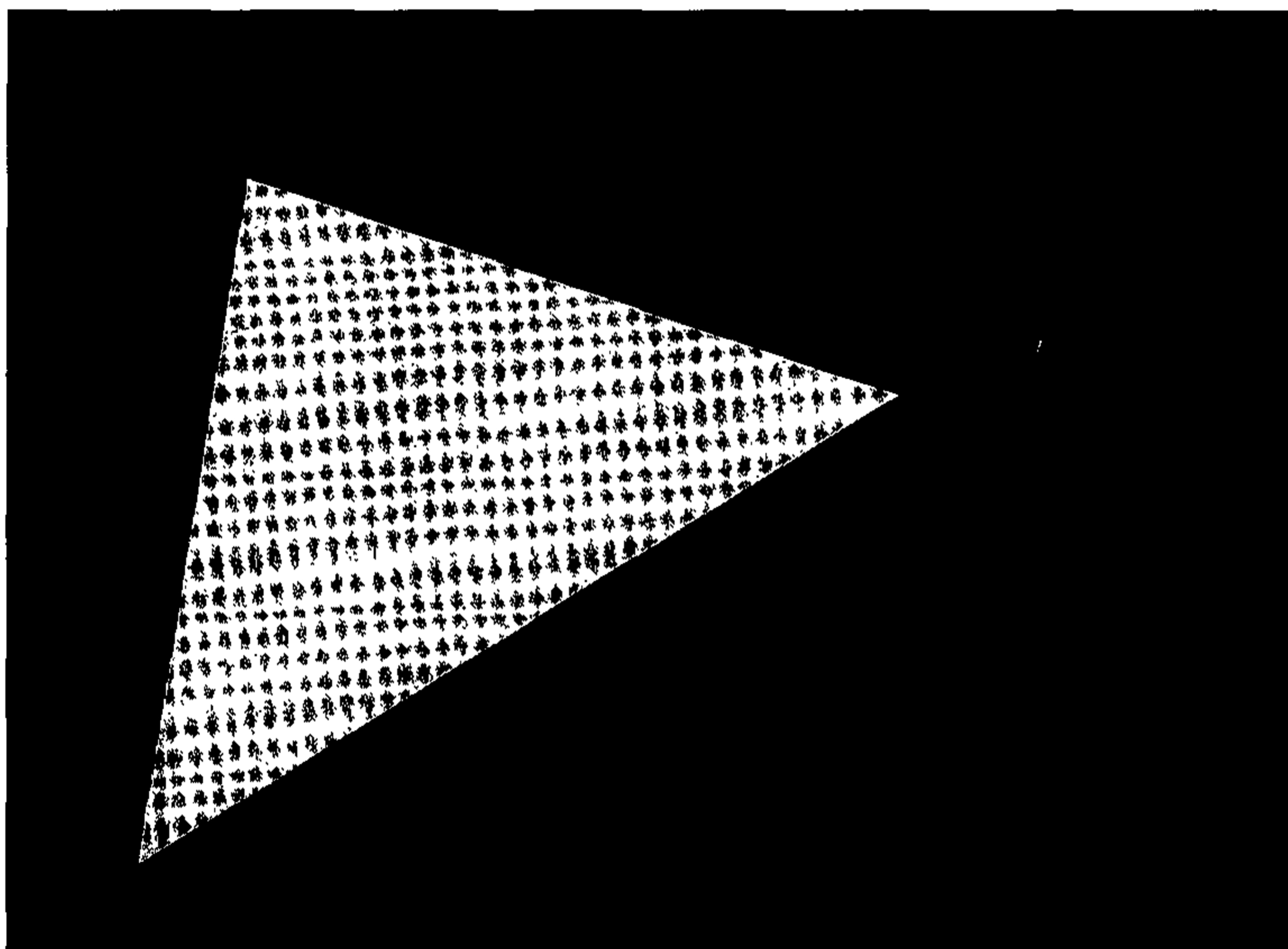


# סקירה שנתית 1982



ירושלים, טבת התשמ"ד

סקירה שנתית 1982 ANNUAL SURVEY





# סקירה שנתית 1982

ריכזו וערכו

לאה אחדות – מנחם כרמי

המוסד לביטוח לאומי  
האגף למחקר ותכנון  
ירושלים התשמ"ד

## פתח דבר

סקירה שנתית זו, השלישית במניין הסקירות של המוסד לביטוח לאומי, נועדה כקודמותיה לסקור את פעולותיו של המוסד ואת מדיניותו בשנת התקציב החולפת, ואת השלכותיהן על רווחת האוכלוסייה.

חלקה הראשון כולל פרקים הסוקרים את מגמות התפתחותה של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת 1982 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה לה הוענקו ובאופן מימון פעולותיו של הביטוח הלאומי. פרקים בעלי חשיבות מרכזית מתייחסים להבטחת הכנסה למעוטי יכולת, ובמיוחד להשלכותיו של חוק הבטחת ההכנסה בשנה הראשונה להפעלתו, לתרומתן של מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים לצמצום מימדי העוני ולאי שוויון התחלקות ההכנסות.

בחלקה השני של הסקירה מוצגים שלושה תחומי פעולה של הביטוח הלאומי, שעד כה לא הובאו לידיעת הציבור במידה מספקת. כך, למשל, מתוארת פעילותו בתחום הקמתם של מפעלים מיוחדים ניסיוניים, המיועדים לשמש אמצעי עזר לתכנון ולפיתוח שירותי הרווחה בקהילה. פרק אחר סוקר את פעולות מחלקת השיקום של המוסד, ופרק נוסף עוסק בסיוע המשפטי הניתן למבוטחים.

את הסקירה הכינו עובדי אגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. מלאכת הריכוז והעריכה התוכנית של פרקי הסקירה נעשתה על ידי לאה אחדות ומנחם כרמי, אשר להם חלק נכבד גם בכתיבת רבים מהם. תודתי נתונה לכל עובדי האגף, אשר השתתפו בעבודה זו, על תרומתם - מי בכתיבה, מי בעריכה לשונית ומי בהדפסות ובסיוע טכני. תודה מיוחדת לדני עזריאל, מנכ"ל המוסד, על הערותיו המועילות לפרקי הסקירה השנתית.

נירה שמאי

סמנכ"ל מחקר ותכנון

**ת ר כ ן      ה ע נ י י נ י ם**

29-1	<b>מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1982</b>	
3	א. הגמלאות והגבייה	
6	ב. גורמי הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות ב-1982	
11	ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות	
11	ד. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי	
22	ה. התפתחויות תחוקתיות ומבניות שונות בשנת 1982	
24	ו. הביטוח הלאומי בזיקה למטדי העוני ולהתחלקות ההכנסות	
27	ז. סיכום	
	<b>פרק 1 - היקף העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות באוכלוסיית השכירים ב-1981</b>	
70-31		
33	א. מבוא	
40	ב. הגדרת העוני	
44	ג. העוני בקרב אוכלוסיית השכירים	
55	ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה ובמשפחות חד-הוריות	
60	ה. אי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים	
69	ו. מגמות לעתיד	
134-71	<b>פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1982</b>	
74	א. זיקנה ושארים	
83	ב. קצבאות ילדים	
96	ג. ענף אימהות	
100	ד. אבטלה	
111	ה. ענף נכות	
124	ו. נפגעי עבודה	

פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת 173-135

- 137 א. כללי
- 139 ב. השינויים המרכזיים בעקבות חוק הבטחת הכנסה והשלכותיהם על האוכלוסיות המכוסות על ידי החוק
- 146 ג. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת
- 150 ד. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדיקטורים כלכליים-חברתיים מקובלים
- 154 ה. היקף הזכאים להבטחת הכנסה ומאפיינים עיקריים שלהם
- 163 ו. אפיונים של האוכלוסייה השירורית הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה

פרק 4 - ניתוח פעולות מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי 199-175

- 177 א. תיאור מערכת הדירוח ומטרותיה
- 179 ב. מימצאים מתוך ראיונות אבחון
- 185 ג. השוואה בין נכים כלליים שהוחלט להתחיל את טיפולם השיקומי לבין מקבל קצבאות נכות כללית
- 186 ד. קשרים בין התרשמויות פקידי השיקום להחלטותיהם לגבי קבלה לטיפול
- 188 ה. מימצאים מתוך שאלוני מעקב
- 194 ו. מימצאים על פי שאלון הטיפול
- 198 ז. סיכום

פרק 5 - מפעלים מיוחדים 229-201

- 203 א. כללי
- 205 ב. היבטים חוקיים
- 207 ג. היבטים מינהליים
- 209 ד. מפעלים מיוחדים לקשישים
- 220 ה. מפעלים מיוחדים לאלמנות
- 221 ו. מפעלים מיוחדים למשפחות ולילדים
- 226 ז. מפעלים מיוחדים לפיתוח שירותים במסגרת חוק ביטוח לאומי
- 228 ח. תפקיד המחקר הנלווה במפעלים מיוחדים

243-231

**פרק 6 - סיוע משפטי חינם**

- א. היבטים כלליים, משפטיים ואדמיניסטרטיביים של התוכנית  
233
- ב. שלב ראשון: הפעלה ניסיונית של התוכנית  
235
- ג. שלב שני: הפעלתה המלאה של התוכנית  
237
- ד. סיכום ומסקנות  
242

274-245

**נספח לוחות**

# פרסומי האגף למחקר ותכנון

סקירה שנתית	—	1980 <sup>1</sup> , 1981.
שנתון סטטיסטי	—	(האזריון שהופיע 1978—1977) <sup>1</sup> .
רבעון סטטיסטי	—	החל להופיע בשנת 1971 <sup>2</sup> .
במהון סוציאלי	—	כתב עת לדיון בנושאי רווחה ובטחון סוציאלי. (האזריון שהופיע : מס' 24, ינואר 1983).
מערכת הביטוח הלאומי בישראל	—	הסבר תמציתי של עיקרי העוסק לגבי חוג הזכאים, תנאי הזכאות וסוג הגמלאות.

## פ ר י ם

(בעברית, אם לא מצויין אחרת)

1	מס' 1	—	גנתון דחיות של תביעות לקצבת זקנה ושאיירים לפי סיבות לשנים 1969/70, מאת : שלמה כהן, 1971 (אזל).
2	מס' 2	—	העדרות נשים מעבודה כתוצאה מסיבוכים בתריון (מאי—יוני 1971), מאת : תמר בן-יוסף, 1971.
3	מס' 3	—	המבוטחים הלא-שכירים, עיבודים סטטיסטיים ממשלוח פנקסי מקדמות לשנת 1971/72, מאת : ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1971 (אזל).
4	מס' 4	—	החוב, הפוטנציאל ועומק הסיגור בגבייה ממעבידים ליום 31.3.71, מאת : ראובן שטיינר, 1971 (אזל).
5	מס' 5	—	מקבלי קצבאות זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971, מאת : חנה ולדהורן, 1972 (אזל).
6	מס' 6	—	ייתומים בגיל בית ספר תיכון, מאת : שלמה כהן, 1972 (אזל).
7	מס' 7	—	משפחות עם ילדים בישראל ; 1969—1970, מאת : נירח שמאי וחנה ולדהורן, 1972 (אזל).
8	מס' 8	—	שיקום נכים בשנים 1968—1970, מאת : אלחנן בלומנטל, 1972 (אזל).
9	מס' 9	—	המבוטחים הלא-שכירים — 1970/1971 ; 1971/1972, מאת : ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1972 (אזל).
10	מס' 10	—	הגבייה ממעבידים — 1971/72, מאת : ראובן שטיינר, 1973 (אזל).
11	מס' 11	—	שירותי הביטוח הלאומי לבוזאים בנגב, מאת : ראובן שטיינר ושלמה כהן, 1973.
12	מס' 12	—	עולים חדשים מקבלי גמלאות זקנה 1972/73, מאת : שלמה כהן, 1974.
13	מס' 13	—	מקבלי קצבת משפחה מרובת ילדים, לפי יישוב, 1973, מאת : חנה קרן-יער (ולדהורן), 1974.
14	מס' 14	—	שיקום נכים 1971/1972, מאת : אלחנן בלומנטל, 1974.
15	מס' 15	—	מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים לפי יישוב, 1973, מאת : מרים שמלצר, 1973 (אזל).
16	מס' 16	—	מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים בתוספת הטבה סוציאלית בבאר-שבע 1973, 1976.
17	מס' 17	—	תנאי החיים של קשישים בבאר-שבע, פתח-תקוה ויבנה, מאת : שלמה כהן וברנדה מורגנשטיין, 1976.
18	מס' 18	—	מקבלי קצבת משפחה מרובת ילדים לפי יישוב 1973, מאת : חנה קרן-יער (ולדהורן), 1976.
19	מס' 19	—	הנפגעים בתאונות עבודה בשנים 1970—1972 (בעברית ואנגלית), מאת : יוסי מצפני ורבקה פריאור, 1976 (אזל).
20	מס' 20	—	הנפגעים בתאונות עבודה (מקבלי דמי פגיעה) בשנים 1973—1974 (בעברית ואנגלית), מאת : רבקה פריאור, 1978.
21	מס' 21	—	מקבלי קצבת ילדים לפי יישוב, 1977, מאת : חנה קרן-יער ומרים סוארי, 1978.
22	מס' 22	—	החליכי שיקום של נפגעי עבודה : ממצאים ממערכת דיווחים שהופעלה בחקופה 1971—76, מאת : אגי מיינתרד, 1978 (אזל).
23	מס' 23	—	תכונות סוציודמוגרפיות של אלמנות צירוגיות המקבלות קצבת שאירים, מאת : דליה גורדון, 1978 (אזל).
24	מס' 24	—	התוצאה לביטחון סוציאלי בישראל בשנים 1950—1976 (בעברית ואנגלית), מאת : יוסף פרגב וראובן שטיינר, 1978.
25	מס' 25	—	מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים לפי יישוב, 1978, מאת : מרים שמלצר, 1979.
26	מס' 26	—	המבוטחים הלא-שכירים" לשנים 1976—1977, מאת : ראובן שטיינר, אביבה גיבל ואבנר שרף, 1979.
27	מס' 27	—	מקבלי קצבת ילדים לפי יישוב, 1979, מאת : מרים סוארי, 1980 (אזל).
28	מס' 28	—	משפחות עם ילדים בישראל, 1968—1978 (בעברית ואנגלית), מאת : חנה קרן-יער ומרים סוארי, 1980 (אזל).
29	מס' 29	—	רמה והרכב ההכנסות של מגישי תביעות חדשים לקצבת זקנה ושאיירים לפי חוק, מאת : נחום שטיינגמן ואיתן המבורגר, 1980 (אזל).
30	מס' 30	—	הנפגעים בתאונות עבודה בשנים 1975—1976 (בעברית ואנגלית), מאת : רבקה פריאור, 1980 (אזל).
31	מס' 31	—	אלמנות ושיקומן במוסד לביטוח לאומי, מאת : דליה גורדון, 1981 (אזל).
32	מס' 32	—	מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים לפי יישוב, 1980, מאת : מרים שמלצר, 1981.
33	מס' 33	—	מקבלי קצבת ילדים לפי יישוב, 1981, מאת : מרים סוארי, 1982.
34	מס' 34	—	מתנדבים קשישים כמבקרים לקשישים הרחוקים לביתם — מחקר הערכה, מאת : שמעון שפיר, 1982 (אזל).
35	מס' 35	—	המערכת לביטחון סוציאלי בישראל בשנים 1976—1980, מאת : יצחק מואב, 1982.
36	מס' 36	—	שירותים לטיפול ממושך לקשישים באנגליה, סקוטלנד, נורווגיה והולנד, מאת : ברנדה מורגנשטיין ופרלה ורנר, 1982.
37	מס' 37	—	מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים לפי יישוב, 1982, מאת : מרים שמלצר, 1983.
38	מס' 38	—	מקבלי דמי אבטלה בשנים 1976—1981, מאת : אסתר פולדינו וחנה קרן-יער, 1983.
39	מס' 39	—	משפחות עם ילדים בישראל, 1970—1981 (בעברית ואנגלית), מאת : חנה קרן-יער ומרים סוארי, 1983.
40	מס' 40	—	מקבלי קצבאות נכות כללית וניידות לפי יישוב, 1982, מאת : נעמי ענתבי, 1983.

1 הסקירה השנתית הינה מהדורה חדשה תבאה לתחליף את מתכונת השנתון הסטטיסטי.  
2 כולל סדרות מאז הקמת המוסד.

## מ ק ר י ם

(בעברית או באנגלית לפי המצויין)

- |   |        |   |
|---|--------|---|
| — | מס' 1  | "סקלה אקוילנטית למבוגר סטנדרטי, ממצאים ישראליים" (באנגלית), מאת: יעקב חביב ויוסי טויל, 1974 (אזל).  |
| — | מס' 2  | "השפעת ההוצאה הציבורית לשרותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות" (בעברית), מאת: מוריה אבנימלך, 1974.                                   |
| — | מס' 3  | "השפעת קצבאות ילדים על הילודה" (באנגלית), מאת: מרגזרי הוניג, 1974 (אזל).  |
| — | מס' 4  | "העוני בישראל לפני ואחרי התמיכות הממשלתיות" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1974 (אזל).  |
| — | מס' 5  | "דפוסי תזונה ויעילות בצריכת מזון בישראל" (בעברית), מאת: יוסי ומירי, 1974.   |
| — | מס' 6  | "שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי" (בעברית), מאת: יוסי טויל, 1974.  |
| — | מס' 7  | "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי על פי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1975.                          |
| — | מס' 8  | "מערכת התמיכות בישראל ערב פិחות נובמבר 1974 ואחרי" (בעברית), מאת: מרגזרי הוניג, יסה קולוב, אפרת ברונפלד ומוטי לקסר, 1975 (אזל).           |
| — | מס' 9  | "השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיוור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971" (בעברית), מאת: טאיר גרינפלד, 1975.                      |
| — | מס' 10 | "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: יעקב חביב, 1976 (אזל).   |
| — | מס' 11 | "השפעת קצבאות הביטוח הלאומי על היצע העבודה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרגזרי הוניג, 1976.   |
| — | מס' 12 | "בעיות בשימוש בממדי אי-שוויון לדירוג התפלגויות הכנסה" (בעברית), מאת: יהודה גבע, 1976 (אזל).   |
| — | מס' 13 | "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975" (באנגלית), מאת: רסאל רוטר וגירה שמאי, 1976.   |
| — | מס' 14 | "העלמת מס הכנסה והיצע עבודה" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977 (אזל).  |
| — | מס' 15 | "על היצע העבודה בתנאי אי-ודאות" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977 (אזל).   |
| — | מס' 16 | "אמידה סימולטנית של מערכת פונקציות ביקוש בישראל: ניתוח אמפירי, 1968-1975" (בעברית), מאת: לאה אחדות, 1977.                                 |
| — | מס' 17 | "עקומת היצע עבודה כמערכת תכניות להבטחת הכנסה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרגזרי הוניג, 1977 (אזל).                                       |
| — | מס' 18 | "שינויים בדפוסי העוני באוכלוסית השכירים בישראל" (בעברית), מאת: יוסי תמיר, 1977 (אזל).   |
| — | מס' 19 | "על מס הכנסה לינארי אופטימלי וביטוח אבטלה" (באנגלית), מאת: גדעון יניב ויוסי תמיר, 1977 (אזל).   |
| — | מס' 20 | "שכר מינימום: — סקירה ספרותית והשלכות האפשריות בישראל" (בעברית), מאת: מנחם כרמי, 1978 (אזל).  |
| — | מס' 21 | "סובסידיה למוצרי מזון כאמצעי להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: יצחק מואב, 1979.  |
| — | מס' 22 | "השינויים בדפוסי העוני בישראל בין השנים 1968-1975 לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: לאה אחדות, יהודה גבע ויוסי תמיר, 1979. |
| — | מס' 23 | "יחסי הגומלין בין הביטוח הסוציאלי לבין המיסוי הישיר: סוגיות עיקריות" (באנגלית), מאת: לאה אחדות ויוסי תמיר, 1979.                          |
| — | מס' 24 | "קביעת שיעור דמי הביטוח בענף אבטלה בהנחות שונות של שכר ותעסוקה" (בעברית), מאת: יהודה גבע ויצחק מואב, 1980 (אזל).                          |
| — | מס' 25 | "עדכון קצבאות בתקופת אינפלציה" (בעברית), מאת: יהודה גבע ויצחק מואב, 1980.   |
| — | מס' 26 | "דמי אבטלה והיצע עבודה של פרט מועסק" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1981 (אזל).  |
| — | מס' 27 | "קבוצות תכנון של מטופלים' כאמצעי ליישום 'צרכנות' בשיקום מקצועי" (באנגלית), מאת: לוריין שפירא, 1982 (אזל).                                 |
| — | מס' 28 | "העדרות מן העבודה, שעות עבודה נוספות ושבוע העבודה הקצר" (בעברית), מאת: גדעון יניב ויוסי תמיר, 1983.                                       |
| — | מס' 29 | "מעורבות חברתית ובדידות בקרב קשישים" (באנגלית), מאת: ברנדה מורגנשטיין, 1983.  |
| — | מס' 30 | "פעולות מחלקת השיקום — ניתוח וסטטיסטיקה" (בעברית), מאת: מנחם כרמי, 1983.  |

## מ פ ע ל י ם מ י ו ח ד י ם

(בעברית בלבד)

- |   |       |  |
|---|-------|--|
| — | מס' 1 | "הבראה לאמהות למשפחות מרובות ילדים", מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.   |
| — | מס' 2 | "הערכת התוצאות של הדרכה תזונתית למשפחות מרובות ילדים", מאת: שרה בבלי וגילה מיכאלי, 1975.                           |
| — | מס' 3 | "קשיש לקשיש' בשכונת גונן בירושלים בשנים 1969-1975", 1975.  |
| — | מס' 4 | "מפעל נסיוני לשיפור שירותי הזוגות בבתי הספר בלוד וברמלה בשנת הלימודים תשל"ח", מאת: אני מיינהרד ונעמי טינטון, 1976. |



—	מס' 5	"חינוך והדרכה לאורח חיים הסכוני למשפחות מרובות ילדים", מאת : נעמי פינטון, 1976.
—	מס' 6	"מפעל נסיוני ליצירת תהליך אבחון העסוקתי לקשישים", מאת : רחל וינשטיין, 1976 (אזל).
—	מס' 7	"מפעל נסיוני לשירות הזנה כולל בכפר-סבא", מאת : נעמי פינטון ואגי מיינרד, 1977.
—	מס' 8	"פרויקט עבודה קהילתית בשכונת שפרינצק בקריית שמונה", מאת : נעמי פינטון, 1978 (אזל).
—	מס' 9	"מפעל נסיוני לסיוע משפטי חיגם בנושאי ביטוח לאומי (שרות אוניברסלי ללא מבחן הכנסות) : סקר מעקב, 1978, מאת : ראובן שטיינר ויוסף זילבר, 1979 (אזל).
—	מס' 10	"עמדות האוכלוסיה כלפי שאלות של בריאות הנפש (ממצאים מתוך סקר בשכונות מצוקה בירושלים), מאת : נעמי פינטון, 1980.
—	מס' 11	"השירות המקיף לקשיש בטבריה", מאת : ברנדה מורגנשטיין ורונית ליברמן, 1981 (אזל).
—	מס' 12	"חונכות — פרויקט לעזרה הדדית של נוער בשכונת רוממה, ירושלים", מאת : נעמי פינטון, 1981 (אזל).
—	מס' 13	"צרכים רפואיים וסוציאליים של קשישים מוגבלים — שרותים נחוצים ועלותם, חלק א', בני ברק", מאת : חוקר ראשי ז"ר יוסף זילברשטיין, 1981.
—	מס' 14	"חונכות — פרויקט לעזרה הדדית של נוער בשכונת רוממה, ירושלים — ד"ח סיכום", מאת : נעמי פינטון, 1982.
—	מס' 15	"מפעלים נסיוניים לסיוע לאלמנות שאירי", מאת : ברנדה מורגנשטיין ורונית ליברמן, 1983.
—	מס' 16	"חוק ביטוח נכות כללית. — קצבה לילדים נכים בגיל 3—14", מאת : ברנדה מורגנשטיין, 1983.

### פרסומים נוספים

—	מס' 1	"עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", מאת : אברהם דורון ורשאל רוטר (בעברית) — נובמבר 1976 ; באנגלית — יולי 1978).
—	מס' 2	"גמלאות להבטחת קיום — הצעת תכנית", מאת : אברהם דורון וציפי זיסקינד (בעברית) — יוני 1978 ; באנגלית — יוני 1979).
—	מס' 3	"עשרים וחמש שנות ביטוח לאומי בישראל" (בעברית), מאת : לאה אהודת ומנחם כרמי, 1981.

**מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1982**

**מנחם כרמי**  
**יהודה מחלב**

## מבוא - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1982

### א. הגמלאות והגבייה

ב-1982 נמשכה מגמת הגידול הריאלי הניכר של היקף הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, המאפיינת את שלוש השנים האחרונות 1980-1982, אם כי בקצב איטי יותר. ב-1982 גדל היקף גמלאות אלה ב-9.2%; זאת לעומת 15.7% ב-1981 ו-11.0% ב-1980.

לעומת זאת, ב-1982 ירד היקף הגבייה של הביטוח הלאומי בשיעור בן 6.1%, לאחר גידול במונחים ריאליים ובשיעורים גבוהים בשנתיים הקודמות (12.6% ב-1981, ו-9.7% ב-1980). הסיבה העיקרית לירידה זו היא הפחתת שיעורי דמי הביטוח במשך השנה בכ-10%. כתוצאה מהתפתחויות אלה חלה תפנית ביחס שבין הגמלאות לגבייה, כאשר היקף התשלומים עבור גמלאות עולה לראשונה מאז 1977 על סכום הגבייה. ב-1982 הגמלאות היו גבוהות מן הגבייה ב-7.5%, בעוד שב-1981 הן היו נמוכות ממנה ב-7.6%, וב-1980 ב-10.1%.

חלקן של הגמלאות בתוצר הלאומי עלה ב-1982 ל-7.55%, לעומת 7.08% בשנה הקודמת. זו השנה השלישית ברציפות, בה גדל בקצב די מהיר חלקן של הגמלאות בתל"ג, והוא היה גבוה ב-1982 מאשר בשנת השיא הקודמת, 1976 (7.24%). גידול זה בשיעור הגמלאות מתוך התל"ג נובע לא רק מגידול היקף הגמלאות, אלא גם מכך שהתל"ג ב-1982 גדל בכ-2% בלבד לעומת השנה הקודמת. חלקה של הגבייה בתל"ג היה 7.03% וזוהי ירידה לעומת 1981 (7.66%) ו-1980 (7.51%).

זו השנה השביעית ברציפות, שחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בכלל הגבייה מהציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי פוחת, והוא הגיע ב-1982 ל-74.3% לעומת 76.1% בשנה הקודמת. במקביל גדל חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ (מס מקביל, היטל התגוננות והיטל חינוך

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

	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1970	1965
גבייה	7.03	7.66	7.51	7.09	6.89	7.02	6.61	5.66	5.1	2.5
גמלאות	7.55	7.08	6.75	6.29	6.34	7.15	7.24	6.54	2.8	2.1

על יסודי) המגיע כעת ליותר מרבע מכלל הגבייה. הגבייה לענפי הביטוח הלאומי ירדה באופן תלול ל-5.22% מהתל"ג, לעומת 5.83% בשנה הקודמת, וזו הרמה הנמוכה ביותר מאז 1975.

באשר לגמלאות, קיימת הבחנה בין הגמלאות הגבייתיות, שעבורן נגבים דמי ביטוח לבין גמלאות "לא גבייתיות", הממומנות מתקציב הממשלה או באמצעות הסוכנות היהודית והמשולמות על פי חוקי המדינה, שהביטוח הלאומי הופקד על ביצוען, או על פי הסכמים מיוחדים (כמו חוק הבטחת הכנסה, קצבאות לילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים - קי"ץ ועוד). ב-1982 המשיך לגדול חלקן של הגמלאות "הגבייתיות" בכלל הגמלאות זו השנה השלישית ברציפות, והוא הגיע ל-83.3%, רמת שיא ביחס לכל השנים שמאז 1975. גם חלקן של הגמלאות "הגבייתיות" בתל"ג עלה לרמת שיא בתולדות הביטוח הלאומי - 6.29%.

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

גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג	גבייה לענפי הב"ל כאחוז מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך הגמלאות	גבייה לענפי הב"ל כאחוז מסך הגבייה	
5.14	4.66	78.54	82.40	1975
5.72	5.38	79.04	81.43	1976
5.57	5.66	77.92	80.68	1977
5.17	5.51	81.53	80.00	1978
4.90	5.45	78.00	78.82	1979
5.47	5.71	81.01	76.11	1980
5.85	5.83	82.68	76.05	1981
6.29	5.22	83.28	74.31	1982

לגידול השיא, בחלקו של כלל הגמלאות ושל הגמלאות "הגבייתיות" בתל"ג יש אופי השנה שונה מזה של הגידול שחל בשנים קודמות. הוא נובע, כפי שנראה להלן, מצד אחד מהגידול הרב בתשלומי ענף המילואים

כתוצאה מהמלחמה בשנה זו, (גידול ששיעורו כ-64%), מאידך גיסא מכך שב-1982 כמעט לא חל גידול בתל"ג. ב-1982 לא השתפרה רמת הגמלאות כפי שהשתפרה בשנתיים שקדמו לה, וכך לא היתה התפתחות בחקיקה שאפיינה את המחצית הראשונה של שנות ה-70 ואשר גרמה להאצת גידול תשלומי גמלאות המוסד. מבחינות אלה גידולו של אחוז הגמלאות מהתל"ג השנה אינו משקף מגמה מתמשכת, והוא עשוי להיות חד-פעמי בלבד.

שנת 1982 מאופיינת, אם כן, על ידי מגמות התפתחות מנוגדות: של הגמלאות מצד אחד, ושל הגבייה מצד שני. מערכת הגמלאות של הביטוח הלאומי ממשיכה להתרחב, הן במונחים מוחלטים והן מבחינת חלקה בתוצר הלאומי, אך במערכת הגבייה, לעומת זאת, חלה ירידה. מגמות אלה בולטות ומוזגשות עוד יותר, כאשר אנו מתייחסים לגמלאות הממומנות על ידי דמי הביטוח (הגמלאות "הגבייתיות") ולגבייה המתבצעת עבור ענפי הביטוח בלבד.

### **ב. גורמי הגידול הריאלי בתשלומי הגמלאות ב-1982**

ראינו, שרמת הגמלאות ב-1982 היתה גבוהה במידה ניכרת מזו של 1981, אם כי שיעור הגידול היה נמוך מאשר בשנתיים שקדמו לה. בבדיקת ההתפתחות שחלה בענפים השונים אנו מגלים, ששיעור גידולם של הענפים היה נמוך בהרבה מאשר בשנתיים הקודמות, ובשלושה ענפים - אמהות ילדים ואבטלה - האחראים לתשלומם של כ-30% מכלל הגמלאות, אף חלה ירידה בערך הריאלי של התשלומים. בענף הזקנה והשאיירים הגידול בענפי הביטוח הלאומי, חלה עלייה מזערית בתשלומים, בשיעור בן 1.3%, לעומת כ-18% בשתי השנים הקודמות.

הענף, ששיעור הגידול בו היה הגדול ביותר, הוא ענף ביטוח שירות המילואים, שתשלומיו ב-1982 גדלו ב-63.7% עקב המלחמה בלבנון. למעשה, יש לזקוף כשלושת רבעי מהעלייה בתשלומי הגמלאות של כל הענפים לגידול שחל בענף זה.

ללא הגידול יוצא הדופן בתשלומים עבור שירות המילואים, היתה ההתרחבות בהיקף תשלומיו של המוסד לביטוח לאומי ב-1982 מגיעה לכ-2.5%-3% בלבד. פירוש הדבר הוא, שב-1982 לא היתה השפעה ניכרת

לגורמים שהביאו להתרחבות המערכת ב-1980 וב-1981. קודם כל ב-1982 לא גדל השכר הריאלי, שלפיו מתעדכנות רוב הקצבאות, וכך לא התמלא אחד התנאים שיכול היה לגרום, כמו ב-1981, לעלייה ניכרת ברמת הקצבאות (במונחים מוחלטים). שנית, בשנים 1979-1981 מוצו כל ההסדרים המשופרים של עדכון הקצבאות השונות: עדכון רובן ארבע פעמים בשנה על פי השכר הממוצע, עדכון קצבת הילדים ארבע פעמים בשנה לפי מדד המחירים לצרכן והגדלת ההכנסה המינימאלית בכל חודש, בו מדד המחירים לצרכן עולה ביותר מ-5%. ב-1982 לא חלו שיפורים נוספים, ולכן הגורם שהשפיע בשנתיים הקודמות על שיפור רמת הקצבאות חדל לשחק תפקיד בשנה זו.

הילכך אנו מוצאים (ראה טבלאות 4 ו-5), כי ב-1982 פסקה העלייה של רמת הקצבאות, ואפילו נסתמנה נטיית ירידה כלשהי ברמתן, הן במונחים ריאליים והן כאחוז מהשכר הממוצע. זאת לאחר שנתיים של עלייה מואצת. נטייה זו בולטת בעיקר בקצבאות הילדים, אך היא ברורה גם בקצבאות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות. ברמת ההכנסה המינימאלית חלה עלייה במונחים מוחלטים, אך היא נשארה קבועה יחסית לשכר הממוצע.

הגידול שחל בסך תשלומי הביטוח הלאומי ב-1982 הוא, אם כן, תוצאה של גידול מספר מקבלי התשלומים. דבר זה נכון קודם כל ביחס לענף שירות המילואים. בשאר הענפים גידול מספר מקבלי הקצבאות איפשר את העלייה המתונה בתשלומים, או מיתן את הירידה בסך התשלומים, שהיתה עשויה להיות גדולה יותר, בהתחשב בירידה ברמת הקצבאות. התפתחויות אלה בולטות בענף הזיקנה והשאיירים ובענף הילדים, ששניהם מגיעים לכ-60% מסך תשלומי הקצבאות. בענף הזיקנה והשאיירים עלייתו של מספר מקבלי הקצבאות בשיעור בן 2.6% מנעה ירידה בתשלומי הענף וגרמה לגידולם (בשיעור בן 1.3%). בענף הילדים גידול מספר התשלומים טנע ירידה גדולה עוד יותר מזו שאכן חלה (-2.2%).

טבלה 3 - התפלגות ושיעורי גידול (ריאליזם) של תלמידי הביטוח הלאומי\*, 1979-1981  
(באחוזים)

סה"כ	אחריט	הבטחת הכנסה**	ביטוח שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	גפגעי עבודה ופערולות ספר נאיבה	נכות כללית	זיקנה ושאר ימים*	השנה	הענף
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
100.0	0.1	1.1	15.6	1.8	22.9	5.1	5.2	10.6	37.6		1982
שיעורי גידול (ריאליזם) מאז השנה הקודמת											
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
9.1			63.7	-5.6	-2.2	-1.3	3.8	12.5	1.3		1982

(\* נטאות, כולל הוצאת מינהל.)

\*\* כולל תלמידי עבוד הטבה סוציאלית בשנים 1979-1981 ועבוד הביטוח הכנסה, שהחליפה את ההטבה הסוציאלית ב-1982.

\*\*\* במסגרת זו משולמת לנתמכי הסעד בעבר הבטחת ההכנסה.



טבלה 4 - קצבאות זיקנה ושאריות וההכנסה השניגטאלית הטובטת, בטתיריט קניועיט וכאחוז טהשכר הטועע \*  
 1982-1975

	רטע הטכנסה הטניגטאלית הטובטת (כולל קצבאות הילדיט)		קשיש יחיד, אלט/ה יחיד/ה, נכה יחיד		קשיש יחיד ושאריות בטסיטות אלט/ה אלט/ה		קשיש יחיד אלט/ה אלט/ה		השנה
	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	אלט/ה עם 2 ילדיט	
כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	כאחוז	
טהשכר	בטתירי	טהשכר	בטתירי	טהשכר	בטתירי	טהשכר	בטתירי	בטתירי	1975
הטועע	1980	הטועע	1980	הטועע	1980	הטועע	1980	הטועע	1976
לטשרת	(שקל)	לטשרת	(שקל)	לטשרת	(שקל)	לטשרת	(שקל)	לטשרת	1977
שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	שכיר	1978
48.1	1,409.7	25.5	749.5	24.8	656.3	14.9	434.9		1975
43.8	1,312.6	23.6	706.8	21.5	644.6	13.3	396.1		1976
42.6	1,366.9	22.7	730.1	21.7	695.1	13.3	427.2		1977
38.6	1,324.2	20.7	714.5	20.1	691.2	12.4	423.3		1978
40.3	1,398.1	22.1	765.0	18.8	652.4	11.6	403.9		1979
48.2	1,709.1	23.8	843.7	26.3	931.5	13.8	480.5		1980
49.8	1,930.0	24.8	955.3	28.4	1,083.5	14.6	559.2		1981
49.7	1,957.2	24.8	974.7	27.3	1,075.7	14.1	555.3		1982

\* השכר הטועע לטשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לטטיטסיטות.

טבלה 5 - קצנאות ילדים, לפי מספר הילדים (כולל קצנת יוצאי צבא), 1982-1975

	שבעה ילדים		חמישה ילדים		שלושה ילדים		ילד אחד		השנה
	כאחוז	במחירי 1980 (שקל)	כאחוז	במחירי 1980 (שקל)	כאחוז	במחירי 1980 (שקל)	כאחוז	במחירי 1980 (שקל)	
מהשכר	59.3	1,736.4	37.3	1,093.3	17.6	514.5	4.4	128.6	1975
הממוצע	55.6	1,666.0	34.8	1,044.6	16.1	482.6	4.0	119.7	1976
למשרת	52.8	1,694.6	33.2	1,065.5	15.2	487.6	3.8	122.1	1977
שכיר	44.7	1,533.8	28.1	965.5	13.2	454.2	3.3	113.6	1978
	40.7	1,416.1	25.6	891.8	11.2	389.0	2.8	97.2	1979
	38.1	1,351.2	24.0	850.6	11.3	400.2	2.8	100.1	1980
	38.0	1,473.6	23.9	927.7	11.3	436.5	2.8	109.1	1981
	35.9	1,413.1	22.6	889.7	10.6	418.6	2.7	104.7	1982

## ג. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

ברוב הענפים הסתמנה נטיית התייצבות בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הגמלאות בין 2%-3%, שהיא רמה הנמוכה במעט משיעורי הגידול בעבר (אם כי בענפי האימהות והילדים חלה עלייה בהשוואה לשנה הקודמת). בנכות כללית שיעור הגידול במקבלי הקצבאות עדיין גבוה יותר מבשאר הענפים, אם כי גם ב-1982 נמשכה מגמת ירידתו, עקב המיצוי ההדרגתי של הזכויות בענף זה, החדש יחסית.

ב-1982 היחס בין מספר מקבלי הגמלאות למשלמי דמי הביטוח נטה לגדול במידת-מה (זיקנה ושאיירים, נכות כללית וילדים) או להישאר קבוע (אימהות). יחס זה ירד רק אצל מקבלי דמי הפגיעה בענף נפגעי העבודה. בהשוואה ל-1979 בדרך כלל אנו מוצאים יציבות ביחס בין מספר מקבלי הגמלאות לבין מספר המבוטחים. בנכות כללית היחס נוטה לעלות כתוצאה מהמשך התהליך של מיצוי הזכויות בענף חדש, יחסית, זה. בענף הזיקנה והשאיירים יש עלייה איטית, הנובעת מהגידול הקל שחל בשנים האחרונות בחלקה של קבוצה זו באוכלוסייה. אצל מקבלי דמי הפגיעה היחס יורד (בפרק על נכות כללית מובא דיון במגמה זו ובסיבותיה האפשרויות).

ניתן להתייחס בהקשר זה גם ליחס שבין מקבלי הגמלאות לבין אלה השייכים לכוח העבודה, או המועסקים בפועל. בענף הזיקנה והשאיירים היחס שבין מקבלי הקצבה והמשתתפים בכוח העבודה עלה מ-258 לאלף ב-1979 ל-265 לאלף ב-1982, כלומר בשיעור זהה כמעט לשיעור עלייתו של היחס בין מקבלי הקצבה בענף לבין המבוטחים בו. מאחר שבתקופה זו חל גידול באבטלה, הגידול במספר המועסקים בין 1979 ל-1982 (4.6%) היה קטן מהגידול בכוח העבודה (7.0%), ולכן היחס בין מקבלי הגמלאות והמועסקים גדל בשיעור גדול קצת יותר מאשר היחס בין מקבלי הגמלאות ובין המבוטחים, או המשתתפים בכוח העבודה.

## ד. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

### 1. הגבייה

בשנת 1982 חלו שינויים רבים אשר השפיעו על היקף התקבולים והנכסים

טבלה 6 - מספר מקבלי הגמלאות, 1979-1982

ילדים (משפחות המקבלות קצבאות ילדים)	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה רשמיים	
	דמי לידה	מענק לידה	קצבת נכות	דמי פגיעה	נכה קודם	נכה חדש	נכות דמי	נכות רשמיים
579,247	39,785	96,687	2,859	73,913	12,477	30,394	343,359	1980-1980
+3.1	+3.8	+4.2	+4.7	0.0	-2.4	+25.9	+4.0	1980-1979
587,511	38,602	96,732	2,958	8,669	12,951	35,810	353,566	1981-1981
+1.4	-3.0	+0.4	+3.5	+4.5	+3.8	+17.8	+3.0	1981-1980
600,859	39,648	98,676	3,070	9,019	13,080	41,306	362,633	1982-1982
+2.3	+2.7	+2.0	+3.8	+4.0	+1.0	+15.3	+2.6	1982-1981

מספר מקבלי הגמלאות ביחס למשלטי דמי ביטוח (שיעור ל-1,000)\*

שנה	אימהות		נפגעי עבודה		נכות כללית		זיקנה רשמיים
	ילדים (משפחות המקבלות קצבאות ילדים)	דמי לידה	מענק לידה	קצבת נכים	דמי פגיעה	נכות כללית	
1979	424	32	67	8	58	25	235
1980	429	32	69	8	53	31	241
1981	420	31	67	8	..	33	239
1982	424	31	67	8	48	37	241

\* הטבלה מבוססת על אומדן מספר המבוטחים, שחושב באגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. אומדן מספר המבוטחים לשנת 1982 הוא לידום ה-31.3.83, ובהתאם לכך נעשה גם אומדן המבוטחים לשנים קודמות.

של המוסד לביטוח לאומי. ההתפתחויות העיקריות שהשפיעו על התקבולים הישירים מן הצבור היו :

(א) באמצע שנת הכספים 1982 הופחתו שיעורי דמי הביטוח בענפים רבים בשיעורים שונים, כאשר ההפחתה המשוקללת הסתכמה ביותר מ-10%. הפחתה זו נעשתה במסגרת של מדיניות הממשלה להפחתת עלות הוצאות העבודה ובהתחשבות במצב הרזרבות הקיימות בכל אחד מן הענפים. בענפים שבהם היתה רמת כיסוי<sup>1</sup> גבוהה, הופחתו השיעורים בשיעור גבוה יותר, ובאלה שרמת הכיסוי היתה מתחת למינימום השיעורים אף הועלו, אם כי באופן מתון. בענף ביטוח שירות המילואים, אשר בו היו תשלומים חריגים בשנה זו, הממשלה התחייבה לשמור על רמת כיסוי, שיש בה די לשנה אחת.

(ב) בחודש יולי 1982 לצורך מלווה שלום הגליל עוקרו מן השכר כ-4% במוצע, שהוצאו מבסיס ההכנסה החייב בביטוח לאומי. (עיקור זה השפיע על הגבייה משכירים בלבד).

(ג) בשנה זו, ובניגוד לשנים קודמות, לא היתה עלייה בשכר הריאלי של העובד השכיר.

טבלה 7 - מאפייני גבייה שונים, ב-1980, 1981 ו-1982

1982	1981	1980	
			<u>אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה)</u>
0.6 (-)	10.5	0.8	שכר ממוצע לעובד
1.7	3.3	0.3	מספר משרות שכיר
127.0	110.1	133.6	שינוי במחירים (באחוזים)
113.0	136.6	156.3	גידול בסך הגבייה (באחוזים)
6.1 (-)	12.6	9.8	גידול ריאלי של הגבייה (באחוזים)
25.7	24.0	23.9	אחוז גבייה עבור גורמים אחרים בסך הגבייה
94.6	94.2	93.6	אחוז גבייה עבור שכירים בסך הגבייה

1) רמת הכיסוי היא היחס שביין נכסי המוסד בכל ענף לביין ההוצאות השנתיות של הענף (שניהם במחירי סוף השנה).

טבלה 8 - שיעורי דמי ביטוח לשכירים ב-1975, 1979, 1980, 1981, 1982 (החל באוקטובר)

פס"ר	מילואים	מילואים	אבטלה	ילדים	סיעוד	סימחה	תאונות	עבודה	נפגעי	נכות כללית	זיקנה ושאידיס	סך-הכל	השנה
0.10	3.2	3.2	1.2	3.3	-	0.8	-	1.4	0.5	4.5	15.00	1975	
0.05	3.2	3.2	0.9	3.1	-	1.4	-	1.4	1.2	5.6	16.85	1979	
0.05	2.6	2.6	0.6	3.1	0.2	1.4	-	1.4	1.4	5.5	16.25	1980	
0.05	2.3	2.3	0.6	3.1	0.2	1.4	0.2	1.4	1.4	5.5	16.15	1981	
0.05	2.0	2.0	0.3	2.6	0.2	1.2	0.1	1.0	1.5	5.2	14.15	1982	

צירוף גורמים אלה הביא לכך, שהגבייה מן הציבור פחתה ביותר מ-6% בערכים ריאליים. הירידה בגבייה היתה עלולה להיות גדולה יותר לולא הגורמים הבאים שמיתנו אותה : העמקת הגבייה, הגידול במשרות שכיר (ב-1.7%) והיציבות בגבייה עבור גורמי חוץ (מס מקביל, היטל הג"א והיטל חינור).

הירידה הריאלית בגבייה גרמה, כפי שצויין, לכך שחלקה של הגבייה בתוצר הלאומי פחת במידה ניכרת. גידול הגבייה היה גבוה יותר אצל שכירים מאשר אצל לא-שכירים (114% לעומת 98%). כתוצאה מכך עלה חלקם של השכירים בכלל הגבייה ל-94.6%, בהשוואה ל-94.2% ב-1981 ול-93.6% ב-1980. מגמה זו נובעת מכך, שלא-שכירים משלמים דמי-ביטוח על בסיס הכנסתם בשנה הקודמת, ובתקופה של האצת האינפלציה יורד, למעשה, הערך הריאלי של סך הגבייה הנגבה מהם.

טבלה 9 - שיעורי גבייה משכירים, לפי חלקם של העובד והמעביד  
1979-1982

השנה	שיעור הגבייה הכולל	חלקו של העובד	חלקו של המעביד
גבייה לענפי הביטוח הלאומי			
1979	16.85	3.8	13.05
1980	16.25	4.2	12.05
1981	16.15	4.2	11.95
1982 (מ-10)	14.15	3.8	10.35
גבייה כללית			
1979	21.5	4.4	17.1
1980	21.7	4.6	17.1
1981	21.6	4.6	17.0
1982 (מ-10)	19.6	4.2	15.4

כמו כן יש לציין את הירידה בחלקו של המעביד בתשלום דמי הביטוח של השכיר, כתוצאה ממדיניות מכרונת של הממשלה. הפחתת דמי הביטוח נועדה בראש ובראשונה להקטין את הוצאות המעבידים עבור עבודה, ולכן בעוד שדמי הביטוח המשולמים ישירות על ידי השכירים פחתו ב-9.5% (מ-4.2% ל-3.8% מהשכר), הרי שדמי הביטוח המשולמים על-ידי המעבידים ירדו ב-13.4% (מ-11.95% ל-10.35%). בשיעורי הגבייה הנגבית עבור גורמי חוץ, הן מהשכירים ישירות והן מהמעבידים, לא חלו שינויים במהלך השנה. ב-1982 חלה, אם כן, ירידה ריאלית בסך הגבייה, חלקם הישיר של השכירים גדל, ואילו חלקם של המעבידים והעצמאים פחת.

## 2. השתתפות האוצר במימון פעולות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 127(א) ו-1(א) לחוק הביטוח 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 לנכים קודמים בענף הנכות הכללית. טבלה 10 מציגה את השינויים בהיקף השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1979, 1980, 1981 ו-1982. 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 לא היתה כל השתתפות בענף הילדים ובענף הנכות הכללית, ואילו לענף הזיקנה והשאיירים הוקצו כ-22% מן המתחייב. בשנת 1981 מגמה זו לא השתנתה במידה מהותית - לענף הזיקנה והשאיירים הוקצו 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 עד למינימום הנדרש, ובענף הילדים אף עד פחות מכך. בשנת 1982 הובטחה השתתפות מלאה של הממשלה, כמתחייב מן החוק. רוב הכספים אמנם הועברו, אך בעיקר ברבע האחרון של שנת התקציב והדבר השפיע על הנכסים הכוללים ועל הנזילות במרוצת השנה.



טבלה 10 - השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי, בפורעל  
 וכפי שמתחייב מן החוק, 1982-1979

ענף נכות כללית	ענף ילדים	ענף זיקנה ושאירים	
<u>1979</u>			
38.7	522.1	140.8	סכום שמתחייב מן החוק (מיליוני שקל)
38.1	351.6	103.4	סכום שנתקבל (מיליוני שקל)
98.4	67.5	73.4	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1980</u>			
103.4	1,378.3	366.7	סכום שמתחייב מן החוק
-	-	80.9	סכום שנתקבל
0.0	0.0	22.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1981</u>			
270.0	3,278.5	872.3	סכום שמתחייב מן החוק
203.3	100.0	100.0	סכום שנתקבל
75.3	3.1	11.5	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1982</u>			
626.0	6,740.7	1,865.0	סכום שמתחייב מן החוק
600.0	6,411.0	1,846.0	סכום שנתקבל
95.8	95.1	99.0	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

בנוסף על השתתפות 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 השלמה להבטחת הכנסה (שהמירה את ההטבה הסוציאלית ששלמה על פי הסכם עד כה) וכך את תמיכות הסעד ששולמו באמצעות הרשויות המקומית, קצבאות יוצאי צבא, דמי מזונות ותשלומים למתנדבים שנפגעו. סך כל התשלומים האלה גדל בשנת 1982 בשיעור נמוך יותר מאשר השיעור של כל הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי.

### 3. ריבית 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 בשיעור המקובל בעבור הפקדות החשב הכללי (80% בשנה זו).

טבלה 11 - מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי (במיליוני שקלים) בשנים 1979-1982

סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי ס' 200 וחוקים אחרים	ריבית מהשקעות	
4,791	2,839	494	721	724	1979
10,829	7,208	81	1,618	1,876	1980
24,972	17,042	404	3,646	3,825	1981
62,344	35,479	8,858	8,749	9,144	1982
-3.2	8.7	-93.0	-4.0	10.9	שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1980
10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0	שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1981
10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3	שיעור גידול ריאלי באחוזים ב-1982
					התפלגות התקבולים על-פי המקורות העיקריים (ב-%)
100.0	59.6	10.4	15.1	15.2	1979
100.0	66.9	0.8	15.0	17.4	1980
100.0	68.0	1.6	15.0	15.2	1981
100.0	56.9	14.2	14.0	14.7	1982

(\* כולל פיצויים מצד שלישי.)

לסיכום נושא המימון מציגה טבלה 11 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד. הגורמים שהשפיעו במיוחד בשנה זו הם החלטת האוצר לחזור ולהשתתף במלוא חלקו המתחייב מסעיף 217 לחוק, וכך הפחתת שיעורי דמי הביטוח במשך השנה לענפי הביטוח הלאומי. שתי עובדות אלה הביאו לעליית חלקו של המימון הממשלתי בכלל מקורות המימון, ובמקביל לירידת חלקה של הגבייה - שניהם במידה משמעותית. חלקו של האוצר במימון (הקצבה לפי חוק) עלה מ-0.8% בשנת 1980 ו-1.6% בשנת 1981 עד ל-14.2% בשנת 1982, ואילו חלקה של הגבייה ירד ל-57% בשנת 1982, לעומת 67%-68% בשנים 1981-1982. זוהי חזרה לפרופורציות של המימון על ידי גבייה ושל המימון על ידי השתתפות הממשלה, שהיו קיימות באמצע שנות ה-70, לפני שהחלה הירידה בהשתתפות הממשלה.

#### 4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

טבלה 12 שלהלן מציגה את יתרת התקבולים (עם ריבית וללא ריבית) של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים וכך את ערך נכסי המוסד בסוף שנת התקציב. המאפיינים העיקריים של העודפים והגרעונות בשנה זו קשורים בהשפעת התשלומים החריגים, ששולמו בענף שירות המילואים בשנה זו כתוצאה מהמלחמה ומשהיית צה"ל בלבנון מחד גיסא, מהחלטת הממשלה למלא את התחייבותה לפי סעיף 217 לחוק ומהפחתת שיעורי דמי הביטוח מאידך גיסא.

התשלומים החריגים בענף ביטוח שירות המילואים גרמו לגרעון שוטף בן יותר מ-3.1 מיליארד שקלים, שגם לאחר קיזוז הריבית הגיע ליותר מ-2.7 מיליארד שקלים. הגרעון מומן על ידי מכירת נכסים שנצברו בעבר בענף זה, ולכן חלה ירידה ריאלית בערכם הכולל לעומת השנה הקודמת ביותר מ-23%. בענף הילדים נרשם עודף שוטף של כ-2.8 מיליארד שקלים, ואילו בצירוף הריבית שנתקבלה על השקעות קודמות הגיע העודף ליותר משלושה מיליארד שקלים. זאת - לאחר שנתיים, בהן היו בענף גרעונות גדולים. גרעונות שוטפים היו בענף הזיקנה והשאיירים (יותר מ-900 מיליון שקל) ובענף הנכות (כ-250 מיליון שקלים). לאחר צירוף הריבית שנתקבלה על השקעות קודמות, היו עודפים בני כ-3 מיליארד שקל בענף הזו"ש, ובני 290 מיליון שקל לערך בענף הנכות.

טבלה 12 - עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי, (במיליוני שקלים)  
1982-1979

	עודפים/גרעונות כולל ריבית					עודפים/גרעונות ללא ריבית					ענף
	1982	1981	1980	1979	1982	1981	1980	1979	1982	1979	
9,704	3,713	2,276	1,426	560	(-)112	227	702	סך-הכל			
3,076	1,044	869	515	(-)904	(-)610	(-)25	171	זיקנה ושאימים			
286	312	141	94	(-)250	80	20	51	נכות כללית			
1,691	928	458	165	552	504	224	95	נפגעי עבודה			
788	433	210	58	518	343	164	58	אימרת			
3,064	(-)1,113	(-)562	102	2,842	(-)1,255	(-)606	59	ילדים			
2,360	1,022	590	300	82	142	97	116	אבטלה			
(-)2,728	593	425	175	(-)3,158	259	245	142	ביטוח שירות מילואים			
1,167	494	145	17	878	425	108	10	יתר			

טבלה 13 - נכסי המוסד לביטוח לאומי (בסוף שנת התקציב) 1979-1982

	1982	1981	1980	1979	
מספרים נאחזים	מספרים נאחזים	מספרים נאחזים	מספרים נאחזים	מספרים נאחזים	
מחלקטים סטה"כ	מחלקטים סטה"כ	מחלקטים סטה"כ	מחלקטים סטה"כ	מחלקטים סטה"כ	
במחירים שוטפים (מיליוני שקלים)					
100.0	187,640	100.0	76,714	100.0	35,993
					100.0
					14,636
					טו-הכל
42.6	79,967	43.2	33,175	44.4	15,974
					45.4
					6,640
					זיקנה ושאריות
5.9	11,056	6.1	4,642	5.9	2,132
					5.8
					850
					נכרות כללית
12.0	22,467	11.6	8,885	10.7	3,855
					9.5
					1,400
					נפגעי עבודה
2.8	5,248	2.3	1,783	1.6	578
					0.7
					84
					איטיות
3.9	7,393	2.4	1,863	4.6	1,648
					8.2
					1,208
					ילדים
23.9	44,861	23.7	18,179	23.5	8,448
					23.1
					3,383
					אבטלה
6.1	11,458	8.6	6,560	7.9	2,852
					6.5
					956
					גיטוח שירות מילואים
2.8	5,190	2.1	1,627	1.4	506
					0.8
					115
					יתר
אחוז שזנרר (שנה לעומת קודמת, במחירים קבועים)					
	7.8		1.4		5.3
					טו-הכל
	6.4		(-)1.2		3.0
					זיקנה ושאריות
	4.9		3.6		7.4
					נכרות כללית
	11.4		9.7		17.9
					נפגעי עבודה
	29.7		46.8		294.6
					איטיות
	74.8		(-)46.2		(-)41.6
					ילדים
	8.7		2.4		6.9
					אבטלה
	(-)23.1		9.5		27.7
					גיטוח שירות מילואים

ערך נכסי המוסד בסוף שנת התקציב 1982 (31.3.1983) הגיע לכ-188 מיליארד שקלים. שיעור הגידול הריאלי בנכסי המוסד ב-1982 היה 7.8%, לעומת 1.4% בשנה הקודמת. בענפים בהם נרשמו גרעונות שוטפים חלה ירידה בחלקם בכלל הנכסים, אם כי בענף הזיקנה והשאירים נשארו עדיין כ-42.6% מנכסי המוסד (לעומת 43.2% בשנת 1981) ובענף האבטלה כ-24%. חלקם של הנכסים בענף ביטוח שירות המילואים ירד עד 6% מכלל הנכסים, לעומת 8.6% בשנת 1981, בעוד שחלקם של הנכסים בענף הילדים עלה מ-2.4% בשנת 1981 ל-3.9% בשנת 1982.

בחינת רמת הכיסוי של הענפים מראה, שבענף ביטוח שירות המילואים קיימת רמת כיסוי של שנה אחת לערך (לעומת יותר משתי שנות כיסוי בסוף שנת התקציב 1981), ובענף הילדים קיימת רמת כיסוי של כמחצית השנה, שיש בה שיפור קל לעומת השנה שעברה, אך היא עדיין נמוכה מאוד. בענף הנכות הכללית יש פחות משתי שנות כיסוי - שהן פחות ממינימום הרזרבות שנקבעו לענף זה. המצב משביע רצון יותר בענף הזיקנה והשאירים, שלו כ-3.7 שנות כיסוי.

#### ה. התפתחויות תחוקתיות ומבניות שונות בשנת 1982

בינואר 1982 הוחל בהפעלת חוק הבטחת הכנסה, המעניק זכאות להכנסה מינימאלית מרבטחת לכלל האוכלוסייה, באופן אחיד, ובמסגרת ארגונית אחת. התשלומים המשולמים במסגרת החוק ניתנים מצד אחד לאוכלוסיות שקיבלו עד כה השלמה להכנסותיהן מהביטוח הלאומי, אם כי במסגרת חוקית שונה ובתנאי זכאות שונים במקצת (קשישים שאינם שקיבלו הטבה סוציאלית, נכים כלליים ונשים המקבלות דמי מזונות), ומצד שני לאוכלוסייה שהחלה לקבל גמלה להבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי, במקום תמיכות סעד ממשרד העבודה והרווחה.

השינויים שהחוק הנהיג התבטאו, אם כן, בריכוז נושא הבטחת ההכנסה בידי המוסד לביטוח לאומי, בהאחדת אופן הטיפול ורמת התשלומים לגבי כל האוכלוסייה ובקביעת הזכאות להבטחת הכנסה מינימאלית במעוגן בחוק.

מאזן השנה הראשונה להפעלת החוק לא לגמרי מסתכם באופן חיובי. בתנאי הזכאות שנקבעו בחוק חלה הרעה מסוימת בהשוואה לעבר, ולכך נפגע חלק מקבוצת הזקנים והשאיירים, שהם הקבוצה הגדולה ביותר בקרב האוכלוסייה, שהחוק חל עליה<sup>2</sup>. ראשית, נשללה הזכאות להשלמת הכנסה מכ-6,700 מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים, שהיתה להם הכנסה נוספת מעבודה ומפנסיה מחוץ לקצבת הביטוח הלאומי בסכום העולה על ההכנסה המותרת על פי החוק החדש, ושקודם היו זכאים להטבה סוציאלית חלקית. הם מונים כ-4.5% מכלל אלה, שאליהם מתייחס החוק. שנית נפגעה קבוצה בת כ-5.7% מכלל הקשישים והשאיירים, שהיו זכאים להטבה סוציאלית, ואשר לפי החוק החדש זכאית להשלמת הכנסה בסכום קטן יותר מאשר לפני כן.

כדי לתקן מצב זה, ולו רק באופן חלקי, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר גם יחד תיקנו תקנות בדבר הגדלת ההכנסה המותרת לקשישים והשאיירים, שיש עמם תלויים. תקנות אלה צריכות עדיין לעלות לדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת כדי לקבל את אישורה.

ב-1982 הופעלו לראשונה במלואן התקנות, לפיהן משולמות קצבאות למשפחות עם ילדים נכים. החל באפריל 1982, הופעלו התקנות, לגבי ילדים בגילים 3-10. כתוצאה מכך ומתהליך מיצוי הזכויות בנושא זה מספר מקבלי קצבת ילד נכה גדל במהלך השנה, פי 4½, מ-553 ילדים באפריל 1982 ל-2,436 במרץ 1983.

שינויים משמעותיים חלו בענף הילדים. החל באפריל 1983 הוגדלה רמת קצבת יוצאי הצבא לילד הרביעי ואילך במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר. מהעלאה זו נהנים כ-135 אלף ילדים, שהם כ-9% מכלל הילדים המקבלים קצבאות.

בשנת 1982 נמשכו הדיונים לגבי חוק משפחות ברוכות ילדים, שנועד להעניק הטבות בתחומים שונים למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר. אולם

---

(2) דיון מפורט על השינויים בתנאי הזכאות, הכוללים מבחני תעסוקה והכנסה, ראה בפרק על הבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

הכנסת עדיין לא אישרה את החוק, ויש חילוקי דעות לגבי סעיפים שונים שלו.

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

נתוני סקר ההכנסות משנת 1982 (המתייחס למשפחות השכירים בלבד) מעידים על שיפור שחל בממדי העוני, וזאת לאחר מספר שנים, שבמרוצתן ממדי העוני גדלו ברציפות<sup>3</sup>. ב-1977 רמת תחולת העוני בקרב משפחות, לאחר תשלומי העברה, היתה נמוכה - 2.8%. מאז היא גדלה עד שהגיעה ל-6.0% ב-1981. ב-1981 קצב עליית ממדי העוני כבר הואט במידה ניכרת וב-1982 אף חל מהפך במגמה, שכן תחולת העוני פחתה והגיעה ל-5.6%.

ירידת ממדי העוני היתה תוצאה של שתי התפתחויות מנוגדות. מצד אחד תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב משפחות גדלה מ-12.1% ל-12.7%. גידול זה משקף את העלייה בהפרשיות השכר ואת השחיקה ברמת שכר המינימום בתקופת הסקר. מצד שני תרומתם של תשלומי ההעברה להקטנת ממדי העוני גדלה באופן משמעותי. ב-1982 אחרז המשפחות, שחולצו מקו העוני כתוצאה מתשלומים אלה, הגיע ל-55.9% לעומת 50.4% בלבד בשנה הקודמת. התפתחות זו נובעת מהעלייה הניכרת ברמת הגמלאות של הביטוח הלאומי בשנים 1980-1982.

עם זאת, השיפור ב-1982 לא היה מספיק גדול כדי לבטל את ההרעה שחלה בממדי העוני מאז 1977, ותחולת העוני ב-1982 היתה עדיין גדולה פי שניים מזו שלפני חמש שנים. נקודת התורפה העיקרית בתחום זה ממשיכה להיות נעוצה ברמה הגבוהה של תחולת העוני בקרב הילדים. תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב הילדים גדלה יותר מאשר בקרב המשפחות, מ-14.7% ב-1981 ל-16.8% ב-1982. השיפור הקל ברמת קצבת הילדים הצליח לגרום לכך, שבתחולת העוני בקרב ילדים לאחר תשלומי ההעברה, היתה ירידה קטנה בלבד, מ-8.4% ב-1981 ל-8.2% ב-1982.

---

3) הסקר הנדרש מקיף תקופה בת 24 חודש אשר מסתיימת בדצמבר 1982. הנתונים מתייחסים, איפוא, באופן ממוצע, לראשית 1982.



נתונים אלה מחזקים את הרושם, שבהקשר של עוני, משפחות עם ילדים, ובעיקר משפחות מרובות ילדים, רגישות במיוחד. הן הנפגעות העיקריות משינויים לרעה בהפרשיות השכר ובשכר המינימום, וחלק ניכר מהן אינו נחלץ מקו העוני בעזרת קצבאות הילדים. חלקן של משפחות עם ילדים בקרב המשפחות העניות עלה בשנים האחרונות, מ-67.2% ב-1980 ל-69.8% ב-1981 ול-73.9% ב-1982. ראוי לציין, שתחולת העוני בקרב משפחות עם 4 ילדים ויותר גדלה בשנים האחרונות פי שלושה, ועלתה מ-5.1% ב-1977 ל-16.0% ב-1982.

קבוצה רגישה אחרת בהקשר זה הן המשפחות החד-הוריות. בניגוד לשיפור בממדי העוני בכלל האוכלוסייה בקבוצה זו חלה הרעה. תחולת העוני בה גדלה השנה, לאחר תשלומי העברה, עד לרמה של 21.4%, לעומת 19.3% ו-17.4% ב-1981 וב-1980, בהתאמה. שיעור ההיחלצות מקו העוני בקרב המשפחות החד-הוריות בעקבות תשלומי ההעברה הוא נמוך ביותר - 38.3% בלבד. פרוש הדבר הוא, שקצבאות הביטוח הלאומי אינן מגינות במידה מספקת על קבוצה זו מפני העוני.

בסקירה השנתית הנוכחית מופיע דיון (בפרק הדן בעוני ובהתחלקות ההכנסות) גם על ההשפעה המשולבת של מערכת המיסים ותשלומי ההעברה על ממדי העוני. מהנתונים עולה, כי תחולת העוני של משפחות, לאחר תשלומי העברה ומיסים, גדלה בין 1981 ו-1982 מ-7.8% ל-8.1% בהתאמה. תחולת העוני המקבילה בקרב ילדים גדלה אף יותר, מ-11.7% ל-12.9%. כאשר בוחנים את ההכנסות הפנויות, לאחר תשלומי העברה ומיסים, מתברר כי ב-1982 תחולת העוני היתה גבוהה יותר מאשר בכל אחת מן השנים האחרונות.

מצב זה משקף את ריבוי הגורמים המשפיעים על ממדי תופעת העוני ואת מורכבותם. אין די בכך, שתשלומי ההעברה משתפרים ופועלים לצמצום העוני. ב-1982 ההתפתחויות במערכת השכר, לרבות שחיקת שכר המינימום מצד אחד והשפעת מערכת המיסים ובעיקר שחיקת סף המס מצד שני, היו חזקות יותר מהשיפור שחל במערכת תשלומי ההעברה.

התפתחויות אלה גרמו בסופו של דבר לגידול ממדי העוני, כאשר מביאים בחשבון את ההכנסות הפנויות. אך כאמור, כאשר איך מביאים בחשבון את מערכת המיסים, אלא את תשלומי ההעברה בלבד, נמצא כי חלה ירידה בממדי העוני בשנה הנידונה.

ההתפתחויות ביחס להתחלקות ההכנסות הכלכליות, כלומר לפני תשלומי ההעברה והמיסים בקרב אוכלוסיית השכירים דומות בחלק להתפתחויות שנמצאו בנושאי העוני. אי-שוויון המשיך לגדול ב-1982, בהמשך למגמה הרצופה הקיימת מאז 1982. בשנה האחרונה, הפערים במערכת השכר המשיכו, אם כן, לגדול והדבר מתבטא למשל בכך, שהיחס בין ההכנסה הכלכלית של העשירון העליון להכנסה הכלכלית של העשירון התחתון הגיע לכ-17.1 לעומת 13.8 ב-1977.

לעומת זאת אי-שוויון ההכנסות, לאחר תשלומי ההעברה, פחת ב-1982 לעומת 1981, אם כי במידה זעירה בלבד (מ-0.2812 ל-0.2804 לפי מדד ג'יני). רמת אי-השוויון ב-1982 היתה עדיין גבוהה מאשר לפני 1981, אולם לראשונה מזה שנים מספר חלה תפנית במגמת גידולו של אי-שוויון ההכנסות, לאחר תשלומי ההעברה. התפתחות זו משקפת שוב את השיפור הניכר ברמת הגמלאות, שהביטוח הלאומי שילם בשנים 1980-1982.

השפעת המיסים היתה פרוגרסיבית ותרמה לצמצום נוסף של מדד אי-שוויון התחלקות ההכנסות (בניגוד להשפעה השלילית, שהיתה לו בנושא העוני). זו שנה שנייה ברציפות, שמדד אי-שוויון ההכנסות הפנויות ממשיך לרדת, וזאת לאחר הגידול שחל בו בשנים 1978-1980. שינוי המגמה משקף, אם כן, מצד אחד את הגידול ברמת הגמלאות, ומצד שני את השיפורים במערכת המיסים, ובעיקר את הצמדת מדרגות המס למלוא עליות המדד, שהוחל בה באוקטובר 1979, את העדכון הרבע-שנתי שלהן שהוחל בו באפריל 1980 ואת התיקון שהונהג בהם באפריל 1981.

## ז. סיכום

בשנת 1982 נחלשה במידה רבה מגמת ההתרחבות, שאיפיינה את הביטוח הלאומי בשתי השנים שלפניה. סכומי הגבייה פחתו ריאלית, ואילו סכומי הגמלאות גדלו בכ-9%. גידול זה נבע בעיקר מהעלייה יוצאת הדופן בתשלומי ענף המילואים עקב המלחמה בלבנון, שאילו לא היא היו גמלאות המוסד גדלות בכ-2%-3% בלבד.

השפעתם של הסדרי העדכון המשופרים, שהופעלו בשנים 1979-1981, מוצתה, ובמהלך השנה הנידונה כמעט לא חלו שינויים ברמת הקצבאות, בין אם במחירים קבועים ובין אם כאחוז מהשכר הממוצע. ראוי לציין, שהסדרי עדכון אלה הצליחו למנוע את שחיקת הקצבאות, שערכן ירד במידה מעטה בלבד, כשבעת ובעונה אחת בשנה זו חלה האצה בקצב עליית המחירים. רמת ההכנסה המינימאלית, במחירים קבועים, אף עלתה במעט. מאידך גיסא, נקודת התורפה של מערכת תשלומי ההעברה נשארת בקצבאות הילדים, ששוב נפגעה רמתן לאחר שמגמת הפגיעה בהן נעצרה ב-1981.

כתוצאה מהיציבות שהסתמנה ברמתן של הגמלאות, הגידול בהיקף הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי, להוציא את ענף המילואים, נובע מהגידול בן 2%-3% שחל באוכלוסיית מקבלי הקצבאות ברוב הענפים. גידול מהיר במיוחד ציין רק מספר פעילויות של הביטוח הלאומי והוא נבע מהימשכותו של תהליך מיצוי הזכויות לגבי מספר קצבאות. הדבר חל בעיקר על ענף הנכות, שכן נמשך גידולם של מספר "הנכים החדשים" מקבלי הקצבאות, של מספר מקבלי קצבת ילד נכה ושל מקבלי קצבת השירותים המיוחדים.

כפי שצויין, ב-1982 חלה ירידה ריאלית בגבייה, שסיבתה העיקרית נעוצה בהפחתת דמי הביטוח החל מאמצע השנה בכ-10% בממוצע. לעומת זאת ב-1982 חזר האוצר ונתן את חלקו במימון פעולות הביטוח הלאומי, כפי שמתחייב על פי סעיף 217 לחוק. זאת לאחר שלוש שנים, בהן השתתפות האוצר היתה נמוכה בהרבה מהמתחייב בחוק. משום כך ב-1982

היה עודף במאזן הביטוח הלאומי, ונכסי המוסד גדלו ריאלית בכ-8%. בדרך כלל חל שיפור ברמת הכיסוי של הענפים השונים (כלומר, בערך נכסי הענף בהשוואה לתשלומיו השנתיים), לבד מאשר בענף המילואים, שנשאר עם רמת כיסוי של שנה אחת בלבד.

במהלך השנה האחרונה חלו מספר שינויים חשובים. החל בינואר 1982 הופעל לראשונה חוק הבטחת הכנסה. הפעלתו חשפה חולשות מספר, שהעיקרית בהן היא הפגיעה בחלק מאוכלוסיית הזקנים והשאיירים שעד אז קיבלו הטבה סוציאלית. ההחמרה בתנאי הזכאות גרמה לשלילת זכאותם של כ-6,700 מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים להשלמת הכנסה. מספר זה הוא כ-4.5% מכלל אלו שהיו זכאים להטבה סוציאלית טרם הפעלת החוק. כמו כן הופחתה השלמת ההכנסה של קבוצה נוספת, המונה כ-5.7% מכלל הזכאים להטבה סוציאלית. בכדי לתקן מצב זה, ולו רק חלקי, גובשו תקנות חדשות שטרם הובאו לאישורה של וועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

התפתחות נוספת היא, שמאז אפריל 1982 החלו להפעיל באופן מלא את התקנות המאפשרות תשלום קצבאות למשפחות עם ילדים נכים. כתוצאה מכך גדל במשך השנה, מספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה, מ-553 ל-2,436.

החל באפריל 1983 הוגדלה רמת קצבאות יוצאי הצבא לילד הרביעי ואילך. כתוצאה מכך פחתה השחיקה של קצבאות הילדים במשפחות עם ארבעה ילדים ויותר, אם כי היא עדיין גבוהה בהשוואה למצב שהיה קיים בעת הפעלת הריפורמה בקצבאות הילדים, ביולי 1975<sup>4</sup>.

הנתונים על מימדי העוני ועל התחלקות ההכנסות מתייחסים לתקופה המתחילה בינואר 1981 והמסתיימת בדצמבר 1982 ולכן הם משקפים במידה רבה את ההתפתחויות שחלו בשנת התקציב הקודמת. אנו מוצאים כי השיפור ההדרגתי שחל ברמת הקצבאות בשנים 1980-1982 נשא

---

4) השחיקה קיימת ביחס לשכר הממוצע. אולם במחירים קבועים, הקצבאות של משפחות מרובות ילדים הזכאיות לתשלום קצבת יוצאי צבא חזרו פחות או יותר לרמתן מיולי 1975.

פירות וגרם ב-1982 לגידול די משמעותי בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני ולהקטנת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות. אולם התמונה הכללית מורכבת יותר, מאחר שמימדי העוני ואי-השוויון תלויים לא רק בתשלומי ההעברה, אלא גם במערכות השכר והמיסים. מערכת השכר המשיכה לגרום גם השנה לגידול פערי ההכנסות והעוני. מצד שני פעולתה של מערכת המיסים היתה שונה בשני התחומים. השחיקה בסף המס גרמה לכך, שמערכת המיסים פעלה בכיוון של הגדלת מימדי העוני, ואילו השיפור בעדכון מדרגות המס גרם ליתר פרוגרסיביות במה שנוגע לאי שוויון ההכנסות. לכן ניתן להצביע על ההתפתחויות הבאות :

- א. כאשר מתייחסים להכנסות הכלכליות, עולה ומסתמן גידול בתחולת העוני. תשלומי ההעברה אמנם פעלו בכיוון הפוך (לראשונה מאז 1977 הביאו לירידת תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה). אולם תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, גדלה והגיעה לרמה הגבוהה ביותר, שנצפתה בשנים האחרונות.
- ב. אי-שוויון ההכנסות הכלכליות המשיך לגדול, אך תשלומי ההעברה ובעיקר מערכת המיסים חברו יחד, ובהשוואה לשנתיים הקודמות הפחיתו את אי-שוויון ההכנסה הפנויה.

**פרק 1 - חיקף הערני ורי שרירן התחלקות החכנסות  
באוכלוסיית השכירים ב-1982**

לאה אחדות

# פרק 1 - היקף העוני ואי שוויון התחלקות ההכנסות

באוכלוסיית השכירים ב-1982<sup>1</sup>

א. מבוא

צמצום מימדי העוני וחלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושגים במשולב באמצעות שתי מערכות עיקריות : מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים. במובנים רבים רואים את השתיים כתת-מערכות של מערכת על אחת. זו היתה התפיסה, שהנחתה את הריפורמה במיסוי הישיר, אשר טיפלה לא רק בשיטת המיסוי עצמה ובתיקון העיוותים בה, אלא גם בחלק מן הסוגיות הקשורות במדיניות הבטחת ההכנסה, בעיקר למשפחות עם ילדים. השינויים בתחום המיסוי והקצבאות, שהונהגו בעקבות הפעלת הריפורמה, הונחו על ידי השיקולים של חלוקה צודקת יותר של ההכנסות במשק ושל הידוק הקשר בין מערכת המס לבין מערכת הביטוח הסוציאלי, בעיקר באמצעות האינטגרציה המלאה של ההטבות בגין ילדים במערכת אחת.

נקודת המוצא של פעולתם המשולבת של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים היא היקף העוני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסות, כפי שהם באים לידי ביטוי בהכנסה הכלכלית, הנובעת מעבודה. ככל שמימדי העוני ופערי התחלקות ההכנסה הכלכלית גדולים יותר, כך נדרשות מערכות תשלומי ההעברה והמיסים להתמודד עם בעיות קשות יותר. לפיכך במסגרת מדיניות ההכנסות הכוללת יש לתת את הדעת לא רק לשיפורים בתחום תשלומי ההעברה והמיסים, אלא גם לאותם תחומים המשפיעים על העוני ועל חלוקת ההכנסות הכלכליות בין קבוצות האוכלוסייה השונות, כגון : מדיניות השכר במשק, רמת התעסוקה ודפוסייה.

מטרת הפרק היא לסקור את מגמות התפתחותם של מימדי העוני ואת אי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים היהודים בחמש השנים האחרונות. זאת תוך הדגשת המגמות שהסתמנו ב-1982 לעומת 1981. הדיון מתמקד בתרומתם של מדיניות ההכנסות הכוללת, (1) המימצאים מבוססים על נתוני סקר הכנסות השכירים של הל.מ.ס.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום מימדי העוני ולחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה במשק. להלן עיקרי הממצאים :

ב-1978 החלו לגדול פערי התחלקות ההכנסה הכלכלית, לפני תשלומי ההעברה והמיסים, ואלו הלכו והתעצמו עד 1982. תופעה זו באה לידי ביטוי בעליית אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני, בירידת חלקם היחסי של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לפני קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים. אחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני גדל מדי שנה, למעט 1981, מ-9.7% ב-1977, ל-12.7% ב-1982. הוא גדל בעיקר בשנים 1979-1980. מאז 1978 ועד 1982 הלך וגדל חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה הכלכלית. בשנים 1978-1979 היה הגידול על חשבון ירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה, ואילו בשנים 1980-1981 על חשבון שכבות הביניים. ב-1982. החרף המצב, התחדשה הירידה בחלקם של העשירונים הנמוכים, והכנסתו של העשירון התחתון היתה 1.6% בלבד מסך ההכנסה הכלכלית; זאת לעומת 1.9% ב-1977. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון גדל מ-13.8% ב-1977 ל-17.1% ב-1982. מגמות אלה באו לידי ביטוי גם במדד אי שוויון התחלקות ההכנסה, אשר גדל במרוצת חמש השנים האחרונות ב-14.4%, והגיע עד לכדי 0.3245 ב-1982.

בשנים 1978-1980 חלה נסיגה משמעותית ביכולת התמודדותם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד עם בעיית העוני. לא זו בלבד שתשלומי ההעברה והמיסים לא מנעו את הגידול בהיקף העוני, אלא גם השפעתם על הקטנת מימדי הלכה והצטמצמה. תשלומי ההעברה צמצמו את העוני בשיעורים, שהלכו ופחתו מדי שנה, והמיסים הישירים העלו במקביל את אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני בשיעורים שהלכו וגדלו.

ב-1981 נבלמה לראשונה הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום מימדי העוני. אחוז העניים, שהצליח לצאת ממעגל



העונני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, עלה עלייה קלה מ-35% ב-1980 ל-35.5% ב-1981. מגמה משולבת זו נמשכה גם ב-1982, אם כי השפעת המיסים בנפרד היתה מנוגדת לזו של תשלומי ההעברה. בשנה זו העלו תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד את הכנסתן של 36.2% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו העוני.

אולם כפי שמסתבר מהנתונים, העלייה באחוז המשפחות שנחלץ מהעוני לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים הישירים היתה קטנה, יחסית. לא היה בה מספיק כדי להתגבר על הגידול במימדי העוני לפני תשלומי ההעברה, כך שבסופו של דבר עלה אחוז המשפחות העניות, שהכנסתן הפנוייה נפלה מקו העוני מכלל המשפחות עד ל-8.1% ב-1982, שהיא הרמה הגבוהה ביותר שהגיעו אליה בשנים האחרונות. מן הראוי להדגיש, שאילו לא הגידול בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים, אפשר היה להשיג ב-1982 ירידה קלה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. יתר על כן, ירידה משמעותית יותר בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים תתאפשר בעתיד רק אם תגדל באופן ניכר תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד, ובמקביל גם ירד אחוז העניים לפני תשלומי ההעברה, או לפחות ישאר ללא שינוי.

עד כה הצגנו את המגמות העיקריות בהשפעתם המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים על צמצום מימדי העוני בקרב כלל האוכלוסייה. אולם בחינה נפרדת של תרומת תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים לצמצום העוני בשנים 1981-1982 מגלה, ששני הגורמים לא פעלו באותו כיוון. ב-1981 נמשכה מגמת הירידה בתרומתם של תשלומי ההעברה בלבד להקטנת היקף העוני, אם כי בקצב איטי יותר מאשר בשנים קודמות. ב-1982 חלה תפנית. לראשונה מאז 1978 עלה באופן ניכר אחוז המשפחות העניות, שחולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה. בשנה זו הקטינו תשלומי ההעברה את תחולת העוני מ-12.7% לפני תשלומי ההעברה ל-5.6% לאחר תשלומי ההעברה בלבד. כלומר, שהם הצליחו להעלות את הכנסתם של 56% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו העוני. זאת לעומת 50.4% ב-1981 ו-52.8% ב-1980.

בהשפעתם של המיסים הישירים בלבד על צמצום העוני היו מגמות הפוכות מאלה שהסתמנו בתשלומי ההעברה. ב-1981 העלו המיסים הישירים את תחולת העוני בשיעור קטן יותר מזה שבשנים 1979-1980. ב-1982 לא נמשכה מגמת שיפור זו, והמיסים הפכו פחות יעילים. הם הגדילו את תחולת העוני בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1981, ואף יותר מאשר בשנים 1979-1980. התפתחות זו גרמה לכך, שרק חלק קטן מהשיפור שחל בתרומתם של תשלומי ההעברה בלבד, בא לידי ביטוי ממשי בהשפעה המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד לצמצום ממדי העוני. לשם המחשה אפשר לומר, שב-1982 כ-35% מהעניים, שחולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה בלבד, חזרו להיות עניים לאחר תשלום המיסים, זאת לעומת 30% ב-1981.

המגמות שהוצגו עד כה מוסברות על ידי ההתפתחויות שחלו בתחום מדיניות ההכנסות הכוללת. העלייה בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני ב-1982 התאפשרה הודות לשיפורים, שהונהגו בשיטות עדכון קצבאות הביטוח הלאומי. רמתן של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת גדלה באופן הדרגתי, וב-1982 כמעט בוטלה השחיקה בהן. התיקון שהונהג בינואר 1981, לפיו מתעדכנות קצבאות הילדים ארבע פעמים בשנה (במקום פעמיים) בהתאם לעליית המחירים במשק, הביא לבלימת השחיקה בקצבאות הילדים, אך לא לצמצומה. בשנים 1980-1982 התייצב ערכה של נקודת קצבה ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק ובהשוואה לרמתה המקורית בעת הנהגת הריפורמה נותרה בה שחיקה בת יותר מ-40%. מאחר שקצבאות הילדים הן אחד המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסיית השכירים, הרי שאי צמצומה של השחיקה בהן מנע ב-1982 שיפור גדול יותר בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני.

באופן דומה גם הנהגת העדכון הרבע שנתי של נקודות הזיכוי במערכת המיסוי הישיר מאז ינואר 1981 הביאה רק לבלימת השחיקה בהכנסת סף המס, אולם לא לשיפור רמתה היחסית לשכר הממוצע במשק. בשנים

1982-1980 היתה רמתו של סף המס לגבר שאשתו אינה עובדת 37% מהשכר הממוצע במשק, וזאת לעומת 57% בעת הנהגת הריפורמה ביולי 1975. משמעות ממצא זה היא, שבמרוצת השנים האחרונות נכנסו למעגל משלמי המיסים יותר ויותר משפחות עם הכנסה נמוכה, יחסית.

יוצא, אפוא, כי נקודת התורפה העיקרית של מערכת תשלומי ההעברה והמיסים נשארה, נעוצה בקצבאות הילדים וברמה הנמוכה, יחסית, של רמת הכנסת סף המס. לפיכך קיים צורך דחוף בהנהגת שיפורים במערכת הרווחה, אשר יביאו הן לשיקומן של קצבאות הילדים והן להעלאת רמתו של סף המס. זאת במטרה להגדיל את הכנסתן הפנויה של המשפחות עם ילדים ולהקטין את סיכוייהן להיקלע למצבי עוני. מאחר שהמשפחות העניות עם ילדים מונות כ-80% מכלל האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, הרי ששיפור מצבן יביא לצמצום משמעותי בתחולת העוני בקרב כלל האוכלוסייה. באפריל 1983 נעשה צעד ראשון בכיוון זה. תשלומי קצבת יוצאי הצבא לילדים הרביעיים והבאים אחריהם הוגדלו בשיעור של נקודת הקצבה לכל ילד. תיקון זה ישפר את מצבן הכלכלי של המשפחות הגדולות בלבד, עם 4 ילדים ויותר, ואילו במצבן של המשפחות הקטנות, שהן מרביתה של אוכלוסיית המשפחות עם ילדים, לא יחול שיפור. לפיכך על קובעי מדיניות הרווחה לתת את הדעת גם לשיקומן של קצבאות הילדים לכלל המשפחות עם ילדים. כמו כן יש להדגיש, ששיפורים במערכת קצבאות הילדים צריכים להיות מלווים גם בהעלאת רמת סף המס, כך שהם יביאו במשולב לצמצום מימדי העוני בקרב כלל האוכלוסייה.

נקודה חשובה אחרת הראויה לציון היא, שבמקביל לשיפורים הנדרשים במערכת תשלומי ההעברה ובמערכת המיסים קיים צורך לפעול גם באותם תחומים, המשפיעים על העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים. כך, למשל מדיניות שכר, אשר תביא לשיפורה של רמת שכר המינימום. ולהקטנת הפרשיות בין בעלי שכר נמוך לבעלי שכר גבוה יותר, תאפשר לצמצם את היקף העוני, כפי שהוא בא לידי ביטוי בהכנסה הכלכלית ותתן ביטוי ממשי לשיפורים במערכת תשלומי ההעברה

והמיסים שיוֹרְגָשׁוּ בצמצום העוֹנֵי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.  
התפקיד של תשלומי ההעברה והמיסים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של  
האוכלוסייה הענייה, אלא בצמצום פערי התחלקות ההכנסה בין כל  
קבוצות האוכלוסייה, כולל הפער הן בין העשירונים הנמוכים  
לעשירונים העליונים, והן בין קבוצות הביניים ובין העשירונים  
העליונים. צמצום העוֹנֵי הוא רק חלק ממערכת גדולה יותר של צמצום  
אי-שוויון התחלקות ההכנסות בחברה כולה.

מגמות ההתפתחות בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד לצמצום  
אי-שוויון התחלקות ההכנסות היו דומות לאלה המתייחסות למימדי  
העוֹנֵי. בשנים 1978-1980 פחתה באופן מתמיד תרומתם של תשלומי  
ההעברה והמיסים לשיפור התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות השכירות,  
ראילו בשנת 1981 נהפכה מגמה זו על פיה. ב-1981 עלתה לראשונה  
תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים, ביחד ובנפרד, לצמצום אי שוויון  
התחלקות ההכנסות, עלייה זו נמשכה גם ב-1982. ב-1982 הפחיתו תשלומי  
ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות ב-32.4%. זאת  
לעומת 30.9% ב-1981 ו-28% ב-1980. כמו כן גדלה יעילותם של תשלומי  
ההעברה והמיסים גם לגבי העלאת רמת חיהן היחסית של המשפחות  
המצויות בעשירון התחתון. הם הגדילו את חלקו של העשירון התחתון  
בסך ההכנסה בשיעור גבוה יותר: 88% ב-1982 לעומת 76% בשנים  
1980-1981. במקביל השיעור, בו קטן חלקו של העשירון העליון בסך  
ההכנסה, הלך וגדל מ-9.8% ב-1980 ל-15.3% ב-1982.

רק העלייה בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום פערי  
התחלקות ההכנסה בשנים 1981-1982 הביאה לירידה במדד אי שוויון  
התחלקות ההכנסה הפנוייה מ-0.2255 ב-1980 ל-0.2214 ב-1981  
ול-0.2195 ב-1982, כלומר לירידה בת 2.7% מאז 1980 ועד 1982.  
זאת בניגוד למגמה שרווחה בשנים 1978-1980, שבמרוצתן מדד אי-  
השוויון עלה באופן מתמיד. צמצום פערי התחלקות ההכנסה הפנוייה  
בשנים 1981-1982 התבטא גם בעובדה, שמאז 1980 נשאר חלקו של

העשירון התחתון בסך ההכנסה הפנוייה ללא שינוי, 3%, אך האחוז שנטל העשירון העליון מסך ההכנסה הפנוייה ירד הדרגתית מ-23.9% ב-1980 ל-23.2% ב-1982. כך הלך וקטן היחס בין הכנסות העשירון העליון והתחתון. תפנית זו ארעה על אף הימשכות מגמת גידול אי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית לפני תשלומי ההעברה והמיסים, ומכאן חשיבותה.

בעליית תרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי השוויון היה די על מנת להתגבר על התרחבות הפערים הכלכליים. אילו לא התרחבות זו ב-1982 אפשר היה להגיע להתחלקות שוויונית יותר של סך ההכנסה הפנוייה. בהקשר זה רצוי להדגיש שוב, שבשנים 1980-1981 עלתה גם תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני. אולם העלייה היתה קטנה יותר, ולא היה בה כדי להתמודד עם גידולו של העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים. הילכך גדלו ב-1982 מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. השיפור היחסי הניכר בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי-שוויון התחלקות הכנסות נובע מהעובדה, שמאז 1980 ועד 1982 גדלה מידת הפרוגרסיביות הז של תשלומי ההעברה והן של המיסים הישירים. העשירונים הנמוכים קיבלו חלק גדול יותר מסך תשלומי ההעברה, ובמקביל קטן חלקם של העשירונים העליונים. התפתחות זו נובעת מהעובדה, שבשנים 1981-1982 נבלמה השחיקה בקצבאות הילדים, ואילו בקצבאות האחרות של הביטוח הלאומי השחיקה בוטלה כמעט לגמרי.

באופן דומה קטן חלקם של העשירונים הנמוכים והבינוניים בסך המיסים, ששולמו על ידי כלל המשפחות, ובמקביל עלה חלקם של העשירונים העליונים. השיפור בהתחלקות סך המיסים הושג בעיקר הודות לשני תיקונים חשובים, שהונהגו במערכת המיסוי הישיר, אשר הביאו לצמצום השחיקה במדרגות המס. באפריל 1980 הוחל בעדכון רבע שנתי של מדרגות המס, במקום פעמיים כמו עד אז, ובאפריל 1981 הוגדלו מדרגות המס בשיעור שהיה גבוה מזה שהתחייב מעליית המחירים. התיקון האחרון נשא אופי פרוגרסיבי. שיעור הגידול

בתחום ההכנסות החייבות בשיעור מס שולי של 25% היה גבוה באופן משמעותי יותר משיעור העלייה במדרגות המס האחרות. כתוצאה מכך, בעלי ההכנסה הנמוכה והבינונית נהנו מתיקון זה יחסית יותר מאשר בעלי הכנסה גבוהה יותר.

ולבסוף מן הראוי להדגיש, שמגמת השיפור בהתחלקות ההכנסה הפנוייה תוכל להימשך גם בעתיד, רק אם יונהגו הסדרים מתאימים אשר יביאו לשיקומן של קצבאות הילדים לכל המשפחות ולצמצום השחיקה ברמת הכנסת סף המס ובמדרגות המס. תיקון מדרגות המס באפריל 1981 היה חד פעמי, ולאור ההתגברות הנמשכת של האינפלציה במשק מתעורר צורך דחוף לפעול למניעת התחדשות השחיקה בהן.

### ב. הגדרת העוני

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני גובשה בראשית שנות השבעים הגדרה לקו העוני, שהתקבלה על דעת רוב החוקרים בנושא זה ועל דעת קובעי המדיניות החברתית. הגישה שאומצה כוללת את היסודות הבאים:

א. מושג העוני מוגדר כרמת חיים החורגת במידה רבה מן הרמה השכיחה והמקובלת בחברה, בה האדם חי. בהתאם להגדרה זו הוצע להתבונן בהתפלגות האוכלוסייה לפי גובה ההכנסה, ולקבוע לפיה את רמת ההכנסה המיצגת את רמת החיים של כלל האוכלוסייה, ואז להגדיר את קו העוני כאחוז מסויים מתוך הכנסה זו. בישראל, כמו במדינות אחרות, נקבע שההכנסה החציונית תשמש מדד לרמת החיים המקובלת<sup>1</sup>. ההכנסה החציונית היא, אפוא, רמת ההכנסה המחלקת את האוכלוסייה לשתי קבוצות שוות: ל-50% מהמשפחות יש הכנסה המגיעת עד אליה, ואילו ל-50% הנותרים יש הכנסה גבוהה ממנה. קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית (הכוללת תשלומי העברה).

---

1) ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת, משום שהאחרונה מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות, כלומר מהכנסות גבוהות במיוחד או נמוכות במיוחד.

כאשר עולה רמת החיים של כלל האוכלוסייה, המתבטאת בעלייתה של רמת ההכנסה החציונית, יש לעדכן את קו העוני על ידי חישוב מחדש כך שיגיע לרמתו המתאימה, דהיינו ל-40% ממנה. בהתאם להגדרה זו של העוני הדרישה הבסיסית היא, שרמת חייהם של העניים לא תפגר אחרי זו של כלל האוכלוסייה. אם רמת החיים של העניים עולה באותו שיעור כמו זה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, הרי שאחוז העניים בכלל האוכלוסייה נשאר ללא שינוי. ייתכן, כי מי שהוגדר כעני, למשל ב-1982, חי כיום ברמת חיים שלפני כ-10 שנים אמנם היתה משייכת אותו לאוכלוסייה הלא ענייה, אולם כיום היא משייכת אותו לקבוצת המשפחות העניות בחברה.

מן הראוי להדגיש, שמשפחות המוגדרות כעניות לא בהכרח נתונות לרעב או לתת תזונה, וזאת ללא תלות בהגדרת העוני הספציפית, בה אנו בוחרים להשתמש. גם הגדרת עוני המתבססת, למשל, על קביעת סל של צרכים מינימאליים, כך שכל מי שהכנסתו אינה מספיקה לרכישתו של סל זה נחשב לעני, מביאה בחשבון נורמות חברתיות מקובלות בדבר רמת חיים סבירה. גם על פי גישות אחרות ההכנסה המינימאלית צריכה לספק לא רק צרכים פיסיולוגיים, אלא גם את הצרכים החברתיים המינימאליים.

ב. עקרון שני שמנחה את גישתנו מתייחס לשאלה מהי ההכנסה המוגדרת כקו עוני אצל משפחות בעלות גודל שונה. במילים אחרות, אם רוצים לשמור על רמת החיים של משפחה המצויה בקו העוני, באיזה שיעור יש להגדיל את הכנסתה כאשר מתווספת עוד נפש אחת?

הגדרת העוני, בה משתמשים בישראל, מתחשבת בגודל המשפחה ומניחה, כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה<sup>2</sup>. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת עם כל גידול במספר הנפשות במשפחה. כדי ליצור בסיס מתאים

---

2) יתרונות הגודל בצריכת המשפחה נובעים מהעובדה, שיש הוצאות שונות, שהן קבועות או גדלות רק במעט כאשר המשפחה גדולה יותר, כמו למשל חלק גדול מהמוצרים בני הקיימא.

להשוואת רמות החיים של משפחות בנות גודל שונה פותח "סולם אקוויולנטיות", המבטא את הצרכים של משפחות שונות גודל בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באמצעות "סולם האקוויולנטיות" ניתן לעבור ממספר הנפשות במשפחה למספר ה"נפשות הסטנדרטיות" בה. למשפחה בת 2 נפשות יש ערך של 2 נפשות סטנדרטיות, והיא משמשת כבסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות, ופירוש הדבר הוא, שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית אלה של משפחה בת שתי נפשות, אלא ליותר מזה. בדומה, הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות אינם כפולים מאלה של משפחה בת 2 נפשות, אלא פחותים מזה - רק פי 1.7 (ראה טבלה 2).

על פי עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש סטנדרטית בישראל כרמה השווה ל-40% מן ההכנסה החציונית ברוטו (הכוללת תשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. כמו כן הוגדר קו סף העוני כרמה השווה ל-50% מן ההכנסה החציונית ברוטו לנפש סטנדרטית, כשמטרתו לזהות אוכלוסייה שאינה מוגדרת כענייה, אולם הכנסתה קרובה ביותר לקו העוני.

משפחה בישראל משוייכת לאוכלוסיית העוני אם כאשר מחלקים את הכנסתה למספר הנפשות הסטנדרטיות שיש בה, מתקבלת הכנסה הנמוכה מקו העוני. בדומה אפשר לחשב את קו הינוני, המתאים למשפחה בעלת מספר נפשות מסויים, על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות, שיש בה.

קו העוני לנפש סטנדרטית, שהתקבל מסקר הכנסות השכירים ב-1982, במחירי ראשית שנה זו, הוא 2051 שקל לחודש. סכום זה היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק, ושיעור זה אפיין את השנים מאז 1978. ב-1982 נפלה רמת הכנסת קו העוני בסביבות הגבול העליון של העשירון התחתון.

ניתוח האוכלוסייה הענייה, המוצג בפרק זה, יסקור תחילה את העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים, ולאחר מכן את השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על צמצום מימדיו. תשלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל



טבלה 1 - קו העונני וקו סף העונני לנפש סטנדרטית  
 בשקלים לחודש וכאחוז מהשכר הממוצע במשק,  
 בשנים 1977-1982

שנת הסקר *	קו העונני (בשקלים לחודש)	קו סף העונני (בשקלים לחודש)	שכר ממוצע **	קו העונני כאחוז מהשכר הממוצע
1977	61	77	320	19.1
1978	91	113	444	20.4
1979	191	239	953	20.0
1980	377	471	1,899	19.9
1981	950	1,188	4,721	20.1
1982	2,051	2,564	10,147	20.2

(\* כל סקר הכנסות מורכב מארבעה סקרים רבע-שנתיים. בכל סקר רבע-שנתי נחקרים הפרטים על הכנסותיהם במשך 12 החודשים שקדמו לחודש החקירה. באופן זה נחקרים המשתתפים בכל סקר שנתי על הכנסותיהם בתקופה המשתרעת על פני 23 חודשים, והנתונים השנתיים מתייחסים לתקופה זו, שמרכזת היא בראשית כל שנת סקר. בשל האינפלציה המהירה לא מבוטאות ההכנסות במחירים שוטפים. בסקרי הכנסות 1977-1978 ההכנסות מוצגות במחירים של התקופה, שלגביה נחקרו המרוויגים ברבע הראשון של כל שנה, ומאז 1979 במחירים אחידים של כל תקופת הסקר. לפיכך, קו העונני וקו סף העונני לשנים 1977-1978 הם במחירי יולי של השנה הקודמת, אך נתוני השנים 1979-1982 מבוטאים במחירי ראשית השנה (ינואר).

(\*\* השכר הממוצע המוצג בטבלה הוא ממוצע של השכר הממוצע למשרת שכיר (כפי שנתקבל מנתוני המוסד לביטוח לאומי) ב-13 חודשים, כשנקודת האמצע היא אמצע תקופת הסקר.

שתלומי ההעברה מגדילים את הכנסתן של המשפחות העניות בשיעור גבוה יותר, וככל שגדל החלק היחסי של סך תשלומי ההעברה המועבר לאוכלוסייה הענייה, כן גדלה השפעתם על צמצום העוני. כך גם ככל שסכום המס המשולם על ידי המשפחות העניות הינו אחוז קטן יותר מהכנסתן, כך קטנה הכנסתן הפנוייה בשיעור קטן יותר, וגדלים סיכוייהן להיחלץ מהעוני.

טבלה 2 - מספר המבוגרים הסטנדרטיים, קר העונני וקר סף העונני  
למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה, בתחילת 1982

מספר הנפשות במשפחה	מספר מבוגרים סטנדרטיים	קר העונני למשפחה (בשקלים לחודש)	קר סף העונני למשפחה (בשקלים לחודש)
1	1.25	2,564	3,205
2	2.00	4,102	5,128
3	2.65	5,435	6,795
4	3.20	6,563	8,205
5	3.75	7,691	9,615
6	4.25	8,717	10,897
7	4.75	9,742	12,179
8	5.20	10,665	13,333
*9	5.60	11,485	14,358

(\* משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך, למשל, במשפחה בת 10 נפשות יש 6 מבוגרים סטנדרטיים.)

ג. העונני בקרב אוכלוסיית השכירים

בטבלה 3 מוצג סיכום מגמות היקף העונני אצל משפחות, על מספר הנפשות ועל מספר הילדים בהן, לפני תשלומי ההעברה ואחריהן, בשנים 1977-1981. המגמות העיקריות הן:

א. בשנים 1977-1980 תחולת העונני לפני תשלומי ההעברה עלתה מדי שנה באופן שיטתי, ואילו ב-1981 היא ירדה ירידה קלה. ב-1982 התחדשה העלייה, ומספר המשפחות שהכנסתן לפני תשלומי ההעברה היתה מתחת לקר העונני הגיע עד 12.7% מכלל המשפחות. זאת לעומת 12.1% ב-1981 ו-9.7% ב-1977. מאז 1977 ועד 1982 עלתה תחולת העונני לפני תשלומי ההעברה ב-31%. משמעות מימצא זה היא, שבמרוצת השנים היו יותר ויותר משפחות שהכנסתן מפעילות כלכלית לא הדביקה את קצב גידולה של ההכנסה האופיינית לכלל האוכלוסייה.

סבלה 3 - משפחות, נפשות וילדים תחת קו העוני לפני תשלומי העברה ואחרים, בשנים 1977-1981

	1982		1981		1980		1979		1977		
	תחלה	סטפר	תחלה	סטפר	תחלה	סטפר	תחלה	סטפר	תחלה	סטפר	
	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	(%)	(באלפים)	
<u>לפני תשלומי העברה</u>											
	12.7	72.6	12.1	67.7	12.3	70.5	11.2	61.3	9.7	48.5	משפחות
	14.3	309.5	13.4	283.0	13.9	295.0	13.9	284.4	12.3	238.7	נפשות
	16.8	143.0	14.7	118.0	15.4	126.8	16.9	135.9	15.4	114.4	ילדים
<u>אחרי תשלומי העברה</u>											
	5.6	31.9	6.0	33.9	5.8	33.0	4.7	25.7	2.8	14.1	משפחות
	6.7	144.3	7.3	153.2	6.8	145.5	5.6	114.5	3.3	64.3	נפשות
	8.2	69.5	8.4	67.7	8.1	66.5	6.4	51.5	3.8	28.2	ילדים
<u>אחוז היקרים</u>											
	55.9		50.4		52.8		58.0		71.1		משפחות
	53.2		45.5		51.1		59.7		73.2		נפשות
	51.2		42.9		47.4		62.1		75.3		ילדים

אחוז הנפשות העניות בכלל הנפשות באוכלוסייה, ובעיקר אחוז הילדים העניים בכלל אוכלוסיית הילדים, עלו ב-1982 בשיעור גבוה אף יותר מאשר אחוז המשפחות העניות. הסיבה לכך היא, שתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עלתה בקרב המשפחות עם ילדים, בעיקר בקרב המשפחות הגדולות, ולעומת זאת היא ירדה בקרב המשפחות ללא ילדים. ב-1982 היו הנפשות העניות 14.3% מכלל הנפשות. זאת לעומת 13.4% ב-1981, כלומר שבין 1981 ל-1982 חלה עלייה בת כ-0.7%. אחוז הילדים במשפחות העניות בכלל הילדים עלה ב-14%, מ-14.7% ב-1981 ל-16.8% ב-1982.

מספר גורמים עשויים להסביר את מגמת התרחבותם של מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה. עלייתה של תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה מבטאת את החרפת הקיטוב בין בעלי השכר הנמוך לבין בעלי השכר הבינוני והגבוה. בשנים 1979-1980 שחיקת שכר המינימום גרמה להגדלת ההפרשות בשכר, שכך רמתו של שכר המינימום היתה 26% בלבד מהשכר הממוצע במשק. ההסכם בדבר שכר המינימום, שהושג באוקטובר 1980, העלה את רמתו היחסית של שכר המינימום לכ-38% בממוצע בתקופה בה נערך סקר הכנסות 1981. אולם עם התגברות האינפלציה ב-1982 התחדשה השחיקה, וב-1982 רמה יחסית זו ירדה ל-36% מהשכר הממוצע במשק.

שנית, בשלהי 1979 חלה תפנית חדה במימדי האבטלה במשק, אשר הלכו וגדלו בשנים 1980-1981. בשנת 1980 היה שיעור האבטלה במשק 4.8%, וזאת לעומת 2.9% ב-1979. בשנת 1981 הואט גידולה המואץ של רמת האבטלה, ושיעור הבלתי מועסקים גדל ב-4% בלבד. ב-1982 אמנם נבלמה עלייתה, אך היא נשארה ברמה של כ-5%.

ב. ב-1982, לראשונה מזה ארבע שנים, ירדה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה. אחוז המשפחות, שהכנסתן הכוללת תשלומי העברה היתה נמוכה מקוד העוני, ירד מ-6.0% ב-1981 ל-5.6% ב-1982. תפנית זו הפכה את המגמה, שאפיינה את השנים 1978-1981, אשר במרוצתן תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה גדלה באופן מתמיד.

ב-1981 הואט לראשונה קצב עלייתו של היקף הערני לאחר תשלומי ההעברה ובמרוצתה נתווספו 0.2% בלבד מכלל האוכלוסייה למעגל הערני. זאת לעומת כ-1% בערך בשנים 1978-1980. האטה זו היתה בבחינת אות מבשר לשפור, שחל ב-1982. עם זאת ייאמר, שב-1982 רמת תחולת הערני לאחר תשלומי ההעברה היתה עדיין כפולה מזו שב-1977 : 5.6% לעומת 2.8%.

תמונה דומה מתקבלת גם כאשר בוחנים את השינויים במימדי הערני לאחר תשלומי ההעברה בהתייחס לנפשות ולילדים במשפחות העניות, אם כי ב-1982 שיעור הירידה באחוז הילדים העניים מכלל הילדים היה קטן, יחסית, לזה שאצל הנפשות והמשפחות. ב-1982 היו הילדים העניים לאחר תשלומי ההעברה 8.2% מכלל אוכלוסיית הילדים במשפחות השכירות, לעומת 8.4% ב-1981 ו-3.8% ב-1977.

תפנית זו בולטת על רקע העלייה המחודשת בהיקף הערני לפני תשלומי ההעברה. ירידתה של תחולת הערני לאחר תשלומי ההעברה ב-1982 התאפשרה הודות לעלייה, שחלה לראשונה, בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי הערני. זאת לאחר ארבע שנים, שבמרוצתן אחוז העניים, שהצליחו להיחלץ ממעגל הערני הודות לתשלומי ההעברה הלך וקטן מדי שנה בשנה. ב-1982 העלו תשלומי ההעברה את הכנסתם של 56% מהעניים לפני תשלומי ההעברה אל מעל קו הערני. זאת לעומת 50.4% ב-1981 ו-52.8% ב-1980.

משמעות נתונים אלה היא, שהשיפורים שהונהגו בשיטות עדכון קצבאות הביטוח הלאומי, אשר הביאו לבלוימת שחיקת קצבאות הילדים בשנים 1981-1982 ולגידול הדרגתי של רמת שאר קצבאות הביטוח הלאומי ושל ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת נתנו את אותותיהם. הדבר התבטא תחילה ב-1981 בהאטה הברורה בקצב הירידה של תרומת תשלומי ההעברה להקטנת מימדי הערני, ולאחר מכן ב-1982 בעליית אחוז העניים שחולצו מהערני הודות לתשלומי ההעברה.

טבלה 4 - קצבת ילדים ממוצעת בתקופת הסקר, כאחוז מהשכר הממוצע  
בתקופת הסקר - 1977-1982

1982	1981	1980	1979	1977	
2.8	2.8	2.8	3.1	4.1	נקודת קצבה
17.6	17.4	18.4	19.8	25.8	משפחה עם 4 ילדים
31.0	30.7	32.3	35.4	45.8	משפחה עם 6 ילדים

נתוני טבלה 4, המציגה את קצבת הילדים הממוצעת בתקופת הסקר כאחוז מהשכר הממוצע במשק, מלמדים שערכה של נקודת קצבה, שהיה ב-1977 4.1% מהשכר הממוצע התייצב ברמה של 2.8% בשנים 1980-1982. התיקון שהונהג בינואר 1981, לפיו מתעדכנות קצבאות הילדים ארבע פעמים בשנה (במקום פעמיים) בהתאם לעליית המדד, הביא לבלימת שחיקתן של קצבאות הילדים, אך לא לצמצומה.

העלייה באחוז המשפחות שחולצו מהעוני ב-1982 באמצעות תשלומי ההעברה נובעת בין היתר מהעובדה, שב-1982 נמשכה השתפרות רמת קצבאות הזקנה והשאירים ורמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת. השיפור בשיטת העדכון האוטומטית של ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת בסוף 1980 בא לידי ביטוי מלא בתקופה, שבמרוצתה נערך סקר הכנסות השכירים 1982. על פי שיטה זו, ההכנסה המינימאלית המובטחת מוגדלת בהתאם לשינויי המדד בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר, וזאת בנוסף לעדכון הרבע-שנתי המתבצע בהתאם לשינויים בשכר הממוצע.

ב-1982, ההכנסה המינימאלית המובטחת לבודד, הנמנה על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (קשיש, שאר או נכה), היתה 24.9% מהשכר הממוצע, לעומת 23.5% ב-1981 ו-20.3% ב-1979. היא היתה גבוהה אף מזו שב-1977. כמו כן שופר גם מצבם של מעוטי היכולת, שנתמכו בעבר במסגרת תוכנית הסעד וכיום זכאים לגמלה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. זאת מאחר שעדכון ההכנסה המובטחת להם מתבצע על פי אותה שיטה, לפיה מתעדכנת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי.

טבלה 5 - ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבאות הילדים)  
 לטיפוסי משפחה נבחרים, כאחוז מהשכר הממוצע  
 בתקופת הסקר, בשנים 1977-1982

1982	1981	1980	1979	1977	
					טיפוס המשפחה
24.9	23.5	23.1	20.3	24.3	יחיד ללא ילדים
37.3	44.7	43.9	38.5	45.5	זוג עם 2 ילדים
44.6	42.0	38.5	32.4	34.4	אלמנה עם 2 ילדים

עד כה התייחס הדיון לתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני. במטרה להשלים את התמונה נסקור גם את ההשפעה, שהיתה למערכת המיסים על היקף העוני. למערכת המיסים הישירים יש תפקיד מרכזי במדיניות ההכנסות, והשפעתה אינה נופלת מזו של מערכת תשלומי ההעברה. במובנים רבים רואים את השתיים כחת מערכות במערכת-על אחת. כזו היתה התפיסה, שהנחתה את הריפורמה במיסוי הישיר, אשר הביאה לאינטגרציה של החטבות בגין ילדים במערכת משולבת אחת של קצבאות ילדים אוניברסליות. הריפורמה קבעה, שקצבאות הילדים הן בבחינת החזר מס בגין כל ילד ועיגנה זאת בחוק. המס "נטו", אותו משלמות משפחות עם ילדים, שווה למעשה למס ההכנסה המשולם בפועל בניכוי קצבאות הילדים. קצבאות הילדים משלמות את הכנסת המשפחות, שהכנסתן נמוכה מסף המס, ומהוות לגביהן מעין "מס הכנסה שלילי". הריפורמה הביאה לעלייה ריאלית משמעותית ברמת הכנסת סף המס ולהגדלה ניכרת ברמתן של קצבאות הילדים. בכך היא תרמה לצמצום ניכר של היקף העוני בקרב המשפחות העובדות עם ילדים. אולם ההתפתחויות האינפלציוניות, שהתרחשו במשק מאז 1978, גרמו לא רק לשחיקתן של תשלומי ההעברה אלא גם לשחיקתם של סף המס ומדרגות המס. מאז הנהגת הריפורמה ב-1975 עד 1981 עודכנו נקודות הזיכוי, ולפיכך גם רמת הכנסת סף המס, פעמיים בשנה בלבד בהתאם לעליית

המחירים. על רקע התגברות האינפלציה במשק שיטת עדכון זו הביאה לשחיקה ריאלית ברמתו של סף המס. השחיקה ביחס לשכר הממוצע במשק היתה גבוהה יותר, שכן בשנים האחרונות חלה עלייה בשכר הריאלי במשק. ב-1975 היתה רמת הכנסת סף המס לגבר, שאשתו אינה עובדת, כ-57% מהשכר הממוצע במשק, והיא ירדה באופן הדרגתי עד ל-49.2% ב-1977, ל-40.3% ב-1979<sup>3</sup> ולכ-37% בשנים 1980-1982. העדכון הרבע שנתי של נקודות הזיכוי, שהוחל בו בתחילת 1981, הביא לבלימת שחיקתן, אך לא לצמצומה.

משמעות מימצאים אלה היא, שבמרוצת השנים האחרונות נכנסו למעגל משלמי המיסים יותר ויותר משפחות בעלות הכנסה נמוכה, יחסית. ב-1977 משפחות, שמפרנסן היחיד היה הבעל, שילמו מס הכנסה בפועל כאשר הכנסתן עלתה על 49% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בשנים 1980-1982 הכנסה ברמה העולה על 37% מהשכר הממוצע כבר חוייבה בתשלום מס. השחיקה בקצבאות הילדים גרמה להגדלה נוספת של "המס נטו", ששולם על ידי המשפחות עם ילדים, ולפיכך להקטנה משמעותית של ההכנסה הפנויה, שעמדה לרשותן. רמת הכנסת סף המס בתוספת קצבאות הילדים כאחוזים מהשכר הממוצע קטנה באופן ניכר, ובד בבד הלך וגדל הפער בינה לבין קו העוני. כך, למשל, ב-1977 היתה רמת הכנסת סף המס למשפחה עם 2 ילדים (בה רק הגבר עובד) כ-90% מקו העוני המתאים למשפחה בת 4 נפשות. יחס זה פחת ל-73% ב-1979 ול-67% בשנים 1980-1982.

מגמות אלה מסבירות את התפתחויות מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. נתוני טבלה 6 מצביעים על עלייה משמעותית בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים בין 1979 ל-1982. הגידול העיקרי במימדי העוני התרחש ב-1980. אחוז המשפחות שנמצאו מתחת קו העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים עלה מ-6.3% ב-1979 ל-8.0% ב-1980,

---

3) באפריל 1978 הוספה 1/4 נקודת זיכוי לכל עובד, אולם צעד זה לא מנע את השחיקה הגדולה ברמת הכנסת סף המס.



טבלה 6 - משפחות, נפשות ויילדים תחת קו העוני לאחר תשלומי התעבורה והמיסים בשנים 1979-1982

	1982		1981		1980		1979	
	תחלה	מספר (באלפים)	תחלה	מספר (באלפים)	תחלה	מספר (באלפים)	תחלה	מספר (באלפים)
לאחר תשלומי התעבורה ומיסים	8.1	46.5	7.8	43.8	8.0	45.9	6.3	34.2
	10.2	219.8	9.7	204.6	10.1	214.5	7.9	161.9
	12.9	109.6	11.7	94.6	12.6	103.8	9.6	77.0
אחוז היקידה הנובע מתשלומי התעבורה ומיסים	36.2		35.5		35.0		43.8	
	28.7		27.6		20.1		43.2	
	23.2		30.0		18.2		43.2	
								משפחות
								נפשות
								יילדים

דהיזנו עלייה בת 27% בתחולת העוני. ב-1981 ירדה תחולת העוני בכ-1%, ואילו ב-1982 התחדשה עלייתה עד ל-8.1%. ב-1982 היו 46.5 אלף משפחות, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נפלה מקו העוני. באלה חיו כ-220 אלף נפש, שמהן כ-110 אלף הם ילדים.

בהשפעת תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד על הקטנת מימדי העוני חלה התפתחות שונה. אחוז המשפחות, שחולצו מהעוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, ירד מ-43.8% ב-1979 ל-35% ב-1980. ירידה זו מוסברת על ידי צמצום יעילותם של תשלומי ההעברה להקטנת מימדי העוני מחד גיסא, ועל-ידי הגדלת שיעור המס הממוצע המשולם על-ידי המשפחות העניות מאידך גיסא. בשנים 1981-1982 עלה במקצת אחוז המשפחות, שחולצו מהעוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, והוא הגיע לכ-36.2% ב-1982. רק חלק קטן מן השיפור, שחל ב-1982 בתרומתם של תשלומי ההעברה, בא לידי ביטוי. הסיבה לכך היא, שב-1982 החזירו המיסים הישירים למעגל העוני כ-35% מהעניים, שחולצו מהעוני הודות לתשלומי העברה. זאת לעומת 30% ב-1981. בהשוואה ל-1979 בולט עוד יותר אובדן השפעתם של המיסים על צמצום העוני, מאחר שבשנה זו כ-25% בלבד מהעניים, שחולצו מהעוני לאחר תשלומי ההעברה, חזרו להיות עניים לאחר תשלום המיסים.

העלייה בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה החמירה את המצב. השיפור בתרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום מימדי העוני, שהושג ב-1982, היה קטן, יחסית, ולא היה בו כדי להתגבר במידה מספקת על עליית אחוז העניים בכלל האוכלוסייה לפני תשלומי ההעברה והמיסים.

המסקנה העולה ממימצאים אלה היא, שנקודת התורפה העיקרית של מערכת תשלומי ההעברה נשארה נעוצה בקצבאות הילדים. מערכת המיסוי הישיר לא הצליחה לשמור על רמתם הריאלית של סף המס ומדרגות המס. על אף התיקון הרבע שנתי, שהונהג בשיטת עדכון קצבאות הילדים ונקודות הזיכוי שבמערכת המיסוי הישיר, השחיקה שחלה בהם נשארה שרירה וקיימת.

שחיקה זו היתה בעבר הגורם העיקרי שהפחית באופן מתמיד את יעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים כאמצעי לצמצום מימדי העונני. כשני שליש מאוכלוסיית השכירים הם משפחות עם ילדים וקצבאות הילדים הן אחד המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסייה זו<sup>4</sup>. לפיכך אי צמצום השחיקה בהן וברמת הכנסת סף המס מנע שיפור גדול יותר ב-1982, אשר ייתכן שהיה יכול להביא לתפנית במגמת התרחבות מימדי העונני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.

יש צורך, איפוא, למצוא הסדרים חדשים, שישקמו את קצבאות הילדים ויעלו אותן מחד גיסא, ושיצמצמו את השחיקה במערכת המיסוי הישיר מאידך גיסא. באפריל 1983 נעשה צעד ראשון בכיוון זה, אם כי השפעתו תבוא לידי ביטוי חלקי בלבד בנתוני סקר הכנסות 1983 ולידי ביטוי מלא רק בסקר הכנסות 1984. באפריל 1983 הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד. תיקון זה ישפיע רק על מצבן של המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר. אולם המשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים, שהן מרביתה של אוכלוסיית המשפחות עם ילדים, לא תוכלנה ליהנות מתיקון זה. שיקומן של קצבאות הילדים לכלל המשפחות והצמדתן לשכר הממוצע עשויים לשפר משמעותית גם את מצבן של המשפחות הקטנות, וכך להביא לצמצום בולט של מימדי העונני.

מדד מקובל נוסף לתיאור תופעת העונני הוא מדד פער העונני. פער העונני למשפחה ענייה הוא הפער בין הכנסתה לבין קו העונני. סך פער העונני הוא סכום פערי העונני של כל המשפחות המצויות מתחת קו העונני.

---

4) עיבוד נתוני סקר הכנסות השכירים ב-1982 מלמד, שמשפחות עם ילדים הן כשני שליש מאוכלוסיית השכירים (65%). משפחות עם 1-3 ילדים הן 87% מכלל המשפחות עם הילדים הנכללות בסקר ואילו חלקן של משפחות עם 4 ילדים ויותר הוא 13%. לפיכך קצבאות הילדים הן אחד המרכיבים העיקריים של תשלומי ההעברה לאוכלוסיית השכירים. רק כ-13.3% מאוכלוסיית השכירים מקבלים קצבת זקנה או שאירים.

טבלה 7 - התפתחות פער העוני בשנים 1977-1982 (מחירי ינואר 1981)

	1982		1981		1977	
	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים	אחרי תשלומי העברה ומיסים	לפני תשלומי העברה ומיסים
סך פער העוני (במיליוני שקלים לחדש)	36.8	29.4	91.1	34.0	26.6	74.6
פער עוני ממוצע למשפחה ענייה (בשקלים)	791.0	921.4	1,255.2	776	784.0	1,101.0
מדד יחס פער עוני ממוצע*	0.236	0.283	0.400	0.249	0.258	0.382
סך פער העוני כאחוז מהכנסת העשירון העליון	3.8	2.0	6.5	3.9	2.0	5.9
סך פער העוני כאחוז מהכנסת החמישון העליון	2.3	1.2	4.0	2.3	1.2	3.7
						0.7
						1.3
						6.4
						0.354
						9.0
						46.2

\* היחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני.

טבלה 7 מציגה את התפתחות סך פער העוני, את פער העוני הממוצע למשפחה ואת מדד פער העוני הממוצע בשנים 1977-1982. מושגים אלה מתייחסים לא רק להיקפה של תופעת העוני, אלא גם לעוצמתה. נתוני הטבלה מלמדים, שבין 1981 ל-1982 גדל סך פער העוני גידול ריאלי בן כ-22%, ואילו מאז 1977 הוא כמעט הוכפל. לגידול זה תרמו העלייה באחוז העניים מחד גיסא והעלייה בפער העוני הממוצע למשפחה כאחוז מקו העוני מאידך גיסא. היחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לביין קו העוני עלה באופן הדרגתי מ-0.354 ב-1977 ל-0.400 ב-1982. מכאן, שבמרוצת הזמן נעשו העניים לפני תשלומי ההעברה עניים יותר, והכנסתם הממוצעת התרחקה עוד יותר מקו העוני.

ב-1982 הקטינו תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד את סך פער העוני בכ-60%; זאת לעומת כ-54% ב-1981. סך פער העוני ירד ב-1982 מ-4.0% מהכנסתו של החמישון העליון לפני תשלומי ההעברה ל-2.3% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.

ד. היקף העוני במשפחות בנות גודל שונה ובמשפחות חד-הוריות הירידה, שהתסמנה ב-1982 בתחולת העוני אצל כלל משפחות השכירים לאחר תשלומי ההעברה בלבד, הקיפה את כל המשפחות הקטנות והגדולות כאחד, אם כי שיעור הירידה פחת עם עליית מספר הילדים במשפחה. אצל משפחות ללא ילדים ירדה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה מ-5.1% ב-1981 ל-4.2% ב-1982, היינו ירידה בת 17.6%. אחוז המשפחות עם 1-3 ילדים, שהכנסתן לאחר תשלומי ההעברה נפלה מקו העוני, ירד מ-5.3% מכלל המשפחות ל-4.9%, ואילו הירידה אצל המשפחות עם 4 ילדים ויותר היתה קטנה מאוד, מ-16.5% ב-1981 ל-16.0% ב-1982.

לעומת זאת, הגידול בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף העוני בלט יותר אצל משפחות גדולות. אצל משפחות, שלהן 4 ילדים ויותר, צמצמו תשלומי ההעברה את העוני ב-1982 ב-55.0%; זאת לעומת 45% בלבד ב-1981. לעומת זאת אחוז המשפחות העניות, עם 1-3 ילדים, שנחלץ מהעוני הודות לתשלומי ההעברה גדל מ-39% ב-1981 ל-44.3% ב-1982.

טבלה 8 - הערוני לפני תשלומי העברה ואחריהם לפי גודל משפחה (לפי קו הערוני), בשנים 1977-1982

	1982	1981	1980	1979	1977
אחרי תשלומי העברה	27.0	10.3	28.1	10.8	28.9
לפני תשלומי העברה	37.2	30.3	41.5	32.8	40.9
אחרי תשלומי העברה	13.5	5.1	13.9	5.2	13.8
לפני תשלומי העברה	27.0	10.3	28.1	10.8	28.9
אחרי תשלומי העברה	4.1	7.8	21.6	4.1	16.3
לפני תשלומי העברה	4.2	13.5	5.1	13.9	5.2
אחרי תשלומי העברה	26.2	37.2	30.3	41.5	32.8
אחרי תשלומי העברה	8.9	2.2	10.9	4.0	8.9
מספרן באלפים	15.9	28.5	17.0	27.6	15.5
אחוז*	49.9	39.3	50.2	40.7	47.0
תחולה**	4.9	8.8	5.3	8.7	4.9
מספרן באלפים	7.6	17.0	6.6	12.1	6.7
אחוז	24.0	23.5	19.6	17.9	20.2
תחולה	16.0	35.6	16.5	30.0	14.1
מספרן באלפים	1.4	4.7	2.1	4.1	1.9
אחוז	4.6	6.4	6.3	6.1	5.8
תחולה	21.3	67.3	24.9	48.6	28.9

\* חלקה של כל קבוצה בכלל אוכלוסיית הערוני.  
 \*\* תחולת הערוני בכל קבוצה מחושבת כאחוז המשפחות העניות בה כאחוז מכלל המשפחות בה.

טבלה 9 - אחוז ירידת תחולת העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה,  
לפי גודל משפחה

1982	1981	1980	1979	1977	גודל משפחה
68.9	63.3	62.3	63.3	75.3	משפחות ללא ילדים
44.3	39.1	44.3	45.3	58.8	משפחות עם 1-3 ילדים
55.1	45.0	51.4	66.9	82.7	משפחות עם 4 ילדים ויותר
68.4	48.8	49.0	66.7	87.8	משפחות עם 6 ילדים ויותר

לאור מימצאים אלה ברור, שירידתה הקטנה, יחסית, של תחולת העוני אצל המשפחות הגדולות לאחר תשלומי ההעברה נובעת מהעובדה, ששיעור ההתרחבות של מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה היה גבוה אצלן במידה ניכרת יותר מאשר אצל המשפחות הקטנות.

אולם בחינת השינויים שחלו במימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים בשנים 1979-1982 מצביעה על כך, שב-1982 נמשכה ההחרפה במצבן של המשפחות עם ילדים, בעיקר במצבן של המשפחות הגדולות, שעל סיבותיה עמדנו קודם לכן במסגרת ניתוח העוני בקרב כלל האוכלוסייה.

מנתוני טבלה 10, המציגה את תחולת העוני במשפחות השונות לפי גודלן לאחר קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים עולה, שמאז 1981 עד 1982 עלתה תחולת העוני בקרב המשפחות עם 4 ילדים ויותר בשיעור הגבוה ביותר - 10.8%. ל-25.5% מכלל המשפחות עם 4 ילדים ויותר היתה הכנסה פנוייה (לאחר תשלומי ההעברה והמיסים) הנמוכה מקד העוני. זאת לעומת 23% ב-1981 ו-19.2% ב-1979. תחולת העוני אצל משפחות עם 1-3 ילדים עלתה בשיעור מתון יותר, מ-7.1% ב-1981 ל-7.5% ב-1982, ואילו בקרב המשפחות ללא ילדים אף חלה בה ירידה, מ-5.9% ל-5.0%.

טבלה 10 - העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, לפי גודל משפחה  
(לפי קו העוני) בשנים 1979-1982

1982	1981	1979	
			<u>משפחות בלי ילדים</u>
10.0	11.9	8.9	מספרן באלפים
21.5	27.1	25.9	אחוז*
5.0	5.9	4.5	תחולה*
			<u>משפחות עם 1-3 ילדים</u>
24.3	22.7	16.4	מספרן באלפים
52.3	51.8	47.9	אחוז
7.5	7.1	5.5	תחולה
			<u>משפחות עם 4 ילדים ויותר</u>
12.2	9.2	10.0	מספרן באלפים
26.2	21.1	26.3	אחוז
25.5	23.0	19.2	תחולה
			<u>אחוז הירידה בתחולת העוני כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים</u>
63.0	57.6	58.7	משפחות ללא ילדים
15.0	18.4	26.7	משפחות עם 1-3 ילדים
28.4	23.0	47.1	משפחות עם 4 ילדים ויותר

(\* ראה הערות לטבלה 8.)

מאז 1979 גדלה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים בכ-36%  
אצל משפחות עם 1-3 ילדים, ובכ-32% אצל משפחות עם 4 ילדים ויותר.  
למגמה זו תרמה לא רק התרחבותם של מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה,  
אלא גם הירידה החדה במידת הצלחתה של מדיניות ההכנסות הכוללת  
לצמצם את היקף העוני. ב-1982 תשלומי ההעברה והמיסים ביחד חילצו



מעוניי 15% בלבד מהמשפחות העניות עם 1-3 ילדים; זאת לעומת כ-27% ב-1979. כמו כן, תשלומי ההעברה והמיסים הצליחו להעלות את הכנסתם הפנויה של כ-28% בלבד מהמשפחות העניות עם 4 ילדים ויותר אל מעל קו העוני; זאת לעומת 47% ב-1979, איך ספק, שבהשוואה לשנים 1976-1977 הנסיגה היתה עמוקה יותר, שכן נתוני 1979 כבר משקפים חלק גדול מן השחיקה שחלה בקצבאות הילדים וברמת הכנסת סף המס. טבלה 11 - היקף העוני (לפי קו העוני) לפני תשלומי העברה ואחריהם אצל משפחות חד-הוריות, בשנים 1977-1982

שנה	מספר משפחות (באלפים)		תחולה (באחוזים)		אחוז הירידה בתחולת העוני
	לפני תשלומי העברה	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	אחרי 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
1982	7.9	4.9	34.7	21.4	38.3

טבלה 12 - היקף העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים אצל משפחות חד-הוריות, בשנים 1979-1982

שנה	מספר משפחות (באלפים)	תחולה (באחוזים)	אחוז הירידה בתחולת העוני
1979	4.8	27.1	48.1
1981	4.3	19.3	48.6
1982	5.3	25.3	27.1

ב-1982 חורע גם מצבן של המשפחות החד-הוריות. הכנסתם הפנויה של 25.3% מכלל המשפחות החד-הוריות היתה נמוכה מקו העוני, וזאת

לעומת 19.3% ב-1981. ב-1982 צמצמו תשלומי ההעברה והמיסים את היקף העונני רק ב-27%, ואילו ב-1981 עברה הכנסתם של 48.6% מהמשפחות החד-הוריות את קו העונני הודות לתשלומי ההעברה והמיסים. מן הראוי להדגיש, שהעלייה שהסתמנה ב-1982 בתרומתם של תשלומי ההעברה בלבד לצמצום מימדי העונני בכלל האוכלוסייה ובכלל המשפחות עם ילדים פסחה על המשפחות החד-הוריות. לפיכך תחולת העונני גדלה אצלן בשיעור ניכר לאין ערוך בהשוואה ליתר קבוצות האוכלוסייה.

#### ה. אי שוויון התחלקות החכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים

המאבק בעונני הוא חלק ממערכת גדולה יותר של צמצום אי שוויון ההכנסות בחברה כולה. היעד של צמצום הפערים הכלכליים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה במצוקה, אלא בצמצום הפערים בין כל העשירונים, כולל הן את הפער בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, והן את הפער בין קבוצות הביניים לבין העשירונים העליונים.

צמצום הפערים הכלכליים על ידי חלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושג באמצעות שתי מערכות עיקריות במשולב: מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים.

השפעת תשלומי ההעברה על חלוקת ההכנסות מחדש ניתנת להיבחן משתי נקודות מבט, הקשורות זו לזו. האחת היא בחינת אופן התחלקותם של תשלומי ההעברה בין העשירונים השונים, כלומר החלק של תשלומי ההעברה המועבר למשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות והחלק המועבר לבעלי ההכנסות הגבוהות, יחסית. נקודת המבט השנייה היא בחינת תשלומי ההעברה בהתאם למידת הפרוגרסיביות שלהם, דהיינו לפי מידת השיפור, שתשלומי ההעברה משפרים את מצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה ובעלות ההכנסה הבינונית בהשוואה למידת השיפור אצל משפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. הפרוגרסיביות מתבטאת בכך, שתשלומי ההעברה של המשפחות מעוטות הכנסה הם ארוז גבוה יותר בהכנסתן לפני תשלומי ההעברה מאשר הארוז המקביל שנמצא אצל

המשפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה, כך גדל חלקם של העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה.

באופן דומה בוחנים את השפעתם של המיסים הישירים על אופן התחלקות ההכנסה בין העשירונים השונים. המיסים הישירים הם פרוגרסיביים, כאשר שיעור המס הממוצע עולה באופן הדרגתי עם עליית ההכנסה, מהעשירון הראשון עד העשירי. ככל שאחוז המיסים שמשלמים בעלי ההכנסה הנמוכה מהכנסתם שלפני תשלומי ההעברה, קטן יותר מזה של בעלי ההכנסה הגבוהה יותר, כך גדלה הפרוגרסיביות שלהם. הפרוגרסיביות באה לידי ביטוי בעובדה, שהמיסים מגדילים את חלקם של העשירונים הנמוכים בהכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, ובמקביל הם מקטינים את חלקם של העשירונים הגבוהים.

בניתוח שלהלן נבחן תחילה את השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה, הנובעת מפעילות כלכלית של המשפחות, לפני תשלום מס הכנסה ולפני קבלת תשלומי העברה, ולאחר מכן את השפעת מדיניות ההכנסות הכוללת על אופי התחלקות החדשה של ההכנסות, תוך שימת דגש על שנת 1982. בטבלה 11 מוצגים השינויים, שחלו בהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ואחריהם בשנים 1977-1982. המגמות הן:

א. מאז 1977 התחלקה ההכנסה הכלכלית (לפני קבלת תשלומי העברה ולפני תשלום מס הכנסה) התחלקות פחות ופחות שוויונית, ומגמה זו נמשכה גם ב-1982. בשנים 1978-1979 התבטא התהליך בירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לפני תשלומי ההעברה, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים. חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה המשיך לגדול גם כשנים 1980-1981, אולם הפעם על חשבון שכבות הביניים, ואילו חלקם של העשירונים הנמוכים נשאר יציב. ב-1982 חרף המצב, נמשכה העלייה בחלקם של העשירונים העליונים, והתחדשה הירידה בחלקם של העשירונים הנמוכים. ב-1982 הכנסתו של העשירון התחתון היתה 1.6% בלבד מסך ההכנסה הכללית,

טבלה 13 - חלקם של העשירונים (לפי נפשות) בכלל ההכנסה לפני תשלומי העברה ואחריהם ומדד ג'יני לאי שוויון בשנים 1977-1982

	1982		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	אחרי תשלומי העברה	לפני תשלומי העברה	
	2.5	1.6	2.4	1.7	2.5	1.7	2.6	1.7	3.1	1.9	1
	3.9	3.3	3.9	3.4	4.0	3.4	3.9	3.3	4.3	3.5	2
	5.0	4.6	5.1	4.6	5.1	4.7	5.0	4.6	5.2	4.7	3
	6.1	5.8	6.1	5.9	6.2	6.0	6.2	6.0	6.3	6.0	4
	7.4	7.1	7.4	7.2	7.5	7.4	7.5	7.4	7.5	7.3	5
	8.9	9.0	8.9	8.9	9.1	9.1	9.0	9.0	8.9	8.9	6
	10.7	10.9	10.8	10.9	10.7	10.9	10.9	11.0	10.7	10.9	7
	13.0	13.4	12.9	13.4	13.1	13.4	13.2	13.6	13.0	13.4	8
	16.4	16.9	16.2	16.8	16.2	16.9	16.1	16.8	16.1	16.9	9
	26.1	27.4	26.3	27.2	25.6	26.5	25.6	26.6	24.8	26.3	10
	0.2804	0.3246	0.2812	0.3202	0.2759	0.3131	0.2709	0.3075	0.2418	0.2838	מדד ג'יני*

\* מדד ג'יני מקבל ערכים שבין 0 לבין 1. ככל שהמדד קרוב בערכו ל-1 כך גדול יותר אי-השוויון.

רזאת לעומת 1.7% בשנים 1979-1981 ו-1.9% ב-1977. במרוצת חמש השנים האחרונות ירד חלקו של העשירון הראשון בסך ההכנסה הכלכלית ב-16%, ואילו חלקו של העשירון העליון עלה בכ-4%. היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון גדל מ-13.8% ב-1977 ל-17.1% ב-1982. מאז 1977 ועד 1982 עלה מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ב-14.4%, והוא הגיע ל-0.3246 ב-1982. עיקר עלייתו חלה בשנים 1978-1979, ואילו מאז 1980 הוא קצב גידולו. ב-1982 עלה מדד אי השוויון ב-1.4%, רזאת לעומת 2.7% ב-1981.

במסגרת הדיון באוכלוסייה הענייה צוייננו מספר גורמים, שעשויים להסביר את מגמת התרחבות מימדי העוני לפני תשלומי ההעברה, כגון הגידול בהפרשות השכר, השחיקה בשכר המינימום והאבטלה השוררת במשק מאז ראשית 1980. תופעות אלה מסבירות גם את מגמת גידולו של אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית, אלא שכאן יש להדגיש לא רק את גידול הפרשות השכר בין בעלי השכר הנמוך לבעלי השכר הגבוה יותר, אלא גם את גידול הפרשות השכר בין בעלי השכר הבינוני לביין בעלי השכר הגבוה מאוד.

ב. ב-1982, לראשונה מאז 1977, הצליחו תשלומי ההעברה לבלום את מגמת גידולו של אי-שוויון התחלקות ההכנסות. בכל שנה ושנה תשלומי ההעברה שיפרו באופן ניכר את מצבן של המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות. אולם מאז 1977 ועד 1981 חלה ירידה מתמדת בשיעור בו הם הגדילו את חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה. כך, למשל, ב-1981 הגדילו תשלומי ההעברה את חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה ב-41% בלבד; זאת לעומת 63% ב-1977. כתוצאה מכך עם הזמן ירד באופן הדרגתי חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה מ-3.1% ב-1977 ל-2.4% ב-1981. במקביל עלה חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה, מ-24.8% ל-26.3%.

ב-1982 היינו עדים, לראשונה מזה ארבע שנים, לצמצום הפער בין הכנסת העשירון התחתון לאחר תשלומי ההעברה להכנסת העשירון העליון, וזאת למרות התרחבות הפערים בהכנסות הכלכליות. הסיבה לכך היא, שתשלומי ההעברה נעשו יעילים יותר. לכך יש ביטוי בנתוני טבלה 14, המציגים את חלקו של כל עשירון בסך תשלומי ההעברה, ששולמו לכלל האוכלוסייה.

טבלה 14 - התחלקות תשלומי ההעברה לפי עשירוני נפשות בשנים 1977-1982

עשירון	1977	1979	1980	1981	1982
1	18.2	17.6	20.4	18.2	20.2
2	13.2	12.6	12.3	12.4	11.4
3	10.3	10.5	9.3	11.0	11.6
4	9.2	10.1	9.2	9.4	11.6
5	10.2	8.2	8.8	8.7	8.9
6	8.2	7.9	7.3	7.7	7.2
7	8.4	9.3	7.9	8.2	7.6
8	7.0	7.2	8.0	6.2	6.8
9	7.0	7.8	7.7	8.3	6.8
10	8.2	8.7	9.1	9.9	7.8
סך-הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ב-1982 קיבל העשירון התחתון 20.2% מסך תשלומי ההעברה, זאת לעומת 18.2% ב-1981. חלקו של העשירון העליון בסך תשלומי ההעברה עלה מדי שנה, מ-8.2% ב-1977 ל-9.9% ב-1981, ואילו ב-1982 הוא ירד לראשונה עד ל-7.8%. כתוצאה מכך ב-1982 הגדילו תשלומי ההעברה את חלקו של העשירון בסך ההכנסה ב-56%; זאת בהשוואה לחלקו לפני תשלומי ההעברה. הגדלת יעילותם של תשלומי ההעברה הביאה לעליית

חלקו של העשירון הראשון בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה, מ-2.4% ב-1981 ל-2.5% ב-1982, במקביל לירידת חלקו של העשירון העליון מ-26.3% ל-26.1%.

תמונה דומה מתקבלת, כשנבחנים השינויים במדד אי שוויון התחלקות ההכנסות. ב-1982 ירד מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה בכ-0.5%; זאת לאחר עלייה של כ-2% ב-1981 ו-1.8% ב-1980. על אף שירידת המדד מזערית, יש חשיבות רבה לתפנית לכשעצמה, המודגשת לאור העלייה במדד אי השוויון בהכנסות הכלכליות עד 1981. עליית אי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית מחד גיסא, וירידתה ההדרגתית של השפעת תשלומי ההעברה על צמצום פערי התחלקות ההכנסות מאידך גיסא, הביאו לגידולו המואץ של אי השוויון לאחר תשלומי ההעברה. ב-1981, לראשונה מאז 1978, גדלה במקצת תרומתם של תשלומי ההעברה לשיפור מידת אי שוויון התחלקות ההכנסות, ומגמה זו התחזקה ב-1982. ב-1982 הצליחו תשלומי ההעברה לצמצם את מדד אי השוויון ב-13.6%, מ-0.3246 ל-0.2195 - זאת לעומת 12.2% ב-1981 ו-11.9% ב-1980. מידת הצלחתם של תשלומי ההעברה להפחית את אי השוויון אינה רחוקה מזו שהיתה ב-1977 (14.7%), ואילו לא התרחבותם המתמשכת של פערי ההכנסה הכלכלית, אפשר היה להגיע ב-1982 להתחלקות שוויונית יותר של ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה.

עד כה דנו בהשפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום מימדי אי שוויון התחלקות ההכנסות. אולם השאלה המרכזית היא באיזו מידה הצליחה מדיניות ההכנסות הכוללת את תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד לבלום את גידול הפערים, ויתר על כן - האם היא הצליחה לתרום לחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה הפנויה בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

בטבלה 15 מוצגת התפלגות ההכנסה הפנויה בין העשירונים השונים ומדד אי השוויון בשנים 1979-1982. בדומה לתשלומי ההעברה, גם המיסים הם פרוגרסיביים. בכל אחת מהשנים הנידונות תרומתם הנוספת

של המיסים לחלוקתן מחדש של ההכנסות באה לידי ביטוי בהגדלת חלקם של העשירונים התחתון עד השביעי בסך ההכנסה הפנוייה ובמקביל בהקטנת חלקם של שלושת העשירונים העליונים, ובצמצום נוסף של מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה.

טבלה 15 - חלקם של העשירונים בכלל ההכנסה לאחר מתן תשלומי העברה ותשלום מיסים ומדדי ג'יני לאי שוויון בשנים 1979-1982

עשירון	1979	1980	1981	1982
1	3.2	3.0	3.0	3.0
2	4.4	4.5	4.5	4.5
3	5.6	5.7	5.6	5.6
4	6.7	6.7	6.7	6.7
5	7.9	7.9	8.0	8.0
6	9.3	9.2	9.4	9.4
7	11.0	10.9	10.9	11.0
8	13.0	12.8	12.8	12.9
9	15.5	15.4	15.4	15.6
10	23.3	23.9	23.6	23.2
מדד ג'יני	0.2167	0.2255	0.2214	0.2195

בחינת ההתפתחויות בתחום התחלקות ההכנסה הפנוייה מאז 1979 עד 1982 מגלה, שב-1981 נבלמה לראשונה העלייה באי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה, שאפיינה את השנים 1978-1980, ואף חלה בו ירידה שנמשכה גם ב-1982. מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה ירד מ-0.2255 ב-1980 ל-0.2214 ב-1981 ול-0.2195 ב-1982. היתה זו, איפוא, ירידה בת 2.7% מאז 1980.

בשנים 1981-1982 נשאר חלקו של העשירון הראשון בסך ההכנסה הפנוייה ללא שינוי, 3%. בחלקו של העשירון העליון חלה ירידה הדרגתית



מ-23.9% ב-1980 ל-23.6% ב-1981 ול-23.2% ב-1982, וזאת לטובת המשפחות הנמצאות בחצי העליון של התפלגות ההכנסות (העשירון החמישי עד התשיעי). ב-1982 גדלה יעילותם של תשלומי ההעברה והמיסים בהעלאת רמת חייהם היחסית של משפחות העשירון הראשון. הם הגדילו את חלקו בסך ההכנסה הפנוייה בשיעור גבוה יותר, 88% לעומת 76% בשנים 1980-1981. במקביל השיעור בו קטן חלקו של העשירון העליון בהכנסה הפנוייה הלך וגדל, מ-9.8% ב-1980 ל-15.3% ב-1982. כתוצאה מכך הלך וקטן היחס בין הכנסת העשירון העליון להכנסת העשירון התחתון.

מגמות אלה באות לידי ביטוי גם במידה, בה הפחיתו תשלומי ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה והמיסים. מאז 1980 הצליחו תשלומי ההעברה והמיסים לצמצם את אי-שוויון התחלקות ההכנסות בשיעור שהלך וגדל מדי שנה. ב-1982 הם הפחיתו את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות מ-0.3246 לפני תשלומי ההעברה והמיסים ל-0.2195 לאחריהם. היתה זו, אפוא, ירידה בת 32.4% במדד, וזאת לעומת 30.9% ב-1981 ו-28% ב-1980.

בהשוואה לתרומת המיסים, תרומתם היחסית של תשלומי ההעברה לצמצום הפערים בהתחלקות ההכנסה היתה קטנה יותר. ב-1980 58% מסך הירידה במדד אי השוויון נבעו מהשפעתם של המיסים הישירים, ואילו 42% הנותרים מיוחסים לתשלומי ההעברה. ב-1981 גדל במקצת חלקם של המיסים הישירים בסך הירידה במדד אי השוויון, עד לכדי 60.5%, ואילו ב-1982 הסתמנה מגמת חזרה למצב שהיה ב-1980. מאז 1980 ועד 1982 יעילותם של תשלומי ההעברה בצמצום הפערים גדלה יותר מאשר זו של המיסים הישירים, ולפיכך הם הצליחו לשמור ב-1982 על תרומתם היחסית לצמצום הכולל של מדד אי השוויון.

השיפור שחל בהתחלקות ההכנסה הפנוייה מאז 1980 הוא תוצאה של השיפורים במערכת תשלומי ההעברה, של בלימת השחיקה בקצבאות הילדים ושל עליית רמת שאר קצבות הביטוח הלאומי וההכנסה המינימאלית

המובטחת למעוטי יכולת מיחד גיסא, ושל בלימת השחיקה בהכנסת סף המס, ובעיקר במדרגות המס, מאידך גיסא.

השחיקה במערכת המיסוי הישיר גרמה לא רק לכניסתן של יותר ויותר משפחות בעלות הכנסה נמוכה למעגל משלמי מס ההכנסה, אלא גם לכך שבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות עברו ביתר מהירות לשיעורי מס גבוהים יותר. כתוצאה מכך שיעור המס הממוצע, ששולם על ידי העובדים עלה, ושיעור העלייה אצל עובדים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית היה גבוה יותר מאשר אצל בעלי ההכנסה הגבוהה. מגמות אלה פעלו בכיוון של חלוקה פחות פרוגרסיבית של סך המיסים, ולפיכך תרמו לגידול אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה.

החל משלהי 1979 הונהגו מספר שיפורים במערכת המיסוי הישיר, בעיקר בשיטת עדכון של מדרגות המס, אשר הביאו לצמצום השחיקה במדרגות המס ולבלימת הירידה הריאלית ברמת הכנסת סף המס. החל מאוקטובר 1979 הוצמדו מדרגות המס למלוא עליית המדד. עד אז הן עודכנו בהתאם לשיעור תוספת היוקר, דהיינו הן הוגדלו בשיעור של 70% מעליית המדד. באפריל 1980 הוחל בעדכון רבע שנתי של מדרגות המס, במקום פעמיים כפי שהיה מקובל עד אז. באפריל 1981 הוגדלו מדרגות המס מעבר לשיעור המתחייב מעליית המחירים. הגידול המשמעותי ביותר ניכר במדרגת המס הנמוכה, היינו בתחום ההכנסות החייב בשיעור מס שולי של 25%. תיקון זה נעשה במטרה לפצות את העובדים על השחיקה, שהצטברה במרוצת הזמן. ולבסוף יצויין התיקון שהונהג בשיטת עדכון נקודות הזיכוי בינואר 1981, ולפיכך ברמת הכנסת סף המס, שלפיו הן מעודכנות 4 פעמים בשנה, במקום פעמיים כמו עד אז.

שיפורים אלה באו לידי ביטוי בנתוני סקר הכנסות השכירים ב-1981 וב-1982, ותרומתם השתקפה בירידתו של אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה בשנים אלה. מן הראוי לחזור ולהדגיש, שאילולא ההתרחבות המתמשכת בפערי התחלקות ההכנסה הכלכלית, היה אפשר להגיע ב-1982 להתחלקות שוויונית יותר של ההכנסה הפנוייה במשק.

## ד. מגמות לעתיד

ב-1982 לא חלו שיפורים נוספים בשיטות עדכון של קצבאות הביטוח הלאומי. הילכך אנו מוצאים, כי במרוצת 1982 ובמחצית הראשונה של 1983 פסקה העלייה של רמת קצבאות הזקנה והשאיירים הבסיסיות, ואפילו נסתמנה נטיית ירידה כלשהי ברמתן, הן במונחים ריאליים והן כאחוז מהשכר הממוצע. הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי יכולת (ללא קצבאות הילדים) לשכר הממוצע בכל עת, שמשולמת תוספת יוקר לשכירים, ועדכונה השוטף בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת, שהמחירים עולים ב-5% ויותר, הצליחו לשמור ב-1982 ובמחצית הראשונה של 1983 על ערכה הריאלי ועל רמתה יחסית לשכר הממוצע. אולם נקודת התורפה של מערכת תשלומי ההעברה נשארה נעוצה בקצבאות הילדים. במרוצת 1982 ובראשית 1983 התחדשה השחיקה בהן, וערכה של נקודת קצבה ירד עד ל-2.7% מהשכר הממוצע במשק. זאת לאחר שבמשך השנים 1979-1981 נשארה נקודת הקצבה יציבה, ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק.

כתוצאה מהשחיקה המתחדשת בערכה של נקודת הזיכוי (השווה לנקודת קצבה) נשחקה גם רמת הכנסת סף המס. כמו כן סביר להניח, כי התגברות האינפלציה במרוצת 1982 ובמחצית הראשונה של 1983 פעלה להגדלת מימדי השחיקה גם במדרגות המס.

צירוף מגמות אלה מניח לנו לשער, שנתוני סקר הכנסות 1983, יגלו, כי תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום מימדי העוני, בעיקר בקרב המשפחות עם ילדים, ולצמצום אי שוויון חלוקת ההכנסה הפנויה תפחת במידת מה, לפיכך לא תימשך המגמה שהסתמנה בשנים 1981-1982. התיקון בקצבאות יוצאי העבא יתבטא באופן מלא רק בנתונים של סקר הכנסות השכירים ב-1984, והוא יתרום לצמצום העוני במידה מסוימת בלבד.

עם זאת יש לציין, שב-1983 מגמות התפתחותם של העוני ושל אי-

**פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1982**

- א. ילדים - מריס סוארי
- ב. אימהות - מריס סוארי
- ג. אבטלה - אסתר טולידנו

שאר חלקי הפרק נכתבו על ידי מנחם כרמי.  
סייעו בהכנת הנתונים ובהערות מריס שמלצר,  
רבקה פריאור, שלמה נאון ונעמי ענתבי.

## פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1982

כבשתי הסקירות השנתיות הקודמות גם הפעם מוצגות ההתפתחויות המרכזיות של ענפי הביטוח הלאומי בשנה הנסקרת - 1982. הפרק הנוכחי נמנע מחזרות על חומר, שהוצג בסקירות הקודמות. משום כך אין הוא מציג בפירוט את הרקע הכללי של הענפים השונים, את כללי הזכאות בהם, כיצד נקבע גובהן של הקצבאות וכו'. כמו כן לא נכללים בו תיאורי תכונות האוכלוסייה המקבלת קצבאות, שכך ברור, כי בתכונות אלה לא חלים שינויים ניכרים משנה לשנה. כך, למשל, בדיון על ענף הזיקנה והשאירים אין חזרה על הסעיף העוסק במקורות הקיום השונים של קשישים, או בפרק הדן בנושא האמהות לא מופיעות הטבלאות על המאפיינים הדימוגרפיים והתעסוקתיים של נשים המקבלות דמי לידה. מי שמעוניין בנתונים אלה ובדומיהם יוכל למוצאם בסקירות הקודמות.

המגמה שלא לחזור על מידע, שהתפרסם בשתי הסקירות האחרונות, ולהתמקד בעיקר בהתפתחויות שחלו בשנה הנדונה הביאה לצמצום היקפו של הפרק הנוכחי. אך בעת ובעונה אחת ישנה הרחבה מסויימת באחדים מחלקיו, וזאת עקב שינויים שאירעו במשך השנה. כך, למשל, הורחב הדיון העוסק בקצבת הילד הנכה, מאחר שבשנת 1982 התקנות הוחלו לראשונה על כל האוכלוסייה (גילאי 3-18). כמו כן הורחב במידה מסויימת הדיון על מאפייני אוכלוסיית נפגעי העבודה בעקבות חומר חדש שראה אור. לגבי קצבאות הילדים התווסף חומר, שמתיחס להגדלת קצבת יוצאי צבא למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

## א. זיקנה ושאירים

### 1. מגמות עיקריות

ב-1982 נמשכה מגמת הירידה בשיעור גידולו של מספר מקבלי הקצבאות בענף. שיעור זה היה השנה 2.6%, לעומת 3.0% בשנה הקודמת. תשלומי הענף גדלו בשיעור נמוך מזה של מקבלי הקצבאות - 1.3% בלבד, וזאת מהסיבות הבאות:

א. ב-1982 חלה שחיקה קלה ברמת הקצבאות עקב האצת קצב עליית האינפלציה. הקצבה ליחיד פחתה מ-14.6% מהשכר הממוצע ב-1981 ל-14.1% השנה.

ב. עקב הפעלת חוק הבטחת ההכנסה, המחמיר יותר בתנאי הזכאות, פחת מספר מקבלי השלמת ההכנסה (לפני כן הטבה סוציאלית) בכ-7,000 איש, שהם 4.3% ממקבלי השלמת ההכנסה.

ב-1982 חזרה הממשלה והעבירה לענף את הסכומים המחייבים אותה לפי חוק הביטוח הלאומי. מאידך גיסא הכנסות הענף מדמי הביטוח פחתו בעקבות הפחתת דמי הביטוח מ-5.5% ל-5.2%. בסוף השנה היה גירעון שוטף בן 900 מיליון שקל, אולם לאחר תשלומי הריבית מהשקעות הענף נותר בו עודף בן כ-3 מיליארד שקלים.

### 2. מספר מקבלי הקצבאות

בשנת 1982 המוסד לביטוח לאומי שילם קצבאות זיקנה לפי חוק וקצבאות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים, שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה) לכ-281 אלף קשישים וכך קצבאות שאירים לכ-82 אלף שאירים, שמרביתם אלמנות מעל גיל 60, ללא ילדים התלויים בהן לפרנסתם.

ב-1982 מספר הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה עלה ב-2.2%, לעומת 2.8% ב-1981, ואילו מספר הקשישים המקבלים קצבאות זיקנה לפי חוק בלבד עלה ב-3.1%, לעומת 3.8% בשנה הקודמת. במספר מקבלי קצבאות

טבלה 1 - מקובלי קצבאות זיקנת ושאירים - ארז גידול שנת גידול שנת ראות טכלל השייכים לכר העבודה

אחוז גידול שנת										מספר		סוג הקצבה	
1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	-1970 1975	המקובלים 1982-7	מקובלים	מספר	הקצבה	מספר	הקצבה
2.6	3.0	4.0	3.8	4.3	3.8	5.7	9.0	362,635	זיקנה ושארירים - סך הכל				
2.2	2.8	3.9	3.4	3.8	4.1	7.2	8.4	280,825	זיקנה				
3.1	3.8	4.5	3.9	4.7	5.3	8.8	8.8	250,995	לפי חוק הביטוח הלאומי				
-4.7	-4.4	0.0	0.1	-1.7	-1.8	-1.1	6.8	29,830	קצבות מיוחדות				
3.9	3.5	4.7	5.3	6.1	2.4	0.4	10.7	81,810	שארירים				
4.2	4.3	3.6	5.1	8.4	4.4	0.7	12.1	67,909	מזה : ללא ילדים				
מספר מקובלים על כל 100 שירים לכר העבודה													
26.5	26.2	26.0	25.8	25.3	25.3	24.3			זיקנה ושארירים - סך הכל				
20.5	20.4	20.3	20.2	19.8	19.9	19.3			זיקנה				
18.4	18.1	17.8	17.6	17.2	17.1	16.4			זיקנה לפי חוק				
6.0	5.8	5.8	5.7	5.5	5.4	5.2			שארירים				

הזיקנה המיוחדות היתה ירידה מוחלטת, והם היו ב-1982 10.6% מכלל מקבלי קצבאות הזיקנה, לעומת 11.4% בשנה שלפניה.

ב-1982 נמשכת, אם כן, מגמת הירידה בשיעור הגידול של מקבלי קצבאות הזיקנה, שהחלה באמצע שנות ה-70 והמשקפת את העצרותו של תהליך הזדקנות האוכלוסייה<sup>1</sup>. יש לשער, ששיעור הגידול במספר מקבלי קצבאות הזיקנה יתייצב בשנים הבאות ברמה שבין 2%-3%.

במספר מקבלי קצבאות השאירים חל גידול בשיעור בין 3.9%, שהוא שיעור גבוה יותר מאשר בשנה הקודמת (3.5%). מספר השאירים מקבלי הקצבאות גדל משנת 1978 בקצב מהיר יותר מאשר מספר מקבלי קצבאות הזיקנה.

בשנת 1982 שוב מובחנת מגמת העלייה במספר מקבלי קצבאות הזיקנה וקצבאות השאירים יחסית לכוח העבודה, מגמה הנמשכת ברציפות מאמצע שנות ה-70.

### 3. תוספת הוותק ותוספת דחייית 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 האחרונות. ב-1982 נמשכה המגמה של גידול אחוז הקשישים המקבלים תוספת וותק, אשר הגיע עד 76.4%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה ממשיכה לעלות מדי שנה בשיעור של 1% בערך, והיא היתה ב-1982 13.7%. בקרב גברים אחוז מקבלי תוספת הוותק, כ-90%, גבוה בהרבה מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה - כ-60%, והתוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים כפולה מאשר בקרב נשים: 17.7% לעומת 8.5%, בהתאמה.

בשונה מהמצב ביחס לתוספת הוותק, רק חלק קטן ממקבלי הקצבה זוכה לתוספת דחייית פרישה. ב-1982 אף חלה הרעה מסויימת בעניינין זה, כמו ב-1981, ושיעור מקבלי התוספת ירד ל-21.9%, לעומת 22.3% ב-1981.

---

(1) שנת 1980 היא שנה יוצאת דופן מבחינת המגמה המצויינת בגלל הגידול הרב שחל במרוצתה באבטלה. גידול זה גרם לפליטה מואצת של קשישים ממקומות עבודה ולפרישה מוקדמת מזו שהיתה צפויה.



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

השנה	תוספת וותק		תוספת דחיית פרשה		תוספת מסרתי וותק	תוספת מסרתי וותק (באחוזים)	תוספת מסרתי וותק (באחוזים) קצבה	תוספת מסרתי וותק (באחוזים) קצבה	תוספת מסרתי וותק (באחוזים) קצבה	תוספת מסרתי וותק (באחוזים) קצבה
	אחוז מסרתי וותק	תוספת מסרתי וותק	אחוז מסרתי וותק	תוספת מסרתי וותק						
1969	58.8	78.2	1.6	2.0	1.0	80.3	72.1	89.6	3.1	4.4
1975	39.9	56.1	6.9	8.5	4.6	78.0	70.5	86.8	3.5	4.8
1980	26.2	43.5	11.8	16.2	7.3	77.4	72.7	84.4	3.5	4.4
1981	25.0	42.0	12.8	16.6	8.0	77.7	72.4	84.5	3.5	4.4
*1982	23.6	40.1	13.7	17.7	8.5	78.1	72.7	84.8	3.5	4.4

(\* נתוני מרץ 1983.)

ו-22.6% ב-1980. נראה כי, בניגוד למגמה שהיתה קיימת בשנות ה-70, השנים האחרונות מאופיינות על ידי אי-רצון או אי-יכולת לדחות את פרישתם של עובדים קשישים מעבודה, עקב הצטמצמות האפשרויות בשוק העבודה.

תוספת הוותק היא, אם כך, גורם משמעותי הרבה יותר מאשר תוספת דחיית הפרישה, הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת.

#### 4. רמת הקצבאות

בשנים 1980-1981 חל שיפור ניכר ברמת קצבאות הזיקנה והשאיירים בעקבות הפעלת הסדרי העדכון החדשים, שלפיהם מעודכנות הקצבאות ארבע פעמים בשנה, בהתאם לשינויים בשכר הממוצע. כתוצאה מכך גדלו הקצבאות, כאחוז מהשכר הממוצע וחזרו לרמתן מ-1975, ובוטלה השחיקה הגדולה שאפיינה את המחצית השנייה של שנות ה-70.

ב-1982 התהפכה המגמה כתוצאה מהאינפלציה המואצת, ושוב חלה שחיקה קלה ברמת הקצבאות, הן במחירים קבועים והן כאחוז מהשכר הממוצע. הקצבה ליחיד פחתה מ-14.6% מ-1981 ל-14.1% בשנה הנסקרת.

#### 5. קשישים ואלמנות מעוטי יכולת

ב-1982 נמשך תהליך הירידה בשיעור מקבלי הקצבאות הנזקקים להשלמת הכנסה, במסגרת חוק הבטחת הכנסה (שהחליפה, כאמור, את ההטבה הסוציאלית) מ-44.3% ב-1981 ל-41.8% ב-1982. ירידה זו משקפת באופן חלקי את הימשכות השיפור ההדרגתי, שחל במרוצת השנים בהכנסותיהם של הקשישים עם הבשלת הזכות לפנסיה מעבודה, הרחבת הכיסוי הפנסיוני המקיף לאוכלוסייה השכירה ועם צבירת הוותק בביטוח הלאומי. עם זאת, ב-1982 הירידה בשיעור מקבלי השלמת הכנסה היתה גדולה במידה ניכרת מזו שבשנים הקודמות. השינוי נובע מכך, שבאפריל 1982 הופעל החוק להבטחת הכנסה, לפיו ניתנות לקצבאות

טבלה 3 - קצבאות זיקנה לפני חוק של טיפוסים משפחה נותרים - במחירי שוטפים,  
 במחירי קבועים (בשקלים) ונאחזים מהשכר הממוצע  
 1982-1975

אלמנה עם 2 ילדים*	ג		ד		השנה				
	אחוז מהשכר הממוצע	במחירי שוטפים 1980/81	אחוז מהשכר הממוצע	במחירי שוטפים 1980/81					
24.8	656.3	56.4	22.3	656.3	50.9	14.9	434.9	33.9	1975
20.1	691.2	151.6	18.5	636.9	139.8	12.4	423.3	93.2	1978
18.8	652.4	279.9	17.4	601.9	258.3	11.6	403.9	172.2	1979
26.3	931.5	931.5	20.4	721.0	721.0	13.8	480.5	480.5	1980
28.4	1,083.5	2,277.3	22.0	838.8	1,763.0	14.6	559.2	1,175.3	1981
27.3	1,075.7	5,127.0	21.1	831.0	3,969.0	14.1	555.3	2,646.0	1982

\* לא כולל קצבאות ילדים עם אלמנה עם ילדים זכאית לקובל גם קצבת ילדים מטערכת הקצבאות האחרות לילדים.

טבלה 4 - מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים, לפי סוג הקצבה  
ומספר התלויים - 1982

סוג הקצבה	סך-הכל	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות וליותר
זיקנה ושאיירים	362,635	261,945	87,882	10,081	2,727
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	41.8	42.2	39.5	45.8	56.0
זיקנה לפי חוק	250,995	170,504	74,502	3,415	2,574
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	32.6	31.3	34.5	41.0	54.5
קצבאות זיקנה מיוחדות	29,830	22,106	7,383	206	135
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	95.1	96.1	92.8	83.0	85.2
אלמז/אלמנה המקבל קצבת שאיירים לפי החוק	77,378	65,909	5,081	6,388	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	50.4	51.6	37.7	46.8	-
ילדים בלבד	2,320	1,412	862	28	18
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	16.8	17.0	13.9	67.9	55.6
שאיירים שלא לפי החוק	2,112	2,014	54	44	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	91.7	92.1	75.9	93.2	-

הזיקנה והשאיירים השלמות המחליפות את ההטבה הסוציאלית, שהיתה נהוגה קודם לכן. החוק החדש מחמיר יותר מבחינת תנאי הזכאות, וכתוצאה מכך ביך מרץ לאפריל 1982 הוצאו ממעגל הזכאות כ-7,000 מקבלי קצבאות, שהם 4.3% ממקבלי השלמת הכנסה. רובם המכריע הם מקבלי קצבת זיקנה לפי חוק. השינוי בחוק הביא לכך, שב-1982 פחת לראשונה המספר המוחלט של הקשישים והשאיירים המקבלים השלמה לקצבתם<sup>2</sup>.

#### 6. היקף התשלומים

בשנים 1980-1981 חל גידול מהיר בהיקף התשלומים של הענף - כ-18% מדי שנה, במחירים קבועים. גידול זה נעצר ב-1982, ותשלומי הענף גדלו ב-1.3% בלבד. שיעור זה נמוך משיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי קצבאות הזיקנה והשאיירים, שהיה 2.6%. עובדה זו מוסברת מצד אחד על ידי הירידה שצויינה לעיל ברמת הקצבאות, ומצד שני על ידי ירידת מספר המבוטחים שקיבלו השלמת הכנסה. ההתפתחות האחרונה משתקפת בירידה בשיעור בן 2.9% בתשלומי הענף שלא על פי חוק (הבטחת הכנסה, גמלאות מיוחדות וכו'), בעוד שהתשלומים לפי חוק גדלו ב-2.7%. חלקם של התשלומים לפי חוק בסך תשלומי הענף עלה ל-77%, לעומת 76% ב-1981 ו-73% ב-1980.

שיעור הגידול בתשלומי הענף היה נמוך מזה של סך תשלומי הביטוח הלאומי ב-1981, ולכן היתה ירידה ניכרת בחלקו של הענף בתשלומי המוסד, מ-40.9% ב-1981 (שהיתה שנת שיא מבחינה זו) ל-37.6% השנה. ב-1982, בניגוד לשנים שלפניה, העבירה הממשלה לענף את מלוא סכום השתתפותה לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. עם הריבית היה העודף בהכנסות הענף כ-3 מיליארד שקלים, ונכסיו גדלו ב-6.4%.

---

(2) דיון מפורט יותר על הפעלת החוק והשלכותיה לגבי קשישים ושאיירים ראה בפרק המיוחד העוסק בנושא זה.

טבלה 5 - היקף התשלומים וגובה הקצבה הממוצע,  
במחירים שוטפים ובמחירי 1982

1982	1981	1980	
			סך כל התשלומים (במיליוני שקלים, מחירים שוטפים)
19,495.0	8,471.0	3,423.0	
			לפי חוק הביטוח הלאומי
14,968.0	6,418.0	2,508.4	
			שלא על פי החוק
4,527.0	2,053.0	914.6	
			סך כל התשלומים (במיליוני שקלים, מחירי 1982)
19,495.0	19,232.6	16,327.7	
			לפי חוק הביטוח הלאומי
14,968.0	14,571.4	11,965.1	
			שלא על פי החוק
4,527.0	4,661.1	4,362.6	
			קצבה שנתית ממוצעת (בשקלים, מחירים שוטפים)
45,259	20,557	8,388	
			קצבה שנתית (במחירי 1982, בשקלים)
45,259	46,672.3	40,011.6	

## ב. קצבאות ילדים

### 1. מגמות עיקריות

עקב התגברות האינפלוציה הלה ב-1982 שחיקה בערכן הריאלי של קצבאות הילדים וברמתן, יחסית לשכר הממוצע. זאת לאחר שנתיים של התייצבות, שהושגה על ידי הנהגת עדכון של הקצבאות ארבע פעמים בשנה. ב-1982 ערכה הריאלי של נקודת הקצבה נשחק בכ-4%. סך כל התשלומים בענף פחת ריאלית בכ-2%. כמו כן הגידול בן ה-1.9% במספר הילדים המקבלים קצבאות, מיתן את הירידה בסך התשלומים. ב-1982 נמשכה גם הירידה בחלקם של תשלומי ענף הילדים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי ובתל"ג.

ב-1982 חזר האוצר להשתתף במימון קצבאות הילדים, כמתחייב בחוק, וכתוצאה מכך בשנה זו נוצר עודף במאזן הענף, והריזרבות שלו גדלו - בניגוד לגירעונות הגדולים של השנים הקודמות. למרות זאת רמת הריזרבות בענף הילדים עדיין נמוכה, ויש בה כדי לכסות קצת יותר מחצי שנה.

החל באפריל 1983 חל גידול ברמת קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך במשפחה. תיקון זה יעלה את רמת קצבאות הילדים של כ-135 אלף ילדים, שהם כ-9% מכלל הילדים המקבלים קצבאות. ערכן הריאלי של הקצבאות, שמשפחות עם 6 ילדים ויותר תקבלנה, יחזור בעקבות התיקון לרמה שהיתה קיימת בעת הפעלת הריפורמה בקצבאות הילדים ביולי 1975. עם זאת רמת הקצבאות, כאחוז מהשכר הממוצע, תישאר נמוכה במידה רבה מהרמה שלהן במועד הנקוב. אולם יש לומר, שהשפעתו של תיקון זה תתחיל לבוא לידי ביטוי רק בשנת התקציב 1983.

### 2. חקיקה ומדיניות

בסוף שנת 1982 נערכו שני שינויים עיקריים שהשפיעו על קצבאות הילדים:

א. הגדלת קצבת יוצאי צבא: לאור תיקון שנתרוסף לתקנות בדבר מתן

הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם, הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך, בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד, וזאת החל באפריל 1983.

ב. ביטול סעיף 115 לחוק הביטוח הלאומי: סעיף זה קבע תשלום קצבה בגין ילד עד ה-31 באוגוסט החל לראשונה לאחר שמולאות לו 18 שנים. ביטול הסעיף פירושו, שהמוסד חדל לשלם קצבה לילד בתום החודש, בו מולאות לו 18 שנים. דבר זה יגרום לירידת מספרם הממוצע של הילדים הזכאים לקצבות ילדים.

כמו כן ב-1982 נמשכו ההכנות להגשת חוק הסיוע למשפחות ברוכות ילדים, וביוני 1983 הוגשה הצעה לכנסת. בהצעת החוק מפורטות ההטבות שתינתנה למשפחות, להן ארבעה ילדים לפחות. ההטבות המוצעות בה הן:

1. בתחום החינוך - מענק הוצאות חינוך בסכום אחיד לכל ילד לומד בפנימי לסייע ברכישת ספרי לימוד ומכשירי לימוד; והנחה בדמי כניסה למוזיאונים ולמופעי תרבות ואמנות שמארגן ביה"ס בו לומד הילד; והשתתפות בהחזקת ילדים בפנימיות. 2. הנחות בתשלום ארנונה לרשויות מקומיות ומענק תחבורה.

3. מגמות באוכלוסיית מקבלי הקצבות

מ ק ב ל י ק צ ב ת י ל ד י ם

ב-1982 קיבלו כ-601 אלף משפחות בממוצע מדי חודש קצבות ילדים. מספרן של המשפחות המקבלות קצבת ילדים גדל ב-1982 ב-2.3%, בעוד שב-1981 הוא גדל ב-1.4%, ב-1980 ב-3.1%, ב-1979 ב-3.5% וב-1978 ב-4.0%. שיעור הגידול במספר המשפחות ב-1982 היה נמוך מאשר עד 1980, אך גבוה מאשר בשנת 1981, בה הוחל תהליך הפסקת התשלום לילדים השוהים בחו"ל, תוך שימוש במידע ממכון המגיע מביקורת הגבולות.



מספר הילדים שקיבלו ב-1982 קצבת ילדים הגיע ל-1,556,900. זהו גידול בן כ-1.9% במספר הילדים המקבלים אותה מאז 1981. קצב גידול מספר הילדים הולך ויורד: ב-1978 גדל מספר הילדים ב-2.9%, ב-1979 ב-2.7% וב-1980 ב-2.5% (גם בעניין זה ב-1981 שיעור הגידול היה נמוך מהרגיל - 1.0%).

ב-1982 נמשכת המגמה הקיימת בכל השנים האחרונות, ועולה חלקן של המשפחות עם שניים או שלושה ילדים (מ-49.8% ב-1977 ל-53.5% ב-1982) על חשבון משפחות עם ילד אחד ועם 5 ילדים ויותר. עם זאת בשנה האחרונה היו שינויים קטנים בלבד בהתפלגות המשפחות. לפי מספר הילדים במשפחה, דבר שמעיד על נטיית התייצבותה של התפלגות זו.

שיעור הילדים הראשונים בקרב כלל הילדים היה ב-1982 38.6% זאת לעומת 37.4% ב-1977. גם שיעור הילדים השניים גדל בשנים אלה. מאידך גיסא משקלם של הילדים השלישיים נשאר ללא שינוי, ומשקלם של הילדים הרביעיים ירד. מספרם המוחלט של הילדים החמישיים ואילך ירד, כמובן ירד גם משקלם בקרב כלל הילדים. זאת מ-11.5% ב-1977 ל-9.3% ב-1982.

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

כ-187 אלף מתוך 250 אלף המשפחות עם שלושה ילדים ויותר מקבלים קצבת יוצאי צבא - שהיא תוספת לקצבת הילדים. במשפחות אלה חיים כ-698 אלף ילדים. מספר הילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא הגיע ב-1982 לכ-323 אלף, והם כ-63% מכלל הילדים השלישיים והבאים אחריהם. מספרם של ילדים אלה גדל מאז 1977 ב-3.9%, כשמספר הילדים השלישיים והבאים אחריהם בכלל מקבלי קצבת הילדים גדל באותה תקופה ב-3.6% בלבד. עובדה זו מצביעה על מיצוי גבוה יותר של הקצבה, דבר הנובע ממבצעי המיצוי שנערכו בענף במרוצת שנים אלה. לעומת זאת, חלקם של הילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא בקרב כלל

הילדים המקבלים קצבת ילדים ירד ברציפות, אך בקצב איטי, מ-22.3% ב-1977 ל-20.7% ב-1982. 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 1982. מגמות השינוי במספר המשפחות, המקבלות קצבת יוצאי צבא לפי גודלן, ובמספר הילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה, דומות לאלה המסתמנות בכלל האוכלוסייה המקבלת קצבת ילדים.

#### 4. שיעור קצבאות הילדים

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 בינואר 1981 מתעדכנת נקודת הקצבה ארבע פעמים בשנה: באפריל, ביולי, באוקטובר ובינואר.

קצבת הילדים עומדת על נקודת קצבה אחת לילד הראשון והשני, ועל נקודה ורבע לכל ילד נוסף. קצבת יוצאי הצבא עומדת על שלושת רבעי נקודת קצבה לילד השלישי, נקודה אחת לילד הרביעי והחמישי, ונקודה ורבע לילד השישי והבאים אחריו, והחל באפריל 1983 נוספה נקודת קצבה לילדים הרביעיים ואילך הזכאים לקצבת יוצאי צבא. הדיון בתיקון זה יורחב בהמשך.

טבלה 4 מציגה את שיעורי נקודת הקצבה במחירים שוטפים, במחירי 1980 וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. הנתונים מורים, שבשנים 1975-1979 חלה שחיקה מתמדת וחריפה בערכה של נקודת הקצבה, הן ביחס לשכר הממוצע והן במונחי כוח קנייה.

בשנים 1980-1981, עם הנהגת העדכון הרבע שנתי, נבלם תהליך השחיקה, ונקודת הקצבה התייצבה ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע במשק. לעומת זאת, בשנים אלו גדל כוח הקנייה של קצבאות הילדים. ב-1981 גדלה נקודת הקצבה גידול ריאלי בן 9% לעומת גידול ריאלי בן כ-3% ב-1980.

טבלה 1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי גודל המשפחה, 1977-1982

גודל המשפחה	מספר הילדים במשפחה					סך כל המשפחות	השנה
	6+	5	4	3	2		
							באלפים
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
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	1982
באחוזים מכלל המשפחות עם ילדים							
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
6.2	4.4	9.4	21.6	31.9	26.5	100.0	1982

טבלה 2 - ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם הסידורי במשפחה, 1977-1982

שנת ואילך	ילדים לפי מקומם הסידורי					סך כל הילדים	השנה
	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
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
80.6	63.5	120.1	250.0	441.8	600.9	1,556.9	1982
באחוזים מכלל הילדים							
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
5.2	4.1	7.7	16.0	28.4	38.6	100.0	1982

טבלה 3 - משפחות וילדים המתגבלים קצבת יריאת צוא\* (באלפים) 1982-1977

השנה	מ ש פ ה ת		ג ל ד י מ		השנה
	מספר הילדים במשפחה	טכ-הכל	טכ-הכל	טכ-הכל	
1977	85.8	38.8	310.7	36.2	1977
1978	91.5	40.0	312.7	35.0	1978
1979	99.6	41.4	318.9	34.1	1979
1980	103.8	42.5	320.7	33.2	1980
1981	107.9	43.1	320.2	31.9	1981
1982	112.2	44.0	322.8	31.2	1982

\* הנמננים כוללים גם משפחות וילדים, שהם עולים חדשים ונחמתי טעד המקבילים קצבת בשיעור זהה לקצבת יריאת צוא.

טבלה 4 - שיעורי נקודת הקצבה הממוצעת, 1975-1982

השנה	במחירים שוטפים (בשקלים)	במחירי *1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר
1975 (יולי)	10.00	137.46	5.0
1976	12.50	119.69	4.0
1977	17.58	121.95	3.8
1978	24.90	113.56	3.3
1979	41.63	97.26	2.8
1980	100.05	100.05	2.8
1981	229.25	109.12	2.8
1982	499.25	104.66	2.7

\* 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.

בשנת 1982 התחדשה הירידה בנקודת הקצבה. היא נשחקה ב-5.5% ביחס לשכר וערכה הריאלי ירד ב-4.1%. הירידה נובעת מכך, שעדכוני קצבת הילדים לא הדביקו את קצב האינפלציה, שהוא ב-1982.

5. הגדלת קצבאות יוצאי צבא

באפריל 1983 נכנס לתוקף תיקון לתקנות, שבעקבותיו הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך. המטרה היתה לשקם את הקצבאות הניתנות למשפחות ברוכות ילדים, שהקצבאות הן מרכיב חשוב בהכנסתן.

בטבלה 5 מוצגים נתונים, המלמדים על ההשפעה שהיתה לתיקון הנ"ל. ההשפעה מתבטאת ברמת הקצבאות ששולמו באפריל 1983, בהשוואה לרמתן בינואר 1983. בעוד שהשחיקה בקצבה המשולמת למשפחה בת 2 ילדים נמשכה, חל גידול ניכר בקצבה המשולמת למשפחות עם 4 ילדים ויותר. במשפחות עם 6 ילדים ויותר ערכה של הקצבה במונחים ריאליים לא רק

חזר לרמתו ביולי 1975, אלא אף עלה במקצת. עם זאת התיקון שיפר באופן חלקי בלבד את רמת הקצבה של משפחות מרובות ילדים, כאחוז מהשכר הממוצע, ועדיין קיים פער רב בינה לבין הרמה המקורית שנקבע בעת הפעלת הריפורמה.

טבלה 5 - שיעורי קצבה חודשית למשפחה, לפי מספר ילדים\*

ת ק ר פ ה	2	4	6	8
במחירים שוטפים (שקל)				
יולי 1975	20.0	62.5	110.0	160.0
אפריל 1980	149.2	466.3	820.8	1,194.0
ינואר 1983	1,348.0	4,213.0	7,416.0	10,788.0
אפריל 1983	1,642.0	5,952.0	11,493.0	17,239.0
במחירי 1980 (שקל)				
יולי 1975	274.9	859.1	1,512.0	2,199.3
אפריל 1980	226.1	706.67	1,243.9	1,809.5
ינואר 1983	226.0	706.4	1,243.5	1,808.9
אפריל 1983	216.9	786.4	1,518.5	2,277.7
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשורת שכיר				
יולי 1975	10.0	31.3	55.0	80.0
אפריל 1980	6.6	20.8	36.5	53.1
ינואר 1983	5.1	16.1	28.3	41.1
אפריל 1983	5.5	20.0	38.7	58.0

\* כולל קצבת יוצאי צבא.

מנתוני טבלה 3 שהוצגה בהקשר קודם מסתבר, שקצבת יוצאי הצבא המוגדלת תשולם לכ-75 אלף משפחות ולכ-135 אלף ילדים, שהם 8.7% מכלל הילדים המקבלים קצבאות ילדים.

טבלה 6 - משפחות המקבלות קצבאות ילדים, לפי לאום ומספר הילדים במשפחה (אומדן באלפים)  
1982

	מספר הילדים במשפחה					סך כל המשפחות	סך הכל יהודים
	5	4	3	2	1		
37.2	26.3	56.6	129.9	191.8	159.1	600.9	סך הכל
13.8	16.4	44.8	115.0	175.4	146.0	511.4	יהודים
12.8	15.2	42.8	110.7	-	-	181.5	מתוכם : מקבלים קצבאות יוצאי צבא
23.4	9.9	11.8	14.9	16.4	13.1	89.5	לא יהודים
2.3	0.9	1.2	1.5	-	-	5.9	מתוכם : מקבלים קצבאות יוצאי צבא
62.9	37.5	20.8	11.5	8.5	8.2	14.9	% לא יהודים מסה"כ



טבלה 7 - ילדים המקבלים קצבאות ילדים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומקומם הסידורי במשפחה  
 (אומדן באלפים)  
 1982

ילדים לפי מקומם הסידורי						סך כל הילדים	לארס
שיר ראלך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		
80.6	63.5	120.1	250.0	441.8	600.9	1,556.9	סך הכל
25.9	30.2	75.0	190.0	365.4	511.4	1,197.9	יהודים
54.7	33.3	45.1	60.0	76.4	89.5	359.0	לא יהודים
68.2	52.4	37.5	24.0	17.3	14.9	23.1	לא יהודים עסה"כ %

הטבלאות דלעיל מסכמות את התפלגות מקבלי קצבאות הילדים ומקבלי קצבאות יוצאי הצבא, לפי מספר הילדים והלאום. הנתונים מוריס, כי כ-50.4% מהילדים הרביעיים ואילך הם לא-יהודים, וכ-90% מהם אינם זכאים לקצבת יוצאי צבא. פירוש הדבר, שקרוב למחצית הילדים הרביעיים ואילך אינם נהנים מהגדלת הקצבאות למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר.

#### 6. היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים

היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים הגיע ב-1982 לכ-11,887 מיליון שקלים. התשלום בגין קצבת ילדים היה כ-10,171 מיליון שקלים (85% מכלל ההוצאה), ואילו ההוצאה בגין קצבת יוצאי צבא הגיעה ל-1,716 מיליון שקלים (כ-15% מכלל התשלומים בענף).

טבלה 8 - היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים (במיליוני שקלים - במחירי 1980) 1982-1980

השנה	סך כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	10,968	9,329	1,639
1981	12,147	10,362	1,785
1982	11,887	10,171	1,716

ב-1982 חלה ירידה ריאלית בת 1.8% בסכום התשלומים בגין קצבת הילדים. ירידה זו נבעה מירידה ריאלית בת 4% בנקודת הקצבה השנתית הממוצעת, שהתקדזה במעט על ידי גידול מספר הילדים הזכאים.

גם תשלומי קצבת יוצאי הצבא ירדו ב-1982 בכ-4%. ירידה זו נובעת רק מן הירידה הריאלית בנקודת הקצבה, מאחר שמספר הילדים שקיבלו קצבת יוצאי צבא כמעט לא גדל.

היקף התשלומים בגין קצבאות הילדים, כולל קצבאות יוצאי צבא, ירד ב-1982 ירידה ריאלית בת 2.1%, ואילו חלקו של ענף הילדים בתשלומי

הביטוח הלאומי המשיך לקטון מ-26% ב-1981 לכ-23% ב-1982. שיעור  
התשלומים בגין קצבאות ילדים כאחוז מהתל"ג ילד מ-1.82% ב-1981  
ל-1.77% ב-1982.

ב-1982 השתתף האוצר במימון ענף הילדים, והיקצה את חלקו כמתחייב  
בחוק, דהיינו סכום השווה לסך הגבייה מן המבוטחים. זאת לאחר  
שבמשך שנתיים האוצר עיכב את תשלומיו והפחית את השתתפותו עד  
למינימום. בעקבות העברתו את הכספים בשנה הנדונה, גדלו הרזרבות  
בענף הילדים.

ג. ענף אימהות

1. מגמות עיקריות

למרות העלייה שחלה ב-1982 בשיעור הגידול של מספר היולדות ושל מספר הנשים המקבלות דמי לידה (2% ו-3%, בהתאמה), בתשלומי הענף חלה ירידה, במחירים קבועים, בשיעור בן 1.3%. ירידה זו מוסברת על ידי השחיקה ברמה של דמי הלידה ודמי האישפוז, המקבילה לשחיקה שחלה ב-1982 ברוב הקצבאות. הירידה בתשלומי הענף מנוגדת לגידול המהיר שאפיין אותם בשנה הקודמת, ואשר שיעורו היה כ-19%. כתוצאה מכך פחת חלקו של הענף בסך תשלומי הביטוח הלאומי מ-5.6% ב-1981 ל-5.1% בשנה הנסקרת.

2. האוכלוסייה המקבלת גמלות אימהות

ב-1982 עלה מספר הלידות ב-2% לעומת השנה הקודמת והגיע ל-98,676. זהו שיא במספר הלידות, וקדמו לו שנים שאופיינו על ידי תנודות בלתי סדירות במספר הלידות.

טבלה 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה, 1978-1982

ד מ י ל י ד ה			מענקי לידה	
שיעור מכלל הנשים המועסקות*	כאחוז מהנשים שקיבלו מענקי לידה	סך הכל		
85.4	38.0	36,114	94,972	1978
86.8	41.4	38,311	92,645	1979
88.0	41.1	39,785	96,687	1980
83.2	39.9	38,602	96,732	1981
83.6	40.2	39,648	98,676	1982

(\* ל-1,000 נשים.)

לנתונים אלה יש להתייחס על רקע שתי מגמות בולטות של השנים האחרונות. המגמה האחת היא האטת קצב הגידול של מספר הנשים בגיל

הפריון (15-49). אוכלוסיית הנשים בגיל זה גדלה ב-1979 ב-2.8%,  
ב-1980 ב-2.2% וב-1981 ב-1.6%. בשנים אלה מספר הנשים בגיל  
הפריון גדל בממוצע בכ-2% מדי שנה, שיעור גידול הנמוך מזה של  
כלל האוכלוסייה. במקביל היתה קיימת מגמה שנייה, שאפיינה את  
אוכלוסיית הנשים היהודיות והלא-יהודיות כאחד, והיא ירידה רצופה  
של שיעורי הפריון הכולל<sup>1</sup>. ב-1982 אנו מוצאים עלייה בשיעור  
הגידול של הנשים בגיל פריון (2.0% לעומת 1.6% בשנה הקודמת),  
וכמו כן עלייה בשיעור הפריון אצל נשים יהודיות. בשתי התופעות  
יש שינוי לעומת המגמות שציננו את השנים האחרונות, והן מסבירות  
את הגידול במספר הלידות ב-1982.

ב-1982 כ-39,600 נשים קיבלו דמי לידה, עלייה בת כ-3% לעומת השנה  
הקודמת. הנשים שקיבלו דמי לידה מתוך כלל הנשים שילדו הגיע לכ-40%.  
אחוז זה מבטא את שיעור הנשים שעבדו וצברו את תקופת האכשרה הדרושה  
על פי החוק כדי לקבל דמי לידה.

### 3. 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 ל-46.2% מהשכר הממוצע, אולם ב-1982 חלה  
ירידה בדמי הלידה הממוצעים ליום, והם היו 43.7% מהשכר הממוצע.  
כמו כן חלה ירידת מה ברמת דמי הלידה הממוצעים במחירים קבועים.  
ב-1982 מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד גדל ריאלית ב-2.7%,  
ושיעורו מתוך השכר הממוצע לא השתנה. זאת לאחר שיעור גידול  
ריאלי גבוה, בן 18.6%, בשנה הקודמת.

---

1) פריון כולל הוא המספר הממוצע של ילדים, שהאישה צפויה ללדת  
בדמי חייה.

דמי האישפוז ירדו ב-1982 ב-4.4%, וכך ירד אחוז דמי האישפוז מהשכר הממוצע. גט מגמה זו עומדת בניגוד לגידול הריאלי המהיר בגובה דמי האישפוז ב-1981, בשיעור בן 21.4%.

טבלה 2 - רמת גמלאות האימהות, 1978-1982

ממוצע דמי לידה לרום*	מ ע נ ק ל י ד ה			סך הכל	
	צירוד לנוולד	דמי אישפוז			
במחירים שוטפים (שקל)					
11.3	107.0	440.0	547.0		1978
22.5	202.6	858.3	1,060.9		1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1		1980
125.4	1,358.3	6,010.0	7,368.3		1981
273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3		1982
במחירי 1980 (שקל)					
51.5	488.0	2,006.7	2,494.7		1978
52.6	473.3	2,005.3	2,478.6		1979
53.7	545.3	2,355.8	2,901.1		1980
59.7	646.5	2,860.6	3,507.1		1981
57.3	664.1	2,733.7	3,397.8		1982
כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר					
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
46.2	16.7	73.8	90.5		1981
43.7	16.9	69.5	86.4		1982

(\* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי).

#### 4. היקף התשלומים בענף אימהות

ב-1982 היקף התשלומים למענק הלידה ולדמי הלידה הגיע לכ-2,451 מיליון שקלים, כשהתשלום בגין מענק לידה הוא 1,558 מיליון שקלים (64% מכלל ההוצאה), והתשלום לדמי לידה הוא 893 מיליון שקלים (36% מכלל ההוצאה בענף). בסכומים ששולמו במסגרת הענף חלה ירידה ריאלית של 1.3%, זאת לאחר עלייה ריאלית בת 19% במספר היולדות המקבלות דמי לידה, אשר מיתנה את הירידה הריאלית בסך כל תשלומי הענף.

טבלה 3 - היקף התשלומים בענף אימהות, במחירי 1982 (במיליוני שקלים) 1982-1980

דמי לידה	מ ע נ ק			סך כל גמלאות אימהות	
	צירוף לנולד	אישפוז	סך הכל		
814.4	238.2	1,029.4	1,267.5	2,081.9	1980
867.3	298.3	1,320.2	1,618.5	2,485.8	1981
893.0	304.5	1,253.3	1,557.8	2,450.8	1982

חלקו של ענף האימהות בתשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-5.6% ב-1981 ל-5.1% ב-1982. נכסו הענף המשיכו לגדול והגיעו ל-5,248 מיליוני שקלים, אם כי באמצע השנה שיעורי דמי הביטוח לענף הופחתו מ-1.4% ל-1.2%.

## ד. אבטלה

### 1. מגמות עיקריות ב-1982

ב-1982 חלה ירידה במספר מקבלי דמי האבטלה, וזאת לאחר עלייתו המהירה של מספר זה בשלוש השנים שלפניה. כ-40,000 מובטלים שונים קיבלו דמי אבטלה, וזוהי ירידה בת כ-5% בהשוואה לשנת 1981, שבמרוצתה גדל מספר מקבלי דמי האבטלה בכ-15%. יש לזכור, כי בשנת 1980 גדל מספר מקבלי דמי האבטלה ביותר מאשר פי שלושה. התייחסות נפרדת למובטלים, שהיו מועסקים בכוח העבודה, ולחייילים משוחררים מעלה, כי הירידה במספר מקבלי דמי האבטלה היתה חדה יותר בקרב החיילים המשוחררים - כ-14% לעומת ירידה בת 2% בלבד בקרב המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה. כתוצאה מהירידה הגדולה בקרב החיילים המשוחררים, שיעורם מתוך כלל המובטלים ירד מ-23.7% בשנים 1980-1981 ל-21.4% ב-1982.

ב-1982, כמו בשנה שקדמה לה, עומק האבטלה אצל כלל מקבלי דמי האבטלה היה 75 יום. אצל החיילים המשוחררים עומק האבטלה היה נמוך יותר מאשר אצל המובטלים, שנימנו על המועסקים בכוח העבודה - 62 יום לעומת 79 יום, בהתאמה. ייתכן, כי את ההבדלים בין החיילים המשוחררים למובטלים, שהיו מועסקים, בשיעורי ירידת האבטלה ובמגמות עומק האבטלה ניתן להסביר על ידי הימשכות המלחמה והארכת מספר ימי השירות של חלק מהחיילים בשנה זו.

ב-1982 חלה ירידה ברמתם היחסית של דמי האבטלה, מ-42.1% מהשכר הממוצע במשק ב-1981 ל-40.7% ב-1982.

היקף תשלומי דמי האבטלה ירד בשנת 1982 ב-8%. הדבר נבע מירידתו הריאלית של גובה התשלום הממוצע ליום וכן מירידת מספר הימים, שעבורם שולמו דמי אבטלה.

### 2. היקף המקבלים דמי אבטלה

בשנת 1982 התקבלו במוסד לביטוח לאומי כ-146.5 אלף תביעות לדמי



אבטלה, לעומת כ-159 אלף ב-1981 ולכ-127 אלף ב-1980. זוהי ירידה בת כ-8% בהשוואה לשנת 1981, לאחר עלייה בת כ-25% ב-1981 ובת כ-500% ב-1980. בדומה ל-1981 גם שנת 1982 מצטיינת ביציבות מספר התביעות, שהתקבלו מדי חודש, אשר נע בין 11,580 ל-13,000 ב-1982. חלקן של התביעות הראשונות בכלל התביעות, שהוגשו למוסד ב-1982, המשיך לרדת, ומגמת ירידה זו חזקה יותר מאשר מגמת הירידה של סך כל התביעות: 12% לעומת 8%, בהתאמה.

גם כאשר בוחנים את השינוי, שחל במספר המובטלים השונים אשר קיבלו דמי אבטלה, עולה כי בשנת 1982 חלה ירידה. כ-40 אלף מובטלים קיבלו בשנה זו דמי אבטלה. זוהי ירידה בת כ-5% לעומת השנה הקודמת, לאחר עלייה בת כ-14% ב-1981. יש לציין, כי בשנת 1980 גדל מספר המקבלים דמי אבטלה ביותר מפי שלושה, מ-11,000 ב-1979 לכ-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 ב-1978 לכ-9,000 ב-1979 ולכ-28,000 בשנת 1980. לאחר גידול מתון בן כ-14% בין 1980-1981 חלה בשנת 1982 ירידה בת כ-2% ומספר מקבלי דמי האבטלה, אשר היו מועסקים בכוח העבודה, הגיע לכ-31,500.

ב. מספר החיילים המשוחררים, שקיבלו דמי אבטלה, גדל מ-1,750 ב-1979 לכ-9,000 ב-1980 - עלייה בת כ-400%. אולם ב-1981 ירד שיעור גידולו של מספר החיילים המשוחררים המקבלים דמי אבטלה

טבלה 1 - מקבלי דמי אבטלה, 1978-1982

היילים משוחררים	מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים	מקבלי דמי אבטלה	סך הכל	שנה
אחוז שינוי	אחוז שינוי	סך-הכל	סך-הכל	סך-הכל
לעומת השנה	לעומת השנה	(מספרים	לעומת השנה	(מספרים
הקודמת	הקודמת	מחלטים) מסה"כ	מחלטים) מסה"כ	מחלטים) מסה"כ
20.8	13.0	580	3,894	4,474
201.4	15.9	1,748	9,240	10,986
401.5	23.7	8,766	28,234	37,000
14.0	23.7	9,989	32,163	42,152
-14.4	21.4	8,550	31,450	40,000
			-6.8	
			145.6	
			236.7	
			13.9	
			-5.1	

והגיע ל-14%. שיעור זה היה זהה, אפוא, לשיעור הגידול של המובטלים האחרים בשנה זו. בשנת 1982 חלה ירידה במספר החיילים המשוחררים המובטלים בשיעור של 14%. כתוצאה מכך פחת בשנת 1982 חלקם של החיילים המשוחררים בכלל מקבלי דמי האבטלה - מ-24% ב-1980 וב-1981 לכ-21% ב-1982. זאת בניגוד למגמת הגידול החזקה יותר של מספר החיילים המשוחררים בין 1979 ל-1980, אשר הביאה לגידול חלקם מ-16% מכלל המקבלים דמי אבטלה בשנת 1979 ל-24% בשנת 1980.

### 3. עומק האבטלה

היבט נוסף, שיש לו חשיבות רבה בניתוח תופעת האבטלה, הוא עומקה של האבטלה. ההגדרה המקובלת לעומק האבטלה היא מספר ימי האבטלה, שעבורם קיבל המובטל דמי אבטלה. טבלה 2 מציגה את התפלגות המובטלים, שלראשונה נכנסו למעגל מקבלי דמי האבטלה במרוצת השנים 1980 ו-1981, לפי עומק האבטלה שהצטבר אצלם עד תום שנת זכאותם לדמי האבטלה. בדומה לשנת 1981, גם בשנת 1982 המובטלים שנימנו על המועסקים בכוח העבודה קיבלו דמי אבטלה עבור תקופה ארוכה יותר מכפי שקיבלו החיילים המשוחררים: 79 יום לעומת 62 יום במוצע. מתוך המובטלים שהיו מועסקים 23% ניצלו את מלוא התקופה המקסימלית המזכה אותם בדמי אבטלה, וזאת לעומת 12% בלבד מתוך החיילים המשוחררים.

### 4. מאפיינים עיקריים של מקבלי דמי אבטלה

בשנת 1982 לא חלו שינויים משמעותיים בהתפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי סוגיהם. בארבע השנים האחרונות קטן חלקם של האקדמאים מ-41% ל-7%. לעומת זאת אצל המובטלים האחרים היתה מגמה הפוכה. חלקם בכלל מקבלי דמי האבטלה עלה בעקביות, מכ-47% ב-1978 לכ-81% במוצע בשנים 1981 ו-1982. בשנה האחרונה נעשו מאמצים רבים לשלב מובטלים במסגרות של הכשרה מקצועית. בשנה זו השתתפו כ-13% מכלל המקבלים דמי אבטלה בקורסים אלו.

טבלה 2 - מקבלי דמי אבטלה, לפי עומק אבטלה, בשנים 1980, 1981\* (באחוזים)

מספר ימים	(מספר ימים)					ע ו ט ק		סך-הכל
	עד 75	עד 50	עד 26	עד 25	עד 26	עד 25		
ממוצע	126	101	76	75	51	50	26	25
למרבטל	137	125	100					
75	3.6	9.5	10.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0
78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0
64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.4	32.5	100.0

\* הנתונים מתייחסים לעומק האבטלה של מקבלי דמי האבטלה, שהחודש הראשון בו היו מובטלים היה ב-1980 ונ-1981 בהתאמה, ושנת זכאותם הסתיימה ב-1981 ו-1982 בהתאמה.

טבלה 3 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפי סוגיהם, 1978-1982

שנה	סך-הכל (מספרים מוחלטים)	סוג מקבלי דמי האבטלה (באחוזים)		
		רגילים	אקדמאים	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
1982	31,450	79.9	7.4	12.8

נתוני טבלה 4, המציגה את התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי ענף כלכלי, מורים כי קרוב לשני שלישי ממקבלי דמי האבטלה ב-1982 נפלטו מענפי התעשייה והשירותים הציבוריים, והתפלגותם לפי שני ענפים אלה כמעט זהה - כ-31% בכל אחד מהם. אולם השוואת מקבלי דמי האבטלה לכלל המועסקים השכירים, לפי הענף הכלכלי, מלמדת כי האבטלה היתה שכיחה בתעשייה יותר מאשר בענפים הכלכליים האחרים. כ-32% ממקבלי דמי האבטלה ב-1982 עבדו לפני אבטלתם בתעשייה, בעוד שרק 25% מכלל השכירים היו מועסקים בתעשייה. שיעור המובטלים בענף זה היה גבוה ביותר - 10 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, אפוא, כי שיעור המובטלים בענף השירותים הציבוריים הוא אחד הנמוכים ביותר - 7 מובטלים על כל 1,000 שכירים.

יש לציין, כי בהשוואה ל-1981 לא חלו שינויים משמעותיים בענפים העיקריים במשק, להוציא את ענף הבנייה, בו חלה עלייה מ-7.6% ל-10.2%.

התפלגות מקבלי דמי האבטלה לפי משלח יד, המוצגת בטבלה 5, מלמדת כי 30% ממקבלי דמי האבטלה ב-1982 היו עובדים מקצועיים בתעשייה,

טבלה 4 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפי ענף כלכלי, 1982-1980

		ע נ פ								
		(אחוזים)								
		מסחר	תחבורה	פיננסים	שירותים	שירותים	שנה	סך-הכל		
		מסחר	שירותי	שירותי	שירותי	שירותי	(מספרים)	שנה		
		אוכל	אוכל	אוכל	אוכל	אוכל	מוחלטים)	שנה		
		רהרחה	רהרחה	רהרחה	רהרחה	רהרחה	(מוחלטים)	שנה		
		רהרחה	רהרחה	רהרחה	רהרחה	רהרחה	(מוחלטים)	שנה		
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
2.2	31.2	7.6	6.6	7.8	10.2	2.7	30.6	1.1	31,450	1982

טבלה 5 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח עבודה, לפי משלח יד, 1982-1980

		מ ש ח								
		(אחוזים)								
		עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	בעלי	בעלי		
		עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	מקצועות	מקצועות		
		עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	מדעים	מדעים		
		עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	ראקדמיים	ראקדמיים		
		עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	עובדי	ראקדמיים	ראקדמיים		
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
9.4	29.9	1.4	11.6	2.2	22.4	4.9	11.5	6.7	31,450	1982

כ-22% היו פקידיים, כ-11.5% עובדי שירותים, כ-11.5% נוספים בעלי מקצועות חופשיים וטכניים, וכ-9.5% היו עובדים בלתי מקצועיים. בהשוואה ל-1981, חלה ירידה תלולה באחוז המובטלים הלא מקצועיים מתוך כלל מקבלי דמי האבטלה: מ-14.6% ל-9.4%. שינוי זה נובע מכך, שבשנת 1982 פקידי ההשמה העובדים בשירות התעסוקה החלו להחמיר יותר עם דורשי העבודה הם רשמו סירובים לכל המובטלים הבלתי מקצועיים, שלא היו מוכנים לקבל את העבודה שהוצעה להם. למרות ירידת אחוז מקבלי דמי האבטלה הבלתי מקצועיים, בדומה לשנת 1981, שיעורם בכלל העובדים השכירים הלא מקצועיים הוא השיעור היחסי הגבוה ביותר - 15 על כל 1,000 עובדים. בקרב העובדים המקצועיים בענפי התעשייה, הבנייה והתחבורה הגיע שיעור זה ל-11 על כל 1,000 עובדים. אצל בעלי המקצועות החופשיים והטכניים ואצל אלה המסורגים כמנהלים שיעור האבטלה היה אחד הנמוכים ביותר - כ-6 מובטלים על כל 1,000 עובדים.

#### 5. גובה דמי האבטלה

דמי האבטלה ליום המגיעים למובטל על פי החוק מחושבים על בסיס השכר היומי הממוצע שלו ערב האבטלה. שיטת החישוב של דמי האבטלה הינה פרוגרסיבית, כך שככל ששכרו של המובטל ערב האבטלה גבוה יותר, כן דמי האבטלה הם אחוז נמוך יותר מהשכר. חיילים משוחררים זכאים לדמי אבטלה בגובה 40% מהשכר הממוצע.

טבלה 6 מציגה את מקבלי דמי האבטלה, אשר היו מועסקים, 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

טבלה 6 - מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בכוח העבודה, לפי גובה דמי האבטלה,  
1982-1978

ממוצע דמי אבטלה	גובה דמי אבטלה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע במשק (באחוזים)						סך-הכל (מספריים מוחלטים)	שנה
	מ-2/3 עד מעל	מ-1/2 עד	מ-1/3 עד	מ-1/4 עד	1/4	השכר הממוצע		
34.8	-	0.2	6.4	42.2	29.8	21.4	3,894	1978
32.1	-	0.4	3.1	33.5	30.9	31.4	9,240	1979
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	28,234	1980
42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	32,163	1981
40.7	0.9	6.9	15.2	32.9	20.2	23.9	31,450	1982



בין השכר הממוצע לפי חוק לבין השכר הממוצע, שנמדד בפועל באותה שנה. הסיבה השנייה היא, ששכרו הממוצע של המובטל, שהוא הבסיס לחישוב דמי האבטלה, לא התעדכן במשך התקופה בה שולמו לו דמי האבטלה. באפריל 1980 נכנסו לתוקפם תיקוני חוק, שהשפיעו על גובה דמי האבטלה ליום, וכתוצאה מכך דמי האבטלה הממוצעים ליום עלו ב-1980-1981 לכ-42% מהשכר הממוצע במשק. ב-1982 שוב חלה ירידה בדמי האבטלה הממוצעים ליום כאחוז מהשכר הממוצע, עד לרמה של כ-40%.

ב-1982 כ-44% מהמובטלים קיבלו דמי אבטלה ליום בסכום שאינו עולה על שליש מהשכר היומי הממוצע במשק בשנה זו. כ-33% 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. 23% הנותרים מתוך המובטלים קיבלו דמי אבטלה בסכום העולה על מחצית השכר היומי הממוצע, כאשר פחות מאחוז אחד בלבד קיבל סכום העולה על השכר היומי הממוצע.

#### 6. היקף תשלומי דמי האבטלה

סך תשלומי דמי האבטלה הגיע ב-1982 לכ-711 מיליון שקל<sup>1</sup>. סך תשלומי דמי האבטלה בשנה זו ירד, אפוא, באופן ריאלי בכ-8%.  
טבלה 7 - גובה תשלומי דמי האבטלה, 1979-1982

שנה	מחירים שוטפים (מיליוני שקלים)	במחירי 1982	שיעור גידול ריאלי
1979	6.7	74.7	16.7
1980	117.6	561.0	651.1
1981	340.0	771.8	37.6
1982	710.7	710.7	-7.9

(1) סכום זה וכן הסכום המיוחס לשנת 1981 (בטבלה 7) אינם כוללים דמי אבטלה ששולמו למובטלים, ששירתו טרם אבטלתם בצבא הקבע. דמי אבטלה אלה משולמים באמצעות הביטוח הלאומי וממומנים על ידי משרד הביטחון.

## ה. ענף נכרות

במסגרת חוק ביטוח הנכרות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות :

1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימאלית 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 דן בהתפתחויות שחלו בשנה האחרונה במערכת גמלאות הנכרות : קצבת הנכרות הכללית, גמלאות הניידות, הקצבאות לילד הנכה וקצבת השירותים המיוחדים לנכים<sup>1</sup>. פרק מיוחד עוסק במערכת השיקומית של הביטוח הלאומי.

### 1. מגמות כלליות בענף

מספר הנכים המקבלים קצבת נכות המשיך לגדול בשנת 1982 בשיעור גבוה - 11.5%, אולם שיעור זה נמוך יותר מאשר בשנים שלפניה. תהליך מיצוי הזכויות הולך ומסתיים אם כן, אם כי בקצב איטי מן המצופה. מספר "הנכים הקודמים" עלה בכ-1% בלבד, דבר המצביע על סיום המיצוי בקרב אוכלוסייה זו. מאידך גיסא, מספר "הנכים החדשים" המקבלים קצבה גדל בכ-15%, לעומת 18% ב-1981. רמת קצבת הנכרות גדלה במקצת בשנה הנסקרת, הן במחירים קבועים והן כאחוז מהשכר הממוצע. החל באפריל 1982 הופעלו התקנות, לפיהן משולמות קצבאות ילד נכה לכל האוכלוסייה, שהחוק מתייחס אליה. מספר הילדים שקיבלו קצבה גדל מ-552 באפריל 1982 ל-2,436 במרץ 1983. על פי הערכות מספר הילדים הנכים בישראל הוא כ-7,000, ומכאן שתהליך המיצוי עדיין לא הסתיים.

1) בסקירה המסכמת את שנת 1981 הופיע פרק מיוחד, שעסק בהרחבה בשירותים המיוחדים לנכים.

תהליך המיצוי נמשך גם בשירותים המיוחדים, ומספר הנכיס שקיבלו קצבה עבור שירותים מיוחדים הגיע במרץ 1983 ל-4,027 איש, שהם כ-1,000 יותר מאשר שנה קודם לכן. לעומת זאת, חלה ירידה בתשלומים ששולמו עבור ניידות נכיס. שילוב כל אלה הביא לגידול בן למעלה מ-10% בתשלומי הענף, העולה על הגידול בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי. כתוצאה מכך נמשכה מגמת ההתרחבות בחלקו של הענף בתשלומי הגמלאות של המוסד, והוא הגיע ל-10.6%.

## 2. קצבת הנכות הכללית

### מ ס פ ר ה מ ק ב ל י ם

מספר אלה שקיבלו קצבת נכות כללית ב-1982 הגיע ל-54,386 - פירושו שיעור גידול בן 11.5% ביחס לשנה הקודמת. זאת לעומת 14% ב-1981 ו-22% ב-1980. מכאן שמגמת הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה, הקיימת מאמצע שנות ה-70 עת הוחל בהפעלת חוק הנכות, נמשכת. ב-1982 הסתיים, כפי הנראה לראשונה, תהליך המיצוי של הצטרפות נכיס קודמים למערכת, ומספרם גדל ב-1% בלבד<sup>2</sup>. במקביל נמשכה מגמת ירידת חלקם של הנכיס הקודמים באוכלוסיית מקבלי הקצבה, והוא הגיע לפחות מרבע (24%) ב-1982.

שיעור הגידול במספר הנכיס החדשים, שקיבלו קצבת נכות, פחת גם הוא השנה, אך בכל זאת נשאר ברמה גבוהה - כ-15%. נראה, כי תהליך מיצוי החוק לגבי נכיס חדשים איטי מכפי שהיה צפוי מלכתחילה, ויימשך עוד מספר שנים. זיתכן, כי האיטיות המאפיינת את התהליך קשורה, בין השאר, לרמת האבטלה הגבוהה, יחסית, מאז 1980, אשר בולמת את אפשרויות קליטת חלק מהנכיס בעבודה<sup>3</sup>.

---

(2) נכה קודם הוא מי שנכותו ארעה לפני ה-1.4.70, ואשר הגיע בתאריך זה לגיל 18 לפחות. התנאים לקבלת הקצבה חמורים יותר ביחס לנכיס קודמים מאשר ביחס לאלה, שנכותם התרחשה אחרי ה-1.4.70, או שהגיעו לגיל 18 לאחר תאריך זה. אלה האחרונים נקראים נכיס חדשים.

(3) בקביעת הזכאות לקצבת נכות יש הסתמכות על כושר ההשתכרות, ובעניין זה יש מקום להביא בחשבון לא רק את המגבלות הרפואיות אלא גם את האפשרויות בשוק העבודה.

טבלה 1 - מקובלי קצבת נכרות כללית, לפי סוג הנכח, 1975-1982

	נכרים קודמים		נכרים חדשים		סך כל המקובלים		השנה	
	שיעור גידול שנתי (באוזים)	במספרים מוחלטים (באוזים)	שיעור גידול שנתי (באוזים)	במספרים מוחלטים (באוזים)	שיעור גידול שנתי (באוזים)	במספרים מוחלטים (באוזים)		
נאחר מסך המקובלים								
24	-	1,120	76	132	3,565	205	4,685	1975
38	388	5,462	62	147	8,809	205	14,271	1976
37	51	8,250	63	60	14,078	56	22,328	1977
33	19	9,802	67	40	19,700	32	29,502	1978
31	11	10,868	69	23	24,145	19	35,013	1979
29	15	12,477	71	26	30,394	22	42,871	1980
27	4	12,950	73	18	35,811	14	48,761	1981
24	1	13,079	76	15	41,307	12	54,386	1982

ביטוי נוסף לרמת האבטלה ניתן למצוא בגידול מספר הנכים הזמניים. לאחר שחלה ירידה מוחלטת במספר הנכים הזמניים בשנים 1978-1979, אנו עדים לעלייה במספרם בשלוש השנים האחרונות, אם כי עלייה זו הולכת ופוחתת בשנים אלה, במקביל להתייבשות האבטלה. ב-1982 מספר מקבלי הקצבה הזמנית גדל ב-9.5%, לעומת 16.6% ב-1981 ו-29% ב-1980. מן הראוי לציין, שבמשך הזמן מהנכים הזמניים הופכים בחלקם הגדול לנכים צמיתים, כך שהינתקות הנכה ממסגרת תעסוקתית סדירה עלולה להוציא אותו גם בטווח הארוך משוק העבודה ולעשותו תלוי לגמרי בקצבת הנכות הכללית.

#### רמת הקצבה

החל באפריל 1980 קצבת הנכות הכללית מתעדכנת 4 פעמים בשנה על פי השכר הממוצע לפי חוק. כמו כן מתעדכנת הקצבה בכל חודש, שבו מדד המחירים עולה ב-5% לפחות.

טבלה 2 - שיעורי הקצבה הבסיסית למקבלי קצבת נכות כללית 1977-1982

	נכה יחיד		זוג עם שני ילדים	
	במחירי 1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע בפועל	במחירי 1980 (בשקלים)	כאחוז מהשכר הממוצע בפועל
1977	730.1	22.7	1,394.2	43.4
1978	714.6	20.8	1,355.4	39.5
1979	765.1	22.1	1,456.3	42.0
1980	842.7	23.9	1,603.9	45.4
1981	955.3	24.9	1,817.5	47.4
1982	974.8	25.1	1,848.6	47.7

שיטת עדכון זו גרמה לעלייה גדולה ברמת הקצבה בשנים 1980-1981. ב-1982 נמשכה מגמת העלייה ברמת הקצבה, אם כי בקצב איטי יותר.

הקצבה ליחיד עלתה מ-24.9% ב-1981 ל-25.1% ב-1982, רמה הגבוהה מזו שנקבעה בחוק ביולי 1975 (25% ליחיד ו-47.5% לזוג עם שני ילדים)<sup>4</sup>.

בדיקת רמת הקצבה הממוצעת מעלה, כי במשך השנים חלה בה ירידה 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 מדי שנה לבין שיעור הקצבה הבסיסית ליחיד. 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. התפתחות זו נבעה מהגידול המתמיד בחלקם של יחידים, ללא תלויים, בכלל המקבלים קצבת נכות, מ-53% ב-1975 ל-60% ב-1981, ובריידה המקבילה בחלקם של אלה שהיו להם שלושה תלויים או יותר, מ-18% ל-9%. כמו כן נבעה ההתפתחות ברמת הקצבה הממוצעת מהירידה בדרגת הנכות הממוצעת.

ב-1982 נשמר הפער בין ה-11.5% בין הקצבה הממוצעת לבין הקצבה הבסיסית ליחיד. עובדה זו נובעת מכך, שכמעט לא חלו שינויים בגורמים הקובעים את רמת הקצבה הממוצעת. חלקם של יחידים בכלל מקבלי הקצבה גדל מ-60% ל-61%, וחלקם של אלה שקיבלו דרגת נכות בת 100% ירד מ-85.0% ב-1981 ל-84.1% ב-1982.

#### ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

סכום התשלומים לקצבות הנכות הגיע ב-1982 ל-3,790.9 מיליון שקלים, והוא מבטא גידול בין 11.2% לעומת השנה הקודמת. ניתן לראות, כי שיעור זה בהחלט נמוך מהשיעורים שהיו בשתי השנים הקודמות: 18.8% ו-28.5%

---

4) רמת הקצבה כפי שנקבעה בחוק היא שיעור מהשכר הממוצע לפי חוק, המפגר ב-3 חודשים אחר השכר הממוצע בפועל, ולכן נמוך ממנו. פירוש הדבר, שרמת הקצבה כשיעור מהשכר הממוצע לפי חוק היתה גבוהה מהקצבה בשיעור מהשכר הממוצע בפועל, והפער בינה לבין הרמה שנקבעה בחוק גדול מכפי שמורים נתוני הטבלה.

בהתאמה. הגידול בשנה הנסקרת נבע רובו ככולו מהגידול בשיעור  
 בן ה-11.5% במספר מקבלי הקצבה.

טבלה 3 - היקף התשלומים לקצבת נכות כללית, 1980-1982  
 (במחירי 1982)

השנה	סך-הכל (מיליוני שקלים)	אחוז גידול שנתי
1980	2,869.2	28.5
1981	3,409.5	18.8
1982	3,790.9	11.2

### 3. קצבת ילד נכה

כ ל ל י

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 בכוונתו 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 ובסיבתו 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. 1982 היתה, אם כן, השנה הראשונה בה הופעלו התקנות הנ"ל לגבי כל האוכלוסייה, שאליה הן מתייחסות. משום כך יש עניין מיוחד בנתוני שנה זו.

#### ת ב י ע ו ת ו ה ח ל ט ו ת

בשנת 1982 הוגשו לביטוח הלאומי 4,990 תביעות לקצבת ילד נכה, לעומת 2,388 בשנה הקודמת. הגידול נבע מהצטרפותם של ילדים בגילים 3-10 למעגל הזכאים. בשנה זו חל שיפור משמעותי במספר ההחלטות שהגיע ל-4,936. החלטות אלה היו כ-80% מכלל התביעות שנמצאו בטיפול בתקופה הנידונה. כ-55% מההחלטות שהתקבלו היו חיוביות, לעומת כ-50% בשנה שעברה.

#### מ ק ב ל י ה ק צ ב ה

כניסתם של גילאי 3-10 למעגל הזכאות והשיפור הניכר בקצב קבלת ההחלטות הם הגורמים העיקריים לגידול המהיר במספר הקצבאות ששולמו. באפריל 1982 שולמו קצבאות ל-552 ילדים. בספטמבר גדל מספרם ביותר מפי שניים והגיע ל-1,245, ועד מרץ 1983 הוכפל מספר הילדים שקיבלו קצבאות נכות והגיע ל-2,436. כפי שניתן לראות בטבלה 4, עיקר הגידול מופיע בקבוצת הגיל 3-9.



טבלה 4 - מקבלי קצבת ילדים, לפי גיל (במספרים מוחלטים)

גיל	סך-הכל				חודש
	18-14	13-10	9-3	סך-הכל	
1982	559	388	298	1,245	ספטמבר
1983	806	613	1,017	2,436	מרץ

טבלה 5 מציגה את התפלגות הילדים המקבלים קצבת נכות, לפי גיל ומין. כ-60% ממקבלי הקצבה הם בנים. הפער בין בנים לבנות גדול ביותר בקבוצת הגיל הצעירה, אולם הוא מצטמצם בקבוצות הגיל המבוגרות יותר.

טבלה 5 - מקבלי קצבת ילדים, לפי גיל ומין (באחוזים) מרץ 1983

מין	סך-הכל				גיל
	18-14	13-10	9-3	סך-הכל	
בנים	56.3	57.6	60.6	58.4	
בנות	43.7	42.4	39.4	41.6	

מטבלה 6 מתברר, כי כשני שלישי מן הילדים שקיבלו קצבות נכות הגיעו לרמת זכאות של 100% ו-120%. כמו כן ניתן לראות, שהתפלגות הקצבאות לפי רמת הזכאות נשארה קבועה, על אף הגידול הרב במספר הילדים שקיבלו קצבאות. הקצבה הממוצעת היא 85% מקצבת יחיד מלאה.

טבלה 6 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי רמת הזכאות (באחוזים)

רמת הזכאות	סך-הכל						חודש
	120%	100%	70%	50%	30%	סך-הכל	
רמת שצומצמה עקב הכנסות ההורים							
1982	2.8	10.4	56.7	12.9	10.2	7.0	100%
1983	2.4	7.2	60.0	9.7	13.9	6.8	100%

יש לציין, כי לפי הערכה המבוססת על נתונים בינלאומיים בדבר, כ-7,000 ילדים ונערים בישראל זכאים לקצבת הילד הנכה. בהערכה זו נלקחים בחשבון הן גודל אוכלוסיית הילדים בגיל 3-18 והן מספר הילדים המושפזים, שאינם זכאים משום כך לקצבה. על פי הערכה זו, מיצוי הזכאות לקצבה עדיין רחוק מהיות מלא, וייתכן שבשנים הקרובות יהיה גידול ניכר במספר התביעות ובמספר הקצבאות שתשלמנה.

#### ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

בשנת 1982 שולמו קצבאות לילדים נכים בסכום של 130.9 מיליון שקלים, לעומת 16.6 מיליון שקלים ב-1981. הגידול הרב - פי 8 - נובע, כמובן, מהגידול במספר הילדים והנערים, ששולמו עבורם קצבאות.

#### 4. קצבת ניידות

#### ר מ ת ה ק צ ב ה

הסיוע הניתן לנכים מתחלק ל: א. קצבת ניידות, הניתנת לנכים בעלי רכב או לנכים חסרי רכב, כהשתתפות בהוצאות התחבורה הכרוכות ביציאה לעבודה; וב. הלוואה עומדת הניתנת כדי לכסות את המיסים על כלי רכב, שרוכש הנכה. לרוכש רכב לראשונה ניתן סיוע נוסף בצורת הלוואה או מענק למימון חלקי של קניית הרכב, וזאת בכפוף למבחן הכנסות.

ב-1982 רמת הקצבאות הבסיסיות, במחירים קבועים, ירדה בכ-13%. לעומת זאת קצבת הניידות הממוצעת שמרה על ערכה הריאלי ולא קטנה, כנראה משום שחל גידול בתשלומים הריטרואקטיביים למצטרפים החדשים אל אוכלוסיית מקבלי קצבת הניידות.

סכום ההלוואה הממוצעת בשנה זו ירד, במחירים קבועים, בשיעור בן 16.5%. הדבר נובע ממיתון קצב פיחות השקל. סך התשלומים עבור הלוואות פחת ב-4.5% בלבד, מכיוון שבאותה תקופה חל גידול במספר מקבלי ההלוואות העומדות.

## מ ק ב ל י ק צ ב ת נ י ד ו ת

הממוצע החודשי של מספר הנכים שקיבלו קצבת נידות ב-1982 היה 9,264 - גידול בן 6.5% לעומת 1981. טבלה 6 מורה, כי 77% ממקבלי הקצבה נוהגים בעצמם, ו-59% ממקבלי הקצבה מוגדרים כמשתכרים. לכמחציתם היו כלי רכב בעלי נפח מנוע בן 1300 סמ"ק, ולמספר דומה היו כלי רכב בעלי נפח מנוע בן 1800 סמ"ק. רק לכ-2% ממקבלי הקצבה היה רכב בעל נפח מנוע בן 2000 סמ"ק ויותר.

70% ממקבלי הקצבה הם גברים. שיעור זה גבוה מחלקם של הגברים בקרב המקבלים קצבת נכות, שהגיע ל-60% בלבד. הבדל זה נובע, כנראה, מיכולתם הגדולה יותר של גברים נכים להשתלב בעבודה ולגייס מקורות כספיים לרכישת כלי רכב.

טבלה 7 - מקבלי קצבת נידות, לפי גודל הרכב, השתכרות ונהיגה  
1982 (ממוצע חודשי)

גודל הרכב (סמ"ק)				
סך-הכל	1300	1800	2000	
סך-הכל	4,583	4,463	218	9,264
משתכר ונוהג	1,815	3,076	183	5,074
משתכר ואינו נוהג	406	24	-	430
אינו משתכר ונוהג	785	1,227	34	2,046
אינו משתכר ואינו נוהג	1,577	136	1	1,714

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

2,890 איש קיבלו בשנת 1982 הלוואה עומדת. כשליש קיבלו הלוואה לרכישה ראשונה של רכב, והשאר להחלפת רכב. אלה האחרונים החליפו את רכבם לאחר 43 חודשים בממוצע.

התשלומים עבור ניידות נכיס ב-1982 הסתכמו ב-980.7 מיליון שקלים, שפירושם ירידה בשיעור בן 3.2% מאז 1981. בעיקר היקף ההלוואות שניתנו פחת בשיעור בן 4.5%. בשנים האחרונות ניכרת מגמת ירידה בחלקן של ההלוואות ועלייה מקבילה בחלקן של הקצבאות המשולמות במסגרת ניידות נכיס. התשלומים עבור הלוואות היו ב-1982 52.6% מכלל התשלומים עבור ניידות נכיס, לעומת 59.0% ב-1979.

5. שירותים מיוחדים<sup>5</sup>

בתקופה שבין אפריל 1979 לאוקטובר 1980 הופעלו בהדרגה תקנות השירותים המיוחדים לנכיס, המעניקות קצבה מיוחדת לנכיס, שאחוז נכותם הרפואית הוא 75%, לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, הנעות בין 50% ל-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת.

ב-1982 נמשך תהליך המיצוי של קצבת השירותים המיוחדים. במרץ 1983 קיבלו 4,027 איש קצבה זו, מספר העולה בכ-1,000 על זה של שנת 1981, כלומר גידול בשיעור בן כ-35%.

עקרות בית היו 18.5% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים. שאר מקבלי הקצבה הם נכיס מבוטחים.

בטבלה 8 יש נתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה. כ-60% מהם מקבלים את הרמה הנמוכה ביותר - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד. יותר מרבע מקבלים 100% מקצבה זו, ו-15% בלבד (11.5% מעקרות הבית) מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. בהשוואה לשנת 1981 גדל ב-1982 חלקם של המקבלים את שיעור הקצבה הנמוך ביותר, וקטן חלקם של המקבלים את שיעור הקצבה הגבוה ביותר. כמו כן יש לציין, שבקרב עקרות הבית אחוז המקבלות את הקצבה

(5) בסקירה השנתית המתייחסת ל-1981 הוקדש פרק מיוחד וממצה לשירותים המיוחדים לנכיס. הדיון הנוכחי בנושא זה מתייחס משום כך רק להתפתחויות המרכזיות של 1982.

הנמוכה גדול יותר מאשר בקרב "הנכיס המבוטחים", וההיפך הוא הנכון כשמדובר באחוז המקבלים את שיעור הקצבה הגבוה ביותר.

טבלה 8 - התפלגות הנכיס המבוטחים ועקרות הבית המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת הזכאות, מרץ 1983

רמת הקצבה (באחוזים)				סך-הכל (מספרים מוחלטים)	רמת הזכאות סוג הנכה
150%	100%	50%	סך-הכל		
15.2	26.4	58.4	100.0	3,281	נכיס מבוטחים
11.5	26.2	62.3	100.0	746	עקרות בית

היקף התשלומים עבור שירותים מיוחדים היה ב-1982 145.6 מיליון שקלים ומשקף גידול בן כ-29% מאז השנה הקודמת. הגידול מבטא את התרחבות מספר מקבלי הקצבה.

#### 6. היקף התשלומים בענף נכות כללית

בשנת 1982 היקף התשלומים בענף הנכות גדל באופן ריאלי ב-10.4% לעומת 16.3% ב-1981 ו-22.6% ב-1980. הירידה בשיעור הגידול השנתי נובעת מירידת שיעור הגידול באוכלוסיית מקבלי קצבות הנכות הכללית וכך מהירידה הריאלית בסך התשלומים של קצבות הניידות. לעומת זאת הגידול הרב שאפיין את התשלומים עבור השירותים המיוחדים ועבור קצבת הילד הנכה תרם לכך, שהרמה הגבוהה של גידול סך כל תשלומי הענף נשמרה גם ב-1982.

חלקו של הענף בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי המשיך לגדול והגיע ל-10.6%, לעומת 9.9% בשנת 1981. כמו כן גדל חלקם של תשלומי הענף בתל"ג והגיע ל-0.77%.

טבלה 9 - סך התשלומים בענף נכות וחלקם בכלל גמלאות  
הביטוח הלאומי ובתל"ג, 1979-1982

השנה	סך תשלומי הענף (במיליוני שקלים) מחירי 1982	שיעור גידול שנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בסך התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בתל"ג (באחוזים)
1979	3,255.1	13.5	9.0	0.57
1980	3,990.6	22.6	9.8	0.66
1981	4,642.0	16.3	9.9	0.71
1982	5,126.4	10.4	10.6	0.77

טבלה 10 - התפלגות התשלומים בענף נכות, לפי מטרות עיקריות  
1979-1982 (באחוזים)

השנה	סך-הכל	גמלאות נכות כללית	השתתפות בהוצאות רכב לניידות נכים	תשלומים אחרים, שירותים מיוחדים, ילד נכה, שיקום ומענק
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
1982	100.0	73.9	19.1	7.0

ב-1982 נמשכה, כמו כן, המגמה שאפיינה גם את השנים שקדמו לה בהתפלגות תשלומי ענף הנכות לפי היעדים העיקריים. בולטת לעין ירידת התשלומים עבור ניידות נכים, מכ-30% ב-1979 לכ-19% השנה. במקביל עלו חלקן של גמלאות הנכות הכללית, שמתקרב לכשלושה רבעים מתשלומי הענף, וכך חלקם של התשלומים עבור שירותים מיוחדים, עבור קצבת הילד הנכה ועבור שיקום, מכ-2% ב-1979 ל-7% השנה.

ד. נפגעי עבודה.

1. מגמות כלליות

ב-1982 נמשכו שתי המגמות הבאות : ירידת מספר התביעות לדמי פגיעה מצד אחד, ועליית מספר המקבלים גמלאות נכות מעבודה וגמלאות תלויים מצד שני. כברוב הענפים, גם בענף זה רמת הגמלאות ירדה במעט. חלקם של התשלומים עבור גמלאות הנכות והתלויים בכלל תשלומי הענף המשיך לגדול והגיע ליותר מ-60% השנה. סכום תשלומי הענף גדל בכ-6% - יותר מאשר ברוב ענפי הביטוח הלאומי.

2. דמי פגיעה

מספר המקבלים

ב-1982 המשיך לרדת הן מספר התביעות שהוגשו לקבלת דמי פגיעה והן מספר התביעות שאושרו, בשיעורים של 6.8% ו-0.6% בהתאמה. ייתכן, כי את הירידה כולה או את חלקה, ניתן להסביר על ידי המלחמה שנמשכה בשנה זו ושהשפיעה על מספר ימי העבודה. אחוז נפגעי העבודה, שתביעתם לדמי פגיעה אושרה, מכלל המועסקים במשק המשיך גם הוא לקטון והגיע ל-5.91% לעומת 6.02% בשנה הקודמת.

טבלה 1 - מספר המועסקים במשק ומספר התביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו בשנים 1978-1982

השנה	תביעות לדמי פגיעה	תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק (באלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה 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	1,280.1	6.02
1982	78,863	76,683	1,298.3	5.91

יש לצייץ, כי בעוד שמספר המועסקים גדל ב-1982 ב-1.4%, מספרם של המועסקים בענפים, שתכיפות תאונות העבודה בהם גבוהה במיוחד (תעשייה, בניין וחקלאות) קטן ב-1.1%. חלקם של המועסקים בענפים אלה, בכלל המועסקים, פחת מ-35.4% ב-1981 ל-34.5% ב-1982. גם בשלנוי זה יש כדי להסביר, ולו רק באופן חלקי, את ירידת מספר נפגעי העבודה בשנה הנדונה.

מ א פ י י נ י ם ש ל מ ק ב ל י ד מ י פ ג י ע ה  
 בטבלה 2 מוצגת התפלגותם של מקבלי דמי הפגיעה ב-1982 לפי מספר מאפיינים.

טבלה 2 - מקבלי דמי פגיעה, במשפחות שונות גודל, לפי מין וסוג תושב (באחוזים)

סך-הכל (מספרים)	יחיד	שתי נפשות	שלוש נפשות	ארבע נפשות	חמש נפשות ויותר	
81,508	18.7	28.2	11.5	15.9	25.7	סך הכל
68,546	18.9	27.5	11.6	16.0	26.0	גברים - סך הכל
66,605	18.7	27.6	11.8	16.3	25.6	תושבי ישראל
1,941	25.1	24.2	5.8	7.6	37.3	תושבי השטחים
12,962	17.7	31.7	10.8	15.4	24.4	נשים - סך הכל
12,934	17.7	31.7	10.8	15.4	24.4	תושבות ישראל
28	28.6	35.7	3.6	7.1	25.0	תושבות השטחים
79,539	18.5	28.3	11.7	16.1	25.4	תושבי ישראל - סך הכל
1,969	25.1	24.4	5.8	7.6	37.1	תושבי השטחים - סך הכל

כ-84% ממקבלי דמי הפגיעה הם גברים, וכ-16% הם נשים. התפלגות במקבלי דמי הפגיעה לפי מספר הנפשות במשפחה דומה אצל הגברים ואצל הנשים. פחות מחמישית מאלה שקיבלו דמי פגיעה היו יחידים. אחוז גבוה של מקבלי דמי הפגיעה (25.7%) חיים במשפחות עם 5 נפשות ויותר.



2.4% בלבד ממקבלי דמי הפגיעה הם תושבי השטחים. שיעור זה נמוך משיעורם בקרב כלל המועסקים בישראל, והוא נמוך במידה רבה אף יותר משיעורם בקרב המועסקים בענפים, שתכיפות התאונות בהם גבוהה. בקרב תושבי השטחים המקבלים דמי פגיעה יש מצד אחד יותר יחידים ובעלי משפחות גדולות (5 נפשות ויותר), ומצד שני פחות בעלי משפחות קטנות.

### רמת דמי הפגיעה

טבלה 3 - דמי פגיעה ממוצעים ליום, בשנים 1978-1982 (בשקלים)

השנה	שכירים			עצמאים		
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירים שוטפים	במחירי 1980	כאחוז מהשכר הממוצע
1978	13.4	62.1	53.3	12.9	58.3	51.6
1979	22.3	50.5	45.0	21.6	50.5	43.6
1980	49.6	50.5	42.0	49.3	50.5	41.8
1981	..	..	..	..	..	..
1982	286.0	59.9	42.5	215.5	45.1	34.4

דמי הפגיעה הממוצעים ליום ב-1982 היו 42.5% מהשכר הממוצע לשכירים ו-34.4% לעצמאים. בהשוואה ל-1980 (אין נתונים כאלה על 1981) חלו, אפוא, עלייה קלה אצל השכירים, וירידה ניכרת אצל העצמאים. מגמה דומה קידמת גם בדמי הפגיעה הממוצעים ליום, במחירים קבועים.

### היקף התשלומים

ב-1982 היקף התשלומים עבור דמי פגיעה במחירים קבועים נשאר כמעט ללא שינוי מאז השנה הקודמת. יציבות זו נובעת מכך, שבשנה הנדונה חלו שינויים מזעריים בלבד במספר תביעות דמי הפגיעה שאושרו וברמת דמי הפגיעה הממוצעים ששולמו.

טבלה 4 - היקף התשלומים עבור דמי פגיעה, בשנים 1978-1982  
(באלפי שקלים)

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1982	שיעור הגידול הריאלי (באחוזים)
1978	17,430	379,526	3.7
1979	30,430	399,021	-10.5
1980	65,149	310,713	-8.4
1981	139,607	316,907	2.0
1982	316,000	316,000	-0.3

3. גמלאות נכרות

מספר המקבלים

מספר מקבלי קצבת נכרות צמיתה המשיך לגדול ב-1982 והגיע לכ-8,500 בממוצע מדי חודש. אמנם יש בכך עלייה בשיעור בן 5.6%, אולם שיעור גידול זה נמוך מבשנים הקודמות - 6.5% ב-1981 ו-8.6% ב-1980. מאידך גיטא מספר מקבלי קצבת הנכרות הזמנית המשיך לרדת בשיעור זהה לזה של השנה הקודמת - 16%.

טבלה 5 - מספר מקבלי גמלאות נכרות בענף נפגעי עבודה לפי סוג הקצבה ושיעור גידולן, בשנים 1978-1982

השנה	קצבה צמיתה		קצבה זמנית	
	סך הכל (ממוצע חודשי)	שיעור הגידול (אחוזים)	סך הכל (ממוצע חודשי)	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
1982	8,485	5.6	534	-16.0

מקבלי קצבת הנכות הצמיתה הם הרוב הגדול של מקבלי קצבת הנכות - כ-94% מהם, ובשנים האחרונות חלקם גדל בהתמדה. מגמה זו מוסברת בעיקר על ידי שתי תופעות: האחת היא, שלפי טבעם של המקבלים קצבת נכות צמיתה, לאחר שהם מתחילים לקבלה, אינן הם חדלים מכך. לכך מספרם המוחלט בדרך כלל גדל משנה לשנה. הסיבה השנייה היא ירידת מספרם המוחלט של מקבלי קצבת הנכות הזמנית בשנים האחרונות.

מ א פ י י נ י ס ש ל מ ק ב ל י ק צ ב ו ת נ כ ו ת <sup>1</sup>

א. הרוב הגדול של מקבלי קצבות הנכות הם גברים - 92% בקרב מקבלי הקצבה הצמיתה, ו-84% בקרב מקבלי הקצבה הזמנית. שיעורים אלה נובעים, כמובן, מהתפלגות הגברים והנשים לפי מקצוע, וכנראה יש בהם כדי ללמד על כך, שפגיעותיהן של הנשים בדרך כלל קלות יותר.

ב. כ-54% ממקבלי קצבת הנכות הצמיתה הם בני 50 ומעלה. קצת יותר מרבע ממקבלי הקצבה הצמיתה גילם נמוך מ-40.

ג. במרץ 1983 4.2% ממקבלי הקצבה הצמיתה ו-2.6% ממקבלי הקצבה הזמנית היו תושבי השטחים. נתונים אלה משקפים עלייה שחלה מאז מרץ 1982 בשיעורי הגידול של מקבלי שתי הקצבאות - הצמיתה והזמנית - 3.9% ו-1.2% בהתאמה.

ר מ ת ה ק צ ב ה

רמת הקצבה הצמיתה הממוצעת, במחירים קבועים, ירדה ב-1982 בכ-1% בלבד. מאחר שדרגת הנכות הממוצעת כמעט אינה משתנה משנה לשנה, ומאחר שרמת השכר בשנה הנסקרת היתה דומה לזו שב-1981, הרי שהירידה ברמת הקצבאות (שהיא פונקציה של שני המשתנים הנ"ל) נובעת מהשחיקה שנגרמה עקב האצת קצב האינפלציה.

---

1) מקור הנתונים המוצגים בסעיף זה הוא: רבקה פריאור, "מקבלי קצבאות נכות מעבודה ותלויים בשנת 1982", יוני 1983. (הנתונים מתייחסים לחודש מרץ 1983).

טבלה 6 - קצבת נכות צמיתה ממוצעת לחודש, בשנים 1978-1982 (בשקלים)

השנה	ש כ י ר י ם		ע צ מ א י ם	
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	במחירים שוטפים	במחירי 1980
1978	213.1	970.8	205.2	935.9
1979	374.0	873.8	362.1	846.6
1980	1,034.8	1,034.8	1,037.5	1,037.5
1981	2,563.0	1,219.4	2,573.1	1,223.3
1982	5,762.4	1,206.9	5,662.8	1,186.0

הנתונים מוריים, כי בשנת 1982 חלה ירידה מתונה גם ברמתה של הקצבה הממוצעת כאחוז מהשכר הממוצע. למרות זאת רמתה הגבוהה של הקצבה נשמרה. רמה זו עלתה במהירות, בעיקר בשנת 1980 אך גם בשנת 1981, בעקבות השיפור שהונהג באפריל 1980 בעדכון הקצבאות ובהגדלת התקרה. לפי שינוי זה מחושבת הקצבה, במקום כפעמיים כשלוש פעמים השכר הממוצע.

ה י ק ף ה ת ש ל ו מ י ם

טבלה 7 - היקף התשלומים עבור גמלאות נכות, בשנים 1978-1982 (באלפי שקלים)

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1982	שיעור גידול ריאלי (אחוזים)
1978	33,755	735,053	-1.3
1979	60,173	671,206	-8.7
1980	160,225	764,156	13.9
1981	386,804	878,045	14.9
1982	917,000	917,000	4.4

היקף התשלומים עבור גמלאות נכות בענף נפגעי העבודה גדל ב-1982 ב-4.4%, וזאת כתוצאה מהגידול בן כ-5% במספר המקבלים. שיעור הגידול האמור נמוך במידה ניכרת משיעורי הגידול הגבוהים, בני ה-14%-15%, שנרשמו בשנתיים הקודמות. שיעורים גבוהים אלה נבעו מהעליות החדות ברמת הקצבאות.

#### 4. קצבת תלויים

### מספר המקבלים ומאפייניהם

ב-1982 שולמו בממוצע מדי חודש 3,066 גמלאות לתלויים במבוטחים שנהרגו בתאונות עבודה. יש בכך גידול בן 3.7% לעומת השנה הקודמת.

טבלה 8 - מקבלי גמלאות תלויים, בשנים 1978-1982

השנה	מספר המקבלים	שיעור גידול (אחוזים)
1978	2,652	7.3
1979	2,732	3.0
1980	2,859	4.6
1981	2,958	3.5
1982	3,066	3.7

טבלה 9 מציגה תמונה על הרכב המשפחות של מקבלי קצבת התלויים, במרץ 1983.

מז הטבלה עולה, שכמחצית הקצבאות משולמת לאלמנות ללא ילדים, ושליש מהן משולם לאלמנות עם ילדים.

חלקם של תושבי השטחים בקצבאות התלויים הוא 6.8%, בהשוואה ל-4.2% בקצבות הנכות הצמיתות, ול-2.4% בקרב מקבלי דמי הפגיעה. נראה, כי אחוז הנפגעים, שהם תושבי השטחים, בכלל הנפגעים גדל, ככל שהתאונות

קשות יותר. יש לציין, שב-1982 היו תושבי השטחים כשליש ממשפחות השכירים שהצטרפו למקבלי קצבאות התלויים.

טבלה 9 - מקבלי קצבת תלויים, לפי הרכב משפחה, מרץ 1983

אחוזים		מספרים מוחלטים		סוג מבוטח	הרכב המשפחה
תושבי השטחים	סך-הכל	תושבי השטחים	סך-הכל		
100.0	100.0	211	3,103		סך הכל
7.1	49.1	15	1,524		אלמנות
73.0	33.8	154	1,047	עם ילדים	אלמנות עם ילדים
-	0.1	-	4		אלמנים
0.5	0.2	1	7	עם ילדים	אלמנים עם ילדים
10.9	9.2	23	285		ילדים ללא הורים
8.5	7.6	18	236		צרוף אחר

לאור הנתונים אפשר לקבוע, כי אחוז האלמנות עם ילדים בקרב תושבי השטחים גבוה בהרבה מהאחוז המקביל של אלמנות עם ילדים בקרב כלל אוכלוסיית מקבלי קצבת התלויים (73% לעומת 34%, בהתאמה). היותן של משפחות תושבי השטחים, המקבלות קצבת תלויים, גדולות יותר בממוצע גורמת לכך, ששיעור הזכאות הממוצע (המושפע מגודל המשפחה) גבוה יותר בקרב תושבי השטחים מאשר בקרב כלל משפחות השכירים: 92% לעומת 77%, בהתאמה.

חלקם של תושבי השטחים בסך תשלומי גמלאות התלויים קטן מחלקם במספר מקבלי גמלאות אלה. דבר זה נובע מהפער בין תושבי השטחים לבין תושבי ישראל ברמת השכר לפני התאונה. הפער האמור משקף במידה רבה ביותר את המבנה המקצועי והתעסוקתי של שתי האוכלוסיות: האוכלוסייה היהודית ותושבי השטחים. הבדלים אלה מסבירים מדוע אחוז תושבי השטחים באוכלוסיית נפגעי התאונות החמורות בעבודה גבוה עד כדי כך.

רמת הקצבה

ברמת קצבות התלויים, כמו ברמת קצבות הנכות מעבודה, חלה ב-1982 ירידת-מה, הן במחירים קבועים והן כאחוז מהשכר הממוצע. גם כאן משקפת הירידה את האצת קצב עליית האינפלציה ב-1982.

טבלה 10 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש, בשנים 1978-1982 (בשקלים)

השנה	שכירים		עצמאים	
	במחירים שוטפים	במחירי 1980	במחירים שוטפים	במחירי 1980
1978	395.4	1,805.8	385.1	1,755.3
1979	663.3	1,596.1	667.2	1,577.2
1980	2,030.0	2,030.0	1,986.9	1,986.9
1981	5,062.0	2,407.7	4,995.8	2,376.6
1982	11,244.4	2,335.1	11,328.0	2,372.6

היקף התשלומים

טבלה 11 - היקף התשלומים עבור קצבות תלויים, 1978-1982 (באלפי שקלים)

השנה	במחירים שוטפים	במחירי 1982	שיעור גידול ריאלי (באחוזים)
1978	13,360	290,903	4.7
1979	25,740	287,119	-1.3
1980	73,332	350,114	21.9
1981	183,066	415,560	18.8
1982	433,000	433,000	4.2

כפי שאפשר לראות בטבלה דלעיל, לאחר שבשנים 1980, 1981, התשלומים עבור קצבאות התלויים גדלו בקצב מהיר, בשנת 1982 שיעור הגידול היה מתון יותר - 4.2%. שיעור זה דומה לשיעור גידולו של מספר המקבלים קצבאות אלה (3.7%).

#### 5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

התשלומים בענף נפגעי עבודה כוללים תשלומים עבור דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים והוצאות ריפוי ושיקום. טבלה 12 המובאת להלן מציגה את התחלקותם של התשלומים הללו למרכיבים אלה בחמש השנים האחרונות.

אנו רואים, כי במרוצת השנים עולה חלקן של גמלאות נכות ותלויים בסך התשלומים, והוא מגיע ב-1982 ל-61.8%, לעומת 53.2% ב-1978. במקביל יורד חלקם היחסי של התשלומים עבור דמי פגיעה, וכך, אם כי במידה קטנה יותר, גם חלקן של הוצאות הריפוי.

טבלה 12 - התפלגות התשלומים בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הגמלה 1978-1982 (באחוזים)

השנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	שיקום
1978	100	19.7	38.1	15.1	26.6	0.5
1979	100	18.5	36.5	15.6	28.9	0.5
1980	100	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100	14.6	40.4	19.1	25.3	0.6
1982	100	13.8	43.0	18.8	23.9	0.5

תשלומי הענף גדלו ב-1982 פחות מאשר ב-1981 (5.8% לעומת 13.3%), אך יותר מאשר ברוב ענפי הביטוח הלאומי. מאחר שרמת הגמלאות לא רק שלא עלתה, אלא אף ירדה במקצת, הרי שאת הגידול בתשלומי הענף יש להסביר רק על ידי גידולו של מספר מקבלי קצבאות הנכות מעבודה ומקבלי קצבאות התלויים.



פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת

לאה אחדות

### פרק 3 - הבטחת הכנסה למעורטי יכולת

א. כללי

אחת הבעיות העיקריות, שמעצבי המדיניות החברתית בארץ התמודדו איתה מאז ראשית שנות השבעים, היא הצורך להבטיח הכנסה לאוכלוסייה החשופה לסיכונים כלכליים. בשנים 1974-1975 פותח ויושם המודל של הבטחת הכנסה מינימאלית לקיומה של כל משפחה בישראל, אשר מסיבות גיל, מחלה או נכות אינה יכולה להגיע לרמת הכנסה זו מכוח עבודתה היא. מודל ההכנסה המינימאלית המובטחת מצא ביטוי במספר ענפים של הביטוח הלאומי: הוא יושם לראשונה ביולי 1974 בענפים זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה ומזונות, ולאחר מכן ביולי 1975 עם השוואת קצבת הנכות 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.

האחריות להבטחת הכנסתה של האוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית היתה מפוצלת בין שני גופים, המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה והרווחה. תוכנית ההטבה הסוציאלית שהיתה מעוגנת בהסכם בין משרד האוצר ובין המוסד לביטוח לאומי, שהופקד על ביצועה, הבטיחה את ההכנסה המינימאלית לקיום לקבוצות הנזקקות של מקבלי קצבאות הזקנה והשאיירים ושל מקבלי קצבאות נפגעי העבודה.

הכנסתם של הנכים מובטחת במסגרת הביטוח הלאומי מכוח חוק הנכות הכללי, ואילו חוק המזונות - הבטחת תשלום<sup>1</sup> מיועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבלת דמי מזונות, אך מי שחייב בהם אינו ממלא את חובתו. התוכנית היחידה במערכת הבטחת ההכנסה, שלא היתה קיימת במסגרת הביטוח הלאומי, היא תוכנית תמיכות

---

(1) חוק המזונות מ-1972 הינו באחריותו הפרלמנטארית של שר המשפטים, אך האחריות לביצוע מוטלת על המוסד לביטוח לאומי.

הסעד, שהופעלה על ידי משרד העבודה והרווחה באמצעות לשכות הסעד. תוכנית זו היתה מיועדת למי ששייך לשוק העבודה באופן עקרוני, אולם נבצר ממנו עקב נסיבות מיוחדות להשיג בכוח עבודתו הוא את ההכנסה המינימאלית הדרושה לקיום.

במחצית השנייה של שנות השבעים חזרה ונשאלה השאלה, כיצד אפשר לאחד את כל התוכניות המיועדות להבטיח קיום מינימאלי, בעיקר את תוכנית ההטבה הסוציאלית ואת תוכנית תמיכות הסעד, במסגרת חוקית וארגונית אחת, וכיצד לכלול במערכת אותן קבוצות אשר אינן מכוסות על ידי התוכניות הקיימות. הצעות הפתרון לבעיות אלה גובשו בתוכנית, שהוכנה במוסד לביטוח לאומי על ידי צוות בראשותו של פרופ. אברהם דורון ואשר הירותה את הבסיס הרעיוני לחוק הבטחת ההכנסה.

חוק הבטחת ההכנסה שהתקבל בכנסת בנובמבר 1980 ונכנס לתוקפו בינואר 1982<sup>2</sup>, איחד במסגרת חוקית וארגונית, שעל ביצועה מופקד המוסד לביטוח לאומי, את כל התוכניות העיקריות להבטחת הקיום. הוא החליף את תוכנית ההטבה הסוציאלית ואת תוכנית תמיכות הסעד והבטיח לכל אדם ולכל משפחה הכנסה לסיפוק הצרכים המינימאליים בצורת גמלה המעוגנת בחוק. החוק יוצר רצף של כל תוכניות הביטוח הסוציאלי בהיותו רשת מגן אחרונה לכל אוכלוסייה שאינה מכוסה בתוכניות הקיימות, או שהכנסתה המושגת באמצעות הגמלאות בתוכניות להבטחת ההכנסה נופלת מזו הדרושה לקיום מינימאלי. את האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימאלית 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, מכוח חוק הביטוח הלאומי, שחויץ מקצבתם זו אין להם מקורות הכנסה, או הכנסתם אינה מספיקה לקיום מינימאלי. זוהי האוכלוסייה העיקרית מבחינת גודל המכוסה על ידי חוק הבטחת ההכנסה.

---

(2) התקופה שביין קבלת החוק לכניסתו לתוקף הוקדשה להשלמת ההכנות לקראת הפעלת החוק, ובעיקר להתקנת תקנות, אשר השלימו את מסגרת החוק, ולהרחבתו הדרגתית של הניסוי שבמהלכו הועבר חלק מנתמכי הסעד מטיפול של לשכות הסעד לטיפולם של סניפי הביטוח הלאומי.

שנייה בגודל היא קבוצת המשפחות החד-הוריות : אלמנות עם ילדים המקבלות קצבת שאירים, מכוח חוק הביטוח הלאומי, נשים גרושות ונפרדות המקבלות מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות לפי חוק המזונות, ומשפחות חד-הוריות אחרות, ללא קשר נישואין, כמו במצב של 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 אינן להן הכנסה משמעותית ממקור אחר, וכך משפחות חד-הוריות אחרות שאינן נמנות על מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, נכללו בתוכניות 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, והם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות וכך נפגעי עבודה נכללו בתוכנית הסעד עד שהתקבל חוק הבטחת ההכנסה.

קבוצה אחרת, קטנה יחסית, הזכאית לתבוע השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, היא זו של המשפחות העובדות בשכר נמוך.

ב. השינויים המרכזיים בעקבות חוק הבטחת הכנסה והשלכותיהם על האוכלוסיות המכוסות על ידי החוק

בחוק הבטחת ההכנסה ובתקנותיו נקבעו העקרונות והכללים ביחס לאוכלוסייה הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה, לתנאי הזכאות ולשיעורי הגמלה. החוק כולל שני תנאים מרכזיים לבדיקת הזכאות לגמלה : מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות.

מבחן התעסוקה מחייב את התובע הבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. הוא בעל חשיבות רבה לאוכלוסייה בגיל העבודה. הקשישים שאינם נדרשים לעבוד מפאת גילם ואימהות לילדים קטנים פטורים על פי החוק ממבחן תעסוקה.

מבחן ההכנסות חל על כל האוכלוסייה, ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה. כללי מבחן ההכנסות מתייחסים לשלושה מרכיבים : רמת ההכנסה המאפשרת לזכאי לקבל את הגמלה המלאה, השעור של הפחתת הגמלה במקרה שההכנסה עולה על זו שמזכה בגמלה מלאה, ו"הסכומים הקובעים" שמגבילים את ההכנסה הכוללת שיכולה להיות למקבל הקצבה ושקובעים, למעשה, את גובה ההכנסה מעבודה, שכוללת זכאות להבטחת הכנסה.

מבחן ההכנסות היה נהוג בתוכנית ההטבה הסוציאלית ובמערכת הסעד. כמו כן במערכת הסעד היה נהוג מבחן נזקקות, שדומה בעיקרו למבחן התעסוקה. חוק הבטחת ההכנסה הביא לשינויים רבים במרכיביו של מבחן ההכנסות, בנהלים הנוגעים למבחן התעסוקה וכך בתחומים אחרים, שהיתה להם השפעה רבה על שתי קבוצות האוכלוסייה הזכאיות להבטחת הכנסה מכוח החוק : הקשישים והשאיירים והאוכלוסייה השירית (הכוללת בעיקר את אוכלוסיית הסעד לשעבר).

#### 1. הקשישים והאלמנות

כאמור, האוכלוסייה העיקרית מבחינת גודל המכוסה על ידי החוק, היא זו של הקשישים והאלמנות הזכאים לקצבאות הזקנה והשאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. החוק, כמו הסכם ההטבה הסוציאלית בעבר, מבטיח הכנסת מינימום למקבלי קצבת הזקנה או השאיירים, שמתקיימים בלעדית מקצבת הביטוח הלאומי או שהכנסתם הנוספת אינה עולה על רמה מסוימת. מבחן ההכנסות היה תנאי יחיד אך הכרחי לזכאות להטבה סוציאלית. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו היה מעבר לגיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה. תפיסה זו שיחקה תפקיד גם בחוק הבטחת ההכנסה, אשר פטר את הקשישים ממבחן התעסוקה. באוכלוסייה זו מבחן התעסוקה נוגע במידה שולית בלבד, והוא חל רק על אלמנות צעירות ללא ילדים, או על אלמנות צעירות עם ילדים שבגרו. לעומת זאת כללי מבחן ההכנסות בחוק הבטחת ההכנסה חמורים יותר מאלה שהיו נהוגים בתכנית ההטבה הסוציאלית. השינויים המרכזיים במרכיבי

מבחן ההכנסות ובהתייחסות חוק הבטחת ההכנסה לסוגי ההכנסה השונים הם כדלהלן :

א. על פי החוק, רמת ההכנסה המאפשרת לקשישים ולשאיירים לקבל את מלוא הגמלה המשלימה (קרי : ההכנסה המותרת) הופחתה באופן משמעותי, בעיקר כשמדובר בקשישים ובשאיירים, שיש עמם תלויים. במערכת ההטבה הסוציאלית קשיש בודד או שאר בודד, שהכנסתו הנוספת לקצבה לא עלתה על 16% מהשכר הממוצע במשק, או קשישים ושאיירים שיש עמם תלויים ושהכנסתם הנוספת לקצבה לא עלתה על 24% מהשכר הממוצע, היו זכאים להטבה סוציאלית מלאה. על פי חוק הבטחת ההכנסה, רמת ההכנסה המזכה את כל הקשישים והשאיירים בגמלה משלימה מלאה היתה 13% מהשכר הממוצע במשק, למעט משפחות בהן יש לשני בני הזוג הכנסה מעבודה, או משפחות שלהן שני מקורות הכנסה (מפנסיה ומעבודה). רמת ההכנסה המותרת של אלה היתה 17% מהשכר הממוצע.

ב. השינוי העיקרי השני מתייחס לסוגי ההכנסה השונים הנכללים בהכנסה המזכה בגמלה מלאה. בעוד שמערכת ההטבה הסוציאלית לא הבחינה בין מקורות ההכנסה לצורך קביעת ההכנסה המותרת, שמזכה בהטבה סוציאלית מלאה, בחוק הבטחת ההכנסה נקבע, שרק הכנסות מעבודה ומפנסיה נכללות בהכנסה המותרת, ואילו הכנסות אחרות, כמו הכנסות מרכוש, מנוכות מהגמלה במלואן.

ג. לפי חוק הבטחת ההכנסה, ההתייחסות אל תוספת דחיות הפרישה<sup>3</sup> ואל תוספת הוותק בגין ילדים תלויים היא כאל קצבה לכל דבר, ולפיכך הן נלקחות בחשבון במלואן לצורך קביעת גובה הגמלה המשלימה. לעומת זאת, במערכת ההטבה הסוציאלית שולמו תוספות אלה בנוסף להכנסה המינימלית המובטחת.

---

3) תוספת דחיות הפרישה מוענקת למי שדחה את פרישתו מעבר לגיל המזכה בקצבת הזקנה (60 באישה ו-65 בגבר).

מאחר שמבחן ההכנסות קובע את עצם הזכאות לגמלה ואת גובה הגמלה, הרי שלהחמרת כלליו היו השלכות משמעותיות על היקף הקשישים והשאיירים הזכאים להשלמת הכנסה ועל רמת הגמלה המוענקת להם. את הנפגעים מחוק הבטחת ההכנסה אפשר לחלק לשלוש קבוצות עיקריות:

הקבוצה הראשונה היא זו של הקשישים והשאיירים, שזכאותם להשלמת הכנסה נשללה לחלוטין. היא מונה כ-6,700 מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים שהיתה להם הכנסה נוספת מעבודה ומפנסיה, בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי, בסכום העולה על ההכנסה המותרת על פי החוק החדש, ואשר היו זכאים במערכת הקודמת להטבה סוציאלית חלקית. אוכלוסייה זו מנתה כ-4.5% מכלל אלה שהיו זכאים להטבה סוציאלית טרם כניסת החוק לתוקפו<sup>4</sup>. יודגש, כי שלילת הזכאות להשלמת הכנסה אינה משפיעה על ההכנסה השוטפת של המשפחה בלבד, אלא גם על זכויות והטבות שונות הנלוות לזכאות זו, כגון ביטוח רפואי, הנחות במיסים עירוניים, בשכר דירה, בדיוור ציבורי ועוד. אוכלוסייה זו היא הנפגעת העיקרית מחוק הבטחת ההכנסה.

על הקבוצה השנייה נמנים קשישים ושאיירים, שהיו זכאים בעבר להטבה סוציאלית מלאה או חלקית, וכיום זכאים להשלמת הכנסה בשיעור קטן יותר. קבוצה זו מונה כ-5.7% מכלל הקשישים והשאיירים, שהיו זכאים להשלמת הכנסה במערכת ההטבה הסוציאלית. הפגיעה באוכלוסייה זו היא קלה, יחסית, מאחר שרובה הגדול נהנה מהכנסה בנוסף לקצבת הביטוח הלאומי, ומאחר שעצם הישארותם במערכת מקנה להם את כל ההטבות הנלוות, במיוחד ביטוח רפואי.

בקבוצה השלישית כ-16,000 קשישים ושאיירים, שנפגעו מהוראת החוק, לפיה תוספת דחיתת הפרישה ותוספת הוותק המחושבת בגין תלויים נחשבות לחלק מקצבת הביטוח הלאומי, ולפיכך גם לחלק מההכנסה

---

(4) דיון מפורט בהשלכותיו של חוק הבטחת ההכנסה על היקף האוכלוסייה הזכאית להשלמת הכנסה יובא בהמשך הפרק.

המינימאלית המובטחת. בעבר, אוכלוסייה זו היתה זכאית לתוספות אלה, שמבטאות זכויות ביטוחיות בנפרד מהגמלה להבטחת הכנסה, ואילו כיום השלמת ההכנסה שעל פי חוק הבטחת הכנסה קטנה בסכום תוספות אלה. אוכלוסייה זו מונה כ-10% מכלל הזכאים להשלמת הכנסה. מן הראוי להדגיש, שהזכויות הנלוות לזכאות להשלמת הכנסה לא נפגעו אצל אוכלוסייה זו.

ההשלכות החברתיות של החוק מתבררות, כאשר בוחנים את רמת הכנסתה של האוכלוסייה שנפגעה ממנו. ל-40% מכלל הקשישים והשאיירים, שזכאותם להשלמת הכנסה נשללה, היתה הכנסה בנוסף על הקצבה, שלא עלתה על רבע מהשכר הממוצע. 50% מכלל האוכלוסייה שרמת קצבת הביטוח הלאומי שלה בתוספת השלמת ההכנסה נפגעה, היו נעדרים כל הכנסה נוספת לקצבה, ורק לכ-5% מהם היתה הכנסה העולה על רבע מהשכר הממוצע.

מן הראוי להדגיש, שכיום נערכים דיונים בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד האוצר בדבר הגדלת ההכנסה המותרת. הדיון מתמקד בהגדלת ההכנסה המותרת מ-13% ל-17% לכל הקשישים והשאיירים שיש עמם תלויים, ללא קשר לשאלה האם שני בני הזוג או רק האחד מהם עובדים, וללא קשר להרכב ההכנסות של היחידה המשפחתית.

## 2. הקבוצות השירוריות (לשעבר נתמכי הסעד)

האוכלוסייה השנייה מבחינת גודל, הנכללת בחוק הבטחת הכנסה, כוללת אנשים בגיל העבודה. שלא בדומה לקשישים ולשאיירים, לא ניתן לאפינים באמצעות מאפיין אחד, דוגמת גיל (קשישים) או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירורית, שלא נמצא לה מקום במסגרת הסיכוניו החברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי. יש בה נשים חד-הוריות ללא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או כאלה שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, חולים שאינם זכאים לקצבת נכות ועוד.

בניגוד לקשישים ולשאיירים, שקצבת הזקנה והשאיירים הבסיסית מובטחת להם תמיד והגמלה להבטחת קיום משלימה את הקצבה לפי חוק, הרי שלגבי



האוכלוסייה בגיל העבודה האחריות להבטחת ההכנסה ברמת המינימום מוטלת כולה על הגמלה להבטחת הכנסה, למעט חלק מהגרושות הזכאיות לדמי מזונות מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית בעמידה בשני התנאים המרכזיים שבחוק הבטחת ההכנסה: מבחן התעסוקה ומבחן ההכנסות. באוכלוסייה זו רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. כללית, יש לומר, ששני קריטריונים אלה היו קיימים גם במערכת הסעד, אולם חוק הבטחת ההכנסה הביא בהם ובתחומים אחרים שינויים, שהיתה להם השפעה על האוכלוסייה השיורית.

יותר מכל השפיעו עליהם כללים ותנאי הזכאות המוגדרים עבור מתן גמלה להבטחת הכנסה וקביעת הוראות הביצוע הקפדניות שנלוו אליהם.

בחוק ובתקנותיו הושם דגש רב על הקשר עם שוק העבודה: הוגדרו האוכלוסיות החייבות במבחן תעסוקה, ונקבעו נהלי העבודה עם שירות התעסוקה. כמו כן נקבעו בחוק תנאי זכאות ברורים עבור אמהות עם ילדים, שחסרים אב מפרנס. שנית, העברת ביצוע החוק לידי המוסד לביטוח לאומי אפשרה את שיפור הקשר עם התוכניות האחרות של הבטחת ההכנסה במסגרת ענפי המוסד. מיצוי הזכויות בענף הנכות הכללית גדל, ונשים רבות הגיעו למיצוי זכויותיהן על פי חוק המזונות - הבטחת תשלום. שני מאפיינים אלה של החוק הם בעיקר שהביאו לירידת היקף האוכלוסייה השיורית הזכאית להבטחת הכנסה (או במונח המקובל: לקצבת מחייה) במרוצת השנה הראשונה להפעלת החוק ולשינויים בגודלן היחסי של הקבוצות השונות הנמנות על אוכלוסייה זו.

באופן כללי ניתן לומר, שבהתייחס לאוכלוסייה של חוק הבטחת ההכנסה, שאינה נמנית על מקבלי קצבאות הזקנה והשאיירים של הביטוח הלאומי, כל כללי מבחן ההכנסות קלים מכללי מבחן ההכנסות בתוכנית הסעד. ההכנסה המותרת, של כל טיפוס המשפחה, שאינה נלקחת בחשבון לצורך קביעת רמת הגמלה, גדלה במעט, והשיעור בו מופחתת הגמלה במקרה שההכנסה מעבודה עולה על זו המותרת קטן מ-70% ל-60%.

חוק הבטחת ההכנסה קבע גם את ה"סכומים הקובעים". משמעותם של ה"סכומים הקובעים" היא, שהכנסתו הכוללת של מקבל גמלה (ממקורות עצמיים ומהגמלה להבטחת ההכנסה) אינה יכולה לעלות על רמה מוגדרת. ה"סכומים הקובעים" שנקבעו בחוק אינם חלים על קשישים ועל אלמנות ואלמנים עם ילדים. לפיכך הם רלבנטיים בעיקר לאוכלוסייה השיררית המטופלת במסגרת חוק הבטחת ההכנסה.

מז הראוי להדגיש, שגם בתוכנית הסעד היו מגבלות על ההכנסה הכוללת של הנתמכים. השינויים העיקריים שהחוק הנהיג בתחום זה הם: בדומה לגמלה, גם ה"סכומים הקובעים" הוגדרו במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע, ושיטת עדכונם הושוותה לזו שלפיה מתעדכנת הגמלה.

בתקנות הנוכחיות לחוק הבטחת ההכנסה נקבע, ש"הסכומים הקובעים" יהיו שווים לרמת הגמלה בת השיעור הרגיל, המתאימה להרכבי המשפחה השונים, בתוספת 11% מהשכר הממוצע ליחיד ו-14% לכל הרכבי המשפחה האחרים (יחידים עם ילדים וזוגות נשואים עם וללא ילדים). ה"סכומים הקובעים" הם כדלהלן: 31% מהשכר הממוצע לפי חוק ליחיד, 44% בניכוי נקודת קצבה אחת<sup>5</sup> (הזהה לנקודה זיכוי במס ההכנסה) ליחיד עם ילד אחד, 49% בניכוי נקודת קצבה אחת ליחיד עם 2 ילדים, 44% לזוג ללא ילדים, 49% לזוג עם ילד אחד, ו-54% לזוג עם 2 ילדים ויותר.

קביעת ה"סכומים הקובעים" כאחוזים מהשכר הממוצע ועדכונם בשיטה זהה לזו שלפיה מתעדכנת הגמלה מונעים את שחיקת השלמת ההכנסה. בעבר, הן במערכת הסעד והן בתקנות החוק הראשונות, הוגדרו ה"סכומים הקובעים" במונחים של נקודות זיכוי ובדרך כלל היו מבוססים על ספי המס המוגדרים בפקודת מס ההכנסה. לפיכך, ה"סכומים הקובעים" התעדכנו ארבע פעמים בשנה בלבד, בהתאם למדד המחירים לצרכן, בעוד שהגמלה להבטחת הכנסה מתעדכנת באופן שוטף על פי שיטת העדכון האוטומטי הנהוגה בביטוח הלאומי. כתוצאה מכך בעבר היתה נוצרת בין מועדי העדכון של נקודות הזיכוי שחיקה בהשלמת ההכנסה, שכך הזכאים לא יכלו ליהנות באופן מלא מעדכון הגמלה.

(5) ערכה של נקודת הקצבה במרוצת 1982 היה 2.8% מהשכר הממוצע.

ולבסוף ייאמר, כי "הסכומים הקובעים" נוגעים לחלק קטן בלבד מן האוכלוסייה השירית. הכנסות מגמלאות המוסד לביטוח לאומי או ממקור אחר (שלא מעבודה או מפנסיה, אלא מרכוש הון ועוד) מחושבות במלואן. הגמלה המוענקת בפועל לזכאים, שיש להם הכנסה מגמלאות או ממקור אחר שאינו עבודה או פנסיה, רק משלימה את הכנסתם עד לרמת הגמלה הקבועה בחוק. יוצא, אפוא, שבעלי הכנסה ממקורות אלה זכאים תמיד לגמלת הבטחת הכנסה חלקית, והכנסתם הכוללת אינם עולה על רמת הגמלה הקבועה בחוק. לעומת זאת הכנסות מעבודה ומפנסיה אינן נלקחות בחשבון במלואן וכל מי שהכנסתו מעבודה או מפנסיה אינה עולה על ההכנסה המותרת (זו שאינה מובאת בחשבון) זכאי לגמלה מלאה. לפיכך, "הסכומים הקובעים" רלבנטיים רק לגבי האוכלוסייה שיש לה הכנסה מעבודה או מפנסיה (בלבד או בתוספת למקור הכנסה אחר). תובע גמלה, שהכנסתו מעבודה או מפנסיה עולה על "הסכום הקובע", אינו זכאי לגמלה. המשפחות עם הכנסה מעבודה או מפנסיה הן 22% בלבד מכלל האוכלוסייה השירית הזכאית להבטחת הכנסה<sup>6</sup>.

## ג. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת

### 1. כללי

בחוק הבטחת ההכנסה הוגדרו שתי רמות של גמלה : גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. גמלה בשיעור מוגדל זהה לרמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות).

הנהגת הגמלה בשיעור רגיל דומה בעיקרו של דבר לרמת ההכנסה שהובטחה על ידי מערכת הסעד לפני שהחוק נכנס לתוקפו, והיא מגיעה לכ-80% מהרמה המובטחת בשיעור המוגדל. ההבחנה שמבחינן החוק בין שתי רמות הגמלה נובעת מן העיקרון, לפיו מותאמת רמת הגמלה למשך הזמן, שצפוי שאדם ימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של

---

6) ניתוח מפורט בנושא הרכב ההכנסות של האוכלוסייה השירית הזכאית להבטחת הכנסה יובא בהמשך הפרק.

הגמלה מיועד לאנשים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת הנזקקות אמורה להיות תקופה קצרה, שלא תעלה על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שנזקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר ישהו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית.

בפרק זה נסקור את מגמות התפתחותה של ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת ב-1982 ונבחן באיזו מידה הצליחה ההכנסה המינימאלית המובטחת לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת כוללת גם את קצבאות הילדים האחידות, שכן אלה מהוות מאז הרפורמה במיסוי הישיר חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

## 2. המגמות ב-1982

מאז 1979 ועד 1981 חל תהליך הדרגתי של צמצום מימדי השחיקה בהכנסו המינימאלית המובטחת. זאת לאחר תקופה בת 3 שנים, שבמרוצתה התרחקה ההכנסה המינימאלית המובטחת מהרמה המקורית שהובטחה ב-1975. השפעתו של השיפורים שהונהגו ב-1980 בשיטת העדכון האוטומטי, ושבעקבותיהם ההכנסה המינימאלית המובטחת עודכנה כמעט מדי חודש, באו לידי ביטוי מלא ב-1981. ב-1981 כמעט לא היתה שחיקה ברמת ההכנסה המינימאלית, שהובטחה למשפחות מעוטות יכולת ללא ילדים, שכן זו הגיעה לכדי פחות ממחצית האחוז. ההכנסה המינימאלית המובטחת למשפחות עם ילדים גדלה אף היא, אם כי נותר פער בן כ-8% בין ההכנסה שהובטחה להם ב-1981 לבין רמת ההכנסה המקורית שהובטחה ב-1975. הסיבה הבלעדית לכך היא, שהתיקון שתוקן בינואר 1981, לפיו מעודכנות קצבאות הילדים בהתאם לעליית המחירים במלואה ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים, הצליח רק לבלום את המשך ירידת שחיקת קצבאות הילדים אך לא לצמצמה.

בשנת 1982 לא חלו שינויים בשיטות עדכון הקצבאות. הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבאות הילדים) לשכר הממוצע בכל עת,

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

	נכה או קשיש עם בן זוג		אלמנה עם 2 ילדים		אלמנה, קשיש ונכה (יחידים)		השנה
	2 ילדים	2 ילדים	במחירי 1975/76	במחירי 1975/76	במחירי 1975/76	במחירי 1975/76	
כאחוז	132.1	132.1	48.1	109.6	25.5	58.1	1975
מהשכר	121.5	163.4	43.8	102.2	23.6	54.8	1976
הממוצע	127.3	236.1	42.6	106.3	23.7	56.6	1977
	122.8	346.8	38.6	103.0	20.7	55.4	1978
	128.2	706.2	40.3	108.7	22.1	59.3	1979
	140.3	1,804.3	48.2	132.8	23.8	65.3	1980
	158.3	4,278.1	49.8	150.0	24.8	74.4	1981
	160.2	9,826.6	49.7	150.5	24.8	75.7	1982

שמסולמת תוספת יוקר לשכירים, ועדכונה השוטף בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר, הצליחו ב-1982 לשמור על ערכה הריאלי של ההכנסה המינימאלית המובטחת למרבית מקבלי הקצבאות ועל רמתה יחסית לשכר הממוצע.

נתוני טבלה 1 מורים, שב-1982 נשארה ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ברמה זהה לזו של 1981, כלומר 24.8% מהשכר הממוצע במשק, ואילו בערכה הריאלי אף חלה עלייה קלה. זוהי רמה שווה כמעט לזו שהובטחה במקור. לעומת זאת, ההכנסה המינימאלית שהובטחה ב-1982 למשפחות עם ילדים ירדה ירידה קלה במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע. אלמנה עם 2 ילדים זכתה ב-1982 לקצבה ברמה בת 49.7% מהשכר הממוצע, וזאת לעומת 49.8% ב-1981. כמו כן, ההכנסה המובטחת למשפחות של קשישים ונכים עם ילדים ירדה מ-52.6% מהשכר הממוצע ב-1981 ל-52.4% ב-1982, והשחיקה בה גדלה לכ-9%. הסיבה להתחדשותה של השחיקה בהכנסה המינימאלית המובטחת למשפחות עם ילדים היא, שב-1982 נשחקר קצבאות הילדים בכ-4%. רמת קצבת הילדים ירדה מ-2.8% מהשכר הממוצע במשק ב-1981 ל-2.7% ב-1982.

ההכנסה המינימאלית המובטחת למשפחות עם ילדים תוכל להשיג את רמתה המקורית, רק אם תצומצם או תבוטל השחיקה בקצבאות הילדים. התיקון שהונהג באפריל 1983, לפיו הוגדלו תשלומי קצבת יוצאי צבא לילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד, תשפיע רק על מצבן של המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר. אולם מרבית משפחות הקשישים והנכים עם ילדים הן משפחות קטנות, אשר לא תוכלנה ליהנות מתיקון זה. לפיכך רק שיקומן של קצבאות הילדים לכל המשפחות והצמדתן לשכר הממוצע עשויים לשפר גם את מצבן של המשפחות הקטנות.

לבסוף יודגש, שמגמות זהות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השוורית שזכאית לגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי כללים זהים. ב-1982 נשמרו הערך הריאלי ורמת ההכנסה המובטחת למשפחות קטנות ביחס לשכר הממוצע. הפער בינה לבין זו

שנקבעה בחוק היה פחות מ-4%. לעומת זאת השחיקה בהכנסה המינימאלית המובטחת למשפחות עם ילדים עלתה לכ-12% ב-1982 מכ-10% ב-1981.

ד. רמת הקצבאות בהשוואה לאינדדקטורים כלכליים-חברתיים מקובלים

קביעת רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ב-1974 וקביעת רמתן של קצבאות הילדים בעת הריפורמה במיסוי הישיר נעשתה ביזן היתר בהתחשב בקו 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 המינימאלית הנדרשת לקיומה של משפחה בכל גודל שהוא.

טבלה 2 מציגה את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) בהשוואה לקו העוני. כתוצאה ישירה משחיקת רמת הקצבאות, נוצר מאז 1976 פער ביזן רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני, פער אשר הגיע לשיאו ב-1979. הוא בלט בעיקר אצל משפחות עם ילדים, וזאת בשל השחיקה הגדולה בקצבאות הילדים. אולם בד בבד עם השיפורים בשיטות עדכון הקצבאות ועם הירידה בממדי שחיקתן, צומצם פער זה באופן הדרגתי. השיפור הרב ביותר הושג בראשית 1982, והוא נשמר במידה רבה גם בראשית 1983.

הנתונים של תחילת 1983 מלמדים, שלמשפחות הקטנות הובטחה הכנסה בסביבות קו העוני, הכנסה הדומה ברמתה לזו של תחילת 1982. ההכנסה המינימאלית שהובטחה ליחיד היתה 94% מקו העוני, לזוג - 88% ולאלמנה עם 2 ילדים - 89%. אולם מצב המשפחות הגדולות עדיין טעון שיפור, שכן קיים פער ביזן כ-20%-30% ביזן ההכנסה המובטחת להן לבין קו העוני. כך, למשל, בתחילת 1983 היתה ההכנסה המובטחת לזוג קשישים עם 2 ילדים כ-78% מקו העוני בלבד, וכ-70% לזוג עם 4 ילדים. זאת לעומת כ-90% ב-1975.

עובלה 2 - רמת ההכנסה המינימלית המצוטטת למקובלי קצבאות הביטוח הלאומי : זקנה, שארירים, נכות ושזרנות  
(השיעור המוגדל) בהשוואה לקר הערני, אצל סזפוזי טשפתה נבחרים (בשקלים לחודש, מחירים שוטפים)

	1983 ראשית		1982 ראשית		1979 ראשית		1975 יולי						
הכנסה	הכנסה*	הכנסה	הכנסה	הכנסה	הכנסה	הכנסה	הכנסה	הכנסה	סיפוס המשפחה				
מובטח	ק	מובטח	ק	מובטח	ק	מובטח	ק	מובטח					
	עורני**	(כולל כאחוז	העורני	(כולל כאחוז	העורני	(כולל כאחוז	העורני	(כולל כאחוז					
מק	קצבת	מק	קצבת	מק	קצבת	מק	קצבת	מק					
העורני	ילדים)	העורני	ילדים)	העורני	ילדים)	העורני	ילדים)	העורני	ילדים)				
94.0	6,000	5,642	94.8	2,564	2,564	78	239	187	105	55	58	7	י
88.2	9,599	8,463	88.9	4,102	3,647	73	382	280	99	88	87	2	י
89.2	12,718	11,342	89.9	5,435	4,888	68	506	344	91	117	107	2	אלמנה עם 2 ילדים
77.7	15,357	11,930	78.3	6,563	5,137	67	611	409	90	141	127	2	עם 2 ילדים
71.1	20,397	14,503	71.9	8,717	6,269	65	812	524	90	187	169	4	עם 4 ילדים

\* מסוע לחודשים אוקטובר 1982 - טרץ 1983.  
\*\* אומדן שחושב על ידי הכלתר של קר העורני, שחוקבול בסקר הכנסות 1982, בשיעור עליית השכר המועע במשך ביל תקופת  
הסקר לכיץ ראשית 1983. השכר המועע בהשק לראשית 1983 הוא מועע של השכר המועע לחודשים אוקטובר 1982 עד טרץ 1983.



בהשוואה ל-1975, אצל משפחות גדולות צומצם הפער בשיעור נמוך יותר מאשר אצל קבוצות נתמכות אחרות. זאת מאחר שבשנים 1980-1981 השחיקה בקצבאות הילדים לא צומצמה, אלא רק נבלמה, ואילו ב-1982 התחדשה השחיקה, ורמתה של נקודת הקצבה הגיעה לכדי 2.7% מהשכר הממוצע במשק.

טבלה 3 מציגה את מגמות התפתחותה של ההכנסה המובטחת לאלה השייכים עקרונית לשוק העבודה, דהיינו הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל (או מכסות הסעד קודם כניסת חוק הבטחת הכנסה לתוקפו) ושל שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים, בהשוואה לקו העוני. בראשית 1983 לא היה בגמלה בת השיעור הרגיל ובתוספת קצבאות הילדים כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת לקבוצותיה ממעגל העוני. אצל בודד היה הפער בין ההכנסה המינימאלית המובטחת לבין קו העוני בן כ-25%, ואצל משפחות עם ילדים בן כ-33%-37%. מן הראוי להדגיש, שמכסות הסעד בתוספת קצבאות הילדים לא הצליחו גם ב-1975 לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני, אם כי אז הפער בין ההכנסה המובטחת למשפחות לבין קו העוני היה קטן יותר, כ-15% לבודד וכ-20% למשפחות עם ילדים.

ב-1982 שיטת העדכון האוטומאטי שמרה במידה רבה על רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת כאחוז מהשכר הממוצע. כמו כן קו העוני נשאר ברמה של כ-20%-21% מהשכר הממוצע. לפיכך, בהשוואה לראשית 1982, לא חל שינוי משמעותי במצבה של אוכלוסייה זו בראשית 1983.

השוואת שכר המינימום בתוספת קצבאות הילדים לקו העוני מצביעה על כך, שביוולי 1975 חילץ שכר המינימום את המשפחות הקטנות (בודדים וזוגות) ממעגל העוני. קצבאות הילדים, שיחד עם שכר המינימום נועדו לחלץ את המשפחות העובדות עם ילדים ממעגל העוני, לא מילאו את תפקידן בשלמותו. שחיקת שכר המינימום וקצבאות הילדים מאז 1976 החמירה את מצבן של משפחות עם ילדים, שמפרנסן משתכר שכר נמוך. ההסכם שהושג ב-1980 בין ההסתדרות לבין המעסיקים בדבר רמת שכר המינימום ושיטת עדכונו שיפר במרוצת הזמן את מצבן של משפחות קטנות במידה ניכרת, אולם היתה לו השפעה קטנה, יחסית, על משפחות מרובות ילדים, שכן בתקופה זו לא תוקנה במקביל גם השחיקה בקצבאות הילדים.

טבלה 3 - רמת ההכנסה המרבית לאוכלוסייה בגיל העבודה (השיעור הרגיל) ושכר המינימום (בשקלים לחודש, שחורים שוטפים) בהשוואה לקר המנוני, אצל סיפוס טשפה נותרים

שכר מינימום במוספ קצאות הילדים	ההכנסה המרבית במוספ קצאות הילדים	שכר מינימום במוספ קצאות ילדים	ההכנסה המרבית במוספ קצאות הילדים	1975 יולי		1979 ראשית	
				מקור הערוג	מקור הערוג	מקור הערוג	מקור הערוג
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
* ראשית 1983				ראשית 1982			
150.4	9,024	75.2	4,514	141.8	3,635	77.7	1,991
80.5	10,235	67.0	8,521	77.7	4,221	69.5	3,778
94.0	9,024	70.5	6,771	88.6	3,635	72.8	2,986
66.6	10,235	66.7	10,239	64.3	4,221	69.6	4,570
62.8	12,808	62.8	12,812	62.7	5,466	66.7	5,815
62.9	15,685	62.9	15,689	64.3	6,857	67.6	7,206

\* ההכנסה המרבית במוספ קצאות הילדים ושכר המינימום הולבר כטופע עבור חודשי אוקטובר 1982 - מרץ 1983. על חיסוב קר הערוג ראה הערה 2 בטבלה 2.

הנתונים על ראשית 1983 מורים, שרמת שכר המינימום ביחס לקר העוני  
אצל משפחות קטנות היתה גבוהה מזו של ראשית 1982, ואילו במצבן של  
משפחות עם 4 ילדים ויותר, שמפרנסן משתכר את שכר המינימום, כמעט  
לא חל שינוי. השחיקה המחודשת בקצבאות הילדים במרוצת 1982 ובראשית  
1983 מנעה את שיפור מצבן של המשפחות הגדולות. בראשית 1983 נותר  
פער בן כ-27% בין ההכנסה המובטחת למשפחה עם 4 ילדים ויותר באמצעות  
שכר המינימום וקצבאות הילדים, לבין קר העוני.

ממצאים אלה מחזקים את הצורך הדחוף לשקם את קצבאות הילדים כך  
שמשפחות בעלות שכר נמוך, שמפרנסן היחיד עובד במשרה מלאה, תוכלנה  
להיחלץ ממעגל העוני בכוחות עצמן ולא תזדקקנה במקביל להשלמת הכנסה  
ממרכת הבטחת ההכנסה.

ה. היקף הזכאים להבטחת הכנסה ומאפיינים עיקריים שלהם

#### 1. מגמות כלליות

בשנת 1982 הקיפו יתוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי  
כ-221 אלף משפחות, שהן כ-20% מכלל המשפחות בארץ. קבוצת האוכלוסייה  
הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים, שמנתה כ-110 אלף  
משפחות, אשר כ-75% מהם מקבלים קצבת זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי.  
השאר הם קשישים וותיקים ועולים חדשים המקבלים קצבה שלא לפי חוק.  
אוכלוסיית האלמנות שמקבלת קצבת שאירים מנתה כ-41 אלף משפחות,  
ומאפיין אותה אחוז גבוה של נשים קשישות. מספר הנכים הכלליים  
במערכת הבטחת ההכנסה הגיע ל-54 אלף. 10 אלפים משפחות, אשר אינן  
נמנות על מקבלי קצבאות הקשישים והשאירים של הביטוח הלאומי, היו  
זכאיות לקצבת מחייה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, וכ-6 אלפים משפחות  
לתשלום דמי מזונות<sup>7</sup> מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

---

(7) כ-20% מהנשים המקבלות תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי  
זכאיות גם להבטחת הכנסה. היינו הכנסתן של כ-1,200 משפחות  
מבוטחות על-ידי חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות כאחד. הסבר  
מפורט יותר מוצג בסעיף הדין בנשים שמקבלות דמי מזונות.

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

	1982	1981	1980	1979	1975	1971	סוג הקצבה
קצבת זקנה	10,206***	115,340	115,596	113,756	106,178	75,000	קצבת זקנה
לפי חוק	81,826	85,511	84,534	82,646	74,706	54,000	לפי חוק
קצבאות סיוע*	28,380	29,829	31,161	31,110	31,472	21,000	קצבאות סיוע*
קצבת שאירים***	41,311	41,265	39,920	38,070	29,189	18,500	קצבת שאירים
נכרות כללית	54,386	48,761	42,871	35,013	4,695	-	נכרות כללית
סיוע	5,876	5,084	4,190	3,653	2,580	-	סיוע
גמלה להבטחת הכנסה לאורכלוסים**	9,880	11,905	12,520	13,727	25,218	20,516	גמלה להבטחת הכנסה לאורכלוסים**
כלל מקבלי קצבאות***	221,039	222,355	215,097	204,219	167,850	114,016	כלל מקבלי קצבאות***
כאחוז מכרות העבודה	16.2	16.5	16.3	15.9	14.5	10.9	כאחוז מכרות העבודה
כאחוז מספר המועסקים	17.0	17.4	17.1	16.4	15.1	11.3	כאחוז מספר המועסקים

\* קצבאות סיוע מיועדות לזכויות ולעולים חדשים, ששפוט גילם אינם עומדים לפי חוק הביטוח הלאומי.  
 \*\* האורכלוסים המוכרים כמחסי הסעד לשעבר ואשר מקבלת כיום את הגמלה להבטחת הכנסה מכרות חוק הבטחת הכנסה.  
 \*\*\* יש משפחות הזכאיות לקבל קצבה מיוחדת מטערת אחת. לדוגמה: על פי אורכלוסים ראשוניים שנערכו במועד לביטוח  
 לאומי, ב-1982 כ-20% מהזכאיות להבטחת תשלום על פי חוק סיוע, דהיינו כ-1,200 נשים, היו זכאיות  
 להשלמת הכנסה מכרות חוק הבטחת הכנסה.  
 \*\*\*\* מספרים אלה כוללים גם את כ-3,000 מקבלי קצבאות הזקנה והשאירים, אשר נשללה מהם הזכאות להשלמת הכנסה עם  
 בניית חוק הבטחת הכנסה לתקופה, אולם בהתאם להסכם עם משרד האוצר הם ממשכילים להירות זכאים לביטוח רפואי  
 כל עוד הם עומדים בתנאים המוגדרים בהסכם הסיוע הלאומי.

טבלה 5 - שיעור גידול שנתי של מספר מקבלי הכנסה מינימאלית מובטחת, לפי סוג הקצבה בשנים 1979-1982 (באחוזים)

שנה	סך הכל	זקנה*	שאיירים*	נכות כללית	מזונות	גמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוויצרית
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
1982	-1.9	-7.0	-0.1	11.5	15.6	-17.0

(\* ממספר הקשישים והשאיירים המופיע בטבלה 4 נוכר אלה שזכאים לביטוח רפואי בלבד אולם לא להשלמת הכנסה. זאת במטרה להגיע לשיעור הירידה האמיתי ב-1982.

טבלה 5 מציגה את מגמות שינוי היקף הזכאים להבטחת הכנסה בשנים האחרונות, בכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. ב-1982 חלה ירידה בת כ-2.0% במספר הזכאים להבטחת הכנסה, זאת לעומת שיעור גידול בן 3.4% ב-1981, שיעור שאפיין בדרך כלל את השנים מאז תחילת המחצית השנייה של שנות השבעים. הירידה האבסולוטית במרוצת 1982 במספר הזכאים להבטחת הכנסה נובעת כמעט כולה מהעובדה, שמספר הקשישים והשאיירים שהיו ב-1982 זכאים להשלמת הכנסה ירד בכ-5.5%. לכך היו מספר סיבות, שהחשובה בהן הם הכללים וההוראות החדשים שנקבעו בחוק הבטחת ההכנסה, במיוחד אלה המתייחסים למבחן ההכנסות, שעל פיו נקבעת הזכאות לגמלה המשלימה ורמתה.

הנפגעים העיקריים מהשינויים, שהביא עמו החוק, היו מקבלי קצבאות הזקנה והשאיירים, שיש להם הכנסה קטנה נוספת בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי. המערכת החדשה שללה את הזכאות להבטחת הכנסה מכ-4.3% מכלל הקשישים והשאיירים, שהיו זכאים להטבה סוציאלית לפני כניסת החוק לתוקפו. בנוסף על כך, קביעת כללים ותנאים מוגדרים למתן גמלה לאוכלוסייה, אשר היתה מוכרת לפני כן כנתמכת הסעד, והעברת הטיפול בה לסניפי המוסד לביטוח לאומי הביאה לניפוי מינורי של מקבלים רבים,

שלא נמצאו זכאים לגמלה, או שנמצאו זכאים במסגרות אחרות. במרוצת שנת 1982 ירד מספר הנתמכים באוכלוסייה זו, הכוללת אנשים בגיל העבודה, שרובם אינו מכוסה על ידי תוכניות הביטוח הלאומי, בכ-17%.

בתוכניות האחרות של הבטחת הכנסה, נכות ומזונות, מספר הזכאים להבטחת הכנסה עלה, אם כי בשיעור נמוך מזה שב-1981. מספר הנכים הכלליים גדל בכ-12%, וזאת לעומת גידול בן 14% ב-1981. אוכלוסיית הנשים המקבלות תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי גדלה בשיעור בן כ-16% לעומת כ-21% ב-1981.

## 2. קשישים ואלמנות

כ-148,500 קשישים ואלמנות, הזכאים לקצבת זקנה או שאירים מהמוסד לביטוח לאומי, קיבלו ב-1982 השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. אוכלוסייה זו מונה כ-94% מכלל הזכאים להבטחת הכנסה במסגרת חוק זה. 54% הם קשישים הזכאים לקצבת הזקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, כ-19% הם קשישים וותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה ומקבלים את קצבתם הבסיסית מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זקנה ושאירים מיוחדות, וכ-26% הן אלמנות הזכאיות לקצבת השאירים. ב-1982 ירד מספר הקשישים והשאירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה בכ-5.5%, זאת לעומת שיעור גידול בן כ-1% ב-1981. במספר מקבלי קצבת הזקנה שזכאים להשלמת הכנסה חלה מאז 1981 ירידה בת כ-7%, ואילו במספר מקבלי קצבת השאירים שזכאים להשלמת הכנסה כמעט לא חל שינוי לעומת 1981.

השינוי בהיקפה של אוכלוסיית הקשישים והשאירים, שזכאית להשלמת הכנסה, היא תוצאה של מספר גורמים. ראשית, עם החלתו של חוק הבטחת ההכנסה בשללה הזכאות להשלמת הכנסה מכ-6,700 קשישים ואלמנות שמנו כ-3%-4% מכלל אלה שהיו זכאים להטבה סוציאלית בטרם נכנס החוק לתוקפו. מנתוני טבלה 6 עולה, שהפגיעה העיקרית היתה בקרב מקבלי קצבת הזקנה לפי חוק. כ-81% מכלל הקשישים והשאירים, שזכאותם להשלמת הכנסה

טבלה 6 - קשישים ושאיירים שזכאותם להשלמת הכנסה הופסקה, לפי סוג הקצבה הנטיסית

שיעור הירידה באפריל 1982	מספר הזכאים שנשללה זכאותם באפריל 1982	סך כל המקבלים במרץ 1982		סך כל המקבלים
		מספרים מוחלטים	מספרים מוחלטים	
4.3	6,692	100.0	100.0	156,691
6.3	5,411	80.9	54.5	85,459
2.7	1,078	16.1	25.5	39,892
0.6	203	3.0	20.0	31,340
				זקנה
				שאיירים
				גמלאות שלא מן המניין

הרפסקה, היו מקבלי קצבת זקנה לפי חוק. לעומת זאת חלקם בכלל הקשישים והשאיירים הזכאים להבטחת הכנסה מגיע רק ל-54%. חלקן של אלמנות השאיירים בקרב אלה, שהרפסקה זכאותם להשלמת הכנסה, היה 16%, אחר הנמוך ממשקלן בכלל אוכלוסיית הזכאים (26%), ואילו הפגיעה בעולים חדשים היתה שולית, 3% מכלל הנפגעים.

הפגיעה החמורה יותר באוכלוסיית המבוטחים לפי חוק, ובעיקר במקבלי קצבת הזקנה לפי חוק, ניתן להסבר על ידי שני גורמים: האחד הוא האחר הגבוה של בעלי הכנסה ממקור נוסף לקצבת הביטוח הלאומי, שמאפיינ את מקבלי קצבת הזקנה לפי חוק יותר מאשר את אוכלוסיית השאיירים, או את מקבלי הקצבה שלא לפי חוק. הגורם השני הוא משקלם של הזוגות הנשואים שכללי מבחן ההכנסות, הוחמרו לגביהם עוד יותר, הגדול יותר בקרב מקבלי קצבת הזקנה לפי חוק מאשר אצל מקבלי קצבת הזקנה שלא לפי חוק.

מז הראוי להדגיש, ששליש הזכאות מכ-6,700 קשישים ושאיירים היתה חד-פעמית (בחודשים הראשונים לאחר החלת החוק), אולם למערכת החדשה היתה השפעה גם על מספר המצטרפים החדשים במרוצת השנה. החמרת כללי מבחן ההכנסות הקטינה את שיעור המצטרפים החדשים למערך הבטחת ההכנסה מתוך המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבות הזקנה והשאיירים.

כאמור, חוק הבטחת ההכנסה היה רק גורם אחד, אם כי עיקרי, המסביר את ירידתו של מספר הקשישים והשאיירים, שב-1982 היו זכאים להשלמת הכנסה. ב-1982 נמשכו המגמות שאפיינו גם את השנים הקודמות, ואשר היתה להן השפעה על גודלה של האוכלוסייה. המגמות העיקריות הן:

א. ב-1982 נמשכה מגמת הירידה בשיעור הזכאים להבטחת הכנסה מתוך המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזקנה לפי חוק. זוהי מגמה המסתמנת מאז תחילת שנות השבעים, והיא נובעת בעיקר מהעובדה, שחלק גדול יותר של המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזקנה פורש מעבודתו עם פנסיה. מחקרים, שנערכו באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי העלו, שאחוז הזכויות הפנסיוניות המגיעות לכלל הבשלה נע בין 1% ל-1½ בכל שנה. כ-17% בלבד מכלל המצטרפים החדשים למקבלי קצבת הזקנה ב-1982 היו זכאים להשלמת הכנסה, וזאת לעומת כ-35% בתחילת שנות השבעים.



ב. ב-1982 ירד מספר הזכאים להשלמת הכנסה מקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (וורתיקים ועולים חדשים) בכ-5%. שיעור ירידה דומה אפיין גם את השנים 1980 ו-1981. מגמת ירידה זו מוסברת מצד אחד על ידי שיעור התמותה הגבוה בקרב הורתיקים שמקבלים קצבה שלא לפי חוק, ומצד שני על ידי צמצום ממדי העלייה לארץ. כאמור, השפעתו של חוק הבטחת ההכנסה על אוכלוסייה זו היתה שולית בלבד, מאחר שלרובה אינן הכנסות אחרות בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי.

ג. חוק הבטחת ההכנסה שלל את הזכאות להשלמת הכנסה מכ-3% מכלל מקבלי קצבת השאירים, שקודם היו זכאים להטבה סוציאלית. אולם במרוצת 1982 שיעור מקבלי קצבת השאירים שהצטרפו לראשונה למערכת הבטחת ההכנסה היה דומה. התוצאה הסופית היתה, שמספר המקבלים קצבת שאירים שנזקקו להשלמת הכנסה ב-1982 נשאר כבשנה הקודמת, כ-41,000 שאירים.

טבלה 7 - מקבלי השלמת הכנסה, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זקנה ושאירים (1971-1981)

סוג הקצבה	1971	1975	1978	1979	1980	1981	*1982
קצבת זקנה	47.0	48.7	45.3	44.2	43.2	42.0	38.2
לפי חוק	40.8	40.5	37.9	36.8	36.0	35.1	31.6
קצבאות שלא על פי חוק	77.1	99.2	94.2	94.7	95.2	95.3	95.1
קצבת שאירים	43.6	49.0	52.7	52.4	52.5	53.9	50.0

(\* ראה הערה מס. 1 לטבלה 5.)

בטבלה 7 מוצג אחוז מקבלי השלמת ההכנסה מכלל מקבלי קצבת הזקנה והשאירים, לפי סוג הקצבה. נתונים אלה משקפים את ההשפעה המשולבת של חוק הבטחת ההכנסה ושל כל המגמות שצוייננו לעיל על היקפה של האוכלוסייה שב-1982 היתה זכאית להשלמת הכנסה.

מנתוני הטבלה עולה, שחוק הבטחת ההכנסה רק חיזק את מגמת הירידה של שיעור מקבלי השלמת ההכנסה מתוך כלל מקבלי קצבת הזקנה לפי חוק, שאפייינה את השנים מאז 1975. ב-1975, כ-41% מכלל מקבלי הקצבה לפי חוק היו זכאים להשלמת הכנסה, ואחוז זה ירד ל-35% ב-1981. דהיינו, שיעור

זה ירד בכ-1% בכל אחת מהשנים 1975-1981. ב-1982 היתה הירידה בת 3.5%, ורק 31.6% ממקבלי הקצבה לפי חוק היו זכאים להשלמת הכנסה.

אצל עולים חדשים וותיקים שקיבלו קצבה שלא לפי חוק היתה מערכת הבטחת ההכנסה מקור הקיום הכמעט יחיד. כאמור, לחוק הבטחת ההכנסה היתה השפעה שולית על אוכלוסייה זו וב-1982, כבשנים הקודמות, כ-95% מתוך כלל מקבלי הקצבות המיוחדות נזקקו להשלמת הכנסה.

בשנים 1978-1981 שיעור הזכאים להשלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת השאירים היה יציב, יחסית. ב-1982 עלה מספר המקבלים קצבת שאירים בסיסית, ואילו במספר השאירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה לא חל שינוי מאז 1981. לפיכך, ב-1982 ירד שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה, והוא הגיע לכדי 50.5%. זאת לעומת 53.9% ב-1981.

### 3. נכים 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 בקבוצות הנכים השונות ועם מיצוי הזכאות על ידן.

בשנת 1982 נמשכה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מקבלי קצבת הנכות הכללית, והוא הגיע לרמה הנמוכה ביותר מאז החלת החוק - לכ-12.0%. זאת לעומת 14% ב-1981, ו-22% ב-1980. ירידת שיעור גידול אוכלוסיית הנכים על קבוצותיה השונות היתה צפויה, והיא תחריף עוד יותר בשנים הקרובות עם השלמתו של תהליך קליטת הנכים משגים קודמות. דיון מפורט באוכלוסייה זו מוצג בפרק הסוקר את המגמות בענפי הביטוח השונים.

### 4. הבטחת תשלום מזונות

חוק המזונות (הבטחת תשלום) מ-1972 נתון לאחרייתו הפרלמנטארי של שר המשפטים, כשאחריית 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 מבין שניהם. אם דמי המזונות שנפסקו

גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, התשלום בפועל יהיה זה שנקבע בתקנות.

נשים, שנפסקו להן בפסקי דין דמי מזונות נמוכים ואינן להן כל הכנסה אחרת, או הכנסתן ממקורות אחרים נמוכה באופן משמעותי, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, מכוח חוק הבטחת ההכנסה. בשנת 1982 קיבלו כ-6,000 נשים דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן כ-16% זאת לעומת 21% ב-1981.

ב-1982 קיבלו 86% מהנשים דמי מזונות לפי פסקי דין, בסכומים הנמוכים מאלו שנקבעו בתקנות. בערך 5% קיבלו את מלוא הסכום שנקבע לפי התקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות בהפחתת הכנסות. התשלום הממוצע שניתן לפי פסקי-הדין היה 17% 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 אפשר, לכאורה, להסיק כי חלק גדול מהנשים יהיה זכאי להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. אולם מספר בדיקות, שנערכו באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי, העלו באופן עקבי אותה תוצאה: רק כ-20% מהנשים המקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי מקבלות גם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה. הבדיקה האחרונה נערכה במרץ 1983, ונעשה גם נסיון להסביר באמצעותה את הפער בין האחוז הגבוה של הנשים שקיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלו שנקבעו בתקנות ואשר, לכאורה, היו צריכות לקבל השלמת הכנסה, לבין האחוז (20%) הנמוך, יחסית, של המקבלות השלמת הכנסה בפועל. תוצאות הבדיקה היו כדלהלן:

כ-37% מכלל הנשים שמקבלות דמי מזונות טופלו גם במסגרת השירות להבטחת הכנסה, אולם רק 21% מהן קיבלו בפועל השלמת הכנסה. התביעה נדחתה לגבי 14% מהמקרים. ל-63% של הנשים המקבלות דמי מזונות לא היה כל קשר עם השירות להבטחת הכנסה. על אלה נערכה בדיקה תיאורטית במטרה לעמוד על מידת זכאותן להבטחת הכנסה. כ-38% נמצאו כלא זכאיות להבטחת הכנסה מסיבות של הכנסות גבוהות, או אי עמידה במבחן תעסוקה,

כלומר, אמהות לילדים גדולים, שאינן עובדות, ולשם קבלת השלמת ההכנסה עליהן לגשת לשירות התעסוקה כדי למצוא עבודה.

רוצא, אפוא, כי 25% מכלל הנשים זכאיות, לכאורה, להשלמת הכנסה, אולם הן לא פנו כדי למצוא את זכאותן. לכך מיוחסות מספר השערות: ראשית - אי מיצוי עקב אי ידיעה, ושנית-מגוררים במשותף עם הבעל בשעה שקיים פסק דין למזונות, עובדה שבעטייה על פי חוק הבטחת ההכנסה זכאותן להשלמה נשללת על הסף.

5. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה - הקבוצות השירותיות שבאוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה

כאמור, האוכלוסייה השנייה מבחינת גודל, שמכוסה בחוק הבטחת ההכנסה, כוללת אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסייה נתמכי הסעד לשעבר. החל מ-1977, במסגרת היערכות המוסד לביטוח לאומי לביצועו המלא של החוק, נערך ניסוי שבמסגרתו העבירו באופן הדרגתי את הטיפול במקבלי תמיכת הסעד מלשכות הסעד לסניפי הביטוח הלאומי. בינואר 1982, עם הפעלתו של החוק, הושלמה העברת האחריות להבטחת הכנסתה של אוכלוסייה זו לידי המוסד לביטוח לאומי.

העברת הנתמכים לסניפי המוסד, שנעשתה תוך כדי בדיקה מחודשת של זכאותם לגמלה, הביאה להיפלטותם המיידית של מקבלים רבים, שלא נמצאו זכאים מכוח החוק או זכאים במסגרות אחרות. מספר הנתמכים ירד מ-13,400 בחודש דצמבר 1981, החודש שקדם למועד הפעלת החוק, ל-10,500 באפריל 1982. הקביעה הברורה של תנאי הזכאות בחוק, הוראות הביצוע הקפדניות שנלוו אליהם וזירוז התהליך שנועד להביא למיצוי הזכויות בענפים אחרים של הביטוח הלאומי הביאו להימשכותה של מגמת הירידה במספר המקבלים גמלה במשך כל שנת 1982. ב-1982 היה הממוצע החודשי של מספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה כ-9,800. דהיינו, מאז 1981 חלה בו ירידה בת כ-17%.

ו. אפיונים של האוכלוסייה השירותית הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה

ניתוח האוכלוסייה התובעת הבטחת הכנסה, אשר תתואר להלן, יציג את המאפיינים העיקריים של האוכלוסייה, שהיתה בעבר נתמכת סעד ועם החלת חוק הבטחת הכנסה הפכה זכאית לגמלה להבטחת הכנסה מכוח החוק. תיאור

האוכלוסייה יתרכז במאפיינים דימוגרפיים, כגון : הרכב האוכלוסייה לפי סיבות נזקקות לקצבה, התפלגות האוכלוסייה לפי הרכב המשפחה ומצבו המשפחתי של התובע ולפי מאפיינים כלכליים הנוגעים למקורות ההכנסה השונים, שיש לתובעים ולמשפחותיהם, לרמת ההכנסה וכך לרמת הגמלה שהוענקה להם.

#### 1. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות הנזקקות

ניתוח האוכלוסייה השווייטית הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, לפי סיבות הנזקקות לגמלה, מגלה שהקבוצה הגדולה ביותר, 42% מכלל הזכאים, נזקקת לגמלה מסיבות של חוסר תעסוקה. בקבוצה זו נכללים מובטלים, אנשים שלא ניתנים להשמה בעבודה, כאלה שנמצאים בתהליך אבחון ושיקום ואסירים משוחררים. כל מקבלי הגמלה הנכללים בקבוצה זו פנו לשירות התעסוקה במגמה למצוא עבודה, אולם זו לא נמצאה עבורם.

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של המשפחות החד-הוריות, שנזקקות לגמלה מכיוון שראש המשפחה שלהן היא אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1982 היו משפחות חד-הוריות אלו 39% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה. קביעת תנאי זכאות ברורים לאמהות עם ילדים, שחסרים אב מפרנס, הביאה להגברת מיצוי הזכויות שלהן. בקטיגוריה זו נכללות רק אמהות לילדים קטנים שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה<sup>8</sup>.

שתי הקבוצות הנוספות, שהן קטנות יחסית בגודלן, הן : הנתמכים מסיבות של מגבלות רפואיות, שמונעות מהם להשתלב בשוק העבודה ולו באופן זמני. הם מונים 9% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הקבוצה השנייה היא זו של העובדים בשכר נמוך הזכאים על פי החוק להשלמת הכנסה. בין אלה נכללים עובדים במפעלים מוגנים, עובדים חלקיים ועובדים זעירים. גם קבוצה זו מונה 9% מכלל הזכאים.

---

(8) מן הראוי להדגיש, שיש משפחות חד-הוריות שנכללות בקטיגוריות אחרות, בעיקר בזו של חסרי התעסוקה. אלה הן אמהות לילדים ללא אב מפרנס, שחיבות במבחן תעסוקה כתנאי הכרחי לזכאות לגמלה.

2. מאפיינים דימוגרפיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

טבלה 8 מציגה את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב היחידה המשפחתית, שעל פיו הוענקה להם הגמלה.

טבלה 8 - מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב היחידה - 1982 (באחוזים)

האחוז	הרכב היחידה
100.0	סך הכל
31.0	יחיד ללא ילדים
16.0	יחיד עם ילד אחד
13.0	יחיד עם 2 ילדים
14.0	יחיד עם שלושה ילדים ויותר
3.0	זוג ללא ילדים
4.0	זוג עם ילד אחד
6.0	זוג עם 2 ילדים
13.0	זוג עם 3 ילדים ויותר

הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היא זו של המשפחות החד-הוריות. על אלה נמנות משפחות, שההורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית<sup>9</sup>. הן מונות 43% מסך מקבלי הגמלה. רוב המשפחות החד-הוריות הן משפחות קטנות, לכ-37% מהן ילד אחד בלבד, ל-30% יש שני ילדים, ול-33% מהן יש שלושה ילדים ויותר.

נתוני טבלה 9 מורים, כי 10% מכלל המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים) הן נשים רווקות עם ילדים, 73% הן אלמנות גרושות או גפרדות

(9) למשל כאשר אחד מבני הזוג אינו מצוי עם המשפחה בגלל מאסר, אלימות או אי ניהול משק בית משותף.

ונטושות, ואילו 17% הן נשים נשואות, שבעליהן אינם נמצאים במשפחה מסיבות של מאסר, אלימות ועוד.

טבלה 9 - המצב המשפחתי של מקבלי הגמלה להבטחת ההכנסה, לפי הרכב המשפחה - 1982 (באחוזים)

הרכב המשפחה	סך הכל	רווק	נשוי	אלמן	גרוש	נפרד	נטוש
סך כל האוכלוסייה	100	22	34	4	26	11	3
יחידים ללא ילדים	100	55	3	8	24	8	2
יחידים עם ילדים	100	10	17	4	43	19	7
זוגות נשואים	100	-	100	-	-	-	-

הקבוצה השנייה בגודל היא זו של משפחות, שיש בהן שני בני זוג עם ובלוי ילדים, והיא בת 26% מסך מקבלי הגמלה להבטחת ההכנסה. 12% מכלל הזוגות הנשואים הם זוגות ללא ילדים, ואילו מרבית הזוגות הנשואים (88%) הם זוגות עם ילדים. בקרב הזוגות עם ילדים קיימת קבוצה גדולה של משפחות מרובות ילדים, וליותר ממחציתם (57%) יש שלושה ילדים ויותר.

הקבוצה השלישית בגודל היא זו של היחידים ללא ילדים, והיא מונה 31% מסך מקבלי הגמלה להבטחת ההכנסה. כ-55% מכלל היחידים ללא ילדים הם רווקים, 3% הם יחידים נשואים, והשאר גרושים או אלמנים.

### 3. מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

טבלה 10 מציגה את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקורות ההכנסה העומדים לרשותם. הנתונים מורים, שכ-58% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-22% מהם יש הכנסה מעבודה או מפנסיה (כאשר ל-4% יש הכנסה מעבודה בתוספת הכנסה ממקור אחר, כמו גמלאות או הכנסות מרכוש וכו'), ל-15% יש הכנסות מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, ול-7% יש הכנסות ממקור אחר, כמו רכוש, הון, דמי מחלה ועוד.

אצל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שהם יחידים ללא ילדים, בולטת התופעה

טבלה 10 - מקורות ההכנסה העומדים לרשות מקבלי הגמלה להצטת הכנסה, לפי הדרכ המשפחה  
 מרץ 1983 - (באחוזים)

הכנסות* אחרות בלבד	הכנסה מגמלאות המוסד בלבד	הכנסה מגמלאות במוספה הכנסות אחרות	הכנסה מעבודה במוספה הכנסות אחרות	הכנסה מעבודה ומפנסיה במוספה גמלאות המוסד	הכנסה מעבודה ומפנסיה בלבד	ללא כל מקור הכנסה	סך הכל	הרכב המשפחה	הכנסה	
									7.0	4.0
7.0	12.0	1.0	2.0	2.0	18.0	58.0	100	כך המשפחה	סך כל המשפחה	100
4.0	3.0	-	1.0	-	17.0	75.0	100	יהודים ללא ילדים	יהודים עם ילדים	100
9.0	24.0	1.0	2.0	4.0	11.0	49.0	100	יהודים עם ילדים	יהודים עם ילדים	100
7.0	5.0	1.0	3.0	1.0	31.0	52.0	100	זוגות נשואים	זוגות נשואים	100

\*"הכנסה אחרת" מוגדרת כהכנסה מרכוש, מהון, מדמי שחלה ועוד.



של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. ל-75% מכלל היחידים ללא ילדים אין כל מקור הכנסה, ורק ל-12% מהם יש הכנסה מעבודה. כמו כן רק ל-3% יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבת הנכות הכללית. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם העובדה, שהגמלה אושרה לכ-85% מהם מסיבות של חוסר תעסוקה (וזאת לאחר ששירות התעסוקה לא מצא עבורם מקום עבודה, או שהם נמצאים בתהליך אבחון ושיקום) ולכ-15% מסיבות רפואיות המונעות מהם באופן זמני להשתלב בשוק העבודה.

טבלה 11 - סוג הגמלה של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שמקבלים גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, לפי הרכב המשפחה - 1982 (באחוזים)

הרכב המשפחה	סך הכל	מזונות	נכות	נפגעי עבודה	אבטלה	אחר
סך כל המשפחות	100.0	76.0	14.0	3.0	2.0	6.0
סך כל היחידים	100.0	86.0	8.0	1.0	-	5.0
יחיד	100.0	11.0	60.0	11.0	4.0	15.0
יחיד עם ילדים	100.0	90.0	6.0	-	-	4.0
סך כל הזוגות	100.0	*9.0	48.0	18.0	11.0	14.0
זוג ללא ילדים	100.0	-	71.0	5.0	10.0	14.0
זוג עם ילדים	100.0	*10.0	44.0	20.0	11.0	15.0

(\* בקטיגוריה זו נכללות נשים נשואות נישואין שניים, שמקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי מאחר שבעליהן הקודמים אינם משלמים את דמי המזונות שנפסקו בפסק הדין עבור הילדים.

בקרב המשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים) 49% חסרים כל הכנסה, ולכ-17% מהם יש הכנסה מעבודה. זוהי אוכלוסייה, שבחלקה הגדול מטופלת בילדים קטנים ואשר פטורה על פי החוק ממבחן תעסוקה, דהיינו אינה נדרשת לצאת לעבודה כתנאי הכרחי לקבלת גמלה. בהשוואה לקבוצות אחרות של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, את המשפחות החד-הוריות מאפיין אחוז גבוה, יחסית, של מקבלי גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי. ל-29% מכלל המשפחות החד-הוריות יש הכנסה מגמלאות המוסד. מנתוני טבלה 11 עולה, שרובן המכריע של המשפחות החד-הוריות, שיש להן הכנסה מגמלאות, מקבלות דמי מזונות מהמוסד מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

בקרוב הזוגות הנשואים יש קבוצה גדולה יותר של תובעים השייכים לשוק העבודה - 35%. כ-52% חסרים כל הכנסה, ורק ל-7% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבת הנכות הכללית.

#### 4. רמת הכנסתם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה

רמת הכנסה נמוכה מאוד מאפיינת את מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. מנתוני טבלה 12 עולה, שהכנסתם הכוללת (למעט הגמלה עצמה) של 29% מכלל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שיש להם מקור הכנסה כלשהו, אינה עולה על 10% מהשכר הממוצע לפי חוק, והכנסתם של 63% מהם היתה נמוכה מ-20% מהשכר הממוצע.

טבלה 12 - הכנסת מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה\* כאחוז מהשכר הממוצע\*\*  
לפי הרכב המשפחה - מרץ 1983 (באחוזים)

ההכנסה הכוללת כאחוז מהשכר הממוצע לפי חוק							הרכב המשפחה
סה"כ	עד 10%	11-19	20-29	30-39	40-49	50-69	
100	29	34	23	10	4	-	סך כל המשפחות
100	53	36	11	-	-	-	יחיד ללא ילדים
100	29	41	22	7	-	-	יחיד עם ילד אחד
100	26	37	27	8	2	-	יחיד עם 2 ילדים ויותר
100	14	35	39	12	-	-	זוג ללא ילדים
100	18	24	32	19	7	-	זוג עם ילד אחד
100	28	13	24	21	14	-	זוג עם 2 ילדים ויותר

\* ( הנתונים מתייחסים להכנסה מכל המקורות : עבודה, פנסיה, גמלאות המוסד והכנסות אחרות. אין ההכנסה כוללת את קצבת המחיה עצמה.

\*\* ( נתונים אלה נלקחו מהקובץ הסטטיסטי המעודכן ליולי 1983. מספר המקבלים גמלה והתפלגותם מתייחסים לחודש מרץ 1983, אולם נתוני ההכנסה והשכר הממוצע לפי חוק מתייחסים ליולי 1983.

אצל היחידים ללא ילדים בולטת במיוחד התופעה של הכנסה נמוכה מאוד, בנוסף על העובדה שמרביתם (75%) אינה עובדת. הכנסתם של כ-90% מהם נמוכה מ-20% מן השכר הממוצע. לעומת זאת לזוגות הנשואים בקרב

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה יש הכנסה גבוהה, יחסית, יותר. למחציתם של הזוגות הנשואים ולכ-60% מהזוגות עם הילדים הכנסה הגבוהה מ-20% מהשכר הממוצע במשק.

למקור ההכנסה יש חשיבות רבה בחוק הבטחת ההכנסה. כאמור, הכנסות מעבודה או מפנסיה אינן נלקחות בחשבון במלואן, וכל מי שהכנסתו מעבודה או מפנסיה אינה עולה על ההכנסה המותרת זכאי לגמלה מלאה. כמו כן "הסכומים הקובעים", שקבע החוק, רלבנטיים רק לגבי האוכלוסייה שיש לה הכנסה מעבודה או מפנסיה (בלבד או בתוספת למקור הכנסה אחר). לפיכך נתונים על רמת הכנסתם מעבודה או מפנסיה של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הם בעלי עניין רב מבחינת בדיקת ההשפעה, שיש לכללים שנקבעו בחוק ובתקנותיו על גובה הגמלה המוענקת לאלה, שתביעתם אושרה.

טבלה 13 - הכנסה מעבודה או מפנסיה\* כאחוז מהשכר הממוצע של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה - מרץ 1983\*\*

הרכב המשפחה	הכנסה מעבודה ומפנסיה בלבד כאחוז מהשכר הממוצע לפי חוק							
	סה"כ	עד 10	11-14	15-19	20-29	30-39	40-49	50-64
סך כל המשפחות	100	25	12	19	23	14	6	-
יחיד ללא ילדים	100	53	12	22	12	1	-	-
יחיד עם ילד אחד	100	21	18	18	31	11	1	-
יחיד עם 2 ילדים ויותר	100	18	18	20	26	15	3	-
זוג ללא ילדים	100	10	18	24	37	11	-	-
זוג עם ילד אחד	100	15	7	17	30	22	8	-
זוג עם 2 ילדים ויותר	100	12	8	18	23	24	14	1

(\* כולל את מקבלי הגמלה, שיש להם הכנסה מעבודה ומפנסיה בלבד, או מעבודה ומפנסיה בתוספת הכנסה ממקור אחר.)

(\*\* ראה הערה מס. 2 לטבלה 12.)

טבלה 13 מציגה את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה עם הכנסה מעבודה לפי רמת הכנסתם. מהנתונים עולות המסקנות הבאות :

א. לכ-6% בלבד מכלל העובדים יש הכנסה מעבודה, העולה על שכר המינימום בתקופה המתאימה<sup>10</sup>. כמו כן, רמת ההכנסה מעבודה של כ-56% מהעובדים היתה נמוכה ממחצית שכר המינימום. האחוז הגבוה, מצד אחד, של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שאינם עובדים, דהרמה הנמוכה, מצד שני, של הכנסות השייכים לשוק העבודה מעבודתם, מוסברים בעיקר על ידי מגבלות בריאות אשר מונעות השתלבות בשוק העבודה או המאפשרות היקף עבודה חלקי בלבד, וכך על ידי היעדר הכשרה מקצועית וחוסר ניסיון תעסוקתי.

ממצאים אלה על הרמות הנמוכות של ההכנסה מעבודה, שיש למקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, מלמדים ש"הסכומים הקובעים" אינם מהווים מחסום של ממש לגבי הזכאות לגמלה, גם הממצאים המתייחסים לסיבות, שבעטיין נדחו תביעות להבטחת הכנסה, מחזקות מסקנה זו.

ב-1982 היו התביעות לגמלה להבטחת הכנסה, שנדחו עקב הכנסה גבוהה מעבודה או מפנסיה, 7% בלבד מכלל התביעות שנדחו, וכ-2% בלבד מכלל התביעות שהוגשו. מכאן, שרובן המכריע של התביעות שנדחו נדחה מסיבות אחרות, כמו : הכנסות גבוהות מגמלאות, הכנסות אחרות שלא מעבודה, בעלות על נכסים או אי שיתוף פעולה עם המוסד לביטוח לאומי או עם שירות התעסוקה. יתירה מכך, מבדיקת גובה הכנסתם מעבודה ומפנסיה של תובעים, שתביעתם נדחתה, עולה שלכ-5% מהם היתה הכנסה מעבודה או מפנסיה העולה על 50% מן השכר הממוצע לפי חוק. לפיכך תביעתם של חלק מהם היתה נדחית גם אילו לא היו נקבעים בחוק "סכומים קובעים", ואילו לתובעים אחרים היתה מוענקת במקרה כזה השלמת הכנסה נמוכה מאוד.

ב. ההכנסה המותרת ו"הסכומים הקובעים", שנהבעו בחוק, אפשרו לכ-23% מכלל מקבלי הגמלה עם הכנסה מעבודה בלבד לקבל גמלה מלאה. אצל כ-32% ממקבלי הגמלה עם הכנסה מעבודה בתוספת גמלאות ומקורות

---

10) שכר המינימום במרץ 1983 היה כ-40% מהשכר הממוצע לפי החוק.

אחרים ההכנסה מעבודה היתה נמוכה מההפרש בין הגמלה המלאה לבין הסכומים הקובעים, ולפיכך היא לא נלקחה בחשבוץ. הקצבה, שהוענקה להם בפועל, היתה בסכום שהשלים את הכנסתם מגמלאות וממקורות אחרים לרמה הקבועה בחוק.

#### 5. רמת הגמלה להבטחת הכנסה

בשנת 1982, השנה הראשונה להפעלת החוק, 98% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, היו זכאים לגמלה בשיעור הרגיל, וכ-2% לגמלה בשיעור המוגדל מקבלי הגמלה בשיעור המוגדל היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק היו זכאים לגמלה בשיעור המוגדל, ללא צורך של שהות בת שנתיים במערכת.

טבלה 14 - מקבלי הגמלה המלאה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה  
מרץ 1983 (באחוזים)

הרכב המשפחה	אחוז מקבלי גמלה מלאה
סך כל המשפחות	62.0
סך כל היחידים	65.0
יחידים ללא ילדים	86.0
יחידים עם ילדים	49.0
סך כל הזוגות	57.0
זוגות ללא ילדים	48.0
זוגות עם ילדים	59.0

טבלה 14 מציגה את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי רמת הגמלה - מלאה או חלקית. מן הנתונים עולה, שכ-62% מכלל מקבלי הגמלה מקבלים גמלה מלאה, השאר (38%) מקבלים גמלה חלקית. יחס זה אינו זהה אצל כל טיפוס המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים אחוז מקבלי הגמלה המלאה גבוה במיוחד - 86%, ואילו בקרב המשפחות החד-הוריות ומשפחות הזוגות הנשואים רק במחצית מקבלת גמלה מלאה. ההסבר לממצאים אלה הוא, שבקרב אוכלוסיית הבודדים אחוז החסרים

כל מקור הכנסה גבוה מהאחוז המקביל בקרב היחידים עם הילדים והזוגות (75% לעומת כ-50%). כמו כן, אחוז בעלי ההכנסה המאוד נמוכה, שמזכה בגמלה מלאה, גבוה במיוחד בקרב הבודדים, שיש להם הכנסה מעבודה.

כשמתייחסים לרמת הגמלה המוענקת לאוכלוסייה במסגרת הבטחת ההכנסה מעניין לבדוק מהי רמת הגמלה החלקית ביחס לרמת הגמלה המלאה. מנתוני טבלה 15 עולה, שכ-65% מכלל מקבלי הגמלה החלקית קיבלו קצבה העולה על 50% מן הגמלה המלאה. רק כ-9% ממקבלי הקצבה החלקית קיבלו גמלה, שהיתה קטנה מרבע הגמלה המלאה.

טבלה 15 - מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי מקור ההכנסה ולפי רמת הגמלה - מרץ 1983 (באחוזים)

מקור ההכנסה	כלל המקבלים גמלה מלאה		מקבלי רמות הגמלה החלקית*			
	כלל המקבלים גמלה מלאה	כלל המקבלים גמלה חלקית	עד 24%	25-49	50-74	75-99
סך כל המשפחות	62	38	9	26	31	34
חסרי הכנסה	100	-	-	-	-	-
הכנסה מעבודה ומפנסיה בלבד	23	77	6	22	30	42
הכנסה מעבודה ומפנסיה בתוספת גמלאות והכנסות אחרות	-	100	15	28	31	26
הכנסה מגמלאות בלבד	-	100	13	35	35	17
הכנסות אחרות בלבד	-	100	2	12	27	59

\* ( הרמה מוצגת כאחוז מן הגמלה המלאה.

בחינת חלקיות הקצבה לפי מקור ההכנסה של מקבלי הגמלה מעלה, ש-72% מכלל מקבלי הגמלה החלקית, שיש להם הכנסה מעבודה בלבד, קיבלו גמלה העולה על 50% מן הגמלה המלאה. לכ-50% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, שיש להם הכנסות מגמלאות אחרות של המוסד לביטוח לאומי, הוענקה גמלה להבטחת הכנסה בסכום העולה על 50% מן הגמלה המלאה.

**פרק 4 - ניתוח פעולות מחלקת השיקום של  
המוסד לביטוח לאומי**

**מנחם כרמי**

## פרק 4 - ניתוח פעולות מחלקת השיקום של

### המוסד לביטוח לאומי

#### א. תיאור מערכת הדיווח ומטרותיה

בסוף שנות ה-70 חל גידול רב בפעולותיה של מחלקת השיקום במוסד לביטוח לאומי. עד אז טיפלה המחלקה בעיקר בנפגעי עבודה ובאלמנות, אך היא החלה לטפל בתחילת שנות ה-70 גם בנפגעי איבה, ובמחצית השנייה של העשור גם באוכלוסייה הגדולה של נכים כלליים, חדשים וקודמים. מספר המשתקמים, הנמצאים כל חודש בטיפול במחלקה, גדל עד ליותר מ-6,000, ובמשך שנה מטפלת המחלקה בכ-11,000-12,000 איש. מספר העובדים במחלקה הגיע לכ-180, רובם הגדול סיים את הלימודים בעבודה סוציאלית.

בצד ההתרחבות הכמותית של המחלקה גדלו מגוון הפעולות שלה ומורכבותה מבחינת הגישות, סוגי הטיפול והמבנה האדמיניסטרטיבי. מגמות אלה וכן האופי המיוחד של המחלקה הפועלת במסגרת המוסד לביטוח לאומי, כמוסד המטפל בראש ובראשונה בתשלומי קצבאות וגמלאות, הבלו את הצורך ביצירת כלים שיאפשרו לעקוב, לנתח ולהעריך את פעילותה. במשך העשור הקודם נעשו משום כך מספר נסיונות לפתח מערכת דיווח, שבעזרתה אפשר יהיה לקבל תמונה ברורה על מאפיינים שונים של האוכלוסייה הנתונה בטיפול המחלקה, על דרכי הטיפול בה ועל השירותים, שהיא מקבלת. מערכת הדיווח נועדה גם לשמש כלי עזר לפיתוח קני-מידה להערכת הצלחת פעילותה של מערכת כה מורכבת. עם זאת היתה קיימת מלכתחילה מודעות למגבלות הנובעות מכך, שיש היבטים בפעילות השיקומית, שקשה מאוד לתת להם ביטוי כמותי. היה ברור, שמערכת הדיווח יכולה לשמש מכשיר חשוב, אך לא בלעדי, למטרה של גיבוש מדיניות וקבלת החלטות במחלקת השיקום.

לאחר כמה נסיונות, שנתקלו בקשיים טכניים שונים, החלה מערכת הדיווח הנוכחית לפעול בראשית 1980. למרות הקשיים שליוו את הקמתה והפעלתה, היא התרחבה והשתכללה. כיום היא אוגרת כמות רבה מאוד של נתונים, שמאפשרים עיבודים סטטיסטיים ומשמשים בסיס לעבודה מחקרית והערכתית חשובה.



מכיוון שמערכת דיווח כזו אינה קיימת בשום שירות שיקומי אחר בארץ, כדאי לתאר בקצרה ממה היא מורכבת, וכיצד היא פועלת. בראשיתה כללה המערכת שני סוגי שאלונים. ראיון האבחון כולל מספר רב של שאלות לגבי הרקע האישי והדימוגראפי של המשתקם, היסטורית העבודה והנכות, או הפגיעה שלו, וכך את התרשמויות פקיד השיקום המראיין את הפונה, ואת החלטותיו. ראיונות אבחון במתכונת זו מבוצעים על ידי מחלקת השיקום לא רק כשמדובר בנכים שפונים או שמופנים לשיקום, אלא גם לצורך איסוף נתונים הנחוצים למתן חוות דעת בעת קביעת זכאותם של נכים כלליים לקצבת נכות. טפסי הראיונות כולם, בין אם הם מיועדים למשתקמים ובין אם למטרת קביעת כושר השתכרות, מועברים למאגר הנתונים של האגף למחקר ותכנון.

השאלון השני, שהוכנס לשימוש מלכתחילה, הוא שאלון המעקב. זהו שאלון קצר, שבאמצעותו פקיד השיקום מדווח על הטיפול השיקומי - האם קיים קשר עם המשתקם, איזו תוכנית שיקומית ואיזה סוג טיפול הוא מקבל, האם הטיפול בו הסתיים ואיך.

לאחר כשנתיים מאז תחילת בניית קובץ הנתונים, באפריל 1982, הוכנס לפעולה השאלון האחרון, שמשלים את מערכת הדיווח, הוא שאלון סיום הטיפול. שאלון זה ממלא עבור כל משתקם, שהקשר איתו הופסק, בין אם משום שהשלים את הטיפול השיקומי, ובין אם משום שהטיפול הופסק לפני שהושלם. השאלון כולל פרטים על אופן סיום הטיפול, סוגי הטיפולים שניתנו, האם ניתנה הכשרה מקצועית ועוד.

בעקבות התבססות קובץ הנתונים התאפשרה הופעתם של שלושה פירוטומים, החל בינואר 1982<sup>1</sup>. הפרק הנוכחי מביא מימצאים מרכזיים של פירוטומים אלה.

---

(1) - מנחם כרמי, "פרסום סטטיסטי על פעולות מחלקת השיקום, פרסום נסיוני ראשון", ינואר 1982.  
- מנחם כרמי, "פעולות מחלקת השיקום - ניתוח וסטטיסטיקה", מאי 1983.  
- דליה גורדון, "שיקום נכים במוסד לביטוח לאומי, מימצאים ראשוניים על סיום הטיפול השיקומי", יולי 1983.

כדאי, שהקורא ישים לב לעובדה שהפירסומים, כמערכת הדיווח כולה, אינם משקפים באופן מלא את פעולותיה של מחלקת השיקום. כך, למשל, מערכת הדיווח אינה כוללת את האלמנט שבטיפול המחלקה, או את פעולותיה של המחלקה במסגרת עבודתה הקהילתית. הערה נוספת היא, שלא כל המידע שצריך להיות מדווח מגיע לקובץ הנתונים. באופן כללי ניתן לומר, שפעילותה של מחלקת השיקום רחבה ומורכבת יותר מכפי שהדבר משתקף בקובץ ובפרסומים המתבססים עליו. עם זאת המימצאים המובאים בפרק זה מדגימים את סוגי הנתונים, שמערכת הדיווח מספקת לגבי מחלקת השיקום.

### ב. מימצאים מתוך ראיונות האבחון

חלק ניכר של ראיון האבחון מוקדש לשאלות, שעל פיהן ניתן לקבל מידע נרחב על התכונות הדימוגרפיות, הסוציו-אקונומיות והרפואיות של האוכלוסייה הנתונה בתהליך השיקום ועל היסטורית העבודה שלה. המימצאים הנוכחיים מתבססים על אוסף אבחונים שמספרם מגיע לכ-14,000. אלה הם אבחונים שהצטברו מאז ראשית הקמת הקובץ (דצמבר 1979) עד ספטמבר 1982. כיום מספר האבחונים, שהקובץ כולל, גדול הרבה יותר. לכך חשוב לשים לב בדיון הנוכחי להתפלגויות השונות הניתנות באחוזים, ולא למספרים המוחלטים. טבלה 1 מציגה את התפלגות האבחונים לפי סיבת הפנייה למחלקת השיקום ולפי סוגי הנכים, שלגביהם מולאו ראיונות האבחון.

הטבלה מעידה, כי כשני שלישי מהאבחונים בוצעו אצל הפונים למטרת כושר השתכרות, ורק כשליש מהם בוצע אצל הפונים לצורך שיקום. רוב האבחונים מתייחסים לנכים כלליים (כ-85%), שרובם הגדול הם "נכים חדשים" (כלומר מי שהיו לנכים אחרי ה-1.4.70, או שהגיעו לגיל 18 אחרי תאריך זה כשהם נכים), ומיעוטם "נכים קודמים" (מי שנעשו נכים לפני התאריך הנ"ל). כ-12% מהאבחונים מתייחסים לנפגעי עבודה, ו-14% לנפגעי ספר ואיבה. בקרב אלה שפנו למטרת שיקום בלבד נפגעי העבודה מהווים שיעור גבוה הרבה יותר (28.2%), וחלקם של הנכים החדשים פוחת לכ-60%. שיעור נפגעי העבודה בקרב הפונים לשיקום,

טבלה 1 - התפלגות המשיבים על שאלוני האבחון, על פי סוג הנכות וסיבת הפנייה

קבלת אינפורמציה על זכויות	כושר השתכרות	שיקום	סך-הכל*	סיבת הפנייה סוג הנכות
414	8,779	4,532	13,934	סך-הכל: מספרים מוחלטים
100.0	100.0	100.0	100.0	אחוזים
מתוכם :				
49.0	-	28.2	11.9	נפגעי עבודה
34.8	88.4	59.1	76.9	נכים חדשים
5.8	8.1	8.0	8.0	נכים קודמים
9.2	-	3.3	1.4	נפגעי ספר ואיבה
1.2	3.4	1.3	1.7	איך אינפורמציה וטעויות

(\* כולל 209 מקרים לא ידועים.)

גבוה מחלקם בכלל שאלוני האבחון, מכירון שהרוב המכריע של נפגעי העבודה הפונים למחלקה מגיעים למטרת שיקום, ואין הם עוברים כלל אבחונים למטרת בדיקת כושר השתכרות.

להלן כמה מאפיינים חשובים של האוכלוסייה, שפנתה בתקופה הנידונה למחלקת השיקום והנכללת בקובץ הנתונים. לגבי כמה מאפיינים מוצגים לשם השוואה, המאפיינים של כלל האוכלוסייה בישראל.

### 1. השכלה

רמת ההשכלה של נפגעי העבודה גבוהה יותר מאשר של הנכים החדשים והקודמים. השוואת שתי הקבוצות האחרונות זו לזו (נכים חדשים ונכים קודמים) מלמדת, שרמת ההשכלה גבוהה יותר בקבוצה הראשונה. גם בקבוצה הקטנה של נפגעי ספר ואיבה רמת ההשכלה גבוהה, יחסית, ויש ייצוג הרבה יותר גדול לבעלי השכלה תיכונית מלאה או אוניברסיטאית (כ-40%), בהשוואה לסוגי הנכות האחרים (כ-20%-25%, בהתאם). רק שליש מהם בעל השכלה יסודית, לעומת כ-45%-57% בקרב

טבלה 2 - התפלגות האבחנוני ברימות ההשכלה השקוים, לפי סוג הבניס

מחיר	השכלה		סך-הכל	סך-הכל	מחיר-מלא	מחיר-מלא	מחיר-מלא	מחיר-מלא
	מחיר-מלא	מחיר-מלא						
1.3	5.9	17.9	22.8	52.1	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
1.2	4.5	20.4	29.1	44.8	100.0	100.0	100.0	נפגעי עבודה
1.2	5.9	17.7	22.1	53.1	100.0	100.0	100.0	נכים חדשים
1.8	6.7	15.0	19.3	57.2	100.0	100.0	100.0	נכים קדמים
0.9	12.1	28.4	24.8	34.0	100.0	100.0	100.0	נפגעי ראינה
1.9	19.6	48.6	29.9	100.0	100.0	100.0	100.0	האוכלוסייה הכללית (14+ בניג) נשארל (ינהדוים בניג 14+)

קבוצות הנכות האחרות. כמו כן נמצא, כי רמת ההשכלה בקרב הפונים למחלקת השיקום נמוכה מזו שבאוכלוסייה היהודית הכללית (בני +14). התפלגות ההשכלה בקרב נפגעי ספר ואיבה היא הדומה ביותר לזו שבאוכלוסייה הכללית.

ראוי לציין, כי פערי ההשכלה בין האוכלוסייה הכללית לבין אלה שמקבלים טיפול שיקומי בפועל (להבדיל מכלל המאובחנים) קטן במידת מה מהפער המשתקף בטבלה. זאת מכיוון שבקרב המשתקמים יש, כפי שכבר צויין, משקל גדול יותר לשתד הקבוצות: נפגעי עבודה ונפגעי ספר ואיבה, שרמת השכלה גבוהה מן הממוצע.

## 2. מוצא ולאום

טבלה 3 מורה, כי אין הבדלים גדולים בהרכב המוצא והלאום של סוגי הנכים השונים. לעומת זאת יש הבדלים ניכרים בהרכב המוצא והלאום בין אוכלוסיית המאובחנים במחלקת השיקום מצד אחד, לבין כלל האוכלוסייה הבורגרת (בני +15) בישראל. הייצוג היחסי של ילידי אסיה-אפריקה (41.6%) בכלל איבחוני הנכים גבוה יותר מאשר ייצוגם היחסי בכלל האוכלוסייה (23.6%), וייצוגם היחסי של ילידי אירופה-אמריקה (17.2%) בכלל איבחוני הנכים קטן יותר מאשר ייצוגם היחסי בכלל האוכלוסייה (28.5%). חלקם היחסי של הערבים ילידי ישראל בקרב המאובחנים (14.9%) גדול במעט מחלקם באוכלוסייה הכוללת (13.2%). משמעות מימצאים אלה אינה ברורה ודורשת בדיקות מעמיקות יותר. ראוי לציין שהתפלגות האיבחונים לפי מוצא קרובה יותר להתפלגות כלל הנכים המקבלים קצבאות במוסד (ראה טבלה 6). כך, למשל, הייצוג של ילידי אסיה-אפריקה בקרב המאובחנים במחלקת השיקום (41.6%) נופל רק במעט מחלקם של אלה בכלל הנכים מקבלי הקצבאות (44.4%).

## 3. מין

בעוד שבכלל האוכלוסייה הבורגרת חלקן של הנשים גבוה במעט משל הגברים, חלקם של הגברים בקרב אוכלוסיית המאובחנים מגיע ל-70%, ובקרב אלה שהוחלט להתחיל עבורם טיפול שיקומי, חלקם של הגברים גדול כמעט פי שלושה מחלקן של הנשים (73.3% לעומת 26.7%).

טבלה 3 - התפלגות האבחוננים של בני מוצא ולאום שונים לפי סוג הנכרת

ערביות	לא	ישראל	לפי מוצא האב	ילידי ישראל לפי מוצא האב			סה"כ	ילידי ארץ-הכפר-אפריקה	ילידי ארץ-הכפר-אפריקה	ילידי ארץ-הכפר-אפריקה	מוצא - לאום
				ישראל	ארץ-הכפר-אפריקה	ארץ-הכפר-אפריקה					
0.6	3.3	14.9	3.1	5.7	13.6	40.6	17.2	41.6	100.0	סך-הכל	
2.3	3.9	13.4	3.1	6.2	14.2	40.8	16.2	40.7	100.0	נפגעי עבודה	
*0.2	3.2	15.7	3.1	5.6	13.7	41.3	17.5	41.0	100.0	נכים חדשים	
-	3.2	10.6	3.2	5.1	11.4	33.5	17.2	49.3	100.0	נכים קודמים	
*1.6	10.0	8.4	4.7	7.4	18.5	49.0	10.5	38.9	100.0	נפגעי ספר ואיבה	
-	-	13.2	5.4	13.0	16.3	34.7	28.5	23.6	100.0	התפלגות בכלל האוכלוסייה (בני 15+) בישראל 1981	

\* נתון שגוי, טאטר שרריר השתיים אינם מבוטחים במסגרת חוק הנכרות הכללית.

#### 4. ענף כלכלי בזמן הפגיעה

טבלה 4 מציגה את התפלגות המאובחנים לפי ענף כלכלי בזמן הפגיעה, בהשוואה להתפלגות כלל המועסקים בענפים אלה. קודם כל בולט ההבדל בין נפגעי העבודה לנכים הכלליים, כאשר בקרב האחרונים יותר משליש לא עבדו בזמן הפגיעה. קיימים הבדלים גדולים בהתפלגות לפי ענף כלכלי בין הנכים לבין כלל המועסקים. כשני שליש מנפגעי העבודה שפנו למחלקת השיקום הם מענפי התעשייה והבניין בהשוואה לכרבע מקרב כלל המועסקים. יחס הפוך כמעט קיים בענפי השירותים, המסחר והתחבורה. הבדלים אלה משקפים את הסיכון הגבוה של תאונות העבודה בענפי הבניין והתעשייה לעומת ענפי השירותים והמסחר.

טבלה 4 - ענף כלכלי לפי סוג הנכות ובקרב כלל המועסקים (באחוזים)

ענף כלכלי סוג הנכות	סה"כ בניין חקלאות	תעשייה ומלאכה	מסחר ותחבורה	שירותים (לא ידוע)	לא עבד (או לא ידוע)		
נפגעי עבודה	100	22	6	44	14	12	2
נכים כלליים	100	10	5	21	9	20	35
כלל המועסקים (1979)	100	7	6	24	19	43	1

#### 5. סוג הליקוי הרפואי

טבלה 5 - התפלגות האבחונים של בעלי ליקויים רפואיים, לפי סוג הנכות

ליקוי רפואי סוג הנכות	סך-הכל	כללי פנימי רנורולוגי	אורטופדי	ליקוי נפשי	פיגור שכלי	ליקוי ראייה ושמיעה
סך-הכל	100.0	44.3	21.8	18.6	2.9	11.4
נפגעי ספר ואיבה	100.0	22.6	64.2	1.9	-	11.3
נכים חדשים	100.0	50.0	16.5	21.0	3.0	11.5
נכים קודמים	100.0	38.9	16.2	23.0	6.3	15.6
נפגעי עבודה	100.0	27.0	62.2	2.1	-	8.7

טבלה 5 מורה, שכמו במאפיינים אחרים, כך גם בסוג הליקוי הרפואי יש הבדלים גדולים בין נפגעי העבודה לנפגעי ספר ואיכה מצד אחד, ולבין נכים כלליים מצד שני. בקרב הראשונים יש רוב לבעלי ליקויים אורטופדיים וייצוג מזערי לבעלי ליקויים נפשיים. בקרב נכים כלליים, לעומת זאת, יש ייצוג גדול לבעלי ליקויים כלליים ונוירולוגיים, וכרבע הפונים מקרב קבוצה זו בעלי ליקויים נפשיים ופיגור.

### ג. השוואה בין נכים כלליים, שהוחלט להתחיל את טיפולם השיקומי לבין מקבלי קצבאות נכות כללית

באמצעות הטבלאות, שהוצגו עד כה, הודגשה ההשוואה בין הנכים המגיעים למחלקת השיקום לבין האוכלוסייה הכללית. השוואה רלבנטית אחרת, שאפשר לעשותה, היא בין הנכים המקבלים טיפול שיקומי במחלקה לבין כלל הנכים מקבלי הקצבאות. באופן זה ניתן לראות, האם מטופלי המחלקה הם קבוצה בעלת מאפיינים המייחדים אותה מכלל הנכים, שמקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, או שמא היא דומה לאוכלוסייה זו.

בטבלה 6 מוצגות התפלגויות של הקבוצות הנידונות לפי מספר משתנים. יש להקדים להן שתי הסתייגויות. ראשית, ההתפלגויות המובאות כאן מצטמצמות למספר קטן של מאפיינים, וזאת משום היעדר נתונים מתאימים עבור אוכלוסיית מקבלי קצבאות הנכות כללית (נכים חדשים + נכים קודמים). הילכך גם המסקנות, שניתן להוציא מנתונים השוואתיים אלה, תהיינה חלקיות ומסוייגות.

שנית, נפגעי עבודה אינם נכללים בהן, מאחר שלא ניתן היה להשיג נתונים על מקבלי גמלאות או דמי פגיעה בענף נפגעי העבודה. הנתונים בטבלה מוגבלים משום כך לנכים כלליים, בין אם הם מקבלי קצבת נכות כלליים ובין אם הם מטופלים במחלקת השיקום.

מטבלה 6 מתברר, כי קיימים הבדלים משמעותיים בין שתי האוכלוסיות המושוות. בקרב המיועדים לשיקום קיים ייצוג יחסי גדול יותר של גברים, של צעירים ושל ילידי ישראל, וייצוג יחסי קטן יותר של ליקויים נפשיים ופיגור שכלי מאשר בקרב מקבלי קצבאות הנכות הכללית.



טבלה 6 - הבדלי מין, גיל, ארץ מוצא וליקורי רפואי של מקבלי קצבאות נכות כללית ושל נכים כלליים, שפנו למחלקת השיקום ואשר הוחלט להזמיןם להתחלת טיפול (באחוזים)

מוזמנים לתחילת טיפול שיקומי	מקבלי קצבאות	
100.0	100.0	<u>מין</u> - סך הכל
68.8	59.4	גברים
31.2	40.6	נשים
100.0	100.0	<u>גיל</u> - סך הכל
54.6	26.3	18 - 34
37.6	39.5	35 - 54
7.8	34.2	55 - 65
100.0	100.0	<u>ארץ מוצא</u> - סך הכל
32.4	44.4	אסיה-אפריקה
16.8	22.1	אירופה-אמריקה
37.3	21.2	ישראל-יהודי
13.5	11.6	ישראל-לא יהודי
	0.7	אחר
		<u>ליקורי רפואי</u>
26.5	32.0	ליקורי נפשי או פיגור שכלי

נראה, כי בקרב המיועדים לשיקום יש משקל גדול יותר לגורמים שיש להם מתאם חיובי עם סיכויי הצלחה בשיקום, מאשר בקרב קצבאות הנכות. ההבדל הכולל ביותר בין שתי האוכלוסיות הוא בכך שהמיועדים לשיקום הם בדרך כלל צעירים יותר. כ-55% מהם הם בגילים 18-34, לעומת כרבע בלבד בקרב מקבלי קצבת הנכות.

ד. קשרים בין התרשמיות פקידי השיקום והחלטותיהם לגבי קבלה לטיפול מובאות בזה דוגמאות אחדות של קשרים בין תשובות שונות בראיון האבחון, המתדיחסות להתרשמיות פקידי השיקום לגבי הפונים לבין החלטות ביחח

להתאמתם או אי-התאמתם לשיקום.

בטבלה 7 מוצג צירוף השאלות המתייחסות להתאמתו או לאי התאמתו של הפונה לשיקום (לפי התרשמותו של פקיד השיקום) וכך להחלטת פקיד השיקום, האם להזמין את הפונה לטיפול שיקומי.

טבלה 7 - ההחלטה לגבי הזמנת הפונה לטיפול שיקומי, לפי התאמת הפונים מסיבות שונות (באחוזים)

פונים לקביעת השתכרות		פונים לשיקום		סיבת פגיעה והתאמה לשיקום	החלטה
לא מתאים	מתאים	לא מתאים	מתאים		
658	1,285	136	1,048	מספרים מוחלטים	סך הכל:
100	100	100	100	אחוזים	
4.8	51.2	39.0	92.4		להתחיל בטיפול
95.2	48.8	61.0	7.6		לא להתחיל בטיפול

בדרך כלל מתגלה בה הקשר המצופה, כשקיימת נטייה ברורה להזמין לטיפול את רוב הפונים שנמצאו מתאימים, ושלא להזמין את רוב הפונים שנמצאו לא-מתאימים לשיקום. עם זאת, קיימות חריגות בולטות. קודם כל בהתייחס לפונים למטרת שיקום הוחלט להתחיל במתן טיפול לקרוב ל-40% מאלה שהוגדרו כ"לא-מתאימים לשיקום". שנית, בקרב הפונים למטרת קביעת כושר השתכרות, קרוב למחצית "המתאימים לשיקום" אינם מוזמנים להתחיל טיפול. בהקשר זה יש מקום לנסות להבהיר קצת יותר את שיקולי פקידי השיקום בקביעותיהם ובהחלטותיהם.

הטבלאות הבאות מציגות את הקשר בין "התאמה לשיקום" לבין התרשמות פקידי השיקום על מידת הבנתו של הפונה ועל מידת שיתוף הפעולה שלו בזמן הראיון.

כפי שצפוי, קיים קשר ברור בין התרשמות פקידי השיקום מן המרואיינים לבין קביעת ההתאמה או אי-ההתאמה שלהם לשיקום, ככל שהמרואיינים מגלים התעניינות או הבנה רבות יותר, כך גדלה ההסתברות שיסווגו כמתאימים לשיקום.

טבלה 8 - מידת שיתוף הפעולה של המרואיין, לפי התאמה ואי-התאמה לשיקום (באחוזים)

התאמה לשיקום		מידת שיתוף הפעולה
לא מתאים	מתאים	
3,698	7,534	סך-הכל: מספרים מוחלטים
100.0	100.0	אחוזים
9.1	4.5	התנגדות רבה ואי-רצון
20.7	9.5	אדישות
49.5	46.2	התעניינות מסוימת
20.7	39.8	התעניינות רבה

טבלה 9 - מידת ההבנה של המרואיין, לפי התאמה ואי-התאמה לשיקום (באחוזים)

התאמה לשיקום		מידת ההבנה של המרואיין
לא מתאים	מתאים	
3,698	7,534	סך-הכל: מספרים מוחלטים
100.0	100.0	אחוזים
10.9	4.6	מתקשה בהבנת השאלות
27.3	19.5	מתקשה בשאלות מסובכות
61.8	75.9	מבין את כל השאלות

בשלב מאוחר יותר, תוך התייחסות משולבת לתוצאות הטיפול השיקומי, ניתן יהיה לבדוק האמנם קיים קשר בין מידת ההתעניינות וההבנה של הפונה בזמן האבחון, לבין תוצאות הטיפול השיקומי.

ה. ממצאים מתוך שאלוני המעקב

הממצאים הנוכחים מתבססים על כ-7,700 שאלוני מעקב, (שתוכנם ומטרתם תוארו בקצרה בסעיפים שדנו במערכת הדיווח של מחלקת השיקום). 80% לנכים קודמים ו-1% לנפגעי ספר ואיבה. התפלגות זו דומה מאוד

להתפלגות שהתקבלה משאלוני האבחון<sup>2</sup>.

הממצאים הלקוחים משאלוני המעקב מאפשרים לקבל תמונת מצב על הקשרים בין הפונים לבין הטיפול, שהמערכת השיקומית של הביטוח הלאומי מספקת להם לאחר שלב האבחון. השימוש באלה מספק הזדמנות טובה להכיר את אופן פעולתה של המערכת ואת התחלקות מאמציה ומשאביה, ויש בו צעד חשוב קדימה מבחינת הנסיון להעריך, לבקר, או לחזק אספקטים אלה או אחרים שלה.

עם זאת חשוב לציין את מגבלות הנתונים האלה, המחייבות זהירות רבה מבחינת המשמעות, שמייחסים להם. שאלוני המעקב נועדו לאפשר לעקוב אחרי שלבי הטיפול, שהמשתקם מקבל. אולם כמעט כל שאלוני המעקב, שעליהם התבססו העיבודים כאן, הם שאלונים ראשונים שמולאו כ-3-4 חודשים לאחר תחילת הטיפול. פירוש הדבר הוא, שהנתונים מתייחסים לפרק הזמן הראשון לאחר שלב האבחון והתחלת הטיפול השיקומי. במידה שיש נטייה לשנות את מטרות ודרכי הטיפול במשתקמים, ככל שעובר הזמן, הרי שהנתונים הנוכחיים מעוותים את הצגת אופן תפקודה של המערכת. לדוגמה, לפי אחת הטבלאות יש בהתפלגות התוכניות, שהמחלקה מספקת, ייצוג קטן להשכלה גבוהה ולהשמה בעבודה בשוק החופשי. אולם ייתכן, שתוכניות אלה מסופקות רק בשלב מתקדם יותר של פיתוח הקשר עם המשתקם. תמונה נאמנה יותר נוכל לקבל רק כאשר הקובץ יהיה מלא יותר ויכלול רצף של שאלוני מעקב המתפרסים על פני תקופת זמן ארוכה די הצורך.

נתוני המעקב הראשון מורים, כי בשלושת החודשים הראשונים לאחר האבחון לא היה קשר עם קרוב ל-60% מהפונים. ממצא זה אינו מפתיע, שכן רוב הפונים מגיעים למטרת הערכת כושר השתכרות, ורק מיעוט מהם נקלט בתהליך השיקומי.

---

2) שאלוני המעקב שעליהם מתבססים הנתונים בקטע זה, הצטברו בקובץ הנתונים בתקופה מקבילה לזו שלגביה נאספו הממצאים מראיונות האבחון, כלומר מדצמבר 1979 ועד ספטמבר 1982.

בבדיקה של כ-600 שאלוני מעקב, שבהם דווח על החלטה של פקידי השיקום האם להזמין את הפונים להתחיל בטיפול נמצא, כי לגבי 93% מהם היתה החלטה חיובית. אולם בפועל קויים קשר כלשהו רק עם 70% מהם. פירוש הדבר הוא, שחלק די ניכר מן הפונים, שהוחלט להתחיל לתת להם טיפול שיקומי, נושרים כבר בשלב המוקדם ביותר. שיעור קיום קשר היה גבוה יותר כשמדובר בנפגעי העבודה (כ-80%) מאשר כשמדובר בנכים כלליים (כ-66%).

רק חלק קטן מהפונים, שהיו עליהם שאלוני מעקב, נמצאו בתוכנית שיקום כלשהי (כ-14%). מביין אלה שהיה איתם קשר, קרוב לשליש היו בתכנית שיקום. טבלה 10 מתייחסת לתוכניות השיקום השונות, שבוצעו טבלה 10 - התפלגות המשתקמים שהשתתפו בתוכנית שיקום כלשהי, לפי סוג התוכנית\*

באחוזים	במספרים מוחלטים	
100.0	1,098	סך-הכל
31.4	345	הכשרות ולימודים במסגרות שונות
7.3	80	1. הכשרה אינדיבידואלית
12.5	137	2. לימודים בקורסים מוכרים
5.1	56	3. השכלה גבוהה
3.8	42	4. השלמה ללימודי בגרות
2.7	30	5. לימודי נהיגה
23.7	260	עבודה מוגנת
16.4	180	1. המשקם
7.3	80	2. מפעל מוגן אחר
43.0	472	מרכז שיקום ותחנת הסתכלות
1.9	21	השמה בעבודה בשוק החופשי

(\* שלושה חודשים לאחר מילוי שאלון האבחון).

עם המשתקמים. מתוך כ-7,700 פונים, עליהם היו שאלוני מעקב, נמצאו 1,098 שהשתתפו בתוכנית שיקומית. הקבוצה הגדולה ביותר ביניהם (43%) היתה במרכזי שיקום, שיעדם העיקרי הוא להקנות למשתקמים הרגלי עבודה. קרוב לרבע נמצאו בתוכנית שנועדה לסדרם בעבודה מוגנת, וקרוב לשליש היו בהכשרות ובלימודים במסגרות שונות. הטבלה מלמדת, באופן מפתיע, כי רק חלק קטן מאוד מאלה שהשתתפו בתוכנית שיקום כלשהי היו בתוכנית של השמה בעבודה בשוק החופשי (1.9%) או של לימודי השכלה גבוהה (5.1%). כפי שכבר צויין, ייתכן כי שיעורים נמוכים אלה נובעים מכך, שהנתונים מתייחסים לתקופה הראשונה, שבמרוצתה היה קשר עם המשתקמים.

מלבד התוכניות השיקומיות מתבצעות עם המשוקמים פעולות רבות כמו שיחות, בדיקות שונות, חיפוש אחר מקום עבודה וכו'. טבלאות 11 ו-12 מפרטות את הטיפולים שניתנו למשתקמים, לפי הפעולות שנעשו ולפי סיבתן וכיוונן.

ב-7,676 שאלוני המעקב נמצאו 3,766 משתקמים (49.1%), שניתן להם טיפול כלשהו. טבלה 11 מורה, כי קוימו שיחות כמעט עם כל המשתקמים שקיבלו טיפול (94.8%). בכ-30% מהמקרים היו גם שיחות עם בני המשפחה של המשתקם. פעולות בולטות אחרות שנעשו עבור המשתקמים היו חיפוש מקום עבודה (עבור יותר משישית המשתקמים), ביקורי בית והפניות לגורמי חוץ (בעיקר ללשכת סעד, או לתחנה לבריאות הנפש). מטבלה 12 מסתבר שסיבת הפעולות הטיפוליות בכשני שלישי מן המקרים היתה העמקת אבחון. עבור רבע מהמשתקמים, שהיו במסגרת טיפול שיקומי כלשהו, עובדה תוכנית שיקום, ועבור מספר דומה נעשתה פעולה שנועדה לייעץ ולהשים בעבודה.

טבלאות 11 ו-12 משקפות את הפעולות הנעשות עם המטופלים בתקופה הראשונה של הטיפול. סביר להניח, כי כאשר יצטברו שאלוני מעקב בשלבים מאוחרים יותר ימצא, כי ככל שמתארך משך הקשר עם המשתקם,

טבלה 11 - התפלגות המשתקמים שנעשתה עבורם פעולה כלשהי, לפי הפעולה שנעשתה

אחר	הפנייה לגורם אחר	ביקור או טיור		התייעצות כלכלית		התקדמות עבודה		הקדמה		הקדמה		הקדמה		במספרים מוחלטים	כ-4 מהמשתקמים שנעשתה עבורם פעולה כלשהי
		פנייה	טיור	התייעצות	כלכלית	הקדמה	הקדמה	הקדמה	הקדמה	הקדמה	הקדמה	הקדמה	הקדמה		
364	585	224	45	653	317	331	626	1,139	3,571	3,766					
9.7	15.5	5.9	1.2	17.3	8.4	8.8	16.6	30.2	94.8	100.0					

טבלה 12 - התפלגות המשתקמים שנעשתה עבורם פעולה כלשהי לפי מטרת הפעולה

פועל	פועל		פועל		פועל		פועל		במספרים מוחלטים	כ-4 מהמשתקמים שנעשתה עבורם פעולה כלשהי
	פועל	פועל	פועל	פועל	פועל	פועל	פועל	פועל		
806	1,001	224	596	956	786	2,469	3,766			
21.4	26.6	5.9	15.8	25.4	20.9	65.6	100.0			

כך משתנה מבנה הפעולות וסיבותיהן, מכאלה שמאפיינות את שלבי הטיפול הראשונים (שיחות, העמקת אבחון, טיפול טרום שיקומי), לכאלה שמעניקות חשיבות רבה יותר לנושאים הקשורים בחיפוש מקומות עבודה, הכנת תוכנית שיקום, ליווי בעת הפעלת תוכניות שיקום וכו'.

בשאלון המעקב יש שאלה, האם המשוקם סיים את הטיפול. מטבלה 13 עולה, שבכשני שליש מן המקרים, שלגביהם מולאו שאלוני מעקב, התשובה לשאלה זו היתה שהטיפול הופסק. אחוז גבוה זה נובע מהעובדה, שצויינה לעיל, שמספר רב של פונים הוגדרו מלכתחילה כ"לא-מתאימים" ולא קויים איתם קשר, ביניהם מספר ניכר של פונים שפנו לבדיקת כושר השתכרות ולא לשיקום. כמצופה, קיימים הבדלים בתשובות לשאלה זו, בהתאם לסוג הנכות. שיעורי הפסקת הטיפול נמוכים יותר, יחסית, בקרב נפגעי ספר ואיבה ובקרב נפגעי עבודה (שאינם באים לבדיקת כושר השתכרות) וגבוהים יותר בקרב נכים כלליים.

טבלה 13 - סיום או הפסקת טיפול, לפי סוג הנכות (באחוזים)

סך-הכל	נפגעי עבודה	נכים חדשים	נכים קודמים	נפגעי ספר ואיבה
סך-הכל	100.0	100.0	100.0	100.0
הטיפול הופסק	65.9	53.8	67.3	40.4
הטיפול לא הופסק	32.1	43.2	30.8	55.8
לא ידועים	2.0	3.0	1.9	3.8

מתוך 5,060 פונים, שדווח על סיום הטיפול בהם, לגבי 1,949 כלומר קרוב ל-40% מהם, לא צויינו בשאלון הסיבות להפסקת או לסיום הטיפול. בשאר השאלונים מצויינות סיבה אחת או שתיים להפסקת הטיפול. בטבלה 14 מובאת התפלגות כלל הסיבות להפסקת/סיום הטיפול. כפי שניתן לראות, קיים הבדל ניכר בין נפגעי עבודה לנכים כלליים, הסיבה השכיחה להפסקת הטיפול בקרב הראשונים היא, שהפונים שוקמו, בעוד שהסיבה השכיחה ביותר להפסקת טיפול בקרב הנכים כלליים היא אי-התאמה לשיקום.



טבלה 14 - הסיבות להפסקת/סיום טיפול, לפי סוג הנכות (באחוזים)

סך-הכל	סוג נכות			סיבות
	נכים קודמים	נכים חדשים	נפגעי עבודה	
100.0	100.0	100.0	100.0	סך-הכל
10.0	8.5	10.8	3.6	1. מתקשה לתפקד בגלל מצב בריאות
19.6	19.0	20.2	14.6	2. אינו מעוניין לנסות להשתקם (לצאת לעבודה)
7.0	5.4	6.5	12.7	3. הפסיק את הקשר בעצמו
0.7	0.4	0.7	1.1	4. מעוניין להשתקם לבדו
13.6	7.6	12.0	34.1	5. שוקם
7.2	8.1	7.5	3.6	6. נמצא בטיפול במוסד אחר
0.4	-	0.5	0.2	7. נפטר
28.4	34.5	29.9	8.5	8. אינו מתאים לשיקום
8.3	8.7	7.3	17.2	9. הטיפול הופסק כי אין הפרונה מתאים לקריטריונים של תוכנית השיקום
0.9	1.1	0.8	1.7	10. פונים לבירור ומיצוי זכויות
1.3	2.1	1.1	2.3	11. עבר לגור באיזור אחר
2.6	4.0	2.7	0.4	12. אחר

ד. מימצאים על פי שאלון סיום הטיפול

מאז אפריל 1982, עת החלו להשתמש בשאלוני סיום הטיפול, ועד ינואר 1983 נסתיים הטיפול השיקומי ב-3,525 איש. זאת לפי הדיווח הסטטסטי החודשי המבוצע במחלקות השיקום בכל סניף. עבור כשני שלישים מהם (2,332) נתקבל שאלון סיום טיפול. המימצאים הנבחרים המובאים כאן מתבססים על נתוני שאלונים אלה.

אצל 42% מכלל אלה, שעליהם מולאו שאלונים בתקופה הנידונה, הסתיים הטיפול, בעוד שאצל 58% הנותרים הוא הופסק לפני סיומו. אצל קרוב למחציתה של הקבוצה האחרונה, הטיפול הופסק משום שהמשתקם לא היה מעוניין להמשיך, או משום שהפסיק לבוא לפגישות. כ-10% נוספים

עבדו ועל כן הפסיקו את הטיפול, 15% נמצאו לא מתאימים לשיקום, ואחרים הפסיקו את הטיפול מסיבות אחרות.

הטיפול במשתקם נמשך בממוצע 16.4 חודש. משך הטיפול הממוצע אצל המסיימים היה ארוך יותר - 19.7 חודש - מאשר אצל מפסיקים - 14.3 חודש. בכרבע מכלל המקרים ארך הטיפול יותר משנתיים.

### 1. הקשר בין הטיפול לעבודה בגמר הטיפול

טבלה 15 מורה, שאחוז אלה שעבדו בגמר הטיפול היה גבוה, יחסית, הרבה יותר בקרב אלה שהשלימו את הטיפול השיקומי (65.8%) מאשר בקרב אלה, שהטיפול בהם הופסק לפני השלמתו (17.8%). מבין אלה שעברו טיפול שיקומי בתקופה הנידונה ("מסיימים" ו"מפסיקים" כאחד) עבדו בעת סיום הקשר עמם 38%. שיעור זה גבוה במידה ניכרת משיעור אלה שעבדו בתחילת הטיפול (16%), וניתן להסיק ממימצא ראשוני זה, שהטיפול השיקומי תורם ליציאתו של חלק מהמשוקמים לעבודה. טבלה 15 - היציאה לעבודה, לפי אופן גמר הטיפול (באחוזים)

אופן גמר הטיפול	יציאה לעבודה		
	לא עובדים	עובדים	סך-הכל
סך-הכל	61.8	38.2	100.0
הפסיקו	82.2	17.8	100.0
סיימו	34.2	65.8	100.0

מכלל העובדים, הן אלו שהפסיקו את שיקומם והן אלה שסיימוהו, 52% עבדו כפועלים בלתי מקצועיים, 24% כפקידים וטכנאים, 5% במקצועות אקדמאים או כמורים, 7% כזבנים, 6% כנהגים, והיתר במקצועות אחרים. 82% היו שכירים, והיתר עצמאים. 63% עבדו במשרה מלאה, והיתר במשרה חלקית.

לא נמצאו הבדלים גדולים בין משלחי היד של המפסיקים את הטיפול ושל המסיימים אותו (למעט קצת פחות פועלים מקצועיים וקצת יותר נהגים ועובדים בחקלאות בקרב המפסיקים, וקצת יותר בעלי מקצועות

חופשיים ומנהלים בקרב המסיימים). כמו כן בקרב המפסיקים נמצאו קצת יותר עצמאיים וקצת יותר עובדים במשרה חלקית. כשם שמשך הטיפול במסיימים היה ארוך מזה שבמפסיקים, כך אחוז העובדים היה גבוה יותר ככל שמשך הטיפול היה ארוך יותר. עד כמה שהיה ידוע לעובד המטפל, מתוך המשתקמים שטופלו עד שנה עבדו כ-33%, מתוך אלה שטופלו 1-2 שנים עבדו 41%, ומתוך אלה שטופלו למעלה משנתיים עבדו כ-50% בעת סיום הקשר עמם.

טבלה 16 - צורת סיום הטיפול ויציאה לעבודה, לפי משך הטיפול (באחוזים)

משך הטיפול	סך-הכל	סיום הטיפול		עבודת	
		הפסיקו	סיימו	עובדים	לא עובדים
סך-הכל	100.0	57.5	42.5	38.2	61.8
פחות מחודש	5.0	71.6	28.4	32.6	67.4
1-3 חודשים	15.2	63.8	36.2	29.6	70.4
4-6 חודשים	14.0	63.2	36.8	32.3	67.7
7-12 חודשים	19.8	63.7	36.3	29.1	70.9
13-24 חודשים	22.2	49.3	50.7	41.4	58.6
35-36 חודשים	11.9	45.3	54.7	50.7	49.3
37+ חודשים	11.9	44.7	55.3	46.9	53.1

כמו כן, נמצא קשר ברור בין עבודה לאחר השיקום לבין הכשרה מקצועית. אחוז העובדים בקרב המשתקמים שקיבלו הכשרה מקצועית וסיימו אותה היה 59%, ואילו בקרב אלה שלא קיבלו הכשרה הוא הגיע ל-35% בלבד. בקרב המשתקמים שקיבלו הכשרה אבל לא סיימו אותה עבד אחוז נמוך עוד יותר - 22%. האחוז הגבוה ביותר, יחסית, של משתקמים שיצאו לעבודה לאחר גמר ההכשרה המקצועית היה בקרב אלה שסיימו לימודים גבוהים - 80%. גם בקרב מסיימי הכשרה אינדיבידואלית ומסיימי קורסים יצאו רבים, יחסית, לעבודה (70% ו-67% בהתאמה). יש לצייץ, ש-42% מתוך אלה שלמדו בקורסים ולא סיימו אותם עבדו, ושיעור זה גבוה, יחסית, עבור אלה שהחלו לקבל הכשרה אך לא סיימו.

לפי הידוע לעובד המטפל, 36% מתוך אלה שקיבלו הכשרה במרכזי השיקום עבדו בעת גמר הטיפול בהם, 48% עבדו מתוך אלה שסיימו את הכשרתם במרכז שיקום, ומתוך אלה שלא סיימו עבדו בודדים בלבד (15%).

## 2. מטרת הטיפול הראשונית והטיפול למעשה

יש מקום להשוות את התפלגות המסיימים לפי המטרה, שהושגה בסיום הטיפול ולפי ההשקעות שהושקעו במהלך הטיפול, להתפלגות כלל המשתקמים לפי המטרה הראשונית, שהעובד המטפל הציב עם תחילת הטיפול (לפי שאלוני האבחון). המסקנות הראשונות מהשוואות אלה הן, שהמטרות הנקבעות בראשית הטיפול אופטימיות יותר משמצדיקות התוצאות הסופיות, והן מושגות רק בחלקן<sup>3</sup>.

בעוד שקרוב למחציתם של אלה, שתוכנן להתחיל לתת להם טיפול שיקומי, יועדו להכשרה מקצועית (כולל 5% במרכזי שיקום ו-2% באמצעות לימודים גבוהים), רק כרבע מכלל מסיימי הטיפול הופנו בפועל להכשרה מקצועית. 16% יועדו לעבודה מוגנת, אך רק 8% מהמסיימים הושמו בעבודה כזו. פער קטן יותר היה בין אחוז אלה שיועדו להשמה ישירה, כלומר ללא הכשרה בעבודה בשוק החופשי (כשליש מהמשתקמים), לאחוז המסיימים שאכן הושמו בדרך זו (26%). ייתכן, שכושר ניבוי של האבחון רב יותר לגבי סוג זה של שיקום המתמשך תקופה קצרה בלבד, מאשר כשמדובר בתוכניות שיקום רבות-שלביות.

## 3. הערכת פקיד השיקום את השינוי במצב הכללי של המשתקם

שאלון סיום הטיפול כולל שאלות המתיחסות להערכת פקידי השיקום את השינויים שחלו אצל המשתקמים בדימוי העצמי, בביטחון העצמי ובטיב ההתמודדות הכללית עם המצב. על פי שלוש בחינות הערכה אלה פקידי השיקום העריכו, שחל שינוי חיובי בכ-30% מהמקרים, אך לא חל שינוי ב-43% מהמקרים (כולל 8%, שלהם לא היתה בעיה עוד

---

3) להשוואות אלה יש להתיחס בזהירות רבה, משום שהן גלובאליות ביותר. מדובר בהשוואת כלל אוכלוסיית הפונים בשנים האחרונות לקבוצה מוגבלת, יחסית, של מסיימים בתקופה מוגדרת.

מלכתחילה. פקידי השיקום לא ידעו להעריך את מצבם של 24% מהפונים מהבחינות הנ"ל, ולגבי 3% העריכו שחל שינוי לרעה מהבחינות האמורות. טבלה 17 מורה, כי ככל שהיכרותו של העובד את המשתקם היתה רבה יותר, כך עלה אחוז אלה שהשינוי שחל במצבם הוערך כחיובי יותר, וירד אחוז אלה שהעובד לא ידע מה מצבם. כך שינוי חיובי אובחן אצל 46% מתוך אלה, שעובדי השיקום הכירו היטב, לעומת 14% מתוך אלה, שעובדי השיקום הכירו מעט. לא היה ידוע מה מצבם של 44% מתוך אלה שהכירו אותם מעט, וזאת לעומת 18% מתוך אלה, שהכירו אותם במידה רבה. עם זאת יש לציין, ששאלות אלה צורפו לשאלון סיום הטיפול כדי לנסות לשקף את טיב הקשר הטיפולי שנוצר בין עובדי השיקום לבין המשתקמים, אך זהו נתון ראשוני, שדורש בדיקה ולימוד נוספים. טבלה 17 - הערכת העובד על השינוי בדימוי העצמי של המטופל, לפי מידת ההיכרות עמו (באחוזים)

הערכת מידת השינוי						סך-הכל	מידת ההיכרות
לא ידוע	לא היתה בעיה	לא היתה בעיה וראיין שינוי	שינוי שלילי	אינן שינוי	שינוי חיובי		
23.7	7.5	3.0	35.2	30.6	100.0	סך-הכל	
44.2	7.7	2.3	32.1	14.4	100.0	היכרות מעטה	
9.2	8.8	3.0	42.4	36.6	100.0	היכרות בינונית	
18.1	5.7	4.1	25.9	46.1	100.0	היכרות רבה	

שינוי חיובי בכושר ההתמודדות הכללית עם המצב ובשאר התכונות הנבדקות היה שכיח הרבה יותר בקרב אלה שסיימו את טיפולם ובקרב אלה שעבדו. בקרב אלה, שחל אצלם שינוי שלילי או שלא חל אצלם כל שינוי - רבים יותר, יחסית, הפסיקו את טיפולם לפני סיומו (85% ו-72% בהתאמה), ומעטים יותר, יחסית, עבדו (8% ו-22% בהתאמה).

## ז. סיכום

הפרק הנוכחי מתמקד בתיאור ובניתוח פעולות מחלקת השיקום של הביטוח

הלאומי, כפי שהן משתקפות בנתונים שהצטברו בקובץ חדשני מסוגו בישראל.

כבר בשלב הנוכחי של השימוש בנתונים אפשר לעמוד על ערכו הרב של הקובץ. הוא מאפשר לקבל תמונה מגוונת על האוכלוסיות הנמצאות בטיפול של המערכת השיקומית, על ההיקף הרחב והמגוון של הפעולות השיקומיות הנעשות עבורן ועל האופן, בו מסיימים הפונים את התהליך השיקומי. אולם את המידע הרב שהצטבר, ואשר חלקו העיקרי הוצג כאן, יש ללוות מיידית בפונקציה ההערכתית-בקורתית, האמורה לשמש את הצרכים בתחום של קבלת החלטות ומדיניות. המימצאים מורים, למשל, על פערים מסויימים בין הציפיות והמטרות הראשונות ביחס ליעדי הטיפול במשוקמים לבין התהליך השיקומי, כפי שהתממש למעשה. הם אף מלמדים על היעדר חפיפה מלאה בין האוכלוסייה, שמלכתחילה הוגדרה כמתאימה לשיקום, לבין זו שאמנם נכנסה לתהליך שיקום. ההתפלגויות של התוכניות השיקומיות ושל הפעולות השונות הנעשות עבור המשתקמים אינן בהכרח ההתפלגויות הרצויות או האופטימאליות. התפיסה הרווחת בתחום השיקום מאז מלחמת העולם השנייה בקנה-מידה בינלאומי עדיין רואה בשיקום המקצועי ובשיקום בעבודה מטרה עיקרית, אך בשום אופן לא מטרה בלעדית. היא מתייחסת לשיפור המכלול של תפקודו והרגשתו של המשוקם ביחס לעצמו, ביחס לסביבתו המיידית וביחס לחברה הכללית, אם כי עדיין תוך הדגשת תפקודו במערכת הכלכלית, ככל האפשר. לכן חשוב לבדוק את דרך פעולתה של המערכת השיקומית, כדי לנסות להעריך האם קיים בה האיזון הדרוש בין המטרות והיעדים השונים, או שמא יש מקום להתערבות בכיוון זה או אחר.

אלה הן דוגמאות ספורות של כיוונים אפשריים להתייחסות הערכתית-ביקורתית לגבי החומר הסטטיסטי המצוי בקובץ הנתונים. בשלב הבא יועמק הניתוח הסטטיסטי, במטרה לגלות קשרים משמעותיים בין משתנים שונים ולחשוף את הגורמים המשפיעים על תוצאות השיקום. כמו כן המימצאים הנוכחיים מצביעים על בעיות וסוגיות, שרצוי להעמיק בהן באמצעות מחקרים נפרדים. באופן זה קובץ הנתונים עשוי לשמש כלי חשוב ביותר עבור התהליך של קבלת החלטות וקביעת מדיניות.

## **פרק 5 - מפעלים מיוחדים**

נעמי פינטוך  
ברנדה מורגנשטיין  
אוהליה אלון

א. כללי

המוסד לביטוח לאומי אינו רואה במתן תגמולים כספיים ישירים למבוטחים את יעודו הבלעדי. המגע של עובדי המוסד עם אוכלוסיית מקבלי הגמלאות חושף בפניהם מגוון רחב של בעיות וצרכים, שהמענה עליהם אינו ניתן רק באמצעות גמלה כספית, אלא על-ידי פיתוח שירותי רווחה מבוקשים.

הכרה זו הוליכה להחלטה עקרונית, שהמוסד לביטוח לאומי יהיה גורם יוזם ומסייע בהקמתם של מפעלים ניסיוניים בקהילה, אשר יהיו לעזר לתכנון, לפיתוח ולרחבת שירותי הרווחה במדינה. לשם כך הוקמה במוסד מסגרת למפעלים מיוחדים ניסיוניים מכוח סעיף 220 לחוק, המאפשר לו להשתלב בתחום חשוב זה לצד הגופים האחראים למתן השירותים בקהילה ובשיתוף עמם.

עובדי המוסד לביטוח לאומי, העוסקים במפעלים המיוחדים, רואים חובה להכיר את מערך השירותים הקיימים באזורים שונים בארץ ואת הצרכים הדחופים בתחומי הרווחה השונים. באופן כללי שואפת מדיניות המוסד לתמוך במפעלים הנוגעים לתחומי רווחה, בהם יש צרכים לא-מכוסים, או באזורים מקופחים מבחינת היצע השירותים בתחום מסויים. האופי הניסיוני של מפעל מיוחד מחייב עריכת מחקר מלווה, שהיקפו ומתכונתו נקבעים על ידי המוסד, ומתפקידו לבחון את ההיבטים הארגוניים, הכספיים והמקצועיים של השירות ואת תרומתו לשיפור רווחתו של הפרט ולגיוון שירותי הרווחה בקהילה. ממצאי המחקר זוכים לתפוצה רחבה ועומדים לרשות שירותי הרווחה במקום הניסוי ובכל רחבי הארץ.

היוזמה להקמת מפעל מיוחד באה בדרך כלל מצד גוף מוכר בקהילה. לכן בכל מפעל משתתף עם המוסד לביטוח לאומי לפחות גורם מקצועי אחד, אשר אחראי על ביצוע הניסוי ואשר יש ביכולתו להמשיך להפעיל ולפתח את השירות. גם לאחר תום תקופת הניסיון, השותפים בכוח הם קשת רחבה



של גורמים כמו משרדי ממשלה, השלטון המקומי, עמותות דוגמת חברת המתנ"סים ואש"ל (האגודה לפיתוח ותכנון שירותים למען הזקן בישראל וגופים ציבוריים כמו קופ"ח). גופים נוספים, שלעתים קיבלו על עצמם הפעלת מפעל מיוחד, הם ארגונים התנדבותיים כמו ויצ"ו, נעמ"ת ומשען. כמו כן שותפים לא אחת גורמים כבתי הספר, האוניברסיטאות, בתי החולים (כמו שערי צדק, ואסף הרופא), ואף גופים פרטיים, כמו חברת פולגת בקרית גת. לעתים משמשים גופים אלה כאכסניה לפרוייקטים, ולעתים נוטל הגוף השותף על עצמו את ההפעלה המקצועית ואת המעקב. כל גוף מתחייב לשתף פעולה לצורך הערכת המחקרית של הפרוייקטים.

חשיבותה של הקמת פרויקט ניסיוני-מחקרי, אשר ישמש דגם למקומות אחרים, מחייבת תנאים מסויימים בקהילה מבחינת כוח אדם מיומן, רמת שירותים סבירה, אגירה אוהדת וכו'. לכן לא אחת יש קושי לקבוע את סולם העדיפות הרצוי. מצד אחד יש לתת עדיפות לפיתוח שירותים באזורים, ששירותים אלה נחוצים ביותר, אך שלא תמיד יש בהם תנאים המאפשרים לבצע את הפרוייקט. מצד שני, המשאבים הדרושים לפיתוח הדגם במתכונת הרצויה לעריכת מחקר מלווה מתאים, במיוחד כוח האדם המיומן, קיימים לרוב דווקא באזורים מבוססים יותר, שהם בעלי עדיפות נמוכה. לכן מדיניות המוסד לביטוח לאומי תתמקד בעתיד בהרחבת פעילותו ומעורבותו בפיתוח השירותים בהם הם נחוצים ביותר, על פי סדר עדיפויות שיקבע המוסד.

אתגר עיקרי של המפעלים המיוחדים הוא לעודד יוזמה בתחום חדשני ובלתי מוכר וכן להבטיח שמתן השירות ימשך, אם תוכח הצלחתו. את הצלחתו של מפעל מיוחד ניתן לבחון ממספר נקודות ראות:

א. האם הושגה מטרתו: תרומתו לאוכלוסיית היעד ולמערכת הרווחה, מעורבות הקהילה בפרוייקט, שיתוף גופים ציבוריים נוספים וכו'. מפעל מקומי מצליח לא בהכרח ניתן להעביר גם למקומות אחרים, לאוכלוסיות אחרות וכד'.

ב. האם השתלב במדיניות הרווחה הכללית של הקהילה.

ג. האם נמצא בקהילה גורם, אשר מקבל על עצמו את המשך ביצוע הפרוייקט, שהוכיח עצמו כחלק משגרת פעולותיו.

כאמור, אחד התנאים להשתתפות המוסד במימון של פרויקט ובהפעלתו היא הבטחת המשכיותו על ידי הגוף היוזם בקהילה לאחר תום תקופת הניסוי המבוצע בשיתוף המוסד. עם זאת, יש להישאר מודעים לקיום קשיים במקומות המאופיינים על ידי מצוקה וצרכים רבים, אך החסרים כוח אדם וארגונים מתאימים כדי להמשיך בפרוייקטים החדשניים ולעסוק בתכנון.

בעיה זו קשה, מאחורי שפרוייקטים מסויימים, אשר עלותם גבוהה מאד, מקשים על העברתם לידי הגוף המקומי. אין ספק, שלעיקרון זה של מחויבות קהילתית להיות שותף יש חשיבות רבה להצלחתו של מפעל מיוחד ולהמשכותו. לפיכך על הגוף, אתו חותם המוסד לביטוח לאומי על הסכם, להיות גוף משפטי מקצועי, שבכווח להפעיל את הפרוייקט גם לאחר שהמוסד לביטוח לאומי מסיים את ההרצה הראשונית שלו.

רוב המפעלים המיוחדים שפותחו האריכו ימים לפחות עד תום תקופת הניסוי שנקבעה מראש. ראוי לציין, שגם במפעלים שלא באו לידי סיום היה הישג לא קטן, המשקף מסירות רבה מאוד מצד המפעילים ואת שאיפתם להקים שירות חדש בתחום לא ידוע, שטרם נוסה בעבר.

לדאבונו, לא תמיד קיימת המשכיות בהפעלת השירות ובמיוחד חסרות דוגמאות מספיקות לזעזעקת המפעלים למקומות נוספים בארץ, על אף רצון המשתתפים ולאור הלקחים שהופקו מהניסוי. לעתים חסרים לאחר התקופה הניסיונית וומימון או הדחיפה המקצועית למימוש השירות באופן סדיר.

ב. היבטים חוקיים

בספטמבר 1970 מינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ועדה, עליה הוטל

להכין הצעות לקביעת המדיניות וקרוי הפעולה של המוסד בכל הנוגע לביצועם של מפעלים מיוחדים. ב-1973 תוקן סעיף 220 בחוק במגמה לאפשר למוסד להפריש מתקציבו כספים לבדיקות ניסיוניות של תוכניות רווחה לשם תכנון ופיתוח הביטחון הסוציאלי בישראל. תקציב המפעלים המיוחדים נכלל בתקציב התפעולי של המוסד כתקציב מסגרת בכל אחד מענפי הביטוח. ההקצאה למפעלים נקבעת במרוצת השנה לאחר שהועדה הענפית המתאימה, שליד מועצת המוסד, דנה וממליצה על כל פרויקט ופרוייקט. ועדה פנימית, הכוללת נציגים בכירים של הגופים המקצועיים במוסד בתחומי המחקר והשדה ושל ענף הביטוח הנוגע בדבר, בוחנת כל הצעה לביצוע מפעל ניסיוני על פי קריטריונים, שנקבעו בתקנון, ומעבירה את המלצותיה לוועדת הענף האמורה. הועדה הפנימית רשאית להיעזר בדיוניה בחוות דעתם של עובדים אחרים במוסד ואף במומחים וביועצים מחוץ למוסד. את החלטות הועדה מנחים קריטריונים מוסכמים המעוגנים בתקנון המפעלים המיוחדים, שנקבע על ידי מנהלת המוסד ואשר אושר על ידי מועצת המוסד.

הכללים המרכזיים המנחים את ההחלטה למתן הענקות הם :

א. על אוכלוסיית היעד של המפעל להימנות על אוכלוסיית המבוטחים במוסד לביטוח לאומי או על התלויים בהם.

ב. המפעל עוסק באחד השירותים או התחומים הבאים, ולפי תנאים כדלקמן :

1. המפעל קהילתי וחדשני בתחום הרווחה. החדשנות מתבטאת בתוכן או בשיטת הביצוע, תוך בחינה והערכה שיטתית של הצלחתו ותרומתו.

2. המפעל כבר קיים בקהילה, אולם זקוק לפיתוח או לביסוס, או יש מקום ועניין לשנותו מבחינת התוכנית, השיטה, צורת ההענקה או אוכלוסיית הנהנים.

3. המפעל כבר קיים בקהילה, אך הדרך להערכת האפקטיביות שלו היא על ידי ניסוי בפועל בשדה, ואין כל דרך סבירה אחרת להעריכו על-ידי

4. שירות המשלים שירותים שכבר ניתנים על ידי המוסד, ואשר יש סיכוי כי בעתיד יהפוך לשירות הניתן במסגרת חוק הביטוח הלאומי.
- ג. המפעל ניתן להצרכה שיטתית בשיטות מחקר מדעיות. הליווי המחקרי הוא חלק חשוב ובלתי נפרד מהמפעל המיוחד, וזאת כדי ללמוד את מירב הלקחים האפשריים מהניסוי - הצלחותיו ככשלונותיו - וכן לעזור ולכוון את פיתוח השירות לאחר התקופה הניסיונית, הן במקום בו נערך הניסוי והן בנקודות מתאימים נוספים.
- ד. קיום סיכוי סביר להמשכיות המפעל, המוכיח את הצלחתו, גם בתום התקופה הניסיונית.

### ג. חיבטים מינהליים

הגוף שנקבע בתקנון כגוף האחראי על הטיפול במפעלים המיוחדים הוא, כאמור, הועדה למפעלים מיוחדים. זהו פורום לדיונים על כל פרויקט מוצע. כל הצעת פרויקט מובאת בפני הועדה באמצעות טופס, שהוכן למטרה זו, אשר מפרט אספקטים שונים הנוגעים לתכנון ולביצוע הפרוייקט. הוא כולל את תיאור האוכלוסייה במקום, מטרות המפעל, שיטת העבודה ושלבי הביצוע, האספקטים החדשניים של הפרוייקט המוצע והמסגרת להמשכת ולפיתוח המפעל לאחר תום תקופת הניסוי. באמצעות הטופס מקבלת הועדה נתונים על גורמים נוספים בקהילה, המשתתפים בפרוייקט, על מערך וזח האדם המתוכנן ועל התקציב הנדרש להפעלת הפרוייקט.

משך זמן "ההבשלה" של פרויקט מיוחד ארוך למדי. מיום הגשת ההצעה הראשונה עד יום החתימה על הסכם עוברים מספר חודשים. הדבר כרוך בשיתוף פעולה עם מגישי ההצעה ולעתים אף בביצוע שינויים בתוכנית המקורית שהוגשה. תהליך זה אומנם מקשה על התחלת העבודה בשטח אך נועד להבטיח את איכותו, את רמת ביצועו ואת יעילותו של המפעל.

התהליך כולל את השלבים הבאים :

א. הגשת ההצעה על ידי גוף משפטי מוכר בקהילה.

ב. עיבוד ההצעה לפרטיה וגיבושה על ידי היוזם ונציגי המוסד לביטוח לאומי.

ג. דיון בוועדה למפעלים מיוחדים, כולל דיון חוזר, כאשר יש צורך בשינויים או בהבהרות.

ד. אישור התקציב ותוכנית הביצוע בוועדת הענף.

ה. הכנת הסכם משפטי וחתימה.

התקשרות המוסד לביטוח לאומי עם גופים קהילתיים לשם ביצוע מפעל מיוחד מתבטאת לא רק במתן אישור ובהתשתפות במימון אלא גם במוערבות מלאה בכל תהליכי התכנון, במעקב אחר ביצוע הפרוייקט ובמעקב המחקרי. אך האחריות לביצוע הפרוייקט בהתאם למתוכנן היא באחריות הגורם היוזם. במסגרת שיתוף הפעולה והמעקב בדרך כלל מופעלת לצד הפרוייקט ועדת היגוי משותפת לכל הגורמים, הלוקחים חלק בפרוייקט, והיא מלווה את הפרוייקט בכל שלביו, החל בהגדרת המטרות והיעדים דרך פיקוח ומעקב על ביצועו וכלה בסיכום הפרוייקט ובהפקת הלקחים.

מתוך רצון להביא את דבר קיומם של המפעלים המיוחדים לידיעת הגורמים העוסקים בתחומי הרווחה, הוצאה לאור חוברת הסברה על מטרות המפעלים המיוחדים, על האפשרויות להיעזר בהם לצורך פיתוח שירותי רווחה בקהילה, ועל הדרכים להגשת בקשה להשתתפות המוסד במפעל מיוחד. כמו כן יש בה מספר דוגמאות למפעלים שבוצעו בעבר במסגרת המפעלים הניסיוניים של המוסד.

גם סניפי המוסד לביטוח לאומי, ובמיוחד מנהליהם, לוקחים חלק פעיל וחשוב בייזום ובעידוד פיתוח מפעלים מיוחדים, בזכות מעורבותם בחיי הקהילה והכרת הצרכים החברתיים במקום. רבים מהמפעלים, שהוקמו לרווחתה של האוכלוסייה, ניתן לזקוף לזכות פעילות מבורכת זו.

להלן נסקור את העקרונות המנחים ואת דרכי הפעולה של מספר מפעלים שהוקמו עבור ארבע קבוצות עיקריות : קשישים, אלמנות שאירים, משפחות וילדים נכים.

#### ד. מפעלים מיוחדים לקשישים

##### 1. עקרונות מנחים

כמו במדינות המערביות כך גם בישראל משקלה של אוכלוסיית הקשישים באוכלוסייה הכללית גדל מאוד בשנים מאז קום המדינה. במיוחד גדלה קבוצת הקשישים המבוגרים יותר (בני ה-75 ומעלה), שהם המשתמשים העיקריים בשירותים המיועדים לקשישים. בד בבד עם גידול אוכלוסיית הקשישים התפתחה גם המגמה לראות בקשישים קבוצת יעד בעלת צרכים מיוחדים, אשר לא תמיד זוכה להתייחסות מספקת לנוכח גודלה והיקף צרכיה, ואשר זקוקה לשירותים בתחום הכלכלי החברתי, הבריאותי והתעסוקתי.

בעשור האחרון התפתחות המפעלים הניסיוניים עבור קשישים במסגרת הביטוח הלאומי היתה פרי התפתחות החשיבה והפעילות בתחום הגרונטולוגיה בישראל. ואומנם המוסד לביטוח לאומי ראה במפעלים המיוחדים אמצעי הן לעידוד פיתוח שירותים לקשישים והן להגברת המודעות וההבנה לגבי צרכי האוכלוסייה המזדקנת והדרכים היעילות ביותר למילוי צרכים אלו. מספר עקרונות כלליים הנחו את מדיניות המוסד לעידוד פיתוחם של שירותים לקשישים :

1. ראית אוכלוסיית הקשישים בישראל כאוכלוסייה היטרוגנית ופלוראליסטית, שבדומה למגזרים אחרים באוכלוסייה גם היא מורכבת מקבוצות בעלות צרכים שונים ומגוונים בהתאם לרקע החברתי והתעסוקתי, לערכים התרבותיים, מצב הבריאות, הותק בארץ והמשאבים הכלכליים והמשפחתיים. כלומר, שלא היתה התייחסות לאוכלוסיית הקשישים כאל קבוצה הומוגנית בעלת צרכים אחידים. תפיסה זו עמדה גם ביסוד הפרוייקטים שנערכו לשם פיתוח שירותים לקשיש הזקוק לעזרת החברה

כדי שיוכל להתמודד עם הבעיות אשר מלוות ומאפיינות את ההזדקנות ואת הפרישה מהעבודה.

2. בפיתוח שירותים לקשישים חשוב שיהיה תיאום בין הגורמים הממשלתיים והציבוריים, הרשויות המקומיות והארגונים הוולונטריים, המספקים שירותים לקשישים במסגרת תפקידם. יש לפתח שירותים בצורה משולבת ומקיפה, תוך ניסיון להבטיח רצף של שירותים בקהילה ובמוסדות אשר יוכל לענות על מגוון הצרכים המשתנים של הקשישים.

3. ראיית הקשיש וצרכיו כחלק מהמשפחה כולה - אם קיימת משפחה - מובילה לכך שהשירותים הניתנים לקשישים מיועדים לסייע גם למשפחה, שלרוב היא הממלאה את תפקיד המטפל העיקרי בקשישים הנזקקים.

4. מטרת פיתוח השירותים לקשיש ולמשפחתו היא לסייע לקשיש להישאר בביתו ובקהילתו, ככל האפשר, על ידי הבטחת רמת הכנסתו, שיפור מצב דיורו, ומתן שירותים תמיכתיים בקהילה.

5. ראיית בית האבות והמוסד הסיעודי, שהם פתרון חשוב לקשיש אשר אינו יכול עוד להישאר בביתו, כחלק אינטגרלי של מערך השירותים בקהילה.

6. ראיית הקשיש כבעל יכולת להחליט ולהשפיע על תוכן השירותים, שהוא זקוק להם, כל עוד מצבו מאפשר זאת.

7. אוכלוסיית הקשישים לא רק צורכת שירותים מהחברה. קשישים מסוגלים גם לתרום לחברה בתחומים שונים ומגוונים - הן לקשישים אחרים במצב ירוד יותר והן לקבוצות אוכלוסייה אחרות. לכן יש לנצל את הפוטנציאל, שיש לקבוצה זו להמשיך לתרום לחברה על כל שכבותיה.

## 2. תחומי הפעולה

פיתוח השירותים לקשישים בעידוד הקרן למפעלים מיוחדים התמקד במשך השנים במספר תחומים עיקריים, שבמידה מסויימת נקבעו על פי

הצרכים שאותרו, אך גם שיקפו את תהליך ההתפתחות הטבעית של מערכת שבגרה ושהבשילה עם הזמן ועם הניסיון המצטבר.

## מפעלים לאיתור צרכים

מפעלים אלה, ששכיוונתם היתה גדולה בשנים הראשונות להפעלת הקרן, הם בעיקר פרוייקטים מחקריים, שנועדו לבחון, לאתר ולהעריך את צרכיה של האוכלוסייה הקשישה בתחומים שונים, את שיעור הכיסוי של צרכים אלה על ידי השירותים המקומיים, ואת אפשרויות פיתוח השירותים בהתאם לנתונים ולתנאים הספציפיים בקהילה וכד'. מפעלים אלה סייעו רבות לקביעת סדר עדיפות הגיוני עבור ניצול יעיל של המשאבים המצומצמים העומדים לרשות הקרן. דוגמה אופיינית לפרוייקטים מסוג זה היא פרוייקט בשיתוף משרד הבריאות, שבוצע בסוף שנות ה-70, שבמסגרתו נערכו סקוים לאיתור צרכים תפקודיים בריאותיים וחברתיים של קשישים מוגבלים, המתגוררים בבני ברק ובאר-שבע. סקרים אלה בדקו בצורה שיטתית ומקצועית את מידת המוגבלות התפקודית של הקשישים, את תלותם בעזרת הזולת לצורך ביצוע פעולות יומיומיות, ואת היקף הסיוע המתקבל באמצעות המשפחה והמערכת המאורגנת של שירותים בקהילה. בהתאם לצרכים, שנתגלו בשני מקומות ישוב אלה, ניתנו המלצות בדבר השירותים הנוספים הדרושים בקהילה. כמו כן שימשו סקרים אלה כסיס חשוב לתכנון חוק ביטוח הסיעוד, שכן הם סיפקו נתונים שאפשרו להעריך את עלות הפעלת החוק, לקבוע את גודל האוכלוסייה האמורה להיות מכוסה במסגרת החוק, ואת גובה הגמלה בחלופות שונות. דוגמה נוספת למפעל מיוחד לאיתור צרכים הנו הפרוייקט שנערך בשיתוף עם המכון למחקר הקיבוץ, שתוצאותיו נועדו לסייע לגיבוש מסגרת שירותים ופעולות, כדי לשפר את רווחתם הכללית של קשישים בקיבוץ. הפרוייקט עסק בלימוד תהליכי ההזדקנות בחברה הקיבוצית ובהגדרת גורמים המשפיעים על רווחתו של הקשיש בקיבוץ. כמו כן נבחנו בו אפשרויות ליצירת תנאים לשיפור מצבם של הקשישים בקיבוצים מסויימים. בשלב זה אומנם יושם רק חלק מההמלצות שניתנו בעקבות המחקר, אך אין



ספק, שתרומת הפרוייקט לתכנון ולהכוונת מערך השירות בעתיד גדולה.

מפעלים ליהעשרת החיים החברתיים

מפעלים מיוחדים אחדים התמקדו בתחום החברתי, בניסיון לאפשר את הרחבת הפעילות החברתית של קשישים המתגוררים בקהילה. זאת מתוך מודעות לעובדה, שהפרישה מהעבודה וההתאלמנות מלווים לעתים קרובות בבדידות ובירידת רמת הפעילות והמעורבות החברתית. מחקרים רבים מצביעים על חשיבותם הגדולה של משתנים אלה לרווחתו הכללית של הקשיש. לכן בשנים הראשונות ניתנה עדיפות למפעלים מיוחדים, שנועדו לבנות דגמים של מועדונים חברתיים לקשישים, שמגמתם לשפר את רמת תפקודם ואת ההנאה, שהם מסבים לשהים בהם. בפיתוח מועדונים אלה הושם דגש על העלאת הרמה המקצועית של ריכוז המועדונים וניהולם, על שיתוף האנשים שמבקרים במועדון בניהולו, על הרחבת מגוון הפעילויות עבור קבוצות הטרוגניות של הקהילה ועל הגברת המאמצים לקלוט קשישים נוספים. זאת על ידי הרחבת קבוצות המבקרים אצל קשישים מן הסביבה אשר לא נהגו לבקר במועדון, אך היו מעוניינים לקחת חלק בחיי הקהילה באמצעות המועדון. מודלים ניסיוניים כאלה פותחו במועדוני קשישים בנס-ציונה, בעכו ובפתח-תקוה. תוצאות הפעולה הוכיחו, ששיפורים פיזיים במועדונים, הענקת דימוי חיובי ומכובד יותר למועדון והתאמת הפעילות לטעמים של הקשישים ולרמתם התרבותית יש בהם כדי ליצור אריזה טובה יותר ולמשוך ציבור גדול יותר של קשישים למועדון. כן הסתבר, שרמתו של מרכז המועדון, כישוריו, ומידת היוזמה שהוא מגלה, הם הקובעים בסופו של דבר את גורל המועדון, לשבט או לחסד. לאור זאת יזם המוסד פרויקט מיוחד להכשרה מקצועית מרוכזת של מרכזי המועדונים ברחבי הארץ. פרויקט זה, שבוצע בשיתוף עם משען, לא עלה יפה ואף לא הושלם על פי המתוכנן, בעיקר בשל בעיות תכנון והפעלה לקוייה. אך נראה, שעדיין יש היום מקום לפרוייקט דומה. ניסיון נוסף להרחבת הפעילות במועדונים הוא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהקמת תיאטרון לקשישים, אשר מטרתו להציג במועדונים הצגות

תיאטרון ברמה מקצועית גבוהה, ובכך להרחיב את הפעילות התרבותית של הקשישים, אשר אינם מגיעים כיום לצפות בהצגות בתיאטרון רגיל.

כמו כן נעשה ניסיון להרחיב את סוגי השירותים, הניתנים במסגרת המועדונים לקשישים בשילוב עם גורמים נוספים. ניסיון ראשון נערך בנס-ציונה וסיפק שירות בריאות מונע באמצעות אחות בריאות הציבור. זו ביקרה באופן סדיר במועדון, הרצתה על בעיות בריאות, על תזונה נכונה, על שימוש בהרופות וכד'. מגמת הפרוייקט היתה לפתח אצל הקשישים מודעות להזנהגות נכונה בתחום הבריאות ולמנוע ביקורים מיותרים במרפאה.

מפעלים לטיפול מקיף ומשולב בקשישים

בשנים האחרונות נעשה ניסיון חשוב לפתח מפעלים משולבים ומקיפים, שראו את הטיפול בקשיש ראייה כוללת, ובשיתוף כל הגורמים בקהילה. בטבריה נעשה בשנת 1975 ניסיון מורכב לבנות דגם של שירותים מתואמים לקשישים בקהילה, כמפעל מיוחד של פיתוח שירות מקיף לקשיש. בדגם שולבו כל הגורמים המטפלים בנושא הקשישים בעיר (משרד הבריאות, קופ"ח, העירייה, משרד הרווחה, המתג"ס ועוד), והם פעלו במתואם באמצעות הנהלה משותפת ורכזת מקצועית. מטרת השירות המקיף היתה יצירת דפוסים מתואמים ויעילים של הליכים מנהליים לקביעת מדיניות משותפת, ריכוז ושימוש יעיל בכוח אדם ובמשאבים תקציביים, וכך פיתוח שירותים חדשים לקשישים. בנוסף על הגורמים המוזכרים לעיל השתתפו בתקציב השירות המקיף ובפיתוח השירותים גם המוסד לביטוח לאומי ואש"ל.

המחקר המלווה את הפרוייקט העלה, שיש למנוע את התפתחות השירות המקיף כארגון נפרד, המחליף גורמים אחרים, וכדי יש לחזק את תפקודו כארגון, שעליו לתאם בין הגורמים הרלבנטיים ולעודד פיתוח שירותים. האחריות לקשישים חייבת להישאר בידי המוסדות והארגונים המטפלים בכלל האוכלוסייה. כמו כן יש להיזהר משימוש בתקציב השירות המקיף למימון קבוע ושוטף של שירותים ספציפיים, ולהתמקד בעיקר בנושאי

פיתוח השירותים. נמצא, כי חשוב להשתמש בתקציב השירות בצורה יעילה ומבוקרת יותר, תוך קביעת מדיניות תקציבית ברורה ומימון פרויקטים על פי מטרות וקריטריונים מוגדרים. כללית, הניסוי זכה בהצלחה חלקית בלבד. בעיות בין-אישיות ובין-מוסדיות וקשיי תיאום מנהליים ותקציביים הביאו לכך, שהפרוייקט הוגבל בסופו של דבר להקמת מרכז יום לקשיש, "בית גיל" במסגרתו ניתנו לקשישים שירותים מגוונים, באמצעות נציגים של מרבית השירותים בעיר שאף השיגו רמה סבירה של תיאום ושיתוף פעולה. אך נראה לנו, שבשירותים מקיפים יש פוטנציאל גדול, שטרם מוצה עד תום.

#### ש י ר ר י ה ו ת נ ד ב ו ת

במהלך התפתחותם של המפעלים המיוחדים התגבשה גישת המוסד האומרת, שאוכלוסיית הקשישים אינה מורכבת מצרכני שירותים בלבד, אלא שהודות לניסיונם העשיר קשישים רבים מסוגלים לעבוד בהתנדבות ולתרום רבות לרווחתן של קבוצות שונות בקהילה. המפעל הניסיוני הראשון, שפותח ברוח זו, היה "קשיש לקשיש" בשכונות הקטמונים בירושלים. הוא החל להתבצע בשנת 1966, והיתה בו תוכנית חשובה וראשונית של עזרה הדדית מצד קשישים מקומיים עצמאיים לקשישים המרותקים לביתם. למרות ההצלחה להפעיל אוכלוסייה קשישה, שהיא עצמה היתה אוכלוסיית מצוקה, כאוכלוסיית מתנדבת, הניסיון לימד, שבנוסף על ביקורים חברתיים יש צורך להעביר מידע על מצבם ועל צורכיהם של הקשישים למרכז לקשיש ולשירותים הקהילתיים, אשר הפעילו את המפעל "קשיש לקשיש". שירות זה ממשיך לפעול בהצלחה עד היום.

אחד השירותים החשובים והמפותחים, שפועל כיום בצורה ממוסדת בסניפי המוסד לביטוח לאומי, הוא יעוץ לקשיש ולפנסיונר. תחילתו של שירות זה כמפעל ניסיוני מיוחד. הוכשרו בו קשישים מתנדבים שנבחרו לדבר, ושמתפקידם היה לתת לקשישים יעוץ בתחומים כמו מיצוי זכויות, ענייני תעסוקה וחברה, בעיות כלכליות, שאלות משפטיות ואף בעיות אישיות שונות. היועצים בתחנות לא הסתפקו במתן יעוץ בלבד,

ומתפקידם היה לתווך בפועל, במיוחד במיצוי זכויות. ההערכה  
המחקרית על פרויקט זה בשנת 1975 שימשה בסיס להחלטה, שקיבלה  
מנהלת המוסד, לפיה יש לכלול את היעוץ לקשיש במסגרת העבודה  
הרגילה של סניפי המוסד לביטוח לאומי ולהרחיב את פעילותו בסניפים  
רבים בארץ. בנוסף לשירותי היעוץ בתחנה עצמה פותחה בשנים  
האחרונות במסגרת היעוץ לקשיש תוכנית של ביקורי בית של מתנדבים  
קשישים אצל קשישים גלמודים, הרתוקים למיטתם ולביתם, כדי לעקוב  
אחר מצבם וכדי לעזור להם לקבל שירותים נחוצים מגורמים שונים  
בקהילה. קשישים המבקרים קיבלו הכשרה מיוחדת למטרה זו. מחקר הערכה  
של שירות ביקורי הבית נערך בשנת 1981/82 על ידי אוניברסיטת  
תל-אביב, אשר הצביע על יעילותו הרבה ותרומתו של שירות חשוב זה  
לציבור הקשישים הגלמודים. בשנים האחרונות הורגש, שקיימים תחומי  
יעוץ, הדורשים מיומנות ומתן הכשרה מיוחדת ליועצים. תחום בולט  
במיוחד היו המעונות והמוסדות לקשישים. הוחלט לערוך קורס להכשרת  
מתנדבים למתן יעוץ לקשישים ולמשפחותיהם בענייני סידור במעונות.  
במחקר המעקב נתקבלו נתונים על מאפייני האוכלוסייה, על העניין  
במציאת סידור בבית אבות או במוסד, על הסיבות לרצונה בסידור מוסדי,  
והפתרונות שהוצעו על ידי היועצים. בשל ליקויים במעקב, שערכו  
היועצים אחר הפונים, אפשר היה ללמוד מהן תוצאות היעוץ רק אצל  
חלק מהפונים בלבד. נמצא, כי עבור חלקם אכן נמצא פתרון במעונות,  
ועבור חלקם נעשה ניסיון למצוא פתרון בקהילה.

בשנים האחרונות הורחבה המודעות לתפקיד החשוב, שקשישים מתנדבים  
יכולים למלא בקהילה ככוח עזר לעובדים מקצועיים הפועלים בשירותי  
הרווחה. לאור המחסור בכוח אדם בשירותי רווחה ולאור הצרכים הגדלים  
בכל מגזרי הציבור, הוחלט להכשיר מתנדבים קשישים לעבודה קהילתית.  
המפעל הניסיוני בתחום זה הותחל בעיר רחובות בשיתוף עם הפקולטה  
לחקלאות והועבר גם לחולון בשיתוף עם המרכז הטכנולוגי. היה בו  
צעד אחד נוסף בדרך התפתחותו של הרעיון הקיים, שניתן להכשיר

מתנדבים לעבוד בנושא או בארגון ספציפי אחד, לקונספציה רחבה יותר. לפי קונספציה זו אפשר לשלב מתנדבים בסוכנויות רווחה שונות ומגוונות בקהילה, ליד עובדים מקצועיים, כאשר בידי הארגונים האחרייות להפעלתם של המתנדבים ולהדרכתם השוטפת. בשלב הראשון השתתפו המתנדבים בקורס, שאורגן וניתן על ידי בית הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית. בקורס זה קיבלו המתנדבים ידע בסיסי על תחומי רווחה, דרכי קומוניקציה, תפקיד המתנדב במערכת רווחה וכו'. נעשתה עבודה מאומצת להתאים מקומות עבודה בקהילה למתנדבים, כך שגם רצונו של המתנדב וכשרונותיו וגם צורכי הקהילה יבואו על סיפוקם. המתנדבים שולבו בעבודה במחלקות רווחה, במע"ש, בארגון תהילה, בבתי סוהר, בבתי ספר לילדים חריגים, בארגוני עולים ועוד. מחקר המעקב עסק בעיקר בתיאור המתנדבים, בציפיותיהם ובציפיות המעסיקים מהעבודה, בתיאור קליטתם ושילובם בארגונים השונים, וביעילות עבודתם באספקת שירותי רווחה. ראוי לציין, שמפעל זה ממשיך להתקיים והועתק למקומות נוספים בארץ.

תרומתם של מפעלים אלה כפולה - יש בהם תרומה גם לקשישים המתנדבים, אשר פעולתם מעניקה תוכן חדש לחייהם, וגם לאוכלוסיית היעד הנהנית משירותי המתנדבים. כמו כן, אין להמעיט מתרומתם לארגונים השונים המטפלים בקשישים. אלה נעזרים ישירות במתנדבים ויכולים לשפר וליעל בעזרתם את עבודתם המקצועית. המתנדבים עוקבים ומדווחים על מצבם המשתנה של הקשישים, מגלים צרכים קיימים בשטח, ומוסיפים מימד בלתי ממסדי לקשר בין הקשיש והארגון. יש לציין, שכיום מתגבשים בעקבות פרויקט זה מספר פרויקטים דומים בשיתוף עם האוניברסיטה העברית ועם רשויות מקומיות שונות בארץ.

פ י ת ר ה מ ק ו ר ת ת ע ס ר ק ה ל ק ש י ש י ם

במשך כל התקופה ניתנה בפעילות הקרן למפעלים מיוחדים תשומת לב מיוחדת לפיתוח מקורות תעסוקה בשכר לקשישים, שפרשו ממעגל העבודה

הרגיל אך שהיה להם עניין בתעסוקה בשכר. זאת בעיקר בשל סיבות כלכליות, אך גם בשל תרומת התעסוקה לרווחתם הכללית לאחר הפרישה הרשמית. הדוגמה הבולטת ביותר לתחום פעולה זה היא הסיוע להקמת מפעל תעסוקה לקשישים (מת"ל) בקריית גת, בשיתוף עם חברת ליגת, עיריית קריית גת ומשרד העבודה והרווחה. מטרתו היתה ליצור דגם תעסוקתי יצרני לקשישים במפעל תעשייתי מבוסס, האחראי על אספקת עבודה, גיהול ושירות התוצר. במפעל זה למדו קשישים לתפור מכנסיים, למרות שחלקם הגדול לא התנסה בעבר בתפירה. נעשה ניסיון להתאים את תנאי העבודה ואנו דרישותיה ליכולתם של הקשישים ולצורכיהם. המחקר המלווה תיאר את סוג האוכלוסייה הרוצה לקבל לעבודה תעשייתית, בחן את ונהליך הלימוד של הקשישים, את הגורמים הקשורים להתמדה בעבודה ואת הכדאיות הכללית של המפעל. גם בתום תקופת הניסוי והפסקת השתתפותו של המוסד במימון המפעל, ממשיכה חברת ליגת להפעיל את מת"ל, ומשרד העבודה והרווחה מוסיף להשתתף חלקית במימון עובדי הרווחה במפעל. יש לקוות, שעל סמך ניסיון זה יוקמו מסגרות תעשייתיות נוספות לקשישים.

#### מפעלים בחורם הסייעים

כיום מבצעת קרן המפעלים המיוחדים שני מפעלים בתחום הסייעים. האחד, שמתבצע בירושלים, בשיתוף עם בי"ח שערי צדק, הם מועדוני יום פסיכוגריאטריים לקשישים הסובלים מירידה שכלית ונפשית. קשישים אלה בדרך כלל אינם יכולים לבקר במועדונים רגילים, ואין כיום בקהילה מסגרות מתאימות, שיכולות לספק להם את הפעילות החברתית ואת העיסוקים הדרושים להם מאוד. מטרת המועדונים לספק גירויים, כדי למנוע ירידה נוטפת ואולי אף לשפר את מצב הקשישים. כמו כן, השירות מסייע מאוד למשפחה המטפלת, אשר בדרך כלל רתוקה לקשישים לצורך טיפול בהם. בימים אלה נערך מחקר הערכה על הפרוייקט. הפרוייקט השני הוא חוכנית להכשרת משפחות לטיפול בקשישים סיעודיים. המפעל נערך במימון משותף עם אש"ל ובשיתוף עיריית קריית-אוננו.

האחרונה רואה חשיבות רבה ביצירת מסגרות בקהילה, בהן יכולות משפחות הקשישים המוגבלים להיפגש, להחליף מידע לגבי שירותים קיימים, להבין כיצד להתמודד עם התופעות הנלוות להזדקנות ולירידה שכלית, ללמוד שיטות טיפול מתאימות, מה ארגון מקורות הסיוע, ובעיקר להבין את תפקידה של המשפחה כמסייעת לקשיש הסיעודי. הפעילות מתבצעת בקבוצות, בהן משתתפות משפחות הלוקחות על עצמן את האחריות לטיפול בקשיש, בעל מגבלות תפקודיות קשות, ומטרת התוכנית לחזק את יכולת בני המשפחה לעמוד בקשיים הכרוכים בטיפול ממושך בקשיש הסיעודי. במסגרת הפרוייקט יוכנו סרט וחוברת מיוחדת, אשר יוכלו להיות לעזר לגורמים נוספים בארץ, המבקשים להקים שירות דומה גם בקהילתם הם.

### 3. כירורגי פיתוח לעתיד

כשפניה לעתיד, מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנושא של הקשישים והאלמנות היא לעודד את המשך היוזמה המקומית לפתח שירותים במגוון תחומים. אך נראה, שיש תחומים שדורשים התייחסות מיוחדת תוך ראייה כוללת יותר של צורכי הקשישים. יש צורך לבדוק ביתר קפדנות אפשרויות לפתח תוכניות ושירותים בתחום תנאי הדיור של קשישים, כשהכוונה היא לדיור הולם ובטוח בתוך השכונה ולהתאמת הדיור של הקשישים לצורכיהם הפיזיים והבריאותיים, כדי לאפשר את המשך הישארותם בבית. בעבר אומנם בוצעו מספר מפעלים ניסיוניים בתחום זה - למשל מפעל שיפוץ דיור הקשישים ביבנה. במסגרתו ניתנה לרשות המקומית עזרה כספית כדי לשפץ דיירות של קשישים המתגוררים במבנים ישנים. בשנה האחרונה בוצע מפעל מיוחד לבדיקת צורכי החימום של קשישים בשכונת נחלאות בירושלים. גם המפעל המיוחד, שנועד להגביר את בטיחות הקשישים בקהילה ובבית, קשור לתחום הדיור.

נראה, שיש צורך לקשור ניסיונות אלו שנעשו בתחום הדיור, למסכת התייחסות משותפת ורחבה. זו תכלול את שיפור המצב הפיזי של המבנה

בו גר הקשיש ושל הגישה אליו; את שיפור המצב הפיזי והביטוחי של פנים הדירה ואת התאמת הדירה לצורכי הקשיש על ידי הרכבת אביזרים לקשישים מוגבלים, ווספת ציוד בית בסיסי תקין, כמו אמצעי ביטוח וחיסום הולמים. כמו כן, יהיה עליה לבדוק אפשרויות פיתוח דגמים של דיור הולם לקבוצות שונות, כמו דיור מוגן, דירות להשכרה וכו' בשל חשיבות הנושא יש מקום לבדוק באמצעות המפעלים המיוחדים דרכי מתן סיוע בתחום הדיור, בנושא כמו חיסום, בצורה ממוסדת ואחידה ובמסגרת חוקים קיימים.

תחום נוסף, אשר לא קיבל מענה מספיק על ידי המפעלים המיוחדים, הוא פיתוח שירותים בתחום המוסדי. המוסד לביטוח לאומי השתתף במימון פרויקט חדשני, במסגרתו הועמד מינימום לרשות מוסדות סיעוד לצורך עריכת טיולים וביקורים עבור חולים מרותקים, אשר בדרך כלל אינם יוצאים מכותלי המוסד. במוסדות הסיעוד, שניצלו את המינימום, השירות העשיר וגיוון מאוד חזיהם של המרותקים הללו. יש לציין, שלא היתה היענות מספקת מצד מוסדות הסיעוד לשירות זה. כהמשך לגישה זו חשוב ביותר להגביר את מודעות מנהלי המוסדות לצורך הרחבת פעולותיהם של הקשישים המוגבלים ולנצל יותר את האפשרויות הקיימות בקהילה, ללא הוצאות מרובות, גם אם הדבר דורש מאמץ וארגון מיוחד מצד המוסד. מאידך גיסא, יש לראות גם בבתי האבות ובמוסדות הסיעוד מוקדים לפיתוח שירותים לאוכלוסייה המתגוררת בסביבה, תוך מגמה לפתח הלכה למעשה את הקונספציה, שהמוסד הוא חלק אינטגרלי מן הקהילה.

תחום נוסף, שיזכה לעדיפות גדולה בשנים הקרובות, יהיה התחום הסיעודי. יהיה צורך ליצור מודלים ניסיוניים לגיבוש תהליך מימוש הזכאות לגמלת הסיעוד במסגרת חוק ביטוח הסיעוד. בהקשר זה מתוכנן ניסוי שדה, אשר מטרתו להעניק גמלות כספיות ולפתח את תשתית השירותים עבור אוכלוסיית הקשישים, החולים הכרוניים והמוגבלים בתפקודם היומיומי. מפעל זה יבוצע במישור המקומי, כאשר בנוסף לבחינת הכלים והשיטות לקביעת הזכאות ונוהלי ההפעלה, ייבדקו גם



קשרי הגומלין ודרכי התיאום בין שלוש מערכות תומכות : המשפחה הנושאת בעיקר הנטל והאחריות לחולים סיעודיים, הגורמים המאורגנים בקהילה המספקים שירותים בעין, והמוסד לביטוח לאומי אשר יעניק גמלאות סיעוד לזכאים. מגמת הניסוי לבדוק באיזו דרך ניתן ליצור רצף של שירותים בכסף ובעין לפרט ולקהילה, לעודד את המשך הטיפול על ידי המשפחה, להבטיח את המשך אחריות הגורמים האחראים לאספקת ולפיתוח שירותים וכו'. כמו כן אמור הניסוי לבחון את דרך עבודתה ואת יעילותה של ועדה בין-מקצועית מקומית, האמורה לקום. תפקיד ועדה זו לתאם בין הגורמים ולהבטיח שירותים לקשישים הזקוקים לשירותים בעין. באמצעותה תהיה אפשרות להעניק גמלת סיעוד בעין באותם המקרים, שקשיש או בני משפחתו אינם מסוגלים להשתמש בגמלה כספית לטובת הקשיש. כן ייבדקו דרכים לניצול ועדה זו לצורך הפניית קשישים למוסדות סיעוד במידת הצורך, ולקבלת המלצות לפיתוח שירותים סיעודיים בקהילה ובמוסדות, כדי להרחיב את תשתית השירותים הקיימת. מחקר זה ישמש בסיס לעידוד הקמה מבוקרת ומתוכננת של ועדות מקומיות באזורים אחרים בארץ ולפיתוח תהליכים משולבים ויעילים להערכה, לאבחון ולאספקת שירותים. הניסוי יהיה שלב ראשון במחקר הערכה מקיף, אשר יבדוק את השפעת חוק ביטוח סיעוד ואת תרומתו לקשיש, לבני המשפחה ולמערכת השירותים לקשישים ומוגבלים.

#### ה. מפעלים מיוחדים לאלמנות

מפעלים ניסיוניים הוקמו גם עבור אלמנות, הנתונות בבעיות קשות - משפחתיות, חברתיות ותקציביות. נזכיר כאן אחדים מהם. האחד הוא פרויקט לשיקום חברתי של אלמנות, שבוצע במסגרת ארגון נעמ"ת. יסודו בהכרה ובמודעות לכך, שיש לסייע לחלק מהאלמנות להתמודד עם הבדידות החברתית, מנת חלקן לאחר פטירת בן הזוג. במסגרת המפעל התקיימו קבוצות דיון לאלמנות, במטרה לאפשר להן להיפגש באורח קבוע במועדוני נעמ"ת בהנחייתן של מנחות מקצועיות. חלק מהקבוצות אומנם הצליח ליצור מסגרת בהתאם למתוכנן, אך בדרך כלל הפעילות לא

חיתה רצופה עקב חיסור התמדה ונשירה, שאף מנעו עריכת מחקר מעקב אחר תרומת קבוצות הדיון לאלמנות. אחד הלקחים שהופקו שהוא שקבוצות דיון כאלו אולי אינן מתאימות לאלמנות, ויש צורך למצוא דרכים, מעשיות יותר, להגברת מעורבותן החברתית.

שני הוא המפעל לסיוע משפטי לאלמנות במסגרת ארגון ויצ"ו שהיה בו ניסיון לסייע לאלמנות מעוטות יכולת, שאינן יכולות לשאת בהוצאות הכספיות הכרוכות בפניה לעורך דין. המטרה היתה לספק לאלמנות סיוע משפטי בבעיות הקשורות לצו ירושה ומס עזבון. ניסיון זה הוכתר בהצלחה רבה ויש לו כיום המשך בויצ"ו, תוך מספר שינויים ארגוניים ונהליים שהומלצו לאחר הניסוי. ויצ"ו אף מנסה להרחיב את פעילותו למען האלמנות גם אל מעבר לתחום המשפטי, ולשלב את האלמנות ואת משפחותיהן בפעילויות חברתיות המתקיימות בארגון.

במפעל מיוחד נוסף עבור אלמנות נעשה ניסיון להגביר את נכונותן לשיקום מקצועי ולהשמה בעבודה. זאת באמצעות שני ימי עיון, בהם השתתפו אלמנות שנמצאות בטיפולה של מחלקת השיקום של המוסד לביטוח לאומי, ואשר הוגדרו כקשות שיקום למרות הפוטנציאל שלהן. בשני ימי עיון מרוכזים התקיימו הרצאות וקבוצות דיון, שמטרתן להרחיב את מידת ההיכרות של האלמנות עם האפשרויות הפתוחות בפניהן בעולם העבודה ולהפגישן עם אלמנות שהשתקמו בהצלחה. בימים אלו נערך מחקר מעקב אחר האלמנות שהשתתפו בימי העיון.

נראה, שכיווני הפיתוח של המפעלים המיוחדים לאלמנות יופנו בעתיד להמשכת בחינת הדרכים להרחבת האמצעים לשיקומן התעסוקתי ולפיתוח שירותים, שיקלו עליהן להשתלב מחדש בחיי העבודה והקהילה.

7. מפעלים מיוחדים למשפחות ולילדים

1. עקרונות מנחים

ענף האימהות והילדים ליווה את נושא המפעלים המיוחדים מאז הקמתו.

המפעלים, בהם השתתף המוסד לביטוח לאומי, עונים על מגוון צרכים של חלקי אוכלוסייה שונים. מבחינה זו אי אפשר להגיד, שהמוסד התמקד רק באספקט ספציפי ומוגדר של שירותים. מזווית הראייה הבוחנת את האוכלוסייה המטרופולית, הרי שמוקד המפעלים המיוחדים בענף האימהות והילדים השתנה. הוא עבר מאם המשפחה תחילה לקונספציה רחבה של המשפחה כיחידה אינטראקטיבית, ולאחר מכן לשכבת הנוער. תוך כדי שינויי מוקד אלה הושם דגש מיוחד על משפחות מרובות ילדים ועל האוכלוסייה הנזקקת יותר, כפי שיפורט להלן.

## 2. תחומי הפעולה

הפעילות במסגרת ענף האימהות והילדים פותחה במטרה לתרום לרווחתה של המשפחה. ההדגשים השתנו במרוצת השנים בהתאם לצרכים ולעדיפויות חברתיות. להלן שלושת התחומים העיקריים:

### משפחות ברוכות ילדים

המפעל הראשון, בר השתתף המוסד לביטוח לאומי, בוצע במסגרת ענף האימהות והילדים בשנת 1971. במסגרתו ניתנה הבראה לאימהות ב"בית הויס" של ויצ"ו בהרצליה. מפעל חדשני זה פיתח את נושא ההבראה של אימהות במשפחות מרובות ילדים, והוא משמש דוגמה מצויינת למפעל מוצלח, אשר הפך כיום לשירות מקובל הגיתן עתה על ידי גורמים רבים בכל רחבי הארץ. במפעל זה השתתף גוף התנדבותי.

מפעל נוסף, שנועד להקל על מצוקתן של משפחות מרובות ילדים, היה מפעל ה"הדרכה תזונתית למשפחות מרובות ילדים". הוא נמשך שנתיים, מקיץ 1972 ועד 1974. אימהות במשפחות מרובות ילדים קיבלו במסגרתן הדרכה שוטפת בנושא התזונה הנכונה ועל הרכב הרצוי של סל המזון המשפחתי.

ב-1974 הורחב המפעל המיוחד "חינוך והדרכה לאורח חיים חסכוני", שנערך בשיתוף עם ארגון נעמ"ת. באמצעות מפעל זה למדו אימהות צעירות של משפחות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה איך לנצל את תקציב המשפחה, על

מנת שישרת את המשפחה בצורה יעילה וחסכונית יותר בתחומי התזונה, הביגוד וניהול משק הבית. כמו כן היתה התייחסות לניצול כספים, השימוש בבנקים וחלקה של האישה בהחלטות משפחתיות.

## ר ו ד ה ת ה י ל ד ו ה מ ש פ ח ה

לאחר 4 השנים הראשונות, בהן הושם הדגש על אימהות במשפחות מרוכות ילדים, הועתק המוקד של המפעלים המיוחדים למשפחה כיחידה ולרווחת הילד כפרט. בשנים 1975-1976 הושם דגש על פיתוח נושא הזנת ילדים בבית הספר. במקביל התפתחו תוכניות במשרד החינוך, לפיהן מסגרת הלימודים בבתי הספר היסודיים היתה אמורה לעבוך לבסיס של יום לימודים ארוך. השונוף למפעל זה היה משרד החינוך והתרבות. תוכנית זאת לא מומשה בסופו של דבר, בשל שינוי במדיניות הממשלה כלפי יום לימודים ארוך, אך נתוצאה מהמפעלים המיוחדים שנעשו בתחום זה נאספו נתונים רבים לגבי האפשרויות השונות של התאמת מסעדות בית הספר ליום לימודים ארוך, ומשמעות הדבר עבור המורים התלמידים והוריהם. בשנת 1976 הוסב הדגש במפעלים המיוחדים למוקד משפחתי כללי, וזאת עם הקמת המפעל המיוחד "פרוייקט עבודה קהילתית בשכונת שפרינצק בקריית שמונה", שמטרתו היתה לשפר את השירותים הקהילתיים והתרבותיים בשכונה מבודדת ומוזנחת ולהגביר את מעורבות התושבים. השותף להפעלת פרוייקט זה היה המתנ"ס, אשר קיבל על עצמו את כל העבודה המקצועית בהפעלת השירות.

באותה תקופה הופעלו מספר פרוייקטים נוספים בניסיון לפתח את הקשר בין האם וילדה ולעזור לה להתאים את הגירויים הקיימים בסביבתו לצרכיו הנוכחיים ("פיתוח עבודה חינוכית מונעת בתחנה לאם וילד" בירושלים, ו"משחקה במעלות").

פרוייקט נוסף בתחום החיזוק והגיבוש המשפחתי התמקד בצד מוזנח - הקשר בין האב וילדיו. ב"סדנה לאבות ולבנים בטבריה" (1978-1980)

פותחה סדנת נגרות במסגרת המתנ"ס, בה עבדו אבות מהשכונות יחד עם בניהם הצעירים בבניית ריהוט לבתיהם. דגש ניתן גם לחורית העבודה המשותפת וגם לפיתוח הקשר המילולי בין אבות ובניהם בסוף יום העבודה באמצעות שיחה על כוס תה, בהנחית פסיכולוגית.

הדאגה לאספקט אחר ורחב יותר של רווחת המשפחה קיבלה ביטוי במפעל המיוחד "שירותים הדדיים בתל-כביר", שנוצע ב-1981-1982 בשיתוף עם המתנ"ס המקומי. במסגרת מפעל זה, ניסו לשלב מגוון רחב של תושבי השכונה בהחלפת שירותים בין-אישיים על בסיס של אינטרס הדדי, ללא שימוש בכסף. נעשה ניסיון לפתח קשרים בין משפחות צעירות ובין קשישי השכונה, אך הדבר נפסק לפני תום הניסוי בלא הצלחה מירבית, בשל אי-כיולת לגזים מספר מספיק של משתתפים. תהליך הגיוס היה מסובך מהצפוי, ולא היה ברור מה סוגי השירותים הדרושים ומי זקוק להם.

גישה שונה לחיזוק קהילתי השתקפה במפעל המיוחד - שירות פסיכולוגיה קהילתית - בשתי שכונות מצוקה בירושלים. המרכז הקהילתי של המתנ"ס שימש כאכסניה לשירות זה, אשר הופעל בשלב הניסיוני על ידי ביה"ח עזרת נשים. במסגרת מפעל זה הועמד פסיכולוג לרשות תושבי השכונה לניהול שיחה על בעיותיהם האישיות. הפסיכולוג ישב במרכז הקהילתי המקומי וקיבל את התושבים ללא הזמנה מראש וללא תשלום. הוא גם פעל כיועץ לעובדים הקהילתיים במקום כדי לפתח את עירנותם לנושא בריאות הנפש ולהגדיל את יכולתם להפנות תושבים ליעוץ מקצועי בעת הצורך.

#### פ י ת ה ש י ר ו ת י ס ל נ ו ע ר מ נ ו ת ק

בשנים האחרונות השתנה הדגש העיקרי של המפעלים המיוחדים ועבר לפיתוח שירותים ישירים לנוער, במסגרת הגופים הקהילתיים. ניסיון מוקדם בכיוון זה היה הקמת "מועדון צהריים לנוער עובד" בירושלים ב-1978, בשיתוף עם המועצה הסוציאלית. הוא היה מיועד לנוער שוליים, העובד בצורה בלתי סדירה בעבודות שונות בירושלים. הכוונה היתה לנצל את הפסקת הצהריים של הנערים למתן שירותי חברה ורווחה במועדון בסביבת מקום עבודתם. במועדון ניתנה ארוחה קלה במחיר מסובסד, וסופקה

אפשרות לנוח, להכיר נוער אחר, להשתתף בדיונים בנושאים המתאימים והמעניינים את הנוער הזה (משכורת, הרגלי עבודה, זכויות וחובות בעבודה, יחסי משפחה, יחסים בינו ובינה, גיוס וכו'), ולפתח קשר אישי עם מבוגר מעובדי המועדון. מפעל זה הופסק לפני המועד המתוכנן בגלל השיעור הנמוך בהשתתפות. הסיבות לכך היו, כנראה, מספרם הקטן של הנערים העובדים במרכז העיר והעובדה, שהנערים מעדיפים לא לעבוד כלל מאשר לקבל את השכר הנמוך שהוצע להם.

מפעל שני בתחום הנוער, שהתייחס לילדים הגמציאים בתוך מסגרת החינוך, הוא "חונכות - פרויקט לעזרה הדדית של נוער בשכונת רוממה בירושלים", בשיתוף עם המרכז הקהילתי של המתנ"ס. הוא הופעל מ-1979 עד 1981. באמצעות מפעל זה שימשו תלמידי תיכון כחונכים לילדים קטנים בני שכונתם, הנכנסים למסגרת החינוך היסודי. מטרתו העיקרית של המפעל היתה לפתח עמדות חיוביות כלפי מוסדות החינוך וכלפי השכונה בקרב שתי קבוצות הגיל שנכללו בפרוייקט.

שני מפעלים מיוחדים נוספים בתחום הנוער עסקו בנוער נושר ממסגרת תעסוקתית ולימודית. חוג להכרת הארץ, בהשתתפות עיריית רחובות, התקיים בשנת 1981 בין כותלי מועדון עירוני ברחובות. החוג כלל טיולים למקומות שונים בארץ. המטרה העיקרית היתה להגביר את הזדהות הנערים עם החברה ועם ערכיה.

מפעל שונה, שהיה מיועד לאוכלוסייה דומה, הוא "פרוייקט סל"ע (ספורט למניעת עבריינים)" בשנים 1980-1983, שהוקם ביוזמת המועצה הציבורית לקידום הנוער בנתניה. השתתפו בו גערים נושרים משכונות בנתניה בפעילות ספורטיבית במכון וינגייט. כאן נעשה שימוש בספורט כאמצעי לקרב את הנערים לערכים המקובלים בחברה, ולנתב את "האנרגיה" של בני הנעורים לאפיקים חיוביים ומועילים.

### 3. כיווני פיתוח לעתיד

התייחסות הטפעלים האיוחדים התפתחה במשך השנים וכיום היא מתמקדת יותר באוכלוסייה החגיגה : נוער עברייני ונוער נושר, נשים מוכות

והאוכלוסייה הגדלה של נשים, שבחרו לגדל ילד מחוץ למסגרת הנישואין. כל אלה נמנים היום על האוכלוסיות, שהמוסד פתוח למענן במסגרת המפעלים המיוחדים.

חיזוק התא המשפחתי וחיזוק חלקיו החלשים הם אתגר לפעילות העתיד במסגרת המפעלים המיוחדים. הדבר בא לידי ביטוי בשני מפעלים שעוסקים בתכנון :

1. "מקלט לנשים מוכות" - בו יושם דגש על עבודה עם המשפחה ועל חיזוק האישה כאם המשפחה.

2. "חינוך הורים לבריאות - ההריון ועקרונות הטיפול בחינוך", מפעל העוסק בהדרכה לקראת הורות בריאה.

ז. מפעלים מיוחדים לפיתוח שירותים במסגרת חוק ביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי קיים שני מפעלים מיוחדים כניסויי שדה, אשר חיו מיועדים לבחון את הרחבת הגמלאות הניתנות במסגרת חוק ביטוח נכות לקראת הענקת קצבאות לנכים קשים, המוגבלים בתפקודם וזקוקים לעזרת הזולת בביצוע פעולות יומיומיות, וכך להענקת גמלאות למשפחות בגין ילדיהם הנכים, המטילים עומס כבד על תפקוד תקין של המשפחה. בשל החדשנות בקביעת מערך הכללים והתנאים לגמלה לשירותים מיוחדים, שמיסודה אינה מבוססת על הבטחת הכנסה, ושנקודת המוצא לזכאות לה קשורה למוגבלות תפקודית, נערך ב-1978 ניסוי ברחובות במטרה לבדוק בשדה את יישומם ואת יעילותם של הכללים שפותחו להערכת הזכאות ושילובם בנהלים ובמנגנונים המקובלים להערכת הזכאות לקצבת נכות. ואומנם בעקבות הניסוי התקבלו המלצות לשנות מבחנים שפותחו להערכת גובה הזכאות, המלצות לאיחוד הגמלאות לטיפול אישי ועזרה ביתית לקצבה אחת, והמלצות מנהליות אשר אומצו בהפעלת החוק, הלכה למעשה. כמו כן, עריכת הניסוי היתה הכרחית לשם יצירת בסיס לתיאור אוכלוסיית הזכאים ועבור אומדן היקף הזכאות לקצבאות בקרב כלל אוכלוסיית הנכים בישראל.

מפעל מיוחד בוצע וזאיזור המרכז גם לצורך הכנת והפעלת התקנות בדבר הענקת קצבת ילד נכה עבור ילדים נכים של מבוטחים. גבדקה בו תקפותו של מבחן מיוחד, אשר מדד את מידת המוגבלות התפקודית של ילד נכה ואת מידת העומס המוטל על בני משפחתו בטיפול, מבחינת חריגתו מהמקובל אצל בני גילו. ניסוי זה נערך במכון להתפתחות הילד בבית החולים באסף הרופא, ובעקבותיו הוחלט להשתמש במבחן זה רק בהתייחס לילדים עד גיל 10. מעל גיל זה המבחן לא היה תקף, והיה צורך לקבוע זכאות על פי השיטה המקובלת לגבי נכים מוגרים בשירותים מיוחדים.

אחת ממגבלותיו של הניסוי היתה עריכתו, בניגוד לשירותים מיוחדים לנכים, בתנאים מוגבלים ומצומצמים של בית חולים, ולא בקהילה. כך לא התייחס הניסוי במידה מספקת להבדלים בין אנשי מקצוע שונים בשימוש בכלי, דבר אשר בדיעבד התגלה כבעייתי.

בהקשר זה מתוכנן לערוך ניסוי דומה בשטח, כבסיס להיערכות המוסד לביטוח לאומי לקראת הפעלת חוק ביטוח הסיעוד החדש, אשר מטרתו בשנותיו הראשונות להעניק גמלאות ולפתח את תשתית השירותים עבור אוכלוסיית הקשישים החולים כרוניים והמוגבלים מאוד בתפקודם היומיומי. מפעל זה ייערך במישור המקומי, כאשר בנוסף לבחינת הכלים והשיטות לקביעת הזכאות והנהלים להפעלה, יבדקו בעיקר את קשרי הגומלין ואת זרכי התיאום בין שלוש מערכות תומכות: המשפחה הנדשאת בעיקר הנטל והאחריות לחולים סיעודיים, הגורמים המאורגנים בקהילה המספקים שירותים בעין, והמוסד לביטוח לאומי אשר יעניק גמלאות סיעוד לזכאים. מגמת הניסוי לבדוק באיזו דרך ניתן ליצור רצף של שירותים בכסף ובעין לפרט ולקהילה, לעודד את המשך הטיפול על ידי המשפחה, ולהבטיח את המשך אחריות הגורמים האחראים לאספקת ופיתוח שירותים, וכו'. כמו כן אמור הניסוי לבחון את דרך עבודתה ואת יעילותה של ועדה מקומית בין-מקצועית, אשר אמורה לקום במישור המקומי. תפקיד ועדה זו לתאם בין הגורמים ולהבטיח שירותים לקשישים,



אשר זקוקים לשירותים בעין. תהיה אפשרות להעניק באמצעותה גמלת סיעוד בעין באותם המקרים, שאין הקשיש או בני משפחתו מסוגלים להשתמש בגמלה כספית לטובת הקשיש. כן ייבדקו דרכים לניצול ועדה זו להפניית קשישים למוסדות סיעוד במידת הצורך, ולקבלת המלצות לפיתוח שירותים סיעודיים בקהילה ובמוסדות, כדי להרחיב את תשתית השירותים הקיימת. מחקר זה ישמש בסיס להקמה מבוקרת ומתוכננת של ועדות מקומיות באזורים אחרים בארץ. הניסוי יהיה שלב ראשון של מחקר הערכה מקיף, אשר יבדוק את השפעת גמלאות הסיעוד לקשיש ואת תרומתן לבני המשפחה, ולמערכת השירותים לקשישים ומוגבלים.

#### ה. תפקיד המחקר הנלווה במפעלים מיוחדים

הליורי המחקרי הוא חלק בלתי נפרד מן המפעלים המיוחדים הניסיוניים, ושיתוף פעולה בין הגורמים המבצעים הוא תנאי הכרחי להשתתפות המוסד לביטוח לאומי בפרוייקטים. תרומתו העיקרית של המחקר הנלווה הוא דיווח שיטתי על מהלך הפרוייקט והערכת האפקטיביות של הפרוייקט ממספר נקודות ראות:

1. תיאור ומעקב אחר שלבי ביצוע המפעל בהתאם לתוכנית המקורית, מידת כיסוי צורכי אוכלוסיית היעד, והאמצעים המקצועיים והמנהליים לביצוע, שהוקצבו לתוכנית מראש. אלמנט זה, אשר לעתים אינו מקבל דגש מספיק במחקרי הערכה, חשוב ביותר. מעקב אחר אופן ביצוע המפעל ואחר מידת ביצועו בהתאם למתוכנן יש בו כדי להצביע על התפתחויות מתוכננות ובלתי מתוכננות, על שינויים אשר לפעמים הם בלתי נמנעים בשל צרכים משתנים או אילוצים שמתגלים בשטח, וכו'. מעקב מסוג זה חושף מרכיבים מקצועיים ומנהליים, שיש לקחת בחשבון בהעתקת הפרוייקט למקומות אחרים. לעתים מלמדים שינויי ביצוע, כי היה תכנון לקוי או הנחות לא מדוייקות מבחינת מטרות הפרוייקט והאמצעים הדרושים להשגתן. המלצות הדו"ח הסופי מיועדות לשמש ככלי עזר בפיתוח הנושא בעתיד במקומות אחרים.

2. תיאור האוכלוסייה המקבלת את השירות. המחקר המלווה מנסה למקד בצורה שיטתית את אוכלוסיית היעד, מאפייניה וצרכיה, תוך מגמה לבחון את הצורך בשינויים הנדרשים לשירות, הן מבחינת מטרות והן מבחינת אמצעים, כדי שיתאים לצורכי הקבוצה, אשר לה מיועד השירות.

3. מדידת תוצאות הפרוייקט ומידת הצלחתו בהתאם למטרות שהוגדרו : באיזו צורה ובאיזו מידה השפיע המפעל על אוכלוסיית היעד, על שירותים אחרים בקהילה וכו'. בהקשר זה ראוי לציין, שקיימת דילמה לגבי תפקידו ומקומו של החוקר בתכנון ובהפעלת פרויקט. מצד אחד הוא חייב להיות אובייקטיבי, אך מאידך גיסא הוא חייב להבין ולעקוב מקרוב אחר התפתחותו ושינויים שחלים בפרוייקט.

מעניין לציין, שיש ונוצאות לרואי חובות למעורבות החוקים בתכנון ובגיבוש המפעל ובהכנות כלי המחקר, אשר נעשו בשיתוף עם הגורמים המבצעים. מצאנו, שרבים מאנשי השדה מתקשים להגדיר בצורה סיסטמטית ומעשית את המטרות ואת האמצעים. מגעים בין החוקרים לבין המבצעים לצורך תכנון מערך המחקר מסייעים למבצעי המפעל להגדיר בצורה ממוקדת ומדוייקת מטרות ואמצעים אלה. משום כך באחדים מהמפעלים המיוחדים הקשר עם החוקר מבהיר למבצעי הפרוייקט, כבר בשלב התכנון, מה ניתן להשיג באופן מציאותי מהמפעל ובאילו דרכים.

4. המלצות לאלטרנטיבות ולשינויים מנהליים ומקצועיים לביצוע הפרוייקט ולהעתקתו לזקום אחר. דבר זה נעשה, בדרך כלל, במרוצת הפרוייקט ובשיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים, לאור בעיות ותוצאות לא רצויות שמתגלות בביצוע, או כאשר אין הפרוייקט משיג את כל המטרות שהוצבו.

תרומה חשובה של המחקר המלווה הם פרסום וקידום הנדשא הנחקר ותוספת המידע לתחום המקצועי, בו עוסק הפרוייקט. באמצעות הדו"ח המסכם ניתן להביא תוצאות של מפעל מיוחד לידיעתם ולתשומת לבם של גורמים רבים, היכולים ללמוד מהניסיון, מהצלחות ומהכשלונות כאחד.

**פרק 6 - סירע משפטי חינם**

**מנחם כרמי**

## פרק 6 - סיוע משפטי חינם

בפרק זה מתואר תחום פעילות חשוב של הביטוח הלאומי - הגשת סיוע משפטי ללא מבחן הכנסה. תחילתו ב-1977 כמפעל מיוחד ששירת חלק מאוכלוסיית המבוטחים, ומאז הורחב על כלל המבוטחים ומימדיו גדלים בהתמדה.

נציג כאן את העקרונות המנחים של התוכנית ונתאר את דרך פעולתה ואת התפתחותה בשנים הראשונות לקיומה. כדבר אחרון נעמוד על ההשלכות הצפויות של הפעלת חוק הבטחת הכנסה מ-1982 על התפתחות התכנית בעתיד הקרוב.

**היבטים כלליים, משפטיים ואדמיניסטרטיביים של התוכנית**

הרעיון, כי על המדינה לסייע למבוטחים לממש את זכויותיהם במסגרת הביטוח הסוציאלי, גיך היתר באמצעים משפטיים, מקובל במדינות רבות. חלקן משחררות את המבוטחים מתשלום אגרות משפט, אחרות פוטרות אותם מנטל הוצאות המשפט, ויש המעניקות סיוע כספי לניהול המשפט או אף ייצוג משפטי חינם.

מיום שהוקם המוסד לביטוח לאומי בישראל פוטר החוק את כל המבוטחים בו מתשלום אגרות משפט בגין תביעות, שהם מגישים נגד המוסד לביטוח לאומי. יתר על כן, המוסד לביטוח לאומי הוא שנושא במירב ההוצאות המשפטיות של שני הצדדים, בעיקר בכל מה שנוגע לשכרם של המומחים הרפואיים ולבדיקות הרפואיות של המבוטחים. כמו כן מאז שנת 1972 קיים בישראל חוק הביטוח הלאומי תשל"ב-1972, החל על מרבית חוקי המדינה, כולל חוק הביטוח הלאומי, ולפי חוק זה ניתן סיוע משפטי חינם למעוטי הכנסה, על-פי מבחני הכנסה. באמצע שנות ה-70 החלו לערער על נגיעתה של הגבלה זו למבוטחי הביטוח הלאומי. בית הדין הארצי הצהיר בדיון שנערך בשנת 1974 על זכותו של מבוטח התובע גמלה לקבל עזרה משפטית לטעם מימוש זכותו. ההנמקה לכך היתה, שביסודו של

חוק הביטוח הלאומי קבוע העיקרון של הדדיות המבוטחים. משום כך, כדרך שהמוסד לביטוח לאומי מממן את הוצאות המשפט מכספי המבוטחים, שתובע הגמלה הוא אחד מהם, כך גם זכאי התובע לקבל סיוע מכספי המוסד כדי לממן את הוצאות המשפט.

קביעה זו של בית הדין הארצי לעבודה גם תאמה להעדפה הנודעת מצד המוסד לביטוח לאומי לתוכניות אוניברסאליות, הכוללות את כל המבוטחים, על פני תוכניות סלקטיביות המופעלות לפי מבחני הכנסה. נסיונו של המוסד לביטוח לאומי בעבר והניסיון הבינלאומי לימדו, שלתוכניות סלקטיביות חסרונות רבים: חוסר יעילות במתן השירות או הקצבה לאוכלוסייה הנכונה, מורכבות אדמיניסטרטיבית, יצירת סטיגמה חברתית וכו'. משום כך קיבל הביטוח הלאומי את רעיון הפיכת הסיוע המשפטי לשירות אוניברסאלי, הנדון לכל המבוטחים ללא מבחן הכנסה. בעקבות דיונים, שהתקיימו בין המוסד לביטוח לאומי למשרד המשפטים, התמנה צוות שבירר נושא זה והגיש את מסקנותיו והמלצותיו במאי 1976. שנה לאחר מכן אישרה הכנסת בעקבות הדו"ח תיקון לחוק הביטוח הלאומי הקובע, בין היתר, כי שר העבודה בהסכמת שר המשפטים וועדת העבודה והרווחה ובהתייעצות עם שר האוצר יתקין תקנות בדבר מתן סיוע משפטי, ללא מבחן הכנסות, לכל מבוטח המגיש תביעה לבתי הדין לעבודה בהליכים שהמוסד הוצא צד בהם, בעניינם הנובעים מחוק הביטוח הלאומי או מכל חיקוק אחר שהמוסד משלם תשלומים על פיו, למעט הליכים שעניינם תביעה לתשלום דמי ביטוח או תביעות החזר גמלאות ממעביד עקב אי רישום ופיגור בתשלום דמי ביטוח.

בעקבות התיקון בחוק פירסם שר העבודה והרווחה את "תקנות הסיוע המשפטי תשל"ג-1973". התקנות קבעו, כי הסיוע המשפטי ימשיך להינתן באמצעות לשכות הסיוע המשפטי הפועלות ליד משרד המשפטים. הוא יכלול ייעוץ משפטי ועריכת מסמכים משפטיים, ייצוג בפני בתי הדין לעבודה ותשלום הוצאות הכרוכות במתן שירות משפטי. הוצאות כספיות הכרוכות במתן שירותים אלה ממומנות מתקציב הביטוח הלאומי.

הסמכות לאשר או לדחות סיוע משפטי מסורה בידי ראש לשכת הסיוע המשפטי. הדחיה מנומקת, ואפשר לערער עליה בפני בית המשפט המחוזי. מספר הערעורים על זחיות כאלו זעום, ורובם נדחה על ידי בית המשפט.

### שלב ראשון : הפעלה ניסיונית של התוכנית

בשלב ראשון הוחלט להפעיל את התוכנית באופן חלקי כניסיון, בליורני מחקר. מטרת הניסוי היתה לבדוק, מה היקף הבעיות המשפטיות והמינהליות, שמעורר מתן זכות הסיוע המשפטי לאוכלוסייה רחבה, ולהפיק את הלקחים לקראת הפעלתה המלאה של התוכנית.

התוכנית הניסיונית החלה להתבצע ב-1 בספטמבר 1977 בסניפי המוסד ברמת-גן ובפתח-תקוה. לשם כך הוקמה ברמת-גן לשכת סיוע משפטי מיוחדת. הפונים ללשכה היו מבוטחי המוסד, שתביעותיהם נדחו בסניפים הנ"ל. לצורך הניסוי הוספו בטופס הדחיה פיסקה, שהסבה את תשומת לב התובעים לקיומה של הלשכה ולכך, שהסיוע ניתן ללא תמורה כספית. ביצוע הפרוייקט הניסיוני נמשך 13 חודשים (עד ה-30 בספטמבר 1978).

המימצאים העיקריים והיו<sup>1</sup>:

1. במשך תקופת הניסוי הוגשו 418 בקשות לסיוע משפטי. קצת יותר ממחציתן התייחסו לענף הנכות הכללית, רבע לענף נפגעי העבודה וכששית לענף הזקנה והשאיירים. לשלושה ענפים אלה התרכזו 95% מהתביעות. רק 5% מהתביעות התייחסו לענפים אחרים.
2. הבקשות לסיוע משפטי נבדקו לפי מבחן הכנסה נומצא, כ-52% מהמבקשים היו זכאים לסיוע משפטי לפי מבחן הכנסה, וכ-48% מהם היו בעלי הכנסות גבוהות מאלה המזכות לסיוע לפי מבחן הכנסות. פרופורציות אלה היו שונות בענפים השונים, ובעיקר בלט ההבדל בין המבקשים בענף הנכות הכללית לבין המבקשים בענף נפגעי העבודה.

---

1) "מפעל ניסיוני לסיוע משפטי חינם בנושאי ביטוח לאומי", המוסד לביטוח לאומי, אגף מחקר ותכנון, מאי 1979, מאת ראובן שטיינר וירוסף זילבר.

אילו היה קיים מבחן הכנסות כ-67% מהמבקשים בענף הנכות הכללית היו נמצאים זכאים לסיוע משפטי, ואילו בענף נפגעי עבודה חלקם הגיע לכ-28% בלבד. הבדלים אלה משקפים את המצב הכלכלי הטוב יותר, בדרך כלל, של נפגעי העבודה על פני אוכלוסיית הנכים הכלליים.

3. לשכת הסיוע המשפטי העבירה 65 תיקים לדיון חוזר בפורום מצומצם, הכולל את נציג הלשכה ואת נציגי הביטוח הלאומי. בדיון זה החליט המוסד לשנות את החלטתו המקורית ולאשר את התביעה ב-28 מקרים, שהם כ-43% מהתיקים, שלגביהם התקיים דיון חוזר.

4. מתוך 297 מקרים, שהטיפול בהם הסתיים בשנה הנידונה, ב-167 (56.2%) הוחלט לא לתת סיוע משפטי מסיבות שונות (חוסר סיכוי משפטי, חריגה מסמכות הלשכה וכו'). בין 130 המקרים הנותרים נכללים 28, שבהם התקיים דיון חוזר והוחלט לקבל את התביעות, וכך 102 בהם הגישה הלשכה תביעות ועררים לבתי דין לעבודה. קרוב לרבע מהבקשות לסיוע משפטי הגיעו אם כן לבית דין לעבודה, 31 מהם לבית-דין אזורי ו-71 לבית הדין הארצי.

5. מתוך 102 התביעות והעררים שהוגשו ניתן בתקופה הנידונה פסק דין ב-43 מקרים. רק בשני מקרים התביעה נדחתה, וב-41 מקרים החליט בית הדין להחזיר את התיק לדיון חוזר בביטוח הלאומי. החלטת בית-הדין היתה, אם כן, חיובית מבחינת מגיש הבקשה לגבי הרוב הגדול של התביעות, שהלשכה הגישה.

לסיכום, התוכנית החדשה זכתה לתהודה ניכרת. מספר הבקשות לסיוע משפטי בשני הסניפים בהם הופעלה התכנית הניסיונית הגיע במשך-השנה לקרוב לשליש מהדחיות בסניפים אלה באותה תקופה. מספר הבקשות היה כמעט כפול ממספר הבקשות, שהיו זכאיות לטיפול אילו היה מופעל לגבי המבקשים מבחן הכנסה. בתקופת הניסיון לא היה, אם כן, גידול רב מדי במספר הבקשות בעקבות הפיכת השירות מסלקטיבי לאוניברסאלי. באחוז מקרים גבוה, שלגביהם החליטה הלשכה כי יש מקום לטפל בהם,

התברר כי ההחלטות היו נכונות. ב-43% מהמקרים שהובאו לדין חוזר במוסד שונתה ההחלטה המקורית של פקיד התביעות של המוסד, וכמעט בכל המקרים, שהלשנה העבירה לבית הדין לעבודה ואשר הטיפול בהם הסתיים, ניתן פסק דין שהיה חיובי מבחינת המבוטחים המערערים.

### שלב שני: הפעלתה המלאה של התוכנית

החל ב-1 באוקטובר 1978 קיבל הסיוע המשפטי תוקף חוקי והחל להינתן בכל לשכות הסיוע המשפטי, בירושלים, בתל-אביב וחיפה<sup>2</sup>. אגף המחקר של הביטוח הלאומי עוקב אחר התיקים הנפתחים ואוסף נתונים לגביהם מאז ה-1 באפריל 1980. בחלק זה של הפרק נציג מימצאים שונים, המתבססים על הנתונים שנאספו ואשר יש בהם כדי ללמד על התפתחותה של התוכנית ועל תכונותיה העיקריות.

טבלה 1 - מספר הבקשות שהוגשו ללשכות הסיוע המשפטי, לפי ענפים 1980/81 - 1982/83

1982/83	1982/83	1981/82	1980/81	1979/80	
(ללא הבטחת	(ללא הבטחת				
הכנסה)	הכנסה)				
<b>מספרים מוחלטים</b>					
2,732	2,247	1,314	1,267	647	סך-הכל
<b>כאחוז מסך-הכל</b>					
37.2	45.2	46.0	42.9		נכות כללית
28.9	35.1	36.3	41.1		נפגעי עבודה
7.1	8.7	5.7	7.2		זקנה ושאיירים
17.8	-	-	-		הבטחת הכנסה
9.0	11.0	12.0	8.8		ענפים אחרים

(2) המבקש סיוע משפטי ממלא טופס בקשה, שאפשר לקבלו בסניפי המוסד, במזכירות בית הדין לעבודה ובלשכות הסיוע עצמן. בעקבות הבקשה מוזמן מבקש הסיוע לפגישה בלשכת הסיוע, במקום מגוריו או בסמוך אליו, בהתאם לתיאום מראש. הסיוע המשפטי מתבצע על ידי פרקליטי לשכת הסיוע וכן על ידי עורכי דין פרטיים, שאליהם מופנים הפונים, שזכותם לסיוע משפטי אושרה על ידי ראש הלשכה.



הנתונים בטבלה 1 מעידים על גידול רב במספר התביעות שהוגשו ללשכות הסיוע המשפטי מאז הפעלת התוכנית. בשנה הראשונה, ב-1979/80, הוגשו 647 בקשות. בשנה שלאחריה מספרן הוכפל. ב-1981/82 מספר הבקשות כמעט לא גדל, אך ב-1982/83 הוא גדל פי שניים ויותר - ב-108%. הגידול הרב בשנה האחרונה נבע בחלקו מהפעלת חוק הבטחת הכנסה והקמת הענף להבטחת הכנסה, שכבר בשנה הראשונה הביא להגשת 485 בקשות, שהן כ-18% מכלל הבקשות.

גם אם אין מביאים בחשבון את ענף הבטחת הכנסה, בשנה האחרונה חל גידול בן 71% במספר הבקשות. סיבותיו של גידול זה אינן ברורות. ייתכן שהוא נעוץ במודעות הגוברת והולכת בקרב הציבור בדבר הזכות לקבל סיוע משפטי חינם, אם משום שהמוסד דאג לציין דבר זה בטופס הדחייה ואם בדרכים אחרות. ייתכן שהצלחת הלשכות לשנות בחלק ניכר של המקרים את החלטות פקידי התביעות או להביא לדיון חוזר בהן תרמה גם היא להגדלת מספר הבקשות לסיוע משפטי.

במשך שלוש שנים גדל מספר הבקשות לסיוע משפטי יותר מפי ארבעה. לאור ההתפתחות ב-1982 ובהתחשב בעובדה, שצפוי גידול במספר הבקשות בענף הבטחת הכנסה, יש לצפות להמשך הגידול בכמות הבקשות לסיוע משפטי גם ב-1983.

מגמה זו מעוררת את שאלת יכולתה של מערכת הסיוע המשפטי להתמודד עם הגידול הרב והמתמיד במספר הבקשות, ואת החשש שמא צפויה שחיקה ברמת השירות, שהציבור קיבל עד כה. זאת - אם לא יוגדלו התקציבים וכוח האדם שעומדים לרשות הלשכות.

התפלגות הבקשות לפי ענפים (ללא ענף הבטחת הכנסה) נשארה קבועה, פחות או יותר, בשנים האחרונות. בענף הנכות הכללית מוגש מספר הבקשות הגדול ביותר, כ-45%-46% מהסך-הכל. בענף נפגעי העבודה מוגשים כ-35%-36% מהבקשות. בשני הענפים מוגשות יותר מארבע חמישיות ממספר הבקשות לסיוע משפטי. בכל שאר הענפים הוגשו כ-18%-20% מסך הבקשות, וענף הזקנה והשאירים עומד במקום הראשון.

ב-1982, עם הפעלת חוק הבטחת הכנסה, חל שינוי בהתפלגות הבקשות לסיוע משפטי. חלקם של ענפי הנכות הכללית ונפגעי העבודה ירד לכמעט שני שלישים מכלל הבקשות, וחלקו של ענף הבטחת הכנסה הגיע בשנה הראשונה לקיומו לכ-18% מהן. חלקו של ענף הזקנה והשאירים הגיע לכ-7%, ושל שאר הענפים ל-9% מהבקשות.

טבלה 2 מסכמת את הנתונים לגבי סוג הטיפול שניתן לתביעות לסיוע משפטי, שהוגשו בשנות הכספים 1981. נתונים אלה מתייחסים לשנה שלפני זו שבה הופעל חוק הבטחת הכנסה ואשר חל בה, כפי שנוכחנו, גידול רב במספר התביעות. ייתכן, משום כך, שב-1982 חלו שינויים בהתפלגות התביעות לפי אופן הטיפול בהן. בהיעדר נתוני 1982 שיתקבלו מאוחר יותר, נסתפק כאן בניתוח נתוני 1981.

הטיפול ברוב התביעות שהוגשו במשך השנה הסתיים במשך אותה שנה עד מועד עריכת הסקר. שיעור אי-הסיום היה נמוך במיוחד בענפים נכות כללית ונפגעי עבודה, וגבוה יותר (22.7%) בענפים אחרים. מתוך התביעות, שהטיפול בהם הסתיים (או שהובאו לבית הדין, שם לא ניתן עדיין פסק דין) לגבי כ-45% החלטת הלשכה המשפטית היתה סירוב לטפל<sup>3</sup>. שיעור זה היה גבוה מעט יותר בענף הנכות הכללית ובענפים אחרים - כ-50% - ונמוך, יחסית, בענף נפגעי העבודה - 36.8% בלבד. במקביל, בענף נפגעי העבודה יש שיעור גבוה, יחסית, של העברת הטיפול לבית-דין לעבודה, כ-37%, בהשוואה לשיעור הממוצע - כ-29% בענפים אחרים שיעור זה היה נמוך, כ-19% בלבד.

מתוך 324 התביעות שהועברו לטיפול בבתי דין לעבודה, ב-227 מקרים ניתן פסק דין קודם למועד עריכת הסקר. ברוב המקרים, למעלה מ-80%, בהם ניתן פסק דין, הוא ניתן לאחר ישיבה אחת בלבד של בית הדין. ב-93% מהמקרים היה די בישיבה אחת או בשתיים.

---

3) הלשכות מסרבות לטפל בתביעות שלפי הערכתן אין סיכוי לשנות את ההחלטה לגביהן.

טבלה 2 - התביעות שהוגשו לטיוע משפטי, לפי סוג הטיפול וענף הביטוח, 1981/82

ענפים אחרים	ענפי עבודה	נכות כללית		סך-הכל		ענף הביטוח	סוג הטיפול
		במספרים	%	במספרים	%		
100.0	242	100.0	451	100.0	621	1,314	סך-הכל
22.7	55	12.6	57	14.3	89	193	מזה: טרם הסתיימו*
77.3	187	87.4	394	85.7	532	1,121	הסתיימו
100.0	187	100.0	394	100.0	532	1,121	התביעות שהסתיימו
מתוכן:							
51.9	97	36.8	145	48.7	259	501	סירוב
4.8	9	3.8	15	4.7	25	57	ייעוץ
19.2	36	36.8	145	26.9	143	324	הועברו לטיפול בבית-הדין
24.1	45	22.6	89	19.7	105	239	סיום טיפול אחר**

\* "טרם הסתיימו" פירושו עד מועד איסוף הנתונים, כלומר סוף 1982.

\*\* ניתוק מגע, העברה לער"ד פרטי בירוזמת המבוטח, חוסר מסמכים וכו'.

טבלה 3 - תביעות שהוגשו לבתי דין ונקבע פסק דינן, לפי אופן  
 ההחלטה וענף הביטוח  
 1981

ענפים אחרים	נפגעי עבודה	נכות כללית	סך-הכל	ענף הביטוח	סוג ההחלטה בבית הדין
28	82	117	227		סך-הכל
4	17	19	40		פסק הדין לא צריין
24	65	98	187		פסק הדין צריין מזה: (באחוזים)
75.0	69.2	58.2	64.2		תביעות שנתקבלו*
25.0	30.8	41.8	35.8		תביעות שנדחו**

\* כלומר : ההחלטה המקורית בוטלה.  
 \*\* כלומר : ההחלטה המקורית נשארה בעינה.

מהטבלה עולה, שכמעט שני שלישים מפסקי הדין, שלגביהם קיימת אינפורמציה, היו חיוביים (מנקודת המבט של התובע). שיעור זה גבוה במיוחד ב"ענפים אחרים" - 75%, וכך בענף נפגעי העבודה - קרוב ל-70%. לעומת זאת, בענף הנכות הכללית אחוז פסקי הדין החיוביים נמוך מהמוצע - כ-58% בלבד.

לשם השוואה ראוי לציין, כי אחוז פסקי הדין החיוביים ב-1981, למרות היותו גבוה לכשעצמו, נמוך מעט משיעור פסקי הדין החיוביים ב-1980, שהיה כ-72%. זהיה מעניין לראות, האם ירידה זו היא חלק ממגמה שתמשך בשנים הבאות.

טבלה 4 מתייחסת להיבט נוסף של עבודת הלשכות והוא משך הזמן, שעובר מזמן הגשת התביעות ועד סיום הטיפול בהן. מן הטבלה עולה, שמשך הטיפול בכ-60% מהתביעות הוא עד 6 חודשים, והוא עולה על שלושה עשר חודשים רק בפחות מ-10% מהתביעות. נתוני הטבלה גם מורים על כך, שמשך הטיפול ב-1981/82 התקצר במידה ניכרת בהשוואה

לזה של 1980/81. ייתכן, שהדבר מצביע על ייעול ושיפור בתפקודה של מערכת הסיוע המשפטי.

טבלה 4 - משך זמן הטיפול בתביעות שהוגשו בשנים 1980/81 ו-1981/82, שהטיפול בהן הסתיים (בזמן עריכת הסקר)

שנה	משך זמן הטיפול	עד 6 חודשים	7-12 חודשים	13+ חודשים
1980/81	51.0	31.3	17.7	
1981/82	58.6	32.1	9.3	

### סיכום ומסקנות

מהנתונים שהוצגו בפרק זה ניתן ללמוד, שהמפעל של מתן סיוע משפטי ללא מבחן הכנסה זכה להיענות ניכרת מצד ציבור המבוטחים בביטוח הלאומי. מספר התביעות, שהוגשו ללשכות הסיוע המשפטי, גדל ביותר מפי ארבעה בשלוש השנים. בעיקר בולט הגידול שחל בשנת 1982, גידול הנובע רק באופן חלקי מהפעלת ענף הבטחת הכנסה. מקורו, כנראה, בידע הרב יותר שיש לציבור על השירות. נראה, כי מגמה זו תימשך גם ב-1983 עם המשך מיצוי הזכויות בנושא זה בענף הבטחת הכנסה. פירוש הדבר הוא, שמספר הפרטים ללשכת הסיוע המשפטי גדול מכפי שהיה צפוי מלכתחילה. אחת השאלות החשובות לגבי המשך פעילותו של השירות היא, כיצד הוא יתמודד עם לחץ גובר זה מצד ציבור המבוטחים מבלי לפגוע ברמת השירות. ניתוח נתוני 1982 יוכל ללמד, כיצד ובאיזו מידת הצלחה התמודדו הלשכות עם מספר התיקים שהוכפל במרוצת השנה הנ"ל, ואילו בעיות התעוררו עקב זאת.

ב-1981 לשכות הסיוע המשפטי החליטו לסרב לטפל בחלק גדול של התביעות (כ-45%). ב-6% מהתביעות השירות שניתן היה ייעוץ. רק כ-29% מהתביעות הגיעו לבית הדין לעבודה. עובדה זו מצביעה על כך, שלשכות הסיוע היו סלקטיביות מאוד בהתייחסות לתביעות והן הפנו לבתי הדין רק תביעות, שבאמת נמצאו ראיות לכך. מסקנה זו מקבלת חיזוק מכך,

שכשני שלישים מהתביעות, שהלשכות הגישו לבית הדין לעבודה, זכו ב-1981 לפסקי דין חיוביים מנקודת הראות של התובעים.

אין ספק, שלשכות הסיוע המשפטי תורמות להקטנת הלחץ על בתי הדין לעבודה, שאליהם היה פונה רוב המבוטחים, שתביעותיהם נדחו, אילולא ניתנו לו הזכות וההזדמנות לבדוק מחדש את זכאותו לגמלה בלשכות הסיוע. לשכות הסיוע תורמות, אפוא, לחסכון רב בזמנו של בית הדין ושל המנגנון המשפטי, שהיה נדרש לטיפול בתביעות אלו.

נראה, כי את המאמצים להקטנת הלחץ על לשכות הסיוע המשפטי וייעול עבודתן, אפשר יהיה להפנות בעתיד לשני כיוונים עיקריים: א. לשיפור ההסברה לציבור המבוטחים ביחס לסוג התביעות, שלהן סיכוי סביר להתקבל, במגמה להקטין את מספר הפניות הבלתי מוצדקות. ב. לבדיקת נהלי קבלת ההחלטות בענפים השונים של הביטוח הלאומי ושל פקידי התביעות, במגמה להקטין את מספר ההחלטות השגויות. הנקודה האחרונה חשובה במיוחד נוכח שיעור ההצלחה הגבוה של התביעות המוגשות לבית הדין לעבודה. שיפור נהלי קבלת ההחלטות של פקידי התביעות במוסד יוכל להקטין את לחץ הפניות ללשכות לסיוע משפטי דווקא באותן תביעות המצריכות את הטיפול הממושך ביותר, כלומר אלה שמוגשות לבתי הדין לעבודה.

בתקופה הקרובה חשוב, משום כך, להמשיך לעקוב אחר קצב הפניות ללשכות הסיוע המשפטי ואחר אופן הטיפול של הלשכות ורמת תפקודן (משך הטיפול בתביעות, שיעור הסירובים, שיעור ההצלחה של התביעות המוגשות לבתי הדין וכו'), גור נסיון למקד את הבעיות הכרוכות בהגשת השירות לציבור כדי למצוא פתרונות להקלת הלחץ הגדל על הלשכות.

נספח לרחות

טבלה א/1 - תשלומים ותשלומים (במחירי שוק)

Table A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (at current prices)

	IS million							מיליוני שקלים
	1982	1981	1980	1979	1975	1965	1955	
TOTAL RECEIPTS	74,439	30,295	13,096	5,647.3	925.9	40.5	4.4	סך כל התשלומים
thereof: to National Insurance branches	62,175	24,925	10,834	4,791.1	847.2	40.5	4.4	מהם: לענפי הביטוח הלאומי
Contributions to National Insurance branches	35,479	17,042	7,208	2,839.0	368.5	27.3	4.5	נבייה לענפי הביטוח הלאומי
Government participation under the N.I.L. <sup>(1)</sup>	8,858	403	81	493.6	84.7	2.3	-	השתתפות הממשלה לענפי הביטוח הלאומי
Interest	9,144	3,825	1,88.0	724.3	282.5	9.6	0.1	ריבית
Miscellaneous	114	55	48	13.4	-	-	-	שונים
Government allocation for non-contributory payments <sup>(2)(3)</sup>	8,580	3,600	1,617	720.8	111.5	1.4	-	הקצבת הממשלה לתשלומים לא-נבדיתיים <sup>(3)(2)</sup>
Contributions under other laws <sup>(4)</sup>	12,264	5,368	2,262	856.2	78.7	-	-	נבייה לענפי חוקים אחרים <sup>(4)</sup>
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES	51,310	20,698	8,517	3,275.8	516.8	22.3	1.5	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח הלאומי
For contributory benefits	42,730	17,099	6,900	2,555.0	405.9	21.0	1.5	לתשלומי נבדיתיים
For non-contributory benefits	8,580	3,599	1,617	720.8	110.9	1.3	-	לתשלומים לא-נבדיתיים
CURRENT SURPLUS	560 (-)	112	228	702.0	38.2	7.3	2.7	ערך שזי
ASSETS AT END OF YEAR	187,640	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.  
 5) Not including administrative expenses.

1) לענפי הביטוח הלאומי.  
 2) לא כולל תשלומי ביטוח הלאומי.  
 3) כולל תשלומים לענפי הביטוח הלאומי וכן תשלומים לענפי הביטוח הלאומי.  
 4) כולל מעל מס, מעל מס, מעל מס, מעל מס.  
 5) ללא תשלומי ביטוח הלאומי.



טבלת א/2 - קבלות ושלומים (במחירי 1980)  
Table A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (at 1980 prices)

IS million	1982	1981	1980	1979	1975	1965	1955
TOTAL RECEIPTS	15,601.9	14,429.7	13,093.5	13,190.6	11,905.3	1,933.7	361.1
thereof: to National Insurance branches	13,031.3	11,878.1	10,833.6	11,190.8	10,891.1	1,933.7	361.1
Contributions to National Insurance branches	7,435.9	8,111.6	7,203.0	6,632.2	4,737.3	1,504.7	353.4
Government participation under the N.I. Law <sup>1)</sup>	1,856.1	190.3	81.5	1,153.3	1,087.2	108.7	-
Interest	1,918.2	1,821.1	1,883.3	1,695.0	3,630.6	458.2	7.8
Miscellaneous	23.3	27.2	46.6	31.1	-	-	-
Government allocation for non-contributory payments <sup>2)3)</sup>	1,797.8	1,727.9	1,619.2	1,685.2	1,432.8	66.0	-
Contributions under other laws <sup>4)</sup>	2,570.5	2,555.0	2,259.9	1,999.7	1,013.5	-	-
TOTAL PAYMENTS OF NATIONAL INSURANCE BRANCHES	10,755.9	9,851.2	11,311.2	7,653.4	6,643.8	1,063.9	124.3
For contributory benefits	8,958.1	8,138.8	6,900.1	5,968.2	5,218.8	959.1	124.3
For non-contributory benefits	1,797.8	1,712.4	1,615.3	1,685.2	1,425.1	104.9	-
CURRENT SURPLUS	116.5	(-) 54.4	229.1	1,638.6	489.3	349.5	221.3
ASSETS AT END OF YEAR	39,530.9	36,511.8	35,991.5	34,193.7	17,784.1	4,158.7	360.5

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.

5) Not including administrative expenses.

מיליוני שקלים

סך כל הקבלות

סה"כ: לענפי הביטוח הלאומי

גבייה לענפי הביטוח הלאומי

השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח<sup>1)</sup>

ריבית

שונות

הקצבה הממשלה לשלומים לא גבייתיים<sup>2)3)</sup>

גבייה לפי חוקים אחרים<sup>4)</sup>

סך כל השלומים של ענפי הביטוח<sup>5)</sup>

לגמלאות גבייתיות

לגמלאות לא-גבייתיות

עודף שוטף

נכסים בסוף השנה

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 המנוכנס אורחית והיסל חינוך על יסודי.

5) ללא הוצאות מינהל.

מסלול 5/מ - גביית תגמול - ענף קצבת קצבת  
 Table A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

	IS million				מיליוני שקלים
	1982	1981	1980	1975	
Total Benefits	19,495	8,472	3,423	199.1	סך כל תגמולים
thereof: under the N.I. Law	14,968	6,418	2,508	131.8	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	12,434	5,815	2,444	118.5	סך כל תגביית פט תרבות
Government participation under the N.I. Law	1,846	100	81	16.6	התמחות הממשלה לפי חוק תרבות
Interest	3,980	1,653	894	57.9	ריבית
Current surplus	(-) 904	(-) 610	(-) 24	0.2	עודף פוסט
Surplus including interest	3,076	1,043	869	38.1	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	79,697	35,174	15,973	735.6	נכסים בטוף שנה
At 1980 Prices					
במחירי 1980					
Total Benefits	4,087.0	4,034.3	3,423	2,560.4	סך כל תגמולים
thereof: under the N.I. Law	3,137.9	3,056.2	2,508	1,694.9	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	2,606.7	2,769.0	2,444	1,523.9	סך כל תגביית פט תרבות
Government participation under the N.I. Law	387.0	47.6	81	213.5	התמחות הממשלה לפי חוק תרבות
Interest	634.4	787.1	894	487.4	ריבית
Current surplus	(-) 189.5	(+) 290.5	(-) 24	2.6	עודף פוסט
Surplus including interest	644.9	496.7	869	490.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	16,764.6	15,797.1	15,973	9,459.8	נכסים בטוף שנה

סכמה 4/א - גביית ונמלאות - ענף נכות כללית  
 Table A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

15 million	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
Total Benefits	5,277	2,054	857	12.7	סך כל הנמלאות
thereof: under the N.I. Law	3,854	1,473	543	6.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,286	1,469	612	13.2	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	600	203	-	1.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	536	232	121	5.9	ריבית
Current surplus	(-) 250	80	20	5.9	עודף שוטף
Surplus including interest	286	312	141	9.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	11,056	4,642	2,132	81.0	נכסים בסוף שנה
At 1980 Prices					
Total Benefits	1,106.3	978.1	857	163.3	סך כל הנמלאות
thereof: under the N.I. Law	808.0	701.4	543	82.3	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	688.9	699.5	612	169.8	סך כל הגבייה מן הציבור
Government participation under N.I. Law	125.8	96.7	-	12.9	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	112.4	110.5	121	50.2	ריבית
Current surplus	(-) 52.4	38.1	20	75.9	עודף שוטף
Surplus including interest	60.0	148.6	141	126.0	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	2,317.8	2,210.5	2,132	1,041.7	נכסים בסוף שנה

טבלה 5/א - תרומות ותועלת - 5/א נאמני עבודה

Table A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

	IS million				מיליוני שקלים
	1982	1981	1980	1975	
Total Benefits	2,544	1,081	455	30.6	סך כל תועלת
thereof: under the N.I. Law	2,317	973	408	28.5	מזה: לפי חוק הפיקוח הלאומי
Total contributions from the public	2,972	1,515	629	36.6	סך כל תרומות מן הציבור
Interest	1,139	424	234	6.2	ריבית
Current surplus	552	504	223	7.7	עודף שוק
Surplus including interest	1,691	928	458	13.9	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	2,467	8,885	3,855	129.6	נכסים בסוף שנה
At 1980 Prices					
Total Benefits	533.3	514.8	455	393.5	סך כל תועלת
thereof: under the N.I. Law	485.7	463.3	408	366.5	מזה: לפי חוק הפיקוח הלאומי
Total contributions from the public	623.1	721.4	629	470.7	סך כל תרומות מן הציבור
Government participation under the N.I. Law					תחומות המשתתפות לפי חוק הפיקוח
Interest	238.8	201.9	234	79.7	ריבית
Current Surplus	115.7	240.0	223	99.0	עודף שוק
Surplus including interest	354.5	441.9	458	178.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	4,710.1	4,231.0	3,855	1,666.7	נכסים בסוף שנה

סתיו 1980

סבלון מ/6 - גביית ונמלאות - ענף אחרות

Table A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

IS million	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
Total Benefits	2,589	1,151	455	26.5	סך כל הנמלאות
thereof: under the N.I. Law	2,456	1,097	437	21.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	3,022	1,466	612	20.7	סך כל הנבייה מן הציבור
Interest	270	91	46	(-) 1.9	ריבית
Current Surplus	518	343	164	(-) 1.5	עודף שוטף
Surplus including interest	788	434	210	(-) 3.4	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	5,248	1,783	578	(-)32.0	נכסים בסוף השנה
At 1980 Prices					
Total Benefits	542.8	548.1	455	340.8	סך כל הנמלאות
thereof: under the N.I. Law	514.9	522.4	437	276.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	633.5	698.1	612	266.2	סך כל הנבייה מן הציבור
Government Participation under the N.I. Law					השתתפות הממשלה לפי חוק הבי"ל
Interest	56.6	43.3	46	(-) 24.4	ריבית
Current Surplus	108.6	163.3	164	(-) 19.3	עודף שוטף
Surplus including interest	165.2	206.7	210	(-) 43.7	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	1,100.2	849.0	578	(-)411.5	נכסים בסוף שנה

Table A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BANCHE

	IS million				מיליוני שקלים
	1982	1981	1980	1975	
Total Benefits	11,867	5,350	2,300	173.7	סה"כ כל הנהלות
thereof: under the N.I. Law	10,171	4,564	1,956	143.7	מהן: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	6,740	3,278	1,378	80.1	סה"כ כל התרומות מהציבור
Government participation under N.I. Law	6,411	200	-	67.0	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	222	142	44	5.4	ריבית
Current surplus	2,842	(-) 1,255	(-) 606	9.4	עודף שוטף
Surplus including interest	3,064	(-) 1,113	(-) 562	12.8	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	7,393	1,863	1,648	92.6	נכסים בסוף שנה
At 1980 Prices					
Total Benefits	2,492.0	2,547.6	2,300	2,233.8	סה"כ כל הנהלות
thereof: under the N.I. Law	2,132.3	2,173.3	1,956	1,848.0	מהן: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	1,413.0	1,561.0	1,378	1,030.1	סה"כ כל התרומות מהציבור
Government participation under N.I. Law	1,344.0	47.6	-	861.6	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	46.5	67.6	44	43.7	ריבית
Current surplus	595.9	(-) 597.6	(-) 606	120.9	עודף שוטף
Surplus including interest	642.3	(-) 530.0	(-) 562	164.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	1,549.9	887.1	1,648	1,190.8	נכסים בסוף שנה

גמלאות ונכסיהם - ענף אסמל

Table A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

IS million	1982	1981	1980	1975	מיליוני שקלים
Total Benefits	900	424	158	3.4	סך כל הגמלאות
Thereof: under the N.I. Law	868	408	138	3.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	995	567	242	26.7	סך כל תרומות מן הציבור
Interest	2,278	880	493	17.4	ריבית
Current surplus	82	142	97	23.2	עודף שוטף
Surplus including interest	2,360	1,022	590	40.6	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	44,861	18,179	8,448	33.9	נכסים בסוף שנה
At 1980 Prices					
Total Benefits	188.7	201.9	158	43.7	סך כל הגמלאות
thereof: under the N.I. Law	182.0	194.3	138	43.7	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
Total contributions from the public	208.6	270.0	242	443.4	סך כל תרומות מן הציבור
Government participation under the N.I. Law					השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
Interest	477.6	419.0	493	223.8	ריבית
Current surplus	17.2	67.6	97	298.4	עודף שוטף
Surplus including interest	494.8	486.7	590	522.1	עודף כולל ריבית
Assets at end of year	9,404.9	8,656.7	8,448	436.0	נכסים בסוף שנה





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 הב"ל		לפי חוק הב"ל	שלא לפי חוק הב"ל		לפי חוק הב"ל	שלא לפי חוק הב"ל		לפי חוק הב"ל		
	Non-Statutory	Statutory	סך הכל	Non-statutory		לפי חוק הב"ל	סך הכל	סך כולל			
	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	Total	TOTAL				
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	52	-	36,567	36,619	2,394	22,400	115,283	140,077	176,696	1970	
1975	816	2,335	60,220	61,036	15,430	19,021	175,833	210,284	271,320	1975	
1978 <sup>1)</sup>	1,903	2,858	67,096	68,999	18,857	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	76,594	78,717	22,045	9,244	243,560	274,849	353,566	1981	
1982	2,112	2,969	79,698	81,810	21,872	7,958	250,995	280,825	362,635	1982	
Recipients of supplementary benefit as percent of total <sup>2)</sup>										מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מן סך הכל <sup>(2)</sup>	
1966	-	-	36.0	36.0	-	-	40.9	-	40.0	1966	
1970	92.3	-	42.3	42.3	91.9	71.2	39.6	45.6	44.9	1970	
1975	94.4	-	45.9	46.5	95.8	87.4	40.9	49.1	48.5	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	
1982	91.7	-	49.4	50.5	94.5	95.8	32.6	39.2	41.8	1982	

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 נתונים הם ממוצע שנתי.

2) As from January 1, 1982, recipients of supplementary benefit receive the supplement to their statutory pension in accordance with the terms of the Income Support Benefits Law.

2) החל מ-1.1.82 מקבלי ההטבה הסוציאלית מקבלים את השלמת הכנסה זו לקצבתם מכוח חוק הבטחת הכנסה.



Table B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שני ילדים		ילד אחד		אלמנה עם 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 two children	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	5.2	7.9	6.6	6.6	5.2	5.2	3.5	3.5	5.2	5.2	3.5	1957
1965	7.9	5.2	10.0	7.9	12.0	7.9	12.0	10.0	10.0	7.9	7.9	5.2	5.2	7.9	7.9	5.2	1965
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	45.5	72.6	61.8	61.8	50.9	50.9	33.9	33.9	50.9	50.9	33.9	1975
1978	116.7	58.4	151.6	122.8	198.2	122.8	198.2	169.0	169.0	139.8	139.8	93.2	93.2	139.8	139.8	93.2	1978
1979	197.0	107.6	279.9	226.0	365.7	226.0	365.7	312.1	312.1	258.3	258.3	172.2	172.2	258.3	258.3	172.2	1979
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	705.8	1,021.8	871.4	871.4	721.0	721.0	480.5	480.5	721.0	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	1,706.3	2,498.0	2,130.5	2,130.5	1,763.0	1,763.0	1,175.3	1,175.3	1,763.0	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	3,886.5	5,623.8	4,796.5	4,796.5	3,969.3	3,969.3	2,649.0	2,649.0	3,969.3	3,969.3	2,649.0	1982
<b>At 1980 prices (IS)</b>																	
1957	477.7	322.3	543.7	431.1	648.5	431.1	648.5	543.7	543.7	431.1	431.1	287.4	287.4	431.1	431.1	287.4	1957
1965	376.7	271.8	438.8	380.6	570.9	380.6	570.9	438.8	438.8	380.6	380.6	252.4	252.4	380.6	380.6	252.4	1965
1975	551.4	299.0	656.3	586.4	935.9	586.4	935.9	796.1	796.1	656.3	656.3	434.9	434.9	656.3	656.3	434.9	1975
1978	532.0	267.9	691.2	559.2	904.8	559.2	904.8	772.8	772.8	636.9	636.9	423.3	423.3	636.9	636.9	423.3	1978
1979	462.1	252.4	652.4	528.1	854.3	528.1	854.3	730.1	730.1	601.9	601.9	403.9	403.9	601.9	601.9	403.9	1979
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	705.8	1,021.8	871.4	871.4	721.0	721.0	480.5	480.5	721.0	721.0	480.5	1980
1981	699.0	349.5	1,083.5	811.6	1,188.3	811.6	1,188.3	1,017.4	1,017.4	838.8	838.8	559.2	559.2	838.8	838.8	559.2	1981
1982	693.6	345.6	1,075.7	815.5	1,180.5	815.5	1,180.5	1,005.8	1,005.8	831.0	831.0	555.3	555.3	831.0	831.0	555.3	1982
<b>As percentage of average monthly wage per employee post</b>																	
1957	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	30.7	46.3	38.8	38.8	30.7	30.7	20.4	20.4	30.7	30.7	20.4	1957
1965	19.7	11.3	19.8	15.7	23.8	15.7	23.8	19.8	19.8	15.7	15.7	10.5	10.5	15.7	15.7	10.5	1965
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	20.0	31.9	27.1	27.1	22.3	22.3	14.9	14.9	22.3	22.3	14.9	1975
1978	16.0	8.0	20.1	16.2	26.3	16.2	26.3	22.4	22.4	18.5	18.5	12.4	12.4	18.5	18.5	12.4	1978
1979	13.3	7.2	18.8	15.2	24.6	15.2	24.6	21.0	21.0	17.4	17.4	11.6	11.6	17.4	17.4	11.6	1979
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	20.3	29.4	25.1	25.1	20.8	20.8	13.8	13.8	20.8	20.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	21.1	30.9	26.3	26.3	21.8	21.8	14.5	14.5	21.8	21.8	14.5	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	20.7	30.0	25.6	25.6	21.1	21.1	14.1	14.1	21.1	21.1	14.1	1982

1) (פוליסת הזקנה הלאומית) שיעורי הפנסיה והגמל המשלים - 5/5 תל"ש

Table B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING SUPPLEMENTARY BENEFIT)

YEAR	At current prices (IS)		At 1980 prices (IS)						Single elderly person or widow/er	מגזר ה/ש/ק/אלא	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	Single elderly couple				
1957	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	287.4	1957	
1965	11.1	7.2	13.9	11.1	16.2	13.9	11.1	7.2	341.7	1965	
1975	20.1	14.4	22.9	19.6	27.7	22.9	19.6	14.4	434.9	1975	
1978	184.6	131.4	240.8	209.5	297.0	265.7	231.4	150.3	532.0	1978	
1979	408.5	286.2	515.7	450.1	622.9	557.3	491.7	327.8	664.1	1979	
1980	1,076.3	749.2	1,509.9	1,255.2	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	772.8	1980	
1981	2,562.6	1,784.0	3,593.0	2,990.4	3,820.6	3,417.8	3,015.1	2,010.3	843.7	1981	
1982	5,910.3	4,104.3	8,337.6	6,944.3	8,828.1	7,899.5	6,970.2	4,647.1	974.7	1982	

As Percentage of average monthly wage per employee post

1) As from January 1, 1982, recipients of supplementary benefit receive the supplement to their statutory pension in accordance with the terms of the Income Support Benefits Law.

1) החל מ-1.1.1982 מקבלי הגמל הלאומי מקבלים תוספת הפנסיה לפי תנאי חוק הגמל המשלים.

C. EMPLOYMENT INJURED

ג. נפגעי עבודה

טבלה א/1 - סגולי נמלאת נפגעי עבודה<sup>(1)</sup>

Table C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS<sup>(1)</sup>

PERIOD	DISABILITY BENEFITS			INJURY BENEFITS			תקופה				
	DEPENDANTS' PENSIONS			Number of injured							
	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees					
IV 1965	-	891	236	89	150	1,803	690	1,766	6,455	54,852	IV 1965
IV 1975	-	2,134	459	183	508	3,984	1,424	4,183	10,819	65,291	IV 1975
1978 <sup>2)</sup>	-	2,652	37	233	776	648	1,297	5,656	10,942	65,821	( <sup>2</sup> 1978
1979	370	2,362	43	221	850	656	1,125	6,095	11,096	64,670	1979
1980	382	2,477	145	110	950	1,575	646	6,592	10,679	63,234	1980
1981	394	2,564	105	68	1,011	918	567	7,023	..	..	1981
1982	413	2,657	27	59	1,070	330	475	7,415	7,858	62,164	1982

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.

המספר השנתי בקטגוריה נכות ותלויים הוא מספר מקבלי הקצבה באפריל של שנה, בעוד שמדמי פגיעה ומענקי נכות הוא סך כל המקבלים במסך השנה.

החל מ-1977 הנתון השנתי המופיע בקצבה נכות ממדינת וזמנית הוא מספר המקבלים הממוצע בחודש.

התוצאות הממוצעות של תשלומי פיצויי אבטלה - 2/1 תשלום  
 Table C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

YEAR	AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		AVERAGE PERMANENT DISABILITY PENSION PER MONTH		AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		YEAR
	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees	Self-employed	Employees	
At current prices (IS)							
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
1982	11,328.0	11,244.4	5,662.8	5,762.4	215.5	286.0	1982
At 1980 prices (IS)							
1965	..	..	431.0	493.2	38.8	46.6	1965
1975	1,638.8	1,801.9	803.9	850.5	54.4	58.3	1975
1978	1,755.3	1,805.8	935.4	970.8	58.3	62.1	1978
1979	1,557.2	1,596.1	846.6	873.8	50.5	50.5	1979
1980	1,980.5	2,027.1	1,036.9	1,033.0	50.5	50.5	1980
1981	3,376.6	2,407.7	1,223.3	1,219.4	..	..	1981
1982	2,376.6	2,357.2	1,188.3	1,207.7	45.1	59.9	1982
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
1982	60.4	59.9	30.2	30.7	34.4	42.5	1982

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	D E G R E E O F D I S A B I L I T Y						אחוז סך הכל Total	ג י ל
	לא ידוע Not known	100	80-99	60-79	40-59	20-39		
<b>T O T A L</b>								כלל האוכלוסייה
Total	143	401	166	602	1,842	5,547	8,701	סך הכל
Up to 21	-	5	2	10	19	55	95	עד 21
22-29	5	35	8	41	117	360	566	22-29
30-39	43	90	28	107	300	946	1,514	30-39
40-49	56	62	32	122	389	1,198	1,859	40-49
50-59	34	92	49	127	442	1,565	2,309	50-59
60-64	4	38	14	73	259	781	1,169	60-64
+65	1	79	33	118	316	642	1,189	65+
<b>m e n</b>								ג ב ר י ם
Total	138	381	154	558	1,700	5,081	8,012	סך הכל
Up to 21	-	5	2	10	16	54	87	עד 21
22-29	4	32	6	38	105	323	508	22-29
30-39	41	86	26	96	274	863	1,396	30-39
40-49	55	60	29	117	367	1,083	1,711	40-49
50-59	34	86	45	119	398	1,422	2,104	50-59
60-64	4	36	13	67	245	734	1,099	60-64
+65	-	76	33	111	295	602	1,117	65+
<b>w o m e n</b>								נ ש י ם
Total	4	20	12	40	138	459	673	סך הכל
Up to 21	-	-	-	-	3	5	8	עד 21
22-29	1	3	2	3	12	37	58	22-29
30-39	2	4	2	11	26	82	127	30-39
40-49	1	2	3	5	22	115	148	40-49
50-59	-	6	4	8	44	142	204	50-59
60-64	-	2	1	6	14	46	69	60-64
+65	-	3	-	7	17	32	59	65+

התוצאות הכלכליות של שנת 1982 - תוצאות הכלכליות - 4/2 תוצאות

Table C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSIONS - BY YEAR OF DEATH<sup>1)</sup> AND DEGREE OF ENTITLEMENT

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						Total	Total	Year
	Not known	100	90	80	75	60			
TOTAL	16	891	329	342	1	1,397	127	3,103	Year
1954-1960	-	13	1	-	-	151	6	171	1954-1960
1961-1965	4	49	18	14	-	256	38	379	1961-1965
1966-1970	5	149	46	73	-	321	24	618	1966-1970
1971-1975	7	331	114	131	1	368	35	987	1971-1975
1976	-	67	20	23	-	61	3	174	1976
1977	-	48	30	24	-	51	2	155	1977
1978	-	63	22	17	-	50	5	157	1978
1979	-	58	26	15	-	29	2	130	1979
1980	-	50	28	31	-	20	4	133	1980
1981	-	42	20	9	-	26	2	99	1981
1982	-	14	3	5	-	10	-	32	1982
Not known	-	7	1	-	-	54	6	68	Year

1) The years listed here refer to fiscal years.



## D. DISABILITY

ד. נכות כללית

(1) סבלה ד/1 - מקבלי קצבה נכות כללית - לפי מספר תלויים

Table D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS -  
BY NUMBER OF DEPENDENTS (1)

YEAR	נכה עם שלשה 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 כורדר Single disabled	סך הכל Total	שנה
<b>TOTAL</b>					<b>סך הכל</b>	
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
1982	4,795	6,906	9,465	33,220	54,386	1982
<b>newly disabled</b>					<b>נכה חדש</b>	
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
1982	3,612	5,682	7,804	24,209	41,307	1982
<b>previously disabled</b>					<b>נכה קודם</b>	
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	8,300	12,477	1980
1981	1,267	1,250	1,643	8,791	12,950	1981
1982	1,183	1,224	1,661	9,011	13,079	1982

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.

סבלות 2/7 - שיעורי קצבת נטיות למקבלי קצבת נכות כללית מלאה

Table D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	גבה עם בן/בת זוג וילדים Disabled with spouse and two children	גבה עם בן/בת זוג Disabled with spouse and one child	גבה עם בן/בת זוג Disabled with spouse	גבה בודד Single disabled	שנה
1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
1978	297.0	265.7	234.4	156.3	1978
1979	622.9	557.3	491.7	327.8	1979
1980	1,604.2	1,434.8	1,265.5	843.7	1980
1981	3,820.5	3,418.0	3,015.0	2,010.0	1981
1982	8,828.0	7,849.3	6,470.1	4,647.4	1982
At 1970 prices (IS)					במחירי 1970 (שקלים)
1975	1,390.3	1,231.1	1,071.9	714.6	1975
1978	1,324.3	1,192.3	1,060.2	706.8	1978
1979	1,456.3	1,301.0	1,149.6	765.1	1979
1980	1,603.9	1,433.1	1,262.2	842.7	1980
1981	1,817.5	1,627.2	1,433.1	955.3	1981
1982	1,848.6	1,654.4	1,460.2	974.8	1982
As percent of average monthly wage per employee post					כאחוז ממוצע השכר הממוצע לנאלי
1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1978	39.5	35.3	31.2	20.8	1978
1979	42.0	37.5	33.1	22.1	1979
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1981	47.1	42.1	37.2	24.8	1981
1982	47.7	42.7	37.7	25.1	1982

טבלה ד/3 - מקובלי קצבת נכות כללית זמנית ועמיתה - למי סוג הנכה

Table D/3 - TEMPORARY AND PERMANENT DISABILITY BENEFITS - BY TYPE OF RECIPIENT

YEAR	PERMANENT BENEFITS		קצבה עמיתה		קצבה זמנית		TEMPORARY BENEFITS		TOTAL		סך הכל		שנה
	Previously disabled	Newly disabled	סך הכל	נכה חדש	סך הכל	נכה חדש	Previously disabled	Newly disabled	סך הכל	נכה חדש	סך הכל	Total	
1975	852	2,255	3,107	268	1,310	1,578	268	1,310	1,120	3,565	4,685	1975	
1978	9,098	15,654	24,752	704	4,046	4,750	704	4,046	9,802	19,700	29,502	1978	
1979	10,464	20,451	30,915	404	3,694	4,098	404	3,694	10,868	24,145	35,013	1979	
1980	12,007	25,579	37,586	470	4,815	5,285	470	4,815	12,477	30,394	42,871	1980	
1981	12,548	30,057	42,606	402	5,752	6,160	402	5,752	12,950	35,810	48,761	1981	
1982	12,755	34,890	47,645	325	6,416	6,741	325	6,416	13,079	41,307	54,386	1982	

מבנה - 4/7 - קצבלי קצבת נכות כללית - 1975

Table D/4 RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS BY AGE AND SEX

YEAR	AGE												TOTAL	1975			
	55-65			45-54			35-44			18-34					WOMEN	MEN	TOTAL
	Women	Men	Total	Women	Men	Total	Women	Men	Total	Women	Men	Total					
1975	147	1,101	1,248	150	543	693	163	422	585	526	677	1,203	986	2,743	5,729	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	
1982	5,829	14,441	20,270	7,155	7,315	14,470	4,201	4,533	8,734	6,781	8,128	14,909	23,966	34,417	58,383	1982	
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	6,012	11,016	15,609	33,230	37,839	1981	
1982	4,891	11,903	16,794	5,478	5,109	10,587	2,554	2,398	4,952	5,981	7,081	13,062	18,904	26,491	45,395	1982	
Previously disabled																	
1875	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	
1982	938	2,538	3,476	1,677	2,206	3,883	1,647	2,135	3,782	800	1,047	1,847	5,062	7,926	12,988	1982	

טבלה ד/5 - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת נכות ואחוז נכות רפואית

Table D/5 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

IX 1981

MEDICAL DISABILITY PERCENT- AGES	DEGREE OF DISABILITY				מזה: נכה קודם Total	סך הכל TOTAL	אחוזי נכות רפואית
	Thereof: Previously Disabled	74%	65%	60%			
T O T A L	13,135	1,192	2,472	5,033	45,754	54,451	סך הכל
35-49	30	90	229	897	2,856	4,072	35-49
50-59	2,730	160	455	1,029	8,972	10,616	50-59
60-69	1,796	136	347	928	5,885	7,296	60-69
70-74	1,739	136	287	546	5,236	6,205	70-74
75-84	1,703	158	311	558	5,512	6,539	75-84
85-100	5,137	512	843	1,075	17,293	19,732	85-100

## E. MATERNITY

ה. אימחוח

טבלה ה/1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אמחוח

Tabel E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS MATERNITY ALLOWANCE

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE כאחוז מסך הכל היוולדות As percentage of total number of mothers	דמי לידה מספר מקבלות Number of recipients	מענק לידה MATERNITY GRANT	שנה
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
1982	40.2	39,648	98,676	1982

טבלה ח 2/ - סעודי גמלאות אימהות

Table E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE		MATERNITY GRANT		TOTAL	שנה
	Average per mother	Daily average	Layette grant	Hospitalization grant		
	ממוצע לילדה	ממוצע ליום	ציווד לנולד	דמי אשפוז	מסך הכל	במחירי 1980 (שקל)
<b>At current prices (IS)</b>						
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
1982	22,849.6	273.2	3,167.8	13,040.5	16,208.3	1982
<b>At 1980 prices (IS)</b>						
1955	1,776.6	24.7	222.1	246.8	468.8	1955
1965	3,101.8	38.2	358.4	865.1	1,223.5	1965
1975	4,121.0	48.9	489.1	868.7	1,357.8	1975
1979	4,401.2	52.6	473.3	2,005.3	2,478.6	1979
1980	4,491.0	53.7	545.3	2,355.8	2,901.1	1980
1981	4,993.0	59.7	646.5	2,860.6	3,507.1	1981
1982	4,790.1	57.3	664.1	2,733.7	3,397.8	1982
<b>As percentage of average monthly wage per employee post 1)</b>						
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		46.2	16.7	73.8	90.5	1981
1982		43.7	16.9	69.5	86.4	1982

1) Maternity allowance was calculated on a monthly basis.

F. CHILDREN

ילדים

טבלה 1/1 - משפחות המקבלות קצבאות ילדים - לפי מספר הילדים  
 Table F/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	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	30,581	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	113,911	561,892	<sup>3)</sup> 1979	
1980	23,107	16,000	26,078	54,370	120,094	182,805	116,793	579,247	1980	
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	124,327	186,853	156,987	587,511	1981	
1982	21,543	15,671	26,276	56,564	129,935	191,811	159,059	600,859	1982	
Thereof: With family allowance to veterans <sup>4)</sup>										
IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	-	-	112,409	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	
1982	7,451	7,600	16,140	43,967	112,226	-	-	187,384	1982	

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 תפילת הרפורמה 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 המעביד, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

3) From 1979, the annual number of recipients is an average.

3) החל משנה 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 סעד ומשפחות עולים חדשים.



טבלה ו' 2 - ילדים בגינם שולמו קצבאות  
Table F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		סך כולל TOTAL	תקופה IV 1960 IV 1965 IV 1975 IV 1979 <sup>3)</sup> 1980 1981 1982
	מזה: עם קצבה (רצמי צבא 4) Thereof: with family allowance to veterans 4)	סך הכל Total	מזה: עם קצבה (רצמי צבא 4) 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	147,846	274,216	112,409	197,877	1,070,093	IV 1975
1979 <sup>3)</sup>	143,765	273,036	175,088	233,423	1,476,332	( <sup>3</sup> 1979
1980	141,239	271,521	179,483	239,649	1,512,871	1980
1981	137,310	266,780	182,900	243,671	1,528,487	1981
1982	135,371	264,246	187,384	249,989	1,556,894	1982

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 שכיריים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה שולמה קצבה בגין כל הילדים הראשוניים והשניים (כמשפחות שכיריים ולא שכיריים) ישירות ע"י המוסד לביטוח לאומי.

2) הקצבה לילד השלישי של שכיריים שולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים, משולמת ממועד זה ישירות ע"י המוסד. ילד שלישי של לא שכיריים זכאי לקצבה החל באפריל 1970.

3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא ממוצע.

4) כולל גם משפחות נתמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

טבלון 3/ו - שעורי קצבה חודשית למשפחה - לפי מספר הילדים (1)

Table F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN<sup>(1)</sup>

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY						מספר הילדים במשפחה			שנה
	9	8	7	6	5	4	(2)2	(2)1		
At current prices (IS) <span style="float: right;">במחירים שוטפים (שקל)</span>										
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
1982	9,238.0	7,989.5	6,741.0	5,492.5	4,244.0	3,120.5	1,997.0	998.5	499.3	1982
At 1980 prices (IS) <span style="float: right;">במחירי 1980 (שקל)</span>										
1960	339.1	271.3	203.5	142.4	88.2	40.7	-	-	-	1960
1965	473.2	396.7	325.0	253.3	191.2	138.6	86.0	57.4	28.8	1965
1975	2,379.5	2,058.0	1,736.4	1,414.8	1,093.3	803.9	514.5	257.2	128.6	1975
1979	1,940.3	1,678.2	1,416.1	1,153.9	891.8	655.6	381.0	194.6	97.3	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	2,019.5	1,746.6	1,473.6	1,200.6	927.7	682.1	430.5	218.2	109.1	1981
1982	1,936.6	1,674.9	1,413.1	1,151.4	889.7	654.2	410.6	209.3	104.7	1982
As percentage of average monthly wage per employee post <span style="float: right;">כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרה נכיר</span>										
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	52.1	45.1	38.0	31.0	23.9	17.6	11.3	5.6	2.8	1981
1982	49.2	42.6	35.9	29.3	22.6	16.6	10.6	5.3	2.7	1982

1) Including Family Allowance to Veterans.

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.

3) In July 1975, the value of a credit point was 5% of the average wage.

(1) כולל קצבה יוצאי צבא.

(2) עד מועד תפלת הרפורמה במס ביולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבה ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד.

(3) ביולי 1975, ערך נקודת הקצבה היה 5% מהשכר הממוצע.

סכלה נ/4 - משפחות המקבלות קצבת ילדים (1) - לפי ינשת מוצא של המבוטח

Table F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCES (1) - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ישראל		אירופה-אמריקה		אסיה-אפריקה		סך הכל (2) Total	מקופה
	לא יהודי non-Jewish	יהודי Jewish	אירופה-אמריקה Europe-America	אסיה-אפריקה Asia-Africa	אסיה-אפריקה Asia-Africa	אסיה-אפריקה Asia-Africa		
<b>Absolute numbers</b>								
IV 1960	4,371	1,454	2,878	31,003	39,945		IV 1960	
I 1966	12,426	2,661	4,181	47,779	67,528		I 1966	
X 1975	44,976	31,207	26,708	93,150	196,420		X 1975	
X 1979	(78,686)	(183,131)	114,513	181,295	557,625		X 1979	
X 1980	(82,326)	(192,887)	116,263	182,769	574,245		X 1980	
X 1981	(85,216)	(200,130)	113,516	180,875	579,737		X 1981	
X 1982	(89,139)	(213,149)	113,044	180,300	595,632		X 1982	
<b>Percentages</b>								
IV 1960	10.9	3.6	7.2	77.7	100.0		IV 1960	
I 1966	18.4	3.9	6.2	70.8	100.0		I 1966	
X 1975	22.9	15.9	13.6	47.4	100.0		X 1975	
X 1979	(14.1)	(32.8)	20.5	32.5	100.0		X 1979	
X 1980	(14.3)	(33.6)	20.3	31.8	100.0		X 1980	
X 1981	(14.7)	(34.5)	19.6	31.2	100.0		X 1981	
X 1982	(15.0)	(35.8)	19.0	30.2	100.0		X 1982	

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.

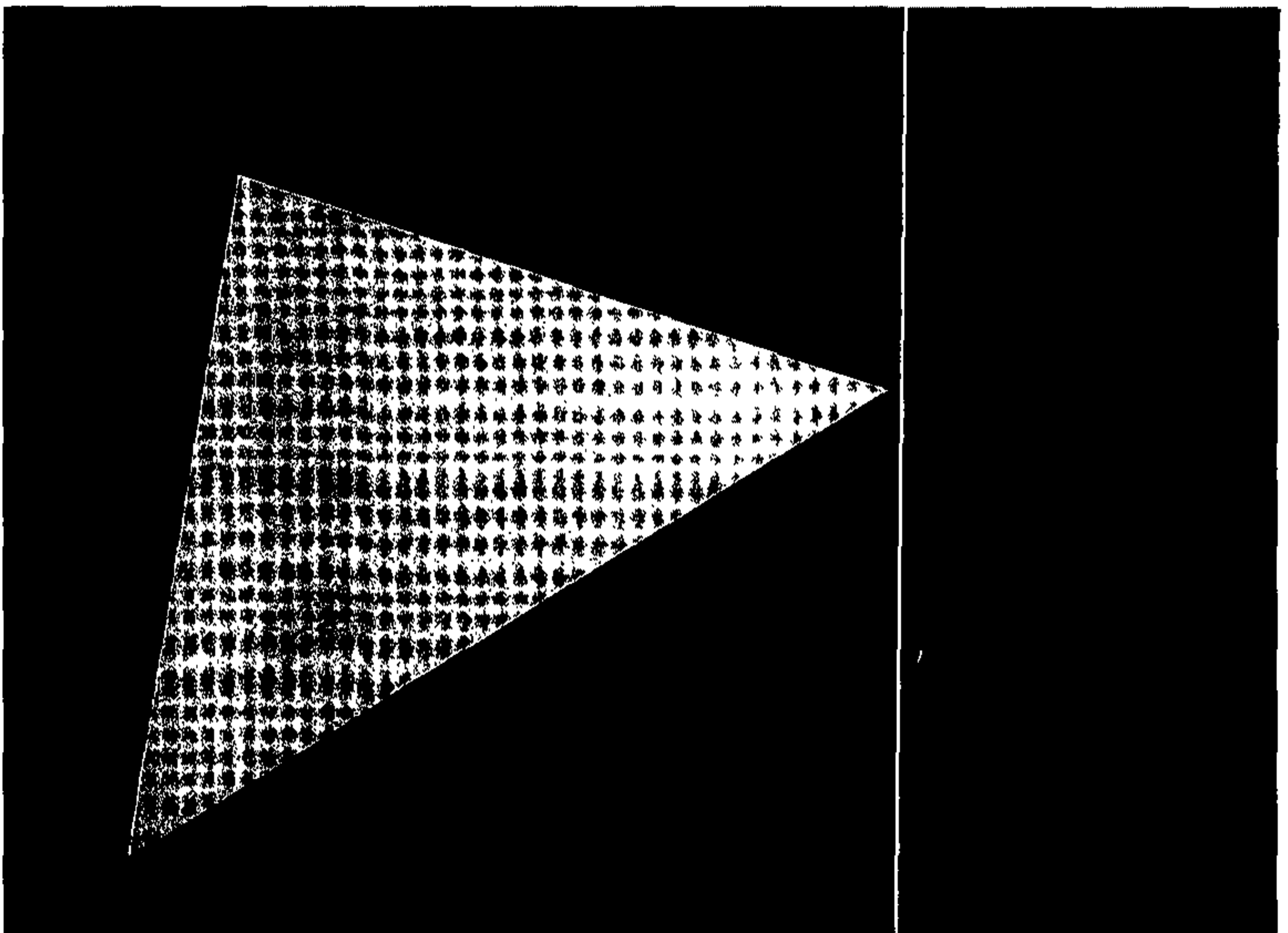
2) Including also not known.  
( ) Data based on estimate.

ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



# ANNUAL SURVEY 1982



Jerusalem, December 1982



# **ANNUAL SURVEY**

## **1982**

**EDITED BY**

**LEA ACHDUT—MENACHEM CARMİ**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE  
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING  
JERUSALEM 1983**

## FORWARD

The third Annual Survey of the National Insurance Institute describes, like the two previous ones, 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 three 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 1982 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 four through six, discusses specific fields in which activities which have not been sufficiently publicized in the past.

Following is the introduction to the survey as well as a brief review of the contents of each chapter.

The introduction to the survey summarizes the important changes which occurred in 1982 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 1982 are emphasized and compared with trends that appeared during the years 1977-1981.

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 Injury 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 to 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 1982 as regards the level of the guaranteed minimum income, the number of beneficiaries and their characteristics.

The fourth chapter provides a broad overview of the National Insurance Institute's Rehabilitation Department activities. It includes a detailed description of the characteristics of the population eligible for rehabilitation and the kinds of treatment offered to them.

The fifth chapter discusses the Special Activities that the National Insurance Institute is involved with as a first step toward the extension of these activities and their further development into services offered inside the community.

The sixth chapter is devoted to the provisions of Legal Aid to the population insured in the National Insurance Institute, namely the principles which guide these activities and the present experience with its beneficiaries.

The appendix to this book contains bi-lingual tables which illustrate the changes which have taken place in the National Insurance system over time.

Nira Shariati  
Deputy Director-General  
for Research and Planning



## PUBLICATIONS OF THE RESEARCH AND PLANNING BUREAU

ANNUAL SURVEY 1980<sup>1</sup>, 1981.

STATISTICAL ABSTRACT (Last appeared 1977-1978)<sup>1</sup>.

QUARTERLY STATISTICS<sup>2</sup>: First published in 1971.

SOCIAL SECURITY: Journal of Welfare and Social Studies (Last appeared No. 24, January 1983).

NATIONAL INSURANCE PROGRAMS IN ISRAEL: A concise description of the law regarding coverage, eligibility conditions, and benefits.

### SURVEYS

(In Hebrew unless otherwise stated)

- No. 1 — "Analysis of Rejected Claims for Old-age and Survivors Pensions by Causes 1969/1970", by Shlomo Cohen, 1971 (out of print).
- No. 2 — "Women's Absence from Work due to Pregnancy Complications (May-June 1971)", by Tamar Ben-Yoseph, 1971.
- No. 3 — "Insured Non-employees, Statistical Processing of Advance Payments Booklets for 1971/72", by Reuben Steiner and Nily Halperin, 1971 (out of print).
- No. 4 — "The Debt, the Potential, and the Extent of Arrears, in the Collection from Employers on March 31, 1971", by Reuben Steiner, 1971 (out of print).
- No. 5 — "Old-age, Survivors, and Large-family Beneficiaries by Place of Residence, 1971", by Hana Valdhorn, 1972 (out of print).
- No. 6 — "Orphans of Secondary-school age", by Shlomo Cohen, 1972 (out of print).
- No. 7 — "Families with Children in Israel, 1969-1970", by Nira Shamai and Hana Valdhorn, 1972 (out of print).
- No. 8 — "Rehabilitation of Disabled in the Years 1968-1970", by Elchanan Blumenthal, 1972 (out of print).
- No. 9 — "Insured Non-employees — 1970/71, 1971/72", by Reuben Steiner and Nily Halperin, 1972 (out of print).
- No. 10 — "Collection of Contributions from Employers — 1971-72", by Reuben Steiner, 1973 (out of print).
- No. 11 — "National Insurance Services for the Negev Beduin", by Reuben Steiner and Shlomo Cohen, 1973.
- No. 12 — "New Immigrants Receiving Old-age Benefits 1972/73", by Shlomo Cohen, 1974.
- No. 13 — "Large-family Beneficiaries by Place of Residence, 1973", by Hana Keren-Yaar (Valdhorn), 1974.
- No. 14 — "Rehabilitation of Disabled — 1971-1972", by Elchanan Blumenthal, 1974.
- No. 15 — "Old-age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1975", by Miriam Shmelzer, 1975 (out of print).
- No. 16 — "Old-age and Survivors' Beneficiaries Receiving Supplementary Benefits, in Beer Sheva, 1973", 1976.
- No. 17 — "The Living Arrangements of Old People in Beer Sheva, Petach-Tikva and Yavne", by Shlomo Cohen and Brenda Morginstin, 1976.
- No. 18 — "Large-family Beneficiaries by Place of Residence, 1975", by Hana Keren-Yaar (Valdhorn), 1976.
- No. 19 — "Beneficiaries of Workmen's Compensation Benefits, in the Years 1970-1972" (In Hebrew & English), by Yosi Muteafi and Rivka Prior, 1976 (out of print).
- No. 20 — "Employment Injuries (Recipients of Injury Benefits), in the Years 1973-1974" (In Hebrew & English), by Rivka Prior, 1978.
- No. 21 — "Recipients of Children's Allowance by Place of Residence, 1977", by Hana Keren-Yaar and Miriam Souery, 1978.
- No. 22 — "The Rehabilitation of Injured Workers: Analysis of Files for the Period 1971-1976", by Agi Meinhard, 1978 (out of print).
- No. 23 — "Sociodemographic Characteristics of Urban Widows Who Receive Survivors' Pensions", by Dalla Gordon, 1978 (out of print).
- No. 24 — "The Cost of Social Security in Israel in the Years 1956-1976" (In Hebrew & English), by Joseph Ferenbac and Reuben Steiner, 1978.
- No. 25 — "Old Age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1978", by Miriam Shmelzer, 1979.
- No. 26 — "Insured Non-employees for the Years 1976 and 1977", by Reuben Steiner, Aviva Gable and Avner Scharf, 1979.
- No. 27 — "Recipients of Children's Allowance by Place of Residence, 1979", by Miriam Souery, 1980 (out of print).

1 The new edition of the ANNUAL SURVEY replaces the STATISTICAL ABSTRACT.

2 Includes statistics on years since the establishment of the Institute.

- No. 28 — "Families with Children in Israel, 1968-1978" (In Hebrew & English), by Hana Keren-Yaar and Miriam Souery, 1980 (out of print).
- No. 29 — "Level and Composition of the Incomes of New Applicants for Statutory Old-age and Survivors' Pensions, 1978", by Nahum Stelgman and Eitan Hamburger, 1980 (out of print).
- No. 30 — "Employment Injuries in the Years 1975-1976" (In Hebrew and English), by Rivka Prior, 1980 (out of print).
- No. 31 — "Widows and their Rehabilitation in the National Insurance Institute", by Dalla Gordon, 1981 (out of print).
- No. 32 — "Old Age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1980", by Miriam Shmelzer, 1981.
- No. 33 — "Recipients of Children's Allowance by Place of Residence, 1981", by Miriam Souery, 1982.
- No. 34 — "Elderly Volunteers as Friendly Visitors to Elderly Homebound Persons", by Shimon Spiro, 1982 (out of print).
- No. 35 — "The Social Security System in Israel in the Years 1976-1980", by Yitzhak Moav, 1982.
- No. 36 — "Long-Term Care Services for the Aged in England, Scotland, Norway and Holland", by Brenda Morginstin and Perla Werner, 1982.
- No. 37 — "Old Age and Survivors' Beneficiaries by Place of Residence, 1982", by Miriam Shmelzer, 1983.
- No. 38 — "Recipients of Unemployment Benefits in the Years 1976—1981", by Esther Toledano and Hana Keren-Yaar, 1983.
- No. 39 — "Families with Children in Israel, 1970—1981" (In Hebrew & English), by Hana Keren-Yaar and Miriam Souery, 1983.
- No. 40 — "Recipients of Disability and Mobility Allowance by place of Residence, 1982", by Naomi Antebi, 1983.

**DISCUSSION PAPERS**  
(In English or Hebrew as stated)

- No. 1 — "Equivalence Scales for Family Size: Findings from Israel Data" (In English), by Jack Habib and Yossi Tawil, 1974 (out of print).
- No. 2 — "The Effect of Public Expenditures for Social Services on the Redistribution of Income" (In Hebrew), by Moria Avnimelech, 1974.
- No. 3 — "The Effect of Child Allowances on Fertility" (In English), by Marjorie Honig, 1974 (out of print).
- No. 4 — "Poverty in Israel Before and After Receipt of Public Transfers" (In English), by Jack Habib, 1974 (out of print).
- No. 5 — "Nutrition Patterns and Efficiency in Food Consumption in Israel" (In Hebrew), by Yossef Zamir, 1974.
- No. 6 — "Changes in the System of National Insurance Contributions" (In Hebrew), by Yossi Tawil, 1974.
- No. 7 — "Redistribution through National Insurance in Israel by Income and Demographic Groups" (In English), by Jack Habib, 1975.
- No. 8 — "The Structure of the Transfer System in Israel Before and After the Devaluation of November 1974" (In Hebrew), by Marjorie Honig, Yaffa Kosloff, Efrat Bronfeld and Moti Laxer, 1975 (out of print).
- No. 9 — "The Influence of Public Family Assistance for Housing on Income Distribution for Young Married Couples in 1971" (In Hebrew), by Meir Greenfeld, 1975.
- No. 10 — "Poverty in Israel in Light of the Development of the Income Maintenance System" (In Hebrew), by Jack Habib, 1976 (out of print).
- No. 11 — "The Effect of Social Security Benefits on Labor Supply" (In English), by Giora Hanoach and Marjorie Honig, 1976.
- No. 12 — "Problems in the Use of Inequality Measures to Rank Income Distributions" (In Hebrew), by Yehuda Geva, 1976.
- No. 13 — "The Reform in Tax Transfer Payments in Israel, July 1975" (In English), by Raphael Roter and Nira Shamal, 1976.
- No. 14 — "Income Tax Evasion and the Supply of Labor" (In English), by Gideon Yaniv, 1977 (out of print).
- No. 15 — "A Comment on "Labor Supply under Uncertainty: Note" (In English), by Gideon Yaniv, 1977 (out of print).
- No. 16 — "A Simultaneous Estimation of a System of Demand Equations in Israel: An Empirical Analysis, 1968-1975" (In Hebrew), by Lea Achdut, 1977.
- No. 17 — "The Supply Curve of Labour under Income Maintenance Programs" (In English), by Giora Hanoach and Marjorie Honig, 1977 (out of print).
- No. 18 — "The Changing Pattern of Poverty: 1969-1975" (In Hebrew), by Yossi Tamir, 1977 (out of print).

- No. 19 — "The Optimal Linear Income Tax: A Note on Unemployment Compensation" (In English), by Gideon Yaniv and Yossi Tamir, 1977 (out of print).
- 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 (out of print).
- No. 27 — "Client Planning Groups as a Means of Implementing Consumerism in Vocational Rehabilitation" (In English), by Lorraine Shapiro, 1982 (out of print).
- No. 28 — "Absenteeism, Overtime and the Compressed Work Week" (In Hebrew), by Gideon Yaniv and Yossi Tamir, 1983.
- No. 29 — "Social Activity and Loneliness of the Aged" (In English), by Brenda Morginstin, 1983.
- No. 30 — "Activities of the Rehabilitation Department — Analysis and Statistics" (In Hebrew), by Menahem Carmi, 1983.

#### **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 Bavly and Gila Michaeli, 1975.
- No. 3 — "Aged for Aged: Visits to Homebound and Bedridden, in Gionen Quarter, Jerusalem, 1969-Weinstein, 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 (out of print).
- 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 Shlmona", by Naomi Paynton, 1978. (out of print).
- 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 (out of print).
- No. 12 — "Befriending — A Jerusalem Mutual Help Project for Youth", by Naomi Paynton, 1981 (out of print.)
- 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.
- No. 15 — "Experimental Projects Providing Assistance to Widows", by Brenda Morginstin and Ronit Lieberman, 1983.
- No. 16 — "General Disability Law — Benefits for Disabled Children Aged 3-14", by Brenda Morginstin, 1983.

## 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 Susskind (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.

## THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE: MAIN DEVELOPMENTS DURING 1982

### A. CONTRIBUTIONS AND BENEFITS

The real volume of benefits paid by the National Insurance Institute continued to grow, although at a somewhat slower pace, during 1982. This uptrend has been sustained for three years, with rises of 9.2 percent in 1982, 15.7 percent in 1981 and 11.0 percent during 1980.

Contributions, on the other hand, fell 6.1 percent during 1982, in real terms, after registering high real increases during the preceding two years (9.7 percent and 12.6 percent in 1980 and 1981 respectively). This decline stemmed chiefly from a reduction of approximately 10 percent in insurance fees over the year. It constituted a turning point in the ratio of benefits to contributions—for the first time since 1977, total benefit payments exceeded contributions. Benefits had previously fallen short of contributions, by 7.66 percent in 1981 and 10.1 percent in 1980; during 1982 they were 7.51 percent greater.

Benefits were equivalent to a higher percentage of the Gross National Product during 1982 - 7.55 percent, as against 7.08 percent the previous year. This is the third consecutive year in which benefits have been rising briskly, relative to the GNP, and the 1982 figure is the highest so far, bettering the previous peak of 7.24 percent, in 1976.

The increase was in part a result of the growth in benefit payments but it also reflected the fact that the GNP expanded by only some 2 percent during 1982 (relative to the preceding year). Contributions were equivalent to 7.03 percent of the GNP - lower

Table 1

CONTRIBUTIONS AND BENEFITS<sup>a</sup> RELATIVE TO GNP

	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (estimate)
Contributions	2.5	5.1	5.66	6.61	7.02	6.89	7.09	7.51	7.66	7.03
Benefits	2.1	2.8	6.54	7.24	7.15	6.34	6.29	6.75	7.08	7.55

a) Excluding administrative expenditures.

than during 1981 (7.66 percent) and 1980 (7.51 percent).

1982 is the seventh successive year in which contributions for branches of national insurance have dropped, as a proportion of total contributions collected from the public via the National Insurance Institute. Their share was 74.3 percent in 1982, after 76.1 percent the year before. Contributions required by laws other than the National Insurance Law\* ("Parallel Tax" - employers' contributions to Sick Funds - Civil Defence Levy, and Secondary Education Levy) have correspondingly grown, in terms of their share of total contributions, which at present totals over one quarter.

Relative to the GNP, National Insurance contributions have plummeted to their lowest level since 1975 - 5.22 percent, after 5.83 percent in 1981.

With regard to benefits, a distinction is made between contributory benefits, for which insurance contributions are collected, and non-contributory benefits, financed through the national budget or by the Jewish Agency and paid according to various State laws implemented by the Institute or as specified in special agreements (such as the Income Support Benefits Law, and child allowances paid under the Demobilized Soldiers - Allowance for Veterans Law). 1982 was the third year in succession, in which contributory benefits expanded their share in total benefit payments, reaching 83.3 percent - their largest slice since 1975. Contributory payments, as a percentage of the GNP, also escalated, reaching their highest-ever level, 6.29 percent.

---

\* Referred to hereafter as contributions to external factors.

Table II

NATIONAL INSURANCE CONTRIBUTIONS RELATIVE TO TOTAL CONTRIBUTIONS AND OF GNP: CONTRIBUTORY BENEFITS RELATIVE TO TOTAL BENEFITS AND OF GNP: 1975-1982. (Percentages)

	N.I. Contributions relative to total contributions	Contributory Benefits relative to total benefits	N.I. Contributions relative to GNP	Contributory Benefits relative to GNP
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	5.83	5.85
1982	74.31	83.28	5.22	6.29

The record upsurge in total benefits and contributory benefits, relative to the GNP, is different in character to the increases of earlier years. As we shall see below, the 1982 rise derives, on the one hand, from a leap of some 64% in payments made by the Reserve Service Insurance Branch, as a result of the war which took place that year, and, on the other, from the fact that the GNP remained almost unchanged during 1982. Benefit levels did not improve as they had during the two preceding



years, and neither were there legislative initiatives comparable to those of the first half of the seventies, which led to swifter growth in the Institute's benefits payments. From these perspectives, the 1982 increase in benefits, relative to the GNP does not reflect an ongoing trend and is likely to be only a one-time rise.

1982 was characterised, then, by two conflicting developmental trends affecting benefits on the one hand, and contributions on the other. The National Insurance benefits system is continuing to expand both in absolute terms and relatively to the GNP, while the contributions system has contracted. These trends are even more pronounced, with respect to benefits financed by insurance contributions (contributory benefits) and contributions collected for national insurance branches alone

B. FACTORS RESPONSIBLE FOR THE REAL GROWTH IN BENEFIT PAYMENTS DURING 1982.

As we have seen, benefit payments during 1982 were substantially higher than in 1981, although growth was not as rapid as it had been, during the two preceding years. When benefit payments are analysed by insurance branch, it becomes evident that growth rates of most branches were much lower than they had been during 1980 and 1981: there was actually a contraction in the real value of benefits paid through three branches - Maternity, Children, and Unemployment - which, together, account for some 30 percent of benefit payments. Benefit payments made through old age and survivors - the largest of the National Insurance branches - edged up only marginally, by 1.3 percent, in contrast with rises of approximately 18 percent during each of the two previous years.

Reserve Service Insurance was the branch in which benefit payments climbed most rapidly, with a 63.7 percent increase in 1982, brought about by the Lebanon war. Some three quarters of the total rise in national insurance benefit payments can, in actual fact, be traced to the growth in this branch.

Were it not for the inordinate upswing in reserve service benefits, National Insurance Institute benefit payments would have expanded, during 1982, by a mere 2.5 to 3 percent. This suggests that the factors responsible for expansion of the system in 1980 and 1981, did not exert any appreciable effect during 1982. First and foremost, the real wage, according to which most allowances are updated, did not rise in 1982; thus, one of the conditions which may have been able to generate - as it had in 1981 - a sizeable real upswing in allowance levels, was absent.

Second, all the improvements in arrangements for updating the levels of the various allowances had already been instituted between 1979 and 1981: most allowances were adjusted quarterly, in line with the average wage; the child allowance was also raised quarterly, in accordance with increases in the Consumer Price Index, and the guaranteed minimum income level was upvalued each month the CPI went up by more than 5 percent. No further improvements were introduced in 1982, so that a factor which, during the previous two years, had contributed to the improvement in benefit levels, ceased to operate.

As a result, we find (see tables IV and V) that the rise in benefit levels came to a halt during 1982; signs of a slight downturn in benefit payments both in real terms, and relative to

Table III

NATIONAL INSURANCE PAYMENTS:<sup>a</sup> REAL GROWTH AND BREAKDOWN BY INSURANCE BRANCH, 1979 - 1982

Year	(Percentages)										Other Total
	Old-age and Survivors <sup>b</sup>	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service Insurance	Income Support Benefits <sup>c</sup>			
1979	37.8	9.0	5.6	5.4	30.0	0.6	11.5	--	0.1	100.0	
1980	39.7	10.2	5.6	5.4	26.6	1.7	10.7	--	0.1	100.0	
1981	40.9	9.9	5.2	5.6	25.8	2.0	10.4	--	0.2	100.0	
1982	37.6	10.6	5.2	5.1	22.9	1.8	15.6	1.1	0.1	100.0	
Real growth rate relative to previous year											
1980	18.0	22.5	2.8	11.5	0.0	207.3	1.2			11.0	
1981	17.7	16.8	12.8	20.3	10.7	44.8	13.2			15.7	
1982	1.3	12.5	3.8	-1.3	-2.2	-5.6	63.7			9.1	

a) Benefits, including administrative expenditures.

b) Includes supplementary benefit, for 1979 - 1981, and the income support benefit which came instead in 1982.

c) Income support benefits are paid, through this branch, to former welfare recipients.

Table IV

OLD-AGE AND SURVIVORS' PENSIONS AND MINIMUM GUARANTEED INCOME AT FIXED PRICES AND AS A PERCENTAGE

OF THE AVERAGE WAGE<sup>a</sup>, 1975 - 1982

Year	Basic Old-age and Survivors' pensions		Minimum guaranteed income (including Child allowances)					
	Single elderly person	Widow/er with 2 children	Single elderly person, single widow/er, single disabled	Widow/er with 2 children				
	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post
1975	434.9	14.9	656.3	24.8	749.5	25.5	1,409.7	48.1
1976	396.1	13.3	644.6	21.5	706.8	23.6	1,312.6	43.8
1977	427.2	13.3	695.1	21.7	730.1	22.7	1,366.9	42.6
1978	423.3	12.4	691.2	20.1	714.5	20.7	1,324.2	38.6
1979	403.9	11.6	652.4	18.8	765.0	22.1	1,398.1	40.3
1980	480.5	13.8	931.5	26.3	843.7	23.8	1,709.1	48.2
1981	559.2	14.6	1,083.5	28.4	955.3	24.8	1,930.0	49.8
1982	555.3	14.1	1,075.7	27.3	974.7	24.8	1,957.2	49.7

a) Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics

Table V

CHILD ALLOWANCES, BY NUMBER OF CHILDREN<sup>a</sup>, 1975 - 1982.

	ONE CHILD		THREE CHILDREN		FIVE CHILDREN		SEVEN CHILDREN	
	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post	At 1980 prices (IS)	As a % of average wage per employee post
1975	128.6	4.4	514.5	17.6	1,093.3	37.3	1,736.4	59.3
1976	119.7	4.0	482.6	16.1	1,044.6	34.8	1,666.0	55.6
1977	122.1	3.8	487.6	15.2	1,065.5	33.2	1,694.6	52.8
1978	113.6	3.3	454.2	13.2	965.5	28.1	1,533.8	44.7
1979	97.2	2.8	389.0	11.2	891.8	25.6	1,416.1	40.7
1980	100.1	2.8	400.2	11.3	850.6	24.0	1,351.2	38.1
1981	109.1	2.8	436.5	11.3	927.7	23.9	1,473.6	38.0
1982	104.7	2.7	418.6	10.6	889.7	22.6	1,413.1	35.9

a) Including Family Allowance to Veterans.

the average wage - were in fact becoming evident, after two years of vigorous growth. This downwards tendency is pronounced, principally in child allowance levels, but is also clear in old age and survivors basic allowances. Although the minimum income did move up in absolute terms, it remained unchanged in relation to the average wage.

The increase in total National Insurance payments during 1982 was, therefore, brought about by a rise in the number of benefit recipients. This is particularly so in respect of the Reserve Service branch; in the other branches, as well, it was the higher number of recipients which permitted mild growth in benefit payments, or moderated the contraction in total payments which would otherwise have been greater, taking account of the reduction in allowance levels. These developments are clearly evident in the Old Age and Survivors and the Children branches, which together are responsible for roughly 60 percent of total benefit payments. The former branch registered a 2.6 percent growth in the number of benefit recipients, which converted a potential drop in payments, into a 1.3 percent rise. In the children branch, the increased number of recipients prevented the contraction in benefit payments from being larger than it actually was (-2.2 percent).

### C. BENEFIT RECIPIENTS

Rates of increase in the number of benefit recipients tended in most branches to stabilize at 2 to 3 percent, a little below the previous growth rates (these rates did rise relative to 1981, however, in the Maternity and Childrens' branches). General Disability benefit recipients are still increasing in number at

a faster pace than those of other benefits, although the down-trend of the pace of expansion in this relatively new branch continued during 1982, as those eligible for assistance gradually utilized their benefit entitlement.

During 1982, the ratio between the number of benefit recipients and the number of persons paying insurance fees tended to rise somewhat (Old-age and Survivors, General Disability, and Children branches) or remain unchanged (Maternity). A decline in this ratio was registered only for Injury benefit recipients, within the Employment Injured branch. Relative to 1979, the ratio between benefit recipients and insured persons has generally remained stable. It has tended to rise, however, in General Disability, as a result of the continuing entitlement utilization process within this relatively new branch. There has also been a slow uptrend within the Old-age and Survivors branch, attributable to the modest growth during recent years in the number of elderly persons relative to the total population. The ratio for injury benefit recipients has fallen.

In this context we may consider, as well, the ratio between benefit recipients and persons belonging to the labor force, or persons actually employed. Within the Old-age and Survivors branch, the ratio between pension recipients and persons participating in the labor force went up from 258 thousand in 1979 to 265 thousand in 1982: a rate of increase almost identical to that of the ratio between pension recipients and insured persons. As there was a rise in unemployment during this period, the increase in the number of employed persons between 1979 and 1982 (4.6 percent) was lower than the growth of the labour force

(7.0 percent), and the ratio between benefit recipients and employed persons consequently went up at a slightly faster rate than the ratio between benefit recipients and insured persons, or labour force participants.

#### D. FINANCING OF NATIONAL INSURANCE INSTITUTE ACTIVITIES

##### 1. Contributions

Several changes, affecting the size of the National Insurance Institute's income and assets, took place during 1982. The principal developments affecting income received directly from the public, were:

A. Insurance fees in many branches were lowered in the middle of the 1982 financial year by varying amounts, with the weighted average reduction exceeding 10 percent. This cut constituted part of the government's policy of trimming labour costs, and took account of the existing reserves within each of the insurance branches. In those branches where the level of coverage<sup>1</sup> was high, fees were lowered by a greater amount, while in those where the level of coverage had fallen below the minimum, contribution rates were actually raised, although only to a moderate extent. In the Reserve Service Insurance branch, which experienced an exceptional upturn in payments during 1982, the government undertook to preserve a coverage level sufficient for one year.

---

1. The level of coverage is the ratio between the Institute's assets within each branch, and the branches' annual expenditure (both at end-of-year prices).



Table VI

## NUMBER OF BENEFIT RECIPIENTS, 1979 - 1982

	Old-age and Survivors	General Disability Newly Disabled	General Disability Previously Disabled	Employment Injury Benefits	Disability Pension	Injury Dependents' Benefit	Maternity Grant	Maternity Allowance	Children (Families receiving Child Allowances)
Number of benefit recipients in 1980	343,359	30,394	12,477	73,913	8,298	2,859	96,687	39,785	579,247
Percentage change, 1979-1980	+ 4.0	+ 25.9	+ 14.8	2.4	+ 0.0	+ 4.7	+ 4.2	+ 3.8	+ 3.1
No. of benefit recipients, 1981	353,566	35,810	12,951	..	8,669	2,958	96,732	38,602	587,511
Percentage change, 1980-1981	+ 3.0	+ 17.8	+ 3.8	..	+ 4.5	+ 3.5	+ 0.4	+ 3.0	+ 1.4
No. of benefit recipients 1982	362,633	41,306	13,080	70,017	9,019	3,070	98,676	39,648	600,859
Percentage change, 1981-1982	+ 2.6	+ 15.3	+ 1.0			+ 4.0	+ 3.8	+ 2.7	+ 2.3

BENEFIT RECIPIENTS PER 1,000 PERSONS PAYING INSURANCE CONTRIBUTIONS<sup>a</sup>

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury Benefits	Disability Pension	and Dependents' Benefits	Maternity Grant	Maternity Allowance	Children (Families receiving Child Allowances)
1979	235	25	58	8	67	32	424	
1980	241	31	53	8	69	32	429	
1981	239	33	--	8	67	31	420	
1982	241	37	48	8	67	31	424	

a) This table is based on an estimate of the number of insured persons calculated at the Research and Planning Bureau of the National Insurance Institute. The estimate of the no. of insured for 1982, is for 31 3.82, and the estimate for the number of insured persons in previous years was made accordingly.

B. In July 1982, approximately 4 percent, on average, was deducted from employee's wages, to finance the Peace of the Galilee loan; this amount was also deducted from income subject to National Insurance contributions. (This deduction affected employee contributions only).

C. During 1982, unlike previous years, there was no growth in the employee's real wage.

These factors, together, led to a real decline of over 6 percent in the value of the contributions received from the public. The contraction would have been greater were it not for several moderating factors: a deepening of collection, a 1.7 percent increase in the number of employee posts, and the static level of contributions for external factors (Parallel Tax, Civil Defence Levy, Secondary Education Levy).

The increase in contributions was greater for employees (114 percent) than for the self-employed (98 percent); the employees' share in total contributions consequently went up to 94.6 percent, as against 94.2 percent in 1981 and 93.6 percent in 1980. This uptrend may be traced to the fact that self-employed persons pay insurance rates on the basis of their income during the previous year, so that, during a period of accelerating inflation, the real value of their total contributions declines.

It is also worth noting that the portion of employee contributions paid by the employer has declined, as a result of deliberate government policy. The reduction in insurance fees was intended, first and foremost, to decrease employers' labour costs, so that, while insurance contributions paid directly by

Table VII

## CONTRIBUTIONS - SELECTED CHARACTERISTICS - 1980, 1981, 1982.

	1980	1981	1982
<u>Percentage change (relative to previous year)</u>			
Average wage per employee	0.8	10.5	(-)0.6
Number of employee posts	0.3	3.3	1.7
Change in prices (%)	133.6	110.1	127.0
Increase in total contributions (%)	156.3	136.6	113.0
Real increase in contributions (%)	9.8	12.6	(-)6.1
Contributions for external factors, as a percentage of total contributions	23.9	24.0	25.7
Employees' contributions as a percentage of total contributions	93.6	94.2	94.6

Table VIII

EMPLOYEE CONTRIBUTION RATES - 1975, 1979, 1980, 1981, 1982 (from October)

Year	Total Old-age and Survivors	General Disability	Employment Injury (Average)	Accident Injury	Maternity	Long-term Care	Children	Unemployment	Reserve Service	Bankruptcy	
1975	15.00	4.5	0.5	1.4	--	0.8	--	3.3	1.2	3.2	0.10
1979	16.85	5.6	1.2	1.4	--	1.4	--	3.1	0.9	3.2	0.05
1980	16.25	5.5	1.4	1.4	--	1.4	0.2	3.1	0.6	2.6	0.05
1981	16.15	5.5	1.4	1.4	0.2	1.4	0.2	3.1	0.6	2.3	0.05
1982	14.15	5.2	1.5	1.0	0.1	1.2	0.2	2.6	0.3	2.0	0.05

employees were trimmed 9.5 percent (from 4.2 percent to 3.8 percent), contributions paid by employers were cut back 13.4 percent (from 11.95 percent to 10.35 percent). There was no change over the year in employee contribution rates - both the employees' and employers' portions - for external factors.

Table IX

CONTRIBUTION RATES AS PERCENTAGE OF EMPLOYEE'S WAGE: 1979-1982

Year	Total Contribution	Employee's Portion	Employer's Portion
Contribution to National Insurance branches			
1979	16.85	3.8	13.05
1980	16.25	4.2	12.05
1981	16.15	4.2	11.95
1982 (from 1/10)	14.15	3.8	10.35
Total Contribution			
1979	21.5	4.4	17.1
1980	21.7	4.6	17.1
1981	21.6	4.6	17.0
1982 (from 1/10)	19.6	4.2	15.4

During 1982, then, total contributions fell in real terms, the percentage of contributions paid directly by employees rose - while employers' and the self-employed's share dropped.

## 2. Government Participation in Financing National Insurance Activities

Under section 127-a and a1 of the National Insurance Law, the government is obliged to participate in the financing of three insurance branches, at rates prescribed by the law, namely: some 15 percent of contributions for the Old-age and Survivors branch, 100 percent of contributions for the Children branch, and 75 percent of payments for previously disabled persons, in the General Disability branch.

Changes in the government's participation under Section 127 during 1979, 1980, 1981, and 1982, are presented in Table X. During 1979, the government's participation rate slipped: only three quarters of the legally required sum was transferred to the Old-age and Survivors branch, and two thirds to the Children branch. In 1980, the government did not assist at all in financing the Children and General Disability branches and allocated 22 percent of the required funds to the Old-age and Survivors branch. This trend did not change significantly in 1981, when some 12 percent of the necessary amount was paid to the Old-age and Survivors branch, 75 percent to General Disability, while Children received a mere 3 percent of the requisite sum. This cumulative erosion led to current deficits in these branches, and dried up their reserves to the minimum compulsory level and, in the case of the Children branch, below that level. In 1982, the government undertook to fully discharge its financing obligations, as specified by law. The bulk of the funds was indeed transferred, but mostly during the final quarter of the financial year; this affected overall assets and liquidity in the course of the year.

Table X

GOVERNMENT PARTICIPATION IN FINANCING INSURANCE BRANCHES:  
EFFECTIVE RATE, AND RATE AS REQUIRED BY LAW, 1979-1982.

	B r a n c h		
	Old-age and Survivors	Children	General Disability
<u>1979</u>			
Sum required by law (IS million)	140.8	522.1	38.7
Sum received (IS million)	103.4	351.6	38.1
Sum received as a % of required sum	73.4	67.5	98.4
<u>1980</u>			
Sum required by law	366.7	1,378.3	103.4
Sum received	80.9	--	--
Sum received as a % of required sum	22.1	0.0	0.0
<u>1981</u>			
Sum required by law	872.3	3,278.5	270.0
Sum received	100.0	100.0	203.3
Sum received as a % of required sum	11.5	3.1	75.3
<u>1982</u>			
Sum required by law	1,865.0	6,740.7	626.0
Sum received	1,846.0	6,411.0	600.0
Sum received as a % of required sum	99.0	95.1	95.8

In addition to government participation under section 217 of the National Insurance Law, the National Insurance Institute also grants various allowances on behalf of the government. These are dealt with in section 200 of the law as well as in other laws, and include the Income Supplement (which replaced the Supplementary benefit previously paid by agreement) as well as welfare assistance paid by local authorities, veterans' allowances, alimony, and benefits paid to injured volunteers. These payments, in toto, increased during 1982 at a slower rate than total benefits paid under the National Insurance law.

### 3. Interest from Investments

The National Insurance Institute's assets are invested with the Bank of Israel, in accordance with a special investment agreement. As required by this agreement, the assets are invested in fully index-linked debentures, half bearing linked interest at a rate of 5.0 percent, and half at 5.5 percent. Interest is also paid on balances in demand deposits held with the Bank of Israel, at the usual rate for deposits with the Accountant-General (80 percent in 1982).

Table XI summarizes the institute's financing arrangements, and presents each component's share in the institute's income. Major factors during 1982 were the Treasury decision to participate fully, once more, in financing the insurance branches as required by section 217 of the Law, and the cutback in contribution rates, during the year, for national insurance branches. These two factors were responsible for a substantial rise in government financing, as a percentage of total sources



Table XI

## CHIEF SOURCES OF FINANCE FOR NATIONAL INSURANCE BRANCHES, 1979-1982.

(I.S. million)

	Total Receipts	Contributions to National Insurance (incl. third party compen- sation)	Govt. Provision according to N.I. law	Govt. participation acc. to Sect. 200 and other laws	Interest from investment
1979	4,791	2,839	494	721	724
1980	10,829	7,208	81	1,618	1,876
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
(percentages)					
Real growth rate					
1980	-3.2	8.7	-93.0	-4.0	10.9
1981	10.1	12.5	135.6	9.8	-3.0
1982	10.0	-8.3	966.0	5.7	5.3
Breakdown of receipts by main sources					
1979	100.0	59.6	10.4	15.1	15.2
1981	100.0	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100.0	56.9	14.2	14.0	14.7

of income, and a corresponding fall in the share of contributions. Government's share of N.I.I. financing (provision according to law) increased from 0.8 percent in 1980 and 1.6 percent in 1981, to 14.2 percent in 1982, while the proportion of total income deriving from contributions fell from 67 - 68 percent in 1980 - 81, to 57 percent in 1982. This change constitutes a return to the relative distribution of the financing burden between contributions and government participation, which existed in the mid 1970's, prior to the tapering-off in government participation.

#### 4. The Financial Position of National Insurance Institute Branches

Table XII, below presents the surplus (with and without interest) of each of the National Insurance Institute branches at current annual prices, as well as the value of the Institute's assets at the end of the financial year. The main features of the surpluses and deficits during 1982 are related, on the one hand, to the effects of the extraordinary payments made through the Reserve Service Insurance branch as a result of the war and the I.D.F. deployment in Lebanon and, on the other, to the government's decision to meet its obligations under section 217 of the law and the lowering of insurance fees.

The unusually high Reserve Service Insurance branch payments created a current deficit of over IS 3.1 billion which, after allowing for interest, still reached over IS 2.7 billion. This deficit was financed by the sale of assets previously accumulated in this branch, so that their real, overall, value relative to the preceding year was down by more than 23 percent. A current

Table XII

## SURPLUSES/DEFICITS OF NATIONAL INSURANCE INSTITUTE, BY MAIN INSURANCE BRANCHES, 1979-1982

(IS million)

Branch	Surplus/Deficit without interest				Surplus/Deficit with interest			
	1979	1980	1981	1982	1979	1980	1981	1982
Total	702	227	(-)112	560	1,426	2,276	3,712	9,704
Old-age and Survivors	171	(-)25	(-)610	(-)904	515	869	1,044	3,076
General Disability	51	20	80	(-)250	94	141	312	286
Employment Injury	95	224	504	552	165	458	928	1,691
Maternity	58	164	343	518	58	210	433	788
Children	59	(-)606	(-)1,255	2,842	102	(-)562	(-)1,113	3,064
Unemployment	116	97	142	82	300	590	1,022	2,360
Reserve Service Insurance	142	245	259	(-)3,158	175	425	593	(-)2,728
Other	10	108	425	878	17	145	494	1,167

Table XIII

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE: ASSETS<sup>a</sup>, 1979 - 1982

	1979		1980		1981		1982	
	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total	Absolute Figures	As % of Total
at current prices (IS million)								
Total	14,636	100.0	35,993	100.0	76,714	100.0	187,640	100.0
Old-age and Survivors	6,640	45.4	15,974	44.4	33,175	43.2	79,967	42.6
General Disability	850	5.8	2,132	5.9	4,642	6.1	11,056	5.9
Employment Injury	1,400	9.5	3,855	10.7	8,885	11.6	22,467	12.0
Maternity	84	0.7	578	1.6	1,783	2.3	5,248	2.8
Children	1,208	8.2	1,648	4.6	1,863	2.4	7,393	3.9
Unemployment	3,383	23.1	8,448	23.5	18,179	23.7	44,861	23.9
Reserve Service Insurance	956	6.5	2,852	7.9	6,560	8.6	11,458	6.1
Other	115	0.8	506	1.4	1,627	2.1	5,190	2.8
Percentage change relative to preceding year, at fixed prices								
Total		5.3		1.4		7.8		
Old-age and Survivors		3.0		(-)1.2		6.4		
General Disability		7.4		3.6		4.9		
Employment Injury		17.9		9.7		11.4		
Maternity		294.6		46.8		29.7		
Children		(-)41.6		(-)46.2		74.8		
Unemployment		6.9		2.4		8.7		
Reserve Service Insurance		27.7		9.5		(-)23.1		

a) At end of financial year.

surplus was recorded in the Children branch - after two years of large deposits - amounting to some IS 2.8 billion; including interest on earlier investments, this surplus exceeded IS 3 billion. Current deficits were registered in Old-age and Survivors (over IS 900 million) and Disability (approximately IS 250 million) branches. After adding interest received on earlier investments, however, both branches enjoyed surpluses - about IS 3 billion in Old-age and survivors, and some IS 290 million in Disability.

The value of the Institute's assets will reach roughly IS 188 billion at the end of the 1982 financial year (31.3.83). The real rate of increase of the institute's assets during 1982 was 7.8 percent, as against 1.4 percent the preceding year. Those branches experiencing current deficits registered a decline in their share of total assets, although the Old-age and Survivors branch still retained some 42.6 percent of the Institute's assets (compared with 43.2 percent in 1981) while the Unemployment branch held about 24 percent. The Reserve Service Insurance branch share in total assets went down to 6 percent, from 8.6 percent in 1981, while the Children branch increased its portion of assets from 2.4 percent in 1981, to 3.9 percent during 1982.

A survey of coverage levels within the various branches reveals that the Reserve Service Insurance branch has a coverage level of approximately one year (compared with over two years' coverage at the end of the 1981 financial year), while the Children branch has roughly half a year's coverage - a mild improvement on the previous year, but nevertheless very low. The General Disability

branch has a coverage level of under less than two years, which is less than the minimum reserves prescribed for this branch. A more satisfying state of affairs exists in the Old-age and Survivors branch, whose coverage level is some 3.7 years.

#### E. LEGISLATIVE AND STRUCTURAL DEVELOPMENTS DURING 1982

On January 1, 1982, the Income Support Benefits Law came into effect. Under this law, the entire population is entitled to receive a guaranteed minimum income, granted according to uniform standards, and within a single organizational framework. Payments under this law are, on the one hand, made to previous recipients of income supplements from the National Insurance Institute, even though this support had been granted under another legislative framework and according to slightly different eligibility conditions (elderly persons and survivors who had been receiving the supplementary benefit, disabled persons, and women receiving alimony). On the other hand, these income support benefits were also directed to persons formerly receiving public assistance which had been paid by the Ministry of Labor and Social Affairs.

The new law's principal innovations, then, were the concentration of responsibility for maintenance of guaranteed income levels in the hands of the National Insurance Institute, the introduction of uniform rules as well as payment levels for all recipients, and the provision of a legislative basis for determination of eligibility for maintenance of a minimum income level.

At the end of the first year of the law's implementation the balance was not entirely positive. The eligibility conditions prescribed in the law were somewhat tighter than previously,

hitting a section of the old-age and survivors' group - the largest population group affected by the law. Firstly, some 6,700 Old-age and Survivors pension recipients who had formerly received a partial supplementary benefit were ruled ineligible for income supplement as they enjoyed additional income from work and pensions other than the National Insurance allowance, whose value exceeded the permissible income under the new law. These represent approximately 4.5 percent of persons who had been eligible for the supplementary benefit. Secondly, roughly 5.7 percent of elderly persons and survivors who had been eligible for the supplementary benefit, were, entitled under the new law, only to reduced income supplements.

To remedy this situation, if only in part, the National Insurance Institute and the Government jointly prepared regulations to the law which would raise the permissible income ceiling for elderly persons and survivors, with dependants. These regulations must still be debated and approved by the Knesset Labor and Social Affairs Committee.

During 1982, the regulations under which families with disabled children may receive an allowance, were, for the first time, fully implemented. From April 1982, these regulations came into effect with respect to children aged 3 - 10. As a result - and due also to the fuller utilization of benefit entitlement in this area - the number of disabled Child benefit recipients expanded 450 percent during the year, from 533 children in April 1982 to 2,436 in March 1983.

Important changes also occurred in the Children branch. From April 1983, the Veterans' Family Allowance was raised for the

fourth and subsequent children. Some 135,000 children - roughly 9 percent of all children receiving child allowances - benefitted from this increase.

Discussion of the Large Families Law - intended to provide benefits in various spheres for families with four or more children - continued during 1982. The law has not, however, been passed by the Knesset, and differences of opinion exist as to various sections of the bill.

#### F. EFFECT OF NATIONAL INSURANCE ON THE EXTENT OF POVERTY AND ON INCOME DISTRIBUTION

Data from the 1982 Income Survey (which relates only to employee families) indicates a reduction in the extent of poverty, after several years during which poverty had been continuously on the increase. In 1977, the incidence of poverty among families, after transfer payments, was low - 2.8 percent. It rose, since then, to reach 6.0 percent in 1981. That year, however, the pace of the increase had already slowed appreciably, and in 1982 the trend changed direction and the incidence of poverty declined, to reach 5.6 percent.

The contraction in the extent of poverty was the result of two conflicting developments. The incidence of poverty among families before transfer payments, grew from 12.1 percent to 12.7 percent, reflecting higher wage deductions on the one hand and the erosion of minimum wage levels during the period of the survey on the other. The contribution made by transfer payments in cutting back poverty, however, grew significantly. During 1982, 55.9 percent of families whose income would have fallen



below the poverty line, were saved from poverty by these payments; a year earlier the figure was only 50.4 percent. This advance stemmed from the considerable rise in National Insurance benefits between 1980 and 1982.

Nevertheless, the improvement registered during 1982 was not sufficient to eliminate the deterioration which had taken place in the extent of poverty since 1977, and the incidence of poverty in 1982 was still twice what it had been five years earlier. The high incidence of poverty among children continues to be the weak point in this area: before transfer payments, it grew faster than it had among families, from 14.7 percent in 1981 to 16.8 percent in 1982. The mild increase in Child allowances was instrumental in bringing the incidence of poverty among children after transfer payments slightly down, from 8.4 percent in 1981 to 8.2 percent in 1982.

This data supports the impression that, in the context of poverty families with children - primarily the large families - are especially sensitive. These families are the chief casualties of negative changes in wage deductions and the minimum wage, and a substantial part of these families are not lifted above the poverty line by the Child allowance. Large families constituted a higher proportion of total poor families during recent years: 73.9 percent in 1982, as against 69.8 percent in 1981 and 67.2 percent in 1980. It is worth noting that the incidence of poverty among families with four or more children has risen threefold over recent years - from 5.1 percent in 1977 to 16.0 percent in 1982.

Another sensitive group, within this context, comprises the single-parent families. In contrast with the reduction in the extent of poverty within the general population, this group experienced an increase: the incidence of poverty, after transfer payments, went up to 21.4 percent, from 19.3 percent in 1981 and 17.4 percent in 1980.

Transfer payments saved only a very low proportion of single-parent families - 38.3 percent - from falling below the poverty line, indicating that National Insurance allowances do not adequately protect this population group from poverty.

This Annual Survey also contains a discussion (within the chapter on poverty and income distribution) of the combined effect of taxation and transfer payments on the extent of poverty. The data presented reveals that the incidence of poverty among families after transfer payments and taxes, rose between 1981 and 1982, from 7.8 percent to 8.1 percent, respectively. When disposable income, after taxes and transfer payments, is examined, the incidence of poverty during 1982 is found to be higher than in any of the recent years.

This situation reflects the complexity and multiplicity of factors affecting the extent of poverty. The fact that transfer payments were on the increase, exerting a contractionary influence of poverty, was not in itself sufficient. Developments in the wages system during 1982, including the whittling away of the minimum wage on the one hand and the effects of the taxation system - particularly erosion of the tax threshold - on the other, proved to be more powerful.

These developments ultimately led to a widening in the extent of poverty, when disposable incomes are taken into account. If - as mentioned - only transfer payments and not the taxation system are brought into consideration, the extent of poverty has fallen during 1982.

Developments in the distribution of employee's earned income (prior to transfer payments and taxes) resemble, in part, those in the field of poverty. Inequality rose further in 1982, maintaining the continuous uptrend which began in 1981.

Over the last year, wage differentials thus continued to widen; this was, for example, reflected in the fact that the ratio of earned income received by the highest decile, to that received by the lowest was 17.1 - compared with 13.8 in 1977.

Income inequality after transfer payments, however, was reduced during 1982 relative to 1981 - although only marginally (from 0.2812 to 0.2804, according to the Gini Index). Inequality during 1982 was still higher than prior to 1981, but for the first time in several years the upwards trend of income inequality after transfer payments was reversed. This development once more reflects the substantial improvement in the level of National Insurance benefits in 1980 - 1982. Taxation had a progressive effect, (contrasting with its negative influence on the incidence of poverty), and assisted in further cutting back the Income Distribution Inequality Index. This is the second successive year in which the Disposable Incomes Inequality Index has continued to fall, after the increase registered in 1978 - 1980. The change in trend may be ascribed, then, to the rise in benefit levels on the one hand and to improvements in the

taxation system on the other. Chief among these latter improvements, were the full linkage of tax brackets to rises in the Consumer Price Index, introduced in October 1979, quarterly updating of these brackets since April 1980, and their amendment in April 1981.

#### G. SUMMARY

The expansionary trend which had characterised National Insurance during the two preceding years, was substantially weakened during 1982. Contributions declined, in real terms, but benefits grew some 9 percent. This increase, however, derived principally from the inordinate upswing in payments through the Reserve Service branch, as a result of the war in Lebanon; were it not for this rise, the Institution's benefits would have gone up by only approximately 2 to 3 percent.

The improved updating arrangements, introduced between 1979 and 1981, no longer contributed to the upwards trend in benefit payments; during the year reviewed, benefit levels remained almost static, both at fixed prices, and in relation to the average wage. It should be pointed out that these updating arrangements successfully prevented the erosion of allowance levels, which in 1982 fell only marginally in value, during a period of accelerating inflation. The guaranteed minimum income level even edged up, at fixed prices. On the other hand, child allowances remain something of a soft underbelly in the transfer payments system; these were hit once more, after their downtrend had been arrested in 1981.

With benefit levels static, the increased sums paid as benefits by the National Insurance Institute - excluding the Reserve Service Insurance branch - stem from a 2 to 3 percent growth in the number of recipients in most branches. A particularly rapid increase indicated only a rise in the number of National Insurance operations, and may be ascribed to the ongoing process of utilization, of previously unused eligibility rights with respect to a number of allowances. This process took place principally within the Disability branch, where there was sustained growth in the numbers of "newly disabled persons" receiving allowances, of Disabled child benefit recipients, and of persons receiving attendance allowances.

As mentioned; contributions contracted in real terms during 1982, chiefly as a result of the cutback in insurance fees, averaging about 10 percent, in the middle of the year. On the other hand, the Government resumed its participation in financing National Insurance operations, during 1982, in accordance with its obligations under Section 217 of the Law. This followed three years, in which Government participation fell far short of the legally required levels. A surplus was consequently registered, in 1982, in the National Insurance balances, and the Institute's assets rose in real terms by roughly 8 percent. Coverage levels ( the value of a branch's assets in relation to its annual payments) within the various branches generally improved, with the exception of the Reserve Service Insurance branch, where coverage remained at a level of one year only.

Several important changes occurred during the last year. From January 1982, the Income Support Benefits Law came into effect.

Its implementation revealed a number of defects; the main problem was the law's negative effects on some elderly persons and survivors who had previously received a supplementary benefit. The tightening of eligibility conditions disqualified 6,700 old-age and survivors' pensioners from receiving an income supplement. This figure represents some 4.5 percent of those who had previously been eligible for the supplementary benefit, prior to implementation of the new law.

An additional group - some 5.7 percent of persons who had been eligible for the supplementary benefit - likewise had their income supplement reduced. To remedy this situation - albeit only partially - new regulations were framed; these have not yet been approved by the Knesset Labour and Social Affairs Committee.

Another development was the full implementation, as of April 1983, of the regulations permitting families with disabled children to be paid an allowance. The number of children receiving disabled child benefits consequently went up, during the year, from 553 to 2,436.

The Family Allowance for Veterans was raised, from April 1983, for the fourth and subsequent children. The erosion of child allowance among families with four or more children was thus diminished, although it was still high in comparison with the situation which had existed at the time of the introduction of the Reform in child allowances, in July 1975.<sup>4</sup>

---

4. This erosion exists in relation to the average wage. In fixed price terms, however, allowances received by large families eligible for the Veteran's Family Allowance more or less returned to their July 1975 levels.

Data regarding income distribution and the extent of poverty relate to the period commencing January 1981 and ending December 1982 and thus largely reflect developments during the previous financial year. We find that the gradual improvement in allowance levels between 1980 and 1982 bore fruit and led, in 1982, to a fairly significant rise in the contribution to transfer payments to the contraction of poverty and reduction of inequality in income distribution. The overall picture, however, is more complex as the extent of poverty and degree of inequality are dependant, not only on the transfer payments, but on the wage and taxation systems as well. The wage system continued this year to contribute to the widening of income differentials and aggravation of poverty. The taxation system, however, had varying effects in these two areas. The whittling down of the tax threshold was responsible for the fact that the tax system increased the extent of poverty, while improvements in the updating of tax brackets boosted the progressiveness of the system in relation to income inequalities. The following developments may thus be discerned:

A. With respect to earned income, the incidence of poverty appears to be rising. Transfer payments did operate in the opposite direction, bringing down the incidence of poverty after transfer payments, for the first time since 1977. The incidence of poverty, however, when measured according to disposable income (after transfer payments and taxes) rose, reaching its highest level in recent years.

B. Inequality in the distribution of earned income continued to climb, but transfer payments and, in particular, the taxation system, jointly brought down inequality in disposable income distribution, relative to the preceding two years.