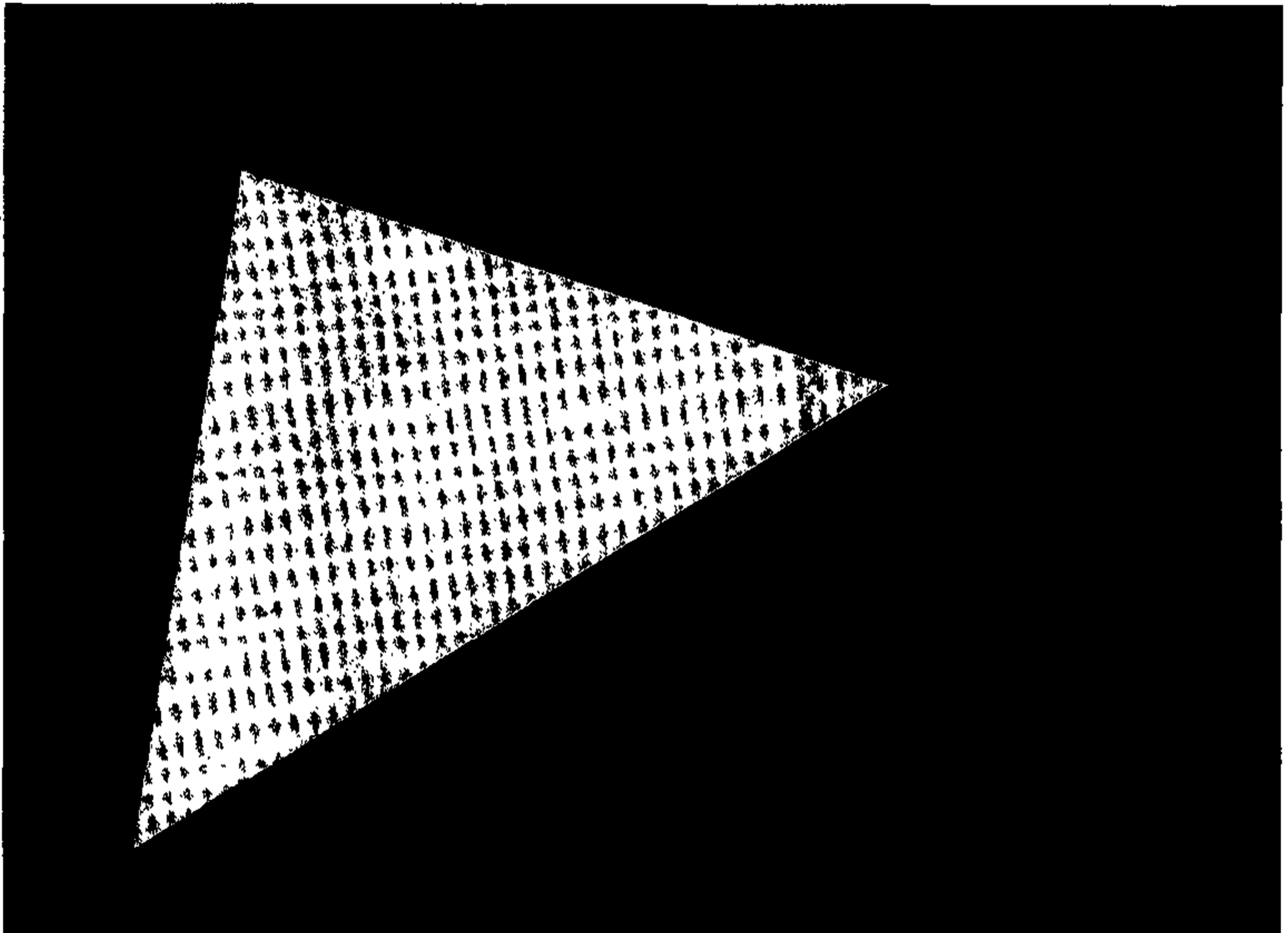


# סקירה שנתית 1985





# סקירה שנתית

## 1985

ריכזה וערכה  
לאה אחדות

המוסד לביטוח לאומי  
האגף למחקר ותכנון  
ירושלים התשמ"ז

## פתיח דבר

סקירה שנתית זו היא השישית במניין הסקירות השנתיות של המוסד לביטוח לאומי. שלושת הפרקים הראשונים סוקרים את מגמות התפתחותה של מערכת הביטוח הלאומי תוך שימת דגש על השינויים שחלו במרוצת שנת 1985 במבנה הגמלאות, ברמתן, בהיקף האוכלוסייה לה הוענקו, בדרכי מימון פעולתו של הביטוח הלאומי ובשינויים תחיקתיים. כמו כן מוצגת מעורבות המוסד לביטוח לאומי בגיבוש מדיניות חברתית-כלכלית, כפי שזו באה לכלל ביטוי בהשתתפותו בוועדה לשינויים במדיניות המיסוי, תשלומי החובה ותשלומי ההעברה ובצוות להגמשת ביטוח אבטלה.

הפרק הרביעי פורט את הבעייתיות הכרוכה בקביעת רמת שכר המינימום ובדרכי עדכון עם הזמן. נסקרות בו המדיניות הנהוגה בתחום זה במספר מדינות ואת התפתחות הסכמי שכר המינימום בישראל מאז 1972.

ראוי לציין, שבניגוד לשנים קודמות, סקירה זו אינה מציגה את מגמות השינוי בממדי העוני ובאי שוויון החלקות ההכנסה ב-1985. ממצאים אלה יפורסמו בנפרד לאחר שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תסיים את עיבוד נתוני סקר הכנסות 1985.

את הסקירה הכינו עובדי אגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. מלאכת הריכוז של פרקי הסקירה נעשתה על ידי לאה אחדות, אשר לה חלק נכבד גם בכתיבתם.

תודתי נתונה לכל עובדי האגף, אשר השתתפו בעבודה זו, על תרומתם - מי בכתיבה, מי בעריכה ומי בסיוע טכני. ראוייה לציון תרומתן של אחי שיריזלי, יעל רביב ושל חיה רבין בהדפסה הממוחשבת של הסקירה.

יוסי תמיר  
סמנכ"ל מחקר ותכנון

## מ ב א

הסקירה הנוכחית מציגה את מגמות ההתפתחות העיקריות שחלו במערכת הביטוח הלאומי במרוצת שנת התקציב 1985. חלק מההתפתחויות נבע משיפורים שחלו בשני מרכיביה של מסגרת הביטוח הלאומי - הגמלאות והגבייה - ומשינויים תחיקתיים שהונהגו בה. ואילו חלק אחר חושף את הבעיות שעדיין ניצבות בפני קובעי המדיניות ודורשות פתרון בעתיד הקרוב.

ב-1985 חלה התרחבות נוספת בהיקף פעולותיו של המוסד לביטוח לאומי. גם תשלומי הגמלאות וגם סכומי הגבייה מן הצבור גדלו. גידול ריאלי בשיעור בן כ-5% הגמלאות להבטחת הכנסה שעודכנו מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמרו על כוח הקנייה שלהן, וערכן יחסית לשכר הממוצע במשק גדל בשיעור ניכר. להתפתחות זו חשיבות ניכרת לאור הירידה הריאלית ברמת השכר הכללית במשק ב-1985. השיפורים הן במונחים ריאליים והן יחסית לשכר הממוצע אפיינו גם את קצבות הילדים. לעומת זאת, קצבות הזיקנה והשאירים הצמודות לשכר הממוצע במשק, ירדו ריאלי בשיעור ירידת השכר הכללי במשק. אך ערכן היחסי לשכר הממוצע נשאר יציב עקב עדכון מכוח תיקון חוק שפעל כהוראה שעה מאז דצמבר 1984.

ב-1985 בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות קטנות. בנות 1 - 3 ילדים, למעט משפחות מעוטות הכנסה, והוטל מס על הקצבאות המשתלמות למשפחות אלו, בהן הגבר חייב במס שולי בן 45% ויותר.

בשנה הנסקרת היינו עדים גם לגידול ממדי האבטלה במשק ולשחיקה ניכרת ברמת שכר המינימום בשיעור שהיה אף גבוה משיעור שחיקת השכר הכללי במשק. התפתחויות אלו גרמו לכניסתן של משפחות לא עובדות או עם שכר נמוך למעגל מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה.

בתחום הגבייה הונהגו שינויים תחיקתיים ומבניים שהביאו לגידול ריאלי בסכומים שנגבו מהציבור, וזאת על אף ירידת השכר הריאלי במשק. בהקשר זה ראוי לציין במיוחד את החלטת הממשלה להפחית ב-5% את דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי המעסיקים ועל ידי המבוטחים הלא-שכירים כדי לפצות אותם על גידול עלות העבודה בגין תוספת היוקר ששולמה לשכירים במשק.

המוסד לביטוח לאומי, על אף שהסתייג עקרונית מהפחתת דמי הביטוח הסכים לתת יד למדיניות הממשלה בתחום זה ולהפחית כהוראה שעה לתקופה מוגבלת את דמי הביטוח. כל זאת תוך מתן שיפוי מתאים של האוצר למוסד על ירידת הגבייה. בכך תשמר רמת הממון של המערכת ותמנע פגיעה עתידית ברמת הגמלאות.

ב-1985 המוסד לביטוח לאומי נטל חלק בוועדה, שהוטל עליה לבחון שינויים במדיניות המיסוי, תשלומי החובה ותשלומי ההעברה, שיונחו על ידי שיקולי רווחה. בדו"ח הוועדה, שהופנה לשר האוצר ולשר העבודה והרווחה, הופיעו המלצות בדבר הקטנת נטל המס הכולל על הכנסה מעבודה, חזרה למערכת אוניברסאלית של קצבות ילדים ללא מיסוי כולל החזר קצבת הילד הראשון למערכת, קביעת בסיס אחיד לכל תשלומי החובה ויצירת

מסגרת ניהולית משותפת לגבייתם. בהמלצות הוועדה הושם דגש על שמירת הפרוגרסיביות במערכת המיסוי הישיר ובקצבות הילדים ועל הגדלתה בתשלומי החובה האחרים: דמי הביטוח הלאומי והתשלומים לקופות החולים.

שבועות מספר לפני יציאת סקירה זו לאור התבשר הציבור על הצעה לתוכנית כלכלית חדשה, שעיקרה רפורמה במיסוי הישיר. מטרתה של התוכנית המוצעת ליצור תנאים נוחים יותר לצמיחה כלכלית במשק באמצעות הקטנת נטל המס על פרטים ועל חברות כאחד. שני היסודות העיקריים של הרפורמה המוצעת הם: שינוי שיעורי המס השוליים והרחבת בסיס המס באמצעות ביטול כל הפטורים הקיימים כיום במערכת, כולל מיסוי כל קצבות הביטוח הלאומי. על אף ההסכמה הרבה הרווחת הן בקרב הציבור והן בקרב קובעי המדיניות הכלכלית והחברתית בדבר הצורך להקטין את נטל המס ואת עלות העבודה, התוכנית המוצעת עוררה התנגדות ניכרת, וזאת בשל התעלמותם המוחלטת של מעצביה מההשלכות שתהיינה לה, אם תבוצע, על התרחבות הפערים הכלכליים בחברה הישראלית. הרפורמה המוצעת רגרסיבית ביסודה. היא פוגעת במשפחות עם רמת הכנסה נמוכה ובינונית ומיטיבה עם בעלי ההכנסות הגבוהות.

על רקע מגמות אלו פונה המוסד לביטוח לאומי בקריאה לקובעי המדיניות החברתית והכלכלית גם יחד להבטיח את היעדים הבאים:

1. יש לגבש רפורמה כוללת במערכת המיסוי הישיר אשר תונחה לא רק על ידי שיקולים כלכליים טהורים, אלא גם על ידי שיקולים חברתיים, כך שלפחות תימנע התרחבות נוספת של פערי ההכנסה במשק. במסגרת זו יש לפעול לשמירת המערכת האוניברסאלית של קצבות הילדים ולהימנע ממיסוי קצבות הביטוח הלאומי, בעיקר אלו המוענקות למעוטי הכנסה או הניתנות לכיסוי צרכים מיוחדים, כמו קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ילד נכה. המלצות הוועדה לבחינת שינויים במערכת המיסוי, תשלומי החובה ותשלומי ההעברה היו ברוח זו.

2. בנוסף על הרפורמה במיסוי הישיר ובמשולב עמה, יש להרחיב את בסיס ההכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי. להגדיל את תקרת ההכנסה החייבת בתשלומים גם לאוכלוסייה השכירה ולקבוע שיעורים מופחתים לבעלי הכנסה נמוכה. כך תהיה המערכת פרוגרסיבית יותר ובמקביל תקטין את עלות העבודה בסקטורים, בהם השכר נמוך. זאת ועוד, השימוש בדמי הביטוח הלאומי כמכשיר בלעדי להקטנת עלות העבודה במשק, ללא התחשבות בביטוח הלאומי כמערכת ביטוחית, היא בגדר סטייה מהעקרונות המנחים את קביעת שיעורי דמי הביטוח.

3. יש לשקוד על שמירת רמת הקצבאות. המוסד לביטוח לאומי גורס, שיש להמשיך ולאמץ את עקרונות שיטות העדכון שהופעלו במרוצת 1985 ובמחצית השנייה של 1986. המשך עדכון קצבות הזקנה והשאיירים הבסיסיות על פי עקרונות הוראת השעה (דהיינו קביעת "רצפה" לקצבה במונחים של אחוז מהשכר הממוצע במשק ותשלום הפרשים כל אימת שהקצבה המשולמת בפועל נמוכה מ"הרצפה" שנקבעה) יבטיח יציבות יחסית ברמת הקצבאות, גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי שכר והסכמי תוספת יוקר. כמו כן יש להמשיך במדיניות של שמירת כוח הקנייה של הקצבאות המוענקות למעוטי הכנסה, וזאת באמצעות עדכון מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. במקביל יש לדאוג גם לכך שהקצבאות למעוטי הכנסה ישמרו על רמתן היחסית לשכר הממוצע במשק, כפי שנקבעה בחוק.

מן ההכרח לציין, שמדיניות דוגמת זו המתבטאת ברפורמה המוצעת, אשר תביא להגדלת השכר נטו מבלי לשנות את השכר ברוטו, תפגע ברמת החיים היחסית של מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, שכן אלו צמודות לשכר הממוצע ברוטו במשק. לפיכך, אם אכן מדיניות זו תצא לפועל, נחוץ יהיה לדאוג למתן פיצוי נאות למקבלי קצבות זיקנה ושאיירים ולמקבלי הבטחת הכנסה.

4. אחד מהמוקדים העיקריים של הבעיה החברתית-כלכלית היא כיום בתחום השכר הנמוך במשק. שחיקת רמת "הכנסת המינימום" יחסית לשכר הממוצע במשק מחד גיסא וקיומה של אוכלוסייה רחבה יחסית המשתכרת שכר נמוך מאידך גיסא מחייבים את הגורמים המעורבים בקביעת שכר המינימום במשק, קרי: ההסתדרות, ארגוני המעסיקים והממשלה למצוא פתרונות מוסכמים בדבר קביעת רמתו ודרכי עדכונו עם הזמן.

יעדים ועקרונות אלה מנחים את המוסד לביטוח לאומי וכן את שר העבודה והרווחה בפעולותיהם. כולנו תקווה שאכן נצליח לממש יעדים אלה ובכך למנוע פגיעה בשכבות מעוטות הכנסה באוכלוסייה ולהקטין את הפער החברתי.

מרדכי צפורי  
המנהל הכללי

# תוכן העניינים

עמוד

## פרק 1 - מגמות התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1985 1 - 32

- א. הגמלאות והגבייה
- ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1985
- ג. השינויים בעדכון הקצבאות וברמתן
- ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות
- ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי
- ו. קווים עיקריים במדיניות המוסד לביטוח לאומי

## פרק 2 - מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1985 33 - 78

- א. זיקנה ושאירים
- ב. ילדים
- ג. אימהות
- ד. אנטלה
- ה. נכות
- ו. נפגעי עבודה

## פרק 3 - הבטחת הכנסה למעוטי יכולת 79 - 98

- א. כללי
- ב. גובה ההכנסה המינימאלית המבוטחת
- ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה
- ד. איפיוני האוכלוסייה השירית הזכאית להבטחת הכנסה

## פרק 4 - שכר המינימום: קרטיונים לקביעת רמתו ודרכי עדכנו והתפתחות ההסכמים בארץ 99 - 112

- א. כללי
- ב. קרטיונים לקביעת שכר מינימום
- ג. עדכון שכר המינימום
- ד. התפתחות שכר המינימום בארץ

113 - 140

נספח לוחות

**פרק 1**

**מגמת התפתחות של הביטוח הלאומי ב-1985**



א. הגמלאות והגבייה

ב-1985 חלה עלייה ריאלית בשיעור בן 4.9% בסך כל תשלומי הגמלאות שהוענקו על ידי המוסד לביטוח לאומי. זאת לעומת 3.2% ב-1984. הגידול הריאלי ב-1985 נבע בעיקר מעליית ערכן הריאלי של ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי הכנסה ושל נקודת קצבת הילדים, מעלייה חדה במספר המשפחות שהיו זכאיות לגמלה להבטחת הכנסה ומהתרחבות ממדי האבטלה במשק, שבעקבותיה עלה מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה.

השינוי בסך כל תשלומי הגמלאות הוא סיכומן של שתי מגמות סותרות ויוצאות דופן: בצד ירידה ריאלית בת 1% בתשלומי הגמלאות הגבייתיות, דהיינו אלו שעבורן נגבים דמי ביטוח, נצפתה עלייה ריאלית תלולה בת כ-31% בתשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות, כלומר אלו המשולמות על פי חוקי המדינה (למשל: חוק המזונות, חוק הבטחת הכנסה, קצבות ילדים במסגרת חוק החיילים המשוחררים ועוד) או על פי הסכמים מיוחדים (כגון: גמלת ניידות לנכים, גמלאות לאסירי ציון ועוד), ואשר המוסד לביטוח לאומי מופקד על הענקתן. כתוצאה מכך ב-1985 חלקן של הגמלאות הגבייתיות בכלל הגמלאות ירד והגיע לרמה שאפיינה את אמצע שנות השבעים - 77.1%. זאת לעומת 81.7% ב-1984.

הסכום הכולל, שהמוסד לביטוח לאומי גבה מהציבור ב-1985, גדל באופן ריאלי ב-5%. זאת לעומת 3.2% ב-1984. סכום הגבייה האמור עלה למרות ירידת השכר הריאלי במשק (בשיעור בן כ-13%). ירידה זו לכשעצמה עשויה הייתה להקטין את סכום הגבייה בכ-9% במונחים ריאליים. אולם במחצית השנה נכנסו לתוקף שינויים תחיקתיים ומבניים בתחום הגבייה, אשר לא רק ביטלו את השפעת ירידת השכר הריאלי על סכום הגבייה אלא אף הביאו לגידול ריאלי בו. השינויים העיקריים הם: הפעלת השלב השני של החוק המתייחס לשינוי בסיס הגבייה של מבוטחים לא-שכירים (מ-75% מן ההכנסה השוטפת ל-80% ממנה), עדכון ההכנסה המקסימלית החייבת בדמי ביטוח ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים בשנה, הגדלת היטל החינוך המוטל על כלל המבוטחים ב-1.2%, ואחרון - העלאת שיעור המס המקביל המשולם על ידי מעבידים (עבור שכירים) ב-1/2%.

הגבייה מהציבור באמצעות המוסד לביטוח לאומי מתחלקת לשני סוגים: גבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי וגבייה עבור גורמי חוץ: מס מקביל, היטל התגוננות והיטל חינוך על יסודי. ב-1985 הגבייה עבור ענפי הביטוח ירדה במונחים ריאליים ב-1.2%, ואילו הגבייה עבור גורמי חוץ גדלה בכ-21%. כתוצאה מכך ב-1985 נמשכה מגמת הירידה בחלקה של הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי בכלל הגבייה מהציבור, מגמה הנמשכת מאז 1976. ב-1985 הגיע חלקה של הגבייה לענפי הביטוח ל-67.7%, לעומת 71.9% ב-1984 ו-82.4% ב-1975. במקביל ב-1985 גדל חלקה של הגבייה עבור גורמי חוץ והגיע ל-32.3%; זאת לעומת 17.6% בלבד ב-1975.

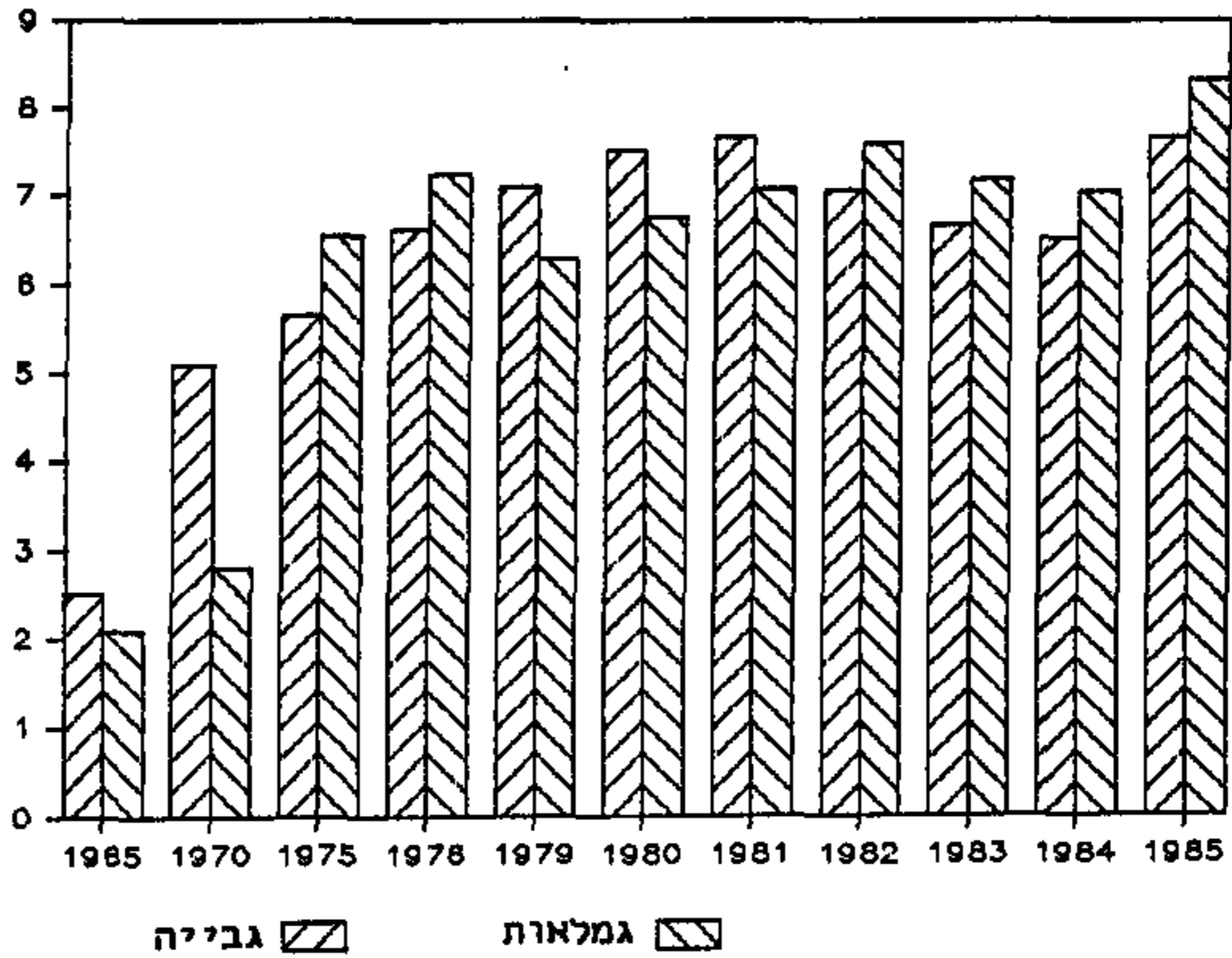
לוח מס. 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתל"ג  
1985 - 1965

שנה	גבייה	גמלאות
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985 (אומדן)	7.67	8.32

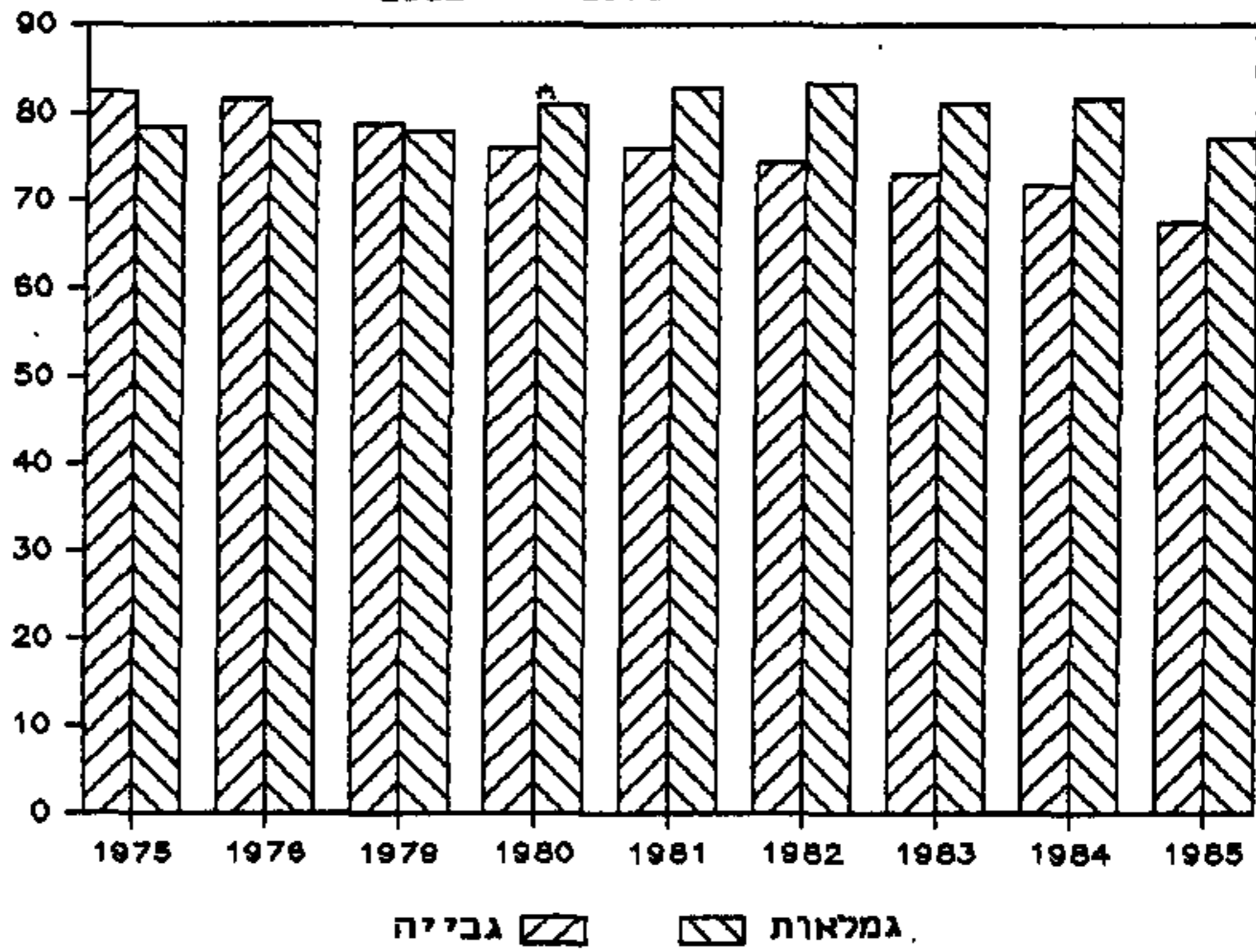
לוח מס. 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות כאחוז  
מסך כל הגבייה ומסך כל הגמלאות וכאחוז מהתל"ג  
1985 - 1975

שנה	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מסך כל הגבייה	גמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגמלאות	גבייה לענפי הביטוח הלאומי כאחוז מהתל"ג	גמלאות גבייתיות כאחוז מהתל"ג
1975	82.40	78.54	4.66	5.14
1976	81.43	79.04	5.38	5.72
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
1983	73.21	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.68	5.75
1985	67.68	77.14	5.19	6.42

תרשים 1 - גבייה וגמלאות (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתל"ג  
1985 - 1975



תרשים 2 - גבייה לענפי הביטוח הלאומי וגמלאות גבייתיות כאחוז מסך כל הגבייה ומסך כל הגמלאות וכאחוז מהתל"ג  
1985 - 1975



לשנת 1985 הייתה אופיינית, אם כן, עלייה ריאלית בשיעור בן כ-5% הן בסכום הגבייה הכוללת והן בטכום הגמלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. מקובל לבחון את התפתחות מערכת הביטוח הלאומי לאורך זמן ביחס להתפתחות התוצר הלאומי הגולמי, המשמש אינדיקטור לפעילות הייצור במשק. תרשים מס. 1 מציג את היחס בין שני מרכיבי מערכת הביטוח הלאומי, הגבייה ותשלומי הגמלאות, לבין התל"ג בשנים נבחרות. מאז 1984 עד 1985 עלה סכום הגמלאות כאחוז מן התוצר הלאומי הגולמי מ-7.04 ל-8.32, ואילו הגבייה כאחוז מהתל"ג עלתה מ-6.51 ל-7.67. מגמה זו בולטת במיוחד כשמדובר בגמלאות הלא-גבייתיות וכן כשמדובר בגבייה המתבצעת עבור גורמי חוץ.

## ב. התפתחות תשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים ב-1985

כאמור, ב-1985 סך כל תשלומי הגמלאות ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי עלה עלייה ריאלית בת 4.9%. זאת בהשוואה ל-3.2% בשנה הקודמת. בדיקת השינויים שחלו ב-1985 בענפים השונים (המוצגים בלוח מס. 3) מאפשרת לאתר את הגורמים, בהם יש לתלות את עליית היקף התשלומים במערכת כולה.

תשלומי הגמלאות בענף זיקנה ושאיירים, הענף הגדול ביותר, גדלו ריאלית בשיעור בן 5.1%. שיעור זה דומה לשיעור העלייה בכלל תשלומי הביטוח הלאומי. לפיכך בחלקם של התשלומים לקשישים ולשאיירים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי לא חל שינוי מאז 1984, והוא נשאר ברמה של 41% סכום גמלאות הזיקנה והשאיירים ששולמו לפי חוק כמעט לא עלה עלייה ריאלית (אלא ב-0.1% בלבד), ואילו בתשלומים ששולמו שלא לפי חוק (השלמת הכנסה וקצבאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים), שהם כרבע מכלל תשלומי הענף, נצפתה עלייה בת כ-25%.

יציבות סכום הגמלאות ששולמו לפי חוק נבעה מצירוף של שלושה גורמים. שניים מהם הביאו להגדלת היקף התשלומים, ואילו האחרון להקטנתם. ראשית, התשלומים לפי חוק שהוענקו בפועל ב-1985 כוללים גם את תוספת השחיקה ששולמה למקבלי הקצבה עבור החודשים דצמבר 1984-מרץ 1985, וזאת על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה<sup>1</sup>. שיעור תוספת השחיקה לכל אחד מארבעת חודשים אלה הייתה כ-8% מקצבת הזיקנה או השאיירים. שנית, ב-1985 גדל מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק ב-3.7%. הגורם השלישי הוא ירידת ערכן הריאלית של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות (הכוללות את תוספת השחיקה ששולמה עבור 1985) בשיעור בן כ-10%. ראוי להדגיש, שאילו היו מפחיתים את התשלומים ששולמו ב-1985 על חשבון השחיקה שנצפתה ב-1984 (ומוסיפים אותם, כמובן, לתשלומים ששולמו לפי חוק ב-1984), הייתה נרשמת ירידה ריאלית בת כ-6% בתשלומי הענף לפי חוק.

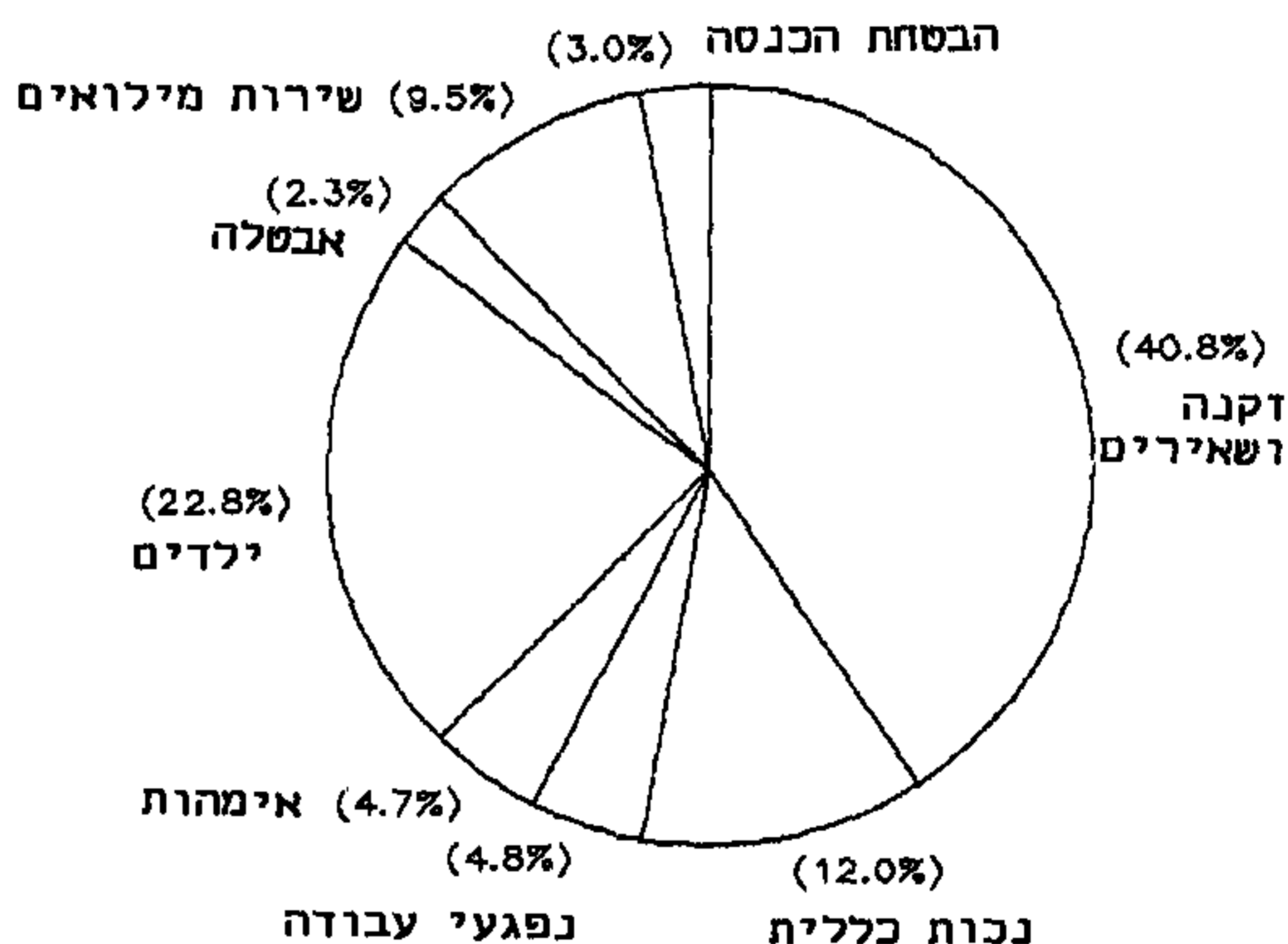
1. דיון מפורט על השינויים בשיטות עדכון הקצבאות וברמתן מופיע בסעיף הבא.

הירידה הריאלית בקצבת הזיקנה או השאירים הבסיסית מצד אחד והגידול הריאלי ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת בכ-9% מצד שני הגדילו את חלקה של השלמת ההכנסה בסך כל הקצבה המוענקת למקבלי קצבות זיקנה ושאירים, הזכאים גם להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. התפתחות זו היתה הגורם העיקרי לגידול הריאלי בתשלומי הענף שלא לפי חוק.

בענפי הילדים והנכות הכללית ניצפו שיעורי גידול ריאליים גבוהים מן הממוצע הכללי, 12% ו-6.4% בהתאמה. ב-1985 סך כל תשלומי ענף הילדים עלה למרות שירד מספר הילדים המקבלים קצבת ילדים, עקב ביטולה של קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות. הגידול בתשלומי הענף נובע מעליית ערכה הריאלי של נקודת קצבת הילדים.

כפי שמראה תרשים מס. 3 תשלומי הגמלאות בענפי זיקנה ושאירים, ילדים ונכות כללית הם 75% מכלל תשלומי הביטוח הלאומי. לפיכך אלה תרמו את התרומה העיקרית לגידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי.

תרשים 3 - התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי - 1985



לוח מס. 3 - התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי\* ושיעורי הגידול הדאליים (באחוזים)  
1985 - 1980

שנה	דיקנה ושארית**	נכות כללית	נפגעי עבודה ופערולות ספר ואיבה	אירמהות	ילדים	אבטלה	ביטוח שירות מלאים	הבטחת הכנסה***	אחרים	סך הכל
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
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0

שיעורי גידול (דאליים) מאז השנה הקודמת

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
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6		-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3		3.2
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.1	67.4		4.9

\* גמלאות, כולל הוצאות מינהל.

\*\* כולל תשלומים עבור הטבה סוציאלית בשנים 1980-1981 ועבור השלמת הכנסה, שהחליפה את הטבה הסוציאלית ב-1982.

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

התשלומים, ששיעורי הגידול שלהם היו הגבוהים ביותר, הם תשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה (לאוכלוסייה השירותית) ותשלומי ענף האבטלה. תשלומי הבטחת הכנסה גדלו ריאלית בכ-67%. גידול זה נובע הן מעלייתו התלולה של מספר מקבלי הגמלאות והן מהשיפור הריאלי ברמת הקצבה. את גידול תשלומי ענף האבטלה (בשיעור בן 25%) יש לזקוף אך ורק לעליית מספר המובטלים שהיו זכאים לדמי אבטלה. עם זאת יש לציין, ששני מיני תשלומים אלה, הגמלאות להבטחת הכנסה ודמי האבטלה, הם רק חלק קטן ממערכת התשלומים של הביטוח הלאומי (3.0%, ו-2.3% בהתאמה), ולכן גידולם הניכר תרם רק תרומה קטנה, יחסית, לגידול הכללי.

לעומת זאת ב-1985 סכום התשלומים ששולמו בענפי נפגעי העבודה והאימהות ירד ירידה ריאלית קלה, ואילו סכום התשלומים עבור שירות מילואים ירד ירידה משמעותית (בת כ-18%). חלקם של התשלומים עבור מילואים בסך כל תשלומי הביטוח הלאומי ירד מ-12.1% ב-1984 ל-9.5% ב-1985.

### ג. השינויים בעדכון הקצבאות וברמתן

השינויים בשיטת עדכון הקצבאות וברמתן היו פרי תהליך ממושך, שתחילתו בשנים 1973-1975. בהדרגה גובשה מדיניות, שעיקרה אי הסתפקות בתיקונים חלקיים ברמת הקצבאות וניסיון להבטיח דינאמיות מתמדת בהענקת הגמלאות. זאת באמצעות עדכון הגמלאות בשיטה אבטומאטית, המעוגנת בחוק הביטוח הלאומי. קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות והגמלה להבטחת הכנסה המשולמת לזקנים, לשאיירים, לנכים, לנשים הזכאיות לדמי מזונות ולאוכלוסייה הנתמכת שאינה נמנית על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי, הוצמדו לשינויים החלים בשכר הממוצע, ואילו קצבות הילדים הוצמדו למדד יוקר המחיה. מסתבר, שמעצבי המדיניות החברתית אימצו עקרונות את הגישה היחסית לחישוב רוב הקצבאות ולעדכוןן. גישה זו, המתבטאת בהצמדת הקצבאות לשכר הממוצע, נועדה להבטיח לאורך זמן, שכאשר חלה עלייה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, רמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות לא תפגר אחריה.

לעומת זאת שיטת הצמדת קצבות הילדים מבוססת על הגישה האבסולוטית, ומיועדת לשמור על כוח הקנייה שלהן לאורך זמן. בכך מעמדן של קצבות הילדים דומה לזה של נקודות הזיכוי ושל מדרגות המס במערכת המיסוי הישיר. גישה זו באה על ביטוייה המעשי בהצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן.

מדיניות זו (דהיינו קביעת שיעור הקצבה, שיטת העדכון ותדירותו) שיפרה את רמת הקצבאות יחסית לזו שהושגה על פי ההסדרים הקודמים. אולם התגברות האינפלציה והשינויים הכלכליים הרציניים שהתחוללו מאז 1977 פגעו לא אחת ביעילותה של שיטת הצמדה זו או אחרת וחשפו את חולשותיה. אחת החולשות היא שהשכר הממוצע, המשמש בסיס לעדכון הקצבאות צמודות השכר, אינו השכר הממוצע בפועל בעת עריכת העדכון, אלא רק אומדן של השכר. אומדן זה נאמד על פי השכר בשלושת החודשים האחרונים, שבלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יש עליהם נתונים, ועל פי תוספות היוקר או על פי כל פיצוי אחר על התיקרויות ("פיצוי בלשון



החוק" ששולמו במשק מתום שלושת החודשים האלה ועד לחודש העדכון. אומדן זה קרוי השכר הממוצע לפי חוק, שכן נוסחת חישובו מעוגנת בחוק הביטוח הלאומי. אומדן זה הוא בחינת קירוב טוב לשכר הממוצע במשק בפועל כל עוד אין תנודות חריפות במחירים או ברמת השכר, ונתוני השכר מתפרסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלא בפיגור ניכר. אולם ככל שקצב עליית האינפלציה וזחילת השכר כלפי מעלה מהירים יותר, כן גדל הפער בין השכר הממוצע על פי משמעותו בחוק לבין השכר הממוצע בפועל בעת העדכון. פער זה גדל עוד יותר ככל שנתוני השכר, עליהם מתבסס חישוב השכר הממוצע לפי חוק, פחות עדכניים. ככל שהפער גדול יותר, כך גדלה השחיקה בערכו היחסי של רמת הקצבאות צמודות השכר.

חולשה נוספת היא, כמובן, השחיקה שחלה בקצבאות בתקופה בין שני מועדי העדכון, הגדלה גם היא ככל שקצב עליית האינפלציה מהיר יותר. הדבר אמור לגבי השחיקה הריאלית הן של הקצבאות הצמודות לשכר והן של הקצבאות הצמודות למדד.

על מנת להחגבר על חולשות אלו ולמנוע שחיקה בקצבות הביטוח הלאומי הונהגו מאז 1978 שינויים מתמידים בשיטות חישוב הקצבאות ועדכוןן, שלא כאן המקום לפרטם. אולם ניסיון העשור האחרון חושף את הקושי להתגבר על בעיית השחיקה בתנאים כלכליים קשים ובלתי יציבים ביחוד לנוכח התנגדות משרד האוצר לתהליך ההתאמה המהיר, כנדרש בתנאים אלה. כמו כן הוא מעיד, שאין פתרון אחד לבעיית שמירת הדינאמיות של גמלאות הביטוח הלאומי אשר מתאים לכל הנסיבות. בעיה זו דורשת התייחסות מתמדת והתאמה שוטפת לנסיבות המשתנות.

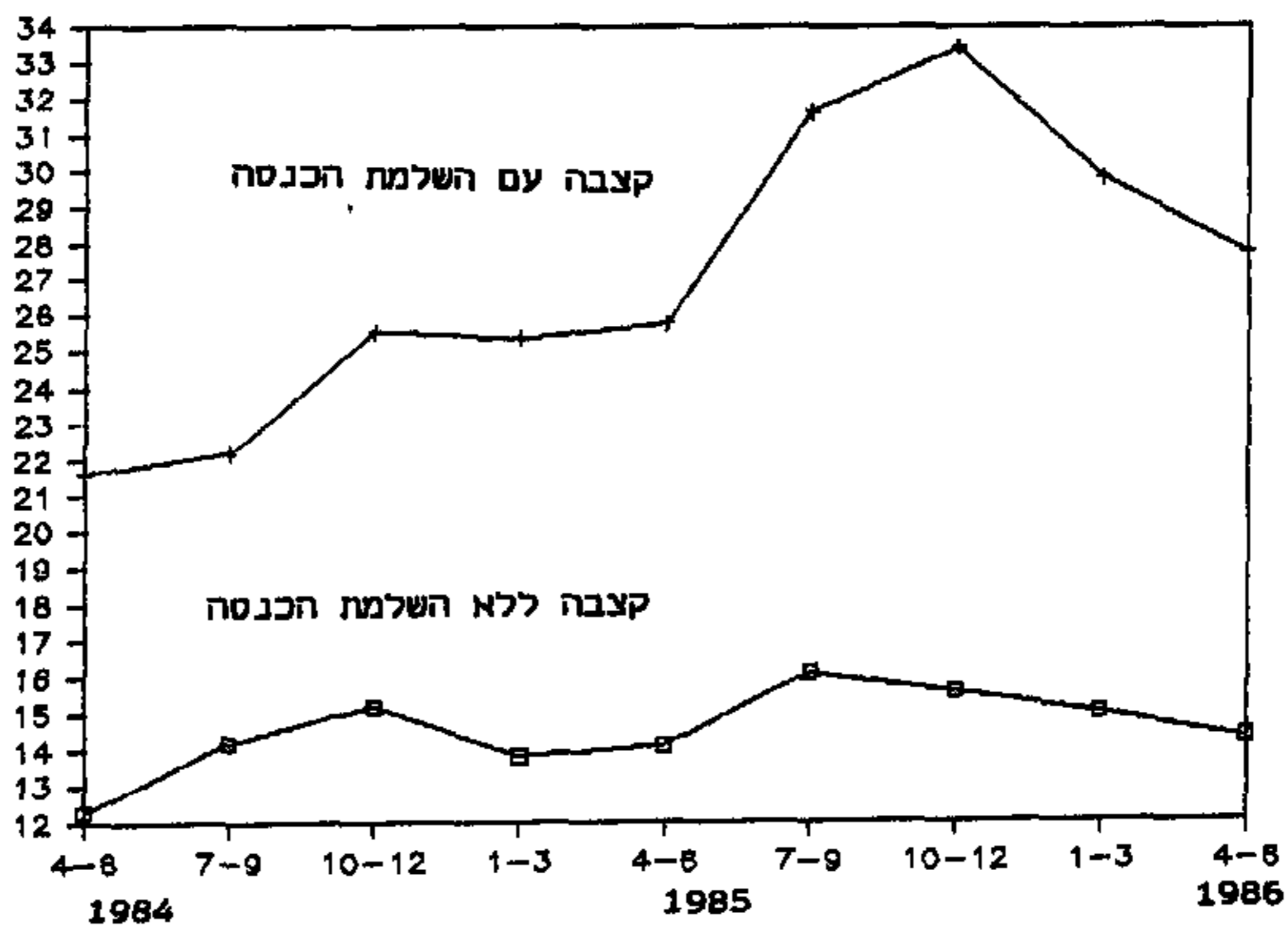
מגמות השינוי ברמת הקצבאות בשנים 1984-1985 נבעו מההתפתחויות שחלו בתחומי המחירים והשכר ומן השינויים שהונהגו בשיטת עדכוןן של חלק מן הקצבאות בעקבות התפתחויות אלו. ברבע הראשון של שנת 1984 (שנת התקציב) ניכרה שחיקה גדולה בקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות וברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי הכנסה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק. מתרשים מס. 4 המחאר את מגמות השינוי ברמת הקצבאות בשנים 1984-1985 עולה, שבתקופה זו קצב הזיקנה ליחיד ירדה עד - 12.3% מהשכר הממוצע במשק, ואילו רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד ירדה עד - 21.6%. החרפת תהליך השחיקה בקצבאות אלו נבעה מהאצת האינפלציה במשק ומגדילת הפער בין השכר הממוצע לפי חוק, שעל פיו מחושבות הגמלאות, לבין השכר הממוצע בפועל במשק. בתקופה זו חושבו הגמלאות על פי השכר הממוצע לפי חוק, שהיה נמוך בכ- 20% מהשכר הממוצע בפועל. על מנת להתגבר על השחיקה המחריפה ננקטו בשנת 1984 שלושה צעדים:

ראשית, באוגוסט 1984 הותקנו תקנות לשעת חירום, שהיו בתוקף שלושה חודשים. הן שיפרו שיפור ניכר את שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק והביאו לצמצום הפער בינו לבין השכר הממוצע בפועל. לכן גם רמת הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע שופרה במידה מסוימת.

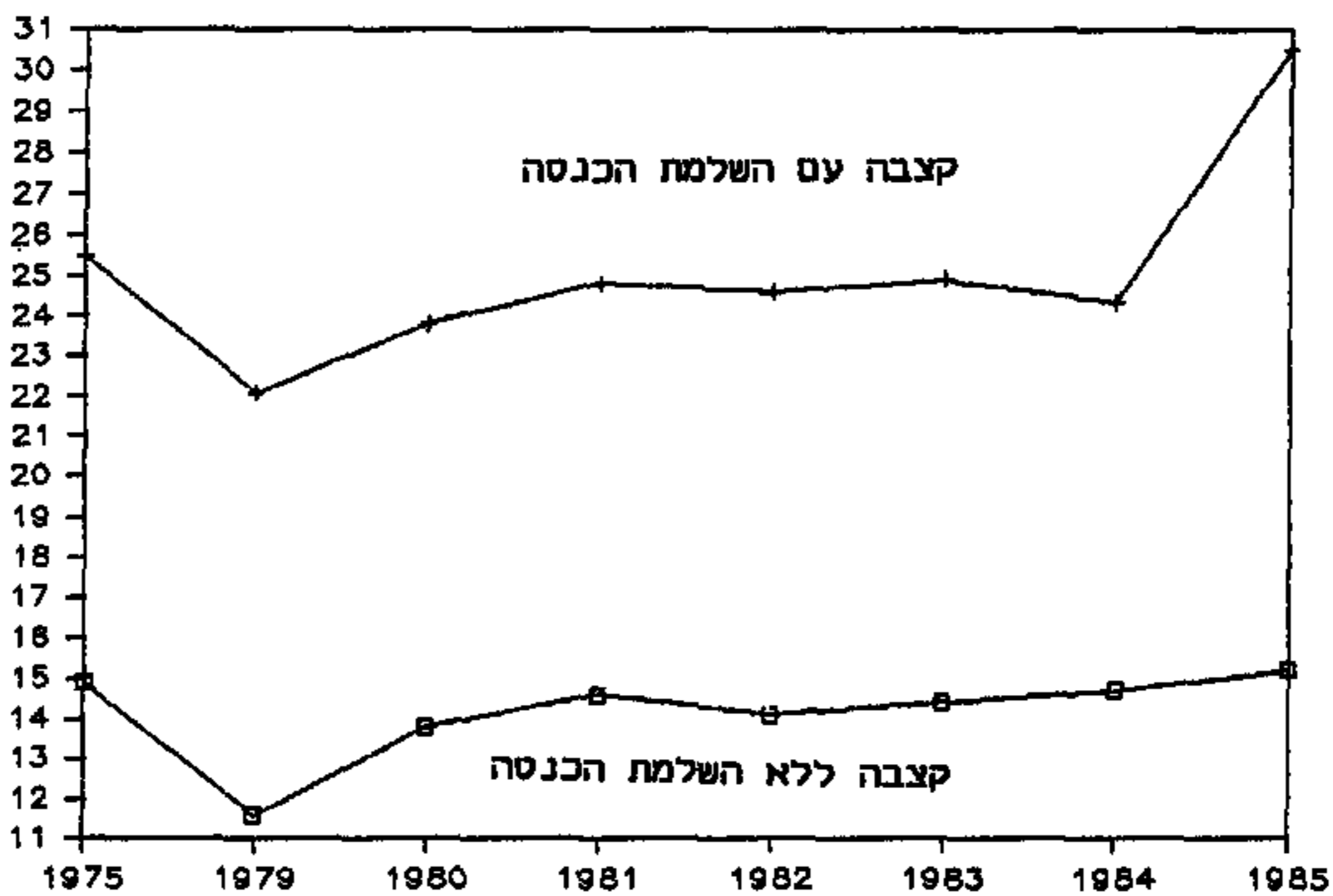
שנית, בדצמבר 1984, חודש לאחר שפג תוקפן של התקנות לשעת חירום, הונהגו שינויים בעדכון קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות. זאת במסגרת תיקון חוק שהופעל כהוראת שעה למשך שנה אחת בלבד. השינויים היו:



תרשים 4 - קצבות זיקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית המבוטחת כאחוז מהשכר הממוצע (ממוצעים רבעוניים) 1984 - 1986



תרשים 5 - קצבות זיקנה ושאיירים וההכנסה המינימאלית המבוטחת כאחוז מהשכר הממוצע (ממוצעים רבעוניים) 1975 - 1985



1. עדכון טוב יותר של השכר הממוצע לפי חוק, שבחישובו יבואו לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר ששולמו לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר ששולמו במגזר העסקי מכוח הסכם קיבוצי.

2. קביעת "רצפה" במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע במשק לרמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות. כך, למשל, בתיקון החוק נקבע, שקצבת הזיקנה ליחיד לא תהיה נמוכה מרמה של 15% מהשכר הממוצע בפועל במשק. אם יסתבר בדיעבד, שהקצבה ששולמה על פי שכר הממוצע לפי חוק היתה נמוכה מ-15% מהשכר הממוצע בפועל, הגמלאים יהיו זכאים לקבל השלמה עד 15% מהשכר הממוצע בפועל. תוספת זו בהכרח תשולם באיחור, אך תחושב על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת, וכך יישמר ערכה הריאלי.

שלישית, בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר, שיטה חדשה לעדכון הגמלאות להבטחת הכנסה למעוטי היכולת, לתקופה בת 12 חודשים, כלומר עד נובמבר 1985. לפי שיטה זו הגמלאות להבטחת הכנסה (השלמת הכנסה לקשישים ושאירים, גמלאות נכות, תשלום דמי המזונות והגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה השירות) עודכנו מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן. שיטה זו הבטיחה שמירה שוטפת על כוח הקנייה של קצבאות אלו. להנהגת שיטה זו באופן זמני היתה חשיבות רבה, במיוחד על רקע אי הוודאות הכלכלית ששררה במשק ועל רקע ירידת השכר הריאלי שהיתה פועל יוצא מן המדיניות הכלכלית שהופעלה ביולי 1985.

לקראת מועד סיומה של הוראת השעה ולאחריו נערכו דיונים בין המוסד לביטוח לאומי לבין האוצר על שיטות חישוב השכר הממוצע לפי חוק ועל עדכון הקצבאות למעוטי היכולת. בדיונים אלה לא הושגה הסכמה על שיטות שתונהגנה באופן קבוע ואבטומאטי, אלא רק על פתרונות זמניים, שתוקפם יפה למספר חודשים בלבד. המוסד לביטוח לאומי גרס, שיש לאמץ את שיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק, שהונהגה בהוראת השעה, כשיטה קבועה שתעוגן בחוק. זאת במטרה להבטיח יציבות יחסית ברמת הקצבאות גם כאשר משתנים רמת האינפלציה, הסכמי השכר והסכמי תוספת היוקר. משרד האוצר התנגד להצעה זו ודרש לחזור לשיטה הקודמת הקבועה בחוק. עקב חוסר הסכמה, מאז דצמבר 1985 עד מאי 1986 קצבות הזיקנה והשאירים התבססו על חישוב השכר הממוצע, לפי שיטת הוראת השעה או לפי השיטה הקודמת, לסירוגין. לעומת זאת בהתייחס לחודשים יוני-ספטמבר 1986 משרד האוצר הסכים לעדכן את השכר הממוצע לפי חוק על פי שיטת הוראת השעה, אך לא כתיקון חוק מחייב, אלא על פי הסכם מכוח סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

ההסכם לגבי עדכונה החודשי של ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויים החלים ביוקר המחיה הוארך עד יוני 1986. במועד זה סירב משרד האוצר להמשיך לנקוט בשיטה זו, ובסיכום שהושג הוחלט, שבחודשים יולי-ספטמבר 1986 הקצבאות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה יעודכנו רק אם הקצבה תהיה נמוכה מרמה מינימאלית מסוימת (27.5%-28% מהשכר הממוצע במשק ליחיד).

מאז אוגוסט 1984, עם שיפור שיטות העדכון, חלה עלייה הדרגתית ברמת הקצבאות. לוח מס. 4 מציג את ההתפתחות ברמתן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ושל הגמלאות להבטחת הכנסה. הנתונים מורים, שב-1984 כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאירים גדל בממוצע ב-8.8%.

ואילו רמתן ביחס לשכר הממוצע במשק עלתה בכ-2% ב-1985, השנה הראשונה להפעלת התוכנית הכלכלית, ירד השכר הממוצע במשק במונחים ריאליים, ולפיכך גם קצבות הזיקנה והשאירים הצמודות לו. אולם שיעור הירידה הריאלית בערכן של הקצבאות היה נמוך מזה של השכר הממוצע הריאלי, כ-10% לעומת כ-13%, ולפיכך רמת קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות ביחס לשכר הממוצע המשיכה לעלות גם ב-1985. קצבת הזיקנה או השאירים ליחיד עלתה מ-14.7% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-15.2% ב-1985. זהו אפוא גידול בן כ-3.5%.

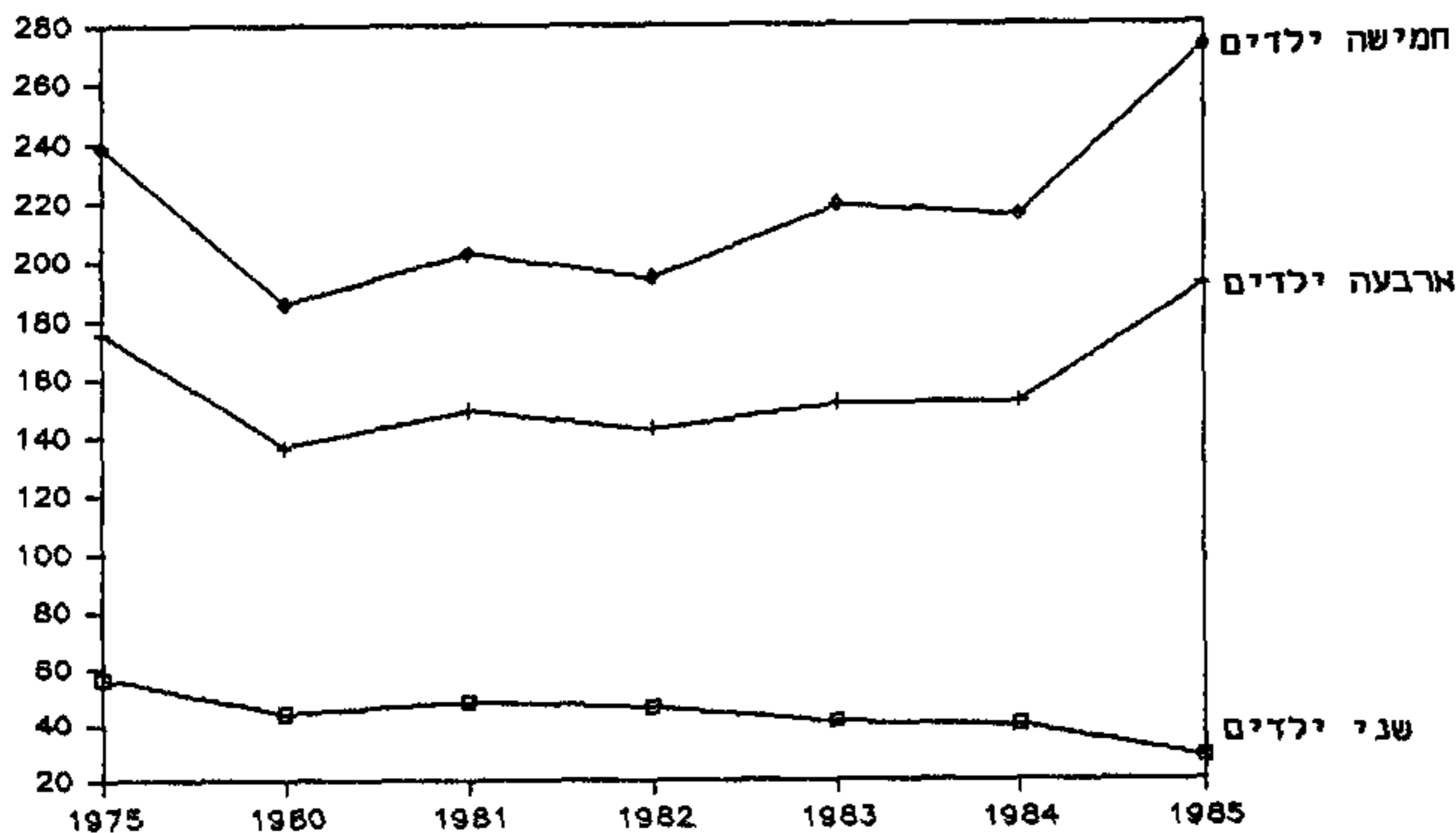
**לוח מס. 4 - קצבות זיקנה ושאירים וההכנסה המינימאלית המובטחת במחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע\* 1985-1975**

רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (כולל קצבות ילדים)		קצבות זיקנה ושאירים						שנה
		קשיש, אלמן/ה נכה יחידים		אלמן/ה עם 2 ילדים		קשיש יחיד אלמן/ה		
אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש, אלמן/ה נכה יחידים	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	אלמן/ה עם 2 ילדים	קשיש יחיד אלמן/ה	
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	
48.1	307.8	25.5	163.7	24.8	143.3	14.9	95.0	1975
40.3	305.3	22.1	167.0	18.8	142.5	11.6	88.2	1979
48.2	373.2	23.8	184.2	26.3	203.4	13.8	104.9	1980
49.8	421.4	24.8	208.6	28.4	236.6	14.6	122.1	1981
49.5	427.4	24.6	212.8	27.3	234.9	14.1	121.3	1982
49.9	418.2	24.9	209.1	27.2	226.5	14.4	120.5	1983
48.8	433.9	24.3	217.5	28.6	254.3	14.7	131.1	1984
61.2	473.3	30.5	236.0	29.7	229.3	15.2	118.3	1985

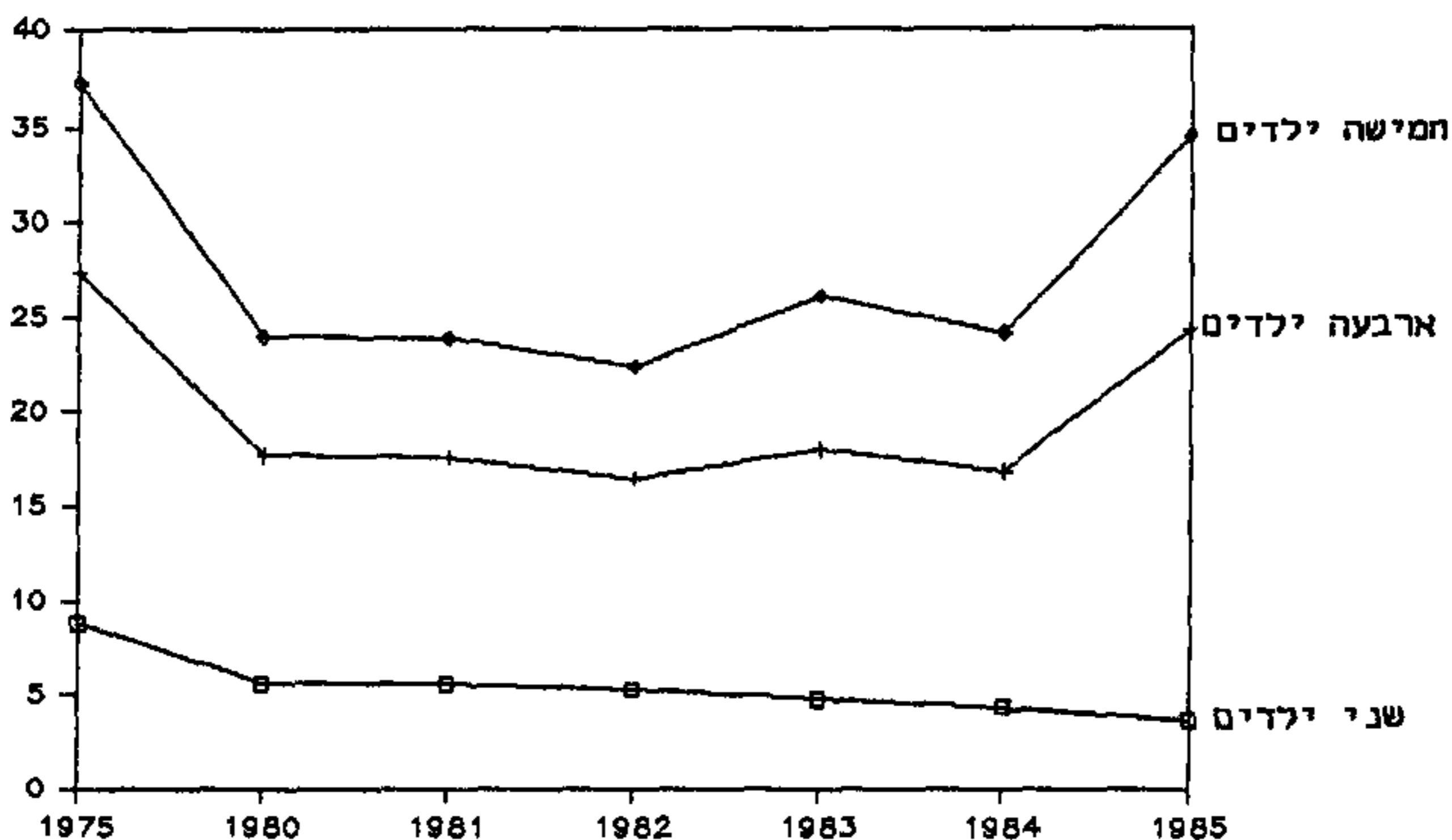
\* השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שהוא נמדד על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לעומת זאת ב-1985 רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, שעודכנה על פי השינויים במדד המחירים לצרכן, גדלה במונחים ריאליים בשיעור בן כ-8.5%. השיפור ביחס לשכר הממוצע היה בולט במיוחד. זאת לאור ירידת השכר הריאלי במשק. כך, למשל, ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד עלתה מ-24.3% ב-1984 ל-30.5% ב-1985. זהו אפוא גידול בן 25% מן הראוי להדגיש, שרמת ההכנסה המינימאלית המובטחת הגיעה לשיא (כ-34% מהשכר הממוצע ליחיד) בחודשים אוקטובר-נובמבר, בהם רמת השכר הריאלי במשק היתה בשפל. אולם עם התאוששות השכר, הקצבה ליחיד ירדה לרמה של כ-30% מהשכר הממוצע ברבע האחרון של שנת התקציב 1985 (ינואר-מרץ 1986) ולרמה של כ-28% ברבע הראשון של 1986. (ראה תרשים מס. 4).

תרשים 6 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה וקצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא) - במחירים קבועים 1985-1975



תרשים 7 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה וקצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא) - כאחוז מהשכר הממוצע 1985-1975



שיטת עדכון של קצבות הילדים לא השתנתה מאז 1975. הן מוצמדות לשינויים במדד יוקר המחיה ארבע פעמים בשנה. מאז הנהגת הרפורמה במיסוי הישיר עד 1984 היינו עדים להחרפת תהליך השחיקה בערכה של נקודת קצבה, הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק. התפתחות זו משתקפת בתרשים מס. 5 ובנתוני לוח מס. 5. ערכה הממוצע של נקודת קצבה ירד באופן הדרגתי מ-4.4% מהשכר הממוצע במשק ב-1975 ל-2.2% ב-1984. לעומת זאת, עם הפעלת התוכנית הכלכלית החדשה ביולי 1985, שגרמה לירידה דראסטית בשיעור האינפלציה מחד גיסא ולירידת השכר הריאלי במשק מאידך גיסא, ערכה של נקודת הקצבה עלה. ב-1985 ערכה הממוצע היה 3.1% מהשכר הממוצע במשק. השיפור ניכר גם במונחים ריאליים, שכן מאז 1984 עד 1985 כוח הקנייה של נקודת הקצבה גדל בכ-27%.

לוח מס. 5 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה וקצבות הילדים לפי מספר הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא) 1985-1975

שנה	ערך נקודת קצבה		שני ילדים		ארבעה ילדים		חמישה ילדים	
	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	218.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.7	191.6	24.3	272.2	34.4

משיעורי גידול אלה נהנות, כמובן, רק אותן משפחות שלא נפגעו מביטול קצבת הילד הראשון וממס ההכנסה שהוטל על קצבות הילדים. ביולי 1985 החליטה הממשלה לבטל את קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות (1-3 ילדים), למעט המשפחות מעוטות ההכנסה. משפחות הכלולות בתוכניות הבטחת ההכנסה של הביטוח הלאומי ממשיכות לקבל את קצבת הילד הראשון ישירות מן המוסד לביטוח הלאומי. אך למשפחות עובדות ובעלות הכנסה נמוכה (בהן הכנסת הבעל אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע) הקצבה (הממומנת גם היא על ידי הביטוח הלאומי) מוחזרת באמצעות המעבידים. החלטה זו עוגנה בתקנות, ולאחר מכן בחוק שתוקפו יפה עד מרץ 1987. כמו כן, ביולי 1985 הורחב המיסוי על קצבות הילדים, ומאז הוא חל על קצבות הילדים הניתנות למשפחות עם 1-3 ילדים, שהבעל בהן חייב במס שולי בן 45% ויותר.

שני שינויים אלה פגעו במשפחות קטנות (1-3 ילדים), להן הכנסה בינונית וגבוהה. מלוח מס. 5, המציג את קצבות הילדים לפי גודל המשפחה, עולה שב-1985 סכום קצבת הילדים שהוענקה למשפחה עם 4 ילדים היה גדול ביותר מאשר פי ששה מסכום הקצבה למשפחה עם 2 ילדים, שאינה זכאית להחזר קצבת ילד ראשון. פער זה גדול עוד יותר, כאשר נלקח בחשבון גם המיסוי המוטל על המשפחות הקטנות.

השיפורים ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת לכ-240 אלף משפחות וברמתן של קצבות הילדים המוענקות לכ-547 אלף משפחות הם ללא ספק גורמים מרכזיים שהביאו לעליית היקף תשלומי הביטוח הלאומי ב-1985.

#### ד. אוכלוסיית מקבלי הגמלאות

גידול אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בכל הענפים, למעט ענפי הילדים ונפגעי העבודה, תרם גם הוא לגידול סך כל תשלומי הביטוח הלאומי. ב-1985 מספר מקבלי הגמלאות בענף המרכזי של הביטוח הלאומי, זיקנה ושאיירים, גדל ב-2.8%. זאת לעומת 2.2% ב-1984. בענף הנכות מספר מקבלי הקצבה גדל ב-3.4%, וכך נמשכה מגמת הירידה בשיעור הגידול של המקבלים, שאפיינה את הענף בשנים האחרונות. בענף האימהות מספר הנשים המקבלות מענק לידה היה גבוה בכ-1.5% לעומת השנה הקודמת, ואילו במספר הנשים המקבלות דמי לידה לא חל שינוי של ממש.

שתי התפתחויות בולטות, שהחלו ב-1984 ונמשכו גם ב-1985, הן שיעורי הגידול הגבוהים של מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה (האוכלוסייה השירית) ושל מספר מקבלי דמי האבטלה. ב-1985 נמשכה מגמת גידול האבטלה במשק, אם כי בקצב מואט יותר, ושיעורה עלה מ-5.9% ב-1984 ל-6.9% ב-1985. התפתחות זו גרמה לעליית מספר המובטלים שקיבלו דמי אבטלה במרוצת השנה בשיעור בן כ-19%.

התרחבות ממדי האבטלה בד בבד עם שחיקת שכר המינימום והגידול ברמתה היחסית של ההכנסה המקסימאלית המזכה בהשלמת הכנסה ("הסכומים הקובעים") היו הגורמים המרכזיים שהביאו לגידול בן 71% במספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה. הרעת מצב התעסוקה במשק הקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב בשוק העבודה, ובעטייה נכנסו למערכת מצטרפים חדשים שכבר מיצו את זכותם לדמי אבטלה, או שלא היו זכאים להם כלל. כמו כן, שחיקת השכר הנמוך מצד אחד ועליית דמתם של "הסכומים הקובעים" מצד שני גרמו לעליית מספר בעלי השכר הנמוך שהיו זכאים להשלמת הכנסה. להתפתחות זו ניתן פרסום רב באמצעי התקשורת, וכך הזכות החוקית לקבל השלמת הכנסה בגין שכר נמוך הובאה לידיעת הציבור הרחב.

התפתחות בולטת אחרת, שאפיינה רק את שנת 1985, היא ירידת מספרן האבסולוטי של המשפחות (או הילדים) הזכאים לקצבת ילדים. זאת כתוצאה מביטולה של קצבת הילד הראשון מאז יולי 1985. ב-1985 כ-547 אלף משפחות קיבלו בממוצע מדי חודש קצבת ילדים, לעומת כ-622 אלף ב-1984. זוהי אפוא ירידה בת כ-12%. מספר הילדים, בגינם שולמה קצבת ילדים, ירד ירידה תלולה יותר, בת 15.8%. ירידה זו אינה משקפת את מלוא ההשפעה של ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, שכן

לוח מס. 6 - מספר מקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים במוצע לחודש  
1985 - 1981

שנה	זיקנה ושאירים	נכות כללית	נפגעי עבודה			אימהות		ילדים
			דמי פגיעה	קצבת נכות	קצבת תלויים	מענק לידה	דמי לידה	

מספר המקבלים

1980	343,359	42,871	73,913	8,298	2,859	96,687	39,785	579,247
1981	353,566	48,761	..	8,669	2,958	96,732	38,602	587,511
1982	362,635	54,386	70,017	9,019	3,070	98,676	39,648	600,859
1983	371,053	59,491	57,976	9,404	3,090	102,654	42,385	609,052
1984	379,394	62,522	59,751	10,018	3,215	99,822	42,690	621,675
1985	390,226	64,575	56,921	10,426	3,286	101,329	42,688	*546,907

אחוז שינוי במספר המקבלים

1981	3.0	13.7	..	4.5	3.5	0.4	-3.0	1.4
1982	2.6	11.5	..	4.0	3.8	2.0	2.7	2.3
1983	2.3	9.4	-17.2	4.3	0.7	4.0	6.9	1.4
1984	2.2	5.1	3.1	6.5	4.0	-2.8	0.7	2.1
1985	2.8	3.3	-4.7	4.1	2.2	1.5	-0.1	-12.0

\* כולל את המשפחות, להן הוחזרה קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים, החל ביולי 1985.

לוח מס. 7 - מספר מקבלי הגמלאות ביחס למשלמים דמי ביטוח (שיעור ל-1,000)  
1985 - 1980

שנה	זיקנה ושאירים	נכות כללית	נפגעי עבודה		אימהות		ילדים
			דמי פגיעה	קצבת נכות וקצבת תלויים	מענק לידה למשרת	דמי לידה	

1980	241	31	53	8	69	32	429
1981	239	33	..	8	67	31	420
1982	241	37	48	8	67	31	424
1983	247	40	40	9	67	33	425
1984	252	42	41	9	65	34	433
1985	249	41	38	9	66	32	359

\* הלוח מבוסס על אומדן מספר המבוטחים שחושב באגף למחקר ולתכנון של המוסד לביטוח לאומי. אומדן מספר המבוטחים לשנת 1985 הוא ליום 31.3.86, ובהתאם לכך חושב גם אומדן המבוטחים לשנים הקודמות.



מספר הילדים הראשונים גדל מדי שנה בכ-1.5%. כאשר לוקחים בחשבון את שיעור הגידול הטבעי ב-1985 עולה, שביטול קצבת הילד הראשון הוריד את מספר הילדים הזכאים לקצבה ב-17.3%.

## ה. מימון פעולות המוסד לביטוח לאומי

### 1. הגבייה

בשנים 1984-1985 חלו מספר התפתחויות ושינויים תחיקתיים, שהשפיעו על סכום התקבולים שניגבו ישירות מן הציבור, על התפלגות הגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד) ומלא-שכירים ועל התפלגות הגבייה עבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ שונים.

(1) שלא כב-1984, ב-1985 השכר הריאלי של העובד ירד בכ-13%. עקב ירידה זו גם היקף הגבייה משכירים היה אמור לקטון בשיעור דומה, אך עקב גורמים אחרים שיצוינו בהמשך שיעור ירידת כל השכר החייב בדמי ביטוח היה קטן יותר.

(2) באפריל 1985 נכנס לתוקפו שינוי חוק, לפיו מאקסימום ההכנסה החייב בדמי ביטוח יעודכן 4 פעמים בשנה במקום פעמיים בשנה, בהתאם לשינוי בשכר הממוצע לפי חוק. זאת במגמה למנוע שחיקה בהכנסת המאקסימום, הקובעת הן את סכום דמי הביטוח והן את רמתן של הגמלאות מחליפות השכר. שינוי חוק זה תרם לגידול הגבייה משכירים (כולל חלקו של המעביד) והן מלא-שכירים.

(3) באפריל 1984 נכנס לתוקפו חוק קנסות והצמדה, שמטרתו העיקריות לשמור על ערכם הריאלי של התשלומים, שהמבוטחים מפגרים בהעברתם, וכן להבטיח החזר על גביית יתר, שיינתן גם הוא בערכו הריאלי. השפעתו של שינוי חוק זה באה לידי ביטוי מלא לראשונה ב-1985.

(4) באפריל 1984 נכנס לתוקפו תיקון לחוק מס מקביל, לפיו המוסד לביטוח לאומי יגבה את המס המקביל גם מאוכלוסיית המבוטחים הלא-שכירים ויעבירו לקופות החולים, כדרך שנהג לעשות על פי חוק מאז 1973 בהתייחס למבוטחים השכירים. הגבייה החלה להתבצע בפועל רק ביוני 1984, ולפיכך השפעתו של תיקון החוק באה לידי ביטוי מלא לראשונה רק ב-1985.

(5) ב-1985 החליטה הממשלה להגדיל את שיעור היטל החינוך המוטל על כלל המבוטחים. הגדלה זו בוצעה בשני מועדים. באפריל 1985 ההיטל גדל ב-0.2%, וביוני 1985 ב-1% נוסף. כמו כן, ביולי 1985 הוגדל שיעור המס המקביל המשולם על ידי המעבידים (עבור שכירים) ב-1/2%, אך לשנה אחת בלבד.

2. מספר המשפחות שהיו זכאיות ב-1985 לקצבת ילדים כולל את המשפחות ששולמה להן קצבת ילד ראשון, הן באמצעות המוסד לביטוח לאומי והן באמצעות המעבידים.



(6) באפריל 1984 נכנס לתוקף חוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא-שכירים. לפני מועד זה בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח ולגמלאות מחליפות הכנסה היתה ההכנסה משנה קודמת. בתנאי האינפלציה הגבוהה ששררו במשך גם התשלומים וגם התקבולים נשחקו בשיעור ניכר. החוק נחקק כדי לתקן עיוות זה. לפי התיקון דמי הביטוח ייגבו על בסיס ההכנסה השוטפת, גם הגמלאות תשולמנה על פיו, וההכנסה השוטפת המשוערת תיקבע על פי ההכנסה האחרונה, עליה דווח למוסד לביטוח לאומי, אשר תעודכן בשיעור עליית המחירים המשוערת עד שנת 1984. החוק הופעל בהדרגה, בשלושה שלבים, וזאת במגמה להקל על המבוטחים הלא-שכירים. בשלב הראשון, שהופעל בשנת 1984, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 75% מההכנסה השוטפת המשוערת. בשלב השני, שהופעל בשנת 1985, רמת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה 80% מההכנסה השוטפת המשוערת; ואילו בשלב השלישי, שיופעל ב-1986, ההכנסה החייבת בדמי ביטוח תהיה שווה למלוא ההכנסה השוטפת.

כאמור, כאשר השלב הראשון הופעל ב-1984, הוחלט להקל על המבוטחים הלא-שכירים את המעבר לתשלום דמי ביטוח לפי ההכנסה השוטפת. זאת באמצעות מתן אפשרות לשלם את המקדמות במשך תקופה ממושכת יותר ובשיעורים יחסיים, שיקחו בחשבון את קצב עליית האינפלציה. כתוצאה מכך, ב-1984 חושבו המקדמות על בסיס הכנסה הנמוכה מ-75% מן ההכנסה השוטפת (כ-56% בלבד). ב-1985 עברו מרמת הכנסה שוטפת זו לרמה של 80%. יתר על כן, ההפרש בסכום המקדמות שנוצר ב-1984 כתוצאה מחישוב דמי הביטוח על בסיס הכנסה הנמוכה מ-75% מההכנסה השוטפת ניגבה ב-1985, בצמוד למדד המחירים. הסדרים אלה חרמו לגידול הגבייה מהמבוטחים הלא-שכירים.

(7) ב-1985 הונהג הסדר המאפשר למבוטחים הלא-שכירים לשלם מדי חודש את המקדמות עבור החודש הקודם במקום עבור החודש השוטף. כתוצאה מכך, רוב תשלומי המקדמות עבור חודש מרץ 1986 נגבו רק בתחילת שנת התקציב 1986 (כלומר, אפריל 1986).

צירופם של גורמים אלה, שהראשון והאחרון בהם השפיעו בכיוון של הקטנת הגבייה ואילו האחרים בכיוון של הגדלת הגבייה, הביאו ב-1985 לגידול ריאלי בן 5% בסך כל הגבייה מן הציבור. זאת לעומת עלייה בת 3.2% ב-1984.

עם זאת, מגמות השינוי שהסתמנו בסך כל הגבייה משכירים ומלא-שכירים מצד אחד ועבור ענפי ביטוח ועבור גורמי חוץ מצד שני לא היו אחידות. ב-1985 סך כל תקבולי הגבייה שנגבו משכירים (כולל חלקו של המעביד) ירד באופן ריאלי ב-0.6%. ירידת השכר הריאלי במשך (ב-13.4%) היתה אמורה להקטין את הגבייה מהמבוטחים השכירים (חלקו של העובד והמעביד כאחד) בשיעור דומה. אולם המעבר לעדכון רבע שנתי של ההכנסה המקסימלית החייבת בדמי ביטוח, השפעת חוק קנסות והצמדה, שינוי שיעורי דמי הביטוח (תוספת היטל החינוך והמס המקביל) והפעולות שננקטו להעמקת הגבייה - ביטלו כמעט לחלוטין את השפעת ירידת השכר הריאלי על סכומי הגבייה משכירים.

לוח מס. 8 - מאפייני גבייה שונים  
1985-1981

1985	1984	1983	1982	1981	מאפיין	גבייה
אחוז שינוי (שנה לעומת קודמתה):						
-13.4	5.6	-1.2	-0.6	10.5	שכר ממוצע ריאלי לעובד	
0.3	-0.3	1.6	2.0	3.2	מספר משרות שכיר	
208.3	439.3	160.4	125.2	125.7	שכר ממוצע לפי חוק ביטוח הלאומי	
231.3	404.6	173.8	127.0	110.1	שינוי במחירים	
247.9	420.8	158.9	113.0	136.6	גידול בכלל הגבייה	
5.0	3.2	-5.4	-6.1	12.6	גידול ריאלי של הגבייה	
אחוז גבייה עבור גורמים						
32.3	28.1	26.8	25.7	24.0	אחרים מכלל הגבייה	
88.0	92.9	94.4	94.6	94.2	אחוז גבייה עבור שכירים	
בכלל הגבייה						

לעומת זאת ב-1985 הגבייה ממבוטחים לא-שכירים עלתה ריאלית בכ-78%. כתוצאה מכך, חלקה של הגבייה ממבוטחים לא-שכירים בסך כל חקבולי הגבייה עלה והגיע ל-12%, לעומת 7% ב-1984. עלייה זו נבעה בעיקר משני דברים: א. ביצוע החוק המתייחס לבטיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח על ידי המבוטחים הלא-שכירים. הדברים אמורים הן לגבי הפעלת השלב השני של החוק ב-1985 והן לגבי סכומי הגבייה שנגבו על חשבון שנת 1984, ב. הפעלת התיקון לחוק מס מקביל.

זאת ועוד, בעוד שהגבייה עבור גורמים אחרים עלתה בכ-21% במונחים ריאליים, הגבייה בענפי הביטוח ירדה בכ-1%. לפיכך חלקה של הגבייה עבור גורמים אחרים בסך כל הגבייה עלה מ-28.1% ב-1984 ל-32.3% ב-1985.

2. השתתפות האוצר במימון גמלאות הביטוח הלאומי

על פי סעיף 217(א) ו-1(א) לחוק הביטוח הלאומי על הממשלה להשתתף במימון של שלושה ענפי ביטוח בשיעורים, שקבע החוק. השיעורים הם: כ-15% מהגבייה לענף זיקנה ושאיירים, 100% מן הגבייה לענף ילדים ו-75% מן התשלומים לנכים קודמים בענף הנכות הכללית.

לוח מס. 9 מציג את סכומי השתתפות הממשלה על פי סעיף 217 בשנים 1981-1985. מאז 1982 הועברו סכומי ההשתתפות של הממשלה כמעט במלואם, כמתחייב מן החוק. אולם מועדי העברת התשלומים בפועל יצרו פער בין הסכומים החייבים העברה מדי חודש לבין הסכומים שהועברו.

לוח מס. 9 - השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח הלאומי, בפועל  
 וכפי שמתחייב מן החוק (באלפי ש"ח)  
 1985 - 1981

ענף נכות כללית	ענף ילדים	ענף זיקנה ושאירים	
<u>1981</u>			
270.0	3,278.5	872.3	סכום המתחייב 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 המתחייב מן החוק
600.0	6,411.0	1,846.0	סכום שנתקבל
95.8	95.1	99.0	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1983</u>			
1,618.0	16,909.5	4,995.3	סכום המתחייב מן החוק
*1,647.0	16,792.0	4,902.0	סכום שנתקבל
*101.7	99.3	98.1	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1984</u>			
5,438.7	86,471	25,553	סכום המתחייב מן החוק
5,438.2	84,903	24,498	סכום שנתקבל
100.0	98.2	95.7	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב
<u>1985</u>			
15,894	281,290.1	83,779.2	סכום המתחייב מן החוק
15,894	*282,182.5	*82,030.9	סכום שנתקבל
100.0	100.3	97.9	סכום שנתקבל כאחוז מן המתחייב

\* כולל תקבולים על חשבון חוב משנה קודמת.

ערכם הריאלי של הסכומים שהועברו שלא במועד נשחק, שכן יתרת ההפרשים החודשיים הועברה בסוף השנה לפי ערכם הנומינאלי בלבד, זכר זה השפיע, כמובן, על מצב הנכסים של המוסד (עקב הפסד ריבית) ועל הנזילות. עם זאת ראוי לציין, שב-1985 הפיגור בהעברת הסכומים היה קטן למדי בהשוואה לשנים הקודמות, בהן הממשלה העבירה את חלקה למוסד לביטוח לאומי רק בסוף שנת התקציב.

הממשלה משתתפת לא רק במימון הוצאות הביטוח הלאומי, כמתחייב מסעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי. היא גם מעניקה קצבאות לקבוצות גמלאים שונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי. זאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים נוספים. על תשלומים אלה נמנים הגמלאות המוענקות מכוח חוק הבטחת הכנסה (לקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה השוורית שבמסגרת חוק זה), קצבות יוצאי צבא, דמי מזונות, גמלאות ניידות ועוד. בשנת 1985 סך כל התשלומים האלה עלה ריאלית ב-31%. זאת לעומת כמחצית האחוז בלבד ב-1984. העלייה החדה שהסתמנה בתשלומי הגמלאות מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים נבעה משלוש התפתחויות: עלייה ריאלית בתשלומים להשלמת הכנסה לקשישים ולשאיירים ולאוכלוסייה השוורית שבמסגרת חוק הבטחת הכנסה (כתוצאה מהצמדת הגמלה למעוטי הכנסה למדד המחירים לצרכן), עלייה ריאלית בתשלומים לקצבות יוצאי צבא (כתוצאה מעליית ערכה הריאלי של נקודת הקצבה), ואחרון - עלייה חדה במספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה השוורית וכך עלייה מתונה במספר הנשים שקיבלו דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.

### 3. התפלגות מקורות מימון פעולות הביטוח הלאומי

לסיכום נושא המימון של ענפי הביטוח הלאומי מציג לוח מס. 10 את חלקם של המרכיבים השונים בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. הגורמים שהשפיעו במיוחד על הכנסותיו בשנה הנסקרת הם השתתפות מלאה של האוצר, כמתחייב מסעיף 217 לחוק, ועלייתו החדה של סך כל התשלומים, שמומנו על ידי הממשלה מכוח סעיף 200 לחוק ומכוח חוקים אחרים מצד אחד והירידה הריאלית בגבייה לענפי הביטוח הלאומי מצד שני, כתוצאה מהתפתחויות אלו ירד חלקה של הגבייה לענפי הביטוח בכלל מקורות המימון מ-54% ב-1984 ל-52% ב-1985. בחלקו של האוצר במימון כמעט לא חל שינוי (13%), ואילו סכום השתתפות הממשלה בתשלומי הגמלאות שלא לפי חוק גדל מ-15.2% ב-1984 ל-19.4% ב-1985.

נכסי המוסד לביטוח לאומי מושקעים בבנק ישראל על פי הסכם השקעות מיוחד (באג"ח הצמודות במלואן למדד ונושאות ריבית צמודה - מחציתן בת 5% ומחציתן ריבית 5.5%). כמו כן משולמת ריבית על יתרות פקדונות העו"ש בבנק ישראל בשיעור המקובל עבור הפקדות החשב הכללי, ומושקעים כספים לזמן קצר בפקודות תפ"ס. ב-1985 ההכנסות מריבית ההשקעות היו 15.3% מכלל התקבולים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי, זאת לעומת 17.6% ב-1984.

לווח מס. 10 - מקורות המימון העיקריים של ענפי הביטוח הלאומי  
1985 - 1981

שנה	סך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי*	גבייה לענפי הביטוח הלאומי	הקצבות האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	השתתפות הממשלה לפי סעיף 200 וחוקים אחרים	ריבית מהשקעות
-----	----------------------------------	---------------------------	------------------------------------	--	---------------

באלפי שקלים חדשים

1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	**171,434	90,496	23,348	25,626	28,753
1984	**856,462	462,896	111,876	129,961	150,322
1985	2,914,188	1,515,855	380,243	564,220	446,981

התפלגות התקבולים, באחוזים

1981	100.0	68.0	1.6	15.0	15.2
1982	100.0	56.9	14.2	14.0	14.7
1983	**100.0	52.8	13.6	14.9	16.8
1984	**100.0	54.0	13.1	15.2	17.6
1985	100.0	52.0	13.0	19.4	15.3

\* כולל פיצויים מצד שלישי.  
\*\* כולל העברת האוצר בסך 3 מיליוני ש"ח לענף ביטוח שירות מילואים, שהם 1.9% מסך כל תקבולי ענפי הביטוח הלאומי. סכום זה בתוספת ריבית הוחזר בשנת 1984.

4. מצבם הכספי של ענפי המוסד לביטוח לאומי

לוח מס. 11 מציג את יתרת התקבולים של כל אחד מענפי המוסד לביטוח לאומי במחירים השנתיים השוטפים. מאז 1984 עד 1985 גדלו הגרעונות השוטפים ללא ריבית בענפים זיקנה ושאיירים, נכות ואבטלה. בביטוח שירות מילואים הגירעון קטן, ואילו בשאר הענפים גדלו העודפים השוטפים. כאשר לוקחים בחשבון גם את הריבית ששולמה ב-1985 על השקעות המוסד לביטוח לאומי עולה, כי רק בענף נכות נשאר גרעון.

בלוח מס. 12 מוצגת התפלגות סך כל נכסי המוסד לביטוח לאומי, לפי ענפי הביטוח. חלקם של הענפים, בהם נרשמו גרעונות שוטפים, בכלל הנכסים ירדו. נכסי ענף הזיקנה והשאיירים ירדו ל-37.7% מכלל נכסי המוסד. לעומת זאת חלקם של הנכסים בענף הילדים המשיך לעלות, מ-8.1% ב-1984 ל-10% ב-1985.

בחינת רמת הכיסוי של הענפים מלמדת, שבענף הנכות הכללית יש רמת כיסוי של קצת יותר משנה וחצי (1.74), שהיא פחות ממינימום הרזרבות שנקבע לענף זה, שלוש שנים. רזרבות ענף הזיקנה והשאיירים בסוף 1985 הספיקו ל-3.6 שנות הוצאה, ואילו אלו של ענף הילדים הספיקו ל-1.68 שנות הוצאה, רמת הגבוהה מן המינימום שנקבע - שנה אחת.

לוח מס. 11 - עודפים/גירעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (באלפי ש"ח)

1985-1983

עודף/גירעון כולל ריבית			עודף/גירעון ללא ריבית			ענף
1985	1984	1983	1985	1984	1983	
432,179	142,326	34,350	-14,802	-7,996	5,597	סך הכל
46,499	26,107	8,323	-127,153	-36,758	-3,845	זיקנה ושאיירים
-6,315	-2,246	925	-28,932	-10,709	-746	נכות כללית
60,886	19,165	3,639	6,757	480	186	נפגעי עבודה
36,269	11,209	1,826	19,999	6,203	981	אימהות
168,250	60,088	9,928	129,765	50,302	8,646	ילדים
75,636	32,074	6,658	-29,136	-4,905	-240	אבטלה
						ביטוח שירות מילואים
-81	-20,291	103	-18,631	-23,252	-1,470	
51,035	16,220	2,948	32,529	10,643	2,085	השאר

3. רמת הכיסוי עבור כל ענף מוגדרת כמספר שנות ההוצאה עבור גמלאות הענף המתאפשרות ממצב הנכסים של הענף.

לוח מס. 12 - נכסי המוסד לביטוח לאומי (בטוף שנת הקצ"ב). לפי ענפי  
 הביטוח (באחוזים)

1985 - 1980

ענף ביטוח	1985	1984	1983	1982	1981	1980	
סה"כ נכסי המוסד	8,432,884	3,337,170	638,897	187,640	76,714	35,993	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	באחוזים
במספרים מוחלטים (במחזיקים שוטפים באלפי ש"ח)							
מזרז	37.7	39.5	41.2	42.6	43.2	44.4	מזרז בענפים:
זיקנה ושאקיזים	4.9	5.2	5.7	5.9	6.1	5.9	זיקנה ושאקיזים
נכות כללית	12.2	12.1	11.9	12.0	11.6	10.7	נכות כללית
נפגעי עבודה	3.9	3.5	3.1	2.8	2.3	1.6	נפגעי עבודה
אימהות	10.0	8.1	5.9	3.9	2.4	4.6	אימהות
ילדים	22.8	22.4	23.6	23.9	23.7	23.5	ילדים
אבטלה	4.1	4.3	5.3	6.1	8.6	7.9	אבטלה
ביטוח שירות מילואים	4.4	3.9	3.3	2.8	2.1	1.4	ביטוח שירות מילואים
השאר							השאר



## 1. קווים עיקריים במדיניות המוסד לביטוח לאומי

ב-1985 המוסד לביטוח לאומי נטל חלק בשתי ועדות: הוועדה האחת עסקה במדיניות המיסוי הישיר, תשלומי חובה ותשלומי ההעברה, והשנייה טיפלה בנושא של הגמשת ביטוח האבטלה. כמו כן, בשנה זו חלו התפתחויות נוספות במדיניות הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, וזאת כהמשך לפעילות התחקית הענפה שאפיינה את 1984.

אחדים מן השינויים התחקיתיים שהונהגו בתחום הגבייה במרוצת 1985 נגזרו מהמלצותיה של הוועדה שעסקה במיסוי הישיר, בתשלומי החובה ובתשלומי ההעברה. הם יבואו על ביטויים המעשי כבר בשנת התקציב 1986.

שני נושאים בתחום הגמלאות זכו לתשלומת לב מיוחדת במדיניות המוסד: שיטות עדכון הגמלאות לשנים הבאות, שנדונו בחלקן הראשון של הפרק, והתארגנות המוסד לביטוח לאומי והגופים האחרים (כגון משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות) לקראת הפעלת חוק ביטוח סיעוד.

### 1. הוועדה לשינויים במדיניות המיסוי, תשלומי החובה ותשלומי ההעברה

בדצמבר 1984 מינו שר האוצר ושר העבודה והרווחה ועדה לבחינת שינויים במדיניות המיסוי, תשלומי החובה (על פי חוקים והסכמים קיבוציים) ותשלומי ההעברה. על חברי הוועדה נימנו נציגים של המוסד לביטוח לאומי, של משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, ההסתדרות ושל לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. הוועדה התחלקה לשני צוותי משנה. בראש הצוות האחד עמד מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, והוטל עליו לבחון שינויים אפשריים במדיניות המיסוי ותשלומי ההעברה, שיונחו על ידי שיקולי רווחה. בראש הצוות השני עמד הממונה על הכנסות המדינה. תפקיד הצוות היה להגיש המלצות לשינויים בארגון המינהלי של מערך המיסים ותשלומי חובה אחרים, המוטלים מכוח חוקים והסכמים קיבוציים. כל הנציגים שהוזמנו, למעט נציגי ההסתדרות, נטלו חלק בדיוני הוועדה.

באפריל 1986 הגישה הוועדה את המלצות הצוותים, בצירוף הסתייגויותיה של לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. מאחר שהוועדה לא גיבשה עד אז עמדה ברורה בנושא הפנסיה הממלכתית וזיקתה למערכת הבטחת הכנסה הכפופה למוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה אינו כולל המלצות בתחום זה. כמו כן ראוי לציין, שאחדות ממסקנות הוועדה בתחום המיסוי וקצבות הילדים נבעו מהתפתחויות שחלו במשק כתוצאה מהפעלת המדיניות הכלכלית החדשה ומן האילוצים התקציביים של המשק.

מסקנות הוועדה והמלוצתיה העיקריות הן:

- עדכון תדיר יותר של מדרגות המס ושל נקודות הזיכוי (או הקצבה) ובמקביל ירידת השכר הריאלי במשק הביאו ב-1985 לעלייה ברמת הכנסת סף המס ולהקטנת נטל המס הכולל על הכנסה מעבודה. הצוות התייחס בחיוב להורדת נטל המס והמליץ לבצע בו זמנית את אחד השינויים הבאים או את השניים: הרחבת בסיס מס הכנסה באמצעות ביטול פטורים והורדת עלויות העבודה במשק.



- בתחום קצבות הילדים הוועדה המליצה לשלם את קצבת הילד הראשון לכלל המשפחות ולבטל את המיסוי על קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות. הצוות הציע ליישם המלצה זו, בחלקה או במלואה, כבר במסגרת תכנון התקציב לשנת 1987, וזאת בסדר הבא:

א. חידוש הענקת קצבת ילד ראשון כקצבה אוניברסאלית וחיובה בשיעור המס החל על קצבות הילדים.

ב. ביטול המיסוי על קצבת הילד השלישי (במשפחות עם 1-3 ילדים).

ג. חידוש מערכת קצבות הילדים האוניברסאלית במלואה ללא כל מס.

- הוועדה המליצה שההכנסה החייבת כיום במס הכנסה תשמש בסיס אחיד לתשלומי מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס אחיד או תשלום לקופת חולים. כצעד ראשון לקראת הנהגת בסיס הכנסה אחיד לכל תשלומי החובה הציע הצוות הממונה לבחון אפשרות לבטל את הפטור החל על תשלומים הנלווים להכנסה מעבודה מתשלום דמי ביטוח, להגדיל את ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח לאומי ולהנהיג במקביל שיעורי דמי ביטוח מופחתים לשכירים עם הכנסה נמוכה או בינונית.

- בתחום ארגון המערך המינהלי הוועדה הציעה ליצור מסגרת משותפת לגביית דמי הביטוח הלאומי, מס ההכנסה והמס האחיד (או המס המשולם לקופות החולים). התשלומים המגיעים מן העובדים השכירים ייגבו על ידי המוסד לביטוח לאומי, ואילו התשלומים מהעובדים הלא-שכירים ייגבו על ידי נציבות מס ההכנסה. יצירת מסגרת גבייה אחידה הכוללת גם את גביית המס האחיד כבר אושרה בהחלטות ממשלה.

## 2. הצוות הבינמשרדי להגמשת חוק ביטוח אבטלה

וועדת השרים לעניין היערכות לאבטלה הטילה על צוות בינמשרדי לבחון דרכים אפשריות, שינויי חוק, קריטריונים ונוהלי הפעלה להגמשת מערכת ביטוח אבטלה על רקע המצוקה התעסוקתית הגוברת. על סמך בדיקת נחונים אמפיריים הצוות קבע, כי מערכת ביטוח האבטלה בישראל ממלאת את ייעודה להבטחת הכנסת המובטל לפרק זמן קצר, יחסית, ובדרך כלל אינה מבטלת את הנכונות לעבוד. הצוות קבע עוד, כי הטלת מגבלות לחומרה בחוק ביטוח אבטלה כתמריץ להגברת הרצון לעבוד בקרב אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה לא תוכל להבטיח הקטנה משמעותית של היקף האבטלה. הגבלות אפשריות יגדילו את מספר הסרבנים, יקטינו את מספר מקבלי דמי האבטלה במידה שולית ויגבירו את לחץ המעסיקים להקטין עוד את שכר העבודה הנמוך. לפיכך, הצוות התמקד בבחינת דרכים לעידוד ישיר של יציאה לעבודה, ליצירת מקומות תעסוקה ולהגדלת האפקטיביות של ההשמה בעבודה.

הצוות הבין-משרדי המליץ שלוש המלצות עיקריות:

1. תיקון חוק ביטוח אבטלה, אשר מאפשר לשלם דמי אבטלה שישלימו את שכרו של זכאי המופנה לעבודה, שאינו מיומן בה, עד לרמת השכר של עובד מיומן. זאת, למשך תקופה שתספיק לרכישת המיומנות הדרושה, אך שלא תהיה ארוכה מתקופת הזכאות לדמי אבטלה.

2. השעיית חוק ביטוח אבטלה באזורים הנתונים במצוקה תעסוקתית מתמדת והמרתו בהתחייבות להבטחת תעסוקה - עונתית או קבועה - על פי תוכנית ארוכת טווח.

3. מתן סיוע כולל למפעל שנקלע לקשיים כלכליים, המותנה בהתחייבות חוזית להבטחת תעסוקה לאורך זמן. זאת באמצעות קרן משותפת של כל מקורות הסיוע הניתן כיום למפעלים במצוקה.

לאור המלצת הצוות בימים אלה שוקדים על תכנונו של שימוש ניסיוני בשיטת השלמת שכר, כדי ללמוד אלו שינויים נדרשים בחוק. הניסוי ייערך במספר מפעלים באזורים שונים בארץ. כמו כן הוקם צוות משנה, שמתפקידו לבדוק את מידת התועלת שבהמלצה המתאימה לאזורי מצוקה ואת אפשרויות היישום.

### 3. מדיניות הגבייה של המוסד לביטוח לאומי

העלאת מאקסימום ההכנסה לצורך תשלום דמי ביטוח וגמלאות ושינויים בשיעורים המופחתים

ברוח המלצות הוועדה לבחינת שינויים במדיניות המיסוי ותשלומי החובה, ב-1985 המוסד לביטוח לאומי הציע להעלות את ההכנסה המאקסימאלית החייבת בתשלום דמי ביטוח לאומי מרמה השווה ל-3 פעמים השכר הממוצע לרמה השווה ל-4 פעמים. במקביל הוצע לשנות את גובה השיעורים המופחתים ללא-שכירים עם הכנסה נמוכה ולהחיל אותם גם על האוכלוסייה השכירה. עמדת המוסד לביטוח לאומי בשאלת מועד ביצוע השינויים הייתה כעמדת הוועדה, כלומר ביצוע השינויים המתייחסים לאוכלוסייה הלא-שכירה בשנת 1986 וביצוע השינויים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה ב-1987, עם הנהגת השינויים המתוכננים במערכת מס ההכנסה.

יש לציין, שהצעה זו לא הוצעה כדי להרחיב את היקף גביית דמי הביטוח הלאומי אלא כדי לחלק מחדש את נטל דמי הביטוח. תוספת הגבייה נטו (לאחר ניכוי הגידול בסכומי הגמלאות מחליפות השכר), שמקורה בהעלאת ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח ל-4 פעמים השכר הממוצע, אמורה לחזור למבוטחים באמצעות השיעורים המופחתים.

השיקולים שהינחו שינוי מוצע זה הם:

א. העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח והשינויים במערכת השיעורים המופחתים יגדילו את הפרוגרסיביות בהתחלקות נטל דמי הביטוח הלאומי. לשיקול זה נודעת חשיבות מכרעת בעיקר מבחינת האוכלוסייה הלא-שכירה, שדמי הביטוח הנגבים ממנה מתחלקים חלוקה רגרסיבית ביותר. לכ-50% מהעצמאים יש הכנסות גבוהות מתקרת ההכנסה החייבת בתשלום דמי ביטוח. לפיכך חלק יחסי גדול מן ההכנסות של עצמאים בעלי הכנסה גבוהה פטור מתשלום דמי ביטוח. לעומת זאת עצמאים בעלי הכנסה נמוכה ובינונית משלמים דמי ביטוח כמעט על כל הכנסתם כולה, ולפיכך נושאים בנטל גדול יותר.

ב. באפריל 1986 הופעל השלב השלישי של החוק המתייחס לבסיסי הגבייה והגמלאות של מבוטחים לא שכירים. במועד זה החלו הלא-שכירים לשלם דמי ביטוח על בסיס מלוא ההכנסה השוטפת ולא עוד על בסיס של 80% מן ההכנסה השוטפת (ב-1985). כתוצאה מכך, אם השינוי המוצע לא יונהג, יגדל עוד יותר הנטל המוטל על בעלי ההכנסות הנמוכות והבינוניות, ואילו עצמאים עם הכנסה, הגבוהה מרמת ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח, לא ישאו כלל בנטל הנוסף של דמי הביטוח החדשים.

ג. הנהגת שיעור דמי ביטוח מופחת לשכירים ברמות שכר נמוכות תקטין את עלות העבודה של המעסיק ברמות שכר אלו.

ד. העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח תעלה את רמת הגמלאות היחסיות לשכר (כמו דמי אבטלה ותשלום עבור מילואים) המשולמות לשכירים וללא-שכירים עם הכנסה שגבוהה מן התקרה הנוכחית (3 פעמים השכר הממוצע).

העלאת התקרה ל-4 פעמים השכר הממוצע והשינויים בשיעורים המופחתים לאוכלוסייה הלא-שכירה עברו את תהליך החקיקה ונכנסו לתוקפם באפריל 1986 (בתיקון 63 לחוק הביטוח הלאומי). ממועד זה מבוטחים לא-שכירים, שהכנסתם נמוכה מ-50% מן השכר הממוצע במשק, משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעור מופחת בן 10.8% (זאת לעומת שיעור מופחת בן 13% שהיה מוטל עד אפריל 1986 על הכנסה שלא עלתה על 35% מן השכר הממוצע).

השינויים המתייחסים לאוכלוסייה השכירה נתונים עדיין בשלבי דיון על אופן הפעלתם ובהכנה לקראת חקיקה.

#### הרחבת בסיס הגבייה עבור שכירים

על פי התקנות הנוכחיות החזר הוצאות אחזקת רכב וטלפון, הוצאות נסיעה וקצובת הבראה (עד סכום מסוים) פטורים מתשלום דמי ביטוח. אולם תשלומים אלה נלווים להכנסה מעבודה, והם חייבים בתשלום מס הכנסה. נתוני המוסד לביטוח לאומי מורים, ש-10% מסך כל השכר הם מרכיבי ההכנסה הפטורים מתשלום דמי ביטוח. בדעת המוסד לביטוח לאומי לפעול לכלילתם של תשלומים אלה בהכנסה החייבת בדמי ביטוח. זאת ועוד, התפלגותם של מרכיבים אלה לפי רמת הכנסה אינה אחידה. התשלומים הנלווים לעבודה הפטורים מתשלום דמי ביטוח הם כ-25% מסך כל השכר ברמות השכר הגבוהות, ואילו ברמות השכר הנמוכות הם אינם עולים על אחוזים בודדים. העלאת ההכנסה המקסימאלית החייבת בדמי ביטוח ל-4 פעמים השכר הממוצע תרחיב את אחוז המבוטחים שישלמו דמי ביטוח על תשלומים אלה, אם אכן יבוטל הפטור עליהם.

#### שינויים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי

באוקטובר 1982 הופחתו שיעורי דמי הביטוח הלאומי במספר ענפים במגמה להקטין את עלות העבודה. הדבר נקבע בהוראת שעה שהיתה בחוקף עד תחילת מרץ 1985, ולאחר מכן תוקפה הוארך עד מרץ 1986.

ב-1985 מועצת המוסד לביטוח לאומי מינתה ועדה בראשותו של פרופסור כהנא, לשם בחינת רמות הכיסוי של ענפי הביטוח הלאומי. הוועדה המליצה לערוך שינויים בשיעורי דמי הביטוח, וזאת בהתחשב בצורכי הביטוח הלאומי ובעקרונות לקביעת רמות הכיסוי, שאומצו בעבר על-ידי מועצת המוסד.

המוסד לביטוח לאומי אימץ את המלצות הוועדה, וביוני 1986 הונהגו שינויים בשיעורי דמי הביטוח. שיעור דמי הביטוח בענף הנכות הוגדל ב-0.2% ובענף הזיקנה והשאירים ב-0.1%. לעומת זאת בענף האימהות השיעור הופחת ב-0.1%. בענף נפגעי העבודה הונהג שיעור אחיד, בן 0.7% עבור שכירים (ללא קשר למידת הסיכון הכרוך בעבודה בענפי הייצור השונים) ועצמאים כאחד. כתוצאה מכך שיעור דמי הביטוח המשולמים עבור שכירים פחת בממוצע ב-0.3%. בענפים יצרניים, שרמת הסיכון בהם גבוהה, שיעורו ירד, ואילו בענפים בעלי רמת סיכון נמוכה השיעור עלה. שיעור דמי הביטוח לעצמאים פחת ב-0.6%.

#### הפחתת עלות העבודה באמצעות הורדת שיעורי דמי הביטוח הלאומי

ביוני 1986 החליטה הממשלה, שדמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי המעסיקים (עבור שכירים) ועל ידי המבוטחים הלא-שכירים יופחתו ב-5%. ההפחתה נועדה לפצות את המעסיקים על גידול עלות העבודה בגין חוספת היוקר ששולמה לשכירים במשק.

הממשלה קבעה כהסדר זמני, שמשרד האוצר יחזיר למוסד לביטוח לאומי את החסר ממלוא תשלומי דמי הביטוח שהיו ניגבים מן המעסיקים והמבוטחים הלא-שכירים עבור החודשים יוני - ספטמבר 1986 אלולא ההפחתה. כמו כן הוחלט להטיל על צוות עבודה שמונה לדבר להגיש חוך שלושה חודשים המלצות אלטרנאטיביות להקטנת עלות העבודה כהסדר בר קבע.

הממשלה החליטה את החלטתה מבלי לשתף את המוסד לביטוח לאומי בדיוניה. המוסד לביטוח לאומי הסכים לסייע בביצוע ההסדר הזמני, אך בעת ובעונה אחת הביע את התנגדותו להפחתת עלות העבודה על ידי הורדת שיעורי דמי הביטוח. ההתנגדות, שסיבותיה יפורטו להלן, התייחסה גם להיבט העקרוני וגם למידת ההשפעה האפשרית של הורדת שיעורי דמי הביטוח על המחירים במשק. הסיבות הן:

א. מערכת הביטוח הלאומי היא מעצם טיבה מערכת ביטוחית, שנועדה להבטיח גמלאות בשיעורים הקבועים בחוק. מקור המימון של הגמלאות הם דמי הביטוח הנגבים מציבור המבוטחים. שיעורי דמי הביטוח נגזרים מרמות הכיסוי של ענפי הביטוח השונים, אשר נקבעו על ידי מועצת המוסד לביטוח לאומי. השימוש בדמי הביטוח הלאומי כמכשיר בלעדי להקטנת עלות העבודה, ללא התחשבות בצרכיו, היא בגדר סטייה מהעקרונות המנחים את קביעת שיעורי דמי הביטוח. שימוש זה עלול לפגוע באיזון הקיים בין מערך התשלומים למערך התקבולים ובתדמית המוסד כגוף עצמאי הגובה כספים לצורך תשלום גמלאות.

ב. בעמדת המוסד לביטוח לאומי אין עוררין על ההכרח להקטין את נטל המיסים ותשלומי החובה כאמצעי להפחתת עלות העבודה. עדות לכן הן המלצות הוועדה לבחינת שינויים במדיניות המיסוי, תשלומי החובה ותשלומי ההעברה, שפורטו קודם לכן, ושלפיהן יש להוריד את עלות העבודה על ידי שינויים משולבים לא רק במערכת המיסוי הישיר ובתשלומי חובה אחרים אלא גם במדיניות הגבייה של הביטוח הלאומי, אך זאת תוך שמירת העיקרון הביטוחי של המערכת.

ג. להפחתת 5% מדמי הביטוח הלאומי יש השפעה מיידית זעומה בלבד על המחירים במשק, ובטווח הארוך אין היא מותירה כל רושם. דמי הביטוח הלאומי המשולמים על ידי המעסיק מוכרים כיום כהוצאה לצורך תשלום מס הכנסה. לפיכך גודל ההפחתה "הנקייה" למעסיק היא בת 2% בלבד (בהנחה ששיעור המס השולי החל עליו הוא 60%). זאת ועוד, עלות העבודה אינה אלא כ-50% מעלות הייצור הכוללת, ולכן הפחתת דמי הביטוח מקטינה את עלות הייצור ב-1% בלבד. כל אלה - כל עוד היצרנים לא ינצלו את הפחתת דמי הביטוח להגדלת רווחיהם או להעלאת שכר העובדים.

בדיונים שהוקדשו להסדר הקבע של הקטנת עלות העבודה חזר המוסד לביטוח לאומי והביע את התנגדותו להורדת שיעורי דמי הביטוח באורח קבוע. עמדתו היא, שכל הסדר בר קבע להפחתת עלות העבודה ייעשה על ידי מתן הקלות במס ההכנסה או באמצעות החזר מס ההכנסה ששולם על ידי המעסיקים או העובדים העצמאים, ויבוא על ביצועו במסגרת משרד האוצר.

#### 4. היערכות המוסד לקראת ביצוע חוק ביטוח סיעוד

חוק ביטוח סיעוד אושר על ידי הכנסת באפריל 1986. נקבע בו, כי הוא יובא לכלל ביצוע בשני שלבים: הראשון מיד עם אישור החוק, והשני באפריל 1988. בשלב הראשון תפותח תשתית השירותים הדרושים לטיפול ממושך בקשישים ולפתרון בעיות של מצוקה מיידית בתחומי הטיפול הקהילתי והאשפוז הסיעודי. המשאבים הכספיים יוקצו כדלקמן:

א. בכל אחת מן השנתיים הראשונות לביצוע החוק יוקצו 6 מליון ש"ח להגדלת היקף השירותים לטיפול אישי ולעזרת בית, הניתנים על ידי המשרדים הסיעודיים (בריאות, עבודה ורווחה) על פי הכללים והנוהלים המקובלים אצלם.

ב. סכום שנתי בשווי 30% מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד (כ-9 מליון ש"ח בשנת 1986/87) יועמד לרשות שני המשרדים לשם הגדלת מספר הקשישים המטופלים במוסדות סיעוד.

ג. סכום בשווי 10%-20% מסך כל הגבייה השנתית לביטוח סיעוד (כ-6 מליון ש"ח בשנת 1986/7) יוקצה לפיתוח תשתית השירותים הסיעודיים בקהילה ובמוסדות סיעוד וכן להרחבתם ולהעמקתם.

הכרח בל יעבור הוא, שהסכומים הנקובים יצורפו במלואם כתוספת למשאבים הציבוריים, שכבר מוקצים כיום לשירותי סיעוד, ולא יהפכו תחליף להם. במלים אחרות - חובה להבטיח, שהשירותים יתרחבו באורח ריאלי, כלומר בשווה ערכם המלא של המשאבים החדשים המוקצים על ידי החוק.

המוסד לביטוח לאומי גיבש נוהלים בדבר הקצאת המשאבים והדיווח על הוצאות, שתואמו עם שני המשרדים שהופקדו על ביצוע החוק. לפי שעה הועברה לכל משרד מקדמה על חשבון החקציב השנתי, ותנאי לכל הקצאה נוספת בעתיד היא הצגת הוכחה קיימת להרחבת השירותים בפועל בהיקף הנדרש. בדיווחים הראשוניים והחלקיים שהתקבלו עד כה מסתמנת מגמת הרחבה בהיקף השירותים הסיעודיים הנתנים בקהילה.

הוקמה וועדה ארצית סטטורית לפיתוח, שהרכבה נקבע בתהליך גיבוש הכללים והנוהלים להקצאת כספי הפיתוח, ומתפקידה להמליץ על כיווני הפיתוח של שירותי הסיעוד - סוגים, סדרי עדיפויות וכיו"ב. רק לאחר אישורם אפשר יהיה להתחיל בהרחבת תשתית שירותי הסיעוד הלכה למעשה. במקביל מוקמת גם ועדת הסיעוד של מועצת המוסד לביטוח לאומי, כמתחייב מן החוק, שתפקידה לייעץ לשר העבודה והרווחה בשלבי החקיקה והפעלת חוק ביטוח סיעוד, לרבות בתחום הפיתוח.

למותר לציין, שהיקף השירותים הקהילתיים ואיכותם הם שיעניקו לחוק את משמעותו המעשית. היצע שירותים קהילתיים ברמה נאותה הוא תנאי הכרחי למימוש כוונת המחוקק, דהיינו שגמלת הסיעוד תבטיח מתן טיפול סיעודי ולא תשלום גמלה כספית.

השלב השני הוא השלב העיקרי בביצוע חוק ביטוח הסיעוד, וביצועו יוחל רק באפריל 1988, עם הענקת גמלת הסיעוד. הגמלה תוענק לקשישים מוגבלים שתלויים בעזרת הזולת כדי לבצע את פעולות היומיום הבסיסיות, וזאת על פי כללי החוק ותקנותיו. שלב זה מורכב ביותר וכרוך בהכנת מערכת מקצועית ולוגיסטית, שתאפשר להעריך אל נכון את הזכאות לקבלת השירותים וגמלאות הסיעוד. כמו כן, בהיות חוק זה בעל זיקה חזקה לשירותים הקיימים, יש צורך בתיאום ובגיבוש דפוסי עבודה משותפים למוסד לביטוח לאומי, למשרדי הבריאות והעבודה והרווחה, לקופות החולים ולגופים ציבוריים שונים, ואלה כלל אינם קלים לביצוע.

כדי להבטיח היערכות יעילה ומבוקרת לביצוע החוק על סעיפיו השונים הוקמו צוותי עבודה ופיקוח, כדלקמן:

א. צוות הנושא באחריות הכללית לכל פעולות ההיערכות לקראת ביצוע החוק. הוא מונה עובדים שהתנסו בעבר במערכות דומות במוסד לביטוח לאומי.

ב. וועדה מקצועית בכירה, שחברים בה נציגי המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה. תפקידה לדון בתהליכי העבודה, ולגבש כלים מקצועיים לקביעת הזכאות לגמלות הסיעוד.

ג. וועדה מנחה בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שחברים בה נציגי המחלקות וענפי המוסד השונים, שיש להם זיקה למערכות הסיעוד. זו מלווה את עבודת ענף הסיעוד בכל שלביה בעצה ובהדרכה ומעמידה לרשותו את כל השירותים המקצועיים והטכניים הדרושים לביצוע נאות של החוק.

ד. וועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שחברים בה מנכ"לי משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ושמובאים אליה נושאים עקרוניים ובעלי השלכות בינמשרדיות לשם התייעצות, אישור או קבלת החלטה.

**פרק 2**

**אגמרת התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ב-1985**



א. זיקנה ושאיירים

1. מגמות כלליות

ב-1985 נפסקה מגמת הירידה בשיעור גידולו של מספר מקבלי הקצבאות בענף זיקנה ושאיירים, שאפיינה את השנים 1981-1984. מספר מקבלי הקצבאות בשנה זו גדל ב-2.9% לעומת 2.2% ב-1984. התפנית נבעה בעיקר מהאצת קצב גידולו של מספר מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק (3.7% ב-1985 לעומת 3.0% ב-1984), שהם כ-70% מכלל מקבלי הקצבה בענף. לעומת זאת, ב-1985 נמשכה מגמת הגידול במספר מקבלי קצבת השאיירים, אם כי בקצב מואט יותר (25%), ומספרם של הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות המשיך לרדת גם ב-1985, וזאת בשיעור בן 4.4%.

ב-1985 ירד כוח הקנייה של קצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות ב-10%. שיעור הירידה בערכן הריאלי היה נמוך במעט מזה של השכר הממוצע הריאלי במשק, ולפיכך רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע עלתה בכ-0.3%.

ב-1985 נמשך חהליך ירידת שיעור מקבלי הקצבאות הנזקקים להשלמת הכנסה במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מ-38.6% ב-1984 ל-36.8% ב-1985.

תשלומי הענף (ללא הוצאות מינהל) גדלו באופן ריאלי ב-5.1% מאז השנה הקודמת. התשלומים לפי חוק כמעט לא השתנו, ואילו בתשלומים שלא לפי חוק הסתמנה עלייה ריאלית בת כ-25%. גידולו הריאלי של היקף התשלומים שלא לפי חוק נבע אך ורק מעליית רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי הקצבה הנזקקים.

2. מספר מקבלי הקצבאות

בשנת 1985 המוסד לביטוח לאומי שילם קצבות זיקנה לפי חוק וקצבות זיקנה מיוחדות (לעולים חדשים קשישים שלא היו מבוטחים בשל גילם הגבוה בעת עלותם ארצה ולוותיקים) לכ-301 אלף קשישים וכן קצבות שאירים לכ-84 אלף שאירים.

מגמת העלייה בשיעור הגידול של מספר המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק שהתחדשה ב-1984 נמשכה גם ב-1985, ובקצב מואץ אף יותר. בשנה זו מספר הקשישים המקבלים קצבת זיקנה לפי חוק גדל ב-3.7%. זאת לעומת 3% ב-1984. כנראה שעקב גידול ממדי האבטלה ב-1985 נבצר מהקשישים להמשיך בעבודתם לאחר הגיעם לגיל הפרישה. לעומת זאת מספרם של הקשישים המקבלים קצבאות מיוחדות המשיך לרדת גם ב-1985 (בשיעור בן 4.4%), וחלקם בכלל מקבלי קצבת הזיקנה הגיע לכ-8.5%. זאת לעומת כ-10% ב-1984. כמו כן, נמשכה מגמת הירידה בשיעור הגידול של מספר מקבלי קצבת שאירים, ב-1985 השיעור היה 2.5% לעומת 2.7% ב-1984 ו-3.5% ב-1983.



לוח מס 1 - מקבלי קצוות זיקנה ושמירה  
1985-1970

אחראי גילוי שנה							מספר המקבליים 1985-1	סוג הקצבה
1985	1984	1983	1982	1980	1976	-1970 1975		

אחראי גילוי שנה

2.9	2.2	2.3	2.6	4.0	5.7	9.0	390,226	זיקנה ושמירה - סך הכל
2.9	2.1	2.0	2.2	3.9	7.2	8.4	301,081	זיקנה
3.7	3.0	2.8	3.1	4.5	8.8	8.8	275,589	זיקנה לפי חוק הב"ל
-4.4	-5.7	-5.2	-4.7	0.0	-1.1	6.8	25,492	קצבות מיוחדות
2.5	2.7	3.5	3.9	4.7	0.4	10.7	89,145	שמירה
5.3	3.2	3.7	4.2	3.6	0.7	12.1	74,501	מזון: ללא זיקה

מספר המקבליים על כל 100 השירים כיום העולה

26.6	26.3	26.4	26.5	26.0	24.3			זיקנה ושמירה - סך הכל
20.5	20.3	20.4	20.5	20.4	19.3			זיקנה
18.8	18.4	18.4	18.4	17.8	16.4			זיקנה לפי חוק הב"ל
6.1	6.0	6.0	6.0	5.8	5.2			שמירה

לוח מס. 2 - מקבלי קצוות זיקנה ושאיריים במסווצי לחודש. לפי סוג קצבה ומספר חלוקים  
1985

קצבת זיקנה ושאיריים	סך הנכ	יחיד	2 נפשות	3 נפשות	4 נפשות ויותר
קצבת זיקנה ושאיריים	390,226	290,184	87,628	9,902	2,512
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	36.8	37.3	34.4	39.5	52.5
קצבת זיקנה לפי חוק	275,589	194,789	75,396	3,160	2,244
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	28.1	26.9	30.4	35.8	48.1
קצבת זיקנה שלא לפי חוק	25,492	19,304	5,694	245	249
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	94.9	95.9	92.0	91.0	96.0
קצבת שאיריים לפי חוק לאלמו/ה	84,662	72,751	5,480	6,431	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	47.7	49.1	34.8	39.3	-
קצבת שאיריים לילדים בלבד	2,658	1,588	1,016	35	19.0
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	8.8	8.8	8.7	8.6	10.5
קצבת שאיריים שלא לפי חוק	1,825	1,752	42	31	-
אחוז מקבלי השלמת הכנסה	91.7	92.5	76.2	90.3	-

בתוצאה ממגמות אלו ב-1985 גדל מספרם הכולל של מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים ב-2.9%. זאת לעומת 2.2% ב-1984. מספר מקבלי קצבות אלו היה 26.6% מכלל השייכים לכוח העבודה האזרחי.

מקבלי קצבת זיקנה וקצבת שאירים, שאין להם מקורות הכנסה נוספים, או שהכנסתם ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי, זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ב-1985 נמשכה, זו השנה הרביעית ברציפות, הירידה במספר משפחות הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה. בשנה זו ירד מספרן ב-1.7%, לעומת 2% בשנים 1983 - 1984. בלוח מס. 2 מוצג אחוז מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאיירים, לפי סוג הקצבה ולפי מספר הנפשות, שעל פיו נקבעת רמת הקצבה. מנתוני הלוח עולה, שב-1985 36.8% מכלל מקבלי קצבת הזיקנה וקצבת השאיירים היו זכאים להשלמת הכנסה. אחוז זה גבוה במיוחד בקרב מקבלי קצבה שלא לפי חוק, כ-95%.

### 3. תוספת וותק ותוספת דחייית פרישה

לוח מס. 3 - מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק, לפי שיעור תוספת הווחק ודחייית הפרישה

1969 - 1985

שנה	אחוז ללא תוספת			תוספת ממוצעת למקבל קצבה (באחוזים)		
	סך הכל	גברים	נשים	סך הכל	גברים	נשים

#### תוספת וותק

1969	67.9	58.8	78.2	1.6	2.0	1.0
1975	39.9	26.3	56.1	6.9	8.5	4.6
1980	26.2	13.0	43.5	11.8	16.2	7.3
1983	23.6	10.4	40.1	14.8	19.1	9.3
1984	22.8	9.6	39.0	15.4	20.1	9.7
1985	21.5	8.6	37.3	16.5	21.6	10.4

#### תוספת דחייית פרישה

1969	80.3	72.1	89.6	3.1	4.4	1.6
1975	78.0	70.5	86.8	3.5	4.8	2.0
1980	77.4	72.7	84.6	3.5	4.4	2.4
1983	78.1	72.7	84.8	3.5	4.4	2.4
1984	78.9	73.3	85.0	3.4	4.4	2.3
1985	78.9	73.8	85.0	3.4	4.2	2.3

1. דיון מפורט יותר באוכלוסיית הקשישים והשאיירים הזכאים להבטחת הכנסה מופיע בפרק העוסק בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

תוספת וותק לקצבת הזיקנה מוענקת לקשישים, אשר היו מבוטחים בביטוח הלאומי במשך תקופה העולה על עשר שנים, ושיעורה 2% מקצבת הזיקנה לכל שנת ביטוח הנוספת לעשר השנים הראשונות. ב-1984 נמשכה מגמת גידול אחוז הקשישים המקבלים תוספת ותק, אשר הגיע ל-78.5%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה ממשיכה לעלות מדי שנה בשיעור בן 1% בערך, והיא הייתה ב-1985 16.5%. בקרב הגברים אחוז מקבלי תוספת הוותק הוא כ-91%, והוא גבוה בהרבה מאשר בקרב הנשים המקבלות קצבה - כ-63%. התוספת הממוצעת למקבל קצבה בקרב הגברים הקשישים כפולה מאשר בקרב הנשים: 22.6% לעומת 10.4%, בהתאמה. שלא כתוספת הוותק, תוספת דחיתת הפרישה משחקת תפקיד פחות משמעותי, הן מבחינת אחוז מקבליה והן מבחינת שיעור התוספת המתקבלת. 21.1% מכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק זוכים לתוספת דחיתת פרישה, והתוספת הממוצעת למקבל קצבה היא 3.4% בלבד מקצבת הזיקנה.

#### 4. רמת הקצבאות

במטרה לשפר את שיטת חישוב השכר הממוצע על פי חוק ואת רמת הקצבאות הצמודות לו, בנובמבר 1984 גובשה שיטה חדשה, שננקטה כהוראת שעה למשך שנה אחת. עקרונות השיטה החדשה, המתייחסים לקצבות הזיקנה והשאיירים הבסיסיות הם:

1. בחישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי מובאות לידי ביטוי מלא הן תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק והן תוספות השכר המשולמות במגזר העסקי מכוח הסכמי שכר קיבוציים. כך תוקן העיוות המרכזי בחישוב השכר הממוצע, שכן קודם לכן תוספות אלו לא באו לידי ביטוי מלא. כמו כן נקבע, שהשכר הממוצע המחושב לתודש שוטף כלשהו, יגדל בכל מקרה (בהשוואה לשכר הממוצע הקודם), לפחות בשיעור תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק בחודש הרלבנטי.

2. שיפור חשוב נוסף שהונהג בתיקון החוק מתייחס לקביעת "רצפה" לרמת קצבת הזיקנה והשאיירים, במונחים של אחוזים מהשכר הממוצע במשק. כך, למשל, נקבע שקצבת הזיקנה ליחי לא תפחת מרמה של 15% מהשכר הממוצע המשולם בפועל במשק. כאשר מתברר בזיעבד, שהקצבה ששולמה על פי השכר הממוצע לפי חוק (המתוקן) נמוכה מ-15% מהשכר הממוצע בפועל, הגמלאים זכאים לקבל השלמה עד ל-15% מהשכר הממוצע המשולם בפועל. תוספת זו, שבהכרח משולמת באיחור, מחושבת על פי ערך הקצבה במועד תשלום התוספת, וכך נשמר ערכה הריאלי. שיטה זו מקובלת, כמובן, בכל הרכב משפחתי. תוספת השחיקה שולמה לראשונה באוגוסט 1985, וזאת עבור החודשים דצמבר 1984 - מאי 1985. התוספת השנייה שולמה בנובמבר 1985 עבור החודשים יוני-אוגוסט 1985.

מאז דצמבר 1985, מועד בו פג תוקפה של הוראת השעה כפי שנקבע מראש, קצבות הזיקנה והשאיירים עודכנו לסירוגין לפי השיטה הקבועה בחוק ולפי שיטת הוראת השעה. בדיונים שנערכו בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר לא הושגה הסכמה לעגן בחוק את שיטת העדכון שהונהגה בהוראת השעה.

הודות לתיקונים בשיטת חישוב השכר הממוצע לפי חוק ולקביעת "רצפה" לקצבת הזיקנה והשאיירים ב-1984 שופרה רמת הקצבאות בהשוואה לזו של השנים הקודמות. מנתוני לוח מס. 3 עולה, שב-1984 כוח הקנייה של

לוח מס. 4 - קצוות זיקנה לפני חוק, לפני סיון 1975 משפחה נבחרים  
1985-1975

שנה	י ק י		י ג י		אלמנה עם ילדים*	
	במחירי 1985 (בש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)
1975	95.0	14.9	143.3	22.3	56.4	143.3
1978	92.4	12.4	139.1	18.5	151.6	150.9
1979	88.2	11.6	131.4	17.4	279.9	208.0
1980	480.5	104.9	157.4	20.4	931.5	203.4
1981	1,175.3	14.6	183.2	22.0	2,277.3	236.6
1982	2,646.0	14.1	181.7	21.1	5,127.0	234.7
1983	7,207.4	14.4	180.8	21.7	13,543.1	226.5
1984	39,582.0	14.7	196.7	22.1	76,733.0	254.3
1985**	118.3	15.2	177.5	22.9	229.3	229.3

\* לא כולל קצוות ילדים. אלמנה עם ילדים זכאית לקבל גם קצבת ילדים ממערכת הקצאות האחריות לילדים.  
\*\*עד ל-1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חדשים.

קצבות הזיקנה והשאירים גדל ב-8.8%, ורמתן היחסית לשכר הממוצע עלתה בכ-2%. השיפור יחסית לשכר הממוצע נמשך גם ב-1985. קצבת הזיקנה או השאירים ליחיד עלתה מ-14.7% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-15.2% ב-1985.

לעומת זאת עקב צמידותן לשינויים בשכר הממוצע במשק, גם קצבות הזיקנה סבלו ב-1985 מירידה ריאלית ברמתן, אם כי בשיעור נמוך מזה של רמת השכר במשק. זאת כתוצאה מעדכון על פי השיטה שבהוראת השעה. ב-1985, השנה הראשונה להנהגת התוכנית הכלכלית החדשה, ירד השכר הממוצע במשק בכ-13% במונחים ריאליים, ואילו קצבת הזיקנה הבסיסית ירדה בכ-10%.

### 5. היקף התשלומים

ב-1985 גדל היקף התשלומים של ענף הזיקנה והשאירים ב-5.1% במחירים קבועים. עלייה זו משקפת שתי התפתחויות שונות. היקף התשלומים לפי חוק כמעט לא השתנה ריאלית. הוא עלה ב-0.1% בלבד. לעומת זאת בתשלומים שלא לפי חוק (הבטחת הכנסה וגמלאות מיוחדות לוותיקים ולעולים חדשים) הסתמנה עלייה ריאלית בת 25%. זאת בניגוד למגמת הירידה שאפיינה את השנים 1982 - 1984.

לוח מס. 5 - היקף התשלומים (ללא הוצאות מינהל, במחירים שוטפים ובמחירי 1985)  
1985 - 1981

1985	1984	1983	1982	1981
------	------	------	------	------

#### במחירים שוטפים

	1985	1984	1983	1982	1981	(במיליוני ש"ח)
סך כל התשלומים	999.6	286.7	53.5	19.5	8.5	
לפי חוק הב"ל	758.4	228.7	41.4	15.0	6.4	
שלא על פי החוק	240.9	58.0	12.1	4.5	2.0	

#### במחירי 1985

	1985	1984	1983	1982	1981	(במיליוני ש"ח)
סך כל התשלומים	999.6	949.8	894.6	892.6	880.4	
לפי חוק הב"ל	758.4	757.6	692.7	685.3	667.0	
שלא על פי החוק	240.9	192.2	201.9	207.3	213.4	

יציבות תשלומי הענף לפי חוק נבעה מצרופם של שלושה גורמים. שני הראשונים השפיעו בכיוון של הגדלת היקף התשלומים, ואילו השלישי בכיוון של הקטנת התשלומים. גורם ראשון הם התשלומים לפי חוק שבוצעו בפועל ב-1985. הם כוללים גם את תוספת השחיקה ששולמה למקבלי הקצבה עבור החודשים דצמבר 1984 - מרץ 1985, וזאת על פי השיטה שנקבעה בהוראת השעה. שיעור תוספת השחיקה היה בן כ-8% מקצבת הזקנה או שאירים לכל אחד מארבעת חודשים אלה. גורם שני הוא שב-1985 מספר המקבלים קצבת זיקנה או שאירים לפי חוק גדל ב-3.7%. הגורם השלישי הוא הירידה הריאלית בערכן של קצבות הזיקנה והשאירים הבסיסיות (הכוללות את תוספת השחיקה ששולמה עבור 1985) בשיעור בן כ-10%. ראוי להדגיש, שאילו היינו מפחיתים את התשלומים ששולמו ב-1985 על חשבון השחיקה ב-1984 (וכמובן זוקפים אותם לתשלומים לפי חוק ב-1984), אזי היתה נרשמת ירידה ריאלית בת כ-6% בתשלומי הענף לפי חוק.

את גידולו הריאלי של היקף התשלומים שלא לפי חוק יש לתלות אך ורק בעליית רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת (8.5% במחירים קבועים) למקבלי הקצבה הנזקקים. הגידול חל על אף הירידה האבסולוטית במספר מקבלי הקצבה שלא לפי חוק ובמספר הזכאים להבטחת הכנסה. כתוצאה מכך חלקם של התשלומים שלא לפי חוק בסך כל תשלומי הענף עלה לכ-25%, וזאת לעומת 20% ב-1984.

ב-1985 שיעור הגידול הריאלי בסך כל תשלומי הענף היה דומה לזה שניצפה בסך כל תשלומי המוסד לביטוח לאומי, לפיכך מאז 1984 עד 1985 לא חל שינוי בחלקו של הענף בתשלומי המוסד. הוא נשאר ברמה של כ-41%.

1. מגמות עיקריות

בשנת 1985 ננקטו במסגרת המדיניות הכלכלית שני צעדים אשר פגעו בקצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים. כידוע, באפריל 1984 הוחלט לראשונה על מיסוי קצבות הילדים המשולמות לשני הילדים הראשונים במשפחות שבהן עד 3 ילדים והגבר משתכר הכנסה החייבת בשיעור מס שולי בן 50% ויותר. ביולי 1985 הורחב המיסוי, ומאז הוא חל על קצבות שלושת הילדים במשפחות הקטנות, שבהן הגבר חייב במס שולי בן 45% ויותר.

במועד זה בוטלה קצבת הילד הראשון למשפחות הקטנות, למעט המשפחות מעוטות ההכנסה. למשפחות שכירות עם הכנסה נמוכה (שהכנסת הגבר אינה עולה על 80% מהשכר הנמוצע) הקצבה מוחזרת באמצעות המעבידים, ואילו למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה ולביטוח אבטלה של הביטוח הלאומי - ולאילו שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים ושלחם הכנסה נמוכה, קצבת הילד הראשון מוחזרת באמצעות הביטוח הלאומי. כמו כן, משפחות שאינן כלולות בקבוצות שהוזכרו לעיל, אך שמפאת רמת הכנסתן זכאיות להחזר הקצבה, יכולות להגיש תביעה אישית לשם קבלתה. החלטה זו עוגנה בחוק, שתוקפו יפוג במרץ 1987.

מאז 1984 עד 1985 ירד המספר החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות קצבות ילדים ב-12%, ואילו מספר הילדים בגינם שולמה הקצבה ירד בכ-16%. זאת כתוצאה מביטול קצבת הילדים לכמחצית מהילדים הראשונים במשפחות עם 1-3 ילדים.

כ-152.5 אלפי ילדים ראשונים במשפחות קטנות המשיכו לקבל את קצבת הילדים. כ-63 אלף מהם היו ילדי שכירים להם הקצבה הוחזרה באמצעות המעבידים. לשאר הילדים הראשונים הקצבה שולמה ישירות על ידי הביטוח הלאומי. ראוי לציין, שעל פי הערכה שנעשתה במוסד לביטוח לאומי מספר המשפחות השכירות שהיו זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים היה כ-100 אלף משפחות, והפער בין מספר זה לבין מספר הילדים שקיבלו בפועל את קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים מצביע על אי מיצוי הזכאות לקצבה על פי רמת ההכנסה, ועל חסרונן בהשוואה להסדר האוניברסלי שהיה נהוג עד יולי 1985.

ב-1985 עלה ערכה של נקודת הקצבה הממוצעת בכ-27% במחירים קבועים. יחסית לשכר הממוצע במשק השיפור היה אף גדול יותר. ערכה של נקודת קצבה עלה מ-2.2% מהשכר הממוצע ב-1984 ל-3.1% ב-1985.

עליית ערכה הריאלי של נקודת הקצבה לא רק ביטלה את השפעת הירידה במספר הילדים שהיו זכאים לקצבה על היקף תשלומי ענף הילדים, אלא אף הביאה לגידול ריאלי בן 12% בו. כלל תשלומי הביטוח הלאומי עלו ב-5%, וכתוצאה מכך עלה חלקן של קצבות הילדים בכלל תשלומי הביטוח הלאומי מ-21.3% ב-1984 ל-22.8% ב-1985.



## 2. אוכלוסיית מקבלי הקצבות

לוחות מס. 1 ו-2 מציגים את התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים עבורם שולמה קצבת ילדים לפי מיקומם הסידורי במשפחה, בהתאמה. הנתונים מורים, שהמספר החודשי הממוצע של המשפחות המקבלות קצבת ילדים ירד מ-621.7 אלף ב-1984 ל-546.6 אלף ב-1985. זוהי איפוא ירידת בת 12% מספר הילדים, שעבורם שולמה קצבת ילדים, ירד ירידה גדולה יותר, בת כ-15.8%. זאת לעומת גידול בן 1.5% ב-1984.

ב-1985, המספר החודשי הממוצע של המשפחות, או הילדים, המקבלים קצבת ילדים משקף שתי מגמות מנוגדות: ברבע הראשון של השנה (אפריל-יוני 1985) מספר המשפחות שהיו זכאיות לקצבת ילדים גדל והגיע לכ-630 אלף, ואילו מספר הילדים שעבורם שולמה קצבה גדל ל-1,606 אלף. גידול זה משקף את שיעור הגידול הטבעי באוכלוסייה. מאידך גיסא החל ביולי 1985 בוטלה קצבת הילד הראשון לקצת יותר ממתצית המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים. כתוצאה מכך מספר המשפחות הממוצע שהיו זכאיות בחודשים יולי 1985 - מרץ 1986 לקצבת ילדים ירד ל-519.2 אלף, ומספר הילדים ירד לכ-1,244 אלף.

ביטול קצבת הילד הראשון הביאה, כמובן, לשינוי בהרכב מקבלי קצבות הילדים לפי גודל משפחה. חלקן של המשפחות עם ילד אחד בכלל המשפחות עם ילדים המקבלות קצבת ילדים ירד מ-26.5% ב-1984 ל-14.7% ב-1985, וחלקם של הילדים הראשונים בכלל הילדים, שעבורם שולמו קצבות, ירד מ-39.2% ל-26.6%.

יש להדגיש, שהנתונים על מספר הילדים (או המשפחות) שקיבלו ב-1985 קצבת ילדים כוללים 152.5 אלפי ילדים ראשונים שהמשיכו לקבל את קצבת הילד הראשון בחודשים יולי 1985 - מרץ 1986; כ-63 אלף מהם היו ילדי שכירים, להם הקצבה הוחזרה באמצעות המעבידים, ואילו שאר הילדים הראשונים היו במשפחות הכלולות בתוכניות הביטוח הלאומי, במשפחות לא שכירות או במשפחות אחרות הזכאיות להחזר בגין הכנסה נמוכה. לאחרונים שולמה הקצבה ישירות מן הביטוח הלאומי. כ-35% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים, שלהן שולמה קצבת הילד הראשון, היו משפחות עם ילד אחד, כ-38% היו משפחות עם 2 ילדים, וכ-27% היו משפחות עם שלושה ילדים.

לוח מס. 3 מציג את מספר המשפחות והילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא. בדומה ל-1984, ב-1985 192.0 אלף משפחות בממוצע קיבלו מדי חודש קצבת יוצאי צבא המשולמות לילד השלישי ואילך במשפחות עם 4 ילדים ויותר. מספר הילדים בגינם שולמה קצבת יוצאי צבא, ירד מ-318.9 אלף ב-1984 ל-317.1 אלף ב-1985. נמשכה אפוא המגמה שאפיינה את חמש השנים הקודמות.

-----  
1. סביר להניח שלולא החלטת הממשלה לבטל את קצבת הילד הראשון מספר הילדים הזכאים לקצבת ילדים היה גדל בשיעור דומה לזה שאפיינ את השנים הקודמות (1.5%-2%). גורם זה צריך להילקח בחשבון כאשר באים להעריך את השפעת מדיניות הממשלה על מספר הילדים הזכאים לקצבת ילדים.

לוח מס. 1 - מספר משפחות המקבלות קצבת ילדים במוצעי לחודשי, לפי גודל המשפחה  
1985-1980

מספר הילדים במשפחה						סך כל המשפחות	שנה
6+	5	4	3	2	1		

במספרים מוחלטים; באלפים

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
35.3	25.9	56.6	134.2	195.6	161.5	609.1	1983
34.2	25.8	57.9	139.3	199.6	164.9	621.7	1984
33.7	26.2	59.7	144.0	202.9	80.1	546.6	1985

באותורים מכלל המשפחות עם ילדים

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
5.8	4.3	9.3	22.0	32.1	26.5	100.0	1983
5.5	4.2	9.3	22.4	32.1	26.5	100.0	1984
6.2	4.8	10.9	26.3	37.1	14.7	100.0	1985

לוח מס. 2 - ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם הסידורי במשפחה  
1985-1980

מספר הילדים במשפחה						סך כל הילדים	שנה
שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	ראשון		

במספרים מוחלטים, באלפים

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
75.0	61.2	117.8	252.0	447.6	609.1	1,562.7	1983
72.1	60.0	117.9	257.2	456.8	621.7	1,585.7	1984
70.7	59.9	119.6	263.6	466.5	354.3	1,334.6	1985

באחוזים מכלל ילדים

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
4.8	3.9	7.5	16.1	28.7	39.0	100.0	1983
4.6	3.8	7.4	16.2	28.8	39.2	100.0	1984
5.1	4.5	9.0	19.8	35.0	26.6	100.0	1985

לוח מס. 3 - משפחות וילדים המקבלים קצבת יוצאי צבא\* (באלפים)  
1985-1980

ילדים				משפחות			סך הכל	שנה
ילדים לפי מקומם הסידורי				מספר הילדים במשפחה				
חמישי ואילך	רביעי	שלישי	סך הכל	חמישה ויותר	ארבעה	שלושה		

65.5	75.7	179.5	320.7	33.2	42.5	103.8	179.5	1980
62.2	75.0	182.9	320.2	31.9	43.1	107.9	182.9	1981
60.2	75.2	187.4	322.0	31.2	44.0	112.2	187.4	1982
56.0	72.9	187.7	316.6	29.5	43.4	114.8	187.7	1983
54.6	72.8	191.5	318.9	28.7	44.1	118.7	191.5	1984
53.1	72.0	192.1	317.1	27.9	44.1	120.0	192.0	1985

\* הנחונים כוללים גם משפחות וילדים, שהם עולים חדשים ונחמכי סעד המקבלים קצבה בשיעור זהה לקצבת יוצאי צבא.

### 3. שיעורי קצבות הילדים

לוח מס. 4 מציג את שיעורי נקודת הקצבה במחירים קבועים (מחירי 1985) וכאחוז מהשכר הממוצע במשק. ב-1985 עלה ערכה של נקודת הקצבה הממוצעת במחירים קבועים בכ-27%. עלייה ריאלית זו נבעה מצד אחד מעדכון תכוף יותר של נקודת הקצבה (הזהה לנקודת זיכוי במס ההכנסה), ומצד שני מכך שבראשית 1985 (שנת התקציב) הקצבה עודכנה בהתאם לעליות המחירים החדות, שהתרחשו בסוף 1984. מאחר שבשנה זו השכר הממוצע ירד ירידה ריאלית, שיעור העלייה בערכה של נקודת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק היה גבוה מזה שביחס למחירים. ערך נקודת הקצבה עלה מ-2.2% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-3.1% ב-1985.

### לוח מס. 4 - ערכה הממוצע של נקודת קצבה 1985-1975

1985	1984	1983	1982	1981	1980	
24.7	19.5	20.3	22.9	23.8	21.9	במחירי 1985* (בשקלים חדשים)
3.1	2.2	2.4	2.6	2.8	2.8	כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר

\* החישוב נעשה על ידי חלוקת הממוצע השנתי של נקודת הקצבה במדד המחירים הממוצע של השנה.

קצבות הילדים המשולמות למשפחות עם 4 ילדים ויותר ולמשפחות עם 1-3 ילדים אשר שולמה להן קצבת ילד ראשון ושני חייבות בתשלום מס על הקצבאות, גדלו בשיעור עלייתה של נקודת הקצבה. לעומת זאת קצבות הילדים המשולמות למשפחות הקטנות, שאינן זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון או החייבות בתשלום מס (או שניהם גם יחד), עלו בשיעור נמוך יותר.

מנתוני לוח מס. 5 אפשר ללמוד על הפער בין רמת הקצבאות ששולמה למשפחות הקטנות לבין זו ששולמה למשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. ב-1985 רמת קצבות המשפחה ששולמה למשפחה עם 4 ילדים הייתה גדולה פי שניים מזו ששולמה למשפחות עם 3 ילדים בהן הגבר משתכר הכנסה הנמוכה מ-80% מן השכר הממוצע (היינו משפחה שזכאית להחזר קצבת ילד ראשון ושאינה חייבת במס על קצבות הילדים). כאשר הכנסת הגבר במשפחה גבוהה מ-80% השכר הממוצע אך נמוכה מרמת ההכנסה החייבת בשיעור מס שולי של 45%, היחס בין קצבות הילדים למשפחה עם 4 ילדים לבין אלו המשולמות למשפחה עם 3 ילדים גדל ל-2.6. יחס זה גדל ל-4.1 כאשר מדובר במשפחה עם 3 ילדים שהכנסת הגבר בה חייבת בשיעור מס שולי בן 45% ויותר.

לוח מס. 5 - ההכנסה הנקייה מקצבות הילדים (במונחי נקודות קצבה ובשקלים חדשים) לפי מספר הילדים - מיולי 1985

מספר נקודות קצבה			קצבות הילדים (בש"ח)			
2	3	4	2	3	4	
2	4	7.75	49.4	98.8	191.4	למשפחות בהן הכנסת הגבר עד 80% מהשכר הממוצע
1	3	7.75	24.7	74.1	191.4	למשפחות בהן הכנסת הגבר עד בין 80% מהשכר הממוצע לבין מדרגת מס שולי בן 45%
0.5	1,875	7.75	12.3	46.3	191.4	למשפחות בהן הכנסת הגבר עולה מעל מדרגות מס שולי של 45%

\* החישוב חושב בהנחה, שהגבר חייב בשיעור מס שולי בן 50%, ועל פי הערך הממוצע של נקודת הקצבה ל-1985.

4. היקף התשלומים לקצבות ילדים

ב-1985 סך כל התשלומים בגין קצבות ילדים עלה באופן ריאלי ב-12%, למרות שהמספר החודשי הממוצע של ילדים, עבורם שולמה קצבה ירד מאז 1984 ב-251 אלפי ילדים (ראשונים). עלייה זו נובעת מהגידול הריאלי בערכה של נקודת הקצבה. סכום ה"חסכון" שנבע מביטול קצבת הילד הראשון היה כ-90 מליוני ש"ח (במחירי 1985).

התשלומים עבור קצבות יוצאי צבא, עלו ריאלית בשיעור העלייה של ערכה של נקודת קצבה (כ-27%) וחלקם בכלל תשלומי הענף המשיך לעלות והגיע ל-23.6%. זאת לעומת 20.6% ב-1984.

לוח מס. 6 - היקף התשלומים בגין קצבות ילדים (במליוני ש"ח) במחירי 1980

1985 - 1980

שנה	סכום כולל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא
1980	502.1	427.1	75.0
1981	556.1	474.4	81.7
1982	544.2	465.6	78.6
1983	519.1	412.5	106.8
1984	500.2	396.7	103.5
1985	560.7	429.0	131.7

ראוי לציין, שסכומי תשלומי הענף לשנים 1984-1985 (המוצגים בלוח מס. 6) מתייחסים לקצבות הילדים לפני מס. על פי נתוני מינהל הכנסות המדינה המס שנגבה מן המשפחות הקטנות בגין קצבות הילדים הסתכם (במחירי שנת התקציב 1985). ב- 17.6 מליוני ש"ח ב-1984 וב- 18.4 מליוני ש"ח ב-1985.

---

## ג. ביטוח אימהות

### 1. כ ל ל י

גמלאות אימהות מיועדות לסייע למשפחה בהוצאות הכרוכות בהתרחבותה ולהבטיח לילדת עובדת הכנסה שוטפת במשך תקופת חופשת הלידה.

במסגרת ביטוח אימהות מוענקות הגמלאות הבאות:

- מענק אשפוז - נועד לכסות את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, ובדרך כלל הוא משולם ישירות לבית החולים. מענק האשפוז מכסה 80% מעלות האשפוז של היולדת ושל היילוד. נוסחת חישוב עלות האשפוז, שנקבעה לאחרונה ב-1983 בהתאם להמלצות ועדה שמונתה לצורך זה, מתבססת על העלות היומית של אשפוז היולדת והיילוד ועל משך אשפוזם הממוצע. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי משתתף בהוצאות הסעתה של יולדת, הגרה במרחק רב מבית-החולים, אל בית החולים.

- מענק לידה - נועד לרכישת ציוד ראשוני לרך הנולד, ומשולם ישירות ליולדת. שיעור המענק הקבוע בחוק (על פי תיקון חוק מאפריל 1986) הוא 20% מהשכר הממוצע במשק. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, משולם לתאומים מענק גבוה יותר - 100% מהשכר הממוצע במשק ותוספת בת 50% לכל יילוד.

- קצבת לידה - משולמת למשפחה, בה נולדו בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, במגמה לסייע למשפחה להתמודד עם הבעיות הכלכליות הניצבות בפניה. הקצבה ניתנת לתקופה בת 6 חודשים ובשיעור בן 50% מהשכר הממוצע במשק ל-3 ילדים, בן 75% ל-4 ילדים ובן 100% ל-5 ילדים או יותר. קצבה זו הונהגה לראשונה באפריל 1986.

- דמי לידה - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה, שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. דמי הלידה ליום הם 75% מהשכר או מההכנסה הממוצעת ליום, שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו ללידה, וזאת עד סכום מקסימאלי הקבוע בחוק. כמו כן, דמי הלידה משולמים בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת עבור עד 84 יום. כיום אפשר לקחת את חופשת הלידה (על פי בחירת היולדת) גם בתקופת ההיריון, ובתנאים מסוימים (לידה של יותר מילד אחד או סיבוכים אצל האם או אצל התינוק) אפשר להאריך את חופשת הלידה במשך תקופה נוספת בת 4 שבועות לכל היותר.

### 2. התפתחות החוק בארץ

עקרון הזכאות לחופשה בשכר לילדות עובדות הוכר לראשונה בחוק, בפקודת עבודת נשים של ממשלת המנדט בשנת 1945. פקודה זו הטילה על המעסיק חובת שלום עבור חופשה בת 8 שבועות לנשים עובדות שילדו, בתנאי שצברו וחק מספיק אצל מעסיק זה.



ב-1953, "תוכנית הביטוח הסוציאלי" שהכינה ועדת קנב, כללה גם הסדרים לתשלום דמי לידה. הסדרים אלה הרחיבו את מעגל הזכאיות לדמי לידה, שנקבע בחוק המנדטורי. הם חלו על כל העובדות היולדות, לרבות עובדות עצמאיות, חברות קיבוצים ומושבים ועובדות במשק בית וכד'. כמו כן חופשת הלידה הוארכה מ-8 ל-12 שבועות, וחובת התשלום הוטלה על המוסד לביטוח לאומי. התשלום הותנה בתקופת אכשרה, ללא קשר למספר מקומות העבודה, שבהם עבדה היולדת.

במשך השנים הונהגו בחוק דמי הלידה מספר שינויים, שעיקרם היה הרחבת מעגל הזכאיות. השינויים החשובים הם:

- 1971 - הוכרה גם זכאותה של אם מאמצת לדמי לידה. 1973 - הוכרה זכאותן לדמי לידה של אלה שנאלצו להאריך את חופשת הלידה ב-2-4 שבועות מחמת סיבוכים. כן נקבע כי יילוד, שאמו נפטרה, מזכה את אפוטרופסו בתשלום מיוחד.
- 1976 - צורפו למעגל הזכאיות לדמי לידה גם יולדות שהיו בהכשרה מקצועית מוכרת וכן תושבות חוץ.
- 1986 - הונהגו הרחבות והקלוט נוספות, שעיקרן - תשלום קצבת לידה כאמור לעיל, הארכת חופשת הלידה כאשר נולדים שלושה ילדים או יותר ומיתון דרישות האכשרה. כמו כן בוטלה ההגבלה על מועד תחולת חופשת הלידה, וניתן לקחתה גם בתקופת ההיריון לפי בחירה.

### 3. האוכלוסייה המקבלת גמלאות אימהות

דמי לידה - מאז נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף, ב-1954 ועד היום עלה בהתמדה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה, אם כי שיעור העלייה הלך וקטן עם השנים. בשנים 1955-1975 עלה מספר הנשים שקיבלו דמי לידה בשיעור בן כ-10% מדי שנה. שיעור זה ירד לכ-5% בשנים 1976-1980 ולכ-1/2% בשנים 1981-1985. ב-1985 הגיע מספרן של הנשים המקבלות דמי לידה ל-42,755 - פי חמישה מזה שהיה ב-1955.

עליית מספר הנשים שקיבלו דמי לידה נבעה הן מגידול כלל האוכלוסייה והן מהגידול שחל בחלקן של הנשים בכוח העבודה. בשנים 1955 עד 1985 גדלה האוכלוסייה על שני חלקיה, גברים ונשים - פי 2.3. שיעור גידול דומה הסתמן גם בכוח העבודה האזרחי. לעומת זאת גידול מספר הנשים השייכות לכוח העבודה האזרחי בלט עוד יותר: פי 3.5. הגידול בשיעור השתתפותן של הנשים בכוח העבודה בא לכלל ביטוי גם בעובדה, שאחוז הנשים שקיבלו דמי לידה מכלל הנשים היולדות הכפיל את עצמו: מ-19.6% ב-1955 ל-42% ב-1985.

בהתייחס לתכונותיה הדימוגרפיות והכלכליות של אוכלוסיית הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1985 עולים הממצאים הבאים:

- גילן של כ-60% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה לא עלה על 29 שנה וזה גם גילן הממוצע. התפלגות זו דומה להתפלגות כלל הנשים שילדו באותה תקופה, לפי גיל.

לוח מס. 1 - נשים שקיבלו מענקי לידה ודמי לידה  
1985 - 1978

שנה	מענקי לידה	דמי לידה	
		סך הכל	כאחוז מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה
			שיעור מכלל הנשים המועסקות*
1978	94,972	36,114	38.0
1979	92,945	39,311	41.4
1980	96,687	39,784	41.1
1981	96,732	38,602	39.9
1982	98,676	39,648	40.2
1983	102,654	42,385	41.3
1984	99,822	42,690	42.8
1985	101,329	42,688	42.1

\* ל-1,000 נשים.

- כ-97% מן הנשים שקיבלו דמי לידה הן יהודיות ו-3% הן לא יהודיות. התפלגות זו שונה בהרבה מזו של כלל הנשים היולדות, ש-75% מהן יהודיות ו-25% לא-יהודיות. הבדל זה נעוץ בהבדלים, הקיימים בין נשים יהודיות ללא יהודיות מבחינת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

- 70% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה ב-1985 היו ילידות הארץ. 16% ילידות אסיה-אפריקה והיתר (14%) ילידות אירופה-אמריקה.

- רובן המכריע של הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות (91%), 2% עצמאיות, והיתר (7%) חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. גם בקרב כלל הנשים המועסקות בכוח העבודה 90% הן שכירות.

- 45% מכלל הנשים שקיבלו דמי לידה היו פקידות בתקופת העבודה שקדמה ללידה; 25% אקדמאיות או מורות; 17% עבדו בשירותים וכ-5% בתעשייה. השוואת התפלגות כלל הנשים המועסקות בכוח העבודה לפי ענף מקצועי להתפלגות הנשים שקיבלו דמי לידה מורה, שבקרב כלל הנשים המועסקות אחוז העובדות במקצועות אקדמאיים גבוה יותר מאשר באוכלוסיית הנשים שקיבלו דמי לידה (32% לעומת 25%), ואילו אחוז הנשים העובדות בתעשייה נמוך יותר (2% לעומת 5%).

מענק לידה - ב-1985 שולמו 101,329 מענקי לידה ופירושו עלייה בת 1.5% מאז השנה הקודמת. זאת לאחר שב-1984 ירד מספר הנשים שקיבלו מענק לידה ב-2.8%.

כאמור, שיעור דמי הלידה ליולדת הוא 75% מהשכר הממוצע שלה ברבע השנה שקדם ליציאתה לחופשת לידה. עדכון דמי הלידה בתקופת 12 השבועות, בהם הם משולמים, מתבצע בהתאם לשיעורי תוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים ובמועדים זהים. בשנים 1978-1981 שיעור דמי הלידה הממוצעים עלה על 45% מהשכר הממוצע למשרת שכיר. אולם מאז חלה בו ירידה, ששיאה היה בשנת 1984, בה שיעור דמי הלידה הממוצע הגיע ל-38% בלבד מהשכר הממוצע.

ירידת שיעור דמי הלידה כאחוז מהשכר הממוצע נבעה בעיקר מקצב עלייתה התלולה של האינפלציה בשנים 1982-1984. תוספת היוקר לא היתה מלאה בשנים אלו ולפיכך עלה חלקן של תוספות שכר אחרות בכלל עליות השכר. התפתחות זו היתה כרוכה בירידת שיעורן של כל הקצבאות, שעדכון נעשה לפי תוספת היוקר בלבד, ובכלל זה דמי הלידה. תופעה זו מסבירה מדוע חלה בשנים האחרונות שחיקה בולטת ברמת דמי הלידה למרות שלא חלו שינויים בשכר הממוצע של כלל הנשים העובדות במשק.

ב-1985 עלתה במקצת רמת התשלום הממוצע של דמי הלידה והגיעה לכ-41% מהשכר היומי הממוצע במשק. שיעור זה נמוך למדי ודומה לשיעורי הגמלה להבטחת הכנסה באותה תקופה, למרות שדמי הלידה הם תחליף לשכר העבודה. עובדה זו מעידה על כך, ששכר הנשים העובדות בסמוך ללידתן נמוך ביותר. אולם יש לזכור, שחלק לא מבוטל מהנשים עובדות במשרה חלקית (בשנת 1985 38.5% מכלל הנשים שעבדו היו מועסקות במשרות חלקיות לעומת 9% מן הגברים).

בחינת גובה דמי הלידה לפי גיל היולדת ולפי מעמדה בעבודה מעלים, שרמת דמי הלידה עולה נמצאה עם הגיל: מ-32% מהשכר היומי הממוצע במשק בגיל עד 24 ל-47% בגיל גבוה מ-35. גם בקרב כלל הנשים בגיל הפריור המועסקות בכוח העבודה האזרחי נמצאה עם הגיל עלייה דומה של השכר. כמו כן, דמי הלידה - או השכר ערב הלידה - היו נמוכים אצל הלא יהודיות (35% מהשכר הממוצע במשק) יותר מאשר אצל היהודיות (42%).

בקרב הנשים השכירות דמי הלידה הגיעו לכ-42% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שאצל העצמאיות ואצל חברות בקיבוצים ומושבים שיתופיים דמי הלידה היו נמוכים בהרבה, כ-1/4 מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, כצפוי, דמי הלידה ליום היו גבוהים יותר אצל הנשים שעבדו במקצועות אקדמאיים או בהוראה ערב לידתן (כ-47% מהשכר הממוצע היומי במשק), ואילו אצל הנשים שעבדו בתעשייה ובחקלאות הם היו נמוכים, יחסית (כ-30% מהשכר היומי הממוצע במשק).

ב-1985 דמי האשפוז הממוצעים ליולדת ירדו במונחים ריאליים בכ-10.4% אך עלו בכ-3% יחסית לשכר הממוצע. המענק לרכישת ציוד לילוד עלה מ-13.9% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-16.4% ב-1985.

לוח מס. 2 - רמת גמלאות האימהות  
1985 - 1975

דמי לידה ליום	מענק לידה ממוצע			שנה
	ציווד לנוולד	דמי אישפוז	סך הכל	

במחירי 1985 (בשקלים חדשים)

10.7	106.8	189.7	296.5	1975
11.7	119.1	514.4	633.5	1980
13.0	141.2	624.6	765.8	1981
12.5	145.0	596.9	741.9	1982
11.3	128.1	574.1	702.3	1983
11.2	123.7	597.7	721.4	1984
10.3	125.4	535.5	660.9	1985

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שביד\*

50.4	16.7	29.6	46.3	1975
45.5	15.4	66.5	81.9	1980
46.2	16.7	73.8	90.5	1981
43.2	16.7	68.8	85.5	1982
40.5	15.3	68.5	83.8	1983
37.8	13.9	66.9	80.8	1984
40.4	16.4	68.9	85.3	1985

\* דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

5. היקף התשלומים בענף אימהות

לוח מס. 3 מציג את היקף התשלומים בענף אימהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה, שב-1985 סך כל התשלומים בענף אימהות ירד ריאלית ב-2.3%. התשלומים לדמי אשפוז של היולדת ושל היילוד ירדו ב-3.8% והתשלומים לדמי לידה ב-4.5%. לעומת זאת סכום המענקים לרכישת ציוד ליילוד עלו באופן ריאלי ב-12.3%. עלייה זו נבעה הן מעליית במספר הלידות והן מעלייה ריאלית של מענק הלידה שנבעה משיפור בשיטת עדכונן. בדומה לשנים האחרונות, גם ב-1985 דמי הלידה היו כ-37% מכלל ההוצאה בענף האימהות, ואילו חלקם של התשלומים לדמי האישפוז היה כ-51%.

לוח מס. 3 - היקף התשלומים בענף אימהות (במחירי 1985 במיליוני ש"ח)

1985 - 1980

שנה	סך הכל גמלאות האימהות	מענק לידה			דמי לידה
		סך הכל	אישפוז	ציוד לנולד	
1980	95.3	58.0	47.1	10.9	37.3
1981	113.8	74.1	60.5	13.7	39.7
1982	112.3	71.3	57.4	14.0	40.9
1983	108.5	68.0	55.5	12.4	40.5
1984	106.8	66.7	55.3	11.4	40.1
1985	104.3	66.0	53.2	12.8	38.3

בניגוד לירידה הריאלית שהסתמנה בתשלומי ענף האימהות, כלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה ב-1985 בכ-5%. כתוצאה מכך ירד חלקם של התשלומים בענף האימהות בסך תשלומי הביטוח הלאומי מ-4.9% ב-1984 ל-4.7% ב-1985.

6. דמי לידה בארצות אחרות

במרבית הארצות המפותחות בעולם מסתמנת בשנים האחרונות מגמת גידול בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה. מגמה זו נובעת מהשאיפה הכללית להעלאת רמת החיים ומעליית המודעות לשאלת השוויון החברתי אצל הנשים. גידול זה תורם לעליית אחוז הזכאיות לדמי לידה מכלל היולדות וכן לעלייה ניכרת של מספרן המוחלט של הזכאיות לדמי לידה, וזאת למרות ירידת שיעורי הפרייון האופיינית גם היא למגמות אלו. גידול מספרן המוחלט של הזכאיות לדמי לידה והדגש ההולך ומתחזק על מתן הזדמנויות שוות לנשים מבחינת מעמד חברתי-כלכלי, הביאו גם למודעות גוברת והולכת, בעיקר בארצות המתועשות והמפותחות, בעניין הצורך להרחיב את מערכת הזכויות של היולדת העובדת. זאת, הן במטרה

להבטיח ליוולדת אפשרות כלכלית להתאושש ולטפל ברוך הנוולד, והן במטרה לצמצם באופן מירבי את הפגיעה האפשרית בקריירה המקצועית של היוולדת על ידי שמירה על זכויותיה במקום עבודתה.

בארצות רבות הונהגו שינויים במערכת זו ואלה היו בעיקר העלאת שיעור החלפת השכר, הארכת משך החופשה המכוסה על ידי הגמלה, הקלה בדרישות המתייחסות לתקופת האכשרה, ובמספר מדינות - גם מתן אפשרות בחירה לחלק את זכאות חופשת הלידה בין שני ההורים.

גם בישראל הועלו לאחרונה מספר הצעות להרחבת זכויות היוולדת העובדת. באפריל 1986, כאמור, אף הונהגו מספר שינויים בחוק בתחום זה, וכיום נבדקת ההצעה להעלות את שיעור דמי הלידה מ-75% משכרה הקודם של היוולדת ל-100% ממנו. לאור זאת מעניין לבדוק את התחיקה בתחום דמי הלידה גם בארצות אחרות.

יש הבדלים ניכרים בזכויות, שמקנות המדינות השונות ליוולדות, שהן נשים עובדות. בכ-100 מתוך כ-140 מדינות, שנסקרו בפרסום על ידי ארגון העבודה הבינלאומי, מובטחת ליוולדת חופשה בשכר במימון ציבורי (בין אם בדרך של ביטוח סוציאלי בין אם מהתקציב הכללי של המדינה). ב-14 מדינות נוספות, המימון אינו ציבורי והמעבידים נדרשים לשלם ליוולדת שכר חופשת לידה. ב-25 מדינות - אין כל תחיקה בנושא.

במרבית המדינות החוקים הקשורים לחופשת לידה הם חלק מהחוקים הקשורים לחופשות מחלה. באחדות מהן היא מכוסה רק באמצעות החוקים המתייחסים לחופשת מחלה.

יש הבדלים במספר תחומים בין המדינות, שבהן חופשת הלידה ממומנת על ידי מימון ציבורי, כדלהלן:

1. מקור המימון: ביטוח סוציאלי או תקציב המדינה הכללי. יש מדינות הדורשות מהמעביד לשלם דמי לידה עבור חלק מחופשת הלידה.
2. אוכלוסיית הזכאים: תנאי אכשרה נדרשים בכל המדינות, בהן המימון ניתן באמצעות ביטוח סוציאלי. כאשר מקור המימון הוא התקציב הכללי - לעתים לא נדרשים תנאי אכשרה (בעיקר במדינות הקומוניסטיות). בחלק מהמדינות מוענקת חופשה בשכר גם לרגל אימוץ ילד.
3. משך החופשה: משך החופשה בשכר במדינות המקנות זכות זו נע בין 30 יום ל-270 יום. יש מדינות בהן משך החופשה תלוי במספר הילדים.
4. שיעור החלפת השכר: יש מדינות בהן סכום דמי הלידה קבוע ואחיד לכל יולדת, כלומר אינו תלוי בשכרה לפני הלידה. במדינות אחרות סכום דמי הלידה הוא אחוז מהשכר שהשתכרה היוולדת לפני הלידה. גובהו של אחוז זה נקבע במדינות אחדות לפי מספר הילדים, ואילו באחרות לפי מספר התלויים.

-----  
1. ראה Social Security Programs Throughout the World - 1985,  
U.S. Department of Health and Human Services Washington D.C

לוח מס. 4 - מספר המדינות המקנות גמלה מחליפת שכר לילודת עובדת, לפי שיעור החלפת השכר ומשך החופשה

משך החופשה (שבועות)				מספר המדינות	שיעור החלפת השכר
16+	15-13	12	עד 10		
17	32	27	22	98	סך הכל
1	1	-	3	5	סכום קבוע
-	5	2	6	13	עד 40%
1	7	10	4	22	51% - 74%
6	3	5	2	16	75% - 90%
9	16	10	7	42	100%

42 מדינות מכלל אלו המקנות גמלה מחליפת שכר לילודת עובדת מבטיחות החלפת שכר מלאה. רובן - ל-12-15 שבועות. 16 מדינות נוספות מבטיחות לילודת 75% עד 90% משכרה הקודם, ו-22 מדינות מבטיחות בין מחצית לבין פחות מ-75% מהשכר הקודם. 13 מדינות מבטיחות עד מחצית מהשכר הקודם ו-5 מסתפקות בסכום קבוע - בדרך כלל לתקופה קצרה (אחת מהן מעניקה סכום חד פעמי).

כשליש מהמדינות מבטיחות חופשת לידה ממומנת ל-13-15 שבועות. מחציתן מבטיחות החלפת שכר מלאה. יש מדינות שבמקרים סבוכים מאפשרות להאריך את החופשה הממומנת בדרך כלל לתקופה קצרה. לעומת זאת יש מדינות האפשרות להאריך החופשה לפי בחירה, לפעמים עד מספר שנים, וברמת גמלה מוקטנת, שמגיעה בדרך כלל לסכום הקבוע בחוק.

5. מועד חופשת הלידה: מאחר שמימון חופשת הלידה נועד להבטיח שמירה על בריאותם של היולדת ושל הרך הנולד, מדינות רבות מחייבות לקחת חלק מהחופשה כבר לפני הלידה.

6. אפשרות לחלק את חופשת הלידה בין ההורים: כאמור, במספר מדינות, בעיקר בסקנדינביה, ניתנת למשפחה אפשרות לבחור מי משני ההורים יקבל את הגמלה מחליפת השכר וזאת לגבי חלק מהחופשה.



## ד. אבטלה

### 1. כ ל ל י

על ממדי האבטלה בישראל אפשר ללמוד משלושה מקורות: 1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפרסמת אומדנים על מספר הבלתי מועסקים ועל משך תקופת חיפוש העבודה על-ידם, 2. שירות התעסוקה, המפרסם נתונים על מספר דורשי העבודה הרשומים בלשכות התעסוקה ועל מספר ימי הרישום, 3. המוסד לביטוח לאומי, המפרסם נתונים על מספר מקבלי דמי האבטלה ועל משך תקופת הקבלה. מן המקורות דלעיל מתברר, כי:

א. מספר הבלתי מועסקים הגיע בשנת 1985, בממוצע ליום, ל-101,450, שהם 6.9% מכוח העבודה (לעומת 5.8% בשנת 1984 ו-4.7% בממוצע, בשנים 1982-1983). במקביל, עלה משך תקופת חיפוש העבודה של הבלתי-מועסקים: בשנת 1985 62% מכלל הבלתי-מועסקים חיפשו עבודה יותר מ-9 שבועות (לעומת 60% בשנת 1984 ו-54% בשנים 1982-1983).

ב. מספר דורשי העבודה שהיו רשומים בשירות התעסוקה הגיע בשנת 1985, בממוצע לחודש, ל-43,810 (לעומת 42,965 בשנת 1984 ו-33,293 בשנים 1982-1983). מספר הרשומים שבעה ימים ויותר בלשכות התעסוקה הגיע בשנת 1985 ל-21,578 (לעומת 16,949 בשנת 1984 ו-12,390 בשנים 1982-1983).

ג. מספר מקבלי דמי האבטלה הגיע בשנת 1985, בממוצע ליום, ל-14,250 (לעומת 10,820 בשנת 1984 ו-7,800 בשנים 1982-1983). בשנת 1985 המובטלים קיבלו דמי אבטלה עבור 84 יום בממוצע (לעומת 80 יום בשנת 1984 ו-75 יום בשנים 1982-1983). שיעור הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב כלל המקבלים הגיע בשנת 1985 ל-25.8% (לעומת 23.3% בשנת 1984 ו-20.4% בשנים 1982-1983).

מהשוואת נתוני שנת 1985 לאלה של שנת 1984 עולה, כי נמשכת מגמת הגידול בשיעור הבלתי מועסקים (16%), במספר דורשי העבודה (2%) ובמספר מקבלי דמי האבטלה (32%). עם זאת, חלקם של מקבלי דמי האבטלה בכלל הבלתי-מועסקים נשאר נמוך כפי שהיה (כ-15%). נתון זה ובנוסף עליו גם הנתונים על משך תשלום דמי האבטלה ועל שיעור המיצוי של תקופת הזכאות מורים, כי ביטוח האבטלה משיג את ייעודו בהבטחת הכנסת המובטל פרק זמן קצר, יחסית, ובדרך כלל אינו מבטל את הנכונות לעבוד.

### 2. מקבלי דמי אבטלה

מגמת העלייה במספר מקבלי דמי האבטלה שהחלה בשנת 1984 נמשכה גם בשנת 1985, אם כי בקצב מתון יותר. לוח מס. 1 מלמד, כי אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה גדלה בשנה האחרונה ב-19.0% (לעומת גידול בן 39.6% בשנת 1984); שיעור הגידול במספר מקבלי דמי האבטלה שעבדו לפני אבטלתם (20.9%) היה כפול משיעור הגידול במספר החיילים המשוחררים שקיבלו דמי

לוח מס. 1 - מקבלי דמי אבטלה\*  
1985-1979

שנה	סה"כ		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים		סה"כ		שנה
	סה"כ (במספרים מוחלטים)	אחוז מסך הכל	מסך הכל (מספרים מוחלטים)	אחוז מסך הכל	מסך הכל (במספרים מוחלטים)	אחוז מסך הכל	אחוז שינוי לעומת השנה הקודמת		
1979	10,986	145.6	9,240	84.1	137.3	1,748	15.9	201.4	1979
1980	37,000	236.7	28,234	76.3	205.6	8,766	23.7	401.5	1980
1981	42,152	13.9	32,163	76.3	13.9	9,989	23.7	14.0	1981
1982	40,000	-5.1	31,450	78.6	-2.2	8,550	21.4	-14.4	1982
1983	36,900	-7.7	30,300	82.1	-3.7	6,600	17.9	-22.8	1983
1984	51,500	39.6	42,600	82.7	40.6	8,900	17.3	34.0	1984
1985	61,300	19.0	51,500	84.0	20.9	9,800	16.0	10.1	1985

\* מספר המועסקים והשנים שקיבלו דמי אבטלה במרוצת כל שנה.

לוח מט. 2 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם,  
לפי הכשרתם (באחוזים)  
1985 - 1980

שנה	סך הכל	לא-אקדמאים	אקדמאים	בהכשרה מקצועית
1980	100.0	85.9	9.7	4.4
1981	100.0	82.5	7.0	10.5
1982	100.0	79.9	7.4	12.8
1983	100.0	80.4	8.3	11.4
1984	100.0	81.3	7.7	11.0
1985	100.0	82.3	6.3	11.4

אבטלה במשך השנה הראשונה לשחרורם (10.1%). עובדה זו גרמה לעליית חלקם של הראשונים בכלל אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה, מ-82% בשנת 1984 ל-84% בשנת 1985.

לוחות מט. 2, 3, ו-4 מציגים את התפלגות מקבלי דמי האבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי הכשרתם, הענף הכלכלי בו הועסקו ומשלח ידם, בהתאמה. הנתונים מלמדים, כי חלקם של האקדמאים בכלל מקבלי דמי האבטלה ירד במידת מה (מ-7.7% בשנת 1984 ל-6.3% בשנת 1985), אך לעומת זאת עלה חלקם של מובטלים שאינם אקדמאים (מ-11.0% בשנת 1984 ל-11.4% בשנת 1985). מגמת העלייה בתרומתו של ענף הבנייה לאוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה נמשכה גם בשנה האחרונה (חלקם של מועסקי הענף בכלל מקבלי דמי האבטלה עלה מ-12.5% בשנת 1984 ל-13.6% בשנת 1985), אך נחלשה תרומתו של הסקטור הפינאנסי (חלקם של מועסקי הענף ירד מ-11.8% בשנת 1984 ל-8.2% בשנת 1985), התחזקה תרומתם של ענפי התעשייה (עלייה מ-28.1% בשנת 1984 ל-30.8% בשנת 1985) ושל השירותים הציבוריים והקהילתיים (עלייה מ-25.3% בשנת 1984 ל-27.4% בשנת 1985). שני הענפים האחרונים הם גם אלה שהעסיקו את מרבית אוכלוסיית מקבלי דמי האבטלה לפני אבטלתם (58.2%). רובה של אוכלוסייה זו מורכב מעובדים מקצועיים (31.2%) ומעובדי פקידות (24.3%). חלקם של הראשונים עלה במקצת בשנת 1985 (מ-30.5% בשנת 1984), ואילו חלקם של האחרונים ירד במידת מה (מ-26.1% בשנת 1984).

3. מספר ימי תשלום דמי האבטלה

מגמת העלייה במספר מקבלי דמי האבטלה בשנתיים האחרונות לוותה בעלייה גם באורך תקופת התשלום של דמי אבטלה. לוח מט. 5 מגלה, כי מספר הימים הממוצע, שעבורם שולמו דמי אבטלה, הגיע בשנת 1985 ל-84, לעומת 80 בשנת 1984 ו-75 בשנת 1983. חריפה במיוחד הייתה העלייה באורך תקופת התשלום הממוצע לחיילים משוחררים: לאחר ירידה מ-63 יום בשנת 1983 ל-55 יום בשנת 1984, בשנת 1985 נרשמה עלייה ל-71 יום. כמו כן, חלקם של הממציים את מלוא תקופת הזכאות לדמי אבטלה (+138 יום) בכלל המקבלים המשיך לעלות, מ-20.6% בשנת 1983 ל-23.3%

לוח מס. 3 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי ענף כלכלי (באחוזים)  
1985-1980

שנה	סך הכל	חקלאות ודיג	תעשייה	חשמל ומים	בינוי	מסחר שרותי אוכל והארחה	תחבורה אחסנה תקשורת	פיננסים ושרותים עסקיים	שרותים ציבוריים וקהילתיים	שרותים אישיים ואחר
1980	100.0	1.3	32.0	1.8	7.4	9.3	8.4	9.4	26.8	3.6
1981	100.0	1.3	32.3	2.2	7.6	6.9	7.0	8.3	32.2	2.2
1982	100.0	1.1	30.6	2.7	10.2	7.8	6.6	7.6	31.2	2.2
1983	100.0	0.6	28.5	2.0	9.8	9.3	8.2	10.2	28.6	2.8
1984	100.0	1.0	28.1	1.7	12.5	8.4	7.8	11.8	25.3	3.4
1985	100.0	0.9	30.8	1.3	13.6	8.0	6.8	8.2	27.4	3.0

לוח מס. 4 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי משלח יד (באחוזים)  
1985-1980

שנה	סך הכל	בעלי מקצועות מדעיים ואקדמים	בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	מנהלים	עובדי פקידות ודומיהם	עובדי מכירות סוכנים וזבנים	עובדי שרותים	עובדי חקלאות	עובדים מקצועיים	עובדים לא מקצועיים
1980	100.0	8.4	10.7	2.3	22.3	2.2	10.6	0.8	30.4	12.3
1981	100.0	7.9	9.1	3.3	21.8	2.0	11.5	0.5	29.3	14.6
1982	100.0	6.7	11.5	4.9	22.4	2.2	11.6	1.4	29.9	9.4
1983	100.0	5.7	14.1	8.2	26.4	2.6	9.8	2.0	29.3	1.9
1984	100.0	5.7	13.5	7.5	26.1	2.8	9.8	1.7	30.5	2.4
1985	100.0	5.2	15.0	6.8	24.3	2.7	9.9	1.6	31.2	3.3

לוח מס. 5 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה, לפי משך קבלת דמי אבטלה (באחוזים)  
\*1985-1981

מספר ימים ממוצע של תשלום דמי אבטלה	מספר ימים שעבורם שולמו דמי אבטלה							סך הכל	שנה
	138+	137-126	125-101	100-76	75-51	50-26	עד 25		
כלל מקבלי דמי אבטלה									
75	19.6	3.6	9.5	10.5	14.0	19.2	23.6	100.0	1981
75	20.1	3.5	9.3	10.5	13.6	19.1	23.9	100.0	1982
75	20.6	3.7	8.7	10.8	13.5	19.8	22.9	100.0	1983
80	23.3	4.0	9.8	10.6	12.7	18.3	21.3	100.0	1984
84	25.8	4.7	10.6	10.9	12.9	16.7	18.4	100.0	1985
עבדו קודם לאבטלהם									
78	21.3	3.9	10.0	10.7	13.8	18.5	21.8	100.0	1981
79	22.6	3.7	9.8	11.0	13.3	18.3	21.3	100.0	1982
78	22.2	3.9	8.9	11.2	13.7	19.4	20.7	100.0	1983
83	25.8	4.1	10.2	10.9	12.8	17.6	18.6	100.0	1984
87	27.7	4.9	10.8	11.0	12.9	16.3	16.4	100.0	1985
חיילים משוחררים									
64	13.6	2.6	7.9	9.2	14.3	21.6	30.8	100.0	1981
62	12.0	2.9	7.9	8.9	14.4	21.0	32.5	100.0	1982
63	13.5	2.9	7.7	8.7	12.8	21.5	32.9	100.0	1983
55	7.5	3.3	7.5	7.9	12.3	22.2	39.4	100.0	1984
71	17.0	3.8	9.9	10.5	12.8	18.7	27.3	100.0	1985

\* הנתונים מתייחסים למקבלי דמי אבטלה, ששנת זכאותם הסתיימה בשנה התקציבית המתאימה.

לוח מס. 6 - התפלגות מקבלי דמי אבטלה שעבדו לפני אבטלתם, לפי גובה דמי האבטלה  
(באתוידים)  
1985-1979

ממוצע דמי אבטלה כ-1% מהשכר הממוצע במשק	דמי אבטלה לקבוצות כחלק מהשכר הידמי הממוצע במשק							סך הכל	שנה
	מעל השכר הממוצע	מ-2/3 עד מלוא השכר הממוצע	עד 1/2-2 עד השכר הממוצע	מ-1/3 עד 1/2 השכר הממוצע	עד 1/4-1 עד השכר הממוצע	1/4 השכר הממוצע	עד 1/4 השכר הממוצע		
32.1	0.0	0.4	3.1	33.5	30.9	31.4	100.0	1979	
42.0	1.0	8.2	17.4	31.0	21.4	20.9	100.0	1980	
42.1	1.0	8.1	17.2	34.7	19.5	19.5	100.0	1981	
40.7	0.9	6.9	15.2	32.9	20.2	23.9	100.0	1982	
40.5	1.8	10.4	16.2	27.5	18.5	25.6	100.0	1983	
38.7	1.3	8.0	14.5	23.0	14.6	38.5	100.0	1984	
37.1	1.0	5.1	13.0	30.7	21.8	28.3	100.0	1985	

בשנת 1984 ול-25.8 בשנת 1985. העלייה היתה חדה במיוחד בקרב החיילים המשוחררים: מ-7.5% בשנת 1984 ל-17.0% בשנת 1985 - זאת לאחר ירידה מ-13.5% בשנת 1983.

#### 4. גובה דמי האבטלה

סכום דמי האבטלה הממוצע (למקבל) בשנת 1985 הגיע ל-11.5 שקלים ליום, שהם 37.1% מן השכר הממוצע היומי במשך באותה שנה. נתון זה מורה על הימשכות מגמת הירידה המתונה ברמת דמי האבטלה כאחוז מן השכר הממוצע שהחלה, על-פי לוח מס. 6, בשנת 1982. מגמה זו נובעת מכך, שדמי האבטלה מתעדכנים בשיעור תוספות היוקר בלבד, (ואילו השכר הממוצע מושפע גם מתוספות שכר אחרות) וכן מעליית חלקם היחסי של בעלי הכנסות נמוכות בכלל מקבלי דמי האבטלה. עובדה זו מתבטאת, כפי שמלמד לוח 6, בעליית חלקם היחסי של מקבלי דמי האבטלה בסכום של עד מחצית השכר הממוצע במשך, מ-71.6% בשנת 1983 ל-76.1% בשנת 1984 ול-80.8% בשנת 1985.

#### לוח מס. 7 - היקף תשלומי דמי אבטלה (מיליוני שקלים) 1979 - 1985

שנה	מחירים שוטפים	מחירים קבועים (1985)	שיעור גידול ריאלי
1979	6.7	3,417.9	16.7
1980	117.6	25,676.6	651.2
1981	340.0	35,336.4	37.6
1982	710.7	32,533.4	-7.9
1983	1,653.5	27,644.5	-15.0
1984	12,490.0	41,384.2	49.7
1985	53,485.0	53,485.0	12.9

לוח מס. 7 מציג את היקף התשלומים הכולל של דמי האבטלה בשנים האחרונות, במחירי 1985. הלוח מעיד על המשך מגמת הגידול הריאלי בהיקף התשלומים של דמי האבטלה ב-12.9% מאז שנת 1984, מגמה שנבעה מהימשכות העלייה במספר המקבלים ובמשך הקבלה. זאת למרות הירידה שחלה בשנת 1985 ברמה הריאלית של דמי האבטלה הממוצעים למקבל.



## ה. נכוח

במסגרת חוק ביטוח הנכות הכללית מוקנית זכאות לגמלאות הבאות:

1. קצבה חודשית המשולמת לנכים כלליים במטרה להבטיח להם הכנסה מינימאלית לקיום.
2. קצבת שירותים מיוחדים המיועדת להקל על חפוקדו של הנכה בביתו.
3. קצבה לילד נכה המיועדת לסייע למשפחות המטפלות בילדן הנכה בבית.
4. קצבת ניידות להבטחת יכולת הניידות מחוץ לבית.
5. שיקום לנכים, שיש להם פוטנציאל שיקומי, במטרה לאפשר את קליטתם בשוק העבודה.

### 1. קצבת נכות כללית

ב-1985 מספר אלה שקיבלו קצבת נכות כללית הגיע ל-64,575, כלומר גידול בן 3.4% ביחס לשנה הקודמת. זאת לעומת 9.4% ב-1983 ו-5% ב-1984. מכאן, שמגמת הירידה ההדרגתית בשיעורי הגידול של מספר מקבלי הקצבה, הקיימת מאמצע שנות השבעים, עת הוחל בהפעלת חוק הנכות, נמשכה (ראה לוח 1). הימשכות מגמה זו נובעת לא רק מסיומו המתקרב של מיצוי הזכויות בענף, אלא גם מהשינויים שהונהגו מאז 1984 במערך הזכאות לקצבת הנכות הכללית, בעיקר העלאת הסף הרפואי לנכים שהיו מוגדרים כ"נכים חדשים" וניפויים של סעיפי ליקוי שאינם פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה<sup>2</sup>.

לוח מס. 1 - מקבלי קצבת נכות כללית  
1975 - 1985

1985	1984	1983	1982	1981	1980	1975	
64,575	62,457	59,491	54,386	48,761	42,871	4,685	סך כל המקבלים
3.4	5.0	9.0	12.0	14.0	22.0	205	שיעור גידול שנתי (באחוזים)

1. במסגרת השינויים התחיקתיים שהונהגו מאז אפריל 1984 בוטלה האבחנה בין "נכה חדש" ל"נכה קודם", ונקבעו כללי זכאות אחידים לכל המבוטחים, בין אם הצטרפו לפני אפריל 1984 ובין אם מאוחר יותר. האבחנה בין שני סוגי הנכים משמעותית רק בהקשר של מימון קצבות הנכות, שכן האוצר ממשיך לממן 50% מן התשלומים לנכים שהיו מוגדרים כ"נכים קודמים".

ב-1985 קצבת הנכות הבסיסית גדלה הן במונחים ריאליים והן ביחס לשכר הממוצע במשק. קצבת הנכות הכללית ליחיד בעל דרגת אי כושר של 100% עלתה מ-24.3% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-30.3% ב-1985.

## 2. שירותים מיוחדים

תקנות השירותים המיוחדים לנכים (שהופעלו לראשונה באפריל 1979) מעניקות קצבה מיוחדת לנכים, שאחוז נכותם הרפואית הוא 60% לפחות, ואשר תלויים במידה רבה בעזרת הזולת כדי לבצע פעולות יומיומיות. לקצבה נקבעו שלוש רמות, בהתאם למידת תלותו של הנכה בקבלת עזרה מהזולת. לנכים מבוטחים שלוש רמות הזכאות הן: 50%, 100% ו-150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד, ואילו לעקרות בית רמות הזכאות הן 30%, 60% ו-90% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

לוח מס. 2 מציג נתונים על מספר המקבלים שירותים מיוחדים בקרב הנכים המבוטחים ועקרות הבית, לפי רמת הזכאות. ב-1985 מספר מקבלי הקצבה הגיע ל-4,636, בכ-6.3% יותר מאשר בשנה שעברה. זאת לעומת גידול בן 5.4% ב-1984. הנכים המבוטחים היו 82.2% מכלל המקבלים קצבת שירותים מיוחדים, ושאר המקבלים היו עקרות בית.

### לוח מס. 2 - נכים מבוטחים ועקרות הבית מקבלים קצבת שירותים מיוחדים, לפי רמת זכאות 1985

רמת הזכאות (באחוזים)			סך הכל (במספרים מוחלטים)	סוג נכה
150%	100%	50%	סך הכל 100.0	נכים מבוטחים
12.7	23.0	64.3	3,809	
90%	60%	30%	סך הכל 100.0	עקרות בית
7.9	20.6	71.5	827	

2. דיון מפורט בשינוי שחל בשיטת עדכון קצבות הנכות ובמגמות השונות שהסתמנו ברמת הקצבה במרוצת 1985 מופיע בפרק 3, הודן בהבטחת הכנסה למעוטי יכולת.

3. מאז אפריל 1984 נכים זכאים לשירותים מיוחדים כאשר אחוז הנכות הרפואית שנקבע להם הוא 60% ויותר, לעומת 75% לפני כן. זאת בהתאם לתיקון חוק שלפיו אחוז הנכות הרפואית נקבע בשיטה המשקללת את אחוזי הנכות בסעיפי הליקוי שאובחנו אצל הנכה. בנוסף לכך נופו מן המערכת סעיפי ליקוי שאינם פוגעים באופן ממשי בכושר ההשתכרות של הנכה.

הנתונים על רמת הזכאות של מקבלי הקצבה מורים, ש-64.3% ממקבלי הקצבה שהם נכים מבוטחים מקבלים את הרמה הנמוכה - 50% מקצבת נכות מלאה ליחיד, ורק 12% מקבלים את הרמה הגבוהה ביותר - 150% מקצבת הנכות המלאה ליחיד. אחוז המקבלות את הקצבה הנמוכה בקרב עקרות הבית גבוה יותר מאשר בקרב הנכים המבוטחים. 71.5% מעקרות הבית מקבלות קצבה ברמה הנמוכה - 30% מקצבת הנכות המלאה ליחיד.

### 3. קצבת ילד נכה

בשנת 1980 תוקנו תקנות הביטוח הלאומי המתייחסות לקצבת הילד הנכה, ובמרוצת 1981 החלו להפעילו 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. דמות הקצבה נקבעו בתקנות על פי מידת תלותו של הילד הנכה בהוריו מבחינת תפקודו בבית ובסביבתו הטבעית כדלקמן:

- ילד נכה, התלוי במידה רבה בעזרת הזולת רוב היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי 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 כך שעות היממה, זכאי לגמלה חודשית, שהיא השתתפות המוסד לביטוח לאומי בהוצאות הדרושות לסידורים מיוחדים, בסכום השווה לקצבת יחיד מלאה, אם אין הוא לומד, או אם הוא לומד וטרם 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.

### לוח מס. 3 - מקבלי קצבת ילד נכה, לפי גיל (במספרים מוחלטים) 1985 - 1982

חודש	סך הכל	3 - 13	14 - 18
ספטמבר 1982	1,245	686	559
מרס 1983	2,436	1,630	806
מרס 1984	3,626	2,596	1,030
מרס 1985	3,854	2,885	969
מרס 1986	4,192	3,185	1,007

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 הילדים בגיל 3-10. בשנים 1983-1984 נמשך תהליך מיצוי הזכויות של ילדים נכים, אם כי שיעור הגידול במספר המקבלים הלך וקטן. מספר הילדים המקבלים קצבת ילד נכה גדל במרוצת 1985 בכ-8.8% והגיע במרס 1986 ל-4,192.

כ-76% ממקבלי הקצבה הם בני 3-13. כמו כן כ-50% מהילדים הנכים הזכאים לקצבה הם בנים. רמת הזכאות השכיחה היא 100%, וכ-60% מהמקבלים מקבלים קצבה השווה לקצבת הנכות המלאה המשתלמת ליחיד. כ-6% מקבלים קצבה ברמה של 30% מקצבת הנכות ליחיד, ואחוז דומה מקבל קצבה השווה ל-120% מקצבת הנכות ליחיד.

#### 4. גמלאות ניידות

הסיוע הניתן לנכים המוגבלים בניידותם מתחלק ל: א. קצבת ניידות, הניתנת לנכים בעלי רכב או לנכים חסרי רכב, כהשתתפות בהוצאות הנסיעה שלהם; ו-ב. הלוואה עומדת הנתנת 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.

קצבת הניידות - ב-1985 רמת קצבת הניידות הממוצעת לנכה, במחירים קבועים, עלתה בכ-3%. הממוצע החודשי של מספר הנכים שקיבלו קצבת ניידות ב-1984 היה 10,602 - גידול בן 3.4% מאז 1984. לוח מס. 4 מורה, כי 77% ממקבלי הקצבה נוהגים בעצמם, ו-56% ממקבלי הקצבה מוגדרים כמשתכרים. 63% מהם היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1300 סמ"ק, 35% היו זכאים לקצבה המתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 1800 סמ"ק, ואילו לשאר מקבלי הקצבה ניתנה קיצבה מתאימה לכלי רכב בעל נפח מנוע בן 2000 סמ"ק ויותר.

לוח מס. 4 - מקבלי קצבת ניידות, לפי גודל רכב, השתכרות ונהיגה (ממוצע חודשי)

1985

גודל רכב (סמ"ק)				השתכרות ונהיגה
2000	1800	1300	סך הכל	
186	3,691	6,725	10,602	סך הכל
161	2,306	2,993	5,460	משתכר ונוהג
1	30	399	426	משתכר ואינו נוהג
24	1,230	1,490	2,744	אינו משתכר ונוהג
--	125	1,847	1,972	אינו משתכר ואינו נוהג

הלוואה עומדת - ב-1985 קיבלו 2,310 נכים הלוואה עומדת לקניית רכב. זוהי איפוא ירידה בת 17% מאז השנה הקודמת. סכום ההלוואה הממוצעת בשנה זו ירד, במחירים קבועים, בשיעור בן כ-10.0%. ירידה זו נבעה בעיקר ממדיניות הקפאת המחירים, כולל מחירי המכוניות המיובאות, שהונהגה ב-1985.

### 5. היקף התשלומים בענף הנכות

בשנת 1985 היקף התשלומים בענף הנכות (לכל סוגי הגמלאות) גדל באופן ריאלי ב-6.4% לעומת 4.6% ב-1984 ו-5.4% ב-1983. התשלומים לקצבות הנכות הכללית גדלו ב-10.3%, לקצבת ילד נכה ב-14.7% ולשירותים מיוחדים ב-14.1%. לעומת זאת, התשלומים לגמלת ניידות ירדו ריאלי ב-10.5%.

### לוח מס. 5 - סך כל התשלומים בענף נכות וחלקם בכלל גמלאות הביטוח הלאומי

1985 - 1980

שנה	ככל תשלומי הענף (באלפי ש"ח) במחירי 1985	שיעור הגידול השנתי (באחוזים)	חלקם של תשלומי הענף בכלל התשלומים עבור גמלאות (באחוזים)
1980	194,540	22.6	9.8
1981	227,397	16.9	9.9
1982	255,705	12.4	10.6
1983	266,768	5.4	11.6
1984	279,057	4.6	11.8
1985	294,702	6.4	12.0

### לוח מס. 6 - התשלומים בענף נכות, לפי מסרה עיקרית (באחוזים) 1985 - 1980

שנה	סך הכל	גמלאות נכות כללית	ניידות	שירותים מיוחדים וילד נכה	שיקום וקרן פיתוח שירותים	מנהל וארגון
1980	100.0	66.6	25.1	--	1.9	6.4
1981	100.0	68.8	20.5	2.6	2.2	5.9
1982	100.0	70.7	17.7	5.3	1.7	4.6
1983	100.0	69.2	18.3	6.0	1.6	4.9
1984	100.0	69.1	16.7	6.7	1.5	6.0
1985	100.0	72.4	14.1	6.8	1.4	5.3

העלייה הריאלית בהיקף התשלומים עבור קצבות נכות כללית, קצבת ילד נכה ועבור שירותים מיוחדים נובעת הן מהגידול הריאלי ברמת הקצבה והן מעליית מספר מקבלי הקצבות.

בדומה ל-1984 ב-1985 הירידה הריאלית בתשלומים עבור ניידות היא תוצאה של שתי התפתחויות סותרות, מצד אחד, קצבת הניידות הממוצעת עלתה ריאלית ב-3% לעומת השנה הקודמת, ובנוסף לכך עלה מספרם הממוצע של מקבלי קצבת הניידות (ב-3%). מצד שני, סכום ההלוואה העומדת הממוצעת (נטו) ירד ב-1985, במחירים קבועים בשיעור בן 10%, וכמו כן מספר הנכים שקיבלו הלוואה עומדת ירד ב-17%. כתוצאה מכך, ב-1984 התשלומים בתחום ההלוואות העומדות ירדו ריאלית ב-25%, וחלקם של התשלומים עבור הלוואות עומדות בסך התשלומים לגמלת ניידות ירד מ-56.7% ב-1983 ל-43% ב-1984 ול-41% ב-1985.

חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הביטוח הלאומי המשיך לגדול והגיע ב-1985 ל-12%, לעומת 11.8% ב-1984 וכ-10% ב-1980.

לוח מס. 6 מציג את התפלגות התשלומים בענף הנכות, לפי הגמלאות העיקריות בענף. הנתונים מורים, שחלקן של גמלאות הנכות הכללית בכלל תשלומי הענף עלה מ-69.1% ב-1984 ל-72.4% ב-1985. במקביל חלקן של גמלאות הניידות ירד מ-16.7% ל-14.1%.

## 1. נפגעי עבודה

### 1. כללי

ביטוח נפגעי עבודה מקנה למבוטח, שנפגע בעבודה, זכאות לגמלאות. יש מספר סוגים של גמלאות, המוענקות לנפגעי עבודה בהתאם לתוצאות הפגיעה:

1. דמי פגיעה המשולמים לעובד, אשר כתוצאה מתאונת עבודה אינו מסוגל לעסוק בעבודתו, או בעבודה מתאימה אחרת, והוא נעדר מן העבודה עד 182 ימים. בתקופת ההיעדרות מקבל הנפגע דמי פגיעה, המחושבים על בסיס שכרו בתקופה שקדמה לפגיעה בעבודה.

2. גמלאות נכות, להן זכאים נפגעי עבודה, שנשארו נכים כתוצאה מהתאונה (תקופה מוגבלת או לצמיתות). גמלאות הנכות הן: קצבת נכות זמנית המשולמת לנפגעי עבודה, שנקבעה להם דרגת נכות זמנית בת 5%, לפחות; קצבת נכות צמיתה המשולמת לנפגעי עבודה שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 20%, לפחות; מענק נכות הניתן לאלה, שנקבעה להם דרגת נכות צמיתה בת 5%-19%; קצבה מיוחדת ומענק לסידורים חד-פעמיים לנפגעי עבודה, שדרגת נכותם היא 75% ויותר.

3. גמלאות תלויים המשולמות לבני משפחתם של מבוטחים שנהרגו בתאונת עבודה, וזאת בתנאי שבני המשפחה היו תלויים במבוטחים אלה לפרנסתם.

4. הוצאות ריפוי - המוסד לביטוח לאומי נושא בהוצאות הטיפול הרפואי או בהוצאות האשפוז של נפגעים הנזקקים להם כתוצאה מפגיעה בעבודה.

5. שיקום - נכה שדרגת נכותו הצמיתה היא 10% ויותר זכאי לשיקום מקצועי, אם כתוצאה מהפגיעה בעבודה אין הוא מסוגל לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה אחרת שידע לעשותה.

### 2. דמי פגיעה

מספר התביעות לדמי פגיעה שהוגשו בשנת 1985 הוא הנמוך ביותר מזה מספר שנים. ב-1985 הוגשו 68,572 תביעות, כלומר ירידה בת כ-4% ממספר התביעות בשנה הקודמת. מספר התביעות שאושרו קטן בכ-6% מהמספר שאושר בשנה הקודמת, אך דומה למספר שאושר לפני שנתיים. אחוז התובעים, שתביעתם אושרה, מכלל המועסקים במשק ירד מ-4.86% ב-1984 ל-4.63% ב-1985.

דמי הפגיעה הממוצעים ליום בשנת 1985 היו 12.3 ש"ח לשכירים, ולעצמאים - 14.1 ש"ח. במונחים ריאליים סכום זה גבוה בכ-28% מהסכום הממוצע ששולם לשכירים ב-1984 ובכ-48% מהסכום ששולם לעצמאים. כשמדובר בעצמאים, סכום זה הוא הגבוה ביותר ששולם בשנים האחרונות, דבר הנובע ככל הנראה משינוי בסיס ההכנסה לתשלום דמי ביטוח

ולגמלאות מחליפות שכר. שינוי זה הונהג עוד באפריל 1984, אך ב-1985 השפעתו גברה. בחינת גובה התשלום לשכירים מלמדת, שבשנת 1985 התשלום היה הגבוה ביותר מבין אלה ששולמו בשנים האחרונות, להוציא שנת 1982, בה שולמו 13.1 ש"ח ליום במחירי 1985.

לוח מס. 1 - המועסקים במשק והתביעות לדמי פגיעה שהתקבלו ושאושרו  
1985 - 1980

שנה	מספר תביעות לדמי פגיעה	מספר תביעות לדמי פגיעה שאושרו	מספר המועסקים במשק* (באלפים)	אחוז התובעים שתביעתם אושרה מכלל המועסקים במשק
1980	94,501	85,017	1,262.1	6.74
1981	84,602	77,132	1,283.6	6.00
1982	78,863	76,683	1,305.9	5.87
1983	70,351	62,610	1,344.9	4.66
1984	71,521	66,398	1,367.5	4.86
**1985	68,572	62,377	1,347.0	4.63

\* בממוצע לשנת תקציב.  
\*\* החל בשנת 1985 הנתונים מבוססים על סדרה חדשה (גילאי 15+ לעומת גילאי 14+ עד אז).

לוח מס. 2 - דמי פגיעה ממוצעים ליום  
1985 - 1980

שנה	שכירים			עצמאים		
	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירי 1985 (בש"ח)
1980	49.6	11.0	42.0	49.3	19.0	41.8
1982	286.0	13.1	45.7	215.5	9.9	34.4
1983	719.5	12.0	43.3	554.8	9.3	33.4
1984	2,886.0	9.6	32.1	2,882.0	9.5	32.1
1985	12.3	12.3	47.8	14.1	14.1	54.7

\* עד ל-1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חדשים.



בחינת ממוצע דמי הפגיעה ליום כאחוז מהשכר הממוצע במשק, מעלה גם היא, כי בשנת 1985 חל בו שיפור משמעותי: הוא הועלה מ-32.1% ב-1984 אצל השכירים ואצל העצמאים לכ-47.8% אצל השכירים ולכ-55% אצל העצמאים ב-1985.

ירידת האינפלציה מרמה של כ-400% בשנת 1984 לרמה של כ-230% בשנת 1985, בו זמנית לשחיקה שחלה בשכר הממוצע במשק, תרמו אף הן לשיפור יחסי ברמת דמי הפגיעה המשולמים לנפגעים.

עקב השינוי הריאלי שחל בגובה דמי הפגיעה הממוצעים חל גידול ריאלי בהיקף התשלומים לדמי פגיעה ובשנת 1985 היה גבוה בכ-5% יותר מאשר בשנת 1984.

### 3. גמלאות נכות

ב-1985 כ-9,870 נכים נפגעי עבודה קיבלו מדי חודש קצבה צמיחה, וכ-560 נכים קיבלו קצבת נכות זמנית. בשנה זו עלה מספר מקבלי הקצבה הצמיחה בכ-5.8%, ואילו מספר מקבלי הקצבה הזמנית ירד בכ-0.8%.

לוח מס. 3 - מספר מקבלי גמלאות נכות בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הקצבה

1985 - 1980

שנה	קצבה צמיחה		קצבה זמנית	
	סך הכל (ממוצע חודשי)	גודל השינוי (אחוזים)	סך הכל (ממוצע חודשי)	גודל השינוי (אחוזים)
1980	7,542	..	756	..
1981	8,034	6.5	635	-16.0
1982	8,485	5.6	534	-16.0
1983	8,898	4.9	506	-5.2
1984	9,326	4.8	606	19.8
1985	9,869	5.8	557	-8.1

רמת הקצבה הממוצעת לחודש, ירדה ריאלית גם בשנת 1985 (ירידה בת כ-7% אצל השכירים ובת כ-1.2% אצל העצמאים). לעומת זאת רמת הקצבה יחסית לשכר הממוצע במשק עלתה (כ-7% אצל השכירים וכ-13% אצל העצמאים).

עלייה זו מבטלת למעשה, את אפקט השחיקה שהורגש בשנת 1984 ומחזירה את רמת הקצבה (ביחס לשכר הממוצע) לזו של שנת 1983.

לוח מס. 4 - קצב נכות צמיחה ממוצעת לחודש  
1985 - 1980

ע צ מ א י ם			ש כ י ר י ם			ש נ ה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	
29.3	226.4	1,037.5	29.2	225.6	1,034.8	1980
31.6	267.1	2,573.1	31.5	266.3	2,563.0	1981
30.1	259.5	5,662.8	30.7	263.7	5,762.4	1982
28.5	237.8	14,221.3	29.6	246.6	14,751.0	1983
24.8	220.9	66,620.0	27.4	243.9	73,597.5	1984
28.1	217.2	217.2	29.3	226.8	226.8	1985

\* עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 - בשקלים חדשים.

בשנת 1985 רמת הקצבה במחירים קבועים הייתה דומה לזו של שנת 1980, ונמוכה יותר מהרמות שאפיינו את כל השנים האחרונות. התפתחות זו משתקפת גם במדדים המוצגים בלוח מס. 5. הנחונים מלמדים, כי מדד הקצבאות, שעל פיו מתעדכנת הקצבה עלה ב-1985 יותר מן השכר הממוצע, אך פחות מאשר מדד המחירים; והיה בכך שיפור לעומת השנים האחרונות, בהן הגידול השנתי במדד הקצבאות היה קטן יותר מאשר במחירים ובשכר. ב-1985 מדד הקצבאות עלה ב-7.8% יותר מהשכר הממוצע ובכ-6.4% פחות ממדד המחירים.

לוח מס. 5 - שיעור הגידול של מדד קצבאות נפגעי עבודה, מדד המחירים והשכר הממוצע במשק  
1985 - 1979

שנה	מדד קצבאות	מדד מחירים	שכר ממוצע
1979	84.7	95.2	102.3
1980	158.6	133.6	138.4
1981	142.9	110.1	129.5
1982	123.2	127.0	132.8
1983	157.8	173.8	164.5
1984	387.9	404.6	438.3
1985	210.3	231.3	187.9

4. גמלאות תלויים

מספר מקבלי גמלאות תלויים המשיך לעלות גם בשנת 1985, אולם שיעור הגידול היה נמוך יותר מזה שבשנים האחרונות (2.2% בשנת 1985 לעומת 2.5% ב-1984 ו-2.4% בשנת 1983). מספר מקבלי הגמלה בשנה זו הגיע לכ-3,290 במוצע לחודש. כ-86% מתוכם הם שאיריהם של מי שהיו שכירים בעת התאונה, והשאר - עצמאים.

לוח מס. 6 - מקבלי גמלאות תלויים  
1985 - 1980

1985	1984	1983	1982	1981	1980	
3,286	3,216	3,139	3,066	2,958	2,859	מספר מקבליים
2.2	2.5	2.4	3.7	3.5	4.6	גודל השינוי (באחוזים)

קצבת התלויים הממוצעת בשנת 1985 הסתכמה בכ-440 ש"ח. זו ירידה ריאלית בת כ-2.8% כשמדובר בשכירים, ובת כ-1.1% כשמדובר בעצמאים. ערכה של קצבת התלויים יחסית לשכר הממוצע עלה בכ-11% אצל השכירים, ובכ-14% אצל העצמאים.

לוח מס. 7 - קצבת התלויים הממוצעת לחודש  
1985 - 1980

עצמאים			שכירים			שנה
כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	כאחוז מהשכר הממוצע	במחירי 1985 (בש"ח)	במחירים שוטפים*	
56.0	432.5	1,986.9	57.2	442.6	2,030.0	1980
61.4	519.2	4,995.9	62.2	525.7	5,062.0	1981
60.3	518.6	11,328.0	59.8	514.7	11,244.4	1982
56.4	470.0	28,108.9	56.1	467.7	27,974.9	1983
50.1	445.9	134,542.1	50.9	452.2	136,453.2	1984
57.1	440.9	440.9	56.8	439.3	439.3	1985

\* עד שנת 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985-בשקלים חדשים.

גם סכום קצבת הנכות וגם סכום קצבת התלויים נקבעים יחסית להכנסתו של הנפגע ברבע השנה שקדם לפגיעתו, כדלקמן: גובה קצבת הנכות המלאה המשולמת לנכה, שדרגת נכותו 100%, הוא 75% משכרו בתקופה הקובעת. נכה, שדרגת נכותו נמוכה מ-100%, סכום קצבתו מחושב בהתאם לדרגת נכותו.

סכום קצבת התלויים המלאה, גם הוא 75% מהשכר בתקופה הקובעת. סכום הקצבה החלקית נקבע בהתאם. דרגת הזכאות לקצבת תלויים נקבעת על פי מספר התלויים (כך, למשל, אלמנה - 60%, אלמנה עם 4 ילדים - 100%).

היות שגובה דרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים הוא 75%, ואילו גובה דרגת הנכות הממוצעת הוא רק 39%, כלומר כמחצית מדרגת הזכאות הממוצעת לקצבת תלויים, הרי שגם סכום קצבת התלויים הממוצעת כמעט כפול מסכום קצבת הנכות הממוצעת.

#### 5. היקף התשלומים בענף נפגעי עבודה

לוח מס. 8 מציג את התחלקות התשלומים בענף נפגעי עבודה לפי המרכיבים העיקריים: דמי פגיעה, גמלאות נכות, גמלאות תלויים, הוצאות ריפוי ושיקום. התחלקות התשלומים בשנת 1985 דומה לזו של שנת 1983, והיא שונה רק במעט מזו של השנה הקודמת. ההבדלים העיקריים חלו במשקלם היחסי של הוצאות הריפוי שירד מ-23.5% ל-21.6%, ובגמלאות הנכות שעלו מ-43% ל-44.5%.

#### לוח מס. 8 - התשלומים בענף נפגעי עבודה, לפי סוג הגמלה (באחוזים) 1985 - 1980

שנה	סך הכל	דמי פגיעה	גמלאות נכות	גמלאות תלויים	הוצאות ריפוי	שיקום
1980	100.0	16.2	39.8	18.2	25.0	0.8
1981	100.0	14.7	40.1	19.2	25.4	0.6
1982	100.0	14.4	41.6	19.6	23.9	0.5
1983	100.0	12.8	43.9	20.9	21.9	0.5
1984	100.0	12.1	43.0	20.8	23.5	0.6
1985	100.0	12.9	44.5	20.1	21.6	0.9

\* אין הם כוללים תשלומים לנפגעי איבה, פיצויי הלנה, מפעלים מיוחדים, מחקרים וסיוע משפטי.

סך כל התשלומים ששולמו על ידי ענף נפגעי עבודה עלה בשנת 1985 עלייה ריאלית בת כ-1%. זאת לאחר עלייה בת כ-4% בשנת 1984. התשלומים בשנת 1985 הסתכמו בכ-101 מיליון ש"ח.

מרכיב ההוצאה המשמעותי היחיד, בו חל גידול ריאלי בהיקף התשלומים, הוא דמי הפגיעה. בסעיף זה חל, כאמור, גידול ריאלי בן כ-5%, הנובע בעיקר מעלייה בת כ-30% בדמי הפגיעה הממוצעים ליום. לעומת זאת ביתר הגמלאות, גמלאות נכות ותלויים, חלה ירידה ריאלית בת כ-1.5% ובת כ-0.7% בהתאמה.

גם הוצאות הריפוי ירדו ריאלית. יוצא אפוא, שבכלל מרכיבי ההוצאה חלה עלייה ריאלית בת ב-1% בסך כל התשלומים בענף נפגעי עבודה.

לוח מס. 9 - היקף התשלומים של ענף נפגעי עבודה\*  
1985-1980

שנה	במחירים שוטפים**	במחירי 1985 (בש"ח)	שיעור שינוי ריאלי (באחוזים)
1980	402,189	87,887	3.8
1981	957,233	90,560	13.3
1982	2,314,773	106,028	6.5
1983	5,774,300	96,530	-8.9
1984	30,305,000	100,404	4.0
1985	101,264	101,264	0.9

\* כולל פיצוי הלנה, מחקרים, מפעלים מיוחדים וסיוע משפטי.  
\*\* החל ב-1985 הנתונים הם באלפי ש"ח, עד אז הנתונים הם באלפי שקלים.

### פרק 3

הבטחת הכנסה למעורטי יכולת

א. כללי

האחריות להבטחת הכנסה מינימאלית לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית מוטלת על המוסד לביטוח לאומי. היא מוצאת את ביטוייה בשלושה חוקים: חוק הבטחת הכנסה, חוק נכות כללית וחוק המזונות - הבטחת תשלום.

האוכלוסייה הזכאית להבטחת הכנסה מינימאלית מתחלקת לארבע קבוצות עיקריות, לפי סיבות הזדקקותן: גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה. הגדולה ביותר היא קבוצת הקשישים המקבלים קצבת זיקנה וקצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי שאין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו, או שהכנסתם ביחד עם קצבת הביטוח הלאומי אינה מספיקה לקיום מינימאלי. הכנסתה המינימאלית של אוכלוסייה זו הובטחה בעבר על ידי תוכנית ההטבה הסוציאלית, ואילו מאז 1982, עם כניסתו לחוקף של חוק הבטחת ההכנסה, היא מובטחת על ידי חוק זה.

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 - הבטחת תשלום<sup>1</sup> ומשפחות חד-הוריות אחרות שאינן נמנות על מקבלי קצבות הביטוח הלאומי. אלו האחרונות הן משפחות חד-הוריות ללא קשר נישואין, כמו במצב של גירושין, נטישה, או ניתוק אחר מהבעל, ורווקות עם ילדים, שהכנסתן מובטחת על ידי חוק הבטחת ההכנסה.

שלישית בגודל היא קבוצת הנכים<sup>2</sup>, 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 מאוד), ונכים שלא נמצאו זכאים לפי תנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך בריאותם לקויה, והם חסרי כושר עבודה או כושרם מוגבל. הכנסתם של הנכים שלא טופלו במסגרת חוק הנכות מובטחת על ידי חוק הבטחת הכנסה.

קבוצה אחרת, קטנה יחסית, הזכאית לתבוע השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת ההכנסה, היא זו של המשפחות העובדות בשכר נמוך ושל המשפחות, שמפרנסן חסר תעסוקה באופן זמני ואינו זכאי לדמי אבטלה או כבר מיצה את זכותו לדמי האבטלה, ולא נמצאה לו עבודה על ידי לשכת התעסוקה.

בפרק זה נסקור את ההתפתחויות המרכזיות שחלו ב-1985 ברמת ההכנסה

1. חוק המזונות מ-1972 נועד להבטיח את ההכנסה המינימאלית לקיום לנשים, שפסק דין קבע את זכאותן לקבלת דמי מזונות, אך מי שתייב בהם אינו ממלא את חובתו.
2. אוכלוסיית הנכים נדונה במפורט בפרק הסוקר את ענפי הביטוח הלאומי.

המינימאלית המובטחת ובהיקף האוכלוסייה הזכאית לה. זאת, תוך התמקדות באוכלוסייה המכוסה על ידי חוק הבטחת ההכנסה על שתי קבוצותיה העיקריות: הקשישים והשירים והאוכלוסייה השירית, ובאוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות - הבטחת תשלום.

הקבוצה העיקרית מבחינת גודל, המכוסה על ידי חוק הבטחת הכנסה, היא זו של הקשישים והשירים (בעיקר אלמנות) הזכאים לקצבות הזיקנה והשירים מהמוסד לביטוח לאומי. מבחן הכנסות הוא התנאי היחיד לזכאותם להשלמת הכנסה. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שרובה הגדול של אוכלוסייה זו כבר עבר את גיל הפרישה המקובל, ולפיכך לא חלה עליו הדרישה להשתלב בשוק העבודה.

הקבוצה השנייה מבחינת גודל, שמכוסה בחוק הבטחת ההכנסה, כוללת אנשים בגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר. שלא בדומה לקשישים ולשירים, לא ניתן לאפיינם באמצעות מאפיין אחד דוגמת גיל (קשישים), או מצב משפחתי (אלמנות). מדובר בעיקר באוכלוסייה שירית, שלא נמצא לה מקום במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, או פתרון הולם במסגרת חוק המזונות - הבטחת תשלום. יש בה נשים חד-הוריות, ללא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, ועוד.

בניגוד לקשישים ולשירים, שקצבת הזיקנה והשירים מובטחת להם תמיד ואשר הגמלה להבטחת הכנסה משלימה את קצבתם לפי חוק, כשמדובר באוכלוסייה בגיל העבודה, הגמלה להבטחת הכנסה בלבד היא המבטיחה לה הכנסה ברמת המינימום, למעט חלק מן הגרושות אשר זכאיות לקבל דמי מזונות מכוח חוק המזונות. אצל רובה של אוכלוסייה זו הזכאות לגמלה מותנית בעמידה בשני תנאים: מבחן תעסוקה ומבחן הכנסות. מבחן התעסוקה מחייב את התובע הבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות מחייב את כל האוכלוסייה, ועיקרו בדיקת כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התובע הבטחת הכנסה. לפיכך למצב התעסוקה במשק ולרמת השכר הנמוך יש השפעה רבה על גודלה של האוכלוסייה השירית.

## **ב. גובה ההכנסה המינימאלית המובטחת**

### **1. כללי**

בחוק הבטחת ההכנסה נקבעו שתי רמות לגמלה: גמלה בשיעור מוגדל וגמלה בשיעור רגיל. הגמלה בשיעור המוגדל זהה לרמת ההכנסה המינימאלית שהובטחה למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (קשישים, שירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות) מאז 1974. הגמלה בשיעור הרגיל היא כ-80% מהרמה המובטחת בשיעור המוגדל.

ההבחנה, שמבחין החוק בין שתי רמות הגמלה, נובעת מן העיקרון, לפיו רמת הגמלה מותאמת למשך הזמן, שצפוי שאדם יימצא במצוקה כלכלית ויזדקק להבטחת הכנסה. השיעור הרגיל של הגמלה מיועד לאנשים,



שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצב מצוקה זמני. תקופת ההזדקקות אמורה להיות קצרה ולא לעלות על שנתיים. השיעור המוגדל מיועד לנתמכים, שהזדקקותם ממושכת ומתמדת. על פי החוק זכאים לו: קשישים, אלמנות או אלמנים עם ילדים ונתמכים אחרים בגיל העבודה, אשר ישו במערכת לפחות שנתיים תמימות, ואשר הסתבר שמצוקתם אינה זמנית. רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת, שמוצגת בפרק זה, כוללת גם את קצבות הילדים האחידות, שכן אלה מהוות מאז הריפורמה במיסוי הישיר חלק אינטגרלי מהבטחת הקיום המינימאלי למשפחות עם ילדים.

## 2. המגמות ב-1985

שיטת חישוב ההכנסה המינימאלית המובטחת וערכונה ידעה בשנים האחרונות תהפוכות ושינויים רבים, שנועדו להבטיח רמת חיים סבירה לאוכלוסייה מעוטת ההכנסה. לאוכלוסייה זו הוקדשה תשומת לב מיוחדת, והקצבאות להן היא זכאית זכו בדרך כלל לעדכון תכוף יותר, שלקח בחשבון הן את השינויים בשכר הממוצע והן את עליית המחירים במשק.

שיטת עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת שהיתה נהוגה עד חודש דצמבר 1984 כללה את שני היסודות הבאים: (א) הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת (ללא קצבות הילדים) לשכר הממוצע במשק, בכל עת שמשולמת תוספת יוקר לכלל השכירים במשק, (ב) קיום מנגנון עדכון אוטומטי שוטף, המבטיח את עדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת בהתאם לשינויי מדד המחירים, בכל עת שהמחירים עולים ב-5% ויותר. העדכון לפי המחירים נעשה במועדים, בהם לא שולמה תוספת יוקר לכלל השכירים.

הפעלתה של שיטה זו (מראשית 1980) הביאה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת כמעט מדי חודש ולשיפור רמתה בשנים 1980-1983. אולם עם ההאצה הנוספת שחלה בקצב עליית המחירים בשלהי 1983 ובראשית 1984 הסתמנה שחיקה גדולה בהכנסה המינימאלית המובטחת, הן במונחים ריאליים והן במונחי השכר הממוצע במשק. ברבע הראשון של שנת 1984 (אפריל-יוני), שבו השחיקה היתה בשיאה, ההכנסה המינימאלית ליחיד (בשיעור המוגדל) היתה 21.7% בלבד מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת כ-25% בממוצע ב-1983.

במטרה לתת מענה מהיר לשחיקה המחרפה בהכנסה המינימאלית המובטחת (ובקצבאות האחרות הצמודות לשכר הממוצע), הותקנו באוגוסט 1984 תקנות לשעת חירום שהיו בתוקף שלושה חודשים. הן שיפרו במידה ניכרת את שיטת חישוב השכר הממוצע על פי החוק ואת רמת הקצבאות המחושבות על פיו. בחודש נובמבר 1984, כשפג תוקפן של התקנות לשעת חירום, חושו הקצבאות בשיטה חריגה וחד פעמית על בסיס הקצבאות ששולמו בפועל באוקטובר 1984.

בדצמבר 1984 נקבעה בהסכם עם האוצר שיטה חדשה לעדכון ההכנסה המינימאלית המובטחת למעוטי היכולת לתקופה בת 12 חודשים, כלומר עד לנובמבר 1985. בהתאם לשיטה החדשה, הגמלאות להבטחת הכנסה מעודכנות מדי חודש במלוא שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, מבלי להתחשב

3. דיון מפורט יותר בשיטת ההצמדה לשכר הממוצע הוצג בפרק המבוא.

בשאלה האם כלל השכירים במשק מקבלים פיצוי על התייקרות זו, אם לאו. שיטה זו הבטיחה שמירה שוטפת של כוח הקנייה של הקצבאות, וזאת על רקע אי הוודאות הכלכלית ששררה במשק בד בבד עם הירידה בשכר הריאלי. בדצמבר 1985 הוסכם להמשיך בשיטת עדכון זו, ולמעשה היא הופעלה עד יולי 1986.

עם הנהגתן של תקנות החירום ועם הצמדתה של ההכנסה המינימאלית המובטחת למדד יוקר המחיה חלה עליה הדרגתית ברמתה. ברבע האחרון של שנת 1984 ההכנסה המינימאלית ליחיד הגיעה ל-25.7% מהשכר הממוצע במשק, וערכה הריאלי היה גבוה בכ-18% מערכה ברבע הראשון בשנת 1984.

ב-1985, השנה הראשונה להפעלת המדיניות הכלכלית החדשה, חלה שחיקה גדולה ברמת השכר הממוצע במשק, אולם הקצבאות למעוטי הכנסה המשיכו להתעדכן בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים. כתוצאה מכך ב-1985 חל שיפור ניכר ברמתן היחסית לשכר הממוצע במשק. הירידה ברמת החיים, שפקדה את כלל האוכלוסייה, פסחה על האוכלוסייה החלשה הנתמכת על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

נתוני לוח מס. 1, המציגים את רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת למקבלי קצבות הביטוח הלאומי (השיעור המוגדל) מורים, שמאז 1984 עד 1985 ההכנסה המינימאלית המובטחת גדלה בכ-9% במונחים ריאליים ובכ-25% יחסית לשכר הממוצע במשק. ההכנסה המינימאלית המובטחת ליחיד עלתה מ-24.4% ב-1984 ל-30.4% ב-1985, בעוד שהשיעור הקבוע בחוק הוא 25%.

בדיקת הנתונים המתייחסים למשפחות עם ילדים חושפת מגמה דומה ברמת ההכנסה המינימאלית המובטחת להן (בתוספת קצבות הילדים). זאת מאחר שב-1985 הסתמן שיפור גם ברמתן של קצבות הילדים. שיפור זה היה פועל יוצא של שחיקת השכר הממוצע במשק מיחד גיסא ושל עדכון קצבת הילדים לפי עליית המחירים מאיזך גיסא. ערכה של נקודת קצבה עלה מ-2.2% מהשכר הממוצע ב-1984 ל-3.1% ב-1985, ובמונחים ריאליים נצפתה עלייה בת 27%. ב-1985 ההכנסה שהובטחה לאלמנה עם 2 ילדים על ידי מערכת הבטחת ההכנסה וקצבות הילדים הגיעה ל-61% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת 48.8% ב-1984.

ראוי לציין, שמגמות זהות הסתמנו גם בהכנסה המובטחת לאוכלוסייה השירותית שזכאית להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל. גמלה זו מתעדכנת על פי כללים זהים.

חשוב להדגיש, שאילולא השינוי בשיטת עדכון רמת ההכנסה המינימאלית המובטחת היינו עדים לפגיעה חריפה בהכנסתה של האוכלוסייה החלשה, שמקור הכנסתה הכמעט יחיד הוא קצבות הביטוח הלאומי. כמו כן, הרמה היחסית הגבוהה שהושגה ב-1985 היתה זמנית. היא הגיעה לשיא בנובמבר 1985 (34.2%), אך מאז היא הלכה וירדה בהדרגה, וזאת עם השיפור שחל בשכר הממוצע במשק.

ביוני 1986 סירב משרד האוצר להמשיך את העדכון החודשי בהתאם לעליית המחירים, והוחלט שבחודשים יולי-ספטמבר 1986 ההכנסה המינימאלית המובטחת תעודכן רק אם הקצבה לבודד תהיה נמוכה מ-27.5% מהשכר הממוצע במשק. למעשה, משמעותו של הסכם זה היא הקפאת הקצבאות שתשלמנה בחודשים אלה.

לוח מס. 1 - רמת התכנסות המינימאלית המובטחת (כולל קצוות ילדים) בשיעור המוגדל, לפי  
 סידור משיחה נבחרים

1975 - 1985

שנה	אלמנה, קשיש ונכה (יחידים)		אלמנה עם 2 ילדים		נכה או קשיש עם 2 ילדים		שנה
	במחירי שוטפים* 1985	במחירי שוטפים* 1985	במחירי שוטפים* 1985	במחירי שוטפים* 1985	במחירי שוטפים* 1985	במחירי שוטפים* 1985	
1975	58.1	163.7	25.5	109.6	307.8	48.1	1975
1978	156.3	156.1	20.7	290.6	289.2	38.6	1978
1979	327.8	167.0	22.1	599.0	305.3	40.3	1979
1980	843.7	184.2	23.8	1,709.1	373.2	48.2	1980
1981	2,010.3	208.6	24.8	4,052.7	421.4	50.0	1981
1982	4,647.4	212.8	24.6	9,336.2	427.4	49.5	1982
1983	12,507.2	209.1	24.9	25,010.2	418.2	49.9	1983
1984	65,622.7	217.5	24.4	130,949.0	433.9	48.8	1984
*1985	236.0	236.0	30.4	473.3	473.3	61.0	*1985

\* טל ל-1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 בשקלים חדשים.

## ג. היקף הזכאים להבטחת הכנסה

### 1. מגמות כלליות

בשנת 1985 תוכניות הבטחת הקיום המינימאלי של הביטוח הלאומי הקיפו כ-240,000 משפחות. קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר בקרב אלה היתה קבוצת הקשישים והאלמנות. קבוצה זו מנתה כ-143.5 אלף משפחות הזכאיות לקצבת זיקנה ושאיירים מהמוסד לביטוח לאומי. 54% הם קשישים הזכאים לקצבת הזיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, כ-17% הם קשישים וותיקים ועולים חדשים אשר לא צברו תקופת אכשרה ומקבלים את קצבתם מכוח ההסכם בדבר מתן גמלאות זיקנה מיוחדות, וכ-29% זכאים (בעיקר זכאיות) לקצבת שאירים (לפי חוק ושלא לפי חוק).

מספר הנכים הכלליים במערכת הבטחת הכנסה, שמקבלים קצבה מכוח חוק הנכות הכללית, הגיע ב-1985 ל-62.5 אלף, וכ-6,500 משפחות היו זכאיות לתשלום דמי מזונות מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום. 24.5 אלף משפחות, אשר רובן אינו נמנה על מקבלי קצבת הביטוח הלאומי (האוכלוסייה השירית), היו זכאיות לגמלה משלימת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. ב-1985 אוכלוסייה זו מנתה 15% מכלל הזכאים להבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. זאת לעומת 10% בלבד ב-1984.

לוח מס. 4 מציג את מגמות השינוי שחלו בשנים האחרונות בהיקף הזכאים להבטחת הכנסה בהתייחס לכל התוכניות, לפי סוגי האוכלוסייה. ב-1985 חלה עלייה בת 4.5% במספר כלל הזכאים להבטחת הכנסה, לעומת 1.9% ב-1984.

עליית מספר הזכאים לא היתה תופעה כללית שאיפיינה את כל התוכניות להבטחת הכנסה. בקרב האוכלוסייה הגדולה ביותר - הקשישים והשאיירים הסתמנה ירידה, ואילו היקפה של האוכלוסייה השירית עלה באופן ניכר (ב-72%). כמו כן, האוכלוסייה המכוסה על ידי חוק המזונות - הבטחת תשלום גדלה ב-15%, וזו המכוסה על ידי חוק הנכות הכללית ב-3.4%. יוצא אפוא שהגידול במספר הנתמכים הנמנים על האוכלוסייה השירית היה ב-1985 הסיבה העיקרית לעליית מספר הזכאים להבטחת הכנסה.

### 2. הקשישים והשאיירים

ב-1985 נמשכה, זו השנה הרביעית ברציפות, הירידה במספר משפחות הקשישים והשאיירים שהיו זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. בשנה זו ירד מספרן ב-1.7%, לעומת 2% ב-1983-1984. מספר מקבלי קצבת הזיקנה הזכאים להשלמת הכנסה ירד ב-2.5%, ואילו מספר מקבלי קצבת השאיירים כמעט לא השתנה. הימשכותה של מגמה זו נבעה משני גורמים שאיפיינו גם את השנים הקודמות. הגורם האחד הוא, שבשנים האחרונות חלק גדול יותר מן המצטרפים החדשים לאוכלוסיית מקבלי קצבת הזיקנה פורש מעבודתו עם פנסיה מעבודה ולפיכך אינו זכאי להשלמת הכנסה. הגורם השני הוא הירידה במספר הזכאים להשלמת הכנסה בקרב מקבלי הקצבה שלא לפי חוק (וותיקים ועולים חדשים), שאותה יש לזקוף מצד אחד לשיעור התמותה הגבוה בקרב הוותיקים ומצד שני לצמצום מימדי העלייה לארץ.

לוח מס. 3 - היקף הזכאים להגשת תביעה, לפי סוג הקצבה (בממוצע לחודש)  
1985 - 1975

1985	1984	1983	1982	1981	1975	הקצבה	גיו
101,677	104,265	***107,375	***110,206	115,340	106,178	קצבת זיקנה	
77,474	78,958	80,526	81,826	85,511	74,706	לפי חוק	
24,203	25,307	26,869	28,380	29,829	31,110	קצבות מיוחדות*	
42,064	42,016	***41,732	***41,311	41,265	29,189	קצבת שאירים	
64,575	62,457	59,491	54,386	48,761	4,685	נכות כללית	
7,494	6,494	6,163	5,876	5,084	2,580	מזונות	
						גמלה לנשחת תביעה	
24,567	14,328	11,030	9,880	11,905	25,218	לאוכלוסייה השירותית**	
240,377	230,015	***225,821	***221,639	222,355	167,850	כלל מקבלי הקצבות**	
16.3	15.8	16.0	16.2	16.5	14.5	כאחוז מכוח העבודה	
17.4	16.8	16.8	17.0	17.4	15.1	כאחוז ממספר המועסקים	

\* קצבות מיוחדות משולמות לרווחיקים ולעורקים חודשים, שתפאת גילים אינם מבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי.  
\*\* האוכלוסייה המוכרת כנחמכילי הטעד לשעבר ואשר מקבלת כיום את הגמלה להגשת תביעה מכוח חוק הבטחת התביעה.  
\*\*\* יש משפחות הזכאים על פי חוק מזונות היו זכאיות להשלמת התביעה מכוח חוק הבטחת התביעה. מספרים אלה כוללים גם את מקבלי קצבות הזיקנה והשארירים, אשר נכללים במערכת הבטחת התביעה לעוררד קבלת זכאות לביטוח הפואי בלבד.

לוח מס. 4 - שיעור גידול מספר המקבלים הכנסה מינימאלית מובטחת,  
לפי סוג הקצבה (באחוזים)  
1979 - 1985

שנה	סך הכל	זיקנה	שאיירים	נכות כללית	מזונות	אוכלוסייה השיורית
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
1983	1.8	-2.8	0.0	9.4	4.9	11.6
1984	1.9	-2.9	0.6	5.0	5.4	30.0
1985	4.5	-2.5	+0.1	3.4	15.4	72.0

לוח מס. 5 - מקבלי השלמת הכנסה, כאחוז מכלל מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים  
1975 - 1985

שנה	סוג הקצבה		
	קצבת זיקנה סך הכל	זיקנה שלא לפי חוק	קצבת שאיירים סך הכל
1975	48.7	40.5	99.2
1979	44.2	36.8	94.7
1980	43.2	36.0	95.2
1982	39.2	32.6	95.1
1983	37.5	31.2	95.0
1984	35.6	29.7	95.0
1985	33.8	28.1	95.0

בלוח מס. 5 מוצג אחוז מקבלי השלמת הכנסה מכלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאיירים, לפי סוג הקצבה. מנתוני הלוח עולה, ששיעור מקבלי השלמת הכנסה בכלל מקבלי קצבת הזיקנה לפי חוק ירד מ-29.7% ב-1984 ל-28.1% ב-1985. בדומה ל-1983 ול-1984, גם ב-1985 היחה ירידה בת 1.5% אצל מרבית העולים החדשים הוותיקים שקיבלו קצבה לפי חוק. קצבת הזיקנה היתה מקור קיומם הכמעט בלעדי, ולפיכך 95% מהם היו זכאים להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. שיעור זה נשאר יציב מאז 1979. ב-1985 נמשכה גם ירידת שיעור הנזקקים בכלל מקבלי קצבת השאיירים, והוא הגיע ל-47.2%. מאז 1982 קצב הירידה היה בן כ-1% לשנה.



### 3. נשים הזכאיות להבטחת תשלום

חוק המזונות (הבטחת תשלום) מ-1972 נתון לאחריותו הפרלמנטארי של משרד המשפטים, והאחריות לביצוע היא על המוסד לביטוח לאומי. החוק מבטיח תשלום לנשים, שבית הדין פסק להן מזונות, אולם החייב בדמי המזונות אינו ממלא את חובתו להן. גובה התשלום הוא כפי שנקבע בפסק הדין או כפי שנקבע בתקנות החוק לדמי מזונות, הנמוך מבין שניהם. אם דמי המזונות שנפסקו גבוהים מהתשלום המתחייב מן התקנות, התשלום בפועל הוא זה שנקבע בתקנות.

ב-1985 כ-7,500 נשים במוצע קיבלו מדי חודש דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ושיעור הגידול מאז השנה הקודמת היה בן 15.4%. זאת לעומת כ-5% בשנים 1983 ו-1984. הגידול ב-1985 נבע בעיקר מההחמרה שחלה במצב התעסוקה במשק, ואשר היקשתה במיוחד על נשים להשתלב בשוק העבודה. הדבר השתקף בעליית אחוז הנשים הלא עובדות בקרב המצטרפות החדשות למערכת זו.

כבשנתיים הקודמות גם ב-1985 רובן המוחלט של הנשים (89%) קיבלו דמי מזונות לפי פסקי דין בסכומים הנמוכים מאלה שנקבעו בתקנות, ואילו השאר קיבלו תשלום לפי התקנות; 4% קיבלו את מלוא השיעור שבתקנות, ו-7% קיבלו תשלום בהפחתת הכנסות מעבודה, וזאת על פי מבחן ההכנסות כנהוג לפי חוק זה.

התשלום הממוצע שניתן לנשים שקיבלו דמי מזונות היה כ-20% מהשכר הממוצע במשק. זאת לעומת כ-17% ב-1983 וב-1984. אולם, מנתוני לוח מס. 6 עולה, שב-1985 היה הבדל גדול בין גובה התשלום שקיבלו נשים אשר נקבע להן תשלום לפי פסקי דין לבין זה שניתן לנשים אשר קיבלו תשלום לפי התקנות. גובה התשלום הממוצע ששולם לפי פסקי דין היה 18% בלבד מהשכר הממוצע, ואילו גובה הקצבה הממוצעת ששולמה לפי התקנות היה 52.6% למי שקיבלה את מלוא השיעור ו-25.8% למי שקיבלה שיעור מופחת. ההבדל הגדול בין גובה התשלומים (לפי פסקי דין ולפי התקנות) בולט אף יותר, כאשר התשלום הממוצע ששולם בפועל מחושב כאחוז מן התשלום הממוצע, שהיה מתקבל אילו כל הנשים היו מקבלות את מלוא השיעור המגיע להן לפי התקנות: לפי חישוב זה הנשים מקבלות בפועל רק 38% ממה שהיו מקבלות אילו הסכומים ששולמו לכולן היו שווים לאלה שבתקנות.

ראוי להדגיש, שהפער בגובה התשלומים שאפייין גם את השנים הקודמות אף גדל במרוצת 1985. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בהבדל בין שיטת עדכון התשלום המשולם לפי התקנות לבין סוגי ההצמדה של דמי המזונות אשר נקבעו בפסקי הדין. בדומה לגמלאות של חוק הבטחת הכנסה ולקצבת הנכות, ב-1985 דמי המזונות לפי התקנות עודכנו מדי חודש בשיעור עליית המחירים הכללית במשק. לעומת זאת כ-45% בלבד מפסקי הדין היו צמודים למדד יוקר המחיה, ואילו שאר פסקי הדין עודכנו בהתאם לשיעור תוספת היוקר ששולמה במשק, במועדי תשלומה. כתוצאה מכך הגידול הריאלי בדמי המזונות ששולמו לפי התקנות והעלייה ברמתם היחסית לשכר הממוצע היו גבוהים מאלה של דמי המזונות ששולמו לפי פסקי דין. מאז 1984 עד 1985 התשלום הממוצע לפי התקנות גדל ריאלית ב-11%, ויחסית לשכר הממוצע בכ-30%. זאת לעומת גידול ריאלי בן כ-1%

לוח מס. 6 - התשלום הממוצע לנשים המקבלות דמי מזונות כאחוז מהשכר הממוצע במשק, לפי סוג התשלום ולפי השתייכותן לכוח העבודה

1985 - 1976

שנה	סך כל הנשים	סוג התשלום			השתייכות לכוח העבודה	
		נשים המקבלות לפי התקנות		נשים המקבלות לפי פס"ד	עובדות	לא עובדות
		מלא	בהפחתה			
1976	23.0	34.5	18.2	19.8	16.5	24.9
1979	14.9	33.4	17.3	13.0	12.4	15.8
1980	16.2	40.2	19.7	14.5	14.2	17.2
1981	17.5	41.8	19.9	15.9	15.5	20.0
1982	18.1	41.7	18.6	16.3	14.9	20.4
1983	17.4	41.7	20.0	16.1	15.3	18.6
1984	17.0	43.0	19.4	16.2	14.4	18.6
1985	19.8	52.6	25.8	18.0	17.3	21.2

בלבד וגידול בן 11%, יחסית לשכר הממוצע בתשלום הממוצע לפי פסקי דין.

ב-1985 חלה עלייה קלה באחוז הנשים שאינן עובדות מכלל אלו המקבלות דמי מזונות: 64% לעומת 62% ב-1984. התשלום הממוצע לנשים שלא עבדו היה 21% מהשכר הממוצע במשק. גם מצבן הכלכלי של הנשים העובדות לא היה שפיר. גובה התשלום שנקבע לרובן בפסקי הדין היה נמוך עד כדי כך שלא היה צורך לערוך מבחן הכנסות לשם קבלת דמי המזונות. תשלום דמי המזונות הממוצע שקיבלו נשים עובדות הגיע לכ-17.0% מהשכר הממוצע במשק. אם נוסיף לכך את ההכנסות שהיו להן מעבודה, אזי רמת ההכנסה הכוללת שלהן הייתה כ-40% בלבד מהשכר הממוצע במשק - שיעור הנמוך אף מזה שקיבלו הנשים הזכאיות למלוא התשלום לפי התקנות.

מנתונים אלה עולה, שחוק המזונות - הבטחת תשלום לכשעצמו אינו מבטיח לכל האוכלוסייה, אליה הוא מתייחס, את ההכנסה המינימאלית הנדרשת לקיום. לפיכך נשים, שבפסקי דין נפסקו להן דמי מזונות נמוכים ושאינן להן כל הכנסה אחרת, או שהכנסתן ממקורות אחרים נמוכה באופן משמעותי, זכאיות להשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מכוח חוק הבטחת ההכנסה. זאת בתנאי שהן עומדות בכל תנאי הזכאות האחרים לקבלת השלמת הכנסה מכוח חוק זה. ואומנם בשנת 1985 כ-2,970 נשים (בממוצע חודשי) שקיבלו תשלום מזונות היו זכאיות גם להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה. הן מנו כ-40% מכלל הנשים המקבלות תשלום מזונות.



מאז 1983 עד 1984 חל גידול ניכר במספר הנשים הכלולות בשתי התוכניות בו זמנית. בנוסף על הסיבות בהן יש לתלות את הגידול הכללי במספר המקבלים השלמת הכנסה ואשר תפורטנה בהמשך, לתופעה זו שתי סיבות: האחת היא, שבתקופה זו המוסד לביטוח לאומי ייעל את הטיפול בנשים הפונות לקבלת תשלום מזונות או להבטחת הכנסה. זאת במטרה להדק את הקשר בין שתי תוכניות אלו ולהביא ליחור מיצוי זכויות. הסיבה השנייה היא שינוי ההתייחסות לדמי מזונות, שנפסקו על שם הילדים. דמי מזונות, שבפסקי דין נפסקו במפורש לזכות הילדים, אינם נחשבים כהכנסת האם, אלא כהכנסת ילדיה. לפיכך חלק גדול יותר ממקבלות תשלום המזונות זכאי כיום להשלמת הכנסה. ב-1985 לכ-80% מכלל הנשים הזכאיות הן לתשלום מזונות והן להשלמת הכנסה נפסקו דמי מזונות לזכות הילדים. כמו כן ראוי להדגיש, שהשינוי בהתייחסות למזונות שנפסקו לזכות הילדים הגדיל את סכום השלמת ההכנסה, שהועברה לנשים הכלולות בשתי התוכניות.

#### 4. האוכלוסייה השוורית

בינואר 1982, עם הפעלתו של חוק הבטחת ההכנסה, הושלמה העברת האחריות להבטחת הכנסתה של אוכלוסיית מקבלי תמיכות הסעד לשעבר לידי המוסד לביטוח לאומי. העברת הנתמכים לסניפי המוסד, תוך בדיקה מחודשת של זכאותם על פי כללי החוק ותקנותיו, הקטינה את מספר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה. ב-1982 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה כ-9,900. ב-1983 חלה תפנית, והמספר החודשי הממוצע של מקבלי הגמלה גדל ב-12%. מגמה זו נמשכה ב-1984 ובמרוצת 1985 אף בקצב מואץ יותר. באפריל 1985 מספר המקבלים היה 17,070. מספרם עלה באופן שיטתי והדרגתי ובדצמבר 1985 הגיע ל-31,780. שיעור הגידול היה הגבוה ביותר בחודשים אוקטובר - דצמבר. ב-1985 מספר מקבלי הגמלה הממוצע בחודש היה 24,570. זה אפוא גידול בן כ-71% לעומת 1984, כאשר הגידול מאז 1983 עד 1984 היה בן 30% בלבד.

את גידול מספר המקבלים ב-1984, ובעיקר ב-1985, יש לתלות במספר גורמים:

1. ההרעה שחלה במצב התעסוקה במשק מאז המחצית השנייה של שנת 1983. ב-1984 חזר שיעור האבטלה ועלה ל-6%, וזאת לעומת 4.7% ב-1983. שיעור האבטלה המשיך לעלות ב-1985, והוא הגיע ל-6.9%. הרעה זו במצב התעסוקה במשק היקשתה על הנתמכים מחוסרי התעסוקה להשתלב מחדש בשוק העבודה והביאה לכניסתם של מצטרפים חדשים למערכת, שלא הצליחו להשתכר כדי מחזיתם בכוחות עצמם.

2. החרפת תהליך שחיקת רמת השכר הנמוך במשק. שחיקה זו היתה גדולה אף יותר מהשחיקה שחלה בשכר הכללי במשק, והיא הגיעה לשיא בחודשים אוקטובר-דצמבר של שנת 1985. בשנה זו רמת שכר המינימום היתה 30.6% בלבד מהשכר הממוצע במשק, וזאת לעומת 34.2% ב-1984. בחודשי השיא של השחיקה שכר המינימום היה 28.6% בלבד מהשכר הממוצע במשק. ראוי להדגיש, שלחודשים אלה היה אופייני גידול חד במספר מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה.

3. עליית רמתם של ה"סכומים הקובעים" הכלולים במבחן ההכנסות הנהוג בחוק הבטחת ההכנסה. בעיקרון, ה"סכומים הקובעים" מוגדרים כהכנסה המקסימאלית המזכה את משפחת התובע בגמלה להשלמת הכנסה. היינו, משפחה שהכנסותיה עולות על ה"סכום הקובע", המתאים להרכבה, אינה זכאית להשלמת הכנסה. עד נובמבר 1985 הסכומים הקובעים עודכנו לפי שיטת עדכונה של הגמלה להשלמת הכנסה עצמה, מדי חודש בחודש בהתאם לשיעור עליית המחירים הכללית במשק\*. שיטת עדכון זו הביאה לעלייה ריאלית בסכומים הקובעים ולגידול רמתם יחסית לשכר הממוצע במשק. כך, למשל, הסכום הקובע לתובע השלמת הכנסה יחיד גדל מ-32% מהשכר הממוצע (השנתי) במשק ב-1984 ל-40% ב-1985, ואילו הסכום הקובע לזוג עם 2 ילדים (בו האישה עובדת) עלה מ-55% מהשכר הממוצע במשק ב-1984 ל-72% ב-1985. משמעותה של התפתחות זו היא, שב-1984 זוג עם שני ילדים היה זכאי להשלמת הכנסה רק כאשר הכנסתו היתה נמוכה מ-55% מהשכר הממוצע במשק, ואילו ב-1985 תקרת הכנסה זו גדלה ל-72%. שחיקת שכר המינימום מחד גיסא ועליית רמתם של הסכומים הקובעים מאידך גיסא הגדילו את הפער בין שכר המינימום לבין הסכום הקובע וגרמו לכניסת מספר גדול יותר של משפחות שמפרנסיהן עובדים במשרה מלאה ומשתכרים שכר נמוך. כמו כן היתה להן השפעה על גובה סכום השלמת ההכנסה, לה זכאיות המשפחות העובדות.

4. ההתפתחויות שצויינו ב-(2) וב-(3) זכו לפרסום ניכר באמצעי התקשורת ובעיתונות, והזכות החוקית לקבל השלמת הכנסה, כאשר ההכנסה מעבודה נמוכה, הובאה לידיעת הציבור הרחב. לפרסום זה שניתן בחודשים אוקטובר-נובמבר היתה השפעה ניכרת על גידול מספר מקבלי השלמת הכנסה בתקופה הנדונה.

ראוי להדגיש, שבניגוד ל-1984 ב-1985 שיעור גידולו של מספר המקבלים הבטחת הכנסה לא היה אחיד בכל קבוצות האוכלוסייה. שיעור הגידול הגבוה ביותר היה בקרב המשפחות, שמפרנסיהן עובדים אך משתכרים שכר נמוך. מאז 1984 עד 1985 מספרן של משפחות אלו גדל ביותר מפי שלושה, ואילו בשאר הקבוצות המקבלות השלמת הכנסה שיעור הגידול נע בין 27% ל-37%. הבדלים אלה בשיעורי הגידול גרמו לשינוי הרכב האוכלוסייה הזכאית לגמלה להבטחת הכנסה. עיקרו של שינוי זה, שיתואר בהרחבה בסעיפים הבאים, היה עליית חלקן היחסי של המשפחות העובדות שנוזקו לגמלה עקב שכר נמוך. מרביתן היו משפחות של זוגות נשואים עם ילדים הזכאים לגמלה חלקית.

#### ד. אפיוני האוכלוסייה השוורית הזכאית להבטחת הכנסה

האוכלוסייה השוורית הזכאית להבטחת הכנסה תנותח להלן בזיקה לאפיונים דימוגרפיים (הרכב המשפחה) וכלכליים: סיבות ההזדקקות לגמלה ומקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה, וכן רמת הגמלה שהוענקה להן.

4. מאז נובמבר 1985 הוחל בעדכון "הסכומים הקובעים" רק במועד חישוב השכר הממוצע על פי חוק או כאשר נקודת הזיכוי לפי פקודת מס הכנסה משתנית.

## 1. מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי סיבות ההזדקקות

לוח מס. 7 מציג את עילות הזכאות של מקבלי הגמלה בשנים 1984 ו-1985 לפי הרכב המשפחה, שעל פיו הוענקה להם הגמלה. ב-1985 המשפחות הנזקקות לגמלה בגלל חוסר תעסוקה של ראש המשפחה מנו 37% מכלל המשפחות המקבלות גמלה. זאת לעומת 45% ב-1984. קבוצה זו, שגם ב-1985 היתה הקבוצה הגדולה ביותר, מנתה מובטלים, אנשים שהשמה בעבודה אינה אפשרית לגביהם וכאלה שנתונים בתהליך אכשרה או בתהליך אבחון. כל מקבלי הגמלה הנמנים עליה פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם.

קבוצת המשפחות הנזקקות לגמלה בגלל השכר הנמוך, שמקבלים מפרנסיהן, היתה ב-1984 קטנה יחסית, 13% מכלל המשפחות, אך ב-1985 הפכה לקבוצה השנייה בגודל. ב-1985 משפחות אלו מנו 33% מכלל המשפחות המקבלות גמלה.

הקבוצה השלישית בגודל היא זו של אימהות לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. ב-1985 משפחות אלו מנו 21% מכלל המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה (29% ב-1984). בקטיגוריה זו כלולות רק אימהות, שהחוק פטר אותן ממבחן תעסוקה בגין גיל הילדים.

## 2. מקבלי הגמלה לפי הרכב המשפחה

לוח מס. 8 מציג את התפלגות הגמלה להבטחת הכנסה לפי הרכב היחידה המשפחתית, שעל פיו הוענקה להם הגמלה בשנים 1982-1985. השוואת הנתונים מעידה על עלייה חדה בחלקם היחסי של הזוגות עם ילדים ובמקביל על ירידה בחלקם היחסי של היחידים ושל המשפחות החד-הוריות באוכלוסיית מקבלי הגמלה.

שתי הקבוצות השניות בגודל הן מקבלי הגמלה, שהם יחידים, והמשפחות החד-הוריות (יחידים עם ילדים). על המשפחות החד-הוריות נמנות משפחות, שהורה היחיד בהן הוא בדרך כלל אם אלמנה, גרושה, נפרדת, נטושה או נשואה, שהחוק מכיר בה כהורה יחיד, מאחר שבן הזוג נמצא מחוץ ליחידה המשפחתית (למשל במאסר). ב-1985 מספר המשפחות החד-הוריות גדל יחסית פחות מזה של הזוגות עם ילדים, ולפיכך ירד חלקן בכלל מקבלי הגמלה, מ-34% ב-1984 ל-29% ב-1985.

ב-1985 מרביתן של המשפחות החד-הוריות (71%) היו זכאיות לגמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס. 15% מהן היו זכאיות לגמלה עקב דמת הכנסה נמוכה.

ב-1985 גם היחידים ללא ילדים מנו 29% מכלל מקבלי הגמלה. יותר ממחציתה של קבוצה זו הן נשים, בעיקר רווקות וגרושות. זכאותם של היחידים נבעה בעיקר מסיבות של חוסר תעסוקה (29%) או אי אפשרות להשמה בעבודה (18%) ושכר נמוך (22%).

ב-1985 הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מקבלי הגמלה להשלמת הכנסה היא זו של המשפחות, שיש בהן שני בני זוג, עם וללא ילדים. בשנה זו היא מנתה 42% מכלל מקבלי הגמלה; 3% הם זוגות ללא ילדים, ו-39% הם

לוח מס. 7 - עיילות הזכאות של ראשי המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. לפי הרכב המשפחה, (באחוזים)

1985 - 1984

עיילות זכאות של ראש המשפחה										סך הכל	הרכב המשפחה
מחלקה ואישיפוט *	אם לילדים	שכר נמוך	אי-השמה	באבטוח	בהכשרה	חוסר תעסוקה	מקבלי הגמלה				

1 9 8 4

7.0	6.0	29.0	13.0	15.0	3.0	4.0	23.0	100.0	סך כל המשפחות	100.0	סך כל המשפחות
18.0	8.0	--	8.0	21.0	5.0	11.0	29.0	100.0	יחיד ללא ילדים	100.0	יחיד ללא ילדים
1.0	1.0	80.0	7.0	5.0	1.0	--	5.0	100.0	יחיד עם ילדים	100.0	יחיד עם ילדים
3.0	11.0	--	18.0	32.0	3.0	2.0	31.0	100.0	גוי	100.0	גוי
11.0	9.0	4.0	24.0	18.0	4.0	2.0	28.0	100.0	גוי עם ילדים	100.0	גוי עם ילדים

1 9 8 5

5.0	4.0	21.0	33.0	11.0	2.0	4.0	20.0	100.0	סך כל המשפחות	100.0	סך כל המשפחות
9.0	6.0	--	22.0	18.0	4.0	12.0	29.0	100.0	יחיד ללא ילדים	100.0	יחיד ללא ילדים
3.0	1.0	71.0	15.0	4.0	1.0	--	5.0	100.0	יחיד עם ילדים	100.0	יחיד עם ילדים
3.0	7.0	--	38.0	24.0	1.0	2.0	25.0	100.0	גוי	100.0	גוי
0.0	5.0	3.0	54.0	10.0	2.0	2.0	24.0	100.0	גוי עם ילדים	100.0	גוי עם ילדים

\* כולל אסיד משותף.

לוח מס. 8 - מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה  
בשנים 1982-1985 (באחוזים)

1985	1984	1983	1982	הרכב המשפחה
100.0	100.0	100.0	100.0	סך כל המשפחות
29.0	34.0	32.0	31.0	יחיד ללא ילדים
11.0	13.0	14.0	16.0	יחיד עם ילד אחד
9.0	11.0	12.0	13.0	יחיד עם 2 ילדים
9.0	12.0	12.0	14.0	יחיד עם 3 ילדים ויותר
3.0	3.0	3.0	3.0	זוג ללא ילדים
6.0	4.0	4.0	4.0	זוג עם ילד אחד
10.0	6.0	6.0	6.0	זוג עם 2 ילדים
23.0	17.0	17.0	13.0	זוג עם 3 ילדים ויותר

זוגות עם ילדים. זאת לעומת 3% ו-27%, בהתאמה, ב-1984. אצל הזוגות עם ילדים בולטת ההזדקקות לגמלה מסיבות של שכר נמוך וחוסר תעסוקה. ב-1985 54% מכלל הזוגות עם ילדים נזקקו להשלמת הכנסה בגין שכר נמוך, ו-24% בגלל היות ראש המשפחה מובטל.

3. מקורות ההכנסה של מקבלי הגמלה

לוח מס. 9 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה. הלוח מתייחס רק למקורות הכנסה הנלקחים בחשבון לצורך חישוב הגמלה המגיעה לנתמך. כך, למשל, דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים אינם כלולים במקור ההכנסה "גמלאות המוסד לביטוח לאומי" או במקור ההכנסה הקרוי "אחר".

כתוצאה מהגידול הרב שחל ב-1985 במספר הנתמכים עקב שכר נמוך, גדל חלקם של מקבלי הגמלה, שמקור הכנסתם העיקרי הוא הכנסה מעבודה, ובמקביל קטן חלקם של מקבלי הגמלה ללא מקור הכנסה כלשהו, או שלהם הכנסה ממקורות אחרים שאינם עבודה.

נתוני הלוח מורים, ש-46% מכלל מקבלי הגמלה חסרים מקור הכנסה כלשהו, ל-40% מהם יש הכנסה מעבודה, ולכ-6% יש הכנסות ממקור אחר, בעיקר מרכוש, מהון ומפנסיה. אצל מקבלי הגמלה, יחידים ללא ילדים, בולטת התופעה של היעדר הכנסה ממקור כלשהו. לכ-60% אין כל מקור הכנסה, ורק ל-24% מהם יש הכנסה מעבודה. מצב דומה קיים גם אצל המשפחות החד-הוריות. 57% מהן חסרות כל הכנסה, לכ-26% יש הכנסה מעבודה, ולכ-10% יש הכנסה מגמלאות, בעיקר מדמי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח חוק המזונות - הבטחת תשלום.

ראוי להדגיש, שאחוז המשפחות החד-הוריות, שלהן הכנסה מגמלאות, למעשה גבוה יותר. זאת מאחר שהמוסד לביטוח לאומי משלם לחלק מהן גם את דמי המזונות שנפסקו על שם הילדים, אך כאמור תשלומים אלה אינם נלקחים בחשבון כהכנסה של המשפחה.

בקרב הזוגות הנשואים יש קבוצה גדולה של מקבלי השייכים לשוק העבודה - 60%. רק 26% מהם חסרים כל הכנסה. ל-8% מהם יש הכנסה מגמלאות המוסד לביטוח לאומי, בעיקר מקצבות נכות ומקצבות נפגעי עבודה ואבטלה.

לוח מס. 9 - מקור ההכנסה העיקרי של המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה (באחוזים)\*  
1985

מקור ההכנסה					סך הכל המקבלים	הרכב המשפחה
אחר	גמלאות ב.ל.**	עבודה	פנסיה	חסרי כל חסרי		
5.0	8.0	40.0	1.0	46.0	100.0	סך כל המשפחות
6.0	7.0	25.0	1.0	61.0	100.0	סך כל היחידים;
4.0	5.0	24.0	1.0	66.0	100.0	יחיד
7.0	10.0	26.0	--	57.0	100.0	יחיד עם ילדים
4.0	8.0	60.0	2.0	26.0	100.0	סך כל הזוגות:
7.0	12.0	49.0	6.0	26.0	100.0	זוג
4.0	8.0	61.0	1.0	26.0	100.0	זוג עם ילדים

\* לא כולל את הגמלה להבטחת הכנסה כמקור פרנסה.  
\*\* לא כולל את מקבלות דמי המזונות על שם הילדים, שהכנסתן אינה נלקחת בחשבון בחישוב הכנסות משפחתן.

#### 4. רמת הגמלה לאוכלוסייה השיורית

בשנתיים הראשונות להפעלת חוק הבטחת הכנסה, כ-2% ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה היו זכאים לשיעור הגמלה המוגדל. אלו היו אלמנות ואלמנים עם ילדים, קטינים נטושים ויתומים, שעל פי החוק זכאים לגמלה בשיעור המוגדל ללא צורך בשהות בת שנתיים במערכת. נתמכים אחרים זכאים לשיעור המוגדל רק לאחר שהייה בת שנתיים תמימות במערכת. המעבר לשיעור המוגדל של נתמכים אלה חל בינואר 1984, בתום שנתיים להפעלת החוק.



לוח מס. 10 מציג את התפלגות מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה לפי שיעור הגמלה - רגיל או מוגדל, ולפי רמת הגמלה - חלקית או מלאה. מן הנתונים עולה, שב-1985 88% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור הרגיל; 48% קיבלו גמלה חלקית, ו-40% גמלה מלאה. 12% מכלל מקבלי הגמלה קיבלו גמלה לפי השיעור המוגדל: 4% חלקית, ו-8% מלאה. מאז 1984 עד 1985 לא השתנה אחוז המקבלים גמלה בשיעור הרגיל, אך לעומת זאת עם ההצטרפות המאסיבית של בעלי שכר נמוך למערכת, גדל באופן ניכר חלקם של מקבלי הגמלה החלקית (מ-22% ב-1984 ל-52% ב-1985).

לוח מס. 10 - שיעורי הגמלה להבטחת הכנסה ורמתה, לפי הרכב המשפחה (באחוזים)

1985

שיעור מוגדל			שיעור רגיל			סך כל ההרכבים	הרכב המשפחה
מלאה	חלקית	סך הכל	מלאה	חלקית	סך הכל		
8.0	4.0	12.0	40.0	48.0	88.0	100.0	סך כל המשפחות
11.0	5.0	16.0	53.0	31.0	84.0	100.0	יחידים - סך הכל
6.0	2.0	8.0	63.0	29.0	92.0	100.0	- יחיד ללא ילדים
16.0	8.0	24.0	43.0	33.0	76.0	100.0	- יחיד עם ילדים
4.0	4.0	8.0	23.0	69.0	92.0	100.0	זוגות - סך הכל
3.0	5.0	8.0	25.0	67.0	92.0	100.0	- זוג ללא ילדים
4.0	4.0	8.0	23.0	69.0	92.0	100.0	- זוג עם ילדים

התפלגות זו אינה אחידה אצל כל טיפוס המשפחה. בקרב היחידים ללא ילדים ובקרב הזוגות (עם וללא ילדים) אחוז מקבלי הגמלה בשיעור הרגיל גבוה יותר מאשר אצל המשפחות החד-הוריות: כ-90% לעומת כ-75%, בהתאמה. מרבית המשפחות החד-הוריות מקבלות גמלה עקב היות ראש המשפחה אם לילדים קטנים, ללא אב מפרנס, והן פטורות ממבחן תעסוקה. לפיכך שהותן במערכת ממושכת יותר. כמו כן, בקרב הזוגות הנשואים אחוז מקבלי הגמלה החלקית (בשיעור הרגיל או המוגדל) גבוה מאשר אצל שאר טיפוס המשפחות: כ-73% לעומת כ-35%. זאת מאחר שמרבית הזוגות הנשואים שייכים לכוח העבודה, והגמלה להבטחת הכנסה אמורה להשלים את הכנסתם מעבודה.

#### פרק 4

שכר המינימום: קריטריונים לקביעת רמתו  
ודרכי עיכונו והתפתחות ההסכמים בארץ



פרק 4: שכר המינימום: קריטריונים לקביעת רמתו ודרכי עדכונו  
והתפתחות ההסכמים בארץ.

א. כללי

מדינות רבות בעולם, מתפתחות כמתועשות, הכירו במידה זו או אחרת בצורך לקבוע שכר מינימום ולעגן אותו בחוקים, בתקנות, או בהסכמי עבודה קיבוציים, במגמה להבטיח אמצעי קיום מינימאליים לעובדים. על אף ההבדלים המשמעותיים במדיניות הננקטת בנושא שכר המינימום, אפשר לחלק את המדינות המתועשות לשלוש קבוצות עיקריות:

1. מדינות שבהן ככלל לא נקבע שכר מינימום, אך כאשר הוא נקבע תחולתו מוגבלת לקבוצה קטנה של עובדים (בעיקר עובדי שירותי בית, צעירים או עובדים מוגבלים). על קבוצה זו נימנות, בין השאר, המדינות הבאות: אוסטרליה, גרמניה, דנמרק, פינלנד, איטליה, נורבגיה, שוודיה ושווייץ. המשותף למדינות אלו הוא, שמערכת הסכמי העבודה הקולקטיביים (שאצל רבות מהן הם סטאטוטוריים) מתייחסת לחלק גדול מן העובדים השכירים, והתפיסה המנחה היא שיש להשאיר את קביעת השכר, כולל השכר הנמוך, למשא ומתן בין העובדים לבין המעבידים, תוך הימנעות מירבית מהתערבות הממשלה בתהליך זה.

2. מדינות שמקובלת עליהן מדיניות של קביעת שכר מינימום בענפי ייצור או בתעשיות נבחרות, דוגמת אנגליה ואירלנד, אך תוך שימת דגש על תעשיות, שעובדיהן אינם מאורגנים באיגוד מקצועי כלשהו, או שלהם עמדת מיקוח חלשה בשוק העבודה, ועל תעשיות המשלמות שכר נמוך מן הסביר בהשוואה לתעשיות האחרות במשק.

3. מדינות שקבעו בחוק או בתקנות שכר מינימום כללי אחיד החל כמעט על כל העובדים. קבוצה זו מונה, בין השאר, את ארה"ב, קנדה, יפאן, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל, בלגיה, ספרד וצרפת. באחדות ממדינות אלו תקנות שכר המינימום הכללי נועדו להבטיח הגנה מסוימת למספר גדול של עובדים, שלא חלים עליהם הסדרים שנקבעו במשא ומתן קולקטיבי. במדינות אחרות, כבלגיה והולנד, רוב העובדים מכוסים בהסכמים קיבוציים, ושכר המינימום הכללי אמור להציב גבול תחתון לסולמות השכר. גם דרך קביעת שכר המינימום אינה אחידה. יש ששכר המינימום נקבע בחוק, כבארה"ב. בבלגיה, שכר המינימום נקבע במשא ומתן קיבוצי-לאומי, ואכיפתו מעוגנת בחוק. ביפאן, שכר המינימום נקבע על פי המלצות של "מועצות שכר המינימום" בתעשיות השונות. יש מדינות, כצרפת וארה"ב, שבהן שכר המינימום אחיד, ואילו באחרות, כיפאן, לשכר המינימום יש רמות שונות (בהתאם לאזורים ולתעשיות), המשלימות את שכר המינימום הכללי.

בישראל מובטחת "הכנסת מינימום" לכל עובד על פי הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (ארגוני המעסיקים). עובד זכאי להשלמת הכנסה מן המעביד, כאשר הכנסתו בפועל נמוכה מרמת "הכנסת המינימום". רמת "הכנסת המינימום" נתונה למשא ומתן

בין ארגוני המעסיקים לבין ההסתדרות. בשנים האחרונות הסתמן תהליך שחיקה ברמת "הכנסת המינימום" יחסית לשכר הממוצע במשק. תהליך זה הגיע לשיאו ב-1985, וכתוצאה מכך גדלה ההפרשות במערכת השכר, בעיקר בין השכבות החלשות לשאר העובדים במשק. התפתחות זו באה לכלל ביטוי בגידול ממדי העוני בקרב האוכלוסייה השכירה העובדת ובירידת חלקה היחסי של הכנסת העשירונים הנמוכים בכלל ההכנסה מעבודה. זאת ועוד, למרות קיומו של הסכם להבטחת "הכנסת מינימום" יש עובדים המקבלים בפועל הכנסה נמוכה מזו המובטחת. ממצאי בדיקה שנערכה במוסד לביטוח לאומי על פי נתוני הפקידה המדגמית של מפקד האוכלוסין והדירור ב-1983 מלמדים, כי שכרם של 10.8% מכלל אוכלוסיית השכירים העובדים במשק במשרה מלאה (כ-75,000 מפרנסים) שווה ל"הכנסת המינימום" או נמוך ממנה. שכיחות תופעה זו גבוהה יחסית בקרב הלא-יהודים (27.6%), בקרב הנשים (18.5%) ובקרב עובדי השירותים האישיים ועובדי החקלאות (22% ו-18% בהתאמה). שיעור הציות להסכם "הכנסת המינימום" נמוך: מתוך השכירים העובדים במשרה מלאה, שהכנסתם שווה ל"הכנסת המינימום" או נמוכה ממנה, רק הכנסתם של 30% שווה ל"הכנסת המינימום". קרוב לוודאי, שהסיבה לשיעור ציות כה נמוך נעוצה בעובדה, שהסכם "הכנסת המינימום" אינו מעוגן בחוק ואינו מטיל על מפר ההסכם סנקציות של ממש.

שחיקת רמת "הכנסת המינימום" יחסית לשכר הממוצע במשק מחד גיסא וקיומה של אוכלוסייה רחבה יחסית המשתכרת שכר נמוך מאיזך גיסא, שימשו תמריץ לדיונים על חוק שכר מינימום. על שולחן הכנסת מונחות כיום מספר הצעות לחוק שכר מינימום: האחת, הצעת הממשלה, לפיה יש להשאיר את קביעת שיעורו של שכר המינימום למשא ומתן ישיר בין ההסתדרות לבין ארגוני המעסיקים, והצעות חוק פרטיות, לפיהן יש לקבוע את שכר המינימום כאחוז מסוים (45%-60%) מן השכר הממוצע במשק. הדעות חלוקות בשתי שאלות עיקריות:

- א. כיצד יש לקבוע את רמת שכר המינימום?
- ב. באילו דרכים יש לעדכן את שכר המינימום?

שאלות אלו התעוררו גם בארצות אחרות, ודרכי פתרונן האפשריות תוארו בפרסום של ארגון העבודה הבינלאומי<sup>1</sup>. מטרתו של פרק זה להציג את ההיבטים העיקריים של סוגיות אלו ולתאר, על רקע הבעייתיות הכרוכה בהן, את התפתחות הסכמי שכר המינימום במשק מאז הונהגו בשנת 1972.

## ב. קריטריונים לקביעת שכר מינימום

הצורך לבחור קריטריונים לקביעת רמת שכר המינימום הציג בפני הרשויות העוסקות בנושא בעיות קשות ביותר. קריטריונים אלה אמורים להבטיח, ששכר המינימום יהלום את המטרות שנקבעו לו, ושרמתו לא תיקבע בשרירות

---

Starr, G. , Minimum Wage-Fixing: An International Review of Practices and Problems, International Labour Office, 1981.

אלא לפי עיקרון. הם גם אמצעי יעיל להנחיית הגורמים הנוטלים חלק בתהליך קבלת ההחלטות. אולם מסתבר, שקביעת קריטריונים מדויקים מצד אחד וישימים מצד שני אינה משימה קלה. במדינות רבות קריטריונים נקבעו בחוק או בתקנות, אך לא אחת ניסוחם כללי, ולפיו על שכר המינימום להספיק למילוי הצרכים הבסיסיים, מבלי לפרט מה הם צרכים אלה. בברזיל, בארגנטינה ובמכסיקו, מפרטים בתקנות את הצרכים הבסיסיים (מזון, ביגוד, דיור וכו'). בארצות הברית, ביפן ובפיליפינים מוסיפים שיש להבטיח את השכר המספיק לצרכים הבסיסיים מבלי לפגוע פגיעה משמעותית ביעדים כלכליים אחרים, כגון: תעסוקה מלאה, יציבות מחירים וכדו'. במדינות מספר (קנדה, הולנד ובריטניה) החוק אינו מתייחס כלל לשאלת הקריטריונים, ולכן הרשויות האחראיות לנושא חופשיות לאמץ קריטריונים שלדעתם הולמים את הנסיבות.

ארגון העבודה הבינלאומי (I.L.O) ניסה לא פעם להציע קריטריונים רלבאנטיים לקביעת שכר המינימום. בשנת 1970 הארגון קבע, כי "בעת קביעת רמת שכר המינימום יש לתת את הדעת, בין היתר ל:

(א) צורכי העובדים ומשפחותיהם, תוך התחשבות ברמת השכר הכללית במדינה, ביוקר המחיה, במענקי הביטוח הסוציאלי וברמת החיים היחסית של קבוצות חברתיות אחרות.

(ב) גורמים כלכליים כמו פריון העבודה, רמת התעסוקה והצורך בצמיחה כלכלית.

עם זאת, ניסוחם הכללי ביותר של קריטריונים אלה, (ואף של מרבית הקריטריונים המופיעים בתקנות שכר המינימום), מותיר כר נרחב לשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות באשר לפירוש הקריטריונים ולדרך יישומם. כדי להבהיר את הבעיות הכרוכה בדבר נבחן את הקשיים שמעוררים שני קריטריונים: א. צורכי העובדים, ב. השוואה לרמות שכר אחרות במשק.

## 1. צורכי העובדים

לכל הדעות, המטרה העיקרית של שכר המינימום היא להבטיח אמצעי קיום בסיסיים לכל עובד. לא מפתיע אפוא, שרשויות העוסקות בקביעת שכר מינימום - ביחוד בארצות מתפתחות, שמערכות שכר המינימום שלהן בעלות דמות כיסוי רחב - הקדישו מחשבה רבה לשאלה אלו הם המוצרים והשירותים החיוניים לצרכיו הבסיסיים של העובד, ומה כמותם. אמנם, לגישה ישירה דוגמת זו לקביעת שכר המינימום יש יתרונות בולטים, אך יישומה אינו פשוט כלל ועיקר. אחת הבעיות היא, שטרם נמצאה דרך מוסכמת על הכול כיצד לקבוע אלו צרכים צריך לכסות ה"סל" המבטיח קיום בסיסי. גם קביעת המזון המינימאלי - ואין חולק על כך, שמזון חייב להיכלל ב"סל" המינימום - מעוררת קשיים נכבדים, שכן צרכיו של פרט שונים משל רעהו מפאת הבדלים פיזיים (מין, גיל, משקל וגובה), תנאי עבודה או סביבת מגורים שונים. הקושי לקבוע סטנדרטים מוחלטים אף גובר כשמדובר בצרכים בתחום הבריאות והתחבורה. גם אם אפשר לתת לצרכים הגדרה אופראטיבית נשאלת השאלה האם בעת קביעת שכר המינימום יש להתייחס לצרכיו של היחיד או של ראש המשפחה, ולאיזה הרכב משפחה יש להתייחס. ברור שהתשובה לשאלה משפיעה במידה רבה על רמת ההכנסה ההכרחית לסיפוק צורכי העובד הבסיסיים. לפיכך אין זה מפתיע, שהרשויות המוסמכות בדרך

כלל אינן משתמשות באומדנים על הוצאות בסיסיות לצורך קביעת רמת שכר המינימום. בצרפת, למשל, כאשר החלו בשנת 1950 לדון בשכר המינימום, נציגי העובדים והמעבידים במועצה הקובעת הצליחו להגיע להסכמה רק על המזון הדרוש לרווק העובד באיזור פאריס. בסופו של דבר אומנם נקבע תקציב בסיסי, אך הוא מעולם לא קושר במישרין לרמת שכר המינימום. כך גם בארה"ב - אף על פי שרמות שכר המינימום מושוות להכנסות קו-העוני באופן שוטף - האחרונות אינן משמשות במישרין בסיס לחישוב הראשונות. ב-1959, הכנסת מקבל שכר מינימום היתה 70% מהכנסת קו העוני של משפחה בת 4 נפשות. אחוז זה עלה בהדרגה והגיע ב-1978 ל-84%.

מה הוא אפוא מקומם של צרכים בסיסיים בקביעת שכר המינימום? יש שלוש אסכולות בנושא. לפי האחת, מאחר ש"צרכים" הם מושג יחסי, אין טעם להתאמץ לחפש עבורם סטנדרטים מוחלטים. לחילופין, יש להתחייב להעלות את שכר המינימום ככל שמצב המשק מאפשר, מבלי להתעלם מכך ששכר המינימום אינו אלא אחד משורת אמצעי המלחמה בעוני, המוכרים במדיניות הרווחה. האסכולה השנייה גורסת, שהצרכים הקובעים את שכר המינימום צריכים להתבסס על דפוסי תצרוכת קיימים של אוכלוסיית מקבלי שכר נמוך - ולא על הערכות ערכיות לגבי החיוני או הרצוי. זו היא הדרך היחידה להבטיח שתקציב הצרכים הבסיסיים נותר רלבנטי ואינו גורם להפרשיות שכר גוברת בין קבוצות עובדים שונות. לדעת האסכולה השלישית, אף על פי שאי אפשר להגדיר צרכים מוחלטים ולמדוד אותם באופן מדויק, לכל חברה יש צרכים מוכרים וחיוניים שניתן להעריך אותם בדרכי קירוב שונות. על הערכות אלו, כמו על הערכות אחרות העשויות לסייע בקביעת שכר המינימום (דפוסי תצרוכת, למשל), אין לוותר, שכן הן מבטיחות שקובעי המדיניות אינם מתייחסים לשכר המינימום כאל מושג מופשט, אלא מקשרים אותו במישרין עם מקור המחיה של העובד, האמור לספק את צרכי הקיום שלו. אף כי רמתו של שכר המינימום אינה נקבעת בהכרח על פי סטנדרט צרכים כלשהו - הרי ששינויים ברמתו של האחרון יכולים לשמש בסיס מתאים לעדכון שכר המינימום עם הזמן.

## 2. השוואה לרמות השכר הנהוגות במשק

קריטריון ה"השוואה לרמות שכר אחרות במשק" הוא הקריטריון המעשי החשוב ביותר, אם לא הדומיננטי, בשיקוליהם של מקבלי ההחלטות בתחום קביעת שכר המינימום, וזאת ללא קשר לתפיסותיהם באשר למטרתו של שכר המינימום. בעיני המאמינים ששכר המינימום צריך לשמש "רשת מגן" לאוכלוסייה העובדת, בחינת רמות השכר הנהוגות במשק היא השלב הראשון והטבעי לזיהוי רמות השכר הנמוכות במידה בלתי סבירה ולקביעת "רצפה" לסולם השכר. בעיני המחייבים את מנגנון שכר המינימום כאמצעי הגנה על עובדים בתעשיות לא מאורגנות המשלמות שכר נמוך, בדיקת רמות השכר המשולמות בסקטורים מאורגנים מבטיחה לעובדים הבלתי מאורגנים רמת שכר זהה לזו המשולמת על ידי מעסיקים אחרים עבור עבודה דומה. גם כאשר שכר המינימום משמש מכשיר מדיניות מקרו-כלכלית (שנועד להביא לשינויים בסיסיים במבנה השכר), נודעת חשיבות להשוואת השכר, שכן הן מספקות בסיס להערכת השפעתם של שכר המינימום או של שינויים החלים בו על עלויות השכר במשק. כמו כן, חשיבותו של קריטריון ההשוואה נובעת מהיותו מופשט פחות מקריטריונים אחרים ובר-מדידה בצורה ישירה יותר.

למרות זאת, יישומו של קריטריון זה נתקל בבעיות מעשיות. ראשית,

האינפורמציה הזמינה על השכר בדרך כלל אינה מעודכנת ובלתי שלמה. לפיכך, המסקנות המוסקות בהכרח מתבססות על נתונים חלקיים ועל אומדנים, שמידת דיוקם נתונה בספק. שנית, גם כאשר לרשויות העוסקות בקביעת שכר המינימום יש מידע מפורט על התפלגות השכר, מתעוררת השאלה האם יש לקבוע את רמת שכר המינימום על בסיס התפלגות השכר של כלל העובדים במשק, על בסיס התפלגות השכר בסקטורים שרמת השכר בהם נמוכה יחסית, או על זו שבסקטורים אחרים. כאשר יש אינפורמציה על שכר במספר ענפי ייצור, הרשויות הממונות על קביעת שכר המינימום מתקשות להגיע להסכמה בדבר בסיס השכר שישמש לקביעתו. זאת ביחוד בארצות מתפתחות, שבהן הפרשי שכר בין-ענפיים עשויים להיות משמעותיים. שלישית, מיקומו של קו שכר המינימום בהתפלגות השכר (הכללי, או בסקטור מסוים) היא בעיה בפני עצמה, כפי שאפשר ללמוד מן הוויכוח המתמשך בישראל על רמתו הרצויה של שכר המינימום יחסית לשכר הממוצע במשק.

### ג. עדכון שכר המינימום

"שכר המינימום" נבדל מתקני עבודה אחרים בקצב התישנותו. תקני עבודה כמו גיל עבודה מינימאלי, זמני מנוחה שבועיים, שעות עבודה, חופשות וחנואי פרישה מעבודה - צפוי שישארו קבועים מספר שנים. לעומת זאת, כדי שימלא את יעודו, חייב שכר המינימום להתעדכן באורח שוטף, בהתאם למגמות שוק העבודה. בקרב המחייבים הנהגת שכר מינימום רווחת הסכמה, כי יש לעדכן את שיעוריו מדי פעם. אך הדעות חלוקות בשאלה כיצד יש לבצע את העדכון. ארבע שאלות עקרוניות עולות בהקשר זה:

1. באיזו תדירות יש לעדכן את שכר המינימום?
2. כיצד לוודא שהעדכון יבוצע?
3. האם לעדכן את שכר המינימום באמצעות מנגנון הצמדה אבטומאטי?
4. על פי מה לעדכן את שכר המינימום? על פי השינויים ברמת המחירים או ברמות השכר האחרות במשק?

### 1. תדירות עדכון שכר המינימום

תדירות עדכונו של שכר המינימום היא לרוב פשרה בין הצורך לשנותו לבין המגמה לשמור על יציבות מערכת השכר במשק. מצד אחד, עדכונים תכופים מבטיחים ששכר המינימום יגשים את מטרתו הבסיסית. יכולתו של שכר המינימום להבטיח רמת חיים הוגנת, או לשמש "רשת ביטחון" אחרונה, פוחתת כאשר רמות המחירים והשכר עולות. ככל שפרק הזמן בין העדכונים קצר יותר, כך קצר יותר גם משך הזמן שבמרוצתו רמת שכר המינימום סוטה סטייה משמעותית מהרמה המתאימה ביותר, וכך גם פחות משמעותית השחיקה הנגרמת על-ידי האינפלציה. שינויים תכופים בשכר המינימום מונעים גם את הזעזוע הנגרם לעלויות העבודה על-ידי שינוי חד-פעמי חריף. כמו כן, עדכונים תכופים הם האמצעי היחיד להבטחת מצבן היחסי של השכבות מעוטות ההכנסה במצבים שבהם הפרשי שכר מסורחיים שכבר הצטמצמו בעבר נוטים להופיע מחדש באורח מהיר.

מצד שני, עדכונים לא-תכופים מקטינים את העלויות המינהליות הכרוכות בהתאמת תלושי השכר, ומאפשרים לחזות את עלויות העבודה העתידיות. כמו

כן, הערכת השיעורים הקיימים והשגת הסכם על השינויים שיש לערוך בהם כרוכים בבזבוז קטן יותר של משאבים חומריים ואנושיים, בייחוד כאשר הרשויות הפוליטיות והכלכליות העליונות מעורבות במידה רבה בתהליך קבלת ההחלטות. זאת ועוד, קל יותר לדעת מה הם שיעורי השכר ולאכוף אותם באורח אפקטיבי, כאשר הם יציבים.

תדירות עדכון שכר המינימום בפועל שונה ממדינה למדינה. במספר מדינות מתבצעים עדכונים פעמיים בשנה ויותר (ארגנטינה, אוסטרליה, בלגיה, ברזיל, צרפת, הולנד ועוד), ובאחרות - אחת לשנה (יפן, מכסיקו, פורטוגל, ספרד, טורקיה, אנגליה ועוד). במדינות מתפתחות רבות עדכונים מתבצעים באורח בלתי סדיר, בהפרשי זמן בני מספר שנים.

כפי שאפשר לצפות, תדירות העדכון מושפעת במידה רבה משיעורי האינפלציה. במדינות בעלות שיעורי אינפלציה נמוכים יחסית, שכר המינימום בדרך כלל אינו משתנה במשך שנים אחדות, ואילו בארצות אמריקה הלטינית, שבאורח מסורתי סובלות משיעורי אינפלציה דו-ספרתית ויותר, שכר המינימום משתנה אחת לשנה או אף בתדירות רבה יותר. במדינות רבות התגברות האינפלציה בשנות ה-70 הביאה לעדכון תדיר יותר של שכר המינימום. כך, למשל, בקוסטה ריקה ובמכסיקו. הוחלט לבצע עדכונים שנתיים במקום דו-שנתיים. ברזיל נוהגת (מאז 1979) לבצע עדכון פעמיים בשנה.

תדירות העדכון מושפעת במידה רבה ממנגנון עדכון שכר המינימום. תדירות העדכון נמוכה יחסית במדינות שבהן הטיפול בנושאי שכר המינימום נתון לאחריותו של המחוקק או של הרשות הפוליטית העליונה. במדינות, שבהן וועדת מומחים קבועה היא האחראית לנושא - תדירות העדכון גבוהה יותר. כמו כן, עדכוני שכר המינימום תדירים יותר כאשר הם נערכים, ולו גם חלקית, לפי כללי הצמדה אבטומאטיים.

מדינות, שמנגנוני העדכון בהן מקשים על עריכת עדכונים תכופים, בדרך כלל מחליטות לערוך עדכונים בשלבים - במשך מספר שנים. כך, למשל, בארה"ב, שבה העדכונים מתבצעים מכוח חוק שנחקק לאחר דיונים ממושכים בקונגרס, תוקנו, בשנים 1974 ו-1977 תקנות לביצוע עדכונים פרוגרסיביים במשך 3-4 שנים. בדומה, בשנת 1978 תוקנה בפיליפינים תקנה הקובעת שבמשך השנתיים הבאות יהיו שלושה מועדי עדכון. אף על פי שעדכונים בשלבים ממתנים אחדות מן הבעיות הנובעות מעדכונים שאינם תכופים די הצורך - אין בהם פתרון מושלם, שכן שיעורי העדכון בשלבים נקבעים על סמך תחזית המגמות הכלכליות במשק, שאינה בחזקת ודאות.

גם לאחר ש"מנטרלים" את ההבדלים בשיעורי האינפלציה ובמנגנוני העדכון השונים - עדיין נשארים הבדלים ניכרים בתדירות עדכון שכר המינימום במדינות השונות. הסיבה לכך נעוצה בחלקה בהבדלי העדיפות המיוחסת לשמירת שכר המינימום מפני שחיקה אינפלציונית, אך, במדינות רבות, בעיקר בהיעדרה של מדיניות לגבי תדירות העדכון. חולשת המינהל הציבורי או ספקות בדבר חשיבותו של שכר המינימום כמכשיר מדיניות חברתית וכלכלית גורמים לכך, ששכר המינימום נשאר כפי שהוא עד אשר נוצרים לחצים פוליטיים לעדכון. במקרה כזה ירידת ערכו הריאלי של שכר המינימום עלולה להיות חריפה מאוד בשל ההמתנה הממושכת, וגודל הפיצוי ההנדרש להחזרתו לרמה ריאלית בהכרח יזעזע את המערכת הכלכלית כולה.



## 2. הבטחת עדכוננו של שכר המינימום

מאחר שתדירות העדכון ה"אופטימאלית" משתנה לפי התנאים הכלכליים במשק, מדינות אחדות משאירות את ההחלטה על מועדי העדכון לשיקול דעתן של הרשויות המטפלות בנושא. משום כך, החקיקה הרלבאנטית, במדינות אלו אינה מפרטת את מועדי העדכון. כך, למשל, המועצה המייעצת לעניין שכר מינימום בג'מייקה נדרשת לעקוב אחר רמות שכר המינימום שנקבעו על-ידי השר, ולהמליץ על שינויים במקרה הצורך. עם זאת, אין מגבלת זמן על מעקב זה ואין קריטריונים ברורים לקביעת הצורך בעדכון. גישה זו אינה מבטיחה, שעדכונים אכן יבוצעו בעת הצורך. כדי להתגבר על בעיה זו, חוק שכר המינימום מספק, בדרך כלל, הסדרים ספציפיים להבטחת עדכונים שוטפים ברמת שכר המינימום. באנגליה, כבשאר מדינות, שבהן נציגי המעבידים והעובדים חברים במועצות המטפלות מותר לנציגים אלה לכנס את המועצה כדי לדון על עדכון שכר המינימום. במקומות אחרים, כגון קוסטה ריקה, יפאן ופנמה מותר לעובדים ולמעבידים להגיש פטיציות למועצת שכר המינימום בדרישה לבדוק את הצורך לעדכן את השיעורים. בדרך כלל, חוקי שכר המינימום הם הקובעים בצורה זו או אחרת את מועד העדכון. כך, למשל, החוק ההודי, שנחקק ב-1948 מחייב את הממשלה לבדוק את שיעורי המינימום לפחות אחת לחמש שנים ולעדכןם, אם יש צורך בכך. חוקי העבודה באקוואדור ובפנמה קובעים, שעדכוני שיעורים יבוצעו לפחות אחת לשנתיים. בקוסטה ריקה ובמכסיקו החוק מחייב כיום עדכונים שנתיים.

מדינות הקובעות את שיעור העדכון על פי הצמדה בהכרח חייבות לקבוע מראש את מועדיו. כאשר תוקנו באוסטרליה תקנות הצמדת שכר מינימום, נקבע שהעדכון ייעשה אחת לשלושה חודשים, ומאוחר יותר-אחת לששה חודשים. גם נוסחת ההצמדה המקובלת בהולנד מחייבת עדכון אחת לחצי שנה. במדינות אחרות, (בלגיה, צרפת, לוקסמבורג). שבהן נהוגה הצמדה, מועד העדכון תלוי בתנודת שחלו בגודלו של מדד נתון (לרוב כ-2%). ספרד קבעה בחוק, שעדכון שכר המינימום יבוצע בכל חודש אפריל ויעודכן לאחר ששה חודשים, כל אימת שמדד יוקר המחיה יעלה ב-5% לפחות.

במספר מדינות, בדיקה שוטפת של שיעורי שכר המינימום במועד קבוע הפכה נוהג מקובל - אף על פי שהחוק אינו דורש את הדבר. בברזיל בשנים 1969-1979 שכר המינימום עודכן באחד למאי, למרות שהחוק לא חייב זאת. אין סיבה מוצדקת לחשוש, שכאשר עדכון שכר המינימום נתון לשיקול דעתן של הרשויות האחראיות לדבר הוא יעודכן לעיתים רחוקות יותר מאשר כשהוא קבוע בחוק. בקנדה, למשל, עדכונים מבוצעים באופן קבוע למדי למרות שמועדי העדכון אינם קבועים בחוק. כמו כן יש לזכור שמדינות, שחוקיהן קובעים מועדי עדכון, לא תמיד נוהגות על פי החוק (כך, באקוואדור, בהודו ובפנמה).

יתרונם של מועדי עדכון קבועים הוא בכך שהם פותרים בעיות של אי הסכמה. ללא מועד קבוע בחוק, שאלת עדכון שכר המינימום עלולה לגרום משא ומתן ממושך בין נציגי העובדים, המעבידים והרשות המוסמכת. כאשר מועדי העדכון קבועים בחוק, אפשר להסב את עיקר הדיון לבעיה הבסיסית של גודל העדכון. מועדי עדכון לפי חוק אמנם מקשיחים את המערכת במידה מסוימת אך לרשות המוסמכת יש תמיד האופציה לבצע שינויים תקופתיים במועדי העדכון, בהתאם לתנאים הכלכליים המשתנים - כפי שאירע במספר מדינות בעת האינפלציה הגואה של שנות ה-70.

### 3. הצמדת שכר המינימום

לאחר קביעת מועדי העדכון של שכר המינימום יש להחליט האם להשאיר לרשויות הנוגעות בדבר חופש מוחלט לקבוע את שיעור העדכון, או שמא יש להבטיח שהשיעור ייקבע באופן אבטומאטי על פי שינויים שיחולו באינדקס סטטיסטי, כמו מדד המחירים לצרכן או השכר הממוצע. הטענה הבסיסית של המצדדים בהצמדת שכר המינימום היא, שבמדינות שבהן שיעורי האינפלציה גבוהים באורח מסורתי, ההצמדה היא הדרך המעשית היחידה להבטיח בעזרתה עדכונים תכופים די הצורך שימנעו שחיקה משמעותית בכוח הקנייה של שכר המינימום. עם זאת, במצבים מסוימים חוסר הגמישות המתלווה להצמדה אינו מאפשר לאמצה. למשל, כאשר תקנת שכר המינימום משמשת מכשיר מדיניות מקרו-כלכלי יוחר מאשר אמצעי הגנה על עובדים בשכר נמוך, הממשלה תשתדל להבטיח לעצמה יכולת פיקוח רבה ככל האפשר על השיעור שבו מעודכן שכר המינימום ועל עיתוי העדכון. כמו כן, כאשר לשכר המינימום יש השפעה ניכרת על רמת השכר הממוצע וכתוצאה מכך - גם על רמת המחירים במשק, הצמדה עלולה ליצור סחרור אינפלציוני או להחמיר סחרור קיים, וזאת בשל קיצור פער הזמן בין שינויי השכר לבין שינויי המחירים. הצמדה אינה אמצעי קל ליישום גם כאשר יש ספקות וחילוקי דעות על רמתו היחסית של שכר המינימום בסולם השכר במשק.

הנוהגים המקובלים במדינות השונות מייצגים את כל מגוון הקשת, החל בדחיה מוחלטת של עקרון ההצמדה וכלה באימוצו המלא. במדינות שבהן שכר המינימום מוצמד, נוסחת ההצמדה בדרך כלל נקבעת בהתאם לדפוסי המשמשים לקביעת רמות שכר אחרות. בלוקסמבורג, למשל, שיטת ההצמדה של שכר המינימום דומה לחלוטין לזו המקובלת לגבי שיעורי שכר אחרים: כאשר הממוצע החשבוני של מדד המחירים לצרכן בששת החודשים האחרונים עולה או יורד ביותר מגודל קבוע מראש (2.5% מאז 1972), שכר המינימום משתנה ביחס המתאים. צרפת נהגה לאחר 1952, להצמיד את שכר המינימום למדד המחירים לצרכן בלבד, אך מאז 1970 נלקחים בחשבון גם שינויים ברמות השכר: עדכונים פרופורציוניים לעליות המחירים מתבצעים בכל חודש בו מדד המחירים לצרכן עולה ב-2% לפחות. עדכונים נוספים מבוצעים מדי שנה באחד ביולי בהתאם להמלצת המועצה להסכמים קולקטיביים. הממשלה אף יכולה לבצע עדכונים נוספים כדי להבטיח ששיעור הגידול בכוח הקנייה של שכר המינימום לא יפול ממחצית שיעור הגידול בכוח הקנייה של השכר הממוצע. במטרה להבטיח את יעילותה של מדיניות זו ולהימנע מההשפעות הבלתי מייצבות שיש למנגנון ההצמדה של שכר המינימום על המשק, יש איסור על הצמדת רמות השכר האחרות במשק (שנקבעים בהסכמים קולקטיביים) לשינויים שחלים בשכר המינימום.

הגישה ההולנדית ייחודית בהצמידה את שכר המינימום לשינויי שכר ולא לשינויי מחירים: שכר המינימום מתעדכן פעמיים בשנה בהתאם לשינויים החלים במדד רשמי של תעריפי שכר בסיסיים. הצמדה על בסיס תנודות שכר נשקלה ברצינות כרפורמה אפשרית במערכת שכר המינימום האמריקאית. הצעה של הממשל ב-1977, שלא אומצה על ידי הקונגרס, נועדה לשמור על שכר המינימום ברמה של מחצית השכר הממוצע בתעשייה. ככל הנראה, אין בעולם מדינה, בה שכר המינימום צמוד לשכר הממוצע במשק - כמוצע בהצעות החוק המונחות כיום על שולחן הכנסת.



אידיאלית, בעת עדכנו התקופתי של שכר המינימום יש לקחת בחשבון את כל הקריטריונים המשמשים לקביעת הרמה המקורית. עם זאת, בדרך כלל אין זה מעשי להתייחס לכל הבעיות המורכבות שגישה כזו מעוררת כל אימת שמחבצע עדכון. לפיכך, הרשויות המטפלות בקביעת שכר המינימום נוטות להסתמך על קריטריוני עדכון פשוטים, שהמקובלים ביותר בהם הם שינויים שחלו ברמת המחירים לצרכן וברמת השכר הריאלי. במדינות שבהן נהוגה הצמדה, השימוש באחד מן הקריטריונים דלעיל הוא, כמובן, אבטומאטי. אך גם בהיעדר הצמדה, שינויים ברמות המחירים והשכר במשק משפיעים במידה רבה על גודל העדכון. יש לזכור, ששני הקריטריונים הללו נבדלים מן האחרים באופיים הדינאמי. הקריטריונים שתוארו בפרק הקודם הם בעיקר אמצעים לקביעת המיקום היחסי של שכר המינימום בהיררכית השכר. לאחר שנקבעת רמתו היחסית של שכר המינימום, שני הקריטריונים הדינאמיים ישמשו אמצעי פשוט להבטיח, שהוא אכן ישמור על מיקומו עם הזמן.

הפחות פרובלמטי בשני קריטריוני העדכון הוא השינוי ברמת המחירים לצרכן. במדינות רבות יש הסכמה רבה על כך שיש להגן על מקבלי שכר המינימום מפני הישחקות כוח הקנייה הנגרמת על ידי אינפלציה. אולם, המדדים המוכרים לתנודות המחירים אינם מקובלים על הכול כמייצגים נאמנה את המגמות הקיימות בפועל. זאת ועוד, מאחר שמדדי המחירים משמשים למטרות שונות ואינם נבנים במיוחד לצורך עדכון שכר המינימום, הרי שמאפייני האוכלוסייה המשמשת בסיס לקביעת משקלות המרכיבים הבודדים במדד אינם דומים בהכרח למאפיינייה של האוכלוסייה המושפעת מעדכון שכר המינימום. לעתים קרובות עולה הטענה, כי ההבדלים במבנה ההוצאות של שתי האוכלוסיות הנ"ל משמעותיים במידה המחייבת להתאים מחדש את המדדים עוד לפני שהשתמשו בהם לעדכון שכר המינימום. במקביל טוענים כי המשקלות המשמשים לבניית המדד הם כה מיושנים, עד שאינם משקפים נאמנה את נוהגי הצריכה העכשוויים של אוכלוסיית מקבלי השכר הנמוך. לבסוף - בתנאי אינפלציה עלויות, כאשר עלויות בשכר המינימום גוררות עלויות מחירים, המחייבות - כשיש הצמדה - העלאה נוספת של שכר המינימום ושל רמת המחירים, לקובעי המדיניות הכלכלית יש עניין לעכב זמנית את התאמת שכר המינימום למחירים החדשים כחלק ממאמציהם לייצוב המשק. השאלה, היא כמובן, האם יש לשחוק דווקא את שכרה של אוכלוסיית מקבלי שכר המינימום, שעה ששכרן של האוכלוסיות האחרות אינו נפגע ריאלית - או שמא מן הדין לשחוק את שכרם של האחרונים כפיצוי על שמירת ערכו הריאלי של שכר המינימום.

שינויים ברמת המחירים לצרכן אינם יכולים לשמש בסיס בלעדי לעדכון שכר המינימום במשך תקופות זמן ארוכות, שכן בתנאים אלה גם צמיחה כלכלית מתונה היתה מגדילה באורח הדרגתי את הפער בין שכר המינימום לבין רמות השכר האחרות במשק. לפיכך, יש להבטיח שכוח הקנייה של שכר המינימום לא רק ישמר לאורך זמן, אלא אף יעלה במקביל לעליית כח הקנייה של רמות השכר הגבוהות ממנו. עקרון זה הוא שהביא, למשל, לרפורמה במערכת שכר המינימום שבוצעה בצרפת בשנת 1970. למרות עלויות שכר המינימום במתואם עם עלויות המחירים, ירדה בצרפת רמתו של שכר המינימום יחסית לשכר הממוצע. מטרת הרפורמה היתה להמיר את הגישה הסטאטית של שמירה על כוח הקנייה של מקבלי שכר נמוך בגישה דינאמית המבטיחה להם נתח גדול יותר מן העושה הלאומית בעקבות הצמיחה הכלכלית. לממשלה ניתנה האפשרות להעלות את כוח הקנייה של שכר המינימום בשיעור מחצית גודל שיעור

העלייה הריאלית של השכר הממוצע, וזאת במקביל להצמדה על בסיס מדד המחירים לצרכן.

הדרישה להעלאת כוח הקנייה של מקבלי שכר מינימום במקביל לעליית כוח הקנייה של מקבלי שכר גבוה יותר יונקת מן ההכרה, כי צמיחה כלכלית נובעת גם מעליית פריון העבודה של עובדים בשכר נמוך. עדכון שכר המינימום היה צריך אפוא להתבצע ישירות, על פי תנודות בפריון העבודה. עם זאת רוב המדינות המפותחות, קושרות את עדכוני שכר המינימום לפריון העבודה רק בעקיפין, וזאת על ידי קשירתם - באורח זה או אחר - לתנודות ברמות השכר הנומינאליות (שלפחות בטווח הארוך, אמורות לשקף שינויים ביוקר המחיה בד בבד עם שפורים הדרגתיים בכושר הייצור של המשק). היתרון בקשירה עקיפה זו של עדכוני שכר המינימום לפריון העבודה הוא בכך, שנתונים סטטיסטיים על מגמות השכר הנומינאלי מסופקים באורח שוטף, אינם כרוכים בבעיות מושגיות רבות האופייניות למדדי פריון, ומאפשרים לשכר המינימום להישאר רגיש באורח מתמיד לתנאים המשתנים של שוק העבודה.

#### ד. התפתחות שכר המינימום בארץ

באפריל 1972 נחתם לראשונה בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים הסכם על שכר מינימום, ובשלב מאוחר יותר שר העבודה והרווחה הוציא צו הרחבה להחלת שכר המינימום גם על מגזרים אחרים במשק. לפי הסכם זה, שכר המינימום ישולם לכל עובד/ת שהגיעו לגיל 18, בכל מצב משפחתי. שכר מלא - בתמורה ל-8 שעות עבודה ביום, או שכר חלקי - בתמורה לעבודה חלקית, לפי היחס המתחייב. ההסכם קבע כי עובד, ששכרו ההתחלתי הכולל את מרכיב שכר היסוד, תוספת יוקר וכל תוספת מקצועית אחרת ששולמה לעובד עם התחלת עבודתו, כמוגדר בהסכם העבודה של הענף המקצועי או של המפעל - נמוך מתעריף שכר המינימום, זכאי להשלמת שכר ממעבידו בסכום השווה להפרש שבין שכרו לבין שכר המינימום. שכר המינימום נקבע ברמה של 375 ל"י לחודש.

הסכם שכר המינימום חודש אחת לשנתיים, ובין חידוש לחידוש התעדכן שכר המינימום בהתאם לשיעורי תוספת היוקר ששולמה במשק ובהתאם לתוספות שכר ששולמו מכוח הסכם קיבוצי כללי. בחינת התפתחות שכר המינימום במשק על פי נתוני לוח מס. 1 מלמדת ששכר המינימום נשחק במידה משמעותית יחסית לשכר הממוצע. ב-1972, השנה הראשונה להנהגת שכר מינימום, רמתו היתה כ-40% מהשכר הממוצע במשק, והיא ירדה ל-27% ב-1979.

בנובמבר 1980 נחתם הסכם חדש, שהיה בו שינוי משמעותי. במקום "שכר מינימום" דובר בהסכם זה על "הכנסת מינימום", שהיא מושג רחב יותר. הכנסת העובד לצורך בדיקת זכאותו להשלמת הכנסה כללה את מרכיבי ההכנסות הבאים: שכר עבודה המשולם עבור יום עבודה מלא לרבות תוספת משפחה, תוספת יוקר, פרמיה, תוספת עבור אי-היעדרות, בונוסים ומענקים, ותק וכל תוספת אחרת המשולמת לעובד תמורת עבודתו, למעט החזר הוצאות עבור כלכלה ולינה ודמי נסיעה המשולמים לעובד עד סכום שנקבע בהסכם הקיבוצי. עובד, שהסכם זה חל עליו ושהכנסתו היתה נמוכה מהכנסת המינימום, זכאי להשלמת הכנסה בסכום השווה להפרש בין שכר עבודתו (כולל המרכיבים שהוגדרו לעיל) לבין הכנסת המינימום.

לוח מס. 1 - שכר מינימום/הכנסת מינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק  
1985 - 1972

שנה*	שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק	שנה	הכנסת מינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק
1972	40.1	1981	36.5
1973	37.2	**1982	38.1
1975	37.8	1983	36.3
1979	26.8	1985	30.6

\* שנה תקציבית  
\*\* מאוקטובר 1982 נלקחה הכנסת המינימום של לשכת התיאום.  
זו של ההסתדרות גבוהה בכ-10%.

באוקטובר 1980, הכנסת המינימום היתה 1461 שקלים, כלומר כ-44% מהשכר הממוצע במשק. לכאורה, היה זה גידול בן כ-80% יחסית לשכר המינימום בחודש שקדם לחתימת ההסכם החדש. אולם, כאשר לוקחים בחשבון את הבדלי המרכיבים הכלולים בהגדרת ההכנסה המזכה בהשלמה, מסתבר שהתוספת הממשית היתה מזערית.

באוקטובר 1982 נחתם הסכם נוסף בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של ארגוני המעסיקים בדבר רמת הכנסת המינימום במשק. בהגדרת ההכנסה המזכה בהשלמה ל"הכנסת המינימום" לא חל שינוי, ורמתה עודכנה בהתאם לתוספות היוקר ותוספות השכר הכלל ארציות ששולמו במשק. כמו כן, במועד זה ההסתדרות החליטה, כי השכר המינימאלי המשולם לעובדים במפעלים ההסתדרותיים ובמוסדותיה יהיה גבוה בכ-10% מזה שנקבע בהסכם בינה לבין המעסיקים.

בהסכם הבא, שנחתם בדצמבר 1984, הונהגו מספר שינויים. השינוי העיקרי התייחס להגדרת ההכנסה המזכה בהשלמה ל"הכנסת המינימום". מהכנסה זו הוצאו המרכיבים הבאים: תוספת משפחה, תוספת משמרות, משכורת י"ג, בונוסים ומענקים על בסיס שנתי, תוספת לא קבועה המשולמת לעובד עבור עבודה בתנאים מיוחדים, סכומי פרמיה עד 30% משכר העובד וחלק ממענק אי-ההיעדרות. לפי שינוי זה, הכנסת העובד לאחר השלמת השכר שווה ל"הכנסת המינימום", כפי שנקבעה בהסכם, בתוספת כל המרכיבים הללו. שינוי זה שיקף את המגמה של ההסתדרות ושל המעסיקים לחזור ולאמץ את המושג של "שכר מינימום", והגדיל בפועל את הכנסתם של מקבלי "הכנסת המינימום". מגמה זו נמשכה ובאה לידי ביטוי בהסכם "הכנסת המינימום" האחרון שנחתם בספטמבר 1986. על פי ההסכם, החל בינואר 1987 יוצא גם מרכיב הוותק, כך שההכנסה לצורך השוואה עם "הכנסת המינימום" תכלול את שכר היסוד, תוספת יוקר, פרמיה בסכום המגיע ל-30% משכר העובד וכ-1/3

ממענק אי-ההיעדרות. כמו כן הוסכם, שבחודש ספטמבר 1986 הכנסת המינימום במגזר העיסקי תהיה 400 ש"ח, ולכל המאוחר במארס 1987 תגיע ל-450 ש"ח. זאת במגמה לשפר את מצב השכירים, שרמת שכרם הנמוכה נשחקה: בניגוד לשנים 1981-1983, בהן רמת "הכנסת המינימום" יחסית לשכר הממוצע במשק היתה יציבה (36%-38%), ב-1984-1985 היא נשחקה וירדה ל-30.6% בלבד.

נסיון לעמוד על הגורמים שהשפיעו על קביעת רמת שכר המינימום ודרכי עדכונו בישראל מגלה כי רמתו ההתחלית של שכר המינימום בהסכם הראשון (ובהסכמים שבאו בעקבותיו) נקבעה ללא זיקה ישירה לקריטריונים של צרכים בסיסיים או של השוואה עם רמות שכר אחרות הנהוגות במשק, אלא היתה תוצאה של מיקוח בין הצדדים החתומים על ההסכם. בדיעבד עולה, כי רמתו של שכר המינימום במועד חתימת כל הסכם עמדה על כ-40% מן השכר הממוצע עפ"י חוק, רמה זו תאמה פחות או יותר את הכנסת קו העוני לזוג ללא ילדים, אך ברור שבעקבות השחיקה היחסית שחלה בערכה בתקופות שבין ההסכמים - נפלה רמת שכר המינימום מהכנסת קו העוני.

אשר לדרכי עדכונו של שכר המינימום, הסכמי שכר המינימום לא קבעו מנגנוני הצמדה אוטומאטיים, להוציא את תוספת היוקר המשולמת לכלל השכירים במשק מכוח הסכם קיבוצי. עם זאת, הסכמי שכר המינימום הוגבלו לתקופה קצרה יחסית (בדרך כלל שנתיים) ובכך קבעו למעשה את מועד העדכון (באמצעות משא ומתן חדש) המתחייב משינויים בתנאים הכלכליים במשק. יש לציין עוד, שמאחר ששכר המינימום הוא תעריף שכר לכל דבר, הרי שהוא עודכן גם במקביל לעדכוני שכר שנבעו מכוח הסכמי שכר כלליים במשק.

כנגד הצעת הממשלה לעגן תהליך זה בחוק עומדות עתה הצעות חוק פרטיות שעיקרן הצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע במשק (ברמה של 40%-60%) וביטול הצורך בעדכונו באמצעות משא ומתן קולקטיבי. הרציונל העומד בבסיס הצעות חוק אלו הוא שבתנאי המשק הישראלי יש להבטיח שהכנסתה היחסית של האוכלוסייה העובדת בשכר נמוך לא תיפגע. רציונל זה עולה בקנה אחד עם תפיסת מעצבי מערכת הבטחת ההכנסה שבמסגרת הביטוח הלאומי. כך למשל קצבות הזקנה והשאיירים ורמת ההכנסה המינימאלית המובטחת קבועים אף הם כאחוז מהשכר הממוצע במשק, ומתעדכנים בהתאם לחוק.

אלה השוללים את רעיון ההצמדה לשכר הממוצע טוענים כי:

(א) שכר המינימום הוא תעריף שכר בעוד שהשכר הממוצע מחושב על סמך הכנסת העובד, על כל מרכיביה. הצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע הוא עירוב מין בשאינו מינו.

(ב) יש להשאיר את קביעת שכר המינימום למשא ומתן בין המעסיקים לאיגודים המקצועיים ולהגביל את תפקיד החקיקה להגברת אכיפתו של שכר המינימום. באופן זה תהיה קביעת שכר המינימום גמישה יותר ותותאם לשינויים בפעילות הכלכלית במשק.

(ג) הצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע תגרום לסיחרור עלויות השכר במשק בכל פעם שבו עולה אחד ממרכיביו של השכר הממוצע, שכן עליית השכר הממוצע תחייב התאמה בשכר המינימום שתביא מצידה לעלייה נוספת בשכר הממוצע - וחוזר חלילה. כנגד טענה זאת מושמעת הערכה כי עלויות השכר תתכנסנה במהירות לגודל קטן יחסית, הניתן להזנחה.

נספח לוחות

A. GENERAL

א. כללי

לוח א/1 - מקבולים ושקלים (בתחילת שנת 1985)

TABLE A/1 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT CURRENT PRICES)

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980
--	------	------	------	------	------

TOTAL RECEIPTS	3,629.3	1,034.6	204.2	74.4	13.1	סך כל המקבולים
THEREOF: TO N.I BRANCHES	2,905.6	853.7	171.0	62.2	10.8	מזה: לענפי הביטוח הלאומי
CONTRIBUTIONS TO N.I BRANCHES	1,515.9	462.9	90.5	35.5	7.2	גבייה לענפי הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER						השתתפות הממשלה
NATIONAL INSURANCE LAW <sup>1</sup>	380.2	114.9	23.3	8.9	0.1	לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	447.0	150.3	28.8	9.1	1.9	ריבית
MISCELLANEOUS	6.9	-1.6	3.2	0.1	0.0	שונות
GOVERNMENT ALLOCATION FOR						הקצבת הממשלה לתשלומים
NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS <sup>2,3</sup>	555.7	127.2	25.2	8.6	1.6	לא גבייתו 342
CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS <sup>4</sup>	723.7	180.9	33.2	12.2	2.3	גבייה לפי חוקים אחרים
TOTAL PAYMENTS OF N.I BRANCHES <sup>5</sup>	2,431.5	696.6	133.4	51.3	8.5	סך כל התשלומים של ענפי הביטוח
FOR CONTRIBUTORY BENEFITS	1,875.8	569.4	108.2	42.7	6.9	לגמלאות גבייתיות
FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS	555.7	127.2	25.2	8.6	1.6	לגמלאות לא גבייתיות
CURRENT SURPLUS	-14.8	-8.0	5.6	0.6	0.2	עודף שוטף
ASSETS AT END OF YEAR	8,432.8	3,377.2	638.9	187.6	36.0	נכסים בסוף השנה

1) לפי סעיף 217 של חוק הביטוח הלאומי ובלבד.  
 2) לא כולל הוצאות מינהל.  
 3) כולל גמלאות לפי סעיף 200 של חוק הביטוח הלאומי וכן גמלאות לפי חוקים אחרים.  
 4) כולל מס מקביל, היטל המגוונות אזורית והיטל מינון על יסודי.  
 5) ללא הוצאות מינהל.

לוח 2/א - תקבולים ותשלומים (במיליון 1985)

TABLE A/2 - RECEIPTS AND PAYMENTS (AT 1985 PRICES)

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980	
<b>TOTAL RECEIPTS</b>	<b>3,629</b>	<b>3,427</b>	<b>3,412</b>	<b>3,405</b>	<b>2,858</b>	<b>סך כל התקבולים</b>
<b>THEREOF: TO N.I BRANCHES</b>	<b>2,905</b>	<b>2,828</b>	<b>2,859</b>	<b>2,844</b>	<b>2,365</b>	<b>מזה: לענפי הביטוח הלאומי</b>
<b>CONTRIBUTIONS TO N.I BRANCHES</b>	<b>1,516</b>	<b>1,533</b>	<b>1,513</b>	<b>1,623</b>	<b>1,572</b>	<b>גבייה לענפי הביטוח הלאומי</b>
<b>GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER</b>						<b>השתתפות הממשלה</b>
<b>NATIONAL INSURANCE LAW<sup>1</sup></b>	<b>380</b>	<b>380</b>	<b>390</b>	<b>405</b>	<b>18</b>	<b>לפי חוק הביטוח הלאומי</b>
<b>MISCELLANEOUS</b>	<b>7</b>	<b>-5</b>	<b>53</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>שונות</b>
<b>GOVERNMENT ALLOCATION FOR</b>						<b>הקצות הממשלה לתשלומים</b>
<b>NON-CONTRIBUTORY PAYMENTS<sup>2,3</sup></b>	<b>556</b>	<b>422</b>	<b>422</b>	<b>393</b>	<b>353</b>	<b>לא גבייתיים<sup>3</sup></b>
<b>CONTRIBUTIONS UNDER OTHER LAWS<sup>4</sup></b>	<b>724</b>	<b>599</b>	<b>553</b>	<b>561</b>	<b>493</b>	<b>גבייה לפי חוקים אחרים<sup>4</sup></b>
<b>TOTAL PAYMENTS OF N.I BRANCHES<sup>5</sup></b>	<b>2,431</b>	<b>2,307</b>	<b>2,231</b>	<b>2,348</b>	<b>1,859</b>	<b>סך כל התשלומים של ענפי הביטוח</b>
<b>FOR CONTRIBUTORY BENEFITS</b>	<b>1,876</b>	<b>1,886</b>	<b>1,809</b>	<b>1,955</b>	<b>1,506</b>	<b>לגמלאות גבייתיות</b>
<b>FOR NON-CONTRIBUTORY BENEFITS</b>	<b>556</b>	<b>422</b>	<b>422</b>	<b>393</b>	<b>353</b>	<b>לגמלאות לא גבייתיות</b>
<b>CURRENT SURPLUS</b>	<b>-15</b>	<b>-26</b>	<b>94</b>	<b>26</b>	<b>50</b>	<b>עודף שוטף</b>

1) (1)  
 2) (2)  
 3) (3) SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE. ראה הערות ללוח קודם.  
 4) (4)  
 5) (5)

לוח 3/א - גבייה ומלאות - שנת זיקנה ומאיד

TABLE A/3 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - OLD-AGE AND SURVIVORS BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980
<b>TOTAL BENEFITS</b>					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	999.6	286.7	53.5	19.5	3.4
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	758.7	228.7	41.4	15.0	2.5
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	558.5	170.4	33.3	12.4	2.4
INTEREST	82.0	24.5	4.9	1.8	0.1
CURRENT SURPLUS	173.7	62.9	12.2	4.0	0.9
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-127.1	-36.8	-3.8	-0.9	-0.0
ASSETS AT END OF YEAR	46.5	26.1	8.3	3.1	0.9
	3,179.9	1,333.3	263.2	79.7	16.0
	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>			מחירי 1985 <sup>2</sup>	מחירי 1980
<b>TOTAL BENEFITS</b>					
THEREOF: UNDER N.I. LAW	999.6	949.6	894.2	892.2	747.2
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	758.7	757.5	692.4	685.0	547.5
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I. LAW	558.5	564.3	556.6	569.0	533.5
CURRENT SURPLUS	82.0	81.1	81.9	84.5	17.7
	-127.2	-121.7	-64.3	-41.4	-5.2

סך כל הגמלאות  
 מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי  
 סך כל הגבייה מן המעבידים  
 השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח  
 דיביט  
 עודף שוטף  
 עודף כולל דיביט  
 נכסים בסוף השנה

סך כל הגמלאות  
 מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי  
 סך כל הגבייה מן המעבידים  
 השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח  
 עודף שוטף

1) DUE TO THE TECHNICAL DIFFICULTY OF CALCULATING THE REAL INTEREST AT THE TIME OF ITS RECEIPT, THE TABLE DOES NOT SHOW DATA ON INTEREST, ASSETS AND SURPLUSES AT SET PRICES.

1) מאחר וקיים קושי טכני במישור הביטוח הלאומי, הנתונים והעודפים ומחירי הביטוח הלאומי מוצגים בלוח זה לפי מחירי 1985.



לוח א/4 - גבייה וגמלאות - ענף נכות כללית

TABLE A/4 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - GENERAL DISABILITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL BENEFITS	283.0	79.0	15.1	5.3	0.8	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I LAW	192.6	59.5	11.0	3.9	0.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	158.6	48.1	9.3	3.3	0.6	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	15.9	5.4	1.6	0.6	--	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
INTEREST	22.6	8.5	1.7	0.5	0.1	ריבית
CURRENT SURPLUS	-28.9	-10.7	-0.7	-0.3	0.0	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	-6.3	-2.2	0.9	0.3	0.1	עודף כולל ריבית
ASSET AT END OF YEAR	411.1	176.8	36.3	11.0	2.1	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>					במחירי 1985
TOTAL BENEFITS	283.0	261.8	252.5	241.5	182.7	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I LAW	192.6	197.3	184.0	176.4	18.5	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	158.6	159.0	156.9	150.4	133.6	סך כל הגבייה מן הציבור
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	15.9	18.0	27.5	27.5	--	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	-28.9	-35.5	-12.5	-11.4	4.3	עודף שוטף

00  
11

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3

לוח 5/א - גבייה והמלאות - ענף בטנטי שבוח

TABLE A/5 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - EMPLOYMENT INJURED BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980
TOTAL BENEFITS	112.0	35.8	6.4	2.5	0.5
THEREOF: UNDER N.I. LAW	102.0	30.3	5.8	2.3	0.4
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	111.3	32.4	6.3	3.0	0.6
INTEREST	54.1	18.7	3.5	2.1	0.2
CURRENT SURPLUS	6.8	0.5	0.2	0.5	0.2
SURPLUS INCLUDING INTEREST	60.9	19.2	3.6	1.7	0.5
ASSET AT END OF YEAR	1,025.6	407.6	76.0	2.5	3.9
	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>				
TOTAL BENEFITS	112.0	112.0	107.5	116.4	99.3
THEREOF: UNDER N.I. LAW	102.0	100.5	96.6	106.0	89.0
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	111.3	107.2	106.1	136.0	137.3
CURRENT SURPLUS	6.8	1.6	3.1	25.3	48.6

סך כל המלאות  
מנה: לפי חוק הביטוח הלאומי  
סך כל הגבייה מן המעביד  
ריבית  
עודף שוטף  
עודף כולל ריבית  
נכסים בסוף השנה

סך כל המלאות  
מנה: לפי חוק הביטוח הלאומי  
סך כל הגבייה מן המעביד  
עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3

לוח 6/א - גבייה וגמלאות - ענף אמהות

TABLE A/6 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - MATERNITY BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL BENEFITS	113.3	34.2	6.8	2.5	0.5	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	105.2	32.2	6.5	2.5	0.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	127.0	39.0	7.6	3.0	0.6	סך כל הגבייה מן הציבור
INTEREST	16.3	5.0	0.8	0.3	0.0	ריבית
CURRENT SURPLUS	20.0	6.2	1.0	0.5	0.2	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	36.2	11.2	1.8	0.8	0.2	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	327.3	119.1	19.9	5.2	0.6	נכסים בסוף השנה
	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>					במחירי 1985 <sup>2</sup>
TOTAL BENEFITS	113.3	113.3	114.2	118.5	99.3	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	105.2	106.8	108.6	112.4	95.4	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	127.0	129.3	127.2	138.3	133.6	סך כל הגבייה מן הציבור
CURRENT SURPLUS	20.0	20.5	16.4	23.7	35.8	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3

2) ראה הערה 1 בלוח א/א-3.

לוח 7/נ - גבייה וגמלאות - ענף ילדים

TABLE A/7 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - CHILDREN BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL BENEFITS						
THEREOF: UNDER N.I. LAW	560.7	150.9	31.0	11.9	2.3	טל כל הגמלאות
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	429.0	119.7	24.7	10.1	2.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	281.3	86.4	16.9	6.7	1.4	טל כל הגבייה מן האזרחים
INTEREST	282.1	84.9	16.8	6.4	--	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	38.4	8.8	1.3	0.2	0.0	ריבית
SURPLUS INCLUDING INTEREST	129.8	50.3	8.6	2.8	-0.6	עודף שנתן
ASSETS AT END OF YEAR	168.3	60.0	9.9	3.1	-0.5	עודף נרכל ריבית
	842.4	273.4	37.9	7.4	1.6	ובסיס בסוף השנה
	AT 1985 PRICES *					במחירי 1985
TOTAL BENEFITS	560.7	500.0	519.2	544.0	502.1	טל כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I LAW	429.0	396.6	412.4	465.5	426.0	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	281.3	286.5	282.7	308.5	300.8	טל כל הגבייה מן האזרחים
GOVERNMENT PARTICIPATION UNDER N.I LAW	232.1	281.3	280.7	293.4	--	השתתפות הממשלה לפי חוק הביטוח הלאומי
CURRENT SURPLUS	129.8	166.6	144.5	130.1	-132.3	עודף שנתן

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3

1) ראה הערה 1 בלוח 3/א.

לוח 8/A - גבייה וגמלאות - ענף אבטלה

TABLE A/8 - CONTRIBUTIONS AND BENEFITS - UNEMPLOYMENT BRANCH

N.S. MILLION

מיליוני שקלים חדשים

	1985	1984	1983	1982	1980	
TOTAL BENEFITS	56.5	13.5	1.9	0.9	0.1	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	54.4	13.1	1.8	0.9	0.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	26.8	8.8	1.7	1.0	0.2	סך כל הגבייה מן האזרחים
INTEREST	104.7	37.0	6.9	2.3	0.5	ריבית
CURRENT SURPLUS	-29.1	-4.9	-0.2	0.1	0.1	עודף שוטף
SURPLUS INCLUDING INTEREST	75.6	32.1	6.7	2.4	0.6	עודף כולל ריבית
ASSETS AT END OF YEAR	1,926.1	790.2	150.6	44.9	8.4	נכסים בסוף השנה
	AT CURRENT PRICES					במחירי שוועים
	AT 1985 PRICES <sup>1</sup>					במחירי 1985
TOTAL BENEFITS	56.5	44.7	32.0	41.2	30.1	סך כל הגמלאות
THEREOF: UNDER N.I. LAW	54.4	43.5	30.8	39.7	30.1	מזה: לפי חוק הביטוח הלאומי
TOTAL CONTRIBUTIONS FROM THE PUBLIC	26.8	29.1	28.9	45.5	52.8	סך כל הגבייה מן האזרחים
CURRENT SURPLUS	-29.1	-16.2	4.0	3.8	21.2	עודף שוטף

1) SEE NOTE 1 TO TABLE A/3

1) ראה הערה 1 בלוח 3/A.

B. OLD AGE AND SURVIVORS

ג. זיקנה ושרידים

לוח 1/ג - מקבלי קצבאות זיקנה ושרידים

TABLE B/1 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS

YEAR	SURVIVORS		TOTAL	OLD - AGE		TOTAL	TOTAL	TOTAL
	שארית חוק הנישן NON- STATUTORY	לתי חוק הנישן STATUTORY		שארית חוק הנישן NON STATUTORY	לתי חוק הנישן STATUTORY			
1966	---	---	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 <sup>1</sup>	2,130	2,808	73,921	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1981	2,123	2,686	76,594	31,289	243,560	274,849	353,566	1981
1982	2,112	2,969	79,698	29,230	250,995	280,825	362,635	1982
1983	2,035	3,047	82,627	28,274	258,117	286,391	371,053	1983
1984	1,935	3,162	85,017	26,673	265,769	292,442	379,394	1984
1985	1,837	3,211	87,308	25,492	275,589	301,081	390,226	1985

ALL PENSION RECIPIENTS

כל מקבלי הקצבה

1966	---	---	22,596	22,596	14,600	83,270	97,870	120,466	1966
1975	816	2,335	60,220	61,036	34,451	175,833	210,284	271,320	1975
1980 <sup>1</sup>	2,130	2,808	73,921	76,051	32,737	234,571	267,308	343,359	1980
1981	2,123	2,686	76,594	78,717	31,289	243,560	274,849	353,566	1981
1982	2,112	2,969	79,698	81,810	29,230	250,995	280,825	362,635	1982
1983	2,035	3,047	82,627	84,662	28,274	258,117	286,391	371,053	1983
1984	1,935	3,162	85,017	86,952	26,673	265,769	292,442	379,394	1984
1985	1,837	3,211	87,308	89,145	25,492	275,589	301,081	390,226	1985

RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT AS PERCENTAGE OF TOTAL<sup>2</sup>

מקבלי השלמת הכנסה כאחוז מסך הכל<sup>2</sup>

1966	---	---	36.0	36.0	---	40.9	---	35.0	1966
1975	94.4	---	45.9	46.5	87.4	40.9	49.1	48.5	1975
1980	93.1	---	51.3	55.4	95.3	36.0	43.2	45.3	1980
1981	93.0	---	51.3	52.4	95.6	35.1	42.0	44.3	1981
1982	91.7	---	49.4	51.8	95.8	32.6	39.2	41.8	1982
1983	91.3	---	48.3	49.3	95.0	31.2	37.5	40.2	1983
1984	90.9	---	47.3	48.3	94.9	29.7	35.6	38.6	1984
1985	91.7	---	46.2	47.2	94.9	28.1	33.8	36.8	1985

1) UNTIL 1975, THE DATA REFER TO APRIL OF EVERY YEAR, AS OF 1980 THE DATA ARE AN ANNUAL AVERAGE  
 2) AS OF JANUARY 1, 1982, RECIPIENTS OF INCOME SUPPLEMENT RECEIVE THE SUPPLEMENT TO THEIR STATUTORY PENSION IN ACCORDANCE WITH THE TERMS OF THE INCOME SUPPORT BENEFITS LAW.

1  
 לוח 2/1 - הטבלה קצתה זיקנה ושאריות - לפי סוג המשפחה

TABLE B/2 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS - BY TYPE OF FAMILY \*

שנה	סה"כ	קשיש/ה יחיד/ה	קשישים	זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים ומעלה	אלמנה/ה בלתי ילדיים	אלמנה/ה עם ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	אלמנה/ה עם ילד אחד	אלמנה/ה עם 2 ילדים	ילד אחד	שני ילדים או יותר	שנה
1985	390,226	214,093	81,090	3,405	2,493	74,503	5,522	6,462	5,522	6,462	1,588	1,070	1985
1984	379,394	206,131	80,533	3,359	2,420	72,567	5,343	6,520	5,343	6,520	1,523	998	1984
1983	371,053	199,309	81,070	3,423	2,589	70,420	5,224	6,557	5,224	6,557	1,497	964	1983
1982	362,635	192,611	81,888	3,617	2,709	67,909	5,135	6,432	5,135	6,432	1,422	912	1982
1981	353,566	185,213	82,852	3,811	2,974	65,143	5,018	6,360	5,018	6,360	1,353	842	1981
1980	343,359	176,703	83,162	4,200	3,243	62,482	5,039	6,338	5,039	6,338	1,420	772	1980
1975	271,320	134,406	67,489	4,360	4,029	48,935	4,650	5,476	4,650	5,476	1,292	683	1975
1965 <sup>2</sup>	109,365	47,648	24,308	1,819	1,613	13,364	2,192	2,474	2,192	2,474	709	438	1965 <sup>2</sup>
1957	6,172	2,989	964	38	41	1,269	329	436	329	436	56	50	1957

1) עד לשנת 1980, הנתונים המייחסים לאפריל של כל שנה.  
 2) IN 1965 RECIPIENTS OF NON-STATUTORY PENSIONS (ABOUT 14,800 RECIPIENTS) ARE INCLUDED ONLY IN THE "TOTAL". SPECIFIC DATA ACCORDING TO FAMILY COMPOSITION APPEAR AS OF 1975.

2 \* קצבלי קצבת זיקנה ושאריות תוספת השלמת הכנסה \* 2

TABLE B/3 - RECIPIENTS OF OLD AGE AND SURVIVORS' PENSIONS PLUS INCOME SUPPLEMENT \* 2

YEAR	שני ילדים או יותר TWO OR MORE CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	אלמנה עם 2 ילדים WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	אלמנה עם ילד אחד WIDOW/ER WITH ONE CHILD	אלמנה בלי ילדים WIDOW/ER WITH NO CHILDREN	זוג קשישים עם 2 ילדים או יותר ELDERLY COUPLE WITH 2 OR MORE CHILDREN	זוג קשישים עם ילד אחד ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	זוג קשישים ELDERLY COUPLE	קשישה יחידה SINGLE ELDERLY PERSON	סה"כ TOTAL	שנה YEAR
1966	19	66	845	568	6,628	836	769	10,059	22,421	42,211	1966
1975	155	314	3,088	1,950	22,695	2,463	2,325	31,845	60,088	130,923	1975
1980	204	425	3,311	2,168	33,812	2,021	2,155	36,543	74,877	155,516	1980
1981	224	379	3,225	2,146	35,291	1,813	1,847	35,421	76,259	156,605	1981
1982	151	246	3,029	2,023	35,863	1,517	1,570	32,544	74,574	151,517	1982
1983	96	160	2,917	2,001	36,558	1,391	1,444	30,893	73,667	149,127	1983
1984	93	143	2,748	1,970	37,062	1,273	1,362	29,516	72,314	146,281	1984
1985	90	143	2,557	1,940	37,334	1,318	1,353	28,143	70,863	143,741	1985

AS PERCENTAGE OF TOTAL OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RECIPIENTS

כאחוז מסך כל קצבלי קצבאות זיקנה ושאריות

1966	4.3	9.3	34.2	25.9	49.6	51.8	42.3	41.4	47.1	38.6	1966
1975	22.8	24.6	56.4	42.1	46.6	61.2	53.2	47.5	49.3	48.4	1975
1980	26.4	29.9	52.2	43.0	54.1	62.3	51.3	43.9	42.4	45.3	1980
1981	26.6	28.0	50.7	42.8	54.2	61.0	48.5	42.8	41.2	44.3	1981
1982	16.6	17.3	47.1	39.4	52.8	56.0	43.4	39.7	38.7	41.7	1982
1983	9.9	10.7	44.5	38.3	51.9	53.7	42.2	38.1	37.0	40.2	1983
1984	9.3	9.4	42.1	36.8	51.1	52.6	40.5	36.4	35.1	38.6	1984
1985	8.4	9.0	39.6	35.1	50.1	52.9	39.7	34.7	33.1	36.8	1985

1) THE DATA FOR 1966 REFER TO APRIL OF THAT YEAR. THE DATA FOR ALL OTHER YEARS ARE ANNUAL AVERAGES.  
 2) SEE NOTE 2 TO TABLE B/1.

1) הנתונים ל-1966 מתבססים על מאפריל של שנת 1966. הנתונים לשאר השנים הם ממוצעים שנתיים.  
 2) ראה הערה 2 בטבלה B/1.



כוח 4/1 - שיעורי קצבה בסיסית לנתינים וילדים (ש"ח)

TABLE B/4 - OLD AGE AND SURVIVORS' BASIC PENSION RATES (PER MONTH)

YEAR	שנתי ילדים TWO CHILDREN	ילד אחד ONE CHILD	אלמנה/שנתי ילדים WIDOW/ER WITH TWO CHILDREN	אלמנה/ילד אחד WIDOW/ER WITH ONE CHILD	זוג קשישים 2 ילדים ELDERLY COUPLE WITH TWO CHILDREN	זוג קשישים ילד אחד ELDERLY COUPLE WITH ONE CHILD	זוג קשישים ELDERLY COUPLE	קשישה/אלמנה יחידה SINGLE ELDERLY PERSON OR WIDOW/ER	שנה
1955	5.2	3.5	6.6	5.2	7.9	6.6	5.2	3.5	1955
1975	42.8	23.3	56.4	45.5	72.6	61.8	50.9	33.9	1975
1980	601.6	300.8	931.5	705.8	1,021.8	871.4	721.0	480.5	1980
1981	1,469.0	734.5	2,277.3	1,706.3	2,498.0	2,130.5	1,763.0	1,175.3	1981
1982	3,308.0	1,654.0	5,127.0	3,886.5	5,623.8	4,796.5	3,969.3	2,646.0	1982
1983	9,009.8	4,505.0	13,548.1	10,536.1	15,316.6	13,063.9	10,811.2	7,207.4	1983
1984	48,747.4	24,737.7	76,701.7	58,141.8	84,106.2	71,741.7	59,377.2	39,578.6	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985

AT CURRENT PRICES (IS) \*

\* במחירי שווקים (ש"ח)

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1955	104.3	70.4	118.7	94.1	141.6	118.7	94.1	62.8	1955
1975	120.4	65.3	143.3	128.0	204.4	173.8	143.3	95.0	1975
1980	131.4	65.7	203.4	154.1	223.1	190.3	157.4	104.9	1980
1981	152.6	76.3	236.6	177.2	259.5	221.3	183.2	122.1	1981
1982	151.5	75.5	234.7	178.1	257.8	219.6	181.5	121.3	1982
1983	150.6	75.3	233.6	177.0	256.1	219.1	180.8	120.5	1983
1984	161.5	82.0	254.2	192.7	278.7	237.7	196.8	131.1	1984
1985	152.9	76.5	229.3	173.8	249.9	214.4	177.4	118.3	1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז ממוצע השכר החודשי הממוצע לנתינים

1955	34.1	22.9	30.0	30.7	46.3	38.8	30.7	20.4	1955
1975	18.8	10.2	24.8	20.0	31.9	27.1	22.3	14.9	1975
1980	17.3	8.7	26.8	20.3	29.4	25.1	20.8	13.8	1980
1981	18.2	9.1	28.2	21.1	30.9	26.3	21.8	14.5	1981
1982	17.6	8.8	27.3	20.7	30.0	25.6	21.1	14.1	1982
1983	18.1	9.0	27.2	21.2	30.7	26.2	21.7	14.4	1983
1984	18.2	9.2	28.6	21.6	31.3	26.7	22.1	14.7	1984
1985	19.7	9.9	29.5	22.4	32.2	27.6	22.8	15.2	1985

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, החל 1985-1 בשקלים. תו 1984 הסכומים נקובים בשקלים. מדינת ישראל.

לוח 5/2 - שיעורי קצבת זיקנה ופנסיות לחודש (כולל הטלת הבטחה) <sup>1</sup>

TABLE B/5 - MONTHLY OLD AGE AND SURVIVORS' PENSION RATES (INCLUDING INCOME SUPPLEMENT) <sup>2</sup>

שנה	קטיגוריה אר אלמנה/ית יחידים	קטיגוריה זוג קשישים	קטיגוריה זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים	אלמנה/ית ילד אחד	אלמנה/ית עם ילדים	מלמנה/ית עם ילדים	מלמנה/ית עם ילדים עם ילדים	ילד אחד	שני ילדים	שנה
1955	3.5	5.2	6.6	7.9	94.1	118.7	143.3	163.7	62.8	95.0	1955
1975	56.1	87.1	100.4	113.7	128.0	143.3	163.7	184.2	62.8	95.0	1975
1980	843.7	1,265.5	1,434.8	1,604.2	154.1	203.4	236.6	270.5	62.8	95.0	1980
1981	2,010.3	3,015.1	3,417.8	3,828.1	177.2	234.7	289.9	306.9	62.8	95.0	1981
1982	4,647.1	6,970.2	7,899.5	8,828.1	178.1	233.6	254.2	212.3	62.8	95.0	1982
1983	12,507.2	18,760.2	21,261.7	23,762.7	177.0	192.7	199.1	212.3	62.8	95.0	1983
1984	65,622.7	98,441.9	111,560.0	124,685.8	192.7	173.8	229.3	212.3	62.8	95.0	1984
1985	236.0	354.4	401.6	448.8	173.8	173.8	229.3	212.3	62.8	95.0	1985

AT CURRENT PRICES (IS) <sup>2</sup> מחירים שוקיים (שקלים) <sup>2</sup>

AT 1985 PRICES (N.S.) מחירי 1985 (נ.ש.)

שנה	קטיגוריה אר אלמנה/ית יחידים	קטיגוריה זוג קשישים	קטיגוריה זוג קשישים עם ילד אחד	זוג קשישים עם 2 ילדים	אלמנה/ית ילד אחד	אלמנה/ית עם ילדים	מלמנה/ית עם ילדים	מלמנה/ית עם ילדים עם ילדים	ילד אחד	שני ילדים	שנה
1955	30.7	38.8	44.1	46.3	30.7	38.8	46.3	57.8	20.4	30.7	1955
1975	25.5	36.3	41.3	43.5	35.0	43.5	49.9	54.7	22.2	31.7	1975
1980	24.3	36.4	41.3	43.5	36.1	43.5	49.9	54.7	21.6	31.0	1980
1981	24.9	37.3	42.3	44.4	37.0	44.4	49.9	54.7	22.1	31.7	1981
1982	24.8	37.1	42.1	44.4	37.0	44.4	49.9	54.7	21.9	31.5	1982
1983	25.1	37.6	42.6	44.4	37.7	44.4	49.9	54.7	22.7	32.7	1983
1984	24.4	36.6	41.5	44.4	37.0	44.4	49.9	54.7	22.4	32.6	1984
1985	30.4	38.8	44.1	46.3	30.7	38.8	46.3	57.8	20.4	30.7	1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למעביד פוסט

1) SEE NOTE 2 TO TABLE B/2 ראו הערה 2 בלוח B/2  
 2) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, עד 1984 הסכומים הם בשקלים. משנת 1985 והלאה הם בשקלים.  
 IN NEW SHEKELS. בחדשים.

C. EMPLOYMENT INJURED

ג. נפגעי עבודה

\* לוח 2/1 - מקבלי גמלאות נפגעי עבודה \*

TABLE C/1 - RECIPIENTS OF EMPLOYMENT INJURY BENEFITS \*

PERIOD	קצבאות תלויים		קצבאות נכות ממידות		דמי פגיעה INJURY BENEFITS						תקופה
	DEPENDANTS' PENSION		PERMANENT DISABILITY PENSIONS		הימים עבודת שולמו NUMBER OF DAYS PAID FOR		מספר נפגעים NUMBER OF INJURED		מקבלי עצמאים SELF-EMPLOYED	מקבלי שכירים EMPLOYEES	
	מקבלי עצמאים SELF-EMPLOYED	מקבלי שכירים EMPLOYEES	מקבלי עצמאים SELF-EMPLOYED	מקבלי שכירים EMPLOYEES	מקבלי עצמאים SELF-EMPLOYED	מקבלי שכירים EMPLOYEES	מקבלי עצמאים SELF-EMPLOYED	מקבלי שכירים EMPLOYEES			
IV 1965	---	891	150	1,766	132,948	747,803	6,455	54,852			IV 1965
IV 1975	---	2,134	508	4,183	237,112	1,067,250	10,819	65,291			IV 1975
1980 <sup>2</sup>	382	2,477	950	6,592	235,617	1,017,877	10,679	63,234			21980
1981	394	2,564	1,011	7,023	..	..	..	..			1981
1982	413	2,657	1,070	7,415	183,390	1,023,030	7,853	62,164			1982
1983	415	2,675	1,123	7,775	174,734	949,610	6,941	51,029			1983
1984	428	2,787	1,180	8,146	176,244	949,535	6,974	52,777			1984
1985	445	2,841	1,232	8,640	165,633	921,295	6,619	50,302			1985

824

1) FOR DISABILITY AND DEPENDANTS' PENSION, THE ANNUAL FIGURE IS THE NUMBER OF RECIPIENTS IN APRIL OF EACH YEAR. FOR INJURY BENEFITS IT IS THE TOTAL NUMBER OF RECIPIENTS DURING THE YEAR.

2) AS OF 1980, THE ANNUAL FIGURE GIVEN UNDER PERMANENT DISABILITY PENSIONS IS A MONTHLY AVERAGE OF RECIPIENTS.

1) המספר השנתי וקצבאות נכות ותלויים הוא מספר מקבלי הפגעה באפריל של כל שנה, בעוד שדמי פגיעה הוא סך כל המקבליים בשנה השנה.

2) החל מ-1980 הנתון השנתי הופיע בקצבת נכות ממידות הוא מספר המקבליים הממוצע בחודש.

לוח 2/א - גובה מתוכם לנפגעי עבודה

TABLE C/2 - AVERAGE EMPLOYMENT INJURY BENEFIT

Y E A R	ממוצע חודשי של AVERAGE DEPENDANTS' PENSION PER MONTH		ממוצע חודשי של AVERAGE PERMANENT PENSION PER MONTH		ממוצע נכות יציבה של AVERAGE PERMANENT DISABILITY PER MONTH		ממוצע ימי פגיעה ליום AVERAGE INJURY BENEFIT PER DAY		שנה
	עובדים SELF-EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF-EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF-EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	עובדים SELF-EMPLOYED	עובדים EMPLOYEES	

AT CURRENT PRICES (IS) \*

\* (שקלים) ע"פ 1985

1965	..	..	9.5	10.4	0.9	1.0	1965
1975	127.3	140.0	62.5	66.1	4.1	4.5	1975
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	206.0	1982
1983	28,108.9	27,974.9	14,221.3	14,751.0	554.8	719.5	1983
1984	136,542.1	136,453.2	66,620.0	73,597.5	2,882.0	2,886.0	1984
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985

AT 1985 PRICES (N.S.)

(ש"ח) 1985

1965	..	..	94.1	107.7	8.5	10.2	1965
1975	357.9	393.5	175.5	185.7	11.9	12.7	1975
1980	432.5	442.6	226.4	225.6	11.0	11.0	1980
1981	519.2	525.7	267.1	266.3	..	..	1981
1982	518.6	514.7	259.5	263.7	9.9	13.1	1982
1983	470.0	467.7	237.8	246.6	9.3	12.0	1983
1984	445.9	452.2	220.9	243.9	9.5	9.6	1984
1985	440.9	439.3	217.2	226.8	14.1	12.3	1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST

כחוזר הממוצע החודשי של

1965	..	..	18.8	20.5	56.3	56.8	1965
1975	55.9	61.5	27.4	29.0	54.2	59.8	1975
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	60.3	59.8	30.1	30.7	34.4	45.7	1982
1983	56.4	56.1	28.5	29.6	33.4	43.3	1983
1984	50.1	50.9	24.8	27.4	32.1	32.1	1984
1985	57.1	56.8	28.1	29.3	54.7	47.8	1985

1) UNTIL 1984, THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים בקו"ש ובע"מ. החל ב-1985 בשקלים חדשים.

כלל הנכים - קצב נכות יציב - לפי מין, גיל ונכות

TABLE C/3 - RECIPIENTS OF PERMANENT DISABILITY PENSION - BY SEX, AGE AND DEGREE OF DISABILITY

MARCH 1986 DTD

AGE	DEGREE OF DISABILITY						TOTAL	ג
	NOT KNOWN	100	80-99	60-79	40-59	20-39		

TOTAL 211 445 217 712 2,087 6,195 9,867 21 תו

נשים

UP TO 21	1	5	6	9	20	48	89	21 תו
22-29	7	44	12	59	117	368	607	29-22
30-39	65	89	42	117	343	1,025	1,681	39-30
40-49	82	76	36	151	432	1,329	2,096	49-40
50-59	47	94	65	158	515	1,736	2,617	59-50
60-64	8	43	20	69	245	871	1,256	64-60
65+	1	94	36	149	425	816	1,521	+65
TOTAL	211	445	217	712	2,087	6,195	9,867	21 תו

נשים 204 422 201 666 1,929 5,658 9,080 21 תו

נשים

UP TO 21	1	5	6	6	18	47	83	21 תו
22-29	6	42	12	55	108	338	553	29-22
30-39	63	84	38	112	309	927	1,533	39-30
40-49	81	72	34	142	392	1,205	1,926	49-40
50-59	45	90	61	147	476	1,578	2,397	59-50
60-64	8	39	16	64	232	812	1,171	64-60
65+	1	98	34	140	394	759	1,437	+65
TOTAL	204	422	201	666	1,929	5,658	9,080	21 תו

נשים 6 22 15 45 153 519 760 21 תו

נשים

UP TO 21	1	2	4	4	9	28	54	29-22
22-29	2	5	4	5	34	97	147	39-30
30-39	1	4	2	9	38	123	169	49-40
40-49	2	4	4	11	39	159	219	59-50
50-59	4	4	4	5	13	59	85	64-60
60-64	4	3	1	8	26	42	80	+65
TOTAL	6	22	15	45	153	519	760	21 תו

לוח 4/ג - ספדני קצבת תלויים - לפי שנת פטירה וזאת

TABLE C/4 - RECIPIENTS OF DEPENDANTS' PENSION - BY YEAR OF DEATH AND DEGREE OF ENTITLEMENT

MARCH 1986 DATA

YEAR OF DEATH	DEGREE OF ENTITLEMENT						TOTAL	שנת פטירה
	100	90	80	60	40	כך כולל		
1954-1960	11	1	--	140	3	155	1960-1954	
1961-1965	18	4	1	211	24	260	1965-1961	
1966-1970	66	24	37	262	31	425	1970-1966	
1971-1975	253	106	113	438	31	948	1975-1971	
1976	54	18	21	71	5	169	1976	
1977	38	32	18	65	1	154	1977	
1978	55	29	17	52	5	159	1978	
1979	54	28	14	47	1	144	1979	
1980	59	23	35	30	7	154	1980	
1981	47	23	16	43	2	131	1981	
1982	46	17	9	27	3	102	1982	
1983	34	22	5	32	4	98	1983	
1984	33	20	12	11	3	79	1984	
1985	18	5	4	7	--	34	1985	
NOT KNOWN	44	13	6	218	16	298	לדעת רשמי	
TOTAL	17	830	365	308	1,654	136	3,310	כך כולל

1) THE YEARS LISTED REFER TO FISCAL YEARS

1) השנה הנקובה מתייחסת לשנת הכספים.

D. DISABILITY

ד. נכות

לוח ד/ג - מקבלי קצבת נכות כללית - לפי מספר תלויים <sup>א</sup>

TABLE D/1 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY NUMBER OF DEPENDANTS <sup>א</sup>

YEAR	נכה עם שלושה 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 יחיד SINGLE DISABLED	סך הכל TOTAL	שנה
------	---	---	--	-----------------------------	-----------------	-----

TOTAL						סך הכל
1975	854	382	996	2,453	4,685	1975
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
1983	4,945	7,465	10,036	37,045	59,491	1983
1984	4,870	7,668	10,448	39,471	62,457	1984
1985	3,086	6,479	12,018	42,992	64,575	1985

NEWLY DISABLED						נכה חדש
1975	634	305	829	1,775	3,543	1975
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
1983	3,837	6,207	8,423	27,970	46,497	1983
1984	3,858	6,570	8,903	30,548	49,879	1984
1985	2,310	5,629	10,333	34,209	52,681	1985

PREVIOUSLY DISABLED						נכה קודם
1975	220	77	167	678	1,142	1975
1980	1,628	1,046	1,495	8,308	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
1983	1,073	1,168	1,624	9,134	12,999	1983
1984	1,012	1,098	1,545	8,923	12,578	1984
1985	576	850	1,685	8,783	11,894	1985

1) AS OF JULY 1975 THE DEPENDANTS ALLOWANCE IS PAID FOR THE SPOUSE, PARENTS AND THE FIRST 2 CHILDREN.

1) החל מיולי 1975 תוספת תלויים משולמת עבור בן/בת זוג, הורים ושני ילדים ראשונים.

לוח ד/2 - שיטורי קצבה בסיסית לחקבלי קצבת נכות כללית

TABLE D/2 - BASIC FULL DISABILITY BENEFIT RATES

YEAR	נכה עם בן/בת זוג ושני ילדים	נכה עם בן/בת זוג וילד	נכה עם בן/בת זוג	נכה יחיד	שנה
	DISABLED WITH SPOUSE AND TWO CHILDREN	DISABLED WITH SPOUSE AND ONE CHILD	DISABLED WITH SPOUSE	SINGLE DISABLED	

AT CURRENT PRICES (IS) <sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקלים) <sup>1</sup>

1975	108.1	95.8	83.5	55.7	1975
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
1983	23,762.6	21,261.7	18,760.2	12,507.2	1983
1984	124,685.8	111,562.0	98,441.9	65,622.6	1984
1985	316.0	282.0	249.0	166.0	1985

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (ש"ח)

1975	303.6	268.8	234.1	156.0	1975
1980	350.3	313.3	276.3	184.2	1980
1981	396.9	355.3	312.9	208.6	1981
1982	403.7	361.3	318.9	212.9	1982
1983	398.0	356.1	314.2	209.5	1983
1984	413.2	369.7	326.2	217.5	1984
1985	316.0	282.0	249.0	166.0	1985

AS PERCENT OF AVERAGE MONTHLY  
WAGE PER EMPLOYEE POST

כאחוז מהשכר החודשי  
הממוצע לחשרת שכיר

1975	47.5	42.1	36.7	24.4	1975
1980	45.4	40.6	35.8	23.9	1980
1981	47.1	42.1	37.2	24.8	1981
1982	47.0	41.8	34.4	24.7	1982
1983	47.6	42.6	37.6	25.1	1983
1984	46.2	41.4	36.5	24.3	1984
1985	57.7	51.6	45.5	30.3	1985

1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS.  
AS OF 1985, IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים.  
החל ב-1985 בשקלים חדשים.



לוח ד/3 - הקבלי קצבת נכות כללית - לפי דרגת אי כושר ואחוז נכות רפואית

TABLE D/3 - RECIPIENTS OF DISABILITY BENEFITS - BY DEGREE OF DISABILITY AND PERCENTAGE OF MEDICAL DISABILITY

MARCH 1986 מרס 1986

MEDICAL DISABILITY PERCENTAGES	DEGREE OF DISABILITY				סך הכל TOTAL	אחוזי נכות רפואית
	100%	74%	65%	60%		
TOTAL	52,645	1,547	3,602	7,259	65,062	סך הכל
35-49	2,971	102	311	1,320	4,704	49-35
50-59	11,058	271	979	1,834	14,142	59-50
60-69	6,651	215	617	1,474	8,957	69-60
70-74	5,913	169	350	670	7,102	74-70
75-84	6,394	251	405	705	7,755	84-75
85-100	19,667	539	940	1,256	22,402	100-85

## E. MATERNITY

ה. אימהות

לוח ה'1 - מספר הנשים המקבלות גמלאות אימהות

TABLE E/1 - NUMBER OF RECIPIENTS OF MATERNITY BENEFITS

Y E A R	MATERNITY ALLOWANCE	דמי לידה	מענק לידה	ש נ ה
	כאחוז מסך כל היולדות AS PERCENTAGE OF TOTAL NUMBER OF MOTHERS	מספר מקבלות NUMBER OF RECIPIENTS		
1955	19.6	8,735	44,500	1955
1960	25.5	13,118	51,500	1960
1965	28.4	17,225	60,550	1965
1970	31.3	24,843	79,335	1970
1975	36.0	34,918	96,966	1975
1980	41.1	39,785	96,687	1980
1981	39.9	38,602	96,732	1981
1982	40.2	39,648	98,676	1982
1983	41.3	42,385	102,654	1983
1984	42.6	42,690	99,822	1984
1985	42.1	42,688	101,329	1985

לוח ה-2 - שיעורי גמלאות אימהות

TABLE E/2 - MATERNITY BENEFIT RATES

YEAR	MATERNITY ALLOWANCE דמי לידה		MATERNITY GRANT		מענק לידה	שנה
	המוצע ליולדת AVERAGE PER MOTHER	המוצע ליום DAILY AVERAGE	ציון לנוולד LAYETTE GRANT	דמי אשפוז HOSPITALIZATION GRANT	סך הכל TOTAL	

AT CURRENT PRICES (IS) <sup>1</sup>

במחירים שוטפים (שקל) <sup>1</sup>

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
1980	4,491.0	33.7	543.3	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
1983	56,567.6	676.0	7,663.0	34,337.3	42,000.3	1983
1984	284,041.3	3,396.4	37,321.0	180,370.9	217,691.9	1984
1985	875.8	10.5	125.4	535.5	660.9	1985

AT 1985 PRICES (N.S.)

במחירי 1985 (שי"ח)

1955	387.9	5.4	48.5	53.9	102.4	1955
1965	677.3	8.3	78.3	188.9	267.2	1965
1975	899.9	10.7	106.8	189.7	296.5	1975
1980	980.7	11.7	119.1	514.4	633.5	1980
1981	1,090.3	13.0	141.2	624.6	765.8	1981
1982	1,046.0	12.3	145.0	596.9	741.9	1982
1983	945.8	11.3	128.1	574.1	702.3	1983
1984	941.2	11.2	123.7	597.7	721.4	1984
1985	857.5	10.3	125.4	535.5	660.9	1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST<sup>2</sup>

כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר<sup>2</sup>

1955	45.3	15.8	17.6	33.5	1955
1965	46.0	14.9	35.8	30.7	1965
1975	50.4	16.7	29.6	46.3	1975
1980	45.5	15.4	66.5	81.9	1980
1981	46.2	16.7	73.8	90.5	1981
1982	43.2	16.7	68.8	85.5	1982
1983	40.9	15.3	68.5	83.8	1983
1984	37.8	13.9	66.9	80.8	1984
1985	40.4	16.4	68.9	85.3	1985

1) UNTIL 1984 THE SUMS ARE IN SHEKELS. AS OF 1985, IN NEW SHEKELS.

1) עד 1984 הסכומים נקובים בשקלים. החל ב-1985 בשקלים חדשים.

2) MATERNITY ALLOWANCE WAS CALCULATED ON A MONTHLY BASIS.

2) דמי הלידה חושבו על בסיס חודשי.

F. CHILDREN

7. ילדים

לוח 7/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי מספר הילדים

TABLE F/1 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE - BY NUMBER OF CHILDREN

PERIOD	מספר הילדים בתשומתה							סך הכל TOTAL	תקופה
	7+	6	5	4	3	2	1		

CHILD ALLOWANCE

קצבת ילדים

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	50,561	50,200	179,700	321,058	IV 1970
IV 1975	25,826	16,497	24,436	44,387	86,731	205,000	402,877	IV 1975
1980 <sup>2</sup>	23,107	16,000	26,078	56,370	120,094	182,805	579,267	1980 <sup>2</sup>
1981	22,222	15,767	26,106	55,249	124,327	186,853	587,511	1981
1982	21,543	15,671	26,276	56,564	129,935	191,811	600,859	1982
1983	20,112	15,165	25,897	56,610	134,202	195,629	609,032	1983
1984	19,221	14,983	25,825	57,915	139,254	199,603	621,675	1984
1985	18,823	14,896	26,170	59,675	144,026	202,935	546,600	1985

THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS<sup>3</sup>

מזחי עם קצבת יוצאי צבא<sup>3</sup>

IV 1975	11,465	9,301	15,465	32,140	44,038	--	--	112,409	IV 1975
1980 <sup>2</sup>	8,364	8,369	16,434	42,504	103,816	--	--	179,487	1980 <sup>2</sup>
1981	7,802	7,963	16,151	43,119	107,863	--	--	182,900	1981
1982	7,451	7,600	16,140	43,967	112,224	--	--	187,384	1982
1983	6,840	7,031	15,559	43,435	114,822	--	--	187,687	1983
1984	6,579	6,800	15,364	44,056	118,671	--	--	191,470	1984
1985	6,418	6,503	14,950	44,135	120,044	--	--	192,050	1985

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, תועד הפעלת הרפורמה בחס הכנסה, שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד באמצעות המעביד. ממועד זה משולמת קצבה בגין כל הילדים הראשונים והשניים במשפחות שכירים ולא שכירים ישירות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

2) THE ALLOWANCE FOR THE THIRD CHILD OF EMPLOYEES WAS PAID THROUGH THE EMPLOYER UNTIL OCTOBER 1972, SINCE WHEN IT HAS BEEN PAID DIRECTLY BY THE NATIONAL INSURANCE INSTITUTE. THE THIRD CHILD OF NON - EMPLOYEES HAS BEEN ENTITLED TO AN ALLOWANCE AS FROM APRIL 1970.

2) הקצבה לילד השלישי של שכירים ששולמה עד אוקטובר 1972 באמצעות המעבידים משולמת ממועד זה ישירות על ידי המוסד. ילד שלישי של לא שכירים זכאי לקצבה החל מאפריל 1970.

3) FROM 1979, THE ANNUAL NUMBER OF RECIPIENTS IS AN AVERAGE.

3) החל משנת 1979 מספר המקבלים השנתי הוא הממוצע.

4) INCLUDING PAYMENTS TO FAMILIES RECEIVING SOCIAL WELFARE ASSISTANCE AND TO FAMILIES OF NEW IMMIGRANTS.

4) כולל גם משפחות נתמכות סעד ומשפחות עולים חדשים.

לוח F/2 - ילדים בגינת שילוח קצאת

TABLE F/2 - CHILDREN FOR WHOM ALLOWANCES ARE PAID

PERIOD	ילדים רביעיים ואילך FOURTH AND SUBSEQUENT CHILDREN		ילדים שלישיים THIRD CHILDREN		ילדים ראשונים ושניים FIRST AND SECOND CHILDREN <sup>1</sup>		סה"כ TOTAL	תקופה '
	תורה עם קצאת אילוצים THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS <sup>3</sup>	סה"כ TOTAL	תורה עם קצאת אילוצים THEREOF: WITH FAMILY ALLOWANCE TO VETERANS <sup>3</sup>	סה"כ TOTAL <sup>2</sup>	סה"כ TOTAL	סה"כ TOTAL		
IV 1960	--	83,148	--	--	--	83,148	IV 1960	
IV 1965	--	182,052	--	78,670	335,330	547,731	IV 1965	
IV 1975	147,846	274,216	112,409	197,877	600,000	1,070,093	IV 1975	
1980 <sup>4</sup>	141,239	271,521	179,483	239,649	1,001,701	1,512,871	1980	
1981	137,310	266,780	182,900	243,671	1,018,035	1,528,486	1981	
1982	135,371	264,246	187,384	249,989	1,042,659	1,556,894	1982	
1983	128,942	254,006	187,687	251,986	1,056,667	1,562,659	1983	
1984	127,398	249,997	191,470	257,198	1,078,476	1,585,671	1984	
1985	125,081	250,183	192,050	263,589	820,800	1,334,600	1985	

1) (1)  
 2) (2)  
 3) (3)  
 4) (4)

SEE NOTES TO PREVIOUS TABLE.

ראו הערות ללוח קודם.

TABLE F/3 - MONTHLY CHILD ALLOWANCE RATES PER FAMILY - BY NUMBER OF CHILDREN

YEAR	NUMBER OF CHILDREN IN FAMILY									שנה
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	

AT CURRENT PRICES (IS) <sup>א</sup> נתונים שוטפים (ש"ל) <sup>ב</sup>

1960	5 0	4 0	3 0	2.1	1 3	0 6	--	--	--	1960
1965	9 0	8 5	6 8	5 3	4 8	2 9	1.8	1 2	0 6	1965
1975	185 8	160 0	135 0	110 0	85 0	62 5	40 0	20 8	10.0	1975
1980	1,851 8	1,601 5	1,351 2	1,108 9	850 6	625.4	400 2	200 1	100 1	1980
1981	4,245.0	3,669 5	3,096 0	2,522 5	1,949 0	1,435 0	917 8	458 5	229 3	1981
1982	9,258 0	7,989 5	6,741 0	5,492 5	4,244 9	3,120.5	1,997.8	998 5	499 3	1982
1983	30,501 3	26,145.9	21,786.5	17,429 1	13,071.7	9,025 6	4,850 0	2,425 8	1,212.5	1983
1984	147,928 3	127,159 2	106,400 0	85,640 8	64,883 7	45,804.2	23,596.7	11,798 3	5,899 2	1984
1985	618 8	532 2	445 5	358 5	272.2	191 6	77.3	28 0	3 6	1985

AT 1985 PRICES (IS) נתונים 1985 (ש"ל) <sup>ב</sup>

1960	74 0	59 2	44 4	31 1	19 3	8 9	--	--	--	1960
1965	103 3	86 6	71 0	55 3	41 8	30 3	18 8	12 5	6 3	1965
1975	519 6	449 4	379 2	308 9	238 7	175 5	112.3	56 2	28 1	1975
1980	404 4	349 7	295 1	240 4	185.7	136 6	87 4	43 7	21 9	1980
1981	441 0	381 4	321 8	262 2	202 6	148 9	95.3	47 6	23 8	1981
1982	422 9	365.7	308 6	251 4	194 3	142 9	91 4	45 7	22 9	1982
1983	510 0	437 1	364 3	291.4	218 6	150.9	81 1	40 5	20 3	1983
1984	490 2	421 4	352 6	283 8	215 0	151 1	78 2	39 1	19 5	1984
1985	618 8	532 2	445 5	358 5	272 2	191 6	77.5	28 0	3 6	1985

AS PERCENTAGE OF AVERAGE MONTHLY WAGE PER EMPLOYEE POST כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשפחה שנתית <sup>א</sup>

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	5 6	2 4	1 2	1965
1975	81 2	70.3	59 3	48 3	37 3	27 4	17 6	8 8	4 4	1975
1980	52 3	45 2	38 1	31 1	24 0	17 7	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	48.7	42.2	35 6	29 8	22 4	16 5	10 5	5 3	2 6	1982
1983	60 9	52 2	43.5	34 8	26 1	18 0	9 7	4 8	2 4	1983
1984	54.9	47.2	39 5	31.8	24 1	16 9	8 8	4 4	2 2	1984
1985	79 7	68 5	57 4	46 2	35.1	24 7	10.0	3.6	0 5	1985

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) UNTIL 1984 THE SURS ARE IN SHEKELS AS OF 1985. IN NEW SHEKELS.  
 4) IN JULY 1975, THE VALUE OF A CREDIT POINT WAS 52 OF THE AVERAGE WAGE.

כוח 4/1 - משפחות המקבלות קצבת ילדים - לפי יבשת מוצא של המבוטח

TABLE F/4 - FAMILIES RECEIVING CHILD ALLOWANCE<sup>1</sup> - BY CONTINENT OF ORIGIN OF THE INSURED PERSON

PERIOD	ISRAEL		ישראל TOTAL	אירופה-אמריקה EUROPE-AMERICA	אסיה-אפריקה ASIA-AFRICA	סך הכול TOTAL <sup>2</sup>	תקופה
	לא יהודי NON-JEWISH	יהודי JEWISH					

ABSOLUTE NUMBERS

IV 1960	4,371	1,454	5,825	2,878	31,003	39,945	IV 1960
I 1966	12,426	2,661	15,087	4,181	47,779	67,528	I 1966
X 1975	44,976	31,207	76,183	26,708	93,150	196,420	X 1975
X 1980	(82,326)	(192,867)	275,213	116,263	182,769	574,245	X 1980
X 1981	(85,216)	(200,130)	285,346	113,516	180,875	579,737	X 1981
X 1982	(89,139)	(213,149)	302,288	113,044	180,300	595,632	X 1982
X 1983	(92,154)	(225,390)	317,544	112,029	177,948	607,521	X 1983
X 1984	(95,448)	(236,369)	333,817	111,483	175,700	621,000	X 1984
X 1985	(89,848)	(158,226)	248,074	89,240	162,070	499,384	X 1985

PERCENTAGES

IV 1960	10.9	3.6	14.5	7.2	77.7	100.0	IV 1960
I 1966	18.4	3.9	22.3	6.2	70.8	100.0	I 1966
X 1975	22.9	15.9	38.8	13.6	47.4	100.0	X 1975
X 1980	(14.3)	(33.6)	47.9	20.3	31.8	100.0	X 1980
X 1981	(14.7)	(34.5)	49.2	19.6	31.2	100.0	X 1981
X 1982	(15.0)	(35.8)	50.8	19.0	30.2	100.0	X 1982
X 1983	(15.2)	(37.1)	52.3	18.4	29.3	100.0	X 1983
X 1984	(15.4)	(38.4)	53.8	17.9	28.3	100.0	X 1984
X 1985	(17.9)	(31.7)	49.7	17.9	32.5	100.0	X 1985

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.

3) DATA BASED ON ESTIMATION.

1) עד שנת 1975 ועד כולל הנתונים מתוחסים למשפחות עם 3 ילדים או יותר אשר קיבלו קצבת ילדים ישירות מהמוסד. משנה זו, שהיא מועד הפעלת הרפורמה במס, כוללים הנתונים גם משפחות עם 1-2 ילדים.

2) כולל גם לא ידוע.

3) נתונים המבוססים על הערכה.

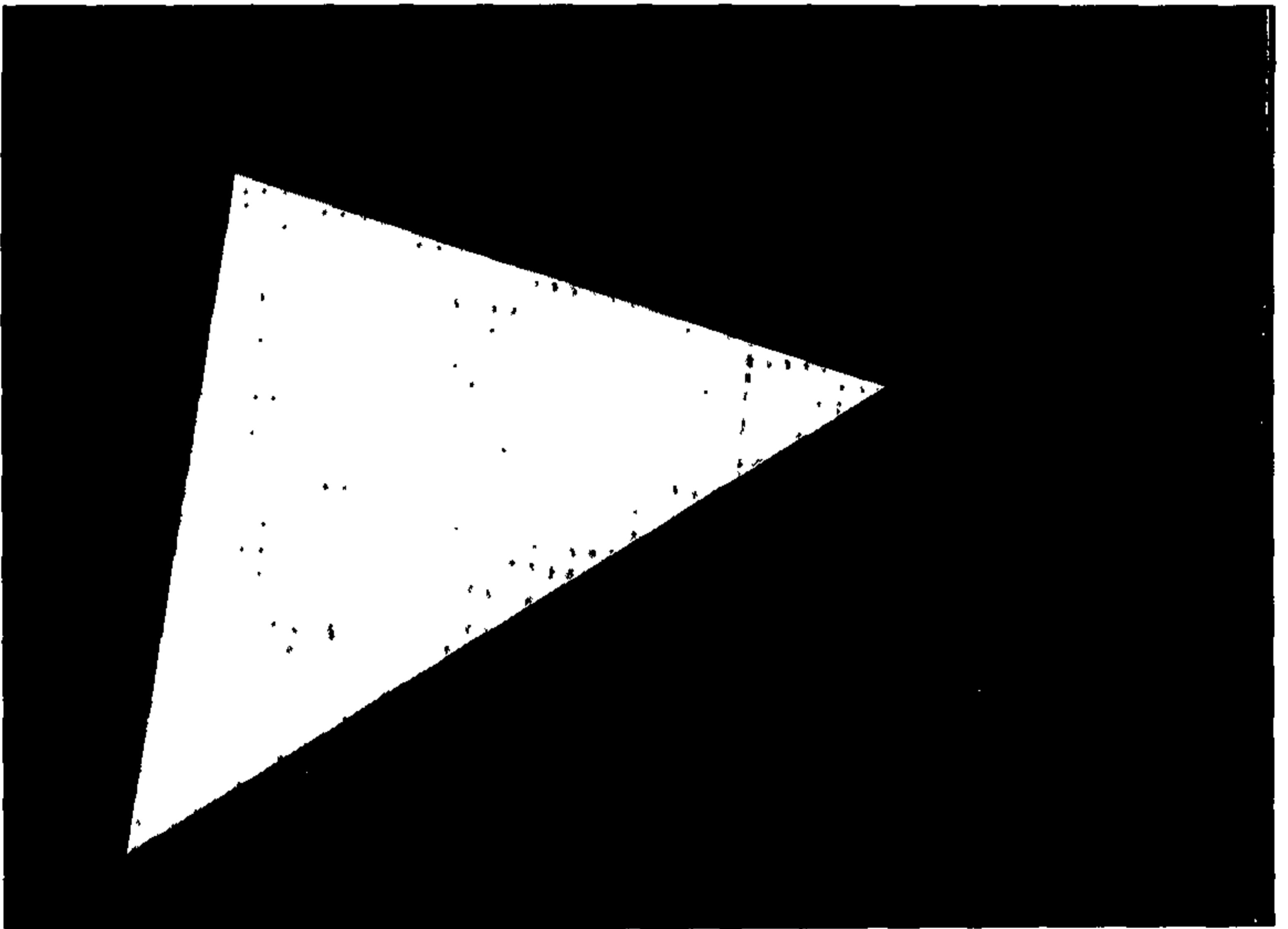
ISSN 0333-8649

NATIONAL INSURANCE INSTITUTE



# ANNUAL SURVEY

## 1985



Jerusalem, December 1986





# **ANNUAL SURVEY 1985**

EDITED BY  
**LEA ACHDUT**

**NATIONAL INSURANCE INSTITUTE  
BUREAU OF RESEARCH AND PLANNING  
JERUSALEM 1986**

## F O R W A R D

This annual survey is the sixth in the series of annual surveys of the National Insurance Institute. The first three chapters survey the trends of development in the National Insurance system, stressing the changes that took place during 1985 in the structure of the benefits, in their level and in the size of the population that received them; the way in which National Insurance activities were financed and the changes that took place in legislation. In addition, emphasis is placed on the involvement of the National Insurance Institute in the formulation of socio-economic policy, as expressed in the Institute's participation in the Committee for Changes in the Policy of Taxation, Compulsory Payments and Transfer Payments, as well as in the Committee for Flexibility in Unemployment Insurance.

The fourth chapter presents the problematic issue of determining the level of the minimum wage and methods of its adjustment over the course of time. It reviews the policy practiced in this matter in several countries, and the development of minimum wage agreements in Israel since 1972.

It should be noted that, unlike that of previous years, this survey does not present the trends of change in the scope of poverty and inequality in income distribution in 1985. These findings will be published separately after the Central Bureau of Statistics completes the processing of the data from the income survey of 1985.

The survey was prepared by the employees of the Bureau of Research and Planning of the National Insurance Institute. Lea Achdut compiled the various chapters of the survey, and wrote a good part of it.

My thanks are due to all the Bureau's employees who took part in this work for their contributions - whether in writing, editing or in technical assistance. Special thanks are due to Ety Shirizli, Yael Raviv and Haya Rabin for their part in the computerized typing of the manuscript.

Yossi Tamir  
Deputy Director-General  
for Research and Planning

## DEVELOPMENTS AND TRENDS IN NATIONAL INSURANCE DURING 1985

### A. Benefits and Contributions

1985 saw a real increase of 4.9% in the sum of benefits paid by the National Insurance Institute compared with a real increase of 3.2% in 1984. The real increase in 1985 stemmed mainly from the rise in the real value of the guaranteed minimum income to the low-income population and in the credit point, as well as the sharp increase in the number of families entitled to income support benefits and in the number of persons receiving unemployment benefits.

The change in the total sum of benefits paid is the outcome of two contradictory and unusual trends: a real decrease of 1% in the payment of contributory benefits, i.e., benefits for which insurance contributions are collected, alongside a steep real rise of 31% in the payment of non-contributory benefits, i.e., benefits which are paid under state laws (e.g., the Alimony Law, the Income Support Benefits Law, the Demobilized Soldiers Law, under which child allowances are paid, etc.) or according to special agreements (e.g., the mobility benefit, Prisoner-of-Zion benefits, etc.) with whose payment the National Insurance Institute is charged. As a result, the share of contributory benefits in total benefits dropped to a level typical of the mid-1970's - 77.1%, in contrast to 81.7% in 1984.

The total sum collected from the public by the National Insurance Institute in 1985 rose by 5% in real terms compared with 3.2% in 1984. The sum collected rose in spite of the fall in real wages in the economy (by approximately 13%). This fall itself was liable to reduce the sum collected by about 9% in real terms; but in the middle of the year legislative and structural changes came into force in the sphere of collection which not only cancelled the negative

effect of the decrease in real wages on collection but actually led to a real increase in collection. The main changes were: the implementation of the second stage of the law dealing with the change in the basis of collection from non-employee insurees (from 75% of current income to 80%), the updating of the maximum income liable to insurance contributions four times a year instead of twice, the increase in the education levy imposed on all insurees by 1.2%, and, finally, the raising of the parallel tax paid by employers (for employees) by 0.5%.

Collection from the public by the National Insurance Institute is of two types: collection for national insurance branches and collection for external factors: parallel tax, the defence levy and the secondary education levy. In 1985, collection for insurance branches fell by 1.2% in real terms, whereas collection for external factors rose by approximately 21%. As a result, the downward trend in

**TABLE I - Contributions and Benefits as Percentages of GNP\***

1965 - 1985

Year	Contributions	Benefits
1965	2.50	2.10
1970	5.10	2.80
1975	5.66	6.54
1976	6.61	7.24
1979	7.09	6.29
1980	7.51	6.75
1981	7.66	7.08
1982	7.07	7.59
1983	6.66	7.19
1984	6.51	7.04
1985 (estimate)	7.67	8.32

\* Excluding administrative expenditure.

**TABLE II - National Insurance Contributions Relative to Total Contributions and GNP and Contributory Benefits Relative to Total Benefits and GNP (in percentages)**  
**1975 - 1985**

Year	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
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
1983	73.12	81.09	4.88	5.84
1984	71.90	81.73	4.89	5.75
1985	67.68	77.14	5.19	6.42

the share of collection for insurance branches in total collection from the public, which had existed since 1976, continued in 1985. The share of collection for insurance branches dropped to 67.7% in 1985 from 71.7% in 1984 and 82.4% in 1975. At the same time, the share of collection for external factors rose in 1985 and reached 32.3%, compared with only 17.6% in 1975.

1985 was thus characterized by a real increase of 5% both in the total sum collected and in the total benefits paid by the National Insurance Institute. The development of the national insurance system is usually examined in the course of time in relationship to the development of GNP, which serves as an indicator of productive activity in the economy. Tables I and II show the relationship between the two components of the national insurance system, collection and payments of benefits, with the GNP in selected years. From 1984 to 1985, benefits as a percentage of GNP rose from 7.04% to 8.32% whilst collection rose from 6.51% of GNP to 7.67%. This trend is particularly outstanding in the cases of non-contributory benefits and collection on behalf of external factors.

#### **B. Developments in the Payments of Benefits by the Various Insurance Branches in 1985**

As stated, the sum of benefits paid by the National Insurance Institute in 1985 rose by 4.9% in real terms compared with 3.2% in the previous year. A study of the changes that occurred in the various branches in 1985 (as presented in Table III) enables us to locate the factors to which the rise in the volume of payments in the entire system may be attributed.

Payments of benefits in the Old-Age and Survivors' insurance branch, the largest branch, increased 5.1% in real terms - a rate of increase similar to that in



total national insurance payments. Accordingly, no change occurred in the share of payments to the elderly and survivors in total national insurance payments between 1984 and 1985 - and it remained 41%. The sum of statutory old-age and survivors' benefits hardly rose in real terms (0.1% only) whilst payments of non-statutory benefits (income supplements and special pensions to veterans and new immigrants), which constitute about one quarter of all the branch's payments, increased by 25%.

The stability in the sum of statutory benefits paid resulted from a combination of three factors, two leading to an increase in the amount of payments whilst the third led to a reduction in it. Firstly, statutory payments actually carried out in 1985 also include the erosion increment paid to pension recipients for the period December 1984 - March 1985 under the system provided for in the temporary order<sup>1</sup>. The rate of the erosion increment for each of these four months was approximately 8% of the old-age or survivors' pension. Secondly, the number of statutory old-age or survivors' pension recipients increased by 3.7% in 1985. The third factor was the fall in the real value of the basic old-age and survivors' pensions (which include the erosion increment paid for 1985) by about 10%. It should be stressed that if the sums paid in 1985 on account of the erosion observed in 1984 were to be deducted (and, of course, added to the statutory sums in 1984), a real decrease of 6% would be recorded in the branch's statutory payments.

The real decrease in the basic old-age or survivors' pension on the one hand and the real increase in the level of the guaranteed minimum income by about 9% on the other hand led to a rise in the share of the income supplement in the total pension granted to old-age and survivors' pension recipients who are also entitled to income supplement

---

1. A detailed discussion of the changes on the methods of adjusting benefits and their levels appears in the next section.



under the Income Support Benefits Law. This development was the principal factor in the real increase in the branch's non-statutory payments. In the Children and General Disability branches, above-average rates of real increase were observed: 12% and 6.4% respectively. Total payments of the Children branch rose in 1985 despite the fall in the number of children who received child allowances as a result of the abolition of the allowance for the first child in small families. The rise in the branch's payments stemmed from the increase in the real value of the credit point.

Payments of benefits in the Old-Age and Survivors, Children and General Disability branches constitute 75% of all national insurance payments. Accordingly, they made the main contribution to the increase in total national insurance payments.

Payments whose rates increased most were those of income support benefits (for the residual population) and unemployment benefits. Income support payments grew by approximately 67% in real terms as a consequence both of the steep rise in the number of benefit recipients and the real improvement in the benefits' level. The increase in the payments of the Unemployment branch (by 25%) is to be attributed solely to the rise in the number of unemployed entitled to unemployment benefits. However, it should be noted that these two types of payment - income support benefits and unemployment payments - are only a small part of the system of national insurance payments (3.0% and 2.3%, respectively) and therefore their considerable increase made only a relatively small contribution to the general increase.

On the other hand, the sums paid in the Employment Injury and Maternity branches fell slightly in real terms whilst the sum paid by the Reserve Service branch fell significantly (about 18%). The share of payments for Reserve Service in total national insurance payments fell from 12.1% in 1984 to 9.5% in 1985.

TABLE III - National Insurance Payments<sup>1</sup>: Real Growth and Breakdown by Insurance Branch (in percentages)  
1980 - 1985

Year	Old-age and Survivors <sup>2</sup>	General Disability	Employment Injury, Border and Hostile Action Casualties	Maternity	Children	Unemployment	Reserve Service	Income Support Benefits <sup>3</sup>	Others	Total
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
1983	39.6	11.6	5.1	5.1	23.0	1.5	12.7	1.3	0.1	100.0
1984	40.7	11.8	5.1	4.9	21.3	2.0	12.1	1.9	0.2	100.0
1985	40.8	12.0	4.8	4.7	22.8	2.3	9.5	3.0	0.1	100.0
Real growth rate relative to previous year										
1981	17.1	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
1983	0.2	4.3	-7.2	-3.6	-4.5	21.2	-22.8	9.6	--	-4.9
1984	6.2	4.6	4.0	-1.0	-4.0	36.7	-1.6	53.3	--	3.2
1985	5.1	6.4	-1.3	-0.4	12.0	24.6	-18.6	67.4	--	4.9

<sup>1</sup> Benefits, including administrative expenditure.

<sup>2</sup> Includes supplementary benefit for 1980 - 1981 and the income supplement which replaced it from 1982.

<sup>3</sup> Income support benefits are paid through this branch to former welfare recipients.

### C. Changes in the Adjustment and Level of Benefits

The trends of change in the level of benefits in 1984-1985 stemmed from developments that occurred in the sphere of prices and wages and in the subsequent changes introduced in the method of adjusting some of the benefits. In the first quarter of 1984 (the financial year), there was considerable erosion of basic old-age and survivors' pensions and of the level of the guaranteed minimum income of low-income earners, both in real terms and in relationship to the average wage in the economy. Diagram 1, which illustrates the trends of change in the level of pensions in 1984-1985, demonstrates that during this period the single person's old-age pension dropped to 12.3% of the average wage in the economy whilst the level of the single person's guaranteed minimum income dropped to 21.6%. The worsening of the erosion process of these pensions was due to the accelerated inflation in the economy and the widening of the gap between the average wage as defined by law, according to which benefits are paid, and the effective wage in the economy. During this period, pensions were calculated on the basis of the average wage as defined by law, which was about 20% lower than the effective average wage. In order to overcome the worsening erosion, the following three steps were taken in 1984:

First of all, emergency regulations were enacted in August 1984 and remained in force for three months. They represented a considerable improvement in the method of calculating the average wage under the law, which led to a narrowing of the gap between the latter and the effective average wage and, accordingly, to a certain improvement in the pensions linked to the average wage.

Secondly, in December 1984, one month after the emergency regulations ceased to be in force, changes were introduced into the method of adjusting basic old-age and survivors' pensions within the framework of an amendment which was implemented as a temporary order for one year only.

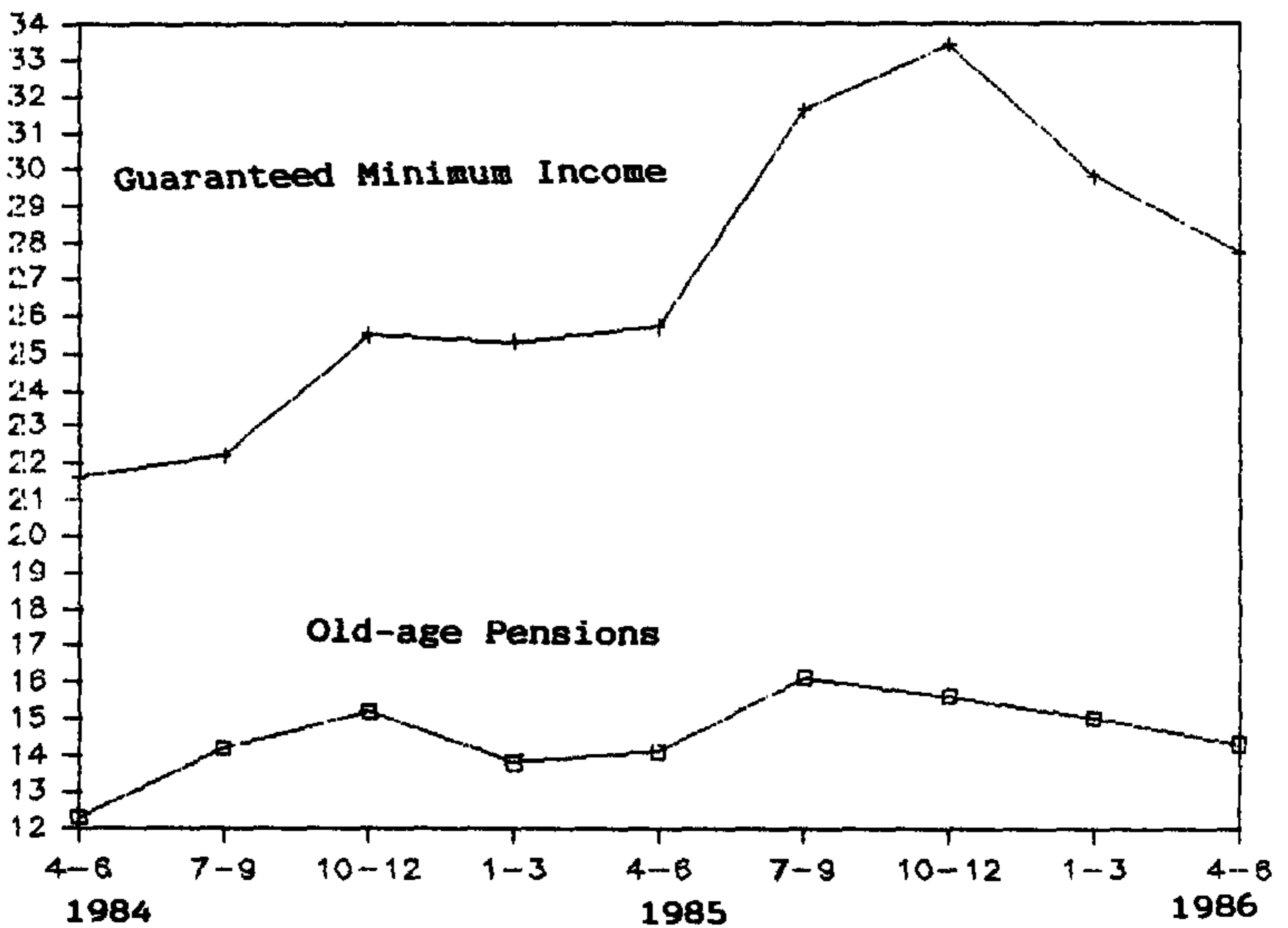
These changes included:

1. An approved method of updating the average wage as defined by law whose calculation would reflect fully both the cost-of-living increments paid to all employees in the economy and the wage increases paid in the business sector, under a collective agreement.

2. The determination of a "floor" in terms of percentages of the average wage in the economy for the level of basic old-age and survivors' pensions. Thus, for example, the amendment of the law stated that the old-age pension for a single person would not be less than 15% of the average wage in the economy. If it turns out later than the pension paid according to the average wage under the law was less than 15% of the average wage in the economy, the pensioners will be entitled to receive a supplement up to 15% of the effective average wage. This supplement will necessarily be paid in arrears but will be calculated according to the value of the pension at the time of the supplement's payment so that its real value will be preserved.

Thirdly, in December 1984, an agreement with the government provided for a new method of adjusting income support benefits for families with low income, for a period of twelve months until November 1985. According to this method, income support benefits (income supplements for old people and survivors, disability benefits, alimony payments and income support benefits to the residual population) were adjusted each month according to the full rise in the consumer price index. This method ensured the constant preservation of those pensions' purchasing power. The introduction of this method for a limited period was of great significance, especially against the background of the economic uncertainty that prevailed in the country and the fall in real wages, which was the result of the economic policy introduced in July 1985.

**Diagram 1 - Old-age and Survivors' Pensions and the Guaranteed Minimum Income as a Percentage of the Average Wage (quarterly averages) 1984 - 1986**





Towards the end of the period of the temporary order and following it, discussions were held by the National Insurance Institute and the Ministry of Finance on methods of calculating the average wage as defined by law and adjusting pensions paid the low-income population. In these discussions, no agreement was reached as to the methods which would be permanently and automatically used, but rather as to temporary solutions to be valid for a few months only. The National Insurance Institute claimed that the method of calculating the average wage as defined by law introduced by the Emergency Regulations should be adopted as a permanent method and be anchored in legislation, in order to ensure relative stability in the level of the pensions even when the inflation level, wage agreements, and cost-of-living increment agreements change. The Ministry of Finance opposed this proposal and demanded a return to the former method fixed by law. Because of the lack of consensus, from December 1985 to May 1986 old-age and survivors' pensions were based on calculation of the average wage provided for in the Emergency Regulations or by the former method, alternately. On the other hand, with regard to the period June - September 1986, the Ministry of Finance agreed to update the average wage as defined by law according to the Emergency Regulation method, not as a binding legislative amendment but in accordance with an agreement under Article 200 of the National Insurance Law.

The agreement relating the monthly updating of the guaranteed minimum income in accordance with changes in the cost of living was extended until June 1986. On this date the Ministry of Finance refused to continue with this method and in the agreement reached it was decided that from July to September 1986, pensions of the low-income populations would be adjusted only if the pension was lower than a certain minimum level (27.5% - 28% of the single person's average wage in the economy.)

Since August 1984, with the improvement in adjustment methods, a gradual rise has taken place in the level of pensions. Table IV shows the development in the

level of the basic old-age and survivors' pensions and of the income support benefits. The data reveal that in 1984, the purchasing power of the old-age and survivors' pensions rose by 8.8% on the average whilst their level in relationship to the average wage in the economy rose by some 2%. In 1985, the first year of the new economic plan's implementation, the average wage in the economy dropped in real terms and accordingly, so did the old-age and survivors' pensions which are linked to it. However, the rate of the real decrease in the value of the pensions was less than that of the effective average wage: approximately 10% compared with 13%, respectively. Consequently, the level of basic old-age and survivors' pensions in relationship to the average wage continued to rise in 1985 as well. A single person's old-age or survivors' pension rose from 14.7% of the average wage in the economy in 1984 to 15.2% in 1985 - an increase of about 3.5%.

On the other hand, in 1985 the level of the guaranteed minimum income - which was adjusted in accordance with changes in the consumer price index - increased by approximately 8.5% in real terms. The improvement in terms of the real wage was especially outstanding, in view of the decrease in real wages in the economy. Thus, for example, the single person's guaranteed minimum income rose from 24.3% of the average wage in 1984 to 30.5% in 1985, i.e., by 25%. It should be stressed that the level of the guaranteed minimum income reached a peak (about 34% of the individual's average wage) in October-November when the level of real wages was at its lowest. However, with the recovery of wages, the single person's benefit fell to a level of about 30% of the average wage in the last quarter of the 1985 financial year (January-March 1986) and to about 28% in the first quarter of the 1986 financial year (April-June 1986) (see diagram 1). The method of adjusting child allowances has not changed since 1975: they are linked to the cost-of-living index four times a year. Since the introduction of the direct tax reform and up to 1984,

TABLE IV - Old-age and Survivors' Pensions and Minimum Guaranteed Income at Fixed Prices and as a Percentage of the Average Wage\* 1975 - 1985

Year	Basic Old-age and Survivors' Pensions				Minimum Guaranteed Income (Including Child Allowances)			
	Single Elderly Person, Widow/er		Widow/er with 2 Children		Single Elderly Person, Widow/er Single Disabled		Widow/er with 2 Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	95.0	14.9	143.3	24.8	163.7	25.5	307.8	48.1
1979	88.2	11.6	142.5	18.8	167.0	22.1	305.3	40.3
1980	104.9	13.8	203.4	26.3	184.2	23.8	373.2	48.2
1981	122.1	14.6	236.6	28.4	208.6	24.8	421.4	49.8
1982	121.3	14.1	234.9	27.3	212.8	24.6	427.4	49.5
1983	120.5	14.4	226.5	27.2	209.1	24.9	418.2	49.9
1984	131.1	14.7	254.3	28.6	217.5	24.3	433.9	48.8
1985	118.3	15.2	229.3	29.7	236.0	30.5	473.3	61.2

\* Average wage per employee post, as measured by the Central Bureau of Statistics.



the value of the allowance was seriously eroded both in real terms and in relationship to the average wage in the economy. This development is reflected in the data of Table V. The average value of the credit point gradually declined from 4.4% of the average wage in the economy in 1975 to 2.2% in 1984. In contrast, with the implementation of the new economic plan in July 1985 - which caused a drastic reduction in the rate of inflation on the one hand and a fall in real wages on the other hand - the allowance's value rose. In 1985 its average value reached 3.1% of the average wage in the economy. This improvement was also expressed in real terms since the allowance's purchasing power increased by approximately 27% from 1984 to 1985.

These rates of growth naturally benefitted only those families who were not hit by the abolition of the allowance for the first child and by the imposition of income tax on child allowances. In 1985 the government decided to abolish the allowance for the first child in small families (with 1-3 children) except for low-income families. Families included in national insurance income support programs continue to receive an allowance for the first child directly from the National Insurance Institute, but working families with low incomes (in which the family head's income does not exceed 80% of the average wage) receive their allowance (also financed by the National Insurance Institute) via the employer. This decision was legally enacted in a regulation and later in a law valid until March 1987. Moreover, in July 1985, taxation of child allowances was extended to those paid to families with 1-3 children in which the family head pays a marginal income tax of 45% or more.

These two changes hit small families (1-3 children) with medium and high incomes. Table V, which presents child allowances by size of family, shows that in 1985 the sum of child allowances received by a family with four children was more than six times as much as the sum received by a family with two children not entitled to an allowance for the first child. This gap is even wider if the tax on the

**TABLE V - Average Value of Credit Point\* and Child Allowances, by Number of Children\*\***

1975 - 1985

Year	Value of Credit Point		Two Children		Four Children		Five Children	
	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post	At 1985 Prices (NIS)	As % of Average Wage per Employee Post
1975	28.1	4.4	56.2	8.8	175.5	27.4	238.7	37.3
1980	21.9	2.8	43.7	5.6	136.6	17.7	185.7	24.0
1981	23.8	2.8	47.6	5.6	148.9	17.6	202.6	23.9
1982	22.9	2.6	45.7	5.3	142.3	16.5	194.3	22.4
1983	20.3	2.4	40.5	4.8	150.9	18.0	318.6	26.1
1984	19.5	2.2	39.1	4.4	151.1	16.9	215.0	24.2
1985	24.7	3.1	28.0	3.7	191.6	24.3	272.2	34.3

\* The value of the child allowance is equivalent to the value of the credit point used for income tax purposes.

\*\* Including family allowance to veterans.

allowances of small families is taken into account.

The improvements in the level of the guaranteed minimum income of approximately 240,000 families and in the level of child allowances received by approximately 547,000 families doubtless constitute important factors in the growth that occurred in the volume of national insurance payments in 1985.

#### D. Benefit Recipients

The increase in the population of beneficiaries in all branches except for the Children and Employment Injury branches also contributed to the rise in total national insurance payments. In 1985, the number of people receiving benefits from the main national insurance branch - Old-Age and Survivors - increased by 2.8%, compared with 2.2% in 1984. The number of pension recipients in the General Disability branch increased by 3.4%, thus continuing the downward trend in the rate of increase in recipients which has characterized the branch in recent years. In the maternity branch, the number of women who received a maternity grant rose by about 1.5% over the previous year whilst the number of women who received a maternity allowance did not change significantly.

Two prominent developments that occurred in 1984 and continued in 1985 were the high rates of increase in the number of families in receipt of income support benefits (the residual population) and in the number of unemployment benefit recipients. In 1985 the upward trend in unemployment continued, although at a slower pace, and its rate rose from 5.9% in 1984 to 6.9% in 1985. This development led to a 19% increase in the number of unemployed who received unemployment benefits in the course of the year.

The growing scope of unemployment together with the erosion of the minimum wage and the rise in the relative level of the maximum income which entitles

**TABLE VI - Number of Benefit Recipients in Main Insurance Branches (monthly average)**  
1980 - 1985

Year	Old-age and Survivors	General Disability	Employment			Injury		Maternity		Children
			Injury Benefit	Disability Pension	Dependants' Pension	Maternity Grant	Maternity Allowance	Families Receiving Child Allowances		
1980	343,359	42,871	73,913	8,298	2,859	96,687	39,785	579,247		
1981	353,566	48,761	..	8,669	2,958	96,732	38,602	587,511		
1982	362,635	54,386	70,017	9,019	3,070	98,676	39,648	600,859		
1983	371,053	59,491	57,976	9,404	3,090	102,654	42,385	609,052		
1984	379,394	62,522	59,751	10,018	3,215	99,872	42,690	621,675		
1985	390,226	64,575	56,921	10,426	3,286	101,329	42,688	546,907*		
<b>Number of benefit recipients</b>										
1981	3.0	13.7	..	4.5	3.5	0.4	-3.0	1.4		
1982	2.6	11.5	..	4.0	3.8	2.0	2.7	2.3		
1983	2.3	9.4	-17.2	4.3	0.7	4.0	6.9	1.4		
1984	2.2	5.1	3.1	6.5	4.0	-2.8	0.7	2.1		
1985	2.8	3.3	-4.7	4.1	2.2	1.5	-0.1	-12.0		
<b>Change relative to previous year (%)</b>										

\* Includes families which received the allowance for the first child via their employers, as of July 1985.

its earner to income supplement (the "determining sums") were the main factors leading to a 71% increase in the number of income support benefit recipients. The deterioration in the employment situation in the economy made it difficult for unemployed recipients of income support benefits to integrate into the labour market while the system absorbed new clients who had exhausted their rights to unemployment benefits or who were not entitled to them at all. Furthermore, the erosion of the low wage on the one hand and the rise in the level of the "determining sums" on the other led to an increase in the number of low-wage earners who were entitled to income supplement. This development was widely publicized in the media so that the legal right to receive income supplement due to low wages was brought to the attention of the public in general.

Another prominent development which characterized 1985 only was the drop in the absolute number of families (or children) entitled to child allowances, as a result of the abolition of the allowance for the first child as of July 1985. In 1985, approximately 547,000 families on the average received child allowances each month compared with approximately 622,000 in 1984<sup>2</sup> - a decrease of some 12%. The number of children for whom allowances were paid fell more steeply - by 15.8%. This fall does not reflect the full impact of the abolition of the first child's allowance in small families since the number of first children has risen by about 1.5% annually. If the rate of natural increase in 1985 is taken into account, it appears that the abolition of the allowance for the first child reduced the number of children entitled to allowances by 17.3%.

---

2. The number of families entitled to child allowances in 1985 includes families who received an allowance for the first child both directly from the National Insurance Institute and via their employers.



## E. Financing of the National Insurance Institute's Activities

### 1. Contributions

1984 and 1985 witnessed a number of developments and legislative changes which influenced the receipts collected directly from the public, the breakdown of collection from employees (including the participation of the employers) and from non-employees, and the breakdown of collection for insurance branches and for various external factors.

(A) In contrast to 1984, 1985 saw a drop of about 13% in real wages. As a result, collection from wage-earners was to be expected to fall at a similar rate. However, as a consequence of other factors detailed below, wages liable to insurance contributions decreased at a lower rate.

(B) In April 1985, an amendment came into force, according to which the maximum income liable to insurance contributions would be updated four times a year instead of twice, in accordance with changes in the average wage as defined by law, in order to prevent erosion of the maximum income which determines both the amount of insurance contributions and the level of wage-substituting benefits. This amendment contributed to an increase in collection from employees (including employers' participation) as well as from non-employees.

(C) In April 1984, a law providing for fines and linkage of debts came into force. Its principal aims were to preserve the real value of payments which insurees were late in transferring and to ensure the refund of over-payment, also at its real value. The impact of this amendment was fully felt for the first

(D) In 1984 an amendment of the Parallel Tax Law came into force according to which the National Insurance Institute would collect the parallel tax from the non-employee population as well and would transfer it to the sick funds as it had done, under law, since 1973 in the case of employees. Actual collection began only in June 1984 so that the effect of the amendment was fully felt for the first time only in 1985.

(E) In 1985 the government decided to raise the rate of the education levy imposed on all insurees. The increase was implemented in two stages: in April 1985 it was raised by 0.2% and in July 1985 the rate of parallel tax paid by employers (for their employees) was raised by 0.5%, but for one year only.

(F) In April 1984 a law dealing with the basis of contributions and benefits of non-employees came into force. It provided for the collection of insurance contributions and payment of wage-substituting benefits on the basis of current income instead of the previous year's income. The law was enforced gradually in three stages in order to ease the burden on non-employee insurees. In the first stage, which was implemented in 1984, the level of income liable to insurance contributions was fixed at 75% of estimated current income. In the second stage, implemented in 1985, the level of income liable to insurance contributions was fixed at 80% of estimated current income; in the third stage, to be implemented in 1986, income liable to insurance contributions will equal the whole of current income.

(G) In 1985 an arrangement was introduced according to which non-employee insurees would be able to pay each month the advance payments for the previous month instead of for the current month. As a result, most of the advance payments for March 1986 were collected only at the beginning of the 1986 financial year (i.e., April 1986).

The combination of these factors, the first and the last of which led to a reduction in collection whilst the others led to an increase, caused a real increase of 5% in total contributions from the public in 1985, compared with an increase of 3.2% in 1984.

However, the trends of change that appeared in total collection from employees and non-employees on the one hand and for insurance branches and external factors on the other hand were not uniform. In 1985 total collections from employees (including employers' participation) edged down by 0.6% in real terms. The fall in real wages in the economy (by 13.4%) should have reduced collection from employees (both the employees' share and the employers' share) by a similar rate. However, the transition to three-monthly updating of the maximum income liable to insurance contributions, the effect of the fines and linkage amendment, the change in insurance contribution rates (the higher education levy and parallel tax) and the measures taken to intensify collection all combined to offset almost entirely the effect of the fall in real wages on the sums collected from employees.

On the other hand, collection from non-employee insurees in 1985 rose by 78% in real terms. Consequently, the share of collection from non-employees in total contributions received increased to 12%, from 7% in 1984. This rise stemmed mainly from two factors: (a) the implementation of the amendment relating to the income basis for the payment of insurance contributions by non-employees. This refers to the implementation of the second stage of the amendment in 1985, as well as the sums collected on account of 1984; (b) the implementation of the amendment to the Parallel Tax Law.

Furthermore, whereas collection for external factors rose by approximately 21% in real terms, collection for insurance branches fell by about 1%. Accordingly, the share of collection for other factors in total collection went up from 28.1% in 1984 to 32.3% in 1985.



**TABLE VII - Contributions - Selected Characteristics  
1981 - 1985**

Contribution Characteristics	1981	1982	1983	1984	1985
Percentage change (relative to previous year):					
Average real wage per employee	10.5	-0.6	-1.2	5.6	-13.4
Number of employee posts	3.2	2.0	1.6	-0.3	0.3
Average wage as defined in the N.I.Law	125.7	125.2	160.4	439.3	208.3
Prices	110.1	127.0	173.8	404.6	231.3
Total contributions:					
Nominal	136.6	113.0	158.9	420.8	247.9
Real	12.6	-6.1	-5.4	3.2	5.0
Contributions for external factors, as % of total contributions	24.0	25.7	26.8	28.1	32.3
Employees' contributions as % of total contributions	94.2	94.6	94.4	92.9	88.0

## 2. Government Participation in the Financing of National Insurance Benefits

Under section 217 (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 law, namely: approximately 15% of contributions for the Old-Age and Survivors' branch, 100% of contributions for the Children branch and 75% of payments to "previously" disabled persons in the General Disability branch.

Table VIII presents the changes that took place in the size of government participation under section 217 between 1981 and 1985. Since 1982 the sums of the government's participation were transferred almost in their entirety as required by law, but the timing of the transfers in practice created a gap between the amounts that were required to be transferred each month and the amounts that were transferred in practice. The real value of the sums that were transferred later was eroded since the balance of the monthly differentials was transferred at the end of the year at their nominal value only. This obviously affected the state of the overall assets of the Institute (due to loss of interest), as well as the liquidity. However, it should be noted that in 1985 the delay in the transfers was quite short compared with previous years when the government did not transfer its participation to the Institute until the end of the financial year.

The government not only participates in the financing of national insurance expenditure as required by section 217 of the National Insurance Law. It also grants benefits to various groups of recipients via the National Insurance Institute, under section 200 of the law and under other laws. These payments include the benefits under the Income Support Benefits Law (to old people and survivors and the residual population in the framework of this law), family allowances to veterans, alimony, mobility benefits, etc.

**TABLE VIII - Government Participation in Financing National Insurance Branches: Effective Rate and Rate as Required by Law**  
1981 - 1985

	Branch		
	Old-age and Survivors	Children	General Disability
<b>1981</b>			
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
<b>1982</b>			
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
<b>1983</b>			
Sum required by law	4,995.3	16,909.5	1,618.0
Sum received	4,902.0	16,792.0	1,647.0*
Sum received as a % of required sum	98.1	99.3	101.7*
<b>1984</b>			
Sum required by law	25,553.0	86,471.0	5,438.7
Sum received	24,498.0	84,903.0	5,438.7
Sum received as a % of required sum	95.7	98.2	100.0
<b>1985</b>			
Sum required by law	83,779.2	281,290.1	15,894
Sum received	82,030.9*	282,182.5*	15,894
Sum received as a % of required sum	97.9*	100.3*	100.0

\* Includes receipts on account of previous year's debt.

In 1985 all these payments increased in real terms by 31%, compared with only 0.5% in 1984.

The sharp rise that appeared in the payments of benefits under section 200 of the National Insurance Law and other laws was caused by three developments: a real increase in payments to supplement the income of elderly people, survivors, and the residual population within the framework of the Income Support Benefits Law (as a result of the linkage of low-earners' benefits to the consumer price index), the real increase in payments of family allowances to veterans (as a result of the rise in the real value of the credit point) and a sharp rise in the number of people entitled to income support benefits among the residual population as well as a moderate increase in the number of women receiving alimony payments from the National Insurance Institute.

### 3. The Breakdown of the Sources of the Financing of National Insurance Activities

In order to sum up the subject of the financing of the national insurance branches, Table IX shows the shares of the various components in the income of the National Insurance Institute. The factors that had a special impact on its income in the year surveyed were: the full participation of the government as required by section 217 of the law and the sharp increase in total payments financed by the government under section 200 of the law and under other laws on the one hand and the real decrease in collection for national insurance branches on the other hand. As a result of these developments, the share of collection for insurance branches in total sources of finance fell from 54% in 1984 to 52% in 1985. The share of the government in financing hardly changed (13%) whilst its participation in the payment of non-statutory benefits rose from 15.2 % of all receipts in 1984 to 19.4% in 1985.

The assets of the National Insurance Institute are invested with the Bank of Israel in accordance with a

**TABLE IX - Chief Sources of Finance for National Insurance Branches  
1981-1985**

Year	Total Receipts of NI Branches*	Contributions to NI branches	Government allocations according to NI Law	Government participation acc. to sect. 200 and other laws	Interest from investments
1981	24,972	17,042	404	3,646	3,825
1982	62,344	35,479	8,858	8,749	9,144
1983	171,434**	90,946	23,348	25,626	28,753
1984	856,462**	462,896	111,876	129,961	150,322
1985	2,914,188	1,515,855	380,243	564,220	446,981

NIS thousands	
1981	68.0
1982	56.9
1983	52.8
1984	54.0
1985	52.0

Breakdown (percentages)	
1981	1.6
1982	14.2
1983	13.6
1984	13.1
1985	13.0

\* Includes third-party compensation.

\*\* Includes transfer of NIS 3 million to Reserve Service branch, which constitutes 1.9% of total National Insurance branch receipts. This sum, together with interest, was returned in 1984.

special investment agreement under which the assets are invested in debentures fully linked to the index and bearing interest - half at a rate of 5% and half at a rate of 5.5%. Moreover, interest is paid on the balances in demand deposits held with the Bank of Israel at the rate paid on deposits with the Accountant-General. Money is also invested for short terms in negotiable deposit certificates. In 1985, income from the investments' interest constituted 15.3% of the total current income of the National Insurance Institute, compared with 17.6% in 1984.

#### 4. The Financial Situation of the National Insurance Institute's Branches

Table X presents the balance of receipts of each of the National Insurance Institute's branches at current annual prices. Between 1984 and 1985 the current deficits (without interest) of the Old-Age and Survivors, General Disability, and Unemployment branches grew, the deficit in the Reserve Service branch went down, whereas in the other branches the current surpluses increased. If account is taken of the interest paid in 1985 on the National Insurance Institute's investments, then only the General Disability branch remained in deficit.

Table XI shows the distribution of all the National Insurance Institute's assets by insurance branch. The share of the branches in which current deficits were recorded in total assets fell: the assets of the Old-Age and Survivors branch fell to 37.7 % of the Institute's total assets; on the other hand, the share of the Children branch's assets continued to rise and reached 10 % in 1985, compared with 8.1 % in 1984.

An examination of coverage levels<sup>3</sup> in the various

---

3. The coverage level for each branch is defined as the number of years' expenditure on the branch's benefits made possible by the branch's asset situation.

**TABLE X - Surpluses/Deficits of National Insurance Institute Branches (NIS thousands)**

1983 - 1985

Insurance Branch	Surplus/Deficit Without Interest			Surplus/Deficit With Interest		
	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Total	5,597	-7,996	-14,802	34,350	142,326	432,179
Old-age and Survivors	-3,845	-36,758	-127,153	8,323	26,107	46,499
General Disability	-746	-10,709	-28,932	925	-2,246	-6,315
Employment Injury	186	480	6,757	3,639	19,165	60,856
Maternity	981	6,203	19,999	1,826	11,208	36,269
Children	8,646	50,302	129,765	9,928	60,088	168,250
Unemployment	-240	-4,905	-29,136	6,658	32,074	75,636
Reserve Service	-1,407	-23,252	-18,631	103	-20,291	-81
Others	2,085	10,643	32,529	2,948	16,220	51,035

**TABLE XI - National Insurance Institute Assets\***  
1980 - 1985

Insurance Branch	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total Assets						
Absolute Numbers (NIS thousand, current prices)	35,993	76,714	187,640	638,897	3,377,170	8,432,884
Percentages	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Thereof:						
Old-age and Survivors	44.4	43.2	42.6	41.2	39.5	37.7
General Disability	5.9	6.1	5.9	5.7	5.2	4.9
Employment Injury	10.7	11.6	12.0	11.9	12.1	12.2
Maternity	1.6	2.3	2.8	3.1	3.5	3.9
Children	4.6	2.4	3.9	5.9	8.1	10.0
Unemployment	23.5	23.7	23.9	23.6	23.4	22.8
Reserve Service	7.9	8.6	6.1	5.3	4.3	4.1
Others	1.4	2.1	2.8	3.3	3.9	4.4

\* At end of financial year.



branches reveals that the General Disability branch has a coverage level slightly exceeding a year and a half (1.74), which is less than the minimum of reserves fixed for this branch, i.e., three years. The reserves of the Old-Age and Survivors branch at the end of 1985 were sufficient for 3.6 years' expenditure whilst those of the Children branch were sufficient for 1.68 years' expenditure, a level which was higher than that prescribed, namely one year.

#### **F. Future Trends in the Policy of the National Insurance Institute**

In 1985, the National Insurance Institute participated in two committees, one dealing with direct taxation, compulsory levies and transfer payments policy, and the other with introducing more flexibility into unemployment insurance. Moreover, further developments took place this year in the collection policy of the National Insurance Institute in continuance of the ramified legislative activity that had characterized 1984.

Some of the legislative changes that were introduced in the sphere of collection of contributions during 1985 were according to recommendations of the committee that dealt with direct taxation, compulsory levies and transfer payments, and they will be implemented in the 1986 financial year.

Two matters concerning benefits received special attention in the Institute's policy: methods of adjusting benefits in future, which were discussed in the first section of this chapter, and the reorganization within the National Insurance Institute and other bodies (such as the Ministry of Labour and Social Affairs and the Ministry of Health) in preparation for the implementation of the Long Term Care Insurance Law.

1. The Committee on Changes in Taxation, Compulsory Levies and Transfer Payments Policy

In December 1984, the Minister of Finance and the Minister of Labour and Social Affairs appointed a committee to examine changes in taxation, compulsory levies (based on laws and collective agreements) and transfer payments policy. The committee's members included representatives of the National Insurance Institute, the Ministry of Finance, the Ministry of Labour and Social Affairs, the Histadrut (General Labour Union) and the Coordination Bureau of Economic Organizations. The committee was divided into two teams. One, headed by the Director-General of the National Insurance Institute, was charged with examining possible changes in taxation and transfer payments policy, based on welfare considerations. The other, headed by the Commissioner of Internal Revenue, was asked to submit recommendations for changes in the administrative organization of the system of taxation and other compulsory payments imposed by laws and collective agreements. All the representatives who were invited, except those of the Histadrut, participated in the committee's discussions.

In April 1986 the committee submitted the teams' recommendations together with the reservations of the Coordination Bureau of Economic Organizations. Since the committee had not crystallized a clear stand on the issue of a state pension and its relation to the income support service of the National Insurance Institute, the committee's report does not include recommendations on this issue. It should also be noted that some of the committee's recommendations on taxation and child allowances were influenced by economic developments that had resulted from the implementation of the new economic policy as well as by budgetary limitations.

The committee's conclusions and principal recommendations were as follows:

- More frequent adjustment of income tax brackets and credit points in 1985 and, simultaneously, the fall in

real wages in the economy in that year, led to a rise in the tax threshold and to the lightening of the overall tax burden on income from work. The team regarded the reduced tax burden favourably and recommended, at the same time, the implementation of one or both of the following measures: expansion of the income tax basis by abolishing exemptions and reduction of labour costs in the economy.

- With regard to child allowances, the committee recommended the payment of an allowance for the first child in all families and the abolition of taxation of child allowances paid to small families. The team proposed implementing these steps, wholly or partly, within the framework of the 1987 budget's planning, in the following order:

a. Restoration of the first child's allowance as a universal allowance, taxable at the rate applicable to all child allowances;

b. Abolition of the tax on the third child's allowance (in families with three children);

c. Restoration of the child allowance system in its entirety, without any taxation.

The committee recommended that the present taxable income should serve as a uniform basis for payment of income tax, national insurance and "uniform tax" (to the Histadrut, or payment to the sick funds). As a first step towards the introduction of a uniform income basis for all compulsory payments, the team proposed examining the possibility of cancelling the exemption of fringe benefits from national insurance contributions, raising the maximum income liable to national insurance contributions and introducing lower insurance rates for employees with low or medium incomes.

Regarding the organization of the proposed administrative system, the committee suggested the creation of a joint framework for the collection of national insurance contributions, income tax and

"uniform tax" (or payments to sick funds). The payments from employees would be collected by the National Insurance Institute whilst those of non-employees would be collected by the income tax authorities. The creation of a single collection body covering "uniform tax" as well has already been approved by past government decisions.

## 2. The Inter-Ministerial Committee on Flexibility of the Unemployment Insurance Law

The Government Committee on Preparation for Unemployment charged an inter-Ministerial team to examine possible methods - amendments, criteria and operational procedures - to introduce flexibility into the unemployment insurance system against the background of the worsening employment situation. On the basis of empirical data, the team concluded that Israel's unemployment insurance system accomplishes its purpose of guaranteeing the unemployed person an income over a relatively short period, and does not generally discourage his readiness to work. The team also concluded that introducing stricter limitations into the Unemployment Insurance Law as an incentive to increase the willingness to work on the part of unemployment payment recipients could not guarantee any significant reduction in the scope of unemployment. Possible limitations would increase the number of work-refusees, reduce only marginally the number of unemployment payment recipients and increase the pressure on employers to reduce wages even further. Accordingly, the team concentrated on examining ways of directly encouraging persons to return to work, of creating places of employment and of effectively increasing placement in jobs.

The inter-Ministerial team recommended three main measures:

a) Amendment of the Unemployment Insurance Law to enable unemployment payments to supplement the wage of an entitled person referred to a job in which he is not skilled up to the wage level of a skilled worker,

for a period sufficient for acquiring the necessary skill but not longer than the period of entitlement to unemployment payments.

b) Suspension of the Unemployment Insurance Law in "distress regions" suffering from continuing employment problems and its replacement by a long-term plan to guarantee employment - either permanent or seasonal.

c) The granting of general assistance to firms in economic difficulty, conditional on a contractual obligation to guarantee employment in the long run. The assistance would be extended by means of a joint fund.

In the light of the team's recommendations, experimental use of the wage supplement method is planned in order to learn what specific amendments are required. A sub-team has also been set up to examine the benefit to be derived from the recommendation relating to "distress regions" and the possibility of its application.

### 3. The Collection Policy of the National Insurance Institute

#### Raising of the Maximum Income for Payment of Insurance Contributions and Benefits and Changes in the Reduced Rates

In the spirit of the recommendations of the Committee on Changes in Taxation and Compulsory Payments Policy, the National Insurance Institute proposed in 1985 revising the maximum income liable to national insurance contributions from a level equal to three times the average wage to a level equal to four times the average wage. At the same time, it was proposed to change the level of the reduced rates for low-income non-employees and to apply these rates to the employee population as well. The National Insurance Institute agreed with the Committee on the desirable time to implement these changes - namely,



that those relating to the non-employee population should be implemented in 1986 and those relating to the employee population in 1987, together with the changes in the income taxation system.

It should be noted that this proposal was not intended to expand the volume of national insurance contributions collected but rather to redistribute their burden. The additional net collection (after deduction of the increase in wage-substituting benefits), due to the raising of the maximum income liable to contributions from three to four times the average wage, was intended to be returned to insurees in the form of reduced rates.

The considerations which led to the proposed change were as follows:

a. The raising of the ceiling of income liable to insurance contributions and the changes in the reduced rates would increase the progressiveness in the distribution of the national insurance contributions' burden. Decisive importance was attached to this consideration mainly from the viewpoint of the non-employee population, which pays insurance contributions in a most regressive way. Approximately 50% of the self-employed earn incomes exceeding the ceiling of income liable to insurance contributions. Accordingly, a relatively large portion of the high incomes earned by the self-employed is exempt from these contributions. On the other hand, self-employed persons with low and medium incomes pay insurance contributions on almost all their income and thus bear a heavier burden.

b. In April 1986, the third stage of the law relating to the income basis for collection from and payment of benefits to non-employee insurees came into effect. Non-employees began to pay insurance contributions on the basis of their full current income instead of on 80% of their income (as in 1985). Therefore, if the proposed change were not to go into effect, the burden on low and medium-income earners would grow even heavier whereas self-employed persons with incomes

above the maximum liable to insurance contributions would not bear any additional burden resulting from the new rates.

c. The introduction of a reduced rate of insurance contributions for employees with low wages would reduce the labour costs to their employers.

d. The raising of the ceiling of income liable to insurance contributions would raise the level of wage-related benefits (e.g., unemployment payments, reserve service benefits) paid to employees and non-employees whose incomes are higher than the present ceiling (three times the average wage).

The raising of the ceiling to four times the average wage and the changes in the reduced rates for non-employees were passed into law and went into force in April 1986 (Amendment 63 of the National Insurance Law). From this date, non-employees with incomes below 50% of the average wage in the economy pay contributions at the reduced rate of 10.8% (compared with the reduced rate of 13% prior to April 1986 on income that did not exceed 35% of the average wage).

Ways of implementing the changes relating to employees are still in the discussion stage and arrangements are being made for legislation.

#### Expansion of the Collection Basis of Employees

According to the present regulations, reimbursement of car maintenance, telephone and travelling expenses and holiday pay (up to a certain sum) are exempt from insurance contributions, but these payments are received together with income from work and are liable to income tax. Data of the National Insurance Institute indicate that 10% of all wage payments consist of components that are exempt from insurance contributions. The Institute is determined to work towards the inclusion of these components in the income liable to insurance contributions. Moreover, the distribution of these income components by income

level is not uniform: they constitute approximately 25% of the total wage of high-wage earners but only a few percentages of the total wage of low-wage earners. The raising of the maximum income liable to insurance contributions to four times the average wage will increase the percentage of insurees paying insurance contributions on these payments if their exemption from contributions is indeed abolished.

### Changes in National Insurance Contribution Rates

In October 1982 national insurance contribution rates were reduced in a number of branches in order to reduce labour costs. The reduced rates were determined in a temporary provision in force up to the beginning of March 1985 and later extended to March 1986.

In 1985 the Council of the National Insurance Institute appointed a committee headed by Professor Kahana to examine the coverage levels of national insurance branches. The committee recommended changes in contribution rates, taking into consideration the needs of national insurance as well as the principles for determining coverage levels adopted by the Council in the past.

The National Insurance Institute adopted the committee's recommendations and changes in contribution rates were introduced in July 1986. The insurance contribution rate in the General Disability branch was raised by 0.2%, and in the Old Age and Survivors branch by 0.1%. On the other hand it was reduced by 0.1% in the Maternity branch. In the Employment Injury branch a uniform rate of 0.7% was introduced for employees (regardless of the amount of risk involved in the work in the various production branches) and for the self-employed alike. As a result, the contribution rate for employees decreased by 0.3% on the average. In production branches with high levels of risk, rates fell whereas in production branches with low levels of risk, they rose. The contribution rate of the self-employed decreased by 0.6%.



## Reduction of Labour Costs by Means of Lower National Insurance Contribution Rates

In June 1986 the government decided that national insurance contributions paid by employers (for employees) and by non-employees would be reduced by 5%. The reduction was intended to compensate employers for the rise in labour costs following the cost-of-living increment paid to employees in the economy.

The government decided on a temporary arrangement whereby the Ministry of Finance would refund to the National Insurance Institute the extra amount of contributions that would have been collected from employees and non-employees in June-September 1986, were it not for the reduction. It was also decided to request an especially appointed working team to submit within three months alternative recommendations for a permanent arrangement for the reduction of labour costs.

The government made its decision with the National Insurance Institute participating in its discussions. The Institute agreed to help in implementing the new arrangement but at the same time expressed its opposition to reducing labour costs by lowering contribution rates. This opposition, the reasons for which are detailed below, was related both to the principal aspect and to the possible impact of lowered contribution rates on prices in the economy. The reasons for the Institute's opposition were as follows:

a. National insurance is by its very nature an insurance system intended to ensure benefits at rates fixed by law. The source of financing the benefits is the contributions collected from the insurees. The contribution rates are derived from the coverage levels of the various insurance branches as determined by the National Insurance Institute's Council. The use of national insurance contributions as a sole instrument in reducing labour costs, regardless of the system's needs, constitutes a deviation from the

principles underlying the determination of contribution rates. This use is liable to upset the equilibrium existing between receipts and payments and to harm the image of the Institute as an independent body which collects money in order to pay benefits.

b. The Institute's stand does not dispute the necessity of lightening the burden of taxes and other compulsory payments as a means of reducing labour costs. Evidence of this can be seen in the recommendations of the Committee for the Examination of Changes in Taxation, Compulsory Levies and Transfer Payments Policy as detailed above, which called for a reduction of labour costs by a combination of changes not only in the system of direct taxation and other compulsory payments, but also in National Insurance collection policy - but on condition that the system's insurance principle is preserved.

c. A reduction of 5% in contribution rates has only a negligible immediate effect on prices in the economy; in the long run it has no effect at all. The contributions paid by employers are recognized at present as an expense for income tax purposes, so that the net reduction for the employer is only 2% (assuming that his marginal tax rate is 60%). Furthermore, labour costs constitute only about 50% of overall production costs so that the above-mentioned reduction of national insurance contributions would reduce production costs by only 1%. Moreover, all this is true only as long as producers do not exploit the reduction in contributions to increase their profits or raise their workers' wages.

In the discussions devoted to a permanent arrangement of reduced labour costs, the National Insurance Institute repeated its opposition to a permanent reduction of contribution rates. Its view is that any permanent arrangement to reduce labour costs should be achieved by reducing income tax or refunding tax paid by employers or self-employed workers, and should be implemented within the framework of the Ministry of Finance.

4. Deployment of the National Insurance Institute for Implementation of the Long-Term Care Insurance Law

The Long-Term Care Insurance Law was approved by the Knesset in April 1986. It contained a provision for its implementation in two stages: the first immediately following the law's approval and the second in April 1988. The first stage consists of development of an infrastructure for those services required for the long-term treatment of the elderly and a solution to problems of immediate distress in the spheres of community care and long-term hospitalization. The financial resources are to be allocated as follows:

a. In each of the first two years of the law's implementation, NIS 6 million will be allocated for increasing the scope of personal care and domestic help services which are provided by the Ministries concerned (Health and Labour and Social Affairs) according to their accepted rules and procedures.

b. An annual sum equal to 30% of total annual collection for long-term care insurance (approximately NIS 9 million in 1986/87) will be placed at the disposal of the two aforementioned Ministries for increasing the number of elderly treated in long-term care institutions.

c. A sum equal to 10%-20% of total annual collection for long-term care insurance (approximately NIS 6 million in 1986/87) will be allocated for the development of an infrastructure of long-term care services in the community and in long-term care institutions as well as to their expansion and improvement.

It is absolutely necessary that the sums mentioned be added in full as an increment to the public resources already allocated to long-term care services and not as a substitute for them. In other words, it is essential to ensure that the services expand in real terms, i.e., to the full value of the new resources allocated by the law.

The National Insurance Institute has formulated procedures for allocating the resources and reporting on expenditures, which have been coordinated with the two Ministries charged with implementing the law. So far, an advance payment has been transferred to each Ministry on account of the annual budget and any further allocation in future is conditional on presenting proof of the actual expansion of services to the required extent. Partial and preliminary reports received up to now reveal an expansionary trend in the scope of long-term care services provided in the community.

A statutory national committee on development has been established whose composition was determined in the course of formulating the rules and procedures for allocating development funds. Its function is to recommend directions of development of long-term care services - types, orders of priority, etc. Only after the approval of these directions will it be possible to actually commence expansion of long-term care services. Parallel to this committee, another Long-Term Care Committee of the National Insurance Institute's Council was set up, as required by the law. Its task is to advise the Minister of Labour and Social Affairs in the legislative stages and on the implementation of the Long-Term Care Insurance Law, including the sphere of development.

Needless to say, it is the scope and quality of the community services that will grant the law its practical significance. The supply of community services at an appropriate level is a necessary condition of carrying out the lawmaker's intention, i.e., that the long-term care benefit guarantee the provision of long-term care and not the payment of a monetary benefit.

The second stage is the main one in the law's implementation and it will come into effect in April 1988 when the long-term care benefit will begin to be granted. The benefit will be granted to disabled elderly people who are dependent on the help of others in order to carry out basic daily activities, as



defined by the law's rules and regulations. This stage is most complicated and involves the preparation of a professional and logistic system to enable the correct evaluation of entitlement to services and long-term care benefits. Moreover, since the law has a strong connection with existing services, there is a need for the coordination and formulation of work patterns common to the National Insurance Institute, the Ministry of Health, the Ministry of Labour and Social Affairs, the sick funds and various public organizations, which is not easily attained.

In order to ensure efficient and controlled preparation towards implementing all the law's provisions, the following working and supervisory teams were set up:

a. A team generally responsible for all measures towards implementation of the law. It consists of workers with past experience in similar systems within the National Insurance Institute.

b. A senior professional committee consisting of representatives of the National Insurance Institute, the Ministry of Health and the Ministry of Labour and Social Affairs. Its task is to discuss work procedures and formulate professional criteria for determining entitlement to long-term care benefits.

c. A steering committee headed by the Director-General of the National Insurance Institute and composed of representatives of the Institute's various departments and branches that deal with long-term care. This committee follows up on the various stages of the Long-Term Care branch's work, offers advice and guidance, and places at its disposal all the professional and technical services required for the proper execution of the law.

d. A Committee of Directors-General headed by the Director-General of the National Insurance Institute, including the Directors-General of the Ministry of Health and the Ministry of Labour and Social Affairs and the Deputy Director of Budgets. Matters of

principle which have inter-Ministerial implications are brought before this committee for consultation, approval or other decision.