמנית על מקבלי קצבת הזיקנה, השאירים והנכרות (להלן מקבלי קצבת מחייה)
- 157

- 165 א. כללי
- 166 ב. כללי הזכאות העיקריים לקצבת שירותים מיוחדים
- 168 ג. סוגיות ובעיות נבחרות, שאותרו בזמן הפעלת המערכת
- 172 ד. היקף הזכאים לקצבת שירותים מיוחדים
- 174 ה. גובה הקצבה
- 175 ו. מאפיינים עיקריים של מקבלי קצבת שירותים מיוחדים

- 183 א. מגמות כלליות
- 186 ב. ההוצאה לבטחון סוציאלי
- 199 ג. ההכנסה לבטחון סוציאלי
- ד. מדדים להיקף ההוצאה לבטחון סוציאלי והשוואת בינלאומיות
- 206

נספח

- 223 א. הקדמה
- 224 ב. הרקע לחקיקת חוק ביטוח הסיעוד והקמת הוועדה הציבורית
- 226 ג. הגדרת המונח סיעוד

227	ד.	הקשישים המוגבלים
228	ה.	מאפיינים דמוגרפיים של אוכלוסיית הקשישים
233	ו.	שירותים קיימים לטיפול ממושך
238	ז.	היקף ההזקקות לטיפול אישי ונעזרה ביתית ומידת כיסויים של הצרכים על ידי המשפחה והקהילה
243	ח.	מספר עקרונות יסוד לחוק ביטוח סיעוד
247	ט.	קשרי הגומלין בין חוק ביטוח הסיעוד לבין המערכות הקיימות
251	י.	הזכאות לגמלאות סיעוד
253		ביבליוגרפיה
257-267		פרק 7 - מערך הדירוח המנהלי של המוסד לביטוח לאומי
257	א.	כללי
259	ב.	שינויים בכמות העבודה השוטפת
262	ג.	מגמות נטל העבודה של העובד
265	ד.	מגמות ברמת השירות - מדדי פיגור והמתנה
266	ה.	מגמות באפיוני כוח אדם
269-315		נספח לוחות

**מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1981**

**מנחם כרמי**  
**יהודה מחלב**

## מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1981

### א. הגמלאות והגבייה

בשנת 1981 חל זר השנה השנייה ברציפות גידול הריאלי ניכר ביותר בהיקף התשלומים עבור גמלאות, ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי, וזאת לאחר שבשלוש השנים 1977-1979, הגמלאות כמעט לא גדלו כלל. ב-1981 הגיע שיעור הגידול הריאלי של תשלומי הגמלאות ל-15.7%, לעומת 11.0% בשנה שלפניה, ו-1.7% בממוצע בשלוש השנים שקדמו להן.

סך הגבייה של הביטוח הלאומי גדל ב-1981 במונחים ריאליים ב-12.6%, וזאת לעומת 9.7% בשנת 1980. למרות האצת שיעור גידולה של הגבייה ב-1981 וכך גם ב-1980, היה שיעור זה נמוך משיעור גידולן של הגמלאות. ב-1981 הגיעו הגמלאות לכלל 92.4% מסך הגבייה, לעומת 89.9% ב-1980 ו-88.7% ב-1979. הפער בין הגמלאות לבין הגבייה פחת אם כך לאחרונה, וזאת בעיקר בגלל הקצב המהיר של גידול הגמלאות.

הגמלאות והגבייה גדלו ב-1981 בשיעור העולה על שיעור גידול התוצר הלאומי. חלקן של הגמלאות בתוצר הלאומי הגולמי עלה ב-1981 ל-7.23% לעומת 6.75% ב-1980, וכך חזר לרמת השיא של שנת 1976 (7.24%). עלית חלקן של הגמלאות בתוצר הלאומי הגולמי בשתי השנים האחרונות ביטלה, אם כן, לחלוטין את ירידתו בשלוש השנים שלפניהן (1977-1979). חלקה של הגבייה בתל"ג עלה ב-1981 ל-7.83% לעומת 7.51% ב-1980, וזו היתה הרמה הגבוהה ביותר שנודעה בתולדות הביטוח הלאומי.

הגבייה המבוצעת על ידי הביטוח הלאומי מתחלקת לשני סוגים: גבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי, וגבייה עבור גורמים חיצוניים כמו מס מקביל, היטל התגוננות והיטל חינוך על-יסודי. בשנים האחרונות אנו עדים למגמה עקבית של צמצום חלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח



הלאומי בסך הגבייה, ולגידול מקביל בחלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ. מגמה זו אמנם נמשכה ב-1981, אך באיטיות ובמידה מעטה ביותר ואף כמעט נפסקה. ב-1981 היה חלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בסך הגבייה 76.05%, וזאת לעומת 76.11% בשנה הקודמת. ב-1981 נמשכה גם מגמת גידול חלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בתוצר הלאומי - 5.96%, וזאת בהשוואה ל-5.71% ב-1980.

טבלה 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל), כאחוז מהתל"ג

	1981*	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1970	1965
גבייה	7.83	7.51	7.09	6.89	7.02	6.61	5.66	5.1	2.5
גמלאות	7.23	6.75	6.29	6.34	7.15	7.24	6.54	2.8	2.1

\* חישוב התל"ג מבוסס על נתונים סופיים המתייחסים לשלושת הרבעים הראשונים של השנה, ועל אומדן המתייחס לרבע האחרון. הנתונים ל-1980 עודכנו לאחר שנתקבלו נתוני התל"ג הסופיים.

כשמדובר בגמלאות מבחינים בין גמלאות "גבייתיות", שעבורן נגבים דמי ביטוח, לבין גמלאות "לא-גבייתיות", הממומנות במלוואן מתקציב הממשלה או באמצעות הסוכנות היהודית, והמשולמות על פי חוקי המדינה, שהביטוח הלאומי הופקד על ביצועם, או על פי הסכמים מיוחדים. ב-1981 זו שנה שנייה ברציפות שחלקן של הגמלאות "הגבייתיות" בכלל הגמלאות גדל, והוא הגיע ל-82.68%, לעומת 80.01% ב-1980 ו-78% ב-1979. ב-1981 הגיע חלקן של הגמלאות "הגבייתיות" בתוצר הלאומי לרמת שיא בתולדות הביטוח הלאומי - 5.98%, לעומת 5.47% ב-1980.

בסיכום, איפוא, בשנת 1981 כהמשך לשנת 1980, התרחבה מערכת הביטוח הלאומי במהירות כה רבה, עד שהיתה עתה גדולה מאי-פעם, הן במונחים מוחלטים והן מבחינת חלקה בתוצר הלאומי. קביעה זו נכונה ביחס להיבט הגבייתי וכן ביחס לגמלאות המשולמות על ידי הביטוח הלאומי.

טבלה 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגטלאות גבייתיות כאחוז מסך הגבייה ומסך הגטלאות  
 וכאחוז מהתל"ג, 1975-1981

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	גטלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	גטלאות
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
1977	80.68	77.92	5.66	5.57
1978	80.00	81.53	5.51	5.17
1979	78.82	78.00	5.45	4.90
1980	76.11	81.01	5.71	5.47
1981	76.05	82.68	5.96	5.98

## ב. התפתחות הגמלאות המשולמות בענפי הביטוח השונים

ב-1981 גדלו הגמלאות המשולמות על ידי כל ענפי המוסד לביטוח לאומי גידול ריאלי ניכר. אמנם קיימים הבדלים בין שיעורי הגידול בענפים השונים, אולם בהשוואה ל-1980 חל צמצום בולט בהבדלים אלה. להוציא את ענף האבטלה, שהיה חריג בשתי שנים אלה, ב-1980 נעו שיעורי הגידול בין 0.0% (ילדים) ל-22.0% (נכות כללית). ב-1981 קטן טווח ההבדלים, והוא נע בין 10.7% (ילדים) ל-20.3% (אימהות). ב-1981 גדלו תשלומי ענף האבטלה יותר מתשלומיו של כל ענף אחר - ב-44.8%, אם כי בשיעור גידולם חלה ירידה חדה בהשוואה לשנה הקודמת.

ב-1981 נמשכה מגמת גידול חשיבותם של ענפי הזיקנה והשאירים והנכות הכללית, אם כי מגמה זו היתה איטית יותר מאשר ב-1980. ב-1981 שילמו שני ענפים אלה 50.8% מגמלאות הביטוח הלאומי, לעומת 49.9% ו-46.8% בשתי השנים הקודמות. גם ענף האבטלה המשיך לגדול יחסית לענפים אחרים, אף על פי שחלקו בתשלומי המערכת כולה נשאר קטן - 2.0%. לעומת זאת נמשכה ב-1981 מגמת ירידת חשיבותו של ענף הילדים, למרות שהיא נבלמה במעט. חלקו של ענף זה בגמלאות הביטוח הלאומי הגיע ל-25.8%, וזאת בהשוואה ל-26.6% בשנה הקודמת (וליותר מ-40% ב-1976). השינוי המהיר שחל בשנים האחרונות ביחסי הגודל בין ענף הזיקנה והשאירים מצד אחד, וענף הילדים מצד שני, משקף במידה מסויימת את השינויים הדמוגרפיים באוכלוסיית מדינת ישראל, אולם יותר מכך הוא משקף את התפתחותיה של רמת הקצבאות בשני הענפים.

## ג. הסיבות לגידול הגמלאות

כאמור, בין 1980 ל-1981 גדלו הגמלאות ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי ב-15.7%. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בעלייתו הניכרת של השכר הריאלי, (ב-9.4%), שאליו הוצמדו הקצבאות העיקריות וכך ההכנסה המינימלית המובטחת. ב-1981 עודכנו זו השנה השנייה ברציפות קצבאות אלה (זיקנה, שאירים, נכות, עם ובלתי הט"ס) ארבע פעמים, על פי השכר הממוצע למשרת שכיר. כמו-כך, שנת 1981 היתה השנה הראשונה שבמרוצתה

טבלה 3 - התפלגות ושיעורי גידול (ריאליזים) של תשלומי הביטוח הלאומי, \*1979-1981

( ב א ר ז ו י ט )

סה"כ	ביטוח			נפגעי עבודה			השנה		
	אחרים	שירות	מילואים	אבטלה	ילדים	איטיות		נכות	זיקנה
100.0	0.1	11.5	0.6	30.0	5.4	5.6	9.0	37.8	1979
100.0	0.1	10.7	1.7	26.6	5.4	5.6	10.2	39.7	1980
100.0	0.2	10.4	2.0	25.8	5.6	5.2	9.9	40.9	1981
ה ט ג ל א ו ת									
11.0	-	1.2	207.3	0.0	11.5	2.8	22.5	18.0	1980
15.7	-	13.2	44.8	10.7	20.3	12.8	16.8	17.7	1981

שיעורי גידול (ריאליזים) טרז השנה הקודמת

\*גמלאות, כולל הוצאת טינהל.

הופעל ההסדר המבטיח את הגדלת ההכנסה המינימלית בכל חודש, בו עולה המדד ביותר מאשר ב-5%.

גורם חשוב נוסף, שתרם לגידול גובהן שכ הגמלאות, מעבר לגידול של השכר הריאלי, קשור לשיפור שחל ב-1981 בנתוני השכר הממוצע, שנמסר בפיגור קטן יותר מאשר בשנים הקודמות (שלושה חודשי פיגור, במקום ארבעה). פירוש הדבר הוא, שהקצבאות עודכנו על פי שכר ממוצע גבוה יותר, ועל כן שופרה רמתן (בכ-6% בממוצע במשך כל השנה).

הנתונים המסוכמים בטבלה 4 מצביעים על המשך עליית רמת קצבאות הזיקנה והשאירים וההכנסה המינימלית המובטחת, כשיעור מהשכר הממוצע, כב-1980. בכמה מקרים רמת הקצבאות הגיעה לזו שהיתה ב-1975, ולעיתים אף עלתה עליה.

ב-1981 קצבאות הילדים עודכנו לראשונה ארבע פעמים, לעומת שלוש פעמים ב-1980, ופעמים בכל אחת מהשנים לפני כן. כתוצאה מכך גדלו קצבאות הילדים ריאלית ב-11%. לגידול זה היתה השפעה ניכרת על קצב הגידול של כלל הגמלאות, משום שבשנים קודמות בלמו הירידה או הקיפאון בקצבאות הילדים את גידול המערכת כולה. טבלה 5 מראה, כי בשנתיים האחרונות נבלם תהליך השחיקה, ונקודת הקצבה התייצבה ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע, אם כי רמת קצבאות הילדים עדיין מפגרת במידה ניכרת אחר רמתן באמצע שנות ה-70. ב-1981 נמשכה גם עליית ערכה הריאלי של נקודת הקצבה, אשר לראשונה החל לעלות ב-1980. עם זאת כדאי לציין, שלאחר שהסדר העדכון החדש הופעל במלואו, יש לצפות שרמתן הריאלית הנוכחית של קצבאות הילדים תישאר כפי שהיא או שוב תחול בה שחיקה איטית בלבד, אלא אם כן תשונה שיטת עדכון הקצבאות.

הגידול המהיר של התשלומים בענף האבטלה נבע בעיקר מעליית מספר הימים, עבורם שולמו דמי אבטלה ב-1981. בגלל משקלו של הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי יש לגידול, בן הכ-45%, השפעה קטנה יחסית על גידול כלל הגמלאות.

לבסוף תצויין העלייה הריאלית הגדולה, בת ה-21.4%, בדמי האישפוז

טבלה 4 - קצבאות זיקנה ושארירים וההכנסה המינימלית המובטחת, במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע, 1975-1981

	רמת ההכנסה המינימלית המובטחת		רשימת יחיד, אלמ/ה		רמת ההכנסה המינימלית ללא הטבה סוציאלית		קצבאות זיקנה ושארירים		אלמ/ה	שנים יחיד, אלמ/ה	
	אלמ/ה	עם 2 ילדים	אלמ/ה	עם 2 ילדים	אלמ/ה	עם 2 ילדים	אלמ/ה	עם 2 ילדים			
כאחוז			כאחוז		כאחוז		כאחוז				
מהשכר			מהשכר		מהשכר		מהשכר				
הממוצע	במחירי 1970	במחירי 1970	הממוצע	במחירי 1970	הממוצע	במחירי 1970	הממוצע	במחירי 1970	במחירי 1970		
למשרת			למשרת		למשרת		למשרת				
שכיר	(שקל)	(שקל)	שכיר	(שקל)	שכיר	(שקל)	שכיר	(שקל)	(שקל)		השנה
	48.1	36.3	25.5	19.3	24.8	18.7	14.9	11.2			1975
	43.8	33.8	23.6	18.2	21.5	16.6	13.3	10.2			1976
	42.6	35.2	22.7	18.8	21.7	17.9	13.3	11.0			1977
	38.6	34.1	20.7	18.4	20.1	17.8	12.4	10.9			1978
	40.3	36.0	22.1	19.7	18.8	16.8	11.6	10.4			1979
	48.2	44.0	23.8	21.7	26.3	24.0	13.6	12.4			1980
	50.4	49.7	25.0	24.6	28.4	27.9	14.6	14.4			1981

טבלה 5 - קצבאות ילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא), 1975-1981

שבעה ילדים		חמישה ילדים		שלושה ילדים		ילד אחד	
כאחוז	במחירי 1970 (שקל)	כאחוז	במחירי 1970 (שקל)	כאחוז	במחירי 1970 (שקל)	כאחוז	במחירי 1970 (שקל)
59.3	44.7	37.3	28.2	17.6	13.3	4.4	3.3
55.6	42.9	34.8	26.9	16.1	12.4	4.0	3.1
52.8	43.6	33.2	27.4	15.2	12.6	3.8	3.1
44.7	39.5	28.1	24.9	13.2	11.7	3.3	2.9
40.7	36.5	25.6	23.0	11.2	10.0	2.8	2.5
38.1	34.7	24.0	21.9	11.3	10.3	2.8	2.6
38.3	37.9	24.1	23.9	11.3	11.2	2.8	2.8

שהם למעלה ממחצית התשלום בענף האימהות. ב-1981 עלה מחיר האישפורז יותר מעליית המדד והשכר הממוצע, וזאת בעיקר כתוצאה מעלייתו הניכרת של השכר בסקטור הרפואי, שהוא מרכיב חשוב בעלותו של יום אישפורז.

#### ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

ב-1981 שיעורי גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות היו בדרך כלל נמוכים משיעורי הגידול ב-1980. אחת הסיבות לכך היא שבשנת 1980 חלה תפנית חדה ברמת האבטלה במשק, התפתחות שאילצה חלק מהאוכלוסייה להזדקק לאחת מגמלאות הביטוח הלאומי, בעוד שבתנאים אחרים יכול היה לעבוד. ב-1981 בה רמת האבטלה התייצבה, פחות או יותר, חזרו שיעורי הגידול הנדונים לרמתם הנמוכה יותר, כפי שהיה בשנים שקדמו ל-1980. הירידה בקצב גידול מספר מקבלי גמלאות בענף הנכות, בעיקר של הנכים הקודמים, מצביעה על כך שתהליך המיצוי בענף התקרב לשלביו הסופיים. שיעורי הגידול הנמוכים בענף הילדים ובענף האימהות כנראה שיקפו, בין היתר, את המגמות הדמוגרפיות של השנים האחרונות, בעיקר את ירידת שיעורי הלידה.

ב-1981 היחס בין מספר מקבלי הגמלאות למשלמי דמי הביטוח נטה לפחות במידת-מה, וזאת בניגוד ל-1980.

#### ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

##### 1. הגבייה

בשנת 1980 חלו שינויים מהותיים בבסיסו של התשלום לביטוח לאומי ובשיעורי דמי הביטוח הנגבים. השינויים העיקריים בשנת 1980 היו אלה:

- הבסיס המקסימלי של התשלום לביטוח הלאומי הועלה לרמה של שלש פעמים השכר הממוצע במשק, ונקבעה תקרה עבור תשלום דמי הביטוח הלאומי בכל הענפים, ולצורך גביית מס מקביל.
- שינוי חלקם היחסי של תשלומי דמי הביטוח לענפי הביטוח הלאומי, לפיו חלקו של העובד עלה, ואילו זה של המעסיק קטן.
- עלה חלק הגבייה הנגבית עבור גורמים אחרים מכלל הגבייה.



טבלה 6 - מספר מקבלי הגמלאות, 1980-1981

ילדים (משפחות) המקבלות קצבאות ילדים)	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה ושאירים		
	לידה	לידה	תלויים	קצבת	קצבת	דמי	נכה	נכה	חדש
579,247	39,785	96,687	2,859	8,298	73,913	12,477	30,394	343,359	1980-1981
+3.1	+3.8	+4.2	+4.7	0.0	-2.4	+14.8	+25.9	+4.0	1979 ל-1981
587,511	38,602	96,732	2,958	8,669	..	12,950	35,810	353,566	1981-1981
+1.4	-3.0	+0.4	+3.5	+4.5	..	+3.8	+17.8	+3.0	1980 ל-1981

מספרי מקבלי הגמלאות ביחס למשלמי דמי ביטוח (שיעור ל-1,000)\*

ילדים (משפחות) המקבלות קצבאות ילדים)	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה ושאירים	
	לידה	לידה	קצבת	נכים	דמי	פגיעה	נכות כללית	זיקנה ושאיירים
424	32	67	8	8	58	25	235	1979
429	32	69	8	8	53	31	741	1980
420	31	67	8	8	..	33	239	1981

\* הטבלה מבוטאת על אומדן מספר המבוטחים, שחושב באגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי. בענף נפגעי העבודה גדל מספר המבוטחים ב-1980 כתוצאה מהתוספת של 63 אלף תלמידי בתי-ספר מקצועיים המבוטחים החל מה-1.9.80. אומדן מספר המבוטחים הוא עבור ה-31.3.80 ו-31.3.81.

גידולה הריאלי של הגבייה ב-1980 בשיעור בן 9.7%, נבע בעיקר משינויים אלה, ורק קצתו היה פועל יוצא של השינויים בנפח השכר, אשר כמעט לא גדל. לעומת זאת, בשנת 1981 נבע גידולה של הגבייה מגורמים אחרים. בשנה זו כמעט לא חלו שינויים בבסיס התשלום לביטוח הלאומי ובשיעורים הנגבים, להוציא הפחתה בת 0.3% בשיעור הנגבה עבור ענף ביטוח שירות המילואים, ובתוספת גבייה בת 0.2% עבור ענף התאונות. משום כך היה השינוי נטו הפחתת שיעורי הגבייה הכוללים ב-0.1%. לעומת זאת, בשנה זו השכר הריאלי למשרת שכיר גדל ב-9.4% ואילו מספר משרות השכירים גדל גם הוא בכ-3.3%. הגבייה, שהיא בעיקר פונקציה של נפח השכר, של שיעורי הגבייה ושל הבסיס המקסימלי לגבייה, גדלה בשנת 1981 בערכים ריאליים, ב-12.6%. הגידול הריאלי של הגבייה בעד שכירים היה ניכר יותר - 13.4%, והדבר, גרם לכך שחלק מן הגבייה בעד שכירים גדל מ-93.6% בשנת 1980 ליותר מאשר 94.2% בשנת 1981.

בשנה זו לא חלו שינויים ניכרים בשיעורי דמי הביטוח הנגבים עבור ענפי הביטוח הלאומי יחסית לאלה הנגבים עבור גורמים אחרים, (להוציא את ההפחתה בת ה-0.1% מן החלק הנגבה עבור ענפי הביטוח הלאומי). משום כך נרשם בחלק הנגבה עבור גורמים אחרים גידול נומינלי בן 137.4% מאז

טבלה 7 - מאפייני גבייה שונים, 1980 ו-1981

1981	1980	
		אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה)
9.4	0.8	שכר ממוצע לעובד
3.3	0.3	מספר משרות שכיר
110.1	133.6	שינוי במחירים (באחוזים)
136.6	156.3	גידול בסך הגבייה (באחוזים)
12.6	9.8	גידול ריאלי של הגבייה (באחוזים)
23.95	23.89	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים בסך הגבייה
94.2	93.6	אחוז גבייה עבור שכירים בסך הגבייה

טבלה 8 - שיעורי דמי ביטוח לשכירים, 1975, 1979, 1980, 1981

פס"ר	טילואים	אנטלה	ילדים	סיעוד	אימהות	תאונות	נפגעי		סה"כ	השנה
							עבודה (ממוצע)	נכות כללית		
0.10	3.2	1.2	3.3	-	0.8	-	1.4	0.5	15.00	1975
0.05	3.2	0.9	3.1	-	1.4	-	1.4	1.2	16.85	1979
0.05	2.6	0.6	3.1	0.2	1.4	-	1.4	1.4	16.25	1980
0.05	2.3	0.6	3.1	0.2	1.4	0.2	1.4	1.4	16.15	1981

טבלה 9 - שיעורי גבייה משכירים, לפי חלקם של העובד והמעביד  
1979, 1980, 1981

שלה המעביד	שיעור		השנה
	של העובד	הגבייה הכולל	
13.05	3.8	16.85	1979
12.05	4.2	16.25	1980
11.95	4.2	16.15	1981
<u>גבייה כללית</u>			
17.1	4.4	21.5	1979
17.1	4.6	21.7	1980
17.0	4.6	21.6	1981

1980, שהוא גידול ריאלי בן 13% בערך. בדומה לשנת 1980 גם בשנה זו היה חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ בן כ-24% במוצע. בשנת 1981 הגבייה לענפי הביטוח היתה 5.96% מהתוצר הלאומי הגולמי, וזאת לעומת 5.71% בשנת 1980 ו-5.45% בשנת 1979.

טבלה 7 מסכמת כמה ממאפייניה של הגבייה בשנת 1981 בהשוואה לשנת 1980, ואילו טבלאות 8 ו-9 מציגות את השינויים שחלו בשיעורי דמי הביטוח לענפים השונים ואת חלקם של העובד והמעביד בשיעורי הגבייה.

## 2. השתתפות האוצר במימון פעולות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 127(א) ו-1(א) לחוק ביטוח הלאומי, על הממשלה להשתתף במימוןם של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים, שקבע החוק. השיעורים שנקבעו הם: כ-15% מהגבייה לענף הזיקנה והשאיירים, 100% מן הגבייה לענף הילדים ו-75% מן התשלומים המשולמים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית.

טבלה 10 מציגה את השינויים בהיקף השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1979, 1980 ו-1981. בשנת 1979 נשחק שיעור השתתפותה של הממשלה, אשר העבירה לענף הזיקנה והשאיירים רק כשלושת רבעי מן המתחייב בחוק, ולענף הילדים כשני שלישי בלבד. בשנת 1980 השחיקה גדלה, ובסך הכל הוקצו לענף הזיקנה והשאיירים כ-22% מן המתחייב, ולא היתה כל השתתפות בענף הילדים ובענף הנכות הכללית. בשנת 1981 מגמה זו לא השתנתה במידה מהותית - לענף הזיקנה והשאיירים הוקצבו כ-12% מן המתחייב, לענף הילדים רק כ-3%, ואילו לענף הנכות הכללית הועברו 75% מן המתחייב. שחיקה מצטברת זו גרמה לגרעונות שוטפים בענפים אלה וצמצמה את הרזרבות שלהם (כפי שנראה להלן) עד למינימום הנדרש, ובענף ילדים אף עד פחות מכך. יצויין, כי בשנת הכספים 1982 צפויה השתתפות מלאה של הממשלה, כמתחייב מסעיף 217.

בנוסף להשתתפות הממשלה על פי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי, המוסד לביטוח לאומי מעניק קצבאות בשם הממשלה לקבוצות גמלאים שונות, וזאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים אחרים. תשלומים אלה כוללים הטבה

טבלה 10 - השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי, בפועל וכפי שמתחייב מן החוק, 1979-1981

ענף נכות כללית		ענף ילדים	ענף זיקנה ושאיירים	
<u>1979</u>				
38.7	522.1	140.8	140.8	סכום מתחייב מן החוק (מיליוני שקל)
38.1	351.6	103.4	103.4	סכום שנתקבל (מיליוני שקל)
98.4	67.5	73.4	73.4	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1980</u>				
103.4	1,378.3	366.7	366.7	סכום מתחייב מן החוק
-	-	80.9	80.9	סכום שנתקבל
0.0	0.0	22.1	22.1	סכום שנתקבל באחוז מן המתחייב
<u>1981</u>				
270.0	3,278.5	872.3	872.3	סכום מתחייב מן החוק
203.3	100.0	100.0	100.0	סכום שנתקבל
75.3	3.1	11.5	11.5	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

סוציאלית, קצבאות יוצאי צבא, דמי מזונות, תשלומים למתנדבים שנפגעו וכד'. סך כל התשלומים האלה גדל בשנת 1981 בשיעור נמוך יותר מאשר שיעור גידולו של סך כל הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי (כ-6% לעומת כ-18%, בהתאמה).

### 3. רביית מהשקעות

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד, וכמתחייב ממנו הנכסים מושקעים באגרות חוב צמודות במלואן למדד והנושאות ריבית צמודה - מחציתן ריבית בת 5% ומחציתן ריבית בת 5.5%. כמו כן משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל

טבלה 11 - סקירות המימון העיקריות של ענפי הביטוח הלאומי - (במיליוני שקלים) בשנים 1979-1981

ס"כ	השתתפות	הקצנת	גבייה	
תקבולי	המשלה	הארצ	לענפי	
ענפי	לפי ס' 200	לפי חוק	הביטוח	
הביטוח	מהשקעות	והוקים	הביטוח	שנה
הלאומי	אתרים	הלאומי	הלאומי	
4,791	724	494	2,839	1979
10,829	1,876	81	7,208	1980
25,058	3,825	401	17,043	1981
-3.2	10.9	-9.3	8.7	שיעור גידול באחוזים 1980-2 (במחזורי 1979 מאז
10.1	-3.0	135.6	12.5	שיעור גידול באחוזים 1981-2 (במחזורי 1980 מאז
100.0	15.2	10.4	59.6	1979
100.0	17.4	0.8	66.9	1980
100.0	15.2	1.6	68.0	1981

התפלגות התקבולים על-פי  
המקורות העיקריים (ב-%)

בשיעורים שנעו מ-32% בתחילת השנה עד לכ-80% בסוף השנה. יש לציין, שלפי ההסכם החדש התשואה הריאלית שהתקבלה מן השקעות המוסד קטנה יותר מן התשואה שהתקבלה בעבר.

לסיכום נושא המימון, מציגה טבלה 11 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד. נתוני הטבלה מורים, כי ב-1981 המימון בכלל הכנסות המוסד גדל במקצת - 16.6%, לעומת 15.8% ב-1980, אולם הוא עדיין היה נמוך מזה של 1979 (25.5%). לעומת זאת, חלקה של הגבייה המשיך לגדול, והוא הגיע עתה ל-68% מסך כל ההכנסות. בעוד שב-1980 עליית חלקה של הגבייה נבעה כולה מירידת חלקו של המימון הממשלתי, הרי שב-1981 עלה חלק זה כתוצאה מירידת חלקה של הריבית מהשקעות, אשר חזרה לרמתה משנת 1979.

#### 4. מצבם הכספי של ענפי הביטוח הלאומי

טבלה 12 שלהלן מציגה את יתרת התקבולים (עם ריבית וללא ריבית) של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים, וכן את ערך נכסי המוסד בסוף שנות התקציב. התופעה הבולטת ביותר היא שבאותם ענפים אשר האוצר לא מלא את חלקו במימון, כמתחייב מסעיף 217 לחוק, נוצרו גרעונות שוטפים. הגרעון השוטף בענף הזיקנה והשאירים חוסל לחלוטין כאשר המוסד העמיד לשימוש את הריבית, שצבר מהשקעותיו בעבר (ריבית זו בעבר היתה מושקעת בשנית), ואילו בענף הילדים הריבית רק הקטינה את הגרעון, אשר הגיע ל-28% מתשלומי הענף. כדי לכסות את הגרעון לאחר השימוש בריבית הבלתי מספקת היה נחוץ להשתמש ברזרבות מושקעות, ולפדות לצורך זה אג"ח, שהגיע מועד פרעונן. ערך נכסי המוסד לסוף שנת התקציב 1982 הגיע ל-77 מיליארד שקלים. הענפים בעלי הנכסים הרבים ביותר הם זיקנה ושאיירים, אשר לו יותר מ-43% מכלל הנכסים (לעומת 44.4% בשנת 1980), ואבטלה אשר לה כ-24% (לעומת 23.5% בשנת 1980). חלקם של נכסי ענף הילדים ירד מ-4.6% בשנת 1980 ל-2.1% בשנת 1981.

אם נבחן את הגידול הריאלי שחל בין השנים 1980 ו-1981 בנכסי המוסד

טבלה 12 - ערדפיט/גורעזות ונכסי חטוט לביטוח לאומי, (במיליוני שקלים) 1981-1979

ענף	נכסים בטוח השנה				ערדפיט/גורעזות כלל ריבית				ערדפיט/גורעזות ללא ריבית				
	1981		1980		1979		1981		1980		1979		
	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס	מספרים באותו כ"ס		
סה"כ	76,714	100.0	35,993	100.0	14,636	100.0	3,713	2,276	1,426	(-)112	227	702	
זקנה ושאיירים	33,175	44.4	15,974	45.4	6,640	45.4	1,044	869	515	(-)610	(-) 25	171	
נכות כללית	4,642	5.9	2,132	5.8	850	5.8	312	141	94	80	20	51	
נפגעי עבודה	8,885	10.7	3,855	9.5	1,400	9.5	928	458	165	504	224	95	
אמנות	1,783	1.6	578	0.7	84	0.7	433	210	58	343	164	58	
ילדים	1,863	4.6	1,648	8.2	1,208	(-)1,113	(-)562	102	(-)1,255	(-) 606	59	59	
אבטלה	18,179	23.5	8,448	23.1	3,383	1,022	590	300	142	97	116		
ביטוח שירות מילואים	6,560	7.9	2,852	6.5	956	593	425	175	259	245	142		
נמר	1,627	1.4	506	0.8	115	494	145	17	425	108	10		
סה"כ	1.4	5.3	(-)122.4	(-)31.7	(-)149.3	(-) 86.2							
זקנה ושאיירים	(-)1.2	3.0	(-)42.8	(-)27.8	..	(-)114.6							
נכות כללית	3.6	7.4	5.3	(-)33.7	90.4	(-) 83.2							
נפגעי עבודה	9.7	17.9	(-) 3.6	18.8	7.1	0.9							
אמנות	46.8	294.6	(-) 1.9	55.0	(-) 0.5	21.0							
ילדים	(-) 46.2	(-) 41.6	..	..	(-)107.0	..							
אבטלה	2.4	6.9	(-) 17.6	(-)15.8	(-) 30.3	(-) 64.2							
ביטוח שירות מילואים	9.5	27.7	(-) 33.6	4.0	(-) 49.7	(-) 26.1							



בכל ענף וענף נמצא, כי היה גידול מרשים בן 44% בענף האימהות, גידול בן כ-13% בענף נפגעי העבודה השכירים, וגידול בן כ-8.5% בענף האבטלה. לעומת זאת היתה ירידה ריאלית בת כ-1% בענף הזיקנה והשאיירים, וענף הילדים איבד כמחצית מנכסיו. סך כל נכסי המוסד גדל ריאלית ב-1.4%, לעומת גידול בשיעור בן יותר מ-5% ב-1980.

היחס בין נכסי המוסד בכל ענף לבין ההוצאות השנתיות של הענף (שניהם במחירי סוף השנה) - הוא רמת הכיסוי. בחינת רמת הכיסוי של הענפים מלמדת, כי נכסי ענף ביטוח שירות המילואים הם בסכום המספיק לכסות את הוצאות הענף במשך שנתיים (להלן שתי שנות כיסוי), ואילו נכסי ענף הילדים מספיקים למימון ההוצאות הנדרשות עבור פחות ממחציתה של שנה. בענף הזיקנה והשאיירים, שהוא ענף המשלם גמלאות ארוכות מועד, יש כשלוש וחצי שנות כיסוי ובענף הנכות יש כשתי שנות כיסוי.

#### ו. התפתחויות תחוקתיות ומבניות שונות בשנת 1981

בינואר 1982 החלו להפעיל את חוק הבטחת ההכנסה לאחר תקופה בת מספר שנים, בהן הועברו מקבלי תמיכות סעד מלשכות הסעד באופן חלקי ובהדרג לסניפי הביטוח הלאומי במסגרת ניסויית. בשעת הפעלת החוק הגיע מספר נתמכי הסעד לכ-12,000 איש, כלומר מספר הנמוך ב-5% מזה של השנה הקודמת. בפרק הדן בנושא הבטחת ההכנסה מוצג ניתוח ראשון של כרבע מכלל התביעות, שהוגשו ושאושרו בארבעת החודשים הראשונים לאחר הפעלת החוק (ינואר-אפריל 1982). מניתוח זה מתברר, כי כמחצית ממגישי התביעות שאושרו הן נשים העומדות בראש משפחות חד-הוריות (גרושות, נטושות, אלמנות).

בענף הנכות החלו באפריל 1981 להפעיל באופן הדרגתי את תשלום דמי המחיה למשפחות בעלות ילדים נכים. באפריל נכנסו למערכת ילדים נכים בני 14-18, ובאוקטובר ילדים בני 10-14. באפריל 1982 עם קליטתם של ילדים נכים בני 3-10 הושלמה הפעלת התקנות.

ב-1981 הועברו בקריאה ראשונה בכנסת התיקונים לחוק הנכות, שנועדו להקטין את הזכאות של נכים קלים מבחינה רפואית, ולהשוות את תנאי הזכאות של נכים קודמים לאלה של נכים חדשים.

יש לצייין, כי בענף הילדים הופעלה החל מהמחצית השנייה של 1981 בקנה-מידה ארצי תכנית של קיזוזן של קצבאות הילדים עקב אי-תשלום חוב למס הכנסה. כמו כן, ב-1981 המשיכו להפחית נקודת קצבה ממשפחות שילדיהן נמצאים בפנימיה (להוציא משפחות עם ארבעה ילדים ויותר), וכך המשיכו לא לשלם קצבאות ילדים לילדים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים - מיבצעים שהחלו בהם עוד בשנת 1980.

בשנת 1981 נערכו דיונים לקראת חקיקה בנושא חוק המשפחות ברוכות הילדים, חוק אשר נועד בין היתר להגדיל את התשלום החודשי עבור הילד השלישי ועבור הילדים הבאים אחריו, מתוך מגמה לשקם את קצבאות הילדים, שנשחקו במידה רבה מאז הרפורמה משנת 1975. החוק מגביל את ההטבות המוצעות למשפחות, שאחד מבניהן שירת שירות בטחוני כלשהו.

בספטמבר 1980 החלה לעבוד וועדה, שמתפקידה היה להציע עקרונות ודרכי ביצוע בנושא חוק הסיעוד, שאושר קודם לכן בכנסת. ב-1981 המשיכה הוועדה בעבודתה, והיא אמורה להגיש את מסקנותיה בחודשים הקרובים.

#### ז. הביטוח הלאומי בזיקה לממדי העוני ולהתחלקות ההכנסות

נתוני סקר ההכנסות משנת 1981 (המתייחס למשפחות השכירים בלבד) מצביעים על הימשכות מגמת עליית ממדי העוני, אם כי קצב העלייה נבלם במידה רבה<sup>1</sup>. אחוז המשפחות שלאחר תשלומי ההעברה נמצאו מתחת לקו העוני עלה ב-1981 ב-0.2%, מ-5.8% ב-1980 ל-6.0% ב-1981, וזאת לעומת עלייה בת 1.1% בשנה הקודמת. בתרומתם של תשלומי ההעברה להקטנת מימדי העוני חלה התפתחות דומה. ב-1981 ירד אחוז המשפחות שחולצו מקו העוני כתוצאה מתשלומים אלה ל-50.4%, וזאת בהשוואה ל-52.8% ב-1981. הירידה היתה מתונה בהשוואה לזו שבין 1979 ל-1980.

---

1. חשוב לציין, כי הסקר מתייחס לתקופה בת 24 חודש אשר מסתיימת בדצמבר 1981. הנתונים נכונים, איפוא, באופן ממוצע לראשית 1981.

משמעות נתונים אלה היא, שרמת הגמלאות שגדלה מאז 1980 החלה נותנת אותותיה, והדבר התבטא בהאטה ברורה ביותר של גידול ממדי העונני, אם כי לא היה בגידול זה כדי לבלוס לחלוטין את עליית ממדי העונני, ובוודאי לא כדי לגרום לירידתם. נקודת התורפה העיקרית בתחום זה נעוצה ברמת קצבאות הילדים. הדבר משתקף בכך, שממדי העונני גדלו בעיקר בקרב משפחות גדולות מיחד-גיסא, ובקרב משפחות חד-הוריות מאידך-גיסא.

תחולת העונני במשפחות בעלות ארבעה ילדים יותר גדלה מ-14.1% ב-1980 ל-16.5% ב-1981. ב-1981 כרבע מהמשפחות, שלחן 6 ילדים ויותר, היו עניות, כלומר שהאחוז עלה כמעט פי ארבעה מאז 1977 (בה רק 6.7% ממשפחות אלה נשארו עניות לאחר תשלומי ההעברה). תחולת העונני בקרב ילדי השכירים הגיעה ב-1981 ל-8.4% לעומת 8.1% ב-1980 ו-3.8% בלבד ב-1977. ב-1981 הצליחו תשלומי ההעברה להעלות רק 42.9% מהילדים אל מעל לקו העונני, בהשוואה ל-47.4% ב-1980 ו-75.3% ב-1977. גם מצבן של המשפחות החד-הוריות הורע ב-1981. בשנה זו 19.3% ממשפחות אלה נמצאו מתחת לקו העונני, וזאת בהשוואה ל-17.4% ב-1980.

שיפורה של רמת הגמלאות התבטא בהאטתו הברורה של גידול ממדי העונני. אולם הוא ניכר עוד יותר בתחום התחלקות הכנסותיה של אוכלוסיית השכירים. בתחום זה השתנתה המגמה שרווחה בשנים 1978-1980, במרוצתן קטנה באופן מתמיד תרומת תשלומי ההעברה לשיפור אי-השוויון. ב-1981 תרומה זו אף התחזקה במקצת, והיא הגיעה ל-12.2%, לעומת 11.9% ב-1980. לעומת זאת ב-1981 מדד אי-השוויון (לאחר תשלומי ההעברה) המשיך לעלות. הדבר נבע מגידול הפערים בין הכנסותיהם המקוריות של השכירים, כלומר לפני תשלומי ההעברה. יש לציין, שהתפתחות זו התרחשה למרות השיפור שחל בתקופה הנידונה ברמת שכר המינימום.

#### ח. סיכום

המגמות שהסתמנו בשנת 1981 במידה רבה הינן המשך המגמות משנת 1980, ומכמה בחינות אפשר להתייחס לשתי שנים אלה כאל חטיבה אחת. בשנת

1981 המשיך להתרחב היקף תשלומי המוסד מיחד-גיסא והיקף תקבוליו מאידך-גיסא, התרחבות שהחלה בשנה שקדמה לה. הגמלאות והגבייה גדלו בשתי שנים אלה, ואף יותר מכפי שהסתמן בתוצר הלאומי. העלייה הרצופה של היקף הגמלאות והגבייה היוותה ניגוד לקיפאון ולשחיקה בשלוש השנים שלפני-כן - 1977-1979. בכמה מובנים התקופה של השנתיים האחרונות החזירה את הביטוח הלאומי לרמת השיא שלו, אותה ידע באמצע שנות ה-70. התפתחות זו משתקפת ברמת הגמלאות, יחסית לשכר הממוצע, וכך בחלקן של הגמלאות ושל הגבייה בכלל התוצר הלאומי הגולמי. מגמות אלה נבעו רק במידה מועטה מגידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות והמבוטחים, שהיה גידול איטי, או משינויים תחוקתיים ומבניים שחלו במוסד לביטוח לאומי. ב-1981 גדל השכר הריאלי באופן ניכר, גורם שנודעת לו השפעה ברורה הן מבחינת היקף הגבייה והן מבחינת רמת הגמלאות, שרובן צמודות לשכר הממוצע. כמו כן, ב-1981 הופעלו במלואם הסדרי העדכון החדשים והמשופרים, בהם הוחל בשנת 1980. גורם נוסף שהשפיע ב-1981 על שיעור הגידול הגבוה של רמת הגמלאות היה צמצום הפיגור במסירת נתוני השכר הממוצע, שלפיהם מעודכנות הגמלאות, מארבעה חודשים לשלושה.

שיפור שיטת עדכון קצבאות הילדים הביא לעלייה קלה בערכן הריאלי. ערכה של נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נשאר יציב מאז 1979, ומשום כך אין בתיקון שהונהג בשיטת העדכון כדי לשפר את הקצבה במידה מספקת. יש צורך איפוא, למצוא הסדרים אחרים, שישקמו את ערך קצבאות הילדים ויעלו אותן.

צירוף מגמות זה מסביר במידת מה את ההתפתחויות בנושאי העוני והתחלקות ההכנסות. תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני אמנם קטנה ב-1981, אך מבחינה זו חל שיפור בהשוואה לשנת 1980, שבמרוצתה תרומה זו היתה קטנה בהרבה מאשר בשנים האחרונות. כמו כן, תשלומי ההעברה הקטינו את אי השוויון המקורי בין הכנסות השכירים (שגדל ב-1981) באחוז גבוה יותר מאשר ב-1980. פירוש הדבר הוא, שעליית רמת הגמלאות והיקפן גרמה לעצירת המגמות שהסתמנו בשנים הקודמות, אשר במרוצן

הערוני גדל בקצב מהיר למדי, ותרומת הביטוח הלאומי לשיפור ממדי הערוני ואי-השוריון פחתה אף היא בהתמדה. עם זאת, חולשת המערכת בתחום קצבאות הילדים מנעה ב-1981 תפנית ברורה יותר במגמת ההרעה בתחומים אלה. במרוצתה תשלומי ההעברה הפכו פחות יעילים מנקודת מבט של המלחמה בערוני, וזאת בקרב משפחות גדולות יותר מאשר בקרב משפחות קטנות. תחולת הערוני אצל המשפחות הגדולות וכן אצל הילדים המשיכה לגדול בשנה הנדונה במידה מדאיגה. עם זאת, ייתכן שסקר ההכנסות בשנת 1982, שישקף בצורה נאמנה יותר את ההתפתחויות במשך 1981 ובתחילת 1982, יגלה שיפור של ממש בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום הערוני.

כמו ב-1980 גם ב-1981 הגמלאות גדלו בקצב מהיר יותר מאשר הגבייה, וכך צומצם הפער ביניהן. עם זאת, בשתי השנים הללו הגבייה הפכה מרכיב, שחשיבותו בהכנסות המוסד הלכה וגדלה בהתמדה. במקביל, ב-1980 ירדו ירידה חדה הכנסות הביטוח הלאומי, שמקורן באוצר הממשלה. ב-1981 נמשך השפל בהכנסות אלה, והממשלה לא עמדה בכל התחייבויותיה, בעיקר במה שנוגע לענף הילדים ולענף הזיקנה והשאיירים. כתוצאה מכך ב-1981 היה גרעון בשני ענפים אלה. המצב היה גרוע בעיקר בענף הילדים, שנכסיו קטנו בשיעורים גבוהים מאוד זו השנה השנייה. בסוף 1981 הגיעה רמת הכיסוי בענף לכדי פחות ממחצית שנת כיסוי אחת.

חשוב לציין, כי בעיות המימון חריפות במיוחד בענף, אשר קצבאותיו נשחקו בשנים האחרונות, ואשר רמתן הנוכחית הינה גורם חשוב במצוקתן של מספר גדול והולך של משפחות בינוניות וגדולות ובהיקפה של תופעת הערוני.

בתחומיהן של המדיניות ושל ההתפתחויות התחוקתיות והארגוניות בלטה ב-1981 הפעלתו של חוק הבטחת הכנסה, שרוב תוצאותיה תורגשנה בשנה הקרובה, וכמו כן הפעלתם ההדרגתית של ההסדרים, על פיהם משולמים דמי מחיה למשפחות עם ילדים ונערים נכים, בגיל 3-18.

**פרק 1 - היקף העונד ואי שוויון חתחלקות החכנסות  
באוכלוסיית השכירים ב-1981**

**לאה אחדות  
יהודה גבע**

## פרק 1 - היקף העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות

### באוכלוסיית השכירים ב-1981

#### א. מברא

משנות השישים המאוחרות עד תחילת שנת 1977 צמצמו תשלומי ההעברה באופן מתמיד את היקף העוני ושיפרו את התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים. לעומת זאת, בשנים 1978-1981 חלה נסיגה משמעותית ביכולת התמודדותם של תשלומי ההעברה עם בעיות העוני והתחלקות ההכנסות. מכמה בחינות חזרה יכולת זו לרמתה בשנות השבעים הראשונות.

תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה עלתה בהדרגה מדי שנה, וב-1981 היא הגיעה ל-6%, כלומר כפולה מזו של 1977. השפעתם של תשלומי ההעברה על הקטנת מימדי העוני הלכה והצטמצמה, וב-1981 חולצה הודות לתשלומי ההעברה רק מחצית אוכלוסיית העניים ממעגל העוני, לעומת 71% ב-1977. במקביל, ב-1978 החלו לגדול פערי התחלקות ההכנסה המקורית (לפני תשלומי ההעברה), ואלו הלכו והתעצמו עד 1981. בד בבד עם תופעות אלה פחתה גם תרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לצמצום מדד ג'יני לאי שוויון, מ-15% בקירוב ב-1977 ל-12% בקירוב ב-1981. שתי מגמות אלה חברו יחד, ומדד אי שוויון התחלקות ההכנסות לאחר תשלומי ההעברה עלה בקצב מואץ. הוא הגיע ב-1981 ל-0.2812 לעומת 0.2418 ב-1977.

עם זאת ראוי להדגיש, שהממצאים הנוגעים ל-1981 מעידים, כי בהשוואה לשנים קודמות הסתמנה לראשונה האטה במגמת העלייה של היקף העוני ובהעמקת פערי התחלקות ההכנסות. ב-1981 אומנם נרשמה ירידה קלה של תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה, אך לאחר תשלומי ההעברה זו עלתה מ-5.8% ל-6%. השפעת תשלומי ההעברה על צמצום מימדי העוני ירדה, איפוא, ירידה מתונה יחסית, ואלה הצליחו לחלץ את מחצית אוכלוסיית העניים (50.4%) ממעגל העוני. זאת, בהשוואה ל-53% ב-1980.



במקביל, לראשונה מאז 1978 לא קטנה תרומת תשלומי ההעברה לשיפור אי שוויון התחלקות ההכנסות, ואף חלה בה עלייה קלה. ב-1981 צמצמו תשלומי ההעברה את מדד אי השוויון ב-12.2%, וזאת בהשוואה ל-11.9% ב-1980. אולם מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות עלה לאחר תשלומי ההעברה מ-0.2759 ב-1980 ל-0.2812 ב-1981. עלייה זו מיוחסת כולה לגידול אי שוויון התחלקות ההכנסה המקורית, שעלה בין שתי שנים אלה ב-2.7%, גידול המבטא את החרפת הקיטוב בין בעלי שכר נמוך לבין בעלי שכר גבוה. זאת, למרות עליית רמתו היחסית של שכר המינימום, מ-26% מהשכר הממוצע במשק ב-1980 ל-36% ב-1981.

ב-1981 עלייתו המתונה, יחסית, של היקף העוני לאחר תשלומי ההעברה ויציבות תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי אי השוויון נבעו בעיקר מבלוימת שחיקתן של קצבאות הילדים, שהן מרכיב עיקרי במערכת תשלומי ההעברה לאוכלוסיית השכירים. כמו כן ניתן לייחס גם לשיפורה הניכר של רמת הגמלאות האחרות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

### ב. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים<sup>1</sup>

בטבלה 1 מוצג סיכום מגמות היקף העוני אצל משפחות, על מספר הנפשות ועל מספר הילדים בהן, לפני ואחרי תשלומי ההעברה, בשנים 1977-1981. המגמות הן:

א. בשנים 1977-1980 תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עלתה מדי שנה באופן שיטתי, אם כי איטי, ואילו ב-1981 היא ירדה ירידה קלה.  
ב-1981 היו המשפחות העניות 12.1% מכלל האוכלוסייה, וזאת בהשוואה ל-12.3% ב-1980 ול-9.7% ב-1977.

---

1. הממצאים המתייחסים לשנת 1980 המוצגים בסקירה זו שונים מאלה שהוצגו בסקירה הקודמת. זאת, כתוצאה מעדכון נתוני סקר ההכנסות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



טבלה 1 - משפחות, נפשות וילדים תחת קו העוני לפני תשלומי העברה ואחריה, בשנים 1977-1981

	1981		1980		1979		1977		
	מספר	תחולה (%)	מספר	תחולה (%)	מספר	תחולה (%)	מספר	תחולה (%)	
<u>לפני תשלומי העברה</u>									
משפחות	12.1	67.7	12.3	70.5	11.2	61.3	9.7	48.5	
נפשות	13.4	283.0	13.9	295.0	13.9	284.4	12.3	238.7	
ילדים	14.7	118.0	15.4	126.8	16.9	135.9	15.4	114.4	
<u>אחרי תשלומי העברה</u>									
משפחות	6.0	33.9	5.8	33.0	4.7	25.7	2.8	14.1	
נפשות	7.3	153.2	6.8	145.5	5.6	114.5	3.3	64.3	
ילדים	8.4	67.7	8.1	66.5	6.4	51.5	3.8	28.2	
<u>הקנייה</u>									
משפחות	50.4		52.8		58.0		71.1		
נפשות	45.5		51.1		59.7		73.2		
ילדים	42.9		47.4		62.1		75.3		

ב. ב-1981 נמשכה מגמת עלייתה של תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה, אם כי חלה בה לראשונה האטה. אחוז המשפחות המצויות תחת קו העוני לאחר תשלומי ההעברה עלה מ-5.8% ב-1980 ל-6.0% ב-1981. כלומר, שב-1981 נתווספו רק 0.2% מכלל המשפחות למעגל העוני, וזאת בהשוואה ל-1.1% ב-1980. במרוצת ארבע השנים 1977-1981 גדלה תחולת העוני יותר מבכפליים, מ-2.8% ל-6.0%, והיא חזרה למימדיה בראשית שנות השבעים. תמונה דומה מתקבלת גם כאשר בוחנים את השינויים במימדי תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בהתייחס לנפשות ולילדים במשפחות העניות. ב-1981 היו הילדים העניים 8.4% מכלל אוכלוסיית הילדים במשפחות השכירים, לעומת 8.1% ב-1980 ו-3.8% ב-1977.

ג. ב-1981 נמשכה גם מגמת ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני, אולם בקצב איטי יותר מאשר בשנים קודמות. ב-1981 חולצה רק מחצית האוכלוסייה הענייה, 50.4%, ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה, לעומת כ-53% ב-1980. כשנבחנת ההשוואה לשנת 1977, אובדן יעילות הקצבאות בולט עוד יותר, מאחר שבשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 71% מהמשפחות העניות אל מעל קו העוני. בדיאגרמה שלהלן מומחשת ירידת השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום העוני בשנים 1977-1981.

מדד מקובל נוסף לתיאור תופעת העוני הוא מדד פער העוני. טבלה 2 מציגה את התפתחות סך פער העוני, פער העוני הממוצע למשפחה ענייה ואת מדד פער העוני הממוצע בשנים 1977-1981. מושגים אלה מתייחסים לא רק להיקפה של תופעת העוני, אלא גם לעוצמתה. מדד יחס פער העוני הממוצע מוגדר כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני, בהשוואה לסך פער העוני ולפער העוני הממוצע למשפחה ענייה. יתרונו של המדד בכך, שאין הוא משתנה כתוצאה משינוי פרופורציוני של הכנסות כל המשפחות, אלא רק כתוצאה מהבדלים בשיעורי השינוי החל במרוצת הזמן בקו העוני ובהכנסה הממוצעת של העניים.

טבלה 2 - התפתחות פער העוני בשנים 1977-1981 (מחירי ינואר 1981)

	1981		1980		1979		1977		
	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	
תשלומי תעבורה	74.6	24.0	73.4	20.1	72.9	9.0	46.2	26.6	סך פער העוני (במליוני שקלים לחודש)
תשלומי תעבורה	1101.0	726.1	1041.2	787.4	1187.9	671.8	939.7	784.0	פער עוני מעוצע לשפחה עניינה (בשקלים)
תשלומי תעבורה	0.3819	0.2515	0.3745	0.2670	0.3976	0.2754	0.354	0.2584	מדד יחס פער העוני הממוצע*
תשלומי תעבורה	151.0	44.3	146.2	30.7	150.3	19.2	100.0	50.3	פער עוני מעוצע לשפחה לא עניינה (בשקלים)
תשלומי תעבורה	5.9	1.9	6.2	1.9	7.2	1.3	6.4	2.0	סך פער העוני כאחרי מהכנסת העשירי העלילי
תשלומי תעבורה	3.7	1.2	3.8	1.1	4.2	0.7	3.6	1.2	סך פער העוני כאחרי מהכנסת החמישי העלילי

\* מדד יחס פער העוני הממוצע מוגדר כיהס ביץ פער העוני הממוצע לביץ קד העוני.

נתוני הטבלה מלמדים, שמדד יחס פער העוני לפני תשלומי העברה עלה מ-0.3508 ב-1977 ל-0.3819 ב-1981. מכאן, שב-1977 היתה ההכנסה הממוצעת של העניים לפני תשלומי ההעברה בערך 65% מקו העוני, וכדי לסגור את פער העוני צריך היה להגדילה בממוצע ב-35% מקו העוני. לעומת זאת, ב-1981 ההכנסה הממוצעת של העניים לפני תשלומי ההעברה היתה 62% מקו העוני, וכדי לסגור את פער העוני צריך היה להגדילה בשורה 38% מקו העוני. שינוי זה משקף את העובדה, שההכנסה הממוצעת של העניים לפני תשלומי ההעברה גדלה עם הזמן בשיעור נמוך יותר מקו העוני.

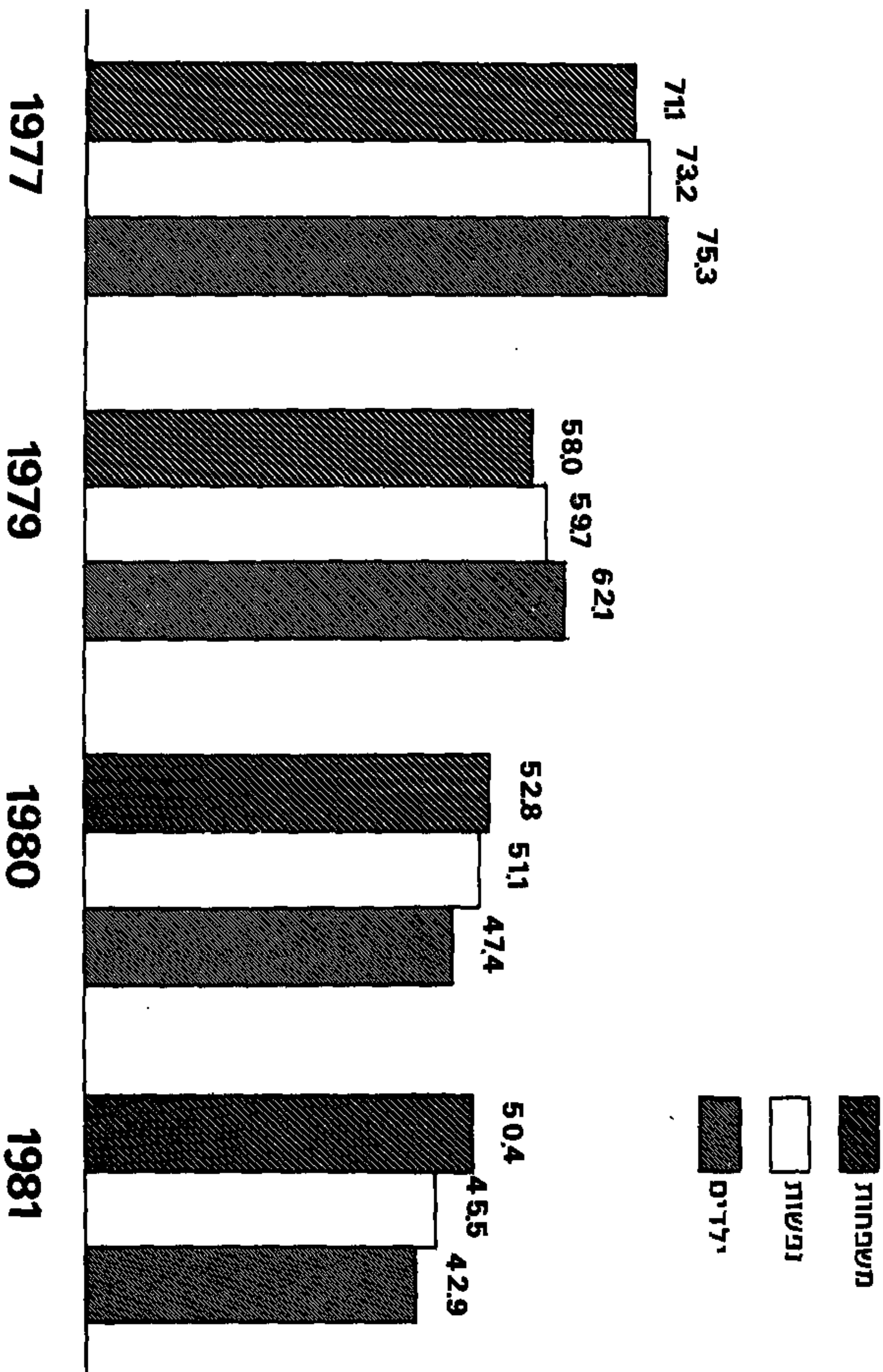
תמונה שונה מתקבלת כאשר בוחנים את המדד לאחר תשלומי ההעברה. מדד פער העוני הממוצע לאחר תשלומי ההעברה, המתיחס לעניים שהיו עניים לפני קבלת תשלומי ההעברה ונשארו עניים גם לאחריהם, ירד מ-0.2721 ב-1977 ל-0.2584 ב-1981. מכאן, שבתקופה זו עלה היחס בין ההכנסה הממוצעת של העניים לאחר תשלומי ההעברה לבין קו העוני. ההכנסה הממוצעת של העניים גדלה בשיעור גבוה יותר מקו העוני כתוצאה מעליית חלקם של תשלומי ההעברה שניתנו לעניים בכלל תשלומי ההעברה שניתנו לאוכלוסייה כולה. חלקם של תשלומי ההעברה שניתנו לעניים אשר נשארו עניים גם לאחר תשלומי ההעברה גדל מ-2.4% ב-1977 ל-4.9% ב-1981<sup>2</sup>.

ממצאים אלה, המעידים על שיפור התחלקות כלל התמיכות בין העניים לבין הלא עניים, אינם עומדים בסתירה לעליית תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בשנים 1977-1981. כתוצאה מירידת רמתן היחסית של הגמלאות והקצבאות קטנה הפרוגרסיביות שלהן. הדבר מתבטא בירידה שיטתית של אחוז התמיכות בהכנסה הכלכלית של העניים לאחר תשלומי ההעברה מ-46% ב-1977 ל-37% ב-1981.

---

2. גם חלקם של תשלומי ההעברה שניתנו לכלל העניים בסך תשלומי ההעברה עלה, אם כי בשיעור קטן יותר, מ-21.9% ב-1977 ל-22.9% ב-1981.

דיאגרמה 1 - שיעורי ירידת תחולת הערני לאחר תשלומי התכרה 1977-1981



שחיקת קצבאות הילדים שהן אחד המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסיית השכירים<sup>3</sup>, היא הגורם העיקרי שהפחית באופן מתמיד את יעילותם של תשלומי ההעברה כאמצעי לצמצום מימדי העוני. נתוני טבלה 3, המציגה את קצבת הילדים הממוצעת בתקופת הסקר כאחוז מהשכר הממוצע, מלמדים כי ערכה של נקודת קצבה, שהיה ב-1977 4.1% מהשכר הממוצע ירד ב-1981 ל-2.8%.

טבלה 3 - קצבת ילדים ממוצעת בתקופת הסקר, כאחוז מהשכר הממוצע

	1981	1980	1979	1977	
נקודת קצבה	2.8	2.8	3.1	4.1	
משפחה עם 4 ילדים	17.4	18.4	19.8	25.8	
משפחה עם 6 ילדים	30.7	32.3	35.4	45.8	

מאז ינואר 1981 מתעדכנות קצבאות הילדים ארבע פעמים בשנה (במקום פעמיים), בהתאם לעליית המדד. שינוי זה אמנם הביא ב-1981 לבלימת שחיקתן של קצבאות הילדים, המשולמות למשפחות קטנות עם ילד אחד או שניים, אך לא לצמצומה<sup>4</sup>. קצבאות הילדים המשולמות למשפחות גדולות

3. עיבוד נתוני סקר ההכנסות ב-1981 מלמד שמשפחות עם ילדים הן כשני שלישי מאוכלוסיית השכירים (64%). משפחות עם ילד אחד או עם שני ילדים הן 42.6% מכלל המשפחות הנכללות בסקר ואילו חלקן של משפחות עם שלושה ילדים ויותר הוא 21.4%. לפיכך קצבאות הילדים הן אחד המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסיית השכירים. רק כ-14% מאוכלוסיית השכירים מקבלים קצבת זקנה או שאירים.

4. ראוי להדגיש, שהשפעת שינוי שיטת עדכון קצבאות הילדים באה לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר ההכנסות. במסגרת סקר ההכנסות 1981 רואיינו משפחות במשך כל חדשי השנה, כלומר מינואר 1981 עד דצמבר 1981. המשפחות נתבקשו לדווח על הכנסתן (כולל קצבאות) בשנה שקדמה לחודש הראיון. לדוגמא, משפחה שרואיינה בינואר 1981 דיווחה על קצבאות הילדים ששולמו לה בשנת 1980, ואלה עורכנו במשך השנה פעמיים בלבד. לעומת זאת, משפחה שרואיינה בדצמבר 1981 דיווחה על קצבאות ילדים שעודכנו ארבע פעמים בשנה. לפיכך שיפור שיטת העדכון בא לידי ביטוי בממוצע ב-50% בלבד.

המשיכו להישחק גם ב-1981, אם כי בקצב איטי יותר מאשר בשנים  
1978-1980<sup>5</sup>.

טבלה 4 - ההכנסה המינימלית המובטחת (כולל קצבאות ילדים) לטיפוסי  
משפחה נבחרים, כאחוז מהשכר הממוצע בתקופת הסקר

טיפוס המשפחה	1977	1979	1980	1981
יחיד ללא ילדים	24.3	20.3	23.1	23.5
זוג עם 2 ילדים	45.5	38.5	43.9	44.6
אלמנה עם 2 ילדים	33.5	26.5	28.7	29.0

ראוי להדגיש, שב-1981 נמשכה השתפרות רמת ההכנסה המינימלית  
המובטחת שהחלה ב-1980. זאת, כתוצאה משיפור מנגנוני עדכון הקצבאות  
הצמודות לשכר. ב-1981 ההכנסה המינימלית המובטחת לבודד (קשיש,  
וכה, או שאר) היתה 23.5% מהשכר הממוצע, לעומת 23.1% ב-1980 ו-  
20.3% ב-1979 (ראה טבלה 4).

בלימת שחיקת קצבאות הילדים המשולמות למשפחות קטנות, האטת קצב  
גידולה אצל משפחות גדולות ושיפור רמת ההכנסה המינימלית המובטחת  
למעוטי יכולת הם הסיבות העיקריות, שהביאו ב-1981 למיתון עליית  
תחולת העוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה.

ג. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה ובמשפחות חד הוריות  
לעומת עלייתה המתונה, יחסית, של תחולת העוני אצל כלל משפחות  
השכירים לאחר תשלומי ההעברה, ב-1981 עלה היקף העוני במידה  
משמעותית אצל משפחות עם ילדים, בעיקר עם שלושה ילדים ויותר, ואצל  
משפחות חד הוריות. כך החריף מצבן של אוכלוסיות, שהן בדרך כלל  
חלשות יותר ונזקקות למערכת התמיכות.

5. תופעה זו נובעת מכך שבשנים שקדמו ל-1981 פוצו משפחות גדולות,  
להן 3 ילדים ויותר, בגיץ ההתייקרויות במשק מעבר למה שמתחייב  
מהעדכון הרגיל של קצבאות הילדים.

טבלה 5 - העוני לפני תמכרות ואחריות, לפי גודל משפחה (לפי קו העוני) בשנים 1977-1981

	1981			1980			1979			1977		
	אחרי תשלומי העברה	תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה
מספרן באלפים	10.3	28.1	10.8	28.9	7.8	21.6	4.1	16.3	30.3	41.5	32.8	40.9
אחוז*	5.1	13.9	5.2	13.8	4.0	10.9	2.2	8.9	17.0	27.6	15.5	27.9
תחולה**	5.3	8.7	4.9	8.8	4.1	7.5	2.8	6.8	50.2	40.7	47.0	39.6
מספרן באלפים	6.6	12.1	6.7	13.6	5.6	17.0	2.4	13.6	19.6	17.9	20.2	19.5
אחוז	16.5	30.0	14.1	29.0	12.0	36.3	5.1	29.5	17.0	17.9	14.1	29.0
תחולה	2.1	4.1	1.9	3.7	2.1	6.2	0.7	5.8	6.3	6.1	5.8	5.3
מספרן באלפים	24.9	48.6	28.9	56.7	21.1	63.4	6.7	54.8	2.1	4.1	1.9	3.7
אחוז	63.4	111.9	73.4	156.7	54.8	156.7	17.1	129.6	2.1	4.1	1.9	3.7
תחולה	2.1	4.1	1.9	3.7	2.1	6.2	0.7	5.8	6.3	6.1	5.8	5.3



70% מכלל העניקים ב-1981 היו משפחות עם ילדים, ו-13% מהן 'משפחות חד הוריות. אצל משפחות עם 1-3 ילדים עלתה תחולת העונני לאחר תשלומי ההעברה מ-4.9% ב-1980 ל-5.3% ב-1981. אצל משפחות עם ארבעה ילדים ויותר העלייה היתה גדולה יותר, מ-14.1% ל-16.5%.

שיעור ההתרחבות הגבוה, יחסית, של מימדי העונני אצל משפחות גדולות נבע מהעובדה, שרמתן של קצבאות הילדים שניתנו ב-1981 למשפחות קטנות הגיעה ליציבות, ותהליך שחיקתן אמנם נבלם, אך אצל משפחות גדולות נמשכה שחיקת הקצבאות. כך למשל היתה ב-1981 רמת קצבאות הילדים שניתנו למשפחות עם ארבעה ילדים 17.4% מהשכר הממוצע, לעומת 18.4% ב-1980 ו-19.8% ב-1979.

אצל משפחות עם ארבעה ילדים ויותר ב-1981 היתה תחולת העונני גדולה ביותר מפי שלושה מאשר ב-1977. כמו כן ב-1977 רק 6.7% מהמשפחות, שלהן ששה ילדים ויותר, היו עניות, ואילו כיום לרבע מהן יש הכנסה הנמוכה מקר העונני.

טבלה 6 - אחוז ירידת תחולת העונני כתוצאה משתלומי ההעברה, לפי גודל משפחה

גודל משפחה	1977	1979	1980	1981
משפחות ללא ילדים	75.3	63.3	62.3	63.3
משפחות עם 1-3 ילדים	58.8	45.3	44.3	39.1
משפחות עם 4-5 ילדים	79.1	67.0	52.6	43.4
משפחות עם 4 ילדים ויותר	82.7	66.9	51.4	45.0
משפחות עם 6 ילדים ויותר	87.8	66.7	49.0	48.8

במקביל, תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העונני, הפוחתת והולכת מדי שנה, בולטת יותר אצל משפחות גדולות. אצל משפחות שלהן ארבעה ילדים ויותר, צמצמו תשלומי ההעברה את העונני ב-1980 ב-51.4%, ואילו ב-1981 ב-45% בלבד. לעומת זאת, ב-1977 82.7% ממשפחות אלה חולצו ממעגל העונני הודות לתשלומי ההעברה.

טבלה 7 - היקף העונני (לפי קו העונני) לפני תשלומי העברה ואחריהם  
 אצל משפחות חד הוריות, בשנים 1977-1981

שנה	מספר משפחות (באלפים)		תחולה (באחוזים)		אחוז הירידה בתחולת העונני
	לפני תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
1977	6.7	1.7	30.7	7.8	75.0
1979	7.8	4.3	43.8	23.9	45.4
1980	7.4	3.3	39.2	17.4	55.6
1981	8.4	4.3	37.6	19.3	48.6

ב-1981 הורע גם מצבן של המשפחות החד הוריות. הכנסתם של 19.3% מכלל המשפחות החד הוריות היתה נמוכה מקו העונני, וזאת לעומת 17.4% ב-1980. מאז 1977 גדלה תחולת העונני פי שניים וחצי. ב-1981 צמצמו תשלומי ההעברה את היקף העונני רק ב-48.6%, ואילו ב-1977 הודות לתשלומי ההעברה עברה הכנסתם של כ-75% מהמשפחות החד הוריות את קו העונני.

ד. התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירונים, והשפעתם על אי שוויון התפלגות ההכנסות

טבלאות 8 ו-9 מציגות נתונים, שבאמצעותם אפשר לבחון את תשלומי ההעברה משתי נקודות מבט הקשורות זו לזו. האחת היא מידת יעילותה של מערכת תשלומי ההעברה, דהיינו מידת השיפור שהמערכת משפרת את מצבן של המשפחות בעלות ההכנסה הנמוכה יחסית למשפחות בעלות ההכנסה הגבוהה יותר. יעילות תשלומי ההעברה היא בכך, שחלקן הגדול יותר מועבר למשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות. נקודת המבט השניה היא בחינת תשלומי ההעברה בהתאם למידת הפרוגרסיביות שלהם, דהיינו, מידת השיפור שתשלומי ההעברה משפרים את מצבן של המשפחות מעוטות

ההכנסה בהשוואה למידת השיפור אצל משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. הפרוגרסיביות מתבטאת בהגזלת חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לאחר תשלומי העברה.

הנתונים המוצגים בטבלה 8 מלמדים, שהתחלקות תשלומי ההעברה בין העשירונים השונים בשנים 1977-1981 לא השתנה במידה רבה. בחמש שנים אלה היה חלקם של שני העשירונים הראשונים בכלל תשלומי ההעברה כ-1% מבחינה זו אפשר לומר, שיעילותה של המערכת לא השתנתה שינוי מהותי. ממצא זה עולה בקנה אחד עם העובדה שבהיקף האוכלוסייה המקבלת גמלאות ובהרכבה חלו שינויים מזעריים. כמו כן, איך בו סתירה לכך, שרמתן היחסית של הגמלאות והקצבאות ירדה, וכתוצאה מכך קטנה הפרוגרסיביות שלהן.

טבלה 8 - התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירונים (לפי נפשות), בשנים 1977-1981

עשירון	1977	1979	1980	1981
1	18.2	17.6	20.4	18.2
2	13.2	12.6	12.3	12.4
3	10.3	10.5	9.3	11.0
4	9.2	10.1	9.2	9.4
5	10.2	8.2	8.8	8.7
6	8.2	7.9	7.3	7.7
7	8.4	9.3	7.9	8.2
8	7.0	7.2	8.0	6.2
9	7.0	7.8	7.7	8.3
10	8.2	8.7	9.1	9.9
סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0

השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ולאחריה מוצגים בטבלה 9. מנתונים אלה אפשר ללמוד מה אופי התחלקות החדשה של ההכנסות כתוצאה משלומי ההעברה מדי שנה.

א. ב-1981 נמשכה מגמת גידולו של אי השוויון בהתחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה, מגמה אשר החלה ב-1978. מדד אי השוויון של ג'יני עלה מ-0.3131 ב-1980 ל-0.3202 ב-1981, כלומר עלייה בת כ-2.7% לעומת 1.8% ב-1980. בחמש השנים האחרונות גדל מדד אי השוויון בערך ב-14%. עלייה זו מעידה על תהליך גידולם המתמיד של הבדלי השכר ועל החרפת הקיטוב בין האוכלוסייה, ששכרה נמוך, ובין האוכלוסייה ששכרה גבוה.

ב. ב-1981 אי שוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה המשיך לגדול, ומדד ג'יני עלה מ-0.2759 ב-1980 ל-0.2812 ב-1981, דהיינו עלייה בת 2% בקירוב. במקביל, חלקם של שני העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה ירד מ-6.5% ב-1980 ל-6.3% בשנת 1981, ואילו חלקם של שני העשירונים הגבוהים עלה מ-41.8% ל-42.5%, בהתאם.

אולם ב-1981 לראשונה מאז 1978, גדלה במקצת תרומתם של תשלומי ההעברה לשיפור מידת אי-שוויון התחלקות ההכנסות. מדד ג'יני ירד מ-0.3202 לפני תשלומי ההעברה ל-0.2812 לאחר תשלומי ההעברה. שיעור ירידה זה היה בן 12.2%, ואילו ב-1980 היה השיעור בן 11.9%. לפני 1981 עליית אי שוויון התחלקות ההכנסה המקורית מחד גיסא, וירידתה ההדרגתית של השפעת תשלומי ההעברה על צמצום פערי התחלקות ההכנסות מאידך גיסא, הביאו לגידולו המואץ של אי השוויון לאחר תשלומי ההעברה. לעומת זאת, עליית אי השוויון לאחר תשלומי ההעברה נבעה ב-1981 רק מעליית אי השוויון שקדם לתשלומי ההעברה.

#### ה. סיכום ומגמות צפויות

לאחר תקופה בת מספר שנים, שבמרוצתה הצטמצם העונק ושופרה התחלקות

טבלה 9 - חלקים של העשירונים (לפי נפשות) בכלל ההכנסה לפי תשלומי העברה ואחרים ומדד ג'ני  
 לאי שוויץ

	1981		1980		1979		1977		עשירון
	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
	2.4	1.7	2.5	1.7	2.6	1.7	3.1	1.9	1
	3.9	3.4	4.0	3.4	3.9	3.3	4.3	3.5	2
	5.1	4.6	5.1	4.7	5.0	4.6	5.2	4.7	3
	6.1	5.9	6.2	6.0	6.2	6.0	6.3	6.0	4
	7.4	7.2	7.5	7.4	7.5	7.4	7.5	7.3	5
	8.9	8.9	9.1	9.1	9.0	9.0	8.9	8.9	6
	10.8	10.9	10.7	10.9	10.9	11.0	10.7	10.9	7
	12.9	13.4	13.1	13.4	13.2	13.6	13.0	13.4	8
	16.2	16.8	16.2	16.9	16.1	16.8	16.1	16.9	9
	26.3	27.2	25.6	26.5	25.6	26.6	24.8	26.3	10
	0.2812	0.3202	0.2759	0.3131	0.2709	0.3075	0.2418	0.2838	מדד ג'ני

ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים במהירות וברציפות, בשנים 1978-  
1981 היתה נסיגה מתמדת בנושאים אלה. בנתונים המתייחסים לתחילת  
שנת 1981 ניכרה מגמה זו בקצב איטי יותר. במרוצת 1980 ובתחילת שנת  
1981 חלו במערכת תשלומי ההעברה שינויים בעלי השפעה ממתנת על עליית  
מימדי העוני ועל גידול אי שוויון חלוקת ההכנסות. מאז ינואר 1981  
נקודת הקצבה עודכנה ארבע פעמים בשנה, במקום פעמיים, וכתוצאה מכך  
שחיקת קצבאות הילדים נבלמה, אם כי לא צומצמה, ונקודת הקצבה הגיעה  
לכלל יציבות ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע. ירידתה ההדרגתית של רמת  
ההכנסה המינימלית המובטחת למעורטי יכולת, שהגיעה לנקודת שפל בשנת  
1978, פסקה, ובשנים 1979-1980 אפשר היה להבחין בשיפור היחסי, שנבע  
משינוי שיטת העדכון.

במרוצת 1981 ובתחילת 1982 נשארה נקודת הקצבה יציבה, 2.8% מהשכר  
הממוצע, וכמו כן רמת ההכנסה המינימלית המובטחת למעורטי יכולת  
השתפרה שיפור נוסף. צירוף מגמות זה מאפשר לנו לשער במידה רבה של  
וודאות, שנתוני סקר הכנסות 1982 יגלו, כי תרומתם של תשלומי ההעברה  
לצמצום מימדי העוני וכי אי שוויון חלוקת ההכנסות לאחר תשלומי  
ההעברה יישארו יציבים, או יפחתו במידה מועטה. עם זאת יש לציין שב-  
1982 מגמות התפתחות של העוני ושל אי השוויון לפני תשלומי ההעברה  
תלויות במידה רבה בהתפתחויות שתהיינה במשק בתחום השכר ובמצב  
התעסוקה.

---

פרק 2 — מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1981

- א. זיקנה ושאיירים - שלמה כהן, לאה אחדות ומרים שמלצר
- ב. ילדים - מרים סוארי
- ג. אימהות - מרים סוארי
- ד. אבטלה - אסתר טולידנו וחנה קרן יער
- ה. נכות - שלמה כהן ונעמי ענתבי
- ו. נפגעי עבודה - לאה אחדות ורבקה פריאור
- ז. שיקום - שלמה כהן ושלמה נאון

## פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1981

### א. זיקנה ושאינים

#### 1. כללי

כבר מייד לאחר הקמתו ראה המוסד לביטוח לאומי לנכון להבטיח לאוכלוסיית הקשישים קצבת זיקנה ברמה בסיסית ואחידה, המאפשרת קיום מינימלי עם היציאה לגמלאות. מגמה זו של הבטחת הכנסה עבור קיום בלבד, ברמה מינימלית מסויימת, באה לכלל ביטוי במרבית תוכניות הביטוח הלאומי. רק תוכניות בודדות אמורות להבטיח את שמירת רמת החיים הקודמת של האוכלוסייה, לה נועדו. קצבת הזיקנה נועדה, איפוא, להיות הרובד הראשון של הכנסות הקשיש בתקופה שלאחר פרישתו מהעבודה. הרובד השני, הפנסיות התעסוקתיות, מובטח במסגרת הסכמי העבודה הקיבוציים והענפיים. קצבת הזיקנה ביטוחית מיסודה, והזכאות לה מוקנית רק לאחר צבירת תקופת אכשרה ותשלום דמי ביטוח במשך 5 שנים לפחות. אולם, כאמור, רמת הקצבאות אינה תלויה בהכנסותיו של הקשיש מעבודה בטרם פרש לגמלאות ובדמי הביטוח ששילם למוסד לביטוח לאומי. זאת, בניגוד לפנסיה מעבודה, אשר לה זיקה חזקה למשך תקופת הביטוח ולגובה ההכנסות בתקופת העבודה. גיל הזכאות לקבלת קצבה הוא 70 לגבר ו-65 לאשה, אולם בכפוף למבחן הכנסות תשלום קצבת זקנה יכול להתחיל בגיל 65 לגבר ו-60 לאשה.

ביולי 1975 נקבע, שקצבת הזיקנה הבסיסית תהא 16% מהשכר הממוצע במשק ליחיד, ו-24% לזוג. יש שלושה סוגי תוספות לקצבת הזיקנה: תוספת עבור בן הזוג והילדים התלויים במקבל הקצבה לפרנסתם, תוספת עבור וותק הביטוח ותוספת עבור דחיית הפרישה מהעבודה.

בן זוג שאינו מבוטח בזכות עצמו מזכה את מקבל הקצבה בתוספת בת 8% מהשכר הממוצע, ועבור כל אחד משני הילדים התלויים הראשונים משולמת תוספת בת 5% מהשכר הממוצע.

וותק בביטוח מקנה תוספת בת 2% מהקצבה עבור כל שנת ביטוח במוסד



לביטוח לאומי מעבר ל-10 שנות הביטוח הראשונות. בשנת 1981 היתה תוספת הוותק המירבית 34%. התוספת עבור דחיית פרישה היא 5% מהקצבה עבור כל שנה שהקשיש ממשיך לעבוד - מעל גיל 65 לגבר ומעל גיל 60 לאשה - עד שיעור מירבי בן 25%.

קשישים, שאינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה, זכאים לקבל קצבאות מיוחדות, שרמתן זהה לזו של הקצבאות הבסיסיות לפי החוק. קצבאות אלה משולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי וממומנות על ידי אוצר המדינה.

עקרונית גם קצבת השאירים, המשולמת לשאיריו של מבוטח שנפטר ממלאת תפקיד דומה. היא רק הרובד הראשון בהבטחת הכנסתה של משפחת המבוטח שנפטר, ואילו פנסיות השאירים המוקנית במסגרת קרנות הפנסיה והסכמי העבודה מיועדת להשלים את הכנסת משפחת השאירים לרמה הדומה לזו שהיתה לפני פטירת המבוטח. הקצבה הבסיסית המשולמת לאלמנה זהה לקצבה המשולמת לקשיש יחיד - 16% מהשכר הממוצע לפי החוק; החל באפריל 1980 משולמת תוספת בת 7.5% עבור כל אחד משני ילדיה הראשונים, במקום 5% עד אז.

## 2. מספר מקבלי הקצבאות

בשנת 1981 שילם המוסד לביטוח לאומי קצבאות זיקנה לפי חוק וקצבאות זיקנה מיוחדות (שלא על פי חוק) לכ-275 אלף קשישים וכך קצבאות שאירים לכ-79 אלף שאירים, שמרביתם היא אלמנות מעל גיל 60 ללא ילדים התלויים בהן לפרנסתם.

ב-1981 עלה מספר הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה לסוגיהן ב-2.8%. זאת לעומת 3.9% ב-1980. בכך נמשכה, למעשה, מגמת ירידתו ההדרגתית של שיעור גידול מספר המקבלים, מגמה אשר אפיינה את המחצית השניה של שנות ה-70. מגמה כללית זו עולה בקנה אחד עם התמורות הדמוגרפיות שחלו בכלל האוכלוסייה במרוצת העשור האחרון. לפי תחזיות שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנושא הרכב האוכלוסייה ושיעור הקשישים בה אפשר להסיק, כי בשנים הקרובות תחול התייצבות בקצב גידולה של האוכלוסייה הזכאית לקצבת זיקנה בשיעור שנתי בן כ-3%. זאת, אם לא

טבלה 1 - מקובלי קצבאות זיקנה ושאריים - אזור גידול שנת 1976 ואזור טבלת השייכים לכתר העבודה

שנת	שנת					מספר המקובלים 1981-1	סוג הקצבה
	1981	1980	1979	1978	1977		
3.0	4.0	3.8	4.3	3.8	5.7	353,565	זיקנה ושאריות - סך הכל
2.8	3.9	3.4	3.8	4.1	7.2	274,849	זיקנה ושאריות - סך הכל
3.8	4.5	3.9	4.7	5.3	8.8	243,560	לפי חוק הביטוח הלאומי
-4.4	-0.03	+0.06	-1.7	-1.8	-1.1	31,289	קצבאות מיוחדות
3.5	4.7	5.3	6.1	2.4	0.4	78,716	שאריות - סך הכל
4.3	3.6	5.1	8.4	4.4	0.7	65,143	מזה: ללא ילדים
מספר מקובלים על כל 100 שייכים לכתר העבודה							
26.2	26.4	25.4	25.3	25.3	24.3		זיקנה ושאריות - סך הכל
20.4	20.3	20.2	19.8	19.9	19.3		זיקנה ושאריות - סך הכל
18.1	17.8	17.6	17.2	17.1	16.4		זיקנה ושאריות - סך הכל
5.8	5.8	5.7	5.5	5.4	5.2		שאריות - סך הכל

יחולו שינויים גדולים בתנאי הכלכלה של המשק. ראוי להדגיש, כי שנת 1980 חרגה מהמגמה שאפיינה את השנים האחרונות, ובמרוצתה גדל מספר המקבלים קצבאות זקנה ב-3.9%. הסיבה לכך נעוצה, כנראה, בהאטה הכלכלית שחלה במשק בשנה זו, ואשר בעקבותיה עובדים קשישים נפלטו משוק העבודה, או נבצר מהם להמשיך בעבודתם לאחר הגיעם לגיל הפרישה. כאשר בוחנים את השתנות מספר מקבלי קצבאות הזיקנה לפי סוג הקצבה (לפי חוק, או מיוחדת) עולה, כי ב-1981 גדל מספר המקבלים קצבאות זקנה לפי חוק ב-3.8%, אולם מספרם של הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות ירד ב-4.4%. ירידתו של מספר הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות נעוצה בצמצום מימדי העליה לארץ מיחד גיסא, ובשיעור התמותה הגבוה בקרב הקשישים ה"ותיקים", אשר הקטין את השפעתם של הקשישים שהצטרפו לאחרונה למערכת, מאידך גיסא. כתוצאה מהבדלים אלה, ב-1981 הגיע חלקם של מקבלי הקצבאות לפי חוק בכלל מקבלי הקצבאות ל-89%. ב-1980 עלה מספר מקבלי קצבאות השאירים ב-3.5%, וזאת לעומת 4.7% ב-1980. בכך נמשכה מגמת ירידתו של מספר המקבלים קצבאות שאירים, מגמה שהחלה בשנת 1978.

### 3. תוספת הוותק ותוספת דחיתת הפרישה

תוספת הוותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך תקופה העולה על עשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה לכל שנת ביטוח מעבר לעשר השנים הראשונות. ב-1981 כ-75% מכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק נהנו מתוספת וותק, שיעור דומה לזה שהיה ב-1980 (74%). ל-80% מהקשישים, אשר ב-1981 קיבלו לראשונה קצבת זיקנה, הוענקה תוספת וותק. 6% מכלל הגברים, אשר קבלו לראשונה קצבה ב-1981, אינם מקבלים תוספת וותק. זאת לעומת 37% מכלל הנשים.

עם זאת, רק חלק קטן ממקבלי הקצבה מקבלים את מלוא תוספת הוותק, שהיתה ב-1981 34% מקצבת הזקנה למי שהיה מבוטח ברציפות מאז הנהגת חוק הביטוח הלאומי. ב-1981 היתה תוספת הוותק הממוצעת לקשיש המקבל קצבה לפי חוק כ-13%. גם הקשישים אשר פרשו מעבודתם ב-1981 ולראשונה קיבלו קצבה אופיינו על ידי שיעור גבוה של צבירת וותק, ותוספת הוותק

טבלה 2 - מקבלי קצבאות זיקנה לפני חוק, לפי שיעור תוספת הוותק ודחיית הפרשה

השנה	תוספת פרשה		דחיית תוספת		דחיית פרשה		תוספת וותק		תוספת מועצת לטקבל		השנה	
	אחוז חסרי וותק	קצבה (באהודים)	אחוז חסרי התוספת	קצבה (באהודים)	אחוז חסרי וותק	קצבה (באהודים)	אחוז חסרי וותק	קצבה (באהודים)	אחוז חסרי וותק	קצבה (באהודים)		
1969	58.8	67.9	78.2	1.6	2.0	1.0	80.3	72.1	89.6	3.1	4.4	1.6
1975	26.3	39.9	56.1	6.9	8.5	4.6	78.0	70.5	86.8	3.5	4.8	2.0
1980	13.0	26.2	43.5	11.8	16.2	7.3	77.4	72.7	84.4	3.5	4.4	2.4
1981	11.6	25.0	42.0	12.8	16.6	8.0	77.7	72.4	84.5	3.5	4.4	2.4
1981	6.3	19.0	37.0	20.9	26.2	13.5	77.9	71.7	86.8	3.5	4.6	2.0

(מקבלי קצבה חדשים בלבד)\*

\* נתוני מרס 1982.

הממוצעת שהוענקה להם היתה כ-21%, זאת לעומת כ-18% ב-1980. העלייה המהירה של מספרן הממוצע של שנות הביטוח של צבירת זכויות הוותק במרוצת השנים הגדילה את קצבת הזיקנה הממוצעת בשיעור בן כ-1% לשנה, וסביר להניח שמגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות.

כ-78% מכלל הגמלאים אינם מקבלים כלל תוספת דחית פרישה. תוספת דחית הפרישה הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה היא בשיעור בן 3.5%, ואילו למקבלי הקצבה אשר דחו את פרישתם היא בשיעור בן כ-16%. כלומר, שקשישים אשר קיבלו תוספת דחית פרישה דחו את פרישתם בממוצע לתקופה בת כשלוש שנים. ראוי להדגיש, שבמשך עשר השנים האחרונות לא חלו שינויים של ממש בשיעור מקבלי הקצבה הזכאים לתוספת דחית פרישה ובתוספת הדחיה הממוצעת.

#### 4. רמת הקצבאות

ההתפתחויות האינפלציוניות המהירות שהתרחשו בשנים האחרונות חשפו חולשות בשיטת עדכוןן של קצבאות הביטוח הלאומי בכלל וקצבאות הזיקנה והשאיירים בפרט. מערכת ההצמדה והעדכון של הקצבאות, כפי שנקבעה ב-1973 וב-1975, לא מילאה את יעדה, והקצבאות נשחקו במהירות. קצבת הזיקנה ליחיד, שהיתה בשנת 1975 14.9% מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ירדה עד 11.6% בשנת 1979. דהיינו שחיקה בת כ-22% מאז 1975, ובת כ-27% ביחס לשיעור הקצבה הקבוע בחוק. תמונה דומה מתקבלת, כאשר בוחנים את שחיקת קצבאות הזקנה והשאיירים לכל המשפחות על הרכביהן. לאור זאת באפריל 1980 הונהג תיקון משמעותי בעדכון הקצבאות, אשר לפיו קצבאות הזיקנה והשאיירים (וכן הנכות ודמי המזונות) תעודכנה בהתאם לשינויי השכר הממוצע, הן באפריל מדי שנה והן בכל מועד אחר, בו משולמת תוספת יוקר לעובדים השכירים במשק. בעקבות תיקון זה בשנים 1980 ו-1981 עודכנו הקצבאות לפי השכר הממוצע ארבע פעמים בשנה. קצבת הזיקנה ליחיד עלתה ל-13.8% מהשכר הממוצע ב-1980 ול-14.6% ב-1981. בהשוואה לשיעורים הקבועים בחוק ב-1981 הצטמצמו מימדי שחיקת הקצבאות עד 3% עבור יחיד ועד כ-8% עבור זוג.

טבלה 3 - ייצואות זיקנה לפני חוק לטיפולו של משפחה בוגרים - במחירי שוטפים, במחירי קבועים  
וכאחוזים מהשכר המשוער

אלמנה עם 2 ילדים*	ג		ד		השנה
	אחוז	במחירי המשכר	אחוז	במחירי המשכר	
24.8	56.4	22.3	50.9	14.9	1975
20.1	53.8	18.5	49.6	12.4	1978
18.8	50.8	17.4	46.9	11.6	1979
26.3	72.4	20.4	56.1	13.8	1980
28.4	84.3	22.0	65.2	14.6	1981

\* לא כולל קצבאות ילדים. אלמנה עם ילדים זכאית לקבל גם קצבת ילדים ממערכת הקצבאות האחרות לילדים.

השיפור ברמת הקצבאות בשנת 1980 בלט במיוחד אצל אלמנות עם ילדים, הגדלת התוספת לקצבת השאירים המוענקת לאלמנה (או אלמן) עבור כל אחד משני ילדיה הראשונים, מ-5% מהשכר הממוצע ל-7.5%, צמצמה באופן ניכר את השחיקה. אלמנה עם 2 ילדים, שקצבתה ירדה ב-1979 ל-18.8% מהשכר הממוצע, זכתה לקצבה בשיעור בן 26.3% מהשכר הממוצע ב-1980 ובן 8.4% ב-1981 (ראה טבלה 3). לאור העובדה, שבשנת 1981 לא חלו שינויים בשיטת עדכון הקצבאות, המשך מגמת עלייתה של רמת הקצבאות בשנה זו נעוץ בצמצומו של הפער בין השכר הממוצע במשק לבין השכר הממוצע על פי חוק הביטוח הלאומי, אשר לפיו מתעדכנות הגמלאות. במקביל, ב-1981 המשיך לעלות ערכן הריאלי של הקצבאות, וקצבאות הזיקנה והשאירים גדלו בכ-16% יותר מאשר מדד המחירים.

#### 5. היקף התשלומים

בשנת 1981 שילם המוסד לביטוח לאומי סכום בן 8.5 מילארד שקל עבור קצבאות הזיקנה והשאירים. ב-1981 המשיך לעלות חלקם של התשלומים עבור הקצבאות לפי חוק בכלל התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאירים. כ-76% מכלל התשלומים שולמו על פי חוק הביטוח הלאומי, ו-24% שולמו על חשבון האוצר עבור גמלאות מיוחדות שלא על פי חוק, או עבור תשלום ההטבה הסוציאלית ופיצויי ההתייקרות למקבלי הקצבאות הזכאים להשלמת הכנסה. זאת לעומת 73% ו-24% ב-1980, בהתאמה.

בין 1980 ל-1981 גדל היקף התשלומים עבור קצבאות הזיקנה והשאירים ב-148%, ולאחר ניכוי עליית המחירים שחלה בשנה זו הסתכם הגידול הריאלי ב-17.8%. בהיקף התשלומים לפי חוק היה הגידול הריאלי גבוה יותר והגיע לכ-22%. שיעורי גידול אלה דומים במידה רבה לאלה שהיו ב-1980, אולם גבוהים בהרבה מאלה שהיו בשנים קודמות. הגידול הריאלי בהיקף התשלומים ששולמו ב-1981 הוא פועל יוצא הן של הגידול הריאלי בן ה-17% בקצבת הזיקנה והשאירים הממוצעת, והן של עלייתו של מספר מקבלי הקצבאות (לפי חוק ושלא לפי חוק), בשיעור בן כ-3%. ב-1981 הגיעו התשלומים לקשישים ולשאירים כדי 40.9% מכלל התשלומים, ששילם

המוסד לביטוח לאומי עבור גמלאות (גבייתיות ולא גבייתיות). זאת לעומת 39% ב-1980.

כשמדובר בהכנסותיו של ענף הזיקנה והשאיירים, תצוייך באופן מיוחד הערובה, כי גם ב-1981 לא העביר האוצר לענף את מלוא הסכום, כפי שמתחייב מסעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. בשנה זו העביר האוצר לענף 1.7% בלבד מכלל תקבולי הענף במקום 15% המתחייבים מן החוק. זה היה, איפוא, שיעור ההשתתפות הנמוך ביותר, ולאחר שב-1980 העביר האוצר 3.4% מכלל תקבולי הענף. כתוצאה מכך נוצר ב-1981 גירעון שוטף (ללא ריבית) בענף בסכום בן כ-671 מיליון שקל. יחד עם הריבית המתקבלת מהשקעות נכסי הענף עמד העודף השוטף ב-1981 על 980 מיליון שקל בערך, כשבמונחים ריאליים הוא שווה למחצית העודף שהיה ב-1980. ב-1981 ירדו ריאלית נכסי הענף בכ-0.5% לעומת גידול בן 3% בערך ב-1980. היקפם של תשלומי הענף מוצג בטבלה 4.

טבלה 4 - היקף התשלומים וגובה הקצבה הממוצע, במחירים שוטפים ובמחירי 1981

1981	1980	1979	
			סך כל התשלומים (במליוני שקלים, מחירים שוטפים)
8,471.0	3,423	1,236.7	
6,418.0	2,508.4	851.3	לפי חוק הביטוח הלאומי
2,053.0	914.6	385.4	שלא על פי החוק
			סך כל התשלומים (במליוני שקלים, מחירי 1981)
8,471.0	7,191.2	6,070.3	
6,418.0	5,269.8	4,178.6	לפי חוק הביטוח הלאומי
2,053.0	1,921.4	1,891.7	שלא על פי החוק
			קצבת זיקנה שנתית ממוצעת (בשקלים, מחירים שוטפים)
20,557	8,388	2,986	
			קצבת זיקנה שנתית (במחירי 1981, בשקלים)
20,557	17,622	14,655	



## 6. קשישים ואלמנות מעוטי יכולת

אוכלוסיית הקשישים והאלמנות נמנית על שכבות האוכלוסייה החלשות ביותר מבחינה כלכלית. מצב זה משהקף בשיעור הגבוה של מקבלי ההטבה הסוציאלית, המשולמת כידוע למי שמקור הכנסתו העיקרי הוא קצבת הביטוח הלאומי (למעט הכנסות קטנות מחוץ לקצבה זו). יצויין, שהשיפור האישי אך ההדרגתי שחל במרוצת השנים עם הבשלת הזכות לפנסיה מעבודה, הרחבת הכיסוי הפנסיוני המקיף לאוכלוסייה השכירה, וכך צבירת וותק בביטוח הלאומי, מצמצמים את שיעור הנזקקים להטבה סוציאלית. כך, למשל, אחוז מקבלי ההטבה הסוציאלית מתוך מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד מ-40% בשנת 1975 ל-35% בשנת 1981. בקרב אלמנות נמצא אחוז גבוה יותר של מקבלי הטבה סוציאלית - למעלה מ-50%. כמו כן, הנתונים מצביעים על כך שמשפחות גדולות יותר מצויות במצוקה גדולה יותר, אם כי מרבית המשפחות שבטיפול הביטוח הלאומי הן משפחות קטנות, בנות נפש אחת או שתיים. אחוז מקבלי ההטבה הסוציאלית מכלל מקבלי קצבות הזיקנה והשאיירים בשנת 1981 הוא 44.3%, בולט במיוחד האחוז הגבוה של הנזקקים להטבה בקרב עולים חדשים, שבשל גילם לא נכנסו למסגרת הביטוח על-פי החוק. 95% בערך מאוכלוסייה זו מקבלים הטבה סוציאלית. בשל גילם הגבוה אין אלה יכולים להשתלב בשוק העבודה. חלק מן העולים, בעיקר אלה שבאו ממזרח אירופה, גם איבדו עם עלייתם ארצה את הזכות לפנסיה, ועל כן הם מתקיימים כמעט לחלוטין על קצבות הביטוח הלאומי. דיון מפורט יותר בנושא זה מוצג בפרק הדרך בהכנסה המינימלית המובטחת למעוטי יכולת.

## 7. מקורות ההכנסה של הקשישים

הדאגה לבטחוננו הכלכלי של הקשיש ומשפחתו לאחר הפרישה הינה אחת מאבני היסוד של הבטחון הסוציאלי. מכאן, שיש חשיבות רבה לחקר שיטתי ומעמיק של מצבם הכלכלי של הקשישים, מקורות הכנסתם, רמתם והרכבה. לצערנו, לוקה המחקר האמפירי בארץ בתחום זה בחסר, ואין בנמצא מחקר מקיף ועדכני על מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הקשישה בארץ. המחקר המקיף

טבלה 5 - מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה ומספר תלויים, 1981

סוג הקצבה	סך הכל	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
זיקנה ושאיירים	353,565	251,710	88,672	10,195	2,987
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	44.3	44.5	42.6	50.9	59.3
זיקנה לפי חוק	243,560	162,466	74,504	3,566	2,824
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	35.1	33.5	37.2	45.8	59.6
קצבאות זיקנה מיוחדות	31,289	22,747	8,147	245	150
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	95.3	98.5	93.5	86.9	86.0
אלמן/אלמנה המקבל קצבת שאירים לפי החוק	74,411	63,131	4,965	6,315	-
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	52.0	52.9	42.4	50.4	-
ילדים בלבד	2,183	1,343	803	24	13
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	27.2	27.6	24.7	60.9	53.3
שאיירים שלא לפי החוק	2,122	2,024	53	45	-
אחוז מקבלי הטבה סוציאלית	93.1	93.5	77.4	93.3	-

האחרון נערך לפני כ-15 שנה, ושימושיות ממצאיו מצומצמת כתוצאה מן השינויים המהירים שחלו מאז בהיקף המערכת הפנסיונית ובדפוסייה, לאור שינויים דמוגרפיים וכלכליים של אוכלוסיית הקשישים, ועוד.

החל בשנת 1979 עורך האגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי סקרים תקופתיים, שמטרתם לבחון מספר היבטים כלכליים של הקשישים הפורשים לגמלאות ואשר תובעים קצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי מידי שנה בשנה. סקרים אלה תורמים להבנת המגמות המסתמנות לאורך זמן ברמת הכנסתם של הקשישים ובמקורותיה, ואולי אף להערכת המגמות הצפויות בתחום זה בעתיד. הסקרים מתבססים על המידע הנמסר על ידי תובע הקצבה עם הגשת התביעה, ומכאן שהמידע נכון במועד זה מבלי שנערך מעקב אחר שינויים שעשויים לחול בו לאחר מכן. מגבלה נוספת היא, שהנתונים הנמסרים על ידי התובע נועדו למטרות מנהליות של בדיקת הזכאות לקצבה ולא למטרות מחקריות, ומשום כך לא ניתן בעת הניתוח להקפיד על הכללים המדעיים והסטטיסטיים המנחים מחקר מדעי, שיטתי ומתוכנן. עם זאת, נראה, שעל רקע המחסור הרב במידע בתחום זה, ניתן להציג מגמות וקווים כלליים על מצבם הכלכלי של הקשישים בכפוף לכל המגבלות וההסתייגויות שצוינו לעיל.

#### מ ק ו ר ו ת ה ק י ו ם ש ל ה ק ש י ש י ם

האוכלוסייה הקשישה בישראל נמנית על הקבוצות החלשות מבחינה כלכלית בארץ. כ-35% מכלל מקבלי קצבאות הזיקנה מהמוסד לביטוח לאומי נזקקים, כידוע, להטבה סוציאלית המיועדת להשלים את הכנסתם לרמה המינימלית הדרושה לקיום. אולם אוכלוסייה זו כוללת אחוז גבוה של קשישים שהגיעו לגיל הזיקנה בתקופה, בה המערכות החברתיות התומכות היו בראשית צמיחתן וכיסו רק שיעור נמוך של האוכלוסייה. בשנים האחרונות נהנה חלק גדול והולך של האוכלוסייה הפורשת מהטבות ומגמלאות המובטחות על ידי מערכות הרווחה, הן במסגרת תוכניות המוסד לביטוח לאומי והן במסגרת המערכת הפנסיונית המשלימה, ובהחלט מסתמנת מגמת שיפור עקבית, אם כי איטית, במצבם הכלכלי של הקשישים, אשר פרשו לגמלאות בשנים האחרונות.

ביטוי בולט לדבר נמצא בשיעור הקשישים אשר פרשו מעבודתם, כשלהם זכות לקבלת פנסיה משלימה, כפי שיתואר בהמשך, בעליית אחוז הקשישים שלהם מקורות כלכליים בנוסף על קצבת הזיקנה, ובמקביל בירידתו המתמדת של אחוז הקשישים המתקיימים על קצבות הביטוח הלאומי בלבד. מנתוני טבלה 6, המציגה את התפלגות הקשישים בשנים נבחרות לפי צירופים שונים של מקורות קיום, עולה כי בקרב הפורשים לגמלאות בשנים האחרונות מגיע אחוז המתקיימים גם ממקורות הכנסה אחרים בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי ל-80%, דהיינו, רק 20% מהפורשים החדשים מתקיימים בלעדית מקצבת הזיקנה בתוספת ההטבה הסוציאלית. מקורות ההכנסה הנוספים הם בעיקר פנסיה מעבודה והכנסות מעבודה, שבגיל הזיקנה היא בדרך כלל בהיקף חלקי בלבד.

מן הראוי להדגיש שאוכלוסיית הקשישים שפורשים מעבודתם איננה עשויה מקשה אחת, וישנם הבדלים גדולים בהרכב ההכנסה של קשישים במצבי משפחה שונים. במיוחד בולטת המצוקה הכלכלית אצל קשישים בודדים. הנתונים המתייחסים לשנים 1979-1980 מראים, שכ-41% מהם מתקיימים מקצבת הביטוח הלאומי בלבד. זאת לעומת 14% בלבד בקרב הפורשים הנשואים. פער זה נובא מאפשרויות העבודה של הבודדים, שהן נדירות יחסית לאלו של הנשואים (19% לעומת 46%). לכך אחוז מקבלי הפנסיות בקרב הבודדים (32%) נמוך יותר מאשר אצל הנשואים (45%). מן הראוי לציין, שרמת ההכנסה המתקבלת מכל מקור נמוכה מאוד. נתוני הסקר של שנת 1978<sup>1</sup> מלמדים שהכנסתם מעבודה של כ-65% מכלל הקשישים העובדים אינה עולה על מחצית השכר הממוצע במשק. גם ההכנסות מפנסיה נמוכות מאוד, כפי שיפורט בהמשך. מכאן, שהתמונה הכללית המתקבלת היא של אוכלוסייה המצויה בתחתית סולם ההכנסות. בשנת 1978 יותר ממחצית הפורשים היו מעל שלושת העשירונים התחתונים של התפלגות ההכנסות. דומה, שהמפתח לשיפור מצבם הכלכלי של הקשישים בטווח הארוך מצוי במערכת הפנסיונית. הילכך יורחב הדיבור בנושא זה מאוחר יותר.

---

1. המקור: רמה והרכב ההכנסות של מגישי תביעות חדשים 1978, המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 29.

טבלה 6 - התפלגות הקשישים, לפי צרופי מקורות הכנסה (באחוזים)

		ממוצע		1979		1978		1977		1974	
		1980-7*		1979		1978		1977		1974	
		ברז		גבר		סה"כ		סה"כ		סה"כ	
		נשואים		גבר		סה"כ		סה"כ		סה"כ	
		מזה: אלמנות		סה"כ		סה"כ		סה"כ		סה"כ	
45	ביטוח לאומי בלבד	41	7	16	14	22	20	46	20	46	46
21	פנסיה מעבודה בלבד	21	13	24	21	21	22	18	22	18	18
6	עבודה בלבד	8	36	15	21	26	31	19	31	19	19
3	פנסיה + עבודה בלבד	3	15	11	12	10	4		4		
5	פנסיה מחו"ל בלבד	4	1	2	2	3	4	17	4	17	17
20	צירופים אחרים	23	28	32	30	17	19		19		

\* לא כולל חברי קבוצים, שהם כ-4.4% מכלל האוכלוסיה הנוסקרת.

\*\* כולל גם מקבלי קצבת זיקנה עם הטבה טרזיאלית, שיש להם הכנסה קטנה נוספת ממקורות אחרים.

במערכות הרווחה בעולם המערבי מקובל, שהמכשיר העיקרי לשמירת רמת החיים של האדם לעת זיקנה הוא מערך הקצבאות והפנסיות המשולמות לעובד לאחר פרישתו מהעבודה. מערכת הפנסיה היא לרוב מערכת ביטוחית, כאשר במהלך שנות עבודתו משלם העובד דמי ביטוח מהכנסתו השוטפת להבטחת קיומו לאחר הפרישה. הגמלאות המשולמות בעת הזיקנה מיועדות להבטיח לפורש בטחון כלכלי במשך כל ימי חייו ואפשרות לקיים רמת חיים סבירה, שתעמוד ביחס מקובל ומוסכם לרמת החיים, אותה קיים לפני הפרישה. דהיינו ישנה מגמה למנוע ירידה חריפה במצבו הכלכלי של האדם לאחר הפרישה.

מכאן, שמרבית המערכות הפנסיוניות בעולם המערבי קבעו את גובה הפנסיה המירבי כ-70% עד 75% מהשכר הקובע, שהוא שיעור סביר של החלפת שכר. במערכת הפנסיונית בארץ יש שני רבדים. את הרובד הראשון והבסיסי מהווה קצבת הזיקנה שמשולמת על פי החוק על ידי המוסד לביטוח לאומי, ואילו הרובד השני המשלים את הכנסתו של הקשיש, כדי רמת קיום הסבירה, היא הפנסיה מעבודה המשולמת למי שמבוטח ביטוח פנסיוני, אם במסגרת קרנות הפנסיה ההסתדרותיות, שהן מטבען וולונטריות למחצה, או במסגרת הפנסיה התקציבית (לעובדי מדינה, רשויות מקומיות וכו'). מערכת הפנסיה המשלימה איננה מעוגנת בחוק המדינה אלא בהסדרי עבודה קיבוציים וענפיים. שיעור הפנסיה המירבי הוא 70% מהשכר הממוצע שקדם, למועד הפרישה. כתוצאה מן הניתוק שקיים כיום בין שני הרבדים, עובד אשר עבר את תקופת הוותק המירבית בעבודה (35 שנה) יכול להגיע יחד עם קצבת הזיקנה האחידה המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי לשיעור תחלופה גבוה מאוד, שלעיתים עולה על הכנסתו שהתקבלה בתקופת העבודה. מצב זה תיאורטי מעיקרו, והוא כמעט בלתי אפשרי בהווה או בעתיד הקרוב. מרבית האוכלוסייה הבורגית בישראל הינה אוכלוסיית עולים חדשים, שנכנסו למעגל העבודה בגיל מאוחר ובתקופה שההסדרים הפנסיוניים לא היו מפותחים דיים, כך שחלק ניכר מהאוכלוסייה לא צבר את שנות הוותק המקנות פנסיה מירבית, וחלק אף לא צבר אפילו את התקופה המינימלית המקנה פנסיה

ברמה כלשהי. יתר על כן, שכר העבודה המשולם לעובד כולל מספר רכיבי שכר, שאינם כלולים בהכנסה המשמשת בסיס לחישוב הפנסיה, כך שגם צבירת ורתק מירבי. איננה מעניקה, למעשה, את שיעור התחלופה המירבי המחושב לפי השכר הכולל ערב הפרישה. עם זאת יצויין, שבשנים האחרונות חלו שיפורים ניכרים בהסדרים הפנסיוניים בעקבות הסכם הביטוח הפנסיוני המקיף, שנחתם בין ההסתדרות לביין. התאחדות בעלי התעשייה בשנת 1975 והורחב במועד מאוחר יותר גם לקרנות נוספות. לפי הסכם זה הביטוח הפנסיוני יהיה ביטוח מקיף המבטח גם כנגד סיכונים של מוות ונכות, ובמסגרתו הורחבו גם רכיבי השכר, שהם הבסיס לחישוב הפנסיה, שופרה שיטת העדכון של הפנסיה, ותוקן מספר עיוותים שהיו קיימים במערכת הקודמת. טבלה 7 להלן מציגה את מגמות היקף הזכאות לפנסיה מעבודה אצל פורשים שפרשו מעבודתם בשנים שונות בעשור האחרון. הנתון הבולט בטבלה הוא האחוז הנמוך של מקבלי הפנסיות בקרב הפורשים החדשים. כ-38% בלבד מכלל המצטרפים החדשים שהצטרפו למעגל מקבלי קצבאות הזיקנה בשנים 1979 ו-1980 נהנים מפנסיה מעבודה. גם אם ננכה מן האוכלוסייה את העצמאיים שלגביהם אין מסגרת פנסיונית ממוסדת, או מבוטחים שמלכתחילה לא היו בשוק העבודה, עדיין רק כ-60% מהשכירים הפורשים מעבודה זכאים לקבל פנסיה משלימה מעבודה.

בחינת המגמה במשך שנות ה-70 מצביעה על הבשלה איטית, אך מתמדת, של הזכות לקבל פנסיה משלימה, בשנתון שפרש מעבודה ב-1974 קיבלו פנסיה רק 23% מהפורשים, לעומת 31% בשנת 1977, 33.5% בשנת 1978, ו-38% בשנים 1979 ו-1980. דהיינו קצב גידול שנתי בין 2%-2.5%. קצב גידול זה מבטא את השיפור ברמת הכיסוי של המערכת הפנסיונית מיחד גיסא ואת השינויים המאפיינים התעסוקתיים של האוכלוסייה הפורשת מאיך גיסא. הבדלים גדולים בשיעור מקבלי הפנסיות נמצאו בין גברים ונשים. בשנים 1979 ו-1980 כ-44% מהשנתון הפורש קיבלו פנסיה משלימה, לעומת 29% בלבד בקרב הנשים. גם מצבם של הבודדים, שרובם אלמנות, לא שפר. רק כ-30% מהם זכאים לפנסיות משלמות. פער זה בין גברים לבין נשים מוסבר בעיקר על ידי ההבדלים בסוג העיסוק, מספר שנות העבודה

וברציפות בעבודה. לעומת האחוז הנמוך, יחסית, של מקבלי הפנסיה גבוה מאוד שיעור המבוטחים ביטוח פנסיוני. סקר בעניין הביטוח הפנסיוני, שנערך בשנת 1980 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי הזמנת המוסד לביטוח לאומי<sup>2</sup>, מעלה שלמעלה מ-80% מכלל השכירים מבוטחים לעניין הפנסיה. כמו כן לא נמצאו הבדלים משמעותיים בשיעורי הכיסוי בין גברים ונשים. שיעורי כיסוי גבוהים נמצאו כמעט בכל ענפי הכלכלה, למעט ענף השירותים האישיים (43%) וענף "המסחר ושירותי אוכל והאדחה" (62.5%). סתירה זו בין האחוז הנמוך של מקבלי הפנסיות ובין השיעור הגבוה של המבוטחים ביטוח פנסיוני מוסבר על ידי הפרישה המוקדמת מהתכניות הפנסיוניות, המתאפשרת על פי הכללים המקובלים כיום, וכך על ידי אי צבירת המינימום ההכרחי למיצוי הזכויות, שהוא 10 שנות ביטוח ברוב הקרנות ההסתדרותיות (בהסכם הפנסיה המקיף, כאמור לעיל שונו הכללים בעניין זה).

טבלה 7 - היקף הזכאות לפנסיה מעבודה ורמתה, כאחוז מהשכר הממוצע, בשנים נבחרות

		ממוצע 1979 ו-1980*			1978	1977	1974	
		נשואים						
נשים	גברים	סה"כ	סה"כ	1978	1977	1974		
30.0	29.2	44.2	40.2	38.0	33.5	31.0	23.0	אחוז מקבלים מכלל הפורשים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך מקבלים באחוזים
34	29	8	12	16	22	23	11	עד 25% מהשכר הממוצע
54	46	34	36	39	32	34	36	26% עד 50% מהשכר הממוצע
10	18	50	44	38	39	31		51% עד גובה השכר הממוצע
2	7	8	8	7	7	12	53	למעלה מהשכר הממוצע

\* לא כולל חברי קיבוצים, שהם כ-44% מכלל השנתון הפורש.

2. ביטוח פנסיוני ע"י מעבידים 1980 - ירחון סטטיסטי לישראל - מוסף מס' 3, 1982.



בחינת התפלגות הפנסיות על פי רמתן מצביעה על רמתן הנמוכה, יחסית. כ-55% מהפנסיות ששולמו לפורשים בשנת 1979 ו-1980 היו סכומים שאינם עולים על מחצית השכר הממוצע במשק, כאשר 16% אף לא הגיעו כדי רבע מהשכר הממוצע. רק 7% מהפנסיות ששולמו עלו על השכר הממוצע במשק. בדיקת המגמה לאורך זמן העלתה שלא חלו הבדלים משמעותיים בהתפלגות זו בעשור האחרון, למרות שככל ששנתון פורש מאוחר יותר, יש לו אחוזי פנסיה גבוהים יותר בשל "וותק" רב יותר בעבודה בארץ. עם זאת מסתמן שיפור מה בשנים האחרונות, ואולי אף יש בכך ביטוי לראשית השפעתו של ההסכם החדש בדבר הנהגת ביטוח פנסיוני מקיף. בטבלה 7 בולטות באופן ניכר רמת הפנסיות הנמוכות המשולמות לנשים, כש-75% מהן זכאיות לפנסיה, שאינה עולה על מחצית השכר הממוצע. כמו כן משתקפת מצוקתם של הבודדים, מרביתם אלמנות, שכ-90% מהם מקבלים פנסיות בסכומים הנמוכים מהשכר הממוצע במשק, ו-34% אף מקבלים פחות מרבע השכר הממוצע. נראה, שלמרות המגמות החיוביות שהתפתחו במשק בהרחבת הכיסוי הפנסיוני לאוכלוסייה ובשיפור כללי הזכאות, רק חוק פנסיה ממלכתית יכול לתת מענה הולם וסופי להבטחת הבטחון הכלכלי של הקשיש.

## ב. קצבאות ילדים

### 1. כללי

קצבת ילדים משולמת בגין כל ילד בישראל שטרם מלאו לו 18 שנה, וזאת ישירות למשפחה על ידי המוסד לביטוח לאומי. הסדר זה קיים מאז יולי 1975, מועד הנהגת הריפורמה במס ההכנסה, והוא בא בעקבות תיקון בחוק הביטוח הלאומי. לפני הריפורמה המוסד לביטוח לאומי שילם את הקצבה ישירות לכל משפחה, החל מן הילד השלישי ואילך. קצבת ילדי עובדים למשפחות השכירים שולמה עבור שני ילדיהן הראשונים בלבד באמצעות המעביד.

במסגרת ביטוח הילדים משולמת גם תוספת לקצבת המשפחה. זוהי קצבת יוצאי צבא, המוענקה לפי חוק החיילים המשוחררים - החזרה לעבודה, למשפחות שאחד מבני המשפחה בהן שירת בצה"ל או בשירות בטחוני אחר, כמוגדר בחוק. קצבה זו ממומנת על ידי הממשלה, והיא משולמת החל מן הילד השלישי ואילך.

### 2. מגמות עיקריות ב-1981

ב-1981 נמשכו מגמת ירידת שיעור גידולן של משפחות עם ילדים, המקבלות קצבת ילדים, ומגמת שינוי הרכב המשפחות. לעומת השנה הקודמת גדל ב-1981 מספרן של המשפחות ב-1.4%, בעוד שב-1980 היה הגידול בן 3.1%. חלקן של המשפחות עם 2 ו-3 ילדים גדל, ולעומת זאת חלה ירידה בחלקן של המשפחות עם מספר ילדים גדול יותר. כמו כן, נמשכה מגמת ירידת מספר הילדים הזכאים לקצבת יוצאי צבא בקרב כלל הילדים הזכאים לקצבת ילדים, מגמה המסתמנת זה שנים אחדות.

בשנה שחלפה נבלמה שחיקת קצבת הילדים, שנמשכה ברציפות מאז 1975. ערכה של נקודת הקצבה במחירים קבועים גדל גידול קל. למגמה זו תרם תיקון החוק, שקבע עדכון רבע שנתי של נקודת הזיכוי במערכת מס ההכנסה, ולפיכך גם של נקודת הקצבה. זאת, לעומת עדכון, שבשנים קודמות היה נעשה פעמיים בשנה. ערכה של נקודת הקצבה ביחס לשכר הממוצע נשאר יציב מאז 1979, ומשום כך איך בתיקון זה כדי לשפר את

הקצבה במידה מספקת. יש, איפוא, צורך למצוא הסדרים אחרים, שישקמו את ערך קצבאות הילדים ויעלו אותן.

במרוצת 1981 בוצעו מספר פעולות חשובות במגמה להקטין את היקף התשלומים שלא כדין. במסגרת זו שוכלל המעקב השוטף אחר ילדים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים, ילדים שנפטרו, או נערו שנישאו. הביטוח הלאומי גם המשיך את התכנית, שהתחילו בה ב-1979 - להפחית נקודת קצבה מילדים השוהים רוב השנה בפנימיות.

ב-1981 החלו לקזז את חובם של חייבי מס ההכנסה מקצבאות הילדים המגיעות להם, וזאת בהיקף ארצי. כמו כן, החלו בניסוי של עיכוב קצבאות ילדים בגין אי הגשת דו"ח הכנסה לפקיד השומה.

ב-1981 היקף התשלומים הריאלי עבור קצבאות הילדים היה גבוה ב-11% מזה של 1980. הגידול נבע בעיקר מגידולה הריאלי של נקודת הקצבה.

ב-1981 העביר האוצר רק 3% מהסכום, אותו אמור היה לממן במסגרת השתתפותו במימון קצבת הילדים, וכתוצאה מכך גדל הגרעון השוטף, וחלה ירידה נוספת בנכסי הענף. בסוף מרץ 1982 הגיעו רזרבות הענף ל-1,863 מליון שקל, סכום שיש בו כדי לכסות את תשלום קצבת הילדים במשך ארבעה חודשים בלבד.

### 3. חקיקה ומדיניות ב-1981

בשנת 1981 נערכו דיונים נמרצים לקראת חקיקה בנושא חוק המשפחות ברוכות הילדים. בהצעת החוק פורטו כל ההטבות האמורות להינתן למשפחות בעלות ארבעה ילדים ויותר, אשר אחד מבני המשפחה בהן שירת בצה"ל או שירות בטחוני אחר, כמוגדר בחוק. אחד הסעיפים עוסק בשיקום קצבאות הילדים למשפחות עם 3 ילדים ויותר, הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. לפי סעיף זה התשלום החודשי הניתן למשפחות בעד הילד השלישי יועלה בהדרגה עד עבור שלוש שנים מיום הפעלתו של החוק המוצע, ויגיע ל-10% מהשכר הממוצע. מטרת החוק לשקם את מערכת קצבאות הילדים בגין הילד השלישי והבאים אחריו. זאת, לאחר שקצבאות אלה נשחקו מאז הריפורמה

ב-1975 בשיעור בן כ-40%, שחיקה שהביאה לחידוש תהליך גידול הפערים בחברה.

בשנת 1980 הוכן בביטוח הלאומי קובץ אוכלוסין, אשר בו רוכזו נתונים דמוגרפיים על כל תושבי ישראל. הנתונים נלקחו מן הקובץ של מרשם התושבים שעורך משרד הפנים, ועל אלה הוספו פרטים ונתונים אשר רוכזו מתוך קובצי המוסד. קובץ האוכלוסין מתעדכן מדי חודש. בעזרת קובץ זה בוצעה במסגרת ענף הילדים ביקורת על שהיית ילדים מחוץ לגבולות המדינה. מאז פברואר 1981 מתקבל לצורך זה מידע שוטף מביקורת הגבולות, במטרה למנוע העברת תשלומי קצבאות ילדים שלא כדין לילדים השוהים בחו"ל במשך תקופה העולה על שישה חודשים, אלא אם כן השהייה היא בהתאם לכללים המזכים בהמשך התשלום. קובץ האוכלוסין מאפשר עריכת ביקורת ומונע תשלומי קצבאות ילדים שלא כדין גם עבור ילדים שנפטרו ונערו שנישאו. עוד בשלהי שנת 1978 ביקש משרד האוצר להפעיל את סעיף 139 לחוק הביטוח הלאומי, סעיף המאפשר קיזוז ועיכוב קצבאות ילדים בגין החוב למס הכנסה. בעקבות פנייה זו עיבד המוסד לביטוח לאומי נוהלי ביצוע בשיתוף עם נציגי נציבות מס הכנסה. ניסוי ראשון לקזז קצבאות ילדים בשל אי תשלום חוב למס הכנסה נערך באפריל שנת 1980 באיזור נתניה. לאור התוצאות החיוביות שהעלה הניסוי, הוחלט באמצע השנה ליישם פעולה זו בכל אזורי הארץ. הפעלת התכנית בהיקף כלל-ארצי החלה במחצית השנייה של שנת 1981. כמו כן הוחל בניסוי של עיכוב קצבאות ילדים בגין אי הגשת דו"ח הכנסה לפקיד השומה.

בשנת 1981 המשיך הביטוח הלאומי את התכנית, בה החל בשנה הקודמת, שמטרתה להפחית נקודת קצבה ממשפחות שילדיהן שוהים בפנימיה, ועיקר החזקתם מוטל על המדינה. מאפריל 1982 חדלו להפחית נקודת קצבה לילדים במשפחות עם ארבעה ילדים או יותר. ההפחתה מתבצעת רק במשך עשרת חודשי הלימודים. מאז אפריל 1982 (תשמ"ב) הופחתה נקודת קצבה

לכ-10 אלף ילדים בממוצע, וסכום ההפחתות הגיע ל-51.9 מליון שקלים.

#### 4. מגמות באוכלוסיית מקבלי הקצבאות

מ ק ב ל י ק צ ב ת י ל ד י ם

ב-1981 קיבלו מדי חודש קצבאות ילדים בממוצע כ-588 אלף משפחות, שלהן כ-1,528,500 ילדים. בשנה זו נמשכה מגמת הירידה של שיעור גידולן של המשפחות המקבלות קצבת ילדים. מספרן של משפחות אלה גדל ב-1981 ב-1.4%, בעוד שב-1980 הוא גדל ב-3.1%, ב-1979 ב-3.5% וב-1978 ב-4.0%.

השנה גידול מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים היה נמוך, יחסית. הדבר נובע מהטיפול השוטף במידע הממוכן המגיע מביקורת הגבולות על ילדים השוהים בחו"ל, טיפול שהחל בפברואר 1981. תהליך זה הביא להפסקת העברת התשלום עבור ילדים שאינם זכאים לקבלו. כתוצאה מכך למרות הגידול שהיה צפוי כהמשך המגמה של השנים האחרונות, ירד מספרן של המשפחות ושל הילדים הזכאים לקצבאות.

מגמה נוספת אצל כלל מקבלי הקצבאות, המשתקפת בנתוני טבלה 1, היא המשך ירידת חלקן של המשפחות עם חמישה ילדים ויותר. ירידה קלה מתגלה בחלקן של המשפחות, שלהן ילד אחד, ואילו בחלקן של משפחות עם ארבעה ילדים היתה יציבות. בחלקן של משפחות עם שניים ושלושה ילדים היתה עלייה, מ-49.8% ב-1977 ל-53.0% ב-1981.

מספר הילדים שקיבלו ב-1981 קצבת ילדים הגיע ל-1,528,500. זהו גידול בן כ-1.0% במספר הילדים מאז 1980. קצב גידול מספר הילדים הולך ויורד; ב-1978 גדל מספר הילדים ב-2.9%, ב-1979 ב-2.7% וב-1980 ב-2.5%.

בטבלה 2 ניתן לראות, כי שיעור הילדים הראשונים מתוך סך כל הילדים היה ב-1981 38.4%, זאת לעומת 37.4% ב-1977. גם שיעור הילדים השניים גדל בשנים אלה. לעומת זאת, משקלם של הילדים השלישיים נשאר יציב וב-1981 היה 15.9%. משקלם של הילדים הרביעיים ירד. מספרם

טבלה 1 - משפחות הסקולות קצנת ילדים, לפי גודל המשפחה

גודל המשפחה	מספר הילדים					סך כל המשפחות	השנה
	6+	5	4	3	2		
41.1	25.6	49.9	104.5	155.8	145.3	522.2	1977
40.3	25.9	51.4	109.5	165.8	150.4	543.1	1978
39.7	26.0	52.9	114.8	174.6	153.9	561.9	1979
39.1	26.1	54.4	120.1	182.8	156.8	579.3	1980
38.0	26.1	55.2	124.3	186.9	157.0	587.5	1981
<u>באלפיט</u>							
7.9	4.9	9.6	20.0	29.8	27.8	100.0	1977
7.4	4.8	9.4	20.2	30.5	27.7	100.0	1978
7.1	4.6	9.4	20.4	31.1	27.4	100.0	1979
6.7	4.5	9.4	20.7	31.6	27.1	100.0	1980
6.5	4.4	9.4	21.2	31.8	26.7	100.0	1981

באלפיט

טבלה 2 - ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה

ילדים לפי מקומם הסידורי						
שנת ראילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון	סך כל הילדים השנה
92.3	66.7	116.6	221.1	376.9	522.2	1,395.8 1977
90.5	66.1	117.5	227.0	392.7	543.1	1,436.9 1978
88.7	65.7	118.6	233.4	408.0	561.9	1,476.3 1979
86.8	65.2	119.6	239.6	422.4	579.3	1,512.9 1980
83.3	64.1	119.4	243.7	430.5	587.5	1,528.5 1981
<u>באלפים</u>						
<u>באחוזים מכלל הילדים</u>						
6.6	4.8	8.4	15.8	27.0	37.4	100.0 1977
6.3	4.6	8.2	15.8	27.3	37.8	100.0 1978
6.0	4.5	8.0	15.8	27.6	38.1	100.0 1979
5.7	4.3	7.9	15.9	27.9	38.3	100.0 1980
5.5	4.2	7.8	15.9	28.2	38.4	100.0 1981

המרחלט של הילדים החמישיים ואילך ירד, וירד כמוכך גם משקלם בקרב כלל הילדים מ-11.5% ב-1977 ל-9.7% ב-1981.

#### מ ק ב ל י ק צ ב ת י ו צ א י צ ב א

כ-183 אלף מתוך 244 אלף המשפחות עם שלושה ילדים ויותר מקבלות קצבת יוצאי צבא - שהיא תוספת לקצבת הילדים. במשפחות אלה חיים כ-686 אלף ילדים. מספר הילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא הגיע ב-1981 לכ-320 אלף, והם מהווים כ-63% מכלל הילדים השלישיים והבאים אחריהם. מספרם של ילדים אלה גדל מאז 1977 ב-3.1%, כשמספר הילדים, השלישיים והבאים אחריהם בכלל מקבלי קצבת הילדים גדל באותה תקופה ב-2.8% בלבד. עובדה זו מצביעה על מיצוי גבוה יותר של הקצבה, דבר הנובע ממבצעי המיצוי שנערכו בענף במרוצת שנים אלה.

לעומת זאת, חלקם של הילדים הזכאים לקצבת יוצאי צבא בקרב כלל הילדים המקבלים קצבת ילדים ירד ברציפות, אך בקצב איטי, מ-22.3% ב-1977 ל-20.9% ב-1981. דבר זה משקף את הירידה בחלקם של הילד החמישי והבאים אחריו בכלל אוכלוסיית הילדים, עליה הצבענו לעיל. בטבלה 3 מוצג מספר המשפחות והילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא מ-1977 עד 1981. מגמות השינוי במספרי המשפחות המקבלות קצבת יוצאי צבא לפי גודלן, ובמספר הילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה דומות לאלה המסתמנות בכלל האוכלוסייה המקבלת קצבת ילדים.

#### 5. שיעור הקצבה

מאז יולי 1975, מועד הפעלת הריפורמה, מחושבת קצבת הילדים לפי ערכה של נקודת הזיכוי במס ההכנסה. היא צמודה למלוא גידולו של מדד המחירים לצרכן ומתעדכנת פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר. החל מינואר 1981 מתעדכנת נקודת הקצבה ארבע פעמים בשנה: באפריל, ביולי, באוקטובר ובינואר.

קצבת הילדים עומדת על מתן נקודת קצבה אחת לילד הראשון והשני, ונקודה ורבע לכל ילד נוסף. קצבת יוצאי הצבא עומדת על מתן שלושת



טבלה 3 - משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צנא\* (באלפים)

מספר הילדים במשפחה	י ל ד י מ					סך הכל	שלישי	רביעי	סך הכל	+5	4	3	סך הכל	השנה
	מ	ש	פ	ח	ג									
ילודים לפי מקומם הסידורי במשפחה														
ואילך	74.9	75.0	75.0	160.8	310.7	36.2	38.8	85.8	160.8	1977				
	71.2	75.0	166.5	312.7	35.0	40.0	91.5	166.5	1978					
	68.3	75.5	175.1	318.9	34.1	41.4	99.6	175.1	1979					
	65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980					
	62.3	75.0	182.9	320.2	31.9	43.1	107.9	182.9	1981					

\* הנתונים כוללים גם משפחות וילדים שהם עולים חדשים ונתמכי סעד המקבלים קצבה בשיעור זהה לקצבת יוצאי צנא.

רבעי נקודת קצבה לילד השלישי, נקודה אחת לילד הרביעי והחמישי, ונקודה ורבע לילד השישי והבאים אחריו.

טבלה 4 מציגה את שיעורי נקודת הקצבה במחירים שוטפים, במחירי 1970 וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. הנתונים מורים על שחיקה מתמדת וחרیפה שחלה בנקודת הקצבה בשנים 1975-1979. ב-1979 נקודת הקצבה היתה 2.8% מהשכר הממוצע במשק, לעומת 5% ביולי 1975, מועד הנהגת הריפורמה במיסוי הישיר. חלה בה, איפוא, שחיקה בת יותר מ-40%. מגמת השחיקה הינה תוצאה של שיטת עדכון נקודת הקצבה, שבתקופה זו הותאמה פעמיים בשנה לשינויים שחלו במדד המחירים. בשנים אלה חלה באופן מקביל ירידה גם בכוח הקניה של קצבאות הילדים, וערכה של נקודת קצבה במחירי 1970 ירד מ-3.54 שקלים בשנת 1975 ל-2.50 שקלים בשנת 1979.

לעומת זאת בשנתיים האחרונות, 1980-1981, עם הנהגת העדכון הרבע שנתי, נבלם תהליך השחיקה, ונקודת הקצבה התייצבה ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק. ב-1981 גם נמשכה עליית ערכה הריאלי של נקודת הקצבה, אשר החלה לעלות לראשונה ב-1980. ב-1981 גדלה נקודת הקצבה גידול ריאלי בן 9%, לעומת גידול ריאלי בן כ-3% ב-1980. אולם רצוי להדגיש, שבהשוואה ל-1975 נקודת הקצבה איבדה בערך 21% מכוח הקניה שלה.

מכיוון שקצבאות הילדים צמודות למדד המחירים, ובחומש האחרון השכר הריאלי עלה, כדי לשקם את ערכן של קצבאות הילדים ולהעלותן שוב לרמה בת 5% מהשכר הממוצע, יש צורך לבצע שינוי משמעותי במערכת. שינוי כזה אפשר לעשות על ידי העלאת ערך נקודת הקצבה באופן חד-פעמי, ללא קשר לעדכון השוטף. זאת, כפי שנעשה בשנת 1981 לגבי מדרגות המס. לכן, גיבש המוסד לביטוח לאומי הצעת חוק לשיקום הקצבאות למשפחות ברוכות ילדים, שהקצבאות מהוות מרכיב חשוב בהכנסתן.

טבלה 4 - שיעורי נקודת הקצבה הממוצעת

השנה	במחירים שוטפים (בשקלים)	במחירי 1970* (בשקלים)	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע של משרת שכיר
1975 (יולי)	10.00	3.54	5.0
1976	12.50	3.08	4.0
1977	17.58	3.14	3.8
1978	24.90	2.92	3.3
1979	41.63	2.50	2.8
1980	100.05	2.58	2.8
1981	229.25	2.81	2.8

\* החישוב נעשה על ידי חלוקת הממוצע השנתי של נקודת הקצבה במדד המחירים הממוצע של השנה. מכאן, שככל שתעודכן נקודת הקצבה בתדירות גבוהה יותר, ערכה במחירים קבועים יגדל.

6. היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים

היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים הגיע ב-1981 ל-5,350 מליון שקלים בערך, כשהתשלום בגין קצבת ילדים היה כ-4,564 מליון שקלים (85% מכלל ההוצאה), ואילו ההוצאה בגין קצבת יוצאי צבא הגיעה ל-786 מליון שקלים (כ-15% מכלל התשלומים בענף).

ב-1981 עלו התשלומים בגין קצבת הילדים באופן ריאלי ב-11.1%. גידול זה נבע בעיקר מעליית נקודת הקצבה השנתית הממוצעת ב-129%, כלומר גידול ריאלי בן 9.0%, ובמידה מסוימת גם מגידול מספר הילדים הזכאים באחוז אחד.

תשלומי קצבת יוצאי הצבא גדלו ב-1981 ב-109% לעומת השנה הקודמת. זוהי ירידה ריאלית בת פחות מאחוז אחד בסך התשלומים. הסיבה לכך היא, שב-1981 חלה ירידה במשקלם של הילדים, שמקומם הסידורי במשפחה גבוה יותר (מתוך הילדים מקבלי קצבת יוצאי צבא) המקבלים קצבאות בסכומים גבוהים יותר.

טבלה 5 - היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים  
(במליוני שקלים - במחירי 1981)

השנה	סך כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1977	5,755	4,549	1,206
1978	5,387	4,561	826
1979	4,824	3,918	906
1980	4,832	4,109	722
1981	5,350	4,564	786

היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים, כולל קצבאות יוצאי צבא, גדל מ-1980 ועד 1981 גידול ריאלי בן 10.7%, אולם חלקו של ענף ילדים בתשלומי הביטוח הלאומי המשיך לקטון מ-27% ב-1980 ל-25.7% ב-1981, ואילו שיעור התשלומים בגין קצבאות ילדים כאחוז מהתל"ג עלה מ-1.82% ב-1980 ל-1.89% ב-1981.

התפתחות חשובה ביותר בהשלכותיה על ענף הילדים בשלוש השנים האחרונות היא הירידה החריפה במידת השתתפותו של האוצר במימון הענף. בשנים הקודמות ל-1979 השתתף האוצר בסכום השווה ל-100% הגבייה. ב-1979 מימן האוצר בפועל רק 6.8% מהסכום שהיה עליו להעביר, ב-1980 לא השתתף האוצר כלל במימון קצבת הילדים, ואילו ב-1981 העביר האוצר רק 3% מהסכום אותו היה אמור לממן. כתוצאה מכך, ב-1980 נוצר לראשונה גרעון שוטף, אשר הגיע ב-1981 ל-1,255 מליון שקל. רזרבות הענף המשיכו לרדת מ-3,477 מליון שקלים בתחילתה של השנה ל-1,863 מליון שקלים בסופה (ירידה בת 46%).

ראוי לציין, כי בעקבות הדיונים שנערכו בנושא, ביולי 1982 הסכים האוצר להעביר למוסד לביטוח לאומי את מלוא הסכום המגיע בהתאם לחוק. הדבר מחייב לשנות את חוק תקציב המדינה, שהיקצה למוסד סכומים גמורים בהרבה מכפי שנקבע בסעיף 217 לחוק. מכאן, שאם אכן ישונה חוק

1. כללי

במסגרת ביטוח אימהות מוענקים שני סוגי גמלאות:

א. מענק לידה הניתן לכל יולדת והמורכב משני חלקים: מענק אישפוז לשם כיסוי הוצאות האישפוז הקשורות בלידה, ושי לנוולד שהוא מענק כספי לרכישת ציוד ראשוני עבורו. כמו כן משתתף המוסד בהוצאות החסעה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית החולים, אל בית החולים.

ב. דמי לידה מוענקים למבוטחת, שהיא עובדת שכירה או עצמאית וצברה תקופת אכשרה, במשך חופשת הלידה הנמשכת 6 או 12 שבועות.

מענק האישפוז משולם לבית-החולים ומיועד לכסות 80% מההוצאות הקשורות בלידה, המחושבות על בסיס חמישה ימי אישפוז לפי מחיר יום אישפוז כללי. מחירו של יום אישפוז נקבע על ידי משרד הבריאות. סכום השי לנוולד אינו קבוע בחוק, אך בפועל גובהו באפריל כל שנה כ-20% מהשכר הממוצע המחושב לפי חוק הביטוח הלאומי, ועד כה היה חל בו עדכון במרוצת השנה כמעט כל אימת שמחיר יום האישפוז היה עולה.

דמי הלידה, המשולמים למבוטחת שעבדה לפני הלידה, הם 75% מהשכר או מההכנסה של היולדת בשלושת החודשים שקדמו ללידה, בתנאי שאינם עולים על הסכום המירבי הקבוע בחוק. דמי הלידה מתעדכנים בהתאם לשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק ובאותם מועדים.

2. מגמות עיקריות

ב-1981, קיבלו מענק לידה כ-96,700 נשים, מספר דומה לזה שהיה ב-1980. דמי לידה קיבלו 38,600 נשים והמספר ירד אך במעט מאז 1980.

בשנה שעברה נמשכה מגמת גידולה של רמת גימלאות האימהות, וזו המשיכה לעלות גם ב-1981. מאז 1980 מענק האישפוז גדל ריאלית בכ-21%, וב-12% יותר מכפי שעלה השכר הממוצע במשק.

ב-1981 היה המענק לרכישת ציוד לנולד כ-17% מהשכר הממוצע, ומאז 1980 גדל גידול ריאלי בן כ-19%. דמי הלידה הממוצעים לחודש היו 46.5% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 45.5% ב-1980. מאז 1980 גדלו דמי הלידה באופן ריאלי בכ-11%.

היקף התשלומים בענף האימהות גדל בשנים האחרונות ריאלי, ואף בשנה האחרונה נמשכה מגמה זו וביתר שאת. בשים לב לעובדה, שמספר הילדות ומספר הנשים המקבלות דמי לידה לא עלה, עליית רמת הגמלאות, בעיקר זו של מענקי הלידה, היא שמסבירה את גידול סך התשלומים בענף.

### 3. האוכלוסייה המקבלת גמלאות אימהות

השנים האחרונות אופיינו על ידי תנודות בלתי סדירות במספר הלידות. בעוד שב-1978 היו 94,972 לידות, וב-1979 92,645, בשנתיים האחרונות עלה מספר הלידות לכ-96,700. זו, איפוא, חזרה למספר הלידות הגבוה ביותר שהיה בשנים 1975-1976. ראוי לציין, שבניגוד לכך עד אמצע שנות השבעים היינו עדים לעלייה מתמדת ורציפה במספר הלידות השנתיות.

### טבלה 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה

ד מ י		ל י ד ה		מענקי לידה	
כאחוז מהנשים שקיבלו	כאחוז מכלל הנשים המועסקות	מענקי לידה	סך-הכל		
38.0	85.4	36,114	94,972	1978	
41.4	86.8	38,311	92,645	1979	
41.1	88.0	39,785	96,687	1980	
39.9	83.2	38,602	96,732	1981	

לנתונים אלה יש להתייחס על רקע שתי מגמות בולטות המציינות את כלל אוכלוסיית הנשים: המגמה האחת היא, שבשנים האחרונות הואט קצב גידולו של מספר הנשים בגיל הפריור, גיל 15-49. אוכלוסיית הנשים

בגיל הפריור גדלה ב-1979 ב-2.8%, ב-1980 ב-2.2%, ב-1981 ב-1.6% בלבד. בשנים אחרונות אלה מספר הנשים שהינן בגיל הפריור גדל בממוצע בכ-2% מדי שנה, שיעור גידול הנמוך מזה של כלל האוכלוסייה. לעומת זאת, באמצע שנות השבעים גדל מספר הנשים שהיו בגיל הפריור בשיעור העולה על זה של כלל האוכלוסייה. במקביל היתה קיימת מגמה שנייה, שאפיינה את אוכלוסיית הנשים היהודיות והלא יהודיות כאחד, והיא ירידה רצופה של שיעורי הפריור הכולל<sup>1</sup>.

ב-1981 קיבלו כ-38,600 נשים דמי לידה. היתה זו ירידה בת כ-3% מאז השנה הקודמת, בניגוד למגמת העלייה הרצופה שהסתמנה עד 1981. אחוז הנשים שקיבלו דמי לידה מתוך כלל הנשים שילדו גדל במרוצת השנים, וב-1981 הגיע לכ-40%. אחוז זה מבטא את שיעור הנשים שעבדו וצברו את תקופת האכשרה הדרושה על פי החוק כדי לקבל דמי לידה.

נתונים אלה עולים בקנה אחד עם עליית מספר הנשים המועסקות בגיל הפריור, עלייה שהיתה גבוהה מגידול מספר הנשים בגיל הפריור. בעוד שבשנים 1978-1981 מספר הנשים בגיל הפריור גדל מדי שנה בממוצע בכ-2%, ב-1978 עלה מספר הנשים המועסקות בגיל הפריור בכ-8%, ב-1979 בכ-5%, ב-1980-1981 בכ-2%. ראוי להדגיש שהירידה שחלה מראשית 1980 בגידול מספר הנשים המועסקות הינה תוצאה של האבטלה במשק.

#### 4. רמת הגמלאות

דמי הלידה ליולדת הם 75% משכרה הממוצע של היולדת ברבע השנה ערב יציאתה לחופשת הלידה. דמי הלידה מתעדכנים בהתאם לשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק ובאותם מועדים.

בשנים 1978-1980 היו דמי הלידה הממוצעים ליום כ-45% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. ב-1981 הם עלו עלייה קלה בלבד - ל-46.5% מהשכר הממוצע.

---

1. פריור כולל הוא המספר הממוצע של ילדים, שהאישה צפויה ללדת בימי חייה.



סביר להניח, שהיציבות ברמת דמי הלידה הממוצעים ליום היא תוצאה מהעובדה, שבשנים האחרונות לא חלו שינויים של ממש בהתפלגות השכר של הנשים המועסקות.

בין 1980 ל-1981 המענק לרכישת ציוד לנולד גדל גידול ריאלי בן 18.6%, וחלה בו עלייה בת 9% ביחס לשכר הממוצע. המענק לרכישת ציוד לנולד הוא, כאמור, כ-20% מהשכר הממוצע לפי חוק, אם כי גובה המענק, השיטה ומועדי עדכוננו אינם מעוגנים בחוק. בשנתים האחרונות נהוג היה, שהמענק לרכישת ציוד לנולד התעדכן בהתאם לגידול השכר הממוצע כמעט כל פעם שמענק האישפוז התעדכן.

כדי למנוע את הצורך לשוב ולקבוע את שיעורי המענק בכל פעם מחדש הוגשה הצעת חוק, לפיה השי לנולד יהיה 20% מהשכר הממוצע, והוא יעודכן באופן אוטומטי בכל עת שיחול עדכון בשכר הממוצע לפי חוק.

נתוני טבלה 2 מראים, כי בין 1980 ל-1981 גדלו דמי האישפוז ריאלית ב-21.4%, והם גדלו בכ-16% ביחס למדד הבריאות שעלה יותר ממדד המחירים הכללי. שיעור דמי האישפוז מתוך השכר הממוצע למשרת שכיר עלה בשנה האחרונה ב-11.7%. סיבת עלייה זו היא הגידול הניכר במחירו של יום אישפוז, שעלה אף יותר ממדד המחירים ומהשכר הממוצע. זאת, משום שהשכר בסקטור הרפואי, שהוא מרכיב נכבד בעלותו של יום אישפוז, גדל בשיעור גבוה יותר מכפי שעלה השכר הממוצע במשק.

המוסד לביטוח לאומי משתתף במימון עלות הלידה על פי נוסחה שנקבעה בזמנו והמחייבת אותו בהשתתפות ב-80% מעלות חמישה ימי אישפוז כללי, כשהשתתפות הממשלה או משרד הבריאות היא בכ-20%. הנוסחה מתבססת על כך, ששהות ממוצעת של יולדת בבית חולים היתה כחמישה ימים.

בשנים האחרונות חזרה והושמעה הטענה, שנוסחה זו המבוססת על עלות של יום אישפוז כללי, איננה רלבנטית. בטיפול ביולדת, ביילוד ובמיוחד בפגים, חלו שינויים טכנולוגיים ושיפורים, אשר הביאו בעקבותיהם לעלות גבוהה יותר של הלידה. מאידך גיסא, ב-1980 ירדה השהייה הממוצעת של יולדת ל-4.1 ימים.



ממוצע דמי לידה ליום*	ל י ד ה		סך הכל	
	צירוף לנולד	דמי אישפוז		
<b>במחירים שוטפים (שקל)</b>				
11.3	107.0	440.0	547.0	1978
22.5	202.6	858.3	1,061.0	1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
<b>במחירי 1970 (שקל)</b>				
1.3	12.6	51.7	64.2	1978
1.3	12.2	51.6	63.8	1979
1.4	14.0	60.7	74.7	1980
1.5	16.6	73.7	90.3	1981
<b>כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר</b>				
45.0	14.2	58.5	72.7	1978
45.3	13.6	57.6	71.2	1979
45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.5	16.8	74.3	91.1	1981

\* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

לאור טענות אלה, מונתה במאי 1980 ועדה בינמשרדית לבדיקת עלות אישפוז היולדת והיילוד. ממצאי הוועדה שהוגשו ביולי 1980 עולה, כי עלות לידה הכוללת את כל "סל השירותים" ליולדת וליילוד גבוהה בכ- 5.6% מזו המבוססת על חמישה ימי אישפוז, לפי המחיר של יום אישפוז כללי במשק. אם ייקבע, שעל המוסד לביטוח לאומי להמשיך ולממן 80% מן העלות הכרוכה באישפוז היולדת והיילוד לנוכח תחשיבי הוועדה, יגדלו הוצאות המוסד בענף האימהות ב-5.6%, יותר מאשר הוצאותיו כיום.

משרד הבריאות ומשרד האוצר דרשו, שהמוסד לביטוח לאומי יישא במלוא ההוצאות, על פי ממצאי הוועדה. דרישה זו תביא לעליית הוצאות המוסד ב-32% יותר משהן כיום. המוסד לביטוח לאומי וועדת אימהות של מועצת המוסד דחו את הדרישה לממן את מלוא עלותה של לידה, ורק לאחרונה (ספטמבר 1982) הסכימו להמשיך לשאת במימון 80% מההוצאות על פי התחשיב החדש.

#### 5. היקף התשלומים בענף אימהות

ב-1981 היקף התשלומים למענק הלידה ולדמי הלידה הגיע לכ-1,095 מיליון שקלים, כשהתשלום בגין מענק לידה הוא 713 מיליון שקלים (65% מכלל ההוצאה), והתשלום לדמי לידה 382 מיליון שקלים (35% מכלל ההוצאה בענף). מאז 1980 ועד 1981 גדל סך התשלומים בענף האימהות ריאלית בכ-19%. שיעור גידול זה הוא הגבוה ביותר בשנים האחרונות. בשים לב לעובדה, שלא היתה עלייה במספר היולדות ובמספר המקבלות דמי לידה, הרי שהעלייה ברמת הגמלאות, בעיקר זו של מענקי הלידה, מסבירה את הגידול בסך התשלומים.

ב-1981 היה חלקו של ענף האימהות בתשלומי הביטוח הלאומי 5.5%, והוא דומה לזה של השנה הקודמת. במצבו הכספי של הענף הל שיפור משמעותי, לאחר שבמשך מספר שנים היה גרעון בענף. ב-1979 הצטברו בו לראשונה עודפים, ובסוף 1981 הסתכמו נכסי הענף ב-1,783 מיליוני

שקלים. הסיבה למפנה זה היא, ששיעורי דמי הביטוח לענף עלו בהדרגה, והחל מ-1978 הם 1.4% משכרו של העובד, וזאת לעומת 0.8% ב-1975.

טבלה 3 - היקף התשלומים בענף אימהות, במחירי 1981 - במליוני שקלים

דמי לידה	מ ע נ ק		סך הכל	סך כל גמלאות אימהות	
	ל י ד ה	ד מ י			
	צ י ו ר ד ל נ ו ל ד	א י ש פ ר ז			
301.9	99.1	323.5	422.6	724.5	1977
323.5	95.8	395.7	491.5	815.0	1978
359.0	90.6	383.8	474.4	833.4	1979
358.7	104.9	453.4	558.3	917.0	1980
382.0	131.4	581.5	712.9	1,094.9	1981

6. תכונות דמוגרפיות ותעסוקתיות של נשים שקיבלו דמי לידה ב-1981  
 ב-1981 שולמו דמי לידה ל-38,602 נשים שילדו. סך התשלומים ששולמו לחן היה כ-405 מיליוני שקלים. ממוצע דמי הלידה לילדת היה 10,490 שקלים, ובממוצע קיבלו היולדות דמי לידה עבור 83.6 ימים. דמי הלידה בממוצע ליום היו 125.4 שקלים.

התפלגות הנשים המקבלות דמי לידה, לפי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים, היא פועל יוצא מצד אחד של התפלגות כלל הנשים בגיל הפריורן לפי מאפיינים אלה ושל שיעורי הפריורן בכל קבוצה אפיון, ומצד שני של שיעורי התעסוקה של הנשים בגיל הפריורן, שוב לפי אותם המאפיינים. כך, למשל, התפלגות הנשים המקבלות דמי לידה, לפי גיל, תלוייה בהתפלגות הנשים בגיל הפריורן, בשיעורי הפריורן ובשיעורי התעסוקה של הנשים בגיל הפריורן. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי משקלה של כל קבוצת גיל בת 5 שנים בכלל הנשים, שהן בגיל הפריורן, דומה במידה רבה; אולם שיעורי הפריורן הסגוליים הגבוהים ביותר הם בקבוצות הגיל 20-24 ו-25-29, ובמידה פחותה בקבוצת הגיל

30-34, ואילו ביתר קבוצות הגיל הם נמוכים באופן ניכר ביחס לקבוצות הגיל "המרכזיות". בהתייחס לתעסוקה מורים הנתונים, כי כ-42% מן הנשים המועסקות בגיל הפריורן הן בגיל 25-29. רק 8% מהן הם בגיל עד 19. כ-15% בגיל 20-24, ויתרן בגיל 35 ומעלה.

מהתפלגותן של הנשים המקבלות דמי לידה, לפי גיל, עולה כי ב-1981 כ-19% מהן היו בגיל עד 19; 39% בגיל 20-24, 29% בגיל 25-29, וכ-13% היו מבוגרות יותר.

דמי הלידה היומיים הגבוהים ניתנו לנשים בגיל 30-34, וסכומם הממוצע הוא 140.4 שקלים. את דמי הלידה הנמוכים ביותר קיבלו, כצפוי, יולדות שגילן לא עלה על 19 - 100.4 שקלים בממוצע. נשים אלו נכנסו אך זה מקרוב לשוק העבודה, ולכן שכרן עדיין נמוך.

כ-97% מהנשים שקיבלו דמי לידה ב-1981 הן יהודיות, ורק 3% לא היו יהודיות. ראוי לציין, ש-24% מכלל היולדות בשנה זו היו לא יהודיות, והסיבה למשקלן הנמוך בכלל הנשים המקבלות דמי לידה היה שיעור התעסוקה הנמוך של נשים אלה, בעיקר של אלה בגיל הפריורן.

דמי הלידה הממוצעים ליום של הנשים היהודיות היה 125.9 שקלים או 47% מהשכר הממוצע במשק, בעוד שדמי הלידה הממוצעים של הלא-יהודיות היה 107.5 שקלים, שהם כ-40% מהשכר הממוצע.

מתוך 37,001 היולדות היהודיות 65.5% הן ילידות ישראל, 18.7% ילידות אסיה-אפריקה, ו-15.8% הן ילידות אירופה-אמריקה. נתונים אלו עולים בקנה אחד עם הנתונים אודות התפלגות הנשים בגיל הפריורן, לפי יבשת לידה ולפי משקלן בכלל הנשים המועסקות.

את דמי הלידה היומיים הגבוהים ביותר קיבלו ילידות אירופה-אמריקה - 137.7 שקלים, ואילו את הנמוכים ביותר - ילידות אסיה-אפריקה - 118.4 שקלים (פער בן 14% בשכרן ערב הלידה).

טבלה 4 - מאפיינים דמוגרפיים של נשים המקבלות דמי לידה - 1981

ממוצע דמי לידה ליום	אחוז מסך-הכל	מספרים מוחלטים	
125.41	100.0	38,602	1. סך כל המקבלות*
			2. התפלגות לפי גיל
100.42	18.7	7,215	עד 19
125.10	38.7	14,927	20-24
135.46	28.8	11,129	25-29
140.41	11.9	4,589	30-34
130.09	1.8	703	+35
			3. התפלגות לפי יבשת מוצא
125.92	95.9	37,001	יהודים
118.44	17.9	6,905	אסיה-אפריקה
137.74	15.1	5,835	אירופה-אמריקה
125.20	62.7	24,190	ישראל
107.49	2.9	1,125	לא-יהודים

\* כולל: לא ידוע ואחר.

רובן המכריע של הנשים (90.4%) שקיבלו דמי לידה היו שכירות, ודמי הלידה שהן קיבלו היו 128.1 שקלים במוצע. 6.2% ממקבלות דמי הלידה היו חברות קיבוץ או מושב, ודמי הלידה הממוצעים שלהן ליום היו נמוכים יותר - 110.9 שקלים. 2.9% ממקבלות דמי הלידה היו עצמאיות, דמי הלידה הממוצעים שלהן ליום היו 69 שקלים בלבד.

טבלה 5 - מאפיינים תעסוקתיים של נשים שקיבלו דמי לידה - 1981

ממוצע דמי לידה ליום	אחוז מסך-הכל	מספרים מוחלטים	
125.41	100.0	38,602	1. סך הכל*
			2. התפלגות לפי סוג מבוטחות
128.10	90.4	34,913	שכירות
110.94	6.2	2,399	חברות קיבוץ/מושב
68.99	2.9	1,107	עצמאיות
			3. התפלגות לפי משלח יד
142.30	27.2	10,506	אקדמאיות/מורות
129.48	41.0	15,810	פקידות
112.23	19.0	7,339	עובדות שירותים
93.13	5.5	2,137	עובדות חקלאות
101.64	4.2	1,604	עובדות תעשייה

\* כולל גם: לא ידוע ואחר.

41% מהנשים שקיבלו דמי לידה ב-1981 היו פקידות; 27% אקדמאיות או מורות; 19% עובדות שירותים, ויתר הנשים היו עובדות חקלאות, תעשייה, תחבורה, וכאלה שמשלח ידן אינו ידוע. האקדמאיות או המורות קיבלו בממוצע ליום את דמי הלידה הגבוהים ביותר - 142.3 שקלים, הפקידות - 129.5 שקלים, ואילו את דמי הלידה הנמוכים ביותר קיבלו עובדות החקלאות - 93.1 שקלים ליום.

## 1. כללי

האבטלה הגבוהה, יחסית, ששררה במשק ב-1980 נמשכה גם ב-1981. התפגית בהיקף האבטלה חלה בראשית 1980, כתוצאה מירידת הביקוש לעובדים. בשנת 1981 חלה התאוששות בפעילות הכלכלית במשק, ולאחר עלייה קטנה בלבד ב-1980 גדל התוצר הלאומי הגולמי בכ-5%. אולם עלייה זו השתקפה אך במעט במצב התעסוקה. גידול התוצר לא לווה בגידול משמעותי של ביקוש עובדים, ולפיכך המשיך שיעור האבטלה לעלות ב-1981, אם כי במידה מתונה ביותר.

על היקף תופעת האבטלה במשק ניתן ללמוד משלוש סדרות נתונים שונות: נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני שירות התעסוקה ונתוני המוסד לביטוח לאומי<sup>1</sup>.

נתוני סקר כוח האדם מורים, שב-1981 הואט גידולו של כוח העבודה האזרחי, והוא עלה ב-2.3% לעומת 3.2% ב-1980. שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה עלו עלייה קלה מ-49.5% ב-1980 ל-49.8% ב-1981. לפיכך ירידת שיעור הגידול של כוח העבודה האזרחי משקפת כולה את האטת גידול האוכלוסיה, שנבעה בעיקר ממאזן ההגירה השלילי בשנה זו. מספר הבלתי מועסקים גדל ב-1981 ב-7.4%, לעומת גידול בן 73.0% ב-1980. שיעור הבלתי מועסקים, הנגזר מכך היה 5% לעומת 4.8% ב-1980 ו-2.9% ב-1979. שיעור האבטלה עלה בד בבד עם עליית מספר המועסקים, וזה גדל ב-1981 ב-2%, לאחר גידול בן 1.1% ב-1980. כפי

---

1. בניתוח הנוכחי נעזרנו במקורות הבאים:

"קורי ההתפתחות העיקריים של כוח אדם במשק בשנת 1981", הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, אפריל 1982.  
 "בלתי מועסקים - 1981", הרשות לתכנון כוח-אדם, משרד העבודה והרווחה, יוני 1982.

שמורים הנתונים, גידול היקף המועסקים פיגר במקצת אחר גידול כוח העבודה האזרחי, ומכאן עלייתו המתונה, יחסית, של שיעור האבטלה ב-1981.

עלייה קלה בלבד נרשמה ב-1981 גם בעומק האבטלה של הבלתי מועסקים. שיעור הבלתי מועסקים, שחיפשו עבודה במשק חמישה שבועות ויותר, עלה מ-70% ב-1980 ל-72% ב-1981, וזאת לעומת 56% ב-1979.

תמונה דומה מתקבלת כאשר בוחנים את נתוני שירות התעסוקה, המהוויס אינדיקטור נוסף למצב התעסוקה במשק. ב-1981 בלטה עלייתו המתונה, בת ה-7.7%, של מספר דורשי העבודה אשר הגיע לכ-34.5 אלף בממוצע לחודש. לעומת זאת, ב-1980 היה הממוצע החודשי של דורשי העבודה 32.1 אלף, ועלה ב-58% מאז 1979.

למרות שב-1981 מספר דורשי העבודה לא גדל באופן משמעותי, גדל חלקם של דורשי העבודה במשק שבעה ימים ויותר בכלל דורשי העבודה. עובדה זו מצביעה על הימשכותה של מגמת גידול עומק האבטלה. ב-1981 היה חלקם של דורשי העבודה שבעה ימים ויותר 39.6%, וזאת לעומת 33.6% ב-1980 ו-4.2% ב-1979.

נתוני שירות התעסוקה מחזקים את ההשערה, שעליית מימדי האבטלה בשנת 1980 נבעה מירידת הביקוש לעובדים. חלקם של דורשי העבודה שלא הופנו למקור תעסוקה כלשהו בכלל דורשי העבודה עלה מ-25.5% ב-1979 ל-53.3% ב-1980. אולם עם ההתאוששות הקלה שחלה בביקוש לעובדים במשק, מספר דורשי העבודה שלא הופנו גדל ב-1981 רק ב-12%, וכתוצאה מכך עלה חלקם בכלל דורשי העבודה עלייה מתונה בלבד והגיע ל-55.4%. בנוסף על כך ירד מספר ההזמנות לעובדים שהופנו לשירות התעסוקה מכ-26,000 ב-1979 לכ-18,000 ב-1980, והוא נשאר ברמה זו ב-1981.

עם התפנית שחלה ברמת האבטלה ב-1980, עלה באופן תלול מספר המקבלים דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למובטל אשר השלים את תקופת האכשרה המוגדרת בחוק, וזאת בתנאי שמעבידו שילם דמי ביטוח עבורו בהתאם לשכרו. החוק מקנה



זכאות לדמי אבטלה גם לחיילים משוחררים. זאת, במשך השנה הראשונה לאחר שחרורם גם אם לא היו פעילים בשוק העבודה ולא רכשו לעצמם תקופת אכשרה. המוסד לביטוח לאומי ממונה על תשלום דמי האבטלה ומסתמך על אישורים הניתנים למובטל על ידי שירות התעסוקה על משך התקופה בה היה האדם מובטל וחיפש עבודה.

עלייתם המתונה של מימדי האבטלה ב-1981, אשר יש לה ביטוי בנתוני סקר כוח האדם ובנתוני שירות התעסוקה, משתקפת גם בהיקף המקבלים דמי אבטלה. בשנה זו במוצע מדי יום קיבלו כ-9,000 איש דמי אבטלה, לעומת 7,500 ב-1980 וכ-1,300 בלבד ב-1979. שיעור המקבלים דמי אבטלה בכלל הבלתי מועסקים עלה ל-13.2% ב-1981, לעומת 11.4% ב-1980 ו-3.0% בלבד בשנים 1977-1979.

בפרק זה נסקור את מגמות השינוי בהיקף אוכלוסיית המקבלים דמי אבטלה בשנים האחרונות, תוך התייחסות נפרדת למובטלים שהיו מועסקים ולחיילים משוחררים, ונציג את מאפייניהם הדמוגרפיים והכלכליים של המובטלים שהיו מועסקים.

## 2. מגמות עיקריות ב-1981

התפנית ברמת התעסוקה במשך החלה בראשית 1980. גידולה המואץ של רמת האבטלה ב-1980 הואט במידה ניכרת בראשית 1981, ובמרוצת חודשי השנה הסתמנה יציבות במספר מקבלי דמי האבטלה. ב-1981 קיבלו כ-42,000 מובטלים שונים דמי אבטלה. זהו גידול בן 15% בלבד בהשוואה לשנת 1980, שבמרוצתה גדל מספר מקבלי דמי האבטלה ביותר מאשר פי שלושה.

התייחסות נפרדת למובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה ולחיילים משוחררים מעלה, כי בעוד שבשנת 1980 שיעור הגידול של חיילים משוחררים המקבלים דמי אבטלה היה כפול מזה של מקבלי דמי אבטלה אשר היו מועסקים (400% לעומת 200%), הרי שב-1981 גדלו שתי הקבוצות הללו במידה שווה - ב-14%.

ב-1981 היה עומק האבטלה אצל כלל מקבלי דמי האבטלה 75 יום. אצל החיילים המשוחררים היה עומק האבטלה נמוך יותר מאשר אצל המובטלים שנמנו על אוכלוסיית המועסקים: 64 יום לעומת 78 יום, בהתאם.

ב-1981 לא השתנתה רמתם היחסית של דמי האבטלה, והיא נשארה זהה לזו של 1980: 42% מהשכר הממוצע במשק.

בד בבד עם ההאטה הניכרת בשיעור גידולו של מספר המקבלי דמי אבטלה, גדל במידה מתונה ביותר גם היקף התשלומים עבור דמי האבטלה. בהיקף התשלומים לדמי האבטלה חל מאז 1980 עד שנת 1981 גידול ריאלי בן כ-40%, הנובע מגידול מספר התשלומים לדמי האבטלה בכ-25% ומעלייה ריאלית בשיעור בן כ-12% בגובה התשלום הממוצע ליום.

### 3. היקף המקבלי דמי אבטלה

בשנת 1981 התקבלו במוסד לביטוח לאומי כ-159 אלף תביעות לדמי אבטלה<sup>2</sup> לעומת כ-127 אלף ב-1980. זהו גידול מתון, בן כ-25%, בהשוואה לשנת 1980 בה היקף התביעות גדל פי ששה. כמו כן מצטיינת שנת 1981 ביציבות של מספר התביעות שהתקבלו מדי חודש, אשר נע בין 12,000 ל-14,000. לעומת זאת בשנת 1980, שבמרוצתה החלה האבטלה להתעצם, הוכפל מספר המובטלים ועלה מ-6,500 בראשית השנה ל-15,500 בסופה.

חלקן של התביעות הראשונות בכלל התביעות שהוגשו למוסד ב-1981 המשיך לרדת והגיע לכ-23%. זאת, לעומת 28% ב-1980 וכ-42% ב-1979.

גם כאשר בוחנים את גידול מספר המובטלים השונים אשר קיבלו דמי

---

2. כולל תביעות ראשונות ותביעות המשך.  
תביעה ראשונה: תביעה שמגיש מובטל בפעם הראשונה תוך תקופה בת שנה מהיום הראשון בחודש בו התחילה האבטלה.  
תביעת המשך: תביעה בהסתמך על אישור חודשי, הניתן למוסד לביטוח לאומי על ידי לשכת העבודה על מספר הימים שהתובע היה מובטל באותו חודש.

טבלה 1 - מקבלי דמי אבטלה, 1976-1981

שנת	מקבלי דמי אבטלה שהיו מוטסקים		מקבלי דמי אבטלה שהיו ללא מוטסקים		סה"כ		שנה
	מספרים	אחוז שירות	מספרים	אחוז שירות	מספרים	אחוז שירות	
1976	4,584	-	4,164	90.8	4,164	90.8	1976
1977	4,803	4.8	4,323	90.0	4,323	90.0	1977
1978	4,474	-6.8	3,894	87.0	3,894	87.0	1978
1979	10,986	145.6	9,240	84.1	9,240	84.1	1979
1980	37,000	236.7	28,234	76.3	28,234	76.3	1980
1981	42,152	13.9	32,163	76.3	32,163	76.3	1981

אבטלה<sup>3</sup> עולה, כי חלה בו האטה משמעותית. ב-1981 קיבלו כ-42 אלף מובטלים שונים דמי אבטלה, וזה גידול בן כ-15% בלבד מאז השנה הקודמת. לעומת זאת, במרוצת 1980 גדל מספר המקבלים דמי אבטלה ביותר מפי שלושה - מ-11,000 ב-1979 ל-37,000 ב-1980.

אפשר לחלק את המקבלים דמי אבטלה לשתי אוכלוסיות - האחת היא זו של המובטלים שהיו מועסקים בכוח העבודה וצברו זכויות בביטוח האבטלה; והשנייה היא זו של החיילים המשוחררים, אשר החוק מקנה להם זכאות לדמי אבטלה במשך השנה הראשונה לאחר שחרורם מבלי שהיו פעילים בשוק העבודה.

נתוני טבלה 1, המציגה את מספר המקבלים דמי אבטלה ואת התפלגותם לשתי אוכלוסיות אלה, מצביעים על המגמות הבאות:

א. מספר המקבלים דמי אבטלה אשר היו מועסקים בכוח העבודה גדל מכ-4,000 בשנים 1977-1978 לכ-9,000 ב-1979 ולכ-28,000 בשנת 1980. בין 1979 ל-1980 חל גידול בן כ-200%. בדומה לגידול המתון, יחסית, שחל בשיעור הבלתי מועסקים מכלל השייכים לכוח העבודה בשנת 1981, חלה האטה ניכרת בגידול מספר המקבלים דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, והוא הגיע לכ-14% בלבד.

מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה עלה ב-1980 ב-400%, כלומר בכפליים יותר מאשר אצל המובטלים שהיו מועסקים. מספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי אבטלה גדל מ-1,750 ב-1979 לכ-9,000 ב-1980, אולם ב-1981 ירד שיעור גידולו של מספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה ירידה תלולה ביותר והגיע ל-14%. שיעור זה היה זהה, איפוא, לשיעור הגידול של המובטלים האחרים בשנה זו.

ב. כתוצאה משיעור הגידול הזהה של מספר החיילים המשוחררים ושל מספר המובטלים אשר היו באוכלוסיית המועסקים, לא השתנה ב-1981 חלקם של החיילים המשוחררים בכלל מקבלי דמי האבטלה. בשנתיים האחרונות כ-76% מכלל המקבלים דמי אבטלה היו מובטלים שנמנו על אוכלוסיית המועסקים בכוח העבודה, וכ-24% היו חיילים משוחררים.

זאת, בניגוד למגמת הגידול החזקה יותר של מספר החיילים המשחררים בין 1979 ל-1980, אשר הביאה לגידול חלקם מ-16% מכלל המקבלים דמי אבטלה ב-1979 ל-24% ב-1980.

כאן המקום לציין, שב-1980 עם התגברות האבטלה ועם עלייתו הניכרת של מספר החיילים המשחררים שקיבלו דמי אבטלה, הופנתה תשומת הלב לחיפוש פתרונות, אשר יקלו מצד אחד על שילוב החיילים המשחררים בשוק העבודה, וימנעו מצד שני את ניצולו לרעה של החוק עקב העדפה לקבל דמי אבטלה על פני יציאה לעבודה.

חייל זכאי כיום על-פי החוק לתבוע דמי אבטלה במשך שנה מיום שחרורו, וזאת בתנאי שלא נמצאה לו "עבודה מתאימה" כמוגדר בחוק. דמי האבטלה לחייל משוחרר הם 40% מהשכר הממוצע לפי חוק. מצב זה יצר שתי בעיות שהקשו על שילוב החיילים המשחררים בשוק העבודה האזרחי. האחת היא, שהיילים משוחררים אשר רכשו מקצוע כלשהו במסגרת הצבאית דרשו עבודה המתאימה למקצוע זה. הבעיה השנייה היא, שלעיתים סכום דמי האבטלה, להם זכאים החיילים המשוחררים, גבוה משכר המינימום המשולט בדרך כלל לעובדים העובדים עבודה בלתי מקצועית.

לאור ההתפתחויות האלו הגיש המוסד לביטוח לאומי ב-1981 לרועדה הציבורית המיוחדת לביטוח אבטלה סדרת הצעות לתיקוני חוק, ובהם התייחסות מיוחדת לבעיית האבטלה של חיילים משוחררים. עיקרי ההמלצות שגובשו על ידי הרועדה התייחסו לנושאים הבאים:

- דמי אבטלה לחיילים משוחררים ישארו בשעור 40% מהשכר הממוצע לפי חוק, אך בתנאי שסכום זה לא יעלה על 90% משכר המינימום.

- כ"עבודה מתאימה" תיחשב כל עבודה התואמת את מצב הבריאות והכושר הגופני.

- מתן ייעוץ והכוונה מקצועית לקראת השחרור, במגמה לסייע להם להיקלט בעבודה או בהכשרה מקצועית בכלל, ובענפים ובמקצועות המועדפים במשק בפרט.

- מתן עדיפות וקדימות בהשמה ובתור לקבלת עבודה.

טבלה 2 - מקבלי דמי אבטלה לפי עומק אבטלה, 1980\* (באחוזים)

מספר ימים	מספר ימים (מספר ימים)						מספר ימים					
	126 - מ		101 - מ		76 - מ		51 - מ		26 - מ		סה"כ	
ממוצע	126	101	76	51	26	126	101	76	51	26	סה"כ	
למרבטל	138+	137	125	75	50	100	75	50	25	25	סה"כ	
75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	סה"כ			
78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	מקבלי דמי אבטלה			
64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	שהיו מועסקים			
									חילולים משוחררים			

\* הנתונים מתייחסים לעומק האבטלה של מקבלי דמי אבטלה, שהחודש הראשון בו היו מובטלים היה בין אפריל 1980 ובין מרץ 1981, ושנת זכאותם הסתיימה בין אפריל 1981 ומרץ 1982, בהתאמה.

- המשך מתן תמריצים והנחות במס הכנסה לפונים לענפי הכלכלה המועדפים במשק, כמו תעשייה, בניין וחקלאות.  
- הרחבת המידע על הקורסים להכשרה מקצועית, וכך הגברת העידוד והתמריץ להשתתף בקורסים אלו באמצעות מילגות לימודים, וכד'.  
אחדות מהמלצות אלה כבר התגבשו כהצעות שינוי לחוק ביטוח האבטלה ועומדות לעלות לדיון בכנסת בחודשים הקרובים.

#### 4. עומק האבטלה

היבט נוסף בעל חשיבות רבה של ניתוח תופעת האבטלה הוא עומק האבטלה, המוגדר כמספר ימי האבטלה שעבורם קיבל המובטל דמי אבטלה. טבלה 2 מציגה את התפלגות המובטלים, שלראשונה נכנסו למעגל מקבלי דמי האבטלה במרוצת שנת 1980, לפי עומק האבטלה שהצטבר אצלם עד תום שנת זכאותם לדמי האבטלה<sup>3</sup>.

המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה קיבלו דמי אבטלה עבור תקופה ארוכה יותר מאשר החיילים המשוחררים: 78 יום לעומת 64 יום במוצע. מתוך המובטלים שהיו מועסקים, 21% ניצלו את מלוא התקופה המקסימלית המזכה אותם בדמי אבטלה, וזאת לעומת 14% בלבד מתוך החיילים המשוחררים.

#### 5. מאפיינים עיקריים של מקבלי דמי אבטלה, שנימנו על המועסקים בכוח העבודה

הממצאים המוצגים בחלק הנוכחי של הפרק מתייחסים רק למאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של מקבלי דמי האבטלה שנמנו על המועסקים, אוכלוסיית החיילים המשוחררים הומוגנית במידה רבה מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים שלה. החיילים המשוחררים כבני עשרים, ולרובם

---

3. שנת זכאות מתחילה מהיום הראשון לאבטלה, ובמרוצתה ניתן היה למובטל לנצל את התקופה המקסימלית לתשלום דמי אבטלה בהתאם לזכאותו על פי החוק. 175 יום - אם מלאו למובטל 45 שנה או פרנסתם של 3 אנשים תלוייה בו. 138 יום - בכל מקרה אחר.

המכריע איך מקצוע ונסיון בשוק העבודה. כמו כן, כמעט כולם רווקים  
 וילידי הארץ.

מ א פ ר י נ י ס ד מ ו ג ר פ י ל י ס

אפשר לסווג את אוכלוסיית המקבלים דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח  
 העבודה לשלוש קבוצות: מובטלים אקדמאיים, מובטלים המקבלים הכשרה  
 מקצועית ומובטלים רגילים, שהם יתר המובטלים אשר אינם נמנים על  
 אחת משתי הקבוצות הראשונות.

טבלה 3 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, לפי סוגיהם, 1978-1981

שנה	סה"כ (מספרים מוחלטים)	סוג מקבלי דמי האבטלה (באחוזים)		
		רגילים	אקדמאיים	בהכשרה מקצועית
1978	3,894	46.8	41.1	..
1979	9,240	74.7	19.3	6.0
1980	28,234	85.9	9.7	4.4
1981	32,163	82.5	7.0	10.5

בשנת 1981 המשיך לרדת חלקם של המובטלים האקדמאיים בכלל מקבלי  
 דמי האבטלה, מגמה שהחלה ב-1979. בארבע השנים האחרונות קטן חלקם  
 של האקדמאיים מ-41% ל-7%. לעומת זאת אצל המובטלים הרגילים היתה  
 מגמה הפוכה. חלקם בכלל מקבלי דמי האבטלה עלה בעקביות, מכ-47%  
 ב-1978 לכ-83% ב-1981. בשנה האחרונה נעשו מאמצים רבים לשלב  
 מובטלים במסגרות של הכשרה מקצועית. בשנה זו השתתפו כ-10% מכלל  
 המקבלים דמי אבטלה בקורסים אלו.

נתוני טבלה 4 על התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי מין, גיל, מצב  
 משפחתי ויבשת מוצא מורים, כי איך הבדלים משמעותיים בין התכונות  
 הדמוגרפיות של מקבלי דמי האבטלה ב-1980 וב-1981. יתר על כן, גם  
 התפנית החדה שחלה ברמת האבטלה ב-1980 לא הביאה עמה שינויים של  
 ממש במשקלן של הקבוצות השונות בכלל מקבלי דמי האבטלה.



טבלה 4 - מאפיינים דמוגרפיים של מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים, 1978 - 1981, (באחוזים)

1981	1980	1979	
			1. לפי מין:
68.8	68.2	71.3	שיעור הגברים
			2. לפי גיל:
24.5	22.7	20.3	עד 24
25.0	25.2	26.2	25-29
16.6	16.9	17.1	30-34
9.4	8.9	8.3	35-39
24.5	26.3	28.1	40+
32.5	33.5	34.0	גיל ממוצע
			3. לפי מצב משפחתי:
31.7	31.8	32.7	לא נשוי - ללא ילדים
2.3	2.5	2.5	- עם ילדים
7.4	7.8	8.4	נשוי שבן זוגו אינו עובד - ללא ילדים
23.5	23.8	22.0	- עם ילדים
10.1	10.8	12.8	נשוי שבן זוגו עובד - ללא ילדים
25.0	23.3	21.6	- עם ילדים
			4. לפי יבשת מוצא:
92.0	93.8	..	יהודים
29.2	30.7	..	לידני אסיה-אפריקה
26.0	27.1	..	לידני אירופה-אמריקה
44.8	42.2	..	לידני ישראל
8.0	6.2	..	לא יהודים

כ-69% מכלל מקבלי דמי האבטלה ב-1981 הם גברים, וגילם הממוצע הוא 33 שנה. גילן הממוצע של הנשים המובטלות הוא 31. כ-50% מכלל המובטלים הם בגיל העשרים והשלושים, כאשר הגיל השכיח הוא 25-29, ואילו הגיל הממוצע הוא 33. כ-34% מכלל מקבלי דמי האבטלה ב-1981 הם מובטלים שאינם נשואים, 35% הם מובטלים נשואים שבן זוגם עובד, וכ-31% הם מובטלים נשואים שבן זוגם אינו עובד. ראוי לציין, שבהמשך למגמה שהחלה ב-1979, ב-1981 גדל במעט משקלם של המובטלים, שיש להם ילדים. ב-1981 הם היו כ-51% מכלל מקבלי דמי האבטלה, לעומת 50% בשנת 1980 ו-46% ב-1979.

כ-92% מכלל מקבלי דמי האבטלה ב-1981 היו יהודים, ורק 8% לא היו יהודים. בהשוואה ל-1980 חלה ירידה קלה, בת כ-2%, במשקלם של היהודים בכלל המובטלים.

בקרב היהודים המובטלים משקלם של ילידי ישראל עלה ב-1981 עלייה קלה, מ-42.2% ב-1980 לכ-44.8%, ובמקביל ירד חלקם של ילידי אסיה-אפריקה בכ-1.5%, ושל ילידי אירופה-אמריקה בכ-1%. השוואת התפלגות מקבלי דמי האבטלה היהודים לפי מוצא לזו של כלל המועסקים היהודים במשק מורה, כי האבטלה פגעה ביתר חומרה בילידי ישראל. משקלם של המובטלים ילידי ישראל בקרב מקבלי דמי האבטלה גבוה יותר ממשקלם בכלל המועסקים, 45% לעומת 39%. לעומת זאת, ילידי אירופה-אמריקה הם 26% ממקבלי דמי האבטלה, ו-33% מכלל המועסקים, ואילו ילידי אסיה-אפריקה הם כ-29% הן מכלל מקבלי דמי האבטלה והן מכלל המועסקים היהודיים.

#### מ א פ י י נ י ס ת ע ס ו ק י י ס

נתוני טבלה 5, המציגה את התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי ענף כלכלי, מורים כי קרוב לשני שלישי ממקבלי דמי האבטלה ב-1981 נפלטו מענפי התעשייה והשירותים הציבוריים, כאשר החלוקה בין שני ענפים אלה הינה זהה, 32% בכל אחד מהם.

אולם השוואת מקבלי דמי האבטלה לכלל המועסקים השכירים, לפי הענף

טבלה 5 - מקבלי דמי האבטלה שהיו מועסקים, לפי ענף כלכלי, 1981-1980

		(אחוזים)									
		י	ל	כ	ל	כ	נ	נ	ע	נ	ע
שירותים	שירותים	פיננסים	תחבורה	שירותי	אזכר	תשל	תקלאות	הכל	ט-הכל		
אישיים	עובדים	ושירותים	אחסנה	אזכר	תשל	תעשייה	ייצור	(מספרים)			
ואחר	וקהילתיים	עסקיים	תקשורת	והארות	ביננו	ומים	רדינג	מוחלטים)			
3.6	26.8	9.4	8.4	9.3	7.4	1.8	32.0	1.3	28,234	1980	
2.2	32.2	8.3	7.0	6.9	7.6	2.2	32.3	1.3	32,163	1981	

טבלה 6 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח עבודה, לפי משלה יד, 1981-1980

		(אחוזים)									
		ד	י	ה	ט	ש	ל	ט	ע	ל	י
עובדים	עובדים	עובדים	מכירות	עובדים	מכירות	מקצועות	מקצועות	מקצועות	מקצועות	מקצועות	מקצועות
לא	עובדים	עובדים	עובדים	עובדים	עובדים	מכירות	מכירות	מכירות	מכירות	מכירות	מכירות
מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים	מקצועיים
12.3	30.4	0.8	10.6	2.2	22.3	2.3	10.7	8.4	28,234	1980	
14.6	29.3	0.5	11.5	2.0	21.8	3.3	9.1	7.9	32,163	1981	

הכלכלי, מלמדת כי האבטלה היתה שכיחה בתעשייה יותר מאשר בענפים הכלכליים האחרים. כ-32% ממקבלי דמי האבטלה ב-1981 עבדו לפני אבטלתם בתעשייה, בעוד שרק 26% מכלל השכירים היו מועסקים בתעשייה. שיעור המובטלים בענף זה היה גבוה ביותר - 11 מובטלים על כל 1,000 שכירים.

גם מענף השירותים הציבוריים והקהילתיים נפלטו כ-32% מכלל המובטלים, אולם השכירים המועסקים בענף זה הם כ-37% מכלל השכירים. יוצא, איפוא, כי שיעור המובטלים בענף השירותים הציבוריים הוא אחד הנמוכים ביותר - 8 מובטלים על כל 1,000 שכירים.

יש לציין, כי בהשוואה ל-1980 השינויים העיקריים שחלו ב-1981 הם גידול אחוז המובטלים בענף השירותים הציבוריים מתוך כלל מקבלי דמי האבטלה מ-27% ל-32%, ובמקביל ירידה קלה ביותר במספר ענפים, בעיקר בענף מסחר שירותי האוכל וההארוחה.

התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלח יד, המוצגת בטבלה 6, מלמדת כי 30% ממקבלי דמי האבטלה ב-1981 היו עובדים מקצועיים בתעשייה, כ-22% היו פקידים, וכ-15% היו עובדים בלתי מקצועיים. בהשוואה ל-1980 לא חלו שינויים של ממש בהתפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלח היד שלהם, להוציא את העלייה הקלה, בת 2%, בחלקם של הבלתי מקצועיים בכלל מקבלי דמי האבטלה. כצפוי, פגעה האבטלה יותר בקרב העובדים השכירים הלא-מקצועיים. נמצא, כי שיעור מקבלי דמי האבטלה בקרב קבוצה זו הגיע ל-20% על כל 1,000 עובדים, בעוד שבקרב העובדים המקצועיים בענפי התעשייה, הבנייה והתחבורה הגיע שיעור זה ל-11% על כל 1,000 עובדים. אצל בעלי המקצועות החופשיים והטכניים ואצל אלה המסווגים כמנהלים שיעור האבטלה היה אחד הנמוכים ביותר - כ-6 מובטלים על כל 1,000 שעירים.

#### ג ו ב ה ד מ י ה א ב ט ל ה

על פי החוק דמי האבטלה ליום המגיעים למובטל מחושבים על בסיס השכר היומי הממוצע שלו ערב האבטלה. שיטת החישוב של דמי האבטלה הינה

טבלה 7 - מקובלי דמי אבטלה, שהיו מועסקים, לפי גובה דמי האבטלה, 1981-1976

מספר דמי אבטלה	גובה דמי אבטלה ליום כאחד מהשכר היומי הממוצע במשך				מספר (מספרים)	שנה
	עד 1/4	מ-1/4 עד 1/3	מ-1/3 עד 1/2	מ-1/2 עד 2/3		
44.5	6.6	14.9	51.2	21.0	4,164	1976
42.3	14.2	12.0	48.8	20.6	4,323	1977
34.8	21.4	29.8	42.2	6.4	3,894	1978
32.1	31.4	30.9	33.5	3.1	9,240	1979
42.0	20.9	21.4	31.0	17.4	28,234	1980
42.5	19.5	19.5	34.7	17.2	32,163	1981

פרוגרסיבית, כך שככל ששכרו של המובטל ערב האבטלה גבוה יותר, כך מהווים דמי האבטלה אחוז נמוך יותר מהשכר<sup>4</sup>. כאמור, חיילים משוחררים זכאים לדמי אבטלה בגובה 40% מהשכר הממוצע.

טבלה 7 מציגה את מקבלי דמי האבטלה, אשר באו מהמועסקים בכוח העבודה לפי גובה דמי האבטלה ששולמו להם, ואת ממוצע דמי האבטלה ליום כאחוז מהשכר הממוצע במשק. הנתונים מורים, כי בשנים 1976 עד 1979 גובה דמי האבטלה ירד מ-44.5% מהשכר היומי הממוצע במשק ל-32%. שחיקה בת כ-30% זו נבעה משתי סיבות עיקריות. האחת היא, שעד ראשית 1980 השכר הממוצע לפי חוק נקבע מדי שנה באפריל, ללא עדכון נוסף במרוצת השנה. בד בבד עם עליית שיעורי האינפלציה הלך וגדל הפער בין השכר הממוצע לפי חוק לבין השכר הממוצע שנמדד בפועל באותה שנה. הסיבה השנייה היא ששכרו הממוצע של המובטל, המהווה בסיס לחישוב דמי האבטלה, לא התעדכן במשך התקופה בה שולמו לו דמי האבטלה.

באפריל 1980 נכנסו לתוקפם תיקוני חוק, שכללו שינויים בשיטת חישוב דמי האבטלה. לפי התיקון העיקרי השכר הממוצע של המובטל, המהווה בסיס לחישוב דמי האבטלה, מתעדכן ארבע פעמים בשנה, בהתאם לגידולו של השכר הממוצע על פי החוק. בין שינויי החוק הנוספים, שהשפיעו על גובה דמי האבטלה, יש למנות את ביטול האבחנה בין שני סוגי המובטלים (סוג א' וסוג ב'), את קביעת התשלום לפי שיעור אחד, הגבוה ביותר, ואת חישוב השכר היומי הממוצע של המובטל על בסיס 75 ימי העבודה האחרונים, במקום על בסיס של 150 ימי עבודה. עקב זאת, גדלו בשנת

#### 4. גובה דמי האבטלה כאחוז מהשכר הממוצע של המובטל

<u>דמי אבטלה - כאחוז משכרו של המובטל</u>	<u>גובה השכר</u>
80	עד מחצית השכר הממוצע לפי חוק
80-70	ממחצית עד 3/4 השכר הממוצע לפי חוק
70-64	מ-3/4 עד מלוא השכר הממוצע לפי חוק
64-84	מהשכר הממוצע עד 3 פעמים השכר הממוצע
עד 48	מעל 3 פעמים השכר הממוצע

1980 באופן משמעותי דמי האבטלה הממוצעים ליום, שהגיעו ל-42% מהשכר הממוצע במשק. יוצא, איפוא, שתיקוני החוק החזירו את דמי האבטלה לרמתם ב-1977.

כתוצאה מאי שינוי התפלגות שכרם של מקבלי דמי האבטלה ערב אבטלתם מיחד גיסא, ומאי גדילתו של הפער בין השכר הממוצע לפי חוק לבין השכר הממוצע המדוד מאיך גיסא, לא חל ב-1981 שינוי ברמתם היחסית של דמי האבטלה, והיא נשארה זהה לזו של 1980 - 42% מהשכר הממוצע. עובדה זו משתקפת בצורה ברורה יותר בהתפלגות של מקבלי דמי האבטלה לפי גובה דמי האבטלה, שלא חלו בה שינויים משמעותיים בין 1980 לבין 1981.

כ-39% מהמובטלים ב-1981 קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שאינו עולה על שליש מהשכר היומי הממוצע במשק, כפי שהיה בפועל בשנה זו. כ-35% נוספים קיבלו דמי אבטלה בסכום השווה לשליש עד מחצית השכר הממוצע במשק. מכאן, ששלושה רבעים מן המובטלים קיבלו דמי אבטלה בסכום המגיע עד מחצית השכר הממוצע במשק. 26% הנותנים מתוך המובטלים קיבלו דמי אבטלה בסכום העולה על מחצית השכר היומי הממוצע, כאשר אחוז אחד בלבד קיבל סכום העולה על השכר היומי הממוצע.

#### 6. היקף תשלומי דמי האבטלה

סך תשלומי דמי האבטלה הגיע ב-1981 לכ-340 מליארן שקל עבור 2.6 מליארן ימי אבטלה. סך תשלומי דמי האבטלה בשנה זו גדל באופן ריאלי בכ-38%. שיעור גידול זה הינו קטן בהרבה משיעור הגידול בשנה שקדמה 650%, אשר שיקף בעיקר את גידול מספר מקבלי דמי האבטלה. הגידול הריאלי בשנת 1981 נבע מגידול בן כ-25% במספר התשלומים ומגידול ריאלי בן כ-12% בגובה דמי האבטלה הממוצעים ליום.

בדומה לשנת 1980 גם ב-1981 היו תשלומי דמי האבטלה כ-1.5% מכלל תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, לעומת 0.2% בלבד בשנת 1979.

טבלה 8 - תשלומי דמי האבטלה 1976 - 1981

שנה	מחירים שוטפים (במליוני שקלים)	מחירי 1981 (במליוני שקלים)	שיעור גידול ריאלי
1976	1.4	28.2	-
1979	6.7	32.9	16.7
1980	117.6	247.1	651.1
1981	340.0	340.0	37.6

למרות עלייתו המשמעותית של היקף התשלומים לענף האבטלה בשנים 1981-1980 מיחד גיסא, והורדת שיעור הגבייה לצרכי הענף (מ-0.9% בשנת 1979 ל-0.6% ב-1980) מאידך גיסא, קטנו העודפים השוטפים בענף זה בשעור מתון בלבד. בשנת 1980 עלה סך התשלומים פי שבעה, ואילו העודף השוטף ירד בשנה זו בכ-16% בלבד. ב-1981 היקף התשלומים עלה ב-38%, והעודפים השוטפים ירדו בכ-20%. למרות ירידת העודף השוטף, הרי שבענף האבטלה עדיין צבורות רזרבות שיספיקו לכיסוי יותר מעשרים שנות הוצאה, בהנחה ששעור האבטלה לא ישתנה במשך השנים במידה קיצונית.



## ה. חוק ביטוח נכות

במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:  
1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימלית לקיום.

2. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.

3. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על תפקודו של הנכה בביתו.

4. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית.

5. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, במטרה לאפשר את קליטתם בשוק העבודה.

הפרק הנוכחי ידון בהתפתחויות שחלו בשנה האחרונה במערכת גמלאות הנכות: קצבת הנכות הכללית, גמלאות הניידות, הקצבות לילד הנכה, שיקומם של הנכים הכלליים נדון בפרק-המשנה הנפרד, שיקום. פרק נפרד מוקדש לנושא קצבת השירותים המיוחדים לנכים.

### 1. קצבת קיום חודשית

כ ל י

על-פי הגדרת החוק נכה הוא מובטח, שכתוצאה מליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה, איזן לו הכושר להשתכר כדי מחייתו, או שכושרו מעבודה או ממשלח-יד צומצם עקב הליקוי ב-50% לפחות. כן זכאית לקצבה עקרת בית, אשר כתוצאה מהליקוים שהוזכרו אבד כושרה לתפקד במשק ביתה. החוק מבחין בין שני סוגי נכים, ומגדיו לגביהם תנאי זכאות שונים:

- נכה חדש הוא מי שהיה לנכה ב-1 לאפריל 1970 או לאחר מכן, או מי שהגיע לגיל 18 בתאריך זה או לאחריו כשהוא נכה. זכאותו של נכה חדש מותנית בכך, שהנכות הרפואית תהיה בת 35% ומעלה, וכושר ההשתכרות יצטמצם ב-50% לפחות.

- נכה קודם הוא מי שנכותו ארעה לפני ה-1 באפריל 1970. זכאותו לקצבה מותנית בכך שנכותו הרפואית תהיה בת 50% לפחות, וכושר ההשתכרות יצטמצם ב-75% או יותר.

קצבת הנכות המלאה משולמת לנכה, שאושרה לו דרגת נכות בת 75 ומעלה, כאשר לנכים בעלי דרגות הנכות נמוכות יותר משולמת קצבה חלקית. חוק הנכות הכללית מבטיח לנכה המטופל בבני משפחה, שפרנסתם עליו, תוספת לקצבה. התוספות ניתנות עבור בן זוג, שני ילדים ראשונים והורה. תוספות עבור בני המשפחה התלויים בנכה כפופות למבחן הכנסות, אם של הנכה בלבד (במקרה של נכה חדש) ואם של הנכה ושל בן זוגו (במקרה של נכה קודם).

#### מגמות עיקריות

שנת 1981 אופיינה על ידי החזרה למגמה הרב שנתית של ירידת שיעור גידול מספרם של המקבלים קצבת נכות כללית, שאפיינה את הענף עד שנת 1979. מספר מקבלי קצבת הנכות גדל ב-1981 ב-14% בלבד, שהוא שיעור הגידול הקטן ביותר מאז הפעלת החוק, וזאת בהשוואה ל-22% ב-1980. מימצאים אלה מחזקים את ההשערה, ששיעור הגידול הגבוה בשנת 1980 היה בבחינת תופעה חריגה, שנבעה בעיקר מהתגברות האבטלה ומהקשיים להיקלט בשוק העבודה. ההאטה שחלה בקצב גידול האבטלה במשך ב-1981 מיחד גיסא, וסיומה הכמעט מלא של ההחלה ההדרגתית של החוק, בעיקר לגבי נכים קודמים, מאידך גיסא, הביאו ב-1981 לירידתו המחודשת של שיעור גידול האוכלוסייה.

בשנת 1981 המשיך לעלות ערכן של קצבאות הנכות ביחס לשכר הממוצע. ב-1981 הקצבה לנכה בודד היתה 24.9% מהשכר הממוצע, לעומת 23.8% בשנת 1981. שיעורי הקצבה כמעט הגיעו לרמה שנקבעה בשנת 1975 בחוק, והשחיקה הצטמצמה לכדי פחות ממחצית האחרז.

ב-1981 סך התשלומים עבור קצבאות הנכות הכללית גדל ריאלית ב-19%, שהם שיעור גידול העולה במעט על שיעור הגידול הריאלי של סך גמלאות הביטוח הלאומי (16%). ב-1981 חלקן של קצבאות הנכות בכלל גמלאות הביטוח הלאומי היה 7.2%, שיעור הדומה לזה שהיה ב-1980.

באפריל 1974 הוחל בתשלום קצבאות נכות כללית לנכים חדשים, ובאפריל 1975 הוכנסו למעגל הזכאות גם הנכים הקודמים. באפריל 1977 הורחבה הזכאות גם לעקרות בית, שעקב נכותן צומצמה יכולת תפקודן בניהול משק הבית. בטבלה 1 שלהלן ניתן לראות, שמספר מקבלי הקצבה הגיע בשנת 1981 לכ-49 אלף בממוצע לחודש, כאשר 73% מהם נכים חדשים, ו-27% נכים קודמים. כ-5,000 מכלל מקבלי הקצבאות היו עקרות בית. מגמת השתנות מספרם של מקבלי הקצבה מצביעה על שיעורי גידול שנתיים גבוהים מאוד. בשנים הראשונות היו צפויים שיעורים גבוהים לאור העובדה, שחוק ביטוח הנכות הוחל על כל הנכים, גם אם נכותם ארעה לפני קבלת החוק. אולם מסתבר שגם לאחר חלוף 5 עד 6 שנים מאז הפעלת החוק מספר הנכים במערכת עדיין גדל בשיעורים גבוהים, אם כי בקצב גידולו מסתמנת מגמת ירידה עקבית וברורה. שנת 1980 היתה שנה חריגה מבחינה זו, ובמרוצתה מספר מקבלי הקצבאות עלה ב-22%. אולם בשנת 1981 שוב הסתמנה חזרה למגמה הרב-שנתית של ירידת שיעור גידול מספרם של המקבלים, ובשנה זו הוא היה 14% בלבד. יש להניח, שהעלייה החריגה בשנת 1980 נעוצה בהאטת הפעילות הכלכלית במשק ובגידול מימדי האבטלה הפוגעים בראש ובראשונה באוכלוסיות החלשות, ובקבוצת הנכים בכללם. לעומת זאת, שיעור האבטלה שעלה בשנת 1981 עלייה קלה בלבד בא לידי ביטוי בירידתו הטבעית של שיעור גידול מספר מקבלי קצבאות הנכות.

לאור העובדה, ששיעורי הגידול הגבוהים של מספר המקבלים חזרו והופיעו פעם ושוב, עולה ההשערה שמיצוי הזכאות לקצבת הנכות הכללית עדיין אינו מלא, ואכן נכים שנכותם החלה בשנים קודמות, ואפילו "נכים קודמים" שהגדרתית נכותם החלה לפני אפריל 1970, עדיין ממשיכים להיכנס למערכת לראשונה. מעניין להשוות את מספר מקבלי הקצבאות בפועל עם תחזיות אקטואריות מוקדמות, שנערכו בראשית שנות ה-70 לקראת הנהגת חוק ביטוח הנכות. על-פי תחזיות אלה נאמד מספר הנכים העתידי לקבל קצבת נכות בשנת 1981 בכ-40 אלף איש. בפועל היה מספר

טבלה 1 - מקבלי קצבות נכות כללית, לפי סוג הנכה, 1975-1980

	נכים קודמים		נכים חדשים		סך כל המקבלים		שנת גידול	שנת גידול	שנת גידול	שנת גידול	שנת גידול	שנת גידול	שנת גידול
	מסך	מסך	מסך	מסך	מסך	מסך							
מסך	24	-	1,120	76	132	3,565	205	4,685	1975				
מסך	38	388	5,462	62	147	8,809	205	14,271	1976				
מסך	37	51	8,250	63	60	14,078	56	22,328	1977				
מסך	33	19	9,802	67	40	19,700	32	29,502	1978				
מסך	31	11	10,868	69	23	24,145	19	35,013	1979				
מסך	29	15	12,477	71	26	30,394	22	42,871	1980				
מסך	27	4	12,950	73	18	35,811	14	48,761	1981				

המקבלים כ-43 אלף<sup>1</sup>. מכאן, שהביצוע בפועל תאם בקוויים כלליים את התחזיות המוקדמות, אף על פי שהנחות הבסיסיות, עליהן נבנו התחזיות, היו שונות במעט מכללי הזכאות כפי שנוסחו בסופו של דבר בחוק. האומדן של כ-40,000 מקבלי קצבאות נכות ב-1981 אמור היה לבטא באותן תחזיות מיצוי מלא של הזכאות והתייצבות של שיעורי הגידול במספר המקבלים ברמה של 3%-4% לשנה. כמו כן לפי האומדנים, במצב של מיצוי מלא אחוז הנכים בכלל האוכלוסייה הבוגרת היה אמור לנוע בין 2% ל-2.5%<sup>2</sup>. אולם לפי התפתחות המערכת עד 1981 נראה, כי שלב מיצוי הזכאות לא הסתיים. שיעורי הגידול השנתיים עדיין גבוהים, ובמקביל נמשך תהליך קליטתם של נכים קודמים. לפיכך סביר להניח, כי עם השלמת המיצוי בעוד כשלוש עד ארבע שנים יגיע שיעור מקבלי הקצבאות מכלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל ל-2.5% עד 3%, שיעור הגבוה במקצת מזה החזוי. כמו כן יש להניח, שלקראת אמצע שנות ה-80 תסתים קליטתם של הנכים משנים קודמות, והגידול השנתי במערכת אכן יתייצב כדי 3% עד 4% וישקף את שיעור הסיכון השנתי שתקרה נכות.

לסיכום, מן הראוי להדגיש את השפעתו של מצב התעסוקה במשק על הזכאות לקצבת נכות כללית. תיאורטית מוקנית הזכאות לקצבה לאדם מוגבל מבחינה רפואית או נפשית, שעקב המוגבלות איבד או צמצם את כושרו להשתכר, כאשר הדגש הוא על כושרו או על יכולתו להשתכר. אך מעשית מסתבר, שלא ניתן להתעלם לחלוטין מאפשרויות התעסוקה הקיימות בשוק העבודה, וגם הפסיקה הענפה בנושא מחייבת להביאן בחשבון בעת בדיקת זכאותו של נכה לקצבה. מובן, שמיתון כלכלי והתגברות מגמות האבטלה פוגעים קשה באוכלוסיית הנכים, שלעתים נאלצת לתבוע קצבת נכות כתחליף להכנסה מעבודה. ואמנם, התרחבות מימדי האבטלה בשנת 1980 מוצאת את ביטוייה בעלייה ניכרת של מספר מקבלי קצבאות הנכות, ואילו האטת גידול שיעור האבטלה בשנת 1981 אפשרה את חידוש מגמת הירידה היחסית של מספר המקבלים.

- 
1. ללא עקרות בית, אשר זכאותן לקצבת נכות כללית נקבעה בחוק רק ב-1977.
  2. חושב מתוך אוכלוסיית הגברים בגיל 18-65 והנשים בגיל 18-60.

ביטוי מובהק להשפעת מצב התעסוקה במשק על מספר מקבלי קצבת הנכות הכללית ניתן למצוא בגידולו הניכר של חלקם של מקבלי קצבת הנכות הזמנית בכלל מקבלי הקצבה בשנת 1980. נכות זמנית נקבעת, כאשר מצבו הרפואי או כושר השתכרותו של נכה אינם תמידיים, ועם הזמן יכול לחול בהם שינוי. כמו כן, בתקופת הנכות הזמנית נעשים מאמצים לשיקום הנכה בעבודה. עד שנת 1979 מספר הנכים הזמניים היה נתון במגמת ירידה עקבית ובוולטת. כך, למשל, בשנת 1978 ירד מספרם ב-6.7%, ובשנת 1979 ב-13.7%. מגמה זו התהפכה בשנת 1980, שהיתה שנת השיא בממדי האבטלה. בשנה זו גדל מספר המקבלים קצבת נכות זמנית ב-29%, וגם בשנת 1981 נמשכה מגמה זו אם כי במידה קטנה בהרבה (16.6%). מן הראוי לציין, שחלק ניכר מהנכים הזמניים הופכים במרוצת הזמן לנכים צמיתים, כך שהינתקות הנכה ממסגרת תעסוקתית סדירה וקשיי הסתגלותו למערכות תעסוקתיות חדשות עלולים במקרים רבים להוציא אותו לחלוטין משוק העבודה ולהפוך את קצבת הנכות הכללית למקור פרנסתו היחיד.

#### נ כ ו ת ר פ ו א י ת

אחד התנאים המרכזיים לזכאות לקצבת הנכות הכללית הוא, כידוע, קיום מוגבלות רפואית או נפשית בת 35 לפחות לנכה חדש, ובת 50 לנכה קודם. רק לאחר שנקבעת המוגבלות הרפואית נבדקת המוגבלות התעסוקתית-תפקודית. עד אפריל 1979 לא היתה כל חשיבות לאחוז הנכות הרפואית המדוייק, שהיה גבוה מן הרמות המינימליות ההכרחיות. החל באפריל 1979 הונהגה הקצבה לשירותים מיוחדים, המשולמת לנכה שאיבד את כושר תפקודו הבסיסי, והענקתה מותנית בנכות רפואית בת 75 לפחות. משום כך עלתה חשיבותו של האחוז הרפואי, והתחזק המניע לתבוע אחוז נכות רפואית גבוה יותר. ואומנם התפלגות המצטרפים החדשים מדי שנה, לפי אחוז הנכות הרפואית (ראה טבלה 2), מעידה כי בשנת 1977 נקבעה נכות בת 70 ויותר רק ל-37% מהנכים החדשים שהצטרפו בה, ואילו בשנים 1979-1980 התקרב שיעור הנכים, שנקבע להם אחוז נכות גבוה, ל-60%. תמונה דומה מתקבלת גם לגבי נכים קודמים שהצטרפו למערכת בשנים אלה. עם זאת, ייתכן כי הנהגת קצבת השירותים המיוחדים איננה הגורם הבלעדי

לתופעה זו. סביר להניח, כי שיפור רמת האבחון המתבצע על ידי רופאי המוסד, וניצול הנסיון הרב שהצטבר עם השנים לשם סינון ומיון טובים יותר של התובעים במגמה להבטיח קביעה מהימנה ומדויקת יותר של אחוז הנכות, צמצמו את סיכוייהם של נכים קלים, שאיך ליקווים הרפואי משפיע על כושרם להשתכר, להיכנס אל המערכת.

טבלה 2 - התפלגות המצטרפים החדשים למקבלי קצבת נכות כללית, לפי אחוז הנכות הרפואית, 1977-1981 (באחוזים)

השנה	נ כ ה ש			נ כ ה ק ר ד ם			
	סה"כ	49-35	69-50	100-70	סה"כ	69-50	100-70
1977	100	18	45	37	100	55	45
1978	100	10	40	50	100	50	50
1979	100	5	38	57	100	40	60
1980	100	10	33	57	100	36	64
1981	100	9	32	59	100	34	66

#### ר מ ת ה ק צ ב ה

החל באפריל 1980 מתעדכנת קצבת הנכות הכללית 4 פעמים בשנה על פי השכר הממוצע. כמו כן נקבע מנגנון עדכון אוטומטי, לפיו מתעדכנת הקצבה כל אימת שמדד המחירים עולה ב-5% לפחות. כתוצאה משיפורים אלה בשיטות העדכון עלתה באופן הדרגתי רמת הריאליות של קצבאות הנכות. בשנת 1981 היתה הקצבה ליחיד כ-24.9% מהשכר הממוצע במשק, שהיא רמה זהה כמעט לזו שנקבעה בחוק (25%). מכאן, שקצבת הנכות, שבשנים קודמות נשחקה בשיעורים ניכרים ושחיקתה אף הגיעה עד 17% בשנת 1978, שוקמה לחלוטין בשנת 1981. שיפור רמת הקצבאות בולט עוד יותר במונחים של כוח קנייה. הקצבאות עלו בכ-13.4% לאחר ניכורי השפעת האינפלציה (ראה טבלה 3). תמונה זו של עליית שיעורי הקצבה הבסיסיים יפה לגבי כל הרכב משפחתי. אולם בדיקת רמת הקצבה הממוצעת מעלה, כי במשך השנים חלה בה ירידה איטית אך עקבית. שינויים במספר התלויים במקבלי הקצבה,



בהרכבם, או בדרגת הנכות הנקבעת למקבלי הקצבה, משפיעים על גובה הקצבה הממוצעת. כמדד לכך ניקח את היחס בין הקצבה הממוצעת המשולמת כל שנה לבין שיעור הקצבה הבסיסית ליחיד<sup>1</sup>. בשנת 1977 היה יחס זה 127.0. כלומר, שהקצבה הממוצעת היתה גבוהה בכ-27% משיעור הקצבה הבסיסי המובטח ליחיד. בשנת 1978 ירד יחס זה ל-117.5, וב-1980 ל-114.0. בשנת 1981 היתה הקצבה הממוצעת גבוהה ב-11.5% בלבד מן הקצבה ליחיד. את הסיבות לכך יש לחפש בהרכב התלויים ובהתפלגות מקבלי הקצבה לפי דרגת הנכות.

טבלה 3 - שיעורי קצבה בסיסית למקבלי קצבת נכות כללית, 1975-1981

נ כ ה		ז ו ג ע ס ש נ י		י ל ד י מ	
במחירי 1970 (בשקלים)		במחירי 1970 (בשקלים)		כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	
כאחוז מהשכר הממוצע בפועל		כאחוז מהשכר הממוצע בפועל		כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	
1977	18.8	22.7	35.9	43.4	
1978	18.4	20.8	34.9	39.5	
1979	19.7	22.1	37.5	42.0	
1980	21.7	23.9	41.3	45.4	
1981	24.6	24.9	46.8	47.4	

#### מ ס פ ר ה ת ל ו י י מ ו ה ר כ ב מ

בדיקת התפלגותם של מקבלי קצבת הנכות לפי מספר התלויים (טבלה 4) מלמדת, כי חלקם של הבודדים עלה באופן שיטתי, ובו זמנית ירד חלקם של מקבלי קצבה בעלי שלושה תלויים ויותר. יצויין, שמספר התלויים במקבל הקצבה איננו משקף בהכרח את מצבם המשפחתי של הנכים, מאחר שבן זוגו של הנכה מזכה אותו בתוספת קצבה רק אם אין הכנסתו עולה על סכום מסויים המוגדר בחוק. מכל מקום, עליית שיעור הבודדים מ-53%

1. ביולי 1975 נקבע, שהקצבה ליחיד היא 25% מהשכר הממוצע לפי חוק, והקצבה לזוג עם שני ילדים 47.5%.



בשנת 1975 ל-60% בשנת 1980, וירידתו הגדולה של שיעור המקבלים בעלי שלושה תלויים ויותר מסבירות את מגמת הירידה היחסית של רמת הקצבה הממוצעת. שינויים אלה בהרכב התלויים מבטאים את תהליך הבשלתה והתבגרותה של המערכת ואת השינויים הדמוגרפיים האיטיים, שעוברת אוכלוסיית מקבלי הקצבה, כגון הזדקנות, יציאת הילדים מסטאטוס של תלוי בהגיעם לגיל 18, וכך שינויים בתכונות העבודה וברמת הכנסותיהם של בני הזוג. יש להניח, שמגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות.

טבלה 4 - מקבלי קצבת נכות, לפי מספר תלויים (באחוזים)

השנה	סך הכל	יחיד	עם תלוי אחד	עם שני תלויים	עם שלושה תלויים ויותר
1975	100.0	53	21	8	18
1977	100.0	54	18	9	19
1978	100.0	54	18	11	17
1979	100.0	56	17	12	15
1980	100.0	58	17	12	13
1981	100.0	60	18	13	9

#### ד ר ג ת ה נ כ ו ת

מאז הוחל בהפעלת חוק ביטוח הנכות ניכרת באופן מתמיד מגמת ירידה הדרגתית של אחוז הנכים המקבלים קצבה מלאה, ולעומתם עולה חלקם של המקבלים קצבה חלקית. בשנת 1975 קיבלו כ-91% קצבה מלאה, ובשנת 1981, בשלהי התקופה הנסקרת, ירד חלקם ל-85%. תופעה זו נובעת משתי סיבות עיקריות. האחת - ירידת חלקם של הנכים הקודמים, שכולם זכאים לפי הגדרה לקצבה מלאה, והשנייה כניסת נכים חדשים הזכאים לקצבה חלקית למערכת. כך, למשל, הצטמצם חלקם של המקבלים קצבה מלאה בקרב הנכים החדשים מכ-88% בשנת 1975 ל-85% בשנת 1977 ואף לכ-80% בשנים האחרונות. נראה, שהשיעור הקיים בקרב הנכים החדשים מתייצב ברמה זו, אולם מגמת ירידת חלקם של הנכים הקודמים, הצפויה גם בשנים הקרובות,

תוביל בעתיד לצמצום נוסף של מקבלי הקצבה המלאה בכלל המקבלים. האחוז הגבוה של המקבלים קצבה מלאה מעיד על מצבה הכלכלי הירוד של אוכלוסיית הנכים, שקיומה תלוי בלעדית בקצבת הביטוח הלאומי.

טבלה 5 - מקבלי קצבת נכות, לפי דרגת הנכות - (באחוזים)

השנה	סך הכל	דרגת	הנכות	(באחוזים)	100
1975	100.0	5.0	2.2	1.7	91.1
1977	100.0	6.1	2.3	1.2	90.4
1978	100.0	7.0	2.7	1.6	88.7
1979	100.0	7.5	3.4	2.2	86.9
1980	100.0	7.9	3.9	2.2	86.0
1981	100.0	8.5	4.3	2.2	85.0

#### ה י ק פ ה ת ש ל ר מ י ם

ב-1981 שולמו כ-1,502 מליון שקלים עבור קצבאות נכות כללית. זהו גידול ריאלי בן 18.8% מאז 1980. גידול זה מוסבר על ידי עליית כוח הקנייה של הקצבה הבטיסית בשיעור בן 13.4%, ובחלקו גם על ידי גידול מספר מקבלי הקצבה ושינויים בהרכב המקבלים.

טבלה 6 - היקף התשלומים לקצבת נכות כללית, 1979-1981 (במחירי 1981)

השנה	סה"כ במליוני שקלים	אחוז	גידול	שנתי
1979	984		16.3	
1980	1,264		28.5	
1981	1,502		18.8	

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ובמרוצת 1981 החלו להפעילן באופן הדרגתי. הקצבה לילד נכה מיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה לשאת בנטל הטיפול האישי והסיעודי הקשה ובכל טיפול אחר, שמטרתו לשפר את מצבו התפקודי של הילד. כמו כן היה בכונתו של המחוקק לעודד את המשפחה ככל האפשר לטפל בילד במסגרת הבית והקהילה.

רמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקוד בבית ובסביבתו הטבעית, כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית כהשתתפות המוסד בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים, בסכום השווה ל-30% מקצבת הנכות הכללית ליחיד. בנוסף על כך, ילדים לומדים יקבלו גמלה חודשית עבור דמי מחייה ועזרה בלימודים. זאת, בסכום השווה ל-20% מקצבת יחיד מלאה אם טרם מלאו לילד 14 שנה, ו-40% אם מלאו לו 14 שנה.

- ילד נכה, התלוי לחלוטין בעזרת הזולת כל שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית כהשתתפות המוסד בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים בסכום השווה לקצבת יחיד מלאה, אם אין הוא לומד או אם הוא לומד אולם טרם מלאו לו 14 שנה. ילד נכה אשר לומד ואשר מלאו לו 14 שנה זכאי לגמלה חודשית בסכום השווה ל-120% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

גובה הקצבה מותנה במבחן הכנסות ההורים. ילד נכה, שהכנסות הוריו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע (כפי שנקבע באפריל כל שנה), זכאי לקצבה מלאה, וזאת בהתאם לרמות שהוגדרו לעיל.

במרוצת שנת 1981 החלו להפעיל באופן הדרגתי את התקנות המתייחסות לילד הנכה. באפריל נכנסו למערכת ילדים נכים בגיל 14-18, ובאוקטובר ילדים בגיל 10-14. תהליך הפעלת התקנות הושלם למעשה, באפריל 1982, עם קליטתם של ילדים בגיל 3-10.

אוכלוסיית הילדים הנכים, שהם נכים קשים, נאמדת ב-9,000 ילדים. כ-2,000 מהם מאושפזים, ולפיכך אינם זכאים לגמלה לפי חוק. מכאן, שרק כ-7,000 ילדים זכאים לגמלה זו. ההערכה מבוססת על היקפה של אוכלוסיית הילדים בגיל: 3-18 וכך על נתונים בינלאומיים, לפיהם אחוז הנכים הקשים באוכלוסייה מגיע ל-0.75%.

במרוצת 1981 הוגשו לביטוח הלאומי 2,388 תביעות לקצבת ילד נכה, ולגבי 53% מהן (1,260) הוחלטו החלטות. ההסבר לאחוז החלטות נמוך זה נעוץ בעובדה, שהטיפול בתביעות לקבלת קצבת ילד נכה מורכב, והזמן הנדרש לסיומו ממושך יותר מאשר כשמדובר בתביעות לקבלת קצבת נכות רגילה. הטיפול כולל אבחונים רפואיים וביקורי בית של אחיות בריות, הציבור לשם קביעת מידת התלות שלו בזולת. 50% מההחלטות היו חיוביות, דהיינו אישרו תביעות, 40% מההחלטות היו שליליות, דהיינו דחו תביעות, והיתר היו החלטות להפסקת הטיפול בתביעות מסיבה כלשהי. מתוך 1,128 תביעות שנשארו לטיפול, טיפולן של 475 (42%) נמשך עדיין בלשכות הבריות, ולגבי כ-30% נוספים לא ניתנה עדיין אבחנת רופא. בחינת רמת הקצבה ששולמה לילדים נכים מורה, כי ל-67% מהם הוענקה קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד, או הגבוהה ממנה. זאת, לילדים נכים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת בכל שעות היממה, ואשר עיקר זמנם מוקדש ללימודים או להכשרה מקצועית. 17% מכלל הילדים אשר מקבלים קצבת ילד נכה תלויים במידה רבה בעזרת הזולת רוב שעות היום, עיקר זמנם מוקדש ללימודים, ולהם הוענקה קצבה בשיעור בן 70% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. לכ-10% נוספים מכלל הילדים הנכים הוענקה קצבה בת 30% מקצבת הנכות ליחיד, מאחר שהם תלויים במידה רבה בעזרת הזולת רוב שעות היום, אולם אינם לומדים.

ראוי להדגיש, כי הכנסותיהם של כ-95% מהורי הילדים הנכים שקיבלו קצבה היו נמוכות מסכום השווה לשלוש פעמים השכר הממוצע, ולפיכך לא צומצמה קצבתם ואף לא בוטלה.

החל מאוגוסט 1975, מועד בו הועבר הטיפול ממשרד האוצר למוסד לביטוח לאומי, משלם המוסד לביטוח לאומי גמלאות לנכים המוגבלים בניידות. מטרת הסיוע לאפשר לנכים הפגועים קשה בגפיים התחתונות ניידות ברמה סבירה, אשר תסייע להם לנהל אורח חיים תקין ולהשתלב באופן מלא בשוק העבודה.

הסיוע הניתן לנכים מתחלק לשני מרכיבים עיקריים:

- קצבת ניידות, הניתנת לנכים בעלי רכב כהשתתפות בהוצאות השוטפות של אחזקת הרכב, או המשולמת לנכים חסרי רכב העובדים בעבודה סדירה, וזאת כהשתתפות בהוצאות התחבורה הכרוכות ביציאה לעבודה.

- הלוואה עומדת, הניתנת כדי לכסות את המיסים החלים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב. זאת בכפוף למבחן הכנסות, ובהתאם לכללים ולתנאים מסויימים, שנקבעו בהסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר.

לסיוע בניידות זכאי תושב ישראל בגיל 3-65, המוגבל בניידות. אחוז המוגבלות המינימלי המזכה בסיוע הוא 40% למי שנוהג בעצמו, ו-60% למי שאינו מסוגל לנהוג בעצמו ואדם אחר נוהג עבורו. מערך הסיוע לניידות מעניק העדפה ברורה למוגבלים בעלי אחוז נכות גבוה יותר, לנכים הנוהגים בעצמם וכך לנכים, שהכנסתם מעבודה היא המקור העיקרי למחייתם, וזאת במגמה להפנות את הסיוע לנכים הקשים יותר ולתת תמריץ לנכה לנהל את אורח חייו באופן עצמאי ככל האפשר.

ככל שאחוז המוגבלות גבוה יותר, כך גבוהה הקצבה. עם זאת, נכה שדרגת מוגבלותו 80% ויותר זכאי לרמת הקצבה או להלוואה המגיעה לנכה, שדרגת מוגבלותו 100%.

נכה שאינו נוהג בעצמו מקבל הלוואה עומדת למימון המיסים בשיעור בן 75% מסכום מההלוואה, שמקבל נכה הנוהג בעצמו ושלזו אחוז מוגבלות זהה. הנכה הנוהג בעצמו זכאי לרכוש רכב אוטומטי, ולרוב הוא מועדף גם בהתייחס לגודל הרכב המאושר לו.

נכה, שיש לו הכנסה משמעותית מעבודה (בלשון ההסכם "משתכר"), זכאי לקצבת ניידות, שהיא כפולה מזו של מי שאינו "משתכר". נכה ייקרא "משתכר", אם הכנסתו מעבודה או ממשלח יד עולה על קצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד.

קצבת הניידות מחושבת על פי המרכיבים הבאים: ביטוח, דלק, תיקונים ושירותים. הקצבה מוגדלת מדי שנה באפריל, ובכל עת ש"סל" אחזקת הרכב מתייקר ב-12% לפחות. לעומת זאת, סכום ההלוואה העומדת משתנה מדי חודש, בהתאם לשינויים החלים בשיעור המס על הרכב.

#### ח ק י ק ה ו מ ד י ג י ו ת

בשנת 1981 לא חלו שינויים משמעותיים בכללי הזכאות לסיוע לניידות. עם זאת מן הראוי לציין, כי חל תיקון בשיטת החזר ההלוואה בטרם עת והחזר הלוואה ללא רכישה חדשה. לפני התיקון היה שיעור ההחזר של ההלוואה העומדת בטרם עת מושתת על גובה המס החל על רכב חדש מאותו סוג, מבלי להביא בחשבון את הפחת הנוסף הניתן לנכה להחלפת רכב מעל לפחת הרגיל המתחשב בבילאי הנגרם לרכב כתוצאה מהשימוש בו. עובדה זו הביאה במקרים מסוימים לאי צדק ולעיוותים רציניים. בתיקון החדש נקבע אחוז ההחזר המשתנה בהתאם לגודל הרכב (על פי רוב 70%) המחושב מתוך מחיר השוק של הרכב. דהיינו, סכום ההחזר קטן בהתאם לשיעורי הפחת הכלכלי של הרכב. תיקון נוסף מתייחס למועד החזר ההלוואה העומדת במקרה של פטירת הנכה. עד כה המועד הקובע להחזר היה יום הפטירה, כלל שפגע קשות בשאירי הנפטר, ואילו על פי התיקון ניתנת שהות בת שנה אחת להחזר ההלוואה.

בין שנת 1980 לשנת 1981 קצבת הניידות הממוצעת ירדה ריאלית בכ-14%. הסיבה העיקרית לכך היא עליית המחירים של מרכיבי קצבת הניידות, שהיתה מתונה יותר מאשר עליית המחירים הכללית במשק. ביטוי מובהק לתופעה זו היא עליית מחירי הדלק, שהיא המרכיב העיקרי ב"סל" אחזקת הרכב, שעל פיו מחושבת הקצבה. בשנת 1981 היתה העלייה בת 80% בלבד, וזאת בהשוואה לעליית מדד המחירים לצרכן, שהיתה בת יותר מ-100%. מחיר הדלק בחודש אוקטובר 1981 היה 8.8 שקל לליטר, לעומת 4.9 שקל באוקטובר 1980.

גם סכום ההלוואה הממוצעת ירד ריאלית בשנת 1981, וזאת בשיעור בן כ-17%. הירידה נובעת ממיתון קצב פיחות השקל לעומת המטבעות האירופאיים מיחד גיסא, ומהפחתת שיעורי המכס על רכב שנפח מנועו אינו עולה על 1,300 סמ"ק מאידך גיסא.

#### מ ק ב ל י ק צ ב ה ו ה ל ו ר א ר ת ע ו מ ד ר ת

הממוצע החדשי של מספר מקבלי קצבת הניידות ב-1981 היה 8,688 איש, דהיינו ב-3% יותר מאשר ב-1980. שיעור הגידול של מקבלי הקצבה היה נמוך מאשר בשנים קודמות: 8.5% בשנת 1980, 11% בשנת 1979. מגמה זו מקורה בכמה גורמים:

- א. התייצבות מספר התביעות לקצבת ניידות ומספר האישורים הניתנים.
- ב. בדיקות ובקורות זכאות, שבוצעו על ידי הענף, ואשר כתוצאה מהן נפלטו ממעגל הזכאות נכים שנמצאו בלתי זכאים.
- ג. הנהגת קצבת שירותים מיוחדים, המעמידה בפני הנכה המוגבל אפשרות בחירה בין קצבת ניידות לבין קצבת שירותים מיוחדים.

רוב מקבלי קצבת הניידות נוהגים בעצמם ברכבם (76%). 61% מכלל המקבלים קצבה מוגדרים כמשתכרים, ו-39% כלא-משתכרים. הרוב המכריע של המשתכרים נוהגים בעצמם (92%), בעוד ששיעור הנוהגים בקרב הלא-משתכרים הוא 52%. 74% ממקבלי קצבת הניידות הם בעלי מוגבלות בת 80% ומעלה, והם זכאים לקצבה המירבית.



טבלה 7 - מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל הרכב, השתכרות ונהיגה, 1981

	ה ר כ ב		ג ו ד ל		סה"כ
	2,000 סמ"ק	1,800 סמ"ק	1,300 סמ"ק	סה"כ	
סה"כ	202	4,110	4,376	8,688	
משתכר ונוהג	163	2,900	1,819	4,882	
משתכר ואינו נוהג	-	20	404	424	
אינו משתכר ונוהג	37	1,064	671	1,772	
אינו משתכר ואינו נוהג	2	126	1,482	1,610	

ב-1981 היו 70% ממקבלי הקצבה גברים. שיעור זה היה גבוה מחלקם של הגברים בקרב המקבלים קצבת נכות, שהגיע ל-60% בלבד. תופעה זו נבעה, כנראה, מיכולתם הגדולה יותר של הגברים הנכים להשתלב בעבודה ולגייס מקורות כספיים לרכישת כלי רכב.

כ-51% ממקבלי הקצבה קיבלו קצבה לפי רכב, שנפח מנועו 1,300 סמ"ק, ו-47% קיבלו את קצבתם לפי רכב, שלו 1,800 סמ"ק. רק ל-2% אושר רכב שלו 2,000 סמ"ק ויותר.

בשנת 1981 הגיע מספר המקבלים הלוואה עומדת ל-2,450 איש, והוא עלה ב-12.5% מאז השנה הקודמת. שליש מההלוואות ניתנו לנכים שרכשו רכב לראשונה, וכשני שלישי ניתנו למוגבלים בניידות שמיצו את זכותם להחליף את הרכב. לנכה זכות להחליף את הרכב אחת ל-33 חודשים אם הוא נוהג בעצמו, ואחת ל-48 חודשים אם הוא נעזר בזולת.

ה י ק פ ה ת ש ל ו מ י ס

בשנת 1981 הסתכמה ההשתתפות של המוסד בהוצאות לרכישת רכב נכים ב-446 מיליוני שקלים במחירים שוטפים. זוהי ירידה ריאלית בת 4.7% לעומת סך התשלומים בשנת 1980, והיא פועל יוצא של ירידת היקפם של התשלומים להלוואה עומדת בכ-4.2% ושל התשלומים לקצבאות ניידות חודשית בכ-5.3%.



טבלה 8 - השתתפות בהוצאות רכב לנגיידות נכים, 1981-1979 (במחירי 1980)

שנת	ש"ח (מיליוני שקלים)	קצבה חודשית (במיליוני שקלים)	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	הוצאות עומדות (במיליוני שקלים)	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	שיעור גידול שנתי (באחוזים)
1979	442.0	181.2	22.4	260.8	-0.2	
1980	467.8	219.6	21.2	248.2	-4.8	
1981	446.0	208.0	-5.3	238.0	4.2	

תרפעה זו נובעת בעיקר מירידתן של קצבת הניידות הממוצעת בכ-14%,  
 ושל ההלוואה העומדת הממוצעת בכ-17%. הגידול המתון בהיקף הזכאים  
 לקצבה ולהלוואה בשנת 1981 לא מנע את הצמצום הניכר בסך כל  
 התשלומים לניידות.

#### 4. היקף התשלומים בענף הנכות

בשנת 1981 היקף התשלומים של ענף הנכות גדל באופן ריאלי בכ-16%,  
 וזאת לעומת כ-23% ב-1980. ירידה זו נובעת הן מירידת שיעור גידול  
 אוכלוסיית מקבלי קצבאות הנכות הכללית, אך בעיקר מהירידה הריאלית  
 המשמעותית (5%) בהיקף התשלומים לניידות נכים. חלקן של גמלאות  
 הנכות הכללית בסך תשלומי הענף עלה לכ-73%, לעומת כ-71% בשנה  
 הקודמת. במקביל המשיך לרדת חלקן של ההוצאות לניידות נכים, והגיע  
 ב-1981 לכ-22.0% (ראה טבלאות 9, 10).

טבלה 9 - התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי מטרות עיקריות,  
 1979-1981 (באחוזים)

השנה	סה"כ	גמלאות נכות כללית	השתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים	תשלומים אחרים שירותים מיוחדים, ילד נכה, שיקום ומענק פטירה
1979	100.0	67.2	30.7	2.1
1980	100.0	70.6	26.6	2.8
1981	100.0	73.0	21.7	5.3

בניגוד לשנים קודמות, ב-1981 שיעור גידול סך כל תשלומי הענף (16%)  
 היה גבוה משיעור גידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי לגמלאות.  
 לפיכך, עלה חלקם של התשלומים בענף נכות בסך התשלומים לגמלאות  
 לעומת 1980, והגיע ל-9.9%.

בשנת 1981 השתתף האוצר במימון 50% בלבד מהתשלומים ששולמו לנכים  
 קודמים, וזאת לאחר שב-1980 לא העביר האוצר את ההקצבה המגיעה ממנו.

טבלה 10 - סך התשלומים בענף נכות וחלקם בסך כל גמלאות הביטוח  
הלאומי ובתל"ג, 1979-1980

השנה	סך תשלומי הענף (במיליוני שקלים) מחירי 1981	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בסך התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בתל"ג (באחוזים)
1979	1,434	13.5	9.0	0.57
1980	1,758	22.6	9.8	0.66
1981	2,095	16.3	9.9	0.71

ראוי להדגיש כי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי קובע, שהאוצר יממן 75% מתשלומים אלה. ב-1981 היה העודף השנתי השוטף של הענף כ-90 מיליון שקל, ובמונחים ריאליים הוא הגיע לפחות מאשר שליש מסכום העודף השוטף שהיה לענף ב-1979, שנה בה השתתפות האוצר היתה מלאה.

נכסי הענף הגיעו ב-1981 לכ-4,700 מיליון שקל, סכום שיש בו כדי לכסות את הוצאות הענף במשך שנתיים בלבד. ראוי לציין, כי במערכת הכללים שגובשה על ידי מועצת הביטוח הלאומי לפני כשנתיים נקבע, כי הגבול התחתון של רזרבות הענפים המשלמים גמלאות ארוכות מועד יהיה סכום המספיק להוצאה של שלוש שנים.

## ו. נפגעי עבודה

### ו. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח שנפגע בעבודה זכות לקבלת גמלאות בכסף ובעיין. אפשר להבחין בין מספר סוגי גמלאות הניתנות לנפגעי עבודה, בהתאם לתוצאות הפגיעה:

א. דמי פגיעה - נפגע עבודה, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת ונעדר מן העבודה עד 182 ימים זכאי לקבל דמי פגיעה. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע מן המוסד דמי פגיעה, המחושבים על בסיס שכרו בתקופה שקדמה לפגיעה.

ב. הוצאות ריפוי - נפגע עבודה הנזקק לטיפול רפואי או לאישפוז יקבל את הטיפול שהוא זקוק לו, והמוסד לביטוח לאומי יכסה את ההוצאות המתחייבות מכך. ההתחשבות מתבצעת ישירות בין המוסד לביטוח לאומי ובין קופות החולים השונות, המעניקות את הטיפול הרפואי לכל נפגעי העבודה.

ג. גמלאות נכות - נפגע עבודה, אשר כתוצאה מן הפגיעה נשאר נכה (לצמיתות או לתקופה מוגבלת), זכאי לקבל מן המוסד לביטוח לאומי גמלת נכות. סוגי הגמלאות המשולמות לנכים נפגעי עבודה הם:

- קצבת נכות זמנית המשולמת לנפגע עבודה, אשר הוועדה הרפואית קבעה שדרגת נכותו הזמנית בת 5% או יותר. הקצבה משתלמת כל עוד הנכות נמשכת. גובה הקצבה נקבע בהתאם לשכרו של הנפגע בתקופה שקדמה לפגיעה, ובהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לו.

- מענק נכות המשולם לנפגע עבודה, שנקבע כי לו דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%. המענק מחושב על-פי שכרו של הנפגע בתקופה שקדמה לפגיעה, ועל-פי דרגת הנכות שנקבעה לו.

- קצבת נכות צמיתה המשולמת לנפגע עבודה, שנקבע כי דרגת נכותו הצמיתה בת 20% לפחות. גובה הקצבה החודשית לנכה ב-100% הוא 75%

מהשכר הקרוב ועד תקרה הקבועה בחוק. לנכה, שאחוז נכותו קטן מ-100%, משולמת קצבה יחסית לדרגת נכותו, כאשר הבסיס הוא קצבת הנכות המלאה (המחושבת עבור דרגת נכות בת 100%).

- קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים - סעיף 69א' לחוק מאפשר מתן גמלאות מיוחדות לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא בת 75% לפחות. גמלאות אלה הן: קצבה מיוחדת להחזקתו האישית של הנפגע או לשיקומו המקצועי עקב נכותו, בסכומים שנקבעו בתקנות, אולם לא יותר מרבע מקצבת הנכות המקסימלית, ומענק לסידורים חד-פעמיים הנובעים מן הנכות, כגון רכישת רכב או התאמת תנאי דיור.

בנוסף על אלה, זכאי נכה, שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר, לשיקום מקצועי. שיקום זה ניתן לנכים, אם כתוצאה מהפגיעה הם אינם מסוגלים לחזור לעבודתם הקודמת, או לעבודה אחרת שידעו לעשותה.

ד. גמלאות תלויים - קצבת תלויים משולמת לבני משפחתו של מבוטח שנהרג עקב תאונת עבודה, ואשר בו היו תלויים לצורך פרנסתם. קצבת התלויים נקבעת כאחוז מקצבת הנכות המלאה, שהיתה משולמת למבוטח בהתאם למספר התלויים שהשאיר הנפטר. לדוגמה: אלמנה בודדה בגיל 40-49 זכאית לקצבה בת 40% מהקצבה המלאה (המחושבת לדרגת נכות בת 100%); אלמנה בודדה בגיל 50 שנה ומעלה זכאית לקצבה בת 60% מהקצבה המלאה, ואילו אלמנה המטופלת בילדים זכאית לקצבה בת 60% ולתוספת ילדים בת 20% עבור הילד הראשון, 10% עבור הילד השני ו-10% עבור הילד השלישי.

## 2. מגמות כלליות

בין 1980 ל-1981 ירד זו השנה השלישית מספר המקבלים דמי פגיעה בכ-14%. מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה גדל מ-1980 עד 1981 בכ-7%, ושיעור גידול זה מאפיין במידה רבה גם את השנים האחרונות. לעומת זאת, נמשכה מגמת הירידה של מספר המקבלים קצבת נכות זמנית, אם כי בשיעור נמוך יותר (16% ב-1981, לעומת 45% ב-1980). ב-1981

העניק המוסד 8,034 קצבאות נכות צמיתות ו-635 קצבאות נכות זמניות. מגמת גידול מספרם של המקבלים קצבת תלויים נמשכה, וב-1981 העניק המוסד כ-2,900 גמלאות תלויים.

ב-1981 גדל הן ערכן הריאלי של קצבת הנכות הממוצעת ושל קצבת התלויים הממוצעת, והן רמתן ביחס לשכר הממוצע. מגמה זו אפיינה גם את שנת 1980.

התשלומים המוענקים בענף נפגעי העבודה כוללים תשלומים עבור דמי פגיעה, עבור קצבאות נכות ותלויים ועבור הוצאות ריפוי ושיקום. ב-1981 גדל חלקן של קצבאות הנכות והתלויים בכלל תשלומי הענף, לעומת זאת ירד חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה והוצאות ריפוי. ב-1981 היו התשלומים בגין קצבאות נכות ותלויים 59.4% מכלל התשלומים. וזאת בהשוואה ל-58.3% ב-1980. חלקם של התשלומים עבור הוצאות ריפוי ירד מ-25.9% ב-1980 ל-25.4% ב-1981.

ב-1981 חלה עלייה ריאלית בת 10.2% בסך התשלומים בענף נפגעי העבודה, וזאת לאחר עלייה בת 6.4% ב-1980. לעלייה זו תרם בעיקר גידול ערכן הריאלי של קצבת הנכות ושל קצבת התלויים, שהתשלומים עבורן הם כ-60% מכלל התשלומים של הענף.

### 3. דמי פגיעה

#### מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

ב-1981 המשיך מספר התביעות שהוגשו לענף נפגעי העבודה לרדת, והגיע ל-84,600. זוהי ירידה בת כ-10% מאז 1980. גם מגמת ירידת מספר התביעות שאושרו, שהחלה ב-1979 נמשכה, וב-1981 הגיע מספרן לכ-77,000. ראוי להדגיש, כי שיעור הירידה בולט בעיקר ב-1981, כשהיה כ-14%, וזאת בהשוואה ל-3% ב-1980 ול-5% ב-1981.

עם זאת חשוב לציין, כי רק באפריל 1981 מוכן לראשונה תהליך הטיפול בתביעות דמי הפגיעה, וכתוצאה מכך היו בחודשי השנה הראשונים עיכובים

בקליטת התביעות במחשב ובטיפול בהן. לפיכך סביר להניח, ששיעורי הירידה של מספר התביעות שהוגשו ושל מספר המקבלים דמי פגיעה היו נמוכים במקצת מאלה שצויינו לעיל.

טבלה 1 - היקף המועסקים ומספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו, בשנים 1978 - 1981

השנה	תביעות לדמי פגיעה	תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק (באלפים)	אחוז התביעות שאושרו מכלל המועסקים במשק
1978	97,471	89,584	1,213.0	7.41
1979	101,057	87,961	1,240.6	7.09
1980	94,501	85,017	1,254.5	6.77
1981	84,602	77,132	1,280.0	6.02

אוכלוסיית נפגעי העבודה נמנית על המועסקים בכל ענפי הכלכלה במשק. אולם קיימים הבדלים גדולים בין שיעורי תכיפות הפגיעה בעבודה בענפים השונים, כאשר השיעורים הגבוהים ביותר הם בענפי התעשייה, הבנייה, והחקלאות<sup>1</sup>. ב-1980 ירד מספר המועסקים הישראליים בתעשייה ובבנייה: ב-1.3% בתעשייה וב-3.6% בבנייה, ולעומת זאת הוא עלה בשאר הענפים. ב-1981 נמשכה ירידתו של מספר המועסקים בבנייה ב-1%, ובניגוד ל-1980 חלה ירידה בת כ-3% גם במספר המועסקים בחקלאות.

1. שיעור התכיפות מוגדר כמספר התאונות ל-1,000 מועסקים, והוא משמש מדד לסכנת הפגיעות בעבודה בכל ענף. הנתונים האחרונים לשנת 1978 מראים, כי שיעורי התכיפות נעים מ-126 בתעשייה 113 בבנייה, ו-70 בחקלאות ל-41 בשירותים ו-24 במסחר וכספים.

ניתן לשער, שירידת מספר המועסקים, שחלה בעיקר בענפים בעלי מידת סיכון גבוהה מאוד<sup>2</sup>, מסבירה באופן חלקי את ירידת מספר נפגעי העבודה בשנים 1980-1981.

#### ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

ב-1981 היקף התשלומים עבור דמי פגיעה עלה באופן ריאלי בכ-6%. זאת על אף ירידת מספר נפגעי העבודה שקיבלו דמי פגיעה. ההסבר היחיד לעלייה זו הוא עליית ערכם הריאלי של דמי הפגיעה ששולמו ב-1981 בממוצע מדי חודש.

טבלה 2 - היקף התשלומים עבור דמי פגיעה בשנים 1978-1981 (באלפי שקלים)

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1981	שיעור הגידול הריאלי (באחוזים)
1978	17,430	167,012	3.7
1979	30,430	149,369	-10.5
1980	63,000	132,361	-11.4
1981	139,951	139,951	5.7

#### 4. גמלאות נכות

#### מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

ב-1981 קיבלו מדי חודש כ-8,305 נכים נפגעי עבודה, שדרגת נכותם בת 20% ויותר, קצבת נכות צמיתה, ו-635 נכים זמניים, שדרגת נכותם 5% ויותר, קיבלו קצבת נכות זמנית. בכך נמשכה מיחד גיסא מגמת עלייתו

2. לפי הנתונים האחרונים ל-1978, קרוב ל-55% מכלל מקבלי דמי הפגיעה היו מועסקים בענפי התעשייה והבנייה בעת פגיעתם בעבודה. כ-7% נוספים היו מועסקים בענף החקלאות, ייעור ודייג.



של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה, מגמה אשר אפיינה את השנים האחרונות, ומאידך גיסא ירידת מספר המקבלים קצבת נכות זמנית. עם זאת, ב-1981 היו שיעורי השינוי נמוכים יותר מאשר ב-1980. ב-1981 עלה מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה ב-6.5%, בהשוואה לכ-9% ב-1980, ואילו מספר הנכים המקבלים קצבת נכות זמנית ירד ב-1981 ב-16% בהשוואה ל-45% ב-1981.

טבלה 3 - מקבלי גמלאות נכות בענף נפגעי עבודה - ממוצע חודשי, לפי סוג הקצבה, בשנים 1978 - 1981

השנה	קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	סה"כ	שיעור הגידול (אחוזים)	סה"כ	שיעור הגידול (אחוזים)
1978	6,432	-	1,530	-
1979	6,945	8.0	1,346	-12.0
1980	7,542	8.6	756	-45.0
1981	8,034	6.5	635	-16.0

בדומה ל-1980 גם ב-1981 דרגת הנכות הממוצעת של נכים צמיתים היא 40%. כ-65% היו נכים, שדרגת נכותם לא עלתה על 40%, ורק 5% היו בדרגת נכות צמיתה בת 100%. לעומת זאת, דרגת הנכות הזמנית הממוצעת ירדה מ-32% ב-1980 ל-25% ב-1981. כמו כן, ירד חלקם של נכים זמניים, שדרגת נכותם נמוכה מ-40%, מ-80% מכלל המקבלים קצבת נכות זמנית ב-1980 ל-75% ב-1981.

נתוני טבלאות 4 ו-5 מורים, כי לפני תאונת העבודה רוב הנכים נפגעי העבודה שקיבלו גמלאות נכות היה במעמד שכיר. במעמד זה היו כ-87% מכלל המקבלים קצבת נכות צמיתה וזמנית. ראוי לעיין, שמאז 1980 לא חל כל שינוי בהתפלגות הנכים לפי המעמד בעבודה קודם הפגיעה.

טבלה 4 - מקבלי קצבת נכות צמיתה, לפי המעמד בעבודה לפני הפגיעה, ולפי דרגת הנכות (מרס 1982)

לא ידוע	100	הנכות 99-80	דרגת 79-60	אחרז		סה"כ	
				59-40	39-20		
132	389	159	554	1,762	5,232	8,228	סה"כ
120	348	142	488	1,543	4,547	7,188	שכירים
12	41	17	66	219	685	1,040	עצמאים

טבלה 5 - מקבלי קצבת נכות זמנית, לפי מעמד ודרגת נכות (מרס 1982)

לא ידוע	100	הנכות 99-60	דרגת 59-40	אחרז		סה"כ	
				39-20	עד 19		
7	45	27	69	218	216	582	סה"כ
6	41	22	59	190	200	518	שכירים
1	4	5	10	28	16	64	עצמאים

#### רמת הקצבה

בטבלה 6 מוצגים השינויים שחלו ברמת קצבת הנכות הממוצעת בחמש השנים האחרונות. ב-1981 נמשכה מגמת עליית ערכה הריאלי של קצבת הנכות הממוצעת לחודש. זו עלתה בכ-18%, אצל שכירים ואצל עצמאים כאחד. כמו כן, עלתה רמת הקצבה ביחס לשכר הממוצע, אם כי בקצב איטי יותר מאשר ב-1980. קצבת הנכות הממוצעת לנכים נפגעי עבודה, שהיו שכירים בעת פגיעתם, הגיעה ב-1981 ל-31.9% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 29.2% ב-1980 ו-25.2% ב-1979. תמונה דומה מתקבלת כאשר בוחנים את רמת קצבת הנכות ששולמה לנכים נפגעי עבודה, שהיו עצמאים כאשר נפגעו. זו עלתה מ-24.4% מהשכר הממוצע ב-1979 ל-29.9% ב-1980, ול-32.0% ב-1981.

טבלה 6 - קצבת נכות צמיחה ממוצעת לחודש, בשנים 1978-1981 (בשקלים)

ע צ מ א י י ם			ש כ ר י י ם			
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע	במחירי 1970	במחירים שוטפים	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע	במחירי 1970	במחירים שוטפים	השנה
27.3	24.1	205.2	28.3	25.0	213.1	1978
24.4	21.8	362.1	25.2	22.5	374.0	1979
29.3	26.7	1,037.5	29.2	26.6	1,034.8	1980
32.0	31.5	2,573.1	31.9	31.4	2,563.0	1981

בהנחה שבין 1980 לבין 1981 לא חלו שינויים בהתפלגות נפגעי העבודה לפי השכר, ולאור העובדה שבשתי שנים אלה נשארה דרגת הנכות הממוצעת 40%, עליית רמת הקצבה שנמשכה ב-1981 נעוצה בשיטת עדכונה. קצבת הנכות מותאמת פעם אחת בשנה (בחודש אפריל) לשינויים החלים בשכר הממוצע. כמו כן, היא מעודכנת במרוצת השנה בהתאם לתוספות היוקר המשולמות לשכירים במשק. מן הנתונים המוצגים בטבלה 7 ניתן לראות, שבניגוד ל-1979 בשנים 1980-1981 היה שיעור גידולן של מדד הקצבאות הממוצע גבוה משיעור הגידול של מדד המחירים ושל מדד השכר הממוצע במשק.

טבלה 7 - שיעור הגידול הממוצע של השכר הממוצע במשק, של מדד המחירים ושל מדד קצבאות נפגעי העבודה, בשנים 1979-1981

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1979	84.7	95.2	102.3
1980	158.6	133.6	133.4
1981	142.9	110.0	126.5

ב-1981 היקף התשלומים עבור גמלאות נכות בענף נפגעי העבודה עלה באופן ריאלי ב-11.5%, בהשוואה ל-18.4% ב-1980. עלייה זו מוסברת בעיקר על ידי הגידול הריאלי בן 18% שחל בקצבת הנכות, אך גם על ידי עליית מספר נפגעי העבודה שקיבלו קצבת נכות. ראוי לציין, שבשנים 1981-1980 עלתה הקצבה באופן ריאלי בשיעור דומה, אולם מספר הנכים מקבלי הקצבה גדל ב-1981 בשיעור נמוך יותר, ולפיכך גם היקף התשלומים.

טבלה 8 - היקף התשלומים עבור גמלאות נכות בשנים 1978-1981 (באלפי שקלים)

שנת	במחירים שוטפים	במחירי 1981	שיעור גידול ריאלי (אחוזים)
1978	33,755	323,463	-1.3
1979	60,173	295,367	-8.7
1980	166,500	349,813	18.4
1981	390,000	390,000	11.5

5. קצבת תלויים

מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

ב-1981 מספר המקבלים גמלאות תלויים בענף נפגעי עבודה המשיך לעלות אם כי בשיעור נמוך יותר מאשר ב-1980. בשנה זו, בממוצע מדי חודש, שילם המוסד לביטוח לאומי כ-3,000 גמלאות תלויים, וזה איפוא גידול בן 3.4% מאז 1980 (ר' טבלה 9).

טבלה 10 מציגה את התפלגות המקבלים קצבת תלויים לפי שיעור הזכאות, הנקבע בהתאם למספר התלויים שהשאיר הנפטר, ולפי מעמדו של המבוטח בעבודה בעת פגיעתו. שיעור הזכאות הממוצע הוא 76%, שיעור הנמוך

טבלה 9 - מקבלי גמלאות תלויים, בשנים 1978-1981

השנה	מספר המקבלים	שיעור גידול (באחוזים)
1978	2,652	7.3
1979	2,732	3.0
1980	2,859	4.6
1981	2,958	3.5

במקצת מזה שהיה ב-1980 (78%). כ-87% מכלל מקבלי הקצבה הם שאיריים של נפטר, שהיה שכיר בעת פגיעתו. 46% מהן אלמנות ללא ילדים, 38% הן אלמנות עם ילדים, ו-10% הם ילדים ללא הורה.

טבלה 10 - מקבלי קצבות תלויים, לפי מעמד המבוטח ושיעור הזכאות (מרס 1982)

לא ידוע	הזכאות		שיעור		סה"כ		
	100	90	70-60	50-40			
16	903	343	317	1,293	135	3,017	סה"כ
14	829	293	285	1,073	121	2,614	שכירים
2	74	50	42	220	15	403	עצמאיים

רמת הקצבה

מנתוני טבלה 11, המציגה את מגמות השינוי של רמת קצבת התלויים, עולה כי כל השנים קצבת התלויים היא כמעט כפולה מזו של קצבת הנכות. הבדל זה נובע מהעובדה, ששיעור הזכאות הממוצע לקצבת תלויים הוא כמעט כפול מדרגת הנכות הממוצעת של הנכים כתוצאה מפגיעה בעבודה (למשל: 76% לעומת 40% ב-1981).

קצבת התלויים מתעדכנת בהתאם לאותם כללים, שעל פיהם מתעדכנת קצבת הנכות ובאותם מועדים, ולפיכך במרוצת השנים חלו בהן אותם שינויים.

ב-1981 קצבת התלויים עלתה באופן ריאלי בכ-19%. כמו כן המשיכה הקצבה לעלות גם ביחס לשכר הממוצע והגיעה ל-63% מהשכר הממוצע במשק, זאת בהשוואה ל-57.3 ב-1970 ול-46% ב-1979. (נתונים אלה הם לגבי נפגעי עבודה, שהיו שכירים בעת פגיעתם).

טבלה 11 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש, בשנים 1978-1981 (בשקלים)

ע צ מ א י י ס			ש כ י ר י ס			
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע			כאחוז מהשכר החודשי הממוצע			
	במחירי 1970	במחירים שוטפים		במחירי 1970	במחירים שוטפים	שנה
51.2	45.2	385.1	52.6	46.5	395.4	1978
44.9	40.1	667.2	46.0	41.1	663.3	1979
56.1	51.0	1,986.9	57.3	52.2	2,030.0	1980
62.2	61.2	4,995.8	63.0	62.0	5,062.0	1981

ה י ק ה ה ת ש ל ו מ י ס

טבלה 12 - היקף התשלומים עבור קצבאות תלויים, 1978-1981 (באלפי שקלים)

שיעור גידול ריאלי (באחוזים)	במחירי 1981	במחירים שוטפים	שנה
4.7	128,013	13,360	1978
-1.3	126,348	25,740	1979
21.9	154,069	73,332	1980
24.6	192,000	192,000	1981

ב-1981 היקף התשלומים עבור גמלאות תלויים עלה ריאלית בכ-25%, וזאת לעומת כ-22% ב-1980. עלייתו הריאלית של היקף התשלומים בשנתיים

האחרונות היא בעיקר הוצאה מגידולה הריאלי המשמעותי של קצבת התלויים, 17% ב-1980 ו-19% ב-1981, אולם היא גם הושפעה מעליית מספר השאירים שקיבלו קצבת תלויים (4.6% ב-1980 ו-3.4% ב-1981).

### 6. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

התשלומים בענף נפגעי עבודה כוללים תשלומים עבור דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים והוצאות ריפוי ושיקום<sup>3</sup>. טבלה 13 מציגה את התחלקות התשלומים למרכיבים אלה.

טבלה 13 - התפלגות התשלומים בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הגמלה, 1978-1981 (באחוזים)

השנה	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	שיקום
1978	19.7	38.1	15.1	26.6	0.5
1979	18.5	36.5	15.6	28.9	0.5
1980	15.3	40.4	17.9	25.9	0.5
1981	14.6	40.2	19.2	25.4	0.6

ב-1981 המשיך לגדול חלקן של גמלאות התלויים בכלל התשלומים של הענף, ולעומת זאת המשיך לרדת חלקם של התשלומים עבור דמי פגיעה. בהוצאות ריפוי ובתשלומים עבור קצבאות נכות לא חלו שינויים של ממש מאז 1980. התשלומים עבור קצבאות נכות ותלויים היו ב-1981 59.4% מכלל התשלומים, וזאת בהשוואה ל-58.3% ב-1980; ואילו התשלומים עבור דמי פגיעה היו ב-1981 14.6% מכלל התשלומים, לעומת 15.3% ב-1980. הוצאות הריפוי היו המרכיב השני בגודלו בכלל התשלומים (לאחר גמלאות הנכות), ובשנתיים האחרונות היה חלקן כ-26%.

ב-1981 סך התשלומים של ענף נפגעי העבודה עלה עלייה ריאלית בת כ-10%,

3. איזן הם כוללים את התשלומים לנפגעי איבה.

טבלה 14 - היקף התשלומים של ענף נפגעי העבודה, בשנים 1978-1981  
(באלפי שקלים)

שיעור גידול ריאלי (באחוזים)	במחירי 1981	במחירים שוטפים	השנה
3.5	849,539	88,661	1978
-4.3	813,177	165,663	1979
6.4	864,972	411,700	1980
10.2	953,200	953,200	1981

וזאת לעומת 6.4% ב-1980. תופעה זו מוסברת על ידי עלייתו הריאלית של היקף התשלומים עבור גמלאות הנכות והתלויים, שהיו כ-60% מכלל התשלומים של הענף. כמו כן עלו ריאלית הוצאות הריפוי (בכ-15%) והתשלומים לדמי פגיעה (בכ-6%).



1. כללי

המוסד לביטוח לאומי מסייע לשיקומם של נכים כלליים, נכים נפגעי עבודה, ואלמנות או שאירי נפגעי איבה. הסיוע ניתן בעיקר באמצעות שיקום מקצועי או קצבה כספית. קבוצות אוכלוסייה אלו זכאיות לשיקום מקצועי, בהתאם לכללים הבאים:

א. נפגע עבודה ונכה פעולות איבה, שנקבעה להם דרגת נכות בת 10% לפחות, אשר אינם מסוגלים לחזור לעבודתם הקודמת או לכל עבודה מתאימה אחרת, ונמצא כי הם מתאימים לשיקום.

ב. נכה כללי, שנקבעה לו דרגת נכות רפואית בת 20% לפחות, ואשר אינו מסוגל לעסוק בעבודתו הקודמת או בכל עבודה מתאימה אחרת, ונמצא כי הוא מתאים לשיקום.

ג. אלמזן/ה "תלויים", אלמזן/ה "שאיירים", או שאירי נפגעי איבה בני קצבה, שהם חסרי מקצוע או זקוקים להסבה מקצועית עקב התאלמנותם, והם מתאימים לשיקום ואינם זכאים להכשרה מקצועית על פי חוק אחר.

בנוסף לאמור לעיל, לפי סעיף 69א' לחוק זכאים נפגעי עבודה בעלי דרגת נכות בת 75% לקצבה מיוחדת לשם החזקתו האישית של הנפגע או שיקומו, ולמענק עבור סידורים חד פעמיים הנובעים מן הנכות, כגון רכישת רכב או התאמת תנאי דיור.

2. מגמות עיקריות

מ ס פ ר ה מ ש ת ק מ י ם

ב-1981 ירד מספר הפונים לשירותי השיקום של המוסד לביטוח לאומי והגיע לכ-6,600. היתה זו ירידה בת כ-11% מאז 1980, בה היו 7,330 פניות. ירידה זו תואמת בקורים כלליים את מגמת מיתון קצב הגידול השנתי של מספר הנכים, אשר הסתמנה בכל מערכות הנכות של המוסד. ב-1981 לא השתנתה באופן ממשי התפלגות האוכלוסייה אשר פנתה לשיקום,

לפי סוגי הנכיס. הנכיס הכלליים היו 64% מכלל הפונים, כ-18% היו נכיס נפגעי עבודה, כ-14% אלמנות, וכ-4% נפגעי ספר ואיבה. ב-1981 לא חל שינוי גם במספר הנכיס הנתונים בתהליך שיקום, וכ-3,630 נכיס בממוצע היו מצויים מדי חודש במסגרות טיפוליות שונות. מגמה זו הסתמנה כמעט לגבי כל סוגי הנכיס.

### מ ה ו ת ה ט י פ ו ל

לסוג הטיפול הניתן במסגרת מערכת השיקום נודעת חשיבות מבחינת עומק הטיפול בנכה וסיכויו להשתלב מחדש בשוק העבודה. ההתפלגות מצביעה על הבדלים גדולים בין סוגי הנכיס השונים לגבי מהות הטיפול. אצל נכיס כלליים מרבית המאמצים מוקדשת להכשרתם ולהשמתם בעבודה. כ-34% מכלל הנכיס העוברים תהליך שיקומי נמצאים במסגרות של הכשרה מקצועית לשם הסבה מקצועית או רכישת מקצוע חדש. כשליש מהנכיס נתונים בתהליך של עיבוד תכנית שיקום, וכ-20% נתונים במעקב שנועד לבדוק את הצלחתו של השיקום המקצועי. בין נפגעי העבודה בולט חלקם של הנכיס שפנו למערכת השיקום לשם מיצוי זכויותיהם הכספיות המובטחות על ידי החוק. כ-30% מהם פנו לצורך טיפול כספי הכולל, כאמור, קצבה מיוחדת להחזקתם במסגרת הבית והקהילה, סיוע לניידות, מענקים עבור סידורים חד פעמיים ותשלום מקדמות שיקומיות שונות. הטבות כספיות אלה הן ייחודיות, ובדרך כלל ניתנות רק לנכיס נפגעי עבודה ולא לקבוצות נכיס אחרות. לנכיס ספר טבלה 1 - נכיס ואלמנות הנמצאים בתהליך שיקום, (באחוזים), 1891

	עיבוד				
	תכנית	הכשרה	סיוע	טיפול	מעקב
סה"כ	שיקום	מקצועית	כספי	פרטני	
סה"כ	29.6	31.7	9.9	7.2	21.2
נכות כללית	33.8	36.7	1.5	6.6	21.4
נפגעי עבודה	24.4	18.5	30.2	7.5	19.2
נפגעי ספר	11.2	20.2	39.6	9.0	19.8
ואיבה	21.9	31.0	9.6	10.5	26.8
אלמנות	100	100	100	100	100

ואיבה, שהם כאמור כ-4% בלבד מכלל המשתקמים, משלם המוסד לביטוח לאומי גמלאות והטבות הזהות לאלה, שמשרד הבטחון משלם לנכי צה"ל. מכאן, שאחוז ניכר מהם פונה למערכת השיקום לצורך פתרון בעיות כספיות, כמוצג בטבלה 1 דלעיל.

### תוצאות הטיפול השיקומי

בשנת 1981 סיימו את הטיפול במערכת השיקום של המוסד לביטוח לאומי כ-4,200 נכים. 2,440 מהם פנו לטיפול בבעיות כספיות קצרות מועד, שאינן מזוהות עם טיפול שיקומי על פי ההגדרה המקובלת. מכאן, שמכלל 3,630 הנכים לסוגיהם שהיו נתונים בתהליכי שיקום במוצע מדי חודש, סיימו את הטיפול השיקומי כ-1,770 נכים. בדיקת תוצאות הטיפול (טבלה 2) מראה, כי בכ-40% מהמקרים הסתיים הטיפול בהשמה בעבודה, לרוב במסגרת מיוחדת ללא הכשרה מקצועית. ב-5% מהמקרים הסתיים הטיפול בשיקום כלכלי. זאת בעיקר אצל נכי עבודה ונפגעי ספר ואיבה, הזכאים מכוח החוק והתקנות לקשת זכויות רחבה ולהטבות כספיות למטרות שיקום. למעלה ממחצית המשתקמים סיימו את הטיפול ללא שיקום כספי או תעסוקתי. מן הראוי לציין שבשנים האחרונות, ובמיוחד בשנת 1980, בקרב מסיימי הטיפול השיקומי גדל חלקם של אלה שלא סודרו בעבודה. ייתכן, שהדבר נעוץ בהתפתחות מגמות האבטלה במשק, שהקשו על מציאתם של פתרונות תעסוקתיים לנכים בשוק החופשי ואפילו במסגרות מוגנות.

טבלה 2 - מסיימי הטיפול השיקומי, לפי צורת סיום הטיפול, 1981

סך הכל (מספרים מוחלטים)	סידור בעבודה			סך הכל (באחוזים)	סך הכל (מספרים מוחלטים)	סך הכל
	עם הכשרה	ללא הכשרה	שיקום כלכלי			
1,766	14.8	24.6	4.5	100.0	1,766	סה"כ
1,245	14.4	25.9	1.4	100.0	1,245	נכות כללית
320	14.6	24.7	16.9	100.0	320	נפגעי עבודה
49	24.4	8.1	14.4	100.0	49	נפגעי ספר ואיבה
152	15.7	17.9	0.9	100.0	152	אלמנות

### 3. מרכזי שיקום

מאז אפריל 1980 משפה המוסד לביטוח לאומי את משרד העבודה והרווחה עבור הוצאות שהיית נכים, הזכאים לשיקום מקצועי במוסד לביטוח לאומי במרכזי השיקום. התשלום ניתן על בסיס דיווח אישי על כל נכה השוהה במרכז השיקום, ומתבסס בעיקרו על התעריפים הנקבעים על ידי משרד העבודה והרווחה לכל מרכז שיקום. בשנת 1981 שילם המוסד עבור כ- 1,000 נכים ששהו במשך השנה במרכזי השיקום, ומספר התשלומים שניתנו מדי חודש היה עבור 400 נכים. התקופה המירבית המכוסה על ידי המוסד אינה עולה על 12 חודשים. שיתוף הפעולה בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד העבודה והרווחה בנושא זה תרם להקמת מערכת דיווחים סטטיסטיים ענפה, ואלה יאפשרו לערוך בעתיד מחקרים מעמיקים על היקף הנזקקות לשירותים המרכזיים, יעילות הטיפול בנכים ותוצאותיו. ניתוח ראשוני של תכונות השוהים במרכזים, אשר מימון שהייתם הושלם על ידי המוסד לביטוח לאומי, העלה את הממצאים הבאים:

- גילם של השוהים במרכזי שיקום בדרך כלל נמוך. כ-58% מהם בגיל 18-32, כ-20% בגיל 33-42, ורק כ-7% בגיל העולה על 50.

- רמת השכלתם נמוכה, יחסית, וליותר ממחציתם אינן השכלה על-יסודית. 2% בלבד בעלי השכלה אקדמאית.

- הפרופיל הרפואי של השוהים במרכזי השיקום מצביע על מצב רפואי קשה למדי. מחציתם בעלי אחוז נכות רפואית העולה על 50%, כאשר ל-20% נקבעה נכות העולה אף על 85%.

- מתוך כלל הנכים שסיימו את שהותם במרכזי השיקום, כ-53% עזבו את המרכז ללא תכנית שיקום מוגדרת, כ-15% קיבלו הכשרה מקצועית, וכ-23% הושמו בעבודה בשוק הפתוח.

אלה, כאמור, ממצאים ראשוניים המתבססים על 438 נכים, שאחזקתם במרכז השיקום מומנה על ידי המוסד לביטוח לאומי מאפריל 1980 עד אוגוסט 1981. ממצאים מקיפים יותר יוצגו עם השלמת ניתוח הנתונים והרחבת המערך המחקרי.

#### 4. היקף התשלומים

בשנת 1981 הסתכמו תשלומי השיקום למיניהם ב-79 מיליון שקל, זאת לעומת 57 מיליון שקל בשנת 1980. מכאן, שהיה זה גידול ריאלי בן כ-38%. לאור העובדה שלא חל שינוי במספר המשתקמים בשנה זו, הגידול בהיקף התשלומים נובע בעיקר מעליית ההוצאה הריאלית למשתקם. העלייה המשמעותית בהיקף התשלומים לנכים כלליים (75%) נובעת בחלקה מהעברת תקציב מרכזי השיקום בשלמותו לענף הנכות הכללית, בעוד שבעבר התחלק תקציב זה בין נכים כלליים לבין נכי עבודה. סיבה נוספת לגידול הריאלי של היקף התשלומים לנכים הכלליים היא העברת 6 מיליון שקלים למרכזי השיקום עבור שנת התקציב 1980. בניכוי סכום זה היה הגידול בן 44%. היקף התשלומים לנכי העבודה גדל ב-16%. בתשלומי השיקום המוצגים בטבלה 3 כלולים תשלומים לשיקום מקצועי (דמי שיקום, אש"ל, שכר לימוד ושכר דירה), הוצאות מימון החזקתם של הנכים במרכזי השיקום של משרד העבודה והרווחה, קצבאות מיוחדות ומענקים מיוחדים לנכי עבודה. אין התשלומים כוללים הלוואות, הירוונים ומקדמות המשולמים על חשבון הקצבאות.

טבלה 3 - היקף התשלומים לצורך שיקום (במליוני שקלים במחירי 1981), 1981-1979

שנה	סוג הנכה			
	סה"כ	נכות כללית	נפגעי עבודה	נפגעי איבה אלמנות
1979	30.2	11.7	14.2	2.4
1980	57.0	22.2	30.6	2.1
1981	79.0	38.5	35.5	2.0

**פרק 3 - הבטחת הכנסה למעורטי זכולת**

**לאה אחדות**

### פרק 3 - הבטחת הכנסה למעורטי יכולת

#### א. כללי

אחת הבעיות העיקריות, שמעצבי המדיניות החברתית בארץ התמודדו איתה מאז ראשית שנות השבעים, היתה הצורך להבטיח הכנסה לאוכלוסייה החשופה לסכונים כלכליים. בשנים 1974-1975 פותח ויושם הרעיון של הבטחת הכנסה מינימלית לקיומה של כל משפחה בישראל, אשר מסיבות גיל, מחלה או נכות אינה יכולה להגיע לרמת הכנסה זו מכוח עבודתה היא. מודל ההכנסה המינימלית המובטחת מצא ביטוי במספר ענפים של הביטוח הלאומי: תחילה ביולי 1974 ביושמו בענפים זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה ומזונות, ולאחר מכן ביולי 1975 כאשר קצבת הנכות הושוותה לרמת ההכנסה המובטחת לקשישים ולשאיירים. גם מערכת הסעד היתה קשורה למודל זה, אם כי רמת התמיכה שהוענקה במסגרתה היתה נמוכה מזו שהובטחה למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי.

רמת ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי שנקבעה ב-1974 היתה 25% מהשכר הממוצע לבודד, 37.5% לזוג, וכך תוספות בגין שני הילדים הראשונים. ההכנסה שהובטחה על ידי מערכת הסעד היתה נמוכה בכ-20%. עם הנהגת הריפורמה במיסוי הישיר ביולי 1975, הותאמו תוכניות הביטוח הסוציאלי ותוכניות הסעד למצב החדש. קיום שני הילדים הראשונים הובטח באמצעות התוספת, שניתנה עבורם במסגרת קצבאות הזקנה, השאיירים והנכות ובאמצעות קצבאות הילדים האחידות, ואילו לקיומם של הילד השלישי ושל הבאים אחריו הספיקו קצבאות הילדים לכשעצמן כדי להבטיח את ההכנסה השולית המינימלית. גם למערכת הסעד נותר התפקיד להבטיח הכנסה מינימלית למשפחה אשר אינה מצליחה להגיע בכוחות עצמה לכדי הכנסה מינימלית, המתאימה למינימום הקיום למשפחה גרעינית בת שתיים, שלוש או ארבע נפשות.

עד תחילת ביצוע חוק הבטחת ההכנסה, האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית היתה מפוצלת בין שני גופים,

המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה והרווחה. אך יחד עם זאת, בעשור האחרון בלטה המגמה להגדיל את מעורבותו של המוסד לביטוח לאומי בתחום זה. ביטוי מובהק למגמה זו היא הרחבת התחיקה הסוציאלית, שנועדה לשלב באופן הדרגתי את האוכלוסייה הנתמכת במסגרת המוסד לביטוח לאומי. תהליך זה החל עוד באמצע שנות השישים, כאשר הונהג מתן הטבה סוציאלית למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים, על פי חוק, שאיך להם הכנסה משמעותית בנוסף על הקצבה; המשך התהליך היה קליטת נתמכי הסעד הקשישים, הזכאים למענקי זקנה, במסגרת ענף הזקנה והשאיירים של הביטוח הלאומי, והנהגת קצבת זקנה ושאיירים מיוחדת, שלא על פי חוק הביטוח הלאומי, לעולים חדשים, שביום עלייתם ארצה היה גילם גבוה מגיל הביטוח. בד בבד עם היקלטות אוכלוסיות אלה במערכת המוסד לביטוח לאומי, הונהגו גם תיקונים שונים במערכת, לרבות הגמשת תנאי הזכאות, שהביאו להרחבת מעגל הזכאים לקצבאות הביטוח הלאומי. עם הנהגתו של חוק ביטוח נכות כללית באפריל 1974, הוכרו הנכים כאוכלוסיית מצוקה, הזכאית להבטחת הכנסתה. קליטתם ההדרגתית של נכים במערכת המוסד לביטוח לאומי צמצמה במידה ניכרת את מספר מקבלי תמיכות הסעד בשנים שלאחר חקיקת החוק.

התהליך של העברת האחריות על הבטחת הכנסה לאוכלוסייה הנזקקת לידי המוסד לביטוח לאומי הושלם בינואר 1982 עם כניסת חוק הבטחת ההכנסה לתוקף. לפי חוק זה כל משפחה בישראל, שאיך ביכולתה להשתכר כדי מחייתה על ידי עבודה, זכאית להבטחת הכנסה מינימלית. החוק נועד להביא להחלפתן של תוכנית ההטבה הסוציאלית של הביטוח הלאומי ושל תוכנית תמיכות הסעד, שהופעלה על ידי משרד העבודה והרווחה. במסגרת תוכנית ההטבה הסוציאלית ניתנה לקבוצות הנזקקות של מקבלי קצבאות הזקנה והשאיירים ושל נפגעי העבודה השלמת הכנסה עד לרמה שיש בה כדי להבטיח קיום מינימלי. תוכנית הסעד נועדה למי ששייך לשוק העבודה באופן עקרוני, אולם נבצר ממנו עקב נסיבות מיוחדות להשיג בכוח עבודתו הוא את ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום. עם ביצוע החוק הועבר, איפוא, גם הטיפול בכל נתמכי הסעד למוסד לביטוח לאומי.



חוק המזונות - הבטחת תשלום נשאר בתוקף כפי שהוא ולא שולב בחוק הבטחת ההכנסה<sup>1</sup>. החוק מבטיח מתן תשלום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבלת מזונות, אך מי שחייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו. לפי התקנות שיעור התשלום זהה לרמת ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי.

את האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימלית לקיום אפשר לחלק לארבע קבוצות עיקריות לפי סיבות היזקקותן: גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה.

הגדולה ביותר היא קבוצת הקשישים, המקבלים קצבת זקנה וקצבת שאירים, שחוץ מקצבת הביטוח הלאומי אין להם מקורות הכנסה, או הכנסתם אינה מספיקה לקיום מינימלי.

שניה בגודל היא קבוצת המשפחות החד הוריות: אלמנות עם ילדים המקבלות קצבת שאירים, נשים גרושות ונפרדות המקבלות מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות לפי חוק המזונות, ומשפחות חד הוריות אחרות, ללא קשר נישואין, כמו במצב של גירושין, פירוד, נטישה או ניתוק אחר מהבעל, ורווקות עם ילדים. נשים המקבלות על פי פסקי דין דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, הנמוכים מגובה התשלום שנקבע בתקנות חוק המזונות ואשר אין להם הכנסה משמעותית ממקור אחר, וכך משפחות חד הוריות אחרות שאינן נמנות על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, נכללו בתוכנית הסעד עד ביצוע חוק הבטחת ההכנסה.

שלישית בגודל היא קבוצת הנכים, המקבלים כיום טיפול במסגרת שלושה חוקים של המוסד לביטוח לאומי: נכים המקבלים טיפול במסגרת חוק הנכות הכללית, נכים מקבלי קצבת נפגעי עבודה, שקצבתם נמוכה ושאינן להם מקורות הכנסה אחרים (מספרם קטן מאד), ונכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקוייה, הם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות וכך נפגעי עבודה נכללו בתוכנית הסעד עד שהתקבל חוק הבטחת ההכנסה.

---

1. חוק המזונות מ-1972 הינו באחריותו הפרלמנטרית של שר המשפטים.

קבוצה אחרת, קטנה יחסית, הזכאית לתבוע השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, היא זו של המשפחות העובדות בשכר נמוך. אוכלוסייה זו היתה מכוסה עד כה במסגרת תוכנית הסעד.

### ב. גובה ההכנסה המינימלית המובטחת

#### 1. מגמות כלליות

ביולי 1975, עם הנהגת הריפורמה במס הישיר, גובשה סופית גם מערכת הבטחת ההכנסה, תוך שילובן של קצבאות הילדים האחידות במערכת זו. הרמות שנקבעו היו כדלקמן: לנפש אחת - 25% מהשכר הממוצע במשק, לשתים נפשות - 37.5%, לאלמנה עם שני ילדים או לזוג קשישים עם ילד - 47.5%, ולמשפחה הכוללת שני מבוגרים ושני ילדים - 57.5%. שיעורים אלה כללו, כמובן, גם את קצבאות הילדים המובטחות לכל ילד בישראל במסגרת ענף הילדים, כאשר רמתה המקורית של נקודת קצבה היתה 5% מהשכר הממוצע.

לאור מצבן הכלכלי הקשה של אלמנות עם ילדים, הוחלט להעדיף על פני אוכלוסיות נתמכות אחרות, ובאפריל 1980 הוגדלה התוספת בגין ילדיהן (במסגרת הקצבה) מרמה של 5% מהשכר הממוצע לרמה של 7.5%. לפיכך, בהנחה שנקודת קצבה צריכה לשמור על רמתה המקורית, כלומר להיות 5% מהשכר הממוצע, ההכנסה המינימלית המובטחת כפי שנקבעה ב-1980 הגיעה לרמה של 40% מהשכר הממוצע לאלמנה עם ילד אחד, ולרמה של 52.5% לאלמנה עם שני ילדים.

לפי חוק הבטחת ההכנסה הגמלה להבטחת הכנסה הינה בת שתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. גמלה בשיעור מוגדל זהה לרמת ההכנסה המינימלית, שהובטחה למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. גמלה בשיעור רגיל דומה בעיקרו של דבר לרמת ההכנסה, שהובטחה על ידי מערכת הסעד לפני שהחוק נכנס לתוקפו, והיא מגיעה לכדי 20% מהשכר הממוצע - לבודד, 30% - לזוג, ותוספת בת 5% - לכל אחד משני הילדים הראשונים. ההבחנה שמבחינת החוק בין שתי רמות הגמלה נובעת מן

העיקרון, לפיו מותאמת רמת הגמלה למשך הזמן שצפוי שאדם יימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לאנשים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת הנזקקות אמורה להיות תקופה קצרה שלא תעלה על שנתיים (נתמכי הסעד לשעבר). השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שנזקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר ישוה במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית.

בשנים 1973-1975 גם נקבעו היסודות העיקריים של מערכת ההצמדה והעדכון של קצבאות הביטוח הלאומי, כפי שזו קיימת כיום. באפריל 1973 נקבעה רמתה של קצבת הזקנה והשאיירים כאחוז מהשכר הממוצע. כאשר הונהגה ביולי 1974 השיטה של הבטחת הכנסה מינימלית, הוצמדה גם תוספת ההטבה הסוציאלית לשכר הממוצע. הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע נועדה להבטיח, שרמת החיים היחסית של מקבליהן לא תפגר אחר זו של כלל האוכלוסייה. קצבאות הילדים, לעומת זאת, הוצמדו במסגרת הריפורמה במיסוי הישיר למדד המחירים.

ההתפתחויות האינפלציוניות המהירות שהתרחשו בשנים האחרונות חזרו וחשפו חולשות רציניות בשיטת ההצמדה. טבלה 1, המוצגת להלן, מציגה את מגמות ההתפתחות של רמת ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי מאז הריפורמה במיסוי הישיר אצל טיפוסי משפחה ארפיינים.

התופעה הבולטת ביותר המשתקפת בנתונים היא ירידה הריאלית שחלה באופן הדרגתי מאז הנהגת הריפורמה אצל כל טיפוסי המשפחות ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת. ירידה זו הגיעה לנקודת השפל הנמוכה ביותר בשנת 1978. ההכנסה המובטחת לבודד הגיעה בשנה היא לכדי 20.7% בלבד מהשכר הממוצע במשק. כלומר, שהיתה זו שחיקה בת 17% בערך ברמה המקורית (25%). אצל משפחות עם ילדים היה שיעור השחיקה גבוה עוד יותר, והגיע ל-29%-20%. זאת, בשל הכרוסום הגדול יותר בקצבאות

טבלה 1 - רמת ההכנסה המינימלית המובטחת (כולל קצבאות הילדים) לטיפוסי משפחה נבחרים בקרב מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, במחירים שוטפים, במחירים קבועים ובאחוזים מהשכר הממוצע

השנה	נכה או קשיש עם בת זוג		אלמנה עם 2 ילדים		אלמנה ונכה (יחידים)		אלמנה, קשיש ונכה (יחידים)	שוטפים 1975/76	מהשכר	בשקלים (בשקלים)	השנה
	2 ילדים +	במחירים	אחוז	במחירי	אחוז	במחירי					
1975	58.0	132.1	132.1	48.1	109.6	109.6	25.5	58.1	58.1	58.1	1975
1976	52.2	121.5	163.4	43.8	102.2	137.1	23.6	54.8	73.9	54.8	1976
1977	51.0	127.3	236.1	42.6	106.3	196.9	23.7	56.6	105.2	56.6	1977
1978	46.0	122.8	346.8	38.6	103.0	290.6	20.7	55.4	156.3	55.4	1978
1979	47.6	128.2	706.2	40.3	108.7	599.0	22.1	59.3	327.8	59.3	1979
1980	50.9	140.3	1,804.3	48.2	132.8	1,709.1	23.8	65.3	843.7	65.3	1980
1981	52.9	158.3	4,278.1	50.1	150.0	4,052.7	24.9	74.4	2,010.3	74.4	1981
1981	48.7	148.4	3,045.7	47.7	145.4	2,986.0	23.6	72.1	1,479.3	72.1	1981 (אפריל-יוני)
1981	48.4	151.4	3,576.3	46.7	146.1	3,452.0	23.0	71.9	1,698.3	71.9	1981 (יולי-ספטמבר)
1981	54.9	161.2	4,575.7	53.2	152.9	4,435.7	26.5	76.1	2,207.7	76.1	1981 (אוקטובר-דצמבר)
1982	54.4	161.3	5,632.7	51.5	152.9	5,340.3	25.6	76.0	2,655.7	76.0	1982 (ינואר-מרץ)

הילדים שהז, כידוע, צמודות למדד בלבד. תופעה המורה זו חייבה שינויים במערכת עדכון הקצבאות, ואמנם בשנים 1977 ו-1978 הוכנסו שינויים בשיטת העדכון, שתוצאותיהם ניכרו בשיפור היחסי שחל ברמת הקצבאות בשנת 1979. הקצבאות עודכנו פעמיים בשנה בהתאם לשינוי, ובשלהי 1978 הונהגה שיטת עדכון אוטומטית, לפיה תוגדל ההכנסה המינימלית המובטחת כל אימת שמדד המחירים המצטבר יעלה על 10%. כך הוכרה, למעשה, זו הפעם הראשונה זכותן של האוכלוסיות החלשות להגנה שוטפת על הכנסתן לנוכח המגמות האינפלציוניות החלות במשק. שיעור השחיקה הגיע בשנת 1979 ל-12% אצל משפחות ללא ילדים, ול-15% 17% אצל משפחות עם ילדים. מכאן, שלמרות השיפור של שיטות העדכון לא נמצא פתרון מלא לבעיית שחיקת הקצבאות.

בעקבות המלצות ועדה מיוחדת, שהוקמה לשם בחינתן מחדש של שיטות עדכון הקצבאות, הונהגו ב-1980 תיקונים נוספים, אשר הביאו לשיפור משמעותי נוסף במצבה של האוכלוסייה החלשה. בתחילת השנה הוחלט על עדכון הקצבאות בהתאם לשינויי השכר הממוצע, בכל עת שתשולם תוספת יוקר לכלל השכירים במשק. העדכון בוצע, איפוא, ארבע פעמים בשנה, בהתאם לשיטת עדכון תוספת היוקר הנהוגה כיום במשק. בספטמבר 1980 החליטה הממשלה על שיפור שיטת העדכון האוטומטית של ההכנסה המינימלית המובטחת. העדכון השוטף בהתאם לשינויי המדד מתבצע בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר (במקום ב-10%, כפי שהיה נהוג לפני כן).

כתוצאה מהשיפורים שהונהגו ב-1980 בשיטות העדכון, ההכנסה המינימלית המובטחת עודכנה כמעט מדי חודש. הממוצע השנתי של רמת הקצבה היה גבוה בהרבה מזה של 1979. ב-1980 היתה ההכנסה המינימלית המובטחת לבורד 23.8% מהשכר הממוצע במשק, כלומר, רמה שבינה וביין הרמה המקורית, שהובטחה ביולי 1975, נותר פער בן 5%.

השיפור הגדול ביותר ניכר אצל אלמנות עם ילדים. אלמנה עם 2 ילדים זכתה ב-1980 לרמת הכנסה כוללת בת 48.2% מהשכר הממוצע במשק, לעומת רמה בת 40.3% ב-1979. עליה משמעותית זו נבעה לא רק משיפור שיטות

העדכון, אלא גם מהגדלת התוספת לילדים בכדי 2.5% מהשכר הממוצע עבור כל ילד.

אצל משפחות של קשישים ושל נכים עם ילדים חל ב-1980 שיפור קטן יותר בהשוואה לשיפור שחל אצל משפחות ללא ילדים. ההכנסה המינימלית המובטחת לזוג עם שני ילדים גדלה מ-47.6% מהשכר הממוצע ב-1979, ל-50.9% ב-1980. השחיקה קטנה ב-1980, והפער בין ההכנסה שהובטחה בשנה זו לבין זו שהובטחה במקור היה בן כ-13%. הסיבה העיקרית לכך היא היציבות שהסתמנה ברמתן של קצבאות הילדים, שהן מרכיב חשוב בהכנסתן של קבוצות אוכלוסייה אלו.

השיפור שחל ב-1980 ברמת הקצבאות התבטא גם במונחים של כוח קנייה. הקצבה לבודד עלתה בשנה זו בכ-11% יותר מכפי שעלה מדד המחירים הכללי. אלמנה עם 2 ילדים זכתה לגידול ריאלי בן 22% בהכנסתה, ואילו גמלאים (קשישים ונכים) עם ילדים קיבלו תוספת ריאלית בת יותר מ-9%.

## 2. המגמות ב-1981

בשנת 1981 רמת ההכנסה המינימלית המובטחת המשיכה לעלות הן ביחס לשכר הממוצע והן במונחים של כוח קנייה, וזאת על רקע של גידול ריאלי בן כ-9.3% בשכר הממוצע במשק, לעומת כ-1% ב-1980. השפעתם של השיפורים בשיטות העדכון, שהונהגו במרוצת 1980, באה לידי ביטוי מלא ב-1981<sup>2</sup>. אצל משפחות מעוטות יכולת ללא ילדים (זוגות נשואים וקשישים ואלמנות בודדים) כמעט לא היתה שחיקה ברמת ההכנסה המינימלית, שכן זו הגיעה לכדי פחות ממחצית האחוז. ההכנסה המינימלית של בודד הגיעה לרמה בת 24.9% מהשכר הממוצע במשק, ואילו זוג גמלאים נהנה מקצבה ברמה בת 37.4%. תהליך זה של צמצום מימדי השחיקה החל בשנת

---

2. כמו כן, במרוצת שנת 1981 נתוני השכר הממוצע, הנמסרים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הובאו לידי עדכון בצורה שוטפת יותר. החל מאפריל 1981, הפיגור בקבלת נתוני השכר הממוצע הצטמצם מ-4 חודשים ל-3 חודשים. לפיכך, ב-1981 הצטמצם הפער בין השכר הממוצע על פי חיק לבין השכר הממוצע המדוד לכ-9% לעומת כ-15% ב-1980.

1979 והגיע לקיצו ב-1981. רצוי להדגיש, שמשפחות ללא ילדים הן חלק ניכר מאוכלוסיית הזכאים להבטחת הכנסה מינימלית, ולפיכך יש לראות בהקטנת השחיקה שיפור משמעותי במצבה של האוכלוסייה מעוטת היכולת והישג בולט של המערכת להבטחת הכנסה.

ההכנסה המינימלית המובטחת לאלמנות עם ילדים גדלה אף היא. אלמנה עם 2 ילדים זכתה ב-1981 לקצבה ברמה בת 50.1% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 48.2% ב-1980. גם במשפחות של קשישים ונכים עם ילדים חל שיפור נוסף ב-1981. ההכנסה המינימלית המובטחת גדלה מ-50.9% מהשכר הממוצע ב-1980 ל-52.9% ב-1981. מימדי השחיקה הצטמצמו עוד יותר, והפער בין ההכנסה המקורית שהובטחה ביולי 1975 לבין זו שהובטחה ב-1981 היה בין כ-8% בלבד, וזאת בהשוואה לכ-12% ב-1979.

הסיבה הבלעדית לאי ביטולה המוחלט של השחיקה בהכנסה המינימלית המובטחת במשפחות עם ילדים היא שגם ב-1981 נמשכה יציבות רמתן של קצבאות הילדים ביחס לשכר הממוצע. התיקון בינואר 1981, לפיו מעודכנות קצבאות הילדים בהתאם לעלית המחירים במלואה ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים, הצליח רק לבלום את ירידת שחיקת קצבאות הילדים אך לא לבטלה לגמרי. רמת קצבת הילדים נשארה ב-1981 זהה לזו של 1980 כלומר 2.8% מהשכר הממוצע. צמצום שחיקת קצבאות הילדים או ביטולה יקרבו את רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לרמה המקורית שנקבעה באמצע שנות השבעים, גם אצל משפחות זכאיות עם ילדים.

בהשוואה לשנים קודמות בשנת 1981 חל שיפור נוסף ברמת הקצבאות גם במונחים של כוח קנייה. הקצבה לבודד גדלה בשנה זו במונחים ריאליים בכ-14%. משפחות עם ילדים נהנו מגידול ריאלי קטן יותר, בין כ-12%. הגידול הריאלי של הקצבאות מחושב על בסיס מדד המחירים הכללי, המבטא את מידת התייקרותו של "סל התצרוכת" של משפחה ממוצעת. מתחשיב שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, שמחיר "סל התצרוכת" של משפחות הנמצאות בעשירון התחתון עלה בשנת הלוח 1981 ב-90.7%. זאת, לעומת גידול בין 101.5% במחירי "סל התצרוכת" של משפחה עירונית ממוצעת.



לפיכך סביר להניח, שההכנסה המינימלית המובטחת, המוענקת בעיקר לאלה הנמצאים בעשירון הראשון או השני, גדלה באופן ריאלי יותר מכפי שצויין לעיל. לעומת זאת, במרוצת שנת 1980 הסתמנה מגמה הפוכה. "סל התצרוכת" של משפחה מעוטת הכנסה התייקר בשיעור גבוה יותר מזה של ההתייקרות הממוצעת. "סל התצרוכת" של משפחות בעשירון התחתון התייקר ב-144.3%, לעומת "סל התצרוכת" של משפחה ממוצעת שהתייקר ב-132.9%.

לבסוף, מן הראוי לציין שמגמות זהות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה הנתמכת, שאינה נכללת בין מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. מכסות הסעד, ומאז התקבל חוק הבטחת ההכנסה גם הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל, מתעדכנות על פי כללים זהים. לפיכך ב-1981 חלה עלייה ברמתן, הן ביחס לשכר הממוצע והן ביחס למחירים. אצל משפחות קטנות (בנות נפש אחת, או שתיים) כמעט בוטלה שחיקתן של מכסות הסעד, ואילו אצל משפחות עם ילדים השחיקה צומצמה בלבד, אם כי עדיין נשארה ברמה בת כ-10%.

### ג. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדיקטורים כלכליים-חברתיים מקובלים

קביעת רמת ההכנסה המינימלית המובטחת ב-1974 וקביעת רמתן של קצבאות הילדים מאז הריפורמה במיסוי הישיר נעשתה בין היתר בהתחשב עם קו העוני, וזאת במגמה לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. האחריות להבטחת קיומן של משפחות, בהן יש מפרנס שהכנסתו אינה נופלת משכר המינימום במשק, מובטחת על ידי שכר המינימום בשילוב עם קצבאות הילדים האחידות. שכר המינימום נועד להבטיח קיום מינימלי לפחות למשפחה ללא ילדים, ואילו קצבאות הילדים אמורות להבטיח שהכנסתן של משפחות עם ילדים, אשר מפרנסן (היחיד) משתכר לפחות כדי שכר המינימום, לא תיפול מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת לקיומה של משפחה בכל גודל שהוא.

השאלה המעניינת היא, באיזו מידה רמת ההכנסה המינימלית המובטחת



טבלה 2 - רמת ההכנסה המדינית המובטחת למקובלי קריצואות הביטוח הלאומי: זיקנה, שאריים, נכות וסדרנות  
(השיעור המוגדל) בתשואה לקר הערני, אצל טרפוני טשפתה נהגרים (נשקלים לחודש, מחירים שוטפים)

הכנסה מובטחת	1982		1981		1979		1975		אלמנה עם 2 ילדים		
	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)	הכנסה מובטחת (כולל)				
מקור הערני	102.3	2,433	91	1,156	78	239	167	105	55	58	יחיד
מקור הערני (ילדים)	95.9	3,892	85	1,850	73	382	280	99	88	87	212
מקור הערני	97.4	5,157	88	2,452	68	506	344	91	117	107	אלמנה עם 2 ילדים
מקור הערני (ילדים)	85.4	6,227	77	2,960	67	611	409	90	141	127	212 עם 2 ילדים
מקור הערני	79.3	8,271	73	3,931	65	812	524	90	187	169	212 עם 4 ילדים
מקור הערני (ילדים)	78.6	10,119	74	4,811	66	993	652	95	229	217	212 עם 6 ילדים

(כולל קצבאות ילדים) מאפשרת לחלץ ממעגל העונני את האוכלוסייה הנתמכת, שאינה עובדת או עובדת בהיקף חלקי. כמו כן, באיזו מידה יש בשכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים כדי למנוע ממשפחות, שמפרנסן עובד בהיקף מלא ומשתכר לפחות את שכר המינימום, להיקלע למצבי עוני, או להזדקק למערכת התמיכות.

אצל האוכלוסייה אשר אינה נדרשת להיות פעילה מבחינה כלכלית, ואשר עליה נמנה הרוב המכריע של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, קיים עניין להשורת את ההכנסה המינימלית המובטחת לקו העונני. לעומת זאת, רמת ההכנסה המובטחת למי ששייך עקרונית לשוק העבודה, דהיינו הגמלה להבטחת ההכנסה בשיעור הרגיל (או מכסות הסעד עד ינואר 1982), תוערך הן ביחס לקו העונני והן ביחס לשכר המינימום במשק.

בטבלה 2 ניתן לראות, שביוולי 1975 כאשר הונהגה הריפורמה במס הישיר, רמת ההכנסה המינימלית שהובטחה למעוטי היכולת בקרב מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, הצליחה להוציא ממעגל העונני את מרבית מקבלי הקצבאות, שהם בדרך כלל בני משפחות קטנות (בודדים וזוגות). למשפחות מרובות ילדים המתקיימות מהקצבאות (כולל קצבאות ילדים) הובטחה הכנסה הקרובה לקו העונני כ-90%-95% מקו העונני.

כתוצאה ישירה משחיקת רמת הקצבאות, נוצר מאז 1976 פער בין רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לבין קו העונני, פער אשר הגיע לשיאו ב-1979. הוא בלט בעיקר אצל משפחות מרובות ילדים, שאצלן ההכנסה מקצבאות הילדים היא מרכיב גבוה, יחסית, בסך ההכנסה המובטחת. פער זה צומצם במידה רבה בשנת 1980, ומגמה זו נמשכה גם ב-1981.

הנתונים של תחילת 1982 מלמדים, שההכנסה המינימלית המובטחת עם קצבאות הילדים הצליחה לחלץ מעוני את מרבית הגמלאים, או לפחות להעלות את הכנסתם אל קרוב לקו העונני. ההכנסה המינימלית המובטחת לבודד היתה 102.3% מקו העונני, לזוג - 95.9%, ולאלמנה עם ילדים - 97.4%. אצל משפחות קטנות (עד 4 נפשות) רמת ההכנסה המובטחת כאחוז מקו העונני התקרבה מאוד לזו של 1975. בהשוואה ל-1975 שיפרה הגדלת

התוספת לקצבה בגין שני הילדים הראשונים את מצב האלמנות עם ילדים. אולם מצב המשפחות מרובות הילדים עדיין טעון שיפור, שכך קיים פער בן כ-20% בין ההכנסה המובטחת להן לבין קו העוני.

מגמה זו של צמצום הפער בין ההכנסה המינימלית המובטחת לבין קו העוני היא תוצאה של עליית רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע מחד גיסא, ושל יציבותו של קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע מאידך גיסא. אצל משפחות מרובות ילדים הפער צומצם בשיעור נמוך יותר מאשר אצל קבוצות נתמכות אחרות. זאת, מאחר שהתיקון שהונהג בשיטת עדכון קצבאות הילדים בינואר 1981 לא צמצם באופן ממשי את השחיקה שחלה בהן בשנים האחרונות. בינואר 1982 היוותה קצבת הילדים כ-2.9% מהשכר הממוצע במשק, לעומת כ-5% ב-1975. הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע, הגדלת קצבאות הילדים הניתנות למשפחות גדולות, כפי שמוצע בחוק משפחות ברוכות הילדים, עשוי להיות פתרון הולם למצוקתן הכלכלית של משפחות עם ילדים בישראל.

טבלה 3 מציגה את מגמות התפתחותה של ההכנסה המינימלית המובטחת לאלה השייכים עקרונית לשוק העבודה ושל שכר המינימום בהשוואה לקו העוני. בינואר 1982 לא היה בגמלה בת השיעור הרגיל ובתוספת קצבאות הילדים כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת, לקבוצותיה, ממעגל העוני. אצל בודד היה הפער בין ההכנסה המינימלית המובטחת לבין קו העוני בן כ-20%, ואצל משפחות עם ילדים בן כ-30%. אולם בהשוואה לראשית 1981, חל שיפור משמעותי גם במצבה של אוכלוסייה זו, והפער בין ההכנסה המובטחת לבין קו העוני צומצם אצל מרבית טיפוסי המשפחה בכ-10%. לצמצום זה היו שני גורמים: האחד הוא הנהגת השיפורים, שתוארו לעיל, בשיטות העדכון, והשני הוא הגמלה הגבוהה ממכסות הסעד שנקבעה בחוק הבטחת ההכנסה עבור חלק מהזכאים. הדבר אמור בעיקר לגבי זוגות נשואים עם ילדים. לעומת זאת, הגמלה שהובטחה למשפחות חד הוריות היתה נמוכה ממכסת הסעד, ולפיכך מוריס הנתונים שהפער בין ההכנסה המובטחת להם לבין קו העוני אצל יחיד עם 2 ילדים צומצם מאז תחילת 1981 עד תחילת 1982 רק בכ-4%.

טבלה 3 - רמת ההכנסה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (השיעור הרגיל) ושכר המינימום  
(בשקלים לחודש, מחירים שוטפים) בהשוואה לקו העוני, אצל טיפוסי משפחה נבחרים

מכסות סעד	שכר מינימום	מכסות סעד	שכר מינימום	שכר מינימום	מכסות סעד	שכר מינימום	מכסות סעד	
מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	מכסות סעד	
בתוספת	בתוספת	בתוספת	בתוספת	בתוספת	בתוספת	בתוספת	בתוספת	
קצבאות	קצבאות	קצבאות	קצבאות	קצבאות	קצבאות	קצבאות	קצבאות	
ילדים	ילדים	ילדים	ילדים	ילדים	ילדים	ילדים	ילדים	
כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	מקו העוני	
בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	בשקלים	
119.7	286	62.3	149	152.7	84	85.5	47	
67.2	340	60.9	308	88.9	104	82.9	97	
74.9	286	58.6	224	95.5	84	80.7	71	
55.6	340	55.3	338	73.8	104	74.5	105	
56.0	455	55.8	453	78.1	146	79.1	148	
58.7	583	58.5	581	84.7	194	85.2	195	
ינאר 1979				יולי 1975				
ינאר 1982				ינאר 1981				
149.4	3,635	81.8	1,991	164.4	1,901	72.8	842	
81.8	4,221	73.3	3,778	88.9	2,181	69.8	1,711	
93.4	3,635	76.7	2,986	102.8	1,901	68.2	1,262	
67.8	4,221	73.4	4,570	73.7	2,181	63.5	1,880	
66.1	5,466	70.3	5,815	70.6	2,776	63.0	2,475	
67.8	6,857	71.2	7,206	71.5	3,441	65.3	3,140	

עד שנת 1980 הסתמנו מגמות דומות גם בהתפתחות רמת הכנסתה של משפחה, שמפרנסה משתכר כדי שכר המינימום במשק. ביולי 1975 הבטיח שכר המינימום את קיומה של משפחה קטנה ברמה של ההכנסה המינימלית המובטחת. קצבאות הילדים, שנועדו לשמור על רמה זו אצל משפחות עם ילדים, לא מילאו את תפקידן בשלמותו. שחיקת שכר המינימום וקצבאות הילדים החמירה את מצבן של משפחות עם ילדים, שמפרנסן משתכר שכר נמוך. ב-1979 היה שכר המינימום של מפרנס נשוי (שאותו אינה עובדת) רק 75% מקו העוני, ופחות מ-60% אצל משפחה (זוג נשוי) עם 2 ילדים ויותר. ההסכם שהושג ב-1980 בין ההסתדרות לבין המעסיקים בדבר רמת שכר המינימום ושיטת עדכונו שיפר במידה ניכרת את מצבן של משפחות קטנות במרוצת הזמן, אולם היתה לו השפעה קטנה, יחסית, על משפחות מרובות ילדים, שכן בתקופה זו לא תוקנה במקביל גם השחיקה של קצבאות הילדים. ב-1981 היתה רמת שכר המינימום ביחס לקו העוני אצל משפחות שלהן עד שלושה ילדים גבוהה מזו של 1975 או זהה לה, ואילו אצל משפחות עם 4 ילדים ויותר נמשכה מגמת החמרתו של מצבן הכלכלי.

אולם הנתונים על ראשית 1982 מורים, שהשיפור שהושג ב-1981 התבטל בחלקו, וזאת בכל הרכב משפחתי. הסיבה לכך נעוצה בשחיקה החדשה שחלה ברמתו של שכר המינימום בראשית 1982. שכר המינימום היה אז כ-37% מהשכר הממוצע בלבד, לעומת 42% בראשית 1981. הפער בין שכר המינימום לבין קו העוני גדל בראשית 1982 בכ-8%-9% אצל כל טיפוסי המשפחה. בלימת שחיקת קצבאות הילדים מנעה הרעת מצבן של משפחות עם ילדים, מעבר להרעה שנגרמה עקב שחיקת שכר המינימום.

יש לתת את הדעת גם להשוואה בין ההכנסה המובטחת באמצעות קצבאות למשפחה, שמפרנסה בגיל העבודה, לבין ההכנסה שמושגת באמצעות שכר המינימום וקצבאות הילדים גם יחד. משפחות עם מפרנס בגיל העבודה, אשר נקלעות למצב מצוקה כלכלית זמנית, זכאיות להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל של הגמלה. מאז הנהגת הרפורמה ועד תחילת 1980, גם אם חלה שחיקה בשכר המינימום ובקצבאות הרי שבמידה רבה נשמר היחס בין ההכנסה, שהנתמך יכול היה להשיג מעבודה לבין זו המובטחת לו על ידי הקצבאות.

אולם בראשית 1981 ההכנסה המושגת באמצעות שכר המינימום וקצבאות הילדים גם יחד היתה גבוהה מזו המובטחת באמצעות מכסות הסעד וקצבאות הילדים גם יחד, וזאת אצל כל טיפוס המשפחה. ב-1982 עקב עליית רמת התמיכות מחד גיסא, ועקב שחיקת שכר המינימום מאידך גיסא, ההכנסה המובטחת למשפחות גדולות (4 נפשות ויותר) על ידי מערכת הבטחת ההכנסה היתה גבוהה מזו, שהנתמך יכול היה להשיג בשוק העבודה. לתופעה כזאת עלולות להיות השלכות שליליות על הרצון לצאת לעבודה. ממצאים אלה מחזקים את הצורך הדחוף לקבוע את שכר המינימום ברמה הולמת ולשקם את קצבאות הילדים באופן שמשפחות בעלות שכר נמוך, שמפרנסן היחיד עובד במשרה מלאה, תוכלנה להיחלץ ממעגל העוני בכוחות עצמן, ובמקביל גם לא תזדקקנה להשלמת הכנסה ממערכת הבטחת ההכנסה.

#### ד. היקף הזכאים להבטחת הכנסה

##### 1. מגמות כלליות

טבלה 4 מציגה את מגמות שינוי היקף הזכאים להבטחת הכנסה בעשור האחרון, לפי סוגי האוכלוסייה. בשנת 1981 הקיפו התוכניות להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי ושל משרד העבודה והרווחה כ-222 אלף משפחות שהן כ-21% מכלל המשפחות בארץ. בתוך אלה קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר היתה קבוצת הקשישים, שמנתה כ-115 אלף משפחות; גם לאוכלוסיית האלמנות אופייני היה אחוז גבוה של נשים קשישות (כ-70% מהן מעל גיל 60), והיא מנתה כ-41 אלף משפחות. מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה הסתכם בערך ב-49 אלף, ואילו 12 אלף משפחות היו זכאיות לתמיכת סעד, ו-5 אלפים משפחות לתשלום דמי מזונות<sup>3</sup>.

ב-1981 חלה ירידה בשיעור הגידול של היקף הזכאים, מ-5.3% ב-1980 ל-3.4%. בכך מסתמנת, איפוא, חזרה לשיעורי הגידול שאפיינו את

---

3. ראה הערה 2 בטבלה 3.

טבלה 4 - היקף הזכאים להנחת הכנסה, לפי סוג הקצבה (במטבע לחודש)

	1981	1980	1979	1978	1975	1971	סוג הקצבה
קיצבת זיקנה	115,340	115,596	113,756	112,788	106,178	75,000	קיצבת זיקנה
לפי חוק	85,511	84,435	82,646	82,016	74,706	54,000	לפי חוק
קצבות מיוחדות*	29,829	31,161	31,110	30,772	31,472	21,000	קצבות מיוחדות*
קצבת שאירים	41,265	39,920	38,070	36,339	29,189	18,500	קצבת שאירים
נכות כללית	48,761	42,871	35,013	29,502	4,685	-	נכות כללית
מזונות	5,084	4,190	3,653	3,576	2,580	-	מזונות
מסכמת סך קצבת מחירה מיינר 1982	11,905	12,520	13,727	15,692	25,218	20,516	מסכמת סך קצבת מחירה מיינר 1982
כלל מקבלי קצבות**	222,355	215,097	204,219	197,897	167,850	114,016	כלל מקבלי קצבות**
כאחוז מכוח העבודה	16.5	16.3	15.9	15.7	14.5	10.9	כאחוז מכוח העבודה
כאחוז מטספר המועסקים	17.4	17.1	16.4	16.3	15.1	11.3	כאחוז מטספר המועסקים

\* קיצבות מיוחדות משולמות לרוחיקים ולעולים חדשים, שפאת גילם אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי.  
 \*\* מספר המקבליים אינו זהה למספר המשפחות המקבלות קיצבה להנחת ההכנסה. יש משפחות הזכאיות לקבל קיצבה מיינר שמערכת אחת. לדוגמה: זכאית להנחת משלום לפי חוק מזונות, זכאית לבקש השלמת הכנסה שמערכת מסעד. על פי אומדנים ראשוניים שנערכו במועד לביטוח לאומי, ג-1981-15%-20% מהזכאיות להנחת משלום על פי חוק מזונות, דהיינו כ-1,000 נשים, היו זכאיות להשלמת הכנסה על ידי המערכת להנחת הכנסה.

המחצית השנייה של שנות השבעים. בהיעדר שינויים משמעותיים בתנאי הזכאות להבטחת הכנסה בשנתיים האחרונות<sup>4</sup>, עלייתו המשמעותית של שיעור גידול מקבלי הבטחת הכנסה ב-1980 קשורה, כנראה, למגמות ההאטה הכלכלית במשק ולקושי להשיג עבודה. לעומת זאת, ירידת שיעור הגידול ב-1981 התאפשרה בחלקה על ידי האטת קצב גידול האבטלה במשק. הביטוי המובהק לכך הוא ההיפוך שחל במגמת גידול מספר מקבלי קצבת הנכות הכללית: לאחר ירידתו הניכרת של שיעור הגידול בשנת 1979, חלה בשנת 1980 עליה בת כ-22% במספר המקבלים, ואילו ב-1981 ירד שיעור הגידול לכ-14%. באופן מקביל מסתמנת מגמה דומה גם בקרב מקבלי קצבת הזקנה הזכאים להבטחת הכנסה, המהווים מחצית מהאוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה. ב-1981 חלה ירידה אבסולוטית זעירה במספר מקבלי קצבת זקנה עם הטבה סוציאלית שהגיעה ל-0.2%, וזאת לעומת גידול בן 1.9% ב-1980. סיבת ירידה זו הינה הצמצום בן כ-4.3% בהיקף מקבלי קצבאות הזקנה שלא לפי חוק<sup>5</sup> בתוספת הטבה סוציאלית. היקפה של קבוצת מקבלי הקצבאות שלא לפי חוק קטן בשנים האחרונות הן בגלל שיעור התמותה הגבוה בקרב הוותיקים, והן כתוצאה מצמצום מימדי העלייה לארץ. לעומת זאת, מספרם של מקבלי קצבת הזקנה לפי חוק עם הטבה סוציאלית עלה ב-1981 ב-1.3%.

אחוז מקבלי הקצבאות לקיום מינימלי מתוך כלל המועסקים במשק עלה מ-17.1% ב-1980 ל-17.4% ב-1981. עליה בת 0.3% זו במדד של אחוז המקבלים מתוך סך המועסקים הינה מתונה, ודומה באופן כללי לזו שאפיינה את המחצית השנייה של שנות השבעים, להוציא את שנת 1980, בה המדד עלה ב-0.6%.

4. חוק הבטחת הכנסה הקובע במקרים מסויימים תנאי זכאות המורים יותר הופעל בהדרגה רק החל מינואר 1982, דהיינו בשלהי השנה הנסקרת. לפיכך השפעתו בשלב זה על היקף הזכאים היתה קטנה, והיא תבוא לידי ביטוי מלא ב-1982. עם זאת ראוי להדגיש, שלניסוי שבמסגרתו הועבר הטיפול בנתמכי הסעד באופן הדרגתי לסניפי הביטוח הלאומי היתה השפעה בכיוון של צמצום מספר נתמכי הסעד.

5. ראה הערה 1 בטבלה 3.



טבלה 5 - שיעור גידול מספר מקבלי הכנסה מובטחת, לפי סוג התוכנית בשנים 1979-1981 (באחוזים)

שנה	סה"כ	זקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	סעד/ הבטחת הכנסה
1979	3.2	0.9	4.8	18.7	1.9	-12.5
1980	5.3	1.6	4.9	22.4	15.0	-8.8
1981	3.4	-0.2	3.4	13.7	21.3	-4.9

2. קשישים ואלמנות

הבטחת הקיום המינימלי של האוכלוסייה הקשישה, אשר פרשה ממעגל העבודה, היא אחד התפקידים החשובים שהועדו למערכת הבטחת ההכנסה. מערכת הביטוח הפנסיוני בישראל, המעוגנת כיום בהסדרי עבודה ולא בחוק מחייב, מקיפה כ-90% מכלל העובדים השכירים בסוגים שונים של תוכניות פנסיה. ליותר מ-30% מכלל העובדים, כולל עובדים עצמאיים, אינן הסדר פנסיוני מחייב, והיעדרו פוגע בעיקר בקבוצות עובדים חלשות יותר מבחינה כלכלית. לבר מהעובדה שלא כל האוכלוסייה מכוסה, קיימות במערכת הפנסיה שתי חולשות נוספות. האחת היא שמרבית תוכניות הפנסיה התעסוקתיות תגענה לתקופת ההבשלה המלאה רק לקראת סוף העשור הנוכחי ובעשור הבא. משום כך רוב האוכלוסייה המבוטחת, שתגיע לגיל פרישה קודם לכן, תרכוש זכויות פנסיה חלקיות בלבד. החולשה השנייה היא היעדר הסדרים נאותים לשמירת רציפות הזכויות במערכת הפנסיונית, דבר שגורם גם הוא להקטנת הסיכויים לקבל פנסיה מלאה עם הפרישה מעבודה.

כתוצאה מכך נזקקים קשישים רבים למערכת הבטחת ההכנסה שתשלים את הכנסתם ותעלה אותה לרמה המבטיחה קיום מינימלי. אצל עולים חדשים שעלו ארצה בגיל גבוה מגיל הביטוח היתה מערכת הבטחת ההכנסה מקור הקיום היחיד כמעט בשנת 1981. כ-42% מכלל מקבלי קצבאות הזקנה

נזקקו להטבה סוציאלית משלימה, כאשר מתוך הקשישים המבוטחים על פי חוק 35% בערך היו זכאים להטבה סוציאלית, לעומת 95% מתוך מקבלי הקצבאות המיוחדות.

טבלה 6 - מקבלי הטבה סוציאלית, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זקנה ושאיירים (1971-1981)

1981	1980	1979	1978	1977	1975	1971	סוג הקצבה
42.0	43.2	44.2	45.3	46.1	48.7	47.0	קצבת זקנה
35.1	36.0	36.8	37.9	38.5	40.5	40.8	לפי חוק
95.3	95.2	94.7	94.2	93.8	99.2	77.1	קצבאות מיוחדות
53.9	52.5	52.4	52.7	51.8	49.0	43.6	קצבת שאירים

מהנתונים המוצגים בטבלה 6 אפשר לראות שב-1981 נמשכה מגמת הירידה של שיעור מקבלי ההטבה הסוציאלית מתוך מקבלי הקצבה לפי חוק, כבשנים הקודמות. היתה זו, איפוא, ירידה מ-41% בתחילת העשור לכ-35% ב-1981, כלומר ירידה מתונה אך מתמשכת. היא נבעה בעיקר הן מגידול מספר המבוטחים במערכת הביטוח הפנסיוני ומהבשלתה ההדרגתית עם הזמן, והן משיפור ההסדרים לשמירת רציפות הזכויות. מחקרים שגערכו באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי העלו, שאחוז הזכויות הפנסיוניות המגיעות לכלל הבשלה נע בין 1% ל-1½% בכל שנה.

שיעור הזכאים להטבה סוציאלית מתוך מקבלי קצבת השאיירים היה יציב מאוד בשנים 1978-1980. ב-1981 הוא עלה בפחות מ-1%: מ-52.5% ב-1980 ל-53.4% ב-1981. למעלה מ-90% ממקבלי קצבת השאיירים של המוסד לביטוח לאומי הן אלמנות בגיל גבוה, ללא ילדים התלויים בהן. רק למעטות מהן (בערך ל-25%) יש פנסיה מכוח הביטוח הפנסיוני של הבעל, וזאת במסגרת המצומצמת של הסדר הפנסיה המקיפה בעבר. הנהגת הפנסיה המקיפה במגזר התעשייתי תוכל לפתור באופן חלקי את בעיית האלמנות, אך זאת רק בעוד שנים מספר.

### 3. נכיס כלליים

חוק הנכות הכללית הופעל בהדרגה מאז 1974. את שנות קיומו הראשונות של הענף אפיינו שיעורי גידול גבוהים מאוד, אולם אלה הלכו ופחתו מדי שנה, בד בבד עם יישומו ההדרגתי של החוק לקבוצות הנכיס השונות ועם מיצוי הזכאות על ידן.

בשנת 1981 חלה ירידה משמעותית בשיעור הגידול של מקבלי קצבת הנכות הכללית, והוא הגיע לרמה הנמוכה ביותר מאז החלת החוק - לכ-14%. זאת, לעומת 22% ב-1980, ולעומת 19% ב-1979. הירידה התלולה ביותר היתה בקרב נכיס קודמים - מ-15% ב-1980 לכ-4% ב-1981. ירידת שיעור גידול אוכלוסיית הנכיס לקבוצותיה השונות היתה צפויה, וזאת עקב היות הענף נתון בשלבי סיום של קליטת הנכיס ושל מיצוי הזכאות על ידם (בעיקר בקרב נכיס קודמים). שיעור הגידול ב-1980, שהיה גבוה מהמצופה, נבע כנראה ממצבו הקשה של שוק העבודה בשנה זו, ועקב כך מאי יכולתם של חלק מהנכיס להתפרנס מעבודה. ב-1981 אמנם חלה האטה בקצב התרחבות האבטלה במשק, אך מצב התעסוקה עדיין מקשה על היקלטותו של חלק מהנכיס בשוק העבודה.

### 4. הבטחת תשלום מזונות

חוק המזונות (הבטחת תשלום) מ-1972 נתון לאחריותו הפרלמנטרית של שר המשפטים, כשאחריות הביצוע היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים, שבית-דין פסק להן מזונות, ואילו החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו. גובה התשלום הוא כפי שנקבע בפסק-הדין או כפי שנקבע בתקנות לדמי מזונות, הנמוך מביין שניהם. אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, התשלום בפועל יהיה זה שנקבע בתקנות.

נשים, שנפסקו להן בפסקי דין דמי מזונות נמוכים ואין להן כל הכנסה אחרת, או הכנסתן ממקורות אחרים נמוכה באופן משמעותי, היו זכאיות להשלמת הכנסה ממערכת הסעד עד ינואר 1982, ומאז הן זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, מכוח חוק הבטחת ההכנסה.

בשנת 1981 קיבלו כ-5,000 נשים דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 21%. בכך נמשכה, למעשה, מגמת עליית שיעורי הגידול של מספר הנשים המקבלות דמי מזונות. מגמה זו עולה בקנה אחת עם עליית שיעורי הגירושין בכלל האוכלוסייה בשנים האחרונות. כמו כן, תוך כדי היערכותו של המוסד לביטוח לאומי להפעלת חוק הבטחת ההכנסה על ידי קליטה הדרגתית של נתמכי הסעד ועם הפעלת החוק בינואר 1982, הופנו נשים רבות שתבעו הבטחת הכנסה תחילה למזונות. לפיכך ניתן להסביר את שיעורי הגידול הגבוהים, שניכרו בעיקר ב-1980 וב-1981, גם על ידי שיפור דרכי הטיפול באוכלוסייה זו במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

ב-1981 קיבלו 89% מהנשים דמי מזונות לפי פסקי דין, בסכומים הנמוכים מאלו שנקבעו בתקנות. בערך 6% קיבלו את מלוא הסכום שנקבע לפי התקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות בהפחתת הכנסות. התשלום הממוצע שניתן לפי פסקי-הדין היה 16% בלבד מהשכר הממוצע, כאשר הקצבה הממוצעת, ששולמה לפי התקנות, היתה 43% מהשכר הממוצע. יתר על כן, כשני שלישי ממקבלי דמי המזונות הן עקרות בית, שהכנסתן היחידה היא התשלום מהביטוח הלאומי. לאור ממצאים אלה ברור היה שעד ינואר 1982 חלק מהנשים היה זכאי להשלמת הכנסה ממערכת הסעד, ומאז ואילך הוא זכאי לכך מכוח חוק הבטחת ההכנסה. על פי אומדנים ראשוניים, שנעשו באגף למחקר ותכנון, כ-15%-20% מהנשים המקבלות מזונות מהביטוח הלאומי קיבלו גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. לחלק מהנשים, שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין, נפסקו סכומים גבוהים, יחסית, אשר לא זיכו אותן בהשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה<sup>6</sup>, ואילו לאחרות היתה גם הכנסה מעבודה, כך שהכנסתן הכוללת לא זיכתה אותן בהשלמת הכנסה.

---

6. על פי מבחן ההכנסות הנדרש בחוק הבטחת ההכנסה, דמי המזונות מופחתים במלואם מסכום הגמלה.

## 5. נתמכי סעד או מקבלי קצבת מחייה

בינואר 1982, עם הפעלתו של חוק הבטחת ההכנסה, הושלמה העברת האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה הנזקקת לידי המוסד לביטוח לאומי. החל מ-1977, במסגרת היערכות המוסד לביצוע המלא של החוק, נערך ניסוי שבמסגרתו העבירו באופן הדרגתי את הטיפול במקבלי תמיכת סעד מלשכות הסעד לסניפי הביטוח הלאומי. עד ינואר 1982 הועברו נתמכי סעד מ-37 מתוך 180 לשכות סעד. מספר נתמכי הסעד ירד ב-1981 בכ-5%, והגיע ל-12,000 נתמכים. תהליך צמצום המשמעותי של מספר מקבלי תמיכות הסעד החל בראשית המחצית השנייה של שנות השבעים. הגורם העיקרי לכך היה הנהגת חוק ביטוח נכות כללית, ובמידה פחותה גם הנהגת תשלום דמי מזונות לגרושות.

במסגרת הניסוי, שנערך לפני היכנס החוק לתוקפו, וכך במסגרת החוק ותקנותיו, ניתנו הוראות קפדניות לבדיקת הזכאות לקצבה, וזורז התהליך שנועד להביא למיצוי הזכויות בענפים אחרים של הביטוח הלאומי בעיקר על ידי הפניית תובעי קצבת הבטחת ההכנסה לענף נכות. פעולות אלה ללא ספק, השפיעו בכיוון של צמצום מספר מקבלי תמיכת הסעד או קצבת המחייה.

ה. אפיונים של האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה, אשר אינה נמנית על מקבלי קצבת זקנה, שאירים ונכות (להלן מקבלי קצבת מחיה)

המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של המקבלים קצבת זקנה, שאירים ונכות תוארו בפרקים שיוחדו לסקירת ענפים אלה. על מנת להכיר את האוכלוסייה, שהיתה בעבר נתמכת סעד ועם החלת חוק הבטחת ההכנסה הפכה זכאית לקצבת מחייה מכוח החוק, נבדקו כ-1,000 תביעות שהוגשו בחודשים ינואר-אפריל 1982, כלומר ארבעת החודשים הראשונים לאחר הפעלת החוק, בחמישה סניפים בארץ (באר-שבע, ירושלים, רמלה, פתח-תקוה וחיפה). התביעות שאושרו בסניפים אלה (660 במספר) הן כרבע מסך התביעות שאושרו בכל הארץ באותה תקופה. ניתוח האוכלוסייה התובעת הבטחת הכנסה, אשר תתואר להלן, התרכז במאפיינים דמוגרפיים

כגון: הרכב היחידה, מין התובע, גילו, מצבו המשפחתי ועוד, ומאפיינים כלכליים הנוגעים למקורות ההכנסה השונים של התובעים ולהיקף התעסוקה שלהם.

#### 1. מאפיינים עיקריים

מניתוח המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית מקבלי קצבת המחייה עולה, שהקבוצה הגדולה ביותר היא זו של המשפחות החד הוריות (יחידים שעמם ילדים), שהן 52% מכלל מקבלי הקצבה. הזוגות הנשואים הם רבע מסך המקבלים (26%), ואילו חלקם של הבודדים הוא 23% בלבד. בקרב אלו, שתביעתם אושרה, מרבית התובעים הן נשים - 60%. חלקן של הנשים גדול במיוחד בקרב המשפחות החד-הוריות - כ-96%.

ניתוח המשפחות לפי מצב משפחתי מראה, כי האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב הנתמכים היא זו של אלה, שאינם נשואים ואינם רווקים. מצבם של 57% מכלל המקבלים קצבה הוא גירושין, פירוד, אלמנות, נטישה וניתוק. אוכלוסיית הרווקים היא קבוצת מיעוט - 17% מכלל המקבלים.

הגיל השכיח של המקבלים הוא 22-30. 34% מכלל התובעים, שתביעתם אושרה, הם גילאי 22-30, ו-23% נוספים הם גילאי 31-40. רק 5% מהם טרם הגיעו לגיל 21, ואילו 3% עברו את גיל 60.

המסקנות העיקריות העולות מהמצאים לגבי מצבה הכלכלי של אוכלוסיית המקבלים הן: 54% מכלל המקבלים חסרי מקור הכנסה כלשהי, ל-18% מהם יש הכנסה מעבודה, ל-20% הכנסה מגמלאות המוסד, ולשאר הכנסה מסוג אחר.

54.4% מכלל המקבלים קצבה מקבלים קצבה מלאה. בקרב מקבלי קצבת מחייה חלקית, כמחצית (51.2%) מקבלת קצבה העולה על 50% מהקצבה המלאה. הקצבה החלקית הממוצעת (למקבלי קצבה חלקית) היא 50% מהקצבה המלאה, ואילו הקצבה הממוצעת של כלל המקבלים היא 77% מהקצבה המלאה.

2. מאפיינים דמוגרפיים של מקבלי קצבת מחייה

טבלה 7 מציגה את התפלגות מקבלי קצבת מחייה לפי הרכב היחידה המשפחתית, שעל פיו הוענקה להם הגמלה (כפי שהתקבלה מנתוני הסקר).  
טבלה 7 - תביעות שאושרו, לפי הרכב המשפחה של מגיש התביעה (באחוזים)

הרכב המשפחה	אחוז מכלל המשפחות
יחיד ללא ילדים	23
יחיד עם ילד אחד	20
יחיד עם 2 ילדים	15
יחיד עם 3 ילדים ויותר	17
זוג	5
זוג עם ילד אחד	3
זוג עם 2 ילדים	4
זוג עם 3 ילדים ויותר	14

הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מקבלי קצבת המחיה היא זו של המשפחות החד הוריות. על אלה נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא אלמן, גרוש, נפרד, נטוש, רווק, או משפחות שחל בהן ניתוק ואחד ההורים נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית<sup>7</sup>. הן מהוות 52% מסך מקבלי קצבת המחיה. רוב המשפחות החד הוריות הן משפחות קטנות, לכ-40% מהן יש ילד אחד בלבד, ל-29% יש 2 ילדים, ול-31% מהן יש שלושה ילדים ויותר.

נתוני טבלה 8 מורים, כי 8% מכלל המשפחות החד הוריות (יחידים עם ילדים) הן נשים רווקות עם ילדים, 66% הן אלמנות, גרושות או נפרדות ונטושות, ואילו 26% הן נשים נשואות, שבעליהן אינם נמצאים במשפחה מסיבות של מאסר ואלימות.

7. למשל, כאשר אחד מבני הזוג אינו מצוי עם היחידה בגלל מאסר, אלימות או אי ניהול משק בית משותף.

טבלה 8 - תביעות שאושרו, לפי הרכב משפחה ומצב משפחוני של מגיש התביעה (באחוזים)

מנותק	נטוש	נפרד	גרוש	אלמן	נשוי	רווק	סה"כ	הרכב המשפחה
14	4	11	23	5	26	17	100	סה"כ האוכלוסייה
2	-	4	24	10	-	60	100	יחידים ללא ילדים
26	7	20	23	6	-	8	100	יחידים עם ילדים
-	-	-	-	-	100	-	100	זוגות נשואים

הקבוצה השנייה בגודלה היא זו של משפחות, שיש בהן שני בני זוג עם וכלי ילדים, והיא 26% מסך מקבלי קצבת המחיה. 17.5% מכלל הזוגות הנשואים הם זוגות ללא ילדים, ואילו מרבית הזוגות הנשואים (82.5%) הם זוגות עם ילדים. בקרב הזוגות עם ילדים קיימת קבוצה גדולה של משפחות מרובות ילדים, ולכשני שליש מהם יש שלושה ילדים ויותר.

הקבוצה השלישית בגודלה היא זו של היחידים ללא ילדים, והיא מהווה 23% מסך מקבלי קצבת מחיה. כ-60% מכלל היחידים ללא ילדים הם רווקים, והשאר גרושים או אלמנים.

טבלה 9 - תביעות שאושרו, לפי מיין התובע והרכב המשפחה (באחוזים)

נקבה	זכר	הרכב המשפחה
60.0	40.0	סה"כ המשפחות
47.7	52.3	יחידים ללא ילדים
95.6	4.4	יחידים עם ילדים
1.8	98.2	זוגות נשואים



כ-60% מהתובעים, שתביעתם לקצבת מחייה אושרה, הז נשים. חלקן של הנשים גדול במיוחד בקרב המשפחות החד הוריות - כ-96%. מתוך היחידים ללא ילדים היו הנשים רק כמחצית מן התובעים, ואילו בקרב זוגות נשואים לרוב הגבר הוא התובע (ראה עב"ל 9).

טבלה 10 - תביעות שאושרו, לפי גיל התובע והרכב המשפחה (באחוזים)

סה"כ	עד 21	22-30	31-40	41-50	60+	לא ידוע	סה"כ
המשפחות	5	34	23	18	12	3	100
יחידים ללא ילדים	11	34	15	12	22	5	100
יחידים עם ילדים	5	43	28	15	5	-	100
זוגות נשואים	2	16	19	27	15	10	100

כללית, הגיל השכיח של כלל מקבלי קצבת מחייה הוא 22-30. 34% מכלל התובעים, שתביעתם אושרה, הם גילאי 22-30. 32% גוספים הם גילאי 31-40. גילים אלה שכיחים בעיקר אצל יחידים, עם וללא ילדים. רק 5% מכלל המקבלים טרם הגיעו לגיל 21, ואילו 3% עברו את גיל 60. לעומת זאת, התובעים מתוך הזוגות הנשואים מבוגרים יחסית יותר, וגילם השכיח הוא 40 שנה ומעלה.

### 3. מקורות ההכנסה של מקבלי קצבת המחייה

עב"ל 11 מציגה את התפלגות מקבלי קצבת המחייה לפי מקורות ההכנסה העומדים לרשותם. הנתונים מורים, ש-54% מכלל מקבלי קצבת המחייה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-46% מהם יש הכנסה מעבודה או מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, או הכנסות אחרות כמו מרכוש, מהון, מפנסיה, מדמי מחלה ועוד. ל-18% מכלל מקבלי קצבת המחייה יש הכנסה מעבודה, ל-20% יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, ול-10% יש הכנסות מסוג אחר.

טבלה 11 - תובעים שתביעתם אושרה, לפי מקורות ההכנסה העומדים לרשותם ולפי הרכב המשפחה  
(באחוזים)

הכנסות אחרות בלבד*	מגמלאות המוסד בלבד	הכנסה מעבודה	בתוספת גמלאות המוסד או הכנסה אחרת*	הכנסה בלבד	ללא כל מעבודה הכנסה	סה"כ	הרכב המשפחה
10.2	17.9	2.5	15.4	45.0	100	סה"כ המשפחות	
18.8	-	-	11.7	70.5	100	יחידים ללא ילדים	
5.0	32.0	4.7	8.8	49.5	100	יחידים עם ילדים	
12.9	5.9	-	32.7	48.5	100	זוגות נשואים	

\* הכנסה אחרת מוגדרת כהכנסה מרכוש, מהון, מדמי מחלה ומפנסיה.

אצל יחידים ללא ילדים בולטת התופעה של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-70% מכלל היחידים אין כל מקור הכנסה, ורק ל-10% מהם יש הכנסה מעבודה. בקרב המשפחות החד הוריות (יחידים עם ילדים) 50% חסרי כל הכנסה, ורק כ-14% מהם שייכים לשוק העבודה. לכ-35% מהם יש הכנסה מדמי מזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי. לעומת זאת, בקרב הזוגות הנשואים ישנה קבוצה גדולה יותר של תובעים השייכים לשוק העבודה - 33%. כ-48% חסרי כל הכנסה, ורק ל-6% מהם ישנה הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר דמי אבטלה וקצבת נכות. מבדיקת רמת ההכנסה מעבודה של מקבלי קצבת המחיה השייכים לשוק העבודה עולה, כי רק לכ-14% מכלל העובדים יש הכנסה העולה על שכר המינימום בתקופה המתאימה. כמו כן, רמת ההכנסה מעבודה של כ-35% מהעובדים היתה נמוכה ממחצית שכר המינימום. הרמה הנמוכה של הכנסה מעבודה נובעת מכושר ההשתכרות הנמוך של מרביתה של אוכלוסייה זו, בעיקר כתוצאה ממגבלות בריאות. משום כך הם מועסקים במשרות חלקיות בלבד, והמימצאים מוריס שקרוב ל-30% ממקבלי קצבת המחיה, שיש להם הכנסה הנמוכה משכר המינימום, מועסקים במוסדות מוגנים כמו המשק"ם, בהיקף חלקי.

#### 4. רמת קצבת המחיה

עבלי 12 מציגה את התפלגות מקבלי קצבת המחיה לפי רמת הקצבה - מלאה או חלקית. מתוך הנתונים עולה, ש-54.4% מכלל מקבלי הקצבה מקבלים קצבה מלאה, ואילו השאר (45.6%) מקבל קצבה חלקית. יש לציין, שממצא זה עולה בקנה אחד עם הנתון הקיים על מקבלי קצבת המחיה בכל הארץ. בהתפלגות הארצית אחוז מקבלי הקצבה המלאה הוא כ-60%.

יחס זה אינו זהה אצל כלל טיפוסי המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים אחוז מקבלי הקצבה המלאה גבוה במיוחד, כ-71%, ואילו רק מחציתם של המשפחות החד הוריות ושל הזוגות (עם וללא ילדים) מקבלת קצבה מלאה. ההסבר לממצאים אלה הוא, שבקרב אוכלוסיית הבודדים אחוז החסרים כל מקור הכנסה גבוה מהאחוז המקביל בקרב היחידים עם הילדים והזוגות (70% לעומת כ-50%).

טבלה 12 - תביעות שאושרו, לפי רמת הקצבה ולפי הרכב המשפחה  
(באחוזים)

הרכב המשפחה	אחוז מקבלי קצבה מלאה מסה"כ המקבלים
סה"כ המשפחות	54.4
יחידים ללא ילדים	70.5
סה"כ יחידים עם ילדים	50.0
יחיד עם ילד אחד	60.3
יחיד עם 2 ילדים	43.7
יחיד עם 3 ילדים ויותר	43.4
סה"כ זוגות נשואים	49.0
זוג ללא ילדים	43.3
זוג עם ילד אחד	50.0
זוג עם 2 ילדים	58.6
זוג עם 3 ילדים ויותר	47.8

כשמדובר ברמת הקצבה המוענקה לאוכלוסייה במסגרת הבטחת ההכנסה, מעניין לבדוק מהי רמת הקצבה החלקית ביחס לרמת הקצבה המלאה. בקרב כלל מקבלי קצבת המחיה החלקית, כמחצית (51.2%) קיבלו קצבה העולה על 50% מן הקצבה המלאה. רק כ-19% ממקבלי הקצבה החלקית קיבלו קצבה שהיתה קטנה מרבע הקצבה המלאה. הקצבה הממוצעת של מקבלי הקצבה החלקית היתה 50% מהקצבה המלאה, ואילו הקצבה הממוצעת של כלל המקבלים (שקלול של קצבאות מלאות וחלקיות) היתה כ-77% מהקצבה המלאה.

**פרק 4 - שירותים מיוחדים לנכים**

שלמה כהן  
נעמי ענתבי

## פרק 4 - שירותים מיוחדים לנכים

### א. כללי

לפי התפיסה החדשנית של מדיניות הרווחה שהתפתחה בשנים האחרונות, חייבת הקהילה לסייע לאדם המוגבל לא רק בדאגה לקיומו הכלכלי, שמתבטאת בהבטחת רמת הכנסה מינמלית לקיום, אלא גם בדאגה למכלול צרכיו הכלכליים, הרפואיים, הסיעודיים והחברתיים המאפשרים לנכה לנהל אורח חיים תקין במסגרת ביתו ובסביבתו הטבעית.

האחריות לטיפול הסיעודי בנכה הקשה, לרבות הקמת תשתית השירותים הדרושים ופיתוחה, מוטלת בעיקר על משרד הבריאות, המתמקד בשירותי הטיפול האישי, ועל משרד העבודה והרווחה המסייע בניהול הפעולות הבסיסיות של משק הבית. גם קופות החולים השונות מגישות לחבריהן עזרה כספית וחומרית בעתות מצוקה תפקודית חריפה. אולם מבדיקות וממחקרים שונים עולה, שאין בשירותים שפותחו עד כה ובמשאבים הכלכליים המוקדשים על ידי החברה למטרות אלה תשובה הולמת לצרכיה של אוכלוסייה זו. שכבה דקה מאוד של נכים קשים ביותר נהנית מסיוע הניתן במסגרת השירותים הביתיים או הקהילתיים, ואילו מרבית אוכלוסיית הנכים הזקוקה לשירותים סיעודיים איננה מטופלת, ואפילו איננה מוכרת למסגרות הפורמליות הפועלות בקהילה. מכאן, שעיקר הנטל של הטיפול בנכה נופל על המשפחה. המחקרים מלמדים, שבדרך כלל המשפחות ממלאות את תפקידן בצורה נאותה, תוך טיפול מסור ונאמן בנכה. אולם דבר זה כרוך בקורבנות ובויתורים גדולים מאוד מצד המשפחות, הן בתחום מערכת היחסים בתוך המשפחה, והן בתחום היחסים החברתיים מחוץ למסגרת המשפחתית. כמו כן, הטיפול בנכה הקשה מרתק לבית בני משפחה נוספים, ובכך נמנעת מהם הכנסה מעבודה מחוץ לבית. במקרים רבים רובץ על המשפחה נטל כספי, הנובע ישירות מן הצורך לקנות שירותי עזרה חיצוניים לטיפול בנכה המרותק. בטווח הארוך עלולות משפחות

אלה לכרוע תחת העומס הכבד, הנפשי והכלכלי, ולכך השלכות חמורות על יציבותה של המשפחה המטפלת ועל רמת הטיפול בנכה המטופל. עקב מצב זה, החל באפריל 1979 הנהיגו באופן הדרגתי קצבת שירותים מיוחדים, שנועדה בעיקר לסייע לנכה ולהקל על משפחתו את הטיפול בו.

### ב. כללי הזכאות העיקריים לקצבת שירותים מיוחדים

לקצבת שירותים מיוחדים זכאי נכה, שאחוז נכותו הרפואית הוא 75% לפחות, והוא תלוי במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות התפקוד היומיומיות. הקצבה משולמת רק לנכה החי במסגרת הבית והקהילה, ואין היא ניתנת לנכים המאושפזים בבתי חולים, או החיים במוסדות. עקרון זה מתיישב עם הגישה העקרונית, שיש לעודד את החזקת האדם הנכה במסגרת ביתו, משפחתו וסביבתו הטבעית. זאת, כדי להגביר את תחושתו והכרתו, שהוא יכול ומסוגל לקיים אורח חיים תקין במשפחתו, וכדי לצמצם ככל האפשר את הצורך בהחזקתו במסגרת מוסדית-סיעודית, שהינה יקרה מאוד ודורשת השקעות גדולות במבנים, בציוד ובכוח אדם רפואי וסיעודי כאחד. תשלום קצבה צנועה לפרט או למשפחה המטפלת, המיועדת לכסות חלק מהוצאות אחזקתו של הנכה בקהילה, כדאי גם מהבחינה הכלכלית הטהורה.

קצבת השירותים המיוחדים מיועדת לממן באופן חלקי את ההוצאות הכרוכות במתן טיפול אישי ובעזרה לניהול משק הבית, כקצבה אחת כוללת, הנותנת לנכה ולמשפחתו חופש פעולה לקביעת עדיפויותיהם ולהקצאת המשאבים בהתאם לרצונם ולצרכיהם. יתר על כן, מתן קצבה בכסף ולא בעיזן נובע מההכרה, שיש לצמצם במידת האפשר את התערבות המוסד בשיקולי הפרט, וזאת בהנחה שבמרבית המקרים ישכיל הנכה לעשות שימוש נאות בקצבה כדי לשפר את מצבו התפקודי. רוב רובן של המסקנות העולות ממחקרים שוטפים, העוקבים אחר התפתחות ביצוע התקנות של השירותים המיוחדים, מאמתות את הנחות היסוד. במקרים שוליים וחריגים יהיה צורך למצוא פתרונות אחרים במסגרת השירותים בקהילה, כפי שיוצג להלן.

הזכאות לקצבת השירותים המיוחדים מתבססת בעיקר על מבחן תפקודי אובדיקטיבי (A:D.L), המתבצע על ידי אחיות בריאות הציבור הנמחמות בכך, וזאת בביתו של הנכה. רמת תפקודו הבסיסי של הנכה היא צירוף של מספר רמות, על פי מידת תלותו בזולת בביצוע הפעולות היומיות (ניידות בתוך הבית, הלבשה, רחצה, אכילה, שליטה על הפרשות וצורך בהשגחה). מלבד התחשבות במצבו התפקודי-הרפואי האובדיקטיבי, ההתחשבות בגורמים משפחתיים וחברתיים ספציפיים באה לידי ביטוי במתן העדפה ברורה לנכה הבודד, שאין לו מסגרת משפחתית תומכת, וכך לנכה הזקוק להשגחה הגורמת לריתוקם של בני משפחה אחרים לבית באופן מתמיד.

יצויין עוד, שגם עקרות בית, שאינן מבוטחות על פי חוק הביטוח הלאומי בענפי ביטוח אחרים זכאיות לקצבת שירותים מיוחדים, ולא רק לקצבת נכות כללית. הזכאות לקצבת נכות כללית מוקנית לעקרת הבית בשל צמצום כושרה לנהל את משק ביתה, או אובדנו. יעדי קצבת הנכות חופפים בחלקם ליעדי קצבת השירותים המיוחדים (טיפול אישי ועזרה בניהול משק), ולפיכך קצבת השירותים המיוחדים הניתנת לעקרת הבית נמוכה יותר מקצבתו של מי שמשתכר, וזאת בכל רמת זכאות.

בתקנות השירותים המיוחדים נקבעו לגמלה שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בזולת לשם ביצוע הפעולות היומיות:

- נכה התלוי בקבלת עזרה רבה מהזולת כדי לבצע את רוב פעולות היום-יום ברוב שעות היממה, או הזקוק להשגחה מתמדת - זכאי ל-50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, דהיינו 12.5% מהשכר הממוצע.

- נכה התלוי בקבלת עזרה רבה מהזולת לשם ביצוע כל פעולות היום-יום ברוב שעות היממה - זכאי לגמלה השווה לקצבת נכות מלאה ליחיד, שהיא 25% מהשכר הממוצע.

- נכה התלוי לחלוטין בעזרת הזולת לשם ביצוע כל פעולות היום-יום בכל שעות היממה - זכאי לקצבה בשיעור בן 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, דהיינו 37.5% מהשכר הממוצע.



באפריל 1979 החלו להפעיל את תקנות השירותים המיוחדים. הפעלת התקנות נעשתה באופן הדרגתי, כאשר בשנה הראשונה הוכנסו למערכת נכים בגיל 40 ומעלה. ב-1.4.1980 הוחלו התקנות על נכים בני 30 ומעלה, וב-1.10.1980 הושלמה הפעלתן עם הכנסת הנכים מגיל 18 ומעלה למערכת.

בראשית 1980 הוחל בהפעלת מערכת מעקבים סדירה כחוליה אינטגרלית של תהליך בדיקת הזכאות לשירותים המיוחדים. המעקב מתבצע עם תום כל תקופת זכאות, והוא מיועד לבדוק שינויים ברמת תפקודו של הנכה, באיכות הטיפול בו ובהשלכותיהם של זכאותו לשירותים מיוחדים. כיום פועלת מערכת השירותים המיוחדים בהיקף מלא, ונהנים ממנה אלפי נכים שמצבם התפקודי קשה, ואשר נפתח בפניהם סיכוי לטיפול טוב יותר ולשיפור רמת תפקודם ואיכות חייהם.

### ג. סוגיות רבעיות נבחרות, שאותרו בזמן הפעלת המערכת

כבכל מערכת חדשה, כך גם במערכת השירותים המיוחדים יש צורך להעריך הערכה מחודשת את התוכנית, וזאת לאור הבעיות שהתעוררו בשנים הראשונות להפעלתה. חלק מהבעיות אומנם היה צפוי מראש, אולם היו גם בעיות שלא נחזו מראש ושהתעוררו תוך כדי הביצוע. נראה, שלאחר ההתגברות על הקשיים הכרוכים בשלבי ההפעלה הראשונים של התוכנית וכניסתה לפעילות שוטפת ותקינה, ניתן כיום להפנות את המאמצים להתמודדות עם הבעיות הבלתי צפויות, וזאת במגמה למצוא להן פתרון נאות.

לא נתייחס כאן לבעיות המינהליות הכרוכות בביצוע התקנות, אלא רק לכך שמשך הטיפול בתביעה הינו ממושך בשל מורכבות המערכת ובשל השלבים הרבים הקשורים בטיפול בתביעה. לפיכך יש צורך למצוא דרכים לקצר את התהליך ולהקנות את הקצבה לתובע תוך פרק זמן סביר.

#### 1. דפוסי הקשר והתיאום בין השירותים השונים

יש לראות את הקצבה לשירותים מיוחדים כחוליה אחת נוספת במסגרת

השירותים הבאים לענות על צרכיו של נכה קשה המרותק לביתו. אין הקצבה מיועדת להחליף את השירותים האחרים הקיימים בקהילה. יתירה מזאת, תשלום הקצבה בתאום עם הגורמים האחרים המטפלים בנכה עשוי למנוע במקרים מסויימים כפילות בלתי רצויה, ובמקרים אחרים יכול לסייע לאיתור צרכים נוספים, שהם בתחום הטיפול של שירותים אחרים בקהילה. כיום לא קיימת מסגרת שמחילבת תיאום, והאמצעי היחיד להעברת מידע הינו הודעה מטעם המוסד למשרד העבודה והרווחה על תשלום קצבה לנכה ועל צרכים, שאותרו על ידי אחות בריאות הציבור בביקור הבית, כשבאה לבדוק את רמת תפקודו. לא ניתן היזון חוזר על מידת השימוש והטיפול במידע שנמסר, או על שינויים בהיקף וברמת השירותים שנותנים משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות לנכים, המקבלים קצבת שירותים מיוחדים. מתכונת אפשרית להגברת הקשר והתאום בין השירותים השונים בקהילה היא וועדת תיאום מקומית, שבמסגרתה ייפגשו באופן סדיר נציגי השירותים השונים, כגון: משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות, קופת חולים והמוסד לביטוח לאומי. הם יערכו דיון פרטני על כל נכה, שאושרה לו קצבת שירותים מיוחדים, ואשר לדעת אחות בריאות הציבור יש לו צרכים נוספים הנובעים ממגבלותיו הרפואיות והתפקודיות, שעשוי להימצא להם פתרון במסגרת השירותים הקיימים בקהילה. ניצנים ראשונים בכיוון זה קיימים במספר ישובים, שבהם מצויים צוותי דיון ותיאום משותפים בין משרד העבודה והרווחה לבין קופת חולים. פיתוחה והרחבתה של השיטה, המאפשרת ראית הנכה על מכלול צרכיו, יכולה לתרום רבות להגברת יעילות הטיפול, למניעת כפילויות ולחסכון במשאבים. בבדיקות המעקב, שעורך המוסד לביטוח לאומי באופן שוטף, הסתבר שרק כמחצית ממקבלי קצבת השירותים המיוחדים היו מוכרים בעבר, או מוכרים בהווה, למשרד העבודה והרווחה ולמשרד הבריאות בארץ. יצויין שלמרות שהיקף הסיוע הניתן על ידי המוסדות הוא קטן ביותר, הרי שהוא ניתן לאוכלוסייה הקשה והנזקקת ביותר בקרב הנכים.

## 2. אופן השימוש בגמלה

כאמור, הגמלה משולמת בכסף לנכה או לבן משפחתו, במגמה לצמצם עד למינימום את התערבות החברה בשיקולי הפרט, ומתוך הנחה שנכים המנהלים משק בית עצמאי או המוחזקים על ידי בני המשפחה בביתם מתוך בחירה חופשית, ישכילר לנצל את המשאבים הנוספים המוענקים להם להרחבת היקף ורמת הטיפול הסיעודי בנכה ולשיפורם. סקרי המעקב השוטפים תומכים ומחזקים גישה זו. רמת הטיפול בנכה, שהיתה סבירה בדרך כלל גם לפני הנהגת קצבת השירותים המיוחדים, קיבלה עידוד ותנופה בעקבות קבלת הגמלה. נמצא, ששליש ממקבלי הקצבה זוכים כיום לעזרה רבה יותר מאשר לפני קבלת הקצבה. תוספת זו מתבטאת בעיקר בקניית יותר שירותים חיצוניים, בהקדשת יותר שעות לטיפול אישי ובהגברת שכיחות העזרה הניתנת לניהול משק הבית. גם מצד בני המשפחה המטפלים בנכה מובעת נכונות רבה יותר להקדיש זמן ומאמץ לטיפול הטיפול, תוך הדגשת תחושת ההקלה הכלכלית והנפשית שבאה כתוצאה מתשלום הקצבה. אולם למרות שקצבת השירותים המיוחדים משיגה באופן כללי את יעדיה המרכזיים בקרב מרבית האוכלוסייה הזכאית, הרי שבשוליים מצויה אוכלוסייה, שאיננה זוכה לרמת טיפול סבירה. זאת, בשל היעדר יכולת מצד הנכה או משפחתו להתמודד עם הבעיות הקשות הכרוכות בגיוס הכוחות העצמיים או החיצוניים, הדרושים להשגת העזרה. בדרך כלל קשור היעדר טיפול נאות בנכה גם לסביבה סוציו-אקונומית ירודה. כך, למשל, נמצא שרמת הנקיזון האישי של כ-10% מהנכים היא מתחת לסטנדרט, ו-5% בהם מוגדרים כנכים שהנקיזון בסביבתם גרוע. כ-15% מהנכים סובלים ממצוקה חברתית קשה ומבדידות, מהיעדר סידורים בסיסיים בתוך הבית, שהם פועל יוצא מתנאי דיור בלתי-הולמים, או מהיעדר אביזרי עזר שונים המקשים על תפקודם התקיין. לסיכום, נראה שתשלום קצבה כספית למשפחה עונה על הצרכים של מרבית האוכלוסייה הנזקקת לטיפול אישי ולעזרת בית. אולם במקרים חריגים, שהנכה אינו יכול לעשות שימוש נאות בגמלה, דרושה התערבותם של

חשירותים הקהילתיים, החברתיים והרפואיים להבטחת הטיפול בנכה המרותק לבית. יש צורך לגבש נוהל מחייב, שיגדיר את אחריותם של הגופים הממלכתיים השונים למתן שירות לנכה הזכאי לקצבת השירותים המיוחדים, את דפוסי התקשורת והעברת המידע ביניהם, ואת דרכי העברת גמלת השירותים המיוחדים לגוף המטפל.

### 3. השפעת הגמלה על היקף השירותים הניתנים על ידי גופים אחרים בקהילה

אחד העקרונות הבסיסיים, שנקבעו עם הנהגת גמלת השירותים המיוחדים היה, שגמלה זו איננה מיועדת לכיסוי מלא של ההוצאות הכרוכות בטיפול בנכה המרותק, אלא היא בבחינת השתתפות חלקית בלבד. הנכה הקשה המרותק לבית, אשר זקוק למכלול שירותים, ייעזר גם בשירותי הרווחה והבריאות הקיימים בקהילה לשם סיפוק מלוא צרכיו. אולם כבר בשלבים הראשונים, בהם הופעלו התקנות, הובעו חששות שתשלום גמלה זו יביא לצמצום השירותים הניתנים על ידי גופים אחרים בקהילה, או לביטולם. התועלת שיפיק ממנה הנכה הקשה תהיה מוגבלת, ולעיתים אף יצא שכרו בהפסדו. סקר שנערך על ידי המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה, אשר נועד לבחון סוגיה זו, טרם הושלם. אולם מהביקורים השוטפים הנערכים מטעם המוסד באמצעות אחיות בריאות הציבור לשם מעקב, והמתבססים על דיווחי הנכים ובני משפחותיהם, מסתבר שעם הנהגת קצבת השירותים המיוחדים הפסיק משרד העבודה והרווחה את מתן הסיוע לכשליש מכלל הנכים שהיו בטיפולו, בייחוד באותם מקרים בהם היה הסיוע ניתן בכסף ולא בשירותים. כן נמצא, שהיו מקרים בהם הופסק מתן הסיוע על ידי משרד הבריאות וקופות החולים. תופעה זו של "בריחת שירותים" מדאיגה נוכח העובדה שהיא קורית באופן חד-צדדי, ללא תיאום וללא בדיקה מלאה ומתוכננת של הצרכים. ממצאים אלה תומכים בצורך להקים מערכת מתואמת, מבקרת ומפקחת, שתצמצם תופעות שליליות אלה.

## ד. היקף הזכאים לקצבת שירותים מיוחדים

### 1. מספר התביעות

בשלוש השנים הראשונות לאחר הפעלת תקנות השירותים המיוחדים לנכים הוגשו למוסד לביטוח לאומי 9,843 תביעות. האוכלוסייה הפוטנציאלית להגשת תביעות כדי לקבל קצבה זו מסתכמת בכ-24 אלף איש, והיא כוללת את כל המקבלים קצבת נכות כללית עם אחוז נכות רפואית בן 75% ויותר. מכאן, שרק כ-40% מכלל הזכאים לתבוע את הקצבה מימשו זכות זו, עובדה שיש בה כדי להצביע, לכאורה, על שיעור אי-מיצוי גבוה. ההסברים לכך נעוצים בשתי עובדות:

1. כתוצאה מכך שהתקנות נכנסו לפועל רק באופן הדרגתי, חלק מהזכאים ובעיקר הצעירים שבהם, היו רשאים להגיש תביעה רק בשנה האחרונה. משום כך בכלל התביעות המוגשות באופן שוטף עדיין רב מספר התביעות שמגישים נכים, הנמנים על מקבלי קצבת נכות שהם "ותיקים". מכאן, שתהליך מיצוי קצבת השירותים המיוחדים עדיין נמצא בעיצומו.

2. מן המחקר המוקדם, שנערך לפני שהוכנה מערכת כללי הזכאות לשירותים מיוחדים, עולה כי מרבית הנכים הקשים מסוגלים לבצע באופן עצמאי את הפעולות התפקודיות היומיומיות למרות מגבלותיהן הגופניות הקשות. לא מן הנמנע הוא, שחלק מנכים אלה נמנעים מהגשת תביעת סרק, שלא תזכה אותם בגמלה, מתוך ידיעת כללי הזכאות.

### 2. סוגי החלטות

בשלוש השנים הראשונות לאחר שהונהגה קצבת השירותים המיוחדים הושלם הטיפול בכ-8,300 תביעות, שהן כ-91% מכלל התביעות שהוגשו בתקופה זו. כ-57% מכלל החלטות היו שליליות, דהיינו, תובע הקצבה לא היה זכאי לקצבת השירותים המיוחדים, וזאת לעומת 43% החלטות חיוביות. מכאן, שלמעלה ממחצית הנכים הקשים, שהם בעלי נכות גופנית ונפשית העולה על 75%, מסוגלים לתפקד באופן עצמאי או בעזרה מינימלית של

הזולת, ואינם זקוקים לסיוע מהמערכת החברתית-מוסדית בכסף או בשירותים. עם זאת יש להדגיש, שאוכלוסייה זו חשופה לשינויים תכופים במצבה הרפואי והתפקודי, ולכן דרושה מערכת מעקב ופיקוח רגישה ודינאמית, תוך תיאום מלא בין כל הגופים הפועלים בשטח, הן לשם העברת מידע עדכני, והן לשם בדיקת הצרכים המשתנים ולשם תכנון השירותים הנחוצים.

במסגרת מערך קביעת הזכאות לשירותים מיוחדים, בתום כל תקופת זכאות לקצבה (לרוב אחת לחצי שנה) נערכים במוסד לביטוח לאומי מעקבים שוטפים במגמה לבדוק את השינויים שחלו ברמת תפקודו של הנכה ואת השלכותיהם על זכאותו לקצבה. ממעקבים אלה עולה, שבמשך שנתיים השתנתה רמת התפקוד של 55% מכלל מקבלי קצבת השירותים המיוחדים. אצל כ-35% כיוון השינוי היה החמרה בכושר התפקוד, ואילו אצל 20% מהם חל שיפור והצטמצמה מידת תלותו של הנכה בזולת. כתוצאה מכך חלו גם שינויים בהיקף הזכאות לקצבה וברמתה.

### 3. מספר המקבלים קצבה

במרץ 1982 קיבלו כ-3,000 נכים את קצבת השירותים המיוחדים. 80% מהם היו מבוטחים, ו-20% עקרות בית. על פי התחזיות המוקדמות, שהוכנו על ידי האגף למחקר ותכנון לפני הפעלת התקנות, היו צפויים כ-7,000 מקבלים. נראה כי יש מספר סיבות לפער זה:

- א. כאמור, בדיקת היקף התביעות שהוגשו כדי לקבל את קצבת השירותים המיוחדים במשך שלוש השנים הראשונות מאז החלו להוציא את התקנות לפועל מראה, שמספר תובעים קצבה זו נמוך, יחסית, בתקופה זו -
- כ-40% מכלל הזכאים להגיש תביעה. אך זאת, בעיקר בשל ההפעלה הדרגתית של התקנות, ואולי גם בשל חוסר מודעות מספקת בקרב הציבור.
- ב. תהליך בדיקת הזכאות לקצבה זו הינו מורכב וממושך יחסית, והוא אורך חצי שנה בממוצע. מספר תביעות רב עדיין מצוי בשלבי טיפול, ועם השלמתו יגדל מספר המקבלים במידה ניכרת.

## ה. גובה הקצבה

שלוש רמות זכאות מוגדרות בתקנות בעניין השירותים המיוחדים: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד (25% מהשכר הממוצע). בתקנות אלה המחוקק גם הבחין בין מבוטח לבין עקרת בית במה שנוגע לגובה הקצבה. עקרת בית זכאית למחצית הסכום, לו זכאי נכה מבוטח בעל רמת מוגבלות תפקודית זהה.

באוכלוסיית המבוטחים כ-56% זכאים לרמת הקצבה הנמוכה ביותר, כ-27% זכאים לקצבת הנכות המלאה המגיעה ליחיד, וכ-17% זכאים לשיעור המירבי, שהוא 150% מקצבת יחיד מלאה. מכאן, שקצבת השירותים המיוחדים הממוצעת היא 80% מקצבת נכות מלאה ליחיד.

טבלה 1 - התפלגות הנכים המבוטחים, לפי רמת הזכאות וסוג הנכה

סוג הנכה	סך	ה כ ל	50%	100%	150%
	מספרים מוחלטים			אחוזים	
כלל הנכים	2,382	100	56	27	17
נכה חדש	1,565	100	56	26	18
נכה קודם	732	100	55	28	17

לפי נתוני טבלה 1, אין הבדל משמעותי בין נכים קודמים לחדשים<sup>1</sup> מבחינת רמת הקצבה, להם זכאים. בשתי הקבוצות למעלה ממחצית האוכלוסייה זכאית לרמת הקצבה הנמוכה, ורק כ-17%-18% זכאים לרמת הקצבה הגבוהה המשולמת לנכים התלויים לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום-יום.

1. על פי חוק ביטוח נכות, "נכה קודם" מוגדר מי שנכותו החלה לפני 1.4.1970, ו"נכה חדש" מי שנכותו החלה לאחר מועד זה.



טבלה 2 - התפלגות עקרונות הבית הנכרות המקבלות קצבה, לפי רמת הזכאות וסוג הנכה

סוג הנכה		50%	100%	150%	
		אחוזים			מספרים מוחלטים
כלל המקבלות		60	28	12	585
נכות חדשות		59	28	13	478
נכות קודמות		63	28	9	107

תמונה דומה מתקבלת, כאשר בוחנים את רמת הקצבה המשולמת לעקרונות בית. מהנתונים המוצגים בטבלה 2 עולה, כי 60% מכלל עקרונות הבית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים זכאיות לקצבה הנמוכה ביותר, כ-28% לקצבת הביניים, ורק כ-12% זכאיות לקצבה הגבוהה ביותר. כלומר, שרק חלק קטן מעקרונות הבית תלוי לחלוטין בזולת לשם ביצוע כל פעולות היום-יום, ואילו למרביתן יש כושר תפקוד חלקי, ובסיוע הגמלה המיוחדת המשולמת להן על ידי המוסד הן יכולות לשפר את רמת תפקודן.

**ו. מאפיינים עיקריים של מקבלי קצבת שירותים מיוחדים**

תיאור מאפייני אוכלוסיית הנכים המקבלת קצבת שירותים מיוחדים מתבסס על מדגם מייצג של כ-25% מכלל המקבלים. המדגם כולל 576 מבוטחים ו-128 עקרונות בית, וניתוח המאפיינים מתייחס לכל אחת משתי אוכלוסיות אלה בנפרד.

**1. מאפייני נכות**

כאמור, לקצבת השירותים המיוחדים זכאי נכה אשר נכותו הרפואית היא בת 75% לפחות. ואמנם אחוזי נכות רפואית גבוהים במיוחד מאפיינים את אלו המקבלים קצבת שירותים מיוחדים. לכשנני שליש מכלל המבוטחים המקבלים קצבה נקבעה נכות רפואית הגבוהה מ-85%, וזאת לעומת 75% מכלל עקרונות הבית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים.



מאפיין חשוב אחר הוא מספר השנים, שעברו מאז החלה הנכות ("ותק" - הנכות). נכותם של כ-69% מכלל המבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים החלה לפני שש שנים ויותר, כאשר שני שלישים מהם נכים מזה אחת עשרה שנה לפחות. נכותם של כ-27% החלה לפני שנתיים עד חמש שנים, וכ-4% נעשו נכים רק בשנה האחרונה. תמונה דומה מתקבלת, כאשר בוחנים את עקרות הבית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים. נכותן של כ-68% מכלל עקרות הבית החלה לפני שש שנים יותר, אולם רק כשליש מהן נכות מזה אחת עשרה שנה. לעומת זאת, נכותן של כ-32% מכלל עקרות הבית החלה בחמש השנים האחרונות, ואילו כ-4% בלבד נעשו נכות במשך השנה האחרונה.

טבלה 3 - התפלגות המבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי "ותק" הנכות ורמת הזכאות (באחוזים)

ה ז כ א ו ת				ר מ ת		"ותק" הנכות (בשנים)
150%	100%	50%	סה"כ			
13	27	60	100			עד 5
16	28	56	100			6-10
15	30	55	100			11+

התפלגות המבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי "ותק" הנכות ולפי רמת הזכאות כפי שמוצגת בטבלה 3, מלמדת כי רוב הנכים המבוטחים זכאים לקצבה הנמוכה, וזאת בכל אחת מרמות "ותק" הנכות. דהיינו, ש"ותק" הנכות אינו משפיע על רמת הזכאות הנקבעת בהתאם למידת המוגבלות התפקודית של הנכה. לעומת זאת, אצל עקרות הבית בולטת התופעה, שבקרב אלה שהינן נכות מספר שנים גדול יותר, גבוה שיעור הנשים שזכאיות לקצבה ברמה נמוכה. כך למשל כ-55% מהנכות, שנכותן החלה לפני אחת עשרה שנה ויותר, זכאיות לקצבה בת הרמה הנמוכה, כשליש מהן לרמה הבינונית, והיתר לרמה הגבוהה. לעומת זאת, רק

טבלה 4 - התפלגות עקרונות הבית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות ולפי "ותק" הנכות (באחוזים)

"ותק" הנכות (בשנים)	ה ז כ א ו ת			סה"כ
	75%	50%	25%	
5-2	20	51	29	100
10-6	20	25	55	100
11+	14	33	53	100

כ-30% מעקרונות הבית שנכותן החלה בחמש השנים האחרונות, מקבלות את הקצבה שרמתה נמוכה, ואילו מחציתן את הקצבה שרמתה בינונית (ראה טבלה 4).

טבלה 5 - התפלגות המובטחים ועקרונות הבית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי הגיל בתחילת הנכות (באחוזים)

גיל תחילת הנכות	מבוטחים	עקרונות בית
סה"כ	100	100
עד 18	26	4
19-34	15	16
35-54	42	67
55-65	17	13

מלבד "ותק" הנכות יש עניין גם בגיל, בו החלה הנכות. נכותם של רוב הנכים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים החלה בהיותם בגיל 35-54, אולם תופעה זו בולטת יותר אצל עקרונות הבית. נתוני טבלה 5 מורים, כי נכותן של 67% מכלל עקרונות הבית החלה בגיל 35-54, בהשוואה ל-42% מכלל הנכים המבוטחים. לעומת זאת, נכותן של 20% בלבד מכלל עקרונות הבית החלה בגיל עד 34 שנה, בהשוואה ל-41% מכלל הנכים המבוטחים.

## 2. מאפיינים דמוגרפיים

גורם חשוב, שיש לו השפעה על רמת הזכאות, הוא גילו של הנכה. כ-46% מהמבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים הם בני 55 שנה ויותר, כאשר בכלל מקבלי קצבת הנכות הכללית חלקה של קבוצה זו הינו כ-31%. מכאן, שאוכלוסיית מקבלי קצבת השירותים המיוחדים מבוגרת במידה משמעותית מאוכלוסיית כלל הנכים המבוטחים. יצויין, שההפעלה ההדרגתית של השירותים המיוחדים, אשר בשלב הראשון שלה נכנסו למעגל הזכאות רק המבוגרים יותר, עשוייה להשפיע במקצת על ההתפלגות. זאת, היות שחלק מהממתינים לסיום הטיפול בתביעה משתייכים לקבוצת הנכים הצעירה יותר, שהוכנסה למערכת רק בשנה האחרונה.

טבלה 6 - התפלגות המבוטחים, לפי גיל ולפי סוג הנכה (באחוזים)

גיל	סה"כ	נכה חדש	נכה קודם
סה"כ	100	100	100
19-34	18	24	10
35-54	36	25	51
55+	46	51	39

כ-83% מעקרות הבית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים הן בנות 45 ומעלה, והגיל של יותר ממחציתן עולה על 55. רק גילן של 17% מהמקבלות נטור מ-44. גם כאן נמצא, כי התפלגות הזכאיות לקצבת שירותים מיוחדים שונה מהתפלגות כלל עקרות הבית המקבלות קצבת נכות כללית הן בגיל 45 שנה ויותר, ונראה כי ההסבר שהובא לעיל לגבי כלל המבוטחים תקף גם לגבי עקרות הבית. 63% מהמבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים הם גברים ו-37% הם נשים, כאשר התפלגות כלל אוכלוסיית מקבלי קצבת הנכות הכללית היא ל-59% גברים ול-41% נשים. מכאן, שמבחינה זו לא קיים הבדל משמעותי

בין אותו חלק אוכלוסייה של הנכים מקבלי קצבת השירותים המיוחדים, לבין כלל אוכלוסיית מקבלי קצבת הנכות הכללית.

טבלה 7 - התפלגות מקבלי קצבת השירותים המיוחדים, לפי מיך ולפי גיל (באחוזים)

סה"כ	34-18	44-35	54-45	65-55	65+
סה"כ מבוטחים	18.1	15.3	20.7	39.4	6.5
גברים מבוטחים	12.5	13.6	18.1	45.8	10.0
נשים מבוטחות	27.3	18.1	25.0	28.7	0.9
עקרות בית	5.5	11.1	36.2	47.2	-

ההתפלגות המשותפת של מבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי מיך וגיל, מלמדת כי קיים הבדל גדול ביין הנשים והגברים. אוכלוסיית הגברים מבוגרת יותר מאוכלוסיית הנשים, שכן שיעור הנשים שגילן 34-18 הוא 27%, ואילו שיעור הגברים בקבוצת גיל זו הוא 12%. במקביל, שיעור הגברים שגילם 65-55 הוא 46%, בעוד שרק 29% מהנשים הן בגיל זה. גם אוכלוסיית עקרות הבית באופן כללי מבוגרת יותר: 47% בגיל 65-55.

בעת קביעת רמת הזכאות נודעת חשיבות רבה למצבו המשפחתי של הנכה, שכן כשנקבעת הזכאות לשירותים מיוחדים מתחשבים התחשבות מיוחדת באדם בודד חסר משפחה תומכת. בדיקת התפלגות המבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים לפי מצב משפחתי ורמת זכאות מצביעה על "העדפת" הבודדים. חלקם של הבודדים בכלל מקבלי קצבת השירותים המיוחדים גדול יותר מאשר בכלל האוכלוסייה. בעוד ש-53% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים הם בודדים (37% רווקים ו-16% אלמנים, גרושים ונפרדים), ו-47% הם נשואים, הרי שבהתפלגות כלל אוכלוסיית מקבלי קצבת הנכות רק 43% בודדים, בהם 31% רווקים, והשאר הם בודדים במצב משפחתי אחר.

גם לארץ המוצא חשיבות רבה, שכן לרקע התרבותי ולסולם הערכים של אוכלוסיית המוצא יש השלכה ישירה על אופי תפקודו של הנכה ועל רמת הטיפול, שהוא מקבל מן המשפחה. התפלגות המבוטחים המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי ארץ מוצא, דומה לזו של כלל מקבלי קצבת הנכות הכללית. הקבוצה הדומיננטית היא זו של יוצאי אסיה - אפריקה, שהם 54% מכלל המבוטחים המקבלים קצבה, וזאת לעומת 22% שהם יוצאי אירופה-אמריקה, 16% שהם יהודים לילדי הארץ, ו-8% ערבים.

טבלה 8 - התפלגות מבוטחים מקבלי קצבת שירותים מיוחדים, לפי ארץ מוצא ורמת זכאות

ארץ מוצא	רמת הזכאות		
	סה"כ	50%	100%
ילידי הארץ	100	53	30
אירופה-אמריקה	100	58	25
אסיה-אפריקה	100	57	30
ערבים	100	64	25

ההבדלים בין קבוצות המוצא השונות לפי רמות הזכאות אינם גדולים, אך נראה כי חלקם של המקבלים את הקצבה ברמה הגבוהה ביותר בקרב יוצאי אסיה-אפריקה הוא רק 13%, בעוד שבקרב יוצאי אירופה-אמריקה וילידי הארץ הוא 17%. אפשר אולי להסביר זאת על ידי העובדה, שאוכלוסיית יוצאי אסיה-אפריקה צעירה במקצת מזו של יוצאי אירופה-אמריקה. הנתונים בנושא זה מלמדים, כי גילם של 86% מיוצאי אירופה-אמריקה עולה על 45 שנה, וזאת לעומת 79% מיוצאי אסיה ואפריקה. גם אצל עקרות הבית הקבוצה הדומיננטית היא זו של יוצאות אסיה-אפריקה, שהן כ-62% מכלל מקבלות קצבת השירותים המיוחדים, כ-51% הן לילדות הארץ, אשר מחציתן יהודיות ומחציתן ערביות, ו-23% הן יוצאות אירופה-אמריקה. כן בולט בקרב יוצאי אירופה-אמריקה השיעור

טבלה 9 - עקרונות בית המקבלות קצבת שירותים מיוחדים, לפי ארץ מוצא  
 ורמת זכאות (באחוזים)

ארץ מוצא	רמת הזכאות		
	סה"כ	25%	50%
ילידות הארץ	100	56	33
אירופה-אמריקה	100	35	41
אסיה-אפריקה	100	50	30
לא יהודיות	100	40	60

הנמוך של המקבלים קצבה ברמת הזכאות הנמוכה ביותר - 35%, וזאת לעומת 56% בקרב ילידי הארץ, ו-49% בקרב יוצאי אסיה-אפריקה.

כמו אצל המובטחים, הסבר חלקי לתופעה זו נעוץ בעובדה שאוכלוסיית יוצאות אירופה-אמריקה מבוגרות במידה משמעותית מאוכלוסיית יוצאות אסיה-אפריקה, ואכן גילן של 96% מיוצאות אירופה-אמריקה עולה על 45, ואילו בקרב יוצאות אסיה-אפריקה שיעור זה הוא 75%.

**פרק 5 - החוצאה וההכנסה לבטחון סוציאלי בעשור האחרון**

**יצחק מואב**

## פרק 5 - ההוצאה וההכנסה לבטחון סוציאלי בעשור האחרון

במרוצת שנות השבעים חלה תנופה גדולה בהתפתחותה של מערכת הבטחון הסוציאלי בארץ. בד בבד עם הצמיחה הכלכלית המחודשת בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים גברה בקרב הציבור המודעות החברתית לצורך הדחוף בהנהגת שיפורים בתוכניות הקיימות של הבטחון הסוציאלי ובייסוד תוכניות חדשות.

מטרת פרק זה היא לתאר את קווי ההתפתחות העיקריים של מערכת הבטחון הסוציאלי בישראל, בעיקר בעשור האחרון, להצביע על הגורמים הכלכליים והחברתיים שהיתה להם השפעה מכרעת על התפתחות המערכת, ואחרון לקבוע את מיקומה של ישראל בין מדינות העולם בהתאם למדדים מקובלים לצורך השוואה בינלאומית<sup>1</sup>.

תוכניות המערכת לבטחון סוציאלי המוצגות כאן תואמות את ההגדרות של ארגון העבודה הבינלאומי, אשר נועדו לאפשר עריכת השוואות בין ארצות שונות. הקריטריונים לאפיון תוכניות הבטחון הסוציאלי, שנקבעו על-ידי ארגון העבודה הבינלאומי, ומיון התוכניות הנכללות במערכת הלאומית של הבטחון הסוציאלי מתוארים באופן מפורט בנספח לפרק זה.

### א. מגמות כלליות

בהתפתחות המערכת לבטחון סוציאלי בישראל בשנות ה-70 אפשר להבחין בשתי תקופות עיקריות. את המחצית הראשונה של שנות ה-70 אפיינה התרחבות מהירה של המערכת, שהתאפשרה הודות לאוירה חברתית וכלכלית נוחה ששררה בתקופה זו. הצמיחה הכלכלית של המשק בשנים אלה ושיעורי האינפלציה הנמוכים, יחסית, יצרו אקלים נוח לחקיקה נרחבת ולביסוסה של המערכת לבטחון סוציאלי. החוקים החדשים שנחקקו הביאו ליסוד

---

1. הממצאים המוצגים בפרק זה לקוחים מתוך "המערכת לבטחון סוציאלי בישראל בשנים 1976-1980", יצחק מואב, סקר מס. 35, האגף למחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, מאי 1982.



ענפים חדשים<sup>2</sup>, להרחבת היקף הכיסוי של התוכניות בענפים הקיימים<sup>3</sup> ולשיפור דרכי המימון של המערכת<sup>4</sup>. בשנים 1976-1977 הגיעה המערכת לשיא התרחבותה מבחינת רמת הגימלאות ומבחינת היקף ההוצאה ביחס לתוצר המקומי הגולמי.

המאפיינים הכלכליים של שנות ה-70 האחרונות (1978-1979) היו שונים מאלה שאפיינו את ראשית העשור והשפיעו השפעה ניכרת על קצב התפתחות המערכת לבטחון סוציאלי. שיעורי האינפלציה הגדלים והולכים, האטת הצמיחה הכלכלית ושיעורי האבטלה המתגברים גרמו להאטת קצב הגידול של המערכת בשנים אלה. לפיכך, הבעיה המרכזית היתה שמירה על ערכן הריאלי של רמת הגימלאות בתקופת אינפלציה זו. המאמץ העיקרי כוון, איפוא, לשיפור הסדרי עדכון הגימלאות ולהתאמתן לעלית רמת השכר ורמת המחירים כאחד.

שיטות העדכון שהונהגו בתקופה זו בלמו במידה מסוימת את ירידת שיעור הגידול של רמת ההוצאה, שהסתמנה בשנים 1978-1979. בשנת 1980 חלה תפנית במגמה זו, ושיעור הגידול בהוצאה עלה בהשוואה לשתי השנים הקודמות. ההוצאה ביחס לתוצר המקומי הגולמי הגיעה לשיעור דומה לזה שהושג באמצע שנות ה-70, שנות השיא.

התפתחות מערכת הבטחון הסוציאלי בשנים נבחרות מאז 1955 מוצגת בטבלה 1. בשנת 1980 הסתכמה ההכנסה לבטחון סוציאלי ב-20,525 מליוני שקלים, וההוצאה ב-19,652 מליוני שקלים. זאת, לעומת 1,050 ו-961 מליוני שקלים, בהתאמה, בשנת 1975; ו-208 ו-169 מליוני שקלים בשנת 1970, כולם במחירים שוטפים.

---

2. חוק ביטוח אבטלה, חוק ביטוח נכות, חוק מזונות, חוק נפגעי פעולות איבה, ועוד.

3. לדוגמא, הרפורמה בקצבאות הילדים בשנת 1975, אשר הנהיגה קצבה אוניברסלית לכל ילד החל מן הילד הראשון.

4. לדוגמא, העברת גביית המס המקביל מידי קופות החולים למוסד לביטוח לאומי.

טבלה 1 - ההכנסה וההוצאה לבטחון סוציאלי, ואחוז הגידול השנתי  
 הריאלי, בשנים נבחרות (במליוני שקלים)

גידול ריאלי		במחירים שוטפים		במחירים		שנתו באחוזים	הוצאה
הכנסה	הוצאה	הכנסה	הוצאה	הכנסה	הוצאה		
20.8	26.3	951	1,148	12	14	1975	
14.9	20.2	2,197	2,517	32	37	1960	
21.7	23.4	3,526	4,115	74	86	1965	
14.7	33.1	6,591	8,093	169	208	1970	
11.2	11.5	12,366	13,507	961	1,050	1975	
16.7	16.4	14,425	15,719	1,506	1,641	1976	
14.3	19.0	16,486	18,710	2,377	2,698	1977	
7.1	5.7	17,653	19,769	3,871	4,335	1978	
2.5	1.5	18,103	20,063	7,748	8,587	1979	
8.6	2.3	19,652	20,525	19,652	20,525	1980	

ההשוואה במחירים קבועים מאפשרת לראות את ההתרחבות המהירה של המערכת בעשור האחרון. ההכנסה לבטחון סוציאלי גדלה ב- 154% במונחים ריאליים, ואילו ההוצאה גדלה ריאליית ב- 198%.

שיעורי הגידול משנה לשנה במונחים ריאליים מהווים אינדיקטורים נוספים לקצב התפתחות המערכת לאורך זמן. ניתן לראות, ששיעורי הגידול השנתיים נעים בין 15%-33% עד שנת 1970, והם יורדים במקצת בראשית שנות ה-70. בשנים 1976-1977 חלה עליה מחודשת בשיעורי הגידול. בהקשר לכך יש לציין, שיתכן פיגור מסויים במגמת שיעורי הגידול של ההוצאה לעומת ההכנסה, שכן בעת הכנסת תוכניות חדשות למערכת, ההוצאה מתחילה להתבצע רק לאחר מספר שנים של צבירת נכסים. משנת 1978 חלה האטה בהתפתחות המערכת, ושיעורי הגידול השנתיים יורדים בצורה משמעותית. ב-1979 ההכנסות וההוצאות גדלו ריאליית

ב-1.5% וב-2.5% בהתאמה, שיעורים הנמוכים משיעור הגידול באוכלוסיה (2.6%).

בשנת 1980 מסתמנת תפנית, וההוצאה לבטחון סוציאלי גדלה במונחים ריאליים ב-8.6%, וזאת הודות לשיפורים שחלו במנגנוני העדכון וההצמדה של הגמלאות.

### ב. ההוצאה לבטחון סוציאלי

ההוצאה לבטחון סוציאלי<sup>5</sup> גדלה במשך השנים במידה משמעותית, והדבר מצביע על התפתחותם של המערכת, התוכניות והענפים השונים במרוצת הזמן. בשנת 1960 הסתכם סך ההוצאה במחירים שוטפים ב-32 מליוני שקלים, ואילו ב-1980 היה סך ההוצאה 19,652 מליוני שקלים. בשנים אלה חל גידול ריאלי (במחירי 1980) בן כ-200% מדי עשר שנים.

קצב הגידול לאורך זמן היה שונה מתוכנית לתוכנית. התפתחותה של כל אחת מהתוכניות לאורך זמן תלויה באופן סימולטני במספר גורמים המשפיעים על היקף ההוצאה:

א. גורמים דמוגרפים, המביאים לשינויים בהיקף האוכלוסיה הנכללת בתוכנית.

ב. הרחבת חוג הזכאים, הנובעת מהנהגת שיפורים בתנאי הזכאות.

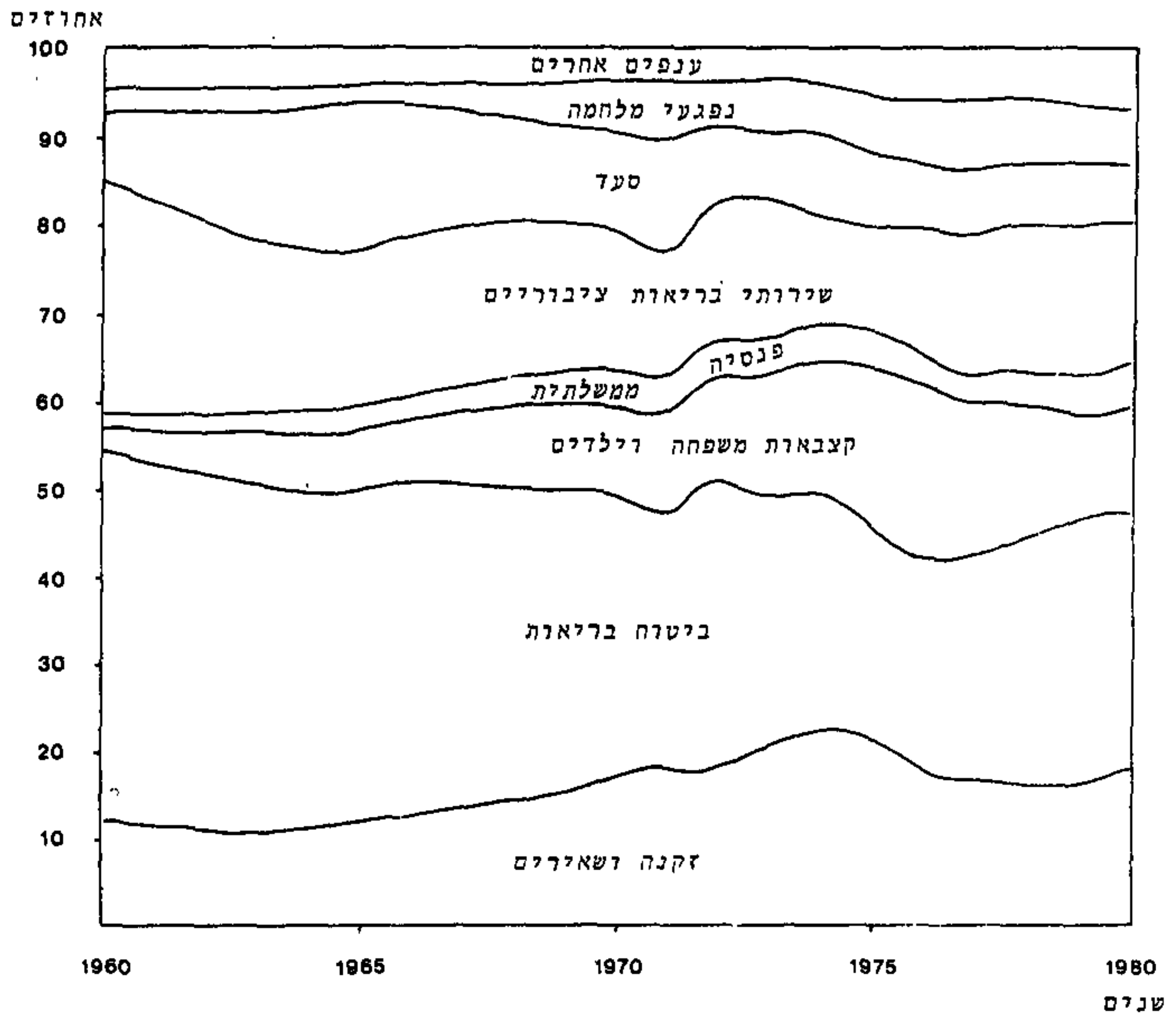
ג. שנויים ריאליים ברמת הגמלאות, אשר משפיעים על היקף ההוצאה.

בטבלה 2 מוצגים ההוצאה לבטחון סוציאלי, לפי ענפים ותוכניות עקריות במחירים קבועים, והאחוזים השנתיים של הגידול הריאלי. בטבלה 3 מתוארת התפלגות ההוצאה לבטחון סוציאלי, לפי התוכניות השונות (באחוזים). התפלגות זו מומחשת בדיאגרמה 1.

---

5. ההוצאה לבטחון סוציאלי כוללת תשלומי גמלאות, הוצאות מנהל והוצאות אחרות. לצורך פירוט רחב יותר של מרכיבי ההוצאה, ראה נספח לפרק.

דיאגרמה 1 - ההוצאה לבטחון סוציאלי לפי ענפים ותוכניות עיקריות.



טבלה 2 - ההוצאה לנטרול סוציאלי, לפי ענפים ותוכניות עקריית (במיליון 1980)

שנה	סה"כ	ב מ ל ר ר ג ר					
		רשאיריים	בריתות	משפחה	פנסיה	בריאות	שירותי
שנה	סה"כ	רשאיריים	בריתות	משפחה	פנסיה	בריאות	שירותי
1960	2,197	272	925	54	34	592	170
1965	3,526	421	1,321	258	110	598	608
1970	6,591	1,128	2,132	685	257	1,043	743
1975	12,366	2,601	3,032	2,287	453	1,486	1,006
1976	14,425	2,502	3,548	2,909	514	1,990	1,071
1977	16,486	2,767	4,241	2,794	626	2,634	1,207
1978	17,653	2,816	5,098	2,617	736	2,730	1,315
1979	18,103	2,946	5,362	2,348	753	3,120	1,218
1980	19,652	3,476	5,817	2,351	1,076	3,086	1,286

טבלה 2 - (המשך)

שנה	סה"כ	ושארירים	בריאות	קצבאור	פנסיה	פנסיה	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות
	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח	ש"ח
1960	14.9	11.0	9.1	94.2	21.4	20.7	21.4	21.4	11.0	13.3	18.9	18.9
1965	21.7	8.4	17.0	193.5	6.0	19.1	17.4	19.1	31.0	18.9	18.9	18.9
1970	14.7	17.2	14.0	19.3	14.7	16.5	-0.6	16.5	18.2	26.7	26.7	26.7
1975	11.2	6.1	-0.1	36.8	-0.7	6.2	-2.4	6.2	31.5	60.1	60.1	60.1
1976	16.7	-3.9	17.0	27.2	13.4	33.9	6.4	33.9	23.8	30.1	30.1	30.1
1977	14.3	10.7	19.6	-3.8	22.0	32.5	12.8	32.5	12.1	25.1	25.1	25.1
1978	7.1	1.8	20.2	-6.4	17.6	3.6	8.9	3.6	3.1	8.9	8.9	8.9
1979	2.5	4.6	5.2	-10.3	2.2	14.3	-7.3	14.3	-5.0	7.9	7.9	7.9
1980	8.6	18.0	8.5	0.1	43.0	-1.1	5.6	-1.1	-6.5	26.3	26.3	26.3

\* נפגעי עבודה, נכות, אובדלה, ביטוח זכויות עובדים בפני פשיטת רגל והתנקות טעמי צדקה.

טבלה 3 - התפלגות ההוצאה לבטחון סוציאלי, לפי ענפים ותוכניות עקריות

		כאחוז מסה"כ ההוצאה										סה"כ ההוצאה		
		שירותי					קצבאות					במליוני שקלים		
שנה	שוטפים 1980	מלחמה אחרים*	נפגעי ענפים	סעד	בריאות	פנסיה	משפחה	ילדים	בריאות	ביטוח	זקנה	שקלים	מחירים בטחוני	שנה
4.3	2.5	7.7	26.9	1.6	2.5	42.1	12.4	2,197	32	1960				
3.7	2.3	17.2	17.0	3.1	7.3	37.5	11.9	3,526	74	1965				
3.3	5.9	11.3	15.8	3.9	10.4	32.3	17.1	6,591	169	1970				
4.7	7.5	8.1	12.0	3.7	18.5	24.5	21.0	12,366	961	1975				
5.2	7.9	7.4	13.8	3.6	20.2	24.6	17.3	14,425	1,506	1976				
5.7	7.8	7.3	16.0	3.8	16.9	25.7	16.8	16,486	2,377	1977				
5.8	7.5	7.4	15.5	4.2	14.8	28.9	16.0	17,653	3,871	1978				
6.1	6.9	6.7	17.2	4.2	13.0	29.6	16.3	18,103	7,748	1979				
7.1	6.0	6.5	15.7	5.5	12.0	29.6	17.7	19,652	19,652	1980				

\* נפגעי עבודה, נכות, אבטלה, ביטוח זכויות עובדים בפני פשיטת רגל והענקות טעמי צדק.

ההוצאה הריאלית בענף זקנה ושאיירים<sup>6</sup> הסתכמה ב-272 מליוני שקלים בשנת 1960, ב-421 מליוני שקלים ב-1965, ולקראת שנת 1970 הגיעה ל-1,128 מליוני שקלים. בשנים אלה גדלה ההוצאה הריאלית של הענף בשיעורי גידול שנתיים הנעים בין 8% לבין 17%. שיעורים אלה גבוהים משיעור הגידול באוכלוסיית הקשישים בתקופה זאת. לאחר הנהגת דמי מחיה ליתומים ודמי שיקום לאלמנות בשנת 1970, חלה עליה משמעותית בהיקף ההוצאה. שנת 1973 מהווה שנת שיא מבחינת שיעור הגידול הריאלי של היקף ההוצאה בענף, אשר הגיע לכ-30%.

בשנת 1975 הועלתה רמת הקצבאות במסגרת שינויי הרפורמה במיסוי הישיר, ורמתה נקבעה בשיעור של 16% מהשכר הממוצע במשק ליחיד, ו-24% לזוג (בהשוואה ל-15% ול-22.5%, בהתאמה קודם לכך). כמו כן, במסגרת קצבת הזקנה הונהגה תוספת לכל אחד משני הילדים הראשונים ברמה של 5% מהשכר הממוצע. שיפורים אלה וכך השיפורים הקודמים בתוך המערכת גרמו לגידול ניכר בהוצאות הענף, שהסתכמו ב-1975 ב-2,601 מליוני שקלים. במרוצת המחצית השנייה של שנות ה-70 המצב השתנה במקצת. שיעורי האינפלציה, שגדלו בהתמדה במשך התקופה, גרמו לשחיקה מתמדת של רמת הגמלאות, ולפיכך לירידה ריאלית בהוצאה של הענף. בהשוואה ל-1975 קטנה בשנת 1976 ההוצאה הריאלית בענף בכ-4%. בחישוב ההפסד המצטבר, שנגרם למקבל קצבת זקנה עם הטבה סוציאלית נמצא, שבתקופה שבין יולי 1975 לבין דצמבר 1979 הגיע ההפסד הריאלי הממוצע בחודש ל-17% מן הקצבה הבסיסית, שנקבעה ביולי 1975. כלומר, שהקצבה הממוצעת שהתקבלה בתקופה זו היתה 85% בלבד מהקצבה שנקבעה לפי חוק<sup>7</sup> בשנים 1978 ו-1979 הגידול הריאלי בהוצאות הענף היה נמוך, יחסית,

---

6. ההוצאה כוללת קצבת זקנה, קצבת שאירים, דמי מחיה לאלמנות ויתומים, קצבאות זקנה מיוחדות, מענק פטירה, שיקום, דמי קבורה וסיוע משפטי.

7. לדיון על בעית האינפלציה וערכון קצבאות, ראה: גבע ומואב (1981).



גם בהשוואה לשיעור הגידול באוכלוסיית הקשישים בארץ. עיקר המאמצים בתקופה זו כרוך לשיפור שיטות העדכון, והחל מאפריל 1980 מעדכנים את רמת הגמלאות 4 פעמים בשנה. כמו כן, ההטבה הסוציאלית הניתנת למקבלי הכנסה מינימלית מובטחת מתעדכנת כל אימת שהעליה המצטברת של מדד המחירים עולה על 5%. לאחר שנתיים של עליה מתונה גדלו ההוצאות הריאליות של הענף בשנה זו ב-18%. שינויים אלה משתקפים גם במשקלה היחסי של ההוצאה בענף זקנה ושאיירים בכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי. ב-1960 היא היתה 12.4% מכלל ההוצאה, ב-1970 17% וב-1975 21%. בשנים 1970-1979 חלקה של ההוצאה בענף זה בסך ההוצאות יורד, ואילו ב-1980 הוא עולה ל-17.7%.

בתוכנית ביטוח בריאות, הכוללת את ההוצאות בתחום הבריאות במסגרת קופות החולים בארץ ואת ענף אמהות של המוסד לביטוח לאומי<sup>8</sup>, הסתכמה ההוצאה הריאלית ב-925 מליוני שקלים בשנת 1960. היא עלתה ל-2,132 מליוני שקלים ב-1970, ול-5,817 מליוני שקלים ב-1980. שיעורי הגידול הריאליים השנתיים היו גבוהים, יחסית, עד ראשית שנות השבעים. כך, למשל, ב-1965 גדלו ההוצאות ב-17% וב-1970 ב-14%. בשנת 1975 לא חל שינוי בהוצאה הריאלית. בשנים 1976-1978 ההוצאה הריאלית גדלה בקצב מהיר: 17% ב-1976, ו-20% בשנים 1977-1978. לעומת זאת, בשנים 1979-1980 המשיכה ההוצאה לגדול, אך בקצב איטי יותר. הגידול המחודש שחל בהוצאה הריאלית נבע מההתיקרויות הכלליות בשירותי הבריאות, הן בתחום השכר והן בתחום האישפוז בשיעור העולה על עליית המדד. כמו כן, החל מ-1979 שופרה שיטת עדכון הגמלאות של ביטוח האמהות, והן הותאמו לפי שיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל אוכלוסיית השכירים.

---

8. ההוצאות בתחום הבריאות שבמסגרת קופות החולים כוללות הוצאות אישפוז, טיפול רפואי, תרופות וכד'. במסגרת ענף האמהות משולמים מענק לידה, דמי לידה ואישפוז.

במרוצת השנים חלו שינויים משמעותיים במשקלה היחסי של ההוצאה לביטוח בריאות בסף ההוצאה לבטחון סוציאלי. בשנת 1960 ביטוח בריאות היה מרכיב עיקרי במערכת התוכניות של הבטחון הסוציאלי, וההוצאה לתוכנית זו הייתה כ-42% מכלל ההוצאה.

בד בבד עם התפתחות תוכניות נוספות במערכת הבטחון הסוציאלי ירד חלקה של ההוצאה לביטוח בריאות בכלל ההוצאה ל-32.3% ב-1970, ול-24.5% ב-1975. החל מ-1976 שוב עלה חלקן היחסי של תוכניות בריאות, ובשנים 1978-1980 התייצב ברמה של כ-30%.

תמונה דומה מתקבלת גם לגבי שירותי הבריאות הציבוריים<sup>9</sup>, אשר ב-1960 היוו 26.9% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי. חלקם הלך וירד, וב-1975 הגיע ל-12%. בשנים 1977-1980 עלה השיעור והתייצב ברמה של 16%-17% מכלל ההוצאה. ההוצאה הריאלית של שירותי הבריאות הציבוריים גדלה מ-592 מיליון שקל ב-1960 ל-3,086 מיליון שקל ב-1980. עד שנת 1970 היו שיעורי הגידול הריאליים השנתיים ברמה של 18% עד 20%. בשנים האחרונות הואט קצב הגידול, וב-1980 אף חלה ירידה ריאלית בהוצאה.

בתוכנית קצבאות משפחה וילדים<sup>10</sup>, שבה המרכיב העיקרי הוא קצבאות הילדים, חלה התרחבות ניכרת, שנמשכה משנות ה-60 ועד אמצע שנות ה-70. ב-1960 הסתכם סך ההוצאות הריאליות ב-54 מיליון שקלים, ב-1970 עלה ל-685 מיליון שקלים ובשנת 1975 ל-2,287 מיליון שקלים. הגידול המהיר של ההוצאה בא לידי ביטוי באחוז הגידול הריאלי השנתי: 19.3% ב-1970, ו-36.8% ב-1975. במהלך התקופה הנסקרת התרחש תהליך של הרחבת חוג הזכאים לקצבאות אלה. ב-1965 הונהגה קצבת ילדי עובדים וכן תשלום על-ידי המעביד עבור שלושת הילדים הראשונים,

---

9. כולל את כל ההוצאות בתחום הבריאות (טיפול רפואי, רפואה מונעת, אשפוז, וכד') הממומנות על ידי המדינה.

10. כולל קצבאות ילדים ודמי מזונות.

ובשנות ה-70 הראשונות הונהגה קצבת יוצאי צבא (1970), קצבת ילדים לילד השלישי במסגרת משפחות מרובות ילדים (1972), ולבסוף הרפורמה במס ההכנסה ובקצבאות הילדים (1975), שהביאה לביטול הניכויים בגין ילדים במערכת המיסוי הישיר, והנהיגה מערכת אחידה של קצבאות ילדים אוניברסאליות לכל המשפחות החל מהילד הראשון.

בהשגת האינטגרציה המלאה של ההטבות בגין ילדים במסגרת המוסד לביטוח לאומי ניתן לראות את המשכה של הרפורמה בקצבאות ילדים, שהונהגה ב-1972. המגמה של הגדלת הכיסוי ומיצוי הזכות, שהוחל בה ב-1972, הושלמה ב-1975 ומאז כל הילדים בכל המשפחות זכאים לקצבה<sup>11</sup>. הגידול המתמיד של ההוצאה הריאלית בענף נמשך, וב-1976 הגיעה ההוצאה ל-2,909 מליון שקל, כששיעור הגידול בשנה זו היה כ-27%. בגידול זה ניכרים רישומי השפעתה של הרפורמה שהונהגה ב-1975. אולם, בשנים 1977-1979 קטנה בהתמדה ההוצאה הריאלית, ושיעורי הירידה הריאליים היו: 3.8% ב-1977, 6.4% ב-1978, ו-10.3% ב-1979. הירידה הריאלית נבעה בעיקר מהשחיקה המתמדת של רמת הקצבאות בתקופה זו. העדכוני שבוצעו פיגרו באופן מתמיד אחר העליה ברמת המחירים והשכר הממוצע: בשנת 1975 נקודת קצבה היוותה כ-5% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בשנים האחרונות שיעור זה נמוך מ-3%.

בשנת 1980 לא חלה ירידה ריאלית ברמת ההוצאה. זאת, הודות לפיצויי התיקרות, שניתנו לנקודת הקצבה (שלא במסגרת העדכוני הרגילים). במקביל לכך ראוי לזכור, שאוכלוסיית הילדים בארץ גדלה בכל שנה. משום כך ההוצאה הריאלית הממוצעת למקבל הולכת ופוחתת בקצב גדול יותר מסך ההוצאה כולה.

בדיקת חלקן של קצבאות הילדים בכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי ממחישה עוד יותר את המגמות שנותחו לעיל. ב-1960 קצבאות משפחה וילדים היוו 2.5% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי. שיעור זה הגיע ל-10.4%

---

1. רוטר ושמאי (1977) מנתחים בצורה ממצה את הרפורמה במס ואת השפעתה על קצבאות הילדים.

ב-1970, ול-20.2% ב-1976. החל מ-1977 קטן חלקו של הענף בהתמדה, וב-1980 הגיע ל-12% בלבד.

החל מינואר 1981 קצבאות הילדים מתעדכנות 4 פעמים בשנה, וכתוצאה מכך נבלמה במקצת שחיקת הקצבאות, ויש לצפות, שחלקן היחסי של קצבאות הילדים בהוצאה לבטחון סוציאלי יעלה ב-1981 בהשוואה לשנים קודמות, גם אם לא יחזור לרמה של אמצע שנות ה-70<sup>12</sup>

בתחום הפנסיה הממשלתית<sup>13</sup> ניתן לראות, שהתהליך הממושך והטבעי של הזדקנות האוכלוסיה ופרישה של עובדי המדינה מעבודתם בא לידי ביטוי בהיקף ההוצאה הריאלית. כך, למשל, ההוצאה הריאלית על פנסיות גדלה מ-34 מליוני שקלים ב-1960 ל-257 מליוני שקלים ב-1970, ובשנת 1980 היא מסתכמת ב-1,076 מליוני שקלים. גם החלק היחסי של הענף בסך ההוצאות לבטחון סוציאלי גדל בהתמדה במשך הזמן: בשנת 1960 היו הפנסיות 1.6% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי, ב-1965 3.1%, וב-1970 3.9%. בשנת 1980 חלקן מגיע לכ-5.5%.

ההוצאות של שירותי סעד ציבוריים<sup>14</sup>, הממומנים בעיקר על-ידי תקציב הממשלה, הסתכמו ב-170 מליון שקל ב-1960, ובמרוצת שנות ה-60 חלה בהן עליה, והן הגיעו ל-743 מליון שקל ב-1970. ב-1980 ההוצאה הסתכמה ב-1,286 מליון שקל.

ב-1960 היה חלקם של שירותי הסעד הציבוריים בכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי 7.7%, ב-1965 גדל חלקם ל-17.2%, ואילו בשנות ה-70 היה נתון למגמת ירידה: 11.3% ב-1970, 8.1% ב-1975 ו-6.5% ב-1980.

---

12. יש לציין, שמאז הרפורמה ב-1975 קיים תהליך ממושך של שחיקת קצבאות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק. ב-1977 נקודת הקצבה הוותה 4.1% מהשכר הממוצע, ואילו ב-1980 ירד אחוז זה ל-2.8%.

13. כולל תשלומי פנסיות לעובדי המדינה המשולמות על-ידי תקציב המדינה.

14. כולל טיפול במשפחות, זקנים ומוגבלים, מענקים וסיוע אחר הניתן על ידי משרד העבודה והרווחה.

הירידה במשקלם היחסי של שירותי הסעד הציבוריים בסך ההוצאה לבטחון סוציאלי במרוצת שנות ה-70 נובעת מהעברתם של חלק מנתמכי הסעד לטיפולו של המוסד לביטוח לאומי. תהליך הגמשת תנאי הזכאות בענף זקנה ושאיירים, הנהגת דמי קיום ליתומים ואלמנות, הקמת ענף נכות, הרפורמה בקצבאות הילדים ועוד הביאו לצמצום היקף האוכלוסייה הנזקקת, שבחסותם של שירותי הסעד.

בענף נפגעי מלחמה<sup>15</sup> הסתכמה ההוצאה בשנת 1960 ב-54 מליון שקל, ב-1970 הגיעה ל-389 מליון שקל, ולאחר מלחמת יום הכיפורים החל גידול ברמת ההוצאה, והיא הגיעה ל-925 מליון שקל ב-1975. שיעורי הגידול הריאלי השנתי גבוהים בתקופה זו (18.2% ב-1970, ו-13.5% ב-1975). לאחר רמת שיא בשנת 1977, מתחילה ירידה בהיקף ההוצאה הריאלית הנמשכת עד שנת 1980.

במשך כל המחצית השנייה של שנות ה-70 חלקו היחסי של ענף נפגעי המלחמה עמד בסימן ירידה מתמדת. בשנת 1970 הוא הירוח 5.9% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי, ב-1975 7.5%, וב-1976 הגיע ל-7.9%. אז החלה ירידה, וב-1980 הגיעה ל-6.0%.

במסגרת הענפים האחרים, הכוללים נפגעי עבודה, נכות, אבטלה, זכויות עובדים בפשיטות רגל ופירוק תאגיד (להלן פש"ר) והענקות מטעמי צדק, ההוצאה הריאלית גדלה מאז 1970 בצורה משמעותית. במשך שנות ה-60 גדלה ההוצאה הריאלית ב-125%. במחצית הראשונה של שנות ה-70 נוסדו מרבית הענפים השייכים לסעיף זה (להוציא נפגעי עבודה, ענף שהונהג עם הקמת המוסד לביטוח לאומי). לכך גדלה ההוצאה הריאלית במשך שנות ה-70 ב-550%. חשיבותם היחסית של ענפים אלה הלכה וגדלה, והדבר בא לידי ביטוי גם במגמת עליית חלקן של ההוצאות בתחומים אלה: ב-1970 הם הירו 3.3% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי, ב-1975 4.7%, וב-1980 חלקן היה 7.1%. בין הענפים האחרים בולט חלקו של ענף הנכות, אשר

---

15. כולל הוצאות אגף השיקום של משרד הבריאות, גמלאות לנפגעי ספר ואיבה, וגמלאות לנפגעי מלחמת הנאצים.

מאז יסודו בראשית שנות ה-70 התרחב בצורה ניכרת, ובשנים האחרונות הוא מהווה כ-60%-65% מכלל ההוצאה בסעיף זה.

חלוקת כלל ההוצאה לבטחון סוציאלי ליעדים שונים<sup>16</sup> מאפשרת לבחון מה הם השימושים והשינויים החלים בהם עם הזמן. בטבלה 4 מתוארת התפלגות ההוצאה לבטחון סוציאלי לפי היעדים הבאים: גמלאות, הוצאות מנהל והוצאות אחרות. הנתונים מצביעים על ירידה מסוימת בחלק היחסי של הגמלאות במרוצת כל המחצית השניה של שנות ה-70: מ-88.1% מכלל ההוצאה ב-1970 ל-86.9% ב-1975, ול-85.0% ב-1980.

בזמנית לירידה בחלקן של הגמלאות<sup>17</sup> מתרחשים שינויים משמעותיים בהרכבן. הגמלאות הכספיות יורדות בצורה משמעותית, מ-58.4% ב-1975 ל-46.8% ב-1980. בדומה, עולה חלקן של הטיפול הרפואי, מ-25.8% ב-1975 ל-36.1% ב-1980. זאת, כתוצאה מהשחיקה הגדולה ברמת הקצבאות הכספיות יחסית לאינפלציה מצד אחד, ומן ההתיקרויות הגדולות (מעבר לעליית המדד הכללי), שחלו בתחום הרפואה בתקופה הנדונה מצד שני. כמו כן, נמשך התהליך האיטי של הקטנת הגמלאות בעין, אשר חלקן ירד מ-5.4% ב-1970 ל-2.1% ב-1980.

חלקן של הוצאות המנהל<sup>18</sup> נשמר במידה פחות או יותר קבועה, והוא נע בין 6% ל-7% מכלל ההוצאה לבטחון סוציאלי. לעומת זאת, בחמש השנים האחרונות חל גידול בחלקן היחסי של ההוצאות האחרות<sup>19</sup> מ-6.6% מכלל ההוצאה ב-1976 ל-8.1% ב-1980.

---

16. יעדי ההוצאה הם: תשלומי גמלאות, הוצאות מנהל והוצאות אחרות.

17. במסגרת הגמלאות יש אבחנה בין גמלאות כספיות, גמלאות בעין וטיפול רפואי שכולל כל הוצאה רפואית (תרופות, אשפוז וכו') ילא אבחנה בצורת נתינתה (בכסף או בעין).

18. כוללות תשלומי שכר, הוצאות מחשב, הוצאות שכר דירה וכו', שהן הכרחיות לקיום המערכת.

19. כוללות מפעלים מיוחדים, מחקרים, אחזקת מוסדות סעד וכו'.

טבלה 4 - התפלגות ההוצאה לביטחון סוציאלי, לפי יעדי ההוצאה

הוצאות	כאחוז מסה"כ ההוצאה				סה"כ ההוצאה	
	מנהל	בכסף	בעין	רפואי	מחירים	שנתפים
אחרות	מנהל	בכסף	בעין	רפואי	1980	1980
3.4	9.3	30.9	..	56.4	2,197	32
3.3	7.7	37.7	..	51.3	3,526	74
5.5	6.4	43.3	5.4	39.4	6,591	169
8.0	5.1	58.4	2.6	25.8	12,366	961
6.6	6.5	53.2	2.6	31.1	14,425	1,506
7.4	6.5	49.4	2.5	34.1	16,486	2,377
7.8	7.1	46.4	2.4	36.2	17,653	3,871
8.8	6.7	44.8	2.2	37.5	18,103	7,748
8.1	6.8	46.8	2.1	36.1	19,652	19,652
				85.0	19,652	19,652
				84.5	18,103	7,748
				85.0	17,653	3,871
				86.1	16,486	2,377
				86.9	14,425	1,506
				86.9	12,366	961
				88.1	6,591	169
				89.0	3,526	74
				87.3	2,197	32

## ג. ההכנסה לבטחון סוציאלי

ההכנסות של המערכת לבטחון סוציאלי מהוות אינדיקציה נוספת להתרחבות המערכת, הן מבחינת רמת השירותים והגדלתם, שהוענקו באמצעות התוכניות השונות, הן מבחינת היקף האוכלוסיה הנכללת בו. ההכנסות כוללות גביית דמי ביטוח ממבוטחים וממעבידים, השתתפות הממשלה והרשויות הצבוריות, הכנסות מהון והכנסות אחרות. בדומה למצבן של ההוצאות לבטחון סוציאלי, השינויים שחלו עם הזמן בסך ההכנסה אינם מלווים בשינויים זהים בכל התוכניות והענפים השונים. אדרבא, יש שינוי דיפרנציאלי בתוכניות ובשיעור גידולן לאורך זמן. טבלה 5 מתארת את ההכנסה לבטחון סוציאלי (במחירי 1980), לפי ענפים ותוכניות עיקריות, וכך את אחוז השינוי הריאלי השנתי. בטבלה 6 מוצגת התפלגות ההכנסה לבטחון סוציאלי לפי הענפים השונים, כאחוזים מסך ההכנסה. התפלגות זו מוצגת באופן גראפי בדיאגרמה 2.

ההכנסות לבטחון סוציאלי גדלו בצורה ניכרת בשנים 1960-1980, ובמונחים ריאליים חל גידול בן למעלה מ-150% מדי עשר שנים. התופעה הבולטת, אשר משתקפת בנתוני הלוחות, היא הירידה החזקה בהכנסות ענף קצבאות המשפחה והילדים, שהחלה ב-1978. עד שנה זו הסתמנה מגמה של עליה ריאלית משמעותית בהיקף ההכנסות של הענף, אולם ב-1978 חלה תפנית וההכנסה הריאלית קטנה בכ-13% בהשוואה לשנה הקודמת. ירידה ריאלית זו נמשכה גם בשנת 1980 וב-1980 הגיעה לשיא בן כ-30%. הירידה המצטברת בהכנסות הריאליות בשנים 1978-1980 היתה ברמה של כ-47%. לפיכך ירד חלקה של הכנסת הענף בסך ההכנסה לבטחון סוציאלי, מכ-18% ב-1975 ל-8.7% בלבד בשנת 1980. ההכנסות הריאליות בענף זקנה ושאיירים הסתכמו ב-558 מליוני שקלים בשנת 1960, ב-1,980 מליוני שקלים ב-1970, והגיעו ל-4,347 מליוני שקלים ב-1980. החלק של הכנסות הענף בכלל ההכנסות היה ב-1970 כ-25%, ובשנים 1975-1980 שיעור זה נע בין 20%-23% מכלל ההכנסה לבטחון סוציאלי.



טבלה 5 - ההכנסה לנטוון סוציאלי, לפני ענפים ומרכיבי עקביות (במיליון 1980)

שנה	ההכנסה		ושאירים		בריאות		מטפחה		פנסיה		שירותי		שירותי		שירותי	
	מס"כ	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול	מסלול
1960	2,517	558	898	54	34	599	170	54	150	54	170	599	34	54	898	558
1965	4,115	957	1,110	316	110	742	565	81	234	81	565	742	110	316	1,110	957
1970	8,093	1,980	1,607	926	257	1,175	778	389	981	389	778	1,175	257	926	1,607	1,980
1975	13,507	3,086	2,107	2,452	453	2,019	1,006	925	1,458	925	1,006	2,019	453	2,452	2,107	3,086
1976	15,719	3,420	3,054	2,736	514	1,990	1,071	1,147	1,788	1,147	1,071	1,990	514	2,736	3,054	3,420
1977	18,710	3,755	3,847	3,369	626	2,634	1,207	1,284	1,988	1,284	1,207	2,634	626	3,369	3,847	3,755
1978	19,769	3,865	4,724	2,933	736	2,730	1,315	1,324	2,142	1,324	1,315	2,730	736	2,933	4,724	3,865
1979	20,063	4,005	4,802	2,559	753	3,120	1,218	1,257	2,349	1,257	1,218	3,120	753	2,559	4,802	4,005
1980	20,525	4,347	5,047	1,792	1,076	3,086	1,175	1,175	2,717	1,175	1,286	3,086	1,076	1,792	5,047	4,347

בטלרי שירותים

טבלה 5 - (המשך)

שנה	ההכנסה		ושאיריט		בריאות		מטפחה		פנסיה		שירות		שירות		שירות		שנה
	מס'ט	זקנה	בריאות	מטפחה	פנסיה	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	שירות	
1960	20.2	17.1	17.6	94.2	21.4	22.0	21.4	25.6	11.0	21.4	11.0	25.6	11.0	21.4	11.0	25.6	1960
1965	23.4	15.5	12.3	281.2	6.3	32.6	12.5	13.2	31.0	12.5	31.0	13.2	31.0	12.5	31.0	13.2	1965
1970	33.1	52.4	4.9	34.6	14.7	13.2	4.7	287.1	18.2	4.7	13.2	4.7	18.2	4.7	13.2	287.1	1970
1975	11.5	2.4	5.4	61.3	-0.7	-2.4	-2.6	11.9	31.5	-2.6	-2.4	-2.6	31.5	-2.6	-2.4	11.9	1975
1976	16.4	10.9	44.9	11.6	13.4	-1.5	6.4	22.5	23.8	6.4	-1.5	6.4	23.8	6.4	-1.5	22.5	1976
1977	19.0	9.9	26.1	23.3	22.0	32.5	12.8	11.3	12.1	12.8	32.5	12.8	12.1	12.8	32.5	11.3	1977
1978	5.7	3.0	22.7	-13.0	17.6	3.6	8.9	7.7	3.1	8.9	3.6	8.9	3.1	8.9	3.6	7.7	1978
1979	1.5	3.6	1.6	-12.8	2.2	14.3	-7.3	9.6	-5.0	-7.3	14.3	-7.3	-5.0	-7.3	14.3	9.6	1979
1980	2.3	8.6	5.1	-30.0	43.0	-1.1	5.6	15.7	-6.5	5.6	-1.1	5.6	-6.5	5.6	-1.1	15.7	1980

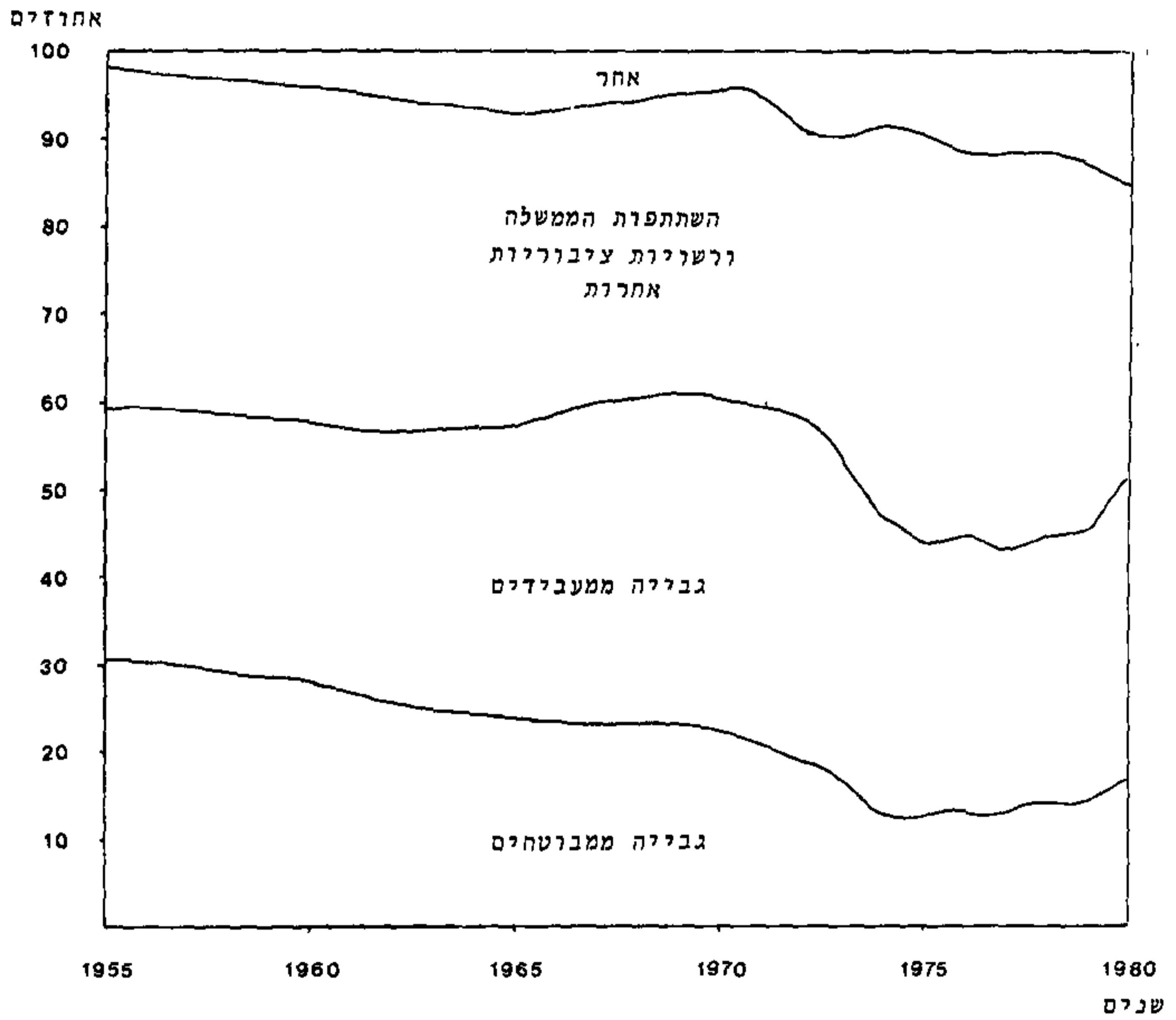
\* נפגעי עבודה, נכרות, אבטלה, ביטוח זכויות בפני פשיטות רגל והתקוות מטעמי צדקה.

טבלה 6 - התפלגות ההכנסה לבטחון סוציאלי, לפי ענפים ותוכניות עקריים.

		סה"כ ההכנסה										
		כאחוז מסה"כ ההכנסה (סה"כ הכנסה = 100%)					במיליוני שקלים					
	שנת	שירותי	קצבאות	פנסיה	משפחה	זקנה	בטחון	בריאות	ולידים	בריאות	ולידים	שנת
נפגעי	ענפים	סעד	בראות	בראות	פנסיה	משפחה	זקנה	בריאות	ולידים	בריאות	ולידים	שנת
אחרים	מלחמה	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	אחרים	שנת
5.9	2.2	6.7	23.8	1.4	2.2	35.6	22.2	2,517	37	1960		
5.7	2.0	13.7	18.0	2.6	7.7	27.0	23.3	4,115	86	1965		
12.1	4.8	9.6	14.5	3.2	11.4	19.9	24.5	8,093	208	1970		
10.9	6.9	7.4	15.0	3.3	18.1	15.6	22.8	13,507	1,050	1975		
11.4	7.3	6.8	12.7	3.3	17.4	19.4	21.8	15,719	1,641	1976		
10.6	6.9	6.5	14.1	3.3	18.0	20.6	20.1	18,710	2,968	1977		
10.8	6.7	6.7	13.8	3.7	14.8	23.9	19.6	19,769	4,335	1978		
11.7	6.3	6.1	15.6	3.8	12.8	23.9	20.0	20,063	8,587	1979		
13.2	5.7	6.3	15.0	5.2	8.7	24.6	21.2	20,525	20,525	1980		

\* נפגעי עבודה, נכות, אבטלה, ביטוח זכויות עובדים בפני פשיטות רגל, והענקות מטעמי צדק.

דיאגרמה 2 - מקורות למימון מערכת הבטחון הסוציאלי בישראל.



מאז שנות ה-60 הסתמך גידול מתמיד בהיקף ההכנסה הריאלית של ביטוח בריאות, והחלק של התוכנית בכלל ההכנסות גדל מכ-16% ב-1975 לכ-25% ב-1980.

חלקן של הכנסות הפנסיה הממשלתית בכלל ההכנסות התגלה כיציב במשך שנות ה-70. הוא היורה כ-3.2% ב-1970, 3.3% ב-1975, ולקראת סוף שנות ה-70 עלה ל-3.8% מכלל ההכנסות. ב-1980 מסתכמות ההכנסות ב-5.2% מכלל ההכנסה לבטחון סוציאלי.

בשירותי הבריאות הציבוריים לא היה שינוי בחלקה של ההכנסה בין השנים 1975 ו-1980, וחלק זה היורה 15% מכלל ההכנסה. אולם יש לציין, שבמשך השנים האלה היתה ירידה מסוימת (ב-1976 ל-12.7%), ולאחר מכן הסתמנה מגמת עליה. לעומת זאת, בהכנסות של שירותי הסעד הציבוריים ניכר המשך מגמת הירידה בחלקן של אלה בכלל ההכנסה: מ-9.6% ב-1970 ל-7.4% ב-1975, ול-6.3% ב-1980.

בענף נפגעי המלחמה מגמת הירידה של חלקה היחסי של ההכנסה, שהחלה ב-1977, לאחר השיא של 1976 (7.3%), נמשכה עד 1980. ב-1980 היור ההכנסות בענף נפגעי מלחמה 5.7% מכלל ההכנסות.

הזכנסות של ענפים אחרים גדלו גידול ריאלי תוך כדי התקופה הנסקרת. חלקן בסך ההכנסות עלה מ-10.9% ב-1975 ל-13.2% ב-1980, כשבמוצע היה חלקם של הענפים נכות, נפגעי עבודה ואבטלה שווה ב-5 השנים האחרונות (כ-33%).

ענין מיוחד יש בהתפלגות ההכנסה לפי מקור ההכנסה, המתוארת בטבלה 7, היינו לפי המקורות הגבייתיים, ההשתתפויות השונות, הכנסות מהון וכדומה. סך כל הגבייה היורה ב-1960 57.8% מכלל ההכנסות לבטחון סוציאלי. לאחר רמת שיא בשנת 1970 כשחלקה הגיע ל-60.1%, החלה ירידה עד 43% ב-1977, ולאחר מכן חלה עליה וחלק זה גדל ל-51.5% ב-1980. בשנים 1978-1979 חלה עליה קלה, אולם הקפיצה הרצינית היתה ב-1980, וזאת כתוצאה מהגדלת התקרה לתשלום דמי ביטוח, מפעמיים השכר הממוצע במשק לשלוש פעמים השכר הממוצע.

טבלה 7 - התפלגות ההכנסה לנסותן סוציאלית, לפי מקור ההכנסה

		כאחוז מסה"כ ההכנסה			סה"כ ההכנסה			
השנתיות המטעלה	הכנסה מחייבת	מחייבת	מחייבת	גורמים	במליוני שקלים		שנה	
					מחייבת	שומות		
0.8	2.7	38.7	29.5	28.3	57.8	2,517	37	1960
0.6	6.1	36.1	33.4	23.7	57.1	4,115	86	1965
0.5	4.3	35.1	38.0	22.1	60.1	8,093	208	1970
3.0	6.6	46.5	31.3	12.7	44.0	13,507	1,050	1975
5.2	6.3	43.8	31.1	13.5	44.6	15,719	1,641	1976
5.8	5.7	45.4	29.8	13.3	43.1	18,710	2,698	1977
6.1	5.4	43.4	30.7	14.3	45.1	19,769	4,335	1978
6.5	6.2	41.8	31.3	14.2	45.5	20,063	8,587	1979
6.3	8.8	33.4	34.9	16.6	51.5	20,525	20,525	1980

חלקן של השתתפות הממשלה והשתתפות הרשויות הציבוריות בסך ההכנסה לבטחון סוציאלי היה ברמה קבועה, פחות או יותר, משנת 1960 ועד ראשית שנות השבעים (כ-35% במוצע). ב-1975 עלה חלקה של השתתפות הממשלה ל-46.5% כתוצאה מהרפורמה במס והכנסה, שהמירה את הניכויים בגין ילדים במערכת מס ההכנסה לקצבאות אוניברסליות. בשנים 1976-1979 השתתפות הממשלה נעה סביב 42%-45%, ואילו ב-1980 ירד שיעור זה בצורה משמעותית והגיע ל-33.4% בלבד מכלל ההכנסה לבטחון סוציאלי ירידה זו נבעה מאי השתתפות במימון פעולות ענפים שונים, כמתחייב לפי חוק הביטוח הלאומי (בעיקר בענף קצבאות ילדים), ובהקטנת השתתפות במימון פעולותיהן של קופות החולים השונות.

מרכיב הכנסה נוסף, שבמוצע היה נתון במגמת עליה, הן ההכנסות מהון, דחינו הריבית המתקבלת מהרזרבות של התוכניות השונות, המופקדות באוצר המדינה. ב-1980 הגיעו ההכנסות מהון ל-8.8% מכלל ההכנסות לבטחון סוציאלי.

ההכנסות האחרות במערכת החלו מהרות מרכיב חשוב מכלל ההכנסות, שכן בחמש השנים האחרונות עלו מרמה של 3.0% מכלל ההוצאה (ב-1975) ל-6.3% (ב-1980).

#### ד. מדדים להיקף ההוצאה לבטחון סוציאלי והשוואות בינלאומיות

##### 1. מדדים להיקף ההוצאה לבטחון סוציאלי בישראל

אחת הדרכים המקובלות למדידת היקף ההוצאה לבטחון סוציאלי היא לבדוק מה חלקה היחסי בתוצר המקומי הגולמי<sup>20</sup>, היינו מהו החלק היחסי של המקורות במשק שהוקדשו לבטחון סוציאלי. המימצאים הנוגעים לישראל מוצגים בטבלה 8, ומומחשים בדיאגרמה 3.

20. התוצר המקומי הגולמי מייצג את ערך המקורות המקומיים העומדים לרשות המשק, והוא שונה מהתוצר הלאומי הגולמי בכך שאינו כולל את ההכנסות מגורמי ייצור מחו"ל.

התרחבות מערכת הבטחון הסוציאלי במרוצת שנות השבעים משתקפת בתמורות שחלו ביחס שביין סך ההוצאה וביין התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לאורך זמן. ב-1960 הירו ההוצאות לבטחון סוציאלי 7.4% מהתמ"ג, ב-1970 8.6%, ואילו ב-1980 הירו אפילו 15.2% מהתמ"ג. מכאן שב-20 השנים האחרונות גדל חלקן של ההוצאות בתמ"ג בכ-8%. אולם הגידול הבולט חל במחצית הראשונה של שנות ה-70, ובתקופה זו ניכרת מגמת עליה משמעותית בהוצאה יחסית לתמ"ג: מ-8.6% ב-1970 ל-15% ב-1977<sup>21</sup>. לאחר מכן הסתמנה ירידה ברמת ההוצאה יחסית לתמ"ג: 14.5% ו-14.3% בשנים 1978 ו-1979, בהתאמה, ובשנת 1980 עלתה הרמה ל-15.2% והיתה גבוהה במקצת מזו של 1977.

השתנתו לאורך זמן של חלקן היחסי של ההוצאות בסעיף הגימלאות דומה מאוד לזו של סך ההוצאה לבטחון סוציאלי: בתחילת שנות ה-70 הירו הגימלאות 7.5% מהתמ"ג, וחלקן הגיע ל-12.9% ב-1977. בשנתיים שלאחר מכן הירו הגימלאות כדל 12.1% מהתמ"ג, ובשנת 1980 חזרו לרמה של שנת 1977.

התפתחות ההכנסות לבטחון סוציאלי יחסית לתמ"ג היתה שונה במקצת בשנות ה-70. ההכנסות הירו 10.5% מהתמ"ג בשנת 1970, לאחר מכן היתה מגמת עליה שנמשכה עד שנת 1977. בשנה זו הגיעה המגמה לשיאה: 17% מהתמ"ג. בשנים האחרונות ירד חלקן של ההכנסות והגיע ל-15.9% מהתמ"ג ב-1978, ול-15.8% בשנים 1979 ו-1980.

בעזרת נתוני טבלה 8 ניתן לעמוד על היקף עורף ההכנסות על פני ההוצאות של המערכת יחסית לתוצר המקומי הגולמי. בשנת 1970 הירו העורף 1.9% מהתמ"ג, ב-1975 ירד ל-1.1% מהתמ"ג, ובשנת 1977 הגיע ל-2%. מאז היה במגמת ירידה, ובשנת 1980 הגיע רק עד 0.6% מהתמ"ג.

---

21. כתוצאה מהנהגת הרפורמה ב-1975 חל גידול בן 1%, לפחות, בהוצאה יחסית לתמ"ג, שניכר במלואו ב-1976.



טבלה 8 - ההכנסה וההוצאה לבטחון סוציאלי בישראל כאחוז מהתוצר  
המקומי הגולמי

1960, 1965, 1970, 1975 - 1980

שנה	הכנסה		הוצאה	
	סה"כ	גמלאות	סה"כ	גמלאות
1960	8.5	6.4	7.4	6.4
1965	8.2	6.2	7.0	6.2
1970	10.5	7.5	8.6	7.5
1975	12.8	10.2	11.7	10.2
1976	15.2	12.1	14.0	12.1
1977	17.0	12.9	15.0	12.9
1978	15.9	12.1	14.2	12.1
1979	15.8	12.1	14.3	12.1
1980	15.8	12.9	15.2	12.9

ראוי לציין, שלפי הגדרת ארגון העבודה הבינלאומי, בהוצאה לבטחון סוציאלי אינן נכללות ההוצאות של קרנות הפנסיה הלא-סטטוטוריות. לקרנות אלה יש חשיבות רבה בישראל, מאחר שהן מיועדות להשלים את המערכת במידה מסויימת, ואוכלוסייה נרחבת מבוטחת בהן. לפי בדיקות שנעשו בהתייחס לשנת 1976, הכללת מערכת הפנסיות ההסתדרותיות בהוצאה לבטחון סוציאלי מגדילה את רמת ההוצאה יחסית לתמ"ג בכאחוז אחד<sup>22</sup>.

מאפיין אחר של רמת התפתחותה של המערכת לבטחון סוציאלי הן ההכנסה וההוצאה הממוצעות לנפש במחירים קבועים, כפי שמתואר בטבלה 9. ההוצאה הממוצעת לנפש מאפשרת לנכות את השפעת גידול האוכלוסייה, המהורה לעתים את אחד הגורמים רבי השפעה ביותר על היקף ההוצאה.

22. ראה פרנבק ושטיינר (1978), עמ' 8.

טבלה 9 - ההכנסה וההוצאה לבטחון סוציאלי בממוצע לנפש בישראל  
(בשקלים - מחירי 1980)

1980 - 1975, 1970, 1965, 1960

שנה	בממוצע לנפש בשקלים		אחוז הגידול השנתי	
	הכניסה	הוצאה	הכנסה	הוצאה
1960	1,163	1,015	16.9	11.7
1965	1,552	1,325	20.1	18.4
1970	3,474	2,765	31.1	12.9
1975	3,909	3,579	9.1	8.8
1976	4,449	4,083	13.8	14.1
1977	5,178	4,563	16.4	11.8
1978	5,354	4,781	3.4	4.8
1979	5,299	4,781	-1.0	0.0
1980	5,293	5,068	-0.1	6.0

בשנת 1960 היתה ההוצאה הממוצעת לנפש בת 1,015 שקל, בשנת 1970 בת 2,765 שקלים, וב-1980 בת 5,068 שקלים, כלומר, שיעור גידול בק-כ-400% במשך 20 שנה. עיקר הגידול הריאלי חל בשנות השישים, ואילו בעשר השנים האחרונות הוא הסתכם ב-83% בלבד. הגידול לא היה אחיד לאורך הזמן, וניתן לראות שמאז 1977 חלה ירידה בשיעור הגידול, שהגיע לרמה אפסית ב-1979. ב-1980 גדלה ההוצאה לנפש בכ-6%. ההכנסה לבטחון סוציאלי בממוצע לנפש גדלה אף היא במרוצת הזמן מ-1,163 שקלים ב-1960 ל-5,292 שקלים ב-1980. אולם מתגלים סימני ירידה ברורים בהתפתחותה בשנים האחרונות: בשנת 1977 גדלה ההכנסה הממוצעת ב-16.4%, בשנת 1978 גדלה ב-3.4% בלבד, ושנה לאחר מכן קטנה ב-1%, במונחים ריאליים. בשנת 1980 קטנו מימדי הירידה בהכנסה הממוצעת לנפש והגיעו ל-0.1% בלבד.

## 2. השוואות בינלאומיות

במדינות רבות חלה בשנים האחרונות התרחבות ניכרת במערכת הבטחון הסוציאלית. בכל מדינה הונהגו תוכניות חדשות, אוכלוסיית הזכאים גדלה בהיקפה, וההוצאה לבטחון סוציאלי כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי גדלה גם היא עם הזמן. קצב ההתפתחות של המערכת לבטחון סוציאלי ואופייה היו שונים ממדינה למדינה בהיותם תלויים במידה רבה הן במאפיינים יחודיים של המערכת כמו: גיל המערכת וצורת המימון של ההוצאה והן במאפיינים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים כמו היקף האוכלוסייה בגיל הפרישה, ההוצאה לצריכה ציבורית, הגידול בתוצר או גורמים אחרים שהם פוליטיים-אידיאולוגיים במהותם.

השוואה הבין-ארצית בתחום הבטחון הסוציאלי מתרכזת בשני מישורים: ההוצאה לבטחון סוציאלי כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי בכל מדינה, והמדד לגידול הגמלאות הריאליות לנפש משנת 1970. השוואה מתבססת על הפירסום הרשמי האחרון של ארגון העבודה הבינלאומי, המציג נתונים השוואתיים בהתייחס לשנת 1977<sup>23</sup>

בטבלה 10 מוצגות ההוצאה וההכנסה לבטחון סוציאלי במדינות שונות כאחוז מהתמ"ג, וכך מוצג התמ"ג הממוצע לנפש בארצות אלה בסדר יורד, לפי אחוז ההוצאה לבטחון סוציאלי מהתמ"ג ב-1977. המדינות הנכללות הן ארצות אירופה (השוק המשותף), ארה"ב, קנדה, ניו-זילנד, אוסטרליה, יפן וישראל.

בראש הסולם עומדת שוודיה, כששיעור ההוצאה בה ב-1977 הוא 30.5% לעומת 24.4% ב-1974. לשוודיה תמ"ג ממוצע בסך 9,474 דולר, שהוא אחד הגבוהים ביותר בכלל המדינות הנסקרות. הולנד מופיעה במקום השני, כשלה שיעור הוצאה בן 27.6% יחסית לתמ"ג. ראוי לציין, שבסולם המתיחס לשנת 1974 היא עמדה במקום הראשון.

---

23. (1981), I.L.O., The Cost of Social Security.

טבלה 10 - ההכנסה וההוצאה לבטחון סוציאלי כאחוז מהתמ"ג בשנים  
 1974, 1977 והתמ"ג הממוצע לנפש (בדולרים), בארצות  
 שונות

(בסדר יורד, לפי אחוז ההוצאה לבטחון סוציאלי - 1977)

מדינה	כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי		התמ"ג הממוצע לנפש (בדולרים) (1977)	
	הוצאה	הכנסה	1974	1977
1. שוודיה	30.5	24.4	28.8	33.9
2. הולנד	27.6	24.8	29.7	31.4
3. צרפת	25.6	21.6	21.7	26.0
4. בלגיה	25.5	20.9	21.4	25.6
5. דניה	24.0	22.4	23.0	24.5
6. גרמניה המע'	23.4	20.3	20.6	23.0
7. איטליה	22.8	21.4	21.5	20.8
8. אוסטריה	21.1	18.2	18.9	21.5
9. נורווגיה	19.6	17.8	20.1	20.7
10. פינלנד	19.3	15.4	16.9	22.2
11. אירלנד	18.3	15.8	15.8	18.4
12. ניו-זילנד	* 18.2	12.5	13.6	* 18.8
13. אנגליה	* 17.3	16.2	17.7	* 18.8
14. שווייצריה	16.1	13.9	15.5	17.0
15. ישראל	15.0	10.6	11.6	17.0
16. קנדה	* 14.5	14.7	16.7	* 16.4
17. אוסטרליה	* 14.3	10.7	11.1	* 15.0
18. ארצות הברית	* 13.7	13.2	14.4	* 14.8
19. יוון	11.4	10.0	11.2	13.9
20. פורטוגל	* 11.0	9.2	8.7	* 12.2
21. יפן	9.7	7.6	10.4	12.5
22. טורקיה	4.1	2.9	5.1	6.5

\* 1976/77

בשנים האחרונות שוודיה והולנד הן המדינות המובילות מבחינת ההוצאה כאחוז מהתמ"ג, כאשר התמ"ג הממוצע לנפש במדינות אלה הוא גבוה, יחסית, בהשוואה למדינות האחרות. שוויצריה, שהיא בעלת התמ"ג הגבוה לנפש מכל המדינות הנסקרות, מוציאה 16.1% לבטחון סוציאלי. מדינות בעלות תמ"ג גבוה, יחסית, לנפש כמו קנדה וארה"ב מופיעות במקומות נמוכים למדי בדירוג המדינות, לפי אחוז ההוצאה יחסית לתמ"ג (מקומות 16 ו-18, 14.5% ו-13.7%, בהתאמה)<sup>24</sup>.

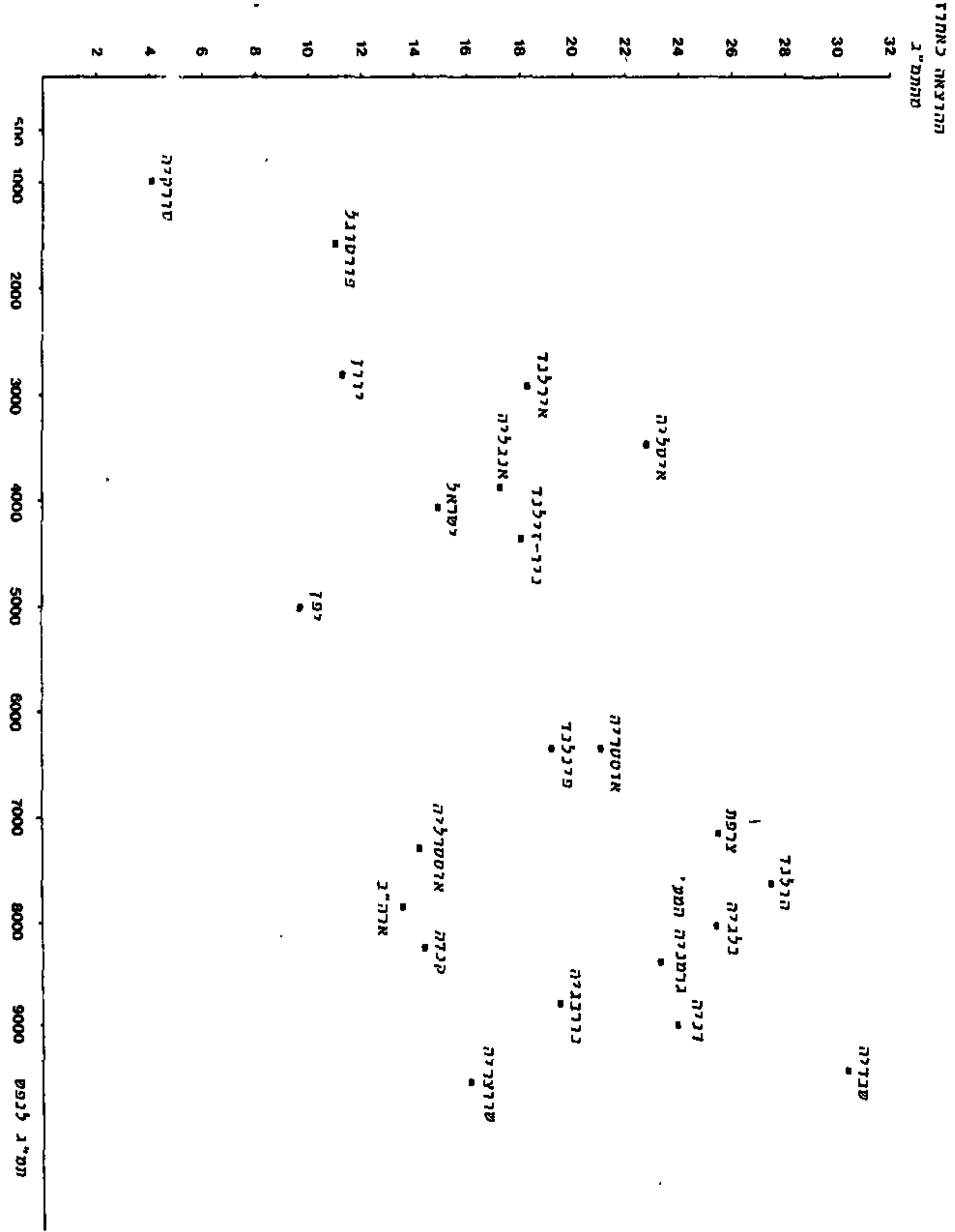
לאחר שוודיה והולנד מופיעות 6 מדינות, כולן אירופאיות, שאחוז ההוצאה שלהן עולה על 20%, והן לפי סדר יורד: צרפת (25.6%), בלגיה (25.5%), דניה (24.0%), גרמניה המערבית (23.4%), איטליה (22.8%) ואוסטריה (21.1%). מביין אלה ראוי לציין את איטליה, אשר בה התמ"ג הממוצע לנפש הינו נמוך (3473 דולר) יחסית למדינות אחרות באירופה, אולם ההוצאה לבטחון סוציאלי מהווה אחוז גדול, יחסית, מתוצרתה. בתחתית הסולם נמצאות פורטוגל (11.0%), יפן (9.7%) וטורקיה (4.1%). יוצאת דופן בהן יפן, שבה התמ"ג הממוצע לנפש גבוה (5,002 דולר) בהשוואה לפורטוגל וטורקיה. אולם יש לציין, שמערכת הבטחון הסוציאלית ביפן מתפתחת במהירות, והראיה שביין 1974-1976 נוספו להוצאה לבטחון סוציאלי עוד כ-2% מהתמ"ג.

ישראל מדורגת במקום ה-15, כשהתוצר לנפש בה הוא בין כ-4,000 דולר. ניתן לראות, שקיימות מדינות, כגון אנגליה, ניו-זילנד ואיטליה, שהן בעלות תמ"ג לנפש בסדר גודל דומה, ואחוז ההוצאה מהתוצר גדול יותר מאשר בישראל. באופן מקביל ניתן לומר, שבנישאל שיעור ההוצאה לבטחון סוציאלי כאחוז מהתמ"ג דומה למדי לזה הקיים במדינות כמו אוסטרליה וארה"ב, בהן התוצר המקומי לנפש גדול מזה של ישראל. אולם יש לזכור, שישראל הגיעה לשיעור הוצאה זה, כשיש בה ביטוח בריאות, המקיף יותר מ-95% מאוכלוסייתה, בעוד שמערכת הבריאות

---

24. ר' להלן הניתוח של דיאגרמה 3.

דיאגרמה - היחס בין ההוצאה לנטרול סוציאלי באחד מהמ"ג לבין המ"ג לנפש  
 במדינות שונות ( 1977 )



בארה"ב ובאוסטרליה הינה בעיקר פרטית, ועל כן אינה נכללת בהגדרת ההוצאה לבטחון סוציאלי.

מערכות הבטחון הסוציאליות בעולם ניצבות בפני שתי בעיות עיקריות:

1. גידול באוכלוסיית הזכאים, כתוצאה מגידול סך האוכלוסייה;
  2. העלייה ברמת המחירים, שפירושה גידול בהיקף ההוצאה, והצורך לשמור על ערכן הריאלי של הגמלאות. שאלה היא, באיזו מידה הצליחו המדינות השונות להתמודד עם שתי בעיות אלה. טבלה 11 מציגה את הגמלאות הממוצעות לנפש, המנוכות על-פי מדד המחירים בכל הארץ. במרבית המדינות בין 1970-1977 גדלו הגמלאות ריאלית ביותר מ-50%, וכולט במיוחד הגידול העולה על 100% במדינות כמו יפן (127%), אוסטרליה (112%) ופורטוגל (107%), אשר נמצאות בתחתית סולם ההוצאה כאחוז מהתמ"ג. כפי הנראה, במדינות אלה חלה חנופה רצינית בהתפתחות מערכת הבטחון הסוציאלית רק בעשר השנים האחרונות, וזאת בהשוואה לשאר המדינות המופיעות בהשוואה הבין-ארצית. במדינות אוסטרליה, אנגליה וירון היה הגידול בשנים אלה הנמוך ביותר (47%, 42% ו-40% בהתאמה). בישראל בתקופה זו הסתכם הגידול בגמלאות הממוצעות לנפש ב-99%, כלומר שיעור דומה לזה של צרפת (99%) ודניה (93%), שהוא גם גבוה מהממוצע בכלל המדינות המגיע לכ-80% בקרוב.
- ראוי לציין, שהסקירה של ארגון העבודה הבינלאומית מסתיימת בשנת 1977, בה נמצאה ישראל בשיא ההתפתחות שידעה בשנות ה-70. בשנים שלאחר מכן חלה בישראל ירידה בהוצאה לבטחון סוציאלי כאחוז מהתמ"ג ובשיעור הגידול ברמת הגמלאות, כפי שצויין בפרקים אחרים של העבודה. רק ב-1980 חוזרת ישראל למצב הדומה לזה שידעה ב-1977.

\* טבלה 11 - מדד שנתי לגמלאות ממוצעות לנפש בארצות שונות  
(מותאם לפי מדד המחירים לצרכן 1970: 100)

	ש נ ה			מ ד י נ ה
	1970	1974	1977	
100	140	180	שורדיה	.1
100	141	169	הולנד	.2
100	156	199	צרפת	.3
100	141	178	בלגיה	.4
100	144	193	דניה	.5
100	137	167	גרמניה המערבית	.6
100	145	163	איטליה	.7
100	122	147	אוסטריה	.8
100	136	173	נורווגיה	.9
100	147	186	פינלנד	.10
100	164	213	אירלנד	.11
100	135	207	ניו-זילנד	.12
100	115	142	אנגליה	.13
100	144	169	שווייץ	.14
100	143	199	ישראל	.15
100	139	169	קנדה	.16
100	145	212	אוסטרליה	.17
100	137	169	ארצות הברית	.18
100	110	140	ירוק	.19
100	173	207	פורטוגל	.20
100	147	227	יפן	.21
100	125	169	טורקיה	.22

(\* לפי הדירוג בלוח מס' 10.

(\*\* 1976.



## נספח: המסגרת החגדרתית של תוכניות הביטוח הסוציאלי

### 1. מסגרת העבודה

בחירת התוכניות הנכללות במערכת הבטחון הסוציאלי לצורך השוואה בינלאומית תואמת את המסגרת, שנקבעה על-ידי ארגון העבודה הבינלאומי.

ארגון העבודה הבינלאומי קבע שלושה קריטריונים לאפיון המערכת לבטחון סוציאלי, והם<sup>25</sup> :

(1) מטרת המערכת היא להבטיח טיפול רפואי או טיפול מונע, או להבטיח הכנסה במקרה של אובדן הכנסה לא רצוני או אובדן חלק ניכר מהכנסה, או להבטיח השלמת הכנסה לפרטים שיש להם התחייבות משפחתיות.

(2) המערכת חייבת להיות מושתתת על חקיקה המקנה זכויות ספציפיות לפרטים, או המטילה חובות מוגדרים על גוף ציבורי, ציבורי למחצה או אוטונומי כלשהו.

(3) המערכת חייבת להיות מנוהלת על ידי גוף ציבורי, אוטונומי או ציבורי למחצה.

בהתאם לקריטריונים אלה מגדיר ארגון העבודה הבינלאומי את היקף הסקירה הבינלאומית, כאשר התוכניות הנכללות בה הן:

(1) ביטוח סוציאלי חובה.

(2) ביטוח סוציאלי רצוני, כל עוד אין הוא עומד בסתירה לקריטריון 2 דלעיל.

(3) התחייבות מעבידים ביחס לפגיעה של עובדים בעבודה.

(4) תוכניות או סידורים מסויימים לעובדי ציבור (פנסיות, גמלאות למשפחה, מחלה, פיצויי תאונות עבודה וכד'), ללא תלות בשאלה האם אלה גמלאות גבייתיות אם לאו.

---

25. ר' 1981, I.L.O., The Cost of Social Security.

- (5) תוכניות של גמלאות למשפחה.
- (6) סיוע ציבורי בהתאם למגבלות הנובעות מהקריטריון הראשון דלעיל.
- (7) שרותי בריאות ציבוריים בהתאם למגבלות של קריטריון 1 דלעיל.
- (8) גמלאות לנפגעי מלחמה, כפופות לקריטריון 1 דלעיל.
- (9) תוכניות והסדרים תעשייתיים המבוססים על הסכמים בין עובדים ומעבידים, בתנאי שהתחייבויות המעבידים מקבלות תוקף חוקי, והן מתאימות לשלושת הקריטריונים שנוסחו לעיל.

התכניות אשר לא נכללו בסקירה הזו:

- (1) תוכניות שאינן פועלות על-פי חקיקה, כמו ביטוח פרטי, קרנות סעד לא סטטוטוריות של מוסדות שונים או ארגונים מקצועיים, ביטוח קבוצתי וחברות בביטוח הדדי.
- (2) קרנות תגמולים, או פנסיות של ארגונים מקצועיים, הפועלות על-פי הסכם בין עובדים ומעבידים ואשר הקמתן לא נכפתה על המעסיקים על ידי חקיקה.
- (3) ההתחייבות המוגדרת בחוק, לפיה על המעביד לשלם ישירות לעובד, ללא התערבות של קרן אחרת כלשהי, קצבאות משפחה, או לשלם חלק משכרו במקרה של מחלה, אמהות או עזיבת מקום העבודה; להוציא מקרים של תשלומי תאונות עבודה.
- (4) תכניות סעד וסיוע פרטיות.

לפי מסגרת כללית זו ניתן למיין את התכניות השונות של המערכת לבטחון סוציאלי בישראל כך:

(1) ביטוח סוציאלי:

- א. ביטוח זקנה ושאימים
- ב. ביטוח נפגעי עבודה
- ג. ביטוח אמהות
- ד. קצבאות משפחה

ה. ביטוח זכויות עובדים בפני פשיטת רגל ופיזור תאגידים  
(פ"ש"ר)

ו. הענקות מטעמי צדק

ז. ביטוח נכות

ח. ביטוח אבטלה

ט. ביטוח בריאות

(2) פנסיות לעובדי מדינה

(3) שירותי בריאות ציבוריים

(4) שירותי סעד ציבוריים

(5) גמלאות לנפגעי מלחמה

(6) דמי מזונות

מיון זה תואם את הקריטריונים של ארגון העבודה הבינלאומי, אולם כלילת תוכניות בעלות אופי שונה במערכת הביטוח הסוציאלי גורמת קשיים מסויימים בעת עריכת השוואות בינלאומיות. הילכך ניתן לעבור למיון יותר פונקציונלי של כלל התוכניות, כך:

(1) ביטוח סוציאלי ותוכניות נלוות<sup>26</sup>

(2) קצבאות משפחה וילדים<sup>27</sup>

(3) פנסיות לעובדי המדינה

(4) שירותי בריאות ציבוריים

(5) שירותי סעד ציבוריים

(6) גמלאות לנפגעי מלחמה

מיון זה, אשר מופיע בטבלאות השונות, בר השוואה הוא עם מערכות אחרות של מדינות שונות, כפי שמקובל על ארגון העבודה הבינלאומי.

---

26. כולל כל תוכניות הביטוח הסוציאלי שצויינו לעיל, להוציא קצבאות משפחה.

27. כולל קצבאות משפחה ודמי מזונות.

ההוצאה לבטחון סוציאלי בישראל מוצגת כשכל הנתונים ערוכים לפי מקור ההוצאה. לדוגמא, אם גרבים כספים במסגרת תוכנית מסויימת ומעבירים אותם לתוכנית אחרת לשם הוצאתם במסגרתה, גם ההוצאה וגם ההכנסה תירשמנה לפי התוכנית שבמסגרתה הוצאו. דהיינו, יש התחשבות בתשלומים המועברים מתוכנית לתוכנית, והם אינם מובאים בחשבוך פעמיים. הנתונים לוקטו ממקורות שונים, כגון מאזנים ודו"חות כספיים של המוסד לביטוח לאומי, דו"חות כספיים של הממשלה, מאזנים ודו"חות של קופות החולים, דו"חות של הרשויות המקומיות וכד'.

נסקור בקצרה את הגמלאות השונות הכלולות בתכניות, שתיארנו לעיל. ביטוח זקנה ושאיירים כולל: קצבת זקנה ושאיירים, דמי מחיה לאלמנות ויתומים, קצבאות זקנה מיוחדות, מענק פטירה, שיקום אלמנות, דמי קבורה וסיוע משפטי.

ביטוח נפגעי עבודה כולל את הגמלאות הבאות: דמי פגיעה בעבודה, קצבת נכות, מענק נכות, קצבה שהומרה, גמלאות ומענק תלויים, דמי מחיה ליתומים, מענק פטירה, מענק וקצבת נכות מיוחדת, שיקום וסיוע משפטי.

במסגרת ענף אמהות משולמים: מענק לידה, דמי לידה וחלק מהוצאות האישפוז (חלק זה שייך לבתי החולים הפרטיים).

קצבאות משפחה כוללות: קצבאות הילדים וקצבת יוצאי הצבא.

ביטוח נכות כולל: קצבאות נכות, שירותים מיוחדים, קצבאות ניידות (קצבאות והלוואות), שיקום וסיוע משפטי.

דמי אבטלה ותשלומים שונים, המיועדים לפעולות למניעת אבטלה, משולמים במסגרת ביטוח האבטלה.

ביטוח בריאות כולל את ההוצאות השונות בתחום הבריאות במסגרת קופות החולים בארץ: טיפול רפואי, אשפוז, החלק של דמי מחלה, שאינו משולם על ידי המעבידים באופן ישיר, וכד'.

שירותי בריאות ציבוריים כוללים את כל ההוצאות בתחום הבריאות (טיפול רפואי, טיפול מונע, אשפוז וכד') הממומנות על-ידי המדינה. במסגרתו נכללים השרותים הישירים, שהמשלה מספקת, וכך השתתפות הכספית נטו של המשלה במוסדות בריאות אחרים, אשר לא נכללו בסקירה הנוכחית. כמו כן כולל סעיף זה את ההוצאות נטו לבריאות של הרשויות המקומיות. ההשקעה בבריאות אינה נכללת בסעיף זה.

שירותי סעד ציבוריים כוללים: טיפול במשפחות, בזקנים וילדים, במוגבלים (באמצעות שירותי אימוץ, פנימיות, שירותי תיקון, מוסדות למפגרים, נכים וכד'), מענקי קיום וסיוע אחר הניתנים על-ידי משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות. ההוצאות הרפואיות המסופקות במסגרת זו מופיעות בטבלאות השונות במסגרת שירותי הבריאות הציבוריים.

הגמלאות לנפגעי מלחמה כוללות את הוצאות אגף השיקום של משרד הבטחון בנושא, גמלאות לנפגעי ספר ואיבה, וגמלאות לנפגעי מלחמה ורדיפות הנאצים של האגף לשיקום נכים במשרד האוצר.

בטבלאות השונות מחולקות תוכניות אלה להכנסה ולהוצאה תוך פירוט סוג ההוצאה וההכנסה.

סך ההכנסות מחולק ל: (1) גבייה ממבוטחים, (2) גבייה ממעבידים, (3) השתתפות המשלה, (4) השתתפות של רשויות מקומיות ציבוריות אחרות, (5) הכנסות מהון, (6) הכנסות אחרות. הגבייה ממבוטחים כוללת את כל התשלומים המשולמים ישירות על ידי העובדים השכירים, העובדים העצמאיים ומבוטחים אחרים במערכת. הגבייה ממעבידים כוללת את דמי הביטוח המשולמים על ידי המעבידים עבור העובדים שלהם. הגבייה ממבוטחים והגבייה ממעבידים גם יחד מהוות את החלק הביטוחי של המערכת, לעומת השתתפות המשלה והרשויות הציבוריות האחרות. ההכנסות מהון כוללות בעיקר ריבית מן ההון המושקע. לעומת זאת ההכנסות האחרות כוללות את כל סוגי התשלומים השונים, אשר לא ניתן

לסווגם לפי הקטגוריות האחרות, כגון: תשלומים על-ידי פרטים, מכירת שרותים וכד'.

ההוצאה לבטחון סוציאלי מחולקת לתשלום גמלאות, להוצאות מנהל ולהוצאות אחרות.

במסגרת הגמלאות קיימת אבחנה בין גמלאות כספיות, לבין טיפול רפואי וגמלאות בעין, שאינן עבור טיפול רפואי. כל הוצאה עבור טיפול רפואי, תרופות, אישפוז וכד' נכללת בסעיף הטיפול הרפואי ללא אבחנה לפי צורת העברתה (בכסף או בעין).

גמלה בעין פירושה - שווי של מוצר, או שירות, המסופק ישירות; תשלום מיועד או החזר הוצאה מיועדת.

הוצאות המנהל מהוות אינדיקציה לעלות האחזקה של המערכת, מאחר שהן כוללות את תשלומי השכר, הוצאות המחשב, הוצאות שכר הדירה וכו', ההכרחיות לקיום המערכת.

בסעיף ההוצאות האחרות נכללות כל יתר ההוצאות הקשורות בתוכניות השונות אשר אינן גמלאות ואשר לא סווגו בסעיפים הקודמים, כגון: מפעלים מיוחדים, פעולות שונות בנושא הסעד וכו'.

### 3. ה ע ר ו ת ע ל ה מ ע ר כ ת ב א ר ץ

בישראל קיימות תוכניות שונות, שאפשר להגדירן כשיזכות למערכת הבטחון הסוציאלי, אולם אינן נכללות בסקירה זו מאחר שאינן מתיישבות עם העקרונות, אשר קבע ארגון העבודה הבינלאומי.

בארץ קיימת נטיה לראות את ענף ביטוח שרות המילואים כענף ביטוח לכל דבר, השייך למערכת הבטחון הסוציאלי. הדבר מאפיין את ישראל בלבד. לכן היה מקום לכלול אותו בסקירה הנוכחית. לעומת זאת במדינות אחרות התשלומים והגמלאות בענף זה מהווים חלק מהוצאות הבטחון הכלליות, ללא קשר לצורת מימונם והעברתם. על כן אינן להם מקום בסקירה מסוג זה. (בעיה דומה קיימת בשוויץ).

פעילות אחרת בתחום הבטחון הסוציאלי, שלא מצאה את ביטוייה בסקירה  
הנוכחית, היא מערכת הפנסיות בארץ. כידוע, מערכת הפנסיות בארץ  
איננה סטטוטורית, אלא מתנהלת לפי הסכמים בין העובדים למעסיקים,  
דהיינו אינה מקיימת את העקרונות שצוינו לעיל. על כן אין מקום  
לכלול אותן בסקירה. במערכת הפנסיות מהוות קרנות הגמל של ההסתדרות  
מרכיב עיקרי. קרנות הגמל הפרטיות וכן אלה המנוהלות על ידי הבנקים  
אינן נכללות בסקירה, וללא ספק היקפן אינו מבוטל.

**פרק 6 - חוק ביטוח סיעוד - הרקע לתכנון ולהפעלת החוק**

**ברנדה מורגנשטיין**

**נירה שמאי**

**שלמה כהן**



## פרק 6 - חוק ביטוח סיעוד - הרקע לתכנון החוק ולהפעלתו

### א. הקדמה

מצבם וצורכיהם של חולים כרוניים המוגבלים בטיפקודם היום-יומי הם כיום נושא מרכזי בהתפתחות מערכת השירותים בארץ ובתכנונם. מאז שנות קיומה ראתה המדינה כיעד חברתי חשוב את פיתוח השירותים לטיפול ממושך באנשים, אשר כתוצאה מליקויים פיזיים או נפשיים כרוניים מוגבלים קשות בטיפקודם היום-יומי ותלויים בעזרת הזולת לשם ניהול אורח חיים תקין. זאת, בנוסף לפיתוח מערכת הבריאות והבטחת הכנסתן של קבוצות חלשות באוכלוסייה.

כיום קיימת בארץ מערכת מסועפת של שירותים רפואיים, סיעודיים וחברתיים, הניתנים בעיקר על ידי משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, הרשויות המקומיות, קופות החולים וארגונים וולונטריים שונים. שירותים אלה כוללים עזרה בבית הנזקק, שירותים מאורגנים בקהילה וכך מוסדות סיעוד עבור אותם נזקקים, שמצבם הקשה ונסיבות משפחתיות כבר אינם מאפשרים את המשך הישארותם בבית. היקף השירותים הקיימים כיום ואיכותם רחוקים מתת תשובה הולמת לצורכיהם של האנשים המוגבלים קשה. חוסר התיאום בין הגורמים השונים גורם לעיוותים באספקת שירותים ואף לסבל רב לנזקקים ולמשפחותיהם, אשר נדרשים לפנות למספר רב של גורמים ממשלתיים ושל מוסדות קהילתיים לשם קבלת השירותים הדרושים להם<sup>1</sup>. יתר על כן, רוב השירותים אינם מעוגנים בחוק, אלא ניתנים על פי הסכמים והסדרים שונים, ולפיכך אינם מבוטטים על כללי זכאות אחידים. כתוצאה מכך באזורים גיאוגרפיים שונים קיים מחסור בשירותים או בסוגי שירותים מסוימים. היעדר התיאום והתכנון

---

1. ראה פירוט נוסף להלן בסעיף הדן במסגרת המנהלית ארגונית.

גורמים, ביץ היתר, לאי שוויון בהקצאת משאבים ציבוריים לאגשים הנמצאים במצבי מצוקה דומים מבחינת הזדקקותם לעזרת הזולת בתיפקודם היום-יומי.

### ב. הרקע לחקיקת חוק ביטוח הסיעוד והקמת הוועדה הציבורית

בנובמבר 1980 קיבלה הכנסת את חוק ביטוח הסיעוד, לפיו הוקם ענף נוסף במסגרת חוק המוסד לביטוח לאומי. בדומה למספר חוקים אחרים, באמצעותם ביקש המחוקק לקבוע מסגרת מבלי לפרט את תוכן החוק והיקפו<sup>2</sup> התקבל חוק ביטוח הסיעוד בכנסת כחוק מסגרת בלבד, אשר נועד לצבור רזרבה כספית בקרן מיוחדת לשם כיסוי ההוצאות עבור תשלומי גמלאות ושירותי סיעוד, אשר יוגדרו על ידי המחוקק בשלב מאוחר יותר.

מטרתו העיקרית של החוק, אשר פורטה בדברי ההסבר של שר העבודה והרווחה דאז, ד"ר י. כץ, בעת הנחת החוק על שולחן הכנסת, היתה לעגן בחוק את מחויבות המדינה לספק גמלאות ושירותי סיעוד לחולים כרוניים קשים, ובעיקר לקשישים חולים כרוניים, אשר עקב מחלה או הידרדרות מצב בריאותם זקוקים לעזרת הזולת כדי להמשיך ולקיים חיי יום-יום בצורה נאותה. בדבריו הדגיש השר, שהחוק החדש הינו נדבך נוסף במערכת הבטחון הסוציאלי, אשר בא להבטיח גמלאות ושירותי סיעוד בזכות ולא בחסד, במגמה להסדיר ולהרחיב בעתיד תחום זנוח וחשוב בשירותי החברה. במיוחד הודגשה חשיבותו של החוק, אשר יבטיח מתן גמלאות ושירותים במסגרת הביטוח הלאומי. זאת לאור העובדה, שהשירותים הקיימים כיום ניתנים בצורה חלקית, מוגבלת וסלקטיבית, בעיקר למעוטי יכולת. למעשה, בכל שכבות האוכלוסייה נטל הטיפול מוטל כיום על בני

#### המשפחה

2. כך למשל התקבל חוק ביטוח הנכות כחוק מסגרת באפריל 1970, ואילו היקף הגמלאות וכללי הזכאות נקבעו והופעלו בהדרגה החל משנת 1974. במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית בנוסף על מתן קצבה חודשית ושיקום מקצועי לנכה, הובטחה השתתפות המוסד בכסף או בעין על-ידי מתן שירותים מיוחדים, הכוללים טיפול אישי בנכה ועזרת בית לשירותו האישי של הנכה למשק ביתו. אם כי השתתפות זו היתה מעוגנת בחוק מיום כניסת חוק ביטוח הנכות הכללית לתוקפו בשנת 1974, עד שנת 1978 לא הותקנו תקנות אשר הגדירו כללי זכאות ומתן גמלה.

הגמלאות והשירותים שיוענקו באמצעות חוק ביטוח הסיעוד יהיו נדבך ראשון ובסיסי המבטיח את כיסוייה של רמת צרכים בסיסית של החולים הסיעודיים הקשים ביותר, בצורה שווה ואחידה. הגמלה שתשולם במסגרת החוק תכסה חלק מההוצאות עבור השירותים הדרושים לזכאי כתוצאה של מגבלותיו התפקודיות. זאת, בין אם שירותים אלה ניתנים כיום בעיקר על ידי בני המשפחה עצמם, ובין אם הם נרכשים מגורמים כלשהם בקהילה, משכנים, מהסקטור הפרטי וכו'. יש לציין שהגורמים המאורגנים בקהילה משתתפים כיום רק בסיפוק חלקם הקטן של הצרכים הקיימים (פירוט נוסף ראה להלן).

לצורך קביעת עקרונות החוק, אוכלוסיית היעד של החוק ומקומו בתוך המערכת הכללית, מינה השר וועדה ציבורית לסיעוד בראשותו של פרופ' ק. מן, מנכ"ל הדסה לשעבר, וגב' נ. שמאי, סמנכ"ל למחקר ולתכנון במוסד לביטוח לאומי מונתה למרכזת הוועדה. הוועדה כללה נציגים של משרדי ממשלה וגופים ציבוריים ותעשייתיים, נציגים של העולם האקדמי, וכן אנשי מקצוע בעלי נסיון מעשי בארגון שירותים לקשישים ובאספקתם. לוועדה היו שני תפקידים מרכזיים:

א. להמליץ על כללי זכאות לגמלאות ועל סוגי הגמלאות והשירותים שיוענקו לזכאים בחוק, להציע כיוונים לשיפור איכות השירותים הניתנים בקהילה ובמוסדות ולפיתוחם, וכן לקבוע סדרי עדיפויות בתחומים אלו. זאת על מנת להבטיח, שהגמלאות והשירותים אשר ייקבעו בחוק יכסו צרכים מוגדרים, שאינם מכוסים בהיקף מספיק ובאיכות נאותה במערכות הקיימות כיום.

ב. היות שחוק ביטוח הסיעוד מיועד לפעול כחלק אינטגרלי מן המערכת הקיימת, ייחסה הוועדה חשיבות מרובה ליחסי הגומלין, לדרכי התיאום ושיתוף הפעולה בין מערכת הגמלאות והשירותים, שיוענקו במסגרת החוק, לבין המערכת הפועלת כיום. זאת במגמה שלא להחליף שירותים קיימים, למנוע כפילויות, ולעודד הקצאה וניצול אופטימליים של כל המשאבים הקיימים בקהילה לטובת הנזקק ומשפחתו.

כבר בראשית עבודתה של הוועדה הורגש צורך בהגדרה מוסכמת של משמעות המונח סיעוד, זאת לאור אי-הבהירות וחוסר הקונצנזוס בהתייחס למונח זה. הגישות השונות שהועלו בוועדה חשפו את מגוון ההגדרות והתפישות הקיימות בעולם, כפי שהוא משתקף בספרות הבינלאומית<sup>3</sup> ובישראל (חביב, 1980), החל מהגישה המתייחסת לשירותים סיעודיים כאל שירותים המתחייבים בעיקר ממצב רפואי, וכלה בגישה הרחבה הרואה את השירותים בהתייחס לכלל הצרכים הכלכליים, החברתיים והבריאותיים המאפיינים אדם עם מגבלות הנובעות ממחלה, גיל גבוה, סביבה לקויה וכו'.

הגישה שהתגבשה בוועדה, אשר הולמת את ההתפתחויות המקצועיות בתחום הטיפול הממושך בשנים האחרונות, הוא שטיפול ממושך מתייחס לשירותים הניתנים בקביעות ולאורך זמן, הן בבית והן במוסד סיעודי, לחולה כרוני המוגבל מבחינה תפקודית לתקופה ממושכת, ולפיכך תלוי בעזרת הזולת בניהול חיי יום-יום תקינים. בהתאם לסיכום זה הדגישה הוועדה שלושה אלמנטים עיקריים של הסיעוד, או הטיפול הממושך, אשר לפיהם ייקבעו אוכלוסיות היעד של החוק והשירותים שיכוסו במסגרתו:

1. מצב רפואי פיזי או נפשי, במשך תקופה ממושכת ו/או לצמיתות.
2. מוגבלות תפקודית קשה הנובעת ממצב כרוני זה, אשר הופך את האדם לתלוי באחרים לצורך הטיפול האישי ובניהול ביתו.
3. הזדקקות לעזרה סדירה וקבועה במשך תקופה ממושכת בתחומים הנובעים ישירות ממוגבלות ביכולת הטיפול האישי (האכלה, גידות, רחצה, הלבשה, השגחה לתשושי נפש וכו') ובניהול משק הבית (נקיון, קניות, הכנת אוכל וכו')<sup>4</sup>. בהערכת מידת ההזדקקות לעזרה יש לקחת בחשבון נסיבות משפחתיות של הנזקק.

---

3. נושא זה הוצג בהרחבה בפני וועדת הסיעוד בהרצאת רקע מקיפה על ידי פרופ' ש. ברגמן, חבר הוועדה. ראה גם (Callahan and Wallack, 1981; La porte and Rubin, 1979; Sherwood, 1979)

4. לפי הגדרות של מוגבלות תפקודית, ומבחנים שפותחו למדידתה: ראה למשל (Katz, 1976).

## ד. הקשישים המוגבלים

הגמלה לשירותים מיוחדים במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית<sup>5</sup>, המיועד לעזור לנזקק ולמשפחתו להשיג את הטיפול הדרוש בתחומים אלו, מתייחסת אל האוכלוסייה שטרם הגיעה לגיל הפרישה, ואילו עבור האוכלוסייה שהיא מעל גיל הפרישה לא קיימים הסדרים מחייבים. כבמדינות אחרות כיום גם בישראל, אוכלוסיית הקשישים היא הקבוצה העיקרית הנזקקת לשירותים עבור טיפול ממושך. משום כך, ולמרות שחוק ביטוח הסיעוד מיועד לכלל האוכלוסייה, יש לבחון בעת קביעת סדרי העדיפות להפעלת החוק ולהביא בחשבון את הצרכים המיוחדים של אוכלוסיית הקשישים בישראל. ניתן לציין מספר הבדלים בין חולים כרוניים, שהם קשישים, לבין נכים צעירים:

- מצבם התפקודי של קשישים הוא פחות סטאטי מזה של נכים צעירים, בעיקר בשל ההדרדרות האיטית ביכולת התפקודית, הנובעת מתהליך ההזדקנות. כמו כן, תהליך זה מלווה לעיתים בירידה שכלית, דבר אשר מקשה במיוחד על הטיפול בקשיש. לפיכך דרוש מעקב צמוד אחר מצבו וצרכיו המשתנים של הקשיש המוגבל.

- בעוד שרוב הנכים חיים עם בני משפחה ומטופלים על ידם (מורגנשטיין, 1979), הרי שיחסית אליהם יותר קשישים מתגוררים לבד<sup>6</sup>, או עם בן זוג שלעיתים אף יכולתו הוא מוגבלת ומצב בריאותו ירוד. כאשר קשישים מתגוררים עם בניהם ומשפחותיהם, טיפולם כרוך בהקרבה רבה מצד כל בני המשפחה, אשר זקוקים לעידוד ולעזרה כדי לשאת בנטל ובעלות הטיפול בקשיש המוגבל.

- קשישים אשר גרים לבד או עם בני משפחה מתקשים להשיג את העזרה הדרושה מגורמים מאורגנים בקהילה, הן בשל צמצום ההיצע והן מאחר שבאספקת שירותים, לכאורה, ניתנת עדיפות לצעירים לעומת הקשישים.

---

5. ראה פרק השירותים המיוחדים לנכים.

6. לדוגמא, ברחובות 10% מכלל הנכים הקשים מתגוררים בגפם (מורגנשטיין, 1979), לעומת 27% מאוכלוסיית הקשישים בבני ברק הזקוקים לטיפול אישי-סיעודי (זילברשטיין, 1982).

ה. מאפיינים דמוגרפיים של אוכלוסיית הקשישים

1. הרכב הגילים

בדומה למדינות מערביות, נתונה ישראל לגידול אוכלוסיית הקשישים, כאשר שיעור הגידול גבוה יותר בקבוצת גילאי 75 ומעלה מאשר בקבוצת הגיל 65-74. על אף שמצבה של ישראל אינו זהה למצבן של מדינות אחרות מבחינת שיעור הקשישים בכלל האוכלוסייה, דומה מצבה למצבן מבחינת מגמות השינויים בגודל האוכלוסייה ובהרכבה.

טבלה 1 - שיעור הקשישים במספר ארצות ב-1977 ובישראל ב-1980\*

ארץ	שיעור הקשישים בני 65+ באוכלוסייה	שיעור הקשישים בני 75+ באוכלוסייה
ישראל	9.7	3.0
סקוטלנד	13.7	4.8
הולנד	11.2	4.3
נורווגיה	14.5	5.6
ארה"ב	11.2	4.3

\* המקור: U.N. Year book, 1979 Table 7.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גדלה אוכלוסיית הקשישים היהודיים בישראל בשיעור גבוה יותר מאשר כלל האוכלוסייה; ב-1980 היו הקשישים 9.7% מכלל האוכלוסייה, בהשוואה ל-7.2% ב-1970. מספר הקשישים היהודיים בני ה-65 ומעלה גדל מ-186,000 בשנת 1970 ל-318,000 בשנת 1980, גידול בן 70%. על פי התחזית (קופ, 1980) בשנת 1995 יגיע מספר הקשישים ל-415,000. יתר על כן, בנוסף על גידול מספרם של הקשישים כולם, גדל משקלה של קבוצת הקשישים המבוגרים יותר (בני ה-75 ומעלה), שהם חשופים יותר למחלה, וצפויה לרידה ביכולתם התפקודית, ולכן הם מהווים את קבוצת הסיכון העיקרית מבחינת ההזדקנות לטיפול ממושך בבית ובמוסדות סיעוד. לפי החזוי תגדל קבוצה זו מ-30.8% מכלל אוכלוסיית הקשישים בשנת 1980 ל-38.7% בשנת 1995, ובמספרים

מוחלטים מ-98,000 ל-161,000 (טבלה 2). בצד הגידול הכולל בקבוצת הגיל העליונה, ייבלס בסוף שנות השבעים הגידול של קבוצת הקשישים הצעירים יותר (בני ה-65-74).

טבלה 2 - האוכלוסייה היהודית בגיל 65 ומעלה, בשנים 1955-1975, והתחזית עד 1995 (באלפים)\*

גיל	1955	1965	1975	1980	1990	1995
65+	74	145	258	318	389	415
79-65	53	103	182	220	233	254
75+	21	42	76	98	156	161
כלל האוכלוסייה	1,590	2,300	2,960	3,270	3,870	4,180

\* המקור: י. קופ, תמורות במבנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים, מכון ברוקדייל, 1980, עמ' 21.

כפי שמתאר קופ, תהליך זה של גידול אוכלוסיית הקשישים ושל שינוי הרכבה בעשור הבא ילווה בגידול מספר הקשישים המוגבלים והזקוקים לשירותים לטיפול ממושך בביתם, בקהילה, ובמוסדות סיעוד. טענה זו ניתן לבסס לנוכח נתונים המתארים את התגברות הצורך בטיפול אישי ובעזרה ביתית עם עליית הגיל, הן מבחינת אחוז הקשישים הזקוקים לעזרה והן מבחינת היקף העזרה הדרושה.

בטבלאות 3 ו-4 ניתן לראות, שאחוז הקשישים הזקוקים לעזרה כלשהי בטיפולם האישי עולה עם הגיל, מ-2.5% בלבד בקרב בני 65-69 ל-37% בקרב קשישים בני 85 ויותר. גם רמת העזרה הדרושה עולה עם הגיל. רק 1.3% מן הקשישים בגיל 65-69 היו ברמת הזדקקות בינונית ויותר (רמה 2 ומעלה), לעומת 21.3% בקרב בני 85+. תמונה דומה מתקבלת בתחום העזרה הביתית. שיעור הקשישים הזקוקים לעזרה כלשהי עולה מ-16.7% אצל קשישים בני 65-69 ל-48.4% בקרב בני 85+. כמו כן עולה שיעור הקשישים הנמצאים ברמת הזדקקות בינונית ויותר (רמה 2 ומעלה), מ-12.5% ל-42.6% באותן קבוצות גיל. לפיכך, הגידול הצפוי במספר הקשישים

המבוגרים, וכתוצאה מכך במספר הקשישים המוגבלים, מצביע על הצורך לפתח שירותים בהתאם. יתר על כן עולה החשיבות של הסדרת והבטחת העזרה על פי חוק לקשיש ולמשפחתו, אשר יתמודדו עם עול הטיפול הדרוש.

טבלה 3 - היקף העזרה הדרושה לטיפול אישי, לפי גיל, 1980\* (באחוזים)

רמת הזדקקות**	סה"כ	69-65	74-70	79-75	84-80	85 ויותר
סה"כ	100	100	100	100	100	100
איך צורך בעזרה	92.4	97.5	93.4	93.0	82.3	63.0
רמה 1	3.2	1.3	2.4	3.6	6.7	15.7
רמה 2	1.0	0.0	1.2	0.7	3.0	4.9
רמה 3	1.3	1.3	0.0	1.3	3.7	5.7
רמה 4	1.3	0.0	1.8	1.3	2.4	6.1
רמה 5	0.8	0.0	1.2	0.0	1.8	4.6

\* האומדנים לכלל אוכלוסיית הקשישים בארץ התקבלו על ידי ניפוח התוצאות שנתקבלו בסקר שנערך בבני ברק (זילברשטיין) בהתאם להתפלגות הגיל של כלל אוכלוסיית הקשישים המונה 318,000 איש. למרות המגבלות הסטטיסטיות הכרוכות בשיטת אמידה זו הועדפה האפשרות של הצגת אומדנים ארציים, בהנחה שלמוגבלות הטיפקודית יש קשר חזק לגיל, ובהנחה שאיך הבדלים משמעותיים בין אזורי הארץ השונים.

\*\* היקף העזרה הדרושה הינו ביטוי לרמות ההזדקקות, אשר התבססו על הערכה מקצועית של חומרת המוגבלות התפקודית ומידת הסיוע הדרוש לקשיש בטיפולו האישי ובעזרה בניהול משק הבית. נקבע שיש צורך בעזרה ביתית עבור מוגבלים רק כאשר לא היה אדם אחר במשק הבית (בן זוג, בת נשואה) אשר היה מסוגל לבצע פעולות משק בית. בבני ברק הוגדרו רמות העזרה לפי מספר השעות השבועיות הדרושות.



טבלה 4 - היקף העזרה הדרושה לעזרה ביתית, לפי גיל, 1980\* (באחוזים)

רמת הזדקקות**	סה"כ	69-65	74-70	79-75	84-80	85+ ויותר
סה"כ	100	100	100	100	100	100
אין צורך בעזרה	71.3	83.3	72.4	58.2	53.7	51.6
רמה 1	8.9	4.3	9.6	14.2	15.3	10.2
רמה 2	12.8	10.2	12.6	16.8	13.4	18.3
רמה 3	3.9	1.7	3.6	6.2	8.5	7.2
רמה 4	1.9	0.6	1.2	3.2	5.4	11.2
רמה 5	1.1	0.0	0.6	1.5	4.2	5.9

\*\* ראה הערות לטבלה 3.

תהליך דמוגרפי-חברתי זה מחייב את מדינת ישראל לקבוע מדיניות כללית ביחס למערכת השירותים הרצויה עבור טיפול ממושך וביחס לחלוקת המשאבים בין השירותים השונים הדרושים בתחום זה. הנסיון בארצות האחרות (דורון, 1978; מורגנשטיין וורנר, 1982), וכך ממצאים מישראל (פקטור ואחרים, 1982) מלמדים, שקיים קשר הדוק בין מערך השירותים בקהילה לבין שירותים מוסדיים, קשר אשר משפיע אף על היקף הביקוש והשימוש בשתי מערכות אלו. במדינות, בהן לא הובא בחשבון האיזון הרצוי בין חלקם של השירותים הקהילתיים לבין חלקם של השירותים המוסדיים, הושם דגש יתר על המערך המוסדי, הן מבחינת תכנון המדיניות והן מבחינת המשאבים שהוקצו למערך זה. למעשה, במדיניות זו היה משום תמריץ להמשך גידול הסקטור המוסדי היקר, אשר במקביל לווה בתופעה של צמצום אחריות המשפחה. בשנים האחרונות נשמעה ביקורת ציבורית הן על הקצאת משאבים מופרזת למוסדות, והן על צמצום אחריות המשפחה. כתוצאה מביקורת זו קיים כיום במדינות אירופה תהליך של הקצאת משאבים רבה יותר לקהילה ולמשפחה המטפלת; זאת, למרות קיומה של מערכת מוסדית מפותחת מאד. היות שישראל נמצאת עדיין בראשית הדרך, ומאחר שצפוי גידול באוכלוסיית הקשישים הנזקקת לעזרה, יש לתת את הדעת להקצאת

משאבים מבוקרת יותר לקבוצות השונות, בהתאם למשקלן באוכלוסייה ובהתאם לצרכיהן מבחינת טיפול ממושך. זאת-במגמה לצמצם את הטיפול המוסדי. לדוגמא, לאור הצמצום במשקלם של קשישים עצמאיים ניתן להפנות חלק מהתקציבים, שהועדו לשירותים קהילתיים לעצמאיים, לשירותי קהילה לקשישים מוגבלים, כמו טיפול יום, מעונות יום וכו'. במקביל לתכנון ולפריסה הרחבה של השירותים לטיפול ממושך בבית הנזקק ובקהילה, צפויה ירידת הביקוש לסידור מוסדי, והפניית המשאבים למוסדות סיעוד תכנון למקרים הקשים ביותר.

## 2. שינויים בהרכב משק הבית

למבנה משק הבית יש השפעה על סוג השירותים הדרושים לטיפול ממושך ועל היקפם. כך, למשל, במסגרת תכנון חוק ביטוח הסיעוד יש לשים לב למצבם המיוחד של הקשישים הגרים לבד, בשל היותם בודדים, ולכן ניתנת להם פחות עזרה מיידית ממשפחה טובבת. בגיל גבוה, במצבים של ירידה ביכולת התפקודית, הקשישים הבודדים הם קבוצת הסיכון העיקרית המיועדת לסידור בבית אבות ובמוסד סיעודי. קשישים בודדים הנשארים בביתם בקהילה הם בדרך כלל קבוצת יעד לגורמים בקהילה האחראים על תכנון שירותים ואספקתם, כמו עזרה ביתית, ארוחות חמות, וכו'.

בישראל בולטת במיוחד מגמה עקבית של גידול שיעור הקשישים המתגוררים לבד. הוא עלה, איפוא, מ-15.7% בשנת 1966 (וייל ואחרים, 1967) ל-19% ב-1972, ול-28.5% ב-1980 (טבלה 5).

יתר על כן, ההשוואה לפי קבוצות גיל מראה, כי הבודדים (אלה שגרים לבד) הם קבוצה גדולה יותר בקרב הקשישים המבוגרים מאשר הקשישים הצעירים יותר. ב-1972, 21% מכלל הקשישים המבוגרים היו בודדים, זאת לעומת 18% מכלל הקשישים הצעירים. לפי האומדן לשנת 1980 (קופ ופקטור, 1982) הגיע שיעור הקשישים המתגוררים לבדם ל-24% אצל קשישים בגיל 65-74, ול-38% בקרב הקשישים בני 75 ומעלה.

טבלה 5 - אוכלוסיית הקשישים בני 65 ויותר, לפי הרכב משק הבית וקבוצת גיל (נתונים מ-1972, ואומדן ל-1980)\*

75 ויותר		74-65		סה"כ		
1980	1972	1980	1972	1980	1972	
100	100	100	100	100	100	סה"כ
32.4	36.3	49.6	48.7	44.1	45.5	נשוי שגר עם בן זוג בלבד
5.8	7.3	15.2	17.2	12.2	14.7	נשוי שגר עם אחרים
23.1	35.3	10.8	15.9	14.7	20.9	לא נשוי שגר עם אחרים
38.4	21.2	23.9	18.2	28.5	19.0	גר לבד

\* מקור הנתונים ל-1972: י. קופ וח. פקטור, קשישים יהודיים בישראל: מאפיינים דמוגרפיים-כלכליים בסיסיים, מכון ברוקדייל, 1980. מקור לאומדן 1980: י. קופ וח. פקטור, הזדקנות האוכלוסייה, שינויים במאפייניה, והלחץ על שירותי הבריאות, מכון ברוקדייל, 1982.

#### 7. שירותים קיימים לטיפול ממושך

כדי לאפשר לוועדת הסייעוד להמליץ על סדרי עדיפויות, הן מבחינת יעוד הגמלאות והן מבחינת פיתוח השירותים הדרושים, נערך סקר מקיף למיפוי מערך השירותים לטיפול בקשישים בישראל, בשיתוף חוקרים מהמוסד לביטוח לאומי וממכון ברוקדייל (פקטור ואחרים, 1982). סקר זה, אשר מטרתו היתה לראות את השירותים הסייעודיים בתוך כלל מערכת השירותים לקשישים מוגבלים, בדק את היקף השירותים הניתנים כיום ואת עלותם, כולל מיטות במוסדות למיניהם ושירותים המסופקים בבית הקשיש, ובצורה מאורגנת בקהילה. לצורכי עבודת הוועדה גודעה לסקר חשיבות כפולה:

א. אספקת מידע מדוייק ומעודכן לגבי היקף השירותים הקיימים, מבחינת שיעור הכיסוי של אוכלוסיית הקשישים והמשאבים הכספיים המוקדשים לשירותים אלה על ידי גורמים שונים כיום. נתונים אלה יסייעו לתכנון הקצאת תוספת המשאבים הכספיים, שיעמדו לרשותו של הענף עבור המערכות הקיימות.

ב. השוואת היקף השירותים המסופקים בישראל לאומדני הצרכים בתחום המוסדי והקהילתי, במטרה לאפשר לוועדה להצביע על סוגי השירותים החסרים, שיעור האוכלוסייה הנזקקת שאינה מכוסה, וההבדלים הגאוגרפיים מבחינת כיסוי הצרכים. על פי מימצאים אלו יכלה הוועדה להמליץ על סדרי עדיפויות לחוק ביטוח הסיעוד מבחינת ייעוד הגמלה, האוכלוסייה הנזקקת והמוקדים לפיתוח השירותים.

### 1. מיטות במוסדות סיעוד<sup>7</sup>

לפי מימצאי הסקר בשנת 1981 היו בפועל 4,328 מיטות, ועוד 309 מיטות לתשושי נפש, שהם קבוצה סיעודית חשובה, אשר כיום אין עבורה פתרונות מספקים במסגרת הסידור המוסדי. מיטות סיעודיות אלה מוכרות על ידי משרדי הממשלה, והן נמצאות בבתי חולים לחולים כרוניים ובמחלקות לסיעודיים בבתי אבות ובמרכזים גריאטריים. כמחצית המיטות נמצאות בבעלות פרטית מסחרית.

יש לציין, כי 83% מתפוסת המיטות הפרטיות ממומנת על ידי מקורות ממשלתיים, והיתר ממומן על ידי החולה ומשפחתו. שיעור המיטות הסיעודיות ביחס לאוכלוסייה הקשישה הינו 14 מיטות לכל 1000 קשישים בני 65 ומעלה, שיעור המתקרב לסטנדרט של 15 מיטות סיעודיות, כפי שמומלץ בתוכנית החומש של אש"ל לשנים 1975-1980. כפי שצויין בסקר, השוואת שיעור המיטות הסיעודיות בישראל לשיעור בארצות אחרות, בעייתית, בעיקר בשל ההבדלים במערכות ובהגדרת סוגי המיטות (חביב, 1980). עם זאת מימצאי הסקר מצביעים על כך, ששיעור המיטות הסיעודיות בארץ עומד בטווח השיעורים המומלץ בארצות אחרות: בין 9 ל-18 מיטות סיעודיות לכל אלף קשישים.

---

7. כל הנתונים המוצגים בפרק זה נלקחו מתוך הפרסומים של פקטור, גוטמן ושמואלי (1982), ומתייחסים בעיקר לשירותים החשובים מבחינת חוק ביטוח הסיעוד, דהיינו מוסדות סיעוד, ולשירותים לטיפול אישי ועזרה ביתית הניתנים בקהילה.

טבלה 6 - מספר מיטות סיעודיות לכל 1000 קשישים בישראל, 1981\*

גיל	65 שנה ויותר	75 שנה ויותר
ממוצע ארצי	13.9	44.8
מחוז ירושלים	16.5	51.7
מחוז הצפון	11.0	45.1
מחוז חיפה	20.0	58.3
מחוז המרכז	28.3	100.5
מחוז תל-אביב	5.6	16.6
(מחוז המרכז ות"א יחד)	(13.2)	(41.6)
מחוז הדרום	5.7	23.6

\* מקור: פקטור ואחרים (1982).

קיימים הבדלים גיאוגרפיים בהיצע המיטות הסיעודיות. התפלגות תפוסת המיטות לפי אזורים מלמדת שבהשוואה לממוצע הארצי (14 מיטות), קיים מחסור באיזור הצפון והדרום. לפי מספר המיטות לכל 1000 קשישים בני 75 ומעלה, שהם הנזקקים העיקריים לסידור הסיעודי, בולט מחסור באיזור הדרום בלבד (טבלה 6)<sup>8</sup>.

לפי הסקר ההוצאה למיטה סיעודית במחירי 1981 נעה בין 8,500 שקל לחודש בבתי חולים לחולים כרוניים פרטיים, לבין כ-18,500 שקלים לחודש בבתי חולים ממשלתיים למחלות ממושכות, דהיינו כ-10,000 שקל בממוצע לחודש. אחזקתן של כ-77% מתוך 4,635 המיטות לסיעודיים ולתשושי נפש כאחד היא במימון ממשלתי. סך כל ההוצאה השנתית עבור הסידור במיטות סיעודיות הגיע בשנת 1981 לכ-569 מיליון שקל, כאשר 81%

8. אם מצרפים את היצע המיטות במחוז תל-אביב ובמחוז המרכז, כפי שהוצע בסקר, לא מתגלה מחסור באיזור זה.

מהוצאות אלה מכוסים על ידי גורמים ממשלתיים וציבוריים, בעיקר משרד הבריאות. אם נתייחס למיטות, אשר מאוכלסות באנשים המופנים על ידי משרדי הממשלה בלבד (כ-77% מכלל המיטות), נמצא כי 93% מסך כל ההוצאות ממומנות על ידי גורמים ממשלתיים וציבוריים.

טבלה 7 - התפלגות הוצאות האישפוז לטיפול ממושך בסיעודיים ותשושי נפש, בבתי חולים לחולים כרוניים ובמחלקות סיעודיות בבתי אבות ובמרכזים גריאטריים - באלפי שקלים, במחירי יולי 1981\*

סה"כ המופנים ע"י משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה		סה"כ מאושפזים		סוג המיטה
באחוזים	באלפי שקלים	באחוזים	באלפי שקלים	הגורם המממן
100	440,774	100	569,072	סה"כ המוסדות
0.2	1,093	0.2	1,093	משרד העבודה והרווחה
90.4	398,589	75.0	426,948	משרד הבריאות
-	-	0.2	1,250	הסוכנות היהודית
2.2	9,658	2.6	14,747	רשויות מקומיות
-	-	2.3	12,961	הסתדרות רקופ"ח
0.3	1,213	0.3	1,451	ארגונים וולונטריים
6.9	30,221	19.4	110,622	הקשיש ומשפחתו

\* המקור: פקטור ואחרים (1982).

## 2. שירותים בבית ובקהילה

מימצי הסקר, אשר מתייחס לשירותי טיפול ממושך הניתנים בקהילה, הם חלקיים בלבד ואינם מכסים את היקף השירותים, שנרכשו על ידי הנזקק והמשפחה בסקטור הפרטי. כמו כן, איז הנתונים לוקחים בחשבון את הטיפול הניתן ישירות על ידי המשפחה, שגם לו יש עלות כלכלית. למרות מגבלות אלה, נציג להלן נתונים עיקריים לצורך השוואה עם המימצאים על מוסדות סיעוד. מתוך כלל השירותים שנסקרו נתייחס אך ורק לשירותים הניתנים בבית הקשיש, ולשירותים המאורגנים בקהילה, אשר מיועדים לטיפול רק

טבלה 8 - שירותי טיפול ממושך לקשישים בקהילה, הניתנים על ידי גורמים ממשלתיים וציבוריים, במחירי יולי 1981\*

שירות	שירותים בבית		שירותים בקהילה	
	טיפולים	מרכזי יום ומעודונים	טיפולים	מרכזי יום ומעודונים
מספר מקבלים	1,701	13,898	142	1,454
שערי ל-1000 קשישים	5.3	43.7	0.4	4.6
סה"כ הוצאה שנתי (באלפי שקלים)	10,898	9,650	1,730	7,037
מזה:				
אחוז המטופל על ידי גורמים ציבוריים וממשלתיים ***	64.0	100.0	71.0	56.0
אחוז מטופל על ידי הממשלה ומשפחה	36.0	0.0	29.0	44.0
מקור: פקטור וארזים (1982).				
** כולל הוצאות עבור כ-420 חולים שאינם קשישים.				
*** בעיקר שרד העבודה והרווחה והשירות והרווחה וקומיות, אך כולל גם משרד הבריאות, קופת החולים הכללית ומכבי, וארגונים ציבוריים.				

באוכלוסיית הקשישים המוגבלים בטיפול אישי ובניהול משק בית<sup>9</sup>. לפי דיווח הגורמים המרכזיים סך כל ההוצאה השנתית לשירותים אלה, אשר סופקו באמצעות גורמים מאורגנים בקהילה (ממשלתיים וציבוריים), הגיע בשנת 1981 לכ-65 מיליון שקל, כאשר כשני שלישי מההוצאה הועד לשירותים הניתנים בביתו של הקשיש. לפי מימצאי הסקר, הקשיש ומשפחתו משתתפים במימון 14% מהוצאות הטיפול האישי, אשר ניתן בעיקר באמצעות שירותי מט"ב (מטפלות בית), ובמימון 44% מההוצאות עבור ארוחות חמות לבית הקשיש. כמו כן משתתפת המשפחה במימון טיפול היום והארוחות בקהילה, אולם לא במימון ההוצאות עבור עזרה ביתית, בעיקר בשל מבחני ההכנסה הנכללים בכללי הזכאות לשירות זה.

#### ז. היקף ההזדקקות לטיפול אישי ולעזרה ביתית, ומידת כסויים של הצרכים על ידי המשפחה והקהילה

את הנתונים לגבי היקף השירותים לטיפול ממושך, הניתנים בבית הקשיש ובקהילה, ולגבי עלותם יש להשוות להיקף ההזדקקות לשירותים אלו בישראל. זאת בדומה לניתוח, שנעשה לעיל בתחום המוסדי.

אינן בספרות הגדרה והערכה מוסכמת על היקף הקשישים הזקוקים לטיפול ממושך בקרב כלל אוכלוסיית הקשישים. באופן כללי ביותר מדובר בספרות על קבוצה בת 10%-20% מכלל האוכלוסייה, אשר זקוקה לשירותים ממושכים כלשהם בבית, בקהילה או במוסדות, כולל סידורי דיור מוגנים למיניהם בנקודת זמן מסוימת (חביב, 1980). אך הערכות אלה מקיפות ומתייחסות לאוכלוסייה אשר זקוקה לקשת רחבה של שירותים אשר אינם מיועדים רק לחולים סיעודיים, כמו בתי אבות לעצמאים, דיור מוגן, שירותים רפואיים וסיעודיים בקהילה לתקופות קצרות של מחלה, שיקום וכו'. שירותים אלה אינם בהכרח מקבילים להגדרה הספציפית של שירותים לטיפול

---

<sup>9</sup> יש להתייחס בזהירות למשמעות המימצאים לגבי היקף השירותים במרכזי יום וארוחות במקומות מאורגנים בקהילה, כיוון שקרוב לוודאי שחלק מהמקבלים אינו נכלל עם אוכלוסיית היעד של החוק, היינו הם אינם קשישים מוגבלים ואינם תלויים באחרים לצורך טיפולם האישי.



טבלה 9 - אחוז הקשישים הזקוקים לטיפול אישי ואחוז הקשישים המקבלים עזרה מהמשפחה ומגורמים בקהילה, לפי קבוצות גיל, בני-ברק, 1979\* (באחוזים).

סה"כ הקשישים	ג ר ל			
	85+	84-80	79-75	74-70
357	665	1,210	1,810	2,652
37.2	17.4	6.9	6.3	2.2
(21.7)	(10.8)	(3.3)	(4.1)	(1.1)
2.3	2.4	1.3	0.7	0.5***1.0
32.7	13.9	7.5	7.1	1.1
5.4	4.3	0.0	2.2	1.6
				2.0

\* מקור: מורגנשטיין (1982), מתוך הסקר בבני-ברק.

\*\* כולל קשישים הזקוקים לפחות לשעת עזרה אחת. יש להדגיש, שגם בקרב הקשישים המקבלים עזרה ייתכן שהעזרה הינה חלקית בלבד מנהיגת מספר השעות הניתנות. (ראה אחוז הקשישים עם צרכים לא מכוסים).

\*\*\* כולל קשישים הזקוקים לשלוש שעות עזרה ויותר (ראה הערה לטבלאות 1 ו-4).  
 כולל את הקשישים אשר זקוקים לשעת עזרה אחת לפחות, ואינם מקבלים כלל עזרה, וגם את אלה אשר אינם מקבלים את כל העזרה הדרושה מהקהילה ומהמשפחה.

\*\*\*\* לפי הסקר למיפוי השירותים (פקטור ואחרים, 1982) שיעור המקבלים הינו נמוך במקצת ומגיע ל-0.9% בלבד מתוך כולל אוכלוסיית הקשישים.

ממושך, אשר ייכללו בחוק ביטוח הסייעוד. יתר על כן, מדובר באוכלוסייה הזקוקה לשירותים מגורמים מאורגנים בקהילה, ואין ההערכה לוקחת בחשבון אנשים הזקוקים והמקבלים טיפול ממושך בבית על ידי בני המשפחה. כמו-כן, בדרך כלל מבוססים האומדנים על שימוש בשירותים בפועל, ולא על אומדן מהימן של צרכי האוכלוסייה. מגבלה נוספת היא שאין הערכות אלה מתייחסות לרמות ההזדקקות לטיפול ממושך, גורם חשוב אשר בוודאי ישפיע על עלותה של כל תוכנית לאספקת גמלאות ושירותי סיעוד.

השוואת הנתונים מצביעה על פער בין שיעורם של הקשישים הנזקקים בכלל הקשישים (7.6%) לבין שיעור הקשישים המקבלים שירותים על ידי גורמים פורמליים (אחוז מכלל אוכלוסיית הקשישים). שיעור המקבלים טיפול סיעודי מגורמים בקהילה עולה עם הגיל, מ-0.5% בקרב בני 65-69 ל-2.3% בקרב בני 80+<sup>10</sup>. אחוז הקשישים המקבלים טיפול אישי מהמשפחה גם הוא עולה עם הגיל, אם כי באופן חד יותר. ממצאים אלו מצביעים באופן ברור על העובדה, שרוב הקשישים הזקוקים לטיפול סיעודי מטופלים על ידי משפחתם.

עם זאת ניתן לציין, שרק עבור כ-2% מאוכלוסיית הקשישים קיימים צרכים לא מכוסים בתחום הטיפול האישי, שיעור העולה אף הוא עם הגיל. בדיקת האוכלוסייה לפי מספר שעות העזרה שאינן מכוסות מראה, שרוב האוכלוסייה הנזקקת לעזרה נוספת, זקוקה לתוספת עזרה מעטה בלבד. דווקא בקבוצת הגיל הצעירה יחסית, 65-75, יש צורך במספר רב יותר של שעות עזרה נוספות לטיפול אישי, שעות אשר אינן מכוסות על ידי המשפחה או הקהילה.

למימצאי הסקר, המציגים את מידת ההזדקקות לעזרה ביתית, יש להתייחס ביתר זהירות, וזאת בשל העובדה שבאופן טבעי שיעור גבוה יותר של קשישים זקוקים לעזרה כלשהי בתחום זה. בעת שהזכאות לעזרה ביתית תקבע בחוק, יהיה צורך לצמצם את חוג הזכאים למוגבלים, אשר אין

---

10. לפירוט נוסף של שעות עזרה לפי גיל, ראה לוחות 3-4.

טבלה 10 - אחוז הקשישים הזקוקים לעזרה ביתית ואחוז הקשישים המקבלים עזרה מהשפחה ומהקהילה לפי קבוצות גיל, בני ברק (נאחוזים)\*.

	ג ר ג				סה"כ
	84-80	79-75	74-70	69-65	
סה"כ הקשישים	357	665	1,210	2,652	6,694
אחוז הקשישים הזקוקים לעזרה ביתית כלשהי**	49.3	45.8	40.5	16.1	29.2
(מהם: זקוקים ברמה בינונית וירחתי**)	(39.2)	(31.1)	(26.5)	(12.1)	(19.5)
אחוז הקשישים המקבלים עזרה ביתית מגורמים בהגילה**	4.5	4.2	0.7	1.2	2.0
אחוז הקשישים המקבלים עזרה מהשפחה*	31.8	30.6	26.1	9.1	17.3
אחוז הקשישים עם צרכים לא עכסויים***	17.7	19.1	17.4	7.7	12.3

\* מקור: מורנגושיטריך (1982), מתוך הסקר בבני ברק.

\*\* ראה הערה \*\* בטבלה 9.

\*\*\* ראה הערה \*\*\* בטבלה 9.

\*\*\*\* ראה הערה \*\*\*\* בטבלה 9.

\*\*\*\* לפי הסקר לעיפוי השירותים (פקטור, שנת 1982), שיעור המקבלים הינו גבוה בטקסט ומגיע ל-2.5% מכלל אוכלוסיית הקשישים.

סביבם משק בית מתפקד, ושהעזרה הביתית חיונית להמשך מגורים בביתם. עם זאת, על מנת לקבל הערכה ראשונית המבוססת על היקף העזרה הנדרש, נראה בטבלה 10 כי 29% מאוכלוסיית הקשישים זקוקים לעזרה כלשהי, כאשר 19.5% זקוקים לרמה הבינונית ויותר. כצפוי, שיעור ההזדקקות עולה עם הגיל. 12.1% מכלל הקשישים בני ה-65-69 נזקקים לרמת העזרה הבינונית, בהשוואה ל-39.2% מכלל הקשישים בני ה-85 ויותר.

רק 2% מאוכלוסיית הקשישים בבני ברק מקבלים שירותי עזרה ביתית מגורמים מאורגנים בקהילה, בדומה לנמצא (2.5%) בסקר למיפוי השירותים (פקטור ואחרים, 1982). שיעור זה עולה עם הגיל, מ-1.2% אצל קשישים בני ה-65-69 עד 4.5% אצל בני ה-85 ומעלה. כמו בטיפול האישי, עיקר העזרה ניתן על ידי המשפחה, וככל שהגיל גבוה יותר, כך גבוה יותר אחוז הקשישים המקבלים עזרה מהמשפחה. 9% מהקשישים בני ה-65-69 מקבלים עזרה מהמשפחה, בהשוואה לכ-32% מהקשישים בני ה-85 ויותר. גם בתחום העזרה הביתית קשישים המקבלים עזרה מהקהילה או מהמשפחה לא תמיד מקבלים את מלוא העזרה הדרושה, ול-12.3% מכלל הקשישים ישנם צרכים שאינם מכוסים. שיעור זה גדל אף הוא עם הגיל. יש לציין, עם זאת, שרוב הקשישים עם צרכים לא מכוסים זקוקים לתוספת עזרה מעטה בלבד.

מסקנה בולטת ממימצאים אלה היא, שישנם פערים בין הצרכים לבין השירותים המוענקים על ידי הקהילה, בתחום הטיפול האישי וניהול משק הבית, כאשר עיקר העזרה ניתן על ידי המשפחה. משמעות הדבר מבחינת חוק ביטוח הסיעוד היא, שניתן לצפות שלחלק ניכר מן הקשישים, אשר יהיו זכאים לגמלה, אמנם תהיה משפחה שתספק בכוחות עצמה חלק מהעזרה הדרושה. לרוב הקשישים ומשפחותיהם אפשר יהיה להעניק גמלה כספית, בהתאם לרמת המוגבלות של הנזקק, וזאת כדי לעודד את המשפחה להשתתף באופן חלקי בהוצאות הכרוכות בטיפול בקשיש המוגבל. את עיקר המאמץ לאספקת השירותים בעין באמצעות גורמים מטפלים בקהילה יש לרכז עבור אותם הקשישים, אשר אינם נהנים מעזרה מספיקה של בני המשפחה.

## ח. מספר עקרונות יסוד לחוק ביטוח הסיעוד

במהלך עבודת וועדת הסיעוד התגבשו מספר עקרונות יסוד, שהינחו את המשך עבודתה בדבר המלצות למערך הגמלאות, שיוענקו במסגרת חוק ביטוח הסיעוד. יודגש, כי המלצות הוועדה טרם גובשו סופית. לפיכך, להלן מוצגים בקצרה מספר קורי פעולה, אשר לגביהם קיימת הסכמה רבה בין חברי הוועדה.

### 1. השירותים שיכוסו בחוק

בוועדה ישנה הסכמה, כי השירותים שיכוסו בחוק הם אותם השירותים שנגזרים מהמוגבלות התפקודית של האוכלוסייה הנזקקת, דהיינו שירותי טיפול אישי (האכלה, רחצה, הלבשה, השגחה וכו') וניהול משק הבית. זאת מתוך ההכרה, שיש להויעד את גמלאות החוק למוגבלים הקשים ביותר מבחינת התפקוד היומ-יומי, עבור טיפול שאינו ניתן כיום בהיקף מספיק על ידי הגורמים הפועלים בקהילה. לפי הנתונים, שירותים אלה ניתנים כיום בעיקר על ידי בני המשפחה.

קביעת סוגי השירותים שיוענקו במסגרת החוק על ידי הוועדה נובעת בעיקר מהצורך לתרגם הלכה למעשה את מטרות החוק לגבי אוכלוסיית היעד ולגבי תחומי העזרה הדרושים. החשיבות שבקביעת כללים ליעוד הגמלה נעוצה בעובדה, שיש להבטיח שהגמלאות המוענקות מכוח חוק ביטוח הסיעוד לא יחליפו שירותים רפואיים ושירותים חברתיים תומכים, הניתנים על ידי משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה וקופות החולים.

### 2. הרחבת המערכת הקיימת

גם לגבי אותם השירותים שיכוסו בחוק ביטוח הסיעוד, חזרה הוועדה והדגישה, שאינן החוק אמור לבוא במקום הגמלאות והשירותים הניתנים כיום, אלא שכספי החוק יועדו להשלים ולהרחיב את המערכת הקיימת. באופן כללי התייחסה הוועדה לשתי דרכים להרחבת המערכת הקיימת, האחת באמצעות הפרט ומשפחתו, והשניה באמצעות פיתוח תשתית שירותים חיוניים:

א. הענקת גמלת סיעוד בכסף או בעין לזכאי ולמשפחתו, במטרה לאפשר

להם לספק את השירותים הדרושים, הן בכוחותיהם והן באמצעות הגורמים המאורגנים בקהילה. ההנחה היא, שהענקת גמלאות תגביר את הביקוש לשירותים, ובצורה זו תעודד פיתוח שירותים חיוניים ומגוונים לטיפול ממושך בקהילה.

ב. הקצאת אחוז מסויים מקרן חוק ביטוח הסיעוד למטרות פיתוח שירותים חיוניים וכוח אדם בקהילה ובמוסדות סיעוד, ובמיוחד לשם שיפור איכות השירותים הניתנים כיום. הקצאת משאבים אלה מכוח חוק ביטוח הסיעוד תיעשה בהתאם לכללים ולנוהלים, שיקבעו בתקנות החוק<sup>12</sup>

הוועדה הדגישה כי הרחבת המערכת הקיימת בדרכים אלה תבטיח, שמשאבי החוק לא ישחררו את הגורמים הנוגעים בדבר מתחומי אחריותם הקיימים, הן בתחום אספקת השירותים והן בפיתוחם. כספי החוק יועדו לכסות את המחסורים במערכת מבחינת סוגי השירותים הניתנים, היקף כיסוי האוכלוסייה הנזקקת, דמת השירותים הניתנים לזכאי (מבחינת שעות העזרה המכוסות) ואיכותם. סדרי עדיפויות לכיסוי המחסורים במערכת הקיימת יומלצו על ידי הוועדה, בהתאם לתוצאות המחקריות.

יתר על כן, מאחר שחוק ביטוח הסיעוד יבטיח גמלאות ברמה בסיסית בלבד, אין לצפות שגמלאות אלו יוכלו לכסות את מלוא הצרכים של אוכלוסיית היעד. לפיכך, חיוני שאותן הגמלאות, שנרכשו לפי הסדרים קיימים, ימשיכו להינתן ולהיות גם בעתיד מרכיב משלים לסיפוק צורכי הסיעוד של האוכלוסייה הנזקקת לשירותים אלה. יש לחזק את המחויבות של כל הגופים, המגישים כיום שירותי סיעוד, להמשיך ולספק אותם, וזאת כהשלמה חיונית לגמלאות, שיוענקו במסגרת חוק ביטוח הסיעוד. בהתאם לגישה זו יש צורך לקבוע כללי תיאום בין חוק ביטוח הסיעוד לבין חוקים והסדרים אחרים, אשר מעניקים גמלאות ושירותי סיעוד דומים, במטרה למנוע כפילות בגמלאות המוענקות מיחד גיסא, וכדי להבטיח שאדם לא יאבד זכויות על פי חוקים והסדרים קיימים, מאידך גיסא.

---

12. ראה פירוט להלן בפרק הדין במסגרת המנהלית ארגונית של הסיעוד.

עיקרון אשר התקבל כבר בשלבים הראשונים של עבודת הוועדה, היה שמטרת חוק ביטוח הסיעוד היא לעודד את המשפחה לטפל בנזקק במסגרת הבית והקהילה, זאת, כמובן, כאשר קיימת משפחה סביב הנזקק. עד כמה שהדבר אפשרי, יש למנוע התפתחות תמריצים להוצאת הזכאי מהקהילה וסידורו במוסד סיעודי. הענקת גמלת הסיעוד תעזור לבני המשפחה, אשר ברוב המקרים לוקחים על עצמם את האחריות והדאגה לאספקת השירותים, הן על ידי מתן טיפול ישיר והן על ידי רכישת שירותים ועזרה באמצעות שכנים, עזרה פרטית, ובאמצעות שירותים מאורגנים בקהילה. אין מגמת החוק להחליף את המשפחה, אלא לראות במשפחה את האחראית העיקרית לטיפול בנזקק<sup>13</sup>.

בהמשך לעיקרון, שאין הגמלה מיועדת להחליף את המשפחה, אלא לעזור ולעודד, תועד הגמלה למימון חלק מהוצאות הפרט ומשפחתו ולרכישת השירותים, או למתן טיפול ישירות, בהתאם למגבלותיו הטיפקודיות של הנזקק. כמו כן חשוב לציין שבמקרה שתהיינה תוספות מיוחדות לגמלת הסיעוד עבור שירותים מיוחדים, מעבר לגמלה הבסיסית לטיפול אישי ועזרה ביתית, בעת קביעת גובה הזכאות תובא בחשבון רמת הכנסת הזכאי.

לאור החשיבות שראתה הוועדה בעזרת המשפחה ובאחריותה, חשוב מאוד להכיר בזכותה לבחור את מקורות העזרה, וכו'. באותם מקרים שהזכאי ומשפחתו מסוגלים ורוצים להשתמש בגמלאות לטובת הזכאי, תשולם גמלת הסיעוד בכסף ישירות למשפחה. אולם במקרים שהזכאי ומשפחתו אינם מסוגלים לדאוג לטובת הנזקק, יש להבטיח את המרת הגמלה לשירותים בעין, אשר יסופקו באמצעות גורמים מאורגנים בקהילה. בקביעת הזכאות בכסף או בעין יש לקחת בחשבון בעיקר את רצון הזכאי ומשפחתו ואת

---

13. ראה דיונים בסוגית מקומה של המשפחה ואחריותה בטיפול בחולה הכרוני והמוגבל, והנסיון למצוא איזון בין התוכנית לטיפול ממושך, אשר מחליפה את המשפחה, והתוכנית אשר מתחלקת עם המשפחה בעול ועלות הטיפול.



רמת הטיפול בו. יתר על כן, בשל שינויים במצב הנזקק ובנסיבות המשפחתיות אין לצפות, שקביעת צורת התשלום תהיה סטאטית וסופית. לכן דרוש מעקב מקצועי מקומי, וכך דרושים נוהלים יעילים להמרת הגמלה לכסף או לשירות בעין, בהתאם למצבים המשתנים של הנזקק.

#### 4. שירותים בקהילה לעומת הסידור המוסדי

הסוגייה של חלוקת משאבי חוק ביטוח הסיעוד בין מערך השירותים הניתנים בקהילה לבין שירותים מוסדיים סיעודיים הינה בעייתית ושנויה במחלוקת. ברור, שכל גישה מכירה בכך שתהיה באוכלוסייה קבוצה של חולים כרוניים, אשר מסיבות שונות של מצב בריאות לקויה, מוגבלות תפקודית קשה וכך נסיבות משפחתיות שונות, לא תוכל להישאר במסגרת הבית. מול עובדה זו עומדת המגמה, שהתפתחה במדיניות החברתית בשנים האחרונות, והיא שיש לעזור למשפחה ולפתח שירותים בקהילה. זאת, כדי לאפשר לאדם החולה להישאר בביתו בקהילה עד כמה שהדבר ניתן.

כאמור, לפי נתוני סקר מיפוי השירותים (פקטור, 1982) עיקר עלות של הסידור הסיעודי מכוסה כיום על ידי הגורמים הממשלתיים האחראיים לכך, בעיקר משרד הבריאות ובחלקו גם משרד העבודה, והרווחה כלומר שבניגוד לצפוי (שעלות הסידור המוסדי תהיה משולמת בעיקר על ידי הפרט והמשפחה) מראים ממצאי הסקר, שעיקר המימון של המיטות הסיעודיות הינו ממשלתי. כמו כן יש לזכור, שכיום השתתפות המשפחה בסידור המוסדי מבוססת על מבחני הכנסות המשפחה, כך שמשפחות מעוטות יכולת אינן משתתפות במימון.

כאמור, בהתייחס להיצע המיטות הקיים במוסדות סיעוד עולה, כי מספר המיטות הסיעודיות ביחס לגודל אוכלוסיית הקשישים בישראל, מתקרב לסטנדרט המומלץ על ידי אש"ל ואף לזה הקיים בארצות אחרות (פקטור ואחרים, 1982). כלומר, שאין כיום מחסור חמור במיטות סיעוד, במיוחד עם-ניקה בחשבון את תוכניות הבניה של מספר גורמים ממשלתיים וציבוריים בניגוד לכך, לפי הנתונים לגבי היקף הצרכים והיקף השירותים הניתנים, קיים מחסור בולט בשירותים קהילתיים לטיפול אישי ולעזרה ביתית.



קביעת מדיניות בדבר יעודן של גמלאות הסיעוד חייבת לתת עדיפות למחסורים הקיימים במערכת. על פי העקרון הכללי שיש לעודד את המשך הישארות האדם המוגבל בבית ובקהילה נראה, שבשלבים הראשונים של הפעלת החוק יש לתמוך ולפתח את המערכת המשפחתית והקהילתית עד כמה שאפשר. עם זאת, כדי להיזהר מיצירת תמריצים למשפחה אשר מתוך שיקולים כלכליים בלבד מבקשת להחזיק בבית חולה הזקוק לסידור מוסדי, יש לקבוע כללים למעקב ולהפניית חולים למוסדות. כמו כן יש לתת את הדעת לשימוש בגמלאות הסיעוד ששולמו לזכאים בהיותם בביתם, לאחר שיהיו מאושפזים במוסד סיעודי, ולקבוע כללים לגבי אפשרות מתן גמלאות סיעוד לקשישים המתגוררים בדיוור מוגן ובבתי אבות, וזאת על מנת למנוע העברתם ממוסד למוסד, יש לצפות, שהענקת גמלאות ושירותים במסגרת חוק ביטוח הסיעוד והתפתחות שירותים קהילתיים בעתיד תצמצם את היקף ההזדקקות לסידור במוסד סיעודי למקרים הקשים ביותר בלבד.

במקביל להענקת הגמלאות, יש להדגיש את חשיבות הקצאת המשאבים המיוחדים מכוח חוק ביטוח הסיעוד, אשר יועדו לצורכי פיתוח שירותים, להכשרת כוח אדם ולשיפור איכות השירותים במוסדות הסיעוד הקיימים.

ט. קשרי הגומלין בין חוק ביטוח הסיעוד לבין המערכות הקיימות

#### 1. מוגבלות תפקודן של מערך השירותים הקיים

בנוסף למחסור האובייקטיבי בשירותים, אחת הבעיות העיקריות במערך השירותים הקיים הינה הפיצול וחוסר התיאום בביצוע השירותים ובאספקתם. זאת, למרות העובדה שתחומי האחריות של הגורמים מוגדרים באופן רשמי, ויש תקציבים לאספקת השירותים.

ראוי להדגיש, שאף אצל אנשי מקצוע קיים חוסר ידע לגבי זכויותיה של האוכלוסייה המטופלת על ידם. במישור המקומי לעיתים אין קשר והתייעצות באשר למערך הטיפול הדרוש לנזקק, תופעה הגורמת לעיכובים בלתי מוצדקים בהענקת השירותים, אפילו כאשר קיים התקציב לכך. היעדר התיאום ואי-הבהירות לגבי זכויות ואפשרויות להשגת שירותים גורמים לאדם ולמשפחתו להתרוצץ בין המוסדות השונים, עד שמוחלט סופית איזה גורם הוא האחראי

לשירות מסויים. יש להדגיש במיוחד את הקושי במעבר ממערכת אחת לשנייה. לעיתים אדם הנמצא בטיפול במערכת אחת ושחל שינוי במצבו התפקודי והבריאותי, חייב לפנות לגורם חדש כדי לקבל את השירותים הדרושים לו במצבו החדש. במצב הקיים מוגבל כל מוסד לשטחי הפעולה שלו בלבד, ללא יכולת להתייחס למכלול הבעיות והצרכים של הנזקק בתאום עם יתר הגורמים, ולהבטיח רציפות באספקת השירותים כנדרש לנוכח המצב המשתנה של האדם.

ליקוי בולט, הנובע מפיצול האחריות, היא החלוקה הנוכחית של כלל אוכלוסיית הקשישים המוגבלים והחולים הכרוניים ל"תשושים" ול"סעודיים" כשתי קבוצות נפרדות, כאשר ה"תשושים" הם באחריות משרד העבודה והרווחה, וה"סעודיים" בטיפולו של משרד הבריאות. חלוקה זאת מלאכותית, משום שהבחנה בין המצבים אינה חדה ונכון היה לראותם כחלק מרצף אחד, המתייחס לרמות שונות של מוגבלות תפקודית ושל מידת הצורך בשירותים. שינויים מהירים אמנם חלים, וה"תשוש" עשוי להפוך "סיעודי". במצב הקיים כל שינוי כזה מחייב את העברת האדם מארגון אחד למשנהו, ממחלקה למחלקה, ואפילו ממוסד למוסד, דבר הגורם סבל מיותר לחולה ולמשפחתו.

בנוסף על חוסר התיאום הקיים בזכויות לשירותים ולאספקתם, קיימת כפילות בתהליכי ההערכה והאבחון לשם קביעת זכאות לקבלת שירותים. בתהליכים הנוכחיים קיימים הסדרים שונים להעברת מידע (בעיקר הערכה רפואית-טיפקודית) מגוף אחד לשני, וזאת לצורך קבלת תמונה מקצועית מקיפה על צרכי הפונה. אנשי מקצוע רבים מציינים את הליקויים ואת חוסר התאום בשיטות ההערכה הקיימות:

1. בדרך כלל חייבים הנזקק ומשפחתו להתרוצץ בעניין העברת הטפסים הדרושים מהגורמים השונים ואליהם.
2. המידע המועבר מגיע לעיתים באיחור רב ואינו מעודכן. לפיכך מתקבלות החלטות על סמך מידע לא מדויק.
3. קיימת כפילות וחפיפה בהערכה ובאבחון, כאשר מספר גורמים יכולים לעסוק בנושא זה בעת ובעונה אחת. כפילויות קיימות בעיקר בתחום הרפואי-

בריאותי, בין קופת החולים, משרד הבריאות ובתי החולים. כמו כן עוסקים מספר גורמים בהערכות סוציאליות בלתי מתואמות: למשל עובדים סוציאליים בבתי החולים והשירות לזקן בלשכות המקומיות. הדבר גורם לבזבוז יקר של כוח אדם מקצועי ולעתים להטרדה מיותרת של הנזקק ומשפחתו.

4. אין נוהלים קבועים למעקב ולהערכה מחדש של מצב הנזקק ושל צרכיו הרפואיים-חברתיים. משום כך נוצרים מצבים של הדרדרות או שיפור במצב הבריאותי-טיפקודי, ללא שינוי הולם במתן השירותים.

## 2. הקמת יועדת תיאום מקצועית

על רקע המוגבלות במערך הקיים ובשל החשיבות להבטיח את רציפות אספקת השירותים בהתאם למצבים המשתנים של הנזקק, הדגישה היועדה את חשיבות שיתוף הפעולה בין חוק ביטוח הסיעוד לבין המערכות הקיימות. זאת - בהתאם לעיקרון הכללי, שיש לראות את חוק ביטוח הסיעוד כחלק אינטגרלי של המערכת הקיימת, ולפיכך יש לקבוע ולהסדיר כללים ודרכים לגישור ולשיתוף פעולה בין שתי מערכות אלה.

המגמה, אשר מתגבשת ביועדה, היא שימת דגש על פעולה מתואמת ומקיפה במישור המקומי לשם ארגון קשת כוללת ויעילה של שירותים לטיפול ממושך, אשר לוקחת בחשבון את כל הגורמים המעורבים: הנזקק ומשפחתו, השירותים הקיימים, וכך גמלאות הסיעוד שיוענקו בהתאם לחוק. גישה זו גורסת, שברמה המקומית ובאמצעות אנשי מקצוע מקומיים אשר יוסמכו לכך, ניתן ליצור מערכת מתואמת אשר תכלול שיתוף פעולה בין כל הגורמים המטפלים לבין חוק ביטוח הסיעוד.

מסגרת מינהלית מתאימה לכך היא "יועדת תיאום מקצועית", אליה יוכלו הנזקק ומשפחתו לפנות כאשר יהיה צורך ביעוץ ובשירותים. שירותים אלה ימשיכו להינתן על ידי הרשויות השונות הפועלות כיום - משרד הבריאות, משרד הרווחה, הרשויות המקומיות, קופות החולים ומוסדות וולונטריים - בהתאם לנוהלים ולכללים המקובלים במערכות אלו. יש להדגיש, שאין הכוונה ליצור מערכת מבצעת נוספת, אלא מסגרת מקצועית לתאום, אשר מצד

אחד תשמור על המשך הפעילות והאחריות של הגורמים הקיימים, ומצד שני תגבש דרכים לתיאום מירבי בין גורמים אלה במגמה להבטיח יעילות, המשכיות ורציפות בטיפול בנזקק. תיאום זה יש לבצע במישור המקומי, בהתבסס על סמכויות מינהליות ומקצועיות, שיאושרו במישור הממשלתי. יש להדגיש, כי המערכת שתוקם חייבת להיות גמישה במידת האפשר, במגמה לאפשר יצירת פתרונות שונים במקומות שונים, בהתאם לנסיבות המקומיות ולמשאבים הכספיים, כוח האדם ואפיוני האוכלוסייה הנזקקת. הכוונה היא, שמודל מבוזר יעודד ויטפח את אנשי המקצוע המקומיים המעורבים בנושא הטיפול הממושך ואשר מכירים את הנזקקים ומשפחותיהם, יגביר את אחריותם המשותפת לאוכלוסייה הזקוקה לשירותים, ואת מודעותם למקורות התקציביים ולאילווצים המקומיים. גישה זו תאפשר גמישות ויצירתיות במציאת פתרונות במסגרת תקציבים מקומיים לשם פיתוח תשתית שירותים, שהם מתאימים לצרכים ולתנאים המקומיים.

את תפקידיה העיקריות<sup>15</sup> של וועדת התיאום המקומית אפשר להגדיר באופן הבא:

1. דיון בפניותיו של אדם הנזקק לשירותים בקהילה או לסידור מוסדי.
2. קביעת תוכנית טיפולית, כולל סוגי השירותים הדרושים והגורמים אשר יספקו שירותים אלה. קביעת התוכנית תיעשה על סמך מידע שיועבר לוועדה לאחר הערכה ואבחון צרכים, ולאחר קביעת רמת הזכאות לגמלאות סיעוד וצורת תשלום הגמלאות (בכסף או בעין). במקרים של זכאות לגמלה בעין תחליט וועדת התיאום איזה שירותים יכוסו בעזרת גמלת הסיעוד.
3. קביעת נוהלי מעקב אחר מצבו המשתנה של הנזקק והנסיבות המשפחתיות, לצורך דיון מחודש. במידת הצורך ייקבעו השירותים הדרושים והיקפם.
4. המלצה על הצורך בסידור מוסדי לאנשים הנזקקים ביותר בכל איזור. הכוונה, שוועדת התיאום תשמש מוקד לסינון ולהמלצות לסידור המוסדי, במידת הצורך.

---

15. תפקידיה ושלבי עבודתה של הוועדה המקומית בתיאום עם חוק ביטוח הסיעוד פורטו בתזכיר, שהוגש לחברי וועדת המשנה למסגרת מינהלית-ארגונית בסיעוד (מורגנשטיין, 1982).

5. תפקיד חשוב של וועדת התיאום יהיה לדאוג, שזכויותיו של אדם במסגרות אחרות לא ייפגעו עקב זכאותו לגמלאות בחוק ביטוח הסיעוד.

וועדת הסיעוד המליצה, כי ראוי שיקום גוף מרכזי, שיטמש כוועדת תיאום בינמשרדית. זו תסדיר את האחריות המקצועית והמנהלית של וועדות התיאום המקומיות ותרכז את פונקציות התכנון ופיתוח השירותים על פי כללים וקריטריונים ארציים, שייקבעו לצורך הקצאת המשאבים אשר הועדו לכך מכוח חוק ביטוח הסיעוד. וועדת התיאום הבינמשרדית תאשר תוכניות והצעות על פי בקשות, שיוגשו על ידי וועדות התיאום המקומיות.

#### י. הזכאות לגמלאות סיעוד

כדי לקבל אומדן ראשוני על היקף הזכאות לגמלאות סיעוד, נעשה שימוש בנתוני הסקר שנערך בבני ברק לגבי רמות ההזדקקות לטיפול אישי ולעזרה ביתית, לפי גיל ומין<sup>16</sup>. ההנחה העומדת בבסיס האומדן הארצי היא, שמאחר שמדובר בצרכים הנובעים ממוגבלות תפקודית, הקשורה קשר הדוק לגיל, לא יהיה הבדל משמעותי בין רמות הזדקקות לפי גיל ומין בבני ברק, לבין רמות ההזדקקות בקבוצות הגיל השונות במוצע הארצי. עם זאת, מכיוון שמדובר בקשישים המתגוררים בקהילה ולא במוסדות סיעוד יש לזכור, שרמת המוגבלות התפקודית ולכן גם רמת ההזדקקות לעזרה, יכולות להשתנות ממקום למקום, כתוצאה ממערך השירותים המקומיים, ובעיקר יכול להשתנות שיעור האוכלוסייה הנמצאת במוסדות סיעוד. לצורך חישוב אומדן עבור היקף הזכאות יש צורך לקבוע סף זכאות, היינו רמה מינימלית של מוגבלות והזדקקות לעזרה, והאנשים אשר מצויים מעליו ייקבעו כזכאים לגמלה. כמובן שסף הזכאות הוא פועל יוצא של מבחני כללי הזכאות שיוגדרו. אם נקבל בתור סף זכאות את הצורך ברמה הבינונית של עזרה בטיפול אישי (רמה 2 ומעלה בטבלה 11) וכן רמה בינונית בניהול משק הבית (רמה 2 ומעל), מתקבלים האומדנים המוצגים להלן (ראה טבלה 11).

---

16. ראה הערה \* בטבלה 3.

טבלה 11 - קשישים יהודיים, לפי רמת ההזדקקות לטיפול אישי ולעזרה  
בניהול משק הבית (באחוזים) \* - 1980

	רמת ההזדקקות לטיפול אישי **					איך צורך בעזרה	רמת ההזדקקות לעזרה ביתית
	5	4	3	2	1		
I	0.2	0.4	0.6	0.4	1.0	68.7	איך צורך בעזרה
	0.2	0.2	0	0	0.6	7.9	1
II	0.1	0.1	0.3	0.2	1.0	11.0	2
	0.2	0	0.2	0.2	0.2	3.1	3
	0.1	0.3	0.1	0	0.2	1.2	4
	0	0.1	0.2	0.3	0.1	0.4	5
						III	

\* האחוזים בטבלה זו מחושבים מתוך 318,000 קשישים.

\*\* ראה הערה \*\* בטבלה 3.

- זכאים לטיפול אישי בלבד. קבוצה זו (קבוצה I בטבלה 11) כוללת קשישים, המוגבלים קשה מבחינה תפקודית וזקוקים לעזרת הזולת בתחום טיפולם האישי בלבד, אך אינם זקוקים לעזרה בניהול בית הודות לקיום משק בית טבעי סביבם (באמצעות בן-זוג, או בן משפחה אחר). לפי אומדן ראשוני תהורה קבוצה זו 2.0% מכלל אוכלוסיית הקשישים, דהיינו כ- 6,400 קשישים (לפי גודל האוכלוסייה בשנת 1980).

- זכאים לטיפול אישי ולעזרה ביתית. קבוצה זו (קבוצה II בטבלה 11) כוללת קשישים הזקוקים לפחות לרמה הבינונית של עזרה בטיפולם האישי וגם לפחות לרמה הבינונית של עזרה בניהול משק ביתם. אלה הם קשישים מוגבלים קשה, אשר גם לא קיים סביבם משק בית טבעי, כלומר, בעיקר קשישים אשר אף בן-זוגם מוגבל בתפקודו. לפי אומדן ראשוני תכלול קבוצה זו 2.4% מכלל אוכלוסיית הקשישים, דהיינו כ- 7,600 קשישים. יש להניח, שרמת גמלה זו תהיה גבוהה יותר מאשר הגמלה עבור טיפול אישי בלבד.

- זכאים לעזרה ביתית בלבד. ראוי לציון, שרוב הקשישים זקוקים לעזרה כלשהי בניהול משק הבית, וחלקם מסתדרים בעזרת בני משפחה או גורמים קהילתיים. עם זאת קיימת קבוצת קשישים, אשר אינם מוגבלים קשה מבחינת הצורך בטיפול האישי, אך הם זקוקים לעזרה בניהול משק הבית על מנת שיוכלו להמשיך להתגורר ולתפקד בביתם בקהילה. ביטוח הסיעוד ישאף להעניק זכאות לקשישים בקבוצה זו, שהם זקוקים לרמה הגבוהה של עזרה בניהול משק הבית (רמות 4 ו-5 בטבלה 11). בהנחה כזו יצטרפו לכלל הזכאים כ-6,000 איש (קבוצה III), שהם 1.9% מכלל אוכלוסיית הקשישים.

### ב י ב ל י ו ג ר פ י ה

ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן. כח אדם בשירותים לקשישים בישראל - ממצאים עיקריים והשלכות. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.

ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן. כח אדם בשירותים לקשישים בישראל. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.

ברגמן שמעון, חביב ג'ק, תומר אדריאן. שירותים לטיפול ממושך בישראל תל-אביב: האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, 1980.

גוטמן מיכל, ברגמן שמעון. מוסדות לטיפול ממושך. תזכיר לוועדת המשנה לגמלאות ולשירותים הקיימים והחסרים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 1982.

גוטמן מיכל, ברגמן שמעון. שירותים קהילתיים לטיפול ממושך. תזכיר לוועדת המשנה לגמלאות ולשירותים הקיימים והחסרים. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 1982.

דורון אברהם, מורגנשטיין ברנדה. הצעה להמלצות ועדת המשנה לזכאות. תזכיר לוועדת המשנה לזכאות. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי 2.12.81. הלשכה המרכזית לססטימטיקה. תחזית האוכלוסיה בישראל עד 2000. ירושלים: 1982.

זילברשטיין יוסף ואחרים. צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים - שירותים נחוצים ועלותם. חלק א' - בני ברק, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 1981.

חביב ג'ק. לקראת העשור הבא של שירותים לטיפול ממושך עבור הקשישים בישראל. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.

מורגנשטיין ברנדה. הגדרות ומושגים בסיעוד. תזכיר מספר 2, הוגש למליאת ועדת הסיעוד, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 24.11.1980.

מורגנשטיין ברנדה. הצעה להמלצות ועדת המשנה לשירותים. תזכיר שהוגש לדיון בוועדת המשנה לקביעת סוגי הגמלאות והשירותים שיובטחו בחוק. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 9.8.1981.

מורגנשטיין ברנדה, וורנר פרלה. שירותים לטיפול ממושך בקשישים באנגליה, סקוטלנד, הולנד ונורווגיה. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 1981.

מורגנשטיין ברנדה, תהליך פעולת ועדת תאום מקצועית לסיעוד בתאום עם חוק ביטוח סיעוד. תזכיר שהוגש לוועדת המשנה למסגרת מנהלית-ארגונית לסיעוד, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 15.12.1980.

מורגנשטיין ברנדה, כהן שלמה. עקרונות לגבי מהות ותוכן חוק ביטוח סיעוד. תזכיר מספר 3, הוגש למליאת ועדת הסיעוד. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 15.12.1980.

מורגנשטיין ברנדה, שלמה כהן. "מגורים משותפים של קשישים עם בנים נשואים". גרונטולוגיה. האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, 1980.

מורגנשטיין ברנדה, מן ק. שיתוף פעולה בין חוק ביטוח סיעוד לבין מערכות קיימות. תזכיר לוועדת המשנה למסגרת מינהלית ארגונית לסיעוד. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 15.7.1982.

פקטור חיים, גוטמן מיכל, שמואלי עמיר. מיפוי מערך השירותים לטיפול ממושך לקשישים בישראל. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1982.

קופ יעקב. תמורות במבנה הגיל והשלכותיהן על הביקוש לשירותים ציבוריים. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.

קופ יעקב, פקטור חיים. קשישים יהודיים בישראל; מאפיינים דמוגרפיים כלכליים בסיסמים. ירושלים: ג'וינט ישראל, מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, 1980.

- (1) Callahan, Jr. James J. and Stanley S. Wallack.  
Reforming the Long-Term-Care System. Toronto :  
University Health Policy Consortium, 1981.
- (2) Katz, S. et al. "Index of ADL" Medical Care 14(5) : 1976.
- (3) Sherwood, S. (ed.) Long-Term Care : A Handbook for  
Researchers, Planners and Providers, Spectrum: New York,  
1975.



- (4) La Porte, Valerie and Rubin, Jeffrey. Reform and Regulation in Long-Term Care. New-York: Praeger special studies. 1979.
- (5) Weihl, Hannah, Nathan, Thea and Avner, Uri Ministry of Social Welfare Investigation of the Family Life Living Conditions & Needs of the non Institutionalized Urban Jewish Aged 65<sup>+</sup> in Israel. Jerusalem: 1970.
- (6) Parker Roy, State of Care, Brookdale Institute Lecture, Jerusalem, 1980.

פרק 7 - מערך הדיווח המנהלי במוסד לביטוח לאומי

חנוך צורניג

## פרק 7 - מערך הדיווח המנהלי במוסד לביטוח לאומי

### א. כללי

פרק זה נועד לבחון כיצד מתמודד המוסד לביטוח לאומי עם המטלות השונות, אשר מתפקידו לבצע, כולל: עמידה בעומס עבודה משתנה, משך זמן הטיפול בתביעות והיקף הפיגור בעבודה השוטפת. כדי לאפשר מעקב אחר הפעילות השוטפת של המוסד, הוקם מערך דיווח מנהלי אשר מרכז נתונים מפורטים על זרימת העבודה לפי תחומים וסניפים, ובאמצעותו ניתן להגיע לכלל הערכה על טיב הטיפול בשני מגזרי הפעילות של המוסד: מערך הגמלאות והתשלומים, ומערך הגבייה.

שינויים בהיקף העבודה השוטפת נובעים בעיקר מטיפול בנושאים חדשים, מהוספת אוכלוסיות למערכת הזכאים ומשינויים דמוגרפיים. אולם יש לציין, כי שינויים בעומס העבודה קשורים במידה רבה גם לתופעות כלכליות במשק, כגון רמת האבטלה ושיעורי האינפלציה המצריכים עדכון של תשלומי הקצבאות לעיתים תכופות. לעומת השינויים החלים בעומס העבודה במרוצת השנה נשאר כוח-האדם החייב להתמודד עם שינויים אלו יציב למדי בהיקפו. כמו כן, מאז 1978 נקטה הממשלה מדיניות של הקפאת מספר העובדים במשק הציבורי וצמצומו. מדיניות זו לא פסחה גם על המוסד לביטוח לאומי, אשר נאלץ לבצע קיצוצים במספר העובדים למרות שהתרחב היקף פעולותיו.

התרחבות היקף פעולותיו של המוסד נבעה בראש ובראשונה מהגידול הטבעי של מספר מקבלי הקצבאות. בשנתיים האחרונות גדל מספר מקבלי הקצבאות ארוכות המועד העיקריות (זקנה, נכות כללית, ילדים) בכ-61,000 איש (כלומר ב-6.6%). כל גידול במספר מקבלי הקצבאות מגביר, כמובן, את העומס על המערכת. עומס זה בא לידי ביטוי בגידול היקף התשלומים ובמספר השינויים, שהמערכת נדרשת לקלוט (שינויי כתובת, הכנסות וכד'), וכך בעליית הבירורים האישיים בכתב ובטלפון. לא ניתנה תוספת כוח אדם

כדי לשאת בעומס הנוסף של הפעילות השוטפת הגדלה מדי שנה אלא, כאמור, אף בוצעו קיצוצים.

בנוסף על כך בשנתיים האחרונות קיבל המוסד מטלות חדשות, כולל הבטחת הכנסה וקצבאות לילד נכה, דבר אשר גרם לגידול היקף הפעולות השוטפות. למרות שניתן אישור להוספת כוח-אדם למטרות ספציפיות, ענו תוספות אלו באופן חלקי בלבד על הצרכים המתחייבים מן המטלות החדשות.

מערך הדיווח המנהלי אמור לעקוב אחר כמות העבודה השוטפת והיקף הביצוע, וזאת לאור כוח העבודה אשר עומד לרשות המוסד בפרק זמן נתון. באמצעותו ניתן לבחון מגמות שינוי במידת העומס ובטיב הביצוע וכך את מידת הצלחתה של המערכת להתמודד עם השינויים בהיקף העבודה. לשם כך נבנו מדדים, המיושמים מידי חודש והמצביעים באופן מיידי על שינוי העומס, רמת הביצוע והיקף הפיגורים. בין מדדים אלה נכללים:

- שיעור שינוי מספר התביעות שהתקבלו במהלך חודש מסויים, לעומת היקף התביעות הממוצע בשנים עשר החודשים שקדמו לכך.

- שיעור שינוי מספר החלטות שהוחלטו במשך חודש מסויים, לעומת מספר החלטות הממוצע שהוחלט בשנים עשר החודשים שקדמו לאותו חודש.
- היחס בין החלטות שהוחלטו לבין תביעות חדשות, מדד אשר מצביע על מידת השינוי ברמת הפיגורים.

- מדד עומק הפיגור, המודד את הפיגור במונחים של מספר חודשי העבודה אשר יידרשו כדי לחסל את הפיגור שהצטבר עד סוף חודש מסויים, בהניחו קצב עבודה ממוצע בשנים עשר החודשים שקדמו לו.

- מדד המתנה, המצביע על משך המתנה הצפוי עד סיום הטיפול בתביעה. המדדים האלה מחושבים בהתייחס לתחומי פעולה שונים, ובעיקר בהתייחס לענפי הגמלאות, שעבורם יש בסיס נתונים מינהלי מפורט יותר, וכך לכל סניף וסניף. הם נותנים מידע ומשמשים כלי ניהול חשוב הן ברמה הארצית והן ברמת הסניפים. ראוי להדגיש, שמדדים אלה מבטאים רק את מגמות שינוי עומס העבודה הנובעים מהיקף התביעות, ואינם מביאים בחשבון

את העומס הנוסף כתוצאה מגידול מספר המקבלים קצבאות.

להלן ניתוח מגמות עומס העבודה ומידת יעילותה, כפי שהן משתקפות על פי נתוני מערך הדיווח המינהלי לשנים 1979-1981, תוך שימת דגש על שנת 1981.

### ב. שינויים בכמות העבודה השוטפת

במרוצת השנים האחרונות חל גם גידול משמעותי ביותר במספר התביעות שהוגשו למוסד, כאשר מאז 1975 ועד 1981 הוכפל מספר התביעות, ובשנת 1981 הגיע מספר התביעות החדשות לסוגיהן ל-699,506.

לעומת 1980 ראתה שנת 1981 גידול מתון, יחסית, בן 5% במספרן של התביעות שהתקבלו. ב-1981 גדל בעיקר מספר התביעות לדמי אבטלה וכך לתשלומי הבטחת הכנסה, לאחר שהנושא הועבר לטיפולו המלא של המוסד לביטוח לאומי.

ב-1981 הוגשו למוסד לביטוח לאומי כ-159 אלף תביעות לדמי אבטלה, וזהו איפוא גידול בן 25% מאז 1980. ראוי לציין, שבשנתיים האחרונות, המאופיינות על ידי רמת אבטלה גבוהה, יחסית, גדל מספר התביעות לדמי אבטלה ביותר מאשר פי ששה.

תחום נוסף, בו חל גידול משמעותי ב-1981 במספר התביעות לקצבאות, הוא תחום הבטחת ההכנסה. ב-1979 טרם כניסת החוק לתוקפו הוחל במספר אזורים בארץ בהפעלה נסיונית של העברת הטיפול בנממכי הסעד אל המוסד לביטוח לאומי, ובשנת ההפעלה הנסיונית הראשונה הוגשו 5,350 תביעות בלבד. משהורחבה הפעלת הניסוי באופן הדרגתי ושולבה במערכת קצבאות המוסד, מספר התביעות גדל. הוא הגיע בשנת 1980 ל-17,713 וב-1981 ל-32,353 (כלומר, גידול בן 85% מאז 1980).

בשנתיים האחרונות, מספר התביעות ליתר הגמלאות נשאר יציב במידה רבה, להוציא את תביעות נפגעי העבודה, שבהן הסתמנה ירידה מסוימת (ראה טבלה 1).

טבלה 1 - מספר התביעות לפי תחומים\*, 1979-1981

	1981	1980	1979	
אחוז השינוי	מ ר ט מ ר ט			
מאז 1979	מ ר ט מ ר ט			
מאז 1980	מ ר ט מ ר ט			
29.4	656,010	622,185	506,760	סה"כ
-8.3	55,252	59,836	60,257	זקנה ושאינים
15.0	42,195	41,350	36,704	נכות כללית**
2.0	4,834	4,314	4,737	ניידות
-15.7	86,608	94,940	102,374	נפגעי עבודה
-0.9	267,587	269,505	269,905	אימהות וילדים
39.1	8,000	7,136	5,752	שיקום
651.6	158,511	127,209	21,091	אבטלה
504.7	32,353	17,513	5,350	הבטחת הכנסה
30.5	770	382	590	שונות

\* להוציא ביטוח שירות מילואים.

\*\* כולל ניידות, שירותים מיוחדים וילד נכה.

טבלה 2 - פעולות שוטפות - גבייה וחסונויות, 1981-1979

	1981		1980		1979		
	הון השינוי	הון השינוי	מ	מ	מ	מ	
	1979 ₪	1980 ₪					
<u>גבייה</u>							
	-4.2	-1.9	333,935	340,341	348,546		מס' כרטיסי לא-שכירי
	-1.2	8.8	100,660	92,523	101,919		מס' פתיחות וסגירות כרטיסים
<u>חסונויות</u>							
	-2.2	-3.4	2,459.6	2,545.1	2,514.4		מס' תקבולים (באלפים)
	26.3	3.7	1,337.5	1,289.5	1,059.4		מס' המאות והרואות תשלום (באלפים)

מאז 1979 הסתמנה יציבות בהיקף הפעילות השוטפת בתחומי הגבייה והחשבונות, אם כי גדל מספר ההמחאות והוראות התשלום. טבלה 2 מציגה מספר אינדקטורים המצביעים על היקף הפעולות בתחומים אלו. יש לציין, כי בתהליכי העבודה חלו שינויים כתוצאה מההסבה למערכת ממוכנת. הסבה זו נועדה להקל על ביצוע מעקבים באמצעות מערכת ממוחשבת מרכזית, ליעל את העבודה השוטפת ולהביא בסופו של דבר גם לחסכון בכוח-אדם. רק בסוף שנה זו נוכל להעריך את השינויים אשר יחולו בעומס כתוצאה מההסבה.

במקביל לגידול מספר התביעות גדל בשנים האחרונות באופן משמעותי מספר מקבלי הקצבאות, אשר רובן המכריע הוא קצבאות ארוכות מועד. טבלה 3 מציגה את השינויים שחלו במספר מקבלי הקצבאות ארוכות המועד בשנים 1979-1981, ולפי נתוניה עולה כי חל בו גידול בן כ-7%. בנוסף לגידול עומס העבודה הנובע ישירות מעליית מספר מקבלי הקצבאות, גרם קצב האינפלציה המואץ בשנים אלה לכך, שקצבאות חייבות להתעדכן לעיתים תכופות יותר, ויש שאפילו מידי חודש. עדכונים אלה הוסיפו גם הם עומס למערכת.

טבלה 3 - מספר מקבלי קצבאות ארוכות מועד, 1979-1981

1981		1980		1979	
אחרז	אחרז	מ ר ח ל ט י ס		מ ס פ ר י ס	
השינוי	השינוי				
מאז 1979	מאז 1980				
7.1	3.0	353,557	343,359	330,006	זקנה ושאירים
31.8	13.7	48,760	42,873	36,999	נכות כללית
4.6	1.4	587,511	579,247	561,892	משפחות המקבלות קצבאות ילדים

### ג. מגמות נטל העבודה של העובד

בעוד שמספר התביעות עלה בשלוש השנים האחרונות, ירד בתקופה זו מספר



העובדים ביותר מ-4% והגיע ל-3,041. המספר ירד במיוחד במחלקות הנהלה, מינהל ושירותים, אשר חלקן הכולל בכלל עובדי המוסד ירד מכשליש ב-1978 לכרבע בשנת 1981. חלק של עובדים אלו הוסב למחלקת תביעות, וחלקם עזב את המערכת. לפי הנתונים לגבי סוף שנת 1981, 42% מן העובדים היו שייכים למחלקת תביעות, כ-22% למחלקת גבייה, יותר מ-10% לחשבונות, וכ-25% לנהלה ומינהל.

טבלה 4 - התפלגות עובדי המוסד, לפי מחלקות, 1979-1981

	מספרים		מוחלטים		אחוזים
	סוף 1978	סוף 1981	סוף 1978	סוף 1981	סוף 1981
סה"כ	3,171	3,041	100.0	100.0	100.0
הנהלה ומינהל	1,038	759	32.7	24.9	24.9
תביעות	1,038	1,282	32.7	42.2	42.2
גבייה	761	679	24.0	22.3	22.3
חשבונות	334	321	10.0	10.6	10.6

אם נערוך השוואה בין נטל העבודה (כאשר מדובר במספר התביעות בלבד, מבלי להביא בחשבון את גידול מספר המקבלים) לבין מספר העובדים, ניתן לטעם כי בשלוש השנים האחרונות גדל נטל העבודה של העובד בכל התחומים. הסיבה לכך הינה גידול בעומס העבודה ללא גידול מקביל בכוח-אדם העוסק בנושא. כאשר היתה יציבות בהיקף העבודה, הוקטן מספר העובדים.

טבלה 5 מסכמת באופן כללי את השינויים בנטל העבודה של עובד בין השנים 1978 ל-1981. היא אינה מציגה נתונים לפי נושאים ספציפיים, כגון זקנה ושאיירים, נכות, וכד', ולכן אינן להסיק על פיה כל מסקנה לגבי מדדי עבודה. בנתונים יש רק כדי לתת אינדיקציה לגידול נטל העבודה בתקופה זו.

טבלה 5 - נטל עבודה של עובד בשנה, 1978-1981

אחוז שינוי	סוף 1981	סוף 1978	
7.6	512	476	מספר תביעות
12.2	7,663	6,832	מספר תקבולים
40.2	4,167	2,973	מספר המחאות והוראות תשלום

במקביל לניתוחו של נטל העבודה לעובד, אשר הוצג לעיל, נציג מימצאים המתייחסים לעומס העבודה מהבחינה של יעילות ניצול שעות העבודה על ידי העובד. בשנת 1981/82 ערך המכון לפיריון העבודה והייצור סקר לבחינת עומס העבודה במוסד ולקביעת צורכי כוח-האדם. להלן נביא ציטטות מסעיף מסקנות הסקר, אשר הוצגו בפני ועדת הכספים של המוסד לביטוח לאומי.

"באופן כללי ניתן לציין, כי המוסד לביטוח לאומי הינו מערכת אירגונית יעילה, שמשולבים בה שני יסודות חשובים - האחד התייעלות במישור הטכנולוגי והמינהלי ובפיתוח כלים והשקעת מחשבה בהם, והשני - רמת מוטיבציה גבוהה אצל העובד, היחיד, והזדהות עם משימותיו. שני גורמים אלה בהיותם שלובים יחדיו מניבים פירות שיש רק לציננס לשבח".

"נמצא, כי בסניפי המוסד עומס ממוצע שנע בין 90% ל-95% באגפי הגמלאות והגבייה. רמת עומס כזו ביחידה מינהלית במינהל הציבורי, כאשר יחידה זו אינה עובדת במסגרת מוגדרת של שיטת שכר עידוד היא גבוהה, הן אבסולוטית והן יחסית לגבי מוסדות מינהל בכלל ובמינהל הציבורי בפרט".

המסקנות שהצביעו על כך, שבמרווח העומס שביך 90% ל-100% לא ניתן לראות מרווח שאפשר יהיה לבצע בו משימות נוספות. מכאן, שאין אפשרות להרחיב את היקף הפעולות או להעמיק את הטיפול בתחומים מסויימים, ללא גידול מקביל במערכת.

#### ד. מגמות ברמת השירות - מדדי פיגור והמתנה

אינדיקציה לרמת השירות ניתנת בענפי הגמלאות השונים על ידי חישוב חודשי של מדדי הפיגור והמתנה בתחומים השונים. מדד הפיגור מבטא את כמות העבודה, שנוצר לגביה פיגור, במונחים של מספר חודשי העבודה הדרושים כדי לטפל בתביעות, אשר נשארו פתוחות והטיפול בהן לא הסתיים בסוף החודש. לדוגמא, אם נשארו לטיפול 200 תביעות, והסניף מטפל במוצע ב-100 תביעות בחודש, הרי שהחומר שטרם טופל יוצר פיגור המסתכם בשני חודשי עבודה. מדד נוסף, אשר נותן אינדיקציה לרמת השירות, הוא מדד ההמתנה אשר מצביע על משך ההמתנה לטיפול בתיק של מגיש התביעה.

אם נעייך בהתפתחויות שחלו במדדים אלו בשנתיים האחרונות, כפי שמוצג בטבלה הבאה, נבחין כי באופן כללי היתה עלייה מזערית בלבד במדדים אלו, ובמספר תחומים אף היתה ירידה.

ניתן אם כן לסכם, שלמרות שהעומס המוטל על עובד גדל, לא חלה הרעה מבחינת משך הטיפול או הפיגורים בעבודה. מאידך גיסא, גידול העומס גורם לכך שלא כל הפעולות הדרושות מבוצעות, ויש פעולות אשר מתבצעות בהיקף מצומצם יותר, למשל פעולות גבייה שונות וחקירות חוץ לבירור ולאימות מידע.

עמידה בעומס העבודה ומניעת פיגורים עלולות לבוא על חשבון איכות העבודה. מסיבה זו חשוב לערוך בדיקות, לוודא את רמת הביצוע, לגלות טעויות במערכת ולעמוד על מקור הטעויות.

בשנים האחרונות בוצעו מספר בדיקות מדגמיות, ויש בתוצאותיהן של בדיקות אלו אינדקטורים ראשוניים לאיכות העבודה. כידוע מתוכננת מערכת לבדיקה קבועה ושוטפת של איכות העבודה, וזאת במקביל למעקב השוטף אחר השינויים בהיקף העבודה וההתמודדות עם עומס גובר.

טבלה 6 - מדדי פיגור והמתנה, לפי נושאים נבחרים, 1979-1981

מדד המתנה			מדד פיגור			
1981	1980	סוף 1979	1981	1980	סוף 1979	
1.4	1.4	1.6	1.0	1.1	1.4	זקנה לפי חוק
4.1	4.0	4.0	3.6	3.3	4.1	נכות-תביעות חדשות
..	1.4	1.5	..	1.1	1.1	נפגעי עבודה - דמי פגיעה שכירים
0.7	0.7	0.7	0.2	0.2	0.2	אימהות - דמי לידה
0.8	0.9	0.9	0.3	0.8	1.5	אבטלה - תביעות ראשונות

ה. מגמות באפיוני כוח-אדם

לפי מיץ וגיל

שיעור הנשים בקרב עובדי המוסד עדיין נשמר יציב בשנה זו, והוא כ- 2/3 מכלל העובדים. זאת, בהשוואה לכ-46% נשים העובדות בשאר משרדי הממשלה.

הגיל הממוצע של עובדי המוסד גבוה במקצת מ-36 (הגיל החיצוני - 32 שנים), וזאת לעומת כ-41 שנים, שהוא הגיל הממוצע במשרדי הממשלה. בהתפלגות העובדים לפי קבוצות גיל בשנים 1978-1981 בולטת ירידת שיעור העובדים שגילם עד 29 שנה, ועלייה בשיעור העובדים שגילם בין 30 ל-40 שנה, אך עדיין קבוצת הגיל 20-29 היא הקבוצה השכיחה. לאור העובדה, שחלקם של העובדים הקבועים עלה, וחורות בעבודה גדל גם הוא (יש כ-30% עובדים בעלי וותק של 6-10 שנים לעומת כ-12% בלבד ב-1978), נסיק כי בשלוש השנים האחרונות קיימת יציבות יחסית, ותחלופת העובדים קטנה באופן יחסי. יש לציין, כי מספר העובדים בגיל 60 שנה ויותר קטן, גם באופן מוחלט וגם באופן יחסי.

## לפי מעמד וותק בעבודה

נתוני כוח-האדם לשנת 1978 מורים, שכשני שלישי מן העובדים היו קבועים או זמניים בשנה זו, ואילו בסוף שנת 1981 יותר משלושת רבעי מן העובדים היו קבועים או זמניים. חלקם של העובדים הארעיים ירד ביותר משליש, וכך ירד חלקם של העובדים לפי חוזה. החציון של שנות הוותק בעבודה הוא קצת יותר משש שנים (כלומר, שמחצית מן העובדים עובדים עד שש שנים), ואילו הממוצע הוא יותר מ-8 שנים. מסתבר, אם כן, שכוח האדם במוסד בעל וותק נמוך, יחסית, אם כי לעומת שנת 1978, בה חציון שנות הוותק היה בערך שלוש שנים, גדל מספר שנות הוותק באופן משמעותי. הוותק הממוצע במשרדי הממשלה הוא כעשר שנים.

## לפי השכלה, דירוג ודרגה

כ-18.5% מעובדי המוסד הם בוגרי אוניברסיטאות, ויותר משליש בעלי תעודות בגרות או בעלי השכלה מקצועית. כ-45% למדו עד לרמה קדם תיכונית.

כצפוי, מתברר כי חלקם היחסי של עובדי הדירוג האחיד גבוה מאוד, והם כ-80% מכלל העובדים. מגמה זו לא השתנתה ב-1981 לעומת 1978. לאחר תרגום הדירוג המקצועי לדירוג האחיד המקביל עולה, כי הדרגה החציונית היא הדרגה המקבילה לט"ו, וכזו גם הדרגה הממוצעת. הדבר מצביע על כך, שהתפלגות הדרגות סביב הדרגה החציונית הינה סימטרית, מאחר שאין ריכוז של עובדים בדרגות הנמוכות ביותר או בדרגות הגבוהות ביותר. יצויין, כי בהשוואה לשנת 1978 הדרגה הממוצעת היתה גבוהה יותר, והעלייה התבטאה בכל הדרגות.

## **נספח לוחות**

טבלה א/1 - קבלות ושלומים (במחירים שוקיים)  
 Table A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (at current prices)

	IS million							מיליוני שקלים
	1981	1980	1979	1975	1965	1955		
TOTAL RECEIPTS	30,293	13,096	5,647.3	925.9	40.5	4.4	סך כל הקבלות	
thereof: to National Insurance branches	24,925	10,834	4,791.1	847.2	40.5	4.4	מזה: לענפי הביטוח הלאומי	
Contributions to National Insurance branches	17,042	7,208	2,839.0	368.5	27.3	4.3	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	
Government participation under the N.I. Law <sup>1)</sup>	403	81	493.6	84.7	2.3	-	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח <sup>1)</sup>	
Interest	3,825	1,880	724.3	282.5	9.6	0.1	ריבית	
Miscellaneous	55	48	13.4	-	-	-	שונות	
Government allocation for non-contributory payments <sup>2)3)</sup>	3,600	1,617	720.8	111.5	1.4	-	הקצבת הממשלה לשהלומים לא-גבייתיים <sup>2)3)</sup>	
Contributions under other laws <sup>4)</sup>	5,368	2,262	856.2	78.7	-	-	גבייה לפי חוקים אחרים <sup>4)</sup>	
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES	20,698	8,517	3,275.8	516.8	22.3	1.5	סך כל השלומים של ענפי הביטוח	
For contributory benefits	17,099	6,900	2,555.0	405.9	21.0	1.5	לשלומים גבייתיים	
For non-contributory benefits	3,599	1,617	720.8	110.9	1.3	-	לשלומים לא-גבייתיים	
CURRENT SURPLUS	(-)112	228	702.0	38.2	7.3	2.7	עודף שנת	
ASSETS AT END OF YEAR	76,714	35,993	14,635.6	1,383.4	87.1	4.6	נכסים בסוף השנה	

1) Under Section 217 of the National Insurance Law.  
 2) Not including administrative expenses.  
 3) Including benefits under Section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.  
 4) Including Parallel Tax, Civil Defence Levy and Higher Education Levy.

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי.  
 2) לא כולל הוצאות מנהל.  
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.  
 4) כולל מס מקביל, היסל המגוונות אזורית והיסל היגור על יסודי.

טבלה א/2 - תקבולות ותשלומים (במחירי 1970)  
 Table A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (At 1970 prices)

IS million	1981	1980	1979	1975	1965	1955	מיליוני שקלים
TOTAL RECEIPTS	371.6	337.2	339.7	306.6	49.8	9.3	סך כל התקבולים
thereof: to National Insurance branches	305.9	279.0	288.2	280.5	49.8	9.3	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to National Insurance branches	208.9	185.5	170.8	122.0	33.6	9.1	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under the N.I. Law <sup>1)</sup>	4.9	2.1	29.7	28.0	2.8	-	השתתפות הממשלה לפי תיק הביטוח <sup>1)</sup>
Interest	46.9	48.5	43.6	93.5	11.8	0.2	ריבית
Miscellaneous	0.7	1.2	0.8	-	-	-	שונות
Government allocation for non-contributory payments <sup>2)3)</sup>	44.5	41.7	43.4	36.9	1.7	-	הקצבת הממשלה לתשלומים לא-גבייתיים <sup>2)3)</sup>
Contributions under other laws <sup>4)</sup>	65.8	58.2	51.5	26.1	-	-	גבייה לפי חוקים אחרים <sup>4)</sup>
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES	253.7	291.3	197.1	171.1	27.4	3.2	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
For contributory benefits	209.6	177.7	153.7	134.4	24.7	3.2	לגמלאות גבייתיות
For non-contributory benefits	44.1	41.6	43.4	36.7	2.7	-	לגמלאות לא-גבייתיות
CURRENT SURPLUS	(-)1.4	5.9	42.2	12.6	9.0	5.7	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	940.3	926.9	880.6	458.0	107.1	9.8	נכסים בסוף השנה

1) Under Section 217 of the National Insurance Law.

2) Not including administrative expenses.

3) Including benefits under Section 200 of the National Insurance Law as well as benefits under other laws.

4) Including Parallel Tax, Civil Defence Levy and Higher Education Levy.

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי.  
 2) לא כולל הוצאות מנהל.  
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.  
 4) כולל מס מקביל, היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך על יסודי.



טבלה א/3 - גבייה וגמלאות - ענף זקנה ושארית

Table A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

IS million	מליוני שקלים						
	1981	1980	1979	1975	1965	1955	
	At current prices					במחירי שוועפים	
Total benefits	8,472	3,423	1,237.2	199.1	9.4	0.03	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	6,418	2,508	851.8	131.8	8.2	0.03	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	5,815	2,444	937.5	118.5	14.2	2.2	סך כל התגבייה
Current surplus	(-)610	(-)24	171.0	0.2	6.8	2.1	ערוף שוטף
Assets at end of year	33,174	15,973	6,640.3	735.6	68.7	3.4	נכסים בסוף השנה
	At 1970 prices					במחירי 1970	
Total benefits	103.8	88.1	74.4	65.9	11.6	0.06	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	78.7	64.6	51.3	43.6	10.1	0.06	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	71.2	62.9	56.4	39.2	17.5	4.7	סך כל התגבייה
Current surplus	(-)7.5	(-)0.6	10.3	0.07	8.4	4.5	ערוף שוטף
Assets at end of year	406.6	411.3	399.5	243.5	84.5	7.2	נכסים בסוף השנה

טבלה א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית  
 Table A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - DISABILITY BRANCH

IS million	1981	1980	1979	1975	1965	1955	מליוני שקלים
	At current prices						במחירי שוטרפים
Total benefits	2,054	837	293.6	12.7	-	-	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	1,473	543	168.1	6.4	-	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	1,469	612	197.0	13.2	-	-	סך כל הגבייה
Current surplus	80	20	50.9	5.9	-	-	עודף שוטף
Assets at end of year	4,642	2,132	850.0	81.0	-	-	נכסים בסוף השנה
	At 1970 prices						במחירי 1970
Total benefits	25.2	21.6	17.7	4.2	-	-	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	18.1	14.0	10.1	2.1	-	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	18.0	15.8	11.8	4.4	-	-	סך כל הגבייה
Current surplus	1.0	0.5	3.1	2.0	-	-	עודף שוטף
Assets at end of year	56.9	54.9	51.1	26.8	-	-	נכסים בסוף השנה

טבלה 5/א - גבייה וגמלאות - ענף נפגעי עבודה

Table A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

IS million	1981	1980	1979	1975	1965	1955	מליוני שקלים	
	At current prices						במחירי שווקים	
Total benefits	1,081	455	188.1	30.6	3.4	0.5	סך כל הגמלאות	
thereof: under the N.I. Law	973	408	168.2	28.5	3.4	0.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
Total contributions	1,515	629	267.0	36.6	3.9	0.8	סך כל הגבייה	
Current surplus	504	223	94.9	7.7	0.3	0.3	עודף שוטף	
Assets at end of year	8,885	3,855	1,400.0	129.6	11.8	0.5	נכסים בסוף השנה	
	At 1970 prices						במחירי 1970	
Total benefits	13.2	11.7	11.3	10.1	4.2	1.1	סך כל הגמלאות	
thereof: under the N.I. Law	11.9	10.5	10.1	9.4	4.2	1.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	
Total contributions	18.6	16.2	16.1	12.1	4.8	1.7	סך כל הגבייה	
Current surplus	6.2	5.7	5.7	2.5	0.4	0.6	עודף שוטף	
Assets at end of year	108.9	99.3	84.2	42.9	14.5	1.1	נכסים בסוף השנה	

טבלה א/6 - גבייה וגמלאות - ענף אמהות  
 Table A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

IS million	מליוני שקלים					
	1981	1980	1979	1975	1965	1955
	At current prices					במחירי שוטפים
Total benefits	1,151	455	175.7	26.5	2.7	0.4
thereof: under the N.I. Law	1,097	437	170.2	21.5	2.7	0.4
Total contributions	1,466	612	231.3	20.7	2.3	0.7
Current surplus	343	164	57.8	(-)1.5	0.6	0.2
Assets at end of year	1,783	578	83.8	(-)32.0	1.4	0.4
	At 1970 prices					במחירי 1970
Total benefits	14.1	11.7	10.6	8.8	3.3	0.8
thereof: under the N.I. Law	13.4	11.3	10.2	7.1	3.3	0.8
Total contributions	18.0	15.8	13.9	6.9	2.8	1.5
Current surplus	4.2	4.2	3.5	(-)0.5	0.7	0.4
Assets at end of year	21.9	14.9	5.0	(-)10.5	1.7	0.8

טבלה א/7 - תרומות ונזילות - ענף ילדים  
 Table A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

	IS million					מיליוני שקלים	
	1981	1980	1979	1975	1965		1955
	At current prices					במחירי שוטרפים	
Total benefits	5,350	2,300	983.2	173.7	5.3	-	סך כל הנזילות
thereof: under the N.I. Law	4,564	1,956	798.7	143.7	5.3	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	3,278	1,378	521.0	80.1	5.7	-	סך כל התרומות
Current surplus	(-)1,255	(-)606	59.7	9.4	1.1	-	עודף שוטף
Assets at end of year	1,863	1,648	1,208.4	92.6	2.9	-	נכסים בסוף השנה
	At 1970 prices					במחירי 1970	
Total benefits	65.6	59.2	59.2	57.5	6.5	-	סך כל הנזילות
thereof: under the N.I. Law	55.9	50.4	48.1	47.6	6.5	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	40.2	35.5	31.3	26.5	7.0	-	סך כל התרומות
Current surplus	(-)15.4	(-)15.6	3.6	3.1	1.4	-	עודף שוטף
Assets at end of year	22.8	42.4	72.7	30.7	3.6	-	נכסים בסוף השנה

טבלה א/8 - גבייה וגמלאות - ענף אבטלה

Table A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

IS million	מליוני שקלים					
	1981	1980	1979	1975	1965 1955	
	במחירי שוטפים					
Total benefits	424	138	18.3	3.4	-	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	408	138	18.3	3.4	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	567	242	136.2	26.7	11.9	סך כל הגבייה
Current surplus	142	97	116.0	23.2	11.8	עודף שוטף
Assets at end of year	18,179	8,448	3,382.7	33.9	13.8	נכסים בסוף השנה
	במחירי 1970					
Total benefits	5.2	3.6	1.1	1.1	-	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	5.0	3.6	1.1	1.1	-	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions	6.9	6.2	8.2	8.8	11.9	סך כל הגבייה
Current surplus	1.7	2.5	7.0	7.7	11.8	עודף שוטף
Assets at end of year	222.8	217.5	203.5	11.2	13.8	נכסים בסוף השנה

(1) טבלה ב/1 - מקבלי קצבה זקנה ושאריתם  
 Table B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS<sup>1)</sup>

שנה	שנים ילדי Two or More children	ילד One child	אלמנה עם שני ילדים Widow/er with two children	אלמנה עם ילד Widow/er with one child	אלמנה בלי ילדים Widow/er with no children	זוג קשישים עם שני ילדים ויותר Elderly couple with two or more children	זוג קשישים עם ילד אחד Elderly couple with one child	זוג קשישים Elderly couple	קשיש/ת יחיד/ת Single elderly person	סך הכל <sup>(2)</sup>	שנה
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1965	438	709	2,474	2,192	13,364	1,613	1,819	24,308	47,648	109,365	1965
1975	681	1,277	5,473	4,628	48,699	4,027	4,373	67,049	134,040	270,247	1975
1978	754	1,426	5,802	5,773	54,157	3,432	3,780	77,604	158,516	311,244	1978
1979	820	1,216	5,960	4,344	58,667	3,192	3,664	80,424	166,241	324,528	1979
1980	748	1,380	6,299	4,966	61,287	3,308	4,184	82,465	172,402	337,039	1980
1981	803	1,477	6,383	5,072	63,839	3,029	4,058	85,527	180,731	348,919	1981

1) All data refer to April of every year.

2) In 1965 recipients of non-statutory pensions (about 14,800 recipients in 1965) are included only in the "Total". Specific data according to family composition appear as of 1975.

(1) כל המונחים מתייחסים לאפריל של כל שנה.

(2) ב-1965 מקבלי קצבאות שלא לפי חוק (כ-14,800 מקבליים ב-1965) נכללים רק בי"ס הכולל. נתונים ספציפיים לפי חרוב משפחה מופיעים מ-1975.

טבלה ב/2 - מקבלי קצבאות זקנה ושארירים

Table B/2 - RECIPIENTS OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS

YEAR	SURVIVORS			שארירים		OLD-AGE		זקנה		שנה
	שלא לפי חוק הבי"ל		לפי חוק הבי"ל	שלא לפי חוק הבי"ל		לפי חוק הבי"ל		סך כולל TOTAL		
	Non-Statutory	Statutory	סך הכל Total	Non-statutory		סך הכל Total				
	שארירים עולים	מזה: דמי מחיה ליתומים		לעולים חדשים	לוחיקים ולעולים					
New Immigrants Survivors	Of this: Special Orphans Benefits	Total	To new immigrants	To veterans and immigrants	Statutory					
All pensioners										כל מקבלי הקצבה
1957	-	-	2,140	2,140	-	-	4,032	4,032	6,172	1957
1960	-	-	7,326	7,326	-	8,250	46,665	54,915	62,241	1960
1965	-	-	19,177	19,177	-	14,800	75,388	90,188	109,365	1965
1966	-	-	22,596	22,596	-	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1970	50	-	36,349	36,399	2,307	22,355	114,997	139,659	176,058	1970
1975	798	2,289	59,954	60,752	15,381	19,197	174,911	209,489	270,241	1975
1978 <sup>1)</sup>	1,903	2,858	67,096	68,999	18,859	13,796	216,144	248,799	317,798	1978 <sup>(1)</sup>
1979	2,077	2,427	70,560	72,637	20,549	12,298	224,522	257,369	330,006	1979
1980	2,130	2,808	73,921	76,051	22,104	10,633	234,571	267,308	343,359	1980
1981	2,123	2,686	76,587	78,710	22,045	9,244	243,350	274,850	353,557	1981
Recipients of supplementary benefit as percent of total										מקבלי הטבה סוציאלית כאחוז מסך הכל
1966	-	-	36.0	36.0	-	-	40.9	-	40.0	1966
1970	94.0	-	42.3	42.3	92.5	71.6	40.1	46.0	45.3	1970
1975	94.5	-	45.8	46.4	96.2	87.3	40.7	49.0	48.4	1975
1978	93.5	-	51.5	52.7	95.1	93.0	37.9	45.3	46.9	1978
1979	93.1	-	51.2	52.4	94.9	94.5	36.8	44.2	46.0	1979
1980	93.1	-	51.3	52.5	95.2	95.3	36.0	43.2	45.3	1980
1981	93.0	-	51.3	52.5	95.2	95.6	35.1	42.0	44.3	1981

1) Until 1978, the data refer to April of every year. As of 1978, the data are an annual average.

1) עד 1978, נתוני אפריל של כל שנה. החל מ-1978, הנתונים הם ממוצע שנתי.



טבלה ב/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS PLUS SUPPLEMENTARY BENEFIT<sup>1)</sup>

YEAR	Two or more children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Widow/er with no children	Elderly couple with two or more children	Elderly couple with one child	Elderly couple	Single elderly person	Total	שנה
שנה	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/אלמן עם שני ילדים	אלמנה/אלמן עם ילד אחד	אלמנה/אלמן ללא ילדים	זוג קשישים עם שני ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	אדם קשיח יחיד	סה"כ	שנה
1957	50	56	436	329	1,269	41	38	964	2,989	6,172	1957
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1978	212	413	8,868	2,409	28,863	2,109	2,087	35,417	73,076	148,454	1978
1979	199	257	3,229	1,939	31,745	1,962	1,970	35,625	73,971	150,897	1979
1980	207	413	3,276	2,135	32,999	1,968	2,158	35,945	74,708	153,809	1980
1981	207	446	3,263	2,197	34,563	1,843	2,004	35,860	75,718	156,101	1981

As percentage of total old age and survivors' pension recipients

YEAR	Two or more children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Widow/er with no children	Elderly couple with two or more children	Elderly couple with one child	Elderly couple	Single elderly person	Total	שנה
שנה	שני ילדים או יותר	ילד אחד	אלמנה/אלמן עם שני ילדים	אלמנה/אלמן עם ילד אחד	אלמנה/אלמן ללא ילדים	זוג קשישים עם שני ילדים או יותר	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים	אדם קשיח יחיד	סה"כ	שנה
1957	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1957
1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1978	28.1	29.0	66.7	41.7	53.3	61.5	55.2	45.6	46.1	47.7	1978
1979	24.3	21.1	54.2	44.6	54.1	61.5	53.8	44.3	44.5	46.5	1979
1980	27.7	29.9	52.0	43.0	53.8	59.5	51.6	43.6	43.3	45.6	1980
1981	25.8	31.6	51.1	43.3	54.1	60.8	49.4	42.9	41.9	44.7	1981

1) All data refer to April of every year.

1) כל הנתונים מתקיימים לאפריל של כל שנה.

סבלה ב/4 - שעור קצבה במסירת לוקנה ושאריות (לחודש)

Table B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שני ילדים		ילד אחד		אלמנה עם שני ילדים		אלמנה עם ילד אחד		זוג קשישים עם שני ילדים		זוג קשישים עם ילד אחד		זוג קשישים		זוג קשישים		שנה
	Two children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	Elderly couple with one child	Elderly couple with one child	Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	Elderly couple	Single elderly person or widow/er	Single elderly person or widow/er	Single elderly person or widow/er	Single elderly person or widow/er	Single elderly person or widow/er	
<b>At current prices (IS)</b>																	
1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	7.9	7.9	6.6	5.2	5.2	5.2	5.2	3.5	3.5	1957
1965	7.9	5.2	10.0	7.9	12.0	10.0	7.9	12.0	12.0	10.0	7.9	7.9	7.9	7.9	5.2	5.2	1965
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	56.4	45.5	72.6	72.6	61.8	50.9	50.9	50.9	50.9	33.9	33.9	1975
1978	116.7	58.4	151.6	122.8	198.2	151.6	122.8	198.2	198.2	169.0	139.8	139.8	139.8	139.8	93.2	93.2	1978
1979	197.0	107.6	279.9	226.0	365.7	279.9	226.0	365.7	365.7	312.1	258.3	258.3	258.3	258.3	172.2	172.2	1979
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	931.5	705.8	1,021.8	1,021.8	871.4	721.0	721.0	721.0	721.0	480.5	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1,763.0	1,175.3	1,175.3	1981
<b>At 1970 prices (IS)</b>																	
1957	12.3	8.3	14.0	11.1	16.7	14.0	11.1	16.7	16.7	14.0	11.1	11.1	11.1	11.1	7.4	7.4	1957
1965	9.7	7.0	11.3	9.8	14.7	11.3	9.8	14.7	14.7	11.3	9.8	9.8	9.8	9.8	6.5	6.5	1965
1975	14.2	7.7	16.9	15.1	24.1	16.9	15.1	24.1	24.1	20.5	16.9	16.9	16.9	16.9	11.2	11.2	1975
1978	13.7	6.9	17.8	14.4	23.3	17.8	14.4	23.3	23.3	19.9	16.4	16.4	16.4	16.4	10.9	10.9	1978
1979	11.9	6.5	16.8	13.6	22.0	16.8	13.6	22.0	22.0	18.8	15.5	15.5	15.5	15.5	10.4	10.4	1979
1980	15.5	7.7	24.0	18.2	26.3	24.0	18.2	26.3	26.3	22.4	18.5	18.5	18.5	18.5	12.4	12.4	1980
1981	18.0	9.0	27.9	20.9	30.6	27.9	20.9	30.6	30.6	26.2	21.6	21.6	21.6	21.6	14.4	14.4	1981
<b>As percentage of average monthly wage per employee post</b>																	
1957	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	30.0	30.7	46.3	46.3	38.8	30.7	30.7	30.7	30.7	20.4	20.4	1957
1965	19.7	11.3	19.8	15.7	23.8	19.8	15.7	23.8	23.8	19.8	15.7	15.7	15.7	15.7	10.5	10.5	1965
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	24.8	20.0	31.9	31.9	27.1	22.3	22.3	22.3	22.3	14.9	14.9	1975
1978	16.0	8.0	20.1	16.2	26.3	20.1	16.2	26.3	26.3	22.4	18.5	18.5	18.5	18.5	12.4	12.4	1978
1979	13.3	7.2	18.8	15.2	24.6	18.8	15.2	24.6	24.6	21.0	17.4	17.4	17.4	17.4	11.6	11.6	1979
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	26.8	20.3	29.4	29.4	25.1	20.8	20.8	20.8	20.8	13.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	28.2	21.1	30.9	30.9	26.3	21.8	21.8	21.8	21.8	14.5	14.5	1981

טבלה 5/ - שיעורי קצבה זקנה ושאירים לזוגות (כולל הטבה סוציאלית)

Table B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING SUPPLEMENTARY BENEFIT)

YEAR	שני ילדים		ילד אחד		אלמנה עם שני ילדים		אלמנה עם ילד אחד		זוג קשישים עם שני ילדים		זוג קשישים עם ילד אחד		זוג קשישים עם שני ילדים		זוג קשישים עם ילד אחד		קשיחה או אלמנה/ה יחידים Single elderly person or widow/er	שנה
	Two children	One child	Widow/er with two children	Widow/er with one child	Elderly couple with two children	Elderly couple with one child	Elderly couple with one child	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple	Elderly couple				
1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	6.6	5.2	5.2	3.5							1957
1965	11.1	7.2	13.9	11.1	16.2	13.9	11.1	13.9	11.1	11.1	7.2							1965
1975	69.1	49.4	92.9	79.6	113.7	100.4	87.1	100.4	87.1	87.1	58.1							1975
1978	184.6	131.4	240.8	209.5	297.0	265.7	231.4	265.7	231.4	231.4	156.3							1978
1979	408.5	286.2	515.7	450.1	622.9	557.3	491.7	557.3	491.7	491.7	327.8							1979
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	1,434.8	1,265.5	1,265.5	843.7							1980
1981	2,562.6	1,784.0	3,593.0	2,990.4	3,820.6	3,417.8	3,015.1	3,417.8	3,015.1	3,015.1	2,010.3							1981
At 1970 prices (IS)																		
במחירי 1970 (שקלים)																		
1957	11.2	7.4	14.0	14.1	16.7	14.0	11.2	14.0	11.2	11.2	7.4							1957
1965	13.7	8.8	17.1	13.7	19.9	17.1	13.7	17.1	13.7	13.7	8.8							1965
1975	22.9	16.4	30.8	26.4	37.7	33.3	28.9	33.3	28.9	28.9	19.3							1975
1978	21.7	15.4	28.3	24.6	34.9	31.2	27.5	31.2	27.5	27.5	18.4							1978
1979	24.6	17.2	31.0	27.1	37.5	33.5	29.6	33.5	29.6	29.6	19.7							1979
1980	27.7	19.3	37.4	31.1	41.3	36.9	32.5	36.9	32.5	32.5	21.7							1980
1981	31.4	21.9	44.0	36.7	46.8	41.9	36.9	41.9	36.9	36.9	24.6							1981
As percentage of average monthly wage per employee post																		
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשולח שכיר																		
1957	30.7	20.4	38.8	30.7	46.3	38.8	30.7	38.8	30.7	30.7	20.4							1957
1965	22.0	14.2	27.6	22.0	32.1	27.6	22.0	27.6	22.0	22.0	14.2							1965
1975	31.7	22.2	40.8	35.0	49.9	44.1	38.3	44.1	38.3	38.3	25.5							1975
1978	24.5	17.4	31.9	27.8	39.4	35.2	31.1	35.2	31.1	31.1	20.7							1978
1979	27.5	19.3	34.7	30.3	42.0	37.5	33.1	37.5	33.1	33.1	22.1							1979
1980	31.0	21.6	43.5	36.1	46.2	41.3	36.4	41.3	36.4	36.4	24.3							1980
1981	31.7	22.1	44.4	37.0	47.2	42.3	37.3	42.3	37.3	37.3	24.9							1981

טבלה ב/6 - מקבלי קצבאות זקנה ושארירים - לפי צורת ישוב (סך הכל, שנים מקבלי הטבה סוציאלית)

Table B/6 - RECIPIENTS OF OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSION - BY FORM OF SETTLEMENT (TOTAL, AND RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT)

III 1982

FORM OF SETTLEMENT	SURVIVORS		OLD-AGE		TOTAL		צורת ישוב			
	שארירים		זקנה		סך הכל					
	מזה: מקבלי הטבה סוציאלית Thereof: recipients of supplementary benefit	סך הכל Total	מזה: מקבלי הטבה סוציאלית Thereof: recipients of supplementary benefit	סך הכל Total	מזה: מקבלי הטבה סוציאלית Thereof: recipients of supplementary benefit	סך הכל Total				
	אחוז מטה"כ Percent of total	מספרים מוחלטים Absolute numbers	אחוז מטה"כ Percent of total	מספרים מוחלטים Absolute numbers	אחוז מטה"כ Percent of total	מספרים מוחלטים Absolute numbers				
TOTAL	52.2	41,877	80,189	41.3	144,814	277,665	43.8	156,691	357,854	סך הכל
Urban Forms of Settlement	51.8	38,955	75,204	42.6	107,288	251,742	44.7	146,243	326,946	צורות ישוב עירוניות
Cities - total	50.2	32,986	65,732	41.0	90,565	220,968	43.1	123,551	286,700	ערים - סך הכל
3 large cities	43.8	12,438	28,408	34.2	33,815	98,826	36.4	46,253	127,234	3 הערים הגדולות
Jerusalem	53.0	3,736	7,050	46.9	12,339	26,288	48.2	16,075	33,338	ירושלים
Tel Aviv/Jaffo	45.1	6,165	13,671	31.9	14,950	47,040	34.8	21,115	60,711	תל אביב-יפו
Haifa	33.0	2,537	7,687	25.6	6,526	25,498	27.3	9,063	33,185	חיפה
Jewish cities - old	50.3	13,911	27,664	40.0	37,958	94,767	42.4	51,869	122,431	ערים יהודיות-ותיקות
- new	66.7	5,639	8,455	67.7	17,305	25,578	88.0	29,944	34,033	חדשות
Non Jewish cities	82.8	998	1,205	82.7	1,487	1,797	82.8	2,485	3,002	ערים לא יהודיות
Urban settlements	63.0	5,969	9,472	54.3	16,723	30,774	56.4	22,692	40,246	ישובים עירוניים
Rural Forms of Settlement	58.8	2,585	4,400	27.6	6,637	24,042	32.4	9,222	28,442	צורות ישוב כפריות
Other and Not Known	57.6	337	585	47.3	889	1,881	50.1	1,226	2,446	אחר ולא ידוע

טבלה ב/7 - מקבלי קצבאות זקנה לפי חוק הבייל - לפי מין וגיל  
(סך חכל, מהם מקבלי הטבה סוציאלית)

Table B/7 - STATUTORY OLD-AGE PENSIONERS - BY SEX AND AGE  
(Total, and Receiving Supplementary Benefit)

YEAR	מקבלי הטבה סוציאלית RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT				כל מקבלי הקצבה ALL PENSIONERS				שנה		
	לא ידוע Not known	70+	65-69	60-64 סך חכל Total	לא ידוע Not known	70+	65-69	60-64 סך חכל Total			
T O T A L										סך חכל	
1960	-	-	-	-	-	61	14,559	22,213	9,832	46,665	1960
1965	-	-	-	-	-	123	36,660	26,523	12,082	75,388	1965
1966	8	19,019	11,063	3,473	33,563	100	41,007	30,380	10,852	82,339	1966
1970	114	26,822	13,063	6,141	46,140	521	58,876	39,717	15,883	114,997	1970
1975	23	44,599	19,647	6,990	71,169	89	98,948	55,752	20,122	174,911	1975
1980	-	59,448	18,657	5,334	83,439	-	141,078	69,071	18,456	228,605	1980
1981	-	60,301	18,483	5,866	84,650	-	147,905	69,424	20,812	238,141	1981
1982	-	62,131	17,382	5,946	85,459	-	157,556	66,411	22,903	246,870	1982
m e n										ג ב ר י ם	
1960	-	-	-	-	-	61	8,170	12,192	-	20,423	1960
1965	-	-	-	-	-	123	21,925	14,761	-	36,809	1965
1966	8	9,812	4,241	-	14,061	100	24,719	16,512	-	41,331	1966
1970	65	13,887	6,148	-	20,100	328	36,534	23,530	-	60,392	1970
1975	23	25,458	8,819	-	34,300	89	63,793	30,830	-	94,712	1975
1980	-	35,027	8,541	-	43,568	-	91,338	38,192	-	129,530	1980
1981	-	35,758	8,508	-	44,266	-	96,242	38,523	-	134,765	1981
1982	-	36,664	7,851	-	44,515	-	102,120	36,909	-	139,029	1982
w o m e n										נ ש י ם	
1960	-	-	-	-	-	-	6,389	10,021	9,832	26,242	1960
1965	-	-	-	-	-	-	14,735	17,762	12,082	38,579	1965
1966	-	9,207	6,822	3,473	19,502	-	16,288	13,868	10,852	41,008	1966
1970	49	12,935	6,915	6,141	26,040	193	22,342	16,187	15,883	54,605	1970
1975	-	19,141	10,828	6,900	36,869	-	35,155	24,922	20,122	80,199	1975
1980	-	24,421	10,116	5,334	39,871	-	49,740	30,879	18,456	99,075	1980
1981	-	24,543	9,975	5,866	40,384	-	51,663	30,901	20,812	103,376	1981
1982	-	25,467	9,531	5,946	40,944	-	55,436	29,502	22,903	107,841	1982

מכלה ב/8 - מקבלי קצבאות זקנה לפי חוק הביטל - לפי גיל, מין ומצב משפחתי  
(סך הכל, מהם מקבלי הטבה סוציאלית)

Table B/8 - STATUTORY OLD-AGE PENSIONERS - BY AGE, SEX AND MARITAL STATUS  
(Total, and Receiving Supplementary Benefit)  
III 1982

AGE	RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT						ALL PENSIONERS						כל מקבלי הקצבה	סך הכל	גיל	
	לא ידוע Not Known	גרוש	נפרד	גרוש	אלמן	אלמן	לא ידוע Not Known	גרוש	נפרד	גרוש	אלמן	אלמן				נשוי
<b>TOTAL</b>																
Total	19	3,895	1,091	6,267	28,215	45,972	85,459	49	8,001	1,838	11,340	51,941	173,701	246,870	סך הכל	
60-64	6	479	152	1,145	2,843	1,321	5,946	14	867	262	2,006	5,903	13,851	22,903	60-64	
65-69	3	939	271	1,687	5,637	8,845	17,382	9	2,087	509	3,193	11,650	48,963	66,411	65-69	
70-74	4	1,191	300	1,695	7,272	14,806	25,268	14	2,508	508	3,215	13,645	56,702	76,592	70-74	
75+	6	1,286	368	1,740	12,463	21,000	36,863	12	2,539	559	2,926	20,743	54,185	80,964	75+	
<b>men</b>																
Total	8	1,271	277	1,219	4,281	37,459	44,515	24	3,034	622	2,926	10,795	121,628	139,029	סך הכל	
65-69	-	289	52	288	563	6,659	7,851	4	875	171	835	2,076	32,948	36,909	65-69	
70-74	3	473	98	431	1,059	12,386	14,450	12	1,147	218	1,091	3,216	44,016	49,700	70-74	
75+	5	509	127	500	2,659	18,414	22,214	8	1,012	233	1,000	5,503	44,664	52,420	75+	
<b>women</b>																
Total	11	2,624	814	5,048	23,934	8,513	40,944	25	4,967	1,216	8,414	41,146	52,073	107,841	סך הכל	
60-64	6	479	152	1,145	2,843	1,321	5,946	14	867	262	2,006	5,903	13,851	22,903	60-64	
65-69	3	650	219	1,399	5,074	2,186	9,531	5	1,212	338	2,358	9,574	16,015	29,502	65-69	
70-74	1	718	202	1,264	6,213	2,420	10,818	2	1,361	290	2,124	10,429	12,686	26,892	70-74	
75+	1	777	241	1,240	9,804	2,586	14,649	4	1,527	326	1,926	15,240	9,521	28,544	75+	

סכמה - 9/2 - מקבלי קצבאות זקנה לא לפי חוק הביטוח הלאומי - לפי גיל, מין ומצב משפחתי  
 (סך הכל, מתו מקבלי הטבה סוציאלית)

Table B/9 - RECIPIENTS OF NONSTATUTORY OLD-AGE PENSIONS - BY AGE, SEX AND MARITAL STATUS  
 (Total, and Receiving Supplementary Benefit)

III 1982

AGE	RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT					מקבלי הטבה סוציאלית	ALL PENSIONERS						
	Single	Separated	Divorced	Widow/er	Married		Single	Separated	Divorced	Widow/er	Married		
	נפרד	נפרד	נפרד	אלמן/ת	נשוי	נפרד	נפרד	נפרד	אלמן/ת	נשוי	סך הכל	גיל	
TOTAL	982	219	1,021	18,062	8,833	29,117	1,036	228	1,063	18,563	9,652	30,542	55-74
60-64	31	4	36	415	2	488	32	4	36	426	3	501	60-64
65-69	97	40	214	1,553	1,007	2,911	103	41	223	1,582	1,173	3,122	65-69
70-74	210	65	294	3,382	2,436	6,387	219	69	305	3,473	2,752	6,818	70-74
75+	644	110	477	12,712	5,388	19,331	682	114	499	13,082	5,724	20,101	75+
M e n													
Total	328	44	402	2,259	8,637	11,670	348	48	428	2,399	9,444	12,667	55-74
65-69	25	4	72	114	988	1,203	30	4	78	126	1,153	1,391	65-69
70-74	65	10	131	350	2,385	2,941	71	13	137	386	2,696	3,303	70-74
75+	238	30	199	1,795	5,264	7,526	247	31	213	1,887	5,595	7,973	75+
W o m e n													
Total	654	175	619	15,803	196	17,447	688	180	635	16,164	208	17,875	55-74
60-64	31	4	36	413	1	485	31	4	36	424	2	497	60-64
65-69	72	36	142	1,441	20	1,711	74	37	145	1,458	21	1,735	65-69
70-74	145	55	163	3,032	51	3,446	148	56	168	3,087	56	3,515	70-74
75+	406	80	278	10,917	124	11,805	435	83	286	11,195	129	12,128	75+

סבלו ב/10א - מקבלי קצבאות זקנה חדשים לפי חוק תכ"ל - לפני גיל המקבל וארץ מוצא  
(סך הכל, מהם מקבלי הטבה סוציאלית)

Table B/10a - STATUTORY OLD-AGE PENSIONERS - BY AGE OF RECIPIENT AND COUNTRY OF ORIGIN  
(Total, and Receiving Supplementary Benefit)

מקבלי קצבה חדשים  
New Pensioners  
III 1982

A G E	RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT					ALL PENSIONERS					כל מקבלי הקצבה		
	ישראל					אחר ולא ידוע					אסיה אפריקה	אירופה אמריקה	סך הכל
	אחר ולא ידוע	לא יהודי non-Jewish	יהודי Jewish	אסיה אפריקה	אירופה אמריקה	אחר ולא ידוע	לא יהודי non-Jewish	יהודי Jewish	אסיה אפריקה	אירופה אמריקה	סך הכל		
Total	223	558	106	1,601	1,855	4,343	438	1,000	796	5,332	13,697	21,263	סך הכל
60-64	4	112	31	544	777	1,468	17	145	301	1,820	4,569	6,852	60-64
65-69	7	339	37	771	750	1,904	34	672	338	2,916	6,726	10,686	65-69
70-74	37	70	11	160	152	430	73	137	117	421	2,052	2,800	70-74
75+	175	37	27	126	176	541	314	46	40	175	350	925	75+
<b>T O T A L</b>													
Total	104	387	59	840	690	2,080	230	777	420	3,128	7,934	12,489	סך הכל
60-69	4	309	35	660	543	1,551	26	629	285	2,672	5,870	9,482	65-69
70-74	2	51	10	116	80	259	8	113	102	354	1,878	2,462	70-74
75+	98	27	14	64	67	270	196	35	26	102	186	545	75+
<b>w o m e n</b>													
Total	119	171	47	761	1,165	2,263	208	223	376	2,204	5,763	8,774	סך הכל
60-64	4	112	31	544	777	1,468	17	145	301	1,820	4,569	6,852	60-64
65-69	3	30	2	111	207	353	8	43	53	244	856	1,204	65-69
70-74	35	19	1	44	72	171	65	24	8	67	174	338	70-74
75+	77	10	13	62	109	271	118	11	14	73	164	380	75+



טבלה ב/10ב - NON-STATUTORY OLD-AGE PENSIONERS - BY AGE OF RECIPIENT AND COUNTRY OF ORIGIN  
 (Total, and Receiving Supplementary Benefit)

מקבלי קצבה חדשים  
 New Pensioners  
 III 1982

AGE	RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT				ALL PENSIONERS			
	לא ידוע Other and not known	ישראלי Israel	יהודי Jewish	אסיא - אפריקה Asia - Africa	לא ידוע Other and not known	ישראלי Israel	יהודי Jewish	אסיא - אפריקה Asia - Africa
<b>TOTAL</b>	80	53	1	424	90	66	1	460
<b>Women</b>	53	10	1	1,666	2,224	90	66	1,797
Total	27	2	2	37	66	105	37	68
60-64	-	-	-	96	322	420	110	370
65-69	10	8	-	88	369	475	99	413
70-74	68	43	1	203	909	1,224	214	946
75+								
<b>Men</b>	27	10	1	154	614	806	181	722
Total	-	2	-	54	193	249	66	235
65-69	-	1	-	34	141	176	44	181
70-74	27	7	1	66	280	381	71	306
75+								
<b>Women</b>	53	43	-	270	1,052	1,418	279	1,075
Total	2	-	-	37	66	105	37	68
60-64	-	-	-	42	129	171	44	135
65-69	10	7	-	54	228	299	55	232
70-74	41	36	-	137	629	843	143	640
75+								

טבלה ב/11 - ילדים במשפחות המקבלות קצבת שאירים - לפי גיל, הרכב חלויים ומין המבוטח (סך הכל, מהם מקבלי הטבה סוציאלית) (1)

Table B/11 - CHILDREN IN FAMILIES RECEIVING SURVIVORS' PENSIONS - BY AGE, COMPOSITION OF DEPENDENTS AND SEX OF INSURED (Total, and Receiving Supplementary Benefit) (1)

III 1982

COMPOSITION OF DEPENDENTS	AGE OF CHILDREN										סך הכל Total	הרכב חלויים
	18+	17	16	15	14	13	12	11	6-10	0-5		
ALL PENSIONERS												כל מקבלי הקצבה
TOTAL												סך הכל
Total	2,056	3,325	2,780	2,226	1,664	1,243	937	801	5,672	566	21,270	סך הכל
Widow + 1	551	875	557	390	276	200	145	109	1,742	160	5,005	אלמנה + 1
Widow + 2+	1,253	2,043	1,863	1,558	1,151	829	634	539	2,885	322	13,077	אלמנה + 2
1 child	107	182	133	88	79	68	48	50	540	38	1,333	ילד 1
2 children	123	194	197	160	144	134	101	92	455	40	1,640	2 ילדים
3 children	14	21	19	21	8	6	3	4	34	5	135	3 ילדים
4 children +	8	10	11	9	6	6	6	7	16	1	80	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע
Insured men												גברים מבוטחים
Total	1,966	3,196	2,677	2,132	1,566	1,177	865	756	5,342	514	20,191	סך הכל
Widow + 1	524	843	535	361	249	188	128	105	1,628	139	4,700	אלמנה + 1
Widow + 2+	1,190	1,946	1,782	1,493	1,080	775	579	498	2,669	291	12,303	אלמנה + 2
1 child	107	182	133	88	79	68	48	50	540	38	1,333	ילד 1
2 children	123	194	197	160	144	134	101	92	455	40	1,640	2 ילדים
3 children	14	21	19	21	8	6	3	4	34	5	135	3 ילדים
4 children +	8	10	11	9	6	6	6	7	16	1	80	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע
Insured women												נשים מבוטחות
Total	90	129	103	94	98	66	72	45	330	52	1,079	סך הכל
Widower + 1	27	32	22	29	27	12	17	4	114	21	305	אלמן + 1
Widower + 2+	63	97	81	65	71	54	55	41	216	31	774	אלמן + 2
1 child	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ילד 1
2 children	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 ילדים
3 children	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 ילדים
4 children +	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע

1) Including children in excess of the first two, who do not entitle their parent to a pension increment.

1) כולל גם ילדים מעבר לשני הילדים הראשונים, שאינם מזכים את ההורה בתוספת קצבה.

III 1982

COMPOSITION OF DEPENDENTS	AGE OF CHILDREN								חילדים		גיל	הרכב תלויים
	18+	17	16	15	14	13	12	11	6-10	0-5	סך הכל Total	
RECEIVING SUPPLEMENTARY BENEFIT											מקבלי	
Total	1,057	1,685	1,364	1,106	752	509	370	282	2,204	249	9,578	סך הכל
Widow +1	285	406	236	148	97	75	52	35	699	73	2,106	אלמנה +1
Widow +2 +	703	1,147	1,021	884	592	383	277	217	1,230	152	6,606	אלמנה +2
1 child	26	48	33	17	14	9	15	6	166	11	345	ילד 1
2 children	33	69	59	42	41	34	19	17	86	12	412	2 ילדים
3 children	6	10	7	10	3	4	3	2	17	1	63	3 ילדים
4 children +	4	5	8	5	5	4	4	5	6	-	46	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע
insured men											גברים	
Total	1,046	1,669	1,355	1,098	747	506	367	280	2,175	245	9,488	סך הכל
Widow + 1	283	403	235	147	95	75	51	35	694	72	2,090	אלמנה +1
Widow + 2+	694	1,134	1,013	877	589	380	275	215	1,206	149	6,532	אלמנה +2
1 child	26	48	33	17	14	9	15	6	166	11	345	ילד 1
2 children	33	69	59	42	41	34	19	17	86	12	412	2 ילדים
3 children	6	10	7	10	3	4	3	2	17	1	63	3 ילדים
4 children +	4	5	8	5	5	4	4	5	6	-	46	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע
insured women											נשים	
Total	11	16	9	8	5	3	3	2	29	4	90	סך הכל
Widow + 1	2	3	1	1	2	-	1	-	5	1	16	אלמן +1
Widow +2 +	9	13	8	7	3	3	2	2	24	3	74	אלמן +2
1 child	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ילד 1
2 children	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 ילדים
3 children	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 ילדים
4 children +	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 ילדים +
Not known	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	לא ידוע

טבלה ג/1 - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה<sup>1)</sup>Table C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS<sup>1)</sup>

PERIOD	DISABILITY BENEFITS			INJURY BENEFITS			דמי פגיעה (מספר הנפגעים) שכירים	תקופה		
	קצבת תלויים DEPENDANTS' PENSIONS	קצבת תלויים עצמאים	קצבת תלויים עצמאים	קצבת זמנית עצמאים	קצבת זמנית עצמאים	קצבת זמנית עצמאים			מספר הנפגעים (Number of injured Employees)	
	Self- employed	Self- employed	Self- employed	Temporary pension	Permanent pension	Capitaliza- tions	Temporary pension	Permanent pension	Self- employed	Employees
IV 1965	-	891	236	89	150	1,803	690	1,766	6,455	54,852
IV 1975	-	2,134	459	183	508	3,984	1,424	4,183	10,819	65,291
1978 <sup>2)</sup>	-	2,652	37	233	776	648	1,297	5,656	10,942	65,821
1979	370	2,362	43	221	850	656	1,125	6,095	11,096	64,670
1980	382	2,477	145	110	950	1,575	646	6,592	10,679	63,234
1981	394	2,564	105	68	1,011	918	567	7,023	..	..

1) For Disability and Dependents' Pensions, the annual figure is the number of recipients in April of each year. For Injury Benefits and Disability Grants, it is the total number of recipients during the year.

2) From 1977, the annual figure given under Disability Benefits, Permanent Pension and Temporary Pension is a monthly average of recipients.

1) המספר השנתי נקצבאות נכות ותלויים הוא מספר מקבלי הקצבה באפריל כל שנה, בעוד שנתמי פגיעה ומענקי נכות הוא סך כל המקבלים במשך השנה.

2) החל מ-1977 הנתון השנתי המופיע בקצבת נכות תמידית וזמנית הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

טבלה 2/ג - גמלה שמוצעת לנפגעי עבודה

Table C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

YEAR	AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		שנה
	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees	
1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
1978	385.1	395.4	205.2	213.1	12.9	13.4	1978
1979	667.2	683.3	362.1	374.0	21.6	22.3	1979
1980	1,986.9	2,030.0	1,037.5	1,034.8	49.3	49.6	1980
1981	4,995.8	5,062.0	2,573.1	2,563.0	..	..	1981
At 1970 prices (IS)							
1965	..	..	11.1	12.7	1.0	1.2	1965
1975	42.2	46.4	20.7	21.9	1.4	1.5	1975
1978	45.2	46.5	24.1	25.0	1.5	1.6	1978
1979	40.1	41.1	21.8	22.5	1.3	1.3	1979
1980	51.0	52.2	26.7	26.6	1.3	1.3	1980
1981	61.2	62.0	31.5	31.4	..	..	1981
As percentage of average monthly wage per employee post							
1965	..	..	18.8	20.5	50.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
1978	51.2	52.6	27.3	28.3	51.6	53.3	1978
1979	44.9	46.0	24.4	25.2	43.6	45.0	1979
1980	56.1	57.3	29.3	29.2	41.8	42.0	1980
1981	61.8	62.6	31.8	31.7	..	..	1981

טבלה ג/3 - מקבלי קצבת נכות מעבודה - לפי מין, גיל ואחוז נכות

Table C/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY PENSIONS - BY AGE, SEX AND DEGREE OF DISABILITY

III 1982

A G E	DEGREE OF DISABILITY					אחוז נכות		ג י ל
	לא ידוע Not known	100	80-99	60-79	40-59	20-39	סך הכל Total	
<b>T O T A L</b>								<b>סך הכל</b>
Total	131	389	157	551	1,759	5,207	8,194	סך הכל
Up to 21	-	7	1	13	21	73	115	עד 21
22-29	5	42	9	40	105	329	530	22-29
30-39	44	75	28	100	282	883	1,410	30-39
40-49	53	65	34	106	368	1,149	1,775	40-49
50-59	23	86	38	124	438	1,495	2,204	50-59
60-64	5	38	10	59	250	713	1,075	60-64
+65	1	78	37	109	295	565	1,085	65+
<b>m e n</b>								<b>ג כ ר י ם</b>
Total	128	372	147	515	1,628	4,789	7,579	סך הכל
Up to 21	-	7	1	13	17	67	105	עד 21
22-29	5	38	7	37	94	293	474	22-29
30-39	41	71	26	92	256	805	1,291	30-39
40-49	53	64	32	100	351	1,043	1,643	40-49
50-59	23	80	34	114	397	1,368	2,016	50-59
60-64	5	37	10	57	234	670	1,013	60-64
+65	1	75	37	102	279	543	1,037	65+
<b>w o m e n</b>								<b>נ ש י ם</b>
Total	3	17	10	36	131	418	615	סך הכל
Up to 21	-	-	-	-	4	6	10	עד 21
22-29	-	4	2	3	11	36	56	22-29
30-39	3	2	2	8	26	78	119	30-39
40-49	-	1	2	6	17	106	132	40-49
50-59	-	6	4	10	41	127	188	50-59
60-64	-	1	-	2	16	43	62	60-64
+65	-	3	-	7	16	22	48	65+

טבלה C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSIONS - BY YEAR OF DEATH<sup>1)</sup> AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT										TOTAL	שנת פטירה	
	Not known	100	90	80	70	60	50	40	30	20			10
TOTAL	16	903	343	327	2	1,291	2	133	2	133	3,017	3,017	שנת כולל
1954-1960	1	17	1	-	-	149	-	10	-	10	178	178	1954-1960
1961-1964	2	51	23	7	-	180	-	25	-	25	288	288	1961-1964
1965-1969	6	136	44	74	1	310	-	25	-	25	596	596	1965-1969
1970-1974	6	328	109	121	1	351	2	37	2	37	955	955	1970-1974
1975	-	73	26	21	-	59	-	8	-	8	187	187	1975
1976	-	61	24	23	-	57	-	5	-	5	170	170	1976
1977	1	47	30	22	-	44	-	4	-	4	148	148	1977
1978	-	65	22	19	-	40	-	8	-	8	154	154	1978
1979	-	56	23	15	-	28	-	1	-	1	123	123	1979
1980	-	49	28	22	-	18	-	2	-	2	119	119	1980
1981	-	14	11	3	-	2	-	2	-	2	32	32	1981
Not known	-	6	2	-	-	53	-	6	-	6	67	67	לא ידוע

1) The years listed here refer to fiscal years. (1) השנה הנקובה מתקיימת לשנת הכספים.

טבלה ד/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים (1)

Table D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDENTS (1)

YEAR	נכה עם שלוש תלויים או יותר Disabled with three dependants or more	נכה עם שני תלויים Disabled with two dependants	נכה עם תלוי אחד Disabled with one dependant	נכה בודד Single disabled	סך הכל Total	שנה
T O T A L					סך הכל	
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
1978	5,073	3,136	5,312	15,981	29,502	1978
1979	5,321	4,047	6,029	19,616	35,013	1979
1980	5,508	5,272	7,061	25,030	42,871	1980
1981	4,589	6,218	8,726	29,227	48,761	1981
newly disabled					נכה חדש	
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
1978	3,422	2,345	4,121	9,812	19,700	1978
1979	3,687	3,142	4,731	12,585	24,145	1979
1980	3,880	4,226	5,566	16,722	30,394	1980
1981	3,323	4,969	7,083	20,437	35,811	1981
previously disabled					נכה קודם	
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1978	1,651	791	1,191	6,169	9,802	1978
1979	1,634	905	1,298	7,031	10,868	1979
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	12,477	1980
1981	1,267	1,250	1,643	8,791	12,950	1981

1] As from July 1975 the dependants allowance is paid for the spouse, for parents, and for the first two children.

1] החל מיולי 1975 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים.



טבלה 2/1 - שיעורי קצבה נטוסיסית לסקלרי קצבת נכות כללית מלאה

Table D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

שנה	נכה בודד	נכה עם בן/בת זוג	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג וילד ונכה עם בן/בת זוג	נכה עם בן/בת זוג וילד ונכה עם בן/בת זוג וילד
YEAR	Single disabled	Disabled with spouse	Disabled with spouse and one child	Disabled with spouse and two children	Disabled with spouse and two children
at current prices (IS)					
1975	55.7	83.5	95.8	108.1	108.1
1978	156.3	234.4	265.7	297.0	297.0
1979	327.8	491.7	557.3	622.9	622.9
1980	843.7	1,265.5	1,434.8	1,604.2	1,604.2
1981	2,010.0	3,015.0	3,418.0	3,820.5	3,820.5
At 1970 prices (IS)					
1975	18.4	27.6	31.7	35.8	35.8
1978	18.4	27.5	31.2	34.9	34.9
1979	19.7	29.6	33.5	27.5	27.5
1980	21.7	32.5	36.9	41.3	41.3
1981	24.6	36.9	41.9	46.8	46.8
As percent of average monthly wage per employee post					
1975	24.4	36.7	42.1	47.5	47.5
1978	20.8	31.2	35.3	39.5	39.5
1979	22.1	33.1	37.5	42.0	42.0
1980	23.9	35.8	40.6	45.4	45.4
1981	24.8	37.3	42.3	47.2	47.2

סכמה ד'3 - מקבלי קצבת נכות כללית זמנית וצמיחה - לפי סוג הנכה

Table D/3 - TEMPORARY AND PERMANENT DISABILITY BENEFITS -  
BY TYPE OF RECIPIENT

YEAR	PERMANENT BENEFITS		קצבת צמיחה		קצבת זמנית		TOTAL		סך הכל		שנה
	Previously disabled	Newly disabled	נכה קודם	נכה חדש	נכה קודם	נכה חדש	Previously disabled	Newly disabled	סך הכל	סך הכל	
1975	852	2,255	3,107	268	1,310	1,578	1,120	3,565	4,685	1975	
1978	9,098	15,654	24,752	704	4,046	4,750	9,802	19,700	29,502	1978	
1979	10,464	20,451	30,915	404	3,694	4,098	10,868	24,145	35,013	1979	
1980	12,007	25,579	37,586	470	4,815	5,285	12,477	30,394	42,871	1980	
1981	12,548	30,057	42,606	402	5,752	6,160	12,950	35,810	48,761	1981	

טבלה 4/1 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפני גיל זמין  
 Tabl D/4 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY AGE AND SEX

YEAR	A G E														TOTAL	שנה			
	55 - 65				45-54				35 - 44				18-34				WOMEN	MEN	TOTAL
	נשים Women	גברים Men	כול Total	נשים Women	גברים Men	כול Total	נשים Women	גברים Men	כול Total	נשים Women	גברים Men	כול Total							
T O T A L																	5	10	
1975	147	1,101	1,248	150	543	693	163	422	585	526	677	1,203	986	2,743	3,729	1975			
1978	2,718	8,860	11,578	2,895	4,544	7,439	1,667	2,690	4,357	4,078	5,430	9,508	11,358	21,524	32,882	1978			
1979	3,294	9,306	12,600	4,290	5,462	9,752	2,352	3,130	5,482	4,944	6,191	11,135	14,880	24,089	38,969	1979			
1980	3,850	10,593	14,443	5,625	6,323	11,948	3,222	3,789	7,011	5,958	7,256	13,214	18,655	27,961	46,616	1980			
1981	4,972	12,339	17,311	6,044	6,547	13,591	3,538	3,904	7,442	6,007	7,310	13,317	20,561	30,100	50,661	1981			
Newly disabled																			
1975	119	821	940	122	428	550	154	371	525	418	547	965	813	2,167	2,980	1975			
1978	1,986	6,651	8,637	2,026	2,971	4,997	771	1,345	2,116	2,910	3,850	6,760	7,693	14,817	22,510	1978			
1979	2,448	6,992	9,440	3,053	3,577	6,630	1,241	1,578	2,819	3,648	4,491	8,139	10,390	16,638	27,028	1979			
1980	3,048	8,297	11,345	4,103	4,201	8,304	1,887	1,913	3,800	4,695	5,638	10,333	13,733	20,049	33,782	1980			
1981	4,039	9,846	13,885	4,487	4,383	8,870	2,079	1,989	4,068	5,004	5,012	11,016	15,609	22,230	37,839	1981			
Previously disabled																			
1975	28	280	308	28	175	143	9	51	60	108	130	238	173	576	749	1975			
1978	732	2,209	2,941	869	1,573	2,442	896	1,345	2,241	1,168	1,580	2,748	3,665	6,707	10,372	1978			
1979	846	2,314	3,160	1,237	1,885	3,122	1,111	1,552	2,663	1,296	1,700	2,996	4,490	7,451	11,941	1979			
1980	802	2,296	3,098	1,522	2,122	3,644	1,335	1,876	3,211	1,263	1,618	2,881	4,922	7,912	12,834	1980			
1981	933	2,493	3,426	1,557	2,164	3,721	1,459	1,915	3,374	1,003	1,298	2,301	4,955	7,870	12,822	1981			

סבלה ד/5 - מפקלי קעבא נכוה כללית - לפי דרגת נכות ואחוז נכות דפואית

Table D/5 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

IX 1981

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGE AGES	DEGREE OF DISABILITY				סך הכל Total	סך הכל TOTAL	אחוזי נכות דפואית
	Thereof: Previously Disabled	100%	74%	65%			
	גובה קודם סולם:	סך הכל Total					
T O T A L	13,005	41,862	1,096	2,118	4,201	49,277	סך הכל
35-49	-	2,579	87	205	796	3,667	35-49
50-59	2,733	8,191	164	379	896	9,630	50-59
60-69	1,791	5,368	130	302	749	6,549	60-69
70-74	1,705	4,858	123	246	458	5,685	70-74
75-84	1,679	5,137	155	281	437	6,010	75-84
85-100	5,097	15,729	437	705	865	17,736	85-100

## E. MATERNITY

מיליון ₪

טבלה E/1 - 1/ה חלק

Table E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE	מיליון ₪		MATERINITY GRANT	שנה
	מיליון ₪	As percentage of total number of mothers	Number of recipients		
1955	19.6	8,735	44,500	1955	
1960	25.5	13,118	51,500	1960	
1965	28.4	17,225	60,550	1965	
1970	31.3	24,843	79,335	1970	
1975	36.0	34,918	96,966	1975	
1979	41.4	38,311	92,645	1979	
1980	41.1	39,785	96,687	1980	
1981	39.9	38,602	96,732	1981	

טבלה ה'2 - שיעורי גמלאות אימהות  
Table E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE		MATERNITY GRANT		TOTAL	שנה
	ממוצע לילדה Average per mother	דמי לידה Daily average	ציון לנולד Layette grant	דמי אשפוז Hospitalization grant		
At current prices (IS)						
1955	21.6	0.3	2.7	3.0	5.7	1955
1965	64.9	0.8	7.5	18.1	25.6	1965
1975	320.2	3.8	38.0	67.5	105.5	1975
1979	1,883.8	22.5	202.6	858.3	1,061.0	1979
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	10,490.2	125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3	1981
At 1970 prices (IS)						
1955	45.9	0.6	5.7	6.4	12.1	1955
1965	79.9	1.0	9.2	22.3	31.5	1965
1975	106.1	1.3	12.6	22.4	34.9	1975
1979	113.3	1.3	12.2	51.6	63.8	1979
1980	115.6	1.4	14.0	60.7	74.7	1980
1981	128.6	1.5	16.6	73.7	90.3	1981
As percentage of average monthly wage per employee post <sup>1)</sup>						
1955		45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965		46.0	14.9	35.8	50.7	1965
1975		50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1979		45.3	13.6	57.6	71.2	1979
1980		45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1981		46.5	16.8	74.3	91.1	1981

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר<sup>1)</sup>

במחירי 1970 (שקל)

1) Maternity Allowance was calculated on a monthly basis.

טבלה 1/1 - משפחות המקבלות קצבאות ילדים - לפי מספר הילדים  
 Table P/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY				מספר הילדים במשפחה			סך הכל TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	(2)3	(1)2	(1)1		
CHILD ALLOWANCE									
IV 1960	4,731	7,553	11,897	15,764	-	-	-	39,945	קצבה ילדים IV 1960
IV 1965	10,839	10,963	15,192	20,632	33,200	120,100		210,938	IV 1965
IV 1970	24,694	15,251	20,568	30,561	50,200	179,700		321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000		402,877	IV 1975
1979 <sup>3)</sup>	23,705	16,028	25,967	52,933	114,790	174,558	153,911	561,892	<sup>3)</sup> 1979
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	156,793	579,247	1980
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	124,327	186,853	156,987	587,511	1981
Thereof: With family allowance to veterans <sup>4)</sup>									
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	מזה: עם קצבה יוצאי צבא <sup>4)</sup> IV 1975
1979 <sup>3)</sup>	8,905	8,598	16,625	41,353	99,607	-	-	175,088	<sup>3)</sup> 1979
1980	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	-	-	179,487	1980
1981	7,802	7,963	16,151	43,119	107,865	-	-	182,900	1981

1) Until July 1975, the date on which the income tax reform came into effect, the allowance for the first and second child was called "Employees' Children's Allowance" and was paid only to families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.

1) עד יולי 1975, מועד הפעלה חרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני - קצבה ילדי עובדים - למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים (במשפחות שכירים ולא שכירים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until October 1972, since when it has been paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as from April 1970.

2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

3) From 1979, the annual number of recipients is an average.

3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

4) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

4) כולל גם משפחות נתמכות מעד ומשפחות עולים חדשים.

טבלה ו' 2 - ילדים בגינם שולמו קצבאות  
 Table F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים ובעלי ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		סך כולל TOTAL	תקופה IV 1960 IV 1965 IV 1975 ( <sup>3</sup> 1979) 1980 1981
	מזה: עם קצבת Thereof: with family allowance to veterans 4)	סך הכל Total	מזה: עם קצבת Thereof: with family allowance to veterans 4)	סך הכל (2) Total(2)		
IV 1960		83,148	-	-	83,148	IV 1960
IV 1965		182,052	-	78,670	547,731	IV 1965
IV 1975		274,216	112,409	197,877	1,070,093	IV 1975
( <sup>3</sup> 1979)		273,036	175,088	233,423	1,476,332	( <sup>3</sup> 1979)
1980		271,521	179,483	239,649	1,512,871	1980
1981		266,780	182,900	243,671	1,528,487	1981

1) Until July 1975, the date on which the income tax reform came into effect, the allowance for the first and second child was called "Employees' Children's Allowance" and was paid only to families through the employer. Since the above date, the allowance has been paid directly by the National Insurance Institute for all first and second children in families of employees and non-employees alike.

2) The allowance for the third child of employees was paid through the employer until October 1972, since when it has been paid directly by the National Insurance Institute. The third child of non-employees has been entitled to an allowance as from April 1970.

3) From 1979, the annual number of recipients is an average.

4) Including payments to families receiving social welfare assistance and to families of new immigrants.

(1) עד יולי 1975, מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני - קצבת ילדי עובדים - למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. מועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים (במשפחות שכירים ולא שכירים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

(2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעביד, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

(3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

(4) כולל גם משפחות נתמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.



טבלה 3/ו - שעורי קצבה חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים (1)  
 Table F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN (1)

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY						מספר הילדים במשפחה			שנה
	9	8	7	6	5	4	3	(2)2	(2)1	
At current prices (IS)										במחירים שוטפים (שקל)
1960	5.0	4.0	3.0	2.1	1.3	0.6	-	-	-	1960
1965	9.0	8.3	6.8	5.3	4.0	2.9	1.8	1.2	0.6	1965
1975	185.0	160.0	135.0	110.0	85.0	62.5	40.0	20.0	10.0	1975
1979	830.5	718.3	606.1	493.9	381.7	280.6	166.5	83.3	41.6	1979
1980	1,851.8	1,601.5	1,351.2	1,100.9	850.6	625.4	400.2	200.1	100.1	1980
1981	4,243.0	3,669.5	3,096.0	2,522.5	1,949.0	1,433.0	917.0	458.5	229.3	1981
At 1970 prices (IS)										במחירי 1970 (שקל)
1960	8.7	7.0	5.2	3.7	2.3	1.1	-	-	-	1960
1965	12.1	10.2	8.3	6.6	5.0	3.5	2.2	1.5	0.7	1965
1975	61.3	52.9	44.7	36.4	28.2	20.7	13.3	6.6	3.3	1975
1979	50.0	43.2	36.5	29.7	23.0	16.9	10.0	5.0	2.5	1979
1980	47.6	41.2	34.7	28.3	21.9	16.1	10.3	5.1	2.6	1980
1981	52.0	45.0	37.9	30.9	23.9	17.6	11.2	5.6	2.8	1981
As percentage of average monthly wage per employee post										כאחוז מחשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1960	19.2	15.4	11.6	8.1	5.0	2.3	-	-	-	1960
1965	19.5	16.5	13.4	10.6	8.0	5.6	3.6	2.4	1.2	1965
1975 <sup>3)</sup>	81.2	70.3	59.3	48.3	37.3	27.4	17.6	8.8	4.4	1975 <sup>3)</sup>
1979	55.8	48.2	40.7	33.2	25.6	18.8	11.2	5.6	2.8	1979
1980	52.2	45.2	38.1	31.0	24.0	17.6	11.3	5.6	2.8	1980
1981	52.5	45.4	38.3	31.2	24.1	17.7	11.3	5.7	2.8	1981

1) Including Family Allowance to Veterans.

(1) כולל קצבה יוצאי צבא.

2) Until the Income tax reform in July 1975, the allowance (Employees' Children's Allowance) was paid for the first and second child of employees only.

(2) עד מועד הפעלת הרפורמה במס ביולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד.

3) In July 1975, the value of a credit point was 5% of the average wage.

(3) ביולי 1975, ערך נקודת הקצבה היה 5% מחשכר הממוצע.

טבלה 4/ו - משפחות המקבלות קצבת ילדים (1) - לפי יבשת מוצא של המבוטח

Table F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES<sup>1</sup> - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	Israel		ישראל סך הכל Total	אירופה- אמריקה Europe-America	אסיה- אפריקה Asia-Africa	סך הכל (2) Total (2)	תקופה
	לא יהודי non-Jewish	יהודי Jewish					
Absolute numbers							מספרים מוחלטים
IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1979	(78,686)	(183,131)	261,817	114,513	181,295	557,625	X 1979
X 1980	(82,326)	(192,887)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1981	(85,216)	(200,130)	285,346	113,516	180,875	579,737	X 1981
Percentages							אחוזים
IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1979	(14.1)	(32.8)	47.0	20.5	32.5	100.0	X 1979
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1981	(14.7)	(34.5)	49.2	19.6	31.2	100.0	X 1981

1) Until 1975, inclusive, the data pertain to families with 3 or more children who received child allowances directly from the Institute. From the above year, when the income tax reform came into effect, the data also include families with 1-2 children.

(1) עד 1975 ועד בכלל הנתונים מהייחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. משנה זו, שהיא מועד הפעלת הרפורמה במס, כוללים הנתונים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) Including also not known.

(2) כולל גם לא ידוע.

( ) data based on estimate.

( ) נתונים המבוססים על הערכה.

טבלה ז/1 - מקבלי דמי מזונות - לפי מספר הילדים<sup>(1)</sup>

Table G/1 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY NUMBER OF CHILDREN 1)

YEAR	NUMBER OF CHILDREN				מספר ילדים ללא ילדים	סך הכל (2)	שנה
	4+	3	2	1	Without children	Total 2)	
1972	131	82	171	158	21	563	1972
1975	546	408	714	797	82	2,547	1975
1979	496	543	1,058	1,474	69	3,646	1979
1980	521	640	1,240	1,719	62	4,193	1980
1981	626	773	1,540	2,089	56	5,084	1981

1) Data for 1972 refer to the number of women whose claims were approved during the year. For 1973, data refer to August the same year. From 1979 onwards the data refer to the annual average number of recipients.

(1) הנתון לשנת 1972 מתייחס למספר הנשים שחביעותיהן אושרו בשנה זו. לשנת 1975 הנתון מתייחס לאוגוסט של שנה זו. החל משנת 1979 מספר המקבלות הוא ממוצע שנתי.

2) From March 1979, the totals include single children in receipt of maintenance.

(2) החל מחודש מרס 1979 ה"סך הכל" כולל גם ילדים בודדים המקבלים דמי מזונות.

טבלה 2/ז - מקבלי דמי מזונות לפי סוג התשלום (1)  
 Table G/2 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY TYPE OF PAYMENT (1)

YEAR	תשלום לפי תקנות		מלא	תשלום לפי פסק דין	סך הכל	שנה
	PAYMENT BY REGULATIONS	בהפחתת הכנסות ממקורות עצמאיים				
	After deduction of income from self sources	In full	PAYMENT BY VERDICT		TOTAL	
	Percent		אחוזים			
1972	-	-	-	-	563	1972
1978	2.0	10.0	88.0		2,547	1978
1979	4.2	7.6	88.2		3,646	1979
1980	3.0	5.1	91.9		4,193	1980
1981	4.8	6.4	88.8		5,084	1981

1) See note 1 to Table G/1.

1) ראה הערה 1 בלוח ז/1.

טבלה 3/ז - תשלום חודשי ממוצע למקבלי דמי מזונות  
 Table G/3 - AVERAGE MONTHLY PAYMENT FOR RECIPIENTS OF ALIMONY

YEAR	כאחוז מהשכר הממוצע As percent of average monthly wage	כאחוז מהתשלום ע"פ תקנות As percent of pay - ment by regulations	במחירי 1970 At 1970 prices	במחירים שוטפים At current prices	שנה
1972	1.8	-	12.3	17	1972
1975	2.8	71.6	19.1	63	1975
1979	1.5	45.7	12.2	222	1979
1980	1.7	41.2	14.8	575	1980
1981	18.0	43.6	17.8	1,450	1981

טבלה 4/ז - מקבלי דמי מזונות - לפי יבשת מוצא ומספר ילדים  
 Table G/4 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY CONTINENT OF ORIGIN AND NUMBER OF CHILDREN  
 III 1980

Continent of origin	NUMBER OF CHILDREN				מספר ילדים		יבשת מוצא
	4+	3	2	1	ללא ילדים Without children	סך הכל TOTAL	
TOTAL	627	831	1,637	2,251	52	5,398	סה"כ
Asia-Africa	434	451	709	852	31	2,477	אסיה-אפריקה
Europe-America	32	84	229	335	7	687	אירופה-אמריקה
Israel- Jewish	84	245	634	974	11	1,948	ישראל - יהודי
-non-Jewish	75	50	65	89	2	281	- לא יהודי

טבלה ז/5 - מקבלי דמי מזונות - לפי מצב משפחתי וגיל

Table G/5 - RECIPIENTS OF ALIMONY - BY FAMILY STATUS AND AGE

FAMILY STATUS	III 1980							סך הכל Total	מלבד משפחתי (1)
	גיל								
AGE	50+	45-49	40-44	35-39	30-34	25-29	20-24	עד 19 Up to 19	
TOTAL <sup>1)</sup>	344	450	701	990	1,334	1,130	435	14	5,398
married	119	128	150	195	280	291	127	3	1,293
separated	109	128	182	209	250	244	139	6	1,267
divorced	101	175	331	504	680	512	140	2	2,445
other	15	14	21	25	52	41	20	3	191

1) Including also not known.

1) כולל גם לא ידוע.

H UNEMPLOYMENT

טבלה ח/1 - תביעות לדמי אבטלה (1)

Table H/1 - CLAIMS FOR UNEMPLOYMENT BENEFITS<sup>1)</sup>

YEAR	תביעות שנדחו REJECTED CLAIMS		תביעות שאושרו APPROVED CLAIMS		תביעות שהתקבלו RECEIVED CLAIMS		סך הכל (מספרים מוחלטים) TOTAL (absolute numbers)	שנה				
	אחוז מסה"כ Percent of total תביעות המשך Continuous claims	מספרים מוחלטים absolute numbers	אחוז מסה"כ Percent of total תביעות ראשונות Continuous claims	מספרים מוחלטים absolute numbers	אחוז מסה"כ Percent of total תביעות המשך Continuous claims	מספרים מוחלטים absolute numbers			אחוז מסה"כ Percent of total תביעות ראשונות First claims	מספרים מוחלטים absolute numbers		
1974	31.9	681	345	60.0	40.0	4,099	58.7	2,603	41.3	1,828	4,431	1974
1975	24.7	753	361	63.9	36.1	6,660	61.8	4,328	38.2	2,680	7,008	1975
1976	37.4	626	1,027	69.4	30.6	13,962	67.2	10,026	32.8	4,922	14,948	1976
1977	42.2	578	812	73.1	26.9	14,960	71.4	11,405	28.6	4,558	15,963	1977
1978	27.6	724	460	75.1	24.9	13,931	73.8	10,556	26.2	3,738	14,294	1978
1979	20.9	79.1	888	62.4	37.6	19,453	58.5	12,338	41.5	8,753	21,091	1979
1980	51.5	485	7,263	73.6	26.4	117,206	72.3	91,710	27.7	35,249	127,019	1980
1981	69.0	31.0	11,927	77.7	22.3	147,773	77.2	122,783	22.8	36,233	159,016	1981

1) "Approved claims" and "rejected claims" do not necessarily refer to claims which were received during the same period

1) תביעות ש"אושרו" או "נדחו" אינן מתייחסות בהכרח לתביעות שנחשבו לאותה תקופה

טבלה ח/2 - מספר התשלומים וסך התשלום לדמי אבטלה (1)

Table H/2 - NUMBER OF PAYMENTS AND TOTAL AMOUNT PAID IN UNEMPLOYMENT BENEFITS<sup>1)</sup>

YEAR	ממוצע דמי אבטלה ליום		מספר הימים עבורם שולמו דמי אבטלה	סך הכל דמי אבטלה שולמו (באלפי שקלים)		מספר תשלומים לדמי אבטלה			שנה
	אבטלה ליום	ממוצע דמי אבטלה ליום		TOTAL UNEMPLOYMENT BENEFITS PAID (IS THOUSAND)	מספר תשלומים לדמי אבטלה	מספר תשלומים לדמי אבטלה	מספר תשלומים לדמי אבטלה		
YEAR	AVERAGE DAILY UNEMPLOYMENT BENEFITS		NUMBER OF DAYS FOR WHICH UNEMPLOYMENT BENEFITS WERE PAID	TOTAL UNEMPLOYMENT BENEFITS PAID (IS THOUSAND)		NUMBER OF UNEMPLOYMENT BENEFIT PAYMENTS			YEAR
	As percentage of average wage	ממוצע דמי אבטלה ליום		At 1970 prices (IS)	At current prices (IS)	Continuous claims	First claims	Total	
	כאחוז מהשכר הממוצע במשק	ממוצע דמי אבטלה ליום	מספר הימים עבורם שולמו דמי אבטלה	במחירי 1970	במחירי 1970	תמידיים	ראשוניות	סה"כ	שנה
	As percentage of average wage	ממוצע דמי אבטלה ליום	מספר הימים עבורם שולמו דמי אבטלה	At 1970 prices (IS)	At current prices (IS)	Continuous claims	First claims	Total	YEAR
1973	42.0	1.3	53,713	0.1	0.1	1,226	1,836	3,062	1973
1974	38.0	1.1	84,720	0.1	0.2	2,610	1,583	4,193	1974
1975	38.0	1.2	136,159	0.2	0.5	4,234	2,598	6,832	1975
1976	40.1	1.2	294,369	0.4	1.5	9,304	3,960	13,264	1976
1977	36.3	1.2	310,747	0.4	2.1	11,121	3,659	14,780	1977
1978	34.5	1.2	294,363	0.4	3.0	10,357	3,253	13,610	1978
1979	28.5	1.1	370,274	0.4	6.6	11,544	6,405	17,949	1979
1980	40.3	1.4	2,089,865	3.0	117.2	82,467	29,326	111,793	1980
1981	42.6	1.8	2,566,852	4.3	351.1	110,143	30,071	140,214	1981

1) The figures for Unemployment Benefit payments refer to the date on which they were authorized and not to the date of the actual unemployment, nor to the date on which payment was actually made.

1) הנתונים על תשלום דמי אבטלה ביחידים לפי תאריכי הוצאת הוראות התשלום ולא לפי תאריכי האבטלה בפועל ואף לא לפי תאריכי ביצוע התשלום בפועל.



I. CONTRIBUTIONS

ס ג ב י י ת

טבלה ט/1 - שיעורי דמי ביטוח כארזנים משכר העבודה בעד שכירים (עד למקסימום)  
 Table I/1 - CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGES OF EMPLOYERS' WAGES (UP TO CEILING RATE)

YEAR	EMPLOYER (including deduction from employee's wage)		המעביד (כולל ניכוי משכר העובד)																
	לפי חוקים אחרים UNDER OTHER LAWS	לפי חוק הביטוח הלאומי UNDER NATIONAL INSURANCE LAW	מזה: על חשבון העובד	Secondary education levy היטל חינוך על-יסודי	Parallel tax (2) מס מקביל (2)	Civil defence levy היטל חתגוננות	Bankruptcy and corporate dissolution (2) פשיטות רגל ופירוק חאגיד (2)	Reserve service שירות מילואים	Unemployment אבטלה	Children ילדים	Maternity אלימות	Employment injured (1) נפגעי עבודה (1)	Accident injury insurance ביטוח אאונות	General disability נכות כללית	Long-term Care סיעוד	Old-age and survivors זקנה ושאירים	סך הכל Total	סך כולל TOTAL	שנה
1954	1.4	-	1.4	-	-	0.75	-	-	-	0.8	1.4	-	-	-	-	2.5	5.45	5.45	1954
1965	1.7	-	1.7	-	-	0.4	-	-	2.3	0.6	1.1	-	-	-	3.7	8.1	8.1	1965	
1975	3.3	-	3.3	-	2.7	0.3	0.1	3.2	1.2	3.4	1.4	-	0.5	-	4.5	15.1	18.1	1975	
1979	4.4	0.4	4.4	0.4	3.95	0.3	0.05	3.2	0.9	3.1	1.4	-	1.2	-	5.6	16.85	21.5	1979	
1980	4.6	0.4	4.6	0.4	4.95	0.1	0.05	2.6	0.6	3.1	1.4	-	1.4	0.2	5.5	16.25	21.7	1980	
1981	4.6	0.4	4.6	0.4	4.95	0.1	0.05	2.3	0.6	3.1	1.4	0.2	1.4	0.2	5.5	16.15	21.6	1981	

(1) Average rate.

(1) שיעור ממוצע.

(2) Since April 1, 1980 there has been a maximum rate.

(2) החל מ-1.4.80 קיימת הגבלת מקסימום.

טבלה 2/ס - שיעורי דמי ביטוח באחוזים מהכנסה של עובד עצמאי (עד למקסימום)  
 Table I/2 - CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGES OF INCOME OF SELF-EMPLOYED (UP TO CEILING RATE)

YEAR	INCOME LEVEL FOR CALCULATING DECREASED RATES (IS)	רמת הכנסה לחישוב (שקלים)	שיעורים מופחתים לעובד עצמאי	DECREASED RATE FOR SELF-EMPLOYED	לפי חוק הביטוח הלאומי										סך כולל TOTAL	שנה	
					UNDER OTHER LAWS				UNDER NATIONAL INSURANCE LAW								סך הכול Total
					Secondary education Levy	Civil defence Levy	Reserve service	Children	Maternity	Employment injured	Accident injury insurance	Disability	Long-term Care	Old age and survivors			
1954	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8	-	-	-	-	2.5	3.3	3.3	1954
1965	-	-	-	-	-	-	0.2	0.5	0.6	0.5	-	-	-	3.7	5.5	5.5	1965
1975	1,130	1,130	7.5	7.5	0.3	3.2	3.4	0.8	0.8	0.8	-	0.5	-	4.5	13.2	13.5	1975
1979	3,210	3,210	9.2	9.2	0.4	3.2	3.1	1.4	1.4	1.1	-	1.2	-	5.6	15.6	16.3	1979
1980	8,400	8,400	8.9	8.9	0.4	0.1	2.6	3.1	1.4	1.3	-	1.4	0.2	5.5	15.5	16.0	1980
1981	20,400	20,400	8.9	8.9	0.4	0.1	2.3	3.1	1.4	1.3	0.2	1.4	0.2	5.5	15.4	15.9	1981

טבלה 3/ט - מספר המבוטחים (באלפים)

Table I/3 - NUMBER OF INSURED PERSONS (thousands)

31.III.1982

TYPE OF INSURED PERSON	הכשרה מקצועית VOCATIONAL TRAINING	אינם עובדים NON-EMPLOYED	עובדים עצמאיים SELF-EMPLOYED	עובדים שכירים EMPLOYEES	סך הכל TOTAL	סוג המבוטח
TOTAL	-	-	-	-	1,693	סך הכל
Employees	-	-	-	1,170	1,170	שכירים
Self-employed	-	-	203	-	203	עצמאיים
Non-employed	-	111	-	-	111	אינם עובדים
Participants in vocational training	209	-	-	-	209	שוחים בהכשרה מקצועית
-----						
INSURED PERSONS, BY BRANCH:						מבוטחים למי ענף ביטוח:
Old-age and survivors	143	111	177	1,050	1,481	זקנה ושארית
Long-term care	143	111	177	1,050	1,481	סיעוד
General disability	143	111	177	1,035	1,466	נכות כללית
Accident insurance	63	110	177	1,017	1,366	נפגעי תאונות
Employment injured	72	-	202	1,133	1,407	נפגעי עבודה
Maternity grant	63	110	177	1,105	1,455	מענק לידה
Maternity allowance	2	-	176	1,087	1,265	דמי לידה
Children	63	110	176	1,050	1,399	ילדים
Unemployment	-	-	-	959	959	אבטלה
Reserve Service	63	110	177	1,032	1,382	מילואים
Bankruptcy and corporate dissolution	-	-	-	1,153	1,153	משיטוח רגל ומירוק תאגיד

טבלה ס'4 - גבייה לפי סוג מצויחה

Table I/4 - COLLECTION OF INSURANCE CONTRIBUTIONS - BY CATEGORY OF INSURED

YEAR	NON-EMPLOYEES				EMPLOYEES				TOTAL	שנה
	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	חלקו של המעביד	חלקו של המעביד	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי	חלקו של המעביד	חלקו של המעביד		
	Thereof : under National Insurance Law	Thereof : under National Insurance Law	Employer's Participation	Employer's Participation	Thereof : under National Insurance Law	Thereof : under National Insurance Law	Total	Total	Thereof : under National Insurance Law	TOTAL
1965	3.2	3.4	5.4	5.4	17.5	18.5	22.9	23.9	26.1	27.3
1975	24.7	32.2	56.2	73.7	225.2	341.3	281.4	415.0	306.1	447.2
1979	252.4	262.6	570.5	661.1	2,014.6	2,769.9	2,585.1	3,431.0	2,837.5	3,693.6
1980	584.8	603.6	1,691.9	1,859.5	4,931.1	7,006.8	6,623.0	8,866.3	7,207.8	9,469.9
1981	1,250.9	1,291.9	4,057.1	4,449.0	11,733.5	16,669.0	15,790.6	21,118.0	17,041.5	22,409.9

IS million

מליוני שקלים

טבלה 1/5 - מעבידים פעילים - לפי מספר העובדים במפעל  
וענף סיכון

Table 1/5 - ACTIVE EMPLOYERS - BY NUMBER OF EMPLOYEES  
IN THE ENTERPRISE AND RISK BRANCH  
IV 1982

RISK BRANCH	מספר העובדים במפעל							סך הכל TOTAL	ענף סיכון
	NUMBER OF EMPLOYEES IN THE ENTERPRISE								
	+500	250-499	100-249	50-99	20-49	5-19	1-4		
TOTAL	279	392	832	1,254	3,534	16,797	49,244	72,322	כך הכל
Agriculture, Forestry and Fishing	25	133	134	95	220	708	1,926	3,241	חקלאות, ייעור ודייג
Mining and Quarrying	2	2	2	8	9	22	33	78	טכרות ומחצבות
Manufacturing (Industry and Handicraft) - Total	56	98	244	385	1,239	5,654	12,364	20,040	הרושה (העשייה ומלאכה) - סך הכל
Food (Including Tobacco Products)	7	28	48	58	108	412	607	1,268	העשייה מזון (כולל חוצרת סבוק)
Textiles	11	13	29	28	98	232	325	736	העשייה טכטיל
Finished Textile Products	3	5	21	39	156	380	1,054	1,858	ייצור מוצרי טכטיל מוגמר
Footwear	-	1	2	4	28	115	305	435	העשייה נעליים
Wood and Cork (Manufacture and Products)	-	5	6	13	51	396	1,742	2,213	עבוד עץ ושעם וייצור מוצריהם
Paper and Cardboard (Manufacture and Products)	1	1	4	7	15	76	72	176	העשייה נייר וקרטון וחוצרת
Printing and Publishing	1	3	11	17	73	378	714	1,197	הדפסה, חוצאת לאור
Leather (Manufacture and Products)	-	2	1	1	6	45	92	147	העשייה עור ומנועלי עור
Rubber and Plastic Products	1	2	13	26	50	219	280	591	העשייה מוצרי גומי ומלסטיות
Chemicals and Chemical Products	8	5	14	17	39	133	166	382	העשייה כימיקלים וחוצרת כימיה
Non-Metallic Mineral Products	2	9	8	11	40	219	386	675	העשייה מוצרים אלמנטריים
Basic Metal Manufactures and Products	4	11	33	65	248	1,173	2,529	4,063	העשייה מתכות יסודיות ומוצריהן
Machinery and Electrical Appliances	13	9	25	54	130	541	1,036	1,808	העשייה מכונות, מתקנים וציוד חשמל
Transportation Equipment	3	2	14	11	69	524	1,660	2,283	העשייה ציוד ותחבורה
Miscellaneous Manufacturing	2	2	15	34	128	611	1,396	2,188	מפעלי הרושה שונים
Construction	9	7	39	67	242	1,649	5,899	7,912	בניה
Electricity, Water and Public Sanitation Services	2	1	1	2	8	32	91	137	חשמל, מים ושרותי סניטציה ציבורית
Commerce and Finance	25	18	62	87	347	3,144	11,708	15,391	מסחר ומיננסים
Transport and Communication	12	11	18	48	133	868	2,836	3,926	העבורה וקשר
Services - Total	124	100	315	526	1,266	4,673	14,266	21,270	שירותים - סך הכל
Central and Local Government Services	72	37	69	69	113	187	81	628	שירותים ממשלתיים ושירותים שלטון מקומי
Other Services	52	63	246	457	1,153	4,486	14,185	20,642	שירותים אחרים
Unspecified and Mixed Branches	24	12	17	36	70	47	121	327	ענף לא ידוע ושונים מעורבים

- No. 20 — "Minimum Wage: Literary Review and Possible Repercussions In Israel" (In Hebrew), by Menahem Carmi, 1978 (out of print).
- No. 21 — "The Role of Food Subsidies In the Income Maintenance System" (In Hebrew), by Yitzhak Moav, 1979.
- No. 22 — "Changes In Poverty Patterns In Israel, 1968-1975, In View of the Development of the Income Maintenance Programs" (In Hebrew), by Lea Achdut, Yehuda Geva and Yossi Tamir, 1979.
- No. 23 — "The Relationship between Social Security and Taxation: The Main Issues" (In English), by Leah Achdut and Yossi Tamir, 1979.
- No. 24 — "The Determination of Unemployment Contributions under Alternative Wage and Employment Patterns" (In Hebrew), by Yehuda Geva and Yitzhak Moav, 1980 (out of print).
- No. 25 — "Maintaining Value of Social Security Benefits During Inflation" (In Hebrew), by Yehuda Geva and Yitzhak Moav, 1980.
- No. 26 — "Unemployment Insurance Benefits and the Supply of Labor of an Employed Worker" (In English), by Gideon Yaniv, 1981.
- No. 27 — "Client Planning Groups as a Means of Implementing Consumerism In Vocational Rehabilitation" (In English), by Lorraine Shapiro, 1982.

#### **EXPERIMENTAL PROJECTS** (In Hebrew only)

- No. 1 — "Recreation for Mothers of Large Families", by Elchanan Blumenthal, 1974.
- No. 2 — "Evaluation of Nutritional Guidance for Large Families", by Sara Baviy and Gila Michaeli, 1975.
- No. 3 — "Aged for Aged: Visits to Homebound and Bedridden, In Gonen Quarter, Jerusalem, 1969-1975", 1976.
- No. 4 — "Pilot Project for the Improvement of the School Meal Service in Lod and Ramle during the School Year 1974-1975", by Agi Meinhard and Naomi Paynton, 1976.
- No. 5 — "Education Towards a More Economic Life Style", by Naomi Paynton, 1976 (out of print).
- No. 6 — "Experimental Project for Determining the Work Capabilities of the Aged", by Rachel Weinstein, 1976.
- No. 7 — "Experimental Project: Comprehensive School Meal Service In Kfar Sabba", by Naomi Paynton and Agi Meinhard, 1977.
- No. 8 — "Community Work Project In the Sprinzak Quarter of Kiryat Shmona", by Naomi Paynton, 1978.
- No. 9 — "Free Legal Aid Relating to National Insurance (Universal Service Without Means Test) — An Experimental Project; Following Survey, 1978", by Reuben Steiner and Yossef Zilber, 1979 (out of print).
- No. 10 — "Attitudes Toward Mental Health Issues (Survey Findings in Two Depressed Sectors of Jerusalem)", by Naomi Paynton, 1980.
- No. 11 — "Comprehensive Services for the Aged In Tiberias", by Brenda Morginstin and Ronit Lieberman, 1981.
- No. 12 — "Befriending — A Jerusalem Mutual Help Project for Youth", by Naomi Paynton, 1981.
- No. 13 — "Functionally Disabled Aged In Bnei Brak — The Need for Additional Services and their Cost", by Dr. Joseph Silberstein, 1981.
- No. 14 — "Befriending — A Jerusalem Mutual Help Project for Youth — Summary Report," by Naomi Paynton, 1982.

#### **OTHER PUBLICATIONS**

- No. 1 — "Low-Wage Earners and Low-Wage Subsidies", by Abraham Doron and Raphael Roter (Hebrew — November 1976; English — July 1978).
- No. 2 — "Income Support Benefits — A Program Proposal", by Abraham Doron and Tzippi Suesskind (Hebrew — June 1978; English — June 1979).
- No. 3 — "Twenty-five Years of National Insurance in Israel" (In Hebrew), by Lea Achdut and Menahem Carmi, 1981.

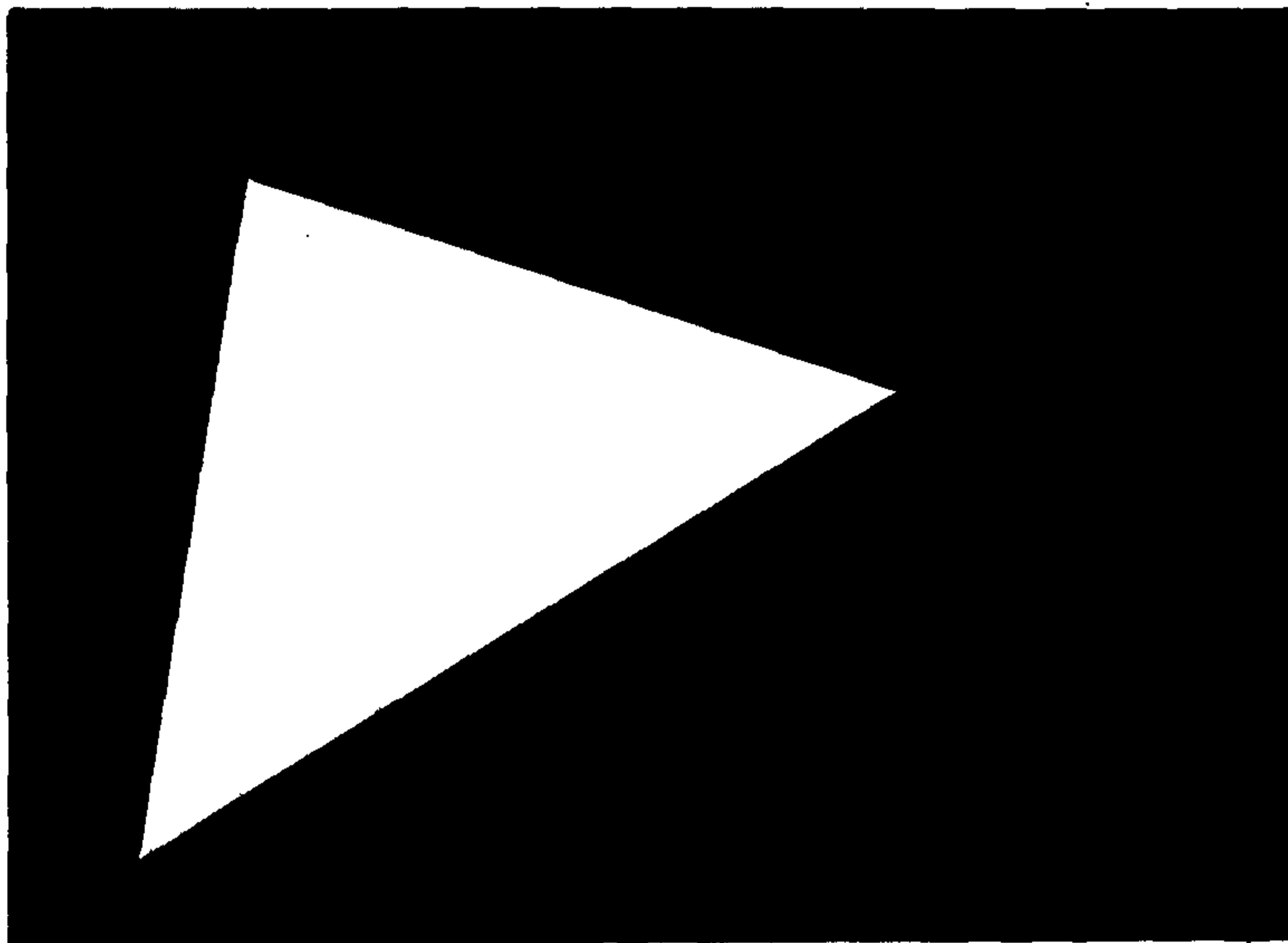
ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



# ANNUAL SURVEY

## 1981



Jerusalem, November 1982



# **ANNUAL SURVEY**

## **1981**

**EDITED BY**  
**LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE**  
**BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING**  
**JERUSALEM 1982**



## FORWARD

The Annual Survey of the National Insurance Institute, now seeing light for the second time, describes the policy and functions of the Institute and their influence on the welfare of the general population.

The survey is divided into two sections. The first section, comprising the introduction and the first four chapters, presents the developmental trends of the National Insurance system with an emphasis on the past fiscal year, i.e., changes which took place in 1981 in the structure and level of the Institute's activities. It also deals with the contribution of the Institute's benefits to the reduction of poverty and to the diminishing of the inequalities in income distribution.

The second section of the survey, comprising chapters five through seven, discusses specific fields in which activities were particularly intense during the past year, or which have not been sufficiently publicized in the past.

Following is a brief review of the contents of each chapter.

The introduction to the survey summarizes the important changes which occurred in 1981 in the total benefits paid by the various insurance branches, the rates of insurance premiums, the level of collection of contributions attained by the Institute, and the number of beneficiaries and their composition. These changes are noted within the framework of the description of the general trends which took place over previous years in the specific fields under discussion.

The first chapter discusses the influence which the changes in

benefits have had on poverty and on the distribution of income. Developments in 1981 are emphasized and compared with trends that appeared during the years 1977-1980.

The second chapter describes in detail the trends occurring in the benefits provided by the various branches, including Old Age and Survivor's, Children, Maternity, Unemployment, General Disability, Employment Injured and Rehabilitation. The description focuses on a comparison of the past year with previous years, in the forms and levels of benefits - measured by use of economic indicators such as the price index and the average wage - the number of beneficiaries and their characteristics and the total payment amounts in each of these benefits.

The third chapter surveys in depth the topic of the guaranteed minimum income assured the weaker sectors of the Israeli population by the Income Support Benefits Law, General Disability Insurance Law and Alimony Law. It analyzes the concept of guaranteed minimum income and its developments over the past several years. Included also is a description of the main trends which characterized the year 1981 as regards the level of the guaranteed minimum income, the number of beneficiaries and their characteristics.

The fourth chapter presents the principles which guided those who prepared the regulations of the Attendance Allowance, a new benefit meant for families of severely disabled persons as a means of partially covering the expenses involved in their care. This chapter relates also to the level of the benefit, the number of recipients, their types of disability and their

distribution by sex, age and country of origin.

The fifth chapter discusses the main developments in the social security system, particularly over the past decade. It traces the economic and social factors which have had major influence on the system, and notes Israel's place among different countries according to accepted measures of international comparison. It should be pointed out that the social security schemes referred to in this chapter are in accordance with the definitions of the International Labour Organization.

The sixth chapter is devoted to the Long-Term Care Law passed in the Knesset (Israeli Parliament) in 1980, the purpose of which is to guarantee by Law the commitment of the State to provide long-term care benefits and services to the chronically ill, and particularly to the elderly among them. To date only the framework for the law has been determined, whereas its content and scope are to be decided upon only after the Public Committee for Long-Term Care completes its work. This chapter, then, focuses on a review of the basic principles of the Long-Term Care Law which crystallized during the process of deliberation of the Committee and which guided it in the preparation of its recommendations for defining the target population of the Law and the system of benefits to be granted upon its enactment.

The seventh and final chapter describes the system of administrative reportage which exists in the National Insurance Institute, by means of which one may follow up on the routine work of the Institute and evaluate its level of functioning in its two major fields of activity: payment of benefits and